

รายงานขั้นสุดท้าย (Final Report)

โครงการวิจัย

โครงการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ

เสนอต่อ

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

โดย

สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

กันยายน พ.ศ. 2565

## คณะผู้วิจัย

---

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เกรียงชัย ปิงประวัติ

อาจารย์ ดร. ชาย ไชยชิต

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ กิตติพงศ์ กมลธรรมวงศ์

นายบุญญภัทร์ ชูเกียรติ

นายภัทรวุฒิ เฉยศิริ

นายชัชวินธ์ ตันติเวชวาณิชย์

นางสาวศุภกานต์ แก้วภีรา

นางสาวนฤมล ตุ่มน้อม

หัวหน้าโครงการ

นักวิจัย

นักวิจัย

ที่ปรึกษาด้านกฎหมายมหาชน

และการบริหารราชการแผ่นดิน

ที่ปรึกษาด้านกฎหมายมหาชน

และการบริหารราชการแผ่นดิน

ผู้ช่วยนักวิจัย

ผู้ช่วยนักวิจัย

ผู้ช่วยนักวิจัย

ผู้ช่วยนักวิจัย

\*\*\*\*\*

# สารบัญ

	หน้า	
บทที่ 1	บทนำ	
1.1	หลักการและเหตุผล	1
1.2	วัตถุประสงค์	2
1.3	ขอบเขตการดำเนินงาน	3
1.4	กลุ่มเป้าหมาย	4
1.5	สถานที่ดำเนินการ	4
1.6	ความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เป้าหมายส่วนรวม	4
บทที่ 2	กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณสุข	6
2.1	ระบบบริการสาธารณสุขที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง	6
2.1.1	พัฒนาการของกระแสแนวคิด	6
2.1.2	การขับเคลื่อนสู่ภาคปฏิบัติ	8
2.1.3	แนวปฏิบัติของรัฐบาล	10
2.2	การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน	12
2.2.1	การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการสาธารณสุข	12
2.2.2	การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณสุข	14
2.3	กลยุทธ์การยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน	18
2.3.1	การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน	18
2.3.2	การมีส่วนร่วมที่เกิดจากการส่งเสริมของรัฐและองค์การพัฒนาระหว่างประเทศ	23
2.3.3	การศึกษาการยกระดับการมีส่วนร่วมตามตัวแบบดั้งเดิม	26
2.3.4	กลยุทธ์การยกระดับการมีส่วนร่วมกระแสใหม่	28
2.4	ตัวแบบการร่วมจัดบริการสาธารณสุขโดยภาคประชาชน	37
2.4.1	ตัวแบบขั้นบันไดของการมีส่วนร่วม	38
2.4.2	ประเภทการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดบริการสาธารณสุข	41
2.4.3	ตัวแบบการร่วมจัดบริการสาธารณสุข	43
2.4.4	เงื่อนไขความสำเร็จและผลลัพธ์ของการร่วมจัดบริการสาธารณสุข	47

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า	
บทที่ 3	สถานการณ์ด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ	50
3.1	สภาพปัญหาและข้อจำกัดของระบบราชการไทยในช่วงที่ผ่านมา	50
3.1.1	มิติด้านโครงสร้างและการบริหาร	51
3.1.2	มิติด้านบุคลากรภาครัฐ	57
3.1.3	มิติด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผล	60
3.1.4	มิติด้านความโปร่งใส	62
3.1.5	มิติด้านสิทธิของพลเมืองและชุมชน	64
3.1.6	มิติด้านความเหลื่อมล้ำเชิงคุณภาพของการจัดบริการสาธารณะ	69
3.2	แรงผลักดันการปฏิรูประบบราชการเพื่อเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน	71
3.2.1	แรงผลักดันการปรับบทบาทของภาครัฐในความสัมพันธ์กับภาคส่วนอื่น ๆ ของสังคม	72
3.2.2	แรงผลักดันการเพิ่มบทบาทของพลเมืองและภาคประชาสังคมในการร่วมจัดบริการสาธารณะ	74
3.2.3	แรงผลักดันการยกระดับคุณภาพและประสิทธิภาพในการให้บริการของภาครัฐ	75
3.2.4	แรงผลักดันการรับผิดชอบต่อประชาชนผู้รับบริการ	76
3.2.5	แรงกดดันและความท้าทายจากการเติบโตและเข้มแข็งของภาคประชาสังคม	78
บทที่ 4	กรอบกฎหมาย แนวนโยบาย และการขับเคลื่อนการยกระดับการมีส่วนร่วม	95
4.1	กฎหมายเกี่ยวกับการยกระดับการมีส่วนร่วม	95
4.1.1	บทบัญญัติรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน	95
4.1.2	บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารราชการ	99
4.1.3	บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมและชุมชน	105
4.2	นโยบายเกี่ยวกับการยกระดับการมีส่วนร่วม	108
4.3	การพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมภายใต้กฎหมายและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ	118
4.3.1	การมีส่วนร่วมผ่านกลไกคณะกรรมการ	118
4.3.2	การมีส่วนร่วมผ่านกลไกสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรของผู้รับบริการหรือเครือข่าย	121
4.3.3	การมีส่วนร่วมผ่านกลไกการมอบภารกิจให้ภาคประชาชนดำเนินการแทน	126
4.3.4	การมีส่วนร่วมผ่านช่องทางออนไลน์ของหน่วยงาน	127



## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 สถานภาพปัจจุบันของการจัดบริการสาธารณสุขโดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน	139
5.1 บทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณสุข	139
5.1.1 ด้านสวัสดิการและบริการทางสังคม	139
5.1.2 ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค	143
5.1.3 ด้านการจัดการภัยพิบัติและบรรเทาสาธารณภัย	153
5.1.4 ด้านการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	157
5.1.5 ด้านการกู้ภัยและการแพทย์ฉุกเฉิน	163
5.1.6 ด้านการกำหนดและการกำกับมาตรฐาน	164
5.2 ปัญหาอุปสรรคและการพัฒนาแนวทางการมีส่วนร่วม	167
5.3 รูปแบบและแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมที่ปรากฏในปัจจุบัน	183
5.4 สถานภาพความรู้และการวิจัยจากการประชุมระดมความคิดเห็น	219
5.4.1 แนวคิดพื้นฐานในการระดมความคิดเห็น	219
5.4.2 ข้อค้นพบจากการระดมความคิดเห็น	224
บทที่ 6 การวิเคราะห์ขอบเขตของบริการสาธารณสุขระดับชาติเพื่อพัฒนาแนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน	234
6.1 ความหมายและประเภทบริการสาธารณสุข	234
6.1.1 คำจำกัดความบริการสาธารณสุข	234
6.1.2 ประเภทบริการสาธารณสุขตามหลักกฎหมายปกครอง	235
6.1.3 การจำแนกประเภทบริการสาธารณสุขในบริบทการบริหารภาครัฐ	237
6.1.4 การจำแนกประเภทภารกิจหน่วยงานภาครัฐในกระบวนการจัดบริการสาธารณสุข	240
6.2 ระบบและกลไกการจัดบริการสาธารณสุข	243
6.2.1 การจัดบริการสาธารณสุขโดยองค์กรของรัฐระดับชาติ	244
6.2.2 การจัดบริการสาธารณสุขโดยองค์กรของรัฐระดับพื้นที่ภูมิภาค	247
6.2.3 การจัดบริการสาธารณสุขโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	258
6.2.4 การจัดบริการสาธารณสุขโดยองค์กรที่มีได้เป็นหน่วยงานของรัฐ	263
6.2.5 การเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทร่วมจัดบริการสาธารณสุข	276

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
6.3 องค์ประกอบของการวิเคราะห์ขอบเขตของบริการสาธารณะเพื่อยกระดับการมีส่วนร่วม	286
6.3.1 ด้านการรวมตัวของภาคประชาชน	286
6.3.2 ด้านศักยภาพและขีดความสามารถของภาคประชาชน	288
6.3.3 รูปแบบการเปิดให้ภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีบทบาทร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ	292
6.4 แนวทางการกำหนดขอบเขตการจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสมสำหรับยกระดับการมีส่วนร่วม	294
6.5 การกำหนดรูปแบบและแนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมจากการศึกษาประสบการณ์และแนวปฏิบัติที่ประสบผลสำเร็จในต่างประเทศ	296
บทที่ 7 การวิเคราะห์ขอบเขตของบริการสาธารณะเชิงพื้นที่เพื่อพัฒนาแนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน	299
7.1 โครงสร้างและกลไกการจัดบริการสาธารณะเชิงพื้นที่	299
7.1.1 หน่วยราชการส่วนกลางในภูมิภาค	300
7.1.2 หน่วยราชการส่วนภูมิภาค	302
7.1.3 กลไกการประสานนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารงานในภูมิภาค	304
7.2 ระบบบริหารงานของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ	307
7.2.1 เป้าหมายของระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ	308
7.2.2 หลักการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ	309
7.2.3 ศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด	310
7.2.4 ระบบการประสานและรายงานของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ	310
7.2.5 ระบบการติดตามและประเมินผลของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ	311
7.3 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ	312
7.3.1 นโยบายการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด	312
7.3.2 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด	313
7.3.3 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด	315
7.3.4 กระบวนการงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	316

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
7.3.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	317
7.3.6 การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	319
7.4 กระแสผลักดันทิศทางยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณสุขเชิงพื้นที่	359
7.4.1 กระแสข้อเสนอการยุบเลิกโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค	359
7.4.2 ตัวแบบจังหวัดจัดการตนเอง	363
7.5 ทิศทางการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณสุขเชิงพื้นที่จาก การศึกษาประสบการณ์และแนวปฏิบัติที่ประสบผลสำเร็จในต่างประเทศ	369
7.5.1 หลักการและเหตุผลของการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารพื้นที่ภูมิภาค	370
7.5.2 ทิศทางแนวโน้มของการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองระดับภูมิภาค	372
7.5.3 การปฏิรูปกลไกเชิงสถาบันของหน่วยบริหารพื้นที่ระดับภูมิภาค	376
7.6 ผลการสำรวจสถานการณ์ปัจจุบันของการบริหารงานในภูมิภาคและการมีส่วนร่วม ในการจัดบริการสาธารณสุขเชิงพื้นที่	380
7.6.1 สภาพปัจจุบันของการบริหารงานเชิงพื้นที่	380
7.6.2 กรณีตัวอย่างการประสานความร่วมมือทุกภาคส่วนในการบริหารงานเชิงพื้นที่	385
7.6.3 กรณีตัวอย่างการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านข้อมูลข่าวสาร	391
7.6.4 กรณีตัวอย่างการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านการจัดทำแผนพัฒนาเชิงพื้นที่	392
7.6.5 กรณีตัวอย่างการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านการจัดการปัญหาในพื้นที่	394
7.6.6 กรณีตัวอย่างการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านการให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมาย ในพื้นที่	395
7.7 แนวทางการพัฒนาระบบและกลไกสำหรับยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการ สาธารณสุขเชิงพื้นที่	398
 บทที่ 8 กรณีศึกษาการยกระดับการมีส่วนร่วมในประเทศอังกฤษ	 405
8.1 ภูมิหลังและพัฒนาการด้านการบริหารราชการแผ่นดิน	405
8.2 แนวนโยบายและปฏิรูปด้านการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณสุข	411
8.3 การส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมในฐานะทางเลือกที่สามในการจัดทำ บริการสาธารณสุข (The Third Way)	416
8.4 การพัฒนากลไกเชิงสถาบันเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนพลเมือง	424
8.5 การเปิดระบบบริการสาธารณสุขให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม	431

## สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
	8.6 การร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะระหว่างประชาชนพลเมืองกับหน่วยงานภาครัฐ	444
	8.7 กรณีตัวอย่างการยกระดับการมีส่วนร่วมที่ประสบผลสำเร็จในสหราชอาณาจักร	448
	8.8 บทเรียนและปัจจัยแห่งความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการและการบริการ สาธารณะ	464
	8.8.1 บทเรียนความสำเร็จของการปฏิรูประบบบริการสาธารณะ	465
	8.8.2 ตัวแบบการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ	466
	8.8.3 ความเสี่ยงและข้อจำกัดของตัวแบบการร่วมกันจัดบริการสาธารณะ	469
	8.8.4 ปัจจัยความสำเร็จของการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน	471
บทที่ 9	กรณีศึกษาการยกระดับการมีส่วนร่วมในประเทศอินโดนีเซีย	477
	9.1 ภูมิหลังและพัฒนาการด้านการบริหารราชการแผ่นดิน	477
	9.1.1 ลักษณะโดยทั่วไป รูปแบบรัฐ ระบบการเมือง และสถาบันการเมือง	477
	9.1.2 การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น	478
	9.1.3 การจัดบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น	480
	9.1.4 การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน	481
	9.2 การปฏิรูปและแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วม	483
	9.2.1 แรงผลักดันและปัจจัยที่นำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงในระบบบริหารราชการแผ่นดิน	483
	9.2.2 ข้อกำหนด นโยบาย และกรอบแนวคิดในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม	487
	9.3 ลักษณะสำคัญของการปฏิรูประบบบริการสาธารณะของอินโดนีเซีย	492
	9.3.1 ปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมและพลเมือง	493
	9.3.2 ปัจจัยความสำเร็จของการส่งเสริมการร่วมกันจัดบริการสาธารณะ	494
	9.3.3 องค์ประกอบของรูปแบบการมีส่วนร่วมภาคประชาชน	496
	9.4 กรอบแนวทางว่าด้วยการส่งเสริมการมีส่วนร่วม	497
	9.4.1 แนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมืองภายใต้มุมมองการบริหารงาน ภาครัฐแบบเปิด (Open Government)	497
	9.4.2 แนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมืองภายใต้กรอบเชิงสถาบันระดับสากล	498
	9.4.3 แนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมืองภายใต้กรอบเชิงสถาบันระดับชาติ	500
	9.5 ตัวแบบการมีส่วนร่วมของพลเมือง	507
	9.5.1 ตัวแบบการส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Access to Information)	508

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า	
9.5.2	ตัวแบบการร่วมตรวจสอบภาครัฐผ่านแพลตฟอร์ม “เลโปร์ (LAPOR)”	510
9.5.3	ตัวแบบเวทีปรึกษาหารือภาคพลเมือง: มุสเรบัง (Musrenbang)	511
9.5.4	ตัวแบบภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคประชาสังคม (Public-Civil Society Partnership)	511
9.5.5	การพัฒนานวัตกรรมดิจิทัลเพื่อยกระดับบริการสาธารณะ (Public Service Innovations)	512
9.5.6	ตัวอย่างนวัตกรรมบริการสาธารณะแบบดิจิทัลระดับชาติ	514
9.5.7	ตัวอย่างนวัตกรรมบริการสาธารณะแบบดิจิทัลระดับท้องถิ่น	514
9.6	บทเรียนและปัจจัยแห่งความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการและการบริการสาธารณะ	516
9.6.1	บทเรียนความสำเร็จการปฏิรูประบบราชการและการจัดบริการสาธารณะ	516
9.6.2	ปัจจัยเงื่อนไขที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการและบริการสาธารณะ	519
บทที่ 10	ข้อเสนอแนวทางเพื่อขับเคลื่อนการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ	523
10.1	การสร้างความตระหนักและเข้าใจเกี่ยวกับการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ	523
10.2	การทดลองนำตัวแบบและเครื่องมือการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะมาปฏิบัติในหน่วยงานตัวอย่าง	531
10.3	การคัดเลือกเครื่องมือสำหรับยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ (Co-governance)	551
10.4	การคัดเลือกเครื่องมือสำหรับยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมจัดการภารกิจบางขั้นตอน (Co-management)	576
10.5	การส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ (Co-production)	584
10.6	แนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะโดยอาศัยเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจ (Grant)	596
10.7	แนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะโดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรเงินสำหรับจัดบริการสาธารณะภายใต้ขอบเขตระยะเวลาจำกัดและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ (Performance-based Contracting)	603

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
10.8 แนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะโดยเปิดให้ องค์กรภาคประชาสังคมเข้าร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนรับมอบหมายหน้าที่จัดทำ บริการสาธารณะจากหน่วยงานภาครัฐต่อเนื่องระยะยาว (Commissioning)	614
10.9 แนวทางและหลักเกณฑ์การคัดเลือกองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อร่วมจัดทำ บริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐ	620
10.10 แนวทางการวางระบบและกลไกขับเคลื่อนการร่วมจัดบริการสาธารณะ โดยองค์กรภาคประชาสังคม	624
10.11 การมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่กำกับดูแลการมีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะของ ภาคประชาชน	631
10.12 การพัฒนากลไกทางกฎหมายเพื่อรองรับการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัด บริการสาธารณะของภาคประชาสังคม	632
10.13 แนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะเชิงพื้นที่	637
10.13.1 หลักการและเหตุผลของเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด	638
10.13.2 ลักษณะสำคัญของเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด	641
10.13.3 ขั้นตอนการสร้างเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด	645
10.13.4 ปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งและยั่งยืนของเครือข่าย	651
10.14 การจัดทำแผนปฏิบัติการรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (Open Government Action Plan)	664
ส่วนที่ 1 การผลักดันประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกกรอบความร่วมมือ ว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (Open Government Partnerships: OGPs)	667
ส่วนที่ 2 การเตรียมความพร้อมของประเทศไทย เพื่อเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก กรอบความร่วมมือว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (Open Government Partnerships: OGPs)	670
ส่วนที่ 3 (ร่าง) แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม ประเทศไทย ระยะ 3 ปี (ฉบับที่ 1)	679
ส่วนที่ 4 กรอบแนวทางการจัดทำแผนยกระดับบริการสาธารณะในรูปแบบ รัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม	711
บรรณานุกรม	717

## สารบัญตาราง

ตาราง		หน้า
5.1	เกณฑ์การวิเคราะห์ Business Analysis	177
5.2	สรุปประเด็นจากการประชุมระดมความคิดเห็นกลุ่มย่อย (นักวิชาการ) วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2565	225
6.1	การยกระดับการแสดงผลของหน่วยงานภาครัฐในการควบคุมการจัดบริการ สาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคม	284
7.1	การสำรวจสถานภาพทิศทางการจัดบริการสาธารณะของจังหวัดในมิติการยกระดับ การมีส่วนร่วมของประชาชน กรณีศึกษาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 2 (ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี สมุทรสงคราม สมุทรสาคร)	321
8.1	จำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่นจำแนกตามรูปแบบ	409
9.1	Setting Performance Indicators and Targets for Bureaucracy Reform	486
9.2	Shifting Nature of the Indonesian State - From Command and Control to Devolution and Transparency	487
10.1	การจำแนกประเภทบริการสาธารณะและตัวแบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน	534
10.2	ลักษณะภารกิจที่เหมาะสมกับลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่ละรูปแบบ	539
10.3	เครื่องมือ กิจกรรม และผู้รับผิดชอบในการสร้างระบบนิเวศของการปฏิรูป เพื่อรองรับ การเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกกรอบความร่วมมือว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับ การมีส่วนร่วม (OGPs)	672
10.4	ขั้นตอนและระยะเวลาในกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติ ว่าด้วยรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วมของประเทศไทย ระยะ 3 ปี (ฉบับที่ 1)	677

## สารบัญญภาพ

ภาพ		หน้า
1.1	กระบวนการดำเนินโครงการวิจัย	4
2.1	ตัวแบบขั้นบันไดของการมีส่วนร่วม	38
5.1	กระบวนการทัศน์ในการบริหารงานภาครัฐ	221
5.2	กรอบการจำแนกรูปแบบการมีส่วนร่วม	222
6.1	การจัดประเภทบริการสาธารณะตามลักษณะบทบาทของรัฐ	266
7.1	การจัดตั้งหน่วยราชการส่วนกลางในพื้นที่ภูมิภาค	301
7.2	การประสานเชื่อมโยงการทำงานของส่วนราชการประจำจังหวัด	303
8.1	ตัวแบบการปฏิรูประบบการจัดบริการสาธารณะของรัฐบาลอังกฤษ	413
10.1	กลยุทธ์การจัดทำแผนปฏิบัติการรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม	668



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 หลักการและเหตุผล

จากการที่รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการวางเป้าหมายการพัฒนาประเทศในระยะยาวภายใต้การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในระยะยาว หรือที่เรียกว่า ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) โดยมีเป้าหมายให้ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน น้อมนำการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยมีแนวทางยุทธศาสตร์ที่สำคัญ ได้แก่ ด้านความมั่นคง ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ด้านการพัฒนาและส่งเสริมศักยภาพคน ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ โดยได้มีการดำเนินการเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติผ่านการจัดทำแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

การจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศเป็นอีกหนึ่งกลไกสำคัญในการยกระดับให้ยุทธศาสตร์ชาติบรรลุเป้าหมายได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ คณะรัฐมนตรีในคราวการประชุมปรึกษาหารือเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2562 มีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ในการประชุมครั้งที่ 2/2562 เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2562 ตามที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เสนอมอบหมายให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานเจ้าภาพขับเคลื่อนเป้าหมายย่อยตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ 20 การบริการประชาชนและประสิทธิภาพภาครัฐ เป้าหมายหลักบริการของรัฐมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพเป็นที่ยอมรับของผู้ใช้บริการ เป้าหมายย่อย 20.3 เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะอย่างเหมาะสม

ประกอบกับแผนการปฏิรูปประเทศ ด้านที่ 1 การเมือง กิจกรรมปฏิรูปประเทศที่ 2 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะทุกระดับ เป้าหมายย่อยที่ 2.1 หน่วยงานภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่ ก็ได้กำหนดให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานเจ้าภาพขับเคลื่อนภายใต้กิจกรรมปฏิรูปประเทศ (Big Rock) ในกิจกรรมปฏิรูปประเทศที่ 2 เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ในส่วนของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยสำนักแผนงานและกิจการพิเศษมีโครงการสำคัญที่อยู่ในความรับผิดชอบและสามารถตอบสนองต่อเป้าหมายย่อยดังกล่าวคือ “โครงการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ”

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีภารกิจเกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของนายกรัฐมนตรีและสำนักนายกรัฐมนตรี การปฏิบัติภารกิจพิเศษ และราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นการเฉพาะ ตลอดจนการทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการเชื่อมประสานระหว่างส่วนราชการและ

ภาคส่วนต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนหรือบูรณาการความร่วมมือในฐานะของการเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะของภารกิจดังกล่าว ซึ่งการดำเนินโครงการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายย่อยทั้งในส่วนของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ ถือเป็นอีกหนึ่งโครงการสำคัญที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์อย่างรอบด้านและดำเนินการในทุกกระบวนการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ผลการดำเนินโครงการดังกล่าวสามารถมุ่งไปสู่จุดหมายปลายทางคือการบรรลุแนวทาง ข้อตกลง หรือแนวปฏิบัติที่มีความเป็นรูปธรรมเพื่อให้ส่วนราชการตลอดจนหน่วยงานภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้เกิดการรับรู้รับทราบ และนำไปสู่การดำเนินการเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างแท้จริง

หากพิจารณาจากเป้าหมายย่อยของแผนทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว จะมุ่งเน้นในบริบทของการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะอย่างเหมาะสมและเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ครอบคลุมทุกนโยบายหรือภารกิจที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นในเรื่องของกระบวนการ รวมทั้งการเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะภาคประชาสังคม ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะของภาครัฐได้อย่างแท้จริง ทั้งในกระบวนการออกแบบนโยบาย การนำไปปฏิบัติ ตลอดจนการติดตามและประเมินผล เพื่อให้การบริการสาธารณะในทุกมิติของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและดำรงไว้ซึ่งประโยชน์สูงสุดให้บังเกิดขึ้นแก่ประชาชน

ทั้งนี้ การจะนำไปสู่ผลสำเร็จในเรื่องดังกล่าวได้นั้นจะต้องอาศัยความร่วมมือและการศึกษาวิเคราะห์แก่นสารของกระบวนการสาธารณะในประเทศไทย ขั้นตอน บทบาท อำนาจหน้าที่ ข้อจำกัด และปัญหาอุปสรรคให้เกิดการตกผลึกในเชิงลึก เพื่อที่จะได้นำไปสู่การถกแถลง และแลกเปลี่ยนระหว่างหน่วยงานหรือภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อค้นหาแนวทางการกำหนดกรอบการดำเนินงาน หรือจุดร่วมที่มีความเป็นรูปธรรม และเป็นฉันทามติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่มีบทบาทหรือความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในทุกมิติ ทั้งนี้เพื่อแสวงหาจุดเชื่อมโยงอย่างไร้รอยต่อภายใต้ความร่วมมือหรือการบูรณาการการดำเนินงานให้บังเกิดขึ้นอย่างแท้จริง เพื่อร่วมกันยกระดับการบริการสาธารณะในประเทศไทยเป็นไปอย่างมีมิติ มีวิสัยทัศน์ สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของยุทธศาสตร์ชาติ และสอดคล้องตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการปฏิรูปประเทศ รวมทั้งเพื่อลดทอนความซ้ำซ้อนการดำเนินงาน ข้อปัญหาอุปสรรคของหน่วยงานตลอดจนเพื่อให้การดำเนินงานด้านการบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีพลวัต และบรรลุผลสัมฤทธิ์สูงสุดภายใต้หลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเป็นสำคัญ

## 1.2 วัตถุประสงค์

โครงการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ มีวัตถุประสงค์การวิจัย ดังนี้

(1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ในบริบทการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย

(2) เพื่อยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะผ่านการกำหนดกรอบแนวทางในการดำเนินการ กลไก หรือหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ในการพัฒนา ออกแบบ หรือจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐในการจัดบริการสาธารณะให้มีความชัดเจน และเกิดขึ้นจริง อย่างเป็นรูปธรรม

(3) เพื่อยกระดับการบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทยให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพทัดเทียมนานาชาติ และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

### 1.3 ขอบเขตการดำเนินงาน

โครงการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ มีขอบเขตการปฏิบัติงานดังต่อไปนี้

(1) **ศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์เกี่ยวกับสภาพปัจจุบันการจัดบริการสาธารณะของไทย** โดยศึกษา วิเคราะห์ การรวบรวมข้อมูลและเอกสารทางวิชาการ รายงานผลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดขอบเขต ภารกิจหรือกิจกรรมที่ควรจัดเป็นบริการสาธารณะ ในระดับชาติ และระดับพื้นที่

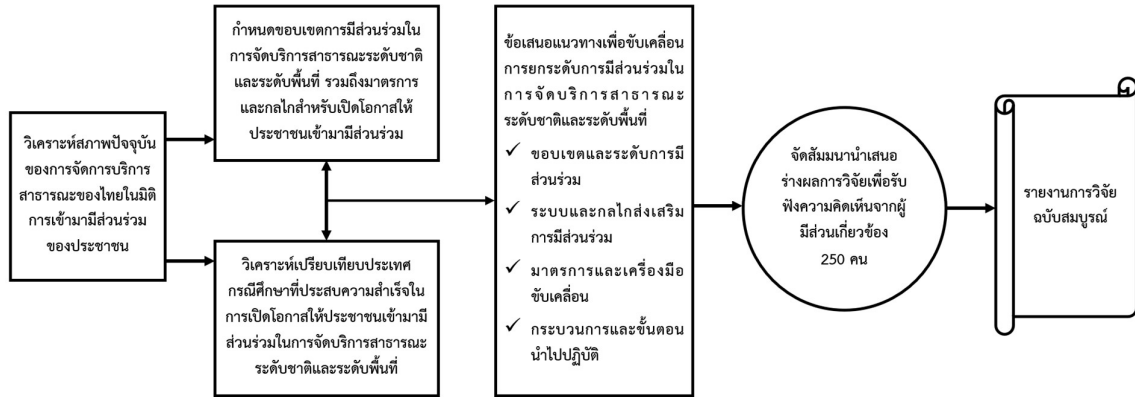
(2) **ศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์เกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ มุ่งเน้นไปที่การมีส่วนร่วมที่มีในการจัดบริการสาธารณะ** โดยการศึกษาวิเคราะห์รวบรวมข้อมูล และเอกสารทางวิชาการ รายงานผลการดำเนินงานบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดขอบเขต “การมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ” โดยแบ่งเป็น ระดับชาติ และระดับพื้นที่ กำหนดขอบเขตหรือมาตรฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะ รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับบริการสาธารณะของไทยที่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะ ตลอดจน ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะของไทย

(3) **ศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศต้นแบบที่ประสบความสำเร็จในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะ** อย่างน้อย 2 ประเทศ คือ ประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศที่มีการพัฒนาและวัฒนธรรมทางการเมือง ขนาดใกล้เคียงกับประเทศไทย ในมิติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วม กฎหมาย กฎระเบียบ ประเพณีการให้บริการสาธารณะที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในระดับชาติ และระดับพื้นที่ ขอบเขตหรือระดับการมีส่วนร่วมของต่างประเทศที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ และแนวทางในการดำเนินการที่ส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วม หรือ ปัจจัยอื่นที่ทำให้การบริการสาธารณะของภาครัฐสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ตลอดจนตัวแบบ (model) ความสำเร็จในการดำเนินการของต่างประเทศ

(4) **จัดทำแนวทางเพื่อขับเคลื่อนการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ** การจัดทำข้อเสนอในการขับเคลื่อนการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะของไทย ในระดับชาติ

และระดับพื้นที่ หรือบริการสาธารณะที่ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับชาติ และระดับพื้นที่ และออกแบบแนวทางในการขับเคลื่อนตามข้อเสนอดังกล่าว ให้มีความชัดเจน และเป็นรูปธรรม

(5) จัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็น (focus group) หรือจัดเสวนาวิชาการ เพื่อนำเสนอร่างผลงาน และรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (stakeholder) โดยกลุ่มเป้าหมาย จำนวนไม่น้อยกว่า 250 คน ประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน พร้อมทั้งจัดทำสรุปเนื้อหาจากการประชุมดังกล่าว



ภาพ 1.1 กระบวนการดำเนินโครงการวิจัย

#### 1.4 กลุ่มเป้าหมาย

โครงการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะมีกลุ่มเป้าหมาย ประกอบด้วย ส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่า และจังหวัด หน่วยงานของรัฐ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน ภาคประชาชน ภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง

#### 1.5 สถานที่ดำเนินการ

โครงการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ ดำเนินการในสถานที่ตั้งของหน่วยงานราชการและเอกชน และดำเนินการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

#### 1.6 ความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เป้าหมายส่วนรวม

การดำเนินโครงการนี้ เป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนโยบายรัฐบาล ตลอดจนยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

การขับเคลื่อนแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการบริการประชาชนและประสิทธิภาพภาครัฐ และแผนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง กิจกรรมปฏิรูปประเทศด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการนโยบายสาธารณะทุกระดับ มีเป้าหมายเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชน หรือภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่ โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม และพัฒนารูปแบบหรือแนวทาง หรือมาตรการ/กลไกในการส่งเสริมการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วมในการบริหารราชการ รวมทั้งเกิดการทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการ อันจะก่อให้เกิดพลังความร่วมมือ ในการผลักดันให้การบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดประสิทธิภาพและเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ตลอดจน การพัฒนาประเทศไทยให้มีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน บนฐานการน้อมนำการพัฒนาตามปรัชญาของ เศรษฐกิจพอเพียง

## บทที่ 2

### กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ

#### 2.1 ระบบบริการสาธารณะที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง

การนำเสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะในการศึกษานี้ เริ่มต้นจากแนวคิดระบบบริการสาธารณะที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (citizen-centric service delivery system) ในหัวข้อนี้กล่าวถึงพัฒนาการของกระแสแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปภาครัฐโดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการบริหารราชการ การขับเคลื่อนแนวคิดระบบบริการสาธารณะที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางสู่ภาคปฏิบัติ รวมถึงการยกระดับความเป็นศูนย์กลางของพลเมืองในระบบบริการสาธารณะของรัฐบาลในประเทศต่าง ๆ

##### 2.1.1 พัฒนาการของกระแสแนวคิด

แนวคิดระบบบริการสาธารณะที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง พัฒนาขึ้นในช่วงทศวรรษ 1970 เรื่อยมา เมื่อการบริหารงานภาครัฐในประเทศตะวันตกมีการปรับทิศทางครั้งสำคัญทั้งในเชิงทฤษฎีและแบบแผนปฏิบัติ แบบแผนการบริหารราชการตามกรอบแนวคิดดั้งเดิมเริ่มเสื่อมความนิยมลง โดยเฉพาะการบริหารภาครัฐที่มุ่งเน้นมิติภายในองค์กร การมุ่งพัฒนาประสิทธิภาพระบบการทำงานภายในหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนหลักการบริหารราชการโดยมุ่งตอบสนองนโยบายของนักการเมืองในฐานะผู้บริหารที่มาจากกาเลือกตั้ง<sup>1</sup>

ช่วงต้นทศวรรษ 1980 แบบแผนการบริหารงานภาครัฐในประเทศตะวันตก เริ่มเคลื่อนมาอยู่ภายใต้กรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) มีการนำวิถีคิดเชิงการจัดการที่แพร่หลายในภาคธุรกิจมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐ ปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานจากเดิมที่ยึดถือระเบียบราชการและกระบวนการควบคุมบังคับบัญชาภายในองค์กร มาสู่การมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ มองบทบาทของผู้บริหารภาครัฐทุกระดับในฐานะ “ผู้จัดการ” ในขณะที่พลเมืองเปรียบได้กับ “ลูกค้า” ผู้รับบริการสาธารณะจากหน่วยงานภาครัฐ

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ยังเป็นรากฐานของกระแสความพยายามที่จะหยุดยั้งการเติบโตและขยายบทบาทของภาครัฐ เพื่อเปิดช่องให้ตลาดเข้ามามีบทบาทขับเคลื่อนสังคมและเศรษฐกิจแทนการจำกัดลดทอนบทบาทของภาครัฐในการควบคุมสังคมและระบบเศรษฐกิจ ปรากฏผ่านมาตรการต่าง ๆ ได้แก่ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เอกชนดำเนินการหรือเป็นเจ้าของกิจการแทนรัฐ การผ่อนปรนกฎเกณฑ์การค้ากับควบคุมการแข่งขันทางเศรษฐกิจ การตัดลดงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐ การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ

---

<sup>1</sup> World Bank Group, *Indicators of Citizen-Centric Public Service Delivery* (Washington, D.C.: The World Bank, 2018), p. 3.

บนฐานของการขับเคลื่อนด้วยภาคการเงิน การปรับโครงสร้างเชิงสถาบันขนาดใหญ่และการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ และการนำหลักการบริหารจัดการในระบบตลาดมาใช้ในกระบวนการผลิตและให้บริการสาธารณะของรัฐ<sup>2</sup>

ในช่วงปลายทศวรรษ 1980 ถึงต้นทศวรรษ 1990 การปรับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในประเทศตะวันตก เคลื่อนจากตัวแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปสู่กรอบแนวคิดการอภิบาลโดยเครือข่าย (network governance) ปรากฏตัวแบบการบริหารงานภาครัฐที่มีชื่อเรียกหลากหลาย อาทิ บริการสาธารณะแนวใหม่ (new public service) หรือการอภิบาลสาธารณะแนวใหม่ (new public governance) มีหลักการพื้นฐานสำคัญอยู่ที่การมุ่งเน้นกลไกเชื่อมโยงประสานการทำงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกภาครัฐ มุ่งทำให้การบริหารงานภาครัฐดำเนินไปภายใต้การประสานบทบาทร่วมกันระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ พลเมืองในฐานะปัจเจกบุคคล กลุ่มพลเมืองที่รวมตัวเป็นองค์กรภาคประชาสังคม รวมถึงองค์กรธุรกิจเอกชน<sup>3</sup>

ภายใต้กรอบแนวคิดการอภิบาลโดยเครือข่าย การบริหารงานภาครัฐมุ่งให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรหลากหลายภาคส่วน (collaboration) เพื่อขับเคลื่อนภารกิจของภาครัฐ การรักษาและเกื้อหนุนให้กลไกการประสานความร่วมมือดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและราบรื่น ตลอดจนการขยายเครือข่ายความร่วมมือระหว่างตัวแสดงหลากหลายภาคส่วนโดยยึดเป้าหมายร่วมเป็นตัวตั้ง ในขณะเดียวกันก็มิได้มองพลเมืองในฐานะ “ลูกค้า” (customer) หรือ “กลุ่มเป้าหมายการพัฒนาของรัฐ” (government targets) เช่นที่ผ่านมามากต่อไป หากแต่ถือว่าพลเมืองมีบทบาทเป็น “ผู้ดำเนินงาน” (agents) ในกิจการสาธารณะที่ตนเป็นผู้ได้รับประโยชน์ พลเมืองมีสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐในเรื่องที่กระทบต่อตนเองได้ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม สามารถร่วมกำหนดทิศทาง การดำเนินภารกิจและร่วมขับเคลื่อนกิจกรรมด้วยตนเอง อาทิ การมีส่วนร่วมสร้างสรรค์ออกแบบนโยบายสาธารณะ (co-creating policies) การร่วมออกแบบบริการสาธารณะและวิธีการจัดบริการสาธารณะ (co-producing service design and service delivery)

นักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (new institutional economics) ต่อยอดคำอธิบายบทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะภายใต้กรอบแนวคิดการอภิบาลโดยเครือข่าย มาสู่ตัวแบบการอภิบาลโดยยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลาง (citizen-centered governance) ซึ่งมีมุมมองที่ต่างจากกรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประการสำคัญ คือ การมองพลเมืองในฐานะ “ผู้ใช้อำนาจปกครอง” (governors) หรือ “ผู้ตัดสินใจสั่งการ” (principals) มิใช่เป็นเพียง “ผู้รับบริการ” (clients) ที่หน่วยงานภาครัฐผลิตหรือ

---

<sup>2</sup> รายละเอียดโปรดดู United Nations Development Program (UNDP), *From Old Public Administration to New Public Service—Implications for Public Sector Reform in Developing Countries* (Singapore: Global Center for Public Service Excellence, 2015).

<sup>3</sup> Victor Pestoff and Taco Brandsen, “Public Governance and the Third Sector: opportunities for co-production and innovation?,” in Stephen P. Osborne (ed.), *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (London: Routledge, 2010), pp. 223-236.

จัดให้ ในขณะที่เดียวกันก็มองว่า รัฐบาลหรือหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่สร้างปฏิบัติการร่วมของคนทุกกลุ่มในสังคม (collective action) เพื่อขยายผลประโยชน์สาธารณะให้มากที่สุด พร้อมกับลดต้นทุนดำเนินการในทุกขั้นตอน ให้เหลือน้อยที่สุด ดังนั้น การบริหารงานภาครัฐต้องยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลางในทุกขั้นตอน เพราะถือว่าภารกิจของหน่วยงานภาครัฐทั้งหมดเป็นอาณัติที่ได้รับมอบหมายจากพลเมือง สิ่งสำคัญที่สุดในการบริหารงานภาครัฐอยู่ที่ “ผลลัพธ์ปลายทาง” (final outcomes) ที่จะเกิดขึ้นจากกระบวนการนโยบายและการจัดบริการสาธารณะ<sup>4</sup>

### 2.1.2 การขับเคลื่อนสู่ภาคปฏิบัติ

ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ตัวแบบการบริหารงานภาครัฐได้ปรับเปลี่ยนมาเป็นลำดับ จากตัวแบบการบริหารรัฐกิจดั้งเดิมที่มุ่งให้ความสำคัญกับการจัดโครงสร้างกลไกระบบราชการ และยึดระเบียบขั้นตอนปฏิบัติที่กำหนดไว้ตายตัว มาสู่ตัวแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งให้ความสำคัญกับการลดขนาดโครงสร้างระบบราชการ ปรับลดระเบียบและขั้นตอน รวมถึงการนำกลไกการแข่งขันในระบบตลาดมาใช้ในการจัดบริการสาธารณะ สุดท้ายเคลื่อนมาสู่ตัวแบบการอภิบาลสาธารณะแนวใหม่ ที่มุ่งให้ความสำคัญกับการจัดกลไกประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างตัวแสดงภาครัฐกับพลเมือง เพื่อนำไปสู่การบรรลุผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์สูงสุดต่อสาธารณะ การบริหารงานภาครัฐเปลี่ยนจากการมุ่งควบคุมปัจจัยนำเข้าและกระบวนการบริหารราชการมาเป็นการมุ่งยึดผลสัมฤทธิ์ในภารกิจเป็นตัวกำหนดรูปแบบวิธีการทำงาน

ตามตัวแบบการอภิบาลที่ยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลาง กระบวนการบริหารงานภาครัฐดำเนินไปบนฐานวิถีคิดที่ว่า นักการเมือง ข้าราชการ หน่วยงานจัดทำบริการสาธารณะ และพลเมือง ล้วนมีบทบาทเป็น**ผู้ร่วมกัน ออกแบบสินค้าและบริการสาธารณะ (co-creators of public goods)** การกำหนดนโยบายสาธารณะปรับเปลี่ยนจากการยึดบทบาทของหน่วยงานผู้กำหนดนโยบายเป็นหลัก มาสู่การยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลางของการตัดสินใจ มุ่งพัฒนานโยบายและออกแบบบริการสาธารณะที่สามารถสนองตอบความต้องการที่หลากหลายในหมู่พลเมือง และสอดคล้องกับบริบทแวดล้อมที่แตกต่างกัน การกำหนดนโยบายจึงเปลี่ยนจากรูปแบบที่ภาครัฐตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของพลเมือง มาเป็นรูปแบบที่ภาครัฐและพลเมืองร่วมกันตัดสินใจ ในขณะที่การออกแบบและจัดบริการสาธารณะของภาครัฐ ก็เปลี่ยนจากการทำหน้าที่ตามอำนาจ โครงสร้างกลไกและระเบียบขั้นตอนที่กำหนดไว้แบบเดียวตายตัว มาเป็นทำหน้าที่ภายใต้ปฏิสัมพันธ์กับพลเมืองหลากหลายกลุ่มโดยยอมรับว่าแต่ละกลุ่มมีวิถีชีวิต สภาพปัญหาและความต้องการ ตลอดจนความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องได้รับการตอบสนองจากรัฐไม่เหมือนกัน<sup>5</sup>

การนำตัวแบบการอภิบาลที่ยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลางมาปฏิบัติในกระบวนการจัดบริการสาธารณะนั้น รัฐบาลในประเทศต่าง ๆ มักประสบความยุ่งยากในการนิยามคำว่า “พลเมือง” ว่าหมายถึงประชาชนทั่วไป

---

<sup>4</sup> โปรดดูเพิ่มเติมใน Stephen P. Osborne and Kirsty Strokosch, “Participation: add-on or core component of public service delivery?,” *Australian Journal of Public Administration* (2022):1-20.

<sup>5</sup> United Nations Development Program (UNDP), *Citizen Engagement in Public Service Delivery: The Critical Role of Public Officials* (Singapore: Global Centre for Public Service Excellence, 2016), p. 17.



ที่มีสถานะพลเมืองของประเทศ หรือเฉพาะกลุ่มผู้รับบริการของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งในประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษ ก็ยังมีการจำแนกแยกย่อยออกเป็นหลายกลุ่ม ได้แก่ ผู้รับบริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรของบุคลากร สายวิชาชีพเชี่ยวชาญเฉพาะ (client) กลุ่มผู้รับบริการสาธารณะที่หน่วยงานภาครัฐจัดขึ้นสำหรับประชาชน บางกลุ่มที่มีสิทธิเข้าถึงบริการนั้นเป็นการเฉพาะ (user) และกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากกิจกรรม โครงการ หรือแผนงานที่ภาครัฐดำเนินการ (beneficiary)

ด้วยเหตุที่กล่าวมา องค์กรพัฒนาระหว่างประเทศที่มีบทบาทสนับสนุนตัวแบบการอภิบาลโดยยึด พลเมืองเป็นศูนย์กลาง จึงเสนอให้ใช้คำว่า “พลเมือง” ในความหมายกว้าง โดยสื่อถึงประชาชนทุกคนในสังคม หรือทั้งหมดในประเทศ ครอบคลุมบุคคลทุกกลุ่มที่ได้รับการปกป้องคุ้มครองดูแลและรับบริการจากภาครัฐ ซึ่งเป็นนัยที่กว้างกว่าคำว่า “พลเมือง” ตามคำจำกัดความทางกฎหมาย ที่ผูกติดกับสถานภาพของบุคคลที่ได้รับ สัญชาติจากรัฐ ดังนั้น ภายใต้ตัวแบบการอภิบาลที่ยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลาง คำว่า “พลเมือง” จึงมีความหมาย กว้างขวางครอบคลุมประชาชนที่มีความแตกต่างหลากหลายในสังคม ในฐานะที่คนทุกกลุ่มล้วนได้รับผล อย่างใดอย่างหนึ่งจากการจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ของรัฐบาล ไม่เว้นแม้แต่ชาวต่างชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศ กลุ่มผู้อพยพ กลุ่มแรงงานต่างด้าว ชนกลุ่มน้อย กลุ่มคนไร้สถานะ กลุ่มคนไร้สัญชาติ<sup>6</sup>

การส่งเสริมให้รัฐบาลทั่วโลกนำตัวแบบการอภิบาลที่ยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลางมาปฏิบัติ ส่วนหนึ่ง ปรากฏผ่านการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goal: SDGs) โดยเฉพาะเป้าหมายที่ 16 สนับสนุนสังคมที่สงบสุขและครอบคลุมสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน จัดให้มีการเข้าถึง ความยุติธรรมสำหรับทุกคน และสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบและมีความครอบคลุม ในทุกระดับ เป้าหมายย่อย 16.6 มุ่งพัฒนาสถาบันของรัฐในทุกระดับให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ และตัวชี้วัด 16.6.2 มีมาตรการที่วัดประเมินได้ว่า มีประชากรในสัดส่วนที่มาก ได้รับความพึงพอใจจาก ประสบการณ์ครั้งล่าสุดในการรับบริการสาธารณะ นอกจากนี้ ธนาคารโลกยังได้พัฒนาดัชนีการอภิบาลที่ยึด พลเมืองเป็นศูนย์กลาง (citizen-centric governance indicators) เพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับการประเมิน ชีววัดระดับความเป็นศูนย์กลางของพลเมือง (citizen-centricity) ในระบบบริการสาธารณะของประเทศต่าง ๆ อีกด้วย

เครื่องมือดังกล่าวออกแบบขึ้นเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกลไกเชิงสถาบันที่รองรับระบบ บริการสาธารณะ โดยมุ่งให้รัฐบาลสามารถประเมินได้ว่า หน่วยงานภาครัฐมีขีดความสามารถในการนำ ความต้องการของพลเมืองมาเป็นศูนย์กลางของกลไกการจัดบริการสาธารณะ (service delivery mechanism) ในระดับใด โดยครอบคลุมตั้งแต่ประเมินมิติผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ มิติคุณภาพของบริการ สาธารณะ มิติความต้องการของพลเมือง มิติประสบการณ์และมุมมองการรับรู้ของผู้รับบริการสาธารณะ ตลอดจนการประเมินตนเองของหน่วยงานภาครัฐในมิติความพยายามตอบสนองความต้องการและความคาดหวัง ของพลเมือง

---

<sup>6</sup> World Bank, *Strategic Framework for Mainstreaming Citizen Engagement in World Bank Group Operations* (Washington, DC: World Bank, 2014), p. 7.

ผลการวิเคราะห์ดัชนีระดับความเป็นศูนย์กลางของพลเมือง จะช่วยให้เห็นช่องว่างและพื้นที่ที่ต้องปรับปรุงระดับภายในกลไกการจัดบริการสาธารณะของรัฐ หากรัฐบาลสามารถเล็งเห็นว่า ในความเป็นจริง กลไกการจัดบริการสาธารณะที่เป็นอยู่สามารถตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของพลเมือง มากน้อยเพียงใด ก็สามารถตอบได้ว่า จะต้องออกแบบกระบวนการจัดบริการสาธารณะอย่างไรให้สามารถตอบสนองต่อประชาชนได้มากที่สุด จะต้องยกระดับกระบวนการจัดบริการสาธารณะในขั้นตอนใดเพื่อให้บรรลุ ผลลัพธ์ของการบริการในระดับสูงสุด หน่วยงานภาครัฐจะต้องปรับระบบและกลไกเชิงสถาบันอย่างไร เพื่อนำไปสู่ การเพิ่มความโปร่งใสและความพร้อมรับผิดชอบต่อสาธารณะ เสริมสร้างความเชื่อถือไว้วางใจที่พลเมืองมีต่อรัฐ รวมทั้งเสริมสร้างความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐกับสังคม (social compact)<sup>7</sup>

### 2.1.3 แนวปฏิบัติของรัฐบาล

ระบบบริการสาธารณะที่ยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลาง (citizen-centric service delivery system) ไม่ใช่การจัดการบริการที่ยึดติดกับโครงสร้างกลไกการปฏิบัติราชการ และกระบวนการบริหารงานของกระทรวง อย่างตายตัว แต่มุ่งนำความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ รวมถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียหลักของหน่วยงานภาครัฐ มาเป็นฐานในการปรับปรุงพัฒนาการจัดบริการสาธารณะ โดยจะนำความต้องการและข้อเรียกร้องของพลเมือง มาพิจารณาในทุกขั้นของกระบวนการจัดบริการสาธารณะ นับตั้งแต่ขั้นการออกแบบบริการสาธารณะ (design) ขั้นการให้บริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย (delivery) รวมถึงขั้นการตรวจสอบและประเมินผล (evaluation/ review)

การยกระดับความเป็นศูนย์กลางของพลเมืองในระบบบริการสาธารณะ ไม่ใช่การมุ่งออกแบบ กระบวนการจัดทำบริการสาธารณะบนสมมติฐานที่ว่าพลเมืองควรจะได้รับบริการอะไรบ้าง แต่มุ่งเน้นการแสวงหา ข้อมูลสะท้อนกลับจากพลเมืองในเชิงรุก ใช้ผลสะท้อนกลับพัฒนาความรู้ความเข้าใจที่ลึกซึ้งทุกแง่มุม (insights) เกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย อาศัยข้อมูลและความรู้ความเข้าใจเหล่านั้น ผลักดันการตัดสินใจของหน่วยงาน ตลอดจนแสวงหาแนวทางแปรเปลี่ยนวิธีปฏิบัติที่ริเริ่มขึ้นใหม่ให้นำไปสู่ กระบวนการเปลี่ยนแปลงขององค์กร (organizational change)

ระบบบริการสาธารณะที่ยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลาง ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า หน่วยงานภาครัฐ จะสามารถจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพระดับสูง (high-quality service delivery) ได้ นั่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องมีข้อมูลที่จะช่วยให้จัดบริการสาธารณะได้ดียิ่งขึ้นกว่าที่ผ่านมา ทั้งในแง่ความสามารถในการตอบสนอง ความต้องการและในแง่ความทั่วถึงและเป็นธรรม เข้าใจความคาดหวังและประสบการณ์ในการรับบริการ ของพลเมือง เข้าใจสิ่งสำคัญที่เป็นแรงผลักดันความพึงพอใจ มีกรอบนโยบายที่ยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลาง ของกระบวนการตัดสินใจ มีกลไกรองรับความสัมพันธ์แบบสองทางระหว่างรัฐและพลเมือง มีการเปลี่ยนแปลง

<sup>7</sup> World Bank, *Indicators of Citizen-Centric Public Service Delivery*, p. vi.

รูปแบบการทำงานเพื่อให้สามารถสนองตอบความคาดหวังของพลเมืองได้อย่างมีพลวัต แม้จะอยู่ภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดด้านงบประมาณ ศักยภาพและขีดความสามารถของหน่วยงาน<sup>8</sup>

**แนวทางขับเคลื่อนระบบบริการสาธารณะที่ยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลางที่ปรากฏในประเทศต่าง ๆ สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้**

(1) **การวัดระดับความพึงพอใจและลักษณะความต้องการของพลเมือง** (citizen satisfaction and preferences) การเก็บรวบรวมข้อมูลผลสะท้อนกลับจากกลุ่มผู้รับบริการของหน่วยงานเป็นประจำ จะทำให้หน่วยงานภาครัฐมีกระบวนการเรียนรู้เชิงรุก อันจะช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถออกแบบกลไกการจัดบริการที่รองรับความท้าทายใหม่ ๆ ทั้งในแง่ความสลับซับซ้อนของปัญหา รวมถึงลักษณะพฤติกรรมกรรมการรับบริการที่เปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของสังคม มีการจัดสรรทรัพยากรทางการบริหารของหน่วยงานภาครัฐโดยยึดสภาพความต้องการของพลเมืองเป็นตัวตั้ง (citizen-centric allocation) มีการปรับปรุงการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานอย่างต่อเนื่อง ผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐสามารถกำกับติดตามทิศทางผลการดำเนินงานในแต่ละช่วงเวลาได้อย่างมีพลวัต สามารถประเมินผลลัพธ์ของกิจกรรมการปรับปรุงบริการที่เกิดขึ้นต่อกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ ตลอดจนสามารถประเมินผลกระทบจากมาตรการปฏิรูปเชิงระบบ

(2) **การพัฒนาช่องทางบริการภายใต้รัฐบาลที่ยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลาง** (citizen-centric governments) การส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐเข้าใจลักษณะเฉพาะของพลเมืองทุกกลุ่ม ลักษณะปัจจัยความพึงพอใจของแต่ละกลุ่ม ตลอดจนประสบการณ์เกี่ยวกับบริการสาธารณะในบริบทวิถีการดำเนินชีวิตที่แตกต่างกัน จะช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถพัฒนาช่องทางและรูปแบบการให้บริการที่สะดวกสบายและมีประสิทธิผล สามารถออกแบบวิธีการทำงานที่ช่วยพัฒนาคุณภาพของบริการของหน่วยงาน ปรับปรุงยกระดับประสบการณ์ในทุกกิจกรรมที่พลเมืองปฏิสัมพันธ์กับภาครัฐ อาทิ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จจุดเดียว ช่องทางบริการอิเล็กทรอนิกส์

(3) **การสร้างฐานข้อมูลการบริหารงานภาครัฐ** (government datasets) โดยอาศัยเทคโนโลยีการสื่อสารรูปแบบใหม่เพื่อลดระยะห่างระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับพลเมือง การสื่อสารสองทางทำให้ข้อมูลสะท้อนจากพลเมืองนำไปสู่การพัฒนาารูปแบบบริการที่เข้าถึงความต้องการเฉพาะของกลุ่มผู้รับบริการที่ต่างกัน ช่วยให้กลุ่มพลเมืองและชุมชนสามารถร่วมมือริเริ่มพัฒนาแนวทางจัดการปัญหาที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของหน่วยงานได้ (citizen initiatives) ข้อมูลผลการดำเนินงานของภาครัฐช่วยให้สามารถเปรียบเทียบความก้าวหน้าและระดับผลสัมฤทธิ์ในภารกิจของหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบบริการสาธารณะแต่ละด้าน อันนำไปสู่การปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานอย่างไม่หยุดนิ่ง

(4) **กลยุทธ์การสื่อสารที่มีประสิทธิผลมากขึ้น** (effective communication strategies) การแบ่งปันข้อมูลข่าวสาร และบอกเล่าเรื่องราวของหน่วยงานภาครัฐให้พลเมืองได้รับรู้ ช่วยให้พลเมืองสามารถเข้าใจสภาพปัญหาท้าทายที่หน่วยงานภาครัฐทั้งหลายเผชิญอยู่ได้มากขึ้น การเปิดเผยข้อมูลการบริหารงานภาครัฐ

---

<sup>8</sup> Ibid., p. 4.

ในทุกมิติก่อให้เกิดความเชื่อถือและมั่นใจถึงความโปร่งใสในการบริหารทรัพยากรของภาครัฐ การมีความเข้าใจสภาพเงื่อนไขข้อจำกัดของหน่วยงานตามความเป็นจริง เป็นปัจจัยผลักดันให้พลเมืองกระตือรือร้นเข้ามามีบทบาทร่วมกับหน่วยงานภาครัฐตั้งแต่ขั้นตอนการจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน การออกแบบการจัดบริการสาธารณะ การร่วมจัดทำบริการแก่กลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ ตลอดจนการติดตามประเมินผลลัพธ์

ผลดีของการยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลางการบริหารงานของภาครัฐ คือ การบริหารงานภาครัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในแง่การเข้าถึงความต้องการและตอบสนองความคาดหวังของผู้รับบริการ พลเมืองมีความพึงพอใจในการบริหารงานภาครัฐมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้ระดับความเชื่อมั่นที่สังคมมีต่อรัฐบาลสูงขึ้นด้วย ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะมีความเข้าใจสภาพความต้องการของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการภาครัฐได้ดียิ่งขึ้น สามารถระบุกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการที่มีลักษณะความต้องการเฉพาะเจาะจงแยกย่อยในสังคมได้โดยไม่ตกหล่น เล็งเห็นถึงสภาพปัญหาความต้องการของพลเมืองกลุ่มย่อย และช่องว่างในการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ เล็งเห็นถึงปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการยกระดับความพึงพอใจของพลเมือง สามารถออกแบบนโยบายเพื่อแก้ปัญหาได้ตรงจุด บนฐานของมุมมองปัญหาและความต้องการของพลเมืองและหลักฐานเชิงประจักษ์ ซึ่งนำไปสู่การจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองกลุ่มเป้าหมายได้ดียิ่งขึ้น ทั้งหมดนี้มีปัจจัยความสำเร็จคือ ผู้นำของหน่วยงานที่มีความมุ่งมั่นและแน่วแน่ในการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานขององค์กร ตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างเสริมขีดความสามารถของบุคลากร (building capacity) และการสร้างวัฒนธรรมแห่งการบริการที่เป็นเลิศ (culture of service excellence)<sup>9</sup>

## 2.2 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

การศึกษาการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะเกี่ยวข้องกับกรอบแนวคิดที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการสาธารณะ (public participation) ในหัวข้อนี้กล่าวถึงที่มาและพัฒนาการของกระแสการส่งเสริมแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมในภาพรวม แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณะ และลักษณะการมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณะในทางปฏิบัติ

### 2.2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการสาธารณะ

กระแสความตื่นตัวในประเด็นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในปัจจุบัน มีที่มาจากปฏิริยาต่อผลกระทบของยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศแบบรวมศูนย์ตลอดช่วงทศวรรษ 1970 และ 1980 กระบวนการนโยบายสาธารณะของรัฐในประเทศต่าง ๆ ถูกตั้งคำถามท้าทายจากนักกิจกรรมทางสังคมและองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) โดยเฉพาะในแง่ที่ว่า การกำหนดนโยบายการพัฒนาและการบริหารกิจการสาธารณะ

---

<sup>9</sup> Ibid., pp. 1-5.

ภายใต้การตัดสินใจและดำเนินการโดยภาครัฐฝ่ายเดียวนั้น ส่งผลให้การพัฒนาประเทศดำเนินไปในทิศทางที่ถูกกำหนดจากบนลงล่าง (top-down development) ด้วยเหตุนี้ แผนงานและโครงการภายใต้นโยบายสาธารณะด้านต่าง ๆ ที่ดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐ จึงขาดความยืดหยุ่นกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในระดับฐานรากของสังคม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนยากจนของประเทศ<sup>10</sup>

ในช่วงทศวรรษ 1990 ธนาคารโลกได้ผลักดันแนวคิดการพัฒนา**บนฐานการมีส่วนร่วม (participatory development)** ผ่านการจัดสรรเงินอุดหนุนกว่า 8 หมื่นล้านดอลลาร์ เพื่อส่งเสริมให้รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลก ริเริ่มดำเนินโครงการพัฒนาบนฐานการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ภายใต้แนวคิดที่ว่า การดำเนินโครงการพัฒนาโดยอาศัยเงินอุดหนุนจะมีผลกระทบให้เกิดการยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศเหล่านั้นได้ ก็ต่อเมื่อภาครัฐเปิดให้ประชาชนระดับรากหญ้าที่เป็นประชากรกลุ่มฐานะยากจนของประเทศ ได้มีโอกาสมากยิ่งขึ้นในการสะท้อนความต้องการของตนเอง และร่วมตัดสินใจในประเด็นนโยบายสาธารณะหรือโครงการของรัฐที่จะมีผลต่อวิถีชีวิตของตน อย่างน้อยที่สุดประชาชนกลุ่มเป้าหมายผู้รับประโยชน์จากโครงการพัฒนาจะต้องมีโอกาสเข้าไปร่วมในการออกแบบโครงการและขับเคลื่อนกิจกรรมของโครงการด้วยตัวเอง

นับแต่นั้นมา การมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ระดับท้องถิ่น (local participation) จึงกลายเป็นเงื่อนไขจำเป็นที่ต้องมีอยู่ในกระบวนการดำเนินนโยบายของรัฐ การยกระดับคุณภาพการจั้ดบริการสาธารณะ การแก้ไขปัญหาความยากจน การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและเสริมสร้างความสมานฉันท์ของสังคม ตลอดจนการเสริมสร้างความรับผิดชอบต่อสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ อย่างไรก็ตาม ในประเทศกำลังพัฒนาการมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมบริหารกิจการสาธารณะนั้น ส่วนใหญ่เริ่มต้นจากรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เกิดจากการส่งเสริมสนับสนุนโดยภาครัฐ โดยอาศัยเครื่องมือในรูปแผนงานและโครงการพัฒนาระดับท้องถิ่น ซึ่งใช้งบประมาณจากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลได้รับจัดสรรจากองค์การพัฒนาระหว่างประเทศ

ส่วนในประเทศตะวันตก ทิศทางการปรับบทบาทของรัฐจากการปกครองเหนือสังคม มาสู่**การอภิบาลบนฐานการมีส่วนร่วมของพลเมือง (participatory governance)** กลุ่มพลเมืองหรือองค์กรภาคประชาสังคมในประเทศเหล่านั้นมักมีศักยภาพสูง สามารถดำเนินกิจกรรมผลักดันประเด็นสาธารณะและจัดการปัญหาในสังคมโดยเป็นเอกเทศจากรัฐ หรือแม้กระทั่งการเคลื่อนไหวคัดค้านการตัดสินใจกำหนดนโยบายหรือการดำเนินโครงการพัฒนาของรัฐอย่างมีพลัง ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (social movements) ที่เป็นการรวมตัวของกลุ่มพลเมืองเพื่อผลักดันประเด็นสาธารณะด้านต่าง ๆ เข้าสู่การตัดสินใจของรัฐ มักแสดงบทบาทเผชิญหน้าวิพากษ์โต้แย้งการตัดสินใจของรัฐ รวมถึงผลักดันการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจภายในกลไกการปกครองของรัฐ โดยมีเป้าหมายเพื่อเปิดช่องทางให้ประชาชนได้ส่งเสียงสะท้อนปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการที่เป็นผลประโยชน์ร่วมของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมเข้าสู่กระบวนการนโยบายและการจั้ดบริการสาธารณะ

---

<sup>10</sup> Ghazala Mansuri and Vijayendra Rao, "Can Participation be Induced? Some Evidence from Developing Countries," *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 16 no. 2 (2013):285.

การริเริ่มโครงการพัฒนาหรือการจัดบริการสาธารณะโดยบทบาทของภาคประชาสังคมจึงมีลักษณะก่อรูปจากการระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนพลเมืองเอง มิใช่กระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมโดยบทบาทของรัฐ<sup>11</sup>

หากพิจารณาในภาพรวม จะพบว่า การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกิจการสาธารณะ (public affairs) มักได้รับการกล่าวถึงด้วยถ้อยคำหลายลักษณะซึ่งมักใช้สลับกันไปมา ได้แก่ การมีส่วนร่วมของสาธารณชน (public participation) การมีส่วนร่วมของพลเมือง (civic participation) การเข้าไปมีบทบาทร่วมในกิจการสาธารณะของพลเมือง (citizen involvement) การมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ (customer participation) ทั้งนี้ คำว่า “การมีส่วนร่วมของสาธารณชน” มักปรากฏให้เห็นทั่วไปในหลายบริบท และใช้ในความหมายอย่างกว้างที่สุด ครอบคลุมตั้งแต่การที่พลเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะโดยสมัครใจ การเข้าไปมีบทบาทร่วมในกิจกรรมที่เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานภาครัฐ รวมถึงการตัดสินใจสาธารณะตามช่องทางที่รัฐบาลกำหนด การเปิดช่องทางให้พลเมืองเข้ามามีบทบาทร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย การดำเนินโครงการและกิจกรรมของรัฐบาล ตลอดจนการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกระบวนการใช้อำนาจของรัฐผ่านกลไกหลากหลายรูปแบบ นับตั้งแต่การออกเสียงเลือกตั้ง การลงประชามติ การลงสมัครรับเลือกตั้ง การร่วมทำแบบสำรวจของภาครัฐ การเข้าร่วมเวทีประชาพิจารณ์ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของสาธารณชนยังมีนัยถึงระดับปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับพลเมืองในลักษณะเหมือนชั้นบันได ยิ่งขึ้นสูงขึ้นไป พลเมืองก็จะยิ่งมีบทบาทร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มากขึ้นเท่านั้น<sup>12</sup>

ในบริบทการปฏิรูประบบบริการสาธารณะที่ยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลาง นักวิชาการหันมาใช้คำว่า “การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณะ” (citizen engagement) เพื่อหลีกเลี่ยงความคลุมเครือของความหมายหลวมและกว้างขวางของ “การมีส่วนร่วมของพลเมือง” (civic participation) และประการสำคัญคือ เพื่อให้สอดคล้องกับกรอบแนวคิดเกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมภายใต้กระบวนการทัศน์และตัวแบบปฏิบัติแนวใหม่ที่ปรากฏในปัจจุบัน ภายใต้แนวคิดการมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณะ นักวิชาการจำแนกลักษณะการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกิจการสาธารณะออกเป็น 2 ประเภท คือ การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณะที่เกิดขึ้นจากการริเริ่มขับเคลื่อนกิจกรรมของภาคประชาชนเอง (organic engagement) และการมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณะที่หน่วยงานภาครัฐส่งเสริมให้เกิดขึ้น (induced engagement)

### 2.2.2 การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณะ

ภายใต้แนวคิดการมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณะ คำว่า “ภาคประชาชน” หมายถึง ประชาชนที่เป็นพลเมืองทั่วไป รวมถึงกลุ่มประชากรผู้อาศัยและได้รับการบริการจากภาครัฐด้วย อาทิ

---

<sup>11</sup> Ibid., p. 286.

<sup>12</sup> Daphne Vanleene, Bram Verschuere and Joris Voets, “Benefits and Risks of Co-production: A Preliminary Literature Review,” Paper for the IIAS Conference on Co-production of Public Services, Nijmegen, (June 2015), p. 4.

กลุ่มคนต่างด้าวที่เข้ามาประกอบอาชีพ กลุ่มผู้อพยพ ประชาชนที่เป็นกลุ่มผู้รับบริการเฉพาะของหน่วยงานภาครัฐ ประชาชนที่ไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการสาธารณะแต่มีส่วนได้เสียจากการตัดสินใจสาธารณะ และประชาชนที่รวมตัวจัดตั้งองค์กรภาคประชาสังคม หรือองค์กรชุมชน<sup>13</sup> ส่วนคำว่า “องค์กรจัดบริการสาธารณะ” (public service organization) หมายรวมถึงตั้งแต่หน่วยงานภาครัฐ (public sector) องค์กรไม่แสวงผลกำไร (non-profit organizations) และองค์กรธุรกิจเอกชน (private sector) ซึ่งเข้ามาเป็นภาคีหุ้นส่วนภายใต้ระบบสัญญาสัมปทานหมายหน้าที่จัดบริการสาธารณะของรัฐ<sup>14</sup>

ในกระบวนการมีบทบาทร่วมจัดบริการสาธารณะของภาคประชาชน มีตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง 3 กลุ่ม ดังนี้<sup>15</sup>

**(1) พลเมือง (citizens)** เป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในฐานะประชาชนผู้มอบอำนาจอธิปไตยให้บรรดาผู้นำทางการเมืองซึ่งทำหน้าที่ใช้อำนาจทางการเมืองดำเนินการปกครองและบริหารประเทศ พลเมืองย่อมคาดหวังได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะใช้อำนาจหน้าที่ของตนบริหารกิจการสาธารณะให้เกิดประสิทธิผล โดยเฉพาะการจัดบริการสาธารณะที่เป็นเลิศ

**(2) นักการเมือง (politicians)** ได้แก่บรรดาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นตัวแสดงที่ได้รับ ความชอบธรรมจากการเลือกตั้ง จึงมีพันธะหน้าที่ในการรวบรวมข้อเรียกร้องและความต้องการของประชาชน กลุ่มต่าง ๆ เข้าสู่การกำหนดนโยบายและจัดสรรทรัพยากรของรัฐ โดยอาศัยระบบราชการเป็นกลไกดำเนินนโยบายสาธารณะด้านต่าง ๆ ให้บรรลุความคาดหวังของประชาชน การปฏิบัติหน้าที่ของตัวแสดงกลุ่มนี้จึงอยู่ภายใต้การกำกับความรับผิดชอบทางการเมืองต่อประชาชน (political accountability)

**(3) เจ้าหน้าที่ของรัฐ (public officials)** เป็นตัวแสดงที่มีบทบาทนำนโยบายสาธารณะที่ผู้นำทางการเมืองกำหนดทิศทางไว้ไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผล ผ่านการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน การปฏิบัติหน้าที่ของตัวแสดงกลุ่มนี้อยู่ภายใต้การกำกับความรับผิดชอบตามลำดับชั้นในระบบราชการ (bureaucratic accountability) ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด โดยทั่วไปการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ภายใต้การกำกับความรับผิดชอบต่อพลเมืองในทางอ้อมเท่านั้น แต่ในกรณีที่ภาคประชาชนเข้ามา มีบทบาทร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ พลเมืองจะสามารถเรียกความรับผิดชอบจากเจ้าหน้าที่เหล่านั้นโดยตรงได้ ซึ่งเรียกว่า การกำกับความรับผิดชอบทางสังคม (social accountability)

---

<sup>13</sup> Elke Loeffler and Tony Bovaird, “From Participation to Co-Production: Widening and Deepening the Contributions of Citizens to Public Services and Outcomes,” in Edoardo Ongaro and Sandra van Thiel (eds.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe* (London: Palgrave Macmillan, 2018), p. 404.

<sup>14</sup> Daphne Vanleene, Bram Verschuere, and Joris Voets, “Benefits and Risks of Co-production: A Preliminary Literature Review,” p. 4.

<sup>15</sup> UNDP, *Citizen Engagement in Public Service Delivery*, p. 17.

ในความเป็นจริงแล้ว ตัวแสดงทั้งสามกลุ่มนี้มีความสำคัญเท่ากัน ในแง่ที่ว่า การเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กันของทุกฝ่ายดำเนินไปในลักษณะการแสดงบทบาทร่วมกันในการคิด ตัดสินใจ และนำนโยบายไปปฏิบัติ บทบาทของทุกฝ่ายย่อมส่งผลต่อระดับความมีประสิทธิภาพ (effectiveness) และระดับคุณภาพของการจัดบริการสาธารณะ (quality of public service delivery) ด้วยกันทั้งนั้น แต่ด้วยเหตุที่กระบวนการจัดบริการสาธารณะเป็นกลไกเชื่อมโยงพลเมืองเข้ากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศ นั่นคือ นักการเมืองมีหน้าที่ควบคุมทิศทางการดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐ ในขณะที่พลเมืองมีบทบาทตรวจสอบผลการบริหารประเทศ โดยตัดสินใจจากประสิทธิภาพของแผนงานโครงการและคุณภาพบริการสาธารณะที่ได้รับจากรัฐ งานศึกษาเกี่ยวกับการมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณะ จึงมักให้น้ำหนักกับบทบาทของตัวแสดงในกลุ่มนักการเมืองและพลเมืองค่อนข้างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะการชี้ให้เห็นผลประโยชน์และแรงผลักดันเบื้องหลังบทบาทของพลเมืองและนักการเมือง ในการเรียกร้องและสนับสนุนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริหารภาครัฐ ในขณะที่กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐมักถูกพิจารณาในฐานะกลุ่มเป้าหมายของมาตรการปฏิรูปภาครัฐ เป็นกลุ่มคนที่รัฐบาลต้องปรับปรุงแก้ไขจุดบกพร่องให้หมดไป มิใช่ตัวแสดงที่มีศักยภาพในการสร้างการเปลี่ยนแปลง

การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณะ มีลักษณะสำคัญโดยสรุปได้ดังต่อไปนี้<sup>16</sup>

**ประการแรก** พลเมืองมีบทบาทร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล รวมถึงการกระทำร่วมของกลุ่มพลเมือง (collective action) และองค์กรภาคประชาสังคม ครอบคลุมทั้งการรวมตัวกันเพื่อร่วมจัดทำบริการสาธารณะ และร่วมกำกับความรับผิดชอบทางสังคมของการบริหารกิจการสาธารณะ (social accountability)

**ประการที่สอง** การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณะ ดำเนินไปโดยอาศัยกลไกหลากหลายรูปแบบผสมผสานกัน ไม่ว่าจะเป็นการร่วมออกแบบนโยบายและวิธีการจัดบริการสาธารณะผ่านการสำรวจความพึงพอใจในการรับบริการสาธารณะของพลเมือง การปรึกษาหารือสาธารณะ การจัดทำแผนแบบมีส่วนร่วม การปรึกษาหารือในการจัดทำแผนงบประมาณ การประเมินคุณภาพบริการสาธารณะโดยชุมชน (community scorecards) การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณโดยภาคประชาชน (social audits) ฯลฯ เครื่องมือเหล่านี้แม้จะมีรูปแบบคล้ายคลึงกันหรือคาบเกี่ยวกันในบางส่วน แต่ก็มีบริบทของการนำมาปฏิบัติหลากหลายไปตามลักษณะเฉพาะของกิจการสาธารณะ

**ประการที่สาม** การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณะ ไม่จำกัดเฉพาะพื้นที่ทางกายภาพ หรือการมีส่วนร่วมบนฐานภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ หากยังรวมถึงการอาศัยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศออนไลน์ในการสร้างช่องทางและขยายพื้นที่การมีบทบาทร่วมของภาคประชาชนด้วย ดังเห็นได้จากกลไกในรูปแบบใหม่ ๆ อาทิ แพลตฟอร์มออนไลน์ที่ใช้ในการกระจายโจทย์ความต้องการหรือปัญหา

---

<sup>16</sup> Ibid., pp. 4-5.



เกี่ยวกับบริการสาธารณะไปยังกลุ่มคนที่เกี่ยวข้อง เพื่อค้นหาข้อมูล หรือคำตอบ หรือวิธีการในการแก้ปัญหา นั้น ๆ ร่วมกัน (crowdsourcing) การปรึกษาหารือสาธารณะออนไลน์ (online consultations) การจัดทำแผนแบบโต้ตอบสำหรับออกแบบการจัดบริการสาธารณะหรือการจัดการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ (interactive mapping) เป็นต้น

**ประการที่สี่** การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณะ อาจเกิดขึ้นจากการริเริ่มขับเคลื่อนกิจกรรมของภาคประชาชนเอง (organic engagement) หรือหน่วยงานภาครัฐส่งเสริมกิจกรรมการมีส่วนร่วม (induced engagement) โดยทั่วไปมักปรากฏทั้งสองลักษณะควบคู่กัน การมีบทบาทร่วมดำเนินกิจการสาธารณะที่มาจาก การริเริ่มของภาคประชาชนเองนั้น มีจุดเริ่มต้นจากการมีองค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทจัดทำบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมายในสังคมคู่ขนานไปกับหน่วยงานภาครัฐ หรือมีกลุ่มประชาชนที่เคลื่อนไหวดำเนินกิจกรรมสาธารณะ โดยเข้ามาหนุนเสริมหรือร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ เพื่อจัดการแก้ไขปัญหาสังคมหรือยกระดับการตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย รวมถึงกรณีที่ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ เพื่อสะท้อนปัญหาความต้องการของกลุ่มคนในสังคม รวมถึงผลักดันทิศทางการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐ ในทางตรงกันข้าม การมีบทบาทร่วมดำเนินกิจการสาธารณะของภาคประชาชนที่เกิดจากการส่งเสริมของหน่วยงานภาครัฐนั้น มีจุดเริ่มต้นจากการดำเนินนโยบายของภาครัฐที่มุ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน หน่วยงานราชการมีบทบาทสำคัญในการวางแผนและกำหนดรูปแบบการเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินกิจการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่

**ประการที่ห้า** ผลลัพธ์ของการมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณะ อาจปรากฏในหลายลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างสรรค์นวัตกรรมของการจัดบริการสาธารณะ (constructive) การเผชิญหน้าในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะ (confrontational) หรือส่งผลให้รูปแบบการบริหารกิจการสาธารณะเดิมไม่สามารถใช้ต่อไปได้ (disruptive) การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณะดำเนินไปโดยผ่านกระบวนการเข้ามาเผชิญหน้าและการหาจุดลงตัวของการยอมรับบทบาทซึ่งกันและกันระหว่างรัฐและพลเมือง (process of confrontation and accommodation) การที่ภาครัฐยอมรับบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณะหนึ่ง ๆ จึงบ่งชี้ถึงดุลยภาพทางอำนาจระหว่างรัฐกับสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป (balance of power between state and society) ส่วนผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นตามมา จะดำเนินไปในทิศทางที่เป็นความขัดแย้งเผชิญหน้ากันหรือเปลี่ยนแปลงวิธีการบริหารงานภาครัฐได้โดยสิ้นเชิงนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการซึ่งเกี่ยวข้องกับพลวัตของการแสดงบทบาทของภาคประชาชน (dynamics of engagement) เป้าประสงค์ของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียกับประเด็นสาธารณะ (objectives of stakeholders) รวมถึงบริบททางสังคมการเมือง (socio-political context)

**ประการที่หก** การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณะอาจดำเนินไปโดยไม่มีรูปแบบแน่นอนตายตัวและไม่เป็นทางการ (spontaneous, informal) หรือมีรูปแบบเป็นทางการ โดยตั้งอยู่บนกฎเกณฑ์หรือบรรทัดฐานที่วางไว้โดยชัดแจ้ง (formal, clearly defined rules and norms) โดยทั่วไป การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณะที่เกิดขึ้นจากการริเริ่มขับเคลื่อน

กิจกรรมของภาคประชาชนเอง (organic initiatives) มักมีรูปแบบไม่ตายตัว สามารถปรับเปลี่ยนไปตามบริบทสถานการณ์อยู่เสมอ แม้ว่าในภายหลังจะมีการพัฒนาให้กลายเป็นรูปแบบที่เป็นทางการก็ตาม

**ประการที่เจ็ด** การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณะอาจดำเนินไปโดยมีองค์กรภาคประชาสังคมเป็นตัวกลางหรือไม่ก็ได้ (mediation of civil society) ในกรณีที่มีองค์กรภาคประชาสังคมเป็นตัวกลางเชื่อมพลเมืองเข้ากับรัฐนั้น กระบวนการเข้าไปมีบทบาทของภาคประชาชนร่วมกับภาครัฐมักเกิดจากบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคม โดยเฉพาะการทำหน้าที่เคลื่อนไหวระดมกลุ่มพลเมืองผู้ตระหนักในปัญหาของสังคม (critical mass) ให้เข้ามาร่วมกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยมีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม องค์กรภาคประชาสังคมอาจมุ่งระดมพลังทางสังคมเพื่อเคลื่อนไหวผลักดันผลประโยชน์เฉพาะของคนบางกลุ่มเท่านั้นก็ได้

**ประการที่แปด** ภาคประชาชนสามารถเข้าร่วมดำเนินกิจการสาธารณะได้ในหลายจุดของกระบวนการจัดบริการสาธารณะ นับตั้งแต่การเข้าร่วมในขั้นตอนการกำหนดนโยบายของหน่วยงานภาครัฐ การมีบทบาทส่งอิทธิพลต่อการตัดสินใจจัดทำแผน การมีบทบาทร่วมออกแบบบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ การปฏิสัมพันธ์ใกล้ชิดกับหน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ในฐานะผู้ร่วมให้บริการ การร่วมทำหน้าที่ติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานผู้รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือหน่วยงานผู้ให้บริการสาธารณะ

**ประการสุดท้าย** การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณะ อาจดำเนินไปในพื้นที่หลายระดับ ไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่น ระดับภาค ระดับชาติ หรือแม้กระทั่งระดับโลก (local, regional, national or global level) ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับเป้าประสงค์ของการเข้ามามีบทบาทร่วมในแต่ละกรณี

## 2.3 กลยุทธ์การยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

การศึกษาการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะเกี่ยวข้องกับแนวปฏิบัติของรัฐบาลในประเทศต่าง ๆ ในหัวข้อนี้กล่าวถึงกลยุทธ์การยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่ปรากฏในช่วงที่ผ่านมา โดยมุ่งชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลในประเทศต่าง ๆ มุ่งให้ความสำคัญต่อบทบาทของภาคประชาชนด้วยปัจจัยและเหตุผลแตกต่างหลากหลายไปตามบริบท นอกจากนี้ ยังกล่าวถึงลักษณะการส่งเสริมการมีส่วนร่วมช่วงแรกที่รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ยึดถือตามตัวแบบที่ผลักดันโดยองค์การพัฒนาระหว่างประเทศ แนวทางการศึกษาการยกระดับการมีส่วนร่วมตามตัวแบบดังกล่าว และกลยุทธ์การยกระดับการมีส่วนร่วมกระแสใหม่ที่ปรากฏในเวลาต่อมามีดังนี้

### 2.3.1 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

ในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลในหลายประเทศเริ่มยอมรับมากขึ้นว่าการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมีความจำเป็นต่อกระบวนการตัดสินใจสาธารณะและการจัดบริการสาธารณะทุกระดับ ตัวอย่าง

ที่ชัดเจนคือ ในปี ค.ศ. 2012 สหภาพยุโรปได้กำหนดแผนงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (European citizens' initiative) มีเป้าหมายเพื่อรองรับบทบาทของภาคประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับเหนือรัฐชาติ รัฐบาลในประเทศต่าง ๆ มีแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการดำเนินกิจการสาธารณะหลากหลายรูปแบบ (citizen engagement initiatives) อาทิ คณะกรรมการพัฒนาระดับชุมชน (community development committees) การสำรวจความพึงพอใจของพลเมืองที่มีต่อบริการสาธารณะของภาครัฐ (citizen satisfaction surveys) การปรึกษาหารือสาธารณะ (public consultations) การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (participatory planning) การปรึกษาหารือในการจัดสรรงบประมาณ (budget consultations) การตรวจสอบภาคประชาชน (social audits)<sup>17</sup>

ข้อมูลเปรียบเทียบการดำเนินมาตรการปฏิรูปด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศรายได้ปานกลางและประเทศรายได้ต่ำ พบว่า ในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศเหล่านั้นเผชิญกับประเด็นท้าทายที่นำไปสู่การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการบริหารงานในมิติต่าง ๆ ได้แก่ การยกระดับประสิทธิผลของการจัดบริการสาธารณะ (effectiveness) การปฏิบัติหน้าที่เพื่อบรรลุประโยชน์สาธารณะให้ได้มากที่สุด (public interest) การเสริมสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจหน้าที่ (legitimacy) การเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบกำกับตรวจสอบความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (accountability) หากพิจารณาในภาพรวม จะพบว่า **รัฐบาลในประเทศต่าง ๆ มุ่งให้ความสำคัญต่อบทบาทของภาคประชาชน ด้วยปัจจัยและเหตุผลแตกต่างหลากหลายไปตามบริบท** โดยสรุปได้ดังต่อไปนี้<sup>18</sup>

**ประการแรก** ในประเทศที่พลเมืองมีระดับความเชื่อมั่นต่อรัฐบาลค่อนข้างต่ำ การตั้งคำถามต่อความชอบธรรมของการตัดสินใจสาธารณะ (legitimacy of public decisions) ส่งผลให้รัฐบาลเล็งเห็นความจำเป็นของการดึงภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะมากขึ้น การเผชิญกับกระแสความไม่พอใจหรือความคับข้องใจของประชาชนหลายกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจของภาครัฐ โดยมีการรวมตัวเป็นแนวร่วมขบวนการเคลื่อนไหวณรงค์คัดค้านประท้วงภาครัฐ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนที่เป็นกลุ่มที่มีส่วนได้เสียโดยตรง ทำให้รัฐบาลยอมรับว่าการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนจะช่วยให้การตัดสินใจของรัฐมีความชอบธรรม หน่วยงานภาครัฐต้องเปิดรับเสียงสะท้อนจากมุมมองความเห็นของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการไตร่ตรองพิจารณาก่อนตัดสินใจในประเด็นที่มีการโต้แย้งถกเถียงกว้างขวาง อาทิ การตัดสินใจในนโยบายสิ่งแวดล้อม นโยบายการลงทุนโครงการพัฒนาขนาดใหญ่

---

<sup>17</sup> Tina Nabatchi, Alessandro Sancino, and Mariafrancesca Sicilia, "Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction," *Public Administration Review*, 77 iss. 5(2017):766-776.

<sup>18</sup> Loeffler and Bovaird, "From Participation to Co-Production," p. 404.

**ประการที่สอง** หน่วยงานภาครัฐเริ่มยอมรับว่า ภาคประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและทักษะการจัดการในเรื่องที่จำเป็นต่อการตัดสินใจในประเด็นสาธารณะที่มีมิติซับซ้อน รวมถึงการปรับปรุงคุณภาพของบริการสาธารณะ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติงานบริการสาธารณะบางประเภทพบว่า ประสบการณ์ของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการของหน่วยงาน สามารถมีส่วนช่วยปรับปรุงยกระดับคุณภาพการจัดบริการสาธารณะได้เป็นอย่างดี

**ประการที่สาม** การปฏิรูปนโยบายสวัสดิการแห่งรัฐในหลายประเทศ โดยเฉพาะการลดเงื่อนไขการเข้าถึงสิทธิรับสวัสดิการทางสังคม การขยายขอบเขตสวัสดิการแบบถ้วนหน้า ส่งผลให้มีกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการสาธารณะมากขึ้น หน่วยงานภาครัฐจึงจำเป็นต้องอาศัยบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมและองค์กรชุมชนในการร่วมจัดบริการสาธารณะในระดับพื้นที่<sup>19</sup> ในบางประเทศที่มีการตัดลดงบประมาณภาครัฐ หน่วยงานภาครัฐหันมาอาศัยบทบาทของกลุ่มอาสาสมัครร่วมจัดทำบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย เพื่อเติมเต็มการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่มีข้อจำกัดด้านทรัพยากรและกำลังคน โดยเฉพาะกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาในพื้นที่หรือใกล้ชิดกับกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ อาทิ กลุ่มผู้พิการ ผู้สูงอายุ เป็นกลุ่มพลเมืองที่รวมตัวเป็นองค์กรภาคประชาสังคมตามประเด็นเฉพาะ มีความเข้าใจมิติความซับซ้อนของปัญหาในสังคมได้ดีกว่านักการเมืองและข้าราชการ มุ่งผลักดันจุดยืนความต้องการของกลุ่มเป้าหมายเข้าสู่การตัดสินใจกำหนดนโยบายและการจัดบริการสาธารณะของภาครัฐ

**ประการที่สี่** รัฐบาลเล็งเห็นประโยชน์ที่หน่วยงานภาครัฐได้รับจากการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณะ การปรึกษาหารือและแลกเปลี่ยนข้อมูลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน ช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถแสวงหาแนวทางการแก้ไขหรือปรับปรุงพัฒนารูปแบบการดำเนินงานให้สอดคล้องกับบริบทปัญหาเฉพาะในแต่ละเรื่องได้ดียิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันการที่พลเมืองมีปฏิสัมพันธ์กับผู้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐใกล้ชิดมากขึ้น ก็ช่วยให้ผู้รับบริการเข้าใจสภาพปัญหาข้อบกพร่องและเงื่อนไขข้อจำกัดในการดำเนินงานหรือการจัดบริการสาธารณะ และพร้อมให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปรับปรุง

**ประการที่ห้า** รัฐบาลเล็งเห็นว่า การมีบทบาทร่วมในกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะของภาคประชาชน มีคุณค่าและความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคม การมีบทบาทร่วมในกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งในการยกระดับคุณภาพและผลสัมฤทธิ์ของการจัดบริการสาธารณะ การลดปัญหาการทุจริตในหน่วยงานภาครัฐ การเพิ่มทุนทุนทางสังคม (social capital) รวมถึงการขับเคลื่อนเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน รัฐบาลจึงต้องทำให้เสียงของประชาชนปรากฏอยู่ในทุกขั้นตอนของกระบวนการพัฒนาของรัฐ โดยเฉพาะเสียงจากกลุ่มผู้ได้รับความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา รวมถึงกลุ่มคนที่ไม่ได้รับบริการหรือตอบสนองจากรัฐเท่าเทียมกับคนกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม อาทิ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส กลุ่มคนชายขอบ

---

<sup>19</sup> Loeffler and Bovaird, “From Participation to Co-Production,” p. 404.; UNDP, *Citizen Engagement in Public Service Delivery*, pp. 4-6.

**ประการที่หก** ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การปฏิรูปภาครัฐในหลายประเทศ รัฐบาลอาศัยกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารกิจการสาธารณะ เป็นเครื่องมือสำหรับเสริมสร้างความเข้มแข็งของกระบวนการจัดบริการสาธารณะเกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตและการพัฒนาสังคม อาทิ การจัดการศึกษา การจัดการทรัพยากรน้ำ การจัดการขยะ การจัดสวัสดิการทางสังคม มีการส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐพัฒนาตัวแบบกระบวนการบริหารบนฐานความร่วมมือหลายภาคส่วน (collaboration) ที่ช่วยยกระดับประสิทธิภาพของการจัดบริการสาธารณะให้สูงกว่าการดำเนินงานโดยหน่วยงานภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว การเข้ามามีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณะ เป็นกระบวนการที่ช่วยให้บุคลากรของหน่วยงานภาครัฐสามารถยกระดับคุณภาพบริการสาธารณะ เข้าถึงความต้องการและสามารถตอบสนองความคาดหวังของประชาชนได้มากที่สุด

**ประการที่เจ็ด** กระบวนการปรึกษาหารือแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอย่างเปิดกว้าง ช่วยให้กระบวนการสร้างฉันทามติในประเด็นสาธารณะ ดำเนินไปบนฐานการตกลึกทางปัญญาร่วมกันของทุกภาคส่วน (collective wisdom) สำหรับการจัดบริการสาธารณะบางประเภท ภาคประชาชนย่อมรู้ถึงลักษณะบริการที่ตนต้องการได้รับเป็นอย่างดี องค์กรภาคประชาสังคมที่จัดทำบริการสาธารณะใกล้ชิดกับประชาชนกลุ่มเป้าหมาย มักจะมีแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบบริการที่สามารถเข้าถึงปัญหาความต้องการและสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนได้ดีกว่า หากภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมจัดบริการสาธารณะ ก็จะช่วยให้หน่วยงานภาครัฐได้รับข้อมูลแนวคิด ตลอดจนความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่จำเป็นต่อการดำเนินงานเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ซึ่งมีบริบทเฉพาะแตกต่างกัน

**ประการที่แปด** การที่ภาคประชาชนมีบทบาทร่วมจัดบริการสาธารณะ มีส่วนช่วยสร้างความเป็นผู้ประกอบการในภาคราชการ (bureaucratic entrepreneurship) หากภาคประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในขั้นตอนการออกแบบบริการสาธารณะ รวมทั้งขั้นตอนการจัดทำบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ได้รับแนวคิดริเริ่มและแรงบันดาลใจที่เอื้อต่อการทดลองคิดริเริ่มแสวงหารูปแบบและแนวทางการปฏิบัติงานในลักษณะใหม่ ๆ ที่ช่วยยกระดับประสิทธิภาพของการจัดบริการสาธารณะให้สูงขึ้นกว่าเดิม ตลอดจนพัฒนากระบวนการจัดการปัญหาสาธารณะบนฐานความร่วมมือ (problem-solving collaboration) ที่นำไปสู่การสร้างนวัตกรรมสังคม

**ประการที่เก้า** การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะ ช่วยให้การดำเนินนโยบายและการบริหารงานภาครัฐบรรลุผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) ได้มากที่สุด การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมีส่วนสำคัญต่อการป้องกันการอาศัยอำนาจรัฐดำเนินนโยบายที่มีเป้าหมายแอบแฝงเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นนโยบายที่เอื้อผลประโยชน์ของกลุ่มทุนที่สนับสนุนเบื้องหลังพรรคการเมือง หรือนโยบายที่ไม่สะท้อนความต้องการของคนในสังคมได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ยังช่วยให้การจัดลำดับความสำคัญของวาระนโยบายสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของปัญหาและข้อเรียกร้องของประชาชน และนำไปสู่การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรของรัฐ เพื่อดำเนินแผนงานและโครงการเพื่ออำนวยการประโยชน์ของประชาชนทุกกลุ่มอย่างทั่วถึงในสัดส่วนที่สะท้อนระดับความเร่งด่วนของปัญหา

ตัวอย่างเช่น กระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (participatory budget initiatives) ที่มีต้นแบบในประเทศบราซิล และแพร่หลายไปทั่วโลก

**ประการที่สิบ** การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ช่วยเสริมสร้างความชอบธรรมให้แก่การใช้อำนาจหน้าที่ของผู้นำทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ในกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ความชอบธรรมในการใช้อำนาจรัฐ (state legitimacy) มีรากฐานอยู่บนกระบวนการประชาธิปไตย นอกเหนือจากการเลือกตั้งแล้วยังรวมถึงการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีกลไกรองรับการใช้สิทธิของพลเมืองเพื่อร่วมกำหนดทิศทางการตัดสินใจสาธารณะ อาทิ การประชาพิจารณ์ การออกเสียงประชามติในประเด็นนโยบายสาธารณะ

สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ความชอบธรรมในการใช้อำนาจรัฐมีรากฐานอยู่บนขีดความสามารถของภาครัฐในการบริหารกิจการสาธารณะด้านต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงผลลัพธ์ของการจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ อาทิ การรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย สวัสดิภาพและความปลอดภัย การอำนวยความสะดวก การจัดสวัสดิการทางสังคม การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณะ สามารถช่วยเสริมสร้างฐานความชอบธรรมแบบประชาธิปไตยให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ในหลายมิติ นับตั้งแต่การสร้างเชื่อมั่นไว้วางใจ (trust) ที่สังคมมีต่อรัฐ ผ่านการมีบทบาทร่วมติดตามตรวจสอบความโปร่งใส การประเมินผลการดำเนินงานและความสามารถในการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน

**ประการสุดท้าย** การมีบทบาทของภาคประชาชนร่วมในกระบวนการติดตามและประเมินผลภาครัฐ ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบกำกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะ กระบวนการบริหารภาครัฐดำเนินไปโดยมีกลไกการกำกับความรับผิดชอบหลากหลายระดับเชื่อมต่อกัน เริ่มต้นจากการกำกับความรับผิดชอบในระดับของผู้นำทางการเมือง เรื่อยลงมาจนถึงระดับปฏิบัติการในขั้นตอนการให้บริการสาธารณะ ความล้มเหลวในการจัดบริการสาธารณะมักเป็นผลจากปัญหาการขาดความรับผิดชอบต่อสาธารณะในภาครัฐ (lack of accountability)

ปัญหาความรับผิดชอบต่อสาธารณะของนักการเมืองอาจเกิดขึ้นในกระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตามระบบอุปถัมภ์ ปัญหาความรับผิดชอบต่อสาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจเกิดขึ้นในกระบวนการดำเนินภารกิจประจำวันของหน่วยงาน ทั้งสองกรณีล้วนส่งผลกระทบต่อคุณภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนได้รับ ยิ่งกว่านั้น ปัญหาความรับผิดชอบต่อสาธารณะอาจเกิดขึ้นในขั้นตอนการให้บริการสาธารณะโดยตรงได้เช่นกัน อาทิ งบประมาณรั่วไหล การรับสินบน การเบียดบังทรัพยากรและเวลาราชการ ด้วยเหตุนี้ ในหลายประเทศจึงเปิดให้ภาคประชาชนมีบทบาทสำคัญในกระบวนการกำกับตรวจสอบความรับผิดชอบต่อสาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับพื้นที่ (social audits) ควบคู่ไปกับกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลภาครัฐ

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า การส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะนั้น มีความจำเป็นและความสำคัญต่อรัฐบาลในหลายมิติ แต่ถึงกระนั้น ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในประเทศต่าง ๆ ก็แสดงให้เห็นว่า การนำมาตรการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณะมาปฏิบัติ นั้น มีทั้งกรณีที่ประสบผลสำเร็จและล้มเหลว ด้วยเหตุนี้ นักวิชาการจึงพยายามวิจัยและพัฒนากลยุทธ์ส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนหลากหลายรูปแบบขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง (engagement strategies)<sup>20</sup> หากพิจารณาในเชิงพัฒนาการ จะสามารถจำแนกออกเป็น 2 กลุ่มหลัก คือ การส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนตามตัวแบบดั้งเดิม (traditional models) ซึ่งองค์กรแหล่งทุนอุดหนุนโครงการพัฒนาระหว่างประเทศสนับสนุนให้นำไปปรับใช้จนแพร่หลายทั่วโลก และการยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่เป็นทางเลือกใหม่ (alternative approaches) ซึ่งเป็นผลจากการริเริ่มทดลองและพัฒนาขึ้นภายใต้บริบทเฉพาะของแต่ละประเทศ จึงวางอยู่บนฐานวิธีคิดเกี่ยวกับบทบาทของภาคประชาชนในความสัมพันธ์กับรัฐในลักษณะที่แตกต่างกัน

### 2.3.2 การมีส่วนร่วมที่เกิดจากการส่งเสริมของรัฐและองค์การพัฒนาระหว่างประเทศ

การมีส่วนร่วมที่เกิดจากบทบาทของรัฐและองค์การพัฒนาระหว่างประเทศ เรียกว่า การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่เกิดจากการส่งเสริมชักนำ (induced participation) จัดเป็นกลยุทธ์การส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนตามตัวแบบดั้งเดิม กล่าวคือ การมีบทบาทของภาคประชาสังคมเกิดจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อมุ่งให้ระบบราชการเปิดช่องทางให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายหรือการจัดบริการสาธารณะมากขึ้น ส่วนใหญ่ปรากฏในรูปแผนงานและโครงการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนจะเป็นไปในรูปแบบใดและมีระดับการมีส่วนร่วมในขอบเขตมากน้อยเพียงใดนั้น จึงขึ้นอยู่กับการออกแบบของแต่ละหน่วยงานเป็นสำคัญ<sup>21</sup>

รัฐบาลในประเทศต่าง ๆ ดำเนินนโยบายหลายลักษณะ เพื่อสนับสนุนบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐ นับตั้งแต่การสร้างกรอบทางกฎหมายเพื่อเป็นฐานรองรับการดำเนินกิจการขององค์กรภาคประชาสังคม การเอื้ออำนวยความสะดวกในการจัดตั้งองค์กรภาคประชาสังคม และการรับรองสถานะนิติบุคคลขององค์กรภาคประชาสังคม นอกจากนี้ รัฐบาลในหลายประเทศยังมีการดำเนินมาตรการพิเศษด้านภาษีเพื่อส่งเสริมการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคมอีกด้วย อาทิ การยกเว้นภาษีเงินได้

---

<sup>20</sup> John Gaventa and Gregory Barrett, "So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement," IDS Working Paper 348, (Brighton: IDS, 2010).

<sup>21</sup> Mansuri and Rao, "Can Participation be Induced? Some Evidence from Developing Countries," p. 286.

จากการจัดบริการขององค์กรทั้งหมดหรือบางส่วน รวมถึงการหักลดภาษี หรือการให้สินเชื่อสำหรับบุคคล หรือบริษัทที่มีการบริจาคเงินสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคม เป็นต้น<sup>22</sup>

หากพิจารณาในเชิงหลักการ กลยุทธ์การส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนตามตัวแบบดั้งเดิม มีลักษณะสำคัญโดยสรุปได้ดังต่อไปนี้<sup>23</sup>

**ประการแรก การส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณะ ถือเป็น “เครื่องมือทางเทคนิค” (technical tool)** มุมมองเช่นนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า หากภาครัฐมีการสร้างพื้นที่สำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมสาธารณะ มีการฝึกอบรมพัฒนาศักยภาพของภาคประชาชน มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลปัญหาและความต้องการระหว่างกันแล้ว เมื่อนั้นการจัดบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐก็จะเกิดผลลัพธ์ที่ดียิ่งขึ้นกว่าเดิม องค์กรพัฒนาระหว่างประเทศและรัฐบาลในประเทศต่าง ๆ สามารถออกแบบเครื่องมือต่าง ๆ สำหรับกระตุ้นเร้าให้ประชาชนพลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐผ่านช่องทางแสดงความต้องการและข้อเรียกร้อง เพื่อผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐปรับปรุงพัฒนาบริการสาธารณะที่ดีขึ้น หน่วยงานพัฒนาของรัฐรวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชนมีหน้าที่นำเครื่องมือเทคนิคส่งเสริมการมีส่วนร่วมรูปแบบต่าง ๆ เสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน ทั้งในแง่การปลุกเร้าให้เกิดความตระหนักและแรงจูงใจที่ต้องการเข้ามามีบทบาทร่วมในกิจการสาธารณะ รวมถึงการพัฒนาขีดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมในกระบวนการมีส่วนร่วมหลากหลายรูปแบบ

**ประการที่สอง การดำเนินโครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนโดยมาก ตั้งอยู่บนตัวแบบแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ (best-practice models)** ที่กลายมาเป็นมาตรฐาน นักปฏิรูปภาครัฐ นักพัฒนาเอกชน และผู้นำกลุ่มพลเมืองที่สนใจเรื่องการยกระดับบทบาทของภาคประชาชน มีหน้าที่นำต้นแบบแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศมาปฏิบัติ บนแนวคิดที่ว่าตัวแบบเครื่องมือทางเทคนิคที่ให้ผลเป็นเลิศถือเป็นมาตรฐานสากล การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในประเทศต่าง ๆ สามารถทำได้โดยการลอกแบบแนวปฏิบัติจากกรณีตัวอย่างที่ประสบผลสำเร็จโดยตรงไปตรงมา

ตัวแบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่สังเคราะห์ขึ้นจากประสบการณ์ของกรณีตัวอย่างที่ให้ผลเป็นเลิศ โดยทั่วไปมักประกอบด้วยขั้นตอนหลัก คือ 1) ระบุปัญหาที่ต้องการแก้ไขหรือพัฒนาในพื้นที่เป้าหมาย อาทิ ปัญหาสุขภาพ การศึกษา โครงสร้างพื้นฐาน ฯลฯ 2) สร้างกลไกประสานแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับพลเมืองกลุ่มเป้าหมายของหน่วยงาน เพื่อนำไปสู่การหาทางออกในการแก้ไขปัญหา เช่น การตั้งคณะกรรมการชุมชน สมาคมผู้รับบริการสาธารณะ การประชุมเมือง เวทีปรึกษาหารือการจัดทำงบประมาณ (budget deliberation) เป็นต้น 3) สร้างแรงจูงใจให้พลเมืองกลุ่มเป้าหมายตระหนักถึงการเข้ามาร่วมกันแสดงความต้องการ รวมทั้งเสริมสร้างขีดความสามารถในการใช้ข้อมูลเพื่อแสวงหาแนวทางการจัดการแก้ไข

<sup>22</sup> Leon E. Irish, Lester M. Salamon and Karla W. Simon, *Outsourcing Social Service to CSOs: Lesson from Abroad* (Beijing: World Bank Office, 2009), p. 3.

<sup>23</sup> UNDP, *Citizen Engagement in Public Service Delivery*, pp. 7-10.



ปัญหาที่ตนประสบ เช่น แรงจูงใจที่เป็นเงิน (financial incentives) การจัดกิจกรรมฝึกอบรม เป็นต้น และ 4) วางกฎเกณฑ์อย่างเป็นทางการขึ้นเพื่อรองรับพื้นที่การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่เกิดขึ้นในบริบทนั้น ๆ

**ประการที่สาม การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ตั้งอยู่บนวิถีคิดที่แยกพลเมืองและรัฐเด็ดขาดจากกัน (citizen-state dichotomy) พิจารณาหลักของรัฐและสังคมแยกเด็ดขาดจากกันโดยมีเส้นแบ่งอาณาเขตระหว่างสองภาคส่วนชัดเจน การจัดบริการสาธารณะวางอยู่บนกรอบวิถีคิดแบบแบ่งแยกคู่ตรงข้ามระหว่าง “รัฐ” กับ “ประชาชน” นั่นคือ พลเมืองดำรงอยู่ในอาณาเขตภาคสังคม มีบทบาทในฐานะผู้เรียกร้องต้องการบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ จากรัฐ ในขณะที่ตัวแสดงภาครัฐอยู่ในอาณาเขตอีกข้างหนึ่ง มีบทบาทในฐานะผู้จัดการบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของพลเมือง หน่วยงานภาครัฐในฐานะผู้กำหนดนโยบายเป็นฝ่ายเปิดให้ภาคประชาชนก้าวเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานบางขั้นตอน ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐยังคงมีบทบาทและทำหน้าที่ของตนเองเช่นเดิม กลยุทธ์การส่งเสริมการมีส่วนร่วมจึงมุ่งสนใจการปฏิบัติหรือการกระทำที่เอื้อให้ตัวแสดงภาครัฐและภาคประชาชนมีปฏิสัมพันธ์กันข้ามเส้นแบ่งอาณาเขต**

**ประการที่สี่ การมีบทบาทของภาคประชาชนร่วมกับภาครัฐ เกิดจากการส่งเสริมการมีส่วนร่วมระดับปัจเจกบุคคลเป็นหลัก** กลยุทธ์ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนตามตัวแบบสากล ซึ่งองค์การพัฒนาระหว่างประเทศจัดสรรเงินอุดหนุนให้มีการนำไปขับเคลื่อนในประเทศต่าง ๆ มักมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การพัฒนาศักยภาพของประชาชนในฐานะพลเมืองปัจเจกบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งทักษะในการวิเคราะห์สภาพปัญหาเพื่อระบุประเด็นความต้องการหรือประเด็นการพัฒนาที่ตอบโจทย์ในบริบทเฉพาะของตนเอง ดังเห็นได้จากการมุ่งจัดกิจกรรมการฝึกอบรมให้ความรู้และพัฒนาทักษะที่จำเป็นสำหรับพลเมือง ทักษะการวิเคราะห์ข้อมูลปัญหาของตนเอง ทักษะการจัดลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหาที่ได้รับการแก้ไข เช่น การจัดทำแผนแม่บทชุมชน การสร้างระบบจัดการตนเองของชุมชน เป็นต้น

**ประการที่ห้า โครงการหรือกิจกรรมส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยมากมีกลุ่มเป้าหมายเป็นกลุ่มคนในพื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการของหน่วยงานภาครัฐ** โดยมุ่งดึงพลเมืองให้เข้ามามีบทบาทร่วมในกระบวนการจัดการบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐอย่างกว้างขวางได้เป็นจำนวนมากที่สุด บนสมมติฐานที่ว่า เมื่อพลเมืองแต่ละคนย่อมได้รับการพัฒนาทักษะความรู้ความเข้าใจ และมีขีดความสามารถในการทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในที่สุดก็จะสามารถมีบทบาทแข่งขันในฐานะผู้สร้างการเปลี่ยนแปลง การมีโอกาสรับรู้ข้อมูลและเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐ จะทำให้พลเมืองเกิดความตระหนักในการร่วมกำกับติดตามตรวจสอบและผลักดันการปรับปรุงบริการสาธารณะให้มีคุณภาพดีขึ้น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน ก็คือ กรณีที่องค์การพัฒนาระหว่างประเทศมุ่งส่งเสริมให้รัฐบาลในประเทศต่าง ๆ เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมตรวจสอบการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ (social audits)

**ประการที่หก กลยุทธ์ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ตั้งอยู่บนวิธีมองกระบวนการมีบทบาทร่วมของภาคประชาชนในลักษณะตายตัวและดำเนินไปสิ้นสุดในระยะสั้น** มองกระบวนการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในลักษณะเส้นตรง มีจุดเริ่มต้นจากการริเริ่มผลักดันโดยองค์การพัฒนาระหว่างประเทศและแหล่งทุนอุดหนุนระหว่างประเทศ เมื่อโครงการภายใต้เงินอุดหนุนเริ่มดำเนินการในประเทศต่าง ๆ แล้ว

ก็คาดได้ว่ากิจกรรมส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนจะดำเนินไปตามขั้นตอนที่วางไว้ได้อย่างราบรื่น และเมื่อกิจกรรมทั้งหมดสำเร็จครบถ้วนแล้ว ก็จะปรากฏผลลัพธ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้เหมือน ๆ กัน กลยุทธ์การยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านการดำเนินโครงการพัฒนาที่ได้รับการอุดหนุน มักมีลักษณะเป็นกระบวนการระยะสั้น มีขั้นตอนกิจกรรมที่กำหนดโครงสร้างตายตัว บางกรณีกรอบระยะเวลาโครงการถูกกำหนดไว้ให้สอดคล้องกับปฏิทินงบประมาณประจำปีขององค์กรแหล่งทุน

**ประการสุดท้าย กลไกการมีบทบาทร่วมของภาคประชาชน เป็นเพียงส่วนขยายต่อเติมภายนอกโครงสร้างของรัฐ และทำงานคู่ขนานไปกับกลไกการทำงานของภาครัฐ** กระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมที่ริเริ่มผลักดันและสนับสนุนโดยหน่วยงานภาครัฐหรือโครงการภายใต้เงินอุดหนุนที่องค์การพัฒนาระหว่างประเทศจัดสรรให้รัฐบาลในประเทศต่าง ๆ มักนำไปสู่การสร้างช่องทางหรือกลไกการมีส่วนร่วมที่ดำรงอยู่คู่ขนานไปกับระบบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ หรือเป็นเพียงส่วนขยายต่อเติม (appendices) ภายนอกโครงสร้างกลไกของรัฐ ประกอบกับลักษณะของโครงการที่ทำให้เกิดกิจกรรมที่ชี้วัดผลการดำเนินงานได้ในระยะสั้น (short-term orientation) ส่งผลให้การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเป็นเพียงกระบวนการที่จำเป็นต้องมีขึ้นตามความคาดหวังจากคนภายนอก การส่งเสริมการมีส่วนร่วมที่หน่วยงานภาครัฐทำอยู่ในความเป็นจริงแล้วอาจเป็นเพียงกิจกรรมที่สร้างขึ้นเพื่อให้ครบตามตัวชี้วัด ('box-ticking' exercise)

ยิ่งกว่านั้น ด้วยเหตุที่ช่องทางและกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ถือเป็นส่วนเสริมที่สร้างขึ้นต่อเติมภายนอกโครงสร้างและระบบการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ ผลจากกิจกรรมการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นนั้น แม้จะบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้ แต่อาจจะไม่มีผลกระทบให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่องที่เป็นสาระของการบริหารงานภาครัฐก็ได้ ในทางกลับกัน หากกลไกส่งเสริมการมีส่วนร่วมที่สร้างขึ้นไม่บรรลุผลในทางปฏิบัติ ก็ถือเป็นความล้มเหลวของกระบวนการภายนอก มิได้สร้างผลกระทบต่อกระบวนการทำงานภายในโครงสร้างการบริหารของหน่วยงานแต่ประการใด นั่นคือ กระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมจะทำงานได้ผลหรือไม่ได้ผล กระบวนการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ยังคงดำเนินไปตามวิถีปกติของระบบราชการ

### 2.3.3 การศึกษาการยกระดับการมีส่วนร่วมตามตัวแบบดั้งเดิม

โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลายประเทศในช่วงแรก ส่วนใหญ่เริ่มต้นจากบทบาทของรัฐบาลโดยอาศัยเงินอุดหนุนจากองค์การพัฒนาระหว่างประเทศ การศึกษากระบวนการปฏิรูปการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะตามตัวแบบดั้งเดิม จึงมีแนวโน้มมองข้ามการวิเคราะห์พลวัตภายในองค์การของภาครัฐ รวมถึงการวิเคราะห์ลักษณะของผลประโยชน์และแรงผลักดันที่อยู่เบื้องหลังการแสดงบทบาทของกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งที่การกระทำของตัวแสดงกลุ่มนี้มีส่วนสำคัญยิ่งต่อกระบวนการจัดบริการสาธารณะ ข้อจำกัดของงานศึกษาการปฏิรูปภาครัฐในช่วงก่อนหน้านี้นี้ คือ การไม่ตั้งคำถามเกี่ยวกับประโยชน์ที่เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐจะได้รับจากการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชน

การอธิบายว่า การเข้ามามีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณะนั้นมีคุณค่าอย่างไรสำหรับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ เกี่ยวข้องกับคำถามสำคัญคือ เพราะอะไรเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน

ภาครัฐจึงต้องสนใจบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณะ? การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณะมีความหมายอย่างไรสำหรับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ และกลุ่มคนเหล่านั้นมองว่าตนจะได้รับประโยชน์อย่างไร? การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณะจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไรบ้าง ทั้งการปรับตัวในระดับองค์กรและการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบ?

บทบาทของตัวแสดงภาครัฐในกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนจะปรากฏในลักษณะใดนั้นขึ้นอยู่กับสภาพความเป็นจริงของโครงสร้างการบริหารราชการของรัฐในแต่ละประเทศ โดยทั่วไปโครงสร้างการบริหารราชการของประเทศหนึ่ง ๆ ย่อมประกอบด้วยหน่วยงานของรัฐหลากหลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ รวมถึงองค์กรในกำกับของรัฐรูปแบบต่าง ๆ หากพิจารณาเฉพาะหน่วยงานราชการก็จะพบความแตกต่างหลากหลายขององค์กร ทั้งในแง่ลักษณะภารกิจ อาทิ ภารกิจเชิงนโยบาย ภารกิจเชิงอำนาจ ภารกิจเชิงสนับสนุนวิชาการ รวมถึงความแตกต่างในประเด็นนโยบายที่รับผิดชอบ อาทิ นโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ นโยบายด้านการปกครองและความสงบเรียบร้อย นโยบายด้านสังคม

หน่วยงานที่มีลักษณะการปฏิบัติภารกิจแตกต่างกัน หรือมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะภายใต้ประเด็นนโยบายในด้านที่ต่างกัน มีแนวโน้มที่จะมีวัฒนธรรมการทำงานและแรงจูงใจที่เอื้อต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมากน้อยแตกต่างกันไปด้วย ในขณะที่หน่วยงานบางส่วนมีแนวโน้มต่อการเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูปภาครัฐในมิติการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างดี แต่ก็อาจมีหน่วยงานอีกจำนวนหนึ่งที่มีท่าทีแบ่งรับแบ่งสู้ เพราะไม่เห็นประโยชน์ที่หน่วยงานตนเองจะได้รับจากการปฏิรูปดังกล่าว นอกจากนี้ หน่วยงานที่อยู่ต่างระดับกันภายในโครงสร้างการบริหารราชการ อาทิ หน่วยงานระดับชาติ หน่วยงานระดับภูมิภาค หน่วยงานระดับท้องถิ่น ก็มีกระบวนการทำงานที่เอื้อต่อการมีบทบาทร่วมของภาคประชาชนในลักษณะแตกต่างกันด้วย

ยิ่งกว่านั้น หากพิจารณาในระดับปัจเจกบุคคล จะพบว่า ทักษะคิดและแรงจูงใจของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานเดียวกัน ก็อาจมีลักษณะผันแปรไปตามตำแหน่งหน้าที่และลักษณะการปฏิบัติงานด้วย เช่น ระหว่างบุคลากรระดับปฏิบัติกรกับผู้บริหาร หรือบุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่ในเชิงอำนาจการกับผู้ปฏิบัติงานระดับพื้นที่หรือให้บริการแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายโดยตรง เมื่อรัฐบาลในประเทศหนึ่ง ๆ ดำเนินมาตรการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ โดยมุ่งยกระดับการมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณะ จึงมักจะมีทั้งการตอบรับและการต่อต้านจากภายในระบบราชการ เพราะเมื่อพิจารณาในระดับปัจเจกบุคคล ก็จะพบว่าภายในโครงสร้างการบริหารราชการนั้น ประกอบด้วยคนหลากหลายกลุ่มที่มีวัฒนธรรมองค์การ ค่านิยมผลประโยชน์ และแรงจูงใจแตกต่างหลากหลาย

ในทำนองเดียวกัน เมื่อโครงสร้างการบริหารราชการของรัฐหนึ่ง ๆ ไม่ได้มีลักษณะเป็นเอกภาพภายในตัวเอง แต่ประกอบด้วยองค์กรหลากหลายรูปแบบ แม้แต่องค์กรประเภทเดียวกันอย่างหน่วยราชการก็มีความแตกต่างหลากหลายในแง่ลักษณะภารกิจ ประเด็นนโยบาย ระดับและขอบเขตพื้นที่ในการปฏิบัติงาน ดังนั้น หน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับประเด็นนโยบายสาธารณะหรือการจัดบริการสาธารณะในแต่ละด้านย่อมมีการตอบรับสนับสนุนมาตรการการปฏิรูปในระดับแตกต่างกันด้วย แม้แต่หน่วยงานที่มีจุดยืนปฏิเสธ

มาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ก็อาจมีเหตุผลที่แตกต่างกัน บางหน่วยงานอาจปฏิเสธ เพราะเล็งเห็นถึงผลกระทบต่อภารกิจของรัฐ แต่บางหน่วยงานอาจปฏิเสธเพราะต้องการรักษาผลประโยชน์ของหน่วยงาน โดยเฉพาะในแง่การเพิ่มต้นทุนและขั้นตอนที่นอกเหนือไปจากหน้าที่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน

กรอบการศึกษาการยกระดับการมีส่วนร่วมในช่วงแรก มีข้อจำกัดในการอธิบายว่าเพราะเหตุใดกลยุทธ์ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ตามตัวแบบที่ริเริ่มผลักดันโดยองค์การระหว่างประเทศ เมื่อนำมาขับเคลื่อนโดยรัฐบาลในประเทศต่าง ๆ แล้ว ในทางปฏิบัติกลับปรากฏผลสำเร็จมากน้อยแตกต่างกันไป โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมที่ถือว่าเป็นตัวแบบที่ให้ผลเป็นเลิศตามมาตรฐานสากล เมื่อนำไปปฏิบัติในบริบทที่ต่างกันกลับปรากฏผลลัพธ์แตกต่างกัน ทั้งนี้ เนื่องจากแม้ในทางหลักการ การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณะจะมีผลดีต่อการปฏิรูปภาครัฐในหลายประการ แต่ในทางปฏิบัติ การส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ในลักษณะใดนั้น ขึ้นอยู่กับประเภทหรือรูปแบบการมีบทบาทร่วมของภาคประชาชน (types of engagement) ที่แต่ละประเทศเลือกนำมาใช้ รวมถึงบริบททางสังคมการเมืองของแต่ละประเทศในแต่ละช่วงเวลาด้วย

ด้วยเหตุนี้ นักวิชาการที่ศึกษาการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในช่วงหลัง จึงหันมาให้ความสำคัญกับการตอบคำถามที่ว่า มีรูปแบบและกลยุทธ์ใดบ้างที่มีประสิทธิผลสูงสำหรับผลักดันการปฏิรูปกระบวนการจัดบริการสาธารณะของแต่ละประเทศ? เมื่อเลือกนำรูปแบบหรือกลยุทธ์การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอย่างใดอย่างหนึ่งมาริเริ่มปฏิบัติแล้ว ตัวแสดงกลุ่มใดที่กระตือรือร้นเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่ากัน? ในบรรดาตัวแสดงที่เข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินกิจการสาธารณะภายใต้กลยุทธ์นั้น ๆ แต่ละฝ่ายมีเหตุผลและแรงจูงใจในลักษณะใด? ตัวแสดงแต่ละกลุ่มเข้ามามีบทบาทร่วมในช่วงใดหรือขั้นตอนไหนของกระบวนการดำเนินกิจการสาธารณะนั้น? กระบวนการเข้ามามีบทบาทร่วมของตัวแสดงทั้งหมดดำเนินไปในลักษณะใด? และก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงประสงค์มากน้อยเพียงใด?<sup>24</sup>

### 2.3.4 กลยุทธ์การยกระดับการมีส่วนร่วมกระแสใหม่

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะสังเกตได้ว่า กลยุทธ์ส่งเสริมการมีส่วนร่วมตามตัวแบบดั้งเดิม มุ่งให้ความสำคัญต่อการกระตุ้นสำนึกในบทบาทของภาคประชาชนเป็นหลัก แต่ไม่สนใจบทบาทของตัวแสดงภาครัฐสักเท่าไร กรอบการศึกษาการยกระดับการมีส่วนร่วมกระแสใหม่ จึงหันมามองว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐทั้งหลาย มีบทบาทสำคัญในกระบวนการมีบทบาทร่วมบริหารกิจการสาธารณะของภาคประชาชน (engagement process) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ความเต็มใจและขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการทำงานร่วมกับ

---

<sup>24</sup> โปรดดู John Alford, *Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co-Production* (London: Palgrave Macmillan, 2009).; Brenton Holmes, "Citizens' Engagement in Policymaking and the Design of Public Services," Research Paper No. 1, Department of Parliamentary Service, Parliament of Australia (2011).

ภาคประชาชน (capacity for engagement) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐไม่ได้มีบทบาทแต่เพียงทำหน้าที่ตามภารกิจที่รับผิดชอบเท่านั้น หากยังมีหน้าที่พัฒนากลยุทธ์สำหรับสร้างความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนในการดำเนินงานภายใต้เป้าหมายร่วมที่กำหนดขึ้นด้วย (strategies of partnership)

หากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ กลยุทธ์ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนกระแสใหม่แตกต่างจากตัวแบบดั้งเดิมในประการสำคัญ คือ ไม่มองการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนด้วยวิธีคิดในเชิงเทคนิควิธี แต่มองการมีส่วนร่วมในเชิงสัมพันธ์ภาพทางอำนาจ ไม่มองพลเมืองและรัฐแยกเด็ดขาดจากกัน แต่มองตัวแสดงออกตามลักษณะการแสดงบทบาท โดยแบ่งเป็นสองกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มสนับสนุนการปฏิรูปและกลุ่มแนวร่วมรักษาสถานะเดิม ในขณะที่ตัวแบบดั้งเดิมมองการมีบทบาทร่วมของภาคประชาชนในลักษณะตายตัวและดำเนินไปในระยะสั้น และมุ่งสร้างกลไกการมีบทบาทร่วมของภาคประชาชนคู่ขนานไปกับกลไกการทำงานของภาครัฐ กลยุทธ์ของแนวคิดกระแสใหม่มองการมีบทบาทร่วมของภาคประชาชนในลักษณะมีพลวัตและดำเนินไปต่อเนื่องระยะยาว และมุ่งสร้างกลไกการมีบทบาทร่วมของภาคประชาชนบูรณาการเข้ากับกระบวนการอภิบาลสาธารณะที่เป็นทางการ

หากพิจารณาในเชิงหลักการ กลยุทธ์การส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนตามแนวคิดกระแสใหม่มีลักษณะสำคัญในประการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้<sup>25</sup>

**ประการแรก การมีวิธีคิดในเชิงสัมพันธ์ภาพทางอำนาจ (power relation)** โดยมองว่าการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณะ จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องอาศัยความเข้าใจมิติทางการเมืองของการมีบทบาทร่วมของภาคประชาชนในประเทศนั้น ๆ ด้วย เนื่องจากตัวแบบดั้งเดิมมองการมีบทบาทร่วมของภาคประชาชนในฐานะเครื่องมือทางเทคนิคสำหรับจัดการปัญหาและพัฒนาบริการสาธารณะ จึงมีข้อจำกัดคือ แม้หน่วยงานภาครัฐจะได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอย่างกว้างขวางแล้ว ก็ยังไม่อาจนำไปสู่การปฏิรูประบบบริการสาธารณะของประเทศได้

บทเรียนจากหลายประเทศแสดงให้เห็นว่า เทคนิคการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนตามตัวแบบมาตรฐานหนึ่งเดียวที่เป็นสากลนั้น เมื่อนำไปปรับใช้ในประเทศต่าง ๆ โดยไม่คำนึงถึงบริบทสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศแล้ว ผลที่ปรากฏมักเป็นเพียงความสำเร็จของโครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วม แต่ไม่ประสบผลสำเร็จในการยกระดับคุณภาพและประสิทธิผลของการจัดบริการสาธารณะทั้งระบบ สาเหตุจากการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนภายใต้มุมมองเชิงเทคนิคนั้น นอกจากจะละเลยมิติทางการเมืองในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองแล้ว ยังลดทอนความเป็นการเมืองของกระบวนการทางการเมืองที่ดำเนินไปภายใต้สัมพันธ์ภาพทางอำนาจระหว่างรัฐกับสังคมในแต่ละประเทศอีกด้วย

**ประการที่สอง การให้ความสำคัญกับมิติอำนาจและผลประโยชน์ในการตัดสินใจสาธารณะของแต่ละประเทศ** บนวิธีคิดที่มองว่า กระบวนการกำหนดทางเลือกในการจัดการประเด็นสาธารณะ (public choices) จะดำเนินไปในทิศทางใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของอำนาจและผลประโยชน์ที่ปะทะประสานกัน

---

<sup>25</sup> UNDP, *Citizen Engagement in Public Service Delivery*, pp. 7-10.

ในกระบวนการปฏิสัมพันธ์ทางการเมือง (political interactions) นั่นคือ กระบวนการแปรเปลี่ยนจุดยืนทางนโยบายทั้งหลายที่ประชันขันแข่งกันในระบบการเมือง ให้กลายมาเป็นการตัดสินใจเชิงนโยบายในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง ในขณะที่ผลประโยชน์ของคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมเป็นปัจจัยกำหนดจุดยืนทางนโยบายที่แตกต่างกัน (policy preferences) อำนาจก็เป็นปัจจัยกำหนดตำแหน่งแห่งที่ของผลประโยชน์ที่อยู่เบื้องหลังจุดยืนทางนโยบายอีกชั้นหนึ่ง อำนาจเป็นตัวตัดสินว่าผลประโยชน์ของคนกลุ่มใดมีน้ำหนักและมีอิทธิพลเหนือกว่าผลประโยชน์ของคนกลุ่มอื่น ๆ ในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะ ดังนั้น การผลักดันการปฏิรูปเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนจึงดำเนินไปบนปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองเสมอ

กลยุทธ์ส่งเสริมการมีส่วนร่วมกระแสใหม่ มองว่าการปฏิรูประบบบริการสาธารณะเป็นกระบวนการทางการเมืองโดยรากฐาน เพราะการมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณะเป็นความสัมพันธ์ทางอำนาจรูปแบบหนึ่ง เมื่อการปฏิรูประบบบริการสาธารณะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง จึงไม่อาจบรรลุผลได้โดยอาศัยเทคนิคเครื่องมือส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเพียงลำพัง หากยังต้องอาศัยกระบวนการระดมพลังทางการเมือง (political mobilization) และการเคลื่อนไหวสนับสนุนในกระบวนการทางการเมืองอย่างต่อเนื่องด้วย นั่นหมายความว่า ลำพังการสร้างพื้นที่รองรับการเข้ามามีบทบาทของภาคประชาชนแต่เพียงด้านเดียว ย่อมไม่อาจทำให้ผลลัพธ์ของความสัมพันธ์ทางอำนาจเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่มุ่งสู่การปฏิรูประบบบริการสาธารณะได้โดยอัตโนมัติ

**ประการที่สาม การให้ความสำคัญต่อบทบาทของตัวแสดงในภาครัฐควบคู่ไปกับบทบาทของพลเมือง** ด้วยเหตุที่ตัวแบบดั้งเดิมมุ่งเน้นบทบาทของภาคประชาชนเป็นสำคัญ จึงมองไม่เห็นความสำคัญของตัวแสดงภาครัฐในกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในภาพรวม ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว การดำเนินโครงการหรือกิจการสาธารณะบนฐานการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนนั้น มีทั้งกรณีที่เกิดจากบทบาทการริเริ่มผลักดันของภาคประชาชนเอง และกรณีที่การแสดงบทบาทของภาคประชาชนเกิดจากการส่งเสริมของภาครัฐโดยอาศัยมาตรการสร้างแรงจูงใจต่าง ๆ ยิ่งกว่านั้นยังมีกรณีที่ภาครัฐเป็นฝ่ายกำกับชี้้นำกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอีกด้วย

ตัวแสดงภาครัฐมักมีบทบาทแข่งขันในการกระตุ้นและส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในประเด็นนโยบายหรือกิจการสาธารณะ หากเล็งเห็นว่าการดึงภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมในกระบวนการตัดสินใจเรื่องนั้น จะเป็นประโยชน์ต่อพวกตนหรือเกิดผลดีต่อหน่วยงานมากกว่าการมีบทบาทฝ่ายเดียว ในทางกลับกัน ทั้งกลุ่มนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็อาจปิดกั้นหรือจำกัดขอบเขตการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนได้เสมอ หากเห็นว่าบทบาทของภาคประชาชนในกรณีนั้น ๆ อาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของฝ่ายตนหรือเป็นอุปสรรคบั่นทอนการใช้อำนาจและการทำหน้าที่ของหน่วยงานตนเองได้ แม้แต่กรณีที่ภาคประชาชนมีบทบาทริเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะฝ่ายเดียว การตอบสนองของตัวแสดงภาครัฐที่เกี่ยวข้องก็มีผลต่อระดับประสิทธิภาพและความยั่งยืนของกระบวนการดังกล่าวด้วย

ทั้งนี้ เพราะกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกิจการสาธารณะนั้น เกิดขึ้นบนปฏิสัมพันธ์สองทางระหว่างพลเมืองกับรัฐเสมอ บทบาทของตัวแสดงภาครัฐจึงเป็นเหมือนตัวแปรที่อยู่อีกข้างหนึ่งของสมการ

คณิตศาสตร์ เมื่อภาคประชาชนริเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วมในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งขึ้นมา การกระทำหรือ การแสดงบทบาทอย่างหนึ่งอย่างใดของตัวแสดงภาครัฐ ย่อมมีผลต่อทิศทางผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจากกระบวนการนั้น อย่างเลี่ยงไม่ได้ ด้วยเหตุนี้ ตัวแบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนภายใต้แนวคิดทางเลือกใหม่จึงมุ่งให้ ความสำคัญกับทั้งผลประโยชน์ของภาคประชาชนและผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและนักการเมือง

**ประการที่สี่ การมองตัวแสดงที่อยู่ในกระบวนการปฏิรูประบบบริการสาธารณะ โดยจำแนก บทบาทออกเป็นกลุ่มแนวร่วมสนับสนุนการปฏิรูปและกลุ่มแนวร่วมรักษาสถานะเดิม (pro-reform vs. status-quo coalitions)** หากพิจารณาจากมุมมองเชิงสัมพันธภาพทางอำนาจ จะเห็นได้ว่า ตัวแสดงภาครัฐ และพลเมืองในฐานะปัจเจกบุคคลนั้น อยู่ในสถานะที่แตกต่างกันและมีอำนาจไม่เท่ากัน การรวมกลุ่มดำเนิน กิจกรรมร่วมกันในสังคม จึงเป็นวิธีที่ช่วยให้พลเมืองอยู่ในสถานะที่มีอำนาจมากขึ้นกว่าการกระทำในฐานะ ปัจเจกบุคคล (individual action) กลุ่มทางสังคมในรูปแบบต่าง ๆ เป็นกลไกรวบรวมอำนาจของพลเมือง ในฐานะปัจเจกบุคคลให้มีพลังมากขึ้น ขยายเสียงของกลุ่มพลเมืองที่เรียกร้องการปฏิรูประบบบริการสาธารณะให้ดัง ยิ่งขึ้น และสร้างความเข้มแข็งของพลเมืองเพื่อร่วมกันผลักดันการเปลี่ยนแปลงในภาครัฐ

ในขณะที่กลยุทธ์ส่งเสริมการมีส่วนร่วมตามตัวแบบดั้งเดิมมุ่งส่งเสริมศักยภาพและความกระตือรือร้น ของพลเมืองในฐานะปัจเจกบุคคล กลยุทธ์การส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนภายใต้แนวคิดทางเลือก มุ่งให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างขีดความสามารถในการกระทำกร่วมของกลุ่มคน (collective action) การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเพื่อยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะจึงมุ่งเน้นการพัฒนา ขีดความสามารถและทักษะที่จำเป็นสำหรับขับเคลื่อนกิจกรรมขององค์กรและกลุ่ม ตลอดจนทักษะที่เกี่ยวข้อง กับการร่วมกันดำเนินกิจกรรมในระบบการเมือง เช่น ขีดความสามารถในการสร้างเครือข่าย ทักษะการขยาย แนวร่วมหรือพันธมิตรระหว่างตัวแสดงหลากหลายภาคส่วน เป็นต้น

**ประการที่ห้า การมองตัวแสดงในแต่ละภาคส่วนในลักษณะกลุ่มตัวแสดงต่าง ๆ ที่มีความหลากหลาย ตัวแสดงในภาคสังคมไม่ได้เป็นหนึ่งเดียวกัน** หากแต่ประกอบด้วยกลุ่มคนหลากหลายกลุ่มที่มีอำนาจมากน้อย แตกต่างกันเข้ามาสัมพันธ์กันเป็นเครือข่าย (heterogeneous networks) ในทำนองเดียวกัน ตัวแสดงในภาครัฐ ก็ไม่ได้เป็นเอกภาพในตัวเอง แม้จะอยู่ในโครงสร้างระบบราชการของรัฐทั้งหมด แต่ก็มี การต่อสู้ต่อรองอำนาจ และแข่งขันกันผลักดันผลประโยชน์เฉพาะของกลุ่มอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น ตัวแสดงในภาครัฐและตัวแสดง ในภาคสังคมจึงมีทั้งกลุ่มคนที่มีจุดยืนสนับสนุนการปฏิรูปและมีจุดยืนมุ่งรักษาสถานะเดิมหรือแม้แต่ต่อต้าน การเปลี่ยนแปลงอยู่นั้น

ในขณะที่ตัวแบบดั้งเดิมวางอยู่บนการมองรัฐและสังคมในฐานะภาคส่วนที่มีเส้นแบ่งอาณาเขต ชัดเจน และมองว่าตัวแสดงในภาคส่วนเดียวกันมีลักษณะทั่วไปเหมือน ๆ กัน กลยุทธ์ส่งเสริมการมีส่วนร่วม กระแสใหม่กลับมองว่า ไม่ว่าตัวแสดงกลุ่มใดในภาคส่วนใดก็สามารถยอมรับข้อบกพร่องของระบบบริการสาธารณะ ที่เป็นอยู่ หรือยอมทนต่อผลการบริหารกิจการสาธารณะที่มีประสิทธิผลต่ำได้ หากเรื่องนั้นไม่กระทบต่อ ผลประโยชน์และตำแหน่งแห่งที่ในความสัมพันธ์ทางอำนาจของกลุ่มตน กลุ่มตัวแสดงที่สนับสนุนการปฏิรูป และกลุ่มตัวแสดงที่คัดค้านการปฏิรูป อาจปรากฏในภาครัฐและภาคสังคมได้ทั้งสิ้น

การปฏิรูประบบบริการสาธารณะผ่านการยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนสามารถดำเนินไป โดยพลังผลักดันหลายทิศทางในเวลาเดียวกัน บางกรณีอาจริเริ่มขับเคลื่อนโดยบทบาทของพลเมืองที่สร้าง กระแสผลักดันการเปลี่ยนแปลงจากระดับล่างขึ้นบน (from below) บางกรณีเป็นการริเริ่มขับเคลื่อนโดยกลุ่ม นักการเมืองที่อาศัยอำนาจในการกำหนดนโยบายปฏิรูปจากบนลงล่าง (from above) บางกรณีเป็นการขับเคลื่อน จากภายในระบบราชการเอง โดยกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ริเริ่มนวัตกรรมบริการจากประสบการณ์และบทเรียน ของหน่วยงาน (from within) บางกรณีเป็นการผลักดันขับเคลื่อนจากภายนอกโดยบทบาทขององค์การพัฒนา ระหว่างประเทศหรือองค์กรแหล่งเงินอุดหนุนเพื่อการพัฒนา (from outside)

**ประการที่หก การให้ความสำคัญต่อการกระทำรวมหมู่ (collective action) ที่เกิดขึ้น ในภาครัฐและสังคม** กล่าวคือ ความสำเร็จของการผลักดันการปฏิรูประบบบริการสาธารณะ อาจเกิดจาก การเล็งเห็นหน้าต่างแห่งโอกาสในสถานการณ์ที่เอื้ออำนวย ทำให้นักการเมืองบางกลุ่มสามารถแสดงบทบาท ตัวแทนเสียงเรียกร้องของภาคประชาชนบางกลุ่มที่เคลื่อนไหวเรียกร้องการปฏิรูประบบบริการสาธารณะ ของประเทศได้สำเร็จ ในขณะที่ภาคประชาชนหลายกลุ่มที่ประสานกันเป็นแนวร่วมผลักดันการปฏิรูป ก็เล็งเห็น โอกาสในกระบวนการทางการเมือง โดยแสดงจุดยืนเป็นพันธมิตรกับกลุ่มนักการเมืองที่มีจุดยืนสนับสนุนการปฏิรูป การมีกระแสสนับสนุนจากภาคประชาชนวงกว้าง ทำให้กลุ่มนักการเมืองมีฐานความชอบธรรมที่นอกเหนือจาก การเลือกตั้ง ซึ่งจะกลายเป็นรากฐานเสริมสร้างความชอบธรรมในการตัดสินใจดำเนินนโยบายปฏิรูปของ นักการเมือง

การวิเคราะห์บทบาทของตัวแสดงภาครัฐ โดยไม่ติดอยู่กับมุมมองคับแคบที่เห็นเพียงบทบาท ในฐานะผู้จัดบริการสาธารณะ แต่ยังสามารถมองถึงบทบาทในฐานะผู้เรียกร้องการเปลี่ยนแปลงและผู้สนับสนุน การปฏิรูประบบบริการสาธารณะได้ด้วย ทำให้เล็งเห็นความสำคัญของตัวแสดงภาครัฐที่มีบทบาทผลักดัน การปฏิรูปจากภายใน ดังจะเห็นได้ว่า ในบางสถานการณ์ กลุ่มนักการเมืองสามารถริเริ่มและขับเคลื่อน การเปลี่ยนแปลงระบบบริการสาธารณะของประเทศได้สำเร็จ แม้จะต้องเผชิญกระแสต่อต้านจากตัวแสดง ในระบบราชการ มักปรากฏในกรณีที่ตุลอำนาจทางการเมืองปรับเปลี่ยนไปในจุดที่นักการเมืองอยู่ในฐานะตัวแสดง ฝ่ายส่งเสริมความเข้มแข็งของบทบาทการมีส่วนร่วมของพลเมือง

**ประการที่เจ็ด การให้ความสำคัญต่อบทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้สนับสนุนการปฏิรูป ระบบบริการสาธารณะ (pro-reform actor)** กลยุทธ์ส่งเสริมการมีส่วนร่วมตามตัวแบบดั้งเดิมมีสมมติฐานว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาในระบบบริการสาธารณะ แต่ในความเป็นจริงแล้ว ตัวแสดงกลุ่มนี้มีได้ เหมือนกันทั้งหมด เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหลากหลายกลุ่ม แต่ละกลุ่มปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่มีลักษณะภารกิจ แตกต่างกันไป เจ้าหน้าที่ของรัฐบางกลุ่มอาจเป็นผู้สนับสนุนการปฏิรูปอย่างแข็งขันได้เช่นกัน โดยเฉพาะ กลุ่มที่เข้าใจถึงพฤติกรรมองค์กรในภาครัฐ เล็งเห็นถึงสาเหตุปัจจัยของปัญหาในระบบราชการ และเชื่อมั่น ในการเปลี่ยนแปลงจากภายใน

ความพยายามของคนกลุ่มนี้อาจเริ่มจากแสวงหาวิธียกระดับประสิทธิภาพในการดำเนินงาน มุ่งปรับ ระบบบริหารของหน่วยงานให้เปิดกว้างสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น หากกลุ่มผู้สนับสนุน



การปฏิรูปในภาคประชาชนสามารถดึงกลุ่มเจ้าหน้าที่เหล่านี้เข้ามาเป็นพันธมิตรได้ คนกลุ่มนี้ก็จะมิบทบาทสำคัญในฐานะผู้นำการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการ (bureaucratic leadership) ทำหน้าที่เสริมสร้างวัฒนธรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ตลอดจนเอื้ออำนวยกระบวนการยกระดับบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณะ ดังนั้น กลยุทธ์การยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนจึงต้องให้ความสำคัญกับการสร้างแรงจูงใจในระบบราชการ (incentive structure of public officials) ควบคู่ไปด้วย

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนจะประสบผลสำเร็จได้ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐต้องยินยอมพร้อมใจเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการดังกล่าว รวมทั้งตระหนักว่าพวกตนมีหน้าที่ร่วมกันสร้างความเปลี่ยนแปลงในระบบบริการสาธารณะของหน่วยงาน ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า ความล้มเหลวของโครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่ได้รับเงินอุดหนุนจากองค์การพัฒนาระหว่างประเทศ มักมีสาเหตุมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่รู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการดำเนินโครงการ หรือไม่ได้ยอมรับว่าการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนภายใต้โครงการเหล่านั้นเป็นส่วนสำคัญในกระบวนการดำเนินงานของตน ด้วยเหตุนี้ แม้หลายประเทศได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนภายใต้แผนงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเป็นจำนวนมาก แต่เมื่อเวลาผ่านไป กระแสการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะกลับแผ่วลงเรื่อย ๆ จนไม่อาจสร้างผลกระทบในระยะยาวได้

**ประการที่แปด มุ่งออกแบบโครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมตามบริบทของแต่ละประเทศ โดยไม่มีสูตรสำเร็จหรือตัวแบบมาตรฐานเดียว** การกำหนดกิจกรรมขึ้นอยู่กับการตอบโจทย์ที่ว่า ในเวลานั้นมีกลุ่มแนวร่วมผลักดันการปฏิรูประบบบริการสาธารณะ ปรากฏในรูปเครือข่ายหรือพันธมิตรระหว่างตัวแสดงภาครัฐและสังคม (pro-reform state-society coalitions) หรือไม่ อย่างไร สถานการณ์ในเวลานั้นมีกิจกรรมส่งเสริมสนับสนุนประเภทใดบ้างที่จะช่วยให้การเคลื่อนไหวผลักดันการเปลี่ยนแปลงของแนวร่วมตัวแสดงทุกภาคส่วนเข้มแข็งและขยายวงกว้างมากยิ่งขึ้น โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะจึงต้องออกแบบขึ้นโดยมีทั้งกิจกรรมเสริมสร้างสมรรถนะของตัวแสดงภาครัฐและภาคประชาชนไปพร้อมกัน

ในขณะที่กลยุทธ์ส่งเสริมการมีส่วนร่วมตามตัวแบบดั้งเดิม มุ่งเน้นกิจกรรมเสริมสร้างขีดความสามารถ (capacity building activities) ของพลเมืองแต่เพียงด้านเดียว เพื่อให้ภาคประชาชนมีทักษะต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการมีบทบาทร่วมดำเนินกิจการสาธารณะ โดยมีแบบแผนการฝึกอบรมพัฒนาตามมาตรฐานสากล แนวคิดกระแสใหม่มองว่า การเสริมสร้างขีดสมรรถนะของภาคประชาชนมีหลายด้าน ไม่จำกัดเฉพาะทักษะการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อนำมาใช้ต่อยอดในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาของประชาชน แต่ยังรวมถึงทักษะการจัดระบบประสานงาน การจัดการความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองด้วย ตลอดจนทักษะการสร้างแนวร่วมหรือพันธมิตรระหว่างกลุ่มพลเมือง กลุ่มนักรบการเมืองในฝ่ายบริหาร กลุ่มสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ กลุ่มข้าราชการ กลุ่มผู้จัดบริการสาธารณะภาคเอกชน องค์กรภาคประชาสังคม และสื่อมวลชน ในขณะที่เดียวกันก็มีสมรรถนะหลายด้านที่จำเป็นสำหรับกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาทิ การประสานความร่วมมือแบบตัดข้ามระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และระดับชาติ การสร้างแนวร่วมหรือพันธมิตรข้ามสังกัดในภาครัฐ การสร้างพันธมิตรกับภาคประชาชน กลุ่มนักรบการเมือง และสื่อมวลชน

**ประการที่เก้า การให้ความสำคัญต่อบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมในฐานะผู้ระดมพลเมืองให้เข้าร่วมกิจกรรมเพื่อส่วนรวม (broker of collective action)** องค์กรภาคประชาสังคมหลากหลายรูปแบบ อาทิ มูลนิธิ สมาคม ชมรม เครือข่ายอาสาสมัคร รวมถึงองค์กรชุมชน เป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการสร้างแนวร่วมกลุ่มผู้สนับสนุนการปฏิรูประบบบริการสาธารณสุขของประเทศ การทำหน้าที่ขององค์กรภาคประชาสังคมจะประสบผลสำเร็จได้ จำเป็นต้องอาศัยสมรรถนะในการชี้เป้าตัวแสดงต่าง ๆ ที่มีจุดยืนสนับสนุนการปฏิรูป รวมทั้งประสานการเคลื่อนไหวระหว่างตัวแสดงเหล่านั้น เพื่อระดมพลังการสนับสนุนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของแนวร่วมหรือพันธมิตรที่กำลังเคลื่อนไหวอยู่

อย่างไรก็ตาม การแสดงบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมมีฐานความชอบธรรมอยู่บนการยอมรับและความเชื่อถือที่ได้รับจากทั้งภาครัฐและสังคม องค์กรภาคประชาสังคมบางกลุ่มอาจมีระดับการยอมรับและความน่าเชื่อถือจากสังคมและภาครัฐต่ำ เช่น องค์กรภาคประชาสังคมที่ไม่ได้ก่อตั้งขึ้นภายใต้บริบทพื้นที่ท้องถิ่นใดเลย หากแต่จัดตั้งขึ้นโดยมีเป้าหมายเพื่อผลักดันผลประโยชน์ของคนเฉพาะกลุ่มในสังคม หรือองค์กรภาคประชาสังคมที่จัดตั้งและดำเนินกิจการโดยอาศัยเงินอุดหนุนจากแหล่งทุนที่มีเป้าหมายเฉพาะ องค์กรภาคประชาสังคมที่มีลักษณะดังกล่าวมานี้ นอกจากจะขาดความน่าเชื่อถือในการทำหน้าที่ระดมพลังของแนวร่วมพันธมิตรผลักดันการปฏิรูปแล้ว ยังอาจส่งผลกระทบต่อกลุ่มพลเมืองที่มีข้อกังขาต่อบทบาทขององค์กรเหล่านั้น ถอนตัวจากการร่วมกิจกรรมระดมพลังสนับสนุนการปฏิรูปได้

**ประการที่สิบ มองกระบวนการมีบทบาทร่วมของภาคประชาชนในลักษณะมีพลวัตและดำเนินต่อเนื่องระยะยาว (dynamic & long-term engagement)** ประสิทธิภาพของกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนนั้นไม่ได้เกิดขึ้นง่าย ๆ เพราะการขับเคลื่อนเพื่อยกระดับบทบาทของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมดำเนินงานกับภาครัฐ มีลักษณะเป็นกระบวนการทางการเมืองในตัวเอง กล่าวคือ เป็นกระบวนการที่ดำเนินไปบนความสัมพันธ์ในเชิงประชันขันแข่งระหว่างกลุ่มพลังทางสังคมที่มุ่งผลักดันเป้าหมายคนละทิศทางระหว่างกลุ่มพลังที่มุ่งผลักดันการปฏิรูประบบบริการสาธารณสุข (pro-reform forces) และกลุ่มพลังที่มุ่งรักษาสถานะเดิม (status quo forces) กระบวนการดังกล่าวไม่ได้ราบรื่นไปตลอดทุกขั้นตอน เป็นกระบวนการที่ไม่ได้ดำเนินไปในทิศทางเดียว และรูปแบบวิธีปฏิบัติก็ไม่ได้มีแบบเดียวที่ใช้ได้ผลในทุกบริบท

กระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ดำเนินไปโดยมีพลวัตในตัวเองตลอดเวลา (dynamic processes) ทิศทางของกระบวนการอาจดำเนินไปโดยพลังผลักดันจากล่างขึ้นบนหรือบนลงล่าง เคลื่อนไปข้างหน้าหรือหยุดนิ่ง เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วหรือเชื่องช้า เมื่อการต่อสู้แข่งขันระหว่างกลุ่มพลังที่เคลื่อนไหวผลักดันเป้าหมายในทิศทางที่ต่างกันสงบลง กระบวนการที่ดำเนินต่อไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง ก็จะมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจ (structure of power relations) หากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลเสริมสร้างอำนาจของภาคประชาชนในความสัมพันธ์กับรัฐ ก็ได้หมายความว่า กระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมสิ้นสุดลง หากยังจำเป็นต้องมีกระบวนการสร้างความยั่งยืนของรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ได้ริเริ่มไว้แล้วต่อไปด้วย ดังนั้น กรอบระยะเวลาของกระบวนการจึงต้องสามารถปรับขยาย

ออกไปให้เพียงพอสำหรับขั้นตอนการพัฒนาตัวแบบแนวปฏิบัติที่ได้ริเริ่มขึ้นให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบ และกลไกที่เป็นทางการ

ความล้มเหลวของกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในหลายประเทศ มักมีสาเหตุมาจากลักษณะการออกแบบโครงการที่ผูกติดอยู่กับกรอบเงื่อนไขตายตัวที่องค์กรแหล่งทุนอุดหนุน กำหนดไว้ แม้หลายโครงการจะประสบความสำเร็จในการริเริ่มรูปแบบการมีส่วนร่วมตามเป้าหมายของโครงการ แต่ด้วยเหตุที่เงื่อนไขของแหล่งทุนกำหนดให้ต้องดำเนินกิจกรรมทั้งหมดก่อนสิ้นสุดระยะเวลาของโครงการ ผู้ปฏิบัติในพื้นที่จึงไม่มีเวลาเพียงพอที่จะดำเนินกิจกรรมต่อยอดพัฒนาตัวแบบที่สร้างขึ้นนั้นให้มีศักยภาพและ ยั่งยืน ดังนั้น กระบวนการยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ควรดำเนินการในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป มีการปฏิบัติทวนซ้ำในบางขั้นตอนเพื่อให้เกิดทักษะและความเข้าใจลึกซึ้ง เปิดกว้างสำหรับทดลองวิธีปฏิบัติ หรือแนวทางอื่น นอกเหนือจากที่กำหนดไว้แล้ว รวมทั้งมีกระบวนการเรียนรู้บทเรียนความล้มเหลวและ ความสำเร็จจากการทดลองผิดพลาดด้วยตัวเองของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

**ประการที่สิบเอ็ด มุ่งให้ความสำคัญกับบริบททางการเมืองและบริบทเชิงสถาบันของรัฐ** (political and institutional contexts) การปฏิรูประบบบริการสาธารณะมิได้ดำเนินไปในสุญญากาศ หากแต่อยู่ ภายใต้บริบททางการเมืองและบริบทเชิงสถาบันของรัฐในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ เสมอ การออกแบบกลยุทธ์ส่งเสริม การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนจึงต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับบริบทสภาพความเป็นจริงของประเทศ ในช่วงเวลานั้นเป็นสำคัญ เพราะการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดบริการสาธารณะหนึ่ง ๆ จะนำไปสู่ ผลกระทบทางบวกได้นั้น กลไกการมีส่วนร่วมที่ออกแบบขึ้นใหม่จะต้องฝังรากอย่างถาวรในโครงสร้างกลไกของรัฐ ที่เป็นอยู่เดิม มิใช่การสร้างกลไกการมีส่วนร่วมที่ดำรงอยู่ภายนอกและทำงานคู่ขนานไปกับระบบบริหารงาน ภาครัฐ

หากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเกิดขึ้นผ่านกลไกที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งต่อเติมขึ้นภายนอก โครงสร้างการบริหารกิจการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ อาจกลายเป็นช่องทางเลี่ยงกระบวนการทำงาน ของสถาบันที่เป็นทางการได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลี่ยงกลไกกำกับความรับผิดชอบทางการเมือง (mechanisms of political accountability) ซึ่งเป็นฐานรองรับความชอบธรรมตามหลักการประชาธิปไตย เช่น การอาศัย บทบาทของภาคประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานของรัฐเป็นเกราะป้องกันการดำเนินงานที่ไม่ตอบสนอง ต่อนโยบายของรัฐบาล การอ้างเสียงของประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานเพื่อหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ ในการตัดสินใจของหน่วยงาน เป็นต้น

แม้ว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนจะถูกผนวกเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ และแบบแผนปฏิบัติของภาครัฐทั้งระบบแล้ว ก็ยังต้องอาศัยกลไกเชิงสถาบันเพื่อเอื้ออำนวยให้ดำรงอยู่และทำงาน ต่อเนื่องไปในระยะยาว กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนจะบูรณาการเข้ากับการทำงานของกลไก การบริหารกิจการสาธารณะของภาครัฐได้โดยสมบูรณ์ ก็ต่อเมื่อสามารถเติมเต็มการทำงานของกลไกกำกับ ความรับผิดชอบในมิติต่าง ๆ โดยเอื้อให้หน่วยงานภาครัฐเปิดรับมาตรการปฏิรูปที่จะนำไปสู่การบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี เพราะกระบวนการเข้ามามีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณะจะประสบ

ผลสำเร็จมากน้อยเพียงใดนั้น ยังขึ้นกับข้อเท็จจริงที่ว่า หน่วยงานภาครัฐเปิดรับมาตรการปฏิรูปที่จะนำไปสู่การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในระดับใดด้วย

ระดับการเปิดรับการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน (institutional openness) เป็นปัจจัยสำคัญต่อการสร้างวัฒนธรรมการทำงานโดยมุ่งสนองตอบประชาชน และเสริมสร้างระดับสำนึกรับผิดชอบต่อสาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในขณะเดียวกัน ก็ส่งผลโดยอ้อมต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนในการมีบทบาทร่วมจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐได้ด้วย หน่วยงานภาครัฐที่ประสบความสำเร็จในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม มักมีช่องทางและกลไกเปิดตัวเองเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถเชื่อมประสานการทำงานกับองค์กรภายนอกในทุกภาคส่วนอย่างเปิดกว้าง การมีช่องทางเปิดกว้างเพื่อรับฟังเสียงสะท้อนจากภายนอกแสดงถึงการเป็นองค์กรที่มีการปรับระบบภายในให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของระบบนิเวศ การเปิดกว้างของหน่วยงานภาครัฐช่วยเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยในการบริหารราชการ ยกระดับความเชื่อมั่นไว้วางใจที่สังคมมีต่อรัฐ และเอื้อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากภายในผ่านการริเริ่มนวัตกรรมการบริหารภาครัฐ

**ประการที่สิบสอง กระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน วางอยู่บนความตระหนักถึงจุดแข็งและจุดด้อยของตัวแสดงภาครัฐและสังคม** กล่าวคือ กระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมที่ริเริ่มผลักดันและสนับสนุนโดยหน่วยงานภาครัฐ มีจุดแข็งในเรื่องอำนาจหน้าที่ งบประมาณ ทรัพยากร และบุคลากรของหน่วยงาน มีแผนงานและโครงการรองรับชัดเจน มีขั้นตอนการดำเนินกิจกรรมตามกรอบเวลา ในขณะที่กระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมที่ริเริ่มขับเคลื่อนโดยตัวแสดงในสังคมเองนั้น (organic initiatives) มีจุดแข็งอยู่ที่การระดมพลังสนับสนุนจากประชาชน การดำเนินกิจกรรมไม่ถูกจำกัดโดยเงื่อนไขจากภายนอก ไม่ถูกกีดกันด้วยกรอบเวลา อีกทั้งยังสามารถทดลองผิดลองถูกทบทวนแนวทางต่าง ๆ ได้อย่างเปิดกว้าง

จะเห็นได้ว่า บทบาทของตัวแสดงภาครัฐสามารถเติมเต็มจุดอ่อนของกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมที่ริเริ่มขับเคลื่อนโดยตัวแสดงในสังคมได้ โดยเฉพาะในแง่การร่วมผลักดันการเปลี่ยนแปลงจากภายในภาครัฐ การขยายแนวร่วมในระบบราชการ รวมถึงการระดมทรัพยากรภาครัฐเพื่อสนับสนุนการปฏิรูปการมีส่วนร่วมที่ผลักดันโดยตัวแสดงในสังคม ในทำนองเดียวกัน บทบาทของตัวแสดงในสังคมสามารถเติมเต็มจุดอ่อนของกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมที่ริเริ่มขับเคลื่อนโดยตัวแสดงภาครัฐได้ ทั้งในแง่การระดมพลังสนับสนุนการปฏิรูปจากระดับฐานรากของสังคม และกระบวนการถอดบทเรียนร่วมกันจากผลสำเร็จและความล้มเหลว รวมถึงการเผชิญหน้าและการโอนอ่อนผ่อนปรนเข้าหากันระหว่างรัฐกับตัวแสดงในสังคม

**ประการสุดท้าย การตระหนักถึงปัจจัยเสี่ยงที่ทำให้กระบวนการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณะไม่ประสบผลสำเร็จ** ปัจจัยเสี่ยงอาจเกิดจากการระดมพลังของภาคประชาชนที่ดำเนินไปโดยขาดข้อมูลที่จำเป็นต่อการมีความรู้ความเข้าใจในประเด็นนโยบายหรือปัญหาสาธารณะ ซึ่งสามารถป้องกันได้โดยอาศัยบทบาทของสื่อมวลชนที่มีจุดยืนสนับสนุนการปฏิรูปและเกาะติดกระแสการเคลื่อนไหวของแนวร่วมในสังคม ทำหน้าที่รณรงค์ให้ข้อมูลข่าวสารและความรู้แก่สังคม

ในอีกด้านหนึ่ง ปัจจัยเสี่ยงอาจเกิดจากบทบาทของตัวแสดงภาครัฐได้เช่นกัน หากกระบวนการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนตกอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมโดยกลุ่มชนชั้นนำในระบบราชการที่มีความเชื่อมโยง

กับนักการเมือง รูปแบบและแนวทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอาจถูกทำให้เป็นเพียงเปลือกนอกของการปฏิรูป หรือเป็นรูปแบบที่ส่งผลให้โครงสร้างทางอำนาจที่ไม่สมดุลดำรงอยู่ต่อไป ในกรณีเช่นนี้แม้กระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนจะดำเนินไปอย่างเป็นรูปธรรม แต่กิจกรรมเหล่านั้นอาจไม่มีผลกระทบให้เกิดการจัดสรรอำนาจใหม่ในโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจในภาครัฐและในสังคม

ปัจจัยเสี่ยงอาจเกิดจากบริบทภูมิหลังทางสังคมการเมืองของประเทศ ในสังคมที่มีความหลากหลายของประชากรและมีรากเหง้าความแตกแยกทางสังคมฝังลึก การระดมพลังของพลเมืองให้เข้าร่วมกระทำการร่วมของกลุ่มทางสังคม อาจมีเป้าหมายเฉพาะที่แตกต่างกัน บางกรณีการเคลื่อนไหวระดมพลังสนับสนุนการปฏิรูปการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารกิจการสาธารณะ อาจมีเป้าหมายแอบแฝงเพื่ออาศัยช่องทางการร่วมใช้อำนาจของรัฐปกป้องผลประโยชน์ร่วมที่จำกัดในหมู่ประชาชนบางกลุ่มของสังคมที่มีลักษณะแตกแยก ร้าวลึก อาทิ การแบ่งแยกกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มศาสนา ภูมิภาค ชนชั้น หรือแม้แต่เพศสภาพ หากการระดมพลังสนับสนุนการมีส่วนร่วมของตัวแสดงในสังคมดำเนินไปบนฐานการแบ่งแยกกลุ่มประชาชนตามลักษณะความแตกแยกในสังคม การผลักดันการปฏิรูปไม่เพียงแต่จะไม่ประสบความสำเร็จ หากยังอาจยิ่งขยายความขัดแย้งในสังคมให้รุนแรงยิ่งขึ้น

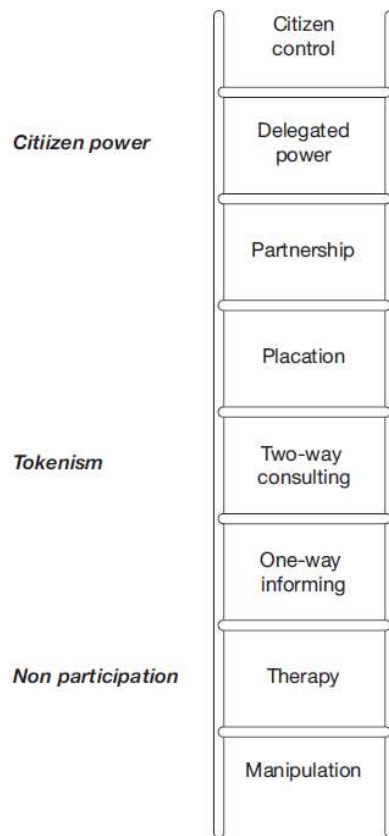
ปัจจัยเสี่ยงเกี่ยวกับการเผชิญหน้าระหว่างรัฐและภาคประชาชนอาจเกิดขึ้นได้ หากกระบวนการปฏิรูปการมีส่วนร่วมดำเนินไปในทิศทางที่เพิ่มอำนาจรวมหมู่ของภาคประชาชน (collective power) แต่เพียงด้านเดียว ในขณะที่ตัวแสดงภาครัฐก็ไม่ยอมผ่อนปรนการควบคุมอำนาจตัดสินใจของตนให้สอดคล้องรองรับกับการยกระดับบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เมื่อการระดมพลังของภาคประชาชนกลายเป็นกระแสกดดันท้าทายหรือบั่นทอนอำนาจรัฐ ก็มีความเสี่ยงที่อาจเกิดการเผชิญหน้ากันระหว่างการทำหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐกับบทบาทของภาคประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะได้ การเผชิญหน้าในลักษณะต่อสู้อันผลักดันระหว่างกันอาจนำไปสู่ความรุนแรงได้ในที่สุด ดังนั้น การส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณะของประเทศ จะประสบความสำเร็จและยั่งยืนได้นั้น ผู้นำภาคประชาชนและนักปฏิรูปในทุกภาคส่วนจึงพึงระมัดระวังความเสี่ยงในประการต่าง ๆ ดังกล่าวมา

## 2.4 ตัวแบบการร่วมจัดบริการสาธารณะโดยภาคประชาชน

กรอบแนวคิดหลักที่ใช้เป็นฐานการศึกษาเปรียบเทียบกรณีศึกษาต่างประเทศ รวมถึงวิเคราะห์กรณีตัวอย่างในประเทศไทย เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดบริการสาธารณะ ประกอบด้วย ตัวแบบขั้นบันไดของการมีส่วนร่วม แนวคิดเกี่ยวกับการจัดประเภทการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ ตัวแบบการร่วมจัดบริการสาธารณะ และเงื่อนไขความสำเร็จและผลลัพธ์ของการร่วมจัดบริการสาธารณะ

### 2.4.1 ตัวแบบขั้นบันไดของการมีส่วนร่วม

การยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนตามแนวคิดดั้งเดิม มักมีรากฐานอยู่บนตัวแบบขั้นบันไดของการมีส่วนร่วม (ladder of citizen participation) เป็นกรอบจำแนกรูปแบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตัดสินใจของรัฐ พัฒนาขึ้นจากบริบทของประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1969 โดย Sherry Arnstein จากข้อเท็จจริงที่ว่าหน่วยงานภาครัฐเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานของตนในระดับแตกต่างกันไป จึงได้พัฒนาตัวแบบสำหรับวิเคราะห์ลักษณะความแตกต่างหลากหลายของรูปแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองกับภาครัฐขึ้น โดยจำแนกรูปแบบการมีส่วนร่วมเป็นลำดับขั้นจากต่ำไปสูง พิจารณาจากเกณฑ์ระดับการมีส่วนร่วมที่มีความเข้มข้นน้อยสุดไปถึงมากที่สุด<sup>26</sup>



ภาพ 2.1 ตัวแบบขั้นบันไดของการมีส่วนร่วม

ที่มา: ดัดแปลงจาก Sherry R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation," *Journal the American Institute of Planners*, 35 no.4(1969):217.

<sup>26</sup> Sherry R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation," *Journal the American Institute of Planners*, 35 no.4(1969):216-224.

ตัวแบบขั้นบันไดของการมีส่วนร่วม แบ่งระดับการมีบทบาทของภาคประชาชนออกเป็น 3 ช่วง คือ ช่วงปลายด้านล่าง ประกอบด้วยบันไดขั้นแรกและขั้นที่สอง จัดเป็นรูปแบบที่ประชาชนไม่มีบทบาทร่วม ในกระบวนการบริหารงานของภาครัฐ (non participation) ช่วงกลาง ประกอบด้วยบันไดขั้นที่สาม ขั้นที่สี่ และขั้นที่ห้า จัดเป็นรูปแบบที่ภาครัฐเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมพอเป็นพิธี (tokenism) ช่วงปลายบนสุด ประกอบด้วยบันไดขั้นที่หกและขั้นที่เจ็ด จัดเป็นรูปแบบที่ภาครัฐเสริมอำนาจให้ภาคประชาชน (citizen power) ลักษณะสำคัญของบันไดการมีส่วนร่วมแต่ละขั้น สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

**บันไดขั้นล่างสุด** หน่วยงานภาครัฐมีบทบาทที่กำกับควบคุมการดำเนินงานฝ่ายเดียว (manipulation) ภาครัฐเป็นฝ่ายกำหนดว่าประชาชนต้องรู้ข้อมูลอะไรและต้องปฏิบัติอย่างไรในเรื่องที่เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน การให้ข้อมูลมีเป้าหมายเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่หน่วยงานภาครัฐต้องการให้ประชาชนปฏิบัติตาม จึงถือเป็นขั้นที่พลเมืองยังไม่มีส่วนร่วมเลย แม้หน่วยงานภาครัฐจะมีกลไกที่ดูราวกับเป็นการเปิดรับฟังเสียงสะท้อนจากประชาชน ในฐานะกลุ่มผู้รับบริการหรือกลุ่มเป้าหมายของหน่วยงาน เช่น การแต่งตั้งตัวแทนภาคประชาชนในรูปคณะกรรมการที่ปรึกษาของหน่วยงาน เป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติก็เป็นเพียงรูปแบบและวิธีการที่หน่วยงานภาครัฐกำหนดและควบคุมทั้งหมด การประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษากลับกลายเป็นช่องทางที่หน่วยงานใช้ชี้แจงทำความเข้าใจและให้ข้อมูลฝ่ายเดียว รวมถึงการใช้ที่ประชุมตัวแทนภาคประชาชนเป็น “ตรายาง” สร้างความชอบธรรมแก่การตัดสินใจของหน่วยงาน จึงไม่นับเป็นการมีส่วนร่วมจริง

**บันไดขั้นที่สอง** หน่วยงานภาครัฐดึงภาคประชาชนเข้ามาร่วมในกระบวนการบำบัดทุกข์บำรุงสุข (therapy) ภาครัฐกำหนดแผนงานและโครงการในลักษณะที่เปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม แต่โดยสาระสำคัญแล้วเป็นกิจกรรมส่วนหนึ่งของการทำหน้าที่ดูแลจัดการแก้ไขปัญหาความทุกข์ร้อนหรือให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมาย กลุ่มประชาชนที่หน่วยงานดึงมาเข้าร่วมมักเป็นกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ กิจกรรมที่ประชาชนเข้าร่วมมีลักษณะเป็นการให้ข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจที่ช่วยให้การแก้ไขปัญหาได้ผลดียิ่งขึ้น หรือเอื้อให้เจ้าหน้าที่ทำงานได้ง่ายขึ้น เช่น การให้ความรู้เรื่องการดูแลสุขภาพของผู้ป่วย การให้ความรู้เรื่องการพัฒนาชุมชน การให้ความรู้เรื่องปัญหาสังคม การให้ความรู้เรื่องการรักษาสิ่งแวดล้อม การให้ความรู้เรื่องการเฝ้าระวังและบรรเทาปัญหาเบื้องต้น เป็นต้น การมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่มีเป้าหมายเพื่อให้การดูแลช่วยเหลือและพัฒนาโดยหน่วยงานของรัฐ จึงยังไม่ถือเป็นการมีส่วนร่วมของพลเมือง

**บันไดขั้นที่สาม** การเปิดช่องให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับภารกิจของหน่วยงาน (informing) ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิที่ประชาชนมีอยู่ ข้อมูลเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบที่ประชาชนต้องปฏิบัติเพื่อไม่ให้เสียผลประโยชน์ ข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกการตัดสินใจที่เป็นประโยชน์สำหรับประชาชน หน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายกำหนดเนื้อหาและรูปแบบของข้อมูลที่จะเปิดเผยหรือนำเสนอแก่ประชาชน อาศัยช่องทางการสื่อสารข้อมูลทางเดียว ไม่มีช่องทางให้ประชาชนสะท้อนกลับ ชักถามหรือต่อรองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ รูปแบบที่ปรากฏทั่วไป ได้แก่ กระดานประชาสัมพันธ์ของหน่วยงาน โปสเตอร์ แผ่นพับ เอกสารข่าว รายงาน รวมทั้งการจัดเวทีนำเสนอข้อมูลการจัดทำแผนของหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม ประชาชนที่เข้าร่วมรับฟังมีบทบาทในฐานะผู้รับทราบ และรอรับผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการตามแผนที่หน่วยงานกำหนดขึ้นเท่านั้น

**บันไดขั้นที่สี่** การปรึกษาหารือโดยต่างฝ่ายต่างรับฟังซึ่งกันและกัน (consultation) ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่หน่วยงานภาครัฐจัดขึ้น มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับมุมมองความคิดเห็นของกลุ่มเป้าหมายหรือผู้มีส่วนได้เสีย เช่น การใช้แบบสำรวจความคิดเห็นประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งของหน่วยงาน การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นในชุมชน การจัดเวทีประชาพิจารณ์ เป็นต้น ในกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ ประชาชนผู้เข้าร่วมจะต้องเป็นฝ่ายรับฟังข้อเสนอทางเลือกและจุดยืนการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐก่อน หลังจากนั้นประชาชนจึงจะเป็นฝ่ายแสดงความคิดเห็น ข้อทักท้วง ข้อสังเกต และข้อเสนอแนะ แม้ภาครัฐเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามาร่วมกระบวนการปรึกษาหารือเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นระหว่างกัน แต่หน่วยงานภาครัฐเป็นฝ่ายกำหนดหัวข้อหรือประเด็นที่จะรับฟังตั้งแต่ต้น รวมทั้งเป็นฝ่ายเลือกว่าจะนำความคิดเห็นใดมาพิจารณาหรือไม่พิจารณา

**บันไดขั้นที่ห้า** การเปิดรับข้อเรียกร้องและความต้องการของประชาชนเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ (placation) เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ภาคประชาชนเข้าไปมีบทบาทร่วมในการตัดสินใจในประเด็นสาธารณะหรือกิจการสาธารณะ ความคิดเห็นและข้อเสนอของภาคประชาชนมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอาศัยวิธีการแต่งตั้งตัวแทนของกลุ่มผู้รับบริการหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียเข้าไปร่วมเป็นสมาชิกคณะกรรมการบริหารกิจการสาธารณะที่รัฐแต่งตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เช่น คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน คณะกรรมการบริหารพื้นที่เขตการศึกษา คณะกรรมการบริหารงานตำรวจ คณะกรรมการเคหะสงเคราะห์ คณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาเมือง เป็นต้น แม้จะมีตัวแทนภาคประชาชนเข้าไปร่วมตัดสินใจกับเจ้าหน้าที่ของรัฐจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ในทางปฏิบัติข้อคิดเห็นของผู้แทนภาคประชาชนจะมีน้ำหนักต่อการตัดสินใจของคณะกรรมการมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติเฉพาะตัวของบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะและประสบการณ์ความชำนาญในเรื่องที่ตัดสินใจ

**บันไดขั้นที่หก** ภาครัฐเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามาร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนในกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะ (partnership) เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมที่ภาคประชาชนมีบทบาทเสมอภาคกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งในการวางแผนและการตัดสินใจในกิจการสาธารณะ ภาคประชาชนสามารถผลักดันความต้องการและแลกเปลี่ยนข้อเสนอในการเจรจาต่อรองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ การมีส่วนร่วมอาศัยกลไกที่เป็นทางการและมีกฎหมายผูกพันภาคีทุกฝ่าย เช่น คณะกรรมการร่วมเพื่อกำหนดนโยบาย (joint policy boards) คณะกรรมการจัดทำแผนบริหารกิจการสาธารณะ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาสาธารณะ เป็นต้น การมีส่วนร่วมของผู้แทนภาคประชาชนในกรณีนี้จะมีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับศักยภาพและความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาชน ที่มีผู้แทนเข้าไปร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนใช้อำนาจตัดสินใจกับหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในแง่การมีบุคลากรทำงานด้านข้อมูลวิชาการหรือเทคนิคเฉพาะ การมีฐานสมาชิกในชุมชน การมีฐานประชาชนที่เป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียกว้างขวาง

**บันไดขั้นที่เจ็ด** หน่วยงานภาครัฐมอบอำนาจในการดำเนินกิจกรรมที่เป็นส่วนหนึ่งของภารกิจให้ภาคประชาชนร่วมรับผิดชอบดำเนินการแทน (delegated power) เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมที่ภาคประชาชนมีบทบาททำหน้าที่จัดบริการสาธารณะในความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ ปรากฏในการบริหารกิจการ



สาธารณชนบางประเภท ที่ผลการเจรจาต่อรองแลกเปลี่ยนข้อเสนอแนะระหว่างภาคประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปรากฏในลักษณะที่เอื้อให้ภาคประชาชนมีบทบาทหลักในกระบวนการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการภายใต้ แผนงานของหน่วยงานภาครัฐ เช่น การมอบอำนาจให้องค์กรภาคประชาสังคมที่จัดตั้งเป็นทางการรับหน้าที่ ดำเนินโครงการพัฒนาชุมชนแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยอาศัยงบประมาณของหน่วยงานตามเงื่อนไขข้อตกลง การมอบหมายให้องค์กรภาคประชาชนรับหน้าที่ดำเนินกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่เมืองแทนองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

**บันไดขั้นที่แปด** ภาคประชาชนมีบทบาทร่วมกำหนดทิศทางการใช้อำนาจตัดสินใจของภาครัฐ (citizen control) เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เสริมอำนาจให้ภาคประชาชนในระดับสูงสุด เพราะสามารถ กำกับควบคุมทิศทางการตัดสินใจและการดำเนินงานของภาครัฐได้โดยตรง ในแง่ที่ภาคประชาชนร่วมกัน ผลักดันความต้องการของชุมชนหรือกลุ่มสมาชิก เพื่อต่อรองหรือต่อต้านการตัดสินใจที่มาจากบุคคลหรือ หน่วยงานภายนอกได้ ภาคประชาชนสามารถทำให้หน่วยงานภาครัฐอยู่ในฐานะฝ่ายที่มีหน้าที่นำความต้องการ หรือการตัดสินใจของภาคประชาชนไปกำหนดแผนงาน รวมทั้งจัดสรรงบประมาณสำหรับดำเนินโครงการ ที่กำหนดขึ้นตามการตัดสินใจของภาคประชาชนในพื้นที่ เช่น ชุมชนเป็นฝ่ายร่วมกันควบคุมทิศทางการตัดสินใจ ของผู้บริหารโรงเรียนของรัฐผ่านคณะกรรมการบริหารโรงเรียน องค์กรภาคประชาสังคมเป็นฝ่ายออกแบบ แผนงานและโครงการพัฒนาภาครัฐที่ยึดชุมชนเป็นฐาน หน่วยงานภาครัฐเปิดให้สมาคมผู้ประกอบการร่วมกัน ตัดสินใจกำหนดแผนงานพัฒนาเศรษฐกิจ และควบคุมการจัดสรรงบประมาณสำหรับดำเนินโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่ เป็นต้น<sup>27</sup>

#### 2.4.2 ประเภทการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ

ตัวแบบการจำแนกรูปแบบการมีส่วนร่วมออกเป็นระดับสูงต่ำในรูปขั้นบันไดดังกล่าวมานั้น มีจุดอ่อน คือ นำไปสู่ความเข้าใจผิดได้ว่าการมีส่วนร่วมในรูปแบบหนึ่งมีคุณค่าความสำคัญหรือเป็นที่พึงประสงค์เหนือกว่า รูปแบบอื่น ๆ ในทางปฏิบัติ การมีส่วนร่วมทุกรูปแบบต่างก็มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน เพราะแต่ละรูปแบบนั้น มีเป้าประสงค์ที่แตกต่างกันโดยขึ้นอยู่กับลักษณะประเภทของภารกิจของหน่วยงาน แม้ว่ารูปแบบการมีส่วนร่วม ที่อยู่ชั้นบนสุดจะมีระดับความเข้มข้นมากกว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมในชั้นที่ต่ำกว่า แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า แต่ละชั้นมีความสำคัญมากน้อยต่างกัน<sup>28</sup>

ในความเป็นจริงแล้ว การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมีหลายรูปแบบ มิใช่ว่าการมีส่วนร่วมทุกรูปแบบ เกิดจากบทบาทของภาคประชาชน แต่ละรูปแบบมีระดับความเข้มข้นในการแสดงบทบาทของภาคประชาชน แตกต่างกัน และมีเชื่อว่าการมีส่วนร่วมทุกรูปแบบจะนำไปสู่การยกระดับคุณภาพของบริการสาธารณะได้เหมือนกัน

<sup>27</sup> พัฒนาการทางวิชาการที่เป็นผลจากการต่อยอดตัวแบบขั้นบันไดของการมีส่วนร่วม. โปรดดู Mickey Laurian and Carissa Schively Slotterback (eds.), *Learning from Arnstein's Ladder: From Citizen Participation to Public Engagement* (New York: Routledge, 2021).

<sup>28</sup> Loeffler and Bovaird, "From Participation to Co-Production," p. 406.

ทั้งหมด นอกจากนี้ บทบาทของภาคประชาชนยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อการจัดบริการสาธารณะได้หลายลักษณะ ขึ้นอยู่กับรูปแบบที่หน่วยงานภาครัฐใช้สร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ด้วยเหตุนี้ นักวิชาการจึงได้พัฒนา ตัวแบบสำหรับจำแนกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในแนวราบ โดยพิจารณาจากมิติเชิงกระบวนการ สามารถแบ่งลักษณะปฏิสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองและภาครัฐออกเป็น 4 รูปแบบ คือ การร่วมรับรู้ข้อมูล การร่วมปรึกษาหารือ การร่วมตัดสินใจสาธารณะ และการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ<sup>29</sup>

(1) **การร่วมรับรู้ข้อมูล (information)** มีลักษณะสำคัญคือ ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ผ่านการรับรู้ข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐ เป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์แบบการสื่อสารทางเดียว ตัวแสดงภาครัฐ มีบทบาทเลือกรูปแบบช่องทางและกำหนดขอบเขตเนื้อหาของข้อมูลที่ต้องการให้ประชาชนเข้าถึง บทบาทของภาคประชาชนมีผลต่อการจัดบริการสาธารณะในระดับต่ำที่สุด

(2) **การร่วมปรึกษาหารือ (consultation)** มีลักษณะสำคัญคือ ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ผ่านกระบวนการเปิดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ กระบวนการปฏิสัมพันธ์เริ่มจากภาคประชาชนรับฟังข้อมูล ทางเลือกการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐ จากนั้นภาครัฐจึงเปิดรับฟังความคิดเห็นในประเด็นที่ต้องการ ปรึกษาหารือ ภาคประชาชนและภาครัฐต่างมีบทบาทในฐานะผู้รับฟังอีกฝ่าย บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน ก่อให้เกิดผลกระทบในระดับต่ำ เพราะข้อคิดเห็นและมุมมองของภาคประชาชนจะเป็นประโยชน์หรือไม่ เพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับบทบาทของหน่วยงานภาครัฐที่รับฟังและนำไปพิจารณา

(3) **การร่วมตัดสินใจสาธารณะ (public decision-making)** มีลักษณะสำคัญคือ ภาคประชาชน และภาครัฐเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ในฐานะสองฝ่ายที่เสมอภาคกัน ผ่านการเสวนาแลกเปลี่ยนข้อมูลและมุมมอง ความคิดเห็นต่อประเด็นสาธารณะ (public dialogue) การตัดสินใจร่วมกันเกิดขึ้นภายใต้กฎเกณฑ์ที่เป็นทางการ บทบาทของภาคประชาชนก่อให้เกิดผลกระทบได้ค่อนข้างมาก เพราะทิศทางการตัดสินใจสาธารณะที่เป็นผล จากบทบาทของภาคประชาชนและภาครัฐร่วมกันนั้น มีผลผูกพันให้หน่วยงานภาครัฐต้องปฏิบัติตาม

(4) **การร่วมจัดทำบริการสาธารณะ (co-production)** มีลักษณะสำคัญคือ ภาคประชาชน มีบทบาทร่วมในขั้นตอนการออกแบบแผนปฏิบัติการของหน่วยงาน มีบทบาทร่วมดำเนินกิจกรรมที่หน่วยงาน มอบอำนาจให้ปฏิบัติการแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ บทบาทของภาคประชาชนก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อ การยกระดับคุณภาพของบริการสาธารณะและผลลัพธ์ของภารกิจของภาครัฐ

ตัวแบบการจำแนกรูปแบบการมีส่วนร่วมในเชิงกระบวนการ พิจารณาทบทวนของภาคประชาชน ในฐานะกลุ่มคนที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานภาครัฐ โดยจำแนกได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

(1) **กลุ่มผู้รับบริการ (customers)** สำหรับบริการสาธารณะบางประเภท บทบาทของภาคประชาชน ในฐานะผู้รับบริการของหน่วยงานภาครัฐ มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการยกระดับคุณภาพบริการ ภาคประชาชน ในฐานะผู้รับบริการสามารถมีส่วนร่วมให้ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการวางแผน ออกแบบบริหาร รวมถึงรูปแบบ วิธีการให้บริการ ตลอดจนข้อมูลสะท้อนกลับเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อบริการที่ได้รับ

---

<sup>29</sup> Steve Martin, “Engaging with Citizens and Other Stakeholders,” in Tony Bovaird and Elke Löffler (eds.), *Public Management and Governance* (New York: Routledge, 2009), pp. 283-286.

(2) **กลุ่มพลเมืองทั่วไป (citizens)** ภาคประชาชนในฐานะพลเมืองโดยทั่วไป มีบทบาทสำคัญในกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐ ภาคประชาชนสามารถมีบทบาทร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ การประชาพิจารณ์ หรือเวทีปรึกษาหารือสาธารณะ การร่วมผลักดันประเด็นสาธารณะเข้าสู่การตัดสินใจของภาครัฐ รวมถึงการร่วมกำกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ เช่น กลไกการตรวจสอบภาคประชาชน (people's audit)

(3) **กลุ่มประชาคม (communities)** การมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะและการจัดบริการสาธารณะในบางกรณีเป็นการเข้าร่วมของภาคประชาชนในฐานะกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันทำกิจกรรมสาธารณะ เช่น ประชาคมท้องถิ่น กลุ่มคนที่มีอัตลักษณ์ร่วมกัน กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมที่มีเป้าหมายเพื่อประโยชน์ของประชาชนกลุ่มเป้าหมายหรือเพื่อสังคมโดยรวม องค์กรภาคประชาสังคมมักมีบทบาทสำคัญในการร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้แก่กลุ่มเป้าหมายในพื้นที่

#### 2.4.3 ตัวแบบการร่วมจัดบริการสาธารณะ

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา แนวทวิวิชาการด้านการปฏิรูประบบบริการสาธารณะในโลกภาษาอังกฤษได้พัฒนาตัวแบบการร่วมจัดบริการสาธารณะ (co-production approach) ขึ้น ตามคำจำกัดความทั่วไป “การร่วมจัดบริการสาธารณะ” หมายถึง การให้ประชาชนเข้าร่วมกันทำหน้าที่ในกิจการสาธารณะต่าง ๆ ผ่านกระบวนการจัดบริการสาธารณะที่ดำเนินไปโดยผสมผสานการทำงานของเจ้าหน้าที่หน่วยจัดบริการสาธารณะเข้ากับการทำหน้าที่ของผู้รับบริการในฐานะผู้ร่วมจัดบริการสาธารณะนั้น ๆ อาจเป็นการผสมผสานบทบาทของเจ้าหน้าที่และผู้รับบริการเข้าด้วยกันโดยตรงในกระบวนการเดียวกันของการจัดทำบริการสาธารณะ หรือเป็นการผสมผสานบทบาทระหว่างสองฝ่ายเข้าด้วยกันโดยอ้อม นั่นคือ แต่ละฝ่ายทำหน้าที่แยกต่างหากจากกันเป็นคนละขั้นตอน แต่บทบาทของทั้งสองฝ่ายมีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกัน

คำว่า “การร่วมจัดบริการสาธารณะ” ไม่ได้จำกัดเฉพาะการร่วมดำเนินกิจกรรมในลักษณะให้บริการแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการเท่านั้น แม้ว่าการทำงานของหน่วยงานภาครัฐทั้งหมดล้วนก่อให้เกิดสิ่งที่มีคุณค่าต่อสาธารณะ (public values) แต่ไม่ใช่ทุกหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่จัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน เช่น การจัดการปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ของหน่วยงานพัฒนานโยบายและยุทธศาสตร์ หน่วยงานวางกฎเกณฑ์และกำกับควบคุมการบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานบริหารจัดการด้านภาษี หน่วยงานบริหารระบบสวัสดิการ เป็นต้น ดังนั้น การมีบทบาทของภาคประชาชนภายใต้แนวคิดการร่วมจัดบริการสาธารณะ จึงรวมถึงการร่วมดำเนินกิจกรรมของภาครัฐที่ไม่ได้มีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชน แต่เป็นภารกิจที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่มีคุณค่าสำหรับสาธารณชนและสังคมโดยรวมด้วย<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Elke Loeffler and Tony Bovaird, “User and Community Co-production of Public Value,” in Elke Loeffler and Tony Bovaird (eds.), *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes* (Cham: Palgrave Macmillan, 2021), pp. 31-57.

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนภายใต้กรอบแนวคิดการร่วมจัดบริการสาธารณะ มีบางมิติคาบเกี่ยวกับแนวคิด “การร่วมสร้างสรรค์บริการสาธารณะ” (co-creation) หมายถึง การที่หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะเปิดให้กลุ่มผู้รับบริการ มีบทบาทช่วยทำหน้าที่วางรูปแบบและเนื้อหาของบริการที่ตรงกับความต้องการเฉพาะบุคคล ผ่านกระบวนการคิดและออกแบบร่วมกันระหว่างผู้รับบริการกับผู้จัดทำบริการ ถือเป็นกระบวนการสร้างมูลค่าใหม่ให้กับการจัดบริการ และช่วยลดโอกาสการมีประสบการณ์ด้านลบของผู้รับบริการ<sup>31</sup> ทั้งนี้ ตัวแสดงภาครัฐ หมายถึง เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐในฐานะผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามวิชาชีพ (professionals) ส่วนตัวแสดงภาคประชาชน หมายถึง ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ทั้งในฐานะปัจเจกบุคคลและกลุ่มคนที่รวมตัวกันเป็นประชาคมหรือองค์กรภาคประชาสังคม

การร่วมจัดบริการสาธารณะ ไม่ใช่การเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมในการให้คำปรึกษาหารือ (consultation) แก่หน่วยงานภาครัฐ แต่เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมที่ส่งผลให้เกิดการปรับดุลอำนาจในความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้จัดบริการสาธารณะมืออาชีพ กับประชาชนในฐานะผู้รับบริการของหน่วยงาน ดังนั้น การดึงภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือที่หน่วยงานภาครัฐดำเนินการให้มีขึ้น หรือการแต่งตั้งตัวแทนกลุ่มผู้รับบริการหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาร่วมเป็นที่ปรึกษาของหน่วยงานภาครัฐ จึงไม่จัดว่าเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ

การร่วมจัดบริการสาธารณะ ไม่ใช่การจัดตั้งระบบอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ (volunteering) ซึ่งเป็นการมีบทบาทแบบต่างฝ่ายต่างอยู่ในขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของตนเอง เป็นความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนเส้นแบ่งแยกเด็ดขาดชัดเจน ระหว่างผู้มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะฝ่ายหนึ่ง และผู้รับบริการสาธารณะอีกฝ่ายหนึ่ง แต่การร่วมจัดบริการสาธารณะนั้น เป็นกระบวนการที่ดำเนินไปบนความสัมพันธ์ในเชิงสนับสนุนบทบาทซึ่งกันและกัน (mutual support) ในฐานะภาคีเครือข่าย ต่างฝ่ายต่างแลกเปลี่ยนแบ่งปันทักษะความรู้ประสบการณ์ร่วมกันในการจัดบริการสาธารณะ

การดึงภาคประชาชนในฐานะกลุ่มผู้รับบริการให้เข้ามาเป็นอาสาสมัครร่วมดำเนินกิจการสาธารณะที่หน่วยงานภาครัฐกำหนดขึ้น แม้ว่าจะจะเป็นกิจกรรมในลักษณะการดูแลให้ความช่วยเหลือหรือให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายของหน่วยงาน ก็ไม่จัดอยู่ในกระบวนการร่วมจัดบริการสาธารณะ เพราะการทำหน้าที่ให้บริการของอาสาสมัครนั้นเป็นบทบาทที่ถูกกำกับควบคุมและออกแบบกิจกรรมโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ การร่วมจัดบริการสาธารณะ ก็ไม่ใช่การออกเงินส่วนตัวเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ (individual budgets) การระดมเงินจากภาคประชาชนเพื่อใช้เป็นงบประมาณสำหรับจัดทำบริการสาธารณะหรือให้ความช่วยเหลือ

---

<sup>31</sup> Anne L. Roggeveen, Michael Tsiros, and Dhruv Grewal, “Understanding the Co-Creation Effect: When does Collaborating with Customers Provide a Lift to Service Recovery?,” *Journal of the Academy of Marketing Science* 40, no.6(2012):771-790.; Taco Brandsen, Trui Steen and Bram Verschuere, “Co-Creation and Co-Production in Public Services: Urgent Issues in Practice and Research,” in Taco Brandsen, Trui Steen, and Bram Verschuere (eds.), *Co-Production and Co-Creation: Engaging Citizens in Public Services* (New York: Routledge, 2018), pp. 1-8.

แก่กลุ่มเป้าหมาย เพราะไม่ใช่กิจกรรมที่นำไปสู่การสร้างความสัมพันธ์ในรูปแบบเครือข่ายขึ้นในสังคม กลับยิ่งทำให้กลุ่มผู้รับบริการขาดความเชื่อมั่นในศักยภาพของตนในการร่วมแสวงหาวิธีการจัดการแก้ไขปัญหาของตนเอง<sup>32</sup>

ตัวแบบการร่วมจัดบริการสาธารณะจำแนกรูปแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภาคประชาชนและภาครัฐ โดยพิจารณาจากระดับการเข้าไปมีบทบาทของภาคประชาชนในการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ (degree of involvement) นั่นคือ พิจารณาว่าพลเมืองผู้รับบริการมีบทบาทร่วมกับเจ้าหน้าที่หน่วยงานผู้จัดบริการในขั้นตอนใดบ้าง ระหว่างการร่วมเฉพาะในขั้นตอนการปฏิบัติกิจกรรมตามรูปแบบที่หน่วยงานได้กำหนดไว้ (implementation) หรือร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการคิดออกแบบรายละเอียดบริการของหน่วยงาน (design of services) นอกจากนี้ ยังต้องวิเคราะห์ขอบเขตบทบาทของแต่ละฝ่ายในแต่ละขั้น โดยพิจารณาว่าบทบาทของพลเมืองในการร่วมจัดบริการสาธารณะในกรณีนั้น เกิดขึ้นในขั้นตอนที่เป็นแก่นของกระบวนการดำเนินการกิจของหน่วยงานนั้นหรือไม่ (core process)<sup>33</sup>

หากพิจารณาบทบาทของตัวแสดงทั้งสองฝ่ายในขั้นตอนการวางแผนและออกแบบบริการสาธารณะ จะเห็นได้ว่า ปรากฏทั้งในลักษณะที่ภาคประชาชนไม่มีบทบาทในขั้นตอนการวางแผน โดยหน่วยงานภาครัฐเป็นฝ่ายวางแผนการจัดบริการสาธารณะลำพัง ภาคประชาชนมีบทบาทร่วมกำหนดแผนการจัดบริการสาธารณะ โดยหน่วยงานภาครัฐไม่มีบทบาทชี้แนะทิศทางหรือวางกรอบการออกแบบบริการ ภาคประชาชนและหน่วยงานภาครัฐร่วมกันทำหน้าที่ในกระบวนการวางแผนและออกแบบบริการสาธารณะ หากพิจารณาบทบาทของตัวแสดงทั้งสองฝ่ายในขั้นตอนการจัดทำบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ จะเห็นได้ว่า ปรากฏทั้งในลักษณะที่หน่วยงานของรัฐทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมายโดยลำพังฝ่ายเดียว ภาคประชาชนทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมายโดยลำพังฝ่ายเดียว และภาคประชาชนและหน่วยงานภาครัฐร่วมกันทำหน้าที่ในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย

การวิเคราะห์ระดับปฏิสัมพันธ์ในการร่วมจัดบริการสาธารณะระหว่างภาคประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ แสดงให้เห็นว่า การปฏิสัมพันธ์ที่เป็นการร่วมมือกันอย่างสมดุลกันโดยสมบูรณ์ คือ ภาคประชาชนมีบทบาทร่วมกับหน่วยงานภาครัฐในการกำหนดทิศทางเป้าหมายของแผนการดำเนินงานและออกแบบบริการ (co-planners) หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนมีบทบาทร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะให้แก่กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการของหน่วยงาน (co-deliverers) แนวปฏิบัติในลักษณะนี้จะช่วยให้เกิดการพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์ที่ตัวแสดงทั้งสองฝ่ายมีความเชื่อมั่นซึ่งกันและกันในระดับสูง ทั้งในแง่ความเชื่อมั่นในทักษะความรู้ศักยภาพ

---

<sup>32</sup> David Boyle and Michael Harris, *The Challenge of Co-Production: How Equal Partnerships between Professionals and the Public are Crucial to Improving Public Services* (London: NESTA, 2009), pp. 17-18.

<sup>33</sup> Taco Brandsen and Marlies Honingh, "Distinguishing Different Types of Co-Production of Public Services: A Conceptual Analysis Based on Classical Definitions," Paper presented at the conference of the International Society for Public Management Research, (Birmingham, 2015).

ประสบการณ์และความชำนาญ การแบ่งปันความเสี่ยง การร่วมรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ในการปรับปรุงยกระดับคุณภาพบริการ<sup>34</sup>

ภายใต้ตัวแบบการร่วมจัดบริการสาธารณะ บทบาทของภาคประชาชนสามารถจำแนกตามรูปแบบกิจกรรมในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการจัดบริการสาธารณะได้เป็น 4 ขั้นตอน ซึ่งดำเนินสืบเนื่องกันไปในลักษณะเป็นวงจร โดยสรุปได้ดังนี้<sup>35</sup>

**(1) การร่วมกำหนดเป้าหมาย วางแผน และจัดสรรทรัพยากร (co-commissioning)** หน่วยงานภาครัฐทำงานร่วมกับภาคประชาชนในการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ร่วมกันตัดสินใจว่ามีผลลัพธ์ในเรื่องใดบ้างที่หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนต้องการปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุผล (co-prioritization) ร่วมกันวางแผนปฏิบัติการของหน่วยงาน แผนการจัดบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย รวมถึงการวางตัวแบบส่งเสริมศักยภาพชุมชนเป้าหมาย (co-planning) ร่วมกันวางแผนจัดสรรทรัพยากรเพื่อดำเนินกิจกรรมตามเป้าหมายผลลัพธ์ที่กำหนดไว้ (co-financing and resourcing) ทั้งที่เป็นงบประมาณจัดบริการและดำเนินโครงการของหน่วยงาน และเงินทุนที่ได้จากการระดมผ่านช่องทางสาธารณะ (crowdfunding) การระดมทรัพยากรบุคคลในระบบอาสาสมัคร รวมถึงโครงสร้างเทคโนโลยีสารสนเทศ

**(2) การร่วมออกแบบบริการสาธารณะ (co-design)** หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนทำงานร่วมกันในขั้นตอนการแสวงหาแนวทางปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดบริการสาธารณะเพื่อให้มีคุณภาพสูงขึ้น นับตั้งแต่การร่วมกันหาวิธีปรับปรุงรูปแบบบริการสาธารณะตามแนวปฏิบัติเดิมอย่างค่อยเป็นค่อยไป รวมถึงการร่วมกันออกแบบการจัดบริการสาธารณะในวิถีทางใหม่ที่ตอบโจทย์เฉพาะได้ตรงกับบริบทของชุมชนมากยิ่งขึ้น (community-based solutions) มุ่งร่วมกันสร้างนวัตกรรมการบริการหรือนวัตกรรม การดำเนินการที่นำไปสู่การบรรลุผลลัพธ์ที่ได้ร่วมกันตั้งเป้าหมายไว้ ในลักษณะการทดลองตัวแบบนวัตกรรม ซึ่งมีแนวปฏิบัติในลักษณะใหม่ที่พลิกผันไปจากวิถีปฏิบัติปกติของหน่วยงาน (experimentation)

**(3) การร่วมจัดทำบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย (co-delivery)** หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนร่วมกันปฏิบัติหน้าที่จัดบริการสาธารณะให้แก่กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการตามแผนและแนวทางปฏิบัติที่ได้ร่วมกันวางไว้ ร่วมกันบริหารจัดการโครงการ ร่วมกันจัดการกำลังบุคคล ร่วมกันจัดการงบประมาณ และทรัพยากรต่าง ๆ ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน (co-managing) ร่วมกันปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานของทุกฝ่ายให้ดำเนินไปในทิศทางที่เอื้อต่อการบรรลุผลลัพธ์ที่ร่วมกันตั้งไว้ (co-influencing) ร่วมกันทำหน้าที่สนับสนุนช่วยเหลือเติมเต็มการทำงานของอีกฝ่าย (co-performing) ร่วมกันดำเนินกิจกรรมขับเคลื่อนโครงการที่ออกแบบไว้ให้บรรลุผล (co-implementing)

**(4) การร่วมติดตามประเมินผลทำให้บริการสาธารณะ (co-assessment)** หน่วยงานภาครัฐทำงานร่วมกับภาคประชาชนในกระบวนการติดตามและประเมินผลการจัดบริการสาธารณะ ทั้งในมิติการประเมิน

<sup>34</sup> EPR, “Briefing Paper Co-production of Services,” p. 4.

<sup>35</sup> โปรดดู Elke Loeffler, *Co-Production of Public Services and Outcomes* (Cham: Palgrave Macmillan, 2021).; Daniela Selloni, *CoDesign for Public-Interest Services* (Cham: Springer, 2017).

คุณภาพและการประเมินผลลัพธ์ของภารกิจ ร่วมกันตั้งโจทย์สำหรับการติดตามและประเมินผล เพื่อค้นหาว่า กิจกรรมหรือการปฏิบัติในเรื่องใดที่ได้ผลและไม่ได้ผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ และเพราะเหตุใดจึงปรากฏผล เช่นนั้น ร่วมกันรวบรวมข้อมูลสะท้อนกลับจากช่องทางต่าง ๆ อาทิ ระบบรับเรื่องร้องเรียน ระบบประเมิน ความพึงพอใจผู้รับบริการ สื่อสังคมออนไลน์ ร่วมกันวิเคราะห์และตีความหลักฐานเชิงประจักษ์ เพื่อเรียนรู้ ร่วมกันว่าแต่ละฝ่ายมองเห็นความหมายของข้อมูลผลสะท้อนกลับเหล่านั้นอย่างไร ร่วมกันถอดบทเรียนและ สังเคราะห์ประสบการณ์เพื่อนำไปต่อยอดในกระบวนการวางแผนการจัดบริการรอบถัดไป

#### 2.4.4 เจ็อนไขความสำเร็จและผลลัษณ์ของการร่วมจัตบริการสาธารณะ

การจัดบริการสาธารณะโดยส่วนใหญ่มักจะมีกลไกการร่วมมือบพาทของภาคประชาชนในรูปแบบใด รูปแบบหนึ่ง และไม่จำเป็นที่การจัดบริการสาธารณะทุกประเภทจะต้องปรากฏรูปแบบการมีบพาทร่วมของ ภาคประชาชนทั้ง 4 ลักษณะพร้อมกัน รัฐบาลอาจเริ่มนำตัวแบบการมีบพาทร่วมของภาคประชาชนในรูปแบบใด รูปแบบหนึ่งมาปฏิบัติเป็นอันดับแรก จากนั้นจึงขยายเพิ่มเติมไปสู่รูปแบบที่เหลือเป็นลำดับไป การส่งเสริม บพาทของภาคประชาชนในทุกรูปแบบของตัวแบบการร่วมจัตบริการสาธารณะโดยสมบูรณ์ (full-cycle co-production) จำเป็นต้องอาศัยช่วงเวลาระยะหนึ่ง

รัฐบาลต้องใช้เวลาสำหรับเอื้อให้หน่วยงานภาครัฐสามารถปรับตัว ทั้งในระดับวัฒนธรรมองค์กร และกลไกเชิงสถาบัน ในขณะที่เดียวกันก็ต้องใช้เวลาในการดำเนินมาตรการส่งเสริมศักยภาพของภาคประชาชน และชุมชนในการเข้ามามีบพาทร่วมในกิจการสาธารณะ เพราะตัวแบบการร่วมจัตบริการสาธารณะจะสามารถ นำมาปรับใช้ให้เกิดประสิทธิผลในการยกระดับบริการสาธารณะ หรือบรรลุผลลัษณ์ในการปฏิรูประบบบริการ สาธารณะของประเทศได้นั้น ขึ้นอยู่กับการมีความพร้อมใจและขีดความสามารถที่จำเป็นทั้งในฝ่ายของภาครัฐ และภาคประชาชน

การมีบพาทร่วมกันในแต่ละรูปแบบ ต้องอาศัยทักษะที่แตกต่างกันไป ทักษะการสร้างวงสนทนา (discussion) เป็นทักษะพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับทุกขั้นตอน กล่าวคือ **การร่วมกำหนดเป้าหมาย วางแผน และจัดสรรทรัพยากร** ทักษะการสร้างวงสนทนาจำเป็นทั้งสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐและภาคประชาชนที่มี บพาทร่วมกับหน่วยงาน บุคลากรทั้งสองฝ่ายต้องใช้ทักษะการสร้างวงสนทนาในการร่วมกันกำหนดเป้าหมาย และจัดลำดับความสำคัญของการดำเนินโครงการ ในขั้น**การร่วมออกแบบบริการสาธารณะ** ต้องใช้ทักษะ การสร้างวงสนทนาในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ที่ทำให้เกิดความรู้ความชำนาญของแต่ละฝ่าย (expert by experience) เพื่อร่วมกันพัฒนาตัวแบบในห้องทดลอง (design labs) ในขั้น**การร่วมติดตาม ประเมินผลการให้บริการสาธารณะ** ต้องใช้ทักษะการสร้างวงสนทนาในกระบวนการจัดทำรายงานประเมินผล คุณภาพบริการโดยผู้ร่วมปฏิบัติงาน (peer assessment reports)

ส่วนในขั้น**การร่วมจัตทำบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย** นอกจากทักษะการสร้างวงสนทนาแล้ว ยังต้องใช้ทักษะหลายด้านประกอบกัน ได้แก่ ทักษะการประสานบพาทหน้าทีระหว่างกัน (hands-on) และทักษะการปฏิบัติงานตามลักษณะเฉพาะของบริการและกลุ่มเป้าหมาย (action oriented) ในทางปฏิบัติ

กลุ่มบุคคลทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนที่มีบทบาทร่วมกันในแต่ละชั้นตอนมักจะเป็นคนละกลุ่ม เนื่องจากการดำเนินงานในแต่ละชั้นมักเกี่ยวข้องกับบุคคลที่มีบทบาทหน้าที่และทักษะความรู้ความชำนาญ ในกิจกรรมที่แตกต่างกัน แต่ในขณะเดียวกัน กลุ่มคนที่มีบทบาทในแต่ละชั้นตอนก็สามารถแลกเปลี่ยนทักษะ ความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนมุมมองคำแนะนำอันจะเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนภารกิจในภาพรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประสบการณ์และมุมมองของกลุ่มผู้ทำหน้าที่ร่วมกันจัดบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย นับเป็นข้อมูลที่สำคัญและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการทำงานของกลุ่มผู้มีบทบาทในขั้นตอนการร่วมวางแผน ร่วมออกแบบบริการ และร่วมติดตามประเมินผล<sup>36</sup>

กล่าวโดยสรุป การมีบทบาทของภาคประชาชนในกระบวนการร่วมจัดบริการสาธารณะ สามารถนำไปสู่ผลลัพธ์ในลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้<sup>37</sup>

**ประการแรก การร่วมจัดบริการสาธารณะเป็นกระบวนการที่สามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง รูปแบบบริการสาธารณะที่เป็นอยู่เดิม (capacity to transform public services)** การจัดบริการสาธารณะแบบมีส่วนร่วม เป็นกระบวนการริเริ่มนวัตกรรม การสร้างสรรค์ออกแบบวิธีการทำงานใหม่ ที่ตอบสนองเข้าถึง ลักษณะเฉพาะของกลุ่มเป้าหมายทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง เพราะการมีบทบาทร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและภาคประชาชนเป็นกระบวนการที่มีศักยภาพในการปรับเปลี่ยนทั้งในระดับแบบแผนปฏิบัติ และในระดับระบบ โดยรวม ทำให้เจ้าหน้าที่ของภาครัฐเกิดการปรับกรอบวิธีคิดไปจากเดิม ปรับมุมมองที่มีต่อบทบาทของตนเอง ปรับวิธีการทำงานไปจากความเคยชินเดิม ปรับมุมมองทัศนคติที่มีต่อกลุ่มประชาชน ไม่ว่าจะเป็ “ผู้ใช้งาน” (users) “ผู้รับการดูแล” (patients) หรือ “ผู้รับบริการของหน่วยงาน” (clients) มาสู่มุมมองใหม่ที่เห็นว่า ประชาชนมีฐานะเป็น “ภาคีหุ้นส่วน” ที่มีบทบาทเสมอภาคกัน (equal partners) ปรับเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้ดูแลจัดการแก้ไขหรือให้บริการตามหน้าที่ มาสู่การเป็นผู้เอื้ออำนวยเกื้อหนุนศักยภาพของประชาชน ผู้รับบริการในการร่วมจัดบริการสาธารณะของหน่วยงาน

**ประการที่สอง การร่วมจัดบริการสาธารณะเป็นกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมบน ความสัมพันธ์แบบเสมอภาค (equal participation)** ความเสมอภาคระหว่างผู้รับบริการและผู้ให้บริการสาธารณะ เป็นหัวใจของการร่วมจัดบริการสาธารณะ มาตรการและกลไกต่าง ๆ ในกระบวนการร่วมจัดบริการสาธารณะนั้น ออกแบบขึ้นเพื่อสร้างความมั่นใจได้ว่า ประชาชนทุกคนจะมีขีดความสามารถเพียงพอต่อการมีบทบาทร่วมกับ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ในฐานะภาคีที่เสมอภาคกัน (equal partnership) เป็นกระบวนการที่วางอยู่บนหลักการ ให้คุณค่าแก่ทักษะความรู้ประเภทต่าง ๆ อย่างเสมอภาคกัน ยอมรับว่าบทบาทของทุกฝ่ายสามารถสร้างคุณูปการ ต่อการปรับปรุงพัฒนาคุณภาพของบริการสาธารณะได้ไม่น้อยไปกว่ากัน

---

<sup>36</sup> Elke Loeffler and Tony Bovaird, "From Participation to Co-Production," pp. 410-411.

<sup>37</sup> David Boyle and Michael Harris, *The Challenge of Co-Production*, p. 18.; Stephen P. Osborne, Greta Nasi, and Madeline Powell, "Beyond co-production: Value Creation and Public Services," *Public Administration* 99(2021):641-657.



**ประการที่สาม การร่วมจัดบริการสาธารณะเป็นกระบวนการที่นำไปสู่การสร้างระบบบริการสาธารณะที่มีความยั่งยืน (building sustainable public service) นั่นคือ เป็นบริการสาธารณะที่มีพลเมืองเป็นศูนย์กลาง ให้ผลลัพธ์เป็นการเสริมสร้างทุนมนุษย์ของประเทศ ทำให้ประชาชนมีศักยภาพในการสร้างความเปลี่ยนแปลงในสังคม เติบโตการทำงานของเจ้าหน้าที่ในการจัดระบบสวัสดิการของรัฐ ทำหน้าที่ร่วมกัน กำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณและทรัพยากรสาธารณะ ให้ดำเนินไปในทิศทางที่ตรงกับสาเหตุของปัญหา และตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ทั้งหมดนี้จะนำไปสู่การปฏิรูประบบบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ และมีประสิทธิผลในระยะยาว**

**ประการสุดท้าย การร่วมจัดบริการสาธารณะเป็นกระบวนการมอบหมายหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้ภาคประชาชนร่วมรับผิดชอบดำเนินการ (commissioning public services) การร่วมจัดบริการสาธารณะมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนารูปแบบบริการสาธารณะใหม่ ๆ การมอบหน้าที่และอำนาจให้ภาคประชาชนร่วมมีบทบาทตัดสินใจวางแผนและออกแบบบริการสาธารณะอย่างสมดุล จะเอื้อให้หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะมีการริเริ่มนวัตกรรมที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ต่างจากเดิม ในขณะเดียวกันการร่วมออกแบบบริการสาธารณะยังเอื้อให้ภาคประชาชนยกระดับทักษะความรู้ความชำนาญจากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกับเจ้าหน้าที่มืออาชีพของหน่วยงานภาครัฐด้วย**

## บทที่ 3

### สถานการณ์ด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ

สาระสำคัญในส่วนนี้ นำเสนอผลการวิเคราะห์บริบทการบริหารงานภาครัฐในช่วงที่ผ่านมา สะท้อนถึงความจำเป็นในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม โดยมุ่งวิเคราะห์สภาพปัญหาและข้อจำกัดของการจัดบริการสาธารณะที่ปรากฏในระบบการบริหารราชการในภาพรวม ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพและคุณภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนได้รับจากรัฐ ตลอดจนปัจจัยที่สะท้อนถึงสภาพความจำเป็นในการยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะ

การวิเคราะห์สภาพปัญหาและข้อจำกัดในมิติต่าง ๆ มุ่งชี้ให้เห็นถึงปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดแรงผลักดันการเปลี่ยนแปลงอันนำไปสู่การพัฒนาาระบบบริหารงานภาครัฐ ดังปรากฏให้เห็นจากนโยบายการปฏิรูประบบราชการที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง ทิศทางการปฏิรูปที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การมุ่งพัฒนารูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม โดยเฉพาะการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมขับเคลื่อนการบริหารกิจการบ้านเมือง ในขณะที่เดียวกันกระแสการเติบโตอย่างเข้มแข็งของภาคประชาสังคม รวมถึงความตื่นตัวในการมีส่วนร่วมจัดการตนเองของพลเมืองและชุมชน ยิ่งนับเป็นแรงกดดันสำคัญที่ทำให้หน่วยงานภาครัฐมีความจำเป็นต้องพัฒนารูปแบบและวิธีการทำงานในลักษณะใหม่ ๆ เพื่อเปิดให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะและการจัดบริการสาธารณะในระดับที่ก้าวหน้ายิ่งขึ้นอีกด้วย

#### 3.1 สภาพปัญหาและข้อจำกัดของระบบราชการไทยในช่วงที่ผ่านมา

หากพิจารณาสภาพปัญหาและข้อจำกัดของระบบราชการไทยโดยภาพรวมในช่วงก่อนการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 จะพบว่า มีประเด็นปัญหาในหลายมิติปรากฏให้เห็นในระบบราชการไทยมาเป็นเวลายาวนาน ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้การบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะการจัดบริการสาธารณะของรัฐประสบกับปัญหาและข้อจำกัดในการตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล ประเด็นปัญหาที่สำคัญ อาทิ ปัญหาด้านนโยบาย ปัญหาด้านโครงสร้าง ปัญหาด้านบริหารงานบุคคล ปัญหาด้านกฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติ ปัญหาด้านการครอบงำของระบบราชการต่อระบบการเมืองไทย ปัญหาการขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการ รวมถึงปัญหาพฤติกรรมการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการ<sup>1</sup>

<sup>1</sup> โปรดดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), น. 69.; วรเดช จันทรศร, การพัฒนาระบบราชการไทย (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานเลขาธิการสำนักนายกรัฐมนตรี, 2540), น. 49.

การวิเคราะห์ให้เห็นถึงสภาพความจำเป็นในการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมและชุมชน ในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับหรือแทนหน่วยงานภาครัฐในที่นี่ จะมุ่งพิจารณาประเด็นปัญหาในมิติต่าง ๆ ที่ปรากฏชัดในระบบราชการไทยในอดีตที่ผ่านมา โดยเฉพาะประเด็นปัญหาที่ส่งผลโดยตรงต่อระดับคุณภาพ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดทำบริการสาธารณะและการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้สรุปจำแนกประเด็นปัญหาและข้อจำกัดในระบบราชการไทยที่ส่งผลต่อการจัดบริการสาธารณะ ออกเป็น 6 มิติ ประกอบด้วย 1) มิติด้านโครงสร้างและการบริหาร 2) มิติด้านบุคลากรภาครัฐ 3) มิติด้าน ประสิทธิภาพและประสิทธิผล 4) มิติด้านความโปร่งใส 5) มิติด้านความรับผิดชอบต่อพลเมือง และ 6) มิติด้าน ความไม่ครอบคลุมและความเหลื่อมล้ำเชิงคุณภาพของการจัดบริการสาธารณะ

### 3.1.1 มิติด้านโครงสร้างและการบริหาร

หากพิจารณาพัฒนาการเชิงโครงสร้างของระบบราชการไทย โดยนับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในช่วงพัฒนาการ อาจกล่าวได้ว่า ประเด็นปัญหา เชิงโครงสร้างและการบริหารที่สำคัญ ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานภาครัฐ อย่างชัดเจน สามารถสรุปได้ 3 ประการ ดังนี้

**ประการแรก การรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง** ระบบราชการไทยมีโครงสร้างที่เน้นการรวบรวม อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป ทำให้ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการคิดหรือการดำเนินงานของภาครัฐได้ ในขณะที่ระบบราชการมีข้อบ่งชี้ความรับผิดชอบต่อที่กว้างขวางและมีปริมาณงานมาก แต่กลับมีโครงสร้างที่เน้น การรวมอำนาจในการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางเป็นอย่างมาก ผลที่ตามมาคือ แผนงานและการดำเนินงานส่วนใหญ่ ของภาครัฐ จึงมักไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ไม่สามารถตอบสนองต่อสภาพปัญหาในพื้นที่ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเกิดช่องว่างระหว่างการปฏิบัติงานและการให้บริการแก่ประชาชน เนื่องจาก เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในภูมิภาคต้องรอการตัดสินใจจากส่วนกลางทำให้การปฏิบัติงานเกิดความล่าช้าและขาด ความคล่องตัว<sup>2</sup>

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลางเป็นอย่างมาก นอกจากจะส่งผลให้การบริหารกิจการสาธารณะในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นประสบปัญหาและข้อจำกัด ในการจัดบริการสาธารณะที่เข้าถึงปัญหาและตอบสนองความต้องการได้อย่างคล่องตัวแล้ว ยังส่งผลให้ กระบวนการบริหารงานภาครัฐในภาพรวม โดยเฉพาะการจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ดำเนินไปภายใต้ การรวมศูนย์บทบาทโดยหน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก เนื่องจากโครงสร้างการบริหารราชการในลักษณะรวมศูนย์ ที่ส่วนกลางค่อนข้างมากนั้น ย่อมส่งผลให้ระบบการบริหารงานภาครัฐไม่อาจเปิดโอกาสให้ประชาชนในระดับพื้นที่ ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการดำเนินงานได้อย่างเปิดกว้าง

---

<sup>2</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ: วัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง, น. 75-79.

ผลที่ตามมาจากปัญหาการรวมศูนย์อำนาจของรัฐตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา จะเห็นได้จากปรากฏการณ์ที่ตัวระบอบการเมืองของไทยไม่สามารถจัดพื้นที่รองรับพลวัตในการเปลี่ยนแปลงของสังคมและรองรับพลังต่าง ๆ ทางสังคมที่เกิดขึ้นใหม่ซึ่งมีความหลากหลายมากขึ้นได้ ไม่ว่าจะเป็นการเติบโตของคนชั้นกลางในเมือง และการเติบโตของภาคประชาสังคม เนื่องจากรัฐไทยได้ออกแบบบนฐานของกลไกการเมืองที่คอยควบคุมสังคมและยึดถือคตินิยมอำนาจรัฐ (statism) ส่งผลให้รัฐไทยมีระบอบการเมืองแบบปิด โดยมีการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจในลักษณะที่รัฐเป็นผู้บัญชาสังคม ต่างจากหลักการในอุดมคติของระบอบประชาธิปไตยที่ตั้งอยู่บนระบอบการเมืองแบบเปิด เพื่อให้สังคมสามารถควบคุมรัฐได้ หรืออย่างน้อยที่สุดการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจในสังคมก็มิได้ถูกกำหนดโดยรัฐฝ่ายเดียว<sup>3</sup>

ยิ่งกว่านั้น หน่วยงานส่วนกลางที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นมาใหม่ ยังมีข้อจำกัดอันเนื่องมาจากการขาดกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานในระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นผลจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการ ประการแรก เกิดขึ้นจากแนวนโยบายการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540 ที่ระบบราชการไทยมุ่งเน้นการลดขนาด (downsizing) กำลังคนของภาครัฐด้วยเหตุผลด้านงบประมาณ อีกประการหนึ่ง คือ การออกแบบโครงสร้างองค์การของภาครัฐ (structure) บางประเภทที่มีลักษณะเฉพาะ แตกต่างจากหน่วยงานทั่วไปที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น แต่ถูกระบุให้ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะเชิงพื้นที่เช่นกัน หลายหน่วยงานที่ไม่มีกฎหมายรองรับให้เข้าไปจัดตั้งสำนักงานในระดับพื้นที่ทั้งในฐานะส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค หรือกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค หรือกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังคงมีความล่าช้าหรือไม่มีความชัดเจนในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สภาพดังกล่าวมีกรณีตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ กรณีสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ซึ่งเป็นหน่วยงานเชิงวิชาการและเป็นผู้กำกับควบคุมมาตรฐานที่ไม่มีกลไกบริการประชาชนในระดับจังหวัด แต่ต้องทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง แนวทางการแก้ปัญหาหน่วยงานภาครัฐขาดกลไกการขับเคลื่อนดำเนินการในระดับพื้นที่ จำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐต้องมีการทบทวนการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจที่ครอบคลุมทั้งการกระจายอำนาจเชิงภารกิจและบริการสาธารณะที่ชัดเจน พร้อมกับการส่งมอบทรัพยากรทั้งบุคลากร งบประมาณ และเครื่องมือ เพื่ออุดช่องว่างการให้บริการประชาชนระดับพื้นที่และชุมชน และภาระต้นทุนให้กับประชาชนในการเข้าถึงบริการ (accessing) ในพื้นที่ต่าง ๆ<sup>4</sup>

**ประการที่สอง การขยายตัวและความซ้ำซ้อนของหน่วยราชการ** นับเป็นประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบราชการที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานภาครัฐของไทยอีกประการหนึ่ง สภาพความใหญ่โตของโครงสร้างระบบราชการที่ครอบกั้นอยู่หลายชั้นและมีความซ้ำซ้อนกัน เป็นผลจาก

<sup>3</sup> เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, *การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไทย* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อมรินทร์, 2548).

<sup>4</sup> จุฑา สังขชาติ และคณะ, *การวิจัยเพื่อพัฒนาเครือข่ายการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคเชิงบูรณาการ: ผลสัมฤทธิ์อาหารและยา* (นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข, 2548).

การขยายตัวของหน่วยราชการตามขอบเขตภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ตามสภาพความซับซ้อนของปัญหา และความต้องการของประชากรที่เพิ่มขึ้น<sup>5</sup> ภายใต้บริบทดังกล่าว หน่วยราชการต่าง ๆ มีการขยายขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตนเองมากขึ้นเรื่อย ๆ รวมถึงการขยายโครงสร้างหน่วยงาน เช่น การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ และการเพิ่มกรอบอัตรากำลังบุคลากรของตนเองเพื่อรองรับภารกิจที่เพิ่มขึ้น

สภาพการขยายตัวของระบบราชการในลักษณะดังกล่าว ปรากฏให้เห็นชัดเจนในช่วงก่อนการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 กล่าวคือ หน่วยราชการต่าง ๆ มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าในภาพรวมหน่วยราชการระดับกระทรวงจะมีอัตรการขยายหน่วยงานเพิ่มไม่สูงนัก แต่หน่วยงานระดับกรมและระดับกองกลับมีอัตรการขยายตัวเพิ่มขึ้นจำนวนมาก สาเหตุเนื่องจากส่วนราชการมีความต้องการขยายขอบเขตภารกิจของตนออกไปเพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณ อำนาจหน้าที่ และตำแหน่งอัตรากำลัง แม้การขยายตัวของส่วนราชการระดับกรมให้ใหญ่โตขึ้น ส่งผลให้หน่วยงานสามารถบริหารภารกิจได้อย่างกว้างขวาง แต่ในขณะเดียวกันหน่วยงานระดับเหนือกว่ากลับควบคุมการบริหารภารกิจในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานระดับกรมได้ลำบากขึ้น<sup>6</sup>

อย่างไรก็ดี การขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ไม่เพียงแต่ทำให้ระบบราชการมีขนาดใหญ่โตเท่านั้น หากยังก่อให้เกิดปัญหาความซ้อนทับและซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความใหญ่โตของโครงสร้างที่ครอบงำอยู่หลายชั้น และมีความซ้ำซ้อนกันอยู่ภายในโครงสร้างนั้น ซึ่งมีลักษณะซ้ำซ้อนกันทั้งภายในกระทรวง ภายในกรมเดียวกัน และระหว่างกระทรวง ยิ่งกว่านั้นการมีโครงสร้างการสั่งการบังคับบัญชาที่ซับซ้อนยังส่งผลให้การบริหารกิจการสาธารณะเกิดความล่าช้าและมีความซับซ้อนหลายชั้นตอนอีกด้วย<sup>7</sup>

นอกจากนี้ ความซ้ำซ้อนในเชิงภารกิจยังส่งผลสืบเนื่องให้เกิดสภาพความแตกกระจายในเชิงโครงสร้าง (structural fragmentation) ของระบบราชการไทยทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น สืบเนื่องจากหน่วยงานภาครัฐของไทยจำนวนมากมีภารกิจและการจัดบริการสาธารณะที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกัน บางหน่วยงานทำหน้าที่เชิงวิชาการหรือจัดทำกรอบมาตรฐาน บางหน่วยงานทำหน้าที่ขับเคลื่อนภารกิจเชิงปฏิบัติ และในบางหน่วยงานทำทั้งสองอย่างในเวลาเดียวกัน เนื่องจากปัญหาทางกฎหมายในการตีความเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่คลุมเครือ ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ การพัฒนาและยกระดับคุณภาพและ

---

<sup>5</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, *ข้าราชการไทย: ความสำนึกและอุดมการณ์* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), น. 69-70.

<sup>6</sup> วรเดช จันทรศร, *การพัฒนาระบบราชการไทย*, น. 49.

<sup>7</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, “การปฏิรูประบบราชการไทย: นโยบายและผลงานของรัฐบาล,” ใน วรเดช จันทรศร และวินิต ทรงประทุม (บรรณาธิการ), *ระบบราชการไทย: สภาพปัญหาและข้อเสนอจากฝ่ายการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ และธุรกิจเอกชน* (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหยาบสื่อและการพิมพ์, 2528), น. 69-70.

มาตรฐานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก พบว่า มีหลายหน่วยงานมีการพัฒนากรอบมาตรฐานมีทั้งการนำไปใช้กับหน่วยงานในกำกับ<sup>8</sup>

มาตรฐานสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติที่ใช้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่ทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปขับเคลื่อน ขณะเดียวกันมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานเช่นกัน นั่นคือสถาบันพัฒนาอนามัยเด็กแห่งชาติ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ที่ได้มีการจัดทำมาตรฐานศูนย์เด็กเล็กคุณภาพสำหรับนำไปใช้เป็นการทั่วไป ซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งนำไปปฏิบัติ อีกกรณีหนึ่งคือการจัดการปัญหาด้านชลประทาน กรณีของการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำอันเนื่องมาจากสถานการณ์ภัยแล้งที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี ปัจจุบันพบว่า มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมากทั้งหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง เช่น กรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ เป็นต้น ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นภารกิจของตนเช่นกันที่สามารถพบได้ทั่วไป

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ลักษณะการแตกกระจายในเชิงโครงสร้าง นอกจากส่งผลกระทบต่อการใช้งบประมาณภาครัฐเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เพราะทำให้เกิดการกระจายงบประมาณเพื่อจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันแล้ว สภาพความซ้ำซ้อนเชิงภารกิจยังส่งผลให้ภาครัฐขาดโอกาสจัดการปัญหาเชิงโครงสร้างทั้งระบบ และก่อให้เกิดความสลับซับซ้อนในภาครัฐเองที่ต้องเข้าไปบูรณาการจัดการปัญหา ซึ่งยากกว่าการจัดการของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบโดยตรง และยังทำให้การจัดบริการสาธารณะเกิดความสับสนทั้งหน่วยงานผู้ให้บริการและผู้รับบริการ

**ประการที่สาม ความซับซ้อนยุ่งยากของกฎระเบียบ** เป็นประเด็นปัญหาข้อจำกัดที่เชื่อมโยงกับสภาพปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบราชการที่มีขนาดใหญ่โต หน่วยงานต่าง ๆ มีลักษณะแตกกระจายในขณะเดียวกันก็มีความซ้ำซ้อนในขอบเขตอำนาจหน้าที่ สภาพดังกล่าวส่งผลให้การออกกฎหมาย กฎและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการมีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น เนื่องจากการขยายโครงสร้างภายในหน่วยราชการ ทำให้อำนาจหน้าที่และกฎระเบียบรองรับขยายตัวตามไปด้วย เมื่อกฎระเบียบของหน่วยราชการต่าง ๆ เกิดการทับซ้อนกันขึ้น ก็ส่งผลต่อการให้บริการของหน่วยราชการมีความล่าช้า ทำให้ประชาชนผู้ไปติดต่อไม่ได้รับความสะดวก ซึ่งอาจเป็นการเปิดช่องให้ข้าราชการใช้ช่องว่างของกฎหมายในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนและคอร์รัปชันได้<sup>9</sup>

ความซับซ้อนยุ่งยากของกฎระเบียบราชการ ยังมีสาเหตุเกี่ยวข้องกับปัญหาสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย กล่าวคือ ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ สร้างความซับซ้อนให้กับระบบราชการ ตั้งแต่การสร้างความเป็นตัวตนในทางกฎหมาย ก่อตั้งอำนาจหน้าที่ อำนาจจัดการทรัพยากร และการถือครอง

<sup>8</sup> อธิษฐ์ ศิริวัฒน์, “สถานภาพและสภาพปัญหาการจัดการสัมพันธภาพระหว่างหน่วยงานในการขับเคลื่อนมาตรฐานศูนย์เด็กเล็กแห่งชาติ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556).

<sup>9</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 2: การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), น. 197-217.

ทรัพย์สิน ทั้งที่ความสัมพันธ์ในเชิงกฎหมายระหว่างรัฐกับส่วนราชการนั้น ส่วนราชการเป็นเพียงตัวแทนของรัฐ ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจของรัฐเท่านั้น แต่ด้วยสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการดังกล่าว กลับส่งผลให้เกิดปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่เกิดจากขอบเขตอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งต่างมีฐานะเป็นนิติบุคคล ปัญหาที่เกิดจากการฟ้องร้องคดีระหว่างส่วนราชการด้วยกันเอง ปัญหาที่เกิดจากความยากลำบากในการจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ตลอดจนเป็นอุปสรรคต่อความพยายาม ในการปฏิรูประบบราชการ<sup>10</sup>

ปัญหาด้านกฎระเบียบที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการให้บริการประชาชนของหน่วยราชการ สะท้อนให้เห็นได้จากสภาพกฎหมาย ระเบียบ และวิธีปฏิบัติราชการ ซึ่งมักมีขั้นตอนในการปฏิบัติซับซ้อน หลายขั้นตอน ทั้งกฎระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยราชการด้วยกันเอง และกฎระเบียบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชน ยิ่งกว่านั้น กฎระเบียบส่วนใหญ่ยังมีความล้าสมัย ขาดการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลง ให้ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงการลดความยุ่งยากซับซ้อนเพื่อเอื้อให้การบริหารราชการมีความคล่องตัวในการตอบสนองต่อปัญหาในพื้นที่ได้อย่างทันทั่วถึง และสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างสะดวก และรวดเร็ว

**ประการที่สี่ ปัญหาการขาดการบังคับใช้กฎหมายเพื่อดำเนินการให้หน่วยงานภาครัฐจัดทำ บริการสาธารณะ** ปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดอำนาจและหน้าที่หน่วยงานของรัฐในการจัดบริการ สาธารณะ หรือส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือตามที่กฎหมายบัญญัติ อย่างไรก็ตาม มีหลายกรณีที่พบว่า แม้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติอย่างชัดเจน แต่หน่วยงานเจ้าภาพกลับไม่ได้ดำเนินการหรือ ส่งเสริมให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ตัวอย่างแรก คือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มุ่งส่งเสริมให้เกิดระบบแรงงานสัมพันธ์หรือ สหภาพแรงงานในสถานประกอบการ เพื่อลดข้อพิพาทและความขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ตลอดจน ส่งเสริมการเพิ่มอำนาจต่อรองให้ฝ่ายแรงงานมากขึ้นเพื่อเรียกร้องสวัสดิการและค่าตอบแทนต่าง ๆ ให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรม ข้อมูล ณ พ.ศ. 2563 พบว่า มีการจดทะเบียนสหภาพแรงงานในกิจการของเอกชน เพียง 1,406 แห่ง เท่านั้น<sup>11</sup>

ตัวอย่างกรณีที่สอง คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดให้มีกองทุนคุ้มครอง เด็กแห่งชาติ มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยหน่วยงานส่วนกลาง คือ คณะกรรมการคุ้มครองเด็กแห่งชาติ ทำหน้าที่

---

<sup>10</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, “รายงานวิจัยโครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคล ของส่วนราชการ,” (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546).

<sup>11</sup> สังคิต พิริยะรังสรรค์, *การพัฒนาาระบบแรงงานสัมพันธ์ในสถานประกอบการ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน, 2540).; กระทรวงแรงงาน, “จำนวนสหภาพแรงงาน จำแนกตามประเภทของการจดทะเบียน ณ วันที่ 31 มีนาคม 2563,” <<https://drive.google.com/file/d/182XrAtU-yV89pvS5QBdheeOYHQloFlrk/view>>.

ในการกำหนดทิศทาง นโยบาย และกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินของกองทุนและเสนอนโยบายเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และมีกลไกคณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็ก เป็นหน่วยงานส่วนกลางทำหน้าที่ในเชิงบริหารจัดการโดยมีปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นกรรมการและเลขานุการ ในระดับพื้นที่มีคณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็กกรุงเทพมหานครและคณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็กจังหวัด 76 จังหวัด มีอำนาจหน้าที่บริหารกองทุนคุ้มครองเด็กในจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง พิจารณาและอนุมัติจ่ายเงินเพื่อการสงเคราะห์ คุ้มครองสวัสดิภาพ และส่งเสริมความประพฤติเด็ก รวมทั้งครอบครัว ครอบครัวอุปถัมภ์ของเด็กในกรณีคำขอเป็นรายบุคคล และคำสั่งศาลซึ่งเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองเด็กแห่งชาติว่าด้วยการบริหารกองทุน การพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงิน และรายงานสถานะการเงิน และการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2548 รวมทั้งพิจารณาและอนุมัติจ่ายเงินเพื่อสนับสนุนโครงการของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนที่ขอรับเงินสนับสนุนไม่เกินโครงการละ 150,000 บาท (จังหวัดละไม่เกิน 300,000 บาท/ปี) อย่างไรก็ตาม ในการบริหารจัดการกองทุนคุ้มครองเด็กยังไม่มีกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของตนเองเป็นการเฉพาะทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอ การดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ อาศัยกลไกสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประจำจังหวัด ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และใช้กลไกการบริหารจัดการในรูปแบบเครือข่ายหรือภาคีความร่วมมือกับภาคส่วนภายนอก เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคม ซึ่งมีข้อจำกัดด้านประสิทธิภาพและความต่อเนื่องของการขับเคลื่อนงานบริการคุ้มครอง และส่งเสริมสวัสดิภาพเด็กในระดับพื้นที่

**ประการสุดท้าย ปัญหาด้านการขาดการกระจายบทบาทในการจัดบริการสาธารณะให้กับภาคส่วนอื่น ๆ** โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมอบอำนาจ (delegation) ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและกระจายบทบาทของภาครัฐในการดำเนินการสาธารณะมิให้เกิดการผูกขาดและกระจุกตัวจนเป็นภาระด้านงบประมาณและทรัพยากร ขณะเดียวกันยังคงรักษาไว้ซึ่งความรับผิดชอบ (accountability) ของรัฐให้ยังคงอยู่กันต่อไปได้ โดยไม่สูญเสียอำนาจให้กับภาคส่วนอื่นของสังคม ในทางกลับกัน การมอบอำนาจให้ภาคส่วนอื่นร่วมดำเนินการแทนรัฐหรือร่วมกับรัฐ สามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และระดับการเข้าถึงบริการของประชาชนหรือผู้รับบริการได้มากยิ่งขึ้น โดยหน่วยงานภาครัฐทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแล (regulator) และเพิ่มบทบาทให้ภาคส่วนอื่นของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมเป็นผู้ปฏิบัติ (operator) มากขึ้น

ที่ผ่านมาหลายหน่วยงานได้มีการมอบอำนาจให้กับภาคส่วนอื่นเพื่อดำเนินการแทน ตัวอย่างเช่น กรมการขนส่งทางบก ได้ส่งเสริมให้มีสถานบริการตรวจสภาพรถเอกชน (ตรอ.) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ทำหน้าที่ตรวจสภาพรถยนต์ที่มีอายุมากกว่า 7 ปี เพื่อแบ่งเบาภาระของกรมการขนส่งทางบกจากปริมาณรถยนต์ที่เพิ่มขึ้น ต่อเนื่อง ข้อมูลในปี พ.ศ. 2562 พบว่า มีการจดทะเบียนสถานบริการตรวจสภาพรถเอกชน จำนวนกว่า 3,054 แห่ง<sup>12</sup> นอกจากนี้ กรมการขนส่งทางบกยังได้พัฒนาศูนย์ควบคุมระบบตรวจสภาพรถ โดยใช้กล้อง CCTV และ

<sup>12</sup> สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน), สถิติจำนวนสถานตรวจสภาพรถเอกชน ปีงบประมาณ 2562, <<https://data.go.th/dataset/locchk>>.



ระบบรายงานผลแบบเรียลไทม์ เป็นเครื่องมือในการกำกับควบคุม อีกตัวอย่างหนึ่งคือ การรังวัดที่ดินตามพระราชบัญญัติช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. 2535 ระบุให้เอกชนทำงานรังวัดที่ดินให้บริการประชาชนคู่ขนานไปกับกรมที่ดินได้ โดยจำกัดเฉพาะเรื่องการสอบเขต การแบ่งแยกที่ดินตามเอกสารสิทธิ์ที่เป็นโฉนดที่ดิน ช่างรังวัดเอกชนเข้ามารับภาระแทนช่างรังวัดของกรมที่ดินได้หมดทั้งกระบวนการในระดับพื้นที่ ได้ผลิตเป็นรูปแผนที่การรังวัด หลักฐานการคำนวณ การคิดอัตราส่วน เพื่อส่งเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตรวจสอบและเขียนโฉนดของกรมที่ดินต่อไป ที่ผ่านมาการทำงานของช่างรังวัดเอกชนช่วยอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและลดภาระของเจ้าหน้าที่รังวัดกรมที่ดินได้มาก เป็นต้น<sup>13</sup>

### 3.1.2 มิติด้านบุคลากรภาครัฐ

ปัญหาและอุปสรรคด้านระบบบริหารงานบุคคลในระบบราชการไทย เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานภาครัฐ ประเด็นที่มักได้รับการกล่าวถึงอยู่เสมอ อาทิ ปัญหาการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน โอกาสที่จำกัดในการเลื่อนขั้นและความก้าวหน้าของข้าราชการไทย ทักษะและพฤติกรรมของข้าราชการไทยยังไม่เป็นไปตามแนวทางประชาธิปไตย อีกทั้งข้าราชการสนใจอยู่เฉพาะเรื่องสิทธิและผลประโยชน์ส่วนตัวมากเกินไป

สำหรับสภาพปัญหาในมิติบุคลากรภาครัฐในอดีตที่ส่งผลต่อคุณภาพในการให้บริการของหน่วยราชการ และการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา อาจสรุปเป็นประเด็นปัญหาสำคัญอย่างน้อย 5 ด้าน ที่สัมพันธ์กันเป็นลูกโซ่ คือ ด้านโครงสร้างระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ด้านกลไกและกระบวนการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ด้านตัวบุคคลและพฤติกรรมการทำงาน ด้านกรอบสมรรถนะของบุคลากรภาครัฐและการพัฒนาบุคลากรยังไม่รองรับการทำงานในรูปแบบเครือข่ายและการมีส่วนร่วมของประชาชน และด้านความรู้และทักษะทางดิจิทัลของบุคลากรภาครัฐ ดังนี้<sup>14</sup>

**ประการแรก ด้านโครงสร้างระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ** โครงสร้างการบริหารงานบุคคลที่เป็นผลผลิตผูกพันกับระบบบริหารราชการแบบรวมอำนาจสูงและเน้นความสำคัญไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้ขาดการมอบอำนาจในระดับจังหวัดและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ทั้งในด้านการบริหารงาน ด้านตำแหน่ง และการติดตามและประเมินผลงาน ทั้ง ๆ ที่มีการรวมอำนาจสูงกลับขาดเอกภาพในหลายด้าน โดยเฉพาะด้านการบริหารงานบุคคล อันเนื่องมาจากมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลมากมายที่แข่งขันกันแสวงหาประโยชน์ให้แก่บุคลากรในสังกัดของตนมากกว่าที่จะพัฒนาประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดการขยายงานซ้ำซ้อนและขอเพิ่ม

<sup>13</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, “รายงานวิจัย เรื่อง การศึกษาและปรับปรุงการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจน เหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศ,” (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552).

<sup>14</sup> อมร รักชาติยศ และชัตติยา กรณิสต์, รายงานการวิจัยการปรับปรุงระบบราชการด้านการบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2529).

อัตราตำแหน่ง รวมทั้งบุคลากรที่ทำงานให้รัฐก็มีสถานภาพ ค่าตอบแทน และโอกาสก้าวหน้าแตกต่างกัน  
อย่างไม่เป็นธรรม แม้แต่ในลักษณะงานเดียวกัน

**ประการที่สอง ด้านกลไกและกระบวนการบริหารงานบุคคลภาครัฐ** การขาดการประสาน  
แผนการผลิตและแผนการใช้และพัฒนากำลังคนมีผลอย่างมากต่อการว่างงานและการทำงานระดับต่ำ  
โดยเฉพาะผู้มีการศึกษาระดับสูง ซึ่งระบบราชการเป็นแหล่งรับงานใหญ่ที่สุด การขาดการพัฒนากระบวนการ  
บริหารงานบุคคลทุกขั้นตอน ตั้งแต่เข้าจนออกจากราชการ โดยเฉพาะการสรรหา คัดเลือก บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน  
และพัฒนาบุคคล รวมทั้งการปรับเปลี่ยนทัศนคติและกฎเกณฑ์การเคลื่อนย้ายถ่ายเทกำลังคน ทั้งในภาคราชการ  
และระหว่างภาคราชการกับภาคเอกชน ทำให้ระบบราชการโดยส่วนรวมมีปริมาณคนมากเกินไป แต่ขาดบุคคล  
ที่มีความสามารถและประสิทธิภาพสูงในงานที่ต้องการคุณภาพสูง

**ประการที่สาม ด้านตัวบุคคลและพฤติกรรมการทำงาน** ปัญหาสำคัญในเรื่องนี้ก็คือ ข้าราชการ  
ขาดการสนองต่อการพัฒนาประเทศเพื่อประชาชน สาเหตุสำคัญเนื่องมาจากโครงสร้างระบบราชการ  
ขาดจุดเน้นเพื่อประชาชน ข้าราชการจึงขาดสิ่งนี้ไปด้วย นอกจากนั้น การขาดความรู้ ความสามารถ และ  
คุณธรรม กับการขาดแรงจูงใจที่พอเพียง อันเป็นทั้งเหตุและผลซึ่งกันและกัน นับเป็นส่วนสำคัญที่สุดที่ทำให้  
การปรับปรุงด้านโครงสร้างและกระบวนการเป็นไปได้ยาก

**ประการที่สี่ ด้านกรอบสมรรถนะของบุคลากรภาครัฐและการพัฒนาบุคลากรยังไม่รองรับ  
การทำงานในรูปแบบเครือข่ายและการมีส่วนร่วมของประชาชน** แม้ทิศทางการทำงานของภาครัฐไทยมุ่งเน้น  
การอภิบาล (governance) และระดมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่น ๆ ภายนอกภาครัฐเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่ง  
ในกระบวนการนโยบายและขับเคลื่อนบริการสาธารณะมากขึ้น แต่ปัจจุบันกรอบสมรรถนะของผู้ปฏิบัติงานภาครัฐ  
ที่กำหนดโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ประกอบด้วยสมรรถนะหลัก (core competency)  
จำนวน 5 ด้าน ได้แก่ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ การบริการที่ดี การสั่งสมความเชี่ยวชาญ การยึดมั่นในความถูกต้อง  
ชอบธรรมและจริยธรรม และการทำงานเป็นทีม

สมรรถนะหลักดังกล่าวแม้จะเป็นสมรรถนะที่สอดคล้องกับองค์การราชการ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลง  
ทิศทางการทำงานขับเคลื่อนงานภาครัฐไปสู่การอภิบาลความร่วมมือหลากหลายภาคส่วน (collaborative governance)  
มากขึ้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานภาครัฐต้องมีสมรรถนะที่จำเป็นและมีความสำคัญเพื่อรองรับการสนับสนุน  
ส่งเสริม และกำกับดูแลกลไกต่าง ๆ ที่กำลังจะแพร่หลายมากขึ้น เช่น ทักษะการบริหารจัดการเครือข่าย  
(network management) ทักษะการโน้มน้าวใจ (persuasion skills) ทักษะการจัดการความขัดแย้ง  
(conflict management) ทักษะการเจรจาต่อรอง (negotiate skill) ทักษะการสื่อสาร (communication  
skill) ซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบต้องถือเป็นสมรรถนะหลักที่สำคัญและควรได้รับการพัฒนา  
อย่างต่อเนื่อง เป็นต้น<sup>15</sup>

<sup>15</sup> นิสรตาร์ก เวชยานนท์ และคณะ, “รายงานวิจัย เรื่อง การจัดทำแผนแม่บทการบริหารและการพัฒนา  
ทรัพยากรบุคคลของกรมการขนส่งทางบก ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2571 (ระยะที่ 1),” (ศูนย์บริการวิชาการ  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2561).

**ประการที่ห้า ด้านความรู้และทักษะทางดิจิทัลของบุคลากรภาครัฐ** จากกระแสการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นดิจิทัล ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่กระทบต่อมนุษยชาติครั้งใหญ่ทำให้องค์การภาครัฐทุกประเทศต่างพยายามปรับตัวเพื่อยกระดับสู่ความเป็นดิจิทัล ภายใต้แนวคิด “การเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นดิจิทัล” (digital transformation)<sup>16</sup> ที่ครอบคลุมการเปลี่ยนกระบวนการทำงานภายในองค์การที่ให้ความสำคัญกับวิธีการทำงาน การบริหารจัดการ และการใช้เครื่องมือในการทำงานผ่านระบบดิจิทัล (digital system) หรือเรียกในภาพรวมว่า กระบวนการทำให้เป็น “Digitalization” ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาเชิงนวัตกรรมอย่างมีนัยสำคัญ และที่สำคัญคือ บริการสาธารณะจะอยู่ในรูปแบบดิจิทัลที่ขับเคลื่อนโดยความต้องการของประชาชนหรือผู้ใช้บริการ (citizen driven) ซึ่งหมายถึงการที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมและเข้าถึงบริการได้โดยไม่มีข้อจำกัดทางกายภาพของพื้นที่<sup>17</sup>

โดยทั่วไปการเตรียมความพร้อมปรับเปลี่ยนจากองค์กรรูปแบบเดิมไปสู่องค์กรดิจิทัล ต้องให้ความสำคัญต่อการทำความเข้าใจกับสมาชิกภายในองค์การ โดยบุคลากรประเภทที่มีความสำคัญมากที่สุด คือ นวัตกรรมดิจิทัล (digital innovator) ซึ่งเป็นผู้ที่ริเริ่มการนำดิจิทัลมาปรับใช้กับการทำงานภายในองค์การ ถือเป็นจุดศูนย์กลางของการสร้างวัฒนธรรมแบบดิจิทัลภายในองค์การ โดยเฉพาะมีความพยายามที่จะปรับเปลี่ยนองค์การที่ทำงานแบบแยกส่วน (silo) ให้เข้ากันด้วยการเชื่อมต่อกระบวนการสื่อสารหรือทำงานภายในด้วยระบบดิจิทัล คนกลุ่มนี้มักจะเป็นนักกลยุทธ์การออกแบบแอปพลิเคชันช่วยสนับสนุนการทำงานให้มีประสิทธิภาพ และทำหน้าที่เสมือนครูคอยชี้แนะ กระตุ้น และทำให้สมาชิกในองค์การเข้าใจคุณค่าที่แท้จริงของเทคโนโลยีดิจิทัล และใช้ประโยชน์สำหรับค้นหาโอกาสที่จะสร้างผลกระทบภายในและภายนอกองค์การ<sup>18</sup>

กรณีของภาครัฐไทยนั้น ยังไม่ปรากฏงานสำรวจความเป็นนวัตกรนวัตกรรมดิจิทัลทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพอย่างจริงจัง แต่มีงานวิจัยระบุถึงการยกระดับขีดความสามารถของภาครัฐ โดยชี้ว่า ภาครัฐยังขาดทรัพยากรบุคคลด้านเทคโนโลยีดิจิทัล จึงจำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างกำลังคนทางด้านเทคโนโลยีดิจิทัลอย่างเป็นระบบในลักษณะของการบูรณาการ โดยการเตรียมความพร้อมทางด้านกำลังคนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบูรณาการระหว่างกระทรวงในการใช้ข้อมูลสารสนเทศร่วมกัน รวมทั้งต้องมีการการปฏิรูประบบโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมของประเทศไม่ว่าจะเป็นความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลและการใช้งานอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงหรือการใช้งานโครงข่ายที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อลดช่องว่างในการเข้าถึงและการใช้งานด้านเทคโนโลยีดิจิทัลระหว่างประชาชนในเมืองและประชาชน

---

<sup>16</sup> โปรดดู Roland Deiser, *Digital Transformation Challenges in Large and Complex Organizations*, Roddy Millar, (ed.) (Claremont: CFFO Press, 2018).

<sup>17</sup> OECD, *Digital Transformation*, <<https://oecd-opsi.org/guide/digital-transformation/>> [Retrieved 20 October 2019].

<sup>18</sup> Ira Kaufman and Chris Horton, *Digital Marketing: Integrating Strategy and Tactics with Values* (New York: Routledge, 2015).

ในพื้นที่ห่างไกล ในการนี้ภาครัฐต้องร่วมมือกับภาคเอกชนเพื่อให้การเข้าถึงเทคโนโลยีดิจิทัลเป็นไปอย่างทั่วถึง เช่น การขยายฟรี Wi-Fi ประชาชนทุกคนจะสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้<sup>19</sup>

อย่างไรก็ดี แม้ว่าในช่วงที่ผ่านมา รัฐบาลจะมีความพยายามในการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคล ภาครัฐอย่างต่อเนื่องเป็นลำดับ แต่ก็ยังพบว่า ระบบราชการไทยยังคงมีปัญหาและข้อจำกัดด้านการพัฒนา บุคลากรภาครัฐอยู่ค่อนข้างมาก กล่าวคือ ยังขาดการเน้นเรื่องประสิทธิภาพอย่างจริงจัง มุ่งให้ความสนใจ ด้านการปรับโครงสร้าง (เพิ่มกระทรวง เพิ่มกรม) และการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน มากกว่าสนใจการพัฒนาคุณภาพของการบริการของรัฐหรือสนใจการปรับปรุงให้ระบบราชการทำงานในลักษณะ ที่มุ่งเน้นลูกค้าผู้มารับบริการ อีกทั้งยังพบว่าอุปสรรคสำคัญในการปฏิรูประบบราชการไทยคือ แรงต่อต้าน จากระบบราชการ ที่ไม่ยอมสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล อันจะมีส่วนเป็นการลดอำนาจและอำนาจจักร ของหน่วยงานตนเองลงไป<sup>20</sup>

### 3.1.3 มิติด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ปัญหาการขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของภาครัฐ นับเป็นสาเหตุที่สำคัญของความล้มเหลว ของรัฐในการจัดการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในสังคม กล่าวคือ การขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงาน ของภาครัฐ นอกจากจะเป็นผลจากปัญหาเชิงโครงสร้างที่เน้นการรวบรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป ซึ่งทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการคิดและการดำเนินงานของภาครัฐได้แล้ว ยังมีสาเหตุ มาจากแบบแผนการทำงานของหน่วยราชการโดยส่วนใหญ่ ซึ่งมุ่งเน้นการควบคุมการปฏิบัติงานให้ถูกต้อง ครบถ้วนภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของหน่วยงาน มากกว่าเน้นที่ผลสำเร็จของงานหรือผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้น จากการปฏิบัติงาน

นอกจากนี้ การขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานภาครัฐในอดีตที่ผ่านมา ยังเป็นผลจากความไม่ชัดเจนในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐเอง ดังจะเห็นได้ว่า สภาพปัญหาที่สำคัญที่สุด ของหน่วยงานกลางระดับปฏิบัติ ก็คือ การที่หน่วยงานดังกล่าวยังไม่พยายามทำหน้าที่หลักของตนเองอย่างแท้จริง แต่กลับไปพยายามทำหน้าที่รอง ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของหน่วยงานอื่น ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรสำหรับ หน่วยงานของตน สภาพปัญหาหลักดังกล่าวได้ส่งผลให้หน่วยงานต่าง ๆ มีแนวโน้มที่จะทำหน้าที่หรือกิจกรรม ต่าง ๆ ร่วมกันมากยิ่งขึ้น<sup>21</sup>

<sup>19</sup> อภิชาติ ศิริบุญญกุล และศรุตฯ สมพงษ์, “บทบาทของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมในการขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจและสังคมดิจิทัล,” *วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์* 8(3) (กรกฎาคม - กันยายน 2562):255-269.

<sup>20</sup> พิทยา บวรวัฒนา, “การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย,” (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล หลักสูตรการป้องกัน ราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชนรุ่นที่ 6 วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2537).

<sup>21</sup> วรเดช จันทรรศ และวินิต ทรงประทุม, “หน่วยงานกลางระดับปฏิบัติ: สภาพปัญหาและการปฏิรูป,” (รายงาน วิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2530).

ผลที่ตามมาจากสภาพปัญหาดังกล่าว ก็คือ กระบวนการในการปฏิบัติงานของหน่วยราชการเป็นไปอย่างสลับซับซ้อน ขาดความเชื่อมโยงของหน่วยราชการในการปฏิบัติงานพัฒนา การดำเนินการตามแผนพัฒนา ขาดการกำกับดูแล การกระจายทรัพยากรเป็นไปอย่างไม่ได้สัดส่วน การนำทรัพยากรโดยเฉพาะบุคคลไปใช้ประโยชน์เป็นไปอย่างไม่ถูกต้อง ก่อให้เกิดปัญหาความร่วมมือระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ด้วยเหตุนี้ การให้บริการของหน่วยงานกลางระดับปฏิบัติจึงไม่มีประสิทธิภาพ หรือยังไม่สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้รับบริการเท่าที่ควร

ยิ่งกว่านั้น หน่วยราชการต่าง ๆ ยังมีแนวโน้มมุ่งเน้นวิธีการแก้ปัญหาการขาดประสิทธิภาพ โดยให้เพิ่มปัจจัยนำเข้ามากยิ่งขึ้น เช่น การเพิ่มบุคลากร งบประมาณ การขยายหน่วยงาน เป็นต้น แทนที่จะให้ความสำคัญกับการปรับปรุงระบบและกลไกการบริหารงานของรัฐ ตลอดจนการปรับขอบเขตและจัดแบ่งหน้าที่หลักของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ชัดเจน ดังนั้น การปฏิบัติงานของหน่วยงานระดับปฏิบัติจึงปรากฏปัญหาหรือจุดอ่อนในส่วนต่าง ๆ ของระบบวนเวียนอยู่ในสภาพเดิม ดังจะเห็นได้ว่า ที่ผ่านมาระบบราชการได้ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ยังคงปฏิบัติหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบอยู่แต่เดิม และรับผิดชอบหน้าที่ใหม่เพิ่มขึ้น โดยมีการลดภาระหน้าที่เดิมน้อยมาก ยิ่งกว่านั้น มีการกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เป็นผลให้ส่วนราชการเหล่านี้ขยายตัวครอบคลุมหน้าที่ที่ไม่เคยเป็นหน้าที่ของตนมาก่อน และไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับหน้าที่หลักของส่วนราชการนั้น ก่อให้เกิดความสับสน ซ้ำซ้อน ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ตอบสนองความต้องการของประเทศและประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>22</sup>

ปัญหาเกี่ยวกับความไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบราชการ ยังมีความสัมพันธ์กับการขาดการบูรณาการเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูล (data-based) ทั้งระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน และระหว่างภาครัฐกับกลุ่มเป้าหมาย กล่าวคือ แม้รัฐบาลมีการกำหนดนโยบายส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และการพัฒนาระบบดิจิทัลให้ส่วนราชการดำเนินการ แต่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (big data) ยังไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานภาครัฐของไทยมีลักษณะ “ต่างฝ่ายต่างทำ” รวมทั้งการพัฒนาระบบการให้บริการดิจิทัล เช่น แอปพลิเคชันต่าง ๆ มุ่งเน้นตอบสนองกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตนเองเป็นหลัก ขณะเดียวกันหน่วยงานภาครัฐมีข้อจำกัดของระบบงบประมาณเชิงบูรณาการที่มีขั้นตอนและวิธีปฏิบัติที่ซับซ้อนมากกว่ากระบวนการจัดทำงบประมาณเฉพาะของหน่วยงาน แม้หลายกรณีมีความพยายามสร้างระบบบูรณาการระหว่างหน่วยงาน แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ การเชื่อมโยงฐานข้อมูลของกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่แม้จะมีการลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือการเชื่อมโยงข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์

---

<sup>22</sup> สถาบันสาธารณสุข มูลนิธิประชากร, “รายงานวิจัย เรื่อง การปรับปรุงกลไกการบริหารงานของรัฐ การปรับและจัดทำหน้าที่หลักของส่วนราชการ,” (สถาบันสาธารณสุข มูลนิธิประชากร เสนอต่อ สำนักงานงบประมาณ, 2534).

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 เป็นต้นมา แต่ยังมีอุปสรรคและข้อจำกัดในขั้นตอนการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ<sup>23</sup>

ตัวอย่างของการเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐผู้ให้บริการสาธารณะกับผู้มีส่วนได้เสียหรือกลุ่มเป้าหมายการรับบริการ คือ กรณีของการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพอุตสาหกรรมของไทยให้มุ่งไปสู่การสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันโดยใช้นวัตกรรมเป็นฐาน (innovative-based) เนื่องจากการพัฒนานวัตกรรมให้สัมฤทธิ์ผลและตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง จำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐกับผู้ประกอบการที่ครอบคลุมทั้งห่วงโซ่คุณค่า (value-chain) ส่งผลให้ภาครัฐมีการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาต้นแบบ (prototype) ในเชิงนวัตกรรมของผลิตภัณฑ์และบริการต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก แต่ยังไม่สามารถหางานที่ออกมาสู่เชิงพาณิชย์ได้ยาก ทำให้ภาครัฐสูญเสียทรัพยากรและงบประมาณไปอย่างสูญเปล่า ทั้งนี้ สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งมาจากการพัฒนานวัตกรรมที่ไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงทางการตลาด ทั้งที่เกิดจากการที่นักวิจัยที่ไม่เข้าใจความต้องการของภาคอุตสาหกรรมแล้วภาคอุตสาหกรรมเองก็ยังไม่สามารถสร้างโจทย์งานวิจัยด้านเทคโนโลยีได้ เพราะภาคอุตสาหกรรมส่วนใหญ่เป็นแบบปรับจ้างผลิต (OEM) ตามความถนัดที่มีมาแต่เดิม<sup>24</sup>

### 3.1.4 มิติด้านความโปร่งใส

หากพิจารณาภาพรวมของการบริหารงานภาครัฐของไทยในมิติความโปร่งใส จะพบว่า ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการ นับเป็นประเด็นสำคัญที่มีการกล่าวถึงทั้งในฐานะปมปัญหาหลักของระบบราชการไทย และในฐานะต้นเหตุของปัญหาความไร้ประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศโดยรวม เนื่องจากการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการ เป็นปัญหาที่บ่อนทำลายระบบราชการ ทั้งภายในระบบราชการเอง และจากภายนอกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การลดทอนความเชื่อมั่นไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อภาครัฐ ดังจะเห็นได้ว่าระบบราชการไทยเป็นระบบที่ถูกมองว่าเป็นระบบราชการที่ทำเพื่อราชการด้วยตนเองมากกว่าเพื่อประโยชน์สุขของชาติหรือประชาชน<sup>25</sup>

สภาพปัญหาการทุจริตในระบบราชการไทยปรากฏให้เห็นในรูปแบบต่าง ๆ ปัญหาที่เด่นชัดก็คือการคอร์รัปชันเป็นทีม โดยข้าราชการส่วนใหญ่มีกลุ่มมีพวกในระบบอุปถัมภ์ ทุกกลุ่มและทุกระดับต่างได้รับ

---

<sup>23</sup> กรมการขนส่งทางบก, “การลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือการเชื่อมโยงข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก ระหว่าง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมการขนส่งทางบก,” <[https://www.dlt.go.th/th/public-news/view.php?\\_did=2398](https://www.dlt.go.th/th/public-news/view.php?_did=2398)>.

<sup>24</sup> ภาณุวัฒน์ ตริยางกูรศรี, “แนวทางการปฏิรูปอุตสาหกรรมด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรมผ่านกลไกสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ,” (รายงานศึกษาวิจัยส่วนหนึ่งของหลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 60, 2559).

<sup>25</sup> กรมพล ทองธรรมชาติ, “การปฏิรูประบบราชการไทย: นโยบายและผลงานของรัฐบาล,” ใน วรเดช จันทรรคร และวินิต ทรงประทุม, (บรรณาธิการ), *ระบบราชการไทย: สภาพปัญหาและข้อเสนอจากฝ่ายการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ และธุรกิจเอกชน*.

ผลประโยชน์ร่วมกันจากการคอร์รัปชัน และการคอร์รัปชันในแวดวงราชการไทยนั้นเกิดขึ้นจากการใช้กฎหมาย และระเบียบที่มีอยู่เป็นเครื่องมือในการหาผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน นั่นคือ ข้าราชการและนักธุรกิจ<sup>26</sup> ดังจะเห็นได้จากพฤติกรรมของนักธุรกิจในการจ่าย “เงินใต้โต๊ะ” หรือ “ค่าน้ำร้อน น้ำชา” ให้แก่ข้าราชการหรือนักการเมืองซึ่งการจ่ายนั้นมิได้จ่ายโดยสมัครใจ แต่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่นักธุรกิจ ต้องยอมรับการถูกเรียกร้องโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการประชาชน<sup>27</sup>

สำหรับสภาพปัญหาการทุจริตในหน่วยงานภาครัฐ ปรากฏให้เห็นผ่านพฤติกรรมที่แตกต่างกันไป ในหน่วยงานแต่ละลักษณะ กล่าวคือ ในหน่วยงานที่กฎหมายได้ให้อำนาจมากในการปฏิบัติหน้าที่ ลักษณะ ปัญหาของการทุจริตที่เกิดขึ้นคือ การทุจริตในการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือนอกกรอบของกฎหมาย เพื่อแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบให้แก่ตนเองหรือบุคคลอื่น ซึ่งเห็นได้ในกรณีการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม ของเจ้าหน้าที่รัฐ การใช้อำนาจในลักษณะวางเฉย ไม่ดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่ภาคธุรกิจ เช่น กรณี สถานประกอบการ สถานบันเทิง โรงงานอุตสาหกรรม ฯลฯ ตลอดจนการใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นเครื่องมือ ต่อรองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ เช่น การดำเนินคดี การทำสำนวนสอบสวน การอนุมัติอนุญาต เป็นต้น<sup>28</sup>

ส่วนหน่วยงานที่มีงบประมาณในการปฏิบัติงานมาก ลักษณะปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นมากคือ การทุจริตการใช้งบประมาณแผ่นดิน อันได้แก่ การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างของราชการ การทุจริตในขั้นตอน การเวนคืนที่ดินเพื่อดำเนินโครงการของรัฐ ซึ่งเห็นได้ชัดในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐ ยิ่งกว่านั้น แม้กระทั่งโครงการที่ดำเนินการในลักษณะของการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในภาคเกษตร ซึ่งเป็นโครงการ ที่มีงบประมาณดำเนินการสูง ก็ปรากฏการทุจริตอย่างชัดเจน โดยปรากฏในกรณีหน่วยงานที่มีการร่วมกัน ทุจริตทั้งข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมือง และนักธุรกิจ<sup>29</sup>

สาเหตุประการสำคัญของการทุจริตในวงราชการ ก็คือ ปัญหาช่องโหว่ทางกฎหมาย เช่น การเปิดช่อง ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจได้อย่างมากมายในการวินิจฉัยสั่งการ ไม่ว่าจะ เป็นไปในทางผ่อนผันหรือเข้มงวด ให้คุณให้โทษแก่บุคคลที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องได้ ในบางกรณีอาจปฏิบัติงานด้วยความรวดเร็วหรือถ่วงเรื่อง ให้ล่าช้าก็ได้ ซึ่งการที่กฎหมายเปิดช่องให้ดังกล่าวทำให้ประชาชนต้องมอบผลประโยชน์บางอย่างเพื่อให้เรื่อง ของตนได้ผ่านการพิจารณาอย่างต้องการ การที่ข้าราชการดำเนินการไปตามอำเภอใจดังกล่าวเป็นเพราะระบบ

---

<sup>26</sup> ทินพันธ์ นาคะตะ, *คอร์รัปชันในระบบราชการไทย ใครได้อะไร อย่างไร และเหตุใด ในการใช้จ่ายเงิน งบประมาณ* (กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ม.ป.ป.).

<sup>27</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, *การคอร์รัปชันในระบบราชการไทย* (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์ การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541).

<sup>28</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเพื่อ บูรณาการโครงการศึกษาวิจัยการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยราชการไทย,” (เสนอต่อ คณะทำงานติดตามและศึกษา ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2548).

<sup>29</sup> อุดม รัฐอมฤต, “ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530).

การติดตามตรวจสอบที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุที่การคอร์รัปชันเป็นปัญหาของตัวระบบ มากกว่าปัญหาเกี่ยวกับปัจเจกบุคคล ดังนั้นหากตัวระบบราชการได้รับการปรับปรุงแก้ไขก็จะทำให้ปัญหาช่องทางในการตอบสนองความต้องการของปัจเจกบุคคลดังกล่าวลดน้อยลงไปได้<sup>30</sup>

### 3.1.5 มิติด้านสิทธิของพลเมืองและชุมชน

ประเด็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่มีส่วนสำคัญต่อระดับคุณภาพและประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชนของหน่วยงานภาครัฐของไทย ก็คือ การทำงานของหน่วยราชการโดยยึดถือประโยชน์ของหน่วยงานตนเองเป็นหลัก มากกว่าการมุ่งรับผิดชอบต่อพลเมืองและประโยชน์สาธารณะ ดังจะเห็นได้ว่า ระบบราชการไทยมีหน่วยงานจำนวนมากมายที่ทำงานซ้ำซ้อน เหลื่อมล้ำ และแย่งงานซึ่งกันและกัน มักมีการปิดความรับผิดชอบแต่จะมุ่งแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์ของตนเองมากขึ้น โดยเฉพาะการมุ่งขยายหน่วยงานโดยไม่มีขอบเขตเพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณ อำนาจ ตำแหน่ง เครื่องมืออุปกรณ์ และเพื่อให้ปฏิบัติงานทุกด้านด้วยตนเองได้อย่างเป็นอิสระและคล่องตัว เป็นการสร้างอาณาจักรให้ใหญ่โตยิ่งขึ้น<sup>31</sup>

สภาพปัญหาดังกล่าวเกี่ยวข้องกับปัจจัยทางการเมืองในยุคสงครามเย็น ซึ่งมีผลอย่างยิ่งต่อการขยายตัวของรัฐไทย ทั้งในแง่การขยายโครงสร้างระบบราชการ และบทบาทหน้าที่ที่เหนือสังคมและระบบเศรษฐกิจ ด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงเป็นสำคัญ การขยายขอบข่ายการให้บริการทางสังคมและการพัฒนาของรัฐในยุคสงครามเย็น ถูกมองว่าเป็นความจำเป็นในการสร้างความชอบธรรมแก่ “รัฐราชการ-อำนาจนิยม” ซึ่งจำเป็นต้องแสวงหาความสนับสนุนจากประชาชนเพื่อลดความรู้สึกต่อต้านระบบการเมืองและการแสดงบทบาทในมิติด้านการควบคุมบังคับของรัฐ<sup>32</sup> ด้วยเหตุนี้ แบบแผนการปฏิบัติงานของภาครัฐตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมามีแนวโน้มให้ความสำคัญกับการรวมศูนย์บทบาทและอำนาจการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะและการดำเนินกิจการสาธารณะไว้ที่ภาครัฐฝ่ายเดียว โดยมีสมมติฐานว่า ภาครัฐมีหน้าที่รับภาระทุกชนิดในการดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของสังคม<sup>33</sup>

แบบแผนการดำเนินภารกิจที่มุ่งการตอบสนองต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน มากกว่าการตอบสนองต่อข้อเรียกร้อง ความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนในฐานะพลเมืองในระบบประชาธิปไตย การทำงานโดยมุ่งเน้นกระบวนการและวิธีปฏิบัติงานมากกว่าเน้นผลงาน การดำเนินงานใด ๆ โดยอ้างอิงกฎระเบียบเป็นหลัก แม้กระทั่งการอ้างอิงข้อติขัดของกฎระเบียบเมื่อไม่สามารถตอบสนองความต้องการ

<sup>30</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคิต พิริยะรังสรรค์, *คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย* (กรุงเทพฯ: 179 การพิมพ์, 2537).

<sup>31</sup> วรเดช จันทรร, *การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย: ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2543).

<sup>32</sup> ซัยอนันต์ สมุทวณิช, *รัฐ* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541).

<sup>33</sup> ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม, *แนวทางการปฏิรูปภาคราชการที่จะบังเกิดผลอย่างจริงจังและยั่งยืน* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2547).



ของประชาชนได้ หรืออาศัยช่องว่างจากกฎระเบียบนั้นแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน แม้กระทั่งการใช้อำนาจหน้าที่ ตัดสินใจดำเนินโครงการของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อหรือละเมิดสิทธิของประชาชนในพื้นที่ ส่งผลให้การบริหารงาน ภาครัฐโดยภาพรวมมีระดับการรับผิดชอบต่อสาธารณะค่อนข้างต่ำ อันเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ การรวมตัวเคลื่อนไหวเรียกร้อง คัดค้าน และต่อต้านการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐในหลาย ๆ กรณี ซึ่งปรากฏให้เห็นอย่างต่อเนื่องในรูปของขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชน<sup>34</sup>

การบริหารนโยบายและกิจการสาธารณะโดยถือเอารัฐเป็นตัวตั้งและสังคมเป็นตัวตาม จึงเป็นอุปสรรค สำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย เนื่องจากไม่สามารถเปิดพื้นที่ทางการเมืองได้เพียงพอสำหรับประชาชน ในพื้นที่ต่าง ๆ ที่มีความแตกต่างหลากหลายทั้งในเชิงภูมิศาสตร์ ทรัพยากร สภาพปัญหา และความต้องการ ส่งผลให้การเติบโตของประชาสังคมที่จะทำหน้าที่ควบคุมกำกับรัฐเป็นไปได้ยาก สภาพดังกล่าวยังส่งผลให้เกิด ความไม่เป็นธรรมในหลาย ๆ ด้าน เช่น การปกครองแบบสั่งการจากเบื้องบนมีส่วนทำลายอัตลักษณ์ของท้องถิ่น ในหลายแห่ง เป็นผลให้ผู้คนในท้องถิ่นสูญเสียอำนาจในการจัดการชีวิตตัวเอง รวมถึงสูญเสียศักดิ์ศรีและ ความภาคภูมิใจในวิถีวัฒนธรรมของตน ยิ่งกว่านั้น การดำเนินแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วยวิธีกำหนด นโยบายจากส่วนกลาง โดยเพิกเฉยต่อข้อเรียกร้องและความต้องการของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ไม่เพียงแต่ นำไปสู่ความไม่พอใจทางการเมือง ในขณะเดียวกันก็ส่งผลให้ประชาชนพลเมืองจำนวนไม่น้อยถูกทำให้เคยชิน กับความเฉื่อยเนือยต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองอีกด้วย<sup>35</sup>

หากพิจารณาในสถานการณ์ปัจจุบัน จะพบว่า ภาครัฐของไทยยังคงมีข้อจำกัดด้านกระบวนการ งบประมาณภาครัฐ ที่ขาดการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียและภาคประชาชนในขั้นตอนการร่วมวางแผนและ ตัดสินใจ ที่ผ่านมามีการปรับปรุงระบบงบประมาณของประเทศไทยมาเป็นลำดับ ตั้งแต่ระบบงบประมาณ แบบแสดงรายการ (line-item budgeting systems) จนมาถึงระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเชิงยุทธศาสตร์ (strategic performance-based budgeting systems) ที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจไปยังส่วนราชการต่าง ๆ และคาดหวังต่อการสร้างผลผลิต ผลลัพธ์ และผลสัมฤทธิ์ อย่างไรก็ตาม ระบบงบประมาณภาครัฐของไทย ยังคงจำกัดเฉพาะฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และระบบราชการทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ยังขาดการเข้ามามี ส่วนร่วมของประชาชน ในแง่ที่มีได้นำเอาแนวทางการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (participatory budgeting) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีความสอดคล้องกับค่านิยมประชาธิปไตยและแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน มาประยุกต์ใช้ให้ครบถ้วนสมบูรณ์เท่าที่ควร<sup>36</sup>

<sup>34</sup> ประภาส ปันตบแต่ง, *การเมืองบนท้องถนน: 99 วันสมัยชาคนจนและประวัติศาสตร์การเดินขบวนชุมนุม ประท้วงในสังคมไทย* (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2541).

<sup>35</sup> คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.), *แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง* (นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูป (สปร.), 2554).

<sup>36</sup> ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, “งบประมาณแบบมีส่วนร่วม: บทเรียนจากต่างประเทศและความท้าทายสำหรับ ประเทศไทย,” *วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน* 20(1)(2561):9-23.

ผลการศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่า แม้อำนาจของประเทศไทยจะมีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551<sup>37</sup> พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ฯลฯ แต่ภาคประชาชนของไทยยังมีข้อจำกัดในการเข้ามามีส่วนร่วมเพียงในระดับที่ภาครัฐให้ข้อมูลข่าวสารหรือร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมายที่กำหนดไว้เท่านั้น ประกอบกับผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐยังคงเคยชินกับวัฒนธรรมการจัดทำงบประมาณภายในระบบราชการยังมีลักษณะเป็นการจัดทำงบประมาณตามประเพณี หรือการจัดทำงบประมาณโดยอาศัยโครงการเดิมมาจัดทำใหม่ และไม่มีการจัดสรรงบประมาณรองรับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และการออกแบบหรือพัฒนาระบบบริการสาธารณะ รวมทั้งระบบงบประมาณของภาครัฐกำหนดให้ส่วนราชการเป็นผู้จัดทำคำขอต่อสำนักงบประมาณ และหน่วยงานต่าง ๆ มักจัดทำคำขอเกินกว่าความจำเป็นโดยมุ่งเน้นงบใช้จ่ายภารกิจประจำกว่าร้อยละ 80 และอีกร้อยละ 20 เป็นงบพัฒนา การจัดทำงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐในภาพรวม ยังมีได้ค้ำึงถึงการจัดสรรเพื่อระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเป็นการเฉพาะที่ชัดเจน<sup>38</sup>

ข้อสรุปดังกล่าวได้รับการยืนยันโดยผลการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณ ในปี พ.ศ. 2563 พบว่า คะแนนผลสำรวจดัชนีการเปิดเผยของงบประมาณปี พ.ศ. 2562 มิติด้านการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในระบบงบประมาณได้คะแนนเพียง 14 คะแนน (คะแนนเต็ม 100 คะแนน) จัดอยู่ในระดับ “น้อย” จึงอาจกล่าวได้ว่า กระบวนการงบประมาณของไทยมีลักษณะ “การมีส่วนร่วมเชิงพิธีกรรม” มิได้มุ่งถึงสาระสำคัญและคุณค่าการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียอย่างแท้จริง ขณะเดียวกัน กระบวนการและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนยังมีต้นทุนค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานภาครัฐมิได้จัดสรรให้อย่างชัดเจน และไม่มีเทคโนโลยีหรือฐานข้อมูลในกระบวนการจัดทำงบประมาณที่ประชาชนสามารถเข้าถึงตรวจสอบและเข้าไปมีส่วนร่วมได้ในเชิงรูปธรรม<sup>39</sup>

นอกจากนี้ แม้หน่วยงานภาครัฐของไทยมีมาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านการดำเนินงานและจัดบริการสาธารณะของไทยเป็นจำนวนมากที่สามารถพบได้โดยทั่วไปทั้งในรูปแบบการรวมกลุ่ม (group) หรือเครือข่าย (network) อาทิ กลุ่มผู้ใช้น้ำในชุมชน เครือข่ายด้านการจัดการการท่องเที่ยวเชิงพื้นที่ เครือข่ายส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเด็กในชุมชน เครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภค เครือข่ายป่าชุมชน ฯลฯ

<sup>37</sup> ปัจจุบันได้มีการยกเลิกพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ และมีการประกาศใช้ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 แทน.

<sup>38</sup> ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, “งบประมาณแบบมีส่วนร่วม: บทเรียนจากต่างประเทศและความท้าทายสำหรับประเทศไทย,” *วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน* 20(1)(2561): 9-39.

<sup>39</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณ,” (รายงานวิชาการ สำนักงบประมาณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562), น. ข.

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่า การบริหารงานในรูปแบบเครือข่ายหรือกลุ่มยังประสบปัญหาหลายประการที่ทำให้กลไกการมีส่วนร่วมไม่สามารถยกระดับเป็นกลไกหลักในการให้บริการสาธารณสุขระดับพื้นที่แก่ประชาชนแทนหน่วยงานภาครัฐได้อย่างเข้มแข็งและยั่งยืน เนื่องจากโดยธรรมชาติกลไกในรูปแบบภาคีเครือข่ายเป็นองค์การที่มีพลวัตสูง ปัญหาดังกล่าวอาจมีที่มาจากปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

**ประการแรก มุมมองของภาครัฐต่อการส่งเสริมกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน** มักมีการออกแบบกลไกที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงพื้นฐานของประเด็นสาธารณสุขนั้น ๆ ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ “สภาวัฒนธรรม” ที่อยู่ภายใต้การส่งเสริมและสนับสนุนของกระทรวงวัฒนธรรม แม้จะมีพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 และระเบียบกระทรวงวัฒนธรรมว่าด้วยสภาวัฒนธรรม พ.ศ. 2551 รองรับภารกิจกลไกดังกล่าวทั้งในระดับชาติ จังหวัด อำเภอ และตำบล ซึ่งเป็นลักษณะการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ยึดกลไกการปกครองของรัฐเป็นหลัก โดยไม่คำนึงถึงภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรม (cultural landscape) อันหมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมเชิงพื้นที่ ประวัติศาสตร์การตั้งถิ่นฐาน วิถีชีวิตของแต่ละชุมชนพื้นที่ ทำให้กลไกที่เกิดขึ้นไม่มีความเข้มแข็งและยั่งยืน การขับเคลื่อนสภาวัฒนธรรมที่ผ่านมาขาดแคลนงบประมาณสนับสนุนการดำเนินกิจกรรม ขาดกระบวนการวางแผนปฏิบัติงานและการติดตามประเมินผล ขาดการส่งเสริมและสนับสนุนองค์ความรู้และทักษะในการจัดกิจกรรมทางวัฒนธรรม ขาดการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ และการขาดความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ แม้ว่าสภาวัฒนธรรมจะมีที่มาจากหลายภาคส่วนซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมก็ตาม ประเด็นดังกล่าวนี้ สะท้อนให้เห็นมุมมองของระบบราชการไทยที่ยังมุ่งเน้นการสั่งการจากบนลงล่าง (top-down) เข้ามาในพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนอีกด้วย

**ประการที่สอง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยหน่วยงานภาครัฐมักมีลักษณะชั่วคราวชั่วคราว (ad hoc) และมีรูปแบบโครงการเป็นฐาน (project-based)** กล่าวคือ การสนับสนุนการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนระดับพื้นที่ มักยึดถือแนวปฏิบัติการตั้ง “คณะกรรมการดำเนินโครงการ” (หรือชื่ออื่น ๆ ในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน) เช่น สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ทำการขับเคลื่อนและผลักดันให้เกิดสมัชชาสุขภาพแห่งชาติระดับพื้นที่ เพื่อเปิดพื้นที่ให้ทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามาทำงานร่วมกับภาครัฐ แต่ยังคงประสบปัญหาเกี่ยวกับความไม่ต่อเนื่องในการทำงาน การขาดแคลนทรัพยากรที่จำเป็นต่อการทำงานในรูปแบบเครือข่าย ความไม่ชัดเจนของบทบาทหน้าที่และการรับรู้ของสาธารณสุข และมีหลายกรณีกลไกที่เกิดขึ้นไม่มีความยั่งยืน เนื่องจากโครงการเหล่านี้มักจบสิ้นลงตามรอบปีงบประมาณ ขาดการปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานภาครัฐที่ต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม มีหลายกรณีที่กลไกดังกล่าวประสบความสำเร็จ มีความเข้มแข็งและต่อเนื่อง ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยการสนับสนุนของหน่วยงานภาครัฐที่เหมาะสม ความเข้มแข็งขององค์ประกอบภายใน การออกแบบโครงสร้างภาคีเครือข่าย ทรัพยากร ระบบบริหารจัดการ และภาวะผู้นำ<sup>40</sup>

<sup>40</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ และคณะ, “การศึกษาาระบบราชการเพื่อเตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยระยะ 20 ปี,” (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2563).

**ประการที่สาม การส่งเสริมและสนับสนุนกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนจำนวนมากไม่ได้** เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของงานปกติ (routinization) ของหน่วยงานภาครัฐ กล่าวคือ หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบ ในระดับพื้นที่ทั้งส่วนกลางที่ปฏิบัติงานในพื้นที่และหน่วยราชการส่วนภูมิภาค มิได้มีการจัดวางระบบปฏิสัมพันธ์ ระหว่างโครงสร้างและระบบการบริหารงานของภาครัฐเข้ากับกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนให้เกิด ความต่อเนื่องและมุ่งมั่นร่วมกันในระยะยาว (long-term commitment) ส่วนหนึ่งเกิดจากการริเริ่มผลักดัน เป็นไปในลักษณะการใช้โครงการเป็นฐาน (project-based) และ/หรือมิใช่ภารกิจประจำของหน่วยงาน เช่น โครงการตามนโยบายของรัฐบาล โครงการจากหน่วยงานส่วนกลางแต่ไม่มีกลไกระดับภูมิภาคหรือพื้นที่ โครงการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมดังกล่าวจึงถูกมองว่าเป็น “งานฝาก” นอกจากนี้ โครงการสร้างความร่วมมือ กับภาคประชาชนหรือการสนับสนุนกลไกต่าง ๆ หลายกรณีไม่ถูกพัฒนาให้เป็นงานประจำหรือเข้าสู่ระบบ การบริหารผลการปฏิบัติราชการ (performance management system) ของผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบ การสนับสนุนและส่งเสริมกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงไม่ถูกให้ความสำคัญเท่าที่ควร ทำให้กลไก เหล่านี้เกิดความอ่อนแอหรือล่มสลายเมื่อระยะเวลาผ่านไป หรือเกิดการเปลี่ยนแปลงภายในหน่วยงานภาครัฐ เช่น การเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร การโอนย้ายบุคลากร เป็นต้น

**ประการที่สี่ การส่งเสริมและสนับสนุนกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความครอบคลุมและ ต่อเนื่อง** กล่าวคือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการสร้างกลไกขับเคลื่อนภารกิจต่าง ๆ ที่ผ่านมาภาครัฐยังขาด แบบแผนที่คำนึงถึงความครอบคลุมในมิติการบริหารจัดการเครือข่ายเพื่อความยั่งยืน เนื่องจากโดยธรรมชาติ ของกลไกภาคประชาชนมีความท้าทายมากกว่าองค์การที่เป็นทางการ กล่าวคือ กลไกเครือข่ายมักมีการเปลี่ยนแปลง ในตัวบุคคลค่อนข้างบ่อย มีข้อจำกัดด้านทรัพยากร ความเชี่ยวชาญเชิงเทคนิค องค์ความรู้ ประสบการณ์ ขาดการจัดการองค์ความรู้อย่างเป็นระบบ ไม่มีแรงจูงใจ และไม่สามารถจัดวางระเบียบแบบแผนการทำงาน ที่เป็นทางการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างชัดเจนเป็นขั้นตอน เช่น ขาดการออกแบบการประเมินผลการทำงาน ขาดความรู้ในการเขียนโครงการและการบริหารจัดการงบประมาณและบัญชี เป็นต้น

**ประการที่ห้า กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องสร้างข้อจำกัดการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม** เนื่องจากการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนงานให้กับภาคประชาสังคมหรือประชาชนหลายกรณี หน่วยงานภาครัฐยังคงใช้รูปแบบการจัดทำสัญญาจ้าง (contracting-out) หรือการจัดจ้างภายนอก (outsourcing) เป็นเครื่องมือในการจัดวางข้อตกลงร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมคู่สัญญา เพื่อกำกับดูแลและ ควบคุมการดำเนินงาน แต่กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ กลับไม่เอื้ออำนวย อาทิ การจัดวางเงื่อนไขให้ผู้รับทุน ที่เป็นบุคคลธรรมดาต้องถูกคำนวณฐานภาษีรายได้บุคคลธรรมดาของตนเข้ากับรายได้ที่ได้รับเพื่อดำเนิน โครงการตามสัญญาจ้างทั้งหมด โดยไม่หักค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงในการดำเนินโครงการ ซึ่งกลายเป็นภาระ

ให้กับบุคคลที่รับทุน สภาพปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นทั้งกรณีหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการทั่วไปและกองทุนต่าง ๆ เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เป็นต้น<sup>41</sup>

**ประการที่หก ขาดกฎหมายระดับรองเพื่อขับเคลื่อนการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน** นับเป็นปัญหาเรื้อรังตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 แม้ทั้งสองฉบับวางหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติกลับมิได้กำหนดบทบาทของรัฐ หน่วยงานของรัฐ และแนวทางการส่งเสริมและสนับสนุนภาคประชาสังคมที่ชัดเจนและสะดวก เนื่องจากขาดกฎหมายลูกออกมารองรับหลักการของรัฐธรรมนูญ ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ซึ่งออกมาบังคับใช้ก่อนรัฐธรรมนูญขาดความสอดคล้องกับเจตนารมณ์และหลักการของรัฐธรรมนูญ แต่ยังมีสภาพบังคับใช้ต่อไป

**ประการสุดท้าย การปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีข้อจำกัดหรือเงื่อนไขและขาดความชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน** แม้ว่าประชาชนจะอ้างอิงหลักการตามรัฐธรรมนูญ แต่ในการปฏิบัติงานมีข้อจำกัดและเงื่อนไขที่ไม่อาจบรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากการขาดข้อมูลและความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน โดยที่ภาคประชาชนพยายามเรียกร้องสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ในขณะที่ภาครัฐมักจะอ้างความถูกต้องชอบธรรมในการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎระเบียบซึ่งยังมีได้พัฒนาปรับปรุงให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หรือแม้แต่ทัศนคติและค่านิยมที่แตกต่างกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและภาคประชาชน ทำให้มีการใช้และตีความ “การมีส่วนร่วม” ในมิติที่แตกต่างกัน<sup>42</sup>

### 3.1.6 มิติด้านความเหลื่อมล้ำเชิงคุณภาพของการจัดบริการสาธารณะ

ปัญหาด้านความไม่ครอบคลุมในการดูแลประชาชนกลุ่มเป้าหมายของบริการสาธารณะในปัจจุบันเป็นผลจากสภาพความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งช่องว่างเชิงโครงสร้างและการบริหารของระบบราชการซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพความแตกต่างหลากหลายของกลุ่มคนในสังคม กล่าวคือ ทิศทางการพัฒนาระบบบริการสาธารณะของภาครัฐไทยในปัจจุบัน มุ่งเน้นการพัฒนาบนฐานของเทคโนโลยีสารสนเทศและดิจิทัลมากขึ้น แต่ผู้รับบริการบางส่วนขาดความพร้อมด้านเครื่องมือในการใช้บริการ ตลอดจนไม่มีทักษะในการใช้เครื่องมือดิจิทัล (digital literacy) สำหรับบริการของภาครัฐเป็นจำนวนมาก

<sup>41</sup> วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, “รายงานวิจัยโครงการจัดทำแนวทางการศึกษารูปแบบการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนคุ้มครองเด็ก,” (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ กรมกิจการเด็กและเยาวชน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2558).

<sup>42</sup> ปัทมา สุปก้าง, “การมีส่วนร่วมของประชาชนชาวไทยในรอบทศวรรษที่ผ่านมา: สภาพปัญหาและความท้าทายในอนาคต,” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 7(2) (พฤษภาคม - สิงหาคม 2552):42-59.

ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือ กรณีการจัดการศึกษาภายใต้ผลกระทบจากการแพร่ระบาดของของไวรัสโคโรนา 2019 ระบบการศึกษาในโรงเรียนหันมาใช้สื่อออนไลน์ เป็นเครื่องมือในการจัดการเรียนการสอน แต่ยังมีเด็กนักเรียนจำนวนมากที่มีฐานะยากจน ไม่มีเครื่องมือดังกล่าวที่มีคุณภาพรองรับ จึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเรียนรู้ของเด็กนักเรียน<sup>43</sup> อีกกรณีหนึ่ง คือการที่นโยบายของภาครัฐที่ออกมากระตุ้นเศรษฐกิจ ได้มีการพัฒนาแอปพลิเคชันรองรับ แต่มีผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนจำนวนมากยังขาดความพร้อมด้านเครื่องมือหรือไม่มีสมาร์ตโฟนใช้ รวมทั้งไม่มีทักษะในการใช้เครื่องมือดังกล่าว เช่น โครงการเราชนะ โครงการคนละครึ่ง เป็นต้น ในการเข้าถึงบริการของภาครัฐ ซึ่งแนวทางการแก้ไขปัญหาคือ กระทรวงการคลังได้มีการขอความร่วมมือจากหน่วยงานอาสาสมัครในพื้นที่ซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงสาธารณสุข เช่น อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) เข้าไปแนะนำและช่วยเหลือ และถือเป็นแนวทางปฏิบัติในการดำเนินโครงการที่คล้ายคลึงกันในระยะเวลาดังกล่าว ปัญหาดังกล่าวนี้แม้มีความพยายามแก้ไขจากภาครัฐ แต่ได้สะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างด้านความเหลื่อมล้ำของประชาชนอย่างชัดเจน<sup>44</sup>

นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของประชาชนแต่ละกลุ่มที่แตกต่างกันในเชิงคุณภาพอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากประเทศไทยมีการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยที่มีระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี ส่งผลให้การจัดบริการของภาครัฐโดยทั่วไป จึงมีลักษณะคู่ขนานระหว่างการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ ร่วมกับการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้าร่วมแข่งขันการให้บริการโดยใช้กลไกตลาดเป็นเครื่องมือ (marketization) ซึ่งมีข้อดีในมิติด้านการลดภาระค่าใช้จ่ายและบุคลากรของภาครัฐ ประชาชนมีทางเลือกในการรับบริการสาธารณะ ตลอดจนเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ตามมาจากแนวนโยบายดังกล่าว คือความเหลื่อมล้ำในเชิงคุณภาพของบริการสาธารณะ (disparities in the quality of public services) กรณีที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือคุณภาพของสถานศึกษาหรือโรงเรียน ระหว่างพื้นที่เขตเมืองและเขตชนบท หรือโรงเรียนขนาดใหญ่กับโรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งมักมีความแตกต่างทั้งแง่ของคุณภาพและมาตรฐานของสถานศึกษาหลักสูตร และครูผู้สอน<sup>45</sup>

อีกกรณีหนึ่งคือ ระบบบริการสาธารณสุข ที่กลุ่มผู้มีรายได้สูงหรือชนชั้นกลางขึ้นไปมักเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุขของเอกชนที่มีคุณภาพมากกว่าระบบบริการของภาครัฐ เช่น ความสะดวกรวดเร็ว คุณภาพของการดูแลรักษา เป็นต้น นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำในระบบบริการสาธารณสุขของไทยยังเชื่อมโยงกับ

---

<sup>43</sup> สิริพร อินทสนธิ์, “โควิด-19: กับการเรียนการสอนออนไลน์ กรณีศึกษา รายวิชาการเขียนโปรแกรมเว็บ,” *วารสารวิทยาการจัดการปริทัศน์* 22(2) (กรกฎาคม – ธันวาคม 2563):203-214.

<sup>44</sup> หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 1004/2243 เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ในการลงทะเบียนเข้าร่วมโครงการเราชนะให้แก่ประชาชนกลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษ ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564.

<sup>45</sup> อุมารณณ์ ภัทรวานิชย์ และปัทมา อมรสิริสมบุรณ์, “ความไม่เท่าเทียมด้านการศึกษา: เมืองและชนบท,” ใน *วรชัย ทองไทย และสุรียพร พันพิง (บรรณาธิการ), ประชากรและสังคม* (นครปฐม: สำนักพิมพ์ประชากรและสังคม, 2550), น. 48-61.

สภาพปัญหาจำนวนบุคลากร การกำหนดค่าจ้างแรงงานที่แตกต่างกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนอีกด้วย<sup>46</sup> ขณะเดียวกัน ความเหลื่อมล้ำดังกล่าวมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับระบบหลักประกันสุขภาพที่แตกต่างกัน ของประชาชน อันได้แก่ ระบบสวัสดิการรักษายาบาลของข้าราชการ สิทธิตามระบบประกันสังคม และสิทธิ ตามระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นต้น<sup>47</sup>

### 3.2 แรงผลักดันการปฏิรูประบบราชการเพื่อเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า สภาพปัญหาและอุปสรรคในประการต่าง ๆ ที่ปรากฏในระบบราชการ และการบริหารงานภาครัฐของไทยในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา นับเป็นสิ่งชี้วัดถึงความสำคัญและความจำเป็น ในการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะได้เป็นอย่างดี สภาพ ความจำเป็นในประการดังกล่าวได้รับการเน้นย้ำให้เด่นชัดและมีน้ำหนักมากยิ่งขึ้น เมื่อพิจารณาจากกระแส แนวคิดและแรงผลักดันจากภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมที่มีต่อระบอบราชการ ดังปรากฏชัดเจนตั้งแต่ช่วงหลัง เหตุการณ์วิกฤติทางการเมืองในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 เรื่อยมาจนถึงช่วงหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ชี้วัดถึงความอ่อนแอของภาครัฐในฐานะที่เป็นกลไกหลักในการแก้ไขปัญหาบ้านเมือง และนำมาสู่การขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการในเวลาต่อมา<sup>48</sup>

ทิศทางที่เด่นชัดประการหนึ่งที่ปรากฏในกระแสแนวคิดเกี่ยวกับการผลักดันการปรับปรุงกลไก การบริหารงานภาครัฐและการปฏิรูประบบราชการในช่วงเวลาดังกล่าว ก็คือ การมุ่งเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วม ของประชาชนพลเมืองในกระบวนการบริหารราชการให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ภายใต้กระแสแนวคิดการบริหาร จัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management) การปรับเปลี่ยนองค์กรภาครัฐให้ทันสมัย (modernization) การบริหารจัดการภาครัฐที่สอดคล้องกับสังคมประชาธิปไตย และยึดหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี (democratic and good governance)<sup>49</sup> แรงผลักดันการปฏิรูประบบราชการของไทยในช่วงเวลา ดังกล่าว สอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ทั้งในระดับประเทศและ

---

<sup>46</sup> พลเดช ปิ่นประทีป, “ความเหลื่อมล้ำด้านสาธารณสุข,” บทความเผยแพร่ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพ แห่งชาติ, 2562, <<https://infocenter.nationalhealth.or.th/node/27630>>.

<sup>47</sup> สัมฤทธิ์ ศรีจารังสวัสดิ์, บุญยวีร์ เอื้อศิริวรรณ และพินทุสร เหมพิสุทธิ, “ความเหลื่อมล้ำระหว่างระบบ หลักประกันสุขภาพในประเทศไทย,” (สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย เครือข่ายวิจัยระบบสาธารณสุข, 2556).

<sup>48</sup> สมใจ สังข์แสดมภ์, “การปฏิรูประบบราชการไทย: มิติการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการ,” ใน อัมพร ชำรงลักษณ์ (บรรณาธิการ), *การบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance): การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21* (ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), น. 85.

<sup>49</sup> อรทัย ก๊กผล, “การมีส่วนร่วมของประชาชน: ความท้าทายของนักบริหารรัฐกิจในสังคมประชาธิปไตย” ใน อัมพร ชำรงลักษณ์ (บรรณาธิการ), *การบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance): การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21* (ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553).

ในระดับนานาชาติ ในทศวรรษที่ 1990 นั้นคือ การเกิดวาระนโยบายสาธารณะใหม่ ๆ (new public agenda) ซึ่งมีภาคประชาสังคมเป็นตัวแสดงสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุเป้าหมาย<sup>50</sup>

สำหรับกระแสแนวคิดและแรงผลักดันการพัฒนาระบบบริหารงานภาครัฐ และการปฏิรูประบบราชการ ดังปรากฏในสังคมไทยในช่วงกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา และสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นในการปรับรูปแบบ กลไก และวิธีการทำงานของภาครัฐ เพื่อเปิดพื้นที่และช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนนั้น สามารถสรุปได้ 5 ประการ คือ 1) แรงผลักดันการปรับบทบาทของภาครัฐ ในความสัมพันธ์กับภาคส่วนอื่น ๆ ของสังคม 2) แรงผลักดันการเพิ่มบทบาทของพลเมืองและภาคประชาสังคม และชุมชนในการร่วมจัดบริการสาธารณะ 3) แรงผลักดันการยกระดับคุณภาพและประสิทธิภาพในการให้บริการของภาครัฐ 4) แรงผลักดันการรับผิดชอบต่อประชาชนผู้รับบริการ และ 5) แรงกดดันและความท้าทายจากการเติบโตและเข้มแข็งของภาคประชาสังคม

### 3.2.1 แรงผลักดันการปรับบทบาทของภาครัฐในความสัมพันธ์กับภาคส่วนอื่น ๆ ของสังคม

แรงผลักดันการปรับบทบาทของภาครัฐในความสัมพันธ์กับภาคส่วนอื่น ๆ ของสังคม สะท้อนให้เห็นได้จากความคาดหวังที่ว่า ภาครัฐในฐานะผู้รักษาความสงบสุขและความเรียบร้อยของสังคม ย่อมมีบทบาทในการกำกับดูแลและอำนวยความสะดวกให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและเกิดประสิทธิผล พร้อมทั้งกระจายผลประโยชน์ดังกล่าวให้ทั่วถึงและเป็นธรรมแก่ประชาชน พลเมืองตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ รวมถึงลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การส่งเสริมสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสาธารณะ แทนที่จะดำเนินการแต่เพียงผู้เดียว โดยรัฐควรทำเฉพาะในสิ่งที่จำเป็นและทำได้ดีเท่านั้นและควรกระจายอำนาจ และสร้างความร่วมมือกับประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคธุรกิจเอกชนต่าง ๆ ให้มากขึ้น<sup>51</sup>

ภายใต้แนวคิดในการผลักดันการปรับตัวของภาครัฐ ระบบราชการถูกคาดหวังให้มีบทบาทและทำหน้าที่เป็นกลไกรองรับภารกิจของรัฐภายใต้เป้าหมายของการพัฒนาแบบประชาธิปไตย แม้จะยอมรับว่าระบบราชการยังคงเป็นเครื่องมือสำคัญในการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม แต่ก็มีใช้เครื่องมือที่มีบทบาทที่สำคัญที่สุดเพียงส่วนเดียว หากแต่การทำงานของหน่วยราชการต่าง ๆ จะต้องประสานสัมพันธ์กับภาคเอกชน ซึ่งขยายตัวมากขึ้นอย่างรวดเร็ว รวมถึงการเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้รับบริการ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิต ภาครัฐจึงควรปรับ

<sup>50</sup> โปรตดู สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *โครงการศึกษาและพัฒนาระบบและวิธีการทำงานเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะ* (รายงานวิจัยเสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2555), น. 57.

<sup>51</sup> ทิพาวดี เมฆสุวรรณ, “ปฏิรูประบบราชการเพื่อความอยู่รอดของไทย,” ใน *การปฏิรูประบบราชการ: ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., 2541).



บทบาทมาสู่การบริหารเพื่อการพัฒนา โดยการนำสภาพแวดล้อมหรือปัจจัยภายนอกระบบราชการมาเป็นองค์ประกอบสำคัญของการบริหาร<sup>52</sup>

แนวคิดเกี่ยวกับการปรับบทบาทของภาครัฐในความสัมพันธ์กับภาคส่วนอื่น ๆ ของสังคมที่ได้รับการนำเสนอในทางวิชาการ อาทิ การเสนอให้หน่วยงานภาครัฐมีการสร้างกลไกในการเชื่อมโยงกับสภาพแวดล้อมภายนอก อันประกอบด้วย หน่วยราชการข้างเคียง ภาคเอกชน กลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลาย และประชาชน ข้อเสนอในลักษณะดังกล่าวตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า เนื่องจากปัญหาที่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้เผชิญมาโดยตลอดก็คือ ปัญหาการควบคุมและจัดการกับสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งส่งผลให้กระทรวงหลักและหน่วยงานวางแผนส่วนกลางจำนวนมากไม่สามารถทำหน้าที่เป็นฝ่ายรุกในการกำหนดนโยบายมหภาคของประเทศได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น หากส่วนราชการต่าง ๆ มีการจัดตั้งกลไกเพื่อช่วยประสานความร่วมมือจากสภาพแวดล้อมภายนอกให้มากขึ้น กลไกดังกล่าวจะเป็นช่องทางสำหรับเปิดให้ตัวแทนจากกลุ่มในสังคมที่หลากหลายสามารถเข้ามาร่วมแสดงบทบาทในขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการนโยบายสาธารณะได้อย่างกว้างขวาง<sup>53</sup>

ในการปรับบทบาทของภาครัฐในความสัมพันธ์กับภาคส่วนอื่น ๆ ของสังคม การบริหารงานภาครัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนจากรูปแบบการทำงานภายใต้ระบบราชการแบบเดิม (bureaucracy) ซึ่งเน้นตัวองค์กรหรือกรมเป็นหน่วยปฏิบัติการหลักไปสู่การจัดการแบบองค์กรภาคเอกชน (corporatization) นั่นคือ การนำหลักการการจัดการเชิงกลยุทธ์มาเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจโดยเฉพาะการวางวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ การสร้างประสิทธิภาพภายใต้ต้นทุนกิจกรรมที่ดำเนินอยู่ การมุ่งเน้นผลลัพธ์ของงาน การควบคุมและสร้างคุณภาพอย่างทั่วถึงทั้งองค์การ การใช้เทคโนโลยีข่าวสารให้เกิดประโยชน์ การจัดการทรัพยากรมนุษย์โดยไม่ยึดติดกฎระเบียบมากเกินไป แต่เน้นความรวดเร็วในการให้บริการ สนองตอบความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ เป็นเป้าหมายสำคัญ ในขณะเดียวกัน ภาครัฐควรเปลี่ยนบทบาทจากผู้ริเริ่มและผู้ดำเนินกิจการสาธารณะทุกเรื่องด้วยตนเองมาเป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะโดยอาศัยทุนทางสังคม อย่างการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคม (civil society) โดยภาครัฐมีบทบาทในการจัดการเชิงยุทธศาสตร์แบบองค์รวมมีการนำวิธีการวางแผนเชิงกลยุทธ์ (strategic planning) มาเป็นเครื่องมือของผู้บริหาร ในการปรับเปลี่ยนองค์การให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อม เพื่อช่วยให้องค์การสามารถอยู่รอดและเติบโตต่อไปได้<sup>54</sup>

<sup>52</sup> วรเดช จันทรรุ, *การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย* (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2534).

<sup>53</sup> ทศพร ศิริสัมพันธ์, *การวางแผนเชิงกลยุทธ์* (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2539).

<sup>54</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *การจัดการการพัฒนาาระบบราชการเพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างยั่งยืน* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ร่วมกับ มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา, 2548).

### 3.2.2 แรงผลักดันการเพิ่มบทบาทของพลเมืองและภาคประชาสังคมในการร่วมจัดบริการสาธารณะ

ภายใต้กระแสการผลักดันแนวคิดการปฏิรูประบบราชการช่วงที่ผ่านมา แนวคิดสำคัญอีกประการหนึ่งที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นในการส่งเสริมบทบาทของประชาชนพลเมืองได้อย่างชัดเจน ก็คือ แนวคิดที่มองว่า ประชาชนเป็นพลังสำคัญในการ “ขับเคลื่อน” และ “ควบคุม” การปฏิรูประบบราชการ<sup>55</sup> โดยตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า ประชาชนคือเจ้าของระบบราชการ และระบบราชการเป็นเครื่องมือที่ประชาชนมีไว้เพื่อการบริหารจัดการสังคมให้บังเกิดผลดีต่อสังคม ดังนั้น การปฏิรูปและพัฒนาระบบราชการจึงควรมีเป้าหมายเพื่อให้สามารถเป็นกลไกในการบริหารจัดการสังคมให้ดีขึ้น

ภายใต้แนวคิดดังกล่าว กระบวนการบริหารงานภาครัฐซึ่งมีเป้าหมายเพื่อบริหารจัดการสังคมให้เกิดผลดีต่อคนกลุ่มต่าง ๆ นั้น มิได้มีเพียงหน่วยงานหรือกลไกภาครัฐเท่านั้น หากแต่ยังมีหน่วยงานนอกภาครัฐอีกหลายภาคส่วนที่สามารถเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการสังคมร่วมกันได้ด้วยไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาคประชาสังคม องค์กรชุมชน องค์กรภาคธุรกิจ องค์กรกรจริยธรรม/ศาสนา องค์กรวิชาการ/การศึกษา องค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์ องค์กรสื่อสารมวลชน ฯลฯ ด้วยเหตุนี้ การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐจะประสบผลสำเร็จได้ จึงจำเป็นต้องอาศัยการส่งเสริมสนับสนุนหน่วยงานนอกภาครัฐให้มีการร่วมพลังสร้างสรรค์ซึ่งกันและกัน รวมทั้งการร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ เพื่ออาศัยศักยภาพขององค์กรเหล่านั้นช่วยเกื้อหนุนการขับเคลื่อนภารกิจของภาครัฐบรรลุเป้าหมายสูงสุด

สำหรับแนวทางปฏิบัติในการเพิ่มบทบาทของพลเมืองและภาคประชาสังคมและชุมชนในการผลักดันการปรับปรุงการทำงานของภาครัฐ มีข้อเสนอแนวทางการดำเนินการที่เป็นรูปธรรม ได้แก่ การเสนอให้ปรับเปลี่ยนแบบแผนในการบริหารราชการแผ่นดินจากการรวมอำนาจ มาเป็นการมอบอำนาจและการกระจายอำนาจ ควบคู่ไปกับการปรับเปลี่ยนการบริหารราชการในระบบปิดมาเป็นระบบเปิด โดยการทำให้ระบบบริหารราชการเปิดสู่กระบวนการประชาธิปไตย เพื่อเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการ รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้วิพากษ์วิจารณ์นโยบายสาธารณะสำคัญ ๆ ที่ประชาชนหลากหลายกลุ่มมีส่วนได้เสีย ตลอดจนการสร้างกลไกประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการในระบบเปิด โดยเน้นการมีส่วนร่วมของกลุ่มประชาชนผู้รับบริการและผู้บริโภคที่ได้รับหรือมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจกรรมของรัฐนั้น ๆ<sup>56</sup>

แนวทางการปรับระบบการบริหารราชการให้เปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งอยู่บนข้อเสนอที่สำคัญคือ ภาครัฐควรส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และชุมชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้น โดยส่งเสริมแนวคิดและสร้างจิตสำนึกให้เล็งเห็นความสำคัญในการร่วมขับเคลื่อนกิจการสาธารณะต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการอนุรักษ์สภาพแวดล้อม การพัฒนาคุณภาพชีวิต การดำเนินกิจกรรมด้านสังคม วัฒนธรรม และสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ ในขณะเดียวกัน ก็จำเป็นต้องมีการพิจารณาทบทวน

<sup>55</sup> ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม, *แนวทางการปฏิรูปภาคราชการที่จะบังเกิดผลอย่างจริงจังและยั่งยืน* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาระบบราชการ, 2547).

<sup>56</sup> วรเดช จันทรรต, *แผนปฏิรูประบบราชการ: การสร้างการยอมรับและความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2544).

บทบาทของรัฐในการดำเนินการตามภารกิจต่าง ๆ ทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมเสียใหม่ โดยมีเป้าหมายเพื่อลดบทบาทของรัฐในฐานะผู้ดำเนินการ (operator) ให้น้อยลง โดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐในบางเรื่องภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ โดยรัฐปรับเปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ (regulator) ผู้ควบคุมดูแล (monitor) ผู้วางแผน (planner) และผู้ประสานงาน (coordinator) ผ่านกลไกการมีส่วนร่วมแบบพหุภาคี และการกระจายอำนาจและบทบาทให้ภาคีหุ้นส่วนใหม่ ๆ เข้ามาร่วมขับเคลื่อนกิจการสาธารณะ โดยรัฐเป็นเพียงผู้กำหนดทิศทางและนโยบาย<sup>57</sup>

### 3.2.3 แรงแปลกดันการยกระดับคุณภาพและประสิทธิภาพในการให้บริการของภาครัฐ

แรงแปลกดันการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐในช่วงที่ผ่านมาอีกประการหนึ่ง ที่สะท้อนถึงการให้ความสำคัญต่อประชาชนพลเมืองในฐานะผู้รับบริการสาธารณะจากรัฐ ก็คือ กระแสแนวคิดเกี่ยวกับการยกระดับคุณภาพและประสิทธิภาพในการให้บริการของภาครัฐ โดยการนำเทคนิคการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้เพื่อปรับปรุงการบริการภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การนำเสนอแนวคิดการบริหารจัดการแบบเน้นความสำคัญที่คุณภาพของผลงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการทำงานหรือการให้บริการ (Total Quality Management: TQM)<sup>58</sup> ควบคู่ไปกับการปรับปรุงระบบบริหารราชการ โดยนำหลักการและเทคนิคการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (result based management system) มาปฏิบัติในองค์กรภาครัฐ<sup>59</sup>

สำหรับแนวคิดในการผลักดันการยกระดับคุณภาพและประสิทธิภาพในการให้บริการของภาครัฐ มีการเสนอให้นำระบบการวัดผลการปฏิบัติงาน ทั้งในเชิงประสิทธิภาพและประสิทธิผล (performance measurement) มาใช้ปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐ เพื่อให้มุ่งเน้นความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้รับบริการมากขึ้น<sup>60</sup> และเสนอให้มีการนำระบบการตรวจสอบชี้วัดผลการดำเนินงาน (performance audit) ในระบบบริหารธุรกิจมาปรับใช้ในการบริหารงานภาครัฐ เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐอยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบผลการให้บริการประชาชนอย่างต่อเนื่อง ทั้งในเชิงคุณภาพและประสิทธิภาพของการให้บริการ<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> อรพินท์ สฟโซคชัย, “ภาคราชการไทยและหุ้นส่วนใหม่ในการพัฒนา,” รายงานวิจัยภายใต้โครงการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ สำนักงาน ก.พ., 2539); ชาญชัย แสงศักดิ์, *วิสัยทัศน์การเมือง การปกครอง และกฎหมาย: การปฏิรูประบบการเมืองกับการพัฒนากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อการพัฒนาประเทศไทยในทศวรรษหน้า* (กรุงเทพฯ: นิตยธรรม, 2539); โภคิน พลกุล และชาญชัย แสงศักดิ์, *กฎหมายกับการปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์* (กรุงเทพฯ: นิตยธรรม, 2541).

<sup>58</sup> สุวรรณิ แสงมหาชัย, *TQM กับการปรับปรุงการบริการภาครัฐ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2539).

<sup>59</sup> ทิพาวดี เมฆสุวรรณ, “ปฏิรูประบบราชการเพื่อความอยู่รอดของไทย,” น. 32-47.

<sup>60</sup> ทิพาวดี เมฆสุวรรณ, *การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์* (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2539).

<sup>61</sup> จรัส สุวรรณมาลา, *การตรวจสอบผลการดำเนินงาน: กลยุทธ์ในการปรับปรุงบริการภาครัฐ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2539).

ในมติการปรับปรุงระบบบริการประชาชนของหน่วยงานภาครัฐ มีการเสนอแนวทางการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนากระบวนการ นับตั้งแต่ตัวบุคลากร ผู้ให้บริการ กฎระเบียบ ขั้นตอน เงื่อนไข การบริหารจัดการ วัสดุอุปกรณ์ ไปจนถึงการพัฒนากระบวนการให้บริการ การจัดบริการ อาทิ นโยบายและมาตรฐาน การสนับสนุนและทรัพยากร การประเมินผลการให้บริการ<sup>62</sup> สำหรับกลไกการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริการของหน่วยงานภาครัฐที่สำคัญ ได้แก่ กลไกการแข่งขันด้านคุณภาพ การแข่งขันด้านต้นทุน การแข่งขันด้านการสร้างคุณค่า เช่น ความพึงพอใจต่อการบริการ การแข่งขันเรื่องความเร็ว เช่น ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (one stop service) รวมไปถึงการปรับระบบ (re-engineering) เพื่อให้เกิดการจัดระบบบริการที่มีประสิทธิภาพสูง<sup>63</sup> และการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการจัดการ (Management Information Systems: MIS) มาใช้ในองค์กรภาครัฐ เพื่อช่วยให้การบริหารและการบริการภาครัฐมีคุณภาพ มีประสิทธิภาพมากขึ้น<sup>64</sup>

### 3.2.4 แรงผลักดันการรับผิดชอบต่อประชาชนผู้รับบริการ

สภาพปัญหาความล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ มีความซ้ำซ้อนในการทำงาน การมุ่งขยายบทบาทของหน่วยงานมากขึ้น และมุ่งตอบสนองต่อเป้าหมายและประโยชน์ของหน่วยงานเป็นหลัก ก่อให้เกิดแรงผลักดันการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐไปสู่ทิศทางที่สำคัญอีกประการหนึ่ง นั่นคือ การปรับลดบทบาทของภาครัฐที่ไม่จำเป็น เพื่อให้ระบบราชการเกิดความกะทัดรัด คล่องตัว สามารถทำงานเพื่อคุณภาพและผลสำเร็จของงานเพื่อประโยชน์ของประชาชน มากกว่าความก้าวหน้าของตัวข้าราชการ<sup>65</sup> แรงผลักดันการพัฒนาระบบราชการในลักษณะดังกล่าว นับเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของประชาชนพลเมืองที่มีต่อการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินการกิจของหน่วยงานภาครัฐได้เป็นอย่างดี

กระแสแนวคิดที่ผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐต้องมุ่งบริหารงานโดยยึดถือประโยชน์และความพึงพอใจของประชาชนพลเมืองเป็นสำคัญนั้น ส่วนหนึ่งเป็นแรงผลักดันที่มาจากกระแสการปฏิรูปภาครัฐในบริบทสากล นั่นคือ การผลักดันแนวคิดการพัฒนากลไกประชารัฐที่ดี หรือ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” หรือ “ธรรมรัฐ” (good governance) สำหรับเป็นกรอบกำหนดทิศทางการปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งเป็นหลักการสากล

---

<sup>62</sup> ปรีชญา เวสารัชช์, *บริการประชาชน - ทำได้ไม่ยาก (ถ้าอยากทำ)* (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2540).

<sup>63</sup> ธงชัย สันติวงษ์, *การบริการของรัฐในยุคโลกาภิวัตน์* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2539).

<sup>64</sup> ดำรงค์ วัฒนา, *การนำระบบสารสนเทศไปใช้ในการปรับปรุงการบริการภาครัฐ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2539).

<sup>65</sup> มีชัย ฤชุพันธุ์, *ความคิดเสรีของมีชัย* (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสร้างเสริมไทย, 2544), น. 157-163.

ที่ได้รับการนำมาปฏิบัติอย่างจริงจัง ภายหลังจากประเทศไทยยอมรับข้อตกลงในการฟื้นฟูเศรษฐกิจไทยภายใต้เงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)<sup>66</sup>

หลักการดังกล่าว มีเป้าหมายเพื่อผลักดันการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารงานภาครัฐ ให้มุ่งเน้นคุณภาพ ประสิทธิภาพ และผลสัมฤทธิ์ (effectiveness and efficiency) มีการบริหารอย่างมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (strategic vision) ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่เป็นธรรมชัดเจน (fair legal framework) มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและสนองต่อกลุ่มผู้รับบริการ (responsiveness) มีระบบการทำงานที่โปร่งใส พร้อมรับการตรวจสอบ และมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ (political legitimacy)<sup>67</sup>

การปรับรูปแบบการดำเนินการกิจของหน่วยงานภาครัฐให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมผ่านการสร้างจิตสำนึกใหม่แก่บรรดาข้าราชการ โดยเฉพาะการมองว่าการบริการเป็นหัวใจของงานราชการ การมองประชาชนเป็นลูกค้า การรับใช้ประชาชนคือวัตถุประสงค์แห่งงานของราชการ รวมไปถึงการมุ่งเน้นคุณภาพการบริการเป็นสำคัญ (Total Quality Service: TQS)<sup>68</sup> สำหรับแนวปฏิบัติของข้าราชการในการปรับปรุงบริการภาครัฐเพื่อประชาชน ประกอบด้วย การปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานของข้าราชการประจำให้เข้าสู่ระบบการทำงานแบบเปิด การเคารพสิทธิมนุษยชน สิทธิพลเมือง สิทธิชุมชน การส่งเสริมเสรีภาพและการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม<sup>69</sup>

ความสำคัญและความจำเป็นที่ภาครัฐต้องเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมสำหรับประชาชน ได้รับการตอกย้ำอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองพร้อมทั้งกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อันมีนัยสำคัญยิ่งต่อการรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานภาครัฐ ดังปรากฏในมาตรา 76 ข้อความที่ว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ”

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีสาระสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว นับเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการผลักดันกลไกและมาตรการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินในเวลาต่อมา ไม่ว่าจะเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ รวมไปถึงการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน

---

<sup>66</sup> อรพินท์ สฟโชคชัย, รายงานที่ตีพิมพ์: *สังคมเสถียรภาพและกลไกประชารัฐที่ดี (Good Governance)* (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2541).

<sup>67</sup> ทิพาวดี เมฆสุวรรณ, *ประชาชนคือลูกค้า: มิติใหม่การปฏิบัติงานภาครัฐ* (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2545).

<sup>68</sup> จินตนา บุญบังการ, *การสร้างจิตสำนึกการให้บริการกับการปรับปรุงการบริการภาครัฐ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2539).

<sup>69</sup> ลิขิต ธีรเวคิน, *แนวปฏิบัติของข้าราชการในยุคสมัยแห่งการปรับปรุงบริการภาครัฐเพื่อประชาชน* (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2539).

ในด้านการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ซึ่งเป็นการสร้างกลไกการควบคุมการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ตามสิทธิของพลเมืองในระบบประชาธิปไตย<sup>70</sup>

### 3.2.5 แรงกดดันและความท้าทายจากการเติบโตและเข้มแข็งของภาคประชาสังคม

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า สภาพปัญหาและข้อจำกัดในระบบบริหารราชการไทยในอดีต นับเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดแรงกดดันในการพัฒนารูปแบบการดำเนินงานและวิธีการจัดบริการสาธารณะ ในลักษณะใหม่ ๆ ซึ่งมิได้จำกัดหรือผูกขาดบทบาทการจัดทำบริการโดยหน่วยราชการแต่เพียงฝ่ายเดียว หากแต่เป็นการบริหารภารกิจของภาครัฐ โดยอาศัยการประสานบทบาทและความร่วมมือกับตัวแสดงในภาคส่วนอื่น ๆ ได้แก่ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อขับเคลื่อนภารกิจของรัฐให้บรรลุเป้าหมาย อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์การเติบโตของภาคประชาสังคมและชุมชนในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับหรือแทนภาครัฐ ยังสะท้อนให้เห็นได้จากปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงทางสังคมอีกด้านหนึ่งด้วย นั่นคือการเติบโตและทวีความเข้มแข็งในการแสดงบทบาทของภาคประชาสังคมและชุมชนในประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน

ปรากฏการณ์การเติบโตของภาคประชาสังคมของไทยในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา สามารถเห็นได้จากการแสดงบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนจำนวนหนึ่ง ซึ่งดำเนินกิจกรรมอันมีเป้าหมายเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาสาธารณะในด้านต่าง ๆ รวมถึงกิจกรรมสาธารณประโยชน์ ในหลายกรณีการดำเนินกิจกรรมขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนเหล่านั้น มีส่วนช่วยให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายบางกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะที่จัดโดยหน่วยงานภาครัฐ ได้รับการตอบสนองความจำเป็นหรือปัญหาความเดือดร้อนอย่างตรงจุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีสภาพปัญหาที่สลับซับซ้อน และไม่อาจแก้ไขได้โดยภาครัฐเพียงลำพัง เนื่องจากประสบกับเงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการดำเนินงานนั้น ๆ อาทิ การไม่สามารถติดตามปัญหาในพื้นที่ได้อย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง การไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาในพื้นที่ได้อย่างทันท่วงที การมีทรัพยากรและบุคลากรในการจัดบริการแก่กลุ่มเป้าหมายอย่างจำกัด ในขณะที่องค์กรภาคประชาสังคมกลับมีบทบาทสำคัญในการติดตามเฝ้าระวังและดูแลจัดการแก้ไขปัญหาหรือบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่อย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> โภคิน พลกุล, *พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540: หนทางสู่ราชการในระบบเปิด* (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2540).; โภคิน พลกุล, *การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์: การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน* (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2540).

<sup>71</sup> วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, “รายงานวิจัยโครงการศึกษาและพัฒนาระบบและวิธีการทำงานเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะ,” (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2555).

หากพิจารณาโดยภาพรวม จะพบว่า ในช่วงเวลาที่ผ่านมา มีองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน จำนวนไม่น้อยที่มุ่งการดำเนินกิจกรรมสาธารณะหรือบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อตอบสนอง ความต้องการและแก้ไขปัญหาของคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม สำหรับแบบแผนการดำเนินกิจกรรมสาธารณะ หรือบริการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนนั้น ปรากฏให้เห็นทั้งในลักษณะการดำเนิน กิจกรรมด้วยตนเองอย่างเป็นอิสระ และการดำเนินการร่วมกับภาครัฐหรือประสานความร่วมมือกับหน่วยราชการ การจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรภาคประชาสังคม มักเป็นกิจกรรมที่มีได้มุ่งเน้นแสวงหากำไร หากแต่มี เป้าหมายเพื่อมุ่งช่วยเหลือประชาชนในฐานะที่เป็นมนุษย์อันพึงจะได้รับสิทธิสำหรับการมีชีวิตอยู่ที่เหมาะสม หรือมีเป้าหมายเพื่ออำนวยความสะดวกสาธารณะ

กรณีตัวอย่างการแสดงบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนในช่วงที่ผ่านมา อาจจำแนก ได้เป็น 7 กลุ่มใหญ่ ๆ ประกอบด้วย 1) บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนด้านสุขภาพและสาธารณสุข 2) บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนด้านการส่งเสริมสิทธิและสวัสดิการสังคม 3) บทบาทขององค์กร ภาคประชาสังคมและชุมชนด้านการถ่ายทอดความรู้ด้านการเกษตร 4) บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคม และชุมชนด้านความปลอดภัยชุมชน 5) บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนด้านการจัดการภัยพิบัติ 6) บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนด้านการจัดการศึกษา และ 7) บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคม และชุมชนด้านผู้สูงอายุ<sup>72</sup>

### **(1) บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนด้านสุขภาพและสาธารณสุข**

บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนในการแก้ไขปัญหาด้านสุขภาพและสาธารณสุข ปรากฏค่อนข้างเด่นชัดในช่วงทศวรรษ 2530-2540 โดยส่วนใหญ่มักเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาเสพติด ปัญหาผู้ติดเชื้อเอดส์ และปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิต ปัจจัยที่ส่งผลให้องค์กรภาคประชาสังคม ก้าวขึ้นมามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมเพื่อจัดการปัญหาในลักษณะดังกล่าว ก็คือ ลักษณะเฉพาะของปัญหา ที่มีสาเหตุและการแก้ไขที่ยุ่ยากซับซ้อน ต้องอาศัยความรู้และความเข้าใจในสภาพปัญหาของกลุ่มเป้าหมาย อย่างลึกซึ้งและรอบด้าน รวมทั้งยังต้องอาศัยการตระหนักในสิทธิของความเป็นมนุษย์ในการเข้าช่วยเหลือ แทบทุกระบวนการ ภายใต้บริบทของปัญหาในลักษณะดังกล่าว จะพบว่า แม้ว่าภาครัฐจะมีอำนาจหน้าที่ ในการดำเนินกิจกรรมตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่การดำเนินภารกิจเหล่านั้นก็อาจต้องเผชิญกับข้อจำกัด ทางปฏิบัติบางประการ ในขณะที่เดียวกับองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนกลับมีศักยภาพบางประการที่สามารถ ช่วยจัดการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นคู่ขนานไปกับการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐได้

กรณีตัวอย่างการแสดงบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนด้านสุขภาพที่ชัดเจน กรณีหนึ่ง สามารถพิจารณาได้จากงานศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบการแก้ไขปัญหาเสพติดในระดับพื้นที่ซึ่งเน้น

<sup>72</sup> วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, “รายงานวิจัยโครงการศึกษาข้อเสนอการถ่ายโอนภารกิจบริการ สาธารณะให้แก่ภาคประชาสังคม/ชุมชน,” (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2556).

ศึกษาบทบาทของชุมชนและระบบกลไกของรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนที่เอื้ออำนวยต่อการแก้ไขปัญหายาเสพติด ในชุมชนในพื้นที่กรณีศึกษา 3 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ชลบุรี และกาญจนบุรี งานศึกษาดังกล่าว ได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงรูปแบบ วิธีการ และกระบวนการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ จนกระทั่งพัฒนานำไปสู่องค์กรชุมชนที่มีความเข้มแข็งในการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดในพื้นที่ อีกทั้งยังวิเคราะห์ให้เห็นถึงบทบาทขององค์กรภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชน ในกระบวนการประสานบทบาทซึ่งกันและกันเพื่อช่วยเหลือและดำเนินการแก้ไขปัญหาเสพติดในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>73</sup>

ผลการศึกษาดังกล่าวพบว่า องค์กรภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ล้วนมีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาเสพติดของชุมชน หากทั้งสองฝ่ายมีการแสดงบทบาทร่วมกันอย่างเหมาะสม เนื่องจากการจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยอาศัยบทบาทภาครัฐเพียงลำพัง อาจมีจุดอ่อนหรือข้อจำกัด ในหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อจำกัดเกี่ยวกับกรอบระยะเวลาในการจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไข ปัญหาในพื้นที่ รวมไปถึงข้อจำกัดด้านระยะเวลาดำรงตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในชุมชน ซึ่งมักมี ระยะเวลาไม่แน่นอนและยาวนานเพียงพอที่จะเรียนรู้สภาพปัญหาในพื้นที่นั้น ๆ ได้อย่างลึกซึ้งและรอบด้าน ภายใต้อสภาพเงื่อนไขข้อจำกัดดังกล่าว หน่วยงานภาครัฐจึงควรแสดงบทบาทในกระบวนการจัดการแก้ไขปัญหา อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับศักยภาพ

งานศึกษาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า การแสดงบทบาทของหน่วยงานภาครัฐอย่างเหมาะสม มีผลโดยตรง ต่อระดับความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาเสพติดในระดับชุมชน กล่าวคือ หากหน่วยงานภาครัฐเป็นผู้กำหนด แผนงานและโครงการต่าง ๆ เพื่อนำไปดำเนินการในชุมชนแต่เพียงฝ่ายเดียว ก็จะส่งผลให้ประชาชนในชุมชน มองว่าการแก้ไขปัญหาเสพติดเป็นเรื่องของรัฐ ดังนั้น ภาครัฐต้องเป็นผู้แก้ไขปัญหา ผลก็คือ องค์กรชุมชน จะไม่ค่อยให้ความร่วมมือเพราะเห็นว่าบทบาทในการแก้ไขปัญหาคือบทบาทของรัฐเท่านั้น ยิ่งกว่านั้น การดำเนิน โครงการและกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาเสพติดในระดับชุมชนส่วนใหญ่ มักมีการกำหนดแผนโครงการและ งบประมาณโดยหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับอำเภอ แต่การทำกิจกรรมเพื่อแก้ไข ปัญหากลับเป็นระดับชุมชน ดังนั้น การดำเนินโครงการและกิจกรรมระดับชุมชนภายใต้แผนงานและงบประมาณ ที่ได้รับจากรัฐ จึงมักไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหามีบริบทเฉพาะของชุมชน และ ส่งผลให้การดำเนินโครงการและกิจกรรมเหล่านั้นไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้

ในทางตรงกันข้าม หากหน่วยงานภาครัฐสามารถส่งเสริมให้องค์กรชุมชนมีความเข้มแข็ง มีการรับรู้ ตรงกันว่ายาเสพติดเป็นปัญหาที่ส่งผลเสียหายต่อชุมชน และเป็นปัญหาสำคัญที่คนในชุมชนต้องร่วมมือกัน จัดการแก้ไขแล้ว การจัดการแก้ไขปัญหาเสพติดในระดับชุมชนก็จะมีโอกาสประสบความสำเร็จได้ค่อนข้างสูง เนื่องจากการจัดการปัญหาเสพติดในระดับชุมชน ต้องอาศัยการประสานบทบาทระหว่างองค์กรภาครัฐและ องค์กรพัฒนาเอกชน โดยทั้งสองฝ่ายมีบทบาทในฐานะผู้สนับสนุนหรือผู้ดำเนินการในส่วนที่ชุมชนร้องขอเท่านั้น

<sup>73</sup> บัณฑิต อ่อนดำ และคณะ, รายงานผลการวิจัยเรื่อง รูปแบบการแก้ไขปัญหาเสพติดในระดับพื้นที่ โดยเน้น บทบาทของชุมชนและระบบกลไกของรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนที่เอื้ออำนวยต่อการแก้ไขปัญหาเสพติดในชุมชน: ศึกษา กรณี กทม. และภาคกลาง (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, 2539).



แต่บทบาทหลักในการแก้ไขปัญหายาเสพติดจำเป็นต้องดำเนินการโดยชุมชนนั้น ๆ เอง ทั้งนี้ ภาครัฐต้องเปิดเวทีให้ประชาชนหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม นับตั้งแต่การศึกษาวิเคราะห์ปัญหา การค้นหาสาเหตุของปัญหา การแสวงหาแนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหา ตลอดจนเป็นผู้ตัดสินใจและลงมือดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหาด้วยตนเอง

บทบาทของภาครัฐที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหายาเสพติดในชุมชน ก็คือ การสนับสนุนและส่งเสริมกระบวนการแก้ไขปัญหายาของชุมชน ตลอดจนการสนับสนุนเรื่องเทคนิควิธีการดำเนินงานต่าง ๆ อาทิ สนับสนุนความรู้เรื่องวิธีการบำบัด การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด วิธีการแจ้งข้อมูลข่าวสารแก่เจ้าหน้าที่ การสนับสนุนเรื่องวัสดุและอุปกรณ์ ส่วนบทบาทที่สำคัญขององค์กรพัฒนาเอกชน ได้แก่ การสนับสนุนความรู้และวิถีปฏิบัติเพื่อให้ชุมชนสามารถแก้ไขปัญหายาด้วยตนเองได้ รวมไปถึงการทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานเพื่อระดมทรัพยากรจากส่วนต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหายาและดำเนินกิจกรรมที่เป็นข้อจำกัดของภาครัฐและเป็นกิจกรรมที่ชุมชนไม่สามารถทำได้ ซึ่งมักเป็นงานที่ต้องใช้เทคนิคความชำนาญเฉพาะ อาทิ การบำบัด การดูแลสุขภาพ การถอนพิษยา การให้คำปรึกษาแนะนำการปรับพฤติกรรม อย่างไรก็ตาม องค์กรพัฒนาเอกชนก็จำเป็นต้องอาศัยภาครัฐในกระบวนการแก้ปัญหายาเสพติดด้วย โดยเฉพาะในกระบวนการที่ต้องใช้อำนาจทางกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น การตรวจค้น การจับกุม การควบคุมผู้กระทำความผิด เป็นต้น

จากกรณีตัวอย่างงานศึกษาที่กล่าวมา อาจสรุปได้ว่า กระบวนการจัดการแก้ไขปัญหาด้านสุขภาพของประชาชนซึ่งมีสาเหตุจากยาเสพติดนั้น จำเป็นต้องอาศัยการประสานบทบาทร่วมกันอย่างเหมาะสมระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนในฐานะเจ้าของปัญหา ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงการแสดงบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนด้านสุขภาพและสาธารณสุขโดยภาพรวม จะพบว่าการดำเนินงานด้านสาธารณสุขมูลฐานในระดับชุมชนจำนวนมากขับเคลื่อนโดยองค์กรที่มีใช้ภาครัฐ ดังจะเห็นได้จากงานศึกษาและสำรวจสภาพการณ์ของความร่วมมือระหว่างองค์กรเอกชนกับงานด้านสาธารณสุขที่ผ่านมา (พ.ศ. 2535-2539) ซึ่งพบว่า องค์กรที่มีใช้รัฐแต่มีบทบาทในการจัดบริการสาธารณสุขมูลฐานแก่ประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ สามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภท คือ องค์กรภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรสาธารณประโยชน์<sup>74</sup>

การศึกษาดังกล่าว พบว่า องค์กรพัฒนาเอกชนมีศักยภาพค่อนข้างมากในการจัดบริการด้านสาธารณสุขมูลฐานแก่ประชาชนในพื้นที่ ทั้งศักยภาพในด้านการปฏิบัติงาน การแสวงหาทรัพยากร ความมุ่งมั่นทำงานที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมอย่างไม่ย่อท้อ อีกทั้งยังพร้อมให้ความช่วยเหลือหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะเรื่องการปฏิบัติงานในพื้นที่ แต่กระนั้น การปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่ก็ยังคงจำเป็นต้องมีการประสานความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐอีกด้วย โดยเฉพาะการสนับสนุนทางด้านวิชาการจากกระทรวงสาธารณสุข การแลกเปลี่ยนข้อมูล สถิติ ปัญหาท้องถิ่น ข้อมูลความต้องการการรักษา ตลอดจน

---

<sup>74</sup> กนิษฐา รัชมณี และคณะ, *ภาคเอกชนกับงานสาธารณสุขมูลฐานในประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: องค์กรสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, 2534).

วัคซีนและยาต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและวิชาการระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนด้วยกันเองอีกด้วย

นอกเหนือจากงานด้านการให้บริการสาธารณสุขมูลฐานแล้ว องค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนมากยังมีศักยภาพในการแสดงบทบาทร่วมขับเคลื่อนและสนับสนุนงานด้านสาธารณสุขของภาครัฐในอีกหลากหลายภารกิจ ได้แก่ การพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันควบคุมโรคเอดส์ การพัฒนาผู้นำชุมชน การแก้ไขปัญหาโภชนาการ การป้องกันการใช้จ่ายผิด การคุ้มครองผู้บริโภค การส่งเสริมและพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารสาธารณสุข การทันตกรรมสาธารณสุข การป้องกันอุบัติเหตุและอุบัติเหตุ การควบคุมโรคในท้องถิ่น การช่วยเหลือฟื้นฟูผู้พิการ การรักษาสุขภาพดวงตา เป็นต้น

## (2) บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนด้านการส่งเสริมสิทธิและสวัสดิการสังคม

บทบาทโดดเด่นอีกด้านหนึ่งขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนในการขับเคลื่อนกิจกรรมเพื่ออำนวยความสะดวกแก่คนในสังคม ปรากฏให้เห็นในการดำเนินงานด้านการส่งเสริมสิทธิและสวัสดิการแก่ประชาชนกลุ่มเปราะบาง แม้ว่าการทำงานดังกล่าวจะเป็นภารกิจในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ แต่ในทางปฏิบัติจะพบว่า การขับเคลื่อนภารกิจเหล่านั้นให้ประสบความสำเร็จสูงสุด จำเป็นต้องอาศัยบทบาทของบุคคลหลายฝ่าย ไม่เฉพาะแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หากยังรวมถึงกลุ่มอาสาสมัครในระดับชุมชน องค์กรภาคประชาสังคม ตลอดจนองค์กรชุมชน ข้อเท็จจริงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นในผลการศึกษาศาสนาภาพทั่วไปในระดับพื้นที่เกี่ยวกับการเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการตามกฎหมายของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เช่น สิทธิเด็ก สิทธิของผู้สูงอายุ สิทธิคนพิการ และสวัสดิการสังคม<sup>75</sup>

งานศึกษาดังกล่าวมุ่งวิเคราะห์ถึงช่องทางและกลไกในการขยายโอกาสและการสื่อสารให้ประชาชนได้เข้าถึงสิทธิและสวัสดิการ รวมถึงการส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้าถึงสิทธิและสวัสดิการ โดยศึกษาจากกลุ่มเปราะบางที่เกี่ยวข้องกับเด็ก/เยาวชน คนพิการ และสวัสดิการสังคม ผลการศึกษาพบว่า กลไกที่ทำให้กลุ่มเปราะบางได้เข้าถึงสวัสดิการต่าง ๆ ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ผู้นำชุมชน และกรรมการหมู่บ้าน เนื่องจากกลุ่มคนที่มีตำแหน่งหน้าที่อย่างเป็นทางการดังกล่าว เป็นตัวกลางสำคัญในการนำเรื่องราวต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐมาบอกต่อกับคนในชุมชน นอกจากนี้ กลุ่มบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จในการขับเคลื่อนกิจกรรมหรือโครงการในระดับชุมชน ได้แก่ อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) รวมทั้งพระ และโต๊ะอิหม่าม ซึ่งทำหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษาและผู้สื่อสารความรู้ความเข้าใจ รวมทั้งสร้างความเชื่อมั่นและความร่วมมือซึ่งกันและกันของคนในชุมชน

ผลการศึกษาดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการส่งเสริมสิทธิและสวัสดิการด้านต่าง ๆ ตามกฎหมายของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จะเกิดขึ้นในเวทีประชาคมของชุมชน เนื่องจากเวทีประชาคมชุมชนเป็นกลไกในการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มในชุมชนสามารถ

<sup>75</sup> ระพีพรรณ คำหอม และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการส่งเสริมสิทธิและสวัสดิการภาครัฐกับการมีส่วนร่วมของชุมชน (กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2554).

เข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็นและความต้องการของกลุ่มตนเองต่อหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องอย่างเปิดกว้าง ในขณะเดียวกัน เวทีประชาคมก็ทำหน้าที่เป็นกลไกในการถ่ายทอดและสื่อสารข้อมูลข่าวสารด้านสิทธิและสวัสดิการ ด้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นบทบาทหน้าที่ในการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ เช่น การจัดให้ผู้พิการแต่ละประเภท ในชุมชนได้รับเครื่องช่วยคนพิการและสื่อส่งเสริมพัฒนาการคนพิการ การส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ ของคนพิการ บริการล่ามภาษามือ บริการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย การกู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพ การให้ ข้อมูลเกี่ยวกับสวัสดิการตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เช่น สวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ การจัดการศพ ตามประเพณี การช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ถูกทารุณกรรมหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ การปรับปรุงที่อยู่อาศัย สำหรับผู้สูงอายุที่ยากลำบาก เป็นต้น

ในขณะเดียวกัน สมาชิกในชุมชน กลุ่มหรือองค์กรชุมชน ในฐานะประชาชนกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ จากหน่วยงานภาครัฐเอง ก็มีบทบาทสำคัญของชุมชนในการมีส่วนร่วมส่งเสริมสิทธิและสวัสดิการด้านต่าง ๆ ตามกฎหมายของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ด้วยเช่นกัน ตัวอย่างเช่น ประชาชนในชุมชน สามารถทำหน้าที่ในการร่วมกันเฝ้าระวัง เตือนภัย และแจ้งเหตุการณ์กระทำที่ไม่เหมาะสมผ่านช่องทางการบริการ ของรัฐ เช่น การแจ้งเหตุต่อศูนย์ประชาบดี 1300 เป็นต้น หรือการแจ้งเหตุต่อหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เมื่อพบเห็นเด็ก คนพิการ ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาสที่ถูกทอดทิ้ง ถูกแสวงหาประโยชน์ ถูกทารุณกรรม รวมทั้งมีสิทธิ เข้าช่วยเหลือ ดูแล ประสานงานให้หน่วยงานภาครัฐเข้าไปช่วยเหลือเด็กที่ถูกกระทำทารุณหรือเป็นเหตุให้เด็ก ต้องได้รับอันตราย

กล่าวโดยสรุป การศึกษาข้างต้นชี้ให้เห็นว่า กลุ่มอาสาสมัคร กลุ่มหรือองค์กรชุมชน นับเป็นตัวแสดง ที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการส่งเสริมและพิทักษ์สิทธิและสวัสดิการของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งเป็น กลุ่มเป้าหมายที่ต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเข้าถึงสวัสดิการจากรัฐตามที่กฎหมายกำหนดไว้ สำหรับการแสดงบทบาทของกลุ่มหรือองค์กรระดับชุมชน ปรากฏให้เห็นชัดเจนในกรณีการนำเสนอความคิดเห็น ความต้องการ และสภาพปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและสวัสดิการของคนกลุ่มต่าง ๆ ผ่านเวทีประชาคมระดับชุมชน รวมถึงการมีส่วนร่วมช่วยเหลือสมาชิกในชุมชนที่เป็นกลุ่มเปราะบางต่อการถูกละเมิดสิทธิและสวัสดิการ อาทิ เด็ก คนพิการ ผู้สูงอายุ คนด้อยโอกาส เพื่อให้คนกลุ่มนี้ได้รับการดูแลช่วยเหลือเบื้องต้นอย่างทัน่วงที ก่อนที่ หน่วยงานภาครัฐจะเข้ามาดูแลให้ความช่วยเหลือและปกป้องคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย

หากพิจารณาบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน โดยเฉพาะกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งมีศักยภาพและขอบเขตการดำเนินงานที่กว้างขวางกว่าระดับชุมชน และเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาสังคม ที่มีความซับซ้อนและมีความยากในการจัดการแก้ไข จะพบว่า การแสดงบทบาทอย่างโดดเด่นอีกกรณีหนึ่ง ขององค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา ก็คือ การทำงานขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก ดังปรากฏให้เห็นในงานศึกษาชิ้นหนึ่งเกี่ยวกับองค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานเด็ก ซึ่งมุ่งศึกษาและสำรวจ

พัฒนาการความร่วมมือและกลไกการประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสามารถ ศักยภาพ และข้อจำกัดขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานเด็กในการร่วมป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก<sup>76</sup>

ผลการศึกษาดังกล่าวพบว่า องค์กรพัฒนาเอกชนด้านเด็กและเยาวชนมีการรวมตัวกันมาเป็น ระยะเวลาค่อนข้างยาวนาน อาทิ คณะกรรมการประสานงานองค์กรเยาวชนอาสาสมัครแห่งประเทศไทย (กยพท.) คณะทำงานด้านเด็ก สภากองการพัฒนาเด็กและเยาวชน (สอ.ดย.) สำหรับช่วงพัฒนาการความร่วมมือ ในการแก้ไขปัญหาด้านแรงงานเด็กในประเทศไทย สามารถแบ่งได้เป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะแรก (พ.ศ. 2524-2527) เป็นช่วงของการให้ความช่วยเหลือเฉพาะหน้าแก่แรงงานเด็กที่ประสบปัญหาจากการใช้แรงงาน อย่างไม่เป็นธรรม กระบวนการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานเด็กในยุคแรก โดยภาพรวมมีลักษณะ เป็นการแบ่งงานกันทำ มีการประชุมแบ่งงานที่ชัดเจนและมีการกำหนดแนวปฏิบัติร่วมกัน รวมทั้งยังร่วมกัน ทำหน้าที่ชี้แนะนโยบายและมาตรการของรัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหาแรงงานเด็กผ่านสื่อมวลชนด้วย

ผลลัพธ์ประการสำคัญจากการร่วมกันขับเคลื่อนประเด็นนโยบายด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหา แรงงานเด็กขององค์กรพัฒนาเอกชนในช่วงแรก ก็คือ การมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2525 เห็นชอบให้มีการจัดตั้ง *คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานเด็ก* เพื่อทำหน้าที่ประสานงาน ระหว่างหน่วยราชการและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็ก วางมาตรการป้องกันการหลอกลวงชักจูงเด็ก มิให้มีการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่ต้อง โดยมิปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และมีกรรมการที่มาจาก หลายภาคส่วน ทั้งหน่วยราชการ และองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งประกอบด้วย ศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มูลนิธิเด็ก และศูนย์ช่วยเหลือแรงงานเด็ก และสื่อมวลชน

ระยะที่สอง (พ.ศ. 2528-2534) การแสดงบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการร่วมมือกันแก้ไข ปัญหาแรงงานเด็ก ปรากฏในลักษณะการริเริ่มสร้างสรรค์และขยายรูปแบบการดำเนินงานเพื่อป้องกันแก้ไข ปัญหาแรงงานเด็กอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขยายความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาหรือภาควิชาการ เพื่อส่งเสริมและผลักดันให้มีการศึกษาสภาพปัญหาแรงงานเด็กในแง่มุมต่าง ๆ อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น และนำมาสู่ การพัฒนาแนวทางการดำเนินงานร่วมกัน อาทิ การสืบค้นข้อมูลแรงงานเด็กอย่างต่อเนื่อง การปรับปรุงนโยบาย และมาตรการ การริเริ่มประสานความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ และการทดลองรูปแบบการทำงานที่หลากหลาย ยิ่งขึ้น จนนำมาสู่การจัดตั้ง *สภาองค์การพัฒนาเด็กและเยาวชน* ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2528 เพื่อเป็นองค์กร ตัวแทนในการส่งเสริมและติดต่อประสานงานกับหน่วยงานรัฐ หน่วยงานในประเทศและองค์การระหว่างประเทศ ในขณะเดียวกัน องค์กรพัฒนาเอกชนในระดับปฏิบัติก็มีการริเริ่มทำโครงการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเด็ก อย่างหลากหลาย อาทิ โครงการฝึกอาชีพเกษตรกรกรรมสำหรับเยาวชน งานบ้านพักแรงงานเด็ก เป็นต้น

ระยะที่สาม (พ.ศ. 2535-2538) เป็นช่วงที่การประสานความร่วมมือขององค์กรพัฒนาเอกชน เริ่มขยายไปสู่เวทีระหว่างประเทศ ดังเห็นได้จากการเข้ามามีบทบาทขององค์การระหว่างประเทศในการให้ ความช่วยเหลือในการสนับสนุนการประชุมองค์กรเครือข่ายของกลุ่มศึกษาปัญหาแรงงานเด็กในเอเชีย

---

<sup>76</sup> พันธศักดิ์ ตรีเทพ, รายงานการศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานเด็ก: ศักยภาพและทิศทาง ในอนาคต (กรุงเทพฯ: Save the Children Fund, 2538).

การสนับสนุนจากองค์การระหว่างประเทศเป็นผลให้เกิดองค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานเด็กใหม่ ๆ ขึ้นเป็นจำนวนมาก รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินกิจกรรมในด้านอื่น ๆ อยู่แล้วก็หันมาสนใจประเด็นปัญหาแรงงานเด็กในหลากหลายมิติยิ่งขึ้น อีกทั้งยังก่อให้เกิดการประสานความร่วมมือจากหลายฝ่าย นับตั้งแต่หน่วยงานภาครัฐ องค์กรแรงงาน องค์กรพัฒนาเอกชน นักศึกษา พ่อแม่ผู้ปกครอง และกลุ่มเด็กและเยาวชน ในการสร้างเครือข่ายขับเคลื่อนประเด็นปัญหาด้านเด็ก ทั้งเครือข่ายในระดับพื้นที่และระดับภูมิภาค

ผลการศึกษาที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งก็คือ การชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดของหน่วยงานภาครัฐเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก โดยเฉพาะในกรณีที่ต้องครุฑของรัฐซึ่งมีภารกิจหน้าที่รับผิดชอบการดูแลแก้ไขและจัดการปัญหาด้านแรงงานเด็กโดยตรง กลับไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาให้บรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงฝ่ายเดียว หากแต่ต้องอาศัยบทบาทและความร่วมมือขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานเด็ก ซึ่งมีประสบการณ์ในการติดตามสถานการณ์ปัญหาเป็นเวลานาน ดังเห็นได้จากการตั้งองค์กรพัฒนาเอกชนให้เข้ามามีบทบาทร่วมในระดับนโยบาย โดยการเข้าไปเป็นคณะกรรมการร่วมในด้านต่าง ๆ รวมทั้งการประสานความร่วมมือในระดับปฏิบัติการ โดยการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการดำเนินการโครงการต่าง ๆ ขององค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อช่วยเหลือเด็กอย่างต่อเนื่อง<sup>77</sup>

### (3) บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนด้านการถ่ายทอดความรู้ด้านการเกษตร

การดำเนินกิจกรรมการถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพ นับเป็นการแสดงบทบาทอันโดดเด่นอีกลักษณะหนึ่งขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนในประเทศไทย แม้ว่าการดำเนินกิจกรรมในลักษณะดังกล่าวจะเป็นภารกิจที่มีหน่วยงานภาครัฐดูแลรับผิดชอบ แต่ที่ผ่านมาจะพบว่า มีองค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนมากดำเนินกิจกรรมแก่กลุ่มเป้าหมายเดียวกันควบคู่ไปด้วย กรณีตัวอย่างการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านการให้ความรู้ถ่ายทอดเทคนิคด้านการเกษตร สามารถพิจารณาได้จากงานศึกษาเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการส่งเสริมการเกษตรแบบผสมผสาน ซึ่งมุ่งศึกษากระบวนการส่งเสริมการเกษตรด้วยกระบวนการถ่ายทอดเทคนิคและความรู้เรื่องการเกษตรผสมผสานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ใน 6 พื้นที่ ได้แก่ จังหวัดบุรีรัมย์ นครราชสีมา มหาสารคาม ร้อยเอ็ด ขอนแก่น และสุรินทร์<sup>78</sup>

ผลการศึกษาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า พัฒนาการขององค์กรพัฒนาเอกชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเริ่มต้นขึ้นในปี พ.ศ. 2524 เมื่อมีการจัดตั้งชมรมนักพัฒนาและมีตัวแทนระดับภาคขึ้น กล่าวคือ องค์กรพัฒนาเอกชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการประสานงานกันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยแกนนำนักพัฒนาเริ่มจากจังหวัดขอนแก่นและสุรินทร์ การประสานงานระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือก่อตัวขึ้นอันเนื่องมาจากนโยบายประสานความร่วมมือระหว่างรัฐกับองค์กรเอกชน ในการพัฒนาชนบทตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 โดยมีการสัมมนาทั้งระดับชาติและระดับภาค และมี

<sup>77</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 72-74.

<sup>78</sup> สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ, รายงานผลการวิจัยบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการส่งเสริมการเกษตรแบบผสมผสาน (กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2538).

การแบ่งพื้นที่ประสานงานออกเป็น 3 เขต ได้แก่ ภาคอีสานกลาง ภาคอีสานเหนือ และภาคอีสานใต้ ซึ่งเป็น การแบ่งเขตตามความหนาแน่นขององค์กรพัฒนาเอกชนแต่ละพื้นที่ที่มีภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ และการรวมตัวกัน เพื่อง่ายต่อการประสานงานและการสร้างฐานองค์กรสมาชิก

ในช่วงทศวรรษ 2530 คณะทำงานซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากองค์กรสมาชิกจำนวน 62 องค์กร ได้ร่วมกันดำเนินการส่งเสริมให้เกิดเครือข่ายชาวบ้านด้านอาชีพ เช่น สมาคมปศุสัตว์ กลุ่มเกษตรกรทางเลือก เครือข่ายหัตถกรรม เครือข่ายชาวบ้านแก้ปัญหาการค้าข้าว เครือข่ายพิทักษ์พื้นที่พุทธรักษา และเครือข่ายต่าง ๆ โดยรวมตัวกันเป็น “สมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน” ซึ่งเป็นองค์กรกลางที่มีบทบาทในการพิทักษ์สิทธิ ของเกษตรกรรายย่อยในด้านต่าง ๆ กิจกรรมการถ่ายทอดความรู้ที่ประสบผลสำเร็จและสร้างความสนใจให้กับ วงการพัฒนาอย่างกว้างขวาง ได้แก่ การส่งเสริมกิจกรรมที่เป็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหาและสร้างความเป็นอยู่ ที่ดีขึ้นให้กับชาวบ้านได้อย่างสอดคล้องเหมาะสมกับวิถีชีวิตเดิม ซึ่งมีชื่อเรียกที่หลากหลาย ได้แก่ ไร่นาสวนผสม เกษตรกรยั่งยืน เกษตรผสมผสาน เกษตรธรรมชาติ เป็นการเกษตรที่หมายถึงการทำการผลิตหลาย ๆ ประเภท ตั้งแต่สองประเภทขึ้นไป ให้แต่ละประเภทสามารถเกื้อกูลกันได้ เป็นการผสมผสานชีวิตเข้ากับวิถีการผลิต และเป็นแนวทางลดต้นทุนการผลิต ใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด สามารถรักษาสภาพแวดล้อมให้อยู่ใน สภาพที่ดีด้วย นำไปสู่การพึ่งพาตนเองของชาวบ้าน<sup>79</sup>

ผลการศึกษาพบว่า องค์กรพัฒนาเอกชนในระดับพื้นที่มีบทบาทสำคัญในการถ่ายทอดความรู้ เกี่ยวกับรูปแบบการทำเกษตรผสมผสาน อาทิ เทคนิควิธีการขุดสระเลี้ยงปลา ปลูกไม้ผล พืชผักผสมผสานกับ การเลี้ยงสัตว์ โดยองค์กรพัฒนาเอกชนคอยติดตามถ่ายทอดความรู้แก่ชาวบ้านอย่างต่อเนื่อง มีการจัดฝึกอบรม คูงาน และสนับสนุนเงินทุนบ้างเล็กน้อย นอกจากนี้ ยังมีการเผยแพร่แนวคิดและรูปแบบการทำเกษตรผสมผสาน ในลักษณะชาวบ้านสอนชาวบ้านอีกด้วย ผลลัพธ์ที่ปรากฏชัดเจนจากการนำความรู้ด้านการส่งเสริมการเกษตร ดังกล่าวไปปฏิบัติ ได้แก่ การทำให้เกษตรกรเป็นหนี้สินน้อยลง มีการรวมกลุ่มในชุมชน การแบ่งปันผลผลิต การขายผลผลิตในราคาถูก มีการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ และป่าไม้ในชุมชนเพิ่มขึ้น

สำหรับปัจจัยความสำเร็จในการส่งเสริมความรู้การทำเกษตรผสมผสานโดยองค์กรพัฒนาเอกชน ก็คือ แนวคิดหรือทัศนคติในการพึ่งตนเองของเกษตรกร ทั้งนี้ หากพิจารณาผลการส่งเสริมการเกษตรผสมผสาน โดยองค์กรพัฒนาเอกชน เปรียบเทียบกับกลุ่มที่ไม่ได้รับการส่งเสริมจากองค์กรพัฒนาเอกชน จะพบว่า เกษตรกรที่ได้รับการถ่ายทอดความรู้จากองค์กรพัฒนาเอกชน จะมีแนวคิดเน้นการพึ่งพาตนเอง เน้นการผลิต เกษตรธรรมชาติ ปลอดภัยและเกื้อกูลผู้อื่น ในขณะที่กลุ่มเกษตรกรที่ได้รับการถ่ายทอดความรู้และ ส่งเสริมการทำเกษตรผสมผสานจากหน่วยงานภาครัฐ มักจะพึ่งพาการส่งเสริมและช่วยเหลือจากภายนอก เป็นหลัก เช่น การสนับสนุนด้านเงินทุนจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธกส.) และสำนักงานเกษตร อำเภอก ในขณะที่ยังคงให้ความสำคัญกับกิจกรรมการจัดฝึกอบรมศึกษาดูงาน การอบรมเน้น เพียงด้านเทคนิคทั่วไป อาทิ การเพาะพันธุ์ปลา การติดตามตอกิ่งพันธุ์ไม้ ต่างจากกลุ่มชาวบ้านที่ริเริ่มทำเกษตร

<sup>79</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 11-19.

ผสมผสานด้วยตนเอง มักได้รับการสนับสนุนทุนและการอบรมศึกษาดูงานอย่างต่อเนื่อง ทั้งจากภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน<sup>80</sup>

#### (4) บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนด้านความปลอดภัยชุมชน

การแสดงบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนในการร่วมจัดการแก้ไขปัญหา หรือให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนร่วมกับภาครัฐ มิได้จำกัดแต่เพียงการดำเนินงานด้านการบริการทางสังคม ดังเช่นการจัดบริการด้านสุขภาพและสาธารณสุข การจัดสวัสดิการทางสังคม และการส่งเสริมสิทธิทางสังคมแก่ประชาชนกลุ่มเปราะบางเท่านั้น หากยังรวมถึงการแสดงบทบาทในการดำเนินภารกิจด้านการดูแลรักษาความปลอดภัยของชุมชนอีกด้วย ดังพิจารณาได้จากงานศึกษาเกี่ยวกับความพร้อมในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนและตำรวจในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม ซึ่งมุ่งศึกษาความคิดเห็นขององค์กรพัฒนาเอกชนเกี่ยวกับปัจจัยสนับสนุนและอุปสรรคต่อความร่วมมือ ตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนและตำรวจ โดยเน้นศึกษากลุ่มตัวอย่างที่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีวัตถุประสงค์การดำเนินงานที่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ<sup>81</sup>

ผลการศึกษาพบว่า องค์กรพัฒนาเอกชนมีความพร้อมให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งในด้านบุคลากร ด้านวิชาการ และข้อมูลข่าวสาร การประสานความร่วมมือเป็นแบบครั้งคราว ครอบคลุมการดำเนินภารกิจ 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการประชาสัมพันธ์ ด้านการสงเคราะห์เด็กและเยาวชน และการสงเคราะห์ผู้ประสบสาธารณภัยและการช่วยเหลือผู้เสียชีวิต ผลการประสานความร่วมมือในช่วงที่ผ่านมา พบว่า องค์กรพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่ต้องการเข้ามามีบทบาทร่วมมือกับตำรวจในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีอุปสรรคในเรื่องงบประมาณที่องค์กรพัฒนาเอกชนมีจำกัด ในขณะที่ภาครัฐก็มิได้มีงบประมาณสนับสนุนการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน รวมทั้งยังขาดการให้ความสำคัญกับการพัฒนากลไกประสานบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน ดังจะเห็นได้จากกรณีไม่มีหน่วยงานที่รองรับการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างชัดเจน ดังนั้น ความร่วมมือโดยมากจึงขึ้นอยู่กับบทบาทของหัวหน้าสถานีตำรวจแต่ละแห่งที่จะดำเนินการ

งานศึกษาดังกล่าว ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่หน่วยงานตำรวจต้องมีการกำหนดนโยบายแผนงานโครงการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับสถานีตำรวจในระดับพื้นที่ และควรมอบอำนาจในการบริหารงานให้แก่หัวหน้าสถานีตำรวจอย่างเต็มที่ นอกจากนี้ ยังควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับประชาชน เพื่อเป็นกลไกส่งเสริมบทบาทของชุมชนในการช่วยกันสอดส่องดูแลปัญหาอาชญากรรมในทุกระดับและทุกพื้นที่ ในขณะที่เดียวกัน องค์กรพัฒนาเอกชนก็จำเป็นต้องมีแนวทางให้ภาครัฐเข้าไปร่วมกิจกรรมและเพิ่มบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน

<sup>80</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 177-181.

<sup>81</sup> วิศิษฐ์ เอมประณีตย์ และชาญชัย เชาว์เกษม, “ความพร้อมในการปฏิบัติงานร่วมระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนกับตำรวจในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม,” (รายงานวิจัย เสนอต่อ คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2540).

ในการปฏิบัติงานร่วมกันมากขึ้น โดยการสร้างอาสาสมัครและประชาชนภายในชุมชน เพื่อเอื้อให้การปฏิบัติงานร่วมกันสามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนด้านความปลอดภัยชุมชนที่โดดเด่นอีกกรณีหนึ่งก็คือ การทำหน้าที่ตำรวจชุมชน (community policing) เพื่อร่วมกันป้องกันปัญหาอาชญากรรมในเขตเมือง ดังปรากฏในกรณีชุมชนในเขตลาดพร้าว บางนา และบางพลัด กรุงเทพมหานคร<sup>82</sup> โดยมีผลการศึกษาชี้ว่า แนวคิดการทำงานแบบตำรวจชุมชน (community policing) เป็นกิจกรรมที่ประชาชนและชุมชนเป็นแกนกลาง ในการวิเคราะห์สภาพปัญหา การวางแผนนโยบาย การบริหารงานและการดำเนินกิจกรรม เพราะประชาชนในชุมชนจะเป็นผู้ที่รับทราบปัญหาของตนเองมากที่สุด ทั้งนี้ แนวคิดการทำงานแบบตำรวจชุมชน (community policing) มิได้หมายความว่า เป็นกลยุทธ์ที่ทำให้ตำรวจทำงานน้อยลงเป็นหลัก แต่เป้าหมายสำคัญของแนวคิดดังกล่าวก็คือ การลดอาชญากรรมและการจัดการปัญหาในชุมชนอย่างระมัดระวัง โดยการมีส่วนร่วมในการดูแลชุมชนโดยชุมชนนั้น ๆ มีการประยุกต์ใช้อย่างถูกวิธี ทั้งนี้ควรเป็นชุมชนที่มีขนาดเล็กและมีพื้นที่ที่ง่ายต่อการตรวจตรา อย่างไรก็ตาม หลายกิจกรรมจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากรัฐและการประสานความร่วมมือจากภาครัฐ ทั้งทางด้านงบประมาณและบุคลากรในการดำเนินกิจกรรม โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องควรให้ความช่วยเหลือและให้ข้อเสนอแนะ

กล่าวโดยสรุป การดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการสร้างกิจกรรมตามแนวทางของตำรวจชุมชน จำเป็นต้องอาศัยการประสานความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในด้านการวางแผน การวางแผน การจัดการงบประมาณและบุคลากรในการดำเนินการทั้งจากภาคประชาชน ภาคเอกชน ภาครัฐ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดกลไกการดำเนินงานหรือการดำเนินกิจกรรมตำรวจชุมชนให้เป็นไปอย่างราบรื่น เกิดประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในชุมชนอันเป็นเป้าหมายหลักของแนวคิดตำรวจชุมชน ดังนั้น การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและชุมชนในการจัดบริการสาธารณะกับภาครัฐในลักษณะนี้ อาจเป็นการเสริมสร้างกลไกเชื่อมประสานระหว่างองค์กรภาครัฐที่ทำหน้าที่ตรวจตราและมีอำนาจทางปกครองในการตรวจจับอาชญากรรมในชุมชนมีวิธีการให้ภาคส่วนอื่น ๆ โดยเฉพาะองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนสามารถปฏิบัติงานร่วมกับภาครัฐได้ประสบผลสำเร็จยิ่งขึ้น

#### (5) บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนด้านการจัดการภัยพิบัติ

การจัดการภัยพิบัติ นับเป็นอีกหนึ่งภารกิจที่องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนมีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จในการดำเนินงาน ด้วยเหตุผลด้านลักษณะเฉพาะของปัญหาซึ่งมีความฉุกเฉินเร่งด่วน การมีผู้ประสบความเดือดร้อนเสียหายอย่างกว้างขวาง และที่สำคัญที่สุดคือ ปัญหาภัยพิบัติเป็นประเด็นที่หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถจัดการได้เพียงลำพัง หากแต่ต้องอาศัยการทำงานแบบบูรณาการบทบาทของหลายระดับ

<sup>82</sup> ชาญณิตติ กฤตยา สุริยมณี และอุนิษา เลิศโตมรสกุล, “การนำกลยุทธ์แบบ Community Policing มาประยุกต์ใช้ในการป้องกันปัญหาอาชญากรรมในเขตเมือง: กรณีศึกษาชุมชนในเขตลาดพร้าว บางนา และบางพลัด กรุงเทพมหานคร,” (รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, 2553).



และหลายภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งทำหน้าที่เป็นส่วนสำคัญของระบบสนับสนุน การรับมือ และการบริหารจัดการภัยพิบัติ ทั้งในช่วงฉุกเฉิน ช่วงกอบกู้ และช่วงการฟื้นฟู<sup>83</sup>

กรณีตัวอย่างการแสดงบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนในการจัดการภัยพิบัติที่เด่นชัด ที่สุด สามารถพิจารณาได้จากประสบการณ์การรับมือภัยพิบัติสึนามิใน 6 จังหวัดฝั่งอันดามันในประเทศไทย เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ซึ่งส่งผลให้ชุมชนหมู่บ้านชายฝั่งทะเลกว่า 130 หมู่บ้านได้รับความเสียหาย อย่างหนัก ทั้งการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน แต่สิ่งที่ปรากฏขึ้นท่ามกลางความเสียหายดังกล่าวก็คือ การประสาน บทบาทของเครือข่ายองค์กรชุมชน และองค์กรภาคประชาสังคม ทั้งในพื้นที่และภายนอก เพื่อระดมความช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยในชุมชนต่าง ๆ อาทิ สมาพันธ์ประมงพื้นบ้านภาคใต้ เครือข่ายแผนชีวิตชุมชนภาคใต้ เครือข่าย วิทยุชุมชนภาคใต้ เครือข่ายองค์กรชุมชนจังหวัดต่าง ๆ องค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในพื้นที่ ส่วนกลาง และองค์การ ระหว่างประเทศ

องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนในพื้นที่ที่มีบทบาทโดดเด่นในการจัดการแก้ไขและบรรเทาปัญหา ผลกระทบจากภัยพิบัติสึนามิ ได้แก่ แกนนำเครือข่ายแผนชีวิตชุมชนภาคใต้ ซึ่งได้เข้าไปร่วมหารือกับองค์กร ภาคีทุกภาคส่วนและทุกระดับ นับตั้งแต่ผู้ใหญ่บ้าน องค์กรการบริหารส่วนตำบล สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย ในการเตรียมจัดที่พักชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัย โดยมีประชาชน ชาวบ้านเครือข่ายชีวิตชุมชน รวมเกือบ 500 คน เป็นอาสาสมัคร ช่วยงานก่อสร้างที่พักชั่วคราวร่วมกับตำรวจตระเวนชายแดน ยิ่งกว่านั้น การประสานการทำงานอย่างใกล้ชิด ของเครือข่ายดังกล่าว ยังช่วยให้ชาวชุมชนบ้านน้ำเค็มที่มาพักในศูนย์จำนวนมากได้มีโอกาสพูดคุยแลกเปลี่ยน ความทุกข์ร้อน และทำให้เกิดความอุ่นใจ ใกล้ชิดสนิทสนมเหมือนญาติพี่น้อง เครือข่ายแผนชุมชนที่เข้ามา ช่วยเหลือจึงเสมือนทำหน้าที่ได้มากกว่านักสังคมสงเคราะห์หรือนักจิตวิทยาในระบบที่ทำงานได้เพียงเฉพาะ กลางวัน

การทำงานของเครือข่ายแผนชีวิตชุมชนภาคใต้ เป็นการทำงานแบบอาสาสมัครแบบเพื่อนช่วยเพื่อน โดยมีแกนนำประมาณ 10 คนที่ทำงานติดต่อกันและมีความต่อเนื่อง โดยมีเป้าหมายสูงสุดคือ การได้ช่วยเหลือ และบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าของผู้ประสบภัย เพื่อให้สามารถลุกขึ้นมาจัดการดูแลครอบครัว ชุมชนของตนเอง รวมทั้งการมีแผนชุมชนในช่วงต่อไป ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในกรณีการจัดการภัยพิบัติโดยเครือข่าย แผนชีวิตชุมชนภาคใต้ ก็คือ แกนนำชุมชนหลายคนมีความรู้ความสามารถ มีความเป็นผู้นำตามธรรมชาติ สามารถเชื่อมต่อกันได้ในอนาคต ขณะเดียวกันผู้นำชุมชนทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่างก็มีศักยภาพในการจัดการปัญหาระดับชุมชน สามารถร่วมผลักดันให้ชุมชนใช้แผนชีวิตชุมชนเป็นเครื่องมือ ในการพัฒนาทุกด้านได้ โดยมีชุมชนเป็นศูนย์กลางในการกำหนดแนวทางการฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบ จากภัยพิบัติ

---

<sup>83</sup> สุริชัย หวันแก้ว และคณะ, *สังคมวิทยาสึนามิ: ระบบการรับมือกับภัยพิบัติ* (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และศูนย์ศึกษาการพัฒนาสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550).

สำหรับการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกชุมชน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อให้องค์กรเหล่านั้นทำหน้าที่เป็นผู้มีบทบาทในการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาาร่วมกันของชุมชน ปรากฏผ่านกลไกการทำงานร่วมกัน 2 ระดับคือ กลไกระดับชุมชนท้องถิ่น ประกอบด้วย แกนนำชุมชน ผู้ประสภภัย เครือข่ายชุมชน/ภาคประชาสังคมที่เข้าไปทำงาน รวมทั้งหน่วยงานในท้องถิ่นที่เข้าใจและมีความพร้อมเป็นกลไกร่วมในการบริหารจัดการ การประสานการทำงานในพื้นที่ และ กลไกระดับภาพรวม ประกอบด้วย ผู้อาวุโสที่สามารถประสานต่อเชื่อมระดับนโยบายได้ หน่วยงานสนับสนุนนวิชาการด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านสิ่งแวดล้อม กฎหมาย ที่อยู่อาศัย อาชีพ สุขภาพ การศึกษา ซึ่งช่วยในการจัดเตรียมข้อมูลสำรอง เพื่อเสริมความรู้และสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดทำข้อมูลแต่ละด้าน เพื่อใช้ในการเจรจาต่อรองให้เป็นไปตามแนวทางของชุมชน รวมถึงการประสานกับหน่วยงานของรัฐและกลุ่มทุนในเรื่องใหญ่ ๆ

นอกจากการช่วยเหลือจากเครือข่ายในท้องถิ่นที่มีรูปแบบองค์กรและการจัดการค่อนข้างเข้มแข็งดังกล่าวแล้ว ยังมีกลุ่มอาสาสมัครเป็นพลังสำคัญในการจัดการปัญหาผลกระทบจากภัยพิบัติอีกด้วย ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

**อาสาสมัครในภาคราชการ** มีการระดมอาสาสมัครในระดับพื้นที่ โดยหน่วยราชการเข้าไปเชื่อมต่อและร้องขอผู้ที่มีบทบาทโดดเด่นในด้านต่าง ๆ ของชุมชนให้เข้ามาเป็นอาสาสมัคร สำหรับการจัดอบรมให้ความรู้แก่อาสาสมัคร มุ่งเน้นเพียงเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่หน่วยงานต้องการ ดังนั้น จึงพบว่าอาสาสมัครในภาคราชการไม่ได้รับการปูพื้นฐานจิตสำนึกและจรรยาบรรณของการเป็นอาสาสมัคร ประกอบกับอาสาสมัครที่คุ้นเคยกับการได้รับมอบหมายให้ทำงาน อาสาสมัครส่วนใหญ่จึงไม่ได้คิดสร้างสรรค์งานด้วยตนเอง เนื่องจากหน่วยงานพยายามจะสร้างบุคลากรเพื่อไปปฏิบัติงานแทน จึงเป็นการเตรียมรองรับงานจากหน่วยงานที่เป็นผู้สนับสนุนภายใต้เงื่อนไขเหล่านี้ อาสาสมัครในภาคราชการจึงมักเกิดปัญหาต่าง ๆ ทั้งปัจจัยที่มาจากตัวอาสาสมัคร และอุปสรรคจากระบบที่มีกลไกเงื่อนไขที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงาน อาสาสมัครในภาคราชการ ได้แก่ อาสาสมัครสาธารณสุขมูลฐาน อาสาสมัครด้านการป้องกันและบรรเทาเรื่องของความมั่นคง อาสาสมัครรักษาดินแดน อาสาสมัครทหารพราน อาสาสมัครคุมประพฤติ อาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

**อาสาสมัครในสังกัดของภาครัฐ** ได้แก่ อาสาสมัครที่เกิดจากบทบาทการระดมความร่วมมือโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ซึ่งมีบทบาทอย่างสำคัญในการส่งเสริมให้ชุมชนฟื้นฟูหลังภัยพิบัติได้ด้วยตนเอง และยังมีหน่วยงานในระดับภาคที่เป็นองค์กรสมาชิกดำเนินการอย่างแข็งขัน รวมถึงอาสาสมัครในกลุ่มนักศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่ได้รับการสนับสนุนจากมหาวิทยาลัย โดยเปิดให้ศูนย์รังสิตเป็นที่พักชั่วคราว และให้อาสาสมัครจากนักศึกษาเป็นผู้ดูแลผู้ประสภภัย ก่อนจะจัดส่งผู้ประสภภัยทั้งแรงงานจากท้องถิ่นอื่นและนักท่องเที่ยวที่รอดชีวิตจากเหตุการณ์สึนามิให้ได้กลับภูมิลำเนาทั้งในประเทศและต่างประเทศ อาสาสมัครกลุ่มนี้จะมีความพร้อมในการพัฒนาศักยภาพ มีทักษะและประสบการณ์ในเรื่องการทำงานอาสาสมัครและทำงานชุมชน มีความสามารถทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นได้ สิ่งสำคัญที่สุดของอาสาสมัครในสังกัดของภาครัฐก็คือการเชื่อมต่ออย่างเหนียวแน่นในระหว่างเครือข่ายของอาสาสมัครด้วยกันเอง

**อาสาสมัครในภาคธุรกิจ** มีทั้งส่วนที่ลงไปในพื้นที่แต่ละชุมชนและดำเนินการด้วยตนเอง แต่กรณีที่น่าสนใจคือ การทำงานของเครือข่ายธุรกิจเพื่อสังคมและสิ่งแวดล้อมและมูลนิธิเครือข่ายซีเมนต์ไทย ที่เป็นผู้สนับสนุนหลักของอาสาสมัครภาคชุมชนและภาคประชาสังคม เช่น เครือข่าย Save Andaman Network และยังมีบริษัท Ernst & Young และบริษัท Price Water House ซึ่งให้การดูแลระบบจัดการด้านบัญชีและการเงิน สิ่งที่น่าสนใจอีกประการก็คือ เหตุการณ์สึนามิทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในภาคธุรกิจให้กลายเป็นผู้ประกอบการทางสังคมขึ้นได้ มีการปรับวิถีคิดเข้าหากันระหว่างภาคธุรกิจที่เน้นความเป็นมืออาชีพ มีงบประมาณและทรัพยากร แต่ขาดฐานการทำงานชุมชนกับความเชี่ยวชาญที่มักพบได้ในองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคม ซึ่งมีประสบการณ์ทางชุมชนเป็นอย่างดีแต่ขาดงบประมาณและทรัพยากร

**อาสาสมัครในองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน** อาสาสมัครในกลุ่มนี้มีบทบาทในเหตุการณ์สึนามิปรากฏขึ้นจำนวนมากและมีความหลากหลาย ทั้งอาสาสมัครที่ทำงานบริการอยู่แล้ว เช่น มูลนิธิป่อเต็กตึ๊ง มูลนิธิร่วมกตัญญู และกลุ่มอาสาสมัครที่มีการรวมตัวกันทั้งในระดับชุมชน องค์กร เครือข่าย รวมทั้งอาสาสมัครในระดับปัจเจก เช่น กลุ่มอาสาสมัครจากมูลนิธิกระจกเงา ซึ่งได้ช่วยบรรเทาวิกฤติของเหตุการณ์ความสับสนด้านข้อมูลสถานการณ์ในพื้นที่ ด้วยการจัดตั้งศูนย์ประสานงานที่เป็นกลไกแกนกลางเชื่อมต่อระหว่างผู้คนภายนอกพื้นที่เข้าสู่พื้นที่ประสบภัยจนเกิดขึ้นเป็นศูนย์อาสาสมัครสึนามิ เขาหลัก อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา

สภาพความจำเป็นในการประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างทุกภาคส่วนในการจัดการปัญหาภัยพิบัติ สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคมระดับต่าง ๆ เพื่อร่วมกันดำเนินการกิจสาธารณะได้เป็นอย่างดี ข้อเท็จจริงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นได้จากการหันมาให้ความสำคัญกับมาตรการในเชิงป้องกันโดยยึดหลักการจัดการความเสี่ยงของภัยพิบัติโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน (community base disaster risk management) ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาระบบการจัดการภัยพิบัติโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผน ตัดสินใจและบริหารจัดการภัย โดยใช้บุคลากรในชุมชน ซึ่งทำให้สามารถตอบสนองต่อภัยได้ทันเวลา รวดเร็ว ตรงเป้าหมายและความต้องการของชุมชน เพราะคนในชุมชนมีความรู้และเข้าใจสภาพแวดล้อมของชุมชนได้ดีกว่าคนภายนอก ในขณะที่วัฏจักรระบบการรับมือของหน่วยงานภาครัฐก็มีข้อจำกัดที่เกิดจากสายการบังคับบัญชา อำนาจการสั่งการ และช่องว่างของระบบราชการ

#### **(6) บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนด้านการจัดการศึกษา**

ภารกิจด้านการศึกษาก็เป็นอีกภารกิจหนึ่งที่องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน แสดงบทบาทอย่างโดดเด่นในฐานะผู้ดำเนินการแก่กลุ่มเป้าหมาย ดังเห็นได้จากงานศึกษาบทเรียนความร่วมมือระหว่างชุมชนกับโรงเรียนในฐานะที่เป็นองค์กรในกำกับของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรภาคประชาสังคม<sup>84</sup> ด้วยการรวบรวมข้อเสนอของชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน

<sup>84</sup> นภาพร อติวานิชย์พงษ์, “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง การจัดการศึกษาโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน,” (สำนักงานบัณฑิตอาสา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และเครือข่ายการศึกษาเพื่อเด็ก, 2555).

อาศัยกลุ่มตัวอย่าง 4 แห่ง ประกอบด้วย การจัดการศึกษาโดยโรงเรียนวิถีสยามในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้ การจัดการศึกษาโดยโรงเรียนขนาดเล็ก 5 โรงเรียนในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา การจัดการศึกษาโดยโรงเรียนชุมชนมอวาติ (บ้านหนองมณฑา) ตำบลแม่วิน อำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ และการจัดการศึกษาโดยสภาองค์กรชุมชนเทศบาลตำบลเสนางคนิคม อำเภอเสนางคนิคม จังหวัดอำนาจเจริญ โดยทั้ง 4 พื้นที่ได้ดำเนินกิจกรรม “โครงการสนับสนุนภาคีเครือข่ายการศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม” ซึ่งดำเนินการโดยเครือข่ายการศึกษาเพื่อเด็กเป็นกรณีศึกษา

ข้อค้นพบในการจัดการศึกษาของทั้ง 4 กลุ่มพื้นที่ซึ่งมีลักษณะร่วมกันก็คือ โรงเรียนหรือองค์กรที่จัดการศึกษาสามารถจัดการศึกษาที่ตอบสนองต่อความต้องการของชุมชน ประสบความสำเร็จในการเผยแพร่อัตลักษณ์ของชุมชน และพบว่าแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้เกิดความพยายามในการจัดการศึกษาโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน ก็คือ นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการและการแก้ไขปัญหาของชุมชนได้ โดยปัจจัยความสำเร็จในการจัดการศึกษาลักษณะดังกล่าว เพราะชุมชนให้ความร่วมมือในการจัดการศึกษา ผู้บริหารโรงเรียนหรือองค์กรชุมชนเป็นผู้มีวิสัยทัศน์และอุทิศตน การจัดการศึกษาที่สัมพันธ์กับอัตลักษณ์ของชุมชน และการสนับสนุนจากองค์กรภายนอก

นอกจากนี้ งานศึกษาดังกล่าวยังพบข้อจำกัดที่สำคัญอันจะนำไปสู่การแก้ไขอุปสรรคที่มีผลต่อการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาได้ นั่นคือ ข้อจำกัดด้านสภาพของบุคลากรและองค์กรที่มีใช้ของรัฐ ยกตัวอย่างเช่น การจัดการศึกษาโดยชุมชนมอวาติที่ได้รับการสนับสนุนค่าตอบแทนจากสมาคมศูนย์รวมการศึกษาและวัฒนธรรมของชาวไทยภูเขาในประเทศไทย (ศ.ว.ท. หรือ IMPECT) แม้ว่าจะทำให้โรงเรียนมีจำนวนครูเพิ่มขึ้น และเป็นครูที่มีความกระตือรือร้นในการทำงาน เป็นกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกับชุมชน จึงมีพื้นฐานที่สามารถจัดการสอนแบบบูรณาการระหว่างหลักสูตรแกนกลางและหลักสูตรท้องถิ่นได้ไม่ยาก แต่ครูเหล่านี้กลับไม่มีความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ ขาดความมั่นคงในชีวิตการทำงาน เพราะไม่มีสถานภาพมั่นคงเหมือนการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ การศึกษาดังกล่าวจึงมีข้อเสนอแนะให้โรงเรียนของรัฐควรมีการศึกษาที่จัดการโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน และสนับสนุนการจัดการศึกษาของชุมชนโดยองค์กรพัฒนาเอกชน โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์เพื่อจัดการศึกษาแบบบูรณาการระหว่างหลักสูตรสามัญกับหลักสูตรท้องถิ่น เพื่อตอบสนองต่อความต้องการและวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ รวมทั้งควรมีการศึกษาถึงกระบวนการจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วมระหว่างองค์กรชุมชนโดยการประสานความร่วมมือระหว่างชุมชนกับโรงเรียน

#### **(7) บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนด้านผู้สูงอายุ**

ในบริบทที่สังคมไทยกำลังก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ บทบาทการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน จึงเป็นอีกหนึ่งบทบาทที่ทวีความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของภาคประชาสังคมและชุมชนในการจัดการระบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ ดังเห็นได้จากการศึกษาเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุซึ่งได้รวบรวมองค์ความรู้เกี่ยวกับระบบสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทย

พบว่า องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนสามารถเข้าไปมีบทบาทร่วมในการจัดระบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุได้ ใน 4 ด้าน คือ ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา และด้านสุขภาพอนามัย<sup>85</sup>

สวัสดิการด้านแรก คือ ด้านสังคม อันหมายถึงการสงเคราะห์ที่อยู่อาศัย หรือการรวมตัวสนับสนุนให้เกิดชมรมผู้สูงอายุ หรือศูนย์อเนกประสงค์สำหรับผู้สูงอายุ หรือศูนย์ชุมชนผู้สูงอายุซึ่งประสบความสำเร็จมากกว่าสถานสงเคราะห์คนชราที่ดำเนินการโดยรัฐ เพราะศูนย์อเนกประสงค์ทำให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตอยู่กับครอบครัว และยังสามารถมีกิจกรรมร่วมกับกลุ่มเพื่อนผู้สูงอายุได้ด้วย

สวัสดิการด้านที่สอง คือ ด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือ ประเทศไทยมีการจัดตั้งกองทุนเปี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น ล้วนเป็นกองทุนที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการ ในขณะที่เดียวกันก็ปรากฏองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนที่หันมารวมกลุ่มกันเพื่อช่วยแก้ปัญหาและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เป็นกองทุนการออมชุมชนและเป็นฐานในการจัดระบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ เช่น โครงการสัจจะวันละ 1 บาท เป็นต้น

สวัสดิการด้านที่สาม คือ ด้านการศึกษา ตามหลักการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งมีผู้สูงอายุจำนวนมากไม่อาจเข้าถึงการจัดบริการด้านการศึกษาในลักษณะนี้ของภาครัฐ จึงเริ่มปรากฏองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนก่อตั้งเป็นชมรมการศึกษาสำหรับผู้สูงอายุในเรื่องต่าง ๆ อาทิ การให้ความรู้เกี่ยวกับคอมพิวเตอร์สำหรับผู้สูงอายุ การจัดการแหล่งเรียนรู้บ้านดิน ศูนย์การเรียนรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวอย่างของการเสริมศักยภาพของผู้สูงอายุในชุมชน โดยเชิญผู้สูงอายุและมีการถ่ายทอดภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่น การทำน้ำมันไบโอดีเซล น้ำมันไผ่ เป็นต้น การจัดกิจกรรมการเรียนรู้ในลักษณะนี้โดยมากจะดำเนินการโดยองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน

สำหรับสวัสดิการด้านสุดท้าย คือ ด้านสุขภาพ ซึ่งเป็นภารกิจของรัฐที่มีองค์กรรับผิดชอบชัดเจน นั่นคือ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) และมีอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ (อผส.) เป็นโครงการนำร่องภายใต้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ นับเป็นโครงการที่ประสบความสำเร็จอย่างมากในการทำให้ชุมชนเข้มแข็ง สามารถดูแลซึ่งกันและกันภายในชุมชน ในการศึกษานี้ได้มีข้อเสนอให้รัฐมีบทบาทหลักในการสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพของครอบครัวและชุมชนให้เข้มแข็งในการดูแลผู้สูงอายุ รวมถึงการเตรียมแผนเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ รวมทั้งยังปรากฏข้อเสนอที่น่าสนใจก็คือ การสนับสนุนให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุเพราะมีศักยภาพและก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เกิดการพึ่งพาตัวเองและเกิดสวัสดิการชุมชนที่เป็นระบบ และไม่เพียงแต่จะมีประโยชน์ต่อผู้สูงอายุเท่านั้น ผู้ด้อยโอกาสในชุมชนเช่นคนพิการหรือเด็กที่ประสบปัญหา ก็ได้รับการดูแลโดยชุมชนด้วยเช่นกัน

---

<sup>85</sup> นารีรัตน์ จิตรมนตรี และสาวิตี ทยานศิลป์, *บทสรุปจากเวทีสาธารณะ: การเตรียมพร้อมระบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2551).

กล่าวโดยสรุป ตัวอย่างงานศึกษาที่คณะผู้วิจัยหยิบยกมากล่าวถึงข้างต้น ในหลายกรณีแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในขณะที่เดียวกันการแสดงบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคม และชุมชนในการดูแลจัดการแก้ไขปัญหาสาธารณะด้านต่าง ๆ ก็สะท้อนให้เห็นว่า ความเข้มแข็งและความต้องการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการปัญหาสังคมหรือพัฒนาท้องถิ่นนั้น กลายเป็นแรงกดดันให้ภาครัฐจำเป็นต้องยอมรับและปรับตัวให้องค์กรภาคประชาสังคมสามารถดำเนินการจัดการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง โดยการมุ่งเน้นให้ภาครัฐลดบทบาท หรือเปลี่ยนบทบาทจากหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะนั้น กลายเป็นผู้เอื้ออำนวยให้ชุมชน องค์กรชุมชน และองค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะด้วยตนเอง ในฐานะที่เป็นผู้ที่คลุกคลีอยู่กับประเด็นปัญหา หรือเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญและทักษะเฉพาะบางประการที่สามารถตอบสนองการจัดกิจกรรมหรือบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้โดยตรง

## บทที่ 4

### กรอบกฎหมาย แนวนโยบาย และการขับเคลื่อนการยกระดับการมีส่วนร่วม

#### 4.1 กฎหมายเกี่ยวกับการยกระดับการมีส่วนร่วม

กรอบกฎหมายและนโยบายของภาครัฐเป็นบริบทเชิงสถาบันของกระบวนการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงเริ่มปรากฏชัดเจนนับแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา หากพิจารณาในภาพรวมสามารถจำแนกได้ 3 ลักษณะ คือ 1) บทบัญญัติรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน 2) บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารราชการ และ 3) บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมและชุมชน

##### 4.1.1 บทบัญญัติรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บทที่รับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนพลเมืองในมิติต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง รวมไปถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานของรัฐ ดังปรากฏในบทบัญญัติหลายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งยังคงได้รับการบัญญัติต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในที่นี้ คณะผู้วิจัยจะมุ่งชี้ให้เห็นถึงสาระสำคัญของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสิทธิและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจและการดำเนินกิจการของรัฐ โดยสรุป 4 ประการ คือ

**ประการแรก บทบัญญัติเกี่ยวกับการรับรองสิทธิพลเมืองและชุมชน** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 3 ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งมีผลต่อการส่งเสริมความสัมพันธ์ในเชิงความร่วมมือระหว่างภาครัฐและประชาชน รวมถึงการเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการปกครองและการบริหารงานภาครัฐ ดังเห็นได้จากการรับรองสิทธิที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

- สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ และฟ้องร้องการทำงานของหน่วยงานรัฐ ประชาชนหรือชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานรัฐ และมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว รวมถึงมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ
- สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้อง

มีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย โดยประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่าง ๆ ได้ โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน สามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนและหน้าที่ของรัฐต่อสภาผู้แทนราษฎรได้ นอกจากนี้ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน สามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ และในกรณีที่เป็นการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอ ต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย

- สิทธิของผู้บริโภคที่ได้รับความคุ้มครองและการสนับสนุนจากรัฐ โดยประชาชนมีสิทธิรวมตัวกันในการจัดตั้งองค์กรของผู้บริโภค ที่มีความเป็นอิสระ เพื่อให้เกิดพลังในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐ

**ประการที่สอง บทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐ** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 5 ได้บัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐที่ต้องกระทำการใดให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน การเปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม การให้สิทธิประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในการดำเนินงานของรัฐ และรัฐจะต้องนำความคิดเห็นนั้นมาพิจารณาเพื่อดำเนินการต่อไป ดังจะเห็นได้จากกรณีบทบัญญัติรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมในประการต่าง ๆ ดังนี้

- สิทธิที่จะติดตามการทำงานของรัฐบาล โดยประชาชนและชุมชนมีสิทธิที่จะติดตามและเร่งรัดการดำเนินงานของรัฐ หรือให้รัฐดำเนินการใด ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการบริการสาธารณะ รวมถึงฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประชาชนและชุมชนได้รับประโยชน์
- สิทธิในการรักษาความเป็นชุมชนท้องถิ่น อนุรักษ์ธรรมชาติและรักษาสีเขียวและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เพื่ออนุรักษ์ หรือฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีของท้องถิ่นและของชาติ รัฐต้องจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับจัดกิจกรรมและส่งเสริม สนับสนุน ให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมกันในการดำเนินการ รวมถึงประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมดำเนินการกับรัฐในการอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน
- สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนรัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดเกี่ยวกับประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นหรือสิ่งแวดล้อม ประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว และรัฐจะต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนในพื้นที่บริเวณโดยรอบที่เกี่ยวข้อง



- **สิทธิในการรวมตัวเพื่อป้องกันและจัดการทุจริต** รัฐต้องให้ความคุ้มครองและเป็นกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส รวมทั้งส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤตินิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤตินิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด

**ประการที่สาม บทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในหมวด 6 ยังมีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพื่อรับประกันว่าองค์กรของรัฐทั้งหลายจักยึดมั่นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจและการบริหารกิจการของรัฐ ดังพิจารณาได้จากบทบัญญัติที่ระบุให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในประการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- **สิทธิการมีส่วนร่วมกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ** โดยบทบัญญัติในหมวดนี้ ได้กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน และกฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย
- **สิทธิการมีส่วนร่วมทางศาสนา** โดยรัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการเผยแผ่หลักธรรมของพระพุทธศาสนาเถรวาท เพื่อให้เกิดการพัฒนาจิตใจและปัญญา และต้องมีมาตรการและกลไกในการป้องกันมิให้มีการบ่อนทำลายพระพุทธศาสนาไม่ว่าในรูปแบบใด และพึงส่งเสริมให้พุทธศาสนิกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินมาตรการหรือกลไกดังกล่าว
- **สิทธิในระบบแรงงานสัมพันธ์** รัฐต้องจัดให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์ หรือ ระบบความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพลูกจ้างและนายจ้างที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม
- **สิทธิการมีส่วนร่วมในการตรากฎหมาย** ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป
- **สิทธิการมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ** ประชาชนและชุมชนต้องได้รับการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจากรัฐ และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและ

ระดับท้องถิ่น มีสิทธิในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมถึงการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน

**ประการที่สี่ บทบัญญัติอื่นใดในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน** มีเจตนารมณ์สำคัญในการคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมผลักดันการตัดสินใจทางการเมือง รวมถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ดังจะเห็นได้จากกรณีบทบัญญัติรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมในประการต่าง ๆ ดังนี้

- **การทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ** รัฐต้องออกกฎหมายกำหนดวิธีการที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และได้รับการเยียวยาจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศนั้น
- **การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น** จะต้องเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย รวมถึงผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะมาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือวิธีอื่นก็ได้แต่ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วย
- **การปฏิรูปประเทศ** ต้องทำเพื่อประชาชนให้มีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครอง รวมถึงจะต้องดำเนินการจัดให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ ที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง รวมตลอดทั้งการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ และให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้ง และออกเสียงประชามติโดยอิสระปราศจากการครอบงำ รวมถึงจะต้องมีแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ ซึ่งอย่างน้อยในแผนจะต้องมีวิธีการจัดทำแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน

กล่าวโดยสรุป หากพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติหลายมาตรา มีสาระสำคัญในการมุ่งรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน พลเมือง และชุมชน ในกระบวนการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐต่าง ๆ บทบัญญัติดังกล่าวมีนัยสำคัญยิ่งต่อหน่วยงานภาครัฐทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการปรับเปลี่ยนการแสดงบทบาทและความสัมพันธ์กับภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม การพัฒนารูปแบบการบริหารงาน ตลอดจนการเปิดพื้นที่และช่องทางสำหรับรองรับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ในแง่หนึ่ง การมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างชัดเจน สามารถสะท้อนถึงบริบทเชิงสถาบันที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาหลักการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะ

#### 4.1.2 บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารราชการ

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นับเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของกระบวนการปรับปรุงและพัฒนากลไกและระบบบริหารงานภาครัฐของไทย กระบวนการดังกล่าวดำเนินไปภายใต้บริบทแรงผลักดันจากปัจจัยหลายประการ ที่สำคัญคือ กระแสผลักดันการปฏิรูปการเมืองและกลไกของรัฐ และแรงกดดันการปฏิรูประบบราชการที่มีมาอย่างต่อเนื่อง เจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญที่มุ่งส่งเสริมและขยายสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง ทั้งในมิติทางการเมืองและมิติทางการบริหาร ได้ปรากฏเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ เมื่อมีการตรากฎหมายเพื่อขับเคลื่อนการปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารงานภาครัฐ รวมตลอดจนการสร้างกลไกรองรับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนดังพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

**ประการแรก บทบัญญัติเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน** ปรากฏในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เจตนารมณ์สำคัญของกฎหมายฉบับนี้ก็คือ การมุ่งปรับปรุงระบบราชการทั้งระบบ ผ่านการปรับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ เสียใหม่ และปรับปรุงการบริหารงานโดยการจัดส่วนราชการที่ปฏิบัติงานสัมพันธ์กันรวมไว้เป็นกลุ่มงานเดียวกัน เพื่อนำไปสู่การปรับระบบการทำงานในรูปกลุ่มภารกิจ อันจะช่วยให้การกำหนดเป้าหมายและทิศทางการปฏิบัติงานของหน่วยราชการที่มีความเกี่ยวข้องกันเกิดความสอดคล้องและเป็นเอกภาพ มีประสิทธิภาพ

การบัญญัติกฎหมายดังกล่าวตั้งอยู่บนหลักการสำคัญที่ว่า ระบบราชการเป็นกลไกสำคัญในการผลักดันการบริหารประเทศให้บรรลุผลสำเร็จ ดังนั้น การจัดกลไกของระบบราชการจึงเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการให้สามารถปรับตัวได้อย่างสอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลงของสังคม อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวจะมีได้มีบทบัญญัติที่ระบุนถึงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการโดยตรง แต่ก็อาจกล่าวได้ว่า การบัญญัติกฎหมายดังกล่าว นับเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในกระบวนการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานภาครัฐที่ส่งผลอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

**ประการที่สอง บทบัญญัติเกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม** ปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ภายใต้หลักการสำคัญในประการต่าง ๆ ได้แก่ การบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

**ประการที่สาม บทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกการขับเคลื่อนการพัฒนาาระบบราชการ** ปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาาระบบราชการ” (ก.พ.ร.) เพื่อเป็นกลไกในการกำกับดูแลกระบวนการปฏิรูประบบราชการทั้งในเชิงโครงสร้างและระบบบริหารงานภาครัฐ ตลอดจนระบบการบริการสาธารณะโดยมีการตั้งสำนักงาน ก.พ.ร. ขึ้นเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ไม่มีฐานะเป็นกรมขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการพัฒนาาระบบราชการมีอำนาจหน้าที่หลัก คือ การเสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาาระบบราชการ ทั้งด้านโครงสร้างระบบราชการ ระบบงบประมาณ ระบบบุคลากร มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ค่าตอบแทน และวิธีปฏิบัติราชการ

การดำเนินการกิจขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการของคณะกรรมการพัฒนาาระบบราชการ ปรากฏผลอย่างเป็นรูปธรรม ผ่านการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 เห็นชอบให้ยึดเป็นแนวทางในการพัฒนาาระบบราชการ แผนดังกล่าวกำหนดเป้าหมายหลักของการพัฒนาาระบบราชการไทยในช่วง พ.ศ. 2546-2550 ไว้ 4 ด้าน คือ พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น (better service quality) ปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดให้มีความเหมาะสม (rightsizing) ยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้เทียบเท่าเกณฑ์สากล (high performance) และตอบสนองต่อการบริหารปกครองระบอบประชาธิปไตย (democratic governance) ทั้งนี้ กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาาระบบราชการได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

**ประการที่สี่ บทบัญญัติเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน** ปรากฏในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีสาระสำคัญหลายส่วนกล่าวถึงหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน นับตั้งแต่หลักการบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชนซึ่งถือว่าประชาชนมีฐานะเป็นผู้รับประโยชน์จากการปฏิบัติภารกิจของภาครัฐ ดังนั้น ส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ และจะต้องมีแนวทางการบริหารราชการในแนวทางต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน อาทิ ก่อนเริ่มดำเนินการในการปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการ จะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจ เพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น โดยให้ถือเป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะต้องคอยรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของประชาชน เพื่อปรับปรุงหรือเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อให้มีการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการให้เหมาะสมต่อไป

หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการกิจของภาครัฐ ในประการดังกล่าว ได้รับการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น ผ่านการประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 โดยมีสาระสำคัญ คือ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่เป็นโครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชนและประเทศชาติเป็นส่วนรวม อาทิ

โครงการของภาครัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชน โดยที่ก่อนเริ่มดำเนินโครงการในลักษณะดังกล่าว ภาครัฐต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลโครงการอย่างรอบด้าน และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยเปิดช่องทางการรับฟังความคิดเห็นไว้อย่างหลากหลาย เพื่อให้ประชาชนผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายโดยตรง ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของภาครัฐได้อย่างกว้างขวางและเมื่อรับฟังความคิดเห็นแล้วให้หน่วยงานภาครัฐจัดทำสรุปผลและประกาศให้ประชาชนทราบด้วย

**ประการสุดท้าย การจัดทำร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. ....** เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานกลางในการมีส่วนร่วมของประชาชน มีเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งวางแนวปฏิบัติในระดับของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐอื่นใด และรัฐวิสาหกิจ จะต้องเปิดเผยและเผยแพร่ข้อมูลโครงการที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น ได้แก่ เหตุผลความจำเป็น วัตถุประสงค์ สาระสำคัญ ผู้ดำเนินการ สถานที่ที่จะดำเนินการ ขั้นตอนและระยะเวลา ผลผลิตและผลลัพธ์ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นรวมทั้งมาตรการป้องกันแก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนยังกำหนดให้ต้องจัดให้มีการรับฟังโครงการของรัฐที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง โดยที่กระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น หน่วยงานของรัฐต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้ โดยหน่วยงานรัฐจะต้องปิดประกาศ ซึ่งมีข้อมูลดังกล่าวข้างต้นไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐ และสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีด้วย ทั้งนี้ ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เมื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประกาศให้ประชาชนทราบภายใน 15 วันนับแต่วันที่เสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

การปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวในช่วงที่ผ่านมา พบปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้ในหลายประการดังต่อไปนี้

- ปัญหาความไม่ชัดเจนของค่านิยม เช่น คำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” หรือ “ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบ” และ “ผลกระทบอย่างรุนแรง”
- ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการไม่มีผู้ชี้ขาด เมื่อหน่วยงานของรัฐมีความเห็นที่แตกต่างจากประชาชน เช่น การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าของโครงการของรัฐ เป็นผู้พิจารณาโครงการว่า โครงการใดมีผลกระทบอย่างรุนแรง ซึ่งหน่วยงานของรัฐและประชาชน อาจจะมีมุมมองที่ไม่ตรงกัน หรือ

การที่หน่วยงานของรัฐเลือกวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแตกต่างจากวิธีการที่ประชาชนต้องการ ซึ่งตามระเบียบฯ มิได้มีการกำหนดให้มีผู้พิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นจากการรับฟังความคิดเห็น

- ปัญหาในเรื่องระยะเวลาในการปิดประกาศ โครงการของรัฐที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในพื้นที่ที่ดำเนินโครงการ เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน ซึ่งเมื่อเป็นโครงการที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรง การปิดประกาศในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน อาจจะไม่เพียงพอ
- ปัญหาการขาดความไว้วางใจในภาครัฐของประชาชน เพราะรัฐมักตัดสินใจดำเนินการไปก่อน โดยที่ผ่านมาพบว่า การดำเนินโครงการของรัฐมีหลายโครงการที่เกิดการร้องทุกข์ว่า การดำเนินโครงการมิได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทำให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับความเดือดร้อนจากการดำเนินโครงการและเมื่อมีการตรวจสอบข้อมูลในระบบเครือข่ายสารสนเทศของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีไม่พบการประกาศของโครงการที่มีการร้องทุกข์ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในระดับของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในชั้นของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ อาจจะยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

การจัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. .... เป็นความพยายามตรากฎหมายกลางว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทาง รวมทั้งวิธีการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนและชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบายกับหน่วยงานภาครัฐ สอดคล้องกับเจตนารมณ์และหลักการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ได้กำหนดไว้ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้การดำเนินกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ก่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน สังคม และประเทศชาติอย่างแท้จริง

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. .... ประกอบด้วย 2 หมวด 30 มาตรา มีหลักการและสาระสำคัญ โดยสรุปดังต่อไปนี้<sup>1</sup>

1) การมีกฎหมายกลางว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน มุ่งส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ (promote participation in policy process) ทั้งนี้ ในกรณีที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมเป็นการเฉพาะอยู่แล้ว หากกฎหมายดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ที่มีมาตรฐานในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนสูงกว่ากฎหมายฉบับนี้ก็ให้บังคับตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ แต่ถ้ามีมาตรฐานการมีส่วนร่วมต่ำกว่าก็ให้บังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ โดยการมีกฎหมายกลางเช่นนี้จะทำให้ระบบการบังคับใช้และการตีความกฎหมายเป็นเอกภาพและสอดคล้องกับเจตนารมณ์อันแท้จริง ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการมีส่วนร่วมสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องเพราะมีกฎหมายกำหนดและให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง

<sup>1</sup> สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, *สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. ....*, (2562), <<https://www.kpi.ac.th/knowledge/book/data/536>>

2) การกำหนดหลักการพื้นฐานในการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ และกำหนดกระบวนการ ขั้นตอน และแนวทางการปฏิบัติ เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะของประชาชน และให้คณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะพิจารณากำหนดหลักการดังกล่าวด้วย ทำให้หน่วยงานของรัฐ ประชาชน รวมทั้งกลไกในกระบวนการมีส่วนร่วมสามารถดำเนินการไปได้อย่างถูกต้อง หน่วยงานของรัฐสามารถกำหนดกฎระเบียบวิธีการหรือดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วม อันเป็นกฎเกณฑ์การปฏิบัติภายในได้เอง สามารถปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบได้อย่างถูกต้อง ครบคลุม และเหมาะสม ตามแต่ละกรณีที่เหมาะสม รวมถึงหากหน่วยงานของรัฐละเลยหรือไม่ดำเนินการสามารถทักท้วงและเรียกร้องให้ดำเนินการให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดได้ ทั้งนี้ ตามหลักการพื้นฐานในการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย โดยที่หน่วยงานของรัฐอาจขอปรึกษาหารือหรือขอคำแนะนำในการดำเนินการดังกล่าวจากคณะกรรมการฯ ได้

3) การสร้างสมดุลในการใช้อำนาจกำหนดนโยบายสาธารณะ แม้ว่ารัฐบาลรวมถึงหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ มีความชอบธรรมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ แต่การกำหนดนโยบายสาธารณะจำเป็นต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย เนื่องจากจำเป็นต้องยึดประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นหลัก ในการดำเนินนโยบายสาธารณะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนในด้านต่าง ๆ และหากมีผลกระทบหรือก่อให้เกิดความเสียหายต้องมีมาตรการเยียวยาและชดเชยอย่างเป็นธรรม

4) การกำหนดมาตรการสนับสนุนช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐและประชาชน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด โดยคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะจะให้คำปรึกษาแนะนำและเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐในการตราหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ หรือระเบียบ รวมทั้งสนับสนุนและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน กำหนดให้มีการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเพียงพอแก่ประชาชนเพื่อให้การมีส่วนร่วมเป็นไปอย่างมีคุณภาพ และให้ความรู้แก่ประชาชนเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็ง เพิ่มเครือข่ายและพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน และกำหนดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายสาธารณะโดยแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คุ้มครองสิทธิของประชาชน เพื่อให้ความช่วยเหลือในการดำเนินคดี

5) การกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจในการกำหนดหลักการพื้นฐานการมีส่วนร่วม เพื่อให้การบังคับใช้เกิดผลในทางปฏิบัติ โดยที่ได้กำหนดรูปแบบและวิธีการมีส่วนร่วมในระดับต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน ได้แก่ การให้ข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอ การมีส่วนร่วมในการรับข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การมีส่วนร่วมในการจัดทำหรือปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลนโยบายสาธารณะ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐ การมีส่วนร่วมในการเสนอหรือพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกนโยบายสาธารณะ

6) การกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ตลอดกระบวนการนโยบายสาธารณะ ด้วยรูปแบบ วิธีการ และในระดับที่แตกต่างกันไปตามความเหมาะสมในแต่ละขั้นตอน ดังนี้

- *ก่อนอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบนโยบายสาธารณะ* หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชน ก่อนเสนอให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบ และก่อนตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือมีผลต่อส่วนได้เสียอื่นของประชาชนหรือชุมชน หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยคำชี้แจง และเหตุผลเพื่อให้ประชาชนหรือชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบได้รับทราบ ต้องจัดรับฟังความคิดเห็นและปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสีย ต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาพิจารณา ประกอบในกระบวนการตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะ และต้องหลีกเลี่ยงการดำเนินการที่จะมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือมีผลต่อส่วนได้เสียอื่นของประชาชนหรือชุมชน ยกเว้น กรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีมาตรการป้องกันหรือมาตรการเยียวยาหรือชดเชยผลกระทบของนโยบายสาธารณะที่เหมาะสมและเป็นธรรม
- *ระหว่างดำเนินนโยบายสาธารณะ* หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำรายงานความก้าวหน้าของการดำเนินนโยบายสาธารณะ เผยแพร่ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบต้องไม่น้อยกว่า 1 ครั้ง/ปี การปฏิบัติตามประกาศการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายสาธารณะ อาจมีการจัดให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายสาธารณะได้ตามความเหมาะสม และจัดให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอหรือพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกนโยบายสาธารณะมีส่วนร่วมด้วย ในกรณีที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเห็นว่านโยบายสาธารณะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนและชุมชน และมีได้ดำเนินการตามมาตรการป้องกันหรือเยียวยาหรือดำเนินการแก้ไขปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้น มีสิทธิยื่นคำร้องต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้พิจารณาดำเนินการตามมาตรการป้องกันหรือเยียวยาหรือแก้ไขปัญหาและผลกระทบดังกล่าวได้ ซึ่งหากมีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อส่วนได้เสียสำคัญอื่นใด ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถยื่นคำร้องต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ทบทวนหรือยกเลิกนโยบายสาธารณะนั้นได้
- *ภายหลังดำเนินนโยบายสาธารณะ* หน่วยงานของรัฐต้องจัดรับฟังความคิดเห็นต่อการดำเนินนโยบายสาธารณะ อาจมีการจัดให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลนโยบายสาธารณะ และผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายสาธารณะเกินกว่าที่มีประกาศการตัดสินใจ มีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการเพื่อแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คุ้มครองสิทธิของประชาชน และมอบหมายให้ดำเนินคดีได้ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนมีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายให้แก่ผู้ร้องขอได้โดยให้ได้รับการยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมด้วย

7) *การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดรับฟังความคิดเห็น* โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสาระสำคัญของนโยบายสาธารณะ สถานที่ วิธีการ ขั้นตอนและระยะเวลา เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องดำเนินการ ผลกระทบของการดำเนินการทั้งผลดีและผลเสีย รวมทั้งมาตรการ



ป้องกันหรือแก้ไขในกรณีที่มีผลเสีย ต้องมีการวิเคราะห์ความคุ้มค่าและรายละเอียดอื่นใดที่จะทำให้เกิดความเข้าใจในการดำเนินนโยบายสาธารณะ และเมื่อจัดรับฟังความคิดเห็นแล้ว ให้ประกาศการตัดสินใจ โดยแสดงถึงเหตุผลความจำเป็น มาตรการในการป้องกันหรือเยียวยา และการแก้ไขปัญหาและผลกระทบ ความคุ้มค่าของผลประโยชน์สาธารณะและทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด โดยเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้

จากหลักการสาระสำคัญในข้างต้น จะเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. .... มีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างแท้จริง โดยได้กำหนดการรับรองสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในขณะเดียวกันก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ แนวทาง รวมทั้งวิธีการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น อีกทั้งกำหนดให้มีสถาบันและกลไกทั้งในระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติการ และมีมาตรการที่มุ่งเน้นไปที่การส่งเสริม สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน มีทรัพยากรที่เหมาะสมและเพียงพอสำหรับปฏิบัติงาน ทั้งในส่วนของคุณภาพและงบประมาณ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายคือการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

#### 4.1.3 บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมและชุมชน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับต่าง ๆ รองรับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในมิติต่าง ๆ อย่างชัดเจน นับเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการพัฒนาโลก ส่งเสริมบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะของภาคประชาชนในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังมีบทบัญญัติของกฎหมายอีกจำนวนหนึ่ง ที่มีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมบทบาทและความเข้มแข็งของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มพลเมืองที่รวมตัวกันในฐานะองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ซึ่งถือเป็นพัฒนาการเชิงโครงสร้างและกฎระเบียบที่สำคัญ ดังพิจารณาได้จากบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

**ประการแรก บทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมและชุมชนในการจัดการระบบประกันสุขภาพ** ปรากฏในพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ซึ่งมีเจตนารมณ์สำคัญ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิเสมอภาคกันในการรับบริการทางสาธารณสุขของรัฐที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพ การให้บริการสาธารณสุขของรัฐเป็นไปอย่างทั่วถึงคนทุกกลุ่ม โดยกำหนดให้สถานบริการสาธารณสุขของรัฐ ต้องสนับสนุนและประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน และภาคเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร ในการดำเนินงานและบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ ตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการตรวจตราและควบคุมกำกับหน่วยบริการและเครือข่ายหน่วยบริการสาธารณสุข เพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการรับบริการสาธารณสุขของรัฐอีกด้วย

**ประการที่สอง บทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมและชุมชนในกระบวนการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ระบบสุขภาพของประเทศ** ปรากฏในพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายในเชิงการบริหารและมีผลบังคับต่อหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะการมีสภาพบังคับต่อหน่วยงานภาครัฐในกรณีที่จะเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนทุกภาคส่วนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ระบบสุขภาพระดับชาติ โดยผ่าน “สมัชชาสุขภาพ” ซึ่งเป็นกลไกในการขับเคลื่อนกระบวนการมีส่วนร่วมแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างประชาชนทุกภาคส่วนกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพของคนในสังคมอย่างเป็นองค์รวม นอกจากนี้ ยังมีการจัดกระบวนการประชุมสมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็นหรือสมัชชาสุขภาพเฉพาะพื้นที่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศอีกด้วย ข้อเสนอเชิงนโยบายสาธารณะจากกระบวนการสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ จะได้รับการพิจารณาโดยคณะกรรมการจัดสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ (คจ.สช.) เพื่อผลักดันต่อคณะรัฐมนตรีในการประกาศเป็นนโยบายหรือยุทธศาสตร์สุขภาพและมีผลบังคับต่อหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องต่อไป

**ประการที่สาม บทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรของรัฐที่มีบทบาทหลักในการส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน** ปรากฏในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 กล่าวคือ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เป็นองค์การมหาชนที่มีบทบาทหน้าที่ในการสนับสนุนการพัฒนาชุมชน โดยให้การสนับสนุนช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชน ตลอดจนประสานสนับสนุนการช่วยเหลือทั้งภาครัฐและเอกชน สร้างความร่วมมือขององค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด และระดับประเทศ โดยมีแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ คือ การให้องค์กรชุมชนเป็นแกนหลักและเป็นเจ้าของการพัฒนาชุมชนจากฐานรากโดยร่วมกับหน่วยงานภาคีต่าง ๆ อาทิ โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนเมืองและชนบท โครงการพัฒนาขบวนการส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน โครงการพัฒนาความสามารถในการบริหารจัดการกองทุนขององค์กรชุมชน โครงการพัฒนาความเข้มแข็งและความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรชุมชนและเครือข่าย โดยที่ในแต่ละปีงบประมาณ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนจะจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการพัฒนาของชุมชนอย่างสอดคล้องเหมาะสมกับยุทธศาสตร์ แผนงาน และภาพรวมของงบประมาณของสถาบัน และขบวนการชุมชน โดยมีกลไกกระบวนการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

**ประการที่สี่ บทบัญญัติเกี่ยวกับการรับรองสิทธิในการรวมตัวกันของชุมชน** ปรากฏในพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ซึ่งมีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อรับรองสิทธิและการรวมตัวกันของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เพื่อดำเนินกิจกรรมในฐานะองค์กรชุมชน และเพื่อส่งเสริมบทบาทของประชาชนและชุมชนในการพัฒนาท้องถิ่นตามความหลากหลายของวิถีชีวิต วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยมีกลไกสำคัญ คือ “สภาองค์กรชุมชนตำบล” ซึ่งมีบทบาทหลัก ได้แก่ การส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกสภาองค์กรชุมชนอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมของชุมชน ส่งเสริมการประสานความร่วมมือระหว่างสมาชิกสภาองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงาน

ของรัฐในการจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนปกป้องคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น และที่สำคัญคือ การทำหน้าที่ในการเสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไข หรือความต้องการของประชาชนเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังมีกลไก “สภาองค์กรชุมชนระดับจังหวัด” ทำหน้าที่นำสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข ตลอดจนความต้องการของประชาชนในเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะ การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม เพื่อจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดหรือหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

**ประการที่ห้า บทบัญญัติเกี่ยวกับการสร้างกลไกส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคพลเมือง** ปรากฏในพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อจัดให้มี “สภาพัฒนาการเมือง” ทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการจัดทำแผนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง ในฐานะองค์กรที่มีความเป็นอิสระ รวมถึงการขับเคลื่อนการนำแผนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองไปสู่การปฏิบัติ โดยอาศัย “กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง” สำหรับจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชนและองค์กรภาคประชาสังคม ตลอดจนการส่งเสริมการรวมตัวกันของประชาชนในลักษณะองค์กรหรือเครือข่ายทุกรูปแบบ บทบาทหน้าที่ของสภาพัฒนาการเมืองเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม ได้แก่ การสนับสนุนองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนให้เกิดความเข้มแข็ง ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน ภาคเอกชน และพลเมือง ในการเผยแพร่และจัดกิจกรรมการเรียนรู้เพื่อสร้างจิตสำนึกพลเมือง ตลอดจนการส่งเสริมให้ความช่วยเหลือประชาชน ชุมชน และองค์กรภาคประชาสังคม ให้สามารถใช้สิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

**ประการสุดท้าย บทบัญญัติเกี่ยวกับการสร้างเสริมกิจการเพื่อสังคม (social enterprise) ดังปรากฏ** ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างเสริมกิจการเพื่อสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นระเบียบที่กำหนดขึ้นเพื่อรองรับการเติบโตและความเข้มแข็งขององค์กรภาคเอกชนที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน ดังสะท้อนให้เห็นจากข้อเท็จจริงที่ว่า ในปัจจุบันการประกอบกิจการหรือการดำเนินการของภาคเอกชนจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นบุคคล กลุ่มบุคคล หรือชุมชน ได้มีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชน สังคม หรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือเป็นการประกอบกิจการหรือการดำเนินการเพื่อสังคม นอกจากนี้ ยังมี การสนับสนุนให้มีภาคเอกชนประกอบกิจการหรือดำเนินการเพื่อสังคมมากขึ้นและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีทั้งการสนับสนุนและความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน สมาคม มูลนิธิ องค์กรสาธารณประโยชน์ และสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ดังนั้น จึงได้มีการออกระเบียบดังกล่าวขึ้น เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการที่ภาคเอกชนซึ่งเป็นบุคคล กลุ่มบุคคล หรือชุมชน ประกอบกิจการหรือดำเนินการโดยมีเป้าหมายอย่างชัดเจน ตั้งแต่เริ่มต้นเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชน สังคม หรือสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก และมีรายรับจากการขาย การผลิตสินค้า หรือการให้บริการซึ่งมิได้มุ่งสร้างกำไรสูงสุดต่อผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของกิจการหรือการดำเนินการ ซึ่งการดำเนินกิจการเหล่านั้น มีผลให้ชุมชน สังคม หรือสิ่งแวดล้อม ได้รับการแก้ไขปัญหาและพัฒนาได้อย่างเหมาะสมและยั่งยืน

## 4.2 นโยบายเกี่ยวกับการยกระดับการมีส่วนร่วม

บริบทเชิงสถาบันที่เอื้อต่อการยกระดับการมีส่วนร่วมในปัจจุบัน นอกจากมาตรการและกลไกทางกฎหมายดังกล่าวมาแล้ว ยังรวมถึงกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลในมิติเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินและการพัฒนาประเทศอีกด้วย หากพิจารณาในภาพรวม นโยบายและยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นการบริหารภาครัฐโดยพลเมืองเป็นศูนย์กลาง รวมทั้งการปฏิรูปการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการพัฒนาประเทศ สามารถสรุปได้ ดังนี้ 1) ยุทธศาสตร์ชาติ 2) แผนการปฏิรูปประเทศ 3) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

**ประการแรก ยุทธศาสตร์ชาติ** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายในการบริหารประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ขึ้น เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน อันจะก่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายร่วมกัน ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติจะต้องไม่น้อยกว่า 20 ปี โดยภายในยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด และประเด็นการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อเป็นกรอบในการกำหนดทิศทางและการดำเนินการตามแผนงาน รวมทั้งกำหนดมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนประชาชนทุกภาคส่วนดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ เปิดพื้นที่รับฟังความคิดเห็นและให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างทั่วถึง ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2561-2580 ประกอบด้วย 6 ด้าน ได้แก่

1) **ด้านความมั่นคง** มีเป้าหมายสำคัญเพื่อบริหารจัดการสภาวะแวดล้อมของประเทศให้มีความมั่นคงปลอดภัย และมีความสงบเรียบร้อยในทุกระดับ โดยจะใช้กลไกการแก้ไข้ปัญหาแบบบูรณาการทั้งกับส่วนราชการ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ รวมถึงประเทศเพื่อนบ้านและมิตรประเทศทั่วโลก

2) **ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน** โดยให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมเป็นแรงขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศ

3) **ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์** เป็นการส่งเสริมบทบาทในการมีส่วนร่วมการพัฒนาคนทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต สุขภาวะ ครอบครัว และสังคม และความเป็นอยู่ที่ดีของคนไทย เช่น การนำเยาวชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในสังคม เป็นต้น

4) **ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม** ที่เน้นตอบโจทย์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จึงได้ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนา เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ของตนเอง/บริหารจัดการชุมชนที่ตนอยู่อาศัย การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างเสริมสุขภาพ รวมถึงการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

5) **ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม** ที่เน้นการอนุรักษ์และฟื้นฟู รวมถึงการใช้ประโยชน์และสร้างการเติบโตของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วม และธรรมาภิบาล

6) **ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ** ที่เปิดโอกาสให้ทุก ๆ ภาคส่วน เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะ ตรวจสอบ การดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วน อื่น ๆ ตลอดจนดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในสังคมได้อย่างเหมาะสม

**ประการที่สอง แผนการปฏิรูปประเทศ** จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 บัญญัติให้การปฏิรูปประเทศเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีวิธีการจัดทำแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนในการดำเนินการปฏิรูปประเทศ การวัดผลการดำเนินการ และระยะเวลาดำเนินการปฏิรูปประเทศทุกด้าน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 ขึ้น เพื่อกำหนดกลไก วิธีการ และ ขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ แต่ละด้าน โดยมีคณะกรรมการปฏิรูปแต่ละคณะ ทำหน้าที่ เชิญหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศในด้านนั้น ๆ เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น เพื่อประกอบการดำเนินการ รวมทั้งจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการที่ประชาชน สามารถเข้าถึงและแสดงความคิดเห็น หรือข้อเสนอแนะได้โดยสะดวกและทั่วถึง ทั้งนี้ ต้องมีการแสดงข้อมูลที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้ด้วย

แผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง) ซึ่งเป็นแผนระดับที่ 2 ตามนัยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2560 มีประเด็นด้านการปฏิรูปจำนวนรวมทั้งสิ้น 13 ด้าน โดยในการดำเนินงานจะต้องมีวิธีการ จัดทำแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานราชการ ร่วมกัน สำหรับประเด็นการปฏิรูปที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนารูปแบบ กลไก ระบบ และวิธีทำงาน เพื่อส่งเสริม และสนับสนุนให้ภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น อาทิ **แผนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง** มุ่งเน้น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการนโยบายสาธารณะทุกระดับ และ**แผนการปฏิรูปประเทศ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน** มุ่งเน้นการสร้างความเข้มแข็งในการบริหารราชการในระดับพื้นที่ โดยการมี ส่วนร่วมของประชาชน **แผนการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม** มุ่งให้ประชาชนสามารถติดตาม ความคืบหน้า ขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม

**ประการที่สาม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ** ในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ได้จัดทำบนพื้นฐานของยุทธศาสตร์ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ซึ่งเป็นแผนแม่บทหลักของการพัฒนาประเทศ และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) รวมทั้งการปรับโครงสร้าง ประเทศไทยไปสู่ประเทศไทย 4.0 ตลอดจนประเด็นการปฏิรูปประเทศ นอกจากนั้นได้ให้ความสำคัญกับการมี ส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วนทั้งในระดับกลุ่มอาชีพ ระดับภาค และระดับประเทศในทุกขั้นตอน ของแผนฯ อย่างกว้างขวางและต่อเนื่องเพื่อร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาประเทศ รวมทั้ง ร่วมจัดทำรายละเอียดยุทธศาสตร์ของแผนฯ เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมทั้งจากภาครัฐ เอกชน ประชาชน และ

ภาคการศึกษาในทุกพื้นที่ของประเทศ เป็นกลไกประชารัฐที่รวมพลังให้สามารถกำหนดนโยบาย แนวทางการพัฒนา รวมทั้งแผนงานโครงการที่ตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้อย่างสอดคล้องกับ ภูมิสังคมและเกิดผลสัมฤทธิ์ใน 5 ปี โดยในปัจจุบันอยู่ระหว่างการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570)

**ประการที่สี่ นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล** หากพิจารณาจากคำแถลงนโยบาย ของคณะรัฐมนตรี ภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้แถลงนโยบายของ คณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา ในวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 เพื่อให้ทราบถึงแนวทางการบริหารราชการแผ่นดิน ที่รัฐบาลจะดำเนินการ โดยวิสัยทัศน์ในการขับเคลื่อนประเทศของรัฐบาลชุดนี้ คือ “มุ่งมั่นให้ประเทศไทย เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วในศตวรรษที่ 21” จากนโยบายการบริหารราชการจะพบว่า รัฐบาลได้กำหนด แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างชัดเจน โดยสรุปได้ดังนี้

- **ข้อที่ 7 การพัฒนาสร้างความเข้มแข็งจากฐานราก** ผ่านการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน โดยกำหนดให้มีการสร้างผู้นำชุมชน ยกย่องปราชญ์ชาวบ้าน เพื่อเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง ผ่านการเป็นวิทยากรในการขับเคลื่อนและสร้างกลไกการทำงานร่วมกันของภาคส่วนต่าง ๆ ในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนา กิจกรรมสาธารณประโยชน์ที่ส่งผลต่อการสร้างสังคม ที่เข้มแข็ง การสร้างพลังในชุมชนโดยการสร้างพลังสร้างสรรค์เพื่อส่งเสริมกิจกรรมทางสังคมของคน ทุกวัยผ่านการสร้างพื้นที่สร้างสรรค์ในรูปแบบต่าง ๆ และการสร้างพลังภูมิคุ้มกัน เพื่อการใช้สื่อ ออนไลน์อย่างสร้างสรรค์ และประชาชนมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังและเตือนภัย ส่งเสริมให้เกิด การสร้างพลังทางสังคม และการสร้างเครือข่ายที่เข้มแข็ง เน้นส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ทุกภาคส่วนเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายและมาตรการของภาครัฐ
- **ข้อที่ 10 การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและการรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืน** ยังมุ่งให้มีการปกป้อง รักษา ฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า ส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วม บริหารจัดการน้ำในชุมชนตามแนวพระราชดำริ การสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรแร่ และทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง การกำหนดพื้นที่การพัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ โดยการมีส่วนร่วม ของประชาชนและสอดคล้องกับภูมิศาสตร์และทรัพยากรในพื้นที่ การแก้ไขปัญหาก๊าซ เรือนกระจกและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยการส่งเสริมให้ทุกภาคส่วน มีส่วนร่วมในการพัฒนา ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพ รวมถึง การพัฒนาโลกแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้ ความสำคัญกับการจัดทำระบบการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ นำมาใช้เป็นเครื่องมือ เชิงนโยบายในการเพิ่มขีดความสามารถในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมกันของภาคส่วน ต่าง ๆ ในสังคม
- **ข้อที่ 11 การปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ** กำหนดให้มีการพัฒนาโลกให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการพัฒนาบริการสาธารณะและการตรวจสอบภาครัฐ และการกระจายอำนาจความรับผิดชอบ

และเพิ่มบทบาทการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งเสริมบทบาทของเอกชน และชุมชนในการให้บริการสาธารณะ เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ให้ตรงกับความต้องการของประชาชน และนำไปสู่การยกระดับมาตรฐานการให้บริการของรัฐให้เทียบเท่ากับมาตรฐานสากล

- นโยบายเร่งด่วนที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ในข้อที่ 8 มุ่งส่งเสริมให้ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและเฝ้าระวังการทุจริตประพฤติมิชอบ เพื่อแก้ไขปัญหาทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำ และข้อที่ 12 มุ่งสนับสนุนให้มีการศึกษา การรับฟังความเห็นของประชาชน และการดำเนินการ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ ผลการดำเนินการตามแนวนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลในช่วงปีแรกของการเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน (25 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 - 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2563) รัฐบาลได้ดำเนินการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ โดยยึดโยงกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2565) ทั้งในด้านความมั่นคง การสร้างความสามารถในการแข่งขัน การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม การสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ รวมถึงเร่งพัฒนาโครงการก่อสร้างรถไฟความเร็วสูง ควบคู่ไปกับการดำเนินมาตรการเพื่อลดผลกระทบจากการชะลอตัวทางเศรษฐกิจ มีมาตรการที่สำคัญ เช่น การช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยผ่านโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งช่วยลดค่าครองชีพ ทั้งการซื้อสินค้า และการเดินทางของประชาชนที่มีรายได้น้อย การช่วยเหลือเกษตรกรผ่านการประกันรายได้ให้แก่ผู้ปลูกข้าว มันสำปะหลัง ยางพารา ปาล์ม และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ การดำเนินโครงการ “ชิมช้อปใช้” เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในประเทศ การเพิ่มเงินกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ รวมทั้งการดำเนินมาตรการแก้ไขปัญหาภัยแล้งและบรรเทาผลกระทบจากอุทกภัย

ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 ประเทศไทยเผชิญกับสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ส่งผลต่อการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในประเทศ รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาและควบคุมการระบาดของโรค รวมทั้งดำเนินมาตรการทางการเงิน การคลัง และกึ่งการคลัง ทั้งในด้านมาตรการสินเชื่อ การพักชำระหนี้ การปรับโครงสร้างหนี้ การปรับลดภาระภาษีและขยายเวลาการชำระภาษี เพื่อบรรเทาผลกระทบต่อประชาชน และภาคธุรกิจ พร้อมทั้งได้มีการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 ในกรอบวงเงิน 1 ล้านล้านบาท เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบ

ในช่วงปีที่ 2 ของการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล (25 กรกฎาคม พ.ศ. 2563 - 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2564) สถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ได้กลับมาทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ส่งผลกระทบ

ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในวงกว้าง รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของโรค ระบาด และฉีดวัคซีนที่มีประสิทธิภาพให้แก่ประชาชนอย่างครอบคลุม เพื่อลดความเจ็บป่วยรุนแรง และเสียชีวิต รวมถึงได้ตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 วงเงินไม่เกิน 500,000 ล้านบาท และดำเนินมาตรการทางเศรษฐกิจระยะเร่งด่วนเพื่อเยียวยาและบรรเทาผลกระทบต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประเทศรอดพ้นจากวิกฤติครั้งนี้ไปได้โดยเร็วที่สุด

**ประการที่ห้า แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ** ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ มีทิศทางมุ่งส่งเสริมให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐสามารถปรับรูปแบบการทำงาน และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม บนหลักการยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง แนวทางพัฒนาสำคัญที่ปรากฏให้เห็นอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ การปรับรูปแบบการทำงานให้มีลักษณะเชิงบูรณาการ เกิดการแสวงหาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดระบบการบริหารราชการให้เอื้อต่อการทำงานร่วมกันเป็นเครือข่ายกับภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการในช่วงแรก มุ่งพัฒนาระบบบริหารงานและการจัดบริการสาธารณะ โดยวางหลักเกณฑ์ให้แต่ละส่วนราชการจัดให้มีระบบการปรึกษาหารือกับประชาชน สำนวจความต้องการของประชาชนในโครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบและให้ข้อคิดเห็นต่อการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อช่วยกันทำให้เกิดการบริการสาธารณะที่ดียิ่งขึ้น รวมถึงการผลักดันให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ในลักษณะการบริหารงานในรูปแบบเครือข่าย และเน้นการทำงานแบบหุ้นส่วน (Public-Private Partnership: PPP) ในการจัดทำบริการสาธารณะ

สำหรับแนวทางการพัฒนารูปแบบ กลไก ระบบ และวิธีทำงาน เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น เช่น การบริหารจัดการในภาครัฐจะต้องโปร่งใส มีประสิทธิภาพ รับผิดชอบ ตรวจสอบได้อย่างเป็นธรรม และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบและให้ข้อคิดเห็นต่อการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในการช่วยกันทำให้เกิดการบริการสาธารณะที่ดียิ่งขึ้น มีการกระจายอำนาจและแบ่งภารกิจรับผิดชอบที่เหมาะสม ระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ผลักดันให้สถาบันทางสังคมมีส่วนร่วมพัฒนาประเทศอย่างเข้มแข็ง อาทิ สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา สถาบันทางศาสนา ชุมชน สื่อมวลชน และภาคเอกชน หรือการส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาคมในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก เป็นต้น

การดำเนินการเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการในมิติด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในช่วงที่ผ่านมา อาทิ การศึกษารูปแบบและแนวทางการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมให้มีคณะกรรมการภาคประชาชน (lay board) ในทุกระดับ การส่งเสริมให้มีอาสาสมัครภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการริเริ่มให้มี



การวางแผนและจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (participatory planning and budgeting) นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ยังได้ส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ด้วยการสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรภาครัฐตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม โดยการจัดให้มีการมอบรางวัลความเป็นเลิศด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมอีกด้วย

สำหรับการพัฒนากลไกส่งเสริมให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาร่วมจัดบริการสาธารณะ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้ขับเคลื่อนการดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา 33 ของพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งระบุ “ให้ส่วนราชการจัดให้มีการทบทวนภารกิจของตนว่าภารกิจใดมีความจำเป็น หรือสมควรที่จะได้ดำเนินการต่อไปหรือไม่ โดยคำนึงถึงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายของคณะรัฐมนตรี กำลังเงินงบประมาณของประเทศ ความคุ้มค่าของภารกิจ และสถานการณ์อื่นประกอบกัน”

คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่องมาตรการทบทวนบทบาทภารกิจของส่วนราชการ ตามมาตราดังกล่าว ในการประชุมเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 โดยมีมติเห็นชอบให้ถ่ายโอนภารกิจด้านการตรวจสอบและรับรองคุณภาพมาตรฐานระยะแรก ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ ยกเว้นในส่วนของการถ่ายโอนภารกิจของกระทรวงพลังงาน (กรมธุรกิจพลังงาน) จำนวน 2 งาน ได้แก่ งานตรวจวิเคราะห์น้ำมันเชื้อเพลิงและน้ำมันหล่อลื่น และงานตรวจสอบคุณภาพน้ำมันเชื้อเพลิงของผู้ค้าน้ำมัน (ซึ่งรวมอยู่ในแผนการดำเนินงานระยะแรก จำนวน 37 งาน) ให้สำนักงาน ก.พ.ร. รับผิดชอบพิจารณาทบทวนร่วมกับกระทรวงพลังงาน แล้วนำเสนอ ก.พ.ร. ต่อไป การดำเนินการในกรณีดังกล่าว สะท้อนถึงความก้าวหน้าในการผลักดันการปรับบทบาทและภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ โดยการถ่ายโอนบทบาทในการดำเนินการบางส่วนที่เหมาะสมเพื่อให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการที่เป็นรูปธรรมชัดเจน

สำหรับทิศทางการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมและชุมชนในปัจจุบัน เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ (พ.ศ. 2564-2565) โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ในฐานะหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการ มีเป้าหมายที่จะพัฒนาระบบราชการไทยในอนาคตให้ก้าวทันต่อความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น มุ่งสู่การเป็นภาครัฐที่น่าเชื่อถือ ซึ่งแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดทิศทางการพัฒนาระบบราชการไว้ 3 ประเด็น ดังนี้

1) *ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการภาครัฐเพื่อประชาชน* มุ่งเน้นให้ภาครัฐมีบริการที่เป็นมาตรฐานสากล ตอบสนองความต้องการของประชาชนในฐานะผู้รับบริการได้อย่างทันที ทุกที่ ทุกเวลา ผ่านการเชื่อมโยงบริการของทุกหน่วยงานแบบเบ็ดเสร็จ โดยการนำเทคโนโลยีดิจิทัลระบบฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (big data) และนวัตกรรมมาประยุกต์ใช้สำหรับการบริการประชาชน พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาบริการภาครัฐ โดยประกอบด้วยกลยุทธ์ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- *พัฒนาการบริการภาครัฐที่เชื่อมโยงทุกหน่วยงานแบบเบ็ดเสร็จ (end to end service)* โดยให้บริการผ่านระบบกลางการให้บริการและมีแอปพลิเคชันที่ทันสมัย สนับสนุนการดำเนินงานดังกล่าว (shared application enabling service) เพื่ออำนวยความสะดวกให้ภาคธุรกิจ

สามารถเข้าถึงบริการของภาครัฐได้อย่างทันที ทุกช่องทาง (omni channel) ทุกเวลา ด้วยมาตรฐานเดียวกัน

- ส่งเสริมและผลักดันการให้บริการภาครัฐทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-service) และยกระดับศูนย์บริการร่วม (one stop service) ได้แก่ (1) ศูนย์บริการประชาชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (2) ศูนย์ดำรงธรรม จังหวัด (3) ศูนย์บริการร่วมกระทรวง และ (4) ศูนย์บริการร่วมระหว่างหน่วยงาน ซึ่งตั้งอยู่ในห้างสรรพสินค้าและตั้งอยู่ในสถานที่อื่นที่หน่วยงานจัดตั้งของหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงบูรณาการงานบริการภาครัฐไว้ ณ สถานที่เดียวกันเพื่อลดภาระและอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการติดต่อกับภาครัฐ ให้สามารถเข้าถึงได้โดยสะดวกทุกที่ ทุกเวลา ลดความหนาแน่นของจำนวนผู้ขอรับบริการที่หน่วยงานสามารถให้บริการต่อเนื่อง ไม่หยุดชะงัก
- พัฒนาการให้บริการของรัฐที่ให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะผู้รับบริการ โดยการพัฒนา รูปแบบบริการต่าง ๆ ของภาครัฐต้องยึดผู้รับบริการเป็นศูนย์กลาง (customer centric) อีกทั้งยกระดับการให้บริการประชาชนสู่การให้บริการในรูปแบบส่วนบุคคล (personalized customer service) ด้วยการเสนอบริการที่ตรงใจผู้รับบริการ จากการวิเคราะห์ข้อมูล การใช้บริการที่ผ่านมาของผู้รับบริการ (data analytics) เพื่อการให้บริการที่สะดวก รวดเร็ว เข้าถึงง่าย เสียค่าใช้จ่ายน้อยแก่ประชาชน โปร่งใส และเป็นมาตรฐานสากล
- ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐมีการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการให้บริการที่เป็นเลิศ ทั้งในส่วนของ การพัฒนากระบวนการให้บริการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความเต็มใจในการให้บริการ (service mind) พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นของทุกภาคส่วนในการพัฒนาการบริการของภาครัฐ เพื่อนำความคิดเห็นมาปรับปรุงและพัฒนา คุณภาพการบริการภาครัฐให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง
- สื่อสารสร้างการรับรู้เกี่ยวกับงานบริการภาครัฐ ให้ประชาชนในฐานะผู้รับบริการได้รับรู้รับทราบ รูปแบบบริการต่าง ๆ โดยมีช่องทางการเข้าถึงบริการของภาครัฐที่หลากหลาย เป็นไปตาม ความต้องการของประชาชน
- พัฒนาระบบนิเวศที่สร้างเสริมภาครัฐระบบเปิดและการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย (OG & MP) โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาบริการภาครัฐ รวมถึงพัฒนา ช่องทางที่เปิดโอกาสให้ชุมชน วิสาหกิจเพื่อสังคม ภาคประชาชน องค์กรภาคประชาสังคม และภาคเอกชน สามารถเข้ามามีบทบาทในการพัฒนานวัตกรรมในการบริการสาธารณะ ร่วมกับภาครัฐมากยิ่งขึ้น (people participation) เพื่อพัฒนาการให้บริการที่เป็นเลิศร่วมกัน
- ทบทวนขั้นตอนปรับปรุงกระบวนการ กฎหมาย และกฎระเบียบ ที่เป็นอุปสรรคหรือที่ไม่เอื้อ ต่อการพัฒนาการให้บริการของภาครัฐไปสู่การให้บริการรูปแบบดิจิทัล (digital services)

พร้อมทั้งแก้ไขปัญหา อุปสรรค ลดข้อจำกัดของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและรองรับการเป็นรัฐบาลดิจิทัล

2) ยุทธศาสตร์การปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐ ให้ทันสมัย ยืดหยุ่น รองรับ การเปลี่ยนแปลง โดยมุ่งเน้นให้ภาครัฐมีความทันสมัย มีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทและภารกิจ เป็นองค์กรที่มีความยืดหยุ่นและคล่องตัว รวมถึงสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการเข้ามาช่วยจัดทำบริการ สาธารณะ มุ่งเน้นการทำงานในลักษณะของความเป็นเครือข่าย (networked governance) สอดคล้องกับ แนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไปและในอนาคต ยุบเลิกภารกิจที่ไม่จำเป็น การกำหนดภารกิจที่ควรถ่ายโอนให้ภาคส่วนอื่น ดำเนินการ สร้างการบริการเชิงพื้นที่ที่มีความเข้มแข็งและมีส่วนร่วม รวมถึงมีระบบประเมินความเหมาะสม ความมีประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าในการจัดส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐ โดยประกอบด้วยกลยุทธ์ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- ทบทวนบทบาทภารกิจของหน่วยงานภาครัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับการขับเคลื่อนประเทศ ปรับปรุงโครงสร้างภาครัฐให้มีขนาดเหมาะสมกับ บทบาทภารกิจและมีรูปแบบหลากหลาย ยุบเลิกภารกิจที่ไม่จำเป็น การกำหนดภารกิจที่ควร ถ่ายโอนให้ภาคส่วนอื่นดำเนินการ เพื่อลดความซ้ำซ้อนของการดำเนินงานและสร้าง ความยืดหยุ่นคล่องตัว สามารถปรับตัวได้ในสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป
- จัดโครงสร้างในรูปแบบที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไป ในอนาคต เช่น แนวทางการจัดโครงสร้างองค์กรบริหารเฉพาะกิจ (ad hoc) และรูปแบบ การจัดโครงสร้างการปฏิบัติงานแบบ Agile Organization กำหนดแนวทางการมอบอำนาจ การแบ่งส่วนราชการ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงแบบพลวัตของสถานการณ์ในโลกปัจจุบัน โดยสิ่งที่สำคัญคือ รูปแบบโครงสร้างภาครัฐแบบใหม่ต้องสอดคล้องกับแนวทางหรือยุทธศาสตร์ ในการขับเคลื่อนประเทศ
- สร้างความเข้มแข็งในการบริหารราชการในระดับพื้นที่โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน มุ่งสร้างและพัฒนากลไกการบูรณาการในระดับพื้นที่และทุกภาคส่วน ส่งเสริมการกระจายอำนาจ ความรับผิดชอบ และสนับสนุนบทบาทชุมชน ท้องถิ่น เพื่อสร้างเครือข่ายการพัฒนาในการแก้ไข ปัญหาและพัฒนาพื้นที่ ตลอดจนการปรับตัวเพื่อรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง ได้อย่างเหมาะสมกับบริบทของแต่ละพื้นที่ เปิดโอกาสให้ชุมชน ท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาชนในพื้นที่มีโอกาสเข้าร่วมเสนอความคิดเห็นหรือร่วมดำเนินการในการจัดทำ บริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ รวมถึงประเมินความคุ้มค่าในการบริการสาธารณะ ที่ถ่ายโอนไปแล้ว เพื่อให้บริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธาณะนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ ของประชาชนและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

- จัดให้มีระบบการประเมินความเหมาะสม ความมีประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า ในการจัด ส่วนราชการ องค์กรมหาชน เพื่อยกระดับการบริหารงานภาครัฐที่ตอบสนองความต้องการ ของประชาชนและประโยชน์สูงสุด
- ทบทวนระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อจัดตั้งและ ปรับเปลี่ยนรูปแบบหน่วยงานภาครัฐให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตาม ยุทธศาสตร์ชาติ

3) ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐ มีเป้าหมายเพื่อยกระดับการบริหารงาน ภาครัฐเพื่อมุ่งสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัล โดยประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน พัฒนาระบบข้อมูลภาครัฐและสนับสนุนการเป็นภาครัฐที่เปิดกว้าง พัฒนารูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหาร ราชการ การบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง มีรูปแบบการทำงานของภาครัฐที่รองรับ การเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มในอนาคตที่พร้อมขับเคลื่อนการบริหารงานภาครัฐได้ในสภาวะวิกฤติ ประกอบด้วยกลยุทธ์ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- ผลักดันภาครัฐไปสู่รัฐบาลดิจิทัล (digital government) โดยสร้างระบบนิเวศทางดิจิทัล (digital government ecosystem) นำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ในองค์กร พัฒนา ระบบบริหารจัดการหน่วยงานภาครัฐ ปรับปรุงกระบวนการภายในให้มีประสิทธิภาพ (lean process) สร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ เพื่อพัฒนาภาครัฐสู่การเป็นองค์กรที่มีขีด สมรรถนะสูงเทียบเท่ามาตรฐานสากล สามารถบริหารงานภาครัฐในสภาวะที่เปลี่ยนแปลง อย่างรวดเร็ว
- พัฒนาการเป็นภาครัฐระบบเปิด (open government) โดยการพัฒนาฐานข้อมูล บูรณาการ ข้อมูลภาครัฐและการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานอย่างปลอดภัยตามหลักธรรมาภิบาล ข้อมูลภาครัฐ (data governance) นำเทคโนโลยีข้อมูลขนาดใหญ่ (big data) มาใช้
- เปิดเผยข้อมูลที่ภาครัฐมีให้ทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึง ตรวจสอบ และเข้ามามีส่วนร่วมกับการ ดำเนินงานของภาครัฐจากข้อมูลเหล่านั้นได้ รวมทั้งมีกลไกที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วน เข้ามามีส่วนร่วม (people participation) เพื่อให้การบริหารงานของภาครัฐเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพสูงสุด
- พัฒนารูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการ โดยกำหนดรูปแบบการทำงานของ ภาครัฐให้รองรับการเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มในอนาคต ทั้งในด้านระบบการบริหารงาน การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล อาทิ การพัฒนาแนวคิดนวัตกรรมเพื่อให้เกิด การสร้างมูลค่า (value creation) การสร้างสนามทดลอง (sandbox) การปฏิบัติงานนอก สถานที่ตั้ง (work from anywhere) การบริหารความพร้อมต่อสภาวะวิกฤติ (Business Continuity Plan: BCP) ของหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น คล่องตัว และมีประสิทธิภาพในการบริหารงานภาครัฐ

- *สร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลงทางยุทธศาสตร์* ที่มีคุณธรรม จริยธรรม มีความเป็นมืออาชีพ ในหน่วยงานภาครัฐทุกระดับอย่างต่อเนื่อง ส่งเสริมค่านิยมประชาธิปไตย มีจิตอาสา รวมทั้งจัดทำระบบพัฒนาขีดความสามารถบุคลากรให้มีสมรรถนะใหม่ ๆ ที่รองรับการเปลี่ยนแปลงของโลก อาทิ พัฒนาทักษะด้านดิจิทัลให้กับบุคลากรภาครัฐเพื่อสอดคล้องกับการปรับเปลี่ยนการดำเนินงานของภาครัฐไปสู่ความทันสมัย
- *สร้างกลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแบบบูรณาการอย่างเป็นระบบ* เพื่อสร้างความเชื่อมั่นของรัฐให้กับประชาชน พัฒนาระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ สะท้อนเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติ และสามารถเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวสู่ประชาชน มีการทบทวนปรับปรุงกฎหมายให้มีความทันสมัย เป็นธรรม และสอดคล้องกับข้อบังคับสากล
- *สร้างการบูรณาการการทำงานร่วมกันด้วยการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน* เพื่อสามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ในแง่ของการวิเคราะห์ การคาดการณ์ การเสนอแนะนโยบายที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งสามารถแบ่งปันข้อมูลที่เชื่อถือได้ระหว่างภาครัฐด้วยกันเองเพื่อสร้างการบูรณาการการทำงานของภาครัฐในทุกระดับให้มีเอกภาพ และสามารถแบ่งปันข้อมูลที่เชื่อถือได้ระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อสร้างการทำงานร่วมกัน โดยต้องมีการพัฒนากลไกที่สนับสนุนให้เกิดการทำงานร่วมกันในลักษณะหุ้นส่วนการพัฒนาระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมอย่างต่อเนื่อง
- *สื่อการสร้างการรับรู้เชิงรุกเกี่ยวกับการดำเนินงานของภาครัฐแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง* เพื่อสร้างความเข้าใจ ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการดำเนินงานของภาครัฐ และเพื่อดึงดูดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการดำเนินงานของภาครัฐต่อไป
- *ปรับปรุงระบบการประเมินส่วนราชการและระบบการตรวจสอบและประเมินผลภาครัฐ* ให้มีมาตรฐานและเป็นสากล โดยให้ความสำคัญกับการกำหนดตัวชี้วัดที่มีลักษณะเป็นตัวชี้วัดเชิงผลลัพธ์ (outcome) การบูรณาการระบบการติดตามและประเมินผลภาครัฐเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสำคัญของรัฐบาล รวมถึงยกระดับการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐสู่มาตรฐานสากล
- *เสริมสร้างความสัมพันธ์และสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนและองค์กรระหว่างประเทศ* ผ่านกลไกความร่วมมือทางวิชาการด้านการศึกษาวิจัย การปฏิบัติงานร่วมกัน และการแลกเปลี่ยนบุคลากรเชี่ยวชาญระหว่างกัน เพื่อนำองค์ความรู้และแนวทางปฏิบัติที่เป็นเลิศมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาระบบ

**ประการสุดท้าย การพัฒนาระบบราชการ 4.0 (Government 4.0)** ภายใต้แนวคิดประเทศไทย 4.0 (Thailand 4.0) รัฐบาลมุ่งขับเคลื่อนประเทศไทยให้พ้นจากประเทศกับดักรายได้ปานกลาง (middle-income

trap) มุ่งสร้างการเปลี่ยนแปลงมิติการผลิตโดยการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยี มุ่งส่งเสริมการพัฒนาทุนมนุษย์ ส่งเสริมอุตสาหกรรมแห่งอนาคต ส่งเสริมผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ส่งเสริมการพัฒนาผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมควบคู่กับการเสริมสร้างเครือข่ายวิสาหกิจ พร้อมสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐอย่างต่อเนื่อง การเปลี่ยนธุรกิจบริการให้มูลค่าสูง (high value services) ส่งเสริมธุรกิจเกิดใหม่ที่เติบโตเร็ว (startups) กระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ส่งเสริมระบบเศรษฐกิจภายในประเทศผ่านกลไก 18 กลุ่มจังหวัดที่เป็นที่ตั้งศูนย์กลางด้านนวัตกรรมในระดับภูมิภาค (innovation hub)

การพัฒนาาระบบราชการ 4.0 มุ่งยกระดับสมรรถนะของระบบราชการ เพื่อให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นได้ โดยบูรณาการระบบดำเนินงานและฐานข้อมูลดิจิทัล เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการและเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงานเชิงรุก สามารถสร้างนวัตกรรมการบริการโดยยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นศูนย์กลาง มุ่งเน้นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยเปลี่ยนแปลงกระบวนการจากเดิมที่ยึดติดกับกฎระเบียบ เป็นการให้ความสำคัญและคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้รับบริการเป็นหลัก พัฒนาองค์กรที่มีความยืดหยุ่น ปรับตัว และมีสมรรถนะสูง รวมทั้งสร้างบุคลากรภาครัฐที่มีทัศนคติที่พร้อมรับการเปลี่ยนแปลง ปรับตัวให้ทันโลก ปฏิบัติงานในเชิงรุก ส่งเสริมให้ประชาชนผู้รับบริการมีส่วนในการประเมินผลการปฏิบัติงานในส่วนงานซึ่งให้บริการประชาชนโดยตรง

#### 4.3 การพัฒนาการมีส่วนร่วมภายใต้กฎหมายและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ

หากพิจารณาในทางปฏิบัติ จะพบว่า การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะและการบริหารกิจการสาธารณะดำเนินไปโดยอาศัยกลไกและรูปแบบวิธีการหลายลักษณะ โดยอาจจำแนกเป็น 1) การมีส่วนร่วมผ่านกลไกคณะกรรมการ 2) การมีส่วนร่วมผ่านกลไกสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรของผู้รับบริการหรือเครือข่าย 3) การมีส่วนร่วมผ่านกลไกการมอบภารกิจให้ภาคประชาชนดำเนินการแทน 4) การมีส่วนร่วมผ่านช่องทางออนไลน์ของหน่วยงาน

##### 4.3.1 การมีส่วนร่วมผ่านกลไกคณะกรรมการ

ภาคประชาชนสามารถมีบทบาทร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะและการบริหารกิจการสาธารณะผ่านการมีผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคม องค์กรวิชาชีพ หรือผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่าง ๆ เข้าไปร่วมเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ โดยมากมักปรากฏในคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมาย ส่วนคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นโดยอธิบดี มีลักษณะเป็นคณะกรรมการตามภารกิจในอำนาจหน้าที่ของกรม เป็นการจัดระบบบริหารงานภายใน เพื่อเป็นเครื่องมือช่วยเหลือการทำงานของอธิบดี จึงมีบทบาทหน้าที่และลักษณะการทำงานที่แตกต่างหลากหลายกันไปในแต่ละกรม อีกทั้งองค์ประกอบคณะกรรมการ

ก็มีความยืดหยุ่นผันแปรไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละภารกิจ<sup>2</sup> ดังนั้น ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมาย

**คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี** อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งได้ว่า “คณะกรรมการระดับชาติ” โดยส่วนใหญ่จะมีเป้าหมายเพื่อเป็นคณะทำงานขับเคลื่อนนโยบายระดับชาติที่ริเริ่มโดยรัฐบาล ซึ่งต้องอาศัยบทบาทการมีส่วนร่วมและการประสานความร่วมมือระหว่างหลายกระทรวงและส่วนราชการระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ องค์ประกอบของคณะกรรมการเพื่อขับเคลื่อนนโยบายระดับชาติ จึงมักจะมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน คณะกรรมการประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง ผู้บริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และตัวแทนภาคส่วนต่าง ๆ ที่ได้รับแต่งตั้งอีกจำนวนหนึ่ง ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาประเทศตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง คณะกรรมการนโยบายและอำนวยการแก้ไขปัญหาค่าการก่อการร้ายสากล คณะกรรมการพัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นต้น

**คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามที่กฎหมายบัญญัติ** ในหลายภารกิจของภาครัฐจำเป็นต้องมีองค์ประกอบของคณะกรรมการที่นอกเหนือจากตัวแทนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องหรือมีอำนาจเกี่ยวพันกับการดำเนินการในภารกิจนั้น ๆ กฎหมายหลายฉบับจึงกำหนดให้มีคณะกรรมการในหน่วยงานภาครัฐ โดยมีตัวแทนของภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบาย การวางกฎระเบียบ กติกา หลักเกณฑ์ วิธีการทำงาน รวมถึงการบริหารงบประมาณ โดยกำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการส่วนหนึ่งมีที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิเฉพาะด้าน เฉพาะอาชีพ หรือตัวแทนกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ตลอดจนองค์กรภาคประชาสังคม เพื่อให้การใช้อำนาจตัดสินใจอยู่ภายใต้ดุลพินิจของคณะกรรมการที่ประกอบด้วยตัวแทนของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

องค์ประกอบของคณะกรรมการจะมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน กฎหมายหลายฉบับได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ บางฉบับกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เป็นผู้ถือครองกฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นประธาน โดยมีปลัดกระทรวงหรืออธิบดีกรมที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนั้น ๆ โดยตรงเป็นเลขานุการ ส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการมักประกอบด้วย อธิบดี หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ รวมถึงผู้แทนองค์กรภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่กฎหมายระบุไว้ บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการในรูปแบบนี้เป็นเหมือนคณะทำงานร่วมระหว่างส่วนราชการ และมีผู้แทนของภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมเข้าไปร่วมอยู่ด้วย โดยมีกฎหมายระบุขอบเขตอำนาจหน้าที่และรูปแบบการทำงานของคณะกรรมการไว้อย่างชัดเจน

คณะกรรมการตามกฎหมายซึ่งมีกรรมการที่มาจากภาคส่วนอื่น ปรากฏทั้งในคณะกรรมการระดับชาติและระดับจังหวัด มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการดำเนินภารกิจตามกฎหมาย หรือนโยบายเฉพาะที่มีผลต่อการจัดบริการสาธารณะให้แก่กลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ให้บริการ ตัวอย่างคณะกรรมการที่มีตัวแทนของภาคส่วนอื่นเข้าร่วมในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิ อาทิ

---

<sup>2</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, “รายงานวิจัย เรื่อง รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม,” (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2551), น. 477-483.

- คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการโดยตำแหน่งประกอบไปด้วย 9 คน และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 8 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนด โดยจะต้องมีผู้แทนที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการคุ้มครองผู้บริโภคจากภาควิชาการ ภาคประชาชน และภาคผู้ประกอบการอย่างน้อยภาคละ 2 คน เป็นกรรมการร่วมด้วย
- คณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่งประเทศไทย แต่งตั้งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมกิจการฮัจย์ พ.ศ. 2524 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน กรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานกรรมการ มีกรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 11 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนกรมการศาสนา ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ผู้แทนสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสวัสดิการ ผู้แทนสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และผู้แทนคณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวนไม่เกิน 4 คน โดยให้อธิบดีกรมการปกครองเป็นเลขาธิการโดยตำแหน่ง และให้กรรมการปกครองทำหน้าที่สำนักเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่งประเทศไทย
- คณะกรรมการคุ้มครองเด็กแห่งชาติ คณะกรรมการคุ้มครองเด็กจังหวัด คณะกรรมการคุ้มครองเด็กกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็ก ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ได้กำหนดคุณสมบัติของกรรมการจากภาคส่วนอื่นในฐานะผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์ในการทำงานด้านสังคมสงเคราะห์ ครู จิตวิทยา กฎหมาย และแพทย์ ไม่น้อยกว่า 7 ปี มีตัวแทนจากวิชาชีพละ 2 คน เพื่อเข้าร่วมเป็นกรรมการ อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- คณะกรรมการสุขภาพจิตแห่งชาติ ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. 2551 คณะกรรมการสุขภาพจิตแห่งชาติ ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นรองประธาน มีอธิบดีกรมสุขภาพจิตเป็นกรรมการและเลขานุการ ข้าราชการของกรมสุขภาพจิตซึ่งอธิบดีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 2 คนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการที่เหลือนี้อประกอบด้วย 3 ส่วน คือ ข้าราชการประจำผู้แทนส่วนราชการตามที่กฎหมายระบุไว้ ผู้แทนองค์กรภาคเอกชนที่เป็นนิติบุคคล (มูลนิธิ สมาคม) และมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการคุ้มครองดูแลบุคคลที่มีความผิดปกติทางจิต ซึ่งเลือกกันเองจำนวน 4 คน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในสาขาการแพทย์จิตเวช



จิตวิทยาคลินิก สังคมสงเคราะห์ทางการแพทย์ การพยาบาลสุขภาพจิตและจิตเวช กิจกรรมบำบัด และกฎหมาย สาขาละ 1 คน

- *คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ* ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ในความรับผิดชอบของสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ ได้บัญญัติให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 7 คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีประสบการณ์ความเชี่ยวชาญ และผลงานเป็นที่ประจักษ์ไม่น้อยกว่า 10 ปี ด้านคุณภาพอาหาร ความปลอดภัยด้านอาหาร ความมั่นคงด้านอาหาร อาหารศึกษา กฎหมาย และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างน้อยด้านละ 1 คน เป็นกรรมการ เป็นต้น
- *คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ* ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ในความรับผิดชอบของสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ มีภารกิจเกี่ยวกับการเสนอแนะนโยบาย จัดทำแผนแม่บท กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำของประเทศและขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ จัดทำผังน้ำ บูรณาการเชื่อมโยงข้อมูลสารสนเทศทรัพยากรน้ำ แผนงาน โครงการ งบประมาณ ประสานความร่วมมือด้านต่างประเทศเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ และติดตามประเมินผลการบริหารทรัพยากรน้ำ โดยได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการที่มาจากผู้แทน คณะกรรมการลุ่มน้ำจำนวน 6 คน ซึ่งได้รับคัดเลือกมาจากกรรมการลุ่มน้ำผู้แทนองค์กรผู้ใช้น้ำ กรรมการลุ่มน้ำผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรรมการลุ่มน้ำผู้ทรงคุณวุฒิ นอกจากนี้ ยังมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกจำนวน 4 คน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ และผลงานเป็นที่ประจักษ์ไม่น้อยกว่า 5 ปีในด้านการเกษตร ด้านทรัพยากรน้ำ ด้านผังเมือง ด้านสิ่งแวดล้อม หรือด้านอุตสาหกรรม นอกจากนี้ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ยังได้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการสรรหาผู้แทนระดับจังหวัด และ คณะกรรมการลุ่มน้ำจังหวัด เพื่อให้เกิดผู้แทนกลุ่มต่าง ๆ ที่มาจากพื้นที่ อันจะก่อให้เกิด การดำเนินงานที่ตรงตามความต้องการของประชาชนภายในพื้นที่มากที่สุด

#### 4.3.2 การมีส่วนร่วมผ่านกลไกสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรของผู้รับบริการหรือเครือข่าย

นอกจากการมีส่วนร่วมผ่านกลไกคณะกรรมการตามกฎหมายแล้ว ภาคประชาชนยังได้รับการส่งเสริม ให้เข้ามามีส่วนร่วมขับเคลื่อนการดำเนินภารกิจของหน่วยงานภาครัฐผ่านกลไก “เครือข่าย” อีกด้วย ดังจะเห็น ได้จากการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ โดยให้มีบทบาทในเชิงการสนับสนุน การประสานงาน การให้เงินอุดหนุน การจัดสรรงบประมาณ การส่งเสริมการสร้างเครือข่าย การสร้างความร่วมมือ การสนับสนุน องค์กรภาคส่วนอื่นให้มีความเข้มแข็งและขยายพื้นที่เพื่อให้เกิดการรวมกลุ่มเฉพาะด้าน โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินภารกิจของหน่วยงาน เช่น

- *การส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมในการดำเนินภารกิจด้านการส่งเสริมและพัฒนา คุณภาพชีวิตคนพิการ* ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550

ซึ่งได้ให้อำนาจหน้าที่แก่สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ในการสนับสนุนให้มีการจัดตั้ง การดำเนินงาน การสร้างความเข้มแข็งขององค์กรด้านคนพิการ เพื่อให้สามารถทำหน้าที่พิทักษ์สิทธิคนพิการ ตลอดจนสนับสนุนและประสานงานกับหน่วยงานของรัฐจัดองค์การด้านคนพิการ เพื่อดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

- การส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมในการดำเนินภารกิจด้านการส่งเสริมศิลปะร่วมสมัย ปรากฏในพระราชบัญญัติส่งเสริมศิลปะร่วมสมัย พ.ศ. 2551 ซึ่งให้อำนาจหน้าที่แก่สำนักงาน ศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย กระทรวงวัฒนธรรม สร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชนทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และระดับชาติ ในการส่งเสริมศิลปะร่วมสมัย การสนับสนุนและส่งเสริมความร่วมมือ การดำเนินการเผยแพร่และแลกเปลี่ยนทางด้านศิลปะ ร่วมสมัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ ในกฎหมายฉบับเดียวกันนี้ได้เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบ อาชีพหรือดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับศิลปะร่วมสมัยไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดา กลุ่มบุคคล มูลนิธิ สมาคม หรือสถานศึกษา ถ้าประสงค์จะขอรับการอุดหนุนหรือกู้ยืมเงินจากกองทุน เพื่อดำเนินงานด้านศิลปะร่วมสมัยได้ เป็นต้น
- การส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมในการดำเนินภารกิจด้านการอนุรักษ์และฟื้นฟู ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จัดตั้งหน่วยงานภายใน ที่มีฐานะเป็นกลุ่มงานขึ้นตรง คือ กลุ่มส่งเสริมและประสานงานเครือข่ายทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง (กสค.) เพื่อรับผิดชอบในการผลักดันหรือขับเคลื่อนการบริหารราชการแบบมี ส่วนร่วม นอกจากนี้ ยังได้สนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบของ การจัดสรรงบประมาณ เพื่อใช้สำหรับดำเนินการในโครงการ/กิจกรรมต่าง ๆ ของศูนย์การเรียนรู้ และพัฒนาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในการส่งเสริมสนับสนุน การปฏิบัติงานร่วมกัน ของทุกภาคส่วนของสังคมในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และมีช่องทางให้ข้อมูลข่าวสารหรือสนับสนุนข้อมูลที่จำเป็นต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร ราชการของภาคประชาชน หรือภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และรับฟังความคิดเห็นหลายช่องทาง ออนไลน์ รวมทั้งเวทีการประชุมเครือข่ายการมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อการอนุรักษ์และฟื้นฟู ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
- การส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมในการดำเนินภารกิจด้านการจัดการน้ำ กรมชลประทาน โดยโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษารังสิตใต้ ซึ่งรับผิดชอบทางน้ำชลประทานสายคลองต่าง ๆ จำนวน 30 สายคลอง และรักษาทางน้ำชลประทาน ขุดลอก ซ่อมแซม ปรับปรุง บริหาร จัดการน้ำ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมหรือประสานงานทุกภาคส่วนโดยขับเคลื่อนการดำเนินงาน โครงการฯ ด้วยการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งมีผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง เข้ามา มีบทบาททำงานร่วมกันในลักษณะภาคีเครือข่าย ได้แก่ เกษตรกรผู้ใช้น้ำ กลุ่มผู้ใช้น้ำ ชุมชนในทางน้ำชลประทาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาครัฐอื่นที่เกี่ยวข้อง

เช่น หน่วยงานทหารในพื้นที่ เป็นต้น รวมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้การสนับสนุนและหนุนเสริมการทำงานของเจ้าหน้าที่โครงการฯ ที่รับผิดชอบเป็นกลไกหลัก (key actor) ในการสร้างให้เกิดการรวมกลุ่มเป็นเครือข่าย การดำเนินงานประกอบด้วย 3 กระบวนการ ได้แก่ 1) กระบวนการภายใน เป็นการส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่ม และจัดตั้งเครือข่ายกลุ่มผู้ใช้น้ำ/สายตรวจผักตบชวา (กลุ่มพื้นฐานและกลุ่มบริหาร) 2) กระบวนการภายนอก เป็นการบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง 3) การบูรณาการกระบวนการ เป็นการจัดทำข้อตกลงร่วมกัน (MOU) กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ เพื่อนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ดำเนินการ การจัดทำระบบติดตามสารสนเทศ

- *การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในภารกิจด้านการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*  
การดำเนินการกิจกรรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม มุ่งให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน สร้างจิตสำนึก เพิ่มศักยภาพ และขีดความสามารถของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม สร้างเครือข่ายความร่วมมือและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ประกอบกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีนโยบายให้ทุกหน่วยงานในสังกัด มีการทำงานที่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการบูรณาการเครือข่ายอาสาสมัครของทุกหน่วยงานในกระทรวงและบริหารจัดการเครือข่ายให้เป็นหนึ่งเดียวของกระทรวง คือ “เครือข่ายอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทสม.)” เพื่อให้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนภารกิจของกระทรวงที่หลากหลายมากขึ้น เพื่อสร้างระบบและวิธีการทำงานที่เอื้อต่อการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการกรมฯ มีการพัฒนา สร้างความรู้และทักษะให้กับบุคลากร โดยจัดให้มีหลักสูตรสำหรับการฝึกอบรม เช่น หลักสูตรพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่เพื่อเป็นวิทยากรสร้างการมีส่วนร่วมและบูรณาการเครือข่าย อาสาสมัครด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หลักสูตรการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการขยะ เป็นต้น และมีเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เช่น เวทีเสริมสร้างการมีส่วนร่วมพหุภาคี การประชุมเชิงปฏิบัติการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และทำแผนการดำเนินงานอาสาสมัครด้านการจัดการ เป็นต้น รวมทั้งกำหนดให้มี “สำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน” เป็นหน่วยงานภายในที่ปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบายและแผนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งเสริมสิทธิชุมชน สนับสนุนและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคีเครือข่ายต่าง ๆ โดยตรง นอกจากนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานด้านการมีส่วนร่วมให้ครอบคลุมทุกกลุ่มเครือข่ายและภาคีความร่วมมือ ได้จัดตั้งกองอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้น เพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนตามภารกิจของกรมฯ รวมถึงภารกิจของหน่วยงานอื่นในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตนเอง โดยผ่อนปรนกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่อนุรักษ์อยู่อาศัย และทำกินโดยไม่ทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้ความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมของทุกภาคีในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่คุ้มครอง โดยแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาระดับพื้นที่ (Protected Area Committee: PAC) ที่มาจากผู้แทนภาคส่วนต่าง ๆ จำนวน 9 กลุ่ม โดยคณะกรรมการที่ปรึกษาระดับพื้นที่มีบทบาทในการให้คำปรึกษา แนะนำ และสนับสนุนในการบริหารจัดการพื้นที่คุ้มครอง การจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชน เกี่ยวกับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่คุ้มครอง การจัดตั้งองค์กรชุมชนเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม
- การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในภารกิจด้านการพัฒนาครอบครัว เป็นการดำเนินการกิจกรรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว โดยมุ่งพัฒนาเครือข่ายทางสังคมเพื่อให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาครอบครัวอย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม ซึ่งแนวทางการพัฒนาสอดคล้องกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ได้แก่ การสร้างและผลักดันเครือข่ายทางสังคมทุกรูปแบบทุกระดับให้มีศักยภาพในการขับเคลื่อนการพัฒนาครอบครัวอย่างต่อเนื่องและสร้างการมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรม ผลักดันและสนับสนุนให้เครือข่ายภาคประชาชน เครือข่ายภาครัฐ เครือข่ายภาคธุรกิจ และเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมและพัฒนาครอบครัว สร้างช่องทางสื่อสารที่หลากหลาย เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจและรับทราบถึงนโยบายและแนวทางการดำเนินงาน และเป้าหมายร่วมกัน รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็น เช่น การประชุม/อบรม/สัมมนา การประชุมกลุ่มย่อย (focus group) การจัดสัมมนาสตรีและครอบครัว การจัดกิจกรรมจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ และสื่อสารทางสังคมออนไลน์ (social media) โดยสื่อสารทั้งนโยบาย แนวทางการดำเนินงาน ข้อมูลองค์ความรู้ด้านสตรี ความเสมอภาคระหว่างเพศ และครอบครัว แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ข่าวประชาสัมพันธ์ ที่ครอบคลุมทั้งกลุ่มผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้เสีย เครือข่ายและบุคลากรภายใน มีระบบฐานข้อมูลผู้รับบริการและผู้ประสบปัญหาทางสังคม เป็นข้อมูลผู้เข้ารับการฝึกอบรมอาชีพ และผู้ประสบปัญหาทางสังคมที่ได้รับเงินสงเคราะห์ และระบบฐานข้อมูลความรุนแรงต่อเด็ก สตรี และบุคคลในครอบครัว
- การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในภารกิจด้านการส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร ให้ความสำคัญกับการทำงานแบบมีส่วนร่วมและการสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายการทำงาน ทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่ เกษตรกร หน่วยราชการ และภาคเอกชน โดยยึดหลัก “Smart & Strong Together” ในลักษณะร่วมคิดร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ ร่วมแก้ปัญหา และร่วมรับ

ประโยชน์ ได้จัดทำคู่มือระบบส่งเสริมการเกษตร MRCF เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการ ที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และรับฟังความคิดเห็นผ่าน ศูนย์บริการร่วมกรมส่งเสริมการเกษตร การจัดเวทีชุมชน เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ mobile application (DOAE FARMBOOK และ DOAE SMART CHECK)

- การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในภารกิจด้านการช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาสังคม สำนักงาน ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วม ผ่านกลไกจิตอาสาและอาสาสมัคร สนับสนุนให้บุคคลที่เป็นจิตอาสาและอาสาสมัคร พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (อพม.) ปฏิบัติงานร่วมกัน ช่วยชี้แนะ ชี้เป้า เผื่อระวัง ร่วมลงพื้นที่ให้ความช่วยเหลือและติดตามภายหลังการช่วยเหลือในพื้นที่ โดยศูนย์ช่วยเหลือ สังคม สายด่วน 1300 มีการปฏิบัติงานร่วมกับภาคีเครือข่ายที่มีความหลากหลายทั้งใน ภาครัฐราชการและภาคประชาสังคม ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาสังคม และ เสริมสร้างความรู้และทักษะในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาสังคมอย่างต่อเนื่อง
- การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในภารกิจด้านการจัดการสุขภาพชุมชน กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ มีกองสนับสนุนสุขภาพภาคประชาชนทำหน้าที่ในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคี เครือข่ายในการจัดการสุขภาพชุมชนและคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้านสุขภาพ และศูนย์ พัฒนาการสาธารณสุขมูลฐานทั้ง 5 ภาค มีภารกิจส่งเสริมพัฒนาภาคีเครือข่ายสาธารณสุข ในระดับพื้นที่ รวมทั้งสนับสนุนการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบ ของการวิเคราะห์ปัญหาสุขภาพในพื้นที่ จัดทำแผนดำเนินการโดยชุมชนเพื่อชุมชนสุขภาพดี การประชุมเวทีประชาคม การฝึกอบรมและสนับสนุน อสม. มี SMART อสม.4.0 เป็น แอปพลิเคชันที่จัดทำขึ้นเพื่อเป็นระบบที่ใช้ในการลงทะเบียน อสม. เป็นช่องทางการให้ความรู้ health literacy สู่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็ว เป็นบัตรประจำตัว อสม. และรับเงิน ค่าป่วยการผ่านระบบ e-payment ตลอดจนรับข้อมูลข่าวสาร และสามารถร้องเรียนและ แจ้งเหตุผ่านแอปพลิเคชัน
- การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในภารกิจด้านกฎหมายและการเข้าถึงความเป็นธรรม กรมสอบสวน คดีพิเศษ เสริมสร้างศักยภาพ ความเข้มแข็งของภาคประชาชนเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร ราชการ โดยมีการให้ความรู้และพัฒนาศักยภาพเครือข่าย DSI ภาคประชาชนให้มีความเข้มแข็ง สนับสนุนงบประมาณและค่าใช้จ่ายของเครือข่ายที่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ ของกรม มีการสนับสนุนวิทยากร/อาคารสถานที่ในการจัดเวทีประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ “โครงการเพิ่มศักยภาพประชาชนด้านกฎหมายและการเข้าถึงความเป็นธรรม” และสนับสนุน วิทยากรในการให้ความรู้แก่หน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหานี้สิน ภาคประชาชน ด้วยเกมทางเลือก-ทางรอด (the choice) รวมทั้งมีการสนับสนุนวิทยากร ให้ความรู้ในกระบวนการยุติธรรมสู่หมู่บ้านนำบริการสู่ประชาชน

### 4.3.3 การมีส่วนร่วมผ่านกลไกการมอบภารกิจให้ภาคประชาชนดำเนินการแทน

ในปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ ผ่านกลไกการมอบหมายภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานให้ภาคประชาชนร่วมดำเนินการหรือดำเนินการแทน ปรากฏทั้งในลักษณะการร่วมตัดสินใจบริหารกิจการสาธารณะ และการให้บริการของหน่วยงานแก่กลุ่มเป้าหมาย ผู้รับบริการ โดยมีหลักเกณฑ์และขั้นตอนปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ดังตัวอย่างต่อไปนี้<sup>3</sup>

- **ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน** พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ที่เปิดพื้นที่ให้บุคคลซึ่งได้รับการขึ้นทะเบียนและได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และมีการรับรองผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน โดยมีเจตนารมณ์ในการลดจำนวนคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาล เพื่อยุติข้อพิพาทตั้งแต่ต้นทาง โดยเฉพาะข้อพิพาทระหว่างคนในพื้นที่หรือในชุมชน เป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่จะช่วยสร้างความเป็นธรรมทางสังคม เปิดโอกาสให้คู่กรณีหรือคู่ขัดแย้งสามารถเยียวยาหาทางแก้ไขปัญหาร่วมกันโดยมี “ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” ทำหน้าที่ช่วยเหลือหรือให้ข้อเสนอแนะในการไกล่เกลี่ยตามข้อตกลงระงับข้อพิพาท
- **คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ** พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กำหนดให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ มีคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมาจากผู้แทนกรรมการกองทุนหมู่บ้านจำนวน 14 คน และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจำนวน 5 คน เพื่อเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมจากประชาชนและภาคส่วนอื่น ถือเป็นเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมือง ด้วยการให้ชุมชนเป็นผู้กำหนดอนาคตและจัดการหมู่บ้านหรือชุมชนตามภูมิปัญญาหรือทุนทางสังคมของตนเองในด้านการเรียนรู้ การสร้างและการพัฒนาความคิดริเริ่มเพื่อการแก้ไขปัญหา การสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชน และองค์กรชุมชนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง รวมทั้งการกระตุ้นเศรษฐกิจของหมู่บ้านและชุมชนเมืองอันเป็นเศรษฐกิจระดับฐานรากของประเทศ จึงได้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติขึ้น เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับจัดสรรเงินทุนหมุนเวียนแก่กองทุนหมู่บ้าน เป็นกลไกให้ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองนำไปใช้ในการพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ หรือ

---

<sup>3</sup> กรณีตัวอย่างอื่น ๆ ดูเพิ่มเติมใน วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, “รายงานวิจัย เรื่อง การศึกษาและรวบรวมตัวอย่างการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน,” (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2557).; นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, “รายงานวิจัย เรื่อง การศึกษาและปรับปรุงการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศ,” (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552).

เพิ่มรายได้ และลดรายจ่ายในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง โดยขั้นตอนการจัดตั้งและดำเนินงานของกองทุน จะมีการกำหนดให้แต่ละหมู่บ้านจัดเวทีประชาคม โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนประชากรหมู่บ้าน เพื่อตกลงร่วมกันที่จะจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านขึ้น และเลือกผู้ที่จะเป็นกรรมการกองทุน รวมทั้งกำหนดกรอบและแนวทางในการบริหารกองทุน รับสมัครสมาชิกและยื่นขอจดทะเบียนกองทุนต่อคณะกรรมการในระดับอำเภอและจังหวัด เพื่อประเมินความพร้อม และหากเห็นว่าเหมาะสมจึงส่งรายชื่อให้สถาบันการเงินดำเนินการต่อไป

- การแก้ไขปัญหาด้านการจัดการน้ำและยกระดับการบริหารจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วม โดยกรมชลประทาน พัฒนาระบบบริหารจัดการน้ำเชิงพื้นที่ (zoning area) ซึ่งเป็นการบริหารความเสี่ยงจากการจัดการน้ำ โดยการกำหนดช่วงเวลาของการปล่อยน้ำไปในแต่ละพื้นที่ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับคลองส่งน้ำสายใหญ่ ระดับคลองส่งน้ำ และระดับแปลงนา ทำให้เกษตรกรที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำได้รับน้ำเท่าเทียมกันและการฟื้นฟูกลุ่มผู้ใช้น้ำพื้นฐานทุกระดับ โดยจัดตั้งคณะกรรมการจัดการชลประทาน (JMC) ประกอบด้วย ตัวแทนกลุ่มผู้ใช้น้ำ ตัวแทนจากโครงการของชลประทาน และตัวแทนของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตัวแทนองค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล/องค์การบริหารส่วนจังหวัดในพื้นที่ เพื่อร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งปัน/จัดสรรน้ำที่เป็นธรรม ด้วยการจัดทำข้อตกลงในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำ กำหนดมาตรฐานการใช้น้ำอย่างคุ้มค่าและให้เกิดประโยชน์สูงสุด และติดตามประเมินผลการดำเนินงานเพื่อปรับปรุงการส่งน้ำในปีต่อไป รวมทั้งการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งเป็นแนวทางการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ

#### 4.3.4 การมีส่วนร่วมผ่านช่องทางออนไลน์ของหน่วยงาน

การพัฒนาบริการภาครัฐโดยอาศัยเทคโนโลยีดิจิทัล ปรากฏแพร่หลายในปัจจุบัน หลายหน่วยงานพัฒนาโปรแกรมประยุกต์สำหรับอุปกรณ์เคลื่อนที่ (mobile application) อย่างโทรศัพท์มือถือและแท็บเล็ต เป็นช่องทางในการเข้าถึงบริการรูปแบบใหม่ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ นับตั้งแต่การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย โดยประชาชนสามารถส่งข้อคิดเห็นเกี่ยวกับบริการสาธารณะของหน่วยงานได้โดยตรง อำนวยความสะดวกให้ประชาชนสามารถรับบริการจากหน่วยงานของรัฐได้ตลอดเวลา 24 ชั่วโมง นอกจากช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการแล้ว ยังทำให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ในระบอบราชการอีกด้วย เพราะประชาชนสามารถที่จะทราบข้อมูลต่าง ๆ ได้อย่างเปิดเผย และสามารถแสดงความคิดเห็นสะท้อนกลับมายังหน่วยงานภาครัฐได้อย่างเปิดกว้าง ดังพิจารณาได้จากกรณีตัวอย่างดังต่อไปนี้<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> ตัวอย่างต่อไปนี้มีที่มาจากข้อมูลหน่วยงานที่ได้รางวัลเลิศรัฐ สาขา Open Governance (ระดับดี) ปี พ.ศ. 2561-2563.

- *กรมที่ดิน* ได้นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการให้บริการแก่ประชาชน ด้วยการนำเสนอแอปพลิเคชัน SMART-LANDS เพื่อการเปิดระบบราชการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการของกรมที่ดิน ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลและการรับบริการ สามารถลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายแก่ประชาชน นอกจากนี้กรมที่ดินได้ให้ความสำคัญในการสร้างฐานข้อมูลที่ดิน ที่มีความครบถ้วน ถูกต้อง มีประสิทธิภาพสูง และมีการพัฒนาขยายการให้บริการเพิ่มเติมได้แก่ โครงการบอกดิน ที่เป็นการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนโดยไม่มีค่าใช้จ่ายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และข้อมูลที่แม่นยำ เพื่อการจัดการมากขึ้น อีกทั้งโครงการจัดทำระบบสืบค้นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง e-Lands Public ผ่านโทรศัพท์มือถือ (smart phone) หรือคอมพิวเตอร์ได้ทุกที่ทุกเวลา ด้วยการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี Cloud Server ร่วมกับเทคโนโลยีภูมิสารสนเทศ ขณะเดียวกันเปิดให้มีการประเมินความพึงพอใจสำนักงานที่ดินทั่วประเทศต่อการให้บริการของสำนักงานที่ดิน 461 แห่ง ทั่วประเทศ โดยผลสัมฤทธิ์จากการขยายการให้บริการทำให้กรมที่ดินมีสารสนเทศที่เป็นความต้องการของประชาชนอย่างกว้างขวางหลากหลาย สามารถนำไปพัฒนาทำแผนในแต่ละปีงบประมาณได้อย่างชัดเจน โปร่งใส และเป็นธรรม
- *กรมป่าไม้* จัดกิจกรรมและแผนงานในการเปิดระบบราชการ การให้และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การรับฟังความคิดเห็นและการให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบการทำงานภาครัฐผ่านข้อร้องเรียน และข้อเสนอแนะเป็นไปอย่างรวดเร็วและทั่วถึง ในลักษณะการสื่อสารแบบสองทางผ่านช่องทางออฟไลน์และออนไลน์ที่นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาพัฒนาระบบแอปพลิเคชันที่หลากหลายเช่น chatbot นื่องวนา ระบบพิทักษ์ไพร ระบบลงทะเบียนสวนป่า และการจองกล้าไม้ออนไลน์ เป็นต้น กลุ่มเป้าหมายหลัก ได้แก่ ชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่และโดยรอบของพื้นที่ป่า กลุ่มเกษตรกร และประชาชนที่ได้รับการส่งเสริมให้ปลูกสร้างสวนป่าและป่าเศรษฐกิจ กลุ่มผู้ประกอบการด้านอุตสาหกรรมป่าไม้ กลุ่มประชาชน หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และสถานศึกษา ให้ผลตอบกลับที่มีคุณค่า นำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนการทำงาน การแก้ไขข้อกฎหมาย การแก้ไขปัญหาและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี จากการขยายผลการเปิดระบบราชการด้วยการสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มเป้าหมาย ไม่เพียงกรมป่าไม้จะปรับปรุงกระบวนการทำงานในด้านการให้บริการประชาชน เช่น ระบบลงทะเบียนสวนป่าออนไลน์ ระบบการจองกล้าไม้ออนไลน์ แต่ยังมีปรับปรุงและพัฒนาขั้นตอนการทำงาน อาทิ การพัฒนาระบบการออกใบเบิกทางดิจิทัลและการปรับปรุงพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เป็นต้น รวมทั้งเกิดผลสัมฤทธิ์ที่เป็นรูปธรรมของการเพิ่มสัดส่วนพื้นที่ป่าไม้



- *กรมสรรพากร* เปิดช่องทางให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการตามหลัก 3 ตรง คือ จัดเก็บภาษีตรงเป้าหมาย นโยบายตรงกลุ่ม บริการตรงใจอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเปิดโอกาสให้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารและรับฟังความคิดเห็นตรวจสอบได้ ปรับระบบงานเป็นดิจิทัล ใช้ข้อมูล big data จากทั้งภายในและภายนอกองค์กรผ่านการเชื่อมโยงข้อมูลทางภาครัฐและภาคเอกชน ให้บริการที่ตรงกับความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสียผ่านการจัดทำ tax payer journey มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านภาษีอากรผ่านช่องทางสื่อออนไลน์ที่หลากหลายเช่น Facebook Twitter LINE@ เว็บไซต์ รวมถึงการสร้าง tax ambassador ในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารความรู้เกี่ยวกับภาษีและการสร้างทัศนคติที่ดีในการเสียภาษี มีกระบวนการออกแบบข้อมูลสารสนเทศอย่างเป็นระบบโดยใช้ big data และ citizen feedback ภายใต้แนวคิด user experience design คือ การเก็บข้อมูลจากประสบการณ์ของผู้ใช้งานจริงผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ หรือข้อร้องเรียน เพื่อให้ได้ข้อมูลปฐมภูมิในการนำมาใช้พัฒนาการบริการ โดยมีการจำแนกข้อมูลที่ได้รับจากกลุ่มผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสีย มีการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาสนับสนุนเพื่อรับข่าวสารตอบกลับเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสีย เช่น ใช้ระบบสำรวจความพึงพอใจ citizen feedback ผ่าน QR code ณ จุดให้บริการ การนำ AI มาใช้พัฒนา chatbot นื่องอารี บนเว็บไซต์กรมสรรพากร การนำเครื่องมือ sentiment analysis เพื่อใช้ติดตามความรู้สึกที่เกี่ยวกับกรมสรรพากรบนสังคมออนไลน์ ระบบแจ้งข้อร้องเรียนผ่าน RD smart tax application ระบบแจ้งเบาะแสแหล่งภาษีบนเว็บไซต์กรมสรรพากร การโทรศัพท์ผ่านระบบถามตอบโดยตรงกับเจ้าหน้าที่ intelligent center 1161 และการจัดโครงการ RD Go campus เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มนักเรียนนิสิตนักศึกษา รวมทั้งการนำความคิดเห็นของผู้ประกอบการ SMEs มาปรับปรุงการบริการ เช่น การจัดทำมาตรฐานการบัญชีชุดเดียวและงบการเงินให้ถูกต้องและสอดคล้องกับสภาพที่แท้จริงของกิจการ จนนำมาสู่แนวทางร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ กำหนดเป็นพระราชบัญญัติยกเว้นเบี้ยปรับเงินเพิ่มภาษีอากรและความรับผิดชอบทางอาญาเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการเกี่ยวกับภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2562 และระบบบริจาคอิเล็กทรอนิกส์ e-donation ด้วยการเชื่อมโยงข้อมูลการบริจาคผ่านสถาบันการเงินและสถาบันศาสนา เป็นต้น
- *สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.)* เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับการให้ข้อมูลและการปรึกษาหารืออันเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ เข้าถึงความต้องการที่แท้จริงของผู้มีส่วนได้เสียตลอดห่วงโซ่ และมีความพร้อมที่จะดำเนินงานร่วมกับทุกฝ่ายและทุกหน่วยงานภายใต้ มกอช. สำหรับการเปิดเผยข้อมูลให้แก่หน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนและประชาชนที่เกี่ยวข้อง ใช้ช่องทางที่เข้าถึงง่ายตั้งแต่จัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็น ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลผ่านช่องทางออนไลน์ทุกช่องทางเพื่อยกระดับการผลิตสินค้าเกษตรให้มีมาตรฐานและความปลอดภัย เป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

ในตลาดโลก ส่งผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในภาคการเกษตรของไทย เพื่อความยั่งยืน มกช. จึงมีแผนที่จะดำเนินการเรื่องการเปิดเผยข้อมูลให้ครอบคลุมภารกิจของหน่วยงานและ เชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานภาครัฐผ่านการจัดทำฐานข้อมูลแบบเปิด (ACFS open data) ยกระดับการใช้ประโยชน์ข้อมูลภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ สามารถบูรณาการด้านการให้บริการ และใช้ประโยชน์ข้อมูลข้ามหน่วยงานได้อย่างเป็นระบบในอนาคต

- *กรมควบคุมโรค* ได้ดำเนินการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโรคและภัยสุขภาพ ผ่านช่องทาง ต่าง ๆ เช่น สื่อโทรทัศน์/วิทยุ หนังสือพิมพ์/นิตยสาร สื่อบุคคล สายด่วน 1422 เป็นต้น โดยมีการเลือกใช้สื่อที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย จัดตั้งสำนักสื่อสารความเสี่ยงและพัฒนาพฤติกรรมสุขภาพ ทำหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจากช่องทางต่าง ๆ ทำให้สามารถวางแผนเลือกช่องทางการสื่อสารในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ตรงกลุ่มเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถกำหนดกลวิธีในการสื่อสารเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมส่งเสริม สนับสนุน ดำเนินการจัดกิจกรรมด้านการณรงค์ โรคและภัยสุขภาพ นอกจากนี้ ยังได้ออกแบบ วิธีการและช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเชิงรุก เช่น การสำรวจความคิดเห็น/ ความพึงพอใจต่อการรับรู้ข่าวสาร องค์กรความรู้ และภาพลักษณ์ของกรมควบคุมโรค และเชิงรับ โดยเปิดช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นทางโทรศัพท์ ศูนย์รับข้อร้องเรียน ระบบสังคมออนไลน์ กล้องรับความคิดเห็น เป็นต้น และได้นำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการปรับปรุงระบบและ กระบวนการบริการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น แอปพลิเคชัน “ทันระเบิด” ในการเฝ้าระวัง โรคไข้เลือดออกแบบหลายมิติ การพัฒนา “กตดุริโรค” (รู้กันทันโรค) ใช้สำหรับเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสารเรื่องโรคและภัยสุขภาพให้กับประชาชนและภาคีเครือข่ายผ่านทางสื่อออนไลน์ โดยมีการปรับปรุงแบบการแสดงผลให้สามารถดูข่าวสาร สื่อสุขภาพได้ง่ายขึ้น อีกทั้งยังให้มีการแจ้งเตือน ไปยังผู้ใช้งานเมื่อมีข่าวสารหรือสื่อเรื่องโรคและภัยสุขภาพใหม่ ๆ การพัฒนาโปรแกรมระบบ สารสนเทศเพื่อเฝ้าระวังการละเมิดกฎหมายควบคุมยาสูบและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (Tobacco & Alcohol Surveillance System: TAS) เพื่อการเฝ้าระวังการละเมิดกฎหมายควบคุมยาสูบ และเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ในรูปแบบ web-based application เป็นต้น ทั้งนี้กรมควบคุมโรค ได้บูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงาน และสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ข้อมูล 3 ฐาน ผู้เสียชีวิตอุบัติเหตุทางถนน ระหว่าง กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานตำรวจแห่งชาติ บริษัท กลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ จำกัด ข้อมูลการบาดเจ็บ ทางถนนของประชาชน ทำให้มองเห็นแนวโน้มการบาดเจ็บที่เป็นปัญหาของพื้นที่ ข้อมูลที่ได้ จะถูกนำเสนอในเวทีการประชุมของคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ (พชอ.) เป็นประจำทุกเดือน เพื่อเชื่อมโยงกับข้อมูลของส่วนราชการอื่นและข้อมูลความต้องการของ ภาคประชาชน และได้พัฒนาให้มีศักยภาพสูงขึ้นด้วยโปรแกรม Just One Click (JOC) เพื่อให้ เห็นภาพร่วมกันถึงจุดเกิดเหตุ ที่ควรได้รับการแก้ไขปัญหตามบริบทพื้นที่อย่างต่อเนื่อง และ

พัฒนาต่อยอดเทคโนโลยีด้วยโปรแกรม GIS for RTI ซึ่งจะช่วยรายงานผล ณ จุดเกิดเหตุแบบเรียลไทม์ เพื่อสะท้อนปัญหาที่เป็นสาเหตุให้เกิดการบาดเจ็บทางถนน และวางแผนในการป้องกันการบาดเจ็บ

- *กรมการขนส่งทางบก* ได้ให้ความสำคัญกับการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านช่องทางต่าง ๆ หลากหลายช่องทาง เพื่อให้เข้าถึงประชาชนทุกกลุ่ม เช่น เว็บไซต์กรมการขนส่งทางบก [www.dlt.go.th](http://www.dlt.go.th) ซึ่งจะมีข้อมูลต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์และมีการปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ เช่น ข้อมูลการดำเนินการทางทะเบียนรถ ข้อมูลการดำเนินการด้านใบอนุญาตขับรถ การรับชำระภาษีรถ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีเว็บไซต์ของหน่วยงานของกรมฯ และเว็บไซต์เผยแพร่ข้อมูลที่เป็นการเฉพาะ เช่น เว็บไซต์ศูนย์รวมข้อมูลการขนส่งด้วยรถบรรทุก (Truck Data Service Center: TDSC) ที่สามารถเข้าผ่านเว็บไซต์กรมการขนส่งทางบกได้ด้วย อีกทั้งยังมีช่องทางที่เป็นการสื่อสารแบบสองทาง (two-way communication) ที่สามารถเผยแพร่ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นได้ในขณะเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็น Facebook Fanpage กรมการขนส่งทางบก PR.DLT.NEWS โดยมีช่องทางศูนย์คุ้มครองผู้โดยสารและรับเรื่องร้องเรียน 1584 ซึ่งเชื่อมโยงกับ Facebook และ Line ที่ใช้ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารพร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็น เรื่องร้องเรียนต่าง ๆ จากประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย และเมื่อได้รับข้อร้องเรียนก็จะทำการแจ้งความสืบหน้าการดำเนินการกับผู้เกี่ยวข้องและกลุ่มเป้าหมาย รวมถึงมีการกำหนด KPI การดำเนินการนวัตกรรมอำนวยความสะดวกเพิ่มความปลอดภัย กรมการขนส่งทางบกได้พัฒนาปรับปรุงช่องทางการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียด้วยนวัตกรรมด้านเทคโนโลยี เช่น แอปพลิเคชัน DLT GPS ให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบติดตามการเดินรถ การให้บริการ และพฤติกรรมของพนักงานขับรถได้ตลอดเวลา หากพบเห็นการขับรถเร็ว ประมาท ไม่ปฏิบัติตามกฎจราจร มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม สามารถร้องเรียนหรือแจ้งเหตุผ่านแอปพลิเคชัน DLT GPS บนโทรศัพท์เคลื่อนที่ ได้ทั้งระบบ iOS และระบบ Android TAXI OK/TAXI VIP กำหนดให้รถแท็กซี่ต้องติดตั้ง GPS tracking พร้อมเครื่องบ่งชี้ตัวคนขับ กล้อง CCTV ปุ่มฉุกเฉินเตือนภัย และจอแสดงข้อมูล digital และมีการพัฒนาระบบเรียกแท็กซี่ผ่านแอปพลิเคชันทางมือถือ (DLT TAXI OK) เพื่อให้ผู้โดยสารเข้าถึงการให้บริการ เพิ่มความสะดวก ป้องกันปัญหาการปฏิเสธผู้โดยสาร การไม่เปิดมาตรค่าโดยสารและสามารถร้องเรียนและแจ้งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายในรถได้ด้วย
- *กรมชลประทาน* ให้ความสำคัญกับประชาชนในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมโดยการเปิดช่องทางการให้ข้อมูลข่าวสารและรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลาย ได้แก่ เว็บไซต์ โทรศัพท์สายด่วน 1460 แอปพลิเคชัน WMSC แสดงสถานการณ์น้ำ และพื้นที่เพาะปลูก สื่อออนไลน์ และการเปิดเวทีประชาคม ช่องทางการรับฟังความคิดเห็น ได้แก่ สายด่วน 1460 ตู้ ปณ. 1460 ผู้รับฟังความคิดเห็น เวทีประชาคม คลินิกเกษตรเคลื่อนที่ การติดต่อด้วยตัวเอง ช่องทางดังกล่าว

กลุ่มเป้าหมายสามารถเลือกใช้ตามความเหมาะสม กรมชลประทานมีการนำข้อร้องเรียน/ข้อเสนอแนะของประชาชนมาใช้ในการปรับปรุง/เพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน เช่น มีการนำข้อเสนอแนะของประชาชนเรื่องแบบประตูปานระบายที่ค้ำน้ำถึงสภาพน้ำขึ้น/น้ำลง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับสภาพพื้นที่ไปใช้ประกอบการออกแบบ และนำไปใช้เป็นแบบมาตรฐานของกรมเพิ่มเติมจากแบบมาตรฐานปกติที่มีเฉพาะประตูปานระบายสำหรับน้ำไหลจากที่สูงลงต่ำทางเดียว พัฒนาการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีในการให้ข้อมูลข่าวสารโดยมีแอปพลิเคชันบนโทรศัพท์เคลื่อนที่ WMSC เพื่อใช้ในการสื่อสาร/ให้ข้อมูลข่าวสารเป็นโปรแกรมสำหรับแสดงสถานการณ์น้ำ และพื้นที่เพาะปลูก มีการปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัยแบบเรียลไทม์ ทั้งนี้ มีการบูรณาการข้อมูลร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมฝนหลวง กรมส่งเสริมการเกษตร สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) (GISTDA) ฯลฯ มีการจัดตั้งกองส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นหน่วยงานภายใน เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีการสนับสนุนงบประมาณสำหรับกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบของการประชุมเวทีประชาคม การฝึกอบรม การสัมมนา และการศึกษาดูงาน รวมทั้งสนับสนุนองค์ความรู้ให้กับเครือข่ายและภาคประชาชนที่เกี่ยวข้อง

- *กรมบัญชีกลาง* ได้สนับสนุนให้ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง กระบวนการทำงาน ตลอดจนการให้บริการของกรมผ่านช่องทางต่าง ๆ ประกอบด้วย เว็บไซต์: กรมบัญชีกลาง สำนักงานคลังเขต 9 เขต และสำนักงานคลังจังหวัด 76 จังหวัด Call Center หนังสือสอบถาม ติดต่อด้วยตนเอง ณ กรมบัญชีกลาง หรือส่วนภูมิภาค ณ สำนักงานคลังจังหวัด การสื่อสารออนไลน์ การประชุมชี้แจง การให้ความรู้ผ่านโครงการฝึกอบรมต่าง ๆ โฆษณาคลินิก/คลินิกให้คำปรึกษา โดยได้กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบในความถูกต้อง สมบูรณ์ครบถ้วนของข้อมูล พร้อมทั้งจัดทำข้อมูลให้มีความทันสมัยอยู่เสมอ และตอบสนองข้อมูลที่ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสียร้องขอได้อย่างทันท่วงที สำหรับโครงการขนาดใหญ่ที่เป็นนโยบายจากภาครัฐ จะมีช่องทางการให้ข้อมูลข่าวสารเพิ่มเติม โดยสำนักงานคลังจังหวัดได้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้ลงพื้นที่จัดประชุมชี้แจงทำความเข้าใจกับนายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้เกิดความเข้าใจและสื่อสารกับประชาชนที่อยู่ในความดูแลให้ได้รับข่าวสารที่ถูกต้อง กรมบัญชีกลางมีแนวทางการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสียอย่างเป็นระบบ มีการกำหนดผู้รับผิดชอบขั้นตอน/กระบวนการ และกรอบระยะเวลาที่ชัดเจน เริ่มตั้งแต่การกำหนดช่องทางการรับฟังความต้องการที่มีความหลากหลายจำนวน 8 ช่องทาง และในปัจจุบันได้เพิ่มช่องทางการรับฟังผ่านระบบออนไลน์ เพื่อความรวดเร็วและทันต่อสถานการณ์ จำนวน 3 ช่องทาง ได้แก่ Facebook Line และโฆษณาคลินิก เพื่อให้ได้ข้อมูลสารสนเทศ และข้อมูลป้อนกลับในการปรับปรุงการให้บริการที่ตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังอย่างทันท่วงที และได้ดำเนินการ

จัดทำเว็บไซต์ CoST Thailand ในรูปแบบ web application ซึ่งเป็นระบบการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (Construction Sector Transparency Initiative: CoST) ในทุก ๆ ระยะของการดำเนินการ

- **กรมศุลกากร** มีการกำหนดช่องทางการให้ข้อมูลข่าวสารหรือสนับสนุนข้อมูลที่จำเป็นตามภารกิจของหน่วยงานผ่านช่องทางต่าง ๆ ได้แก่ อีเมล หนังสือสอบถาม ติดต่อด้วยตนเอง ณ ศูนย์บริการศุลกากร (Customs Care Center) เว็บไซต์ [www.customs.go.th](http://www.customs.go.th) จุลสารศุลกากร ทั้งนี้ในเว็บไซต์มีการจัดทำสถิติการนำเข้า-ส่งออกเผยแพร่ในรูปแบบเรียลไทม์ให้กับประชาชน/ผู้สนใจ และให้บริการข้อมูลสถิติการนำเข้าและส่งออกให้กับส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ ผ่านระบบ IT Center ของกระทรวงการคลัง มีระบบในการจัดการข้อมูลที่เผยแพร่ให้มีความถูกต้อง สมบูรณ์ ครบถ้วน ทันเวลา โดยมีการแต่งตั้งคณะทำงานปรับปรุงข้อมูลและรูปแบบเว็บไซต์ของกรมศุลกากร ซึ่งมีการกลั่นกรองเนื้อหาข้อมูลก่อนนำเสนอบนเว็บไซต์ มีระบบการตรวจสอบข้อมูลให้มีความถูกต้อง ครบถ้วน มีระบบจัดการในการรับฟังความคิดเห็นอย่างชัดเจน มีช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นที่เป็นการสื่อสารแบบสองทาง (two-way communication) ที่หลากหลาย สามารถรับฟังประเด็นปัญหา ความเห็นและข้อเสนอแนะพร้อมสามารถให้คำแนะนำ ปรีกษา และนำมากำหนดนโยบาย และวิธีการแก้ไขปัญหาโดยแจ้งผลการดำเนินงานป้อนกลับให้ผู้ประกอบการทราบ อีกทั้งมีคณะทำงานพันธมิตรศุลกากร (Customs Alliance Team: CA) ที่กำหนดแนวทางและดำเนินการในการเข้าพบหรือเชิญผู้บริหารภาคเอกชนและตัวแทนสมาคม สมาพันธ์ต่าง ๆ เพื่อประชุม แลกเปลี่ยนความคิดเห็น จัดให้มีช่องทางการติดต่อสื่อสารและจัดกิจกรรมเชิญภาคเอกชนเข้าร่วมเป็นสมาชิกพันธมิตรศุลกากร มีการสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการ เช่น ระบบสืบค้นผลคำวินิจฉัยประเภทพิกัดศุลกากร (tariff e-service) และการแนะนำพิกัดของสินค้าที่มีผลต่อการวินิจฉัยใหม่ (HS check) ผ่านแอปพลิเคชัน HS check มีการจัดทำฐานข้อมูลที่มีความสำคัญ/เกี่ยวข้องกับภารกิจหลักของกรม รวมถึงงานนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล รวมทั้งมีการบูรณาการข้อมูลร่วมกันในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงานภาครัฐอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ระบบ reference file เพื่อใช้ในการประกอบการจัดทำข้อมูลเพื่อยื่นพิธีการนำสินค้าเข้าและส่งออก ระบบการให้บริการ 3 กรมภาษีแก่ผู้ประกอบการทั่วประเทศผ่านระบบ Tax Single Sign On (Tax SSO) ณ จุดเดียวบนเว็บไซต์ ระบบเชื่อมโยงข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ณ จุดเดียว (National Single Window: NSW) หรือระบบกลางการเชื่อมโยงข้อมูลของประเทศ
- **สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์** สนับสนุนการทำงานของภาคประชาชนโดยมีช่องทางการให้ข้อมูลข่าวสารและรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชน ผ่านช่องทางเว็บไซต์ call center 1203 ช่องทางแชนทออนไลน์ ทางไปรษณีย์ เป็นต้น และนำความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของประชาชน

หรือผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องมาใช้ประกอบในการปรับปรุง/พัฒนาหรือดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาสร้างความโปร่งใส มีการตรวจสอบและติดตามการประเมินผลการปฏิบัติงาน ผ่านคณะกรรมการประเมินผลการจัดทำมาตรฐานความโปร่งใสของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยมีตัวแทนภาคประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการฯ

- *กรมบังคับคดี* มีการดำเนินการพัฒนาระบบและช่องทางในการตรวจสอบบุคคลล้มละลาย ให้ตอบสนองความต้องการของประชาชน ผ่าน mobile application LED ABC ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ภายหลังจากศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ ไม่เกิน 3 วัน ในส่วนของการบังคับคดีแพ่ง กรมบังคับคดีมีการปรับปรุงกระบวนการนำส่งเงินอัยทางอิเล็กทรอนิกส์ และสามารถตรวจสอบข้อมูลสถานะคดีผ่านระบบตรวจสอบสถานะคดีในเว็บไซต์ พร้อมทั้งอนุญาตให้บุคคลในคดีสามารถตรวจสอบข้อมูลเพื่อใช้ในเชิงป้องกันและลดความเสี่ยงในการประกอบธุรกิจหรือการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ได้ด้วย
- *กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ* ยกระดับพัฒนาคลังความรู้สุขภาพ ผ่านทางระบบออนไลน์ CRM แจ้งเตือนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขและให้ข้อมูลกับผู้ร้องเรียนอย่างทัน่วงที และมีระบบติดตาม ขั้นตอน ความคืบหน้าของเรื่องร้องเรียน (tracking) ให้ประชาชนสามารถติดตามสถานะของการจัดการข้อร้องเรียน และรายงานผลการจัดการข้อร้องเรียนให้กรมฯ ทราบทุกเดือน โดยบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ให้ใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การจัดทำบัตร Debit SMART Card เพื่อให้ภาครัฐสามารถจ่ายเงินช่วยเหลือและสวัสดิการให้แก่ประชาชนได้โดยตรง
- *สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.)* ได้พัฒนา mobile application สำหรับให้บริการประชาชน “ป.ป.ส. I lert U” เพื่อให้ประชาชนสามารถแจ้งขอความช่วยเหลือ แจ้งเบาะแส และเรื่องร้องเรียนยาเสพติด ที่สามารถแนบภาพถ่าย เวลาเกิดเหตุ ตำแหน่งที่เกิดเหตุ มายังวอร์รูมซึ่งมีเจ้าหน้าที่รับเรื่องตลอด 24 ชั่วโมง ทำให้ประสานงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างรวดเร็ว นำมาสู่การถอดบทเรียนร่วมกับหน่วยงานภาคี เพื่อจัดทำมาตรการดำเนินงาน ป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดในสถานบริการพื้นที่กรุงเทพมหานคร เพื่อให้การปฏิบัติงานมีแนวทางและมาตรฐานที่ชัดเจน
- *สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม* มีการพัฒนา mobile application: Justice Care ยุติธรรมใส่ใจ และ mobile application รัฐหมดกฎหมาย เพื่อใช้ในการให้บริการข้อมูลสารสนเทศด้านกฎหมายแก่ประชาชน ผ่านการจัดตั้งคลินิกยุติธรรมทุกจังหวัด และเมื่อมีข่าวอาชญากรรมเกิดขึ้น จะมีการลงพื้นที่ให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายและการให้คำปรึกษาทางกฎหมาย ภายใน 24 ชั่วโมง (Justice Care ยุติธรรมใส่ใจ) โดยทำงานร่วมกับเครือข่ายยุติธรรมชุมชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

- *สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน* จัดตั้งศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติ โดยนำเทคโนโลยี Business Intelligence (BI) มาสนับสนุนกระบวนการจัดเก็บ วิเคราะห์ ประมวลผล รวมถึงแสดงผลข้อมูล ในหลากหลายมุมมอง (multidimensional model) เช่น ระบบเตือนภัยด้านแรงงานอุปสงค์ อุปทานแรงงาน เป็นต้น รวมทั้งสถิติและข้อมูลด้านแรงงานของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยให้บริการผ่านเว็บไซต์ <http://nlic.mol.go.th> พัฒนาระบบบริการ ประชาชน ณ จุดเดียวทางอิเล็กทรอนิกส์ กระทรวงแรงงาน
- *กรมทางหลวงชนบท* พัฒนาช่องทางการเผยแพร่ข้อมูลการก่อสร้างที่หลากหลาย รวดเร็ว และ ทันสถานการณ์ รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ประชาชนแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และข้อร้องเรียนตลอดกระบวนการทำงาน ตั้งแต่ก่อนดำเนินการก่อสร้าง ระหว่างการก่อสร้าง และภายหลังการดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ ผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น เว็บไซต์ของกรมทางหลวง ชนบท [www.drr.go.th](http://www.drr.go.th) แอปพลิเคชัน “ทางหลวงชนบทประชารัฐ” Facebook Instagram Twitter รถประชาสัมพันธ์ (mobile unit) อาสาสมัครทางหลวงชนบท (อส.ทช.) การประชุมชี้แจง/รับฟัง ความคิดเห็นจากภาคประชาชน การลงนามในบันทึกข้อตกลงคุณธรรม ซึ่งเป็นการลงนามข้อตกลง ระหว่างหน่วยงานท้องถิ่น ประชาชน และกรมทางหลวงชนบท รวมถึงรายการวิทยุชุมชน “หมอทาง”
- *กรมควบคุมมลพิษ* ให้ความสำคัญในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและให้คำปรึกษาหลากหลาย ช่องทางซึ่งมีการเผยแพร่ข้อมูลในลักษณะเรียลไทม์ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต สื่อสังคมออนไลน์ เพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานทุกภาคส่วนได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลได้อย่างสะดวกรวดเร็ว ได้รับข้อมูลครบถ้วน ทันการณ์ และใช้ประโยชน์ได้จริง มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการเปิดเผย ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เช่น เว็บไซต์ Facebook เพื่อเผยแพร่ข้อมูล สถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น สถานการณ์คุณภาพน้ำ (Water Quality 4Thai) และ สถานการณ์คุณภาพอากาศ (Air4Thai) โดยระบบฐานข้อมูลสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม เหล่านี้ เป็นระบบฐานข้อมูลที่มีการเชื่อมโยงและนำเข้าข้อมูลจากสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศ และน้ำแบบอัตโนมัติจากทั่วประเทศของกรม ซึ่งเป็นสถานที่ได้รับมาตรฐานสากล
- *กรมสรรพสามิต* จัดเวทีสาธารณะและให้บุคลากรของกรมไปเป็นวิทยากรให้ความรู้เกี่ยวกับ ภารกิจของกรม รับฟังและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกับภาคประชาชน ในเรื่องการจัดเก็บ ภาษี การตรวจสอบและปราบปราม รวมถึงการเสนอแนะนโยบายภาษี มีการเปิดเวทีและช่องทาง ต่าง ๆ ให้ประชาชนรับทราบข้อมูลข้อเท็จจริงทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยมี คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของกรมเป็นผู้กำหนดขอบเขตเนื้อหา ปรับปรุงข้อมูลให้มีความถูกต้อง ครบถ้วน ทันสมัย และตอบสนองต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสียได้ทันท่วงที การนำเทคโนโลยี นวัตกรรมมาใช้ในการเปิดเผยข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เช่น Excise Open Data ศูนย์การเรียนรู้กรมสรรพสามิต

- **สำนักงานกิจการยุติธรรม** ส่งเสริมให้องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานยุติธรรมได้ร่วมกันวางแผนการบริหารงานยุติธรรมและแก้ไขปัญหาอุปสรรคอันจะทำให้การอำนวยความสะดวกยุติธรรมมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง รวมทั้งการให้ความสำคัญในเรื่องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนแผนแม่บทฯ มีการสื่อสารข้อมูลกับประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในหลายช่องทาง ได้แก่ เว็บไซต์สำนักงาน สื่อออนไลน์ การประชุม/สัมมนา/ฝึกอบรม และได้มีการดำเนินงานด้านการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศในเรื่องการจัดทำฐานข้อมูลและการเชื่อมโยงฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลกระบวนการยุติธรรม (data exchange center) ที่เป็นศูนย์กลางการเชื่อมโยงฐานข้อมูลของหน่วยงานผ่านเครือข่ายภาครัฐ (GIN) พร้อมให้บริการสืบค้นและรายงานผลให้กับเจ้าหน้าที่ที่สามารถเข้าถึง ใช้ข้อมูลในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน
- **สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข** การจัดทำช่องทางการให้ข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพ โรค ที่ “ถูกต้อง รวดเร็ว ทันเวลา” ผ่านช่องทางต่าง ๆ ทั้งเว็บไซต์ของหน่วยงาน สื่อออนไลน์ call center รายการโทรทัศน์ผ่าน IPTV สธ. และสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ โดยมีการรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ร้องทุกข์ รวมถึงการแจ้งเบาะแสในระดับการปรึกษาหารือ (consult) ผ่านศูนย์บริการร้องทุกข์ กศ.สายด่วนปรึกษา 1669 ผู้บริหารสัญญา 4 ภาค และการประชุมระดับสมอแกนนำชุมชน และประชาชน มีการจัดทำแอปพลิเคชัน Health for You (H4U) และโปรแกรม MOPH Connect นอกจากนี้ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขยังมีระบบข้อมูล 43 แห่งจากโรงพยาบาลในสังกัดทั่วประเทศถูกส่งมาจัดเก็บที่คลังข้อมูลสุขภาพ (health data center) ซึ่งมีการจัดทำข้อมูลให้ทันสมัยทุกวัน ข้อมูลจะถูกเชื่อมโยงกับเลขบัตรประจำตัวประชาชน ผ่านระบบ Smart Health ID ทำให้การให้บริการในขั้นตอนการจัดทำเวชระเบียนรวดเร็วขึ้น
- **องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย** เป็นองค์กรสื่อสารสาธารณะที่สนับสนุนการพัฒนาสังคมในทุก ๆ ด้าน และเป็นสื่อที่เปิดพื้นที่ข่าวสารให้กับประชาชนได้มีช่องทางการนำเสนอข่าวสารด้วยตนเอง และเชื่อมโยงกับประชาชนทุกระดับ รวมทั้งเชื่อมโยงกับเครือข่ายทั้งภาคประชาชน หน่วยงานภาครัฐกิจ และหน่วยงานภาครัฐ พัฒนาเครื่องมือและเทคโนโลยีในแพลตฟอร์มต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ในการเปิดเผยข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ได้แก่ แอปพลิเคชัน C-Site ช่องทางแพลตฟอร์มออนไลน์ต่าง ๆ
- **กรมอุตุนิยมวิทยา** ส่งเสริมให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารผ่านช่องทางที่หลากหลายและเข้าถึงได้สะดวก ข้อมูลที่เผยแพร่มีความถูกต้อง สมบูรณ์ ครบถ้วน ทันเวลาและใช้ประโยชน์ได้ และมีช่องทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย โดยมีการกำหนดผู้รับผิดชอบ ขั้นตอน/วิธีการ และมีการประยุกต์ความรู้ด้านนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ โดยการจัดทำแอปพลิเคชัน TMD Smart Sim เพื่อใช้ในการให้ข้อมูลข่าวอากาศ พัฒนาแอปพลิเคชัน



Cloud Keeper และ Rush Rain TH เพื่อให้ความรู้ด้านอุตุนิยมวิทยาแก่ประชาชน รวมถึงจัดทำระบบฐานข้อมูลอุตุนิยมวิทยาและแผ่นดินไหวบนระบบเปิด (API) และมีการปรับปรุงฐานข้อมูลแบบเรียลไทม์

- **สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา** ให้การสนับสนุนและเป็นกลไกสำคัญในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วม โดยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารผ่านช่องทางที่หลากหลายและสามารถเข้าถึงได้สะดวก นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย มีการจัดสภาการศึกษาเสวนา (OEC Forum) มีการเดินสายเปิดเวทีสัมมนาทั่วประเทศ มีฐานข้อมูลสำคัญด้านการศึกษาที่บูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะนอสอบ ONET เป็นต้น ซึ่งมีการปรับปรุงข้อมูลเพื่อให้ข้อมูลมีความทันสมัย มีนวัตกรรมฐานข้อมูลการวิจัยทางการศึกษา ThaiEDResearch นำไปสู่การต่อยอดประยุกต์ใช้ และนวัตกรรมคลังข้อมูลสารสนเทศที่ให้บริการข้อมูลสภาการณด้านการศึกษา สถิติต่าง ๆ เกี่ยวกับการศึกษาครอบคลุมข้อมูลทั่วประเทศ
- **สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์** ส่งเสริมการเปิดเผยข้อมูลผ่านช่องทางที่หลากหลายและประชาชนสามารถเข้าถึงได้สะดวก โดยได้พัฒนาระบบบริการข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตามภารกิจของกระทรวงพาณิชย์ (MOC e-Service) ผ่านทาง web portal โดยรวมสินค้า (product) และบริการ (service) ประชาชนสามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ หรือประมวลผลทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ทันที นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญและส่งเสริมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น ระบบแชทออนไลน์ เป็นต้น ซึ่งทำให้สามารถให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นแบบเรียลไทม์ ทั้งนี้ ได้มีการประยุกต์ความรู้ด้านนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ เช่น การพัฒนาระบบบริการข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์กระทรวงพาณิชย์ (MOC e-Service)
- **สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** ส่งเสริมการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารผ่านช่องทางที่หลากหลายทั้งช่องทางที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ได้แก่ เว็บไซต์ แอปพลิเคชัน เป็นต้น โดยช่องทางดังกล่าวนี้มีขั้นตอน/วิธีการในการเข้าถึงข้อมูลหรือใช้งานได้สะดวกไม่ยุ่งยาก/ซับซ้อน เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย โดยมีช่องทางในการรับฟัง เช่น การประชุมกลุ่มย่อย (focus group) สายด่วน 1310 เป็นต้น ให้ความสำคัญกับความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ เพื่อนำมาทบทวนและปรับปรุงการปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน นอกจากนี้มีการประยุกต์ความรู้ด้านนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ โดยได้พัฒนาแอปพลิเคชัน Smart EIA เพื่อเป็นช่องทางในการเผยแพร่ข้อมูลโครงการที่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- **สถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน (องค์การมหาชน)** ได้สนับสนุนความรู้และการใช้ประโยชน์จากแสงซินโครตรอน เพื่อสร้างการตระหนักรู้ที่ว่าวิทยาศาสตร์ใกล้ชิดประชาชน และประชาชนสามารถเข้าถึงงานวิทยาศาสตร์ได้ในชีวิตประจำวัน โดยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารผ่านช่องทางที่หลากหลายเพื่อให้กลุ่มเป้าหมายสามารถเข้าถึงได้สะดวก ไม่ยุ่งยาก/ซับซ้อน นอกจากนี้ยังให้

ความสำคัญกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่ ระบบร้องเรียนออนไลน์ เป็นต้น อีกทั้งยังมีฐานข้อมูลสำคัญด้านแสงซินโครตรอนที่มีการจัดทำข้อมูลให้ทันสมัยอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ ฐานข้อมูลด้านระบบลำเลียงแสง เป็นต้น รวมถึงมีการบูรณาการข้อมูลสำคัญด้านวิจัยร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น Large Nuclear and Synchrotron Facility Network (LNSN) ซึ่งเป็นเครือข่ายความร่วมมือระดับอาเซียนด้านนิวเคลียร์ขนาดใหญ่

## บทที่ 5

### สถานการณ์ปัจจุบันของการจัดบริการสาธารณสุขโดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

#### 5.1 บทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณสุข

งานวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่ผ่านมา ในภาพรวมแสดงให้เห็นว่า หน่วยงานภาครัฐได้เปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินงานในหลายลักษณะ ทั้งในแง่การประสานความร่วมมือกับองค์กรภาคประชาสังคมที่ดำเนินกิจการสาธารณสุขคู่ขนานไปกับหน่วยงานภาครัฐ และการส่งเสริมให้ประชาชนกลุ่มผู้รับบริการหรือชุมชนในพื้นที่เป้าหมาย เข้ามาร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดบริการสาธารณสุขของหน่วยงาน หากพิจารณาในมิติประเด็นนโยบายสาธารณะ จะพบว่า การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนปรากฏให้เห็นในการจัดบริการสาธารณสุขหลากหลายด้าน ในที่นี้จะยกตัวอย่างบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณสุข 6 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านสวัสดิการและบริการทางสังคม 2) ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค 3) ด้านการจัดการภัยพิบัติและบรรเทาสาธารณภัย 4) ด้านการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 5) ด้านการกู้ภัยและการแพทย์ฉุกเฉิน และ 6) ด้านการกำหนดและการกำกับมาตรฐาน ประกอบด้วย มาตรฐานวิชาชีพ และมาตรฐานสินค้าและบริการ

##### 5.1.1 ด้านสวัสดิการและบริการทางสังคม

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนด้านสวัสดิการและบริการทางสังคมในที่นี้ จะยกตัวอย่างงานวิจัยเกี่ยวกับการให้บริการแก่กลุ่มสตรี ผู้สูงอายุ เด็กและเยาวชน กล่าวคือ ในกรณีการให้บริการทางสังคมแก่กลุ่มสตรี สามารถพิจารณาได้จากงานศึกษา เรื่อง **การประสานความร่วมมือระหว่างรัฐกับองค์กรเอกชนในการให้บริการแก่สตรี (2533)** โดยศึกษากรณีบ้านพักฉุกเฉินที่ภาคประชาชนจัดตั้งขึ้น เพื่อตอบสนองต่อปัญหาของกลุ่มสตรี เพื่อเป็นสถานที่พักฟื้นเยียวยาและแก้ไขปัญหามุ่งวิเคราะห์โครงสร้างและวิธีการดำเนินงานด้านปัญหาของสตรีและวิธีการแก้ไข การขยายขอบข่ายโครงการและการประสานความร่วมมือที่เกิดขึ้น ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานมาจากตัวองค์กรเองที่มีงบประมาณจำกัด และบุคลากรลาออกบ่อยครั้ง เนื่องจากขาดแรงจูงใจในการทำงาน ปัญหาจากตัวผู้เดือดร้อน ปัญหาในการประสานงานกับหน่วยงานอื่น และปัญหาอื่น ๆ อาทิ ช่องว่างทางกฎหมาย นอกจากนี้ สังคมไทยมีปัญหาเรื่องผู้ได้รับความเดือดร้อนจำนวนมาก และแม้ว่าหน่วยงานของรัฐจะมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการช่วยเหลือกลุ่มคนเหล่านี้ มีการขยายตัวของภาครัฐ แต่ก็ไม่สามารถช่วยเหลือได้ทั่วถึงทั้งในระดับหน่วยงานเองและนโยบายของรัฐ<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ปรีดา ศิริสวัสดิ์, *การประสานความร่วมมือระหว่างรัฐกับองค์กรเอกชนในการให้บริการแก่สตรี* (กรุงเทพฯ: โครงการสตรีศึกษา สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533).

สำหรับการให้บริการทางสังคมและสวัสดิการแก่กลุ่มผู้สูงอายุ สามารถพิจารณาได้จากงานศึกษา เรื่อง **ความคาดหวังสวัสดิการของผู้สูงอายุ กรณีศึกษาผู้สูงอายุในชุมชนเขตพระนคร กรุงเทพมหานคร (2544)** พบว่า สวัสดิการในระดับครอบครัว ผู้สูงอายุมีความคาดหวังว่าจะได้รับการสนับสนุนและกำลังใจจากครอบครัวมากที่สุด สวัสดิการในระดับชุมชนมีความคาดหวังให้มีบริการหน่วยแพทย์เคลื่อนที่มากที่สุด และในระดับสังคมมีความคาดหวังการได้รับสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลมากที่สุด และได้เสนอให้รัฐควรมีการทบทวนมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับผู้สูงอายุให้มีความเหมาะสมต่อสภาพปัญหาและความต้องการที่แท้จริง และมีการส่งเสริมสนับสนุนทั้งด้านงบประมาณ และกำลังคนในการพัฒนาระบบสวัสดิการ โดยมุ่งเน้นให้ชุมชนเป็นฐานในการพัฒนา และให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีบทบาทเป็นผู้ประสานความร่วมมือเพื่อสร้างเครือข่ายทางสังคมของผู้สูงอายุที่เข้มแข็ง<sup>2</sup>

งานศึกษาเรื่อง **นโยบายของรัฐ และแนวทางการจัดบริการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในอนาคต (2539)** พบว่า มีหน่วยงานของภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนที่ให้บริการแก่ผู้สูงอายุ แต่สถานการณ์ผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น ทั้งหน่วยงานภาครัฐและองค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนนโยบาย แผนการดำเนินงานจากการตั้งรับหรือแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามาเป็นการทำงานเชิงรุก โดยให้มีการจัดบริการสังคมให้ผู้สูงอายุโดยชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม นอกเหนือไปจากการดูแลสุขภาพร่างกายแล้ว ยังต้องมุ่งตอบสนองปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุทางด้านจิตใจด้วย ปัญหาและอุปสรรคที่พบทั้งในหน่วยงานของรัฐและเอกชน ได้แก่ ปัญหาข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากรในการจัดบริการสังคมและการให้การสงเคราะห์ ปัญหาด้านนโยบายและมาตรการที่ยังอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ และปัญหาของคนในชุมชนและสังคมที่มีต่อผู้สูงอายุในการเปิดโอกาส การยอมรับ และความพร้อมที่จะทำงานร่วมกับผู้สูงอายุ<sup>3</sup>

สำหรับการจัดบริการทางสังคมในเชิงพื้นที่ สามารถพิจารณาได้จากงานศึกษา เรื่อง **การประเมินผลโครงการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคนไทยกลุ่มวัยผู้สูงอายุในตำบลต้นแบบดูแลผู้สูงอายุระยะยาว จังหวัดแพร่ (2561)** พบว่า รัฐควรปรับเปลี่ยนสภาพความผูกขาดของการจัดบริการสาธารณะหรือสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ กระจายออกไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยรัฐควรมีนโยบายสนับสนุนงบประมาณทรัพยากร และองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องให้เกิดการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง การบูรณาการการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นเห็นความสำคัญและสนับสนุนการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องในระดับชุมชน การวิเคราะห์จัดทำแผนอัตรากำลังในการผลิตผู้ช่วยเหลือดูแลผู้สูงอายุ ผู้จัดการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว การวิเคราะห์ภาระงานของบุคลากรในพื้นที่เพื่อการบริหารจัดการการให้บริการดูแลผู้สูงอายุมีประสิทธิภาพมากขึ้น การบูรณาการการทำงานทุกกลุ่มวัยในการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ผู้สูงอายุ ป้องกันภาวะเปราะบาง

<sup>2</sup> ศศะพินท์ จันทรูปมัย, “ความคาดหวังสวัสดิการของผู้สูงอายุ: กรณีศึกษาผู้สูงอายุในชุมชนเขตพระนคร กรุงเทพมหานคร,” (สารนิพนธ์พัฒนาแรงงานและสวัสดิการมหาดบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544).

<sup>3</sup> เกริกศักดิ์ บุญญานุกงศ์, **นโยบายของรัฐ และแนวทางการจัดบริการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในอนาคต** (เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2539).

สมองเสื่อม ฯลฯ เพื่อลดปัญหาภาวะพึ่งพิงในกลุ่มผู้สูงอายุ การจัดทำนโยบายการทำงานหรือการให้บริการเชิงรุกในพื้นที่ตำบล (long-term care) ให้เกิดการเชื่อมโยงและบูรณาการในรูปของเครือข่ายการทำงานในชุมชน เพื่อส่งเสริมให้มีการเข้าร่วมโครงการตำบลต้นแบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวครอบคลุมทุกตำบล การจัดสถานบริการทุกแห่งให้มีการจัดสถานที่เพื่อลดความเสี่ยงจากการเกิดอุบัติเหตุในผู้สูงอายุ การสนับสนุนการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ในการลดช่องว่างระหว่างวัยเด็กกับวัยผู้สูงอายุโดยการทำกิจกรรมร่วมกัน<sup>4</sup>

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การให้บริการทางสังคมและสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในภาพรวมมีลักษณะปัญหาคล้ายคลึงกันในแง่อุปสรรคและข้อจำกัดของงบประมาณและบุคลากรเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการและองค์กรภาคประชาชนเอง การจัดบริการสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุในกรณีที่หน่วยงานของรัฐให้บริการได้ไม่ทั่วถึง จะมีการส่งเสริมบทบาทภาคประชาสังคม และภาคเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรเข้ามาทำหน้าที่ร่วมกับรัฐในลักษณะคู่ขนาน ทำให้เกิดการแข่งขันการจัดบริการ ดังเห็นได้ว่าในปี พ.ศ. 2554 มีบ้านพักผู้สูงอายุหรือสถานดูแลผู้สูงอายุเอกชน จำนวน 12 แห่ง เข้ามาทำหน้าที่ร่วมกับศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุในสังกัดของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (ปัจจุบันคือ กรมกิจการผู้สูงอายุ) และมีการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกจำนวน 12 แห่ง<sup>5</sup>

การจัดบริการทางสังคมและสวัสดิการสำหรับเด็กและเยาวชน เป็นการจัดบริการสาธารณะอีกประการหนึ่งที่มีองค์กรภาคประชาสังคมหลากหลายกลุ่มทำงานคู่ขนานไปกับหน่วยงานภาครัฐ อีกทั้งยังปรากฏรูปแบบการให้บริการโดยความร่วมมือระหว่างทั้งสองภาคส่วนด้วย งานศึกษาวิจัยที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่า ในกระบวนการนโยบายด้านเด็กและเยาวชน ปรากฏตัวแสดงทั้งที่เป็นองค์กรของรัฐ และองค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ทั้งนี้ บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมที่ทำหน้าที่ให้บริการทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเด็กและเยาวชนในหลายลักษณะด้วยกัน

งานศึกษาเรื่อง **ปัญหาสวัสดิการเด็กและการตอบสนองโดยองค์การเอกชน (2532)** ศึกษาการจัดบริการสาธารณะขององค์กรพัฒนาเอกชน พบว่า ในประเทศไทยมีองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านเด็กก่อตั้งขึ้นเป็นครั้งแรก ได้แก่ สภาอุณาโลมแดง หรือปัจจุบันคือสภาอากาศไทย และในช่วงเวลาเดียวกัน พระวิมาดาเธอ กรมพระสุทธาสินีนาฏฯ ยังทรงบริจาคทรัพย์ส่วนพระองค์เพื่อสร้าง “สถานสงเคราะห์เด็กกำพร้าอนาถา” ขึ้น ที่ถนนบำรุงเมืองใน พ.ศ. 2433 กระทั่งภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 องค์กรพัฒนาเอกชนเริ่มมีบทบาทมากขึ้น ปรากฏในรูปองค์กรสมาคม มูลนิธิ ชมรม กลุ่ม หรือโครงการต่าง ๆ ทั้งที่ดำเนินการโดยอิสระ โดยความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ หรือโดยความร่วมมือกับองค์กรต่างประเทศ ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้มุ่งให้ความสำคัญกับกลุ่มเป้าหมายประชากรเด็ก พื้นที่ดำเนินการ วัตถุประสงค์การดำเนินการ ประเภทของบริการ และกลไกการบริหารที่มีความแตกต่างกันไปด้วย

<sup>4</sup> อเนก จินดาชาติ, “การประเมินผลโครงการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคนไทยกลุ่มวัยผู้สูงอายุในตำบลต้นแบบดูแลผู้สูงอายุระยะยาว จังหวัดแพร่,” (วิทยานิพนธ์สาขารัฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561).

<sup>5</sup> “ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง รายชื่อสถานสงเคราะห์ของรัฐ,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 128 ตอนพิเศษ 28 ง (10 มีนาคม 2554):29.

องค์กรพัฒนาเอกชนมีความเป็นอิสระและมีความคล่องตัวสูง จึงมีบทบาทเข้ามาทำหน้าที่แก้ไข ปัญหาเชิงรุกและหนุนเสริมการทำงานของภาครัฐได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม โครงสร้างขององค์กรพัฒนาเอกชน มีศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองปัญหาเด็กได้แตกต่างกันไป โดยขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและข้อจำกัด สำคัญ ได้แก่ ด้านงบประมาณและบุคลากร ขณะที่ในด้านนโยบายและการวางแผนงาน พบว่า องค์กรพัฒนาเอกชน ส่วนมากมีการวางแผนงานสอดคล้องกับนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์กรชัดเจนมากกว่านโยบายของหน่วยงาน ภาครัฐ การดำเนินกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชนมักเน้นให้บริการและสวัสดิการแก่กลุ่มเด็กและเยาวชน ในพื้นที่แหล่งเสื่อมโทรม แต่สำหรับการดำเนินภารกิจขององค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ภายนอกเขตเทศบาล มีจำนวนน้อยมาก นอกจากนี้ ยังพบว่ารูปแบบการให้บริการสาธารณะด้านเด็กขององค์กรพัฒนาเอกชนมุ่งให้ ความสำคัญกับด้านการศึกษามากที่สุด โดยเฉพาะการให้ทุนการศึกษาแก่กลุ่มเปราะบาง ซึ่งเป็นเด็กที่อยู่ในระบบ โรงเรียน ขณะที่การให้บริการแก่เด็กที่ไม่ได้อยู่ในระบบโรงเรียน ทั้งที่เป็นเด็กทารกและเด็กปฐมวัยปรากฏ ค่อนข้างน้อย ส่วนด้านที่องค์กรพัฒนาเอกชนดำเนินการน้อยที่สุดในช่วงเวลานั้น คือ ด้านจริยธรรม ค่านิยม การพัฒนาชุมชน และการคุ้มครองเด็ก<sup>6</sup>

แนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชนและการกระจายอำนาจเข้ามามีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบาย ด้านเด็กมากขึ้นเป็นลำดับ ดังเห็นได้จากงานศึกษาเรื่อง การพัฒนารูปแบบการดูแลสุขภาพเด็กปฐมวัย โดยครอบครัวและชุมชนมีส่วนร่วม ในอำเภอดำเนินสะดวก จังหวัดราชบุรี (2562) พบว่า กระบวนการพัฒนาระบบบริการสุขภาพเด็กปฐมวัย เป็นวงจรการพัฒนาที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาของทั้ง 3 ส่วน ได้แก่ ผู้ให้บริการ ในโรงพยาบาล เครือข่ายผู้ดูแลเด็ก ครอบครัว และชุมชน มุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและการพัฒนาสมรรถนะผู้รับบริการ มีการเข้าถึงบริการที่รวดเร็วขึ้น มารับบริการสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ระบบบริการที่เกิดผลลัพธ์ในทิศทางที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบบริการที่เหมาะสม ได้แก่ การจัดการบริการคลินิกกระตุ้นพัฒนาการ ทีมดูแลแบบสหสาขาวิชาชีพ การบูรณาการการตรวจประเมินแบบ one stop services การกระตุ้นในหน่วยบริการปฐมภูมิในเครือข่าย สำหรับผู้ดูแลเด็กปฐมวัยที่มีภาวะเสี่ยง ผลการศึกษาสรุปว่า การส่งเสริมให้ผู้ดูแลเด็กมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบสุขภาพเด็กปฐมวัย การดูแลเด็กมิใช่เรื่องของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง แต่ครอบคลุมผู้ที่เกี่ยวข้องหลากหลายสาขา และมีผู้มีส่วนได้เสียอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งหน่วยงานด้านดูแลและคุ้มครองสิทธิเด็ก สาธารณสุข สังคมสงเคราะห์ ครู ครอบครัว และชุมชน<sup>7</sup>

บทความเรื่อง การขยายบทบาทและภารกิจงานยุติธรรมสู่ท้องถิ่น: ศักยภาพ แนวทางปฏิบัติ และขอบเขตภารกิจ (2560) ชี้ว่า การขยายบทบาทของภาคประชาชนและชุมชนท้องถิ่น ควรตั้งอยู่บนการตระหนักว่า บริการสาธารณะในบางมิติต้องคำนึงถึงความพร้อมและความเหมาะสมกับหลักการ “ภารกิจของรัฐ” ประกอบด้วยเสมอ เช่น ภารกิจด้านอำนวยความสะดวก รัฐอาจจำกัดการกระจายบทบาทหรือมอบหมาย

<sup>6</sup> อุณา นพคุณ, รายงานการวิจัย เรื่อง ปัญหาสวัสดิการเด็กและการตอบสนองโดยองค์กรเอกชน (กรุงเทพฯ: สมาคมสวัสดิการเด็กในประเทศไทย, 2532).

<sup>7</sup> สุพัตรา พงษ์ศรีศรานุพร และณรินทร์ แยมสกุล, “การพัฒนารูปแบบการดูแลสุขภาพเด็กปฐมวัย โดยครอบครัว และชุมชนมีส่วนร่วม ในอำเภอดำเนินสะดวก จังหวัดราชบุรี,” วารสารแพทย์ เขต 4-5 38(1) (มกราคม - มีนาคม 2562):25-37.

ให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมได้ในบางภารกิจเท่านั้น เช่น ด้านการป้องกันและเฝ้าระวัง สามารถสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังแจ้งข่าวและเบาะแส การจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนกลุ่มเสี่ยง และจัดกิจกรรมรณรงค์กลุ่มเสี่ยง ด้านการให้ความรู้ คำปรึกษา แนะนำเกี่ยวกับกฎหมาย ในขณะที่การบริการด้านงานยุติธรรมสามารถให้ความรู้/คำปรึกษากฎหมายทั่วไป การบริการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ นิติวิทยาศาสตร์ การจัดการบริการเยี่ยมเด็กที่อยู่ในสถานพินิจฯ ผ่านการประชุมทางไกล (video conference) และการสงเคราะห์ผู้กระทำผิดหลังปล่อยตัว ส่วนด้านการจัดการความขัดแย้งและการไกล่เกลี่ยประนอม สามารถทำได้ในบางคดีที่มีศักยภาพเท่านั้น เช่น คดีแพ่ง คดีเด็กและเยาวชน และคดีทั่วไป และด้านการแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาพฤติกรรมนิสัยผู้กระทำผิดสามารถจัดให้มีการดูแลผู้กระทำผิดทั้งก่อนและหลังปล่อยตัว เพื่อลดความเสี่ยงในการกระทำความผิดซ้ำ และการสงเคราะห์ผู้ต้องขังหลังพ้นโทษ เป็นต้น ขณะที่ภารกิจเกี่ยวกับคดีอาญาร้ายแรงหรือคดีแพ่งที่มีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก รัฐควรผูกขาดการดำเนินการวินิจฉัยและตัดสิน<sup>8</sup>

### 5.1.2 ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

งานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในระยะแรกเน้นประเด็นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยเฉพาะการจัดตั้งองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อเข้ามาทำหน้าที่เฉพาะด้านการคุ้มครองผู้บริโภค รูปแบบการทำงานของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค บทบาทของส่วนราชการระดับกรมที่เกี่ยวข้องกับงานคุ้มครองผู้บริโภค ในระยะต่อมาจึงปรากฏงานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแนวทางการดึงภาคส่วนนอกภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมในงานคุ้มครองผู้บริโภคในระดับพื้นที่มากขึ้น ตัวอย่างเช่นงานศึกษาเรื่อง ปัญหาในการดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคขององค์กรพัฒนาเอกชน (2538) มุ่งศึกษาบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ตั้งอยู่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนความต้องการการสนับสนุนจากรัฐในการดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคขององค์กรพัฒนาเอกชน พบว่า องค์กรพัฒนาเอกชนส่วนมากมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยได้รับงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานจากองค์กรพัฒนาเอกชนในต่างประเทศ ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานคือ การไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ การประสานงานกับหน่วยราชการไม่ได้รับความร่วมมืออย่างเพียงพอ การขาดแคลนเอกสารที่ใช้ประกอบการอบรมให้ความรู้ผู้บริโภค ขาดอุปกรณ์ที่ใช้ในการฝึกอบรม จึงมีความต้องการให้ภาครัฐมีบทบาทสนับสนุนด้านงบประมาณการสนับสนุนการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภค สนับสนุนด้านอุปกรณ์และสถานที่ฝึกอบรมให้ความรู้ รวมทั้งสนับสนุนข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ แก่องค์กรพัฒนาเอกชนที่ช่วยดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคแทนรัฐ<sup>9</sup>

<sup>8</sup> อรรถัย กักผล, “การขยายบทบาทและภารกิจงานยุติธรรมสู่ท้องถิ่น: ศักยภาพ แนวทางปฏิบัติ และขอบเขตภารกิจ,” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* (พฤษภาคม-สิงหาคม 2560):22-48.

<sup>9</sup> นิตยา จันทโภาสกร, *รายงานการวิจัย เรื่อง ปัญหาในการดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคขององค์กรพัฒนาเอกชน* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี, 2538).

บทบาทของหน่วยงานภาครัฐในการพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค สามารถพิจารณาได้จากงานศึกษาเรื่อง **แนวทางในการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคตามทัศนะของสหวิชาชีพที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค** (2550) มุ่งศึกษาความรู้ของสหวิชาชีพต่อแนวทางการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค และทัศนะของสหวิชาชีพต่อแนวทางในการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค มีกลุ่มเป้าหมายคือ กองปราบปราม สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และกรมที่ดิน พบว่า หน่วยงานที่เป็นตัวแทนผู้บริโภคต้องมีหน้าที่เผยแพร่ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างทั่วถึง วิธีการพิทักษ์สิทธิที่ทำให้ผู้บริโภคถูกละเมิดสิทธินี้ลดลง คือ การเสริมสร้างความรู้ให้แก่ผู้บริโภค ส่วนการบังคับใช้กฎหมายยังไม่สามารถทำได้เต็มที่ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้โดยตรง

ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษา คือ ภาครัฐควรมีองค์การกลางในการกำกับดูแลการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค โดยตรงทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ภาคประชาชนควรเข้ามามีบทบาทในการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค โดยการตั้งชมรมและมูลนิธิต่าง ๆ การรวมกลุ่มเครือข่ายผู้บริโภคจะทำให้ผู้บริโภคมีอำนาจในการต่อรองกับผู้ประกอบธุรกิจมากขึ้น ควรมีนโยบายกระจายการให้บริการด้านการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคให้ทั่วถึงทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เสริมสร้างความรู้ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคให้ทั่วถึง ควรมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค ส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มของภาคประชาชนในการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค ข้อเสนอในระดับปฏิบัติคือ ควรมีการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการดำเนินงานในการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค โดยลดขั้นตอนการทำงานเพื่อให้รวดเร็วขึ้น<sup>10</sup>

การศึกษาแนวทางการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ปรากฏในงานศึกษาเรื่อง **แนวทางการจัดตั้งองค์กรอิสระคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 (2548)** ครอบคลุมการทบทวนสถานการณ์การคุ้มครองผู้บริโภคภาคประชาชนในประเทศ การศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดในระดับนานาชาติ เช่น องค์การสหประชาชาติ สหภาพยุโรป โดยเฉพาะประเทศอังกฤษและญี่ปุ่น เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการจัดตั้งองค์กรอิสระคุ้มครองผู้บริโภคของไทย นอกจากนี้ ยังศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรอิสระ การตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ขอบเขตอำนาจหน้าที่และเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรอิสระ พร้อมกับการประมวลความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญและการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อนำมาวิเคราะห์เป็นแนวทางในการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคขึ้น

ผลการศึกษาสรุปว่า การจัดตั้งองค์กรอิสระคุ้มครองผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญ ควรเป็นองค์กรอิสระอย่างแท้จริง ทั้งในทางรูปแบบของการบริหารจัดการ และบทบาทหน้าที่ขององค์กรอิสระ โดยมีข้อองค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย แต่ควรทำหน้าที่ผลักดันให้เกิดกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่เป็นผู้บริโภคประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคม นักวิชาการที่เกี่ยวข้อง การบริหารงานควรอยู่ในรูปแบบคณะกรรมการที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือ

<sup>10</sup> พิมพ์พัฒน ณะสีลังกูร, “แนวทางในการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคตามทัศนะของสหวิชาชีพที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค,” (วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550).



แทรกแซงของส่วนราชการ ฝ่ายการเมือง และภาคธุรกิจ มีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายคุ้มครองผู้บริโภค ในภาพรวมของประเทศ และควรมีการตรากฎหมายใหม่ในระดับพระราชบัญญัติ<sup>11</sup>

หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ปรากฏงานศึกษา เรื่อง **การพัฒนา กลไกการคุ้มครองผู้บริโภคตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2550)** ระบุว่า แม้ “องค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค” จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นเวลากว่า 10 ปีแล้ว แต่ก็ยังไม่มีการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้นมา สาเหตุเนื่องมาจากความคิดเห็นที่แตกต่างกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ อย่างสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กับเครือข่ายองค์กรผู้บริโภค ในเรื่องสถานะทางกฎหมายและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ องค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนไม่มีหลักฐานที่ชี้ชัดได้ว่าประชาชนในฐานะผู้บริโภคต้องการหรือไม่ ต้องการองค์การอิสระนี้อย่างไร<sup>12</sup>

งานวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษามุมมองและความต้องการของผู้บริโภคไทยเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การอิสระ คุ้มครองผู้บริโภค ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 61 ซึ่งเน้นย้ำถึงความจำเป็นของการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของผู้บริโภค กลุ่ม องค์กร เครือข่ายผู้บริโภค และประชาสังคม ในการร่วมปกป้องผลประโยชน์และสิทธิ ของผู้บริโภคโดยตรง โดยเฉพาะการมีบทบาทพร้อมสะท้อนปัญหาและเสนอความเห็นในกระบวนการตัดสินใจ กำหนดนโยบายและนิติบัญญัติ ผ่านกลไก “องค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค” นอกจากนี้ยังศึกษาประสบการณ์ การถูกละเมิดสิทธิของผู้บริโภครายกรณี ศึกษาและทบทวนสถานการณ์การคุ้มครองผู้บริโภคภายในประเทศไทย และแนวคิดเกี่ยวกับองค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภคของต่างประเทศ เพื่อค้นหารูปแบบที่เป็นไปได้ขององค์การ อิสระคุ้มครองผู้บริโภคระดับจังหวัด และเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดตั้งองค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภค ระดับจังหวัด ตลอดจนวิเคราะห์และค้นหาผู้มีส่วนได้เสียที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการจัดตั้ง องค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภคระดับจังหวัด

ผลการศึกษาชี้ว่า กรณีตัวอย่างปัญหาสิทธิผู้บริโภคที่ถูกนำเสนอผ่านสื่อสารมวลชน เช่น กรณีของ “คุณรัตนา” บ้านสีดา ซึ่งซื้อบ้านจัดสรรที่มารู้ภายหลังว่าเป็นที่ดินของรัฐ หรือกรณี “คุณเดือนเพ็ญ” ที่ทุบ รถยนต์ต่อหน้าสื่อ เพราะซื้อรถยนต์ที่บกพร่องจากการผลิตที่ไม่ได้คุณภาพ เป็นต้น สะท้อนภาพความบกพร่อง ของการคุ้มครองผู้บริโภค และนำมาสู่การเปิดเผยให้เห็นอีกหลายกรณี ทั้งในวงการสาธารณสุขในสิทธิทางการรักษา ที่ผิดพลาด การแทรกแซงบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ การแทรกแซงทางการเมือง ภาคธุรกิจ ที่ส่งผลต่อ การเรียกร้องตามสิทธิของผู้บริโภคที่พึงจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย การขาดข้อมูลในเชิงเทคนิค กฎหมาย กรณีเหล่านี้เน้นย้ำถึงความสำคัญของการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

<sup>11</sup> โครงการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ (คคส.) หน่วยปฏิบัติการวิจัยเภสัชศาสตร์สังคม (วจภส.) จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, *แนวทางการจัดตั้งองค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2548).

<sup>12</sup> ประสิทธิ์ อ่อนดี และคณะ, *การพัฒนา กลไกการคุ้มครองผู้บริโภคตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย* (กรุงเทพฯ: สถาบันวิชาการและสังคมแห่งชาติ, 2550).

งานวิจัยเสนอว่า ควรมีการจัดตั้งองค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภคระดับจังหวัด โดยเป็นรูปแบบองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ จัดตั้งขึ้นตามร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. .... โดยมีสำนักงานเลขานุการเป็นของตนเองและเป็นนิติบุคคล ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลส่วนกลาง อย่างสำนักงานกฤษฎีกา หรือสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค อาจสังกัดกระทรวงยุติธรรม บทบาทรูปแบบการบริหารงานในรูปคณะกรรมการองค์การอิสระมีจำนวนไม่เกิน 15 คน สัดส่วนครึ่งหนึ่งมาจากองค์กรภาคประชาชน อำนาจและหน้าที่ควรเป็นแบบเบ็ดเสร็จ และมีหลักประกันว่าจะไม่ถูกแทรกแซงจากหน่วยงานของรัฐ ฝ่ายการเมือง และภาคธุรกิจ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าองค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภคมีศักยภาพในการสร้างและถ่วงดุลยภาพให้เกิดขึ้นในกระบวนการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาล รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอและต่อเนื่อง ภายใต้การตรวจสอบจากองค์กรถ่วงดุลในรัฐธรรมนูญหรือรัฐสภา รวมทั้งการตรวจสอบระบบการเงิน เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

ในการจัดตั้งองค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภคระดับจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดควรทำหน้าที่สนับสนุนและส่งเสริม เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคโดยภาพรวม ทำงานขับเคลื่อนในภาคประชาสังคม ทำงานเชิงรุกในการประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลเชิงวิชาการด้านการเฝ้าระวังตรวจสอบผลิตภัณฑ์ องค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภคควรทำหน้าที่พัฒนากลไกการรับและสะท้อนปัญหาของผู้บริโภคไปสู่กระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐ กลไกการเฝ้าระวังและติดตามตรวจสอบสินค้าที่วางจำหน่ายตามท้องตลาด กลไกการพัฒนาศักยภาพองค์กรผู้บริโภคและภาคีเครือข่าย และกลไกการตรวจสอบการกระทำหรือละเลยการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ สุขภาพ และสิทธิของผู้บริโภค

การจัดเตรียมความพร้อมเพื่อจัดตั้งองค์การอิสระดังกล่าว แบ่งข้อเสนอออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

1) ข้อเสนอแนะระยะสั้น คือ ยังไม่มีการจัดตั้งองค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภค โดยให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด ควรใช้อำนาจตามกฎหมายเข้าแทรกแซงการทำธุรกิจด้านการบริโภคสินค้าและบริการเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภค การปฏิบัติทางการค้าให้เกิดความเป็นธรรมและมีจริยธรรมต่อผู้บริโภค การขับเคลื่อนกลไกการรับและสะท้อนความเห็นของผู้บริโภคจากเบื้องล่างสู่เบื้องบนในการกำหนดนโยบายของรัฐ ควรให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดทำหน้าที่เป็นองค์กรเชื่อมประสานในการทำงานหนุนเสริมภาคีองค์กรทุกภาคส่วน และรับเป็นแกนนำระดับพื้นที่ในการผลักดันการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคภาคประชาสังคมทั้งในระดับประเทศและพื้นที่ รวมทั้งบทบาทของเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภคและกลุ่มผู้บริโภคในระดับพื้นที่ ควรวางนโยบายองค์กรของตนเองและยุทธศาสตร์การทำงานที่ชัดเจนในการรณรงค์ เพื่อกระตุ้นและส่งเสริมให้ประชาชนผู้บริโภคได้ตระหนักต่อหน้าที่ของความเป็นพลเมืองที่จะรวมกันเป็น “ประชาคม” ตลอดจนการวางแผนรณรงค์เชิงรุก เพื่อปลูกกระแสและสร้างความตระหนักต่อสิทธิของผู้บริโภค และให้สมาชิกในเครือข่ายมีบทบาทในการเป็นผู้คอยเฝ้าระวัง สอดส่อง ติดตาม และตรวจสอบสินค้าที่วางจำหน่ายตามท้องตลาดภายในพื้นที่ ขณะที่หน่วยงานส่วนกลางที่ควรจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอและต่อเนื่องต่อการดำเนินงานในทุกภารกิจที่กล่าวมาคือ

สำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และสนับสนุนให้เกิดการวิจัยผ่านหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วม

2) ข้อเสนอแนะในระยะปานกลาง คือการเตรียมความพร้อมในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. .... ให้แล้วเสร็จ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนผู้บริโภค ควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจคุ้มครองผู้บริโภคให้องค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคภาคประชาสังคมอย่างเป็นระบบ รมรณรงค์สร้างความเข้าใจและยกระดับจิตสำนึกของพลเมือง รัฐบาลควรพิจารณาสถานะของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็น “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ” เพื่อเพิ่มความคล่องตัวและประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่และภารกิจ และเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกลไกการเยียวยาให้กับผู้เสียหาย โดยการปฏิรูปโครงสร้างคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการใหม่ ด้วยการกำหนดให้มีตัวแทนองค์กรภาคประชาสังคมหรือเครือข่ายผู้บริโภคภาคประชาชนร่วมเป็นกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในสัดส่วนที่เหมาะสมและเป็นธรรม เพื่อสร้างความร่วมมือและลดช่องว่างระหว่างรัฐกับองค์กรผู้บริโภคภาคประชาชน นอกจากนี้ ควรแยกภารกิจของหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค ออกจากองค์กรที่ปฏิบัติงานด้านการพัฒนานโยบาย เนื่องจากลักษณะงานมีความขัดแย้งกัน การประสานงานความร่วมมือระหว่างมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคและเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภคกับหน่วยราชการที่ทำงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

3) ข้อเสนอแนะในระยะยาว คือ การปรับปรุง แก้ไข และ/หรือเพิ่มเติมสาระสำคัญที่ได้ดำเนินการที่ผ่านมาให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ ณ ช่วงเวลานั้น ๆ การเพิ่มเติมสาระของกฎหมายด้านการกระจายอำนาจและภารกิจคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคให้แก่องค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคภาคประชาสังคมพร้อมทั้งประเมินผลการดำเนินงานหลังจากที่กระจายอำนาจไปแล้ว การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับระบบการพิจารณาคดีผู้บริโภคและความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลคุ้มครองผู้บริโภคโดยกระทรวงยุติธรรม

งานศึกษาเรื่อง **อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ศึกษากรณีการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค (2549)** พบว่า ในบริบทการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่มุ่งไปสู่อุตสาหกรรม มีกระบวนการผลิตสินค้าที่มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ผู้ประกอบธุรกิจหาเทคนิควิธีการใหม่ ๆ เพื่อให้ผู้บริโภคหลงเชื่อการโฆษณาจูงใจสินค้าและบริการต่าง ๆ ในขณะที่ผู้บริโภคยังขาดอำนาจต่อรองและความรู้ที่จะทันต่อกระบวนการซับซ้อน ขาดวิจารณญาณในการเลือกสินค้าและบริการ ตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบและถูกละเมิดสิทธิ จนนำไปสู่ปัญหาการร้องเรียนและฟ้องร้องเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องเข้ามาช่วยเหลือเยียวยาหรือแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนในฐานะผู้บริโภค

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการโดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ พนักงานอัยการหรือข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่มีวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางด้านนิติศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค เป็นผู้ดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา แต่กฎหมายก็เปิดช่องให้คู่กรณีมีการเจรจา ชี้แจง

ข้อเท็จจริงกันก่อน ทำให้คดีเกี่ยวกับผู้บริโภครายหลายคดีสามารถตกลงกันได้โดยไม่ต้องนำสู่กระบวนการพิจารณาคดีทางศาล

ผลการศึกษาพบว่า อำนาจในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคเป็นอำนาจอย่างหนึ่งในหลายอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยอาศัยกลไกทางกฎหมายช่วยเหลือประชาชน ที่ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค เพื่อให้ได้รับการเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหาย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโดยองค์ประกอบของคณะกรรมการ ประกอบด้วยตัวแทนส่วนราชการและผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก แต่ความไม่ชัดเจนถึงคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิ อาจมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือเป็นตัวแทนของฝ่ายการเมือง จึงควรกำหนดให้มีสัดส่วนกรรมการที่มาจากภาคประชาชน โดยเป็นตัวแทนจากสมาคมหรือมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อร่วมกลั่นกรองการพิจารณาของคณะกรรมการที่อาจมีผลประโยชน์แอบแฝงหรือการแทรกแซงทางการเมือง ในลักษณะเดียวกับที่ปรากฏในพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 เป็นกฎหมายซึ่งมีตัวแทนจากภาคประชาชนที่เป็นตัวแทนจากสมาคม มูลนิธิ หรือองค์กรรูปแบบอื่น วัตถุประสงค์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค จำนวนกึ่งหนึ่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมด คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้ง ทั้งนี้ การที่มีผู้แทนจากภาคประชาชนในคณะกรรมการ จะช่วยในการพิจารณาเพื่อดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ตั้งอยู่บนการคำนึงถึงประโยชน์ของผู้บริโภคมากขึ้น

งานศึกษานี้ยังมีข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย เพื่อเอื้อให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งได้ง่ายขึ้น โดยการเร่งรัดในการออกพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. .... ในส่วนของการเพิ่มวิธีพิจารณาคดีแบบกลุ่ม (class action) ทั้งการพิจารณาจัดตั้งศาลคดีคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นศาลชำนาญพิเศษเช่นเดียวกับศาลแรงงานกลาง ศาลล้มละลาย ศาลเยาวชนและครอบครัว โดยมีรูปแบบและวิธีพิจารณาที่แตกต่างออกไปจากการพิจารณาคดีแพ่งทั่วไป เช่น การให้ภาระการพิสูจน์เป็นของผู้ประกอบธุรกิจ แทนหลักการเดิมในวิธีพิจารณาความแพ่งทั่วไป การใช้วิธีพิจารณาในรูปแบบของการแสวงหาความจริงด้วยวิธี “ไต่สวน” แทนวิธี “กล่าวหา” ตามอย่างคดีปกติทั่วไปในศาลยุติธรรม กระบวนการดังกล่าวจะทำให้ผู้บริโภคลดภาระความยุ่งยากในการต่อสู้คดีลงได้

การจัดให้มีผู้พิพากษาสมทบซึ่งอาจมาจากผู้เชี่ยวชาญในแขนงต่าง ๆ เช่น แพทย์ เกษษกร วิศวกร สถาปนิก เป็นต้น การมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านจะทำให้มีการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้บริโภค มีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ เพื่อลดปัญหาข้อร้องเรียนที่เข้าสู่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ภาครัฐควรมีบทบาทส่งเสริมสมาคมที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถฟ้องแทนสมาชิกของสมาคม และสามารถเป็นตัวแทนของผู้บริโภคในการดำเนินคดีมากกว่าที่เป็นอยู่ เช่น สมาคมด้านที่อยู่อาศัยหรือสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น ซึ่งมีศักยภาพและกำลังทรัพยากรที่จะระดมในการดำเนินคดีฟ้องร้องให้กับผู้บริโภคได้<sup>13</sup>

<sup>13</sup> ปณิธาน ข้อผูก, “อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522: ศึกษากรณีการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549).

งานศึกษาเรื่อง **บทบาทขององค์กรคุ้มครองผู้บริโภคกับการมีส่วนร่วมในคดีอาญา** (2551) สะท้อนสภาพปัญหาที่ผู้บริโภคถูกเอาเปรียบจากการใช้สินค้าและบริการ แต่เนื่องด้วยผู้บริโภคไม่มีความรู้ทางกฎหมายหรือด้วยกระบวนการทางกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการเรียกร้องสิทธิ ประกอบกับหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง ยังขาดความรู้ทางเทคโนโลยีที่จะดำเนินการทางคดีกับผู้ประกอบธุรกิจที่ละเมิดสิทธิผู้บริโภค ทำให้ไม่อาจตรวจสอบหรือแก้ไขการกระทำละเมิดสิทธิผู้บริโภคได้อย่างทันท่วงที และส่วนใหญ่การดำเนินการขององค์กรภาครัฐ จะดำเนินการเมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นแล้ว ซึ่งบางครั้งไม่อาจยับยั้งความเสียหายได้ การคุ้มครองผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญจึงต้องมุ่งการขยายบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่มีการรวมตัวกันในรูปสมาคมหรือมูลนิธิ ที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคและต่อต้านการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้า<sup>14</sup>

แม้ว่าองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคมีบทบาทสำคัญในการรักษาสิทธิของผู้บริโภคตลอดทั้งกระบวนการไม่ว่าจะเป็นการแสดงความคิดเห็น การเรียกร้องสิทธิ และดำเนินการทางคดีแทนผู้บริโภค แต่องค์กรคุ้มครองผู้บริโภคอาจมีข้อจำกัด เนื่องจากไม่มีเครื่องมือทางกฎหมายที่จะใช้บังคับกับผู้ประกอบการ งานวิจัยนี้จึงเสนอให้การดำเนินคดีอาญาเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ โดยองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคเข้ามาเป็นผู้ช่วยเหลือในการดำเนินคดีกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อเป็นการเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญา เพราะองค์กรเหล่านี้มีความรู้ ความพร้อม และติดตามความเคลื่อนไหว ประกอบกับมีเทคโนโลยีที่ใช้ในการพิสูจน์ดีกว่าหน่วยงานของรัฐ อีกทั้งยังเป็นการตรวจสอบการดำเนินคดีของหน่วยงานของรัฐให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรม

องค์กรคุ้มครองผู้บริโภคมีบทบาทเฝ้าระวังติดตามสอดส่องพฤติกรรม และตรวจสอบการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจที่เข้าข่ายละเมิดสิทธิของผู้บริโภค รับเรื่องราวร้องเรียนจากผู้บริโภคที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบธุรกิจ เพื่อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ และให้ความรู้แก่ประชาชนในการใช้สินค้าและรับบริการ เผยแพร่การศึกษาและงานวิจัยให้แก่ผู้บริโภค โดยรัฐต้องสนับสนุนให้มีการก่อตั้งองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค และมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินการ และมีระบบตรวจสอบการทำงานขององค์กรรวมทั้งเปิดโอกาสให้องค์กรคุ้มครองผู้บริโภคเข้ามามีส่วนร่วมให้เห็น ในการกำหนดนโยบาย กฎหมาย และมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคมีประสิทธิภาพและทันต่อสภาพการเปลี่ยนแปลง

งานศึกษาเรื่อง **การวิจัยเพื่อพัฒนาเครือข่ายการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคเชิงบูรณาการ: ผลลัพธ์อาหารและยา** (2548) ศึกษาบทบาทของภาคประชาสังคมที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาระบบการสร้างการมีส่วนร่วมในงานคุ้มครองผู้บริโภค พบว่า แนวทางการพัฒนาระบบการคุ้มครองผู้บริโภคเชิงบูรณาการในระดับพื้นที่ จำเป็นต้องปรับรูปแบบการดำเนินงาน โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรก การปรับโครงสร้างการดำเนินงานของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคระดับจังหวัด โดยเพิ่มสัดส่วนของกรรมการจากภาคประชาชน นักวิชาการ สื่อมวลชน และผู้ประกอบการ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ในการร่วมกำหนดนโยบายและแผนงานการคุ้มครองผู้บริโภคในระดับจังหวัด และส่วนที่สอง การจัดตั้ง

<sup>14</sup> ดนัย สนธิทรัพย์, “บทบาทขององค์กรคุ้มครองผู้บริโภคกับการมีส่วนร่วมในคดีอาญา,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551).

ศูนย์ประสานงานองค์กรเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภคในจังหวัด ซึ่งต้องเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระจากระบบราชการและการเมือง ดำเนินงานประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สร้างเวทีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันของผู้บริโภคและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการวางแผนงานหรือนโยบายการคุ้มครองผู้บริโภคในระดับจังหวัด เพื่อให้เป็นนโยบายที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และเป็นการเสริมกลไกการคุ้มครองผู้บริโภคที่ระบบการคุ้มครองผู้บริโภคแบบเดิมไม่สามารถแก้ไขได้<sup>15</sup>

กระบวนการร้องทุกข์ผ่านองค์กรพัฒนาเอกชน ปรากฏงานศึกษาเรื่อง **การดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภค: ศึกษาเฉพาะกรณีศูนย์รับเรื่องราວร้องทุกข์ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค (2541)** มุ่งศึกษาพัฒนาการการทำงานผลการดำเนินการ และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคของศูนย์รับเรื่องราວร้องทุกข์ ซึ่งมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคได้มีพัฒนาการแบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือ ในช่วงเริ่มต้น ศูนย์รับเรื่องราວร้องเรียน เป็นโครงการทดลองของคณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนเพื่อการสาธารณสุขมูลฐาน (คปอส.) เพื่อสร้างความตระหนักในสิทธิและเป็นช่องทางหนึ่งสำหรับผู้บริโภคในการพิทักษ์สิทธิของตนเองและสังคม ช่วงที่สองคือ ช่วงขยายการให้บริการ โดยเมื่อศูนย์ฯ ดำเนินการได้ประมาณ 1 ปี มีผู้บริโภคร้องทุกข์เข้ามามากและปัญหาของผู้บริโภคได้รับการแก้ไขด้วยดี องค์กรมีข้อมูล มีประสบการณ์ และได้รับการยอมรับจากกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม จึงมีการตั้งมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคขึ้นและย้ายศูนย์ฯ ไปสังกัดกับมูลนิธิ มีการเพิ่มแนวการทำงานในด้านการกระตุ้นให้เกิดการรวมกลุ่มของผู้บริโภคที่เดือดร้อนในปัญหาเดียวกัน รวมทั้งตั้งชมรมผู้บริโภคไทยขึ้นเพื่อเป็นกลุ่มพลังของผู้บริโภคในการดูแลและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้วยตนเอง และช่วงที่สามคือ ช่วงปรับเปลี่ยนนโยบายและบทบาท หลังจากศูนย์ฯ ทบทวนการดำเนินการในช่วง 3 ปีที่ผ่านมาได้ปรับเปลี่ยนบทบาทสู่การเป็นองค์กรที่สร้างความเข้มแข็งแก่ผู้บริโภคและเป็นองค์กรประสานและผลักดันให้กลไกของรัฐมีประสิทธิภาพและสามารถดูแลคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ร้องเรียนต่อศูนย์ฯ ส่วนใหญ่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร เคยมีประสบการณ์ในการพิทักษ์สิทธิและมีความตระหนักในเรื่องสิทธิผู้บริโภคสูง มีจุดมุ่งหมายในการร้องเรียนเพื่อต้องการได้รับสิ่งที่เสียไป และต้องการปกป้องสิทธิของตนเองและผู้อื่น ส่วนใหญ่ร้องเรียนที่ศูนย์ฯ เป็นแห่งแรก เรื่องร้องเรียนมีทั้งที่เป็นการละเมิดสิทธิของปัจเจกบุคคลและการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคโดยส่วนรวม คุ้มครองของผู้บริโภคส่วนใหญ่เป็นกิจการอสังหาริมทรัพย์ มีลักษณะขององค์กรเป็นบริษัท และเป็นการแข่งขันในตลาดแบบเสรี ส่วนใหญ่มีความรู้ในเรื่องช่องทางการใช้สิทธิในระดับที่น้อย

ผลการดำเนินงานของศูนย์ฯ มีทั้งที่ประสบความสำเร็จ ประนีประนอม และไม่ประสบผลสำเร็จ ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ประกอบการยอมเจรจาจนสามารถประนีประนอมกันได้ย่อมถือเป็นความสำเร็จอย่างหนึ่งของศูนย์ฯ ด้วย เนื่องจากหลายกรณีผู้บริโภคเคยดำเนินการเองแล้วแต่ผู้ประกอบการเพิกเฉย ซึ่งผู้ศึกษาได้ให้ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ ควรกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธวิธีที่ก่อให้เกิดการทำงานกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสมากขึ้น สร้างจิตสำนึกในการพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค

---

<sup>15</sup> จุฑา สังขชาติ และคณะ, *การวิจัยเพื่อพัฒนาเครือข่ายการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคเชิงบูรณาการ: ผลิตภัณฑ์อาหารและยา* (นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข, 2548).

โดยส่วนรวม ให้ความรู้แก่ผู้บริโภคนในเรื่องบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานที่ดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภค ตรวจสอบการทำงานขององค์กรคุ้มครองผู้บริโภคและวางยุทธศาสตร์การทำงานทั้งในเชิงรุกและเชิงรับให้สอดคล้องกับสถานการณ์และกลุ่มเป้าหมาย สนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดองค์กรของผู้บริโภคในสังคมไทย ควรพิจารณาแก้ไขกฎหมายและกระบวนการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาผู้บริโภค และควรเชื่อมั่นในพลังของผู้บริโภค<sup>16</sup>

ใน พ.ศ. 2562 สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้พัฒนาและยกระดับการระดมการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน โดยจัดตั้ง “อาสาสมัครคุ้มครองผู้บริโภค (อสคบ.)” ตามระเบียบสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยเครือข่ายและอาสาสมัครคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ซึ่งเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภคต้องได้รับการแต่งตั้งโดยเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค อาจเป็นบุคคลกลุ่มอาสาสมัคร นิติบุคคล ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำงานด้านคุ้มครองผู้บริโภค ส่วนอาสาสมัครคุ้มครองผู้บริโภคนั้นเป็นผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรอาสาสมัครคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรฐานที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคกำหนดและได้รับความเห็นชอบ<sup>17</sup>

บทบาทและหน้าที่ของเครือข่ายและอาสาสมัครคุ้มครองผู้บริโภค ได้แก่ การให้คำปรึกษา รับเรื่องราวร้องทุกข์ ช่วยเหลือ ประสานงาน แนะนำความรู้ให้กับผู้บริโภคและผู้ประกอบการ เผื่อระวัง สอดส่อง รายงานสถานการณ์การคุ้มครองผู้บริโภคระดับพื้นที่/กลุ่มสินค้า ให้กับสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค รับทราบ ตลอดจนรณรงค์ เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ และสร้างความตระหนักทั้งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ให้กับชุมชนและประชาชน เสริมสร้างและพัฒนาเครือข่ายการทำงาน และประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรณี que ผู้บริโภคไม่ได้รับความเป็นธรรม เป็นต้น ข้อมูล ณ วันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2565 พบว่า มีอาสาสมัครคุ้มครองผู้บริโภค จำนวนทั้งสิ้น 284 คน โดยปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรภาคประชาสังคมที่ได้รับการรับรองซึ่งอาจมีชื่อในลักษณะทำนองเดียวกัน เช่น สมาคมผู้บริโภค ศูนย์สิทธิผู้บริโภค ศูนย์ประสานงานสิทธิชุมชน สมาคมประชาสังคมเพื่อการพัฒนา สมาพันธ์ชมรมคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น<sup>18</sup>

ใน พ.ศ. 2563 ได้มีการจัดตั้ง “สภาองค์กรผู้บริโภค” ตามประกาศนายทะเบียนกลาง เรื่อง การจัดตั้งสภาองค์กรผู้บริโภค พ.ศ. 2563 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 9 วรรคสี่ และวรรคหก แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 กำหนดให้สภาองค์กรของผู้บริโภคทำหน้าที่เป็นผู้แทนของผู้บริโภค และมีสิทธิหน้าที่ และอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 46 พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ข้อบังคับสภาองค์กรของผู้บริโภค (สบอ.) กำหนดให้มีสำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภคตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานคร

<sup>16</sup> ทศนิยม วีระกันต์, “การดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภค: ศึกษาเฉพาะกรณีศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค,” (วิทยานิพนธ์พัฒนาชุมชนมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541).

<sup>17</sup> “ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยเครือข่ายและอาสาสมัครคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2562,” *ราชกิจจานุเบกษา* หน้าที่ 5 เล่ม 137 ตอนพิเศษ 13 ง (วันที่ 16 มกราคม 2563).

<sup>18</sup> สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, *ระบบฐานข้อมูลเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภค*, <<https://cpns.ocpb.go.th/member>> [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2565]

หรือในเขตจังหวัดใกล้เคียง การดำเนินงานของสภาองค์กรของผู้บริโภคต้องมีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้ อาณัติหรือการครอบงำ หรือการสั่งการไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อมจากหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ พรรคการเมือง ผู้ประกอบธุรกิจ หรือพนักงานหรือลูกจ้างของผู้ประกอบธุรกิจ สภาต้องไม่รับการสนับสนุน ด้านการเงินหรือทรัพย์สินจากบริษัทเอกชน และพรรคการเมืองใด

กลไกการบริหารงานของสำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภค ประกอบด้วย คณะกรรมการนโยบาย สภาองค์กรของผู้บริโภค และเลขาธิการสภาองค์กรของผู้บริโภค คณะกรรมการนโยบายสภาองค์กรของผู้บริโภค จำนวนไม่น้อยกว่า 21 คน มีประธานสภา รองประธานสภา 2 คน โดยกรรมการสัดส่วนองค์กร ผู้บริโภคมาจาก 7 ภาค ประกอบด้วย ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ จำนวนภาคละ 2 คน ภาคตะวันออก ภาคตะวันตก ภาคกลาง และกรุงเทพมหานคร ภาคละ 1 คน รวม 10 คน และกรรมการสัดส่วน ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มาจากการเสนอชื่อของสมาชิกและได้รับการเลือกจากที่ประชุมสภา ด้านละ 1 คน ประกอบด้วย ด้านการเงินและการธนาคาร ด้านการขนส่งและยานพาหนะ ด้านอสังหาริมทรัพย์และที่อยู่อาศัย ด้านอาหาร ยา ผลิตภัณฑ์สุขภาพ ด้านบริการสุขภาพ ด้านสินค้าและบริการทั่วไป ด้านการสื่อสาร โทรคมนาคม และเทคโนโลยีสารสนเทศ และด้านบริการสาธารณะ พลังงาน และสิ่งแวดล้อม ให้เลขาธิการสภาเป็นเลขานุการ ของคณะกรรมการ อาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่สำนักงานไม่เกิน 2 คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการได้

สำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภคอยู่ภายใต้การบริหารงานและการบังคับบัญชาของเลขาธิการ รับผิดชอบการบริหารและการปฏิบัติงานให้สอดคล้องตามวัตถุประสงค์และอำนาจของสภาองค์กรของผู้บริโภค รวมทั้งทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของสภาองค์กรของผู้บริโภคและคณะกรรมการนโยบายองค์กรของผู้บริโภค สำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภคมีกลไกในระดับพื้นที่และการสนับสนุนหน่วยงานประจำจังหวัด ระเบียบสภา องค์กรของผู้บริโภค ฉบับที่ 4 ว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยงานประจำจังหวัด กลไกเขตพื้นที่ และการสนับสนุน หน่วยงานประจำจังหวัด กลไกเขตพื้นที่ สภา และองค์กรของผู้บริโภค ของสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2564 เพื่อให้เป็นกลไกในการสนับสนุนการดำเนินงานของสภาองค์กรของผู้บริโภค ให้มีองค์กรผู้บริโภคที่เข้มแข็ง ทั่วถึง ในการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคตามวัตถุประสงค์ของสภา

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2564 ได้จัดสรรเงินอุดหนุนจากงบกลาง รายการ เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อเป็นทุนประเดิมเบื้องต้นให้แก่สภาองค์กรของผู้บริโภค จำนวน 350 ล้านบาท เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการให้เกิดการรวมตัวกันขององค์กรของผู้บริโภคอย่างทั่วถึงและ เกิดพลังอย่างแท้จริง โดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้อนุมัติเพิ่มเติมตามจำนวนดังกล่าวเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2564 ซึ่งสภาองค์กรของผู้บริโภค (สอภ.) ได้ดำเนินการตามแผนงานปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่าย งบประมาณของสภาองค์กรของผู้บริโภค โดยผลการปฏิบัติงานนั้นเป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ถึงร้อยละ 90 ของภาพรวมการดำเนินงานของทั้งองค์กร สำหรับผลการดำเนินงานที่สำคัญของสภาองค์กรของผู้บริโภค ได้แก่ การจัดตั้งศูนย์บริการผู้บริโภคแบบเบ็ดเสร็จออนไลน์ (one stop service) และได้จัดระเบียบสำนักงานสภาองค์กร ของผู้บริโภค ว่าด้วยการจัดการเรื่องร้องทุกข์และบริการประชาชนของสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2564 ได้รับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค จำนวน 1,172 กรณี สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาแก่ผู้บริโภคได้ประมาณ



ร้อยละ 50 ของจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งหมด การร่วมมือกับเครือข่ายนักวิชาการและเครือข่ายองค์กรผู้บริโภค ในพื้นที่จัดทำโครงการสนับสนุนและดำเนินการเฝ้าระวังสถานการณ์ปัญหาสินค้าและบริการ เพื่อเตือนภัยเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่กระทบต่อสิทธิผู้บริโภค ได้ดำเนินการสนับสนุนและดำเนินการให้มีการเฝ้าระวังหรือทดสอบสินค้าและบริการ จำนวน 4 รายการ ประกอบด้วย สมุนไพรฟ้าทะลายโจร หน้ากากอนามัย สมรรถนะการห้ามล้อจักรยานยนต์ตามมาตรฐานการทดสอบในประเทศไทยที่กระทบต่อสิทธิของผู้บริโภค และการให้บริการสินเชื่อออนไลน์ผ่านแอปพลิเคชันในโทรศัพท์มือถือที่กระทบต่อสิทธิของผู้บริโภค การจัดทำข้อมูลการเฝ้าระวังเพื่อสนับสนุนการคุ้มครองสิทธิ และเผยแพร่ให้ผู้บริโภคเพื่อป้องกันปัญหา ร่วมกับเครือข่ายองค์กรผู้บริโภค 7 ภูมิภาค และหน่วยงานในระดับจังหวัด 11 จังหวัด

นอกจากนี้ยังมีการดำเนินการร่วมกับคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ จัดทำหลักสูตรพัฒนาศักยภาพงานใกล้เกลี่ยเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคสำหรับผู้ปฏิบัติงานของสภาองค์กรของผู้บริโภค พร้อมทั้งทำสื่อประชาสัมพันธ์ และมีการดำเนินการเตรียมฟ้องคดีคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค การเปิดช่องทางติดต่อสื่อสารผ่านช่องทางออนไลน์ในแพลตฟอร์มต่าง ๆ โดยมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบรับเรื่องและตอบข้อซักถาม การดำเนินงานของคณะกรรมการและอนุกรรมการในแต่ละด้าน โดยมีหน่วยงานประจำเกิดขึ้นจำนวน 12 จังหวัด (สตูล เชียงราย ลำปาง ฉะเชิงเทรา กรุงเทพมหานคร พะเยา สุราษฎร์ธานี ลำพูน สงขลา ประจวบคีรีขันธ์ เชียงใหม่ และร้อยเอ็ด) กระจายไปตามแต่ละภูมิภาค เพื่อให้เอื้อต่อการติดต่อ การเข้าถึงของผู้บริโภคเพื่อขอรับการช่วยเหลือ และมีช่องทางติดต่อที่หลากหลาย โดยมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำหน่วยงานอย่างน้อย 3 คน อาจเป็นทนายความ หรือนักกฎหมายประจำหน่วยงานเพื่อให้คำปรึกษา และให้ความช่วยเหลือผู้บริโภคได้ด้วย<sup>19</sup>

### 5.1.3 ด้านการจัดการภัยพิบัติและบรรเทาสาธารณภัย

ภารกิจด้านการจัดการภัยพิบัติและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกิจกรรมที่มุ่งเน้นการวางแผนป้องกัน การเตรียมรับมือ งานศึกษาการจัดการภัยพิบัติและบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย เรื่อง **ภาพรวมของอุบัติภัย ในฐานะวิกฤตการณ์ใหม่ของสังคม** (2541) ชี้ว่า กลไกประสานงานด้านการจัดการภัยพิบัติและบรรเทาสาธารณภัย เกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน องค์กรในภาคประชาสังคม รวมทั้งภาคประชาชนและ ชุมชนท้องถิ่น การประสานงานในภารกิจนี้สามารถแบ่งได้ 3 ด้าน ได้แก่ 1) การประสานงานด้านวิชาการ 2) การประสานงานด้านปฏิบัติการ ประกอบด้วย ด้านการป้องกันก่อนเกิดภัย ด้านการปฏิบัติเมื่อเกิดภัย และ ด้านฟื้นฟู บูรณะ เมื่อภัยสงบ และ 3) การประสานงานด้านการวางแผนทั้งภายในองค์กรและระหว่างองค์กร<sup>20</sup>

<sup>19</sup> สภาองค์กรของผู้บริโภค, รายงานผลการดำเนินงานตามแผนงานและแผนงบประมาณ สภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2564.

<sup>20</sup> อนันต์ ตันมุกขกุล, “ภาพรวมของอุบัติภัยในฐานะวิกฤตการณ์ใหม่ของสังคม,” ใน *อุบัติภัยและสาธารณภัยในประเทศไทย: ปัญหาและการจัดการ* (เอกสารการประชุมวิชาการประเพณี ครั้งที่ 6 ธรรมศาสตร์-มหิดล-กองทัพเรือ ณ โรงแรมรอยัลริเวอร์ กรุงเทพมหานคร, วันศุกร์ที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2541):1-37.

ความสำคัญของการประสานความร่วมมือหลายภาคส่วน เพื่อยกระดับประสิทธิภาพการบริหารจัดการภัยพิบัติ และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พิจารณาได้จากงานศึกษาเรื่อง **การศึกษาการจัดการสาธารณภัยในภาคใต้ของประเทศไทย (2540)** ผลการศึกษาพบว่า พื้นที่ในภาคใต้ของประเทศไทยหลายบริเวณ เป็นพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการเกิดภัยธรรมชาติประเภทต่าง ๆ หากพื้นที่เสี่ยงภัยเหล่านี้ได้มีการเตรียมการโดยเน้นด้านการจัดการเพื่อป้องกันและบรรเทาผลกระทบ (prevention and mitigation) ก่อนที่จะเกิดภัย โดยกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันและบรรเทาความเสียหายจากภัยธรรมชาติให้ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นเอกภาพ สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน ข้อเสนอของการศึกษานี้ได้จัดแบ่งประเภทของภัยพิบัติออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ อุทกภัย การเกิดแผ่นดินถล่ม และการชะล้างพังทลายของดิน โดยมุ่งเน้นให้การจัดการด้านการป้องกันและบรรเทาความเสียหายมีการจัดตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานเพื่อดำเนินการในด้านต่าง ๆ

การบริหารจัดการสาธารณภัยที่เกิดจากภัยธรรมชาติ เกี่ยวข้องกับการพัฒนาขีดความสามารถในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านเทคโนโลยีในการพยากรณ์อากาศ การให้ความรู้ คำแนะนำ การจัดฝึกอบรมแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณพื้นที่เสี่ยงภัยเกี่ยวกับข้อควรปฏิบัติในภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งการจัดทำแผนโดยสนับสนุนและส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีบทบาทในการร่วมวางแผนและร่วมตัดสินใจในการบริหารจัดการสาธารณภัยให้มากขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องการกำหนดมาตรฐานการดำเนินกิจกรรมที่ช่วยลดความเสี่ยงต่อภัยธรรมชาติของประชาชนและชุมชน รวมทั้งความช่วยเหลือในการอพยพประชาชนในขณะเกิดภัยพิบัติ และการเข้าไปช่วยเหลือบรรเทาทุกข์หลังเกิดภัย เป็นต้น นอกจากนี้ ควรสนับสนุนและเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน สถาบันการศึกษาในท้องถิ่น และประชาชนในการบริหารจัดการภัยธรรมชาติ ทั้งในด้านการเตรียมการเพื่อป้องกันและการปฏิบัติเพื่อลดความสูญเสีย<sup>21</sup>

งานศึกษาเรื่อง **แนวทางการพัฒนาคุณภาพการบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยพิบัติของสำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์ สภากาชาดไทย (2549)** ศึกษาลักษณะการปฏิบัติงานบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยพิบัติของบุคลากรและอาสาสมัครของสำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์ เพื่อค้นหาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน และแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบรรเทาทุกข์ของผู้ประสบภัยพิบัติของบุคลากรและอาสาสมัครที่เหมาะสม โดยศึกษาเชิงสถิติ มีกลุ่มเป้าหมายเป็นกลุ่มบุคลากรและอาสาสมัครที่ลงทะเบียนช่วยปฏิบัติงานในเหตุการณ์สึนามิในภาคใต้ ระหว่างวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ถึงวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2548 ณ สำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์ สภากาชาดไทย

ผลการศึกษาพบว่า ลักษณะการปฏิบัติงานบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยพิบัติ แบ่งได้เป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะที่หนึ่ง การเตรียมพร้อมก่อนเกิดภัย ผลการศึกษาพบว่าบุคลากรและอาสาสมัครของสำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์ สภากาชาดไทย มีการจัดเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากรต่าง ๆ เช่น ยาเวชภัณฑ์ทางการแพทย์ และเครื่องอุปโภคบริโภคเพื่อพร้อมสำหรับการบรรเทาทุกข์ การมีระบบการสื่อสาร

<sup>21</sup> คณะทรัพยากรธรรมชาติ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, “การศึกษาการจัดการสาธารณภัยในภาคใต้ของประเทศไทย,” (ภายใต้การสนับสนุนของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) การจัดการสาธารณภัยในภาคใต้ของประเทศไทย เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, เมษายน 2540).

และวัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อสื่อสารสำหรับใช้เมื่อยามเกิดภัย และมีการปฏิบัติงานตามคู่มือ และแผนปฏิบัติงานบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยพิบัติ แต่ผลการศึกษาที่น่าสนใจก็คือ การมีส่วนร่วมในการวางแผน ปฏิบัติงานบรรเทาทุกข์ร่วมกับองค์กรอื่น ๆ ปรากฏน้อยมาก

ระยะที่สอง ระยะฉุกเฉินขณะเกิดภัย ผลการศึกษาพบว่า บุคลากรและอาสาสมัครมีการติดตามความเคลื่อนไหวจากรายงานข่าวตลอดเวลาและมีความสามารถในการปฏิบัติงานที่จำเป็นเร่งด่วน แต่ไม่ค่อยมีการปฏิบัติงานในด้านการสำรวจสาธารณภัยเพื่อประเมินสถานการณ์ในการให้ความช่วยเหลือ ระยะที่สาม ระยะฟื้นฟูหลังเกิดภัย ผลการศึกษาพบว่า บุคลากรและอาสาสมัครมีการทำงานร่วมกับคณะกรรมการเฉพาะกิจ เช่น สภากาชาดไทย สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และมีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการต่าง ๆ เกี่ยวกับการฟื้นฟูสภาพเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย เช่น ด้านอาชีพ ด้านสุขภาพอนามัย การให้ความรู้ด้านสุขวิทยาการป้องกันโรคระบาด เป็นต้น ขณะที่ด้านการให้บริการฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจแก่ผู้ประสบภัยกลับพบน้อยที่สุด

ผลการวิเคราะห์ลักษณะการปฏิบัติงานบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยพิบัติทั้งสามระยะ พบว่า บุคลากรและอาสาสมัครส่วนใหญ่ปฏิบัติงานในระยะฉุกเฉินขณะเกิดภัยมากที่สุด รองลงมาเป็นการปฏิบัติงานในระยะเตรียมพร้อมก่อนเกิดภัย และมีการปฏิบัติงานในระยะฟื้นฟูหลังเกิดภัยน้อยที่สุด สำหรับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยพิบัติของบุคลากรและอาสาสมัคร ผลการศึกษาแบ่งออกเป็น 4 ด้าน ดังนี้ ด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ พบว่า การติดต่อและประสานงานกับบุคลากรองค์กรอื่นมีความล่าช้าพอสมควร และการไม่มีผู้นำหลักเป็นศูนย์กลางในการสั่งการ และขาดการวางแผนในการจัดการเกี่ยวกับภัยพิบัติร่วมกันระหว่างบุคลากรในภาครัฐ เอกชน มูลนิธิ และอาสาสมัคร

ด้านบุคลากร พบว่า บุคลากรส่วนมากไม่เห็นว่าการเป็นอาสาสมัครในการปฏิบัติงาน และบุคลากรอาสาสมัครที่ปฏิบัติงานส่วนมากไม่มีความรู้เกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยพิบัติอย่างเพียงพอ ไม่มีความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานและไม่ทราบถึงบทบาทและหน้าที่ที่แท้จริงของตนเอง ด้านวัสดุอุปกรณ์ พบว่า สิ่งของและเครื่องมือเครื่องใช้ กล่าวคือ บุคลากรและอาสาสมัครมีวัสดุอุปกรณ์สำหรับการบรรเทาทุกข์เพียงพอ เช่น อุปกรณ์การสื่อสาร เสื้อชูชีพ เรือ รถ และเครื่องอุปโภคบริโภค รวมทั้งมีการดูแลและบำรุงรักษาวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการบรรเทาทุกข์ให้อยู่ในสภาพดี พร้อมต่อการใช้งาน นอกจากนี้บุคลากรและอาสาสมัครค่อนข้างมีความถนัดในการใช้วัสดุอุปกรณ์ในการบรรเทาทุกข์อีกด้วย และ ด้านการติดตามผลการปฏิบัติงาน พบว่า บุคลากรและอาสาสมัครแทบไม่ได้มีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลในการปฏิบัติงาน

ผลการศึกษาในภาพรวม พบว่า กลุ่มเจ้าหน้าที่สภากาชาดไทยมีการปฏิบัติงานมากกว่าอาสาสมัคร ทั้งนี้ เพราะเจ้าหน้าที่สภากาชาดไทยปฏิบัติงานบรรเทาทุกข์เสมือนงานประจำ จึงทำให้มีความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานได้ดีกว่า ขณะที่อาสาสมัครที่มาปฏิบัติงานจะเข้ามาปฏิบัติงานเฉพาะในยามเกิดภัยเท่านั้น ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าบทบาทของอาสาสมัครในงานสังคมสงเคราะห์ผู้ประสบภัยมีข้อจำกัด คือ หนึ่ง การไม่มีผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ประกอบวิชาชีพในเรื่องนั้นเป็นการเฉพาะ สอง อาสาสมัครเป็นผู้ที่ไม่ได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานนั้น สาม มีความรับผิดชอบแตกต่างจากผู้ทำงานประจำ นั่นคือ อาสาสมัครไม่ต้อง

รับผิดชอบในโครงการและการจัดการใด ๆ ยกเว้นจะกำหนดในระเบียบข้อบังคับขององค์กรนั้น ๆ และอาสาสมัครอาจให้บริการโดยตรงแก่ผู้ประสบภัยก็ได้ แต่มักอยู่ในขอบเขตที่จำกัดมาก แตกต่างจากผู้ที่ทำงานเป็นอาชีพโดยตรง ซึ่งสามารถให้บริการโดยตรงได้กว้างขวางกว่า อีกทั้งอาสาสมัครจะต้องเตรียมตัวให้บริการมากกว่าผู้ประกอบการอาชีพโดยตรง หากพิจารณาจากปัจจัยความผูกพันต่อองค์กร พบว่า ผู้ประกอบการอาชีพที่ทำงานประจำย่อมคาดหวังความก้าวหน้าในองค์กรมากกว่า เนื่องจากขีดความสามารถของอาสาสมัครมีข้อจำกัด ดังนั้นอาสาสมัครจึงปฏิบัติงานได้ไม่เท่ากับเจ้าหน้าที่ประจำซึ่งมีทั้งความรู้และทักษะความเชี่ยวชาญในการทำงาน

การศึกษานี้ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบรรเทาทุกข์ของผู้ประสบภัยพิบัติ 3 ด้าน เกี่ยวกับความร่วมมือจากหลายองค์กร ดังนี้ ประการแรก ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย กล่าวคือ สภากาชาดไทยควรกำหนดนโยบายการมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชนที่ได้รับผลกระทบ และควรกำหนดนโยบายให้องค์กรเป็นองค์กรความรู้ด้านการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติ ประการที่สอง ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ กล่าวคือ ควรสนับสนุนให้ผู้ประสบภัยเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการกับปัญหาโดยใช้แนวคิดการใช้ชุมชนเป็นฐาน (community base management) ซึ่งเจ้าหน้าที่สภากาชาดไทยอาจเข้าไปให้ความรู้และข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติในระดับชุมชนกับชุมชนที่เกิดภัยพิบัติและชุมชนที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติ และควรมีเครือข่ายในการปฏิบัติงาน และประการสุดท้าย ควรมีการศึกษาถึงลักษณะการปฏิบัติงานปัญหาอุปสรรค ตลอดจนแนวทางในการพัฒนาคุณภาพการบริการที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติในองค์กรอื่น ๆ กับเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรและอาสาสมัคร เช่น องค์กรไม่แสวงหากำไร มูลนิธิ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติเพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการปรับปรุงการปฏิบัติงานครั้งต่อไปและสามารถใช้อ้างอิงให้กับหน่วยงานอื่นได้<sup>22</sup>

กรณีตัวอย่างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารจัดการภัยพิบัติร่วมกับภาครัฐ ปรากฏในงานศึกษาเรื่อง **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการภัยพิบัติ กรณีศึกษาอาคารเคหะชุมชนเขตดินแดง กรุงเทพมหานคร (2551)** มุ่งศึกษาถึงระดับความรู้ของประชาชนเกี่ยวกับภัยพิบัติและการบริหารจัดการภัยพิบัติ ความพร้อมและการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับภัยพิบัติที่มีแนวโน้มอาจเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัย แนวทาง วิธีการ และข้อเสนอแนะในการพัฒนาศักยภาพของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมบริหารจัดการภัยพิบัติ ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความรู้เกี่ยวกับสาเหตุและความหมายของภัยพิบัติ แต่ยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมในระดับบุคคลให้กับตนเองเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และขาดความรู้เกี่ยวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ข้อเสนอแนะคือ หน่วยงานภาครัฐควรศึกษาความต้องการและความจำเป็นในการพัฒนาศักยภาพของประชาชนให้มีความพร้อม เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งภาครัฐจำเป็นต้องส่งเสริมให้ประชาชนได้ทราบถึงสาเหตุของปัญหา และควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน

<sup>22</sup> แมงน้อย จุไรสง, “แนวทางการพัฒนาคุณภาพการบรรเทาทุกข์ของผู้ประสบภัยพิบัติของสำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์ สภากาชาดไทย,” (วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549).

ของการบริหารจัดการภัยพิบัติ ทั้งด้านการวางแผนการป้องกัน และการเตรียมความพร้อมรับภัย ที่อาจเกิดขึ้นกับท้องถิ่นที่ตนเองอาศัย<sup>23</sup>

กล่าวโดยสรุป การจัดการบรรเทาสาธารณภัยและภัยพิบัติ ตั้งแต่กระบวนการเตรียมพร้อม การตอบสนอง และการฟื้นฟูจากภัยพิบัตินั้น เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถปฏิบัติงานได้เพียงหน่วยงานเดียว เพราะภัยพิบัติที่เกิดขึ้นมักครอบคลุมอาณาบริเวณในวงกว้างและเป็นพื้นที่ที่มีประชากรอยู่หนาแน่น ดังนั้น การใช้ความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ ให้ได้มากที่สุด จึงจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อให้ความช่วยเหลือดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว รวมถึงประชาชนและชุมชนจำเป็นต้องได้รับความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับภัยพิบัติต่าง ๆ ที่จะส่งผลให้การแจ้งเตือนภัยของภาครัฐถูกกระจายออกไปสู่สาธารณะด้วย เมื่อรัฐบาลไม่สามารถทำทุกอย่างพร้อม ๆ กันได้ จึงต้องอาศัยหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ในพื้นที่ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการภัยพิบัติด้วยการประสานงานกัน (coordination) การประสานความร่วมมือ (cooperation) และการเข้ามามีส่วนร่วมกันทำงาน (collaboration) โดยเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการขอความร่วมมือจากหน่วยงานในภาคส่วนอื่น ๆ ในพื้นที่ และการกระตุ้นประชาชนในชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วม ในฐานะผู้ที่อยู่ในพื้นที่และมีความรู้เกี่ยวกับสภาพพื้นที่ที่ดีที่สุดและมีส่วนได้เสียโดยตรงจากภัยพิบัติ<sup>24</sup>

#### 5.1.4 ด้านการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ภารกิจด้านการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นอีกภารกิจหนึ่งที่ต้องการการสนับสนุนและความร่วมมือจากหลายภาคส่วน กระแสการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจและให้มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ นำมาสู่การตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยกำหนดให้รัฐสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เปิดโอกาสให้องค์กรเอกชนได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐ และสามารถร้องขอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติช่วยเหลือในการอำนวยความสะดวก ตลอดจนสามารถเสนอผู้แทนภาคเอกชนให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้

แนวคิดเกี่ยวกับการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของตนเอง ปรากฏในงานศึกษาของสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย เรื่อง **การกระจายอำนาจการจัดการสิ่งแวดล้อมสู่ภูมิภาค ประชาชนอยู่ที่ไหน?** (2538) เสนอให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีส่วนร่วมในการจัดการด้วย โดยภาครัฐต้องเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ ยอมรับหรือปฏิเสธ และแสดงความคิดเห็น

<sup>23</sup> ชูวงศ์ อุบลี, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการภัยพิบัติ กรณีศึกษา อาคารเคหะชุมชน เขตดินแดง กรุงเทพมหานคร,” (ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551).

<sup>24</sup> ทวีดา กมลเวชช, *เอกสารวิชาการลำดับที่ 87: คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2554).

ต่อรายละเอียดในการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยผ่านกลไกการปรึกษาหารือ มีส่วนร่วมต่อการกำหนดอนาคตของการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งปรับปรุงสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ โดยมีส่วนร่วมวางแผนจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตนเอง นอกจากประชาชนจะยอมรับนโยบาย แผน หรือโครงการนั้น ๆ แล้ว ยังเป็นการสร้างความรู้สึกความเป็นเจ้าของร่วมกันให้เกิดขึ้น ประชาชนมีส่วนร่วมทั้งรับผิดชอบและรับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจนั้นด้วย<sup>25</sup>

การวิเคราะห์กรณีศึกษาจังหวัดภูเก็ต ในฐานะพื้นที่ที่ได้รับการประกาศให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและเขตควบคุมมลพิษ พบว่า รูปแบบการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วยชุมชน (community-based environmental management) เป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการจัดการสิ่งแวดล้อม บนหลักการที่ว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาท้องถิ่น การจัดการสิ่งแวดล้อมโดยส่วนกลางจึงไม่อาจมีประสิทธิภาพได้เท่ากับส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ หน่วยงานกลางควรมีหน้าที่เพียงให้การสนับสนุนและกำหนดระเบียบที่มีผลครอบคลุมในระดับกว้าง เช่น การกำหนดมาตรฐานมลพิษ เป็นต้น

ผลการศึกษาเสนอว่า ตัวแบบการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วยชุมชนต้องอาศัยปัจจัยด้านกฎหมายที่เอื้ออำนวย โดยกำหนดบทบาทการจัดการสิ่งแวดล้อมให้สังคมท้องถิ่น มีกฎหมายรับรองการเยียวยา ทั้งมาตรการทางกฎหมายทางอาญา และมาตรการทางกฎหมายทางแพ่ง มีแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด โดยเปิดโอกาสให้องค์กรธุรกิจเอกชนได้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นผู้ก่อมลพิษ รวมทั้งเสนอให้มีหน่วยงานกลางเพื่อดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานที่ดำเนินคดีทั้งอาญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และการเรียกร้องในทางแพ่งให้กับทั้งรัฐและประชาชน และเพื่อเป็นการรับรองบทบาทขององค์กรเอกชน กฎหมายที่บัญญัติขึ้นอาจกำหนดให้มีความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับองค์กรเอกชนหรือประชาชนในการร่วมกันดำเนินคดีต่อไปได้

ข้อเสนออีกประการ คือ การจัดตั้งองค์กรเอกชนไม่แสวงหากำไร (charity) เพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ศิลปกรรมเนื่องจากงานอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติและศิลปกรรม เป็นงานที่รัฐดูแลอยู่ แต่ก็ไม่สามารถครอบคลุมพื้นที่ที่ไม่อยู่ในลำดับความสำคัญในระดับชาติ และมีงบประมาณน้อยเมื่อเทียบกับงานสิ่งแวดล้อมด้านอื่น ๆ แต่การระดมทุนจากภาคส่วนอื่นโดยบังคับก็ทำได้ยาก เนื่องจากขาดความชอบธรรมในการเก็บค่าธรรมเนียม เพราะไม่ถือเป็นการบริการที่ประชาชนจำเป็นต้องจ่ายดังเช่นกรณีการบำบัดมลพิษ ดังนั้นจึงควรมีการจัดองค์กรที่ทำงานด้านอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในรูปของมูลนิธิหรือกองทุน โดยให้มีลักษณะประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่นที่ไม่ใช่รัฐ ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญและผู้สนใจในสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมจากหลายฝ่าย มีบุคลากรพนักงานทำงานเต็มเวลาและอาสาสมัครบางส่วน ระดมทุนจากสมาชิกที่มีความสนใจในเรื่องดังกล่าว และอาจพยายามเพิ่มรายได้ขององค์กรด้วยการเก็บค่าเข้าชมศิลปกรรมที่มูลนิธิอนุรักษ์ไว้และจากการลงทุนในธุรกิจอื่น ๆ เป็นต้น

---

<sup>25</sup> สถาบันวิจัยสิ่งแวดล้อมไทย, การกระจายอำนาจการจัดการสิ่งแวดล้อมสู่ภูมิภาค ประชาชนอยู่ที่ไหน? (กรุงเทพฯ: สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2538).

กรณีตัวอย่างการจัดการสิ่งแวดล้อม ในการมีบทบาทร่วมกันระหว่างภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่น พิจารณาได้จากงานศึกษา เรื่อง **บทบาทของชุมชนในการดูแลสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในบริเวณใกล้เคียงนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง (2543)** พบว่า ประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียงนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดในรัศมี 5 กิโลเมตร ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางอากาศเกี่ยวกับปัญหากลิ่นเหม็นมากที่สุด รองลงมาคือปัญหาน้ำเสียและเสียงดังรบกวน ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยการแจ้งผู้นำชุมชนและหน่วยราชการเป็นส่วนใหญ่ แต่ขณะเดียวกันก็มีประชาชนบางส่วนที่ไม่ได้สนใจปัญหา คิดว่าโรงงานหรือส่วนราชการได้ดำเนินการเฝ้าระวังและแก้ไขอยู่แล้ว สำหรับบทบาทของภาครัฐส่วนกลาง มีกฎหมาย มาตรการเฝ้าระวัง หรือควบคุมแก้ไขโดยภาพรวม แต่ภาครัฐส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาลตำบลมาบตาพุด (ปัจจุบันยกฐานะเป็น เทศบาลเมืองมาบตาพุด) กลับเน้นพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐานมากกว่าการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม จึงไม่มีบทบาทส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ประสบปัญหาระบบทางเดินหายใจและอาการผิดปกติทางผิวหนัง รวมทั้งความรู้สึกไม่ปลอดภัยที่อยู่อาศัยใกล้เคียงนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ข้อเสนอคือ ภาครัฐทั้งในส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดกิจกรรมร่วมกับประชาชนในชุมชนบริเวณใกล้เคียงนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมต่อไป<sup>26</sup>

สภาพปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนมิติการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบนพื้นที่การพัฒนาอุตสาหกรรม ปรากฏในงานศึกษา เรื่อง **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ศึกษากรณีเขตนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด (2555)** พบว่า ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการควบคุมและจัดการต่อมลพิษค่อนข้างน้อย ดังนั้น ภาครัฐและผู้ประกอบการอุตสาหกรรมควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบในขั้นตอนการติดตามการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ มากขึ้น โดยเฉพาะการติดตามจากการดำเนินโครงการที่ผ่านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปแล้ว ควรมีการส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจ และการตื่นตัวแก่ประชาชนในสิทธิของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน รวมทั้งควรจัดให้มีการดำเนินการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์การประเมินสิ่งแวดล้อม (Strategic Environmental Assessment: SEA)

การพัฒนากลไกการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมบนพื้นที่อุตสาหกรรม ควรมีคณะกรรมการอิสระเป็นผู้ดูแล จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ที่เดียวกัน เพื่อเป็นการลดอำนาจของเจ้าของโครงการในฐานะเป็นนายจ้างบริษัทที่ปรึกษาในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังมีประโยชน์แก่ประชาชน ในแง่การลดภาระของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพราะเมื่อบริษัทที่ปรึกษาในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมรวมเป็นหน่วยงานเดียวกันแล้ว การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการลักษณะที่คล้ายกันในพื้นที่เดียวกัน ก็จะสามารถจัด

<sup>26</sup> กลุ่มงานฝึกอบรมการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ สิ่งแวดล้อม, “รายงานการวิจัยเรื่อง บทบาทของชุมชนในการดูแลสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในบริเวณ ใกล้เคียงนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง,” (กรุงเทพฯ: กระทรวง, 2543).

ในคราวเดียวกันได้ นอกจากนี้ยังควรส่งเสริมและสร้างความรู้ความเข้าใจต่อประชาชนโดยรอบพื้นที่โครงการที่มีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นวงกว้าง เนื่องจากผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่ได้เกิดขึ้นบริเวณโดยรอบโรงงาน 5-10 กิโลเมตร เท่านั้น หากแต่ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสามารถแพร่กระจายและขยายบริเวณของผลกระทบได้กว้างไกลกว่านั้น ดังนั้น นอกจากให้ข้อมูลและความรู้ความเข้าใจประชาชนบริเวณโดยรอบแล้ว ยังต้องครอบคลุมพื้นที่ในวงกว้างมากขึ้นโดยให้ครอบคลุมทั้งจังหวัด<sup>27</sup>

บทความเรื่อง การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม: จากหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluters pay principle) ถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (people's participation policy) ชี้ว่า มาตรการควบคุมมลพิษและคุ้มครองสิ่งแวดล้อม มีส่วนสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยเฉพาะเครื่องมือกำกับและควบคุมสิ่งแวดล้อมภายใต้ “หลักการผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็นผู้จ่าย” (polluters pay principle) โดยอาศัยองค์ความรู้ทางเศรษฐศาสตร์ในการปรับพฤติกรรมของผู้ก่อมลพิษ เพื่อให้ภาวการณ์เกิดและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมอยู่ในสภาพที่สมดุล ผลการศึกษาพบว่า ในระยะแรก ประเทศพัฒนาแล้วได้ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในเชิงรับ ในลักษณะที่ปล่อยให้เกิดมลพิษขึ้นก่อนแล้วรัฐจึงเข้าไปกำกับ ในระยะหลังจึงได้พยายามหามาตรการเชิงรุกมากขึ้น เป็นมาตรการแบบป้องกันไว้ก่อน (precautionary principle) นั่นคือ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) ซึ่งในความเป็นจริงก็เป็นเพียงตารางประกอบการอนุญาตเท่านั้น ดังนั้น มาตรการในลักษณะดังกล่าวจึงควรใช้ควบคู่ไปกับนวัตกรรมการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน<sup>28</sup>

การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ตั้งอยู่บนการพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชน 2 รูปแบบ คือ รูปแบบแรก การมีส่วนร่วมรับประโยชน์หรือต้นทุน (benefit/cost sharing model) เป็นรูปแบบที่ประชาชนร่วมกันสละแรงงานหรือเงินทุนโดยสมัครใจเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เป็นความสัมพันธ์ที่สามารถเชื่อมโยงปัจเจกชนในชุมชนให้มีกิจกรรมร่วมกันเพื่อสร้างคุณค่าให้แก่สังคม หากรัฐบาลสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามาเป็นวิถีนึงของการพัฒนาประเทศ ผลประโยชน์ของผู้ตัดสินใจและผู้มีส่วนได้เสียจะเป็นคนกลุ่มเดียวกัน การมีส่วนร่วมรูปแบบนี้ เช่น การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดับไฟป่า การบริหารจัดการน้ำ การรวบรวมขยะ เป็นต้น

รูปแบบที่สอง การเจรจา/ชดเชย (negotiation/compensation model) มักเป็นกรณีที่ผู้ตัดสินใจและผู้มีส่วนร่วมไม่ใช่คนในพื้นที่เดียวกัน และผู้มีส่วนได้เสียมีหลายกลุ่มและอาจมีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน จึงจำเป็นต้องให้แต่ละกลุ่มได้รับฟังความคิดเห็นของกันและกันเพื่อหาข้อตกลงร่วมกัน แต่ในอดีตที่ผ่านมาสำหรับหน่วยงานในภาครัฐยังปรากฏกิจกรรมที่จัดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมค่อนข้างน้อย ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือในกรณีโครงการลงทุนของรัฐที่ต้องมีการจัดทำรายงาน

<sup>27</sup> เพชร พลทะมัย, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ศึกษากรณีเขตนิกมอุตสาหกรรมมาบตาพุด,” (สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555).

<sup>28</sup> มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด, “การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม: จากหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluters Pay Principle) ถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (People's Participation Policy),” รายงานที่ตีพิมพ์ 59 (มิถุนายน 2551).



วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แม้จะมีการประชุมเชิงวิชาการ การประชาสัมพันธ์ แต่มักไม่มีข้อยุติและก่อให้เกิดความขัดแย้งมากขึ้น

นอกเหนือจากรูปแบบการมีส่วนร่วมด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมข้างต้นแล้ว ยังมีงานศึกษาการจัดทำรูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการจัดทำนโยบาย แผน มาตรการ กฎหมาย หลักเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วิเคราะห์กรณีศึกษาต่าง ๆ เพื่อจำแนกรูปแบบการมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดการสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งเป็น 5 ประเภท ดังนี้

*ประเภทที่ 1 การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน* ศึกษากรณีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กรณีการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาบำรุงรักษา น้ำบาดาล และระบบประปาชนบทของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ผลการศึกษาปรากฏว่า ส่วนราชการมีงบประมาณ และศักยภาพในการใช้สื่อได้อย่างหลากหลาย ทุกส่วนราชการมีงานประชาสัมพันธ์และมีเว็บไซต์ที่ให้ข้อมูลสถิติ ข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายและประกาศต่าง ๆ และมีช่องทางให้ประชาชนได้ซักถาม และจากกรณีศึกษาการถ่ายทอดเทคโนโลยีน้ำบาดาล พบว่า ปัจจุบันองค์กรของรัฐมีข้อมูลจำนวนมากที่เป็นที่ต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และประชาชน แต่ผู้ใช้ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ ดังนั้นจึงควรมีการจัดการข้อมูลภายในกระทรวงเพื่อปรับให้ทุกกรมกองเข้าถึงข้อมูลของกันและกัน

*ประเภทที่ 2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ การวางแผน และการกำหนดกติกา* ศึกษากรณีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนในบริเวณเกาะพะงันของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และกรณีการจัดทำแผนฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับชุมชน ผลการศึกษาชี้ว่า ควรให้อำนาจ (empowerment) องค์กรบริหารส่วนตำบลในการจัดเก็บข้อมูลในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีอยู่กระจัดกระจาย เพื่อนำมาใช้จัดทำแผน และอาจจัดทำเป็นฐานข้อมูลระดับท้องถิ่น รวมทั้งสร้างกลุ่มสมัชชาองค์กรบริหารส่วนตำบลด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มองค์กรบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในระบบนิเวศเดียวกัน เพื่อจัดทำแผนระดับลุ่มน้ำองค์กรบริหารส่วนตำบล และให้มีกิจกรรมในพื้นที่ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

*ประเภทที่ 3 การมีส่วนร่วมคิดร่วมดำเนินกร* ศึกษากรณีป่าชุมชนของกรมป่าไม้ ผลการศึกษาพบว่า การจัดตั้งป่าชุมชนทำให้ไม่สามารถให้สัมปทานได้อีกต่อไป ทำให้พื้นที่ปลอดภัยจากนายทุนไม้ มีเพียงแต่ผลผลิตจากป่าที่ประชาชนอาศัยเพื่อการดำรงชีวิต หากรัฐยินยอมให้ชุมชนใช้ผลผลิตที่ไม่ใช่ไม้ ชุมชนก็มักจะยินดีร่วมมือที่จะดูแลรักษาให้เป็นพื้นที่ส่วนรวม การบุกรุกเข้าไปใช้พื้นที่ส่วนรวมของบุคคลภายนอกจะกลายเป็นการละเมิดสิทธิส่วนรวมของชาวบ้าน อย่างไรก็ตาม การรักษาระบบป่าชุมชนให้ยั่งยืนต้องมีกิจกรรมต่อเนื่อง เพราะกิจกรรมจะเป็นตัวประสานความร่วมมือของสมาชิกให้เกิดความรู้สึกของความเป็นกลุ่ม เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมและเกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน

ผลการศึกษากรณีการจัดการพื้นที่เสี่ยงภัยจากดินถล่ม กรมทรัพยากรธรณีชี้ว่า ควรให้มีการตั้งคณะทำงานร่วมกับส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมพัฒนาที่ดิน กรมชลประทาน เพื่อจัดตั้งเครือข่ายการจัดการพื้นที่เสี่ยงภัย โดยเปิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่ร้องขอมา สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ เพื่อให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการในพื้นที่ ผลการศึกษากรณี การมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดมาตรการควบคุมการเผาในที่โล่งของกรมควบคุมมลพิษชี้ว่า ควรใช้ วิธีการรณรงค์ที่ทำให้เห็นถึงผลกระทบจากการเผาในที่โล่ง และต้องอาศัยประชาคมเมืองและผู้นำธรรมชาติ ในการเผยแพร่ข้อมูลได้มากขึ้น เช่น กลุ่มครู พระสงฆ์ และผู้นำศาสนา

ผลการศึกษากรณีการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช พบว่า การมีส่วนร่วมของชุมชน ตั้งแต่ต้นเป็นเงื่อนไขสำคัญของความสำเร็จในการจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบรรเทาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างหมู่บ้าน ภายในหมู่บ้านอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง โดยให้ทุกคนในหมู่บ้าน มีโอกาสเป็นหุ้นส่วนในการรับผลประโยชน์จากการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของความยั่งยืนให้กับ การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

*ประเภทที่ 4 กลไกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับการเยียวยาความเสียหาย* ผลการศึกษากรณี กระบวนการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของราษฎรด้านทรัพยากรน้ำของกรมทรัพยากรน้ำ พบว่า ข้อร้องทุกข์ในระดับ ท้องถิ่นมีจำนวนมาก ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็งและเข้าใจอำนาจหน้าที่ของตน ก็จะสามารถ แก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้ ตัวอย่างปัญหา ได้แก่ การซ่อมแซมสาธารณูปโภค การใกล้เกลี่ยขื่อพิพาอันเกิดจาก การละเมิดกฎหมาย เช่น การถมดินทับทางน้ำ การปล่อยน้ำเสียจากแหล่งกำเนิดมลพิษ เป็นต้น กรมทรัพยากรน้ำ ควรเพิ่มบทบาทในการเสริมพลังและองค์ความรู้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารจัดการน้ำ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการปัญหาในด้านนี้ได้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ ในสภาพการณ์ที่การบริหาร จัดการทรัพยากรน้ำเกี่ยวข้องกับภาระหน้าที่ของหลายหน่วยงาน การแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์เรื่องน้ำ ควรดำเนินการโดยอาศัยโครงสร้างการบริหารจัดการกลุ่มน้ำในปัจจุบัน รับฟังและแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ ด้านทรัพยากรน้ำทุกระดับ และเป็นเวทีหลักในการประสานงานกับผู้แทนของหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ใน คณะอนุกรรมการกลุ่มน้ำ หากไม่สามารถแก้ไขในระดับนี้ได้ อาจส่งเรื่องต่อให้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พิจารณาต่อไป<sup>29</sup>

*ประเภทที่ 5 การมีส่วนร่วมของส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และการกำหนดตัวชี้วัดของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวง ไม่ปรากฏผลการศึกษาและข้อเสนอแนะที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่น<sup>30</sup>*

<sup>29</sup> โครงสร้างการบริหารจัดการกลุ่มน้ำในปัจจุบัน ได้แก่ โครงสร้างของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ คณะกรรมการกลุ่มน้ำหลัก 22 กลุ่มน้ำ คณะกรรมการกลุ่มน้ำสาขา และคณะทำงานระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับตำบล.

<sup>30</sup> สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, “รายงานโครงการจัดทำรูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียในการจัดทำนโยบาย แผน มาตรการ หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม,” (เสนอต่อ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม, กันยายน 2547).

### 5.1.5 ด้านการกู้ภัยและการแพทย์ฉุกเฉิน

บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมที่ได้รับการยอมรับในการเป็นหน่วยส่งต่อและเคลื่อนที่เร็ว และทำงานด้านอาสาสมัครอย่างยาวนาน ปรากฏในงานเขียน เรื่อง **ปอเต็กตึ๊ง บนเส้นทางประวัติศาสตร์สังคมไทย** (2543) อธิบายถึงบทบาทของมูลนิธิปอเต็กตึ๊งในฐานะภาคประชาสังคมที่ดำเนินการให้บริการสาธารณะ ทั้งในด้านการกู้ภัย การขนส่งผู้ป่วยในภาวะฉุกเฉิน การจัดตั้งสถานพยาบาล สถานศึกษา การบริหารงานของมูลนิธิฯ มีลักษณะเป็นคณะกรรมการ แนวคิดที่สำคัญในการดำเนินงานของมูลนิธิฯ คือ การใช้หลักศาสนาเข้ามาเชื่อมโยง ผู้ที่มีอุดมการณ์เดียวกัน เพื่อให้เกิดเป็นแรงจูงใจในการเข้ามาเป็นอาสาสมัคร นอกจากนี้ยังดำเนินการสร้าง เครือข่ายพันธมิตร เพื่อให้เกิดแนวร่วมในการให้บริการที่ครอบคลุม

การดำเนินงานที่ผ่านมาอาจเรียกได้ว่า เป็นการเข้ามาแบ่งเบาภารกิจของรัฐในการให้บริการ ด้านการกู้ภัยและการขนส่งผู้ป่วยในภาวะฉุกเฉิน ซึ่งเป็นงานที่ต้องใช้ความรวดเร็วในการดำเนินการ ใช้ความรู้ ทางด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพในการช่วยเหลือผู้ประสบเหตุฉุกเฉิน หากภาคประชาสังคมสามารถเข้ามาดำเนิน ความร่วมมือกับภาครัฐได้ ก็จะทำให้งานดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มูลนิธิปอเต็กตึ๊งเล็งเห็นถึง ความสำคัญดังกล่าวจึงได้พัฒนาเทคโนโลยีในการเพิ่มศักยภาพของภาคประชาสังคม โดยสร้างทรัพยากรมนุษย์ ด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพและให้ความสำคัญกับการฝึกทักษะในเรื่องการกู้ภัยช่วยเหลือผู้ประสบภัยฉุกเฉิน ร่วมกับเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ<sup>31</sup>

การศึกษาบทบาทของเครือข่ายภาคประชาสังคมในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุบัติเหตุหรือ ภัยบนท้องถนน ปรากฏในงานศึกษาเรื่อง **ประชาสังคมเมือง กับ จส.100** (2542) เป็นการวิเคราะห์การดำเนินการ ของสถานีวิทยุ จส.100 ในฐานะองค์กรภาคประชาสังคมที่เข้ามาดำเนินการบริการสาธารณะในเรื่องการรายงาน สภาพการจราจร รวมทั้งดำเนินโครงการบริการสาธารณะที่อาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน เช่น โครงการ ของหายได้คืน โครงการหมออาสา เป็นต้น ตัวแปรสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานของสถานีวิทยุ จส.100 ประสบความสำเร็จอย่างต่อเนื่องก็คือ กลุ่มผู้ฟังวิทยุ ประชาชนทั่วไป เรียกว่า “ชุมชนทางอากาศ”

แนวคิดในการจัดตั้ง จส.100 เกิดขึ้นในสมัยที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) บริหารประเทศ เป็นแนวคิดที่ต้องการแก้ไขปัญหาจราจรในกรุงเทพมหานคร โดยใช้สื่อวิทยุ กองทัพบกจึงมอบ สถานีวิทยุซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมการทหารสื่อสาร กองทัพบก ให้บริษัท แปซิฟิค คอร์ปอเรชั่น จำกัด เป็นผู้ดำเนินการ รูปแบบการดำเนินงานมุ่งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรายงานสภาพการจราจรเกิดขึ้น ณ เวลานั้น นอกจากการรายงานโดยภาคประชาชนแล้ว หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องก็เข้ามามีส่วนร่วม ในการรายงานสภาพการจราจรได้ด้วยเช่นกัน สถานีวิทยุ จส.100 ทำหน้าที่เหมือนเป็นสื่อกลางข้อมูลให้กับ ประชาชน เพื่อให้ผู้ใช้รถใช้ถนนมีข้อมูลสำหรับตัดสินใจในการเดินทางไปยังสถานที่ต่าง ๆ ได้อย่างสะดวก รวดเร็ว

ปัจจัยความสำเร็จของการสร้างเครือข่ายการสื่อสารแจ้งเหตุภาคประชาชน ซึ่งไม่จำกัดแต่เพียง ผู้ใช้รถบนท้องถนน ยังรวมไปถึงผู้คนทั่วไป และหน่วยงานของรัฐด้วย ก็คือ รูปแบบการจัดทำบริการในลักษณะ

<sup>31</sup> กรรณิการ์ ต้นประเสริฐ, *ปอเต็กตึ๊งบนเส้นทางประวัติศาสตร์สังคมไทย* (กรุงเทพฯ: มติชน, 2543).

ธุรกิจเพื่อสังคม ของ บริษัท แปซิฟิค คอร์ปอเรชั่น จำกัด นอกจากนั้นรูปแบบการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วม คือทุกคนสามารถมีส่วนร่วมในการรายงาน แจ้งข่าว ได้โดยไม่แบ่งแยกสถานะ มีอิสระในการรายงาน มีส่วนสำคัญต่อการสร้างความผูกพันระหว่างบริษัทกับผู้รับบริการ นำไปสู่การระดมทุนสนับสนุนการจัด กิจกรรมสาธารณประโยชน์ รวมไปถึงการเป็นสื่อกลางในการร้องทุกข์ แจ้งปัญหาสาธารณูปโภคต่าง ๆ ทำให้ สถานีวิทยุ จส.100 เป็นสถานีที่ได้รับความนิยม และประสบความสำเร็จในการดำเนินการบริการสาธารณะ จนถึงปัจจุบัน<sup>32</sup>

### 5.1.6 ด้านการกำหนดและการกำกับมาตรฐาน

ภารกิจด้านการกำหนดและการกำกับมาตรฐานในประเทศไทย ปรากฏหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่ ในการจัดทำ ควบคุม กำกับดูแลมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะหลากหลายด้าน อาทิ มาตรฐาน สินค้าเกษตร สินค้าอุตสาหกรรม การจัดการศึกษา บริการและผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ในขณะเดียวกัน สมาคมวิชาชีพ ก็เข้ามามีบทบาทสร้างมาตรฐานกำกับควบคุมการประกอบวิชาชีพภายในกลุ่มสมาชิกด้วย นอกจากนี้ ในบางภารกิจมีหน่วยงานที่ร่วมกำกับดูแลมาตรฐานมากกว่าหนึ่งแห่ง อาทิ การกำกับดูแลมาตรฐานคุณภาพ ศูนย์เด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีทั้งกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการ การดำเนินการกิจด้านการกำหนดและการกำกับมาตรฐาน จึงมีลักษณะที่ต้องอาศัยการประสานบทบาทและความร่วมมือหลายหน่วยงานและบูรณาการหลายภาคส่วน

งานศึกษา เรื่อง “สถานภาพและสภาพปัญหาการจัดการสัมพันธภาพระหว่างหน่วยงาน ในการขับเคลื่อนมาตรฐานศูนย์เด็กเล็กแห่งชาติ (2556) พบว่า ระบบการจัดการภารกิจหน้าที่ของหน่วยงาน เกี่ยวกับการกิจด้านศูนย์เด็กเล็กในบริบทของประเทศไทย มีลักษณะเป็นระบบแบ่งแยก (spike system) โดยแยก ภารกิจดังกล่าวออกจากหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการศึกษาคบบังคับ จึงปรากฏบทบาทของหลายหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง โดยแต่ละหน่วยงานยังมีข้อจำกัดในการบูรณาการร่วมกัน นอกจากนี้ การวิเคราะห์สภาพของปัจจัย ที่นำไปสู่ความสัมพันธ์ในเชิงความร่วมมือในการยกระดับการจัดทำบริการของศูนย์เด็กเล็กตามมาตรฐาน ศูนย์เด็กเล็กแห่งชาติ พบว่า ปัจจัยขับเคลื่อนความร่วมมือยังไม่เพียงพอที่จะส่งผลให้เกิดความร่วมมือระหว่าง หน่วยงานอย่างเป็นเอกภาพ<sup>33</sup>

งานศึกษานี้มีข้อเสนอแนะการพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการความสัมพันธ์ ที่ส่งเสริมให้เกิด ความร่วมมือในการยกระดับการจัดทำบริการของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ตามมาตรฐานศูนย์เด็กเล็กแห่งชาติ ดังนี้ *ด้านกระบวนการ* หากยังคงจะขับเคลื่อนมาตรฐานศูนย์เด็กเล็กแห่งชาติ จำเป็นอย่างยิ่งที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ โดยเฉพาะจากหน่วยราชการส่วนกลางจะต้องมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ปรับปรุงแก้ไข ปัญหาอุปสรรคร่วมกัน

<sup>32</sup> ศิวพร ญาณวิทยากุล, “ประชาสังคมเมือง กับ จส.100,” (ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542).

<sup>33</sup> อธิษฐ์ ศิริวัฒน์, “สถานภาพและสภาพปัญหาการจัดการสัมพันธภาพระหว่างหน่วยงานในการขับเคลื่อน มาตรฐานศูนย์เด็กเล็กแห่งชาติ,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556).

ควรมีการจัดทำข้อตกลงหรือแผนงานที่ระบุถึงแนวทาง วิธีการ และเป้าหมายร่วมกันอย่างเป็นทางการ ควรมีการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อในทุกรูปแบบ โดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันคือ เพื่อให้ผู้ปกครองเลือกเข้ารับบริการ ศูนย์เด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการรับรองตามมาตรฐานที่กำหนด

**ด้านระบบมาตรฐาน** ควรจัดระบบมาตรฐานและสภาพการบังคับใช้ใหม่ อาจปรับระบบมาตรฐานที่ประกอบด้วย 1) มาตรฐานเฉพาะด้าน มีหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบหลักในการกำกับและติดตามการปฏิบัติตามมาตรฐาน อาทิ มาตรฐานเกี่ยวกับอนามัยสุขภาพ และมาตรฐานด้านโภชนาการของเด็ก มีหน่วยงานเจ้าภาพคือ กระทรวงสาธารณสุข มาตรฐานเกี่ยวกับการจัดการเรียนรู้ มีหน่วยงานเจ้าภาพคือ กระทรวงศึกษาธิการ และมาตรฐานด้านการบริหารจัดการ มีหน่วยงานเจ้าภาพคือ หน่วยงานที่กำกับดูแลศูนย์เด็กเล็ก กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นเจ้าภาพ ส่วนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะเป็นผู้ประสานงานและอำนวยความสะดวกเชื่อมโยงข้อมูลในภาพรวม

**ด้านโครงสร้าง** กรมกิจการเด็กและเยาวชนและสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ควรแสดงบทบาทในการเชื่อมโยงการดำเนินงานร่วมกับผู้นำเครือข่ายครูผู้ดูแลเด็ก ครูจากโรงเรียนอนุบาลสังกัดหน่วยงานอื่น ๆ กับสถาบันทางการศึกษาในพื้นที่ และสนับสนุนงบประมาณให้แก่เครือข่ายเพื่อดำเนินกิจกรรมที่ส่งเสริมการยกระดับคุณภาพการจัดทำบริการศูนย์เด็กเล็ก และควรปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ คณะกรรมการพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ และคณะกรรมการคุ้มครองเด็กใหม่

การควบคุมวิชาชีพในบางสาขาวิชาชีพ มีบทบาทของภาครัฐเข้ามาดำเนินการ ดังเห็นได้จากงานศึกษาเรื่อง **คุรุสภา: ศึกษาในแง่กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การวิชาชีพครูและการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู** (2548) พบว่า คณะกรรมการคุรุสภาเป็นคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพครูที่มีภาครัฐเป็นหลัก สำหรับภารกิจด้านการพิจารณาออกใบอนุญาตการประกอบวิชาชีพ และการเพิกถอนใบประกอบวิชาชีพ การส่งเสริม พัฒนา และการกำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพการศึกษานั้น จะมีคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ เป็นผู้ดำเนินการหลัก ความสัมพันธ์ระหว่างคุรุสภากับรัฐนั้น กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจกำกับดูแล ควบคุม ให้คุรุสภาปฏิบัติตามนโยบายของรัฐและกฎหมาย แต่มิได้มีอำนาจสั่งการ

การวิเคราะห์ระดับความเป็นอิสระของคุรุสภา เมื่อเทียบกับองค์การวิชาชีพอื่น พบว่า คุรุสภายังมีความเป็นอิสระน้อยกว่ามาก เนื่องจากมีสถานะทางกฎหมายเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ การศึกษานี้ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า เนื่องจากระบบกฎหมายไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดการจัดตั้งองค์การวิชาชีพให้เป็นระบบเดียว จึงควรตรากฎหมายพิเศษขึ้น เพื่อกำหนดรูปแบบวิธีการบริหารงาน ลักษณะและองค์ประกอบของการจัดตั้งองค์การวิชาชีพ เกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การวิชาชีพและควบคุมการประกอบวิชาชีพ รวมทั้งแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการคุรุสภา คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพควรมีผู้แทนที่มาจากสาขาวิชาชีพมากกว่าที่มาจากรัฐเพื่อความเป็นอิสระขององค์กร<sup>34</sup>

<sup>34</sup> วิชาญ สาคุณ, “คุรุสภา: ศึกษาในแง่กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การวิชาชีพครูและการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัย, 2548).

บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมของประเทศไทย ปรากฏในงานศึกษา เรื่อง **สภาวิศวกร: การปฏิรูปองค์กรควบคุมวิชาชีพวิศวกรรม** (2542) พบว่า พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 มีผลต่อการปฏิรูปบทบาทขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม จากเดิมอยู่ในรูป “คณะกรรมการ ก.ว.” ไปเป็นองค์กร “สภาวิศวกร” การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีจุดเริ่มต้นจากกระแสข้อเรียกร้องของกลุ่มองค์กรวิชาชีพวิศวกรรมภาคเอกชนที่ต้องการให้แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2505 เพื่อให้ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมในภาคเอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและส่งเสริมการประกอบอาชีพวิศวกรรมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การจัดตั้งสภาวิศวกรทำหน้าที่ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมนั้น สมาชิกต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของสภาวิศวกรอย่างใกล้ชิดในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การเลือกตั้งคณะกรรมการสภาวิศวกรให้เป็นตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่แทนสมาชิก การเข้าประชุมใหญ่ของสภาวิศวกรเพื่อตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการสภาวิศวกรหรือการร่วมกันเข้าชื่อของสมาชิกให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญ การดำเนินการดังกล่าวเป็นการกระตุ้นผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่ในสภาวิศวกรต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างมีความรับผิดชอบและมีประสิทธิภาพ โดยต้องบริหารกิจการของสภาวิศวกรให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสมาชิก มิใช่เป็นการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์หรืออำนาจในทางปกครอง

บทบาทของสภาวิศวกรที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับนี้ มีอำนาจอย่างกว้างขวาง เนื่องจากเป็นองค์กรทั้งที่เป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ คือ การออกข้อบังคับ ระเบียบต่าง ๆ ที่มีผลใช้บังคับ เป็นกฎหมาย อำนาจฝ่ายบริหาร คือการอนุมัติ การอนุญาตต่าง ๆ เกี่ยวกับการออกใบอนุญาต และอำนาจกึ่งตุลาการ คือการวินิจฉัยลงโทษทางจรรยาบรรณ ด้วยการลงโทษต่าง ๆ ทั้งนี้ การใช้อำนาจดังกล่าวโดยองค์กรเดียวกันนั้น หากไม่มีการสร้างระบบการตรวจสอบที่ดีแล้ว ก็อาจทำให้การบริหารงานขององค์กรไม่มีความโปร่งใสและนำมาซึ่งการบริหารงานที่ไม่สร้างสรรค์ได้

งานศึกษาดังกล่าวมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ซ้ำว่า ในอนาคตจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปจากการควบคุมโดยฝ่ายรัฐมาเป็นการจัดตั้งองค์กรของฝ่ายเอกชน ซึ่งมีที่มาจากความร่วมมือกันของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมด้วยกันเอง เป็นการทำหน้าที่ดังกล่าวแทนรัฐ โดยฝ่ายรัฐควรเปลี่ยนแปลงบทบาทมาเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของสภาวิศวกรเท่านั้น บทบาทที่เปลี่ยนแปลงไปนี้จะเกิดขึ้นได้ต้องมีการปรับปรุงกฎหมาย ให้มีเจตนารมณ์ส่งเสริมภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารของรัฐมากที่สุด อีกทั้งยังเป็นการสร้างจิตสำนึกให้แก่สังคมในการเข้าไปตรวจสอบการทำงานเพื่อประโยชน์สาธารณะด้วย<sup>35</sup>

นอกจากระบบกำกับมาตรฐานคุณภาพบริการและกิจการสาธารณะโดยกลไกของรัฐแล้ว ยังปรากฏระบบการจัดทำมาตรฐานการทำงานในลักษณะการควบคุมกันเองขององค์กรวิชาชีพด้วย ดังพิจารณาได้จาก

<sup>35</sup> ธนะชัย มีผดุง, *สภาวิศวกร: การปฏิรูปองค์กรควบคุมวิชาชีพวิศวกรรม* (กรุงเทพฯ: นิติรัฐ, 2542).

งานศึกษา เรื่อง **อุปสรรคการก่อตั้งระบบการควบคุมกันเองของหนังสือพิมพ์ไทย** (2542) มุ่งศึกษาอุปสรรคการก่อตั้งระบบการควบคุมกันเองของหนังสือพิมพ์ไทย พบว่า บทบาทของนักหนังสือพิมพ์ไทยในการกำหนดหรือควบคุมมาตรฐานทางวิชาชีพ เริ่มต้นจากสมาชิกกลุ่มวิชาชีพนักหนังสือพิมพ์ได้มีการกำหนดธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติเพื่อควบคุมกันเอง โดยโครงสร้างของการควบคุมดังกล่าวไม่มีภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมเลย แต่จะใช้การควบคุมกันเองด้วยการคัดเลือกจากผู้แทนในสภาการหนังสือพิมพ์ ซึ่งอยู่บนฐานของความสมัครใจเข้ามาอยู่ภายใต้มาตรฐานที่ผู้มีส่วนได้เสียในการทำงาน มีการเปิดช่องทางให้ภาคประชาสังคมได้เข้ามามีส่วนในสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติได้ ในกระบวนการตรวจสอบการทำงาน และการร้องเรียนหรือร้องทุกข์กรณีที่ประชาชนได้รับผลกระทบจากการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชน เพื่อให้คณะกรรมการสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนั้น ๆ

การศึกษาดังกล่าวพบว่า การควบคุมกันเองของนักหนังสือพิมพ์ไทยประสบปัญหาและอุปสรรคเกิดขึ้นอย่างน้อย 4 ประการ คือ ประการแรก ปัจจัยในเรื่องการเมืองที่เข้ามาแทรกแซงกระบวนการทำงานของนักหนังสือพิมพ์ ประการที่สอง การที่ไม่สามารถใช้อำนาจในการบังคับ ลงโทษผู้กระทำความผิดจรรยาบรรณได้ ประการที่สาม การขาดเอกภาพในการทำงาน และประการสุดท้าย สังคมขาดการตื่นตัวต่อการรับรู้ข่าวสาร และไม่มีความพร้อมในการตรวจสอบการทำงานของหนังสือพิมพ์ งานศึกษานี้มีข้อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือต่อสาธารณชน เร่งสร้างจิตสำนึกของนักวิชาชีพหนังสือพิมพ์ และส่งเสริมการรวมกลุ่มของภาคประชาสังคม เพื่อการตรวจสอบสื่อมวลชน<sup>36</sup>

## 5.2 ปัญหาอุปสรรคและการพัฒนาแนวทางการมีส่วนร่วม

แนวคิดเกี่ยวกับการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมในการรับโอนหน้าที่จากรัฐ ปรากฏในงานเขียนเรื่อง **อนาคตของสังคมประชาธิปไตย** (2550) กล่าวคือ ภาคประชาสังคมมีความหมายที่สำคัญสำหรับนโยบายประชาธิปไตยและแรงจูงใจเพื่อการสร้างความสมานฉันท์ในการทำงาน เป็นเวทีถกเถียงสาธารณะเพื่อทำความเข้าใจระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน สามารถแลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่าง ๆ ทั้งยังมีบทบาทสนับสนุนการช่วยเหลือตนเองทางสังคมให้เข้มแข็งขึ้น ด้วยการเข้าไปแทรกแซงระบบการเมืองและเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหาร เข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้เครื่องมือควบคุมตรวจสอบที่สำคัญในสังคม ยิ่งไปกว่านั้นภาคประชาสังคมจะเข้าไปทำให้คุณภาพทางการเมืองของสังคมดีขึ้น และช่วยให้เกิดโอกาสในการรวมตัวของความชอบธรรม ประชาธิปไตย และประสิทธิภาพ

ภาคประชาชนสามารถรับถ่ายโอนหน้าที่ทางสังคมและทางการเมือง 6 ภารกิจ ได้แก่ หนึ่ง บทบาทผู้ผลักดันประเด็นปัญหาของภาคประชาชนกับหน่วยราชการที่อยู่ในระบบนโยบายของรัฐ และนำเสนอทางเลือกนโยบายที่เป็นประโยชน์ของประชาชน สอง บทบาทหน้าที่รับผิดชอบในการจัดวางระเบียบการควบคุมนโยบาย

---

<sup>36</sup> ฉัตรฤดี เทพรัตน์, “อุปสรรคการก่อตั้งระบบการควบคุมกันเองของหนังสือพิมพ์ไทย,” (รายงานโครงการเฉพาะบุคคล คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542).

ด้วยตนเองในส่วนที่เป็นภาคพลเมือง สาม บทบาทผู้จัดให้มีการเสวนาทางนโยบายและกระบวนการทำความเข้าใจสาธารณะด้วยตนเอง สี่ บทบาทหน้าที่ในการช่วยเหลือกันเองทางสวัสดิการสังคม ห้า บทบาทในการส่งเสริมการหล่อหลอมทางการเมืองของประชาชน และ หก บทบาทในการสร้างสรรค์และการทำให้ความสมานฉันท์เกิดขึ้นใหม่ตลอดเวลา รวมทั้งทุนทางสังคมด้วย<sup>37</sup>

ข้อพึงระวังของภาครัฐ คือ การออกแบบและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้ “มุมมองของระบบราชการ” ที่อาจไม่สอดคล้องกับบริบทหรือข้อเท็จจริงนั้น ๆ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน ข้อสังเกตดังกล่าวปรากฏในงานศึกษาเรื่อง **นโยบายและแนวทางส่งเสริมการปฏิบัติงานของสภาวัฒนธรรมในประเทศไทย** (2553) กล่าวคือ การจัดตั้ง “สภาวัฒนธรรม” ในระดับชาติ จังหวัด อำเภอ และตำบล แม้จะมีกฎหมายรองรับและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของหลากหลายภาคส่วน แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร อันมีเหตุปัจจัยมาจากการจัดวางโครงสร้างที่ไม่สอดคล้องกับสภาพภูมิสังคม-วัฒนธรรม ในระดับพื้นที่ ตลอดจนข้อจำกัดของภาครัฐ ที่ส่งผลต่อเนื่องไปยังประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกลไกเครือข่าย ซึ่งเผชิญกับทั้งปัญหาด้านงบประมาณ ขาดการวางแผนปฏิบัติงานและการติดตามประเมินผล ขาดการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดกิจกรรมทางวัฒนธรรม ขาดการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ รวมไปถึงขาดการเฝ้าระวังทางวัฒนธรรม และการได้รับความร่วมมือจากองค์กรอื่น<sup>38</sup>

กรณีตัวอย่างอุปสรรคและข้อจำกัดของการนำเครื่องมือส่งเสริมการมีส่วนร่วมมาปฏิบัติในบริบทภาครัฐของไทย ปรากฏในรายงานวิจัยเรื่อง **ประชาพิจารณ์ การแก้ไขความขัดแย้งและเพิ่มศักยภาพการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมของภาครัฐและประชาชน: ประสบการณ์ของประเทศตะวันตกกับข้อเสนอในการใช้ในสังคมไทย** (2545) ผลการศึกษาเปรียบเทียบประสบการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกากับไทย พบว่า ในกรณีของประเทศไทย การจัดทำประชาพิจารณ์เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2536 กรณีการจัดทำประชาพิจารณ์โครงการถนนรวมและกระจายการจราจร (ชุมชนบ้านครัว) อย่างไรก็ตาม ในช่วงก่อนการมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ปัญหาข้อจำกัดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ คือ การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ มีจำนวนครั้งน้อยเกินไป ผู้เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียที่แท้จริงยังขาดความเหมาะสมกับลักษณะของโครงการ อีกทั้งกระบวนการจัดยังถูกจำกัดไว้เพียงรูปแบบเดียว คือ การประชาพิจารณ์ ในขณะที่ตามมาตรฐานสากล การมีส่วนร่วมของประชาชนทำได้หลากหลายรูปแบบ<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> โทมัส ไมเออร์ และนิโคล ไบรเออร์ (บรรณาธิการ), *อนาคตของสังคมประชาธิปไตย*, สมบัติ เบญจศิริมงคล (แปล) (กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท, 2550).

<sup>38</sup> เมธาพร คงคาน้อย, “นโยบายและแนวทางส่งเสริมการปฏิบัติงานของสภาวัฒนธรรมในประเทศไทย,” *Veridian E-Journal SU* 4(1) (May - August 2011):623-644.

<sup>39</sup> พัชรี สิโรรส, “รายงานวิจัยเรื่อง ประชาพิจารณ์ การแก้ไขความขัดแย้งและเพิ่มศักยภาพการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมของภาครัฐและประชาชน: ประสบการณ์ของประเทศตะวันตกกับข้อเสนอในการใช้ในสังคมไทย,” (เสนอต่อสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545).



แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 59 เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และระเบียบรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่กระบวนการมีส่วนร่วมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้เต็มศักยภาพ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2542 พบว่า ประชาพิจารณ์โครงการของรัฐกลับก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนในพื้นที่กับรัฐ สาเหตุเนื่องจากการจัดประชาพิจารณ์สายเกินไป คือช่วงเวลาไม่เหมาะสม เนื่องจากมักจัดหลังจากที่รัฐตัดสินใจดำเนินโครงการไปแล้ว ส่งผลไปสู่ความระแวงสงสัยต่อความเป็นกลางของหน่วยงานที่จัดทำประชาพิจารณ์ หลายเหตุการณ์ได้นำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรง เช่น การจัดทำประชาพิจารณ์โครงการสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอก/หินกรูด มีการกระจายข้อมูลข่าวสารที่ไม่มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดการเผชิญหน้า และไม่ใช้ความคิดเห็นจากตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่ที่ได้รับผลกระทบ เป็นต้น

ปัญหาการนำประชาพิจารณ์มาใช้ในสังคมไทย โดยเฉพาะในโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ของรัฐ ที่มีผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมากและหลากหลายกลุ่ม ที่ใช้เพียงรูปแบบการมีส่วนร่วมเพียงรูปแบบเดียว ในขณะที่ยังมีเทคนิควิธีการอื่น ๆ ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จึงถือเป็นจุดอ่อนในการใช้เครื่องมือในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมักเกิดขึ้นในตอนปลายของโครงการ เมื่อรัฐตกลงใจแล้วว่าจะทำโครงการนั้น ๆ เนื่องจากได้เลือกสถานที่ ขนาด และให้ศึกษาการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ของโครงการเรียบร้อยแล้ว การรับฟังความคิดเห็นจึงมีเพียงการทำประชาพิจารณ์เพื่อให้ประชาชนเลือกว่าจะ “เอา” หรือ “ไม่เอา” เท่านั้น

งานศึกษาดังกล่าวมีข้อเสนอแนะว่า การจัดทำประชาพิจารณ์ควรมีความยืดหยุ่นตามวัตถุประสงค์ ขนาด เนื้อหา และขอบเขตการรับฟังของโครงการ ถ้าเป็นการสร้างโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะต้องมีการจัดทำประชาพิจารณ์ตามที่กฎหมายระบุไว้ อาจไม่จำเป็นต้องจัดเป็นพิธีการมาก และนำไปสู่การเผชิญหน้า ดังที่เคยเกิดขึ้นในสังคมไทย ในต่างประเทศใช้นักจัดประชาพิจารณ์มืออาชีพทำหน้าที่เสมือนเสียงรับฟังข้อมูลข้อคิดเห็นจากประชาชน และสรุปประเด็นการรับฟังให้หน่วยงานได้ทราบเพื่อใช้ในการตัดสินใจ

ในกรณีของไทย การให้ภาคเอกชนจัดอาจไม่ได้รับการยอมรับ เนื่องจากประชาชนอาจจะยังไม่มีความไว้วางใจในความเป็นกลางอย่างแท้จริงของภาคเอกชน จึงควรต้องอาศัยผู้ที่มีความชำนาญในการทำงานกับภาคประชาชน และเป็นผู้ที่เปิดกว้างพร้อมจะรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น และมีปฏิภาณไหวพริบสามารถคุมเกมเมื่อเกิดการเผชิญหน้าระหว่างกลุ่ม และเพื่อให้การทำประชาพิจารณ์เป็นที่เชื่อถือในท้องถิ่น สมควรที่จะให้ผู้ที่ประชาชนในท้องถิ่นให้ความเชื่อถือเป็นผู้จัด และในการจัดไม่ควรให้ผู้ที่คัดค้านกับผู้สนับสนุนอยู่ในห้องเดียวกัน และไม่ควรมีรูปแบบที่ตายตัว มีลักษณะยืดหยุ่นตามวัฒนธรรมท้องถิ่น และได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากประชาชนในพื้นที่ ไม่มีลักษณะเป็นแบบระบบราชการ

กรณีตัวอย่างการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ สามารถพิจารณาได้จากงานศึกษาเรื่อง **ขบวนการเคลื่อนไหวท้องถิ่น กิจกรรมปฏิบัติขององค์กรเอกชนและการใช้มาตรการของรัฐกับความไม่พอใจของประชาชนที่มีต่อโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย (2549)** พบว่า กิจกรรมขององค์กรเอกชนมีผลต่อขบวนการเคลื่อนไหวท้องถิ่น โดยเฉพาะการให้ความรู้กับประชาชนและการใช้สื่อเผยแพร่ข่าวสาร เพราะการให้ความรู้ประชาชน

และการใช้สื่อเผยแพร่ข่าวสารมีมาก ย่อมทำให้ขบวนการเคลื่อนไหวท้องถิ่นมีการเคลื่อนไหวมากขึ้นด้วย ยิ่งกว่านั้นยังพบว่า ในการรวมกลุ่มเรียกร้อง การเจรจาของขบวนการเคลื่อนไหวท้องถิ่น การรณรงค์ขององค์กรเอกชน และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการมีผลต่อความไม่พอใจของประชาชนนั้น ถ้าการรวมกลุ่มเรียกร้องของขบวนการเคลื่อนไหวท้องถิ่นมีมาก ก็จะส่งผลให้ความไม่พอใจของประชาชนที่มีต่อโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซียมีน้อย<sup>40</sup>

หากการให้ความรู้กับประชาชนขององค์กรเอกชน และการใช้สื่อเผยแพร่ข่าวสารมีมากขึ้น ก็จะส่งผลให้ขบวนการเคลื่อนไหวท้องถิ่นมีการเคลื่อนไหวมากขึ้นด้วย เพราะการให้ความรู้แก่ประชาชนขององค์กรเอกชน และการใช้สื่อเผยแพร่ข่าวสารเป็นกระบวนการเพิ่มการเรียนรู้ กระตุ้นให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกในการระแวดระวัง ป้องกันรักษาสิทธิของตนเอง ไม่ให้ถูกละเมิดจากอำนาจรัฐอันเนื่องจากการกระทำที่ไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม เมื่อใดก็ตามที่ประชาชนได้รับผลกระทบจากสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ก็จะทำให้เกิดการต่อต้าน ส่งผลให้เกิดขบวนการเคลื่อนไหวท้องถิ่น ตลอดจนการต่อสู้เรียกร้องสิทธิต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้น

ตัวอย่างโครงการที่มีความขัดแย้งรุนแรงกรณีหนึ่ง ปรากฏในงานศึกษาเรื่อง **กระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ของรัฐไทย ศึกษากรณี โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (2543)** มุ่งศึกษาแนวคิดและหลักการของการประชาพิจารณ์ เพื่อที่จะวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ทำให้การนำประชาพิจารณ์มาใช้ลดปัญหาความขัดแย้งในสังคมไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมานี้ไม่ประสบความสำเร็จ ผลการศึกษาค้นคว้าโครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พบว่า สาเหตุที่ความขัดแย้งที่ดำเนินมาเป็นระยะเวลานานไม่สามารถแก้ไขปัญหาลงได้ดังนั้น เนื่องจากการจัดทำประชาพิจารณ์ในโครงการดังกล่าว ขาดองค์ประกอบที่สำคัญของหลักการประชาพิจารณ์ ได้แก่ ประชาพิจารณ์จะต้องเกิดขึ้นก่อนการตัดสินใจของรัฐ รวมทั้งการที่คณะกรรมการประชาพิจารณ์บางคนไม่เป็นที่ยอมรับจากผู้มีส่วนได้เสีย เนื่องจากถูกมองว่าไม่มีความเป็นกลาง ทำให้การจัดทำประชาพิจารณ์ไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน นอกจากนี้ การดำเนินโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอกที่ผ่านมานั้น ยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนมาโดยตลอด

งานศึกษาดังกล่าวมีข้อเสนอแนะว่า หากรัฐจะนำประชาพิจารณ์มาใช้ เพื่อเป็นกลไกช่วยแก้ไขหรือลดปัญหาความขัดแย้งในโครงการต่าง ๆ ของรัฐต่อไปในอนาคต จะต้องดำเนินการตามหลักการประชาพิจารณ์อย่างถูกต้อง และให้ความสำคัญกับการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างต่อเนื่อง โดยมีแนวปฏิบัติ ดังนี้

1) รัฐต้องสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบความหมาย และหลักการของประชาพิจารณ์ที่แท้จริง โดยเฉพาะการใช้คำว่า ประชาพิจารณ์ เป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนเท่านั้น ยังมีขั้นตอนอื่น ๆ อีก

---

<sup>40</sup> พันตำรวจโท นพดล บุรณันท์, “ขบวนการเคลื่อนไหวท้องถิ่น กิจกรรมปฏิบัติขององค์กรเอกชน และการใช้มาตรการของรัฐกับความไม่พอใจของประชาชนที่มีต่อโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย,” (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการบริหารการพัฒนา แขนงวิชาการพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, 2549).

2) รัฐต้องให้ความสำคัญต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของโครงการด้วยการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง เป็นจริงและรอบด้าน เพื่อให้ประชาชนตระหนักและรับรู้ปัญหาาร่วมกัน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และติดตามประเมินผล

3) รัฐควรให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในโครงการต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการเสนอข้อบุคคลเพื่อให้รัฐพิจารณาแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการประชาพิจารณ์ เพื่อให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อรัฐว่าพร้อมฟังเหตุผลและความคิดเห็นของทุกฝ่าย และรัฐเองพร้อมจะปรับเปลี่ยนหรือยกเลิกโครงการ หากมีข้อมูลและเหตุผลเพียงพอที่แสดงให้เห็นถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นหากมีการดำเนินการต่อไป

4) รัฐควรจัดตั้งหน่วยงานอิสระที่มีความเป็นกลาง เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานเฉพาะในการดำเนินการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้กฎหมายรองรับโดยเฉพาะ และมีกลไกการทำงานอย่างเป็นระบบ เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนกระบวนการประชาพิจารณ์ หรือจัดให้มีประชาพิจารณ์ในโครงการต่าง ๆ ของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน รวมทั้งบทบาทในการติดตามหลังจากโครงการแล้วเสร็จ

5) รัฐต้องจัดให้มีงบประมาณสนับสนุนการจัดทำประชาพิจารณ์ อาจกำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดแบ่งงบประมาณส่วนหนึ่งมาสมทบ และการบริหารงบประมาณให้เป็นแนวทางโดยเฉพาะเป็นพิเศษ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน และสนับสนุนให้ประชาชนและองค์กรเอกชนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการงบประมาณส่วนนี้ด้วย<sup>41</sup>

การวิเคราะห์เปรียบเทียบการจัดทำประชาพิจารณ์โดยภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนำไปสู่ผลลัพธ์แตกต่างกัน ปรากฏในงานศึกษาเรื่อง การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการประชาพิจารณ์เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ดำเนินการโดยสถาบันการศึกษาและบริษัทที่ปรึกษาเอกชนในเขตเทศบาลเมืองรังสิต อำเภोधัญบุรี จังหวัดปทุมธานี (2548) มุ่งศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการประชาพิจารณ์ ที่ดำเนินการโดยสถาบันการศึกษาและบริษัทที่ปรึกษาเอกชน ในเขตเทศบาลเมืองรังสิต พบว่า กระบวนการประชาพิจารณ์ที่ดำเนินการโดยสถาบันการศึกษาที่เน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ก่อให้เกิดความรู้สึกในการเป็นเจ้าของมากขึ้น และมีการให้ข้อมูลที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ การกระจายข้อมูล การถ่ายทอดความรู้ และการแลกเปลี่ยนความรู้ ในการจัดทำประชาคมและการจัดทำประชาพิจารณ์ ในขณะที่กระบวนการประชาพิจารณ์ที่ดำเนินการโดยบริษัทที่ปรึกษาเอกชน ดำเนินการโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพียงเพื่อให้ครบกระบวนการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่ในทางปฏิบัติไม่ก่อให้เกิดความรู้ในการเป็นเจ้าของเท่าที่ควร ยังขาดความเชื่อมโยงในข้อมูลข่าวสารที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ของประชาชน

งานศึกษาดังกล่าวมีข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย โดยเสนอให้รัฐควรออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 59 ในการทำประชาพิจารณ์ โดยกำหนดให้มีรูปแบบวิธีการที่หลากหลาย เพื่อให้ผู้ดำเนินการประชาพิจารณ์ได้เลือกใช้ให้เหมาะสมกับประเด็นปัญหาและพื้นที่ อีกทั้งรัฐควรออกแนวนโยบาย กฎระเบียบ ที่ให้หน่วยราชการระดับท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนา แผนปฏิบัติการ รวมทั้งการดำเนินการพัฒนาที่มีการนำประชาคม

<sup>41</sup> ทศพร คุณวัฒน์, “กระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ของรัฐไทย ศึกษากรณี โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์,” (ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543).

เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานตลอดกระบวนการ ทั้ง 4 ขั้นตอน คือ การเก็บรวบรวมข้อมูล การให้ข้อมูลข่าวสาร การประชุมประชาคม การทำประชาพิจารณ์ โดยมีกลุ่มผู้เข้าร่วมที่หลากหลาย ซึ่งอาจมีความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันบ้าง ผู้ดำเนินการต้องพิจารณาความเหมาะสม ในการจัดการความขัดแย้ง เพื่อนำไปสู่บรรยากาศของการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น รวมทั้งนำเทคนิคต่าง ๆ เข้ามาช่วยลดความขัดแย้งและทำให้เกิดการแสดงความคิดเห็นได้เต็มที่ด้วย<sup>42</sup>

สำหรับข้อเสนอแนะแนวทางการปรับบทบาทและภารกิจของภาครัฐ เพื่อให้เอื้อต่อการยกระดับ การมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่นในสังคม ปรากฏในงานศึกษาเรื่อง **แผนงานสร้างเสริมภาคีการพัฒนา รัฐ-สังคม เพื่อสุขภาพประเทศไทย (State-Society Partnership for Healthy Thailand) (2552)** มีเป้าหมาย เพื่อสนับสนุนการปรับบทบาทภารกิจภาครัฐให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และจัดความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน และประชาสังคม มุ่งทบทวนบทบาทและภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ ของไทยให้มีความเหมาะสม ไม่เกิดการกระจุกตัวมากเกินไปจนขาดความสมดุล นำไปสู่การแสวงหาผลประโยชน์ หรือปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ในสังคม แสวงหาแนวทางการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรนอกภาครัฐทั้งองค์กรภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชนให้เหมาะสม อันจะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมและภาคีการพัฒนา รัฐ-สังคมที่จะช่วยลดความขัดแย้ง เพิ่มประสิทธิภาพและสร้างประโยชน์สุขแก่ สังคม รวมทั้งสนับสนุนให้องค์กรนอกภาครัฐ นักวิชาการ และสาธารณชน มีความตระหนักรู้และมีส่วนร่วม ในการพัฒนาข้อเสนอและผลักดันการปรับระบบการบริหารภาครัฐ<sup>43</sup>

งานศึกษาดังกล่าวได้จัดแบ่งบทบาทภารกิจของรัฐในเวลานั้น แบ่งออกเป็นรายสาขา จำนวน 10 สาขา 9 กระทรวง ประกอบด้วย สาขาสังคม 5 สาขา ได้แก่ แรงงาน พัฒนาสังคม การศึกษา วัฒนธรรม กีฬา และ สาขาเศรษฐกิจ 5 สาขา ได้แก่ ท่องเที่ยว อุตสาหกรรม การค้า โลจิสติกส์ การเกษตร สำหรับ 9 กระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวง แรงงาน กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงคมนาคม ได้ทำการศึกษาทั้งจากเอกสารในประเทศ ผลงานวิจัยที่เกิดขึ้นของสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ข้อมูลหน่วยงาน และจากต่างประเทศซึ่งได้รับการสนับสนุน ข้อมูลจากธนาคารโลก ประกอบกับการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิรายสาขาต่าง ๆ การจัดประชุมกลุ่มย่อยเพื่อ ระดมความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์ในระดับพื้นที่ การเสวนาเรื่อง “บทบาทภาครัฐ และ ระบบราชการไทยในทศวรรษหน้า” รวมถึงการประสานกับภาคีสุขภาพของสำนักงานกองทุนสนับสนุน การสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนการวิจัยในครั้งนี้ และการนำประเด็นเข้าสู่ สาธารณะผ่านสื่อสารมวลชนและสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ

<sup>42</sup> รัชกร อุยยะพัฒน์, “การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการประชาพิจารณ์เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ดำเนินการโดยสถาบันการศึกษาและบริษัทที่ปรึกษาเอกชนในเขตเทศบาลเมืองรังสิต อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี,” (วิทยานิพนธ์พัฒนาชุมชนมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548).

<sup>43</sup> สรุปลงความจาก เรื่องเดียวกัน.

ผลการศึกษาบทบาทของภาครัฐและภาคีการพัฒนารัฐ-สังคมของประเทศไทย โดยสาระสำคัญ มีดังนี้

1) *ทิศทางการพัฒนาระบบภาครัฐและภาคีการพัฒนารัฐ-สังคมของประเทศไทย* พบว่า แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทภาครัฐและภาคีการพัฒนารัฐ-สังคมของประเทศไทย ปรากฏชัดเจนในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ทั้งในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 10 มาตรา 87 ที่ได้กำหนดให้รัฐดำเนินการตามแนวนโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ตลอดจนคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียที่ครอบคลุมและหลากหลาย นอกจากนี้ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ในมาตรา 33 - มาตรา 36 ยังมุ่งเน้นการปรับบทบาทภาครัฐและการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของภาครัฐโดยเฉพาะส่วนกลาง กรอบแนวคิดหนึ่งที่ได้หยิบยกมากล่าวถึงคือ การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (collaborative governance) เพื่อเสริมสร้างภาคีในการพัฒนาและลดความขัดแย้ง ปรับลดบทบาทของภาครัฐส่วนกลางในบางภารกิจที่สามารถถ่ายโอนหรือมอบหมายหรือสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนอื่นหรือหน่วยงานระดับพื้นที่ได้

2) *การปรับบทบาทภารกิจภาครัฐและการจัดความสัมพันธ์กับภาคีการพัฒนารัฐ-สังคมในปัจจุบัน* พบว่า การปรับโครงสร้าง บทบาทภารกิจ และขนาดของหน่วยงานภาครัฐ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เริ่มปรากฏนับตั้งแต่มีการปรับโครงสร้างส่วนราชการใน พ.ศ. 2545 โดยได้ปรับโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม เสียใหม่เป็น 20 กระทรวง (14 กระทรวงเดิม 6 กระทรวงใหม่) ต่อมาในปี พ.ศ. 2550 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามหลักเกณฑ์การจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 เห็นชอบให้มีการทบทวนบทบาทภารกิจและโครงสร้างของส่วนราชการต่าง ๆ จึงทำให้มีการปรับโครงสร้างของหน่วยงานออกเป็นหลายรูปแบบ รวมไปถึงการเพิ่มจำนวนกรม

การจัดองค์กรรูปแบบอื่นที่มีใช้ราชการ เพื่อรองรับบทบาทภารกิจภาครัฐที่ต้องการประสิทธิภาพ ปรากฏในกรณีการจัดตั้ง “องค์การมหาชน” (Public Organization) ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะทางสังคม และวัฒนธรรมตามที่กฎหมายกำหนดให้ โดยไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร แต่มีวัตถุประสงค์คล้ายภาคธุรกิจเอกชน มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐและนิติบุคคล ให้จัดขึ้นโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ภายใต้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 รูปแบบต่อมาคือ “หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ” (Service Delivery Unit: SDU) มีสถานะเป็นหน่วยงานให้บริการภายในระบบราชการ กึ่งอิสระ แต่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ยังคงถือเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงหรือกรม มีเป้าหมายเพื่อให้บริการหน่วยงานแม่เป็นอันดับแรก ส่วนเกินสามารถให้บริการหน่วยงานอื่นได้ มีการจัดโครงสร้างการบริหารงานออกเป็นหน่วยงานเอกเทศ

นอกจากการปรับโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐแล้ว ยังมีการปรับระบบการทำงานของภาครัฐให้มีความทันสมัยด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การปรับการให้บริการประชาชน อย่างกรณี การพัฒนาระบบ E-government ศูนย์บริการร่วม หรืออย่างกรณี one stop service นำเครื่องมือใหม่ ๆ เข้ามาช่วยในกระบวนการทำงาน และมีการพัฒนาระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ ดังที่ปรากฏในรูปของ “ผู้ว่าฯ ซีอีโอ” (CEO) เป็นการมอบอำนาจ

เพิ่มเติมให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ควบคู่ไปกับการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ของ 18 กลุ่มจังหวัด ซึ่งเป็นการปรับระบบการทำงานในระดับพื้นที่ รวมไปถึงการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้ว่าในเวลานั้นการกระจายอำนาจยังไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายที่ระบุไว้ในแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่รัฐบาลได้มีความพยายามปรับลดและกำหนดเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากขึ้น นอกจากนี้ยังมีการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรนอกภาครัฐ เช่น การถ่ายโอนภารกิจให้ภาคเอกชนที่หวังผลกำไร (profit organization) โดยเฉพาะการจ้างเหมาบริการ ในขณะที่ระบบการให้สัมปทานยังขาดกลไกที่เหมาะสมในการคุ้มครองผู้บริโภค ทำให้เกิดข้อร้องเรียนบ่อยครั้ง ขาดการทำงานเป็นระบบระหว่างภาครัฐกับรัฐวิสาหกิจที่ทำงานซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกันในการใช้อำนาจพิจารณาให้สัมปทานภาคเอกชน

สำหรับการถ่ายโอนภารกิจให้ภาคประชาสังคม ซึ่งครอบคลุมถึงองค์กร 3 ประเภท คือ 1) องค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร (non-profit organization) 2) ผู้ประกอบการทางสังคม (social enterprise) และ 3) องค์กรชุมชน ในประเทศไทยมีองค์กรเหล่านี้อยู่เป็นจำนวนมาก นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เป็นต้นมา มีการก่อตัวของแนวคิด “ประชารัฐ” ที่สนับสนุนให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐ ทั้งการทำประชาพิจารณ์ การมีคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด การออกกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสาร การจัดทำโครงการนำร่องเพื่อยกระดับคุณภาพการให้บริการสาธารณะ การศึกษารูปแบบการพัฒนาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม การพัฒนาหลักสูตร จัดอบรม จัดกิจกรรมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการระดับจังหวัด การออกกฎหมายสภาองค์กรชุมชน

อย่างไรก็ดี การมอบหมายภารกิจจากส่วนราชการไปยังภาคประชาสังคม ยังไม่มีการดำเนินการเป็นรูปธรรมชัดเจน อยู่ในระดับการสนับสนุนงบประมาณดำเนินโครงการตามกรอบ อีกทั้งยังคงมีปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติหลายประการ ทั้งจากทัศนคติและความไว้วางใจของแต่ละฝ่าย การขาดทักษะและความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่รัฐ ภาคประชาสังคมมีระดับความเข้มแข็งและศักยภาพแตกต่างกันหลากหลาย และองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรส่วนใหญ่เป็นองค์กรทางศาสนามากที่สุด รองลงมาคือ การบริการสังคมสงเคราะห์ และสมาคมพัฒนาปศุสัตว์สงเคราะห์ ในขณะที่องค์กรชุมชน มีแนวโน้มกระจายตัวเข้าไปทุกภูมิภาค มีความหลากหลาย ได้แก่ องค์กรการเงิน ธุรกิจชุมชน สวัสดิการชุมชน กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กลุ่มอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่น กลุ่มพัฒนาอาชีพ เป็นต้น

3) แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อระบบราชการไทยในอนาคต พบว่า บริบทการเปลี่ยนแปลงของโลกใน ค.ศ. 2007-2008 ทั้งวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นกับวิกฤติการณ์สินเชื่อต่อคุณภาพ (sub-prime crisis) ในประเทศสหรัฐอเมริกา ความมั่นคงทางด้านอาหารและพลังงานที่กำลังส่งผลกระทบต่อภาวะการขาดแคลน การเปลี่ยนแปลงด้านสังคม ที่เกิดภาวะการว่างงานและความยากจนจากผลของวิกฤติเศรษฐกิจ การมีประชากรวัยสูงอายุเพิ่มขึ้น การเคลื่อนย้ายของคน การเปลี่ยนแปลงทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีนั้น ส่งผลให้รัฐบาลต้องปรับแนวคิดการจัดการภาครัฐ ภาคเศรษฐกิจและธุรกิจ โดยให้ภาครัฐลดบทบาทลงให้เหลือในกิจกรรมเท่าที่มีความจำเป็น และเพิ่มบทบาทและอำนาจของประชาชน

(people empowerment) ให้สามารถรวมตัวกันอย่างสมัครใจ โดยจัดตั้งเป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร (non-profit organization) หรือองค์กรภาคประชาสังคม (civil society organization)

ในขณะที่การค้าและการเมืองระหว่างประเทศ มีการขยายตัวของการรวมกลุ่มระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค การเพิ่มขึ้นของเครือข่ายทางเศรษฐกิจสังคมการเมืองต่าง ๆ ที่มีใช้รัฐ โลกมีแนวโน้มแบ่งแยกมากขึ้น ข้อจำกัดทางด้านพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สำหรับการเมืองโลก จากบทบาทที่ลดลงของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่กลุ่มประเทศ BRICs เข้ามามีบทบาทมากขึ้น (Brazil-Russia-India-China-South Africa) สถานการณ์เหล่านี้มีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศไทย ในด้านเศรษฐกิจที่ครอบคลุมถึงด้านการเกษตร อุตสาหกรรม การค้า การคมนาคม และการท่องเที่ยว

ความผันผวนที่เกิดขึ้นของเศรษฐกิจโลก เป็นแรงกดดันให้รัฐต้องสร้างโอกาสการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงบริบทโลกในระยะยาว โดยเฉพาะการส่งออกอาหารด้วยศักยภาพทางด้านสินค้าและบริการของไทย ซึ่งจะกลายเป็นโอกาสต่อการพัฒนา และควรใช้ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งการค้า การลงทุน การพัฒนาสายพานการผลิตในเอเชีย ที่สำคัญคือการพัฒนาความร่วมมือด้านอาหารและการเกษตร การใช้ศักยภาพและทรัพยากรในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ในด้านสังคม ประกอบด้วย ด้านการศึกษา วัฒนธรรม แรงงาน พัฒนาสังคม และการกีฬา ตามการเปลี่ยนแปลงของโลกที่จะมีประชากรกลุ่มผู้สูงอายุเพิ่มสูงขึ้น ควรใช้โอกาสที่มีบริการดูแลผู้สูงอายุ การให้บริการทางการแพทย์ และสุขภาพ การให้บริการที่พักนักท่องเที่ยวยุคยาว เข้ามาช่วยสร้างโอกาสต่อการรองรับประชากรกลุ่มนี้ การเตรียมความพร้อมต่อภาวะโลกร้อน การอพยพโยกย้ายแรงงาน การเปลี่ยนแปลงและผลกระทบทางวัฒนธรรม สิ่งเหล่านี้คือสิ่งที่ประเทศไทยควรมีการเตรียมความพร้อมและพัฒนาศักยภาพให้พร้อมรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

4) *บริบทการเปลี่ยนแปลงของประเทศไทยและทิศทางการพัฒนาระบบราชการในอนาคต* พบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศมากขึ้น รัฐบาลควรเน้นการกำหนดนโยบายเชิงรุก การบริหารจัดการภาครัฐควรจัดลำดับความสำคัญของบทบาทภารกิจ กลุ่มเป้าหมาย พื้นที่ และช่วงเวลาในการดำเนินงานมากขึ้น ควบคู่ไปกับกลไกการตรวจสอบควบคุมการบริหารภารกิจและงบประมาณให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด มีการวางเป้าหมายทิศทางการพัฒนาในอนาคตเกี่ยวกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เพื่อมุ่งเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์และเศรษฐกิจสีเขียว (creative & green economy) การปรับโครงสร้างสังคมให้เป็นสังคมที่มีคุณภาพ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การสร้างความมั่นคงทางด้านอาหารและพลังงาน และการพัฒนาสัญญาประชาคมบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกระดับ มีรูปแบบการบริการสาธารณะที่ยืดหยุ่น รวดเร็ว และคุ้มค่า

จากบริบทที่กล่าวมาข้างต้น แนวคิดห่วงโซ่มูลค่าและห่วงโซ่อุปทาน เป็นแนวคิดพื้นฐานที่รัฐบาลควรนำมาพิจารณา เพื่อพัฒนากลไกภายในระบบราชการไทย โดยวิเคราะห์บทบาทภารกิจแต่ละสาขา การพัฒนาควรมุ่งเน้นการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะชุมชนและท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนผู้รับบริการเข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้น ภาครัฐเองควรสร้างสมดุลระหว่างการใช้อำนาจหน้าที่กับการกระจายอำนาจและ

ส่งเสริมให้ภาคส่วนอื่นเข้มแข็ง เพื่อให้ภาคส่วนอื่นสามารถทำงานแทนรัฐได้ในบางภารกิจ ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐด้วยกันจะต้องมีการทำงานอย่างใกล้ชิดมากขึ้น ด้วยการนำแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (collaborative government) เพื่อเป็นช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินภารกิจของรัฐ

งานวิจัยชิ้นนี้ให้ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับบทบาทภารกิจภาครัฐ โดยวางอยู่บนพื้นฐานของการศึกษาโครงสร้างภารกิจของหน่วยงานภาครัฐที่เป็นปัจจุบัน มีการทบทวนบทบาทภารกิจของภาครัฐเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินงานตามภารกิจหลัก (core functions) ที่จำเป็นสำหรับหน่วยงาน วิเคราะห์บทบาทของหน่วยงานที่ควรรับภารกิจนั้น ๆ ไปดำเนินการหรือถ่ายโอนภารกิจหรือในรูปของการดำเนินงานร่วมกัน ลดการกระจุกตัวในภารกิจด้วยการสนับสนุนให้ภาคส่วนอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมือง ไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม องค์กรชุมชน และอื่น ๆ ที่จะเป็นทางเลือกถ่ายโอนหรือมอบหมายภารกิจให้ ซึ่งจะต้องพิจารณาทั้งบทบาทภารกิจ ศักยภาพ ความเข้มแข็ง รูปแบบและวัฒนธรรมการทำงานที่แตกต่างกัน ทั้งหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานที่จะรับโอนหรือรับมอบหมายภารกิจ หรือหากไม่สามารถจะถ่ายโอนหรือมอบหมายได้ ภาครัฐควรมีวิธีการปรับตัวในการทำงานหรืออาจยุบรวมปรับโครงสร้างการทำงานใหม่เพื่อให้มีความเหมาะสมและลดความซ้ำซ้อนลงไปได้

สำหรับขั้นตอนและเครื่องมือในการวิเคราะห์การปรับบทบาทภารกิจของภาครัฐนั้น เริ่มต้นจากการศึกษาบทบาทและภารกิจรายสาขาทั้ง 10 สาขา ที่ได้กำหนดเป็นกรอบการศึกษาในครั้งนี้ ประกอบด้วยภารกิจในภาพรวม การจำแนกบทบาทภารกิจของแต่ละกระทรวง (ครอบคลุมถึง กรม รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน ในสังกัดกระทรวงนั้น ๆ) ที่เกี่ยวข้องกับแต่ละสาขา โดยแบ่งประเภทภารกิจออกเป็น 1) การบริหารและนโยบาย 2) การกำกับดูแล 3) การส่งเสริม/สนับสนุน 4) ปฏิบัติการ (ให้บริการสาธารณะ) และ 5) อื่น ๆ ที่ไม่เข้าข่ายประเภทภารกิจที่ 1) - 4) ที่ปรากฏภารกิจในกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ และนำมาแยกประเภทภารกิจทั้ง 5 ประเภทดังกล่าว ขั้นตอนต่อมาคือ การคัดเลือกภารกิจที่มีโอกาสหรือความเป็นไปได้สูงที่จะถ่ายโอนให้ภาคส่วนอื่นดำเนินการแทน โดยพิจารณาจากข้อมูลสารสนเทศเป็นสำคัญ เช่น รัฐธรรมนูญ ยุทธศาสตร์/แผนพัฒนาระดับชาติ ระดับสาขาและระดับกระทรวง วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวง อัตรากำลังพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลก ประสบการณ์และบทเรียนจากต่างประเทศ สถิติข้อมูล และผลงานวิจัยต่าง ๆ ควบคู่กับข้อเท็จจริงที่ได้จากวิธีการศึกษาผ่านการสัมภาษณ์ ประชุมเชิงปฏิบัติการ

เมื่อได้ดำเนินการคัดเลือกภารกิจจากสองขั้นตอนข้างต้นแล้ว ขั้นตอนต่อมาคือ การใช้แนวทางการวิเคราะห์ภารกิจภาครัฐ (business analysis) เพื่อศึกษาเชิงลึกว่า ภารกิจที่คัดเลือกมานั้นมีโอกาสที่จะถ่ายโอนให้หน่วยงานอื่น ๆ หรือไม่ อย่างไร ในงานศึกษาชิ้นนี้ได้เลือกใช้ตัวแบบของประเทศสวีเดนเป็นจุดตั้งต้นเพื่อนำมาปรับเปลี่ยนให้มีความเหมาะสมกับบริบทของไทย ด้วยการตั้งคำถามใน 5 ประเด็นหลัก โดยมีเกณฑ์การวิเคราะห์ภารกิจภาครัฐที่สำคัญ เพื่อการจัดแบ่งประเภทภารกิจว่าควรให้หน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบหลัก หรือสามารถถ่ายโอนหรือมอบหมายให้ดำเนินการแทนได้ หรือดำเนินการบางส่วนของภารกิจ หรือภารกิจใด



ยังคงต้องอยู่กับหน่วยงานภาครัฐทั้งกระบวนการ และขั้นตอนสุดท้ายคือ การปรึกษาหารือหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในรูปแบบของการสัมมนาและการประชุมกลุ่มย่อย การประชุมสาธารณะ

สำหรับเกณฑ์การนำมาพิจารณาแบ่งแยกประเภทภารกิจแต่ละประเภทสามารถนำเสนอในรูปแบบตาราง ดังนี้

ตาราง 5.1

เกณฑ์การวิเคราะห์ Business Analysis

คำถาม	เกณฑ์การวิเคราะห์ Business Analysis	คำตอบ / ทางเลือก
1. เป็นภารกิจที่สำคัญ จำเป็นในสังคมไทย หรือไม่ (ไม่ว่าจะ ดำเนินการโดยรัฐ หรือองค์กรอื่น)	พิจารณาจาก 1. ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ 2. ระบุไว้อย่างชัดเจนในนโยบายรัฐบาล/แผนการ บริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ/แผนพัฒนารายสาขาอื่น ๆ 3. สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม และ ความมั่นคงของประเทศทั้งในปัจจุบันและอนาคต 4. มีผู้รับบริการหลักและผู้มีส่วนได้เสียที่ยังมี ความต้องการบริการดังกล่าว 5. เป็นภารกิจที่มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุน ภารกิจหลักตามข้อ 1-5 ทั้งนี้ ต้องพิจารณาถึงภารกิจใหม่ที่ต้องดำเนินการให้ สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศในอนาคตด้วย	ไม่ → ยุบเลิก ใช่ → วิเคราะห์ต่อข้อ 2
2. เป็นภารกิจ ประเภท Inherently Governmental Function หรือไม่	พิจารณาจาก 1. หน้าที่ด้านการปกครอง - การสืบสวนอาชญากรรม การพิจารณาคดีและศาล - การบริหารแผนงานของรัฐที่ต้องใช้วิจารณญาณ (value judgment) เช่น ทิศทางของงานป้องกัน ประเทศ - การบริหารจัดการและทิศทางของบริการด้าน อาวรุยุทธ์โรปกรณ์ - กิจกรรมที่ดำเนินงานโดยบุคลากรของกองทัพ เท่านั้น - งานด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	ไม่ → วิเคราะห์ต่อ ข้อ 3 ใช่ → ทางเลือก: - องค์กรอิสระ - ราชการระดับกรม/ ส่วนภูมิภาค

คำถาม	เกณฑ์การวิเคราะห์ Business Analysis	คำตอบ / ทางเลือก
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การคัดเลือกแผนงานที่อยู่ในลำดับความสำคัญ</li> <li>- ทิศทางและนโยบายด้านพนักงานของรัฐบาลกลาง</li> <li>- กฎระเบียบด้านการใช้พื้นที่ทางอากาศ ทะเล แม่น้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ</li> <li>- ทิศทางของการปฏิบัติการด้านความมั่นคง</li> <li>- กฎระเบียบเกี่ยวกับอุตสาหกรรมและการค้า รวมถึงอาหารและยา</li> </ul> <p>2. หน้าที่ทางด้านรายการทางการเงิน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การเก็บภาษีและการเบิกจ่าย</li> <li>- การควบคุมบัญชีของประเทศและงบประมาณ</li> <li>- การบริหารสินเชื่อสาธารณะ</li> </ul>	
<p>3. ควรเป็นภารกิจภาครัฐ (รัฐยังต้องเป็น “เจ้าของภารกิจ” มี Accountability &amp; Responsibility ต่อ สังคม) หรือไม่</p>	<p>พิจารณาจาก</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. เป็นภารกิจที่รัฐยังต้องมีบทบาทนำ</li> <li>2. เป็นภารกิจที่จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรของรัฐเป็นหลัก</li> <li>3. ไม่มีหรือไม่สามารถคาดหวังภารกิจนี้จากกลไกทางตลาดหรือกลไกทางสังคมได้ (ในกรณีภารกิจประเภทบริการ)</li> <li>4. หากการดำเนินงานภายใต้กลไกตลาดหรือกลไกทางสังคมล้มเหลว อาจเกิดความเสียหายต่อสังคมโดยรวมอย่างร้ายแรง</li> </ol>	<p>ไม่ใช่ → โอนภารกิจออกจากภาครัฐ (ภาครัฐอาจให้การสนับสนุน เช่น ให้เงินอุดหนุน)</p> <p>ใช่ → วิเคราะห์ต่อข้อ 4</p>
<p>4. เป็นภารกิจที่รัฐส่วนกลาง (รวมภูมิภาค) ต้องดำเนินการเองทั้งหมด (ทั้งกระบวนการ ทุก Segment) หรือไม่ ถ่ายโอน/มอบหมายภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการแทนบางส่วนได้หรือไม่</p>	<p>4.1 ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “เจ้าของงาน” พิจารณาจาก</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) ระบุไว้ใน พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542</li> <li>2) เป็นงานบริการสาธารณะที่จัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</li> <li>3) เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น</li> <li>4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง</li> </ol>	<p>ไม่ใช่/ถ่ายโอนได้ → ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจมีมาตรการส่งเสริมหรือจัดตั้งเป็นองค์กรชั่วคราว</p> <p>→ วิเคราะห์รูปแบบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม</p>

คำถาม	เกณฑ์การวิเคราะห์ Business Analysis	คำตอบ / ทางเลือก
	<p>5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานในลักษณะเดียวกันอยู่แล้ว และมีความรู้หรือสามารถสั่งสมองค์ความรู้และความเชี่ยวชาญในระยะเวลาอันสั้น</p> <p>6) เป็นภารกิจที่ economy of scale ต่ำ สามารถดำเนินการได้ในระดับท้องถิ่น หรือหลายท้องถิ่นร่วมกันดำเนินงาน</p> <p>7) เป็นภารกิจที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินงานอย่างมีเอกภาพเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ อย่างเคร่งครัด</p>	
	<p>4.2 มอบหมายภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานแทน แต่ราชการส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาคยังเป็น “เจ้าของงาน” พิจารณาจาก</p> <p>1) เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น หรือเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง</p> <p>3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานในลักษณะเดียวกันอยู่แล้ว และมีความรู้หรือสามารถสั่งสมองค์ความรู้และความเชี่ยวชาญได้ในระยะเวลาอันสั้น</p> <p>4) เป็นภารกิจที่ economy of scale ต่ำ สามารถดำเนินการได้ในระดับท้องถิ่น หรือหลายท้องถิ่นร่วมกันดำเนินงาน</p> <p>5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้มีประสิทธิภาพ แต่เป็นภารกิจที่ต้องมีการประสานงานเชื่อมโยงกันและจำเป็นต้องมีเอกภาพ เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ</p>	<p>ไม่ใช่ → มอบหมายภารกิจได้ → แบ่งงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานแทน โดยอาจมีมาตรการส่งเสริม</p>

คำถาม	เกณฑ์การวิเคราะห์ Business Analysis	คำตอบ / ทางเลือก
	<p>4.3 มอบหมายภารกิจให้ภาคเอกชนดำเนินงานแทน แต่ราชการส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาคยังเป็น “เจ้าของงาน” พิจารณาจาก</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) เป็นงานด้านการให้บริการที่สามารถสร้างรายได้ และผลกำไร</li> <li>2) มีภาคเอกชนดำเนินงาน/ให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพในจำนวนมากพอสมควร (ไม่เกิดการผูกขาด)</li> <li>3) เป็นงานที่สามารถระบุนความรับผิดชอบผลงานที่คาดหวังกำหนดระยะเวลา และประมาณการค่าใช้จ่ายได้</li> </ol>	<p>ไม่ใช่/มอบหมายภารกิจได้ → ให้ภาคเอกชนดำเนินงานแทนโดยอาจมีมาตรการส่งเสริม</p>
	<p>4.4 มอบหมายภารกิจให้ภาคส่วนอื่น ๆ (สถาบัน สมาคม มูลนิธิ หรือองค์กรชุมชนอื่น ๆ ที่รวมตัวกัน เป็นหมู่คณะ) แต่ราชการส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาคยังเป็น “เจ้าของงาน” พิจารณาจาก</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) เป็นงานด้านสังคม ศิลปะ วัฒนธรรม</li> <li>2) เป็นงานที่ไม่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแสวงหากำไร</li> <li>3) เป็นงานที่ต้องการการมีส่วนร่วมจากประชาชน ชุมชน และภาคประชาสังคม</li> <li>4) มีภาคส่วนอื่น ๆ ดำเนินงาน/ให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพในจำนวนมากพอสมควร (ไม่เกิดการผูกขาด)</li> <li>5) เป็นงานที่สามารถระบุนความรับผิดชอบผลงานที่คาดหวังกำหนดระยะเวลา และประมาณการค่าใช้จ่ายได้</li> </ol>	<p>ไม่ใช่/มอบหมายภารกิจได้ → ให้ภาคส่วนอื่นดำเนินงานแทน โดยอาจมีมาตรการส่งเสริมให้ดำเนินการ หรือจัดตั้งเป็นองค์กรชั่วคราว</p> <p>ใช่/ถ่ายโอนหรือมอบหมายภารกิจไม่ได้ → เป็นภารกิจที่ต้องดำเนินงานโดยองค์กรภาครัฐ → วิเคราะห์ต่อข้อ 5</p>
<p>5. ภารกิจนี้ควรใช้รูปแบบใดในการดำเนินงาน</p>	<p>พิจารณาจาก</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นของรัฐที่ดำเนินการอยู่แล้ว</li> <li>2. ความสอดคล้องกับลักษณะของภารกิจและโครงสร้างการบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐ</li> </ol>	<p>ทางเลือก:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ยุบรวมกับหน่วยงานอื่น</li> <li>- จัดตั้งเป็นองค์กรของรัฐรูปแบบอื่น</li> <li>- จัดตั้งเป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจของรัฐหรือเป็น</li> </ul>

คำถาม	เกณฑ์การวิเคราะห์ Business Analysis	คำตอบ / ทางเลือก
	รูปแบบอื่นตามหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ	กลไกของรัฐ แต่ไม่เป็นองค์กรของรัฐ - คงสภาพส่วนราชการ โดยปรับระบบการทำงาน ให้โปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยการเสริมสร้าง การบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี การบริหาร ภาครัฐแบบประสาน ความร่วมมือ

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.), “รายงานการศึกษาเบื้องต้น: แผนงานสร้างเสริมภาคีการพัฒนารัฐ-สังคมเพื่อสุขภาวะประเทศไทย (State - Society Partnership for Healthy Thailand),” (พฤศจิกายน 2552), น. บทที่ 4-9 - บทที่ 4-12.

**ผลการวิเคราะห์การปรับบทบาทภารกิจหน่วยงานภาครัฐจำแนกรายสาขา** ทั้ง 10 สาขา นำมาสู่ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับภารกิจที่มีโอกาสปรับลดบทบาทของภาครัฐ และหน่วยงานที่รับผิดชอบ รวมไปถึงข้อเสนอรูปแบบหรือการบริหารจัดการที่เหมาะสมกับภารกิจในแต่ละรายสาขา ประเด็นจากผลการวิเคราะห์ที่เชื่อมโยงกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม สรุปได้ดังต่อไปนี้

1) **สาขาพัฒนาสังคม** ภารกิจเกี่ยวกับ การจัดการบริการสวัสดิการสังคมให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางสังคม ประกอบด้วย บริการสถานแรกรับ/สถานสงเคราะห์/สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ/บ้านพักเด็กและครอบครัว/สถาบันพัฒนาและฟื้นฟู (บริการในสถาบัน) เป็นความรับผิดชอบของ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีข้อเสนอว่า บริการที่นอกเหนือจากการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถแบ่งภารกิจดังกล่าวให้เอกชน มูลนิธิ องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน หรือจัดจ้างอาสาสมัครดูแลที่บ้าน

2) **สาขาแรงงาน** ภารกิจเกี่ยวกับ ด้านการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน เป็นความรับผิดชอบของ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน มีข้อเสนอว่า ภารกิจการฝึกอบรมแรงงานทั้งหมดควรให้ภาคเอกชนและภาคส่วนอื่นดำเนินการแทน โดยกรมปรับบทบาทเป็นหน่วยอำนวยความสะดวก กำกับดูแล และกระตุ้นให้สถาบันฝึกอบรมเอกชนหรือหน่วยฝึกอื่น ๆ มีการแข่งขันและพัฒนาด้านฝีมือแรงงาน

3) **สาขาการศึกษา** ภารกิจเกี่ยวกับ การพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การสอบวัดความรู้ ความสามารถ คุณลักษณะระดับต่าง ๆ ให้กับนักเรียนและประชาชน โดยได้มีข้อเสนอเน้นไปที่บทบาทระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน รวมไปถึงการจัดตั้งองค์การมหาชนเป็นสำคัญ

4) *สาขาวัฒนธรรม* ภารกิจเกี่ยวกับ การดำเนินการด้านพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ เป็นความรับผิดชอบของ สำนักพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม มีข้อเสนอแนะว่า นอกเหนือจากงานที่เกี่ยวข้องกับโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุที่ได้มีการขึ้นทะเบียนเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน สามารถมอบหมายภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภาคส่วนอื่น ๆ ดำเนินการได้บางส่วน ภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมสนับสนุน และจัดให้มีหอศิลป์เพื่อเป็นแหล่งเรียนรู้งานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย เป็นความรับผิดชอบของ ศูนย์หอศิลป์ สำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย กระทรวงวัฒนธรรม มีข้อเสนอแนะว่า สามารถยุบเลิกภารกิจการจัดตั้งและบริหารหอศิลป์ร่วมสมัย โดยภาครัฐปรับเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้ให้การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน และภาคส่วนอื่น ๆ ที่มีการดำเนินการด้านนี้อยู่แล้ว

5) *สาขาการศึกษา* ภารกิจเกี่ยวกับ การดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ควบคุมดูแลการใช้อาคารสถานที่และสถานการศึกษาของสำนักงาน การผลิตและพัฒนาบุคลากรทางพลศึกษา การกีฬา วิทยาศาสตร์การกีฬา และบุคลากรในด้านที่เกี่ยวข้อง ทำการสอน วิจัย ให้บริการทางวิชาการ ให้บริการชุมชน จัดการศึกษาสำหรับบุคคลที่มีความสามารถพิเศษทางกีฬา นันทนาการ และบุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกาย ฯลฯ มีข้อเสนอแนะว่า การถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก รวมถึงมหาวิทยาลัยของรัฐในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และการโอนภารกิจให้กับการกีฬาแห่งประเทศไทยในการดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากรทางด้านการศึกษาและการจัดการแข่งขันกีฬาระดับชาติและระดับนานาชาติ

6) *สาขาการท่องเที่ยว* ภารกิจเกี่ยวกับ การกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยว มาตรฐานแหล่งท่องเที่ยว และธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เป็นความรับผิดชอบของ สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว (ปัจจุบันคือ กรมการท่องเที่ยว) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีข้อเสนอแนะว่า การกำหนดมาตรฐานขั้นพื้นฐานภาคบังคับเป็นภารกิจที่ยังคงสภาพส่วนราชการ โดยปรับการบริหารภาครัฐแบบประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/เอกชน/ภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อร่วมกันกำหนดเกณฑ์มาตรฐานที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน

7) *สาขาการค้า* ภารกิจเกี่ยวกับ การให้บริการข้อมูลธุรกิจ การพัฒนาและสร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้าและบริการส่งออก การกำกับดูแลการค้าสินค้าและบริการ และการชั่งตวงวัด เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการซื้อขาย รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาให้ผู้บริโภคมีบทบาทในการดูแลราคาและพฤติกรรมทางการค้า มีข้อเสนอแนะว่า ภารกิจยังคงควรเป็นของรัฐ และปรับการดำเนินงานในระยะต่อไปให้กับการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) การสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม และบางส่วนสามารถถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน

8) *สาขาอุตสาหกรรม* ภารกิจเกี่ยวกับ การกำกับตรวจสอบโรงงานหรือเครื่องจักรเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 การดำเนินการให้การรับรองมาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชน มีข้อเสนอแนะว่า สามารถดำเนินการ contracting out ให้ภาคเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญรับผิดชอบตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรม และการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 1 และ 2 การเข้าตรวจสอบกรณีมีเรื่องร้องเรียน นอกจากนี้ยังสามารถโอนภารกิจการรับรองมาตรฐาน

ผลิตภัณฑ์ชุมชนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภารกิจตรวจสอบมาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชนให้กับสถาบันการศึกษาในท้องถิ่นที่เชี่ยวชาญดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

9) *สาขาการเกษตร* ภารกิจเกี่ยวกับ การส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างมูลค่าเพิ่ม การพัฒนาระบบการจัดการสินค้า การแปรรูปข้าวและผลิตภัณฑ์ และสนับสนุนการตลาดข้าว เป็นความรับผิดชอบของกรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีข้อเสนอแนะว่า สามารถมอบหมายภารกิจบางส่วนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน และภาคส่วนอื่น

10) *สาขาโลจิสติกส์* ภารกิจเกี่ยวกับ การกำกับ ดูแล ตรวจสอบ และดำเนินการด้านทะเบียน ตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ เป็นความรับผิดชอบของ กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม มีข้อเสนอแนะว่า ไม่ควรถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพียงแต่มอบหมายภารกิจบางส่วนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม และในอนาคตมีโอกาสมอบหมายภารกิจให้กับภาคเอกชนหรือภาคส่วนอื่นดำเนินการแทน โดยส่วนกลางทำหน้าที่ตรวจสอบและกำกับดูแล นอกจากนี้ ภารกิจเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ เป็นความรับผิดชอบของ กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม มีข้อเสนอแนะว่า ควรถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม และในอนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมอบหมายภารกิจให้กับภาคเอกชนหรือภาคส่วนอื่นดำเนินการแทน

กล่าวโดยสรุป ข้อค้นพบจากผลการศึกษาภายใต้แผนงานสร้างเสริมภาคีการพัฒนา รัฐ-สังคม เพื่อสุขภาวะประเทศไทย (State - Society Partnership for Healthy Thailand) ชี้ให้เห็นว่า การยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะของภาคส่วนต่าง ๆ ควรตั้งอยู่บนการวิเคราะห์ภารกิจที่ภาคส่วนอื่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ หรือรับมอบหมายภารกิจจากหน่วยงานภาครัฐได้ โดยประเมินจากลักษณะของภารกิจ ศักยภาพและความสามารถในการจัดทำภารกิจ ซึ่งในแต่ละภารกิจมีความแตกต่างและความเฉพาะ ดังนั้นระบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในภารกิจแต่ละประเภทย่อมมีความเหมาะสมและเป็นไปได้ในลักษณะแตกต่างกัน อีกทั้งแต่ละภารกิจก็อาจสอดคล้องกับรูปแบบและวิธีการมีส่วนร่วมในลักษณะแตกต่างหลากหลายด้วย

### 5.3 รูปแบบและแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมที่ปรากฏในปัจจุบัน

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้ระบุถึงช่องทางและวิธีการที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้ในหลายมาตราด้วยกัน ดังเห็นได้ในมาตรา 43 กำหนดให้ “บุคคล” หรือ “ชุมชน” สามารถเสนอแนะหรือเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง รวมทั้งเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐยกเว้นการดำเนินการสิ่งทีก่อให้เกิดผลเสีย มาตรา 133 กำหนดสิทธิเรียกร้องให้มีการออกกฎหมายผ่านการเข้าชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10,000 คน เพื่อเสนอกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน และหน้าที่ของรัฐต่อสภาผู้แทนราษฎรได้ หรือแก้ไขรัฐธรรมนูญตามมาตรา 256

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้ระบุถึงการมีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะในแต่ละมิติให้ชัดเจนมากขึ้น อาทิ มาตรา 57 (1) และ (2) ด้านศิลปวัฒนธรรมและด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งกลไกส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ต่อต้าน หรือชี้เบาะแสการทุจริต การมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนในกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ รัฐต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริต รวมทั้งการตัดสินใจทางการเมืองและการอื่น ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน การปฏิรูประบบประเทศต้องทำให้ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ เป็นต้น

ใน พ.ศ. 2560 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้จัดทำแนวทางและคู่มือส่งเสริมการมีส่วนร่วมให้กับส่วนราชการนำไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ ชื่อว่า **การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม: เทคนิควิธีและการนำไปสู่การปฏิบัติ (2560)**<sup>44</sup> โดยนำแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (participatory governance) เป็นกรอบสำคัญหลักในการนำเสนอ และมีมุมมองย่อย 3 แนวคิดด้วยกัน ได้แก่ ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนของสมาคมการมีส่วนร่วมสากล (International Association for Public Participation: IAP2) ที่แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation spectrum) ออกเป็น 5 ระดับ แนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่อธิบายเกี่ยวกับแนวคิดการพัฒนาจากภายในภาคราชการ (inside-out approach) และการพัฒนาจากภายนอกภาคราชการ (outside-in approach) ซึ่งต้องมีการพัฒนาทั้งระดับองค์การ ระดับสถาบัน และระดับบุคลากร รวมทั้งกล่าวถึงประโยชน์ของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม โดยมีเทคนิค เครื่องมือ และแนวทางปฏิบัติเชิงกระบวนการ พร้อมหยิบยกตัวอย่างจากกรณีทั้งในประเทศและต่างประเทศ

ในกรณีของไทย ได้มีการหยิบยกตัวอย่างลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนร่วมกับรัฐใน 3 ระดับด้วยกัน คือ ระดับหน่วยราชการ ระดับจังหวัด และระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกรณีศึกษา (cases) ในส่วนนี้เป็นการชี้ให้เห็นถึงมุมมองที่สำนักงาน ก.พ.ร. มองว่า เป็นลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีระดับความก้าวหน้าและสามารถเป็นแบบอย่างให้กับส่วนราชการต่าง ๆ นำไปประยุกต์ใช้ได้ตามความเหมาะสมของภารกิจ โครงสร้าง ทรัพยากร และเงื่อนไขต่าง ๆ

**ระดับหน่วยราชการ** ได้หยิบยกตัวอย่าง 2 กรณี คือ กรมชลประทาน และกรมปศุสัตว์

1) *กรมชลประทาน* จากผลงาน “การป้องกันและบรรเทาภัยแล้งแบบบูรณาการ โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาแม่น้ำยม จังหวัดแพร่” ได้รับรางวัลชนะเลิศ (1st Place Winner) ประเภทรางวัล Fostering participation in policy-making decisions through innovative mechanisms ประจำปี พ.ศ. 2555 ความโดดเด่นของโครงการฯ คือ การใช้นวัตกรรมการวิเคราะห์ทางสถิติเกี่ยวกับการใช้น้ำเพื่อการเพาะปลูกของประชาชนในพื้นที่ บทบาทการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำของเจ้าหน้าที่ และนำมาสู่การปรับเปลี่ยน

---

<sup>44</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, *การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม: เทคนิควิธีและการนำไปสู่การปฏิบัติ* (กรุงเทพฯ: ศูนย์สื่อและสิ่งพิมพ์แก้วเจ้าจอม มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, 2560).



แนวทางการจัดการบนฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดการความรู้ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลร่วมกัน และการใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เช่น ระบบฐานข้อมูลภูมิสารสนเทศ (GIS) ในการแก้ไขปัญหาด้านการจัดการน้ำ และยกระดับการบริหารจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วม โดยบริหารจัดการน้ำเชิงพื้นที่ (zoning area) ซึ่งเป็นการบริหารความเสี่ยงจากการจัดการน้ำ โดยการกำหนดช่วงเวลาของการปล่อยน้ำไปในแต่ละพื้นที่ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับคลองส่งน้ำสายใหญ่ ระดับคลองส่งน้ำ และระดับแปลงนา ทำให้เกษตรกรที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำได้รับน้ำเท่าเทียมกันและการฟื้นฟูกลุ่มผู้ใช้น้ำพื้นฐานทุกระดับ โดยจัดตั้งคณะกรรมการจัดการชลประทาน (JMC) ขึ้น ประกอบด้วย ตัวแทนกลุ่มผู้ใช้น้ำ ตัวแทนจากโครงการชลประทาน และตัวแทนของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตัวแทนองค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล/องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในพื้นที่ เพื่อร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งปัน/จัดสรรน้ำที่เป็นธรรม ด้วยการจัดทำข้อตกลงในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำ กำหนดมาตรฐานการใช้น้ำอย่างคุ้มค่าและให้เกิดประโยชน์สูงสุด และติดตามประเมินผลการดำเนินงานเพื่อปรับปรุงการส่งน้ำในปีต่อไป รวมทั้งการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งเป็นแนวคิดการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ

2) *กรมปศุสัตว์* ในโครงการ “อาสาปศุสัตว์” ได้รับรางวัล “ความเป็นเลิศด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม” ประจำปี พ.ศ. 2556 ในระดับดีเยี่ยม โดยกรมปศุสัตว์ได้มีการวิเคราะห์เพื่อกำหนดกลุ่มเป้าหมายตามภารกิจ โดยระบุความต้องการ/ความคาดหวัง ระดับการมีส่วนร่วม และรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ชัดเจน และมีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่และขยายผลเกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มีการประชุมสัมมนาเครือข่ายอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง นอกจากนี้ มีการจัดทำฐานข้อมูลและสร้างเครือข่ายภาคประชาชนโดยสำรวจข้อมูลพื้นฐานของเกษตรกร และภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมอบหมายให้หน่วยงานระดับพื้นที่ ได้แก่ สำนักงานปศุสัตว์เขต สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด และสำนักงานปศุสัตว์อำเภอในพื้นที่ จัดเก็บข้อมูลพื้นฐานของเกษตรกร และภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์หาความต้องการของเกษตรกร และความพร้อมของภาคส่วนต่าง ๆ ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมตามเกณฑ์ที่กำหนด เช่น การพัฒนาศักยภาพอาสาปศุสัตว์ โดยกรมปศุสัตว์ได้มอบหมายให้สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดพิจารณาคัดเลือกอาสาสมัครที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดเป็นต้น และการจัดหลักสูตรการฝึกอบรมอาสาสมัครในพื้นที่นั้น ๆ พร้อมทั้งติดตามการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อความก้าวหน้าซึ่งได้มีการจัดสรรงบประมาณตามแผน พร้อมทั้งอบรมหลักสูตรทบทวนอาสาสมัครอย่างน้อย 111 รุ่น จำนวน 5,564 คน

**ระดับจังหวัด** ได้นำเสนอ *การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของจังหวัดน่าน* ซึ่งได้รับรางวัลความเป็นเลิศด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ระดับดีเยี่ยม ประจำปี พ.ศ. 2552 ในการดำเนินโครงการ “ฟื้นฟูระบบนิเวศลุ่มน้ำน่าน เฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 จังหวัดน่าน (ต่อเนื่อง) ปี พ.ศ. 2550-2552 โดยผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และเป็นผู้นำที่สามารถเข้าใจ และดึงศักยภาพและความเข้มแข็งของชุมชนมาใช้ในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดผลในทางปฏิบัติ รวมทั้งประสานการทำงานที่ก่อให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับชุมชน/ท้องถิ่น และให้การสนับสนุน รวมทั้งเติมเต็มในส่วนที่หน่วยราชการที่ดำเนินการและชุมชนหรือท้องถิ่นขาด

หรือร้องขอโดยกำหนดให้มีช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชน เช่น เว็บไซต์ ประชาคม เว็บไซต์ของจังหวัด กล้องรับฟังความคิดเห็น และการรายงานสรุปผลของหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัด ที่มาจากการทำประชาคมในพื้นที่ในการประชุมประจำเดือน เป็นต้น รวมทั้งจังหวัดได้จัดตั้งคณะทำงานระดับจังหวัด ประกอบด้วยทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดน่าน ส่วนจัดการต้นน้ำ สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 13 โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงพื้นที่ลุ่มน้ำน่าน โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดทหารบกน่าน กลุ่มองค์กรภาคเอกชน เช่น กลุ่มฮักเมืองน่าน เครือข่ายป่าชุมชนจังหวัดน่าน ศูนย์ประสานประชาคมจังหวัดน่าน เป็นต้น โดยร่วมกันผลักดันเป็น “วาระเมืองน่าน” เพื่อเป็นการรวมใจรวมพลังคนในจังหวัดน่าน

**ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ได้นำเสนอ *การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลตำบลเกาะคา อำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง* ได้รับ “รางวัลพระปกเกล้าทองคำ” ประจำปี พ.ศ. 2555 ที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน จุดเด่นที่สำคัญ ได้แก่ การใช้ระบบฐานข้อมูลชุมชนเพื่อมุ่งสู่ท้องถิ่นสุขภาวะ (Thailand Community Network Appraisal Program: TCNAP) เพื่อช่วยให้เทศบาลทราบถึงปัญหาของประชาชน ที่มาของปัญหา และสามารถค้นหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น ด้านการบริการทางสังคม ให้มีระบบการจัดการทางสังคม เพื่อเสริมสร้างให้เกาะคาเป็นสังคมที่น่าอยู่ มีความเอื้ออาทรซึ่งกันและกัน และเป็นสังคมแห่งความสามัคคี มีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบโดยอาศัยความร่วมมือระหว่างเครือข่ายภาครัฐและภาคประชาชน ที่มีจิตอาสา ผ่านศูนย์พัฒนาครอบครัว ศูนย์เรียนรู้ครอบครัวเข้มแข็ง ศูนย์รับแจ้งเหตุเด็กและสตรี และกลุ่มพัฒนาสตรี รวมทั้งโครงการของเทศบาลที่มีชื่อว่า “โครงการชาวเกาะคาไม่ทอดทิ้งกัน” ด้านสิ่งแวดล้อม มีการบริหารจัดการขยะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ รวม 5 แห่ง และมีการจัดเก็บขยะอย่างเป็นระบบภายในชุมชน มุ่งเน้นให้ประชาชนมีความตระหนักและเห็นคุณค่าของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กระทั่งเกิดการร่วมมือกันในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีในชุมชน มีกระบวนการคัดแยก รับผิดชอบต่อ และใช้ประโยชน์จากขยะครัวเรือนเพื่อสร้างมูลค่า เป็นต้น

กรณีศึกษาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า สถานการณ์ด้านการมีส่วนร่วมของไทยในทศวรรษที่ผ่านมาหน่วยงานของรัฐได้มีการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลากหลายระดับมากขึ้น แต่ยังมีลักษณะอสมมาตร (asymmetric) กล่าวคือ รูปแบบการมีส่วนร่วมแตกต่างกันและกระจัดกระจายทั้งในเชิงโครงสร้าง แต่ละส่วนของรัฐ การดำเนินการยังมีลักษณะที่ใช้โครงการเป็นฐาน (project-based) และจำกัดเฉพาะบางหน่วยงานเท่านั้น สำหรับ “ตัวแปร” สำคัญที่นำไปสู่การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับประชาชนและชุมชน มีดังนี้

*ประการแรก* ภาวะผู้นำ (leadership) ทั้งผู้นำที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนักการเมืองท้องถิ่น ที่มีนโยบายสนองตอบต่อสถานการณ์ปัญหาหรือความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่เข้ามากระทบเป็นส่วนหนึ่งในการจัดทำยุทธศาสตร์ โครงการ และการออกแบบกิจกรรมต่าง ๆ

*ประการที่สอง* รูปแบบการทำงานเชิงรุก (proactiveness) โดยหน่วยงานภาครัฐมีการรับรู้ต่อสถานการณ์ปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่บนพื้นฐานของ “ข้อเท็จจริง” ถ่ายทอดมาสู่กระบวนการตัดสินใจของผู้บริหารที่ถูกต้อง

*ประการที่สาม* การสร้างเวทีหรือพื้นที่สานเสวนา (dialogue sphere) ระหว่างรัฐกับผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งคุณลักษณะหรือจำนวนอาจมากน้อยแตกต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะประเด็นปัญหา ผลกระทบจากปัญหาและการแก้ไข ความเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหา เช่น อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน/บุคคล ทรัพยากร และความสามารถในการเป็นทุนต่าง ๆ (capitals)

*ประการที่สี่* การพัฒนาโครงสร้างของการบริหารจัดการให้เป็นสถาบัน (institutionalization) การพัฒนาการบริหารจัดการ การจัดความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง และการเชื่อมต่อในเชิงกระบวนการให้เป็นระบบ (systematization) สอดรับกัน และอยู่บนฐานของการมีส่วนร่วมทั้งตั้งแต่การจัดทำและพัฒนาข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การออกแบบนโยบาย ยุทธศาสตร์ โครงการ และกิจกรรม การดำเนินกิจกรรม การติดตามประเมินผล และการนำข้อมูลย้อนกลับมาใช้ในการตอบสนองได้อย่างทันทั่วทั้งที่และเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเพื่อออกแบบนโยบาย ยุทธศาสตร์ โครงการ และกิจกรรม ในวาระต่อไป

*ประการสุดท้าย* การแก้ปัญหบนฐานของข้อมูล (data-based) ที่เป็นข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง ทันสมัย และเชื่อถือได้ นำมาใช้ในการวิเคราะห์ คาดการณ์ วางแผน และจัดระบบระเบียบ รวมทั้งประยุกต์ใช้และพัฒนาให้เหมาะสม

นอกจากนี้ ในช่วงที่ผ่านมาหน่วยงานภาครัฐของไทยได้มีการปรับตัวไปสู่การเป็น “องค์กรอัจฉริยะ (intelligent organization)” ขนาดใหญ่ เพื่อตอบสนองต่อนโยบายประเทศไทย 4.0 (Thailand 4.0) ของรัฐบาล มีความพยายามพัฒนาระบบฐานข้อมูลขนาดใหญ่ของรัฐร่วมกัน หรือ “Big Data” พร้อมไปกับการนำเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาใช้ในการปรับปรุงการบริหารจัดการภายในและการบริการประชาชนอย่างกว้างขวาง หรือที่เรียกว่า “Digitalization” ดังเห็นได้จากรายงาน “E-Government Development Index” พบว่าประเทศไทยมีอันดับการพัฒนาบริการดิจิทัลภาครัฐที่มีแนวโน้มที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี ค.ศ. 2018 ไทยอยู่อันดับที่ 73 จาก 193 ประเทศ และขยับขึ้นมาอยู่ในอันดับที่ 57 ใน ค.ศ. 2020 (เป็นอันดับที่ 3 ของอาเซียน รองจากสิงคโปร์และมาเลเซีย) ส่วนด้านที่ภาครัฐไทยมีความโดดเด่นมากที่สุด คือ ด้านการมีส่วนร่วม (E-Participation Index: EPI) อยู่ในอันดับที่ 51 ใน ค.ศ. 2020<sup>45</sup> อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในรายละเอียด มีข้อสังเกตสำคัญที่ต้องเร่งปรับปรุงแก้ไข ดังนี้

*ด้านการเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ* เพื่อพัฒนาระบบฐานข้อมูลขนาดใหญ่ของภาครัฐ ยังมีลักษณะกระจัดกระจายระหว่างกระทรวงและกรมต่าง ๆ มีการเชื่อมโยงเฉพาะหน่วยงานที่ต้องดำเนินการกิจที่ใกล้เคียงกันหรือเกี่ยวข้องกันเป็นหลักเท่านั้น การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐยังไม่ครอบคลุมและครบถ้วนตามที่ประชาชนต้องการทราบ การเข้าถึงข้อมูลของประชาชนมีขั้นตอนที่ยุงยากซับซ้อนและสร้างภาระ

<sup>45</sup> United Nation, “UN E-Government Survey 2020,”

<<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020>>

ต้นทุนให้กับประชาชน ไม่มีมาตรฐานในการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทำให้หน่วยงานรัฐสามารถละเลยและไม่มีการตอบกลับต่อความคิดเห็นของประชาชนได้ และการรับฟังความคิดเห็นไม่สามารถให้ประชาชนเลือกที่จะเปิดเผยความคิดเห็นต่อสาธารณะได้ ทำให้ความคิดเห็นของประชาชนไม่ถูกต้องยอดหรือสนับสนุนเพื่อให้เป็นส่วนหนึ่งในการตอบกลับหรือตัดสินใจของภาครัฐได้<sup>46</sup>

ด้านการพัฒนาแอปพลิเคชัน (applications) จากข้อมูลของสื่อมวลชน สำนักข่าวเดอะแมทเทอร์ (2560) พบว่า ภาครัฐของไทยมีแอปพลิเคชันเพื่อบริการประชาชนเป็นจำนวนมากถึง 267 แอปพลิเคชัน<sup>47</sup> แสดงให้เห็นถึงความกระตือรือร้นของหน่วยงานภาครัฐในการปรับตัวตอบสนองต่อพฤติกรรมและความคาดหวังบริการที่สะดวกจากภาครัฐ ขณะเดียวกันเป็นภาพสะท้อนที่ยืนยันว่า หน่วยงานภาครัฐของไทยยังมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่แตกกระจายอย่างสูง และยังคงยึดติดการทำงานในลักษณะ “ต่างฝ่ายต่างทำ” ตามภารกิจที่ตนเองรับผิดชอบเป็นหลักและขาดการบูรณาการเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีและบริการบนฐานดิจิทัลร่วมกันอย่างชัดเจน

ใน พ.ศ. 2562-2563 วิกฤติโรคระบาดโควิด-19 (covid-19) ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของไทยและโลก 2 ประการสำคัญ เริ่มจากผลกระทบที่เกิดขึ้นจากมาตรการยับยั้งโรคระบาด การปิดเมือง (lock-down) จนถึงการปิดชายแดน ทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะภาคธุรกิจบริการและการท่องเที่ยว ได้รับผลกระทบโดยตรง ถัดมาหลังจากมาตรการควบคุมโรค การลดถอยทางเศรษฐกิจ ซึ่งเกิดจากมาตรการส่วนแรก ส่งผลให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจชะงักงัน ภาคการผลิตส่วนหนึ่งไม่สามารถดำเนินกิจกรรมได้ตามปกติ การขยายตัวทางเศรษฐกิจจึงไม่เกิดขึ้นตามคาดการณ์ ทั้งนี้ รัฐบาลได้ใช้โอกาสดังกล่าวในการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลให้กับประชาชน ผ่านนโยบายต่าง ๆ อาทิ โครงการเราเที่ยวด้วยกัน โครงการเราชนะ โครงการคนละครึ่ง ฯลฯ ทำให้รัฐบาลสามารถเก็บข้อมูลจากผู้ประกอบการและแรงงานนอกระบบได้เป็นจำนวนมากอย่างที่ไม่เคยทำได้มาก่อน แต่กระนั้นก็ตาม ข้อมูลที่ได้ยังไม่สามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทบทวนและวางกรอบนโยบายการบริหารงบประมาณภาครัฐทั้งระบบ เช่น การจัดเก็บรายได้เข้ารัฐเพิ่มขึ้น และการจัดสวัสดิการสำหรับประชาชนแต่ละกลุ่มอย่างเหมาะสม เป็นต้น จึงกล่าวได้ว่า ในภาพรวมภาครัฐของไทยยังไม่สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ในแง่การพลิกโฉมไปสู่ความเป็นดิจิทัล (digital transformation) ในระดับโครงสร้างได้

นอกจากการปรับรูปแบบการให้บริการบนฐานของดิจิทัล ยังพบว่า ภาครัฐของไทยมีแนวโน้มเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการบางมิติมากขึ้น และมุ่งเน้น “ตอบสนองต่อความต้องการหรืออุปสงค์ (demand)” ให้กับกลุ่มเป้าหมายที่มีความพร้อมและความสะดวกที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดการบริการ

---

<sup>46</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การพัฒนาช่องทางการรับฟังความคิดเห็นและเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบออนไลน์,” (คณะกรรมการธิการการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน สภาผู้แทนราษฎร, 2563).

<sup>47</sup> สำนักข่าวเดอะแมทเทอร์, “รีวิว 7 แอปฯ จากภาครัฐ พร้อมรับยุค 4.0,” <<https://thematter.co/science-tech/government-apps/32735>>.

ที่หลากหลาย คู่ขนานกับบริการในสภาพทั่วไปที่รัฐจัดทำอยู่เดิม ดังเช่นการจัดบริการการศึกษาที่จะเปิดให้สถาบันครอบครัวและความสะดวกตามอัธยาศัยของผู้เรียนแต่ละคน ภายใต้มาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐกำหนด อาทิ งานศึกษาเรื่อง “**แนวทางการจัดการศึกษาสำหรับเจนเนอเรชั่นแอลฟาให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยในอนาคต**” (2557) พบว่า แนวทางการจัดการศึกษาสำหรับเจนเนอเรชั่นแอลฟาให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยในอนาคตแบ่งเป็น 3 รูปแบบคือ 1) การจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน เช่น หลักสูตรมีความทันสมัย เน้นการสอนด้วยการลงมือปฏิบัติ มีการวัดและประเมินผลด้วยวิธีการที่หลากหลายมากขึ้น 2) การจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน เช่น หลักสูตรมีความหลากหลาย เน้นทักษะวิชาชีพเพื่อใช้ในการทำงาน 3) การจัดการศึกษาตามอัธยาศัย เช่น การมีส่วนร่วมและมีความสัมพันธ์ที่ระหว่างบ้าน วัด โรงเรียน และชุมชนมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเจนเนอเรชั่นแอลฟา เน้นการส่งเสริมการจัดการศึกษาโดยครอบครัวที่ต้องการจัดการศึกษาด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายเช่นนี้ ปัจจัยบริบทของสังคมไทยทั้งระบบ นิเวศวิทยาต้องมีความเข้มแข็งและมั่นคงเสียก่อน<sup>48</sup> ขณะเดียวกัน ผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ทำให้ระบบการศึกษาของไทยมีการปรับตัวที่ยืดหยุ่นมากขึ้น เช่น การใช้เครื่องมือออนไลน์ การจัดทำแผนบริหารวิกฤติหรือความเสี่ยง เป็นต้น<sup>49</sup>

เมื่อพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในรอบทศวรรษที่ผ่านมา ต่อเนื่องมายังช่วงของการแพร่ระบาดของโควิด-19 จะเห็นได้ว่า ภาครัฐของไทยมีความพยายามพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียตามนโยบายจากเบื้องบนลงมาอย่างค่อยเป็นค่อยไป (incremental change) ดังเห็นได้จากการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาให้ข้อมูลเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์ในรูปแบบ outside-in มากขึ้นเป็นลำดับ มีการเปิดพื้นที่เสวนากับภาคประชาชน/ชุมชนมากขึ้น มีความพยายามพัฒนาระบบฐานข้อมูลแบบบูรณาการและใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นฐานรองรับการพัฒนาบริการสาธารณะทางตรง เน้นการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมในรูปแบบคณะกรรมการ (committee) หรือเครือข่าย (network) ร่วมขับเคลื่อนภารกิจและบริการของรัฐ ส่วนมิติการติดตามและประเมินผลโดยส่วนใหญ่มีเพียงการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนเป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม ในภาพรวมการปรับตัวด้านกลไกของรัฐไทยเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน มีความก้าวหน้าในระดับหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากยังเป็นการปรับตัวแบบหลวม ๆ ระยะสั้น อาจเกิดขึ้นจากนโยบายของผู้นำหรือผู้บริหารองค์กร มุ่งเน้นไปที่การทำงานในรูปแบบโครงการรายปี (หรือโครงการต่อเนื่อง) หรือตอบสนองต่อสถานการณ์ปัญหาหรือพื้นที่หนึ่ง ๆ ยังไม่มีการจัดวางหรือพัฒนาระบบที่รองรับพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างขนานใหญ่ ขาดการปรับตัวในเชิงโครงสร้าง กลไกรองรับการมีส่วนร่วมจึงเป็นเสมือน

---

<sup>48</sup> พัชราภา ตันติชูเวช, “แนวทางการจัดการศึกษาสำหรับเจนเนอเรชั่นแอลฟาให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยในอนาคต,” (คุษภินิพนธ์ครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557).

<sup>49</sup> อานันท์ สิริพิทักษ์เกียรติ และคณะ, “โครงการวิจัยถอดบทเรียนการจัดการเรียนการสอนในรูปแบบออนไลน์ในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดไวรัส COVID-19 ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่,” (ศูนย์นวัตกรรมการสอนและการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2564).

สิ่งที่ยื่นออกมาจากโครงสร้างที่แข็ง กระจัดกระจาย และไร้ระเบียบแบบแผนที่ชัดเจน ขาดการเสริมอำนาจ และสนับสนุนทรัพยากรให้กับประชาชน หากไม่สามารถจัดหาทรัพยากรรองรับปัญหาหรือความต้องการได้อย่างเพียงพอ มักเลือกใช้วิธีการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนหรือกลไกตลาด (marketization) เป็นวิธีแก้ปัญหา ผูกขาดบริการสาธารณะไว้ที่ส่วนกลางเป็นหลัก อีกทั้งยังไม่สามารถพัฒนาระบบฐานข้อมูลบูรณาการ และยังไม่สามารถระดมการมีส่วนร่วมจากประชาชน ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้เสีย ให้เข้ามาร่วมพัฒนาหรือ ออกแบบบริการบนฐานของเทคโนโลยีและดิจิทัล เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว จากการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบบริการสาธารณะในประเทศไทย พบว่า ปัจจุบันส่วนราชการต่าง ๆ ได้มีการปรับปรุงพัฒนารูปแบบ แนวทาง และนวัตกรรม การมีส่วนร่วม ตลอดจนริเริ่มออกแบบวิธีให้บริการสาธารณะในลักษณะใหม่ ๆ เป็นจำนวนมาก ดังพิจารณาได้จากตัวอย่างเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานและการจัดบริการสาธารณะของส่วนราชการ ในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ ดังตารางต่อไปนี้

รูปแบบ/แนวทาง	ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ
<b>1. สำนักงานรัฐมนตรี</b>	
<b>การพัฒนาระบบ การจัดการเรื่องราว ร้องทุกข์ศูนย์รับ เรื่องราวร้องทุกข์ของ รัฐบาล ๑๑๑๑</b>	<p>ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จ (key success factors) ได้แก่</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. หน่วยงานต้องให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน</li> <li>2. ขอความร่วมมือหน่วยงานจัดทำกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของการแก้ไขปัญหาและข้อตกลงระดับการให้บริการ (Service Level Agreement: SLA)</li> <li>3. ควรมีการกำหนดกลุ่มประเภทเรื่องร้องทุกข์(ยาก/ง่าย)</li> <li>4. ควรกำหนดให้การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของตัวชี้วัดหน่วยงาน</li> <li>5. หน่วยงานที่มีระบบขอให้เข้าร่วมเชื่อมโยงฐานข้อมูลเรื่องร้องทุกข์กับสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนหน่วยงานที่ไม่มีระบบของตนเองให้เข้าใช้งานระบบการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี</li> </ol> <p>ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, “การพัฒนาระบบการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐบาล ๑๑๑๑,” รายงานการศึกษาส่วนหนึ่งของหลักสูตรสร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลง ป.ย.ป. 1, 2 และ 4 ปีงบประมาณ 2563, (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2563).</p>
<b>การวิจัยเพื่อพัฒนา เครือข่ายการดำเนินงาน คุ้มครองผู้บริโภคเชิง บูรณาการ: ผลิตภัณฑ์ อาหารและยา</b>	<p>แนวทางการพัฒนาระบบการคุ้มครองผู้บริโภคเชิงบูรณาการในจังหวัดสงขลา จำเป็นต้องมีการปรับรูปแบบการดำเนินงาน โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. เป็นการปรับโครงสร้างการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคระดับจังหวัด โดยการเพิ่มสัดส่วนของกรรมการในส่วนของภาคประชาชน นักวิชาการ</li> </ol>

รูปแบบ/แนวทาง	ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ
	<p>สื่อมวลชน และผู้ประกอบการ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ในการร่วมกำหนดนโยบายและแผนงานการคุ้มครองผู้บริโภคในระดับจังหวัด</p> <p>2. จัดตั้งเป็นศูนย์ประสานงานองค์กรเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภคในจังหวัด ซึ่งต้องเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระจากระบบราชการและการเมือง ดำเนินงาน ประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สร้างเวทีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน ของผู้บริโภคและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ร่วมวางแผนงานหรือนโยบายการคุ้มครอง ผู้บริโภคในระดับจังหวัด ซึ่งต้องเป็นนโยบายที่เกิดจากกระบวนการการมีส่วนร่วม ของทุกภาคส่วน และเป็นศูนย์ฯ ที่ตั้งขึ้นเพื่อเสริมกลไกการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ระบบการคุ้มครองผู้บริโภคแบบเดิมไม่สามารถแก้ไขได้</p> <p>ที่มา: จุฑา สังขชาติ และคณะ, <i>การวิจัยเพื่อพัฒนาเครือข่ายการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภค เชียงบูรณาการ: ผลิตภัณฑ์อาหารและยา</i> (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข, 2548).</p>
<b>2. กระทรวงการคลัง</b>	
<p><b>งบประมาณแบบมี ส่วนร่วม: บทเรียนจาก ต่างประเทศและ ความท้าทายสำหรับ ประเทศไทย</b></p>	<p>จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับงบประมาณแบบมีส่วนร่วมซึ่งเริ่มครั้งแรกที่ เมือง Porto Alegre ในประเทศบราซิล และอินเดีย บังคลาเทศ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น ผนวกกับความเห็นจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้มีส่วนได้เสีย ทำให้สรุปประเด็นบทเรียนและความท้าทายที่นำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยได้ คือ การมีกฎหมายรองรับงบประมาณแบบมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรม การส่งเสริม บทบาทขององค์กรพัฒนาภาคเอกชน การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ การปฏิรูป การบริหารงานภาครัฐ การเตรียมพร้อมภาคประชาชน การออกแบบรูปแบบ งบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ที่นำไปใช้ และการนำ เทคโนโลยีสารสนเทศไปประยุกต์ใช้ในกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ความท้าทายดังกล่าวยังต้องอาศัยเจตจำนงของผู้นำประเทศเพื่อขับเคลื่อนการนำ งบประมาณแบบมีส่วนร่วมไปใช้ในทุกระดับของการบริหาร คุณภาพ และ ความเชื่อมโยงกับแผนในระดับต่าง ๆ ยังเป็นเรื่องที่ควรมีการศึกษาในอนาคต รวมทั้งการปรับปรุงกลไกและสถาบันเพื่อรองรับการมีส่วนร่วมในการจัดทำ งบประมาณในอันที่จะช่วยทำให้งบประมาณเป็นเครื่องมือของการพัฒนาที่สามารถ ตอบสนองประชาชนได้อย่างแท้จริง</p> <p>ที่มา: ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, “งบประมาณแบบมีส่วนร่วม: บทเรียนจากต่างประเทศ และความท้าทายสำหรับประเทศไทย,” <i>วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน</i> 20(1) (2561):9-23.</p>

รูปแบบ/แนวทาง	ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ
<p>แนวทางการเพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณ</p>	<p>วัตถุประสงค์ของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ประกอบด้วย (1) เพื่อศึกษาความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณของไทย (2) เพื่อศึกษาบทบาทผู้ที่เกี่ยวข้อง แนวทางหรือเกณฑ์การวัดความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณระดับสากล (3) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณของประเทศไทยและสากล (4) เพื่อศึกษาแนวทาง เครื่องมือ และข้อมูลสำคัญที่ควรเปิดเผยเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณ</p> <p>ผลการศึกษา พบว่า</p> <p>1. คะแนนผลสำรวจดัชนีการเปิดเผยของงบประมาณ พ.ศ. 2562 แต่ละด้าน จะมีคะแนนเต็มเท่ากับ 100 คะแนน ผลคะแนนของประเทศไทย ประกอบด้วย ด้านความโปร่งใส 61 คะแนน อยู่ในระดับ “เพียงพอ” ด้านการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน 14 คะแนน อยู่ในระดับ “น้อย” ด้านการสอดส่องดูแลของสถาบันอิสระต่าง ๆ 63 คะแนน อยู่ในระดับ “เพียงพอ” นอกจากนี้การนำส่งรายงานฉบับต่าง ๆ ส่วนใหญ่ทันตามกำหนดที่ให้ เผยแพร่ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ยกเว้นรายงานกลางปีที่จัดส่งล่าช้า ส่วนด้านความครบถ้วนของข้อมูล พบว่า คะแนนแต่ละด้านส่วนใหญ่ยังไม่สูงกว่าเกณฑ์เฉลี่ยมากนัก การรายงานยังขาดข้อมูลสำคัญหลายประการ ขาดความเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับประชาชนในเกือบทุกขั้นตอน ในกระบวนการงบประมาณ สถาบันอิสระยังขาดขั้นตอนบางประการที่สำคัญ เช่น รัฐสภายังไม่ได้เปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนรับทราบ หรือทำประชาพิจารณ์ ในช่วงที่รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี</p> <p>2. ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่จะสร้างความโปร่งใสในการจัดการงบประมาณ ประกอบด้วย รัฐบาลและหน่วยงานในสังกัด รัฐสภา สถาบันตรวจสอบอิสระ ภาคประชาสังคม และการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชน ซึ่งแต่ละภาคส่วนมีการกำหนดภารกิจที่ชัดเจนไว้ในแต่ละขั้นตอนในกระบวนการงบประมาณ โดยขั้นตอนส่วนใหญ่ประเทศไทยก็ได้ดำเนินการแล้ว แต่ยังมีระดับเข้มข้น และข้อมูลเชิงลึกไม่เพียงพอ ซึ่งแนวทางการดำเนินการได้นำแนวคิดของ OECD และ IBP มาเปรียบเทียบกัน เพื่อหาจุดเน้นของแต่ละหน่วยงานและประยุกต์ให้เป็นแนวทางที่เหมาะสมกับประเทศไทย</p> <p>3. การเปรียบเทียบความโปร่งใสในการจัดการงบประมาณของประเทศไทยและระดับสากล พบว่า ประเทศไทยมีพัฒนาการด้านความโปร่งใสดีขึ้นเป็นลำดับ เห็นได้จากคะแนนด้านความโปร่งใสปี พ.ศ. 2560 เท่ากับ 56 เป็น 61 คะแนน อยู่ลำดับที่ 30 จาก 117 ประเทศ โดยประเทศในแถบเอเชียที่มีคะแนน OBI</p>



รูปแบบ/แนวทาง	ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ
	<p>สูงกว่าไทย ได้แก่ ฟิlipปินส์ อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ในขณะที่ค่าเฉลี่ยทั่วโลก เท่ากับ 45 คะแนน และค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD เท่ากับ 68 คะแนน</p> <p>4. แนวทาง เครื่องมือ และข้อมูลสำคัญที่ควรเปิดเผยเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณ พบว่า (1) ควรขยายกลไกการดำเนินการด้านงบประมาณไปยังภาคประชาสังคม หรือสมาชิกของกลุ่มสังคมที่ต้องการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณให้มากขึ้น เช่น ศูนย์รายงานความสูญเสียทางงบประมาณ การปรึกษาหารือช่วงการวางแผนงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความสำคัญกับชุมชนที่อ่อนแอ และมีอำนาจต่อรองต่ำโดยตรง หรือผ่านตัวแทน ไม่ควรจัดเพียงแค่ที่ “ประชาพิจารณ์” และควรเผยแพร่รายงานสำคัญต่าง ๆ ที่เป็นข้อมูลเชิงลึก และมีประโยชน์กับผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชน (2) การสอดส่องจากสถาบันอิสระพบว่า รัฐสภาในหลายประเทศอนุญาตให้สมาชิกขององค์กรสาธารณะ หรือภาคประชาสังคมเข้าร่วมให้ความเห็นระหว่างการประชุมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณก่อนที่จะลงมติ และจัดทำรายงานการตรวจสอบเผยแพร่สิ่งที่ค้นพบทางออนไลน์และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีกลไกที่เป็นทางการเชื่อมโยงกับภาคประชาชน เพื่อสนับสนุนการตรวจสอบที่เกี่ยวข้อง เช่น จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมผ่านช่องทางต่าง ๆ</p> <p>ที่มา: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, <i>แนวทางการเพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณ</i> (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2563).</p>
<b>3. กระทรวงการต่างประเทศ</b>	
<p><b>การศึกษา ความเป็นไปได้ใน การพัฒนาเทคโนโลยี เพื่อสนับสนุนระบบ หนังสือเดินทาง อิเล็กทรอนิกส์ (E-passport)</b></p>	<p>คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2546 ให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาดำเนินการปรับปรุงระบบหนังสือเดินทางไทยให้ทันสมัย และสอดคล้องกับนโยบายหลักของรัฐบาลที่ต้องการให้ข้อมูลข่าวสาร และเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นไปอย่างก้าวหน้าและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด สืบเนื่องจากมติดังกล่าว กระทรวงการต่างประเทศของไทยได้มีแนวทางให้หนังสือเดินทางที่ออกใหม่ ตั้งแต่เดือนกันยายน พ.ศ. 2547 เป็นหนังสือเดินทางที่สามารถอ่านด้วยเครื่อง (MRTD) โดยบันทึกข้อมูลในไมโครชิป และใช้มาตรฐานที่กำหนดโดย International Civil Aviation Organization: ICAO (มาตรฐานเดียวกับสหรัฐอเมริกา) สำหรับบันทึกข้อมูลบุคคล ลายมือชื่อ และข้อมูลชีวมิติภายในหนังสือเดินทาง ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (NECTEC) ได้เล็งเห็นความสำคัญของการที่ประเทศไทยจำเป็นต้องเตรียมตัวในการรองรับการผลิตและการใช้หนังสือ</p>

รูปแบบ/แนวทาง	ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ
	<p>เดินทางอิเล็กทรอนิกส์รูปแบบใหม่นี้ เนื่องจากเห็นว่าหากประเทศไทยสามารถผลิตชิปที่บรรจุในหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องอ่านข้อมูลชีวมิติ รวมทั้งระบบซอฟต์แวร์เพื่อจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลชีวมิติ ก็จะเป็นประโยชน์ทั้งในด้านการประหยัดเงินของประเทศที่ต้องจ่ายเพื่อการนำเข้าอุปกรณ์เหล่านี้ รวมไปถึงช่วยให้บุคลากรของประเทศไทยมีโอกาสในการเรียนรู้และพัฒนาเทคโนโลยีเหล่านี้ขึ้นใช้เองในประเทศได้อีกด้วย</p> <p>ที่มา: กัลยา อุดมวิทิต และปริญญ์ วรรณสว่าง, รายงานฉบับสมบูรณ์ “การศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนระบบหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-passport)” (ปทุมธานี: สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, 2547).</p>
<p><b>4. กระบวนการท่องเที่ยวและกีฬา</b></p>	
<p><b>การพัฒนาเครือข่ายการท่องเที่ยวโดยชุมชนในเขตพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (สตูล สงขลา ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส) กับ การเชื่อมต่อพื้นที่การท่องเที่ยวใน 4 รัฐ (กลันตัน เปรัก เคดาห์ และเปอร์ลิส) ประเทศมาเลเซีย</b></p>	<p>ต้นแบบการสร้างเครือข่ายการท่องเที่ยวโดยชุมชนจากการวิจัยครั้งนี้เป็นลักษณะ “เครือข่ายการจัดการความรู้การท่องเที่ยวโดยชุมชน” ซึ่งถือเป็นกลไกที่สามารถดำเนินการสำหรับการสร้างเครือข่ายการท่องเที่ยวโดยชุมชน เนื่องจาก การท่องเที่ยวโดยชุมชนของประเทศมาเลเซีย นั้น เริ่มตั้งต้นด้วยนโยบายของรัฐ และมีรูปแบบการบริหารจัดการที่ค่อนข้างโดดเด่น โดยเฉพาะเรื่องระบบการรายงาน และข้อมูล ซึ่งเป็นสิ่งที่หน่วยงานของประเทศไทยยังขาดในส่วนนี้อยู่ ในทางตรงกันข้าม แม้การท่องเที่ยวโดยชุมชนของประเทศไทย ไม่ได้เกิดจากการทำงานของรัฐ แต่เป็นการพัฒนาที่เริ่มต้นจากการเรียนรู้และลองผิดลองถูกโดยแต่ละชุมชนเอง เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่นซึ่งเป็นทรัพยากรการท่องเที่ยวของชุมชนตนเอง</p> <p>สิ่งเหล่านี้ถือเป็นชุดความรู้ที่แตกต่าง สามารถนำมาถอดเป็นชุดความรู้เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในแต่ละชุมชนได้ โดยอาศัยตัวผู้ประสานงานหรือวิทยากรกระบวนการ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้เกิดการเชื่อมประสานและถอดเนื้อหาของชุดความรู้ที่มีอยู่ในชุมชนที่มีความโดดเด่นแตกต่างกันโดยชุดความรู้ดังกล่าว ก็จะมีอยู่สองชุดข้อมูลหลักซึ่งจำเป็นจะต้องมีหน่วยงานกลางช่วยประสานงานหรือ “การเชื่อมโยงเครือข่ายโดยผ่านตัวกลาง” โดยตัวกลางที่ประสานงานนั้น ต้องสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกับชุมชน และประสานกับหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบในส่วนต่าง ๆ สำหรับการเชื่อมประสานงานระหว่างหน่วยงานรัฐ จำเป็นต้องเชื่อมต่อได้ทั้งระดับบน คือ งานระดับนโยบาย และระดับล่าง คือ งานระดับปฏิบัติการ</p>

รูปแบบ/แนวทาง	ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ
	<p>โดยตัวกลางในการเชื่อมประสานนั้นจะต้องกระตุ้นให้เกิดกระบวนการคิดวิเคราะห์ของชุมชนอย่างต่อเนื่อง</p> <p>ที่มา: ดนุวัศ สุวรรณวงศ์ และภัทรพงษ์ เกริกสกุล, <i>การพัฒนาเครือข่ายการท่องเที่ยวโดยชุมชนในเขตพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (สตูล สงขลา ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส) กับการเชื่อมต่อนพื้นที่การท่องเที่ยวใน 4 รัฐ (กลันตัน เปรัก เคดาห์ และเปอร์ลิส) ประเทศมาเลเซีย (สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2559).</i></p>
<p><b>การพัฒนาระบบบริการข้อมูลการท่องเที่ยวและแนะนำกำหนดการท่องเที่ยวด้วย การแสดงผลในลักษณะระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์</b></p>	<p>งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อออกแบบและพัฒนาระบบบริการข้อมูลและแนะนำกำหนดการท่องเที่ยว (tourism package) พร้อมทั้งเชื่อมโยงเส้นทางแหล่งท่องเที่ยวและแหล่งวิสาหกิจบริการภายในท้องถิ่น โดยสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (purposive sampling) ในเขตพื้นที่ใน 4 จังหวัดภาคเหนือ ได้แก่ จังหวัดพิษณุโลก เพชรบูรณ์ อุตรดิตถ์ และสุโขทัย โดยระบบแบ่งเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนที่ 1 ระบบจัดการและบริหารข้อมูลบริการที่พักรองรับการจัดการภายในแหล่งวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises: SME) สามารถส่งข้อมูลรายละเอียดการบริการแบบออนไลน์ มายังส่วนที่ 2 คือ ระบบที่ให้บริการนักท่องเที่ยวโดยตรงสามารถบริการข้อมูล การจัดทำกำหนดการท่องเที่ยวโดยระบบผู้เชี่ยวชาญ (expert system) คำนวณระยะทาง ประเมินค่าใช้จ่ายหรือค่าน้ำมัน ในการวางแผนเดินทางเบื้องต้น แสดงผลในลักษณะแผนที่ภูมิศาสตร์ (Geographic Information System: GIS) บนเว็บแอปพลิเคชัน (web application) ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง โดยจากผลการวิจัยจากการประเมินการตอบสนองความต้องการของผู้ใช้งานและประสิทธิภาพการใช้งานในระบบ พบว่า อยู่ในระหว่างระดับมากถึงมากที่สุด คิดเป็นค่าเฉลี่ย 4.87 อีกทั้งงานวิจัยนี้ได้ออกแบบให้สามารถเป็นต้นแบบเพื่อการประยุกต์ใช้ในการขยายผลสู่การพัฒนาเศรษฐกิจท่องเที่ยวในชุมชนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี</p> <p>ที่มา: สุรางค์รัตน์ เชาวโคกสูง และจักรกฤษณ์ เสน่ห์, “การพัฒนาระบบบริการข้อมูลการท่องเที่ยวและแนะนำกำหนดการท่องเที่ยวด้วยการแสดงผลในลักษณะระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์,” <i>วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี</i> 2(1) (มกราคม - มิถุนายน 2554).</p>
<p><b>5. กระบวนการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์</b></p>	
<p><b>การประเมินผลโครงการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคนไทยกลุ่มวัย</b></p>	<p>จากผลการศึกษาควรพิจารณาให้มียุทธศาสตร์ดำเนินงานในเรื่องของการสนับสนุนงบประมาณ ทรัพยากร และองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องให้เกิดการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง การบูรณาการการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เห็น</p>

รูปแบบ/แนวทาง	ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ
<p><b>ผู้สูงอายุในตำบล ต้นแบบดูแลผู้สูงอายุ ระยะยาว จังหวัดแพร่</b></p>	<p>ความสำคัญและสนับสนุนการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์จัดทำแผนอัตรากำลังในการผลิตผู้ช่วยเหลือดูแลผู้สูงอายุ ผู้จัดการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว การวิเคราะห์ภาระงานของบุคลากรในพื้นที่เพื่อการบริหารจัดการการให้บริการดูแลผู้สูงอายุมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การบูรณาการการทำงานทุกกลุ่มวัยในการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ผู้สูงอายุ ป้องกันภาวะเปราะบาง สมองเสื่อม ฯลฯ เพื่อลดปัญหาภาวะพึ่งพิงในกลุ่มผู้สูงอายุ การจัดทำนโยบายการทำงานหรือการให้บริการเชิงรุกในพื้นที่ตำบล long-term care ให้เกิดการเชื่อมโยงและบูรณาการในรูปของเครือข่ายการทำงานในชุมชน เพื่อส่งเสริมให้มีการเข้าร่วมโครงการตำบลต้นแบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวครอบคลุมทุกตำบล การจัดสถานบริการทุกแห่งให้มีการจัดสถานที่เพื่อลดความเสี่ยงจากการเกิดอุบัติเหตุในผู้สูงอายุ การสนับสนุนการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ในการลดช่องว่างระหว่างวัยเด็กกับวัยผู้สูงอายุโดยการทำกิจกรรมร่วมกัน</p> <p>ที่มา: อเนก จินดาชาติ, “การประเมินผลโครงการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคนไทยกลุ่มวัยผู้สูงอายุในตำบลต้นแบบดูแลผู้สูงอายุระยะยาว จังหวัดแพร่,” (วิทยานิพนธ์ สาธารณสุขศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561).</p>
<p><b>การเข้าถึงและใช้ ประโยชน์ได้ในอาคาร สถานที่และการขนส่ง สาธารณะของคนพิการ</b></p>	<p>จากผลการศึกษา มีข้อเสนอแนะให้มีการพัฒนากฎหมายและนโยบายของไทยดังต่อไปนี้ <i>ประการที่หนึ่ง</i> ควรเพิ่มขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ครอบคลุมและทั่วถึงในด้านต่าง ๆ <i>ประการที่สอง</i> ควรมีการปรับปรุงกฎหมายการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ ให้มีการกำหนดขอบเขตของลักษณะการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติให้ครอบคลุมการละเว้นการปฏิบัติตามมาตรฐานเพื่อการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ของคนพิการ <i>ประการที่สาม</i> ควรนำเอาหลักการก่อภาระที่ไม่เป็นธรรม (unjustifiable hardship) มาใช้เป็นข้อยกเว้นในกฎหมายให้ผู้มีหน้าที่ อาจลดระดับการปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อการเข้าถึง และใช้ประโยชน์ได้ในอาคารสถานที่และการขนส่งสาธารณะของคนพิการลงได้ <i>ประการที่สี่</i> ควรมีกฎหมายกำหนดหน้าที่และรอบระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการทบทวนและปรับปรุงมาตรฐานเพื่อการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ในอาคาร สถานที่ และการขนส่งสาธารณะของคนพิการให้มีความเหมาะสมและทันสมัยอยู่เสมอ</p> <p>ที่มา: พันธยศ จันทรผิง, “การเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ในอาคารสถานที่และการขนส่งสาธารณะของคนพิการ,” (หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557).</p>

รูปแบบ/แนวทาง	ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ
<p><b>การพัฒนารูปแบบการดูแลสุขภาพเด็กปฐมวัย โดยครอบครัวและชุมชนมีส่วนร่วมในอำเภอดำเนินสะดวก จังหวัดราชบุรี</b></p>	<p>ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการพัฒนาระบบบริการสุขภาพเด็กปฐมวัย เป็นวงจรการพัฒนาที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาของทั้ง 3 ส่วน ได้แก่ ผู้ให้บริการทั้งในโรงพยาบาลและเครือข่าย มีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและการพัฒนาสมรรถนะผู้รับบริการ มีการเข้ารับบริการที่รวดเร็วขึ้น มารับบริการสม่ำเสมอและต่อเนื่อง และระบบบริการเกิดผลลัพธ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงระบบบริการที่เหมาะสม ได้แก่ การจัดบริการคลินิกกระตุ้นพัฒนาการ ทีมดูแลแบบสหสาขาวิชาชีพ การบูรณาการการตรวจประเมินแบบ one stop services การกระตุ้นในหน่วยบริการปฐมภูมิในเครือข่าย สำหรับผู้ดูแลเด็กปฐมวัยที่มีภาวะเสี่ยง ส่งเสริมให้ผู้ดูแลเด็กมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบสุขภาพเด็กปฐมวัย</p> <p>ที่มา: สุพัตรา พงษ์อัครานุพร และณิณี แยมสกุล, “การพัฒนาแบบการดูแลสุขภาพเด็กปฐมวัย โดยครอบครัวและชุมชนมีส่วนร่วม ในอำเภอดำเนินสะดวก จังหวัดราชบุรี,” <i>วารสารแพทย์ เขต 4-5 38(1) (มกราคม - มีนาคม 2562):25-37.</i></p>
<p><b>การสร้างความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้าแรงงานทาสบนเรือประมง</b></p>	<p>ความร่วมมือระหว่างมูลนิธิกระจกเงาและกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในการดำเนินงานด้านการสร้างความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้าแรงงานทาสบนเรือประมง ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการสร้างความร่วมมือ ประกอบด้วย ผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของทั้งสององค์กร และผลลัพธ์ที่เป็นอุปสรรค โดยผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์ ได้แก่ (1) ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการค้าแรงงานทาสบนเรือประมงเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ความเข้าใจของบุคลากรภายในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และ (2) ขอบเขตการปฏิบัติงานขยายมากขึ้น ขณะที่ผลลัพธ์ที่เป็นอุปสรรคซึ่งเกิดจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหลัก ได้แก่ (1) ความเพิกเฉยในการให้ความร่วมมือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างการสร้างความร่วมมือในระยะแรก (2) ความล่าช้าในการให้ความร่วมมือ เนื่องจากต้องรอการตัดสินใจจากส่วนกลาง ตลอดจนการต้องรับผิดชอบต่อภารกิจจำนวนมาก และ (3) การขาดความเข้าใจซึ่งกันและกัน เนื่องจากทั้งสององค์กรมีลักษณะการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน สุดท้ายนี้ ข้อเสนอแนะสำหรับการสร้างความร่วมมือของทั้งสององค์กร ได้แก่ ควรมีการจัดระบบเชื่อมต่อฐานข้อมูลระหว่างองค์กร จัดประชุมร่วมกันเพิ่มมากขึ้น แลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างกันแบบชั่วคราว และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ต้องปรับเปลี่ยนยุทธวิธีการรับแจ้งเหตุ ตลอดจนลักษณะสร้างการปฏิบัติงานเชิงรุก</p> <p>ที่มา: พดุม เอมมานูเอล ไบระหมาน, “การสร้างความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้าแรงงานทาสบนเรือประมง,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555).</p>

รูปแบบ/แนวทาง	ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ
<b>6. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์</b>	
<b>การพัฒนา ระบบสารสนเทศเพื่อจัดการข้อมูลเกษตรกรของศูนย์หม่อนไหมเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ (สุรินทร์)</b>	<p>งานวิจัยได้ดำเนินการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อบริหารจัดการข้อมูลเกษตรกรผู้ปลูกหม่อนเลี้ยงไหมของศูนย์หม่อนไหมเฉลิมพระเกียรติ สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ (สุรินทร์) โดยเฉพาะในส่วนของ การบันทึกข้อมูลเพื่อจัดเก็บในฐานข้อมูล ข้อมูลที่ทำการบันทึกมีสองส่วน ได้แก่ ข้อมูลเดิมที่ถูกเก็บไว้ในไฟล์สเปรดชีตและข้อมูลใหม่จากแบบสำรวจข้อมูลเกษตรกรประจำปี ดังนั้นการพัฒนา ระบบสารสนเทศจึงได้ออกแบบเพื่อรองรับการจัดเก็บข้อมูลที่เกิดจากสองส่วนดังกล่าว งานวิจัยได้ออกแบบฐานข้อมูลเพื่อรองรับข้อมูลที่นำเข้ามาจากไฟล์สเปรดชีต โดยได้กำหนดฟิลด์สำคัญและกำหนดรหัสข้อมูลให้ตรงกับข้อมูลในไฟล์สเปรดชีต นอกจากนั้นได้จัดรูปแบบของไฟล์โดยการแบ่งข้อมูลออกเป็นหลายชีท ๆ ละ 250 แถวข้อมูลเพื่อความรวดเร็วในการดึงข้อมูลเข้าสู่ระบบฐานข้อมูล ผลการพัฒนา ระบบสามารถนำข้อมูลเดิมที่จัดเก็บในไฟล์สเปรดชีตเข้าสู่ฐานข้อมูลได้ เมื่อทำการตรวจสอบพบว่า ทุกแถวทุกคอลัมน์สามารถจัดเก็บในฐานข้อมูลได้อย่างถูกต้อง นอกจากนั้นได้ทดลองบันทึกข้อมูลใหม่จากแบบสำรวจข้อมูลเกษตรกรผลปรากฏว่าข้อมูลถูกบันทึกลงในฐานข้อมูลต่อจากข้อมูลเดิมที่นำเข้ามาจากไฟล์ และสามารถนำไปใช้สำหรับการประมวลผลเพื่อรายงานข้อมูลในรูปแบบของกราฟ แผนที่ และข้อความได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากกระบวนการพัฒนาระบบดังกล่าว สามารถลดขั้นตอนและระยะเวลาในการบันทึกข้อมูลเข้าสู่ระบบ นอกจากนั้นยังลดข้อผิดพลาดของข้อมูลได้ด้วย</p> <p>ที่มา: อรุณี มะภูรัก และภาวิณี อาสน์สุวรรณ, “การพัฒนา ระบบสารสนเทศเพื่อจัดการข้อมูลเกษตรกรของศูนย์หม่อนไหมเฉลิมพระเกียรติ สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ (สุรินทร์),” วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม 38(1) (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2562):87-97.</p>
<b>การมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการใช้น้ำชลประทาน โครงการพัฒนาลุ่มน้ำก่ำ อันเนื่องมาจากพระราชดำริ</b>	<p>งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาการมีส่วนร่วมของเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทานโครงการพัฒนาลุ่มน้ำก่ำ อันเนื่องมาจากพระราชดำริ และ 2) เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของเกษตรกรตามปัจจัยพื้นฐานส่วนบุคคล มีกลุ่มตัวอย่างคือเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทาน จำนวน 229 คน ผลการวิจัยพบว่า 1) การมีส่วนร่วมของเกษตรกรภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เกษตรกรมีส่วนร่วมสูงสุด คือ ด้านการดำเนินงาน รองลงมาคือ ด้านการตัดสินใจ ด้านการรับผลประโยชน์ระดับปานกลาง และด้านการประเมินผล ระดับน้อย 2) การเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของเกษตรกร จำแนกตาม เพศ อายุ และระดับการศึกษา พบว่า การมี</p>

รูปแบบ/แนวทาง	ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ
	<p>ส่วนร่วมไม่แตกต่างกัน ส่วนการใช้ประโยชน์จากน้ำ การมีส่วนร่วมด้านการดำเนินงานแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05</p> <p>ที่มา: ธานินทร์ คงศิลา และ อนุสรณ์ กุลวงษ์, “การมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการใช้น้ำชลประทาน โครงการพัฒนาลุ่มน้ำก้ำอันเนื่องมาจากพระราชดำริ,” <i>วารสารการอาชีวศึกษาและเทคโนโลยี</i> 7(14) (กรกฎาคม - ธันวาคม 2560:59-67.</p>
<b>7. กระทรวงคมนาคม</b>	
<p><b>โครงการวิจัยเรื่อง</b> <b>การจัดทำแผนแม่บท</b> <b>การบริหารและ</b> <b>การพัฒนาทรัพยากร</b> <b>บุคคลของกรมการ</b> <b>ขนส่งทางบกประจำปี</b> <b>งบประมาณ</b> <b>พ.ศ. 2562-2571</b> <b>(ระยะที่ 1)</b></p>	<p>การพัฒนานวัตกรรมขนส่งให้มีประสิทธิภาพ ทันสมัย และมีความปลอดภัย จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กร โดยกรมการขนส่งทางบกควรพัฒนาและเพิ่ม 3 หน่วยงานหลัก ได้แก่ 1) การจัดตั้งสถาบันนวัตกรรมและเทคโนโลยีการขนส่งเป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit: SDU) 2) การยกระดับกองเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นหน่วยงานด้านบูรณาการระบบฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) และวิเคราะห์และป้องกันอุบัติเหตุ และ 3) การยกระดับสำนักวิศวกรรมยานยนต์ เป็นสำนักงานวิศวกรรมยานยนต์และสิ่งแวดล้อม รองรับทิศทางการเปลี่ยนแปลงในอนาคต</p> <p>นอกจากนี้ กรมการขนส่งทางบกควรมีการถ่ายโอนภารกิจเพื่อมุ่งสู่การเป็น <b>องค์กรแห่งนวัตกรรมในการควบคุม กำกับ ดูแลระบบการขนส่งทางถนน</b> ในระยะยาวช่วง 6-10 ปี ควรปรับเปลี่ยนบทบาทขององค์กรจากการเป็นผู้ปฏิบัติ (operator) สู่การเป็นผู้กำกับดูแล (regulator) โดยการถ่ายโอนภารกิจด้านการชำระภาษีรถให้กับภาคเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ่ายโอนภารกิจด้านการฝึกอบรมและทดสอบผู้ขอรับใบอนุญาตขับรถให้กับโรงเรียนสอนขับรถยนต์เอกชน ถ่ายโอนภารกิจให้กับสถานตรวจสภาพรถเอกชน (ตรอ.) เพื่อพัฒนาบุคลากรในหน่วยงานเหล่านี้ เข้ามาเพิ่มขีดความสามารถในการกำกับดูแล และร่วมกันสรรค์สร้างนวัตกรรมให้กับองค์กรมากยิ่งขึ้น เพื่อให้กรมการขนส่งทางบกบรรลุวิสัยทัศน์การเป็นองค์กรแห่งนวัตกรรม และผู้กำกับดูแลระบบการขนส่งทางถนนได้อย่างแท้จริง</p> <p>ที่มา: นิสตาร์ก เวชยานนท์ และคณะ, “โครงการวิจัยเรื่อง การจัดทำแผนแม่บทการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรบุคคลของกรมการขนส่งทางบกประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2571 (ระยะที่ 1),” (ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2561).</p>

รูปแบบ/แนวทาง	ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ
<p>การพัฒนาระบบการให้บริการประชาชนและศูนย์ข้อมูลส่วนหน้าและระบบยืนยันตัวตน (Active Directory)</p>	<p>เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงเข้ากับระบบฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร์ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ลดการใช้สำเนาเอกสารจากประชาชนผู้ขอรับบริการ การบริการที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ข้อมูลถูกต้อง ในการให้บริการประชาชนในยุคดิจิทัล เพื่อให้สามารถบรรลุการพัฒนาไปสู่ online information &amp; interactive transaction ให้สอดคล้องกับนโยบายและแนวทางในการจัดทำเว็บไซต์กลางบริการอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐรองรับการใช้งานจากประชาชนให้เข้าถึงบริการอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐในลักษณะการให้และรับบริการแบบรวมจุดเดียว (one stop service) ผ่านระบบ Single Window Entry ด้วย Single Sign On</p> <p>กรมทางหลวงชนบทจึงต้องการปรับปรุงการให้บริการตามคู่มือการให้บริการประชาชน จำนวน 14 บริการ ที่กรมทางหลวงชนบทมีอยู่ให้เป็นบริการแบบ e-Service ภายใต้ศูนย์ข้อมูลส่วนหน้า ประชาชนสามารถยื่นคำร้องด้วยบัตรประชาชน สมาร์ทการ์ด ไม่ต้องใช้สำเนาเอกสาร ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ใช้งานระบบ e-Services เกิดความสะดวก รวดเร็ว มั่นใจในด้านความปลอดภัย ความน่าเชื่อถือ ความไว้วางใจ และมีประสิทธิภาพดียิ่ง ๆ ขึ้นไป โดยการสร้างระบบพิสูจน์ยืนยันตัวตนกลางเพียงระบบเดียวที่สามารถเชื่อมโยงฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร์เพื่อใช้บัตรประชาชนในการเข้าใช้งานระบบงานต่าง ๆ ของกรมทางหลวงชนบทเข้าด้วยกัน และประชาชนสามารถเข้ามาใช้งานหน้าเว็บเดียวแล้วเข้าไปใช้งานบริการของกรมทางหลวงชนบทได้ทุกที่ เพื่อเป็นการบริการด้านข้อมูลและสารสนเทศส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้ประชาชนมีความใกล้ชิดกับภาครัฐมากขึ้น กรมทางหลวงชนบทนำเอาระบบสารสนเทศมาพัฒนาการบริการสำหรับประชาชนเพื่อให้การบริการมีความถูกต้อง รวดเร็ว <b>จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกระบวนการทำงานบริการให้เหมาะสม</b> ซึ่งโครงการนี้สามารถสรุปขอบเขตงาน ได้ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) ทำการศึกษาวิเคราะห์และออกแบบระบบพิสูจน์ยืนยันตัวตนเชื่อมโยงข้อมูล กรมการปกครอง</li> <li>2) ปรับปรุงระบบ Active Directory เพื่อรองรับการทำงานร่วมกับระบบพิสูจน์ยืนยันตัวตน พัฒนาระบบ e-Service สำหรับบริการประชาชนรองรับระบบพิสูจน์ยืนยันตัวตนที่พัฒนาขึ้น</li> </ol> <p>ที่มา: ทวีศักดิ์ กิจกาญจนารัตน์, “การพัฒนาบบการให้บริการประชาชนและศูนย์ข้อมูลส่วนหน้าและระบบยืนยันตัวตน (Active Directory),” (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560).</p>



รูปแบบ/แนวทาง	ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ
<p><b>แนวทางการบริหารจัดการพื้นที่ส่วนบริการระบบเชื่อมต่อของระบบขนส่งมวลชน: กรณีศึกษาสถานีขนส่งโดยสารกรุงเทพฯ (จตุจักร)</b></p>	<p>ด้วยลักษณะทางกายภาพของสถานีขนส่งผู้โดยสารกรุงเทพฯ (จตุจักร) มีลักษณะที่ขาดการเชื่อมโยงของพื้นที่ เปลี่ยนรูปแบบการเดินทางของทุกรูปแบบ และพบว่าพื้นที่มีศักยภาพและความเป็นไปได้ในการบริหารจัดการให้เป็นพื้นที่ที่รองรับผู้โดยสารที่เข้ามาใช้บริการ แนวทางในการบริหารจัดการพื้นที่สถานีขนส่งผู้โดยสารกรุงเทพฯ สอดคล้องกับข้อมูลเชิงพฤติกรรมของการเปลี่ยนรูปแบบการเดินทางโดยการรวบรวมจากแบบสอบถาม ซึ่งควรมีการปรับปรุงพื้นที่ให้เกิดความเหมาะสมกับการบริหารจัดการด้านกายภาพของการเดินทางภายในสถานี เพื่อการสัญจรทางเท้าและพื้นที่เทียบจอดหน้าอาคารสถานีซึ่งได้มีข้อเสนอแนะเชิงการบริหารจัดการพื้นที่และนโยบายโดยมีรายละเอียด ดังนี้ 1) การบริหารจัดการและปรับปรุงทางเดินเท้าให้มีคุณภาพและมาตรฐาน การปรับปรุงบริเวณพื้นที่เทียบจอดรถแท็กซี่เข้ารถจักรยานยนต์รับจ้าง และพื้นที่เทียบจอดรถยนต์ส่วนตัว ควรออกแบบสถานีโดยนำเอาปัญหาที่เกิดจากการสัญจร ทางเข้าออกของยานพาหนะที่ไม่ชัดเจน เสนอให้มีการกำหนดเส้นทางสัญจรของตำแหน่ง Arrival Zone และ Travel Zone กำหนดสีของช่องทางรถแต่ละประเภทอย่างชัดเจน จึงทำให้เส้นทางสัญจรการใช้งานภายในสถานีหลีกเลี่ยงโปรแกรมที่ไม่จำเป็น ทำให้เกิดการเคลื่อนที่และเกิดการสัญจรที่ต่อเนื่องและรวดเร็วของยานพาหนะและผู้ให้บริการ และปรับปรุงเส้นทางสัญจรทางเท้าภายในสถานี 2) การเชื่อมโยงระบบทางถนน: Roadway Transit System (RTS) การเชื่อมโยงระบบทางถนนโดยมีลักษณะเป็นการเดินรถบนถนนปกติโดยเสนอรถโดยสารประจำทาง ขสมก. เดินรถในเลนที่จัดเตรียมไว้ไม่วิ่งปะปนกับจราจรอื่น ๆ ซึ่งได้จัดให้วิ่งในช่องทางรถเมล์โดยเฉพาะ</p> <p>ที่มา: สรัญญา พ่วงพันธ์, “แนวทางการบริหารจัดการพื้นที่ส่วนบริการระบบเชื่อมต่อของระบบขนส่งมวลชน: กรณีศึกษา สถานีขนส่งผู้โดยสารกรุงเทพฯ (จตุจักร),” (วิทยานิพนธ์ สถาปัตยกรรมศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557).</p>
<p><b>8. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</b></p>	
<p><b>การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมศึกษากรณี: เขตนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด (2555)</b></p>	<p>ข้อเสนอแนะจากการศึกษา</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบในขั้นตอนการติดตามการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ มากขึ้น โดยเฉพาะการติดตามจากการดำเนินโครงการที่ผ่านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปแล้ว</li> <li>2. ควรมีการส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจ และการตื่นตัวแก่ประชาชนในสิทธิของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน</li> </ol>

รูปแบบ/แนวทาง	ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ
	<p>3. ควรจัดให้มีการดำเนินการวิเคราะห์ Strategic Environmental Assessment (SEA) การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะทำให้ครอบคลุมการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้มากขึ้น</p> <p>4. ควรมีคณะกรรมการอิสระเป็นผู้ดูแลผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ที่เดียวกัน เพื่อเป็นการลดอำนาจของเจ้าของโครงการในฐานะเป็นนายจ้างบริษัทที่ปรึกษาในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังมีประโยชน์แก่ประชาชนคือ เป็นการลดภาระของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพราะเมื่อบริษัทที่ปรึกษาในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมรวมเป็นหน่วยงานเดียวกันแล้ว เมื่อมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการลักษณะที่คล้ายกันในพื้นที่เดียวกันก็จะสามารถจัดในคราวเดียวกันได้ เป็นการลดภาระให้กับประชาชน</p> <p>5. ส่งเสริมและสร้างความรู้ความเข้าใจต่อประชาชนโดยรอบพื้นที่โครงการที่มีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นวงกว้าง เนื่องจากผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่ได้เกิดขึ้นบริเวณโดยรอบโรงงาน 5-10 กิโลเมตรเท่านั้น หากแต่ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสามารถแพร่กระจายและขยายบริเวณของผลกระทบได้กว้างไกลกว่านั้น ดังนั้น นอกจากให้ข้อมูลและความรู้ความเข้าใจประชาชนบริเวณโดยรอบแล้ว ยังต้องครอบคลุมพื้นที่ในวงกว้างมากขึ้น เช่น ควรให้ข้อมูลที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด</p> <p>ที่มา: เพชร พลทะมัย, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ศึกษากรณี เขตนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด,” (สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตรมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555).</p>
<p><b>การจัดการป่าชุมชนต้นน้ำโดยการจัดการเครือข่ายในจังหวัดน่าน</b></p>	<p>ผลการวิจัยพบว่า 1) การสำรวจพื้นที่และรายงานยืนยันตรงกันว่าสถานการณ์ของจังหวัดน่านได้เข้าสู่ภาวะวิกฤติ กลุ่มฮักเมื่อน่านกับองค์กรชาวบ้านได้เล็งเห็นถึงปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงได้รณรงค์ปลุกจิตสำนึกการอนุรักษ์โดยประยุกต์ใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและยั่งยืน โดยมีการสร้างเครือข่ายจัดการป่าชุมชนต้นน้ำร่วมกัน 2) ในความรับผิดชอบของภาคีรัฐภาคเอกชน และภาคประชาชนนั้น กลุ่มฮักเมื่อน่านได้ดำเนินบทบาทด้านการสนับสนุนองค์กรท้องถิ่น ดำเนินงานอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง 3) งานวิจัยนี้เสนอทางออกโดยภาครัฐจะต้องมีนโยบายที่ชัดเจนและสนับสนุนการประกอบอาชีพที่พึงพิงกับความอุดมสมบูรณ์ของป่า ในการจัดการ</p>

รูปแบบ/แนวทาง	ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ
	<p>ปาฐกถาชนได้สำเร็จนั้นเป็นผลมาจากการผสมผสานหรือการบูรณาการองค์ความรู้ที่มีอยู่แบบดั้งเดิมเข้ากับความรู้สมัยใหม่</p> <p>ที่มา: วันชัย แก้วแสน และกฤษณา ไวสารวง, “การจัดการปาฐกถาชนต้นน้ำโดยการจัดการเครือข่ายในจังหวัดน่าน,” <i>วารสารสังคมศาสตร์และมานุษยวิทยาเชิงพุทธ</i> 5(8) (สิงหาคม 2563):141-159.</p>
<b>9. กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม</b>	
<p><b>บทบาทของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจและสังคมดิจิทัล</b></p>	<p>ข้อค้นพบโดยสรุป มีดังนี้</p> <p><i>ประการแรก</i> ต้องมีการพัฒนาทรัพยากรบุคลากรด้านเทคโนโลยีดิจิทัล โดยภาครัฐจำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างกำลังคนทางด้านเทคโนโลยีดิจิทัลอย่างเป็นระบบ ในลักษณะของการบูรณาการ การเตรียมความพร้อมทางด้านกำลังคนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบูรณาการระหว่างกระทรวงในการใช้ข้อมูลสารสนเทศร่วมกัน</p> <p><i>ประการที่สอง</i> ต้องเริ่มจากการปฏิรูประบบโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมของประเทศไม่ว่าจะเป็นความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลและการใช้งานอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงหรือการใช้งานโครงข่ายที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อมาลดช่องว่างในการเข้าถึงและใช้งานด้านเทคโนโลยีดิจิทัลระหว่างประชาชนในเมืองและประชาชนในพื้นที่ห่างไกล ในการนี้ภาครัฐต้องร่วมมือกับภาคเอกชนเพื่อทำการเข้าถึงเทคโนโลยีดิจิทัลเป็นไปอย่างทั่วถึง เช่น การขยายฟรี Wi-Fi ประชาชนทุกคนจะสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้</p> <p><i>ประการที่สาม</i> ต้องมีการปรับแก้กฎหมายและกฎระเบียบที่เอื้อต่อการพัฒนาเทคโนโลยีดิจิทัล เพราะหากยังไม่มีมีการปรับแก้ในลักษณะดังกล่าว การเปลี่ยนผ่านไปสู่อำนาจดิจิทัลจะเป็นไปได้ยาก นอกจากนี้การปรับแก้กฎหมายและกฎระเบียบเพื่อให้รัฐบาลดิจิทัลสามารถดำเนินต่อไปได้ด้วยดีนั้น ไม่ใช่เพียงแต่ต้องแก้กฎหมายและกฎระเบียบทางด้านเทคโนโลยีดิจิทัลเท่านั้นแต่ยังต้องมองไปถึงกฎหมายและกฎระเบียบด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศในอนาคต ซึ่งต้องมีการทบทวนข้อกฎหมายที่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศไปพร้อม ๆ กัน</p> <p>และ <i>ประการที่สี่</i> ปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงานของภาครัฐ ให้เกิดการบูรณาการการทำงานร่วมในลักษณะข้ามกระทรวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ต้องบูรณาการการทำงานร่วมกันในลักษณะที่เป็นองค์รวม แทนที่จะทำงานแบบแยกส่วนดังที่เคยปฏิบัติในช่วงที่ผ่านมาเพื่อให้กลไกต่าง ๆ มีการเตรียมความพร้อมในการทำงานร่วมกันระหว่างข้อมูลภาครัฐต่อภาครัฐในการเอื้อข้อมูลและ</p>

รูปแบบ/แนวทาง	ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ
	<p>ส่งเสริมระบบการทำงาน จะทำให้สามารถทำงานได้อย่างสมดุลและมีประสิทธิภาพ โดยมีการทำงานร่วมกันหรือเชื่อมโยงข้อมูลที่สำคัญระหว่างหน่วยงานซึ่งกันและกัน</p> <p>ที่มา: อภิชาติ ศิริบุญญกุล และศรุตฯ สมพงษ์, “บทบาทของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจและสังคมดิจิทัล,” <i>วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์</i> 8(3) (กรกฎาคม - กันยายน 2562):255-269.</p>
<b>10. กระทรวงพลังงาน</b>	
<p><b>การบริหารจัดการพลังงานหมุนเวียนเพื่อผลิตพลังงานใช้ในครัวเรือน</b></p>	<p>ผลการศึกษาในภาพรวมพบว่า การบริหารจัดการพลังงานหมุนเวียนในระดับชุมชนและครัวเรือนยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร มีบางชุมชนและ/หรือครัวเรือนไม่มีการดำเนินการต่อ และบางที่มีการดำเนินการต่ออย่างเป็นรูปธรรม โดยพบว่าปัญหาและอุปสรรคของการผลิตหรือใช้พลังงานหมุนเวียนมีประเด็นสำคัญคือ การขาดการวิเคราะห์วัตถุดิบและทรัพยากรเพื่อผลิตพลังงานในชุมชนและความต้องการของชุมชน ส่งผลให้การเลือกเทคโนโลยีเพื่อผลิตพลังงานหมุนเวียนที่ไม่เหมาะสมกับชุมชน ประชาชนในชุมชนขาดความรู้ความเข้าใจในการผลิตพลังงานใช้เองจากพลังงานหมุนเวียนและความเคยชินกับความสะดวกสบาย</p> <p>แนวทางในการส่งเสริมการบริหารจัดการพลังงานหมุนเวียนเพื่อผลิตพลังงานใช้ในครัวเรือนให้เกิดความยั่งยืน สำหรับชุมชน คือ การวิเคราะห์พลังงานหมุนเวียนที่มีในชุมชนในด้านปริมาณ คุณภาพ และบริบทของชุมชน การเลือกพลังงานหมุนเวียนที่เหมาะสมกับชุมชน การผลิตหรือการใช้พลังงานจากพลังงานหมุนเวียน การบริหารจัดการพลังงานหมุนเวียน และการติดตามประเมินผลสำหรับครัวเรือน คือ การวิเคราะห์พลังงานหมุนเวียนที่มีในชุมชนและความสามารถในการผลิตหรือใช้ของครัวเรือน การเลือกพลังงานหมุนเวียนที่เหมาะสมกับครัวเรือน การผลิตหรือการใช้พลังงานหมุนเวียน การเก็บรวบรวมข้อมูลการผลิตหรือการใช้พลังงานหมุนเวียน และการสนับสนุนและการช่วยเหลือชุมชนและครัวเรือนอื่น ๆ</p> <p>ที่มา: วิสาขา ภูจินดา, “รายงานวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการพลังงานหมุนเวียนเพื่อผลิตพลังงานใช้ในครัวเรือนและระดับครัวเรือน,” (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2555).</p>
<b>11. กระทรวงพาณิชย์</b>	
<p><b>การนำนโยบายรัฐบาลดิจิทัลไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาการให้บริการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์</b></p>	<p>ผลการศึกษาพบว่า กรมพัฒนาธุรกิจการค้ามีวิสัยทัศน์ที่จะเป็นหน่วยงานให้บริการด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์อย่างเต็มรูปแบบในปี พ.ศ. 2564 เพื่อก้าวสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) จึงได้นำเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานและปรับปรุงรูปแบบการให้บริการต่าง ๆ เพื่อ</p>

รูปแบบ/แนวทาง	ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ
<p><b>ของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า</b></p>	<p>อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการใช้บริการภาครัฐ เช่น การจดทะเบียนนิติบุคคลทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-registration) การนำส่งงบการเงินผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-filing) คลังข้อมูลธุรกิจ (data warehouse) และการบริการระบบหนังสือรับรองและรับรองสำเนาเอกสารนิติบุคคลทางอิเล็กทรอนิกส์ผ่านธนาคาร (e-certificate) เป็นต้น</p> <p>ปัญหาและอุปสรรคในการให้บริการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ พบว่ามีหลายประการคือ การขาดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการให้บริการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ การออกแบบและพัฒนาระบบที่มีความซับซ้อนและยากต่อการใช้งาน ตลอดจนกฎหมายและระเบียบที่ไม่เอื้อต่อการให้บริการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์</p> <p>แนวทางในการพัฒนาการให้บริการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ มีดังนี้ 1) การสร้างความรู้และความเข้าใจในการให้บริการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ 2) การออกแบบและพัฒนาระบบให้ง่ายต่อการใช้งานและมีประสิทธิภาพมากขึ้น และ 3) การแก้ไขกฎหมายและระเบียบให้มีความสอดคล้องกับบริบทของสังคมในยุคเทคโนโลยีดิจิทัล</p> <p>ที่มา: วิวรรณ บัณฑิตกุล, “การนำนโยบายรัฐบาลดิจิทัลไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาการให้บริการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า,” (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2564).</p>
<b>12. กระทรวงมหาดไทย</b>	
<p><b>แนวทางการพัฒนาระบบบริหารราชการมหาดไทย ๔.๐</b></p>	<p>ข้อเสนอแนะ มีดังนี้</p> <p>(1) ขับเคลื่อนโดยคณะทำงานขับเคลื่อนมหาดไทย 4.0 ขณะนี้กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งคณะทำงานขับเคลื่อนมหาดไทย 4.0 ดำเนินการขับเคลื่อนให้หน่วยงานในสังกัดช่วยกันเร่งผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์กร ดังนี้ (1) ให้หน่วยงานวิเคราะห์ภารกิจของหน่วยงานที่ต้องมีการปรับปรุงกระบวนการทำงาน สร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงาน (2) ให้หน่วยงานนำเสนอแผนงาน/โครงการที่ช่วยสนับสนุนการขับเคลื่อนแนวนโยบาย (3) ผลักดันให้ทุกหน่วยงานพัฒนาศักยภาพบุคลากรให้มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ทำงานเชิงรุก และนำเสนอแนวคิดใหม่ ๆ สอดคล้องกับแนวนโยบายประเทศไทย 4.0</p> <p>(2) การจัดทำแผนขับเคลื่อนมหาดไทย 4.0 ต้องดำเนินการทั้งการปรับโครงสร้างการทำงาน การวางระบบและวิธีการทำงาน และการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงาน เพื่อเป็นการยกระดับองค์กรให้สามารถรองรับกับนโยบายไทยแลนด์ 4.0 และการพัฒนาบุคลากรกระทรวงมหาดไทยควบคู่</p>

รูปแบบ/แนวทาง	ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ
	<p>(3) ตั้งศูนย์บริหารและบูรณาการข้อมูล กระทรวงมหาดไทย (MOI Information Administration and Integration Center: MOI-IAIC) เพื่อนำไปสู่การพัฒนาให้เกิดการใช้ข้อมูลที่มีอยู่อย่างมหาศาลที่เรียกว่า Big Data</p> <p>(4) จัดตั้งศูนย์สร้างเสริมนวัตกรรม กระทรวงมหาดไทย (MOI Innovation Center: MOI-IC) และระดับกรมทุกกรม เพื่อเป็นศูนย์กลางในการสร้างสรรค์ผลงานที่เป็นนวัตกรรมของหน่วยงานเพื่อพัฒนานวัตกรรมให้การบริหารงานของหน่วยงานตอบสนองความเปลี่ยนแปลงของโลกและความต้องการของสังคม มีขีดสมรรถนะในการแข่งขันและสร้างประโยชน์สุขแก่ประชาชน อีกทั้งเพื่อการสร้างความตระหนักในการนำนวัตกรรมด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายมาใช้ให้เป็นประโยชน์ แนวทางดำเนินการศูนย์สร้างเสริมนวัตกรรม กระทรวงมหาดไทย โดยดำเนินการเป็น 2 ลักษณะ คือ การขับเคลื่อนผ่านคณะทำงานขับเคลื่อนมหาดไทย 4.0 และการขับเคลื่อนผ่านศูนย์สร้างเสริมนวัตกรรมระดับกรม ซึ่งต้องจัดตั้งขึ้นทุกกรม เปรียบเสมือนเป็นห้องปฏิบัติการนวัตกรรมประจำกรม โดยจะต้องมีการแต่งตั้งบุคลากรที่มีความรู้หรือประสบการณ์ในการออกแบบเกี่ยวกับระบบงานในด้านต่าง ๆ คือ มีความคิดเชิงออกแบบ design thinking หรืออาจจ้างบริษัทเอกชนที่มีความชำนาญเฉพาะในเรื่องนี้ ผู้มีส่วนได้เสียในงานนั้น ๆ ทั้งข้าราชการที่มีความรู้ความเข้าใจและมีประสบการณ์กับการทำงาน รวมทั้งยังรับผิดชอบงานที่จะสร้างนวัตกรรมนั้นอยู่ และผู้รับบริการซึ่งจะมีบทบาทสำคัญในการออกแบบนี้ โดยต้องประสานความร่วมมือ (collaboration) กับทุกภาคส่วนเพื่อร่วมคิดค้นสร้างสรรค์ ออกแบบ เชื่อมโยงความคิดริเริ่ม (creative) นวัตกรรม (innovation) และเทคโนโลยีเข้าด้วยกัน เพื่อให้ระบบงานมีประสิทธิภาพ สนองตอบอย่างรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ โดยต้องมีการนำไปทดสอบหรือทดลองนวัตกรรมนั้นในสถานที่ที่จัดเตรียมไว้เสมือนสถานที่จริงก่อนที่จะถูกกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ออกมา เพื่อใช้เป็นแนวการปฏิบัติหรือส่งมอบบริการนั้นให้แก่ประชาชน</p> <p>(5) การพัฒนาระบบบูรณาการฐานข้อมูลประชาชนและการบริการภาครัฐ (linkage center) เพื่อเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานภายในกระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานภายนอก รวมถึงการให้บริการทั้งภาครัฐกิจและประชาชน ทั้งนี้ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทยต้องนำร่องให้สามารถเชื่อมโยงและนำฐานข้อมูลประชาชนไปใช้ประโยชน์ในการบริการของหน่วยงานและผลักดันให้มีการเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่น ๆ ต่อไป ซึ่งปัจจุบันระบบ linkage center โดยสำนักทะเบียนกลาง</p>

รูปแบบ/แนวทาง	ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ
	<p>กรมการปกครอง มีความพร้อมในการให้หน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะหน่วยงานในกระทรวงมหาดไทยเชื่อมระบบฐานข้อมูลประชาชนอยู่แล้ว</p> <p>(6) การปรับปรุงบริการให้เป็นรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยใช้แบบฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์ ไม่ต้องร้องขอสำเนาจากประชาชน และให้ประชาชนกรอกหรือใส่ข้อมูลในระบบอิเล็กทรอนิกส์เท่าที่จำเป็น รวมทั้งการปรับปรุงให้หน่วยงานในสังกัดจัดเก็บข้อมูลหรือเอกสารหลักฐานในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น</p> <p>ในระยะต่อมา ควรกำหนดให้ทุกกรมโดยศูนย์เสริมสร้างนวัตกรรมของหน่วยงาน คิดค้นนวัตกรรมด้านต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบและกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติให้ชัดเจนแล้วจึงรวบรวมข้อมูลนำมาจัดทำแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนมหาดไทย 4.0 เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป</p> <p>ที่มา: สุธี ทองแย้ม, “แนวทางการพัฒนาระบบบริหารราชการ มหาดไทย ๔.๐,” (งานวิจัยส่วนบุคคล, ม.ป.ป.).</p>
<p><b>ผลกระทบของการปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัลต่อการพัฒนาการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</b></p>	<p>ผลการวิจัยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัลโดยรวมอยู่ในระดับมาก และการปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัลมีผลกระทบทางตรงเชิงบวกต่อการพัฒนาการบริการสาธารณะ ดังนั้น การพัฒนาและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการการบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล บรรลุเป้าหมายการให้บริการสาธารณะสำหรับประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีการพัฒนาเพื่อให้องค์กรก้าวไปสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล (digital organization) ในองค์ประกอบสำคัญของการปรับเปลี่ยนทางดิจิทัล 4 ประการ ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) ด้านความคิดดิจิทัล สนับสนุนให้พนักงานในองค์กร กล้าคิด กล้าทดลอง และพัฒนาต่อยอดจากข้อผิดพลาดต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว (fail fast &amp; fail forward) รวมถึงช่วยให้ทุกคนในองค์กรเปิดใจ และยอมรับการเปลี่ยนแปลง</li> <li>2) ด้านกระบวนการดิจิทัล ควรวางโครงสร้างของหน่วยงานสำคัญ รวมถึงปรับกระบวนการปฏิบัติงานที่สะท้อนทิศทางและนโยบายขององค์กร</li> <li>3) ด้านความรู้และทักษะดิจิทัล สนับสนุนให้พนักงานมีความสามารถในการใช้เทคโนโลยีตอบสนองความต้องการขององค์กร เช่น ความสามารถในการคิดเชื่อมโยง (connectivity) ความสามารถในการใช้ระบบอัตโนมัติ (automation) ความสามารถในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล (data &amp; analytics)</li> <li>4) ด้านวัฒนธรรมดิจิทัล สร้างวัฒนธรรมการทำงานแบบร่วมแรงร่วมใจ (collaboration) ประสานจุดแข็งของแต่ละทีม ร่วมมือกันเป็นหนึ่ง โดยมี</li> </ol>

รูปแบบ/แนวทาง	ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ
	<p>วัตถุประสงค์และเป้าหมายเดียวกัน เพื่อมุ่งเน้นตอบสนองความต้องการ และสร้างความพึงพอใจสูงสุดในการบริการสาธารณะให้กับประชาชน</p> <p>ที่มา: นันทะ บุตรน้อย สุธีรา ทิพย์วิวัฒน์พจนาน และกาญจนา คุมา, “ผลกระทบของการปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัลต่อการพัฒนาการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” <i>วารสารการบริหารท้องถิ่น</i> 13(4) (ตุลาคม - ธันวาคม 2563):347-362.</p>
<b>13. กระทรวงยุติธรรม</b>	
<p><b>การขยายบทบาทและภารกิจงานยุติธรรมสู่ท้องถิ่น</b></p>	<p>ผลการศึกษาวิเคราะห์ พบว่า ภารกิจที่มีศักยภาพที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการร่วมกับกระทรวงยุติธรรมได้ เมื่อวิเคราะห์ผ่านปัจจัยต่าง ๆ เห็นควรตัดภารกิจด้านการสืบสวน สอบสวน และดำเนินคดีออกไป เพราะเกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐและมาตรฐานทางกฎหมาย จึงเหลือภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพระดับสูง ได้แก่ การป้องกันและเฝ้าระวัง การให้ความรู้/คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับกฎหมาย และการจัดการความขัดแย้ง/ไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท ส่วนภารกิจที่มีศักยภาพระดับปานกลาง ได้แก่ การบริการด้านงานยุติธรรม และการแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาพฤติกรรมผู้กระทำผิด สำหรับแนวทาง/แผนการดำเนินงานนั้นพบว่า ควรเริ่มต้นจากการศึกษาปัญหา ทำงานเชิงรุก เชิญชวน และทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>แนวทางปฏิบัติมี 4 ขั้นตอน คือ 1) การพูดคุยแบบไม่เป็นทางการและตั้งคณะทำงาน 2) จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อสร้างแผนงานร่วมกัน 3) จัดทำบันทึกข้อตกลงฯ และนำไปสู่การปฏิบัติ และ 4) การประเมินผลการทำงาน</p> <p>ในส่วนขอบเขตภารกิจที่สามารถจัดทำผ่านบันทึกข้อตกลงฯ (MOU) ร่วมกันในแต่ละภารกิจได้นั้น พบว่า 1) ด้านการป้องกันและเฝ้าระวัง สามารถสร้างเครือข่ายเฝ้าระวัง/แจ้งข่าวและเบาะแส การจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนกลุ่มเสี่ยง และจัดกิจกรรมรณรงค์กลุ่มเสี่ยง 2) ด้านการให้ความรู้ คำปรึกษา แนะนำเกี่ยวกับกฎหมาย และการบริการด้านงานยุติธรรม สามารถให้ความรู้/คำปรึกษากฎหมายทั่วไป บริการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ นิติวิทยาศาสตร์ การจัดบริการเยี่ยมเด็กที่อยู่ในสถานพินิจฯ ผ่านการประชุมทางไกล (video conference) และส่งเคราะห์ผู้กระทำผิดหลังปล่อยตัว 3) ด้านการความขัดแย้งและการไกล่เกลี่ยประนอมสามารถทำได้ในบางคดีที่มีศักยภาพเท่านั้น เช่น คดีแพ่ง คดีเด็กและเยาวชน และคดีทั่วไป 4) ด้านการแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาพฤติกรรมผู้กระทำผิด สามารถจัดให้</p>



รูปแบบ/แนวทาง	ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ
	<p>มีการดูแลผู้กระทำความผิดทั้งก่อนและหลังปล่อยตัวเพื่อลดความเสี่ยงในการกระทำ ความผิดซ้ำ และการสงเคราะห์ผู้ต้องขังหลังพ้นโทษ เป็นต้น</p> <p>ที่มา: อรทัย ก๊กผล, “การขยายบทบาทและภารกิจงานยุติธรรมสู่ท้องถิ่น: ศักยภาพ แนวทาง ปฏิบัติ และขอข่ายภารกิจ,” <i>วารสารพระปกเกล้า</i> (พฤษภาคม-สิงหาคม 2560):22-48.</p>
<b>14. กระทรวงแรงงาน</b>	
<p><b>การพัฒนาระบบ แรงงานสัมพันธ์ใน สถานประกอบการ</b></p>	<p>ปัญหาแรงงานสัมพันธ์ อันเนื่องมาจากความขัดแย้งและความไม่เข้าใจกัน ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในสถานประกอบการยังคงมีปรากฏอยู่อย่างต่อเนื่อง และหลายกรณีพบว่า ฝ่ายแรงงานมีอำนาจต่อรองที่ต่ำกว่า ขณะที่อีกหลาย สถานประกอบการไม่มีการสร้างกลไกแรงงานสัมพันธ์ ดังนั้น ฝ่ายจัดการควรพัฒนา นโยบายและโครงการต่าง ๆ ที่จะยังประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและสวัสดิการ สำหรับพนักงาน นโยบายด้านการมีส่วนร่วมทางการเงินของพนักงานภายในบริษัท ควรได้รับการเอาใจใส่เป็นพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลตอบแทนของพนักงาน ที่จะได้รับเพิ่มขึ้นจากการเพิ่มผลิตภาพของผู้ใช้แรงงานเหล่านั้น ขณะที่ภาครัฐ ควรเพิ่มบทบาทสำคัญ ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) กำหนดนโยบายและกรอบของระบบการร่วมมือในระดับสถานประกอบการ ที่เข้มแข็งและเป็นธรรม เพื่อให้โอกาสของการเกิดความขัดแย้งมีน้อยที่สุด</li> <li>2) ให้ข้อเสนอแนะและแนวทางการปฏิบัติเรื่อง การสร้างระบบแรงงานสัมพันธ์ แบบทวิภาคีที่มีสันติสุข โปร่งคองและสมานฉันท์แก่สถานประกอบการทั่วไป</li> <li>3) ตั้งกองทุนพัฒนาการศึกษาและการฝึกอบรมด้านการปรึกษาหารือและการร่วมมือในระดับสถานประกอบการ</li> <li>4) ปรับปรุงกฎหมายแรงงาน เพื่อสร้างเงื่อนไขให้เกิดระบบการปรึกษาหารือ และการร่วมมือในระดับสถานประกอบการที่เข้มแข็งมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม เช่น กฎหมายควรให้ความคุ้มครองแก่ผู้ก่อตั้งสหภาพแรงงาน การเลิกจ้างกรรมการสหภาพแรงงานและกรรมการลูกจ้างจะต้องได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ก่อน</li> <li>5) สร้างแรงจูงใจให้แก่สถานประกอบการที่จัดอบรมด้านการแรงงานสัมพันธ์ แบบร่วมมือกันด้วยการลดหย่อนภาษีให้</li> </ol> <p>ที่มา: สังคิต พิริยะรังสรรค์, <i>การพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์ในสถานประกอบการ</i> (สำนักงาน แรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน, 2540).</p>

รูปแบบ/แนวทาง	ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ
<p><b>ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการลงทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติของศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service: OSS) กรุงเทพมหานคร</b></p>	<p>การพัฒนาการดำเนินงานของศูนย์ฯ ได้นำนโยบายดังกล่าวมาเสนอแนวทางในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กร ด้านโครงสร้างเนื่องจากการปฏิบัติงานภายในศูนย์ฯ OSS เป็นการทำงานร่วมกัน ระหว่าง 5 หน่วยงาน 5 ขั้นตอน แต่ละหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง ไม่ขึ้นตรงต่อกัน ทำให้ไม่มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน ไม่มีหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบและบริหารจัดการภายในศูนย์ฯ ได้ จึงควรแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการของแต่ละศูนย์ฯ ขึ้นมา เพื่อแก้ไขปัญหา วางแผนประสานงาน ควบคุมดูแล ประเมินผล ติดตาม และเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงาน ด้านระบบงาน กระบวนการทำงานภายในศูนย์ฯ OSS มีการแบ่งขั้นตอนการทำงานเป็น 5 ขั้นตอน แต่ละขั้นตอนมาจากหน่วยงาน 5 หน่วยงาน ต่างคนต่างทำงาน ในอำนาจหน้าที่ของตนเอง ไม่มีการประสานงานหรือพูดคุยกัน เมื่อเกิดปัญหาที่ขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งจะส่งผลกระทบต่อขั้นตอนอื่น ดังนั้น ควรมีการปรับแก้ไขกระบวนการทำงานของแต่ละศูนย์ฯ ตามสถานการณ์และบริบทที่เกิดขึ้นจริง เพราะปัญหาและอุปสรรคของแต่ละศูนย์ฯ มีไม่เหมือนกัน การปรับขั้นตอนให้เหมาะสมขึ้นอยู่กับคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นมาเฉพาะในการบริหารจัดการศูนย์ฯ จะช่วยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน</p> <p>ที่มา: ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการลงทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติของศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (one stop service: OSS) (กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2561).</p>
<b>15. กระทรวงวัฒนธรรม</b>	
<p><b>นโยบายและแนวทางส่งเสริมการปฏิบัติงานของสภาวัฒนธรรมในประเทศไทย</b></p>	<p>ผลการศึกษาพบว่า</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. สภาพปัญหาและอุปสรรคการปฏิบัติงานของสภาวัฒนธรรมในปัจจุบันพบปัญหาในเรื่องงบประมาณ การวางแผนปฏิบัติงานและการติดตามประเมินผล การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดกิจกรรมทางวัฒนธรรม การประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ รวมไปถึงการเฝ้าระวังทางวัฒนธรรมและการได้รับความร่วมมือจากองค์กรอื่น</li> <li>2. นโยบายเพื่อการปฏิบัติงานของสภาวัฒนธรรมในประเทศไทย ได้แก่ นโยบายการผลักดันให้งานวัฒนธรรมเป็นวาระแห่งชาติ นโยบายการสนับสนุนให้สภาวัฒนธรรมเป็นองค์กรหลักในการบูรณาการงานวัฒนธรรมและศูนย์กลางองค์ความรู้ด้านวัฒนธรรม นโยบายส่งเสริมและพัฒนาความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการพัฒนางานวัฒนธรรม นโยบายสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการดำเนินงาน</li> </ol>

รูปแบบ/แนวทาง	ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ
	<p>วัฒนธรรม นโยบายการผลักดันให้มีระเบียบและข้อปฏิบัติของสภาวัฒนธรรม            นโยบายพัฒนาระบบบริหารงานวัฒนธรรม และนโยบายส่งเสริมการประชาสัมพันธ์            งานวัฒนธรรม</p> <p>3. แนวทางการส่งเสริมการปฏิบัติงานของสภาวัฒนธรรม ผลการวิจัยสรุปได้            ดังนี้ การให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแลงานวัฒนธรรมโดยตรง การส่งเสริม            สนับสนุนให้ประชาชนธำรงรักษาวัฒนธรรมไทย การจัดกิจกรรมทางวัฒนธรรม            การสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยวัฒนธรรมไทย และวัฒนธรรมท้องถิ่นพร้อมทั้ง            การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดเก็บและเผยแพร่องค์ความรู้ การสนับสนุนให้            สถานศึกษาจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นด้านวัฒนธรรม การกำหนดรูปแบบ หลักการ            ความร่วมมือและสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนให้ชัดเจน            การเร่งรัดแก้ไขกฎ ระเบียบ สภาวัฒนธรรมให้เป็นปัจจุบัน การพัฒนาบุคลากร            สภาวัฒนธรรม การจัดตั้งอาสาสมัครวัฒนธรรมท้องถิ่น การให้งบประมาณ            สนับสนุนเพิ่มขึ้นของภาครัฐเพื่อดำเนินงานวัฒนธรรม และการประชาสัมพันธ์            องค์ความรู้และสร้างเครือข่ายเพื่อเผยแพร่งานวัฒนธรรมเชิงรุก</p> <p>ที่มา: เมธพร คงคาน้อย, “นโยบายและแนวทางส่งเสริมการปฏิบัติงานของสภาวัฒนธรรม            ในประเทศไทย,” <i>วารสาร Veridian E-Journal SU สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และ            ศิลปะ</i> 4(1) (พฤษภาคม - สิงหาคม 2554):623-644.</p>
<p><b>พัฒนาโครงสร้าง            คณะกรรมการบริหาร            สภาวัฒนธรรมด้วย            พลังการมีส่วนร่วม            ของเครือข่ายในพื้นที่            ตามพระราชบัญญัติ            วัฒนธรรมแห่งชาติ            พ.ศ. 2553</b></p>	<p>การพัฒนาโครงสร้างคณะกรรมการบริหารสภาวัฒนธรรม ด้วยพลังการมี            ส่วนร่วมของเครือข่ายในพื้นที่ ตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553            พบว่า สภาวัฒนธรรมเข้มแข็งจะต้องหาวิธีการในการให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วม            ในการดูแลวัฒนธรรม ให้ประชาชนมาช่วยกันรักษาสืบสานวัฒนธรรม โดยได้มีการ            ศึกษาทบทวนแผนแม่บทของชาติ แผนแม่บทของกระทรวงวัฒนธรรม กฎหมาย            ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนจุดเน้นหรือความต้องการในการขับเคลื่อนงานของจังหวัด            จากนั้นทำการวิเคราะห์ภาพรวมและกำหนดประเด็นหรือจุดเน้นในการขับเคลื่อนงาน            สำหรับการขับเคลื่อนงานต้องหลอมรวมแนวคิดให้ระเบิดมาจากข้างใน            รวมพลังกำลังจากเครือข่ายสภาวัฒนธรรม ร่วมวางแผนและกำหนดทิศทางการ            ดำเนินงาน จัดลำดับความสำคัญ จากนั้นวิเคราะห์สถานการณ์ ปัจจัยที่เอื้อ            ปัจจัยส่งเสริม จากนั้นกำหนดเป็นวิสัยทัศน์ของสภาวัฒนธรรมจังหวัดโดยความร่วมมือ            จากภาคส่วนต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนงานวัฒนธรรมการทำงานของสภาวัฒนธรรม            จังหวัด แบ่งการทำงานออกเป็นส่วน ๆ เริ่มตั้งแต่ “ระบบที่ปรึกษา” ที่จะคอยให้            คำแนะนำส่งเสริมสนับสนุน และร่วมกับมหาวิทยาลัยในพื้นที่ให้เป็นเครือข่าย และ</p>

รูปแบบ/แนวทาง	ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ
	<p>เป็นที่ปรึกษาทางการวิชาการ ร่วมส่งเสริมให้ภาคเอกชน ได้แก่ สมาอุตสาหกรรมสภาหอการค้า รวมถึงบริษัทห้างร้านต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทด้านการระดมทุนในพื้นที่เพื่อการขับเคลื่อนงานของสภาวัฒนธรรม รวมทั้งยกย่องเชิดชูปราชญ์ชาวบ้าน ให้มีความสำคัญในการฟื้นฟู สืบสาน และอนุรักษ์ภูมิปัญญา ประเพณีและวัฒนธรรมในพื้นที่</p> <p>สำหรับสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด ต้องมีการทำงานแบบร่วมด้วยช่วยกันแบบพึ่งพากันกับสภาวัฒนธรรม ข้อเสนอเชิงนโยบายและการนำไปสู่การปฏิบัติในการพัฒนาหรือปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการสภาวัฒนธรรม ควรปรับปรุงโครงสร้างของสภาวัฒนธรรมให้มีสภาวัฒนธรรมภาค เพื่อให้มีโอกาสได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน มีโอกาสในการที่จะนำเสนอวัฒนธรรมในพื้นที่ใกล้เคียงร่วมกัน ควรมีการสร้างเครือข่ายและสร้างองค์ความรู้ให้กับเยาวชนเพื่อต่อยอดและพัฒนาสินค้าทางวัฒนธรรมอย่างต่อเนื่อง</p> <p>ที่มา: รณรงค์ จันใด, “พัฒนาโครงสร้างคณะกรรมการบริหารสภาวัฒนธรรมด้วยพลังการมีส่วนร่วมของเครือข่ายในพื้นที่ ตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553,” (สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อกรมส่งเสริมวัฒนธรรม, 2564).</p>
<b>16. กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม</b>	
<p><b>โครงการวิจัย</b> <b>ถอดบทเรียนการจัด</b> <b>การเรียนการสอนใน</b> <b>รูปแบบออนไลน์</b> <b>ในช่วงสถานการณ์</b> <b>การแพร่ระบาด</b> <b>ไวรัส COVID-19 ของ</b> <b>มหาวิทยาลัยเชียงใหม่</b></p>	<p>ผลการศึกษาพบว่า เกิดการปรับตัวของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นในกลุ่มผู้บริหารคณะ กลุ่มอาจารย์ กลุ่มบุคลากรสายสนับสนุน และกลุ่มนักศึกษา ซึ่งในช่วงแรกของการปรับตัวอาจจะอยู่ในระดับน้อยแต่เมื่อทุกฝ่ายได้มีแนวทางการปรับตัวก็สามารถรับมือกับสถานการณ์ในรอบต่าง ๆ ได้ดีขึ้น ซึ่งแนวทางการปรับตัวด้านการเรียนและการสอนในช่วงที่เกิดวิกฤติการแพร่ระบาดของไวรัส COVID-19 นั้น มีมิติที่สัมพันธ์กันได้หลายมิติ ได้แก่</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน (learning stakeholder) อันได้แก่ ผู้บริหารอาจารย์ ผู้ช่วยสอน TA/TS นักศึกษา บุคลากรสายสนับสนุน ครอบครัว เพื่อนร่วมชั้นเรียนออนไลน์ และเพื่อนร่วมห้องพัก</li> <li>2. สิ่งสนับสนุนการเรียนรู้และสิ่งแวดล้อมการเรียนรู้ อันได้แก่ เครื่องมือที่ใช้ในการเรียนการสอน ระบบจัดการการเรียนการสอนออนไลน์ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต LMS (Learning Management System) สถานที่/บรรยากาศการเรียน สภาพภูมิอากาศ และระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ประเด็นเหล่านี้นำไปสู่การปรับตัวมิติต่าง ๆ ดังนี้ มิติการเรียนการสอน มิติสิ่งสนับสนุนการเรียนและทรัพยากร</li> </ol>

รูปแบบ/แนวทาง	ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ
	<p>มิติการวัดและการประเมินผล มิติการจัดกิจกรรมนักศึกษา และมิติการจัดการความเสี่ยง จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และการรวบรวมข้อมูลการปรับตัวในช่วงสถานการณ์วิกฤติการแพร่ระบาดของไวรัส COVID-19 สามารถนำไปสู่การปรับเปลี่ยนเพื่อการพัฒนาการเรียนการสอนในสถานการณ์วิกฤติต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต พบว่า องค์ประกอบด้านการปรับตัวในด้านต่าง ๆ จากผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้น เชื่อมโยงอรรถประโยชน์การเรียนรู้และสิ่งแวดล้อม learning utility and environment และผู้มีส่วนได้เสียของการเรียนรู้ learning stakeholder ที่ส่งผลกระทบต่อปรับตัวในมิติด้านต่าง ๆ</p> <p>ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. มหาวิทยาลัยควรมีการจัดเตรียมแผนต่อเนืองทางธุรกิจ (business continuity plan) ทั้งในระดับมหาวิทยาลัยและในระดับคณะ ในการเตรียมความพร้อมหากมีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินการในส่วนต่าง ๆ ได้อย่างต่อเนื่อง ลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้น และการเตรียมความพร้อมปรับเปลี่ยนโครงสร้างในสถานการณ์ฉุกเฉิน</li> <li>2. มหาวิทยาลัยควรเร่งยกระดับนโยบายการวัดและประเมินผลรูปแบบใหม่ ๆ ที่ครอบคลุมและสะท้อนการเรียนรู้ สามารถใช้ควบคู่หรือทดแทนการสอบข้อเขียนที่ได้รับผลกระทบสูงเมื่อต้องจัดสอบออนไลน์ เน้นประเมินผลลัพธ์การเรียนรู้ในระดับบุคคลที่ทั้งอาจารย์และนักศึกษาสามารถติดตามผลผู้เรียนได้ด้วยตนเอง เอื้อต่อการติดตามสมรรถนะของนักศึกษาตามเป้าหมายของหลักสูตรและเป้าหมายของนักศึกษาโดยมีระบบการติดตามทั้งในระหว่างการเรียนรู้ และสิ้นสุดการเรียนรู้ ติดตามทั้งเป้าหมายในแต่ละวิชาและเป้าหมายในภาพรวมของหลักสูตร</li> <li>3. มหาวิทยาลัยควรลงทุนและจัดทำนโยบายการผลิตและบริหารจัดการคลังสื่อการเรียนรู้ ที่ตอบสนองความคาดหวังใหม่ของผู้เรียน เช่น การเข้าถึงสื่อการเรียนรู้ได้ทุกที่ทุกเวลา การบันทึกการสอนเพื่อรับชมย้อนหลัง ตลอดจนการลดการบรรยายในชั้นเรียนและเปลี่ยนเป็นเน้นกิจกรรมที่ผู้เรียนมีส่วนร่วม (active learning) เป็นต้น</li> <li>4. มหาวิทยาลัยควรออกแบบที่เพิ่มความยืดหยุ่นให้กับหลักสูตรที่ต้องการออกแบบให้เหมาะกับผู้เรียน หรือในสถานการณ์ฉุกเฉิน ไม่ว่าจะเป็ระบบทะเบียนระบบการให้คำปรึกษา ระบบการประเมินผลการศึกษา และระบบประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อให้สามารถออกแบบหลักสูตรที่สร้างประสบการณ์การเรียนรู้ใหม่</li> </ol>

รูปแบบ/แนวทาง	ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ
	<p>ที่ตอบสนองความต้องการและความคาดหวังใหม่ของผู้เรียนได้มากกว่าเพียงแค่จัดการเรียนการสอนออนไลน์ในปัจจุบัน</p> <p>5. วิฤตติกรณ์ที่เกิดขึ้นมาพร้อมกับโอกาสสร้างการเปลี่ยนแปลง มหาวิทยาลัยควรใช้ประโยชน์จากโอกาสนี้ ในการออกนโยบายเพื่อรักษาแนวปฏิบัติใหม่ที่มีประโยชน์ไว้ไม่ให้สูญหายไปภายหลัง เช่น การใช้ประโยชน์จากแพลตฟอร์มดิจิทัล ไม่ว่าจะเป็นการลดการเดินทางผ่านการประชุมหรือสอนออนไลน์ การใช้ระบบบริหารจัดการ การสอน การสร้างสื่อการสอนแทนการบรรยายหน้าชั้น หรือการประยุกต์ใช้การสอบออนไลน์ในห้องสอบของมหาวิทยาลัยแทนการใช้กระดาษ เป็นต้น</p> <p>ที่มา: อานันท์ สิริพิทักษ์เกียรติ และคณะ, “โครงการวิจัยถอดบทเรียนการจัดการเรียนการสอนในรูปแบบออนไลน์ในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดไวรัส COVID-19 ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่,” (ศูนย์นวัตกรรมการสอนและการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2564).</p>
<b>17. กระทรวงศึกษาธิการ</b>	
<p><b>แนวทางการจัดการศึกษาสำหรับเจเนอเรชันแอลฟาให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยในอนาคต</b></p>	<p>แนวทางการจัดการศึกษาสำหรับเจเนอเรชันแอลฟาให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยในอนาคตแบ่งเป็น 3 รูปแบบ คือ 1) การจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน เช่น หลักสูตรมีความทันสมัย เน้นการสอนด้วยการลงมือปฏิบัติ มีการวัดและประเมินผลด้วยวิธีการที่หลากหลายมากขึ้น 2) การจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน เช่น หลักสูตรมีความหลากหลาย เน้นทักษะวิชาชีพเพื่อใช้ในการทำงาน 3) การจัดการศึกษาตามอัธยาศัย เช่น การมีส่วนร่วมและมีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างบ้าน วัด โรงเรียน และชุมชนมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเจเนอเรชันแอลฟา เน้นการส่งเสริมการจัดการศึกษาโดยครอบครัวที่ต้องการจัดการศึกษาด้วยตนเอง ทั้งนี้ บริบทของสังคมไทยทั้งระบบนิเวศวิทยาต้องมีความเข้มแข็งและมั่นคง</p> <p>ที่มา: พัชราภา ดันดิชูเวช, “แนวทางการจัดการศึกษาสำหรับเจเนอเรชันแอลฟาให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยในอนาคต,” (ดุขฎินิพนธ์ หลักสูตรครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557).</p>
<p><b>คุณภาพการศึกษาไทยกับมาตรฐานการบริการสาธารณะของรัฐ</b></p>	<p>แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามกฎหมายในการจัดการบริการสาธารณะด้านการศึกษาเป็นการบริการพื้นฐานสำคัญที่ทรัพยากรมนุษย์จะมีโอกาสได้รับการศึกษาอบรม และรัฐเองมีหน้าที่โดยตรงในการบริหารจัดการ ซึ่งการดำเนินกิจการของรัฐในการจัดการบริการสาธารณะมีความสำคัญเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของชาติ ดังนั้น การดำเนินกิจการของรัฐนอกจากจะต้องจัดสรรให้ประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคไม่เหลื่อมล้ำ เพียงพอทั่วถึง และพัฒนาอย่างต่อเนื่องแล้ว สิ่งที่สำคัญ</p>

รูปแบบ/แนวทาง	ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ
	<p>อีกประการหนึ่งคือคุณภาพของการจัดการศึกษา ต้องเป็นไปตามกรอบที่กฎหมายวางหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการศึกษาไว้อย่างเคร่งครัด เพราะหากมาตรฐานการศึกษาของรัฐไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย รัฐต้องรับผิดชอบต่อประชาชน</p> <p>ที่มา: พฤษภา เครือแสง, “คุณภาพการศึกษาไทยกับมาตรฐานการบริการสาธารณะของรัฐ,” <i>วารสารนักบริหาร</i> 35(2) (กรกฎาคม-ธันวาคม 2558):46-60.</p>
<p><b>แนวทางการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยสำหรับประเทศไทย</b></p>	<p>ผลการวิจัยพบว่า การจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยในประเทศไทยและต่างประเทศมีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม วิถีชีวิตและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต แนวทางการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยสำหรับประเทศไทยต้องคำนึงถึงองค์ประกอบ 5 ประการ คือ 1) กฎหมายและนโยบายทางการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ควรเป็นกฎหมายและนโยบายเพื่อการศึกษตลอดชีวิตที่เปิดโอกาสให้เรียนรู้ได้ทุกรูปแบบ ทุกที่ ทุกเวลาอย่างไม่มีเงื่อนไข ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อสร้างการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน 2) โครงสร้างและการกระจายอำนาจการศึกษา โดยกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นให้สามารถบริหารงาน ขับเคลื่อนและพึ่งพาตนเองได้ 3) หลักสูตรและรูปแบบการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยมีความหลากหลาย ยืดหยุ่นและใช้ประโยชน์ได้จริง 4) การพัฒนาประชาชนให้เป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีนิสัยใฝ่รู้และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และ 5) การส่งเสริมภาคีเครือข่ายทางการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจากทุกภาคส่วนในสังคมให้มีส่วนในการจัดการศึกษา</p> <p>ที่มา: ชนกันทร บัญญัติคุณกุล, “แนวทางการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยสำหรับประเทศไทย,” <i>วารสาร Veridian E-Journal สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ</i> 9(3) (กันยายน - ธันวาคม 2559):984-1004.</p>
<b>18. กระทรวงสาธารณสุข</b>	
<p><b>ความต้องการและการให้บริการแก่ผู้สูงอายุ: การสำรวจภาคสนามในกรุงเทพมหานคร</b></p>	<p>งานวิจัยชิ้นนี้นอกจากจะสัมภาษณ์ความคิดเห็นทางด้านผู้ให้บริการแล้ว ยังได้ทำการสัมภาษณ์ด้านผู้ให้บริการ คือด้านอุปทานอีกด้วย ในงานวิจัยภาคสนามครั้งนี้พบว่า สถานพยาบาลส่วนใหญ่มีบริการที่ไม่แตกต่างกัน การบริการหลัก ๆ คือการรับดูแลผู้สูงอายุที่เจ็บป่วยเรื้อรัง การบริการนอกสถานที่พบเพียงเล็กน้อย เช่นพาผู้สูงอายุไปเสริมสวย ชื่อของ เป็นต้น ซึ่งการบริการที่สถานพยาบาลมักจะเหมาะสำหรับผู้สูงอายุที่มีภาวะทุพพลภาพหรือเจ็บป่วยเรื้อรังเท่านั้น ผู้สูงอายุต้องการ</p>

รูปแบบ/แนวทาง	ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ
	<p>การบริการด้านการป้องกันและฟื้นฟูสภาพร่างกายด้วย โดยจุดมุ่งหมายสูงสุดของผู้สูงอายุทุกคนล้วนต้องการคงสภาพความแข็งแรงของร่างกายตนเองให้ได้มากที่สุดด้วยวิธีใด ๆ ก็ตาม แต่บริการที่สถานพยาบาลเปิดให้บริการอยู่ มีความหลากหลายไม่เพียงพอ ดังนั้น การให้บริการกับความต้องการบริการจากผู้สูงอายุจึงไม่ตรงกัน เกิด excess demand สำหรับการบริการของผู้สูงอายุอยู่เสมอ การจะปรับปรุงการบริการให้ตรงกับความต้องการของผู้สูงอายุก็ทำได้ยากเช่นกัน เพราะผู้สูงอายุส่วนใหญ่มักมีรายได้จากการเกษียณของญาติ แต่ญาติมักจะไม่ยินดีจ่ายค่ารักษาพยาบาลส่วนเกินเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น ข้อจำกัดด้านรายได้ ทำให้เจ้าของธุรกิจสถานพยาบาลสำหรับผู้สูงอายุคิดว่าหากปรับปรุงการบริการเพิ่มขึ้น จะไม่ทำให้อุปสงค์ของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเท่าที่ควร ดังนั้น ภาคเอกชนจึงไม่ยอมพัฒนางานด้านบริการให้ดีขึ้นทั้งที่ความต้องการมีสูง ทำให้จุดด้อยภาพของตลาดจึงเป็นจุดที่ผู้ให้บริการเป็นผู้กำหนดเท่านั้น ผู้ใช้บริการกำหนดเองไม่ได้ ทำให้เกิดความล้มเหลวของตลาด เนื่องจากผู้ให้บริการผลิตการบริการที่ต่ำกว่าความต้องการของตลาด ทำให้ตลาดขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากความขาดแคลนทางด้านการบริการจากสถานพยาบาลผู้สูงอายุ</p> <p>ที่มา: กาญจนา พิบูลย์, พวงทอง อินใจ, มยุรี พิทักษ์ศิลป์ และพิสิษฐ์ พิริยาพรรณ, “ความต้องการและการให้บริการแก่ผู้สูงอายุ: การสำรวจภาคสนามในกรุงเทพมหานคร,” <i>วารสารสาธารณสุข มหาวิทยาลัยบูรพา</i> 11(2) (กรกฎาคม - ธันวาคม 2559):44-52.</p>
<p><b>การดำเนินงานด้านสุขภาพผู้สูงอายุของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล อำเภอผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา</b></p>	<p>โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล 4 แห่ง ไม่มีพยาบาลวิชาชีพปฏิบัติงานประจำ จึงไม่สามารถเปิดบริการคลินิกโรคเรื้อรังได้ ปัจจัยด้านบริการสุขภาพ กำลังคนด้านสุขภาพ การเข้าถึงยาและเวชภัณฑ์ที่จำเป็น ระบบสารสนเทศด้านสุขภาพ มีความจำเป็นต้องได้รับการปรับเปลี่ยนเพื่อการดำเนินงานที่มีคุณภาพ ดังนั้น ควรมีการบริหารจัดการบุคลากรให้มีการหมุนเวียนการดำเนินงานหรือการกระจายบุคลากรเพื่อให้เกิดการบริการคลินิกโรคเรื้อรังหรือโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่มีผลงานอยู่ในเกณฑ์ดี มีการให้คำปรึกษา แนะนำในการดำเนินงานสำหรับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่มีผลงานอยู่ในเกณฑ์ปรับปรุง</p> <p>ที่มา: ฉัตรชัย อุดชธรรม, “การดำเนินงานด้านสุขภาพผู้สูงอายุของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล อำเภอผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา,” (วิทยานิพนธ์สาธารณสุขศาสตรมหาบัณฑิต คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558).</p>



รูปแบบ/แนวทาง	ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ
<p>สถานภาพและสภาพปัญหาการจัดการสัมพันธภาพระหว่างหน่วยงานในการขับเคลื่อนมาตรฐานศูนย์เด็กเล็กแห่งชาติ</p>	<p>ผลจากการศึกษา สถานภาพและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการยกระดับคุณภาพการจัดทำบริการของศูนย์เด็กเล็ก พบว่า สภาพของหน่วยราชการมีความแตกกระจาย ด้วยระบบการจัดการกิจการหน้าที่ของหน่วยงานเกี่ยวกับภารกิจด้านศูนย์เด็กเล็กในบริบทของประเทศไทย มีลักษณะตามระบบแบ่งแยก (spike system) ให้ภารกิจดังกล่าวแยกออกจากหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการศึกษามากมาย จึงปรากฏหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยแต่ละหน่วยงานยังมีข้อจำกัด นอกจากนี้ สภาพของปัจจัยที่นำไปสู่ความสัมพันธ์ในเชิงความร่วมมือในการยกระดับการจัดทำบริการของศูนย์เด็กเล็กตามมาตรฐานศูนย์เด็กเล็กแห่งชาติ พบปัจจัยที่สัมพันธ์ต่อความร่วมมือในการขับเคลื่อนที่ยังคงไม่เพียงพอที่จะส่งผลให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานอย่างเป็นเอกภาพ</p> <p>ทั้งนี้ การศึกษาได้เสนอแนวทางการบริหารจัดการความสัมพันธ์ที่ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการยกระดับการจัดทำบริการของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตามมาตรฐานศูนย์เด็กเล็กแห่งชาติ กล่าวคือ <i>ด้านกระบวนการ</i> หากยังคงจะขับเคลื่อนมาตรฐานศูนย์เด็กเล็กแห่งชาติ จำเป็นอย่างยิ่งที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติโดยเฉพาะจากหน่วยราชการส่วนกลางจะต้องมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ปรับปรุงแก้ไขปัญหาอุปสรรคร่วมกัน ควรมีการจัดทำข้อตกลง หรือแผนงานที่ระบุถึงแนวทาง วิธีการ และเป้าหมายร่วมกันอย่างเป็นทางการ ควรมีการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อในทุกรูปแบบที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน คือให้ ผู้ปกครองเลือกเข้ารับบริการศูนย์เด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ผ่านการรับรองตามมาตรฐานที่กำหนด เป็นต้น <i>ด้านระบบมาตรฐาน</i> ควรจัดระบบมาตรฐานและสภาพการบังคับใช้ใหม่ อาจปรับระบบมาตรฐานที่ประกอบด้วยมาตรฐานเฉพาะด้านซึ่งมีหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบหลักในการกำกับและติดตามการปฏิบัติตามมาตรฐาน อาทิ มาตรฐานเกี่ยวกับอนามัย สุขภาพ และโภชนาการของเด็ก เจ้าภาพ คือ กระทรวงสาธารณสุข มาตรฐานเกี่ยวกับการจัดการเรียนรู้ เจ้าภาพ คือ กระทรวงศึกษาธิการ และ มาตรฐานด้านการบริหารจัดการเจ้าภาพ คือ หน่วยงานที่กำกับดูแลศูนย์เด็กเล็ก หากเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นเจ้าภาพ ส่วนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะเป็นผู้ประสานงาน และอำนวยความสะดวกข้อมูลในภาพรวม <i>ด้านโครงสร้าง</i> สำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ (สท.) และสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ควรแสดงบทบาทในการเชื่อมโยงการดำเนินงานร่วมกับผู้นำเครือข่ายครูผู้ดูแลเด็ก ครูจากโรงเรียนอนุบาลสังกัดหน่วยงานอื่น ๆ กับสถาบันทางการศึกษา</p>

รูปแบบ/แนวทาง	ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ
	<p>ในพื้นที่ และสนับสนุนงบประมาณให้แก่เครือข่ายเพื่อดำเนินกิจกรรมที่ส่งเสริมการยกระดับคุณภาพการจัดทำบริการศูนย์เด็กเล็ก และควรปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ คณะกรรมการพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ และคณะกรรมการคุ้มครองเด็กใหม่</p> <p>ที่มา: อธิษฐ์ ศิริวัฒน์, “สถานภาพและสภาพปัญหาการจัดการสัมพันธภาพระหว่างหน่วยงานในการขับเคลื่อนมาตรฐานศูนย์เด็กเล็กแห่งชาติ,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556).</p>
<b>19. กระทรวงอุตสาหกรรม</b>	
<p><b>แนวทางการปฏิรูปอุตสาหกรรมด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรมผ่านกลไกสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ</b></p>	<p>การทำงานร่วมกันทั้งภาครัฐ หน่วยงานวิจัย และภาคเอกชน เพื่อหาทางตอบโจทย์และพัฒนางานวิจัยสู่เชิงพาณิชย์นั้นพบว่า ประเด็นสำคัญที่หายไปในระบบการพัฒนาของงานวิจัยของไทยมีอยู่ 2 ประเด็น คือ 1) โจทย์งานวิจัยและพัฒนาของนักวิจัยไม่สอดคล้องกับภาคอุตสาหกรรม ทั้งที่เกิดจากการที่นักวิจัยที่ไม่เข้าใจความต้องการของภาคอุตสาหกรรมแล้ว ภาคอุตสาหกรรมเองก็ไม่สามารถสร้างโจทย์งานวิจัยด้านเทคโนโลยีได้ เพราะภาคอุตสาหกรรมส่วนใหญ่เป็นแบบรับจ้างผลิต (OEM) ที่ไม่ได้พัฒนาหรือออกแบบผลิตภัณฑ์เอง 2) การขาดการบริหารการเชื่อมโยงงานวิจัยสู่ภาคอุตสาหกรรมแบบบูรณาการ ที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่นำผลการศึกษาไปผลิตเป็นชิ้นงานต้นแบบ การออกแบบเพื่อการผลิต การทดสอบตามมาตรฐาน และการทดสอบตลาด ซึ่งมีขั้นตอนมากและใช้งบประมาณค่อนข้างสูง จึงเห็นงานต้นแบบ หรือ Prototype นวัตกรรมมีจำนวนมาก แต่หาทางที่ออกมาสู่เชิงพาณิชย์ได้ยาก</p> <p>เพื่อตอบโจทย์ Missing Link ทั้งสองข้อ กลไกสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐในรูปแบบ Innovation to Industry Platform เป็นแพลตฟอร์มที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงหน่วยงานวิจัย หน่วยงานการศึกษา ผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมทุกระดับ ไปจนถึงผู้นำเทคโนโลยีระดับโลก ผ่านองค์ประกอบทั้ง 4 ส่วน ได้แก่</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Portal ศูนย์กลางในการประสานงาน สร้างเครือข่าย และเสาะแสวงหาความร่วมมือระหว่างผู้นำอุตสาหกรรมระดับโลกและระดับประเทศ กับเครือข่าย SMEs ในประเทศ</li> <li>2) Innovation Center ศูนย์สาธิตและฝึกอบรมร่วมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการรับและถ่ายทอดเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่ ๆ ระหว่าง Global Players และ SMEs รวมถึงการพัฒนาและบ่มเพาะให้เกิดนวัตกรรม</li> </ol>

รูปแบบ/แนวทาง	ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ
	<p>3) Shared Resource Services แหล่งรวมบริการเครื่องมือ เครื่องจักรต่าง ๆ ทั้งฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์ และบุคลากรที่มีทักษะสูง เพื่อสรรค์สร้างนวัตกรรม</p> <p>4) Financial Program โปรแกรมและนโยบายสนับสนุนทางการเงิน ผ่านช่องทางต่าง ๆ จากภาครัฐ ภาคเอกชน สู่ SMEs เพื่อเชื่อมโยงนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ โดยมีศูนย์ปฏิรูปอุตสาหกรรมสู่อนาคตเป็นตัวอย่างสำคัญในการบูรณาการการทำงานเพื่อแก้ปัญหาและขับเคลื่อนงานวิจัยให้ไปสู่เชิงพาณิชย์ได้</p> <p>ที่มา: ภาณุวัฒน์ ตรียางกูรศรี, “แนวทางการปฏิรูปอุตสาหกรรมด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรมผ่านกลไกสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ,” (รายงานศึกษาวิจัยส่วนหนึ่งของหลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 60, 2559).</p>

#### 5.4 สถานภาพความรู้และการวิจัยจากการประชุมระดมความคิดเห็น

การสำรวจสถานการณ์ของการจัดบริการสาธารณะในมิติที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับการมีส่วนร่วม ในที่นี้ นอกจากการรวบรวมข้อมูลเอกสารแล้ว คณะผู้วิจัยยังได้รวบรวมข้อมูลโดยการประชุมระดมความคิดเห็น กลุ่มย่อย เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2565 เวลา 9.00-12.00 น. โดยมีกลุ่มนักวิชาการที่มีประสบการณ์และความสนใจด้านการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะเข้าร่วม จำนวน 10 คน การประชุมกลุ่มย่อยมีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจสถานการณ์การมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะในประเทศไทยและต่างประเทศ จากประสบการณ์และมุมมองของนักวิชาการ

##### 5.4.1 แนวคิดพื้นฐานในการระดมความคิดเห็น

การประชุมระดมความคิดเห็นเริ่มจากการชี้แจงที่มาและกรอบการวิจัย โดยชี้ให้เห็นว่า การศึกษานี้ตั้งอยู่บนการมองความหมายของคำว่า “การมีส่วนร่วม” ในความหมายกว้าง เนื่องจากมีแนวคิดย่อยของคำดังกล่าวอีกจำนวนมาก โดยเฉพาะการใช้คำในโลกตะวันตก ที่มีหลายคำ เช่น การมีส่วนร่วม (participation) การมีบทบาทร่วม (engagement) เป็นต้น นอกจากนี้ แนวคิดและแนวปฏิบัติด้านการมีส่วนร่วมยังเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ (decentralization) ในความหมายกว้าง คือ การที่รัฐเริ่มผ่อนถ่ายอำนาจในการจัดบริการสาธารณะออกไปยังภาคส่วนอื่น หรือกลไกอื่น ๆ นอกกระบวนการ ซึ่งมีผลเท่ากับไปเพิ่มพูนให้ภาคส่วนอื่นเข้าร่วมมากขึ้น

อีกประเด็นหนึ่ง คือคำว่า “ประชาชน” ซึ่งเป็นคำที่มีปัญหาความคลุมเครือ เนื่องจากในบริบทการมีส่วนร่วม ไม่ได้มองประชาชนในฐานะปัจเจก (individual) หรือในฐานะพลเมืองที่รวมกันเป็นประชากรของทั้งประเทศ แต่คำว่ามีส่วนร่วมของประชาชนในงานวิจัยนี้ มองทั้งในฐานะตัวบุคคลและในฐานะกลุ่มองค์กร รูปแบบทุกชนิดที่อยู่ในสังคม ไม่ใช่ส่วนหนึ่งของรัฐ แต่เข้าร่วมกับรัฐได้ ไม่ว่าจะ เป็นบริษัท ห้างร้าน

ภาคเอกชน องค์กรภาคประชาสังคม รวมไปถึงผู้เชี่ยวชาญ องค์กรในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ก็อยู่ในกรอบของ คำว่า “ประชาชน” และถือว่าอยู่ในกรอบการมีส่วนร่วมทั้งนั้น

หากพิจารณาในอดีตที่ผ่านมา พบว่า ถ้าใช้ในความหมายกว้างแบบนี้ ประเทศไทยก็เปิดช่องของการมีส่วนร่วมมานานแล้ว แต่ยังมีลักษณะการเปิดช่องแบบยึดรัฐเป็นศูนย์กลาง (state-centric) เช่นสมัยก่อน ประเทศไทยตั้งระบบอาสาสมัครในพื้นที่ เช่น อสม. กำหนดผู้ใหญ่บ้าน ลูกเสือชาวบ้าน นับว่าเป็นการมีส่วนร่วมชนิดหนึ่งแล้ว คือรัฐคิด และให้ชาวบ้านมาร่วมทำ หรือในรูปแบบการตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ เวลารัฐจะขับเคลื่อนงานต่าง ๆ จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนงาน เช่น คณะกรรมการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งโครงการวิจัยจะทำการสำรวจภาพรวมทั้งหมด รวมถึงสถานการณ์ที่เร่งรัดให้เกิดการมีส่วนร่วมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริบทในช่วงปฏิรูปการเมืองหลัง พ.ศ. 2535 และจุดสำคัญคือรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 นับว่าเป็นจุดสำคัญมากที่ประเทศไทยเน้นหนักให้ความสำคัญกับเรื่องนี้อย่างเข้มข้นมากขึ้นจวบจนปัจจุบัน ซึ่งในกรอบยุทธศาสตร์ก็ยังเน้นเรื่องนี้อยู่

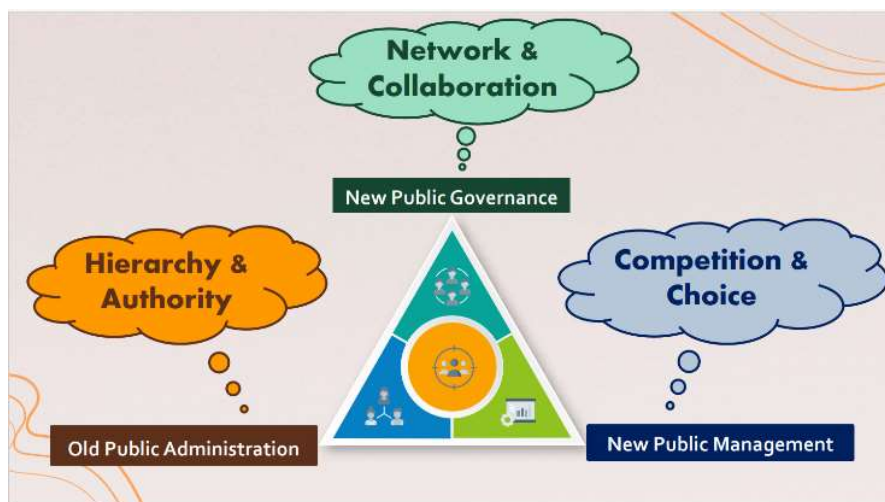
การวิเคราะห์สถานการณ์ภาพรวม จะเป็นฐานสำหรับศึกษากรอบแนวทาง รวมไปถึงวิธีการขับเคลื่อนต่าง ๆ ผ่านการพัฒนาออกแบบในการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้ชัดเจนขึ้น รวมถึงวิธีการขับเคลื่อนที่จะเอาวิถีคิดการบริหารราชการแผ่นดินแบบมีส่วนร่วมให้เกิดผลจริงในเชิงรูปธรรม โดยมีเป้าประสงค์ในเรื่องการยกระดับการบริหารราชการแผ่นดินโดยภาพใหญ่ให้สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลาง (citizen-centric governance) เพื่อที่จะทำให้รัฐขับเคลื่อนงานต้องตรงตามความต้องการของสังคมมากขึ้น

เมื่อการวิเคราะห์สถานการณ์การมีส่วนร่วม โดยพิจารณาว่าประเทศไทยได้ดำเนินการในเรื่องใดไปบ้าง ผ่านกรอบมาตรการ วิธีการอย่างไรแล้ว โจทย์ใหญ่ที่จะต้องวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การพัฒนาข้อเสนอ ประกอบด้วย การวิเคราะห์สองส่วนด้วยกัน คือ *ขอบเขตการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะระดับชาติ และระดับพื้นที่* รวมถึงมาตรการ กลไก ที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ทั้งนี้ คำว่า “บริการสาธารณะระดับชาติและระดับพื้นที่” เริ่มต้นจากการดูว่ากลไกประเทศไทยมีกี่ประเภท มีกลไกการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และกลุ่มที่เรียกว่า องค์กรมหาชนและหน่วยงานในกำกับ ความจริงแล้ว มีหน่วยงานรัฐรูปแบบอื่นอีก เช่น กองทุน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

แต่คำว่า “การบริการสาธารณะระดับชาติและระดับพื้นที่” ให้ความสนใจไปที่สองกลไกหลัก ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของประเทศไทย ของการบริหารราชการแผ่นดินไทย คือ *การบริหารราชการส่วนกลาง* ในฐานะที่รับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะระดับชาติ และ *การบริหารราชการส่วนภูมิภาค* ซึ่งเป็นกลไกหลักของรัฐส่วนกลางในการขับเคลื่อนงานในระดับพื้นที่ ในขณะที่กลไกอื่นอย่างท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน จะไม่ได้ทำศึกษาโดยตรง เหตุผลเพราะส่วนกลางมี 20 กระทรวง ส่วนภูมิภาคมี 76 จังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนราชการประจำจังหวัด และส่วนราชการในระดับอำเภอ ส่วนนี้คือส่วนที่ถืออำนาจมากที่สุด มีงบประมาณมากที่สุด มีคนมากที่สุด และในขณะเดียวกันไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน ล้วนแล้วเป็นหน่วยงานที่งอกออกมาจากส่วนกลาง

จุดสนใจหลักของโครงการวิจัยนี้คือ ทำอย่างไรให้การบริหารราชการส่วนกลาง กับราชการบริหารส่วนภูมิภาคโดยผู้ว่าราชการจังหวัด เปิดประตูให้มากที่สุดในการที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วม สำหรับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มองว่าการโอนอำนาจจากส่วนกลาง ภูมิภาค ไปยังท้องถิ่นก็ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมชนิดหนึ่งแล้ว เป็นการเอาอำนาจรัฐศูนย์กลางไปให้ประชาชน ชุมชนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งมีได้ให้ความสำคัญหลัก เพราะถือว่าเปิดมิติการมีส่วนร่วมระดับหนึ่งแล้ว สำหรับการหาคำตอบว่าจะทำอย่างไรให้ราชการเปิดช่องการมีส่วนร่วมมากขึ้นนั้น ในขณะเดียวกันก็จะเทียบเคียงกับกรณีศึกษาต่างประเทศด้วย โดยเลือกตัวอย่าง 2 ประเทศ ที่อาจจะเป็นต้นแบบ ทั้งที่มีความก้าวหน้าในด้านนี้ รวมไปถึงประเทศอื่น ๆ ที่มีสถานะใกล้เคียงกับประเทศไทยในการปรับบริการ

สำหรับกรอบแนวคิดหลัก ก็คือ กระบวนการบริหารงานภาครัฐ ฝั่งซ้ายสุด ตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 อยู่ในหมวดที่อาจจะเรียกว่า Traditional Public Administration หรือ Old Public Administration ซึ่งมีลักษณะเน้นการขับเคลื่อนงานผ่านกลไกระบบราชการบนฐานของ Hierarchy หรือว่าสายการบังคับบัญชา คือมีลักษณะเป็น State-centric มีลักษณะค่อนข้างรวมศูนย์อำนาจ อะไรเป็นเรื่องสาธารณะ “สาธารณะ” ก็คือความหมายเดียวกับคำว่า “รัฐ” เป็นสำคัญ ถ้ามองในมิติของการขับเคลื่อนงาน ใดๆ ก็ดี ในช่วง ค.ศ. 1980 ก็เกิดการปฏิรูปราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรอบแนวคิดของ New Public Management หรือว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นการนำวิธีคิดจากตลาด ภาคเอกชนที่เน้นการแข่งขัน เน้นการพัฒนาทางเลือกใหม่ ๆ มากขึ้น รวมไปถึงการที่พยายามลดบทบาท ลดขนาดของรัฐลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมิติด้านการลดในมิติด้านการจัดบริการ จึงได้เห็นเรื่องของการทำ contracting out การ privatization การเพิ่มพูนบทบาทภาคส่วนต่าง ๆ ในการจัดบริการมากขึ้น



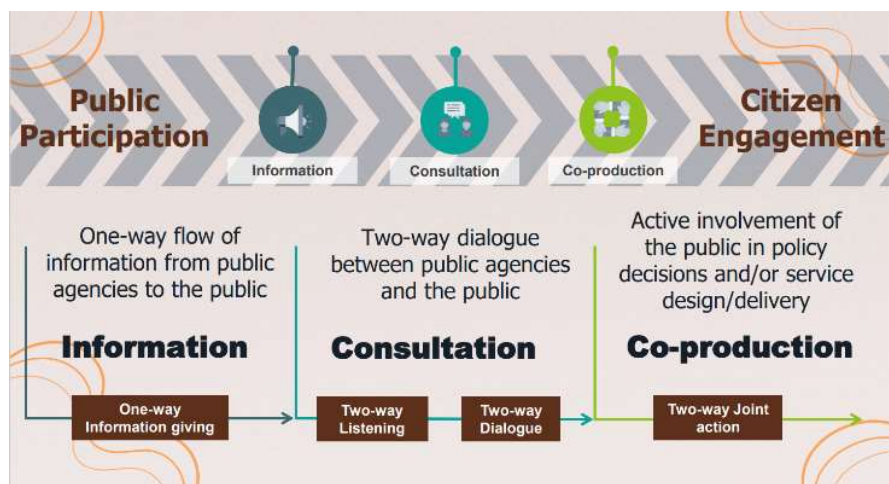
ภาพ 5.1 กระบวนทัศน์ในการบริหารงานภาครัฐ

อย่างไรก็ดี การปรับตัวของรัฐบาลทั่วโลกก็ยังไม่หยุด ปัจจุบันอาจจะเรียกได้ว่าอยู่ในยุค Governance ในศตวรรษที่ 21 ซึ่งภายใต้ความเปลี่ยนแปลงของบริบทที่เปลี่ยนแปลงมหาศาล ในยุคที่เรียกว่าเป็น Globalization

ในยุค Hyperconnected World ในยุคที่ไม่มีศูนย์กลางชัดเจนแล้ว ในขณะเดียวกันผลจากการปฏิรูปในแบบ NPM ของภาครัฐ ทำให้กลไกรัฐเองก็เริ่มหยุดอยู่ในสภาวะที่แตกกระจายมากขึ้น ไม่ได้มีศูนย์กลางที่ชัดเจนอีกต่อไป ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือในนโยบายใดนโยบายหนึ่ง เพราะฉะนั้นจึงนำไปสู่วิธีคิดใหม่ คือการทำงานบนฐานของความร่วมมือจากหลากหลายหน่วยงาน รัฐไม่ใช่ตัวแสดงหลักอีกต่อไป แต่รัฐจะต้องทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐด้วยกันเอง และภาคส่วนอื่น ๆ มากขึ้น ในกรอบที่เรียกว่า network หรือ collaboration

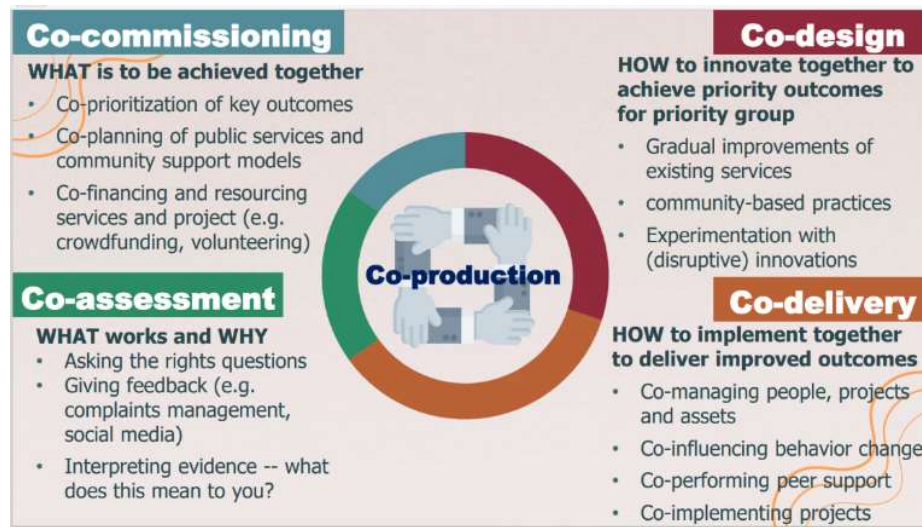
เพราะฉะนั้นสิ่งที่กำลังศึกษากันคือการทำอะไรให้อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะรูปแบบต่าง ๆ ของรัฐนำไปสู่การกระจายอำนาจออกจากตัวเอง (decentralize) ในขณะเดียวกันก็ดึงภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทร่วมกัน (engage) ในการขับเคลื่อนงานของรัฐมากขึ้นนั่นเอง ก็คือความหมายคร่าว ๆ ของการมีส่วนร่วม และเป็นความหมายกว้าง แต่ประเด็นคือ การพัฒนาแนวทางในการทำจริง ควรจะออกมาเป็นอย่างไร ทั้งนี้ คำว่า “การมีส่วนร่วม” มีหลากหลายรูปแบบ ตั้งแต่การไม่มีส่วนร่วมเลย เริ่มมีส่วนร่วมมากขึ้นไปจนกระทั่งปลายทางของวิธีคิดในเรื่องการมีส่วนร่วม นั่นคือ คำว่า “*Citizen-centric Governance*” หรือ “*การอภิบาลบนฐานของการยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลาง*”

การอภิบาลบนฐานของการยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลาง เชื่อว่าจะทำให้กระบวนการขับเคลื่อนงานของรัฐตั้งแต่ขั้นของการกำหนดนโยบาย การออกแบบนโยบาย การออกแบบกระบวนการขับเคลื่อนนโยบาย การเอนโยบายไปสู่การขับเคลื่อนจริงให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ไปจนกระทั่งการติดตามประเมินผล เพื่อนำมาสู่การทบทวนนโยบายหรือว่าบริการใหม่สามารถเปิดช่องทางการเข้าร่วมของการมีส่วนร่วมกับภาคส่วนอื่นได้ในทุก ๆ กระบวนการ ซึ่งฐานความคิดเบื้องต้นก็มาจากพวกแนวคิด ทฤษฎี ประชาธิปไตยใหม่ ๆ ไม่ว่าจะเป็น ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) ซึ่งกลายมาเป็นฐานความคิดของตัวแบบการอภิบาลแบบประชาธิปไตย (democratic governance) หรืออื่น ๆ



ภาพ 5.2 กรอบการจำแนกรูปแบบการมีส่วนร่วม

จากแผนภาพ จะเห็นว่า เป้าหมายปลายทางของคำว่า Citizen-centric ก็คือ การมุ่งเน้นเรื่องของการมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง ซึ่งอาจจะเริ่มต้นจากการมีส่วนร่วมขั้นต้นผ่าน one-way information giving ไปสู่ consultation อาจจะนำไปสู่การสนทนา (dialogue) เพื่อออกแบบกำหนดนโยบาย แต่ว่าปลายทางที่อยากเห็นเป็นการมีส่วนร่วมที่ถือว่า มีรูปแบบที่ค่อนข้างเข้มข้น ก็คือเรื่อง co-production หรือการ “ร่วมคิดร่วมทำ” นั่นก็คือ ไม่ใช่แค่มาร่วมคิดร่วมให้ความเห็น แต่ว่าในกระบวนการขับเคลื่อน มีการแบ่งปันทรัพยากรระหว่างกัน (shared resource) ขับเคลื่อนงานร่วมกัน ออกแบบงานร่วมกัน คือไม่ได้มีใครเป็นเจ้าของโดยใครคนใดคนหนึ่ง แต่ว่าเกิดการเข้าร่วมในทุก ๆ กระบวนการ



สำหรับการขยายแนวความคิดที่ว่า co-production ซึ่งมีทั้งตั้งแต่ co-commissioning ในภาษา นโยบาย คือ กระบวนการในการกำหนดออกแบบนโยบาย ว่ารัฐควรทำอะไร และถ้าจะทำแล้วควรทำเรื่องไหน อย่างไร อย่างเช่น ประเด็นเรื่องผู้สูงอายุ ควรจัดการกับผู้สูงอายุยังไง แล้วถ้าจะทำควรจะทำยังไง อะไร อย่างไร เมื่อกำหนดกรอบชัดเจนออกมาเป็นแผน เป็นนโยบายแล้ว ก็นำมาสู่การ co-design กัน ว่าในกระบวนการขับเคลื่อนจะออกแบบกระบวนการอย่างไร จะทำห้องปฏิบัติการนโยบาย (policy lab) ดีหรือไม่ คิดจะทดลอง ดีหรือไม่ หรือจะปูพรมดี จะให้ใครเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อน

ถัดมาก็คือ co-delivery เป็นเรื่องของการจัดการ ทำให้การทำงานจากหลากหลายภาคส่วน ขับเคลื่อนงานไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้เกิดผลผลิต ผลลัพธ์ ผลสัมฤทธิ์ที่ต้องตรงตามที่กำหนดไว้ และ ปลายทางอีกฟากซ้ายก็คือ co-assessment การติดตามประเมินผลเพื่อนำไปสู่การทบทวน เพราะฉะนั้นวงจรของ co-production เหมือนกับวงจรนโยบายปกติ เพียงแต่สิ่งที่ต่างจากวงจรนโยบายปกติก็คือ การนำเอา แนวคิดเรื่อง engagement เข้ามาใส่ไว้ด้วย

#### 5.4.2 ข้อค้นพบจากการระดมความคิดเห็น

การระดมความคิดเห็นมีโจทย์หลักคือ การเป็นนักวิชาการ มีประสบการณ์ มีการทำงานวิจัยที่หลากหลาย ทั้งประเด็นการมีส่วนร่วมโดยตรง ทั้งในมิติด้านการเมือง ด้านงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ด้านการวางแผน การขับเคลื่อน การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ในขณะที่เดียวกันก็มีการศึกษาในประเด็นนโยบายเฉพาะตามความเชี่ยวชาญ เช่น ประเด็นเรื่องผู้สูงอายุ ประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม การจัดการน้ำ ประเด็นเรื่องข้อขัดแย้งของโครงการรัฐขนาดใหญ่กับภาคประชาชนและอื่น ๆ อีกมากมาย ผู้ร่วมประชุมมีประสบการณ์ ข้อค้นพบ หรือนวัตกรรมที่เกิดจากงานศึกษาวิจัยที่เคยทำมาอย่างไรบ้าง ที่จะสามารถนำมาเป็นความรู้ในโครงการวิจัยนี้ได้

ประเด็นต่อมาคือ ภายใต้อาชีพที่คณะผู้วิจัยกำลังทำอยู่ ถ้าจะมีแนวทางและวิธีทำให้ภาครัฐเลิกผูกขาด รวมศูนย์ แต่ทำงานแบบเปิดที่เน้นการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ และไม่ใช้ทำแบบชั่วคราว เช่นที่ผ่านมามาภาครัฐทำเรื่องการมีส่วนร่วมมามาก แต่ส่วนราชการต่าง ๆ เวลาทำการมีส่วนร่วม มักจะทำเป็นโครงการ 1-2 ปีเสร็จแล้วก็จบไป และไม่เกิดการดึงเอาประสบการณ์การมีส่วนร่วมเข้ามาเป็นแกนหลักในกระบวนการขับเคลื่อนงานที่เป็นปกติของส่วนราชการ เพราะฉะนั้นถ้าจะทำให้การบริการแบบมีส่วนร่วมมีผลสำเร็จ และมีความยั่งยืนได้จะมีข้อเสนอแนะอย่างไร และประเด็นสุดท้ายคือ อะไรเป็นปัจจัยความสำเร็จของการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ

ผลการประชุมระดมความคิดเห็นในประเด็นดังกล่าว สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังตารางในหน้าถัดไป



ตาราง 5.2 สรุปประเด็นจากการประชุมระดมความคิดเห็นกลุ่มย่อย (นักวิชาการ) วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2565

นักวิชาการ	ประเด็นที่เกี่ยวข้อง	ข้อค้นพบจากประสบการณ์การทำงาน	กรณีต่างประเทศ/ในประเทศ	ข้อเสนอแนะ
<p>นายวิชาญ ชีวาลทิพากร สถาบันพระปกเกล้า</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โครงการวิจัย “การยกระดับการให้บริการสาธารณะแบบมีส่วนร่วม”</li> <li>- การทำหลักสูตรสัมฤทธิ์บัตร “การยกระดับการให้บริการสาธารณะโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การนำกรณีศึกษาของต่างประเทศมาทดลองใช้ในท้องถิ่น 5 จังหวัด (UNDP)</li> <li>- การพัฒนาหลักสูตรเพื่อทดสอบให้ความรู้กับอปท. จัดอบรมระยะสั้น ทำให้ประชาชนพึงพอใจบริการ</li> <li>- การจัดอบรมและให้ทุนคนที่มาอบรมไปใช้และลงมือทำในพื้นที่ การใช้เทคนิค เครื่องมือ องค์ความรู้ ที่ได้จากการอบรมนำไปใช้ได้จริง เช่น การประชุมประชาคม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ฟิลิปปินส์: PSEP (Public Service Excellence Program)</li> <li>- ปากีสถาน: Social Audit</li> </ul> <p>หมายเหตุ: เป็นโครงการที่ศึกษาเมื่อ 15 ปีที่แล้ว</p>	<p>-</p>
<p>ดร. เลิศพร อดัมพงษ์ สถาบันพระปกเกล้า</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เข้าเรียนและสอนในหลักสูตรสัมฤทธิ์บัตรฯ</li> <li>- การผลักดันเรื่องร่าง พ.ร.บ. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ</li> <li>- โครงการวิจัยเรื่อง สดง. ที่จะเปิดการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชนในการดูแลรักษาเงินแผ่นดินและทรัพย์สินของรัฐ</li> <li>- โครงการถอดบทเรียนในพื้นที่ไปส่งเสริมให้ข้าราชการท้องถิ่น</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การทำงานในการกำหนดกรอบกระบวนการมีส่วนร่วม การให้ประชาชนมีส่วนร่วมแต่เห็น โดยเฉพาะบางหน่วยงานไม่ค่อยอยากมีส่วนร่วม ขั้นตอนการมีส่วนร่วมแต่เห็นจะเพียงพอและเหมาะสม เช่น งานวิจัย สดง. เป็นเรื่องเฉพาะเกี่ยวกับเงินแผ่นดิน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- บราซิล: การทำงานประมาณแบบมีส่วนร่วม</li> <li>- ฟิลิปปินส์: ภาคประชาสังคม (Collaborative)</li> <li>- เกาหลีใต้: การใช้เทคโนโลยี, Consultation</li> <li>- สิงคโปร์: ยกระดับบริการสาธารณะ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดกลุ่มหน่วยงานหรือภารกิจที่จะต้องดูกันว่า สิ่งเหล่านี้ประชาชนจะมีส่วนร่วมได้มากน้อยแค่ไหนในกิจการต่าง ๆ</li> <li>- ภารกิจหรือขอบเขตของหน่วยงานนั้น ๆ ควรจัดกลุ่มปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม</li> <li>- ความสนใจของประชาชนต่อความรู้สึกลอยกเข้ามามีส่วนร่วม</li> <li>- กระบวนการมีส่วนร่วมของภาครัฐเปิดแค่ไหน เช่น กฎหมาย</li> </ul>

นักวิชาการ	ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง	ข้อค้นพบจากประสบการณ์การทำงาน	กรณีต่างประเทศ/ในประเทศ	ข้อเสนอแนะ
ดร. อภิญา ดิษยะสมาน สถาบันพระปกเกล้า	<p>ในการยกระดับบริการ สาธารณะแบบมีส่วนร่วม</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- งานวิจัยเกี่ยวกับเรื่องของประเด็น Conflict Mapping เห็นช่องว่างของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน มิติสิ่งแวดล้อม</li> <li>- ป.เอก: การบริหารจัดการน้ำโดยกรมมีส่วนร่วมที่กระเสียว จังหวัดสุพรรณบุรี</li> <li>- เรื่อง Road Safety ของท้องถิ่น</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ประเด็นการมีส่วนร่วมในแต่ละกรม เห็นช่องว่างของปัญหา เช่น กรมชลประทาน การมีสำนึกเลื่อนสามารถทำงานได้ มีความเป็นผู้นำ (leadership)</li> <li>- ตัวอย่างการเปลี่ยน mindset ของเจ้าหน้าที่กรมชลประทานที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ต้นทาง</li> <li>- ความเป็น Hierarchy ของผู้บริหารหน่วยงาน</li> <li>- เมื่อมีการประชุมบูรณาการ ขึ้นกับแต่ละพื้นที่</li> <li>- เรื่อง Road Safety ทำงานหน้าเดียวไม่ได้ (คนรถ ถนน สิ่งแวดล้อม) เช่น ปภ. พยายามทำศปภ. ระดับจังหวัด/อำเภอ หลายประสานมาร่วม แต่จะต้องเป็นการมีส่วนร่วมจากข้างใน ไม่ใช่เฉพาะนโยบาย</li> <li>- กรณีกระบวนการมีส่วนร่วมในพื้นที่ขาดความไว้วางใจ หวาดระแวงต่อการทำงานของรัฐ</li> <li>- บริบทแต่ละภูมิภาคแตกต่างกัน ประเด็นปัญหา sensitive</li> <li>- การมีส่วนร่วมแบบเทียม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ไทย: กรมบังคับคดี, กระเสียว จ.สุพรรณบุรี, ชลหารพิฉัตร จ.สมุทรปราการ, JMC ของกรมชลประทาน</li> </ul>	<p>ความเพียงพอของทรัพยากร ความมุ่งมั่น เจตจำนง ที่ศนคต - การให้ข้อมูลหรือการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ภาครัฐควรเปลี่ยน mindset และต้องเป็นผู้ฟัง และต้องทำทุกระดับขึ้น (บน-กลาง-ปฏิบัติ)</li> <li>- การออกแบบกระบวนการมีส่วนรวมแต่ละกรม/กอง การจัดลำดับความสำคัญของแต่ละประเด็นปัญหา อาจออกแบบไม่เหมือนกัน</li> <li>- กระบวนการมีส่วนร่วมอาจสร้างขึ้นมาใหม่ อาจใช้ co-production ขึ้นมา</li> <li>- การพิจารณาพื้นที่ที่ไม่ปกติ ไม่ไว้วางใจ หวาดระแวง พื้นที่ที่รัฐก้าวร้าวยังไม่ได้เป็นที่พึงอย่างแท้จริง ประเด็นการมีส่วนร่วม อาจต้องทำเพิ่มขึ้นไปอีก 2-3 เท่า เช่น สานจังหวัดชายแดนใต้</li> </ul>

นักวิชาการ	ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง	ข้อค้นพบจากประสบการณ์การทำงาน	กรณีต่างประเทศ/ในประเทศ	ข้อเสนอแนะ
<p>ขวัญข้าว คงเดชา สถาบันพระปกเกล้า</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านนวัตกรรมเกม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การยกระดับไปสู่การประสบความสำเร็จได้ ก็คือ agency ควรจะมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น และประชาชนจะถูกกระตุ้นให้มีความสนใจและกระตุ้นการ engagement ได้มากขึ้นเรื่อยๆ</li> <li>- การไปเลือกตั้งถือว่าเป็น engagement อย่างหนึ่ง รวมถึงการคิดการพูดถึงการสนทนาเกี่ยวกับการเมือง</li> <li>- เครื่องมือหรือการเปิดโอกาสของ agency ในการที่จะให้ประชาชนเข้าไป ตราบใดที่ไม่มี ความสนใจหรือไม่มีคนนำไปใช้ประโยชน์ ก็ไม่สามารถเกิดผลอะไรได้</li> <li>- สำนักสนใจจะสร้างบรรยากาศซึ่งกันเพื่อที่จะให้ประชาชนรู้สึกว่ามีความเกี่ยวข้องที่จะเข้าไปนำเสนอ ไปแสดงความคิดเห็น หรือเปิดใจเพื่อการพัฒนาในระบบต่าง ๆ ได้</li> <li>- การทำเพื่อตอบสนองต่อตนเองโดยภายในองค์กร ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างจริงจัง</li> <li>- การทำ “บอร์ดเกม” กับการเลือกตั้ง ทางการเมือง การเลือกตั้งท้องถิ่น กระตุ้นความสนใจให้คนอยากเข้ามามีส่วนร่วม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ไทย: บอร์ดเกม คณะกรรมการเลือกตั้ง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การสร้าง engagement ควรจะมากไปกว่าการกระทำแบบที่เป็นรูปธรรม</li> </ul>

นักวิชาการ	ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง	ข้อค้นพบจากประสบการณ์การทำงาน	กรณีต่างประเทศ/ในประเทศ	ข้อเสนอแนะ
อาจารย์ เอกวิวัฒน์ มีสุข ม.สุโขทัยธรรมาธิราช	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เรื่องการวิเคราะห์ร่างกฎหมายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ</li> <li>- งานเกี่ยวกับนโยบายสุขภาพ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การทำ Application Platform ในการจัดคะแนนชุมชนกับ กกด.</li> <li>- ประเด็นเรื่องข้อมูล เป็นหัวใจสำคัญมากในการจัดบริการสาธารณะ รวมถึงการจัดการมีส่วนร่วม</li> <li>- ข้อสังเกตจากการจัดรับฟังความคิดเห็นเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder) การรับฟังมีความสำคัญมาก โดยเฉพาะข้อมูลความเป็นจริง</li> <li>- สิ่งหนึ่งที่สำคัญมากในการที่หน่วยงานรัฐจะต้องดำเนินการจัดบริการสาธารณะก็คือ ข้อมูลสามารถเปิดให้คนเข้ามามีส่วนในการพิจารณาศึกษา ต่อยอด รวมไปถึงวิเคราะห์ต่าง ๆ ได้ด้วยหรือไม่</li> <li>- ในฐานะนักวิจัยหรือประชาชน คิดว่าหน่วยงานภาครัฐรับฟังความเห็นคนมาก แต่สิ่งที่ไม่ค่อยนึกถึงกันคือ ข้อมูลที่อยู่ในมือ โดยเฉพาะข้อมูลประกอบอบการตัดสินใจ เช่น ร่างกฎหมายที่มีบางประเด็นอ้างถึงข้อมูล แต่ไม่มีการให้ข้อมูลแก่ผู้ที่จะร่วมแสดงความคิดเห็น</li> <li>- ข้อมูลส่วนการรับฟังไม่เพียงพอต่อการวิเคราะห์ด้านกฎหมาย เช่น เรื่องเกี่ยวกับงบประมาณและการจัดสรรงบประมาณที่ระบุไว้ในร่างกฎหมาย</li> <li>- ความไม่เต็มใจของบางหน่วยงานที่จะให้ข้อมูล ทำให้กลายเป็นต่างคนต่างพูดในสิ่งที่ตัวเองรู้</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดแพลตฟอร์มหรือจะเป็น governance ว่าด้วยกระบวนการจัดการมีส่วนร่วมให้คนต่าง ๆ เข้ามา ปัญหาคือจะจัดวางแผน governance นี้อย่างไร โดยเฉพาะคนที่เข้าไปเป็นตัวแทนที่แท้จริง (ภาคประชาชนคือใคร) หรือตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐมีอำนาจตัดสินใจหรือไม่</li> <li>- knowledge ของคนที่เข้ามามีส่วนร่วม ไม่ควรมาจากความคิดเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน จะกลายเป็นการ grouping และกระจุกตัวกันในการตัดสินใจ</li> <li>- การจัด governance ที่เป็นกลุ่มคนต่าง ๆ ที่จะเข้ามามีส่วนร่วม จะต้องอาศัยแนวคิดบางอย่างที่เอามาเพิ่มเติม เช่น เรื่อง representative ของคนที่เข้ามามีส่วนร่วม ฐานความคิด การตัดสินใจ องค์กรความรู้</li> </ul>

นักวิชาการ	ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง	ข้อค้นพบจากประสบการณ์การทำงาน	กรณีต่างประเทศ/ในประเทศ	ข้อเสนอแนะ
<p>อ.ดร. นาอิม แลนิ ม.ธรรมศาสตร์</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- งานวิจัยด้านการพัฒนาเมืองที่พร้อมรับปรับตัวกับสภาพภูมิอากาศหรือปัญหาสิ่งแวดล้อม</li> <li>- การมีส่วนร่วมทางด้านเสริมสร้างศักยภาพให้กับชุมชน และระดับท้องถิ่น</li> <li>- งานที่ใช้กระบวนการทำงานทางด้านกรอกแบบ (design process)</li> <li>- สนใจในเรื่องของการพัฒนาเมืองและการจัดการน้ำ</li> </ul>	<p>แต่ไม่ได้มาจากฐานข้อมูลของหน่วยงานต้นเรื่อง โดยเฉพาะงานเกี่ยวกับสุขภาพ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- องค์ประกอบของคณะกรรมการบางองค์ที่จะต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยเฉพาะคนที่มีความใกล้ชิดสูงสุดน่าจะไว้ติดะกับกรรมการคนอื่น ๆ</li> <li>- การจัด governance การมีส่วนร่วม การไม่ได้ดูเรื่อง representative หรือการไม่ได้ดูภูมิหลังเรื่องความเชี่ยวชาญ ก่อให้เกิดปัญหาหมก</li> <li>- กรณีเนเธอร์แลนด์ บริการสาธารณะต่าง ๆ อยู่ในในระดับท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในระดับชาติค่อนข้างน้อย จะอยู่ที่ท้องถิ่นมากกว่า</li> <li>- ประเทศไทยขาดแพลตฟอร์มที่จะให้บทบาทนักวิชาการ ภาคประชาสังคม หรือตัวเล่นอื่นเข้าไปมีบทบาทมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะที่เป็นทางการ และเป็นประเด็นเรื่องเทคนิค คน/กลุ่มคนเหล่านี้สามารถเป็นตัวกลางเชื่อมได้กับประชาชนและรัฐ</li> <li>- Agent ที่เป็นตัวแทนของประชาชน อยู่ในคณะกรรมการนำของเนเธอร์แลนด์</li> <li>- ประเด็นเรื่องข้อมูล โดยเฉพาะหน่วยงานท้องถิ่นขาดข้อมูลในการจัดการ</li> </ul>	<p>เนเธอร์แลนด์: คณะกรรมการน้ำ (Water Board)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- อินโดนีเซีย: SMART Kampung (ท้องถิ่น/หมู่บ้านอัจฉริยะ) “E-musrenbang”</li> </ul>	<p>ประสบการณ์ การเป็นตัวแทน กลุ่ม ฯลฯ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- เรื่องข้อมูล: ข้อมูลส่วนไหนหรือหน่วยงานใดบ้างที่จะช่วยเติมเต็มข้อมูล</li> <li>- การใช้เทคโนโลยีเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น (open government, open data)</li> </ul>	

นักวิชาการ	ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง	ข้อค้นพบจากประสบการณ์การทำงาน	กรณีต่างประเทศ/ในประเทศ	ข้อเสนอแนะ
ผศ.ดร. รุ่งนภา เทพภาพ ม.ธรรมศาสตร์	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เรื่องเกี่ยวกับสังคมผู้สูงอายุ</li> <li>- การทำวิสาหกิจชุมชนกับวิสาหกิจ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ประเด็นเรื่องสังคมผู้สูงอายุ เรื่องข้อจำกัดของภาครัฐในการให้บริการสาธารณะ โดยเฉพาะการขยายในพื้นที่</li> <li>- การเข้าถึงหน่วยบริการของภาครัฐผู้สูงอายุที่ต้องการการดูแลตลอด 24 ชั่วโมง</li> <li>- สถาบันการศึกษาเข้ามาช่วยเป็นแรงงาน ทำวิจัยสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม แทนหน่วยงานภาครัฐในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะนักวิจัยจากมหาวิทยาลัยมาเป็นตัวเชื่อม</li> <li>- งานวิจัยเป็นเหมือนพื้นที่สาธารณะที่สามารถดึงคนมาร่วมกันได้ และเอื้อให้ภาคประชาสังคมเข้ามาจับบทบาทหรือเป็นแกนนำได้ในระบบการดูแลผู้สูงอายุ</li> <li>- ความเข้มแข็งของท้องถิ่นในการขับเคลื่อนเรื่องผู้สูงอายุ แต่ปัญหาคือประเด็นที่เกี่ยวกับความไม่ความตาย การดูแลระยะยาว หรือระยะสุดท้าย และท้องถิ่นไม่กล้าทำเรื่อง “นักรับบาล” โดยเฉพาะเรื่องขอเขตอำนาจหน้าที่</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ไทย: นักบิบาลผู้สูงอายุ เช่น ที่ อ.เถิน จ.ลำปาง, หลักสูตรนักบริหาร, หลักสูตรพัฒนาวิสาหกิจ, ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การมีกลไกกลาง อย่าง สถาบันการศึกษา เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมเข้ามาจับบทบาทร่วมดำเนินการ</li> </ul>
อ.ชัยวุฒิ ต้นไชย นักวิจัยอิสระ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เรื่อง SMART City</li> <li>- สนใจการออกแบบบริการสาธารณะโดยใช้เทคโนโลยี</li> <li>- เรื่องการพัฒนา Ecosystems ของการมีส่วนร่วมในการพัฒนา</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จะทำอย่างไรให้กระบวนการมีส่วนร่วมขององคคาพยพต่าง ๆ เข้มแข็งแต่ไม่แข็งตัว</li> <li>- knowledge ของการเริ่มต้นของการมีส่วนร่วม การเกิดช่องว่างระหว่างภาครัฐ มุมมอง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เกาหลีใต้: การแก้ไข พ.ร.บ. ยกฐานะนครหลวงโซล, การแก้ พ.ร.บ.เทศบาลให้มีเทศบาลพิเศษ, การจัดทำ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การลดความแข็งตัวจากการเป็น Functional-based ของระบบราชการไทย อาจเป็นแนวคิดใหม่ ๆ เรื่องของการเป็น partnership ภาครัฐก็ต้องมอง</li> </ul>

นักวิชาการ	ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง	ข้อค้นพบจากประสบการณ์การทำงาน	กรณีต่างประเทศ/ในประเทศ	ข้อเสนอแนะ
	<p>โครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐ (การพัฒนาตัวกระบวนการและองค์ความรู้ของภาครัฐที่ใช้ประเด็นเรื่องมีส่วนร่วม)</p>	<p>นักวิชาการ และความต้องการของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย เวลาที่ภาครัฐจะลงไปทำโครงการ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- องค์ความรู้เชิงเทคนิค กับวิธีคิดแบบอาสาสมัคร (voluntary) คือความเชื่อมโยงระหว่างความเป็นเทคนิคกับสิ่งที่ต้องปฏิบัติจริง มีความห่างไกลกัน</li> <li>- บุคคลที่ถือความเป็นเทคนิค ความเฉพาะของสายวิชาชีพ จะลดความเป็นเทคนิคด้วยการใช้ผู้เชี่ยวชาญมีส่วนร่วมในแทบทุกโครงการ</li> </ul> <p>การจ้างที่ปรึกษา เป็นความพยายามของรัฐที่ต้องการจะลดช่องว่าง</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กระบวนการมีส่วนร่วมที่ถูกบังคับโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ที่มีการกำหนดขั้นตอนการทำ EIA EHIA IEE โดยเฉพาะโครงการลงทุนขนาดใหญ่</li> <li>- ความรู้ความเข้าใจของแต่ละหน่วยงานเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมในเนื้อหา สาระที่จะประสบความสำเร็จก็ต่างกัน หรือบางหน่วยงานก็ไม่มี</li> <li>- ทุกโครงการที่เป็น PPP จำนวน 30 กว่าโครงการ ปัญหาในเรื่องการมีส่วนร่วมแทบจะเหมือนกัน</li> </ul>	<p>Incheon Free Economic Zone</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- สเปน: บาร์เซโลนา เรื่องข้อมูลในระดับพลเมืองและเมือง</li> <li>- ไต้หวัน: Blockchain Technology, Smart Contract</li> <li>- เอสโตเนีย: ใช้ data สูงที่สุดในกระบวนการมีส่วนร่วม, บริการสาธารณะผ่านระบบออนไลน์ ยกเว้น การขอใบขับขี่และการจดทะเบียนแต่งงาน</li> </ul>	<p>การจ้าง partnership ใหม่ ๆ ขึ้นมา ซึ่งอาจจะเป็นหลายระดับ (levels)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- แต่ละหน่วยงานอาจจำเป็นต้องออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมในแต่ละระดับที่แตกต่างกัน</li> <li>- ให้งานที่เข้าไปมีส่วนร่วม บางเรื่องหน่วยงานอาจจะต้องมีการถอดบทเรียน โดยกระบวนการมีส่วนร่วมในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ</li> <li>- ให้งานที่สามารถถอดองค์ความรู้ และเอาประสบการณ์เฉพาะของหน่วยงานตัวเองในเชิงกระบวนการหรือเชิงเนื้อหาสาระ - การมี data platform ที่ทุกคนใช้ได้เหมือนกัน, ข้อมูลที่ควรนำมาใส่ที่จะทำให้เกิดการกระจายของข้อมูลตามประเด็นได้</li> <li>- กระบวนการมีส่วนร่วมในแง่ของการทำตามกระบวนการ อาจจะไม่พอ ทำยังไงให้</li> </ul>

นักวิชาการ	ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง	ข้อค้นพบจากประสบการณ์การทำงาน	กรณีต่างประเทศ/ในประเทศ	ข้อเสนอแนะ
<p>ชัชฎา กำลิ่งแพทย์ นักศึกษา ป.เอก (GRIPS)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ป.โท เรื่องรัฐราชการ</li> <li>- เขียนหน่วยวิจัยเรื่องระบบราชการให้กับ มสธ.</li> <li>- สนใจเรื่องระบบราชการกับรัฐราชการในส่วนกลาง</li> <li>- ทำโครงการอยู่กับศูนย์วิจัยความเหลื่อมล้ำและนโยบายสังคม</li> <li>- ป.เอก เรียนในสาขาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และนวัตกรรมทางด้านนโยบายโดยตรง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ความคาดหวังของหน่วยงานต่อกระบวนการมีส่วนร่วม เช่น การกล่าวิการมีส่วนร่วม ปัญหา ความขัดแย้งต่าง ๆ ความล่าช้า Sandbox หรือ testbed อะไรก็ดี อาจจะเป็นเครื่องมือใหม่ ๆ ในการทำงานสร้างสรรค์และลดทอนความแข็งตัวของกระบวนการมีส่วนร่วมได้</li> <li>- ความกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมของประชาชนมีอยู่แล้ว โดยเฉพาะกลุ่มคนรุ่นใหม่ แต่ปัญหาคือไม่รู้จะไปหาใครตรงไหน อย่างไร และจะไปไหนตรงไหนต่อไปแต่ละขั้นตอนการมีส่วนร่วม เมื่อโอเคได้ถูกขับเคลื่อน และสุดท้ายปลายทางไปที่ไหน อย่งไร</li> <li>- กรณีญี่ปุ่นจะให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัย ภาคธุรกิจ และภาครัฐ (Triple Helix) โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยระดับภูมิภาคจะเข้มแข็งกว่าของไทย โครงการต่าง ๆ ของรัฐไทยจะไม่ค่อยลงไปให้กับสถาบันการศึกษาระดับภูมิภาค/ท้องถิ่น</li> <li>- การขับเคลื่อนโครงการในลักษณะ top-down และการเลือกกลุ่มการมีส่วนร่วม</li> <li>- ปัญหาเรื่องอำนาจของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น เช่น เรื่องการกระจายอำนาจ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ญี่ปุ่น: คณะกรรมการชุดต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มเจ้าของธุรกิจ หรืออาจารย์มหาวิทยาลัยที่เป็นเจ้าของโครงการของรัฐ, การขับเคลื่อนองค์กรอิสระ เช่น ยานยนต์อัจฉริยะสำหรับผู้สูงอายุในพื้นที่, Hackathon Policy Lab สถาบันหรือหน่วยวิจัย</li> </ul>	<p>กระบวนการมีส่วนร่วมมีคุณสมบัติที่จะไปได้</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การปลุกคนรุ่นใหม่ให้พร้อมจะทำงานและอยากเข้ามามีส่วนร่วมเสนอไอเดียต่าง ๆ</li> <li>- ต้องมีแพลตฟอร์มหรือหน่วยงานกลาง เพื่อให้คนพร้อมเข้าไปมีส่วนร่วมได้</li> </ul>	



นักวิชาการ	ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง	ข้อค้นพบจากประสบการณ์การทำงาน	กรณีต่างประเทศ/ในประเทศ	ข้อเสนอแนะ
<p>กานตมเล สินเจริญ Kenan Foundation Asia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ทำงานสถาปนา 6 ปี ร่วมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13</li> <li>- ป.โท ที่ฝรั่งเศส สถาบันอบรมข้าราชการ (ENA) และฝึกงานหน่วยงานระดับภูมิภาคของฝรั่งเศส และเป็นองค์กรประชาสังคม</li> <li>- เข้าร่วมโครงการนบริหาร การเปลี่ยนแปลงรุ่นใหม่ (นปร.) ของสำนักงาน ก.พ.ร. และฝึกงานในส่วนภูมิภาค</li> <li>- Kenan: โครงการของ USAID โครงการเพื่อเสริม Citizen-centric Governance ส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินแบบมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ส่งเสริม Capacity Building ให้กับ อบท. (เน้น 3 จังหวัดชายแดนใต้ 60%)</li> </ul>	<p>ตัวอย่างที่ดีคือช่วงโควิด ทำให้เห็นการทำงานของภาคส่วนอื่นในระดับพื้นที่</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- มุมมองความเคตของภาครัฐต่อพรรคการเมือง กลุ่มทุน และ NGOs</li> <li>- เปรียบเทียบกับการออกแบบบริการของฝรั่งเศส และพบว่าประเทศไทยยังขาด เพราะยังเป็น Service Provider อยู่</li> <li>- ข้อจำกัดของโครงสร้างระบบราชการ ส่งผลต่อการปรับตัวค่อนข้างช้า และปัจจัยกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ</li> <li>- จุดสำนึกของข้าราชการในระบบ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ฝรั่งเศส: CSO ออกแบบบริการ CSO และบริษัทต่าง ๆ สนองบริการคล้าย ๆ กันให้ประชาชนเลือก (การใช้กลไกตลาด)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ภาครัฐควรมอบหมายหน้าที่การให้บริการแก่องค์กรที่มีระบบโครงสร้างที่มีความยืดหยุ่นกว่า ปรับตัวได้เร็วกว่า และองค์กรเหล่านี้อาจจำเป็นต้องทำเพื่อความอยู่รอด</li> <li>- การปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการ</li> <li>- ข้อมูลเชิง cloud sourcing ใน การที่ให้ประชาชนมาระบุปัญหาที่เจอในระดับพื้นที่ของตัวเอง</li> <li>- ควรกระจายอำนาจจากการตัดสินใจ ไปสู่หน่วยงานที่ใกล้ชิด</li> <li>- ประชาชนมากกว่าผู้กดขี่</li> <li>- มีข้อมูลที่เปิดและทุกคนเข้าถึงได้และทุกคนสามารถ input ได้</li> </ul>

## บทที่ 6

# การวิเคราะห์ขอบเขตของบริการสาธารณะระดับชาติ เพื่อพัฒนาแนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

### 6.1 ความหมายและประเภทบริการสาธารณะ

#### 6.1.1 คำจำกัดความบริการสาธารณะ

การศึกษาการยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดบริการสาธารณะในที่นี้มีกลุ่มเป้าหมายของการศึกษาประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐ (public sector) โดยจำกัดขอบเขตเฉพาะราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ ส่วนราชการระดับกระทรวงและส่วนราชการระดับกรม ซึ่งเป็นกลไกการจัดบริการสาธารณะระดับชาติ และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ เป็นกลไกการจัดบริการสาธารณะเชิงพื้นที่ ฉะนั้น คำจำกัดความบริการสาธารณะในงานวิจัยนี้ จึงวางอยู่บนแนวความคิดเรื่อง ประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชนเป็นหลัก

**“ประโยชน์สาธารณะ” (public interest)** หมายถึง การตอบสนองต่อความต้องการของคนส่วนใหญ่ที่ไม่ใช่ผู้ดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ เอง ประโยชน์สาธารณะแสดงถึงความต้องการของผู้คนในสังคม ไม่ใช่ความต้องการของปัจเจกบุคคลคนใดคนหนึ่ง หรือความต้องการของกลุ่มบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ ประโยชน์สาธารณะเป็นความต้องการของบุคคลแต่ละคนในสังคมซึ่งสอดคล้องตรงกันเป็นวงกว้าง หลอมรวมกันกลายเป็นความต้องการของส่วนรวม แม้เรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะจะเกี่ยวข้องกับความต้องการส่วนบุคคล แต่ก็เป็นการต้องการส่วนบุคคลที่ตรงกันเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะจึงต่างจากประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์ร่วมกันเฉพาะในกลุ่มคน การพิจารณาว่าเรื่องใดจะถือเป็นความต้องการของคนหมู่มาก และจัดได้ว่าเป็นประโยชน์สาธารณะที่รัฐมีหน้าที่ตอบสนองนั้น ขึ้นอยู่กับผู้บัญญัติกฎหมาย นั่นคือ รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของปวงชน รวมถึงศาลปกครองในฐานะองค์กรที่ใช้แนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะชี้ขาดความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองและกระทำทางปกครอง<sup>1</sup>

**“บริการสาธารณะ” (public service)** หมายถึง กิจกรรมที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะในเรื่องที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น การจัดบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่กระทำโดยนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน หรือกระทำภายใต้การควบคุมของนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องจัดบริการสาธารณะภายใต้กฎเกณฑ์และวิธีตามกฎหมายมหาชน การดำเนินบริการสาธารณะอาศัยงบประมาณและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การจัดบริการสาธารณะอาจเป็นกิจกรรมที่รัฐทำเพื่อตอบสนอง

---

<sup>1</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), น. 334-335.

วัตถุประสงค์ของตัวเอง เช่น เพื่อหารายได้ เป็นต้น แต่กิจกรรมที่รัฐทำเพื่อผลกำไรนั้น ต้องมีเป้าหมายเพื่อนำผลกำไรทั้งหมดมาจัดทำบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของคนในสังคม<sup>2</sup>

คำจำกัดความบริการสาธารณะดังกล่าวข้างต้น เป็นการให้ความหมายอย่างเคร่งครัด ในแง่ที่ยึดองค์ประกอบทางกฎหมายเป็นหลัก ยึดบทบาทของรัฐที่มีต่อสังคมเป็นตัวตั้ง วางอยู่บนวิธียุทธศาสตร์ของรัฐและสังคมในภาคส่วนที่แยกจากกันเด็ดขาดชัดเจน เนื่องจากเป็นคำจำกัดความที่ใช้สำหรับจำแนกกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะที่กระทำโดยรัฐ ออกจากกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะที่กระทำโดยตัวแสดงภาคส่วนอื่นของสังคม ดังนั้น กิจกรรมที่เป็นการให้บริการคนหมู่มากในสังคม แม้จะเป็นความต้องการส่วนบุคคลที่ตรงกันเป็นส่วนใหญ่ แต่ดำเนินการโดยเอกชน เป็นการกระทำโดยมุ่งต่อผลประโยชน์ส่วนตัวขององค์กรในรูปตัวเงินหรือผลกำไรสูงสุด และไม่ได้กระทำการภายใต้การควบคุมของนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ย่อมไม่อยู่ในความหมายของบริการสาธารณะ เช่นเดียวกับการทำกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะของเอกชนเป็นการรวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อจัดตั้งองค์กรสาธารณประโยชน์ เช่น สมาคม มูลนิธิ ชมรม ฯลฯ ดำเนินกิจการโดยอิสระ ไม่มีการควบคุมโดยตรงจากองค์กรของรัฐ ก็ไม่อยู่ในความหมายของบริการสาธารณะตามคำจำกัดความทางกฎหมายมหาชน

**“บริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ” (public-interest service)** หมายถึง บริการที่มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตของพลเมือง มุ่งสร้างคุณค่าและประโยชน์สำหรับชุมชนและสังคม ในลักษณะเดียวกับบริการสาธารณะที่พลเมืองได้รับจากรัฐ แต่บริการเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นกิจการที่ไม่ได้ดำเนินไปโดยภาครัฐ หากเป็นการกระทำร่วมกันโดยบทบาทของตัวแสดงหลากหลายภาคส่วน ซึ่งอาจมีหน่วยงานภาครัฐร่วมเป็นส่วนหนึ่งด้วย แต่อยู่ในฐานะภาคีที่มีบทบาทเสมอภาคกับตัวแสดงอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม รวมถึงกลุ่มพลเมืองผู้รับบริการ ซึ่งมีได้มีฐานะเป็นเพียงลูกค้าหรือผู้รอรับการตอบสนองความต้องการ แต่พลเมืองผู้รับบริการ มีบทบาทเป็นภาคีหุ้นส่วนหนึ่ง ร่วมทำหน้าที่ในกระบวนการออกแบบและจัดทำบริการนั้น ๆ ด้วยตัวเอง พลเมืองอาจร่วมกิจกรรมเหล่านั้นในฐานะปัจเจกบุคคล กลุ่มจัดการตนเอง หรือชุมชน<sup>3</sup>

### 6.1.2 ประเภทบริการสาธารณะตามหลักกฎหมายปกครอง

บริการสาธารณะซึ่งเป็นภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง มีองค์ประกอบหลัก คือ เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่มีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ ภารกิจดำเนินการโดยองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน อันได้แก่ รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน รัฐวิสาหกิจ และ

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 343-345.

<sup>3</sup> Daniela Selloni, *CoDesign for Public-Interest Services* (Cham: Springer, 2017), p. xxiii.

การปฏิบัติภารกิจอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายปกครองและเขตอำนาจของศาลปกครอง<sup>4</sup> หากพิจารณาจากองค์ประกอบดังกล่าว ภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ก็คือ กิจกรรมที่ดำเนินการโดยองค์กรในฝ่ายปกครองของรัฐ ซึ่งจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ *ประเภทแรก* การใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองเพื่อควบคุมการใช้เสรีภาพของปัจเจกบุคคลในการกระทำการใด ๆ อันอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม ได้แก่ การบ่อนทำลายความมั่นคงปลอดภัย ความสงบสุข และสุขอนามัยของผู้คนในสังคม และ *ประเภทที่สอง* การใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการจัดบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบความต้องการของคนในสังคม

การจัดบริการสาธารณะในฐานะที่เป็นภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ มีองค์ประกอบ คือ เป็นกิจการที่องค์กรภาครัฐในฝ่ายปกครองจัดทำเพื่อประโยชน์สาธารณะและมุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชน เป็นบริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยองค์กรภาครัฐในฝ่ายปกครองที่มีบทบาทจัดทำโดยตรง หรือมอบหมายให้องค์กรในภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยการดำเนินการกิจจัดบริการสาธารณะดังกล่าวยังคงอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่กำกับดูแลและความรับผิดชอบขององค์กรภาครัฐ อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากบริการสาธารณะที่จัดทำโดยหน่วยงานของภาครัฐแล้ว กิจการอันใดที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเช่นเดียวกันแต่ไม่ได้ดำเนินการโดยองค์กรของรัฐ เช่น มูลนิธิ องค์กรสาธารณประโยชน์ หรือองค์กรภาคเอกชน เป็นต้น อาจถือได้ว่าเป็น “บริการสาธารณะ” ได้ ในแง่ที่เป็นการจัดบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ประเภทของบริการสาธารณะในฐานะที่เป็นภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ สามารถจำแนกได้ 3 ประเภทหลัก ได้แก่

**1) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง** ได้แก่ การดำเนินกิจกรรมของรัฐเพื่อเป้าหมายในการอำนวยความสะดวกและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม การจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวถือเป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ ซึ่งรัฐไม่สามารถมอบหมายให้องค์กรในภาคเอกชนหรือองค์กรอื่นใดเข้ามาดำเนินการแทนได้ อาทิ การรักษาความสงบและความมั่นคง การป้องกันประเทศ และการคลัง ดังนั้น การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้จัดบริการสาธารณะประเภทนี้ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรผู้จัดบริการสาธารณะกับประชาชนผู้รับบริการจึงเป็นไปภายใต้กฎหมายมหาชน

**2) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม** ได้แก่ กิจการต่าง ๆ ที่รัฐจัดทำเพื่อประโยชน์ร่วมของสังคม แต่เป็นการจัดบริการสาธารณะในลักษณะเชิงการค้า กล่าวคือ แม้รัฐจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว แต่มีกระบวนการผลิต การจำหน่าย และให้บริการ รวมถึงการจัดการรายได้และผลประโยชน์ในลักษณะเดียวกับการดำเนินกิจการของเอกชน โดยเฉพาะในเรื่องต้นทุนการดำเนินการผลิตบริการสาธารณะซึ่งมีที่มาจากรายได้ที่เก็บจากค่าตอบแทนการใช้บริการของประชาชน

---

<sup>4</sup> โปรตตุ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), น. 28-31, น. 160-161.; นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551), น. 107-123.; มานิตย์ จุมปา, *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยหลักทั่วไป* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), น. 87-130.

ในกรณีนี้ แม้การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรในการจัดทำบริการสาธารณะจะอยู่ภายใต้กฎหมายมหาชน แต่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรผู้จัดบริการสาธารณะประเภทนี้กับประชาชนผู้รับบริการถือได้ว่าอยู่ภายใต้กฎหมายเอกชน

3) **บริการสาธารณะที่รัฐจัดทำเพื่อให้บริการแก่ประชาชนตามวัตถุประสงค์** ได้แก่ บริการสาธารณะทางสังคม บริการสาธารณะทางสุขภาพและสาธารณสุข บริการสาธารณะทางวัฒนธรรม และบริการสาธารณะทางด้านการกีฬา การจัดบริการสาธารณะตามวัตถุประสงค์ในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวมานี้ นอกจากจะดำเนินการโดยองค์กรภาครัฐในฝ่ายปกครอง เช่น หน่วยงานราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังอาจมีการมอบหมายภารกิจการจัดบริการสาธารณะประเภทนี้ให้องค์กรในภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทนได้อีกด้วย เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายบริการสาธารณะทางสังคมบางประเภทให้เอกชนจัดทำแทน รัฐมอบหมายให้เอกชนรับจัดการโรงละคร ศูนย์ส่งเสริมเยาวชน และพิพิธภัณฑสถาน ซึ่งเป็นบริการสาธารณะทางวัฒนธรรม เป็นต้น

### 6.1.3 การจำแนกประเภทบริการสาธารณะในบริบทการบริหารภาครัฐ

สำหรับหลักการจำแนกประเภทภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐของไทยนั้น คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ ในการประชุมครั้งที่ 1/2550 วันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2550 และครั้งที่ 2/2550 เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550 และมีมติให้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2550 ได้พิจารณาเรื่องหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอแล้ว มีมติเห็นชอบตามมติ ก.พ.ร. โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ระบุถึงการให้ความหมาย และการจัดประเภทภารกิจ การจัดบริการสาธารณะของรัฐ ดังต่อไปนี้<sup>5</sup>

**การจัดทำบริการสาธารณะ** (public service) ถือเป็นภารกิจพื้นฐานที่รัฐมีหน้าที่ความรับผิดชอบดำเนินการ ทั้งนี้ เพราะภารกิจพื้นฐานของรัฐเป็นเหตุผลสำคัญในการเกิดขึ้นของรัฐ และเป็นเหตุผลของการที่จะต้องมีการจัดตั้งขึ้นมากำกับดูแลรับผิดชอบจัดทำภารกิจเหล่านี้เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

ความหมายโดยทั่วไปของคำว่า “บริการสาธารณะ” หมายถึง ภารกิจที่อยู่ในการอำนวยความสะดวกหรือในการควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ตามหลักการในการจำแนกประเภทบริการสาธารณะ สามารถแบ่งประเภทของบริการสาธารณะออกเป็น 3 ประเภท คือ

1) **บริการสาธารณะทางปกครอง** (administrative public services): เป็นกิจกรรมที่เอกชนทำไม่ได้ ไม่ทำ หรือรัฐปล่อยให้เอกชนทำไม่ได้ เพราะกระทบต่อความสงบเรียบร้อย ส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมประเภทการรักษาความสงบเรียบร้อยด้วยการออกระเบียบกฎเกณฑ์ เช่น การอนุญาตตั้งโรงงาน การจัดระเบียบจราจร เป็นต้น เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง รูปแบบของการจัดโครงสร้างของหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะประเภทนี้ จึงควรมีฐานะเป็น “ส่วนราชการ” หมายรวมถึง ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค

---

<sup>5</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ต่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/๕๔๘๕ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๐ เรื่อง หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ.

และส่วนท้องถิ่น คดีระหว่างส่วนราชการกับเอกชนต้องขึ้นศาลปกครอง เนื่องจากส่วนราชการใช้อำนาจรัฐ ฝ่ายเดียวเป็นหลัก

**2) บริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม (industrial and commercial public services):** กิจกรรมที่รัฐดำเนินการซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับเอกชน การจัดโครงสร้างองค์กรจึงมีลักษณะผสมผสาน เรียกว่า รัฐวิสาหกิจ (public enterprise) เนื่องจากกิจกรรมมีลักษณะเป็นการผลิตและ/หรือจำหน่ายสินค้าหรือบริการเพื่อแสวงหารายได้ แต่รัฐเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกิน 50% หรือทั้งหมด

**3) บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (social and cultural public services):** เป็นกิจกรรมที่รัฐดำเนินการมากขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เช่น กิจกรรมให้การศึกษา การวิจัย เป็นต้น โดยกิจกรรมดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นการผลิตและจำหน่ายสินค้า หรือบริการ แต่เป็นการผลิตสิ่งที่เป็นวัฒนธรรมและสังคม และให้บริการแก่สังคม และไม่มีลักษณะเป็นการหารายได้เหมือนรัฐวิสาหกิจ สำหรับในประเทศไทยจะมีหน่วยงานรองรับ คือ “องค์การมหาชน”

จากหลักการจำแนกประเภทของการบริการสาธารณะดังกล่าวข้างต้น หากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ จะเห็นได้ว่า บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม เป็นประเภทบริการสาธารณะที่มีความเหมาะสมและเป็นไปได้ในการเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการอย่างกว้างขวางมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับบริการสาธารณะประเภทอื่น ๆ ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการ คือ<sup>6</sup>

*ประการแรก* บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม มีลักษณะเป็นบริการที่รัฐจัดให้แก่พลเมือง หรือดำเนินการจัดทำให้ประชาชนเป็นการทั่วไป ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมิได้ต้องอาศัยอำนาจในทางปกครองซึ่งเกี่ยวข้องกับการลิดรอนเสรีภาพของปัจเจกบุคคลหรือการใช้ความรุนแรงโดยชอบธรรมและการให้โทษเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยทางสังคมดังเช่นบริการสาธารณะในทางปกครอง ซึ่งต้องดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่รัฐที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่เฉพาะและจำเป็นต้องดำเนินการภายใต้รูปแบบ กระบวนการ ขั้นตอน และแนวปฏิบัติต่าง ๆ ที่มีความเป็นแบบแผนเดียวกันและถูกกำกับโดยระเบียบและวิธีปฏิบัติโดยรัฐอย่างเคร่งครัด ในขณะที่บริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม มีลักษณะเป็นการผลิตหรือจัดทำบริการในเชิงพาณิชย์ ซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะพื้นฐานขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนที่มีลักษณะสำคัญคือ การดำเนินกิจกรรมไม่แสวงผลกำไร แต่มุ่งอำนวยประโยชน์แก่สาธารณะเป็นสำคัญ

*ประการที่สอง* บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการดูแลจัดการแก้ไขประเด็นปัญหาทางสังคมในทุกด้าน อาทิ ด้านสุขภาพ การศึกษา ที่อยู่อาศัย อาชีพ การพัฒนาชุมชน สวัสดิการทางสังคม การอนุรักษ์ ฟื้นฟู สืบสานศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ ซึ่งโดยรวมแล้วมีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในทุกช่วงวัย ไม่ว่าจะเป็นเด็ก เยาวชน คนวัยทำงาน คนสูงวัย รวมไปถึงกลุ่มคนที่มีความต้องการเฉพาะ เช่น ผู้พิการ ผู้ยากไร้ ผู้ติดยาเสพติด ผู้ป่วยด้วยโรคเรื้อรัง เป็นต้น ดังนั้น ลักษณะของการจัดบริการ

<sup>6</sup> วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาข้อเสนอการถ่ายโอนภารกิจ การจัดบริการสาธารณะให้แก่ภาคประชาสังคม/ชุมชน,” (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2556).

สาธารณสุขทางสังคมและวัฒนธรรม จึงมีความสอดคล้องกับบทบาทของกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน โดยส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อดำเนินกิจกรรมบริการทางสังคมในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าว

*ประการที่สาม* การจัดบริการสาธารณสุขทางสังคมและวัฒนธรรมเป็นกิจกรรมที่ปรากฏองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนจำนวนมากเข้ามาดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวคู่ขนานไปกับหน่วยงานภาครัฐ ดังปรากฏให้เห็นชัดเจนในหลายประเทศ รวมถึงประเทศไทย และกลุ่มองค์กรเหล่านี้จำนวนมากก็มีบทบาท เป็นที่ยอมรับในสังคมวงกว้าง หลายองค์กรมีการประสานความร่วมมือในการทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องยาวนาน องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนมักจะมีประสบการณ์การทำงานในประเด็น ปัญหาเฉพาะแต่ละด้านและมีทักษะความชำนาญในการปฏิบัติงานในพื้นที่และเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่าง ใกล้ชิด คุณสมบัติดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรภาคประชาสังคม และชุมชนในการเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณสุขได้อย่างชัดเจน

กล่าวโดยสรุป บริการสาธารณสุขทางสังคมและวัฒนธรรม เป็นประเภทบริการสาธารณสุขที่เหมาะสม สำหรับเปิดให้ภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการมากที่สุด ส่วนบริการสาธารณสุข ทางปกครองเกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและการใช้อำนาจหน้าที่ทางปกครอง จึงจำเป็นต้อง ดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐ หรือหากจะเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาร่วมจัดทำในบางส่วนหรือบางขั้นตอน ก็จำเป็นต้องมีการกำหนดรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการจัดทำโดยรัฐอย่างเคร่งครัด รวมถึงการมีกลไกการกำกับ และตรวจสอบการดำเนินการเพื่อเป็นหลักประกันด้านสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ส่วนบริการสาธารณสุข ทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม มีลักษณะเป็นการลงทุนในเชิงพาณิชย์ที่สามารถแสวงหารายได้หรือกำไร จากการให้บริการได้ ภารกิจในกลุ่มนี้แม้ว่าในทางหลักการจะสามารถเปิดให้ภาคประชาสังคมและชุมชน เข้ามาร่วมจัดทำได้ แต่ในทางปฏิบัติอาจจะขัดแย้งกับลักษณะขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน หากแต่ เหมาะสมกับการดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจ หรืออาศัยกลไกทางการตลาดหรือกึ่งตลาดเพื่อเปิดให้ภาคเอกชน เข้ามาแข่งขันหรือร่วมดำเนินการ

จากหลักเกณฑ์การจัดประเภทบริการสาธารณสุขตามข้อเสนอของ ก.พ.ร. ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า มีลักษณะคล้ายคลึงหรือตั้งอยู่บนหลักการที่ไม่แตกต่างจากหลักเกณฑ์การจัดประเภทบริการสาธารณสุขในแวดวง วิชาการกฎหมายมหาชนดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น อย่างไรก็ตาม เพื่อความสะดวกต่อการนำหลักเกณฑ์ดังกล่าว มาปรับใช้สำหรับวิเคราะห์กระบวนการจัดบริการสาธารณสุขของหน่วยงานภาครัฐไทย ซึ่งตั้งอยู่บนการบริหารงาน บนฐานของส่วนราชการระดับกรม คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า นอกเหนือจากการจำแนกประเภทบริการสาธารณสุข ของหน่วยงานภาครัฐดังกล่าวแล้ว ยังควรพิจารณาหลักเกณฑ์การจำแนกประเภทภารกิจหน่วยงานภาครัฐ ในกระบวนการจัดบริการสาธารณสุขควบคู่ไปด้วย

#### 6.1.4 การจำแนกประเภทภารกิจหน่วยงานภาครัฐในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ

การจำแนกประเภทภารกิจของหน่วยงานภาครัฐตามกระบวนการปฏิบัติงาน เป็นหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ที่จะช่วยให้เห็นถึงความซับซ้อนในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐได้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสดงให้เห็นถึงรูปแบบการดำเนินงานที่แตกต่างกันระหว่างส่วนราชการระดับกรม ซึ่งเป็นกลไกหลักของรัฐในการจัดบริการสาธารณะในระดับชาติ เพราะถึงแม้ในทางหลักการ จะถือได้ว่าส่วนราชการระดับกรมในฐานะองค์กรของรัฐ ย่อมมีภารกิจในการดำเนินกิจกรรมอันมีเป้าหมายเพื่ออำนวยความสะดวกของสาธารณะ หรือเรียกได้ว่าเป็น “บริการสาธารณะ” ด้วยกันทั้งสิ้น แต่ในทางปฏิบัติจะเห็นได้ว่า การดำเนินภารกิจของส่วนราชการระดับกรม มิได้เป็นไปในลักษณะการให้บริการแก่ประชาชนเหมือนกันเสียทั้งหมด

หากพิจารณาสภาพการปฏิบัติงานจริงของส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบัน จะพบได้ว่า การปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการระดับกรมจำนวนหนึ่ง มีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานโดยมิได้มีการปฏิสัมพันธ์กับประชาชนผู้รับบริการโดยตรง แต่เป็นการให้บริการหรือสัมพันธ์กับส่วนราชการระดับกรมด้วยกันเองหรือกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ที่มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนผู้รับบริการโดยตรง การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการระดับกรมในกรณีนี้ จึงอาจเรียกได้ว่าเป็นการทำหน้าที่ให้ “บริการสาธารณะทางอ้อม” ต่างจากส่วนราชการระดับกรมอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งมีภารกิจปฏิบัติภารกิจให้บริการสาธารณะในความรับผิดชอบของหน่วยงานแก่ประชาชนโดยตรง

หากพิจารณากระบวนการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน จะสามารถจำแนกประเภทภารกิจของหน่วยงานภาครัฐแยกย่อยออกเป็น 7 ลักษณะ ดังนี้ 1) ภารกิจเชิงสนับสนุน 2) ภารกิจเชิงบริหารนโยบาย 3) ภารกิจเชิงวิชาการ 4) ภารกิจเชิงการใช้อำนาจกำกับควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ 5) ภารกิจเกี่ยวกับงานอนุมัติอนุญาต 6) ภารกิจเชิงวินิจฉัยข้อพิพาทและเรื่องร้องทุกข์ 7) ภารกิจให้บริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐแก่ประชาชน<sup>7</sup> ด้วยเหตุที่ภารกิจในสามประเภทแรกมีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานที่ส่วนใหญ่ดำเนินการโดยส่วนราชการในสังกัดส่วนกลางและมุ่งให้บริการแก่หน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก จึงอาจกล่าวได้ว่าภารกิจกลุ่มนี้จัดเป็น “บริการสาธารณะทางอ้อม” ส่วนภารกิจอีก 4 ประเภทที่เหลือมีลักษณะการปฏิบัติงานโดยกลไกภาครัฐในระดับพื้นที่เป็นหลัก และมีเป้าหมายเพื่อให้บริการแก่ประชาชนเป็นสำคัญ จึงอาจจัดได้ว่าเป็น “บริการสาธารณะทางตรง” สำหรับลักษณะสำคัญของภารกิจของรัฐในแต่ละประเภทดังกล่าว สามารถสรุปได้ดังนี้<sup>8</sup>

**1) ภารกิจเชิงสนับสนุน (administrative support)** หมายถึง การปฏิบัติงานที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการแก่หน่วยงานอื่น ครอบคลุมตั้งแต่

<sup>7</sup> โปรตดู นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, “รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม,” (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552).

<sup>8</sup> กรอบการจำแนกภารกิจดังกล่าวต่อมาได้รับความเห็นชอบจากมติที่ประชุมคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการ (อ.ก.พ.ร.) เกี่ยวกับการพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ครั้งที่ 2/2556 วันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2556.



งานอำนวยความสะดวก งานประสานการปฏิบัติราชการระหว่างองค์กร ทั้งภายในกระทรวง ระหว่างกระทรวง ตลอดจนภาคเอกชน และต่างประเทศ การวางแผนและนโยบายบริหารองค์กร การจัดสรรและบริหารทรัพยากรในภาพรวมของกระทรวง สนับสนุนการพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากร การให้คำปรึกษาและเสนอแนะในด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน การประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่หน่วยงาน ทั้งภายในกระทรวงและหน่วยงานภายนอก รวมถึงการสื่อสารสาธารณะ การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อสนับสนุนการบริหารงานและการบริการของหน่วยงาน ตัวอย่างหน่วยงานที่มีภารกิจหลักในประเภทดังกล่าว อาทิ สำนักงานปลัดกระทรวงต่าง ๆ กรมบัญชีกลาง สำนักงานงบประมาณ

**2) ภารกิจเชิงบริหารนโยบาย (policy administration)** หมายถึง การปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารนโยบายสาธารณะ ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่ การศึกษา วิเคราะห์ จัดทำข้อมูล และรายงานเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของนโยบาย เสนอแนะนโยบาย การพัฒนายุทธศาสตร์การจัดการแก้ไขประเด็นปัญหาสาธารณะ การประสานเครือข่ายนโยบาย การรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในนโยบายสาธารณะ และการสำรวจความต้องการของประชาชนในนโยบายสาธารณะ การแปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติงาน แผนงาน โครงการ รวมถึงกำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ

**3) ภารกิจเชิงวิชาการ (technical support)** หมายถึง การปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล ค้นคว้าวิจัย จัดทำข้อเสนอแนะทางเทคนิควิชาการ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภารกิจของรัฐ การศึกษาวิเคราะห์เพื่อจัดทำมาตรฐานการวิเคราะห์ประเมินตรวจสอบมาตรฐาน การวิเคราะห์ประเมินสภาวะการณ์ด้านต่าง ๆ เพื่อนำเสนอรายงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินภารกิจของรัฐ การศึกษาวิเคราะห์เพื่อพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการ การสนับสนุนด้านเทคนิควิชาการ การศึกษาวิเคราะห์ วิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีขั้นสูง และให้คำปรึกษาแนะนำทางวิชาการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภารกิจของรัฐ

**4) ภารกิจเชิงการใช้อำนาจกำกับควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ (laws and regulations enforcement)** เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในลักษณะจำกัดควบคุมการใช้เสรีภาพของปัจเจกชนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ความไม่ปลอดภัย ความไม่เป็นธรรม หรือความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ ภารกิจเกี่ยวกับงานกำกับควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบ ครอบคลุมตั้งแต่การกำกับควบคุมด้านการแข่งขันทางเศรษฐกิจ (regulating economic competition) เช่น บังคับให้เป็นไปตามสัญญาเอกชน การกักขัง การปกป้องลิขสิทธิ์และทรัพย์สินทางปัญญา การควบคุมธุรกิจการประกัน การซื้อขายหุ้นและเงินตรา การห้ามการกระทำที่ไม่เป็นธรรมทางการแข่งขันทางการค้า เป็นต้น รวมถึงการกำกับควบคุมและบังคับใช้อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย สุวีถีภาพ และศีลธรรมอันดีของสังคม (regulating safety, welfare and morals) เช่น การตรวจค้น จับกุม เอาผิดหรือลงโทษ ฟันฟุผู้กระทำความผิด ฯลฯ การป้องกัน ควบคุม บรรเทาสาธารณภัย การควบคุมมลพิษและผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม การบังคับใช้มาตรฐานความปลอดภัยในการก่อสร้าง อาคาร สะพาน ท่าเรือ สนามบิน สถานประกอบการ

โรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น การบังคับใช้มาตรฐานความปลอดภัยในการคมนาคม และการบังคับใช้มาตรฐานยานยนต์ เครื่องบิน เครื่องจักร ฯลฯ และการกำกับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบของหน่วยราชการต่าง ๆ เพื่อป้องกันความไม่สงบเรียบร้อยและคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะ

**5) ภารกิจเกี่ยวกับงานอนุมัติอนุญาต (issuing license)** เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติเอกสารทางราชการ เพื่อรับรองคุณสมบัติหรือมาตรฐานตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เช่น การอนุมัติใบอนุญาตสถานประกอบการอุตสาหกรรม ใบอนุญาตการประกอบธุรกิจ การอนุมัติใบอนุญาตการออกอากาศของสถานีวิทยุโทรทัศน์ การอนุมัติเอกสารทางราชการ และการอนุมัติการจดทะเบียนต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด มีลักษณะเป็นการให้บริการแก่กลุ่มผู้ใช้บริการเฉพาะกลุ่มตามที่กฎหมายระบุไว้

**6) ภารกิจเชิงวินิจฉัยข้อพิพาทและเรื่องร้องทุกข์ (adjudicating disputes)** เป็นการทำหน้าที่ของหน่วยราชการในกระบวนการไกล่เกลี่ยหาข้อยุติโดยอนุญาโตตุลาการ หรือทำหน้าที่กึ่งกระบวนการยุติธรรม (quasi-judicial functions) เพื่อพิจารณาข้อร้องเรียนอันเนื่องมาจากการละเมิดสิทธิหรือข้อบังคับตามกฎหมาย เช่น การพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการได้รับความไม่เป็นธรรมของลูกจ้าง การพิจารณาข้อร้องเรียนในกรณีที่นายจ้างละเมิดกฎหมายแรงงาน การพิจารณาข้อร้องเรียนของผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายหรือความไม่เป็นธรรมจากผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการทางธุรกิจ เป็นต้น

**7) ภารกิจให้บริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐแก่ประชาชน (providing services)** ได้แก่ บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในทุกมิติ เช่น การจัดการบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน การจัดระบบสาธารณสุขบุคคลและสาธารณสุขการ การจัดการบริการทางการศึกษาทุกระดับ การถ่ายทอดและเผยแพร่ความรู้แก่กลุ่มเป้าหมาย การฝึกทักษะเพื่อพัฒนาอาชีพ การส่งเสริมผู้ประกอบการ การจัดศูนย์ศิลปวัฒนธรรม พิพิธภัณฑ์ การกีฬาและนันทนาการ การจัดการบริการสาธารณสุข การให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน การจัดสวัสดิการสังคม การจัดการทางสังคมแก่กลุ่มเปราะบาง เช่น เด็ก เยาวชน คนชรา ผู้พิการ ผู้ป่วยด้วยโรคเรื้อรัง ผู้ว่างงาน ผู้ถูกละเมิดสิทธิ ผู้ยากไร้ ฯลฯ

กล่าวโดยสรุป หากพิจารณากรอบการวิเคราะห์จำแนกประเภทภารกิจของหน่วยงานภาครัฐดังกล่าวข้างต้น จะพบว่า ภารกิจในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐค่อนข้างมีความแตกต่างหลากหลาย ลักษณะเฉพาะของภารกิจแต่ละประเภทสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ รูปแบบการแสดงบทบาท ตลอดจนวิธีการปฏิบัติงานในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป มิติความแตกต่างหลากหลายในเชิงภารกิจจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จำเป็นต้องนำมาประกอบการจัดทำเกณฑ์การวิเคราะห์ เพื่อกำหนดขอบเขตภารกิจที่เหมาะสมสำหรับเปิดให้ภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการกับภาครัฐ ด้วยเหตุผลที่ว่า ลักษณะภารกิจที่แตกต่างกัน ย่อมมีระดับความเหมาะสมและเป็นไปได้ในการเปิดให้ภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการได้ในระดับและรูปแบบที่แตกต่างกันไปด้วย นอกจากนี้ ลักษณะภารกิจที่แตกต่างกัน ย่อมมีความสอดคล้องกับลักษณะการดำเนินกิจกรรม และศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนแต่ละประเภทที่แตกต่างกันไปด้วย

อย่างไรก็ตาม การสร้างหลักเกณฑ์การจำแนกประเภทภารกิจของหน่วยงานภาครัฐตามกระบวนการปฏิบัติงานดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้สำหรับการวิเคราะห์จำแนกรูปแบบภารกิจหลักของส่วนราชการระดับกรมในทางวิชาการเป็นสำคัญ การนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปใช้ในการพิจารณาจัดแบ่งประเภทของส่วนราชการระดับกรมในสภาพความเป็นจริง จึงอาจมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติ เนื่องจากส่วนราชการระดับกรมส่วนใหญ่มีการพัฒนาตัวเองให้มีลักษณะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่หลายด้านซ้อนกัน (multiple functions) ส่งผลให้การระบุภารกิจหลักของหน่วยงานเป็นไปได้ยาก ยิ่งกว่านั้น แม้ว่าบางหน่วยงานจะมีการกิจเฉพาะเจาะจงเฉพาะด้านที่ชัดเจน (single function agency) แต่ก็มีจำนวนไม่น้อยที่พยายามขยายขอบเขตการปฏิบัติงานของตนออกไปกว้างขวางจนเกินกรอบภารกิจหลักของตนเองด้วยเช่นเดียวกัน<sup>9</sup>

## 6.2 ระบบและกลไกการจัดบริการสาธารณะ

สำหรับการจัดจำแนกประเภทขององค์กรที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในปัจจุบันนั้น สามารถพิจารณาได้จากมติของที่ประชุม อ.ก.พ.ร. เฉพาะกิจเกี่ยวกับการกำหนดหลักการจัดและพัฒนาโครงสร้างระบบราชการ ในการประชุมครั้งที่ 4/2550 วันอังคารที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2550 ซึ่งได้พิจารณาปรับปรุงหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ ตามความเห็นเพิ่มเติมของคณะรัฐมนตรี และได้แจ้งเวียนกระทรวง ทบวง กรม เพื่อทราบและถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป<sup>10</sup> โดยในหนังสือเวียนดังกล่าวได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์การพิจารณาจำแนกประเภทขององค์กรที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะไว้อย่างชัดเจน โดยระบุว่าในการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐจะมีทางเลือกในการให้บริการใน 2 รูปแบบหลัก คือ **การจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ** และ **การจัดทำบริการสาธารณะของเอกชน** ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐส่วนใหญ่ นั้น จะจัดทำโดยองค์กรภายในกำกับของฝ่ายบริหาร

จากหลักการดังกล่าว หากพิจารณาระบบการจัดบริการสาธารณะโดยภาพรวม อาจจำแนกกลไกการจัดบริการสาธารณะออกเป็น 5 ลักษณะ คือ 1) การจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรของรัฐระดับชาติ 2) การจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรของรัฐระดับภูมิภาค 3) การจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) การจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรที่มีได้เป็นหน่วยงานของรัฐ 5) การเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคม เข้ามามีบทบาทร่วมจัดบริการสาธารณะ

---

<sup>9</sup> กรณีศึกษาในเรื่องนี้ โปรดดู จรัส สุวรรณมาลา, *รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2545).

<sup>10</sup> หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. เลขที่ นร 1200/ว 12 ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2550 เรื่อง หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ.

### 6.2.1 การจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรของรัฐระดับชาติ

การจัดทำบริการสาธารณะในระดับชาติ รัฐจะจัดทำโดยใช้องค์กรภายในกำกับของฝ่ายบริหาร จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน องค์กรดังกล่าวมีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งปัจจุบันประกอบด้วย องค์กรของรัฐ 3 ประเภทคือ<sup>11</sup> 1) ส่วนราชการ 2) รัฐวิสาหกิจ 3) องค์กรมหาชน หน่วยงานแต่ละรูปแบบมี ลักษณะแตกต่างกัน โดยสรุปได้ดังนี้

**1) ส่วนราชการ** ถือเป็นองค์กรภายในกำกับของฝ่ายบริหารที่มีบทบาทหลักในการจัดบริการสาธารณะ ของรัฐ หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะในกลุ่มนี้มีลักษณะสำคัญ คือ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการให้บริการ สาธารณะทางปกครอง (administrative public service) ซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐ เช่น การรักษาความสงบ เรียบร้อย การป้องกันประเทศ การออกกฎระเบียบ อนุมัติ อนุญาตตามกฎหมาย รวมทั้งงานนโยบายต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานเป็นการให้บริการเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งกำไร ความสัมพันธ์ระหว่าง หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะกับรัฐอยู่ภายใต้เงื่อนไข ดังนี้ 1) รัฐจัดตั้ง 2) รัฐปกครองบังคับบัญชา 3) ใช้ งบประมาณแผ่นดิน 4)ใช้อำนาจฝ่ายเดียวของรัฐเป็นหลักในการดำเนินกิจกรรม 5) บุคลากรมีสถานะเป็น ข้าราชการ และ 6) รัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เดียวในการกระทำของหน่วยงาน

**2) รัฐวิสาหกิจ** เป็นองค์กรภายใต้กำกับของฝ่ายบริหารอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีบทบาทสำคัญ ในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน นอกเหนือจากการทำหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ลักษณะสำคัญ ขององค์กรผู้จัดบริการสาธารณะที่เป็นรัฐวิสาหกิจ คือ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม (industrial and commercial public services) ซึ่งผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการ ที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะ และงานสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ หรืองานของรัฐบางด้านที่มีความสำคัญ ต่อความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ หรือการดำเนินกิจกรรมมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต ของประชาชนที่รัฐยังจำเป็นต้องควบคุมและดำเนินการแต่ผู้เดียว หรือเป็นงานที่ภาคเอกชนยังไม่พร้อมที่จะลงทุน ดำเนินการ หรือเป็นกิจการที่รัฐจำเป็นต้องแทรกแซงตลาดเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม หรือให้บริการ แก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้งานให้บริการนั้นได้มาตรฐานทั้งในเรื่องคุณภาพ ปริมาณ ค่าใช้จ่าย และอื่น ๆ

รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหารายได้ ต้องสามารถ เลี้ยงตัวเองจากการดำเนินงานเชิงพาณิชย์ แต่หากมีความจำเป็นต้องรับเงินงบประมาณสนับสนุนเป็นครั้งคราว หรือบางส่วน ในกรณีนี้รัฐก็ควรจัดสรรงบประมาณให้ในรูปของเงินอุดหนุน ซึ่งควรจะแยกจากการเก็บค่าบริการ ตามปกติของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ให้ชัดเจน ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะกับรัฐอยู่ภายใต้ เงื่อนไข ดังนี้ 1) รัฐจัดตั้ง 2) ทุนเกินครึ่งเป็นของรัฐ 3) รัฐมีอำนาจบริหารจัดการ ผ่านการแต่งตั้งคณะกรรมการ และผู้บริหารระดับสูงและการให้นโยบาย 4) การลงทุนต้องขอความเห็นชอบจากรัฐและรายได้ต้องส่งคืนรัฐ 5) บุคลากรมีสถานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ 6) วิธีดำเนินการไม่ใช้อำนาจฝ่ายเดียวเป็นหลัก แต่ใช้สัญญา ไม่ใช่กฎระเบียบของทางราชการในการบริหารการเงิน การบริหารงานและการบริหารบุคคล ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ

<sup>11</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, *การจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2551), น. 9-26.

ที่ต้องใช้อำนาจพิเศษของรัฐ เช่น เวนคืน ปักเสา พาดสาย ต้องจัดตั้งโดยมีพระราชบัญญัติรองรับการจัดประเภทของรัฐวิสาหกิจ สามารถจัดจำแนกได้ตามลักษณะของกฎหมายจัดตั้ง จำแนกได้ 7 ลักษณะ ดังนี้ 1) จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน เป็นต้น 2) จัดตั้งโดยพระราชกำหนด เช่น บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย บริษัท บริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด เป็นต้น 3) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย เป็นต้น 4) จัดตั้งโดยประกาศคณะปฏิวัติ เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นต้น 5) จัดตั้งโดยระเบียบ หรือข้อบังคับ เช่น โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง องค์การสุรา กรมสรรพสามิต โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น 6) จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด เช่น บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น และ 7) การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป ให้จัดตั้งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เว้นแต่รัฐวิสาหกิจนั้น จำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐบังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชนที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล เช่น การเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ จึงให้ตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะได้ หรือกรณีที่จะจัดตั้งในรูปแบบบริษัทจำกัด ก็ให้ดำเนินการจัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายบริษัทมหาชนจำกัด

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจมีข้อแตกต่างจากการตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) คือ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นหน่วยให้บริการเชิงพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมหรือเชิงสังคมวัฒนธรรม ซึ่งมุ่งให้บริการแก่หน่วยงานเจ้าสังกัดเป็นหลัก เมื่อมีกำลังการผลิต (capacity) เหลือจึงจะบริการให้แก่หน่วยงานภายนอกได้ แต่รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานไฟ โรงงานยาสูบ ผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการให้กับผู้อื่นที่มีใช้หน่วยงานเจ้าสังกัดเป็นหลัก

**3) องค์การมหาชน** เป็นองค์กรภายใต้กำกับของฝ่ายบริหารอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ลักษณะสำคัญขององค์การมหาชน คือ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (social and cultural public services) เช่น การศึกษา การวิจัย การฝึกอบรม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การพัฒนาและถ่ายทอดวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางสาธารณสุขและการแพทย์ การสังคมสงเคราะห์ นันทนาการ สุนัขสัตว์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ซึ่งไม่เหมาะที่จะใช้วิธีการของราชการในการบริหาร

องค์การมหาชนเป็นองค์กรมีสถานะเป็นนิติบุคคล ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะกับรัฐอยู่ภายใต้เงื่อนไข ดังนี้ 1) รัฐจัดตั้ง โดยการจัดตั้งองค์การมหาชนโดยทั่วไป ให้จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เว้นแต่องค์การมหาชนนั้น จำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐฝ่ายเดียว (Unilateral Act) อันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล กรณีการจัดตั้งกองทุนซึ่งยกเว้นกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายเงินคงคลัง หรือกรณีการจัดตั้ง

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งต้องประสาทปริญญาบัตร จึงให้ตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะได้ 2) ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ หรือสามารถเลี้ยงตัวเองได้ ยกเว้นมหาวิทยาลัยต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง 3) รัฐมีอำนาจบริหารจัดการ ผ่านการแต่งตั้งคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงและการให้นโยบาย 4) การลงทุนต้องขอความเห็นชอบจากรัฐ 5) บุคลากรมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ 6) วิธีดำเนินการไม่ใช่อำนาจฝ่ายเดียวเป็นหลัก แต่ใช้สัญญา ไม่ใช่กฎระเบียบของทางราชการ ยกเว้นกิจกรรมที่ต้องใช้อำนาจฝ่ายเดียวต้องออกพระราชบัญญัติรวมทั้งกรณีจัดตั้งมหาวิทยาลัย

การจัดประเภทขององค์การมหาชน สามารถจัดจำแนกได้ตามลักษณะของกฎหมายจัดตั้ง โดยแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ 1) องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ปัจจุบันมีจำนวน 38 แห่ง เช่น โรงพยาบาลบ้านแพ้ว สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล เป็นต้น และ 2) องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ) เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข เป็นต้น

หากพิจารณาจากลักษณะของหน่วยงาน จะพบว่า หน่วยงานในกำกับที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ มีความแตกต่างจากองค์การมหาชนที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ในสามประการคือ **ประการแรก การจัดตั้ง** หน่วยงานในกำกับจะจัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะของหน่วยงานแต่ละแห่ง ขณะที่องค์การมหาชนจัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหน่วยงาน ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 **ประการที่สอง การมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ** องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ มีความเป็นอิสระมากกว่าองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา แม้ว่าจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเช่นเดียวกับองค์การมหาชน แต่อำนาจในการบริหารจัดการเป็นของคณะกรรมการ ไม่ต้องถูกกำกับโดยหลักเกณฑ์จากคณะรัฐมนตรี เช่น สามารถกำหนดค่าตอบแทนของผู้บริหาร เบี้ยประชุมของคณะกรรมการบริหารและที่ปรึกษา ตลอดจนการกู้ยืมเงิน การลงทุน ทำได้โดยอาศัยอำนาจคณะกรรมการ ขณะที่องค์การมหาชนต้องยึดหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เป็นต้น

อย่างไรก็ดี คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2547 ให้นำหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้บริหารองค์การมหาชน และหลักเกณฑ์การกำหนดเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานกรรมการ กรรมการ ที่ปรึกษาและอนุกรรมการขององค์การมหาชน ไปใช้กับหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะซึ่งมีภารกิจในการให้บริการสาธารณะเช่นเดียวกับองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 รวม 8 แห่ง ซึ่งทำให้ลดความแตกต่างระหว่างองค์การมหาชนทั้งสองรูปแบบ

**ประการสุดท้าย การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐในการบังคับฝ่ายเดียว** หน่วยงานในกำกับที่จัดตั้งโดยกำหนดเป็นกฎหมายเฉพาะ มีลักษณะงานที่ใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชน หรือกำกับตรวจสอบ แต่กฎหมายขององค์การมหาชนไม่เปิดโอกาสให้ตัวอย่างเช่น สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นต้น เพื่อลดภาระทางนิติบัญญัติ และการรักษามาตรฐาน

ในการกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น ในทางหลักการแล้ว การจัดตั้งองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติ เฉพาะ รวมทั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะเกิดขึ้นได้เฉพาะกรณีที่หน่วยงานนั้น จำเป็นต้องใช้สิทธิพิเศษ หรือจำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐฝ่ายเดียว (Unilateral Act) อันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล หากไม่เข้าข่าย ตามหลักการนี้ ก็จำเป็นต้องจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน

### 6.2.2 การจัดการบริการสาธารณะโดยองค์กรของรัฐระดับพื้นที่ภูมิภาค

องค์กรของรัฐที่มีหน้าที่จัดการบริการสาธารณะระดับพื้นที่ภูมิภาค หมายถึง หน่วยราชการบริหาร ส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย จังหวัด และอำเภอ กล่าวคือ จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งโดยการรวมท้องที่ หลาย ๆ อำเภอเข้าด้วยกัน นอกจากนี้ ยังอาจมีการรวมจังหวัดหลาย ๆ แห่งเพื่อจัดตั้งเป็นกลุ่มจังหวัดได้ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการ โดยจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ในฐานะ ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จังหวัดในฐานะหน่วยงานภาครัฐภายใต้กลไกการบริหาร ราชการส่วนภูมิภาค มีบทบาทหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้<sup>12</sup>

- การบริหารนโยบายสาธารณะ โดยนำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิด ผลสัมฤทธิ์
- การกำกับการบังคับใช้กฎหมาย โดยการดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม
- การสร้างความเป็นธรรมทางสังคม โดยการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชน และชุมชนที่ด้อยโอกาส เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิต อย่างพอเพียง
- การจัดการบริการสาธารณะ โดยจัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่าง เสมอหน้า รวดเร็ว และมีคุณภาพ
- การส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการตาม อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการ ตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม
- การเป็นตัวแทนของรัฐในพื้นที่ โดยการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมาย หรือที่มีกฎหมายกำหนด

ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด กฎหมายกำหนดให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบาย และคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสม กับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการ ส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ นอกจากนี้ ยังมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด

<sup>12</sup> มาตรา 52/1 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550.

หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบในราชการรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>13</sup>

ในจังหวัดหนึ่ง ๆ นอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบงานบริหารราชการของจังหวัดดังกล่าวมาแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้มีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ ในจังหวัดนั้นอีกด้วย หากพิจารณาในทางหลักการ จะเห็นได้ว่า จังหวัดในฐานะหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีลักษณะเป็นการจัดตั้งองค์กรทางการปกครองในระดับพื้นที่ขึ้น โดยมุ่งให้ทำหน้าที่ในการดำเนินการกิจและประสานการบริหารงานด้านต่าง ๆ ภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ตามที่ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลกำหนด

การจัดตั้งจังหวัดในฐานะหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองบนหลักการแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง (deconcentration) กล่าวคือ จังหวัดในฐานะหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีสถานะทางการปกครองในฐานะผู้กระทำการแทนของรัฐบาล มีหน้าที่นำภารกิจและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบ และเป็นผู้แทนของกระทรวง ทบวง กรม ในการปฏิบัติราชการตามอำนาจและหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชนภายในเขตจังหวัด

นอกจากนี้ จังหวัดในฐานะหน่วยราชการส่วนภูมิภาคยังมีบทบาทหน้าที่ในฐานะกลไกประสานเชื่อมโยงความสัมพันธ์ทางปกครองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในจังหวัดนั้นอีกด้วย ฉะนั้น โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด จึงมีลักษณะเป็นกลไกการประสานเชื่อมโยงการดำเนินการกิจของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในสังกัดกระทรวงหรือกรมต่าง ๆ ที่มีการจัดตั้งสำนักงานระดับพื้นที่ประจำในเขตพื้นที่แต่ละจังหวัด โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการบูรณาการกันในระดับพื้นที่ ภายใต้บทบาทการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาล

จังหวัดในฐานะเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค ถือเป็นหน่วยงานในระดับกึ่งกลาง ทำหน้าที่เป็นกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลทำหน้าที่ผู้บังคับบัญชาบริหารภารกิจด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลในเขตพื้นที่จังหวัด รวมถึงการทำหน้าที่ตัวแทนของรัฐบาลในการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรและหน่วยงานภาครัฐในระดับย่อยในพื้นที่ภูมิกษณนั้น ๆ

หากพิจารณาในแง่นี้ จังหวัดในฐานะหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค จึงจัดเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะในความรับผิดชอบของรัฐบาลแก่ประชาชนในพื้นที่ระดับภูมิภาค จังหวัดอยู่ในโครงสร้างระดับเหนือขึ้นไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำหน้าที่กำกับดูแลและประสานบทบาท

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 54.



การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภูมิภาคเดียวกัน เช่น การประสานการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจระดับภูมิภาค หรือการเอื้ออำนวยให้เกิดการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลหลาย ๆ แห่ง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะขนาดใหญ่ร่วมกัน รวมถึงการวางมาตรฐานในการจัดทำบริการสาธารณะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

หากพิจารณาการจัดโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัด จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันมีการจัดตั้งส่วนราชการประจำจังหวัดสังกัดส่วนราชการระดับกรมต่าง ๆ ซึ่งมีสถานะเป็นส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค จำนวน 35 หน่วยงาน โดยส่วนใหญ่มีการจัดตั้งขึ้นครบทั้ง 76 จังหวัด ยกเว้นบางหน่วยงานที่ไม่มีในบางจังหวัด อาทิ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด นอกจากนี้ ที่ผ่านมายังมีส่วนราชการประจำจังหวัดบางส่วนที่มีการจัดตั้งส่วนราชการระดับอำเภอขึ้นอีกด้วย ได้แก่ สำนักงานประมงอำเภอ สำนักงานปศุสัตว์อำเภอ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ ที่ทำการปกครองอำเภอ สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ เรือนจำอำเภอ สำนักงานเกษตรอำเภอ

ส่วนราชการประจำจังหวัดจะปฏิบัติหน้าที่ใน 2 ลักษณะ คือ 1) ภารกิจเชิงปฏิบัติการ เป็นการดำเนินการภารกิจในการจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัด ตามภารกิจของกรมต้นสังกัด เช่น สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โรงพยาบาลประจำจังหวัด/อำเภอ สถานีอนามัยตำบล จัดบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุข สำนักงานเกษตรจังหวัด/อำเภอ ให้บริการด้านส่งเสริมและพัฒนาการเกษตรในจังหวัด เป็นต้น และ 2) ภารกิจในเชิงวิชาการ ประสาน กำกับ และติดตามประเมินผล เป็นภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัดส่วนหนึ่ง ซึ่งมีฐานะเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการในระดับจังหวัดและอำเภอ หน่วยงานในลักษณะนี้จึงมีหน้าที่ด้านการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลของจังหวัด การวางแผนพัฒนาจังหวัด การวางแผนการลงทุน และแผนปฏิบัติการด้านต่าง ๆ ของจังหวัด รวมทั้งประสานงานการปฏิบัติ การกำกับดูแล และประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในพื้นที่<sup>14</sup>

สำหรับรายชื่อส่วนราชการประจำจังหวัด มีดังต่อไปนี้

- 1) สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด
- 2) สำนักงานคลังจังหวัด
- 3) สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด
- 4) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด
- 5) สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด
- 6) สำนักงานเกษตรจังหวัด
- 7) สำนักงานสหกรณ์จังหวัด
- 8) สำนักงานประมงจังหวัด
- 9) สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด
- 10) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

---

<sup>14</sup> ศุภชัย ยาวะประภาช และวนิดา นวลบุญเรือง, *การบริหารราชการส่วนภูมิภาค: กลยุทธ์บริหารภาครัฐ* (กรุงเทพฯ: สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ., 2545), น. 35.

- 11) สำนักงานขนส่งจังหวัด
- 12) สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด
- 13) สำนักงานสถิติจังหวัด
- 14) สำนักงานพลังงานจังหวัด
- 15) สำนักงานพาณิชย์จังหวัด
- 16) สำนักงานจังหวัด
- 17) ที่ทำการปกครองจังหวัด
- 18) สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด
- 19) สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด
- 20) สำนักงานที่ดินจังหวัด
- 21) สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด
- 22) สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด
- 23) เรือนจำจังหวัด
- 24) สำนักงานบังคับคดีจังหวัด
- 25) สำนักงานคุมประพฤติจังหวัด
- 26) สำนักงานแรงงานจังหวัด
- 27) สำนักงานจัดหางานจังหวัด
- 28) สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด
- 29) สำนักงานประกันสังคมจังหวัด
- 30) สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด
- 31) สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด
- 32) สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด
- 33) สำนักงานยุติธรรมจังหวัด
- 34) สำนักงานพุทธศาสนาจังหวัด
- 35) สำนักงานสถิติจังหวัด

การจัดตั้งส่วนราชการประจำจังหวัดดังกล่าวปรากฏในปัจจุบัน เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2550 ซึ่งเห็นชอบแนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค ตามมติคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ครั้งที่ 8/25550 วันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ<sup>15</sup> กล่าวคือ แนวทาง

---

<sup>15</sup> หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร1200/ว18 เรื่อง แนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2550. และตามการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และรวมฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม พร้อมกับการปรับปรุงแก้ไขหรือจัดทำกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของแต่ละหน่วยราชการขึ้นมาใหม่ ในกรณี ราชการบริหารส่วนภูมิภาค.

การจัดตั้งส่วนราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม ตั้งอยู่บนหลักเกณฑ์การปฏิบัติ 3 ประการ คือ *ประการแรก* หากกระทรวง ทบวง กรมใดมีความจำเป็นจะต้องดำเนินการบริการประชาชน การพัฒนาพื้นที่ หรือการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ และภารกิจดังกล่าวต้องมีใช้ภารกิจที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ ให้จัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค *ประการที่สอง* การกำหนดให้มีส่วนราชการดังกล่าวนั้น ไม่จำเป็นต้องจัดตั้ง ให้ครบทุกจังหวัด/อำเภอ ก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่ พันธกิจ สภาพปัญหา ความจำเป็นและปริมาณงาน ของพื้นที่ที่ต่อเนื่องตลอดปี ความคุ้มค่าและความสามารถในการตอบสนองความต้องการของชุมชนและประชาชน ของจังหวัด/อำเภอ เป็นตัวกำหนด

*ประการที่สาม* ในกรณีของกระทรวง ทบวง กรม ที่ยังไม่ได้มีการแบ่งส่วนราชการเป็นราชการบริหาร ส่วนภูมิภาค ให้กระทรวงมีส่วนราชการประจำจังหวัดที่เป็นผู้แทนกระทรวงแต่เพียงส่วนราชการเดียว เพื่อ เป็นศูนย์รวมภารกิจหรือกิจกรรมที่หลากหลายของกรมต่าง ๆ ในกระทรวงเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้มีเอกภาพ และศักยภาพในการนำเอานโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ ประสิทธิภาพ และหากมีความจำเป็นจะต้องมีส่วนราชการประจำจังหวัดเกินหนึ่งส่วนราชการ ให้มีส่วนราชการ ประจำจังหวัดตามจำนวนของกลุ่มภารกิจของกระทรวงนั้น

สำหรับรูปแบบของส่วนราชการส่วนภูมิภาค มีแนวทางการจัดรูปแบบที่เน้นการบริการประชาชน โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าในการจัดตั้ง **การจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด** สามารถพิจารณา จัดตั้งได้ 4 รูปแบบ ประกอบด้วย

**รูปแบบที่ 1: การจัดแบบมีส่วนราชการประจำจังหวัดบางจังหวัด** คือ การกำหนดให้มีส่วนราชการ ประจำจังหวัดในบางจังหวัดเท่านั้น ไม่ครอบคลุมทั้ง 76 จังหวัด

**รูปแบบที่ 2: การจัดแบบมีส่วนราชการประจำจังหวัดแบบกลุ่มจังหวัด** คือ การกำหนดให้มี ส่วนราชการประจำจังหวัด โดยให้รับผิดชอบในพื้นที่จังหวัดที่ตั้งอยู่และในพื้นที่จังหวัดใกล้เคียงในรูปของ กลุ่มจังหวัด

**รูปแบบที่ 3: การจัดแบบมีส่วนราชการประจำจังหวัดรายจังหวัด** โดยการกำหนดให้มีส่วนราชการ ประจำจังหวัดครอบคลุมทั้ง 76 จังหวัด

**รูปแบบที่ 4: การจัดแบบมีส่วนราชการประจำจังหวัดบางจังหวัดผสมกับแบบกลุ่มจังหวัด** เป็นรูปแบบผสมคือ การมีส่วนราชการประจำจังหวัดที่รับผิดชอบเฉพาะจังหวัดที่ส่วนราชการนั้นตั้งอยู่ และกรณี ที่นอกจากรับผิดชอบในพื้นที่จังหวัดที่ตั้งแล้ว ต้องรับผิดชอบในพื้นที่ของจังหวัดใกล้เคียงในรูปของกลุ่มจังหวัด โดยการจัดลักษณะนี้อาจครอบคลุมทั้ง 76 จังหวัด หรือไม่ก็ได้

หลักเกณฑ์การพิจารณาจัดรูปแบบส่วนราชการประจำจังหวัด มีเงื่อนไขที่ต้องพิจารณา 3 ประการ คือ *ประการแรก* การจะใช้รูปแบบใดนั้น จะขึ้นอยู่กับปริมาณของภารกิจในการบริการประชาชน การพัฒนาพื้นที่ หรือการปฏิบัติการ/บังคับใช้กฎหมายในเขตจังหวัด ปริมาณของประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายหรือกลุ่มที่มีความต้องการในการรับบริการจากส่วนราชการนั้น รวมถึงความคุ้มค่าของการที่จะจัดตั้งส่วนราชการนั้น นอกจากนั้นแล้วต้องพิจารณาถึงการมอบหมายให้ส่วนราชการอื่นดำเนินการแทนด้วย *ประการที่สอง* รูปแบบ

ที่กำหนดจะต้องไม่กระทบต่อการจัดส่วนราชการประจำจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรม ที่ได้กำหนดไว้เดิมแล้ว และ *ประการที่สาม* สำหรับการจัดส่วนราชการในรูปแบบกลุ่มจังหวัดตามรูปแบบ “มีส่วนราชการประจำจังหวัดแบบกลุ่มจังหวัด” และรูปแบบ “มีส่วนราชการประจำจังหวัดบางจังหวัดผสมกับแบบกลุ่มจังหวัด” นั้น ต้องกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดขึ้นตรงต่อการปกครอง บังคับบัญชา และรับผิดชอบภารกิจต่อผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นที่ตั้งของส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น และรับผิดชอบภารกิจต่อผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่เป็นพื้นที่การปฏิบัติภารกิจ

ส่วนการจัดส่วนราชการในระดับอำเภอ มีหลักเกณฑ์การพิจารณา คือ ในกรณีที่ภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัดตามการจัดในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งข้างต้น เป็นภารกิจในระดับจังหวัด หรือไม่เกิดความคุ้มค่า ที่จะจัดแบ่งส่วนราชการในระดับอำเภอ จะไม่มีการจัดแบ่งส่วนราชการเป็นส่วนราชการประจำอำเภอ แต่การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัดในพื้นที่อำเภอ ให้จัดเป็นทีมปฏิบัติงาน หรือหน่วยปฏิบัติงานเคลื่อนที่ ลงไปให้บริการตามภารกิจของส่วนราชการให้ครอบคลุมพื้นที่ทุกอำเภอภายในจังหวัดนั้น แต่หากในกรณีที่ภารกิจนั้นจำเป็นต้องมีการปฏิบัติงานในอำเภอ และเมื่อพิจารณาปริมาณงานและความคุ้มค่าแล้ว สมควรที่จะจัดตั้งส่วนราชการประจำอำเภอได้ก็ให้ดำเนินการตามแนวทางการจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค ระดับอำเภอได้

**แนวทางการจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ** สามารถพิจารณาจัดตั้งได้ 4 รูปแบบ คือ

**รูปแบบที่ 1: การจัดแบบมีส่วนราชการประจำอำเภอบางอำเภอ** คือ การกำหนดให้มีส่วนราชการประจำอำเภอในบางอำเภอ ไม่ครอบคลุมทุกอำเภอในจังหวัดนั้น

**รูปแบบที่ 2: การจัดแบบมีส่วนราชการประจำอำเภอแบบกลุ่มอำเภอ** คือ การกำหนดให้มีส่วนราชการประจำอำเภอ โดยให้รับผิดชอบในพื้นที่อำเภอที่ตั้งอยู่และรับผิดชอบในพื้นที่อำเภอใกล้เคียงในรูปของกลุ่มอำเภอ

**รูปแบบที่ 3: การจัดแบบมีส่วนราชการประจำอำเภอรายอำเภอ** คือ การกำหนดให้มีส่วนราชการประจำอำเภอทุกอำเภอครอบคลุมทั้งจังหวัด

**รูปแบบที่ 4: การจัดแบบมีส่วนราชการประจำอำเภอบางอำเภอผสมกับแบบกลุ่มอำเภอ** เป็นรูปแบบผสมคือ อาจมีส่วนราชการประจำอำเภอที่รับผิดชอบเฉพาะอำเภอที่ส่วนราชการนั้นตั้งอยู่ และในกรณีที่นอกจากรับผิดชอบในพื้นที่อำเภอที่ตั้งแล้ว ยังรับผิดชอบในพื้นที่ของอำเภอใกล้เคียงในรูปของกลุ่มอำเภอด้วย โดยการจัดลักษณะนี้อาจครอบคลุมทั้งจังหวัดหรือไม่ก็ได้

หลักเกณฑ์การพิจารณาจัดรูปแบบส่วนราชการประจำอำเภอ มีเงื่อนไขที่ต้องพิจารณา 4 ประการ คือ *ประการแรก* การจะใช้รูปแบบใดในการจัดนั้น จะขึ้นอยู่กับปริมาณของภารกิจในการบริการประชาชน การพัฒนาพื้นที่หรือการปฏิบัติการ/บังคับใช้กฎหมายในเขตอำเภอ ปริมาณของประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายหรือกลุ่มที่มีความต้องการในการรับบริการจากส่วนราชการ รวมถึงความคุ้มค่าของการที่จะจัดตั้งส่วนราชการนั้น นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาถึงการมอบหมายให้มีผู้อื่นดำเนินการด้วย *ประการที่สอง* รูปแบบที่กำหนดจะไม่กระทบต่อการจัดส่วนราชการประจำอำเภอของกระทรวง ทบวง กรม ที่ได้กำหนดไว้เดิมแล้ว และไม่ใช่อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

*ประการที่สาม* สำหรับการจัดส่วนราชการในรูปแบบกลุ่มอำเภอตามรูปแบบ “มีส่วนราชการประจำอำเภอแบบกลุ่มอำเภอ” และรูปแบบ “มีส่วนราชการประจำอำเภอบางอำเภอ ผสมกับแบบกลุ่มอำเภอ” ให้หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้นขึ้นตรงต่อการบังคับบัญชาและรับผิดชอบภารกิจต่อนายอำเภอซึ่งเป็นที่ตั้งของส่วนราชการประจำอำเภอนั้น และรับผิดชอบภารกิจต่อนายอำเภอที่เป็นพื้นที่การปฏิบัติภารกิจและ *ประการที่สี่* ส่วนราชการประจำอำเภอในจังหวัดหนึ่ง อาจได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติภารกิจให้บริการแก่ประชาชนในอำเภอข้างเคียง ซึ่งอยู่ในอีกจังหวัดหนึ่งได้ในกรณีที่อำเภอของจังหวัดนั้นไม่มีส่วนราชการประจำอำเภอของส่วนราชการนั้นตั้งอยู่

การพิจารณาความจำเป็นและความเหมาะสมในการจัดตั้งหน่วยงานให้มีสถานะเป็นส่วนราชการส่วนภูมิภาค มีเงื่อนไขเกี่ยวกับลักษณะการดำเนินงานในอำนาจหน้าที่ คือ ลักษณะการดำเนินงานของส่วนราชการนั้น ๆ ภายในพื้นที่เขตจังหวัด ต้องสอดคล้องกับลักษณะภารกิจด้านใดด้านหนึ่ง ได้แก่ 1) การนำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ 2) การรักษาและบังคับใช้กฎหมายให้เกิดความเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม 3) การคุ้มครอง ป้องกัน และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาสให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจ และสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง 4) การจัดบริการภาครัฐให้ประชาชนเข้าถึงอย่างเสมอหน้า รวดเร็ว และมีคุณภาพ 5) การส่งเสริมอุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม ทั้งนี้ ลักษณะของภารกิจดังกล่าวไม่สามารถให้ส่วนราชการประจำจังหวัดอื่นดำเนินการแทนได้ เนื่องจากต้องใช้เทคนิคหรือหลักวิชาการเฉพาะทาง หรือเป็นด้วยข้อบังคับของกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้น

จากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจัดส่วนราชการส่วนภูมิกาดังกล่าว ส่งผลให้หน่วยราชการแต่ละกรมประสบกับปัญหาเชิงโครงสร้างของการบริหารงานในภูมิภาคที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ บางหน่วยอาจรับผิดชอบหลายจังหวัด แต่บางส่วนอาจจะมีครบทุกจังหวัด และในบางหน่วยราชการก็อาจหมายรวมถึงระดับอำเภอด้วย แต่ในขณะเดียวกัน ก็จะพบว่าหลายหน่วยงานไม่มีระดับอำเภอ ดังนั้น การวิเคราะห์สภาพปัญหาและข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของหน่วยราชการส่วนภูมิภาค จึงควรพิจารณาลักษณะความแตกต่างหลากหลายของหน่วยราชการส่วนภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาคที่ต้องรับผิดชอบพื้นที่มากกว่าหนึ่งจังหวัด ส่วนราชการที่มีส่วนภูมิกาดครบทุกจังหวัดแต่ไม่มีหน่วยงานระดับอำเภอ และหน่วยราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดและมีระดับอำเภอด้วย เนื่องจากรูปแบบการจัดส่วนราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดและอำเภอที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ส่วนราชการแต่ละหน่วยมีลักษณะการปฏิบัติงานในพื้นที่แตกต่างกัน รวมถึงประสบปัญหาข้อจำกัดในลักษณะแตกต่างกันไปด้วย<sup>16</sup>

<sup>16</sup> การวิเคราะห์ระบบและกลไกการบริหารงานในภูมิภาค โปรตดู วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0),” (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2560).

สำหรับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างการบริหารงานของส่วนราชการในภูมิภาคปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2560 เรื่อง การปรับปรุงแนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค โดยมีมติเห็นชอบการปรับปรุงแนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค ตาม (ร่าง) แนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค (ฉบับปรับปรุง) รวมทั้งเงื่อนไขที่จะไม่กระทบกับการจัดส่วนราชการในภูมิภาคที่กำหนดไว้เดิม และการจัดตั้งหน่วยงานตามมติคณะรัฐมนตรีเพื่อรับผิดชอบงานตามนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล มีประเด็นสำคัญในการปรับปรุง ได้แก่ (1) หน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคต้องไม่มีหน่วยงานของกรมที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค และ (2) หน่วยงานของราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม ให้มีส่วนราชการประจำจังหวัดที่เป็นผู้แทนกระทรวงเพียงส่วนราชการเดียว (one roof) และในการกำหนดให้มีส่วนราชการดังกล่าวไม่จำเป็นต้องจัดตั้งให้ครบทุกจังหวัดหรืออำเภอก็ได้ ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังมีมติให้สำนักงาน ก.พ.ร. ได้รับความเห็นและข้อสังเกตเพิ่มเติมของ กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ สำนักงาน ก.พ. และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในกรณีการจัดตั้งส่วนราชการที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม กำหนดให้มีส่วนราชการประจำจังหวัดเป็นผู้แทนกระทรวงเพียงส่วนราชการเดียว อาจไม่เหมาะสมกับกระทรวงขนาดใหญ่ และเห็นควรทบทวนประเด็นการพิจารณา “ต้องไม่มีหน่วยงานของกรมที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค”

รวมทั้งควรพิจารณาถึงการมองมิติภาพรวมของประเทศเป็นอันดับแรกเพื่อให้ได้โครงสร้างที่มุ่งตอบสนองประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติแท้จริง ตลอดจนควรพิจารณาความจำเป็นและความสำคัญต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานภาครัฐ สร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนโดยรวม รวมทั้งควรพิจารณาให้มีการประเมินผลการจัดโครงสร้างและระบบบริหารราชการในส่วนภูมิภาคที่จะปรับปรุงใหม่ ไปพิจารณาประกอบการดำเนินการต่อไปด้วย<sup>17</sup>

สำหรับ “อำเภอ” เป็นการปกครองส่วนภูมิภาคระดับรองจากจังหวัด ตามมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้การจัดตั้งอำเภอต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา อำเภอเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด จึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล อำนาจหน้าที่ของอำเภอสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยอำเภอมีอำนาจหน้าที่ดังนี้<sup>18</sup> (1) นำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ (2) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม (3) จัดให้มีการคุ้มครองป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือ

<sup>17</sup> มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 เมษายน 2560 เรื่อง การปรับปรุงแนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค.

<sup>18</sup> มาตรา 61/1 ประกอบกับมาตรา 52/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550.

ประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาสเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง (4) จัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็ว และมีคุณภาพ (5) จัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมาย หรือที่มีกฎหมายกำหนด (7) ส่งเสริมสนับสนุนและจัดให้มีการบริการร่วมกันของหน่วยงานของรัฐในลักษณะศูนย์บริการร่วม (8) ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมมือกับชุมชนในการดำเนินการให้มีแผนชุมชนเพื่อรองรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด และกระทรวง ทบวง กรม (9) โกล่เกลี่ยหรือจัดให้มีการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม

โครงสร้างการบริหารงานอำเภอ ประกอบด้วย นายอำเภอ ปลัดอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ และข้าราชการอื่นในอำเภอ การแบ่งส่วนราชการในอำเภอ สามารถแบ่งส่วนราชการในอำเภอออกเป็น 2 ส่วน คือ สำนักงานอำเภอ และส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง กรม ได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้น อำเภอหนึ่ง ๆ แบ่งเขตพื้นที่การบริหารออกเป็นตำบล ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ได้ระบุหลักเกณฑ์การจัดตั้งตำบลไว้ว่า ให้รวมหมู่บ้านประมาณ 20 หมู่บ้าน เข้าด้วยกันเพื่อจัดตั้งเป็นตำบล ซึ่งการจัดตั้งตำบลต้องทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย พร้อมทั้งระบุเขตตำบลให้ชัดเจนทุกด้าน โดยมีการจัดระเบียบราชการปกครองตำบล ประกอบไปด้วย กำนัน แพทย์ประจำตำบล และ สารวัตรกำนัน<sup>19</sup>

หมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุด โดยการจัดตั้งหมู่บ้านสามารถจัดตั้งได้จากบ้านหลายบ้านซึ่งอยู่ในท้องที่ที่ควรอยู่ในความปกครองเดียวกันได้ให้จัดตั้งเป็นหมู่บ้าน โดยมีหลักเกณฑ์ 2 ประการ คือ (1) ถ้าท้องที่ใดมีราษฎรอยู่รวมกันมากแต่มีจำนวนบ้านน้อยก็ให้ถือเอาจำนวนราษฎรเป็นหลัก โดยราษฎรประมาณ 200 คน ก็จัดตั้งเป็นหมู่บ้านหนึ่งได้ (2) ถ้าท้องที่ใดมีราษฎรตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกันแม้ว่าจำนวนราษฎรจะน้อยแต่จำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้าน ก็สามารถจัดตั้งเป็นหมู่บ้านหนึ่งได้ สำหรับการจัดตั้งหมู่บ้าน ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำหนดเขตและออกประกาศจัดตั้ง โดยต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย ก่อน นอกจากนั้นยังมีการจัดระเบียบราชการปกครองหมู่บ้านซึ่งประกอบไปด้วย ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการหมู่บ้าน<sup>20</sup>

หากพิจารณาจากกรอบการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง จะเห็นได้ว่าการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน อยู่ภายใต้โครงสร้างการประสานงานระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ซึ่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 กล่าวคือ บทบัญญัติของกฎหมายฉบับดังกล่าว มีสาระสำคัญคือ การกำหนดกรอบการปฏิสัมพันธ์

<sup>19</sup> มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.

<sup>20</sup> บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457.

ระหว่างหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางหรือระดับชาติ กับหน่วยงานระดับภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีการประสานบทบาทและการทำงานร่วมกันอย่างมีเอกภาพ ภายใต้การจัดโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

ระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ มีเป้าหมายสำคัญเพื่อสร้างกระบวนการประสานบทบาทขององค์กรทุกระดับและทุกภาคส่วนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับพื้นที่ เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันและการแก้ไขปัญหาพร้อมกันเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ผ่านกลไกการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด โดยมีหลักการสำคัญคือการมุ่งสร้างโอกาสและส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัด การกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปสู่ระดับปฏิบัติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การส่งเสริมและสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีความโปร่งใส และมีการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติราชการ

สำหรับการจัดโครงสร้างเพื่อประสานการทำงานระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ภายใต้ระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ประกอบด้วยกลไกการบริหารงาน 3 ส่วน<sup>21</sup> คือ

- *คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.)* เป็นกลไกประสานบทบาทและการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรภาครัฐในระดับชาติ องค์กรตัวแทนระดับชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรตัวแทนภาคธุรกิจเอกชนในระดับชาติ ผู้แทนภาคประชาสังคมและผู้แทนหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจหน้าที่หลัก ได้แก่ การกำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้จังหวัดกลุ่มจังหวัด และภาคสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด
- *คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.)* เป็นกลไกประสานบทบาทและการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรทุกภาคส่วนในฐานะองค์กรตัวแทนระดับจังหวัด ภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์ในแนวราบระหว่างจังหวัดต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตพื้นที่ภูมิภาคเดียวกัน ซึ่งมีการกำหนดให้มีฐานะเป็น “กลุ่มจังหวัด” องค์กรประกอบของคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดเป็นประธานกรรมการ ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัด ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดในกลุ่มจังหวัดทุกจังหวัด ตลอดจนผู้แทนภาคประชาสังคม และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน ให้ผู้แทนสำนักงบประมาณซึ่งผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมอบหมายเข้าร่วมประชุม ก.บ.ก. ในฐานะ

<sup>21</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565.



ที่ปรึกษา ก.บ.ก. โดยมีอำนาจหน้าที่หลักคือ การจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด การส่งเสริมประสานงานความร่วมมือการพัฒนาให้เป็นที่ไปตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดอย่างยั่งยืนระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชน และเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาอันเกิดจากนโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติ หรือคำสั่งของราชการส่วนกลางหรือของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งปัญหาอื่นที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนากลุ่มจังหวัด ต่อ ก.น.บ. พิจารณา

- คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) เป็นกลไกประสานบทบาทและการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรภาครัฐในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งมิใช่รัฐวิสาหกิจที่มีสำนักงานอยู่ในจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับภาคส่วนอื่น ๆ ได้แก่ องค์กรภาคธุรกิจเอกชน ประกอบด้วย หอการค้าจังหวัดและสภาอุตสาหกรรมจังหวัด และภาคประชาสังคมในพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ โดยมีบทบาทหลักในการบูรณาการบทบาทของทุกภาคส่วนในกระบวนการพัฒนาจังหวัด โดยเฉพาะการวางแผนทางปฏิบัติและอำนวยความสะดวกให้การดำเนินงานแบบบูรณาการในจังหวัดเป็นที่ไปตามหลักการ นโยบาย และระบบตามที่ ก.น.บ. กำหนด การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเสนอต่อที่ประชุมจากทุกภาคส่วนเพื่อรับฟังความคิดเห็น การส่งเสริมและประสานความร่วมมือการพัฒนาให้เป็นที่ไปตามแผนพัฒนาจังหวัดอย่างยั่งยืนระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชน เพื่อสร้างบรรยากาศให้เอื้ออำนวยต่อการลงทุนและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด

หากพิจารณาในเชิงหลักการจะเห็นได้ว่า การจัดโครงสร้างการประสานบทบาทและการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานและองค์กรในระดับชาติในรูปแบบกลไกคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.) นั้น ตั้งอยู่บนหลักการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ในเชิงการประสานการทำงานแบบตัดข้ามประเด็นนโยบาย มีเป้าหมายเพื่อประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐในสังกัดต่าง ๆ ซึ่งมีขอบเขตการดำเนินการกิจภายใต้ประเด็นนโยบายที่แตกต่างกัน กลไกดังกล่าวจึงมีบทบาทในเชิงการประสานงานระดับนโยบายเป็นสำคัญ

ในขณะที่กลไกคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ตั้งอยู่บนหลักการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ในเชิงการประสานการทำงานระหว่างตัวแสดงหรือผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่าง ๆ (coordination across stakeholders) ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อประสานการทำงานร่วมกันระหว่างตัวแสดงกลุ่มต่าง ๆ ในกระบวนการบริหารนโยบายสาธารณะระดับภูมิภาคบนฐานความสัมพันธ์ในแนวราบระหว่างจังหวัดที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันซึ่งมีส่วนได้เสียร่วมกัน

ส่วนกลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการตั้งอยู่บนหลักการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ในเชิงการประสานการทำงานแบบตัดข้ามระดับ ซึ่งเป็นการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยการปกครอง หรือองค์กรของรัฐที่อยู่ต่างระดับกันในโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ ได้แก่ หน่วยราชการ

บริหารส่วนภูมิภาค หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ทุกระดับ กลไกดังกล่าวจึงเป็นการสร้างความร่วมมือในแนวดิ่ง เพื่อให้หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐที่อยู่  
ต่างระดับกัน มีการประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างกัน และประสานบทบาทขององค์กรภาคส่วนอื่น  
ได้แก่ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะให้บรรลุผลในระดับพื้นที่

### 6.2.3 การจัดการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดการสาธารณะในระดับท้องถิ่น (local public services) เป็นอำนาจหน้าที่ที่กฎหมาย  
กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบเป็นผู้ดำเนินการ ภายใต้ขอบเขตภารกิจและความรับผิดชอบ  
ที่ได้รับการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ทั้งนี้ การแบ่งแยกขอบเขตการจัดการสาธารณะระดับชาติ  
และระดับท้องถิ่น มีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่สำคัญ ดังนี้<sup>22</sup>

1) **หลักผลประโยชน์สาธารณะ** (public Interest) การแบ่งแยกกิจการสาธารณะระดับชาติและ  
ระดับท้องถิ่น สามารถพิจารณาได้จากหลักเกณฑ์ด้านผลประโยชน์สาธารณะ โดยวิเคราะห์ว่ากิจการสาธารณะ  
หรือบริการสาธารณะนั้น ๆ เป็นกิจการที่มีเป้าหมายเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวมของประเทศ  
หรือเป็นกิจการที่มุ่งอำนวยประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น กล่าวคือ หากกิจการสาธารณะนั้นเป็นกิจการ  
หรือบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของประชาชนโดยรวมของประเทศ หรือเป็นผลประโยชน์  
ของสาธารณะในสังคมวงกว้าง กิจการดังกล่าวจำเป็นต้องดำเนินการโดยรัฐบาล จะจัดเป็นกิจการสาธารณะ  
ระดับชาติ อาทิ กิจการด้านความมั่นคงภายใน การรักษาความสงบเรียบร้อย การรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพ  
ทางเศรษฐกิจ กิจการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และกิจการยุติธรรม

ส่วนกิจการสาธารณะที่มีเป้าหมายเพื่ออำนวยประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น หรือเป็นประโยชน์  
สาธารณะที่เกี่ยวข้องกับพลเมืองที่อาศัยอยู่ภายในเขตท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง ก็จัดเป็นกิจการสาธารณะ  
ระดับท้องถิ่น ซึ่งดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ผลประโยชน์สาธารณะในแต่ละท้องถิ่น  
จึงมีลักษณะแตกต่างกันออกไปตามสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็น  
ผลประโยชน์สาธารณะที่จัดเป็นคนละส่วนกับผลประโยชน์สาธารณะในระดับชาติ ตัวอย่างกิจการสาธารณะ  
ในระดับท้องถิ่น อาทิ การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การบำบัดน้ำเสีย การบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ  
ทางระบายน้ำ การจัดทำมีสวนสาธารณะ การวางผังชุมชน การสาธารณสุขชุมชน การบริการการศึกษา  
ขั้นพื้นฐาน เป็นต้น

2) **หลักประสิทธิภาพในการจัดการ** (management efficiency) การพิจารณาว่ากิจการสาธารณะใด  
จะจัดเป็นกิจการสาธารณะระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น สามารถวิเคราะห์จากระดับประสิทธิภาพในการจัดการ  
กิจการสาธารณะนั้น ๆ กล่าวคือ กิจการสาธารณะใดที่ภาครัฐในส่วนกลางสามารถดำเนินการได้อย่างมี  
ประสิทธิภาพสูงกว่า ทั้งในแง่การลงทุน ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรและงบประมาณ รวมถึงคุณภาพ

<sup>22</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, *มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย* (กรุงเทพฯ:  
สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554), น. 172.

ของบริการ กิจกรรมสาธารณะนั้นก็จัดเป็นกิจกรรมสาธารณะระดับชาติ ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นกิจกรรมสาธารณะขนาดใหญ่ที่ต้องอาศัยงบประมาณลงทุนจำนวนมาก ต้องใช้เทคโนโลยีที่ซับซ้อนและเทคนิคระดับสูง ต้องอาศัยบุคลากรที่มีทักษะความชำนาญเฉพาะด้าน กิจกรรมสาธารณะในลักษณะนี้จำเป็นต้องดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง จึงจะเกิดประสิทธิภาพและมีความประหยัดมากกว่าการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ เช่น โรงพยาบาล มหาวิทยาลัย เป็นต้น

ส่วนกิจกรรมสาธารณะใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพในการดำเนินการดีกว่ารัฐบาลกลาง ทั้งในแง่การลงทุนและคุณภาพของบริการที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ผู้รับบริการในเขตพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง กิจกรรมสาธารณะนั้นก็ควรจะเป็นกิจกรรมสาธารณะระดับท้องถิ่น โดยรัฐบาลควรถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินกิจกรรมสาธารณะนั้น อย่างไรก็ตามการพิจารณาว่ากิจกรรมสาธารณะใดที่รัฐบาลควรถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ จำเป็นต้องพิจารณาด้วยว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใดที่มีศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะนั้น ให้เกิดประสิทธิภาพได้มากที่สุด

**3) หลักความรับผิดชอบต่อสาธารณชนและผู้ให้บริการ (public accountability)** มีแนวทางการพิจารณา คือ กิจกรรมสาธารณะใดที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะในภาพรวม ส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง การดำเนินกิจการจำเป็นต้องอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมทิศทาง การวางเป้าหมาย การวางแผนและการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลาง เพื่อให้กิจการดังกล่าวบรรลุผลตามนโยบายของรัฐบาล กิจกรรมสาธารณะนั้นจะจัดเป็นกิจกรรมสาธารณะระดับชาติ ซึ่งหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางต้องดำเนินการ โดยรับผิดชอบต่อพลเมืองโดยรวม

ส่วนกิจกรรมสาธารณะระดับท้องถิ่น มักเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะในระดับพื้นที่หรือระดับชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการกำหนดทิศทาง การวางแผน การดำเนินการผลิต รวมถึงจัดหารายได้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง นอกจากนี้ประชาชนยังสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอข้อเรียกร้องและความต้องการ ตลอดจนควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินกิจกรรมสาธารณะนั้นได้โดยตรง ต่างจากบริการสาธารณะระดับชาติซึ่งประชาชนผู้รับบริการไม่สามารถเข้าไปควบคุมตรวจสอบกระบวนการบริหารกิจการของหน่วยงานภาครัฐได้อย่างใกล้ชิด แต่ต้องอาศัยกลไกการควบคุมตรวจสอบโดยสภาผู้แทนราษฎร<sup>23</sup>

**4) หลักความสามารถของท้องถิ่น (local capability)** ตั้งอยู่บนการมองว่า กิจกรรมสาธารณะหรือบริการสาธารณะทั้งหลาย ถือเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะหน่วยการปกครองระดับล่างสุดและมีความใกล้ชิดกับประชาชนในแต่ละพื้นที่มากที่สุด ยกเว้นกิจการหรือบริการสาธารณะใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความสามารถหรือไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการด้วยตนเอง กิจกรรมสาธารณะนั้นจึงจะถือว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในระดับที่สูงกว่า ดังนั้น กิจกรรมสาธารณะระดับชาติ

---

<sup>23</sup> จรัส สุวรรณมาลา, *รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ*, น. 103.

จึงหมายถึงกิจการสาธารณะที่หน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางหรือหน่วยการปกครองในระดับสูงขึ้นไป ต้องรับผิดชอบดำเนินการ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือถึงแม้จะดำเนินการได้ก็อาจจะกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ หรือส่งผลกระทบต่อประเทศชาติ และสังคมโดยรวม<sup>24</sup>

5) **หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีขีดความสามารถเหมาะสมที่สุด** (optimal capability) การจำแนกกิจการสาธารณะระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยอาศัยหลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีขีดความสามารถสูงสุด มีหลักเกณฑ์พิจารณา คือ บริการสาธารณะใดที่ชุมชนในระดับล่างสุดสามารถร่วมกันรับผิดชอบในกระบวนการผลิต ควบคุมคุณภาพ วางแผนและหารายได้เพื่อจัดบริการนั้น ภายในชุมชนตนเองได้โดยสมบูรณ์ การจัดบริการสาธารณะดังกล่าวควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของชุมชนในระดับล่างสุด ซึ่งอาจเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรชุมชน เพื่อให้การจัดบริการนั้นเป็นกิจการของชุมชน ดำเนินการโดยชุมชน และรับผิดชอบต่อชุมชนโดยสมบูรณ์ แต่หากกิจการใดที่ชุมชนแต่ละแห่งไม่สามารถร่วมกันรับผิดชอบดำเนินการได้โดยลำพัง เช่น ไม่สามารถจัดหารายได้มาดำเนินการ ไม่สามารถวางแผนการดำเนินกิจการโดยลำพัง หรือไม่สามารถควบคุมคุณภาพได้โดยลำพัง ก็ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองในระดับสูงขึ้นไปตามลำดับ<sup>25</sup>

6) **หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพสูงสุด** (optimal efficiency of scale) เป็นการจำแนกกิจการสาธารณะระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยพิจารณาจากประสิทธิภาพด้านต้นทุนต่อหน่วยในการจัดทำบริการสาธารณะ กล่าวคือ บริการสาธารณะใดเป็นกิจการที่ต้องมีผู้รับบริการจำนวนมากหรือมีขอบเขตผู้รับบริการกว้างขวางจึงจะคุ้มค่าต่อการลงทุน หรือส่งผลให้ต้นทุนต่อหน่วยในการจัดทำบริการนั้นอยู่ในระดับต่ำ ก็จะจัดเป็นกิจการสาธารณะระดับชาติซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลาง เพื่อจัดบริการให้แก่ประชาชนทุกพื้นที่ เช่น กิจการสาธารณสุขูปโภคขนาดใหญ่ เป็นต้น ในขณะที่บริการสาธารณะใดที่มีต้นทุนไม่สูงมาก สามารถลงทุนจัดบริการในระดับชุมชนหรือให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ขนาดเล็กได้ โดยมีต้นทุนต่อหน่วยต่ำ ก็จะจัดเป็นกิจการสาธารณะที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ระบบประปาหมู่บ้าน ศูนย์รับเลี้ยงเด็ก เป็นต้น<sup>26</sup>

7) **การจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน** (separation of policy operation unit) เป็นการจำแนกกิจการสาธารณะระดับชาติและระดับท้องถิ่น ในกรณีที่บริการสาธารณะนั้นต้องมีการวางแผน กำหนดมาตรฐาน และควบคุมคุณภาพการให้บริการโดยหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลาง ในขณะที่เดียวกันการจัดบริการสาธารณะนั้นโดยภาครัฐในส่วนกลางกลับไม่ก่อให้เกิดความคุ้มค่าและประสิทธิภาพในด้านต้นทุน การบริหารกิจการสาธารณะนั้นจึงจำเป็นต้องแบ่งแยกกระบวนการดำเนินการเป็น 2 ส่วนคือ

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 103-104.

<sup>25</sup> วุฒิสรา ต้นไชย, “รายงานวิจัย เรื่อง บทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดและอำเภอ,” (เสนอต่อ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2544), น. 32.

<sup>26</sup> จรัส สุวรรณมาลา, *รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ*, น. 106-107.

การกำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะนั้นอยู่ภายใต้บทบาทของหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลาง แต่การจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในแต่ละพื้นที่อยู่ภายใต้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้การจัดบริการมีต้นทุนต่ำที่สุด

8) **หลักการกำหนดหน้าที่จัดบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะ** เป็นการแบ่งประเภทบริการสาธารณะเป็น 2 ประเภท คือ *ประเภทแรก* บริการสาธารณะที่เป็นกิจการขนาดใหญ่ ต้องใช้เทคโนโลยี เงินทุน และบุคลากรที่มีความสามารถระดับสูง จึงเป็นกิจการที่ต้องดำเนินการโดยองค์กรขนาดใหญ่ที่มีขีดความสามารถและมีประสิทธิภาพในการดำเนินการ เช่น หน่วยงานภาครัฐในส่วนกลาง ตัวอย่างเช่น การจัดการศึกษาระดับสูง การคมนาคมทางอากาศ เป็นต้น *ประเภทที่สอง* บริการสาธารณะที่เป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อน หรือมีเทคนิคมากนัก ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชน เป็นการให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายในขอบเขตจำกัด และเป็นกิจการที่ใช้เงินลงทุนไม่มาก จึงเป็นกิจการที่สามารถดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้มีประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะมากกว่า เพราะสามารถเข้าถึงสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนผู้รับบริการในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี เช่น การจัดให้มีสุสาน การปรับปรุงภูมิทัศน์ การจัดให้มีไฟส่องสว่างตามถนนในชุมชน เป็นต้น<sup>27</sup>

9) **หลักการแบ่งตามประเภทขององค์กรในการเป็นผู้จัดบริการสาธารณะ** จัดประเภทบริการสาธารณะโดยแบ่งเป็น 4 ประเภท คือ *ประเภทแรก* บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐ จัดเป็นกิจการสาธารณะระดับชาติ เพราะมีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ เป็นภารกิจที่ประชาชนทั้งประเทศได้รับผลประโยชน์ได้เสียอย่างทั่วถึง อาทิ ภารกิจการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ กิจการระหว่างประเทศ

*ประเภทที่สอง* บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นแต่ละแห่งโดยเฉพาะ เป็นกิจการที่มีเป้าหมายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การจัดบริการสามารถแยกให้บริการหรือมีลักษณะที่แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ได้ เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่น เกี่ยวข้องกับสวัสดิภาพคุณภาพชีวิตของประชาชน สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรในท้องถิ่น

*ประเภทที่สาม* บริการสาธารณะที่จัดโดยองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น เป็นการจัดบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปร่วมกันจัดบริการแก่ประชาชนในพื้นที่ โดยมีการตั้งองค์กรความร่วมมือขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะนั้น เช่น สหการ หรือบริษัทจำกัดของท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีความร่วมมือจะมอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการดังกล่าวของตนให้องค์กรความร่วมมือรับผิดชอบดำเนินการแทน

*ประเภทที่สี่* บริการสาธารณะที่หน่วยงานของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการมักเป็นบริการสาธารณะที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของส่วนรวมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยไม่อาจ

<sup>27</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, *มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย*, น. 176.

แยกออกจากกันได้เด็ดขาด การจัดบริการสาธารณะนั้นจึงจำเป็นต้องดำเนินการร่วมกันทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น มีการแบ่งขอบเขตบทบาทหน้าที่ระหว่างหน่วยงานภาครัฐระดับชาติและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเชื่อมโยงกัน เช่น การจัดการศึกษา การบริการด้านการศึกษาระดับพื้นฐาน เป็นความต้องการร่วมกันของประชาชนทั่วประเทศ โดยมีหน่วยราชการบริหารส่วนกลางรับผิดชอบกำหนดนโยบายและมาตรฐานคุณภาพการจัดการศึกษา การจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณเพื่อดำเนินการจัดการศึกษาระดับพื้นฐานและการศึกษาระดับสูง ในขณะที่เดียวกันการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยและระดับประถมศึกษาก็เป็นกิจการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดูแลรับผิดชอบดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่น<sup>28</sup>

จากหลักการดังกล่าว การจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรภาครัฐ นอกจากจะดำเนินการโดยองค์กรภาครัฐในสังกัดฝ่ายบริหาร ซึ่งประกอบด้วยราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นองค์กรภาครัฐอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะและให้บริการแก่ประชาชนในแต่ละเขตพื้นที่รับผิดชอบ ในปัจจุบันมีการแบ่งระดับและขอบเขตความรับผิดชอบแตกต่างกันไปตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรูปแบบหลากหลายทั้งในแง่ของระดับและขอบเขตความรับผิดชอบ แต่ทั้งหมดล้วนมีเป้าหมายหลักในการดำเนินงานเดียวกัน นั่นคือ การทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนบนหลักการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของคนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ สำหรับภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบนั้น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน หากพิจารณาโดยรวมจะพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นค่อนข้างกว้างขวาง เช่น การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดให้มีและบำรุงรักษาตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การจัดสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ การสาธารณสุข การส่งเสริมการฝึกอาชีพ และประกอบอาชีพ การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว ตลอดจนการจัดการศึกษา เป็นต้น

การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้จะเป็นคนละส่วนกับการจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรภาครัฐในฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความเป็นอิสระในการบริหารภารกิจของตนเอง แต่โดยสาระสำคัญแล้ว การจัดบริการ

---

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 177-178.

สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มีลักษณะสำคัญที่จัดได้ว่าเป็นบริการสาธารณะโดยองค์กรของรัฐ อยู่อย่างน้อย 4 ประการ คือ<sup>29</sup>

**ประการแรก บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นจัดทำโดยบุคลากรที่เป็นข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** บุคลากรเหล่านั้นปฏิบัติงานในภารกิจตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นการปฏิบัติงานโดยผูกพันกับกฎหมายและระเบียบที่ใช้บังคับสำหรับตำแหน่งหน้าที่ของตน

**ประการที่สอง การบริหารภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินไปโดยอาศัยทรัพย์สินที่เป็นของรัฐ** ซึ่งการดำเนินการใด ๆ ต้องเป็นไปตามข้อบังคับของกฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินของส่วนราชการ โดยเฉพาะ ดังนั้น แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระในการบริหารภารกิจในความรับผิดชอบ แต่ในการบริหารจัดการทรัพย์สินในความครอบครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ยังต้องอยู่ภายใต้กรอบของระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเช่นเดียวกันกับองค์กรภาครัฐอื่น ๆ

**ประการที่สาม การกระทำและปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแต่เพียงฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง** กล่าวคือ การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อสนองความต้องการของมหาชน โดยมีกฎหมายกำหนดให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และเป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองรับผิดชอบโดยตรง โดยมีกฎหมายคุ้มครองการจัดบริการสาธารณะภายใต้หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ หลักความเปลี่ยนแปลงของบริการสาธารณะให้ทันตามความต้องการของมหาชนอยู่เสมอ และหลักความเสมอภาคในการให้บริการสาธารณะ

**ประการที่สี่ การดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเป้าหมายเพื่ออำนวยความสะดวกสาธารณะในเขตพื้นที่รับผิดชอบเป็นสำคัญ** บริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนผู้รับบริการในเขตพื้นที่รับผิดชอบ โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายเช่นเดียวกับบริการสาธารณะของรัฐ ยกเว้นกรณีการจัดบริการสาธารณะที่ต้องมีต้นทุนดำเนินการ หรือการจัดบริการบางประเภทที่ผู้รับบริการได้รับบริการเป็นพิเศษ มิได้เป็นการจัดบริการที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมทั้งหมด ก็อาจมีการเก็บค่าธรรมเนียมบริการได้

#### 6.2.4 การจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรที่มีได้เป็นหน่วยงานของรัฐ

แม้ว่าองค์กรภาครัฐในกำกับของฝ่ายบริหารรูปแบบต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น จะมีบทบาทหลักในฐานะหน่วยงานที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่ในขณะเดียวกันก็จะพบว่า มีหน่วยงานจำนวนหนึ่งที่มีได้เป็นหน่วยงานของรัฐ แต่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐหรือเป็นเครื่องมือของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนควบคู่ไปด้วยเช่นกัน องค์กรที่มีใช้ภาครัฐแต่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะนี้ สามารถจำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

---

<sup>29</sup> ประยูร กาญจนดุล, *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), น. 116-118.; บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*, น. 305-307.

1) หน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐหรือเป็นเครื่องมือของรัฐแต่ไม่เป็นองค์กรของรัฐ สามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ 1) สภาวิชาชีพ 2) สถาบันภายใต้มูลนิธิ ซึ่งอยู่ในกำกับหรือเป็นเครื่องมือของส่วนราชการ 3) นิติบุคคลเฉพาะกิจ หน่วยงานแต่ละประเภทมีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้<sup>30</sup>

**ประเภทที่ 1: สภาวิชาชีพ** เป็นหน่วยงานที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ใช้อำนาจรัฐในการดำเนินกิจกรรม องค์กรสภาวิชาชีพนี้ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเฉพาะ ซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อรับรองการจัดตั้งสภาวิชาชีพ ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล สภาวิชาชีพมีหน้าที่หลัก ได้แก่ การควบคุมการประกอบวิชาชีพให้ถูกต้องตามจรรยาบรรณ แห่งวิชาชีพ การขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาต การสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต และรับรอง วิทยฐานะของสถาบันที่ทำการสอน รับรองปริญญาประกาศนียบัตรในวิชาชีพนั้น ๆ

การบริหารงานของสภาวิชาชีพ มีการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ ประกอบด้วยกรรมการที่ได้รับ การแต่งตั้งจากรัฐในสัดส่วนที่น้อยกว่ากรรมการได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิก รัฐมีบทบาทน้อยในการแต่งตั้ง นายกสภา และเลขาธิการสภา คณะกรรมการมีหน้าที่ในการบริหารกิจการของสภาวิชาชีพตามวัตถุประสงค์ การจัดตั้ง การดำเนินงานของสภาใช้ระบบสัญญาของกฎหมายทั่วไป เฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องจริยธรรม ของวิชาชีพเท่านั้นที่ใช้กฎหมายปกครอง มีรายได้ส่วนใหญ่จากการเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จากสมาชิก แต่อาจ ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ เจ้าหน้าที่ของสภามีใช้ข้าราชการ มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของสภา ทุกระดับ ตัวอย่างเช่น แพทยสภา สภาการพยาบาล สภาเภสัชกรรม ทันตแพทยสภา สภานายความ เป็นต้น

**ประเภทที่ 2: สถาบันภายใต้มูลนิธิ** ซึ่งอยู่ในกำกับหรือเป็นเครื่องมือของส่วนราชการ โดยส่วนใหญ่ มีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเพื่อบริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม เป็นหน่วยงานที่จัดตั้ง โดยมติคณะรัฐมนตรี มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับอุตสาหกรรมเฉพาะสาขาในระยะเริ่มแรก และเมื่ออุตสาหกรรมสาขานั้น ๆ มีความเข้มแข็งแล้ว จึงเปิดให้ภาคเอกชนรับภารกิจนั้นไปดำเนินการเองต่อไป สถาบันเหล่านี้จะไม่มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล แต่จะจัดตั้งมูลนิธิขึ้นมารองรับ เพื่อเป็นองค์กรรองรับด้านการเงิน และในการทำนิติกรรมต่าง ๆ ในฐานะที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย

โครงสร้างการบริหารงานของสถาบันภายใต้มูลนิธิ บริหารงานโดยคณะกรรมการ หรือคณะกรรมการ บริหาร ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย ควบคุม ดูแล ติดตาม และประเมินผล องค์กรประกอบด้วยกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานต้นสังกัด ภาคเอกชน ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ตามสัดส่วน ที่เหมาะสม มีระบบการบริหารแยกออกเป็น 2 คณะกรรมการ คือ คณะกรรมการมูลนิธิ และคณะกรรมการบริหาร สถาบันจะมีการกำหนดกฎระเบียบที่ใช้ในการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และพัสดุ ที่แตกต่าง ไปจากกฎระเบียบของทางราชการ และรัฐวิสาหกิจ งบประมาณที่ใช้จ่ายในการดำเนินงานมาจากรายได้ใน การดำเนินงาน และงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีในหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป ตัวอย่างของ สถาบันภายใต้มูลนิธิ ได้แก่ สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ สถาบันส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สถาบันเฉพาะด้าน 7 แห่งภายใต้อุตสาหกรรมพัฒนามูลนิธิ สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง

<sup>30</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, *การจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2551), น. 23-25.



**ประเภทที่ 3: นิติบุคคลเฉพาะกิจ** (Special Purpose Vehicle: SPV) เป็นเครื่องมือพิเศษที่รัฐบาลไทยจัดตั้งขึ้นเพื่อระดมทุนจากภาคเอกชนสำหรับโครงการสำคัญของภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ไม่ต้องการให้เป็นหนี้สาธารณะ กิจกรรมของหน่วยงานจะมีลักษณะซื้อขายบริการเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน แต่ไม่ต้องการให้เป็นหนี้สาธารณะ จึงจัดตั้งเป็นนิติบุคคลเพื่อระดมทุนจากเอกชน ความหมายของนิติบุคคลตามมาตรา 3 แห่งพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า “นิติบุคคลเฉพาะกิจ” หมายความว่า นิติบุคคลซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ ตามพระราชกำหนดนี้ ตัวอย่างนิติบุคคลเฉพาะกิจที่จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดซึ่งเป็นนิติบุคคลเฉพาะกิจ ภายใต้พระราชกำหนดฉบับนี้ เช่น บริษัท ดีเอที เอสพีวี จำกัด ซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้วัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อเป็นนิติบุคคลเฉพาะกิจในการออกและเสนอขายหลักทรัพย์ประเภทหุ้นกู้ภายใต้โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ของโครงการศูนย์ราชการเท่านั้น ทั้งนี้ ไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะประกอบธุรกิจอื่นใด

**2) องค์การภาคเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ** ปรากฏในกรณีที่มีกรมมอบอำนาจ (habilitation) ให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนบางส่วนหรือทั้งหมด เอกชนไม่สามารถที่จะจัดทำบริการสาธารณะซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ เว้นแต่รัฐตัดสินใจอนุมัติหรืออนุญาตให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น องค์การในภาคเอกชนซึ่งดำเนินกิจการเพื่อผลกำไรในตลาด จึงจะสามารถเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะได้ วิธีการที่รัฐมอบหมายให้เอกชนเข้ามารับจัดทำบริการสาธารณะแทนสามารถกระทำได้โดยการบัญญัติกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้ฝ่ายปกครองสามารถอนุญาตให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะได้ หรือโดยการที่รัฐทำสัญญาให้เอกชนเข้ามาบริหารกิจการจัดบริการสาธารณะแทน<sup>31</sup>

การเปิดให้องค์กรผู้จัดบริการสาธารณะที่มีใช้ภาครัฐ เข้ามามีบทบาทแข่งขันกันจัดบริการสาธารณะของรัฐมากขึ้น (contestability) ตั้งอยู่บนการวิเคราะห์ลักษณะของบริการสาธารณะในมิติเศรษฐศาสตร์ โดยพิจารณาบทบาทของภาครัฐในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ 2 ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะที่หนึ่ง บทบาทของรัฐในฐานะผู้จัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน (provider) และอีกลักษณะหนึ่งคือ บทบาทของรัฐในฐานะผู้ซื้อบริการสาธารณะจากผู้จัดบริการสาธารณะรายอื่นเพื่อให้บริการแก่ประชาชน (purchaser)<sup>32</sup>

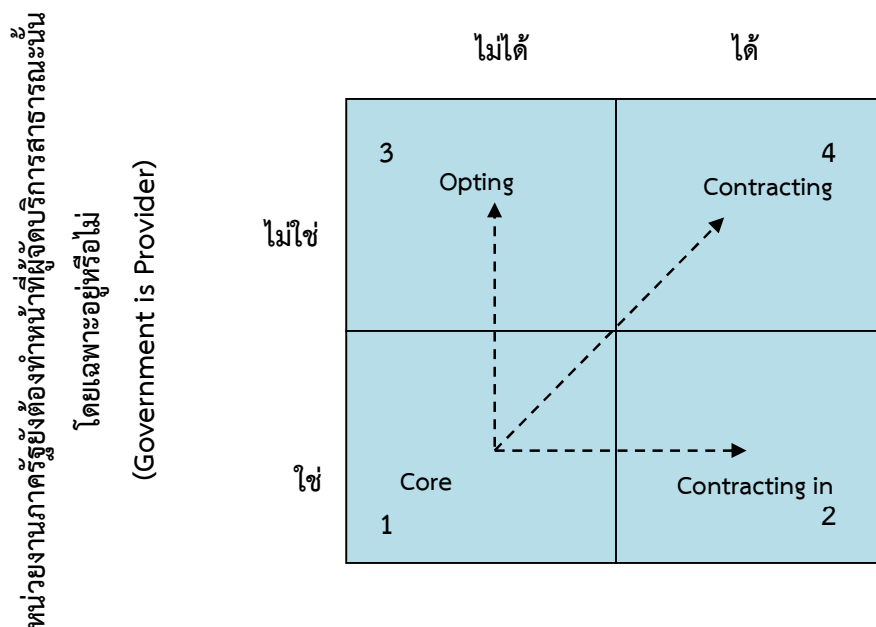
สำหรับบริการสาธารณะบางประเภทนั้น ภาครัฐจำเป็นต้องสงวนบทบาทการเป็นผู้จัดบริการไว้แต่เพียงผู้เดียว ในขณะที่บริการสาธารณะบางประเภท ภาครัฐไม่จำเป็นต้องเป็นผู้จัดบริการเอง แต่สามารถเป็นผู้ซื้อบริการสาธารณะนั้นจากผู้ให้บริการรายอื่นได้ หรือบริการสาธารณะบางประเภท ภาครัฐสามารถเป็นทั้งผู้จัดบริการสาธารณะเอง และสามารถเป็นผู้ซื้อบริการสาธารณะจากผู้จัดบริการรายอื่นเพื่อส่งมอบให้ประชาชน

<sup>31</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), น. 75, 216.

<sup>32</sup> รากฐานความคิดเกี่ยวกับการสร้างกลไกการแข่งขันเพื่อทำให้เกิดตลาดบริการสาธารณะ มีที่มาจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการวิเคราะห์ตลาดและโครงสร้างการแข่งขันในระบบอุตสาหกรรม. โปรตดู William J. Baumol, John C. Panzar and Robert D. Willig, *Contestable Markets and The Theory of Industry Structure* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1982).

ควบคู่ไปในเวลาเดียวกัน หรือบริการสาธารณะบางอย่าง ภาครัฐอาจไม่จำเป็นต้องเป็นทั้งผู้จัดบริการและ  
ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ซื้อบริการจากผู้จัดบริการสาธารณะรายอื่นเพื่อส่งมอบให้ประชาชน เพราะประชาชนสามารถ  
เข้าถึงบริการสาธารณะนั้นได้จากตลาดที่ดำเนินการโดยภาคเอกชนได้อย่างเต็มที่ หลักเกณฑ์การวิเคราะห์  
บทบาทของรัฐในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ นำมาสู่การจัดประเภทบริการสาธารณะที่เหมาะสมสำหรับ  
เปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนรัฐ ดังแผนภาพต่อไปนี้

หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้ซื้อบริการสาธารณะนั้นจากผู้จัดทำบริการ  
สาธารณะรายอื่นได้หรือไม่ (Government is Purchaser)



ภาพ 6.1 การจัดประเภทบริการสาธารณะตามลักษณะบทบาทของรัฐ

(ที่มา: ดัดแปลงจาก Cabinet Office, *The Commissioning of Public Services: Lessons Learned from Strategy Unit Projects* (London: Cabinet Office, 2007), p. 12.

จากแผนภาพจะเห็นได้ว่า ในการจัดการบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ นั้น หน่วยงานภาครัฐ  
สามารถแสดงบทบาททั้งในฐานะ “ผู้จัดบริการสาธารณะ” (provider) และ/หรือ “ผู้ซื้อบริการสาธารณะ”  
(purchaser) ทั้งนี้ หากพิจารณาบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในกระบวนการจัดบริการสาธารณะโดยรวมแล้ว  
สามารถจำแนกประเภทของบริการสาธารณะตามบทบาทของรัฐออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่<sup>33</sup>

<sup>33</sup> ดัดแปลงจาก Cabinet Office, *The Commissioning of Public Services: Lessons Learned from Strategy Unit Projects* (London: Cabinet Office, 2007).

**ภารกิจประเภทที่ 1: บริการสาธารณะที่รัฐต้องสงวนบทบาทในฐานะผู้จัดบริการ (core function)** มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะที่ภาครัฐเป็นผู้จัดบริการโดยตรง (direct provider of the public service) นั่นคือหน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายในการดำเนินภารกิจ โดยมีบุคลากรในหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดบริการสาธารณะในความรับผิดชอบของหน่วยงาน ภารกิจประเภทนี้มีเงื่อนไขเฉพาะ คือ เป็นภารกิจการจัดบริการสาธารณะที่หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถมอบหมายหรือเปิดให้องค์กรในภาคส่วนอื่นที่มีใ้ภาครัฐเข้ามาดำเนินการแทนได้ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม การธำรงรักษาความเป็นธรรมทางสังคม หรือเป็นภารกิจที่ภาคเอกชนยังไม่มีความพร้อมหรือไม่มีศักยภาพในการดำเนินการ ภาครัฐจึงถือเป็นผู้จัดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการดำเนินภารกิจประเภทนี้

จากลักษณะเฉพาะดังกล่าว จึงอาจสรุปได้ว่าภารกิจบริการสาธารณะที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ ก็คือ “ภารกิจหลักของรัฐ” (core function) ซึ่งครอบคลุมหน้าที่การจัดบริการสาธารณะทางการปกครอง ได้แก่ ภารกิจด้านการบริหารนโยบาย การออกระเบียบกฎหมาย การกำกับควบคุมการบังคับใช้กฎหมายและระเบียบ การศึกษาวิเคราะห์วิจัยเพื่อพัฒนามาตรฐานบริการสาธารณะ การอนุมัติอนุญาต และการจัดการข้อพิพาท และข้อร้องเรียนในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐ เป็นต้น

**ภารกิจประเภทที่ 2: บริการสาธารณะที่ภาครัฐยังดำเนินการเองอยู่ แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถมอบหมายให้องค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนได้ด้วย (contracting in)** มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะที่ภาครัฐสามารถเป็นได้ทั้ง “ผู้จัดบริการ” (provider) และเป็น “ผู้ซื้อบริการสาธารณะ” (purchaser) ไปในเวลาเดียวกัน กล่าวคือ แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐจะมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนพลเมืองอย่างถาวรแล้ว เพื่อธำรงรักษาประโยชน์สุขของส่วนรวมและความเป็นธรรมทางสังคม แต่เพื่อให้สามารถยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดทำบริการ รวมถึงยกระดับคุณภาพของบริการสาธารณะนั้น ๆ ให้ดีขึ้นกว่าเดิม หน่วยงานภาครัฐอาจมอบหมายให้องค์กรหรือหน่วยงานในภาคส่วนอื่นเข้ามารับดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนได้ โดยอาจมอบหมายให้ดำเนินการในกระบวนการใดกระบวนการหนึ่ง หรือกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งแทนหน่วยงานของรัฐ แต่ในขณะเดียวกันหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของภารกิจนั้นก็ยังคงต้องดูแลรับผิดชอบภารกิจการจัดบริการสาธารณะนั้น ๆ ทั้งหมดอยู่

การมอบหมายภารกิจการจัดบริการสาธารณะให้ผู้จัดบริการสาธารณะรายอื่นดำเนินการแทน โดยหน่วยงานภาครัฐมีบทบาทเป็นผู้ซื้อบริการสาธารณะจากผู้จัดบริการรายอื่นเพื่อส่งมอบให้ประชาชน ควบคู่ไปกับการจัดบริการสาธารณะเดียวกันในบางส่วนด้วยตนเองนี้ อาจเป็นกรณีที่หน่วยราชการมีการจัดตั้งองค์กรจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นเอกเทศจากระบบราชการขึ้นมาใหม่ ด้วยเหตุผลด้านประสิทธิภาพและความคล่องตัวเพื่อรับมอบหมายภารกิจจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานเจ้าของภารกิจ เช่น การจัดตั้งองค์การมหาชน เป็นต้น หรืออาจเป็นการมอบหมายภารกิจให้องค์กรภาคเอกชน หรือองค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งมีศักยภาพและประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสูงกว่าหน่วยราชการ เข้ามารับหน้าที่จัดบริการสาธารณะบางส่วนแทน (commissioning) หน่วยราชการเจ้าของภารกิจ

ภารกิจการจัดบริการสาธารณะที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่ บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม เช่น การมอบหมายให้ภาคเอกชนรับหน้าที่บริหารจัดการพิพิธภัณฑ์ หรือศูนย์ศิลปวัฒนธรรมแทนหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น และบริการสาธารณะทางปกครองบางลักษณะ เช่น การมอบหมายให้ภาคเอกชนเข้ามาบริหารจัดการเรือนจำบางประเภทของรัฐ การมอบหมายให้ภาคเอกชนจัดบริการจราจรบางขั้นตอน การมอบหมายให้องค์กรอาสาสมัครทำหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การมอบหมายให้องค์กรวิชาชีพมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติอนุญาตเอกสารรับรองการประกอบวิชาชีพ เป็นต้น

**ภารกิจประเภทที่ 3: บริการสาธารณะที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องมีบทบาทในการจัดทำหรือจัดหาอีกต่อไป เพราะสามารถมอบบทบาทหน้าที่ให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนได้โดยตรง (opting out)** มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะที่รัฐบาลไม่จำเป็นต้องเป็น “ผู้จัดบริการ” (provider) และไม่จำเป็นต้องเป็น “ผู้ซื้อบริการสาธารณะ” (purchaser) ด้วยเหตุที่การดำเนินกิจกรรมในกระบวนการดำเนินการกิจนี้มีลักษณะใกล้เคียงกับการดำเนินกิจกรรมในภาคเอกชน นั่นคือ ภารกิจการจัดบริการสาธารณะในกลุ่มนี้มีลักษณะเป็นการผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการเพื่อแสวงหารายได้ หรือเป็นการดำเนินการที่มีผลกำไรในเชิงพาณิชย์ และที่สำคัญคือ บริการสาธารณะในกลุ่มนี้เป็นบริการที่หน่วยงานภาคเอกชนมีศักยภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินการด้วยตนเองได้เป็นอย่างดี ดังนั้น ภาครัฐจึงไม่มีความจำเป็นต้องมีบทบาททั้งในฐานะผู้จัดทำบริการและผู้ซื้อบริการเพื่อส่งมอบให้ประชาชนอีกต่อไป โดยอาจยกเลิกบทบาทของหน่วยงานภาครัฐลงเพื่อมอบบทบาทหน้าที่นั้นให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนโดยตรง เช่น การแปรรูปกิจการจัดทำบริการสาธารณูปโภคของรัฐให้เอกชนดำเนินการภายใต้การกำกับของรัฐ เป็นต้น ภารกิจการจัดบริการสาธารณะที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่ บริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม

**ภารกิจประเภทที่ 4: บริการสาธารณะที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องมีบทบาทในการจัดทำบริการด้วยตนเอง แต่อาศัยการจัดซื้อบริการจากผู้จัดบริการสาธารณะรายอื่นเพื่อส่งมอบให้ประชาชนแทน (contracting out/outsourcing)** มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะที่ภาครัฐไม่จำเป็นที่จะต้องมีบทบาทในฐานะ “ผู้จัดบริการ” (provider) ด้วยตนเอง แต่เปลี่ยนบทบาทเป็น “ผู้ซื้อบริการสาธารณะ” (purchaser) จากผู้จัดบริการรายอื่นแทน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หน่วยงานภาครัฐจะมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน แต่เนื่องจากบริการสาธารณะนั้น ๆ มิได้มีเพียงหน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่ดำเนินการอยู่ แต่มีหน่วยงานหรือองค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการควบคู่กันไปด้วย และผู้จัดบริการสาธารณะเหล่านั้นมีศักยภาพและประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทเดียวกันในระดับที่สูงกว่าหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานภาครัฐดังกล่าวก็อาจมอบหมายให้ผู้จัดบริการสาธารณะที่มีศักยภาพสูงกว่าเหล่านั้นรับดำเนินการกิจแทนได้ โดยอาศัยการทำสัญญาจ้างให้ดำเนินการกิจแทน

แม้ว่าประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะที่จัดทำโดยหน่วยงานภาคเอกชนซึ่งรับมอบหมายให้ดำเนินการกิจแทนหน่วยงานของรัฐ แต่ก็ยังคงถือว่าบริการสาธารณะที่ประชาชนได้รับนั้นเป็นการจัดบริการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ เพียงแต่หน่วยงานดังกล่าวมิได้เป็นผู้จัดทำบริการด้วยตนเอง แต่อาศัยการจัดซื้อบริการสาธารณะจากผู้จัดทำบริการที่เป็นเอกชนเพื่อส่งมอบให้ประชาชนแทน นั่นคือ ภารกิจ

บริการสาธารณะในกลุ่มนี้มีลักษณะเป็นภารกิจที่ยังคงต้องอยู่ภายใต้บทบาทความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐอยู่ แต่หน่วยงานภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการด้วยตนเอง หากสามารถมอบหมายให้องค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนได้ โดยหน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าของอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นเปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้กำกับดูแลการให้บริการของหน่วยงานที่รับมอบหมายแทน ภารกิจการจัดบริการสาธารณะที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ได้แก่ บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (social and cultural public services) และการจัดบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการขยะ การดูแลสวนสาธารณะ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการจัดบริการสาธารณะเป็นภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ขององค์กรภาครัฐ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่ออำนวยประโยชน์แก่ประชาชนอย่างเสมอภาคและทั่วถึงกัน จึงมีกิจการหรือบริการสาธารณะบางประเภทเท่านั้น ที่ภาครัฐสามารถเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาจัดบริการแก่ประชาชนได้ ในขณะที่บริการสาธารณะบางลักษณะยังจำเป็นต้องผูกขาดการบริหารจัดการไว้ภายใต้บทบาทขององค์กรภาครัฐโดยเฉพาะ ทั้งนี้ การเปิดให้เอกชนเข้ามามีบทบาทจัดทำบริการสาธารณะของรัฐนั้น มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเหมาะสมและความเป็นไปได้อย่างน้อย 3 ประการ คือ<sup>34</sup>

**ประการแรก กิจการสาธารณะนั้นต้องเป็นบริการสาธารณะที่รัฐสามารถมอบหมายให้ผู้อื่นจัดทำแทนได้** กล่าวคือ บริการสาธารณะที่องค์กรภาครัฐสามารถเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาจัดบริการให้ดำเนินการได้นั้น จำเป็นต้องเป็นกิจการสาธารณะที่ไม่ใช่บริการสาธารณะทางปกครอง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศและสาธารณชนโดยส่วนรวม การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและความมั่นคงของรัฐ กิจการยุติธรรม นอกจากนี้ ยังรวมถึงกิจการการจัดบริการสาธารณะทางสังคมซึ่งเป็นภารกิจขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องจัดให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม เช่น การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ การจัดบริการสาธารณสุขของรัฐ เป็นต้น สำหรับกิจการสาธารณะที่องค์กรภาครัฐสามารถมอบหมายให้ภาคเอกชนเข้ามาจัดบริการแทนได้ ก็คือ บริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม ซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการจัดสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ การคมนาคม เป็นต้น

**ประการที่สอง การมอบหมายให้ผู้อื่นจัดทำบริการสาธารณะของรัฐต้องมีความผูกพันในรูปสัญญา** โดยจะต้องจัดทำขึ้นในรูปสัญญาระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งมีสถานะเป็นสัญญาทางปกครองที่ทำขึ้นระหว่างคู่สัญญาสองฝ่ายที่มีสถานะไม่เท่ากัน โดยหน่วยงานทางปกครองผู้เป็นเจ้าของกิจการสาธารณะจะเป็นฝ่ายที่มีอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์และเงื่อนไขในสัญญาเพื่อรับประกันว่าการเปิดให้เอกชนเข้ามาจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายแก่กิจการสาธารณะของรัฐ อันส่งผลต่อประโยชน์ของสาธารณชน สัญญาทางปกครองยังให้สิทธิแก่คู่สัญญาฝ่ายรัฐที่จะแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวได้ในบางกรณี เช่น การเปลี่ยนแปลงอัตราค่าธรรมเนียม หรือมาตรการในเรื่องความปลอดภัยในการบริหารกิจการสาธารณะที่ได้มอบหมายให้เอกชนดำเนินการ เป็นต้น

<sup>34</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, *มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย*, น. 269.

**ประการที่สาม การมอบหมายให้ผู้อื่นจัดทำบริการสาธารณะของรัฐต้องมีการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาฝ่ายที่รับมอบหมายเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ** สิทธิของเอกชนคู่สัญญาที่รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ เช่น สิทธิที่จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมนอกจากผู้ใช้บริการได้โดยตรงและสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติตามสัญญาจนสิ้นสุดระยะตามสัญญา เป็นต้น สำหรับหน้าที่ของคู่สัญญาที่รับมอบหมายจัดทำบริการสาธารณะ เช่น หน้าที่ในการรายงานผลการดำเนินการให้กับหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของกิจการสาธารณะ ได้รับทราบ หน้าที่ในการรายงานสถานะและข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารกิจการสาธารณะให้ผู้ใช้บริการทราบ หน้าที่ในการรับผิดชอบต่อความเสี่ยงในกรณีที่การบริหารกิจการสาธารณะเกิดการขาดทุน เป็นต้น

การจัดบริการสาธารณะโดยส่วนใหญ่ดำเนินการภายใต้บทบาทหน้าที่ขององค์กรภาครัฐ แต่ในขณะเดียวกัน การจัดบริการสาธารณะบางประเภทในอำนาจหน้าที่ของภาครัฐก็สามารถเปิดให้องค์กรภาคเอกชนเข้ามาจัดบริการสาธารณะดังกล่าวแก่ประชาชนแทนได้ ทั้งนี้ ในการพิจารณาว่าภารกิจการจัดบริการสาธารณะประเภทใดในอำนาจหน้าที่ของภาครัฐควรมีการเปิดให้องค์กรในภาคส่วนอื่นสามารถเข้ามารับมอบหมายให้ดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐได้นั้น ประเด็นสำคัญที่สุดที่ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐและองค์กรที่เข้ามารับดำเนินการแทนรัฐ จำเป็นต้องคำนึงถึงก็คือ การมอบหมายภารกิจของรัฐให้องค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนนั้น มีเป้าหมายอยู่ที่การยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดบริการสาธารณะ รวมถึงการปรับปรุงคุณภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนได้รับให้ดีขึ้นกว่าเดิมเป็นสำคัญ

สำหรับการลดบทบาทของภาครัฐนั้น ถือเป็นเพียงผลทางอ้อมที่เกิดขึ้นตามมาจากการที่หน่วยงานภาครัฐได้มอบหมายภารกิจบางส่วนให้องค์กรในภาคส่วนอื่นที่มีใช้หน่วยราชการดำเนินการแทน การมอบหมายภารกิจของรัฐให้องค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทน จึงมิได้หมายถึงการยกเลิกบทบาทของหน่วยงานภาครัฐที่เป็นเจ้าของภารกิจนั้น หากเป็นการเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจจากเดิมที่เคยเป็นผู้ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเอง มาเป็นการทำหน้าที่ในฐานะหน่วยงานผู้มอบหมายภารกิจและกำกับดูแลการทำหน้าที่ขององค์กรผู้รับมอบหมายดำเนินการกิจนั้นแทนรัฐ

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่ต้องคำนึงถึงในการพิจารณามอบหมายภารกิจบริการสาธารณะของรัฐให้องค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทน ก็คือ การมอบหมายให้ภาคเอกชนดำเนินการจัดบริการสาธารณะแทนรัฐนั้น มิได้หมายความว่าสามารถนำไปสู่การเอื้ออำนวยประโยชน์แก่ประชาชนพลเมืองเสมอไป เพราะการที่ภาคเอกชนดำเนินการจัดบริการสาธารณะแทนรัฐนั้น ในบางกรณีก็อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงในสิ่งที่ประชาชนอาจจะไม่ได้รับประโยชน์ในทุกกรณี<sup>35</sup> ดังนั้น จึงมิใช่ว่าภารกิจของทุกหน่วยงานหรือบริการสาธารณะทุกประเภทในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐจะมีความเหมาะสมหรือสามารถมอบหมายให้องค์กรภาคเอกชนดำเนินการแทนได้

---

<sup>35</sup> ตัวอย่างเช่น กรณีการจัดบริการสาธารณะโดยเอกชนจะทำให้คนกลุ่มหนึ่งในสังคม ซึ่งอยู่ในฐานะทางเศรษฐกิจที่ด้อยกว่า ไม่มีโอกาสได้รับบริการจากผู้ผลิตบริการสาธารณะในภาคเอกชน ในกรณีเช่นนี้รัฐก็ควรจัดบริการสาธารณะดังกล่าวเพื่อธำรงรักษาความเป็นธรรม โดยเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีระดับฐานะทางเศรษฐกิจที่ด้อยกว่าสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐได้. โปรตดู ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์, “การให้เอกชนดำเนินการกิจกรรมแทนรัฐ,” ใน ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์ (บรรณาธิการ), *เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ: รวมบทความ* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), น. 163-187.

กล่าวคือ บริการสาธารณะที่ภาครัฐจะสามารถมอบหมายให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนได้นั้น ควรจะเป็นภารกิจที่สามารถชี้วัดได้ว่าหน่วยงานภาครัฐมีระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดทำบริการในระดับต่ำกว่าหรือบริการที่ประชาชนได้รับจากหน่วยงานภาครัฐ มีคุณภาพด้อยกว่าการให้บริการสาธารณะประเภทเดียวกัน ซึ่งจัดทำโดยองค์กรในภาคส่วนอื่น ไม่ว่าจะเป็ภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคม

สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าภารกิจการจัดบริการสาธารณะประเภทใดในอำนาจหน้าที่ของภาครัฐที่จะสามารถมอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทนได้ อาจมีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่หลากหลายขึ้นอยู่กับรูปแบบและขอบเขตของการมอบหมายภารกิจการจัดบริการสาธารณะให้ภาคเอกชนดำเนินการแทน ตัวอย่างเช่น ในกรณีการแปรรูปกิจกรรมของรัฐให้เอกชนดำเนินการแทน (privatization) นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ภาครัฐเสนอหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าบริการสาธารณะหนึ่ง ๆ ควรจะให้ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง หรือควรมอบหมายให้ภาคเอกชนดำเนินการ ประกอบด้วยเกณฑ์ 4 ประการ ได้แก่ ความมั่นคงของประเทศ ความเป็นธรรม ความพร้อมของเอกชน และประสิทธิภาพ นั่นคือ รัฐควรดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะกรณีที่กระทบกับความมั่นคงของประเทศ หากเอกชนจัดทำอาจกระทบต่อความเป็นธรรมในสังคม เป็นภารกิจที่ภาคเอกชนยังไม่มีความพร้อมในการลงทุนหรือดำเนินการ และภาครัฐสามารถจัดบริการได้มีประสิทธิภาพกว่าเอกชน<sup>36</sup>

ระดับและขอบเขตของการเปิดให้เอกชนดำเนินกิจการบริการสาธารณะแทนรัฐนั้น มีตั้งแต่การถอนตัวจากการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ (withdrawal from service provision) การขายกิจการของรัฐ (divestiture) การร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน (joint public-private venture) การจ้างเหมา (contracting out) การให้สัมปทาน (franchising) การให้เช่า (leasing) การให้ตัวรับบริการและเงินอุดหนุน (voucher and grant) การเก็บค่าบริการ (user charge) และการเปิดเสรีในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะ (liberalization) สำหรับกลไกการเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ปรากฏในหลายรูปแบบดังต่อไปนี้<sup>37</sup>

**รูปแบบที่ 1: การทำสัญญาจ้างให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะ (contract-out)** เป็นการเปิดให้ภาคเอกชนซึ่งเป็นนิติบุคคลเข้ามาเป็นคู่สัญญากับองค์กรภาครัฐ เพื่อดำเนินการจัดบริการสาธารณะแทน โดยการลงทุนของภาคเอกชนเอง การบริหารกิจการสาธารณะนั้น ผู้จัดบริการสาธารณะภาคเอกชนจะได้รับค่าตอบแทนตามที่กำหนดไว้ชัดเจนตายตัว วิธีการมอบหมายให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทร่วมจัดทำบริการสาธารณะของรัฐมีหลายรูปแบบ ดังต่อไปนี้

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 179.

<sup>37</sup> หากไม่ระบุเป็นอื่น สาระสำคัญต่อไปนี้จะสรุปเรียงจาก มานิตย์ จุมปา, *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยหลักทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), น. 196-236.; นันทวัฒน์ บรมานันท์, *มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย*, น. 266-286, น. 293.

- **การทำสัญญาจ้างเอกชนมาบริหารกิจการสาธารณะแทน** โดยองค์กรภาครัฐทำสัญญาจ้างให้เอกชนดำเนินการในกิจการสาธารณะที่รัฐต้องจัดบริการให้แก่ประชาชน แต่เนื่องจากภาครัฐไม่ต้องการดำเนินการเอง ด้วยเหตุผลในด้านความคุ้มค่าและประสิทธิภาพในการบริหารงาน รวมถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับสูงสุดจากการดำเนินกิจการนั้น ตัวอย่างเช่น กรมทางหลวงทำสัญญาจ้างเหมาให้บริษัทเอกชนเข้ามาดำเนินการก่อสร้างถนนซึ่งเป็นภารกิจในอำนาจหน้าที่ของกรม เป็นการทำสัญญาจ้างเหมาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้การจ้างเหมาต้องมีการดำเนินการอย่างเปิดเผย เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเสมอภาค มีการประกวดราคาอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ สัญญาจ้างเหมาให้เอกชนเข้ามาเป็นคู่สัญญาจัดทำบริการสาธารณะถือเป็นสัญญาภายใต้กฎหมายเอกชน ฝ่ายรัฐไม่มีสิทธิพิเศษนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในสัญญา
- **การทำสัญญาจ้างให้เอกชนมาบริหารงานเฉพาะกิจกรรม (contract-out)** เป็นการทำสัญญาระหว่างองค์กรภาครัฐกับผู้ประกอบการภาคเอกชน เพื่อว่าจ้างให้เอกชนเข้ามารับดำเนินการบางส่วนในกิจการสาธารณะของรัฐ โดยมีการกำหนดระยะเวลาการทำงานของเอกชน และจำนวนเงินค่าตอบแทนไว้อย่างชัดเจน มักเป็นการว่าจ้างเอกชนให้ดำเนินการที่องค์กรภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการเอง อาทิ การว่าจ้างเอกชนให้เข้ามาดูแลทำความสะอาดสถานที่ราชการ การจ้างเอกชนให้เข้ามาดูแลการซ่อมบำรุง การจ้างเอกชนให้เข้ามาจัดระบบการเดินรถของหน่วยงานภาครัฐ การจ้างที่ปรึกษาให้ฝึกอบรมพนักงาน เป็นต้น
- **การทำสัญญาจ้างเอกชนให้มาบริหารงานแทน (management contract)** เป็นการเปิดให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนเข้ามาแข่งขันยื่นเสนอราคาเพื่อเป็นคู่สัญญารับจ้างบริหารกิจการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ โดยภาคเอกชนที่เสนอราคาต่ำสุดจะได้รับมอบหมายให้เข้ามาบริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจ โดยได้รับค่าตอบแทนตามราคาที่ได้ทำสัญญากันไว้ ในการบริหารกิจการดังกล่าว รัฐวิสาหกิจเจ้าของกิจการจะมีบทบาทในการกำกับควบคุมการบริหารงานของภาคเอกชนคู่สัญญา รัฐวิสาหกิจรับผิดชอบเงินทุนในการดำเนินการและแบกรับความเสี่ยงในกิจการ ส่วนเอกชนมีหน้าที่เข้ามาบริหารงานในขอบเขตที่กำหนด โดยรายได้จากการให้บริการและทรัพย์สินของกิจการเป็นของรัฐวิสาหกิจเจ้าของกิจการ เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ว่าจ้างเอกชนเข้ามาบริหารร้านค้าปลอดภาษีในเครื่องบินที่มีชื่อว่า ดาวนัททาวน์ ดิวตี้ ฟรี ซ็อบ จำกัด เป็นต้น
- **การทำสัญญามอบหมายให้เอกชนบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐ** โดยองค์กรภาครัฐมอบหมายให้เอกชนเข้ามาดำเนินการบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐ ภาคเอกชนจะได้รับค่าตอบแทนในรูปค่าธรรมเนียมที่เก็บจากผู้ใช้บริการ ค่าธรรมเนียมอันเป็นรายได้จากการบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐจะแบ่งออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกเป็นรายได้ที่เอกชนผู้รับมอบหมายให้เข้ามาบริหารจัดการ และส่วนที่สองเป็นรายได้ขององค์กรภาครัฐเจ้าของทรัพย์สินนั้น การบริหารจัดการทรัพย์สินดังกล่าวภาครัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบการซ่อมแซมบำรุงรักษา ส่วนภาคเอกชนเป็นเพียงผู้จัดการเท่านั้น



เช่น กรมท่าอากาศยาน ทำสัญญาจ้างให้เอกชนเข้ามาบริหารจัดการท่าอากาศยานพาณิชย์ใน  
ความรับผิดชอบของกรม

**รูปแบบที่ 2: การทำสัญญาให้เอกชนเช่าดำเนินการ (lease contract)** เป็นการเปิดให้ภาคเอกชน  
เข้ามามีบทบาทร่วมในการบริหารกิจการสาธารณะของรัฐ โดยองค์กรภาครัฐให้เอกชนเช่าทรัพย์สินของรัฐ  
ที่ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ หรือถูกปล่อยให้ว่างเปล่าเพราะรัฐไม่มีแนวคิดในการดำเนินการ  
ให้เกิดประโยชน์ หรือไม่พร้อมที่จะแบกรับความเสี่ยงในการพัฒนาทรัพย์สินดังกล่าว การเปิดให้เอกชนทำสัญญา  
เช่าทรัพย์สินของรัฐจะช่วยให้เกิดการสร้างประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นอย่างคุ้มค่า ส่วนใหญ่เป็นการเช่าระยะ  
5-10 ปี รัฐได้รับรายได้จากค่าเช่าที่เอกชนต้องจ่ายตามสัดส่วนที่ได้ทำสัญญา โดยรัฐจะเป็นฝ่ายกำหนดอัตรา  
ค่าบริการ ค่าค่าประกันการลงทุน และบทลงโทษ ส่วนเอกชนมีหน้าที่ลงทุนดำเนินการและจัดบริการ  
โดยเอกชนจะได้รับรายได้จากค่าบริการโดยตรง เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทยเปิดให้เอกชนเช่าลงทุนพัฒนา  
และประกอบกิจการท่าเทียบเรือตู้สินค้า ท่าเทียบเรือ B5 ท่าเรือแหลมฉบัง องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป (อสร.)  
เปิดให้เอกชนเช่าโรงงานผลิตน้ำส้มสายชูและอาหารกระป๋อง เป็นต้น

**รูปแบบที่ 3: การให้สัมปทานภาคเอกชน (concession/franchising)** เป็นการเปิดให้ภาคเอกชน  
เข้ามามีบทบาทร่วมจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ โดยองค์กรภาครัฐให้สิทธิแก่เอกชนในการรับผิดชอบลงทุน  
และบริหารจัดการในกิจการสาธารณะที่เปิดให้มีการสัมปทาน หรือการให้สัมปทานแสวงหาประโยชน์ใน  
ทรัพยากรธรรมชาติ จากเดิมที่ภาครัฐเป็นผู้ลงทุนในการจัดบริการสาธารณะหรือแสวงหาประโยชน์จาก  
ทรัพยากรธรรมชาตินั้นด้วยตนเองหรือผ่านรัฐวิสาหกิจ โดยอาศัยงบประมาณแผ่นดิน ภาครัฐก็เปลี่ยนบทบาท  
มาเป็นการเปิดให้เอกชนเข้ามารับสัมปทานในการดำเนินกิจการสาธารณะ โดยรัฐมอบสิทธิผูกขาดแก่ผู้ประกอบการ  
ที่ได้รับสัมปทานในการจัดบริการสาธารณะดังกล่าวแก่ประชาชนแทนรัฐ

ในการจัดบริการสาธารณะโดยเอกชนที่ได้รับสัมปทานจากรัฐนั้น ประชาชนผู้รับบริการหรือบริโภค  
สินค้าสาธารณะ จะต้องจ่ายค่าบริการตามที่กำหนด ขณะที่องค์กรภาครัฐจะได้รับค่าตอบแทนจากการสัมปทาน  
เป็นค่าสิทธิหรือส่วนแบ่งรายได้จากกิจการสัมปทานตามสัดส่วนที่ได้ตกลงกัน สัญญาสัมปทานมักมีระยะเวลา  
20-30 ปี เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาสัมปทาน เอกชนจะต้องโอนทรัพย์สินที่ได้ลงทุนในกิจการนั้นคืนให้รัฐ หรือในกรณี  
ที่ภาคเอกชนไม่สามารถบริหารกิจการสาธารณะได้ผลตามสัญญา ภาครัฐก็สามารถยกเลิกสัญญาสัมปทานได้  
เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพให้สัมปทานภาคเอกชนเดินรถร่วมบริการในบางเส้นทาง การทางพิเศษ  
แห่งประเทศไทยให้สัมปทานเอกชนในการลงทุนก่อสร้างและบริการกิจการทางด่วนขั้นที่ 2 เป็นต้น

**รูปแบบที่ 4: การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์** เป็นอีกหนึ่งวิธีในการเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามามี  
บทบาทร่วมบริหารกิจการสาธารณะของรัฐ ในกรณีนี้เป็นการเปิดให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมลงทุนในกิจการ  
สาธารณะในความรับผิดชอบของรัฐวิสาหกิจ ผ่านการกระจายหุ้นของรัฐวิสาหกิจในตลาดหลักทรัพย์เพื่อเปิดให้  
ภาคเอกชนสามารถถือหุ้นในกิจการของรัฐได้ การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์สามารถดำเนินการได้  
หลายรูปแบบ ดังนี้

- การลดสัดส่วนการถือหุ้นภาครัฐลงบางส่วนแต่ไม่เกินร้อยละ 50 เป็นการเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในกิจการรัฐวิสาหกิจได้ โดยองค์กรภาครัฐนำหุ้นกิจการรัฐวิสาหกิจบางส่วนมาแบ่งขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อเป็นการเพิ่มทุนในกิจการรัฐวิสาหกิจนั้น โดยกิจการดังกล่าวยังคงสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ เช่น รัฐบาลนำหุ้นบริษัทการบินไทย จำนวน 1.177 ล้านหุ้น ออกขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ส่งผลให้สัดส่วนการถือหุ้นของรัฐในบริษัทลดลงเหลือร้อยละ 92.86
- การลดสัดส่วนการถือหุ้นของภาครัฐลงเกินกว่าร้อยละ 51 เป็นการเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามา มีบทบาทควบคุมการบริหารกิจการสาธารณะของรัฐแทน เนื่องจากภาครัฐต้องการลดบทบาทในการบริหารกิจการดังกล่าวลง ซึ่งการลดสัดส่วนการถือหุ้นของภาครัฐในกิจการรัฐวิสาหกิจให้ลดลงเหลือน้อยกว่าร้อยละ 51 จะส่งผลให้กิจการสาธารณะของรัฐหมดสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจไป เช่น บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด (มหาชน) ได้กระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยลดสัดส่วนการถือหุ้นของกระทรวงการคลังลงให้ต่ำกว่าร้อยละ 50 มีผลให้พ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น
- การจัดตั้งบริษัทย่อยหรือบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินกิจกรรมแทน (subsidiary company) เป็นการเปิดให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในกิจการสาธารณะของรัฐ โดยรัฐวิสาหกิจจัดตั้งบริษัทลูกขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการบางอย่างแทน จากนั้นรัฐวิสาหกิจดังกล่าวจึงนำหุ้นของบริษัทลูกไปเปิดขายในตลาดหลักทรัพย์เพื่อให้ภาคเอกชนเข้ามาถือหุ้นในบริษัทลูกในสัดส่วนเกินกว่าร้อยละ 51 ส่งผลให้บริษัทลูกดังกล่าวหมดสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจไป กลายเป็นกิจการที่ดำเนินการในรูปแบบบริษัทเอกชนเต็มรูปแบบ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ตั้งบริษัทผลิตไฟฟ้า (EGCO) ขึ้นโดยถือหุ้น 100 เปอร์เซ็นต์ จากนั้นจึงกระจายหุ้นในบริษัทดังกล่าวเข้าตลาดหลักทรัพย์ในสัดส่วน 51 เปอร์เซ็นต์ ส่งผลให้กิจการของบริษัทกลายเป็นบริษัทมหาชน ซึ่งภาคเอกชนเข้ามา มีบทบาทควบคุมการบริหารกิจการได้เต็มที่ เป็นต้น

**รูปแบบที่ 5: การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน (joint-venture)** เป็นอีกวิธีการหนึ่งในการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามา มีบทบาทร่วมบริหารกิจการสาธารณะของรัฐ โดยผ่านการเข้ามาเป็นหุ้นส่วนร่วมลงทุนในกิจการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรภาครัฐตามสัดส่วนที่ได้ตกลงกัน การเปิดให้เอกชนเข้ามา ร่วมลงทุนในกิจการสาธารณะของรัฐมักเป็นกิจการที่ภาคเอกชนมีศักยภาพและความเชี่ยวชาญในการดำเนินกิจกรรมนั้นเป็นอย่างดี เป้าหมายของการเปิดให้เอกชนเข้ามา ร่วมลงทุนกับรัฐก็คือ การอาศัยศักยภาพและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของภาคเอกชนมาใช้ในการบริหารกิจการสาธารณะ รวมถึงการระดมทุนจากภาคเอกชนเพื่อพัฒนากิจการสาธารณะของรัฐ เพื่อแก้ปัญหาข้อจำกัดด้านงบประมาณการลงทุนของภาครัฐ โดยเฉพาะในกิจการสาธารณะขนาดใหญ่ที่ต้องอาศัยงบประมาณในการลงทุนสูง การร่วมลงทุนกับภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ ดังนี้

- การเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในกิจการรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐวิสาหกิจจัดตั้งบริษัทลูกขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยการลงทุนจัดตั้งบริษัทลูกดังกล่าว รัฐวิสาหกิจจะเปิดให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนด้วย โดยบริษัทเอกชนที่ร่วมลงทุนจะเป็นผู้บริหารงานในกิจการสาธารณะนั้น วัตถุประสงค์ของการร่วมลงทุนกับภาคเอกชนโดยการจัดตั้งบริษัทลูกขึ้นมา ก็เพื่อลดการก่อกวนในการลงทุนของกิจการในความรับผิดชอบของรัฐวิสาหกิจ อีกทั้งยังช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารกิจการสาธารณะได้โดยอาศัยศักยภาพในการบริหารงานของภาคเอกชน โดยบริษัทลูกที่รัฐวิสาหกิจร่วมลงทุนกับภาคเอกชนนั้นจะมีสถานะเป็นบริษัทเอกชน เนื่องจากรัฐวิสาหกิจมีส่วนการลงทุนน้อยกว่าร้อยละ 50 ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารกิจการสาธารณะดังกล่าวมีความคล่องตัวกว่าการบริหารงานในรูปรัฐวิสาหกิจที่ต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบราชการ เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ร่วมลงทุนกับภาคเอกชนในการจัดระบบเดินรถปรับอากาศขนาดเล็กร่วมบริการ โดยองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ มีส่วนการลงทุนเพียงร้อยละ 20 หรือ บริษัท การบินไทย จำกัด ร่วมลงทุนร้อยละ 30 กับเอกชนเพื่อจัดตั้งบริษัทครีวการบินภูเก็ต เป็นต้น
- รัฐวิสาหกิจประเมินทรัพย์สินของตนเองแล้วนำไปลงทุนกับภาคเอกชน เป็นการเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการบริหารกิจการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นกิจการที่ภาคเอกชนมีศักยภาพในการดำเนินการเหนือกว่าหรือมีประสิทธิภาพในการลงทุนและการแข่งขันมากกว่า รัฐวิสาหกิจจึงไม่มีความจำเป็นต้องแบกรับภาระการบริหารกิจการดังกล่าวต่อไป ในการเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนและบริหารกิจการสาธารณะนั้นแทน รัฐวิสาหกิจจะประเมินทรัพย์สินในกิจการของตนเพื่อนำไปร่วมลงทุนกับภาคเอกชนที่ดำเนินการในลักษณะเดียวกัน โดยการลงทุนในกิจการดังกล่าวจะมีสัดส่วนเงินลงทุนของรัฐวิสาหกิจไม่เกินร้อยละ 49 การนำทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไปร่วมลงทุนในกิจการของภาคเอกชน จะส่งผลให้รัฐวิสาหกิจดังกล่าวหมดสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจไป โดยบริษัทกิจการร่วมทุนจะเป็นผู้จัดทำบริการที่รัฐวิสาหกิจนั้นเคยดำเนินการแทน ในบางกรณีกิจการร่วมทุนอาจไม่ใช่กิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะเดิมที่รัฐวิสาหกิจเคยดำเนินการก็ได้ ตัวอย่างการจำหน่ายกิจการเพื่อร่วมลงทุนกับภาคเอกชน เช่น โรงงานไฟ มีการประเมินราคาทรัพย์สินแล้วนำไปร่วมลงทุนกับเอกชนเพื่อทำโรงพิมพ์สิ่งพิมพ์ขนาดกลาง หรือองค์การแบตเตอรี่ มีการประเมินราคาทรัพย์สินแล้วนำไปร่วมลงทุนกับเอกชนเพื่อจัดทำโรงงานแบตเตอรี่ที่ทันสมัย เป็นต้น

**รูปแบบที่ 6: การให้เอกชนลงทุนดำเนินการ แต่รัฐรับซื้อผลผลิตจากกิจการเพื่อให้บริการ**

แก่ประชาชน (Build-Own-Operate: BOO) เป็นรูปแบบการเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทร่วมกับภาครัฐในการลงทุนดำเนินการสาธารณะ โดยองค์กรภาครัฐที่เป็นเจ้าของกิจการสาธารณะจะเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาประมูลแข่งขันเพื่อรับเป็นผู้ลงทุนในกิจการสาธารณะของรัฐ เพื่อเป็นการลดภาระในการลงทุนภาครัฐ ดังนั้น รัฐจึงเปิดให้เอกชนที่ชนะการประมูลเป็นผู้ลงทุนและดำเนินการสาธารณะนั้น โดยเอกชนเป็นเจ้าของกิจการเฉพาะในส่วนที่ได้ลงทุนไป แต่องค์กรภาครัฐจะเป็นผู้ซื้อผลผลิตจากการดำเนินการของเอกชน เช่น

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เปิดให้เอกชนลงทุนก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ในรูปผู้ผลิตพลังงานอิสระ (independent power producer) เพื่อขายไฟฟ้าที่ผลิตได้ให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยสำหรับจัดบริการให้แก่ประชาชนตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

**รูปแบบที่ 7: การปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจโดยแบ่งกิจการออกเป็นส่วนต่าง ๆ (fragmentation)** เป็นรูปแบบหนึ่งของการแปรรูปกิจการรัฐวิสาหกิจ เพื่อลดบทบาทของภาครัฐในการบริหารกิจการสาธารณะ โดยเปิดให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนและเป็นเจ้าของกิจการรัฐวิสาหกิจแทนอย่างค่อยเป็นค่อยไป การดำเนินการเริ่มจากรัฐวิสาหกิจปรับโครงสร้างองค์กรใหม่ โดยแบ่งกิจการออกเป็นหน่วยต่าง ๆ ประกอบด้วย บริษัทแม่ (holding company) และบริษัทลูก (subsidiary company) โดยบริษัทแม่จะถือหุ้นในบริษัทลูกแต่ละบริษัท และเปิดให้เอกชนเข้ามาซื้อหุ้นในบริษัทลูกได้มากกว่าร้อยละ 50 เพื่อให้กิจการบริษัทลูกกลายเป็นกิจการของเอกชนไป การดำเนินการในลักษณะนี้เป็นการแปรรูปกิจการรัฐวิสาหกิจเฉพาะบางส่วนของกิจการที่มีลักษณะเชิงพาณิชย์ซึ่งเอกชนมีแรงจูงใจในการเข้ามาลงทุน ในขณะที่รัฐยังคงควบคุมดูแลกิจการบางส่วนของรัฐวิสาหกิจไว้เพื่อป้องกันการผูกขาด

**รูปแบบที่ 8: การจำหน่ายจ่ายโอนและยุบเลิกกิจการ (liquidation)** เป็นวิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยมีเป้าหมายเพื่อแปลงสภาพกิจการรัฐวิสาหกิจให้กลายเป็นกิจการของภาคเอกชนโดยสมบูรณ์ เนื่องจาก การยุบเลิกกิจการรัฐวิสาหกิจส่งผลให้ภาครัฐไม่มีบทบาทในการบริหารกิจการสาธารณะนั้นอีกต่อไป การแปรรูปกิจการรัฐวิสาหกิจให้เป็นของภาคเอกชนนี้ มีเป้าหมายเพื่อโอนความเสี่ยงทางการเงินและการคลัง ตลอดจนความรับผิดชอบของรัฐในการดำเนินกิจการสาธารณะไปให้ภาคเอกชนรับผิดชอบและแบกรับความเสี่ยงแทน การแปรรูปกิจการรัฐวิสาหกิจดำเนินการโดยผ่านการจำหน่ายทรัพย์สินในกิจการของรัฐวิสาหกิจแก่ภาคเอกชนอย่างเด็ดขาด ซึ่งอาจเป็นการแยกขายกิจการเพียงบางส่วนหรือทั้งหมด โดยการประมูลหรือการขายทอดตลาด และมักเป็นการจำหน่ายกิจการโดยมีการกำหนดตัวภาคเอกชนผู้รับซื้อไว้ล่วงหน้า เพื่อรับประกันได้ว่า ผู้ประกอบการเอกชนจะมีศักยภาพเพียงพอในการจัดบริการสาธารณะดังกล่าวแก่ประชาชน ตัวอย่างเช่น การยุบเลิกโรงงานกระสอบป่าน การจำหน่ายหุ้นทั้งหมดของ บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด เป็นต้น

### 6.2.5 การเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทร่วมจัดบริการสาธารณะ

รัฐสามารถอาศัยเครื่องมือทางการบริหารหลากหลายรูปแบบ เพื่อเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคม เข้ามารับหน้าที่จัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน เครื่องมือแต่ละรูปแบบจะเป็นตัวกำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์แบบภาคีหุ้นส่วน (partnership) ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคม การเลือกใช้เครื่องมือแต่ละรูปแบบ จึงส่งผลให้ขอบเขตการแสดงบทบาทของหน่วยงานภาครัฐมีลักษณะแตกต่างกันไป รวมทั้งก่อให้เกิดข้อดีและข้อเสียต่อฝ่ายต่าง ๆ แตกต่างกันไป สำหรับเครื่องมือทางการบริหารสำหรับเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาจัดบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐนั้น สามารถจำแนกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ<sup>38</sup>

<sup>38</sup> โปรดดูเพิ่มเติมใน Lester M. Salamon, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* (New York: Oxford University Press, 2002), Chapter 1.

1) การจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้แก่องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ (producer-side subsidies) เป็นเครื่องมือทางการบริหารที่หน่วยงานภาครัฐใช้ในการจัดสรรเงินงบประมาณอุดหนุนการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรภาคประชาสังคมที่เข้ามาทำข้อตกลงเป็นภาคีหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐโดยตรง เพื่อให้องค์กรภาคประชาสังคมนำเงินอุดหนุนดังกล่าวไปเป็นทุนในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

เครื่องมือการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้แก่องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยตรง มีข้อดีอยู่ที่ การช่วยรับประกันได้ว่า องค์กรภาคประชาสังคมที่เข้ามาเป็นภาคีหุ้นส่วนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน จะได้รับเงินอุดหนุนสำหรับเป็นงบประมาณในการดำเนินภารกิจอย่างเพียงพอ ในขณะที่มีข้อเสียคือ ประชาชน ผู้รับบริการไม่มีทางเลือกในการรับบริการ เนื่องจากอาจมีองค์กรภาคประชาสังคมเพียงรายเดียวที่ได้รับ มอบหมายให้ดำเนินภารกิจดังกล่าวในฐานะภาคีหุ้นส่วนของหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจ

หน่วยงานภาครัฐสามารถเลือกใช้เครื่องมือการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้แก่องค์กรผู้จัดทำ บริการสาธารณะโดยตรงได้หลายรูปแบบ ดังต่อไปนี้<sup>39</sup>

**รูปแบบที่ 1: การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปจากงบประมาณประจำปีของรัฐบาล (block allocations)**  
ในบางประเทศมีการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินบางส่วน เพื่อเป็นกองทุนเงินอุดหนุนการดำเนินงานขององค์กร ภาคประชาสังคม โดยการจัดสรรงบประมาณในสัดส่วนที่กำหนดไว้เป็นประจำทุกปี ในลักษณะเดียวกับการจัดสรร งบประมาณส่วนกลางของรัฐบาลเป็นเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น ในประเทศ เยอรมนี รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการจัดตั้งสมาคมหรือองค์กรภาคประชาสังคมที่มีเป้าหมาย เพื่อจัดสวัสดิการสังคมอย่างต่อเนื่องเป็นเวลายาวนาน โดยหน่วยงานภาครัฐสามารถอาศัยงบประมาณดังกล่าว เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรภาคประชาสังคมที่ดำเนินภารกิจด้านต่าง ๆ แก่ ประชาชนได้โดยตรง การจัดสรรเงินอุดหนุนในลักษณะนี้ เอื้อให้องค์กรภาคประชาสังคมยังคงความเป็นอิสระ ในการดำเนินงานได้ในระดับสูง เนื่องจากเครื่องมือการจัดสรรเงินอุดหนุนในรูปแบบนี้ ไม่มีกลไกที่เปิดให้ หน่วยงานภาครัฐสามารถกำกับควบคุมความรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายงบประมาณสาธารณะที่องค์กร ภาคประชาสังคมได้รับการจัดสรรไป

**รูปแบบที่ 2: การจัดสรรเงินอุดหนุนสำหรับดำเนินภารกิจตามวัตถุประสงค์ที่หน่วยงานภาครัฐ กำหนดไว้ (categorical grants)** หรือเรียกว่า “เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ” เป็นเงินอุดหนุนที่หน่วยงานภาครัฐ กำหนดเงื่อนไขให้องค์กรภาคประชาสังคมที่ได้รับเงินอุดหนุนดังกล่าวต้องนำไปใช้จ่ายในภารกิจที่อยู่ภายใต้ วัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ มักเป็นเครื่องมือที่หน่วยงานภาครัฐใช้สำหรับส่งเสริมบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคม ในการขับเคลื่อนภารกิจหรือการดำเนินแผนงานเพื่อจัดการประเด็นปัญหาเฉพาะในแต่ละด้าน เช่น การดำเนิน ภารกิจจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ การจัดสวัสดิการสำหรับผู้พิการ ฯลฯ องค์กรภาคประชาสังคมที่ได้รับ การจัดสรรเงินอุดหนุนภายใต้วัตถุประสงค์ดังกล่าว จะไม่สามารถนำงบประมาณที่ได้รับไปดำเนินกิจกรรม

---

<sup>39</sup> Leon E. Irish, Lester M. Salamon and Karla W. Simon, *Outsourcing Social Service to CSOs: Lesson from Abroad* (Beijing: World Bank Office, 2009), pp. 18-19.

ภายใต้ภารกิจอื่นได้ หากมีความเป็นอิสระเพียงการกำหนดรายละเอียดการใช้จ่ายเงินในแต่ละกิจกรรมภายใต้กระบวนการบริหารภารกิจที่ระบุไว้เท่านั้น

เครื่องมือการจัดสรรเงินอุดหนุนการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคมในรูปแบบนี้ มักใช้ในกรณีที่หน่วยงานภาครัฐต้องการหนุนเสริมการดำเนินการจัดการบริการสาธารณะที่องค์กรภาคประชาสังคมได้ดำเนินการอยู่แล้ว เพื่อยกระดับศักยภาพในการจัดบริการให้ครอบคลุมความต้องการและตอบสนองต่อประชาชนได้ดียิ่งขึ้น การจัดสรรเงินอุดหนุนตามวัตถุประสงค์นี้ อาจเป็นการจัดสรรตามจำนวนเงินที่หน่วยงานภาครัฐกำหนดไว้แล้ว (formula grants) หรืออาจเป็นการจัดสรรตามจำนวนเงินที่ต้องใช้ในแต่ละโครงการที่เปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาดำเนินการ (project grants) ซึ่งการจัดสรรเงินตามงบประมาณรายโครงการช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถกำกับควบคุมการบริหารงบประมาณได้มากกว่า แต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้การจัดสรรเงินอุดหนุนมีขั้นตอนเพิ่มขึ้น เนื่องจากการกำหนดวงเงินอุดหนุนแต่ละก้อนมีจำนวนมากน้อยแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดรายละเอียดโครงการแต่ละโครงการ ยิ่งกว่านั้น วงเงินงบประมาณดังกล่าวจะเพียงพอต่อการดำเนินการที่หน่วยงานภาครัฐคาดหวังหรือไม่ ยังขึ้นอยู่กับทักษะความสามารถในการเขียนโครงการของบุคลากรในองค์กรภาคประชาสังคมแต่ละองค์กรอีกด้วย

ตัวอย่างประเทศที่รัฐบาลนิยมใช้เครื่องมือการจัดสรรเงินอุดหนุนในรูปแบบนี้ เช่น สหรัฐอเมริกา ดังเห็นได้จากจำนวนการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลกลาง เพื่ออุดหนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรภาคประชาสังคมในแต่ละปี มีไม่น้อยกว่า 700 โครงการ อาทิ การจัดสรรเงินอุดหนุนองค์กรไม่แสวงผลกำไรที่ดำเนินการศึกษาด้านการศึกษาวิจัยทางการแพทย์และสุขภาพ โดยมีหน่วยงานภาครัฐคือ “สถาบันสุขภาพแห่งชาติ” (National Institutes of Health) เป็นผู้จัดสรรงบประมาณอุดหนุนการดำเนินโครงการวิจัยแก่มหาวิทยาลัยที่จัดตั้งโดยองค์กรไม่แสวงผลกำไร เป็นต้น

**รูปแบบที่ 3: การจัดสรรเงินอุดหนุนแบบให้เปล่า (block grants)** การจัดสรรเงินอุดหนุนแบบให้เปล่า เป็นเครื่องมือการจัดสรรเงินอุดหนุนที่มีความยืดหยุ่นสูง โดยรัฐบาลจัดสรรเงินบางส่วนตามสัดส่วนที่กำหนดไว้จากงบประมาณแผ่นดินในแต่ละปี เพื่อเป็นเงินกองทุนสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคม หน่วยงานภาครัฐสามารถนำเงินดังกล่าวไปใช้สำหรับอุดหนุนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรภาคประชาสังคมได้อย่างเปิดกว้าง โดยไม่จำกัดเงื่อนไขว่าองค์กรภาคประชาสังคมที่ได้รับเงินอุดหนุนดังกล่าวจะต้องนำเงินไปใช้จ่ายในการดำเนินการด้านใดด้านหนึ่งเป็นการเฉพาะ การจัดสรรเงินอุดหนุนในลักษณะนี้จึงมีรูปแบบเดียวกับการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลในรูปเงินอุดหนุนเพื่อเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**รูปแบบที่ 4: การจัดสรรเงินอุดหนุนภายใต้เงื่อนไขสัญญา (contracts)** เป็นเครื่องมือที่หน่วยงานภาครัฐนำมาใช้ในกรณีที่ต้องการนำงบประมาณของหน่วยงานมาซื้อบริการสาธารณะที่จัดโดยองค์กรภาคประชาสังคม เพื่อให้บริการแก่ประชาชนแทนการดำเนินการดังกล่าวเองโดยตรง การทำสัญญาเพื่อให้องค์กรภาคประชาสังคมทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยอาศัยงบประมาณในรูปเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐ (purchase-of-service contracts) มักนำมาใช้เมื่อหน่วยงานภาครัฐต้องการให้องค์กร

ภาคประชาสังคมเข้ามาทำหน้าที่จัดบริการทางสังคมในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งแก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะหรือภายในขอบเขตพื้นที่ที่จำกัด

วงเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐที่ระบุไว้ในสัญญาจะครอบคลุมทั้งต้นทุนโดยตรง ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน และต้นทุนทางอ้อมซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่ปรากฏชัดเจนในการดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง หรือเป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่สามารถคำนวณต้นทุนต่อหน่วยได้แน่นอน เช่น ค่าใช้จ่ายสำหรับบำรุงรักษาเครื่องมืออุปกรณ์ หรือค่าใช้จ่ายในการจัดทำบัญชี เป็นต้น

การจัดสรรเงินอุดหนุนภายใต้เงื่อนไขสัญญา เป็นเครื่องมือที่เหมาะสมสำหรับนำมาใช้ในกรณีที่มีองค์กรภาคประชาสังคมหลากหลายองค์กรแสดงบทบาทจัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งแข่งขันกันอยู่ เงื่อนไขดังกล่าวส่งผลให้การจัดสรรเงินอุดหนุนในรูปของค่าใช้จ่ายเพื่อดำเนินภารกิจตามสัญญา ต้องอาศัยกระบวนการและระเบียบปฏิบัติหลายขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นการเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมที่สนใจเข้ามาแข่งขันกันเสนอคุณสมบัติ เพื่อทำสัญญาเป็นภาคีหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐ การใช้จ่ายเงินภายใต้ระเบียบการเบิกจ่ายที่เป็นทางการ การดูแลให้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขสัญญา รวมไปถึงการกำกับความรับผิดชอบและการรายงานผลการดำเนินงานภารกิจตามขอบเขตที่กำหนดไว้

ประเทศที่หน่วยงานภาครัฐมีการใช้เครื่องมือการจัดสรรเงินอุดหนุนภายใต้เงื่อนไขสัญญาสำหรับจัดซื้อบริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อให้บริการแก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง ได้แก่ สหรัฐอเมริกา โดยส่วนใหญ่เป็นการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อให้องค์กรภาคประชาสังคมทำหน้าที่จัดบริการทางสังคมด้านต่าง ๆ แก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ในขณะที่เดียวกัน ประเทศที่มีการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมโดยภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคประชาสังคมในแถบยุโรปตะวันตก ไม่ว่าจะเป็นสหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และเยอรมนี ก็เริ่มนำเครื่องมือในรูปสัญญาจัดสรรเงินอุดหนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรภาคประชาสังคมมาใช้มากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะในช่วงไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา

เครื่องมือการจัดสรรเงินอุดหนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรภาคประชาสังคมในรูปสัญญายังสามารถพบได้ในหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับลักษณะการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับภายใต้สัญญาการร่วมจัดบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคม (design standard) โดยส่วนใหญ่หน่วยงานภาครัฐนิยมใช้สัญญาที่มีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานของผลการดำเนินงาน (output) ในภารกิจที่ได้มอบหมายให้องค์กรภาคประชาสังคมดำเนินการแทน เช่น การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำของจำนวนกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการที่องค์กรภาคประชาสังคมต้องจัดบริการให้ อาทิ จำนวนเยาวชนที่เข้าร่วมกระบวนการเรียนรู้ในศูนย์เยาวชน จำนวนผู้สูงอายุและจำนวนวันที่ได้รับบริการต่าง ๆ จากศูนย์รับดูแลผู้สูงวัยในชุมชน จำนวนผู้ป่วยตามบ้านและจำนวนวันที่หน่วยพยาบาลชุมชนเข้าไปให้การดูแลรักษา เป็นต้น

นอกจากนี้ ในหลายประเทศก็มีการใช้กลไกสัญญาที่หน่วยงานภาครัฐกำหนดเกณฑ์มาตรฐานผลลัพธ์ในการดำเนินภารกิจ (performance standard) เช่น อัตราการประสบความสำเร็จในการได้รับการจ้างงานของประชาชนกลุ่มเป้าหมายในการจัดบริการฝึกทักษะอาชีพ เป็นต้น ซึ่งกลไกการกำหนดเงื่อนไขของสัญญารูปแบบนี้มักใช้ควบคู่ไปกับกลไกการจัดสรรรางวัลจูงใจในการดำเนินภารกิจรูปแบบต่าง ๆ (performance

incentives) ในกรณีที่องค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นภาคีหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐสามารถดำเนินการกิจ ได้บรรลุผลสำเร็จเกินกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการดำเนินงานภาครัฐจะนิยมการใช้สัญญาที่มีการกำหนด เกณฑ์มาตรฐานผลลัพธ์การดำเนินการกิจ เนื่องจากเป็นการรับประกันว่าประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะ ที่มีคุณภาพมากที่สุด แต่องค์กรภาคประชาสังคมมักจะไม่เห็นด้วยนักกับเงื่อนไขในลักษณะดังกล่าว เพราะมองว่า ผลลัพธ์ในการดำเนินการกิจที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนกลุ่มเป้าหมายนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอกหลายประการ ที่ไม่สามารถควบคุมได้

**2) การจัดสรรงบประมาณอุดหนุนผ่านประชาชนกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการสาธารณะ** (consumer-side subsidies) เป็นเครื่องมือทางการบริหารที่หน่วยงานภาครัฐใช้ในการจัดสรรงบประมาณ สำหรับอุดหนุนการจัดบริการสาธารณะที่เปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาจัดทำแทน โดยจัดสรรเงินดังกล่าว ให้แก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายของแผนงานหรือโครงการนั้น ๆ โดยตรง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถ ตัดสินใจเลือกรับบริการจากองค์กรภาคประชาสังคมแต่ละองค์กร ที่เข้ามาบริหารจัดการบริการสาธารณะดังกล่าว แทนหน่วยงานภาครัฐได้อย่างอิสระ

การจัดสรรงบประมาณอุดหนุนผ่านประชาชนกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการสาธารณะ เป็นกลไก การจัดสรรงบประมาณจากหน่วยงานภาครัฐ ในกรณีที่หน่วยงานภาครัฐต้องการส่งเสริมบทบาทขององค์กร ภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งเป็นการเฉพาะ หรือการจัดบริการสาธารณะ แก่ประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ หน่วยงานภาครัฐจะจัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าวกระจายไปยังประชาชน กลุ่มเป้าหมายโดยตรง เพื่อให้ประชาชนนำเงินดังกล่าวไปใช้เป็นการใช้จ่ายในการรับบริการสาธารณะด้านนั้น ๆ จากองค์กรภาคประชาสังคมที่อาสาตัวเข้ามาจัดบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ โดยประชาชนสามารถเลือกรับบริการสาธารณะจากผู้จัดบริการแต่ละรายที่มีอยู่ได้อย่างอิสระ โดยหน่วยงานภาครัฐ เจ้าของภารกิจมีบทบาทในการรับรองศักยภาพขององค์กรที่จะเข้ามาจัดบริการ

การจัดสรรเงินอุดหนุนการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมโดยผ่านทางประชาชน กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการสาธารณะ จึงเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ประชาชนมีทางเลือกในการรับบริการสาธารณะ หลากหลายมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน ก็อาจส่งผลให้เกิดการปั่นราคาต้นทุนค่าจัดบริการได้ในกรณีที่มี องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาเสนอตัวรับจัดทำบริการสาธารณะจำกัดน้อยราย อย่างไรก็ตาม เครื่องมือการจัดสรร งบประมาณอุดหนุนผ่านประชาชนกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการสาธารณะนั้นมีหลากหลายรูปแบบ แต่ละรูปแบบ เอื้อต่อการแสดงบทบาทในการควบคุมการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคมในระดับแตกต่างกันไป ดังพิจารณา ได้จากเครื่องมือแต่ละรูปแบบดังต่อไปนี้<sup>40</sup>

**รูปแบบที่ 1: คุปองค่าใช้จ่ายในการรับบริการสาธารณะจากองค์กรภาคประชาสังคม (vouchers)** เป็นเครื่องมือการจัดสรรเงินอุดหนุนการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งเอื้อให้หน่วยงานภาครัฐ สามารถกำหนดกลุ่มประเภทบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งที่ต้องการให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามา

<sup>40</sup> Ibid., pp. 20-22.



ดำเนินการแทนได้อย่างชัดเจน รวมทั้งสามารถกำหนดขอบเขตประชาชนกลุ่มเป้าหมายการให้บริการได้อย่างแน่นอน การจัดสรรเงินอุดหนุนการจัดบริการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคมผ่านการออกคูปองค่าใช้จ่ายให้แก่ประชาชน จึงถือเป็นการจัดสรรเงินอุดหนุนทางอ้อม ซึ่งมีข้อดีอยู่ที่การสร้างทางเลือกให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายสามารถตัดสินใจเลือกรับบริการจากองค์กรภาคประชาสังคมแต่ละองค์กรที่เข้ามาเป็นภาคีหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐได้ตามความต้องการ โดยองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะเหล่านั้นต้องผ่านการรับรองคุณสมบัติและศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวจากหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจเท่านั้น

สำหรับรูปแบบของคูปองค่าใช้จ่ายในการรับบริการสาธารณะจากองค์กรภาคประชาสังคมนั้น อาจมีลักษณะเป็นตั๋วเงิน (ticket) ที่ออกโดยหน่วยงานภาครัฐ หรือเป็นบัตรเงินสด (card) ที่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้รับจากหน่วยงานภาครัฐ เพื่อนำไปจ่ายในแต่ละครั้งที่เข้ารับบริการสาธารณะจากองค์กรภาคประชาสังคม จากนั้นองค์กรภาคประชาสังคมแต่ละองค์กรจะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐตามจำนวนยอดตั๋วเงินที่ได้รับ หรือยอดเงินค่าใช้จ่ายที่หักจากบัตรเงินสดของผู้รับบริการ ดังนั้น เงินอุดหนุนที่หน่วยงานภาครัฐจัดสรรให้องค์กรภาคประชาสังคมแต่ละองค์กรที่เป็นภาคีหุ้นส่วนจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน จึงมีส่วนแตกต่างกันออกไปตามยอดวงเงินที่ใช้จริงในการให้บริการประชาชน

กรณีตัวอย่างการนำเครื่องมือการจัดสรรเงินอุดหนุนการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมในรูปคูปองค่าใช้จ่ายในการรับบริการสาธารณะ สามารถพิจารณาได้จากกรณีการดำเนินแผนงานระดับชาติด้านการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุในสหรัฐอเมริกา หรือที่เรียกว่า “ระบบเมดิแคร์” (Medicare) และแผนงานระดับชาติด้านการจัดสวัสดิการทางสังคมสำหรับผู้ยากไร้ที่อาศัยในย่านเสื่อมโทรม ดังจะเห็นได้ว่า สัดส่วนงบประมาณโดยส่วนใหญ่ที่องค์กรภาคประชาสังคมในสหรัฐอเมริกาได้รับจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลนั้น เป็นเงินที่จัดสรรผ่านระบบคูปองค่าใช้จ่ายในการรับบริการสาธารณะจากองค์กรภาคประชาสังคม นอกจากนี้ ระบบดังกล่าวยังปรากฏให้เห็นในประเทศที่มีการจัดระบบสวัสดิการสังคมโดยภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคม (welfare partnership) อย่างเช่น สหราชอาณาจักร รวมถึงประเทศที่มีค่านิยมทางการเมืองแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย (social democratic countries) อาทิ เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ เป็นต้น

เครื่องมือการจัดสรรเงินอุดหนุนในรูปแบบนี้ มีข้อดีคือ การเอื้อให้เกิดการแข่งขันด้านศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรภาคประชาสังคมที่ดำเนินกิจกรรมในด้านเดียวกัน อีกทั้งยังกระตุ้นให้องค์กรภาคธุรกิจเอกชนหันมาให้ความสนใจในการลงทุนจัดตั้งองค์กรกิจการเพื่อสังคม (social enterprise) เพื่อจัดบริการสาธารณะทางสังคมด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในสังคม (human service) มากขึ้นอีกด้วย อย่างไรก็ตาม เครื่องมือดังกล่าวก็มีข้อเสียด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะความคุ้มครองการเสียชีวิตของประชาชน ในกรณีที่ไม่มีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะแต่ละรายที่มีอยู่แก่ประชาชนอย่างเพียงพอก่อนตัดสินใจเลือกรับบริการที่เหมาะสมกับความจำเป็นและความต้องการของแต่ละคน และอาจนำไปสู่ความสูญเสียต่องบประมาณของรัฐ ในกรณีที่หน่วยงานภาครัฐขาดหลักเกณฑ์ในการกำกับควบคุมการกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายในการบริการที่ชัดเจนแน่นอน ส่วนองค์กรภาคประชาสังคมเองก็อาจได้รับผลเสียจากเครื่องมือดังกล่าวได้ หากกรอบการจัดสรรเงินอุดหนุนตามสัดส่วนมูลค่าการให้บริการ

แก่ประชาชนนั้น ไม่มีการคำนวณโดยครอบคลุมต้นทุนหรืองบประมาณที่ต้องใช้ในการดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ที่มีส่วนสำคัญต่อการดำเนินการกิจการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน แต่ต้นทุนการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว ไม่จัดอยู่ในรายการที่สามารถเบิกจ่ายได้

**รูปแบบที่ 2: การให้สิทธิพิเศษทางภาษีแก่ผู้รับบริการจากองค์กรภาคประชาสังคม (tax expenditures)** เป็นเครื่องมือสำหรับภาครัฐในการส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคม อีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งอาศัยกลไกทางภาษีแทนการจัดสรรงบประมาณในรูปแบบเงินอุดหนุน กล่าวคือ ในการอาศัยเครื่องมือทางภาษีเพื่อส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคม จำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการพิเศษทางภาษีไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลเป็นการเฉพาะ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐสามารถอาศัยกลไกพิเศษทางภาษีดังกล่าวสำหรับเป็นเครื่องมือในการหนุนเสริมบทบาทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคม โดยผ่านการให้สิทธิพิเศษแก่ประชาชนผู้ตัดสินใจเลือกรับบริการสาธารณะจากองค์กรภาคประชาสังคม

หน่วยงานภาครัฐสามารถใช้เครื่องมือในการให้สิทธิพิเศษทางภาษีแก่ผู้รับบริการจากองค์กรภาคประชาสังคมได้ในหลายรูปแบบ ได้แก่

- **การยกเว้นภาษี (tax credits)** โดยการหักลดภาษีบางรายการสำหรับบุคคลที่เข้ารับบริการสาธารณะจากองค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นภาคีหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐ อาทิ การเข้ารับบริการศูนย์รับเลี้ยงเด็กที่ดำเนินการโดยองค์กรภาคประชาสังคม เป็นต้น
- **การลดหย่อนภาษี (tax deductions)** โดยการให้สิทธิพิเศษแก่ประชาชนที่มีการบริจาคเงินสมทบทุนการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคม สามารถนำยอดเงินบริจาคดังกล่าวไปใช้ลดหย่อนในการคำนวณภาษีเงินได้ที่ต้องจ่ายในแต่ละปี
- **การผ่อนปรนภาษี (tax deferrals)** โดยการให้สิทธิพิเศษแก่ประชาชนที่รับบริการจากองค์กรภาคประชาสังคมในการผ่อนปรนการจ่ายภาษีเงินได้สำหรับรายได้บางประเภท อาทิ รายได้ที่เกิดจากบัญชีเงินออมหลังเกษียณ (retirement accounts)
- **การยกเว้นภาษี (tax exemptions)** โดยการให้สิทธิพิเศษในการยกเว้นการจ่ายภาษีเงินได้นิติบุคคลทั้งหมดแก่องค์กรภาคประชาสังคมที่ดำเนินการกิจด้านการจัดบริการสาธารณะ

มาตรการพิเศษทางภาษีมักมีการนำมาใช้ในการส่งเสริมบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมในหลายประเทศ กรณีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือ สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีกฎหมายให้สิทธิพิเศษแก่องค์กรภาคประชาสังคมในการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีทรัพย์สิน ทั้งภาษีที่ต้องจ่ายแก่รัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ โดยมีข้อยกเว้นสำหรับรายได้ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะที่รัฐกำหนดไว้ กรณีตัวอย่างการนำมาใช้มาตรการทางภาษีมาใช้ส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคม เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับศูนย์รับดูแลผู้สูงอายุแบบไปกลับ ที่ดำเนินการโดยองค์กรภาคประชาสังคม การลดหย่อนภาษีสำหรับประชาชนที่ให้เงินบริจาคสนับสนุนการดำเนินงานกิจการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคม หรือลดหย่อนภาษีให้แก่บุคคลที่เข้ารับบริการสุขภาพจากองค์กรภาคประชาสังคม เป็นต้น

เครื่องมือการจัดสรรเงินอุดหนุนการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมโดยผ่านการให้สิทธิพิเศษทางภาษี มีข้อดีคือ ช่วยให้องค์กรภาคประชาสังคมมีความเป็นอิสระในการทำงาน สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างคล่องตัว เพราะไม่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขข้อกำหนดที่หน่วยงานภาครัฐกำหนดขึ้นเพื่อควบคุมมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน อีกทั้งยังสร้างแรงจูงใจให้องค์กรธุรกิจเอกชนหันมาลงทุนก่อตั้งองค์กรกิจการเพื่อสังคมเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ที่มีองค์กรการกุศลหรือองค์กรอาสาสมัครดำเนินการอยู่ก่อน อันนำไปสู่การแข่งขันด้านศักยภาพระหว่างองค์กรผู้จัดบริการสาธารณะในภาคประชาสังคมด้วยกันเอง แต่ในขณะเดียวกันก็มีข้อเสียคือ เป็นเครื่องมือที่เพิ่มความซับซ้อนและยุ่งยากในระบบภาษีของรัฐบาล

**รูปแบบที่ 3: การให้สินเชื่อกู้ยืมเงินสำหรับองค์กรภาคประชาสังคมหรือประชาชนผู้รับบริการจากองค์กรภาคประชาสังคม (loan guarantees)** เป็นอีกเครื่องมือหนึ่งที่หน่วยงานภาครัฐสามารถใช้ในการสนับสนุนการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคม อาจเป็นการจัดสรรเงินในรูปเงินกู้ยืมเพื่อการลงทุนสำหรับองค์กรภาคประชาสังคมโดยตรง อาทิ การลงทุนในสิ่งปลูกสร้างหรืออาคาร หรืออาจเป็นการจัดสรรเงินกู้ยืมให้แก่ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะจากองค์กรภาคประชาสังคม เช่น การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาแก่นักศึกษาที่เรียนอยู่ในมหาวิทยาลัยซึ่งบริหารโดยองค์กรไม่แสวงผลกำไร เป็นต้น

การจัดสรรเงินอุดหนุนการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมโดยผ่านการให้สินเชื่อกู้ยืมเงินสามารถดำเนินการได้ 2 รูปแบบ คือ **รูปแบบแรก** การให้เงินกู้ยืมโดยตรง (direct loans) แก่ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะจากองค์กรภาคประชาสังคม โดยรัฐบาลเป็นผู้จัดสรรเงินดังกล่าวจากกองทุนของรัฐเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐนำไปปล่อยกู้แก่ประชาชนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการรับบริการจากองค์กรภาคประชาสังคม **รูปแบบที่สอง** การค้ำประกันสินเชื่อกู้ยืมเงิน (guaranteed loans) โดยเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนสามารถกู้ยืมเงินจากธนาคารพาณิชย์เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการรับบริการจากองค์กรภาคประชาสังคมได้ โดยรัฐบาลทำหน้าที่ค้ำประกันสินเชื่อดังกล่าว รวมทั้งมีบทบาทในการส่งเสริมให้ธนาคารพาณิชย์มีการปล่อยสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำสำหรับประชาชนผู้มีความจำเป็น ต้องกู้เงินแต่ไม่มีหลักทรัพย์เพียงพอ หรือองค์กรภาคประชาสังคมที่มีทุนไม่เพียงพอต่อการดำเนินการกิจการจัดบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานภาครัฐให้ดำเนินการแทน

กรณีตัวอย่างการนำเครื่องมือการจัดสรรเงินอุดหนุนการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมในรูปสินเชื่อกู้ยืมเงิน ได้แก่ การส่งเสริมบทบาทขององค์กรไม่แสวงผลกำไรในสหรัฐอเมริกา ที่ดำเนินการกิจด้านการจัดการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย โดยรัฐบาลจัดสรรเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาโดยตรงแก่นักศึกษา และให้การค้ำประกันสินเชื่อสำหรับกู้ยืมเงินจากธนาคารพาณิชย์สำหรับจ่ายค่าเล่าเรียน ยิ่งกว่านั้น แผนงานด้านการจัดสรรเงินอุดหนุนองค์กรภาคประชาสังคมผ่านการค้ำประกันสินเชื่อในสหรัฐอเมริกา ยังมีการดำเนินการควบคู่ไปกับมาตรการรับซื้อหนี้จากธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้ธนาคารนำเงินดังกล่าวไปปล่อยสินเชื่อให้แก่ประชาชนผู้มีความต้องการเงินกู้สำหรับนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการรับบริการสาธารณะจากองค์กรภาคประชาสังคมได้อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น

อีกกรณีตัวอย่างหนึ่งที่น่าสนใจ ก็คือ กรณีที่รัฐบาลอังกฤษมีการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐที่มีชื่อว่า “ผู้สร้างอนาคตร่วมกัน” (future builders) มีบทบาทในการจัดสรรเงินกองทุนจากงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาล เพื่อให้สินเชื่อกู้ยืมแก่องค์กรภาคประชาสังคมที่ต้องการลงทุนด้านเทคโนโลยีและโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการกิจการจัดบริการสาธารณะ เมื่อองค์กรที่กู้ยืมเงินไปลงทุนนำเงินต้นมาส่งคืน หน่วยงานดังกล่าวก็จะนำไปหมุนเวียนเพื่อปล่อยกู้ให้แก่องค์กรอื่นอีกต่อ ๆ ไป กองทุนดังกล่าวมีวงเงินแรกเริ่มที่รัฐบาลจัดสรรให้ประมาณ 400 ล้านปอนด์

หากพิจารณาโดยภาพรวมจะพบว่า ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา แนวโน้มทิศทางการใช้เครื่องมือเพื่อจัดสรรเงินอุดหนุนส่งเสริมการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคมที่เข้ามาเป็นภาคีร่วมจัดทำบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐในประเทศต่าง ๆ เริ่มเปลี่ยนจากการอาศัยเครื่องมือการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปจากงบประมาณประจำปีของรัฐบาล (general block allocations) มาสู่การจัดสรรเงินอุดหนุนโดยอาศัยเครื่องมือในรูปสัญญาที่หน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมร่วมกันกำหนดกรอบข้อตกลงอย่างเป็นทางการ (contracts) มากขึ้นอย่างชัดเจน และอีกแนวโน้มหนึ่งที่เกิดขึ้นควบคู่กันก็คือ การเริ่มเปลี่ยนรูปแบบการจัดสรรเงินอุดหนุนการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคมที่มีบทบาทจัดทำบริการสาธารณะ จากเดิมที่นิยมการจัดสรรเงินสนับสนุนให้แก่องค์กรผู้จัดบริการสาธารณะ (producer-side subsidies) มาเป็นการจัดสรรเงินสนับสนุนดังกล่าวผ่านทางประชาชนกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ (consumer-sided subsidies) แทน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า เครื่องมือสำหรับการจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุนการจัดบริการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคมปรากฏในหลายรูปแบบ หากพิจารณาจากระดับการแสดงบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในการควบคุมการจัดบริการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคม จะสามารถจำแนกประเภทเครื่องมือการจัดสรรงบประมาณ ตามระดับการควบคุมของหน่วยงานภาครัฐได้ดังตารางต่อไปนี้

**ตาราง 6.1 การยกระดับการแสดงบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ  
ในการควบคุมการจัดบริการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคม**

ระดับ	ประเภทการจัดสรรงบประมาณอุดหนุน	
	การจัดสรรให้องค์กรผู้จัดบริการสาธารณะ (Producer-Side)	การจัดสรรเงินผ่านประชาชนผู้รับบริการสาธารณะ (Consumer-Side)
สูง	<ul style="list-style-type: none"> <li>การจัดบริการสาธารณะโดยหน่วยงานภาครัฐ</li> </ul>	
ปานกลาง	<ul style="list-style-type: none"> <li>การจัดสรรเงินอุดหนุนตามข้อตกลงในสัญญาที่หน่วยงานภาครัฐเป็นฝ่าย</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>การแจกคูปองค่าใช้จ่ายในการรับบริการจากองค์กรภาคประชาสังคม (vouchers)</li> </ul>

ระดับ	ประเภทการจัดสรรงบประมาณอุดหนุน	
	การจัดสรรให้องค์กรผู้ให้บริการสาธารณะ (Producer-Side)	การจัดสรรเงินผ่านประชาชนผู้รับบริการสาธารณะ (Consumer-Side)
การควบคุมของภาครัฐ	<p>กำหนดเกณฑ์มาตรฐานการจัดบริการ (contract-design standards)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>การจัดสรรเงินอุดหนุนตามข้อตกลงในสัญญาที่หน่วยงานภาครัฐเป็นฝ่ายกำหนดมาตรฐานผลการปฏิบัติงาน (contract-performance standards)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>การให้สิทธิพิเศษทางภาษีแก่ผู้รับบริการจากองค์กรภาคประชาสังคม (tax expenditures)</li> </ul>
ต่ำ	<ul style="list-style-type: none"> <li>การจัดสรรเงินอุดหนุนสำหรับดำเนินภารกิจตามวัตถุประสงค์ ที่หน่วยงานภาครัฐกำหนดไว้ (categorical grants)</li> <li>การจัดสรรเงินอุดหนุนแบบให้เปล่า (block grants)</li> <li>การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปจากงบประมาณประจำปีของรัฐบาล (block allocations)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>การให้สินเชื่อกู้ยืมเงินสำหรับองค์กรภาคประชาสังคมหรือประชาชนผู้รับบริการจากองค์กรภาคประชาสังคม (loan guarantees)</li> </ul>

ที่มา : ดัดแปลงจาก Leon E. Irish, Lester M. Salamon and Karla W. Simon, *Outsourcing Social Service to CSOs: Lesson from Abroad* (Beijing: World Bank Office, 2009), pp. 17-18.

กล่าวโดยสรุป ในปัจจุบันการจัดบริการสาธารณะซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ มิได้เป็นบทบาทที่จำกัดเฉพาะองค์กรในภาครัฐสังกัดฝ่ายบริหาร อันได้แก่ หน่วยงานการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ยังมีภารกิจการจัดบริการสาธารณะบางส่วน ดำเนินการโดยองค์กรของรัฐซึ่งมีได้ภายใต้โครงสร้างระบบราชการอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็น องค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจ รวมถึงหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ อาทิ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลกิจกรรมของรัฐให้เกิดความเป็นกลางและโปร่งใส และกองทุนที่เป็นนิติบุคคลซึ่งเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจของรัฐ นอกจากนี้ การจัดบริการสาธารณะของรัฐในระดับท้องถิ่นยังดำเนินการภายใต้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับและรูปแบบต่าง ๆ ในขณะเดียวกัน บทบาทการจัดบริการสาธารณะบางส่วนก็ดำเนินการโดยหน่วยงานหรือองค์กรที่มีใช้ภาครัฐด้วยเช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นในกรณีของหน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐหรือเป็นเครื่องมือของรัฐแต่ไม่ใช้องค์กรของรัฐ และองค์กรภาคเอกชนที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะแทนรัฐผ่านการสัมปทานและการทำสัญญาจ้างให้เอกชน

ดำเนินงานแทน ตลอดจนการเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทร่วมจัดบริการสาธารณะผ่านเครื่องมือทางการบริหารหลายรูปแบบ

### 6.3 องค์ประกอบของการวิเคราะห์ขอบเขตของบริการสาธารณะเพื่อยกระดับการมีส่วนร่วม

จากการวิเคราะห์จำแนกประเภทและกลไกการจัดบริการสาธารณะ ตลอดจนลักษณะภารกิจของหน่วยงานภาครัฐดังกล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ภารกิจในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐค่อนข้างแตกต่างหลากหลาย ลักษณะเฉพาะของภารกิจแต่ละประเภทสะท้อนถึงลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ รูปแบบการแสดงบทบาท ตลอดจนวิธีการปฏิบัติงานในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป มิติความแตกต่างหลากหลายในเชิงภารกิจ จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จำเป็นต้องนำมาประกอบการจัดทำเกณฑ์การวิเคราะห์เพื่อกำหนดขอบเขตภารกิจที่เหมาะสมสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ ด้วยเหตุผลที่ว่าลักษณะภารกิจที่แตกต่างกันย่อมมีระดับความเหมาะสมและเป็นไปได้ในการเปิดให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการได้ในระดับและรูปแบบที่แตกต่างกันไปด้วย นอกจากนี้ ลักษณะภารกิจที่แตกต่างกันย่อมมีความสอดคล้องกับลักษณะบทบาทและการดำเนินกิจกรรมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่แตกต่างกัน ดังนั้น การวิเคราะห์ขอบเขตของบริการสาธารณะเพื่อยกระดับการมีส่วนร่วมในที่นี้ จึงตั้งอยู่บนการวิเคราะห์ความเหมาะสมทั้งจากมิติภายในภาครัฐ (inside-out) นั่นคือ ลักษณะภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ และจากมิติภายนอก (outside-in) นั่นคือ ลักษณะการรวมตัวเพื่อกระทำการร่วมของพลเมือง (collective action) ทั้งในรูปกลุ่มพลเมืองและองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน รวมถึงลักษณะการดำเนินกิจกรรมที่เป็นการจัดบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

#### 6.3.1 ด้านการรวมตัวของภาคประชาชน

ในการศึกษาเพื่อกำหนดขอบเขตการจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสมสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการมากขึ้น หรือแม้กระทั่งเข้ามามีบทบาทดำเนินการแทนหน่วยงานภาครัฐนั้น นอกเหนือจากการวิเคราะห์ความเหมาะสมในมิติภารกิจของภาครัฐแล้ว ยังจำเป็นต้องวิเคราะห์เงื่อนไขความเหมาะสมและเป็นไปได้ ในมิติศักยภาพและความพร้อมของภาคประชาชนควบคู่ไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์สภาพความเป็นจริงเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนแต่ละประเภทที่ปรากฏในบริบทสังคมไทย ทั้งนี้ ลักษณะเฉพาะที่แตกต่างหลากหลายขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนจะเป็นองค์ประกอบสำคัญในการวิเคราะห์ระดับความเป็นไปได้และขอบเขตที่เหมาะสมในการยกระดับการมีส่วนร่วมในแต่ละภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนดำเนินกิจกรรมในลักษณะเดียวกัน หรือเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับกิจกรรมในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของการจัดบริการสาธารณะโดยหน่วยงานของรัฐ

หากพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำรงอยู่ขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนในบริบทของสังคมไทย จะพบว่า องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนมีความแตกต่างหลากหลาย ทั้งในแง่ลักษณะการดำเนินกิจกรรม รูปแบบองค์กร ขอบเขตและระดับการดำเนินงาน ตลอดจนประสบการณ์และศักยภาพองค์กร ดังนั้น ลักษณะเฉพาะที่แตกต่างหลากหลายขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน จึงเป็นปัจจัยสำคัญในการวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมและสอดคล้อง ระหว่างลักษณะรูปแบบการดำเนินกิจกรรมขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน กับลักษณะของการดำเนินภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนขีดความสามารถและความพร้อมขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนในการเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินภารกิจแต่ละประเภทในระดับการมีส่วนร่วมที่สูงขึ้น

สำหรับการวิเคราะห์จำแนกประเภทการดำเนินกิจกรรมของภาคประชาสังคมและชุมชน สามารถพิจารณาได้จากกรอบการวิเคราะห์ที่กำหนดโดยองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ซึ่งสามารถจำแนกประเภทกิจกรรมไม่แสวงผลกำไรขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนออกเป็น 11 กลุ่มกิจกรรม ดังนี้<sup>41</sup>

1) **ด้านวัฒนธรรมและนันทนาการ** (culture and recreation) ครอบคลุมกิจกรรมด้านศิลปวัฒนธรรม กีฬา กิจกรรมนันทนาการ และการรวมกลุ่มทางสังคมตามความสนใจ

2) **ด้านการศึกษาและวิจัย** (education and research) ครอบคลุมกิจกรรมการจัดการศึกษาทุกระดับ ตั้งแต่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ระดับอุดมศึกษา การศึกษานอกระบบตามอัธยาศัย การศึกษาแก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ อาทิ การศึกษาสำหรับผู้พิการ การศึกษาทักษะวิชาชีพ การวิจัยพัฒนา ถ่ายทอด เผยแพร่องค์ความรู้และเทคโนโลยี การอบรมพัฒนาทักษะและความรู้แก่กลุ่มเป้าหมาย

3) **ด้านสุขภาพ** (health) ครอบคลุมกิจกรรมการจัดบริการทางสุขภาพ นับตั้งแต่โรงพยาบาล สถานฟื้นฟู ศูนย์บำบัดดูแล การรักษาพยาบาลที่บ้านหรือในชุมชน การดูแลรักษาผู้ป่วยทางจิต การดูแลบำบัดฟื้นฟูผู้พิการ ผู้ป่วยด้วยโรคเรื้อรัง การป้องกันโรค รวมถึงการบริการสาธารณสุขอื่น ๆ

4) **ด้านบริการทางสังคม** (social services) ครอบคลุมกิจกรรมการจัดบริการทางสังคม เช่น สวัสดิการสังคมด้านต่าง ๆ แก่กลุ่มเป้าหมาย อาทิ เด็ก ผู้พิการ ผู้ป่วย คนยากไร้ คนชรา ผู้ถูกล่วงละเมิดสิทธิ รวมถึงกลุ่มคนด้อยโอกาส การให้ความช่วยเหลือกรณีฉุกเฉิน และการบรรเทาทุกข์ การส่งเสริมสวัสดิภาพและคุณภาพในการดำรงชีวิต

5) **ด้านสิ่งแวดล้อม** (environment) ครอบคลุมกิจกรรมการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมการพิทักษ์ ปกป้อง และอนุรักษ์พันธุ์พืชและสัตว์

6) **ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการเคหะ** (development and housing) ครอบคลุมกิจกรรมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และชุมชน การพัฒนาที่อยู่อาศัย การส่งเสริมอาชีพ การสร้างรายได้ และการจ้างงาน

---

<sup>41</sup> โปรดดู United Nations, *Handbook on Non-profit Institutions in the System of National Accounts* (New York: United Nations, 2003), p. 31.

7) **ด้านบริการทางกฎหมาย การรณรงค์ และการเคลื่อนไหวทางการเมือง** (law, advocacy and politics) องค์กรรณรงค์พิทักษ์สิทธิพลเมือง การบริการด้านกฎหมาย การอำนวยความสะดวก องค์กรเคลื่อนไหว ประเด็นสาธารณะ

8) **ด้านการประสานงานองค์กรสาธารณกุศลและส่งเสริมกิจกรรมอาสาสมัคร** (philanthropic intermediaries and voluntarism promotion) ครอบคลุมกิจกรรมการระดมทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมสาธารณกุศล การเป็นตัวกลางในการประสานงานระหว่างองค์กรสาธารณกุศลต่าง ๆ การระดมอาสาสมัครและส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กรอาสาสมัคร

9) **ด้านกิจกรรมระหว่างประเทศ** (international activities) ครอบคลุมการดำเนินกิจกรรมในเวทีระหว่างประเทศ เช่น กิจกรรมด้านสิทธิมนุษยชนสากล ด้านสิ่งแวดล้อมโลก ด้านสิทธิเด็กสากล

10) **ด้านศาสนา** (religion) ครอบคลุมการดำเนินกิจกรรมตามลัทธิความเชื่อความศรัทธาของศาสนิกชน และองค์กรทางศาสนา

11) **ด้านกิจกรรมสมาคมผู้ประกอบการ สมาคมวิชาชีพ และสหภาพต่าง ๆ** (business and professional associations, unions) ครอบคลุมการดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ของสมาคมผู้ประกอบการ สมาคมอาชีพ องค์กรวิชาชีพ สหภาพแรงงานและลูกจ้าง

เมื่อพิจารณาจากกรอบการวิเคราะห์จำแนกประเภทการดำเนินกิจกรรมของภาคประชาสังคม และชุมชนข้างต้น จะพบว่า ลักษณะการดำเนินกิจกรรมขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนนั้น มีความแตกต่างหลากหลายเป็นอย่างมาก หากพิจารณาโดยภาพรวมจะเห็นได้ว่า กิจกรรมที่องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนส่วนใหญ่มักเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการจัดบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรมของหน่วยงานภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นด้านวัฒนธรรมและนันทนาการ ด้านการศึกษาและวิจัย ด้านสาธารณสุข ด้านบริการทางสังคม ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเคหะ รวมถึงด้านศาสนา กิจกรรมเหล่านี้มีลักษณะเป็นการจัดทำบริการเพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นและความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมายโดยตรง นอกจากนี้ ยังปรากฏกิจกรรมประเภทอื่น ๆ ที่สะท้อนถึงบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนที่เกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกับการดำเนินภารกิจประเภทต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐอีกด้วย เช่น กิจกรรมด้านการรณรงค์ผลักดันประเด็นสาธารณะ ซึ่งเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับภารกิจของหน่วยงานที่มีหน้าที่บริหารนโยบายสาธารณะ กิจกรรมด้านการพิทักษ์สิทธิและสวัสดิภาพของพลเมือง ซึ่งเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับภารกิจด้านการกำกับ ควบคุม และบังคับใช้อำนาจตามกฎหมาย เป็นต้น

### 6.3.2 ด้านศักยภาพและขีดความสามารถของภาคประชาชน

องค์ประกอบสำคัญอีกประการหนึ่ง ในการวิเคราะห์ความเหมาะสมในการกำหนดขอบเขตภารกิจ สำหรับยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ ก็คือ ปัจจัยด้านศักยภาพและขีดความสามารถในการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงขอบเขตและระดับการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ จะเห็นได้ว่า ลักษณะการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐมีขอบเขตและระดับ



แตกต่างกันไป ซึ่งเป็นไปตามการจัดแบ่งภารกิจและความรับผิดชอบของส่วนราชการแต่ละรูปแบบ นับตั้งแต่หน่วยราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งมีขอบเขตการดำเนินการในระดับชาติ หรือให้บริการแก่ประชาชนทั่วไป ไม่จำกัดพื้นที่ หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค ซึ่งมีขอบเขตการดำเนินการหรือให้บริการเฉพาะในเขตพื้นที่หรือครอบคลุมหลายจังหวัด หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งมีขอบเขตการดำเนินการหรือให้บริการแก่ประชาชนจำกัดเฉพาะในเขตจังหวัด รวมถึงการแบ่งขอบเขตการดำเนินการที่ย่อยลงไปในระดับพื้นที่อำเภอ

ด้วยเหตุที่ลักษณะการดำเนินการด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐมีความแตกต่างหลากหลายในเชิงขอบเขตและระดับการดำเนินงาน ซึ่งเป็นไปตามบริบทเชิงโครงสร้างของส่วนราชการในปัจจุบัน ดังนั้นการวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการในภารกิจหนึ่ง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงองค์ประกอบด้านศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนที่ดำเนินกิจกรรมในด้านที่เกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์กับภารกิจนั้น ๆ ด้วย

หากพิจารณาสภาพข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำรงอยู่ขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน จะเห็นได้ว่าองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนมีลักษณะการจัดตั้ง รูปแบบ และสภาพขององค์กรแตกต่างหลากหลายเป็นอย่างมาก ลักษณะแตกต่างในเชิงองค์กรย่อมสะท้อนให้เห็นถึงระดับศักยภาพและขีดความสามารถที่แตกต่างกันด้วย ตัวอย่างเช่น ในขณะที่องค์กรบางรูปแบบมีศักยภาพในการดำเนินกิจกรรมในขอบเขตพื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายขนาดเล็กระดับชุมชน อาทิ การรวมตัวในรูปกลุ่ม ชมรม หรือองค์กรชุมชน แต่องค์กรบางรูปแบบ อาทิ มูลนิธิ สมาคม เครือข่าย มีศักยภาพในการดำเนินกิจกรรมในระดับจังหวัด หรือในภูมิภาคเดียวกัน หรือแม้แต่การดำเนินกิจกรรมขับเคลื่อนเชิงประเด็นสาธารณะในระดับชาติ เป็นต้น ดังนั้น ระดับการรวมตัวดำเนินกิจกรรมสาธารณะ รวมทั้งศักยภาพและขีดความสามารถในการจัดการที่แตกต่างกันย่อมบ่งชี้ถึงความเหมาะสมของขอบเขตและระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะที่แตกต่างกันด้วย

สำหรับการวิเคราะห์จำแนกรูปแบบขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน เพื่อกำหนดขอบเขตและระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ สามารถพิจารณาได้จากกรอบการวิเคราะห์ที่กำหนดโดยองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ซึ่งสามารถจำแนกรูปแบบขององค์กรภาคประชาสังคมออกเป็น 14 รูปแบบ ดังนี้<sup>42</sup>

**1) องค์กรจัดทำบริการสาธารณะแบบไม่แสวงผลกำไร (non-profit service providers)** เช่น การจัดตั้งโรงพยาบาลชุมชนหรือโรงเรียนในรูปองค์กรไม่แสวงผลกำไร (Non-profit Organization: NPO) สถาบันหรือศูนย์การเรียนรู้ การจัดตั้งศูนย์รับดูแลเด็กและผู้สูงอายุแบบไปกลับ การจัดตั้งบ้านพักคนชรา ศูนย์พิทักษ์สิทธิและสวัสดิภาพเด็ก ศูนย์บำบัดผู้ติดยาเสพติด ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้พิการ การจัดบริการทางสังคมต่าง ๆ แก่กลุ่มเป้าหมาย

**2) องค์กรพัฒนาเอกชน (non-government organizations)** ได้แก่ องค์กรไม่แสวงผลกำไรที่จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจกรรมส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การสร้างโอกาส

---

<sup>42</sup> โปรดดู United Nations, *Handbook on Non-profit Institutions in the System of National Accounts*, pp. 26-35.

การพัฒนาอาชีพ และยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้ยากไร้หรือด้อยโอกาส การแก้ไขปัญหาสังคม การลดปัญหาความยากจนในพื้นที่ชนบท

3) **องค์กรศิลปวัฒนธรรม** (arts and culture organizations) ได้แก่ องค์กรไม่แสวงผลกำไรที่จัดตั้งขึ้นในรูปศูนย์อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม พิพิธภัณฑ์ ห้องสมุด ศูนย์ศิลปะการแสดง รวมไปถึงการจัดตั้งวงดนตรี คณะนาฏศิลป์ กลุ่มสืบสานศิลปวัฒนธรรมพื้นบ้าน กลุ่มอนุรักษ์และสืบทอดมรดกทางประวัติศาสตร์ชุมชน กลุ่มกวีและนักเขียน

4) **กลุ่มสมาคมกีฬา** (sports clubs) ได้แก่ การรวมกลุ่มนักกีฬาสมัครเล่น การรวมกลุ่มฝึกสอน และฝึกฝนทักษะการกีฬา การรวมกลุ่มออกกำลังกาย การจัดตั้งสมาคม ชมรมกีฬาประเภทต่าง ๆ

5) **กลุ่มเคลื่อนไหวรณรงค์** (advocacy groups) เป็นองค์กรภาคประชาสังคมที่จัดตั้งขึ้น เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนประเด็นสาธารณะ หรือผลักดันนโยบายสาธารณะเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจทางการเมือง อาทิ การรณรงค์ส่งเสริมสิทธิพลเมืองกลุ่มต่าง ๆ สิทธิทางการเมืองและสังคม การเคลื่อนไหวรณรงค์ประเด็นทางสังคม เพื่อให้เกิดการแก้ไขผ่านมาตรการต่าง ๆ ของภาครัฐ เช่น การตรากฎหมาย มาตรการช่วยเหลือกลุ่มผู้เดือดร้อน เป็นต้น รวมไปถึงการเคลื่อนไหวรณรงค์ผลักดันผลประโยชน์ของคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม หรือผลประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

6) **มูลนิธิสาธารณกุศล** (foundations) เป็นการจัดตั้งองค์กรมุ่งดำเนินกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์ หรือให้บริการทางสังคมโดยไม่แสวงผลกำไร ในลักษณะกิจกรรมสาธารณกุศล อาทิ การสงเคราะห์ ช่วยเหลือ เยียวยา บรรเทาความทุกข์ร้อนแก่กลุ่มผู้ประสบปัญหาในสังคมโดยมีการระดมทุนจากเงินบริจาค เงินอุดหนุน หรือดอกผลจากทรัพย์สิน เป็นเงินทุนเพื่อดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ขององค์กร

7) **องค์กรชุมชน** (community-based or grassroots associations) เป็นองค์กรไม่แสวงผลกำไรที่จัดตั้งขึ้นโดยสมาชิกที่เป็นคนในชุมชนเดียวกัน กลุ่มที่มีอัตลักษณ์หรือความต้องการในเรื่องเดียวกัน มีเป้าหมายเพื่อจัดบริการด้านต่าง ๆ ให้แก่สมาชิก มุ่งอำนวยความสะดวกแก่สมาชิกในชุมชนหรือหมู่บ้าน เช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มส่งเสริมอาชีพ กลุ่มอนุรักษ์ป่าชุมชน กลุ่มอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่น ฯลฯ

8) **กลุ่มทางสังคม** (social clubs) เป็นการรวมกลุ่มของผู้ที่มีความสนใจในกิจกรรมเดียวกัน เช่น กลุ่มผู้นิยมการท่องเที่ยว กลุ่มผู้นิยมแนวดนตรีเดียวกัน การรวมตัวปรากฏในรูปแบบชมรม ชุมนุม กลุ่ม สมาคม ฯลฯ มีเป้าหมายเพื่อจัดกิจกรรมนันทนาการแก่สมาชิก หรือดำเนินกิจกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการแก่ชุมชน หรือเพื่อประโยชน์แก่สาธารณชน

9) **สหภาพแรงงาน สมาคมวิชาชีพ และสมาคมธุรกิจ** (unions, business and professional associations) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อปกป้องและพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของกลุ่มอาชีพหรือดำเนินกิจกรรมที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ร่วมของคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมที่ประกอบอาชีพหรืออยู่ในวิชาชีพเดียวกัน เช่น องค์กรแรงงาน สหภาพลูกจ้าง สมาคมผู้ประกอบการธุรกิจ องค์กรวิชาชีพ สมาคมวิชาชีพ

10) **สหกรณ์** (cooperatives) เป็นองค์กรภาคประชาสังคมที่เกิดจากการรวมกลุ่มโดยสมัครใจของสมาชิก มีการจัดตั้งเป็นทางการ มีเป้าหมายหลักเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนในการประกอบอาชีพ

หรืออำนวยการผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่สมาชิกที่ร่วมกันจัดตั้ง สมาชิกร่วมกันกำหนดเป้าหมาย สมาชิกร่วมกันบริหารจัดการและเป็นผู้รับบริการหรือรับประโยชน์จากการดำเนินกิจกรรมของสหกรณ์เอง การให้บริการอาจมีการคิดต้นทุน หรือเรียกเก็บค่าบริการจากสมาชิก ผลกำไรถูกหมุนเวียนกลับมาเป็นทุนดำเนินกิจการ และอาจมีการปันผลกำไรบางส่วนตอบแทนคืนให้แก่สมาชิก เช่น วิสาหกิจกิจการเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์ปศุสัตว์

**11) องค์กรการเงินชุมชน (mutuals)** มีการจัดตั้งเป็นทางการ สมาชิกเข้าร่วมโดยสมัครใจ มีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาทางการเงินแก่สมาชิก โดยการระดมทุนเพื่อแบ่งปันความเสี่ยงด้านการเงินและทรัพย์สินร่วมกันในหมู่สมาชิก มีการระดมเงินออมเข้ากลุ่มหรือกองทุนเป็นประจำสม่ำเสมอ สมาชิกร่วมกันเป็นเจ้าของกองทุน และได้รับการจัดสรรผลประโยชน์และผลกำไรที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรม เช่น กลุ่มออมทรัพย์ชุมชน กองทุนเงินให้กู้ยืมของชุมชน กองทุนสวัสดิการชุมชน กองทุนฌาปนกิจสงเคราะห์ ซึ่งมีการให้เงินกู้ยืมการจ่ายเงินประกันค่ารักษาพยาบาลหรือซ่อมแซมบ้านเรือนที่เสียหายจากพายุ รวมถึงการปันผลแก่สมาชิกตามสัดส่วนจำนวนหุ้นในกองทุน เป็นต้น

**12) กลุ่มดูแลช่วยเหลือกันเอง (self-help groups)** เป็นกลุ่มองค์กรที่สมาชิกในชุมชนรวมตัวกันจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมดูแลช่วยเหลือกันเองภายในชุมชนหรือในกลุ่มสมาชิก เช่น การดูแลให้คำปรึกษาแนะนำซึ่งกันและกันในกลุ่มผู้ป่วยด้วยโรคเรื้อรัง กลุ่มแลกเปลี่ยนความรู้ด้านการรักษาตัวเองของกลุ่มผู้ติดเชื้อเอชไอวี กลุ่มบำบัดฟื้นฟูและการเรียนรู้เพื่อดำรงชีวิตประจำวันของผู้พิการ การตั้งกลุ่มให้คำปรึกษาและถ่ายทอดความรู้ระหว่างผู้ปกครองที่มีลูกพิการซ้ำซ้อน เป็นต้น

**13) กิจการธุรกิจเพื่อสังคม (social ventures)** เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างโอกาสในการพัฒนาสังคม แม้มีลักษณะเป็นกิจการเชิงพาณิชย์ แต่รายได้และผลกำไรมิได้ถูกนำไปสร้างความมั่งคั่งแก่เจ้าของกิจการ หากถูกหมุนเวียนไปเป็นทุนสำหรับจัดทำสินค้าและบริการต่อไป เช่น การส่งเสริมการประกอบอาชีพแก่ผู้พิการ หรือผู้ด้อยโอกาสในชุมชน เป็นต้น

**14) องค์กรชาติพันธุ์ชนพื้นถิ่น (indigenous of territorial groups)** มีลักษณะเป็นองค์กรที่มีการปกครองดูแลกันเองในระดับท้องถิ่น มีการกำหนดกฎเกณฑ์จารีตธรรมเนียมปฏิบัติสำหรับบังคับใช้ในหมู่สมาชิก มุ่งธำรงรักษาอัตลักษณ์และวิถีชีวิต จารีตปฏิบัติ ภูมิปัญญา และวัฒนธรรมประเพณีดั้งเดิม เช่น สภาชนเผ่าพื้นเมือง กลุ่มองค์กรชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ระดับศักยภาพและขีดความสามารถที่แตกต่างกันขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านรูปแบบการรวมตัว เนื่องจากลักษณะการจัดตั้งในรูปแบบองค์กรที่แตกต่างกัน เช่น กลุ่ม ชมรม เครือข่าย สมาคม สถาบัน มูลนิธิ เป็นต้น ส่งผลให้องค์กรแต่ละรูปแบบมีสถานะการจัดโครงสร้างและระบบการจัดการ ช่องทางและความสามารถในการระดมอาสาสมัครหรือบุคลากร รวมถึงช่องทางโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุนอุดหนุนหรือการระดมทุนที่แตกต่างกันไป ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนแต่ละรูปแบบมีขีดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมหรือจัดบริการในขอบเขตและความซับซ้อนในระดับมากน้อยแตกต่างกันไปด้วย ลักษณะภารกิจแต่ละประเภทอาจเหมาะสมสำหรับเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการ ดังนั้น การกำหนด

ขอบเขตภารกิจของภาครัฐเพื่อยกระดับการมีส่วนร่วม จึงจำเป็นต้องพิจารณาเงื่อนไขด้านศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนที่เกี่ยวข้องควบคู่ไปด้วย

### 6.3.3 รูปแบบการเปิดให้ภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีบทบาทร่วมในการจัดทำบริการ สาธารณะ

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การสร้างหลักเกณฑ์เพื่อพิจารณากำหนดขอบเขตการจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสม สำหรับเปิดให้ภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการหรือดำเนินการแทนหน่วยงานภาครัฐ ต้องอาศัยกรอบการวิเคราะห์องค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันในหลายมิติ ทั้งมิติประเภทบริการสาธารณะในความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐเอง โดยเฉพาะด้านความแตกต่างหลากหลายในลักษณะเฉพาะของภารกิจประเภทต่าง ๆ และมิติที่เกี่ยวข้องกับองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน โดยเฉพาะความแตกต่างหลากหลายในประเภทรูปแบบและศักยภาพ ด้วยเหตุนี้ การวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ ในการพิจารณาถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ในการดำเนินการกิจหนึ่ง ๆ ให้ภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีบทบาทดำเนินการ จึงต้องพิจารณาองค์ประกอบทุกมิติประกอบกัน

เมื่อบริการสาธารณะสามารถจำแนกได้หลายประเภท และแต่ละประเภทมีความเหมาะสมสำหรับเปิดให้ภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการในระดับมากน้อยแตกต่างกันไป ในขณะเดียวกัน หากพิจารณาถ่วงไปในมิติการดำเนินการกิจในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ก็พบว่า ในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะแต่ละประเภทนั้นเกี่ยวข้องกับภารกิจประเภทต่าง ๆ ที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันออกไปด้วย บรรดาภารกิจแต่ละประเภทเหล่านั้น อาจปรากฏองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนหลากหลายรูปแบบ ที่ดำเนินกิจกรรมในลักษณะคล้ายคลึงกันหรือเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันอยู่

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบดังกล่าว จะทำให้เห็นว่า ภารกิจที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกัน ควรมีขอบเขตและรูปแบบการเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการในลักษณะที่แตกต่างหลากหลายตามไปด้วย ในขณะเดียวกัน ระดับที่แตกต่างกันของขอบเขตและรูปแบบการเปิดให้ภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการได้นั้น ก็มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับลักษณะความแตกต่างในศักยภาพและขีดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนแต่ละรูปแบบด้วย ในแง่นี้ ขอบเขตและระดับการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกัน ย่อมบ่งชี้ถึงรูปแบบการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในลักษณะต่าง ๆ ที่ภาครัฐสามารถนำมาใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของภารกิจและศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนด้วย

หากพิจารณามิติความแตกต่างหลากหลายของรูปแบบการเปิดให้ภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีบทบาทจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับภาครัฐ จะพบว่า รัฐบาลในประเทศต่าง ๆ มีการเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีบทบาทร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ ในขอบเขตและรูปแบบที่แตกต่างกันไป ดังจะเห็นได้จากงานสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับการเปิดให้ภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีบทบาทร่วมจัดทำบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐในระดับต่าง ๆ ภายใต้กรอบมโนทัศน์

การอภิบาลแนวใหม่ (new public governance) โดยอาศัยงานศึกษาเชิงประจักษ์จากกรณีศึกษาประเทศต่าง ๆ อาทิ สหราชอาณาจักร เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม สวีเดน เยอรมนี อิตาลี สหรัฐอเมริกา เม็กซิโก ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น ผลการศึกษานำมาสู่การจำแนกรูปแบบการเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีบทบาทร่วมจัดทำบริการสาธารณะเป็น 3 รูปแบบ คือ<sup>43</sup>

**1) การร่วมจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนทั้งกระบวนการ (co-production)** เป็นการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ในลักษณะการมอบหมายภารกิจให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนดำเนินการแทน การยกระดับการมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ ภาคประชาชนมีบทบาทในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะที่ตนเองเป็นผู้รับประโยชน์หรือรับบริการได้ทั้งกระบวนการ ถือเป็นรูปแบบการจัดบริการสาธารณะทางเลือก โดยหน่วยงานภาครัฐอาจมีบทบาทจัดทำบริการสาธารณะทั้งกระบวนการในบางส่วนหรือบางพื้นที่ หรือภาครัฐลดบทบาทในการจัดทำบริการแก่ประชาชนเองฝ่ายเดียว ให้ภาครัฐมีบทบาทในฐานะภาคีหุ้นส่วน จัดสรรงบประมาณสำหรับจัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ รวมถึงกำกับดูแลการจัดการบริการขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน งบประมาณที่ภาครัฐจัดสรรสำหรับจัดทำบริการปรากฏในหลายรูปแบบ เช่น เป็นเงินอุดหนุนโดยตรง (direct public subsidy) คู่มือรับบริการ (service vouchers) หรือการยกเว้นภาษีสำหรับองค์กรภาคประชาสังคมผู้จัดทำบริการ (preferential tax rules) เป็นต้น

**2) การร่วมจัดการภารกิจบางขั้นตอน (co-management)** เป็นการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ในลักษณะการประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างกัน โดยหน่วยงานภาครัฐเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีบทบาทร่วมในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะในบางขั้นตอน หรือร่วมกิจกรรมการให้บริการแก่ประชาชนหรือกลุ่มผู้รับบริการในบางกิจกรรม มักเป็นภารกิจซึ่งหน่วยงานภาครัฐต้องรับผิดชอบดูแลจัดการ แต่ภายใต้เงื่อนไขในทางปฏิบัติ หน่วยงานภาครัฐไม่อาจดำเนินการให้สำเร็จหรือบรรลุเป้าหมายได้โดยลำพัง จึงต้องอาศัยการประสานความร่วมมือ เพื่อดึงศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดการภารกิจดังกล่าว การเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการภารกิจกับหน่วยงานภาครัฐในลักษณะนี้ ไม่เพียงแต่ช่วยยกระดับผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการกิจของรัฐ หากยังช่วยให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนสามารถผลักดันเป้าหมายในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรให้บรรลุไปพร้อมกันด้วย

**3) การร่วมกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ (co-governance)** เป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคธุรกิจเอกชน ในลักษณะการสร้างเครือข่ายระหว่างตัวแสดงหลายภาคส่วนหลายระดับ เพื่อร่วมขับเคลื่อนทิศทางการบริหารกิจการสาธารณะ มีเป้าหมายเพื่อให้ทุกฝ่ายเข้ามามีบทบาทร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจกำหนดเป้าหมาย ทิศทางนโยบาย และวางแผนงานในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ หรือการจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะ การประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ดำเนินไปบนความสัมพันธ์ในแนวราบ การปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นก่อให้เกิดการขับเคลื่อนกระบวนการ

---

<sup>43</sup> โปรตดู Victor Pestoff, Taco Brandsen, and Bram Verschuere (eds.), *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production* (New York: Routledge, 2012).

การกำหนดกรอบนโยบายสาธารณะบนฐานการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เป็นรูปแบบการยกระดับการมีส่วนร่วมที่ภาคประชาชนในฐานะพลเมืองได้รับการเสริมอำนาจ (empower) ในการตัดสินใจสาธารณะร่วมกับภาครัฐ เรียกอีกอย่างว่า “การร่วมกันสร้างบ้านเมือง” (co-construction)

กล่าวโดยสรุป หากพิจารณาจากกรอบการจำแนกรูปแบบการเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในทางปฏิบัติหน่วยงานภาครัฐสามารถเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทจัดบริการสาธารณะผ่านการมีส่วนร่วมดำเนินภารกิจในลักษณะต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐได้ ภายใต้รูปแบบการมีส่วนร่วมในลักษณะแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของภารกิจนั้น ๆ ในบางภารกิจที่มีลักษณะเป็นการให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายตามสภาพความจำเป็นและความต้องการ หน่วยงานภาครัฐสามารถเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนบางรูปแบบที่มีศักยภาพเข้ามามีบทบาทร่วมจัดทำและให้บริการสาธารณะนั้น ๆ แก่ประชาชนผู้รับบริการได้โดยตรง (co-production) โดยองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนมีหน้าที่รับผิดชอบจัดบริการแก่กลุ่มเป้าหมายหรือตามผลลัพธ์ที่กำหนดไว้ ภายใต้สัญญาการจัดบริการ ในฐานะภาคีหุ้นส่วนของหน่วยงานภาครัฐ

ในขณะที่บางภารกิจมีลักษณะเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ไม่อาจเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีบทบาทร่วมได้ทั้งกระบวนการ หน่วยงานภาครัฐอาจเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนบางรูปแบบที่มีศักยภาพ เข้ามามีบทบาทร่วมในบางขั้นตอนหรือกิจกรรมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้ (co-management) ทั้งนี้ โดยอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และมาตรฐานที่กำหนด หรือในบางภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประเด็นปัญหาในสังคม หรือการดำเนินนโยบายสาธารณะ หน่วยงานภาครัฐอาจเปิดให้ภาคประชาชน ทั้งในฐานะพลเมือง กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย และองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนบางรูปแบบที่มีศักยภาพ เข้ามามีบทบาทร่วมในกระบวนการวางผลลัพธ์เป้าหมายของการจัดบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้ตั้งแต่ต้น (co-governance) นับตั้งแต่การร่วมตัดสินใจระบุปัญหา กำหนดเป้าหมาย วางทิศทางการดำเนินการ การร่วมขับเคลื่อนประเด็นนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ ไปจนถึงการร่วมติดตามประเมินผล

#### 6.4 แนวทางการกำหนดขอบเขตการจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสมสำหรับยกระดับการมีส่วนร่วม

สำหรับแนวทางการกำหนดขอบเขตการจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสมสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการ หรือดำเนินการแทนหน่วยงานภาครัฐ คณะผู้วิจัยอาศัยกรอบการวิเคราะห์องค์ประกอบสำคัญใน 3 มิติ ได้แก่ มิติด้านลักษณะภารกิจของภาครัฐ มิติคุณลักษณะและประเภทขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน และมิติด้านรูปแบบการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันระหว่างปัจจัยในมิติต่าง ๆ ดังกล่าว จะสะท้อนถึงความเป็นเหตุเป็นผลในการพิจารณาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการปรับรูปแบบการดำเนินการหนึ่ง ๆ เพื่อเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

ลักษณะภารกิจที่แตกต่างกัน มีความสัมพันธ์กับลักษณะความแตกต่างของรูปแบบการเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และสัมพันธ์กับลักษณะความแตกต่างในรูปแบบการรวมตัว องค์กร ประเภท

การดำเนินกิจกรรม และระดับศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนที่หลากหลายกันไป ดังนั้น หลักเกณฑ์การวิเคราะห์ขอบเขตการจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสมต่อการเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ดำเนินการมากขึ้น จึงควรเป็นหลักเกณฑ์ที่สามารถวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในมิติต่าง ๆ อย่างรอบด้าน ไม่ว่าจะเป็นมิติความเหมาะสมกับภารกิจของภาครัฐที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ได้ มิติความเหมาะสมของรูปแบบการเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ มิติลักษณะการดำเนิน กิจกรรมขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนที่เหมาะสมสำหรับการเข้ามามีบทบาทดำเนินการร่วมหรือแทน หน่วยงานภาครัฐ มิติรูปแบบและศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนที่สะท้อนความเป็นไปได้ ในการเข้ามารับดำเนินการร่วมหรือแทนหน่วยงานภาครัฐ

ภายใต้หลักการดังกล่าว คณะผู้วิจัยได้สร้างการวิเคราะห์ภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อกำหนด ขอบเขตการจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสมสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการ หรือดำเนินการแทนหน่วยงานภาครัฐ ประกอบด้วยเกณฑ์การวิเคราะห์ 3 ประการ คือ

**1) เกณฑ์การวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้จากมิติภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ** เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่า ภารกิจนั้น ๆ สามารถเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดทำหรือไม่ โดยมีปัจจัย ที่สำคัญสำหรับเป็นกรอบในการวิเคราะห์คือ ภารกิจของหน่วยงานภาครัฐนั้น ๆ จัดอยู่ในประเภทใด ลักษณะ ของงานในภารกิจนั้น ๆ มีความเหมาะสมหรือสามารถเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการ ได้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ โดยไม่กระทบต่อความชอบด้วยกฎหมาย และไม่มีความเสี่ยงต่อการบรรลุผลสัมฤทธิ์ ของภารกิจ

**2) เกณฑ์การวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้จากมิติรูปแบบการมีส่วนร่วมของ ภาคประชาชน** เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่า ภารกิจนั้น ๆ เหมาะสมสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในรูปแบบใด การมีส่วนร่วมรูปแบบนั้นเหมาะสมกับบทบาทของภาคประชาชนที่รวมตัวในรูปแบบใด โดยมี ปัจจัยที่สำคัญสำหรับเป็นกรอบในการวิเคราะห์คือ ภารกิจนั้นสามารถเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ดำเนินการแทนรัฐได้โดยตรง หรือเป็นภารกิจที่เปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้บางขั้นตอน หรือ เป็นภารกิจที่ไม่เหมาะสมสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการได้

**3) เกณฑ์การวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้จากมิติศักยภาพและความพร้อม ขององค์กรภาคประชาชน** เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่า ในข้อเท็จจริงแล้ว ภารกิจด้านนั้น ๆ มีกลุ่มพลเมือง ที่ร่วมกันดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องในสังคมอยู่หรือไม่ อย่างไร และมีองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน ที่มีศักยภาพในการเข้ามามีบทบาทหรือร่วมดำเนินการกับหน่วยงานภาครัฐหรือไม่ เพียงใด โดยมีปัจจัย ที่สำคัญสำหรับเป็นกรอบในการวิเคราะห์คือ องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนที่ดำเนินกิจกรรมในลักษณะ เดียวกับภารกิจด้านนั้น ๆ ปรากฏให้เห็นในลักษณะใดบ้าง และองค์กรรูปแบบใดที่มีศักยภาพเหมาะสมในการร่วม ดำเนินการกิจนั้น ๆ ได้

ในเบื้องต้น คณะผู้วิจัยอาศัยเกณฑ์การวิเคราะห์ดังกล่าว มาเป็นกรอบการศึกษาวิเคราะห์ภารกิจ ของหน่วยราชการในกำกับของฝ่ายบริหารทั้งหมด โดยอาศัยข้อมูลรายการภารกิจที่ปรากฏในกฎกระทรวง

แบ่งส่วนราชการเป็นหลัก รวมทั้งภารกิจในอำนาจหน้าที่ที่มีกฎหมายอื่นกำหนดไว้ด้วย ผลการวิเคราะห์รายการกิจภายใต้กรอบการวิเคราะห์ดังกล่าว จะนำมาสู่การกำหนดขอบเขตการจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสมสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการบางกิจกรรม หรือร่วมมีบทบาทดำเนินการแทนหน่วยงานภาครัฐ ผลการวิเคราะห์ระดับที่เหมาะสมสำหรับยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในแต่ละภารกิจ สอดคล้องกับทิศทางการกำหนดกลยุทธ์ของส่วนราชการ ด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและพัฒนา รูปแบบบริการที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ดังพิจารณาได้จากตารางขอบเขตบริการสาธารณะที่เหมาะสมสำหรับการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในภาคผนวก

## 6.5 การกำหนดรูปแบบและแนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมจากการศึกษาประสบการณ์ และแนวปฏิบัติที่ประสบผลสำเร็จในต่างประเทศ

การพิจารณาความเหมาะสมของรูปแบบและกลไกส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน พลเมืองและภาคประชาสังคมในที่นี่ ตั้งอยู่บนฐานการศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับนโยบายการปฏิรูประบบบริการสาธารณะในต่างประเทศ โดยเฉพาะตัวแบบการยกระดับบทบาทของภาคประชาชนพลเมืองในการร่วมจัดบริการสาธารณะ ดังที่ปรากฏในประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) เนื่องจากในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลประเทศในกลุ่มโออีซีดีมีทิศทางนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการทบทวนวิธิต่างๆเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะตามแบบแผนปฏิบัติเดิม เพื่อแสวงหาแนวทางปรับปรุงพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมใหม่ที่ซับซ้อนมากขึ้น<sup>44</sup>

ภายใต้บริบทสังคมที่ผู้คนมีความแตกต่างหลากหลาย สังคมที่มีประชากรผู้สูงอายุในสัดส่วนเพิ่มมากขึ้น ปัญหาผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ข้อจำกัดด้านงบประมาณสาธารณะ ภาครัฐเผชิญความท้าทายด้านการจัดบริการสาธารณะและการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องและความต้องการที่แตกต่างหลากหลาย การรักษาขีดความสามารถในการจัดการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่งผลให้รัฐบาลในหลายประเทศหันมาทบทวนวิธิต่างๆภายใต้ตัวแบบการให้บริการสาธารณะที่เคยยึดถือมา นำมาสู่การปรับมุมมองเกี่ยวกับเส้นแบ่งบทบาทระหว่างภาครัฐ กลไกตลาด และภาคสังคม ทิศทางการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศเหล่านั้น ปรากฏผ่านการเปิดให้ภาคประชาชนพลเมืองและองค์กรภาคประชาสังคม เข้ามามีบทบาทเป็นภาคีหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ อันเป็นการสร้างทางเลือกใหม่ในการจัดบริการสาธารณะผ่านการริเริ่มนวัตกรรมบริการที่ต่างไปจากแบบแผนปฏิบัติเดิม

เมื่อรัฐบาลในประเทศเหล่านั้นเล็งเห็นว่า การสร้างนวัตกรรมและการเปลี่ยนแปลงในระบบบริการสาธารณะ มีจุดเริ่มต้นมาจากการแสวงหา “ปัจจัยนำเข้า” (input) จากประชาชนพลเมือง จึงมีการกำหนด

---

<sup>44</sup> OECD, *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society* (Paris: OECD, 2011), pp. 11-17.



วาระการปฏิรูปที่สำคัญ คือ การมุ่งส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมการบริหารงานภาครัฐ (innovative approach) เพื่อยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดบริการสาธารณะ ภายใต้ตัวแบบที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “การร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ” (co-production) มุ่งให้ความสำคัญกับบทบาทของพลเมืองที่รวมตัวกัน เข้ามามีส่วนร่วมในระบบบริการสาธารณะของภาครัฐ ในทิศทางที่ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนในฐานะผู้รับบริการกับหน่วยงานภาครัฐในฐานะผู้ให้บริการ โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างหลักประกันว่า ประชาชนพลเมืองจะสามารถมีส่วนร่วมควบคุมทิศทางการจัดทำบริการสาธารณะได้ โดยมีความตระหนักในความเป็นเจ้าของกิจการสาธารณะนั้น ๆ ร่วมกัน

รัฐบาลในประเทศกลุ่มโออีซีดีดำเนินมาตรการส่งเสริมให้ประชาชน ทั้งในฐานะพลเมืองปัจเจกบุคคล และพลเมืองที่รวมตัวกันเป็นกลุ่ม หรือองค์กรภาคประชาสังคม เข้ามามีบทบาทจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับหน่วยงานภาครัฐโดยตรง บนหลักการที่ถือว่า กระบวนการจัดทำบริการสาธารณะถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประชาชนพลเมืองเป็น “ภาคีหุ้นส่วน” (partner) มีบทบาทร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ นับตั้งแต่การร่วมออกแบบบริการสาธารณะ ร่วมจัดทำบริการสาธารณะ ไปจนถึงร่วมให้บริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ การจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและประชาชนพลเมือง มีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพและความสามารถในการตอบสนองความต้องการให้ดีกว่าเดิม

ตัวแบบการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ ปรากฏให้เห็นในการจัดบริการสาธารณะหลากหลายประเภท และในหลายระดับของโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ ทั้งระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น ตัวแบบการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะมักถูกนำมาปฏิบัติเต็มรูปแบบในบริการสาธารณะด้านสังคมเป็นหลัก อาทิ การจัดบริการทางสังคม การจัดบริการสุขภาพ ผลลัพธ์ของการนำตัวแบบการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะมาปฏิบัติ ได้แก่ การมีระดับความพึงพอใจของกลุ่มประชาชนผู้รับบริการสูงขึ้น การเพิ่มศักยภาพและโอกาสในการจัดการปัญหาและแสวงหาแนวทางตอบสนองความต้องการที่ซับซ้อนขึ้น รวมถึงการลดต้นทุนของการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท การปรับคุณภาพในความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับประชาชนพลเมือง ในฐานะปัจเจกบุคคลและในฐานะชุมชน

หากพิจารณามิติการบริหารงานภาครัฐภายใต้คุณค่าแบบประชาธิปไตย ตัวแบบการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ ทำให้การจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐดำเนินไปภายใต้กลไกการกำกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะในลักษณะใหม่ กล่าวคือ เมื่อประชาชนพลเมืองและกลุ่มหรือองค์กรภาคประชาสังคม เข้ามามีบทบาทร่วมกับหน่วยงานภาครัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างหน่วยงานภาครัฐเจ้าของกิจการสาธารณะกับประชาชนผู้รับบริการก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวกลายเป็นความท้าทายสำหรับหน่วยงานภาครัฐที่เคยชินกับการทำงานภายใต้คุณค่าและแนวปฏิบัติแบบเดิมที่ยึดถือมายาวนาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการแสดงความรับผิดชอบต่อผู้แจ้งการทำงาน ทุกขั้นตอนต่อสาธารณะ (accountability)

การนำตัวแบบการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะมาปฏิบัติในหลายประเทศ จึงดำเนินไปพร้อมกับมาตรการเตรียมความพร้อมบุคลากรภาครัฐ เพื่อให้สามารถปรับตัวไปสู่การมีบทบาทและหน้าที่ลักษณะใหม่

เมื่อหน่วยงานเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามาเป็นภาคีหุ้นส่วนในการจัดทำบริการสาธารณะ อาทิ การปรับบทบาท มาเป็นผู้ให้คำปรึกษาในฐานะผู้เชี่ยวชาญ แทนการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในทุกกิจกรรมของการจัดบริการ การพัฒนา ความรู้และทักษะใหม่ ๆ ที่จำเป็นสำหรับการทำงานแบบภาคีหุ้นส่วน การจัดการเครือข่ายความร่วมมือ หลายภาคส่วน การเป็นผู้ถือหุ้นให้เกิดการริเริ่มนวัตกรรมการทำงานใหม่ ๆ ถือเป็นเงื่อนไขความสำคัญ ของการนำตัวแบบการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะมาปฏิบัติ ดังนั้น การส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามี บทบาทร่วมจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ให้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีแผนงานและการจัดสรร งบประมาณเพื่อพัฒนาทักษะความรู้สำหรับเตรียมความพร้อมของบุคลากรภาครัฐทั้งระบบด้วย

ความสำเร็จของการนำตัวแบบการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะมาปฏิบัติในประเทศต่าง ๆ ขึ้นอยู่ กับการมีความมุ่งมั่นจริงจังของผู้นำทางการเมือง (commitment) ขีดความสามารถของระบบบริหารงานภาครัฐ (capacity) และมาตรการสร้างแรงจูงใจ (incentives) ประเทศที่รัฐบาลประสบความสำเร็จในการนำตัวแบบ การร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะมาปฏิบัติ มักมีลักษณะสำคัญร่วมกันอย่างน้อย 3 ประการ คือ *ประการแรก* การมีผู้นำทางการเมืองที่มุ่งมั่นตั้งใจอย่างจริงจังในการผลักดันและขับเคลื่อนการปฏิรูปการมีส่วนร่วมของ ประชาชน (leadership) *ประการที่สอง* ขีดความสามารถเชิงสถาบันของหน่วยงานภาครัฐในการส่งเสริม และสนับสนุนให้เกิดการริเริ่มแนวปฏิบัติรูปแบบใหม่ อาทิ การพัฒนาเทคโนโลยีที่ใช้ในการบริหารงานภาครัฐ การมีระบบสนับสนุนและพัฒนาบุคลากรภาครัฐ และ*ประการที่สาม* การมีมาตรการสร้างแรงจูงใจ (incentives) เพื่อกระตุ้นให้ตัวแสดงทุกฝ่ายเล็งเห็นความสำคัญของการเข้าร่วมกระบวนการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลง ทั้งแรงจูงใจสำหรับหน่วยงานภาครัฐที่ต้องปรับบทบาทและวิธีการทำงาน และแรงจูงใจสำหรับภาคประชาชน พลเมืองที่พร้อมจะเข้าร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนกับภาครัฐ อาทิ การมีมาตรการจูงใจในรูปการอุดหนุนทางการเงิน การมอบรางวัลแก่หน่วยงาน การรับรองสถานะภาคีหุ้นส่วนของกลุ่มและองค์กรภาคประชาสังคม

กล่าวโดยสรุป การส่งเสริมให้ประชาชนพลเมืองและกลุ่มผู้รับบริการเข้ามามีบทบาทในฐานะภาคี หุ้นส่วน เป็นกระแสแนวโน้มปัจจุบันที่ปรากฏในกลุ่มประเทศโออีซีดี การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน พลเมืองและภาคประชาสังคม มีเป้าหมายอยู่ที่การอาศัยบทบาทความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับ พลเมืองหรือผู้รับบริการ เพื่อนำไปสู่การริเริ่มออกแบบ ทดลอง และพัฒนาวิธีการจัดทำบริการสาธารณะ ที่เป็นนวัตกรรม รัฐบาลมีบทบาทสำคัญในการกำหนดมาตรการและกลไกเพื่อสร้างหลักประกันว่า ตัวแสดง ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะเล็งเห็นคุณค่าของการนำตัวแบบการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะมาปฏิบัติ ตระหนักถึง ความสำคัญของความพยายามริเริ่มและทดลองปฏิบัติในแนวทางใหม่ ๆ มีความมั่นใจในการร่วมกันจัดการ ความเสี่ยงและร่วมรับผิดชอบต่อผลสำเร็จและปัญหาอุปสรรคในการทำงาน ทั้งนี้ ในการพิจารณาตัวแบบปฏิบัติ และมาตรการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะระดับชาติที่เหมาะสมสำหรับนำมาปรับใช้ ในประเทศไทยนั้น คณะผู้วิจัยได้เลือกศึกษาตัวแบบจากประสบการณ์ในประเทศอังกฤษ และศึกษาเทียบเคียง ทิศทางการขับเคลื่อนนโยบายปฏิรูปการมีส่วนร่วมของประชาชนจากประสบการณ์ในประเทศอินโดนีเซีย ดังพิจารณาได้จากผลการศึกษาในบทที่ 8 และบทที่ 9 ตามลำดับ

## บทที่ 7

### การวิเคราะห์ขอบเขตของบริการสาธารณะเชิงพื้นที่ เพื่อพัฒนาแนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

#### 7.1 โครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการบริการสาธารณะเชิงพื้นที่

ระบบและกลไกการบริหารจัดการบริการสาธารณะเชิงพื้นที่ของภาครัฐไทยดังปรากฏในปัจจุบัน เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกำหนดให้โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ประกอบด้วย ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ หน่วยงานภายใต้การจัตระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วย 1) สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง 2) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง 3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง 4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง

หน่วยงานภาครัฐที่มีฐานะเป็นกลไกการบริหารราชการส่วนกลาง มีบทบาทหลักในการบริหารนโยบายสาธารณะระดับชาติในด้านต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนด รวมถึงการบริหารกิจการสาธารณะระดับชาติเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในทุกพื้นที่ทั่วประเทศอย่างถ้วนหน้าและเสมอภาค หน่วยงานราชการส่วนกลาง มีลักษณะสำคัญคือ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจหลักเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะทางปกครอง (administrative public service) ซึ่งเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันประเทศ การออกกฎระเบียบ อนุมัติ อนุญาตตามกฎหมาย รวมทั้งงานนโยบายต่าง ๆ การจัดการบริการสาธารณะของหน่วยงานเป็นการให้บริการเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งกำไร

หน่วยราชการส่วนกลางมีความสัมพันธ์กับรัฐภายใต้เงื่อนไขสำคัญ คือ หน่วยงานถูกจัดตั้งและอยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาโดยรัฐ ใช้งบประมาณแผ่นดินในการดำเนินภารกิจ การบริหารงานมีลักษณะการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของรัฐเป็นหลักในการดำเนินกิจกรรม บุคลากรมีสถานะเป็นข้าราชการ และรัฐต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวในการกระทำของหน่วยงาน<sup>1</sup>

หากพิจารณาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง จะพบว่า หน่วยราชการส่วนกลางมิได้มีเพียงส่วนราชการที่ตั้งทำการอยู่ในพื้นที่ศูนย์กลางหรือในเขตเมืองหลวงแต่เพียงเท่านั้น หากยังรวมถึงหน่วยราชการส่วนกลางที่ถูกจัดตั้งขึ้นปฏิบัติงานประจำในพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ อีกด้วย ทั้งนี้ ด้วยเหตุที่ว่า แม้กระทรวง ทบวง กรม จะเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการบริหารราชการส่วนกลาง แต่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, *การจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2551), น. 9-26.

พ.ศ. 2534 มาตรา 34 ได้บัญญัติให้หน่วยราชการส่วนกลางสามารถจัดตั้งส่วนราชการประจำเขตพื้นที่ได้ หากมีเหตุผลพิเศษ

บทบัญญัติดังกล่าวระบุไว้ว่า หากกระทรวง ทบวง กรมใดมีเหตุพิเศษ จะตราพระราชกฤษฎีกา แบ่งท้องที่ออกเป็นเขตเพื่อให้มีหัวหน้าส่วนราชการประจำเขตแล้วแต่จะเรียกชื่อ เพื่อปฏิบัติงานทางวิชาการ ก็ได้ ทั้งนี้ หัวหน้าส่วนราชการประจำเขตมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากกระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติงานทางวิชาการ และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำสำนักงานเขตซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้น บทบัญญัติดังกล่าวนำมาสู่การจัดตั้งหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคขึ้น ดังปรากฏในชื่อต่าง ๆ อาทิ สำนักงานภาค สำนักงานเขต สำนัก ศูนย์ ฯลฯ ด้วยเหตุนี้ นอกเหนือจากการจัดตั้งหน่วยราชการส่วนภูมิภาค ภายใต้สังกัดของกระทรวงและกรมต่าง ๆ ในแต่ละจังหวัดแล้ว หน่วยราชการส่วนกลางจำนวนหนึ่งยังมีการจัดตั้ง หน่วยราชการในสังกัดของตนเองกระจายอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ทั่วทุกภาคของประเทศอีกด้วย

### 7.1.1 หน่วยราชการส่วนกลางในภูมิภาค

การจัดตั้งหน่วยงานในสังกัดของหน่วยราชการส่วนกลางที่มีพื้นที่ปฏิบัติการในเขตจังหวัด โดยหลักการ แล้วควรตั้งอยู่บนเงื่อนไขที่สำคัญ คือ ส่วนราชการที่จะจัดตั้งเป็นหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลาง ในภูมิภาคต้องมีลักษณะภารกิจสอดคล้องกับลักษณะงานข้อใดข้อหนึ่ง ดังนี้ 1) เป็นงานวิชาการวิจัยพัฒนา และการบริการวิชาการที่มุ่งบริการและให้ประโยชน์ต่อส่วนราชการหรือส่วนรวมของประเทศ 2) เป็นงาน ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศและความมั่นคงแห่งรัฐ 3) เป็นงานที่มีการดำเนินการครอบคลุมพื้นที่ หลายจังหวัดที่ไม่ยึดโยงกับเขตการปกครอง เช่น พื้นที่ในลักษณะลุ่มน้ำเขตป่าเขตอุทยาน เป็นต้น 4) กฎหมาย บัญญัติให้จัดตั้งส่วนราชการในลักษณะดังกล่าว<sup>2</sup>

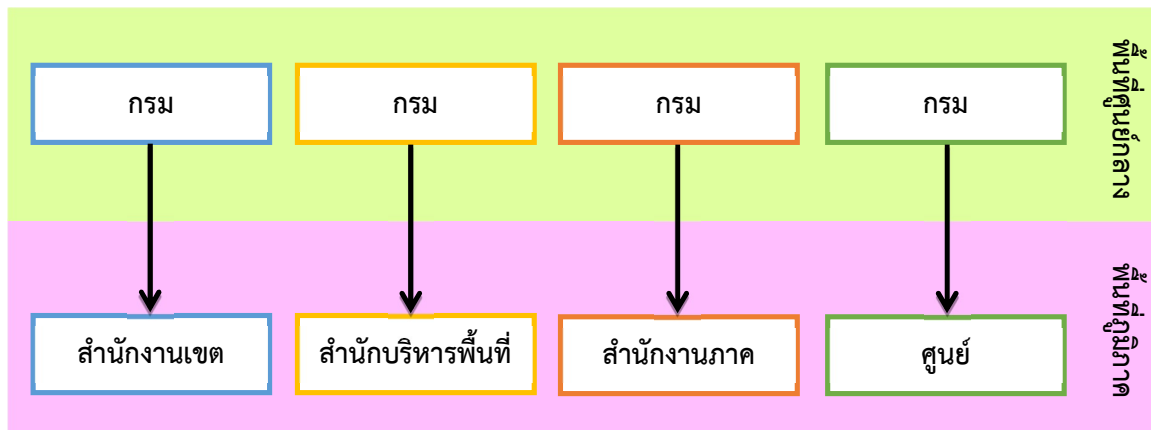
หากพิจารณาในทางหลักการ จะเห็นได้ว่า หน่วยราชการส่วนกลางในภูมิภาค เป็นการจัดตั้ง หน่วยงานภาครัฐในระดับพื้นที่ตามหลักการแบ่งหน่วยการปกครองตามเขตท้องที่การบริหารงาน (principle of territoriality) โดยมีรูปแบบเป็น “หน่วยงานระดับพื้นที่เพื่อบริหารภารกิจเฉพาะด้านเดียว” (single-function model) มีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการบริหารราชการ หรือเป็นหน่วยงานภายใต้โครงสร้างการบังคับบัญชา ตามแนวตั้งของกระทรวงต่าง ๆ ในส่วนกลาง หน่วยราชการส่วนกลางในภูมิภาคจึงมีอำนาจหน้าที่และภารกิจ ด้านใดด้านหนึ่งภายใต้ขอบเขตที่ได้รับการแบ่งสรรจากหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางที่เป็นต้นสังกัด

ในขณะเดียวกัน หน่วยราชการส่วนกลางในภูมิภาค ยังเป็นการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่าง หน่วยการปกครองบนหลักการแบ่งอำนาจจากหน่วยราชการส่วนกลางอีกด้วย โดยหน่วยราชการส่วนกลาง ในภูมิภาคแต่ละหน่วยงาน ต่างก็ได้รับการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการกิจเฉพาะด้านจากหน่วยราชการ ส่วนกลางต้นสังกัดของตนเอง (functional deconcentration) ดังนั้น แต่ละหน่วยงานจึงมีการจัดโครงสร้าง การบริหารงานและการทำงานแยกเป็นเอกเทศในตัวเอง โดยขึ้นตรงต่อหน่วยราชการส่วนกลางที่เป็นผู้แบ่ง

---

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, *แนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค* (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.ร., 2551), น.6-7.

อำนาจให้หน่วยงานดังกล่าวไปปฏิบัติภารกิจในระดับพื้นที่ กล่าวอีกอย่างคือ แม้ว่าหน่วยราชการส่วนกลางในภูมิภาคจะตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดหนึ่ง ๆ แต่ก็มีระบบการบริหารงานภายใต้การควบคุมสั่งการโดยตรงจากหน่วยราชการส่วนกลางต้นสังกัดของตนเองโดยไม่อยู่ภายใต้กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในฐานะหน่วยบริหารงานระดับพื้นที่ของรัฐบาลส่งผลให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจของส่วนกลางในพื้นที่แบบกระจุกกระจาย



ภาพ 7.1 การจัดตั้งหน่วยราชการส่วนกลางในพื้นที่ภูมิภาค

ตัวอย่างหน่วยราชการส่วนกลางในภูมิภาค ซึ่งส่วนราชการระดับกระทรวงหรือส่วนราชการระดับกรมต่าง ๆ จัดตั้งขึ้นให้มีฐานะเป็นหน่วยราชการระดับเขตหรือภาค อาทิ สำนักงานประชาสัมพันธ์เขต 1-8 (กรมประชาสัมพันธ์) ศูนย์เศรษฐกิจการลงทูลภาคที่ 1-7 (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน) สำนักงานศุลกากรภาคที่ 1-4 (กรมศุลกากร) สำนักงานคลังเขต 1-9 (กรมบัญชีกลาง) สำนักงานสรรพสามิตภาคที่ 1-10 (กรมสรรพสามิต) สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 1-11 (สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรที่ 1-9 (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร) สำนักงานปศุสัตว์เขต 1-9 (กรมปศุสัตว์) สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ที่ 1-10 (กรมตรวจบัญชีสหกรณ์) สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาการเกษตรที่ 1-6 (กรมส่งเสริมการเกษตร) สำนักงานทางหลวงชนบทที่ 1-15 (กรมทางหลวงชนบท) สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ 1-7 (กรมเจ้าท่า) สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1-16 (สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 1-13 (กรมป่าไม้) สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 1-16 (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 1-10 (กรมทรัพยากรน้ำ) ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 1-12 (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) ฯลฯ

### 7.1.2 หน่วยราชการส่วนภูมิภาค

สำหรับหน่วยงานภาครัฐภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย 1) จังหวัด 2) อำเภอ กล่าวคือ จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งโดยการรวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอเข้าด้วยกัน นอกจากนี้ยังอาจมีการรวมจังหวัดหลาย ๆ แห่ง เพื่อจัดตั้งเป็นกลุ่มจังหวัดได้ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการ โดยจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ ในฐานะส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จังหวัดในฐานะหน่วยงานภาครัฐที่เป็นกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีบทบาทหน้าที่ดังต่อไปนี้<sup>3</sup>

- การบริหารนโยบายสาธารณะ โดยนำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์
- การกำกับการบังคับใช้กฎหมาย โดยการดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม
- การสร้างความเป็นธรรมทางสังคม โดยการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชน และชุมชนที่ด้อยโอกาส เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง
- การจัดบริการสาธารณะ โดยจัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็ว และมีคุณภาพ
- การส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม
- การเป็นตัวแทนของรัฐในพื้นที่ โดยการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมาย หรือที่มีกฎหมายกำหนด

ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด กฎหมายกำหนดให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ นอกจากนี้ ยังมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบในราชการรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>4</sup>

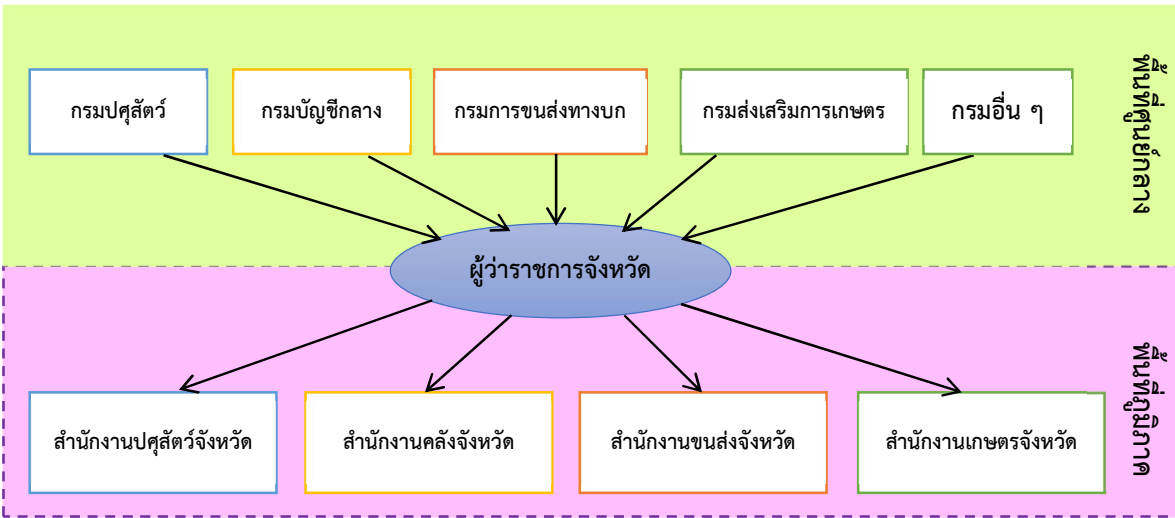
ในจังหวัดหนึ่ง ๆ นอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบงานบริหารราชการของจังหวัดดังกล่าวมาแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้มีปลัดจังหวัดและหัวหน้า

<sup>3</sup> มาตรา 52/1 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550.

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 54.

ส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ในจังหวัดนั้นอีกด้วย หากพิจารณาในทางหลักการ จะเห็นได้ว่า จังหวัดในฐานะหน่วยราชการส่วนภูมิภาค เป็นไปตามหลักการจัดตั้งหน่วยงานระดับพื้นที่เพื่อบริหารภารกิจหลายด้าน (multi-function model) โดยมีลักษณะเป็นการจัดตั้งองค์กรทางการปกครองในระดับพื้นที่ขึ้น โดยมุ่งให้ทำหน้าที่ในการดำเนินภารกิจและประสานการบริหารงานด้านต่าง ๆ ภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ตามที่ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลกำหนด

หากพิจารณาในแง่ความสัมพันธ์ทางอำนาจกับรัฐบาล การจัดตั้งจังหวัดในฐานะหน่วยราชการส่วนภูมิภาค เป็นการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองบนหลักการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางมายังตัวแทนของรัฐในพื้นที่ระดับภูมิภาค (deconcentration) กล่าวคือ จังหวัดมีสถานะทางการปกครองที่ถือว่าเป็นผู้แทนของรัฐบาล มีหน้าที่นำภารกิจและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ภายในเขตพื้นที่และเป็นผู้แทนของกระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้การปฏิบัติราชการตามอำนาจและหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ดำเนินไปอย่างเหมาะสมกับลักษณะท้องถิ่นและประชาชนภายในเขตจังหวัด รวมทั้งเป็นกลไกประสานเชื่อมโยงความสัมพันธ์ทางปกครองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในจังหวัดนั้น โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด จึงมีลักษณะเป็นกลไกการประสานเชื่อมโยงการดำเนินภารกิจของหน่วยราชการส่วนกลางในสังกัดกระทรวงหรือกรมต่าง ๆ ที่มีการจัดตั้งสำนักงานระดับพื้นที่ประจำในเขตพื้นที่แต่ละจังหวัด โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการบูรณาการกันในระดับพื้นที่ภายใต้บทบาทการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด (prefectoral-integrated deconcentration)



ภาพ 7.2 การประสานเชื่อมโยงการทำงานของส่วนราชการประจำจังหวัด

ภายใต้หลักการดังกล่าว จังหวัดในฐานะเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค ถือเป็นหน่วยงานในระดับกึ่งกลาง (meso level) ทำหน้าที่เป็นกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยราชการส่วนกลางกับหน่วยงานและองค์กรภายในพื้นที่ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลทำหน้าที่ผู้บังคับบัญชาบริหาร

ภารกิจด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลในเขตพื้นที่จังหวัด รวมถึงการทำหน้าที่ตัวแทนของรัฐบาลในการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรและหน่วยงานภาครัฐในระดับย่อยในพื้นที่ภูมิภาคนั้น ๆ ทั้งหน่วยราชการส่วนกลางที่ตั้งปฏิบัติการกิจในภูมิภาค และส่วนราชการประจำจังหวัด จังหวัดในฐานะหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค จึงจัดเป็นหน่วยการปกครองในโครงสร้างระดับเหนือขึ้นไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (senior levels of government)<sup>5</sup> ทำหน้าที่ประสานบทบาทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภูมิภาคเดียวกัน เช่น การประสานการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจระดับภูมิภาค หรือการเอื้ออำนวยให้เกิดการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลหลาย ๆ แห่ง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะขนาดใหญ่ร่วมกัน รวมถึงการวางมาตรฐานในการจัดทำบริการสาธารณะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 7.1.3 กลไกการประสานนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารงานในภูมิภาค

กลไกการประสานงานภายในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ซึ่งได้ถูกยกเลิกตามบทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565<sup>6</sup> มีสาระสำคัญคือ การกำหนดกรอบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางหรือระดับชาติ กับหน่วยงานระดับภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีการประสานบทบาทและการทำงานร่วมกันอย่างมีเอกภาพภายใต้การจัดโครงสร้างและระบบบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ

ระบบบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ มีเป้าหมายสำคัญเพื่อสร้างกระบวนการประสานบทบาทขององค์กรทุกระดับและทุกภาคส่วน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับพื้นที่ เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันและการแก้ไขปัญหาาร่วมกันเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

---

<sup>5</sup> Enid Slack, “Models of Government Structure at the Local Level,” p. 15.

<sup>6</sup> ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 มาตรา 3 ให้มีการยกเลิกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 โดยให้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนี้ให้ใช้บังคับวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 139 ตอนที่ 51 ก (19 สิงหาคม 2565). เนื่องจากการนำเสนอในงานวิจัยนี้ เป็นผลการศึกษาในช่วงระยะเวลาการดำเนินงานของหน่วยราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 จึงยังคงสาระสำคัญที่มีผลต่อการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ก่อนการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่.

บทเฉพาะกาล มาตรา 59 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 บรรดาประกาศ หลักเกณฑ์ แนวทาง มติ หรือคำสั่ง ซึ่งได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560 ซึ่งมีผลอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชกฤษฎีกานี้ จนกว่าจะมีการออกประกาศ หลักเกณฑ์ แนวปฏิบัติ แนวทาง มติ หรือคำสั่ง ตามพระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ ภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้มีผลใช้บังคับ.



ผ่านกลไกการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด โดยมีหลักการสำคัญคือ การมุ่งสร้างโอกาส และส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม ในจังหวัด การกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปสู่ระดับปฏิบัติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความรวดเร็ว ในการปฏิบัติราชการ การส่งเสริมและสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีความโปร่งใส และมีการตรวจสอบ ผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติราชการ

สำหรับการจัดโครงสร้างเพื่อประสานการทำงานระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ภายใต้ ระบบบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ ประกอบด้วยกลไกการบริหารนโยบายการพัฒนาเชิงพื้นที่ใน 3 ระดับ คือ

**1) คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.)** เป็นกลไกประสาน บทบาทและการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรภาครัฐในระดับชาติ องค์กรตัวแทนระดับชาติขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น องค์กรตัวแทนภาคธุรกิจเอกชนในระดับชาติ ผู้แทนภาคประชาสังคม และผู้แทนหน่วยราชการ ส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจหน้าที่หลัก ได้แก่ การกำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานพื้นที่ แบบบูรณาการ และบูรณาการแผนพัฒนาระดับพื้นที่ เพื่อให้จังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาค สามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อำนาจความสะดวกและตอบสนองความต้องการของ ประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด ขับเคลื่อนการปฏิบัติตามแผนในพื้นที่ของหน่วยงานของรัฐให้สอดคล้องกับ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค โดยคำนึงถึงศักยภาพ หรือประเด็นปัญหาในพื้นที่<sup>7</sup>

**2) คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.)** เป็นกลไกประสานบทบาท และการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรทุกภาคส่วนในฐานะองค์กรตัวแทนระดับจังหวัด ภายใต้โครงสร้าง ความสัมพันธ์ในแนวราบระหว่างจังหวัดต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตพื้นที่ภูมิภาคเดียวกัน ซึ่งมีการกำหนดให้มีฐานะเป็น “กลุ่มจังหวัด” องค์กรประกอบของคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ประกอบด้วย หัวหน้า กลุ่มจังหวัดของจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัดทุกจังหวัด ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดในกลุ่มจังหวัด ทุกจังหวัด ตลอดจนผู้แทนภาคประชาสังคม และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน ให้ผู้แทนสำนักงบประมาณซึ่งผู้ว่าการ สำนักงบประมาณมอบหมายเข้าร่วมประชุม ก.บ.ก. ในฐานะที่ปรึกษา ก.บ.ก. และให้ปลัดกระทรวงมหาดไทย แต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยคณะกรรมการ บริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ มีอำนาจหน้าที่หลักได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดเสนอต่อ ที่ประชุมทุกภาคส่วนเพื่อรับฟังความคิดเห็น การส่งเสริม ประสานงานความร่วมมือการพัฒนาให้เป็นไปตาม

---

<sup>7</sup> เดิมคือ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 8. เปลี่ยนเป็น คณะกรรมการนโยบายการบริหารงาน เชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.) ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 มาตรา 9 ให้ เลขานุการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ แทน เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.

แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดอย่างยั่งยืนระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชน เพื่อสร้างบรรยากาศให้เอื้ออำนวยต่อการลงทุนและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มจังหวัด การวิเคราะห์ บูรณาการ และจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัดและคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีของกลุ่มจังหวัด เพื่อนำเสนอต่อ ก.น.บ. การเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหอันเกิดจากนโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติ หรือคำสั่งของราชการส่วนกลางหรือของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งปัญหาอื่นที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาจังหวัดต่อ ก.น.บ. เพื่อพิจารณา<sup>8</sup>

**3) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.)** เป็นกลไกประสานบทบาทและการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรภาครัฐในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาค หน่วยราชการส่วนกลาง ในภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งมีรัฐวิสาหกิจที่มีสำนักงานอยู่ในจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับภาคส่วนอื่น ๆ ได้แก่ องค์กรภาคธุรกิจเอกชน ประกอบด้วย หอการค้าจังหวัดและสภาอุตสาหกรรมจังหวัด และภาคประชาสังคมในพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ ให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ มีบทบาทหลักในการบูรณาการบทบาทของทุกภาคส่วน ในกระบวนการพัฒนาจังหวัด โดยเฉพาะการวางแผนทางปฏิบัติและอำนวยความสะดวกให้การบริหารงานแบบบูรณาการ ในจังหวัดเป็นไปตามหลักการ นโยบาย และระบบตามที่ ก.น.บ. กำหนด การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเสนอต่อที่ประชุมจากตัวแทนทุกภาคส่วนเพื่อรับฟังความคิดเห็น การกำกับดูแลให้แผนพัฒนาท้องถิ่นในเขตจังหวัด และการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนดังกล่าวสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัด และเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค การส่งเสริมและประสานความร่วมมือ การพัฒนาให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดอย่างยั่งยืนระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชน เพื่อสร้างบรรยากาศให้เอื้ออำนวยต่อการลงทุนและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด การจัดทำบันทึกความร่วมมือกับฝ่ายต่าง ๆ ที่สนับสนุนการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด การวิเคราะห์ บูรณาการ และจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดและคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีของจังหวัด เพื่อนำเสนอต่อ ก.น.บ. การกำกับ ให้คำแนะนำ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติตามแผน การเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหอันเกิดจากนโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติ หรือคำสั่งของราชการส่วนกลางหรือของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งปัญหาอื่นที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาจังหวัด ต่อ ก.น.บ. เพื่อพิจารณา<sup>9</sup>

หากพิจารณาในเชิงหลักการ จะเห็นได้ว่า การจัดโครงสร้างการประสานบทบาทและการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานและองค์กรในระดับชาติในรูปแบบกลไกคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.) นั้น ตั้งอยู่บนหลักการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ในเชิงการประสานการทำงานแบบ

<sup>8</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 มาตรา 15 จากเดิมคือ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 13.

<sup>9</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 มาตรา 13 จากเดิมคือ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 11.

ตัดข้ามประเด็นนโยบาย (coordination across policy) ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งมีขอบเขตการดำเนินการภายใต้ประเด็นนโยบายระดับชาติที่แตกต่างกัน กลไกดังกล่าวจึงมีบทบาทในเชิงการประสานงานระดับนโยบายเป็นสำคัญ

ในขณะที่กลไกคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ตั้งอยู่บนหลักการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ในเชิงการประสานการทำงานระหว่างตัวแสดงหรือผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่าง ๆ (coordination across stakeholders) มีเป้าหมายเพื่อประสานการทำงานร่วมกันระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ในพื้นที่กลุ่มจังหวัดเดียวกัน เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่บนฐานความสัมพันธ์ในแนวราบระหว่างจังหวัดที่อยู่ในกลุ่มเดียวกัน

ส่วนกลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ตั้งอยู่บนหลักการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ในเชิงการประสานการทำงานแบบตัดข้ามระดับ (coordination across levels) ซึ่งเป็นการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยราชการหรือองค์กรที่อยู่ต่างระดับกันในโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ ได้แก่ หน่วยราชการส่วนกลางในภูมิภาค หน่วยราชการส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งมิใช่รัฐวิสาหกิจที่มีสำนักงานอยู่ในจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ กลไกดังกล่าวจึงเป็นการสร้างความร่วมมือในแนวดิ่ง เพื่อให้หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐที่อยู่ต่างระดับกัน แต่ตั้งปฏิบัติการหรือให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดเดียวกัน มีการประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างกัน และประสานบทบาทขององค์กรภาคส่วนอื่น ได้แก่ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะให้บรรลุผลในระดับพื้นที่ โดยมีเป้าหมายร่วมภายใต้ยุทธศาสตร์จังหวัด

## 7.2 ระบบบริหารงานของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.) ได้กำหนดนโยบายและระบบในการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ ภายใต้หลักการที่ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้<sup>10</sup> โดยวางกรอบนโยบายการพัฒนากระบวนการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้<sup>11</sup>

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550, มาตรา 52 วรรคสาม.

<sup>11</sup> ข้อมูลตามที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร (กนจ.) 1203/ว 1 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2552 เรื่อง นโยบายและระบบในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ. เนื่องจากมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 แต่ผลการปฏิบัติงานในเชิงพื้นที่ยังเป็นผลการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 จึงมีได้ระบุไว้ในบทเฉพาะกาลของพระราชกฤษฎีกาฉบับปัจจุบันว่า ให้แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาภูมิภาค แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด และการดำเนินการอื่นทั้งปวงที่เกี่ยวกับแผนดังกล่าว รวมทั้งงบประมาณ งบประมาณกลุ่มจังหวัด และงบประมาณของหน่วยงานของรัฐที่จะดำเนินการตามแผนดังกล่าวตามพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิม ให้เป็นแผนและการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาปัจจุบัน.

### 7.2.1 เป้าหมายของระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

ระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นการบริหารงานโดยมุ่งอาศัยกลไก กฎ ระเบียบที่มีอยู่แต่เดิมให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาค อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้ประโยชน์สูงสุด อาทิ การพัฒนาระบบและการประสานงานที่เชื่อมโยงกันของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มุ่งเน้นการบูรณาการ งานต่าง ๆ ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน หรือส่วนต่าง ๆ กับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในการผลักดัน ยุทธศาสตร์ระดับชาติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม รวมถึงขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการเชื่อมต่อกันในระดับ ภูมิภาค และระดับท้องถิ่น เพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพ รวมถึงการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ในพื้นที่

การบูรณาการบทบาทของหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ สามารถดำเนินการได้โดยการสนับสนุน ให้กระทรวง ทบวง กรม ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วม ในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด กลุ่มจังหวัด และเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค และการจัดทำงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อหวังที่จะให้ จังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาค วางยุทธศาสตร์การพัฒนาและทิศทางการพัฒนาพื้นที่ที่มีความสอดคล้องกับ นโยบายของรัฐบาล และมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนแผนดังกล่าว เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ศักยภาพของพื้นที่ และความต้องการของประชาชน

ในขณะเดียวกัน ก็มุ่งเสริมสร้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง พร้อมทั้งเข้ามามี บทบาทสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ โดยผ่านกระบวนการของแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และ เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค พร้อมทั้งมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผน นับตั้งแต่การสนับสนุน ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำงบประมาณให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาจังหวัด การสนับสนุน ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่นด้วยกัน ในการร่วมลงทุนเพื่อ ดำเนินการตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และสนับสนุน ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการประชุมหารือร่วมกับกระทรวง ทบวง กรม ในการจัดทำโครงการซึ่งเป็นการต่อยอดโครงการ

ระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ มุ่งสนับสนุน ส่งเสริมให้จังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาค สามารถจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด รวมถึงการบริหารงบประมาณของพื้นที่ให้เป็นไปอย่าง มีประสิทธิภาพสูงสุด สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม โดยการจัดทำ คำของงบประมาณประจำปีของพื้นที่ ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแผนปฏิบัติราชการประจำปีของพื้นที่ ซึ่งอยู่บน พื้นฐานของแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค

นอกจากนี้ ยังต้องมีการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานกลาง ซึ่งประกอบไปด้วย สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมบัญชีกลาง และสำนักงาน ก.พ.ร. ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยให้แต่ละหน่วยงานออกให้คำปรึกษา

แนะนำ และให้ความรู้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค แผนปฏิบัติราชการประจำปีกลุ่มจังหวัด การจัดทำและการบริหารงบประมาณของพื้นที่

## 7.2.2 หลักการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.) ได้กำหนดหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเพื่อความผาสุกของประชาชนในพื้นที่ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว การอำนวยความสะดวก และตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยสอดคล้องกับหลักการ ดังต่อไปนี้ (1) การพัฒนาแบบองค์รวมซึ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตของคน เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน การรักษาความสงบเรียบร้อย และการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ (2) การบริหารงานให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค (3) การบริหารแผนงาน โครงการ กิจกรรมในโครงการ งบประมาณ และบุคลากรในจังหวัด เพื่อให้เกิดการปฏิบัติราชการร่วมกันโดยใช้ดิจิทัลเทคโนโลยีเป็นหลัก (4) การส่งเสริมและดำเนินการให้เกิดความร่วมมืออย่างจริงจังระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชนในจังหวัด (5) การกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ระดับผู้ปฏิบัติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ (6) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีความโปร่งใส และมีการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติราชการ<sup>12</sup>

การบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ มีเป้าหมายอยู่ที่การผลักดันให้กลุ่มจังหวัดสามารถดำเนินการริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ โดยนำปัญหาและความต้องการของประชาชนมากำหนดเป็นแนวทาง เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ให้สอดคล้องกับศักยภาพของกลุ่มจังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนาได้อย่างสัมฤทธิ์ผล ในการบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัดให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มจังหวัด มีบทบาทหน้าที่หลัก 3 ประการ คือ *ประการแรก* ประสาน เร่งรัด ติดตามการดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด โดยผ่านช่องทางการดำเนินงานของศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด *ประการที่สอง* บูรณาการในการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ในกลุ่มจังหวัด โดยประสานเชื่อมโยงการดำเนินการกับผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนราชการต่าง ๆ ตลอดจนภาคีการพัฒนาต่าง ๆ ที่มีอยู่ในกลุ่มจังหวัดนั้น ๆ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่ และ *ประการที่สาม* รายงานสภาพปัญหาที่มีอยู่ในกลุ่มจังหวัด ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่กลุ่มจังหวัดไม่สามารถแก้ไขได้โดยลำพัง เพื่อขอรับข้อวินิจฉัยสั่งการ และแก้ไขปัญหาจากรองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ได้รับมอบหมายให้กำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคในเขตพื้นที่ตรวจราชการนั้น ๆ<sup>13</sup>

<sup>12</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565, มาตรา 7.

<sup>13</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548.

### 7.2.3 ศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

มติคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ครั้งที่ 3/2560 วันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2560 โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ได้ออกประกาศจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด โดยจัดตั้งกลุ่มจังหวัด จำนวน 18 กลุ่มจังหวัด 6 ภาค และกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ดังนี้ ภาคกลาง ประกอบด้วย 1) กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน มีจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด 2) กลุ่มจังหวัดภาคกลางปริมณฑล มีจังหวัดนครปฐม เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด 3) กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 1 มีจังหวัดราชบุรี เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด 4) กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 2 มีจังหวัดเพชรบุรี เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

ภาคใต้ ประกอบด้วย 1) กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย มีจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด 2) กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน มีจังหวัดภูเก็ต เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด 3) ภาคใต้ชายแดน มีจังหวัดยะลา เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ภาคตะวันออก ประกอบด้วย 1) กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 มีจังหวัดชลบุรี เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด 2) กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 2 มีจังหวัดปราจีนบุรี เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วย 1) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 1 มีจังหวัดอุดรธานี เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด 2) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 มีจังหวัดสกลนคร เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด 3) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง มีจังหวัดขอนแก่น เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด 4) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 1 มีจังหวัดนครราชสีมา เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด 5) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2 มีจังหวัดอุบลราชธานี เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

ภาคเหนือ ประกอบด้วย 1) กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 1 มีจังหวัดเชียงใหม่ เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด 2) กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 มีจังหวัดเชียงราย เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด 3) กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง 1 มีจังหวัดพิษณุโลก เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด 4) กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง 2 มีจังหวัดนครสวรรค์ เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

### 7.2.4 ระบบการประสานและรายงานของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

ในการรายงานผลความคืบหน้าของแผนงานโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด ตลอดจนสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่ ให้จังหวัดดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจบริหารงานจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติหรือไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามดังกล่าว หรือเพราะเหตุอื่นใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อคณะกรรมการประจำภาคหรือคณะกรรมการที่ ก.น.บ. มอบหมายโดยเร็ว

และให้คณะอนุกรรมการดังกล่าวพิจารณาและมีมติส่งการต่อไป<sup>14</sup> (2) ให้หัวหน้าส่วนราชการจังหวัดมีหน้าที่และอำนาจประสาน เร่งรัด และติดตามการดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยงานของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด รวมทั้งมีหน้าที่และอำนาจดำเนินการอื่นตามที่ ก.น.บ. มอบหมาย<sup>15</sup> และ (3) รายงานสรุปผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณที่แสดงถึงผลสำเร็จ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด เสนอ ก.น.บ. และให้จัดส่งสำเนาให้สำนักงานงบประมาณทราบภายใน 45 วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ<sup>16</sup>

#### 7.2.5 ระบบการติดตามและประเมินผลของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.) วางรูปแบบการจัดระบบการติดตามและประเมินผลการบริหารงานพื้นที่แบบบูรณาการ เพื่อให้การบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการสัมฤทธิ์ผล ให้คณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่และอำนาจร่วมกันเร่งรัด ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล การดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด เป้าหมาย และแนวทางการพัฒนาภาค แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด รวมทั้งการบริหารงบประมาณจังหวัดและงบประมาณกลุ่มจังหวัด เพื่อรายงานผลการเร่งรัด ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล พร้อมทั้งข้อเสนอแนะต่อ ก.น.บ. อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนอาจเสนอให้ ก.น.บ. พิจารณารายงานเรื่องใดเรื่องหนึ่ง พร้อมทั้งข้อเสนอแนะก่อนการรายงานผลประจำปีก็ได้<sup>17</sup> ในขณะเดียวกันก็ใช้กลไกของ ก.พ.ร. ในการติดตามประเมินผลตามคำร้องขอการปฏิบัติราชการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด รวมทั้งใช้กลไกของคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการควบคู่กันไปด้วย

<sup>14</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565, มาตรา 18.

<sup>15</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565, มาตรา 19.

<sup>16</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565, มาตรา 47 จากเดิมคือ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 31.

<sup>17</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565, มาตรา 55. จากเดิมปีละ 2 ครั้ง ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 34 วรรคสอง.

### 7.3 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ<sup>18</sup>

การพัฒนากระบวนการบริหารราชการจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการในช่วงเวลาที่ผ่านมามีแสดงให้เห็นถึงทิศทางการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของราชการส่วนภูมิภาค จากเดิมที่มีบทบาทหลักในด้านการปกครองและควบคุมการบริหารราชการ มาสู่การเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ในเชิงยุทธศาสตร์มากขึ้น โดยมีแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด เป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ สำหรับกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด สามารถสรุปขั้นตอนสำคัญได้ดังนี้

#### 7.3.1 นโยบายการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

มติคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) ครั้งที่ 2/2564 วันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2564 กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ วิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด พ.ศ. 2566-2570 โดยให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด เพื่อให้แผนทันสถานการณ์ และใช้เป็นกรอบทิศทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566-2570 โดยมีแนวปฏิบัติดังนี้

1) ยึดยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) แผนแม่บทภายใต้แผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล รวมทั้งแผนรายสาขา แผนเฉพาะด้านต่าง ๆ ที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว และข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี เป็นกรอบการดำเนินงานจัดทำแผน

2) ให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาภาค เพื่อเป็นแผนชั้นนำการพัฒนาในภาพรวม และเป็นเครื่องมือบูรณาการแผนของส่วนราชการในพื้นที่ เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่สอดคล้องเชื่อมโยงกันในทุกพื้นที่ นำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างทั่วถึง รวมทั้งให้ความสำคัญกับนโยบายการพัฒนาเชิงพื้นที่ เช่น การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ และระเบียงเศรษฐกิจพิเศษรายภาค การพัฒนาเมืองเก่า เป็นต้น

3) การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ให้ใช้กระบวนการประชาคมแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน หรือการจัดเวทีระดมความคิดเห็นของประชาชนเพื่อให้ได้มาซึ่งปัญหา และความต้องการจากประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งให้มีการประสานแผนในระดับพื้นที่ โดยการรวบรวมและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ผ่านกลไกการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน แผนชุมชน แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนพัฒนาอำเภอ เพื่อให้แผนมีความเชื่อมโยงสอดคล้องกัน

<sup>18</sup> คุรยละเอียดเพิ่มเติม ตามที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร (กนจ.) 1203/ว 2 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2552, เรื่อง นโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด.



ในทุกระดับเป็นแผนเดียวกัน (One Plan) ภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ. 2562

4) การขับเคลื่อนการพัฒนา มุ่งเน้นการทำงานแบบเครือข่ายร่วมกันทุกภาคส่วน ทั้งส่วนราชการ (ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น) ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมหรือประชารัฐ และชุมชน เพื่อร่วมกันกำหนดแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมกับโอกาสและศักยภาพของภาค กลุ่มจังหวัด และจังหวัด รวมทั้งร่วมมือกันในการสนับสนุนการขับเคลื่อนการพัฒนาที่สำคัญของภาค กลุ่มจังหวัด และจังหวัด สู่การปฏิบัติอย่างสัมฤทธิ์ผล

5) การติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์ของแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ต้องมีการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจน เพื่อแสดงให้เห็นว่าผลการดำเนินการที่ผ่านมาประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด และบรรลุผลตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้หรือไม่ ทั้งนี้ ให้วิเคราะห์และแสดงผลประกอบเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำแผนในระยะต่อไป

6) การเสนอแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ให้เสนอในช่วงปีแรกของแผน 5 ปี สำหรับการทบทวนหรือปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ไม่ต้องขอทบทวนหรือปรับปรุงแผนทุกปี หากไม่มีเหตุการณ์หรือสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนา โดยให้ดำเนินการเฉพาะเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์อย่างมีนัยสำคัญที่มีผลต่อการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อให้ทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง

### 7.3.2 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

แผนพัฒนาจังหวัดเป็นแผนที่มุ่งเน้นการพัฒนาแบบองค์รวมที่ครอบคลุมมิติการพัฒนา ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง อันเป็นการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตและตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยตรงในจังหวัด มุ่งตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาที่สำคัญของจังหวัด และขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนาจังหวัดที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนระดับชาติ นโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาภาค ตามศักยภาพและโอกาสของพื้นที่

ในกระบวนการจัดทำแผน คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) จำเป็นที่จะต้องสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัด เพื่อให้ทราบถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่เสร็จแล้วนำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์เพื่อประกอบในการจัดทำแผนต่อไป ทั้งนี้ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ได้กำหนดขั้นตอน วิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดไว้ ดังนี้

1) ให้ ก.บ.จ. กำหนดเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดครั้งละ 20 ปี ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และต้องคำนึงถึงเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค ความต้องการและศักยภาพของประชาชนในจังหวัด เพื่อนำเสนอ ก.น.บ. พิจารณาให้ความเห็น

2) ให้ ก.บ.จ. สำรวจความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.น.บ. กำหนด เพื่อให้ทราบถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่

3) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันกับ (1) หัวหน้าส่วนราชการที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัดหรือมีเขตอำนาจหน้าที่ในจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือราชการบริหารส่วนกลาง (2) หัวหน้าหน่วยงานที่เป็นรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐบรรดาที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัดหรือมีเขตอำนาจหน้าที่ในจังหวัด (3) ผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัด (4) ผู้แทนภาคประชาสังคม (5) ผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน โดยจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาซึ่งตัวแทนภาคส่วนอื่นให้เป็นไปตามที่ ก.น.บ. กำหนด

4) ให้ ก.บ.จ. จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยคำนึงถึงความต้องการศักยภาพของประชาชนในจังหวัด ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค และนโยบายของรัฐบาล รวมตลอดถึงความพร้อมของภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชน

5) แผนพัฒนาจังหวัดอย่างน้อยต้องระบุรายละเอียดของเป้าหมายการพัฒนาซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด 20 ปี ประเด็นการพัฒนา เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย แนวทางการพัฒนา แผนงาน โครงการสำคัญและกิจกรรมในโครงการ งบประมาณที่ต้องใช้ หน่วยงานผู้รับผิดชอบ ระยะเวลาในการดำเนินโครงการซึ่งสอดคล้องกันระหว่างกาดำเนินการของทุกหน่วยงาน และเรื่องอื่นที่ ก.น.บ. กำหนด โดยแผนพัฒนาจังหวัดมีระยะเวลา 5 ปี

6) เมื่อส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 5 ปี หรือรัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐ จัดทำแผนยุทธศาสตร์ หรือแผนที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีระยะเวลายาวกว่า 1 ปี และในแผนดังกล่าวมีโครงการที่จะดำเนินงานในพื้นที่จังหวัด ให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวแจ้งโครงการและประมาณการงบประมาณนั้นให้จังหวัดทราบ เพื่อประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

7) ให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกับกระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องวิเคราะห์ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด รวมทั้งนโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติ หรือคำสั่งของราชการส่วนกลางหรือหน่วยงานของรัฐ และปัญหาอื่นที่เป็นอุปสรรค และจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางในการดำเนินการเพื่อให้แผนพัฒนาจังหวัดเกิดผลสำเร็จและแนวทางในการจัดให้มีกฎขึ้นใหม่ ปรับปรุง ยกเลิก หรือยกเว้นกฎที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด และให้ ก.บ.จ. เสนอ ก.น.บ. ไปพร้อมกับแผนดังกล่าว

8) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกับบุคคลในข้อ 3) เกี่ยวกับเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด 20 ปี และแผนพัฒนาจังหวัดที่ ก.บ.จ. จัดทำ และให้นำผลการประชุมหารือ และความคิดเห็นของที่ประชุมมาปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดให้สมบูรณ์ แล้วเสนอ ก.น.บ. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติต่อไป ทั้งนี้ ให้ส่งสำเนาให้ ก.บ.ก. ทราบด้วย

9) เมื่อแผนพัฒนาจังหวัดประกาศใช้แล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งแผนพัฒนาจังหวัดต่อส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐ บรรดาที่มีสถานที่ตั้งอยู่ในจังหวัด หรือที่มีโครงการที่จะดำเนินงานในพื้นที่จังหวัด เพื่อให้ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติ

ราชการประจำปีของส่วนราชการหรือแผนปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานดังกล่าวแล้วแต่กรณี ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งแผนพัฒนาจังหวัดให้องค์การอิสระ ศาล และองค์การอัยการ ซึ่งมีสถานที่ตั้งอยู่ในจังหวัดทราบ

10) กรณีมีความจำเป็นอย่างยั้งที่ ก.บ.จ. อาจปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดก่อนสิ้นอายุของแผน ให้ดำเนินการตามกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยการปรับปรุงดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด 20 ปี และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการประจำภาค

### 7.3.3 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด เป็นแผนที่มุ่งเน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม เพื่อเป็นการเพิ่มขีดความสามารถ ศักยภาพในการแข่งขันของกลุ่มจังหวัดเอง และยังสามารถนำไปสู่การส่งเสริม พร้อมทั้งกระตุ้นให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชน และการขับเคลื่อนกลไกการพัฒนาในด้านยุทธศาสตร์กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อันจะเป็นการสร้างรายได้และการพัฒนาคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนในกลุ่มจังหวัด เป็นแผนที่มีเป้าหมายเพื่อขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนาที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาภาค ในประเด็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน หรือความต้องการแก้ไขปัญหาที่เป็นประเด็นร่วมในพื้นที่กลุ่มจังหวัด และต้องมีขอบเขตการดำเนินการหรือได้รับผลประโยชน์มากกว่า 1 จังหวัด โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการทำแผนพัฒนา กลุ่มจังหวัด โดยมีขั้นตอนสำคัญดังต่อไปนี้

1) ให้ ก.บ.ก. ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาในอนาคตที่ ก.น.บ. กำหนด โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนในกลุ่มจังหวัดที่ไม่เข้าซ้อนกับความต้องการของประชาชนในแต่ละจังหวัด ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง นโยบายของรัฐบาล และแผนพัฒนาจังหวัดในพื้นที่กลุ่มจังหวัด รวมตลอดถึงความพร้อมของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

2) แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ต้องให้ความสำคัญกับโครงการขนาดใหญ่ที่จังหวัดในกลุ่มจะได้รับประโยชน์ร่วมกัน เช่น โรงไฟฟ้าขยะ ระบบชลประทาน ระบบขนส่ง ระบบเตือนภัยพิบัติ โดยต้องระบุแผนงานของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่จะดำเนินการในพื้นที่กลุ่มจังหวัดไว้ด้วย

3) ให้ ก.บ.ก. สืบค้นความคิดเห็นของประชาชนในกลุ่มจังหวัดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.น.บ. กำหนด เพื่อให้ทราบถึงความต้องการของประชาชนในกลุ่มจังหวัด และให้ดำเนินการกระบวนการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดเช่นเดียวกับแผนพัฒนาจังหวัด

4) การเสนอโครงการในการจัดทำแผนปฏิบัตินโยบายประจำปีของกลุ่มจังหวัด และการเสนอคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกลุ่มจังหวัดสำหรับโครงการดังกล่าว ต้องเป็นโครงการที่กลุ่มจังหวัดจะได้

ประโยชน์ร่วมกันหรือเชื่อมโยงกัน เพื่อใช้งบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุด และมีการบูรณาการการดำเนินโครงการร่วมกันของจังหวัดในกลุ่มจังหวัด ทั้งนี้ ตามที่ ก.น.บ. กำหนด

#### 7.3.4 กระบวนการงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

กระบวนการบริหารงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด มีขั้นตอนสำคัญคือ เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดตามที่ ก.น.บ. เสนอแล้ว ให้ ก.น.บ. ส่งสำนักงานงบประมาณเพื่อจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการดำเนินงานตามแผนดังกล่าว ทั้งนี้ ส่วนราชการใดมีความจำเป็นต้องโอนงบประมาณที่ปรากฏอยู่ในแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดใดกลับส่วนราชการนั้นหรือโอนไปจังหวัดอื่น ให้กระทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นก่อน ทั้งนี้ ให้จังหวัดจัดทำรายงานสรุปผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดเสนอ ก.น.บ. เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีในคราวต่อไป

กระบวนการงบประมาณที่ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 นั้น มีการจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการเริ่มดำเนินการในปีแรกคือ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2552 เห็นชอบตามมติคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ครั้งที่ 3/2552 วันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2552 ซึ่งเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และเห็นชอบแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด และค่าของงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ตามที่เลขาธิการ ก.พ.ร. กรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการเสนอ

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับวิธีการบริหารงบประมาณจังหวัดและงบประมาณกลุ่มจังหวัด ตามมติคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ในการประชุมครั้งที่ 4/2552 เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2552 ซึ่งเลขาธิการ ก.พ.ร. กรรมการและเลขานุการ ก.น.จ. เสนอเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมคณะรัฐมนตรี และได้รับความเห็นชอบตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ. 2552 กำหนดให้การบริหารงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552 กำหนดให้การดำเนินการภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กรณีมีความจำเป็นต้องได้รับจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วน หากไม่ดำเนินการแล้วจะเกิดความเสียหายและมีผลกระทบต่อประโยชน์สุขของประชาชนในพื้นที่ ให้รองนายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการอนุมัติการจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้แก่หน่วยงานของรัฐในวงเงินรวมไม่เกิน 900 ล้านบาทต่อปี โดยให้คณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

กำหนดวงเงินงบประมาณที่รองนายกรัฐมนตรีแต่ละคนมีอำนาจในการอนุมัติการจัดสรร โดยพิจารณาตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ในกรณีที่รองนายกรัฐมนตรีมีความจำเป็นต้องขอจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินเกินวงเงินที่คณะกรรมการกำหนด ให้รองนายกรัฐมนตรีเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติตามความจำเป็นเร่งด่วนเป็นกรณีไป

การบริหารงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด มีประเด็นสำคัญ ดังนี้<sup>19</sup> 1) กรณีที่หน่วยงานใดของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการในเรื่องใด และได้รับงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับดำเนินการในเรื่องนั้นตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด ให้หน่วยงานของรัฐนั้นแจ้งการได้รับการจัดสรรงบประมาณในเรื่องดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีผลใช้บังคับ 2) สำนักงบประมาณต้องแจ้งการจัดสรรงบประมาณจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและ ก.น.บ. ทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีผลใช้บังคับ 3) กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแจ้งการจัดสรรงบประมาณนั้นในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีผลใช้บังคับ แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยตรงก็ให้เป็นผู้แจ้งแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ 4) เพื่อความคล่องตัวและลดขั้นตอนในการบริหารงบประมาณจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจหรือมอบหมายให้หัวหน้าส่วนราชการส่วนกลาง หัวหน้าส่วนราชการส่วนภูมิภาค หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่น หรือหัวหน้าหน่วยงานอื่นของรัฐ เป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและบริหารงบประมาณจังหวัดได้ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งสำเนาหลักฐานการมอบอำนาจให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทราบด้วย 5) การแบ่งงบประมาณกลุ่มจังหวัดเป็นสัดส่วนตามจำนวนจังหวัดจะกระทำไม่ได้ 6) หัวหน้ากลุ่มจังหวัดบูรณาการการบริหารงบประมาณกลุ่มจังหวัด ให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด เพื่อให้มีประสิทธิภาพ หัวหน้ากลุ่มจังหวัดอาจมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้หัวหน้ากลุ่มจังหวัดได้ตามเกณฑ์และวิธีการที่ ก.น.บ. กำหนด

### 7.3.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.) กำหนดแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยให้นำเอานโยบายของรัฐบาลมาเป็นหลักในการจัดทำแผนฯ รวมถึงการนำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคในด้านต่าง ๆ อาทียุทธศาสตร์ในด้านการท่องเที่ยว ทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรม แนวทางการพัฒนาการเกษตร เป็นต้น เพื่อมา

---

<sup>19</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565, หมวด 5 งบประมาณและการบริหารงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด.

ประกอบการจัดทำแผนฯ โดยต้องคำนึงถึงศักยภาพและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ อันจะเป็นการช่วยกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการพัฒนาคุณภาพชีวิตมากขึ้นไปด้วย<sup>20</sup>

การทำแผนพัฒนาดังกล่าว ยังต้องคำนึงถึงภาคีเครือข่ายที่จะเข้ามาทำงานร่วมกันแบบทุกภาคส่วน ซึ่งต้องพิจารณาความพร้อมของส่วนราชการ ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินโครงการพัฒนาร่วมระหว่างจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ตลอดจนความพร้อมของภาคเอกชนของแต่ละพื้นที่ในการสนับสนุนหรือร่วมลงทุนกับภาครัฐในการจัดทำโครงการ/กิจกรรม เพื่อสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญในกระบวนการจัดทำแผนในทุกระดับ การรับฟังความคิดเห็นของทุกภาคส่วนในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อพิจารณาปัญหาและความต้องการของประชาชน รวมทั้งนำข้อมูลตามแผนชุมชนมาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาฯ เป็นสิ่งสำคัญยิ่งในกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งยังเป็นการร่วมกำหนดแนวทางในประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ของตนในกลุ่มจังหวัดอีกด้วย ทั้งนี้ ก.บ.บ. จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่นไว้

การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นแต่ละจังหวัดที่ได้ดำเนินการมา ถือเป็นขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญในกระบวนการดำเนินการกิจของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ณ ขณะนั้น ได้กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติเกี่ยวกับการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนไว้ โดยกำหนดให้คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) อาจดำเนินการด้วยวิธีการใดหรือหลายวิธีเพื่อให้ทราบถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ ดังต่อไปนี้<sup>21</sup>

- 1) มอบให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ สถาบันการศึกษา หรือบุคคลอื่นใดทำการศึกษา สำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด
- 2) มอบให้ฝ่ายเลขานุการ ก.บ.จ. ดำเนินการหรือร่วมกับหน่วยงานอื่นทำการศึกษาสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด
- 3) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการของ ก.บ.จ. ขึ้นมาคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ในการประสานงาน เพื่อให้ได้ข้อมูล และความคิดเห็นต่าง ๆ ของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด
- 4) ดำเนินการอื่นใดตามที่ ก.บ.จ. เห็นสมควร
- 5) ก.บ.จ. อาจจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการระดับอำเภอ (อ.ก.อ.) ในแต่ละอำเภอ เพื่อดำเนินการ

---

<sup>20</sup> หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร (กบจ.) 1203/ว 2 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2552, เรื่อง นโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด.

<sup>21</sup> ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง วิธีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด ประกาศ ณ วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2552, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนพิเศษ 33 ง (วันที่ 2 มีนาคม 2552):56.

6) รวบรวมข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในตำบล หมู่บ้านก็ได้ โดย อ.ก.อ. ประกอบไปด้วย นายอำเภอ ปลัดอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอ และผู้แทนภาคประชาสังคมที่นายอำเภอแต่งตั้งตามเห็นสมควร ทั้งนี้ กำหนดให้ อ.ก.อ. มีอำนาจหน้าที่ประกอบด้วย การประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ทุกภาคส่วนในพื้นที่ของอำเภอ เพื่อให้ได้มาซึ่งความต้องการ ศักยภาพ และความคิดเห็นของประชาชน ร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ จัดให้มีการสำรวจและประมวลความต้องการของประชาชนโดยใช้ข้อมูลจากแผนชุมชน หรือกระบวนการประชาคมของแต่ละชุมชนและศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ข้างต้น และจัดทำข้อเสนอความต้องการและศักยภาพของประชาชน รวมทั้งโครงการหรือแนวทางแก้ปัญหาส่ง ก.บ.จ. ต่อไป

ในการจัดทำร่างแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด พ.ศ. 2566-2570 คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) ได้กำหนดแนวทางการดำเนินการตามมาตรา 19 และมาตรา 27 วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ที่ยังคงบังคับใช้ ณ ช่วงเวลาการจัดทำแผนดังกล่าว ให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดดำเนินการจัดประชุมปรึกษาหารือตามมาตราดังกล่าว โดยมีแนวทางดังนี้

1) กรณีแผนพัฒนาจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำร่างแผนพัฒนาจังหวัด พ.ศ. 2566-2570 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 รับฟังความคิดเห็นในการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันกับบุคลากรจากภาคส่วนต่าง ๆ ในจังหวัด ตามมาตรา 19 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 และเมื่อได้ผลการรับฟังความคิดเห็นแล้ว ให้จังหวัดนำผลการประชุมและข้อคิดเห็นของที่ประชุมเสนอคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) เพื่อปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดให้สมบูรณ์ต่อไป

2) กรณีแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดนำร่างแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด พ.ศ. 2566-2570 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 รับฟังความคิดเห็นในการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันกับบุคคลจากภาคส่วนต่าง ๆ ในกลุ่มจังหวัดตามมาตรา 27 วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 และเมื่อได้ผลการรับฟังความคิดเห็นแล้วให้นำผลการประชุมและข้อคิดเห็นของที่ประชุมเสนอคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) เพื่อปรับปรุงแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดให้สมบูรณ์ต่อไป

### 7.3.6 การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

ในการเสนอค่าของงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โครงการที่จะดำเนินการโดยจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ตามแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด จะต้องมีความสอดคล้องและเชื่อมโยงของแผน กล่าวคือ โครงการจะต้องมีความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาภายใต้แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และเชื่อมโยงตามห่วงโซ่การพัฒนา/ห่วงโซ่คุณค่าตามแผนงานที่กำหนด เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนา หรือแก้ไขปัญหาของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้บรรลุผลอย่างยั่งยืน รวมทั้งสนับสนุนการขับเคลื่อน

ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท แผนระดับชาติ นโยบายรัฐบาล ทิศทางการพัฒนาภาคตามศักยภาพ และปัญหาหรือความต้องการของประชาชนในพื้นที่

การจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ต้องให้ความสำคัญกับโครงการสำคัญที่ปรากฏในแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดก่อน และสามารถเสนอโครงการอื่นที่มีความจำเป็นเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนแผนพัฒนา มีความสอดคล้องกับแนวทางและแผนงานที่กำหนดเพิ่มเติมได้ ทั้งนี้โครงการต้องมีความคุ้มค่า โดยมีการแสดงผลลัพธ์ หรือประโยชน์ของโครงการที่คาดว่าจะได้รับ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง หรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาทิ จำนวนประชากร จำนวนเกษตรกร พื้นที่เพาะปลูก รายได้ ฯลฯ โดยเฉพาะผลประโยชน์ที่ประชาชนในพื้นที่จะได้รับอย่างชัดเจน และต้องมีความสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย มีความยั่งยืน และสามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว

จากการวิเคราะห์แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อสำรวจสถานภาพทิศทางการจัดบริการสาธารณสุขของจังหวัดในมิติการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน กรณีศึกษาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 2 (ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี สมุทรสงคราม สมุทรสาคร) พบว่า จังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีการจัดทำโครงการ/กิจกรรมจำนวนหนึ่ง ที่ส่วนราชการประจำจังหวัดในฐานะผู้รับผิดชอบโครงการ สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณสุขเชิงพื้นที่ได้โดยตรง โดยมีขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ในหลายระดับ ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของกิจกรรมและกลุ่มเป้าหมายผู้ได้รับประโยชน์ในพื้นที่ และมีปัจจัยเกื้อหนุนการยกระดับการมีส่วนร่วมทั้งในด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณสุข และกลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ ดังพิจารณาได้จากตารางในหน้าถัดไป



ตาราง 7.1 การสำรวจสถานภาพทิศทางการจัดบริการสาธารณสุขของจังหวัดในมิติการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน  
กรณีศึกษาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 2 (ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี สมุทรสงคราม สมุทรสาคร)

กลุ่มจังหวัดและจังหวัด	โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณสุข	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง	ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณสุข	สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณสุข	กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ
กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 2	1. โครงการพัฒนาศักยภาพการผลิตสินค้าปศุสัตว์ให้ได้มาตรฐานอาหารปลอดภัย	- สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด 4 จังหวัด	- ยุทธศาสตร์ชาติ: ข้อ 2 การสร้างความสามารถในการแข่งขัน ข้อ 2.1 การพัฒนาภาคการผลิตและบริการ เสริมสร้างฐานการผลิตเข้มแข็ง ยั่งยืน และการเสริมเกษตรกรรายย่อยสู่เกษตรกรที่ยั่งยืนมิตรกับสิ่งแวดล้อม	- เกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ในเขตกลุ่มภาคกลางตอนล่าง 2 ส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อย ขาดความรู้และทักษะด้านการผลิต/แปรรูปผลิตภัณฑ์ปศุสัตว์ และยังมีเกษตรกรที่ได้รับการรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตร ปศุสัตว์อินทรีย์	แผนพัฒนาภาคกลางจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 2 (จังหวัดสมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์) (พ.ศ. 2661-2565) ปรากฏประเด็นกลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาการจัดบริการสาธารณสุขที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง ดังนี้
	2. โครงการเสริมสร้างความมั่นคงด้านอาหารประมงในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 2	- สำนักงานประมงจังหวัด 4 จังหวัด	- การพัฒนาศักยภาพองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นให้มีความรู้ความเข้าใจการบริหารจัดการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ - องค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นร่วมกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐในการออกตรวจเฝ้าระวังการประมงผิดกฎหมาย	- เกษตรกรที่ปลูกพืชมะเขือส้มจำหน่ายในพื้นที่อนุญาตตามประกาศคณะกรรมการประมงจังหวัดลดลง - พื้นที่ต้นแบบการเลี้ยงหอยแครงรูปแบบแพเชือก	- เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเล - พัฒนาระบบการผลิตและบริหารจัดการสินค้าทางการเกษตร

<p>กลุ่มจังหวัดและจังหวัด</p>	<p>โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ</p>	<p>หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง</p>	<p>ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ</p>	<p>สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ</p>	<p>กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ</p>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>- การเสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชนประมงท้องถิ่น</li> <li>- สมาชิกองค์การชุมชนประมงท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ</li> <li>- การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เอกชน ชุมชน ประมงท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</li> <li>- ชุมชนประมงท้องถิ่นมีมาตรการในการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พัฒนาศักยภาพสินค้าและบริการด้านการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัด</li> <li>- พัฒนาศักยภาพด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</li> <li>- ป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง</li> <li>- เพิ่มขีดความสามารถในการผลิตและการแข่งขันของอุตสาหกรรมด้วยนวัตกรรม</li> <li>- สร้างความเข้มแข็งให้ผู้ประกอบการ และสร้างโอกาสในการค้า การตลาด และการลงทุน</li> </ul>	
<p>3. โครงการเสริมสร้างศักยภาพการผลิตทรัพยากรสัตว์น้ำ</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานประมงจังหวัด 4 จังหวัด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การสร้างเครือข่ายกลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรประมงบริเวณชายฝั่งทะเล อ.บางสะพานน้อย จ.ประจวบคีรีขันธ์</li> <li>- การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงระหว่าง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- บริเวณชายฝั่งทะเลมีความอุดมสมบูรณ์ เป็นแหล่งอาศัยของทรัพยากรสัตว์น้ำไม่ถูกทำลายจากเครื่องมือทำประมงที่ผิดกฎหมาย</li> </ul>	

กลุ่มจังหวัดและจังหวัด	โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง	ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ	สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ	กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ
	4. โครงการพัฒนาศักยภาพการท่องเที่ยวกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 2	- สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด 4 จังหวัด	ภาครัฐ เอกชน และชุมชนท้องถิ่น - การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ชายฝั่งทะเลและพื้นที่น้ำจืดของกลุ่มจังหวัด	- การมีมาตรการในการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรประมง	
			- การส่งเสริมการสร้างศักยภาพและเตรียมความพร้อมของพื้นที่เมืองชายแดนให้เกิดเป็นรูปธรรมโดยกระบวนการมีส่วนร่วมตามแนวทางกลไกประชารัฐ - การพัฒนาศักยภาพบุคลากรด้านการท่องเที่ยวโดยชุมชนและบ้านพักโฮมสเตย์ของกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 2 - การเตรียมความพร้อมในการรองรับนักท่องเที่ยวในชุมชนและการจัดการบริการแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ และส่งเสริมกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวอื่นที่มีการบริหารจัดการโดยชุมชน	- การจัดกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยว	

กลุ่มจังหวัดและจังหวัด	โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง	ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ	สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ	กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ
			<ul style="list-style-type: none"> <li>- ชุมชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมท่องเที่ยว รวมทั้งพันธมิตรกับผู้มีส่วนได้เสียในการประสานความร่วมมือในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและเพื่อการค้าทางวิถีชีวิตชุมชนต่อการท่องเที่ยว</li> <li>- การส่งเสริมและประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 2 (Road Show)</li> </ul>		
5. โครงการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเพชรบูรณ์		<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด 4 จังหวัด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การพัฒนาระบบสารสนเทศแบบรวมศูนย์ “เพชรบูรณ์ศรี”</li> <li>- การพัฒนาระบบการฝึกอบรม “ผู้บริหารแหล่งท่องเที่ยว และผู้ประกอบการท่องเที่ยว”</li> <li>- การพัฒนาระบบจัดการแหล่งท่องเที่ยวต้นแบบ “เพชรบูรณ์ศรี” เพื่อกระตุ้นการท่องเที่ยวระดับท้องถิ่น</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การพัฒนานวัตกรรมสนับสนุนการพัฒนาการท่องเที่ยว “เพชรบูรณ์ศรี” สู่เวทีโลก</li> </ul>	

กลุ่มจังหวัดและจังหวัด	โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง	ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ	สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ	กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ
			<ul style="list-style-type: none"> <li>- การพัฒนาระบบการตรวจสอบติดตาม ปัญหา/ความต้องการและความพึงพอใจของนักท่องเที่ยว</li> </ul>		
6. โครงการเพิ่มพูนแหล่งอาหารทะเลและอนุรักษทรัพย์าททางทะเลและชายฝั่ง		<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง 4</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ชุมชนชายฝั่งมีความรู้ความเข้าใจและตระหนัก รวมถึงการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง</li> <li>- การสนับสนุนชุมชนด้านการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งโดยการจัดทำพันธุ์สัตว์น้ำ ปลาปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำ</li> <li>- การให้ความรู้ด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง</li> <li>- การให้ความรู้ด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยการอบรมกลุ่มชุมชนชายฝั่ง เรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างถูกต้อง และในเรื่องทรัพยากรป่าชายเลนรวมถึงการกำจัดขยะทะเล</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- อาสาสมัครพิทักษ์ทะเล</li> <li>- เยาวชนมีองค์ความรู้ด้านการอนุรักษ์ทรัพย์าททางทะเลและชายฝั่งและผลกระทบจากขยะทะเล</li> <li>- นักเรียนหรือคนในพื้นที่ได้รับความรู้เกี่ยวกับการดูแลรักษาพันธุ์สัตว์น้ำ</li> <li>- ความรู้เกี่ยวกับการดูแลทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง</li> </ul>	

กลุ่มจังหวัดและจังหวัด	โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง	ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ	สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ	กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ
	7. การพัฒนาศักยภาพอุตสาหกรรมผลิตในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 2 ด้านนวัตกรรมเชิงสร้างสรรค์	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด 4 จังหวัด</li> <li>- สำนักงานพาณิชย์จังหวัด 4 จังหวัด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การพัฒนาผลิตภัณฑ์ อุตสาหกรรม การผลิต โดยใช้เทคโนโลยี และ นวัตกรรมเชิงสร้างสรรค์ ให้แก่ผู้ประกอบการ SME</li> <li>- สถานประกอบการอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) มีความพร้อมในการขอรับการรับรองมาตรฐาน อย่างน้อย สถานประกอบการละ 1 มาตรฐาน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดงานแสดงและจำหน่ายสินค้าสุดยอดผลิตภัณฑ์และของดีเพชรบุรี</li> </ul>	
	8. โครงการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานผลิตภัณฑ์สินค้าเกษตร OTOP/SMEs เพชรบุรี สู่การสร้างนวัตกรรมไทยแลนด์ 4.0 ด้วยเศรษฐกิจสร้างสรรค์	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด 4 จังหวัด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การอบรมพัฒนาศักยภาพผู้ผลิตผู้ประกอบการ ด้านการผลิต และแปรรูปผลิตภัณฑ์ สินค้าเกษตร และการบริการ</li> <li>- การอบรมเพิ่มทักษะการใช้ Social Media (Fanpage, facebook, line@, google Adwords) ธุรกิจการเงินออนไลน์</li> <li>- ผู้ประกอบการมีความรู้ความสามารถในการผลิต</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดแสดงผลงานและประกาศเชิดชูเกียรติผู้ผลิต/ผู้ประกอบการดีเด่น และการจัดแสดงผลงานผลิตภัณฑ์ OTOP/SMEs สินค้าเกษตร และการบริการเพื่อการท่องเที่ยว</li> <li>- การเชื่อมโยงสินค้าและบริการเพิ่มช่องทางการตลาด ตามเส้นทางท่องเที่ยวในภูมิภาคจากเมืองหลักสู่เมืองรองและแหล่งท่องเที่ยวชุมชน</li> </ul>	

กลุ่มจังหวัดและจังหวัด	โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง	ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ	สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ	กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ
1. ประจวบคีรีขันธ์	1. โครงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นเอกลักษณ์	- สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด - สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด - อุทยานวิทยาศาสตร์พระจอมเกล้า ณ หว้ากอ	การปรับปรุง การบริการที่มีนวัตกรรม - เครือข่ายกลุ่มผู้ผลิต/ผู้ประกอบการกลุ่มเกษตรกร กลุ่ม OTOP/SMEs ของฝากของที่ระลึก สร้างโอกาสในการค้า การตลาด และการลงทุน - การจัดฝึกอบรมเสริมทักษะด้านศิลปวัฒนธรรม	- มทธรรมสถานศิลป์และวัฒนธรรมไทยจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ - พิพิธภัณฑ์ศิลปกรรม วัฒนธรรม สร้างสรรค์ - วันรำลึกเกิดพระเกียรติ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระบิดาแห่งวิทยาศาสตร์ไทย	แผนพัฒนาจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (พ.ศ. 2566-2570) ปรากฏประเด็นกลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาการจัดบริการสาธารณะที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง ดังนี้ - พัฒนาและค้นหาแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นเอกลักษณ์ของจังหวัดให้มีคุณภาพ - พัฒนาระบบการผลิต การแปรรูป และการตลาด สับประรด มะพร้าว ประมง ปลัสัตว์ และสินค้าเกษตร
2. โครงการส่งเสริมประสิทธิภาพเครือข่ายการท่องเที่ยว	2. โครงการส่งเสริมประสิทธิภาพเครือข่ายการท่องเที่ยว	- สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด	การบริหารจัดการและเครือข่ายด้านการท่องเที่ยวได้รับการพัฒนา - การส่งเสริมการท่องเที่ยวและกีฬาเชิงสร้างสรรค์ เพื่อรองรับการท่องเที่ยวในอนาคต	- การประชุมสัมมนาเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้และศึกษาดูงาน - การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม	

กลุ่มจังหวัดและจังหวัด	โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง	ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ	สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ	กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การพัฒนาช่องทางสื่อสารประชาสัมพันธ์ สร้างการรับรู้แหล่งท่องเที่ยวในชุมชนมุ่งเน้นให้การท่องเที่ยวโดยชุมชนเป็นการท่องเที่ยวที่มีคุณภาพเกิดการกระจายรายได้สู่ชุมชน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดงานท่องเที่ยวประจวบคีรีขันธ์ที่มีศักยภาพ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- อุตสาหกรรม ให้ได้คุณภาพ</li> <li>- เพื่อการบริโภคและการส่งออก</li> <li>- ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง</li> <li>- เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ</li> <li>- ทางทะเลและชายฝั่ง</li> <li>- เสริมสร้างระบบป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>3. โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวสินค้าและบริการด้านการท่องเที่ยว</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานจังหวัด</li> <li>- ที่ทำการปกครองจังหวัด</li> <li>- สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การส่งเสริมระบบข้อมูลข่าวสารการประชาสัมพันธ์ และการตลาดด้านการท่องเที่ยว</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดงานท่องเที่ยวประจวบคีรีขันธ์ที่มีศักยภาพ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เสริมสร้างระบบป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>4. โครงการพัฒนาศักยภาพบุคลากรด้านการท่องเที่ยว</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 4</li> <li>- สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด</li> <li>- การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงาน ประจวบคีรีขันธ์</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การพัฒนาศักยภาพบุคลากรด้านการท่องเที่ยวจังหวัดประจวบคีรีขันธ์รองรับการท่องเที่ยวระยะต้นนานาชาติ (หน่วยงานภาครัฐผู้ประกอบการภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง)</li> <li>- การเสริมสร้างประสิทธิภาพการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การสร้างความมั่นใจด้านความปลอดภัยทางการท่องเที่ยว</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ส่งเสริมประสิทธิภาพ</li> <li>- การบริหารจัดการของจังหวัดภาครัฐ และเครือข่าย</li> <li>- การท่องเที่ยว</li> <li>- พัฒนาศักยภาพบุคลากรด้านการท่องเที่ยว หน่วยงานภาครัฐ ผู้ประกอบการ ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง</li> </ul>



<p>กลุ่มจังหวัดและจังหวัด</p>	<p>โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ</p>	<p>หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง</p>	<p>ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ</p>	<p>สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ</p>	<p>กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ</p>
	<p>5. โครงการยกระดับการผลิต การแปรรูปสินค้าเกษตรด้วยนวัตกรรมสู่ตลาดเศรษฐกิจดิจิทัล</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานเกษตรจังหวัด</li> <li>- สำนักงานประมงจังหวัด</li> <li>- สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เกษตรกรสามารถเพิ่มผลิตภาพการผลิตสินค้าเกษตรได้ โดยผ่านการส่งเสริมการผลิต การแปรรูปสินค้าเกษตร ประมง คุณภาพสูงแบบครบวงจร</li> <li>- การเสริมสร้างศักยภาพผู้นำเกษตรกร เพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย</li> <li>- เกษตรกรสามารถกำหนดตำแหน่งการพัฒนาอาชีพเลี้ยงสัตว์น้ำ และมีรายได้ที่สอดคล้องกับกลไกตลาด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การยกระดับฟาร์มไก่พื้นเมืองสู่โมเดิร์นเทรด ไก่ะเทศรีชีนซ์</li> <li>- การเกิดผลิตภัณฑ์แปรรูปใหม่ ๆ โดยวิสาหกิจชุมชน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจของเกษตรกรเกี่ยวกับพื้นที่ตอนใน ชายฝั่งทะเล เกาะแก่งและสร้าง</li> <li>- ความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้ง</li> <li>- เพิ่มขีดความสามารถและสร้างเครือข่ายประชาชนในการป้องกัน และแก้ไขปัญหา</li> <li>- เสริมสร้างการป้องกันและลดอุบัติเหตุ</li> </ul>
	<p>6. โครงการพัฒนาศักยภาพบุคลากรด้านการค้าการลงทุน</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานพาณิชย์จังหวัด</li> <li>- สมาคมส่งเสริมพัฒนาการค้า การลงทุน</li> <li>- ประจวบ-มะริด</li> <li>- สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด</li> <li>- สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ประกอบการมีความรู้พื้นฐานสร้างรายได้ให้กับผู้ประกอบการธุรกิจ โดยมีศักยภาพในการเข้าถึงและขยายช่องทางการตลาดออนไลน์ และการค้าระหว่างประเทศ</li> <li>- ผู้ประกอบการการค้าจังหวัดมีความสามารถประยุกต์ใช้</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จังหวัดประจวบคีรีขันธ์มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา มีช่องทางติดต่อกันได้ 34 ช่องทาง โดยเฉพาะด่านสิงขร จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นช่องทางการค้ากับเมืองมะริด ซึ่งมีสินค้าเกษตร ประมง ที่สามารถ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เสริมสร้างการป้องกันและลดอุบัติเหตุในการคมนาคม</li> <li>- รวมถึงการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติ</li> <li>- ยกระดับคุณภาพการศึกษา ศิลปวัฒนธรรม รายได้ สุขภาพและการสาธารณสุข ตลอดจนสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว ชุมชน และ</li> </ul>

กลุ่มจังหวัดและจังหวัด	โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง	ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ	สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ	กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ
	7. โครงการยกระดับคุณภาพชีวิตในกลุ่มเยาวชน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด</li> <li>- สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจังหวัด 2</li> </ul>	<p>เทคโนโลยีและนวัตกรรมเพื่อช่วยในการค้าและตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การส่งเสริมคุณภาพการใช้หลักสูตรฐานสมรรถนะเพื่อความเข้มแข็งในสถานศึกษา</li> <li>- การส่งเสริมศาสตร์พระราชา และเศรษฐกิจพอเพียงสู่สถานศึกษาอย่างยั่งยืน</li> </ul>	<p>เชื่อมโยงจังหวัดเข้ากับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กิจกรรมยกระดับคุณภาพชีวิตในกลุ่มเยาวชน เกิดเครือข่ายการมีส่วนร่วมด้านการป้องกันยาเสพติด</li> </ul>	<p>ภาคเครือข่ายรวมทั้งภาคประชาสังคม</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน</li> <li>- เสริมสร้างระบบข้อมูลข่าวสารการประชาสัมพันธ์ และการตลาดด้านการท่องเที่ยว</li> </ul>
	8. โครงการเสริมสร้างการป้องกันปัญหาอาชญากรรม ภัยพิบัติ และยาเสพติด	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ตำรวจภูธรจังหวัด</li> <li>- สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด</li> <li>- ศูนย์อำนวยความสะดวกและบรรเทาสาธารณภัยเขต 4 ประจวบคีรีขันธ์</li> <li>- หน่วยเฉพาะกิจจงอางศึก</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การเสริมสร้างศักยภาพชุมชนด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย</li> <li>- การฝึกการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจากอุทกภัย</li> <li>- การเสริมสร้างศักยภาพเครือข่ายด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย</li> <li>- การเสริมสร้างเครือข่ายภาคประชาชนเพื่อความมั่นคงตามแนวชายแดน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เกิดเครือข่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระหว่างชุมชน/หมู่บ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคราชการ และภาคเอกชน</li> </ul>	

กลุ่มจังหวัดและจังหวัด	โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง	ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ	สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ	กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ
			<ul style="list-style-type: none"> <li>- การเสริมสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือด้านวัฒนธรรม การกีฬา การท่องเที่ยว และความมั่นคงในพื้นที่ชายแดน</li> </ul>		
9. โครงการเสริมสร้างการพัฒนาหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียงสู่สังคมสาสุข		<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานแรงงานจังหวัด</li> <li>- สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การพัฒนาคุณภาพแรงงานออกระบบและการส่งเสริมแรงงานรุ่นใหม่สู่ Micro Enterprises</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การพัฒนาคุณภาพชีวิตตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง</li> </ul>	
10. โครงการส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่นุทรียภาพการอนุรักษ์ชาติ		<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การป้องกันและแก้ไขปัญหาและสัตว์ป่าออกพื้นที่อุทยานแห่งชาติกุยบุรี</li> <li>- การทำกิจกรรมการส่งเสริมและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ (การส่งเสริมการปลูกป่า และรักษาสัตว์ป่า)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การฟื้นฟูสร้างความอุดมสมบูรณ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการป้องกันปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้</li> </ul>	
11. โครงการส่งเสริมการยกระดับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม		<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด</li> <li>- สำนักงานประมงจังหวัด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่เยาวชนเพื่อการอนุรักษ์สัตว์ป่า (Fishing Cat) และถิ่นอาศัยในพื้นที่ชุ่มน้ำสามารถย่อยอด</li> <li>- การส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่นุทรียภาพการอนุรักษ์ชาติ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ปาครอบครั้ว สืบสานปณิธานประสานต่อเศรษฐกิจพอเพียง</li> </ul>	

กลุ่มจังหวัดและจังหวัด	โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง	ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ	สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ	กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ
	12. โครงการลดปริมาณขยะและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการขยะและเสียอันตราย	- สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด	- การยกระดับการบริหารจัดการแหล่งน้ำชุมชนเพื่อให้เกิดความสมดุลและยั่งยืนของทรัพยากรน้ำ	- เกิดการเรียนรู้ การสร้างงาน สร้างอาชีพที่ยั่งยืนจริง (การบริหารจัดการขยะพรวัว) ในการผลิต และการแปรรูปมะพร้าวในชุมชน	
	13. โครงการส่งเสริมและสนับสนุนการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานทดแทนที่มีมิตรต่อสิ่งแวดล้อม	- สำนักงานพลังงานจังหวัด	- การส่งเสริมการลดปริมาณขยะสะสมและการจัดการขยะครบวงจร - การถ่ายทอดเทคโนโลยีเตาเผาถ่านประสิทธิภาพสูงที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและเพิ่มประสิทธิภาพถ่านกะลามะพร้าว - การพัฒนาผลิตภัณฑ์หมู่บ้านและการต่อยอดทางธุรกิจ	- แหล่งเรียนรู้ด้านการเผาถ่านประสิทธิภาพสูง	

กลุ่มจังหวัดและจังหวัด	โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง	ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ	สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ	กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ
2. เพชรบุรี	1. โครงการพัฒนาภาคเกษตรสู่ความมั่นคงยั่งยืนด้วยนวัตกรรมและเทคโนโลยี 2. โครงการสร้างความมั่นคง	-สถานี่พัฒนาที่ดินเพชรบุรี -สำนักงานเกษตรจังหวัด -สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด -อำเภอ -สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด -ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพการเกษตรจังหวัดเพชรบุรี -สำนักงานสหกรณ์จังหวัด -ศูนย์วิจัยและพัฒนาการเกษตรเพชรบุรี	- การส่งเสริมการใช้พลังงานและการอนุรักษ์พลังงานสร้างเครือข่ายพร้อมทั้งขยายผลอย่างยั่งยืน - การยกระดับนวัตกรรมการผลิตด้วยระบบเกษตรอัจฉริยะ - การส่งเสริมการประชาสัมพันธ์ทางการตลาดผลิตภัณฑ์เพื่อเศรษฐกิจการค้าและการบริการของจังหวัดเพชรบุรี - การพัฒนาศักยภาพการผลิตมะนาวครบวงจร - การอบรมถ่ายทอดองค์ความรู้และความสามารถใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีทำการเกษตร	- เกษตรกรมีความรู้และสามารถใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีทำการเกษตรตลอดจนสามารถถ่ายทอดความรู้ต่อได้ - เกษตรกรสามารถทำการเกษตรก้าวหน้าแบบครบวงจรตั้งแต่การผลิต การจัดจำหน่าย	แผนพัฒนาจังหวัดเพชรบุรี พ.ศ. 2566-2570 ปรางภูมิประเด็นกลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาการจัดบริการสาธารณะที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง ดังนี้ - สนับสนุนการพัฒนาการเกษตรอัจฉริยะและการเกษตรอุตสาหกรรมก้าวหน้าแบบครบวงจร - สร้างสภาวะที่เข้มแข็งเท่าทันการเปลี่ยนแปลง - อนุรักษ์ฟื้นฟู และบริหารความเสียงด้านทรัพยากรธรรมชาติ - ยกระดับการบูรณาการและพัฒนาศูนย์ข้อมูลเชื่อมโยง
2. โครงการสร้างความมั่นคงความสงบเรียบร้อย ด้วยต้นทุนทางสังคม ประชาชนพึ่งตนเองได้		-สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด -โรงเรียน	- การจัดการกิจกรรมเสริมสร้างองค์ความรู้และการปฏิบัติงานเชิงรุกเพื่อป้องกันปัญหาเสพติด รวมถึงปัญหาสังคมอื่น ๆ	- ประชาชนเข้าถึงบริการภาครัฐได้อย่างรวดเร็ว เป็นธรรม และทั่วถึง	

กลุ่มจังหวัดและจังหวัด	โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง	ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ	สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ	กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ
		<ul style="list-style-type: none"> <li>-สถานศึกษาในจังหวัดเพชรบุรี</li> <li>-กอ.รมน.จังหวัดเพชรบุรี</li> <li>-ที่ทำการปกครองจังหวัด</li> <li>-อำเภอ</li> <li>-สำนักงานแรงงานจังหวัด</li> <li>-สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด</li> <li>-สำนักงานยุติธรรมจังหวัด</li> <li>-ตำรวจภูธรจังหวัด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การเพิ่มช่องทางบริการภาครัฐให้เข้าถึงประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ มากขึ้น</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดกิจกรรมต่าง ๆ เช่น เพชรบุรีสมานฉันท์, เยาวชนรุ่นใหม่ต้านภัยยาเสพติด, เพชรบุรีน่าอยู่ เมืองสันติสุข ร่มเย็น</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ด้านการท่องเที่ยวการค้า การลงทุน</li> <li>- พัฒนาบริการรัฐลด</li> <li>- ความเหลื่อมล้ำทางสังคม</li> <li>- เพิ่มประสิทธิภาพภารกิจเชิงรุกทุกพื้นที่</li> <li>- ส่งเสริมธรรมาภิบาลภาครัฐ</li> <li>- สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมขับเคลื่อนทางสังคมด้วยศาสตร์พระราชา</li> </ul>
3. โครงการการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม		<ul style="list-style-type: none"> <li>-สำนักงานชลประทานที่ 14</li> <li>-โครงการชลประทานเพชรบุรี</li> <li>-อำเภอแก่งกระจาน</li> <li>-อุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน</li> <li>-สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 3 สาขาเพชรบุรี</li> <li>-มูลนิธิปิดทองหลังพระ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การพัฒนาระบบน้ำเพื่ออนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำและดอยป่า และพัฒนาพื้นที่อุทยาน</li> <li>- การส่งเสริมการมีส่วนร่วมเพื่อการอนุรักษ์แม่น้ำเพชรบุรี</li> <li>- การจัดกิจกรรมเสริมองค์ความรู้และสร้างเครือข่ายการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เกิดเครือข่ายบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นกลไกในการขับเคลื่อนทางสังคม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พัฒนาระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีส่วนร่วม</li> <li>- การพัฒนาเมืองน่าอยู่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม</li> <li>- การพัฒนาเมืองด้วยต้นทุนทางทรัพยากรและศักยภาพของพื้นที่</li> </ul>

กลุ่มจังหวัดและจังหวัด	โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง	ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ	สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ	กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ
		<ul style="list-style-type: none"> <li>-สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด</li> <li>-โรงเรียน, สถานศึกษาในจังหวัดเพชรบุรี</li> <li>-อำเภอ 8 อำเภอ</li> <li>-อปท.</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>-เสริมสร้างความมั่นคงและสงบเรียบร้อยด้วยกลไกภาคประชาสังคม</li> <li>-สร้างกลไกการมีส่วนร่วมภาคประชาสังคม เพื่อก้าวสู่เมืองสร้างสรรค์ระดับโลก</li> <li>-สร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจในภาคอุตสาหกรรม</li> </ul>
	4. โครงการการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมสู่เมืองสร้างสรรค์ระดับสากล	<ul style="list-style-type: none"> <li>-สำนักงานจังหวัด</li> <li>-ที่ทำการปกครองจังหวัด</li> <li>-อำเภอ 8 อำเภอ</li> <li>-สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด</li> <li>-สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด</li> <li>-สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด</li> <li>-สำนักงานพาณิชย์จังหวัด</li> <li>-กรมศิลปากร</li> <li>-อปท.</li> <li>-สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ตระหนักถึงความสำคัญและมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนตามบทบาทที่เกี่ยวข้อง</li> <li>- การอนุรักษ์และยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนหวานพื้นถิ่นเพชรบุรีสู่สากล</li> <li>- การพัฒนาทักษะความรู้เพื่อเพิ่มศักยภาพการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการชนไทยเมืองเพชร</li> <li>- การพัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการชนเมืองเพชรให้มี</li> <li>- ความปลอดภัย เตรียมความพร้อมเข้าสู่การรองรับรองมาตรฐาน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยว</li> <li>- การส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ พระนครศรีอยุธยา</li> <li>- โครงการมทรมท่องเที่ยววัฒนธรรมชุมชนเมืองเพชรบุรี</li> <li>- โครงการเพชรบุรีเมืองอาหารปลอดภัย</li> <li>- การจัดงานเทศกาลเกลือเมืองเพชร</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การพัฒนาและบูรณาการฐานข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</li> <li>- พัฒนาการบริหารแห่งรัฐ</li> <li>- ขับเคลื่อนโมเดลเศรษฐกิจไทยแลนด์ 4.0 และรองรับสังคมดิจิทัล</li> </ul>

กลุ่มจังหวัดและจังหวัด	โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง	ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ	สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ	กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ
		<ul style="list-style-type: none"> <li>-สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด</li> <li>-สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด</li> <li>-สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด</li> <li>-สำนักงานสหกรณ์จังหวัด</li> <li>-สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-การจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการอนุรักษ์และพัฒนาบริเวณเมืองเก่าเพชรบุรี</li> <li>- การประชาสัมพันธ์สนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสู่เมืองสร้างสรรค์ด้านอาหาร</li> </ul>		
3. สมุทรสงคราม	1. โครงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวจังหวัดสมุทรสงคราม	<ul style="list-style-type: none"> <li>-สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด</li> <li>-สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค</li> <li>-สาธารณสุขสงคราม</li> <li>-สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด</li> <li>-มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา</li> <li>-สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การพัฒนาและปรับปรุงตลาดน้ำสามอำเภอ บริเวณโรงเรียนเสด็จวัดต.บ้านปรอไมไทย อ.บางคนที จ.สมุทรสงคราม</li> <li>- การพัฒนาคลองลัดหลักแปด เป็นสถานที่ท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ชุมชน</li> <li>- การส่งเสริมการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยว</li> <li>- การท่องเที่ยวจังหวัด</li> <li>- สหกรณ์การเกษตร</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การมีแหล่งท่องเที่ยวที่มีความหลากหลายสอดคล้องกับอัตลักษณ์ดั้งเดิม ประวัติศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของจังหวัดสมุทรสงคราม</li> <li>- โครงการอนุรักษ์สืบสานวัฒนธรรมมวยไทย</li> </ul>	<p>แผนพัฒนาจังหวัดสมุทรสงคราม พ.ศ. 2561-2565 (ฉบับทบทวน พ.ศ. 2564) ปรากฏประเด็นกลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาการจัดการบริการสาธารณะที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- พัฒนาระบบการบริหารจัดการ ปัจจัยพื้นฐานด้านการท่องเที่ยว และนำ</li> </ul>
	2. โครงการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวจังหวัดสมุทรสงคราม				



กลุ่มจังหวัดและจังหวัด	โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง	ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ	สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ	กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ
		-สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด -สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด	- การประชาสัมพันธ์และส่งเสริมศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม เพื่อการท่องเที่ยวจังหวัดสมุทรสงคราม	- การผลิตสื่อประชาสัมพันธ์ด้านการท่องเที่ยวจังหวัดสมุทรสงคราม ทำให้นักท่องเที่ยวมีข้อมูลการท่องเที่ยวที่เกิดความเข้าใจในวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของจังหวัดสมุทรสงคราม	เทคโนโลยีสารสนเทศและกระบวนการเรียนรู้ (Learning Process) เข้ามาเพิ่มประสิทธิภาพรองรับการท่องเที่ยวทุกรูปแบบ - สร้าง พ็นฟู พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติและความหลากหลายทางวัฒนธรรมเพื่อใช้เป็นจุดขายของการท่องเที่ยว
3. โครงการยกระดับมาตรฐานสินค้าและบริการเพื่อการท่องเที่ยวทุกรูปแบบของจังหวัดสมุทรสงคราม		-ศูนย์แห่งความเป็นเลิศในการดูแลผู้สูงอายุ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา -สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด	- การยกระดับมาตรฐานการให้บริการโรงงานที่พัก รีสอร์ท สำหรับนักท่องเที่ยวสูงอายุ - การพัฒนาศักยภาพบุคลากรชุมชนท่องเที่ยว OTOP นวัตวิถีจังหวัดสมุทรสงคราม - การพัฒนามาตรฐานสถานประกอบการบริการการนัดเพื่อการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพในจังหวัดสมุทรสงครามสู่มาตรฐานในระดับสากล	- สินค้าและบริการด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดสมุทรสงครามได้รับการพัฒนามาตรฐานและเป็นที่ต้องการของนักท่องเที่ยว	- พัฒนาศักยภาพบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว - สนับสนุนและส่งเสริมการท่องเที่ยวรูปแบบหลากหลาย เช่น การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ (Health Tourism) การท่องเที่ยวเพื่ออายุวัฒนะ (Spa and Wellness Tourism) ท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม และ
4. โครงการพัฒนาสินค้าแปรรูปและจำหน่ายสินค้าเกษตรและประมงจังหวัดสมุทรสงคราม		-สำนักงานเกษตรจังหวัด -สำนักงานประมงจังหวัด	- การพัฒนากระบวนการผลิตสินค้าแปรรูปและพัฒนาการจำหน่ายสินค้าเกษตรและ	- เกษตรกรในจังหวัดสมุทรสงครามมีขีดความสามารถเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เมื่อ	

กลุ่มจังหวัดและจังหวัด	โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง	ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ	สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ	กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ
	5. โครงการประชารัฐสัมพันธ์และส่งเสริมการตลาดสินค้าเกษตรและประมงจังหวัดสมุทรสงคราม	-สำนักงานพาณิชย์จังหวัด -สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด -สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด	ประมงให้ได้มาตรฐานปลอดภัยต่อผู้บริโภค - การส่งเสริมการตลาดสินค้าเกษตรและประมง ผลิตภัณฑ์ชุมชน (SMEs) - การประชาสัมพันธ์สินค้า - การเกษตรปลอดภัย สินค้า OTOP และวิสาหกิจชุมชน - การส่งเสริมช่องทางทางการตลาดสินค้า OTOP	ได้รับการส่งเสริมและพัฒนาสินค้าของตนเอง - ตลาดนัดชุมชน OTOP - ศูนย์ส่งเสริม	ชุมชน (Cultural and Community based Tourism) - ส่งเสริมประชาสัมพันธ์และการตลาดเชิงรุก สร้างเครือข่ายความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวจากทุกภาคส่วนทั้งในและต่างประเทศ - ส่งเสริมกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวในจังหวัด - ส่งเสริมการเข้าถึงและพัฒนาคุณภาพปัจจัยการผลิต - เพิ่มประสิทธิภาพและมาตรฐานการผลิต - พัฒนา สร้างมูลค่าเพิ่ม และส่งเสริมอุตสาหกรรม - ส่งเสริมอุตสาหกรรม - พัฒนาตลาดเกษตรรูปแบบใหม่ (ผลิตภัณฑ์เกษตรใหม่/
	6. โครงการสนับสนุนการเพิ่มศักยภาพการผลิตสินค้าเกษตรและประมงจังหวัดสมุทรสงคราม	-สำนักงานเกษตรจังหวัด -สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด -สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด	การพัฒนาศักยภาพเกษตรกรและองค์กรเกษตรกรจังหวัดสมุทรสงคราม - การพัฒนาศักยภาพกลุ่มเป้าหมาย - สถานพลังประชารัฐ	จังหวัดสมุทรสงครามกำหนดให้การแปรรูปผลผลิตการเกษตรและประมงเป็นตำแหน่งจุดยืนทางยุทธศาสตร์ (Positioning) ที่สำคัญของจังหวัด เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ของจังหวัดประกอบอาชีพเกษตรกรรมและกิจการ ส่วนประชากรที่อาศัยอยู่บริเวณชายฝั่งอ่าวไทยส่วนมากประกอบอาชีพทำประมง	

กลุ่มจังหวัดและจังหวัด	โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง	ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ	สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ	กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ
	7. โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนจังหวัดสมุทรสงคราม	-สำนักงานจังหวัด -ศูนย์การศึกษา สมุทรสงคราม มหาวิทยาลัยราชภัฏ สวนสุนันทา -สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษา สมุทรสงคราม -สำนักงานวัฒนธรรม จังหวัด	- การเสริมสร้างความสัมพันธ์เครือข่ายศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดสมุทรสงคราม - การส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุจากกิจกรรมสร้างความสุข 5 มิติ จังหวัดสมุทรสงคราม - การเสริมสร้างทักษะและสร้างเสริมประสบการณ์อาชีพให้กับนักเรียน สังกัด สพป. - การส่งเสริมเอกลักษณ์วัฒนธรรมของชาวสมุทรสงคราม - การส่งเสริมการปลูกผักสวนครัวปลอดสารพิษ - การพัฒนาเด็กเรียนรู้นอกห้องเรียนสังคม ประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ชุมชน (ประถม 5-6)	- ประชาชนทุกกลุ่ม ได้แก่ เด็ก สตรี เด็กวัยเรียน วัยรุ่น วัยทำงาน ผู้สูงอายุ คนพิการ รวมถึงแรงงานต่างด้าว ที่เข้ามาทำงานในจังหวัดสมุทรสงคราม ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ในทุกระดับ	เกษตรอินทรีย์/ท่องเที่ยวเชิงเกษตร - พัฒนาตลาดสินค้าเกษตร - พัฒนาส่งเสริมคุณภาพชีวิตการศึกษา การสาธารณสุข และการบริการภาครัฐแก่ประชาชน - พัฒนาคู่มือบ้าน/ชุมชนให้สามารถพึ่งตนเองได้ โดย การสร้างอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้ และเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม/จิตสำนึกตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อลดรายจ่าย - เสริมสร้างความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน - เพื่อเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ของฐานทรัพยากรป่าชายเลน

<p>กลุ่มจังหวัดและจังหวัด</p>	<p>โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ</p>	<p>หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง</p>	<p>ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ</p>	<p>สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ</p>	<p>กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ</p>
	<p>8. โครงการเสริมสร้างความมั่นคงปลอดภัยของประชาชนจังหวัดสมุทรสงคราม</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ที่ทำการปกครองจังหวัด</li> <li>- สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด</li> <li>- กอ.รมน.จังหวัด</li> <li>- สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย</li> <li>- ตำรวจภูธรจังหวัด</li> <li>- สำนักงานยุติธรรมจังหวัด</li> <li>- สำนักงานคุมประพฤติจังหวัด</li> <li>- สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด</li> <li>- อำเภอ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เครือข่ายภาคประชาชนจังหวัดสมุทรสงคราม</li> <li>- การเสริมสร้างศักยภาพเครือข่ายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย</li> <li>- การสร้างการรับรู้ของประชาชนในพื้นที่แบบบูรณาการ</li> <li>- การเสริมสร้างความปลอดภัยและความสงบสุขในชุมชนแบบบูรณาการ</li> <li>- การฝึกอบรมให้ความรู้กับอาสาสมัครตำรวจบ้าน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โครงการยุทธการพิทักษ์เมืองแม่กลองจังหวัดสมุทรสงคราม</li> <li>- โครงการฝึกอบรมปลูกฝังวินัยจราจร</li> <li>- โครงการสายตรวจเดินเท้าในแหล่งท่องเที่ยว (ตลาดร่มหุบวัดเพชรสมุทรวิหาร)</li> <li>- โครงการขับเคลื่อนความปลอดภัยสู่สถานศึกษา (ฝึกซ้อมดับเพลิงและฝึกซ้อมอพยพหนีไฟ)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม</li> <li>- สร้างความมั่นคงทางพลังงานผ่านการใช้พลังงานทางเลือกหรือใช้ประโยชน์จากสิ่งเหลือใช้</li> <li>- คุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน</li> </ul>
	<p>9. โครงการแก้ปัญหาพัฒนาสิ่งแวดล้อมและพลังงานจังหวัดสมุทรสงคราม</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสงคราม</li> <li>- สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนจากสัตว์ป่าคุ้มครอง (ลิงแสม)</li> <li>- การส่งเสริมการอนุรักษ์สายน้ำในจังหวัดสมุทรสงคราม</li> <li>- การส่งเสริมการจัดการขยะรีไซเคิลและคัดลอกสาขาใน 3 อำเภอ ของจังหวัดสมุทรสงคราม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โครงการสวนพฤกษศาสตร์ในโรงเรียนประถมศึกษาจังหวัดสมุทรสงคราม</li> </ul>	

กลุ่มจังหวัดและจังหวัด	โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง	ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ	สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ	กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ
4. สมุทรสาคร	1. โครงการส่งเสริมการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน	-มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา -สำนักงานพลังงานจังหวัด	- ระบบสูบน้ำด้วยพลังงานแสงอาทิตย์สำหรับประปาหมู่บ้าน - การจัดทำแผนที่น้ำในชุมชนเพื่อการบริหารจัดการคุณภาพน้ำในชุมชน	- กิจกรรมสมุทรสภาครจังหวัดสะอาด มีการจัดกิจกรรมประชุมคณะกรรมการบริหารจัดการขยะระดับจังหวัด จัดกิจกรรมวันฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการมีส่วนร่วมจัดการขยะมูลฝอย - ชุมชนต้นแบบในการบริหารจัดการขยะลดมลภาวะเพื่อสิ่งแวดล้อม (โรงคัดแยกขยะต้นแบบ) - กิจกรรมฟื้นฟูทรัพยากรประมงรวมใจรักษ์ รัักษ์ทะเลอ่าวไทยตอนบน มีการสร้างเครือข่ายอนุรักษ์ทรัพยากรประมง การสืบชะตาทะเล การสร้างกำบ้านปลาพื้นที่ชายฝั่งสมุทรสาคร และ	แผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี (พ.ศ. 2561-2565) จังหวัดสมุทรสาคร ปรากฏประเด็นกลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาการจัดบริการสาธารณะที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง - มุ่งเน้นคุณภาพการให้บริการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม โปร่งใส สามารถตอบสนองได้ตรงตามความต้องการของประชาชนโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา รวมทั้งการส่งเสริมการรวมกลุ่มเพื่อ

กลุ่มจังหวัดและจังหวัด	โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง	ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ	สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ	กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ศูนย์ส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลนที่ 2 สมุทรสาคร</li> <li>- สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด</li> <li>- โครงการชลประทาน</li> <li>- ศูนย์วิจัยและพัฒนาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอ่าวไทยตอนบน</li> <li>- ศูนย์วิจัยและพัฒนาเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง เขต 2 (สมุทรสาคร)</li> <li>- สำนักงานบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ 3</li> <li>- สำนักงานจังหวัด</li> <li>- เทศบาลนครอ้อมน้อย</li> <li>- ศูนย์อนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลจังหวัดสมุทรสาคร</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สร้างจิตสำนึกในการจัดการขยะมูลฝอย</li> <li>- การฝึกอบรมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ</li> <li>- บริหารจัดการขยะมูลฝอย</li> <li>- การบริหารจัดการเพื่อฟื้นฟูคุณภาพน้ำ</li> <li>- การอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดสมุทรสาคร</li> <li>- การบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลอย่างสมดุลและยั่งยืนโดยมีส่วนร่วม (เพาะชากลิ่นไม้ป่าชายเลนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ)</li> <li>- การอบรมความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นด้วยการใช้ประโยชน์จากพืชป่าชายเลน</li> <li>- การอบรมความรู้ด้านทรัพยากรชายฝั่งทะเลและป่าชายเลน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การเพิ่มผลผลิตสัตว์น้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติ</li> <li>- การปลูกป่าให้ได้อายุ (จัดวางซั้งกอ)</li> <li>- ค่ายเยาวชนอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดสมุทรสาคร</li> <li>- การจัดกิจกรรมรณรงค์เสริมสร้างการมีส่วนร่วมให้กับชุมชนชายฝั่งและจัดเก็บขยะบริเวณชุมชนชายฝั่ง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลาง ลดต้นทุนการผลิตและสร้างผู้ประกอบการรายใหม่ (Start-up)</li> <li>- การเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพชีวิตของคน มุ่งสู่สังคมแห่งการเรียนรู้และการพัฒนาชุมชนให้เป็นเมืองน่าอยู่</li> <li>- การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวและสถานประกอบการใต้</li> <li>- เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด</li> <li>- การจัดระบบผังเมือง ควบคุมกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้รองรับต่อการเติบโตของชุมชนเมืองและภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่</li> <li>- การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและกิจกรรมการท่องเที่ยว</li> </ul>	

กลุ่มจังหวัดและจังหวัด	โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง	ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ	สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ	กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- การพัฒนาองค์ความรู้ระบบนิเวศวิทยาชายฝั่งสมุทรศาสตร์แก่เยาวชนและนักเรียน</li> <li>- การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยมีส่วนร่วม</li> <li>- การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคีเครือข่ายฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม</li> <li>- การแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลและทรัพยากรสัตว์ป่าจังหวัดสมุทรสาครแบบบูรณาการโดยการมีส่วนร่วม</li> <li>- การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติจังหวัดสมุทรสาครแบบบูรณาการโดยการมีส่วนร่วม</li> <li>- การส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตและการแก้ไขปัญหาท่วม</li> <li>- การส่งเสริมการบริหารจัดการน้ำจังหวัดสมุทรสาคร</li> <li>- การส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การฝึกอบรมผู้ประกอบการ</li> <li>- การส่งเสริมผู้ประกอบการ</li> <li>- การส่งเสริมผู้ประกอบการ</li> <li>- การส่งเสริมผู้ประกอบการ</li> <li>- การส่งเสริมผู้ประกอบการ</li> <li>- การส่งเสริมผู้ประกอบการ</li> <li>- การส่งเสริมผู้ประกอบการ</li> <li>- การส่งเสริมผู้ประกอบการ</li> <li>- การส่งเสริมผู้ประกอบการ</li> </ul>		<p>ทางเลือกใหม่ เพื่อสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวให้กับชุมชน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การพัฒนากระบวนการผลิตของภาคอุตสาหกรรมสู่การเป็นเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ (Eco Industrial Town) ซึ่งเน้นการพัฒนาควบคู่ไปกับการอยู่ร่วมกับชุมชน และการดูแลสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน</li> <li>- การยกระดับการผลิตไปสู่มาตรฐานสากล เช่น GAP, GMP, HACCP และมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น เพื่อการส่งออกสินค้าเกษตรปลอดภัยและอาหารปลอดภัย ตลอดจนการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาช่วยในการแปรรูปผลิต</li> </ul>

<p>กลุ่มจังหวัดและจังหวัด</p>	<p>โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ</p>	<p>หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง</p>	<p>ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ</p>	<p>สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ</p>	<p>กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ</p>
			<p>จังหวัดสมุทรสาคร โดยการสำรวจและจัดทำฐานข้อมูลการแพร่กระจายของสัตว์หายากและใกล้สูญพันธุ์ในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครโดยชุมชนมีส่วนร่วมในการระบุพื้นที่พบเห็นสัตว์หายาก การบันทึกข้อมูล เช่น ชนิด จำนวน อัตราลักษณะของสัตว์ทะเลหายาก เป็นต้น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การฝึกอบรมมัคคุเทศก์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในชุมชน ให้ความสามารถในการบรรยายเกี่ยวกับสัตว์ทะเลหายากและใกล้สูญพันธุ์</li> <li>ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้กับนักท่องเที่ยวได้</li> <li>- การจัดทำสื่อวีดิทัศน์เผยแพร่ประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวชมโฉมและวาฬในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร</li> </ul>		<p>เพื่อเพิ่มมูลค่าของสินค้าและบริการ</p>



กลุ่มจังหวัดและจังหวัด	โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง	ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ	สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ	กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ
	2. โครงการพัฒนาสู่เมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ	-สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด -สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การสร้างเครือข่ายอนุรักษ์ทรัพยากรประมง</li> <li>- การพัฒนาสร้างสรรคนวัตกรรมใหม่จากวัสดุที่ไม่ใช้แล้วโดยเทคโนโลยีการผลิตที่สะอาด 3R (การอบรมสัมมนาให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการโรงงาน)</li> <li>- การเพิ่มศักยภาพในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้านสารเคมีและวัตถุอันตราย (อบรมบุคลากรในการใช้รถยนต์ปฏิบัติการกู้ภัยสารเคมีและวัตถุอันตราย)</li> <li>- การพัฒนาเครือข่ายผู้ระวังสิ่งแวดล้อม (จัดสัมมนา ศึกษาพื้นที่ต้นแบบการเฝ้าระวัง การลงนามบันทึกความเข้าใจ MOU และจัดทำแผนพัฒนาเครือข่าย)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ภาคอุตสาหกรรมมีการจัดกิจกรรม CSR ในพื้นที่</li> <li>- ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยและการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่</li> </ul>	

กลุ่มจังหวัดและจังหวัด	โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง	ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ	สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ	กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ
	3. โครงการยกระดับมาตรฐานภาคการผลิต การแปรรูปอาหาร และภาคอุตสาหกรรมต่อเนื่อง	<ul style="list-style-type: none"> <li>-สำนักงานเกษตรจังหวัด</li> <li>-ศูนย์วิจัยและตรวจสอบคุณภาพสินค้าประมงสมุทรสาคร</li> <li>-สำนักงานสหกรณ์จังหวัด</li> <li>-สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด</li> <li>-สำนักงานประมงจังหวัด</li> <li>-สำนักงานพัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด</li> <li>-สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด</li> <li>-ศูนย์วิจัยและพัฒนาเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งเขต 2 (สมุทรสาคร)</li> <li>-สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด</li> <li>-สำนักงานแรงงานจังหวัด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพการผลิตนวัตกรรม สินค้าเกษตรปลอดภัย ด้วยการพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีให้แก่เกษตรกรในการป้องกันกำจัดศัตรูมะพร้าว การผลิตสารชีวภัณฑ์ควบคุมศัตรูพืช ส่งเสริมการใช้ปุ๋ยอินทรีย์ และการเชื่อมโยงตลาด</li> <li>- การส่งเสริมกระบวนการผลิตและการตลาดสินค้าปลอดภัย</li> <li>- มีการประชุมเชิงปฏิบัติการการจัดเวทีถ่ายทอดเทคโนโลยีการจัดกิจกรรมส่งเสริมการตลาด และการเชื่อมโยงเครือข่ายสินค้าเกษตร</li> <li>- การอบรมผู้ประกอบการแปรรูปสินค้าประมง เพื่อส่งเสริมคุณภาพ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ศูนย์บริการรับรองสินค้าประมงส่งออก และแหล่งสืบค้นข้อมูล Traceability และ Food Safety</li> <li>- การจัดงานเกี่ยวกับ การเชื่อมโยงตลาดและเครือข่ายสินค้าเกษตร</li> </ul>	

กลุ่มจังหวัดและจังหวัด	โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง	ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ	สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ	กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ
			<p>สัตว์น้ำที่ล่าหรือผลิตภัณฑ์ประมงและระบบการสอบกลับสินค้าประมงไปยังแหล่งจับและแหล่งเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การส่งเสริมเกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์น้ำพอเพียง (คัดเลือกเกษตรกรเป้าหมายเข้าร่วมโครงการส่งเสริมองค์ความรู้ และเพิ่มภูมิปัญญาการพัฒนาคุณภาพสินค้า)</li> <li>- การอบรมให้ความรู้ผู้ประกอบการประมง ชาวประมงเรื่องกฎหมายและการทำประมงอย่างถูกต้องตามกฎหมาย</li> <li>- การคัดเลือกเกษตรกรเข้าร่วมโครงการสู่มาตรฐานฟาร์ม GAP</li> <li>- การให้ความรู้เพื่อเตรียมความพร้อมของเกษตรกรเข้าสู่มาตรฐานฟาร์ม และมีกิจกรรมเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนา</li> </ul>		

กลุ่มจังหวัดและจังหวัด	โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง	ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ	สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ	กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ
			<p>องค์ความรู้ระบบมาตรฐาน การเลี้ยงสัตว์น้ำที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และกิจกรรม แลกเปลี่ยนเรียนรู้การบริหารจัดการฟาร์มจากฟาร์มมาตรฐานที่ประสบความสำเร็จ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การฝึกอบรมทักษะฝีมือแรงงาน</li> <li>ขั้นสูงเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานภาคอุตสาหกรรม</li> <li>- การพัฒนาศักยภาพด้านสุขอนามัย</li> <li>แก่ผู้ประกอบการเรือขนถ่ายสัตว์น้ำและทำเทียบเรือ ประมงพาณิชย์เพื่อยกระดับสินค้าสัตว์น้ำของไทย</li> <li>- การถ่ายทอดองค์ความรู้แก่กลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงแพะ เกี่ยวกับวิธีการเลี้ยงที่ได้มาตรฐานปลอดภัย มีคุณภาพตามตลาดต้องการ กิจกรรมแลกเปลี่ยนเรียนรู้การแปรรูปผลิตภัณฑ์ และ</li> </ul>		

<p>กลุ่มจังหวัดและจังหวัด</p>	<p>โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ</p>	<p>หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง</p>	<p>ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ</p>	<p>สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ</p>	<p>กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ</p>
			<p>การเชื่อมโยงตลาดเพื่อสร้างเครือข่าย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การเพิ่มศักยภาพการรวมกลุ่มแปรรูปผลิตภัณฑ์ปลาสดโดยการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรฐานการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกรภายหลังดำเนินโครงการอย่างต่อเนื่อง</li> <li>- การอบรมให้ความรู้แก่เกษตรกรเกี่ยวกับการเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์ กิจกรรมแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อสร้างเครือข่ายและประสบการณ์ และการพัฒนาบรรจุภัณฑ์</li> <li>- การเตรียมความพร้อมให้แก่แรงงานใหม่ในระดับอาชีวศึกษา ก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน</li> </ul>		

กลุ่มจังหวัดและจังหวัด	โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง	ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ	สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ	กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ
	<p>4. โครงการเพิ่มศักยภาพการจำหน่ายสินค้าและบริการ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- แนวทางหลวง</li> <li>- แนวทางหลวงชนบท</li> <li>- อำเภอ</li> <li>- สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด</li> <li>- สำนักงานพาณิชย์จังหวัด</li> <li>- สำนักงานจังหวัด</li> <li>- สำนักงานเกษตรจังหวัด</li> <li>- ที่ทำการอำเภอบ้านแพ้ว</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การคัดเลือกกลุ่มผลิตภัณฑ์ OTOP เพื่อพัฒนาให้ได้มาตรฐาน โดยการชี้แจงอบรมผู้ผลิตผู้ประกอบการ OTOP ใน การบริหารจัดการธุรกิจ การตลาด และการพัฒนา ศักยภาพตามแนวพระราชดำริ</li> <li>- การส่งเสริมภาคเครือข่ายใน การขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานราก</li> <li>- การพัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการ ด้านการตลาดระดับอำเภอ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดแสดงและจำหน่ายสินค้า Road Show OTOP ในจังหวัด</li> <li>- จุฬารัตน์ (การจัดแสดงสินค้า และจำหน่ายสินค้าของจังหวัด ด้านการเกษตร ประมง อุตสาหกรรม และสินค้า OTOP)</li> <li>- การเชื่อมโยงสินค้าสมุทรสาครสู่ ศูนย์กระจายสินค้าในภูมิภาค</li> <li>- เทศกาลกินกุ้งและอาหารทะเล</li> <li>- สมุทรสาคร</li> <li>- งานมหกรรมกล้วยไม้และของดีสมุทรสาคร</li> <li>- งานเกษตรและของดีอำเภอ บ้านแพ้ว</li> <li>- งานส่งเสริมตลาด 100 ปี วิถีบ้านแพ้ว</li> </ul>	
	<p>5. โครงการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด</li> <li>- แนวทางหลวงชนบท</li> <li>- อำเภอทุกอำเภอ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การส่งเสริมการขับเคลื่อนหมู่บ้านท่องเที่ยวโดยชุมชนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดกิจกรรมส่งเสริมกีฬาเพื่อการท่องเที่ยว (การแข่งขันเรือยาวประเพณีจังหวัดสมุทรสาคร,</li> </ul>	

กลุ่มจังหวัดและจังหวัด	โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง	ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ	สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ	กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ
		<ul style="list-style-type: none"> <li>-สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด</li> <li>-สำนักงานประมงจังหวัด</li> <li>-สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด</li> <li>-สำนักงานพาณิชย์จังหวัด</li> <li>-สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด</li> <li>-สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด</li> <li>-สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด</li> <li>-สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด</li> <li>-ที่ทำการอำเภอบ้านแพ้ว</li> <li>-ศูนย์วิทยุศาสตร์เพื่อการศึกษาสมุทรสาคร</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การฝึกอบรมภาคีเครือข่ายจังหวัดสมุทรสาคร (หลักสูตรมีคฤศคักวัฒนธรรมท้องถิ่น)</li> <li>- การพัฒนาศักยภาพกลุ่มเครือข่ายท่องเที่ยวภาคประชาชน</li> <li>- การพัฒนาศักยภาพกลุ่มผู้ประกอบการด้านอาหารท่องเที่ยว</li> <li>- การผลิตเยาวชนนำชมสถานที่ท่องเที่ยวจังหวัดสมุทรสาคร</li> <li>- การพัฒนาศักยภาพบุคลากรในหมู่บ้านท่องเที่ยวโดยชุมชนและส่งเสริมตลาดชุมชน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การแข่งขันเดิน-วิ่ง พันท้ายนรสิงห์มินิมาล์ฟมาราธอน)</li> <li>- การพัฒนาต่อยอดทุนทางวัฒนธรรมเพื่อการท่องเที่ยว (กิจกรรมสืบสาน รักษา และต่อยอดท้องถิ่นสาครบุรี)</li> </ul>	
6. โครงการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง		<ul style="list-style-type: none"> <li>-สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด</li> <li>-สำนักงานจังหวัด</li> <li>-สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การขยายผลหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียงต้นแบบของจังหวัดสมุทรสาคร</li> <li>- การพัฒนาสมรรถนะศูนย์การเรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียงของจังหวัดสมุทรสาคร</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุต้นแบบ</li> <li>- โรงเรียนผู้สูงอายุ</li> </ul>	

<p>กลุ่มจังหวัดและจังหวัด</p>	<p>โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ</p>	<p>หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-สำนักงานสาธารณสุขและสุขภาพจังหวัด</li> <li>-สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด</li> <li>-สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด</li> </ul>	<p>ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การขับเคลื่อนขยายผลโครงการตามแนวพระราชดำริ</li> <li>- การพัฒนาศักยภาพผู้นำหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียงและศึกษาดูงาน ฝึกอบรมทบทวน ส่งเสริมอาชีพครอบครัวพัฒนา ติดตาม ประเมินผล และถอดบทเรียน ประชาสัมพันธ์</li> <li>- การประชุมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เพื่อพัฒนาระบบการให้บริการและการดำเนินงานอนามัยแม่และเด็กอย่างมีคุณภาพ</li> <li>- การพัฒนาศักยภาพผู้นำเครือข่ายการออกกำลังกายจังหวัดสมุทรสาคร</li> <li>- การจัดอบรมฝึกอาชีพคนพิการและผู้ดูแลคนพิการ (สร้างโอกาสสร้างอาชีพผู้พิการ 3 อำเภอ 3 ผลิตภัณฑ์)</li> </ul>	<p>สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ</p>	<p>กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ</p>
-------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------





กลุ่มจังหวัดและจังหวัด	โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง	ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ	สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ	กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ
			<ul style="list-style-type: none"> <li>- การตรวจเยี่ยมสถานประกอบการแบบบูรณาการ เพื่อนำนโยบายจังหวัด งานบริการ สิทธิประโยชน์ ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องไปให้บริการ พร้อมกับรับฟังปัญหาข้อเสนอแนะ ของผู้ประกอบการ/ลูกจ้าง</li> <li>- การประชุมประชาชนพิจารณาเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นเสนอแนะจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร</li> <li>- การจัดทำแผนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร</li> <li>- การประชุมเชิงปฏิบัติการชี้แจงทำความเข้าใจผู้ประกอบการ โรงแรม สถานบริการ ร้านค้า</li> </ul>		

กลุ่มจังหวัดและจังหวัด	โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง	ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ	สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ	กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ
			<p>ของเก่า สถานประกอบการคล้ายสถานบริการ ร้านเกมอินเทอร์เน็ต เพื่อชี้แจงทำความเข้าใจ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การอบรมเพิ่มความเข้าใจผู้ประกอบการที่ใช้แรงงานต่างด้าวเพื่อจัดระเบียบสังคม</li> <li>- แรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการ</li> <li>- การจัดตั้งชุดปฏิบัติการ (อป.) โดยสนธิกำลังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามคำสั่งจังหวัดสมุทรสาครออกตรวจตราสถานประกอบการ นายจ้าง ซึ่งจ้างแรงงานต่างด้าวในพื้นที่จังหวัด</li> <li>- การอบรมจัดตั้งเครือข่ายผู้ระวังและป้องกันอาชญากรรมแก้ไข</li> </ul> <p>ปัญหาหนี้สินนอกระบบ ฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อำเภอ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การส่งเสริมอาชีพเพื่อแก้ไข</li> </ul> <p>ปัญหาหนี้สินนอกระบบ</p>		

กลุ่มจังหวัดและจังหวัด	โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง	ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ	สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ	กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ
			<ul style="list-style-type: none"> <li>- การสนับสนุนเครือข่ายกิจกรรมฟื้นฟูบูรณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</li> <li>- การฝึกอบรมอาสาสมัครป้องกันอาชญากรรม</li> <li>- การจัดประชุมเพื่อระดมความเห็นเกี่ยวกับการลดปัญหาเสพติดในจังหวัดสมุทรสาคร อบรมเยาวชน พัฒนาอาชีพให้กับประชาชน</li> <li>- การพัฒนาศักยภาพสภาเด็กและเยาวชนร่วมใจด้านภัยเสพติด</li> <li>- การเสริมสร้างศักยภาพสถานประกอบการผ่านเกณฑ์โครงการโรงงานสีขาว</li> <li>- การสร้างเครือข่ายแรงงานป้องกันปัญหาเสพติด</li> <li>- การเพิ่มประสิทธิภาพเครือข่ายบุคลากรด้านความมั่นคง เพื่อความปลอดภัยในชีวิตและ</li> </ul>		

กลุ่มจังหวัดและจังหวัด	โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง	ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ	สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ	กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ
		<p>ทรัพย์สินของประชาชนในจังหวัดสมุทรสาคร</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การประชุมเชิงปฏิบัติการศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในเขตจังหวัดสมุทรสาครในมิติต่าง ๆ แก่ภาคีเครือข่าย</li> <li>- การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวในชุมชน</li> <li>- การจัดตั้งเครือข่ายเด็กและเยาวชนแจ้งข่าวอาชญากรรม</li> <li>- การจัดตั้งกลุ่มเครือข่ายผู้ประกอบการ</li> <li>- การพัฒนาเครือข่ายอาสาสมัคร</li> <li>- ฝ่ายทะเบียนประจำหมู่บ้าน/ชุมชน</li> <li>- การพัฒนาศักยภาพคณะกรรมการหมู่บ้าน</li> <li>- การฝึกอบรมผู้รู้ภาษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.)</li> </ul>			

กลุ่มจังหวัดและจังหวัด	โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง	ขอบเขตและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ	สถานการณ์ด้านศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ	กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ
	8. โครงการยกระดับคุณภาพการศึกษาและส่งเสริมการเรียนรู้ทุกระดับวัย	<ul style="list-style-type: none"> <li>-สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด</li> <li>-สำนักงานแรงงานจังหวัด</li> <li>-สำนักงานบังคับคดีจังหวัด</li> <li>-สำนักงานยุติธรรมจังหวัด</li> <li>-สำนักงาน กศน.จังหวัด</li> <li>-สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด</li> <li>-สำนักงานประมงจังหวัด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การอบรมและเสริมทักษะชีวิตเพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่แรงงานใหม่ในระดับอาชีวศึกษา ก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน</li> <li>- การอบรมและประชาสัมพันธ์สร้างการรับรู้ด้านกฎหมายด้านการบังคับคดีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้กับประชาชนในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร</li> <li>- การเสริมสร้างการอำนวยความสะดวกในพื้นที่แบบบูรณาการ</li> <li>- การทบทวนและปรับปรุงฐานข้อมูลภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดแข่งขันทักษะทางวิชาการเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา (ระดับกลุ่มเครือข่ายโรงเรียน, ระดับจังหวัด)</li> <li>- มหกรรมใกล้เกลี่ยข้อยพิพาท ชั้นบังคับคดีในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร</li> <li>- ศูนย์เรียนรู้ทางวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร (ห้องแสดงนิทรรศการและห้องจัดกิจกรรม)</li> <li>- กิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยว “ย้อนรอยวิถีชีวิตสมุทรสาคร” (จัดตลาดย้อนยุค ประภาคารดนตรี การแสดง การสาธิตและประกวดการทำอาหาร การจำลองวิถีชีวิต การแต่งกาย การจำลองที่พักอาศัย ฯลฯ)</li> <li>- วัฒนธรรมสาครบุรี สีชาติพันธุ์ สานสัมพันธ์อาเซียน</li> <li>- การสืบชะตาทะเล</li> </ul>	

## 7.4 กระแสผลักดันทิศทางการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะเชิงพื้นที่

ระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการดังปรากฏในปัจจุบัน เป็นผลจากการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในทิศทางที่สอดคล้องกับกระบวนการปฏิรูประบบราชการและการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ยังคงมีกระแสการรณรงค์ผลักดันข้อเรียกร้องการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ปรากฏให้เห็นในแวดวงนักวิชาการ นักปฏิรูปและขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนบางส่วน แนวคิดที่เป็นรูปธรรม ได้แก่ ข้อเสนอการยุบเลิกโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการปฏิรูปประเทศไทยนำเสนอโดยคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) และข้อเสนอตัวแบบจังหวัดจัดการตนเอง

### 7.4.1 กระแสข้อเสนอการยุบเลิกโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ข้อเสนอการยุบเลิกโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการปฏิรูปประเทศไทยซึ่งนำเสนอโดยคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) การจัดทำข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปประเทศไทยดังกล่าว ตั้งอยู่บนสมมติฐานหลักที่ว่า ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน เป็นผลมาจากปัญหาเชิงโครงสร้างการจัดสรรทรัพยากรด้านต่าง ๆ ซึ่งเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน อันเป็นต้นตอของสภาพความเหลื่อมล้ำอย่างรุนแรงในสังคมไทย ดังนั้น ในทัศนะของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) การปฏิรูปประเทศจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างการจัดสรรทรัพยากรที่มีลักษณะกีดกันมิให้คนจำนวนมากสามารถเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างเท่าเทียมกัน ได้แก่ ทรัพยากรทางธรรมชาติ ทรัพยากรทางเศรษฐกิจ ทรัพยากรทางสังคม และทรัพยากรทางการเมือง<sup>22</sup>

สำหรับ “ทรัพยากรทางการเมือง” ตามกรอบข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ประกอบด้วยโครงสร้างอำนาจรัฐ กองทัพ กระบวนการยุติธรรม และระบบข่าวสารข้อมูล การปฏิรูปโครงสร้างการจัดสรรทรัพยากรทางการเมือง จึงจำเป็นต้องดำเนินการปฏิรูปใน 4 มิติดังกล่าว คือ การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม การปฏิรูปการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการปฏิรูปกองทัพ แนวทางการปฏิรูปในมิติต่าง ๆ ดังกล่าว มีเป้าหมายเพื่อปรับเปลี่ยนการจัดสรรทรัพยากรทางการเมืองเพื่อทำให้ทุกฝ่ายในสังคมมีอำนาจต่อรองใกล้เคียงกัน อันจะนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้น

แนวทางการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานที่ว่า การจัดโครงสร้างอำนาจของรัฐไทยตลอดช่วงที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันมีลักษณะรวมศูนย์สูง ส่งผลให้รัฐบาลมีอำนาจในการบริหารจัดการสังคมในทุกขอบเขตและปริมาตร ในทัศนะของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เห็นว่า ภายใต้บริบทความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลกยุคปัจจุบัน โครงสร้างรัฐแบบรวมศูนย์นั้นหมดความจำเป็นลง ดังนั้น จึงควรปรับโครงสร้างทางอำนาจของรัฐ เพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจใน

<sup>22</sup> คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.), *แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง* (นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูป (สปร.), 2554).

การปกครองตนเองมากขึ้น การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจต้องยึดหลักการพื้นฐาน 2 ประการ คือ 1) การกระจายอำนาจบริหารจัดการจากรัฐบาลไปสู่ท้องถิ่น และ 2) การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่ประชาชน ชุมชน และภาคประชาสังคม เพื่อป้องกันมิให้อำนาจกระจุกอยู่กับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

ภายใต้ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ โดยมุ่งกระจายอำนาจจากรัฐบาลไปสู่ท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่ประชาชน ชุมชน และภาคประชาสังคมนั้น คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เสนอว่า รัฐบาลควรมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบต่อการกิจพื้นฐานของรัฐ ได้แก่ กิจการต่างประเทศ การป้องกันประเทศ การดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม การบริหารเศรษฐกิจมหภาค การดำเนินกระบวนการยุติธรรม และการจัดให้มีระบบสวัสดิการพื้นฐานสำหรับประชาชนทั้งประเทศ การจัดเก็บภาษี การป้องกัน บรรเทา และวางแผนเผชิญภัยพิบัติขนาดใหญ่ การวางและกำกับควบคุมมาตรฐานกลางที่จำเป็นในด้านต่าง ๆ

สำหรับ “ท้องถิ่น” ในทัศนะของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ประกอบด้วย ประชาชน องค์กร ชุมชน องค์กรภาคประชาสังคม คณะกรรมการประชาสังคมประจำท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในระดับจังหวัดและต่ำกว่าจังหวัด โดยท้องถิ่นควรมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ทั้งในด้านการรักษาความสงบ การคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สิน การให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชน ทั้งด้านการศึกษา การแพทย์และสาธารณสุข ศาสนาธรรม ศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาทางหลวงชนบท การดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ทรัพยากร การส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์ การพัฒนาแหล่งน้ำชลประทาน การพัฒนาฝีมือแรงงาน ตลอดจนงานบริการอื่น ๆ ในจังหวัดและท้องถิ่น

ในขณะที่การกำกับดูแลการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลควรมีอำนาจเท่าที่จำเป็น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนและประโยชน์ของประเทศชาติเท่านั้น ภายใต้ข้อเสนอดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เสนอว่า “รัฐบาลย่อมไม่มีอำนาจเข้าไปแทรกแซงหรือยับยั้งการบริหารจัดการท้องถิ่น หรือถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ด้วยเหตุดังนี้ จึงควรยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาค เพราะหมดความจำเป็นแล้ว”<sup>23</sup> แนวทางการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจภายใต้ข้อเสนอดังกล่าว ก็คือ การดำเนินการ “ถอดสายอำนาจบังคับบัญชาของรัฐบาล ที่เข้าไปแทรกแซงการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็อำนาจในการพิจารณาอนุมัติ/อนุญาต อำนาจในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น อำนาจในการยับยั้งข้อบัญญัติของท้องถิ่น หรืออำนาจในการถอดถอนผู้บริหารและสภาท้องถิ่น”<sup>24</sup>

ด้วยเหตุที่คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) มองว่า ราชการส่วนภูมิภาคเป็นสายอำนาจการบังคับบัญชาที่สำคัญของรัฐบาล ซึ่งสามารถเข้าไปแทรกแซงหรือทับซ้อนกับอำนาจในการจัดการตนเองของท้องถิ่น ดังนั้น

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 95.

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 164.



คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) จึงเสนอให้ยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาค โดยปรับบทบาทของหน่วยราชการในระดับจังหวัดให้เหลือเพียง 3 รูปแบบ คือ<sup>25</sup>

1) สำนักงานประสานนโยบาย หรือ สำนักงานบริการทางวิชาการ เช่น ศูนย์วิจัยข้าว สถานีประมง เป็นต้น เพื่อสนับสนุนการทำงานของส่วนกลางหรือท้องถิ่น

2) สำนักงานสาขาของราชการส่วนกลาง เฉพาะในภารกิจที่รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเอง เช่น การจัดเก็บภาษีรายได้และภาษีมูลค่าเพิ่ม การจัดทำหนังสือเดินทาง เป็นต้น

### 3) สำนักงานตรวจสอบและเสนอแนะการบริหารจัดการท้องถิ่น

ส่วนภารกิจอื่น ๆ ในการให้บริการของหน่วยราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เสนอให้ถ่ายโอนภารกิจเหล่านั้นให้เป็นอำนาจในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดและระดับต่ำกว่าจังหวัด

อาจสรุปได้ว่า ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจโดยการกระจายอำนาจจากรัฐบาลให้แก่ท้องถิ่น ภายใต้เงื่อนไขการยุบเลิกโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันนั้น มีสาระสำคัญคือการปรับรูปแบบโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จากปัจจุบันซึ่งประกอบด้วยโครงสร้างการบริหารราชการ 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มาสู่การจัดโครงสร้างการบริหารราชการที่มีเพียง 2 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยราชการในระดับจังหวัดที่เคยเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แต่เดิม รับผิดชอบภารกิจที่ไม่สามารถถ่ายโอนให้ท้องถิ่นได้ จะถูกเปลี่ยนให้มีสถานะเป็น “ราชการส่วนกลางในภูมิภาค” ซึ่งประกอบด้วยหน่วยราชการ 3 รูปแบบ ได้แก่ สำนักงานประสานนโยบาย หรือ สำนักงานบริการทางวิชาการ สำนักงานสาขาของราชการส่วนกลาง และสำนักงานตรวจสอบและเสนอแนะการบริหารจัดการท้องถิ่น

หากพิจารณาจากกรอบการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลไกการบริหารราชการระดับชาติ ระดับภูมิภาค และท้องถิ่น ดังได้กล่าวถึงในตอนต้น จะเห็นได้ว่า การยุบเลิกกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ไม่มีผลกระทบต่อหน่วยราชการส่วนกลางในภูมิภาคแต่ประการใด เนื่องจากหน่วยราชการส่วนกลางในภูมิภาค ซึ่งมีฐานะหน่วยงานระดับพื้นที่เพื่อบริหารภารกิจเฉพาะด้าน (single-function model) มิได้เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด หากเป็นหน่วยงานภายใต้โครงสร้างการบังคับบัญชาตามแนวดิ่งของกระทรวงต่าง ๆ ดังนั้น แม้จะมีการยุบเลิกโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไป แต่ก็พบว่า ในพื้นที่จังหวัดจะยังคงมีหน่วยราชการส่วนกลางในภูมิภาคจำนวนหนึ่ง ซึ่งต่างก็ได้รับการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการดำเนินภารกิจเฉพาะด้านจากหน่วยราชการส่วนกลางต้นสังกัดของตนเอง (functional deconcentration) ตั้งกระจายอยู่เช่นเดิม โดยแต่ละหน่วยงานมีโครงสร้างการบริหารงานและการทำงานแยกเป็นเอกเทศในตัวเองโดยขึ้นตรงต่อหน่วยราชการต้นสังกัดในส่วนกลาง เมื่อการยุบเลิก

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน.

กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ย่อมส่งผลให้กลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ซึ่งเป็นโครงสร้างประสานบทบาทของหน่วยราชการส่วนกลางในภูมิภาคให้เชื่อมโยงเป็นหนึ่งเดียวกับกระบวนการบริหารราชการจังหวัดต้องถูกยุบเลิกไปด้วย ผลที่ตามมาก็คือ หน่วยราชการส่วนกลางในภูมิภาคที่ดำรงอยู่ในพื้นที่ก็จะกลับไปมีลักษณะการทำงานแบบแยกส่วนกระจัดกระจาย

ข้อเสนอการยุบเลิกโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) จะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่สำคัญคือ จังหวัดในฐานะองค์กรทางการปกครองในระดับพื้นที่ภูมิภาคซึ่งมุ่งให้ทำหน้าที่ในการดำเนินการกิจและประสานการบริหารงานด้านต่าง ๆ ภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ตามที่ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลกำหนด (multi-function model) จะถูกยุบเลิกไปทั้งหมดพร้อมกันทั่วประเทศ ส่งผลให้การบริหารงานภาครัฐในระดับภูมิภาค เมื่อปราศจากกลไกการประสานเชื่อมโยงการดำเนินการกิจของหน่วยราชการส่วนกลางในสังกัดกระทรวงหรือกรมต่าง ๆ ที่มีการจัดตั้งสำนักงานระดับพื้นที่ประจำในเขตพื้นที่แต่ละจังหวัด ให้เกิดการบูรณาการกันในระดับพื้นที่ภายใต้บทบาทการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด (prefectoral-integrated deconcentration) ก็ทำให้ต้องมีการจัดโครงสร้างหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีฐานะเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาคใหม่

สำหรับแนวทางในการจัดโครงสร้างส่วนราชการระดับจังหวัดในสังกัดกระทรวงและกรมต่าง ๆ ที่แต่เดิมอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจของหน่วยราชการระดับจังหวัดเหล่านั้นไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนภารกิจของหน่วยงานใดที่ไม่มีลักษณะเป็นการจัดบริการสาธารณะ เช่น ภารกิจในเชิงวิชาการและภารกิจด้านการประสานนโยบายของส่วนกลาง ก็ให้มีการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดขึ้นใหม่ในรูป “สำนักงานประสานนโยบายหรือ สำนักงานบริการทางวิชาการ” มีบทบาทหลักในการสนับสนุนการทำงานของส่วนกลางหรือท้องถิ่น ส่วนภารกิจที่แม้จะเป็นการให้บริการแก่ประชาชนแต่มีลักษณะเป็นภารกิจที่ต้องใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการและไม่สามารถถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ก็จะมีการจัดตั้งหน่วยงานในระดับจังหวัดขึ้นในรูป “สำนักงานสาขาของราชการส่วนกลาง” อย่างไรก็ตาม ในข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) มิได้ระบุชัดเจนว่าหน่วยงานดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลการบริหารงานโดยโครงสร้างใดของกลไกการบริหารราชการส่วนกลาง แต่อาจพิจารณาได้ว่า หน่วยงานเหล่านั้นย่อมมีฐานะเป็นหน่วยราชการส่วนกลางที่จัดตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้จะเป็นโครงสร้างที่ไม่ได้รับผลโดยตรงจากการยุบเลิกโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แต่การยุบเลิกโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ก็ส่งผลให้ระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอต้องถูกยุบเลิกไปพร้อมกันด้วย ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เสนอให้มีการจัดตั้งหน่วยงานในระดับจังหวัดเพื่อทำหน้าที่แทนกลไกการกำกับดูแลโดยราชการส่วนภูมิภาคที่ถูกยุบเลิกไป ให้มีการจัดตั้งในรูป “สำนักงานตรวจสอบและเสนอแนะการบริหารจัดการท้องถิ่น” ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่า หน่วยงานดังกล่าวมิได้มีบทบาทในเชิงการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังเช่นบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ หากแต่

มีบทบาทในเชิงการตรวจสอบการบริหารงาน และบทบาทในเชิงการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ นอกจากนี้ การยุบเลิกโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ย่อมนำไปสู่การยุบเลิกระบบการปกครองท้องถิ่นไปโดยปริยาย นั่นหมายถึงการยุบเลิกบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งอาจส่งผลให้รูปแบบการประสานงานและการปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยสาธารณะในพื้นที่ระดับท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไปด้วย

#### 7.4.2 ตัวแบบจังหวัดจัดการตนเอง

ตัวแบบจังหวัดจัดการตนเอง (self-governing province) เป็นแนวคิดในเชิงข้อเสนอสำหรับอธิบายลักษณะการกระจายอำนาจออกจากภาครัฐส่วนกลางในมิติที่กว้างขวางกว่าการกระจายอำนาจจากรัฐบาลสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เป็นการกระจายอำนาจจากรัฐไปยังชุมชนและภาคประชาสังคม เรียกว่า “การกระจายอำนาจในแนวราบ” ดังพิจารณาได้จากงานศึกษาของ จรัส สุวรรณมาลา<sup>26</sup> ซึ่งอธิบายว่าการกระจายอำนาจคืนกลับไปสู่ท้องถิ่นและชุมชนในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา ได้ก้าวรุดหน้าเร็วกว่ายุคหกสิบปีก่อนหน้านี้ แต่ยั้งนับว่าล่าช้ามาก เมื่อเปรียบเทียบกับความรุนแรงของปัญหาทางสังคมการเมืองที่เกิดจากการรวมศูนย์อำนาจรัฐ นอกจากล่าช้าไม่ทันการณ์แล้ว รูปแบบการกระจายอำนาจที่เป็นอยู่ก็ใกล้ถึงทางตันเข้าทุกขณะ จึงจำเป็นต้องปรับรูปแบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นให้เกิดการจัดการตนเองภายในพื้นที่นั้นที่มีความจำเป็น เนื่องจากแต่ละจังหวัดมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน นอกจากรายได้เฉลี่ยต่อหัวแตกต่างกันอย่างมากแล้ว แต่ละจังหวัดยังมีโครงสร้างของปัญหาเศรษฐกิจสังคมแตกต่างกันอย่างมากอีกด้วย ตั้งแต่เรื่องการศึกษา สุขภาวะ การมีงานทำ ความยากจน ไปจนถึงปัญหาสังคม การล่มสลายของสถาบันครอบครัว ชุมชน วัฒนธรรม สวัสดิการสังคม และความมั่นคงในชีวิตของประชาชน แต่ละจังหวัดมีปัญหาแต่ละด้านแตกต่างกันไป บ้างก็มีความรุนแรงทุกด้าน บ้างก็มีบางด้าน และบ้างก็ไม่รุนแรง

งานศึกษาดังกล่าวได้ยกตัวอย่างเพื่อชี้ให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะของปัญหาในแต่ละจังหวัด อาทิ จังหวัดสุรินทร์ มีปัญหารุนแรงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ ทั้งประเทศ ทั้งปัญหาด้านสวัสดิการสังคมขั้นสูงสุด และปัญหาด้านการศึกษา สุขภาวะ เศรษฐกิจ และสังคม ที่ค่อนข้างรุนแรง ในขณะที่จังหวัด เชียงราย รุมเร้าด้วยปัญหาที่ค่อนข้างรุนแรงทุกด้าน แม้ว่าจะไม่มีปัญหาที่ใดที่ทะลุขั้นรุนแรงสูงสุดก็ตาม ส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ เผชิญกับปัญหาสวัสดิการสังคมขั้นรุนแรงสูงสุด แถมด้วยปัญหาที่ค่อนข้างรุนแรงอีก 3 ด้าน คือ ปัญหาด้านการศึกษา สุขภาวะ และเศรษฐกิจ ในขณะที่จังหวัดศรีสะเกษ และหนองคาย มีปัญหาด้านสวัสดิการสังคมขั้นรุนแรงสูงสุด กับทั้งปัญหาที่ค่อนข้างไปทางรุนแรงอีก 3 ด้าน คือ ปัญหาด้านการศึกษา สุขภาวะ และสังคม

---

<sup>26</sup> จรัส สุวรรณมาลา, “ก้าวข้ามกับดัก Hamilton Paradox: สู่จังหวัดจัดการตนเอง,” <<http://www.local.moi.go.th/2009/pdf/botkwam01.pdf>> (เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2565).

สภาพปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง เพราะการเมืองและรัฐบาลระดับชาติเข้าไม่ถึงปัญหาของพื้นที่ การเมืองและพรรคการเมืองระดับชาติไม่รับรู้ หรือไม่ให้ความสำคัญกับปัญหาเฉพาะพื้นที่ของจังหวัดต่าง ๆ บรรดาพรรคการเมืองต่าง ๆ จึงเสนอนโยบายของพรรคเพียงชุดเดียว ให้ประชาชนทุกจังหวัดลงคะแนนเลือกพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เสมือนหนึ่งว่าทุกจังหวัดมีปัญหาเหมือน ๆ กัน ต้องการนโยบายแบบเดียวกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง พรรคการเมืองระดับชาติเชื่อว่านโยบายของพรรคฯ ชุดเดียวสามารถแก้ปัญหาของประชาชนได้ทุกพื้นที่ ทุกจังหวัด ทั่วประเทศได้ทั้งหมด

จากการวิเคราะห์สาระสำคัญของนโยบายของพรรคการเมืองหลัก ๆ ที่หาเสียงเลือกตั้ง งานศึกษาดังกล่าวพบว่า ไม่มีนโยบายของพรรคการเมืองใดที่มีความชัดเจนและสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ อย่างน่าพอใจ ตัวอย่างเช่น จังหวัดระยอง ไม่มีปัญหาด้านสวัสดิการสังคม และไม่มีปัญหาใครรุนแรงเด่นชัด เมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยทั้งประเทศ แต่จากนโยบายของผู้สมัครจากพรรคการเมืองหลัก ๆ จะเห็นว่าทุกพรรคมีนโยบายแบบทั่วไป มีบางพรรคที่เน้นปัญหาเศรษฐกิจชัดเจน แต่ก็เน้นนโยบายด้านอื่น ๆ ซึ่งไม่ตรงกับปัญหาและความต้องการของจังหวัดระยอง เป็นต้น

จรัส สุวรรณมาลา วิเคราะห์ว่า นโยบายของพรรคการเมืองแบบ “ชุดเดียว แก้ปัญหาได้ทุกพื้นที่ทั่วประเทศ” ยังมีผลผูกพันไปถึงนโยบายของรัฐบาลที่เกิดขึ้นหลังการเลือกตั้ง กล่าวคือ ไม่ว่าจะพรรคใดได้เสียงส่วนใหญ่และจัดตั้งรัฐบาล ก็จะกำหนด “นโยบายชุดเดียว” และบริหารประเทศโดยนโยบายชุดเดียว เป็นแบบแผนเดียวกันทั้งประเทศเสมอ เพราะถือว่ารัฐบาลที่กรุงเทพฯ เป็นรัฐบาลของคนทั้งประเทศ ก็ต้องดำเนินนโยบายเพื่อประชาชนทั้งประเทศ ไม่ใช่รัฐบาลของจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง ผลที่ตามมาก็คือ ปัญหาเฉพาะของแต่ละจังหวัดไม่ได้รับการแก้ไขจากการเมืองและรัฐบาลระดับชาติ

ผลการศึกษาดังกล่าวชี้ว่า สภาพดังกล่าวส่งผลให้เกิดปัญหาการด้อยพัฒนาของฐานภาษีในจังหวัดต่าง ๆ ในปัจจุบัน กล่าวคือ ประชาชนในแต่ละจังหวัดแบกรับภาระภาษีแตกต่างกันมาก เช่น จังหวัดนนทบุรี มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากร (GPP per capita) ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยทั้งประเทศ แต่เสียภาษีสูงถึงร้อยละ 18 ของรายได้เฉลี่ยต่อหัว สูงกว่าค่าเฉลี่ยทั้งประเทศถึง 6 เท่าตัว เช่นเดียวกับจังหวัดกาญจนบุรี นครปฐม สงขลา เชียงใหม่ สมุทรสงคราม ลำปาง นครราชสีมา และมุกดาหาร ซึ่งมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากร (GPP per capita) ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย แต่จ่ายภาษีให้แก่รัฐบาลสูงกว่าค่าเฉลี่ยหลายเท่าตัว ในทางตรงกันข้าม บางจังหวัดมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูงกว่าค่าเฉลี่ย แต่กลับเสียภาษีต่ำกว่าค่าเฉลี่ย เช่น ลำพูน เป็นต้น สภาพดังกล่าวแสดงถึงความไม่เท่าเทียม ไม่เสมอภาคของระบบภาษีระหว่างพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ

การด้อยพัฒนาของฐานภาษี และความไม่เสมอภาคของระบบภาษีในจังหวัดต่าง ๆ ดังกล่าว มีสาเหตุมาจากระบบรัฐรวมศูนย์ในทางการคลังที่เข้มข้น และต่อเนื่องมานานเกินไป ทั้งนี้เพราะในระบบการคลังจังหวัดแบบรวมศูนย์นั้น บรรดาข้าราชการส่วนกลางที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัด รวมทั้งหน่วยจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากรในพื้นที่ต่าง ๆ รับเงินเดือนและเงินงบประมาณจากรัฐบาลที่กรุงเทพฯ สำหรับใช้จ่ายในการบริหารจังหวัด เงินเดือนและงบประมาณที่จะได้รับแต่ละปีไม่ได้ขึ้นอยู่กับเงินภาษีที่จัดเก็บได้ในจังหวัดนั้น ๆ แต่ขึ้นอยู่กับการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลและการเมืองระดับชาติเป็นหลัก ดังนั้น ข้าราชการและ

เจ้าหน้าที่สรรพากรในจังหวัดต่าง ๆ จึงไม่จำเป็นต้องกระตือรือร้นที่จะพัฒนาฐานเศรษฐกิจในจังหวัดที่รับผิดชอบ และไม่จำเป็นต้องใช้ความพยายามในการพัฒนาฐานภาษี หรือพยายามจัดเก็บภาษีจากฐานเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ ในจังหวัด แต่จะใช้ความพยายามดึงงบประมาณจากรัฐบาลระดับชาติไปลงจังหวัดของตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ การวิ่งเต้นแย่งชิงงบประมาณจากรัฐบาลระดับชาติลงจังหวัดกลายเป็นเรื่องปกติของบรรดานักการเมืองและข้าราชการในจังหวัดต่าง ๆ ในปัจจุบัน ปรากฏการณ์ลักษณะนี้ นักการคลังเรียกกันว่า “Hamilton Paradox”

งานศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่าแต่ละจังหวัดมีขีดความสามารถในการพึ่งตัวเองทางการคลังแตกต่างกันมาก เนื่องจากสาเหตุ 2 ประการคือ ประการแรก แต่ละจังหวัดมีฐานเศรษฐกิจ ฐานภาษีที่แตกต่างกัน ทั้งในเชิงโครงสร้างและระดับการพัฒนา และประการที่สอง แต่ละจังหวัดใช้ความพยายามในการจัดเก็บภาษีแตกต่างกันอย่างมาก ปรากฏการณ์ “Hamilton Paradox” เป็นอันตรายต่อระบบการคลังและระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง หากปล่อยทิ้งไว้ปรากฏการณ์นี้จะบ่อนทำลายฐานเศรษฐกิจและฐานภาษีในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ให้อ่อนแอและลดน้อยถอยลงไป และลากจูงให้จังหวัดต้องพึ่งพาหรือขึ้นต่อการคลังของรัฐบาลในระดับชาติมากขึ้นเป็นลำดับ โอกาสที่จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จะเข้มแข็ง พึ่งตนเองได้ในทางการคลังก็จะค่อย ๆ หดไป และนาน ๆ ไป รัฐบาลระดับชาติก็อ่อนแอลงเช่นกัน เพราะเมื่อฐานภาษีในจังหวัดต่าง ๆ หดตัว หรือไม่สามารถขยายตัวได้ รัฐบาลระดับชาติก็มีรายได้จากพื้นที่น้อยลง ในขณะที่ต้องจัดสรรงบประมาณไปเลี้ยงดูจังหวัดต่าง ๆ มากขึ้นเป็นลำดับ

ข้อสรุปประการหนึ่งจากการศึกษาดังกล่าวชี้ว่า การแก้ไขสภาพปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องกระจายอำนาจให้จังหวัดจัดการตัวเอง โดยขยายบริบทของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นและชุมชนให้กว้างขวางมากขึ้น พร้อมทั้งลดระดับความเข้มข้นของการรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาลระดับชาติลง ซึ่งมีใช้การกระจายอำนาจภายใต้โครงสร้างเดิมในปัจจุบันที่มีข้อจำกัด กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก ส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก มีฐานเศรษฐกิจขนาดเล็ก ไม่สามารถสร้างรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพียงพอ อีกทั้งมีข้อจำกัดในด้านการบริหารจัดการ ทั้งในด้านบุคลากรและงบประมาณ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่สามารถรับการถ่ายโอนภารกิจขนาดใหญ่ ๆ ที่เกินขีดพื้นที่การปกครองได้ หรือแม้จะเป็นภารกิจขนาดเล็ก ๆ ก็อาจรับการถ่ายโอนได้ในปริมาณจำกัด

จรัส สุวรรณมาลา เสนอว่า รัฐบาลควรปรับเปลี่ยนนโยบายการกระจายอำนาจ เพื่อให้จังหวัดจัดการตัวเอง และต้องพึ่งตัวเองทางการคลัง โดยมีเป้าหมายเพื่อให้มีรายได้หลักจากภาษีสรรพากรในจังหวัด อันจะส่งผลให้จังหวัดต่าง ๆ มีความจำเป็นต้องเริ่มต้นพัฒนาฐานเศรษฐกิจและฐานรายได้ของตนเอง แทนที่จะพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลางดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้ว่า ปัจจุบันจังหวัดส่วนใหญ่มีรายได้จากภาษีสรรพากรไม่มาก และไม่เพียงพอจ่ายภาครัฐในจังหวัด เพราะจังหวัดต่าง ๆ ยังไม่ได้พัฒนาฐานภาษีและความพยายามในการจัดเก็บภาษีอย่างจริงจัง แต่ถ้าจังหวัดพัฒนาฐานรายได้และเพิ่มความพยายามในการจัดเก็บภาษีขึ้นอย่างจริงจัง ก็สามารถพึ่งตัวเองในทางการคลังได้ มีรายได้เพียงพอสำหรับจัดการตัวเองได้

กล่าวโดยสรุป งานศึกษาดังกล่าว มีข้อเสนอแนวทางการกระจายอำนาจแนวราบเพื่อให้เกิดระบบจังหวัดจัดการตนเอง โดยสรุป 3 ประการ คือ

*ประการแรก* รัฐบาลต้องกระจายอำนาจให้จังหวัดจัดการตัวเองได้ โดยมุ่งให้จังหวัดต่าง ๆ สามารถทำหน้าที่พัฒนาเศรษฐกิจสังคมในพื้นที่ของตนเองได้แบบครบวงจรและเต็มความสามารถ โดยไม่ต้องพึ่งพาหรือขึ้นต่อกันนโยบายการวางแผนของรัฐรวมศูนย์ในกรุงเทพฯ ฐานเศรษฐกิจและฐานภาษีในจังหวัดจะเติบโตและพึ่งตนเองได้ดียิ่งขึ้น ห่วงโซ่การผลิต-รายได้-ตลาด ภายในจังหวัด และในกลุ่มจังหวัดต่าง ๆ จะขยายตัวเติบโตหลากหลาย ระบบเศรษฐกิจโดยรวมก็จะมีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถลดต้นทุนการขนส่งข้ามภูมิภาค ลดการสิ้นเปลืองทรัพยากร ซึ่งเคยมีในระบบเศรษฐกิจรวมศูนย์ได้เป็นจำนวนมาก

*ประการที่สอง* รัฐบาลต้องมีนโยบายที่ชัดเจนว่า แต่ละจังหวัดจะต้องพึ่งตัวเองในทางการคลัง ต้องทำหน้าที่พัฒนาฐานเศรษฐกิจ สร้างฐานภาษีและฐานรายได้ของตนเอง ใช้เงินงบประมาณของตนเองในการพัฒนาพื้นที่เป็นหลัก จะหวังพึ่งพารัฐบาลไม่ได้ ในขณะเดียวกันก็ต้องส่งเสริมให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างจังหวัดและท้องถิ่นต่าง ๆ รัฐบาลและจังหวัด รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการทำหน้าที่ในขอบเขตของตนเอง พร้อมกับร่วมมือกันอย่างเท่าเทียม เสมอภาค และกำกับซึ่งกันและกันในเวทีการเมืองระดับชาติ

*ประการสุดท้าย* พรรคการเมืองและรัฐบาลระดับชาติ ต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายแบบ “นโยบายชุดเดียว ใช้กับทุกจังหวัด” พรรคการเมืองและรัฐบาลระดับชาติ ต้องล้มเลิกความคิดที่จะทำเอง แก้ปัญหาเองทุกเรื่อง ต้องล้มเลิกความพยายามที่จะสร้าง “ความเสมอภาค” ระหว่างพื้นที่ ด้วยการมองข้ามปัญหาและความต้องการเฉพาะพื้นที่ในแต่ละจังหวัด ดังที่เคยเป็นมา รัฐบาลควรปรับเปลี่ยนนโยบายไปสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่เฉพาะให้ชัดเจนมากขึ้น ช่วยเหลือพื้นที่ที่ล้าหลังด้อยพัฒนา ให้ก้าวทันพื้นที่อื่น ๆ และสามารถจัดการตัวเองได้ในระยะยาว สำหรับพื้นที่หรือจังหวัดที่สามารถพึ่งตัวเองได้ การเมืองและรัฐบาลระดับชาติควรปลดปล่อย ให้โอกาสจังหวัดในการจัดการตัวเองให้เต็มความสามารถ ไม่ไปครอบงำ ควบคุม หรือแสวงหาประโยชน์ในทางเศรษฐกิจการเมือง

การนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับจังหวัดจัดการตนเองอย่างเป็นระบบ อีกกรณีหนึ่ง อาจพิจารณาได้จากข้อเขียนของ สมพันธ์ เตชะอธิก<sup>27</sup> ซึ่งอธิบาย “จังหวัดจัดการตนเอง” ว่าหมายถึง การที่ประชาชนในจังหวัดมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดทิศทางการพัฒนา การบริหารจัดการจังหวัดของตนเองในทุกด้าน ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สุขภาวะทางร่างกาย จิตใจ สังคมปัญญา

<sup>27</sup> สมพันธ์ เตชะอธิก, “จังหวัดจัดการตนเอง,” สำนักงานกองทุนสนับสนุนวิจัย (สกว.) (ออนไลน์)

<[http://pr.trf.or.th/index.php?option=com\\_content&view=article&id=84:2010-08-22-02-33-35&catid=38:2010-06-10-02-36-38&Itemid=56](http://pr.trf.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=84:2010-08-22-02-33-35&catid=38:2010-06-10-02-36-38&Itemid=56)>.

อ้างถึงใน สถาพร เจริญธรรม, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่องธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ กับการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2559), น. 15.

ที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและสังคม ก็สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ด้วยตนเองและเท่าทันกับสถานการณ์ปัญหา

งานดังกล่าวเสนอว่า การสร้างระบบจังหวัดจัดการตนเอง จำเป็นที่จะต้องให้คณะรัฐมนตรีมีมติจัดตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงาน ดังต่อไปนี้ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการคลัง กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ องค์การอิสระ เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า และผู้แทนชุมชนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 โดยมอบให้ พอช. เป็นเลขานุการ คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ในการจัดกลไกการทำงานร่วมกันทุกระดับ สนับสนุนทรัพยากรบุคคล องค์ความรู้ และงบประมาณในการจัดทำแผนการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญให้ชุมชนท้องถิ่นตั้งแตกระดับกลุ่มองค์กร เครือข่าย หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด จัดทำแผนการจัดการตนเองได้อย่างอิสระ และเชื่อมโยงแผนไปสู่การปฏิบัติทุกระดับ ดังนี้

*องค์กรชุมชนและเครือข่ายทางสังคม* วิเคราะห์ปัญหา สาเหตุและจัดทำแผนแก้ไขปัญหาและพัฒนาสร้างสรรค์ท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยมีสถาบันวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคประชาชน สนับสนุนทางวิชาการ และกระบวนการจัดทำแผนแบบมีส่วนร่วม ทั้งนี้ รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่สนับสนุนงบประมาณ กำลังคน การประสานงานและเอื้ออำนวย ตลอดจนกลุ่มองค์กรชุมชนและเครือข่ายทางสังคมสามารถเชื่อมโยงแผนและงบประมาณ

*หมู่บ้าน คณะกรรมการชุมชน/หมู่บ้าน* เชื่อมโยงแผนขององค์กรชุมชนและเครือข่ายทางสังคมมาเป็นแผนจัดการตนเองของหมู่บ้าน โดยมีประชาคมและสภาองค์กรชุมชน ช่วยตรวจสอบและให้คำปรึกษา

*ตำบล* เชื่อมโยงและประมวลแผนระดับหมู่บ้านมาเป็นแผนระดับตำบล โดยมีประชาคมตำบล สภาพัฒนาองค์กรชุมชน องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบล ช่วยพิจารณา ให้คำปรึกษา ปรับปรุงแก้ไขและสนับสนุนการนำแผนและงบประมาณสู่ข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาลตำบล

*จังหวัด* ประมวลแผนของทุกตำบล รวบรวมเป็นแผนจังหวัด นำเสนอในเวทีสมัชชาสภาองค์กรชุมชน และเวทีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัด เพื่อพิจารณาและให้แก้ไขปรับปรุง เพื่อรับรองเป็นแผนการจัดการตนเองของจังหวัด

*รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* สามารถสนับสนุนแผนและงบประมาณการจัดการตนเองในแต่ละระดับได้ 2 แบบ คือ สนับสนุนแต่ละระดับตั้งแต่องค์กรชุมชนและเครือข่ายทางสังคม ระดับหมู่บ้าน ระดับตำบล อย่างอิสระ และสนับสนุนให้เชื่อมโยงกันจนถึงระดับจังหวัด

ข้อเสนอดังกล่าวสรุปว่า การกระจายอำนาจสู่จังหวัดโดยให้กลุ่มองค์กรทุกระดับในพื้นที่ระดับล่างสุดจนถึงบนสุดในจังหวัดได้ประสานงานเชื่อมโยงกัน โดยมีแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริง ซึ่งการใช้แผนและการจัดสรรงบประมาณเพื่อพื้นที่อย่างแท้จริง จะทำให้บ้านเมืองเจริญรุ่งเรืองและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

คำอธิบายแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองของนักเคลื่อนไหวณรงค์ในภาคประชาสังคม มักปรากฏในการอภิปรายและการประชุมเชิงปฏิบัติการ ตัวอย่างเช่น คำอธิบายแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง ของสวิง ตันอุต<sup>28</sup> ผู้อำนวยการสถาบันการจัดการทางสังคมภาคเหนือ (สจส.ภาคเหนือ) ในเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้จังหวัดจัดการตนเอง โดยการสนับสนุนของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.) และสถาบันการจัดการทางสังคม เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 ณ ห้องประชุมมูลนิธิปิดทองหลังพระ สืบสานแนวพระราชดำริ อำเภอเมือง จังหวัดน่าน ซึ่งว่า แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองไม่ใช่เรื่องใหม่ เนื่องจากหลายพื้นที่มีการดำเนินการอยู่แล้ว แต่สิ่งที่สำคัญ คือ การกำหนดเป้าหมายของการจัดการตนเอง

สวิง ตันอุต อธิบายว่า แนวคิดเรื่องจังหวัดจัดการตนเองสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในมิติการปฏิรูปประเทศไทย เพราะสภาพปัญหาทางการเมืองในปัจจุบันเป็นผลมาจากการรวมศูนย์อำนาจ ที่ทำให้เกิดการจัดการทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม หากการปฏิรูปการเมืองไม่มีการปฏิรูปเชิงอำนาจ หรือกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจัดการอำนาจจัดการทรัพยากรได้ วัฏจักรความขัดแย้งจะไม่สิ้นสุด ดังนั้น จังหวัดจัดการตนเองจะทำให้เกิดรูปธรรมของการปฏิรูปประเทศไทย สำคัญของแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองมีอยู่สองนัยยะ หนึ่ง คือ การทำให้ประชาชนเข้มแข็ง และ สอง คือ การผลักดันนโยบายให้รองรับที่ผ่านมานี้แนวคิดเรื่องนี้มีผลการดำเนินการเชิงนโยบายรองรับภายใต้ชื่อการบริหารราชการจังหวัดบูรณาการในทางปฏิบัติหลายจังหวัดพบว่ายังมีปัญหา เช่น มีการนำแผนของภาคประชาชนเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของแผนจังหวัดและมิงงบประมาณสนับสนุน แต่เมื่อมีการโยกย้ายผู้ว่าราชการจังหวัด กระบวนการนี้ก็ต้องเริ่มต้นใหม่ระบบดังกล่าวยังไม่เกิดความยั่งยืนอย่างแท้จริง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องผลักดันแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองให้ก้าวหน้า เช่น การขับเคลื่อนงานจังหวัดจัดการตนเองในจังหวัดเชียงใหม่ ได้มีการตั้งคณะทำงานร่วมกับภาคประชาสังคม หอการค้า สภาอุตสาหกรรม เรียกว่าภาคเชียงใหม่ “บ้านจัม เมืองเย็น” โดยเน้นในสี่ด้านเริ่มจากการสำรวจต้นทุนภายใน งานศึกษาข้อมูลงานวิชาการ งานด้านสื่อ และงานด้านกฎหมายและนโยบายเป็นต้น

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองที่ริเริ่มโดยนักวิชาการ ได้รับการผลักดันโดยองค์กรและเครือข่ายภาคประชาชนอย่างต่อเนื่อง ดังเห็นได้จากการจัดเวทีประชุมเชิงปฏิบัติการในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อนำเสนอแนวคิดและระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการขับเคลื่อนการสร้างต้นแบบจังหวัดจัดการตนเอง องค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการผลักดันแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง อาทิ สำนักงานปฏิรูป (สปร.) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) สภาพัฒนาการเมือง (สพม.) สถาบันการจัดการทางสังคม (สจส.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) และคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ (กป.อพช.ภาคเหนือ) เป็นต้น ซึ่งให้งบประมาณและความร่วมมือในการจัดเวทีประชุมเชิงปฏิบัติการในพื้นที่ต่าง ๆ การขับเคลื่อนที่เป็นรูปธรรม

<sup>28</sup> “น่านระดมสมองปฏิรูปประเทศไทยผ่านจังหวัดจัดการตนเอง,” เว็บไซต์สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, <<https://ref.codi.or.th/public-relations/news/9071-2010-05-28-05-07-35>> (เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 13 เมษายน 2565).



ในช่วงที่ผ่านมา ได้แก่ การนำเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการอำนาจเจริญ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการภูเก็ต ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร และร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการมหานครปัตตานี<sup>29</sup>

## 7.5 ทิศทางการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะเชิงพื้นที่จากการศึกษาประสบการณ์และแนวปฏิบัติที่ประสบผลสำเร็จในต่างประเทศ

งานศึกษาพัฒนาการของโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคใน 42 ประเทศ ระหว่างปี ค.ศ. 1950-2006 พบว่า ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นยุคแห่งการขยายโครงสร้างระดับภูมิภาค (era of regionalization) ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นได้จากแนวโน้มที่ประเทศต่าง ๆ พยายามปฏิรูปโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคเพื่อขยายอำนาจหน้าที่ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น (regional authority) กล่าวคือ ทิศทางการพัฒนาโครงสร้างการปกครองระดับภูมิภาค (regionalization) ที่ปรากฏในประเทศกรณีศึกษา 42 ประเทศ พบว่า ประเทศกรณีศึกษา 29 ประเทศ มีการขยายขอบเขตอำนาจของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค มีกรณีศึกษา 11 ประเทศ ไม่มีการเปลี่ยนแปลง และมีเพียง 2 ประเทศ ลดบทบาทของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคลง แต่ก็ไม่ใช้การยุบเลิกโครงสร้างการปกครองระดับภูมิภาคไปโดยสิ้นเชิง<sup>30</sup>

หากพิจารณาจากประเทศที่มีการปฏิรูปโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค 31 ประเทศ พบว่า โดยส่วนใหญ่ คือ 29 ประเทศ มุ่งพัฒนาโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคให้มีบทบาทมากขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ร้อยละ 84 ของประเทศที่มีการปฏิรูปโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค ดำเนินการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการปกครองระดับภูมิภาคมากที่สุด ได้แก่ ประเทศที่ไม่ใช่ระบบสหพันธรัฐซึ่งมีประชากรเกินกว่า 2.5 ล้านคน<sup>31</sup>

การทำความเข้าใจลักษณะการจัดโครงสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองในระดับภูมิภาค (regional governance) จึงต้องพิจารณาถึงปัจจัยด้านขนาดของจำนวนประชากรในประเทศนั้น ๆ เป็นสำคัญ ผลการวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบข้อมูลดัชนีการประเมินหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (Regional Authority Index: RAI) ในปี ค.ศ. 2010 พบว่า ขนาดของจำนวนประชากรที่แตกต่างกันมีความสัมพันธ์กับแบบแผนการพัฒนาโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (regionalization) ในประเทศต่าง ๆ การจัดวางรูปแบบโครงสร้าง

---

<sup>29</sup> “คปก.หนุนจังหวัดจัดการตนเองหวังใช้ กม.เปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจ,” *สำนักข่าวอิศรา*, <<https://www.isranews.org/content-page/item/3588-คปก-หนุนจังหวัดจัดการตนเอง-หวังใช้กม-เปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจ.html>> (เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 13 เมษายน 2565).

<sup>30</sup> Liesbet Hooghe, Gary Marks, and Arjan H. Schakel, *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies* (New York: Routledge, 2010), pp. 52-54.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 55.

การบริหารกิจการบ้านเมือง (structure of governance) ที่ปรากฏในประชาคมหนึ่ง ๆ ย่อมได้รับผลจากเงื่อนไขแวดล้อมทางกายภาพของพื้นที่ที่ประชาคมนั้น ๆ ตั้งอยู่เสมอ

ประเทศที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่มักจะมีการจัดแบ่งโครงสร้างการบริหารกิจการสาธารณะ (tiers of governance) ในระดับถัดจากระดับชาติและเหนือกว่าระดับท้องถิ่นออกเป็นหลายชั้นมากกว่าประเทศที่มีขนาดพื้นที่เล็ก หากพิจารณาเฉพาะประเทศที่ไม่ใช่ระบบสหพันธรัฐ จะเห็นได้ว่า ประเทศที่มีขนาดประชากรเกินกว่า 15 ล้านคนขึ้นไป จะมีการดำเนินมาตรการเพื่อพัฒนาโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับกึ่งกลางระหว่างระดับชาติและระดับท้องถิ่นในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งปรากฏให้เห็นด้วยกันทั้งสิ้น<sup>32</sup>

### 7.5.1 หลักการและเหตุผลของการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารพื้นที่ภูมิภาค

เหตุผลที่ประเทศต่าง ๆ มีการพัฒนาโครงสร้างการปกครองระดับภูมิภาคให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่กว้างขึ้น สามารถสรุปได้ 4 ประการ คือ<sup>33</sup>

*ประการแรก* การมีกลไกการปกครองระดับกึ่งกลางระหว่างระดับชาติกับระดับท้องถิ่น (intermediate level of government) ช่วยให้การจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่รัฐบาลรับผิดชอบดำเนินการอยู่ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะบริการสาธารณะภายใต้นโยบายสวัสดิการสังคม การศึกษา สาธารณสุข การคมนาคมขนส่ง สิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจจุลภาค กิจกรรมเหล่านี้มีผลภายนอก (externalities) ในหลายลักษณะ และมีความประหยัดจากขนาด (economy of scale) ดังนั้น แนวทางการจัดบริการสาธารณะเหล่านี้ให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุดจึงต้องอาศัยกลไกหน่วยการจัดบริการหลากหลายระดับควบคู่กัน (jurisdictional scales) หนึ่งในนั้นคือ หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคซึ่งอยู่ระหว่างระดับชาติและระดับท้องถิ่น

แนวโน้มที่ปรากฏเด่นชัดในช่วงทศวรรษ 1960 ก็คือ สัดส่วนงบประมาณหลักของหน่วยการปกครองระดับถัดจากระดับชาติ ได้แก่ งบประมาณด้านการศึกษา ความมั่นคงทางสังคม สาธารณสุข นอกจากนี้ ในหลายประเทศยังมีการขยายขอบข่ายนโยบายในความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคไปสู่ นโยบายด้านเศรษฐกิจ นโยบายด้านการศึกษาและวัฒนธรรม รวมไปถึงนโยบายสวัสดิการสังคม ผลการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบชี้ว่า การจัดบริการสาธารณะภายใต้นโยบายด้านเดียวกันมักปรากฏในขอบข่ายความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองที่มีขนาดใกล้เคียงกัน ได้แก่ ด้านวัฒนธรรมและนันทนาการ กิจกรรมทางศาสนา การเคหะ และภูมิทัศน์ชุมชน การศึกษา การคมนาคมขนส่ง การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

*ประการที่สอง* กระแสเรียกร้องของชุมชนในระดับภูมิภาค (regional communities) ที่ต้องการการมีส่วนร่วมวางกฎเกณฑ์การปกครองตนเอง (more self-rule) มากขึ้นกว่าเดิม เริ่มมีความเข้มแข็งมากขึ้นเรื่อย ๆ แนวโน้มดังกล่าวปรากฏเด่นชัดในประเทศที่มีบางพื้นที่หรือภูมิภาคประกอบด้วยชุมชนที่มีบรรทัดฐาน

<sup>32</sup> Liesbet Hooghe and Gary Marks, *Community, Scale, and Regional Governance: A Poststructuralist Theory of Governance, Volume II* (Oxford: Oxford University Press, 2016), p. 44.

<sup>33</sup> Liesbet Hooghe, Gary Marks, and Arjan H. Schakel, *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, p. 55.

ทางวัฒนธรรมเฉพาะที่ต่างไปจากประชากรโดยส่วนใหญ่ การปฏิรูปโครงสร้างการปกครองระดับภูมิภาค มักเกิดจากความไม่สอดคล้องกันระหว่างกฎหมายระดับชาติและบรรทัดฐานที่คนส่วนน้อยในพื้นที่หนึ่ง ๆ ยึดถือ โดยส่วนใหญ่มักปรากฏในกรณีภูมิภาคที่มีชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ส่วนน้อย (minority communities) ที่มีรากเหง้าทางภาษา ศาสนา และชาติพันธุ์ และชุมชนที่มีรากเหง้าทางประวัติศาสตร์ของตนเอง

แรงกดดันการกระจายอำนาจที่เกิดจากพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะต่างไปจากพื้นที่อื่นของประเทศ มักนำมาสู่การพัฒนาโครงสร้างการปกครองระดับภูมิภาคแบบอสมมาตร (asymmetrical regionalization) ซึ่งเอื้อให้หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะมีเขตอำนาจหน้าที่ไม่เท่ากับหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในพื้นที่อื่น ๆ โดยทั่วไป การปฏิรูปในลักษณะดังกล่าวมักปรากฏเด่นชัดในประเทศที่หน่วยภูมิภาคเป็นฐานในการจัดตั้งพรรคการเมืองระดับชาติ อาทิ เบลเยียม สเปน อิตาลี สโลวาเกีย แคนาดา เดนมาร์ก ฟินแลนด์ เยอรมนี สวิตเซอร์แลนด์ ตุรกี และสหราชอาณาจักร พรรคการเมืองที่มีฐานเสียงจากประชากรกลุ่มชาติพันธุ์หรือชุมชนในภูมิภาค (ethno-regionalist parties) มักมีบทบาทสำคัญในการผลักดันนโยบายการปฏิรูปภูมิภาค โดยการกระจายอำนาจหน้าที่และทรัพยากรจากรัฐบาลส่วนกลางไปยังหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมากขึ้น รวมถึงการเสนอแผนการจัดกลไกการอภิบาลภูมิภาคของตนเอง (regional self-governance plan)<sup>34</sup>

*ประการที่สาม* กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย (democratization) ส่งผลให้เรื่องที่เป็นอุปสรรคกีดกันการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองระดับภูมิภาคลดน้อยลง ระดับการพัฒนาประชาธิปไตยเพิ่มขึ้น เอื้อให้ข้อเรียกร้องให้มีการปฏิรูปโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคได้รับการเปิดรับและตอบสนองมากยิ่งขึ้น บริบททางการเมืองในระบบประชาธิปไตยเปิดกว้างต่อการแสดงออกถึงความต้องการและข้อเรียกร้องจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในภูมิภาคต่าง ๆ ในขณะเดียวกัน ผู้สมัครแข่งขันรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองระดับชาติ ก็มีแนวโน้มอาศัยนโยบายการปฏิรูปโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคเป็นหนึ่งในนโยบายหาเสียง ปรากฏการณ์การขยายอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (regionalization) มักเกิดขึ้นตามมา จากกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในระลอกต่าง ๆ อาทิ ในช่วงทศวรรษ 1970 ในกรีซ สเปน และโปรตุเกส และในช่วงหลังปี ค.ศ. 1989 ในประเทศที่เคยอยู่ภายใต้การปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ หากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ จะพบว่า กระแสการพัฒนาโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในปัจจุบันเป็นผลจากกระแสการพัฒนาประชาธิปไตยคลื่นลูกที่สาม (third wave of democratization)

*ประการที่สี่* การรวมสหภาพยุโรปช่วยลดต้นทุนที่ประเทศต่าง ๆ ต้องแบกรับในการพัฒนาโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (cost of regionalization) อีกทั้งยังช่วยเร่งความเร็วในการปฏิรูปภูมิภาคของประเทศต่าง ๆ การรวมสหภาพยุโรปส่งผลให้การพัฒนาตลาดของประเทศต่าง ๆ ไม่ถูกจำกัดอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลระดับชาติซึ่งมักอาศัยกลไกการปกครองระดับภูมิภาคในการขยายกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ ต่อภาคธุรกิจในพื้นที่ ทั้งนี้ ก่อนการรวมประชาคมยุโรป นโยบายการปฏิรูปโครงสร้าง

<sup>34</sup> Ibid., pp. 57-58.

หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในหลายประเทศมักถูกต่อต้านด้วยเหตุผลที่ว่ากลไกภาครัฐในระดับภูมิภาคเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่

นอกจากนี้ การรวมประชาคมยุโรปยังส่งผลให้เกิดการแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศสมาชิก รัฐบาลในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปจึงตกอยู่ภายใต้แรงกดดันจากระดับพื้นที่ให้มีการดำเนินมาตรการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของแต่ละภูมิภาคอย่างเข้มข้น ในขณะที่เดียวกัน คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ก็ได้ดำเนินนโยบายสร้างความสอดคล้องในระดับการพัฒนาพื้นที่ (cohesion policy) โดยมีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศสมาชิกซึ่งเป็นพื้นที่ด้อยศักยภาพ ผ่านการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนแผนงานพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาคจากกองทุนของสหภาพยุโรปไปยังหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคนั้น ๆ โดยตรง ดังนั้น ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปหลายประเทศจึงเริ่มพัฒนาโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่มากขึ้น เพื่อรองรับการจัดสรรงบประมาณพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อสร้างความสอดคล้องในระดับการพัฒนาภูมิภาคจากสหภาพยุโรป อาทิ กรีซ ฮังการี ไอร์แลนด์ โปแลนด์ และสโลวาเกีย<sup>35</sup>

### 7.5.2 ทิศทางแนวโน้มของการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองระดับภูมิภาค

การทำความเข้าใจการจัดโครงสร้างการปกครอง โดยเฉพาะการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองระดับภูมิภาค จำเป็นต้องพิจารณาทั้งมิติความขัดแย้งในแง่การจัดสรรอำนาจ ความขัดแย้งทางอัตลักษณ์ควบคู่ไปกับมิติด้านประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ หากพิจารณาในเชิงหลักการ แนวโน้มปรากฏการณ์การพัฒนาหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในฐานะกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายระดับ (multi-level governance) สามารถอธิบายได้จากเหตุผลสำคัญ 3 ประการ คือ<sup>36</sup>

1) **การยกระดับประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะ (efficiency)** หากพิจารณาการจัดกลไกการปกครองในฐานะวิธีการหนึ่งในการจำหน่ายแจกสินค้าสาธารณะต่าง ๆ เช่น ความมั่นคง อากาศบริสุทธิ์ ฯลฯ ซึ่งเป็นสินค้าที่ไม่สามารถดำเนินการจัดสรรได้โดยอาศัยตลาดหรือโดยพลเมืองที่กระทำการอย่างเป็นเหตุเป็นผลบนฐานการคิดคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตน การจัดโครงสร้างการปกครองจึงสะท้อนถึงการผลิตสินค้าสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ทั้งในแง่ความประหยัดจากขนาด (economies of scale) และผลภายนอก (externalities) ดังนั้น แรงกดดันให้เกิดการปฏิรูปโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคจึงมักเกิดจากแรงตึงเครียดที่เกิดขึ้นระหว่างสภาพการจัดโครงสร้างการปกครองที่ดำรงอยู่จริงกับรูปแบบการจัดโครงสร้างการปกครองที่มีประสิทธิภาพ (tension between actual and efficient government structure)

<sup>35</sup> Ibid., p. 59.

<sup>36</sup> Ibid., pp. 53-54.

2) **การจัดสรรอำนาจในสังคม (distribution)** หากพิจารณาการจัดกลไกการปกครองในฐานะวิธีการหนึ่งในการใช้อำนาจบังคับเพื่อให้การแบ่งสรรปันส่วนทรัพยากรต่าง ๆ บรรลุผลลัพธ์ได้ตามเป้าหมาย จะเห็นได้ว่า โครงสร้างการปกครองแต่ละรูปแบบต่างสะท้อนถึงการจัดสรรอำนาจให้กระจายไปยังส่วนต่าง ๆ ของสังคม (distribution of power in society) ในแบบแผนที่แตกต่างกันไป แรงกดดันให้เกิดการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองระดับภูมิภาคในหลายกรณี มักเป็นผลจากการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เกิดขึ้น (change in power relations) หรือต่อการเปลี่ยนวิธีการเลือกบุคคลผู้ทำหน้าที่ปกครอง

3) **การรับรองอัตลักษณ์เชิงพื้นที่ (identity)** หากพิจารณาการจัดกลไกการปกครองในฐานะการแสดงออกถึงความเป็นชุมชน (expression of community) รวมทั้งความต้องการกำหนดกฎเกณฑ์ปกครองตนเอง (demand for self-rule) ในหมู่ประชากรในเขตพื้นที่หนึ่ง ๆ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความต่างจากคนในพื้นที่อื่น ๆ ทั่วไป จะเห็นได้ว่า การจัดโครงสร้างการปกครองในแต่ละรูปแบบ สะท้อนถึงแบบแผนของความเป็นชุมชน (pattern of community) ในลักษณะที่แตกต่างกันไป

ทิศทางการเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดเจนในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลระดับชาติกับหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคและหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นในประเทศยุโรปตะวันตก ก็คือ การเปลี่ยนจากรูปแบบความสัมพันธ์แบบลำดับชั้น การควบคุมตัดสินใจจากบนลงล่าง ในลักษณะที่รัฐบาลระดับชาติเป็นตัวการ และหน่วยการปกครองที่อยู่ในโครงสร้างชั้นถัดลงไปทั้งหมดเป็นผู้กระทำการแทน (hierarchical, top-down, 'principal-agent' model of government) มาเป็นการจัดความสัมพันธ์โดยเพิ่มบทบาทของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นในการกำหนดทางเลือกในการดำเนินงานที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น ('choice' and flexibility) ผสมผสานไปกับกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองตามกลไกลำดับชั้นของโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐที่ดำรงอยู่เดิม<sup>37</sup>

หากพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของรัฐจากมิติเชิงพื้นที่ (territorial perspective) จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงภายในโครงสร้างการบริหารงานของรัฐในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ปรากฏผ่านการปฏิรูปกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองในระดับพื้นที่ (territorial reforms) และการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งที่ตั้งของการใช้อำนาจของรัฐและการตัดสินใจสาธารณะ (locus of power and decision) ที่ไม่จำกัดอยู่ภายในกลไกภาครัฐฝ่ายเดียว การปรับเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ภายในรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองเหล่านั้นกับหน่วยการปกครองระดับเหนือรัฐชาติ ส่งผลให้รูปแบบโครงสร้างการบริหารงานของรัฐต่าง ๆ ในยุโรปตะวันตก มีลักษณะเป็น "รัฐที่มีกลไกแบบผสม" ('hybrid' state)<sup>38</sup> สำหรับลักษณะสำคัญของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างของรัฐในลักษณะดังกล่าว สามารถสรุปได้ดังนี้

<sup>37</sup> John Loughlin, "The 'Hybrid' State: Reconfiguring Territorial Governance in Western Europe," *Perspectives on European Politics and Society*, Vol.10, No.1 (2009):51-68.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 68.

*ประการแรก* การขยายกลไกทางการเมือง (political ramifications) เป็นทิศทางการเปลี่ยนแปลงที่ปรากฏให้เห็นผ่านการพัฒนาารูปแบบของรัฐแบบไฮบริด (hybrid state) คือ รัฐที่มีกลไกระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนและระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมหรือประชาธิปไตยทางตรงดำรงอยู่และทำงานควบคู่ไปพร้อมกัน โดยกลไกดังกล่าวปรากฏอยู่ในโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับชาติ หน่วยการปกครองระดับภูมิภาค และหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นภายในประเทศเดียวกัน

ผลที่ตามมาจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ก็คือ ฐานความชอบธรรมทางการเมืองในการดำเนินนโยบายสาธารณะไม่จำกัดเฉพาะการอ้างสถานะตำแหน่งที่มาจาก การเลือกตั้งในระดับชาติแต่เพียงมิติเดียว ในขณะเดียวกัน กระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะก็ไม่จำกัดอยู่ภายใต้บทบาทของนักการเมืองฝ่ายเดียว หากแต่ดำเนินไปบนฐานการยอมรับการร่วมแสดงบทบาทของกลุ่มพลเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ทั้งในภาคเอกชนและภาคประชาสังคม โดยผลการตัดสินใจของตัวแสดงเหล่านี้มิใช่เพียงการให้คำปรึกษาหารือแก่ภาครัฐ แต่เป็นการตัดสินใจที่มีผลผูกพัน หรือแม้กระทั่งมีผลยับยั้งการตัดสินใจของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งหรือหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางได้<sup>39</sup>

*ประการที่สอง* การจัดกลไกการบริหารงานเชิงพื้นที่รูปแบบใหม่ (territorial reorganization) เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ปรากฏผ่านกระแสการปฏิรูปการจ้ดองค์การบริหารงานเชิงพื้นที่ในประเทศต่าง ๆ นับแต่ปลายทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา มีลักษณะเป็นการปรับปรุงดัดแปลงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (central-regional-local relationships) ให้เกิดรูปแบบใหม่ ๆ ที่ไม่เคยปรากฏให้เห็นในช่วงปี ค.ศ. 1950 อาทิ<sup>40</sup>

- การปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยการปกครองภายใต้หลักการแบ่งอำนาจทางการบริหาร (administrative deconcentration) มาเป็นการจัดโครงสร้างตามหลักการกระจายอำนาจทางการเมือง (political decentralization)
- การเปลี่ยนให้หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคกลายเป็นตัวแสดงหลักในการบริหารกิจการบ้านเมือง ไม่ว่าจะเป็นการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคให้มีบทบาทหน้าที่ในกระบวนการทางการเมือง (political regions) ดังปรากฏในประเทศอิตาลี ฝรั่งเศส สเปน เบลเยียม สวีเดน และการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคให้มีบทบาทหน้าที่ในกระบวนการบริหารเป็นหลัก (administrative regions) อาทิ อังกฤษ กรีซ ฟินแลนด์ โปรตุเกส และไอร์แลนด์
- การเสริมสร้างอำนาจทางการเมืองของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคให้กว้างขวางยิ่งขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะในกรณีหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีบทบาทหน้าที่ในกระบวนการทางการเมือง อาทิ อำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมาย การกำหนดฐานภาษีและอัตราภาษีในพื้นที่ การมีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ รวมถึงการปรับเปลี่ยนสถานะของหน่วยการปกครอง

<sup>39</sup> Ibid., pp. 56-59.

<sup>40</sup> Ibid., pp. 59-60.

ระดับภูมิภาคที่มีบทบาททางการบริหารมาเป็นหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีบทบาททางการเมือง เช่น การปฏิรูปกลไกการปกครองระดับภูมิภาคในประเทศฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1982 เป็นต้น

- การปรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคให้มีลักษณะกึ่งสหพันธรัฐ (quasi-federalization) มากขึ้น รวมทั้งการปรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับมลรัฐในสหพันธรัฐที่รวมศูนย์อำนาจสูงให้มีการกระจายอำนาจแก่มลรัฐมากขึ้น เช่น การปฏิรูปหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในประเทศเบลเยียมซึ่งเป็นรัฐเดี่ยว เพื่อให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นมีลักษณะเดียวกับสหพันธรัฐที่กระจายอำนาจสูง (decentralized federal state) หรือการจัดตั้งหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีกลไกการปกครองตนเอง (*estado de las autonomias*) ในประเทศสเปน การถ่ายโอนอำนาจทางการเมืองแก่หน่วยการปกครองพื้นที่ภูมิภาคสกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ในสหราชอาณาจักร เป็นต้น
- การปรับโครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่น (restructuring of local government) เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมเศรษฐกิจและการขยายตัวของความเป็นเมืองในพื้นที่ เช่น การยุบเลิกหน่วยเคาน์ตี (counties) ในเขตเมืองมหานคร การจัดตั้งหน่วยการปกครองสภาเอกกรุป (unitary authorities) ขึ้นในบางภูมิภาคในสหราชอาณาจักร เป็นต้น นอกจากนี้ ยังรวมถึงการพัฒนากลไกการกระจายอำนาจภายใน (internal decentralization) หน่วยการปกครองระดับเทศบาล เช่น การจัดตั้งสภาชุมชน (neighbourhood councils) ขึ้นภายในโครงสร้างเทศบาลในประเทศฝรั่งเศส อิตาลี และเนเธอร์แลนด์
- การสร้างกลไกเชิงสถาบันรูปแบบใหม่ ๆ (new institutional mechanisms) รองรับการแสดงบทบาทของพลเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ ในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะในพื้นที่ โดยเป็นกลไกการตัดสินใจที่มีผลผูกพัน แต่ในขณะเดียวกันก็ยังคงกลไกการตัดสินใจของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งไว้เช่นเดิม และทำงานควบคู่กันไป
- การผลักดันมาตรการปฏิรูปการจัดโครงสร้างทางการบริหารและทางการเมืองในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ผ่านการสนับสนุนนโยบายการพัฒนาพื้นที่เมือง (urban policy) การพัฒนาภาคีหุ้นส่วน (partnership) เพื่อระดมทรัพยากรขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาพื้นที่ รวมถึงการส่งเสริมหลักการจัดความสัมพันธ์โดยเปิดให้หน่วยการปกครองระดับล่างสุดมีบทบาทในการตัดสินใจและดำเนินภารกิจตามศักยภาพโดยหน่วยการปกครองระดับที่เหนือกว่า ทำหน้าที่เกื้อหนุนและเติมเต็มส่วนที่ไม่เพียงพอ (principles of subsidiarity)
- การเพิ่มศักยภาพของหน่วยการปกครองในโครงสร้างถัดจากระดับชาติลงมา (subnational government) ในการแสดงบทบาทเกี่ยวกับกิจการระหว่างประเทศมากขึ้น เช่น การจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศที่มีตัวแทนของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคและหน่วยการปกครอง

ระดับท้องถิ่นจากประเทศที่มีอาณาเขตติดกันหรือเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศ อาทิ United Cities and Local Governments ในสหประชาชาติ ซึ่งประกอบด้วยทั้งผู้แทนที่มาจากหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค ระดับท้องถิ่น และรัฐบาลระดับชาติ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังรวมถึงบทบาทขององค์การระหว่างประเทศที่มุ่งเน้นการพัฒนาเมืองมหานครที่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาค และภูมิภาคที่เป็นจุดเชื่อมโยงสำคัญของโลกอีกด้วย

*ประการที่สาม* การปรับรูปแบบความสัมพันธ์ทางการคลัง (fiscal relations) ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคและหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่น ผ่านการพัฒนากลไกการจัดสรรรายได้ในรูปแบบผสมผสาน ทั้งเงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ การแบ่งสัดส่วนรายได้จากภาษีระดับชาติ รวมถึงการขยายแหล่งรายได้ของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นตามศักยภาพของระบบเศรษฐกิจในพื้นที่<sup>41</sup>

*ประการสุดท้าย* การยกระดับประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นและการกำกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (enhancing local democracy and accountability) การขยายระดับการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกระบวนการทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ปรากฏผ่านมาตรการปฏิรูปกลไกเชิงสถาบันในมิติต่าง ๆ ได้แก่ การขยายระดับรายได้ของท้องถิ่น ผ่านการเพิ่มขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนากลไกการกำกับความโปร่งใสและการกำกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>42</sup>

### 7.5.3 การปฏิรูปกลไกเชิงสถาบันของหน่วยบริหารพื้นที่ระดับภูมิภาค

ในบริบทของสหภาพยุโรป การเปลี่ยนรูปทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการบริหาร มิได้ส่งผลให้รัฐชาติในฐานะรูปแบบหนึ่งของการจัดองค์กรทางการเมืองสูญเสียบทบาทไป หรือทำให้กลไกรัฐสวัสดิการในแบบเดิมไม่สามารถทำงานได้อย่างเพียงพอ หรือต้องอาศัยกลไกในระบบตลาดเข้ามาทำงานแทน หากแต่การเปลี่ยนแปลงในบริบทแวดล้อมดังกล่าวนำไปสู่ปรากฏการณ์ที่นักวิชาการเรียกว่า “การจัดรูปโครงสร้างของรัฐใหม่” (reconfiguration of the state)<sup>43</sup>

ปรากฏการณ์การจัดรูปโครงสร้างของรัฐใหม่สะท้อนให้เห็นผ่านการปฏิรูปกลไกเชิงสถาบันในลักษณะต่าง ๆ (institutional reforms) โดยมีทิศทางที่สำคัญ ได้แก่ การจัดการโครงสร้างการกระจายอำนาจในหลากหลายรูปแบบ การจัดการการบริหารงานในระดับพื้นที่แบบอสมมาตร การเปลี่ยนกลไกการจัดความสัมพันธ์จากการยึดตัวแบบตัวการและผู้กระทำการแทน มาสู่ตัวแบบการสร้างทางเลือกและให้สิทธิในการทดลองวิธีการทำงานแบบใหม่ ๆ การเปลี่ยนแปลงแบบแผนการจัดความสัมพันธ์ทางการคลัง และการเปลี่ยนวิธีการบริหารงาน

<sup>41</sup> Ibid., p. 63.

<sup>42</sup> Ibid., p. 65.

<sup>43</sup> โปรดดู John Loughlin, “Reconfiguring the State: Trends in Territorial Governance in European States,” *Regional and Federal Studies*, Vol.17, No.4 (2007):385-403.



ภาครัฐแบบยึดโครงสร้างลำดับชั้น มาสู่การให้ความสำคัญกับบทบาทที่เสมอภาคกันระหว่างหน่วยงานในชั้นที่แตกต่างกัน แต่ละแนวทางมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1) **การจัดกลไกการกระจายอำนาจในหลากหลายรูปแบบ** (various forms of decentralization) ปรากฏให้เห็นผ่านกระแสการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารงานของรัฐเพื่อรองรับการกระจายภารกิจหน้าที่ของรัฐในกลไกระบบรัฐสวัสดิการแบบเดิมไปยังหน่วยการปกครองที่อยู่ถัดจากระดับชาติลงไป (sub-national levels of government) เพื่อให้การดำเนินภารกิจของรัฐมีลักษณะผันแปรสอดคล้องกับสถานการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ ประชากร และการเมืองที่แตกต่างกันไปในพื้นที่แต่ละระดับ การมีกลไกเชิงสถาบันและรูปแบบนโยบายที่แตกต่างหลากหลายกันไปตามบริบทของพื้นที่ เอื้อต่อหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ที่อยู่ในระดับชั้นต่ำกว่าระดับชาติสามารถกำหนดวิธีการจัดการประเด็นปัญหาและสร้างผลลัพธ์ในนโยบายสาธารณะในลักษณะแปรผันแตกต่างกันได้แม้จะเป็นนโยบายด้านเดียวกัน<sup>44</sup>

ในขณะเดียวกันการจัดกลไกการกระจายอำนาจในรูปแบบใหม่ ยังรวมถึงการขยายบทบาทของหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ในการแข่งขันระดมทรัพยากรเพื่อดำเนินงานในพื้นที่อีกด้วย โดยส่วนใหญ่มักเกิดขึ้นผ่านการกระจายอำนาจทางการเมืองให้แก่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคและท้องถิ่น โดยเฉพาะในแง่การขยายขอบเขตอำนาจการตัดสินใจดำเนินนโยบายการพัฒนาและการจัดบริการสาธารณะให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น ในประเทศฝรั่งเศส มีการยกเลิกระบบแผนพัฒนาระดับชาติ (National Plan) โดยแทนที่ด้วยกลไกการวางแผนระดับภาคบนฐานการทำสัญญาร่วมกันระหว่างรัฐกับหน่วยการปกครองในภูมิภาค (State-Region Planning Contracts, *Contrats de Plan Etat-Région: CPER*)

นอกจากนี้ รัฐบาลฝรั่งเศสยังได้เปลี่ยนบทบาทของ DATAR (*Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale*) และบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด (prefect) ใหม่ จากเดิมที่ DATAR เป็นกลไกสำหรับรัฐบาลส่วนกลางในการจัดทำแผนพัฒนาภูมิภาคเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำไปปฏิบัติในพื้นที่รับผิดชอบของตน ปัจจุบัน DATAR ได้ถูกยกเลิกไป โดยมีการจัดตั้ง DIACT (*Délégation Interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des Territoires*) ขึ้นมาแทน ทำหน้าที่กลไกประสานการทำงานระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในส่วนกลางกับผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ในกระบวนการกำหนดทิศทางการพัฒนาภูมิภาคจากล่างขึ้นบน<sup>45</sup>

2) **การเปลี่ยนกลไกการจัดความสัมพันธ์จากการยึดตัวแบบตัวการและผู้กระทำการแทน มาสู่ตัวแบบการสร้างทางเลือกและให้สิทธิในการทดลองวิธีการทำงานแบบใหม่ ๆ** (from the 'principal-agent' to the 'choice' model and the right to experiment) เป็นการเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคและท้องถิ่น จากเดิมที่อยู่ภายใต้ตัวแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวการและผู้กระทำการแทน มาสู่การเปิดให้หน่วยการปกครองในพื้นที่สามารถระดมทรัพยากรต่าง ๆ

<sup>44</sup> Ibid., p. 393.

<sup>45</sup> Ibid., pp. 393-394.

จากภายในพื้นที่ ตลอดจนสร้างพันธมิตรกับองค์กรปกครองพื้นที่ข้างเคียงหรือองค์กรปกครองในระดับที่เหนือกว่า รวมทั้งการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนกับองค์กรภาคเอกชนและประชาสังคม

ตัวอย่างกลไกการสร้างทางเลือกและให้สิทธิในการทดลองวิธีการทำงานแบบใหม่ ปรากฏให้เห็นได้จากการดำเนินมาตรการ “ให้อิสระแก่เทศบาล” (‘free communes’) ในประเทศสวีเดน เดนมาร์ก นอร์เวย์ และฟินแลนด์ โดยรัฐบาลส่วนกลางเปิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกดำเนินนโยบายเรื่องเดียวกันในหลากหลายรูปแบบได้ รวมทั้งสามารถจัดองค์กรที่มีกลไกเชิงสถาบันรูปแบบต่าง ๆ ได้โดยไม่จำกัดอยู่ภายใต้รูปแบบตายตัวเหมือนกันหรือวิธีการดำเนินงานที่ถูกทำให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งหมด อาทิ ในประเทศสวีเดน มีการจัดโครงสร้างการบริหารภูมิภาคทดลอง (experimental regions) ขึ้น 2 แห่ง คือ ภูมิภาค *Skåne* และ *VästraGotaland* ซึ่งแม้จะมีสถานะทางกฎหมายในระดับชั้นเดียวกับเคาน์ตี (counties) อื่น ๆ แต่ก็เป็นการปกครองระดับภูมิภาคที่มีลักษณะเฉพาะในกลไกเชิงสถาบันแตกต่างไปจากเคาน์ตีธรรมดา (‘ordinary’ counties) เป็นต้น<sup>46</sup>

**3) การเปลี่ยนแปลงแบบแผนการจัดความสัมพันธ์ทางการคลัง** (changing patterns of fiscal relations) โดยให้ความสำคัญกับการเพิ่มระดับความเป็นอิสระและขอบเขตอำนาจการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการคลังของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น การเพิ่มขีดความสามารถของหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ในการแสวงหารายได้ และกำหนดแหล่งรายได้ของตนเองได้เพิ่มขึ้น รวมทั้งการเพิ่มดุลพินิจของหน่วยการปกครองเหล่านั้นในการตัดสินใจบริหารจัดการงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลส่วนกลาง เป็นการเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินนโยบายการคลัง จากเดิมที่อยู่ภายใต้การพิจารณาของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นในฐานะผู้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลส่วนกลางเพื่อดำเนินภารกิจภายใต้วัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

ภายใต้ความสัมพันธ์การคลังรูปแบบใหม่ แม้หน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นจะยังคงได้รับการจัดสรรรายได้จากรัฐบาลส่วนกลาง แต่ก็มีความเป็นอิสระมากขึ้นในแง่การตัดสินใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อดำเนินนโยบายสาธารณะในพื้นที่ ตัวอย่างเช่น ในประเทศเนเธอร์แลนด์ แม้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกว่าร้อยละ 80 มาจากการจัดสรรของรัฐบาลส่วนกลางในรูปแบบเงินอุดหนุน แต่ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป (block grants) เป็นต้น<sup>47</sup>

**4) การเปลี่ยนวิธีการบริหารงานภาครัฐแบบยึดโครงสร้างลำดับชั้นมาสู่การให้ความสำคัญกับบทบาทที่เสมอภาคกันระหว่างหน่วยงานในชั้นที่แตกต่างกัน** (from hierarchy to ‘equality of levels’) เป็นทิศทางการเปลี่ยนแปลงสำคัญในการจัดกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง ซึ่งส่งผลให้รูปแบบโครงสร้างแบบรัฐสวัสดิการ (welfare state) เริ่มกลายมาเป็นรัฐที่มีกลไกหลายระดับทำงานร่วมกัน (pluralistic state model) ในหลายประเทศเริ่มละทิ้งวิธีการบริหารงานโดยอาศัยกลไกความสัมพันธ์แบบ

<sup>46</sup> Ibid., pp. 396-397.

<sup>47</sup> Ibid., pp. 397-398.

ลำดับชั้นระหว่างหน่วยการปกครองที่อยู่ในระดับแตกต่างกันเป็นหลัก โดยหันมาอาศัยกลไกความสัมพันธ์  
แนวราบแทน

กลไกรองรับความสัมพันธ์แบบเสมอภาคที่สำคัญ อาทิ การสร้างภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยการปกครอง  
รวมถึงการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ซึ่งก่อให้เกิดระบบการบริหารกิจการ  
บ้านเมืองที่ไม่ได้อาศัยกลไกความสัมพันธ์แบบลำดับชั้น (non-hierarchical systems of governance)  
ตัวอย่างเช่น ในประเทศสวีเดน หน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (regions) และหน่วยการปกครองท้องถิ่น  
ระดับเทศบาล (municipalities) ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ภูมิภาค ได้รับการพิจารณาในฐานะหน่วยการปกครอง  
ที่มีความสัมพันธ์แบบเสมอภาคกัน เช่นเดียวกับในประเทศฝรั่งเศส หน่วยการปกครองต่ำกว่าระดับชาติ  
ทั้ง 3 ลำดับชั้น คือ ภาค (region) จังหวัด (department) และเทศบาล (municipality) ต่างก็มีความสัมพันธ์  
ระหว่างกันในฐานะหน่วยการปกครองที่มีสถานะเสมอภาคกัน เป็นต้น<sup>48</sup>

การทำความเข้าใจแบบแผนการปรับปรุงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง  
ระดับต่าง ๆ ดังปรากฏในหลายประเทศดังกล่าวข้างต้น สามารถพิจารณาได้จากงานการศึกษาเปรียบเทียบ  
ทิศทางและระดับการปฏิรูปหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในประเทศต่าง ๆ ซึ่งตั้งอยู่บนกรอบการพิจารณา  
หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในฐานะหน่วยงานตามกฎหมาย (legal authority) กล่าวคือ หากพิจารณา  
โดยภาพรวม จะเห็นได้ว่า หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีฐานะเป็นหน่วยงานตามกฎหมาย มีลักษณะ  
พื้นฐานร่วมกันอย่างน้อย 4 ประการ คือ *ประการแรก* เป็นกลไกเชิงสถาบันที่ได้รับการกำหนดไว้ในกฎหมาย  
และมีระเบียบการดำเนินงานที่ชัดเจน *ประการที่สอง* มีการกำหนดอำนาจหน้าที่สำหรับตำแหน่งต่าง ๆ ในเรื่อง  
ที่อยู่ในความรับผิดชอบ และความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจหน้าที่ระหว่างบุคคล *ประการที่สาม* มีการกำหนด  
บทบาทหน้าที่ขององค์กรอย่างเป็นทางการ และ *ประการสุดท้าย* มีการกำหนดขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบภายใต้  
อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอย่างชัดเจน<sup>49</sup>

หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในฐานะหน่วยงานตามกฎหมาย จึงต้องมีสถานะเป็นส่วนหนึ่ง  
ของการจัดโครงสร้างการปกครองของรัฐ และมีการบันทึกขั้นตอนและผลการดำเนินงานในรูปเอกสารราชการ  
ต่าง ๆ กล่าวคือ การกำหนดสถานะขององค์กร ขอบเขตภารกิจและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านั้น  
ปรากฏอยู่ในเอกสารที่เป็นทางการ อาทิ รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ กฎ คำสั่งของฝ่ายบริหาร ฯลฯ  
การพิจารณาสถานะทางกฎหมาย ขอบเขตอำนาจหน้าที่ และบทบาทของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค  
ทั้งในแง่การจัดวางกฎเกณฑ์การปกครองตนเองภายในพื้นที่ และการร่วมกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายร่วมกับ  
รัฐบาลระดับชาติ ช่วยให้สามารถอธิบายได้ว่า หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคหนึ่ง ๆ มีขีดความสามารถ

<sup>48</sup> Ibid., pp. 398-399.

<sup>49</sup> Liesbet Hooghe and Gary Marks, *Community, Scale, and Regional Governance: A Poststructuralist Theory of Governance, Volume II*, p. 31.

ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ควบคุมนโยบายการคลัง และการปฏิรูปกฎหมายและรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองพื้นที่ได้มากนักน้อยเพียงใด<sup>50</sup>

ส่วนการพิจารณาสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายภาครัฐ โดยเฉพาะสัดส่วนงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรผ่านหน่วยการปกครองต่าง ๆ ที่อยู่ถัดลงมาจากระดับชาติทั้งหมดนั้น อาจสะท้อนมิติการกระจายอำนาจทางการคลังได้เฉพาะในแง่สัดส่วนงบประมาณที่จัดสรรลงยังพื้นที่ภูมิภาคเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนงบประมาณทั้งหมดของรัฐบาล แต่ไม่สามารถอธิบายอย่างเพียงพอว่า หน่วยการปกครองแต่ละระดับมีขีดความสามารถในการกำหนดลำดับความสำคัญและตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณในพื้นที่ตนเองได้มากน้อยเพียงใด กล่าวอีกนัยหนึ่ง แม้รัฐบาลจะมีการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในสัดส่วนที่มากขึ้น แต่ก็มีได้หมายความว่าหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้นหรือมีขีดความสามารถในการตัดสินใจทางการคลังในพื้นที่มากขึ้นตามสัดส่วนงบประมาณที่ได้รับเพิ่มขึ้นด้วย

## 7.6 ผลการสำรวจสถานการณ์ปัจจุบันของการบริหารงานในภูมิภาคและการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะเชิงพื้นที่

คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บข้อมูลภาคสนามในพื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรี เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2565 เพื่อสำรวจสถานการณ์ปัจจุบันของการบริหารงานในภูมิภาค และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะเชิงพื้นที่ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกรองผู้ว่าราชการจังหวัด และการจัดประชุมระดมความคิดเห็นกลุ่มย่อย กลุ่มเป้าหมายประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการประจำจังหวัด หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค และหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค ผลการเก็บข้อมูลสามารถสรุปประเด็นต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

### 7.6.1 สภาพปัจจุบันของการบริหารงานเชิงพื้นที่

จากการสำรวจสภาพปัจจุบันของการบริหารงานเชิงพื้นที่ พบว่า มีประเด็นทางการบริหารที่สำคัญ ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค การจัดทำงบประมาณและการใช้จ่ายงบประมาณในพื้นที่ สัดส่วนการกำหนดงบประมาณของจังหวัด การบริหารงบประมาณในพื้นที่ แหล่งงบประมาณสำหรับบริหารงานเชิงพื้นที่ สถานะของการเป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นใหม่กับหน่วยงานที่มีอยู่ในพื้นที่อยู่แล้ว การปฏิบัติงานในพื้นที่ บุคลากรกับภาระงานในพื้นที่ การจัดทำแผนระดับพื้นที่ แผนงาน/โครงการจากส่วนกลาง นโยบายจากกระทรวง ลักษณะโครงการไม่ตรงกับความต้องการของพื้นที่ การกำหนดเป้าหมายของตัวชี้วัด การประชาสัมพันธ์ การขึ้นทะเบียนเกษตรกร การจัดหางานกรณีกลุ่มที่หางานทำได้ยาก แต่ละประเด็นมีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้

<sup>50</sup> Ibid., p. 32.

1) ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถให้คุณให้โทษได้เฉพาะกรณีราชการบริหารส่วนภูมิภาค นับว่ามีผลกระทบต่อ การปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ที่ไม่สามารถตอบโต้ภัยปฏิรูปประเทศ นอกจากนี้ ยังมีข้อจำกัดของการกำกับดูแล เฉพาะราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัด กับราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่ภายใต้ การกำกับดูแลของปลัดกระทรวงและอธิบดี ซึ่งอาจมีแนวทางการทำงานที่ต่างจากบริบทความต้องการของคน ในพื้นที่ การดำเนินงานหลายเรื่องจำเป็นต้องมีการพูดคุยและลงพื้นที่กับหน่วยงานที่รับนโยบายโดยตรงจาก ส่วนกลาง เช่น เรื่องการบริหารจัดการน้ำ ต้องอาศัยรัฐมนตรีที่เป็นเจ้าของพื้นที่แม่ข่ายต่างกระทรวงเข้ามา ช่วยเหลือ เป็นต้น

2) การจัดทำงบประมาณและการใช้จ่ายงบประมาณในพื้นที่ ผลจากการประเมินแผนการเบิกจ่าย ของแต่ละจังหวัดจากส่วนกลาง ส่งผลต่อการลดงบประมาณจังหวัดในแต่ละปี การทำปฏิทินงบประมาณ ต้องทำข้าม 1-2 ปีงบประมาณ บางโครงการไม่ตอบโจทย์ปัญหาในบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ในเดือนเมษายน ส่วนราชการชี้แจงงบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณมาแล้ว หน่วยงาน ในพื้นที่จะต้องรีบดำเนินการให้ทันรอบปีงบประมาณ บางโครงการมีระยะเวลาดำเนินการกระชั้นชิด การบริหารงาน แบบบูรณาการเชิงพื้นที่ในระดับอำเภอ นายอำเภอไม่มีงบประมาณ จึงต้องอาศัยงบประมาณขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

3) สัดส่วนการกำหนดงบประมาณของจังหวัด สำนักงานงบประมาณกำหนดสัดส่วนการกำหนด งบประมาณ ให้จังหวัดเสนอเป็นงบลงทุนให้ได้ 75 เปอร์เซ็นต์ งบดำเนินการ 25 เปอร์เซ็นต์ ทำให้งบประมาณ ของจังหวัดลดลงอย่างต่อเนื่องทุกปี จาก 200 กว่าล้านบาท จนปัจจุบันได้รับ 113 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2565 เป็นเกณฑ์ที่มีมาได้ 2 ปีแล้ว แต่ไม่ได้มีเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นนโยบายภายในให้กับทุกจังหวัด ตัวอย่างเช่น จังหวัดสุพรรณบุรีเน้นเรื่องเกษตรกรรม ไม่มีหน่วยงานในการดำเนินการโครงการงบลงทุน ส่งผลต่อการเบิกจ่าย งบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับแนวทางที่สำนักงานงบประมาณกำหนดกรอบ คืองบลงทุนไม่ถึง 75 เปอร์เซ็นต์

4) การบริหารงบประมาณในพื้นที่ อุปสรรคของการบริหารงานเชิงพื้นที่ส่วนหนึ่งเป็นผลจาก กระบวนการจัดสรรงบประมาณที่มาถึงหน่วยงานในพื้นที่ล่าช้า ตามกระบวนการจากส่วนกลางที่ชี้แจงถกเถียงกัน และมาถึงพื้นที่ที่ต้องรีบดำเนินการให้ทันปีงบประมาณ ทำให้ต้องอาศัยความสามารถส่วนตัวและความสัมพันธ์ ส่วนตัวในการปฏิบัติงานในพื้นที่ให้เสร็จทันตามระยะเวลาที่กำหนด การดำเนินโครงการด้วยความเร่งรีบอาจทำ ให้ผลลัพธ์ไม่เป็นไปตามเป้าหมายเท่าที่ควร

5) การประสานงานระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การขับเคลื่อนงานหลายอย่างในพื้นที่จังหวัด จำเป็นต้องพึ่งพาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีงบประมาณ สำหรับจัดการบริการสาธารณะเพื่อดูแลประชาชนตั้งแต่เกิดจนเสียชีวิต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขอ งบอุดหนุนเฉพาะกิจจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในช่วงเดือนตุลาคม-พฤศจิกายน โดยองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะหาเรื่องเสนอขอจากกรม แต่ไม่สามารถระบุชี้ชัดได้ว่าจะได้ครบทุกโครงการหรือบางโครงการ หรือไม่ได้ กรณีการดำเนินงานพัฒนาพื้นที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคที่ได้รับงบประมาณ

จากหน่วยงานต้นสังกัดที่ส่วนกลาง ยังไม่สามารถประสานงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการในแต่ละปี เหมือนกันได้ เช่น การแก้ไขปัญหาผักตบชวา ซึ่งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างก็มีอำนาจหน้าที่ และกฎหมายเฉพาะของตนเอง เป็นต้น

**6) งบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่** ส่วนราชการประจำจังหวัดต้องของบจากกระทรวง เป็นงบกลางของรัฐบาล ตัวอย่างเช่น สำนักงานแรงงานจังหวัดสุพรรณบุรี มีการของบประมาณภายใต้ “โครงการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนด้านอาชีพ” โดยมีเงื่อนไขคือ หน่วยงานในพื้นที่ ต้องมีการลงไปสำรวจความต้องการก่อน โดยอาศัยกลไกของทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ในพื้นที่ หรืออาสาสมัครแรงงานที่อยู่ตำบล ทำการสำรวจว่าในพื้นที่ตรงไหนมีความต้องการอะไร และต้องเป็น ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนในพื้นที่ที่มีการประกาศ เช่น สาธารณภัย น้ำท่วม ภัยแล้ง เป็นต้น จากนั้นหน่วยงาน จึงนำข้อมูลมาประกอบการวิเคราะห์ความเร่งด่วน เพื่อออกแบบกิจกรรมการฝึกอาชีพให้เกิดความยั่งยืน ซึ่งเป็นกิจกรรมที่จัดทำขึ้นตามผลการสำรวจในแต่ละตำบล นอกจากนี้ยังมีงบประมาณจากเงินกู้ของรัฐบาล ที่ต้องเร่งรีบดำเนินการในพื้นที่ เช่น โครงการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานได้รับงบประมาณสนับสนุนเพื่อไปทำกับธุรกิจ SMEs เป็นต้น ส่วนแหล่งงบประมาณอื่น ๆ ได้แก่ เงินจาก สสส. สำหรับดำเนินโครงการของเครือข่ายด้านแรงงานที่ดูแลทั้งแรงงานในระบบและนอกระบบในพื้นที่ รวมถึงกองทุนต่าง ๆ ในกระทรวงแรงงานซึ่งสามารถนำมาใช้ได้เฉพาะภายใต้วัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด

**7) การทำงานในพื้นที่ที่มีการแบ่งเขตพื้นที่ความรับผิดชอบและดำเนินการอยู่แล้ว** เป็นปัญหา ขอบเขตหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่กับหน่วยงานที่มีอยู่ในพื้นที่อยู่แล้ว ตัวอย่างเช่น สำนักงาน ศึกษาธิการจังหวัดสุพรรณบุรี จัดตั้งขึ้นตามคำสั่ง คสช. ที่ 19/2560 เป็นตัวแทนของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้ปฏิบัติภารกิจบูรณาการด้านการศึกษาของหน่วยงานด้านการศึกษาในพื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรี จึงประสบ ปัญหาการทำงานในพื้นที่ที่มีการแบ่งเขตพื้นที่ความรับผิดชอบและดำเนินการอยู่แล้ว โดยเฉพาะการให้อำนาจ ด้านการบริหารงานบุคคล ส่งผลต่อการนำไปสู่ความขัดแย้งในการบริหารงานในพื้นที่ เนื่องจากสำนักงาน ศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้ดูแลเรื่องการบริหารงานบุคคล ตั้งแต่สอบบรรจุครู วิทยฐานะครู การลงโทษครู และ อยู่ระหว่างการขอแก้ไขคำสั่งที่ 19/2560 เพื่อนำเรื่องการบริหารงานบุคคลคืนให้กับสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา เนื่องจากสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาโดยตรงของครู แต่มาทำหน้าที่ตามคำสั่ง ที่ 19/2560 ที่กำหนดอำนาจไว้ในมาตรา 53 ในพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546

**8) การปฏิบัติงานในพื้นที่ของส่วนราชการประจำจังหวัด** กรณีสำนักงานเกษตรและสหกรณ์ จังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า การเปลี่ยนหัวหน้าสำนักงาน มีผลต่อการปฏิบัติงานให้ครอบคลุมทุกหน่วยที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการประสานการทำงานระหว่างเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ ส่งผลต่อการขับเคลื่อนตามนโยบาย ภาพรวมของกระทรวง กรณีสำนักงานจัดหางานจังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า บุคลากรกับภาระงานในพื้นที่ยังไม่ สอดคล้องกัน เนื่องจากงานมีความหลากหลาย แต่มีข้าราชการในสำนักงาน 3 คน บุคลากรที่ทำงานเกี่ยวกับ แรงงานต่างด้าวเป็นลูกจ้างจ้างเหมา กรณีสำนักงานแรงงานจังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า บุคลากรในพื้นที่มีจำกัด

เช่น สำนักงานแรงงานจังหวัดมีข้าราชการ 3 คน พนักงานจ้างเหมา 2 คน และไม่ยั่งยืน เนื่องจากไม่มีงบประมาณให้จ้างเหมาต่อไป ส่งผลกระทบต่อบุคลากรที่ปฏิบัติงานในพื้นที่

**9) การจัดทำแผนพัฒนาเชิงพื้นที่** ช่วงระยะเวลาการทำแผนแต่ละระดับไม่สอดคล้องกัน โดยเฉพาะจากระดับอำเภอ ท้องถิ่น ขึ้นมาสู่ระดับจังหวัด และจากส่วนกลางลงมาพื้นที่ ไม่สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ และแผนไม่สอดคล้องกัน ดังเห็นได้ว่า แผนงาน/โครงการของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคที่มาจากกระทรวง กรม กับแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกัน โดยเฉพาะในพื้นที่ที่เกินขอบเขตอำนาจของจังหวัดและท้องถิ่น การคาบเกี่ยวพื้นที่ที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ต่างหน่วยงานกัน เช่น ถนน เป็นต้น

**10) การกำหนดแผนงาน/โครงการจากส่วนกลาง** ปัจจุบันรัฐบาลเน้นโครงการพัฒนารูปแบบบริการที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง หรือมุ่งเน้นการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่จังหวัดสุพรรณบุรีเป็นภาคเกษตรกรรมเป็นหลัก ลักษณะของโครงการพัฒนาที่ประชาชนในพื้นที่ต้องการจึงอาจไม่สอดคล้องกับทิศทางการยุทธศาสตร์ของรัฐบาล บางโครงการเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล แต่ไม่ได้เป็นความต้องการของพื้นที่ และไม่สอดคล้องกับพื้นที่ ส่งผลต่อการปฏิบัติงานเพื่อให้ได้ตัวชี้วัดตามเป้าหมาย การกำหนดนโยบายเร่งด่วน พร้อมกับเป้าหมายที่กำหนดจากส่วนกลาง นอกจากไม่สอดคล้องกับในพื้นที่ ยังทำให้การดำเนินงานขาดความยืดหยุ่น แต่หน่วยงานในพื้นที่ก็ต้องปฏิบัติตามที่ส่วนกลางกำหนดมาทุกอย่าง เช่น สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน 2 สุพรรณบุรี ดำเนินโครงการฝึกอบรมกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ (ทหารเกณฑ์ก่อนปลดประจำการ ผู้ต้องขังที่ใกล้พ้นโทษ) ในขณะเดียวกันก็มีหน้าที่ดำเนินภารกิจเพื่อให้บริการตามความต้องการของกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ ซึ่งได้รับหนังสือขอความอนุเคราะห์จากหน่วยงานอื่น หรือผู้นำชุมชนทำหนังสือมาขอความอนุเคราะห์ให้ช่วยฝึกอบรม เป็นต้น ส่วนกรณีสำนักงานแรงงานจังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า นโยบายที่กระทรวงสั่งการมายังพื้นที่ มีบางโครงการที่ต้องไปบูรณาการกับกระทรวงอื่น โดยเฉพาะระดับผู้บริหารส่วนกลาง แต่ให้พื้นที่ไปปฏิบัติกันเอง เป็นการสั่งการแต่แผนการปฏิบัติงานในพื้นที่ยังไม่มา ส่งผลต่อการปฏิบัติงานที่จะเข้าไปบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่นที่ได้รับการสั่งการมาเช่นกัน

**11) เป้าหมายของตัวชี้วัดที่กำหนดโดยส่วนกลาง** กรณีสำนักงานเกษตรจังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า โครงการที่ลงมาในพื้นที่มีลักษณะที่เปรียบได้กับ “น้ำตก” ไม่ใช่ “น้ำพุ” คือไม่ได้เกิดจากความต้องการของเกษตรกรในพื้นที่ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานจึงต้องอาศัยการพูดคุยเพื่อทำความเข้าใจร่วมกัน บนฐานความสัมพันธ์ส่วนตัวกับเกษตรกร นอกจากนี้ ยังต้องให้ปรับวิธีคิดของเจ้าหน้าที่ที่มาบรรจุใหม่ เพื่อให้เข้าใจถึงสภาพของชุมชนในพื้นที่และสามารถปรับรูปแบบการทำงานให้ยืดหยุ่นสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของกลุ่มเกษตรกรในแต่ละพื้นที่ กรณีสำนักงานจัดหางานจังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า ส่วนกลางกำหนดตัวชี้วัดเป้าหมายไว้สูง เช่น ปี พ.ศ. 2564 กำหนดให้จังหวัดสุพรรณบุรีมีตำแหน่งงานว่างให้ได้ 10 เปอร์เซนต์ จากเดิมปี พ.ศ. 2563 ที่มีตำแหน่งงานว่าง 4,000 ตำแหน่ง ในขณะที่สภาพเศรษฐกิจต่างกัน และสถานการณ์โควิด ในทางปฏิบัติจึงเป็นไปได้ไม่ได้ในความเป็นจริง แต่บุคลากรในส่วนภูมิภาคก็ต้องพยายามทำให้ได้มากที่สุด

**12) การประชาสัมพันธ์โครงการพัฒนาในพื้นที่** กรณีสำนักงานทางหลวงที่ 12 สุพรรณบุรี พบว่า บางครั้งเกิดจากปัญหาผู้เข้าร่วมประชุมผู้มีส่วนได้เสีย คือ ผู้ใช้เส้นทางกับผู้อยู่อาศัยสองข้างทาง ส่วนใหญ่เป็นผู้อยู่อาศัยสองข้างทาง ทำให้หลายโครงการมักไม่ผ่านการเห็นชอบ ในขณะที่โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ ต้องอาศัยความเข้าใจเกี่ยวกับหลักวิศวกรรม และการพิจารณาถึงความจำเป็นต่าง ๆ โดยเฉพาะความปลอดภัย และการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้ใช้เส้นทางคมนาคม กรณีสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า การจัดประชุมประชาสัมพันธ์ที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม หลายครั้งขาดความต่อเนื่อง รวมไปถึงประเด็นเรื่องอื่น ๆ ที่เป็นผลกระทบด้วย เช่น กลิ่นจากโรงงาน การเผาขนอ้อย ผู้นำระดับจังหวัด อำเภอ มีบทบาทสำคัญที่จะนำการขับเคลื่อนให้เกิดความต่อเนื่อง

**13) การจัดทำฐานข้อมูลประชาชนกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่** สำนักงานเกษตรจังหวัดรับผิดชอบ การปรับปรุงข้อมูลการขึ้นทะเบียนเกษตรกร โดยอาศัยการทำประชาคม เพื่อให้เกษตรกรที่มาขึ้นทะเบียน เป็นผู้รับรองข้อมูลด้วยตนเอง แต่เนื่องจากสถานการณ์โควิด และประกาศเป็นพื้นที่สีแดง ทำให้ไม่สามารถ มาขึ้นทะเบียนได้ ผลกระทบตามมาคือ เมื่อเกิดปัญหาน้ำท่วม เกษตรกรเหล่านี้จะไม่ได้รับความช่วยเหลือ ใดๆก็ตาม การประชุมที่ต้องให้เกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วมคือ ในปัจจุบันเกษตรกรมีอายุมากขึ้น ไม่สะดวก อย่างที่เคยดำเนินการมา และลูกหลานก็ไม่ได้ทำการเกษตรต่อ ในทำนองเดียวกัน กรณีสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า ปัจจุบันสังคมไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินจำนวนมากเข้าสู่ วัยชราและเสียชีวิตไปบางส่วน ทำให้ผู้ที่จะได้รับสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. คือ บุตรหลาน แต่เนื่องจากปัจจุบัน บุตรหลานส่วนใหญ่ไม่ได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม

**14) การให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะที่เข้าถึงได้ยาก** กรณีสำนักงานจัดหางานจังหวัด สุพรรณบุรี พบว่า การติดต่อสื่อสารกับนายจ้างเป็นประจำ มีส่วนช่วยในการหาตำแหน่งงานว่างที่เหมาะสม กับคนที่จะเข้าไปทำงาน แต่จะมีปัญหากรณีคนพิการ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต คนพิการ พ.ศ. 2550 กรณีนายจ้างมีลูกจ้าง 100 คน ต้องรับคนพิการ 1 คน ถ้าไม่รับต้องส่งเงินเข้ากองทุน โดยนายจ้างต้องยื่นภายใน 31 ธันวาคม ของทุกปี นายจ้างก็จะไปหาคนพิการมาเอง ส่วนกรณีผู้สูงอายุ นายจ้างในสถานประกอบการสำคัญ ๆ ไม่ต้องการรับเข้าทำงาน เพราะเกรงจะเป็นภาระ หากเกิดได้รับบาดเจ็บ หรือเสียชีวิต รวมถึงปัญหาเรื่องการดูแลสุขภาพ อย่างไรก็ตาม มีสถานประกอบการโรงแรมบางแห่งพร้อมรับ ผู้สูงอายุ เพราะทำงานได้ดีและอดทนกว่าเด็ก ในงานพวกทำความสะอาด จัดผ้าปูที่นอน ห้องพัก ขึ้นอยู่กับ แต่ละบริบท ส่วนกรณีนักโทษ นายจ้างจะกลัวความเสียหายหากรับกลุ่มคนเหล่านี้เข้าทำงาน โดยเฉพาะคดี เกี่ยวกับยาเสพติด แม้จะเป็นโรงงานที่ดีมีมาตรฐาน แต่ก็ไม่ต้องการให้เสียภาพลักษณ์ขององค์กรและคนส่วนใหญ่ ที่ทำงานอยู่



## 7.6.2 กรณีตัวอย่างการประสานความร่วมมือทุกภาคส่วนในการบริหารงานเชิงพื้นที่

ผลการศึกษาศานภาพปัจจุบันของการบริหารงานเชิงพื้นที่ พบว่า ส่วนราชการที่ให้ข้อมูลมีการประสานความร่วมมือหลายลักษณะ ทั้งในการดำเนินงานพัฒนาพื้นที่ และการให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมาย ดังพิจารณาได้จากกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

1) **การพัฒนาศักยภาพของจังหวัดสุพรรณบุรี** มีการสร้างแบรนด์ “น้องเหนือ” ในทุกกิจกรรมที่เชื่อมโยงกัน ทั้งกีฬา ท่องเที่ยว ผลิตภัณฑ์สินค้าของจังหวัดสุพรรณบุรีให้เกิดขึ้นที่เมืองเหนือจัดกิจกรรม เช่น วิ่งเมืองเหนือ อุทยานแห่งชาติพุเตย ที่เป็นเขาเทวดา ไม่จำเป็นต้องไปไกลถึงเชิงเขา แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ ใช้เวลาเดินทางไม่นาน การประสานความร่วมมือเพื่อพัฒนาศักยภาพของจังหวัดนำมาสู่การกำหนดวิสัยทัศน์ “5 เมืองเรื่องศักยภาพร้อยเรียงเชื่อมโยงกับไปสู่ City of Happiness” ประกอบด้วย (1) เมืองอาหารปลอดภัย ด้านเกษตรนำมาสู่อาหารปลอดภัยหลายอย่าง มีพืชผักหรือด้านประมง เช่น กุ้งก้ามกราม ปลาสด มีรสชาติดี เพราะมีเรื่องราวจากดอกกายาน (ชื่อดาบลงหนึ่ง) การมีพืช เช่น แห้ว สามารถไปแปรรูปได้ ด้านปศุสัตว์ เช่น โคขุน ฟาร์มตัวอย่างของลุงเซวาร์ มีบริษัทพรีเมียม บีฟ มาตั้งอยู่ที่อำเภอหนองหญ้าไซ คือศักยภาพไปสู่เมืองอาหารปลอดภัย (2) เมืองประวัติศาสตร์ชาติพันธุ์ 11 ชาติพันธุ์ เชื่อมโยงประวัติศาสตร์ทวารวดี เมืองอุทง เมืองสุวรรณภูมิ (3) เมืองสมุนไพรร “ว่านพระฉิม” สมานแผล มีศักยภาพเท่ากับกัญญาบุตร แต่การตลาดไม่ถึงขั้นนั้น มีมหาวิทยาลัยราชภัฏอุทง กับโรงพยาบาลอุทงที่ทำมานานแล้ว (4) เมืองด้านกีฬา โรงเรียนกีฬา และมหาวิทยาลัยกีฬาในพื้นที่ สนามกีฬาได้มาตรฐาน โรงยิม 4,000 ที่นั่ง โวลโดรม หนึ่งใน 4 แห่งทั่วประเทศ การพัฒนาไปสู่การแข่งขันกีฬาอาชีพสากล (5) เมืองดนตรี นอกเหนือจากมีดนตรีหลายระดับและนักร้องชื่อดัง ทั้งที่เป็นตำนานจนถึงรุ่นใหม่ แต่เพราะคนสุพรรณมี “เสียงเหนือ” เป็นสำเนียงเสียงที่เพราะ เป็นเรื่องราวของจังหวัด

2) **การประสานความร่วมมือกับกลุ่มเกษตรกรในพื้นที่** กรณีสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า การมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในพื้นที่มายาวนาน ช่วยให้สามารถติดต่อประสานงานและเข้าถึงกลุ่มเกษตรกรในพื้นที่โดยตรง รูปแบบการประสานงานไม่จำเป็นต้องเป็นทางการเสมอไป การมีประสบการณ์การทำงานในพื้นที่ยาวนานยังเอื้อต่อการประสานงานกับบุคลากรของหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่ที่ปฏิบัติงานร่วมกันด้วย

3) **การประสานความร่วมมือด้านการจัดการภัยโรคระบาดในสัตว์** กรณีสำนักงานปศุสัตว์จังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า การมีส่วนร่วมเกิดขึ้นในทุกโครงการทุกกิจกรรม นับตั้งแต่การอนุญาตการสร้างโรงฆ่าสัตว์ จะต้องมีการทำประชาคม เพื่อผ่านความเห็นของท้องถิ่น และประชาชนที่อยู่บริเวณที่จะก่อสร้าง จากนั้นจึงเข้าสู่คณะกรรมการระดับจังหวัดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน หรือกรณีโรคระบาดหรือภัยพิบัติเจ้าหน้าที่มีการออกไปประชาคมปิดประกาศในชุมชน เพื่อให้เกษตรกรมาแจ้งข้อมูลว่าพื้นที่ไหนประสบปัญหาได้รับผลกระทบ สัตว์ตายก็ตัว เป็นการส่งเสริมบทบาทของชุมชนในการช่วยตรวจสอบข้อมูลของคนในพื้นที่ เพื่อให้เกิดการจ่ายเงินชดเชยเยียวยาได้ถูกต้องกับผู้ประสบภัยที่แท้จริง กรณีการควบคุมโรคระบาด เช่น

โรคภูมิแพ้ มีกระบวนการควบคุมโรค และให้ประชาชนร่วมกันเฝ้าระวัง คอยสังเกตหากมีการเคลื่อนย้ายสัตว์ให้แจ้งเหตุผ่านอาสา

**4) การมีตัวแทนประชาชนผู้รับบริการในพื้นที่ร่วมเป็นคณะกรรมการ** กรณีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า ภารกิจหลักในงานจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกร ผู้รับบริการที่สำคัญของหน่วยงานก็คือ เกษตรกร เกษตรกรจะต้องมีส่วนร่วมในการบริหารงานในการจัดการ ในกระบวนการทำงานทุกขั้นตอนจะมีการรับฟังความคิดเห็น ความพึงพอใจจากเกษตรกรในพื้นที่ ในรูปแบบการประเมินความพึงพอใจ ผ่านช่องทางต่าง ๆ และนำปัญหาเหล่านั้นมาปรับปรุงแก้ไขการให้บริการ นอกจากนี้ การทำงานภายใต้กฎหมายและระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีผู้แทนเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินอยู่ในคณะกรรมการในระดับประเทศ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ มีหน้าที่สะท้อนปัญหาและแสดงความคิดเห็นการจัดที่ดิน การอนุญาตการใช้ประโยชน์ในการจัดที่ดินทำกินของเกษตรกร รวมถึงการให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายกับเกษตรกรในพื้นที่ เช่นเดียวกับสำนักงานแรงงานจังหวัดสุพรรณบุรี มีกลไกคณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ มีหัวหน้าส่วนที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ เพื่อทำแผน วิเคราะห์รับฟังปัญหา ด้านแรงงานนอกระบบในจังหวัดแต่ละมิติ ที่เกี่ยวกับรายได้ สุขภาพ คุณภาพชีวิต และกรณีสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดสุพรรณบุรี มีคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัยในสถานประกอบการที่จะช่วยขับเคลื่อนเรื่องความปลอดภัย และเรื่องแรงงานสัมพันธ์มีคณะกรรมการสวัสดิการที่อยู่ในสถานประกอบการ

**5) การมีส่วนร่วมด้านงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย** กรณีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า ภารกิจของหน่วยงานจำเป็นต้องมีหน่วยงานภาคีทุกหน่วยเข้ามามีส่วนร่วมขับเคลื่อนอยู่แล้ว เช่น กรณีน้ำท่วมจังหวัดสุพรรณบุรี ต้องอาศัยความร่วมมือชาวบ้านให้ช่วยเฝ้าระวัง โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านช่องทางติดต่อสื่อสาร แจ้งเตือนต่าง ๆ ทั้งไลน์ เสียงตามสาย วิทยุชุมชน เป็นต้น ในการเตรียมความพร้อมก่อนเกิดเหตุ มีการอบรมโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน คณะกรรมการหมู่บ้านเยาวชน เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติด้วยตัวเอง รู้พื้นที่ รู้เส้นทางไหลของน้ำ การอพยพ มีการอบรมอาสาสมัครป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) มีทุกหมู่บ้าน โดยคณะกรรมการหมู่บ้าน และ “ยุวชนอาสาสมัคร” หรือยุวชน ปภ. ระดับมัธยมศึกษา มีการซ้อมแผนป้องกันและระงับอัคคีภัยในโรงเรียนร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมซ้อมแผน นอกจากนี้ การดำเนินงานของศูนย์อำนวยการความปลอดภัยทางถนน มีสมาคม มูลนิธิ องค์กรสาธารณกุศลในพื้นที่และนอกพื้นที่ช่วยกัน ขณะเกิดภัย มีการรายงานให้กับสำนักงานซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการของศูนย์ฯ มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงของแต่ละหน่วยงานในพื้นที่ระหว่างหัวหน้าหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานนั้น ในเรื่องความปลอดภัยทางถนน เช่น การสวมหมวกนิรภัยตลอดเวลาระหว่างเดินทางและมีคนซ้อนท้าย แต่ละหน่วยงานจะไปทำ MOU กันเอง จาก 126 หน่วยงานในจังหวัด จะค่อย ๆ ททยอยทำ ทุกเดือนจะมีการสรุปรายงานความปลอดภัยทางถนน และบอกเล่าปัญหาอุปสรรคเพื่อแก้ไขปัญหาร่วมกัน อย่างไรก็ตาม การมีหลายหน่วยงาน/องค์กรที่ต้องการเข้ามาช่วยเหลือ โดยเฉพาะการประสานที่หน้างาน ยังประสบปัญหาความซ้ำซ้อน การเข้าถึงพื้นที่โดยไม่ได้แจ้งจังหวัด ขาดการรับรู้

ระหว่างกัน ทุกคนมีเจตนาดีที่จะช่วย แต่จำเป็นต้องจัดระบบให้ดีขึ้น อาจจำเป็นต้องนำเทคโนโลยี เช่น โดรน หรือนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อทำให้เกิดความคล่องตัวขึ้น

**6) การบริหารจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วม** กรณีโครงการชลประทานสุพรรณบุรี กรมชลประทานมีกองการมีส่วนร่วมของประชาชน และโครงการชลประทานนโยบายนี้มาปฏิบัติในพื้นที่ เพื่อจัดประชุมกับกลุ่มผู้ใช้น้ำในพื้นที่เป็นประจำทุกปี เพื่อวางแผนการบริหารจัดการน้ำร่วมกันว่าจะกำหนดทิศทางในพื้นที่ของตนเองไปทางใด โดยมีการประชุมปีละ 1 ครั้ง แต่การเข้าพื้นที่ในระดับหมู่บ้าน จะสลับกันไปเดือนละ 1-2 หมู่บ้าน เพื่อติดตามว่ามีปัญหาอะไรในพื้นที่บ้าง เป็นแนวทางปฏิบัติของทั้งกรมที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ จะต้องเข้าพื้นที่เพื่อพบชาวบ้านเป็นประจำ แต่การประชุมมากน้อยเพียงใด ขึ้นกับแต่ละพื้นที่

**7) การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบราคาสินค้า** กรณีสำนักงานพาณิชย์จังหวัดสุพรรณบุรี พบว่าภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการประสานงาน การสืบราคา การร้องเรียนเกี่ยวกับราคาสินค้า ตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยราคาสินค้าและบริการที่อยู่ในอำนาจของสำนักงาน เช่น อาสาธังฟ้า เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีกลไกการขับเคลื่อนในรูปแบบคณะกรรมการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ส่วนคณะกรรมการย่อย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งทั้งหน่วยงาน ผู้เชี่ยวชาญด้านพาณิชย์ และภาคประชาชนเข้ามาร่วมเป็นกรรมการ

**8) เครือข่ายด้านการศึกษา** กรณีสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า มีการบริหารจัดการในรูปแบบเครือข่ายทางด้านการศึกษาทุกสังกัด เน้นการลงพื้นที่ไปยังหน่วยงานทางการศึกษาต่าง ๆ มีตารางออกตรวจที่กำหนดกิจกรรมไว้ เพื่อเก็บข้อมูลและประสานกับเขตพื้นที่การศึกษาต่าง ๆ และสำนักงาน กศน. รวมถึงหน่วยงานอื่นทางการศึกษา ส่วนใหญ่เป็นรูปแบบการนั่งประชุม และเรื่องหลักที่ลงพื้นที่บ่อยครั้งคือเรื่องกองทุนทางการศึกษา โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นเครือข่ายภาคประชาชนเข้ามาร่วมด้วย ผ่านรูปแบบแผนงานโครงการ งบประมาณจากสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้กำหนดโครงการมาให้ เป็นโครงการเรื่องบูรณาการเป็นส่วนใหญ่ มีงบประมาณเรื่องการตรวจติดตาม

**9) คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด** เป็นกลไกการมีส่วนร่วมของผู้แทนภาคประชาชนในพื้นที่ ในรูปคณะกรรมการ ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีผู้ทรงคุณวุฒิจากผู้แทนต่าง ๆ ร่วมเป็นกรรมการ ทั้งจากผู้แทนภาคประชาชน เอกชน ผู้ประกอบวิชาชีพ อาชีวศึกษา มหาวิทยาลัย กศน. รวม 15 คน บริหารจัดการเรื่องการบริหารงานบุคคล การพัฒนาการศึกษา นโยบายและยุทธศาสตร์ เรื่องต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ จะต้องเข้าที่ประชุมคณะนี้เพื่ออนุมัติเกี่ยวกับเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย วิทยฐานะ ทั้งจังหวัด

**10) สภาเด็กและเยาวชน** เป็นกลไกการมีส่วนร่วมของกลุ่มเป้าหมายบ้านพักเด็กและครอบครัว จังหวัด ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550 และรวมฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม การจัดทำ “สภาเด็ก” ในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล ส่งเสริมให้เด็กทำกิจกรรมสร้างสรรค์ต่าง ๆ ตั้งแต่การแก้ปัญหาภายในชุมชนของตนเอง การป้องกัน การสร้างสรรค์ทักษะอาชีพ บ้านพักเด็กฯ จะช่วยสนับสนุนงบประมาณและให้คำปรึกษาหรือช่วยดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ

**11) การมีส่วนร่วมด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน** กรณีสำนักงานทางหลวงที่ 12 สุพรรณบุรี พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนอาศัยกระบวนการเสนอแผนการก่อสร้างของแขวงทางหลวงที่มีผลกระทบ

ต่อประชาชน เมื่อแขวงทางหลวงเสนอแผนการก่อสร้างการขยายทางมา สำนักงานทางหลวงที่ 12 จะดำเนินการสำรวจ ออกแบบ ซึ่งรูปแบบต่าง ๆ เมื่อออกแบบมาแล้วจะนำเสนอต่อประชาชนในพื้นที่ กรมทางหลวงจะจัดสรรงบประมาณมาให้ประมาณ 20,000-45,000 บาท ขึ้นอยู่กับงบประมาณ ถ้าการมีส่วนร่วมสูง ก็จะใช้งบประมาณค่อนข้างสูง สำนักงานทางหลวงในส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ดูแลงบประมาณไม่เกิน 100 ล้านบาทต่อโครงการ โดยเสนอรูปแบบการก่อสร้างกับประชาชน ดำเนินการเชิญประชาชนในพื้นที่ที่จะดำเนินการก่อสร้าง ซึ่งมีผู้นำหมู่บ้าน ประชาชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมาประชุมกัน และมาถกเถียงเรื่องรูปแบบที่จะดำเนินการก่อสร้าง การดำเนินการก่อสร้างเมื่อผ่านการมีส่วนร่วมแล้ว ทางกรมจะอนุมัติให้ดำเนินการก่อสร้างได้ ถ้าโครงการใดที่ไม่มีกรมีส่วนร่วมของประชาชน กรมจะไม่อนุมัติ ไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างได้ ในทำนองเดียวกับกรณีสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดสุพรรณบุรี มีกระบวนการจัดทำผังเมืองแบบมีส่วนร่วม โดยมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย เข้ามาร่วมรับฟัง แลกเปลี่ยน และร่วมกำหนด

**12) การมีส่วนร่วมด้านการพัฒนาที่ดิน** สถานีพัฒนาที่ดินจังหวัดสุพรรณบุรี ทำหน้าที่สำรวจวิเคราะห์ จำแนกเพื่อการใช้ประโยชน์ที่ดิน และพัฒนาที่ดินด้วยระบบการบริหารเชิงรุก ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมด้านการวางแผนถ่ายทอดเทคโนโลยีอนุรักษ์ดินและน้ำ การปรับปรุงบำรุงดิน เพื่อรักษาความเสื่อมโทรมของดิน จะทำงานกับเกษตรกรเป็นหลัก การมีส่วนร่วมก็คือ เน้นความต้องการของเกษตรกร เมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณมา โครงการไหนที่ไม่ได้ระบุว่าจะต้องทำกิจกรรมอะไรบ้าง ก็จะถามความต้องการของเกษตรกร ก่อนว่าต้องการกิจกรรมอะไรบ้างของพัฒนาที่ดิน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานมีน้อย จึงใช้ระบบ “หมอดินอาสา” ทำหน้าที่เป็นตัวแทนในหมู่บ้านในงานพัฒนาที่ดินสำหรับเกษตรกร

**13) เครือข่ายในพื้นที่ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** กรณีสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า ส่วนใหญ่เป็นภารกิจที่ต้องประสานกับหน่วยงานระดับกรมที่ไม่ได้สังกัดภูมิภาค เพื่อให้สามารถทำงานในพื้นที่ร่วมกันได้ เรื่องการดูแลทรัพยากรธรรมชาติจะมีของกรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมทรัพยากรน้ำบาดาล กรมทรัพยากรน้ำ เช่น กรมป่าไม้ มีเครือข่ายป่าชุมชน ที่จะต้องทำงานร่วมกันในการดูแลรักษาป่า ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการบุกรุก การเกิดไฟไหม้ในพื้นที่ป่าไม้ เครือข่ายป่าชุมชนจะเป็นแกนนำหลักในการแจ้งให้หน่วยงานในพื้นที่ทราบว่ามีไฟไหม้ หน่วยงานจะเข้าไปดำเนินการดับร่วมกับเครือข่ายป่าชุมชนและผู้นำชุมชนในพื้นที่ สำหรับเรื่องสิ่งแวดล้อม ทำงานกับกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในการดูแลเรื่องของขยะ ปัจจุบันนี้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีนโยบายให้ลดขยะเรื่องของโฟมและพลาสติก มีการประชาสัมพันธ์ให้ทางผู้ประกอบการงดใช้โฟมและถุงพลาสติก และมีการให้ความรู้กับเครือข่ายพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหมู่บ้าน เพื่อที่จะนำความรู้ตรงนี้ไปประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชนในชุมชน และให้ความรู้ในโรงเรียนโดยการเชิญหน่วยงานที่มีความรู้เช่นสิ่งแวดล้อมภาคที่ 5 ส่วนเรื่องของไฟฟ้า หน่วยงานที่ดูแลในพื้นที่สุพรรณบุรีมีหน่วยงานหลักอยู่ 2 หน่วยงานก็คือ สถานีควบคุมไฟฟ้าพุเตย กับหน่วยป้องกันรักษาป่าที่ สพ.1 (ด่านช้าง) และเวลาเกิดไฟไหม้ป่าหรือเกิดอะไรบริเวณไหน ปัจจุบันมีเครือข่ายป่าชุมชนเป็นผู้แจ้ง และสอง กำนันผู้ใหญ่บ้าน จะคอยแจ้งว่ามีไฟไหม้ป่าบริเวณไหน และสาม ดูจากข้อมูลดาวเทียมว่าจุดความร้อนอยู่ตรงไหน ก็จะเข้าไปดูแลตรงนั้นและเข้าไปดำเนินการทันที

**14) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดตั้งป่าชุมชน** กรณีสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสุพรรณบุรี การจัดตั้งป่าชุมชน จะต้องมีการรวมกลุ่มของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ป่านั้น มารวมกลุ่มและขอจัดตั้งเป็นป่าชุมชนเพื่อให้ชุมชนเป็นผู้ดูแล โดยเจ้าหน้าที่รัฐเป็นพี่เลี้ยง จังหวัดสุพรรณบุรี มีชุมชนที่เข้มแข็ง บริหารจัดการป่าชุมชนด้วยตนเอง ได้รับรางวัลมี 2 แห่ง คือที่เนินสมบัติ อำเภออู่ทอง และหุบเขาวง ตรงบ้านพุน้ำร้อน อำเภอด่านช้าง

**15) เครือข่ายน้ำบาดาล** กรณีสำนักงานทรัพยากรน้ำบาดาล เขต 2 สุพรรณบุรี มีการส่งเสริมให้ประชาชนจัดตั้งเครือข่ายน้ำบาดาล เป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำที่จะได้รับความรู้ในการบริหารจัดการ หลังจากหน่วยงานดำเนินการขุดบ่อน้ำบาดาลให้แล้ว โดยเฉพาะน้ำอุปโภคบริโภคจะเป็นการสร้างบ่อบาดาลโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

**16) การรวมกลุ่มเกษตรกรแปลงใหญ่** กรณีศูนย์วิจัยข้าวสุพรรณบุรี มีการดำเนินโครงการตามนโยบายของรัฐบาล โดยส่งเสริมการรวมกลุ่มเกษตรกรเพื่อร่วมกันทำการผลิต การใช้ปัจจัยการผลิต เช่น เครื่องจักร เครื่องมือต่าง ๆ รวมถึงขั้นของการขาย เป็นการทำงานร่วมกับสำนักงานเกษตรจังหวัด สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด รวมถึงหน่วยงานอื่น ๆ ที่เป็นส่วนกลางในภูมิภาคสังกัดกระทรวงเดียวกัน โดยมีกระบวนการที่ต้องช่วยเหลือและดำเนินการไปด้วยกัน เพื่อให้กลุ่มเกษตรกรได้รับความรู้รอบด้าน

**17) การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสหกรณ์** กรณีสำนักงานสหกรณ์จังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า จังหวัดสุพรรณบุรีมีสหกรณ์ทั้งหมดประมาณ 90 กว่าแห่ง กลุ่มเกษตรกรกว่า 30 สหกรณ์ มีทั้งประชาชนรวมตัวกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร สหกรณ์จะมีคณะกรรมการในการดำเนินการ เป็นตัวแทนของเกษตรกรในพื้นที่ ได้รับการคัดเลือกจากกลุ่มสมาชิกและการรวมตัวกันเลือกตัวแทนกลุ่มขึ้นมา มีการประชุมใหญ่สามัญประจำปี จำนวนกรรมการแต่ละสหกรณ์แตกต่างกันไป ถ้าเป็นสหกรณ์เกษตรกรขนาดใหญ่จะมีครบทุกอำเภอ เช่น สหกรณ์การเกษตรเมืองสุพรรณบุรี มีกรรมการ 15 คน ในการทำธุรกรรม ทำธุรกิจต่าง ๆ ในธุรกิจของสหกรณ์มีธุรกิจสินเชื่อ ธุรกิจรับฝากเงิน ธุรกิจรับสินค้ามาจำหน่าย ธุรกิจแปรรูป ธุรกิจรวบรวมผลผลิต กรมส่งเสริมสหกรณ์มีอุปกรณ์การตลาดมาให้ 90 เปอร์เซ็นต์ และสหกรณ์แต่ละแห่งอาจสมทบ 10 เปอร์เซ็นต์ เช่น รถแทรกเตอร์ เครื่องอบลมความชื้น เพื่อช่วยเกษตรกรแปรรูปผลผลิต เป็นต้น

**18) การมีส่วนร่วมในการผลิตปุ๋ยสั่งตัด** กรณีสำนักงานสหกรณ์จังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า มีการดำเนินโครงการปุ๋ยสั่งตัด โดยได้รับงบประมาณจากกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 1 เพื่อจัดซื้อเครื่องผสมปุ๋ยอัตโนมัติ ทั้งหมด 8 เครื่อง กระจายไปยังสหกรณ์การเกษตรระดับอำเภอเป็นหลัก และให้บางสหกรณ์เป็นผู้ผลิต สมาชิกจะต้องตรวจวัดดินก่อน โดยได้รับความร่วมมือจากกรมพัฒนาที่ดิน

**19) อาสาสมัครแรงงาน (อสร.)** กรณีสำนักงานแรงงานจังหวัดสุพรรณบุรี มีการจัดตั้งอาสาสมัครแรงงานในพื้นที่ 110 ตำบล รวมจำนวน 110 คน เพื่อเป็นกลไกสนับสนุนการทำงานในระดับชุมชนให้กับหน่วยงาน โดยมีหน้าที่นำภารกิจของหน่วยงานลงไปในพื้นที่ เช่น ตำแหน่งงานว่าง ประกันสังคมลงไปขยายผลสำรวจความต้องการการฝึกอาชีพ เป็นงานอาสาสมัคร ไม่ได้รับเงินเดือน แต่มีค่าตอบแทนตามผลงาน ตามขึ้นงาน เดือนละ 600 บาท นอกจากนี้ อาสาสมัครแรงงานยังเป็นเครือข่ายให้กับสำนักงานประกันสังคมจังหวัดสุพรรณบุรีอีกด้วย เป็นการทำงานควบสองตำแหน่ง โดยทำงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการระดมผู้สมัครเข้ากองทุน

ประกันสังคม ซึ่งสำนักงานจะให้ค่าตอบแทนหัวละ 13 บาท (ยอดจำนวนคนที่หามาได้) เพื่อตอบแทนกรณีที่ทำยอดผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ส่งมาให้สำนักงาน

**20) คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ** กรณีสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า การกิจด้านการบังคับใช้กฎหมาย เช่น กรณีสถานประกอบการเอาผิดเอาเปรียบลูกจ้าง หรือมีการทำงานที่ไม่ปลอดภัยในสถานประกอบการ มีการใช้ระบบแรงงานสัมพันธ์ในสถานประกอบการ คือ คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมในสถานประกอบการ และเหมือนเป็นอำนาจต่อรองกับนายจ้าง เนื่องจากนายจ้างเป็นประธานคณะกรรมการ แต่เป็นแรงงานสัมพันธ์เชิงรุก โดยไม่รอให้เกิดปัญหา ให้สามารถอยู่ร่วมกันได้ และจบปัญหาภายในโรงงาน

**21) ศูนย์เรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าการเกษตร (ศพก.)** กรณีสำนักงานเกษตรจังหวัดสุพรรณบุรี มีการบูรณาการกันของงบประมาณโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยสำนักงานเกษตรจังหวัดเป็นเจ้าของหลัก มีการจัดประชุมบูรณาการแผนงานกัน การจัดทำปฏิทินลงพื้นที่ร่วมกัน เพื่อให้เจ้าของแปลงได้พัก โดยกรมส่งเสริมการเกษตรกำหนดว่าทุกวันพฤหัสบดีเป็นวันที่จะลงไปเยี่ยม ศพก. โดยแจ้งเจ้าของแปลงล่วงหน้า และตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานในกระทรวงว่าจะไปวันพฤหัสบดีของสัปดาห์ไหนร่วมกันลงไปบูรณาการ นอกจากนี้ ศพก. มีการบูรณาการกับภาคเอกชน แต่ละอำเภอจะมีงาน Field Day คือเริ่มต้นฤดูกาลผลิตใหม่ หน่วยงานจะไปร่วมจัดนิทรรศการให้ความรู้ บางอำเภอขอเปลี่ยนศพก. หลักให้เป็นแบบเครือข่าย เนื่องจากหลายงานต้องผ่านประชาคม ทั้งโครงการ แผนงาน การคัดเลือกคณะกรรมการ ศพก. ผ่านระดับหมู่บ้าน ตำบล และมาอำเภอ จนมาถึงจังหวัด จึงจะประกาศได้

**22) เครือข่ายอุตสาหกรรมสิ่งแวดล้อม** กรณีสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสุพรรณบุรี มีการดำเนินโครงการสร้างเครือข่ายอุตสาหกรรมสิ่งแวดล้อมแต่ละพื้นที่ เพื่อเป็นเครือข่ายเฝ้าระวัง โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีโรงงานหนาแน่น ให้เกิดการดูแลกันเองก่อน การจัดการปัญหาในพื้นที่เป็นหลัก หากเป็นกรณีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับตัวบทกฎหมาย ให้แจ้งสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเข้ามาดำเนินการ คือทำอย่างไรให้ทั้งสิ่งแวดล้อมชุมชน และอุตสาหกรรมอยู่ร่วมกันได้ นอกจากนี้ ยังมีโครงการโรงงานอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ กำลังสร้างพื้นที่ต้นแบบเกือบทุกจังหวัด ปัจจุบันมีประมาณ 39 จังหวัด ที่มีโรงงานดังกล่าว ภายใต้บริษัท มั่งคั่ง ยั่งยืน ภายใต้การสร้างความเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยความร่วมมือจากหลายกระทรวงที่สำคัญคือ พื้นที่จังหวัด (กระทรวงมหาดไทย) สิ่งแวดล้อม (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) กระทรวงอุตสาหกรรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

**23) การส่งต่อผู้ป่วยฉุกเฉิน** สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสุพรรณบุรีประสานความร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อยกระดับศูนย์ส่งต่อผู้ป่วยฉุกเฉิน ด้วยข้อจำกัดของรถรีเฟอร์ บางครั้งต้องใช้รถของมูลนิธิดำเนินการแทน ทางหน่วยงานมีแผนที่จะยกระดับผู้ปฏิบัติงานในเรื่องการส่งต่อทุกปี บางงบประมาณจำเป็นต้องอาศัยจากหน่วยงานอื่น โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกล เช่น อำเภอด่านช้าง จำเป็นต้องอาศัยการทำงานแบบบูรณาการ ทั้งเรื่องศูนย์ส่งต่อรถรีเฟอร์ อาสาสมัคร มูลนิธิต่าง ๆ

#### 24) การจัดเวทีประชาพิจารณ์การถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.)

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสุพรรณบุรี ร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณบุรี จัดทำเวทีการบูรณาการร่วมกันเพื่อเตรียมพร้อมรับการถ่ายโอน รพ.สต. มีการมอบหมายให้กองสาธารณสุขของ อบจ. ดำเนินการเสนอเรื่องเข้าสู่สภา อบจ. และในพื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรี ผอ.รพ.สต. บางแห่งก็สมัครใจที่จะไปอยู่กับท้องถิ่นเพราะทำงานร่วมกับท้องถิ่นอยู่แล้ว ทำให้เกินครึ่งของ รพ.สต.ในพื้นที่ที่มีทั้งหมด 174 แห่ง ที่ อบจ.ทำการประเมินผลประสงค์ไปอยู่กับท้องถิ่น ปัญหาส่วนหนึ่งจากงบประมาณ รพ.สต. รอบแรก 12 แห่ง ที่ถ่ายโอนไป มีการดำเนินการประเมินตัวชี้วัดโดยทีมของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดร่วมลงไปกับทีมของ อบจ. เกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการทั่วประเทศถ่ายโอนแล้ว 512 แห่ง ตัวอย่างเช่น เทศบาลตำบลบ้านดอน อำเภออู่ทอง จะขอโอนย้าย รพ.สต. บ้านดอนให้มาอยู่กับเทศบาล โดยมีการจัดทำเวทีประชาพิจารณ์ของประชาชน และประชาชนอยากให้มีการถ่ายโอน มีแผนสุขภาพที่ผ่านสภาเทศบาล โดยสำนักงานเป็นทีมประเมิน แต่ฉบับของ อบจ. มีปลัด อบจ. เป็นเลขานุการ ทางสำนักงานเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

#### 25) การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม พบว่า จังหวัดสุพรรณบุรีมีภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง

คือ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เกิดจากภาครัฐชี้แนะ คือกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นจังหวัดต้น ๆ ที่มีห้องทำงานสำหรับภาคประชาสังคม ในห้องชั้น 1 ดูแลทั้งผู้สูงอายุ มีส่วนร่วมคิดแผน ใน ก.บ.จ. ก็มีตัวแทนภาคประชาสังคม และสิ่งสำคัญ คือ กรอ. ที่มีส่วนช่วยได้มาก โดยเฉพาะข้อเสนอของภาคเอกชนใน กกร. (ประกอบด้วย หอการค้า สภาอุตสาหกรรม สมาคมธนาคาร) เข้าสู่ที่ประชุม กรอ. ว่า จังหวัดสุพรรณบุรีต้องการพัฒนาอะไร อย่างไร ในภาคเศรษฐกิจ เชื่อมโยงกับภาคเกษตรกรรมที่มี สมาพันธ์เกษตรกร เข้าร่วมประชุมตลอด และด้านพัฒนาสังคม มีเครือข่ายผู้สูงอายุ เครือข่ายสตรี

#### 7.6.3 กรณีตัวอย่างการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านข้อมูลข่าวสาร

ผลการศึกษาสถานภาพปัจจุบันของการบริหารงานเชิงพื้นที่ พบว่า ส่วนราชการที่ให้ข้อมูลมีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านข้อมูลข่าวสารในหลายลักษณะ ดังพิจารณาได้จากกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

1) แอปพลิเคชันบอกดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดสุพรรณบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนที่ยังไม่มีเอกสารสิทธิ์ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดโครงการก็คือ มีแอปพลิเคชัน “บอกดิน” ให้ประชาชนเข้าไปแจ้งตำแหน่งที่ดินที่ครอบครองและยังไม่มีเอกสารสิทธิ์ ไม่มีโฉนดที่ดิน เมื่อได้ข้อมูลตรงนี้ประมวลเข้าไปที่กรมที่ดิน และในส่วนกลางจะตรวจสอบเบื้องต้นก่อนว่า ตำแหน่งที่ประชาชนแจ้งไป อยู่ในเขตต้องห้ามออกโฉนดที่ดินหรือไม่ ถ้าดูแล้วไม่ได้อยู่ในเขตต้องห้ามแบบนั้นก็ส่งข้อมูลมาให้สำนักงานที่ดินพื้นที่ มีทั้งสำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินสาขา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการออกเอกสารสิทธิ์ ในพื้นที่ก็จะตรวจสอบอีกชั้นหนึ่ง

2) การจัดทำข้อมูลแผนการขจัดความยากจนในพื้นที่อย่างยั่งยืน เป็นการปรับเปลี่ยนการจัดทำ

ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) จากเอกสารเป็นเล่ม มาสู่การทำงานแบบบูรณาการ โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้พัฒนาระบบบริหารจัดการข้อมูลการพัฒนาคนแบบชี้เป้า (Thai People Map and Analytics Platform) ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้นำข้อมูลมาเป็นแนวทางในการขับเคลื่อน

คุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ มีการจัดตั้งคณะกรรมการ การดำเนินงานในพื้นที่ มีคณะทำงาน ที่รับผิดชอบ ในแต่ละประเด็นปัญหาในพื้นที่ สามารถชี้เป้าจุดได้ชัดจาก TPMAP ในระบบดิจิทัล

3) การรับข้อมูลเรื่องร้องเรียนผ่านระบบออนไลน์ ผู้ว่าราชการจังหวัดรับรู้ปัญหาการร้องเรียน จากเกษตรกรโดยตรง ผ่าน Facebook ในขณะที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ต้องปรับกระบวนการทำงานที่ต้อง สละเวลาตรวจสอบในโลกออนไลน์พร้อมกันไปด้วย เพื่อให้ทันกับประเด็นที่เกี่ยวข้องและทันสถานการณ์ โดยเฉพาะในพื้นที่ของหน่วยงานอื่น

4) ระบบข้อมูลการบริหารจัดการสถานการณ์โควิด-19 ในช่วงควบคุมการระบาดของโควิด-19 นายแพทย์สาธารณสุขให้มีการรายงานเหตุการณ์จากแต่ละพื้นที่ทุกวัน โดยสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมี แพลตฟอร์มการรายงานตั้งแต่ระดับตำบล หมู่บ้าน

5) การบริการข้อมูลแบบบ้าน สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดสุพรรณบุรี มีบริการด้าน อาคารและด้านผังเมืองออนไลน์ เช่น แบบบ้านเพื่อประชาชนไว้บริการประชาชนในกรณีต้องการบ้านที่เป็น แบบมาตรฐานในข้อกำหนดในกฎหมาย เป็นแบบมาตรฐาน ประชาชนสามารถเข้าถึงในการดาวน์โหลดข้อมูล และพิมพ์ออกมาเป็นเอกสาร และนำไปยื่นกับทางหน่วยงานท้องถิ่นที่ประชาชนอยู่ในที่แห่งนั้น สามารถ ก่อสร้างได้ตามรูปแบบ โดยมีการปรับรูปแบบให้ทันสมัยและหลากหลายอยู่เสมอ

6) บั๊กทีกปลอดภัย เจ็ดสหาย 1748 สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุพรรณบุรี มีการผลิตสื่อเพื่อให้ท้องถิ่นนำไปแนะนำให้กับเด็กและเยาวชนในพื้นที่ได้เรียนรู้ในทุกๆระดับ การจัดทำเอกสาร เป็นหนังสือ “บั๊กทีกปลอดภัย เจ็ดสหาย 1748” เป็นภาพการ์ตูน

7) การขึ้นทะเบียนเกษตรกรออนไลน์ สำนักงานเกษตรจังหวัดสุพรรณบุรี มีการกำหนดประชาคม ในปี พ.ศ. 2565 ไว้ว่า ให้มีอาสาสมัครเกษตรกรหมู่บ้าน ผู้นำชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ และเกษตรตำบล เช่นรับรอง ข้อมูล โดยใช้ระบบไลน์ในการติดต่อสื่อสารกับเกษตรกรที่นิยมใช้กันมากขึ้น

8) บริการข้อมูลในพื้นที่ สำนักงานพาณิชย์จังหวัดสุพรรณบุรี มีการจัดทำข้อมูลเชื่อมโยงทางด้านการค้าระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรม ภาคที่ 8 กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม มีบริการ ข้อมูลและกิจกรรมการอบรม ให้คำปรึกษาในเบื้องต้นและเชิงลึก ณ สถานประกอบการ

#### 7.6.4 กรณีตัวอย่างการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านการจัดทำแผนพัฒนาเชิงพื้นที่

ผลการศึกษาศถานภาพปัจจุบันของการบริหารงานเชิงพื้นที่ พบว่า ส่วนราชการที่ให้ข้อมูลมี การส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านการจัดทำแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ในหลายลักษณะ ดังพิจารณาได้จากกรณีตัวอย่าง ต่อไปนี้

1) การจัดทำและประสานแผนพัฒนาในระดับพื้นที่เป็นลักษณะแผนเดียวกัน (One Plan) กระทรวงมหาดไทยให้มีการนำร่องทำ One Plan ที่จังหวัดสระบุรี เพื่อให้แผนพัฒนาในแต่ละระดับมีความสอดคล้องกัน โดยใช้กระบวนการประชาคมแบบมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน เพื่อให้ได้มาซึ่งปัญหาและ



ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ผ่านกลไกการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน แผนชุมชน แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนพัฒนาอำเภอ ให้มีความเชื่อมโยงสอดคล้องกันทุกระดับเป็นแผนเดียวกัน

**2) แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับท้องถิ่น**  
แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการใช้เอาไว้ ทำให้ต้องมีการจัดทำแผนฉบับที่ 2 ตามมติคณะรัฐมนตรี มีระยะเวลาขับเคลื่อนแผน พ.ศ. 2564-2570 จังหวัดได้นำแผนดังกล่าวมาใช้บูรณาการกับทุกภาคส่วนในพื้นที่ เช่น กรณีฟ้าผ่า ที่ไม่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็นภัยประเภทอื่นที่ต้องได้รับการช่วยเหลือและบูรณาการในระดับพื้นที่ หรือกรณีภัยทางถนน เป็นการบูรณาการระดับจังหวัดทุกภาคส่วนในพื้นที่

**3) แผนเกษตรตำบล** สำนักงานเกษตรจังหวัดสุพรรณบุรี มีการจัดทำแผนเกษตรตำบล ในการประชาคมเมื่อไม่มีงบประมาณมาให้ จึงแก้ปัญหาโดยการประสานกับท้องถิ่น ว่าจัดทำแผนช่วงเดือนไหน หมายเหตุ ทีเดียวก็จะไปเข้าร่วมด้วย

**4) แผนงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน** สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุพรรณบุรี มีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาอาชีพ มีการจัดเวทีประชาคม เพื่อรับทราบความต้องการและจัดทำเป็นแผนงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ว่าเกษตรกรต้องการอะไร ก่อนที่จะเขียนโครงการและเสนอของบประมาณต่อไป

**5) แผนพัฒนาอุตสาหกรรม** ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรม ภาคที่ 8 กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม มีการทำงานร่วมกับสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด (ส่วนภูมิภาค) กำหนดยุทธศาสตร์หรือแผนพัฒนาอุตสาหกรรม มีการศึกษาศักยภาพในพื้นที่ จัดประชุมร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียทั้งผู้ประกอบการและหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนในพื้นที่ที่หน่วยงานรับผิดชอบ เพื่อรับทราบปัญหาและความต้องการ นำมากำหนดแผนช่วยเหลือ และเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง

**6) แผนกองทุนสุขภาพตำบล** กองทุนสุขภาพตำบล เป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) สามารถขอผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ตั้งอยู่ในตำบลนั้น ในการทำแผนจะมีการสำรวจปัญหาระบบสุขภาพว่าตำบลนี้มีกลุ่มโรคเรื้อรัง หรืออย่างอื่นเท่าไร เพื่อนำข้อมูลมาทำแผนผ่านกองทุนสุขภาพตำบล

**7) โครงการส่งเสริมสนับสนุนงานในด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรมในพื้นที่** สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสุพรรณบุรี มีการส่งเสริมสนับสนุนงานในด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ในพื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรี รวมถึงการสนับสนุนสินค้าและผลิตภัณฑ์ด้านวัฒนธรรม ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ที่พัฒนาต่อยอดจากรากวัฒนธรรม มีเรื่องราวและสืบสานมาจากบรรพบุรุษ สำนักงานได้ส่งเสริมกิจกรรมโครงการที่สนับสนุนโดยการขับเคลื่อนความร่วมมือของเครือข่าย บ้าน วัด โรงเรียน และส่วนราชการในพื้นที่ ภาคเอกชน ในการขับเคลื่อนงานให้ประสบความสำเร็จ สนับสนุนในการถ่ายทอดภูมิปัญญาความรู้ด้านศิลปวัฒนธรรม ส่งเสริมการมีรายได้ของศิลปินในแขนงต่าง ๆ หน่วยงานในพื้นที่เข้ามาช่วยสนับสนุนงบประมาณในการทำกิจกรรม เช่น การตักบาตรทางน้ำ ณ สวนกล้วย

ในพื้นที่วัดป่าเลไลยก์วรวิหาร จัดกิจกรรมตักบาตรทางน้ำทุกวันเสาร์ และอาทิตย์ จะมีประชาชนและนักท่องเที่ยวเข้าไปร่วมกิจกรรม รวมถึงส่วนราชการอื่น ๆ ก็เข้าร่วมทำกิจกรรม

**8) โครงการว่าง (blank)** สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดสุพรรณบุรี มีการวางแผนเชิงรุกในพื้นที่ เนื่องจากปัญหาเรื่องการจัดสรรงบประมาณในหลายโครงการไม่ได้เกิดจากความต้องการของผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดจึงให้ดำเนินการในลักษณะเป็นโครงการว่างไว้ คือ ให้คิดโครงการไว้ก่อน และถ้ามีงบประมาณก็จะดึงโครงการที่ออกแบบไว้มาใช้ เช่น การทำพื้นที่ปลอดภัย (safe zone) จากปัญหาน้ำแล้งและน้ำท่วม เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นซ้ำซาก โดยการหาพื้นที่ไว้ และทำโครงสร้างพื้นฐานเข้าไปโดยใช้โครงการที่เป็นลักษณะบูรณาการ มีพื้นที่อยู่แล้วเช่น โรงเรียนเก่า เพื่อเกิดภัยน้ำท่วม สามารถใช้เป็นพื้นที่อพยพได้ก่อนการเข้าถึงบริการของภาครัฐ โดยมีความปลอดภัยด้านที่อยู่อาศัย อาหาร และยารักษาโรคเข้าถึงพื้นที่ก่อนแล้ว เป็นอีกหนึ่งโครงการว่างที่สำนักงานคิดร่วมกันเอาไว้เสนอผู้บริหารต่อไป

**9) การบูรณาการโครงการภายใต้แผนงบประมาณจากหลายหน่วยงาน** สำนักงานเกษตรจังหวัดสุพรรณบุรี มีแนวทางการทำงานโดยประสานโครงการภายใต้บึงกั้งชั้น บึงพัฒนาจังหวัด บึงกลุ่มจังหวัด ภาคกลางตอนล่าง 1 และงบจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล เช่น การประสานโครงการของหน่วยงานเข้ากับโครงการภายใต้บึงของท้องถิ่น เป็นการไปร่วมออกตามหมู่บ้าน และเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งสาธารณสุข เกษตร ศึกษา ร่วมออกทำแผน และมีข้อตกลงว่า ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เขียนโครงการ โดยหน่วยราชการเป็นภาคีร่วมดำเนินกิจกรรมภายใต้โครงการนั้น เช่น เป็นวิทยากรถ่ายทอดความรู้ ด้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงาน เป็นต้น

**10) การจัดทำโครงการเพื่อขอรับจัดสรรงบประมาณจากแหล่งทุนภายนอก** ศูนย์วิจัยพืชไร่ มีการเขียนโครงการของบจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เพื่อทำงานวิจัยเรื่องอ้อยในพื้นที่ และกองทุนต่าง ๆ ของกระทรวง เช่น กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ให้เกษตรกรเขียนโครงการ โดยหน่วยงานช่วยสอนเขียนโครงการ เพื่อกู้เงินไปทำกิจกรรม เช่น กลุ่มเลี้ยงปลา เป็นต้น สำนักงานประมงจังหวัดเสนอโครงการขอรับงบอุดหนุนจาก บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เพื่อทำโครงการวิจัย และจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มาดำเนินการเกี่ยวกับด้านประมงในพื้นที่ หรือกรณีศูนย์วิจัยข้าวสุพรรณบุรี มีการเขียนโครงการวิจัยเพื่อไปเสนอแหล่งทุนต่าง ๆ เช่น สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน) เป็นต้น

### 7.6.5 กรณีตัวอย่างการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านการจัดการปัญหาในพื้นที่

ผลการศึกษาสถานการณ์ปัจจุบันของการบริหารงานเชิงพื้นที่ พบว่า ส่วนราชการที่ให้ข้อมูลมีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านการจัดการปัญหาในพื้นที่ในหลายลักษณะ ดังพิจารณาได้จากกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

**1) ปฏิบัติการคลองผ้าโลก** สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุพรรณบุรีร่วมมือกับหน่วยงานของกรมชลประทาน ในการร่วมกันแก้ไขปัญหาเพื่อให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยแล้งในการผันน้ำไป

ในพื้นที่ที่ห่างไกลได้มีการกักเก็บน้ำ ทำให้เกิดการร่วมมือครั้งใหญ่ในรอบ 10 กว่าปี ในการกักเก็บน้ำได้ 14 บ่อ จากอ่างเก็บน้ำกระเสี้ยว ระยะทาง 22 กิโลเมตร มายัง 14 บ่อ เรียกว่า “ปฏิบัติการคลองผ้าโลก” เพราะชาวบ้านไม่ได้เจอน้ำมานานมากแล้ว แม้จะมีการสร้างคลองระบายน้ำ และบ่อสาธารณะไว้ มีการจัดเส้นทางน้ำ ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีส่วนร่วม ไม่แย่งน้ำ ไม่สูบน้ำ ในระหว่างเส้นทางน้ำ เพื่อสูบให้ครบทุกบ่อ ช่วยกันดูแลกันเอง ใช้เวลาดำเนินการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนเพียง 28 วัน ใช้เงินทรองราชการของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยประมาณล้านกว่าบาทเป็นค่าเบี่ยงเลี้ยงเจ้าหน้าที่และน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นงบจากส่วนกลาง ในส่วนของงบในเชิงป้องกันและยับยั้ง

2) การแก้ไขปัญหาลูกในพื้นที บ้านพักเด็กและครอบครัวจังหวัดสุพรรณบุรี มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ทำงานทั้งข่าวดีและข่าวร้าย เพื่อจัดการปัญหาภายในจังหวัดให้กับเด็ก ไม่ว่าจะปัญหาที่เกิดจากพฤติกรรมของเด็ก หรือจากครอบครัวญาติพี่น้อง ตลอดจนกระบวนการไม่สามารถทำงานได้เพียงหน่วยงานเดียว เช่น กรณีการถูกล่วงละเมิด การเหยี่ยวยาทางจิตใจ ร่างกาย เครือข่ายทางด้านสาธารณสุข การศึกษา เข้าร่วมด้วย โดยมีการจัดตั้งทีมสหวิชาชีพในจังหวัดเพื่อดูแลกลุ่มเป้าหมาย (เด็ก) ที่ประสบปัญหา มีการเปิดศูนย์บริการ OSCC (One Stop Crisis Center) สายด่วน 1300 เป็นช่องทางเพื่อช่วยเหลือเด็กเข้าสู่กระบวนการทางสาธารณสุขในการตรวจร่างกายเพื่อดำเนินคดีกับผู้ต้องหาต่าง ๆ

3) การแก้ไขปัญหาคารออกเอกสารสิทธิ์โดยให้ทำประชาคมรับรองการออกโฉนด สำนักงานที่ดินจังหวัดสุพรรณบุรี มีแนวทางการจัดการปัญหาคารออกโฉนดทับทางสาธารณะ พวกหนองน้ำต่าง ๆ เพราะที่เหล่านั้นจะไม่มีการลงในระวาง กรมแก้ปัญหาโดยกำหนดระเบียบเพิ่มขึ้นมาว่า ในพื้นที่เมื่อเดินสำรวจแล้วก็ให้ทำประชาคม เพื่อให้พื้นที่รับรองกันว่า คนนี้ครอบครองพื้นที่นี้จริงที่มาเดินสำรวจ เพราะการเดินสำรวจจะมีทั้งมีเอกสารสิทธิ์เดิมและที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์สามารถมาเดินออกสำรวจได้ จึงกำหนดตรงนี้มาให้พื้นที่ตรวจสอบอีกชั้นหนึ่งให้ช่วยรับรองกันว่าคนนี้ครอบครองตรงนี้จริง และที่ตรงนี้ไม่ใช่ที่หลวงหวงห้าม ไม่ใช่ที่สาธารณประโยชน์ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรงนี้ขึ้นมาอีกชั้นหนึ่ง

4) การจัดการเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับผลกระทบจากโรงงานอุตสาหกรรม สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสุพรรณบุรี มีการลดปัญหาการทำงานในพื้นที่ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ส่งผลทำลายสภาพแวดล้อม มีการถ่ายโอนภารกิจระดับชุมชนรอบโรงงานอุตสาหกรรมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีความใกล้ชิดที่จะดูแลโรงงานในพื้นที่ให้เกิดกระบวนการดูแลกันเองในพื้นที่ โดยใช้กฎหมายควบคุมไปด้วยในการควบคุม ให้มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้ามาช่วยดูแลอยู่ จำเป็นต้องเป็นพี่เลี้ยง เมื่อเกิดกรณีร้องเรียน หรือมีปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ

#### 7.6.6 กรณีตัวอย่างการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านการให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายในพื้นที่

ผลการศึกษาศถานภาพปัจจุบันของการบริหารงานเชิงพื้นที่ พบว่า ส่วนราชการที่ให้ข้อมูลมีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านการให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ในหลายลักษณะ ดังพิจารณาได้จากกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

1) การมีส่วนร่วมดำเนินงานของศูนย์บริหารจัดการสถานการณ์โควิด-19 สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสุพรรณบุรี มีการเปิดศูนย์ EOC ในพื้นที่ตามข้อสั่งการของผู้บริหารกระทรวง โดยใช้สถานีนามัยเป็นหน่วยบริการระดับปฐมภูมิ มีเจ้าหน้าที่สาธารณสุข เจ้าพนักงานสาธารณสุข และต้องมีพยาบาล รวมถึงอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) เข้ามาช่วยควบคุมการระบาดในบางเรื่อง ภายใต้การควบคุมกำกับ มีการใช้บทเรียนจากการระบาดระลอกแรก ต่อยอดสู่การจัดตั้งศูนย์ EOC ระดับอำเภอ ผ่านการทำเวทีร่วมกัน เพื่อทำให้เกิดการเปิดศูนย์ที่เหมาะสมยิ่งขึ้นและให้บริการทุกวัน นายแพทย์สาธารณสุขได้ให้มีการรายงานเหตุการณ์จากแต่ละพื้นที่ทุกวัน โดยสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมีแพลตฟอร์มการรายงานตั้งแต่ระดับตำบล หมู่บ้าน เข้ามาติดตามการระบาด มีการแบ่งงานกันทำเป็นระดับชั้นพื้นที่ที่รับผิดชอบ สาธารณสุขอำเภอ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และ อสม. ซึ่งเข้ามาช่วยควบคุมดูแลในพื้นที่เนื่องจากรู้จักคนในหมู่บ้านทั้งหมด สามารถชี้เป้าและรู้การเคลื่อนไหวคนเข้าออก โดยเฉพาะกรณีรักษาตัวที่บ้าน ให้ อสม. ช่วยส่งยา หรือกรณีกักตัว เพื่อแก้ปัญหาการระบาดในระลอกแรกที่โรงพยาบาลไม่เพียงพอ จนต้องเปิดโรงพยาบาลสนาม กับผู้ป่วยกลุ่มสีเขียวหรือไม่รุนแรง และแบ่งระดับโรงพยาบาลที่สามารถรองรับคนป่วยแต่ละประเภทในระดับทุติยภูมิ มีการผ่อนคลายองค์ความรู้ให้กับ อสม. และผู้นำชุมชน หมู่บ้าน กรณีที่ต้องใช้พื้นที่ชุมชน เพื่อให้ปฏิบัติตามหลัก และชุมชนยอมรับให้เปิดศูนย์เพื่อรับคนไข้ที่รับเชื้อมาด้วยกันได้ แม้สถานการณ์ดีขึ้น ก็ยังมีการประชุม EOC อาทิตย์ละครั้ง โดยเน้นไปที่โรงเรียน และผู้ว่าราชการจังหวัดจะเรียกประชุมนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดอย่างน้อยเดือนละครั้ง เพื่อติดตามความก้าวหน้า ผ่านระบบ Zoom)

2) โครงการ “ผู้ว่ามาหามะเธอ” สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดสุพรรณบุรีส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัดการศึกษาของโรงเรียน โดยมีการเชิญผู้ว่าราชการจังหวัดเดินทางไปพบนักเรียนในทุกวันศุกร์ เพื่อเปิดรับฟังคุณครู และผู้ปกครอง ถึงความต้องการและความเดือดร้อนของครอบครัวนักเรียนในพื้นที่ โดยสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดคิดกิจกรรมให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะที่เป็นประธานคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะไปเข้าร่วมทำกิจกรรมหน้าเสาธงกับเด็กนักเรียน หมุนเวียนกันไป และเข้าไปประชุมรับฟังความต้องการของแต่ละโรงเรียน

3) ผู้ปกครองสวัสดิภาพ บ้านพักเด็กและครอบครัวจังหวัดสุพรรณบุรีส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมและสภานิติบัญญัติคุ้มครองเด็ก เพื่อให้การช่วยเหลือชั่วคราวกรณีที่เด็กไม่สามารถกลับไปอยู่กับครอบครัวได้ เพื่อให้มาอยู่บ้านพัก พื้นที่ฟู บำบัด ทั้งทางด้านจิตใจ ร่างกาย ในขณะเดียวกันก็ต้องทำงานกับครอบครัวเพื่อประเมินครอบครัวที่สามารถดูแลได้ สุดท้ายหากไม่สามารถหาคนดูแลได้จึงจะส่งให้สถานสงเคราะห์

4) การจัดสรรระบบชลประทาน สำนักงานจัดรูปที่ดินและจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมที่ 26 จังหวัดสุพรรณบุรี กรมชลประทาน มีการส่งเสริมให้ประชาชนในแปลงคูคลองต่าง ๆ รวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำดูแลและใช้น้ำตามคิว เป็นการร้องขอของประชาชนโดยกลุ่มใหญ่เพื่อขอให้จัดสรรระบบชลประทานไปแปลงเกษตรของประชาชนเหล่านั้น และยอมสละเนื้อที่บางส่วนเพื่อให้เป็นที่สาธารณประโยชน์

5) **หน่วยบริการประชาชนเคลื่อนที่** สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุพรรณบุรี ส่งเสริมบทบาทของ “อาสาสมัครปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร” ซึ่งเป็นผู้แทนเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ทำหน้าที่พัฒนาส่งเสริมความรู้แก่เกษตรกร ให้มีความรู้ความเข้าใจทางด้านกฎหมาย รวมถึงสะท้อนปัญหาจากในพื้นที่มาถึงสำนักงาน ส.ป.ก.จังหวัดได้ ในกระบวนการทำงานทุกขั้นตอนจะมีการรับฟังความคิดเห็น ความพึงพอใจจากเกษตรกรในพื้นที่ ในรูปแบบการประเมินความพึงพอใจ ผ่านช่องทางต่าง ๆ และนำปัญหาเหล่านั้นมาปรับปรุงแก้ไขการให้บริการ โดยมีการออกหน่วยบริการประชาชนเคลื่อนที่ เนื่องจากเกษตรกรอยู่ในพื้นที่ที่ห่างไกลจากที่ตั้งสำนักงาน ส.ป.ก.จังหวัด ระยะทาง 70 กิโลเมตร จากด่านช้างไปหนองหญ้าไซ 70 กิโลเมตร ทำให้เกษตรกรเสียค่าใช้จ่ายและระยะทางมาติดต่อราชการ ทางหน่วยงานจึงมีการออกหน่วยให้บริการประชาชนเคลื่อนที่ ให้บริการทุกวันอังคารของทุกเดือน ณ ที่ว่าการอำเภอด่านช้าง ก่อนการระบาดของโควิด

6) **ศูนย์ข่าวชุมชน** ศูนย์วิจัยข้าวสุพรรณบุรีมีการจัดตั้งศูนย์ข่าวชุมชน ทำหน้าที่บริการถ่ายทอดองค์ความรู้จะต้องเจาะเฉพาะกลุ่ม เพื่อให้เกษตรกรในจังหวัดสุพรรณบุรี ชี้อเมสตีพันธุ์ที่ราคาไม่สูง และมีการถ่ายทอดองค์ความรู้ในเรื่องการผลิตเมล็ดพันธุ์ที่มีคุณภาพให้แก่เกษตรกร เพื่อลดต้นทุนในเรื่องพันธุ์ข้าว เนื่องจากจังหวัดสุพรรณบุรีทำนาเป็นอันดับหนึ่ง กลุ่มเหล่านี้มีจำนวนมาก แต่จะขับเคลื่อนไปได้ ขึ้นอยู่กับกลุ่มที่สนใจ รับเทคโนโลยี จากงานวิจัยต่าง ๆ ที่หน่วยงานทำและถ่ายทอดลงไปยังกลุ่มเป้าหมาย ได้ลงทำในพื้นที่ และเห็นผล จนนำไปสู่เกิดการขยายผล

7) **ศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบ** สำนักงานแรงงานจังหวัดสุพรรณบุรี มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบเป็นภาคประชาชน มีความเข้มแข็งมาก โดยมีผู้นำชุมชนรวมตัวกัน ตั้งตามคำสั่งของจังหวัด แต่ผู้นำชุมชนเป็นคนขับเคลื่อนและประสานกับทุกภาคส่วน เนื่องจากหลายเรื่องเป็นปัญหาภายในชุมชนหรือเครือข่าย กระทรวงให้หน่วยงานในพื้นที่ไปขยายประเด็นเรื่องแรงงานนอกระบบ โดยศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบภาคประชาชน ให้เป็น หน่วยบริการชุมชนแรงงานนอกระบบ ปัจจุบันตั้งขึ้นมา 12 หน่วย อยู่หน่วยละอำเภอ คล้าย ๆ กับศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบ นำบริการไปบอกกล่าวให้กับประชาชนในพื้นที่ หรือเรื่องอื่น ๆ ที่เชื่อมโยงกับทางอำเภอ หรือท้องถิ่น เพื่อให้แก้ไขปัญหาชุมชนได้ โดยให้หน่วยบริการเป็นตัวเชื่อม ส่วนใหญ่มีผู้นำชุมชน ผู้ใหญ่บ้าน โดยหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานพยายามลงไปห้องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง ศูนย์ใหญ่อยู่ที่ดอนเจดีย์ กับหน่วยบริการชุมชนอีก 12 แห่ง บริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ ให้คนในชุมชนตำบล หรือในหมู่บ้านที่คุ้นเคยกันและมีใจที่จะทำงานอาสาเข้ามาทำงาน ทางสำนักงานเข้าไปช่วยตั้งศูนย์เหล่านี้ จังหวัดอื่นก็ทำแบบเดียวกัน เพียงแต่จังหวัดสุพรรณบุรีเป็นต้นแบบ อย่างที่ศูนย์ประสานงานไปของบจาก สสส. สำนักงานตั้งศูนย์ให้ แต่ไม่มีงบให้บริหารจัดการ ไม่มีอะไรให้ แต่คนเหล่านี้ก็พยายามผลักดันและเคลื่อนงานกันต่อโดยช่องทางอื่น

8) **คลินิกเกษตร** ภารกิจที่ต้องอาศัยการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน โดยเกษตรจังหวัดเป็นเจ้าภาพหลัก และทุกหน่วยในสังกัดกระทรวงเดียวกัน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดตั้งศูนย์เรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร (ศพก.) นอกจากนี้มีการส่งเสริมการตั้งกลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ เช่น ธนาคารโคกระบือเพื่อเกษตรกรตามโครงการพระราชดำริ ไม่ได้ใช้งบประมาณปกติของกรม แต่เป็นเงินภายใต้

โครงการ ในรูปแบบคณะกรรมการที่มีเจ้าหน้าที่ของกรมและสำนักพระราชวัง ดำเนินงานในพื้นที่ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ได้ยืมสัตว์ไปเลี้ยง ไว้ใช้เพื่อการผลิตคร้วเรือนละไม่เกิน 1 ตัว พิเศษเฉพาะ “อาสาปศุสัตว์” จะได้รายละเอียด 5 ตัว เป็นค่าตอบแทน เป็นวิธีการช่วยอาสาเนื่องจากไม่มีค่าตอบแทน

9) **งานบริการน้ำบาดาล** สำนักงานทรัพยากรน้ำบาดาล เขต 2 สุพรรณบุรี มีการจัดบริการน้ำในภาคเกษตร โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีการรวมกลุ่มกัน ทางกรรมมีรูปแบบที่จะให้ตั้งแต่ 60 ไร่ ถึง 500 ไร่ ตามจำนวนสมาชิกผู้ใช้น้ำ เพื่อลดค่าใช้จ่ายของเกษตรกร เพราะบางครั้งผลผลิตไม่ดี หรือราคาตก นอกจากนี้ยังมีโครงการน้ำใต้ดิน กรณีปริมาณน้ำไม่เพียงพอในช่วงหน้าแล้ง และมีการผลิตน้ำดื่มแจกจ่ายบรรจขวดเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน และช่วงเทศกาลต่าง ๆ สำหรับบริการประชาชน

## 7.7 แนวทางการพัฒนาระบบและกลไกสำหรับยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการสาธารณะเชิงพื้นที่

การศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบและกลไกบริหารงานของจังหวัดที่เหมาะสม เพื่อยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะเชิงพื้นที่ ควรตั้งอยู่บนการพิจารณาจังหวัดในฐานะหน่วยการบริหารพื้นที่ระดับภูมิภาค (regional government) ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มจังหวัดและจังหวัด เมื่อนำกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาค (regional development) ดังปรากฏในงานวิชาการสากล มาปรับใช้ในการศึกษาวิเคราะห์จังหวัดกรณีศึกษา จะเห็นได้ว่า รัฐบาลสามารถส่งเสริมศักยภาพของจังหวัดในการขับเคลื่อนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของภาค โดยมุ่งให้ผลลัพธ์การพัฒนาพื้นที่ภูมิภาคในเขตจังหวัดเหล่านั้นเป็นฐานรองรับการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในภาพรวม<sup>51</sup>

ในการพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาคเพื่อให้สามารถสร้างการแข่งขันของประเทศได้นั้น หน่วยงานภาครัฐมิใช่ตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในการกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ฝ่ายเดียว หากแต่การทำงานของภาครัฐควรนำไปสู่เป้าหมายในการสร้างพื้นที่ที่เอื้อต่อการเติบโตของภาคส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาสังคมและชุมชน รวมถึงภาคธุรกิจที่เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่นั้น ๆ<sup>52</sup> ทั้งนี้ การกำหนดทิศทางการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดหนึ่ง ๆ ควรมีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาและศักยภาพในการจัดการและการพัฒนาของตัวแสดงทุกภาคส่วนในพื้นที่ โดยมีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง และงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการเป็นเครื่องมือนโยบาย และมีกลไกเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ซึ่งประกอบด้วยภาคีทุกภาคส่วนและทุกระดับในพื้นที่ร่วมกันขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายสาธารณะระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น

หลักการสำคัญในการพัฒนาการบูรณาการในพื้นที่ภูมิภาคระดับจังหวัดในงานศึกษานี้ ตั้งอยู่บนฐานแนวคิดที่ว่า การจัดโครงสร้างสถาบัน (institutions) สัมพันธ์กับนวัตกรรมเชิงนโยบายที่เกิดขึ้น (policy

<sup>51</sup> โปรตดู Antonio Vazquez-Barquero, *Endogenous Development: Networking, Innovation, Institutions and Cities* (London: Routledge, 2002).

<sup>52</sup> โปรตดู Bjorn Asheim, Philip Cooke, and Ron Martin (eds.), *Cluster and Regional Development: Critical Reflections and Explorations* (London: Routledge, 2006).

innovation) กลไกเชิงสถาบันหนึ่ง ๆ จะทำงานได้ดีต้องมีนวัตกรรมเชิงนโยบายที่เอื้อให้กลไกดังกล่าวสามารถพัฒนาและปรับปรุงตัวเองจากภายในไปพร้อมกันด้วย กล่าวคือ แม้จะมีการจัดโครงสร้างสถาบันรูปแบบใหม่ขึ้นมา แต่หากปราศจากการริเริ่มนวัตกรรมเชิงนโยบายสำหรับขับเคลื่อนการทำงานของกลไกเชิงสถาบันดังกล่าว การดำรงอยู่ของสถาบันนั้นก็ไม่มีนัยสำคัญต่อสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่ง การพัฒนากลไกการบริหารงานภาครัฐภายใต้ความต้องการทางสังคมและบริบทท้าทายใหม่ ๆ ต้องเป็นกระบวนการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน (institutional change) และการริเริ่มนวัตกรรมนโยบายใหม่ (policy change) ควบคู่กันเสมอ<sup>53</sup>

ภายใต้หลักการดังกล่าว อาจิวเคราะห์ได้ว่า ระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการเป็นกลไกเชิงสถาบันที่พัฒนาขึ้นมาใหม่ภายใต้ระบบบริหารงานภาครัฐของไทย แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่าการกำหนดนโยบายการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีแนวโน้มดำเนินไปในลักษณะแบ่งแยกโครงการกัน รับผิดชอบระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้กลไกการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการโดยภาพรวมในระยะที่ผ่านมา ยังคงมีนวัตกรรมเชิงนโยบายปรากฏให้เห็นค่อนข้างน้อย ด้วยเหตุนี้ นโยบายการพัฒนาภูมิภาคโดยส่วนใหญ่ จึงไม่ปรากฏลักษณะที่ต่างจากการบริหารงานจังหวัดในโครงสร้างแบบเดิมอย่างมีนัยสำคัญ ข้อเท็จจริงดังกล่าวได้รับการยืนยันจากผลการศึกษาที่ผ่านมา กล่าวคือ การจัดสรรงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการมีลักษณะเป็นการแบ่งสรรโครงการกันระหว่างส่วนราชการประจำจังหวัดที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับประเด็นตามยุทธศาสตร์ของจังหวัด ในขณะที่การจัดสรรงบประมาณดำเนินโครงการพัฒนา กลุ่มจังหวัด ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าในหลายกรณีเป็นเพียงการแบ่งสรรโครงการกันระหว่างจังหวัดต่าง ๆ เท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ การจัดทำข้อเสนอแนะในงานศึกษานี้ จึงวางอยู่บนกรอบแนวคิดที่ว่า การพัฒนากลไกการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับภูมิภาค ควรอาศัยการนำนวัตกรรมเชิงนโยบายมาปฏิบัติ เพื่อให้กลไกเชิงสถาบันที่มีอยู่เดิมเกิดการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงตัวเองในลักษณะการพัฒนาจากภายใน สำหรับนวัตกรรมเชิงนโยบายที่เหมาะสมสำหรับนำมาปรับปรุงการทำงานของกลไกการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ก็คือ การวางแผนพัฒนาโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (spatial planning) ซึ่งเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายแนวใหม่สำหรับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายในพื้นที่ระดับภูมิภาคดังปรากฏในหลายประเทศ<sup>54</sup> กระบวนการวางแผนพัฒนาโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งนั้นวางอยู่บนฐานแนวคิดที่ว่า การบริหารเชิงพื้นที่ต้องอาศัยการแสดงบทบาทพึ่งพาหนุนเสริมกัน (interdependence) ระหว่างหน่วยงานภาครัฐระดับต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ รวมถึงองค์กรภาคส่วนอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาสังคม

---

<sup>53</sup> โปรตดู Takashi Nishio, “Understanding Regional Administration in Japan: Dynamism in Stability and Continuity in Change,” in Jong S. Jun and Deil S. Wright (eds.), *Globalization and Decentralization: Institutional Contexts, Policy Issues, and Intergovernmental Relations in Japan and the United States* (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 1996), pp. 134-145.

<sup>54</sup> โปรตดู Graham Haughton, Phil Allmendinger, David Counsell and Geoff Vigar, *The New Spatial Planning: Territorial Management with Soft Spaces and Fuzzy Boundaries* (London: Routledge, 2010).

โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การร่วมกันขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งสำหรับบูรณาการมิติการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้องในทิศทางเดียวกัน (regional spatial strategy)<sup>55</sup>

ผลการศึกษาแนวปฏิบัติที่ปรากฏในต่างประเทศ พบว่า การวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดกรอบทิศทางพัฒนาทั้งในด้านการบริหารพื้นที่ ตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว บทบาทสำคัญของเครื่องมือดังกล่าว ก็คือ การยกระดับการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐต่างสังกัดในพื้นที่ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบภารกิจในด้านต่าง ๆ อย่างเป็นเอกเทศจากกัน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานด้านโยธาธิการ ด้านการคมนาคมขนส่ง ด้านพลังงาน ด้านอุตสาหกรรม ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านบริการทางสังคม ฯลฯ รวมถึงการยกระดับการบูรณาการการพัฒนาพื้นที่ท้องถิ่นในเขตเมืองและพื้นที่ชนบทร่วมกัน ระหว่างรัฐบาลหรือหน่วยงานระดับชาติ กับหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ตลอดจนการส่งเสริมบทบาทของชุมชนและภาคประชาสังคมในพื้นที่เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดทิศทางและขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ (territorial development)<sup>56</sup>

การวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคโดยยึดพื้นที่จังหวัดเป็นตัวตั้ง เป็นกระบวนการที่ดำเนินไปโดยอาศัยกลไกการทำงานใน 2 ด้านควบคู่กัน ด้านหนึ่งคือ กลไกการบังคับใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ (regulation mechanism) ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงต่าง ๆ ในรัฐบาลส่วนกลาง หน่วยการปกครองระดับภูมิภาค และหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการอนุมัติหรือตัดสินใจดำเนินการใด ๆ ภายใต้อำนาจหน้าที่ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาในพื้นที่ และอีกด้านหนึ่งคือ กลไกการพัฒนา (development mechanism) เป็นการแสดงบทบาทของหน่วยงานภาครัฐทุกระดับในการขับเคลื่อนกิจกรรมการพัฒนาพื้นที่ในด้านต่าง ๆ ภายใต้เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นการจัดบริการสาธารณะ การพัฒนาชุมชน การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การส่งเสริมอาชีพและเศรษฐกิจชุมชน ฯลฯ

แนวทางการพัฒนาการประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในลักษณะดังกล่าว เป็นแนวปฏิบัติที่ปรากฏให้เห็นในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป กล่าวคือ ในหลายประเทศในสหภาพยุโรปมีการพัฒนาการวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (spatial planning) โดยมีเป้าหมายครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ อาทิ การส่งเสริมการทำงานอย่างประสานสอดคล้องกันระหว่างหน่วยงานทุกระดับและทุกภาคส่วนในพื้นที่ (territorial cohesion) ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งยกระดับศักยภาพในการแข่งขันของภูมิภาค การผลักดันการพัฒนาพื้นที่เมืองศูนย์กลางของภูมิภาคควบคู่ไปกับการสร้างความเชื่อมโยงกันระหว่างการเติบโตของชุมชนเมืองและพื้นที่รอบนอก การส่งเสริมการเข้าถึงบริการสาธารณะ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างสมดุลระหว่างประชาชนในพื้นที่ การพัฒนาช่องทางการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

---

<sup>55</sup> Mark Tewdwr-Jones and Philip Allmendinger, *Territory, Identity and Spatial Planning Spatial Governance in A Fragmented Nation* (London: Routledge, 2006).

<sup>56</sup> โปรตดู Economic Commission for Europe, *Spatial Planning: Key Instrument for Development and Effective Governance* (New York and Geneva: United Nations, 2008).



และความรู้ของแรงงานและผู้ประกอบการในพื้นที่ การจำกัดและลดระดับความสูญเสียและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อันเนื่องมาจากการพัฒนา การปกป้องและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและมรดกทางธรรมชาติในพื้นที่ การฟื้นฟูและอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมในสถานะปัจจัยสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ การพัฒนาแหล่งพลังงานอย่างปลอดภัยและยั่งยืน การยกระดับการท่องเที่ยวให้มีคุณภาพสูงและมีความยั่งยืน การป้องกันและจำกัดผลกระทบและความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติให้น้อยที่สุด

หากพิจารณาในมิติการปรับปรุงกระบวนการบริหารงานภาครัฐ การวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (spatial planning) เป็นมาตรการสำคัญในการหลีกเลี่ยงสภาพการทำงานซ้ำซ้อนและแยกส่วนกันระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐในสังกัดกระทรวงในระดับต่าง ๆ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นในแต่ละระดับ ภาคธุรกิจ รวมถึงชุมชนและกลุ่มประชาชน เนื่องจากกระบวนการวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งนั้น มีแก่นสำคัญอยู่ที่การประสานบทบาทของทุกภาคส่วนและทุกระดับ (cross-sectoral nature) กระบวนการวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งจึงเป็นกิจกรรมที่หน่วยงานภาครัฐทุกระดับต้องเข้ามามีบทบาทร่วมกันอย่างเลี่ยงไม่ได้ โดยหน่วยงานภาครัฐแต่ละระดับจะมีการแบ่งบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในลักษณะแตกต่างกันไปภายใต้แผนงานที่มีเป้าหมายเพื่อตอบโจทย์การพัฒนาภายในพื้นที่

ในกระบวนการวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง *หน่วยงานภาครัฐระดับชาติหรือรัฐบาลส่วนกลาง* มีบทบาทสำคัญในการพัฒนากรอบนโยบาย (framework policies) สำหรับเป็นแนวทางปฏิบัติในกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์และการตัดสินใจร่วมกันระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับเอื้ออำนวยให้กระบวนการขับเคลื่อนแผนพัฒนาพื้นที่ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นเกิดประสิทธิผล ภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนดระเบียบและมาตรการทางกฎหมายที่จำเป็น การเป็นตัวกลางในการประสานเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานในสังกัดกระทรวง การประสานระหว่างตัวแสดงต่างภาคส่วน และการประสานระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ การกำกับติดตามการนำกรอบหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ไปปฏิบัติทั้งในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น การจัดการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการวางแผนพัฒนาในพื้นที่ภูมิภาค รวมถึงปัญหาอุปสรรคในการขับเคลื่อนพัฒนาภูมิภาคสู่การปฏิบัติ นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐระดับชาติยังมีหน้าที่ส่งเสริมขีดความสามารถ (capacity-building) ของหน่วยงานระดับภูมิภาค และหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ทุกฝ่ายมีระดับศักยภาพในด้านเทคนิคเฉพาะที่จำเป็นเพียงพอต่อการดำเนินงานภายใต้แผนพัฒนาภูมิภาคร่วมกัน อาทิ การจัดสรรงบประมาณอุดหนุนหรือสมทบโครงการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ การสนับสนุนทางวิชาการ

**หน่วยงานภาครัฐระดับภูมิภาค** โดยเฉพาะหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (regional government) มีบทบาทสำคัญในการจัดเตรียมข้อมูลและประสานหน่วยงานทุกภาคส่วนในพื้นที่ในการร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (regional spatial strategy) ซึ่งครอบคลุมมิติการพัฒนาในทุกด้านอย่างสอดคล้องกัน กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาภูมิภาคจะประสบความสำเร็จได้จำเป็นต้องอาศัยการประสานการทำงานร่วมกัน (collaboration) ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนทั้งใน

ระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคยังมีหน้าที่รับผิดชอบการส่งเสริมและสนับสนุนหน่วยการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ โดยการสื่อสารและนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานภาครัฐระดับชาติและระดับภูมิภาค รวมถึงการทำหน้าที่ในการกำหนดเขตพื้นที่เป้าหมายของยุทธศาสตร์ การวางแผนและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการภายใต้แผนและโครงการพัฒนาภูมิภาค ตลอดจนให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภูมิภาค

ในการวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ** มีหน้าที่ในการนำกรอบนโยบายการพัฒนาในระดับชาติและระดับภูมิภาค มาเป็นฐานในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับท้องถิ่นในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง โดยอาศัยแผนพัฒนาพื้นที่ของท้องถิ่น (local spatial plan) ซึ่งเป็นแผนที่ปรากฏผลลัพธ์ต่อประชาชนในพื้นที่โดยตรง เป็นเครื่องมือขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ระดับท้องถิ่นโดยเชื่อมโยงผลลัพธ์เข้ากับแผนพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาค ในกระบวนการดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญ ได้แก่ การจัดทำข้อบัญญัติเพื่อรองรับการขับเคลื่อนแผนพัฒนาท้องถิ่น การประสานบทบาทกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ข้างเคียงเพื่อร่วมกันวางแผนพัฒนาพื้นที่ระดับท้องถิ่นให้สอดคล้องซึ่งกันและกัน โดยอาศัยเครื่องมือการสร้างข้อตกลงความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ท้องถิ่นให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาภูมิภาค ตลอดจนการออกมาตรการส่งเสริมการพัฒนาในพื้นที่โดยบทบาทของภาคเอกชนและชุมชน

สำหรับปัจจัยเกื้อหนุนในการพัฒนาระบบการวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (spatial planning) ก็คือ **การมีกลไกทางกฎหมายที่รองรับการวางแผนพัฒนาพื้นที่ (planning statues)** ซึ่งเอื้อต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงภายในระบบการวางแผนพัฒนาพื้นที่ได้ง่าย ดังนั้น รัฐบาลจึงอาจจำเป็นต้องมีการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับภูมิภาค เพื่อเอื้อต่อการนำระบบการวางแผนพัฒนาภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งมาใช้ สำหรับเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ บทบัญญัติที่กำหนดให้หน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนทุกระดับ (planning authorities) ต้องมีการประสานการทำงานร่วมกันในการระบุเป้าหมายและทิศทางการพัฒนานโยบายสาธารณะในแต่ละด้าน เพื่อให้กระบวนการตัดสินใจกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภูมิภาคร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่มีทิศทางที่สอดคล้องกัน นอกจากนี้ การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาพื้นที่ ยังมีส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนบทบัญญัติกฎหมายผังเมืองจากเดิมที่มุ่งเน้นมิติการพัฒนาทางกายภาพของพื้นที่เพียงด้านเดียว มาสู่การให้ความสำคัญกับการวางแผนพัฒนาพื้นที่อย่างเป็นองค์รวม (integrative spatial planning) เป็นหลักด้วย

นอกเหนือจากปัจจัยด้านกฎหมายแล้ว ปัจจัยเกื้อหนุนในประการอื่น ๆ ที่มีส่วนสำคัญต่อการนำระบบการวางแผนพัฒนาภูมิภาคแบบยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งมาปฏิบัติได้อย่างเกิดประสิทธิผล ก็คือ **การมีกรอบหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน (procedures) และกลไกสร้างแรงจูงใจ (incentives)** กล่าวคือ

การนำแผนพัฒนาพื้นที่ไปปฏิบัติ จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาถึงเงื่อนไขข้อจำกัดและอุปสรรคที่ปรากฏ ในระยะสั้น เพื่อแสวงหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขและป้องกันปัญหาในระยะยาวต่อไป การนำแผนพัฒนาภูมิภาค ไปปฏิบัติยังจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนทั้งในแง่การมีระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจน การมีมาตรการอุดหนุน งบประมาณ และการจัดโครงสร้างองค์การที่เหมาะสม ปัจจัยเกื้อหนุนดังกล่าวมีความสำคัญยิ่งต่อการเอื้ออำนวย การขับเคลื่อนแผนพัฒนาภูมิภาคในระดับท้องถิ่น

นอกจากนี้ **การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาค** เป็นอีกหนึ่งเงื่อนไข สำคัญของกระบวนการวางแผนพัฒนาภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง กล่าวคือ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรมี ความสามารถในการระบุถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มและทุกระดับได้อย่างครบถ้วน และสามารถดึงกลุ่มคน เหล่านั้นให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่เกิดขึ้นทุกระดับ กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในการวางแผน พัฒนาภูมิภาค ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐระดับต่าง ๆ ภายในพื้นที่ กลุ่มคนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะ เป็นนักการเมืองท้องถิ่นและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคอุตสาหกรรม ตัวแทนชุมชน รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียควรคำนึงถึง ความสมดุลและการเปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในสังคม

ในกระบวนการนำแผนพัฒนาภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งไปปฏิบัติ ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อระดับ ประสิทธิภาพหรือความล้มเหลวในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่ ก็คือ **คุณภาพของการจัดการ** ซึ่งเกี่ยวข้อง กับการจัดการในทุกมิติ นับตั้งแต่การจัดองค์กร การประสานงาน การวางแผนและนโยบาย การกำกับติดตาม การดำเนินโครงการ การสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันในระหว่างกระบวนการประชุมหารือและตัดสินใจ การวิเคราะห์ข้อมูล ตลอดจนการสื่อสารแนวคิดรวม ทั้งนี้ บุคลากรที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนต่าง ๆ จำเป็นต้องมี ขีดความสามารถในการจัดการ (management capacities) เป็นอย่างดี เนื่องจากผู้แทนหน่วยงานและองค์กร ต่าง ๆ อาจมีช่องว่างในด้านความรู้ความเข้าใจและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับกรอบนโยบาย และยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ไม่เท่ากัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับท้องถิ่น ความเข้าใจผิด หรือการสื่อสารที่ผิดพลาดย่อมส่งผลให้การดำเนินโครงการในพื้นที่เกิดปัญหาได้ง่าย

เงื่อนไขสำคัญในการพัฒนาโลกการพัฒนาเชิงพื้นที่ ก็คือ บุคลากรภาครัฐในทุกระดับจำเป็นต้องมี **พื้นฐานความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญของกลไกการประสานการทำงานระหว่างทุกภาคส่วนในรูปแบบ เครือข่าย** กล่าวคือ เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ซึ่งประกอบด้วยภาคีทุกภาคส่วนและทุกระดับ มีสถานะเป็น “สถาบัน” รูปแบบหนึ่ง ซึ่งเป็นตัวแปรที่ทำหน้าที่จำกัดขีดความสามารถในการเปลี่ยนแปลงทางสังคมของตัวแสดง ที่เกี่ยวข้อง เครือข่ายในฐานะที่เป็นสถาบันเป็นผลจากการประกอบสร้างของตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิด การสร้างข้อมูล แรงจูงใจ และการกระทำหรือไม่กระทำ ดังนั้น ภายใต้สถานการณ์หนึ่ง ๆ เครือข่ายในฐานะสถาบัน จึงเป็นตัวกำหนดขอบเขตการกระทำที่เป็นไปได้ และความเป็นไปได้ในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการ บริหารพื้นที่

เครือข่ายในฐานะสถาบันยังส่งผลต่อการสร้างแรงจูงใจให้ผู้คนมีการแสดงพฤติกรรมทางสังคม ในลักษณะแตกต่างกันไป พฤติกรรมทางสังคมที่เกิดจากการปฏิสัมพันธ์อย่างมีแบบแผนของภาคีสมาชิก

ในเครือข่ายภายใต้บริบทหนึ่ง ๆ ส่งผลให้เกิดผลลัพธ์ทางนโยบาย (policy outcomes) อย่างไรก็ดีอย่างหนึ่ง  
ดังนั้น การพัฒนาเชิงพื้นที่บนฐานการบูรณาการบทบาทของทุกภาคส่วน จะประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด  
จึงขึ้นอยู่กับขีดความสามารถในการทำความเข้าใจและวิเคราะห์การจัดโครงสร้างเชิงสถาบันในรูปเครือข่าย  
ของบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐทุกระดับในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งเป็น  
ตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในการประสานภาคีทุกภาคส่วนภายในพื้นที่ สำหรับแนวทางในการนำกรอบแนวคิด  
ดังกล่าวมาปรับใช้ในการพัฒนาแนวทางและวิธีการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการ  
สาธารณะเชิงพื้นที่นั้น คณะผู้วิจัยจะอาศัยตัวแบบและประสบการณ์จากประเทศกรณีศึกษาจัดทำ  
ข้อเสนอแนะต่อไป

## บทที่ 8

### กรณีศึกษาการยกระดับการมีส่วนร่วมในประเทศอังกฤษ

#### 8.1 ภูมิหลังและพัฒนาการด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

ประเทศอังกฤษ มีวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองที่ยาวนาน อันเป็นผลมาจากการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและมีความเป็นเอกลักษณ์ของชนบทร่วมกัน จารีตประเพณี อังกฤษถือเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักร (United Kingdom) กล่าวคือ สหราชอาณาจักรมีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยว เน้นการรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยมีพื้นที่การปกครองทั้งหมด 4 เขต ได้แก่ อังกฤษ (England) เวลส์ (Wales) สกอตแลนด์ (Scotland) และไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland)

ในสหราชอาณาจักรมีการกระจายอำนาจโดยถ่ายโอนอำนาจ (devolution) ไปสู่ท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง เพราะถือปัจจัยสำคัญที่ทำให้อำนาจของรัฐมีความใกล้ชิดกับพลเมืองในพื้นที่มากขึ้น หากย้อนกลับไปในอดีตจะพบว่าระบบการปกครองท้องถิ่นในสหราชอาณาจักรมีความหลากหลาย มีการกระจายอำนาจลงไปสู่หน่วยการปกครองในระดับที่ต่ำกว่า และการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่ยุคกลางที่อำนาจการปกครองถูกแบ่งออกเป็นการบริหารเมืองและชนบทที่แยกจากกัน จนกระทั่งเข้าสู่ช่วงปฏิวัติอุตสาหกรรมได้มีการออกพระราชบัญญัติการปฏิรูปครั้งใหญ่ปี ค.ศ. 1832 (Great Reform Act 1832) เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงทางประชากร กฎหมายดังกล่าวได้ยกเลิกหน่วยบริหารเขตเมืองขนาดเล็ก (Small Boroughs) เป็นจำนวนมาก แต่กลับขยายเขตบริหารอุตสาหกรรมใหม่ (Industrial Boroughs) ขึ้นมาแทนที่ เพิ่มจำนวนของประชากรที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและจัดการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ แม้ว่าการปฏิรูปดังกล่าวมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับรัฐบาลท้องถิ่น แต่ได้เป็นแนวทางของการปฏิรูปสำคัญในระยะเวลาดังกล่าว

ในปี ค.ศ. 1888 เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่อีกครั้ง อันเป็นผลมาจากพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1888 (Local Government Act 1888) เพื่อจัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่นรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมา กฎหมายฉบับนี้ยังได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองในประเทศต่าง ๆ ที่แต่เดิมเป็นการใช้อำนาจผ่านระบบการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ที่เน้นการใช้อำนาจแบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ซึ่งรัฐบาลกลางสามารถแต่งตั้งนายอำเภอ (sheriffs) นายทหาร (lieutenants) และผู้พิพากษา (justices) ไปประจำการในพื้นที่ต่าง ๆ เปลี่ยนไปสู่การมีที่มาจากการคัดเลือกโดยสภาท้องถิ่นระดับสภาเคาน์ตี (County Councils) และสภาเบอร์โระ (Borough Councils) เป็นการยึดโยงกับการเลือกตั้งของประชาชนโดยท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนดให้มี “สภาชุมชน (Community Councils)” ในพื้นที่ชนบทขนาดเล็กที่ยังไม่มีการยกระดับเป็นเขตปกครองท้องถิ่นของตนเองอย่างเป็นทางการ

หลายทศวรรษต่อมา สหราชอาณาจักรยังคงมีการปฏิรูปมาอย่างต่อเนื่อง คณะกรรมาธิการด้านการกำหนดเขตการปกครองท้องถิ่น (Local Government Boundary Commissions) ได้ทบทวนขนาดที่เหมาะสม

ของประเทศและกำหนดให้มีเขตใหม่สำหรับพื้นที่ที่ประชากรขยายตัวอย่างรวดเร็ว รวมถึงการปฏิรูปอื่น ๆ อาทิ การจัดตั้งมหานครลอนดอน (Greater London) การออกพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1972 (Local Government Act 1972) เพื่อจัดระเบียบและลดความซับซ้อนของโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น ทำให้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ต่าง ๆ ใกล้เคียงกันเป็นระบบสองชั้น (two-tier system) อย่างไรก็ตาม ในช่วงต่อมาได้มีการประกาศยกเลิกสภาเคาน์ตีมหานคร (Metropolitan County Councils) ในปี ค.ศ. 1986 และมีการออกพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1992 (Local Government Act 1992) ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างย่อย ๆ อีกเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นกลับมาก่อจัดกระจายหลายรูปแบบอีกครั้ง

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเกิดขึ้นอีกครั้งในช่วงปลายทศวรรษ 1990 ได้มีการเรียกร้องและลงประชามติในสกอตแลนด์และเวลส์ในปี ค.ศ. 1997 นำไปสู่การจัดตั้งรัฐสภาสกอตแลนด์ (Scottish Parliament) สภชาแห่งชาติเวลส์ (National Assembly for Wales) ส่วนในไอร์แลนด์เหนือได้มีการถ่ายโอนอำนาจการปกครอง โดยในปี ค.ศ. 1998 ผ่านการออกกฎหมายของรัฐสภา 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติสกอตแลนด์ ค.ศ. 1998 (Scotland Act 1998) พระราชบัญญัติไอร์แลนด์เหนือ ค.ศ. 1998 (Northern Ireland Act 1998) และพระราชบัญญัติรัฐบาลเวลส์ ค.ศ. 1998 (Government of Wales Act 1998) ส่งผลให้แต่ละประเทศในสหราชอาณาจักรมีอำนาจการปกครองแยกออกจากอังกฤษอย่างชัดเจน

ด้วยเหตุนี้ สหราชอาณาจักรจึงมีการแบ่งอำนาจไปยังภูมิภาคแบบไม่สมมาตร กล่าวคือ ในการปกครองมีการแบ่งอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางของอังกฤษกับรัฐบาลในสกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ รวมถึงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ นอกจากนี้ในพื้นที่สกอตแลนด์มีการออกพระราชบัญญัติการเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนในสกอตแลนด์ ค.ศ. 2015 (Scotland's recently introduced Community Empowerment Act 2015) เพื่อสร้างโอกาสและให้ความสำคัญกับชุมชนและพลเมืองในการเข้ามามีบทบาทโดยตรงต่อการตัดสินใจสาธารณะ ทั้งโดยผ่านกระบวนการที่เป็นทางการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และผ่านการณรงค์ของภาคประชาสังคมตามกลไกการมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตย<sup>1</sup>

ระบบการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศอังกฤษ แบ่งออกเป็นสองระดับ คือ การบริหารราชการส่วนกลาง (central government) และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (local government) การบริหารราชการส่วนกลาง มีหน้าที่รับผิดชอบหลักด้านการวางนโยบาย ส่วนการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่หลักในการจัดทำบริการสาธารณะ สำหรับการบริหารราชการส่วนกลางนั้น มีการแบ่งแยกภารกิจของรัฐออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ภารกิจที่ไม่ถูกถ่ายโอน (non-devolved functions) ซึ่งเป็นภารกิจที่อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐบาลอังกฤษ และภารกิจที่ถูกถ่ายโอน (devolved administrations) ให้ไปอยู่ภายใต้การบริหารของรัฐบาล

---

<sup>1</sup> Claudia Chwalisz, *Citizen Engagement in Politics and Policymaking: Lessons from the UK* (London: Northburgh House, 2017).

สกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ<sup>2</sup> ด้วยเหตุนี้ เมื่อก้าวถึงการจัดโครงสร้างส่วนราชการในฝ่ายบริหารของรัฐบาลอังกฤษ จึงเป็นการกล่าวถึงเฉพาะส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐที่ดูแลรับผิดชอบการบริหารภารกิจที่ไม่ถูกถ่ายโอนเท่านั้น

โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วยหน่วยงาน 3 ลักษณะ ได้แก่ 1) กระทรวง เป็นหน่วยงานราชการภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของรัฐมนตรีประจำกระทรวง 2) หน่วยงานอิสระ (executive agencies) คือหน่วยงานที่สังกัดกระทรวง โดยขึ้นตรงกับรัฐมนตรี มีอิสระและเป็นเอกเทศในการบริหารจัดการ 3) องค์กรในกำกับของรัฐ (quangos) เป็นองค์กรภาครัฐที่ดำเนินการในส่วนกลาง หรือในพื้นที่ภูมิภาค มีอิสระในการบริหารงาน และไม่สังกัดกระทรวง แต่รายงานต่อรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ

สำหรับโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของอังกฤษ เป็นโครงสร้างแบบผสมระหว่างโครงสร้างแบบสองชั้น (two-tier system) และโครงสร้างแบบชั้นเดียว (single-tier system) กล่าวคือ ในบางพื้นที่ของอังกฤษจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ระดับ ร่วมกันดูแลรับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะในเขตพื้นที่นั้น แต่ในบางพื้นที่จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงองค์กรเดียว รับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ระบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษในปัจจุบัน ได้ถูกปรับการจัดโครงสร้างหลายครั้งทั้งในเขตมหานคร เมืองใหญ่ และในส่วนอื่น ๆ ของประเทศ

**โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น** เป็นผลสืบเนื่องจากการปรับปรุงโครงสร้างระบบการปกครองท้องถิ่นในช่วง ค.ศ. 1972-1974 การจัดโครงสร้างสองชั้นอยู่บนฐานความคิดที่ว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในโครงสร้างชั้นล่างมีความใกล้ชิดกับประชาชน มีหน้าที่ดูแลให้บริการในกิจการสาธารณะขนาดเล็ก และจำกัดพื้นที่ในการให้บริการเฉพาะเขตของตน ตลอดจนทำหน้าที่เป็นตัวแทนสะท้อนความต้องการของชุมชนตามหลักประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง ส่วนโครงสร้างชั้นบนเกิดขึ้นจากเหตุผลทางการบริหารจัดการ โดยมีหน้าที่ในการจัดการและให้บริการสาธารณะขนาดใหญ่ที่ต้องอาศัยทรัพยากรและศักยภาพที่ค่อนข้างสูง และครอบคลุมพื้นที่การให้บริการที่หลากหลายพื้นที่ แต่การที่โครงสร้างมีลักษณะ 2 ชั้นเช่นนี้ไม่ได้หมายความว่าโครงสร้างชั้นบนจะสามารถควบคุมบังคับบัญชาการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างได้

การจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ของอังกฤษ มีรากฐานพัฒนาการมาจากกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1835 ซึ่งตั้งอยู่บนหลักการกระจายอำนาจการปกครองจากรัฐบาลระดับชาติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่รัฐจัดตั้งขึ้น โดยคำนึงถึงควมมีประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ และความใกล้ชิดในการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะเมืองที่เติบโตตามการขยายตัวของเขตอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม<sup>3</sup> การเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นกลไก

<sup>2</sup> National Statistics, *UK 2005: The Official Yearbook of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* (London: National Statistics), p. 481.

<sup>3</sup> พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของการจัดโครงสร้างและระบบการปกครองท้องถิ่นอังกฤษ ศึกษาเพิ่มเติมใน J. A. Chandler, *Explaining Local Government: Local Government in Britain since 1800* (Manchester: Manchester University Press, 2007); Janice Morphet, *Modern Local Government* (London: Sage, 2008).

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบบประชาธิปไตยท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบายและการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นอิสระจากการควบคุมบังคับบัญชาของรัฐบาล รัฐสภาได้ตรากฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นโดยกำหนดให้การใช้อำนาจตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำได้เฉพาะเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ (ultra vires doctrine)<sup>4</sup>

ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ ตั้งอยู่บนหลักการสำคัญ คือ การตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่แตกต่างกัน (responsiveness) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับควบคุมการบริหารกิจการสาธารณะของท้องถิ่น (participation) และความมีประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (functional effectiveness) การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจึงสะท้อนแนวคิดที่ว่า อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะหลากหลายด้านจะเกิดประสิทธิภาพมากที่สุดหากดำเนินการโดยหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่น และการบริหารกิจการสาธารณะบางประเภทจะก่อให้เกิดผลดีต่อส่วนรวมมากที่สุด หากมีระบบการตัดสินใจโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักประชาธิปไตยท้องถิ่น<sup>5</sup>

การปฏิรูปโครงสร้างระบบการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ดำเนินไปในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1979-1994 ครอบคลุมทั้งการปรับปรุงการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่น ระบบการจัดการ รวมถึงบทบาทของส่วนกลางในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปเชิงโครงสร้างส่งผลให้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษมีลักษณะแตกต่างกันไปตามพื้นที่<sup>6</sup> องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่รอบนอกเขตเมือง และจำนวนหนึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเมืองมหานคร ด้วยเหตุนี้การจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ จึงมีบางพื้นที่ที่มีโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียว (single-tier) และบางพื้นที่ที่มีโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นสองชั้น (two-tier) พื้นที่ส่วนใหญ่มีระบบการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น ประกอบด้วยหน่วยการปกครองท้องถิ่นชั้นบน เรียกว่า ‘เคาน์ตี’ (county) และหน่วยการปกครองท้องถิ่นชั้นล่างเรียกว่า ‘เขต’ (district) โดยมีการจัดแบ่งภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ระหว่างกันอย่างชัดเจน ส่วนโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียวนั้น ปรากฏเฉพาะในพื้นที่

---

<sup>4</sup> Hilary Kitchin, “A Power of General Competence for Local Government,” Lawrence Pratchett and David Wilson (eds.), *Local Democracy and Local Government* (London: Macmillan, 1996), pp. 210-228.

<sup>5</sup> Harold Wolman, “Local Government Institutions and Democratic Governance,” David Judge, Gerry Stoker and Harold Wolman (eds.), *Theories of Urban Politics* (London: Sage, 1995), p. 139.

<sup>6</sup> John Stewart and Gerry Stoker, “Fifteen Years of Local Government Restructuring 1979-94: An Evaluation,” John Stewart and Gerry Stoker (eds.), *Local Government in the 1990s* (London: Macmillan, 1995), pp. 191-209. การวิเคราะห์การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมาเปรียบเทียบกับสหภาพยุโรป. ศึกษาเพิ่มเติมใน Francesco Clementi and Alessandro Sterpa, “United Kingdom,” Ruth Theus Baldassarre (ed.), *Strengthening Regional and Local Democracy in the European Union* (Brussels: Committee of the Regions, 2004), pp. 297-364.



กรุงลอนดอนและเมืองมหานครอื่น ๆ (metropolitan areas) มีสภาท้องถิ่นรับผิดชอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดเพียงองค์กรเดียว

กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 2000 (Local Government Act 2000) กำหนดนิยาม ‘หน่วยการปกครองท้องถิ่น’ (local authority) ของอังกฤษว่าหมายถึง (1) สภาเคาน์ตี (county council) (2) สภาเขต (district council) (3) สภาเบอร์โระแห่งลอนดอน (London borough council) (4) สภามหานครลอนดอน (Common Council of the City of London) (5) สภาแห่งเกาะซิลลี (Council of the Isles of Scilly) และ (6) สภาแพริช (parish council) เฉพาะที่ยังมีสถานะทางกฎหมายอยู่

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งหมดทุกรูปแบบในอังกฤษมีจำนวนทั้งสิ้น 333 หน่วย จำแนกได้เป็น 5 รูปแบบ ได้แก่ สภาเคาน์ตี (county council) สภาเขต (district council) สภาเอกรูป (unitary authority) สภามหานคร (metropolitan district) และสภาเบอร์โระแห่งลอนดอน (London borough) อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะมีชื่อเรียกเฉพาะ แต่สภาเขตในบางท้องถิ่นที่ สภาเอกรูป รวมถึงสภามหานครทั้งหมด มีสถานะทางกฎหมายที่จำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ ประเภทสภามนคร (city council) และประเภทสภาเบอร์โระ (borough council) จำนวนของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบพิจารณาได้จากตารางต่อไปนี้

**ตาราง 8.1 จำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่นจำแนกตามรูปแบบ<sup>7</sup>**

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่น 2 ชั้น	จำนวน (หน่วย)
สภาเคาน์ตี	24
สภาเขต	181
<b>โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นชั้นเดียว</b>	
สภาเอกรูป	58
สภามหานคร	36
สภาเบอร์โระแห่งลอนดอน	32
สภามหานครลอนดอน (City of London)	1
สภาเอกรูปแห่งเกาะซิลลี (Isles of Scilly)	1
<b>รวม</b>	<b>333</b>

<sup>7</sup> ดัดแปลงจาก Ministry of Housing, Communities & Local Government, “Local Government Structure and Elections,” <<https://www.gov.uk/guidance/local-government-structure-and-elections>> [Retrieved September 23, 2021].; Mark Sandford, *Local Government in England: Structures* (London: House of Commons Library, 2021), pp. 6-7.

การจัดบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น แม้รัฐบาลในส่วนกลางจะได้กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง แต่เนื่องจากอังกฤษมีพัฒนาการทางด้านกฎหมายรวมทั้งแนวปฏิบัติทางการบริหาร ที่ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะที่รวมศูนย์ (centralized) ค่อนข้างมาก สถานภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของอังกฤษจึงมีความแตกต่างไปจากสถานภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอีกหลายประเทศที่กฎหมายรัฐธรรมนูญได้รับรองสถานภาพไว้ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นผลผลิตของรัฐสภา ภายใต้หลักแนวคิดสำคัญที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถดำเนินกิจกรรมใด ๆ ได้ นั้น จะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้สิ่งเหล่านั้นเป็นอำนาจหรือภารกิจท้องถิ่น (ultra vires doctrine) ซึ่งโดยพื้นฐานแล้วกฎหมายจะถูกบัญญัติขึ้นโดยรัฐสภา รัฐสภาจึงถือเป็นบ่อเกิดสำคัญของทั้งตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และอำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงมีในการจัดบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ โดยกลไกสำคัญที่รัฐบาลกลางสามารถใช้ในการกำกับ ควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้<sup>8</sup>

1) เครื่องมือทางกฎหมาย (statutory instruments) ที่เป็นการออกกฎหมายในรูปของระเบียบการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ทางการบริหารและการจัดทำบริการท้องถิ่น การกำหนดมาตรฐานการบริการ ตลอดจนการให้อำนาจส่วนกลางเข้าไปแทรกแซงกิจการในบางเรื่องได้

2) คำแนะนำและหนังสือเวียน (guidance and circular) ซึ่งอาจมีการเวียนหนังสือที่เป็นคำแนะนำแนวปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเรื่องนั้น ๆ ได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ในบางกรณีหนังสือเวียนอาจเกิดจากผลการเจรจาต่อรองกับสมาคมการปกครองท้องถิ่น (Local Government Association: LGA)

3) การดึงอำนาจกลับคืน (default power) ในกรณีที่ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสม หรือไม่เป็นที่น่าพึงพอใจ หน่วยงานส่วนกลางสามารถดึงเอาอำนาจในการดำเนินการเรื่องนั้นกลับไปดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้หน่วยงานอื่นเข้าไปดำเนินการรับผิดชอบแทน

4) การตรวจสอบ (inspection) การควบคุมและตรวจสอบการจัดทำภารกิจที่มีความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะมีหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบมาตรฐานการบริการ การกำหนดมาตรฐานกลาง การรับเรื่องร้องเรียน รวมทั้งการให้คำแนะนำ ซึ่งมีการมอบหมายให้มีคณะกรรมการตรวจสอบในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการศึกษา ด้านสุขภาพและสวัสดิการสังคม ด้านกิจการยุติธรรมและความปลอดภัยของชุมชน เป็นต้น ทั้งนี้จะมีการทำงานร่วมกับคณะกรรมการตรวจสอบบัญชีกลาง (Audit Commission) อีกชั้นหนึ่งด้วย

5) เครื่องมือทางการคลัง (finance) มาตรการทางการคลังถือได้ว่าเป็นกลไกที่มีความสำคัญในการกำกับดูแลการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมาตรการที่ใช้ในการกำกับดำเนินการของท้องถิ่นนั้น มีทั้งการกำกับก่อนการให้เงินงบประมาณ และในขณะที่ใช้เงินงบประมาณ กล่าวคือ ก่อนการให้

---

<sup>8</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, *การปกครองท้องถิ่นมุมมองจากประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และไทย*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563), น. 199-203.

เงินงบประมาณ รัฐสามารถมีบทบาทในการกำหนดสัดส่วนหรือวงเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำเป็นงบประมาณได้ในแต่ละปี รวมถึงระบบการให้เงินอุดหนุน (grants) และการตรวจสอบในขณะที่ใช้เงินงบประมาณ ซึ่งรัฐบาลสามารถเข้าไปตรวจสอบกระบวนการดำเนินงานต่าง ๆ ว่ามีการเบิกจ่ายอย่างถูกต้องหรือไม่ โดยการตรวจสอบทางการเงินจะกระทำผ่านคณะกรรมการตรวจสอบบัญชีกลาง (Audit Commission)

การจัดโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของอังกฤษ มีการเปลี่ยนแปลงสำคัญใน ค.ศ. 1998 รัฐบาลได้ออกสมุดปกขาวชื่อว่า “การปกครองท้องถิ่นยุคใหม่ที่ยึดโยงใกล้ชิดกับประชาชน” (Modern Local Government: In Touch with the People) เพื่อเสนอเป็นทางเลือกให้กับท้องถิ่นในการปรับโครงสร้างการบริหารภายใต้รูปแบบเดิมไปสู่รูปแบบใหม่ ๆ ต่อมาในปี ค.ศ. 2000 มีการผ่านพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น (Local Government Act 2000) เพื่อปรับโครงสร้างภายในของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไปสู่รูปแบบใหม่ หากพิจารณาตามลักษณะการทำหน้าที่สามารถแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภา กล่าวคือ การปฏิรูปโครงสร้างฝ่ายบริหารท้องถิ่น มีการนำโครงสร้างการบริหารในรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งทางตรงมาใช้ ซึ่งเป็นความพยายามที่จะสร้างความชัดเจนให้กับฝ่ายบริหาร และมีการปรับระบบการบริหารจัดการใหม่ภายใต้นโยบายการทำให้ทันสมัย (modernizing) เพื่อให้การบริหารงานในระดับท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ (efficiency, transparency and accountability) สำหรับฝ่ายสภาท้องถิ่น มีการปรับรูปแบบการจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ในขณะที่สภาท้องถิ่นยังคงเป็นองค์กรหลักในการตัดสินใจเรื่องงบประมาณ แผนงานหรือการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ของท้องถิ่น<sup>9</sup>

## 8.2 แนวนโยบายและปฏิรูปด้านการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ

การปฏิรูประบบราชการในประเทศอังกฤษเริ่มขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1979 มีแรงผลักดันมาจากการที่อังกฤษประสบปัญหาทางเศรษฐกิจตกต่ำอย่างหนัก ปัญหาการว่างงานและภาวะเงินเฟ้อ ขณะที่คุณภาพและประสิทธิภาพของการบริหารงานภาครัฐได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก ทำให้เกิดเสียงเรียกร้องของประชาชนให้มีการปรับปรุงการบริการของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น หลังได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 1978 พรรคอนุรักษนิยมที่นำโดย นางมาร์กาเรต แธซเซอร์ (Margaret Thatcher) ได้นำตัวแบบการบริหารงานเชิงธุรกิจมาปรับใช้ในการกำหนดทิศทางการปฏิรูประบบบริการสาธารณะ บนฐานแนวคิดที่ว่า ระบบราชการไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน และมีสถาบันจำนวนมากเกินความจำเป็นอันเป็นภาระด้านงบประมาณและความไม่คุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณสาธารณะ

การปฏิรูประบบราชการตามแนวทางของแธซเซอร์ เริ่มต้นดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป ตั้งแต่ ค.ศ. 1978-1985 ภายใต้แผนงานปฏิรูปที่ชื่อว่า “ก้าวถัดไป” (Next Step) มุ่งนำตัวแบบการบริหารภาครัฐ

---

<sup>9</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *ทิศทางกรปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*, น. 153-158.

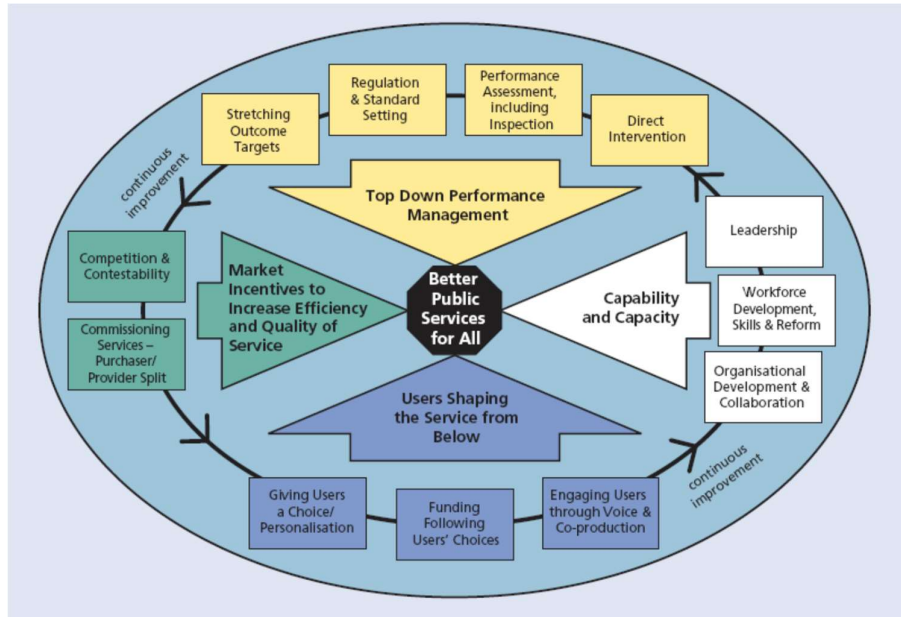
แนวใหม่ (NPM) มาปรับใช้ในการพัฒนาและปรับปรุงองค์กรภาครัฐรูปแบบใหม่ที่บริหารงานภายใต้ระบบสัญญา และมีกระบวนการกำหนดให้สาธารณะได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างชอบธรรม การเปลี่ยนแปลงระบบบริการสาธารณะภายหลังปี ค.ศ. 1979 มีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ *ประการแรก* การปรับโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจที่จัดบริการสาธารณะระดับชาติหลายประเภท โดยการแปรรูปกิจการและเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมทุน *ประการที่สอง* การทำให้เกิดเป็นกระบวนการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ทั้งในรูปแบบการสร้างกลไกตลาดในระบบบริการสาธารณะ รวมถึงกลไกของระบบกึ่งตลาด ด้วยการให้ตัวแทนของรัฐร่วมกับภาคเอกชน เข้ามาดำเนินการโดยการทำในรูปแบบสัญญาจ้าง *ประการที่สาม* ให้ความสำคัญกับกลไกติดตามประเมินผลและกำกับความโปร่งใสทางการบริหาร ด้วยการลงทุนพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารภาครัฐ ระบบตรวจสอบบัญชีที่เชื่อมโยงกับการประเมินผลการดำเนินงานกิจกรรม ระบบการเปิดให้สาธารณชนสามารถร่วมตรวจสอบ กำกับ และติดตามการบริหารงานภาครัฐได้มากขึ้น *ประการสุดท้าย* การเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานภาครัฐจากเดิมที่มีลักษณะมุ่งดำเนินการกิจตามหน้าที่ไปสู่การบริหารการเปลี่ยนแปลง (change management) รวมทั้งมุ่งเน้นการพัฒนา รูปแบบและวิธีการจัดการที่สอดคล้องกับลักษณะงานบริการสาธารณะแต่ละประเภท

ในช่วงปี ค.ศ. 1990-1999 รัฐบาลอังกฤษได้นำแนวคิดเรื่องการเสริมอำนาจ (empowerment) ในการบริหารจัดการได้เข้ามามีอิทธิพลมากขึ้น กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1997 รัฐบาลนำโดยนายกรัฐมนตรี โทนี แบลร์ ได้ดำเนินมาตรการทุ่มงบประมาณลงทุนสำหรับจัดบริการสาธารณะที่สำคัญ ๆ ซึ่งได้ถูกกลดทอนลงไปในช่วงรัฐบาลก่อนหน้านั้น โดยการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมแก่กระทรวงต่าง ๆ ดำเนินการควบคู่ไปกับการสร้างระบบการจัดการเพื่อกำกับควบคุมให้การใช้จ่ายงบประมาณของแต่ละกระทรวงสามารถบรรลุผลตามเป้าหมายที่รัฐบาลได้วางไว้ การวางระบบกำกับควบคุมผลการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ในช่วงดังกล่าว จึงนำมาสู่การปรับปรุงระบบบริหารงานบริการสาธารณะทั้งระบบไปในเวลาเดียวกัน

เป้าหมายหลักของการปฏิรูประบบการจัดบริการสาธารณะดังกล่าวมี 4 ประการ คือ *ประการแรก* การจัดบริการสาธารณะต้องยึดประชาชนพลเมืองเป็นศูนย์กลาง (citizen-centred public service) และมุ่งตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการสูงสุด *ประการที่สอง* การจัดบริการสาธารณะต้องสามารถเข้าถึงกลุ่มผู้รับบริการทุกกลุ่มอย่างทั่วถึงถ้วนหน้า และในกรณีของบริการด้านสาธารณสุขและการศึกษาต้องเป็นบริการที่ไม่เสียค่าใช้จ่าย *ประการที่สาม* การจัดบริการสาธารณะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีการใช้จ่ายงบประมาณอย่างคุ้มค่าสูงสุด และ *ประการที่สี่* การจัดบริการสาธารณะต้องมีความเป็นธรรม และมีเป้าหมายเพื่อลดช่องว่างและการกีดกันทางสังคม ตลอดจนยกระดับคุณภาพชีวิตสำหรับผู้ด้อยโอกาสในสังคม

จากเป้าหมายข้างต้น รัฐบาลอังกฤษได้ศึกษาหาแนวทางการปรับปรุงระบบบริหารการกิจด้านการจัดบริการสาธารณะของรัฐ โดยสังเคราะห์หัวแบบการปฏิรูประบบการจัดบริการสาธารณะขึ้น ซึ่งตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า การปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะจะสามารถขับเคลื่อนไปได้ ต้องอาศัยแรงผลักดันซึ่งมีต่อระบบการจัดบริการสาธารณะจาก 4 ทิศทางควบคู่กันไป แรงผลักดันดังกล่าวประกอบด้วย แรงผลักดันจากรัฐบาล (top down pressure) แรงผลักดันจาก

ประชาชนพลเมือง (bottom up pressure) แรงผลักดันจากการแข่งขันระหว่างหน่วยงานผู้ให้บริการสาธารณะ (horizontal pressure) และแรงผลักดันจากการพัฒนาขีดความสามารถและศักยภาพของหน่วยงานภาครัฐ (capability and capacity) สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างกลไกดังกล่าวสามารถพิจารณาได้จากแผนภาพ<sup>10</sup>



ภาพ 8.1 ตัวแบบการปฏิรูประบบการจั้บริการสาธารณะของรัฐบาลอังกฤษ

ตัวแบบการปรับปรุงระบบบริหารภารกิจด้านการจัดการบริการสาธารณะนี้ ตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า แรงผลักดันทั้ง 4 ด้านดังกล่าวจะส่งผลให้กระบวนการปฏิรูประบบการจั้บริการสาธารณะดำเนินไปในลักษณะ “การปรับปรุงตัวเองของภาครัฐ” (self-improving system) กล่าวคือ กระบวนการปรับปรุงระบบการจั้บริการสาธารณะจะดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยกลไกการสร้างแรงจูงใจจากภายในระบบบริหารงานภาครัฐเอง ในขณะเดียวกันแรงจูงใจในการปรับปรุงตัวเองดังกล่าวก็ก่อให้เกิดการสร้างสรรค่นวัตกรรมทางการบริหารรูปแบบใหม่ ๆ ขึ้นภายในระบบบริหารงานภาครัฐอีกด้วย

ตัวแบบการปฏิรูประบบการจั้บริการสาธารณะดังกล่าว ประกอบด้วยกลไกการปรับปรุงรูปแบบ และคุณภาพการจั้บริการสาธารณะ 4 ชุด ซึ่งต้องดำเนินการควบคู่กันไป ได้แก่

1) กลไกการจั้การผลการดำเนินงานแบบสั่งการจากบนลงล่าง (top-down performance management) เป็นกลไกหลักในการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการจั้บริการสาธารณะ เนื่องจากรัฐบาลสามารถอาศัยกลไกดังกล่าวสำหรับจั้การระบบการจั้บริการสาธารณะให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้ได้โดยตรง รัฐบาลสามารถแทรกแซงกระบวนการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้เกิดผลอย่างหนึ่ง

<sup>10</sup> The Prime Minister’s Strategy Unit, *The UK Government’s Approach to Public Service Reform* (London: Cabinet Office, 2006), p. 8.

อย่างใดก็ได้ โดยผ่านการสั่งการตามโครงสร้างการบังคับบัญชา ประกอบด้วยเครื่องมือทางการบริหารที่สำคัญ ได้แก่ การจัดทำคำรับรองในการจัดบริการสาธารณะ (public service agreement) การออกกฎเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติด้านคุณภาพในการจัดบริการสาธารณะ (regulations) การประเมินผลการจัดบริการสาธารณะ (performance assessment) การเข้าแทรกแซงกระบวนการจัดบริการสาธารณะโดยตรง (direct intervention)

**2) กลไกการเสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถของหน่วยงานภาครัฐ** (capability and capacity) การปรับปรุงและยกระดับคุณภาพการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐมิได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยเรื่องงบประมาณที่จัดสรรสำหรับดำเนินงานแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังขึ้นอยู่กับศักยภาพและขีดความสามารถของหน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับทักษะ ความรู้ความสามารถ และแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และพนักงานผู้ทำหน้าที่ส่งมอบบริการสาธารณะของหน่วยงานนั้น ๆ ทั้งนี้ รัฐบาลสามารถดำเนินมาตรการเพื่อเสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถในการทำงานแก่ข้าราชการและพนักงานของรัฐได้หลายวิธี ได้แก่ การเสริมสร้างทักษะความเป็นผู้นำแก่บุคลากรผู้บริหารหน่วยงาน (leadership) การยกระดับทักษะความรู้และขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของบุคลากรระดับปฏิบัติการ ปฏิรูประบบการจ่ายค่าตอบแทนและระบบบริหารบุคลากร การสร้างระบบแสดงข้อมูลข่าวสารและรายงานผลการปฏิบัติงานขององค์กร การส่งเสริมหน่วยงานที่มีผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ (best practice) การสร้างแรงจูงใจให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในภาคสาธารณะ (incentivizing collaboration)

**3) กลไกการสร้างการแข่งขันและการเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการจัดบริการสาธารณะ** (competition and contestability) เป็นกลไกที่สามารถเสริมสร้างประสิทธิภาพและยกระดับคุณภาพการให้บริการสาธารณะบางประเภทได้เป็นอย่างดี ตัวอย่างเช่น เมื่อรัฐบาลอังกฤษนำกลไกการแข่งขันและการเปิดให้หน่วยงานภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการแทนรัฐมาใช้กับกิจการเรือนจำ (prison service) ผลปรากฏว่าการแข่งขันระหว่างเรือนจำภาครัฐและเรือนจำที่ดำเนินงานโดยเอกชนนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานกระบวนการบริหารจัดการภายในเรือนจำอย่างเห็นได้ชัด

การเปิดให้หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะในภาคส่วนอื่นสามารถเข้ามาแข่งขันหรือร่วมจัดบริการสาธารณะควบคู่ไปกับหน่วยงานของรัฐบาล นอกจากจะผลักดันให้หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะในภาครัฐต้องปรับปรุงคุณภาพการทำงานของตัวเองแล้ว ยังส่งผลให้ประชาชนผู้รับบริการมีทางเลือกในการรับบริการสาธารณะ และได้รับการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพมากขึ้นอีกด้วย การเปิดให้มีการแข่งขันในการจัดบริการสาธารณะยังก่อให้เกิดแรงจูงใจในการสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ ๆ ในระบบการให้บริการสาธารณะ อีกทั้งยังช่วยยกระดับความเป็นธรรมทางสังคมอีกทางหนึ่งด้วย

การเปิดให้หน่วยงานในภาคส่วนอื่นมาร่วมจัดบริการสาธารณะซึ่งเคยจำกัดหรือผูกขาดอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ ไม่เพียงแต่ทำให้ผู้รับบริการได้รับบริการที่มีคุณภาพดีขึ้นเท่านั้น หากยังส่งผลให้ระบบการให้บริการสาธารณะมีรูปแบบการบริการที่หลากหลาย ซึ่งสามารถตอบสนองต่อกลุ่มผู้รับบริการอย่างทั่วถึงกว่าเดิม การมีหน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะใหม่ ๆ ที่มาจากหลากหลายภาคส่วน (new niche provider) ช่วยให้การจัดบริการสาธารณะด้านนั้น ๆ มีความหลากหลายยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ช่วยขยาย

ขอบเขตการบริการสาธารณะให้ครอบคลุมและเข้าถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาสหรือผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะที่มีคุณภาพด้วย เช่น การเปิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมจัดบริการสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุข โดยผ่านระบบการจ่ายค่าบริการสุขภาพให้ผู้รับบริการในพื้นที่รับผิดชอบโดยตรง (direct payment) ส่งผลให้คนกลุ่มน้อยหรือผู้ด้อยโอกาสในชุมชนต่าง ๆ สามารถเข้าถึงบริการสุขภาพที่มีคุณภาพได้ทั่วถึงมากยิ่งขึ้น เป็นต้น

**4) กลไกการสร้างทางเลือกเพื่อสนองความต้องการและเปิดช่องรับฟังข้อเรียกร้องของผู้รับบริการ** (choice and voice) เป็นการสร้างรูปแบบการให้บริการที่หลากหลายเพื่อสนองความต้องการของผู้รับบริการสาธารณะ เป็นกลไกในการปรับปรุงระบบการจัดบริการสาธารณะซึ่งเกิดขึ้นจากแรงผลักดันของประชาชน ผู้รับบริการสาธารณะโดยตรง (bottom up reform) กลไกดังกล่าวนี้มีเป้าหมายเพื่อผลักดันให้หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะต้องมีการปรับปรุงรูปแบบการให้บริการสาธารณะของหน่วยงาน เพื่อให้มีความสอดคล้องกับสภาพความต้องการของผู้รับบริการแต่ละกลุ่มให้มากที่สุด กระบวนการปรับปรุงรูปแบบการให้บริการสาธารณะดังกล่าว จะส่งผลให้การจัดบริการสาธารณะนั้น ๆ ดำเนินไปโดยยึดความต้องการของประชาชนผู้รับบริการเป็นศูนย์กลาง และมุ่งสร้างรูปแบบการให้บริการที่ตอบสนองผู้รับบริการมากที่สุด (responsive services)

กลไกการสร้างทางเลือกเพื่อสนองตอบความต้องการและเปิดช่องรับฟังข้อเรียกร้องของผู้รับบริการสาธารณะ สามารถดำเนินการได้โดยอาศัยเครื่องมือ 4 ประการ ดังต่อไปนี้ *ประการแรก* การสร้างทางเลือกเพื่อสนองตอบความต้องการและความพึงพอใจของผู้รับบริการแต่ละราย (individual choice) *ประการที่สอง* การสร้างทางเลือกเพื่อสนองตอบความต้องการและความพึงพอใจของผู้รับบริการแต่ละกลุ่ม (collective choice) *ประการที่สาม* การสร้างช่องทางรับฟังข้อเรียกร้องและความต้องการของผู้รับบริการ (voice) และ *ประการที่สี่* การเปิดให้พลเมืองผู้รับบริการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ (co-production)

การเปิดให้พลเมืองผู้รับบริการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ เป็นแนวทางการปรับปรุงและพัฒนา รูปแบบการจัดบริการสาธารณะ โดยเปิดช่องทางให้ผู้รับบริการสามารถแสดงบทบาทเชิงรุกในกระบวนการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อให้การจัดบริการสาธารณะดังกล่าวสามารถบรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้ให้ได้มากที่สุด การเปิดให้ประชาชนมีบทบาทร่วมขับเคลื่อนกระบวนการจัดบริการสาธารณะของรัฐนั้น สามารถดำเนินการได้ 2 ลักษณะ ได้แก่ การเปิดให้ประชาชนผู้รับบริการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะด้วยตนเองโดยตรง และการเปิดให้ประชาชนผู้รับบริการมีบทบาทร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะโดยอ้อม

การเปิดให้ผู้รับบริการแต่ละกลุ่มหรือแต่ละชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งโดยตรง จะช่วยให้ผู้รับบริการสามารถสร้างทางเลือกในการจัดบริการสาธารณะบนฐานความต้องการของตนเอง เช่น การเปิดให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการการศึกษาในสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาของโรงเรียน การเปิดให้องค์กรอาสาสมัครในชุมชนมีบทบาทในการจัดการบริการทางสังคมในท้องถิ่น เป็นต้น สำหรับการมีบทบาทโดยอ้อมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะนั้น ประชาชนผู้รับบริการสามารถมีส่วนร่วมผลักดันให้การจัดการบริการสาธารณะที่ดำเนินอยู่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ในระดับที่สูงขึ้น เช่น การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการบริโภคอาหาร โดยมุ่งเน้นการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพและการออกกำลังกาย

สามารถส่งเสริมให้การจัดบริการสาธารณสุขที่กำลังดำเนินอยู่ในขณะนั้นบรรลุผลลัพธ์สูงสุดได้ โดยการช่วยลดจำนวนผู้มีอัตราเสี่ยงต่อการเป็นโรคหรือมีปัญหาสุขภาพในชุมชน เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป กลไกการเสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถของหน่วยงานภาครัฐ และกลไกการสั่งการจากบนลงล่างนั้น เป็นกลไกที่ก่อให้เกิดแรงกดดันที่มาจากภายในภาครัฐโดยตรง ในขณะที่กลไกสร้างการแข่งขันและการเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการจัดบริการสาธารณสุขแทนรัฐ และกลไกสร้างทางเลือกเพื่อสนองตอบความต้องการและเปิดช่องรับฟังข้อเรียกร้องของผู้รับบริการนั้น ถือเป็นกลไกที่ทำหน้าที่สร้างแรงกดดันจากภายนอก อันจะมีผลผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบภารกิจจัดบริการสาธารณสุขทั้งหลายต้องมีการปรับปรุงยกระดับคุณภาพและประสิทธิภาพในการทำงานของตนเองอย่างต่อเนื่อง

### 8.3 การส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมในฐานะทางเลือกที่สามในการจัดทำบริการสาธารณสุข (The Third Way)

การหันมาให้ความสนใจในบทบาทของภาคประชาสังคมในอังกฤษเป็นส่วนหนึ่งของแนวความคิดในการประสานการทำงานบริการสาธารณสุขร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม ดังปรากฏในแนวนโยบาย “พรรคแรงงานโฉมใหม่” (New Labour)<sup>11</sup> ซึ่งตั้งอยู่บนการก้าวข้ามข้อจำกัดของมนทัศน์การจัดการภาครัฐแบบแบ่งแยกขั้วระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน (state-market dichotomy) นั่นคือ การมองว่าการจัดบริการสาธารณสุขมีทางเลือก 2 ทาง ระหว่างการจัดการโดยหน่วยงานภาครัฐกับการจัดบริการสาธารณสุขโดยภาคเอกชน ซึ่งเป็นมุมมองความเข้าใจที่ล้าสมัยและไม่สามารถอธิบายการเติบโตและขยายบทบาทของภาคประชาสังคมในปัจจุบันได้ตามความเป็นจริง

กรอบแนวคิดในการบริหารกิจการสาธารณสุขที่ตั้งอยู่บนการแบ่งแยกขั้วระหว่างรัฐกับตลาด จึงมีข้อจำกัดในเรื่องของการจำกัดทางเลือกการจัดทำบริการสาธารณสุขไว้เพียง 2 ทางที่สุดขั้ว คือ หากรัฐบาลไม่ดำเนินการเองโดยอาศัยกลไกการบริหารงานภาครัฐ ก็ต้องอาศัยกลไกการจัดการโดยระบบตลาด (market solutions) ให้ดำเนินการแทนผ่านระบบสัญญาจ้างเหมา หรือแม้กระทั่งการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นของภาคเอกชน (privatization) แม้ว่าแนวทางการเปิดให้กลไกตลาดเข้ามามีบทบาทจัดการกิจกรรมบริการสาธารณสุขของรัฐจะช่วยให้การบริหารภารกิจของรัฐบรรลุประสิทธิภาพได้ค่อนข้างมากในหลายกรณี แต่ก็มิได้หมายความว่าภาครัฐจะไม่มีทางเลือกอื่นในการจัดบริการสาธารณสุขนอกเหนือจากการอาศัยกลไกตลาด

---

<sup>11</sup> ความหมายของ “ภาคประชาสังคม” (civil society) ในบริบทของอังกฤษ หมายถึง “เครือข่ายของกลุ่มก้อนทางสังคมที่มีการจัดการภายในกลุ่มของตนเองอย่างเป็นเอกเทศ รวมถึงเครือข่ายของกลุ่มทางสังคมต่าง ๆ ที่ดำเนินกิจกรรมสาธารณะคู่ขนานไปกับภาครัฐ และอาจเคลื่อนไหวคัดค้านหรืออย่างน้อยก็มุ่งท้าทายอำนาจที่อิทธิพลของภาครัฐที่มีต่อสังคม” (‘a network of independent self-sustaining groups and networks which exist as a counterpart to the state and as a means of countering or at least limiting its influence’). John Morison, “The Government - Voluntary Sector Compacts: Governance, Governmentality, and Civil Society,” p. 103.



ภายใต้แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทใหม่ของภาคประชาสังคมนั้น ภาครัฐสามารถมีทางเลือกอื่นในการจัดทำบริการสาธารณะ นอกเหนือจากการดำเนินการเองโดยผ่านกลไกภาครัฐและการเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการแทน นั่นก็คือ การเปิดให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ ซึ่งถือได้ว่าเป็น “ทางสายกลาง” (moderate) เพราะรัฐไม่ต้องจำกัดผูกขาดบทบาทการจัดบริการสาธารณะไว้ที่ตนเอง แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่จำเป็นต้องถึงขั้นเปิดให้กลไกตลาดเข้ามาทำงานแทนรัฐเสียทั้งหมด การเปิดให้ภาคประชาสังคมเข้ามาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ จึงเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการมอบหมายให้ตัวแสดงภายนอกภาครัฐ ทำหน้าที่ในการใช้อำนาจของรัฐแทนอย่างไม่เป็นทางการ (existence of power beyond the formal state) ในทำนองเดียวกับการเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามารับดำเนินการบริการสาธารณะแทนรัฐ โดยผ่านการเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐ แต่ในกรณีนี้ องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาร่วมใช้อำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะของรัฐ โดยผ่านการเป็นหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจนั่นเอง

แนวคิดเรื่องการเปิดให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ไม่เพียงแต่เป็นการสร้างทางเลือกที่สามอันเป็นทางสายกลางสำหรับการบริหารจัดการภาคสาธารณะเท่านั้น หากยังเป็นแนวคิดที่ส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตยให้เข้มแข็งยิ่งขึ้นอีกด้วย กล่าวคือ การแสดงบทบาทของภาคประชาสังคมจะช่วยให้รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น เนื่องจากการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมนั้นตั้งอยู่บนความเชื่อมั่นในหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy)

แนวคิดดังกล่าวมองว่า การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและชุมชนในกระบวนการปกครองนั้น เป็นวิธีการที่ช่วยอุดช่องโหว่หรือจุดอ่อนของหลักการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยดั้งเดิม ที่มุ่งเน้นเฉพาะบทบาทของผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งเพียงด้านเดียว นอกจากนี้ แนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการภาคสาธารณะดังกล่าว ยังสอดคล้องกับกรอบแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการที่ดีของธนาคารโลก (World Bank) และองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) โดยเฉพาะในมิติของการมุ่งให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนในการสร้างความรับผิดชอบ (accountability) และความโปร่งใส (transparency) ในการบริหารงานภาครัฐ

แนวคิดริเริ่มในการนำเสนอวิธีการที่เป็นทางเลือกที่สาม (third way approach) ของพรรคแรงงานนั้น มองบทบาทของภาคประชาสังคมด้วยมุมมองที่แตกต่างจากทัศนะของฝ่ายเสรีนิยมดั้งเดิม (liberalism) ที่มองว่าภาคประชาสังคมเป็นปริมาตรที่มีกลุ่มก้อนทางสังคมในการปกครองตนเองและดำรงอยู่เป็นอิสระและไม่ข้องเกี่ยวกับรัฐ (independent, self-governing sphere) รวมทั้งมีแนวโน้มต่อต้านการก้าวก้าวแทรกแซงจากอำนาจที่มาจากภายนอก หากแต่ทัศนะของพรรคแรงงานที่มีต่อบทบาทการดำรงอยู่ของภาคประชาสังคมนั้นมีได้มองว่าองค์กรภาคประชาสังคมดำรงอยู่ในปริมาตรเฉพาะของตนเองและไม่เกี่ยวข้องกับภาคส่วนอื่น แต่เห็นว่าภาคประชาสังคมเป็นทางเลือกใหม่อีกทางเลือกหนึ่งในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ควบคู่ไปกับบทบาทของภาครัฐและภาคเอกชน

ในแง่นี้ ภาคประชาสังคมนับเป็นทางเลือกที่สามในการจัดการภาคสาธารณะ นอกเหนือจากกลไกภาครัฐและกลไกตลาด (alternative to market and state) และหากพิจารณาในมิติด้านความเป็นประชาธิปไตย

ในการปกครองแล้ว แนวคิดเรื่องการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคม ถือได้ว่าเป็นวิธีคิดในแนวทางที่สาม ซึ่งเป็นความพยายามในการสร้างสังคมประชาธิปไตยในทิศทางใหม่ซึ่งก้าวไปไกลกว่าการเมืองที่ตั้งอยู่บน การแบ่งแยกระหว่างทางเลือกของฝ่ายซ้ายหรือฝ่ายขวา<sup>12</sup>

หลักการสำคัญของการเมืองทางเลือกที่สาม เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูวัฒนธรรมพลเมือง (civic culture) ขึ้นใหม่ในสังคมอังกฤษ โดยการพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคมให้เกิดขึ้น เป้าหมายก็เพื่อให้องค์กรภาคประชาสังคมทำงานร่วมกับภาครัฐในการริเริ่มการจัดการแก้ไขปัญหาในระดับ ท้องถิ่น และกระตุ้นให้คนในสังคมเกิดสำนึกความเป็นเจ้าของและร่วมกันดูแลรับผิดชอบกิจการสาธารณะ ในท้องถิ่นของตนเอง (social entrepreneurship) ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิต สวัสดิการสังคม รวมไปถึงการสร้างความจริงทางกายภาพของชุมชน

กรอบแนวคิดดังกล่าวส่งผลให้กระบวนการทางการเมืองภายใต้รัฐบาลพรรคแรงงานมีลักษณะ สำคัญโดดเด่นอย่างหนึ่ง นั่นก็คือ การตระหนักในความสำคัญและเปิดพื้นที่ให้กับตัวแสดงในภาคประชาสังคม (civil society) หรือองค์กรทั้งหลายในภาคที่สาม (third sector) ซึ่งเป็นนโยบายที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ในรัฐบาลที่ผ่านมาก่อนหน้านี้ ทั้งที่โดยพื้นฐานแล้ว องค์กรภาคประชาสังคมในสหราชอาณาจักรนับเป็นตัวแสดง ที่มีบทบาทสำคัญต่อการจัดสวัสดิการและดูแลคุณภาพชีวิตในระดับชุมชนมายาวนาน ดังจะเห็นได้จากจำนวน ของผู้ที่ทำงานในองค์กรภาคประชาสังคมนั้นมีสัดส่วนคิดเป็น 1 ใน 5 ของผู้ประกอบการอาชีพที่ได้รับค่าจ้าง เต็มเวลาทั้งหมดในสหราชอาณาจักร สัดส่วนของอาชีพบริการในภาคประชาสังคมคิดเป็น 1 ใน 10 ของอาชีพ ภาคบริการทั้งหมด (service jobs) และสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจราว 25,000 ล้านปอนด์ต่อปี

ในอดีตที่ผ่านมา การดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะแบบอาสาสมัครและการจัดสวัสดิการสังคม แก่ผู้ด้อยโอกาสขององค์กรภาคประชาสังคมในสหราชอาณาจักร ดำเนินการโดยอาศัยเงินอุดหนุนและเงินบริจาค เข้ากองทุนการกุศลเป็นหลัก การจัดบริการทางสังคมในเงื่อนไขดังกล่าวจึงเป็นการจัดทำบริการสาธารณะแก่ กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการในแบบจิตอาสาภายใต้เงินทุนหรืองบประมาณที่มีอยู่ มิใช่การจัดทำบริการสาธารณะ แก่ผู้รับบริการอย่างต่อเนื่อง สม่าเสมอ หรือเป็นระบบ ดังเช่นหน่วยงานผู้จัดทำบริการสาธารณะที่มีหน้าที่ อย่างเป็นทางการ

ด้วยเหตุดังกล่าว พรรคแรงงานจึงมีนโยบายที่ต้องการขยายบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคม เหล่านั้นให้เข้าร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ โดยทำหน้าที่ส่งมอบบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ในความรับผิดชอบ ของหน่วยงานภาครัฐกระจายไปสู่กลุ่มผู้รับบริการในระดับพื้นที่และชุมชน นโยบายดังกล่าวตั้งอยู่บนฐานแนวคิด ที่ว่า การตั้งองค์กรอาสาสมัครและองค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาเป็นหุ้นส่วนร่วมทำงานกับหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน จะเป็นวิธีการจัดการปัญหาสังคมด้านต่าง ๆ ที่มีความซับซ้อนเกินกว่าหน่วยงานภาครัฐ

---

<sup>12</sup> แนวคิดดังกล่าวได้รับการขยายความในเชิงทฤษฎีในหนังสือชื่อ *The Third Way: The Renewal of Social Democracy* โดย แอนโทนี กิดเดนส์ เรียกปรากฏการณ์ที่ภาคประชาสังคมก้าวเข้ามาเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทแข่งขันใน กระบวนการปกครองตนเองของสังคมว่าเป็น “การเมืองของทางเลือกที่สาม” (the politics of the third way). โปรตดู Anthony Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy* (Cambridge: Polity Press, 1998).

จะหาทางจัดการแก้ไขได้โดยลำพัง โดยเฉพาะปัญหาของกลุ่มคนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐ และผู้ด้อยโอกาสทางสังคม (social exclusion) หรือปัญหาต่าง ๆ ที่อยู่นอกเหนือขอบเขตความสามารถของหน่วยงานภาครัฐที่จะเข้าไปจัดการแก้ไขได้ และขณะเดียวกันก็เป็นเรื่องที่อยู่นอกผลประโยชน์และความสนใจของภาคเอกชนที่จะเข้ามาจัดการแทนหน่วยงานภาครัฐได้

หลักการสำคัญของการมุ่งสนับสนุนบทบาทของภาคประชาสังคมในการทำงานร่วมกับภาครัฐในฐานะหุ้นส่วนซึ่งกันและกันนั้น ปรากฏชัดเจนในวรรคที่สี่ของธรรมนูญพรรคแรงงาน (Clause IV of the Labour Constitution)<sup>13</sup> ซึ่งมีสาระสำคัญอธิบายถึงแนวทางการปรับโฉมพรรคแรงงานใหม่ให้มีความทันสมัย (Modernization of New Labour) โดยเนื้อหาส่วนหนึ่งระบุถึงคำมั่นสัญญา (commitment) ของพรรคแรงงานที่ต้องการสร้างความเป็นหุ้นส่วน (partnership) และประสานการทำงาน (co-operation) ร่วมกับองค์กรต่าง ๆ ในภาคประชาสังคม (voluntary organizations) โดยมีเป้าหมายเพื่อร่วมกันสร้างระบบเศรษฐกิจที่มีพลวัต มุ่งอำนวยประโยชน์สุขของสาธารณะ เป็นระบบเศรษฐกิจที่หน่วยทางเศรษฐกิจในตลาดและกลไกการแข่งขัน ถูกเชื่อมต่อเข้ากับพลังขับเคลื่อนการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการผนึกประสานความร่วมมือและความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม<sup>14</sup>

ทิศทางการมุ่งเน้นบทบาทของภาคประชาสังคมในฐานะตัวกลางประสานเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับตลาด ดังปรากฏในถ้อยแถลงในธรรมนูญพรรคแรงงานดังกล่าว ปรากฏผลรูปธรรมผ่านการผลักดันแผนงานของภาครัฐที่มุ่งส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับภาครัฐภายใต้ชื่อต่าง ๆ เช่น แผนงาน Sure Start and Better Government for the Older People แผนงาน New Deal for Communities แผนงาน Health Action Zones และแผนงาน Education Action Zones เป็นต้น แม้ว่าแต่ละแผนงานดังกล่าว จะมีวัตถุประสงค์ของภารกิจในแต่ละด้านและมีกลุ่มเป้าหมายที่ต่างกันไป แต่ทุกแผนงานมีจุดร่วมกันที่สำคัญ คือ การออกแบบกระบวนการขับเคลื่อนแผนงานโดยตั้งอยู่บนหลักการทำงานแบบหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน

นอกจากการคิดแผนงานขึ้นมาใหม่เพื่อรองรับนโยบายการสร้างหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมดังกล่าวแล้ว รัฐบาลพรรคแรงงานยังนำกระบวนการสร้างหุ้นส่วนการจัดทำบริการสาธารณะมาปรับปรุงต่อยอดในแผนงานเดิมที่ดำเนินการไปแล้วอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนงานด้านบริการสาธารณสุข (national health service) และการจัดระบบบริการและสวัสดิการสังคมในระดับชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยระบบดูแลช่วยเหลือคนในชุมชน (Communities Care Act 1990) ซึ่งรัฐบาลได้ผลักดันให้หน่วยงานและองค์กรที่ดำเนินการจัดทำบริการและสวัสดิการภายใต้แผนงานดังกล่าว เปลี่ยนจุดเน้นในการจัดทำบริการจากเดิมที่มุ่งอาศัยหน่วยงานของรัฐเป็นฐานในการให้บริการแก่ประชาชน (institution-based provision) มาเป็นการจัดบริการแบบส่งมอบถึงบ้านหรือยึดชุมชนเป็นฐานการให้บริการแทน (home-based provision)

<sup>13</sup> โปรตดู Labour Party, *The Labour Party Rule Book 2008* (London: Labour Party, 2008).

<sup>14</sup> John Morison, "The Government-Voluntary Sector Compacts: Governance, Governmentality, and Civil Society," p. 106.

การปรับเปลี่ยนทิศทางการจัดทำบริการสาธารณสุขในลักษณะดังกล่าว ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีบทบาทเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณสุขแก่ชุมชนต้องปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเองไป กล่าวคือ แทนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณสุขโดยตรงเช่นเดิม (providers) ก็เปลี่ยนบทบาทมาเป็นตัวกลางการขับเคลื่อนกระบวนการจัดทำบริการสาธารณสุขในพื้นที่ (enablers) โดยเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ชุมชน และองค์กรภาคประชาสังคม

บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้สภาพการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ได้แก่ การสำรวจประเมินสภาพปัญหาความจำเป็นและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ การประสานความร่วมมือปรึกษาหารือกับหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเพื่อหาทางจัดการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ตลอดจนร่วมกันวางแผนสำหรับขับเคลื่อนโครงการต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติตามเป้าหมายที่ร่วมกันกำหนดขึ้น ในขณะที่องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทในฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณสุขในระดับชุมชน ภายใต้โครงการต่าง ๆ แทนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยกลไกการจัดจ้างมอบหมายภารกิจจัดทำบริการสาธารณสุขในระดับท้องถิ่นให้องค์กรภาคประชาสังคมดำเนินการแทน (local commissioning arrangements) ซึ่งเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญในการปฏิรูประบบบริการสาธารณสุขของรัฐบาลพรรคแรงงาน

การดึงบทบาทของภาคประชาสังคมให้เข้ามาเป็นหุ้นส่วนจัดทำบริการสาธารณสุขร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ นอกจากจะมีเป้าหมายเพื่อยกระดับศักยภาพขององค์กรอาสาสมัครในการจัดการแก้ไขปัญหาในชุมชน และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณสุขของรัฐแล้ว ยังมีเป้าหมายในเรื่องความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐอีกด้วย โดยรัฐบาลพรรคแรงงานได้กำหนดแผนงานที่มีชื่อว่า Best Value Programme ขึ้น เพื่อส่งเสริมให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีบทบาทให้คำปรึกษาหารือแก่หน่วยงานภาครัฐเกี่ยวกับการออกแบบวิธีการจัดทำบริการสาธารณสุขโดยมุ่งเน้นประสิทธิภาพและความคุ้มค่าสูงสุด โดยเฉพาะการกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของการจัดทำบริการสาธารณสุขต่าง ๆ ภายใต้บริบทแวดล้อมเฉพาะในแต่ละพื้นที่

การดึงองค์กรภาคประชาสังคมให้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการบริหารภารกิจบริการสาธารณสุขของหน่วยงานภาครัฐ นับตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบและวางแผนการจัดทำบริการ ไปจนถึงขั้นตอนการจัดทำและส่งมอบบริการแก่ประชาชนผู้รับบริการในพื้นที่นั้น ยังส่งผลให้กระบวนการก่อรูปนโยบายสาธารณะ (policy formation) เปลี่ยนแปลงไปอีกด้วย กล่าวคือ ภาครัฐมิใช่ตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในการกำหนดวาระและขึ้นนำทิศทางนโยบายเช่นในอดีตอีกต่อไป แต่กลายมามีบทบาทในฐานะตัวกลางประสานเชื่อมโยงการรวบรวมวาระและประเด็นข้อเสนอนโยบายจากตัวแสดงต่าง ๆ ทั้งที่เป็นหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ ภาครัฐเป็นเพียงตัวแสดงหนึ่งๆ ที่เข้าไปอยู่ในท่ามกลางชุมชนนโยบาย (policy communities) และเครือข่ายนโยบาย (policy networks) เพื่อรวบรวมประเด็นวาระนโยบายต่าง ๆ มาสังเคราะห์เป็นนโยบายและกำหนดทิศทางการจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐสำหรับขับเคลื่อนนโยบายเหล่านั้นไปสู่การปฏิบัติต่อไป

อย่างไรก็ตาม การเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาสังคมเข้ามาเป็นหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐในลักษณะดังกล่าว ก็ก่อให้เกิดข้อกังขาต่อเจตนาทางการเมืองของรัฐบาลด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะประเด็นที่ว่า การดึงองค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาเป็นหุ้นส่วนดำเนินกิจกรรมสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐนั้น จะทำให้ภาครัฐเข้ามามีอิทธิพลครอบงำ หรือส่งผลกระทบต่อในเชิงการจำกัดลดทอนความเป็นอิสระขององค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งต่างก็มีจุดยืนในเชิงคุณค่าและเคลื่อนไหวผลักดันกิจกรรมเพื่อปกป้องผลประโยชน์สาธารณะเฉพาะในแต่ละเรื่องด้วยตนเอง การถูกดึงเข้าไปทำงานร่วมกับภาครัฐจึงอาจส่งผลให้องค์กรที่เป็นอิสระในการจัดการดูแลตนเองเหล่านั้นต้องพึ่งพิงภาครัฐในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ มากขึ้น

ในขณะที่เดียวกันพรรคแรงงานเองก็ได้มองข้ามประเด็นข้อวิพากษ์โต้แย้งในประเด็นดังกล่าวเสียทีเดียว หากแต่มีการตระหนักและเน้นย้ำอยู่เสมอถึงเจตนารมณ์เบื้องหลังแนวคิดในการสร้างความสัมพันธ์ในเชิงหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม เพื่อป้องกันความเข้าใจผิดที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะการมองว่า ภาครัฐอาจอาศัยความเป็นหุ้นส่วนในการครอบงำความเป็นอิสระของภาคประชาสังคม<sup>15</sup> ดังนั้น ในช่วงการเริ่มต้นผลักดันกระบวนการทำข้อตกลงร่วมเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคม รัฐบาลพรรคแรงงานจึงได้พยายามเน้นย้ำเจตนารมณ์ในการเคารพความเป็นอิสระของภาคประชาสังคมอย่างชัดเจนทั้งในการแถลงอย่างเป็นทางการและการอธิบายผ่านเอกสารเผยแพร่ นโยบายต่าง ๆ

โดยมักจะชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลพรรคแรงงานตระหนักและเคารพในความเป็นอิสระและความริเริ่มสร้างสรรค์ขององค์กรภาคประชาสังคมทั้งหลาย และจะมุ่งสนับสนุนส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมให้นำศักยภาพเหล่านั้นออกมาใช้เพื่อผลักดันการเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมที่ดีกว่า โดยรัฐบาลพรรคแรงงานถือว่าการดำเนินกิจกรรมอาสาสมัครอันหลากหลายที่เกิดขึ้นในสังคมนั้น มีคุณค่าในฐานะการแสดงออกซึ่งความเป็นพลเมือง (expression of citizenship) มิใช่การมุ่งต่อต้านปฏิเสธบทบาทของรัฐแต่อย่างใด การทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม (compact) จึงเป็นการยืนยันถึงการเคารพและยอมรับในการดำรงอยู่อย่างเป็นอิสระในตัวเองขององค์กรภาคประชาสังคมทั้งหลาย ในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มหนึ่งในสังคม (stakeholder) ที่รัฐบาลต้องรับฟัง

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม มีที่มาจากข้อเสนอแนะของคณะกรรมการที่มีนายเดकिनเป็นประธาน (Deakin Commission)

---

<sup>15</sup> ตัวอย่างหนึ่งของการชี้แจงเจตนารมณ์ของพรรคแรงงานในเรื่องนี้ อาจพิจารณาได้จากถ้อยแถลงของนายโทนี แบลร์ เมื่อปี ค.ศ. 1996 ซึ่งเขาได้กล่าวถึงโครงการ *New Labour* ที่ต้องการผลักดันว่า “พวกเราต้องการฟื้นฟูความเคารพนับถือที่รัฐบาลควรมีต่อความเป็นอิสระของภาคประชาสังคมให้ดียิ่งขึ้น ข้าพเจ้ามิได้ต้องการสร้างความสัมพันธ์กับภาคประชาสังคมด้วยการให้คำมั่นสัญญาต่อกันแต่เพียงผิวเผิน หากประสงค์ให้เกิดความสัมพันธ์ที่แนบแน่นลึกซึ้งยิ่งกว่านั้น นั่นคือ การทำงานร่วมกันเพื่อมุ่งสู่เป้าหมายร่วมกันในการจรรโลงประโยชน์สุขของสาธารณะ” (We want to restore a proper respect for the independence of the voluntary sector. I do not favour simply a contract relationship with the voluntary sector, I favour something more profound: working together to pursue common objectives in the public interest.)

ในรายงานที่มีชื่อว่า “อนาคตของภาคอาสาสมัคร” (the future of the voluntary sector) เผยแพร่ในปี ค.ศ. 1996<sup>16</sup> เสนอว่า รัฐบาลควรส่งเสริมให้มีการจัดทำข้อตกลงร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนระหว่างรัฐบาลกับองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อจัดทำบริการสาธารณะทางสังคม เรียกว่า “คอมแพค” (Compact) มีสาระสำคัญครอบคลุมการกำหนดหลักการสำคัญในการทำงานร่วมกัน ค่านิยมร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ ข้อผูกพันที่เกิดจากความยินยอมพร้อมใจกันของทั้งสองฝ่าย ตลอดจนแนวทางในการทำงานร่วมกัน

สำหรับการนำกรอบข้อตกลงร่วมดังกล่าวไปปฏิบัติ รายงานดังกล่าวเสนอให้มีการจัดทำเอกสารประมวลวิธีปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ ที่หน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมจำเป็นต้องยึดถือในการทำงานร่วมกันในฐานะภาคีหุ้นส่วน ประกอบด้วย ประมวลวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนชาติพันธุ์กลุ่มน้อยในสังคมและคนผิวสี (Black and Minority Ethnic (BME) Code) ประมวลวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการทำงานร่วมกับกลุ่มองค์กรชุมชน (Community Group Code) ประมวลวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการให้คำปรึกษาแนะนำและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (Consultation and Policy Appraisal Code) และประมวลวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการระดมอาสาสมัคร (Volunteering Code)

การเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐ ในอังกฤษ เริ่มต้นปี ค.ศ. 1998 เมื่อมีการจัดทำ “ข้อตกลงร่วมกัน” (Compact) ระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคม (voluntary sector) อย่างเป็นทางการ เพื่อเป็นกรอบแนวปฏิบัติการสร้างความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ทั่วประเทศ วัตถุประสงค์ของการทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันดังกล่าว ก็คือ การมุ่งพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมขึ้นมาใหม่ โดยผ่านการสร้าง “ความเป็นหุ้นส่วน” (partnership) ระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลกับองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรทั้งหลายที่ดำเนินกิจกรรมอาสาสมัครและบริการสังคม (not-for-profit organizations) การสร้างความเป็นหุ้นส่วนดังกล่าว มีเป้าหมายเพื่อดึงองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนให้เข้ามามีบทบาทร่วมกับภาครัฐ ในกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการจัดบริการสาธารณะ รวมทั้งมีบทบาทร่วมในการจัดทำและให้บริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐแก่กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการในพื้นที่

การทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคม ก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ *ประการแรก* บทบาทของรัฐบาลในความสัมพันธ์กับภาคสังคมเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และ *ประการที่สอง* รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมได้รับการพัฒนาให้มีความใกล้ชิดกันยิ่งขึ้น บนพื้นฐานของการตระหนักในบทบาท ความเป็นอิสระ และศักยภาพในเชิงสร้างสรรค์ขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน มิใช่การมองว่าภาคประชาสังคมอยู่ตรงข้ามหรือมุ่งต่อต้านรัฐ นักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนในสหราชอาณาจักร อธิบายว่า กระบวนการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามมาหลังจากรัฐบาลทำข้อตกลงร่วมกับภาคประชาสังคม ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นก้าวแรกของกระบวนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสภาพของรัฐครั้งใหม่

---

<sup>16</sup> HM Government, *The Compact* (London: Cabinet Office, 2010).

(new reconfiguration of the state) ซึ่งเป็นกระบวนการที่กล่าวได้ว่ามีนัยสำคัญยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจในการปกครอง (constitutional significance)

ข้อตกลงร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมในสหราชอาณาจักร ประกอบด้วยเอกสารข้อตกลงร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม 4 ชุด ได้แก่ ข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลอังกฤษกับตัวแทนภาคประชาสังคมในอังกฤษ (English Compact) ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมในระดับชาติฉบับแรก และเป็นแม่บทในการจัดทำข้อตกลงระหว่างรัฐบาลในสหราชอาณาจักรกับภาคประชาสังคม ซึ่งได้จัดทำขึ้นในเวลาไล่เลี่ยกัน ได้แก่ ข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลสกอตแลนด์กับตัวแทนภาคประชาสังคมในสกอตแลนด์ (Scottish Compact) ข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลไอร์แลนด์เหนือกับภาคประชาสังคมในเขตปกครองไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland Compact) และข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลเวลส์กับภาคประชาสังคมในเขตปกครองเวลส์ (Welsh Compact)<sup>17</sup>

นัยของการจัดทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคม ที่รัฐบาลพรรคแรงงานเน้นย้ำเป็นอย่างมากในช่วงเริ่มต้นกระบวนการจัดทำข้อตกลงดังกล่าว ก็คือ การชี้ให้เห็นว่าการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมโดยผ่านการทำข้อตกลงร่วมกัน ถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยกระดับปรับปรุงรูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น (democratization the operation of governance)

สำหรับสาระสำคัญของข้อตกลงร่วมระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม (compact) อาจสรุปโดยย่อได้ว่า เป็นความพยายามในการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ขึ้น เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการในการจัดทำบริการสาธารณะ ประสานเชื่อมโยงการทำงานร่วมกับองค์กรภาคประชาสังคมที่ทำงานบริการสาธารณะด้วยจิตอาสา (voluntary sector) ในฐานะหุ้นส่วนของกันและกัน (partnership relation) อย่างเป็นระบบและเป็นทางการ การสร้างความสัมพันธ์ในเชิงหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม นำไปสู่ผลลัพธ์ที่สำคัญคือ การหันเหทิศทางการเคลื่อนตัวของจัดการภาคสาธารณะในสหราชอาณาจักร จากเดิมที่ตั้งอยู่บนวิถีการจัดระบบสวัสดิการสังคมและบริการสาธารณะโดยกลไกของรัฐ (traditional welfarist ethos) มาสู่วิถีทางในการจัดสวัสดิการและบริการสาธารณะโดยอาศัยกลไกการจัดการสมัยใหม่และเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทำงานของระบบเศรษฐกิจ (managerial or economic ethos)

ภายใต้ความสัมพันธ์ในเชิงหุ้นส่วนนี้ องค์กรภาคประชาสังคมสามารถก้าวเข้ามาแสดงบทบาทหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ซึ่งแต่เดิมเคยถูกมองว่าเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบที่ผูกติดกับหน่วยงานราชการได้อย่างชอบธรรม วิธีการเปิดพื้นที่ให้องค์กรภาคประชาสังคมสามารถก้าวเข้ามาทำงาน

---

<sup>17</sup> ดูรายละเอียดของเอกสารข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคมแต่ละฉบับได้ใน <http://www.thecompact.org.uk/> อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, “รายงานวิจัย เรื่อง การศึกษาและปรับปรุงการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศ,” (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552), น. 202.

บริการสาธารณะในความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐได้นี้ เรียกกันว่าเป็น “การจัดบริการสาธารณะในแนวทางที่สาม” (third way approach) กล่าวคือ นอกเหนือจากรัฐบาลจะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแก่พลเมือง โดยอาศัยกลไกระบบราชการและหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงการจัดจ้างภาคธุรกิจเอกชนให้ดำเนินการให้บริการสาธารณะภายใต้ระบบสัญญาจ้างแล้ว รัฐบาลยังมีทางเลือกที่สามในการเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งไม่แสวงหาผลกำไรเข้ามาบริหารจัดการบริการสาธารณะในหน้าที่รับผิดชอบของภาครัฐได้อีกทางหนึ่ง โดยอาศัยการทำข้อตกลงร่วมเป็นหุ้นส่วนกับองค์กรภาคประชาสังคม มีเป้าหมายของข้อตกลงอยู่ที่การร่วมกันดำเนินการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนให้บรรลุผลสัมฤทธิ์สูงสุด

#### 8.4 การพัฒนาโลกเชิงสถาบันเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนพลเมือง

นอกเหนือจากการผลักดันนโยบายหนุนเสริมบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐแล้ว รัฐบาลอังกฤษยังมีการสร้างกลไกเชิงสถาบันเพื่อพัฒนาระเบียบกฎเกณฑ์และกรอบการปฏิบัติสำหรับหน่วยงานภาครัฐที่ต้องการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนกับองค์กรภาคประชาสังคมอีกด้วย กล่าวคือ ในฝ่ายบริหารมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะที่มีชื่อว่า “สำนักงานส่งเสริมกิจการภาคประชาสังคม” (Office of the Third Sector) เป็นหน่วยงานภายในสำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office of the UK) โดยนายกรัฐมนตรีมีการแต่งตั้ง “รัฐมนตรีด้านกิจการภาคประชาสังคม” (Minister of the Third Sector) เพื่อทำหน้าที่บริหารงานกิจการของสำนักงานดังกล่าวโดยเฉพาะ<sup>18</sup>

ในขณะเดียวกัน ฝ่ายนิติบัญญัติก็มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการว่าด้วยกิจการสาธารณกุศลแห่งอังกฤษและเวลส์” (Charity Commission for England and Wales) ทำหน้าที่เป็นกลไกการทำงานของสภาผู้แทนราษฎรในการหนุนเสริมความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาสังคม โดยเฉพาะองค์กรที่เข้าร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะทางสังคมแก่ประชาชนโดยไม่มุ่งแสวงหาผลกำไร ในปี ค.ศ. 2005 คณะกรรมการดังกล่าวได้จัดทำข้อเสนอกรอบแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชีการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินขององค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นภาคีหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐ (Accounting and Reporting by Charities: Statement of Recommended Practice: SORP)

ข้อเสนอกรอบแนวปฏิบัติดังกล่าวจัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเอื้อให้หน่วยงานภาครัฐสามารถติดตามและประเมินผลการดำเนินการกิจขององค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นภาคีหุ้นส่วนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังช่วยให้องค์กรภาคประชาสังคมที่เข้ามาบริหารจัดการบริการสาธารณะทางสังคมร่วมกับหน่วยงานภาครัฐสามารถดำเนินการกิจได้อย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขด้านการกำกับความรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายงบประมาณสาธารณะอีกด้วย (accountability for public funds)

---

<sup>18</sup> Startups., *The Office of the Third Sector*, <<https://startups.co.uk/sustainability/the-office-of-the-third-sector/>> [Retrieved 24 June 2022].



ในปี ค.ศ. 2006 รัฐบาลอังกฤษได้จัดพิมพ์ “คู่มือแนวทางปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ และการจัดจ้างองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ” (Funding and Procurement Code of Good Practice) และในปี ค.ศ. 2009 มีการจัดทำ “คู่มือการมอบหมายภารกิจการจัดบริการสาธารณะแก่ องค์กรภาคประชาสังคม” (Commissioning Guidance) เพื่อเป็นแนวทางสำหรับหน่วยงานภาครัฐในการสำรวจ สภาพความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ ตลอดจนแนวทางการออกแบบกระบวนการ

ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2007 รัฐสภาอังกฤษได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการการว่าด้วยการกำกับดูแล กระบวนการนำข้อตกลงร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมไปปฏิบัติ” (Commission for the Compact) ขึ้น มีหน้าที่ติดตามตรวจสอบการนำกรอบข้อตกลงและประมวลวิธีปฏิบัติ ด้านต่าง ๆ ไปปฏิบัติ เพื่อรับประกันว่าหน่วยงานภาครัฐจะมีการปฏิบัติต่อองค์กรภาคประชาสังคมอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ คณะกรรมการชุดดังกล่าวยังมีการกิจในด้านการศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำกับดูแลการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคมอีกด้วย<sup>19</sup>

การดำเนินการกิจดังกล่าวของคณะกรรมการ มีเจ้าหน้าที่ประจำเพื่อทำหน้าที่ในการสร้างความตระหนักแก่หน่วยงานภาครัฐในการยึดถือปฏิบัติตามกรอบข้อตกลงและประมวลวิธีปฏิบัติในด้านต่าง ๆ ตลอดจนรวบรวมข้อมูลประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการทำงานร่วมกันของภาคีหุ้นส่วน เพื่อนำมาปรับปรุงและพัฒนาแนวทางการนำข้อตกลงและประมวลวิธีปฏิบัติด้านต่าง ๆ ให้มีความเหมาะสมและได้ผลยิ่งขึ้น รวมถึงการรวบรวมกรณีตัวอย่างภาคีหุ้นส่วนที่มีผลการดำเนินงานเป็นเลิศเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน โดยจะมีการประสานงานร่วมกับองค์กรกลางในภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย สำนักงานส่งเสริม กิจการภาคประชาสังคม (Office for Civil Society) องค์กรสื่อกลางภาคีหุ้นส่วนรัฐสังคม (Compact Voice) และสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Association)

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการการว่าด้วยการกำกับดูแลกระบวนการนำข้อตกลงร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วน ระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมไปปฏิบัติ ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับดูแลในกรณีที่มีปัญหาข้อขัดแย้งเกิดขึ้นในกระบวนการนำข้อตกลงและประมวลวิธีปฏิบัติด้านต่าง ๆ ไปปฏิบัติ โดยตรง ยกเว้นการมอบหมายให้คณะกรรมการที่เป็นตัวกลางหรืออนุญาโตตุลาการทำหน้าที่เจรจาไกล่เกลี่ย หาข้อยุติแทน นอกจากนี้ คณะกรรมการชุดนี้ยังได้จัดทำคู่มือแนวทางการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนสำหรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะอีกด้วย อาทิ แนวทางการมอบหมายภารกิจ (Commissioning Guideline) ด้านการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้องค์กรภาคประชาสังคมภายใต้กองทุน สาธารณสุขมูลฐาน (Primary Care Trusts) เป็นผู้ดำเนินการแทน เป็นต้น

สำหรับการพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์และตัวแบบปฏิบัติ ภายใต้กรอบข้อตกลงความเป็นหุ้นส่วน เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ (Compact) มีการตั้งหน่วยงานเชิงวิชาการที่มีชื่อว่า “Partnership UK: PUK” มีบทบาทในการอำนวยความสะดวกและให้การช่วยเหลือแก่หน่วยงานภาครัฐที่ต้องการสร้างความเป็นภาคี

---

<sup>19</sup> “Commission for the Compact,” <[http://www.civilsociety.co.uk/directory/search/company/566/commission\\_for\\_the\\_compact](http://www.civilsociety.co.uk/directory/search/company/566/commission_for_the_compact)> [Retrieved 12 July 2012].

หุ้นส่วนกับภาคประชาสังคม ภารกิจของหน่วยงาน PUK ประกอบด้วย 1) การให้คำปรึกษาแนะนำและสนับสนุน การดำเนินโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ 2) การสนับสนุนและให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก่รัฐบาล 3) การร่วมจัดสรรเงินอุดหนุนโครงการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กร ภาคประชาสังคม (co-sponsorship) และ 4) การลงทุนดำเนินกิจการที่มีเป้าหมายเพื่อเอื้ออำนวยให้การทำงาน ร่วมกันประสบความสำเร็จ

การสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคม ภายใต้กรอบ ข้อตกลงความเป็นภาคีหุ้นส่วนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น สามารถดำเนินการโดยอาศัยกลไกการเปิดให้ องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาร่วมจัดทำบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐใน 2 รูปแบบ ได้แก่ 1) การมอบหมาย ให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามารับดำเนินการให้บริการสาธารณะของภาครัฐในบางกิจกรรมหรือบางขั้นตอน (procurement) และ 2) การมอบหมายให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามารับทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะ ของภาครัฐทั้งกระบวนการ (commissioning) ส่วนการจัดสรรงบประมาณของรัฐให้แก่องค์กรภาคประชาสังคมที่ เข้ามาเป็นภาคีหุ้นส่วนจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนนั้น มีการดำเนินการใน 2 รูปแบบ คือ 1) การจัดสรร งบประมาณในรูปแบบเงินอุดหนุน (grant) และ 2) การจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการกิจตามเงื่อนไขของสัญญา (contract)<sup>20</sup>

การทำข้อตกลงระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคม เป็นช่องทางสำหรับเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคม และชุมชนสามารถเข้ามามีบทบาทร่วมจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐได้อย่างเป็นระบบ ด้วยรูปแบบ ความสัมพันธ์ในเชิงการทำสัญญาเป็นหุ้นส่วนระหว่างกัน องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนองค์กรใดที่ต้องการ เข้ามาเสนอตัวเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่นั้น จะต้องได้รับการจดทะเบียน เป็นสมาชิกขององค์กรกลางที่เป็นตัวแทนขององค์กรภาคประชาสังคมในระดับชาติ นั่นก็คือ “สภาแห่งชาติ เพื่อองค์กรอาสาสมัคร” (National Council for Voluntary Organizations: NCVO)<sup>21</sup>

สภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัคร เริ่มมีบทบาทชัดเจนหลังจากรัฐบาลประกาศนโยบายอย่างเป็นทางการในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2001 โดยมุ่งดำเนินมาตรการสนับสนุนให้ภาคประชาสังคมและชุมชน สามารถเป็นผู้จัดส่งบริการสาธารณะ หลังจากนั้นได้มีการศึกษาเปรียบเทียบบทบาทการจัดทำบริการสาธารณะ ของภาครัฐกับภาคส่วนอื่นในสังคม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการประกอบการวิเคราะห์แผนงบประมาณรายจ่าย ภาครัฐในปี ค.ศ. 2002 (the 2002 Spending Review) ผลการศึกษาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ในการจัดทำบริการ สาธารณะบางประเภทนั้น องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนสามารถทำได้ดีกว่าภาคส่วนอื่น แต่ในขณะเดียวกัน ก็พบว่า การดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมยังประสบกับอุปสรรคและข้อจำกัดบางประการที่รัฐบาล ควรแก้ไขให้หมดไป

<sup>20</sup> Leon E. Irish, Lester M. Salamon and Karla W. Simon, *Outsourcing Social Service to CSOs: Lesson from Abroad* (Beijing: World Bank Office, 2009), p. 33.

<sup>21</sup> NCVO Championing Voluntary Action, <<http://www.ncvo-vol.org.uk/>>

สภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัคร (NCVO) เป็นองค์กรในรูปมูลนิธิที่จดทะเบียนตามกฎหมาย มีหน้าที่ให้การสนับสนุนและช่วยเหลือให้องค์กรอาสาสมัครและชุมชน (Voluntary and Community Organizations: VCOs) สามารถจัดส่งบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>22</sup> วิสัยทัศน์ของสภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัคร คือ การเป็นตัวกลางขับเคลื่อนการสร้างสังคมที่ยุติธรรมและเปิดโอกาสให้พลเมืองที่รวมตัวกันเป็นองค์กรอาสาสมัครได้เข้ามามีส่วนพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในสังคม พันธกิจหลัก ได้แก่ การแสวงหาฉันทานุมัติร่วมกันขององค์กรภาคประชาสังคม มุ่งบ่มเพาะสิ่งแวดล้อมที่ช่วยให้เกิดการพัฒนาก่อองค์กรอาสาสมัคร มุ่งให้การช่วยเหลือองค์กรอาสาสมัครให้สามารถบรรลุมาตรฐานในการปฏิบัติอย่างสูงสุด และมีประสิทธิผล มุ่งพัฒนาทักษะความเป็นผู้นำแก่บุคลากรขององค์กรอาสาสมัคร (voluntary sector) ในการเผชิญหน้ากับปัญหาใหม่ ๆ และความต้องการที่ไม่พึงปรารถนาต่าง ๆ

บทบาทหน้าที่หลักในการดำเนินงานของสภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัคร ได้แก่ การรับรองสิทธิและเจตนาธรรมขององค์กรสมาชิก ทั้งในด้านการจัดบริการสาธารณะและการผลักดันนโยบาย การส่งเสริมให้องค์กรภาคประชาสังคมมีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีคุณภาพสูง ตรงต่อความต้องการ และเคารพในสิทธิของผู้รับบริการ การส่งเสริมองค์กรอาสาสมัครในการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน และประสานเชื่อมโยงเครือข่ายความร่วมมือในการปฏิบัติงานให้กว้างขวางขึ้น การรวบรวมข้อมูลการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคม พร้อมกับรักษาเป็นความลับ การเป็นตัวแทนสะท้อนความหลากหลายของภาคประชาสังคม การดำเนินกิจกรรมเพื่อพัฒนาศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคมอย่างต่อเนื่องทั้งในเรื่องความเป็นมืออาชีพและทักษะการปฏิบัติงานแก่บุคลากรอาสาสมัคร การจัดหาข้อมูลสนับสนุนการจัดทำบริการ รวมไปถึงการเป็นตัวแทน (representing) ขององค์กรภาคประชาสังคมในการประสานงานและติดต่อกับรัฐบาลและหน่วยงานผู้จัดทำนโยบาย

สภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัครทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการบูรณาการความร่วมมือระหว่างองค์กรภาคประชาสังคมกับหน่วยงานภาครัฐเข้าด้วยกัน โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพการ จัดทำและส่งมอบบริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพสูงสุด ควบคู่ไปกับการทำงานร่วมกับรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มความเข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคม และพัฒนาสภาพแวดล้อมในการดำเนินการกิจกรรมร่วมกัน ตลอดจนส่งเสริมให้องค์กรภาคประชาสังคมตระหนักว่า การสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานภาครัฐ มีส่วนอำนวยความสะดวกอย่างมากในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ และทักษะในการจัดทำบริการสาธารณะ

ในขณะเดียวกันสภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัครจะทำหน้าที่เป็น “ศูนย์กลางการเชื่อมโยงเครือข่ายแหล่งทุน” (Financing Hub) และเป็นพี่เลี้ยงสนับสนุนการพัฒนาทักษะในการเจรจาเพื่อทำสัญญาแก่องค์กรภาคประชาสังคมที่ต้องการเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐ การทำหน้าที่ของสภาแห่งชาติ

---

<sup>22</sup> หากไม่ระบุเป็นอื่นสาระสำคัญต่อไปนี้สรุปเก็บความจาก Ann Blackmore, Helen Bush, and Mubeen Bhutta, *The Reform of Public Service: The Role of Voluntary Sector* (London: National Council for Voluntary Organizations, 2005).

เพื่อองค์กรอาสาสมัคร ตั้งอยู่บนแนวคิดที่ตระหนักถึงศักยภาพและธรรมชาติขององค์กรอาสาสมัครและชุมชน  
ในประการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- องค์กรภาคประชาสังคมมีศักยภาพ และสามารถมีบทบาทสำคัญในการกำหนดรูปแบบและวิธีการ  
จัดส่งบริการสาธารณะแก่ประชาชน
- องค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทในการมีส่วนร่วมปฏิรูประบบบริการสาธารณะของรัฐ ไม่เพียงแต่  
การทำหน้าที่ในการจัดส่งบริการสาธารณะ แต่ยังมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุน (advocacy)  
เสนอคำแนะนำและข้อมูลที่สะท้อนความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งช่วยให้หน่วยงานภาครัฐ  
สามารถวางยุทธศาสตร์การพัฒนาการให้บริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะตามพื้นที่และ  
กลุ่มเป้าหมายได้กว้างขวางมากขึ้น นอกจากนี้ องค์กรภาคประชาสังคมยังมีบทบาทในการนำเสนอ  
ข้อเรียกร้องและทางเลือกที่ต่อการ (voice and choice) ของชุมชนหรือปัจเจกชนที่มีต่อ  
บริการสาธารณะ เพื่อนำไปสู่การสร้างรูปแบบการให้บริการแบบใหม่ที่สอดคล้องกับสภาพปัญหา  
และความต้องการของกลุ่มเป้าหมายมากที่สุด
- องค์กรภาคประชาสังคมจำนวนมาก มีบทบาททั้งด้านการจัดส่งบริการสาธารณะ และเป็นตัวกลาง  
ในการรวบรวมข้อมูลสภาพปัญหาและความต้องการในพื้นที่เพื่อผลักดันประเด็นเชิงนโยบาย  
แก่หน่วยงานภาครัฐ ทั้งสองบทบาทนี้เป็นส่วนเติมเต็มกันและกัน โดยองค์กรภาคประชาสังคม  
สามารถนำองค์ความรู้ที่ได้จากการสนับสนุนและรณรงค์ประเด็นสาธารณะในพื้นที่ มาใช้ประกอบ  
ในการพัฒนารูปแบบการให้บริการสาธารณะอันมีประสิทธิผลและตรงต่อสภาพปัญหายิ่งขึ้น
- องค์กรภาคประชาสังคม นอกจากจะจัดส่งบริการสาธารณะแล้ว ยังมีบทบาทในการสนับสนุน  
และส่งเสริมบทบาทและความเข้มแข็งขององค์กรอาสาสมัครและชุมชน ตลอดจนสร้างจิตสำนึก  
สาธารณะเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ เข้ามาร่วมกันดูแลจัดการคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน  
ด้วยตนเอง รวมทั้งร่วมขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยงานภาครัฐให้บรรลุประสิทธิผลด้วย
- องค์กรภาคประชาสังคมจัดทำบริการสาธารณะด้วยวัตถุประสงค์และเหตุผลที่แตกต่างหลากหลาย  
กันไป แต่ละองค์กรต่างก็มีอิสระในการตัดสินใจขยายขอบเขตการให้บริการ โดยการเข้าร่วม  
เป็นหุ้นส่วนการจัดทำบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐ ทั้งนี้ สภาแห่งชาติเพื่อองค์กร  
อาสาสมัคร จะทำหน้าที่เป็นตัวกลางช่วยวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ ทั้งโอกาสและความเสี่ยงที่จะตามมา  
ในกรณีที่องค์กรภาคประชาสังคมตัดสินใจขยายบทบาทการดำเนินกิจกรรมของตน โดยเข้าร่วม  
เป็นหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐ
- องค์กรภาคประชาสังคมสามารถคิดคำนวณต้นทุนราคาที่ต้องจ่ายทั้งหมดของการจัดทำบริการ  
หนึ่ง ๆ (full cost delivering a service) โดยอาศัยการวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วยในการดำเนิน  
โครงการที่มีวัตถุประสงค์และขอบเขตเฉพาะที่ชัดเจน องค์กรภาคประชาสังคมจึงสามารถตั้ง  
วงเงินงบประมาณต้นทุนการดำเนินกิจกรรมเพื่อเสนอต่อหน่วยงานภาครัฐได้ชัดเจน

- องค์กรภาคประชาสังคมอาจจะเลือกทำสัญญาที่ราคาต่ำกว่าต้นทุนการดำเนินการ แต่เป็นกิจกรรมสอดคล้องกับพันธกิจของตน โดยไม่ถือว่าเป็นการขาดทุน เพราะองค์กรภาคประชาสังคมสามารถอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อเติมเต็มส่วนต่างที่ขาดไปนั้นได้ แต่ในขณะเดียวกันองค์กรภาคประชาสังคมยังอาจตั้งราคาเพื่อช่วยให้องค์กรสามารถมีผลกำไรเพื่อนำไปลงทุนใหม่ในกิจกรรมที่เป็นพันธกิจหลักขององค์กรด้วยเช่นเดียวกัน ซึ่งส่วนเกินดังกล่าวที่องค์กรภาคประชาสังคมได้รับจากการทำงานในฐานะคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐนั้น ถือเป็นกำไรที่ประชาชนในพื้นที่ได้รับจากการที่องค์กรภาคประชาสังคมนำเงินทุนดังกล่าวไปขยายผลโดยการดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ของตนเพื่ออำนวยประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่
- เมื่อองค์กรภาคประชาสังคมทำสัญญาเพื่อนำเงินทุนสาธารณะ (public funds) มาใช้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ องค์กรภาคประชาสังคมย่อมสามารถรับผิดชอบต่อการใช้ทรัพยากรสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยอมรับผลผูกพัน ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อบังคับที่มีอยู่อย่างเคร่งครัด
- องค์กรภาคประชาสังคมที่ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ ต่างมีโครงสร้างการบริหารจัดการขององค์กร รวมไปถึงการคัดเลือกผู้นำ ทักษะเชิงบริหารจัดการ และกลไกต่าง ๆ ในรูปแบบที่แตกต่างหลากหลายกันไป ซึ่งความแตกต่างหลากหลายดังกล่าวสะท้อนถึงวัตถุประสงค์และค่านิยมในการดำเนินการของแต่ละองค์กรได้เป็นอย่างดี การเข้ามาเป็นหุ้นส่วนการจัดทำบริการสาธารณะกับภาครัฐจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อองค์กรเหล่านั้นต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและระบบบริหารงาน หรือสูญเสียความเป็นตัวของตัวเอง

การมีส่วนร่วมจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน ควรดำเนินไปภายใต้สภาพเงื่อนไขแวดล้อมที่เหมาะสม โดยเฉพาะการที่ภาครัฐต้องเปิดโอกาสและส่งเสริมให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างเต็มศักยภาพ โดยมีประเด็นสำคัญที่รัฐบาลต้องคำนึงถึงในการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบบริการสาธารณะ ดังนี้<sup>23</sup>

*ประการที่หนึ่ง* องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนทั้งหมดที่ดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ขององค์กรอยู่ในปัจจุบันนั้น ไม่ควรได้รับผลกระทบจากการปฏิรูปไม่ว่าจะทางใดก็ตาม เนื่องจากภาครัฐต้องยอมรับว่า มีองค์กรภาคประชาสังคมอีกจำนวนมากที่ไม่จำเป็นต้องติดต่อหรือดำเนินการร่วมกับรัฐโดยตรง ไม่ว่าจะในระดับชาติหรือท้องถิ่นก็ตาม และในบางกรณีองค์กรเหล่านี้ก็ไม่ได้มีความต้องการที่จะทำหน้าที่ในการจัดทำหรือส่งมอบบริการสาธารณะแต่อย่างใด ในกรณีที่องค์กรเหล่านั้นไม่ได้คำนึงถึงการเข้ามามีบทบาทดังกล่าวมาก่อน รัฐก็ควรลองเสนอทางเลือกเพื่อให้องค์กรเหล่านั้นพิจารณา แต่ถ้าหากองค์กรเหล่านั้น

<sup>23</sup> Ann Blackmore, Helen Bush, and Mubeen Bhutta, *The Reform of Public Service: The Role of Voluntary Sector*, p. 8.

พบว่า การดำเนินกิจกรรมการจัดทำบริการสาธารณะ ขัดกับเจตนารมณ์ความต้องการของสมาชิกในองค์กร ก็ไม่มีเหตุผลอะไรที่จะต้องเข้าร่วมดำเนินการกิจในฐานะหุ้นส่วนกับภาครัฐ

*ประการที่สอง* หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องทำความเข้าใจว่า การแสดงบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ไม่ใช่การเข้าไปรับภาระการจัดทำและส่งมอบบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐทั้งหมดโดยสิ้นเชิง (take over) แต่เป็นการที่หน่วยงานภาครัฐเปิดช่องทางให้องค์กรเหล่านั้นเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะกรณีที่สามารเพิ่มคุณค่า (adds value) กับการใช้จ่ายงบประมาณดำเนินกิจกรรมของภาครัฐ และในขณะเดียวกันก็เป็นกิจกรรมที่เอื้ออำนวยให้กลุ่มเป้าหมายหรือสมาชิกขององค์กรเหล่านั้นได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นด้วย ดังนั้น การตัดสินใจเข้าร่วมทำงานกับหน่วยงานภาครัฐ จึงขึ้นอยู่กับทิศทางการทำงานและวัตถุประสงค์ขององค์กรภาคประชาสังคมเหล่านั้นเอง วัตถุประสงค์ของแต่ละองค์กรเป็นตัวกำหนดขอบเขตและหนทางที่องค์กรจะเลือกกว่าจะทำหน้าที่จัดส่งบริการสาธารณะหรือไม่ และเป็นตัวกำหนดว่าคุณค่าหรือค่านิยมแบบใดที่จะเป็นเป้าหมายของการให้บริการสาธารณะนั้น ๆ

*ประการที่สาม* หน่วยงานภาครัฐควรมีการวางแผนทางการปฏิบัติสำหรับองค์กรภาคประชาสังคม ในกรณีที่องค์กรเหล่านั้นตัดสินใจเข้ามารับบทบาทเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ ยังรวมถึงการสร้างกลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงาน (accountability) การสร้างตัวชี้วัดประเมินคุณค่าที่เพิ่มขึ้น (added value) ตลอดจนกลไกการจัดการความเสี่ยงด้านต่าง ๆ

ภายใต้หลักการและข้อคำนึงในประการต่าง ๆ ดังกล่าว การดำเนินงานของสภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัคร จึงมุ่งเน้นการสร้างแนวทางการปฏิบัติสำหรับองค์กรภาคประชาสังคมเกี่ยวกับการเข้ามาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะร่วมกับภาครัฐ เช่น การจัดทำรายงานเชิงเทคนิคเกี่ยวกับวิธีการคิดคำนวณค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการดำเนินโครงการหนึ่ง ๆ (how to calculate full cost recovery) และคู่มือเกี่ยวกับขั้นตอนปฏิบัติต่าง ๆ ในกระบวนการทำสัญญากับหน่วยงานภาครัฐ (surer funding calling for greater certainty in the contracting process) เป็นต้น<sup>24</sup>

ตัวอย่างหนึ่งของการทำหน้าที่ในฐานะตัวกลางสนับสนุนขององค์กรภาคประชาสังคมในการตัดสินใจเข้าร่วมดำเนินการกิจจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับภาครัฐ ได้แก่ การที่สภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัครได้กำหนดกรอบการวิเคราะห์ความเหมาะสมในการพิจารณาตัดสินใจเข้ามาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคม เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ตัดสินใจของผู้บริหารองค์กรภาคประชาสังคม โดยสรุปเป็นประเด็นคำถามพื้นฐาน ดังนี้

- 1) ในสภาพแวดล้อมแบบใดที่องค์กรภาคประชาสังคมหนึ่ง ๆ มีความเหมาะสมที่จะดำเนินกิจกรรมจัดทำบริการสาธารณะ?

---

<sup>24</sup> การจัดพิมพ์เอกสารดังกล่าวดำเนินการโดย The Association of Chief Executives of Voluntary Organizations (ACEVO) โปรดดูเพิ่มเติมใน [https://www.acevo.org.uk/index.cfm/display\\_page/publications](https://www.acevo.org.uk/index.cfm/display_page/publications)

- 2) องค์กรภาคประชาสังคมนั้น ๆ มีบทบาทอย่างไรในการกำหนดทางเลือกในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ และมีส่วนในการเสนอแนะข้อคิดเห็นแก่หน่วยงานภาครัฐได้มากน้อยเพียงใด?
- 3) การแสดงบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคมนั้น ๆ อยู่ภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดอย่างไรบ้าง?
- 4) องค์กรภาคประชาสังคมมีแนวทางในการดำเนินกิจกรรมในฐานะหุ้นส่วนการจัดทำบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐอย่างไร และองค์กรเหล่านั้นจะรักษาสมดุลระหว่างโอกาสและความเสี่ยงได้อย่างไร?

ในช่วงทศวรรษที่ 2000 รัฐบาลอังกฤษยังได้มีแนวคิดส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมืองในรูปแบบ “สภาพลเมือง (Citizens’ Juries)” โดยตัวแทนของพลเมืองที่จะมาเข้าร่วมมีที่มาจากกระบวนการสุ่มเลือก (sampling) ตัวแทนประมาณ 12-24 คน ให้มาประชุมร่วมกันในช่วง 1-3 วัน เพื่อเรียนรู้ พิจารณา และเสนอแนวคิดเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาสาธารณะ เช่น การบริหารจัดการฟาร์มกังหันลม การลดความเหลื่อมล้ำด้านสุขภาพ และการจัดการดูแลชุมชน นอกจากนี้ รัฐบาลอังกฤษได้ส่งเสริมให้มีกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting: PB) เริ่มต้นในปี ค.ศ. 2000 เป็นโครงการที่นำโดยองค์กรการกุศลระดับชาติ ชื่อว่า “Church Action on Poverty” จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2012 ได้มีเครือข่ายส่งเสริมการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมทั่วทั้งสหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมพิจารณาและตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของภาคพลเมืองโดยตรง อย่างไรก็ตาม งบประมาณเพื่อการสนับสนุนกระบวนการดังกล่าวในช่วงที่ผ่านมาคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 1 ของงบประมาณรัฐบาลท้องถิ่นเท่านั้น<sup>25</sup>

## 8.5 การเปิดระบบบริการสาธารณะให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

หลังการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 2010 รัฐบาลนำโดยนายกรัฐมนตรี เดวิด แคเมอรอน (David Cameron) เข้ามาบริหารประเทศในช่วงปี ค.ศ. 2010-2016 ยังคงสานต่อนโยบายการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมและพลเมือง ภายใต้ชื่อนโยบาย “สังคมเติบโตใหญ่” (Big Society) นายนิค เฮิร์ด (Nick Hurd) รัฐมนตรีที่เข้ามารับตำแหน่งบริหาร “สำนักงานส่งเสริมภาคส่วนที่สาม” (Office of the Third Sector) ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานส่งเสริมกิจการภาคประชาสังคม” (Office for Civil Society) แทน โดยยังคงทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนามาตรการยกระดับการมีบทบาทร่วมจัดทำบริการสาธารณะของภาคประชาชนพลเมืองและองค์กรภาคประชาสังคม

นโยบาย “สังคมเติบโตใหญ่” มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาสัมพันธภาพรูปแบบใหม่ระหว่างพลเมืองและรัฐบาลบนฐานแนวคิดที่ว่า ทุกภาคส่วนในสังคมสามารถเข้ามามีบทบาทแข่งขันมากยิ่งขึ้นในกระบวนการชี้ประเด็นปัญหาต่าง ๆ ทั้งในมิติการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ จึงต้องมุ่งเน้นมาตรการส่งเสริมให้พลเมือง

<sup>25</sup> Claudia Chwalisz, *Citizen Engagement in Politics and Policymaking: Lessons from the UK* (London: Northburgh House, 2017).

ในฐานะปัจเจกบุคคลและกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมร่วมกันมีส่วนร่วมรับผิดชอบกิจการสาธารณะที่อยู่ในการควบคุมดูแลของภาครัฐ

ทิศทางนโยบายดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องจากผลกระทบของมาตรการตัดลดงบประมาณรายจ่ายภาครัฐตลอดช่วงที่ผ่านมา ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบบริการสาธารณะอย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลอังกฤษจึงจัดทำแผนระดับชาติเพื่อเสริมอำนาจชุมชนและส่งเสริมบทบาทของพลเมืองในฐานะปัจเจกบุคคล องค์กรสมาคม มูลนิธิ องค์กรสาธารณประโยชน์ รวมถึงกลุ่มอาสาสมัคร ให้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบขับเคลื่อนระบบบริการสาธารณะทุกระดับให้มีคุณภาพสูงขึ้น

ผลกระทบจากการขยายบทบาทของหน่วยงานภาครัฐภายใต้ระบบการจัดสวัสดิการทางสังคม โดยรัฐในอดีต ทำให้รัฐบาลตระหนักว่า “รัฐขนาดใหญ่” (Big State) ไม่ควรจะมีบทบาทจัดทำบริการสาธารณะทุกอย่างด้วยตนเองอีกต่อไป ในขณะที่เดียวกันการจัดบริการสาธารณะของรัฐก็ไม่ควรอาศัยกลไกการกำกับควบคุมมาตรฐานและระบบจัดการภารกิจที่ส่วนกลางเพียงจุดเดียว หากแต่ควรเปิดให้กลุ่มพลังต่าง ๆ ในสังคม (societal forces) เข้ามามีบทบาทร่วมผลักดันการปรับปรุงพัฒนาระบบบริการสาธารณะให้มากขึ้น รวมทั้งกำกับทิศทางการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐให้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบต่อสาธารณะโดยตรง มิใช่การควบคุมความรับผิดชอบต่อรัฐบาลตามระบบบริหารราชการเช่นเดิม

นโยบาย “สังคมเติบโตใหญ่” ประกอบด้วยมาตรการหลากหลาย ได้แก่ การกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงไปยังองค์กรระดับล่างสุดของกลไกการจัดบริการสาธารณะของรัฐ การเสริมสร้างขีดความสามารถของชุมชนในการขยายบทบาทหน้าที่เพื่อรับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะที่กว้างขวางกว่าเดิม เช่น การสร้างระบบฐานข้อมูลอาชญากรรมในพื้นที่ท้องถิ่น (local crime data) เพื่อให้ชุมชนต่าง ๆ ภายในพื้นที่ ร่วมกันกำหนดแผนและโครงการสำหรับขับเคลื่อนโดยงบประมาณและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบพื้นที่

การส่งเสริมศักยภาพขององค์กรชุมชนและกลุ่มพลเมืองระดับท้องถิ่น โดยผ่านแผนงานจัดสรรเงินอุดหนุนโครงการพัฒนาขนาดเล็กในพื้นที่ขาดโอกาส มีวัตถุประสงค์เพื่อค้ำหนุนกลุ่มนักกิจกรรมในชุมชน (community activists) มุ่งพัฒนาทักษะการทำงานสาธารณะระดับชุมชน ผ่านการระบุปัญหาในท้องถิ่นและออกแบบโครงการพัฒนาชุมชนด้วยตัวเอง นอกจากนี้ ยังมีมาตรการส่งเสริมให้องค์กรจากภาคส่วนต่าง ๆ รวมถึงกลุ่มพลเมืองเข้ามาร่วมทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะอย่างกว้างขวางด้วย เช่น การดำเนินแผนงานระดับชาติเพื่อเสริมสร้างสำนึกพลเมือง (national citizenship service) โดยอาศัยกลไกการดำเนินงานของกระทรวงการศึกษา มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาเยาวชนให้มีความตระหนักในหน้าที่รับผิดชอบต่อชุมชนและซึมซับวัฒนธรรมการร่วมกันทำงานชุมชน รวมถึงการรณรงค์เสริมสร้างบรรทัดฐานทางสังคมด้านสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม เช่น การจัดมหกรรมระดับชาติเพื่อยกย่องเชิดชูผลงานของชุมชน การกำหนดให้ข้าราชการสามารถนำประสบการณ์และผลการทำงานอาสาสมัครในชุมชนมาใช้เป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงานได้ด้วย

ด้วยมาตรการเหล่านี้ ระบบบริการสาธารณะในอังกฤษเริ่มปรับเปลี่ยนไปอย่างเห็นได้ชัด จากเดิมที่หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะทำหน้าที่ของตนโดยรับผิดชอบปฏิบัติตามแผนงานที่กำหนดโดยส่วนกลาง



มาเป็นการจัดบริการสาธารณะโดยฟังเสียงสะท้อนปัญหาและความต้องการของผู้รับบริการในพื้นที่ (voice) ออกแบบบริการและวิธีให้บริการที่หลากหลายเพื่อเป็นทางเลือกสำหรับผู้รับบริการ (choice) อีกทั้งยังมีระบบ กำกับควบคุมการบริหารกิจการสาธารณะด้วยกลไกประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น (local democratic control) เพื่อยกระดับความโปร่งใสในการใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐ โดยมีระบบข้อมูลการจัดบริการสาธารณะ สำหรับเปิดให้กลุ่มผู้รับบริการสามารถตรวจติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานผู้จัดบริการ สาธารณะ ให้ข้อมูลสะท้อนกลับ ตั้งคำถามเพื่อขอคำชี้แจง รวมถึงให้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจแก่ หน่วยงานภาครัฐ<sup>26</sup>

ในปี ค.ศ. 2011 รัฐบาลอังกฤษได้จัดทำเอกสารสมุดปกขาว เรื่อง “การบริการสาธารณะแบบเปิด” (Open Public Services White Paper) เพื่อวางกรอบแนวทางการกำหนดแผนงานเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ ทั้งระบบอย่างเป็นองค์รวม บนแนวคิดที่ว่า รูปแบบการให้บริการสาธารณะแบบเก่าที่เป็นการรวมศูนย์นั้น มีค่าใช้จ่ายสูงและไม่สามารถตอบสนองต่อความท้าทายของสังคมได้ อีกทั้งรูปแบบการให้บริการสาธารณะ แบบเดิมไม่สามารถตอบสนองความคาดหวังและความต้องการของประชาชนได้เพียงพอ ภาครัฐจึงต้องพยายาม สร้างสรรค์บริการสาธารณะที่หลากหลายและสอดคล้องกับพลวัตของสังคม เพื่อสร้างทางเลือกของแต่ละบุคคล และตอบสนองต่อความต้องการที่ซับซ้อนในชีวิตจริงของประชาชน โดยมุ่งเน้นไปที่การปรับปรุงคุณภาพ และการทำงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อให้การใช้จ่ายภาษีบรรลุมูลค่าสูงสุดสำหรับประชาชน<sup>27</sup>

การปฏิรูประบบบริการสาธารณะภายใต้หลักการที่นำเสนอในรายงาน “การบริการสาธารณะแบบเปิด” ปรากฏผลทางปฏิบัติเป็นรูปธรรมในปี ค.ศ. 2013 ประกอบด้วยมาตรการปรับปรุงพัฒนาระบบบริการสาธารณะ ในมิติต่าง ๆ ได้แก่ การสร้างทางเลือกสำหรับผู้รับบริการ (choice) การกระจายอำนาจ (decentralization) การเปิดให้มีผู้จัดบริการสาธารณะจากหลากหลายภาคส่วน (diverse provision) การสร้างความเป็นธรรม ทางสังคม (fairness) และการสร้างความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (accountability) โดยมีตัวอย่างดังต่อไปนี้

**1) การเปิดให้ประชาชนมีทางเลือกและสามารถควบคุมทิศทางการจัดบริการสาธารณะเพื่อให้ เหมาะกับความต้องการของแต่ละบุคคลได้** วางอยู่บนหลักการที่ว่า ประชาชนควรมีอำนาจในการเลือกรูปแบบ และวิธีการให้บริการสาธารณะที่ตนเป็นผู้รับบริการ และประชาชนควรมีข้อมูลเชิงลึกที่จำเป็นเพื่อสนับสนุน การตัดสินใจกำหนดทางเลือกสำหรับตัวเอง การสร้างทางเลือกถือเป็นการให้อำนาจแก่ประชาชนอย่างหนึ่ง อีกทั้งยังเป็นกลไกสำคัญในการปรับปรุงคุณภาพของการให้บริการสาธารณะ โดยสร้างแรงจูงใจให้ผู้รับบริการ เข้ามามีส่วนร่วมจัดทำบริการที่ต้องการสำหรับตนเอง ครอบครัว และชุมชน แม้จะเป็นบริการสาธารณะประเภท เดียวกัน ความต้องการของแต่ละบุคคลย่อมมีความแตกต่างกันไป บริการสาธารณะรูปแบบเดิมที่ไม่มี

---

<sup>26</sup> OECD, *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society* (Paris: OECD, 2011), pp. 29-30.

<sup>27</sup> HM Government, *Open Public Services White Paper* (London: The Stationery Office Limited, 2011).

ความยืดหยุ่น และไม่ได้เหมาะกับทุกบริบท จึงไม่สามารถตอบสนองต่อบุคคลที่มีความต้องการที่ซับซ้อนแตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อให้แนวคิดเรื่องการเลือกมีความหมายในทางปฏิบัติ ภาครัฐจึงต้องพัฒนาระบบข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพการจั้ดบริการสาธารณะและผลลัพธ์ที่ชัดเจน และเอื้อต่อการเข้าถึงสำหรับประชาชนทุกกลุ่ม

สำหรับตัวอย่างรูปธรรมของการเปิดให้ประชาชนมีทางเลือกและสามารถควบคุมทิศทางการจั้ดบริการสาธารณะเพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการของแต่ละบุคคล สามารถพิจารณาได้จากกรณีต่อไปนี้

- **เปิดทางเลือกสำหรับตั้งโรงเรียนอิสระ (choice of schools):** เด็กทุกคนควรจะสามารถเลือกเข้าเรียนในโรงเรียนท้องถิ่นที่มีคุณภาพได้ ในปีที่ผ่านมาภาครัฐได้สร้างทางเลือกมากขึ้นโดยสนับสนุนการตั้งโรงเรียนอิสระ (free schools) ที่ได้รับงบประมาณจากรัฐบาล แต่ดำเนินงานโดยบุคลากรจากภาคส่วนอื่น ๆ มีความเป็นอิสระในการออกแบบหลักสูตร โดยไม่ต้องยึดตามหลักสูตรแกนกลางระดับชาติ รวมทั้งมีอิสระในการบริหารบุคลากรและการบริหารวิชาการ อาจจัดตั้งโดยมูลนิธิ มหาวิทยาลัย โรงเรียนทางเลือก ชุมชนทางศาสนาหรือกลุ่มศรัทธากลุ่มบุคลากรครู กลุ่มผู้ประกอบการ รวมถึงองค์กรธุรกิจ แต่เป็นกิจการโรงเรียนที่ไม่แสวงผลกำไร เริ่มตั้งครั้งแรกในปี ค.ศ. 2013 มีจำนวน 174 แห่ง และในปี ค.ศ. 2014 ได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการเปิดเพิ่มอีก 123 แห่ง จากผลการดำเนินงานโดยการตรวจประเมินของสำนักงานมาตรฐานการศึกษา ทักษะ และการบริการสำหรับเด็ก (OFSTED) พบว่า สามในสี่ของจำนวนโรงเรียนอิสระได้รับการจัดอันดับในระดับดีหรือโดดเด่น โรงเรียนเหล่านี้เป็นตัวเลือยกอดนิยมของผู้ปกครอง
- **งบประมาณส่วนบุคคลในการดูแลสุขภาพและสังคม (personal budgets in health and social care)** เป็นการจั้ดสวัสดิการและบริการดูแลสุขภาพช่วยเหลือทางสังคมผ่านระบบงบประมาณส่วนบุคคล โดยหน่วยงานของรัฐโอนเงินช่วยเหลือไปยังผู้รับบริการที่ขึ้นทะเบียนในระบบ ผู้รับบริการแต่ละคนสามารถเลือกใช้จ่ายเงินเพื่อรับบริการในรูปแบบและวิธีการที่เหมาะสมกับตน เช่น บริการบำบัดรักษาและดูแลสุขภาพที่บ้าน (personal care) สวัสดิการค่าโดยสาร และค่าที่ปรึกษากฎหมายหรือทนายความที่รัฐจั้ดให้ เป็นต้น
- **การเลือกแพทย์ประจำตัว (General Practitioner Choice - GP Choice):** ตั้งแต่เดือนตุลาคม ค.ศ. 2014 ผู้ป่วยสามารถลงทะเบียนเพื่อรับบริการทางการแพทย์นอกพื้นที่เขตที่ตนขึ้นทะเบียนไว้ได้ เพื่อให้ผู้รับบริการที่รับสวัสดิการจากรัฐมีความเป็นอิสระมากขึ้นในการเลือกสถานบริการทางการแพทย์ ทำให้มั่นใจได้ว่าผู้ป่วยสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพในสถานที่ที่สะดวกสำหรับทุกคน เช่น ใกล้ที่ทำงานหรือสมาชิกในครอบครัว เป็นต้น
- **บริการด้านสุขภาพจิต (mental health services):** เป็นมาตรการที่พัฒนาขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในการให้ความสำคัญกับสุขภาพจิตในระดับเดียวกับสุขภาพกาย ตั้งแต่เดือนเมษายน ค.ศ. 2014 ผู้ป่วยที่รับสวัสดิการในระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ มีสิทธิ์เลือกผู้ให้บริการด้านสุขภาพจิตของตนได้ตามความสะดวก ผู้ป่วยที่ต้องการการรักษาปัญหาสุขภาพจิต

สามารถเลือกได้ว่าจะได้รับการดูแลจากหน่วยงานหรือองค์กรใด ในทำนองเดียวกับกรณีคนที่ต้องการเปลี่ยนสะโพกหรือหัวเข่ามีสิทธิ์เลือกโรงพยาบาลที่จะผ่าตัด โดยทางเลือกไม่จำกัดเฉพาะผู้ให้บริการของรัฐที่อยู่ในระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ หากแต่ผู้ป่วยสามารถเลือกองค์กรอาสาสมัครหรือองค์กรอิสระที่ขึ้นทะเบียนไว้ได้

- **การสนับสนุนทางเลือกสำหรับผู้ปกครอง (supporting parental choice):** ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2013 มีการจัดทำตารางแสดงผลการดำเนินงานของวิทยาลัย และโรงเรียนของกระทรวงการศึกษา ครอบคลุมโรงเรียนประถม มัธยม และองค์กรบริหารการศึกษา เรียกว่าแดชบอร์ดข้อมูลโรงเรียนในกำกับของสำนักงานมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ (OFSTED School Data Dashboards) เพื่อให้ข้อมูลด้านประสิทธิภาพโดยละเอียดแก่ผู้ปกครอง และแสดงให้เห็นถึงข้อมูลแนวโน้มในภาพรวม เช่น อัตราการขาดงาน จำนวนพนักงาน การเงิน และข้อมูลการสำรวจสำมะโนประชากรของโรงเรียน เป็นต้น นอกจากนี้เสนอผลการวิเคราะห์ประสิทธิภาพของโรงเรียนในช่วงเวลาสามปีแล้ว ยังมีข้อมูลเชิงลึกเพิ่มเติมเพื่อสนับสนุนข้อมูลสำหรับผู้ปกครองในการเลือกสถานศึกษาให้บุตรหลาน ในเดือนแรกที่เปิดใช้งานระบบฐานข้อมูลมีผู้เข้าชมที่ไม่ซ้ำกัน 800,000 คน
- **การเพิ่มขีดความสามารถให้กับผู้เรียนในการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น (empowering learners in higher and further education)** โดยมีการจัดทำเว็บไซต์ FE Choices และ Unistats เพื่อให้ผู้เรียนสามารถเปรียบเทียบข้อมูลประสิทธิภาพเกี่ยวกับวิทยาลัยการศึกษาต่อ การฝึกอบรม และมหาวิทยาลัย เพื่อตัดสินใจเลือกสถานที่เรียนที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของแต่ละบุคคลมากที่สุด โดย FE Choices ทำงานร่วมกับวิทยาลัยและองค์กรฝึกอบรมประมาณ 1,000 แห่ง และรวบรวมข้อมูลจากผู้เรียนกว่า 500,000 คน และนายจ้างอีกเกือบ 60,000 คน นำข้อมูลที่ได้มาประมวลผลในเชิงเปรียบเทียบและเผยแพร่บนเว็บไซต์ FE Choices โดยเฉลี่ยมีผู้เข้าชมที่ไม่ซ้ำกันมากกว่า 40,000 คนต่อปี ส่วน Unistats เป็นเว็บไซต์ที่ช่วยให้สามารถเปรียบเทียบระหว่างสถาบันอุดมศึกษาและหลักสูตรต่าง ๆ ซึ่งก็ได้รับความนิยมอย่างยิ่งจากผู้เรียน ในปีแรกมีการเข้าชมมากกว่า 746,000 ครั้ง

2) การเปิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบเขตการตัดสินใจในกิจการสาธารณะของรัฐมากขึ้น และกระจายอำนาจให้ลงไปยังระดับที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยเสริมอำนาจการตัดสินใจในระดับย่านหมู่บ้านและชุมชน เป็นมาตรการส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐเปิดพื้นที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินภารกิจของรัฐได้มากขึ้น ลดการสั่งการและตัดสินใจจากส่วนกลางลง เพื่อให้การดำเนินภารกิจของหน่วยงานเข้าไปใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่รู้ถึงความต้องการของผู้รับบริการหรือพลเมืองในพื้นที่นั้น ๆ มากที่สุด โดยปลดล็อกให้หน่วยงานภาครัฐที่ปฏิบัติการในแต่ละพื้นที่ไม่จำเป็นต้องใช้แบบแผนปฏิบัติและวิธีการให้บริการตามมาตรฐานกลางที่กระทรวงกำหนดสำหรับใช้ทั่วประเทศ มาตรการนี้มีเป้าหมายเพื่อสร้างความมั่นใจว่า การจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ

มาจากการเปิดรับข้อมูลความต้องการ ความรู้ความเข้าใจและความเชี่ยวชาญในบริบทเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ บนแนวคิดที่ว่า สำหรับบริการสาธารณะที่หน่วยงานภาครัฐจัดให้บริการในพื้นที่ระดับชุมชนแล้ว ความรู้และความเชี่ยวชาญในท้องถิ่นเป็นหัวใจสำคัญของการออกแบบและการให้บริการแก่ประชาชน

สำหรับตัวอย่างรูปธรรมของการเปิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบเขตการตัดสินใจในกิจการสาธารณะของรัฐมากขึ้น และกระจายอำนาจให้ลงไปยังระดับที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด สามารถพิจารณาได้จากกรณีต่อไปนี้

- **การเปิดให้แพทย์ในแต่ละท้องถิ่นควบคุมงบประมาณส่วนใหญ่ที่ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (NHS) จัดสรรสำหรับประชาชนผู้รับบริการในพื้นที่** ผ่านกลไกคณะทำงานกำกับ การปฏิบัติงานของสถานพยาบาลในท้องถิ่น (Clinical Commissioning Groups: CCGs) กว่า 211 หน่วยทั่วประเทศ ที่ดูแลโรงพยาบาลและบริการสุขภาพชุมชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ท้องถิ่น ระบบดังกล่าวส่งผลให้การทำงานของ CCGs มีผลลัพธ์ที่ตอบสนองความพึงพอใจของผู้รับบริการ และมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่โดยตรงมากขึ้น อีกทั้งนำไปสู่การพัฒนาระบบเฝ้าระวัง ด้านสุขภาพในท้องถิ่น (healthwatch) เพื่อสร้างความมั่นใจว่ามุมมองของชุมชนท้องถิ่นจะมีผล ต่อการวางแผน และการจัดบริการด้านการแพทย์และการดูแลสุขภาพในระดับท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น ทีมสหวิชาชีพในท้องถิ่นทำงานอย่างใกล้ชิดกับโรงพยาบาลในพื้นที่มากขึ้นเพื่อร่วมกันออกแบบ บริการตามความต้องการของผู้ป่วยเป็นรายบุคคลและระดับชุมชน มีการทำงานสัมพันธ์กับ ผู้เชี่ยวชาญด้านสุขภาพจิต มีการพัฒนาบริการตรวจรักษาและพบแพทย์ทางไกล (telehealth & telecare)
- **การพัฒนาระบบตรวจติดตามการดำเนินงานของคณะกรรมการกำกับกิจการตำรวจและ ป้องกันอาชญากรรม (Police and Crime Commissioners: PCCs)** เป็นคณะกรรมการ ที่มาจากการเลือกตั้ง มีจำนวน 41 คน ดำรงตำแหน่งตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2012 มีอำนาจ ตัดสินใจเกี่ยวกับกลยุทธ์การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในระดับท้องถิ่น และควบคุม การจัดสรรเงินสนับสนุนการปฏิบัติงานของกองกำลังตำรวจจำนวนกว่า 12.1 พันล้านปอนด์ การเปิดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถตรวจสอบการตัดสินใจของ PCCs ได้โดยตรง ส่งผลให้มีการริเริ่มระบบงานบริการของตำรวจรูปแบบใหม่ ๆ จำนวนมาก ที่มุ่งตอบสนองต่อ สภาพสังคมของแต่ละท้องถิ่น เช่น ระบบการส่งข้อความแจ้งเตือนภัยอาชญากรรมในพื้นที่ (country watch) ระบบแจ้งเหตุและขอรับบริการตำรวจผ่านโทรศัพท์มือถือ (mobile police contact points) การจัดเวทียุติธรรมหรือเกี่ยวกับความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็ก โดยการมีส่วนร่วมของพันธมิตรจากภาครัฐ อาสาสมัคร และชุมชน เพื่อพัฒนากลยุทธ์ใหม่เพื่อต่อสู้กับ อาชญากรรมในท้องถิ่น นำมาสู่การตัดสินใจของคณะกรรมการกำกับกิจการตำรวจและป้องกัน อาชญากรรม เพื่อเพิ่มงบประมาณของตำรวจในการดำเนินงานเยียวยาเหยื่อหรือผู้เสียหาย จากเหตุอาชญากรรมในท้องถิ่นอีกด้วย

- **แผนพัฒนาย่านชุมชนเมืองและชุมชนท้องถิ่น** เป็นมาตรการส่งเสริมให้องค์กรและหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะและแผนพัฒนาระดับท้องถิ่นทุกแห่งดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลประกอบการจัดทำแผนท้องถิ่นที่ชัดเจนและเป็นปัจจุบัน เพื่อให้แผนพัฒนาท้องถิ่นทุกด้านตอบสนองความต้องการและสะท้อนมุมมองของคนในท้องถิ่นว่าพวกเขาต้องการให้ชุมชนของตนพัฒนาอย่างไร โดยพัฒนาระบบและกลไกการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนย่อยลงไปในระดับย่านชุมชน เพื่อรับประกันว่าพลเมืองทุกคนจะมีส่วนร่วมกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาที่ต้องการเห็นในละแวกบ้านของตน
- **การปกป้องสถานที่สำคัญของชุมชน** เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจบริหารทรัพยากรและสินทรัพย์สาธารณะในพื้นที่ท้องถิ่น เริ่มดำเนินการในปี ค.ศ. 2012 มีชุมชน 900 แห่งทั่วประเทศ ได้จัดระบบสิทธิชุมชนในการจัดการผลประโยชน์จากที่ดิน สถานที่ และสิ่งปลูกสร้างสาธารณะในพื้นที่ (community right to bid) ผ่านการจัดเวทีสนทนาร่วมกันกำหนดแนวทางการพัฒนาและสร้างมูลค่าเพิ่มจากสถานที่และพื้นที่สำคัญของชุมชน
- **ความท้าทายการจัดบริการรูปแบบเดิม** เป็นการเปิดให้กลุ่มชุมชนได้มีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเสนอแผนทางเลือกสำหรับพัฒนาการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดการสนทนาที่มีประสิทธิผลและการสร้างแนวคิดที่เป็นนวัตกรรมใหม่ ๆ มีการปรับปรุงความโปร่งใสในการบริหารงาน ช่วยให้ผู้คนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในท้องถิ่นมากขึ้น เพิ่มเสรีภาพและอำนาจที่มีให้กับชุมชนท้องถิ่นให้มากขึ้น เช่น ระบบจุดชนวนโดยชุมชน (community trigger) เป็นการเปิดให้เหยื่อผู้เสียหายและชุมชนมีสิทธิกำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ จัดการกับพฤติกรรมต่อต้านสังคมของคนในชุมชน สามารถเรียกร้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยงานตำรวจ ทีมสาธารณสุขท้องถิ่น และผู้ให้บริการที่อยู่อาศัยเพื่อสังคมที่ขึ้นทะเบียนมีหน้าที่ร่วมกันดำเนินการตรวจสอบกรณีเมื่อมีผู้ร้องขอและเป็นคดีที่เข้าข่ายตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ โดยภาครัฐสนับสนุนงบประมาณและการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ อีกตัวอย่างหนึ่งคือ “โครงการที่ของเรา” (Our Place) เปิดโอกาสให้ผู้คนในย่านชุมชนได้ร่วมกันตัดสินใจกำหนดแนวทางจัดการกับปัญหาที่สำคัญที่สุดสำหรับชุมชนของตน โดยรัฐบาลจัดสรรงบประมาณอุดหนุนชุมชนในการขับเคลื่อนกิจกรรมและพัฒนาบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ เพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นด้วยตนเอง
- **การสร้างความมั่นใจว่าการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นตรงตามความต้องการของแต่ละบุคคล** เป็นมาตรการส่งเสริมการจัดบริการสาธารณะแบบมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคล ครอบครัว และชุมชน ซึ่งมีความต้องการที่ซับซ้อนและไม่สอดคล้องกับรูปแบบดั้งเดิมของการให้บริการสาธารณะ รัฐบาลอังกฤษเปิดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระในการค้นหาวิธีแก้ปัญหาที่ยืดหยุ่นมากขึ้นสำหรับปัญหาเดิมที่ค้างคาในพื้นที่ โดยการส่งเสริมให้ทำงานแบบบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะแต่ละด้านที่มีประชาชนกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่

เดียวกัน เพื่อสร้างประสิทธิภาพ ประหยัดต้นทุนการดำเนินการ รวมถึงการจัดหาทรัพยากรเพิ่มเติมให้กับผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะ

- **การพุ่งเป้าดูแลช่วยเหลือครอบครัวที่ประสบปัญหา** เป็นมาตรการพัฒนารูปแบบการเข้าถึงบริการสาธารณะแบบพุ่งเป้า โดยรัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มเติมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 448 ล้านปอนด์ เพื่อพลิกฟื้นคุณภาพชีวิตของประชาชน 120,000 ครอบครัว โครงการพุ่งเป้าดูแลช่วยเหลือครอบครัวที่ประสบปัญหาช่วยให้องค์กรของรัฐให้บริการในระดับท้องถิ่น สามารถวางแผนงานแบบบูรณาการและร่วมมือกันมากขึ้นในการมอบบริการ โดยรวมกิจกรรมของหน่วยผู้ให้บริการสาธารณะที่หลากหลายเข้าด้วยกัน ทั้งด้านสุขภาพ ความปลอดภัย การศึกษา และสวัสดิการแรงงาน ซึ่งเป็นวิธีการที่สามารถลดต้นทุนการจัดบริการภาครัฐได้อย่างมาก ทั้งนี้มีครอบครัวที่เข้าร่วมโครงการ 62,000 ครอบครัว และมี 22,000 ครอบครัวที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นชัดเจนในระหว่างที่โครงการดำเนินงานอยู่
- **กองทุนการดูแลที่ดีกว่าเดิม (Better Care Fund)** รัฐบาลจัดตั้งกองทุนมูลค่า 3.8 พันล้านปอนด์ ในปี ค.ศ. 2015 เป็นเครื่องมือทางการคลังสำหรับส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่างสภาท้องถิ่นและหน่วยบริการในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (NHS) ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อร่วมกันวางแผนและให้บริการและดูแลด้านสุขภาพอย่างเป็นองค์รวม ผ่านการออกแบบแผนงานและโครงการส่งเสริมสุขภาพเชิงพื้นที่ โครงการภายใต้กองทุนการดูแลที่ดีกว่าเดิม ดำเนินการโดยผู้คนที่อยู่รอบตัวผู้รับบริการสุขภาพและการรักษาพยาบาลในพื้นที่ท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ที่รู้ความต้องการของสมาชิกในชุมชนของตนเองดีกว่าผู้มีอำนาจตัดสินใจในกระทรวง กลุ่มคนเหล่านั้นจึงควรเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะใช้งบประมาณที่รัฐจัดสรรเพื่อดูแลสุขภาพประชาชนในท้องถิ่นของตนอย่างไร แผนงานและโครงการที่เสนอโดยประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับการอนุมัติงบประมาณอุดหนุนของกองทุนโดยคณะกรรมการสุขภาพและสุขภาวะ (Health and Wellbeing Boards) ซึ่งทำหน้าที่แบบเปิดกว้างและโปร่งใส มุ่งให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้การบริการมีความรับผิดชอบต่อผู้รับบริการโดยตรงมากขึ้น และมุ่งเน้นผลลัพธ์ในระดับชุมชน
- **เครือข่ายการเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะ (The Public Service Transformation Network)** เริ่มจัดตั้งในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2013 ประกอบด้วยหน่วยงานหลากหลายกระทรวงที่มียุทธศาสตร์การปฏิรูปบริการสาธารณะในความรับผิดชอบต่อรัฐ โดยสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกับบริการสาธารณะในท้องถิ่น เพื่อออกแบบการบริการตามความต้องการของประชาชน ผู้รับบริการ มิใช่การออกแบบบริการตามการตัดสินใจของคนในองค์กร มุ่งให้คนในชุมชนท้องถิ่นและองค์กรผู้จัดบริการสาธารณะร่วมกันออกแบบ (co-design) บริการสาธารณะที่เหมาะสมและตอบสนองความพึงพอใจของกลุ่มผู้รับบริการในแต่ละพื้นที่ มุ่งให้ประชาชนในท้องถิ่นทำงานร่วมกับหน่วยงานของรัฐและตัวแทนในสภาท้องถิ่น เพื่อแสวงหาแนวทางลดอุปสรรค

ในการปฏิรูป โดยมีการรายงานผลการดำเนินงานของเครือข่ายให้หน่วยงานส่วนกลาง เพื่อให้มีการแบ่งปันแลกเปลี่ยน “แนวปฏิบัติที่ใช้งานได้ผลดี” (what works) สำหรับให้เพื่อนพัฒนาปรับปรุง การให้บริการที่ดีได้เร็วขึ้น มาตรการนี้ทำให้เกิดการปรับปรุงคุณภาพการบริการและความคุ้มค่า ที่ดีขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม เช่น ประชาชนในเขตเมืองเอสเซ็กซ์ (Essex) สามารถปรับปรุงผลลัพธ์ ของหน่วยงานให้บริการดูแลช่วยเหลือสำหรับผู้ตกเป็นเหยื่อของความรุนแรงในครอบครัว เมืองไตรเบอร์โรว (Tri-borough) ในเขตลอนดอน สามารถลดระยะเวลาการดำเนินคดีครอบครัว สำหรับเด็กที่มีความเสี่ยงในศาลลงครึ่งหนึ่ง และเมืองเกรตเตอร์แมนเชสเตอร์ (Greater Manchester) สามารถออกแบบระบบสนับสนุนที่เหมาะสมเพื่อช่วยเหลือผู้ทำงานทำกว่า 5,000 คน ให้สามารถมีอาชีพที่ยั่งยืน เป็นต้น

3) การเปิดระบบบริการสาธารณะ (opening up public services) ให้มีผู้จัดบริการจากหลากหลาย ภาคส่วนเข้ามาทำหน้าที่ให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมาย ลงทุนเพื่อสร้างนวัตกรรมทางสังคม และพัฒนาตัวแบบ ธุรกิจที่ทำนายสำหรับหน่วยงานภาครัฐ เป็นมาตรการเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงในระบบบริการสาธารณะ ที่ดำเนินการภายใต้บทบาทของหน่วยงานภาครัฐฝ่ายเดียว ซึ่งส่งผลให้ขาดการแข่งขันด้านการบริการและไม่เกิด นวัตกรรมใหม่ในการให้บริการภาครัฐ รัฐบาลจึงส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐเปิดให้องค์กรภาคส่วนอื่น ๆ ไม่ว่าจะ เป็นภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ที่มีแนวความคิดใหม่ ๆ มีความรู้ความสามารถในการส่งมอบบริการ สาธารณะเข้ามามีส่วนร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนในการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานได้กว้างขวางมากขึ้น

สำหรับตัวอย่างรูปธรรมของการเปิดระบบบริการสาธารณะให้มีผู้จัดบริการจากหลากหลาย ภาคส่วนเข้ามาทำหน้าที่ให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายมากขึ้น สามารถพิจารณาได้จากกรณีต่อไปนี้

- ระบบการเปิดให้ผู้รับบริการของหน่วยเลือกกว่าจะรับบริการดูแลช่วยเหลือและฟื้นฟูจากผู้จัด บริการองค์กรภาคส่วนใดก็ได้ที่ขึ้นทะเบียนไว้ (Any Qualified Provider: AQP) เป็นระบบ การดูแลแบบเลือกรับบริการได้ตามความต้องการเฉพาะของแต่ละบุคคล ส่งผลให้ผู้พิการ ผู้สูงวัย ที่ดูแลตัวเองไม่ได้ รวมถึงผู้ป่วยสามารถเลือกผู้ให้บริการได้มากขึ้น โดยโรงพยาบาลหรือ หน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบค่าใช้จ่ายตามผลลัพธ์ให้แก่องค์กรผู้ให้บริการ ในเดือน กันยายน ค.ศ. 2013 มีองค์กรอาสาสมัคร 363 แห่ง ที่ดำเนินงานในห่วงโซ่อุปทานของระบบดังกล่าว ซึ่งคิดเป็น 42% ของผู้ให้บริการทั้งหมด
- การเปิดให้ผู้จัดบริการจากภาคส่วนอื่นเข้ามาแข่งขันเพื่อรับหน้าที่ให้บริการฟื้นฟูสมรรถภาพ ผู้ต้องขังและผู้ถูกคุมประพฤติ เป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีการควบคุมผู้ต้องขังในเรือนจำและ การคุมประพฤติ เนื่องจากในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา แม้จะมีการเพิ่มงบประมาณด้านราชทัณฑ์ และคุมประพฤติ แต่อัตรการกระทำผิดซ้ำโดยรวมกลับไม่เปลี่ยนแปลงนัก ยังมีสถิติการกระทำผิด ซ้ำซากจากบุคคลเดิม รัฐบาลจะเลิกผูกขาดการให้บริการฟื้นฟูผู้ต้องขังและผู้ถูกคุมประพฤติ โดยเปิดการแข่งขันเพื่อค้นหาผู้ให้บริการฟื้นฟูสมรรถภาพที่มีศักยภาพตอบสนองต่อความต้องการ ที่หลากหลายและซับซ้อนของผู้กระทำผิดให้ดีขึ้น มีทั้งองค์กรภาคเอกชนและองค์กรอาสาสมัคร

ในภาคประชาสังคมเข้ามาเสนอคุณสมบัติแข่งขันกับหน่วยงานภาครัฐ มีองค์กรอาสาสมัครเข้าร่วมมากกว่า 550 แห่ง หนึ่งในสามของการประมูลที่ประสบความสำเร็จมาจากการเสนอรูปแบบบริการร่วมกันระหว่างหลายองค์กร ข้อเสนอที่ได้รับเลือกเป็นคู่สัญญาจะได้รับเงินสนับสนุนเพิ่มเติมจากสำนักงานคณะรัฐมนตรี องค์กรภาคประชาสังคมที่รับผิดชอบโครงการปฏิบัติการทางสังคมในเรือนจำและชุมชน จะได้รับการสนับสนุนการจัดหาทรัพยากรเพื่อดำเนินงานจากกองทุนฟื้นฟูสังคม

- **การจูงใจด้วยระบบการจ่ายเงินตามผลลัพธ์** เป็นมาตรการส่งเสริมให้กิจการเพื่อสังคมและองค์กรอาสาสมัครเข้าร่วมรับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายของหน่วยงานภาครัฐมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นบริการด้านสุขภาพ การจ้างงาน การบำบัดผู้ติดยาเสพติด บริการเคหะสงเคราะห์ การย้ายถิ่นฐาน และบริการสำหรับครอบครัวที่ประสบปัญหาการว่างงานบริการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ต้องขังโดยจ่ายเงินตามผลลัพธ์ เพื่อจูงใจให้ผู้ให้บริการมุ่งออกแบบระบบบำบัดฟื้นฟูผู้กระทำผิดที่เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุดสำหรับผู้รับบริการแต่ละราย ระบบจ่ายเงินค่าตอบแทนบริการตามระดับผลลัพธ์ที่ผู้รับบริการได้รับ มีส่วนสำคัญในการส่งเสริมนวัตกรรม ตัวอย่างเช่น การจ้างงาน Work

**4) การขจัดอุปสรรคให้กับองค์กรภาคประชาสังคม** เป็นมาตรการเกื้อหนุนองค์กรอาสาสมัครเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากโอกาสในกระบวนการปฏิรูประบบบริการสาธารณะมากที่สุด ดังพิจารณาได้จากกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

- **แผนงานกิจการระดับมาสเตอร์คลาส (Commercial Masterclass Programme)** เป็นการให้ทุนสนับสนุนอาสาสมัครและองค์กรชุมชนในการเสนอโครงการเพื่อเป็นคู่สัญญาจัดทำบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ การดำเนินการในระยะแรกมีองค์กรผู้ให้บริการสาธารณะเข้าร่วมราว 600 ราย นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้จัดตั้งกองทุนเพื่อการลงทุนและการเตรียมความพร้อมในการดำเนินงานตามสัญญา (ICRF) มูลค่า 10 ล้านปอนด์ ช่วยให้เกิดกิจการเพื่อสังคมที่ชนะสัญญาบริการสาธารณะมูลค่าอย่างน้อย 500,000 ปอนด์ ถึง 1 ล้านปอนด์ สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนทางสังคม ในขณะที่เดียวกันก็มีการตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจด้านการลงทุนเพื่อผลกระทบทางสังคมระหว่างประเทศ ทำหน้าที่เสาะหาแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเปิดบริการสาธารณะให้กิจการเพื่อสังคมที่ให้ผลลัพธ์ดีที่สุดในกลุ่มประเทศจีแปด (G8) สำหรับนำมาพัฒนาตัวแบบและแนวทางการเกื้อหนุนศักยภาพของกิจการเพื่อสังคมต่อไป
- **ข้อตกลงที่เป็นธรรม (Fair Deal)** เป็นมาตรการเพื่อขจัดอุปสรรคสำหรับการเข้ามาเสนอคุณสมบัติแข่งขันเพื่อรับเป็นคู่สัญญาจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคม มีที่มาจากกรณีศึกษาถึงข้อจำกัดด้านการบริหารองค์กร ศักยภาพในการแข่งขัน และประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคม รัฐบาลจึงมีมาตรการเพื่อช่วยลดต้นทุนและความเสี่ยงทางการบริหารขององค์กร เช่น การให้หลักประกันด้านสวัสดิการและสิทธิในการได้รับเงินบำนาญ



แก่บุคลากรลูกจ้างขององค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ รวมถึงการผลักดันการตราพระราชบัญญัติคุณค่าทางสังคม (the Social Value Act)

- **การสร้างตลาดการลงทุนทางสังคมที่มีชีวิตชีวา** เป็นมาตรการส่งเสริมการลงทุนเพื่อสังคมเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐนำกลไกการแข่งขันศักยภาพของผู้จัดบริการสาธารณะหลากหลายภาคส่วน มาใช้ในการปฏิรูประบบบริการสาธารณะให้มากขึ้น กองทุนผลลัพธ์ทางสังคม (Social Outcomes Fund) มีมูลค่ารวม 60 ล้านปอนด์ และได้รับเงินสมทบเพิ่มเติมอีก 40 ล้านปอนด์ จากกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาล (Big Lottery Fund) โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพและปรับปรุงผลลัพธ์ของบริการ โดยรัฐบาลได้ออกธนบัตรเพื่อสังคม เพื่อระดมทุนสำหรับสร้างโอกาสให้ผู้ให้บริการใหม่และรายย่อยสามารถเข้าสู่ตลาดบริการสาธารณะและพัฒนา รูปแบบการให้บริการที่เป็นนวัตกรรมได้ โดยสำนักงานคณะรัฐมนตรีได้สนับสนุนการออกพันธบัตรการลงทุนทางสังคมที่เป็นนวัตกรรมใหม่ เช่น การเพิ่มอัตราการรับเลี้ยงบุตรบุญธรรมผ่านเครือข่ายหน่วยงานรับเลี้ยงบุตรบุญธรรมอาสาสมัคร 18 แห่ง และระบบการดูแลจากผู้เชี่ยวชาญในการปรับพฤติกรรมของวัยรุ่นกลุ่มเปราะบาง เพื่อไม่ให้ต้องเข้าไปใช้ชีวิตในสถานสงเคราะห์ นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีมาตรการลดหย่อนภาษีประเภทใหม่สำหรับการลงทุนในกิจการเพื่อสังคม โดยมีผลตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 2014 อีกด้วย

**5) ความท้าทายภาครัฐให้สร้างนวัตกรรมใหม่** โดยรัฐบาลมีโครงการสนับสนุนสมาคมธุรกิจกว่า 160 แห่ง เพื่อเปิดให้บุคลากรนอกภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ ในการแสวงหาแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการ และสร้างนวัตกรรมบริการสาธารณะที่หลากหลายมากขึ้น มีสมาคมธุรกิจที่มีความพร้อมและสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศราว 85 แห่ง ร่วมกันให้บริการสาธารณะรูปแบบใหม่มูลค่ามากกว่า 1 พันล้านปอนด์ โดยมีบุคลากรเกี่ยวข้องมากกว่า 28,000 คน ในปี ค.ศ. 2010 มีการจัดตั้งคณะทำงานวิเคราะห์ข้อมูลด้านพฤติกรรม (Behavioural Insights Team) เพื่อค้นหาวิธีการช่วยให้กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการสามารถตัดสินใจเลือกผู้ให้บริการที่ตรงตามความต้องการของตนได้มากที่สุด

**6) การพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรของภาครัฐในหน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะให้มีความเป็นเลิศด้านการบริหารงานบนฐานความร่วมมือ** การเปิดให้องค์กรผู้จัดบริการสาธารณะจากภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามาร่วมรับหน้าที่ให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายอย่างกว้างขวาง ทำให้หน่วยงานภาครัฐตระหนักถึงความจำเป็นในการสร้างทักษะการบริหารที่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ดังพิจารณาได้จากกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

- **หลักสูตรสถาบันฝึกอบรมการมอบหมายภารกิจให้ภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนรัฐ** (Commissioning Academy) เป็นหลักสูตรการฝึกอบรมแบบเข้มข้น มีหน่วยงานภาครัฐส่งผู้บริหารระดับสูงเข้าร่วม 1,500 คน มุ่งเน้นทักษะทางการบริหารที่เกื้อหนุนให้สมาชิกในองค์กรร่วมกันปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติงานจากความเคยชินเดิม ทักษะการทำความเข้าใจและเข้าถึงมุมมองของผู้รับบริการ ทักษะการเป็นผู้นำที่สามารถยอมรับบริการรูปแบบใหม่ที่ให้ผลลัพธ์ที่ดีขึ้นสำหรับประชาชน ตลอดจนทักษะการพัฒนาวิธีการติดตามประเมินความคุ้มค่าที่เป็นนวัตกรรมใหม่

- การจัดตั้งศูนย์เครือข่าย “วิธีที่ได้ผล” (What Works) มีศูนย์หลัก 6 แห่ง มีหน้าที่ศึกษาวิจัย และพัฒนานวัตกรรมบริการ ครอบคลุมการดูแลสุขภาพและบริการสังคม บริการทางการศึกษา การดูแลผู้สูงอายุ การส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น การลดอาชญากรรมและการป้องกันเหตุ มีการทำงานในรูปเครือข่ายความร่วมมือกับสถาบันวิชาการในพื้นที่ หน่วยงานภาครัฐ คณะกรรมการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

7) การให้โอกาสทุกคนเข้าถึงบริการสาธารณะอย่างเป็นธรรม เป็นมาตรการเพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่า การปฏิรูประบบบริการสาธารณะแบบเปิดจะสามารถสร้างสังคมที่เป็นธรรมมากขึ้น ด้วยความตระหนักว่า พลเมืองแต่ละคนมีพื้นฐานชีวิตและโอกาสแตกต่างกัน รัฐจึงมีหน้าที่จัดสรรทรัพยากรและงบประมาณเพื่อลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสาธารณะสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในทุกช่วงวัย ดังพิจารณาได้จากตัวอย่างมาตรการต่อไปนี้

- การให้ความช่วยเหลือนักเรียนด้อยโอกาสเป็นกรณีพิเศษ เป็นมาตรการจัดสรรเงินทุนการศึกษา เพื่อความเป็นเลิศสำหรับนักเรียนด้อยโอกาส (The Pupil Premium) มีเป้าหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการทางการศึกษา สำหรับนักเรียนในครอบครัวฐานะยากจน หรือมีปัจจัยทางสังคมที่ส่งผลต่อโอกาสในชีวิตของเด็ก รัฐบาลต้องให้หลักประกันว่า สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของครอบครัวจะไม่เป็นอุปสรรคต่อผลลัพธ์การศึกษาเรียนรู้หรือปิดกั้นโอกาสในอนาคตของเด็กเหล่านั้น โครงการการจัดสรรเงินทุนการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศสำหรับนักเรียนด้อยโอกาสเริ่มดำเนินการในเดือนเมษายน ค.ศ. 2011 โดยรัฐบาลจัดสรรเงินทุนการศึกษาแบบพุ่งเป้าแก่โรงเรียน เพื่อเพิ่มโอกาสของนักเรียนที่ด้อยโอกาสเป็นกรณีพิเศษ ใน ค.ศ. 2014/15 มีการจัดสรรเงินให้แก่โรงเรียนภายใต้โครงการนี้รวม 2.5 พันล้านปอนด์ เพิ่มขึ้นจาก 1.8 พันล้านปอนด์ใน ค.ศ. 2013/14 โดยครูใหญ่มีอิสระที่จะเลือกวิธีการใช้เงินทุนให้เกิดประโยชน์สูงสุดสำหรับนักเรียนแต่ละราย ในฐานะบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งที่ดีที่สุดในการประเมินว่านักเรียนต้องการความช่วยเหลือและสิ่งสนับสนุนการเรียนรู้ในเรื่องใดบ้าง โดยมีมูลนิธิเสริมสมรรถนะการศึกษา (Education Endowment Foundation) สนับสนุนชุดเครื่องมือการสอนและการเรียนรู้ และให้คำปรึกษาเพื่อช่วยให้โรงเรียนเลือกแนวทางที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้ การดำเนินงานของโรงเรียนอยู่ภายใต้การตรวจสอบจากสำนักงานมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ (Ofsted)
- การให้ทุนการศึกษาระดับปฐมวัย มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มโอกาสในชีวิตของกลุ่มเด็กด้อยโอกาส โดยภาครัฐจัดสรรทุนการศึกษาแก่เด็กปฐมวัยอายุ 2 ปี ในกลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือมากที่สุด โครงการนี้เริ่มต้นในเดือนกันยายน ค.ศ. 2013 มีเด็กปฐมวัยกลุ่มเป้าหมายประมาณ 260,000 คนทั่วอังกฤษ ได้สิทธิ์เข้ารับบริการในสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยในสภาพแวดล้อมที่ดี
- การช่วยเหลือเยาวชนที่หลุดออกนอกระบบการศึกษา การจ้างงาน หรือการฝึกอบรม รัฐบาลจัดสรรเงินลงทุน 126 ล้านปอนด์ ผ่านสัญญาเยาวชน มีเป้าหมายเพื่อให้กลุ่มวัยรุ่นนอกระบบการศึกษาซึ่งเป็นกลุ่มที่เข้าถึงได้ยากที่สุด เข้ามามีส่วนร่วมสร้างโอกาสในชีวิตสำหรับ

ตัวเอง โดยหน่วยงานภาครัฐทำหน้าที่สนับสนุนด้านการศึกษา การฝึกอบรมพัฒนาทักษะวิชาชีพ มีเด็กอายุ 16-17 ปี เข้าร่วมทั้งหมด 70,500 คน

- **การช่วยให้มีงานทำ** ตั้งแต่เดือนเมษายน ค.ศ. 2014 รัฐบาลอังกฤษดำเนินมาตรการช่วยเหลือผู้ว่างงานระยะยาว โดยพุ่งเป้าไปที่กลุ่มคนว่างงานต่อเนื่องเกินกว่า 2 ปี กลุ่มเป้าหมายจะได้รับ การสนับสนุนด้านอาชีพหลากหลายลักษณะตามความต้องการของแต่ละคน เช่น การลงชื่อทำงานรายวัน การกำหนดให้หน่วยงานและองค์กรเปิดตำแหน่งงานสำหรับจ้างผู้ว่างงานระยะยาวในพื้นที่ หรือการว่าจ้างให้ทำงานชุมชน

**8) สร้างความเป็นธรรมและความโปร่งใสในระบบบริการสาธารณะ** วาระการปฏิรูปบริการสาธารณะ ประเด็นหนึ่ง คือ การค้นหานวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่าผู้ให้บริการสาธารณะจากทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคมและชุมชน จะปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การติดตามตรวจสอบโดยประชาชนผู้ใช้บริการ และมีความรับผิดชอบในคุณภาพการบริการและผลลัพธ์ของการจัดบริการสาธารณะ ในปัจจุบันพฤติกรรมการใช้อินเทอร์เน็ตเป็นวิถีชีวิตปกติของพลเมือง รัฐบาลอังกฤษได้สร้างช่องทางการให้ คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่าง ๆ แก่รัฐบาลผ่านระบบออนไลน์ ดังพิจารณาได้จากตัวอย่างต่อไปนี้

- **การเปิดช่องทางออนไลน์เข้าถึงรัฐบาล** รัฐบาลได้จัดทำเว็บไซต์ GOV.UK เป็นช่องทางการค้นหา ข้อมูลเกี่ยวกับบริการสาธารณะของภาครัฐทั้งหมด แทนที่เว็บไซต์เดิมของหน่วยงานที่แยกจากกัน กว่า 1,700 เว็บไซต์ ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2013 มีการเข้าชมมากกว่าครึ่งพันล้านครั้ง โดยผู้เข้าชมร้อยละ 30 เข้าชมผ่านทางโทรศัพท์หรือแท็บเล็ต เว็บไซต์ GOV.UK มีกระบวนการ รับฟังความคิดเห็นออนไลน์แบบเปิด (open online submission process) พลเมืองสามารถ เข้าไปส่งข้อความเพื่อสะท้อนความต้องการและความคาดหวังต่อแผนงานและนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลได้อย่างเปิดกว้าง ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรึกษาหารือผ่าน ช่องทางออนไลน์ มักดำเนินไปควบคู่กับการประชุมสภาเมือง (town hall meetings) ที่พลเมือง ทุกคนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ อย่างไรก็ตาม ความท้าทายในระดับท้องถิ่นอยู่ที่นักการเมือง ที่มาจากการเลือกตั้ง มักปกป้องแผนงานหรือข้อเสนอของตนเองที่เชื่อมโยงกับการหาเสียง เลือกตั้ง มากกว่าที่จะรับฟังข้อเสนอจากเวทีการประชุมพลเมือง
- **การพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์หลากหลายรูปแบบ** เป็นการพัฒนา ควบคู่ไปกับสถาบันการมีส่วนร่วมของพลเมืองทางตรง อาทิ การผสมผสานระหว่างรูปแบบ ออฟไลน์และออนไลน์ในกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย เช่น แพลตฟอร์ม “Loomio” เป็นระบบออนไลน์ที่รองรับทั้งอภิปราย การร่วมจัดลำดับ ความสำคัญของประเด็นปัญหา การเสนอทางเลือกนโยบายร่วมกัน การมีส่วนร่วมผ่านดิจิทัล ในกรณีนี้ เป็นปัจจัยส่งเสริมอำนาจให้แก่พลเมือง และเอื้อให้พลเมืองสามารถมีส่วนร่วมอภิปราย แสดงความเห็นต่อนโยบายได้จากทุกมุมโลก

- **การพัฒนาะบบรัฐบาลดิจิทัล (government digital service)** เป็นการพัฒนาะบบออนไลน์ ร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั่วประเทศ มีเป้าหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงรูปแบบการให้บริการ ภาครัฐ เช่น ระบบการจองคิวเยี่ยมของเรือนจำ บริการออนไลน์สำหรับขอหนังสือมอบอำนาจ บริการสมัครกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาสำหรับนักเรียน เป็นต้น การพัฒนาะบบออนไลน์ทำให้ ระดับความพึงพอใจของผู้ใช้บริการภาครัฐเพิ่มขึ้น 142%
- **บริการดิจิทัลเป็นตัวเลือกพื้นฐาน (digital by default)** เป็นมาตรการส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐ พัฒนาะบบดิจิทัลเป็นช่องทางเริ่มต้นสำหรับเข้าถึงบริการของหน่วยงาน รวมทั้งมีการประสาน ความร่วมมือกับองค์กรหลายภาคส่วน ในการพัฒนาะบบสนับสนุนช่วยเหลือผู้ที่ไม่สามารถใช้ บริการดิจิทัลได้ เพื่อลดการกีดกันสำหรับประชาชนที่ต้องการเข้าถึงบริการออนไลน์ของภาครัฐ
- **การเปิดเผยข้อมูลเพื่อสร้างความโปร่งใสของหน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะ (open data)** โดยมีระบบรายงานผลลัพธ์การดำเนินงาน ในรูปแบบฐานข้อมูลที่มีการประมวลผลสำเร็จรูป และเข้าถึงได้โดยสาธารณชน รวมถึงรายงานการปรับปรุงผลลัพธ์ในการบริการสาธารณะ แต่ละประเภท เช่น ระบบฐานข้อมูลที่ประมวลผลตามเวลาจริง สำหรับให้ประชาชนสามารถ ค้นคว้าว่ามีเหตุอาชญากรรมเกิดขึ้นในพื้นที่ที่มากน้อยเพียงใด ระบบฐานข้อมูลบริการสุขภาพ ประชาชนที่สามารถค้นได้ว่าที่ปรึกษาทางการแพทย์ และสถานบริการแต่ละแห่งมีผลลัพธ์ การบริการในระดับใด หรือการกรอกรหัสไปรษณีย์ลงในแผนที่ออนไลน์เพื่อดูว่ามีหน่วยงาน หรือองค์กรให้บริการดูแลผู้ป่วยภาวะสมองเสื่อมกี่แห่งในพื้นที่ และแต่ละแห่งมีรูปแบบบริการ อย่างไร รวมถึงการจัดทำโครงการนำร่องที่เป็นนวัตกรรมใหม่ที่เรียกว่า “ห้องปฏิบัติการระบบ บริการข้อมูลกิจการยุติธรรม” (Justice Data Lab) เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสในกระบวนการ ยุติธรรม เป็นต้น
- **เปิดพื้นที่ให้เสียงของพลเมืองทุกคนเป็นที่รับรู้** เป็นมาตรการเสริมสร้างความโปร่งใสในการจัด บริการสาธารณะ โดยกำหนดให้หน่วยงานมีช่องทางเปิดรับฟังเสียงของประชาชน และเปิดเผย ข้อมูลข้อเรียกร้องและความคิดเห็นทั้งหมดต่อสาธารณะอย่างตรงไปตรงมา มีเป้าหมายเพื่อให้ หน่วยงานภาครัฐสามารถยกระดับมาตรฐานประสิทธิภาพ โดยอาศัยผลสะท้อนกลับและคะแนน ประเมินคุณภาพบริการที่แต่ละคนได้รับ

## 8.6 การร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะระหว่างประชาชนพลเมืองกับหน่วยงานภาครัฐ

การร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะระหว่างประชาชนพลเมืองกับหน่วยงานภาครัฐ (co-production) เป็นแนวปฏิบัติที่หน่วยงานภาครัฐในสหราชอาณาจักรนำมาใช้อย่างกว้างขวาง ในฐานะตัวแบบการยกระดับ การมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ ต่างจากแบบแผนการจัดบริการสาธารณะตามวิธีคิดเดิม มองว่า ประชาชนเป็นเพียงผู้รับบริการตามที่หน่วยงานจัดทำให้ตามหน้าที่

ภายใต้นโยบาย “สังคมเติบโตใหญ่” (Big Society) รัฐบาลอังกฤษส่งเสริมการจัดบริการสาธารณะ ภายใต้แนวคิดใหม่ โดยมองว่าประชาชนมีบทบาทสำคัญในกิจกรรมการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะกลุ่มผู้รับบริการที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะที่ตนได้รับ กรณีตัวอย่างที่เด่นชัดคือ การจัดบริการสุขภาพสำหรับผู้ป่วยที่ต้องได้รับการดูแลรักษาจากหน่วยบริการสาธารณสุข ผลลัพธ์จากการรักษาของแพทย์และพยาบาลย่อมขึ้นอยู่กับความร่วมมือจากผู้ป่วยเป็นสำคัญ ดังเห็นได้จากบริการสาธารณสุขเชิงป้องกัน อาทิ การป้องกันโรคเรื้อรังที่เป็นผลจากการสูบบุหรี่ โรคอ้วน โรคหัวใจ และโรคมะเร็ง ผลลัพธ์ของการรักษาและป้องกันโรคเหล่านี้ไม่อาจบรรลุได้โดยการทำหน้าที่ของแพทย์เพียงฝ่ายเดียว หากต้องอาศัยบทบาทการให้ความร่วมมือของผู้รับบริการเองด้วย เช่น การทำหน้าที่ควบคุมอาหาร การจัดสรรเวลาออกกำลังกาย การปรับวิถีชีวิตประจำวันให้สมดุล เป็นต้น

ตัวแบบการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ มีแนวคิดหลักคือ การถือว่าพลเมืองและกลุ่มผู้รับบริการสามารถเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีศักยภาพในระบบบริการสาธารณะเคียงข้างกับบุคลากรเจ้าหน้าที่ของรัฐ การจัดบริการสาธารณะควรมีกลไกเปิดให้ภาคประชาชนพลเมือง สามารถเข้าไปมีบทบาทร่วมกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามความเชี่ยวชาญ หรืออาจเป็นการมีบทบาทรับหน้าที่ดำเนินงานแทนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะ เมื่อประชาชนพลเมืองหรือกลุ่มผู้รับบริการ มีบทบาทร่วมโดยตรงในขั้นตอนการจัดทำบริการสาธารณะ ก็จะเปลี่ยนบทบาทจากเดิมที่เป็นเพียงผู้รับประโยชน์จากหน่วยงาน มาเป็นผู้อำนวยความสะดวกแก่หน่วยงาน โดยร่วมรับผิดชอบดำเนินกิจกรรมบางส่วนที่เดิมเป็นบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

การร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะมีเป้าหมายเพื่อสร้างคุณค่าสาธารณะ (public value) ซึ่งชี้วัดได้จากคุณประโยชน์ที่เกิดจากการทำงานบนฐานความเป็นภาคีหุ้นส่วนระหว่างพลเมืองหรือกลุ่มผู้รับบริการกับบุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่จัดบริการสาธารณะ ผลลัพธ์ของการให้บริการสาธารณะที่บรรลุคุณค่าเป้าหมายของสังคม เกิดจากความสัมพันธ์ระยะยาวระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับประชาชนพลเมืองหรือกลุ่มผู้รับบริการ ซึ่งนำไปสู่กระบวนการเปิดรับข้อมูลสภาพปัญหาความต้องการ และมุมมองประสบการณ์ของผู้รับบริการ เข้าสู่การออกแบบบริการของเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญ จนกลายเป็นส่วนหนึ่งของวิธีการปฏิบัติงานปกติ ลักษณะสำคัญของการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ จึงอยู่ที่ความสัมพันธ์แบบภาคีหุ้นส่วนระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับภาคประชาชนพลเมืองหรือกลุ่มผู้รับบริการ และคุณค่าเป้าหมายของการทำงานร่วมกัน

แนวคิดการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะสามารถปรับใช้กับการจัดบริการสาธารณะหรือการบริหารกิจการสาธารณะที่หลากหลาย เพราะเป็นตัวแบบที่มุ่งเน้นการขยายบทบาทของประชาชนพลเมืองและกลุ่มผู้รับบริการให้มีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐได้กว้างขวางยิ่งขึ้น แนวคิดการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะเป็นเรื่องการแสวงหาวิธีการทำงานกับประชาชนผู้รับบริการเพื่อให้การจัดบริการสาธารณะบรรลุผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ ส่วนความแตกต่างของรูปแบบวิธีการทำงานร่วมกันนั้นขึ้นอยู่กับประเภทของบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นตัวกำหนดว่าบุคคลกลุ่มใดเหมาะสมจะมีบทบาทร่วมในขั้นตอนใดของกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะ และมีบทบาทร่วมในระดับใด

การร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ เป็นกระบวนการในทุกขั้นตอนการทำงาน ตั้งแต่การวางแผน ออกแบบบริการ ให้บริการ และประเมินผลการให้บริการสาธารณะ มีการเปิดรับข้อมูลปัญหาความต้องการ และมุมมองจากภาคประชาชนพลเมืองโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นในฐานะพลเมืองปัจเจกบุคคล กลุ่มผู้รับบริการ และองค์กรภาคประชาสังคม ครอบคลุมแนวปฏิบัติเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมหลากหลายรูปแบบ นับตั้งแต่ การสร้างช่องทางเปิดรับข้อมูลสะท้อนกลับเกี่ยวกับบริการสาธารณะ ซึ่งภาคประชาชนพลเมืองมีส่วนร่วมเพียง ระดับการให้ข้อมูลเข้าสู่กระบวนการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ ไปจนถึงการเป็นภาคีหุ้นส่วน บนฐานความสัมพันธ์ระยะยาว โดยภาคประชาชนพลเมืองทำหน้าที่ร่วมกับบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐ ในทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดบริการสาธารณะ

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ข้ามภาคส่วนภายใต้ตัวแบบการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ ต่างจากความสัมพันธ์ในระบบสัญญาระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคธุรกิจเอกชนที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะ เช่น คู่สัญญาจ้างเหมาจัดทำบริการสาธารณะ (outsourcing) ซึ่งหน่วยงานภาครัฐมีการประกาศเงื่อนไข และคุณสมบัติขององค์กรผู้จัดบริการสาธารณะอย่างชัดเจน มีการระบุขอบเขตกิจกรรมและผลผลิตของการทำงาน ตามสัญญาไว้ชัดเจนตั้งแต่แรก ในทางตรงกันข้าม การร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะไม่ใช่การประกาศให้ สาธารณชนรับรู้ ว่า หน่วยงานภาครัฐประสงค์ให้เมืองค์ที่มีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดเข้ามาเป็นคู่สัญญา รับมอบหมายหน้าที่จัดบริการสาธารณะของหน่วยงานแทน แต่เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดจากการมีบทบาทร่วม ด้วยความสมัครใจของภาคประชาชนพลเมืองหรือกลุ่มผู้รับบริการ (voluntary engagement) รวมถึง ความสัมพันธ์แบบภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐ กับองค์กรภาคประชาสังคมที่พร้อมเข้ามารับหน้าที่ จัดบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย บนฐานข้อตกลงกับระบบสัญญาหรือสัญญา (contract or semi-contractual agreements) เช่น การทำข้อตกลงความร่วมมือเป็นภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรชุมชน ในท้องถิ่นเพื่อจัดบริการการศึกษาและฝึกอบรมอาชีพ เป็นต้น

ตัวแบบการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐเปลี่ยนมุมมองการบริหาร กิจการสาธารณะ จากวิธีคิดเดิมที่มุ่งสนใจ “กิจกรรม” และ “ผลผลิต” จากการใช้ปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน มาเป็นการมุ่งให้ความสำคัญกับ “ผลลัพธ์” ที่เกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมายและสาธารณชนเป็นอันดับแรก กล่าวคือ การจัดบริการสาธารณะเปลี่ยนจากการยึดมุมมองและมาตรฐานของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานมืออาชีพเป็นตัวตั้ง มาเป็นการให้ความสำคัญกับบทบาทของภาคประชาชนพลเมืองในการร่วมพัฒนาคุณภาพของบริการสาธารณะ

ผลลัพธ์ของการจัดบริการสาธารณะจึงเกิดจากการร่วมกันสร้างกระบวนการงานขึ้นใหม่ ระหว่างบุคลากร ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะกับภาคประชาชนพลเมืองในฐานะกลุ่มผู้รับบริการ การสร้างผลลัพธ์ของบริการสาธารณะ ด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความมั่นคงปลอดภัย การมีสิ่งแวดล้อมที่ดี ไปจนถึงความเชื่อมั่นของสังคมที่มีต่อภาครัฐ ล้วนแต่ต้องอาศัยการเข้ามาร่วมมืออย่างแข็งขันของพลเมืองหรือกลุ่มผู้รับบริการ เช่น เครือข่ายเฝ้าระวังภัย อาชญากรรมในชุมชน (neighbourhood watch) กลุ่มพลเมืองคัดแยกและจัดการขยะในชุมชน หรือเครือข่ายต่อต้านคอร์รัปชันภาคประชาชน เป็นต้น การร่วมกันจัดบริการสาธารณะทำให้เกิดกลไกภาคีหุ้นส่วนรูปแบบใหม่

ขยายวงจากตัวแสดงภาครัฐและองค์กรผู้จัดบริการสาธารณะภาคส่วนอื่น ๆ ไปสู่กลุ่มพลเมืองและกลุ่มผู้รับบริการ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการปฏิรูปและนวัตกรรมบริการสาธารณะ

การร่วมกันจัดบริการสาธารณะ จึงมีความหมายเฉพาะเจาะจงถึงแนวปฏิบัติในการประสานบทบาทร่วมกันระหว่างพลเมืองหรือกลุ่มผู้รับบริการสาธารณะกับบุคลากรเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการตามสายงาน เป็นความสัมพันธ์แบบภาคีหุ้นส่วน ที่ทั้งสองฝ่ายเข้ามาร่วมกันคิดออกแบบบริการของหน่วยงาน รวมไปถึงร่วมดำเนินงานในขั้นตอนการจัดบริการหรือให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมาย การเปิดให้พลเมืองในฐานะปัจเจกบุคคลหรือภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทร่วมในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะ มีข้อดีคือ หน่วยงานภาครัฐไม่ประสบปัญหาเกี่ยวกับการมอบหมายภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐให้องค์กรผู้จัดบริการสาธารณะ บนฐานความสัมพันธ์ในระบบสัญญาจ้างเหมา เพราะเป็นการจัดบริการสาธารณะโดยประชาชนในฐานะพลเมืองหรือกลุ่มภาคประชาสังคมสมัครใจเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานกับหน่วยงานผู้จัดทำบริการสาธารณะ หรือแม้แต่เข้ามารับดำเนินการแทนหน่วยงานภาครัฐ<sup>28</sup>

การร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะบนฐานความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและกลุ่มผู้รับบริการ มีข้อพิจารณาทางปฏิบัติที่สำคัญ 6 ประการด้วยกัน ได้แก่

**1. สินทรัพย์ (assets)** เป็นการเปลี่ยนแปลงการรับรู้ของผู้คนที่เคยเป็นผู้รับบริการเพียงอย่างเดียว มาสู่การเป็นผู้ที่เข้ามามีส่วนในการจัดบริการสาธารณะ โดยพิจารณาว่า ประชาชนที่เข้าร่วมมีประสบการณ์ตรงทักษะ และแรงบันดาลใจเป็นส่วนสำคัญในการบริการทั้งหมดหรือไม่? การออกแบบการจัดบริการสาธารณะและการจัดบริการสาธารณะทั้งหมดนั้น เป็นการสร้างและขยายสินทรัพย์ส่วนบุคคลและชุมชนหรือไม่? มีการติดตามความคืบหน้าหรือไม่?

**2. ความสามารถ (capacity)** เป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการให้บริการสาธารณะจากการที่ผู้คนขาดความสนใจไปสู่การเพิ่มการรับรู้ เพิ่มพูนความสามารถของผู้คนในการช่วยดำเนินการ และให้การสนับสนุนการดำเนินการทั้งในระดับบุคคลและระดับชุมชน ทั้งนี้ ความสามารถจะเป็นการสร้างจากสิ่งที่ผู้คนสามารถทำได้ และสนับสนุนให้พวกเขานำสิ่งนั้นไปปฏิบัติต่อไป โดยพิจารณาว่า การมีส่วนร่วมของคนในสังคม ชุมชนมีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือไม่? บทบาท ความรับผิดชอบของแต่ละคนส่งผลต่อกิจกรรม งานและถูกจัดวางให้เหมาะสมกับทักษะ ความสามารถ ความรับผิดชอบของผู้เกี่ยวข้องหรือไม่? การพัฒนาตนเองเป็นความคาดหวังพื้นฐานของทุกคนที่เกี่ยวข้องหรือไม่?

**3. การสร้างปฏิสัมพันธ์ (mutuality)** เป็นการเสนอสิ่งจูงใจให้ผู้คนได้เข้ามามีส่วนร่วมทำงาน มีความรับผิดชอบ และมีความคาดหวังร่วมกัน โดยมีข้อพิจารณาคือ ประชาชนและเจ้าหน้าที่ตระหนักและมีความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการหรือไม่? ทุกคนมีความรับผิดชอบเท่าเทียมกันในการดำเนินโครงการให้หรือไม่? การขอและการให้ความช่วยเหลือจากผู้อื่นถูกพิจารณาไปในทิศทางใด สามารถเป็นไปในเชิงบวก และ

---

<sup>28</sup> OECD, *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society* (Paris: OECD, 2011), pp. 27-32.

ตอบสนองต่อความคาดหวังของเจ้าหน้าที่และประชาชนหรือไม่? มีการพูดคุยหรือถึงความคาดหวังของผู้ที่เข้าร่วมในโครงการนี้หรือไม่? ทักษะและประสบการณ์ที่หลากหลายมีคุณค่าหรือไม่?

**4. เครือข่าย (networks)** เป็นการรวมกลุ่มคน เครือข่ายที่มีความเชี่ยวชาญ ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวทางที่ดีที่สุดในการถ่ายทอดองค์ความรู้ โดยมีข้อพิจารณาคือ โครงการดังกล่าวสนับสนุนการสร้างเครือข่ายที่ช่วยให้การถ่ายทอดความรู้และทักษะเป็นภารกิจหลักหรือไม่? เจ้าหน้าที่และประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เชื่อมต่อกับเครือข่ายท้องถิ่นและกิจกรรมนอกเหนือการให้บริการหรือไม่? เครือข่ายที่กำลังเติบโตนอกโครงการถูกให้ความสำคัญว่าเป็นกิจกรรมหลักหรือไม่?

**5. การมองข้ามกฎระเบียบ (blur roles)** คือการพยายามลดข้อจำกัดต่าง ๆ ที่เคยมี ระหว่างผู้ให้บริการที่เป็นผู้เชี่ยวชาญและผู้รับบริการ โดยจะต้องกำหนดวิธีการให้บริการใหม่ ๆ ที่เหมาะสมและเป็นไปได้ โดยมีข้อพิจารณาคือ ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมสำคัญในการริเริ่ม ดำเนินการ ประเมิน กำกับ และดำเนินโครงการหรือไม่? ประชาชนสามารถทำงานร่วมกับมืออาชีพที่มีทักษะและความคิดเห็นโดยความเห็นดังกล่าวถูกให้ความสำคัญเท่ากันหรือไม่? ประชาชนสามารถระบุผลตอบแทนที่มีค่าสำหรับพวกเขาได้หรือไม่ โดยไม่ใช่แค่เงิน?

**6. ตัวเร่งปฏิกิริยา (catalysts)** ต้องทำให้หน่วยงานให้บริการสาธารณะสามารถเป็นผู้อำนวยความสะดวกมากกว่าศูนย์กลางผู้ให้บริการเอง เป็นการเปลี่ยนแปลงจากการให้บริการแต่เพียงอย่างเดียวมาเป็นการสนับสนุนสิ่งที่จะเกิดขึ้นและกระตุ้นการดำเนินการอื่น ๆ ที่เหมาะสม และตรงตามความต้องการ โดยมีข้อพิจารณาคือ บทบาทของเจ้าหน้าที่มุ่งเน้นไปที่การเชื่อมต่อระหว่างเครือข่าย แหล่งทรัพยากรที่จำเป็น ขจัดอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาความสามารถ และสร้างความมั่นใจในการทำงานหรือไม่?

## 8.7 กรณีตัวอย่างการยกระดับการมีส่วนร่วมที่ประสบผลสำเร็จในสหราชอาณาจักร

การขับเคลื่อนนโยบายและมาตรการเพื่อปฏิรูประบบบริการสาธารณะของรัฐบาลสหราชอาณาจักร โดยมุ่งยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนพลเมืองและภาคประชาสังคม ปรากฏผลเป็นรูปธรรมดังเห็นได้จากกรณีตัวอย่างความสำเร็จ ดังต่อไปนี้<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> กรณีศึกษาเหล่านี้มีที่มาจาก Claudia Chwalisz, *Citizen Engagement in Politics and Policymaking: Lessons from the UK* (London: Northburgh House, 2017).; Centre For Public Impact, *FixMyStreet: Local Citizen Engagement in the UK. 2016*, <<https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/public-engagement-in-uk>> [Retrieved 29 May 2022].; A. Davies & J. Simon, *Citizen Engagement in Social Innovation - A Case Study Report (2013)*, <<https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2013/11/citizen-engage-in-soc-inno.pdf>> [Retrieved 29 May 2022].; Local Government Association, *Safer Cyber-Tackling Online Harms in Durham*, <<https://www.local.gov.uk/case-studies/safer-cyber-tackling-online-harms-durham>>.; Local Government Association, *Cambridge: How A Café is Helping People to Recover from Substance Misuse*, <<https://www.local.gov.uk/case-studies/cambridge-how-cafe-helping-people-recover-substance-misuse>>.; The Northern Echo, *Cyber Experts help Durham Students get Security Savvy*, <<https://www.thenorthecho.co.uk/news/19727199.cyber-experts-help-durham-students-get-security-savvy/>>.



### 1) โครงการชีวิตอิสระในเมืองริชมอนด์ (Richmond Users Independent Living Scheme:

RUILS) ดำเนินการโดยองค์กรการกุศลที่ให้บริการดูแลผู้สูงอายุในพื้นที่ริชมอนด์ ลอนดอน เป็นการสนับสนุนให้ผู้สูงอายุ ผู้ที่มีปัญหาด้านการเรียนรู้และปัญหาสุขภาพจิต ได้ใช้ชีวิตอิสระในชุมชนของตน RUILS จะเป็นหน่วยช่วยเหลือผู้สูงอายุด้วยวิธีต่าง ๆ ตั้งแต่การจ้างผู้ช่วยส่วนตัว การมีส่วนร่วมกับเครือข่ายช่วยเหลือชุมชน ไปจนถึงการรวบรวมค่าใช้จ่ายส่วนบุคคลเพื่อให้เกิดการรวมทรัพย์สิน โครงการนี้มีจุดเริ่มต้นมาจากการเป็นองค์กรระดับรากหญ้าที่พยายามช่วยเหลือในการดูแลสังคมผู้สูงอายุ กระทั่งเป็นองค์กรการกุศลและเป็นผู้ร่วมผลิตบริการสาธารณะที่มีการเปิดโอกาสให้ผู้ใช้งานสามารถมีส่วนร่วมในการให้บริการ มีการจัดทำรูปแบบของการสมัครสมาชิก แม้ว่าโดยทั่วไปแล้วทุกคนสามารถเข้าถึงบริการได้โดยไม่ต้องสมัครสมาชิกก็ตาม สมาชิกสามารถให้ความเห็นเพื่อการปรับปรุง พัฒนาการดำเนินการขององค์กรได้ ทำให้ปัจจุบันเกินครึ่งของผู้ใช้บริการ RUILS ก็คือ สมาชิกของ RUILS นั่นเอง

สำหรับการเป็นสมาชิกของ RUILS นั้น มีด้วยกันสามระดับ ได้แก่ ระดับแรก คือ สมาชิกเต็มรูปแบบ มีไว้สำหรับผู้สูงอายุ ผู้ทุพพลภาพ ผู้ที่ต้องการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพจิต ผู้ปกครองของเด็กพิการ และผู้ดูแลที่มีสิทธิ์ได้รับการสนับสนุนด้านการดูแลทางสังคมของตนเอง สมาชิกเต็มรูปแบบมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งกรรมการได้ ระดับที่สอง สมาชิกสมทบ มีไว้สำหรับญาติของผู้ที่ไม่พิการ เพื่อน ผู้สนับสนุน และผู้สนับสนุนที่ใกล้ชิดของสมาชิกเต็มรูปแบบ ทั้งนี้ สมาชิกสมทบไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียงแต่อาจทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ร่วมได้ ระดับสุดท้าย สมาชิกองค์กร (corporate membership) มีไว้สำหรับองค์กรที่นำโดยผู้ใช้อื่น ๆ ที่ทำงานร่วมกับกลุ่มที่คล้าย ๆ กันในพื้นที่ริชมอนด์

การให้บริการของ RUILS จะมุ่งไปที่การให้บริการดูแลสังคมผู้สูงอายุโดยเน้นกลุ่มที่ได้รับเงินช่วยเหลือโดยตรงและมีงบประมาณส่วนบุคคล โดยบริการจะมีตั้งแต่การบริการทั่วไป เช่น การให้ข้อมูลและคำแนะนำ การสนับสนุน ไปจนถึงบริการที่มีลักษณะร่วมกันในกลุ่ม เช่น โครงการช่วยเหลือแบบเพื่อนช่วยเพื่อนและการชำระเงินโดยตรงแบบรวมกลุ่ม (the pooling direct payments service) ทั้งนี้ ในส่วนของโครงการการสนับสนุนแบบเพื่อนช่วยเพื่อนจะเป็นการดำเนินการเพื่อให้ผู้ใช้บริการสามารถมีส่วนร่วมมากขึ้นกับการให้บริการ โดยใช้ประโยชน์จากทักษะ ความรู้ และความเชี่ยวชาญของสมาชิก ผู้รับบริการเองจะมีบทบาทเป็นเพื่อน (buddy) มีหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) ที่จะทำหน้าที่เป็นโค้ชแบบตัวต่อตัวช่วยเหลือกันและกันให้สามารถเอาชนะความท้าทายและ/หรือบรรลุปเป้าหมายที่สำคัญได้ต่อไป

ในส่วนของโครงการรวมงบประมาณการชำระเงินโดยตรงแบบรวมกลุ่ม RUILS จะมีส่วนช่วยให้ผู้ใช้งานและสมาชิกสามารถรวมงบประมาณส่วนตัวเป็นกลุ่มได้ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ที่มีงบประมาณส่วนตัวจำกัดสามารถเพิ่มกำลังซื้อ นำไปสู่การขยายเครือข่ายสังคมด้วยการนำผู้คนที่ชื่นชอบในการทำกิจกรรมชนิดเดียวกันมาดำเนินการร่วมกัน การรวมงบประมาณส่วนบุคคลเป็นตัวอย่างที่ดีของการสร้างความร่วมมือ ที่จะนำไปสู่การดำเนินชีวิต ดำเนินกิจกรรมร่วมกัน และบรรลุผลลัพธ์ที่ดีขึ้นสำหรับทุกคน กล่าวโดยสรุป RUILS เป็นตัวอย่างที่ดีของการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับองค์กรและระดับการให้บริการ ผู้ที่ใช้บริการสามารถร่วมกำหนดทิศทาง การตัดสินใจที่สำคัญผ่านการเป็นสมาชิก สามารถร่วมให้บริการผ่านการเป็นอาสาสมัคร ทำให้

เส้นแบ่งระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการถูกสลายลงไป ซึ่งก็คือ จุดเด่นที่สำคัญที่ทำให้การดำเนินโครงการประสบความสำเร็จ

**2) ศูนย์ให้บริการบำบัดเฉพาะทางและบริการสำหรับผู้ได้รับบาดเจ็บทางสมอง (Headway East London)** ศูนย์เฮดเวย์ลอนดอนตะวันออก เป็นผู้ดำเนินการสนับสนุน ช่วยเหลือสำหรับผู้ที่ได้รับบาดเจ็บทางสมอง ต่างจากผู้ให้บริการแบบเดิมตรงที่ผู้ใช้บริการสามารถมีบทบาทในการกำหนดรูปแบบการดูแลของตนเอง รวมไปถึงการพัฒนาการดำเนินงานของศูนย์แห่งนี้ ทุกคนได้รับการสนับสนุนให้มีบทบาทและความรับผิดชอบตามความสามารถ ทักษะ และความสนใจของแต่ละคน จุดเริ่มต้นของศูนย์เฮดเวย์ลอนดอนตะวันออก จากในอดีตไม่ได้มีหน่วยงานใดที่ให้การสนับสนุนการฟื้นฟูระยะยาวสำหรับผู้มีอาการบาดเจ็บทางสมองในระยะยาว (An Acquired Brain Injury: ABI) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญและผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากอาการบาดเจ็บทางสมอง จึงมารวมตัวกันเปิดศูนย์เฮดเวย์ลอนดอนตะวันออกขึ้น เพื่อให้เป็นศูนย์ให้บริการบำบัดเฉพาะทางและบริการสำหรับผู้ที่มีอาการบาดเจ็บทางสมอง

ศูนย์เฮดเวย์ลอนดอนตะวันออก มีการดำเนินการในลักษณะที่เป็นมากกว่าผู้ให้บริการระดับมืออาชีพ เนื่องจากมีการนำผู้คนในชุมชนที่อาศัยอยู่กับผู้มีอาการบาดเจ็บทางสมองในระยะยาวมาร่วมดำเนินการ ทั้งนี้ การฟื้นฟูดังกล่าวจะรวมไปถึงการฝึกอาชีพด้วย แต่การดำเนินการดังกล่าวนั้น จะเป็นการส่งเสริมให้ผู้รับบริการสามารถเลือกอาชีพที่ตนสนใจและถนัดได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้รับบริการสามารถเลือกหัวข้อการอบรมจากศูนย์เฮดเวย์ลอนดอนตะวันออกได้ตามความสนใจ จุดมุ่งหมายโครงการนี้ คือ การสร้างอาชีพที่เหมาะสมสำหรับผู้ป่วย ซึ่งไม่สามารถเข้าถึงตลาดแรงงานโดยทั่วไปได้ โดยที่ในระยะยาว โครงการนี้มีเป้าหมายเพื่อช่วยเหลือผู้คนที่ถูกกีดกันจากตลาดแรงงาน รวมถึงผู้ที่มีอาการบาดเจ็บทางสมอง ให้สามารถเข้ามาเรียนรู้ทักษะใหม่ ๆ สำหรับการประกอบอาชีพในอนาคต

กล่าวโดยสรุป ศูนย์เฮดเวย์ลอนดอนตะวันออกเป็นตัวอย่างหนึ่งของการนำเอาองค์ประกอบสำคัญหลายประการของตัวแบบการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ (co-production) มาปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ผู้คนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ การออกแบบการให้บริการ รวมไปถึงการใช้ทักษะ ความเชี่ยวชาญเฉพาะ มาดำเนินการเพื่อให้สามารถส่งมอบบริการดังกล่าวให้แก่ผู้คนที่เป็กลุ่มเฉพาะได้

**3) เครือข่ายผู้รับบริการ (Service User Network: SUN)** พัฒนาขึ้นสำหรับผู้ที่มีปัญหาทางอารมณ์และพฤติกรรม หรือมีความผิดปกติทางบุคลิกภาพ ตั้งอยู่ในเมืองครอยดอน (Croydon) โดยมุ่งหวังที่จะช่วยเหลือผู้ที่ประสบปัญหาจากการให้บริการของภาครัฐ รวมไปถึงการที่ภาครัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้ได้ โดยนำผู้คนที่มีความสามารถเดียวกันมารวมกันเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ สมาชิกเครือข่ายผู้รับบริการสามารถเข้าร่วมกลุ่มการติดต่อทางสังคม พบปะผู้คนใหม่ ๆ และมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ให้และรับการสนับสนุนจากสมาชิกคนอื่น ๆ เพื่อเรียนรู้ทักษะใหม่ ๆ หาวิธีที่ดีกว่าในการจัดการประสบการณ์ที่ยากลำบากของตนเองได้

เครือข่ายผู้รับบริการดำเนินงานภายใต้แนวคิดของชุมชนทางการแพทย์ ที่มีเป้าหมายจะขยายการให้ความช่วยเหลือกับผู้คนในการเผชิญหน้ากับปัญหา โดยนำเพื่อนร่วมงานมารวมกันเพื่อช่วยเหลือซึ่งกัน

และกันให้สามารถผ่านวิกฤตินั้น ๆ ไปได้ จุดเริ่มต้นของเครือข่ายผู้รับบริการ คือ ความต้องการในการสนับสนุนช่วยเหลือผู้ที่ประสบกับปัญหาทางอารมณ์และพฤติกรรมเป็นระยะ เนื่องจากที่ผ่านมาอาจไม่ได้มีการติดตามผลการรักษา หรือผลการให้คำปรึกษาอย่างต่อเนื่อง โดยที่เครือข่ายผู้รับบริการ จะใช้ระบบเครือข่ายสนับสนุนเพื่อนถึงเพื่อน (peer to peer) เพื่อช่วยเหลือในการให้คำปรึกษาต่อสมาชิก มีการรวมกลุ่มคนที่มีความปัญหาทางอารมณ์และพฤติกรรมที่คล้ายคลึงกันเข้ามา เพื่อให้สามารถให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในช่วงวิกฤติได้ ซึ่งวิธีนี้เมื่อภายในกลุ่มมีปัญหาเกิดขึ้นจะมีคนที่พร้อมให้ความช่วยเหลืออยู่เสมอ

การดำเนินงานของเครือข่ายผู้รับบริการ เป็นพื้นที่ที่เปิดกว้างสำหรับทุกคนที่มีปัญหาทางอารมณ์หรือพฤติกรรม ผู้ที่มีปัญหาจำเป็นที่จะต้องสมัครเข้ารับบริการ จากนั้นจะมีการสร้างแผนรับมือวิกฤติและแนวทางให้การสนับสนุน (Crisis and Support Plans: CASPs) กับสมาชิกในทีมและสมาชิกคนอื่น ๆ ในกลุ่ม แผนนี้จะได้รับการปรับแต่งให้เหมาะกับแต่ละบุคคล แต่จะมีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน และมีแนวทางการดำเนินการที่ชัดเจนสำหรับสมาชิกของกลุ่มเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน สมาชิกของเครือข่ายผู้รับบริการจะมาพบกันในกลุ่มที่จัดขึ้นหลายครั้งต่อสัปดาห์ ภายใต้การให้คำแนะนำโดยผู้เชี่ยวชาญ แต่ในกระบวนการช่วยเหลือ จะมุ่งเน้นไปที่การเรียนรู้ซึ่งกันและกัน การบอกเล่าประสบการณ์และความคิดเห็นของทุกคน สร้างบรรยากาศที่เปิดกว้างและเต็มไปด้วยการทำความเข้าใจ เพื่อนำไปสู่การที่กลุ่มสมาชิกด้วยกันเองนั้น สามารถให้คำปรึกษา พุดคุย หรือให้การสนับสนุนซึ่งกันและกันนอกเวลาทำการ

กล่าวโดยสรุป เครือข่ายผู้รับบริการเป็นรูปแบบการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ ที่ดำเนินการทั้งที่เป็นลักษณะทางการ และไม่เป็นทางการ เพื่อช่วยเหลือผู้คนที่มีความสุขจิตที่ดีขึ้น สามารถหลีกเลี่ยงสถานการณ์ที่ยากลำบาก อันจะนำไปสู่เหตุร้ายแรงที่ไม่คาดฝันได้ เครือข่ายผู้รับบริการถูกออกแบบการให้บริการโดยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างสมาชิก มีการพัฒนาการให้บริการอย่างต่อเนื่องที่มาจากความคิดเห็นและความต้องการของสมาชิก อีกทั้งสมาชิกทุกคนยังมีบทบาทในการอยู่เคียงข้างกันในยามวิกฤติ และสามารถช่วยเหลือสมาชิกในช่วงวิกฤติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**4) ความร่วมมือเพื่อคนในท้องถิ่น (Local Area Coordination: LAC)** โครงการความร่วมมือเพื่อคนในท้องถิ่น เป็นรูปแบบโครงการที่เป็นการสนับสนุนคนพิการให้มีชีวิตที่ดีในชุมชน โดยโครงการความร่วมมือเพื่อคนในท้องถิ่นจะดำเนินการสอบถามผู้พิการในประเด็นเรื่องความต้องการในการดำเนินชีวิตและความต้องการในการให้การสนับสนุนเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย เป็นการดำเนินการผ่านผู้ประสานงานในพื้นที่ ณ จุดเดียว โดยที่จุดดังกล่าว คนพิการและครอบครัวจะเป็นผู้กำหนด การดำเนินการดังกล่าวนี้จะทำให้คนพิการสามารถพัฒนาทักษะและความสามารถของตนเอง ช่วยให้อุปกรณ์เหล่านี้ได้เข้าถึงทรัพยากรและเครือข่ายท้องถิ่นที่มีอยู่ และเกิดการรวมกลุ่มในชุมชน พัฒนาขีดความสามารถในการรับมือความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ

รูปแบบการทำงานนี้เป็นการจ้างผู้ประสานงานในพื้นที่ ซึ่งทำหน้าที่เป็นจุดติดต่อจุดเดียวในพื้นที่ที่กำหนด ลักษณะของผู้ประสานงานที่สำคัญ มีอยู่ด้วยกัน 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก ต้องทำความรู้จักกับผู้คน บุคคล และครอบครัว ที่ต้องทำงานด้วย ต้องรู้จักชุมชนที่พวกเขาอาศัยอยู่เป็นอย่างดี เนื่องจากงานของผู้ประสานงานคือ การช่วยให้คนพิการสามารถใช้ทักษะและความสามารถส่วนบุคคลให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ภายใต้ทรัพยากรที่จำกัดภายในชุมชนของตน ประการที่สอง ต้องสามารถสร้างและพัฒนาเครือข่าย โดยเครือข่ายเหล่านี้จะเป็นหน่วยสนับสนุนกลุ่มเป้าหมายในช่วงเวลาวิกฤติ หรือมีความต้องการ เครือข่ายต้องสามารถตอบสนองความต้องการและสามารถช่วยให้พวกเขาบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้

ทั้งนี้ รูปแบบการติดต่อประสานงานภายใต้โครงการความร่วมมือเพื่อคนในท้องถิ่นนี้ จะมุ่งพัฒนารูปแบบการติดต่อที่ไม่เป็นทางการ มีความเป็นส่วนตัว เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายที่สามารถเข้าถึงการให้บริการได้อย่างสะดวกใจ ทั้งนี้เนื่องจากในบางกรณี กลุ่มเป้าหมายที่ต้องการเข้ารับบริการอาจต้องการการให้บริการที่เฉพาะทางมากกว่าระดับปกติ ซึ่งโครงการความร่วมมือเพื่อคนในท้องถิ่นอาจเป็นคำตอบของการให้บริการที่เข้าถึงได้มากกว่าช่องทางที่เป็นทางการ

โครงการความร่วมมือเพื่อคนในท้องถิ่น เป็นตัวอย่างที่ดีของการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะด้วยเหตุผลหลายประการ เนื่องจากมีการใช้สินทรัพย์ของชุมชนอย่างชัดเจน กล่าวคือ ทั้งทรัพย์สินส่วนบุคคลและของชุมชนถูกนำมาใช้ประโยชน์และพัฒนาสำหรับใช้เป็นส่วนหนึ่งของการให้บริการ อีกทั้งบทบาทของผู้ประสานงานมีความสำคัญมาก ความสำเร็จส่วนใหญ่มาจากความสัมพันธ์ที่ผู้ประสานงานสร้างขึ้นกับเครือข่ายในพื้นที่ และมีการส่งเสริม พัฒนา และเสริมสร้างความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันระหว่างกลุ่มเป้าหมาย ครอบครัว เพื่อนฝูง และชุมชนในพื้นที่ได้อย่างชัดเจน

**5) กลุ่มสกีลเน็ต (Skillnet Group)** ก่อตั้งในปี ค.ศ. 2002 โดยมีสถานที่ตั้งอยู่ที่เมืองเคนท์ (Kent) มีบทบาทเป็นองค์กรสนับสนุนผู้ที่มีและไม่มีปัญหาในการเรียนรู้ ให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ บนฐานของความแตกต่าง เป้าหมายขององค์กรคือ การสนับสนุนให้ผู้คนมีทางเลือกที่เป็นอิสระและมีข้อมูลเพียงพอเกี่ยวกับการดำเนินชีวิต ที่ผ่านมามีการทำงานเป็นการดำเนินการร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อพัฒนาโครงการและสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายมีความสนใจร่วมกัน และสามารถแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทักษะที่มีร่วมกันได้

จุดเริ่มต้นขององค์กรนี้มาจากความร่วมมือระหว่างกลุ่มคนที่มีปัญหาในด้านการเรียนรู้ โดยมีเป้าหมายที่จะพัฒนากลุ่มบุคคลดังกล่าวให้สามารถอยู่ในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ กลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วมสามารถมีส่วนร่วมในการวางแผน พัฒนาโครงการต่าง ๆ ในองค์กรและให้ความเห็น ซึ่งที่ผ่านมาโครงการขับเคลื่อนต่าง ๆ ขององค์กรนั้น มักเกิดจากความสนใจของกลุ่มเป้าหมายที่มาร่วม

หนึ่งในโครงการที่น่าสนใจขององค์กรนี้ คือ Risky Business เป็นการสร้างกลุ่มที่ดำเนินการเกี่ยวกับศิลปะและการละคร โดยผู้ที่เข้าร่วมนั้นมีทั้งผู้ที่มีปัญหาในการเรียนรู้ รวมไปถึงเจ้าหน้าที่รัฐเองก็ได้เข้าร่วมในกิจกรรมด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการสร้างชุมชนที่มีความยั่งยืน โครงการนี้จึงพยายามจัดให้มีการประชุมพบปะหรือกันทุกวันศุกร์ บทบาทของเจ้าหน้าที่ของกลุ่มสกีลเน็ต ทำให้โครงการขับเคลื่อนไปได้อย่างดี กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จะได้รับการสนับสนุนให้สามารถใช้ทักษะ ความสามารถของตนเองได้อย่างเต็มความสามารถ อีกทั้งยังต้องสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงกับคนในพื้นที่ ค้นหาสินทรัพย์ที่มีในชุมชนเพื่อนำมาต่อยอดโครงการ/กิจกรรมให้บรรลุผลสำเร็จ ทั้งนี้ที่ผ่านมาจะพบว่า ผู้คนที่เข้าร่วมกับกลุ่มสกีลเน็ตหลายต่อหลายคนจะเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในงานลักษณะนี้ สามารถให้ข้อมูลเชิงลึกเพื่อการพัฒนาโครงการ

ที่ผ่านมาการทำงานของกลุ่มสกลเนตอาจไม่ราบรื่นบ้างในบางครั้ง เนื่องจากมีการตั้งคำถามจาก คณะกรรมการและหน่วยงานในพื้นที่ถึงความสำเร็จ ความยั่งยืนในการดำเนินกิจกรรม แต่ด้วยกระบวนการ และวิธีการทำงาน ก็สามารถทำให้กลุ่มคนเหล่านี้รับรู้ได้ถึงแนวทางของความสำเร็จที่จะเกิดขึ้น และการที่สกลเนต มีการบูรณาการกับหลายภาคส่วน ทำให้มีหลายโครงการที่เกิดเป็นความร่วมมือจากหลายฝ่ายจนนำไปสู่ ผลสำเร็จที่ดี ปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญ ได้แก่ การที่หน่วยงานมีค่านิยมในการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานอื่น ๆ หรือภาคส่วนอื่นมากกว่าเป็นการแทรกแซงการทำงาน การมีคณะทำงานประกอบไปด้วยพนักงาน ผู้ให้การสนับสนุน สมาชิกในชุมชน ซึ่งทุกคนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางขององค์กร กิจกรรมที่ออกแบบทั้งหมด ดำเนินการ โดยพนักงาน และผู้ให้การสนับสนุน ตั้งแต่กระบวนการวางแผน การประชุม การตัดสินใจ และการดำเนินโครงการ เพื่อให้ทุกคนสัมผัสได้ถึงมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน

กล่าวโดยสรุป กลุ่มสกลเนตเป็นตัวอย่างของการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ ในลักษณะการทำงาน ที่เป็นความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ที่ปฏิบัติให้เกิดผลได้อย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ กลุ่มสกลเนต ได้สร้างรูปแบบความสัมพันธ์ทางการทำงานที่เท่าเทียมกันระหว่างทุกภาคส่วน ช่วยขับเคลื่อนการทำงาน โดยมีได้มีการแบ่งลำดับขั้น จึงนับเป็นจุดเริ่มต้นในการสร้างความเปลี่ยนแปลง

**6) องค์กรกราวด์สเวลล์ (Groundswell)** เป็นองค์กรการกุศลเพื่อคนไร้บ้านเพื่อชีวิตของคน เหล่านี้สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างปกติสุข องค์กรกราวด์สเวลล์ได้ออกแบบบริการต่าง ๆ และจัดบริการให้กับคน ไร้บ้านทั่วอังกฤษเป็นจำนวนมาก โดยการออกแบบและดำเนินการต่าง ๆ อาศัยการวิจัยแบบมีส่วนร่วมกับผู้ มีประสบการณ์เคยเป็นหรือเป็นคนไร้บ้านและการถูกผลักออกจากสังคม (peer-led research) เพื่อที่จะสามารถ ออกแบบบริการหรือความช่วยเหลือที่สอดคล้องไปกับการความต้องการของคนกลุ่มนี้ได้มากที่สุด

หนึ่งในโครงการวิจัยที่สำคัญขององค์กรกราวด์สเวลล์ คือ โครงการเอสเคพแพลน (Escape Plan) เป็นโครงการวิจัยเพื่อค้นหาปัจจัยที่จะทำให้คนไร้บ้านก้าวผ่านความไร้บ้านได้ หลังจากนั้นองค์กรกราวด์สเวลล์ จึงเริ่มเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งกับหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวกับคนไร้บ้านมากขึ้น ผ่านแนวทางการออกแบบนโยบาย เป็นการวิจัยแบบมีส่วนร่วมกับผู้ที่มีประสบการณ์เคยเป็นหรือเป็นคนไร้บ้าน ตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1990 หลังจากนั้นได้ทำงานร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่นต่าง ๆ ในอังกฤษที่เกี่ยวข้องกับการจัดการคนไร้บ้านตลอดมา เพื่อร่วมกันออกแบบแนวนโยบายในการแก้ไขปัญหาคนไร้บ้าน

ในปัจจุบันโครงการเอสเคพแพลนขององค์กรกราวด์สเวลล์กลายเป็นตัวแบบนโยบายให้กับเขต เมืองครอยดอนของลอนดอนเบอระเซ ซึ่งได้นำงานวิจัยดังกล่าวไปเป็นกรอบกำหนดแนวนโยบายของเขต ทั้งตัวโครงการและรูปแบบการดำเนินงานต่าง ๆ สำหรับแก้ปัญหาคนไร้บ้านในพื้นที่ นอกจากนี้ องค์กรการกุศล เพื่อคนไร้บ้านที่ใหญ่ที่สุดของสหราชอาณาจักรอย่างเซนต์มังกโก (St Mungo) ก็ได้นำผลการศึกษามาได้ โครงการเอสเคพแพลนไปเป็นแนวทางหลักในการดำเนินงานขององค์กร โดยนำงานวิจัยขององค์กรกราวด์สเวลล์ มาพัฒนาต่อเป็นหลักสูตรอบรมสำหรับการประกอบวิชาชีพ โครงการการฟื้นฟูสภาพอารมณ์และจิตใจที่ยืดหยุ่น สำหรับคนไร้บ้าน การใช้แนวทางจิตวิทยาและจิตวิเคราะห์สำหรับเยียวยาหรือทำความเข้าใจคนไร้บ้าน

7) **ยูดีไซด์ (You Decide!)** เป็นโครงการที่มีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมด้านการคลังสาธารณะ โดยเป็นโครงการของสภาแห่งเขตสภาทาวเวอร์แสมเล็ดในพื้นที่ลอนดอนเบอโระ ริเริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 2009 สภาท้องถิ่นได้จัดสรรงบประมาณกว่า 2.4 ล้านปอนด์ สำหรับให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้านการคลังสาธารณะผ่านโครงการต่าง ๆ ที่ประชาชนของเขตต้องการ สำหรับการบริหารจัดการโครงการยูดีไซด์นั้น ทางโครงการจะแบ่งพื้นที่ของเขตออกเป็น 8 พื้นที่ ตามการแบ่งพื้นที่ของเขต ซึ่งถูกเรียกว่า “ภาคีหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น” (Local Area Partnerships: LAPs) มีคณะกรรมการบริหารประจำ 8 พื้นที่ สำหรับกระบวนการจัดสรรงบประมาณนี้ทางสภาท้องถิ่นจะมอบหมายให้คณะกรรมการบริหารประจำ 8 พื้นที่ สรรวจความต้องการของแต่ละชุมชนในพื้นที่ที่ต้องการให้ทางสภาท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณให้ โดยคณะกรรมการบริหารประจำ 8 พื้นที่ จะมอบหมายให้ผู้จัดการของเขต จัดประชุมชุมชนและคนในพื้นที่เพื่อระดมความเห็นร่วมกัน และหาข้อสรุปความต้องการในรูปแบบของโครงการและงบประมาณที่ต้องการจัดสรรเพื่อส่งต่อไปให้คณะกรรมการบริหารประจำ 8 พื้นที่ต่อไป สำหรับกระบวนการประชุมของผู้จัดการเขตกับประชาชนนั้น มีอยู่ 3 ขั้นตอนด้วยกัน คือ

ขั้นตอนที่ 1 ผู้จัดการเขตจะนำเสนอแนวคิดและโครงการเพื่อการบริการต่าง ๆ สำหรับพื้นที่ดังกล่าว ให้กับประชาชนที่มาเข้าร่วมการประชุม ซึ่งจะมีบริการที่ถูกนำเสนอทั้งหมด 33 บริการ ที่แตกต่างกัน แบ่งออกเป็น 5 กลุ่มประเภทหลัก ๆ คือ การจัดการพฤติกรรมต่อต้านสังคม การพัฒนาความสะอาด การปรับปรุงพื้นที่สาธารณะ การพัฒนาการศึกษาสำหรับเด็กในพื้นที่ และการลดระดับการว่างงานของคนหนุ่มสาว ภายใต้ 5 ประเภทหลักนี้จะมีโครงการและบริการรูปแบบต่าง ๆ กว่า 33 รายการตามที่กล่าวไป ในแต่ละพื้นที่จะมีงบประมาณจัดสรรสำหรับโครงการที่จะถูกนำเสนอโดยประชาชนทั้งหมด 280,000 ปอนด์

ขั้นตอนที่ 2 ผู้เข้าร่วมประชุมจะถกเถียงกันถึงโครงการต่าง ๆ เหล่านี้ โดยมีวิทยากรกระบวนการผ่านการฝึกอบรมทักษะการจัดกิจกรรมมาแล้ว ดำเนินการควบคุมการประชุมและการถกเถียง

ขั้นตอนที่ 3 ผู้เข้าร่วมการประชุมจะลงคะแนนทางอุปกรณ์ดิจิทัลที่พื้นที่จัดสรรไว้ให้ มีการลงคะแนนสองรอบ รอบแรก ลงคะแนนสำหรับโครงการที่เห็นว่าสำคัญสุด รอบสอง เป็นการลงคะแนนสำหรับโครงการที่ถูกเลือกในรอบแรกว่าโครงการไหนมีความเป็นไปได้มากที่สุด หลังจากนั้นก็จะนำเสนอต่อสภา เพื่ออนุมัติต่อไป

8) **โครงการเสียงของนักเรียนในโรงเรียนความร่วมมือ (Student Voice in Co-operative Schools)** มุ่งส่งเสริมให้กลุ่มคนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาและร่วมกันบริหารโรงเรียน เริ่มดำเนินการในปี ค.ศ. 2006 ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการตรวจติดตามผลการดำเนินงานโรงเรียน (Education and Inspections Act) โดยเชิญองค์กรการกุศลและภาคธุรกิจต่าง ๆ มาเป็นพันธมิตรกับโรงเรียนในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการและความเป็นผู้นำร่วมกันในการกำหนดทิศทางการบริหารโรงเรียน (trust schools)

คณะกรรมการบริหารโรงเรียนความร่วมมือ เลือกตัวแทนจากผู้ปกครอง เจ้าหน้าที่โรงเรียน ครู นักเรียน และตัวแทนจากชุมชนรอบ ๆ โรงเรียน เพื่อให้มีตัวแทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียเข้าไปในมิบบทบาทร่วมกันตัดสินใจในนามคณะกรรมการบริหารโรงเรียนความร่วมมือ เป็นรูปแบบที่ต้องการให้โอกาสชุมชนในบริเวณรอบ ๆ โรงเรียนได้มีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับโรงเรียน ไม่ว่าจะ

ผู้ปกครองและนักเรียนที่เรียนอยู่ในโรงเรียนนี้ เป็นความพยายามเปลี่ยนแปลงการบริหารโรงเรียนที่เน้นให้มีความเป็นผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก เป็นการขยายการมีส่วนร่วมให้ภาคส่วนอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับโรงเรียน ไม่ว่าจะเป็นผู้ปกครอง ชุมชน ครู นักเรียน และภาคส่วนอื่น ๆ รอบ ๆ โรงเรียนที่ล้วนแล้วแต่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย ได้เข้ามามีสิทธิ์มีเสียงสำหรับการตัดสินใจในเรื่องการบริหารจัดการโรงเรียนร่วมกัน นับแต่ดำเนินการโครงการดังกล่าวตั้งแต่ปี ค.ศ. 2006 เป็นต้นมา ก็ได้กระจายกลายเป็นรูปแบบหลักของการบริหารโรงเรียนในสหราชอาณาจักร และในปี ค.ศ. 2013 ได้เกิดโรงเรียนความร่วมมืออีกกว่า 450 โรงเรียน

**9) ฟิกซ์มายสตรีท (Fix My Street)** เป็นช่องทางออนไลน์ที่ถูกสร้างขึ้นในปี ค.ศ. 2007 โดยองค์กรมายโซไซตี (mySociety) เป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการพัฒนาเครื่องมือเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์สำหรับการสนับสนุนช่องทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองกับรัฐบาล มีเป้าหมายที่จะเป็นสื่อกลางเพื่อการพัฒนา รูปแบบหรือเครื่องมือการแลกเปลี่ยน การสนทนา และการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นระหว่างพลเมืองและรัฐบาล โดยมายโซไซตีได้พัฒนาระบบฟิกซ์มายสตรีทเพื่อเป็นช่องทางสำหรับการรายงานปัญหาต่าง ๆ ของผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นนั้น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับถนนหนทางในท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง หลุมบ่อบนถนน รถยนต์ที่ถูกทิ้งไว้ข้างถนน กิ่งไม้หรือใบไม้ที่ยื่นออกมาบนถนนแล้วบดบังทัศนวิสัย เป็นต้น

ไม่ว่าจะอยู่ที่ไหนของสหราชอาณาจักร ผู้ใช้ระบบฟิกซ์มายสตรีทสามารถป้อนข้อมูลปัญหาลงในแผนที่เสมือนจริงของโปรแกรมได้ ซึ่งผู้ใช้โปรแกรมดังกล่าวก็จะเห็นว่าปัญหาเรื่องดังกล่าวอยู่ตรงไหนของถนนเส้นนั้น ระบบฟิกซ์มายสตรีทมีเป้าหมาย 3 ประการ คือ *ประการแรก* เป็นช่องทางที่ง่ายสำหรับการรายงานปัญหาให้รัฐบาลท้องถิ่นได้รับทราบ โดยไม่จำเป็นต้องรับรู้ว่ามีใครเป็นผู้รายงานปัญหานี้ *ประการที่สอง* ทำให้รายงานเป็นเรื่องสาธารณะและเป็นข้อมูลพื้นฐานให้กับรัฐบาลท้องถิ่นได้มีข้อมูลและหาวิธีสำหรับแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และ *ประการที่สาม* ส่งเสริมให้ประชาชนทั่วไปเรียนรู้ถึงบทบาทที่ตนสามารถเสนอความเห็นต่อรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลท้องถิ่นบางครั้งก็สามารถดำเนินการตามที่ประชาชนเสนอได้

นอกจากนี้สภาแห่งเขตบาร์เน็ต (Barnet) ในลอนดอนเบอโรอะ ได้ทำงานร่วมกับองค์กรมายโซไซตีและได้นำระบบฟิกซ์มายสตรีท มาใช้สำหรับการบริหารจัดการเขตในเรื่องการรับเรื่องร้องเรียนต่าง ๆ เกี่ยวกับถนนหนทางในท้องถิ่นในปี ค.ศ. 2010 ได้รับเรื่องร้องเรียนมากกว่า 30,000 เรื่อง และตั้งแต่มิถุนายนถึงกลางเดือนธันวาคม ค.ศ. 2010 สภาแห่งเขตบาร์เน็ตได้คัดเลือกรายงานจากระบบฟิกซ์มายสตรีท กว่า 450 เรื่อง เข้าสู่การพิจารณาเพื่อหาทางแก้ไขตามที่ได้รับรายงานต่อไป นอกจากนี้กว่าร้อยละ 52 ของผู้รายงานปัญหาผ่านระบบฟิกซ์มายสตรีทเป็นผู้ที่ไม่เคยร้องเรียนปัญหาต่าง ๆ มาก่อน

**10) เซฟเฟอร์ไซเบอร์ (Safer Cyber)** เป็นระบบติดตามความรุนแรงและอาชญากรรมออนไลน์ในเมืองเดอร์รัม (Durham) จุดเริ่มต้นของโครงการนี้มาจากความต้องการในการแก้ไขปัญหาคความรุนแรงและอาชญากรรมออนไลน์ในพื้นที่เดอร์รัม โดยดำเนินการสร้างความร่วมมือ มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่ *ประการแรก* การพัฒนาแนวทางการป้องกันการก่ออาชญากรรมทางไซเบอร์ *ประการที่สอง* การสร้างความตระหนักในประชากรทั่วไปเกี่ยวกับการออนไลน์อย่างปลอดภัย การลดความเสี่ยงให้กับกลุ่มที่เปราะบาง และ *ประการ*

ที่สาม การสร้างความสามารถในการปรับตัวเพื่อรับมือกับความรุนแรงทางออนไลน์และการคุกคามของอาชญากรรมทางไซเบอร์

ลักษณะการดำเนินงาน เป็นการจัดกิจกรรมในพื้นที่ โดยได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องที่เมืองเดอร์รัม ซึ่งทำงานร่วมกันกับเจ้าหน้าที่จากหน่วยดูแลย่านชุมชนและการจัดการรับมือผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสภาเคาน์ตีเดอร์รัม และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ สถานศึกษาระดับอาชีวศึกษาซีนิวคอลลิจเดอร์รัม (New College Durham) โดยได้จัดทำแผนปฏิบัติการตามวัตถุประสงค์สามประการข้างต้น มุ่งเน้นที่การมีส่วนร่วมของชุมชน การฝึกอบรม และการสร้างความตระหนักรู้ โดยมุ่งหมายที่จะเพิ่มทักษะให้กับสมาชิกของชุมชน ไม่เพียงแต่เพื่อความปลอดภัยของตนเองเท่านั้น แต่ยังมีความตั้งใจที่จะให้พวกเขาทำหน้าที่เป็นผู้เผยแพร่ และใช้ทักษะใหม่เหล่านี้กับเพื่อน ๆ และครอบครัว

นอกจากนี้ ได้ออกแบบหลักสูตรการเรียนปรับพื้นฐานสำหรับผู้จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายในสาขาวิชาความมั่นคงทางไซเบอร์ (cyber security) สำหรับผู้ที่สนใจสามารถนำไปต่อยอดการทำงานในอนาคตได้ การดำเนินงานที่เป็นความร่วมมือดังกล่าวเป็นการสร้างให้เกิดองค์ความรู้ เครือข่ายการทำงานร่วมกันระหว่างโรงเรียน ในการสนับสนุนการรักษาความปลอดภัยของข้อมูล การฝึกอบรมป้องกันเพื่อปกป้องบุคคลที่อ่อนแอจากการถูกดักสอดเข้าสู่ลัทธิหัวรุนแรงทางออนไลน์ ซึ่งเครือข่ายในเดอร์รัมเห็นว่าการสร้างเครือข่ายความร่วมมือนี้จะเป็นรากฐานภารกิจเพื่อปกป้องด้านความปลอดภัยในโลกไซเบอร์ร่วมกันได้ต่อไปในระยะยาว

**11) เอดจ์คาเฟ่ (Edge Café)** เป็นหนึ่งในองค์กรเพื่อสังคมด้านการช่วยให้ผู้คนฟื้นตัวจากการใช้สารเสพติด ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2018 เพื่อให้เป็นพื้นที่สำหรับการสนับสนุนผู้ที่ต้องการฟื้นตัวจากการใช้สารเสพติดและผู้ที่ปัญหาสุขภาพจิต ด้วยการจัดกลุ่มฟื้นฟูและให้โอกาสในสังคม แนวคิดสำคัญ คือ การสร้างโครงการร่วมทุนของชุมชนที่จะช่วยฟื้นฟูผู้ที่ปัญหาสุขภาพจิตและแอลกอฮอล์ โดยได้รับงบประมาณสนับสนุนบางส่วนจากโครงการเชนจ์โกรวไลฟ์ (Change Grow Live) ของสภาเคมบริดจ์เคาน์ตี มีจุดเริ่มต้นเกิดจากความต้องการพัฒนาให้เกิดศูนย์เครือข่ายการบำบัดฟื้นฟูผู้ติดยา (Recovery Hub) สำหรับคนในพื้นที่เคมบริดจ์ไชร์ ก่อนหน้านั้นในพื้นที่ยังขาดระบบดูแลผู้ป่วยที่ออกจากบริการรักษาเฉพาะทาง รวมไปถึงกลุ่มผู้ป่วยที่ต้องการการดูแลรักษาเพื่อให้เกิดการฟื้นตัวในระยะยาวและป้องกันการกลับมาของอาการเดิมอีกครั้ง ซึ่งในเคมบริดจ์ไชร์นั้น ได้ประสบความสำเร็จในการพัฒนากลุ่มผู้ที่ได้รับการรักษาจนสามารถฟื้นตัวได้ บุคคลที่ฟื้นตัวได้ดังกล่าวเป็นกลุ่มที่มีประสบการณ์ชีวิต สามารถพัฒนาเพื่อเป็นอาสาสมัคร รวมไปถึงรวบรวมพลังและความกระตือรือร้นของเครือข่ายกลุ่มเพื่อนช่วยเพื่อนเพื่อสนับสนุนผู้ที่ต้องออกจากการรักษา และต้องการปรับตัวให้เข้ากับชีวิตโดยไม่ต้องใช้แอลกอฮอล์และยาเสพติด

เอดจ์คาเฟ่ เป็นศูนย์กลางในการสร้างชุมชนการฟื้นคืนชีวิต ให้การสนับสนุนทั้งในแง่ของมิตรภาพ การมอบโอกาสที่หลากหลายในด้านสังคม เป็นพื้นที่ที่ปลอดภัย และให้ความช่วยเหลือสำหรับผู้ที่กำลังฟื้นตัวจากการใช้สารเสพติด/แอลกอฮอล์ในทางที่ผิด ผู้ที่อยู่ในช่วงพักฟื้นที่จะได้ร่วมพัฒนาสถานที่ เพื่อพบปะอาสาสมัคร สร้างความมั่นใจ เพิ่มทักษะการทำงาน รวมถึงพัฒนาองค์ประกอบของร้านกาแฟ เพื่อตอบสนอง



ต่อความต้องการของทั้งครอบครัวและชุมชน คาเฟ่แห่งนี้เปิดกว้างสำหรับทั้งชุมชน เพื่อแบ่งปันทักษะ การฝึกอบรม จัดกิจกรรมสำหรับดนตรี คำพูด ศิลปะ และการเข้าถึงไอที

รูปแบบการดำเนินการนั้นจะมีกลุ่มสนับสนุนการทำงานมาช่วยเหลือเป็นจำนวนสามครั้งต่อสัปดาห์ ควบคู่ไปกับกลุ่มฟื้นฟูการเขียนเชิงสร้างสรรค์ และชั้นเรียนโยคะ ไทเก๊ก ทั้งนี้ที่ผ่านมาเมื่อการรักษาฟื้นฟู เสรีจสิ้นสุดแล้ว ผู้ป่วยอาจพบว่าตัวเองมีความเสี่ยงที่จะกลับมาเป็นซ้ำได้เสมอ ดังนั้น การเยียวยาที่เกิดขึ้นจึงมี จุดมุ่งหมายเพื่อพยายามให้แน่ใจว่าจะไม่เกิดการหวนกลับไปกระทำผิดซ้ำอีก ซึ่งเกี่ยวข้องกับการที่ทุกคน เปิดใจให้ผู้ป่วยเป็นส่วนหนึ่ง และมีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน

## 12) กระบวนการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการตัดสินใจของสภาพลเมืองทิงส์ (Tings)

เป็นการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกระบวนการตัดสินใจ (deliberative engagement of citizens in decision-making) คำว่า “Tings” มาจากภาษาแองโกลแซกซอนโบราณซึ่งยังคงอยู่ใน “Hustings” และในชื่อของรัฐสภา ไอร์แลนด์ หมายถึง สถานที่ที่ประชาชนมารวมตัวกันเพื่อตัดสินใจร่วมกัน โดย Tings เป็นความร่วมมือ ระหว่างรัฐบาลสกอตและองค์กรประชาธิปไตยหลายแห่ง มีวัตถุประสงค์เพื่อเชื่อมโยงพลเมืองและภาคประชาสังคม เข้ามาร่วมใช้อำนาจตัดสินใจโดยตรง เกิดขึ้นครั้งแรกในเมืองลันาร์คเชียร์ ในช่วงกลางปี ค.ศ. 2016 ดำเนินการ เกี่ยวกับสุขภาพโดยคณะกรรมการสุขภาพของลันาร์คเชียร์ร่วมกับกลุ่มที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งองค์กรภาคประชาสังคม กลุ่มสังคมประชาธิปไตย สมาคมปฏิรูปการเลือกตั้ง และศูนย์พัฒนาชุมชนสกอตแลนด์ (SCDC) การดำเนินการ เริ่มแรกมีการรวมกลุ่มประมาณ 30 คน มาจากผู้แทนขององค์กรภาคประชาสังคมด้านสุขภาพและกลุ่มผู้ป่วย อีกส่วนหนึ่งเป็นผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านสุขภาพมาก่อน เช่น ผู้ที่ใช้บริการศูนย์การค้าในเมืองลันาร์คเชียร์ กลุ่มคนเหล่านี้ จะได้รับการพิจารณาคัดเลือกมาจากกลุ่มภาคประชาสังคมสองกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ชื่อว่า “Involve” และ “Democratic Society” สภาพลเมืองทิงส์ ทำให้ทุกฝ่ายได้แลกเปลี่ยนทัศนคติ มุมมอง และ ประสบการณ์ จนนำไปสู่การแก้ไขปัญหาร่วมกันที่ทุกฝ่ายให้การยอมรับและมีทิศทางที่เป็นเอกภาพในการดำเนินการ และขับเคลื่อนร่วมกันในระยะต่อไป

อย่างไรก็ตาม ความท้าทายสำคัญของการจัดสภาพลเมืองทิงส์ คือ การขาดแรงจูงใจในการเข้ามามี ส่วนร่วมและสมาชิกจำนวนมากที่ขอลาออก เนื่องจากผู้แทนสภาพลเมืองบางส่วนไม่มีความรู้ ประสบการณ์ หรือความเชี่ยวชาญโดยตรง ระยะต่อมาจึงได้มีการเพิ่มกระบวนการให้คำปรึกษาแนะนำผู้แทนพลเมืองและ ให้ความรู้ทางกฎหมาย โดยองค์กร Democratic Society ทำหน้าที่รวบรวมและนำเสนอที่ได้จากสภาพลเมืองทิงส์ เสนอต่อคณะกรรมการสุขภาพ เพื่อให้สมาชิกรู้สึกเห็นความสำคัญและคณะกรรมการสุขภาพมีความชอบธรรม ในการนำนโยบายและข้อเสนอที่ได้ไปสู่การปฏิบัติมากขึ้น และสภาพลเมืองทิงส์จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการ กำกับติดตามการทำงานและรายงานความคืบหน้าคู่ขนานร่วมด้วย ระยะต่อมา สภาพลเมืองทิงส์มีการขยาย ประเด็นนโยบายเพิ่มเติม คือ การให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงและมีปัญหาด้านจิตใจ เพื่อร่วมกำหนดแนวทางการรักษา ฟื้นฟู และบำบัดร่วมกัน โดยดึงภาคประชาสังคมกลุ่มอื่น ๆ เข้าร่วม เช่น กลุ่มยุติธรรมเยาวชนสกอต องค์กรการกุศลด้านเยาวชนและสัญชาติ เป็นต้น

**13) การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting: PB)** การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในสหราชอาณาจักรเกิดขึ้นหลากหลายรูปแบบในแต่ละภูมิภาค มีทั้งการมีส่วนร่วมจัดทำงบประมาณโดยตรงของพลเมืองกับหน่วยงานภาครัฐ การมีส่วนร่วมของพลเมืองผ่านช่องทางออนไลน์ หรือผสมผสานทั้งสองรูปแบบ รูปแบบการมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณมากที่สุด พบว่า เกิดขึ้นในสกอตแลนด์ ดำเนินการโดยองค์กรรัฐสภาและหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ทั้งนี้ กรณีของสกอตแลนด์ได้มีการออกกฎหมายขึ้นมารองรับเป็นการเฉพาะ ชื่อว่า พระราชบัญญัติการเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนแห่งสกอตแลนด์ ค.ศ. 2015 (Community Empowerment Scotland Act 2015) มีแนวทางและมาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วม 2 มาตรการหลัก ได้แก่ (1) กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐต้องเปิดพื้นที่ให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในการจัดทำงบประมาณ (เรียกว่า มาตรการไม้เท้า (the stick)) และ (2) กำหนดให้หน่วยงานท้องถิ่นเปิดพื้นที่พลเมืองร่วมตัดสินใจและร่วมออกแบบการทำงานในลักษณะ “จับคู่เงินทุน (match fund)” (เรียกว่า มาตรการแครอท (the carrot)) ซึ่งรัฐบาลกลางสกอตแลนด์จะสร้างแรงจูงใจให้เงินงบประมาณในรูปแบบจับคู่เงินทุนให้ผ่านกองทุนที่มีชื่อว่า กองทุนทางเลือกชุมชน (Community Choices Fund) กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้รัฐมนตรีหรือออกกฎระเบียบให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณอีกด้วย

นอกจากนี้ รัฐบาลกลางสกอตแลนด์ที่มาจากพรรคชาติสกอตแลนด์ (Scottish National Party: SNP) มีนโยบายจัดสรรงบประมาณร้อยละ 1.00 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้กับท้องถิ่นเพื่อจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม และรัฐบาลสกอตแลนด์ยังได้ให้การสนับสนุนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การให้ทุนสนับสนุนที่ปรึกษาที่เรียกว่า PB Partners เพื่อสนับสนุนหน่วยงานท้องถิ่น 20 แห่งทั่วประเทศ รวมทั้งมอบหมายให้ The Democratic Society (DemSoc) ดำเนินโครงการวิจัยพัฒนาเครื่องมือดิจิทัลรองรับกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม เป็นที่ปรึกษาให้หน่วยงานท้องถิ่นพัฒนาแบบสอบถาม และจัดตั้งกลุ่มส่งเสริมการเรียนรู้กระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (PB Learning Group) ในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ (workshop) และสื่อสารถ่ายทอดองค์ความรู้ ทักษะ และสมรรถนะที่จำเป็นไปยังหน่วยงานภาครัฐที่สนใจ

ด้านการติดตามและประเมินผล รัฐบาลสกอตแลนด์ยังให้ทุนแก่มหาวิทยาลัยกลาสโกว์คาเลโดเนียน เพื่อดำเนินโครงการประเมินผลระยะสองปี เพื่อประเมินผลกระทบของกระบวนการมีส่วนร่วมจัดทำงบประมาณของพลเมืองที่มีต่อการพัฒนาระบบบริการสาธารณะ ชุมชน และประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเน้นพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (PB) กับมิติความเหลื่อมล้ำ (inequalities)

การยกระดับการมีส่วนร่วมดังกล่าว มีที่มาจากพรรคชาติสกอตแลนด์ (SNP) ซึ่งมีนโยบายมุ่งเน้นการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนและพลเมืองในท้องถิ่นอย่างมาก เมื่อได้รับการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลจึงได้มีการออกพระราชบัญญัติการเสริมสร้างพลังอำนาจของชุมชนแห่งสกอตแลนด์ ค.ศ. 2015 (Community Empowerment Scotland Act 2015) เพื่อเพิ่มสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชน เริ่มจากการอนุญาตให้ชุมชนร่วมวางแผนจัดการกับอาคารร้างในท้องถิ่น จากนั้นขยายพื้นที่การมีส่วนร่วมให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องจัดทำ

ให้มีเวทีปรึกษาหารือสาธารณะ ซึ่งแต่เดิมการปรึกษาหารือของรัฐบาลจะทำร่วมกับตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะบางกลุ่ม ทำให้มุมมองและความคิดพัฒนาท้องถิ่นถูกรอบงำโดยกลุ่มผลประโยชน์ และบางองค์กรเท่านั้น แต่กฎหมายฉบับนี้ต้องการเสริมอำนาจให้กับชุมชนในเชิงบวกให้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ทำให้การตัดสินใจทางนโยบายของรัฐบาลท้องถิ่นตอบสนองกับความต้องการและสภาพปัญหาของพลเมืองในชุมชนได้อย่างแท้จริง และมุ่งเน้นการสร้างผลลัพธ์ที่ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์เป็นหลัก ในทางทฤษฎียังถือเป็นการเปิดกล่องดำ (black box) ในกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายและมีนัยสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยให้เกิดความยั่งยืน

**14) เครือข่ายวัทเวิร์ค (What Works Network)** ในสหราชอาณาจักรมีเครือข่ายชื่อว่า “What Works Network” ที่มีความเป็นอิสระสูง (high-independence) มีเครือข่ายย่อยและสมาชิกที่หลากหลาย ขับเคลื่อนงานร่วมกันในหลากหลายมิติ เครือข่ายนี้ริเริ่มขึ้นจากการรวมตัวในรูปแบบเครือข่ายแบบหลายพันธมิตร (multi-partner) เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานและผู้ส่งมอบบริการสาธารณะสามารถดำเนินการให้บริการได้อย่างหลากหลายมิติและทั่วถึงในแต่ละพื้นที่หรือกลุ่มคน โดยแหล่งทุนหลักมาจากสภาวิจัยเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Research Council: ESRC) โครงการสินทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัย (The Dormant Assets Scheme) และกองทุนลอตเตอรี่แห่งชาติ (National Lottery Community Fund) ทั้งนี้ ศูนย์วัทเวิร์ค (What Works Centre) มีพันธมิตรกระจายในแต่ละพื้นที่ทั่วประเทศในอังกฤษ 7 ศูนย์ สกอตแลนด์ และเวลส์อีก 2 ศูนย์ และสมาชิกสมทบ 1 แห่ง บทบาทของเครือข่าย คือ การวิจัยและพัฒนาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนา การพัฒนาทักษะการวิจัยเชิงปฏิบัติการร่วมกัน (Collaborative Action Research Approach) ตลอดจนรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการสำรวจและฐานข้อมูลที่มีอยู่มาวิเคราะห์ สังเคราะห์ ประเมินผลลัพธ์ทางนโยบาย และพัฒนาข้อเสนอให้กับชุมชน ท้องถิ่น และรัฐบาล เพื่อประกอบการตัดสินใจทางนโยบายต่าง ๆ

**15) โครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยลิฟวิงแล็บส์ (Living Labs)** ริเริ่มโดยองค์กรเวิร์คสกอตแลนด์ (Works Scotland) มีการจัดตั้งลิฟวิงแล็บส์ใน 4 เมืองของยุโรป คือ กลาสโกว์ เบอร์มิงแฮม โคเปนเฮเกน และอัมสเตอร์ดัม ด้วยความช่วยเหลือของเงินทุนจากกองทุน EU Horizon 2020 พื้นที่เหล่านี้เป็นพื้นที่ท้องถิ่นสำหรับผู้กำหนดนโยบาย นักวิจัยหน่วยงานท้องถิ่น นักอุตสาหกรรม และตัวแสดงอื่น ๆ ในการแก้ปัญหาการพัฒนาเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับพื้นที่ด้อยโอกาส เพื่อให้เข้าใจสภาพปัญหาและค้นหาวิธีแก้ปัญหาที่ดีขึ้น ผ่านกระบวนการทดลองและถกเถียงเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ตามที่ตั้งเอาไว้

ลิฟวิงแล็บส์เป็นโครงการที่ได้รับแรงบันดาลใจจากโครงการเอเดนเบอร์ระลิฟวิงแล็บส์ (Edinburgh Living Lab) ที่ริเริ่มก่อนหน้านี้อันซึ่งก่อตั้งร่วมกับสภาเมืองเอเดนเบอร์ระและมหาวิทยาลัยเอเดนเบอร์ระ โดยมีเป้าหมายคือ การสร้างความร่วมมือทั่วทั้งเมืองของเหล่าพันธมิตร เพื่อทำงานร่วมกับประชาชนในการออกแบบร่วมทดสอบ และใช้บริการกระบวนการและผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ ที่สร้างมูลค่าทางสังคม สิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจผ่านแนวทางผสมผสานการวิเคราะห์ที่ขับเคลื่อนด้วยข้อมูล และเทคนิคการออกแบบการมีส่วนร่วมเพื่อสนับสนุนนวัตกรรมทางสังคม ลักษณะสำคัญของแนวทางลิฟวิงแล็บส์ ยังเกี่ยวข้องกับการทำวิจัยแบบมีส่วนร่วมผ่านการทดลองขนาดเล็ก

**16) การรณรงค์ส่งเสริมการมีส่วนร่วม “Act as if you own the place”** ในสกอตแลนด์ เป็นแคมเปญการรณรงค์เพื่อส่งเสริมให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นในสกอตแลนด์ บทบาทหลักในการรณรงค์ส่งเสริมมาจากการทำงานของภาคประชาสังคมและพลเมืองที่สนใจในการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น ตัวอย่างองค์กรหลักที่มีบทบาทสำคัญ เช่น สมาคมปฏิรูปการเลือกตั้งสกอตแลนด์ คอมมอนเวลท์ รัฐสภาชนบทสกอต พันธมิตรชุมชนสกอต สมาคมประชาธิปไตย ศูนย์นโยบายสาธารณะสกอต ศูนย์พัฒนาชุมชนสกอต และเครือข่ายการมีส่วนร่วมของพลเมือง เป็นต้น เครือข่ายเหล่านี้จะร่วมมือกับรัฐบาลท้องถิ่นพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วม โดยกลไกสำคัญที่ได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนภายใต้แคมเปญนี้ คือ การจัดประชุมที่มีความเป็นทางการและมีการกำหนดโครงสร้างที่ชัดเจน มีผู้อำนวยความสะดวก (facilitators) คอยนำการอภิปรายถึงประเด็นปัญหา โครงการที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันทั้งโดยรัฐบาลท้องถิ่นและภาคส่วนอื่น ๆ และทำให้เกิดพื้นที่ของการถกเถียง อภิปราย และตกผลึกข้อเสนอแนะที่ได้รับการยอมรับมากที่สุด เพื่อนำไปสู่การขับเคลื่อนในระยะต่อไป

ตัวอย่างการดำเนินการภายใต้แคมเปญใน 3 เมือง (Kirriemuir, Govan Glasgow และ Dundee) ในปี ค.ศ. 2017 เป้าหมายของโครงการนี้คือ การสร้างเครือข่ายโดยระดมผู้ที่เกี่ยวข้องและเชื่อมต่อเครือข่ายท้องถิ่นเข้าด้วยกัน เมื่อประชาชนให้ความสนใจจำนวนมากขึ้นจึงได้มีการพัฒนาการรณรงค์ผ่านช่องทางออนไลน์ และต่อมายังได้เป็นส่วนหนึ่งของการมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาร่างกฎหมายสำคัญในเวลาต่อมา เช่น ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระจายอำนาจ (Decentralization Bill's) และร่างกฎหมายว่าด้วยการเสริมอำนาจชุมชน (Community Empowerment Act)

**17) การยกระดับการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐสภา** ริเริ่มโดย คณะกรรมาธิการอิสระสกอตแลนด์ว่าด้วยการปฏิรูปรัฐสภา (Scottish Independent Commission on Parliamentary Reform) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2516 เพื่อพิจารณาแนวทางที่รัฐสภาสามารถมั่นใจได้ว่าจะมีการตรวจสอบและถ่วงดุลที่ถูกต้อง เพื่อการดำเนินการของรัฐสภาอย่างมีประสิทธิภาพ เพิ่มการมีส่วนร่วมกับสังคมในวงกว้างและสาธารณชน รวมทั้งชี้แจงตัวตนให้ชัดเจนว่าแตกต่างจากรัฐบาลสกอตแลนด์ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการของคณะกรรมาธิการ จะมีการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ (workshop) เพื่อปรึกษาหารือร่วมกับผู้เชี่ยวชาญ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) โดยมีการจัดประชุมศาลากลางทั่วประเทศและรับฟังความคิดเห็นแบบเปิดผ่านช่องทางออนไลน์

**18) การส่งเสริมการพัฒนาชุมชนร่วมกันโดยสมาชิกย่านชุมชน (neighborhood engagement)** ริเริ่มโดยสมาคมประชาธิปไตย (Democratic Society: Demsoc) ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านวิจัยและปฏิบัติการเพื่อสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยรูปแบบใหม่ ๆ จัดเป็นกลไกที่อยู่ตรงกลางระหว่างรัฐและภาคประชาสังคมเพื่อทำหน้าที่คอยช่วยให้ภาครัฐสร้างการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยมุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานจากแบบลำดับชั้น (hierarchy) ไปสู่รัฐบาลที่มีเครือข่าย (network) ที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น รวมทั้งสร้างการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมให้พลเมืองเกิดความกระตือรือร้นในการเข้ามามีส่วนร่วมทำงานร่วมกับภาครัฐ การริเริ่มดำเนินโครงการช่วงปีแรกมีพื้นที่เป้าหมายคือ เมือง 6 แห่งที่ตั้งอยู่รอบ

กรุงลอนดอนและพื้นที่ดังกล่าวจะมีการเลือกโดยพิจารณาจากสภาพปัญหาที่แตกต่างกัน ซึ่งสภาเทศบาลเมืองได้ขอให้สมาคมวิชาชีพโดยกับภาคีหุ้นส่วนอีกสองหน่วยงาน ดำเนินการพัฒนารูปแบบกระบวนการมีส่วนร่วมของพลเมืองผ่านกลไกและวิธีการที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ตามความต้องการของพลเมือง

รูปแบบการมีส่วนร่วมของพลเมืองที่เกิดขึ้นอาจมีทั้งลักษณะที่เป็นออฟไลน์ หรือออนไลน์ หรือผสมผสาน โดยประเด็นที่มีการปรึกษาหารือจะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกัน อาทิ การพัฒนาและปรับปรุงสวนสาธารณะที่พลเมืองและชุมชนร่วมดำเนินการ การออกใบอนุญาตต่าง ๆ ของรัฐ และการจัดบริการห้องสมุดสำหรับเด็กและเยาวชน กระบวนการปรึกษาหารือและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจะดำเนินไปโดยใช้ระยะเวลาประมาณ 7-8 วันต่อพื้นที่ เช่น การปรึกษาหารือ การประสานงานกับสภาเทศบาล การพัฒนากลยุทธ์ และการดำเนินกิจกรรมร่วมกันของพลเมืองและผู้ที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ความท้าทายที่ทำให้รูปแบบนี้อาจไม่ยั่งยืน คือ ความซ้ำซ้อนในการทำงานกับหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพเดิม ความไม่สอดคล้องของการจัดลำดับความสำคัญเกี่ยวกับประเด็นปัญหาระหว่างภาคพลเมืองกับสภาท้องถิ่น และหน่วยงานเจ้าภาพเดิมอาจไม่เต็มใจที่จะยอมสละบทบาทที่ตนทำอยู่เดิมในพื้นที่หรือประเด็นสาธารณะนั้น ๆ ให้กับกลไกใหม่ที่เกิดขึ้น

**19) การเสริมอำนาจให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมพิจารณาตัดสินใจในระดับท้องถิ่น** ริเริ่มโดยสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Association: LGA) เป็นองค์การระดับชาติที่เกิดจากการรวมตัวกันของรัฐบาลท้องถิ่นในอังกฤษ เพื่อทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงให้กับรัฐบาลท้องถิ่นในอังกฤษ และเวลส์โดยทำงานร่วมกับสภาข้ามฝ่ายต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนส่งเสริมและปรับปรุงรัฐบาลท้องถิ่น สมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รวบรวมคู่มือที่ครอบคลุมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของพลเมืองที่เรียกว่า “การสนทนาใหม่ (New Conversations)” เนื้อหาในคู่มือของสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีตั้งแต่การจัดกระบวนการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ (formal consultation processes) การประชุมสานเสวนาร่วมกัน (deliberative meetings) การจัดกิจกรรมรับฟังความคิดเห็น (listening exercises) การผลิตหรือจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน (co-production) การระดมทุนกิจกรรม (crowdsourcing) และการจัดกิจกรรมและการประชุมสาธารณะ (events and public meetings)

สมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดแนวทางการขับเคลื่อนกระบวนการสนทนาของพลเมืองระดับท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ภายใต้อัน 3 หลักการ 1) การสานเสวนา (deliberative) ซึ่งต้องให้ข้อมูลที่เพียงพอต่อพลเมืองที่เข้ามามีส่วนร่วม การเปิดเวทีและข้อคำถามให้เกิดการอภิปรายและรับฟังความคิดเห็น 2) การตอบสนอง (responsive) รัฐบาลท้องถิ่นต้องนำข้อเสนอแนะที่ได้ในเวทีไปใช้ในการสะท้อนเพื่อกำหนดนโยบายต่อไป และ 3) ความชอบธรรม (legitimate) พลเมืองที่เข้าร่วมควรเป็นตัวแทนของสังคมในวงกว้าง วิธีหนึ่งในการรับรองในกรณีนี้คือ การคัดเลือกตัวแทนเข้ามาอย่างเป็นระบบของกลุ่มภาคประชาสังคมที่มีอยู่จำนวนมากและตัวแทนต้องมีจำนวนที่เหมาะสม (ไม่มากหรือน้อยเกินไป) นอกจากนี้สมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LGA) ยังกำหนดมุมมองที่ใช้รูปแบบการส่งมอบให้พลเมืองมีส่วนร่วมในการพิจารณาและตัดสินใจระดับท้องถิ่น ได้แก่ (1) การรวมกลุ่มของพลเมือง (2) การมีส่วนร่วมทางดิจิทัล (3) การจัดทำงานประมาณแบบมีส่วนร่วม (4) การจัดระเบียบชุมชน และ (5) การผลิตหรือส่งมอบบริการร่วมกัน

**20) แผนพัฒนาเมืองแมนเชสเตอร์จากพลเมือง (People's Plan for Manchester)** ริเริ่มในปี ค.ศ. 2015 เกิดการรวมตัวของพลเมืองและภาคประชาสังคมจัดทำโครงการแผนพัฒนาเมืองแมนเชสเตอร์จากพลเมือง (People's Plan for Manchester) เพื่อแก้ปัญหาช่องว่างในเชิงโครงสร้างที่ผู้แทนในระบบการเมืองแบบตัวแทนไม่สามารถตอบสนองต่อประเด็นปัญหาหรือความต้องการที่แท้จริงของพลเมืองได้ เนื่องจากไม่มีกระบวนการปรึกษาหารือ ก่อให้เกิดความรู้สึกไม่พอใจของพลเมืองและภาคประชาสังคม ทำให้กลุ่มพรรคต่าง ๆ อาสาสมัคร ผู้มีบทบาททางการเมือง และพลเมืองรวมตัวกันเพื่อสร้างเว็บไซต์ แบบสำรวจ และจัดกิจกรรมเพื่อร่วมกันร่างแผนพัฒนาเมือง มีการลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหาสาธารณะและให้ข้อเสนอต่อผู้บริหารและสภาเมือง ข้อมูลและข้อเสนอที่ได้ยังเป็นประโยชน์ต่อการเลือกตั้งของนักรการเมืองและผู้บริหารชุดใหม่ นำไปใช้ตอบสนองต่อความต้องการของพลเมืองในท้องถิ่นได้อีกด้วย

**21) กลไกการมีส่วนร่วมของพลเมืองในคัมรี (Participation of Cymru)** จัดให้มีขึ้นโดยรัฐสภาแห่งเวลส์ เพื่อให้เกิดความร่วมมือแบบสมัครใจร่วมกันระหว่างองค์กรภาครัฐและองค์กรภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อร่วมกันออกแบบ พัฒนา และส่งมอบบริการสาธารณะให้กับพลเมืองในเวลส์ ปัจจุบันมีองค์กรต่าง ๆ ลงทะเบียนเข้าร่วมกว่า 130 แห่ง และยังเป็นเครือข่ายสำคัญดำเนินการฝึกอบรมภายในองค์กรต่าง ๆ เพื่อยกระดับขีดความสามารถและทักษะเชิงเทคนิค วิธีการ และแนวทางการมีส่วนร่วมของพลเมืองที่หลากหลาย รวมทั้งเข้าไปมีบทบาทสำคัญตั้งแต่การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม การพัฒนาแผนชุมชนแบบบูรณาการและแผนพัฒนาท้องถิ่น การสร้างกฎบัตรสภาชุมชน และการจัดอบรมเชิงปฏิบัติการ

**22) สภาปฏิรูปรัฐธรรมนูญของไอร์แลนด์ (Irish Constitutional Convention)** ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2013 เกิดขึ้นจากการตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ทางการเงินและการเมืองและตามมาด้วยชัยชนะของ Fine Gael ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2011 ซึ่งได้ให้สัญญาแก่ประชาชนว่าจะมีการปฏิรูปการเมืองและการเลือกตั้งนำไปสู่กระบวนการจัดตั้งสภาปฏิรูปรัฐธรรมนูญของไอร์แลนด์ ที่มีการคัดเลือกตัวแทนของพลเมืองด้วยวิธีการสุ่มที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม คำนึงถึงความสมดุลด้าน เพศ อายุ ศาสนา สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม จำนวน 66 คน ตัวแทนของนักรการเมือง จำนวน 33 คน จากแต่ละฝ่ายในสมัชชาไอร์แลนด์เหนือ และสมาชิกรัฐสภาไอริชตามสัดส่วนของพรรคการเมือง และตัวแทนรัฐบาลที่แต่งตั้งเข้ามาจำนวน 9 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 108 คน

สมาชิกของสภาปฏิรูปรัฐธรรมนูญของไอร์แลนด์ แบ่งกลุ่มคณะทำงานเป็นกลุ่มเล็ก ๆ ทำงานร่วมกับผู้อำนวยการความสะดวกร ผู้เชี่ยวชาญ และผู้จัดบันทึกการประชุม มีประเด็นสำคัญในการพิจารณา 8 ประเด็นเพื่อนำไปสู่การประกาศเป็นฉันทมติ ได้แก่ (1) ลดวาระการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีเหลือ 5 ปี ให้สอดคล้องกับการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นและยุโรป (2) ลดอายุผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งลงเหลือ 17 ปี (3) การทบทวนระบบเลือกตั้ง (4) ให้ประชาชนที่อาศัยอยู่นอกประเทศมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งประธานาธิบดีที่สถานทูตไอริชหรืออื่น ๆ (5) บทบัญญัติทางกฎหมายรองรับการแต่งงานเพศเดียวกัน (6) แก้ไขข้อสัญญาเกี่ยวกับบทบาทของผู้หญิงในบ้านและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้หญิงในชีวิตสาธารณะมากขึ้น (7) เพิ่มการมีส่วนร่วมของผู้หญิงในทางการเมือง (8) ลดความผิดฐานหมิ่นประมาทออกจากรัฐธรรมนูญ

ฉันทามติของสมาชิกสภาปฏิรูปรัฐธรรมนูญของไอร์แลนด์ ได้ถูกนำเสนอไปยังรัฐบาลเพื่อให้รัฐบาลยอมรับและดำเนินการลงประชามติจากประชาชน และต่อมายังได้เพิ่มประเด็นเกี่ยวกับการปฏิรูปสถาบันการเมืองและสิทธิพลเมืองทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งต่อมารัฐบาลให้การยอมรับ เช่น การลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็น 16 ปี การปรับลดวาระการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี และลดอายุขั้นต่ำสำหรับผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดี และการสนับสนุนการออกกฎหมายรับรองการแต่งงานของคนเพศเดียวกัน รัฐบาลได้ดำเนินการจัดให้มีการลงประชามติ

**23) การพัฒนาคู่มือการมีส่วนร่วมของพลเมืองตามกฎหมาย** รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้จัดทำชุดหลักการปรึกษาหารือ (set of consultation principles) ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 2016 เพื่อเป็นการปรับปรุงหลักปฏิบัติว่าด้วยการให้คำปรึกษาก่อนหน้านี้ หลักการใหม่ได้กำหนดลักษณะสำคัญของกระบวนการปรึกษาหารือ ดังต่อไปนี้ (1) มีความชัดเจนและรัดกุม ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย หลีกเลี่ยงการใช้คำย่อ และใช้คำถามชัดเจน (2) มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน หลีกเลี่ยงการปรึกษาหารือในประเด็นที่มีทางออกสุดท้ายอยู่แล้ว และให้ใช้คำตอบจากการปรึกษาหารือในการกำหนดนโยบาย (3) มีข้อมูลสนับสนุนที่เพียงพอและจำเป็นให้กับผู้เข้าร่วม (4) การให้คำปรึกษาเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกระบวนการมีส่วนร่วมเท่านั้น แต่ยังคงอาจใช้เครื่องมือดิจิทัลและแนวทางการทำงานร่วมกันประกอบได้ด้วยก็ได้ (5) มีระยะเวลาจัดกระบวนการที่เหมาะสม ขึ้นอยู่กับประเด็น หัวข้อและผลกระทบ (6) มีกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจนและเหมาะสม เช่น พลเมือง ภาคธุรกิจ และหน่วยงานอาสาสมัครที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย (7) คำนี้ถึงสถานภาพของกลุ่มที่แตกต่างกัน เช่น ความพร้อมด้านทรัพยากร และเวลา (8) มีข้อตกลงร่วมกันก่อนเผยแพร่ข้อมูลออกสู่สาธารณะ (9) มีการอำนวยความสะดวกในการตรวจสอบข้อเท็จจริง (10) มีการตอบสนองของภาครัฐ/รัฐบาลต่อการปรึกษาหารือ ประกาศยอมรับภายใน 12 สัปดาห์ หากไม่สามารถดำเนินการได้ ต้องชี้แจงเหตุผลให้ชัดเจน (11) ไม่ควรมีการปรึกษาหารือกันในช่วงการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ

จากกรณีตัวอย่างที่กล่าวมา สะท้อนให้เห็นว่า ในบริบทที่รัฐบาลเผชิญกับกระแสความไม่ไว้วางใจจากสังคม อันเป็นรากฐานของความชอบธรรมสำหรับนักการเมืองและสถาบันการเมือง นำไปสู่คำถามเกี่ยวกับความมั่นคงและเสถียรภาพของภาครัฐในการทำงาน ในสหราชอาณาจักรมีข้อถกเถียงกันว่า ตัวแทนทางการเมืองในระบบการเมืองแต่เดิมนั้นไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงให้กับพลเมืองในพื้นที่ต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริง มีการสำรวจพบว่า พลเมืองประมาณร้อยละ 68 ในสหราชอาณาจักรเห็นว่า ระบบการปกครองของสหราชอาณาจักรจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในการตัดสินใจต่าง ๆ ควรมาจากเสียงของพลเมืองอย่างแท้จริง ซึ่งสอดคล้องกับสโลแกนของสหภาพยุโรปที่ว่า “นำการควบคุมกลับมา (take back control)” สู่พลเมืองอีกครั้ง

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญมากขึ้นในสถานการณ์ที่ภาครัฐประสบปัญหาทางการคลังและจำเป็นต้องสร้างสมดุลด้านงบประมาณ แต่ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ต้องรับมือกับประชากรสูงอายุ ผลกระทบจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และความท้าทายอื่น ๆ การบริหารงานภาครัฐในสถานการณ์เช่นนี้จึงจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากสาธารณะ และแสวงหาฐานความชอบธรรมในการดำเนินงานที่แข็งแกร่ง

มากกว่าช่วงที่ผ่านมา การมีส่วนร่วมของพลเมืองในการตัดสินใจ นอกจากจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้กำหนดนโยบายที่มาจากเลือกตั้ง สามารถลำดับความสำคัญของพลเมืองแล้ว ยังขจัดความไม่แน่นอนของนโยบายพรรคการเมืองที่ผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาเป็นรัฐบาลอีกด้วย

อีกเหตุผลหนึ่งที่มีการมีส่วนร่วมของพลเมืองมีความสำคัญ คือ จากประสบการณ์และมุมมองของพลเมืองที่มีความหลากหลายอันเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของสาธารณชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้วิธีการสุ่มเลือก และการเปิดโอกาสให้ตัวแทนจากหลากหลายภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมที่นำมาสู่โต๊ะเจรจาและตัดสินใจร่วมกัน การมีส่วนร่วมของพลเมือง (citizen engagement) จะประสบความสำเร็จมากที่สุดก็ต่อเมื่อการมีส่วนร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปภาครัฐ และประชาธิปไตยที่ต้องฝังรากลึกอยู่ในสถาบันต่าง ๆ แทนที่จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว หรือเป็นเพียงการทำกิจกรรมหรือการปรึกษาหารือแบบเฉพาะกิจ

การมีส่วนร่วมต้องเป็นแนวปฏิบัติทั้งในระยะกลางและระยะยาวเพื่อสร้างวาระที่สอดคล้องกันสำหรับทั้งการกระจายอำนาจ (decentralization) และการมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตย (democratic participation) นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของพลเมืองผ่านรูปแบบการจัดตั้งสถาบันการมีส่วนร่วม (participatory institutions) ที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก สามารถช่วยผลักดันให้มีतिकะบวนการมีส่วนร่วมโดยภาพรวมมีความเข้มแข็งมากขึ้นได้ จำเป็นต้องให้ทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคม กลุ่มเคลื่อนไหวพรรค และพลเมืองทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน ผลลัพธ์ที่ปรากฏจะออกมาทั้งในรูปแบบนโยบายที่ดีขึ้น ความกระตือรือร้นและการมีส่วนร่วมของพลเมืองสูง และความชอบธรรมที่สูงขึ้น

นอกจากนี้ ในปัจจุบันแม้การมีส่วนร่วมแบบออนไลน์ (online engagement) จะเป็นเครื่องมือสนับสนุนการมีส่วนร่วมผ่านเครื่องมือดิจิทัลมากขึ้นก็ตาม แต่ยังมีคามจำเป็นที่ต้องคงรูปแบบการมีส่วนร่วมของตัวบุคคลโดยตรง (in-person participation) เนื่องจากการมีส่วนร่วมทางตรงจะเปิดโอกาสให้พลเมืองที่สนใจเข้ามามีส่วนร่วมต้องเข้าสู่กระบวนการ จำเป็นต้องพิจารณา ถกเถียง ทำความเข้าใจในแง่มุมที่หลากหลาย ประนีประนอม และตัดสินใจร่วมกัน อันจะนำไปสู่ความเชื่อมั่นไว้วางใจ (trust) และความเห็นอกเห็นใจ (empathy) ได้ดีกว่ารูปแบบออนไลน์ ขณะที่พื้นที่ออนไลน์พลเมืองไม่สามารถพบปะซึ่งหน้า (face-to-face) แต่ก็ได้ขยายพื้นที่การมีส่วนร่วมของพลเมืองเพื่อช่วยให้รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐก้าวข้ามข้อจำกัดของพื้นที่และระยะทาง และระดมจำนวนผู้คนที่เข้ามามีส่วนร่วมได้มากขึ้น และเป็นโอกาสสำหรับพลเมืองในการสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่เพื่อแก้ปัญหาของชุมชนได้

## 8.8 บทเรียนและปัจจัยแห่งความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการและการบริการสาธารณะ

หากพิจารณาโดยภาพรวม การปรับปรุงระบบบริการสาธารณะในมิติการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวมาข้างต้น มีเป้าหมายสำคัญโดยสรุปได้ 3 ประการ คือ *ประการแรก* มุ่งสร้างสังคมที่เป็นธรรม เปิดกว้างสำหรับคนทุกกลุ่มที่มีความต้องการแตกต่างหลากหลาย เอื้ออำนวยการยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่



และการประกอบอาชีพ *ประการที่สอง* มุ่งสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานภาครัฐ เพิ่มความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานภาครัฐ ยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการตอบสนองต่อประชาชน ลดความไม่เสมอภาคในการเข้าถึงบริการของรัฐ *ประการที่สาม* มุ่งพัฒนาคุณภาพของบริการสาธารณะให้สูงขึ้น ภายใต้บริบทการบริหารงานภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งในแง่ข้อจำกัดด้านงบประมาณสาธารณะซึ่งเกี่ยวเนื่องกับสภาพแวดล้อมทางการคลังของรัฐ และในแง่ความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การมีส่วนร่วม ประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น อัตราการเกิดน้อยลง ผลกระทบจากภัยพิบัติสาธารณะ รวมถึงโรคระบาด

รัฐบาลทุกชุดล้วนตระหนักว่า การปฏิรูประบบบริการสาธารณะโดยมุ่งพัฒนารูปแบบวิธีการทำงาน ที่ก่อให้เกิดนวัตกรรมหลากหลาย (innovative approaches) เป็นกระบวนการสำคัญที่จะช่วยเพิ่มขีดความสามารถของหน่วยงานภาครัฐในการจัดบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคมได้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งยังมีส่วนช่วยยกระดับผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะ ทั้งในแง่ผลผลิต ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเป็นธรรม และระดับการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย หัวใจสำคัญของการส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมการจัดบริการสาธารณะ ก็คือ การมีกลไกรองรับบทบาทของประชาชนในฐานะพลเมืองและในฐานะผู้รับบริการในการมีบทบาทอย่างแข็งขันในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะของภาครัฐ<sup>30</sup>

### 8.8.1 บทเรียนความสำเร็จของการปฏิรูประบบบริการสาธารณะ

กระบวนการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดบริการสาธารณะ ดำเนินไปภายใต้มาตรการส่งเสริมให้พลเมืองและกลุ่มผู้รับบริการ เข้ามามีบทบาทดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะ (collaboration) โดยมีเป้าหมายเพื่อให้หน่วยงานผู้จัดทำบริการสาธารณะสามารถริเริ่มและพัฒนารูปแบบการจัดทำบริการและวิธีการให้บริการในแนวทางใหม่ ๆ ซึ่งสะท้อนการปรับเปลี่ยนตรรกะวิธีคิดในการให้บริการของรัฐ จากการยึดภารกิจในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเป็นตัวตั้งมาสู่การยึดบริบทของผู้รับบริการแต่ละกลุ่มเป็นตัวตั้ง นั่นคือ การปรับเปลี่ยนจากตัวแบบการจัดบริการทุกขั้นตอนโดยบุคลากรและทรัพยากรภายในหน่วยงานภาครัฐ มาสู่ตัวแบบการมอบหมายงานบางส่วนหรือบางกิจกรรมให้องค์กรหรือกลุ่มบุคคลในภาคส่วนอื่น ดำเนินการ เป็นการปรับเปลี่ยนรูปแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภาครัฐกับภาคส่วนอื่น ๆ จากปฏิสัมพันธ์ในเชิงควบคุมและสั่งการ มาสู่การจัดความสัมพันธ์ผ่านกลไกในระบบสัญญา

การปฏิรูประบบบริการสาธารณะโดยมุ่งเน้นการมีบทบาทร่วมของภาคประชาชน มิใช่การอาศัยเครื่องมือและกลไกในระบบตลาดมาปรับใช้ เนื่องจากกลไกในระบบตลาด อาทิ การจ้างเหมา การให้สัมปทาน การให้ใบอนุญาตเอกชนเข้ามาประกอบกิจการบริการของรัฐคู่ขนานไปกับหน่วยราชการ มีเป้าหมายเพื่อสร้างการแข่งขันให้เกิดขึ้นในการจัดบริการสาธารณะ โดยมุ่งอาศัยศักยภาพและความได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบของภาคเอกชนเป็นสำคัญ มาตรการเหล่านี้จึงตอบโจทย์เรื่องการลดต้นทุนการจัดบริการสาธารณะที่หน่วยงานภาครัฐ

---

<sup>30</sup> OECD, *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society* (Paris: OECD, 2011), pp. 16-17.

ต้องแบกรับ และเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ แต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้หน่วยงานภาครัฐมีต้นทุนดำเนินการ (transaction cost) เพิ่มขึ้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกวดราคา การเตรียมการจัดทำสัญญา รวมถึงการกำกับติดตามการปฏิบัติงานของคู่สัญญา

การปรับปรุงระบบบริการสาธารณะโดยอาศัยกลไกในระบบตลาดในช่วงที่ผ่านมา หลายกรณีปรากฏผลที่ไม่พึงประสงค์ อาทิ พฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent-seeking behaviour) และการฉวยโอกาสแสวงหาผลประโยชน์จากการแข่งขันในระบบตลาดบริการสาธารณะ (opportunism) ซึ่งล้วนเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุคุณค่าเป้าหมายของการจัดบริการสาธารณะ โดยเฉพาะเรื่องความเป็นธรรมทางสังคม (equity) ความเปิดกว้างครอบคลุมคนทุกกลุ่มในสังคม (inclusiveness) และความยั่งยืน (sustainability) ด้วยเหตุนี้ การส่งเสริมให้ประชาชนพลเมืองและกลุ่มผู้รับบริการเข้ามามีบทบาทในฐานะภาคีหุ้นส่วนภายใต้ตัวแบบการร่วมกันกำหนดนโยบายและจัดทำบริการสาธารณะ (citizen engagement) จึงเป็นกระแสแนวโน้มปัจจุบันที่ปรากฏในสหราชอาณาจักรและแพร่หลายในกลุ่มประเทศโออีซีดี

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคประชาสังคมดังกรณีตัวอย่างที่ยกมาทั้งหมด มีเป้าหมายอยู่ที่การริเริ่มออกแบบ ทดลอง และพัฒนาวิธีการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นนวัตกรรม บนฐานแนวคิดสำคัญ ได้แก่ การยึดบริบทของกลุ่มผู้รับบริการเป็นตัวตั้ง (client orientation) การมุ่งออกแบบบริการสาธารณะเพื่อตอบโจทย์ความต้องการที่ต่างกันของกลุ่มผู้รับบริการแต่ละกลุ่ม (service personalization) กล่าวคือ หน่วยงานภาครัฐจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะที่ได้ผลดียิ่งขึ้น ก็ต่อเมื่อมีการเปิดให้ภาคประชาชนพลเมืองเข้ามามีบทบาทหุ้นส่วนร่วมดำเนินงาน ทั้งในขั้นตอนการออกแบบบริการของหน่วยงาน และขั้นตอนการให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ ทั้งนี้ เพื่อให้การออกแบบบริการสาธารณะของหน่วยงานดำเนินไปภายใต้การคำนึงถึงผลประโยชน์จากมุมมองความต้องการและประสบการณ์ของผู้รับบริการ ในขณะเดียวกัน การจัดทำและให้บริการก็ดำเนินไปโดยการระดมกำลัง ความรู้ความชำนาญ และความมุ่งมั่นตั้งใจของกลุ่มคนที่มีความคาดหวังต่อการให้บริการของหน่วยงานโดยตรง

### 8.8.2 ตัวแบบการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ

รัฐบาลได้พัฒนาแนวทางหลากหลายสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนพลเมืองและกลุ่มผู้รับบริการภาครัฐเข้ามามีบทบาทร่วมจัดบริการสาธารณะ นับตั้งแต่ช่องทางปฏิสัมพันธ์ขั้นพื้นฐาน อาทิ การมีระบบเปิดให้ภาคประชาชนพลเมืองและกลุ่มผู้รับบริการมีส่วนร่วมให้ข้อมูลป้อนกลับเกี่ยวกับคุณภาพบริการและวิธีการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ การมีกลไกการเปิดให้ภาคประชาชนพลเมืองและภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทเชิงรุกในกระบวนการให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับทิศทางการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐ การมีกลไกรองรับบทบาทของภาคประชาชนพลเมืองและภาคประชาสังคมในการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ (co-production) ซึ่งเป็นระดับการมีส่วนร่วมอีกขั้นหนึ่งที่มากกว่าการปรึกษาหารือสาธารณะ เพราะเป็นการเปิดให้ภาคประชาชนพลเมืองและผู้รับบริการภาครัฐมีบทบาทร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ ผ่านการรวมตัวกันเป็นกลุ่มทางสังคมอย่างเป็นระบบ ไม่ได้มีบทบาทเพียงแค่ให้คำปรึกษา

หาหรือแก่หน่วยงานภาครัฐเท่านั้น แต่มีบทบาทร่วมออกแบบและริเริ่มสร้างสรรค์การบริการรูปแบบใหม่แก่หน่วยงานเป็นสำคัญ

การยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะในทิศทางปัจจุบัน มุ่งเน้นการจัดวางกลไกการมีบทบาทของภาคประชาชนพลเมืองและภาคประชาสังคมในการร่วมคิดและร่วมดำเนินงานกับหน่วยงานภาครัฐ มีใช้การมุ่งอาศัยกลไกสร้างการแข่งขันเพื่อสร้างสถานะตลาดขึ้นในระบบบริการสาธารณะ ดังเช่นในช่วงทศวรรษ 1980-1990 ทั้งนี้ การร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ (co-production) เป็นตัวแบบสำคัญที่รัฐบาลนำมาใช้ขับเคลื่อนการปฏิรูประบบบริการสาธารณะ โดยส่งเสริมให้ประชาชนพลเมืองทั้งในฐานะปัจเจกบุคคลผู้รับบริการและกลุ่มพลเมืองที่รวมตัวกันในภาคประชาสังคม เข้ามามีบทบาทร่วมในกระบวนการวางแผน การออกแบบ รวมไปถึงการจัดทำและให้บริการสาธารณะได้โดยตรง

ตัวแบบการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ จึงมีความหมายครอบคลุมรูปแบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนพลเมืองในหลากหลายกิจกรรม นับตั้งแต่การร่วมออกแบบบริการสาธารณะ (co-design) การร่วมคิดค้นสร้างสรรค์บริการใหม่ (co-creation) การร่วมจัดทำและให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมาย (co-delivery) การร่วมจัดการ (co-management) การร่วมตัดสินใจ (co-decide) การร่วมประเมินผล (co-evaluate) และการร่วมสอบทานผลการดำเนินงาน (co-review) การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนพลเมืองจึงเกิดขึ้นได้ในแต่ละขั้นตอนที่มีลักษณะกิจกรรมแตกต่างกันในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะ การมีบทบาทร่วมในแต่ละประเภทส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐได้รับปัจจัยนำเข้าจากภาคประชาชนพลเมืองในลักษณะแตกต่างกันไปด้วย

การส่งเสริมให้ภาคประชาชนพลเมืองมีบทบาทร่วมออกแบบบริการสาธารณะ เริ่มต้นจากหน่วยงานภาครัฐให้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัจจุบันของปัญหาความต้องการและรูปแบบการดำเนินงานแก่กลุ่มประชาชนพลเมืองที่เข้าร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วน จากนั้นกลุ่มประชาชนพลเมืองนำข้อมูลเหล่านั้นมาประมวลเข้ากับประสบการณ์ มุมมองความเข้าใจต่อปัญหาและความคาดหวังในฐานะผู้รับบริการ นำมาสู่การร่วมกันคิดค้นออกแบบและปรับปรุงบริการของหน่วยงานหรือริเริ่มรูปแบบวิธีการจัดบริการแบบใหม่เพิ่มเติมขึ้น นอกเหนือไปจากรูปแบบการให้บริการเดิมที่ดำเนินการโดยบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐฝ่ายเดียว

ผลการวิเคราะห์กรณีศึกษาการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ ครอบคลุมประเภทบริการสาธารณะทุกด้าน สามารถสรุปลักษณะสำคัญของแนวปฏิบัติที่ประสบผลสำเร็จได้ ดังต่อไปนี้<sup>31</sup>

**1) การร่วมจัดทำบริการสาธารณะเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะ** นับตั้งแต่ขั้นการวางแผน การออกแบบบริการ การจัดทำบริการ การให้บริการ ไปจนถึงการติดตามประเมินผลแบบแผนปฏิบัติของการร่วมจัดทำบริการสาธารณะมีรูปแบบแตกต่างกันไปตามประเภทของบริการสาธารณะที่ต่างกัน เช่น การร่วมจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะการร่วมกันให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมาย ส่วนมากมักปรากฏในกรณีบริการสาธารณะทางสังคม ในขณะที่การร่วมตรวจติดตามและประเมินผลมักปรากฏในกรณีกิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะทั่วไปของสังคม อาทิ การปกป้องและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

<sup>31</sup> Ibid., p. 13.

2) การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะในกรณีศึกษาส่วนใหญ่ ส่งผลให้มีปัจจัยนำเข้ามาใหม่ ๆ เพิ่มเติมนอกเหนือจากการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามวิถีทางปกติ (additive input) แต่ก็มีบางกรณีที่การมีบทบาทร่วมจัดทำบริการสาธารณะของภาคประชาชนก่อให้เกิดรูปแบบวิธีการทำงานในวิถีทางใหม่สำหรับใช้ปฏิบัติแทนการทำงานรูปแบบเดิมของหน่วยงาน มักเป็นกรณีที่การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนดำเนินการโดยการสนับสนุนขององค์กรภาคประชาสังคม อย่างไรก็ตาม การมีบทบาทสนับสนุนการมีส่วนร่วมโดยองค์กรภาคประชาสังคมถือเป็นส่วนเติมเต็มบทบาทการสนับสนุนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3) การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะหลายกรณี ปรากฏในลักษณะที่ประชาชนพลเมืองผู้รับบริการของหน่วยงานภาครัฐเข้ามามีบทบาทร่วมทำหน้าที่เป็นผู้จัดทำบริการของหน่วยงานด้วยตัวเอง (co-producer of personal services) มักเป็นกรณีบริการสาธารณะทางสังคม ที่มีกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการเฉพาะบุคคล อาทิ บริการสุขภาพ การดูแลให้ความช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคม อีกส่วนหนึ่งเป็นบริการสาธารณะที่มีกลุ่มเป้าหมายระดับชุมชน ซึ่งกลุ่มพลเมืองและองค์กรชุมชนเข้ามามีบทบาทในฐานะผู้ร่วมจัดทำบริการ กรณีศึกษาการมีบทบาทร่วมจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาชนในลักษณะการทำหน้าที่แทนบุคลากรภาครัฐมีหลักฐานบ่งชี้ถึงการมีผลช่วยลดต้นทุนการจัดบริการของหน่วยงานภาครัฐ

4) การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะในกรณีศึกษาส่วนใหญ่ ปรากฏผลลัพธ์ในลักษณะการเปลี่ยนแปลงกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ ด้วยการปรับรูปแบบอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยมีรูปแบบวิธีการหรือแนวปฏิบัติใหม่ ๆ เพิ่มเติมเข้าไปในกระบวนการปฏิบัติงานที่มีอยู่เดิม หรือดัดแปลงรูปแบบวิธีการปฏิบัติแบบเดิมให้กลายเป็นแบบแผนปฏิบัติใหม่ที่เป็นนวัตกรรม มากกว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการทำงานแบบถอนรากถอนโคน (radical transformation) อย่างไรก็ตาม มีกรณีศึกษาบางกรณีที่ปรากฏผลลัพธ์ในลักษณะการเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการจัดทำบริการสาธารณะไปจากเดิมแบบพลิกโฉม มักเกิดจากการนำแบบแผนปฏิบัติใหม่ ๆ จากภาคประชาสังคมเข้ามาใช้แทนรูปแบบการทำงานที่หน่วยงานผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ ยึดถือปฏิบัติมาแต่เดิม อาทิ การให้บริการด้านการคุ้มครองทางสังคม โดยกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการจากหน่วยงานภาครัฐสามารถกำหนดทางเลือกและรูปแบบการดูแลช่วยเหลือด้านสวัสดิการและบริการทางสังคมได้ตามความประสงค์ (self-directed social care) จากเดิมที่มีเพียงรูปแบบการรับบริการจากหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงเท่านั้น การปรับรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะในทิศทางดังกล่าวสะท้อนถึงบริบทความเปลี่ยนแปลงทางสังคมและลักษณะประชากรของประเทศนั้น ๆ

หากพิจารณาจากมุมมองของภาครัฐ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจเป็นความเสี่ยงในแง่ที่ทำให้ภาครัฐเริ่มสูญเสียความสามารถในการควบคุมการบริหารกิจการสาธารณะ ซึ่งอาจนำไปสู่กระแสการต่อต้านจากกลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานบนฐานความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน รวมถึงการตั้งคำถามถึงความเชื่อตรงเป็นกลางในการให้บริการขององค์กรภาคประชาสังคม มาตรการจัดการความเสี่ยงเหล่านี้ที่รัฐบาลในประเทศ

กรณีศึกษานำมาใช้ ได้แก่ การพัฒนาหลักสูตรฝึกอบรมและระบบสนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ภายใต้บทบาทใหม่ การพัฒนาระบบรวบรวมข้อมูลการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคม เช่น การพัฒนาระบบข้อมูลออนไลน์สำหรับสนับสนุนผู้รับบริการ เป็นต้น การพัฒนาระบบตรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณสาธารณะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อให้กลุ่มผู้รับบริการ มีบทบาทร่วมกำกับควบคุมกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะได้มากขึ้น

กรณีตัวอย่างการมีบทบาทของภาคประชาชนที่ส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบวิธีการจัดทำบริการสาธารณะแบบพลิกโฉม ส่วนใหญ่ปรากฏในแผนงานและโครงการริเริ่มใหม่หรือโครงการนำร่อง จึงถือว่าอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการนำตัวแบบการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะมาทดลองปฏิบัติภายใต้บริบทเฉพาะของประเทศกรณีศึกษา โดยจำกัดเฉพาะกรณีการจัดบริการสาธารณะทางสังคม อาทิ บริการดูแลช่วยเหลือ และจัดสวัสดิการทางสังคม การจัดการด้านสุขภาพ ในขณะที่กรณีตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปในลักษณะการดัดแปลงรูปแบบวิธีการจัดบริการสาธารณะไปจากแบบแผนเดิมเพียงบางส่วน (service modifications)

### 8.8.3 ความเสี่ยงและข้อจำกัดของตัวแบบการร่วมกันจัดบริการสาธารณะ

กรณีตัวอย่างที่เป็นการนำตัวแบบการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะมาปฏิบัติได้ผลสำเร็จ ปรากฏผลลัพธ์ที่สำคัญคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนานวัตกรรมภาครัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถแสวงหารูปแบบและวิธีการจัดบริการและให้บริการสาธารณะแบบใหม่ เปลี่ยนแปลงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนพลเมืองในฐานะผู้รับบริการกับหน่วยงานภาครัฐ ในฐานะผู้จัดบริการสาธารณะ ในลักษณะที่ผู้รับบริการมีบทบาทร่วมเป็นเจ้าของกิจการสาธารณะและสามารถควบคุมทิศทางการจัดบริการสาธารณะได้มากยิ่งขึ้น ปรับปรุงยกระดับการให้บริการสาธารณะที่สอดคล้องกับสภาพความต้องการและตรงตามระดับความคาดหวังของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการได้สูงขึ้น เช่น การมีระบบออกแบบและให้บริการตรงตามเงื่อนไขเฉพาะของผู้รับบริการ (personalized service) ช่วยยกระดับความพึงพอใจของกลุ่มผู้รับบริการให้สูงขึ้น เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐมีทางเลือกมากขึ้นสำหรับผู้รับบริการ ในขณะที่เดียวกันก็มีกลไกให้ผู้รับบริการสามารถควบคุมการจัดบริการของหน่วยงานได้มากขึ้น

ผลพลอยได้ในระยะยาวคือ การช่วยลดต้นทุนการดำเนินงานของหน่วยงานผู้จัดทำบริการสาธารณะ เช่น การออกแบบบริการในเชิงป้องกันเพื่อลดต้นตอปัญหาของกลุ่มเป้าหมาย ส่งผลให้ต้นทุนการจัดบริการเพื่อรักษาและเยียวยาแก้ไขปัญหากลุ่มเป้าหมายลดลง นอกจากนี้ การทำงานร่วมกันระหว่างบุคลากรผู้เชี่ยวชาญของหน่วยงานภาครัฐกับกลุ่มประชาชนพลเมืองและภาคประชาสังคม ยังมีผลเอื้อให้เกิดการยกระดับขีดความสามารถของหน่วยงานภาครัฐในการรับมือจัดการปัญหาสังคมที่ทวีความซับซ้อนยิ่งขึ้นได้ โดยเฉพาะการจัดการปัญหาสาธารณะที่ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้โดยอาศัยบทบาทของหน่วยงานภาครัฐเพียงลำพัง แต่ต้องอาศัยการปรับพฤติกรรมและมุมมองวิถีคิดของประชาชนไปพร้อมกันด้วย

อย่างไรก็ตาม ผลการวิเคราะห์กรณีศึกษาจำนวนมากก็แสดงให้เห็นถึงความเสี่ยงและข้อจำกัดของตัวแบบการร่วมกันจัดบริการสาธารณะอีกด้วย เนื่องจากการทำงานร่วมกันระหว่างกลุ่มประชาชนพลเมืองและองค์กรภาคประชาสังคมกับหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ มิได้หมายถึงการร่วมกันรับผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการมีนวัตกรรมบริการสาธารณะใหม่ ๆ เท่านั้น แต่ยังหมายถึงการร่วมแบ่งปันความรับผิดชอบในทุก ๆ เรื่อง ไม่ว่าจะเป็นต้นทุน ความเสี่ยง และภาระหน้าที่ในการทำงานเพื่อให้บรรลุผลลัพธ์ในระดับที่สูงขึ้นกว่าเดิมด้วย

แม้การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนพลเมืองอาจเปิดโอกาสใหม่ ๆ สำหรับหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ โดยเฉพาะในแง่การออกแบบบริการในลักษณะใหม่ที่อยู่นอกกรอบการปฏิบัติเดิมของหน่วยงาน แต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้หน่วยงานต้องเผชิญกับความท้าทายที่สำคัญด้วย โดยเฉพาะประเด็นเรื่องความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินการที่เปิดให้ภาคประชาชนพลเมืองเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการหรือรับผิดชอบต่อผลการแทน รวมถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานที่มีต่อความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในการจัดบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ หรือกิจกรรมที่ดำเนินการโดยงบประมาณของหน่วยงาน อาทิ การปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายเกณฑ์ การทุจริตฉ้อฉล การอ้างบทบาทในฐานะตัวแทนของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ การสกัดกั้นคนบางกลุ่มที่ไม่มีปากเสียงในสังคมออกไปจากการมีส่วนร่วม

หากมีปัญหาลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นในกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ กระแสการสนับสนุนของสังคมและระดับการเข้าไปมีส่วนร่วมกับภาครัฐก็จะลดน้อยลง ดังนั้น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนพลเมืองในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ จึงหมายถึงการตระหนักในบทบาทและความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เพิ่มขึ้นด้วย โดยเฉพาะการวางหลักเกณฑ์และมาตรฐานเกี่ยวกับการกำกับคุณภาพของการจัดบริการสาธารณะในส่วนที่เปิดให้ภาคประชาชนพลเมืองเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการ รวมถึงการมีระบบและกลไกกำกับการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานเหล่านั้นที่มีประสิทธิผลด้วย นอกจากนี้ ยังรวมถึงการตระหนักในประเด็นความยั่งยืนด้านการคลัง (financial sustainability of co-production) ของการจัดบริการสาธารณะโดยเปิดให้ภาคประชาชนพลเมืองเข้ามามีบทบาทร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ การจัดกลไกการมีบทบาทร่วมจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาชนพลเมือง จึงจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ต้นทุนที่แท้จริงของการดำเนินกิจกรรม รวมถึงคุณประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วม ทั้งคุณประโยชน์ที่ภาครัฐได้รับและภาคประชาชนพลเมืองได้รับในการร่วมกันจัดบริการสาธารณะหนึ่ง ๆ<sup>32</sup>

สภาพปัญหาสำคัญที่ปรากฏในกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการออกแบบและจัดบริการสาธารณะ คือ การมีประชาชนจำนวนมากที่ไม่เข้าไปมีส่วนร่วมด้วยเหตุผลต่าง ๆ ทั้งที่หน่วยงานภาครัฐได้เปิดช่องทางและสร้างกลไกสำหรับการมีส่วนร่วมไว้แล้ว ประชาชนเหล่านี้อาจจำแนกได้ 2 กลุ่ม คือ<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Ibid., p. 18.

<sup>33</sup> OECD, *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services* (Paris: OECD, 2009), p. 13.

1) กลุ่มประชาชนที่ต้องการจะมีส่วนร่วมแต่ไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทร่วมได้ (willing but unable) อันเนื่องมาจากสาเหตุประการต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม อาทิ การเป็นกลุ่มประชาชนที่ใช้ภาษาถิ่นหรือภาษาของกลุ่มชาติพันธุ์วัฒนธรรมย่อย ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเข้าร่วมกิจกรรมการมีส่วนร่วมที่ต้องใช้ภาษาราชการ กลุ่มคนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล ทำให้มีภาระและค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพื่อเข้าร่วมกิจกรรมการมีส่วนร่วมในสถานที่ที่ภาครัฐจัดขึ้น รวมถึงกลุ่มผู้ทุพพลภาพและกลุ่มผู้มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมระดับล่าง

2) กลุ่มประชาชนที่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้แต่กลับไม่ประสงค์จะเข้าร่วม (able but unwilling) อันเนื่องมาจากเหตุผลที่หลากหลาย อาทิ มีความเบื่อหน่ายการเมือง ไม่รู้สึกกระตือรือร้นสนใจประเด็นสาธารณะ ไม่มีเวลาให้กับการมีส่วนร่วมเพราะต้องรับผิดชอบธุรกิจหรือหน้าที่การงาน ตลอดจนไม่เชื่อมั่นว่าภาครัฐจะนำความคิดเห็นที่เปิดรับฟังจากประชาชนไปใช้ในการตัดสินใจหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่บังเกิดผลจริงจังก่อต่อสังคม

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะและการจัดบริการสาธารณะ จึงจำเป็นที่หน่วยงานภาครัฐจะต้องมีวิธีการเข้าหาประชาชนกลุ่มต่าง ๆ (engagement) เพื่อให้การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเกิดขึ้นได้จริง มิใช่การสร้างกลไกการมีส่วนร่วมแล้วคาดหวังให้ประชาชนเข้ามาร่วมตามช่องทางที่กำหนดไว้ ในกรณีกลุ่มประชาชนที่ต้องการจะมีส่วนร่วมแต่ไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทร่วมได้ หน่วยงานภาครัฐอาจต้องลงทุนในการสร้างมาตรการเพื่อลดเงื่อนไขข้อจำกัดและอุปสรรคกีดกันโอกาสในการมีส่วนร่วมสำหรับประชาชนบางกลุ่ม อาทิ การพัฒนาระบบการมีส่วนร่วมแบบสื่อสารข้อมูลในหลายภาษา การจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมแบบมุ่งเป้าในพื้นที่ของประชาชนบางกลุ่ม แทนการเปิดให้ประชาชนเข้ามาร่วมกิจกรรมในสถานที่ที่หน่วยงานภาครัฐเลือก

ส่วนกลุ่มประชาชนที่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้แต่กลับไม่ประสงค์จะเข้าร่วมนั้น หน่วยงานภาครัฐอาจจะใช้มาตรการเพิ่มแรงจูงใจหรือกระตุ้นความสนใจที่ตรงกับลักษณะของคนแต่ละกลุ่ม อาทิ การสร้างการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายแบบมุ่งเป้า โดยยกประเด็นสาธารณะเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเป้าหมายแต่ละช่วงวัยและสถานะทางสังคมเศรษฐกิจ การพัฒนาช่องทางการมีส่วนร่วมที่สะดวกและมีรูปแบบหลากหลายให้เลือกได้ ทั้งการเข้าร่วมแบบเห็นหน้า การเข้าร่วมแบบออนไลน์ การมีส่วนร่วมผ่านแอปพลิเคชันในโทรศัพท์มือถือ

#### 8.8.4 ปัจจัยความสำเร็จของการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

กระบวนการกำหนดนโยบายที่เปิดกว้างรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกกลุ่มในสังคม ตั้งอยู่บนความตระหนักว่า ในสังคมปัจจุบัน ประชาชนพลเมืองเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้รวดเร็ว สามารถศึกษาหาความรู้ใหม่ ๆ ด้วยตนเอง กลุ่มผู้รับบริการสาธารณะมีความคาดหวังต่อการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดนโยบายของภาครัฐมากขึ้น นอกจากจะตัดสินใจการทำงานของภาครัฐจากผลลัพธ์ของการดำเนินนโยบาย โดยประเมินจากขีดความสามารถในการจัดการแก้ไขประเด็นปัญหาสาธารณะและการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของสังคม

ที่เป็นรูปธรรมแล้ว ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะยังมีแนวโน้มจะตัดสินใจผลการดำเนินงานของภาครัฐโดยพิจารณาจากความสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย (democratic performance) อีกด้วย

ประชาชนสามารถตัดสินใจประเมินว่า กระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะและการจัดบริการสาธารณะดำเนินไปโดยมีกลไกการมีส่วนร่วมอย่างเปิดกว้างมากน้อยเพียงใด หน่วยงานภาครัฐมีการทำงานร่วมกับภาคประชาชนพลเมือง องค์กรภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ และกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อแสวงหาแนวทางปรับปรุงและยกระดับผลลัพธ์นโยบายและคุณภาพของบริการสาธารณะมากน้อยเพียงใด การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนนำไปสู่การปรับปรุงพัฒนาความโปร่งใส ความรับผิดชอบต่อสาธารณะของภาครัฐ และยกระดับขีดความสามารถของภาคประชาชนพลเมืองได้มากน้อยเพียงใด

การเปิดช่องทางเพื่อรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างกว้างขวางมากขึ้น แม้จะเป็นเรื่องจำเป็น แต่ก็ไม่เพียงพอที่จะสร้างหลักประกันว่า ประชาชนจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึงทุกกลุ่ม (inclusive public participation) หากแต่กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ จะต้องทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (efficacy) และให้ความเป็นธรรมสำหรับคนทุกกลุ่มในสังคม (equity) นั่นคือ เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมที่ประชาชนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงได้จริง และมีบทบาทร่วมได้โดยไม่มีอุปสรรคหรือถูกกีดกันในทางใดทางหนึ่ง

ความมีประสิทธิภาพของกระบวนการมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะจะต้องช่วยให้ภาครัฐสามารถเปิดรับมุมมองต่อประเด็นปัญหาสาธารณะ จุดยืนความต้องการ และข้อเรียกร้องของประชาชนทุกกลุ่มในสังคมได้อย่างกว้างขวางมากขึ้นกว่าที่ผ่านมา อีกทั้งข้อมูลทั้งหมดที่เป็นผลจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ก็จะต้องถูกนำไปเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์สำหรับประกอบการพิจารณาของผู้มีอำนาจตัดสินใจ (evidence-based decision making)

ในขณะที่ความเป็นธรรมจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อหน่วยงานภาครัฐไม่เพียงแต่เปิดช่องทางสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนเท่านั้น แต่ยังมีมาตรการเพิ่มเติมเพื่อเอื้ออำนวยหรือลดเงื่อนไขข้อจำกัดสำหรับประชาชนบางกลุ่ม ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ขาดความพร้อมและโอกาสในการเข้าไปมีส่วนร่วมเหมือนคนส่วนใหญ่ให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเสมอภาคกับคนกลุ่มอื่น ๆ เช่น กลุ่มผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้เปราะบาง กลุ่มเยาวชน เป็นต้น ทั้งนี้ บนความตระหนักว่า ในสังคมประชาธิปไตยนั้นผลประโยชน์สาธารณะย่อมต้องครอบคลุมถึงผลประโยชน์ของคนทุกกลุ่ม ทุกวัย ทุกสถานะในสังคม ไม่เฉพาะแต่กลุ่มคนที่มีตัวแทนสะท้อนจุดยืนผลประโยชน์ชัดเจน หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการเท่านั้น

รัฐบาลมีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะและการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานทุกระดับ โดยสรุปได้ 4 ประการ ดังนี้ *ประการแรก* การมุ่งชี้ให้หน่วยงานภาครัฐทุกระดับเล็งเห็นว่า กระบวนการทำงานร่วมกับประชาชนในทุกขั้นตอนถือเป็นแนวทางการบริหารรูปแบบหนึ่งที่จะช่วยยกระดับผลสัมฤทธิ์ของนโยบายสาธารณะ *ประการที่สอง* มีมาตรการส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารภารกิจหลัก มิใช่เป็นเพียงกิจกรรมที่อาจจัดให้มีขึ้นหรือไม่ก็ได้ หรือเป็นกิจกรรมที่แตกต่างหากจากกระบวนการ



ดำเนินงานปกติของหน่วยงาน *ประการที่สาม* มีการลงทุนเพื่อพัฒนาระบบสนับสนุนการทำงานของบุคลากรที่รับผิดชอบการพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมในหน่วยงานต่าง ๆ การพัฒนาทักษะเกี่ยวกับเทคนิคการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วม การส่งเสริมวัฒนธรรมการบริหารภาครัฐแบบมีส่วนร่วม การพัฒนาเครื่องมือและช่องทางใหม่ ๆ รวมถึงสร้างระบบการประเมินผลการมีส่วนร่วม

*ประการสุดท้าย* การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมไม่ควรใช้ตัวแบบเดียวครอบจักรวาล รัฐบาลมีหน้าที่เอื้ออำนวยให้หน่วยงานต่าง ๆ มีการออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทเฉพาะของแต่ละประเด็นนโยบาย ลักษณะเฉพาะของภารกิจของหน่วยงาน ลักษณะการบริหารงานของหน่วยงานในแต่ละระดับของโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ ทั้งนี้ รัฐบาลมีหน้าที่วางกรอบหลักการทั่วไปและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการออกแบบ การดำเนินงาน และการประเมินผลกิจกรรมการมีส่วนร่วม เพื่อให้บุคลากรในทุกหน่วยงานนำมาปรับใช้ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน

ปัจจัยความสำเร็จของการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะและการจัดทำบริการสาธารณะ สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้<sup>34</sup>

**1) การมีความมุ่งมั่นของผู้นำหน่วยงานภาครัฐ (commitment)** การเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมที่เข้าถึงประชาชนทุกกลุ่มจะประสบผลสำเร็จได้ จำเป็นต้องอาศัยบทบาทของผู้นำทางการเมืองและผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐทุกระดับ นับตั้งแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ผู้บริหารระดับสูง ไปจนถึงหัวหน้าหน่วยงานระดับปฏิบัติการในพื้นที่ หากผู้นำองค์กรภาครัฐทุกระดับมีความตระหนักและความตั้งใจแน่วแน่ ก็จะช่วยให้บุคลากรของหน่วยงานและประชาชนเชื่อมั่นได้ว่า กระบวนการมีส่วนร่วมไม่ได้เป็นแค่กิจกรรมที่ภาครัฐจัดให้มีขึ้นพอเป็นพิธี แต่ผลลัพธ์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นได้จริง

**2) การมีกฎหมายรับรองสิทธิของประชาชน (rights)** กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะจะบรรลุผลในทางปฏิบัติได้อย่างยั่งยืน จำเป็นต้องมีกฎหมายรับรองสิทธิของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ สิทธิในการร่วมให้คำปรึกษาหารือ สิทธิในการร่วมตัดสินใจ ตลอดจนสิทธิในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ นอกจากการมีมาตรการทางกฎหมายรองรับการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นทางการแล้ว ยังควรมีมาตรการทางนโยบายเพื่อวางกรอบแนวทางการปฏิบัติ ตลอดจนกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐในการตอบสนองต่อการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างชัดเจนอีกด้วย ในขณะที่เดียวกันก็ต้องมีการวางระบบและกลไกสำหรับกำกับและตรวจติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามกรอบกฎหมายและนโยบายด้านการส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเฉพาะด้วย

**3) การสร้างความกระจ่างชัดในแนวทางปฏิบัติ (clarity)** แม้จะมีกฎหมายรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยชัดแจ้งแล้ว ในทางปฏิบัติ หน่วยงานภาครัฐยังจะต้องสร้างความกระจ่างชัดเกี่ยวกับรายละเอียด

<sup>34</sup> Ibid., p. 17.

ของรูปแบบ ช่องทาง และเงื่อนไขข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมในแต่ละกรณี ไม่ว่าจะเป็นการใช้สิทธิในการร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางราชการ สิทธิในการร่วมปรึกษาหารือและตัดสินใจเชิงนโยบาย และสิทธิในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ โดยจัดทำคำอธิบายชี้แจงหลักเกณฑ์การปฏิบัติอย่างชัดเจนสำหรับให้ประชาชนศึกษาทำความเข้าใจ เพื่อให้ทุกฝ่ายรับรู้ถึงบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของตนเองและมีความเข้าใจตรงกัน ตั้งแต่แรก นอกจากนี้ ในระหว่างกระบวนการมีส่วนร่วมดำเนินไป หน่วยงานภาครัฐยังต้องให้ความสำคัญกับคุณภาพของการจัดทำข้อมูล ทั้งในแง่ความครบถ้วน ความเป็นกลาง ความถูกต้องแม่นยำเชื่อถือได้ การคัดกรองข้อมูลในส่วนที่มีความสำคัญและตรงประเด็น ตลอดจนการนำเสนอข้อมูลในรูปแบบที่ประชาชนทั่วไปสามารถทำความเข้าใจได้ง่าย

**4) การวางช่วงเวลาอย่างเหมาะสม (time)** การจัดกิจกรรมสำหรับรองรับการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน หน่วยงานภาครัฐต้องคำนึงถึงความเหมาะสมเรื่องช่วงเวลาสำหรับการมีส่วนร่วมในแต่ละรูปแบบ โดยกำหนดกรอบเวลาสำหรับการมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการให้คำปรึกษาหารือในประเด็นนโยบายสาธารณะตั้งแต่ในช่วงเริ่มต้นของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อให้มีช่วงเวลาเพียงพอสำหรับเปิดรับข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะทางเลือกที่หลากหลายเข้าสู่กระบวนการวิเคราะห์และออกแบบนโยบายของหน่วยงานภาครัฐ ในขณะเดียวกันก็ต้องกำหนดเวลาที่เพียงพอสำหรับการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เริ่มตั้งแต่ช่วงการออกแบบแผนงานโครงการหรือรูปแบบบริการ การมีส่วนร่วมระหว่างดำเนินงานเพื่อเปิดรับข้อมูลสภาพปัญหาอุปสรรค และการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการติดตามเพื่อเปิดรับข้อมูลที่สะท้อนถึงผลของการให้บริการ

**5) การมีช่องทางที่เปิดกว้างเข้าถึงประชาชนให้ได้มากที่สุด (inclusion)** หน่วยงานภาครัฐจะต้องมีมาตรการเพื่อรับประกันว่า พลเมืองทุกคนจะมีโอกาสเข้าถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะได้เสมอภาคกัน โดยจัดให้มีช่องทางการมีส่วนร่วมหลากหลายรูปแบบในแต่ละขั้นตอน เช่น มีช่องทางการมีส่วนร่วมเข้าถึงข้อมูลข่าวสารหลากหลายรูปแบบ มีเครื่องมือการมีส่วนร่วมให้คำปรึกษาหารือหลากหลายประเภท มีระบบการร่วมจัดทำบริการสาธารณะหลากหลายตัวแบบ เป็นต้น นอกจากการจัดให้มีกลไกและช่องทางการมีส่วนร่วมหลากหลายเพื่อรองรับประชาชนทุกกลุ่มแล้ว หน่วยงานภาครัฐยังต้องมีบทบาทเชิงรุกโดยพยายามเข้าถึงประชาชนหลากหลายกลุ่มให้ครอบคลุมมากที่สุดด้วย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนกระจุกตัวหรือถูกยึดกุมโดยประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ถูกครอบงำโดยกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม หรือถูกกำกับโดยนักการเมืองหรือพรรคการเมือง ซึ่งจะส่งผลให้กระบวนการมีส่วนร่วมหมดความหมายในที่สุด

**6) การมีทรัพยากรสำหรับสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วม (resources)** หน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่จัดหาทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับดำเนินกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งการร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางราชการ อาทิ การลงทุนพัฒนาระบบคลังข้อมูลและช่องทางการมีส่วนร่วมแบบดิจิทัล การพัฒนาระบบและช่องทางการมีส่วนร่วมให้คำปรึกษาหารือในประเด็นนโยบาย การร่วมตัดสินใจสาธารณะ รวมถึงการมีงบประมาณอุดหนุนสำหรับการริเริ่มทดลองการมีส่วนร่วมจัดทำบริการสาธารณะ ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐก็จะต้องได้รับการพัฒนาทักษะด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดกระบวนการ

มีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอน สามารถเข้าถึงองค์ความรู้ คำแนะนำ คู่มือแนวทางปฏิบัติ หลักสูตรการฝึกอบรม ตลอดจนการเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กลไกและเครื่องมือการมีส่วนร่วมในรูปแบบใหม่ ๆ

#### 7) การประสานการทำงานของกลไกการมีส่วนร่วมในทุกกระทรวงและทุกระดับ (co-ordination)

การยกระดับการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะจำเป็นต้องมีระบบการประสานการทำงานของกลไกการมีส่วนร่วมทั้งหมดที่เกิดขึ้นเข้าด้วยกัน ทั้งการประสานระหว่างกลไกการมีส่วนร่วมของหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ในโครงสร้างการบริหารราชการระดับเดียวกัน อาทิ การมีส่วนร่วมของหน่วยงานภายในกระทรวงเดียวกัน และต่างกระทรวง และการประสานระหว่างกลไกการมีส่วนร่วมของหน่วยงานในโครงสร้างต่างระดับกัน อาทิ การมีส่วนร่วมของหน่วยงานระดับชาติกับหน่วยงานระดับภูมิภาค ทั้งนี้ เพื่อให้กิจกรรมการมีส่วนร่วมทั้งหมดมีผลลัพธ์ที่สอดคล้องกันภายใต้เป้าหมายของนโยบายรัฐบาล อีกทั้งยังเป็นการลดปัญหาความซ้ำซ้อนและซ้ำซากของกิจกรรมการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นสาเหตุของกระแสความรู้สึกเหนื่อยล้าและเบื่อหน่ายการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม อย่างไรก็ตาม การจัดระบบประสานการทำงานของกลไกการมีส่วนร่วมให้ดำเนินไปในทิศทางเป้าหมายเดียวกัน ไม่ควรก่อให้เกิดความยุ่งยากในทางปฏิบัติอันอาจเป็นอุปสรรคต่อการริเริ่มวิธีการทำงานหรือนวัตกรรมการมีส่วนร่วมของหน่วยงาน แต่ควรมุ่งส่งเสริมให้เกิดเครือข่ายแลกเปลี่ยนแบ่งปันองค์ความรู้และประสบการณ์ รวมถึงการยกระดับศักยภาพของชุมชนนักปฏิบัติ ทั้งภายในบุคลากรภาครัฐและบุคลากรของภาคประชาสังคม

#### 8) การมีกลไกแสดงความรับผิดชอบชี้แจงผลของกระบวนการมีส่วนร่วม (accountability)

รัฐบาลต้องมีมาตรการเพื่อสร้างหลักประกันว่า กระบวนการมีส่วนร่วมตัดสินใจในประเด็นนโยบายสาธารณะเป็นไปอย่างเปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยรัฐบาลมีหน้าที่ชี้แจงข้อมูลให้ประชาชนทราบว่า การมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะแต่ละกรณีปรากฏผลอย่างไร และรัฐบาลจะนำข้อมูลความคิดเห็นและคำปรึกษาหารือจากประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมไปดำเนินการต่ออย่างไร เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว มีการเปิดให้ภาคประชาชนร่วมติดตามผลลัพธ์อย่างไร และได้นำผลการตรวจติดตามไปดำเนินการต่ออย่างไร การมีมาตรการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะจะช่วยยกระดับความไว้วางใจที่ประชาชนมีต่อภาครัฐและสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการมีส่วนร่วมที่รัฐบาลจัดขึ้น

#### 9) การมีระบบประเมินผลกระบวนการมีส่วนร่วม (evaluation)

รัฐบาลจะต้องมีระบบการประเมินผลการดำเนินงานด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อชี้วัดผลการปฏิบัติและผลลัพธ์ของกระบวนการมีส่วนร่วมที่ได้ดำเนินการไปทั้งหมด โดยกำหนดมาตรการเชิงบังคับให้หน่วยงานภาครัฐต้องมีการประเมินผลกิจกรรมการมีส่วนร่วมที่ได้จัดขึ้น ในขณะที่รัฐบาลมีหน้าที่พัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงาน ออกแบบและพัฒนาเครื่องมือการประเมินผล และเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ส่งเสริมความสำคัญของการประเมินผล การมีส่วนร่วมของประชาชน

#### 10) การมีพลเมืองเข้มแข็ง (active citizenship)

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะและการจัดบริการสาธารณะไม่อาจบรรลุผลได้โดยหน่วยงานภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว

หากจำเป็นต้องอาศัยการมีพลเมืองและภาคประชาสังคมที่แข็งแกร่ง มีการรวมตัวกันดำเนินกิจกรรมสาธารณะ ด้วยจิตอาสา ตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อประเด็นสาธารณะและปัญหาสังคมร่วมกัน รัฐบาลสามารถมีบทบาท เสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน ผ่านการเอื้ออำนวยให้พลเมืองและองค์กรภาคประชาสังคมเข้าถึง แหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะ ส่งเสริมกิจกรรมการเรียนรู้เพื่อพัฒนาทักษะความเป็นพลเมือง เสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถในการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคม สร้างความตระหนักถึง คุณค่าและความสำคัญของการเข้าร่วมกิจกรรมสาธารณะในทุกระดับ ตลอดจนเอื้ออำนวยให้เกิดการประสาน ความร่วมมือเพื่อจัดการปัญหาในสังคมด้วยตนเองร่วมกันระหว่างพลเมือง องค์กรภาคประชาสังคม และ ภาครัฐธุรกิจเอกชน

## บทที่ 9

### กรณีศึกษาการยกระดับการมีส่วนร่วมในประเทศอินโดนีเซีย

#### 9.1 ภูมิหลังและพัฒนาการด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

##### 9.1.1 ลักษณะโดยทั่วไป รูปแบบรัฐ ระบบการเมือง และสถาบันการเมือง

อินโดนีเซีย (Indonesia) เป็นประเทศที่ตั้งอยู่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีลักษณะภูมิประเทศเป็นหมู่เกาะหลายขนาด จำนวนประมาณ 15,000 เกาะ รวมพื้นที่ 1,904,569 ตารางกิโลเมตร จำนวนประชากรราว 270 ล้านคน ปัจจุบันประเทศอินโดนีเซียปกครองด้วยรูปแบบสาธารณรัฐ (Republic) จึงมีชื่ออย่างเป็นทางการว่า “สาธารณรัฐอินโดนีเซีย (Republic of Indonesia)” มีรูปแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) แบ่งหน่วยการปกครองภายในด้วยหลักการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับจังหวัด (Province) จำนวน 34 แห่ง อำเภอบนเกาะ (Regency) และตำบล/เทศบาล (Kota) นอกจากนี้ อินโดนีเซียยังมี 5 จังหวัด มีสถานะพิเศษ ได้แก่ อาเจฮ์ จาการ์ตา เขตพิเศษยกยาศาร์ตา ปาปัว และปาปัวตะวันตก

ด้านระบบการเมืองของอินโดนีเซีย สถาบันการเมืองในปัจจุบันของอินโดนีเซียเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1990 กำหนดให้มีสถาบันการเมืองแห่งรัฐที่สำคัญ ประกอบด้วย

1) ฝ่ายบริหาร มีประธานาธิบดี ดำรงตำแหน่งประมุขของประเทศ หัวหน้าฝ่ายบริหาร และผู้บัญชาการเหล่าทัพไปพร้อมกัน โดยประธานาธิบดีอยู่ในตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 สมัย (สมัยละ 5 ปี) มีคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารกิจการกระทรวงต่าง ๆ

2) ฝ่ายนิติบัญญัติ มีสภานิติบัญญัติ 2 ระดับ ได้แก่

**สภาที่ปรึกษาประชาชน (People’s Consultative Assembly or Majelis Permusyawaratan Rakyat: MPR)** ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (People’s Representative Council or Dewan Perwakilan Rakyat: DPR) จำนวน 550 คน และสภาผู้แทนระดับภูมิภาค (Regional Representative Council or Dewan Perwakilan Daerah: DPD) จำนวน 128 คน ทั้งหมดมาจากการเลือกตั้ง สภาที่ปรึกษาประชาชนมีหน้าที่สำคัญ 3 ประการคือ แก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่งตั้ง ประธานาธิบดี/รองประธานาธิบดีและถอดถอนประธานาธิบดี

**สภาผู้แทนราษฎร (House of People’s Representatives: DPR)** ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 550 คน มาจากการเลือกตั้ง มีหน้าที่ออกกฎหมาย อนุมัติงบประมาณ และกำกับดูแลการทำงานของรัฐบาล มีวาระการทำงาน 5 ปี การพิจารณาร่างกฎหมายแต่ละฉบับจะต้องมีการหารือและได้รับความเห็นชอบร่วมกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับประธานาธิบดี ร่างกฎหมายใดที่ไม่ได้รับความเห็นชอบร่วมกันจากประธานาธิบดี จะไม่สามารถนำกลับมาพิจารณาใหม่ได้อีก ขณะเดียวกันร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบร่วมกันจากประธานาธิบดี และผ่านการลงคะแนนเสียงจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่ประธานาธิบดีไม่ลงนามด้วยเหตุใดก็ตาม ภายใน 30 วัน ให้ถือว่ามิผลบังคับใช้ เป็นกฎหมายได้โดยสมบูรณ์ ทั้งนี้ รัฐสภาไม่มีอำนาจในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจประธานาธิบดี

3) ฝ่ายตุลาการ รัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจตุลาการอยู่ภายใต้การดูแลของศาลฎีกา และศาลระดับรอง ๆ ลงมา รวมถึงศาลรัฐธรรมนูญในการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกา คณะกรรมการตุลาการ (Judicial Commission) เป็นผู้เสนอชื่อให้สภาผู้แทนราษฎรรับรอง จากนั้นจึงเสนอต่อให้ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกคณะกรรมการตุลาการแต่งตั้งและถอดถอนโดยประธานาธิบดี ด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร

### 9.1.2 การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

วิกฤติการเมืองครั้งใหญ่อันมีผลสืบเนื่องมาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจและการล่มสลายของระบอบซูฮาร์โต ในอินโดนีเซีย และการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย (Democratization) ในช่วงปี ค.ศ. 1997-1998 นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทั้งการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ การปฏิรูประบบราชการ นโยบายการบริหารงานบุคคลภาครัฐ การจัดตั้งองค์กรของรัฐ การปฏิรูปภาครัฐตามแนวทางของภาคเอกชน และการกระจายอำนาจขนาดใหญ่ (big-bang decentralization)<sup>1</sup> มีการยกเลิกลักษณะการปกครองแบบควบคุมสั่งการจากส่วนกลาง (control and command) ไปสู่การให้อิสระต่อหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่น (local autonomy) ให้มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจทางการเมือง การบริหาร และการคลังมากขึ้น และมีเสถียรภาพเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน จึงกล่าวได้ว่า กระบวนการกระจายอำนาจของอินโดนีเซียสามารถเป็นต้นแบบของการกระจายอำนาจการปกครองในพื้นที่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันเนื่องมาจากมีการกระจายอำนาจในทางกฎหมายและแนวทางในการปฏิบัติ โดยเกิดจากความต้องการของประชาชนหรือคนในท้องถิ่นที่เป็นสำคัญ<sup>2</sup> นอกจากนี้ ประชาชนอินโดนีเซียยังเชื่อว่า การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะนำมาซึ่งความเป็นประชาธิปไตยในการบริหารการปกครองท้องถิ่นและประเทศ<sup>3</sup>

นอกจากกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นประชาธิปไตยได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้รองรับอำนาจการปกครองท้องถิ่นอย่างถาวร ยังมีการจัดทำกฎหมายเพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของอินโดนีเซียดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในการกระจายอำนาจเชิงการเมือง การมีส่วนร่วม การบริหารเชิงภารกิจ และการคลัง อีกด้วย กฎหมายสำคัญ 4 ฉบับ ได้แก่<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> M. Horhoruw, T.G. Karippacheril, W. Sutiyono, and T. Thomas, *Transforming the Public Sector in Indonesia: Delivering total Reformasi*. Unpublished document sourced through the Australia Indonesia Partnership for Decentralisation (AIPD), May 2014.

<sup>2</sup> N. Devas, "Indonesia: What Do We Mean by Decentralization?," *Public Administration and Development*, *The International Journal of Management Research and Practice* 17(3) (1997):351-367.

<sup>3</sup> K. Matsui, "Decentralization in Nation State Building of Indonesia," IDE Research Paper No. 2 Institute of Developing Economies (IDE-JETRO) (2003). <[https://ir.ide.go.jp/dspace/bitstream/2344/810/1/ARRIDE\\_ResearchPapers\\_No.2\\_matsui.pdf](https://ir.ide.go.jp/dspace/bitstream/2344/810/1/ARRIDE_ResearchPapers_No.2_matsui.pdf)> [Retrieved August 1, 2020].

<sup>4</sup> พงษ์มนัส ดีอด และณัฐพล เลิศศิริสกุลชัย, "ข้อคิดการกระจายอำนาจการปกครองในสาธารณรัฐอินโดนีเซียที่มีต่อประเทศไทย," *วารสารมหาจุฬานาครธรรมศาสตร์* 7(10) (ตุลาคม 2563):44-56.

- **กฎหมายฉบับที่ 22/1999** มีเนื้อหาว่าด้วยการกระจายอำนาจออกจากส่วนกลางไปยังการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีจุดมุ่งหมายสร้างความโปร่งใสในการบริหารงาน และทำให้องค์กรของรัฐได้ใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น อีกทั้งทำให้ประชาชนที่อยู่ห่างไกลได้รู้สึกถึงการไม่ถูกทอดทิ้งอีกด้วย นอกจากนี้ข้อดีของการถ่ายโอนอำนาจสู่ท้องถิ่นทำให้รัฐส่วนกลางมีหน้าที่เพียงรับผิดชอบหน้าที่ใหญ่ ๆ เช่น นโยบายความมั่นคง การป้องกันประเทศ การเงินการคลัง การวางแผนเศรษฐกิจในระดับมหภาค เป็นต้น ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ดูแลสาธารณูปโภค การศึกษา วัฒนธรรม สาธารณสุข เกษตรกรรม คมนาคม สิ่งแวดล้อม แรงงาน และที่ดิน
- **กฎหมายฉบับที่ 25/1999** มีเนื้อหาว่าด้วยการบริหารจัดการการคลังระดับท้องถิ่น ซึ่งมีการกำหนดขึ้นเป็นครั้งแรกว่ารัฐบาลส่วนกลางจะต้องแบ่งรายได้ของตนให้กับท้องถิ่น รัฐบาลส่วนกลางจะต้องแบ่งสัดส่วนของรายได้ และมีการกำหนดว่า รายได้น้อยกว่าร้อยละ 25 เป็นส่วนที่รัฐบาลส่วนกลางจัดเก็บได้ภายในประเทศ โดยมีข้อกำหนดว่ารายได้น้อยกว่าร้อยละ 25 ที่รัฐบาลส่วนกลางจัดเก็บได้จากในประเทศต้องนำมาแบ่งให้กับท้องถิ่น และยังมีข้อกำหนดไว้อีกว่า ท้องถิ่นที่เป็นแหล่งรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติจะต้องได้รับส่วนแบ่งรายได้เหล่านั้นจากรัฐบาลกลางด้วย โดยกฎหมายระบุว่า รายได้หลังหักภาษีจากน้ำมัน 15% จากก๊าซธรรมชาติ 30% และจากป่าไม้ การประมง และการทำเหมืองแร่ 80% จะส่งเข้าท้องถิ่น
- **กฎหมายฉบับที่ 32/2004** มีเนื้อหาว่าด้วยการกระจายอำนาจทางการเมือง มีการเปลี่ยนแปลงที่มาของผู้ว่าท้องถิ่น นั่นคือ จากที่สภาท้องถิ่นเคยเป็นผู้เลือกผู้นำเหล่านี้ ก็เปลี่ยนให้ผู้นำท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน รวมทั้งมีการกำหนดว่าการเลือกตั้งนั้นจะต้องอยู่ในความดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้งส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลส่วนกลาง
- **กฎหมายฉบับที่ 33/2004** มีเนื้อหาว่าด้วยงบดุลการเงินระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับรัฐบาลส่วนท้องถิ่น เป็นกฎหมายที่ปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาของกฎหมายฉบับที่ 25/1999 เล็กน้อย อาจกล่าวได้ว่าในการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นยังคงเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองการปกครองของอินโดนีเซียอย่างมั่นคง นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าในระยะเวลาต่อมา ก็ได้มีการออกกฎหมายฉบับอื่น ๆ เข้ามาใช้แทนก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อปรับปรุงรายละเอียดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ เช่น กฎหมายฉบับที่ 12/2008 เป็นต้น

ปัจจุบันหน่วยการปกครองภายในของรัฐ เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น ประกอบไปด้วยกลไกการปกครองในระดับต่าง ๆ ดังนี้

1) สภาผู้แทนระดับภูมิภาค (Regional Representatives Council: DPD) เป็นสถาบันใหม่ที่มีการเลือกตั้งครั้งแรกเมื่อวันที่ 5 เมษายน ค.ศ. 2000 เพื่อทดแทนผู้แทนจากภูมิภาคและองค์กรสังคม/กลุ่มอาชีพที่เคยมีอยู่เดิม (ที่มาจากการแต่งตั้ง) ทั้งนี้ สมาชิกสภาผู้แทนระดับภูมิภาคมาจากการเลือกตั้งจังหวัดละ 4 คน รวมทั้งสิ้น 128 คน มีหน้าที่เสนอแนะร่างกฎหมาย รวมถึงตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของประเทศ

2) สภาประชาชนระดับท้องถิ่น (Regional People's House of Representatives: DPRD<sup>5</sup>) เกิดขึ้นจากบทบัญญัติในการแก้ไขรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1990 กำหนดให้แบ่งระดับการปกครองภูมิภาคออกเป็นจังหวัด (Regencies) และเมืองใหญ่ (City) อำเภอ (Regency) และตำบล/เทศบาล (Kota) โดยจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาประชาชนระดับท้องถิ่นในทุกระดับ (พร้อมกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนระดับภูมิภาค)

### 9.1.3 การจัดบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น

การกระจายอำนาจในอินโดนีเซียในช่วงหลังการล่มสลายของระบอบซูฮาร์โต ได้มีการออกกฎหมายการปกครองตนเองของท้องถิ่นในปี ค.ศ. 1999 ซึ่งให้ความสำคัญกับการส่งเสริมประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชน และให้อิสระทางด้านการคลังแก่ท้องถิ่น ส่งผลให้มีการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นใหม่ทั้งหมด โดยกฎหมายฉบับที่ 22/1999 มีเนื้อหาว่าด้วยการกระจายอำนาจออกจากส่วนกลางไปยังการปกครองส่วนท้องถิ่น มีจุดมุ่งหมายในการสร้างความโปร่งใสในการบริหารงาน และทำให้ท้องถิ่นใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น รวมทั้งแยกอำนาจรัฐส่วนกลางให้มีหน้าที่เพียงเฉพาะภาพรวม เช่น นโยบายความมั่นคง การป้องกันประเทศ การเงินการคลัง การวางแผนเศรษฐกิจในระดับมหภาค เป็นต้น ส่วนท้องถิ่นก็มีหน้าที่ดูแลสาธารณสุข ปลอดภัย การศึกษา วัฒนธรรม สาธารณสุข เกษตรกรรม คมนาคม สิ่งแวดล้อม แรงงานและที่ดิน เป็นต้น<sup>6</sup> แยกการทำงานค่อนข้างเด็ดขาดจากส่วนกลาง นอกจากนี้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง รัฐบาลกลางได้สร้างระบบเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ลักษณะ หนึ่ง เงินอุดหนุนทั่วไป (Dana Alokasi Umum: DAU) มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาความเหลื่อมล้ำทางการคลังและทางด้านความสามารถในการจัดให้มีบริการสาธารณะระหว่างท้องถิ่น<sup>7</sup> และ สอง เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Dana Alokasi Khusus: DAK) เป้าหมายเพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายรัฐบาลท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายรัฐบาลแห่งชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านโครงสร้างพื้นฐานที่รวยและท้องถิ่นที่ยากจน<sup>8</sup>

สำหรับประเด็นด้านการเพิ่มขีดความสามารถให้กับท้องถิ่นในมิติการคลัง ผ่านกฎหมายฉบับที่ 25/1999 มีเนื้อหาว่าด้วยการบริหารจัดการการคลังระดับท้องถิ่น ซึ่งมีการกำหนดขึ้นเป็นครั้งแรกว่ารัฐบาลส่วนกลางจะต้องแบ่งรายได้ของตนให้กับท้องถิ่น อย่างน้อยอยู่ที่ร้อยละ 25 เป็นส่วนที่รัฐบาลส่วนกลางจัดเก็บได้ภายในประเทศ

<sup>5</sup> Indonesian: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: DPRD.

<sup>6</sup> ทวีศักดิ์ เผือกสม, *ประวัติศาสตร์อินโดนีเซีย: รัฐจารีตบนหมู่เกาะความเป็นสมัยใหม่แบบอาณานิคม และสาธารณรัฐแห่งความหลากหลาย* (พิมพ์ครั้งที่ 2) (กรุงเทพฯ: เมืองโบราณ, 2555).

<sup>7</sup> M. B. Raksaka, "Four Years Review of Fiscal Decentralization in Indonesia," Paper Presented at Annual Economic Seminar, December 18-20, 2004, Jakarta, Indonesia.

<sup>8</sup> G. Ferrazi, "Obligatory Functions and Minimum Service Standards for Indonesia Regional Government: Searching for A Model," *Journal of Public Administration and Development* 25(2005):227-238.



ต่อมาในปี ค.ศ. 2004 ประธานาธิบดีนางเมกาวัตได้มีการออกกฎหมายการกระจายอำนาจ แทนกฎหมายเดิม ได้แก่ กฎหมายฉบับที่ 32/2004 และกฎหมายฉบับที่ 33/2004 พยายามแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น มีการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (amalgamation) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานและประหยัดงบประมาณ การถ่ายโอนอำนาจโดยส่วนใหญ่ ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับกลางและระดับล่าง ได้แก่ อำเภอ และเทศบาล แต่ยังคงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด มีเนื้อหาว่าด้วยการกระจายอำนาจทางการเมืองและมีการเปลี่ยนแปลงที่มาของผู้ว่าท้องถิ่น สิ่งที่เป็นหลักประกันความมั่นคงของประชาธิปไตยท้องถิ่นของอินโดนีเซียอย่างชัดเจน คือ กฎหมายฉบับที่ 32/2004 จากการเลือกฝ่ายบริหารโดยสมาชิกสภาท้องถิ่น มาสู่การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทั้งนี้ยังมีการกำหนดว่าการเลือกตั้งนั้นจะต้องอยู่ในความดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้งส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลส่วนกลาง<sup>9</sup> รวมทั้งตอบสนองต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติที่รัฐบาลกลางประกาศใช้ พร้อมกับสนับสนุนงบประมาณดำเนินการ

ประเด็นเกี่ยวกับการบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีต่ออำเภอและเทศบาล รวมทั้งการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึ่งพารายได้จากรัฐเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับการทำงานและความชัดเจนถึงทิศทางการกระจายอำนาจ นักวิชาการจำนวนหนึ่งจึงมองว่า การกระจายอำนาจของอินโดนีเซียยังเป็นไปอย่างไม่สมบูรณ์ กระนั้นก็ตาม สัมพันธภาพที่เกิดขึ้นใหม่นี้ในภาพรวมมีลักษณะสำคัญ คือ การมุ่งเน้นหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางที่ให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นภายใต้หลักเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (subsidiarity principle) มากกว่าหลักการจำกัดอำนาจของท้องถิ่นโดยรัฐบาลแห่งชาติ (residuality principle) โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน จะมีความเป็นอิสระและรับผิดชอบภารกิจหลักของท้องถิ่นมากกว่าจังหวัด ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างมีอิสระในการจัดทำภารกิจได้อย่างกว้างขวาง รวมทั้งมีอิสระทางการคลังและการออกแบบการจัดบริการสาธารณะได้หลากหลายรูปแบบ อย่างไรก็ตาม ในข้อเท็จจริงพบว่า การกระจายอำนาจโดยส่วนใหญ่เป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองและภารกิจที่ยังไม่สอดคล้องกับขีดความสามารถและศักยภาพของท้องถิ่น

#### 9.1.4 การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

จากที่กล่าวไปแล้วในข้างต้นเกี่ยวกับพัฒนาการการบริหารราชการแผ่นดินของอินโดนีเซีย ในครั้งนี้จะกล่าวถึงการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของอินโดนีเซียในปัจจุบัน สามารถจำแนกในภาพใหญ่แบ่งออกได้ 2 ระดับ คือ ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น อธิบายรายละเอียดได้ดังนี้

**การบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง** ประกอบด้วย หัวหน้าคณะรัฐมนตรี (Cabinet of Yudhoyono) ได้แก่ ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี 1 คน คณะรัฐมนตรีจะมีรัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยว่าการทำหน้าที่ขับเคลื่อนภายใน (Ministry) มีจำนวน 30 กระทรวง นอกจากนี้ ในคณะรัฐมนตรีของอินโดนีเซียยังมีรัฐมนตรี

<sup>9</sup> พงษ์มนัส ตีอด และณัฐพล เลิศศิริสกุลชัย, “ข้อคิดการกระจายอำนาจการปกครองในสาธารณรัฐอินโดนีเซียที่มีต่อประเทศไทย,” น. 44-56.

อื่น ๆ ทำหน้าที่ในเชิงการประสานกิจการกับหน่วยงานภายใน 4 ตำแหน่ง ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรีประสานงานกิจการการเมืองและความมั่นคง สำนักงานรัฐมนตรีประสานงานการเศรษฐกิจ สำนักงานรัฐมนตรีประสานงานการสวัสดิการประชาชน และรัฐมนตรีประจำสำนักงานประธานาธิบดี รวมทั้งมีผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดในหน่วยงานของรัฐดำรงตำแหน่งเทียบเท่ารัฐมนตรี 3 ตำแหน่ง ได้แก่ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด อธิบดีกรมอัยการ และผู้ว่าการธนาคารแห่งชาติ ทั้งนี้ กลไกการบริหารราชการส่วนกลางจะมีหน่วยย่อยระดับ “กรม” ภายใต้สังกัดกระทรวงต่าง ๆ

**การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น** ในอินโดนีเซียมีหลายรูปแบบ สามารถแบ่งการบริหารออกเป็นหลายแบบ หลายระดับ ตั้งแต่ระดับภาคหรือมณฑลจนถึงระดับหมู่บ้าน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

**1) การบริหารแบบภาคหรือมณฑล มี 32 ภาคหรือมณฑล (Provinces or Propinsi-Daerah Otonom Tingkat)** มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ (Gubernur-Governor) โดยทางอ้อมผ่านการคัดเลือกของสมาชิกสภามณฑลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จึงทำให้สภามณฑล (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I) มีอำนาจหน้าที่สำคัญ ๆ ที่นอกเหนือจากการเป็นผู้เสนอแต่งตั้งและถอดถอนผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ยังเป็นผู้คัดเลือกตัวแทนของสมาชิกสภาเพื่อเป็นตัวแทนของจังหวัดเข้าร่วมกิจกรรมในระดับชาติ ร่วมกับผู้ว่าราชการมณฑลในการออกกฎหมายและระเบียบของมณฑล ร่วมกับผู้ว่าราชการมณฑลในการจัดทำงบประมาณของมณฑล ให้คำแนะนำและเสนอข้อคิดเห็นต่อการดำเนินกิจการต่าง ๆ ในมณฑล และคอยตรวจสอบซึ่งการบริหารแบบภาคหรือมณฑลนี้ในยุคของประธานาธิบดีซูฮาร์โตเป็นการปกครองในส่วนภูมิภาคโดยผู้ว่าราชการถูกส่งมาจากส่วนกลาง

**2) จังหวัด (Regencies) และเมืองใหญ่ (City)** ด้วยพื้นที่การปกครองของประเทศอินโดนีเซียกว้างขวางมาก และกระจุกกระจายไปตามเกาะต่าง ๆ จึงทำให้การจัดการพื้นที่การปกครองทับซ้อนกัน กล่าวคือภายในจังหวัด (Regencies/Kabupaten) เดียวกัน มีผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor/Bupati) และยังมีปกครองของเมืองใหญ่ (City) ที่มีนายกเทศมนตรี (Mayor/Walikota) ทั้งยังมีสภาจังหวัดและสภาเมือง ซึ่งทั้งหมดมาจากการเลือกตั้ง และที่สำคัญการปกครองของจังหวัดและเมืองใหญ่จัดอยู่ในระดับเดียวกัน เพียงแต่การบริหารงานของนายกเทศมนตรีอยู่ในเขตเมืองที่ถูกจัดแบ่งโดยประชากรและเศรษฐกิจในเมืองจะไม่มีภาคการเกษตร ส่วนจังหวัด (Regencies/Kabupaten) ดูแลพื้นที่รอบ ๆ เมืองและที่เป็นชนบททั้งหมด ในปัจจุบันทั่วประเทศอินโดนีเซียมี 413 จังหวัด และ 98 เมืองใหญ่

**3) อำเภอ (District/Kecamatan)** เป็นการปกครองระดับรองลงมา มีการเลือกตั้งนายอำเภอและสภาอำเภอ ซึ่งการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายอำเภอมีกระบวนการที่คล้ายคลึงกัน คือ ในระดับจังหวัดสภาจังหวัดจะเลือก 2-3 คน จากจำนวนผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ยื่นเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและหนึ่งในจำนวนนั้นจะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีให้ดำรงตำแหน่งภายใต้การกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และในกรณีของอำเภอ สภาอำเภอจะเลือก 2-3 คน จากจำนวนผู้สมัครรับเลือกเป็นนายอำเภอยื่นเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและหนึ่งในจำนวนนั้นจะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ดำรงตำแหน่งภายใต้การกำกับของผู้ว่าราชการจังหวัด

4) ตำบล (Kelurahan) และผู้นำของตำบล คือ กำนัน (Lurah) มาจากการแต่งตั้งของนายอำเภอ หรือนายกเทศมนตรี

5) หมู่บ้าน (Desa) เป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุด มีผู้ใหญ่บ้าน (Kepala Desa) เป็นผู้นำ ในหมู่บ้าน ทำงานร่วมกับคณะกรรมการหมู่บ้าน (The Rural Representative Board) ซึ่งต่างก็มาจากการเลือกตั้ง ในด้านการบริหารต้องรายงานต่อนายอำเภอ

นอกจากนี้ยังมีการปกครองท้องถิ่นที่ขยายไปตามความเจริญของชุมชนในรูปแบบเทศบาล (Municipality) ที่เรียกว่า เทศบาลเมือง (Kota/Kotamadya) และยังมีเขตการปกครองพิเศษ (Special Regions/ Daerah-daerah Istimewa) อีก 5 เขตพิเศษ และ 1 เขตนครหลวงพิเศษ (Special Capital City District/ Daerah Khusus Ibukota) คือ จาการ์ตา

## 9.2 การปฏิรูปและแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วม

### 9.2.1 แรงผลักดันและปัจจัยที่นำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงในระบบบริหารราชการแผ่นดิน

ในส่วนของแรงผลักดันและปัจจัยที่นำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงในระบบบริหารราชการแผ่นดิน เริ่มจาก สมัยของประธานาธิบดีซูฮาร์โต ซึ่งครองอำนาจยาวนานถึง 32 ปี ได้ขนานนามที่เรียกกันว่า “ยุคระเบียบใหม่” (New Order) ในยุคนี้ไม่ได้มุ่งถึงการปกครองในระบบประชาธิปไตย แต่มุ่งไปทางเสถียรภาพทางการเมือง ความมั่นคง ความสงบนิ่งทางการเมือง เป็นยุคที่เกิดความรุ่งเรือง ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมถึง การเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่การปกครองในยุคนี้มุ่งเน้นหลักการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ซูฮาร์โตในฐานะ ประธานาธิบดี ถือเป็นผู้นำที่มั่งคั่งและแข็งแกร่งเหนือกองทัพ ระบบราชการ และพรรคโกลการ์ (Golkar) แต่ในระยะเวลา ต่อมาก็ได้เกิดกระแสความไม่พอใจและเกิดการรวมตัวของชาวอินโดนีเซียในเรื่องผลกระทบทางเศรษฐกิจ ประชาชนมีความเดือดร้อนจากวิกฤติในครั้งนี้เป็นอย่างมาก และในที่สุดเมื่อวิกฤติเศรษฐกิจครั้งรุนแรงใน ภูมิภาคเอเชียทำให้ซูฮาร์โตถูกพลั้งประชาชนโค่นล้มลงจากอำนาจในที่สุดใน ค.ศ. 1998 และถือเป็นจุดสิ้นสุด ของยุคระเบียบใหม่<sup>10</sup>

วิกฤติการเมืองครั้งใหญ่อันมีผลสืบเนื่องมาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจและการล่มสลายของระบอบ เผด็จการซูฮาร์โต ความด้อยประสิทธิภาพของรัฐบาลที่มีกองทัพสนับสนุน และการต่อต้านการคอร์รัปชันในช่วงปี ค.ศ. 1997-1998 นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทั้งการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ การปฏิรูประบบราชการ นโยบายการบริหารงานบุคคลภาครัฐ การจัดตั้งองค์กรของรัฐ การปฏิรูปภาครัฐตามแนวทางของภาคเอกชน (เช่น มุ่งเน้นความเป็นมืออาชีพ โปร่งใส มีความรับผิดชอบ ทันสมัย และมีคุณภาพสูงขึ้น) การใช้เทคโนโลยี และการกระจายอำนาจครั้งใหญ่ (big bang decentralization) จนปัจจุบันพบว่า อินโดนีเซียมีประชาธิปไตย ที่เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ผู้ปฏิบัติงานในระบบราชการได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม การบริหารงาน

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน.

ภาครัฐมีความโปร่งใส อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ถูกหยิบยกให้มีความสำคัญมากขึ้น คือ การแก้ไขปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำในมิติต่าง ๆ เช่น ความเหลื่อมล้ำในเชิงภูมิศาสตร์และรายได้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า แรงผลักดันสำคัญที่นำไปสู่การปฏิรูประบบราชการของอินโดนีเซียมีความสัมพันธ์กับกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย (democratization) ของอินโดนีเซีย

หลังการปฏิรูปการเมืองในช่วงปี ค.ศ. 2001 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน กล่าวได้ว่า อินโดนีเซียมีการปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่อง โดยแบ่งพัฒนาการได้ 4 ระยะ แต่ละระยะมีแนวทางและมาตรการหรือประเด็นการปฏิรูปที่สำคัญ<sup>11</sup> ดังนี้

**คลื่นลูกแรก การตอบสนองหลังวิกฤติ ผ่านการทำให้เป็นประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 2001** แรงกดดันเกิดจากกลุ่มแบ่งแยกดินแดนและแรงกดดันทางการเมืองจากการประท้วงเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันและการเล่นพรรคพ้องของนักการเมือง ข้าราชการ และกองทัพ นำไปสู่การปฏิรูปหลากหลายมิติ แต่การปฏิรูปดังกล่าวยังมาจากกลุ่ม “ชนชั้นนำ” และ “กลุ่มทุน” เป็นหลัก ในลักษณะสั่งการและควบคุมจากส่วนกลาง นอกจากนี้ มีแรงกดดันของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) อีกด้วย ระยะนี้มีเหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูป ประกอบด้วย มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีความเป็นประชาธิปไตยและรับรองความเป็นอิสระของท้องถิ่น การปฏิรูประบบตุลาการหรือศาล กฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นหลายฉบับ การปฏิรูปครอบคลุมทั้งการเปลี่ยนโครงสร้างการปกครอง การเงินการคลัง การกิจ/บริการสาธารณะ และด้านทรัพยากรบุคคลภาครัฐจากส่วนกลางให้กับท้องถิ่น การปฏิรูปทางการคลังทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นให้สามารถดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถให้ได้รับค่าตอบแทนที่แข่งขันกับตลาดแรงงานนอกภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็ได้มีการโอนย้ายบุคลากรของรัฐส่วนกลางไปให้กับท้องถิ่น 2.8 ล้านคน นอกจากนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของภาครัฐและทำให้เกิดความโปร่งใสรัฐบาลยังได้มีการแก้ไขกฎหมายด้านการเงินการคลัง 3 ฉบับ มีการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจสู่บริษัทมหาชน และส่งเสริมการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในภาครัฐ

**คลื่นลูกที่สอง การปฏิรูปในวงกว้างผ่านมาตรการใช้คำสั่งและการควบคุม** มีความพยายามในการจัดการกับข้อจำกัดของระบบและสนับสนุนการปฏิรูปในวงกว้าง เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงให้กับระบบราชการในระยะยาวและเร่งการปฏิรูปที่ถูกมองว่ามีความล่าช้าให้เกิดผลสัมฤทธิ์เร็วยิ่งขึ้น รวมทั้งแก้ไขสถานการณ์การคอร์รัปชันที่มีอยู่โดยทั่วไป รัฐบาลหันกลับมาให้ความสำคัญกับการปรับปรุงกระบวนการให้บริการแก่ภาคเอกชนและนักลงทุนเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศมากขึ้น การปฏิรูประบบราชการจึงกลายเป็นประเด็นสำคัญในการแสวงหาการปฏิรูปประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน

ระยะนี้อยู่ในช่วงที่สองของประธานาธิบดี ซูซิโล บัมบัง ยูโดโยโน (ค.ศ. 2009-2014) การปฏิรูประบบราชการได้กลายเป็นสิ่งสำคัญอันดับแรกของแผนพัฒนาแห่งชาติระยะยาว (RPJP) ค.ศ. 2010-2025 ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2010 ประธานาธิบดีออกคำสั่งให้ปฏิรูประบบราชการซึ่งมีกรอบเวลา 15 ปี มีการปฏิรูป

---

<sup>11</sup> M. Horhoruw, T.G. Karippacheril, W. Sutiyono, and T. Thomas, “Transforming the Public Sector in Indonesia: Delivering Total Reformas,” pp. 3-13.

ที่สำคัญผ่านแผนพัฒนาชาติระยะยาว 15 ปี (Long-term National Development Plan: RPJP 2010-2025) มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา ค.ศ. 2010 ที่กำหนดให้มีการปฏิรูปสำหรับรัฐบาลกลางและท้องถิ่นทั้งหมด มีการปรับบทบาท เปลี่ยนชื่อ และเจตนารมณ์ของกระทรวงบริหารงานภาครัฐ ไปเป็นกระทรวงเครื่องมือของรัฐ และการปฏิรูประบบราชการ (Ministry of State Apparatus and Bureaucracy Reform/KemenPAN & RB) เพื่อทำหน้าที่กำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์การปฏิรูปภาครัฐ รวมทั้งกำกับติดตามและประเมินผลการปฏิรูปของหน่วยงานต่าง ๆ มีเป้าหมายการปฏิรูปหน่วยงานส่วนกลาง จำนวน 76 แห่ง

อย่างไรก็ตาม มีความท้าทายที่สำคัญ คือ ยังขาดการสนับสนุนการสร้างขีดความสามารถ สมรรถนะ และวัฒนธรรม รวมถึงยังมีความไม่ชัดเจนของกรอบเชิงสถาบันกับมุมมองการกำกับดูแล (institutional and governance frameworks) โดยเฉพาะบทบาทของกระทรวงเครื่องมือของรัฐและการปฏิรูประบบราชการกับ President's Delivery Unit (UKP4) ขาดกลไกดำเนินการหรือผู้รับผิดชอบการปฏิรูปที่ชัดเจน และคำตอบแทนเป็นสิ่งจูงใจสำหรับการปฏิรูปไม่ได้เชื่อมโยงกับผลิตภาพและผลการปฏิบัติงาน ไม่มีกลไกในการวัดผลกระทบ และผลลัพธ์ของการปฏิรูป ขาดการปฏิรูปในมิติของความโปร่งใส และบทบาทของพลเมืองที่ยังไม่สามารถติดตามหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการปฏิรูปได้

**คลื่นลูกที่สาม เปลี่ยนจากมุมมองเรื่อง 'ค่าตอบแทน (remunerasi)' ไปสู่ 'การปฏิรูป (reformasi)'** ได้มีการปรับเปลี่ยนรัฐมนตรีกระทรวงเครื่องมือของรัฐและการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้ได้ผู้นำเพื่อการปฏิรูป และทิศทางขับเคลื่อนเชิงยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน ใน ค.ศ. 2011 การขับเคลื่อนงานปฏิรูปได้วางกรอบการทำงานระดับชาติสำหรับการติดตามการปฏิรูปหน่วยงานต่าง ๆ เริ่มมาตรการทางการคลัง สนับสนุนงบประมาณเพื่อการปฏิรูปในส่วนกลางระหว่าง ค.ศ. 2008-2014 และส่วนท้องถิ่น ค.ศ. 2011-2025 นอกจากนี้ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2013 เป็นต้นมา มีการประกาศใช้กฎหมายข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการ โดยเฉพาะตำแหน่งผู้บริหารหน่วยงานรองรับกรอบสมรรถนะและวิธีการสรรหาแบบมุ่งเน้นตำแหน่งงาน (position-based) แทนที่ระบบมุ่งเน้นการเติบโตในสายอาชีพ (career-based) แบบเดิมที่มาจาก การเติบโตของข้าราชการในหน่วยงานเพียงอย่างเดียว ส่งผลให้หน่วยงานต่าง ๆ เริ่มมีบุคคลภายนอกที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาสู่ตำแหน่งบริหารในหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ ประธานาธิบดีประกาศให้ปี ค.ศ. 2015 เป็นปีแห่งผลงานและความสำเร็จของภาครัฐ (Year of Performance and Achievement) สำหรับมิติด้านความโปร่งใส ได้มีการประยุกต์ใช้ระบบติดตามและประเมินผลภาครัฐแบบออนไลน์ (online) ทั้งหน่วยงานภายในและภายนอกองค์กร เพื่อกำกับดูแลการขับเคลื่อนงานปฏิรูปทั้งในหน่วยงานส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งกำหนดเป้าหมายความก้าวหน้าที่ชัดเจน ดังตารางต่อไปนี้

Table 9.1: Setting performance indicators and targets for bureaucracy reform

Objectives	Key Performance Indicators	Base line (2009)	Target (2014)	
To realize an administration that is free from corruption, collusion and nepotism	Corruption Perception Index (CPI)	2.8	5.0	
	Government Supreme Audit Institution (BPK) Opinion (Unqualified Opinion)	Central	42.17%	100%
		Regional	2.73%	60%
To improve public service quality	Public Service Integrity	Central	6.64	8.0
		Regional	6.46	8.0
	Ease of Doing Business	122	75	
To improve capacity and accountability of bureaucracy performance	Government Effectiveness	- 0.29	0.5	
	Accountable Government Organization	24%	80%	

Source: KemenPAN & RB <www.menpan.go.id>

### คลื่นลูกที่สี่ รัฐบาลแบบเปิด (Open Government) และระบบกึ่งตลาด (Quasi-markets)

โดยมุ่งยกระดับประสิทธิภาพของภาครัฐ การยกระดับความรับผิดชอบต่อสังคม และการเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมสู่พลเมือง นโยบายดังกล่าวเป็นผลจากแรงกดดันและการเปลี่ยนแปลงมาจากหลายมิติ ได้แก่ กระแสโลกาภิวัตน์ การเติบโตของการเมืองภาคประชาชนในด้านสิทธิและเสรีภาพในการเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานกับภาครัฐ การกระจายอำนาจระดับพื้นที่ทั่วประเทศ แรงกดดันเชิงอุปสงค์จากการเรียกร้องและกดดันผ่านช่องทางการสื่อสารออนไลน์ พฤติกรรมและวิถีชีวิตที่รวดเร็วในยุคดิจิทัล ซึ่งแรงกดดันการพัฒนากระบวนการบริการสาธารณะที่ตอบสนองและให้บริการที่รวดเร็ว การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทำให้เพิ่มระดับการติดตามภาครัฐอย่างต่อเนื่อง ค่านิยมเปลี่ยนจากวัฒนธรรมชายเป็นใหญ่สู่การเสริมอำนาจให้กับสตรี นอกจากนี้ การเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มประเทศภายใต้ภาคีสมาชิกกรอบความร่วมมือว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (Open Government Partnerships: OGPs) ยังทำให้หน่วยงานภาครัฐต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการเสริมอำนาจพลเมือง โดยเน้นย้ำด้วยการใช้และเผยแพร่ข้อมูลที่ดีขึ้น เพื่อปรับปรุงบริการสาธารณะ เพิ่มคุณภาพและความโปร่งใสของภาครัฐ มีจัดการทรัพยากรสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งพัฒนานวัตกรรมภาครัฐด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล (Design and Technology: D&T)

**Table 9.2: Shifting Nature of the Indonesian State – From Command and Control to Devolution and Transparency**

From Command & Control	To Devolution & Transparency	In the Indonesian Context
Centralized Government	Open Government	Decentralization, local government and public participation
Ministry of Finance	Open Budgeting	Greater Transparency of fiscal reports, e-filing and payment systems to combat corruption and more efficiently process transactions like tax payments, the introduction of performance budgeting with great autonomy over inputs for program managers in return for greater accountability for outcomes
Civil Service	Open Recruitment	Open movement across Agencies/Ministries, new Civil Service Law (ASN)
Central Statistical Agency	Open Data	Open data shift from producer based official statistics to relevant citizen centered statistics.

Source: M. Horhoruw, T.G. Karippacheril, W. Sutiyono, and T. Thomas, “Transforming the public sector in Indonesia: Delivering total reformasi,” Unpublished document sourced through the Australia Indonesia Partnership for Decentralisation (AIPD), May 2014, p. 10.

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า การปฏิรูประบบราชการของอินโดนีเซียมีข้อท้าทายสำคัญ คือ พลเมืองยังไม่เห็นประโยชน์ของการปฏิรูป ความสำเร็จในช่วงที่ผ่านมาเกิดจากการขับเคลื่อนผลักดันโดยรัฐบาลและกลไกของรัฐส่วนกลาง (top-down) เป็นหลัก แต่ปัจจุบันพบว่า แรงกดดันที่เพิ่มขึ้นจากผู้มีส่วนได้เสียสามารถช่วยผลักดันไปสู่การปฏิรูปในเชิงคุณภาพได้มากขึ้นผ่านกลุ่มประเทศภายใต้ภาคีสมาชิกกรอบความร่วมมือว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม ซึ่งอินโดนีเซียเป็น 1 ใน 8 ประเทศสมาชิกผู้จัดตั้งกลุ่มความร่วมมือเพื่อการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ ส่วนการปฏิรูปในปัจจุบันมุ่งบรรลุประสิทธิภาพภายในให้ภาครัฐมีความรับผิดชอบทางสังคมและการเมืองมากขึ้น เปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมหลายรูปแบบและหลายระดับ และเน้นที่การพัฒนานวัตกรรมภาครัฐด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล (D&T) และยอมรับกลไกกึ่งตลาด

### 9.2.2 ข้อกำหนด นโยบาย และกรอบแนวคิดในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม

มาตรการเชิงกฎหมายและนโยบาย หลักการบริหาร ตลอดจนแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนของรัฐบาลอินโดนีเซีย สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1) รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ค.ศ. 1945 ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ให้บริการแก่พลเมืองและประชาชนผู้อยู่อาศัยในประเทศ เพื่อให้ความต้องการขั้นพื้นฐานและสิทธิพลเมืองไม่ว่าจะเป็นสินค้า

สาธารณะ บริการสาธารณะ และ/หรือบริการด้านการบริหารโดยผู้จัดบริการสาธารณะ ต้องอยู่บนฐานคติของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและปราศจากการคอร์รัปชัน กระบวนการจัดบริการสาธารณะจึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างการพึ่งพาบริการสาธารณะจากผู้จัดบริการสาธารณะ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังคาดหวังถึงการทำให้สวัสดิการสาธารณะเป็นจริงและให้การศึกษาแก่คนในประเทศ รวมทั้งเป็นความพยายามที่จะเน้นย้ำถึงสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองและผู้อยู่อาศัยทุกคน มีความตระหนักถึงความรับผิดชอบของรัฐและองค์กรในการจัดบริการสาธารณะ ดังนั้น บทบาทและหน้าที่การให้บริการสาธารณะไม่สามารถแยกออกจากขอบเขตของบริการสาธารณะได้ สิ่งเหล่านี้จะถูกกำกับเกี่ยวกับคุณลักษณะ หลักเกณฑ์ และกลไกบางประการผ่านรัฐธรรมนูญ ทั้งรูปแบบการบริการสาธารณะ รูปแบบสินค้าสาธารณะ และการบริการของภาครัฐที่มุ่งหมาย รวมไปถึงด้านการศึกษา การจัดการเรียนการสอน การจ้างงานและธุรกิจ ที่อยู่อาศัย การสื่อสารและข้อมูล สิ่งแวดล้อม สุขภาพ ประกันสังคม พลังงาน การเงินการธนาคาร การคมนาคมขนส่ง ทรัพยากรธรรมชาติ การท่องเที่ยว และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ หากพิจารณารายละเอียดของรัฐธรรมนูญอินโดนีเซีย จะพบหลักการและเงื่อนไขสำหรับเป็น “กรอบหลักการ” การจัดการบริการสาธารณะ มีดังต่อไปนี้<sup>12</sup>

- (1) การจัดการบริการสาธารณะ ต้องอยู่บนความชอบธรรม รวมทั้งตอบสนองต่อความต้องการขั้นพื้นฐานตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด
- (2) การจัดการบริการสาธารณะ ต้องกำหนดกลไก (หน่วยงานหรือบุคคล) เพื่อรับผิดชอบในการดำเนินการที่ชัดเจน
- (3) การจัดการบริการสาธารณะ ต้องมีหลักเกณฑ์และมาตรฐานที่ชัดเจน มีความเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างผู้จัดบริการและผู้รับบริการในลักษณะสองทาง
- (4) การจัดการบริการสาธารณะ ต้องมีกระบวนการหรือแนวทางการประเมินคุณภาพการให้บริการ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยรัฐ หรือคู่สัญญากับรัฐ
- (5) การจัดการบริการสาธารณะ ต้องมีมาตรฐาน คุณภาพ บริการที่สะดวก รวดเร็ว สามารถอยู่ในวิสัยที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ในด้านราคา/ต้นทุน ตลอดจนสามารถวัดผลสัมฤทธิ์การให้บริการได้
- (6) การจัดการบริการสาธารณะ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ทั้งการประกาศข้อความ เป็นลายลักษณ์อักษร มีรายละเอียดของภาระผูกพัน และสัญญาที่มีอยู่ในมาตรฐานการบริการที่รัฐกำหนด

---

<sup>12</sup> R. Winarno, “Good Governance Based Public Services,” *Jurnal Notariil* Vol. 4, No. 1 (Mei 2019):8-17.



สำหรับมิติของกระบวนการและวิธีการจัดบริการสาธารณะ มีกรอบแนวทางการดำเนินการครอบคลุมประเด็นสำคัญ ดังนี้

- (1) การจัดบริการสาธารณะ ต้องสร้างความเชื่อมั่นต่อประชาชนจากผู้ให้บริการสาธารณะอย่างชัดเจน
- (2) การจัดบริการสาธารณะ ต้องส่งเสริมสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองและผู้อยู่อาศัยทุกคน เพื่อสร้างการตระหนักถึงความรับผิดชอบของรัฐและองค์กรในการดำเนินการบริการสาธารณะ
- (3) การจัดบริการสาธารณะ ต้องมีกระบวนการปรับปรุงคุณภาพและรับรองการให้บริการสาธารณะตามหลักการของบรรษัทภิบาล (corporate governance) และให้ความคุ้มครองแก่พลเมืองและประชาชนทุกคนจากการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบในการบริหารงานบริการสาธารณะ

**2) หลักนิติธรรมในสังคมอินโดนีเซีย** หลักพื้นฐานด้านสังคมและวัฒนธรรมของประเทศอินโดนีเซียตั้งอยู่บนหลักปรัชญาศีล (Pancasila) ซึ่งหมายถึง หลัก 5 ประการที่เป็นอุดมการณ์แห่งรัฐของอินโดนีเซีย ประกอบด้วย 1) ความเชื่อในพระเจ้า 2) มนุษยนิยม 3) ชาตินิยมแห่งความเป็นอินโดนีเซีย 4) หลักการแห่งประชาธิปไตยที่อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และ 5) ความยุติธรรมทางสังคม เพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชนชาติอินโดนีเซียที่มีความหลากหลาย (unity of diversity)<sup>13</sup>

การประยุกต์ใช้หลักปรัชญาศีล ในมิติของการจัดบริการสาธารณะ คือ การสร้างระบบรัฐสวัสดิการหรือรัฐแห่งความเจริญรุ่งเรือง เพื่อสร้างสังคมที่ยุติธรรมและเจริญรุ่งเรืองทั้งทางวิญญาณและทางวัตถุ จุดประสงค์หลักของกฎหมายที่เกิดขึ้น คือ มีหลักประกันคุ้มครองสิทธิอย่างยุติธรรม นั่นคือ การที่ผู้คนมีสิทธิเช่นเดียวกันในการได้รับหรือสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะอย่างเสมอภาค หากนำมาวิเคราะห์รัฐธรรมนูญ จะพบว่า หลักปรัชญาศีล ได้ถูกนำมาใช้ในการกำหนดหน้าที่และเงื่อนไขในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ดังนี้

- (1) รัฐบาลปฏิบัติหน้าที่และภาระผูกพันตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ
- (2) มีหลักประกันด้านสิทธิมนุษยชน (พลเมือง)
- (3) มีการแบ่งอำนาจหน้าที่กันภายในรัฐ
- (4) มีการกำกับดูแลจากหน่วยงานตุลาการ

หลักสหชีพโต (Satjipto) มีหลักการที่มีนัยสำคัญต่อการพัฒนาและความก้าวหน้าของบริการสาธารณะ กล่าวคือ กฎหมายที่ถูกต้องคือ กฎหมายที่ก้าวหน้าและสามารถตอบสนองต่อยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป และความสามารถในการรับใช้ชุมชนด้านศีลธรรมและการบังคับใช้สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานได้อย่างแท้จริง หลักการนี้ถูกนำมาใช้ในการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมและคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและชุมชนในอินโดนีเซีย

---

<sup>13</sup> Ken Ward, "Soeharto's New Order and its Legacy," <<http://press-files.anu.edu.au>> [Retrieved 30 May 2022].

3) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติ อินโดนีเซียได้มีการออกกฎหมายที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้เป็นจำนวนมาก ทั้งกฎหมายที่ระบุถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการทั่วไป การมีส่วนร่วมของประชาชนในภารกิจหรือบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนในภูมิภาคและท้องถิ่นต่าง ๆ ดังตั้งอย่างต่อไปนี้<sup>14</sup>

- **กฎหมายว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย (Law No. 37 of 2008 on Ombudsman of the Republic of Indonesia)** มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งมีอำนาจตรวจสอบและกำกับดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีประสิทธิภาพ มีการบริหารบ้านเมืองที่ดีและปราศจากการทุจริต ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายกำหนดให้องค์คณะของผู้ตรวจการแผ่นดิน ประกอบด้วยสมาชิก 9 คน ได้แก่ หัวหน้าผู้ตรวจการแผ่นดิน รองหัวหน้าผู้ตรวจการแผ่นดิน และสมาชิกของคณะผู้ตรวจการแผ่นดินอีก 7 คน ทั้งนี้ สมาชิกในองค์คณะของผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าวมาจากการคัดเลือกของสภาผู้แทนราษฎรจากรายชื่อที่ประธานาธิบดีเสนอ โดยประธานาธิบดีแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา ประกอบด้วย บุคลากรจากภาครัฐ นายความ นักวิชาการ ผู้แทนของชุมชน ทำหน้าที่รับสมัครและคัดเลือกผู้ที่ประสงค์จะเข้ารับการคัดเลือกเป็นสมาชิกคณะผู้ตรวจการแผ่นดิน และเสนอรายชื่อต่อประธานาธิบดี เมื่อได้รายชื่อแล้ว ประธานาธิบดีจะเสนอรายชื่อดังกล่าวให้แก่สภาผู้แทนราษฎรคัดเลือก จำนวน 9 คน และประธานาธิบดีดำเนินการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ ด้านการมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐในทุกระดับ กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ ดำเนินการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน ประสานความร่วมมือกับองค์กรหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs) และบุคคลธรรมดา รวมทั้งสร้างเครือข่ายติดตามตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ
- **กฎหมายว่าด้วยรัฐสวัสดิการ (Law No. 11 of 2009)** มีการกำหนดหลักการดำเนินกิจกรรมสังคมสงเคราะห์ในทางอุดมคติไว้ในกฎหมาย ได้แก่ ภาวะทรภาพ ความยุติธรรม ความมีประสิทธิภาพ ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ความเป็นหุ้นส่วน ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมของประชาชน การทำงานอย่างมีอาชีพ และความยั่งยืน โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ ในการดำเนินกิจกรรมสังคมสงเคราะห์ให้แก่ปัจเจกชน ครอบครัว กลุ่มบุคคล และสังคม โดยเน้นให้ความสำคัญแก่ ผู้ยากจน ผู้ถูกทอดทิ้ง ผู้พิการ ผู้อยู่ในพื้นที่ห่างไกล ผู้ด้อยความสามารถทางสังคม ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ เหยื่อจากความรุนแรง การค้ามนุษย์ และการเลือกปฏิบัติ นอกจากนี้ มีการกำหนดรูปแบบกิจกรรมด้านการสังคมสงเคราะห์ที่เสริมอำนาจให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างชัดเจนผ่าน **“การเสริมสร้างพลังทางสังคม”** โดยการเสริมสร้างพลังให้แก่ปัจเจกชน ครอบครัว กลุ่มบุคคล และประชาชนที่มีปัญหา เพื่อให้

<sup>14</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, “รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ เรื่อง กฎหมายเกี่ยวกับสังคม วัฒนธรรม การเมืองและความมั่นคงของประเทศอินโดนีเซีย” (เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562).

สามารถดำรงชีวิตได้อย่างอิสระ รวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสถาบันและปัจเจกชน ในการให้บริการสังคมสงเคราะห์ กิจกรรมในประเทศอินโดนีเซียเพื่อการเสริมสร้างพลังทางสังคม ได้แก่ การให้กำลังใจ การฝึกอบรมทักษะ การดูแล การให้เงินทุน อุปกรณ์ทางธุรกิจ และสถานที่ ทำกิน การส่งเสริมความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันในสังคม เป็นต้น

- **กฎหมายว่าด้วยการบริการสาธารณะ (Law No. 25 of 2009 on Public Services)** มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานทางปกครอง กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ ความผูกพันของคู่กรณีต่อการได้รับบริการสาธารณะ จากหน่วยงานทางปกครองโดยอาศัยหลักธรรมาภิบาล (good governance) หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี (good corporate governance) หลักความคุ้มครองทางกฎหมาย (legal protection) และหลักความเที่ยงตรงทางกฎหมาย (legal certainty) สำหรับกระบวนการตรวจสอบโดยภาคประชาชน สามารถดำเนินการได้หลายลักษณะทั้งร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาของหน่วยงาน ผู้ให้บริการสาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดิน สภาผู้แทนราษฎร หรือสภาระดับภูมิภาค ในกรณี ที่พบว่าหน่วยงานผู้ให้บริการสาธารณะกระทำการละเมิด ละเลย หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน ที่กฎหมายกำหนดและมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาข้อร้องเรียนอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับการชดเชยค่าเสียหายจากหน่วยงานผู้ให้บริการสาธารณะที่กระทำการ ละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด ประเด็นที่น่าสนใจ คือ การบัญญัติ ให้ประชาชนมีสิทธิจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลการให้บริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและ ระดับท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการให้บริการสาธารณะ เพื่อส่งเสริม การรวมกลุ่มกันของประชาชนให้มีการตรวจสอบรัฐได้อย่างเข้มแข็ง (มาตรา 39) และมีสิทธิ เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในการจัดทำมาตรฐานการให้บริการสาธารณะ (มาตรา 20)
- **กฎหมายว่าด้วยพลังงาน (Law No. 30 of 2007)** รับรองสิทธิของประชาชนและการมีส่วนร่วม ของประชาชน ได้กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ว่า 1) บุคคลทุกคนมีสิทธิในการได้มาซึ่งพลังงาน 2) ประชาชน ไม่ว่าจะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล สามารถมีบทบาทในการจัดทำแผนพลังงาน และแผนพลังงานระดับภูมิภาค และ 3) ประชาชนสามารถมีบทบาทในการพัฒนาพลังงาน เพื่อสาธารณะ (มาตรา 19)
- **กฎหมายว่าด้วยรัฐบาลภูมิภาค (Law No. 32 of 2004 on Regional Government)** กฎหมายฉบับนี้ นอกจากมีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1945 กำหนดให้สาธารณรัฐอินโดนีเซียแบ่งการปกครอง ออกเป็นจังหวัด (Provinces) และในแต่ละจังหวัดประกอบด้วย อำเภอ (Regencies) และตำบล หรือเทศบาล (Municipalities) ให้มีอิสระในการบริหารจัดการกิจการทางปกครองด้วยตนเอง ตามหลักการปกครองตนเอง (autonomy) และมีอำนาจสั่งการในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริการ สาธารณะได้เอง เพื่อความรวดเร็วและให้เกิดการพัฒนาการบริการสาธารณะ การมีส่วนร่วมของ

ประชาชน การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้แก่ภูมิภาค อันเป็นหลักการสำคัญในการเพิ่ม ศักยภาพของระบบราชการในระดับภูมิภาค

4) การปฏิรูปโครงสร้างโดยยกเลิกกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ภายใต้การปกครอง ระบอบซูฮาร์โต ประเทศอินโดนีเซียได้ผ่านการปกครองยุคเผด็จการ มีการนำระบบทหารเข้าไปมีบทบาท เหนือข้าราชการพลเรือน ที่เรียกว่า ระบบเกการ์ยา (Kekarya System) ให้นำทหารเข้าไปดำรงตำแหน่งสำคัญ เช่น ระดับอธิบดี เลขาธิการรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการมณฑล นายอำเภอ เป็นต้น เมื่อสิ้นอำนาจของประธานาธิบดี ซูฮาร์โต จึงเกิดกฎหมายปฏิรูปใน ค.ศ. 2004-2006 ที่มีการกระจายอำนาจและกำหนดให้ผู้ว่าราชการระดับต่าง ๆ ต้องมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด

5) การปฏิรูปกระบวนการขับเคลื่อนแนวคิด “Open Government” อินโดนีเซียเป็น 1 ใน 8 ประเทศผู้ก่อตั้งเครือข่ายความร่วมมือระดับนานาชาติที่มีชื่อว่า “Open Government Partnerships” หรือ OGP’s ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูประบบบริการสาธารณะที่เปิดโอกาสให้พลเมืองเข้ามามี ส่วนร่วมกับภาครัฐทั้งในด้านการกำหนดรูปแบบการตัดสินใจทางนโยบาย การดำเนินการ การติดตามและ ประเมินผล รวมทั้งส่งมอบบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เป็นข้อท้าทายสำคัญ คือ ความแตกต่างและ หลากหลายเชิงภูมิศาสตร์ วัฒนธรรม และการทำงานของกระทรวงและหน่วยงานในระนาบต่าง ๆ กระนั้นก็ตาม ในภาพรวมกล่าวได้ว่า ระบบบริการสาธารณะของอินโดนีเซียได้ก้าวไปสู่การเป็น “การบริหารงานภาครัฐ แบบเปิด (Open Government)” ที่ดำเนินการภายใต้ “มุมมองการมีส่วนร่วมของพลเมือง (Citizen Engagement Approach)” ที่ชัดเจนมากขึ้น และมีความก้าวหน้ากว่าหลายประเทศในประชาคมอาเซียน ด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพลเมืองของอินโดนีเซียได้ก้าวเข้าสู่การเป็น “หุ้นส่วน (Partnership)” มากกว่า การเป็นเพียงอาสาสมัครทั่วไป หลักการดังที่ได้กล่าวมานี้ ถือเป็นลักษณะสำคัญของการปฏิรูประบบบริการ สาธารณะของอินโดนีเซีย

### 9.3 ลักษณะสำคัญของการปฏิรูประบบบริการสาธารณะของอินโดนีเซีย<sup>15</sup>

ด้วยบริบทของอินโดนีเซียในการปฏิรูปนโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชน มีแนวคิดหลักที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการบริหารงานภาครัฐแบบเปิด (open government) โดยมีลักษณะสำคัญ คือ การยกระดับ บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน (citizen engagement) และการสร้างหลักประกันว่าสาธารณชนจะสามารถ เข้ามามีบทบาทในการกำหนดทิศทางและการตัดสินใจร่วมกับรัฐบาลได้ ตั้งแต่กระบวนการออกแบบ การตรวจ ติดตาม และการส่งมอบหรือให้บริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย อีกทั้งอินโดนีเซียเป็นสมาชิกของภาคีสมาชิก กรอบความร่วมมือว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (OGPs) ดังนั้น หลักการนี้จึงกลายเป็นหลักการ

<sup>15</sup> OECD, *Open Government in Indonesia, OECD Public Governance Reviews*, Paris: OECD Publishing, (2016), <<http://dx.doi.org/10.1787/117.120>>, pp. 112-116.

สำคัญที่ประเทศอินโดนีเซียยึดถือและนำมาปฏิบัติ ประเทศอินโดนีเซียจึงมีความก้าวหน้าในเรื่องของหลักการและการปฏิบัติการบริหารงานภาครัฐแบบเปิด (open government) อย่างมีนัยสำคัญ

บริบทที่ทำให้อินโดนีเซียส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบ เนื่องจากภายในประเทศมีประเด็นความท้าทายในเรื่องของความแตกต่างทางภูมิศาสตร์ของการเป็นหมู่เกาะ และความหลากหลายด้านวัฒนธรรมภายในประเทศ จึงทำให้การปฏิรูปภายในประเทศด้านการบริหารและการจัดการต้องมีความร่วมมือจากหลายกระทรวงและหลายระดับของหน่วยการปกครองในการทำงานร่วมกัน

### 9.3.1 ปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมและพลเมือง

ภายใต้นโยบายรัฐบาลแบบเปิด การยกระดับบทบาทการมีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะของประชาชน (citizen engagement) ดำเนินไปควบคู่กับการสร้างหลักประกันว่า สาธารณชนจะสามารถเข้ามามีบทบาทในการกำหนดทิศทางและการตัดสินใจร่วมกับรัฐบาลได้ ตั้งแต่กระบวนการออกแบบ การตรวจติดตาม และการส่งมอบหรือให้บริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย กล่าวคือ รัฐต้องส่งเสริมปฏิสัมพันธ์กับภาคสังคมและพลเมืองอย่างแข็งขัน ตั้งแต่การให้ข้อมูลข่าวสาร การประชุมปรึกษาหารือ การสร้างพื้นที่ให้เข้ามามีบทบาทร่วมกัน โดยมองว่าประชาชนเป็นหุ้นส่วน (partners) ในการออกแบบการให้บริการ การติดตามประเมินผลนโยบาย และประเมินผลการจัดบริการสาธารณะ

การยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดบริการสาธารณะ สามารถอาศัยกลไกปฏิสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองกับหน่วยงานภาครัฐในหลากหลายลักษณะ ดังนี้

1) **ความสัมพันธ์ผ่านการให้ข้อมูลข่าวสาร (information provision)** เป็นความสัมพันธ์แบบทางเดียว ที่ภาครัฐผลิตและส่งมอบข้อมูลข่าวสารให้กับพลเมืองอย่างรอบด้าน สามารถแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ การให้ข้อมูลแบบเชิงรับ (passive) เป็นการให้ข้อมูลเมื่อใดก็ตามที่ประชาชนต้องการหรือประชาชนร้องขอ การให้ข้อมูลแบบเชิงรุก (active) เป็นการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของภาครัฐให้กับประชาชนโดยตรงอย่างเปิดเผยและกว้างขวาง เช่น การเปิดพื้นที่ให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารผ่านฐานข้อมูลสาธารณะหรือฐานข้อมูลภาครัฐ รวมทั้งการพัฒนาเว็บไซต์ของภาครัฐ

2) **ความสัมพันธ์ผ่านการปรึกษาหารือ (consultation)** เป็นความสัมพันธ์แบบสองทาง การสื่อสารสองทางที่ประชาชนสามารถให้ข้อมูลสะท้อนกลับเพื่อพัฒนานโยบายและการให้บริการสาธารณะได้ ทำให้หน่วยงานต้องมีการเปิดช่องทางในการรับทราบข้อมูลจากประชาชน ผ่านกลไกการมีส่วนร่วมที่ประชาชนจะให้ข้อมูลเกี่ยวกับการบริการ รวมทั้งหน่วยงานของรัฐจะต้องมีหน้าที่ในการกำหนดประเด็นของข้อมูลที่ต้องการและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน อาจมีการจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ การจัดทำเครื่องมือผ่านการจัดทำแบบสอบถาม รวมถึงการแสวงหาข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่มีต่อการพัฒนาและออกแบบมาตรการทางกฎหมายด้านบริการสาธารณะ

3) **ความสัมพันธ์ที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน (active participation)** เป็นความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนรูปแบบภาคีหุ้นส่วน (partnership) ที่ภาครัฐและพลเมืองมีบทบาทพร้อมในการกำหนดหรือออกแบบ

กระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะ และการร่วมจัดบริการสาธารณะ ภาคีหุ้นส่วนถือเป็นความสัมพันธ์แบบเท่าเทียม โดยเริ่มตั้งแต่ร่วมกันกำหนดวาระนโยบาย ร่วมกันเสนอทางเลือกหรือการวางกรอบทิศทางในการกำหนดนโยบาย และร่วมรับผิดชอบต่อการตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้าย แม้ว่านโยบายนั้นจะเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงก็ตาม แต่ภาคประชาชนจะร่วมรับผิดชอบด้วย เนื่องจากมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเหล่านี้ผ่านช่องทางเวที และพื้นที่ต่าง ๆ เช่น การประชุมร่วมเพื่อแสวงหาฉันทานุมัติ (consensus conferences) สภาประชาชน (citizens' juries) ที่ตัดสินใจในการใช้งบประมาณจากภาครัฐ เป็นต้น

เมื่อรัฐบาลได้ไปส่งเสริมกระบวนการปรึกษาหารือในรูปแบบของภาคีหุ้นส่วนและการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ จะทำให้หน่วยงานได้รับแนวคิดชุดใหม่เกี่ยวกับความต้องการในการรับบริการสาธารณะและผลสะท้อนเกี่ยวกับนโยบายและบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นจากประชาชนโดยแท้ รวมถึงจะทำให้คุณภาพของบริการสาธารณะที่เปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมถูกยกระดับมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ยังส่งผลให้การดำเนินวิถีชีวิตในแบบประชาธิปไตยต่อประชาชนมีคุณภาพมากขึ้น และเอื้อให้รัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศได้อย่างเข้าถึงยิ่งขึ้น

องค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการยกระดับบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ (co-production) กล่าวคือ มโนทัศน์หรือแนวคิดที่ว่าด้วยการมีบทบาทร่วมในการจัดทำนโยบายและการจัดทำบริการสาธารณะ หรือกล่าวได้ว่าเป็นไปในแนวทางจัดบริการสาธารณะแบบร่วมคิดร่วมทำ (collaborative) ที่ตัวแสดงทุกภาคส่วน ทั้งรัฐ เอกชน ประชาสังคม ชุมชน ทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการต่าง ๆ ถือเป็นเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมในการจัดบริการสาธารณะ โดยที่ภาคประชาชนมีสถานะเป็นภาคีหุ้นส่วนที่มีบทบาทเสมอภาคกัน “ร่วมคิดร่วมทำ” ในการออกแบบและส่งมอบบริการสาธารณะ มโนทัศน์หรือแนวคิดการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ (co-production) จึงถูกมองว่า เป็นคุณูปการอย่างยิ่งต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในฐานะผู้รับบริการ เนื่องจากจะยิ่งเพิ่มพื้นที่จัดบริการของรัฐให้ขยายการมีส่วนร่วมออกไป ทั้งเพิ่มช่องทางและเพิ่มขึ้นตอนของการมีส่วนร่วมได้มากยิ่งขึ้น และปรับปรุงรูปแบบของการบริการ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจะทำให้เกิดการบริการสาธารณะในรูปแบบที่ดีกว่าเดิม รวมถึงเกิดรูปแบบการทำงานหรือการให้บริการที่ปรับปรุงไปในทิศทางที่ตรงตามความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยมาตรการนี้ไม่ได้มุ่งเน้นไปที่การตัดทอนงบประมาณหรือการลดทอนของการให้บริการ

### 9.3.2 ปัจจัยความสำเร็จของการส่งเสริมการร่วมกันจัดบริการสาธารณะ

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ (co-production) ประสบความสำเร็จประกอบไปด้วยปัจจัย 3 ประการ คือ 1) ผู้นำในระดับสูง (top level commitment) ของภาครัฐตระหนักและให้ความสำคัญกับการบริหารงานภาครัฐแบบร่วมคิดร่วมทำ 2) ความมุ่งมั่นตั้งใจจริงของรัฐ (government willingness) ที่จะส่งเสริมและขับเคลื่อนงาน และขีดความสามารถที่จะเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับ

หน่วยงานรัฐทุกระดับ และ 3) ความชัดเจนด้านยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ในการส่งเสริมการบริหารงานภาครัฐแบบร่วมคิดร่วมทำ

การนำมาตรการด้านการบริหารงานภาครัฐแบบร่วมคิดร่วมทำมาดำเนินการให้สำเร็จ จะต้องอาศัยปัจจัย 3 ประการที่ได้กล่าวไปในข้างต้น ซึ่งเมื่อการขับเคลื่อนการบริหารงานภาครัฐแบบร่วมคิดร่วมทำประสบความสำเร็จแล้ว จะส่งผลให้การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สามารถช่วยหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่มีความซับซ้อนในประเทศได้ ยกกระดับความอยู่ดีมีสุขและคุณภาพชีวิตของสังคมโดยรวม และสร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจจากสาธารณะ (public trust) ที่มีต่อภาครัฐให้เพิ่มมากขึ้นได้ รวมถึงยังส่งผลในทางอ้อมที่จะทำให้เกิดการยกระดับให้การบริหารกิจการสาธารณะเป็นไปในทางส่งเสริมคุณค่าของรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย (democratic governance)

นอกจากนี้การยกระดับบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน เงื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ บทบาทการมีส่วนร่วมของพลเมือง ที่จะต้องมีส่วนร่วมผ่านมาตรฐานหรือเงื่อนไขในบางประการในหลักการของ OECD Principles for Open and Inclusive Policy Making ที่จะส่งเสริมให้ประเทศต่าง ๆ นำไปวางกรอบการทำงานให้เกิดการมีส่วนร่วมของพลเมือง (citizen engagement) และเกิดประสิทธิผลในทางปฏิบัติ ผ่านการสังเคราะห์มาจากแนวทางการดำเนินงานที่ประสบผลสำเร็จของกลุ่มประเทศสมาชิกโออีซีดี โดยให้ความสำคัญกับ

1) การประสานกิจกรรมและมาตรการการมีส่วนร่วม (co-ordination of engagement initiatives) การริเริ่มกิจกรรมบางอย่างที่ให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทกับภาครัฐ ผ่านการมีบทบาทร่วมกันให้เกิดขึ้นในทุกระดับทั้งแนวตั้งและแนวนอนอย่างผสมผสานเชื่อมโยงกัน (whole of government) ทำให้เกิดความเป็นเอกภาพและเป็นระบบ (coherent and systematic) เป็นการสร้างเครื่องมือเพื่อก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมและความคาดหวังต่อผลลัพธ์ร่วมกันที่สามารถวัดได้อย่างเป็นระบบ

2) ด้านบทบาทความรับผิดชอบของภาครัฐที่มีต่อสาธารณะ (the key role of accountability mechanisms) การเน้นย้ำถึงความสำคัญของกลไกความรับผิดชอบของรัฐต่อสาธารณะ การรายงานข้อมูลเกี่ยวกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นหลังจากการนำความคิดเห็นของพลเมืองมาปรับใช้ในทางปฏิบัติกลับไปยังพลเมือง กล่าวคือ เป็นกลไกความรับผิดชอบที่จะต้องชี้แจงกระบวนการหรือการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นให้สาธารณะได้รับทราบ

3) การตรวจติดตามและประเมินผลกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน (the role of monitoring and evaluation of participation initiatives) โดยแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ที่ออกแบบและทำงานร่วมกันของรัฐและพลเมือง ต้องมีกลไกกำกับติดตามว่ามีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด เช่น บริการสาธารณะเข้าถึงกลุ่มต่าง ๆ มากขึ้น คุณภาพการให้บริการดีขึ้น และก่อให้เกิดผลลัพธ์ในระยะยาวหรือไม่ เป็นต้น

4) การส่งเสริมการเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้น (promoting an active citizenship) โดยสร้างความมุ่งมั่นต่อประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วม ต้องมีมาตรการเสริมสร้างขีดความสามารถของภาคประชาชนและพลเมืองให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐได้ ทั้งนี้ ต้องมีการสร้างแนวปฏิบัติขึ้นมาร่วมกันระหว่างภาครัฐ

ประชาสังคม เอกชน หรือผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อก่อให้เกิดการสร้างกระบวนการและกลไกการมีส่วนร่วมชุดหนึ่ง ที่สอดคล้องกัน ทั้งการปรึกษาหารือ การออกแบบการบริการ การจัดทำบริการ การติดตามประเมินผลที่สอดคล้องกันทั้งระบบ โดยการปรับเปลี่ยนหลักการไปสู่ขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เช่น คู่มือ แนวปฏิบัติ เป็นต้น

### 9.3.3 องค์ประกอบของรูปแบบการมีส่วนร่วมภาคประชาชน

การมีส่วนร่วมภาคประชาชนประกอบไปด้วยหลากหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบมิติต่าง ๆ ซึ่งมีผลให้เกิดรูปแบบการมีส่วนร่วมแตกต่างกัน มีดังนี้

- (1) **ขนาด (size)** ขนาดของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจมีตั้งแต่ผู้เข้าร่วมไม่กี่คน ไปจนถึงหลายร้อยหรือหลายพันคน และกระบวนการออนไลน์อาจเกี่ยวข้องกับผู้คนนับล้านคน เป็นต้น
- (2) **วัตถุประสงค์ (purpose)** กระบวนการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น เพื่อสำรวจประเด็นปัญหาและสร้างความเข้าใจปัญหา หรือเพื่อการไขปัญหาหรือแก้ไขข้อขัดแย้งต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการดำเนินงานร่วมกัน หรือเพื่อช่วยในการตัดสินใจ เป็นต้น
- (3) **เป้าหมาย (goals)** จุดมุ่งหมายปลายทางที่ต้องการ เช่น ต้องการรวบรวมข้อมูลให้ได้มากที่สุด ต้องการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ต้องการสร้างชุดความคิดใหม่ ๆ ต้องการสร้างฐานข้อมูล เป็นต้น
- (4) **ผู้เข้าร่วม (participants)** กระบวนการมีส่วนร่วมบางอย่างถูกออกแบบให้กับผู้บริหาร ผู้เชี่ยวชาญ ผู้มีส่วนได้เสีย ตัวแทนวิชาชีพ ตัวแทนของพื้นที่ที่มีการสรรหาคัดเลือกเข้ามา หรือการสุ่มแบบกระจาย ซึ่งจะต้องถูกคัดกรอง/คัดเลือกมาแล้วจากผู้ที่เกี่ยวข้อง
- (5) **การคัดเลือกผู้เข้าร่วม (participant recruitment)** การคัดเลือกผู้ที่จะเข้ามามีส่วนร่วม กระบวนการอาจใช้การเลือกด้วยตนเองหรือเลือกกันเองของกลุ่ม/สมาคม การเลือกแบบสุ่ม หรือการคัดเลือกตามเป้าหมาย รวมถึงการออกแบบแรงจูงใจให้มาเข้าร่วม
- (6) **รูปแบบการสื่อสาร (communication mode)** รูปแบบของกระบวนการสื่อสารอาจเป็นการสื่อสารทางเดียว การสื่อสารสองทาง หรือการจัดเวทีการปรึกษาหารือเพื่อร่วมตัดสินใจ
- (7) **กลไกการมีส่วนร่วม (participation mechanisms)** กระบวนการอาจเกิดขึ้นแบบเห็นหน้ากัน (face-to-face) ออนไลน์ และ/หรือจากระยะไกล
- (8) **วิธีการตั้งชื่อ (named methodology)** ในบางกระบวนการอาจมีชื่ออย่างเป็นทางการ หรือลักษณะเหมือนกับเครื่องหมายการค้า (trademarked) หรือในบางกรณีไม่มีชื่อเรียก
- (9) **ระดับการปฏิบัติ (locus of action)** กระบวนการบางอย่างดำเนินการด้วยการกระทำหรือผลลัพธ์ที่ตั้งใจไว้ในระดับองค์กร หรือเครือข่าย ในขณะที่กระบวนการอื่น ๆ แสวงหาการดำเนินการ และผลลัพธ์ในระดับพื้นที่ใกล้เคียงหรือระดับชุมชน ระดับเทศบาล มลรัฐ และระดับประเทศ หรือแม้แต่มาระดับนานาชาติ เช่น ประชาคมอาเซียน กรอบความร่วมมือระดับอนุภูมิภาค เป็นต้น



(10) การเชื่อมต่อกับกระบวนการนโยบาย (connection to policy process) กระบวนการบางอย่างได้รับการออกแบบโดยมีความเชื่อมโยงอย่างชัดเจนกับนโยบายและผู้มีอำนาจตัดสินใจ (ที่ตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง) ดังนั้น การออกแบบการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ (co-production) ต้องมีการออกแบบตัวผู้กำหนดนโยบายหรือผู้รับผิดชอบ เช่น คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี เป็นต้น ในขณะที่บางกระบวนการมีความเกี่ยวข้องกับนโยบายเพียงเล็กน้อยหรือไม่มีเลย แต่มีบทบาทร่วมของภาคประชาชนที่ไม่ได้ต้องการเปลี่ยนแปลงทิศทางนโยบาย แต่ต้องการเปลี่ยนแปลงระดับปฏิบัติการหรือในระดับพื้นที่

#### 9.4 กรอบแนวทางว่าด้วยการส่งเสริมการมีส่วนร่วม

##### 9.4.1 แนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมืองภายใต้มุมมองการบริหารงานภาครัฐแบบเปิด (Open Government)

หลังสิ้นสุดระบอบชูฮาร์โต หรือตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 เป็นต้นมา กล่าวได้ว่าอินโดนีเซียได้ก้าวเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และภาครัฐมีการปรับตัวให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคม (Civil Society Organizations: CSOs) ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ส่วนหนึ่งได้รับการสนับสนุนจากต่างประเทศ ภาคประชาสังคมของอินโดนีเซียที่เคยทำงานมุ่งเน้นการต่อต้านอำนาจรัฐได้เข้าไปสู่การทำงานร่วมกับภาครัฐมากขึ้น ขณะเดียวกันมีการกระจายอำนาจและการมีกฎหมายรองรับการจัดตั้งสมาคมหรือกิจการสาธารณะต่าง ๆ ส่งผลให้เกิดการขยายตัวขององค์กรภาคประชาสังคมอย่างรวดเร็วและกระจัดกระจายทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ภาคประชาสังคมและสหภาพแรงงานของอินโดนีเซียจึงไม่ค่อยประสบปัญหาหรือข้อจำกัดทางกฎหมายมากนัก เพียงแต่สหภาพแรงงานอาจมีบทบาทที่เด่นชัดในด้านการเคลื่อนไหวด้านสิทธิประกันสังคม แต่ยังมีข้อจำกัดในด้านการเข้าไปมีส่วนร่วมวางแผนพัฒนาประเทศหรือวางแผนงบประมาณภาครัฐอยู่บ้างเท่านั้น<sup>16</sup>

ที่ผ่านมามององค์กรภาคประชาสังคมเผชิญข้อจำกัดอยู่บ้าง อาทิ มุมมองที่ภาครัฐบางภูมิภาคมององค์กรภาคประชาสังคมเป็นปัญหาเมื่อมีการเคลื่อนไหวในประเด็นด้านสิทธิที่ดินและแรงงาน การเผชิญกับข้อจำกัดเมื่อเคลื่อนไหวในประเด็นที่ละเอียดอ่อนด้านวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับสิทธิทางเพศ (gender) และความหลากหลายทางเพศ (LGBT) มุมมองของบุคลากรภาครัฐที่มองประชาชนเป็นเพียงผู้รับบริการสาธารณะ (ปลายทาง) มากกว่าที่จะมองเป็นผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder) สะท้อนให้เห็นวัฒนธรรมของรัฐและสังคมที่ยังฝังรากลึกอยู่บ้าง ข้อจำกัดของชนกลุ่มน้อยและสตรีในการร่วมวางแผนพัฒนาพื้นที่ชนบท อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่า การเติบโตของประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ และการเปิดกว้างสู่

<sup>16</sup> Ibid., pp. 117-120.

โลกภายนอกทำให้อินโดนีเซียมีการปฏิรูปและปรับตัวไปสู่สิ่งที่เรียกว่า “การบริหารงานภาครัฐแบบเปิด (open government)” มากขึ้นเป็นลำดับ จนเป็นกระแสหลักในการดำเนินการปฏิรูปและการจัดบริการสาธารณะ ในยุคปัจจุบัน

#### 9.4.2 แนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมืองภายใต้กรอบเชิงสถาบันระดับสากล

อินโดนีเซียได้รับเอาอิทธิพลจากแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบเปิดมาใช้เป็นหมุดหมายหลัก ในการปฏิรูประบบราชการ ขณะเดียวกันในทางปฏิบัติ แนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมืองภายใต้กรอบ เชิงสถาบันระดับสากลทั้งเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน และการเข้าเป็นสมาชิกของหุ้นส่วนว่าด้วยการบริหารงาน ภาครัฐแบบเปิด หากพิจารณาถึงแนวทางหรือมาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงที่ ผ่านมา พบว่า อินโดนีเซียมีการดำเนินการภายใต้กรอบเชิงสถาบันทั้งในระดับสากล และระดับชาติ ดังนี้

1) การผสานแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบเปิด เข้ากับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (open government link with the SDGs)<sup>17</sup> ในการเชื่อมโยงแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบเปิด (open government) ให้เข้ากับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ของสหประชาชาตินั้น กรณีของอินโดนีเซีย ระยะแรก รัฐบาลนำนโยบายการบริหารงานภาครัฐแบบเปิดเข้ากับ แผนพัฒนาระดับชาติ ระยะต่อมา เมื่อสหประชาชาติได้มีการอนุมัติเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ วาระ 2030 ในปี ค.ศ. 2015 รัฐบาลได้นำ SDGs แต่ละด้านมาพิจารณาและจัดลำดับความสำคัญในนโยบาย การบริหารงานภาครัฐแบบเปิดได้ชัดเจนมากขึ้น

ทั้งนี้ ในการพิจารณาของรัฐบาลอินโดนีเซีย พบว่า ขณะนั้นแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบเปิด ถือเป็นวาระหลักที่สำคัญในแผนพัฒนาของอินโดนีเซีย แต่ SDGs มีสาระสำคัญที่เกื้อหนุนและยกระดับแนวคิด การบริหารงานภาครัฐแบบเปิดของรัฐบาลเพิ่มขึ้นในหลายมิติ อาทิ แนวคิดการปรับเปลี่ยน (transformation) แนวคิดว่าด้วยการคำนึงถึงกลุ่มเป้าหมายที่ครอบคลุม (inclusiveness) แนวคิดว่าด้วยการทำงานเชิงบูรณาการ ของภาครัฐ (integrate actions) หลักความโปร่งใส (transparency) หลักความรับผิดชอบ (accountability) และหลักการมีส่วนร่วม (participation) ที่สัมพันธ์กับแนวคิดการมีบทบาทร่วมของพลเมือง (citizen engagement) ของแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบเปิด เพื่อสร้างหลักประกันและความมั่นใจต่อสาธารณชนว่า SDGs จะได้รับการปฏิบัติและตอบสนองในเชิงรูปธรรม รัฐบาลจึงได้มีการทบทวนและวิเคราะห์รายละเอียดใน SDGs เพื่อนำมาบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติการระดับชาติของหุ้นส่วนว่าด้วยการบริหารงานภาครัฐแบบเปิด (OGPs) ที่ อินโดนีเซียเป็นภาคีสมาชิกหลัก ทำให้เกิดการปฏิบัติที่สอดคล้องกันในเวลาต่อมา

2) การเข้าร่วมเป็นภาคีระหว่างประเทศ: ภาคีสมาชิกกรอบความร่วมมือว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่ เปิดรับการมีส่วนร่วม (Open Government Partnerships: OGPs)<sup>18</sup> ปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญและ มีส่วนทำให้อินโดนีเซียสามารถก้าวเข้าสู่การปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐแบบเปิดได้สำเร็จอย่างมีนัยสำคัญ คือ

<sup>17</sup> Ibid., p. 146.

<sup>18</sup> Ibid., pp. 130-131.

การเป็นสมาชิกกลุ่มประเทศภายใต้ภาคีสมาชิกรอบความร่วมมือว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (OGPs) ซึ่งเป็นเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านการมีส่วนร่วมของพลเมืองอย่างลึกซึ้ง รวมทั้งโอกาสในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและถ่ายทอดบทเรียนระหว่างกันในกลุ่มภาคีสมาชิกรอบความร่วมมือว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (OGPs) ในกรณีของอินโดนีเซีย ได้มีการดำเนินการปรับใช้แนวคิด มุมมอง และตัวแบบของภาคีหุ้นส่วนเพื่อสร้างรัฐบาลแบบเปิด (OGPs) ผ่านการจัดทำและขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการระดับชาติ (National Action Plans) ที่ผ่านมา 3 ระยะ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

**แผนปฏิบัติการระดับชาติ ฉบับที่ 1 (ค.ศ. 2011-2013)** พบว่า รัฐบาลอินโดนีเซียมุ่งให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้มีส่วนได้เสียและสร้างกระบวนการและสถาบันของรัฐบาลแบบเปิด ในการประเมินความสำเร็จของภาคีสมาชิกรอบความร่วมมือว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (OGPs) จะมีกลไกการรายงานอิสระ (Independent Reporting Mechanism: IRM) เพื่อติดตามประเมินผล การขับเคลื่อนงาน ซึ่งเป็นรายงานความคืบหน้าที่ออกโดยผู้เชี่ยวชาญจากประเทศสมาชิกรอบความร่วมมือว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (OGPs) รายงานอิสระฉบับแรกที่ได้มีการประเมินระดับการพัฒนาและการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการภาคีสมาชิกรอบความร่วมมือว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (OGPs) ได้กล่าวชื่นชมรัฐบาลอินโดนีเซียในการจัดการและปฏิทินที่ชัดเจนเกี่ยวกับการสร้างเวทีปรึกษาหารือสาธารณะและผ่านช่องทางออนไลน์ อย่างไรก็ตาม ในระยะนี้องค์กรภาคประชาสังคม (CSO) บางแห่งมองว่า แม้รัฐจะเปิดให้ตัวแทนขององค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น แต่หลายกรณีที่มีข้อจำกัดในมิติ “ความเป็นตัวแทน (represent)” ของภาคส่วนต่าง ๆ ที่อาจไม่ทั่วถึง เนื่องจากอินโดนีเซียมีความหลากหลายทั้งภูมิศาสตร์ ภาษา ความเชื่อทางวัฒนธรรม และวัฒนธรรม

**แผนปฏิบัติการระดับชาติ ฉบับที่ 2 (ค.ศ. 2014-2016)** มุ่งแก้ไขปัญหาจากบทเรียนในรอบแผนที่ผ่านมา เนื่องจากบทเรียนจากกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะที่ภาครัฐจัดขึ้น ยังไม่สอดคล้องกับแนวทางมาตรฐานของภาคีสมาชิกรอบความร่วมมือว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (OGPs) เพราะมีตัวแทนขององค์กรภาคประชาสังคมหลักเพียงไม่กี่แห่งที่ได้เข้าสู่กระบวนการดังกล่าว และตัวแทนองค์กรภาคประชาสังคมเหล่านี้ยังมีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นกับภาครัฐอีกด้วย ดังนั้น การดำเนินการเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมในระยะที่สองนี้ จึงมุ่งนำไปสู่การแก้ไขและยกระดับการมีส่วนร่วมในวงกว้างอย่างแข็งขันและประสบความสำเร็จในท้ายที่สุด

**แผนปฏิบัติการระดับชาติ ฉบับที่ 3 (ค.ศ. 2017-2019)** แม้ว่าจะมีความคืบหน้าในการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น แต่รัฐบาลอินโดนีเซียยังจำเป็นต้องมีการขยายงานเพิ่มเติมให้สามารถรองรับความต้องการของพลเมืองที่สูงขึ้น สอดรับไปกับแนวทางของรัฐบาลแบบเปิดที่ดำเนินการอยู่ แผนในระยะนี้มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ การเปิดให้มีการแข่งขันทางความคิดเพื่อปรับปรุงบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ผลจากการปฏิบัติตามแผนปรากฏว่า กิจกรรมดังกล่าวไม่ได้รับการปรับปรุง เนื่องจากขาดการประชาสัมพันธ์หรือแจ้งเตือนล่วงหน้า การขาดหลักฐานที่ชัดเจนว่านโยบายหรือมาตรการพัฒนาระบบบริการสาธารณะมาจาก

การปรึกษาหารืออย่างแท้จริง รวมทั้งการขาดความชัดเจนเกี่ยวกับการรวบรวมหรือดลึงความคิดของพลเมืองที่เข้ามามีส่วนร่วม ประเด็นเหล่านี้ได้บ่งชี้ให้เห็นว่าการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก

บทเรียนจากแผนปฏิบัติการระดับชาติฉบับก่อน ๆ ของอินโดนีเซียนั้น ภาคีสมาชิกกรอบความร่วมมือว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (OGPs) ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า กระบวนการปรึกษาหารือที่อินโดนีเซียได้ดำเนินการสามารถปรับปรุงให้ดีขึ้นได้ โดยเฉพาะมิติจำนวนและความเป็นตัวแทนที่ครอบคลุมเพียงพอ เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนว่า เสียง (voice) ที่ส่งมาได้รับการตอบสนอง รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้างและกระบวนการทำงานของรัฐที่จะเพิ่มช่องทางแพลตฟอร์มที่เปิดให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในทุกระดับ ตลอดจนมีมาตรการป้องกันปัจจัยแทรกซ้อนที่บ่งชี้ให้เห็นที่สาธารณะและกระบวนการปรึกษาหารือจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

#### 9.4.3 แนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมืองภายใต้กรอบเชิงสถาบันระดับชาติ

แนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมืองภายใต้กรอบเชิงสถาบันระดับชาติของอินโดนีเซียประกอบด้วย รัฐธรรมนูญและกฎหมาย ยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติ บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐ การพัฒนาและบูรณาการระบบฐานข้อมูลสารสนเทศเพื่อรองรับและสนับสนุนการมีส่วนร่วม และการสื่อสารเพื่อเสริมสร้างความเป็นพลเมืองให้กับประชาชน มีรายละเอียดดังนี้

1) **รัฐธรรมนูญและกฎหมาย**<sup>19</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1945 มาตรา 28 ได้รับรองสิทธิพลเมืองในการสมาคม รวมตัว และแสดงความคิดเห็น ซึ่งต่อมาได้มีกฎหมายอีกหลายฉบับให้การรับรองหลักการดังกล่าว ทั้งการรับรองสิทธิขององค์กรภาคประชาสังคม การร่วมตรวจสอบติดตามการจัดบริการสาธารณะ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมกำหนดนโยบายและประเมินผลลัพธ์ของนโยบาย นอกจากนี้ ภายหลังจากแก้ไขรัฐธรรมนูญช่วงปี ค.ศ. 1999-2000 อินโดนีเซียได้มีการจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นไปตามกรอบปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน รวมทั้งได้ให้สัตยาบันเข้าร่วมกติกาสากลระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ในปี ค.ศ. 2006 ให้การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานในการแสดงออกทางการเมืองและการชุมนุม ต่อมาในปี ค.ศ. 2013 อินโดนีเซียได้มีการออกกฎหมายฉบับที่ 17/2013 แทนที่กฎหมายฉบับที่ 8/1985 เพื่อยุติการควบคุมองค์กรภาคประชาสังคมโดยรัฐ รวมทั้งวางหลักประกันรับรองเสรีภาพในการสมาคมและการแสดงออกขององค์กรภาคประชาสังคม ส่วนในระดับพื้นที่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการและจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนระดับชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ มีการออกกฎหมายฉบับที่ 25/2004 ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาแห่งชาติ (No. 25/2004 on National Development Planning) ที่พยายาม “เพิ่มประสิทธิภาพการมีส่วนร่วมของประชาชน” (มาตรา 2) และกำหนดขั้นตอนที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการวางแผนการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ รวมทั้ง

<sup>19</sup> Ibid., pp. 124-127.

กำหนดให้มีกลไกเชิงสถาบันในลักษณะการสร้างเวทีปรึกษาหารือจากผู้มีส่วนได้เสียหลากหลายภาคส่วน (มาตรา 1, 10-12, 16-18, 22-24) ที่ต้องมีการรองรับในทุกระดับของรัฐทั้งแผนพัฒนาประเทศระยะยาว ระยะปานกลาง และแผนดำเนินการประจำปี

ในปี ค.ศ. 2009 ได้มีการออกกฎหมายฉบับที่ 25/2009 ว่าด้วยการจัดบริการสาธารณะ (Law No. 25/2009 on Public Services) กฎหมายฉบับนี้ ระบุให้ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ และภาคสังคมมีสิทธิที่จะกำกับดูแลการดำเนินการและกำหนดมาตรฐานการบริการสาธารณะ หน่วยงานของรัฐ จะต้องได้รับการตอบสนองต่อข้อร้องเรียนต่าง ๆ วางกรอบการกำกับดูแลและการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ในการให้บริการสาธารณะ รวมถึงกำหนดให้มีกลไกการมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และกลไกสำหรับการให้บริการ สาธารณะร่วมกันหรือร่วมกับภาคเอกชน และการติดตามโดยพลเมืองและชุมชน (มาตรา 39) กฎหมายฉบับนี้ ยังระบุถึงความชัดเจนเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐบาล (มาตรา 1, 18, 20) อีกด้วย

ในกระบวนการนิติบัญญัติ ยังได้มีการออกกฎหมายฉบับที่ 12/2011 ว่าด้วยการจัดทำกฎหมาย (Law No. 12/2011 on the Establishment of Legislation) ซึ่งในมาตรา 96 ได้วางข้อกำหนดทั่วไป ให้หน่วยงานของรัฐทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นวางระบบปรึกษาหารือกับประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ยังไม่ได้ระบุถึงการมีส่วนร่วมของพลเมือง ในกระบวนการงบประมาณแต่อย่างใด

นอกจากกฎหมายหลายฉบับได้วางหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะแล้ว ยังมีกฎหมายที่กำหนดให้มีกลไกเฉพาะสำหรับติดตาม การปฏิบัติตามกฎหมายและกิจกรรมของรัฐบาล โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานอิสระจำนวนมาก อาทิ สถาบัน ตรวจสอบเงินแผ่นดิน (Supreme Audit Institution) คณะกรรมการปราบปรามการทุจริต (Corruption Eradication Commission: KPK) สำนักงานจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะแห่งชาติ (National Public Procurement Agency: LKPP) และหน่วยงานกำกับดูแลด้านการเงินและการพัฒนา (Financial and Development Supervisory Agency: BPKP) และรวมทั้งประมวลกฎหมายด้านการปฏิบัติและข้อกำหนดการเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน สำหรับผู้บริหารระดับสูงของรัฐ

กรอบกฎหมายยังให้การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส ตลอดจนกลไกที่เป็นทางการสำหรับสาธารณชน ในการยื่นเรื่องร้องเรียน อาทิ กฎหมายฉบับที่ 31/1999 และกฎหมายฉบับที่ 20/2001 ว่าด้วยการปราบปราม การทุจริต (Law No. 20/2001 on the Eradication of Corruption) กฎหมายฉบับที่ 30/2002 ว่าด้วย คณะกรรมการเพื่อปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา (Law No. 30/2002 on the Commission for the Eradication of Criminal Acts of Corruption) และกฎหมายฉบับที่ 13/2006 ว่าด้วยการคุ้มครองพยาน และผู้เสียหาย (Law No. 13/2006 on Witness and Victim Protection) นอกจากนี้คุ้มครองพยานและผู้เสียหายแล้ว ยังคุ้มครองประชาชนที่เปิดเผยมการกระทำผิดต่อสาธารณชน การคุ้มครองพนักงานของรัฐ และเอกชนที่รายงานคดีทุจริตและติดสินบน และมีกลไกที่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถรายงาน การทุจริต การรับสินบน และการใช้อำนาจหรือทรัพยากรในทางที่ผิด

อินโดนีเซียยังได้วางรากฐานทางกฎหมายสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแล การให้บริการสาธารณะ รวมถึงการจัดตั้งคณะกรรมการผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งชาติ (Ombudsman Republik Indonesia: ORI) ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2000 โดยคำสั่งประธานาธิบดี ฉบับที่ 44/2000 เพื่อต่อต้านการทุจริต ได้วางกรอบกระบวนการจัดการเรื่องร้องเรียน และการสอบสวนความผิดปกติในภาครัฐ และต่อมากฎหมาย ฉบับที่ 37/2008 ได้ยกฐานะให้คณะกรรมการผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งชาติ (ORI) เป็นสถาบันของรัฐที่เป็นทางการ เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมรัฐบาลและการบริหารราชการให้ปราศจากการทุจริต การสมรู้ร่วมคิด การเลือกปฏิบัติ ขาวสะอาด เปิดกว้าง ยุติธรรม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (มาตรา 4)

ทั้งนี้ รูปแบบของคณะกรรมการผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งชาติ (ORI) เป็นสถาบันที่มีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากหน่วยงานภายนอก (มาตรา 2) พร้อมทั้งกำหนดให้คณะกรรมการผู้ตรวจการแผ่นดิน แห่งชาติ (ORI) มีการจัดทำรายงานประจำปีเผยแพร่บนเว็บไซต์ ประชาชนสามารถยื่นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับ ความไม่สุจริตหรือผิดปกติของภาครัฐให้คณะกรรมการผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งชาติ (ORI) พิจารณาได้โดยไม่เสีย ค่าใช้จ่าย (มาตรา 23) กฎหมายฉบับนี้ยังวางหลักประกันการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมกำหนด นโยบายและติดตามการดำเนินงานของภาครัฐอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ในมิติการต่อต้านการทุจริตและประพฤติ มิชอบในภาครัฐยังคงมีข้อท้าทายอยู่บ้าง เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐยังมีอำนาจดุลพินิจในการชี้ขาดว่าเอกสารหรือ ข้อมูลใดเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐและจำเป็นต้องเปิดเผยต่อสาธารณชนหรือไม่

**2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ (National Development Strategy)<sup>20</sup>** รัฐบาลอินโดนีเซียได้ จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศระยะยาว (National Long-Term Development Plan: RPJPN) เป็น แนวทางหลักที่รัฐบาลอินโดนีเซียกำหนดทิศทางเชิงกลยุทธ์และนโยบาย คือ การกำหนดให้มีแผนพัฒนา ระยะยาว และระยะปานกลางที่สอดคล้องกัน และดำเนินควบคู่ไปกับโครงการและกิจกรรมของฝ่ายบริหาร อาทิ สมัยประธานาธิบดี โจโก วิโดโด มีทั้งนโยบายการปฏิรูปประเด็นเร่งด่วนและสำคัญ “Nawa Cita agenda”<sup>21</sup> รัฐบาลยังมีการมอบหมายให้กระทรวงการวางแผนพัฒนาแห่งชาติ (Ministry of National Development Planning: Bappenas) รับผิดชอบในการพัฒนาแผนงานและทิศทางการปฏิรูป ซึ่งในภาพรวมได้มุ่งเน้นการปฏิรูป ระบบราชการไปสู่รัฐบาลแบบเปิด (open government) โดยมุ่งให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของพลเมือง ตั้งแต่กระบวนการจัดทำและออกแบบแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติ 20 ปี (ค.ศ. 2005-2025) รวมทั้ง

---

<sup>20</sup> Ibid., pp. 127-130.

<sup>21</sup> “Nawa Cita agenda” หรือ ประเด็นเร่งด่วน 9 ประเด็น ประกอบด้วย (1) คุ้มครองประชาชน รักษา ผลประโยชน์ของประเทศ ส่งเสริมอัตลักษณ์ในฐานะประเทศทางทะเล (maritime nation) (2) ส่งเสริมธรรมาภิบาลและ ประชาธิปไตยของประเทศ (3) พัฒนาพื้นที่ชนบท (4) ปฏิรูปประเทศเพื่อสร้างระบบบังคับใช้กฎหมายที่ปราศจากการทุจริต คอรัปชั่น (5) พัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน โดยเฉพาะด้านการศึกษา สวัสดิการสังคม สาธารณสุข และสิทธิในการถือครอง ที่ดิน (6) เพิ่มขีดความสามารถและสมรรถภาพในการแข่งขันในตลาดระหว่างประเทศ (7) ลดการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจจาก ต่างประเทศ (8) ปฏิรูปการศึกษาทั้งในด้านโครงสร้างและหลักสูตร (9) ส่งเสริมความหลากหลายและเพิ่มพื้นที่ในการหารือ แลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นของประชาชน.

รัฐบาลทำหน้าที่จัดทำร่างแผนพัฒนาระยะปานกลาง (Medium-Term Development Plans: RPJMN) ในทุก ๆ 5 ปี ทับซ้อนกับวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีแต่ละสมัย เพื่อให้แผนของฝ่ายบริหารที่เข้ามาบริหารประเทศขับเคลื่อนให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของแผนพัฒนาระยะยาวของประเทศ

เป้าหมายของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะยาว 20 ปี (ค.ศ. 2005-2025) คือ การให้ความสำคัญกับการเพิ่มบทบาทของภาคประชาสังคม การเปิดกว้างของภาครัฐ และประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลภาครัฐได้โดยสะดวก RPJPN ยังกล่าวถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่สาธารณะ โดยข้อความที่ระบุว่า “ความก้าวหน้าของระบอบประชาธิปไตย ยังได้เห็นการพัฒนาจิตสำนึกในสิทธิของประชาชนในชีวิต การเมือง ซึ่ง...คาดว่าจะกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันมากขึ้น ใน...การจัดการกิจการสาธารณะ ความก้าวหน้าไม่สามารถแยกออกจากการพัฒนาบทบาทของพรรคการเมือง องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรภาคประชาสังคมอื่น ๆ ได้” นอกจากนี้ RPJPN ยังเชื่อมโยงการมีส่วนร่วมของพลเมืองกับเป้าหมายธรรมาภิบาล ดังเห็นได้จาก ข้อความที่ระบุว่า “การเข้าถึงข้อมูลสาธารณะที่เป็นอิสระและเปิดกว้าง...จะอำนวยความสะดวกในการควบคุมการปฏิบัติตามผลประโยชน์สาธารณะได้ต่อไป บทบาทของสื่อเสรีมีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการค้นหา ป้องกัน และเผยแพร่รูปแบบต่าง ๆ ของการใช้อำนาจในทางที่ผิดและการทุจริต” และสิ่งที่สำคัญ คือ การเสริมความแข็งแกร่งให้กับบทบาทของภาคประชาสังคม ในฐานะองค์ประกอบสำคัญในการบรรลุ “อินโดนีเซียที่ยุติธรรมและเป็นประชาธิปไตย” ดังนั้น RPJPN เป็นเครื่องมือเชิงกลยุทธ์หลักของอินโดนีเซียในการขับเคลื่อนให้เกิดรัฐบาลแบบเปิดและส่งเสริมคุณค่าของการมีส่วนร่วมของพลเมืองทั้งในฐานะวิธีการ การสร้างหลักประกันธรรมาภิบาล และการบรรลุเป้าหมายในตัวเองอย่างชัดเจน

ขณะที่แผนพัฒนาระยะปานกลาง (RPJMN) จะถูกกำหนดเนื้อหาสาระและประเด็นขับเคลื่อนที่สอดคล้องกับหลักการของ RPJPN ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน แผนพัฒนาระยะต้น (ค.ศ. 2010-2014) ระบุให้มีการจัดลำดับความสำคัญในการเสริมสร้างบทบาทของภาคประชาสังคมเพื่อเสริมสร้างการดำรงอยู่ของชาติ ซึ่งมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องมายัง แผนพัฒนาระยะปานกลาง (ค.ศ. 2015-2019) ระบุให้รัฐบาลผลักดันให้สถาบันประชาธิปไตยมีความเข้มแข็ง เสริมสร้างบทบาทของภาคประชาสังคม รับรองการพัฒนาสื่อและเสรีภาพของสื่อ รวมทั้งกำหนดให้การสร้างธรรมาภิบาลที่เป็นประชาธิปไตยและเชื่อถือได้ เป็นหนึ่งในประเด็นยุทธศาสตร์สำคัญที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน

นอกจากนี้ ในการขับเคลื่อนแผนพัฒนาระยะปานกลาง (ค.ศ. 2015-2019) ยังได้มีการกำหนดเป้าหมาย (target) และตัวชี้วัด (indicator) ที่ชัดเจน อาทิ เป้าหมายที่ 6.2.3 การสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของรัฐ โดยรัฐต้องจัดให้มีสำนักงานจัดการข้อมูลสารสนเทศและเอกสารทางราชการ (Pejabat Pengelola Informasi & Dokumentasi: PPID) และรัฐต้องจัดให้มีพื้นที่สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมกำหนดและกำกับดูแลการดำเนินนโยบายสาธารณะ เป้าหมายที่ 6.2.5 เพิ่มการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ รวมถึงเพิ่มการดำเนินการของรัฐบาลแบบเปิดในทุกหน่วยงานของรัฐ โดยหน่วยงานภาครัฐต้องเสริมสร้างความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และสื่อมวลชน ตลอดจนให้ความรู้และข้อมูลแก่สาธารณชนให้สามารถเข้าถึงข้อมูลสาธารณะ และ

มีกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำและติดตามนโยบาย โดยกำหนดให้สำนักงานการจัดการข้อมูลสารสนเทศและเอกสารทางราชการ (PPID) ต้องทำหน้าที่จัดให้บริการข้อมูลที่มีคุณภาพ เพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำนโยบายสาธารณะ การออกแบบโครงการสาธารณะ และกระบวนการตัดสินใจสาธารณะ ตลอดจนวางมาตรการเพิ่มการรับรู้ของสาธารณชนเกี่ยวกับความโปร่งใสของข้อมูลสาธารณะ เผยแพร่ขั้นตอนการวางแผน การจัดทำงบประมาณและแสดงงบประมาณทั้งหมดบนเว็บไซต์ของกระทรวง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างนโยบายสาธารณะและติดตามการดำเนินการต่อไป และพัฒนาระบบเผยแพร่ข้อมูลเชิงรุก แผนพัฒนาระยะปานกลาง (ค.ศ. 2015-2019) ยังกำหนดให้กระทรวงเครื่องมือของรัฐและการปฏิรูประบบราชการ รับผิดชอบจัดทำแผนที่นำทาง (roadmap) ในการดำเนินการประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้

**3) บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman Republik Indonesia: ROI) ในการกำกับดูแลบริการสาธารณะของภาครัฐ<sup>22</sup>** โดยทั่วไปผู้ตรวจการแผ่นดิน (ombudsman) เป็นหน่วยงานอิสระและอาจมีบทบาทแตกต่างกันไปตามโครงสร้างและระบบการเมืองในแต่ละประเทศ และในหลายประเทศผู้ตรวจการแผ่นดินจะทำงานในเชิงรับด้านการรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์จากการกระทำที่ไม่สุจริต คอร์รัปชัน หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ในกรณีของอินโดนีเซีย สำนักงานคณะกรรมการผู้ตรวจการแผ่นดิน (ROI) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รายงานตรงต่อรัฐสภา มีสำนักงานในภูมิภาคทุกจังหวัด และจัดทำข้อเสนอแนะรายงานไปยังรัฐสภา หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณชน ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการผู้ตรวจการแผ่นดิน (ROI) ได้ถูกกำหนดให้มีการทำงานในสองลักษณะ ดังนี้

**ลักษณะที่ 1 อำนาจหน้าที่ในเชิงรับ (passiveness)** เป็นการรับตรวจสอบ และวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานหรือบุคลากรของรัฐที่ไม่สุจริต ไม่เป็นธรรม หรือละเมิดกฎหมาย ตลอดจนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในราชการ

**ลักษณะที่ 2 อำนาจหน้าที่ในเชิงรุก (activeness)** โดยทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายฉบับที่ 25/2009 (Law No.25 of 2009 on Public Service) เพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการปรับปรุงและพัฒนาระบบบริการสาธารณะอย่างต่อเนื่อง ผ่านการจัดทำคู่มือและแนวทางปฏิบัติเพื่อให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับวิธีการจัดการและป้องกันการบริหารหรือปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม รวมทั้งจัดให้มีผู้ฝึกสอนให้กับสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์ (Lombaga Administrasi Negara: LAN) เพื่อเผยแพร่หลักการทำงานและแนวปฏิบัติที่ถูกต้อง นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการผู้ตรวจการแผ่นดิน (ROI) ยังได้จัดทำรายงานประจำปี (Annual Report) เพื่อประเมินคุณภาพและความพึงพอใจการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนของหน่วยงานต่าง ๆ ตัวอย่างหัวข้อหรือประเด็นการประเมินที่น่าสนใจ อาทิ จำนวนเรื่องร้องเรียนด้านความล่าช้าในการให้บริการจากการดำเนินการหรือบังคับคดีของหน่วยงานภาครัฐตามคำพิพากษาของศาล การระงับการให้บริการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร การใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด เป็นต้น

---

<sup>22</sup> Ibid., pp. 137-138.



4) นโยบายการยกระดับและบูรณาการฐานข้อมูลภาครัฐเพื่อสนับสนุนการบริหารงานภาครัฐแบบเปิด<sup>23</sup> อินโดนีเซียให้ความสำคัญกับการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ (information and communication technology) มาใช้ในการพัฒนาการบริหารจัดการและการจัดบริการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของรัฐบาลกลางที่มุ่งเน้นกับการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมารองรับมาตรการลดขนาดภาครัฐ (downsizing) ตลอดจนเสริมสร้างให้การทำงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐเกิดประสิทธิภาพเชิงการประสานระหว่างกัน (co-ordination) ทำให้การจัดทำภารกิจที่ซ้ำซ้อน (duplication) ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ลดลง

สำหรับมาตรการส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารนั้น รัฐบาลอินโดนีเซียได้มีการพัฒนาหลักสูตรส่งเสริมการเรียนรู้และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างหน่วยงาน เพื่อให้แนวทางปฏิบัตินำไปสู่ผลสัมฤทธิ์โดยรวมสามารถประสบความสำเร็จได้อย่างรวดเร็ว มีการแบ่งปันบทเรียนระหว่างหน่วยงานต้นแบบหรือมีแนวทางปฏิบัติที่ดีให้กับหน่วยงานอื่น ๆ อย่างแข็งขัน และเพื่อให้บรรลุความสำเร็จได้อย่างแท้จริง รัฐบาลยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการเสริมสร้างเครือข่ายผู้ปฏิบัติงานรัฐบาลดิจิทัลทั้งภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่ต่างระดับกัน (networks of digital government practitioners within and across levels of government)<sup>24</sup> ส่งผลให้การเรียนรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ร่วมกันเกิดขึ้นทั่วทั้งองคาพยพของรัฐในทุกระดับอย่างครอบคลุม สำหรับกระบวนการขับเคลื่อนไปสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัล (digital government) รัฐบาลได้มีการปรับปรุงเชิงโครงสร้างขององค์กรภาครัฐ โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องมียุทธศาสตร์ที่กำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน พร้อมทั้งกำหนดมาตรการควบคุมกำกับดูแลให้หน่วยงานของรัฐต้องสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายระดับชาติ

รัฐบาลอินโดนีเซียได้ให้ความสำคัญกับการสร้างระบบนิเวศฐานข้อมูลการบริหารงานภาครัฐแบบเปิด (open government data ecosystem)<sup>25</sup> โดยนำแนวคิดฐานข้อมูลการบริหารงานภาครัฐแบบเปิด (Open Government Data: OGD) อันหมายถึง การเปิดเผยข้อมูลที่รวบรวมและจัดทำขึ้นโดยองค์กรภาครัฐหรือภาคสาธารณะอื่นที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐ โดยรัฐบาลได้ยอมรับในหลักการว่า ฐานข้อมูลการบริหารงานภาครัฐแบบเปิดเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการปฏิรูประบบราชการ เนื่องจากการพัฒนาระบบฐานข้อมูลการบริหารงานภาครัฐแบบเปิดจะนำมาซึ่งความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความซื่อสัตย์ และยกระดับผลสัมฤทธิ์การทำงานของภาครัฐได้ ขณะเดียวกันการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศผ่านการสร้างฐานข้อมูลการบริหารงานภาครัฐแบบเปิดยังถือเป็นพันธกิจ (mission) ที่ภาคีสมาชิกกรอบความร่วมมือว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (OGPs) ต้องยึดถือและนำไปปฏิบัติในเชิงรูปธรรม

นอกจากนี้ ในกรณีของอินโดนีเซีย ฐานข้อมูลการบริหารงานภาครัฐแบบเปิดยังเป็นส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน (National Strategy on Corruption Prevention and Eradication) ไม่เพียงเท่านั้น อินโดนีเซียยังได้นำกฎบัตรระหว่างประเทศว่าด้วย

<sup>23</sup> Ibid., pp. 200-201.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Ibid., pp. 222-228.

การเปิดเผยข้อมูล (International Open Data Charter) รวมทั้งน้อมนำหลักการว่าด้วยการต่อต้านการคอร์รัปชันของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม 20 ประเทศ (G20 Open Data Principles for Anti-Corruption) มาใช้เป็นแนวทางขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการอีกด้วย ในมิติการขับเคลื่อนหลักการไปสู่การปฏิบัติเชิงรูปธรรม รัฐบาลอินโดนีเซียได้พัฒนา “ระบบฐานข้อมูลกลางภาครัฐ” อย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 2014 โดยมีการรวบรวมข้อมูลภาครัฐและพัฒนาระบบการเข้าถึงของประชาชนที่สะดวก เพื่อแสดงความโปร่งใสของภาครัฐ

อย่างไรก็ตาม ในระยะเริ่มต้นการพัฒนาระบบฐานข้อมูลการบริหารงานภาครัฐแบบเปิด รัฐบาลอินโดนีเซียเผชิญกับความท้าทายที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ *ประการแรก* กฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ ค.ศ. 2008 (Public Information Disclosure Act 2008) ไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่า การเปิดเผยข้อมูลของภาครัฐจะต้องเผยแพร่ออกสู่สาธารณชน ทำให้หน่วยงานของรัฐมองว่าข้อมูลบางส่วนของหน่วยงานอาจเปิดเผยหรือไม่ก็ได้ *ประการที่สอง* หน่วยงานของรัฐจำนวนมากขาดความตระหนักและเห็นความสำคัญของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร *ประการสุดท้าย* หน่วยงานของรัฐจำนวนมากขาดบุคลากรที่มีความรู้และทักษะในการพิจารณาว่า ข้อมูลชุดใดจำเป็นต้องการรับรู้รับทราบของสังคม เพื่อจะดำเนินการสำรวจจัดเก็บ รวบรวม และเผยแพร่ต่อสาธารณชน

นอกจากนี้ รัฐบาลได้เพิ่มความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลและลดความสับสนของประชาชนโดยจัดทำโครงการ “ฐานข้อมูลเดียว (one data)”<sup>26</sup> เพื่อพัฒนาฐานข้อมูลภาครัฐและส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เพื่อขจัดความซ้ำซ้อนและปรับปรุงคุณภาพการจัดบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงาน ยกกระดับประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการ ส่งเสริมการทำงานร่วมกัน และการบูรณาการข้อมูลภาครัฐแต่ละแห่งเข้าสู่ข้อมูลขนาดใหญ่ (big data) รวมทั้งปรับปรุงให้ฐานข้อมูลของภาครัฐเปิดกว้าง โปร่งใส และสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยวัตถุประสงค์ของนโยบายถูกระบุไว้อย่างชัดเจน 3 ประการ ได้แก่ (1) การใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีดิจิทัลและการวิเคราะห์ข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ เพื่อนำไปสู่การทำความเข้าใจประเด็นปัญหาทางสังคมที่ถูกต้อง (2) การระบุข้อมูลต่าง ๆ เพื่อใช้ประโยชน์ตลอดทั้งวงจรรนโยบาย และ (3) จัดให้มีการกำกับดูแลเพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อสาธารณชนด้านความรับผิดชอบ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อพลเมืองและเสริมสร้างความไว้วางใจของประชาชน ทั้งนี้ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลเชิงบูรณาการ เป็นรากฐานที่สำคัญในการใช้ประโยชน์เพื่อการค้นคว้า วิเคราะห์ วางแผน กำหนดนโยบาย ตลอดจนปรับปรุงคุณภาพการให้บริการสาธารณะ รวมทั้งเป็นรากฐานสำคัญในการเปลี่ยนผ่านอินโดนีเซียไปสู่สังคมดิจิทัล (digital society)

การเปลี่ยนแปลงสังคมอินโดนีเซียไปสู่สังคมดิจิทัลนั้น เป็นปัจจัยเร่งสำคัญที่ทำให้ภาครัฐต้องผลิตและพัฒนาฐานข้อมูลออกมามากขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นทวีคูณ ขณะเดียวกันพฤติกรรมของประชาชนภายในประเทศเริ่มเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ประชาชนมีความพร้อมต่อการเข้าถึงฐานข้อมูลของภาครัฐผ่านการใช้งานอุปกรณ์ดิจิทัลเพิ่มขึ้น อาทิ คอมพิวเตอร์ โทรศัพท์มือถือ แท็บเล็ต กล้องดิจิทัล ฯลฯ เมื่อประกอบเข้ากับการเคลื่อนเข้าสู่สังคม “Internet of Things” ทำให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ

<sup>26</sup> Ibid., pp. 219-222.

มากขึ้นตามไปด้วย มีข้อมูลจำนวนมากที่ประชาชนสามารถใช้เครื่องมือวิเคราะห์ ประมวลผล คาดการณ์แนวโน้ม ส่งผลให้การตัดสินใจของสาธารณชนมีอิทธิพลต่อภาครัฐมากขึ้น เมื่อทั้งภาครัฐและภาคสังคมสามารถใช้ประโยชน์จากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีดิจิทัลผสมผสานเข้ากับชุดข้อมูลข่าวสาร นำไปใช้เพื่อการปรับปรุง พัฒนา และกำหนดนโยบายและบริการสาธารณะได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากขึ้นตามไปด้วย

**5) มาตรการสื่อสารกับสาธารณชนเพื่อยกระดับความเป็นพลเมือง (communication for build citizenship)<sup>27</sup>** อินโดนีเซียพยายามที่จะปรับตัวสู่การทำงานบนฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ความท้าทายสำคัญคือ การสื่อสารที่ชัดเจนเกี่ยวกับการกำหนดนิยามความหมาย วัตถุประสงค์ ขอบเขต ที่ชัดเจนของ “การบริหารงานภาครัฐแบบเปิด (open government)” โดยเฉพาะอย่างยิ่งมิติ “การมีส่วนร่วมของพลเมือง (citizen engagement)” ที่ต้องมีการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐในทุกระดับ เพื่อให้เกิดความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของ (ownership) ในกิจการสาธารณะร่วมกันของภาครัฐและสังคม แม้ก่อนหน้านี้หน่วยงานของรัฐหลายแห่งได้ดำเนินการในลักษณะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่บ้างแล้วก็ตาม แต่ในภาพรวมหน่วยงานของรัฐจำนวนมาก ยังขาดความเข้าใจในหลักการบริหารงานภาครัฐแบบเปิดที่แท้จริง และไม่มั่นใจว่าหน่วยงานของรัฐจะมีปฏิสัมพันธ์กับสาธารณชนได้อย่างไร

ดังนั้น รัฐบาลอินโดนีเซียจึงได้แก้ไขปัญหานี้โดยปรับปรุงกระบวนการและวิธีการสื่อสารกับสาธารณชน เพื่อสร้างความตระหนักและเห็นความสำคัญ มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง และสามารถปรับบทบาทในฐานะพลเมืองของประเทศไปสู่การมีส่วนร่วมที่ถูกต้องภายใต้แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบเปิด จนกระทั่งประสบความสำเร็จในที่สุด โดยรัฐบาลได้ดำเนินการการพัฒนาสมรรถนะให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่าง ๆ เพื่อให้สามารถอธิบาย รวบรวม วิเคราะห์ และประมวลผลข้อมูลที่ได้จากเวทีปรึกษาหารือของประชาชนในระดับต่าง ๆ (เช่น เวทีชุมชน) มีการพัฒนาทักษะการถ่ายทอดและสื่อสารต่อประชาชนและสาธารณชน รวมทั้งมีการให้เครื่องมือที่จำเป็นต่อการสื่อสารสร้างความเข้าใจประกอบ (เช่น คู่มือ และแนวทางปฏิบัติ) ทั้งนี้ การสื่อสารที่ชัดเจนไปยังเวทีปรึกษาหารือในทุกระดับนี้ เป็นจุดเริ่มต้นสำคัญให้พลเมืองระดับชุมชนเห็นความสำคัญ มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง ตระหนักรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเอง จนสามารถยกระดับบทบาทของตนเองสู่ “ความเป็นพลเมือง (citizenship)” สนับสนุนการขับเคลื่อนการบริหารงานภาครัฐแบบเปิดได้อย่างแท้จริงและเกิดขึ้นในวงกว้างทุกพื้นที่และทุกระดับได้ในที่สุด

## 9.5 ตัวแบบการมีส่วนร่วมของพลเมือง

การบริหารงานภาครัฐแบบเปิดของอินโดนีเซีย มีตัวแบบการมีส่วนร่วมของพลเมืองที่เกิดขึ้นทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่นที่หลากหลาย ในที่นี้ได้รวบรวมและหยิบยกตัวอย่างตัวแบบที่เกิดขึ้น 5 ตัวแบบด้วยกัน ได้แก่ 1) ตัวแบบการส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน 2) การร่วมตรวจสอบภาครัฐผ่าน

<sup>27</sup> Ibid., pp. 144-145.

แพลตฟอร์ม “เลโปร์ (LAPOR)” 3) เวทีปรึกษาหารือภาคพลเมือง: มุสเรนบัง 4) ความเป็นหุ้นส่วนภาครัฐกับประชาสังคมเพื่อร่วมกันจัดบริการสาธารณะ และ 5) การพัฒนานวัตกรรมดิจิทัลเพื่อยกระดับบริการสาธารณะ ในที่นี้จะชี้ให้เห็นถึงลักษณะ ที่มา หรือมาตรการที่ก่อให้เกิดตัวแบบเหล่านี้ขึ้นมา และในบางกรณีจะหยิบยกตัวอย่างให้เห็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นประกอบ ดังนี้

### 9.5.1 ตัวแบบการส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Access to Information)<sup>28</sup>

องค์ประกอบสำคัญสำหรับกระบวนการออกแบบและกำกับดูแลการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมของพลเมืองส่วนหนึ่งคือ การที่ประชาชนสามารถเข้าถึงฐานข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็น โดยข้อมูลที่ดีจะต้องมีการรวบรวมและได้รับการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง เพราะข้อมูลถือเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการเสริมอำนาจให้กับประชาชนหรือภาคประชาสังคมนำมาใช้ในการพูดคุย ปรึกษาหารือ และให้ข้อเสนอแนะแก่ภาครัฐหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อปรับปรุงและพัฒนาบริการสาธารณะได้ ตลอดจนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายและแนวปฏิบัติของรัฐบาลได้ ตัวอย่างข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญของอินโดนีเซีย คือ การระบุถึงตัวบุคคล ตำแหน่ง บทบาทหน้าที่ และงานที่ปฏิบัติ เพื่อเป็นหลักประกันถึงความรับผิดชอบ (accountability) ที่ประชาชนสามารถตรวจสอบหรือร้องเรียนได้อย่างชัดเจน

รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1945 มาตรา 28F และกฎหมายฉบับที่ 14/2008 ได้รับรองสิทธิและเสรีภาพการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐของประชาชน รวมทั้งรัฐบาลได้มีการออกระเบียบรัฐบาล ฉบับที่ 61/2010 ที่กำหนดแนวทางและมาตรการเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน กฎหมายเหล่านี้ได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือหลักเพื่อให้เกิดการให้ข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ต้องดำเนินการให้ข้อมูลกับประชาชนในเชิงรุก ครอบคลุมทั้งหน่วยงานที่รับงบประมาณแผ่นดินไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน แต่อาจมีหน่วยงานบางลักษณะที่ได้รับการยกเว้น เช่น หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายบางแห่งและศาล ทั้งนี้ กฎหมายฉบับที่ 14/2008 ยังบัญญัติว่า “สิทธิในการได้รับข้อมูลเป็นสิทธิมนุษยชนและความโปร่งใสของข้อมูลสาธารณะเป็นลักษณะสำคัญของรัฐประชาธิปไตยที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยของประชาชนเป็นอำนาจสูงสุด” (the right to obtain information is a human right and transparency of public information is a significant characteristic of a democratic state that holds the sovereignty of the people in high esteem) และการเข้าถึงข้อมูลของรัฐโดยสะดวกและโปร่งใส ยังถือเป็นส่วนหนึ่งของ “การจัดการของรัฐที่ดี” (materialize good state management)

ในการจัดการข้อมูลให้ประชาชนรับรู้รับทราบ รวมถึงสิทธิของพลเมืองในการเข้าถึงข้อมูล กฎหมายได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดให้มีระบบข้อมูลและเอกสารเพื่อจัดการข้อมูลสาธารณะเป็นไปอย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และเข้าถึงได้โดยสะดวก โดยมีหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่กำหนดแนวทางและกำกับดูแลด้านความโปร่งใสและการเข้าถึงข้อมูลของรัฐ คือ สำนักงานว่าด้วยการจัดการข้อมูลสารสนเทศ

<sup>28</sup> Ibid., pp. 120-122., pp. 132-136.

และเอกสารทางราชการ (PPID) กฎหมายฉบับนี้ยังจัดให้มีหน่วยงานในรูปแบบคณะกรรมการทั้งในส่วนกลาง จังหวัด เมือง/เทศบาล บทบาทของคณะกรรมการ คือ การตัดสินใจในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กฎหมายบัญญัติ ระวังข้อพิพาทที่ผู้ขอข้อมูลร้องขอหรือร้องเรียน และรายงานการดำเนินการตามกฎหมายต่อประธานาธิบดีและรัฐสภา นอกจากนี้ กฎหมายฉบับที่ 14/2008 ได้กำหนดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลบางประเภทในเชิงรุก รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับประสิทธิภาพทางการเงินของหน่วยงานภาครัฐ และข้อมูลใด ๆ ที่อาจคุกคามชีวิตของประชาชนและความสงบเรียบร้อยของประชาชน และหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอข้อมูลมีหน้าที่ตอบสนองภายใน 10 วัน

นอกจากนี้ สถาบันนิติบัญญัติ (สภาผู้แทนราษฎร) ยังได้มีการจัดทำแพลตฟอร์มอำนวยความสะดวกด้านข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนที่มีชื่อว่า “House of Representatives’ Alun-Alun Demokrasi Platform” ซึ่งเป็นระบบข้อมูลข่าวสารที่ออกแบบมาเพื่อให้ประชาชนสามารถติดตามการออกกฎหมาย เสนอความคิดเห็น และปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันนิติบัญญัติกับสาธารณชน

อย่างไรก็ตาม ผู้ที่มีความประสงค์เข้าถึงข้อมูลสาธารณะในอินโดนีเซีย ต้องระบุตัวบุคคลผู้เข้าใช้งานที่อยู่ และหัวข้อเรื่องที่ต้องการเข้าถึง ส่วนองค์กรภาคประชาสังคมจะต้องให้ข้อมูลการลงทะเบียน โดยมีข้อกำหนดไม่ให้เปิดเผยข้อมูลเหล่านี้ อีกทั้งยังมีความท้าทายในการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนที่อาจมีข้อจำกัด อาทิ ข้อมูลที่คุ้มครองการแข่งขันเชิงธุรกิจ ข้อมูลด้านการแพทย์ การเงิน และครอบครัวที่มีลักษณะเป็นข้อมูลส่วนบุคคล รวมทั้งข้อมูลที่อาจกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ

ขณะเดียวกัน กฎหมายฉบับที่ 5/2014 ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือสถาบันหลักที่สำคัญ เช่น สมาชิกวุฒิสภา ผู้พิพากษา และครอบครัว จะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง แต่ไม่ได้กำหนดให้เปิดเผยต่อสาธารณะโดยชัดแจ้ง ประเด็นเหล่านี้ยังถือเป็นข้อจำกัดและความท้าทายการเข้าถึงข้อมูลของรัฐโดยประชาชน

ด้านมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ รัฐบาลได้มีการจัดทำแผนงานและจัดสรรงบประมาณที่ชัดเจนและต่อเนื่อง รวมทั้งประชาสัมพันธ์ผ่านช่องทางต่าง ๆ เพื่อสร้างจิตสำนึกให้กับหน่วยงานของรัฐและสาธารณชนเห็นถึงความสำคัญของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มบทบาทให้ภาคประชาสังคมสามารถนำมาใช้ในการร่วมวิเคราะห์วางแผน และกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาประเทศร่วมกัน

ประเด็นท้าทายที่สำคัญของตัวแบบสำนักงานว่าด้วยการจัดการข้อมูลสารสนเทศและเอกสารทางราชการ (PPID) คือ การกำกับดูแลการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนที่เข้มข้นเกินไป อาจกระทบต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานท้องถิ่นขนาดเล็กได้ เนื่องจากการจัดทำระบบข้อมูลข่าวสารป้อนให้กับประชาชนจำนวนมากเกินไป อาจกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่หลักของหน่วยงานและผู้ปฏิบัติงานได้ นอกจากนี้ หน่วยงานบางแห่งต้องเผชิญกับพฤติกรรมของประชาชนที่อาจไม่มีเจตนาที่ดี เช่น การแบล็คเมล์ (blackmail) หรือการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาคเอกชนที่เป็นคู่แข่งกันพยายามเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและใช้ประโยชน์ในทางทุจริต ความท้าทายที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การพิจารณาถึงชุดข้อมูลที่ควรเปิดเผยหรือไม่ควร

เปิดเผยกับสาธารณชนที่ยังคงมีความเห็นแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก ไม่ต้องการมาตรการกดดันที่เข้มข้นมากเกินไปจากสำนักงานว่าด้วยการจัดการข้อมูลสารสนเทศและเอกสารทางราชการ (PPID) นอกจากนี้ การเข้าถึงข้อมูลด้านงบประมาณของภาครัฐยังเป็นปัญหาที่ท้าทายและยากต่อการแก้ไขในช่วงที่ผ่านมา

### 9.5.2 ตัวแบบการร่วมตรวจสอบภาครัฐผ่านแพลตฟอร์ม “เลโปร์ (LAPOR)”<sup>29</sup>

คำว่า “เลโปร์ (LAPOR)” ในภาษาอินโดนีเซีย หมายถึง การรายงาน โดยแพลตฟอร์มออนไลน์เลโปร์ ถูกสร้างขึ้นโดยรัฐบาลอินโดนีเซียใน ค.ศ. 2011 มีชื่ออย่างเป็นทางการในภาษาอังกฤษว่า “People’s Online Services and Complaints Aspiration System” ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อยกระดับการมีส่วนร่วมของพลเมือง ในการร่วมกำกับดูแลการให้บริการสาธารณะ เลโปร์เป็นช่องทางสำคัญที่ภาครัฐเปิดให้ประชาชนทั้งในประเทศ และในแต่ละภูมิภาคสามารถแจ้งเรื่องราวร้องทุกข์ร้องเรียน ผ่านเว็บไซต์ <http://lapor.go.id/> ภายในเว็บไซต์นี้ ผู้เข้าใช้บริการสามารถกรอกข้อมูลสำคัญ อาทิ ประเภทหัวข้อ (ร้องเรียน-ข้อเสนอแนะ-ขอข้อมูล) รายละเอียด วันที่ พิกัดผู้แจ้ง หน่วยงานที่รับเรื่องราวเรียนปลายทาง รวมทั้งสามารถแนบเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ หลักฐาน หรือรายงานเข้าไปในระบบได้ ประชาชนที่ต้องการข้อมูลหรือติดตามความคืบหน้ายังสามารถตรวจสอบ ในการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่ามีความก้าวหน้าถึงขั้นตอนใดในลักษณะเรียลไทม์ (realtime)

รายงานที่ส่งไปในเว็บไซต์จะได้รับการตรวจสอบโดยระบบปฏิบัติการเลโปร์ เพื่อทบทวนความชัดเจน และครบถ้วนของข้อมูล และส่งต่อไปที่กระทรวงหรือสำนักงานที่เกี่ยวข้องภายในไม่เกิน 3 วันทำการ หลังจาก การตรวจสอบการรายงานกระทรวงหรือสำนักงานที่เกี่ยวข้องจะมีเวลา 5 วันทำการในการตอบกลับ นอกเหนือจากนี้ รัฐบาลยังใช้ข้อมูลที่ได้จากระบบปฏิบัติการเลโปร์มาใช้เพื่อปรับปรุงนโยบาย คุณภาพการให้บริการสาธารณะ และการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐผ่านนโยบายและแผนงานต่าง ๆ อีกด้วย

ในกรณีที่ประชาชนผู้ร้องเรียนไม่ได้รับการตอบกลับภายใน 5 วันทำการ เจ้าหน้าที่ที่ดูแลระบบปฏิบัติการเลโปร์จะรายงานไปยังเจ้าหน้าที่ระดับสูงของหน่วยงานนั้น ๆ และหากยังไม่ได้รับการตอบสนองอีก จะแจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman Republik Indonesia: ORI) เพื่อทำการสอบสวนกรณีดังกล่าวและออกคำสั่งมีผลผูกพันต่อหน่วยงาน ทั้งนี้ ระบบปฏิบัติการของเลโปร์จะเก็บข้อมูล ผู้ร้องเรียนไว้เป็นความลับและไม่เผยแพร่ออกไป ในบางกรณีระบบนี้ยังถูกใช้ให้ความช่วยเหลือกรณีประชาชน ประสบภัยพิบัติอีกด้วย

ความท้าทายสำคัญของระบบปฏิบัติการเลโปร์ คือ ยังไม่สามารถพัฒนาระบบที่ครอบคลุมทั้งภาครัฐ ทุกหน่วยงานได้อย่างแท้จริง ตลอดจนความคาดหวังของประชาชนที่ส่งข้อร้องเรียน ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย หรือการพัฒนาบริการสาธารณะ อาจมีปริมาณที่มากเกินไป ไม่สมเหตุสมผลหรือเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ทำให้ภาครัฐไม่สามารถตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชนได้ทั้งหมด

<sup>29</sup> Ibid., pp. 138-139.

### 9.5.3 ตัวแบบเวทีปรึกษาหารือภาคพลเมือง: มุสเรนบัง (Musrenbang)<sup>30</sup>

มุสเรนบัง (Musyawarah Rencana Pembangunan หรือ Multi Stakeholder Consultation Forum for Development Planning: Musrenbang) เป็นตัวแบบกลไกการมีส่วนร่วมของพลเมืองในรูปแบบที่เป็นทางการ ซึ่งเกิดขึ้นตามกฎหมายฉบับที่ 25/2004 ว่าด้วยการวางแผนการพัฒนาประเทศ (Law No. 25/2004 on National Development Planning) ที่ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งขึ้น มีลักษณะเป็นเวทีสำหรับผู้มีส่วนได้เสียที่เข้ามามีส่วนร่วมระบุและจัดลำดับความสำคัญของนโยบาย โครงการพัฒนาระดับชุมชน เพื่อรองรับการจัดทำงบประมาณระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Annual Budget) และกองทุนจัดสรรหมู่บ้าน (Village Allocation Funds) การประชุมจะจัดขึ้นในช่วงครึ่งแรกของปีปฏิทิน โดยจะมีการจัดลำดับความสำคัญของประเด็นสาธารณะที่นำมาสู่เวทีเพื่อให้เกิดการตั้งวาระ ถกเถียง และสร้างข้อสรุปร่วมกัน

เวทีมุสเรนบังระดับชุมชนมีการเลือกผู้แทนเข้าสู่การประชุมในระดับอำเภอและจังหวัด บทบาทสำคัญของเวทีมุสเรนบัง ยังครอบคลุมถึงการให้การรับรองร่างสุดท้ายของแผนงานและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปี (Annual Local Government Work Plan and Budget) อีกด้วย ตามที่ระบุไว้ในการสัมภาษณ์กับไออีซีดี นอกจากนี้ เวทีมุสเรนบังในบางพื้นที่ (เช่น บันดุง และบางท้องถิ่นในจาการ์ตา) ยังได้มีการพัฒนาแพลตฟอร์มออนไลน์ (หรือ eMusrenbang) เพื่อขยายขอบเขตของเวทีและอำนวยความสะดวกในการเชื่อมโยงระหว่างเวทีมุสเรนบังและระบบการจัดการข้อร้องเรียนเข้าด้วยกัน อย่างไรก็ตาม ความท้าทายสำคัญในปัจจุบัน คือ จำนวนผู้ที่สนใจเข้าร่วมมีแนวโน้มลดลงในบางพื้นที่

### 9.5.4 ตัวแบบภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคประชาสังคม (Public-Civil Society Partnership)<sup>31</sup>

รัฐบาลอินโดนีเซียได้ขยายระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจากเดิมที่รัฐมีการสื่อสารหรือให้ข้อมูลทางเดียว เปลี่ยนไปสู่การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามาสื่อสารและปฏิสัมพันธ์กับรัฐในลักษณะที่ครอบคลุมมากขึ้น ในขณะเดียวกันก็ได้ขยายบทบาทของประชาชนจากเดิมที่เป็นฝ่ายรับบริการสาธารณะจากรัฐเพียงฝ่ายเดียว ก้าวไปสู่การเข้ามามีบทบาทของพลเมืองและภาคประชาสังคมในฐานะผู้ร่วมจัดบริการสาธารณะ โดยขยายบทบาทตั้งแต่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการออกแบบและดำเนินการได้โดยตรง ซึ่งเป็นการปรับบทบาทให้ภาคพลเมืองร่วมรับผิดชอบทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะ (responsibility) และร่วมรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของบริการสาธารณะ (accountability) ไปพร้อมกันด้วย

ภายใต้นโยบายดังกล่าว องค์กรภาคประชาสังคมสามารถเข้ามามีส่วนร่วมระดมทุน ทรัพยากร และจัดทำบริการสาธารณะได้โดยตรง หรืออาจดำเนินการในลักษณะบูรณาการความร่วมมือกับภาครัฐและองค์กรอื่น ๆ ตัวอย่างหนึ่งที่องค์กรภาคประชาสังคมได้ทำงานร่วมกับรัฐบาลท้องถิ่นในอินโดนีเซีย คือ ศูนย์ข้อมูลและการศึกษาภูมิภาค (The Centre for Regional Information and Studies: PATTIRO) ซึ่งเป็นองค์กรที่พัฒนาแพลตฟอร์มให้ข้อมูลด้านการส่งเสริมสุขภาพทั่วไป ข้อมูลด้านสุขภาพสำหรับแม่และเด็ก ข้อมูลการช่วยผู้พิการ ฯลฯ

<sup>30</sup> Ibid., pp. 131-132.

<sup>31</sup> Ibid., pp. 145.146.

นอกจากนี้ศูนย์ข้อมูลและการศึกษาภูมิภาค (PATTIRO) ยังช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้งยังช่วยให้ภาครัฐเปิดรับมุมมองแนวความคิดสร้างสรรค์ และนวัตกรรม การจัดบริการสาธารณะที่ดีขึ้น

### 9.5.5 การพัฒนานวัตกรรมดิจิทัลเพื่อยกระดับบริการสาธารณะ (Public Service Innovations)<sup>32</sup>

ภายใต้แนวคิดที่ว่า นวัตกรรมของภาครัฐ คือ การใช้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรและขีดความสามารถที่ภาครัฐได้ลงทุนไป เพื่อส่งมอบบริการสาธารณะที่มีคุณภาพตามพันธสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชนทุกคน นวัตกรรมของภาครัฐจึงมิใช่แค่การปรับปรุงประสิทธิภาพและผลลัพธ์ขององค์กรภาครัฐ แต่ยังหมายรวมถึง การดำเนินการเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถของพลเมือง ภาคธุรกิจ และสถาบันอื่นในภาคสาธารณะ เพื่อเป็นตัวแทนของการสร้างความเปลี่ยนแปลง นวัตกรรมในภาครัฐต้องสามารถเพิ่มความไว้วางใจและความเชื่อมั่นในบริการสาธารณะ

รัฐบาลอินโดนีเซียส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐสร้างนวัตกรรมบริการสาธารณะ โดยจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ คือ 1) นวัตกรรมที่เป็นบริการรูปแบบใหม่ (novelty) 2) นวัตกรรมที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ผลจริง (implementation) มิใช่แค่ความคิดสร้างสรรค์ทั่วไป และ 3) นวัตกรรมที่สามารถสร้างผลกระทบ (impact) ในเชิงบวกต่อการปรับปรุงและพัฒนาระบบบริการสาธารณะให้มีคุณภาพและเกิดความพึงพอใจของผู้รับบริการได้ นวัตกรรมจึงเป็นหนึ่งในตัวเร่งนโยบายที่ช่วยขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงให้ประสบความสำเร็จได้เร็วยิ่งขึ้น เนื่องจากนวัตกรรมสามารถเพิ่มระดับการเปิดกว้างของรัฐบาล ผลกระทบของการปฏิรูปนโยบาย และการเข้าถึงการริเริ่มของรัฐบาล โดยการเพิ่มการมีส่วนร่วมของพลเมือง ภาคธุรกิจ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และภาคประชาสังคม และนวัตกรรมยังสามารถสนับสนุนหลักการบริหารงานภาครัฐแบบเปิด (open government) ได้โดยตรง

ปัจจัยเชิงสถาบันที่ส่งผลให้การจัดบริการสาธารณะของอินโดนีเซียเกิดการพัฒนามาบนฐานของการสร้างนวัตกรรม (innovative-based) ได้อย่างต่อเนื่องมีอยู่ด้วยกัน 2 ระดับ ดังนี้<sup>33</sup>

**1) ระดับระหว่างประเทศ** ปฏิญญาภาคีสมาชิกกรอบความร่วมมือว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (OGPs) ที่อินโดนีเซียเป็นประเทศสมาชิก ระบุข้อความสำคัญตอนหนึ่งว่า ประเทศสมาชิกต้องสร้างการมีส่วนร่วมกับภาคประชาสังคม และชุมชนธุรกิจ การระบุแนวทางปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพและแนวทางที่เป็นนวัตกรรมใหม่ ตลอดจนส่งเสริมนวัตกรรมและกระตุ้นความก้าวหน้า ในแผนปฏิบัติการของภาคีสมาชิกกรอบความร่วมมือว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (OGPs) (ค.ศ. 2014-2015) ยังระบุว่า เป้าหมายสำคัญประการหนึ่งของแผนฯ คือ ยกกระดับความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลได้โดยสะดวก รวมทั้งยกระดับบริการสาธารณะและส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านการพัฒนานวัตกรรม

<sup>32</sup> Ibid., pp. 282-284.

<sup>33</sup> Ibid., pp. 274-278.



2) **ระดับสถาบันภายในประเทศ** (กฎหมาย ยุทธศาสตร์ และแผนงาน) อินโดนีเซียได้ออกกฎหมายฉบับที่ 25/2009 ว่าด้วยการจัดบริการสาธารณะ (Law No. 25 of 2009 on Public Services) และกฎหมายฉบับที่ 5/2014 ว่าด้วยข้าราชการพลเรือน (Law No. 5 of 2014 on the Civil Service) ได้วางกรอบเชิงสถาบันด้านการส่งเสริม สนับสนุน และกำกับให้รัฐต้องดำเนินการเพิ่มคุณภาพบริการสาธารณะ เพิ่มความยืดหยุ่นและความโปร่งใสของของระบบราชการ กฎหมายฉบับที่ 23/2014 ว่าด้วยการปกครองระดับภูมิภาค (Law No. 23 of 2014 on Regional Government) มุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมการกระจายอำนาจและจัดทำกรอบการทำงานที่มุ่งเน้นนวัตกรรมของรัฐบาลท้องถิ่น การเคลื่อนตัวของประเทศออกจากความเป็นรัฐราชการแบบรวมศูนย์ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นที่มีแรงจูงใจและมีความสามารถจัดบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น ในขณะที่ผู้นำท้องถิ่นมีความมุ่งมั่นในการพัฒนานวัตกรรมให้ประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ รัฐบาลท้องถิ่นยังได้รับการสนับสนุน “สิทธิสร้างสรรค์นวัตกรรม (right to innovate)” จากรัฐบาลผ่านกฎหมายฉบับนี้ ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นมีความมั่นใจในการสร้างสรรค์นวัตกรรมบริการที่หลากหลาย เพราะเหมือนได้รับรองการคุ้มครองโดยพฤตินัยในกรณีที่เกิดความล้มเหลว

ขณะเดียวกัน ยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติได้ระบุว่า นวัตกรรมถือเป็นหมุดหมายสำคัญในการปฏิรูประบบราชการและเครื่องมือบรรลุผลสัมฤทธิ์ด้านการสร้างความโปร่งใส กรณีตัวอย่าง ยุทธศาสตร์ชาติระยะปานกลาง (ค.ศ. 2015-2019) ได้เน้นย้ำว่านวัตกรรมเป็นเครื่องมือในการปรับปรุงคุณภาพการบริการสาธารณะ มุ่งสู่ความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ในรายละเอียดยังมีแผนงานเกี่ยวกับการบริหารกิจการภาครัฐและการปฏิรูปภาครัฐ ที่มุ่งเน้นการบริหารงานภาครัฐแบบเปิด (open government) มีการระบุให้รัฐต้องพัฒนาวิธีการใหม่ ๆ ในการให้ข้อมูลแก่สาธารณชน การพัฒนาระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ และการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ขณะเดียวกัน โครงการเร่งด่วนของรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าว (Nawa Cita) ยังให้คำมั่นว่า รัฐบาลจะสนับสนุนการพัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

รัฐบาลอินโดนีเซียยังส่งเสริมการพัฒนานวัตกรรมผ่านการแข่งขันทางความคิดของประชาชน โดยมีกระทรวงปฏิรูปการบริหารและระบบราชการ เป็นเจ้าภาพหลัก รวมทั้งส่งเสริมให้หน่วยงานทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้และถ่ายทอดประสบการณ์ร่วมกัน ขณะที่กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ออกกฎหมายรองรับและฝึกอบรมบุคลากรของท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมกระบวนการสร้างสรรค์นวัตกรรมในท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายที่ชัดเจน คือ การพัฒนาบริการสาธารณะ และการเสริมอำนาจพลเมืองและชุมชน

หลักการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น คือ การสร้างวัฒนธรรมนวัตกรรมท้องถิ่น การสร้างห้องทดลองนวัตกรรมท้องถิ่น (local innovation laboratories) พร้อมทั้งกำหนดแนวปฏิบัติกระบวนการพัฒนานวัตกรรม 5 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ การทดลอง วิจัย ออกแบบ ส่งมอบ และขยายผล มีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลนวัตกรรมท้องถิ่น พร้อมทั้งจัดประกวดการแข่งขันและให้รางวัลจูงใจ ขณะที่สำนักประธานาธิบดี มีบทบาทในเชิงประสานและสร้างความเชื่อมั่นทางนโยบายให้กับหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ ตลอดจนส่งเสริมและขยายผลนวัตกรรมที่เกิดขึ้น เพื่อสร้างการเรียนรู้แก่หน่วยงานอื่น ๆ ต่อไป นอกจากนี้ อินโดนีเซียยังมี “เครือข่ายนวัตกรรม

(networks of innovators)” ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่ข้อมูลด้านนวัตกรรม ออกแบบและพัฒนาแนวทางปฏิบัติ ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน พัฒนาระบบการจัดการความรู้ และส่งเสริมวัฒนธรรมของการมีส่วนร่วมและการสรรค์สร้างนวัตกรรมในการบริการสาธารณะ ภายใต้การส่งเสริมของกระทรวงมหาดไทย

#### 9.5.6 ตัวอย่างนวัตกรรมบริการสาธารณะแบบดิจิทัลระดับชาติ

รัฐบาลอินโดนีเซียมีความพยายามพัฒนานวัตกรรมให้ครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทั้งหมด โดยใช้ประโยชน์จากความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและดิจิทัลเป็นเครื่องมือหลัก เพื่อยกระดับความโปร่งใสและพลเมืองสามารถเข้าถึงข้อมูลสาธารณะได้โดยสะดวก บริการสาธารณะที่ยังดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง จึงได้มีการพัฒนาระบบให้บริการที่ประชาชนสามารถใช้งานได้โดยสะดวกและไม่ยุ่งยากซับซ้อนจนเกินไป ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน อาทิ<sup>34</sup>

- ระบบการสมัครสำหรับผู้ประสงค์เข้าร่วมแสวงบุญในพิธีฮัจญ์ ณ นครเมกกะ ประเทศซาอุดีอาระเบีย กระทรวงศาสนาได้มีการพัฒนาระบบแอปพลิเคชันรองรับการสมัคร รวมทั้งให้ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับผู้เข้าร่วมพิธี เช่น ข้อมูลการสวดมนต์ พิธีกรรม สถานที่ อาคาร โรงแรม การขนส่ง และบริการทางการแพทย์ เป็นต้น
- ระบบติดตามราคาสินค้าโภคภัณฑ์แบบเรียลไทม์ พัฒนาขึ้นโดยกระทรวงพาณิชย์ เพื่อยกระดับความโปร่งใสและความสะดวกของภาครัฐในการตรวจสอบ ติดตาม และกำกับราคาสินค้าอุปโภคและบริโภค รัฐบาลสามารถนำข้อมูลจากสถานการณ์จริงรายงานต่อสาธารณชนได้อย่างรวดเร็ว แม้การป้อนข้อมูลเข้าสู่ระบบปฏิบัติการคลาวด์จะไม่สามารถทำได้แบบอัตโนมัติ ด้วยข้อจำกัดของตลาดหรือความพร้อมเชิงพื้นที่ แต่รัฐบาลสามารถนำข้อมูลที่ได้อาวิเคราะห์ คาดการณ์ และใช้ประโยชน์เชิงนโยบายได้
- ระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ พัฒนาขึ้นโดยกระทรวงกิจการแห่งรัฐ โดยมีการจัดตั้งศูนย์บริการจัดการข้อมูล (Data Management Centre) ทำหน้าที่บริหารจัดการและกำกับดูแลกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ทำให้มีการปรับโฉมการจัดซื้อจัดจ้างแบบเดิมที่มีขั้นตอนยุ่งยากซับซ้อน และหน่วยงานภาครัฐและเอกชนเผชิญปัญหาข้อจำกัดเชิงภูมิศาสตร์ในการเดินทาง เปลี่ยนไปสู่การจัดซื้อจัดจ้างแบบออนไลน์ที่มีมาตรฐานความโปร่งใส และช่วยประหยัดต้นทุนค่าใช้จ่ายได้อย่างมาก

#### 9.5.7 ตัวอย่างนวัตกรรมบริการสาธารณะแบบดิจิทัลระดับท้องถิ่น

นวัตกรรมระดับท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการตอบสนองความต้องการของพลเมืองในพื้นที่ ยกกระดับประสิทธิภาพการจัดการบริการสาธารณะ ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการได้โดยสะดวก รวมทั้ง

<sup>34</sup> Ibid., pp. 282-283.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคำนึงถึงความโปร่งใสในมิติด้านข้อมูลข่าวสารเพิ่มขึ้น หลายกรณีมีการพัฒนาระบบบริการสาธารณะบนฐานการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศและดิจิทัล ดังตัวอย่างต่อไปนี้<sup>35</sup>

- **หน่วยออกใบอนุญาตที่ดินเคลื่อนที่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต (Internet-Connected Mobile Land Permit Unit)** เดิมกระบวนการอนุญาตออกเอกสารที่ดินในเขตการันกันยา (Karanganyar) จังหวัดชวากลางเข้าถึงได้ยาก เนื่องจากมีข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์ โครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร และกระบวนการทางราชการใช้ระยะเวลาานาน ส่งผลให้อัตราการรับรองความเป็นเจ้าของที่ดินต่ำมาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงพัฒนาระบบ “สำนักงานที่ดินเคลื่อนที่” โดยมีจุดบริการอยู่บนรถยนต์อเนกประสงค์หรือรถตู้เพื่อให้บริการแก่ประชาชน หน่วยเคลื่อนที่นี้มีชื่อเรียกว่า “LARASITA” ผลที่เกิดขึ้นทำให้ผู้ปฏิบัติงานและผู้รับบริการสามารถเข้าถึงและประมวลผลข้อมูลแบบเรียลไทม์ และประชาชนเข้ามาขอออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินเพิ่มขึ้น
- **ระบบสมัครหนังสือเดินทางออนไลน์ (Online Passport Application)** สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจาการ์ตาได้ ได้ริเริ่มและส่งเสริมกระบวนการให้ทำหนังสือเดินทางที่สะดวกและทันสมัย เพื่อปรับปรุงการให้บริการแก่ประชาชน ที่เดิมมีความล่าช้า ขั้นตอนยุ่งยากซับซ้อน และมีปัญหาด้านทุนจากการทุจริตโดยคนกลาง ระบบดังกล่าวจึงได้พัฒนาขึ้นโดยผู้ประสงค์ขอหนังสือเดินทางสามารถเข้าไปจองคิวในระบบอิเล็กทรอนิกส์ล่วงหน้า การยื่นขอหนังสือเดินทางออนไลน์และขั้นตอนการชำระเงินมีความน่าเชื่อถือและคาดการณ์ได้มากขึ้น ส่งผลให้มีประชาชนใช้บริการเพิ่มขึ้นและได้รับความพึงพอใจอย่างมาก
- **โครงการบริการใบอนุญาตสำหรับธุรกิจ (Licensing Services Programme for Businesses)** เดิมระบบบริการออกใบอนุญาตสำหรับธุรกิจในเมืองบารู (Baru) ซึ่งเป็นเขตชนบทในสุลาเวสีได้มีกระบวนการที่ยุ่งยากซับซ้อนและใช้ระยะเวลาดำเนินการค่อนข้างนาน จนกระทั่งรัฐบาลท้องถิ่นถ่ายโอนและผนวกอำนาจในการออกใบอนุญาต 129 ประเภท จากหน่วยงานของรัฐบาล 14 หน่วยงาน เข้ามาในระบบ “One Stop Shop” ส่งผลให้ปริมาณการขอใบอนุญาตประกอบกิจการเพิ่มขึ้นอย่างมาก รวมทั้งสร้างความพึงพอใจให้กับผู้ลงทุน
- **โครงการส่งเสริมการเป็นเจ้าของสูติบัตรสำหรับเด็ก (Programme to Encourage Birth Certificate Ownership for Children)** เนื่องจากอินโดนีเซียประสบปัญหาเด็กกำพร้าและกลุ่มเปราะบางจำนวนมาก ทำให้ไม่มีเอกสารแสดงตัวตนการแจ้งเกิดหรือสูติบัตรสำหรับเด็ก เมืองสุราการ์ตา (Surakarta) ได้ตระหนักและเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนให้บริการออกใบสูติบัตรให้เด็กและเยาวชนอายุต่ำกว่า 17 ปี รวมทั้งให้บริการด้านประกันสุขภาพและทุนการศึกษาแก่เด็กกลุ่มนี้ด้วย

---

<sup>35</sup> Ibid., pp. 283-284.

โดยผู้เข้ารับบริการสามารถแสดงความประสงค์ได้ทั้งช่องทางออนไลน์หรือเดินทางเข้ามารับบริการด้วยตนเองก็ได้

- **บริการข้อมูลสาธารณะและบริการรับเรื่องร้องเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Public Information and Complaint Service)** เมืองยอกยาคาร์ตา (Yogyakarta) ได้มีการพัฒนาเครื่องมือสำหรับให้ข้อมูลแก่ประชาชน แสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะ ยื่นคำร้องขอเอกสารต่าง ๆ ตลอดจนร้องทุกข์ร้องเรียนปัญหาต่าง ๆ ผ่านช่องทางออนไลน์ พร้อมทั้งมีการออกหลักเกณฑ์ให้มีการตอบสนองภายใน 2-6 วันทำการ ทำให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ และเป็นช่องทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและการกำกับติดตามการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

## 9.6 บทเรียนและปัจจัยแห่งความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการและการบริการสาธารณะ

### 9.6.1 บทเรียนความสำเร็จการปฏิรูประบบราชการและการจัดบริการสาธารณะ

การปฏิรูปขนานใหญ่ของอินโดนีเซียที่ครอบคลุมทั้งการปฏิรูปการเมือง การปฏิรูปการปกครอง และการกระจายอำนาจ และการปฏิรูประบบราชการ เป็นผลมาจากทั้งปัจจัยภายในประเทศและเงื่อนไขระดับภูมิภาค กล่าวคือ ปัจจัยเงื่อนไขภายในประเทศ มีผลสืบเนื่องโดยตรงจากปัญหาที่สั่งสมมาตั้งแต่อดีตสมัยประธานาธิบดี ซูฮาร์โต นานกว่าสามทศวรรษที่มีปัญหาสั่งสมทั้งการทุจริต การเล่นพรรคเล่นพวก เครือข่ายอุปถัมภ์ ความแตกแยกทางสังคม การรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองและทรัพยากรสาธารณะ ระบบราชการที่ไร้ประสิทธิภาพ และการบริหารงานภาครัฐในลักษณะที่ปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและการเมืองภาคพลเมือง ปัจจัยและเงื่อนไขนี้ได้กลายเป็นแรงกดดันทางการเมือง (political pressure) เมื่อประกอบเข้ากับความรู้ประสิทธิภาพของรัฐบาลในการจัดการกับปัญหาทางเศรษฐกิจ เมื่อเผชิญกับผลกระทบอย่างมากต่อการเปลี่ยนแปลง (critical junctures) นั่นคือ วิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้งในปี ค.ศ. 1997-1998 ทำให้ความอดทนอดกลั้นของภาคประชาชนถูกแสดงออกมาในรูปแบบการเคลื่อนไหวต่อสู้และเรียกร้องต่าง ๆ นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นประชาธิปไตยในทางการเมือง (democratization) การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (decentralization) ที่เน้นการเสริมอำนาจและบทบาทให้กับท้องถิ่นระดับล่าง (subsidiarity) เป็นหลัก รวมทั้งการเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาสังคม ชุมชน และประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น

ด้านมิติการปฏิรูประบบราชการ (public reform) ได้มีความเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน เริ่มตั้งแต่อิทธิพลจากแรงกดดันของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และกลุ่มชนชั้นนำบางส่วน โดยการปฏิรูประยะแรกเป็นการปฏิรูปในลักษณะควบคุมและสั่งการ (control and command) จากรัฐส่วนกลาง มุ่งเน้นการเสริมอำนาจและกระจายทรัพยากร บุคลากร และงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะอย่างมาก มีการแบ่งแยกชัดเจนในเชิงภารกิจระหว่างส่วนกลางกับองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น ทำให้ไม่เกิดความสับสนและความซ้ำซ้อน มีกระบวนการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีโอกาสพัฒนานวัตกรรมบริการสาธารณะอย่างเป็นระบบแบบแผน ตลอดจนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ ประชาชน ครั้นต่อมา การปฏิรูปภาครัฐของอินโดนีเซียจึงได้ยอมรับในหลักการที่เรียกว่า “การบริหารงาน ภาครัฐแบบเปิด (open government)” มาใช้เป็นหมุดหมายสำคัญของการปฏิรูป การบริหารงานภาครัฐแบบเปิด มีลักษณะสำคัญ คือ การยกระดับการมีบทบาทร่วมของภาคประชาชน (citizen engagement) และการสร้าง หลักประกันว่า พลเมืองสามารถเข้ามามีบทบาทในการกำหนดทิศทางและการตัดสินใจร่วมกับรัฐบาลได้ ตั้งแต่ กระบวนการออกแบบ การตรวจติดตาม และการส่งมอบหรือให้บริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย

หากพิจารณาถึง “เครื่องมือ (instruments)” ที่ทำให้อินโดนีเซียประสบความสำเร็จในการปฏิรูป ระบบราชการภายใต้แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบเปิดได้อย่างต่อเนื่องและก้าวหน้าเป็นลำดับ นอกจากนี้ เจื้อนไซในเชิงบริบทจากการปฏิรูปและการพัฒนาการเมืองที่สามารถพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยที่มีความ ก้าวหน้าและมั่นคง (democratic consolidation) เป็นลำดับแล้ว ในทางปฏิบัติพบว่า อินโดนีเซียได้มีการ สร้างสภาพแวดล้อมและเจื้อนไซทั้งในเชิงสถาบันการบริหารการเปลี่ยนแปลง ที่ทำให้การปฏิรูปเกิด ประสิทธิภาพและสร้างผลลัพธ์ต่อการเปลี่ยนแปลงทั่วทั้งภาครัฐได้ในทุกระบบ ประกอบด้วย การร่วมเป็นประเทศ สมาชิกผู้ก่อตั้งภาคีสมาชิกกรอบความร่วมมือว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (OGPs) ซึ่งประเทศ สมาชิกต้องจัดทำแผนงานรองรับทุก ๆ 3 ปี มีการนำแนวคิดและหลักการบริหารงานภาครัฐแบบเปิดที่จะดำเนินการ ผสานเข้ากับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ของสหประชาชาติ ทำให้ทั้งภาครัฐและภาคสาธารณะของ อินโดนีเซียโดยรวม เกิดความตระหนักและเห็นความสำคัญ มีความตื่นตัวและกระตือรือร้นต่อการปฏิรูป

ขณะที่เครื่องมือสำคัญภายในประเทศมีทั้งการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การกำหนดหน้าที่ของรัฐที่จะต้อง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมืองในทุกมิติ มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ รวมทั้งวางหลักประกันให้ภาคประชาสังคม สามารถทำงานร่วมกับรัฐได้ นอกจากนี้ อินโดนีเซียยังได้ออกกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เพื่อรองรับและ กำหนดให้รัฐจะต้องเสริมอำนาจให้กับพลเมือง ทำให้การจัดบริการสาธารณะเกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ และสังคมในลักษณะที่เรียกว่า “ความเป็นภาคีหุ้นส่วน (partnership)” ระหว่างกันได้อย่างแท้จริง ตั้งแต่ การมีส่วนร่วมในการรับรู้รับทราบข้อมูลข่าวสารแบบเปิดที่มีความโปร่งใส สะดวกต่อการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ การมีส่วนร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือเพื่อวิเคราะห์ข้อมูล การกำหนดวาระนโยบาย ทางเลือกนโยบาย และรวมไปถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ

ไม่เพียงเท่านั้น ในมิติของการจัดบริการสาธารณะยังมีลักษณะที่ภาคพลเมืองสามารถเข้าไปร่วม สร้างหรือผลิต (co-production) ตลอดจนร่วมกำกับติดตาม ตรวจสอบ และให้ข้อมูลสะท้อนกลับ (feedback) ผลลัพธ์ทางนโยบายและบริการสาธารณะ เพื่อกำหนดและพัฒนาาร่วมกันในระยะต่อไปได้ตรงกับสภาพปัญหา ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชน ทั้งนี้ กฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่มีหลักการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของพลเมืองได้อย่างแข็งขันมีหลายฉบับด้วยกัน อาทิ กฎหมายฉบับที่ 25/2004 ว่าด้วยการวางแผนพัฒนา แห่งชาติ กฎหมายฉบับที่ 25/2009 ว่าด้วยการจัดบริการสาธารณะ กฎหมายฉบับที่ 12/2011 ว่าด้วยการจัดทำ กฎหมาย ฯลฯ

นอกจากมีกฎหมายที่ชัดเจนแล้ว อินโดนีเซียยังมีลักษณะสำคัญ คือ การมุ่งเน้นการปฏิรูปในเชิงรุก (proactive reform) ดังเห็นได้จากการกำหนดให้มียุทธศาสตร์การพัฒนาชาติ (National Development Strategy) ทั้งในระยะยาวปี ค.ศ. 2005-2025 ระยะปานกลางทุก 5 ปี และแผนปฏิบัติการรายปี โดยมีหน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกันยังมีการเปิดกว้างให้ประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลสามารถดำเนินการเร่งรัดหรือกำหนดให้มันโยบายปฏิรูปเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงอย่างเร่งด่วนและมีผลกระทบต่อสังคมอย่างมีนัยสำคัญ “Nawa Cita” โดยมีกระทรวงการวางแผนพัฒนาแห่งชาติ รับผิดชอบในการพัฒนาแผนงานและทิศทางการปฏิรูป ซึ่งทั้งแผนยุทธศาสตร์พัฒนาชาติระยะยาว ปานกลาง และรายปี รวมทั้งผลการดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายเร่งด่วนจะมีการกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจน ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติ ยังมีการกำหนดเป้าหมายที่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ (SDGs) และแผนงานของหุ้นส่วนว่าด้วยการพัฒนารัฐบาลแบบเปิด (OGP)

ในมิติการติดตามผล การปฏิรูประบบราชการและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมืองในอินโดนีเซีย ยังมีหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งและกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบในการทำงานด้านกำกับติดตาม ประเมินผล และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในมิติต่าง ๆ อีกเป็นจำนวนมาก อาทิ สำนักงานคณะกรรมการผู้ตรวจการแผ่นดิน (ROI) นอกเหนือจากการทำงานในเชิงรับด้านการรับเรื่องร้องทุกข์ร้องเรียนการกระทำผิดหรือทุจริตต่อหน้าที่ของบุคลากรภาครัฐแล้ว ยังทำหน้าที่ในเชิงรุกทั้งจัดทำคู่มือและแนวทางปฏิบัติเพื่อให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับวิธีการจัดการและป้องกันการบริหารหรือการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม การจัดทำรายงานประจำปี (Annual Report) เพื่อประเมินคุณภาพและความพึงพอใจการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนของหน่วยงานต่าง ๆ รายงานต่อรัฐสภาและสาธารณชน สำนักงานว่าด้วยการจัดการข้อมูลสารสนเทศและเอกสารราชการ (PPID) ทำหน้าที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐพัฒนาระบบฐานข้อมูลและช่องทางการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐได้โดยสะดวก โปร่งใส และสะท้อนความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งต้องเปิดให้พลเมืองร่วมกำหนดและกำกับดูแลการดำเนินนโยบายสาธารณะที่ชัดเจน

นอกจากการกำหนดเป้าหมายและหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการส่งเสริม สนับสนุน และกำกับติดตามการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ แผนงาน และกิจกรรมต่าง ๆ ที่ชัดเจนแล้ว หัวใจสำคัญของความสำเร็จประการหนึ่ง คือ การสร้างความเป็นเอกภาพของชุดข้อมูลเพื่อเสริมสร้างการทำงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เกิดประสิทธิภาพเชิงการประสานระหว่างกัน (co-ordination) ทำให้การจัดทำภารกิจที่ซ้ำซ้อน (duplication) ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ลดลง มีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเดียว (one data) เชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ อย่างเป็นเอกภาพและฐานข้อมูลนี้ยังเป็นรากฐานสำคัญให้การปฏิรูปของอินโดนีเซียพัฒนาไปสู่การบริหารงานบนฐานดิจิทัลและนวัตกรรมในระยะต่อมา

ด้านการดำเนินการเสริมสร้างการมีบทบาทร่วมของพลเมือง (citizen engagement) เพื่อให้เกิดความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของ (ownership) ในกิจการสาธารณะร่วมกันของภาครัฐและสังคม รัฐบาลอินโดนีเซียได้มุ่งเน้นการสื่อสารเชิงรุกเพื่อสร้างความตระหนัก ให้ความรู้ความเข้าใจ เสริมอำนาจ และวางรูปแบบกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองอย่างชัดเจน ผ่านการเสริมสร้างสมรรถนะ (competency) ให้กับ

เจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับ รวมทั้งให้สิทธิและเสรีภาพกับประชาชนในการแสดงความคิดเห็น เสนอแนะ นวัตกรรมเชิงสร้างสรรค์เพื่อพัฒนาระบบบริการสาธารณะ

ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากความพยายามปฏิรูประบบราชการ ส่งผลให้รูปแบบการมีส่วนร่วมของพลเมือง มีความหลากหลายอย่างมาก มีทั้งตัวแบบที่เป็นทางการซึ่งถูกกำหนดขึ้นโดยกฎหมาย อาทิ เว็บไซต์ปรึกษาหารือ ร่วมกับหลากหลายภาคส่วนหรือมุสเร็นบัง (Musrenbang) แพลตฟอร์มการร่วมตรวจสอบภาครัฐหรือเลโปร์ (LAPOR platform) แพลตฟอร์มอำนวยความสะดวกด้านข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนของสภาผู้แทนราษฎร หรืออลุน-อลุน เดโมแครซี (Alun-Alun Demokrasi platform) ขณะเดียวกันมีตัวแบบการมีส่วนร่วมของ ภาคพลเมืองจากสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยความร่วมมือในรูปแบบการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ (co-production) เป็นจำนวนมาก ซึ่งทั้งองค์กรภาคประชาสังคม ชุมชน และภาคเอกชน สามารถเข้ามามี ส่วนร่วมได้ทั้งรูปแบบดำเนินการร่วมกัน หรือรับมอบภารกิจและบริการสาธารณะเพื่อดำเนินการแทนรัฐ สิ่งที่น่าสนใจอย่างยิ่ง คือ การพัฒนานวัตกรรมบนฐานดิจิทัลของหน่วยงานภาครัฐในอินโดนีเซียที่ทั้งหน่วยงาน ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการได้ไม่แตกต่างกัน ขณะเดียวกันยังมีกฎหมายให้การรองรับพื้นที่ การพัฒนานวัตกรรมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การพัฒนาบริการสาธารณะในอินโดนีเซียบนฐาน นวัตกรรมและดิจิทัลเกิดขึ้นโดยทั่วไป

#### 9.6.2 ปัจจัยเงื่อนไขที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการและบริการสาธารณะ

จากการทบทวนบทเรียนความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการและบริการสาธารณะของอินโดนีเซีย ทำให้เห็นถึงปัจจัยและเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การบริหารงานภาครัฐของอินโดนีเซียสามารถยกระดับไปสู่ การบริหารงานภาครัฐแบบเปิด (open government) ที่มุ่งเน้นการบริหารการมีบทบาทร่วมของพลเมือง (citizen engagement) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก้าวไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาการจัดบริการสาธารณะในลักษณะ การร่วมคิดร่วมทำ (co-production) ที่ถือเป็นความร่วมมือระหว่างรัฐและพลเมืองระดับสูงสุด ครอบคลุมมิติ การมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย โดยมีปัจจัยและเงื่อนไข ดังนี้

1) กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยที่ก้าวหน้าและมั่นคง กล่าวคือ หลังการล่มสลายของระบอบ ชูฮาร์โต ทำให้อินโดนีเซียได้เปลี่ยนผ่านทางการเมืองจากรัฐที่ปกครองแบบอำนาจนิยม (authoritarianism) เปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตย (democratization) ซึ่งในประเด็นนี้แม้อินโดนีเซียจะมีลักษณะคล้ายคลึง กับหลายประเทศในภูมิภาค (เช่น พม่าและไทย) แต่มีความแตกต่างในมิติด้านการพัฒนาและสร้างความต่อเนื่อง ให้กับประชาธิปไตย เนื่องจากสังคมอินโดนีเซียได้สร้างฉันทามติที่มุ่งมั่นทั่วทั้งสังคมในด้านการให้การยอมรับคุณค่า ของประชาธิปไตยและนำมาเป็นจุดหมายสำคัญในการพัฒนาประเทศ การพัฒนาประชาธิปไตยที่ก้าวหน้า ต่อเนื่องและเป็นเส้นตรง (linear continuum) ได้ส่งผลให้สังคมไม่กลับมายอมรับการปกครองในรูปแบบ อำนาจนิยมอันก่อให้เกิดภาวะถดถอยของประชาธิปไตย (decline of democracy) ส่งผลต่อความสำเร็จที่มีต่อ การปฏิรูประบบราชการของอินโดนีเซียอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการในช่วงทศวรรษที่ 2000 จนถึงปัจจุบันมีความสอดคล้องกับการส่งเสริมคุณค่าของประชาธิปไตยอย่างชัดเจน โดยเฉพาะการยอมรับ

ในกระบวนการธรรมาภิบาล (governance) ครอบคลุมหลากหลายมิติ ได้แก่ การมุ่งเน้นการกระจายอำนาจ การปกครองไปสู่ท้องถิ่น การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน การสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกันหลากหลายภาคส่วน การบริหารงานภาครัฐที่ยึดหลักการความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบเปิด (open government) มาใช้เป็นแนวทางปฏิรูประบบราชการทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทำให้การปฏิรูประบบราชการของอินโดนีเซียไม่เกิดสถานะหยุดชะงักหรือถดถอย แต่กลับเชื่อมโยงประสานและเกื้อหนุนกับกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างชัดเจน

2) **การพัฒนาโลกเชิงสถาบันเพื่อรองรับการปฏิรูปประเทศ** หลังการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย อินโดนีเซียได้เปิดตัวเองให้กับการยอมรับมิติการพัฒนาใหม่ ๆ ในการพัฒนาประเทศร่วมกับนานาชาติในการปฏิรูประบบราชการมากขึ้น ทั้งการปฏิรูประบบราชการไปตามกรอบแนวทางและเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ในมิติด้านการพัฒนาภาครัฐภายใต้แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) การเข้าร่วมเป็น 1 ใน 8 ประเทศ ผู้ร่วมก่อตั้งภาคีหุ้นส่วนว่าด้วยการบริหารงานภาครัฐแบบเปิด (OGP) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011 เป็นต้นมา ซึ่งในฐานะสมาชิกของภาคีหุ้นส่วนว่าด้วยการบริหารงานภาครัฐแบบเปิด (OGP) ต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติ (National Action Plan) และนำไปสู่การปฏิบัติเชิงรูปธรรม โดยมีการจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการภายในประเทศ และกลุ่มประเทศภาคีหุ้นส่วนว่าด้วยการบริหารงานภาครัฐแบบเปิด (OGP) จะมีการตรวจสอบติดตามความก้าวหน้าในการพัฒนาปฏิรูประบบราชการและบริการสาธารณะอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลประเทศสมาชิก และปัจจุบันยังได้ขยายไปสู่การจัดทำแผนงานระดับท้องถิ่นอีกด้วย ไม่เพียงเท่านั้นในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ (National Development Strategy) ค.ศ. 2005-2025 ได้รับเอาหลักการและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ของสหประชาชาติ ในปี ค.ศ. 2015 มากำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งของการบรรลุเป้าหมายตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ พร้อมทั้งมีกลไกและกระบวนการกำกับติดตามและทบทวน เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาที่ต่อเนื่อง

ขณะที่ปัจจัยเงื่อนไขเชิงสถาบันภายในประเทศมีการจัดทำกฎหมายอีกหลายฉบับที่กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ต้องยึดถือและปฏิบัติร่วมกันเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงปฏิรูประบบราชการ ทั้งกระบวนการกำหนดนโยบายที่ประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน การเปิดพื้นที่ภาคพลเมืองสามารถร่วมตัดสินใจและรับผิดชอบต่อในลักษณะสภาประชาชน (citizens' juries) ดังเช่นกฎหมายฉบับที่ 25/2004 ว่าด้วยการวางแผนการพัฒนาชาติ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐระดับท้องถิ่นต้องสร้างเวทีมุสเร็นบัง (Musrenbang) ทำหน้าที่พิจารณา ระบุประเด็นปัญหา และกำหนดนโยบายให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่มีกลไกภาครัฐอีกจำนวนมากทำหน้าที่ในการกำกับติดตามการบริการสาธารณะให้เกิดความโปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อที่ชัดเจน และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมุ่งเน้นการทำงานในเชิงรุกของหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ ในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของพลเมืองในทุกมิติ อาทิ สำนักงานว่าด้วยการจัดการข้อมูลสารสนเทศและเอกสารราชการ (PPID) สำนักงานคณะกรรมการผู้ตรวจการแผ่นดิน (ROI) เป็นต้น



นอกจากมีการวางกรอบกฎหมายเพื่อเสริมอำนาจให้กับภาคพลเมือง และกรอบการกำกับติดตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว อินโดนีเซียยังได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาชาติระยะยาว (RPJPN) เป็นแนวทางหลักที่รัฐบาลต้องทำงานในเชิงกลยุทธ์และนโยบายให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการ และบริการสาธารณะ ขณะเดียวกันมีแผนยุทธศาสตร์ชาติระยะปานกลาง (RPJMN) ในทุก ๆ 5 ปี ทับซ้อนกับ วาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีแต่ละสมัย เพื่อให้แผนของฝ่ายบริหารแต่ละวาระทำงานให้สอดคล้อง กับวิสัยทัศน์ของแผนพัฒนาระยะยาวของประเทศ ทั้งนี้ การขับเคลื่อนแผนงานจะมีกระทรวงเครื่องมือของรัฐ และการปฏิรูประบบราชการ (KemenPAN & RB) คอยทำหน้าที่กำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์การปฏิรูปภาครัฐ รวมทั้งกำกับติดตามและประเมินผลการปฏิรูปของหน่วยงานต่าง ๆ

ดังนั้น แม้ว่าอินโดนีเซียจะใช้รูปแบบการขับเคลื่อนการปฏิรูปที่มุ่งเน้นการสั่งการและรวมศูนย์ จากรัฐส่วนกลาง แต่ยังคงไว้ซึ่งการสอดรับและสนับสนุนซึ่งกันและกันของปัจจัยเชิงสถาบันในหลากหลายระดับ ที่ผสมผสานสอดรับกันทั้งพันธกิจระดับนานาชาติ กฎหมาย แผนยุทธศาสตร์พัฒนาชาติ และนโยบายของรัฐบาล ประกอบกับการมีกลไกกำกับติดตามในเชิงรุกซึ่งมีความรับผิดชอบที่ชัดเจน ส่งผลให้การขับเคลื่อนการปฏิรูป และยกระดับการมีส่วนร่วมของพลเมืองในอินโดนีเซีย ประสบความสำเร็จได้อย่างเป็นรูปธรรมและเห็นผลสัมฤทธิ์ ได้อย่างรวดเร็วโดยไม่เป็นอุปสรรคระหว่างกัน

**3) การมีความมุ่งมั่นของผู้นำหน่วยงานภาครัฐ (leadership)** ภายใต้ระบบประธานาธิบดีที่ผู้นำ ประเทศเป็นทั้งประมุขสูงสุดแห่งรัฐและหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำให้ ก่อนการเลือกตั้งผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีต้องประกาศแผนการทำงานของรัฐบาล ซึ่งจะต้องมีนโยบาย และแผนงานที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติทั้งแผนระยะยาวและปานกลาง ส่งผลให้ประธานาธิบดี สามารถแสดงออกซึ่งภาวะผู้นำในการสร้างความเปลี่ยนแปลงได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยผู้นำแต่ละสมัย จะต้องมีการดำเนินการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการและพัฒนาระบบบริการสาธารณะไม่น้อยกว่าที่แผน กำหนดไว้ ผู้นำอินโดนีเซียทุกสมัยต่างมีนโยบายเร่งรัดการทำงานเชิงปฏิรูปผ่านการประกาศนโยบายเร่งด่วน และมีผลกระทบต่อสังคมอย่างมีนัยสำคัญ “Nawa Cita” ทำให้การปฏิรูปประสบความสำเร็จได้อย่างรวดเร็ว

**4) การมีระบบฐานข้อมูลภาครัฐที่มีความเป็นเอกภาพ** รัฐบาลอินโดนีเซียได้ให้ความสำคัญกับการสร้างระบบนิเวศฐานข้อมูลการบริหารงานภาครัฐแบบเปิด (open government data ecosystem) โดยรัฐบาลได้ยอมรับในหลักการฐานข้อมูลการบริหารงานภาครัฐแบบเปิดเพื่อสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความสุจริต และยกระดับผลสัมฤทธิ์การทำงานของภาครัฐ โดยการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการเปิดเผย ข้อมูลสาธารณะ ค.ศ. 2008 รวมทั้งจัดทำโครงการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเดียว (one data) ในลักษณะ ฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (big data) เพื่อพัฒนาฐานข้อมูลภาครัฐและส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่าง หน่วยงานภาครัฐและพลเมือง ขจัดความซ้ำซ้อนในการทำงานระหว่างหน่วยงาน เป็นฐานในการวิเคราะห์ และปรับปรุงคุณภาพและยกระดับประสิทธิภาพด้านการบริหารงานและการให้บริการสาธารณะ ส่งเสริม การทำงานร่วมกันหลากหลายภาคส่วน เมื่อผนวกเข้ากับพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคมสู่สังคมดิจิทัลและ การเคลื่อนเข้าสู่สังคม “Internet of Things” ทำให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของ

ภาครัฐและสนใจเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายมากขึ้น ขณะเดียวกันเป็นแรงบีบคั้นให้ภาครัฐต้องปรับตัวและพัฒนาบริการสาธารณะรองรับความต้องการ ความคาดหวัง และพฤติกรรมที่เปลี่ยนไปของประชาชน

#### 5) การมีมาตรการเชิงรุกเพื่อเสริมสร้างความเป็นพลเมืองเข้มแข็ง (active citizenship)

รัฐบาลอินโดนีเซีย นอกจากมีการสื่อสารกับประชาชนโดยเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในรูปแบบการสื่อสารทางเดียว (one-way) ยังมีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมรับฟังความคิดเห็นของพลเมืองและกำหนดให้พลเมืองต้องเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในเวทีสภาพลเมืองระดับต่าง ๆ ในรูปแบบการสื่อสารสองทาง (two-way) ผ่านการพัฒนาองค์ความรู้ ทักษะ และศักยภาพของบุคลากรภาครัฐในทุกกระดับ รวมทั้งมีการให้เครื่องมือที่จำเป็นต่อการสื่อสารสร้างความเข้าใจ ประกอบกับคู่มือ และแนวทางปฏิบัติ เพื่อให้บุคลากรภาครัฐมีความสามารถในการเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้ผู้มีส่วนได้เสียและพลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมและมีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของ (ownership) กิจกรรมสาธารณะอย่างแท้จริง

#### 6) มาตรการที่เปิดกว้างและส่งเสริมการพัฒนาระบบบริการสาธารณะโดยใช้นวัตกรรมเป็นฐาน

(innovative-based) หน่วยงานภาครัฐของอินโดนีเซียสามารถที่จะนำข้อมูลมาใช้ในการปรับปรุงและพัฒนา ระบบบริการสาธารณะโดยไม่มีกฎหมายหรือระเบียบที่เป็นเงื่อนไขข้อจำกัด หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในระดับชาติ และท้องถิ่น ทำให้แต่ละหน่วยงานสามารถออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมของพลเมืองได้ในทุกกระบวนการนโยบาย และส่วนใหญ่นวัตกรรมบริการวางอยู่บนฐานของเทคโนโลยีดิจิทัล อาทิ ในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (policy-making) สถาผู้แทนราษฎรมีการพัฒนาแพลตฟอร์ม อลุน-อลุน เดโมคราซี (Alun-Alun Demokrasi) สามารถให้ข้อมูลข่าวสาร รับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากพลเมืองเพื่อพัฒนาร่างกฎหมายร่วมกัน

ส่วนในระดับท้องถิ่นในบางแห่งมีการพัฒนาแพลตฟอร์มมาใช้รับฟังความคิดเห็นและความต้องการของพลเมืองมาประมวลผลและนำเข้าสู่เวทีสภาประชาชนมุสเรเนบิง ประกอบการพิจารณาและตัดสินใจแผนนโยบายและงบประมาณท้องถิ่น ขั้นตอนดำเนินการ (implementation) มีตัวแบบความเป็นหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคประชาสังคม (public-civil society partnership) สามารถดำเนินการได้ทั้งในลักษณะการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม และรูปแบบการมอบหมายภารกิจให้ภาคประชาสังคมดำเนินการแทน ในขั้นตอนการกำกับติดตาม (monitoring) มีการพัฒนาแพลตฟอร์มเลโปร์ (LAPOR) เป็นช่องทางสำคัญที่ภาครัฐเปิดให้ประชาชนทั้งในประเทศและในแต่ละภูมิภาคสามารถแจ้งเรื่องร้องทุกข์ร้องเรียนต่าง ๆ เป็นต้น การเปิดกว้างและพัฒนาบริการสาธารณะบนฐานนวัตกรรม ทำให้การมีส่วนร่วมของพลเมืองมีความครอบคลุมทั้งกระบวนการนโยบายและสอดคล้องกับแนวคิดการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน (co-production) อย่างเป็นรูปธรรมที่พลเมืองสามารถเข้าถึงและจับต้องได้อย่างแท้จริง

## บทที่ 10

### ข้อเสนอแนะทางเพื่อขับเคลื่อนการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ

#### 10.1 การสร้างความตระหนักและเข้าใจเกี่ยวกับการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ

แนวทางการขับเคลื่อนการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะควรเริ่มต้นจากการสร้างความตระหนักและเข้าใจถึงคุณค่าเป้าหมายของการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทพร้อมในกิจกรรมการดำเนินงานของภาครัฐโดยตรง เนื่องจากการเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมที่เข้าถึงประชาชนทุกกลุ่มจะประสบผลสำเร็จได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยบทบาทของผู้นำทางการเมืองและผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐทุกระดับ นับตั้งแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ผู้บริหารระดับสูง ไปจนถึงหัวหน้าหน่วยงานระดับปฏิบัติการในพื้นที่ หากผู้นอังก์ภาครัฐทุกระดับมีความตระหนักและความมุ่งมั่นตั้งใจแน่วแน่ ก็จะช่วยให้บุคลากรของหน่วยงานและประชาชน เชื่อมั่นได้ว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้เป็นแค่กิจกรรมที่ภาครัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดี แต่ผลลัพธ์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นได้จริง

การยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะในที่นี้ ตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่าประชาชนกลุ่มใดที่ได้รับผลประโยชน์หรือมีส่วนได้เสียจากการตัดสินใจดำเนินการกิจของหน่วยงานภาครัฐ ย่อมมีสิทธิที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมลักษณะใดลักษณะหนึ่งในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการกิจดังกล่าว รวมถึงการมีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการดำเนินกิจกรรมการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐจะต้องมีบทบาทในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- 1) **การค้นหากลุ่มเป้าหมาย** หน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ค้นหาและระบุกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการหรือกลุ่มประชาชนผู้มีโอกาสได้รับผลกระทบจากการดำเนินการกิจของหน่วยงาน
- 2) **การเกื้อหนุนการมีส่วนร่วม** หน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อเกื้อหนุนให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายเหล่านั้นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้มากที่สุด หรือลดอุปสรรคของการมีส่วนร่วมให้น้อยที่สุด
- 3) **การเก็บข้อมูลเพื่อออกแบบการมีส่วนร่วม** หน่วยงานภาครัฐจะต้องมีการเปิดรับข้อมูลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชนกลุ่มเป้าหมายเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาการออกแบบช่องทางและวิธีการมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น
- 4) **การสร้างเชื่อมั่นในกระบวนการมีส่วนร่วม** หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องมีมาตรการสำหรับสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนได้ว่า ผลจากกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือผูกพันการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ
- 5) **การเสริมสร้างขีดความสามารถในการมีส่วนร่วม** ในขั้นตอนการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วม หน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่สนับสนุนข้อมูลและส่งเสริมขีดความสามารถของประชาชนกลุ่มเป้าหมายในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกิจของหน่วยงาน

6) การเปิดเผยผลของกิจกรรมการมีส่วนร่วม หลังจากดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว หน่วยงานภาครัฐยังมีหน้าที่สื่อสารให้สาธารณชนทราบว่า ผลจากกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน อาทิ ข้อมูลสภาพปัญหา ความต้องการบริการของรัฐ นำมาสู่การตัดสินใจอย่างไร หรือก่อให้เกิดการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงการดำเนินงานในลักษณะใด

ในการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน หน่วยงานภาครัฐพึงตระหนักว่า การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานนั้น สามารถมีเป้าประสงค์ได้แตกต่างกันหลายชั้นอยู่กับบริบทเฉพาะของหน่วยงาน โดยอาจจำแนกเป้าประสงค์ของกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ดังต่อไปนี้

(1) การสื่อสารข้อมูลภาครัฐแก่สาธารณชน (Inform the public) เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่หน่วยงานภาครัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อเปิดให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลและสารสนเทศเกี่ยวกับประเด็นสาธารณะ นโยบาย ทรัพยากร ตลอดจนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการกิจของหน่วยงาน

(2) การทำความเข้าใจประเด็นปัญหา (Explore an issue) เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่หน่วยงานภาครัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อเปิดให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมกัน เรียนรู้ทำความเข้าใจประเด็นเกี่ยวกับภารกิจของหน่วยงาน หรือปัญหาสาธารณะเรื่องหนึ่ง ๆ อย่างรอบด้าน

(3) การคลี่คลายข้อขัดแย้ง (Transform a conflict) เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่หน่วยงานภาครัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อช่วยจัดการแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนหลายกลุ่มที่มีจุดยืนความคิดเห็นต่างกันในประเด็นสาธารณะ รวมทั้งปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มประชาชนเหล่านั้นให้ดำเนินไปในทิศทางที่ดีขึ้น

(4) การเปิดรับมุมมองความคิดเห็นสะท้อนกลับ (Obtain feedback) เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่หน่วยงานภาครัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อรวบรวมและทำความเข้าใจมุมมองความคิดเห็นของประชาชนกลุ่มเป้าหมายในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของหน่วยงาน การจัดการประเด็นปัญหา หรือการดำเนินนโยบายสาธารณะ

(5) การสร้างสรรค์แนวคิดใหม่ (Generate ideas) เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่หน่วยงานภาครัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อช่วยให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายสามารถร่วมกันริเริ่มแนวคิดใหม่ ๆ เกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบบริการสาธารณะ การให้ข้อเสนอแนะแนวปฏิบัติใหม่ ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการกิจ ตลอดจนการสร้างทางเลือกที่หลากหลายสำหรับผู้รับบริการภาครัฐ

(6) การเก็บรวบรวมข้อมูล (Collect data) เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่หน่วยงานภาครัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อรวบรวมข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวกับประชาชนกลุ่มเป้าหมาย อาทิ สภาพปัญหา ความต้องการ ผลประโยชน์ มุมมองการรับรู้ ทศนคติเชิงคุณค่า ฯลฯ

(7) การระบุปัญหา (Identify problem) เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่หน่วยงานภาครัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อเปิดให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายหรือสาธารณชนมีบทบาทร่วมสะท้อนข้อมูลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์ปัญหา ประเด็นความเดือดร้อน หรือประเด็นความเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อสาธารณะ

(8) การเสริมสร้างขีดความสามารถ (Build capacity) เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่หน่วยงานภาครัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อให้ชุมชนพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการประเด็นสาธารณะหรือกิจการสาธารณะในพื้นที่

(9) **การพัฒนาภาคความร่วมมือ (Develop collaboration)** เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่หน่วยงานภาครัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อสร้างกลไกการทำงานแบบประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างกลุ่มพลเมืองหรือองค์กรภาคประชาสังคมที่หลากหลาย โดยมีเป้าหมายร่วมกันอยู่ที่การแสวงหาแนวทางการจัดการประเด็นสาธารณะหรือการพัฒนาบริการสาธารณะ

(10) **การตัดสินใจ (Make decisions)** เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่หน่วยงานภาครัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายหรือผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาช่วยกำหนดทิศทางการตัดสินใจเกี่ยวกับทางออกของปัญหา รวมทั้งกำหนดทางเลือกสำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จัดการแก้ไขปัญหาสาธารณะ

การยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะในงานศึกษานี้ ตั้งอยู่บนแนวคิดหลักการที่ว่า รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ โดยเปิดให้ประชาชนมีสิทธิโดยตรงในการร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมประเมินผลกระทบ และร่วมรับประโยชน์ ในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนการบริหารงานภาครัฐ จากการดำเนินงานโดยยึดระเบียบแบบแผนปฏิบัติของทางราชการเป็นตัวตั้ง ไปสู่การจัดบริการที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (citizen centric delivery) พยายามสร้างสรรค์บริการสาธารณะที่หลากหลายและสอดคล้องกับพลวัตของสังคมและบริบทเชิงพื้นที่ เพื่อสร้างทางเลือกและตอบสนองความต้องการที่ซับซ้อนของประชาชนผู้รับบริการแต่ละกลุ่ม โดยมุ่งเน้นไปที่การปรับปรุงคุณภาพและการทำงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณและทรัพยากรสาธารณะบรรลุผลลัพธ์สูงสุดสำหรับประชาชน

แนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะในที่นี้เป็นไปตาม**ตัวแบบการจัดบริการสาธารณะระบบเปิด (open public service)** หมายถึง การเปิดระบบบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้มีผู้จัดบริการจากหลากหลายภาคส่วน เข้ามาร่วมทำหน้าที่จัดทำและให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมาย ลงทุนเพื่อสร้างนวัตกรรมทางสังคม และพัฒนาตัวแบบบริการในรูปแบบใหม่ที่ท้าทายสำหรับหน่วยงานภาครัฐ ถือเป็นมาตรการเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงในระบบบริการสาธารณะที่ดำเนินการภายใต้บทบาทของหน่วยงานภาครัฐฝ่ายเดียว ซึ่งมักส่งผลให้ขาดการแข่งขันด้านคุณภาพและผลลัพธ์ของบริการ และไม่เอื้อต่อการเกิดนวัตกรรมใหม่ในการให้บริการภาครัฐ

บทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนก่อให้เกิดผลกระทบต่อการจัดบริการสาธารณะได้หลายลักษณะ ขึ้นอยู่กับรูปแบบที่หน่วยงานภาครัฐใช้สร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน หากพิจารณาในเชิงหลักการ สามารถจำแนกตัวแบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยพิจารณาจากมิติกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองและภาครัฐออกได้เป็น 4 รูปแบบ คือ

(1) **การร่วมรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (information)** มีลักษณะสำคัญคือ ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมผ่านการรับรู้ข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐ เป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์แบบการสื่อสารทางเดียว ตัวแสดงภาครัฐมีบทบาทเลือกรูปแบบช่องทางและกำหนดขอบเขตเนื้อหาของข้อมูลที่ต้องการให้ประชาชนเข้าถึง บทบาทของภาคประชาชนมีผลต่อการจัดบริการสาธารณะในระดับต่ำที่สุด

(2) **การร่วมปรึกษาหารือเกี่ยวกับการดำเนินกิจการสาธารณะ (consultation)** มีลักษณะสำคัญคือ ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมผ่านกระบวนการเปิดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ กระบวนการปฏิสัมพันธ์เริ่มจากภาคประชาชนรับฟังข้อมูลทางเลือกการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐ จากนั้นภาครัฐจึงเปิดรับฟังความคิดเห็นในประเด็นที่ต้องการปรึกษาหารือ ภาคประชาชนและภาครัฐต่างมีบทบาทในฐานะผู้รับฟังอีกฝ่าย บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดผลกระทบในระดับต่ำ เพราะข้อคิดเห็นและมุมมองของภาคประชาชนจะเป็นประโยชน์หรือไม่เพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับบทบาทของหน่วยงานภาครัฐที่รับฟังและนำไปพิจารณา

(3) **การร่วมตัดสินใจในกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะ (public decision-making)** มีลักษณะสำคัญคือ ภาคประชาชนและภาครัฐเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ในฐานะสองฝ่ายที่เสมอภาคกัน ผ่านการเสวนาแลกเปลี่ยนข้อมูลและมุมมองความคิดเห็นต่อประเด็นสาธารณะ (public dialogue) การตัดสินใจร่วมกันเกิดขึ้นภายใต้กฎเกณฑ์ที่เป็นทางการ บทบาทของภาคประชาชนก่อให้เกิดผลกระทบได้ค่อนข้างมาก เพราะทิศทางการตัดสินใจสาธารณะที่เป็นผลจากบทบาทของภาคประชาชนและภาครัฐร่วมกันนั้น มีผลผูกพันต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ

(4) **การร่วมจัดทำบริการสาธารณะ (co-production)** มีลักษณะสำคัญคือ ภาคประชาชนมีบทบาทร่วมในขั้นตอนการออกแบบแผนปฏิบัติการของหน่วยงาน มีบทบาทร่วมดำเนินกิจกรรมที่หน่วยงานมอบอำนาจให้ปฏิบัติการแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ บทบาทของภาคประชาชนก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อการยกระดับคุณภาพของบริการสาธารณะและผลลัพธ์ของภารกิจของภาครัฐ และนำไปสู่การสร้างนวัตกรรมบริการสาธารณะ

การยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะในที่นี้ อาศัยตัวแบบทางการบริหารที่เรียกว่า **“การร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ” (co-production of public service)** มีแนวคิดหลักคือการถือว่าประชาชนในฐานะกลุ่มพลเมืองและกลุ่มผู้รับบริการของภาครัฐ เป็นทรัพยากรบุคคลที่มีศักยภาพในระบบบริการสาธารณะเคียงข้างกับบุคลากรเจ้าหน้าที่ของรัฐ การจัดบริการสาธารณะควรมีกลไกทางการบริหารสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนสามารถเข้าไปมีบทบาทร่วมกับเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญในการทำงานขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการจัดบริการสาธารณะ โดยอาศัยกลไกการจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณของภาครัฐ เจ้าของภารกิจ (government funded services)

การมีบทบาทร่วมโดยตรงในขั้นตอนการจัดทำบริการสาธารณะจะส่งผลให้ประชาชนเปลี่ยนบทบาทจากเดิมที่เป็นเพียงผู้รับประโยชน์จากหน่วยงาน มาเป็นผู้ร่วมสร้างประโยชน์แก่หน่วยงาน โดยร่วมรับผิดชอบดำเนินกิจกรรมที่เดิมเป็นบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายเดียว ตัวแบบการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ พิจารณาทบทวนของ **“ภาคประชาชน”** ในฐานะกลุ่มคนที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานภาครัฐโดยจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

(1) **ประชาชนในฐานะกลุ่มผู้รับบริการ (customers)** สำหรับบริการสาธารณะบางประเภท บทบาทของภาคประชาชนในฐานะผู้รับบริการของหน่วยงานภาครัฐ มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการยกระดับคุณภาพบริการ ภาคประชาชนในฐานะผู้รับบริการสามารถมีส่วนร่วมให้ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการวางแผน

ออกแบบบริหาร รวมถึงรูปแบบวิธีการให้บริการ ตลอดจนข้อมูลสะท้อนกลับเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อบริการที่ได้รับ

**(2) ประชาชนในฐานะกลุ่มพลเมืองทั่วไป (citizens)** ภาคประชาชนในฐานะพลเมืองโดยทั่วไป มีบทบาทสำคัญในกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐ ภาคประชาชนสามารถมีบทบาทร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ การประชาพิจารณ์ หรือเวทีปรึกษาหารือสาธารณะ การร่วมผลักดันประเด็นสาธารณะเข้าสู่การตัดสินใจของภาครัฐ รวมถึงการร่วมกำกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ เช่น กลไกการตรวจสอบภาคประชาชน (people's audit)

**(3) ประชาชนในฐานะกลุ่มประชาสังคม (communities)** การมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะและการจัดบริการสาธารณะในบางกรณี เป็นการเข้าร่วมของภาคประชาชนในฐานะกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันทำกิจกรรมสาธารณะ เช่น ประชาคมท้องถิ่น องค์กรชุมชน กลุ่มคนที่มีอัตลักษณ์ร่วมกัน กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมที่มีเป้าหมายเพื่อประโยชน์ของประชาชนกลุ่มเป้าหมายหรือเพื่อสังคมโดยส่วนรวม ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มภาคประชาสังคมรูปแบบต่าง ๆ มีบทบาทสำคัญในการร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้แก่กลุ่มเป้าหมายที่มีความต้องการแตกต่างหลากหลาย

การร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคประชาชน มีเป้าหมายเพื่อสร้างคุณค่าสาธารณะ (public value) ซึ่งชี้วัดได้จากคุณประโยชน์ที่เกิดจากการทำงานบนฐานความเป็นภาคีหุ้นส่วนระหว่างประชาชน กับบุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่จัดบริการสาธารณะของรัฐ เกิดเป็นความสัมพันธ์ระยะยาวระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับประชาชน อันนำไปสู่กระบวนการเปิดรับข้อมูลสภาพปัญหาความต้องการและมุมมองประสบการณ์ของผู้รับบริการ เข้าสู่การออกแบบบริการของเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญ จนกลายเป็นส่วนหนึ่งของวิถีการปฏิบัติงานปกติ ลักษณะสำคัญของการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ จึงอยู่ที่ความสัมพันธ์แบบภาคีหุ้นส่วนระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับภาคประชาชนในฐานะพลเมืองหรือกลุ่มผู้รับบริการ และผลลัพธ์ของการให้บริการสาธารณะที่บรรลุคุณค่าเป้าหมายของสังคม

การร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคประชาชน เป็นกระบวนการที่ทุกขั้นตอนการทำงาน ตั้งแต่การวางแผน ออกแบบบริการ ให้บริการ และประเมินผลการให้บริการสาธารณะ มีการเปิดรับข้อมูลสภาพปัญหาความต้องการและมุมมองจากภาคประชาชนพลเมืองโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นในฐานะพลเมืองปัจเจกบุคคล กลุ่มผู้รับบริการ และองค์กรภาคประชาสังคม ครอบคลุมแนวปฏิบัติเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมหลากหลายรูปแบบ นับตั้งแต่การสร้างช่องทางเปิดรับข้อมูลสะท้อนกลับเกี่ยวกับบริการสาธารณะ ซึ่งภาคประชาชนพลเมืองมีส่วนร่วมเพียงระดับการให้ข้อมูลเข้าสู่กระบวนการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ ไปจนถึงการเป็นภาคีหุ้นส่วนบนฐานความสัมพันธ์ระยะยาว โดยภาคประชาชนพลเมืองทำหน้าที่ร่วมกับบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐในทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดบริการสาธารณะ

การร่วมกันจัดบริการสาธารณะเกิดจากการมีบทบาทร่วมด้วยความสมัครใจของภาคประชาชน (voluntary engagement) เป็นความร่วมมือกันบนความสัมพันธ์แบบภาคีหุ้นส่วนระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนกลุ่มผู้รับบริการ หรือองค์กรภาคประชาสังคมที่พร้อมเข้ามารับหน้าที่จัดบริการสาธารณะแก่

กลุ่มเป้าหมาย บนฐานข้อตกลงกึ่งระบบสัญญา (semi-contractual agreements) ไม่ใช่ระบบสัญญาจ้างเหมา ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคธุรกิจเอกชนที่เสนอตัวแข่งขันกันเข้ามารับทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนแทนรัฐ ซึ่งหน่วยงานภาครัฐเป็นผู้ประกาศเงื่อนไขและคุณสมบัติขององค์กรผู้จัดบริการสาธารณะไว้อย่างชัดเจน มีการระบุขอบเขตกิจกรรมและผลผลิตของการทำงานตามสัญญาไว้ชัดเจนตั้งแต่แรก

การร่วมกันจัดบริการสาธารณะเป็นการประสานบทบาทร่วมกัน ระหว่างประชาชนในฐานะกลุ่มพลเมืองประชาสังคมหรือกลุ่มผู้รับบริการสาธารณะ กับบุคลากรเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการของหน่วยงาน เป็นความสัมพันธ์แบบภาคีหุ้นส่วน ทั้งสองฝ่ายเข้ามาร่วมกันคิดออกแบบบริการของหน่วยงาน ร่วมดำเนินงานในขั้นตอนการจัดบริการหรือให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมาย รวมไปถึงร่วมประเมินผลของการให้บริการ ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐเปลี่ยนมุมมองการบริหารกิจการสาธารณะ จากวิธีคิดเดิมที่มุ่งสนใจ “กิจกรรม” และ “ผลผลิต” ของการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน มาเป็นการมุ่งให้ความสำคัญกับ “ผลลัพธ์” ที่เกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมายและสาธารณชนเป็นอันดับแรก ในขณะเดียวกัน การจัดบริการสาธารณะก็เปลี่ยนจากการยึดมุมมองและมาตรฐานของบุคลากรผู้ชำนาญการฝ่ายเดียวเป็นตัวตั้ง มาเป็นการให้ความสำคัญกับบทบาทของภาคประชาชนพลเมืองในการร่วมพัฒนาคุณภาพของบริการสาธารณะ

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน มีเป้าหมายอยู่ที่การริเริ่มออกแบบ ทดลอง และพัฒนาวิธีการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นนวัตกรรม บนฐานแนวคิดสำคัญคือ การยึดบริบทของกลุ่มผู้รับบริการเป็นตัวตั้ง (client orientation) มุ่งออกแบบวิธีการให้บริการสาธารณะเพื่อตอบโจทย์ความต้องการที่ต่างกันของกลุ่มผู้รับบริการแต่ละกลุ่ม (service personalization) บนหลักการที่ว่า หน่วยงานภาครัฐจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะที่ได้ผลดียิ่งขึ้น ก็ต่อเมื่อมีการเปิดให้ภาคประชาชนพลเมืองเข้ามาเป็นภาคีหุ้นส่วนร่วมดำเนินงาน ทั้งในขั้นตอนการออกแบบบริการของหน่วยงาน และขั้นตอนการให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ ทั้งนี้ เพื่อให้การออกแบบบริการสาธารณะของหน่วยงานดำเนินไปภายใต้การคำนึงถึงผลประโยชน์จากมุมมองความต้องการและประสบการณ์ของผู้รับบริการมากที่สุด ในขณะเดียวกันการจัดทำและให้บริการก็ดำเนินไปโดยการระดมกำลัง ความรู้ความชำนาญ และความมุ่งมั่นตั้งใจของกลุ่มคนที่มีความคาดหวังต่อการให้บริการของหน่วยงานโดยตรง

การยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะระดับชาติจะประสบผลสำเร็จได้นั้น รัฐบาลมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐเปิดให้ภาคประชาชน องค์กรเอกชนไม่แสวงผลกำไร ตลอดจนองค์กรประชาสังคมและชุมชน ที่มีแนวความคิดใหม่ ๆ มีความรู้ความเข้าใจในสภาพปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย มีความสามารถในการออกแบบและจัดทำบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับบริบทเฉพาะที่แตกต่างกัน เข้ามามีส่วนร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วน (partnership) ในการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานได้กว้างขวางมากขึ้น การเปิดให้มีผู้จัดบริการสาธารณะจากหลากหลายภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐ สามารถนำไปสู่การปรับปรุงพัฒนาระบบบริการสาธารณะในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างทางเลือกสำหรับผู้รับบริการ การกระจายอำนาจ การสร้างความเป็นธรรมทางสังคม และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ



ภายใต้ตัวแบบการร่วมจัดบริการสาธารณะ ภาคประชาชนอาจเข้าไปมีบทบาทร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐได้หลายระดับ กล่าวคือ สำหรับบริการสาธารณะบางประเภท ประชาชนในฐานะกลุ่มพลเมืองหรือกลุ่มผู้รับบริการ อาจมีบทบาทร่วมกับเจ้าหน้าที่หน่วยงานผู้จัดบริการ เฉพาะในขั้นตอนการดำเนินกิจกรรมตามรูปแบบที่หน่วยงานได้กำหนดไว้ หรืออาจมีบทบาทร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการคิดออกแบบรายละเอียดบริการของหน่วยงาน นอกจากนี้ ขอบเขตบทบาทของพลเมืองในการร่วมจัดบริการสาธารณะ ยังอาจเกิดขึ้นในขั้นตอนที่เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการดำเนินภารกิจหลักของหน่วยงาน หรือเป็นเพียงการร่วมในกิจกรรมที่เป็นส่วนเสริมนอกเหนือไปจากขั้นตอนการดำเนินงานหลักของหน่วยงานก็ได้

ในขั้นตอนการวางแผนและออกแบบบริการสาธารณะ ภาคประชาชนอาจไม่มีบทบาทร่วมในขั้นตอนการวางแผน โดยหน่วยงานภาครัฐเป็นผู้วางแผนการจัดบริการสาธารณะฝ่ายเดียว หรือบางกรณีภาคประชาชนอาจมีบทบาทร่วมกำหนดแผนการจัดบริการสาธารณะสำหรับกลุ่มเป้าหมาย โดยหน่วยงานภาครัฐไม่มีบทบาทชี้นำทิศทางหรือวางกรอบการออกแบบบริการ ในขณะที่บางกรณีภาคประชาชนและหน่วยงานภาครัฐร่วมกันทำหน้าที่ในกระบวนการวางแผนและออกแบบบริการสาธารณะ สำหรับในขั้นตอนการจัดทำบริการสาธารณะ แก่กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ อาจมีทั้งกรณีที่หน่วยงานของรัฐทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมายโดยลำพังฝ่ายเดียว ภาคประชาชนทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมายโดยลำพังฝ่ายเดียว และภาคประชาชนและหน่วยงานภาครัฐร่วมกันทำหน้าที่ในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย

ระดับการมีบทบาทร่วมกันจัดบริการสาธารณะระหว่างภาคประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ ที่เป็นการร่วมมือกันอย่างสมดุลกันโดยสมบูรณ์ คือ กรณีที่ภาคประชาชนมีบทบาทร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในการกำหนดทิศทางเป้าหมายของแผนการดำเนินงานและออกแบบบริการ และหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนมีบทบาทร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะให้แก่กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการของหน่วยงาน รวมไปถึงการมีบทบาทร่วมกันตรวจติดตามและประเมินผลการให้บริการ แนวปฏิบัติในลักษณะนี้จะช่วยให้เกิดการพัฒนา รูปแบบความสัมพันธ์ที่ตัวแสดงทั้งสองฝ่ายมีความเชื่อมั่นซึ่งกันและกันในระดับสูง ทั้งในแง่ความเชื่อมั่นในทักษะความรู้ ศักยภาพ ประสิทธิภาพและความชำนาญ การแบ่งปันความเสี่ยง การร่วมรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ ในการปรับปรุงยกระดับคุณภาพบริการ

บทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนภายใต้ตัวแบบการร่วมจัดบริการสาธารณะ สามารถจำแนกตามรูปแบบกิจกรรมในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการจัดบริการสาธารณะได้เป็น 4 ขั้นตอน ซึ่งดำเนินสืบเนื่องกันไปในลักษณะเป็นวงจร โดยสรุปได้ดังนี้

#### **(1) การร่วมกำหนดเป้าหมาย วางแผน และจัดสรรทรัพยากร (co-commissioning)**

หน่วยงานภาครัฐทำงานร่วมกับภาคประชาชนในการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ร่วมกันตัดสินใจว่า มีผลลัพธ์ในเรื่องใดบ้างที่หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนต้องการปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุผล (co-prioritization) ร่วมกันวางแผนปฏิบัติการของหน่วยงาน แผนการจัดบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย รวมถึงการวางตัวแบบส่งเสริมศักยภาพชุมชนเป้าหมาย (co-planning) ร่วมกันวางแผนจัดสรรทรัพยากรเพื่อดำเนินกิจกรรมตาม

เป้าหมายผลลัพธ์ที่กำหนดไว้ (co-financing and resourcing) ทั้งที่เป็นงบประมาณจัดบริการและดำเนินโครงการของหน่วยงาน และเงินทุนที่ได้จากการระดมผ่านช่องทางสาธารณะ (crowdfunding) การระดมทรัพยากรบุคคลในระบบอาสาสมัคร รวมถึงโครงสร้างเทคโนโลยีสารสนเทศ

**(2) การร่วมออกแบบบริการสาธารณะ (co-design)** หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนทำงานร่วมกันในขั้นตอนการแสวงหาแนวทางปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดบริการสาธารณะเพื่อให้มีคุณภาพสูงขึ้น นับตั้งแต่การร่วมกันหาวิธีปรับปรุงรูปแบบบริการสาธารณะตามแนวปฏิบัติเดิมอย่างค่อยเป็นค่อยไป รวมถึงการร่วมกันออกแบบการจัดบริการสาธารณะในวิถีทางใหม่ที่ตอบโจทย์เฉพาะได้ตรงกับบริบทของชุมชนมากยิ่งขึ้น (community-based solutions) มุ่งร่วมกันสร้างนวัตกรรมบริการหรือนวัตกรรม การดำเนินภารกิจที่นำไปสู่การบรรลุผลลัพธ์ที่ได้ร่วมกันตั้งเป้าหมายไว้ ในลักษณะการทดลองตัวแบบนวัตกรรม ซึ่งมีแนวปฏิบัติในลักษณะใหม่ที่พลิกผันไปจากวิถีปฏิบัติปกติของหน่วยงาน (experimentation)

**(3) การร่วมจัดทำบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย (co-delivery)** หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนร่วมกันปฏิบัติหน้าที่จัดบริการสาธารณะให้แก่กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการตามแผนและแนวทางปฏิบัติที่ได้ร่วมกันวางไว้ ร่วมกันบริหารจัดการโครงการ ร่วมกันจัดการกำลังบุคคล ร่วมกันจัดการงบประมาณ และทรัพยากรต่าง ๆ ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน (co-managing) ร่วมกันปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานของทุกฝ่าย ให้ดำเนินไปในทิศทางที่เอื้อต่อการบรรลุผลลัพธ์ที่ร่วมกันตั้งไว้ (co-influencing) ร่วมกันทำหน้าที่สนับสนุนช่วยเหลือเติมเต็มการทำงานของอีกฝ่าย (co-performing) ร่วมกันดำเนินกิจกรรมขับเคลื่อนโครงการที่ออกแบบไว้ให้บรรลุผล (co-implementing)

**(4) การร่วมติดตามประเมินผลการให้บริการสาธารณะ (co-assessment)** หน่วยงานภาครัฐทำงานร่วมกับภาคประชาชนในกระบวนการติดตามและประเมินผลการจัดบริการสาธารณะ ทั้งในมิติการประเมินคุณภาพและการประเมินผลลัพธ์ของภารกิจ ร่วมกันตั้งโจทย์สำหรับการติดตามและประเมินผล เพื่อค้นหาว่า กิจกรรมหรือการปฏิบัติในเรื่องใดที่ได้ผลและไม่ได้ผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ และเพราะเหตุใดจึงปรากฏผล เช่นนั้น ร่วมกันรวบรวมข้อมูลสะท้อนกลับจากช่องทางต่าง ๆ อาทิ ระบบรับเรื่องร้องเรียน ระบบประเมินความพึงพอใจผู้รับบริการ สื่อสังคมออนไลน์ ร่วมกันวิเคราะห์และตีความหลักฐานเชิงประจักษ์ เพื่อเรียนรู้ร่วมกันว่าแต่ละฝ่ายมองเห็นความหมายของข้อมูลผลสะท้อนกลับเหล่านั้นอย่างไร ร่วมกันถอดบทเรียนและสังเคราะห์ประสบการณ์เพื่อนำไปต่อยอดในกระบวนการวางแผนการจัดบริการรอบถัดไป

**ข้อเสนอแนะที่ 1 : การสร้างความตระหนักและเข้าใจเกี่ยวกับการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการ  
สาธารณะ**

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ดำเนินกิจกรรมรณรงค์เสริมสร้างความตระหนักและเข้าใจถึงคุณค่าเป้าหมายของการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมในกิจกรรมการดำเนินงานของภาครัฐโดยตรง ตลอดจนแนวคิดเกี่ยวกับการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะดังกล่าวข้างต้น โดยมีกลุ่มเป้าหมายประกอบด้วยส่วนราชการระดับกรม รูปแบบกิจกรรมเป็นการจัดประชุมสัมมนาเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจแก่บุคลากร โดยมีการผลิตสิ่งพิมพ์และสื่อออนไลน์เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกรอบแนวคิดและแนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ เพื่อประกอบการศึกษาทำความเข้าใจสำหรับบุคลากรภาครัฐทุกระดับอย่างทั่วถึง

**10.2 การทดลองนำตัวแบบและเครื่องมือการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการ  
สาธารณะมาปฏิบัติในหน่วยงานตัวอย่าง**

หลังจากได้มีการรณรงค์เผยแพร่แนวคิดเกี่ยวกับการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะอย่างกว้างขวางแล้ว ควรมีการทดลองนำตัวแบบและเครื่องมือการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะมาปฏิบัติในหน่วยงานตัวอย่าง บนหลักการที่ว่า การเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ จำเป็นต้องพิจารณาลักษณะที่แตกต่างกันของบริการสาธารณะแต่ละประเภท รวมถึงลักษณะการปฏิบัติภารกิจในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากภารกิจแต่ละประเภทมีความเหมาะสมสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการได้ในระดับที่แตกต่างกัน กล่าวคือ หากจำแนกประเภทบริการสาธารณะภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ (1) บริการสาธารณะทางปกครอง (administrative public services) (2) บริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม (industrial and commercial public services) (3) บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (social and cultural public services) จะเห็นได้ว่า บริการสาธารณะแต่ละประเภทมีความเหมาะสมต่อการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในระดับแตกต่างกันไป ดังนี้

**บริการสาธารณะทางปกครอง** มีความเหมาะสมต่อการเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการได้ค่อนข้างน้อย เนื่องจากเกี่ยวข้องข้องกับการดำเนินภารกิจหลักของรัฐ ครอบคลุมตั้งแต่การรักษาความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยในสังคม การคุ้มครองสวัสดิภาพและความปลอดภัยสาธารณะ การปกป้องคุ้มครองสิทธิในด้านต่าง ๆ ของบุคคล การอำนวยความสะดวกและความเป็นธรรม ตลอดจนการจัดระเบียบทางสังคม การดำเนินภารกิจต่าง ๆ ภายใต้กระบวนการจัดบริการสาธารณะทางปกครอง เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง หรือการใช้อำนาจที่กฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองสามารถเลือกตัดสินใจที่จะกระทำการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

บริการสาธารณะทางปกครอง เป็นประเภทบริการสาธารณะที่รัฐต้องสงวนบทบาทในฐานะผู้จัดบริการ โดยตรง หน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายในการดำเนินภารกิจ เป็นภารกิจการจัดบริการ สาธารณะที่หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถมอบหมายหรือเปิดให้องค์กรในภาคส่วนอื่นที่มีใช่ภาครัฐเข้ามาดำเนินการ แทนได้ ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานภาครัฐจึงไม่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการ สาธารณะทางปกครองได้โดยตรง แต่อาจเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานในบางขั้นตอนหรือบางกิจกรรม ซึ่งมีใช้ กระบวนการทำงานหลักที่เป็นการใช้อำนาจหรือดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ภายใต้เงื่อนไขสำคัญคือ การมีส่วนร่วมดังกล่าวจะเอื้อให้การดำเนินภารกิจบรรลุประโยชน์สาธารณะสูงสุด และการร่วมดำเนินงาน ดังกล่าวจำเป็นต้องอยู่ภายใต้กรอบการดำเนินงานที่หน่วยงานของรัฐกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด การมอบหมาย ภารกิจใดภารกิจหนึ่ง หรือกิจกรรมส่วนใดส่วนหนึ่งในการกิจภายใต้อำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ ไปให้หน่วยงานหรือองค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทน อาจดำเนินการได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมาย กำหนดไว้

**บริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม** เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการสาธารณะ ในเชิงพาณิชย์ของรัฐ จึงไม่เหมาะสมต่อการส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการ เนื่องจากเป็นกิจการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนเพื่อผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ และได้รับ ค่าตอบแทนจากการจำหน่ายให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ จึงเหมาะสมต่อการส่งเสริมให้องค์กรภาคธุรกิจเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการได้มากกว่า ในกรณีที่มีการจัดบริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม กิจการใด เกี่ยวข้องกับกระบวนการใช้อำนาจทางปกครองฝ่ายเดียวของรัฐ เป็นกิจการสาธารณะที่ต้องจำกัด หรือผูกขาด โดยรัฐสงวนบทบาทในการจัดทำเพื่อธำรงความเป็นธรรมในสังคม หน่วยงานภาครัฐอาจดำเนิน กิจการดังกล่าวในรูปของรัฐวิสาหกิจ แต่หากเป็นบริการสาธารณะที่ภาคเอกชนมีศักยภาพในการลงทุน ดำเนินการ และสามารถจัดบริการแข่งขันในเชิงพาณิชย์ได้เต็มที่ รัฐสามารถลดบทบาทในการดำเนินกิจการนั้นลง โดยเปิดให้กลไกตลาดเข้ามาทำงานแทน ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐปรับบทบาทมาเป็นผู้กำกับกฎเกณฑ์ การแข่งขันและกำกับดูแลมาตรฐานการจัดบริการของเอกชน

บริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม เป็นประเภทบริการสาธารณะที่ภาครัฐยังต้อง รับผิดชอบดำเนินการในรูปรัฐวิสาหกิจ หรืออาศัยการจัดซื้อบริการจากผู้จัดบริการสาธารณะรายอื่นเพื่อ ส่งมอบให้ประชาชนแทน โดยเฉพาะกรณีที่บริการสาธารณะนั้น ๆ มิได้มีเพียงหน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่ ดำเนินการอยู่ แต่มีองค์กรภาคเอกชนดำเนินกิจการควบคู่กันไปด้วย และผู้จัดบริการสาธารณะเหล่านั้นมีศักยภาพ และประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทเดียวกันในระดับที่สูงกว่าหน่วยงานของรัฐ หน่วยงาน ภาครัฐดังกล่าวจำเป็นต้องลดบทบาทของตนเอง โดยไม่ดำเนินภารกิจนั่นเอง แต่เปิดให้ผู้จัดบริการสาธารณะ ที่มีศักยภาพสูงกว่าเหล่านั้นรับดำเนินการกิจแทน โดยอาศัยระบบสัญญาจ้างให้ดำเนินการกิจแทน ภายใต้ กลไกการแข่งขันด้านศักยภาพและราคาในระบบตลาด (competitive commissioning) หรือการเปิดให้ ภาคเอกชนเข้ามาเป็นภาคีหุ้นส่วนร่วมลงทุนและบริหารกิจการบางส่วนแทนภาครัฐ (public-private partnership) โดยมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การยกระดับคุณภาพของบริการและสร้างความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ

**บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม** มีความเหมาะสมต่อการเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการในระดับมากที่สุด เนื่องจากเป็นภารกิจของรัฐที่มีเป้าหมายเพื่อตอบสนองต่อสภาพความจำเป็นและความต้องการในด้านต่าง ๆ ของประชาชน ทั้งในทางกายภาพและทางจิตใจ อันเป็นปัจจัยสำคัญของการสร้างความผาสุกและความเจริญรุ่งเรืองของสังคม การดำเนินการกิจต่าง ๆ ภายใต้การจัดบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม จึงมีความสอดคล้องกับเป้าหมายในการรวมตัวของประชาชนเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะและการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดสวัสดิการทางสังคม การดูแล ช่วยเหลือ เยียวยา บรรเทาทุกข์ การสังคมสงเคราะห์ การจัดบริการสาธารณสุข การพัฒนาคุณภาพชีวิต การพัฒนาการศึกษาและการเรียนรู้ การพัฒนาทักษะอาชีพ การนันทนาการและการพัฒนาทางจิตใจ รวมถึงลดจน การอนุรักษ์ ฟื้นฟู สืบสาน และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญา และมรดกทางประวัติศาสตร์ ด้วยเหตุที่บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม มีลักษณะเป็นบริการที่รัฐจัดให้แก่พลเมืองหรือดำเนินการจัดทำให้ประชาชนเป็นการทั่วไป และการดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองค่อนข้างน้อย ภาคประชาชนในฐานะกลุ่มพลเมืองหรือองค์กรภาคประชาสังคม จึงสามารถเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการกิจดังกล่าวได้โดยตรง

บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม เป็นประเภทบริการสาธารณะที่หน่วยงานภาครัฐยังดำเนินการเองตามอำนาจหน้าที่ แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถมอบหมายให้องค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนได้ด้วย โดยเฉพาะผู้จัดบริการสาธารณะที่เป็นองค์กรภาคประชาสังคม โดยหน่วยงานภาครัฐมอบหมายภารกิจบางส่วนหรือบางกิจกรรม ให้องค์กรภาคส่วนอื่นที่มีศักยภาพและขีดความสามารถสูงกว่าดำเนินการแทน โดยอาศัยงบประมาณที่เป็นต้นทุนจัดบริการของหน่วยงานนั้น ๆ ภายใต้ระบบการมอบหมายภารกิจภายใต้สัญญาข้อตกลงกำหนดความรับผิดชอบร่วมกัน (partnership agreement) แม้จะมีการเปิดให้องค์กรหรือหน่วยงานอื่นรับหน้าที่ดำเนินการกิจบางส่วนแทน แต่หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของภารกิจนั้น ยังคงมีบทบาทกำกับดูแลและรับผิดชอบภารกิจการจัดบริการสาธารณะนั้น ๆ ทั้งหมดอยู่

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า บริการสาธารณะแต่ละประเภทมีความเหมาะสมต่อการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในระดับแตกต่างกันไป หากพิจารณาจากตัวแบบการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในบริบทสากล อธิบายได้ว่า บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม เป็นประเภทบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับตัวแบบการร่วมกันจัดบริการสาธารณะ (co-production) มากที่สุด ภาคประชาชนสามารถมีบทบาทร่วมในขั้นตอนการออกแบบแผนปฏิบัติการของหน่วยงาน มีบทบาทร่วมดำเนินกิจกรรมที่หน่วยงานมอบอำนาจให้ปฏิบัติการแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ บทบาทของภาคประชาชนก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อการยกระดับคุณภาพของบริการสาธารณะและผลลัพธ์ของภารกิจของภาครัฐ

ในขณะที่บริการสาธารณะทางปกครอง เป็นประเภทบริการสาธารณะที่เปิดให้ประชาชนมีบทบาทร่วมได้ในขอบเขตจำกัดที่สุด รูปแบบการมีส่วนร่วมหลัก คือ การร่วมรับรู้ข้อมูล (information) โดยเปิดช่องทางให้ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมผ่านการรับรู้ข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐ เป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์แบบ

การสื่อสารทางเดียว ตัวแสดงภาครัฐมีบทบาทเลือกรูปแบบช่องทางและกำหนดขอบเขตเนื้อหาของข้อมูลที่ต้องการให้ประชาชนเข้าถึง บทบาทของภาคประชาชนมีผลต่อการจัดบริการสาธารณะในระดับต่ำที่สุด

สำหรับบริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม เป็นประเภทบริการสาธารณะที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ในฐานะผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้รับบริการ รูปแบบการมีส่วนร่วมหลัก ได้แก่ การร่วมปรึกษาหารือ (consultation) โดยเปิดให้ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ เริ่มจากภาคประชาชนรับฟังข้อมูลทางเลือกการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐ จากนั้นภาครัฐจึงเปิดรับฟังความคิดเห็นในประเด็นที่ต้องการปรึกษาหารือ และอีกรูปแบบหนึ่งคือ การร่วมตัดสินใจสาธารณะ (public decision-making) ภาคประชาชนและภาครัฐมีการเสวนาแลกเปลี่ยนข้อมูลและมุมมองความคิดเห็นต่อประเด็นสาธารณะ และนำไปสู่การตัดสินใจร่วมกันภายใต้กฎเกณฑ์ที่เป็นทางการ

ตาราง 10.1 การจำแนกประเภทบริการสาธารณะและตัวแบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

ประเภทบริการสาธารณะ	ตัวแบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน	ลักษณะภาคประชาชน
บริการสาธารณะทางปกครอง	การร่วมรับรู้ข้อมูลบริการของภาครัฐ (information)	พลเมืองปัจเจกบุคคล กลุ่มผู้รับบริการ
บริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม	การร่วมปรึกษาหารือสาธารณะ (consultation) การร่วมตัดสินใจสาธารณะ (public decision-making)	พลเมืองปัจเจกบุคคล กลุ่มผู้รับบริการ กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย
บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม	การร่วมกันจัดบริการสาธารณะ (co-production)	กลุ่มผู้รับบริการ องค์กรภาคประชาสังคม องค์กรชุมชน

การพิจารณาความเหมาะสมในการเปิดระบบบริการสาธารณะให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการ นอกจากอาศัยเกณฑ์ลักษณะของบริการสาธารณะแต่ละประเภทดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังควรพิจารณาลักษณะการดำเนินการกิจการของหน่วยงานภาครัฐในกระบวนการจัดบริการสาธารณะโดยรวมอีกมิติหนึ่งด้วย โดยจำแนกลักษณะการดำเนินการกิจการในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐออกเป็น 7 ประเภท ได้แก่ (1) การกิจด้านการสนับสนุน (2) การกิจด้านการบริหารนโยบาย (3) การกิจเชิงวิชาการ (4) การกิจด้านการกำกับ ควบคุม และบังคับใช้อำนาจตามกฎหมาย (5) การกิจด้านการอนุมัติอนุญาต (6) การกิจด้านการจัดการข้อพิพาท ข้อร้องเรียน (7) การกิจด้านการให้บริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐแก่สาธารณชนหรือผู้รับบริการ จะเห็นได้ว่า การกิจแต่ละประเภทมีความเหมาะสมต่อการส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในระดับแตกต่างกันไป โดยสรุปได้ดังนี้

(1) **ภารกิจด้านการสนับสนุน** มีความเหมาะสมสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการได้บางขั้นตอนหรือกิจกรรม เนื่องจากการปฏิบัติงานไม่มีลักษณะเป็นการให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง ในทางตรงกันข้าม ภารกิจส่วนใหญ่มีเป้าหมายในเชิงการอำนวยความสะดวกแก่หน่วยงานภาครัฐเป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นภารกิจเกี่ยวกับการบริหารงานภายในของหน่วยราชการ การบริหารงานบุคคล การพัฒนาระบบสนับสนุนภายในหน่วยราชการ การสื่อสารประชาสัมพันธ์ข้อมูลของภาครัฐแก่สาธารณชน ไปจนถึงการประสานงานระหว่างประเทศ ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐอาจเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการในบางขั้นตอนหรือบางกิจกรรมภายใต้กระบวนการดำเนินการที่เหล่านั้น ภายใต้กรอบการปฏิบัติงานที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับผลสัมฤทธิ์ในภารกิจนั้น ๆ ให้สูงขึ้น

(2) **ภารกิจด้านการบริหารนโยบาย** มีความเหมาะสมสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการได้บางขั้นตอนหรือกิจกรรม เนื่องจากการปฏิบัติงานไม่มีลักษณะเป็นการให้บริการแก่ประชาชน หากเป็นการดำเนินงานเพื่อขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายสาธารณะของรัฐ ขั้นตอนที่มีความเหมาะสมต่อการเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการมากที่สุด ได้แก่ การจัดเก็บข้อมูลและจัดรับฟังความคิดเห็นของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือประชาชนกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ การจัดเวทีปรึกษาหารือสาธารณะ การประชาพิจารณ์ เพื่อประกอบการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านต่าง ๆ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนจะส่งผลให้กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะสามารถบรรลุประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงขึ้นกว่าเดิม

(3) **ภารกิจด้านวิชาการ** มีความเหมาะสมสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการได้บางขั้นตอนหรือกิจกรรม เนื่องจากโดยส่วนใหญ่เป็นการปฏิบัติงานเชิงวิชาการที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะของหน่วยงาน หรือการปฏิบัติงานที่ต้องอาศัยวิทยาการและเทคโนโลยีระดับสูง ซึ่งเป็นเงื่อนไขข้อจำกัดต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชน ยกเว้นบางองค์กรที่มีลักษณะเป็นสมาคมวิชาชีพ ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะระดับสูง ขั้นตอนที่มีความเหมาะสมต่อการเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการมากที่สุด ได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยเชิงพื้นที่ ซึ่งสามารถอาศัยบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนร่วมดำเนินการในขั้นตอนการจัดเก็บข้อมูลในระดับพื้นที่ได้ หรือในบางกรณีอาจมอบหมายให้ดำเนินการศึกษาวิจัยในขอบเขตระดับท้องถิ่นหรือเฉพาะกลุ่มเป้าหมาย ภายใต้เงื่อนไขสำคัญคือ องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนนั้น ๆ มีศักยภาพเพียงพอ ในแง่บุคลากร ทรัพยากรในการจัดการ และทักษะความเชี่ยวชาญเฉพาะ

(4) **ภารกิจด้านการกำกับ ควบคุม และบังคับใช้อำนาจตามกฎหมาย** มีความเหมาะสมสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการได้ค่อนข้างน้อย เนื่องจากมีลักษณะการปฏิบัติงานในเชิงการใช้อำนาจทางปกครองที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐโดยเฉพาะ การดำเนินการกิจดังกล่าวจึงเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง และจำเป็นต้องดำเนินการตามระเบียบขั้นตอนที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด โดยส่วนใหญ่มักเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครองเพื่อควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยและสวัสดิภาพของคนในสังคม และการกำกับควบคุมเพื่ออำนวยความสะดวกเป็นธรรมในสังคม

ดังนั้น การกิจโดยส่วนใหญ่จึงไม่อาจเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการได้โดยตรง ยกเว้นบางกรณีที่เป็น การปฏิบัติงานเชิงป้องกันและเฝ้าระวัง หรือเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ซึ่งอาจเปิดให้ ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการได้ในบางขั้นตอนหรือกิจกรรม โดยมีเงื่อนไขสำคัญคือ การมีส่วนร่วม ดังกล่าวจะนำไปสู่การยกระดับผลสัมฤทธิ์ในการกิจนั้น ๆ ให้สูงยิ่งขึ้น

(5) **ภารกิจด้านการจัดการข้อพิพาท ข้อร้องเรียน** มีความเหมาะสมสำหรับเปิดให้ภาคประชาชน เข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการได้ค่อนข้างน้อย เนื่องจากมีลักษณะการปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจ ทางปกครองที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐโดยเฉพาะ ในการดำเนินกระบวนการ ไกล่เกลี่ย หรือจัดการข้อพิพาทหรือข้อร้องทุกข์ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในเชิงอำนาจความเป็นธรรม ดังนั้น การกิจในลักษณะดังกล่าวจึงไม่อาจเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการทั้งกระบวนการได้โดยตรง แต่อาจเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการได้ในบางขั้นตอนหรือกิจกรรม อาทิ การทำหน้าที่รับ เรื่องร้องทุกข์จากประชาชนในพื้นที่ หรือการเป็นคนกลางไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเบื้องต้นในระดับพื้นที่ โดยมี เงื่อนไขสำคัญคือ การมีส่วนร่วมดังกล่าวต้องมีขั้นตอนการปฏิบัติภายใต้กฎหมาย หลักเกณฑ์และระเบียบ ที่หน่วยงานภาครัฐกำหนดอย่างเคร่งครัด

(6) **ภารกิจด้านการให้บริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐแก่สาธารณชนหรือผู้รับบริการ** มี ความเหมาะสมสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการได้มากที่สุด เนื่องจากการปฏิบัติงาน มีลักษณะเป็นการจัดบริการที่รัฐจัดให้แก่ประชาชนเป็นการทั่วไปหรือกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ กระบวนการ ดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นการจัดและให้บริการ ไม่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง หรือการใช้ดุลพินิจทางปกครอง ซึ่งต้องดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่รัฐที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ และจำเป็นต้องดำเนินการภายใต้ รูปแบบ กระบวนการ ขั้นตอน และแนวปฏิบัติต่าง ๆ ที่มีความเป็นแบบแผนเดียวกัน และถูกกำกับโดยระเบียบ และวิธีปฏิบัติโดยรัฐอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ ภารกิจการจัดบริการแก่กลุ่มเป้าหมายในหลายด้าน มีความสอดคล้อง กับลักษณะการดำเนินกิจกรรมและเป้าหมายของภาคประชาชน ที่รวมกลุ่มกันเป็นองค์กรภาคประชาสังคม และองค์กรชุมชนทั่วประเทศอีกด้วย ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐจึงสามารถเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาท ร่วมดำเนินการได้ ทั้งการร่วมดำเนินงานในบางขั้นตอนหรือกิจกรรม หรือดำเนินการกิจแทนหน่วยงานภาครัฐ ทั้งกระบวนการได้โดยตรง โดยมีเงื่อนไขสำคัญคือ การมีส่วนร่วมดังกล่าวจะนำไปสู่การตอบสนองต่อสภาพปัญหา และความต้องการของกลุ่มผู้รับบริการในแต่ละบริบทได้มากที่สุด

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ในภารกิจด้านการสนับสนุน การกิจเชิงวิชาการ ภารกิจด้านการกำกับ การบังคับใช้กฎหมาย ภารกิจด้านการอนุมัติอนุญาต และภารกิจด้านการจัดการข้อพิพาทข้อร้องเรียนนั้น บทบาท การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนสอดคล้องกับรูปแบบการร่วมจัดการภารกิจบางขั้นตอน (co-management) เป็นการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ในลักษณะการประสานบทบาทและ ความร่วมมือระหว่างกัน โดยหน่วยงานภาครัฐเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมในการบริหารจัดการ กิจการสาธารณะในบางขั้นตอน หรือร่วมกิจกรรมการให้บริการแก่ประชาชนหรือกลุ่มผู้รับบริการในบางกิจกรรม มักเป็นการกิจซึ่งหน่วยงานภาครัฐต้องรับผิดชอบดูแลจัดการ แต่ภายใต้เงื่อนไขในทางปฏิบัติ หน่วยงานภาครัฐ



ไม่อาจดำเนินการให้สำเร็จหรือบรรลุเป้าหมายได้โดยลำพัง จึงต้องอาศัยการประสานความร่วมมือ เพื่อดึงศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนที่เกี่ยวข้อง เข้ามาร่วมดำเนินการจัดการภารกิจดังกล่าว การเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนเข้าร่วมจัดการภารกิจกับหน่วยงานภาครัฐในลักษณะนี้ ไม่เพียงแต่ช่วยยกระดับผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการกิจของรัฐ หากยังช่วยให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนสามารถผลักดันเป้าหมายในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรให้บรรลุไปพร้อมกันด้วย

ภารกิจที่มีความเหมาะสมสำหรับมอบให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการภารกิจของหน่วยงานภาครัฐในบางส่วน มักเป็นภารกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ หรือมีขั้นตอนการปฏิบัติที่ต้องอาศัยทักษะความเชี่ยวชาญและวิทยาการระดับสูงของหน่วยงาน หรือเป็นภารกิจที่มีได้มีลักษณะเป็นการจัดทำและให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง การส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนมีลักษณะเป็นการประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างกัน โดยเฉพาะในกิจกรรมที่จำเป็นต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน เพื่อจัดการแก้ไขปัญหาและป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะ การดึงภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานในบางขั้นตอน จึงเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพกว่าการที่หน่วยงานภาครัฐดำเนินการเองฝ่ายเดียว

ส่วนภารกิจด้านการบริหารนโยบาย บทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนสอดคล้องกับรูปแบบ **การร่วมกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ (co-governance)** เป็นการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคธุรกิจเอกชน ในลักษณะการสร้างเครือข่ายระหว่างตัวแสดงหลายภาคส่วนหลายระดับ เพื่อร่วมขับเคลื่อนทิศทางการบริหารกิจการสาธารณะ มีเป้าหมายเพื่อให้ทุกฝ่ายเข้ามามีบทบาทร่วมกัน ในกระบวนการตัดสินใจกำหนดเป้าหมาย ทิศทางนโยบาย และวางแผนงานในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ หรือการจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะ การประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ดำเนินไปบนความสัมพันธ์ในแนวราบ การปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นก่อให้เกิดการขับเคลื่อนกระบวนการกำหนดกรอบนโยบายสาธารณะ บนฐานการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เป็นรูปแบบการยกระดับการมีส่วนร่วมที่ภาคประชาชนในฐานะพลเมือง ได้รับการเสริมอำนาจ (empower) ในการตัดสินใจสาธารณะร่วมกับภาครัฐ

การเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดเป้าหมายเชิงนโยบาย ร่วมวางยุทธศาสตร์ ร่วมวางแผนปฏิบัติการ เพื่อขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยงานภาครัฐให้บรรลุเป้าหมายในระยะยาว เป็นรูปแบบการส่งเสริมการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับกรณีที่หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนต่างเล็งเห็นถึงความสำคัญของการทำงานร่วมกันในเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อกำหนดทิศทางการจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะ หรือจัดบริการสาธารณะ ในลักษณะใหม่ ๆ ที่สอดคล้องต่อสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมายภายใต้บริบทสถานการณ์เฉพาะของพื้นที่นั้น ๆ มักเป็นภารกิจที่มีกระบวนการดำเนินงานที่ต้องอาศัยความต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุผลลัพธ์ในระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบาย การนำไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย

ในขณะที่ภารกิจด้านการให้บริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐแก่สาธารณชนหรือผู้รับบริการ บทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนสอดคล้องกับรูปแบบการร่วมจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน

**ทั้งกระบวนการ (co-production)** เป็นการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ในลักษณะการมอบหมายภารกิจให้ภาคประชาชนในฐานะกลุ่มผู้รับบริการ องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนดำเนินการแทนหรือร่วมดำเนินงานทุกขั้นตอน การยกระดับการมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ ภาคประชาชนมีบทบาทในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะที่ตนเองเป็นผู้รับประโยชน์หรือรับบริการได้ทั้งกระบวนการ ถือเป็นรูปแบบการจัดบริการสาธารณะทางเลือก โดยหน่วยงานภาครัฐอาจมีบทบาทจัดทำบริการสาธารณะทั้งกระบวนการในบางส่วนหรือบางพื้นที่ หรือภาครัฐลดบทบาทในการจัดทำบริการแก่ประชาชนเองฝ่ายเดียว แต่ภาครัฐมีบทบาทในฐานะภาคีหุ้นส่วน จัดสรรงบประมาณสำหรับจัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ รวมถึงกำกับดูแลการจัดบริการขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน งบประมาณที่ภาครัฐจัดสรรสำหรับจัดทำบริการปรากฏในหลายรูปแบบ เช่น เงินอุดหนุนโดยตรง (direct public subsidy) คู่มือรับบริการ (service vouchers) เป็นต้น

การมอบให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยตรง ปรากฏในลักษณะที่หน่วยงานภาครัฐมอบหมายให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนรับผิดชอบดำเนินการกิจหนึ่ง ๆ ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานแทน ทั้งนี้ ภายใต้ขอบเขตภารกิจ กรอบระยะเวลา และกลุ่มเป้าหมายเฉพาะที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนในสัญญาข้อตกลง (performance-based contract) โดยหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจจัดสรรงบประมาณที่เป็นต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะดังกล่าวตามขอบเขตและผลลัพธ์ที่กำหนดไว้ องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนที่เป็นภาคีหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐ มีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายโดยตรง ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในฐานะผู้ค้นหาผู้จัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพสูงสุดเพื่อให้บริการตอบสนองแก่กลุ่มเป้าหมาย และกำกับดูแลการจัดบริการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนให้เป็นไปตามมาตรฐาน

การทำสัญญาเป็นภาคีหุ้นส่วนโดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรเงินสำหรับจัดบริการสาธารณะภายใต้ขอบเขตระยะเวลาและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ เป็นกลไกการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคมและองค์กรชุมชน ในกรณีที่หน่วยงานภาครัฐประสบกับปัญหาข้อจำกัดด้านศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย ในขณะเดียวกันก็พบว่าเมืององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนที่ดำเนินการกิจในลักษณะเดียวกันนั้นได้อย่างมีคุณภาพ มีประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมายอย่างเด่นชัด หน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจจึงเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนที่ดำเนินกิจกรรมการจัดบริการสาธารณะดังกล่าวแก่ประชาชนในพื้นที่ เข้ามาทำสัญญาเป็นภาคีหุ้นส่วนเพื่อรับมอบหมายการดำเนินการกิจดังกล่าวได้ เป็นความร่วมมือบนฐานของการจัดทำบริการร่วมกัน

ตาราง 10.2 ลักษณะภารกิจที่เหมาะสมกับลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่ละรูปแบบ

ลักษณะภารกิจ	ลักษณะการมีส่วนร่วม
ภารกิจด้านการบริหารนโยบาย	การร่วมกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ (co-governance)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ภารกิจด้านการสนับสนุน</li> <li>- ภารกิจเชิงวิชาการ</li> <li>- ภารกิจด้านการกำกับกำกับการบังคับใช้กฎหมาย</li> <li>- ภารกิจด้านการอนุมัติอนุญาต</li> <li>- ภารกิจด้านการจัดการข้อพิพาท ข้อร้องเรียน</li> </ul>	การร่วมจัดการภารกิจบางขั้นตอน (co-management)
ภารกิจด้านการให้บริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐแก่ สาธารณชนหรือผู้รับบริการ	การร่วมจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน ทั้งกระบวนการ (co-production)

ในทางปฏิบัติหน่วยงานภาครัฐสามารถเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทจัดบริการสาธารณะผ่านการมีส่วนร่วมดำเนินภารกิจในลักษณะต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐได้ ภายใต้รูปแบบการมีส่วนร่วมในลักษณะแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของภารกิจนั้น ๆ ในบางภารกิจที่มีลักษณะเป็นการให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายตามสภาพความจำเป็นและความต้องการ หน่วยงานภาครัฐสามารถเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนบางรูปแบบที่มีศักยภาพเข้ามามีส่วนร่วมจัดทำและให้บริการสาธารณะนั้น ๆ แก่ประชาชนผู้รับบริการได้โดยตรง (co-production) โดยองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนมีหน้าที่รับผิดชอบจัดบริการแก่กลุ่มเป้าหมายหรือตามผลลัพธ์ที่กำหนดไว้ ภายใต้สัญญาการจัดบริการในฐานะภาคีหุ้นส่วนของหน่วยงานภาครัฐ

ในขณะที่บางภารกิจมีลักษณะเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ไม่อาจเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ทั้งกระบวนการ หน่วยงานภาครัฐอาจเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนบางรูปแบบที่มีศักยภาพ เข้ามามีบทบาทร่วมในบางขั้นตอนหรือกิจกรรมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้ (co-management) ทั้งนี้ อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และมาตรฐานที่กำหนด หรือในบางภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประเด็นปัญหาในสังคม หรือการดำเนินนโยบายสาธารณะ หน่วยงานภาครัฐอาจเปิดให้ภาคประชาชน ทั้งในฐานะพลเมือง กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย และองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนบางรูปแบบที่มีศักยภาพ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางผลลัพธ์เป้าหมายของการจัดบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้ตั้งแต่ต้น (co-governance) นับตั้งแต่การร่วมตัดสินใจระบุปัญหา กำหนดเป้าหมาย วางทิศทางการดำเนินการ การร่วมขับเคลื่อนประเด็นนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ ไปจนถึงการร่วมติดตามประเมินผล

สำหรับการพิจารณาความเป็นไปได้ในการเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงเกี่ยวกับศักยภาพของภาคประชาชนประกอบด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาชนที่รวมตัวกันเป็นองค์กรภาคประชาสังคม

หรือองค์กรชุมชน เนื่องจากองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนมีความแตกต่างหลากหลายทั้งในแง่ลักษณะ การดำเนินกิจกรรม รูปแบบองค์กร ขอบเขตและระดับการดำเนินงาน ตลอดจนประสพการณ์และศักยภาพ ขององค์กร ลักษณะเฉพาะที่แตกต่างหลากหลายขององค์กรภาคประชาสังคม นับเป็นปัจจัยสำคัญที่จำเป็นต้อง นำมาวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมในแง่ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติของการเปิดระบบบริการสาธารณะให้ ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการหรือดำเนินการแทนหน่วยงานภาครัฐ

หากพิจารณาจากเกณฑ์ด้านความเหมาะสมและสอดคล้อง ระหว่างลักษณะการดำเนินกิจกรรม ขององค์กรภาคประชาสังคมกับลักษณะเฉพาะของภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนขีดความสามารถและ ศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคมในการเข้ามารับหน้าที่ดำเนินการกิจแต่ละประเภท จะพบว่า ภารกิจที่ จัดได้ว่ามีความเหมาะสมและเป็นไปได้สำหรับการเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ หรือดำเนินการแทนนั้น จะต้องเป็นภารกิจที่มีองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนซึ่งดำเนินกิจกรรมในลักษณะ ที่สอดคล้อง หรือมีเป้าหมายร่วมกันกับภารกิจนั้น ๆ ปรากฏอยู่ในสังคมด้วย

หน่วยงานภาครัฐที่จะเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ จึงต้องสามารถระบุประเภทและรายชื่อขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนที่ดำเนินกิจกรรมสอดคล้องกัน ได้อย่างชัดเจนด้วย สำหรับแนวโน้มที่ปรากฏโดยทั่วไป คือ ภารกิจของหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง มักมี ความเหมาะสมกับศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคมระดับชาติที่ดำเนินกิจกรรมในด้านนั้น ๆ ส่วนภารกิจ ของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค และภารกิจของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค มักมีความเหมาะสม กับศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคมระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีองค์กรภาคประชาสังคม ระดับชาติอาจเหมาะสมกับการเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการกิจของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้ เช่นกัน หากไม่มีองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่นในด้านนั้น ๆ ปรากฏอยู่

สำหรับตัวอย่างหน่วยงานที่อาจพิจารณาคัดเลือกเพื่อดำเนินโครงการทดลองพัฒนาเครื่องมือ การยกระดับการมีส่วนร่วมตามตัวแบบที่กล่าวมาข้างต้น สามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

#### 1) ตัวอย่างหน่วยงานภายใต้ตัวแบบการร่วมกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ (co-governance)

ได้แก่ สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน และสำนักงานนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ละหน่วยงานมีลักษณะภารกิจเชิงนโยบาย ที่เหมาะสมสำหรับพิจารณา คัดเลือกเป็นกรณีศึกษานำร่อง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

**สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ** เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งคณะรักษาความสงบ เรียบร้อยแห่งชาติ ที่ 2/2561 สั่ง ณ วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2561 ให้จัดตั้งสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติขึ้น เพื่อเป็นหน่วยงานหลักด้านนโยบายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ โดยมีอำนาจหน้าที่ตาม กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2562 ดังนี้ (1) รับผิดชอบ งานธุรการของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) คณะกรรมการลุ่มน้ำ และคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง (2) กลั่นกรองและเสนอความเห็นต่อ กนช. ในการจัดทำนโยบายและแผนแม่บทเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำ การให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการ แผนงบประมาณการบริหารทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ และแผนแม่บท

การใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในเขตลุ่มน้ำต่าง ๆ (3) จัดทำผังน้ำเสนอ กนช. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ (4) ประสานการดำเนินงานกับคณะกรรมการลุ่มน้ำหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ (5) รวบรวมและจัดเตรียมข้อมูล ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และริเริ่มกิจกรรมหรือโครงการใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของ กนช. (6) ให้คำแนะนำและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรน้ำ รวมทั้งการดำเนินงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำตามที่ได้รับ การร้องขอ (7) อำนวยการและกำกับดูแลโครงการสำคัญระดับชาติหรือโครงการเร่งด่วนเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำที่จำเป็นต้องมีการประสานการทำงานหลายหน่วยงาน (8) ติดตาม ประเมินผล และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำ หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรน้ำ และรายงานต่อ กนช. (9) กำกับดูแลและบริหารจัดการระบบสารสนเทศทรัพยากรน้ำทั้งในภาวะปกติและภาวะวิกฤติ (10) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชน ประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในด้านการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู การอนุรักษ์ และการดำเนินการอื่นใดเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ (11) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจ (12) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของสำนักงานหรือตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

จากลักษณะงานดังกล่าวของสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาตินั้น เป็นงานประเภทการบริหารนโยบาย เป็นภารกิจที่ต้องอาศัยทักษะ ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในประเด็นนโยบายสาธารณะ โดยสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติสามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะได้ ในกระบวนการวางกรอบนโยบายสาธารณะ (co-governance) ซึ่งในการเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ สามารถทำได้โดยการให้บริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับประเด็นนโยบาย การร่วมใช้อำนาจตัดสินใจเชิงนโยบาย เช่น มีตัวแทนในคณะกรรมการนโยบายของหน่วยงาน (induced engagement) โดยสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติเป็นองค์กรหนึ่งที่มีกลยุทธ์และแนวทางในการพัฒนาที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง เช่น การให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเฝ้าติดตามและทบทวนแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การจัดทำแผนป้องกันแบบมีส่วนร่วม การสร้างความร่วมมือทางวิชาการกับทุกภาคส่วนในการพัฒนาและจัดทำแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำ การสร้างระบบช่วยสนับสนุนการตัดสินใจเพื่อการเตือนภัยโดยบูรณาการฐานข้อมูลทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมการรับรู้เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำของประเทศ การเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมตามช่องทางและกลไกที่กำหนด เช่น การเข้ามาเป็นสมาชิกในคณะกรรมการลุ่มน้ำ 22 ลุ่มน้ำ การรับฟังความคิดเห็น การจัดเวทีกำหนดวาระนโยบาย การประชาพิจารณ์ ซึ่งมีภาคประชาชนที่มีศักยภาพเข้ามามีส่วนร่วม เช่น เครือข่ายลุ่มน้ำมูนและลำน้ำสาขา เครือข่ายภาคประชาชนลุ่มน้ำปิง เครือข่ายลุ่มน้ำแม่ละอู จังหัดเซียงใหม่ สมาคมสถาบันชุมชนลุ่มน้ำโขง เป็นต้น

**สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน** จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โดยมีอำนาจหน้าที่ตาม

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน พ.ศ. 2562 ดังนี้ (1) เสนอแนะนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาการพลังงานของประเทศ (2) เสนอแนะนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการอนุรักษ์พลังงานและพลังงานทดแทนเพื่อจัดทำกรอบการจัดสรรงบประมาณเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและพลังงานทดแทน (3) กำหนดมาตรการแก้ไขป้องกันการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง (4) ประสาน ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาการพลังงานของประเทศ รวมทั้งบริหารจัดการกองทุนพลังงาน (5) บริหารจัดการข้อมูล พยากรณ์แนวโน้มด้านพลังงาน และเป็นศูนย์ข้อมูลกลางด้านพลังงานของประเทศ (6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของสำนักงานหรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

จากลักษณะงานดังกล่าวของสำนักงานนโยบายและแผนพลังงานนั้น เป็นงานบริหารนโยบายและงานศูนย์ข้อมูลกลางด้านพลังงานของประเทศ ซึ่งลักษณะงานดังกล่าวไม่เป็นการให้บริการประชาชนโดยตรง สำนักงานนโยบายและแผนพลังงานสามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะได้ ในกระบวนการวางกรอบนโยบายสาธารณะ (co-governance) ซึ่งขอบเขตในการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ ทำได้โดยการให้บริการข้อมูลข่าวสาร กล่าวคือเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมผ่านการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (information) โดยในแผนปฏิบัติราชการระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2563-2567) ของสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน แสดงให้เห็นถึงความตระหนักของหน่วยงานต่อแนวทางการพัฒนาการจัดบริการสาธารณะที่มุ่งเน้นให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบายการกำหนดราคาพลังงานเพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเท่าเทียม การพัฒนาการสื่อสารสร้างความเข้าใจ เผยแพร่และประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับนโยบายพลังงานสู่สาธารณชน ซึ่งมีภาคประชาชนที่มีศักยภาพในการเข้ามามีส่วนร่วม เช่น อาสาสมัครพลังงานชุมชน ทำงานในลักษณะเครือข่ายการส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาพลังงานชุมชนท้องถิ่น ประชาสัมพันธ์ข่าวสาร ถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับพลังงาน รวมถึงจัดทำแผนงานโครงการพลังงานชุมชน

**สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2565 ดังนี้ (1) จัดทำนโยบายและแผนการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2) ประสานและจัดทำแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและดำเนินการอื่นให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประสานการจัดการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม (3) ศึกษา วิเคราะห์ ประสาน และดำเนินการให้มีการประกาศเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (4) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย แผน และมาตรการ และจัดทำรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม (5) ดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมของภาครัฐหรือภาคเอกชน ซึ่งมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดผลเสียต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม (6) บริหารงานกองทุนสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ

เพื่อสนับสนุนนโยบาย แผน และมาตรการ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในทุกภาคส่วน (7) ประสานความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศและต่างประเทศ ในการดำเนินการร่วมด้านนโยบายและแผนการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (8) เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา ในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศ การกักเก็บ และการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก รวมทั้งศึกษา วิจัย และพัฒนาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (9) เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบายและแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ตลอดจนดำเนินการตามพันธกรณีของความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพ (10) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของสำนักงาน หรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

จากลักษณะงานดังกล่าวของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นภารกิจด้านการกำหนดและบริหารนโยบาย ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับประเทศ การประสานงานกับองค์กรระหว่างประเทศ ภาระงานจึงมีลักษณะการร่วมได้บางส่วนในการสนับสนุนเชิงนโยบาย โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสามารถเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะได้ ในกระบวนการวางกรอบนโยบายสาธารณะ (co-governance) สามารถทำได้โดยการให้บริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับประเด็นนโยบาย การร่วมใช้อำนาจตัดสินใจเชิงนโยบาย โดยแผนปฏิบัติการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2563-2565) แสดงให้เห็นการมุ่งเน้นการให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในหลายประเด็น เช่น การขับเคลื่อนและประสานแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปสู่การปฏิบัติอย่างมีส่วนร่วม การสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดทำมาตรฐานการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การเสริมสร้างสมรรถนะภาคส่วนที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นในการจัดทำกลไกบูรณาการที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพเพื่อให้เกิดความตระหนักและสนับสนุนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน รวมทั้งการสร้างความรู้ ความเข้าใจ การตระหนักรู้ การมีส่วนร่วมในกระบวนการ EIA และสนับสนุนการกระจายอำนาจอย่างมีธรรมาภิบาล ผ่านเครือข่ายในระดับภูมิภาคและชุมชน ที่ครอบคลุมภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคการศึกษา และภาคประชาชน โดยมีภาคประชาชนที่สามารถเข้ามามีบทบาทร่วมกับภาครัฐ ในการจัดทำแผนบริการสาธารณะด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย เครือข่ายมมนานบ้านไม้เรียง มูลนิธิสิ่งแวดล้อมศึกษาเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน มูลนิธิสืบนาคะเสถียร เป็นต้น

2) ตัวอย่างหน่วยงานภายใต้ตัวแบบการร่วมดำเนินการกิจของหน่วยงานภาครัฐในบางขั้นตอน (co-management) ได้แก่ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมควบคุมมลพิษ และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค แต่ละหน่วยงานมีลักษณะภารกิจเชิงกำกับควบคุมการบังคับใช้กฎหมาย การอำนวยความสะดวกการยุติธรรม การจัดการข้อพิพาท ข้อร้องเรียน และการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับพิจารณาคัดเลือกเป็นกรณีศึกษานำร่อง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

**กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน** จากแผนปฏิบัติการระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2563-2565) ของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ปรากฏประเด็นกลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาการจัดบริการสาธารณะที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง ดังนี้ 1) การพัฒนาการบำบัด แก้ไข ฟื้นฟู ให้มีประสิทธิผล 2) การรักษามาตรฐานในการบำบัด แก้ไข ฟื้นฟู เด็กและเยาวชน 3) การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมเพื่อป้องกันเด็กและเยาวชนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม 4) การส่งเสริมและพัฒนาความรู้ด้านการดูแลเด็กและเยาวชนเพื่อป้องกันปัญหาและการกระทำผิด 5) การพัฒนาการดูแลสิทธิเด็กและสวัสดิการของเยาวชนที่เป็นต้นแบบในการปฏิบัติหน้าที่สำหรับหน่วยอื่น ๆ ในอนาคต 6) การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร 7) การพัฒนาองค์ความรู้และทักษะการปฏิบัติงานแก่บุคลากรและเครือข่าย

เมื่อพิจารณาลักษณะงานที่หน่วยงานสามารถเปิดให้ภาคประชาชนที่มีศักยภาพร่วมจัดทำภารกิจได้บางส่วนหรือกิจกรรม (co-management) จะพบว่า งานบริหารงานบุคคลที่ดูแลและพัฒนาเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดเป็นภารกิจที่สามารถดำเนินการในลักษณะนี้ได้ ที่ผ่านมามีบุคลากรจากองค์กรภาคประชาสังคมได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารงานของศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน นั่นคือ ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนบ้านกาญจนาภิเษก มีผู้อำนวยการ (นางทิวา ณ นคร) ซึ่งเป็นบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์กรภาคประชาสังคมเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการฟื้นฟู การอบรม และควบคุมเด็กตามหลักสิทธิเด็ก โดยมีความมุ่งหมายให้เด็กสามารถเติบโตและเปลี่ยนพฤติกรรม สามารถอยู่ร่วมกับบุคคลอื่น ๆ ในสังคมได้อย่างสงบสุข ทั้งนี้การให้องค์กรภาคประชาสังคมดำเนินงานบำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิด อาจทำให้กระบวนการดำเนินงานเป็นไปตามหลักการของสิทธิเด็กเพราะมีประสบการณ์การทำงานในการช่วยเหลือเด็กตามกระบวนการคุ้มครองเด็กที่เหมาะสม รวมทั้งบุคลากรในองค์กรภาคประชาสังคมมักเป็นบุคคลที่มีความตั้งใจช่วยเหลือเด็กและอุทิศตนในงานคุ้มครองเด็กเพื่อให้เด็กได้รับการดูแลและสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคมได้

**กรมควบคุมมลพิษ** จากแผนปฏิบัติการ ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2563-2565) ของกรมควบคุมมลพิษพบว่า ประเด็นกลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาการจัดบริการสาธารณะที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีดังต่อไปนี้ 1) พัฒนา/ปรับปรุงมาตรฐานคุณภาพอากาศ เสียง และความสั่นสะเทือน และมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากแหล่งกำเนิด ทั้งในรูปของปริมาณความเข้มข้น และอัตราการระบายมลพิษ 2) บำรุงรักษา/ปรับปรุงสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศและเสียง รวมทั้งจัดทำแผนและจัดสร้างสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศในบรรยากาศเพิ่มเติม เพื่อให้มีข้อมูลคุณภาพอากาศที่เพียงพอต่อการนำมาใช้ในการคาดการณ์และแจ้งเตือนและวางแผนเพื่อตัดสินใจในเชิงนโยบาย 3) ติดตาม ตรวจสอบ เฝ้าระวัง คาดการณ์ และแจ้งเตือนสถานการณ์คุณภาพอากาศ 4) สนับสนุนให้แหล่งกำเนิดมลพิษและประชาชนให้ลดการใช้น้ำ รวมทั้งให้มีการจัดการน้ำเสียก่อนระบายออกสู่สิ่งแวดล้อม 5) พัฒนา/ปรับปรุงมาตรฐานคุณภาพน้ำ และมาตรฐานควบคุมมลพิษทางน้ำจากแหล่งกำเนิด 6) เฝ้าระวัง และแจ้งเตือนสถานการณ์คุณภาพน้ำในแหล่งน้ำ เพื่อแก้ไขปัญหาเหตุฉุกเฉินที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำ 7) ผลักดันให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดการขยะมูลฝอยชุมชนและของเสียอันตรายอย่างถูกต้อง 8) แก้ไขปัญหาการลักลอบทิ้งกากของเสียอันตรายและขยะอิเล็กทรอนิกส์ในพื้นที่ต่าง ๆ 9) ออกข้อกำหนดเชิงนโยบายเพื่อผลักดันให้ทุกภาคส่วนบริโภคสินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม 10) จัดการ



เรื่องร้องเรียนด้านมลพิษให้รวดเร็ว 11) กำหนดแนวทางการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และขับเคลื่อนการดำเนินงานเพื่อลดมลพิษทางอากาศและเสียงในพื้นที่วิกฤติ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและปริมณฑล หน้าพระลาน จังหวัดสระบุรี มาตามดุด จังหวัดระยอง และพื้นที่ 9 จังหวัดภาคเหนือ โดยการจัดทำแผนการขับเคลื่อนการดำเนินการผลักดันในเชิงนโยบาย ติดตามตรวจสอบ เฝ้าระวัง และแจ้งเตือน 12) กำหนดรูปแบบ/วิธีปฏิบัติเพื่อให้จังหวัด/ท้องถิ่น ติดตามตรวจสอบคุณภาพอากาศในพื้นที่รายงานและแจ้งเตือนสถานการณ์คุณภาพอากาศ 13) สนับสนุนการจัดสร้างและฟื้นฟูระบบบำบัดน้ำเสียตามความเหมาะสมของสภาพพื้นที่และศักยภาพของท้องถิ่น 14) กำหนดรูปแบบ/วิธีปฏิบัติ เพื่อให้จังหวัด/ท้องถิ่น ติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำในพื้นที่ตนเอง รายงานและแจ้งเตือน 15) ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ออกข้อกำหนดหรือระเบียบในการใช้กลไกทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อส่งเสริมให้ผู้ประกอบการผลิตสินค้า และหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนบริโภคสินค้าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม 16) สนับสนุนการรวมกลุ่มพื้นที่เพื่อจัดการขยะมูลฝอย และส่งเสริมภาคเอกชนร่วมลงทุน 17) พัฒนาฐานข้อมูลด้านมลพิษ และเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งพัฒนาระบบกลาง และระบบคาดการณ์สถานการณ์ 18) พัฒนาศูนย์ข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์และรายงานคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ถูกต้องและรวดเร็ว 19) สร้างการรับรู้และสื่อสารข้อมูล ผลการดำเนินงาน บทบาท ภารกิจที่สำคัญ ของกรมควบคุมมลพิษต่อสาธารณะ 20) ยกระดับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของกรมควบคุมมลพิษให้ทันสมัย สะดวก รวดเร็วต่อการปฏิบัติงาน 21) พัฒนาระบบบริหารจัดการงานภายในองค์กรให้เป็นระบบดิจิทัล

เมื่อพิจารณาลักษณะงานที่หน่วยงานสามารถเปิดให้ภาคประชาชนที่มีศักยภาพร่วมจัดทำภารกิจได้บางขั้นตอนหรือกิจกรรม (co-management) จะพบว่า ภารกิจที่สามารถดำเนินการในลักษณะดังกล่าวได้ คือ งานร้องเรียนร้องทุกข์ด้านมลพิษสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ซึ่งเป็นภารกิจเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องทุกข์ ร้องเรียน (adjudication) เพื่อแก้ปัญหา/ให้มีการดำเนินการทางกฎหมาย แต่เนื่องด้วยกรมควบคุมมลพิษไม่มีหน่วยปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ มีความจำเป็นต้องอาศัยเครือข่ายการทำงานของกระทรวง รวมไปถึงองค์กรภาคประชาสังคมที่เคลื่อนไหวและรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับมลพิษสิ่งแวดล้อม และภารกิจด้านการจัดตั้งเครือข่ายช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นภารกิจที่มีลักษณะการให้บริการ (service providing) เพื่อเยียวยา ฟื้นฟู ช่วยเหลือ และบรรเทาผู้ได้รับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สามารถสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ได้รับผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือในกระบวนการทางกฎหมาย และการเยียวยา รวมไปถึงการเปิดโอกาสให้องค์กรภาคส่วนอื่นที่มีศักยภาพในการช่วยเหลือและเยียวยาทั้งกายและใจแก่ผู้ได้รับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ภายใต้การสนับสนุนของหน่วยงานภาครัฐในรูปของงบประมาณ เป็นต้น

**สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค** แผนปฏิบัติการราชการ ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2566-2570) ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ปรากฏประเด็นกลยุทธ์/แนวทางการพัฒนาการจัดบริการสาธารณะที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง ดังต่อไปนี้ 1) พัฒนากลไกเฝ้าระวัง ตรวจสอบ และแจ้งเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ 2) พัฒนาระบบการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ 3) การยกระดับการคุ้มครองผู้บริโภคใน

ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น 4) ผลักดันให้ภาคีเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภคสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ 5) การส่งเสริมให้ภาคีผู้ประกอบการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภค 6) การสร้างการรับรู้เพื่อให้เกิดการตระหนักในสิทธิและหน้าที่ของผู้บริโภคอย่างทั่วถึง 7) พัฒนาระบบฐานข้อมูลและเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค 8) การสื่อสารเผยแพร่ข้อมูลด้านการคุ้มครองผู้บริโภคผ่านช่องทางและวิธีการที่หลากหลาย 9) พัฒนानวัตกรรมสารสนเทศเพื่อยกระดับการให้บริการด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

เมื่อพิจารณาไปยังลักษณะงานที่หน่วยงานสามารถเปิดให้ภาคประชาชนที่มีศักยภาพร่วมจัดทำภารกิจได้บ้างขั้นตอนหรือกิจกรรม (co-management) นั้น จะพบว่า ภารกิจที่สามารถดำเนินการในลักษณะดังกล่าวได้ คือ งานเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ให้ผู้บริโภคมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค โดยองค์กรภาคประชาสังคมสามารถร่วมเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ให้กับผู้บริโภคได้ในบางขั้นตอนหรือกิจกรรมในกระบวนการดำเนินงานของภาครัฐ (co-management) รวมไปถึงการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ก็สามารถเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมด้านการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเข้าถึงกลุ่มผู้บริโภคที่กระจายอยู่ในทุกพื้นที่ร่วมดำเนินการสร้างความรู้ความเข้าใจและสร้างจิตสำนึกแก่ผู้บริโภคอย่างต่อเนื่อง ที่ผ่านมามีมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ดำเนินการจัดทำนิตยสาร “ฉลาดซื้อ” เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้บริโภคและบริโภคสินค้า การจัดทำเว็บไซต์ของมูลนิธิ (consumerthai.org) การเผยแพร่ข้อมูลผ่านระบบออนไลน์เพื่อให้ข้อมูลทั้งทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องและข้อมูลแยกออกเป็นด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค และการรณรงค์ เพื่อทำกิจกรรมให้ความรู้แก่ผู้บริโภค และการพัฒนาระบบออนไลน์เป็นช่องทางใหม่ในการรับเรื่องราวเรียนต่าง ๆ

**3) ตัวอย่างหน่วยงานภายใต้ตัวแบบการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ (co-production) ได้แก่** กรมกิจการเด็กและเยาวชน กรมกิจการผู้สูงอายุ และกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ แต่ละหน่วยงานมีลักษณะภารกิจเชิงการให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมาย ที่เหมาะสมสำหรับพิจารณาคัดเลือกเป็นกรณีศึกษานำร่อง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

**กรมกิจการเด็กและเยาวชน** ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมกิจการเด็กและเยาวชน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2559 กรมกิจการเด็กและเยาวชน มีภารกิจที่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมได้ ได้แก่ งานจัดหาครอบครัวอุปถัมภ์ งานติดตามผลเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กหลังการรับบุตรบุญธรรม งานจัดเก็บข้อมูลและรวบรวมประเด็นปัญหา ซึ่งหากนำเครื่องมือภายใต้ตัวแบบส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ (co-production) มาประยุกต์ใช้ได้

กรมกิจการเด็กและเยาวชนสามารถเป็นกรณีศึกษาการดำเนินการกิจร่วมกับภาคประชาสังคมและชุมชนในการดำเนินงานสำรวจจำนวนและพื้นที่ของเด็กกลุ่มเปราะบาง และจำนวนครอบครัวอุปถัมภ์จากทั้งในประเทศและต่างประเทศ องค์กรภาคประชาสังคมที่เข้าร่วมในขั้นตอนนี้ ควรประกอบด้วยภาคประชาสังคมที่มีศักยภาพในการรองรับและส่งต่อเด็กกำพร้าให้กับครอบครัวทั้งในประเทศและต่างประเทศ ตั้งแต่เริ่มต้นของกระบวนการให้มาทำงานร่วมกัน

ในขั้นตอนการร่วมออกแบบบริการสาธารณะ (co-design) อาจมีการระดมความคิดเห็นเพื่อออกแบบวิธีการจัดบริการ “ส่งต่อ” และ “ติดตามดูแล” โดยระดมการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ผู้เชี่ยวชาญ ครอบครัวยุติธรรมที่เคยรับการอุปถัมภ์ นักสื่อสารเชิงกลยุทธ์ และองค์กรระหว่างประเทศด้านเด็ก เพื่อร่วมกันออกแบบรูปแบบการจัดบริการที่จะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพ หรือการจับคู่ระหว่างข้อมูลเด็กกำพร้า และครอบครัวยุติธรรมที่พร้อมรับการอุปถัมภ์ โดยสามารถใช้เครื่องมือห้องปฏิบัติการออกแบบบริการ (Service Design Labs) มาประยุกต์ใช้ได้โดยตรง ขณะเดียวกันต้องคิดกลยุทธ์การเพิ่มจำนวนครอบครัวยุติธรรมเพิ่มเติมในกรณีที่ฐานข้อมูลบ่งชี้ว่า จำนวนเด็กมีมากกว่าครอบครัวยุติธรรมที่พร้อมรับการอุปถัมภ์ เช่น มาตรการจูงใจพิเศษทางภาษี เงินอุดหนุนจากรัฐ สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับ เป็นต้น

สำหรับขั้นตอนการร่วมให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมาย (co-delivery) เป็นการร่วมดำเนินงานเพื่อส่งต่อเด็กกำพร้าสู่ครอบครัวยุติธรรม ในขั้นตอนนี้ กรมกิจการเด็กและเยาวชนและองค์กรภาคประชาสังคมหลักที่ร่วมวางแผนตั้งแต่ช่วงต้น อาจไม่มีศักยภาพเพียงพอทั้งหมดในการส่งต่อเด็กกลุ่มเป้าหมายให้กับครอบครัวยุติธรรม เนื่องจากมีขั้นตอนต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก เช่น การอบรมพ่อแม่ผู้อุปถัมภ์ การเตรียมความพร้อมด้านจิตใจของเด็ก ชุมชนทางทะเล เป็นต้น จำเป็นต้องอาศัยภาคประชาสังคมที่เป็นข้อต่อ (node) ของเครือข่ายระดับพื้นที่ เข้ามาร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนรับมอบหมายหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจากหน่วยงานภาครัฐต่อเนื่องระยะยาว (commissioning) ทำหน้าที่ประสานงานให้กับโรงพยาบาล ทีมสหวิชาชีพ ที่ว่าการอำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ ก่อนส่งตัวเด็กให้กับครอบครัวยุติธรรม และติดตามดูแลเด็กกลุ่มเป้าหมายอย่างต่อเนื่อง

ในขั้นตอนการร่วมติดตามประเมินผล (co-assessment) กรมกิจการเด็กและเยาวชนสามารถสร้างเครื่องมือการติดตามและประเมินผล โดยเป้าหมายของการประเมินควรครอบคลุมทั้งตัวเด็ก พ่อแม่ผู้อุปถัมภ์ และครู เป็นอย่างน้อย โดยกรมกิจการเด็กและเยาวชนร่วมกับองค์กรภาคประชาสังคมร่วมกันกำหนดวิธีการประเมิน ตัวชี้วัดต่าง ๆ ตั้งแต่ช่วงเริ่มต้น และนำมาใช้กับการกำกับดูแลหน่วยงานภาคประชาสังคมที่เป็นข้อต่อของเครือข่ายระดับพื้นที่ ผ่านเอกสารแนบท้ายสัญญา โดยต้องมีการติดตามอย่างต่อเนื่อง เป็นระยะ ๆ

ตัวอย่างองค์กรภาคประชาสังคมที่มีศักยภาพ อาทิ

- |                                                                    |               |
|--------------------------------------------------------------------|---------------|
| - ยูนิเซฟ (UNICEF)                                                 | กรุงเทพมหานคร |
| - มูลนิธิเด็กโสสะฯ                                                 | กรุงเทพมหานคร |
| - มูลนิธิกระจกเงา                                                  | กรุงเทพมหานคร |
| - สถานสงเคราะห์เด็กอ่อนพญาไท                                       | กรุงเทพมหานคร |
| - มูลนิธิเด็ก                                                      | กรุงเทพมหานคร |
| - มูลนิธิเพื่อเด็กพิการ                                            | กรุงเทพมหานคร |
| - มูลนิธิเกื้ออรุณ                                                 | เชียงใหม่     |
| - มูลนิธิอะมีร์ลุมมิ์นีนเพื่อเด็กกำพร้า 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ยะลา |               |
| - มูลนิธิ เด็กกำพร้าอีสาน                                          | อุบลราชธานี   |

**กรมกิจการผู้สูงอายุ** เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของกรมกิจการผู้สูงอายุ ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2559 พบว่าภารกิจที่กรมกิจการผู้สูงอายุสามารถเปิดให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม มีความครอบคลุมอย่างมาก ทั้งงานคุ้มครอง ส่งเสริม สนับสนุนและพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุให้เข้าถึงระบบสวัสดิการอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม การพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการขับเคลื่อนสังคมและเตรียมความพร้อมประชากรรองรับสังคมสูงอายุ ทั้งนี้ ในระยะเริ่มต้นกรมกิจการเด็กและเยาวชนควรมุ่งเน้น “งานคุ้มครอง ส่งเสริม สนับสนุนและพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุให้เข้าถึงระบบสวัสดิการอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม” เป็นลำดับแรก ซึ่งสามารถนำตัวแบบการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ (co-production) มาประยุกต์ใช้ ผ่านการมอบหมายภารกิจให้กับองค์กรภาคประชาสังคม ประเภท องค์กรชุมชน ที่มีศักยภาพในพื้นที่เพื่อร่วมดำเนินการให้บริการ

กรมกิจการผู้สูงอายุสามารถเป็นหน่วยงานตัวอย่างในการเปิดให้องค์กรชุมชนร่วมให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมาย ในลักษณะการทำสัญญาเป็นภาคีหุ้นส่วนโดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรเงินสำหรับจัดบริการสาธารณะภายใต้ขอบเขตระยะเวลาจำกัดและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ (performance-based contracting) โดยอาศัยกลไกความสัมพันธ์ในเชิงพันธสัญญา มีการกำหนดรายละเอียดกิจกรรมที่องค์กรชุมชนต้องดำเนินการ กำหนดมาตรฐานองค์กรชุมชนที่สามารถรับทุนจากหน่วยงานได้ และวิธีการประเมินผลลัพธ์ที่จำเป็น นอกจากนี้ กรมกิจการผู้สูงอายุจะต้องมีบุคคลที่สาม ทำหน้าที่สุ่มตรวจสอบผลลัพธ์จากการดำเนินกิจกรรมเป็นระยะ ๆ

กรมกิจการผู้สูงอายุอาจเริ่มต้นจัดให้มีการหารือร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อสำรวจ “ชุดบริการที่มีความเป็นไปได้สำหรับผู้สูงอายุครอบคลุมทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง” มีการพิจารณากิจกรรมพื้นฐานที่องค์กรชุมชนต้องดำเนินการ เช่น การสำรวจข้อมูลผู้สูงอายุ การวางแผนงานร่วมกับผู้แทนกรมกิจการผู้สูงอายุ การสำรวจการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ การส่งต่อความช่วยเหลือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ ซึ่งอาจมากกว่าสิทธิของผู้สูงอายุในบางกรณี เช่น ผู้พิการ ผู้มีรายได้น้อย ฯลฯ การรายงานข้อมูลให้กรมกิจการผู้สูงอายุรับทราบ กรอบวงเงินงบประมาณ ระยะเวลาดำเนินการ ผลลัพธ์ที่คาดหวัง เป็นต้น จากนั้นจึงร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานองค์กรชุมชน เช่น จำนวนผู้สูงอายุ คริวเรือน ชุมชน องค์กรชุมชนที่รับผิดชอบ ความเชี่ยวชาญในการช่วยเหลือและส่งต่อผู้สูงอายุเพื่อการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ประสิทธิภาพการทำงานระดับพื้นที่ชุมชนนั้น ๆ ความสามารถในการสร้างเครือข่ายเพิ่มเติมในชุมชน เป็นต้น รวมถึงการร่วมกันประเมินผลลัพธ์ โดยมีการประเมินจากทั้งองค์กรชุมชนภาคีคู่สัญญาและบุคคลที่สาม ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งมีความเป็นกลางและได้รับการยอมรับจากทั้งสองฝ่าย อาจเป็นผู้รับมอบหมายในระดับจังหวัด หรืออำเภอ

ในกรณีที่กรมกิจการผู้สูงอายุกำหนดกลุ่มเป้าหมายเป็นจำนวนมาก หรือพื้นที่บางชุมชนไม่มีองค์กรชุมชนที่มีประสิทธิภาพหรือยังไม่มีความเข้มแข็งมากนัก กรมกิจการผู้สูงอายุอาจจำเป็นต้องมีกิจกรรมเสริมสร้างศักยภาพองค์กรชุมชนเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนเริ่มดำเนินการทดลองร่วมกันจัดทำบริการแก่กลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ สำหรับองค์กรภาคประชาสังคมและองค์กรชุมชนที่มีศักยภาพ อาทิ

- สถาบันครอบครัวและชุมชน
- อาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน
- องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรไม่แสวงกำไร ระดับชุมชน

**กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ** ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2559 พบว่า กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ สามารถเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมให้บริการสาธารณะได้ คือ 1) งานสำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับคนพิการและสถานการณ์ของคุณภาพชีวิตคนพิการ 2) งานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความรู้ ทักษะการดูแลและช่วยเหลือคนพิการ ปัจจุบันพบว่าฐานข้อมูลด้านคนพิการได้มีการรวบรวมไว้และมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง ดังนั้น ในการดำเนินโครงการนำร่องเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการควรยกระดับบทบาทการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการ “ร่วมพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความรู้และทักษะการดูแลและช่วยเหลือคนพิการ” ผ่านการมอบหมายภารกิจในการจัดบริการสาธารณะให้กับองค์กรภาคประชาสังคมที่มีขีดความสามารถดำเนินการแทนในระดับจังหวัดได้ โดยกำหนดพื้นที่จังหวัดเป้าหมายสำรวจข้อมูลองค์กรภาคประชาสังคมที่มีศักยภาพ (อาจรวมถึงสถาบันวิชาการต่าง ๆ) ให้เข้ามาร่วมดำเนินการให้บริการสาธารณะ

กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการอาจเริ่มต้นกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและชุมชน ผ่านกิจกรรมการร่วมกำหนดมาตรฐานของ “ชุดองค์ความรู้และทักษะการดูแลและช่วยเหลือคนพิการ” โดยอาศัยกระบวนการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสียในเวทีระดับชาติ สำหรับการปรึกษาหารือเพื่อออกแบบการให้บริการระดับพื้นที่อาจเริ่มต้นจากกระบวนการร่วมกันกำหนดมาตรฐานพื้นที่ชุมชน ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ การสำรวจจำนวนของอาสาสมัครและบุคคลที่สามารถช่วยเหลือผู้พิการระดับชุมชนได้ รูปแบบการให้บริการที่เหมาะสมกับบุคคลที่มีลักษณะความพิการเฉพาะ เป้าหมายที่องค์กรภาคประชาสังคมต้องส่งมอบบริการ กรอบงบประมาณ และกรอบระยะเวลาดำเนินการ

สำหรับหลักเกณฑ์พิจารณาคัดเลือกองค์กรภาคประชาสังคม ประกอบด้วย ระยะเวลาการมีประสบการณ์ขับเคลื่อนงานด้านผู้พิการในพื้นที่จังหวัด มีการจดทะเบียนจัดตั้งองค์กรอย่างเป็นทางการ เคยได้รับรางวัลหรือได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการเป็นที่ประจักษ์ในงานด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความรู้และทักษะการดูแลและช่วยเหลือคนพิการ มีเครือข่ายหรือฐานข้อมูลเดิมของอาสาสมัครและบุคคลที่สามารถช่วยเหลือผู้พิการระดับชุมชนได้ มีการกำหนดเป้าหมายการสร้างเครือข่ายการขับเคลื่อนงานครอบคลุมชุมชนพื้นที่ตามที่กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการกำหนด และลักษณะกิจกรรมที่องค์กรภาคประชาสังคมต้องดำเนินการ

การดำเนินการร่วมกันระหว่างกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการกับภาคประชาสังคมในระยะเริ่มต้นอาศัยรูปแบบการร่วมกันจัดทำภารกิจภายใต้เป้าหมายที่ภาคีหุ้นส่วนกำหนดร่วมกันโดยอาศัยเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจ (grant) เป็นการสร้างความสัมพันธ์ในเชิงภาคีหุ้นส่วนระหว่าง

หน่วยงานภาครัฐก็องค์กรภาคประชาสังคมโดยผ่านกลไกการจัดสรรเงินงบประมาณของรัฐเพื่ออุดหนุน การดำเนินการจัดบริการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคมในลักษณะการอุดหนุนการดำเนินโครงการหรือ ภารกิจใดภารกิจหนึ่ง เช่น การร่วมพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความรู้และทักษะการดูแลและช่วยเหลือ คนพิการกลุ่มเป้าหมาย เป็นต้น เมื่อดำเนินการร่วมจัดบริการที่ทดลองออกแบบขึ้นใหม่แล้ว กรมส่งเสริมและ พัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ อาจจัดให้มีการรายงานผลจากประชาชน (citizen report) เป็นการประเมินบริ การสาธารณะโดยกลุ่มประชาชนผู้รับบริการโดยตรงและโดยอ้อม ในที่นี้คือ อาสาสมัครและบุคคลที่สามารถ ช่วยเหลือผู้พิการระดับชุมชน บุคคลในครอบครัวที่ดูแลผู้พิการ และตัวผู้พิการ

สำหรับองค์กรภาคประชาสังคมในรูปแบบที่มีศักยภาพ อาทิ

- ศูนย์การดำรงชีวิตอิสระของคนพิการพญาไท กรุงเทพมหานคร
- มูลนิธิคนพิการไทย กรุงเทพมหานคร
- มูลนิธิสากลเพื่อคนพิการ กรุงเทพมหานคร
- มูลนิธิพัฒนาศักยภาพคนพิการ กรุงเทพมหานคร
- สมาคมคนพิการแห่งประเทศไทย นนทบุรี
- สมาคมคนพิการจังหวัดปทุมธานี ปทุมธานี
- สภาคนพิการทุกประเภท
- มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในพื้นที่จังหวัด
- วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี

**ข้อเสนอแนะที่ 2 : การคัดเลือกหน่วยงานตัวอย่างเพื่อดำเนินโครงการทดลองตัวแบบและเครื่องมือการมี ส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะ**

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ดำเนินโครงการนำร่องทดลองตัวแบบและเครื่องมือการมี ส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะ โดยคัดเลือกหน่วยงานตัวอย่างครอบคลุมลักษณะภารกิจ ทุกด้าน เพื่อจัดแบ่งกลุ่มหน่วยงานตัวอย่างสำหรับนำร่องทดลองออกเป็น 3 กลุ่ม ตามตัวแบบการมีส่วนร่วม ที่ต่างกัน คือ กลุ่มที่ 1 ตัวแบบการร่วมกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ (co-governance) หน่วยงานตัวอย่าง คือ หน่วยงานที่มีภารกิจหลักด้านการบริหารนโยบาย กลุ่มที่ 2 ตัวแบบการร่วมจัดการภารกิจบางขั้นตอน (co-management) หน่วยงานตัวอย่าง ได้แก่ หน่วยงานที่มีภารกิจหลักด้านการสนับสนุน ภารกิจเชิงวิชาการ ภารกิจด้านการกำกับการบังคับใช้กฎหมาย ภารกิจด้านการอนุมัติอนุญาต และภารกิจด้านการจัดการข้อพิพาท ข้อร้องเรียน และกลุ่มที่ 3 การร่วมจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนทั้งกระบวนการ (co-production) หน่วยงานตัวอย่างคือ หน่วยงานที่มีภารกิจหลักด้านการจัดบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรมแก่ ประชาชนกลุ่มเป้าหมายหรือสาธารณชนทั่วไป ทั้งนี้ การดำเนินโครงการนำร่องพัฒนาตัวแบบและเครื่องมือ การมีส่วนร่วมที่ได้ผลกับบริบทการบริหารภาครัฐและสังคมไทยอาจมีลักษณะเป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการ หรือห้องปฏิบัติการออกแบบบริการสาธารณะ (Service Design Lab) โดยมีกรอบเวลาดำเนินโครงการ 1 ปี

### 10.3 การคัดเลือกเครื่องมือสำหรับยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ (Co-governance)

การดำเนินโครงการนำร่องทดลองตัวแบบและเครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะ ควรตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่า แนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่มีวิธีการใดที่ถูกต้องมากที่สุดหรือให้ผลดีที่สุด เพราะวิธีการบางอย่างอาจเหมาะสมกับสถานการณ์ที่แตกต่างกันออกไป การคัดเลือกเครื่องมือสำหรับยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ (co-governance) อาจจำเป็นต้องปรับให้เข้ากับจำนวนผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วม ขอบเขตของประเด็นนโยบาย ขนาดของพื้นที่การมีส่วนร่วม ความจำเป็นของสถานการณ์ และระยะเวลา ซึ่งจะส่งผลต่อต้นทุนการดำเนินการที่แตกต่างกัน

การมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ มีเป้าประสงค์เพื่อเปิดให้ประชาชนในฐานะพลเมืองทั่วไปและกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียจากการดำเนินงานของรัฐ เข้ามาร่วมเรียนรู้ทำความเข้าใจสถานการณ์หรือสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะหรือกิจการสาธารณะ ทั้งประเด็นเชิงนโยบายระดับชาติและระดับพื้นที่ หน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่สร้างพื้นที่หรือเวทีการมีส่วนร่วม เพื่อรองรับกิจกรรมการแลกเปลี่ยนข้อมูลข้อเท็จจริง มุมมองความคิดเห็น และข้อเสนอแนะของประชาชนหลากหลายกลุ่ม กระบวนการสนทนาแลกเปลี่ยน มุมมองความเข้าใจต่อปัญหาอย่างลึกซึ้งระหว่างหน่วยงานภาครัฐและประชาชน รวมถึงการระดมความคิดเห็นรอบด้านจากประชาชนอย่างกว้างขวาง จะช่วยให้ค้นพบแนวทางการจัดการประเด็นสาธารณะหรือทางเลือกในการดำเนินนโยบายสาธารณะที่เป็นนวัตกรรม ซึ่งไม่อาจเกิดขึ้นได้จากบทบาทของผู้กำหนดนโยบายภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว

การยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของหน่วยงานที่มีภารกิจหลักด้านการบริหารนโยบายสาธารณะ มีหลักการสำคัญที่ต้องคำนึงถึง ดังนี้

(1) หน่วยงานภาครัฐควรมีการพัฒนาเทคนิควิธีการมีส่วนร่วมที่หลากหลาย ควรมีการสร้างชื่อเฉพาะ (brand names) สำหรับแต่ละเทคนิค เพื่อสร้างการรับรู้และจดจำ ทั้งสำหรับบุคลากรผู้ปฏิบัติและประชาชน

(2) การมีส่วนร่วมในรูปแบบเวทีประชุมปรึกษาหารือขนาดใหญ่ หน่วยงานภาครัฐควรมีการจัดทำข้อมูลที่กระชับชัดเจน ง่ายต่อการทำความเข้าใจ รวมทั้งมีรูปแบบที่กระตุ้นความสนใจของประชาชน นอกจากนี้ยังควรมีการแบ่งวงสนทนาปรึกษาหารือออกเป็นกลุ่มย่อย ๆ เพื่อให้ผู้เข้าร่วมเกิดกระบวนการจัดรอบความคิด จัดลำดับความสำคัญ และหน่วยงานภาครัฐสามารถตอบสนองความคิดเห็นของกลุ่มต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง

(3) หน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่รณรงค์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับคุณค่าและความสำคัญของการมีส่วนร่วม รวมถึงเผยแพร่ประชาสัมพันธ์แนวปฏิบัติสำหรับประชาชน เพื่อเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น

(4) หน่วยงานภาครัฐควรวิเคราะห์กลุ่มเป้าหมายของนโยบายและกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่ต้องการให้เข้ามามีส่วนร่วม เพื่อออกแบบช่องทางและกระบวนการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับบริบทนั้น ๆ มากที่สุด

(5) กระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ ควรใช้เครื่องมือการเก็บข้อมูลที่หลากหลาย ทั้งวิธีการสำรวจสถิติเชิงปริมาณ และวิธีการเชิงคุณภาพ เพื่อให้ชุดข้อมูลมีความลึกซึ้ง รอบด้าน แม่นยำ และน่าสนใจมากยิ่งขึ้น

(6) กระบวนการมีส่วนร่วมควรมีรูปแบบที่สร้างสรรค์ มีการรวบรวมข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็นต่าง ๆ อย่างหลากหลาย ทั้งในรูปแบบคำพูดและลายลักษณ์อักษร

การยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานที่มีภารกิจหลักด้านการบริหารนโยบาย จำเป็นต้องมีการพัฒนาแนวทางปฏิบัติที่หลากหลาย ครอบคลุมทั้งกระบวนการทั้งแนวทางการรับฟังและให้ข้อมูล (approaches for listening/informing) แนวทางการเปิดเวทีอภิปราย (approaches for discussion) และแนวทางการสานสนทนา (approaches for dialogue) โดยมีหลักการพิจารณาแนวทางที่เหมาะสม ดังต่อไปนี้

(1) การรับฟังข้อมูลและการให้ข้อมูล เป็นกระบวนการพื้นฐานที่จะช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถรวบรวมข้อมูล ลำดับความสำคัญ การตัดสินใจ ตลอดจนทำความเข้าใจมุมมองและความคิดของพลเมืองปัจเจกบุคคล รวมถึงการนำเสนอข้อมูลและคำอธิบายเกี่ยวกับประเด็นนโยบายสาธารณะแก่ประชาชน การเลือกนำเทคนิคการรับฟังและการให้ข้อมูลแต่ละรูปแบบมาใช้ มีหลักการพิจารณาและหลักปฏิบัติโดยสรุปดังต่อไปนี้

แนวทางการรับฟังและให้ข้อมูล (Approaches for Listening / Informing)			
เทคนิค	หลักการสำคัญ	ข้อดี	ข้อด้อย
<b>การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant interviews)</b> - เป็นการประชุมร่วมตัวต่อตัว (Face-to-Face) กับผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อรับข้อมูลสำหรับการพัฒนาการมีส่วนร่วมสาธารณะและการสร้างฉันทามติ	- หากเป็นไปได้ ควรสัมภาษณ์ด้วยตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการพิจารณาผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการพลเมือง	- ให้โอกาสในการแลกเปลี่ยนข้อมูลเชิงลึกที่มีลักษณะไม่คุกคาม - ให้โอกาสในการรับข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดสามารถใช้ในการประเมินศักยภาพของสมาชิกกรรมการพลเมือง	- การจัดตารางสัมภาษณ์หลายครั้งจนทำให้ต้องใช้เวลานาน
<b>การจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus groups)</b> - เวทีรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกที่สุ่มเลือกจากกลุ่มเป้าหมาย นอกจากนี้ยังสามารถใช้	- ดำเนินการอย่างน้อย 2 ครั้ง สำหรับกลุ่มเป้าหมายที่กำหนด	- ใช้วิทยากรกลุ่มสนทนาที่มีทักษะในการจัดการเวทีการประชุม - ให้โอกาสในการทบทวนข้อความสำคัญก่อนนำไปใช้ในโครงการ	- ต้นทุนดำเนินการค่อนข้างสูง - อาจต้องจ่ายค่าตอบแทนให้กับผู้เข้าร่วม



แนวทางการรับฟังและให้ข้อมูล (Approaches for Listening / Informing)			
เทคนิค	หลักการสำคัญ	ข้อดี	ข้อด้อย
เพื่อรับข้อมูลในการตัดสินใจวางแผนได้อีกด้วย		- ทำงานได้ดีที่สุดสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่เลือกเข้ามา	
<b>แบบสำรวจทางโทรศัพท์/ไปรษณีย์/โพล</b> (Telephone/mail surveys or polls) - สุ่มตัวอย่างประชากรทางโทรศัพท์หรือทางไปรษณีย์เพื่อรับข้อมูลเฉพาะเพื่อตรวจสอบและวิเคราะห์ทางสถิติ	- ตรวจสอบให้แน่ใจว่าต้องการผลลัพธ์ที่ถูกต้องทางสถิติก่อนตัดสินใจ - แบบสอบถามควรได้รับการพัฒนาและจัดการอย่างมืออาชีพเพื่อหลีกเลี่ยงอคติ - เหมาะสำหรับการสำรวจทัศนคติทั่วไป และไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้	- ให้ข้อมูลจากส่วนต่างๆ ของสาธารณะ ไม่ใช่แค่ในรายชื่อผู้รับจดหมาย - แบบสำรวจทางโทรศัพท์มีอัตราการตอบกลับที่สูงกว่าแบบสำรวจทางไปรษณีย์	- ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการผลิตแบบสำรวจที่ถูกต้องตามสถิติ บริหารจัดการวิเคราะห์ข้อมูล และจัดทำรายงาน
<b>แบบสำรวจ/แบบสำรวจทางอินเทอร์เน็ต</b> (Internet surveys/polls) - แบบสำรวจความคิดเห็นบนเว็บไซต์หรือแบบสำรวจทางอินเทอร์เน็ตเพื่อทำความเข้าใจความคิดเห็นหรือความชอบของผู้มีส่วนได้เสีย - เพื่อเรียนรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงหรือแนวโน้มในความคิดเห็นของประชาชน	- มีความแม่นยำในการตั้งค่าเว็บไซต์ - ห้องสนทนาหรือสถานที่สนทนาสามารถให้ข้อมูลได้มากกว่าที่คิดไว้เสมอ	- เพิ่มโอกาสในการเข้าถึงบุคคลที่ไม่อยู่ในรายชื่อผู้รับจดหมายหรือผู้ที่ไม่สามารถจะเข้าร่วมการประชุมได้ - บุคคลทั่วไปสามารถกรอกและส่งแบบสำรวจได้ตามสะดวก - ต้นทุนในการผลิตและการบริหารต่ำ - อัตราการตอบกลับสูงกว่าแบบสำรวจอื่น ๆ - ไม่จำเป็นต้องป้อนข้อมูลเพิ่มเติมและสามารถวิเคราะห์ผลลัพธ์ได้ทันทีโดยทั่วไปแล้วผลลัพธ์ไม่ถูกต้องตามสถิติ	- ต้องใช้แรงงานเพื่อการตอบสนองทั้งหมด - ไม่สามารถควบคุมการเข้าถึงทางภูมิศาสตร์ของการสำรวจความคิดเห็น - ผลลัพธ์สามารถบิดเบือนได้ง่าย (เช่น ความเสี่ยงของการรณรงค์จากนักเคลื่อนไหวหรือกลุ่มที่จัดระเบียบ) - อาจต้องใช้ความเชี่ยวชาญในการออกแบบและโพสต์แบบสำรวจออนไลน์

แนวทางการรับฟังและให้ข้อมูล (Approaches for Listening / Informing)			
เทคนิค	หลักการสำคัญ	ข้อดี	ข้อด้อย
<b>การรับฟังความคิดเห็น สาธารณะ/เวที ประชาพิจารณ์ (Public hearings)</b> - การประชุมอย่างเป็นทางการพร้อมการนำเสนอตามกำหนดการ - โดยปกติ สมาชิกของสาธารณชนจะระบุความคิดเห็น/ตำแหน่งที่บันทึกไว้เป็นรายบุคคล	- เปิดโอกาสให้ประชาชนได้พูดโดยไม่ได้แย้ง	- อาจจำเป็นต้องจัดโดยมีผู้สนับสนุนและ/หรือข้อกำหนดทางกฎหมาย	- ไม่ส่งเสริมการสนทนาที่สร้างสรรค์ - สามารถสร้างความรู้สึกแบ่งแยก “เรากับพวกเขา” ได้

(2) การเปิดเวทีอภิปราย เป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลแบบสองทาง (two-way information exchange) ในประเด็นสาธารณะ เพื่ออภิปรายเกี่ยวกับทิศทางนโยบาย ประเด็นปัญหา หรือลำดับความสำคัญ ช่วยสนับสนุนการสนทนาระหว่างรัฐกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่มีมุมมองแตกต่างกัน ปฏิสัมพันธ์ประเภทนี้ช่วยให้ภาครัฐรับรู้ถึงความต้องการและความรู้สึกของประชาชนได้อย่างลึกซึ้ง ผ่านการสำรวจและตอบสนองต่อแนวคิดและข้อห่วงกังวลที่ผู้เข้าร่วมแต่ละคนนำเสนอในเวทีอภิปราย การเลือกนำเทคนิคการเปิดเวทีอภิปรายแต่ละรูปแบบมาใช้ มีหลักการพิจารณาและหลักปฏิบัติโดยสรุป ดังต่อไปนี้

แนวทางการเปิดเวทีอภิปราย (Approaches for Discussion)			
เทคนิค	หลักการสำคัญ	ข้อดี	ข้อด้อย
<b>การประชุมร่วมทวิภาคี (Bilateral)</b> - โดยทั่วไปประกอบด้วยการประชุมแบบพบปะซึ่งกันและกันระหว่างสองกลุ่มที่อาจเป็นตัวแทนขององค์กรภาคส่วนภูมิภาค หรือประเทศ - เกี่ยวข้องกับกลุ่มที่มีความสนใจในกระบวนการ	- ดำเนินการบรรยายสรุปสำหรับผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับข้อมูลที่เกี่ยวข้องล่วงหน้า - การกำหนดวาระเพื่อแจ้งบทบาทและความรับผิดชอบ - ต้องกำหนดกลุ่มตัวอย่างผู้เข้าร่วมและขอบเขตของการประชุมไว้	- ทำให้หน่วยงานเจ้าภาพสามารถตัดสินใจและมั่นใจว่าจะมีการแสดงความเห็นและเข้าใจกลุ่มต่าง ๆ ได้ดี - มีประโยชน์สำหรับกระบวนการที่เป็นทางการเพื่อกำหนดลักษณะของปัญหาและระบุจุดร่วมระหว่างฝ่ายต่าง ๆ	- ความเป็นไปได้ที่กระบวนการจะไม่ครอบคลุมเพียงพอ และจะไม่สามารถจัดการกับข้อกังวลของผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ ได้ - กระบวนการนี้อาจถูกมองว่าถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าและใช้เพื่อให้บรรลุ “การซื้อ” และ

แนวทางการเปิดเวทีอภิปราย (Approaches for Discussion)			
เทคนิค	หลักการสำคัญ	ข้อดี	ข้อด้อย
<p>พิจารณา ซึ่งอาจรวมถึง การประชุมทวิภาคี หลายครั้งกับกลุ่มต่าง ๆ</p>	<p>ล่วงหน้าเพื่อจัดการกับความคาดหวังได้</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ทำหน้าที่ให้ความคิดเห็น ความสนใจ ค่านิยม และวัตถุประสงค์ใน กระบวนการพัฒนา นโยบายหรือขั้นตอน การดำเนินการ</li> </ul>	<p>การสนับสนุนทาง การเมืองมากกว่าที่จะ แบ่งปันความคิดและ ข้อมูล</p>
<p><b>เวทีผู้เชี่ยวชาญ (Expert panels)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การประชุมสาธารณะที่ ออกแบบในรูปแบบ “Meet the Press” พร้อมการสัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญในมุมมองที่ แตกต่างกัน</li> <li>- นอกจากนี้ยังสามารถ ดำเนินการกับผู้กลั่นกรอง ที่มีความเป็นกลางต่อ ทุกฝ่าย</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมตามแบบ คณะบุคคล</li> <li>- มีผู้กลั่นกรองที่เป็นกลาง</li> <li>- เห็นด้วยกับกฎพื้นฐาน ล่วงหน้า</li> <li>- อาจสนับสนุนให้องค์กรใน ท้องถิ่นให้การสนับสนุน มากกว่าที่จะทำลาย</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ส่งเสริมการศึกษา การใช้ เครื่องมือสื่อต่าง ๆ</li> <li>- นำเสนอโอกาสใน การอภิปรายประเด็น สำคัญอย่างสมดุล</li> <li>- มีโอกาสในการจัด ข้อมูลที่ผิดพลาดด้วย เหตุผลทางวิทยาศาสตร์</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ต้องมีการเตรียมการ และการจัดองค์กร จำนวนมาก</li> <li>- อาจทำให้ความกังวล ของสาธารณชนเพิ่มขึ้น โดยเพิ่มการมองเห็น ปัญหา</li> </ul>
<p><b>การประชุมศาลากลาง (Townhall meetings)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- รูปแบบการประชุมกลุ่ม ที่มีคนมาร่วมกันอย่าง เท่าเทียมกันเพื่อแบ่งปัน ข้อมูลปัญหาต่าง ๆ ร่วมกัน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การประชุมศาลากลางมัก จัดโดยเจ้าหน้าที่ที่มาจาก หน่วยงานที่มีที่มาของ ผู้บริหารจากการเลือกตั้ง</li> <li>- มีความแตกต่างทาง วัฒนธรรมและการเมือง ในการทำความเข้าใจคำว่า “การประชุมศาลากลาง” อาจตีความได้แตกต่าง ออกไป</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- แสดงความเห็นได้อย่าง เปิดเผย</li> <li>- เจ้าหน้าที่รับฟัง ความคิดเห็นจาก ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผ่าน การสนทนาแบบเปิด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การประชุมอาจ บานปลายจนควบคุม ไม่ได้เพราะอารมณ์ แปรปรวน</li> <li>- ผู้อำนวยความสะดวก ไม่สามารถสร้าง สภาพแวดล้อมที่ เปิดกว้างและเป็นกลาง สำหรับการแบ่งปัน มุมมองทั้งหมด</li> </ul>
<p><b>สมุดบันทึกการให้คำปรึกษา (Consultation workbook)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ต้องจำกัดคำถามปลายเปิด มิฉะนั้น โครงการจะ ต้องการใช้ทรัพยากร การวิเคราะห์จำนวนมาก</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เครื่องมือที่ปรับขนาด ได้ง่าย</li> <li>- ให้ข้อมูลสอดคล้องกับ วัตถุประสงค์ผ่าน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- อาจสร้างการตอบสนอง ที่ไม่คาดคิดจาก ประชาชนหรือผู้มีส่วน ได้เสียหากมีการเผยแพร่</li> </ul>

แนวทางการเปิดเวทีอภิปราย (Approaches for Discussion)			
เทคนิค	หลักการสำคัญ	ข้อดี	ข้อด้อย
<ul style="list-style-type: none"> <li>- สิ่งพิมพ์ที่ผลิตในรูปแบบสิ่งพิมพ์ อีเล็กทรอนิกส์หรือทั้งสองอย่าง ที่ให้ข้อมูลตามบริบทและเชิญชวนผู้ใช้ให้ข้อเสนอแนะวิธีแก้ปัญหาหรือชุดของปัญหาหรือข้อท้าทายต่าง ๆ</li> <li>- ขึ้นอยู่กับประเด็นที่แก้ไขและขอบเขตและความลึกของข้อมูลที่จำเป็น</li> <li>- สมุดงานสามารถแจกจ่ายเป็นเครื่องมือการมีส่วนร่วมสาธารณะในรูปแบบเฉพาะตัวหรือเป็นส่วนหนึ่งของการปรึกษาหารือหรือการพิจารณาคดีที่ใหญ่กว่าได้</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>เพื่อทบทวนการวิเคราะห์เชิงคุณภาพในระดับสูง</li> <li>- เนื้อหาและคำถามต้องได้รับการบูรณาการอย่างสมบูรณ์</li> <li>- มีประโยชน์เมื่อมีความจำเป็นต้องระบุปัญหาหรือความท้าทายโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากประเด็นที่แตกต่างกันต้องพิจารณาอย่างรอบคอบหรือมีความรู้เฉพาะ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>การจัดวางโครงสร้างเอกสาร</li> <li>- สามารถให้ตัวเลือกแก่ผู้เข้าร่วมในการเข้าถึงข้อมูลสนับสนุนและข้อมูลภายในสมุดบันทึกโดยไม่ต้องออกจากเครื่องมือหรือเว็บไซต์เพื่อรับข้อมูลเพิ่มเติม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>เป็นทรัพยากรในวงกว้าง ซึ่งอาจเป็นผลลัพธ์ที่พอใจหรือไม่ก็ได้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และการออกแบบของกระบวนการสนทนาโดยรวม</li> </ul>

(3) การสานสนทนา เป็นกระบวนการพิจารณาร่วมกันอย่างละเอียดถี่ถ้วนเกี่ยวกับนโยบายประเด็นปัญหา หรือลำดับความสำคัญของปัญหา มีการแบ่งปันมุมมองที่แตกต่างกันและฝ่ายต่าง ๆ สามารถมีอิทธิพลต่อกันและกันได้ บทสนทนาเหล่านี้ช่วยให้ภาครัฐและผู้เข้าร่วมได้สำรวจและทำงานร่วมกันในประเด็นต่าง ๆ และได้รับความเข้าใจในมุมมองของกันและกันมากขึ้น ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นและการโต้ตอบที่มากขึ้น สามารถระบุแนวคิดใหม่และแลกเปลี่ยนข้อพิจารณาในประเด็นที่ซับซ้อน การเลือกนำเทคนิคการสานสนทนาแต่ละรูปแบบมาใช้ มีหลักการพิจารณาและหลักปฏิบัติโดยสรุป ดังต่อไปนี้

แนวทางการสานสนทนา (Approaches for Dialogue)			
เทคนิค	หลักการสำคัญ	ข้อดี	ข้อด้อย
<b>โต๊ะกลม</b> <b>(Round tables)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การประชุมที่ผู้เข้าร่วมมักจะอยู่รอบโต๊ะ เพื่อตรวจสอบปัญหาผ่านการสนทนาโดยผู้เข้าร่วมทั้งหมด</li> <li>- โต๊ะกลมมักเป็นกลุ่มย่อย โดยเน้นหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหรือโครงการทั้งหมด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ใช้เมื่อต้องการเน้นการอภิปรายปัญหาอย่างละเอียด</li> <li>- ตรวจสอบให้แน่ใจว่าผู้อำนวยความสะดวกที่มีทักษะจัดการการอภิปรายโต๊ะกลมแต่ละครั้ง</li> <li>- คัดเลือกอาสาสมัครเป็นผู้อำนวยความสะดวกเพื่อลดต้นทุน</li> <li>- บันทึกข้อมูลที่ได้จากเวทีย่อยบนฟลิปชาร์ต</li> <li>- นำเสนอสรุปการอภิปรายเมื่อกลุ่มใหญ่มาประชุมกันใหม่</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- วิทยากรสามารถขอความคิดเห็นเชิงลึกเกี่ยวกับปัญหา ข้อกังวล และความชอบได้</li> <li>- สนับสนุนการอภิปรายที่เปิดกว้างและความคิดเห็นที่หลากหลาย</li> <li>- ผู้เข้าร่วมแต่ละคนเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ดังนั้นประเด็นนี้จึงถูกถกเถียงจากหลายฝ่าย</li> <li>- ระดับของความสะดวกสบายในหมู่ประชาชนอาจเพิ่มขึ้นในสภาพแวดล้อมที่มีขนาดเล็ก</li> <li>- ผู้อำนวยความสะดวกช่วยให้มั่นใจว่ามีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกัน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ค่าใช้จ่ายในการจ้างผู้อำนวยความสะดวกที่เป็นมืออาชีพค่อนข้างสูง</li> </ul>
<b>เทคโนโลยีพื้นที่รับฟังความเห็น (Open space technology)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้เข้าร่วมสามารถเสนอหัวข้อและให้คนอื่น ๆ มีส่วนร่วมตามความสนใจ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สิ่งสำคัญคือต้องมีวิธีหรือวิสัยทัศน์ที่ทรงพลังเพื่อสร้างหัวข้อที่น่าสนใจ</li> <li>- ต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกที่ยืดหยุ่นเพื่อรองรับกลุ่มต่าง ๆ ที่มีขนาดแตกต่างกัน</li> <li>- กฎพื้นฐานและขั้นตอนจะต้องอธิบายอย่างละเอียดเพื่อความสำเร็จของการรับฟัง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดโครงสร้างให้คนมีโอกาสและความรับผิดชอบในการสร้างผลิตภัณฑ์หรือประสบการณ์ที่มีคุณค่า</li> <li>- สามารถสรุปการอภิปรายได้ทันที</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ปัญหาที่สำคัญที่สุดอาจหายไปในช่วงการสับเปลี่ยนความคิดเห็น</li> <li>- อาจเป็นเรื่องยากที่จะได้รับการรายงานผลที่ถูกต้อง</li> </ul>

แนวทางการสนทนา (Approaches for Dialogue)			
เทคนิค	หลักการสำคัญ	ข้อดี	ข้อด้อย
<b>วงจรรศึกษา</b> <b>(Study circles)</b> - กระบวนการมีส่วนร่วมในการให้กลุ่มเล็ก ๆ จำนวนมากมีส่วนร่วมในการสร้างความแตกต่างในชุมชน	- วงจรรศึกษาจะได้ผลดีที่สุดหากหลายกลุ่มทำงานพร้อมกันในสถานที่ต่าง ๆ แล้วมารวมตัวกันเพื่อแบ่งปัน - โดยทั่วไปแล้วจะมีโครงสร้างเป็นคู่มือวงจรรศึกษา	- ผู้คนจำนวนมากมีส่วนร่วมโดยไม่ต้องให้ทุกคนมาพบกันในที่เดียวกัน - กลุ่มคนหลากหลายเห็นด้วยกับโอกาสในการดำเนินการเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงทางสังคม	- ผู้เข้าร่วมอาจพบว่าผลลัพธ์นั้นประหม่นยากและอาจรู้สึกว่าการระบอบการนี้ไม่ได้นำไปสู่การดำเนินการที่เป็นรูปธรรม - การเข้าถึงและมีส่วนร่วมกับบางส่วนของชุมชนอาจเป็นเรื่องยาก
<b>การสนทนาเสวนาปรึกษาหารือ</b> <b>(Deliberative dialogues)</b> - กระบวนการโต้ตอบอย่างเป็นระบบที่นำผู้คนมารวมกันเป็นกลุ่มเพื่อทำการเลือกเกี่ยวกับปัญหาสาธารณะที่ยากและซับซ้อน ซึ่งมีความไม่แน่นอนสูงเกี่ยวกับวิธีแก้ไขและมีโอกาสสูงที่ผู้คนจะแตกแยกในประเด็นปัญหานั้น ๆ - เป้าหมายของการไตร่ตรองคือการค้นหาจุดร่วมในการดำเนินการระยะต่อไป	- อาจจำเป็นต้องมีการวางแผนและเตรียมการล่วงหน้าอย่างมาก - การพิจารณาจะหมุนรอบตัวเลือก 3-4 ทางเลือก - กระบวนการควรอำนวยความสะดวกโดยผู้ดูแลที่ได้รับการฝึกอบรมมาเป็นอย่างดี - การสนทนาควรเกิดขึ้นในกลุ่มที่ค่อนข้างเล็ก ประมาณ 8-20 คน - หากเป็นเวทีสาธารณะชนวงกว้าง อาจต้องแบ่งออกเป็นหลายเวทีซึ่งต้องมีผู้ดูแลเพิ่มขึ้น	- ผู้เข้าร่วมแบ่งปันมุมมองที่แตกต่างกันอย่างเปิดเผยและลงเอยด้วยมุมมองที่กว้างขึ้นในประเด็นหนึ่ง ๆ - กลุ่มที่หลากหลายระบุพื้นที่ของจุดร่วมซึ่งผู้มีอำนาจตัดสินใจสามารถกำหนดนโยบายและแผนได้	- ผู้เข้าร่วมอาจไม่สะท้อนมุมมองที่แตกต่างกันอย่างแท้จริง - ผู้เข้าร่วมไม่เต็มใจที่จะอภิปรายประเด็นความขัดแย้งอย่างเปิดเผย
<b>ตัวแบบชาร์เรตต์</b> <b>(Charrettes)</b> - กิจกรรมเร่งให้ผู้เข้าร่วมออกแบบลักษณะของโครงการ	- ใช้เพื่อส่งเสริมความคิดสร้างสรรค์ได้ดีที่สุดชัดเจนว่าจะใช้ผลลัพธ์อย่างไร	- ส่งเสริมการแก้ปัญหา ร่วมกันและความคิดสร้างสรรค์	- ผู้เข้าร่วมอาจไม่ถูกมองว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในวงกว้าง

แนวทางการสานสนทนา (Approaches for Dialogue)			
เทคนิค	หลักการสำคัญ	ข้อดี	ข้อด้อย
<b>สภาพเมือง (Citizens juries)</b> - พลเมืองธรรมดาในกลุ่มเล็ก ๆ ถูกกำหนดให้เรียนรู้เกี่ยวกับประเด็นปัญหา สอบปากคำพยาน และเสนอแนะ - ไม่ผูกมัดและไม่มีสถานะทางกฎหมาย	- ต้องการผู้ดูแลที่มีทักษะสูง - หน่วยงานที่ว่าจ้างจะต้องปฏิบัติตามคำแนะนำหรืออธิบายเหตุผลให้ชัดเจน - มีความชัดเจนเกี่ยวกับวิธีการนำผลลัพธ์ไปใช้	- โอกาสที่ดีในการพัฒนาความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในปัญหา - ประชาชนสามารถเข้าใจความหมายของพลเมืองธรรมดาได้ดียิ่งขึ้น - ระบุข้อบกพร่องร้ายแรงหรือวัดปฏิกิริยาของสาธารณะได้	- ใช้ทรัพยากรมาก
<b>การประชุมแสวงหาฉันทมติ (Consensus conferences)</b> - กลุ่มพลเมืองที่มีภูมิหลังที่หลากหลายมาพบกันเพื่อหารือเกี่ยวกับประเด็นที่มีลักษณะทางวิทยาศาสตร์ และ/หรือทางเทคนิค - ประกอบด้วย 2 ขั้นตอน: 1) พบปะกับผู้เชี่ยวชาญอภิปราย และทำงานเพื่อสร้างฉันทมติ (เกี่ยวข้องกับคนกลุ่มเล็ก ๆ) 2) การประชุมใหญ่ที่มีการนำเสนอข้อสังเกตและข้อสรุปสำคัญต่อสื่อมวลชนและประชาชนทั่วไป	- การจัดประชุมฉันทมติต้องเตรียมอย่างเหมาะสมเพื่อให้แน่ใจว่าเป็นไปตามเงื่อนไขสำหรับการอภิปรายที่เปิดกว้าง สมดุล และสร้างสรรค์ - กระบวนการจะสูญเสียความน่าเชื่อถือทั้งหมดหากถูกมองว่าลำเอียงหรือบางส่วนในทางใดทางหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ กระบวนการควรดำเนินการโดยผู้อำนวยความสะดวกที่มีความเป็นอิสระ - ภารกิจเบื้องต้นคือการสรรหาคณะกรรมการที่ปรึกษาจำนวน 8-10 คน คณะกรรมการนี้จะดูแลกระบวนการทั้งหมดเพื่อให้มั่นใจในความเป็นอิสระและความซื่อสัตย์	- ขั้นตอนการสื่อสารข้อมูลเกี่ยวกับหัวข้อการประชุมถือเป็นองค์ประกอบด้านการศึกษาที่เข้มแข็งและจริงจัง - เป็นวิธีที่เป็นประโยชน์ในการรับความคิดเห็นจากประชาชนทั่วไป - มีประโยชน์มากที่สุดในการนำผู้เชี่ยวชาญมารวมกันเพื่อเรียนรู้ อภิปราย และอภิปรายเกี่ยวกับหัวข้อใดเรื่องหนึ่งและจัดทำชุดคำแนะนำ - ส่งเสริมให้กลุ่มพลเมืองจัดการกับปัญหาทางวิทยาศาสตร์หรือทางเทคนิคอย่างมีข้อมูลให้ผู้ใช้ร่วมรู้สึกว่าคุณเขามีเสียงในระบอบประชาธิปไตย	- วิธีการรับสมัครสำหรับระยะที่ 1 อาจไม่รับประกันการมีส่วนร่วมของตัวแทน - กระบวนการที่ซับซ้อนซึ่งต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมาก - อาจต้องมีการประชุมหลายครั้งเพื่อให้แน่ใจว่ามีการแสวงหาความคิดเห็นจากตัวแทนในวงกว้าง

แนวทางการสานสนทนา (Approaches for Dialogue)			
เทคนิค	หลักการสำคัญ	ข้อดี	ข้อด้อย
<b>กลุ่มปรึกษาหารือ (Advisory groups)</b> - คณะบุคคลตัวแทนประชุมกันเป็นประจำ เพื่อให้คำแนะนำแก่ผู้มีอำนาจตัดสินใจ	- กำหนดบทบาทและความรับผิดชอบไว้ล่วงหน้า และบันทึกไว้ในเงื่อนไขอ้างอิง - ให้การเข้าถึงทรัพยากรและข้อมูลอย่างเท่าเทียมกัน - รับสมัครและสัมภาษณ์ผู้เข้าร่วมที่มีศักยภาพ - ตรวจสอบให้แน่ใจว่าผู้มีส่วนได้เสียเป็นตัวแทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบ มุมมอง หรือสาขาที่เกี่ยวข้องอย่างครอบคลุม	- ให้อำนาจความคิดเห็นและข้อกังวลสาธารณะได้ - มีการจัดให้มีการวิเคราะห์รายละเอียดของปัญหา - ผู้เข้าร่วมจะได้รับแจ้งก่อนที่จะถึงข้อสรุป - ช่วยอำนวยความสะดวกในการร่วมมือและความเข้าใจระหว่างความสนใจต่าง ๆ - สร้างความสัมพันธ์ที่ดี	- ค่าใช้จ่าย เวลาทำงานของบุคลากรสนับสนุน และทรัพยากรอาจใช้ เป็นจำนวนมาก - สมาชิกอาจต้องอุทิศเวลาและอาจใช้อาสาสมัครเป็นจำนวนมาก - บุคคลทั่วไปอาจไม่ยอมรับคำแนะนำของกลุ่ม - สมาชิกอาจไม่ได้รับฉันทามติ
<b>คณะทำงาน (Task force)</b> - กลุ่มผู้เชี่ยวชาญหรือตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียที่จัดตั้งขึ้นเพื่อพัฒนาผลงานหรือคำแนะนำนโยบายที่มีความเฉพาะเจาะจง	- สมาชิกควรเป็นตัวแทนของส่วนต่าง ๆ ของผลประโยชน์และมีความน่าเชื่อถือต่อสาธารณะ - กำหนดงานเฉพาะ ผลลัพธ์ที่ต้องการ และกรอบเวลาที่คาดว่าจะชัดเจน - ให้การเข้าถึงข้อมูลและผู้เชี่ยวชาญ - จำเป็นต้องมีความเป็นผู้นำที่เข้มแข็ง - ในสถานการณ์ที่มีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายสูง ควรรายงานต่อบุคคลที่สามที่เป็นกลาง	- ให้ออกาสสำหรับผลประโยชน์ที่แตกต่างกันเพื่อประนีประนอมฝ่ายต่าง ๆ ได้ดี - ผลงานหรือคำแนะนำที่ได้ผลมักมีความน่าเชื่อถือกับสาธารณะ	- ต้องใช้เวลาเตรียมการค่อนข้างมาก - ค่าใช้จ่ายอาจเพิ่มขึ้นหากต้องการผู้อำนวยความสะดวก - กติกาเกี่ยวกับบุคลากรที่มีส่วนร่วมอาจมีความสำคัญมาก - มีความท้าทายด้านการสละเวลาของอาสาสมัคร



การเลือกรูปแบบและวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนควรพิจารณาจากขนาดของผู้เข้าร่วมเป็นสำคัญ สำหรับตัวอย่างเทคนิควิธีสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ สามารถจำแนกตามขนาดจำนวนผู้เข้าร่วมได้เป็น 4 ลักษณะ ดังนี้

(1) การมีส่วนร่วมของประชาชนระดับปัจเจกบุคคล (individual views) ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วม อาทิ การรวบรวมข้อมูลหลักฐานลายลักษณ์อักษร (written evidence) การสัมภาษณ์ (interviews) แบบสำรวจข้อมูล (surveys) แบบสำรวจเพื่อรับฟังความคิดเห็น (listening surveys) เวทีสาธารณะของพลเมือง (citizen's panels) กล่องวิดีโอ (video box) แผงลอยรับฟังความคิดเห็นบนทางเท้า (street stalls) แต่ละเครื่องมือมีสาระสังเขป ดังตารางต่อไปนี้

การมีส่วนร่วมของประชาชนระดับปัจเจกบุคคล	
เครื่องมือ	คำอธิบาย
การรวบรวมข้อมูลหลักฐานลายลักษณ์อักษร (Written evidence)	<p>การรวบรวมข้อมูลหลักฐานลายลักษณ์อักษร เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ไม่มุ่งเน้นจำนวนประชาชนกลุ่มใหญ่ในสังคม มักเกี่ยวข้องกับกระบวนการสำคัญในรัฐสภา หรือมีผู้แทนกลุ่มภาคประชาสังคม หรือผู้แทนกลุ่มคนชายขอบ เข้ามาร่วมให้ข้อมูลต่อผู้มีอำนาจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง มีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- มีการปรับปรุงการใช้ถ้อยคำและลักษณะการค้นหาหลักฐานข้อเท็จจริง และการตรวจสอบข้อมูลต่าง ๆ ผ่านผู้เป็นตัวแทนของกลุ่มนั้น ๆ</li> <li>- การใช้รูปแบบปฏิสัมพันธ์โดยพบปะกัน (face to face) หรือลงไปยังพื้นที่จริงจะได้ผลลัพธ์ที่ดีมากกว่าการเรียกมาพบเพื่อสอบถาม ซึ่งสามารถติดต่อคนในพื้นที่ผ่านผู้ปฏิบัติงาน หรือศูนย์วิชาการที่ช่วยเหลือประชาชนในท้องถิ่นจะได้ผลลัพธ์ที่ดีกว่า</li> <li>- การใช้ช่องทางการติดต่อด้วยวิธีการที่เหมาะสมกับท้องถิ่น อาจเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมมากขึ้น เช่น วิทยุชุมชน จดหมายข่าวท้องถิ่น ศูนย์ชุมชน การส่งต่อข่าวสารแบบต่อเนื่องกัน หรือสถานที่สำคัญของชุมชนอื่น ๆ</li> <li>- การใช้กิจกรรมสำคัญของชุมชนที่กำลังจะเกิดขึ้นเป็นเครื่องมือ เช่น งานแสดงสินค้า เทศกาลท้องถิ่น การแสดงในพื้นที่ชนบท ฯลฯ สามารถเป็นช่องทางการประชาสัมพันธ์ได้เช่นกัน โดยติดต่อสอบถามรายละเอียดของกิจกรรมผ่านเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นนั้น ๆ</li> </ul>

การมีส่วนร่วมของประชาชนระดับปัจเจกบุคคล	
เครื่องมือ	คำอธิบาย
การสัมภาษณ์ (Interviews)	การใช้วิธีการสัมภาษณ์ มีประโยชน์และเหมาะสมสำหรับข้อมูลที่ละเอียดอ่อน เนื่องจากผู้เข้าร่วมให้ข้อมูลสามารถสร้างความสัมพันธ์ชั่วคราวกับผู้สัมภาษณ์ได้ ซึ่งจะช่วยปรับปรุงคุณภาพและเนื้อหาของ การสัมภาษณ์ไปพร้อมกัน การสัมภาษณ์ที่ดีควรดำเนินการแบบเห็นหน้าซึ่งกันและกันหรือสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ ในกรณีที่ผู้ให้ข้อมูลไม่มีความมั่นใจ ควรให้สามารถพบบุคคลอื่น ๆ เช่น เพื่อน มาร่วมด้วยได้ ซึ่งจะทำให้กระบวนการสัมภาษณ์ผ่อนคลายมากขึ้น รวมทั้งกระบวนการสัมภาษณ์อาจใช้หลังจากมีกิจกรรมหรือการฝึกอบรมในชุมชน เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายคุ้นเคยกับผู้สัมภาษณ์ก่อนได้เช่นกัน
แบบสำรวจข้อมูล (Surveys)	การใช้แบบสำรวจ เป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพในการติดต่อผู้คนจำนวนมาก แต่สามารถรวบรวมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ เพื่อให้เห็นภาพผลลัพธ์ในทางสถิติได้อย่างชัดเจน วิธีการแจกแบบสำรวจ สามารถดำเนินการได้ทั้งแบบพบปะโดยตรงกับกลุ่มเป้าหมาย หรือสำรวจผ่านทางโทรศัพท์ หรือแบบสอบถามทางไปรษณีย์ หรือทางอีเมล ข้อดีของการใช้แบบสำรวจ คือ รวบรวมข้อมูลได้อย่างรวดเร็วจากกลุ่มที่กระจายกระจายและมีต้นทุนค่อนข้างต่ำ แต่มีข้อจำกัดคือ กรณีที่ใช้อีเมลหรือช่องทางออนไลน์ กลุ่มเป้าหมายบางคนอาจไม่มีความพร้อมด้านอินเทอร์เน็ตและเครื่องมือสื่อสาร
แบบสำรวจเพื่อรับฟังความคิดเห็น (Listening surveys)	แบบสำรวจรับฟังความคิดเห็น ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้มุมมองของผู้ที่เป็นตัวแทนแต่อย่างใด แต่เป็นกลไกการมีส่วนร่วมเพื่อให้ชุมชนส่วนใหญ่สามารถแสดงความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ วิธีการโดยทั่วไปเริ่มจากให้ผู้แทนหรืออาสาสมัครในพื้นที่ได้รับการบรรยายสรุปและการฝึกอบรมเบื้องต้น จากนั้นจึงเดินทางไปยังสถานที่ต่าง ๆ เช่น บ้านเรือน ห้างสรรพสินค้า ถนน รถประจำทาง พื้นที่กิจกรรมของชุมชน ฯลฯ เมื่อพบปะผู้คนหรือกลุ่มเป้าหมายตัวแทนหรืออาสาสมัครจะสอบถามคำถามเล็ก ๆ น้อย ๆ เกี่ยวกับปัญหาหรือความต้องการของคนในพื้นที่ จากนั้นผู้ตอบจะได้รับเชิญให้เข้าร่วมการประชุมเพื่อติดตามผลการสำรวจ การรับฟังความคิดเห็นที่ได้มีการวิเคราะห์และสรุปข้อมูลออกมา ซึ่งความคิดเห็นของคนในชุมชนจะถูกนำไปใช้ในการกำหนดวาระการอภิปรายต่อไป

การมีส่วนร่วมของประชาชนระดับปัจเจกบุคคล	
เครื่องมือ	คำอธิบาย
เวทีสาธารณะของพลเมือง (Citizen's panels)	การจัดเวทีสาธารณะของพลเมือง เป็นการเลือกตัวแทนของประชากรกลุ่มเป้าหมายเพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือ จำเป็นต้องมีกระบวนการสรรหาและคัดเลือกตัวแทนที่ชัดเจน เหมาะสม มีความชอบธรรม และเป็นที่ยอมรับ กระบวนการปรึกษาหารืออาจเกิดขึ้น 3 ครั้งต่อปี โดยมีข้อพึงระวัง คือ การมีส่วนร่วมของตัวแทนเหล่านี้ อาจมีความไม่ต่อเนื่อง การสร้างแรงจูงใจและธำรงรักษาคนเหล่านี้ให้อยู่กับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจึงเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญ เช่น การให้ค่าตอบแทนรายครั้ง เป็นต้น
กล่องวิดีโอ (Video box)	กล่องวิดีโอ เป็นการจัดพื้นที่สำหรับบันทึกข้อมูลและความคิดเห็นต่าง ๆ ซึ่งอาจจัดขึ้นสถานที่ใดสถานที่หนึ่ง หรือจัดขึ้นเป็นการชั่วคราวตามงานประชุมหรือกิจกรรมขนาดใหญ่ ควรมีการระบุจำนวนที่ต้องการทั้งจำนวนผู้ที่เข้ามาให้ความคิดเห็น ระยะเวลาการให้ข้อมูล อย่างไรก็ตาม รูปแบบนี้อาจไม่สามารถสะท้อนภาพความต้องการหรือตัวแทนของกลุ่มเป้าหมายทั้งหมดได้ แต่อาจใช้ควบคู่กับวิธีการอื่น ๆ ไปด้วยได้
แผงลอยรับฟังความคิดเห็นบนทางเท้า (Street stalls)	แผงลอยรับฟังความคิดเห็นบนทางเท้า เป็นการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นด้วยภาพผ่านกระดานอัจฉริยะ (interactive displays) ที่ภาครัฐดำเนินการนอกสถานที่ ทำให้สามารถรับรู้มุมมองของผู้คนจำนวนมาก เป็นประโยชน์กับการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ใช้บริการสาธารณะ การดำเนินการควรมีการเลือกสถานที่สาธารณะเป้าหมาย และมีการจัดนิทรรศการและสื่อแสดงผลแบบโต้ตอบที่ติดตั้งไว้ โดยมีผู้อำนวยความสะดวกพร้อมที่จะสนับสนุนให้ผู้คนแสดงความคิดเห็นและนำข้อมูลที่ได้รับ สู่การอภิปรายอย่างไม่เป็นทางการได้

(2) การมีส่วนร่วมของประชาชน ระดับกลุ่มเล็ก (group views) จำนวน 5-10 คน ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วม อาทิ การจัดประชุมกลุ่มย่อย (focus groups) การสัมภาษณ์กลุ่ม (group interviews) ประชุมเชิงปฏิบัติการโต๊ะกลม (round table workshops) เวทีในรูปแบบคณะกรรมการ (sounding board panels) การรวมกลุ่มผลประโยชน์แบบเฉพาะเจาะจง (specific interest groups) เทคนิคสำหรับกลุ่มทั่วไป (nominal group technique) แต่ละเครื่องมือมีสาระสังเขป ดังตารางต่อไปนี้

การมีส่วนร่วมของประชาชน ระดับกลุ่มเล็ก จำนวน 5-10 คน	
เครื่องมือ	คำอธิบาย
การจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus groups)	การจัดประชุมกลุ่มย่อย โดยทั่วไปมีผู้เข้าร่วมประมาณ 8-10 คน มีผู้อำนวยความสะดวกที่ผ่านการฝึกอบรมคอยดูแลให้กลุ่มตอบประเด็นข้อคำถามหรือแสดงความคิดเห็น ผ่านชุดคำถามที่เตรียมไว้ การประชุมกลุ่มย่อยมักจุดประกายความคิดที่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมมากขึ้นได้ รวมทั้งภาครัฐสามารถสำรวจปัญหาได้ในระดับหนึ่ง การดำเนินการควรเริ่มต้นด้วยคำถามง่าย ๆ ที่ถูกเตรียมไว้อย่างรอบคอบร่วมกับผู้ที่วางแผนการฝึกอบรม ในเวทีการสนทนาก็มีการบันทึกเทปหรือมีผู้จดบันทึกการประชุม ความคิดเห็นสามารถเขียนลงบนกระดาษฟลิปชาร์ตระหว่างการสนทนาเพื่อให้ทุกคนได้เห็นร่วมกัน ทั้งนี้ ความคิดเห็นในเวทีประชุมกลุ่มย่อยมักมีแนวโน้มไปสู่การสร้างบรรทัดฐาน (norm) และความคิดเห็นของตัวเอง มักมาจากประสบการณ์เฉพาะของตัวเองกลุ่มเป้าหมายหรือพื้นที่เป็นปกติ
การสัมภาษณ์กลุ่ม (Group interviews)	การสัมภาษณ์กลุ่ม เป็นกระบวนการที่เชิญบุคคลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มหรือพื้นที่ หรือผู้ที่มีประสบการณ์คล้ายคลึงกันหรือต่างกัน เข้ามามีส่วนร่วมในการอภิปรายหัวข้อหนึ่ง ๆ อย่างเปิดเผย ผู้อำนวยความสะดวกสามารถโต้ตอบได้มากขึ้นและสนับสนุนหัวข้อการสนทนาที่อาจไม่ชัดเจน เป็นวิธีที่ดีในการทำความเข้าใจหัวข้อหรือกำหนดประเด็นที่อาจจะสร้างแบบสอบถามหรือการสนทนากลุ่มในอนาคต
การประชุมเชิงปฏิบัติการโต๊ะกลม (Round table workshops)	การประชุมเชิงปฏิบัติการโต๊ะกลม สามารถดำเนินการได้กับทุกคนระหว่าง 1-100 คน ยิ่งกลุ่มที่มีขนาดใหญ่จำเป็นต้องใช้ผู้อำนวยความสะดวกที่มีความสามารถสูงยิ่งขึ้น บางครั้งอาจมีการจำแนกออกเป็นช่วงต่าง ๆ (sessions) จำนวน 2-3 ช่วง เพื่อนำผลที่ได้จากช่วงก่อนหน้าไปใช้ในการอภิปรายหรือดำเนินกิจกรรมในช่วงต่อไป และบางครั้งกลุ่มเป้าหมายอาจมาจากกลุ่มเดียวกันทั้งหมดหรือหลายกลุ่มปะปนกัน กรณีประเด็นปัญหาที่มีความซับซ้อนสูงมักจะนำเสนอโดยผู้เชี่ยวชาญที่เป็นมืออาชีพหรือผู้เชี่ยวชาญในชุมชนนั้น ๆ จากนั้นจึงระดมความคิดเห็นโต๊ะกลม (จำนวน 7-10 คน ในแต่ละโต๊ะ) ขั้นตอนต่อมาเป็นการตั้งคำถามเพิ่มเติมกับผู้เชี่ยวชาญ และสุดท้ายเป็นการรายงานจากแต่ละโต๊ะ ซึ่งมักจะเน้นไปที่ประเด็นสำคัญ 3-4 ประเด็นหลัก เป็นสิ่งสำคัญที่หัวข้อหรือคำถามต้องเน้นอย่างสมเหตุสมผลและไม่กว้างเกินไป

การมีส่วนร่วมของประชาชน ระดับกลุ่มเล็ก จำนวน 5-10 คน	
เครื่องมือ	คำอธิบาย
เวทีในรูปแบบคณะกรรมการ (Sounding board panels)	เวทีในรูปแบบคณะกรรมการ มีประโยชน์สำหรับการสร้างกระบวนการเป็นปากเป็นเสียงของประชาชนแต่ละกลุ่ม โดยองค์ประกอบภายในกลุ่มสามารถกำหนดให้มีการผสมผสานกันระหว่างผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทางวิชาชีพหรือทางเทคนิค นักวิชาการ ผู้มีประสบการณ์ในท้องถิ่น ผู้ที่มีประสบการณ์การถูกกีดกัน ฯลฯ สามารถกำหนดจำนวนกรรมการที่เหมาะสม โดยอ้างอิงจากหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น ตำแหน่งทางภูมิศาสตร์ มุมมองที่แตกต่างกัน และอื่น ๆ ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมในการประชุมอาจเริ่มเข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มต้นกระบวนการ ระหว่างกระบวนการ และสิ้นสุดกระบวนการ เวทีในรูปแบบคณะกรรมการมีความแตกต่างจากที่ปรึกษาหารือที่ประชาชนสามารถเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการหรือสามารถแสดงความคิดเห็นหรือกระทำการตามกรอบที่ถูกกำหนดไว้ตั้งแต่ต้นเท่านั้น
การรวมกลุ่มผลประโยชน์แบบเฉพาะเจาะจง (Specific interest groups)	รูปแบบการรวมกลุ่มผลประโยชน์แบบเฉพาะเจาะจง เป็นการพบปะกันของผู้ที่มีความสนใจ หรือมีความกังวลต่อประเด็นปัญหาเฉพาะหนึ่ง ๆ มักเป็นกลุ่มผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในประเด็นปัญหาเฉพาะ สามารถนำเสนอ มุมมองการวิเคราะห์และข้อมูลเชิงลึก รวมทั้งให้ข้อตักเตือนถึงแง่มุมที่อาจผิดปกติหรือซับซ้อนได้ โดยทั่วไปกลุ่มรณรงค์มักมีความรอบรู้ในด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ หน่วยงานภาครัฐจึงไม่ควรละเลยที่จะดึงกลุ่มรณรงค์ประเด็นสาธารณะเหล่านั้นเข้ามามีส่วนร่วม ข้อพึงระวังคือตัวแทนกลุ่มอาจมีแนวโน้มปิดบังข้อมูลบางอย่างของกลุ่มที่ไม่สามารถเปิดเผยอย่างเป็นทางการได้
เทคนิคสำหรับกลุ่มทั่วไป (Nominal group technique)	เทคนิคสำหรับกลุ่มทั่วไป คือ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา โดยทั่วไปกลุ่มหนึ่งจะมีประมาณ 8-10 คน วิธีการเริ่มต้นด้วยการตั้งคำถามที่เฉพาะเจาะจงและชัดเจน จากนั้นผู้เข้าร่วมจะระบุปัญหาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา แต่ละคนส่งความคิดที่ดีที่สุดและเขียนขึ้นมา จากนั้นจะเริ่มอภิปรายและชี้ให้เห็นความชัดเจนของสภาพปัญหาและผลกระทบ ขั้นตอนมาเป็นการนำประเด็นปัญหาที่คิดซ้ำกันมานับรวมกันในแต่ละข้อเพื่อเรียงลำดับ และเปิดให้มีการลงคะแนนให้กับแนวคิดและจัดลำดับความสำคัญ ในขั้นตอนสุดท้ายคือ การพิจารณาสิ่งที่ต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อปัญหาที่สำคัญที่สุดที่ถูกเลือก

(3) การมีส่วนร่วมของประชาชน ระดับเวทีประชุมใหญ่ (larger meetings) จำนวน 15-500 คน ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วม อาทิ การประชุมสาธารณะ (public meetings) เวทีพื้นที่เปิด (open space) ตัวแบบการสร้างที่ยั่งยืนในท้องถิ่น (local sustainability model) การร่วมค้นหาภาพในอนาคต (future search) การวางแผนเพื่อความเป็นจริง (planning for real) การประชุมแบบองค์รวมทั้งระบบ (whole system conferences) ตัวแบบตู้ปลา (fishbowl) การประชุมเชิงปฏิบัติการระดมความคิดเพื่อหาทางออกของปัญหา (brainstorming solutions workshop) แต่ละเครื่องมือมีสาระสังเขป ดังตารางต่อไปนี้

การมีส่วนร่วมของประชาชน ระดับเวทีประชุมใหญ่ จำนวน 15-500 คน	
เครื่องมือ	คำอธิบาย
การประชุมสาธารณะ (Public Meetings)	การจัดประชุมสาธารณะ เป็นการสร้างเวทีการมีส่วนร่วมโดยจัดให้ประชาชนได้ทราบข้อมูลและแสดงความคิดเห็นในประเด็นใดประเด็นหนึ่งโดยเฉพาะ และเป็นวิธีที่ใช้กันมากที่สุดวิธีหนึ่ง แนวทางดำเนินการประชุมสาธารณะที่ดี คือ สร้างความโปร่งใสและเปิดกว้างต่อการแสดงความคิดเห็น เพื่อให้ทุกคนได้รับมุมมองที่หลากหลายมากที่สุด ข้อเสียคือบางครั้งมีผู้เข้าร่วมประชุมน้อยและไม่ได้เป็นตัวแทนกลุ่มทางสังคมหรือประชาชนเสมอไป ผู้จัดเวทียังสามารถกำหนดประเด็นปัญหาในท้องถิ่นตามที่ตัวเองต้องการแบบเฉพาะเจาะจงได้ รวมทั้งการลดระดับการมีส่วนร่วมลง ยังเกิดจากการเป็นเพียงฝ่ายที่ตั้งรับเพียงอย่างเดียวหรือนั่งในระยะไกลจากศูนย์กลางของเวทีจัดประชุมจนไม่มีโอกาสได้แสดงความคิดเห็น เป็นต้น วิธีการที่ดีคือ การสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นทั่วถึงที่สุด เช่น การจัดกลุ่มย่อย การสรุปภาพความคิดที่น่าสนใจ มีการบันทึกข้อมูลผ่านกระดาษฟลิปชาร์ตแผ่นใหญ่ มีการอัดเทป หรือเครื่องบันทึก เพื่อใช้เป็นหลักฐาน เป็นต้น
เวทีพื้นที่เปิด (Open space)	การมีส่วนร่วมในรูปแบบเวทีพื้นที่เปิด มุ่งยกระดับความเป็นประชาธิปไตยในการบริหารนโยบายสาธารณะให้สูงยิ่งขึ้น โดยเปิดให้ประชาชนแต่ละกลุ่มสามารถสร้างโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องการได้ มีกระบวนการอภิปรายของตนเองในเกือบทุกหัวข้อโดยที่ไม่ต้องเตรียมการมากนัก มีประโยชน์อย่างยิ่งในการดูปัญหา โอกาส การดำเนินการ และจัดลำดับความสำคัญ การจัดเวทีพื้นที่แบบเปิดสามารถกำหนดได้ตั้งแต่ระยะครึ่งวัน ไปจนถึง 3 วัน ผู้เข้ามามีส่วนร่วมจะตัดสินใจเกี่ยวกับประเด็นที่ต้องการพูดคุย โดยใช้ขั้นตอนง่าย ๆ ที่มีผู้อำนวยความสะดวกคอยสนับสนุนอยู่ การประชุมเชิงปฏิบัติการแต่ละครั้งจะพัฒนาไปสู่โครงการและกิจกรรมที่ต้องดำเนินการ

การมีส่วนร่วมของประชาชน ระดับเวทีประชุมใหญ่ จำนวน 15-500 คน	
เครื่องมือ	คำอธิบาย
	และหน่วยงานผู้รับผิดชอบ รายงานการจัดพื้นที่รับฟังความคิดเห็น จะถูกส่งไปยังผู้เข้าร่วมทั้งหมด
<b>ตัวแบบการสร้างความยั่งยืน</b> <b>ในท้องถิ่น</b> <b>(Local sustainability model)</b>	<p>ตัวแบบการสร้างความยั่งยืนในท้องถิ่น เป็นเครื่องมือสำหรับนักบริหารมืออาชีพและชุมชนสามารถประเมินสถานะปัจจุบันของการบริหารงานเชิงพื้นที่ ในมิติความยั่งยืนของชุมชนได้ชัดเจน โดยมุ่งเน้นความสัมพันธ์และสมดุลระหว่าง 3 มิติ ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ วัฒนธรรมชุมชน และเศรษฐกิจท้องถิ่น ลักษณะการทำงานของตัวแบบนี้จะมีการสมมติเหตุการณ์ที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนจากนโยบายขนาดใหญ่ที่จะเกิดขึ้น และมีการเปิดพื้นที่อภิปรายให้ชุมชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบใน 3 มิติ รวมทั้งแนวทางปฏิบัติหรือการรับมือของชุมชน ทำให้ชุมชนเห็นภาพอนาคตได้ชัดเจนยิ่งขึ้น</p>
<b>การร่วมค้นหาภาพในอนาคต</b> <b>(Future search)</b>	<p>การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อร่วมค้นหาภาพในอนาคต เป็นกิจกรรมที่ช่วยให้สมาชิกในชุมชนหรือผู้มีส่วนได้เสียร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์ และสร้างภาพในอนาคตร่วมกัน เหมาะสำหรับการจัดการปัญหาทั่วไปมากกว่าประเด็นเฉพาะและเป็นรูปแบบที่มีพลังในการมีส่วนร่วมที่สูงมาก การประชุมการค้นหาในอนาคต เป็นรูปแบบสร้างการมีส่วนร่วมที่มีโครงสร้างและขั้นตอนของกิจกรรมที่ค่อนข้างซับซ้อน โดยปกติใช้ระยะเวลา 2 วันครึ่ง จากบุคคลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มที่มีความสนใจร่วมกันหรือผู้มีส่วนได้เสีย จำนวนที่เหมาะสมที่สุด คือ 64 คน เนื่องจากมีกิจกรรมที่ต้องแบ่งกลุ่มย่อยออกเป็น 8 กลุ่ม ๆ ละ 8 คน ซึ่งจะมีการดำเนินการจัดประชุมพร้อมกันของกลุ่มย่อยต่าง ๆ และนำมาสู่การนำเสนอและสร้างข้อสรุปร่วมกันในกลุ่มใหญ่ ตัวอย่างการกำหนดวาระการประชุมที่สำคัญ คือ “ท่านอยากให้อนาคตของ...ในอีก 5 ถึง 20 ปีข้างหน้า เป็นอย่างไร?” ผลลัพธ์จะถูกบันทึกไว้อย่างเปิดเผยบนกระดานฟลิปชาร์ต เพื่อให้ผู้เข้าร่วมได้เห็นไปพร้อมกัน</p>
<b>การวางแผนเพื่อความเป็นจริง</b> <b>(Planning for real)</b>	<p>การวางแผนเพื่อความเป็นจริง เป็นการใช้อย่างง่าย เป็นจุดสนใจสำหรับให้ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมได้นำเสนอและจัดลำดับความสำคัญของแนวคิดในการปรับปรุงพื้นที่ชุมชนหรือพื้นที่สาธารณะร่วมกัน เป็นเครื่องมือในการพัฒนาชุมชนและการเสริมสร้าง</p>

การมีส่วนร่วมของประชาชน ระดับเวทีประชุมใหญ่ จำนวน 15-500 คน	
เครื่องมือ	คำอธิบาย
	ศักยภาพที่มองเห็นได้ชัดเจน รองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความรู้ ประสบการณ์ และภูมิหลังที่แตกต่างหลากหลายได้ วิธีการคือ การประยุกต์ใช้วัสดุหรือแบบจำลองสามมิติ เพื่อให้ผู้คนเห็นการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นในชุมชนของตน เช่น ทางรถไฟสายใหม่ ฟาร์มกังหันลม ฯลฯ ความคิดเห็นและข้อเสนอต่าง ๆ จะถูกเขียนลงบนการ์ดหรือโพสต์อิท และนำไปวางเพิ่มหรือปรับเปลี่ยนในแบบจำลอง ซึ่งเครื่องมือนี้ยังเหมาะสำหรับผู้ที่ไม่ค่อยคุ้นเคยเนื้อหาการนำเสนอหรืออภิปรายที่เป็นลายลักษณ์อักษร ระยะเวลาดำเนินกิจกรรมมากน้อยแล้วแต่ความซับซ้อนและสิ่งที่ต้องการพัฒนาตั้งแต่ 1 วัน หรืออาจหลายวันก็ได้
การประชุมแบบองค์รวมทั้งระบบ (Whole system conferences)	การประชุมประเภทนี้ เป็นการเชิญตัวแทนของกลุ่มเป้าหมายทั่วทั้งระบบ ให้เข้ามามีส่วนร่วมสะท้อนปัญหา ความต้องการ และรับฟังความคิดเห็น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นการเชิญบุคคลหรือหน่วยงานสำคัญทั้งหมดที่เกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากบริการสาธารณะให้เข้ามามีส่วนร่วม โดยทั่วไปมักถูกนำไปใช้เพื่อนำไปสู่แผนการพัฒนาบริการ แต่สามารถปรับให้เข้ากับการกำหนดประเด็นปัญหาสาธารณะหรือการกำหนดนโยบายได้เช่นกัน สิ่งนี้รวบรวมองค์ประกอบต่าง ๆ ที่จำเป็น ต้องได้รับการแก้ไข หรือรับฟังข้อเสนอแนะ สามารถจัดกลุ่มให้เป็นระเบียบแบบแผน เช่น จัดจำแนกตามภาคส่วน กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย หรือตามประเด็นปัญหาแล้วแต่ความเหมาะสม
ตัวแบบตู้ปลา (Fishbowl)	ตัวแบบตู้ปลา เป็นวิธีการสร้างการมีส่วนร่วมที่ช่วยให้ประชาชนสามารถต่อสู้กับปัญหาที่ซับซ้อนหรือมีความขัดแย้งสูง บนพื้นฐานของการเข้าใจในมุมมองที่แตกต่างหลากหลายอย่างมาก วิธีการคือ กำหนดให้คณะบุคคลจำนวน 3-5 คน ซึ่งเป็นตัวแทนของมุมมองที่ต่างกันไป มีโอกาสบรรยายข้อมูลและข้อดีตามจุดยืนของตน 5-10 นาที กลางห้องประชุม โดยผู้เข้าร่วมอื่น ๆ จะมีหน้าที่รับฟังอยู่รอบตัว จากนั้นใช้เวลา 20 นาทีเพื่ออภิปรายในประเด็นที่ตัวแทนได้นำเสนอไป ในขณะที่ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่ นั่งรอบตัวจะเฝ้าสังเกตอย่างเงียบ ๆ และ/หรือจดบันทึก หลังจากนั้น ผู้เข้าร่วมสามารถเข้าไปในตู้ปลาเพื่อแสดงความคิดเห็นได้ ทำเช่นนี้ไปเรื่อย ๆ จนครบผู้แทนจากทุกจุดยืน จากนั้นจึงจัดให้มีเวลาพัก และนำเข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารือเกี่ยวกับปัญหาทั้งหมดและแนะนำ



การมีส่วนร่วมของประชาชน ระดับเวทีประชุมใหญ่ จำนวน 15-500 คน	
เครื่องมือ	คำอธิบาย
	ประเด็นสำคัญ 2 หรือ 3 ประเด็นที่เห็นว่าควรให้ความสนใจหรือดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ ในการเลือกผู้แทนและผู้อำนวยการความสะดวกจะต้องใช้ความระมัดระวังอย่างมาก
การประชุมเชิงปฏิบัติการระดมความคิดเพื่อหาทางออกของปัญหา (Brainstorming solutions workshop)	<p>ผู้เข้าร่วมทั้งหมดได้รับการคัดเลือกจากผู้มีความรู้ความสามารถ ไม่ใช่เพื่อเป็นตัวแทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมพิจารณาปัญหาอย่างเป็นอิสระและคิดหาวิธีแก้ไขที่เป็นไปได้ และผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐที่เจ้าภาพมีส่วนร่วมในฐานะผู้สังเกตการณ์เท่านั้น</p> <p>วิธีการดำเนินการประชุมคือ ผู้อำนวยการความสะดวกจะนำเสนอข้อมูลประเด็นปัญหา และตั้งคำถามเกี่ยวกับวิธีการแก้ไข และผู้เข้าร่วมจะถูกแบ่งออกเป็นกลุ่มย่อยเล็ก ๆ เช่น กลุ่มละ 5 คน เพื่อแสวงหาวิธีการแก้ไขปัญหาที่ตั้งขึ้น ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐเจ้าภาพ ผู้อำนวยการความสะดวกหรือเจ้าหน้าที่จะคอยทำหน้าที่สังเกตการณ์และสนับสนุนข้อมูลระหว่างการอภิปรายแต่ละกลุ่ม ใช้ระยะเวลาประชุมกลุ่มย่อยประมาณ 2 ชั่วโมง</p> <p>ขั้นตอนต่อมาคือ การสลับเปลี่ยนให้สมาชิกของกลุ่มไปรับฟังความคิดเห็นของกลุ่มอื่น ๆ โดยที่หัวหน้ากลุ่มจะประจำในกลุ่มเดิมของตนและเป็นผู้ดำเนินการนำเสนอข้อมูลของกลุ่มตนเองให้กลุ่มอื่น ๆ รับรู้ ทำเช่นนี้ไปเวียนกันจนครบทุกกลุ่ม ในระหว่างการนำเสนอและรับฟังแต่ละกลุ่มนั้น สมาชิกกลุ่มอื่น ๆ อาจถามคำถามหรือถามความแน่ใจต่อหัวหน้ากลุ่ม จากนั้นแต่ละกลุ่มจะกลับมาประจำกลุ่มของตนเองเพื่อรายงานข้อมูลวิธีการแก้ไขปัญหาจากที่ได้รับจากกลุ่มอื่น และร่วมอภิปรายแลกเปลี่ยนระหว่างกันอีกครั้ง</p> <p>กิจกรรมรายงานกลับ (report-back) เป็นกระบวนการกลุ่มที่ทำให้เกิดการตกลึกทางความคิดมากยิ่งขึ้น และทำให้เห็นทางเลือกในการจัดการปัญหาที่เหมาะสมมากที่สุด ตัวแทนหน่วยงานรัฐที่เป็นเจ้าภาพต้องจัดทำรายงานผลการประชุมที่มีทั้งข้อมูล ประเด็นปัญหา การกำหนดทางเลือกของกลุ่มต่าง ๆ พร้อมเหตุผลประกอบ เพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจใช้ประกอบการกำหนดนโยบาย แผนงาน และตัดสินใจได้อย่างเหมาะสมที่สุดต่อไป</p>

(4) วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของสาธารณชน (active engagement methods)

ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วม อาทิ กระจาดานอัจฉริยะ (interactive displays) การสร้างแผนที่จากมุมมองของประชาชน (mapping) การเรียนรู้ของประชาชน (popular education) โรงละครเวที (forum theatre) การบันทึกข้อมูลเป็นแผนภาพ (graphic recording) การสนทนาเล่าเรื่อง (story dialogue) การสร้างป้ายเล่าเรื่อง (banner making) การใช้ภาพจินตนาการ (imagine) ตัวแบบเดมอส์ (DEMOCS) แต่ละเครื่องมือมีสาระสังเขปดังตารางต่อไปนี้

วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของสาธารณชน	
เครื่องมือ	คำอธิบาย
<b>กระจาดานอัจฉริยะ (Interactive displays)</b>	กระจาดานอัจฉริยะ สามารถช่วยให้ผู้คนมีส่วนร่วมในประเด็นและอภิปรายด้วยตนเองผ่านวิธีการที่สนุกสนาน มีการเตรียมการไว้ล่วงหน้าว่าจะเพิ่มหรือปรับเปลี่ยนการจัดแสดงที่เหมาะสมกับกิจกรรม ซึ่งจอแสดงผลแบบกระจาดานอัจฉริยะสามารถใช้เป็นส่วนหนึ่งของวงประชุมระดมความคิดเห็น การประชุมเชิงปฏิบัติการ นิทรรศการ การประชุมหรืองานอื่น ๆ หรือวางไว้ในศูนย์ชุมชนเป็นเวลา 2-3 วัน โดยกิจกรรมในการใช้เครื่องมือนี้รับข้อมูลจากผู้เข้าร่วม ทำได้ตั้งแต่การใช้แผ่นกระดาษที่มีคำถามง่าย ๆ หนึ่งบรรทัดให้กรอก หรือการ์ดสำหรับเขียนหรือกระดาษโน้ต อาจเป็นภาพวาดหรือแบบจำลองของข้อเสนอการพัฒนา คำถามควรออกแบบง่าย ๆ และชัดเจน และคำตอบของผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมจะถูกบันทึกไว้ใช้ประโยชน์ต่อไป
<b>การสร้างแผนที่จากมุมมองของประชาชน (Mapping)</b>	การทำแผนที่เป็นวิธีการแบบไม่ใช้คำพูดที่มีประสิทธิภาพในการค้นหาว่า “ประชาชนมองพื้นที่ของตนอย่างไร?” เป็นวิธีที่เหมาะสมสำหรับการรวบรวมและนำเสนอข้อมูลเฉพาะพื้นที่ เพื่อสร้างความเข้าใจและกระตุ้นการอภิปรายร่วมกัน สามารถปรับไปใช้ในประเด็นสนทนาอื่น ๆ ได้ วิธีการคือ ให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลสร้างแผนที่ทางกายภาพของพื้นที่ และจุดให้บริการต่าง ๆ หรือเมือง โดยใช้ปากกาและกระดาษ ผ้า ชอล์ก หรือวัสดุอื่น ๆ เป็นเครื่องมือ เพื่อเน้นความคิดของแต่ละคน เช่น สถานที่ที่ไปบ่อย จุดสังเกต เขตแดน สถานที่ที่หลีกเลี่ยง สิ่งที่ต้องการเห็นให้ชัดเจนขึ้น ฯลฯ ในกระบวนการจะมีการปรึกษาหารือและวิเคราะห์แผนที่เพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจมุมมองที่แตกต่างกันและนำมาใช้ในการวางแผนงานโครงการและกิจกรรมที่ควรทำในระยะต่อไป

วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของสาธารณชน	
เครื่องมือ	คำอธิบาย
การเรียนรู้ของประชาชน (Popular education)	การเรียนรู้ของประชาชน มุ่งส่งเสริมให้ผู้คนใช้มุมมองเชิงวิวัตวิสัย และวิเคราะห์จากประสบการณ์และสถานการณ์ที่ตนเองเผชิญในบริบททางสังคมและการเมือง เหมาะสำหรับหัวข้อที่มีการโต้เถียงกันหรือมีรายละเอียดสูง วิธีการคือ ผู้นำกระบวนการจะสร้างสื่อที่แฝงสัญลักษณ์ เช่น ภาพถ่าย ละคร หรือบทกวี ซึ่งมีองค์ประกอบของความขัดแย้ง สถานการณ์ปัญหา จุดยืนของบุคคล และระดับอารมณ์ โดยผู้นำกระบวนการจะกระตุ้นกระบวนการคิดและวิเคราะห์สัญลักษณ์ดังกล่าว กระบวนการนี้สามารถใช้กับกลุ่มเล็ก 8-10 คน ไปจนถึงกลุ่มใหญ่ 60 คน
โรงละครเวที (Forum theatre)	โรงละครเวที เป็นการกำหนดสถานการณ์หรือประเด็นปัญหา ผ่านการแสดงเป็นละครสั้นหรือฉากที่บอกถึงเรื่องราว จากนั้นเปิดโอกาสให้ผู้ชมที่ได้รับเชิญเสนอทางเลือกหรือเปลี่ยนวิธีที่นักแสดงควรทำต่อไป นอกจากนี้ยังสามารถให้ผู้ชมเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงว่า หากผู้ชมเป็นตัวแสดง จะดำเนินการต่อไปเช่นไร จุดมุ่งหมายสำคัญของวิธีการนี้ คือ การสนับสนุนให้มีปฏิสัมพันธ์ทางกายภาพและการสนทนากับผู้ชมเป็นจำนวนมาก เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขหรือแสดงปัญหาที่สอดคล้องกับความเป็นจริงมากที่สุด เป็นวิธีการที่มีประโยชน์สำหรับคนหนุ่มสาวที่ชอบความคิดสร้างสรรค์อย่างมาก
การบันทึกข้อมูลเป็นแผนภาพ (Graphic recording)	การบันทึกข้อมูลเป็นแผนภาพ เป็นวิธีการบันทึกการสนทนา การอภิปรายหรือหลักฐานที่แสดงให้เห็นภาพอย่างชัดเจนผ่านสัญลักษณ์ คำพูด รูปภาพ ซึ่งวาดบนกระดาษแผ่นใหญ่ที่ผู้เข้าร่วมทุกคนมองเห็นได้ ควบคู่ไปกับกระบวนการสนทนาชวนคิดของวิทยากรกระบวนการ วิธีการนี้ช่วยให้ผู้ที่มีส่วนร่วมสามารถเชื่อมโยงในความคิดและเห็นความสมบูรณ์ของการอภิปรายทั้งหมดได้ และเป็นวิธีการที่ช่วยกระตุ้นการสนทนาให้มีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่องระหว่างที่มีการวาดภาพกราฟฟิกดังกล่าว สามารถดำเนินการได้ทั้งการจัดประชุมระดับกลุ่มไปจนถึงการใช้กระตุ้นการมีส่วนร่วมเพิ่มเติมจากเวทีสาธารณะ เมื่อผู้คนเห็นสิ่งที่ตัวเองพูดถูกบันทึกไว้อย่างชัดเจน ก็จะรู้สึกเป็นที่ยอมรับ และสามารถตรวจสอบความถูกต้องของสิ่งนั้นได้

วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของสาธารณชน	
เครื่องมือ	คำอธิบาย
<b>การสนทนาเล่าเรื่อง</b> <b>(Story dialogue)</b>	<p>การสนทนาเล่าเรื่อง เป็นเครื่องมือสำหรับเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนร่วมได้เล่าเรื่องราวประสบการณ์เฉพาะตัวของตนเอง โดยมีการจัดโครงสร้างและธีมต่าง ๆ ผู้ที่ถูกเชิญให้เป็น “นักเล่าเรื่อง” อาจเป็นตัวแทนของสถานการณ์ที่แตกต่างกัน เช่น คนที่ถูกบุกรุก ตำรวจ สมาชิกในชุมชน คนหนุ่มสาวที่ถูกกล่าวหาว่ามีพฤติกรรมต่อต้านสังคม จากนั้นคนเหล่านี้จะเล่าเรื่องในรูปแบบเฉพาะ ซึ่งช่วยให้สามารถตั้งคำถาม ไตร่ตรอง และวิเคราะห์เพิ่มเติมได้ กระบวนการต่อมาจะย้ายจากเฉพาะไปสู่ทั่วไปผ่านการพัฒนาคาร์ดข้อมูลเชิงลึก ผลลัพธ์ที่ได้จะสร้างการเรียนรู้เกี่ยวกับแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด ในรูปแบบของทฤษฎีพื้นฐาน และยังสามารถใช้ในการประเมินนโยบายหรือตรวจสอบแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดได้ วิธีนี้ต้องใช้ห้องแยกย่อยจำนวนพอสมควรและพื้นที่ขนาดใหญ่ เพื่อให้ทุกคนทำงานร่วมกันได้</p>
<b>การสร้างป้ายเล่าเรื่อง</b> <b>(Banner making)</b>	<p>การสร้างป้ายเล่าเรื่อง เป็นการส่งเสริมให้กลุ่มบอกเล่าเรื่องราว หรือมุมมองของตนเองด้วยการทำภาพจิตรกรรมหรือแผ่นกระดาษ สามารถกระตุ้นให้เกิดการอภิปรายในวงกว้างสำหรับผู้ที่มีส่วนร่วมได้และเป็นวิธีที่สนุกสนาน ส่งเสริมความคิดสร้างสรรค์ เหมาะกับคนบางกลุ่มที่ไม่ชอบการสื่อสารที่เป็นทางการหรือเป็นลายลักษณ์อักษร สามารถแสดงคำถาม ประเด็น ปัญหา และแนวทางแก้ไขไว้ในรูปแบบของแผ่นป้ายเล่าเรื่อง ที่ผู้เข้าร่วมสามารถให้รายละเอียดเพิ่มเติมด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ประเด็นการอภิปรายกว้างขวางมากยิ่งขึ้น</p>
<b>การใช้ภาพจินตนาการ</b> <b>(Imagine)</b>	<p>การใช้ภาพจินตนาการ เป็นวิธีการสร้างพลังเชิงบวกและความคิดสร้างสรรค์ของผู้คนเพื่อสร้างจินตนาการถึงสถานการณ์ที่ดีขึ้น และวิเคราะห์สิ่งที่จำเป็นต้องเกิดขึ้นเพื่อนำไปสู่สิ่งที่ดีขึ้น เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ผู้คนมีแรงกระตุ้นในการเข้ามามีส่วนร่วมได้ดี วิธีนี้ในระยะเริ่มต้นถูกใช้ เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ แต่ต่อมาได้รับการพัฒนาเพื่อรวมบทสนทนาเกี่ยวกับพื้นที่หรือปัญหาระหว่างผู้คนต่างช่วงวัยกัน เครื่องมือนี้ มักนำมาใช้ในการประชุมเชิงปฏิบัติการขนาดใหญ่</p>

วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของสาธารณชน	
เครื่องมือ	คำอธิบาย
ตัวแบบเดมอคส์ (DEMOCS)	<p>DEMOCS เป็นตัวย่อสำหรับการประชุมปรึกษาหารือที่จัดโดยพลเมือง มีที่มาจากการใช้เกมไฟเป็นเครื่องมือ พัฒนาขึ้นโดยมูลนิธิเศรษฐศาสตร์แนวใหม่ (New Economics Foundation) ในประเทศอังกฤษ เพื่อช่วยเหลือผู้คนในการจัดการและปรึกษาหารือเกี่ยวกับปัญหาที่ยากต่อการแก้ไข เป็นอุปกรณ์ทางเทคนิครูปแบบใหม่ที่ได้ผลรวดเร็ว ราคาถูก และสนุกสนานสำหรับผู้เข้าร่วม และไม่คาดหวังต่อการนำข้อสรุปที่ได้ไปใช้ ขณะนี้กำลังได้รับการพัฒนาสำหรับหัวข้อที่เฉพาะเจาะจงและซับซ้อน เช่น การวิจัยเซลล์ต้นกำเนิด การวางแผนด้านการจัดการของเสีย และปัญหาด้านสุขภาพ การโคลนนิ่ง การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นต้น</p> <p>วิธีการเล่นคือ ผู้เล่นที่มีอายุ 16 ปีขึ้นไป เป็นบุคคลทั่วไปและไม่มีผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วม เพราะเป้าหมายหลักเพื่อให้ผู้คนมีส่วนร่วมสามารถกำหนดทิศทางในประเด็นที่เป็นปัจจุบัน ซึ่งแตกต่างจากกระบวนการมีส่วนร่วมในเวทีสาธารณะขนาดใหญ่รูปแบบอื่น ๆ ใช้ระยะเวลา 1 วันครึ่ง ในเกมจะแบ่งผู้เล่นกลุ่มละ 6 คน ก่อนการเล่นผู้ที่รับหน้าที่เป็นผู้นำกระบวนการของกลุ่มจะอธิบายกติกา และทำการแจกการ์ดเพื่อให้ข้อมูลที่จำเป็นและกระตุ้นการอภิปรายของผู้เล่นในกลุ่ม ผู้เล่นที่ได้รับไฟในมือจะต้องแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นนี้และโหวตตัวเลือกต่าง ๆ เมื่อจบเกม</p>

ด้วยเหตุที่เครื่องมือการร่วมกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ (co-governance) ดังกล่าวมาทั้งหมดเป็นผลการศึกษารวบรวมตัวอย่างจากต่างประเทศ การนำเครื่องมือเหล่านั้นมาปฏิบัติภายใต้บริบทการบริหารงานภาครัฐของไทย จึงมีปัจจัยความสำเร็จและความท้าทายที่พึงตระหนักและให้ความสำคัญ ดังต่อไปนี้

### ➤ ปัจจัยความสำเร็จ

1) การเปิดพื้นที่ให้ทุกภาคส่วนมีบทบาทเท่าเทียมกัน (equality) เป็นการเปิดพื้นที่ตัวแสดงอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากภาครัฐ ได้เข้ามามีส่วนร่วมหรือมีบทบาทร่วมกันในการกำหนดทิศทางหรือตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ โดยทุกภาคส่วนจะมีสถานะที่เท่าเทียมกัน และไม่มีใครมีอำนาจในการต่อรองมากกว่าใคร ไม่ว่าจะเป็นตัวแสดงจากภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคม ยกตัวอย่างเช่น กลุ่มสกีลเน็ต (Skillnet) ในประเทศอังกฤษ

ที่เกิดจากความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์ทางการทำงานที่เท่าเทียมกัน เป็นต้น

2) **การดำเนินการอย่างต่อเนื่อง** จะช่วยให้แนวทางการร่วมกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ (co-governance) สามารถบรรลุผลได้อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากจะทำให้เห็นถึงกรอบการดำเนินงานแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการ จนนำไปสู่การนำแนวนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงการดำเนินการอย่างต่อเนื่องจะก่อให้เกิดความต่อเนื่องในแผนงานที่สอดคล้องกับสถานะความเป็นจริงที่เกิดขึ้น สะท้อนให้เห็นได้จากมุมมองของประชาชน

3) **การมีช่องทางการมีส่วนร่วมที่หลากหลาย** จะเป็นการช่วยเปิดพื้นที่ให้ตัวแสดงต่าง ๆ ได้มีช่องทางการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางหรือออกแบบนโยบายที่มากขึ้น อาทิ ช่องทางการแสดงความคิดเห็นแบบออนไลน์ควบคู่ไปกับช่องทางออฟไลน์ ดังเช่น แพลตฟอร์ม Loomio ในประเทศอังกฤษ เป็นต้น เพื่อเป็นการเปิดพื้นที่ให้ได้รับข้อคิดเห็นหรือแนวทางที่เปิดกว้างมากขึ้น อีกทั้งจะช่วยลดข้อจำกัดและอุปสรรคต่าง ๆ ที่จะส่งผลต่อการตัดสินใจในการเข้าร่วมกระบวนการของตัวแสดงต่าง ๆ ได้ และเอื้อให้พลเมืองสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้จากทั่วทุกมุมโลก

4) **การขับเคลื่อนโดยเครือข่าย (networks)** การที่จะส่งเสริมให้กระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางนโยบายได้สูงสุด มีความจำเป็นจะต้องมีการสร้างเครือข่ายที่หลากหลายมากขึ้น เพื่อให้เกิดความครอบคลุมในมิติบทบาทของตัวแสดงที่หลากหลายที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ทั้งเครือข่ายระหว่างหน่วยราชการ ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ ภาคธุรกิจเอกชน รวมถึงชุมชนท้องถิ่น

5) **การมีกลไกเชิงระบบรองรับกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วม** หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องมีการวางแนวทางการบริหารงานเพื่อรองรับการพัฒนาการมีส่วนร่วมรูปแบบใหม่ โดยอาจมีการกำหนดแผนงานด้านการยกระดับการมีส่วนร่วมที่ชัดเจน มีระบบสนับสนุนกระบวนการดำเนินงานของผู้ปฏิบัติ เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานโดยอาศัยเทคนิคเครื่องมือรูปแบบใหม่ และสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและประชาชนในทุกระดับ เช่น เวทีมุสเรนบัง ในประเทศอินโดนีเซีย ที่รัฐบาลมีกลไกเชิงระบบ รองรับกระบวนการในทุกระดับส่งผลให้มีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

### ➤ ความท้าทาย

1) **การมีส่วนร่วมแบบจำกัดเฉพาะกลุ่ม** เนื่องจากการร่วมกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ อาจจำกัดความสนใจอยู่เฉพาะกลุ่ม ทำให้ตัวแทนที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการอาจไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมด มีเพียงเฉพาะบางกลุ่มที่เข้ามาร่วมวางแผนกับหน่วยงานของรัฐ และทำให้เกิดการจำกัดเฉพาะกลุ่ม และมีเพียงบางกลุ่มที่ได้ประโยชน์

2) **การขาดความรู้ความเชี่ยวชาญ** ในกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ หากกลุ่มประชาชนผู้เข้าร่วมขาดผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีความรู้เฉพาะในเรื่องนั้น ๆ แล้ว อาจทำให้เวทีกระบวนการ

วิเคราะห์ประเด็นปัญหาหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาชาติมิติที่ครอบคลุมหรือมีอุปสรรคในการหาแนวทางร่วมกันในการแก้ไขปัญหาที่มีสาเหตุและปัจจัยสลับซับซ้อน

**3) การผูกขาดบทบาทของบุคลากรภาครัฐ** หน่วยงานภาครัฐถือเป็นตัวแสดงหลักที่สำคัญในการริเริ่มกระบวนการนโยบาย จึงอาจทำให้เกิดการผูกขาดบทบาทของบุคลากรภาครัฐตั้งแต่แรกเริ่มของกระบวนการกระบวนการเปิดพื้นที่ยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ดำเนินไปภายใต้บทบาทนำของบุคลากรภาครัฐหรือเป็นกระบวนการที่หน่วยงานภาครัฐยกบทบาทตนเองให้มีฐานะเหนือตัวแสดงอื่น ๆ อาจส่งผลให้ประชาชนพลเมืองและสมาชิกองค์กรภาคประชาสังคมขาดความกระตือรือร้นในการเข้าร่วมอย่างจริงจัง

**4) การจัดการความขัดแย้ง** กระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางนโยบายที่ดำเนินไปบนปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มของตัวแสดงหลากหลายภาคส่วน อาจเป็นไปได้ที่จะเกิดข้อขัดแย้งหรือความรู้สึกไม่ลงรอยกันขึ้นได้ด้วยเหตุประการต่าง ๆ หากปล่อยให้บานปลายอาจส่งผลให้ความสัมพันธ์ในเชิงความร่วมมือสิ้นสุดลง ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐจึงจำเป็นต้องมีการเตรียมแนวทางในการป้องกันและจัดการความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น รวมถึงลดช่องว่างที่อาจเกิดขึ้นในประเด็นนโยบายที่มีข้อโต้แย้งถกเถียงระหว่างกลุ่มต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง

**5) กระบวนการที่ต้องอาศัยระยะเวลา** การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการ เพื่อให้เกิดการตกผลึกในประเด็นต่าง ๆ และให้ได้มาซึ่งแนวทางที่ครอบคลุมและตอบโจทย์ต่อสาธารณะให้ได้มากที่สุด อย่างไรก็ตาม หากกระบวนการดำเนินกิจกรรมการมีส่วนร่วมออกแบนโยบายหนึ่ง ๆ ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องอาจกินระยะเวลายาวนาน จนกระทั่งไม่สามารถแล้วเสร็จและนำไปสู่การตอบสนองต่อปัญหาได้ทันสถานการณ์ อาจก่อให้เกิดความรู้สึกเบื่อหน่ายของพลเมืองที่มีต่อกระบวนการมีส่วนร่วมที่ไม่สามารถเห็นผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม จึงจำเป็นต้องมีการวางแผนและกำหนดกรอบระยะเวลาสำหรับดำเนินกิจกรรมแต่ละขั้นตอนอย่างเหมาะสม โดยมุ่งให้เกิดผลลัพธ์ขึ้นกลางในระหว่างที่กระบวนการมีส่วนร่วมดำเนินไปด้วย

<b>ข้อเสนอแนะที่ 3 : การคัดเลือกเครื่องมือสำหรับยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ (Co-governance)</b>
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีดำเนินโครงการนำร่องทดลองตัวแบบและเครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะภายใต้ตัวแบบการร่วมกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ (co-governance) โดยคัดเลือกหน่วยงานตัวอย่างที่มีภารกิจหลักด้านการบริหารนโยบายสาธารณะจำนวนหนึ่ง เพื่อทดลองพัฒนาเครื่องมือการมีส่วนร่วมที่หลากหลาย ทั้งการรับฟังและให้ข้อมูล การเปิดเวทีอภิปรายสาธารณะ และการสานสนทนา ทั้งนี้ ควรคัดเลือกเทคนิควิธีสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะทั้ง 4 ลักษณะ ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชนระดับปัจเจกบุคคล การมีส่วนร่วมของประชาชนระดับกลุ่มย่อย การมีส่วนร่วมของประชาชนระดับเวทีประชุมใหญ่ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของสาธารณชน ดังพิจารณาได้จากตัวอย่างเครื่องมือข้างต้น

## 10.4 การคัดเลือกเครื่องมือสำหรับยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมจัดการภารกิจบางขั้นตอน (Co-management)

การดำเนินโครงการนำร่องทดลองตัวแบบและเครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจด้านการสนับสนุน ภารกิจเชิงวิชาการ ภารกิจด้านการกำกับบังคับใช้กฎหมาย ภารกิจด้านการอนุมัติอนุญาต และภารกิจด้านการจัดการข้อพิพาทข้อร้องเรียน สามารถพิจารณาเครื่องมือการมีส่วนร่วมภายใต้ตัวแบบการร่วมจัดการภารกิจบางขั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวทางการมีส่วนร่วมผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-participation) หรือการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านระบบออนไลน์ (online citizen engagement) ซึ่งเอื้อให้ประชาชนผู้รับบริการหรือสาธารณชนสามารถมีส่วนร่วมด้านข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับบริการของหน่วยงานได้อย่างกว้างขวาง นอกเหนือไปจากการสื่อสารข้อมูลภาครัฐแก่สาธารณชน

ระบบเทคโนโลยีดิจิทัลเอื้อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในขั้นตอนการออกแบบวิธีการปฏิบัติงานและปรับปรุงพัฒนาการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ ผ่านการร่วมทำความเข้าใจประเด็นปัญหา การเก็บรวบรวมข้อมูลสารสนเทศ การระบุปัญหา การจัดการคลัสเตอร์ข้อขัดแย้ง การเปิดรับมุมมองความคิดเห็น สะท้อนกลับ รวมถึงการสร้างสรรค์แนวคิดใหม่ ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐสามารถพิจารณานำเครื่องมือสำหรับเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมออกแบบบริการและปรับปรุงพัฒนาการให้บริการภาครัฐผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ มาปรับใช้ได้ตามความเหมาะสมของลักษณะภารกิจ โดยมีตัวอย่างเครื่องมือดังต่อไปนี้

### (1) ระบบออนไลน์เปิดรับคำปรึกษาแนะนำบริการ (E-consultation)

การเปิดรับคำปรึกษาแนะนำบริการเป็นความสัมพันธ์สองทางที่ประชาชนให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาล โดยภาครัฐกำหนดประเด็นสำหรับการปรึกษาหารือ ตั้งคำถาม จัดกระบวนการ และเชิญชวนประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและแสดงมุมมองในฐานะผู้รับบริการของหน่วยงานหรือสาธารณชนทั่วไป สำหรับประเด็นที่มีการเปิดรับคำปรึกษาแนะนำในแต่ละครั้งจะขึ้นอยู่กับหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจ ส่วนใหญ่มักเป็นประเด็นเกี่ยวกับการปรับปรุงหรือพัฒนามาตรการทางกฎหมายหรือมาตรการทางการบริหาร ข้อดีของแนวทางการมีส่วนร่วมผ่านระบบออนไลน์คือ หน่วยงานภาครัฐสามารถอาศัยศักยภาพของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) เพื่อเข้าถึงและให้ข้อมูลแก่ประชาชนผู้ใช้บริการได้โดยตรง โดยเฉพาะในกรณีที่ใช้ใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องตั้งอยู่บนการพิจารณาถึงข้อมูลหลักฐาน และความเป็นไปได้ที่จะทำให้มาตรการหนึ่ง ๆ ประสบผลสำเร็จ

เทคโนโลยีดิจิทัลสามารถช่วยในการหาข้อสนับสนุนในกระบวนการร่างหรือออกแบบมาตรการทางกฎหมายและมาตรการทางการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากการมีส่วนร่วมผ่านระบบออนไลน์ไม่ใช่การปรึกษาหารือเพียงเพื่อเปิดรับความคิดเห็นที่ประชาชนมีต่อบริการภาครัฐ ในขณะที่การตัดสินใจในขั้นสุดท้ายยังคงสงวนไว้กับหน่วยงานภาครัฐฝ่ายเดียว โดยทั่วไปการปรึกษาหารือมักจะดำเนินการในขั้นตอนการร่างนโยบายหรือมาตรการทางกฎหมายที่ยังไม่มีความชัดเจนว่าการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายจะเป็นเช่นไร การปรึกษาหารือ



จะมีประโยชน์อย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อกระบวนการตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอยู่ในช่วงเริ่มต้น ซึ่งหมายความว่าเมื่อเรื่องนั้นยังคงสามารถเปิดให้แก้ไขได้อยู่ และอาจจำเป็นต้องมีการปรึกษาหารืออีกครั้งในระยะถัดมา เมื่อการตัดสินใจขั้นสุดท้ายเริ่มเป็นรูปเป็นร่าง

จากความก้าวหน้าในการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยเฉพาะการใช้อินเทอร์เน็ต ในปัจจุบัน รัฐบาลในประเทศสมาชิกกลุ่มโออีซีดี (OECD) ได้ริเริ่มพัฒนาช่องทางออนไลน์สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นหลากหลายรูปแบบ อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อถกเถียงกันว่าแม้รัฐบาลจะสามารถขยายช่องทางการมีส่วนร่วมที่เข้าถึงประชาชนทุกกลุ่ม แต่ประชาชนจะสามารถเข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางการบริการภาครัฐ โดยการร่วมให้คำปรึกษาหารือตั้งแต่ในการเริ่มร่างนโยบายและแผนงานได้หรือไม่ เนื่องจากประชาชนบางกลุ่มยังอาจมีข้อจำกัดเรื่องความรู้ความเข้าใจในลักษณะภารกิจของหน่วยงาน ทักษะในการสื่อสารและการตีความคำศัพท์ทางกฎหมาย ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐจึงต้องมีแนวทางช่วยให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจข้อมูลสำคัญที่จำเป็นก่อนการเข้ามามีส่วนร่วม

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมทางอิเล็กทรอนิกส์ยังมีข้อจำกัดที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในรูปแบบออนไลน์ คือ ในความเป็นจริงแล้วมีประชาชนเพียงบางกลุ่มเท่านั้นที่เข้าถึงการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและสามารถแบกรับค่าใช้จ่ายในการบริการสัญญาณอินเทอร์เน็ตในการใช้ประโยชน์ที่นอกเหนือจากการสื่อสารในชีวิตประจำวัน และภาครัฐอาจใช้เทคโนโลยีเพื่อเลือกรับความคิดเห็นเพียงบางส่วนเท่านั้น จึงอาจมีความเสี่ยงต่อมุมมองความคิดเห็นของประชาชนส่วนน้อยบางกลุ่มที่เข้าถึงเทคโนโลยีจะมีอิทธิพลเหนือกลุ่มอื่น ๆ ดังนั้น การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมผ่านช่องทางออนไลน์ใด ๆ ควรเป็นวิธีหนึ่งในการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยทั่วไป หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องสร้างช่องทางที่หลากหลายสำหรับการมีส่วนร่วมทั้งรูปแบบปกติและรูปแบบออนไลน์

## (2) เวทีอภิปรายเสนอความคิดเห็นออนไลน์ (Online discussion fora)

ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการปรับปรุงพัฒนาการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐได้ผ่านระบบออนไลน์ ไม่ว่าจะเป็นระบบเปิดรับข้อเสนอแนะหลังจากใช้บริการ (feedback) ซึ่งสามารถรวบรวมได้จากแบบสำรวจออนไลน์หรือการส่งข้อความ และการขอคำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับรูปแบบบริการ (consultation) ซึ่งเป็นการรวบรวมข้อเสนอแนะของประชาชนจากเวทีรับฟังความคิดเห็นออนไลน์

โดยทั่วไปนั้นการปรึกษาหารือทางอิเล็กทรอนิกส์ผ่านรูปแบบเวทีแสดงความคิดเห็นออนไลน์ จะดำเนินการในรูปแบบที่สอดคล้องกับขั้นตอนต่าง ๆ ของการตัดสินใจเชิงนโยบาย คือ หน่วยงานภาครัฐอาจเปิดรับคำปรึกษาหารือจากประชาชนผู้รับบริการในช่วงแรกของการกำหนดนโยบายของหน่วยงาน หรือการปรึกษาหารือในช่วงหลังจากมีการวางกรอบนโยบายหรือร่างกฎหมาย ทั้งนี้ การจัดเวทีเสนอความคิดเห็นออนไลน์สามารถดำเนินการได้ 2 ลักษณะ ดังนี้

- 1) เวทีปรึกษาหารือเชิงประเด็น (issue-based fora) หน่วยงานภาครัฐนำประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการกิจการมาเปิดเวทีปรึกษาหารือออนไลน์ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้รับบริการกลุ่มผลประโยชน์ ผู้เชี่ยวชาญ โดยกำหนดประเด็นสำหรับเป็นหัวข้อในการอภิปรายอย่างน้อย

หนึ่งหัวข้อ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมกันค้นหาคำตอบ หรือเพื่อวัดความคิดเห็น และจุดยืน โดยมีลิงก์ไปยังเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้องและข้อมูลพื้นฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็น ที่นำมาเปิดรับคำปรึกษาหารือ

- 2) เวทีปรึกษาหารือเชิงนโยบาย (policy-based fora) หน่วยงานภาครัฐนำร่างนโยบายที่ ออกแบบขึ้นเพื่อจัดการกับปัญหา มาเปิดให้ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมอภิปราย แสดงความคิดเห็น และให้ข้อเสนอแนะผ่านเวทิสทนาออนไลน์ มีจุดมุ่งหมายเพื่อขอคำตอบ ในประเด็นที่หน่วยงานต้องการปรึกษาหารือ รวมถึงแนวคิดและข้อเสนอแนะทางเลือก ข้อมูลที่ได้ จะสะท้อนให้เห็นว่าผู้เข้าร่วมเห็นด้วยกับข้อเสนอเชิงนโยบายดังกล่าวมากน้อยเพียงใด

### (3) คำถามที่พบบ่อย (Frequently Asked Questions: FAQs)

การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการปรับปรุงการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐผ่านระบบสอบถามปัญหา และข้อสงสัยเกี่ยวกับการให้บริการ โดยทั่วไปจะสามารถจำแนกข้อคิดเห็นของประชาชนที่เข้ามาตั้งคำถาม ออกเป็นสองกลุ่มคือ กลุ่มที่ตั้งคำถามที่สงสัยแต่ไม่มีข้อเรียกร้องใด ๆ และกลุ่มที่เรียกร้องให้หน่วยงานต้องมีการปรับปรุงบริการ หากหน่วยงานภาครัฐทุกระดับเปิดรับการตั้งคำถามเกี่ยวกับบริการจากประชาชนอย่างต่อเนื่อง ก็จะช่วยให้ได้รับข้อมูลที่มีค่าต่อการดำเนินภารกิจหรือการให้บริการ อีกทั้งยังช่วยให้สามารถประเมินผลลัพธ์ ของการให้บริการได้อย่างเป็นระบบ

“คำถามที่พบบ่อย” (Frequently Asked Questions FAQs) เป็นเครื่องมือที่เปิดให้ประชาชน มีส่วนร่วมในขั้นตอนการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้บริการที่เกี่ยวข้องกับระเบียบขั้นตอนทางราชการหรือมีข้อกำหนดที่ยุ่งยากซับซ้อน การรวบรวม กลุ่มคำถามที่มีประชาชนผู้รับบริการเข้ามาถามบ่อย ๆ นอกจากจะช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถติดตาม ปัญหาข้อสงสัยในเรื่องต่าง ๆ ของประชาชนแล้ว ยังช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถออกแบบการให้บริการที่ ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย ระบบคำถามที่พบบ่อยเป็นเครื่องมือ ที่องค์กรภาครัฐกึ่งนิยมนำมาใช้เพื่อปรับปรุงคุณภาพการให้บริการเชิงพาณิชย์ ซึ่งสามารถนำมาปรับประยุกต์ใช้กับ บริการภาครัฐได้เป็นอย่างดี เช่น “FAQ-Manager” (CGI World by I2 Services Inc., at [www.cgi-world.com](http://www.cgi-world.com)) และ “FAQ-O-Matic” ที่จะคอยทำการรวบรวมรายการ FAQs จากประชาชนโดยอัตโนมัติเพื่อทำให้ข้อมูล เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ เป็นต้น

### (4) เว็บไซต์เปิดรับฟังคำปรึกษาหารือประชาชนทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-consultation websites)

เป็นการรวมเครื่องมือการมีส่วนร่วมให้ความเห็นต่อภาครัฐแบบออนไลน์ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับ ประเด็นนโยบาย สารสนเทศ และข้อมูลอื่น ๆ ไว้ในเว็บไซต์ให้คำปรึกษาทางอิเล็กทรอนิกส์เพียงแห่งเดียว ตัวอย่างเช่น เว็บไซต์ของประเทศอังกฤษ [www.e-consultant.org.uk](http://www.e-consultant.org.uk) เป็นช่องทางรองรับการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการให้คำปรึกษาผ่านช่องทางออนไลน์ หรือเว็บไซต์ของรัฐบาลสหพันธรัฐเยอรมนี

www.bmi.bund.de/top/dokumente/Artikel/ix\_44441.htm พัฒนาขึ้นเพื่อรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับร่างกฎหมายต่าง ๆ อาทิ กระทรวงกิจการภายในของรัฐบาลสหพันธ์เยอรมนีได้เปิดเวทีอภิปรายออนไลน์เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร โดยเปิดให้ประชาชนเข้ามาแสดงความคิดเห็นและโต้แย้งโดยการกรอกข้อมูลทางออนไลน์ได้โดยตรง มีจุดประสงค์เพื่อเปิดรับมุมมองของประชาชนในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย เทคโนโลยีการสื่อสารออนไลน์นอกจากจะช่วยลดข้อจำกัดในการสื่อสารระหว่างประชาชนกับภาครัฐลงแล้ว ข้อเสนอจากประชาชนที่ปรากฏในเวทีปรึกษาหารือออนไลน์ยังนำไปสู่การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเนื้อหาในร่างกฎหมายอีกด้วย

สำหรับแนวทางการออกแบบสาระสำคัญและช่องทางการเข้าถึงบริการในเว็บไซต์การมีส่วนร่วมให้คำปรึกษาออนไลน์ มีองค์ประกอบที่ต้องพิจารณา ดังต่อไปนี้

องค์ประกอบของเว็บไซต์	คำอธิบาย
ภาพรวม (Overview)	ในหน้าแรกของเว็บไซต์ควรมีการระบุวัตถุประสงค์ กลุ่มเป้าหมาย กรอบระยะเวลาการเปิดรับคำปรึกษาหารือ ผู้ที่ดำเนินการ และประเด็นการให้คำปรึกษา รวมทั้งข้อความที่ระบุชัดเจนเกี่ยวกับเงื่อนไขการใช้งานเว็บไซต์ เช่น การระบุการใช้ภาษาว่า ถ้าหากใช้คำพูดที่ไม่เหมาะสม ข้อความนั้นจะถูกลบออก
ข้อมูลพื้นฐาน (Background information)	ระบุว่าเว็บไซต์นี้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมให้คำปรึกษาหารือและข้อเสนอแนะต่อภาครัฐ อาจประกอบด้วย การให้ข้อมูลที่ครอบคลุมหัวข้อการเปิดรับคำปรึกษาหารือ หรือลิงก์ไปยังแหล่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์อื่น ๆ สำหรับให้ข้อมูลเพิ่มเติม ทั้งนี้ การให้ข้อมูลพื้นฐานถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของคุณภาพการมีส่วนร่วมออนไลน์
เครื่องมือหรือเทคนิคการให้คำปรึกษา (Consultation tool/technique)	เครื่องมือหลักที่ใช้ในการรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนตามประเภทของการปรึกษาหารือ เช่น แบบสำรวจออนไลน์ แบบสำรวจความคิดเห็น กระดานสนทนา เป็นต้น
วิธีอื่น ๆ ในการมีส่วนร่วม (Other ways to be involved)	การให้รายละเอียดวิธีการและกิจกรรมการมีส่วนร่วมให้คำปรึกษาหารือแก่ภาครัฐผ่านช่องทางอื่น ๆ นอกเหนือจากรูปแบบออนไลน์ โดยให้น้ำหนักและความสำคัญของผลการมีส่วนร่วมผ่านรูปแบบต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งมีระบบการบูรณาการระหว่างการมีส่วนร่วมในรูปแบบออนไลน์และออฟไลน์

องค์ประกอบของเว็บไซต์	คำอธิบาย
การตอบสนอง (Feedback)	หลังจากกระบวนการปรึกษาหารือของประชาชนเสร็จสิ้น และมีการวิเคราะห์ผลจากการมีส่วนร่วมแล้ว หน่วยงานภาครัฐต้องชี้แจงเกี่ยวกับผลลัพธ์และผลกระทบของการปรึกษาหารือในเรื่องนั้น ๆ ผ่านทางหน้าเว็บไซต์หลัก
เว็บไซต์ตรวจสอบ (Review site)	การจัดทำหน้าเว็บไซต์แบบสอบถามความคิดเห็นของประชาชนจากผู้ใช้งาน เพื่อนำมาปรับปรุงระบบเว็บไซต์การมีส่วนร่วมให้คำปรึกษาออนไลน์
ผู้ร่วมให้ข้อมูล (Contributors)	การแสดงรายชื่อและที่อยู่ของคนที่มีส่วนร่วม การจะเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กฎหมายการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล
เข้าสู่ระบบ/ออกจากระบบ (Log-in/Logoff)	การลงทะเบียนเข้าออกระบบของผู้ใช้
การบอกต่อ (Tell a friend)	ช่องทางอัตโนมัติที่ผู้ใช้บริการจะสามารถส่งไปเชิญชวนบุคคลอื่น ๆ ที่มีความสนใจที่จะเข้าร่วมในการให้คำปรึกษาหารือแก่ภาครัฐผ่านระบบออนไลน์

จากที่กล่าวมาในข้างต้นเป็นเพียงตัวอย่างของรูปแบบการให้ข้อมูล การใช้เครื่องมือต่าง ๆ ที่ควรอยู่ในหน้าเว็บไซต์เท่านั้น ในความเป็นจริงอาจมีการปรับเปลี่ยนไปตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ไม่ว่าจะใช้เครื่องมือรูปแบบใด สิ่งสำคัญที่สุดคือ การส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมอย่างมีความรู้ความเข้าใจจากประชาชนสำหรับการบริหารจัดการกระบวนการเปิดรับคำปรึกษาหารือออนไลน์ของหน่วยงานภาครัฐ อาจมีการเพิ่มระบบอำนวยความสะดวกและระบบป้องกันต่าง ๆ เช่น การดูแลตรวจสอบความคิดเห็นที่เพิ่มเข้ามาในช่วง 24 ชั่วโมงที่ผ่านมา การลบความคิดเห็นที่ละเมิดคำสั่งเงื่อนไขการใช้งาน การดูความคิดเห็นที่อ่านบ่อยที่สุด การดูความคิดเห็นที่ได้รับจากกล่องจดหมาย การดูรายการแบบประเมินผู้ใช้ออนไลน์ เป็นต้น การออกแบบระบบบริหารจัดการคำปรึกษาหารือทางอิเล็กทรอนิกส์ จะต้องช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ออกแบบบริการภาครัฐสามารถอ่านความคิดเห็นของประชาชนได้อย่างสะดวกรวดเร็ว และง่ายต่อการนำความคิดเห็นเหล่านั้นไปใช้ในการตัดสินใจทางการบริหารต่อไป

(5) ระบบกลั่นกรองออนไลน์ (online moderation systems) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอภิปรายออนไลน์ที่มีการกลั่นกรอง มักนำมาใช้ในกรณีการดำเนินภารกิจของหน่วยงานภาครัฐเกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาที่มีลักษณะไม่แน่นอนและมีความซับซ้อน มีผลกระทบหลายมิติ มีผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่าย จำเป็นต้องมีการอภิปรายเพื่อหาฉันทามติ ผ่านการอภิปรายถกเถียงเกี่ยวกับทางเลือกที่เหมาะสมภายใต้

เงื่อนไขข้อจำกัดและสภาพความเป็นจริง และเป็นทางออกที่ทุกฝ่ายสามารถยอมรับร่วมกันได้มากที่สุด ปัญหาดังกล่าวมักมีลักษณะดังนี้

- 1) เป็นปัญหาที่ผู้มีส่วนได้เสียไม่ได้เห็นพ้องต้องกันว่าเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไข
- 2) ไม่มีการกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหา
- 3) ไม่มีการตัดสินใจถูกผิดที่ชัดเจน มีเพียงวิธีการแก้ปัญหาที่ดีกว่าหรือแย่กว่าเดิม
- 4) เป็นเรื่องที่วัดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ยาก
- 5) การกำหนดนโยบายเป็นการวนซ้ำ
- 6) ต้องมีการค้นหาทางเลือกและ/หรือวิธีการต่าง ๆ
- 7) นโยบายที่มีตัวเลือกคล้ายคลึงกัน แต่ตัวเลือกนั้นไม่ซ้ำกัน
- 8) มีรายละเอียดของปัญหาที่ต้องตัดสินใจค่อนข้างมาก
- 9) มีแรงกดดันจากศีลธรรมและผลกระทบทางการเมืองที่อาจส่งผลให้นโยบายนั้นล้มเหลว

ระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้คำปรึกษาออนไลน์เกี่ยวกับปัญหาลักษณะดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบจัดการข้อมูลเชิงประเด็น (Issue-Based Information Systems: IBIS) ซึ่งเป็นรูปแบบการประมวลผลข้อมูลภาษาและกราฟิกแสดงความสัมพันธ์เชิงการโต้แย้งตามประเด็น รวมทั้งระบบการกลั่นกรองข้อมูลออนไลน์ (online moderation systems) ตัวอย่างเช่น ระบบเซโน (ZENO) (<http://zeno.fhg.de> consulted January, 2003) เป็นระบบที่ช่วยในการกลั่นกรองข้อมูลความคิดเห็นเพื่อช่วยแสวงหาแนวทางประนีประนอมระหว่างทางเลือกที่หลากหลาย อาทิ กระดานสนทนา กระบวนการอภิปรายการโต้เถียง และการเจรจาต่อรองประเด็นต่าง ๆ ที่มีความสำคัญ ระบบเซโนเป็นโปรแกรมจาวา (Java) สำหรับเว็บไซต์ที่จะช่วยอำนวยความสะดวกในเวทีการอภิปรายออนไลน์เชิงประเด็นปัญหา โดยมีกระบวนการเข้าถึงที่ปลอดภัย และกระดานการสนทนาที่มีระบบเซโนจะถูกรวมเข้ากับพื้นที่ทำงานสำหรับการแชร์เอกสารลับ

ตัวอย่างการนำระบบกลั่นกรองออนไลน์มาปรับใช้ อาทิ เทศบาลเมืองโบโลญญา ประเทศอิตาลี เป็นหนึ่งในสมาชิกของโครงการ DEMOS (Delphi Mediation Online System) ซึ่งเป็นโครงการวิจัยและพัฒนาของยุโรปที่มุ่งเป้าไปที่การเผยแพร่และส่งเสริมประชาธิปไตยทางอิเล็กทรอนิกส์ บริหารงานโดยกลุ่มพันธมิตรในยุโรป ที่มีสมาชิกพันธมิตรอยู่ทั้งหมด 8 แห่ง มี 2 แห่งที่อยู่ในประเทศอิตาลี (Municipality of Bologna และ Nexus-IBA, ONLUS of Milan) โครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาวิธีการใหม่ ๆ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการบริหารราชการ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาการให้คำปรึกษาออนไลน์ในขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายผ่านเวทีการอภิปรายออนไลน์ที่มีการกลั่นกรอง

(6) **แผนที่การสนทนา (conversation map)** เกิดจากการวิจัยที่ห้องปฏิบัติการเอ็มไอทีมีเดีย (MIT Media Lab) เป็นระบบเบราว์เซอร์ที่ออกแบบมาเพื่อให้ผู้เข้าร่วมการปรึกษาหารือออนไลน์เข้าใจทิศทางประเด็นข้อถกเถียง และสามารถแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในวงกว้างได้ง่ายขึ้น โดยระบบจะวิเคราะห์เนื้อหาและความสัมพันธ์ระหว่างข้อความ และนำผลที่ได้จากการวิเคราะห์มาสร้างแผนภาพความคิดที่ผู้ใช้สามารถ

เลือกกดเข้าไปร่วมให้ความคิดเห็นในแต่ละจุดได้โดยตรง (graphical Interface) ซึ่งจะทำให้ผู้เข้าร่วมสามารถเห็นภาพชุมชนของผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น และเล็งเห็นแบบแผนความสัมพันธ์เชื่อมโยงของประเด็นต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการสนทนา ระบบแผนที่การสนทนายังสามารถแสดงให้เห็นได้ว่าใครกำลัง “พูด” กับใคร และกำลัง “พูดถึง” เรื่องเกี่ยวกับอะไรอีกด้วย

(7) ระบบจัดการข้อมูลสนับสนุนเวทีการอภิปรายแบบออฟไลน์ ภายใต้โครงการคอมเพนเดียม (Compendium) เป็นการพัฒนาระบบประมวลผลข้อมูลความคิดเห็นในเวทีการประชุมปรึกษาหารือแบบพบปะเห็นหน้า (face-face meetings) ระบบคอมเพนเดียมสามารถจัดการกับข้อมูลปัญหาที่ไม่มีคำจำกัดความที่เป็นรูปธรรม ปัญหาที่ถูกตีความอย่างหลากหลาย ไม่มีคำตอบที่ถูกต้อง มีแต่เพียงการกำหนดขั้นตอนที่หลายหลายและไม่แน่นอน โดยระบบคอมเพนเดียมจะประมวลผลข้อมูลความคิดเห็นเพื่อให้ทุกฝ่ายเห็นภาพสถานการณ์การประชุมร่วมกัน เพื่อช่วยสนับสนุนให้เกิดกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างผู้เข้าร่วมในการแสวงหาแนวทางที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหา นั้น ๆ

ด้วยเหตุที่เครื่องมือการจัดการร่วมจัดการภารกิจบางขั้นตอน (co-management) ดังกล่าวมาทั้งหมด เป็นผลการศึกษารวบรวมตัวอย่างจากต่างประเทศ การนำเครื่องมือเหล่านั้นมาปฏิบัติภายใต้บริบทการบริหารงานภาครัฐของไทย จึงมีปัจจัยความสำเร็จและความท้าทายที่พึงตระหนักและให้ความสำคัญ ดังต่อไปนี้

### ➤ ปัจจัยความสำเร็จ

1) **ค่านิยมของหน่วยงานที่เข้ามาร่วมกันทำงาน** การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการภารกิจบางขั้นตอนของหน่วยงานภาครัฐ เป็นการปรับรูปแบบวิธีการดำเนินงานจากการอาศัยกลไกทางราชการฝ่ายเดียว มาสู่การทำงานแบบภาคีเครือข่ายความร่วมมือข้ามภาคส่วน ดังนั้น การปรับค่านิยมในการทำงานของบุคลากรภาครัฐ โดยเฉพาะค่านิยมในการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่นมากกว่าการอาศัยระบบควบคุมสั่งการ จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการพัฒนาแนวทางการมีส่วนร่วมรูปแบบใหม่ ๆ ทั้งนี้ การสร้างค่านิยมใหม่ในการทำงานแบบร่วมมือกันระหว่างบุคลากรผู้เชี่ยวชาญกับประชาชนพลเมือง จึงควรดำเนินไปในทุกขั้นตอน เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการตั้งคณะทำงานร่วมกัน การกำหนดทิศทางของการร่วมจัดการภารกิจ การวางแผน การประชุม การตัดสินใจ และการดำเนินกิจกรรม

2) **การมีทรัพยากรสำหรับสนับสนุน** หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องจัดเตรียมทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับดำเนินกระบวนการขับเคลื่อนกิจกรรมการมีส่วนร่วมในรูปแบบใหม่ อาทิ การพัฒนาระบบคลังข้อมูลและช่องทางการมีส่วนร่วมแบบดิจิทัล การพัฒนาระบบและช่องทางการมีส่วนร่วมให้คำปรึกษาหารือในประเด็นนโยบาย การร่วมตัดสินใจสาธารณะ รวมไปถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐจำเป็นที่จะต้องได้รับการพัฒนาทักษะที่เกี่ยวข้องกับการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน มีองค์ความรู้ สามารถให้คำแนะนำ มีคู่มือแนวทางปฏิบัติ หลักสูตรการฝึกอบรม ตัวแบบนวัตกรรมบริการสาธารณะ เพื่อการพัฒนากระบวนการให้บริการในอนาคต

3) **การมีระบบติดตามผลและพัฒนาเครื่องมือการมีส่วนร่วม** หน่วยงานที่นำเครื่องมือการมีส่วนร่วมใหม่ ๆ มาปฏิบัติ จำเป็นต้องมีระบบการติดตามประเมินผลการใช้เครื่องมือ เปิดให้ประชาชนเข้ามาร่วมใน

การจัดการภารกิจของหน่วยงานเป็นระยะ เนื่องจากความสำเร็จในการนำตัวแบบการร่วมจัดการภารกิจ บางขั้นตอน โดยเฉพาะการนำรูปแบบการมีส่วนร่วมผ่านเครื่องมือดิจิทัลมาทดลองใช้ อาจต้องมีการปรับปรุง และพัฒนาเครื่องมือและระบบการใช้งานเทคโนโลยีอย่างต่อเนื่อง ในการดำเนินการดังกล่าว หน่วยงานเจ้าของ ภารกิจอาจต้องประสานความร่วมมือในลักษณะการบูรณาการภารกิจร่วมกับหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ

➤ **ความท้าทาย**

1) **ระเบียบและกฎเกณฑ์ที่เอื้อต่อการดำเนินการร่วมกันระหว่างทุกภาคส่วน** ระเบียบกฎเกณฑ์ ที่ใช้ในการกำกับ ควบคุมการดำเนินการร่วมกันนั้น ควรที่จะเอื้อให้เกิดกระบวนการรูปแบบที่สร้างเสริม บทบาทของหน่วยงานภาคี และต้องมุ่งไปสู่เป้าหมายการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมชัดเจน มีความยืดหยุ่นและ สอดคล้องกับข้อจำกัดขององค์กรภาคประชาสังคมที่มีความหลากหลาย ดังนั้น หากหน่วยงานภาครัฐขาด การพัฒนาระเบียบและกฎเกณฑ์เพื่อรองรับรูปแบบการจัดการภารกิจโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างเหมาะสม อาจส่งผลให้การนำตัวแบบเครื่องมือการมีส่วนร่วมใหม่ ๆ มาปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จได้

2) **ความเต็มใจในการเปิดพื้นที่สำหรับการสร้างนวัตกรรมทางสังคม และพัฒนาการให้บริการ สาธารณะรูปแบบใหม่ร่วมกัน** หากหน่วยงานภาครัฐไม่มีความเต็มใจที่พร้อมจะเปิดพื้นที่รองรับการทดลอง นวัตกรรมการให้บริการสาธารณะรูปแบบใหม่ ๆ แม้ภาคประชาชนจะมีความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วม อย่างแข็งขันเพียงใด การนำตัวแบบเครื่องมือการมีส่วนร่วมใหม่ ๆ มาดำเนินการ อาจประสบความล้มเหลว ตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มต้น จากบทเรียนในต่างประเทศพบว่า ภาครัฐจำเป็นต้องยอมรับถึงข้อจำกัดที่อาจเกิดขึ้น จากการจัดบริการโดยบทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐเพียงลำพังฝ่ายเดียว และเล็งเห็นโอกาสในการค้นพบแนวทาง การปรับปรุงพัฒนาบริการจากการเปิดพื้นที่ปรึกษาหารือกับประชาชนผู้รับบริการ เพื่อร่วมกันแสวงหาแนวทาง แก้ไขปัญหาข้อจำกัดและข้อบกพร่องของการให้บริการที่ผ่านมา อันนำไปสู่การร่วมกันพัฒนานวัตกรรมใหม่ ๆ สำหรับการให้บริการสาธารณะในอนาคต

<p><b>ข้อเสนอแนะที่ 4 : การคัดเลือกเครื่องมือสำหรับยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมจัดการ ภารกิจบางขั้นตอน (Co-management)</b></p>
<p>สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีดำเนินโครงการนำร่องทดลองตัวแบบและเครื่องมือการมี ส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะภายใต้ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วม จัดการภารกิจบางขั้นตอน (co-management) โดยคัดเลือกหน่วยงานตัวอย่างจำนวนหนึ่ง ครอบคลุม หน่วยงานที่มีภารกิจหลักด้านการสนับสนุน ภารกิจเชิงวิชาการ ภารกิจด้านการกำกับบังคับใช้กฎหมาย ภารกิจด้านการอนุมัติอนุญาต และภารกิจด้านการจัดการข้อพิพาทข้อร้องเรียน มุ่งยกระดับการมีส่วนร่วม ของประชาชนในขั้นตอนการออกแบบและปรับปรุงพัฒนารูปแบบการให้บริการของหน่วยงาน ผ่านกระบวนการ ให้คำปรึกษาหารือและคำแนะนำเกี่ยวกับการให้บริการของหน่วยงานแบบออนไลน์ ดังตัวอย่างเครื่องมือ การมีส่วนร่วมข้างต้น ทั้งนี้ การดำเนินโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาเครื่องมือยกระดับการมีส่วนร่วมแบบออนไลน์ อาจเป็นโครงการบูรณาการร่วมกับสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน)</p>

## 10.5 การส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ (Co-production)

การดำเนินโครงการนำร่องทดลองตัวแบบและเครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจด้านการจัดบริการพื้นฐานแก่กลุ่มเป้าหมาย ซึ่งครอบคลุมหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม สามารถพิจารณาเครื่องมือการมีส่วนร่วมภายใต้ตัวแบบการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ (co-production) เป็นการเปิดให้ประชาชนในฐานะกลุ่มผู้รับบริการ หรือประชาชนที่รวมตัวกันในรูปองค์กรภาคประชาสังคม เข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินกิจกรรมในทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดบริการสาธารณะ ผ่านกลไกการจัดความสัมพันธ์แบบภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจกับกลุ่มประชาชนผู้รับบริการหรือองค์กรภาคประชาสังคม โดยมีตัวอย่างเครื่องมือการมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการจัดบริการสาธารณะทั้ง 4 ขั้นตอน ดังนี้

(1) การร่วมกำหนดเป้าหมาย วางแผน และจัดสรรทรัพยากร (co-commissioning) หน่วยงานภาครัฐทำงานร่วมกับภาคประชาชนในการกำหนดผลลัพธ์ที่เป็นเป้าหมายของการจัดบริการ เริ่มจากการร่วมกันคิดวิเคราะห์เพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ร่วมกันตัดสินใจว่า มีผลลัพธ์ในเรื่องใดบ้างที่หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนต้องการปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุผล ร่วมกันวางแผนปฏิบัติการของหน่วยงาน แผนการจัดบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย รวมถึงการวางตัวแบบส่งเสริมศักยภาพชุมชนเป้าหมาย ร่วมกันวางแผนจัดสรรทรัพยากรเพื่อดำเนินกิจกรรมตามเป้าหมายผลลัพธ์ที่กำหนดไว้ ทั้งที่เป็นงบประมาณจัดบริการและดำเนินโครงการของหน่วยงาน และเงินทุนที่ได้จากการระดมทุนสาธารณะ การระดมทรัพยากรบุคคลในระบบอาสาสมัคร รวมถึงโครงสร้างเทคโนโลยีสารสนเทศ สำหรับตัวอย่างเครื่องมือการมีส่วนร่วมในขั้นตอนดังกล่าวสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

การร่วมกำหนดเป้าหมาย วางแผน และจัดสรรทรัพยากร (co-commissioning)	
เครื่องมือ	คำอธิบาย
การเป็นสมาชิกพลเมือง/ผู้รับบริการ (Citizen/User membership)	การเปิดให้ประชาชนในฐานะพลเมืองหรือผู้รับบริการสาธารณะ เข้ามาเป็นสมาชิกผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจกำหนดแผนงานของหน่วยงานภาครัฐ มุ่งเปิดให้ผู้ที่มีความสามารถในการเข้าถึงความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมหรือโครงการ การจัดการในระดับโครงการ หรือการจัดการในระดับพื้นที่
สภาพลเมือง (Citizens Assemblies)	การสุ่มเลือกตัวแทนจากพลเมืองแต่ละเขตท้องที่ภายในจังหวัดเพื่อร่วมกันกำหนดเป้าหมายของแผนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะ สภาพลเมืองมีที่มาจากการสุ่มเลือกตัวอย่างจำนวน 161 คน รวมประธานสภา กระบวนการของสภาพลเมืองประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ดังนี้



การร่วมกำหนดเป้าหมาย วางแผน และจัดสรรทรัพยากร (co-commissioning)	
เครื่องมือ	คำอธิบาย
	<p>1) การเรียนรู้ (learning) ประชาชนที่ได้รับคัดเลือกเป็นตัวแทนเข้ามาเป็นสมาชิกสภาพลเมือง จะร่วมกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ข้อมูลการจัดบริการสาธารณสุขนั้น ๆ กับบุคลากรผู้เชี่ยวชาญของหน่วยงานเจ้าของภารกิจ</p> <p>2) การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (public hearings) สมาชิกสภาพลเมืองร่วมกันเรียนรู้เกี่ยวกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในบริบทของแต่ละพื้นที่ ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการสาธารณสุขนั้น ๆ</p> <p>3) การปรึกษาหารือ (deliberation) สมาชิกสภาพลเมืองจะมาพูดคุยร่วมกัน เพื่อสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้เรียนรู้และจัดทำข้อเสนอแนะต่อสาธารณะในรูปแบบงาน เพื่อนำเข้าสู่การลงมติให้ความเห็นชอบของสภาพลเมือง</p>
การวางแผนแบบมีส่วนร่วม (Participatory planning)	การประชุมในวงกว้างของประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย โดยร่วมกันวินิจฉัยสถานการณ์ที่มีอยู่และพัฒนาแผนกลยุทธ์ที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ผ่านการออกแบบองค์ประกอบหลักของโครงการ วัตถุประสงค์ และกลยุทธ์ ซึ่งโครงการดังกล่าวจะต้องเกิดขึ้นจากการร่วมมือกันของผู้มีส่วนได้เสีย
การสานเสวนาพิจารณาทางเลือก (Choicework Dialogue)	การรวบรวมกลุ่มตัวอย่างจำนวน 40 คน ที่สามารถเป็นตัวแทนของพลเมืองกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ เพื่อระดมความคิดเห็นในการแสวงหาทางเลือก และการแลกเปลี่ยนข้อมูลนำไปสู่การตัดสินใจเลือกแนวทางการจัดบริการสาธารณสุข มุ่งเน้นการยกสถานการณ์จริงมาเป็นโจทย์ เน้นการอภิปรายที่สร้างคุณค่ามากกว่าการสนทนาเพื่อหาข้อมูลแบบทั่วไป ผู้เข้าร่วมจะมีการพูดคุยและสนทนาร่วมกัน จนนำไปสู่การพัฒนาวิธีการหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ทุกคนสามารถมีส่วนร่วมได้ หลังจากนั้น ข้อเสนอแนะที่ได้จากการเสวนาร่วมกันจะถูกส่งไปให้กับหน่วยงานเจ้าของภารกิจ แนวทางการสานเสวนาพิจารณาทางเลือกเช่นนี้ มักนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาในประเด็นต่าง ๆ เช่น การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะหรือแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย แนวทางด้าน การดูแลสุขภาพ การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ เป็นต้น

การร่วมกำหนดเป้าหมาย วางแผน และจัดสรรทรัพยากร (co-commissioning)	
เครื่องมือ	คำอธิบาย
การให้ความรู้ด้านการวางแผนงบประมาณ (Budget literacy campaigns)	การสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการวางแผนงบประมาณแก่ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจัดทำแผนงบประมาณ โดยหน่วยงานภาครัฐเปิดให้ภาคประชาสังคม นักวิชาการหรือสถาบันวิชาการมาร่วมให้ความรู้แก่ประชาชน มีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถและความเข้าใจของประชาชนและภาคประชาสังคมในเรื่องการวางแผนงบประมาณของภาครัฐ และการจัดลำดับความสำคัญในการใช้งบประมาณ
การวิเคราะห์งบประมาณที่เป็นอิสระ (Independent budget analysis)	เป็นกระบวนการที่ประชาชนผู้รับบริการ กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย และภาคประชาสังคมมีบทบาทร่วมกันค้นคว้า วิเคราะห์ อธิบาย และเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายสาธารณะและการลงทุนของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้สาธารณชนรับรู้และเข้าใจรายละเอียดการจัดสรรงบประมาณสำหรับจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ
การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory budgeting)	เป็นกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการกำหนดรายการการตัดสินใจ การระดมทุน และการติดตามการบริหารงบประมาณ โดยภาครัฐสร้างช่องทางให้ประชาชนมาร่วมลงคะแนนเสียงสะท้อนความต้องการในการบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ หน่วยงานภาครัฐจะนำคะแนนที่ได้ไปเป็นเกณฑ์ในการจัดลำดับความสำคัญในการดำเนินการตามงบประมาณ
คณะกรรมการจัดการโดยผู้ใช้บริการสาธารณะ (User management committees)	หน่วยงานภาครัฐเปิดให้ประชาชนกลุ่มผู้รับบริการสาธารณะเข้ามาร่วมมีบทบาทในกระบวนการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ขั้นเริ่มต้น ออกแบบบริการ การควบคุมการให้บริการ และการปรับปรุงพัฒนาบริการ สำหรับคณะกรรมการจัดการโดยผู้ใช้บริการสาธารณะมีขึ้นเพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมสร้างความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของการบริหารงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐให้มากที่สุด

(2) การร่วมออกแบบบริการสาธารณะ (co-design) หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนทำงานร่วมกันในขั้นตอนการแสวงหาแนวทางปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดการบริการสาธารณะเพื่อให้มีคุณภาพสูงขึ้น นับตั้งแต่การร่วมกันหาวิธีปรับปรุงรูปแบบบริการสาธารณะตามแนวปฏิบัติเดิมอย่างค่อยเป็นค่อยไป รวมถึงการร่วมกันออกแบบการจัดการบริการสาธารณะในวิถีทางใหม่ที่ตอบโจทย์เฉพาะได้ตรงกับบริบทของชุมชนมากยิ่งขึ้น มุ่งร่วมกันสร้างนวัตกรรมบริการที่นำไปสู่การบรรลุผลลัพธ์ที่ร่วมกันตั้งเป้าหมายไว้ ในลักษณะ

การทดลองตัวแบบนวัตกรรม ซึ่งมีแนวปฏิบัติในลักษณะใหม่ที่พลิกผันไปจากวิถีปฏิบัติปกติของหน่วยงาน สำหรับตัวอย่างเครื่องมือการมีส่วนร่วมในขั้นตอนดังกล่าว สามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

การร่วมออกแบบบริการสาธารณะ (co-design)	
เครื่องมือ	คำอธิบาย
<b>เวทีระดมความคิดของกลุ่มผู้รับบริการ (User forums)</b>	<p>เป็นการเปิดเวทีให้ประชาชนกลุ่มผู้รับบริการได้เข้ามาร่วมกันสำรวจสภาพของการจัดบริการสาธารณะ ทบทวนประสบการณ์ของผู้รับบริการ ระดมแนวคิดเพื่อออกแบบปรับปรุงพัฒนารูปแบบบริการและวิธีการให้บริการที่สอดคล้องกับความคาดหวังของกลุ่มผู้รับบริการ หน่วยงานภาครัฐมีบทบาทร่วมวางกรอบการพูดคุยในประเด็นต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น โดยมีวิทยากรกระบวนการที่มีทักษะเป็นผู้อำนวยความสะดวกแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและหาข้อสรุปร่วมกัน หลังจากเวทีแลกเปลี่ยนปัญหาจบลง ผู้ที่เข้าร่วมจะต้องมีการตอบแบบสอบถามหรือแบบสำรวจ ผลลัพธ์จากเวทีแลกเปลี่ยนและข้อมูลจากการตอบแบบสอบถามจะต้องนำไปประกอบการตัดสินใจออกแบบการให้บริการของหน่วยงานเจ้าของภารกิจ</p>
<b>ห้องปฏิบัติการออกแบบบริการ (Service Design Labs)</b>  *** ตัวอย่างเว็บไซต์ห้องปฏิบัติการออกแบบบริการสาธารณะในต่างประเทศ อาทิ <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ash Center for Democratic Governance and Innovation, Harvard University (US) - <a href="http://ash.harvard.edu/">http://ash.harvard.edu/</a></li> <li>• Australian Centre for Social Innovation - <a href="http://tacsi.org.au/">http://tacsi.org.au/</a></li> <li>• Big Innovation Centre (UK) - <a href="http://www.biginnovationcentre.com">www.biginnovationcentre.com</a></li> <li>• Design Council (established in 1944) (UK) - <a href="http://www.designcouncil.org.uk">www.designcouncil.org.uk</a></li> <li>• DesignGov - <a href="http://design.gov.au/about/">http://design.gov.au/about/</a></li> </ul>	<p>เป็นกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐ กลุ่มประชาชนผู้รับบริการหรือองค์กรภาคประชาสังคม และนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาทำความเข้าใจลักษณะปัญหาและความต้องการเฉพาะของกลุ่มผู้รับบริการในแต่ละบริบทอย่างลึกซึ้ง มุ่งค้นหารูปแบบและวิธีการให้บริการที่ตรงตามความคาดหวังและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนแต่ละกลุ่มมากที่สุด นำข้อมูลหลักฐานเกี่ยวกับประสบการณ์และความพึงพอใจของผู้รับบริการเป็นตัวตั้งในกระบวนการคิดค้นและสร้างสรรค์ โดยมีกลุ่มตัวอย่างผู้รับบริการเข้าร่วมในทุกกิจกรรมของการออกแบบและทดลองรูปแบบบริการต้นแบบ กระบวนการร่วมกันออกแบบบริการโดยทั่วไปมี 3 ขั้นตอน คือ 1) การทำความเข้าใจสภาพปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของกลุ่มเป้าหมาย 2) การสร้างรูปแบบบริการต้นแบบและทดลองนำไปปฏิบัติจริงกับกลุ่มตัวอย่างผู้รับบริการ 3) การประเมินผลกรณีตัวอย่างนำร่องและปรับปรุงแก้ไขพัฒนาต้นแบบ ทั้งนี้ เครื่องมือการมีส่วนร่วมในการออกแบบแต่ละขั้นตอนที่นิยมใช้กันแพร่หลาย ได้แก่</p>

การร่วมออกแบบบริการสาธารณะ (co-design)	
เครื่องมือ	คำอธิบาย
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Design for Europe - <a href="http://www.designforeurope.eu">www.designforeurope.eu</a></li> <li>• Design Manager's Australia - <a href="http://designmanagers.com.au">designmanagers.com.au</a></li> <li>• Helsinki Design Lab - <a href="http://helsinkidesignlab.org">helsinkidesignlab.org</a></li> <li>• Human Experience Lab, Singapore</li> <li>• Office for Design and Architecture, South Australia - <a href="http://odasa.sa.gov.au/">odasa.sa.gov.au/</a></li> <li>• Involve (UK) - <a href="http://www.involve.org.uk">www.involve.org.uk</a></li> <li>• La 27e Region (France) - <a href="http://www.la27eregion.fr">www.la27eregion.fr</a></li> <li>• Danish Agency for Science, Technology and Innovation (Denmark) - <a href="http://ufm.dk/en">ufm.dk/en</a></li> <li>• MindLab (Denmark) - <a href="http://mind-lab.dk/en/">mind-lab.dk/en/</a></li> <li>• Social Innovation and Entrepreneurship Research Centre (New Zealand) - <a href="http://sierc.massey.ac.nz">sierc.massey.ac.nz</a></li> <li>• Project H Design (US) - <a href="http://www.projecthdesign.org/">www.projecthdesign.org/</a></li> <li>• Public Policy Lab (US) - <a href="http://publicpolicylab.org/">publicpolicylab.org/</a></li> <li>• Thinkplace (Australia and New Zealand) - <a href="http://thinkplaceglobal.com/">thinkplaceglobal.com/</a></li> <li>• Cabinet Office Policy Lab (UK) - <a href="https://openpolicy.blog.gov.uk/category/policy-lab/">https://openpolicy.blog.gov.uk/category/policy-lab/</a></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>การเรียนรู้เชิงปฏิบัติการ (action learning)</b> มุ่งให้ทุกฝ่ายตระหนักร่วมกันว่าการคิดหาทางออกของปัญหาใด ๆ ย่อมต้องขบคิดและพัฒนาขึ้นภายใต้บริบทเฉพาะที่ปัญหานั้น ๆ เกิดขึ้น</li> <li>• <b>การสร้างแผนที่เครือข่าย (network mapping)</b> มุ่งให้ทุกฝ่ายเล็งเห็นตรงกันว่า การจัดการปัญหาสาธารณะหรือแสวงหาทางออกที่ประสบผลสำเร็จโดยมากมักจะดำเนินการโดยอาศัยเครือข่ายความร่วมมือทั้งสิ้น</li> <li>• <b>การสร้างแผนที่การเดินทาง (journey mapping)</b> มุ่งให้ทุกฝ่ายเข้าใจตรงกันเกี่ยวกับสิ่งที่ประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้เสียประสบพบเจอตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา ลักษณะของปัญหาและความท้าทายที่ต้องก้าวข้าม และความคาดหวังต่อการบริการที่จะเกิดขึ้นในอนาคต</li> <li>• <b>การสะท้อนคิด (reflective practice)</b> มุ่งให้ทุกฝ่ายร่วมกันวางแผนเพื่อก้าวข้ามและจัดการปัญหาอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการที่ตรงตามความคาดหวังของกลุ่มเป้าหมาย</li> </ul>

การร่วมออกแบบบริการสาธารณะ (co-design)	
เครื่องมือ	คำอธิบาย
<ul style="list-style-type: none"> <li>• United Nations Research Institute for Disarmament Research (UNIDIR) - <a href="http://www.unidir.org/">www.unidir.org/</a></li> <li>• UNDP Development Unit, Knowledge and Innovation - <a href="http://www.undp.org/content/undp/en/home/.../development.../innovation.html">www.undp.org/content/undp/en/home/.../development.../innovation.html</a></li> </ul>	

(3) การร่วมจัดทำบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย (co-delivery) หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนที่รวมตัวกันเป็นองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนร่วมกันปฏิบัติหน้าที่จัดบริการสาธารณะให้แก่กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการตามแผนและแนวทางปฏิบัติที่ได้ร่วมกันวางไว้ ร่วมกันบริหารจัดการโครงการ ร่วมกันจัดการกำลังบุคคล ร่วมกันจัดการงบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน ร่วมกันปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานของทุกฝ่ายให้ดำเนินไปในทิศทางที่เอื้อต่อการบรรลุผลลัพธ์ที่ร่วมกันตั้งไว้ ร่วมกันทำหน้าที่สนับสนุนช่วยเหลือเติมเต็มการทำงานของอีกฝ่าย ร่วมกันดำเนินกิจกรรมขับเคลื่อนโครงการที่ออกแบบไว้ให้บรรลุผล สำหรับตัวอย่างเครื่องมือการมีส่วนร่วมในขั้นตอนดังกล่าว สามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

การร่วมจัดทำบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย (co-delivery)	
เครื่องมือ	คำอธิบาย
การร่วมกันจัดทำภารกิจภายใต้เป้าหมายที่ภาคีหุ้นส่วนกำหนดร่วมกันโดยอาศัยเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจ (Grant)	การร่วมกันจัดทำภารกิจภายใต้เป้าหมายที่ภาคีหุ้นส่วนกำหนดร่วมกันโดยอาศัยเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจ (granting) เป็นการสร้างความสัมพันธ์ในเชิงภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคมโดยผ่านกลไกการจัดสรรเงินงบประมาณของรัฐเพื่ออุดหนุนการดำเนินการจัดบริการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคมในลักษณะการอุดหนุนการดำเนินโครงการหรือภารกิจใดภารกิจหนึ่ง ซึ่งองค์กรภาคีร่วมกันกำหนดเป้าหมายและขอบเขตการให้บริการ ต่างจากการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบให้เปล่าที่ตั้งอยู่บนความสัมพันธ์แบบทางเดียวระหว่างผู้ให้ (หน่วยงานภาครัฐ) กับผู้รับ (องค์กรภาคประชาสังคมที่เสนอโครงการของตนเองเพื่อขอรับเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐ)

การร่วมจัดทำบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย (co-delivery)	
เครื่องมือ	คำอธิบาย
<p>การทำสัญญาเป็นภาคีหุ้นส่วนโดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรเงินสำหรับจัดบริการสาธารณะภายใต้ขอบเขตระยะเวลาจำกัดและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ (performance-based contracting)</p>	<p>การทำสัญญาข้อตกลงร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วน โดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรเงินสำหรับจัดบริการสาธารณะภายใต้ขอบเขตภารกิจกรอบระยะเวลาและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ เป็นวิธีการส่งเสริมบทบาทภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยอาศัยกลไกความสัมพันธ์ในเชิงพันธสัญญา (contractual relationship) กล่าวคือ การสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในกรณีนี้เกิดขึ้นในกรณีที่หน่วยงานภาครัฐประสบกับปัญหาข้อจำกัดด้านศักยภาพของหน่วยงานในการจัดทำบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะในแง่ความทั่วถึงและควมมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันพบว่ามีองค์กรภาคประชาสังคมที่ดำเนินภารกิจในลักษณะเดียวกันนั้นได้อย่างมีคุณภาพ มีประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อสภาพปัญหาเข้าถึงผู้รับบริการทุกกลุ่ม และตอบสนองความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้อย่างเด่นชัด</p> <p>หน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจดังกล่าว สามารถเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมที่ดำเนินกิจกรรมการจัดบริการสาธารณะในด้านเดียวกันนั้นแก่ประชาชนในพื้นที่ เข้ามาทำสัญญาเป็นภาคีหุ้นส่วนเพื่อรับมอบหมายการดำเนินภารกิจให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายของหน่วยงานได้ โดยหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจเป็นผู้จัดสรรงบประมาณที่เป็นต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะดังกล่าวตามขอบเขตและผลลัพธ์ที่กำหนดไว้ในสัญญาข้อตกลง (performance-based contract)</p> <p>บทบาทของหน่วยงานภาครัฐภายใต้กลไกการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนกรณีนี้ จึงมีหน้าที่ในฐานะผู้จัดหาบริการสาธารณะที่มีคุณภาพสูงสุดเพื่อให้บริการตอบสนองแก่กลุ่มเป้าหมาย ในขณะที่องค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะในภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ สำหรับให้บริการแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย โดยอาศัยงบประมาณและทรัพยากรที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจ ภายใต้ข้อผูกพันตามที่ตกลงกันในสัญญา</p>

การร่วมจัดทำบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย (co-delivery)	
เครื่องมือ	คำอธิบาย
<p>การเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนรับมอบหมายหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจากหน่วยงานภาครัฐ</p> <p>ต่อเนื่องระยะยาว</p> <p>(Commissioning)</p>	<p>การเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาร่วมจัดทำบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐ ผ่านการจัดตั้งองค์กรภาคีหุ้นส่วนอย่างเป็นทางการ มีเป้าหมายเพื่อขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายในระยะยาว การทำงานตั้งอยู่บนความสัมพันธ์ที่มีระดับความไว้วางใจซึ่งกันและกันและความใกล้ชิดสูงสุด เนื่องจากการสร้างความสัมพันธ์หุ้นส่วนในกรณีนี้ เกิดขึ้นในกรณีหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคม ต่างเล็งเห็นถึงความสำคัญของการทำงานในเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายร่วมกัน โดยภาคีหุ้นส่วนร่วมกันระดมทรัพยากร งบประมาณ และบุคลากร เพื่อขับเคลื่อนภารกิจการจัดบริการสาธารณะร่วมกันภายใต้การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ อาทิ การจัดตั้งองค์กรความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนภารกิจร่วมกันของภาคีหุ้นส่วนในรูปองค์กรสาธารณประโยชน์ หรือองค์กรจัดบริการสาธารณะแบบไม่แสวงผลกำไร มีกลไกคณะกรรมการบริหารที่ประกอบด้วยตัวแทนภาคีหุ้นส่วนทุกฝ่าย มีงบประมาณที่มาจากการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการดำเนินภารกิจจากหน่วยงานภาครัฐภายใต้สัญญาที่จัดทำขึ้นร่วมกัน (commissioning) มีการขับเคลื่อนภารกิจหรือกิจกรรมโดยอาศัยบุคลากรจากองค์กรภาคีหุ้นส่วนร่วมกัน</p>

(4) การร่วมติดตามประเมินผลการให้บริการสาธารณะ (co-assessment) หน่วยงานภาครัฐทำงานร่วมกับภาคประชาชนในกระบวนการติดตามและประเมินผลการจัดบริการสาธารณะ ทั้งในมิติการประเมินคุณภาพและการประเมินผลลัพธ์ของภารกิจ ร่วมกันตั้งโจทย์สำหรับการติดตามและประเมินผล เพื่อค้นหาว่ากิจกรรมหรือการปฏิบัติในเรื่องใดที่ได้ผลและไม่ได้ผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ และเพราะเหตุใดจึงปรากฏผลเช่นนั้น โดยร่วมกันรวบรวมข้อมูลสะท้อนกลับจากช่องทางต่าง ๆ อาทิ ระบบรับเรื่องร้องเรียน ระบบประเมินความพึงพอใจผู้รับบริการ สื่อสังคมออนไลน์ ร่วมกันวิเคราะห์และตีความหลักฐานเชิงประจักษ์ เพื่อเรียนรู้ร่วมกันว่าแต่ละฝ่ายมองเห็นความหมายของข้อมูลผลสะท้อนกลับเหล่านั้นอย่างไร ร่วมกันถอดบทเรียนและสังเคราะห์ประสบการณ์เพื่อนำไปต่อยอดในกระบวนการวางแผนการจัดบริการรอบถัดไป สำหรับตัวอย่างเครื่องมือการมีส่วนร่วมในขั้นตอนดังกล่าว สามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

การร่วมติดตามประเมินผลการให้บริการสาธารณะ (co-assessment)	
เครื่องมือ	คำอธิบาย
กฎบัตรพลเมือง (Citizen charter)	หน่วยงานภาครัฐเปิดให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายร่วมจัดทำกฎบัตรพลเมือง เป็นเอกสารที่แจ้งให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับสิทธิที่ได้รับ ในฐานะผู้ใช้บริการ ระบุมาตรฐานในด้านระยะเวลา คุณภาพ ขั้นตอน และค่าใช้จ่ายในการรับบริการ รวมถึงการเยียวยาถ้าหากการบริการไม่เป็นไปตามมาตรฐาน โดยกฎบัตรนี้ให้อำนาจผู้ใช้บริการสามารถร้องเรียน หรือรับการชดเชยในบางกรณีที่การบริการดังกล่าวไม่เป็นไปตามมาตรฐาน
การรายงานผลจากประชาชน (Citizen report card)	การประเมินบริการสาธารณะโดยกลุ่มประชาชนผู้รับบริการ ผ่านการสำรวจความคิดเห็นของผู้ใช้บริการ ที่ไม่ใช่เพียงการรวบรวมข้อมูล แต่เป็นเครื่องมือที่มีความเข้มงวดในการควบคุมความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ผ่านการรายงานของสื่อสาธารณะที่กว้างขวาง ควบคู่ไปกับกระบวนการสนับสนุนบทบาทภาคประชาสังคมในการติดตามและรายงานผลการจัดบริการสาธารณะร่วมกับภาครัฐ
การสำรวจความพึงพอใจของประชาชน (Citizen satisfaction surveys)	องค์กรภาคประชาสังคมร่วมกับหน่วยงานภาครัฐพัฒนาเครื่องมือติดตามประเมินผลเชิงปริมาณเกี่ยวกับประสิทธิภาพการทำงาน และการให้บริการของภาครัฐ ติดตามความพึงพอใจของประชาชน โดยการสำรวจจะเป็นการรวบรวมข้อมูลในหัวข้อต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ เช่น ประสิทธิภาพการให้บริการ เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ วิธีการบริการในรูปแบบใหม่ ๆ เป็นต้น
การตรวจสอบโดยชุมชน (Community monitoring)	เป็นระบบการวัด บันทึก รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล ตลอดจนสื่อสารและดำเนินการตามข้อมูลนั้นเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการบริการสาธารณะ การทำให้เกิดความรับผิดชอบในภาครัฐ โดยการให้ข้อเสนอแนะ การร่วมควบคุมระบบงาน การมีส่วนร่วมในการระบุปัญหาข้อบกพร่องและแนวทางดำเนินการแก้ไข รวมถึงการพยายามที่จะอำนวยความสะดวกในการเจรจาระหว่างประชาชนและหน่วยงานภาครัฐที่จัดทำบริการสาธารณะ
การกำกับดูแลโดยชุมชน (Community oversight)	การติดตามโครงการที่ได้รับเงินทุนสนับสนุนจากงบประมาณสาธารณะ โดยประชาชน องค์กรชุมชน หรือภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลการดำเนินโครงการ ทั้งทางตรงและ



การร่วมติดตามประเมินผลการให้บริการสาธารณะ (co-assessment)	
เครื่องมือ	คำอธิบาย
	ทางอ้อมอย่างเข้มงวด โดยมีการกำกับดูแลในทุกขั้นตอนของวงจรการดำเนินโครงการ
บัตรคะแนนศักยภาพชุมชน (Community scorecard)	เป็นเครื่องมือตรวจสอบโดยชุมชนสำหรับประเมินผลการให้บริการสาธารณะ ผลลัพธ์ของการดำเนินโครงการ และประสิทธิภาพการบริหารงานของภาครัฐ โดยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการหารือกับกลุ่มตัวแทนในชุมชน โดยจะมีการประชุมระหว่างผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการเพื่อกำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาและข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น
กลไกการแก้ไขข้อร้องเรียน (Grievance redress mechanism)	เป็นระบบกลไกสำหรับจัดการข้อร้องเรียน ตอบคำถามหรือชี้แจงเกี่ยวกับปัญหาในการให้บริการสาธารณะ และการร้องทุกข์ถึงความคับข้องใจของผู้รับบริการ โดยข้อร้องเรียนและร้องทุกข์ดังกล่าวจะต้องได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
คำมั่นสัญญาความซื่อตรง (Integrity pacts)	เป็นเครื่องมือกำกับควบคุมความโปร่งใสในการบริหารกิจการสาธารณะ โดยประชาชนกลุ่มผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสียร่วมกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ จัดทำข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติเพื่อกำกับความซื่อตรงในการใช้จ่ายงบประมาณสาธารณะ โดยการให้คำมั่นสัญญาความซื่อตรงของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง สัญญาว่าจะไม่เสนอหรือเรียกร้องสินบน ผู้เสนอราคาจะไม่ทุจริตเพื่อให้ได้มาซึ่งสัญญา และเมื่อร่วมทำสัญญาแล้วจะต้องหลีกเลี่ยงการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมในขณะที่ดำเนินการ
การตรวจสอบทางสังคม (Social audit)	กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคประชาสังคมในการตรวจสอบการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐหรือการบริหารโครงการ โดยรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์ผล และเปิดเผยต่อสาธารณะ และเปิดให้สมาชิกในชุมชนร่วมดำเนินการสืบสวน แลกเปลี่ยน และอภิปรายข้อค้นพบร่วมกันในตอนท้าย

ด้วยเหตุที่เครื่องมือการร่วมจัดบริการสาธารณะทั้งกระบวนการ (co-production) ดังกล่าวมาทั้งหมด เป็นผลการศึกษารวบรวมตัวอย่างจากต่างประเทศ การนำเครื่องมือเหล่านั้นมาปฏิบัติภายใต้บริบทการบริหารงาน ภาครัฐของไทย จึงมีปัจจัยความสำเร็จและความท้าทายที่พึงตระหนักและให้ความสำคัญ ดังต่อไปนี้

### ➤ ปัจจัยความสำเร็จ

1) **การยอมรับเงื่อนไขและหลักเกณฑ์การดำเนินงานร่วมกัน** องค์กรภาคประชาสังคมต้องมีความเห็นพ้องตั้งแต่ต้นว่า การเข้ามาร่วมจัดบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐนั้น มีความเป็นธรรมและสมเหตุสมผล ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานภาครัฐก็มีความเห็นพ้องว่า การเปิดให้ภาคประชาสังคมเข้ามาร่วมจัดบริการสาธารณะนั้น มีคุณค่าและความสำคัญในแง่การปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพและความพึงพอใจของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ

2) **การจัดวางกลไกการทำงานร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม** ความสำเร็จของตัวแบบการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคม ขึ้นอยู่กับการจัดวางกลไกการทำงานบนฐานความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เท่าเทียมกันระหว่างหน่วยงานเจ้าของภารกิจและองค์กรภาคประชาสังคมที่เข้ามาเป็นภาคีหุ้นส่วน ซึ่งอาจจำเป็นต้องอาศัยกรอบนโยบายและระเบียบทางการบริหารที่รับรองความสัมพันธ์ในเชิงภาคีหุ้นส่วนดังกล่าวอย่างเป็นทางการ

3) **การพิจารณาเลือกภาคประชาสังคมที่มีศักยภาพ** การเปิดให้ภาคประชาสังคมเข้ามาร่วมจัดบริการสาธารณะตามตัวแบบข้างต้น จะสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ ก็ต่อเมื่อประชาชนมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือองค์กรภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง มีประสบการณ์การดำเนินงานกับกลุ่มเป้าหมาย และคุ้นเคยกับการทำงานในระดับพื้นที่

4) **ความชัดเจนในรายละเอียดของสัญญาข้อตกลงเป็นภาคีหุ้นส่วน** การร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคม จะประสบความสำเร็จได้จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการออกแบบสัญญาข้อตกลงความเป็นภาคีหุ้นส่วนที่ชัดเจนและเข้าใจตรงกัน รวมถึงการมีระบบการปรึกษาหารือระหว่างหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจและองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติตามข้อตกลงการปฏิบัติงานและปรับความเข้าใจที่ตรงกันในระหว่างปฏิบัติงาน

5) **ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน** การร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคม เป็นความร่วมมือที่วางอยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจในฐานภาคีหุ้นส่วน ที่มีเป้าหมายและผลลัพธ์ที่สอดคล้องกัน จนสามารถสร้างความมุ่งมั่นที่ประสบความสำเร็จ (Commitment) ให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

### ➤ ความท้าทาย

1) **ความเสี่ยงด้านศักยภาพ** เกิดจากการประเมินขีดความสามารถขององค์กรภาคประชาสังคมที่เข้ามาเป็นภาคีหุ้นส่วนอย่างผิดพลาด หรือปิดบังข้อมูลที่เป็นและควรแจ้งให้หน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจรับรู้รับทราบ

2) **ธรรมชาติขององค์กรภาคประชาสังคม** องค์กรภาคประชาสังคมอาจมีความเปื้อนหน้ำและความล้าต่อการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ของทางราชการ เช่น การจัดทำเอกสารทางการเงิน ภาระภาษีที่ใช้งบแบบรายได้พึงประเมินแบบเดิมเต็มจำนวนเงินที่ได้รับในการดำเนินโครงการ เป็นต้น

3) **ความยุ่งยากในการประเมินผล** การจัดทำตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ที่ประเมินได้ยากในทางปฏิบัติ สำหรับองค์กรภาคประชาสังคม อาจบั่นทอนความตั้งใจของบุคลากรในภาคประชาสังคมที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ

4) **พลวัตขององค์กรภาคประชาสังคมและบริบทแวดล้อมของพื้นที่** การให้บริการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคมอาจประสบปัญหาหรือผลกระทบที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในระหว่างดำเนินการ เช่น ภัยพิบัติ การขาดสภาพคล่อง การลาออกของบุคลากร ความขัดแย้งภายในองค์กร เป็นต้น อาจส่งผลต่อขีดความสามารถในการให้บริการไม่เป็นไปตามสัญญาได้

5) **การผูกขาดการมีส่วนร่วมโดยองค์กรภาคประชาสังคมบางกลุ่ม** กระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะที่ดำเนินไปอาจเสื่อมคลายลงได้ หากประชาชนเห็นว่าพื้นที่การมีส่วนร่วมมักถูกยึดครองหรือครอบงำโดยองค์กรภาคประชาสังคมบางกลุ่มที่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับหน่วยงานภาครัฐมาอย่างยาวนาน จนทำให้เกิดการผูกขาดบทบาทเหนือกลุ่มอื่น ๆ และอาจมีการสกัดกั้นคนบางกลุ่มที่ไม่มีปากมีเสียงออกไปจากการมีส่วนร่วมได้

<b>ข้อเสนอแนะที่ 5 : การคัดเลือกเครื่องมือสำหรับยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ (Co-production)</b>
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีดำเนินโครงการนำร่องทดลองตัวแบบและเครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะภายใต้ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ (co-production) โดยคัดเลือกหน่วยงานตัวอย่างจำนวนหนึ่งที่มีภารกิจหลักด้านการจัดบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรมแก่กลุ่มเป้าหมาย มีเป้าหมายเพื่อทดลองพัฒนาแนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอนของกระบวนการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งการร่วมกำหนดเป้าหมาย วางแผน และจัดสรรทรัพยากร (co-commissioning) การร่วมออกแบบบริการสาธารณะ (co-design) การร่วมให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมาย (co-delivery) และการร่วมติดตามประเมินผล (co-assessment) ดังตัวอย่างเครื่องมือการมีส่วนร่วมข้างต้น ทั้งนี้ การดำเนินโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาเครื่องมือยกระดับการมีส่วนร่วมจัดทำบริการสาธารณะทั้งกระบวนการ อาจดำเนินการในรูปห้องปฏิบัติการออกแบบบริการสาธารณะ (service design lab)

## 10.6 แนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะโดยอาศัยเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจ (Grant)

การสร้างความสัมพันธ์ในเชิงภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคม โดยผ่านกลไกการจัดสรรเงินงบประมาณของรัฐเพื่ออุดหนุนการดำเนินการจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรภาคประชาสังคม เป็นรูปแบบความร่วมมือบนฐานของการดำเนินโครงการร่วมกัน (project-based cooperation) โดยที่หน่วยงานภาครัฐเจ้าของอำนาจหน้าที่เปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามารับมอบหมายจัดทำภารกิจที่มีลักษณะเป็นโครงการที่มีเป้าหมายเฉพาะ การร่วมกันดำเนินการจัดการบริการสาธารณะโดยการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคมในลักษณะดังกล่าว ดำเนินการโดยอาศัยกลไกการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบรายโครงการ ซึ่งภาคีหุ้นส่วนร่วมกันกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน กลุ่มเป้าหมาย และกรอบระยะเวลาการดำเนินงานไว้ชัดเจน

การจัดสรรงบประมาณสาธารณะเพื่ออุดหนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรภาคประชาสังคม ในกรณีนี้ จึงเป็นกระบวนการที่ตั้งอยู่บนการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนที่มีเป้าหมายเพื่อร่วมกันดำเนินกิจกรรมการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ แต่หน่วยงานภาครัฐมีข้อจำกัดในการดำเนินการให้ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ในขณะที่องค์กรภาคประชาสังคมก็ได้ดำเนินกิจกรรมการจัดบริการสาธารณะดังกล่าวแก่กลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ด้วยศักยภาพของตนเองอย่างต่อเนื่อง แต่อาจมีข้อจำกัดในการขยายขอบเขตการทำงานอันเนื่องมาจากปัจจัยด้านงบประมาณและบุคลากร ดังนั้น เพื่อให้การขับเคลื่อนภารกิจที่มีเป้าหมายเพื่อจัดบริการสาธารณะดังกล่าวบรรลุผลยิ่งขึ้น หน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับภารกิจดังกล่าว สามารถร่วมกันออกแบบการดำเนินการกิจภายใต้เป้าหมายที่กำหนดร่วมกันโดยอาศัยเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจได้

การดำเนินการกิจโดยบทบาทร่วมกันขององค์กรที่เป็นภาคีหุ้นส่วนบนฐานของกลไกการจัดสรรเงินอุดหนุนรายโครงการ ตั้งอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์แบบเท่าเทียมกัน มีการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาคีหุ้นส่วนในรูปแบบคณะกรรมการเฉพาะกิจ (joint committee) การทำงานร่วมกันตั้งอยู่บนเงื่อนไขข้อตกลงอย่างเป็นทางการในรูปแบบที่ข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ซึ่งองค์กรภาคีสมาชิกทุกฝ่ายร่วมกันจัดทำขึ้นโดยอาศัยความเห็นพ้องต้องกัน ทั้งในมิติการกำหนดบทบาทหน้าที่ การจัดสรรทรัพยากร บุคลากร และงบประมาณสำหรับดำเนินงานร่วมกันภายใต้โครงการที่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุน แนวทางการส่งเสริมบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะโดยอาศัยกลไกการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนในรูปแบบดังกล่าว เป็นหนึ่งในรูปแบบ/วิธีการที่สามารถดำเนินการนำร่องได้ทันที

**ลักษณะภารกิจที่เหมาะสม** ลักษณะภารกิจที่เหมาะสมสำหรับดำเนินการโดยอาศัยรูปแบบการสร้างความร่วมมือบนฐานของการดำเนินโครงการร่วมกัน ได้แก่ ภารกิจที่มีการดำเนินการแบบมีระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดที่ชัดเจน ภารกิจดังกล่าวจึงไม่ใช่งานประจำ หากแต่เป็นงานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและพัฒนาการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นงานหลัก เช่น งานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบงาน การพัฒนาสมรรถนะ

บุคลากร งานในเชิงวิชาการ การจัดทำฐานข้อมูล การสำรวจประเมินความต้องการของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ สาธารณะ การจัดทำรายงานสถานการณ์ของประเด็นปัญหาที่สัมพันธ์กับการจัดบริการสาธารณะ เป็นต้น สาเหตุที่ภารกิจในลักษณะดังกล่าวสมควรให้ภาคประชาสังคมเป็นผู้ดำเนินการ เนื่องจากภาคประชาสังคม เป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่ มีความยืดหยุ่นในการทำงาน สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ดีกว่ารัฐ ตลอดจนการมีทักษะและ ประสบการณ์ในการทำงานนั้น ๆ เป็นอย่างดี

**ขั้นตอนการดำเนินงานร่วมกัน** หน่วยงานภาครัฐที่เปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามา มีบทบาท ร่วมจัดทำบริการสาธารณะแต่ละหน่วยงาน ต่างก็มีขอบเขตในการส่งเสริมบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคม ให้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตนเองได้ในระดับที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ หน่วยงานภาครัฐบางแห่งอาจต้องการเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมแต่ละองค์กร เข้ามาเสนอโครงการภายใต้ วัตถุประสงค์ที่หน่วยงานได้กำหนดไว้ อาทิ การดำเนินโครงการแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายเฉพาะพื้นที่ภายใน กรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรเงินอุดหนุนแก่องค์กรภาคประชาสังคมในรูปเงินอุดหนุน รายโครงการ ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐบางหน่วยงานซึ่งมีขอบเขตภารกิจที่กว้างขวาง และต้องดำเนินการ อย่างต่อเนื่องจึงจะเห็นผลลัพธ์ของภารกิจ อาจมีการเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาเสนอคุณสมบัติ เพื่อรับคัดเลือกเป็นภาคีหุ้นส่วนในการจัดทำบริการสาธารณะภายใต้การทำสัญญาที่มีระยะเวลายาวนานขึ้น

อย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะหน่วยงานภาครัฐจะต้องการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อส่งเสริมบทบาทขององค์กร ภาคประชาสังคมในรูปแบบใด ต่างก็มีขั้นตอนการดำเนินการภายใต้กระบวนการเดียวกัน ซึ่งเรียกว่า “วงจร การจัดสรรเงินอุดหนุนองค์กรภาคประชาสังคม” (grant funding cycle) ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 4 ขั้นตอน คือ (1) ขั้นตอนการเตรียมความพร้อม (preparation) (2) ขั้นตอนการยื่นข้อเสนอ (application) (3) ขั้นตอน การรับงบประมาณ (receipt) (4) ขั้นตอนการจัดทำบริการสาธารณะ (delivery on funded activity) แต่ละขั้นตอนมีแนวทางปฏิบัติดังนี้

การร่วมจัดบริการสาธารณะโดยอาศัยเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจ	
ขั้นตอน	แนวทางปฏิบัติ
ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมความพร้อม	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ องค์กรภาคประชาสังคมเตรียมความพร้อมในการยื่นข้อเสนอ ขอรับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดทำบริการสาธารณะ จากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง</li> <li>■ การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับแผนงานหรือโครงการของหน่วยงาน ต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมบทบาทขององค์กร ภาคประชาสังคมเพื่อพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับขอบเขตและ เงื่อนไขเกี่ยวกับผลลัพธ์และเป้าหมายในการให้เงินอุดหนุน ของแต่ละหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อกำหนดเกี่ยวกับ</li> </ul>

การร่วมจัดบริการสาธารณะโดยอาศัยเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจ	
ขั้นตอน	แนวทางปฏิบัติ
	<p>คุณสมบัติขององค์กรภาคประชาสังคมที่สามารถยื่นข้อเสนอขอรับการจัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าว</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ องค์กรภาคประชาสังคมสามารถสำรวจข้อมูลการจัดสรรเงินอุดหนุนขององค์กรเหล่านั้นได้จากช่องทางการประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ เช่น สำนักงานส่งเสริมกิจการภาคประชาสังคม (Office of Civil Society) คณะกรรมการว่าด้วยองค์กรสาธารณกุศล (Charity Commission) จากนั้นแจ้งความประสงค์ขอรับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากหน่วยงานผู้ให้ทุนตามช่องทางและวิธีการที่ได้กำหนดไว้</li> </ul>
ขั้นตอนที่ 2 การยื่นข้อเสนอ	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ องค์กรภาคประชาสังคมทำการศึกษาข้อมูล รายละเอียด และทำความเข้าใจหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ตลอดจนขั้นตอนวิธีการยื่นเอกสารข้อเสนอขอรับการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนการจัดทำบริการสาธารณะที่หน่วยงานเจ้าของภารกิจได้กำหนดไว้</li> <li>■ ในระหว่างการจัดทำเอกสารต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องยื่นพร้อมทั้งข้อเสนอขอรับเงินอุดหนุนนั้น หากประสบปัญหาข้อติดขัดหรือข้อสงสัยประการใด องค์กรภาคประชาสังคมสามารถขอรับคำปรึกษาแนะนำจากบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐได้</li> <li>■ หน่วยงานภาครัฐจัดบุคลากรทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำก่อนการจัดทำเอกสารประกอบ การยื่นข้อเสนอขององค์กรภาคประชาสังคม หรืออาจมีการจัดทำเอกสารคู่มือคำแนะนำในการจัดทำข้อเสนอดังกล่าวอีกทางหนึ่ง</li> <li>■ เมื่อหน่วยงานภาครัฐเปิดรับข้อเสนอจากองค์กรภาคประชาสังคมแล้ว หน่วยงานเจ้าของภารกิจจะดำเนินการพิจารณาประเมินคุณสมบัติและความเหมาะสมขององค์กรภาคประชาสังคมแต่ละราย เพื่อคัดเลือกให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุน การดำเนินกิจกรรมตามข้อเสนอยื่นมา กระบวนการดังกล่าวอาจใช้ระยะเวลาตั้งแต่ 3-6 เดือน ขึ้นอยู่กับขอบเขตภารกิจและวงเงินงบประมาณที่หน่วยงานภาครัฐต้องการจัดสรรเพื่ออุดหนุนองค์กรภาคประชาสังคม</li> </ul>

การร่วมจัดบริการสาธารณะโดยอาศัยเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจ	
ขั้นตอน	แนวทางปฏิบัติ
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ การพิจารณาประเมินความเหมาะสมดังกล่าวดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการ รูปแบบการพิจารณามีทั้งการประเมินจากเอกสาร ข้อเสนอเพียงอย่างเดียว และการลงพื้นที่เยี่ยมเยียนและสังเกต การดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมที่ยื่นข้อเสนอขอรับเงินอุดหนุน</li> <li>■ หน่วยงานภาครัฐอาจมีการเรียกเอกสารหรือข้อมูลเพิ่มเติม หรืออาจมีการร้องขอให้องค์กรภาคประชาสังคมต้องมีผู้รับรองสถานะ และการดำเนินกิจกรรมขององค์กร</li> <li>■ กระบวนการพิจารณาของหน่วยงานภาครัฐบางแห่ง อาจแบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 ขั้นตอน ประกอบด้วย การคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้นในรอบแรก เพื่อคัดผู้ยื่นข้อเสนอที่มีคุณสมบัติไม่เพียงพอหรือไม่เหมาะสมออก จากนั้นจึงพิจารณาข้อเสนอที่เหลืออยู่ในรายละเอียด เพื่อคัดเลือกผู้ที่มีความเหมาะสมมากที่สุดอีกครั้งหนึ่ง</li> <li>■ สำหรับวิธีการคัดเลือกองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อดำเนินภารกิจ โดยอาศัยเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐนั้น ประกอบด้วยวิธีการคัดเลือก 3 แนวทาง ได้แก่ การทาบทาม การแข่งขัน การผสมผสานระหว่างการทาบทามและการแข่งขัน เกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกองค์กรภาคประชาสังคม</li> <li>■ หน่วยงานภาครัฐสามารถพิจารณาคัดเลือกองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อเป็นคู่สัญญาในการจัดทำบริการสาธารณะโดยอาศัยหลักเกณฑ์ด้านต่าง ๆ ได้อย่างหลากหลาย ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของลักษณะภารกิจ ได้แก่ เกณฑ์ด้านความเชี่ยวชาญและความชำนาญ ในภารกิจ เกณฑ์ด้านมาตรฐานขององค์กร เกณฑ์ด้านพื้นที่ การให้บริการ เกณฑ์ด้านการมีผลงานเป็นที่ประจักษ์และมีชื่อเสียง เป็นที่ยอมรับ เกณฑ์ด้านความสามารถในการสร้างเครือข่าย</li> </ul>
ขั้นตอนที่ 3 การรับงบประมาณ	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ เมื่อหน่วยงานภาครัฐพิจารณาอนุมัติข้อเสนอขอรับเงินอุดหนุน การดำเนินกิจกรรมขององค์กรภาคประชาสังคมแล้ว จะมีการส่งเอกสารข้อเสนอการจัดสรรเงินอุดหนุนไปยังองค์กรภาคประชาสังคมที่ผ่านการคัดเลือก ในเอกสารดังกล่าวมี</li> </ul>

การร่วมจัดบริการสาธารณะโดยอาศัยเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจ	
ขั้นตอน	แนวทางปฏิบัติ
	<p>สาระสำคัญครอบคลุมรายละเอียดเงื่อนไขและข้อกำหนดต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าว</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ องค์กรภาคประชาสังคมจะต้องพิจารณารายละเอียดและลงนามแสดงการยอมรับเงื่อนไขและข้อกำหนดเหล่านั้น โดยหน่วยงานภาครัฐแต่ละหน่วยงานอาจมีการวางเงื่อนไขและข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรเงินอุดหนุนในลักษณะแตกต่างกันไป ส่วนใหญ่มักเป็นเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ อาทิ การแสดงข้อมูลฐานะการเงิน ข้อมูลทางบัญชีที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินในโครงการที่ได้รับเงินอุดหนุน</li> <li>■ หากองค์กรภาคประชาสังคมเห็นว่าตนเองไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขเหล่านั้นได้ ก็อาจขอเจรจาต่อรองเพื่อผ่อนปรนและปรับปรุงแก้ไขเงื่อนไขเหล่านั้น เพื่อป้องกันปัญหาการยกเลิกสัญญา หรือการเรียกเงินคืนในภายหลัง หากไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นได้ ดังนั้น ในบางกรณีเมื่อองค์กรภาคประชาสังคมพิจารณาแล้วเห็นว่า องค์กรของตนเองอาจจะไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวได้ด้วยข้อจำกัดบางประการ ก็จะมีการปฏิเสธการรับเงินอุดหนุนตั้งแต่แรกเพื่อป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต</li> <li>■ ก่อนการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่องค์กรภาคประชาสังคมที่ผ่านการคัดเลือกและยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขที่หน่วยงานภาครัฐกำหนด หน่วยงานภาครัฐจะต้องจัดกระบวนการเสริมสร้างขีดความสามารถแก่องค์กรภาคประชาสังคม (capacity building) เช่น การจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการพัฒนาทักษะการจัดการบัญชีและการบริหารงบประมาณ โดยอาจกำหนดให้เป็นเงื่อนไขหนึ่งก่อนการจัดสรรเงินอุดหนุน หรืออาจให้เลือกเข้าร่วมได้ตามความสมัครใจ ขึ้นอยู่กับลักษณะศักยภาพขององค์กรและลักษณะภารกิจ</li> </ul>
ขั้นตอนที่ 4 การจัดทำบริการสาธารณะ	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ เมื่อได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐสำหรับดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่เป็นส่วนหนึ่งของพันธกิจองค์กรของตนเองแล้ว องค์กรภาคประชาสังคมเหล่านั้นจะต้องบริหาร</li> </ul>



การร่วมจัดบริการสาธารณะโดยอาศัยเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจ	
ขั้นตอน	แนวทางปฏิบัติ
	<p>จัดการงบประมาณที่ได้รับจากภาครัฐอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับขอบเขตกิจกรรมภายใต้เป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ อย่างเคร่งครัด องค์กรภาคประชาสังคมควรมีการวางแผน การดำเนินกิจกรรมและการใช้จ่ายงบประมาณอย่างชัดเจนและเป็นระบบ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าโครงการดังกล่าวจะสามารถปฏิบัติ ให้บรรลุผลได้จริงในทุกขั้นตอน และมีงบประมาณอย่างเพียงพอ สำหรับการดำเนินกิจกรรมทั้งหมดได้จนสิ้นสุดโครงการ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ ในระหว่างการจัดทำบริการสาธารณะภายใต้เงินอุดหนุนจาก ภาครัฐดำเนินไป องค์กรภาคประชาสังคมต้องจัดทำรายงานสรุป ความคืบหน้าในการดำเนินโครงการเสนอต่อหน่วยงานภาครัฐ เจ้าของภารกิจเป็นระยะ ซึ่งมีสาระสำคัญครอบคลุมรายละเอียด โดยสังเขปเกี่ยวกับรายการกิจกรรมที่ได้ดำเนินการไปแล้ว พร้อมทั้งรายละเอียดการใช้จ่ายเงินอุดหนุนในช่วงดังกล่าว โดยจัดทำ เป็นตารางบัญชีสรุปการใช้จ่ายเงินแนบท้ายรายงานด้วย</li> <li>■ ในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมได้ตามแผนที่วางไว้ องค์กร ภาคประชาสังคมจำเป็นต้องแจ้งให้หน่วยงานภาครัฐเจ้าของ ภารกิจรับทราบเป็นลายลักษณ์อักษรโดยเร็ว เพื่อให้หน่วยงาน ดังกล่าวรับรู้ถึงเหตุผลและความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนแผน รวมถึงให้ความเห็นชอบในการเปลี่ยนแปลงแผนการใช้จ่ายเงินที่ ได้รับการอุดหนุน เพื่อป้องกันความเสียหายต่อผลสัมฤทธิ์ในภารกิจ ที่อาจเกิดขึ้นได้</li> <li>■ ในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับเงินอุดหนุน องค์กร ภาคประชาสังคมอาจมีการสื่อสารหรือเผยแพร่ผลการดำเนิน กิจกรรมดังกล่าวให้หน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจและสาธารณชน ได้รับรู้อย่างต่อเนื่อง เช่น การจัดทำจดหมายข่าว แผ่นพับ หรือ รายงานประจำปี เพื่อเผยแพร่ความก้าวหน้าและผลการดำเนิน โครงการภายใต้การอุดหนุนงบประมาณจากหน่วยงานภาครัฐ</li> <li>■ องค์กรภาคประชาสังคมอาจมีการเชิญตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ เจ้าของภารกิจเข้าร่วมในกิจกรรมที่องค์กรจัดขึ้นในฐานะส่วนหนึ่ง ของโครงการที่ได้รับเงินอุดหนุน เช่น การเชิญตัวแทนหน่วยงาน</li> </ul>

การร่วมจัดบริการสาธารณะโดยอาศัยเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจ	
ขั้นตอน	แนวทางปฏิบัติ
	<p>ด้านสวัสดิการสังคมเข้าร่วมกิจกรรมอบรมทักษะอาชีพแก่ผู้ยากไร้และผู้ว่างงานที่องค์กรภาคประชาสังคมจัดขึ้น เพื่อให้ตัวแทนของหน่วยงานผู้ให้เงินอุดหนุนได้มีโอกาสพบกับกลุ่มเป้าหมายของการจัดบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตนเองโดยตรง และได้เห็นถึงความก้าวหน้าในการดำเนินโครงการตลอดจนเล็งเห็นถึงบทบาทและความสำคัญขององค์กรภาคประชาสังคมในการขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยงานภาครัฐให้ประสบผลสำเร็จได้อย่างเป็นรูปธรรม</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ เมื่อหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมเข้าสู่กระบวนการดำเนินภารกิจร่วมกันแล้ว จำเป็นต้องมีการสร้างกระบวนการปรึกษาหารือระหว่างกันอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การขับเคลื่อนภารกิจดำเนินไปอย่างราบรื่น ข้อเสนอจากการประชุมเชิงปฏิบัติการชี้ว่า กระบวนการที่จะนำไปสู่การปรึกษาหารือระหว่างหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจกับองค์กรภาคประชาสังคมที่เข้ามามีบทบาทร่วมขับเคลื่อนภารกิจนั้น สามารถดำเนินการได้ใน 3 ลักษณะ คือ <ol style="list-style-type: none"> <li>1) หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการปรึกษาหารือ โดยส่วนราชการเจ้าของภารกิจ หรือองค์กรในภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านนั้น ๆ เช่น คณะอนุกรรมการระดับจังหวัด เป็นต้น เป็นฝ่ายริเริ่มประสานภาคีที่เกี่ยวข้องเข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารือกัน เช่น ส่วนราชการจะมีการทำหนังสือเชิญองค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมการประชุม การฝึกอบรม เป็นต้น</li> <li>2) องค์กรภาคประชาสังคมเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการปรึกษาหารือ โดยองค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นภาคีสัญญากับหน่วยงานภาครัฐ หรือเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินภารกิจในด้านต่าง ๆ ร่วมกันจัดประชุมหารือ โดยเชิญหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านนั้น ๆ เข้าร่วมการประชุมปรึกษาหารือด้วย เช่น การจัดประชุมสัมมนา การจัดเวทีสาธารณะ เป็นต้น</li> </ol> </li> </ul>

การร่วมจัดบริการสาธารณะโดยอาศัยเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจ	
ขั้นตอน	แนวทางปฏิบัติ
	3) หน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมร่วมกันริเริ่มกระบวนการปรึกษาหารือ ในกรณีที่หน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมมีการประสานการทำงานร่วมกันในลักษณะเครือข่ายอย่างต่อเนื่อง การจัดประชุมปรึกษาหารือระหว่างกันเพื่อขับเคลื่อนภารกิจภายใต้เป้าหมายร่วมกันอาจเกิดขึ้นจากบทบาทความร่วมมือของทั้งสองฝ่ายตั้งแต่เริ่มต้น โดยทั้งสองฝ่ายร่วมกันวางแผนการจัดประชุมปรึกษาหารือ การประชุมสัมมนา หรือการฝึกอบรมบุคลากร รวมทั้งมีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรเพื่อจัดการประชุมปรึกษาหารือร่วมกัน

**ข้อเสนอแนะที่ 6 : การพัฒนาต้นแบบการร่วมกันจัดบริการสาธารณะโดยอาศัยเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจ**

การดำเนินโครงการนำร่องทดลองตัวแบบและเครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะภายใต้ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ (co-production) ควรมีกรณีศึกษาหนึ่งเป็นการนำแนวทางการร่วมกันจัดบริการสาธารณะโดยอาศัยเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจมาทดลองปฏิบัติ โดยอาศัยกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการ และนำผลการศึกษากลับมาจัดทำเป็นคู่มือแนวทางปฏิบัติสำหรับเผยแพร่แก่ส่วนราชการและสาธารณชน

**10.7 แนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะโดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรเงินสำหรับจัดบริการสาธารณะภายใต้ขอบเขตระยะเวลาจำกัดและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ (Performance-based Contracting)**

การทำสัญญาข้อตกลงร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนโดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรเงินสำหรับจัดบริการสาธารณะภายใต้ขอบเขตระยะเวลาและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ เป็น**ความร่วมมือบนฐานของการจัดทำบริการร่วมกัน (service-based cooperation)** วิธีการส่งเสริมบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะในกรณีนี้ จึงแตกต่างจากวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าวไปข้างต้น เนื่องจากการสร้างความสัมพันธ์แบบภาคีหุ้นส่วนบนฐานของสัญญา เป็นการริเริ่มที่มาจากหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งประสบปัญหาหรือข้อจำกัดในการดำเนินภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานให้บรรลุประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย

การวางกรอบสัญญาข้อตกลงในการทำงานร่วมกันระหว่างภาคีหุ้นส่วน จึงเริ่มจากบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเป็นฝ่ายกำหนดเป้าหมายและผลลัพธ์ของภารกิจที่ต้องการขึ้นมา จากนั้นจึงเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมผู้จัดทำบริการสาธารณะเข้ามาเสนอคุณสมบัติและศักยภาพ เพื่อเข้ามาร่วมกันกำหนดกรอบข้อตกลงและเงื่อนไขสัญญารับหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ ภายใต้ผลลัพธ์และเป้าหมายของการจัดสรรงบประมาณที่หน่วยงานภาครัฐกำหนดไว้ โดยมีการจัดโครงสร้างการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรภาคีหุ้นส่วนอยู่ในรูปคณะกรรมการร่วม (joint committee) ทำหน้าที่เป็นกลไกภาคีหุ้นส่วนขับเคลื่อนการบริหารภารกิจ ภายใต้ขอบเขตของสัญญาให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้ร่วมกัน

**ลักษณะภารกิจที่เหมาะสม** การทำสัญญาข้อตกลงร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วน โดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรเงินสำหรับจัดบริการสาธารณะ ภายใต้ขอบเขตระยะเวลาและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ เป็นรูปแบบที่มีการยกระดับสัมพันธ์ระหว่างรัฐและภาคประชาสังคมให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น เนื่องจากการจัดบริการสาธารณะโดยกลไกภาคีหุ้นส่วนภายใต้สัญญาที่มีความต่อเนื่องมากกว่าแบบแรก ดังนั้น ลักษณะของภารกิจที่เหมาะสมสำหรับดำเนินการโดยวิธีการนี้ จึงควรเป็นงานที่เป็นการจัดบริการสาธารณะที่ต้องอาศัยความต่อเนื่องในการดำเนินงาน เป็นงานประจำที่หน่วยงานต้องมีการจัดทำเพื่อส่งมอบบริการให้กับประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่มีขอบเขตชัดเจน ชนิดของงานที่เหมาะสมจึงควรเป็นงานที่ทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคมมีการดำเนินการกิจที่คล้ายคลึงกัน หรือมีการดำเนินงานที่คู่ขนานกันไป ซึ่งหน่วยงานภาครัฐสามารถมอบหมายการจัดทำบริการเหล่านี้ให้ภาคประชาสังคมดำเนินการแทน ผ่านการทำข้อตกลงในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน เพื่อให้รัฐไม่จำเป็นต้องขยายขอบเขตการทำงานของตน อันจะนำไปสู่การขยายโครงสร้างและอัตรากำลัง แต่สามารถขยายขอบข่ายการให้บริการประชาชน ผ่านการมอบหมายภารกิจให้ภาคประชาสังคมที่ดำเนินการเรื่องเดียวกันอยู่แล้วดำเนินการแทน หรืออาจเป็นภารกิจใหม่ที่รัฐต้องการริเริ่มดำเนินการ แต่หน่วยงานภาครัฐไม่มีประสบการณ์ในการจัดทำมาก่อน หากภารกิจนั้นเกี่ยวข้องกับเรื่องคุณภาพชีวิตหรือตอบสนองความต้องการของคนในสังคม ก็เป็นการเหมาะสมที่รัฐจะทดลองมอบหมายให้องค์กรภาคประชาสังคมที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ มาดำเนินการแทน ซึ่งหากประสบความสำเร็จก็จะสามารถขยายขอบข่ายการดำเนินงานต่อไป

**ขั้นตอนการดำเนินการ** การมีกลไกสำหรับเปิดให้หน่วยงานภาครัฐสามารถทำสัญญาข้อตกลงเพื่อจัดสรรเงินอุดหนุนการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรภาคประชาสังคมอย่างเป็นระบบ ช่วยให้การจัดสรรงบประมาณภาครัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะมีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับขอบเขตการให้บริการ และเข้าถึงความต้องการของประชาชนผู้รับบริการแต่ละกลุ่มหรือแต่ละพื้นที่ได้เป็นอย่างดี เนื่องจากองค์กรภาคประชาสังคมมีส่วนสำคัญในการช่วยให้การจัดบริการสาธารณะของภาครัฐ สามารถเข้าถึงสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ได้มากกว่าการดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว

การเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาร่วมจัดบริการสาธารณะ โดยผ่านการทำสัญญาข้อตกลงจัดสรรเงินอุดหนุนตามขอบเขตภารกิจ เอื้อให้เกิดกระบวนการเจรจาต่อรองระหว่างทั้งสองฝ่าย ซึ่งช่วยให้การกำหนดกรอบเงื่อนไขการจัดทำบริการสาธารณะ ตั้งอยู่บนการคำนึงถึงสภาพข้อเท็จจริงและข้อจำกัด

ในการปฏิบัติงานจริง อีกทั้งยังทำให้การกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐมีความยืดหยุ่นและไม่เป็นอุปสรรคสำหรับการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคม เพราะสัญญาข้อตกลงที่เกิดขึ้นนั้นเป็นผลจากการเจรจาหรือต่อรองซึ่งกันและกัน จนนำมาสู่ข้อตกลงที่ทุกฝ่ายสามารถยอมรับร่วมกันได้

ระบบสัญญาที่มุ่งเน้นข้อผูกพันด้านผลการดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะ (performance-based contracting) เป็นสัญญาข้อตกลงการจัดสรรเงินอุดหนุนการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งมีเงื่อนไขการจัดสรรเงินเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามระดับผลการดำเนินงานที่ต้องการให้เกิดขึ้น หรือระดับการบรรลุผลลัพธ์เป้าหมายที่วางไว้ หรือมีเงื่อนไขการจ่ายเงินตามผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน การกำหนดเงื่อนไขการจัดสรรงบประมาณโดยขึ้นอยู่กับระดับเป้าหมายของผลลัพธ์ในการดำเนินงานที่ภาคีทั้งสองฝ่ายต้องการให้บรรลุถึง จึงเป็นกลไกการสร้างแรงจูงใจที่ส่งผลให้องค์กรภาคประชาสังคมมุ่งมั่นดำเนินการกิจให้เกิดผลสัมฤทธิ์มากที่สุดภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดที่เผชิญอยู่ การทำสัญญาในลักษณะนี้ เป็นระบบที่เอื้อให้หน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมสามารถพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างกันได้อย่างยืดหยุ่น เนื่องจากทั้งสองฝ่ายสามารถมีบทบาทร่วมกันกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงสัญญา โดยยึดเป้าหมายผลลัพธ์ของภารกิจเป็นตัวตั้ง ซึ่งเอื้อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ในเชิงความร่วมมือ มากกว่าการเผชิญหน้ากันในฐานะคู่ต่อรอง

กระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยการจัดสรรงบประมาณดำเนินการกิจภายใต้สัญญาข้อตกลงที่กำหนดเป้าหมายร่วมกันประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ ดังนี้ (1) หน่วยงานภาครัฐประกาศรายการภารกิจสำหรับจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการดำเนินการจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรภาคประชาสังคม (2) องค์กรภาคประชาสังคมยื่นข้อเสนอแผนการดำเนินโครงการต่อหน่วยงานภาครัฐ (3) การเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมที่มีคุณสมบัติตามเงื่อนไขด้านศักยภาพเข้ามานำเสนอรายละเอียดแผนการดำเนินโครงการ (4) การพิจารณาประเมินและคัดเลือกองค์กรภาคประชาสังคมสำหรับเป็นคู่สัญญาจัดทำบริการสาธารณะโดยการจัดสรรงบประมาณดำเนินงานจากภาครัฐ (5) การจัดสรรงบประมาณงวดแรกเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ (6) การประเมินผลขั้นกลางของการจัดทำบริการสาธารณะ (7) การจัดสรรงบประมาณงวดที่สองเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ (8) การประเมินผลหลังสิ้นสุดการดำเนินการกิจและปิดงบประมาณ (9) การปิดบัญชีงบประมาณโครงการ (settlement of project costs) แต่ละขั้นตอนมีแนวทางปฏิบัติดังนี้

การร่วมจัดบริการสาธารณะโดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรเงินสำหรับจัดบริการสาธารณะ ภายใต้ขอบเขตระยะเวลาจำกัดและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ	
ขั้นตอน	แนวทางปฏิบัติ
<p>ขั้นตอนที่ 1 หน่วยงานภาครัฐ ประกาศรายการภารกิจสำหรับ จัดสรรงบประมาณอุดหนุน การดำเนินการจัดบริการสาธารณะ โดยองค์กรภาคประชาสังคม</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ กำหนดช่องทางในการประกาศโครงการ อาทิ เว็บไซต์หน่วยงาน ภาครัฐ หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ ประชาสัมพันธ์องค์กรแกนกลาง ในการประสานภาคประชาสังคม</li> <li>■ กำหนดรายละเอียดสาระสำคัญของประกาศ อาทิ องค์กรที่มีสิทธิ ในการเสนอโครงการ ลักษณะประเภทของภารกิจที่ต้องการให้ องค์กรภาคประชาสังคมดำเนินการ เอกสารสำคัญประกอบ การสมัครเข้ารับการพิจารณา ขอบเขตระยะเวลาการยื่นข้อเสนอ โครงการ หลักเกณฑ์การพิจารณาและคัดเลือก หลักเกณฑ์และ วิธีจัดสรรงบประมาณ หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินโครงการ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ</li> </ul>
<p>ขั้นตอนที่ 2 องค์กรภาคประชาสังคม ยื่นข้อเสนอแผนการดำเนินโครงการ ต่อหน่วยงานภาครัฐ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ กำหนดช่วงระยะเวลาเปิดรับข้อเสนอโครงการ เช่น ภายในเวลา 2 เดือน</li> <li>■ กำหนดช่องทางและวิธีการยื่นข้อเสนอโครงการ เช่น ยื่นด้วย ตนเอง ส่งทางไปรษณีย์ หรือผ่านเว็บไซต์</li> <li>■ จัดทำเอกสารสำคัญ เช่น แบบฟอร์มใบสมัครยื่นข้อเสนอโครงการ เอกสารรายละเอียดแนะนำองค์กรภาคประชาสังคม เอกสาร ข้อเสนอการดำเนินโครงการ เป็นต้น</li> </ul>
<p>ขั้นตอนที่ 3 การเปิดให้องค์กร ภาคประชาสังคมที่มีคุณสมบัติ ตามเงื่อนไขด้านศักยภาพเข้ามา นำเสนอรายละเอียดแผนการดำเนิน โครงการ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ หน่วยงานภาครัฐเปิดให้ตัวแทนองค์กรภาคประชาสังคมที่ยื่น ข้อเสนอโครงการ เข้ามานำเสนอรายละเอียดโครงการต่อ คณะกรรมการพิจารณาในเบื้องต้น</li> <li>■ หลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกองค์กรที่มีคุณสมบัติเบื้องต้น อาจพิจารณาจากเกณฑ์หลายด้านประกอบกัน ได้แก่ เกณฑ์ ด้านความเชี่ยวชาญและความชำนาญในภารกิจ เกณฑ์ด้าน มาตรฐานขององค์กร เกณฑ์ด้านพื้นที่การให้บริการ เกณฑ์ด้าน การมีผลงานเป็นที่ประจักษ์และมีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับ เกณฑ์ด้าน ความสามารถในการสร้างเครือข่าย</li> </ul>

การร่วมจัดบริการสาธารณะโดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรเงินสำหรับจัดบริการสาธารณะ ภายใต้ขอบเขตระยะเวลาจำกัดและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ	
ขั้นตอน	แนวทางปฏิบัติ
<p>ขั้นตอนที่ 4 การพิจารณาประเมินและคัดเลือกองค์กรภาคประชาสังคมสำหรับเป็นคู่สัญญาจัดทำบริการสาธารณะโดยการจัดสรรงบประมาณดำเนินงานจากภาครัฐ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ การพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอโครงการขององค์กรภาคประชาสังคมที่ผ่านเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณของภาครัฐสำหรับจัดทำบริการสาธารณะ โดยอาศัยกลไกคณะกรรมการที่มีความโปร่งใสและเป็นธรรม</li> <li>■ กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณา               <ol style="list-style-type: none"> <li>1) ความโดดเด่นเป็นพิเศษของโครงการ (uniqueness) พิจารณาจาก                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- ความเป็นไปได้ในทางเศรษฐกิจ</li> <li>- การสร้างแรงกระทบให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในคุณภาพการบริการชัดเจน</li> <li>- ความสอดคล้องต่อการจัดการแก้ไขสภาพปัญหาสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ</li> <li>- ความสามารถในการตอบสนองต่อความพึงพอใจของพลเมืองผู้รับบริการ</li> </ul> </li> <li>2) ความสมเหตุสมผลของการกำหนดเงินงบประมาณ (reasonableness of applied budget) พิจารณาจาก                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- สัดส่วนงบประมาณค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่องค์กรภาคประชาสังคมยื่นเสนอ</li> <li>- การประเมินความคุ้มค่าและประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการในปีที่ผ่านมาขององค์กร</li> </ul> </li> <li>3) ความเชี่ยวชาญขององค์กรภาคประชาสังคม (organization's expertise) พิจารณาจาก                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- ชีตความสามารถในการรับผิดชอบต่อภารกิจหน้าที่</li> <li>- ระดับความสามารถในการพัฒนาการทำงานขององค์กร</li> <li>- ผลการดำเนินงานเกี่ยวกับกิจกรรมขององค์กรที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ</li> </ul> </li> </ol> </li> <li>■ ประสานหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาความซ้ำซ้อนของโครงการ ซึ่งอาจมีหน่วยงานอื่น ๆ ดำเนินโครงการจัดสรรเงินอุดหนุนองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อดำเนินงานในลักษณะ</li> </ul>

การร่วมจัดบริการสาธารณะโดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรเงินสำหรับจัดบริการสาธารณะ ภายใต้ขอบเขตระยะเวลาจำกัดและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ	
ขั้นตอน	แนวทางปฏิบัติ
	<p>เดียวกันอยู่ เพื่อถอนข้อเสนอโครงการที่เข้าชื่อนั้นออกจากกระบวนการพิจารณา</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ประกาศผลการพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอโครงการที่เสนอโดยองค์กรภาคประชาสังคม</li> </ul>
<p>ขั้นตอนที่ 5 การจัดสรรงบประมาณ งวดแรกเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ กระบวนการออกแบบสัญญาข้อตกลงที่เหมาะสมต่อการส่งเสริมบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ควรเป็นสัญญาข้อตกลงที่หน่วยงานภาครัฐเปิดโอกาสให้องค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทในการกำหนดกรอบสัญญาเป็นหลัก ภายใต้เป้าหมายของภารกิจที่หน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจประสงค์ให้บรรลุถึง การจัดทำสัญญาระหว่างภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคมจึงควรเป็นกระบวนการที่เปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเป็นผู้เขียนเอกสารโครงการสำหรับแนบท้ายสัญญา เพื่อให้้องค์กรภาคประชาสังคมเป็นผู้กำหนดรายละเอียดโครงการ</li> <li>▪ สำหรับรายละเอียดงบประมาณโครงการ จะถูกกำหนดโดยหน่วยงานภาครัฐในฐานะผู้มอบหมายภารกิจ โดยความเห็นพ้องขององค์กรภาคประชาสังคม ในฐานะผู้ร่วมจัดทำบริการสาธารณะ โดยองค์กรภาคประชาสังคมจะรับรายละเอียดงบประมาณมาพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะการพิจารณาว่ารายละเอียดงบประมาณและสัญญาการจ่ายเงินตามงวดงาน มีลักษณะที่สอดคล้องกับกิจกรรมที่้องค์กรภาคประชาสังคมจะดำเนินการได้หรือไม่ หากองค์กรภาคประชาสังคมในฐานะผู้ร่วมจัดทำบริการแก่กลุ่มเป้าหมายพิจารณาเห็นแล้วว่างบประมาณโครงการที่หน่วยงานจัดทำใ้ช้ไม่มีความเหมาะสม ทั้งสองฝ่ายอาจเป็นผู้ร่วมกันดำเนินการปรับแก้ไขรายละเอียดงบประมาณ เพื่อให้มีความเหมาะสมกับลักษณะของกิจกรรม และศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคมได้ โดยยึดความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และผลลัพธ์ของโครงการเป็นสำคัญ กระบวนการออกแบบสัญญาข้อตกลงในลักษณะที่ภาคีทั้งสองฝ่ายร่วมกัน</li> </ul>



<b>การร่วมจัดบริการสาธารณะโดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรเงินสำหรับจัดบริการสาธารณะ</b> <b>ภายใต้ขอบเขตระยะเวลาจำกัดและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ</b>	
ขั้นตอน	แนวทางปฏิบัติ
	<p>ออกแบบนี้ จะช่วยให้องค์กรภาคประชาสังคมในฐานะภาคีหุ้นส่วนร่วมจัดทำบริการสาธารณะ ประเมินได้ว่าตนเองสามารถจัดทำบริการเหล่านั้นให้บรรลุผลตามความประสงค์ของหน่วยงานภาครัฐได้หรือไม่ตั้งแต่แรก</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ ในกรณีที่หน่วยงานภาครัฐต้องการเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทจัดทำบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน โดยอาศัยงบประมาณที่ได้รับจัดสรรตามสัญญาข้อตกลงการกำหนดกรอบการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวควรตั้งอยู่บนฐานการคิดคำนวณต้นทุนการจัดทำบริการด้านนั้น ๆ อย่างเหมาะสมตามสภาพความเป็นจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสอดคล้องระหว่างราคาค่าต้นทุนการจัดบริการกับสถานะทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงลดจนการคำนึงถึงต้นทุนแฝงที่เกิดขึ้นในแต่ละบริบทการทำงาน เช่น ค่าอาคารสถานที่ ค่าบริหารจัดการ ค่าเบี้ยเลี้ยงในการปฏิบัติงานของบุคลากร ค่าเดินทางเข้าถึงพื้นที่เป้าหมาย เป็นต้น</li> <li>■ ตัวอย่างแนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการที่ผ่านการคัดเลือก เช่น องค์กรที่ผ่านการคัดเลือกจะได้รับการจัดสรรงบประมาณร้อยละ 80 ของวงเงินที่กำหนดไว้ทั้งหมด จากนั้นเมื่อมีการดำเนินภารกิจและผ่านการประเมินผลขั้นกลางไปแล้ว จะได้รับการจัดสรรเงินอีกร้อยละ 20 ที่เหลือ เป็นต้น</li> <li>■ ในกรณีโครงการที่มีระยะสั้น เช่น โครงการที่ดำเนินกิจกรรมในลักษณะการจัดหาอุปกรณ์หรือเครื่องมืออำนวยความสะดวกเพื่อให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมาย อาทิ เครื่องอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ หน่วยงานภาครัฐอาจจัดสรรงบประมาณแก่องค์กรภาคประชาสังคมผ่านการพิจารณาคัดเลือกทั้งหมด 100 เปอร์เซ็นต์ในคราวเดียว</li> <li>■ การจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรภาคประชาสังคมควรมีการกำหนดมาตรฐานการจัดบริการด้านนั้น ๆ อย่างชัดเจน</li> </ul>

การร่วมจัดบริการสาธารณะโดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรเงินสำหรับจัดบริการสาธารณะ ภายใต้ขอบเขตระยะเวลาจำกัดและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ	
ขั้นตอน	แนวทางปฏิบัติ
	<p>มาตรฐานดังกล่าวต้องเป็นไปตามกรอบหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น มาตรฐานการจัดสถานที่ การปฏิบัติงาน และการฟื้นฟูเด็กที่ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 เป็นต้น ส่วนกรณีการดำเนินภารกิจใดที่ไม่มีกฎหมายระบุเกณฑ์มาตรฐานการจัดบริการมาก่อน หน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจควรเป็นผู้กำหนดมาตรฐานการจัดบริการด้านนั้น ๆ ขึ้นมา โดยเปิดให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานกำกับงานบริการสาธารณะด้วย</p>
<p>ขั้นตอนที่ 6 การประเมินผลขั้นกลางของการจัดทำบริการสาธารณะ (Mid-term evaluation)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ การสร้างกระบวนการประเมินผลควรประกอบด้วย การประเมินผลใน 2 รูปแบบ คือ</li> <li>■ การประเมินผลภายใน เป็นกระบวนการติดตามและประเมินผล การจัดการเป็นรายกรณี เช่น การติดตามผลการดูแลเด็กแต่ละราย การติดตามผลการฟื้นฟูสมรรถนะคนพิการแต่ละราย ภายใต้ขอบเขตของสัญญาณนั้น ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อชี้วัดระดับความสำเร็จและความก้าวหน้าในการให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายในแต่ละราย ผลการประเมินการจัดการเป็นรายกรณีจะสะท้อนถึงระดับผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินภารกิจในภาพรวมได้เป็นอย่างดี การประเมินผลภายในอาจดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจในฐานะผู้สนับสนุนงบประมาณ</li> <li>■ การประเมินผลภายนอก เป็นการติดตามประเมินผลการปฏิบัติภารกิจโดยภาพรวม เพื่อตรวจสอบลักษณะการปฏิบัติงานขององค์กรภาคประชาสังคม โดยมีเป้าหมายเพื่อชี้วัดระดับการให้บริการที่เป็นไปตามมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ผลการประเมินในลักษณะนี้จะสะท้อนถึงระดับศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐได้อย่างชัดเจน การประเมินผลภายนอก ควรดำเนินการโดยองค์กรวิชาชีพ หรืออาจกำหนดให้เป็นบทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการระดับชาติ ซึ่งจัดตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการจัดบริการสาธารณะด้านนั้น ๆ โดยเฉพาะ องค์กร</li> </ul>

การร่วมจัดบริการสาธารณะโดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรเงินสำหรับจัดบริการสาธารณะ ภายใต้ขอบเขตระยะเวลาจำกัดและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ	
ขั้นตอน	แนวทางปฏิบัติ
	<p>วิชาชีพด้านนั้น ๆ หรือองค์กรแกนกลางของภาคประชาสังคมในระดับชาติ เป็นต้น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ การกำหนดกรอบระยะเวลาการประเมินผลการจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรภาคประชาสังคมภายใต้สัญญาการจัดสรรงบประมาณจากหน่วยงานภาครัฐนั้น ควรกำหนดกรอบระยะเวลาตามลักษณะภารกิจ ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ คือ <ul style="list-style-type: none"> <li>- การประเมินผลตามงวดการส่งมอบผลงาน เป็นการกำหนดกรอบระยะเวลาการประเมินผลการดำเนินงานโดยยึดตามงวดการส่งมอบผลงานเป็นหลัก เหมาะสมกับการจัดสรรงบประมาณแก่องค์กรภาคประชาสังคมเพื่อดำเนินภารกิจในเชิงการจัดบริการที่มีผลงานในเชิงปริมาณ เช่น การมอบหมายให้องค์กรภาคประชาสังคมจัดหาอุปกรณ์เครื่องช่วยผู้พิการ หรือผลงานที่มีลักษณะเป็นสิ่งของที่สามารรถตรวจประเมินโดยแบ่งออกเป็นงวดงานได้ชัดเจน</li> <li>- การประเมินผลตามช่วงเวลา เป็นการกำหนดกรอบระยะเวลาในการประเมินการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมโดยยึดตามช่วงเวลาที่เหมาะสมกับความก้าวหน้าของการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะในกรณีการดำเนินงานที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะที่ต้องอาศัยความต่อเนื่องและกินระยะเวลานาน เช่น การดูแลเด็กที่ประสบปัญหา หรือการฟื้นฟูสมรรถภาพของคนพิการ เป็นต้น การประเมินผลในกรณีนี้ควรกำหนดช่วงระยะเวลาที่มีความสม่ำเสมอ เช่น การประเมินทุก 3 เดือน เป็นการประเมินผลที่มีเป้าหมายเพื่อชี้วัดระดับความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน รวมถึงการประเมินสภาพปัญหาและอุปสรรคที่มีผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานในแต่ละช่วงเวลา เพื่อแสวงหาวิธีการจัดการแก้ไขร่วมกันอย่างใกล้ชิด</li> </ul> </li> <li>■ ตัวอย่างแนวทางการประเมินผลชั้นกลาง เช่น เมื่อการดำเนินโครงการผ่านไปประมาณร้อยละ 30-40 ของกิจกรรมทั้งหมด</li> </ul>

การร่วมจัดบริการสาธารณะโดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรเงินสำหรับจัดบริการสาธารณะ ภายใต้ขอบเขตระยะเวลาจำกัดและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ	
ขั้นตอน	แนวทางปฏิบัติ
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ หลักเกณฑ์การประเมินผล พิจารณาจาก <ul style="list-style-type: none"> <li>- ระดับความสำเร็จของกิจกรรมต่าง ๆ ในการบรรลุเป้าหมายของโครงการ</li> <li>- ความเหมาะสมของการบริหารจัดการโครงการ</li> <li>- การมีระบบบริหารงบประมาณและการเงินที่ชัดเจน</li> <li>- การประเมินความยากลำบาก และอุปสรรคต่าง ๆ ที่ปรากฏในระหว่างการดำเนินโครงการ</li> </ul> </li> <li>■ วิธีการประเมินผล <ul style="list-style-type: none"> <li>- การประเมินผลจากการพิจารณาเอกสาร เช่น รายงานความก้าวหน้าโครงการ เอกสารการเงิน</li> <li>- การสัมภาษณ์</li> <li>- การลงพื้นที่ติดตามตรวจสอบผลการดำเนินโครงการ (on-site Inspection)</li> </ul> </li> <li>■ ผู้มีบทบาทเป็นผู้ประเมินผลการจัดบริการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นคู่สัญญาข้อตกลงกับหน่วยงานภาครัฐควรเป็นองค์กรในรูปคณะกรรมการที่มีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งส่วนราชการ องค์กรภาคประชาสังคม และองค์กรวิชาชีพ ทั้งนี้ ในกรณีที่ภารกิจด้านนั้น ๆ มีกลไกคณะกรรมการตามกฎหมายอยู่แล้ว เช่น คณะกรรมการระดับชาติ หรือคณะกรรมการระดับจังหวัด เป็นต้น ก็ควรอาศัยกลไกดังกล่าวทำหน้าที่ในการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายและเอื้อให้เกิดความเป็นธรรม</li> </ul>
ขั้นตอนที่ 7 การจัดสรรงบประมาณงวดที่สองเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ เมื่อมีการดำเนินภารกิจและผ่านการประเมินผลขั้นกลางไปแล้ว หน่วยงานภาครัฐจึงจัดสรรเงินอีกร้อยละ 20 ที่เหลือแก่องค์กรภาคประชาสังคม</li> </ul>
ขั้นตอนที่ 8 การประเมินผลหลังสิ้นสุดการดำเนินภารกิจและปิดงบประมาณ (Comprehensive)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ช่วงเวลาในการประเมินผลหลังสิ้นสุดโครงการ มีระยะเวลาประมาณ 3 เดือน</li> <li>■ หลักเกณฑ์การประเมิน พิจารณาจาก <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผลสัมฤทธิ์ของการบรรลุเป้าหมายโครงการ</li> </ul> </li> </ul>

การร่วมจัดบริการสาธารณะโดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรเงินสำหรับจัดบริการสาธารณะ ภายใต้ขอบเขตระยะเวลาจำกัดและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ	
ขั้นตอน	แนวทางปฏิบัติ
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ</li> <li>- ความถูกต้องเหมาะสมของวิธีการทำบัญชี</li> <li>■ วิธีการประเมินผล 3 ขั้นตอน <ul style="list-style-type: none"> <li>- ขั้นตอนที่ 1 การประเมินจากรายงานผลโครงการ (evaluation of project report)</li> <li>- ขั้นตอนที่ 2 การประเมินโดยการสัมภาษณ์และการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ (interview and workshop)</li> <li>- ขั้นตอนที่ 3 การประเมินจากผลสำเร็จของโครงการที่ปรากฏแก่สาธารณชน (exhibition of achievements)</li> </ul> </li> </ul>
ขั้นตอนที่ 9 การปิดบัญชีงบประมาณโครงการ (Settlement of project costs)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ การปิดบัญชีโครงการใช้ระยะเวลาประมาณ 2 เดือนหลังสิ้นสุดการดำเนินกิจกรรม</li> <li>■ หลักเกณฑ์การปิดบัญชีงบประมาณโครงการ <ul style="list-style-type: none"> <li>- การสรุปยอดเงินคงเหลือ</li> <li>- การตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของบัญชีรายจ่ายในการใช้เงินที่ได้รับอุดหนุน</li> <li>- การตรวจสอบความถูกต้องของการใช้เงิน เช่น มีการนำเงินไปใช้ผิดเงื่อนไขของการจัดสรรเงินอุดหนุนโครงการหรือไม่ เป็นต้น</li> <li>- สรุปยอดเงินที่ใช้จ่ายไม่เป็นไปตามเงื่อนไข</li> </ul> </li> </ul>

ข้อเสนอแนะที่ 7 : การพัฒนาต้นแบบการร่วมกันจัดบริการสาธารณะโดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรเงิน สำหรับจัดบริการสาธารณะภายใต้ขอบเขตระยะเวลาจำกัดและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ
<p>การดำเนินโครงการนำร่องทดลองตัวแบบและเครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะภายใต้ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ (co-production) ควรมีกรณีศึกษาหนึ่งเป็นการนำแนวทางการร่วมกันจัดบริการสาธารณะโดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรเงินสำหรับจัดบริการสาธารณะภายใต้ขอบเขตระยะเวลาจำกัดและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ มาทดลองปฏิบัติ โดยอาศัยกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการ และนำผลการศึกษากลับมาจัดทำเป็นคู่มือแนวทางปฏิบัติสำหรับเผยแพร่แก่ส่วนราชการและสาธารณชน</p>

## 10.8 แนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณสุขโดยเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคม เข้าร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนรับมอบหมายหน้าที่จัดทำบริการสาธารณสุขจากหน่วยงานภาครัฐต่อเนื่อง ระยะยาว (Commissioning)

การเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาร่วมจัดทำบริการสาธารณสุขกับหน่วยงานภาครัฐ ผ่านการจัดตั้งองค์กรภาคีหุ้นส่วนอย่างเป็นทางการ จัดเป็น**ความร่วมมือบนฐานการออกแบบระบบบริหารจัดการภารกิจร่วมกัน (managerial-based commission)** ซึ่งถือเป็นรูปแบบการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนในระดับสูงสุด มีระดับความสัมพันธ์ที่มีความเข้มข้นและแนบแน่นมากที่สุด ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นอาจไม่จำกัดเฉพาะระหว่างองค์กรภาคประชาสังคมกับหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคเท่านั้น แต่หมายถึงกลไกในภาคส่วนอื่น ๆ ด้วย ไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคธุรกิจเอกชน

การสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนผ่านการจัดตั้งองค์กรอย่างเป็นทางการ อาศัยกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมในทุกขั้นตอน นับตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดระดับความสำคัญของภารกิจและผลลัพธ์ การประเมินระดับความจำเป็นและความต้องการของประชาชน กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการสาธารณสุขในพื้นที่ การวางกรอบการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณเพื่อดำเนินการกิจนั้น รวมทั้งออกแบบการดำเนินงานกิจกรรมการจัดบริการที่เหมาะสมและสอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงภาคีหุ้นส่วนในลักษณะนี้ หน่วยงานภาครัฐมีบทบาทเป็นผู้มอบหมายภารกิจการจัดบริการสาธารณสุขในอำนาจหน้าที่ ให้องค์กรภาคีหุ้นส่วนที่เกิดขึ้นเป็นผู้ดำเนินการตามเป้าหมาย และวิธีการที่ภาคีหุ้นส่วนได้วางไว้ โดยบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐและบุคลากรขององค์กรภาคประชาสังคมทำหน้าที่จัดบริการร่วมกันในทุกขั้นตอน

องค์กรภาคีหุ้นส่วนที่เกิดขึ้นภายใต้กลไกการส่งเสริมบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมในรูปแบบนี้ จึงมักมีความเป็นทางการ ซึ่งมีการจัดตั้งขึ้นเพื่อขับเคลื่อนภารกิจที่มีเป้าหมายในระยะยาว อาทิ คณะกรรมการบริหารภารกิจภายใต้องค์กรความร่วมมือที่จัดตั้งอย่างเป็นทางการ (joint authority/joint board) หรือ คณะกรรมการบริหารงานกองทุนหรือองค์กรไม่แสวงผลกำไรที่จัดตั้งขึ้นโดยการบูรณาการความร่วมมือระหว่างภาคีหุ้นส่วนเพื่อดำเนินการกิจร่วมกันโดยเฉพาะ เช่น ศูนย์บำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพ ซึ่งจัดตั้งขึ้นในรูปองค์กรไม่แสวงผลกำไรที่มาจาก การระดมทรัพยากร บุคลากร และงบประมาณร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่

**กลไกการบริหาร** กลไกการสร้างความร่วมมือบนฐานการออกแบบระบบบริหารจัดการภารกิจร่วมกัน มีลักษณะแตกต่างจากภารกิจที่มีการดำเนินการภายใต้รูปแบบโครงการ กล่าวคือ ในขณะที่รูปแบบความร่วมมือภายใต้โครงการ เป็นการทำสัญญาข้อตกลงร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วน โดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรเงินสำหรับจัดบริการสาธารณสุขภายใต้ขอบเขตระยะเวลาและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ จึงเป็นความร่วมมือที่ตั้งอยู่บนฐานของการจัดทำบริการสาธารณสุขเพียงอย่างเดียว แต่รูปแบบองค์กรภาคีหุ้นส่วนเป็นความร่วมมือในการบริหารจัดการภารกิจภายใต้นโยบายหรือแผนงาน ซึ่งจะมีขอบข่ายครอบคลุมภารกิจที่หลากหลายภายใต้

นโยบายหรือแผนงานนั้น ๆ โดยการดำเนินภารกิจแต่ละภารกิจ จะมุ่งเน้นไปที่การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผล ในแต่ละพื้นที่ โดยอาศัยการขับเคลื่อนภารกิจโดยผ่านการจัดตั้งหน่วยงานถาวรเพื่อขับเคลื่อนนโยบายในระดับพื้นที่

องค์กรภาคีหุ้นส่วนเป็นองค์กรผู้จัดบริการสาธารณะ ที่เกิดขึ้นจากการบูรณาการทรัพยากรร่วมกัน ระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคม รวมถึงภาคเอกชน ตัวอย่างเช่น หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้จัดสรรงบประมาณ สำหรับสนับสนุนให้องค์กรภาคีหุ้นส่วนที่เกิดขึ้นนั้น เป็นผู้บริหารจัดการภารกิจในอำนาจหน้าที่ของตน โดยอาศัย ศักยภาพขององค์กรภาคีประชาสังคมที่เป็นภาคีซึ่งมีประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญ ความสามารถในการเข้าถึง พื้นที่ในการขับเคลื่อนภารกิจ ในขณะเดียวกันก็อาศัยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคี ซึ่งมีงบประมาณ บุคลากร และอำนาจหน้าที่ในการเข้าถึงพื้นที่ ตลอดจนอาศัยบทบาทของภาคธุรกิจเอกชน ที่มีทักษะความรู้ด้านการจัดการและข้อมูล เข้ามาร่วมขับเคลื่อนการบริหารจัดการภารกิจดังกล่าวของ หน่วยงานภาครัฐให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายนโยบายที่ภาคีหุ้นส่วนได้กำหนดไว้ร่วมกัน เป็นต้น

องค์กรภาคีหุ้นส่วนมีลักษณะเป็นองค์กรความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติในระดับ พื้นที่หรือมุ่งเน้นกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ มีการจัดตั้งเป็นองค์กรนิติบุคคลที่มีสถานภาพเป็นองค์กรภาคีประชาสังคม ที่เป็นอิสระจากรัฐ เช่น มูลนิธิ องค์กรไม่แสวงผลกำไร เป็นต้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ หรืออาจเป็นเพียงองค์กรในรูปคณะกรรมการที่ได้รับการจัดตั้งโดยอาศัยอำนาจการออกระเบียบหรือคำสั่ง ของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวมีสถานะอย่างเป็นทางการและสามารถรับมอบอำนาจให้ ดำเนินภารกิจในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐได้อย่างถูกต้องและเป็นทางการ

**ขั้นตอนการดำเนินการ** การเปิดให้องค์กรภาคีประชาสังคมเข้ามาร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนจัดบริการ สาธารณะ ถือเป็นกระบวนการทำงานในเชิงกลยุทธ์ (strategic partnership) มีเป้าหมายเพื่อบูรณาการบทบาท ตัวแสดงในภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามาร่วมจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะหรือขับเคลื่อนเป้าหมายเชิงนโยบาย ให้บรรลุเป้าหมาย กระบวนการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนนั้น ครอบคลุมตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดระดับ ความสำคัญของภารกิจและผลลัพธ์สุดท้าย การประเมินระดับความจำเป็นและความต้องการบริการสาธารณะ ของประชาชนผู้รับบริการในพื้นที่ การจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ของรัฐเพื่อดำเนินภารกิจ รวมทั้งออกแบบบริการ ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ และไปสิ้นสุดที่การทำหน้าที่ขององค์กรผู้จัดทำบริการ สาธารณะตามเป้าหมายและวิธีการที่ได้วางไว้

กระบวนการเปิดให้องค์กรภาคีประชาสังคมเข้ามาร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนจัดทำบริการสาธารณะ ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ ผ่านการจัดตั้งองค์กรภาคีหุ้นส่วนอย่างเป็นทางการ ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ได้แก่ (1) การจัดลำดับความสำคัญของภารกิจและผลลัพธ์อันปลายที่พึงประสงค์ (2) การประเมินความจำเป็น และความต้องการของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ (3) การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ (4) การกำหนดรูปแบบการให้บริการที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย (5) การจัดทำบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย (6) การติดตามและประเมินผลการจัดบริการ โดยมีแนวทางปฏิบัติแต่ละขั้นตอนดังนี้

การร่วมจัดบริการสาธารณะโดยเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้าร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วน รับมอบหมายหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจากหน่วยงานภาครัฐต่อเนื่องระยะยาว	
ขั้นตอน	แนวทางปฏิบัติ
<p><b>ขั้นตอนที่ 1 การจัดลำดับความสำคัญ</b> ของภารกิจและผลลัพธ์ที่พึงประสงค์</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ กระบวนการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะของรัฐให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาดำเนินการในฐานะภาคีหุ้นส่วนกับภาครัฐ เริ่มต้นจากการระบุเป้าหมายของภารกิจและผลลัพธ์ที่ต้องการให้บรรลุผล การระบุเป้าหมายภารกิจ จะพิจารณาจากเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ในประการต่าง ๆ (strategic objectives) ซึ่งถูกกำหนดขึ้นภายใต้กรอบพันธกิจและนโยบายหลักของหน่วยงาน</li> <li>■ หน่วยงานเจ้าของภารกิจ ต้องมีการพิจารณาถึงความเชื่อมโยงระหว่างตัวภารกิจกับบทบาทของหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการกิจนั้น เพื่อให้เข้ามามีบทบาทร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนในการขับเคลื่อนภารกิจด้วย</li> <li>■ บทบาทของหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคม ควรตั้งอยู่บนความสัมพันธ์ในฐานะภาคีหุ้นส่วนที่เท่าเทียมกัน แม้ภาคีแต่ละฝ่ายมีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันไป แต่กระบวนการตัดสินใจต้องอาศัยความสัมพันธ์ที่เสมอภาคกัน หน่วยงานภาครัฐควรมีบทบาทสนับสนุนการขับเคลื่อนภารกิจของภาคีหุ้นส่วนในฐานะผู้จัดการเครือข่ายความร่วมมือ (network manager) ในขณะที่องค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทในฐานะฝ่ายปฏิบัติการ ทำหน้าที่ขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุผลลัพธ์ตามเป้าหมายที่ได้ร่วมกันกำหนดไว้</li> <li>■ การออกแบบของค์กรความร่วมมือในรูปแบบกรรมการ โดยมีสถานะเป็นองค์กรที่เป็นทางการและมีความถาวร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดตั้งสำนักงานเลขานุการขึ้นมาโดยเฉพาะ เพื่อทำหน้าที่ประสานงาน ระดมทรัพยากร และขับเคลื่อนแผนงานสู่การปฏิบัติกิจกรรมในระดับพื้นที่ และที่สำคัญคือ หน่วยงานภาครัฐควรเปิดโอกาสให้ผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทในหน่วยเลขานุการในฐานะภาคีหุ้นส่วนที่เสมอภาคกัน เช่น การแต่งตั้งผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคมร่วมทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ เพื่อให้องค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทใน</li> </ul>



การร่วมจัดบริการสาธารณะโดยเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้าร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วน รับมอบหมายหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจากหน่วยงานภาครัฐต่อเนื่องระยะยาว	
ขั้นตอน	แนวทางปฏิบัติ
	การขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันได้อย่างยืดหยุ่นและคล่องตัว โดยไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดของระบบราชการ
ขั้นตอนที่ 2 การประเมินความจำเป็นและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ผู้รับบริการ	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ การวิเคราะห์ประเมินความจำเป็นและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายของการดำเนินภารกิจ เพื่อที่หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะจะสามารถนำข้อมูลเกี่ยวกับสภาพความต้องการที่แท้จริงของผู้รับบริการ มาผสมผสานเชื่อมโยงเข้ากับผลลัพธ์ขั้นปลายของการจัดบริการที่หน่วยงานปรารถนาจะบรรลุถึง</li> <li>■ การประเมินความจำเป็นและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ผู้รับบริการ สามารถดำเนินการได้โดยอาศัยกระบวนการปรึกษาหารือกับกลุ่มผู้รับบริการ และองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมายดังกล่าว อาทิ เวทีปรึกษาหารือ ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสีย (multi-stakeholder forum)</li> <li>■ การมีข้อมูลเกี่ยวกับความจำเป็นและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการจะช่วยให้หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะสามารถกำหนดแนวทางอันจะนำไปสู่การผลักดันเป้าหมายของภารกิจให้บรรลุผลได้ โดยทำให้หน่วยงานเล็งเห็นได้ว่าจะจัดบริการด้วยรูปแบบและวิธีการอย่างไรที่จะสอดคล้องและสนองตอบความต้องการของกลุ่มเป้าหมายในแต่ละบริบทได้มากที่สุด</li> </ul>
ขั้นตอนที่ 3 การจัดสรรทรัพยากร เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ การวิเคราะห์ประเมินความเป็นไปได้ในการขับเคลื่อนภารกิจบนฐานของทรัพยากรและงบประมาณที่หน่วยงานมีอยู่ โดยอาศัยผลจากการวิเคราะห์ระบุผลลัพธ์ขั้นปลายของภารกิจที่หน่วยงานต้องการบรรลุถึง และผลการประเมินความต้องการของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ มาเป็นข้อมูลสำคัญในการพิจารณาจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณเพื่อดำเนินภารกิจบริการสาธารณะดังกล่าวให้มีความสอดคล้องกัน</li> <li>■ หากบางกรณีพบว่า งบประมาณที่หน่วยงานสามารถจัดสรรให้สำหรับดำเนินภารกิจ มีไม่เพียงพอต่อการขับเคลื่อนภารกิจให้</li> </ul>

การร่วมจัดบริการสาธารณะโดยเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้าร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วน รับมอบหมายหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจากหน่วยงานภาครัฐต่อเนื่องระยะยาว	
ขั้นตอน	แนวทางปฏิบัติ
	<p>บรรลุเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ได้ออกมาไว้ ขั้นตอนทั้งหมดก็อาจหยุดลง และต้องย้อนกลับไปสู่ขั้นตอนที่หนึ่งอีกครั้ง เพื่อพิจารณาเลือกภารกิจและเป้าหมายที่มีความสำคัญในลำดับรองลงมา ซึ่งอยู่ในขอบเขตที่สามารถดำเนินการได้ภายในกรอบการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณของหน่วยงาน</p>
<p>ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดรูปแบบการจัดบริการที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ในการกำหนดรูปแบบการบริการที่มีความสอดคล้องกับลักษณะความต้องการของผู้รับบริการ และเหมาะสมกับงบประมาณที่มีอยู่ หน่วยงานเจ้าของภารกิจจำเป็นต้องประสานการทำงานร่วมกับองค์กรภาคประชาสังคมผู้จัดบริการสาธารณะทั้งหลาย (service delivery organizations) ที่จะประสงค์เข้ามาเสนอคุณสมบัติเป็นผู้รับมอบหมายดำเนินการกิจบริการสาธารณะแก่ประชาชนแทนหน่วยงานภาครัฐ</li> <li>■ การทำงานร่วมกับองค์กรผู้จัดบริการสาธารณะรายต่าง ๆ เพื่อกำหนดรูปแบบการจัดบริการที่เหมาะสมกับเป้าหมายที่หน่วยงานได้ตั้งไว้ นอกจากจะทำให้สามารถกำหนดรูปแบบนวัตกรรมบริการและรูปแบบการจัดบริการที่เป็นเลิศ (best practice) แล้ว ยังมีส่วนช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถรับประกันได้ว่าผลลัพธ์ที่พึงปรารถนานั้นเป็นสิ่งที่สามารถทำให้บรรลุผลได้อีกด้วย</li> </ul>
<p>ขั้นตอนที่ 5 การจัดทำบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ เมื่อองค์กรภาคีหุ้นส่วนได้ออกแบบบริการสาธารณะที่ต้องจัดบริการแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย และกำหนดรูปแบบวิธีการที่สามารถดำเนินการได้แล้ว ขั้นตอนต่อมาคือการวิเคราะห์ประเมินว่าการจัดบริการภายใต้รูปแบบที่ต้องการนั้นควรจะมีการแบ่งบทบาทหน้าที่ระหว่างบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐและบุคลากรขององค์กรภาคประชาสังคมในแต่ละขั้นตอนอย่างไร</li> <li>■ หน่วยงานภาครัฐอาจเป็นผู้ดำเนินการเองในบางกิจกรรม หากการจัดบริการรูปแบบดังกล่าวอยู่ในวิสัยที่สามารถดำเนินการได้ภายใต้ศักยภาพและขีดความสามารถของหน่วยงาน หรืออาจมอบหมายบทบาทหน้าที่ให้องค์กรภาคประชาสังคมดำเนินการ</li> </ul>

การร่วมจัดบริการสาธารณะโดยเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้าร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วน รับมอบหมายหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจากหน่วยงานภาครัฐต่อเนื่องระยะยาว	
ขั้นตอน	แนวทางปฏิบัติ
	แทนทั้งหมด ด้วยเหตุผลด้านประสิทธิภาพ ความคล่องตัว และ ความคุ้มค่า
ขั้นตอนที่ 6 การติดตามและ ประเมินผลการจัดบริการ (Monitor and evaluate)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ เมื่อมีการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะให้องค์กรภาค ประชาสังคมเข้ามาร่วมรับหน้าที่ดำเนินการแทนบุคลากรของ หน่วยงานภาครัฐแล้ว หน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจจำเป็นต้อง มีบทบาทในการตรวจติดตามและประเมินผลการจัดบริการแก่ ประชาชนอย่างต่อเนื่อง</li> <li>■ ในการตรวจติดตามและประเมินผลการจัดบริการสาธารณะ ขององค์กรภาคีหุ้นส่วน หน่วยงานภาครัฐต้องมีการประสาน ความร่วมมือกับกลุ่มผู้รับบริการ ในฐานะผู้มีส่วนได้เสียสำคัญ (key stakeholders) จากการดำเนินภารกิจของหน่วยงาน รวมถึง องค์กรภายนอก เช่น ภาควิชาการ ซึ่งมีส่วนช่วยสนับสนุนด้าน เทคนิคการประเมินผล เป็นต้น</li> <li>■ ข้อมูลที่ได้จากการตรวจติดตามและประเมินผลการจัดบริการ ขององค์กรภาคีหุ้นส่วน จะมีความสำคัญยิ่งต่อการกำหนดรูปแบบ การจัดบริการเดียวกันนี้ในรอบปีงบประมาณถัดไป</li> </ul>

ข้อเสนอแนะที่ 8 : การพัฒนาต้นแบบการร่วมกันจัดบริการสาธารณะโดยเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคม เข้าร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนรับมอบหมายหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจากหน่วยงาน ภาครัฐต่อเนื่องระยะยาว
<p>การดำเนินโครงการนำร่องทดลองตัวแบบและเครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การจัดบริการสาธารณะภายใต้ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ (co-production) ควรมีกรณีศึกษาหนึ่งเป็นการนำแนวทางการร่วมกันจัดบริการสาธารณะ โดยเปิดให้องค์กร ภาคประชาสังคมเข้าร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนรับมอบหมายหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจากหน่วยงานภาครัฐ ต่อเนื่องระยะยาวมาทดลองปฏิบัติ โดยอาศัยกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการ และนำผลการศึกษากลับมา มาจัดทำเป็นคู่มือแนวทางปฏิบัติสำหรับเผยแพร่แก่ส่วนราชการและสาธารณสุข</p>

## 10.9 แนวทางและหลักเกณฑ์การคัดเลือกองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อร่วมจัดทำบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐ

ในกรณีที่หน่วยงานภาครัฐต้องการเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ โดยอาศัยกลไกการจัดสรรงบประมาณในรูปแบบเงินอุดหนุนรายโครงการ หน่วยงานภาครัฐควรมีวิธีการคัดเลือกองค์กรภาคประชาสังคมได้หลายรูปแบบ โดยขึ้นอยู่กับลักษณะการปฏิบัติการกิจนั้น ๆ เป็นสำคัญ สำหรับวิธีการคัดเลือกองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อดำเนินภารกิจโดยอาศัยเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐนั้น ประกอบด้วยวิธีการคัดเลือก 3 แนวทาง ได้แก่

**1) การทาบทาม** เป็นวิธีการคัดเลือกองค์กรภาคประชาสังคมที่เหมาะสมสำหรับภารกิจที่มีความซับซ้อนในการดำเนินงานค่อนข้างสูง หรือต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน ซึ่งมีองค์กรภาคประชาสังคมที่มีผลการปฏิบัติงานในด้านนั้น ๆ เป็นที่ประจักษ์ หรือมีองค์กรที่มีชื่อเสียงและความเชี่ยวชาญในการจัดบริการแต่ละประเภทเพียงไม่กี่องค์กร ในกรณีเช่นนี้ หน่วยงานภาครัฐควรใช้วิธีการทาบทามองค์กรที่มีศักยภาพในการกิจด้านนั้น ๆ โดยเฉพาะ เพื่อเปิดให้เข้ามาเป็นคู่สัญญาดำเนินการกิจที่ได้รับเงินอุดหนุน วิธีการทาบทามเหมาะสำหรับการเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามารับดำเนินการกิจที่มีความซับซ้อนซึ่งต้องอาศัยทักษะความชำนาญสูง อาทิ งานด้านสถานบำบัดฟื้นฟู สถานพินิจ ซึ่งกลุ่มเด็กที่ต้องเข้ารับการบำบัดฟื้นฟูมักเป็นกลุ่มเด็กที่มีสภาพปัญหาซับซ้อน หรืองานด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ ซึ่งมีลักษณะภารกิจที่ซับซ้อนและยากต่อการดำเนินการ ดังนั้น การใช้วิธีการทาบทามองค์กรภาคประชาสังคมที่มีประสบการณ์และมีปฏิสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานภาครัฐอย่างสม่ำเสมอจึงเหมาะสมกว่าการเปิดให้มีการแข่งขัน

**2) การแข่งขัน** เป็นวิธีการเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาเสนอคุณสมบัติเพื่อเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐในการจัดทำบริการสาธารณะโดยอาศัยเงินอุดหนุนจากหน่วยงานเจ้าของภารกิจ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้องค์กรที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐสามารถดำเนินการกิจให้บรรลุผลลัพธ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด วิธีการเปิดให้มีการแข่งขันด้านคุณสมบัติและศักยภาพระหว่างองค์กรภาคประชาสังคมนี้ เหมาะสมสำหรับภารกิจที่มีลักษณะการปฏิบัติงานที่ไม่ซับซ้อนนักหรือเป็นภารกิจที่มีองค์กรภาคประชาสังคมหลายองค์กรดำเนินการอยู่ และแต่ละองค์กรต่างก็มีศักยภาพที่ใกล้เคียงกันในเรื่องคุณภาพการให้บริการ ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐควรเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านนั้น ๆ สามารถเสนอคุณสมบัติเข้ามาแข่งขันเพื่อรับการคัดเลือกเป็นคู่สัญญาการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อดำเนินภารกิจของหน่วยงานภาครัฐได้อย่างเปิดกว้าง

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ภารกิจที่เหมาะสมสำหรับการเปิดให้มีการแข่งขันคุณสมบัติระหว่างองค์กรภาคประชาสังคมมักเป็นภารกิจที่ไม่ซับซ้อนและมีองค์กรที่มีศักยภาพในการดำเนินการใกล้เคียงกันอยู่เป็นจำนวนมาก ดังนั้น กระบวนการคัดเลือกโดยวิธีการเปิดให้มีการแข่งขันระหว่างองค์กรภาคประชาสังคมจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงความเป็นกลางในการอำนวยความสะดวกแก่ทุกฝ่ายเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกแบบกระบวนการแข่งขันที่ป้องกันมิให้เกิดปัญหาการผูกขาดขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง หรือการเอื้อ

ประโยชน์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจกับองค์กรภาคประชาสังคมเพียงบางองค์กร อีกทั้งยังจำเป็นต้องมีคณะกรรมการเพื่อพิจารณาคัดเลือกองค์กรภาคประชาสังคมซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญที่มีความรอบรู้หรือเคยมีประสบการณ์ปฏิบัติงานในด้านนั้น ๆ และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์อีกด้วย

**3) การผสมผสานระหว่างการทำทบทวนและการแข่งขัน** เป็นการใช่วิธีการทำทบทวนองค์กรภาคประชาสังคมและการแข่งขันคุณสมบัติควบคู่กันไป โดยหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจทำทบทวนองค์กรภาคประชาสังคมที่เคยมีประสบการณ์การทำงานร่วมกัน มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ หรือมีความเชี่ยวชาญในการดำเนินการกิจด้านนั้น ๆ จำนวนหนึ่งเพื่อเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกเพื่อเป็นคู่สัญญาารับมอบหมายภารกิจ จากนั้นจึงเปิดให้องค์กรที่ได้รับการทบทวนเหล่านั้นเสนอคุณสมบัติ ศักยภาพ และรูปแบบวิธีการจัดบริการสาธารณะในด้านนั้น ๆ ขององค์กร เพื่อแข่งขันกันอีกรอบหนึ่ง เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐสามารถคัดเลือกองค์กรภาคประชาสังคมที่จะสามารถดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายและผลลัพธ์ได้มากที่สุด ทั้งนี้ องค์กรภาคประชาสังคมที่ผ่านการคัดเลือกโดยการแข่งขันในกรณีนี้อาจมีมากกว่าหนึ่งองค์กรก็ได้

การคัดเลือกองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อรับดำเนินการกิจการจัดบริการสาธารณะโดยอาศัยงบประมาณจากหน่วยงานภาครัฐ ผ่านการทำทบทวนควบคู่กับการแข่งขันนี้ เหมาะสมกับภารกิจที่ต้องอาศัยบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมหลากหลายองค์กรร่วมกัน หรือเป็นภารกิจที่ต้องดำเนินการโดยผ่านโครงการต่าง ๆ ที่แม้จะมีขั้นตอนการดำเนินงานแยกจากกัน แต่โครงการเหล่านั้นมีผลลัพธ์ที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นภารกิจที่องค์กรภาคประชาสังคมเพียงองค์กรใดองค์กรหนึ่งไม่อาจดำเนินการให้บรรลุผลได้โดยลำพัง หากต้องอาศัยบทบาทของหลาย ๆ องค์กรควบคู่กันไป

หน่วยงานภาครัฐสามารถอาศัยการทำทบทวนองค์กรที่มีความชำนาญเฉพาะในด้านนั้น ๆ จำนวนหนึ่งเข้ามาสู่กระบวนการคัดเลือก จากนั้นจึงเปิดให้องค์กรเหล่านั้นเสนอคุณสมบัติและศักยภาพเพื่อแข่งขันกันรับดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับศักยภาพและความชำนาญของแต่ละองค์กร ผลก็คือ องค์กรภาคประชาสังคมจำนวนหนึ่งที่ได้รับการคัดเลือก จะรับผิดชอบดำเนินโครงการต่าง ๆ ในลักษณะเครือข่ายการดำเนินการภารกิจที่มีเป้าหมายหรือผลลัพธ์อันปลายเชื่อมโยงกัน ซึ่งสามารถขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยงานภาครัฐให้บรรลุผลได้ในที่สุด

**เกณฑ์การคัดเลือกองค์กรภาคประชาสังคม** การเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกเพื่อเป็นคู่สัญญาในการจัดทำบริการสาธารณะภายใต้การจัดสรรงบประมาณจากหน่วยงานเจ้าของภารกิจ ไม่ว่าจะโดยวิธีการทำทบทวนหรือวิธีการแข่งขัน หน่วยงานภาครัฐควรมีเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกที่ชัดเจนและเหมาะสมกับลักษณะภารกิจที่ต้องการเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามารับดำเนินการ ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐสามารถพิจารณาคัดเลือกองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อเป็นคู่สัญญาในการจัดทำบริการสาธารณะโดยอาศัยหลักเกณฑ์ด้านต่าง ๆ ได้อย่างหลากหลาย โดยขึ้นกับความเหมาะสมของลักษณะภารกิจดังต่อไปนี้

1) **เกณฑ์ด้านความเชี่ยวชาญและความชำนาญในภารกิจ** เป็นเกณฑ์การคัดเลือกองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อรับดำเนินการกิจการที่มีความซับซ้อนในการปฏิบัติงานค่อนข้างสูง หรือเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยบุคลากรที่มีทักษะความชำนาญหรือความเชี่ยวชาญเฉพาะในเรื่องนั้น ๆ เป็นอย่างดี ตัวอย่างเช่น องค์กรที่ดำเนินการกิจด้านใดด้านหนึ่งมาเป็นเวลายาวนาน มีความรู้ความเข้าใจในสภาพปัญหานั้น ๆ และมีประสบการณ์ในการทำงานดังกล่าวสูงกว่าองค์กรอื่น ๆ อย่างเด่นชัด เกณฑ์ดังกล่าวจะช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถมั่นใจได้ว่า องค์กรที่ได้รับการพิจารณาคัดเลือกเพื่อเป็นคู่สัญญาจัดทำบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน จะมีศักยภาพและขีดความสามารถเพียงพอต่อการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระดับสูงสุด

2) **เกณฑ์ด้านมาตรฐานขององค์กร** เป็นเกณฑ์การคัดเลือกองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อเป็นคู่สัญญาในการจัดทำบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ในกรณีภารกิจด้านนั้น ๆ มีการกำหนดมาตรฐานการให้บริการหรือการรับรองมาตรฐานขององค์กรที่จัดทำบริการด้านนั้น ๆ ไว้โดยเฉพาะ ดังนั้นในการคัดเลือกองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อรับมอบหมายดำเนินการดังกล่าว หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องพิจารณาจากคุณสมบัติการได้รับการรับรองมาตรฐานขององค์กรอย่างเป็นทางการเป็นสำคัญ นั่นคือ องค์กรภาคประชาสังคมที่มีคุณสมบัติได้รับการคัดเลือก ต้องได้รับมาตรฐานองค์กร หรือมาตรฐานการให้บริการ เพื่อเป็นหลักประกันด้านคุณภาพในการจัดบริการแก่กลุ่มเป้าหมาย เช่น องค์กรภาคประชาสังคมด้านการส่งเสริมและพัฒนาคนพิการ ต้องได้รับการรับรองมาตรฐานโดยกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ และมาตรฐานการให้บริการต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

นอกจากนี้ เกณฑ์ด้านมาตรฐานขององค์กรยังรวมถึงการมีบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับการรับรองมาตรฐานทางวิชาชีพหรือการรับรองด้านทักษะความเชี่ยวชาญเฉพาะในการให้บริการอีกด้วย ตัวอย่างเช่น การให้บริการด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพแก่คนพิการกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งมีความพิการหลากหลายประเภท และมีระดับความพิการที่ต่างกันไป การให้บริการบางประเภทจำเป็นต้องอาศัยการดูแลเป็นพิเศษหรือความเชี่ยวชาญเฉพาะในการให้บริการด้านนั้น ๆ อาทิ งานบำบัดฟื้นฟูคนพิการ ซึ่งต้องดำเนินการโดยนักกายภาพบำบัด ผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ หรือการพัฒนาคนพิการที่ต้องอาศัยบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ เช่น ความเชี่ยวชาญด้านภาษามือ เป็นต้น ดังนั้น ในกรณีที่มีองค์กรภาคประชาสังคมจำนวนมากดำเนินการกิจด้านเดียวกัน หน่วยงานภาครัฐอาจอาศัยเกณฑ์ด้านมาตรฐานขององค์กรในการพิจารณาคัดเลือกองค์กรภาคประชาสังคม เพื่อเป็นคู่สัญญาในการจัดทำบริการสาธารณะภายใต้การจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานเจ้าของภารกิจได้อีกทางหนึ่ง

3) **เกณฑ์ด้านพื้นที่การให้บริการ** เป็นเกณฑ์การคัดเลือกองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อเป็นคู่สัญญาในการจัดทำบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ในกรณีที่ภารกิจนั้น ๆ มีลักษณะการให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ การขับเคลื่อนภารกิจดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมที่มีฐานการดำเนินงานประจำอยู่ในพื้นที่นั้น ๆ เนื่องจากองค์กรเหล่านั้นมีความใกล้ชิดกับสภาพปัญหาและสามารถเข้าถึงความต้องการของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการเป็นอย่างดี การพิจารณาคัดเลือก

องค์กรภาคประชาสังคมเพื่อรับเป็นคู่สัญญาในการดำเนินภารกิจของหน่วยงานภาครัฐโดยพิจารณาจากฐานการปฏิบัติงานในพื้นที่ จึงช่วยรับประกันได้ว่าการขับเคลื่อนภารกิจดังกล่าวจะสามารถบรรลุประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการตอบสนองต่อความต้องการและสภาพปัญหาที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ได้สูงสุด อีกทั้งยังช่วยส่งเสริมบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมขนาดเล็กที่ดำเนินงานในระดับชุมชนให้มีบทบาทและความเข้มแข็งมากขึ้นอีกทางหนึ่งด้วย

**4) เกณฑ์ด้านการมีผลงานเป็นที่ประจักษ์และมีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับ** เป็นเกณฑ์การคัดเลือกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในภาคประชาสังคมเพื่อเป็นคู่สัญญาในการจัดทำบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ในกรณีที่มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีได้จัดตั้งในรูปองค์กรอย่างเป็นทางการดำเนินภารกิจการจัดบริการสาธารณะหรือการจัดการแก้ไขปัญหาแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายอย่างต่อเนื่องยาวนาน และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์จนเป็นที่ยอมรับในแวดวงหรือกลุ่มผู้รับบริการ ตัวอย่างเช่น การดำเนินงานด้านการคุ้มครองสิทธิเด็กและคนพิการซึ่งมีบุคคลและกลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่งที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์และเป็นที่ยอมรับทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและสาธารณชน การส่งเสริมให้บุคคลและกลุ่มบุคคลดังกล่าวเข้ามามีบทบาทในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมายในระดับชุมชนจึงต้องอาศัยเกณฑ์การพิจารณาจากการมีผลงานเป็นที่ประจักษ์และการมีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับเป็นหลัก

**5) เกณฑ์ด้านความสามารถในการสร้างเครือข่าย** เป็นเกณฑ์การคัดเลือกองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อเป็นคู่สัญญาในการจัดทำบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ในกรณีภารกิจที่ต้องอาศัยการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรหลายภาคส่วน ซึ่งองค์กรภาคประชาสังคมที่เหมาะสมสำหรับดำเนินภารกิจในลักษณะดังกล่าว จำเป็นต้องเป็นองค์กรที่มีความสามารถในการสร้างเครือข่ายและมีศักยภาพในการระดมสรรพกำลังระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันผลักดันเป้าหมายภารกิจให้บรรลุผล ตัวอย่างเช่น องค์กรภาคประชาสังคมที่มีประสบการณ์การทำงานร่วมกับส่วนราชการอย่างต่อเนื่อง มีศักยภาพในการระดมสรรพกำลังในการปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรเครือข่ายขององค์กรภาคประชาสังคมด้วยตนเอง โดยเฉพาะในการขับเคลื่อนภารกิจที่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในด้านต่าง ๆ อย่างหลากหลายและเชื่อมโยงกัน เป็นต้น

<b>ข้อเสนอแนะที่ 9 : การพัฒนาแนวทางและหลักเกณฑ์การคัดเลือกองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อร่วมจัดทำบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐ</b>
การดำเนินโครงการนำร่องทดลองตัวแบบและเครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะภายใต้ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ (co-production) ควรมีขอบเขตกิจกรรมครอบคลุมการทดลองนำแนวทางและหลักเกณฑ์การคัดเลือกองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อร่วมจัดทำบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐดังกล่าวข้างต้นมาปฏิบัติ โดยอาศัยกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการ และนำผลการศึกษารณณัติต้นแบบมาจัดทำเป็นคู่มือแนวทางปฏิบัติสำหรับเผยแพร่แก่ส่วนราชการและสาธารณชน

## 10.10 แนวทางการวางระบบและกลไกขับเคลื่อนการร่วมจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรภาคประชาสังคม

หน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่วางระบบและกลไกขับเคลื่อนและเกื้อหนุนการร่วมจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรภาคประชาสังคม ประกอบด้วย (1) กระบวนการออกแบบบริการภายใต้กรอบสัญญาข้อตกลงร่วม (2) กระบวนการปรึกษาหารือกันอย่างต่อเนื่อง (3) กระบวนการกำหนดมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน (4) กระบวนการคิดค้นทุนการจัดทำบริการสาธารณะ (5) กระบวนการประเมินผลการทำงานบริการสาธารณะภายใต้สัญญาข้อตกลง (3) การวางกรอบระยะเวลาการประเมินผล (7) หน่วยงานที่มีบทบาทเป็นผู้ประเมิน (8) รูปแบบขององค์กรความร่วมมือ (9) การแบ่งบทบาทหน้าที่ระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคม (10) การเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรภาคประชาสังคม และ (11) การพัฒนาระบบและกลไกกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะ โดยมีแนวทางดังต่อไปนี้

### (1) กระบวนการออกแบบบริการภายใต้กรอบสัญญาข้อตกลงร่วม

กระบวนการออกแบบสัญญาข้อตกลงที่เหมาะสมต่อการส่งเสริมบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ควรเป็นสัญญาข้อตกลงที่หน่วยงานภาครัฐเปิดโอกาสให้องค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทกำหนดกรอบสัญญาข้อตกลงเป็นหลัก การจัดทำสัญญาข้อตกลงระหว่างภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคมจึงควรเป็นกระบวนการที่เปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมร่วมเป็นผู้เขียนเอกสารโครงการสำหรับแนบท้ายสัญญาข้อตกลง เพื่อให้องค์กรภาคประชาสังคมเป็นผู้กำหนดรายละเอียดโครงการหรือวิธีการจัดบริการ ภายใต้เป้าหมายของภารกิจที่หน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจประสงค์ให้บรรลุถึง

สำหรับรายละเอียดงบประมาณโครงการ จะถูกกำหนดโดยหน่วยงานภาครัฐโดยความเห็นชอบร่วมกันขององค์กรภาคประชาสังคมในฐานะผู้รับหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ โดยองค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทพิจารณารายละเอียดงบประมาณที่คำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะการพิจารณาว่ารายละเอียดงบประมาณ มีลักษณะที่สอดคล้องกับกิจกรรมที่องค์กรภาคประชาสังคมจะดำเนินการได้หรือไม่ หากองค์กรภาคประชาสังคมในฐานะภาคีหุ้นส่วน พิจารณาแล้วเห็นว่า งบประมาณโครงการที่หน่วยงานกำหนดให้ นั้นไม่มีความเหมาะสม หน่วยราชการหรือองค์กรภาคประชาสังคมดังกล่าวในฐานะภาคีหุ้นส่วนภายใต้สัญญาข้อตกลงนั้น อาจเป็นผู้ดำเนินการปรับแก้ไขรายละเอียดงบประมาณให้มีความเหมาะสมกับลักษณะของกิจกรรมและศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคมในฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้ โดยยึดความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการเป็นสำคัญ กระบวนการออกแบบสัญญาในลักษณะที่ภาคีทั้งสองฝ่ายร่วมกันออกแบบดังกล่าว จะช่วยให้องค์กรภาคประชาสังคมในฐานะผู้รับจ้างจัดทำบริการสาธารณะประเมินได้ว่าตนเองสามารถจัดทำบริการเหล่านั้นได้หรือไม่ตั้งแต่แรก

### (2) กระบวนการปรึกษาหารือกันอย่างต่อเนื่อง

เมื่อหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมเข้าสู่กระบวนการออกแบบสัญญาและเริ่มต้นดำเนินการกิจร่วมกันแล้ว จำเป็นต้องมีการสร้างกระบวนการปรึกษาหารือและวางแผนการจัดบริการร่วมกัน



อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การขับเคลื่อนภารกิจดำเนินไปอย่างราบรื่น ทั้งนี้ กระบวนการที่จะนำไปสู่การปรึกษาหารือระหว่างหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจกับองค์กรภาคประชาสังคมที่เข้ามามีบทบาทร่วมขับเคลื่อนภารกิจนั้นสามารถดำเนินการได้ใน 3 ลักษณะ คือ

1) **หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการปรึกษาหารือ** โดยส่วนราชการเจ้าของภารกิจหรือองค์กรในภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านนั้น ๆ เป็นฝ่ายริเริ่มประสานภาคีที่เกี่ยวข้องเข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารือกัน เช่น ส่วนราชการจะมีการทำหนังสือเชิญองค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมการประชุมระดมความคิดเห็น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อออกแบบบริการ เป็นต้น

2) **องค์กรภาคประชาสังคมเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการปรึกษาหารือ** โดยองค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นภาคีคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐ หรือเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินภารกิจในด้านต่าง ๆ ร่วมกันจัดประชุมหารือโดยเชิญหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านนั้น ๆ เข้าร่วมการประชุมปรึกษาหารือด้วย เช่น การจัดประชุมสัมมนา การจัดเวทีสมัชชาภาคประชาชน เป็นต้น

3) **หน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมร่วมกันริเริ่มกระบวนการปรึกษาหารือ** ในกรณีที่หน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมมีการประสานการทำงานร่วมกันในลักษณะเครือข่ายอย่างต่อเนื่อง การจัดประชุมปรึกษาหารือระหว่างกันเพื่อขับเคลื่อนภารกิจภายใต้เป้าหมายร่วมกันอาจเกิดขึ้นจากบทบาทความร่วมมือของทั้งสองฝ่ายตั้งแต่เริ่มต้น โดยทั้งสองฝ่ายมีการร่วมกันวางแผน การจัดประชุมปรึกษาหารือ การประชุมสัมมนา หรือการฝึกอบรมบุคลากร รวมทั้งมีส่วนในการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรเพื่อจัดการประชุมปรึกษาหารือร่วมกัน

### **(3) กระบวนการกำหนดมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน**

การจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรภาคประชาสังคม ควรมีการกำหนดมาตรฐานการจัดบริการด้านนั้น ๆ ร่วมกันอย่างชัดเจน มาตรฐานดังกล่าวต้องเป็นไปตามกรอบหลักเกณฑ์ที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกำหนดไว้ ส่วนกรณีการดำเนินภารกิจใดที่ไม่มีกฎหมายระบุเกณฑ์มาตรฐานการจัดบริการมาก่อน หน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจควรเป็นผู้กำหนดมาตรฐานการจัดบริการด้านนั้น ๆ ขึ้นมา โดยเปิดให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานรูปแบบและคุณภาพของบริการสาธารณะภายใต้สัญญาข้อตกลงในกรณีนั้น ๆ ด้วย

### **(4) กระบวนการคิดต้นทุนการจัดทำบริการสาธารณะ**

การเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทร่วมจัดทำบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ โดยอาศัยงบประมาณที่ได้รับจัดสรรตามสัญญาข้อตกลง การกำหนดกรอบการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว ควรตั้งอยู่บนฐานการคิดคำนวณต้นทุนการจัดทำบริการนั้น ๆ อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสอดคล้องระหว่างราคาต้นทุนการจัดบริการกับสถานะทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงลดจนการคำนึงถึงต้นทุนแฝงที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นภาระที่องค์กรภาคประชาสังคมภาคีหุ้นส่วนต้องแบกรับ เช่น ค่าอาคารสถานที่ ค่าบริหารจัดการ ค่าเบี่ยงเบนการปฏิบัติงานของบุคลากร ค่าเดินทาง เป็นต้น

สำหรับแนวทางการคิดคำนวณต้นทุนการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรภาคประชาสังคมมีหลักการสำคัญที่พึงพิจารณาใน 3 ประการ คือ

1) *การคิดต้นทุนการจัดบริการแบบรายบุคคล* เป็นการคิดคำนวณต้นทุนสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะ โดยครอบคลุมต้นทุนค่าใช้จ่ายเพื่อการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับความเป็นจริงและต้นทุนค่าตอบแทนสำหรับบุคลากรผู้ให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมาย

2) *การคิดต้นทุนแบบเป็นรายโครงการ* เป็นการคิดคำนวณต้นทุนสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะ โดยครอบคลุมต้นทุนค่าใช้จ่ายเพื่อการบริหารจัดการและต้นทุนค่าตอบแทนของบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน โดยยึดขอบเขตการปฏิบัติงานภายใต้โครงการนั้น ๆ เป็นหลัก เป็นวิธีการคำนวณต้นทุนที่เหมาะสมกับการจัดบริการสาธารณะที่มีเป้าหมายอยู่ที่การบรรลุผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ มิใช่การกำหนดเป้าหมายในเชิงปริมาณที่สามารถระบุขอบเขตจำนวนผู้รับบริการได้อย่างชัดเจน

3) *การคิดต้นทุนโดยอิงราคากลาง* เป็นการคิดคำนวณต้นทุนต่อหน่วยการจัดทำบริการจากราคากลางที่หน่วยงานภาครัฐกำหนดไว้แล้ว เป็นวิธีการที่เหมาะสมสำหรับการคิดคำนวณต้นทุนการจัดบริการที่เป็นการจัดหาหรือจัดทำเครื่องมือการบำบัดฟื้นฟู หรืออุปกรณ์อำนวยความสะดวกแก่กลุ่มเป้าหมาย อาทิ การจัดหาอุปกรณ์เครื่องมือช่วยเหลือคนพิการ อย่างไรก็ตาม ราคากลางที่นำมาใช้ในการกำหนดงบประมาณดำเนินการภายใต้สัญญาข้อตกลง ควรสะท้อนราคาที่แท้จริงในท้องตลาดที่มีการปรับตัวตามสภาวะทางเศรษฐกิจด้วย

#### **(5) กระบวนการประเมินผลการจัดทำบริการสาธารณะภายใต้สัญญาข้อตกลง**

สำหรับแนวทางการประเมินผลการจัดทำบริการสาธารณะภายใต้สัญญาข้อตกลงระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคม ควรประกอบด้วยการประเมินผลใน 2 รูปแบบ คือ

1) *การประเมินผลภายใน* เป็นกระบวนการติดตามและประเมินผลการจัดบริการเป็นรายกรณี เช่น การติดตามผลการดูแลเด็กแต่ละราย การติดตามผลการฟื้นฟูสมรรถนะคนพิการแต่ละรายภายใต้ขอบเขตของสัญญาข้อตกลงนั้น ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อชี้วัดระดับความสำเร็จและความก้าวหน้าในการให้บริการกลุ่มเป้าหมายในแต่ละราย ผลการประเมินการจัดบริการเป็นรายกรณีจะสะท้อนถึงระดับผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินภารกิจในภาพรวมได้เป็นอย่างดี การประเมินผลภายในอาจดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจในฐานะผู้สนับสนุนงบประมาณ

2) *การประเมินผลภายนอก* เป็นการติดตามประเมินผลการปฏิบัติภารกิจโดยภาพรวม เพื่อตรวจสอบลักษณะการปฏิบัติงานขององค์กรภาคประชาสังคม โดยมีเป้าหมายเพื่อชี้วัดระดับการให้บริการที่เป็นไปตามมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ผลการประเมินในลักษณะนี้จะสะท้อนถึงระดับศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐได้อย่างชัดเจน การประเมินผลภายนอก ควรดำเนินการโดยองค์กรวิชาชีพ หรืออาจกำหนดให้เป็นบทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการระดับชาติ ซึ่งจัดตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการจัดบริการสาธารณะด้านนั้น ๆ โดยเฉพาะ องค์กรวิชาชีพด้านนั้น ๆ หรือองค์กรแกนกลางของภาคประชาสังคมในระดับชาติ เป็นต้น

## (6) การวางกรอบระยะเวลาการประเมินผล

การกำหนดกรอบระยะเวลาการประเมินผลการจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรภาคประชาสังคม ภายใต้สัญญาข้อตกลงการจัดสรรงบประมาณจากหน่วยงานภาครัฐนั้น ควรกำหนดกรอบระยะเวลาตามลักษณะภารกิจ ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ คือ

1) การประเมินผลตามงวดการส่งมอบผลงาน เป็นการกำหนดกรอบระยะเวลาการประเมินผล การดำเนินงานโดยยึดตามงวดการส่งมอบผลงานบริการเป็นหลัก เหมาะสมกับการจัดสรรงบประมาณแก่องค์กรภาคประชาสังคมเพื่อดำเนินภารกิจในเชิงการจัดบริการที่มีผลงานในเชิงปริมาณ เช่น การมอบหมายให้องค์กรภาคประชาสังคมจัดหาอุปกรณ์เครื่องมือช่วยเหลือคนพิการ หรือผลงานที่มีลักษณะเป็นจำนวนหรือความถี่ที่สามารถตรวจประเมินโดยแบ่งออกเป็นงวดงานได้ชัดเจน

2) การประเมินผลตามช่วงเวลา เป็นการกำหนดกรอบระยะเวลาในการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมโดยยึดตามช่วงเวลาที่เหมาะสมกับความก้าวหน้าของการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะในกรณีการดำเนินภารกิจที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะที่ต้องอาศัยความต่อเนื่องและใช้ระยะเวลานาน เช่น การดูแลเด็กที่ประสบปัญหา หรือการฟื้นฟูสมรรถภาพของคนพิการ เป็นต้น การประเมินผลในกรณีนี้ควรกำหนดช่วงระยะเวลาที่มีความสม่ำเสมอ เช่น การประเมินทุก 3 เดือน ซึ่งเป็นการประเมินผลที่มีเป้าหมายเพื่อชี้วัดระดับความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน รวมถึงการประเมินสภาพปัญหาและอุปสรรคที่มีผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินภารกิจในแต่ละช่วงเวลา เพื่อแสวงหาวิธีการจัดการแก้ไขร่วมกันอย่างใกล้ชิด

## (7) หน่วยงานที่มีบทบาทเป็นผู้ประเมิน

หน่วยงานที่สมควรเป็นผู้มีบทบาทเป็นผู้ประเมินผลการจัดบริการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคม ที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐ ควรเป็นองค์กรในรูปคณะกรรมการที่มีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งส่วนราชการ องค์กรภาคประชาสังคม และองค์กรวิชาชีพ ทั้งนี้ ในกรณีที่ภารกิจด้านนั้น ๆ มีกลไกคณะกรรมการตามกฎหมายอยู่แล้ว เช่น คณะกรรมการระดับชาติ หรือคณะกรรมการระดับจังหวัด เป็นต้น ก็ควรอาศัยกลไกดังกล่าวทำหน้าที่ในการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายและเอื้อให้เกิดความเป็นธรรม

## (8) รูปแบบขององค์กรความร่วมมือ

การเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาเป็นภาคีหุ้นส่วนจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ เพื่อขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายในระยะยาวนั้น ควรมีกลไกความร่วมมือในรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรภาคีหุ้นส่วนที่เป็นทางการและมีความถาวร เพื่อทำหน้าที่ประสานงาน ระดมทรัพยากร และขับเคลื่อนการปฏิบัติงานร่วมกัน การจัดโครงสร้างองค์กรความร่วมมือควรมีความยืดหยุ่นและเอื้อต่อการทำงานร่วมกันของภาคีความร่วมมือทุกฝ่าย โดยหน่วยงานภาครัฐควรเปิดโอกาสให้ผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทในหน่วยเลขานุการในฐานะภาคีหุ้นส่วนที่เสมอภาคกัน เช่น การแต่งตั้งผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคมทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการได้ เพื่อให้องค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาท

ในการขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันได้อย่างยืดหยุ่นและคล่องตัว โดยไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดของระบบราชการ เป็นต้น

#### (9) การแบ่งบทบาทหน้าที่ระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคม

บทบาทของหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคม ควรตั้งอยู่บนความสัมพันธ์ในฐานะภาคีหุ้นส่วนที่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะกระบวนการตัดสินใจที่ต้องอาศัยความสัมพันธ์ที่เสมอภาคกัน แม้ภาคีแต่ละฝ่ายมีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันไป หน่วยงานภาครัฐควรมีบทบาทสนับสนุนการขับเคลื่อนภารกิจของภาคีหุ้นส่วนในฐานะผู้จัดการ (project manager) ในขณะที่องค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทในฐานะฝ่ายปฏิบัติการทำหน้าที่ขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุผลลัพธ์ตามเป้าหมายที่ได้ร่วมกันกำหนดไว้ การสร้างความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ จำเป็นต้องกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการความร่วมมือบนฐานคิดของความเท่าเทียมกัน มิใช่การจัดโครงสร้างคณะกรรมการโดยยึดถือตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายเป็นหลัก ซึ่งก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะที่ฝ่ายข้าราชการมีบทบาทครอบงำการตัดสินใจและการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคม

#### (10) การเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรภาคประชาสังคม

การยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ โดยเปิดให้พลเมืองที่รวมตัวกันดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะในรูปองค์กรภาคประชาสังคมเข้าร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐ จำเป็นต้องอาศัยบทบาทของรัฐบาลในการเกื้อหนุนด้านศักยภาพอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลมีบทบาทสำคัญในการดำเนินแผนงานและโครงการฝึกอบรมและเสริมสร้างขีดความสามารถ (capacity building) ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคม ตัวอย่างแผนงานที่พิจารณา อาทิ

1) การเสริมสร้างขีดสมรรถนะของสังคม มีเป้าหมายเพื่อยกระดับความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาสังคม ทั้งการพัฒนาทักษะการปฏิบัติงานเฉพาะทาง การจัดการงบประมาณ การวิเคราะห์และออกนโยบายสาธารณะ รวมถึงความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบหรือแนวปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐที่เป็นเจ้าของภารกิจหรือผู้จัดสรรงบประมาณ การขับเคลื่อนแผนงานดังกล่าวอาจดำเนินการโดยผ่านกลไกภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กรผู้ให้ทุน และองค์กรภาคประชาสังคม มีเป้าหมายเพื่อร่วมกันพัฒนารูปแบบและวิธีการสนับสนุนและส่งเสริมการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคมระดับพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพและความยั่งยืน

2) การจัดตั้งกองทุนเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรผู้จัดบริการสาธารณะระดับชาติ มีเป้าหมายเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรภาคประชาสังคมที่ดำเนินภารกิจในระดับพื้นที่ทั่วประเทศ เพื่อให้องค์กรเหล่านั้นมีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ของตนเองได้มากขึ้น ทั้งในแง่ของขอบเขตภารกิจและจำนวนของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ อาทิ การจัดตั้งกองทุนเงินกู้ยืมภายใต้การค้ำประกันของรัฐบาลสำหรับสร้างช่องทางเข้าถึงแหล่งทุนขององค์กรภาคประชาสังคม ในกรณีที่ต้องการขยายขอบเขตการจัดบริการให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ซึ่งไม่ต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดด้านการเงิน โดยรัฐบาลเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมสามารถใช้เงินกู้แก่รัฐบาล ผ่านการทำสัญญาเป็นภาคีหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้สามารถนำรายได้จากเงินอุดหนุนที่ได้รับสำหรับจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐมาจ่ายคืนกองทุน เป็นต้น

3) แผนงานเงินอุดหนุนองค์กรรากหญ้า (grassroots grant program) มีเป้าหมายเพื่อจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ให้แก่องค์กรชุมชนที่จัดทำบริการสาธารณะเชิงพื้นที่ในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรชุมชนขนาดเล็กที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย ที่มีสภาพปัญหาและความต้องการในขอบเขตเกินกว่าศักยภาพขององค์กรชุมชนเหล่านั้นจะดำเนินการได้เพียงพอและทั่วถึง โดยจะมีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นรายโครงการตามสภาพความจำเป็น รวมถึงการจัดสรรเงินช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชนในระยะยาว โดยอาศัยการจัดสรรเงินจากกองทุนต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นแล้ว รัฐบาลอาจจัดสรรเงินอุดหนุนแก่องค์กรชุมชนผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินอุดหนุนที่องค์กรภาคประชาสังคมได้รับจากรัฐบาลภายใต้แผนงานดังกล่าว

#### (11) การพัฒนาระบบและกลไกกำกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะ

การจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรภาคประชาสังคมที่เข้ามาเป็นภาคีหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐ จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์จากการใช้งบประมาณสาธารณะ หน่วยงานภาครัฐจึงมีบทบาทในการพัฒนาระบบและกลไกทางการบริหารในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1) หน่วยงานภาครัฐควรกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลการจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรภาคประชาสังคมเป็นการเฉพาะ โดยมุ่งเน้นการชี้วัดผลลัพธ์ของภารกิจเป็นตัวตั้ง เพื่อเปิดโอกาสให้องค์กรภาคประชาสังคมผู้จัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานภาครัฐ สามารถบริหารจัดการทรัพยากรและบุคลากรที่จำเป็นต่อการดำเนินภารกิจได้อย่างอิสระ ตลอดจนเอื้อต่อการออกแบบการจัดทำบริการได้อย่างคล่องตัวและสอดคล้องกับลักษณะการทำงานในพื้นที่ แทนที่จะใช้ระบบและกลไกการกำกับควบคุมในระบบราชการ

2) หน่วยงานภาครัฐควรพัฒนารูปแบบและระบบการติดตามผลการดำเนินภารกิจขององค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นภาคีหุ้นส่วนอย่างสอดคล้องกับมูลค่าของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร รวมถึงขอบเขตและระดับความเสี่ยงที่องค์กรภาคประชาสังคมต้องแบกรับในการบริหารภารกิจภายใต้งบประมาณดังกล่าว ในขณะเดียวกัน หน่วยงานภาครัฐควรสร้างจุดสมดุลระหว่างการกำกับดูแลและการเปิดโอกาสให้องค์กรภาคประชาสังคมมีความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการดำเนินภารกิจ เนื่องจากการกำหนดรูปแบบและวิธีการติดตามและประเมินผลที่มีความซับซ้อนและขั้นตอนยุ่งยากเกินไป ย่อมส่งผลให้เกิดภาระต่อองค์กรภาคประชาสังคม รวมไปถึงการเพิ่มต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานภาครัฐ เพราะการดำเนินการตามระเบียบขั้นตอนการติดตามและประเมินผลแบบราชการ เช่น การจัดทำเอกสารรายงานจำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรการจัดการและต้นทุนดำเนินการที่นอกเหนือไปจากการดำเนินภารกิจ

3) หน่วยงานภาครัฐควรกำหนดให้องค์กรภาคประชาสังคมมีหน้าที่จัดทำรายงานเฉพาะข้อมูลที่จำเป็นต้องใช้ในกระบวนการประเมินผลการดำเนินภารกิจ การชี้วัดระดับความสำเร็จของผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น รวมถึงการประเมินความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณสาธารณะเหล่านั้น

4) หน่วยงานภาครัฐควรประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่อยู่ต่างกระทรวง เพื่อร่วมกันพัฒนาหลักเกณฑ์การติดตามและประเมินผลการจัดบริการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคม โดยมีรูปแบบ

มาตรฐานเดียวกัน หรือขั้นตอนกระบวนการที่สอดคล้องกัน รวมทั้งร่วมกับหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่พัฒนา เครื่องมือการติดตามและประเมินผลภาครัฐราชการ เพื่อออกแบบและพัฒนาระบบและกลไกสำหรับกำกับ ความรับผิดชอบต่องบประมาณสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคมขึ้นเป็นการเฉพาะ

5) หน่วยงานภาครัฐควรให้ความสำคัญกับการรับฟังและสอบถามความคิดเห็น ตลอดจนสำรวจ ความพึงพอใจของประชาชนกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการสาธารณะจากองค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นภาคีหุ้นส่วน กับหน่วยงานภาครัฐอยู่เสมอ โดยอาศัยกลไกการมีส่วนร่วมในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ สมัชชาประชาชนในพื้นที่ เวทีรับฟังเสียงผู้รับบริการ สภาพลเมือง

6) ในกรณีที่พบว่า องค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นภาคีหุ้นส่วนไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะ ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ หน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจควรสื่อสารทำความเข้าใจและร่วมมือกับ องค์กรภาคประชาสังคมภาคีหุ้นส่วน เพื่อแสวงหาแนวทางการจัดบริการสาธารณะด้วยวิธีอื่น ๆ อันจะนำไปสู่ การบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยถือเป็นความรับผิดชอบในการจัดการปัญหาอุปสรรคร่วมกันระหว่าง หน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นภาคีหุ้นส่วน

7) ในกรณีที่ผลการประเมินการจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นภาคีหุ้นส่วน แสดงให้เห็นว่า หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบวิธีการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว หรือ ในกรณีที่การจัดบริการสาธารณะภายใต้สัญญาข้อตกลงนั้น ๆ กำลังจะสิ้นสุดลง หรือกรอบระยะเวลาการจัดสรร เงินอุดหนุนกำลังจะครบกำหนด หน่วยงานภาครัฐจะต้องแจ้งให้องค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นภาคีหุ้นส่วนจัดทำ บริการสาธารณะ หรือดำเนินภารกิจที่ได้รับเงินอุดหนุนจากภาครัฐทราบล่วงหน้าเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 3 เดือน

<b>ข้อเสนอแนะที่ 10 : แนวทางการพัฒนาระบบและกลไกขับเคลื่อนและเกื้อหนุนกระบวนการร่วม จัดบริการสาธารณะโดยองค์กรภาคประชาสังคม</b>
การดำเนินโครงการนำร่องทดลองตัวแบบและเครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การจัดบริการสาธารณะภายใต้ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ (co-production) ควรมีขอบเขตกิจกรรมครอบคลุมการทดลองนำแนวทางการพัฒนาระบบและกลไก ขับเคลื่อนและเกื้อหนุนกระบวนการร่วมจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรภาคประชาสังคมดังกล่าวข้างต้นมา ปฏิบัติ โดยอาศัยกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการ และนำผลการศึกษาระดับต้นแบบมาจัดทำเป็นคู่มือ แนวทางปฏิบัติสำหรับเผยแพร่แก่ส่วนราชการและสาธารณชน

## 10.11 การมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่กำกับดูแลการมีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะของภาคประชาชน

กระบวนการจัดทำข้อตกลงสัญญาร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วน เพื่อเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาเสนอคุณสมบัติและศักยภาพเพื่อรับจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐ จำเป็นต้องมีองค์กรหรือหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่รับจดทะเบียน คัดกรองคุณสมบัติ และรับรองศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคม และชุมชน ที่ต้องการเข้ามารับมอบหมายจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ แทนหน่วยงานภาครัฐ ดังเช่นหน่วยงานที่มีชื่อว่า “สภาองค์กรอาสาสมัครแห่งชาติ” (National Council for Voluntary Organizations) ในประเทศอังกฤษ หน่วยงานนี้ทำหน้าที่เป็นองค์กรตัวแทนของภาคประชาสังคมในระดับชาติ ในการทำข้อตกลงร่วมกับรัฐบาลอังกฤษ (National Compact) เพื่อกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบและรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาคประชาสังคมกับหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องมีองค์กรกลางในภาครัฐ ทำหน้าที่กำกับดูแลกระบวนการมอบหมายภารกิจของหน่วยงานภาครัฐให้องค์กรภาคประชาสังคมดำเนินการแทน ดังเช่นหน่วยงานที่มีชื่อว่า “สำนักงานกิจการภาคประชาสังคม” (Office of the Third Sector) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายในสำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) ในประเทศอังกฤษ ซึ่งในเวลาต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานเพื่อภาคประชาสังคม (The Office for Civil Society) เป็นต้น

### ข้อเสนอแนะที่ 11 : การมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่กำกับดูแลการมีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคม

แนวทางการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่รับจดทะเบียน คัดกรองคุณสมบัติ และรับรองศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน ที่ต้องการเข้ามารับมอบหมายจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ แทนหน่วยงานภาครัฐนั้น สามารถดำเนินการได้โดยการอาศัยกรอบหลักการตาม “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมประชาสังคมเพื่อการพัฒนา พ.ศ. 2551” ซึ่งนับเป็นหนึ่งในมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการรวมตัวกันของประชาชนเป็นประชาสังคม รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมมีบทบาทในการมีส่วนร่วมพัฒนาชุมชนและสังคมอย่างเป็นทางการ โดยได้กำหนดให้มีการตั้ง “คณะกรรมการส่งเสริมประชาสังคมเพื่อการพัฒนาแห่งชาติ” ประกอบด้วย ตัวแทนรัฐบาล ส่วนราชการ ภาคประชาสังคม และผู้ทรงคุณวุฒิ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ ระบุให้หน่วยงานของรัฐต้องให้ความร่วมมือและเปิดโอกาสให้องค์กรด้านประชาสังคมและอาสาสมัครเพื่อสังคม มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาตามสภาพและความเหมาะสมต่อภารกิจของหน่วยงาน ในกรณีที่เหมาะสม คณะกรรมการจะมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการเปิดโอกาสให้องค์กรด้านประชาสังคมและอาสาสมัครเพื่อสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในภารกิจต่าง ๆ ไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบก็ได้ ทั้งนี้ หากมีการตรา “ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. ....” แล้ว อาจเสนอให้ “สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม” ทำหน้าที่ดังกล่าว

## 10.12 การพัฒนากลไกทางกฎหมายเพื่อรองรับการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะของภาคประชาสังคม

รัฐบาลควรมีการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการบริหารกิจการสาธารณะร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมขึ้นในรูปแบบพระราชกฤษฎีกา เพื่อสร้างกลไกทางกฎหมายรองรับการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม ในรูปภาคีหุ้นส่วนที่มีความเป็นทางการและตั้งอยู่บนฐานความชอบด้วยระเบียบปฏิบัติทางราชการ

สำหรับสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการบริหารกิจการสาธารณะร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมนั้น ควรประกอบด้วย บทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินกิจการสาธารณะร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐในกำกับของฝ่ายบริหารทุกระดับ กับประชาชนที่รวมตัวกันเป็นองค์กรภาคประชาสังคมในรูปแบบต่าง ๆ กรอบกฎหมายดังกล่าวควรครอบคลุมเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อรองรับการบริหารกิจการสาธารณะแบบร่วมมือกัน (shared service delivery) การประเมินผลการจัดบริการสาธารณะ และการกำกับดูแลกระบวนการร่วมกันจัดบริการสาธารณะ โดยมีสาระสำคัญที่พึงบัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

**1) หลักการสำคัญ** การกำหนดหลักการสำคัญของการร่วมกันจัดบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคม ควรประกอบด้วยหลักการสำคัญ ดังต่อไปนี้

- การทำงานร่วมกันเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน
- การทำงานร่วมกันเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการบริหารกิจการสาธารณะ
- การสร้างความสัมพันธ์ในรูปภาคีหุ้นส่วนเพื่อเป็นฐานในการบริหารงานภาครัฐ
- การยกระดับประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการบริหารภารกิจของรัฐ
- การเสริมสร้างบทบาทและความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม
- การจัดบริการสาธารณะที่มุ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน
- การมีความโปร่งใสและเป็นธรรมในการบริหารกิจการสาธารณะ

**2) หลักเกณฑ์และวิธีการสร้างความร่วมมือในรูปภาคีหุ้นส่วนเพื่อจัดบริการสาธารณะ** กล่าวถึงหลักเกณฑ์และวิธีการสร้างความร่วมมือเพื่อดำเนินภารกิจของรัฐที่เป็นการจัดบริการสาธารณะ โดยอาศัยกลไกการทำงานในรูปภาคีหุ้นส่วนในรูปแบบต่าง ๆ ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรในภาคส่วนอื่นของสังคม ได้แก่ องค์กรภาคประชาสังคม กิจการเพื่อสังคม และองค์กรชุมชน โดยมีเป้าหมายเพื่อร่วมกันขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ และกิจการสาธารณะให้บรรลุเป้าหมายในการสร้างประโยชน์สุขแก่สาธารณชนและสังคมโดยรวม ทั้งนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสร้างความร่วมมือเพื่อดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ ควรคำนึงถึงความสอดคล้องกับระเบียบและกฎหมายเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะที่มีอยู่แล้วด้วย



### 3) การจัดการบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคม

เป็นการกำหนดรูปแบบวิธีการจัดการบริการสาธารณะร่วมกัน ในฐานะกลยุทธ์การบริหารงานภาครัฐที่มุ่งประสานพลัง ศักยภาพและจุดแข็งของตัวแสดงในแต่ละภาคส่วนให้เกื้อกูลกัน โดยทุกฝ่ายมีเป้าหมายร่วมคือ การขับเคลื่อน กิจการสาธารณะให้บรรลุผลในการอำนวยความสะดวกสุขแก่ประชาชนและสังคมโดยรวมสูงสุด สำหรับกลไก การบริหารกิจการสาธารณะแบบภาคีหุ้นส่วน ควรครอบคลุมการบริหารงานอย่างน้อย 2 รูปแบบ คือ

**รูปแบบที่หนึ่ง กลไกภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ (strategic partnership)** เป็นการสร้างความร่วมมือในรูปภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐ กับองค์กรภาคประชาสังคม เพื่อร่วมกันขับเคลื่อน การกิจของรัฐหรือกิจการสาธารณะให้บรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่ทุกฝ่ายได้ร่วมกันกำหนดขึ้น หน่วยงานภาครัฐ เข้าร่วมทำสัญญาข้อตกลงร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนกับองค์กรภาคเอกชนและองค์กรภาคประชาสังคม (compact) โดยภาคีหุ้นส่วนที่เกิดขึ้นเป็นองค์กรที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

สัญญาข้อตกลงร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลักคือ การมุ่งระดมทรัพยากรบางส่วน ในการบริหารงานร่วมกัน การระดมทักษะความรู้และความเชี่ยวชาญของแต่ละฝ่ายเพื่อปฏิบัติงานร่วมกัน การร่วมกันแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินกิจการสาธารณะ และการร่วมกันตัดสินใจในการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ทุกฝ่ายร่วมกันตั้งไว้ ในขณะที่เดียวกันผลลัพธ์ของการทำงานร่วมกันในรูปภาคีหุ้นส่วน ก็สามารถทำให้ภาคีแต่ละฝ่ายสามารถบรรลุพันธกิจหรือเป้าหมายในการดำเนินงานขององค์กรตนเองด้วย ทั้งนี้ การทำงานร่วมกันในรูปภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ สามารถดำเนินการได้ในหลายระดับ ไม่ว่าจะเป็นระดับ บุคลากร กลุ่มงาน หรือทั้งองค์กร การกิจที่ดำเนินการร่วมกัน อาจเป็นการดำเนินแผนงาน โครงการ กิจกรรม หรือการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน

### รูปแบบที่สอง ภาคีหุ้นส่วนในรูปองค์กรความร่วมมือเพื่อจัดการบริการสาธารณะ (joint venture)

เป็นการสร้างความร่วมมือในรูปภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคม โดยผ่าน กลไกการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือเพื่อบริหารกิจการสาธารณะอย่างเป็นทางการ เป็นองค์กรภาคีหุ้นส่วนที่มี โครงสร้างและระบบการบริหารงานเฉพาะ มีหน้าที่ดำเนินการกิจภายใต้เป้าหมายที่ภาคีหุ้นส่วนได้ตกลงกันได้ หน่วยงานภาครัฐสามารถทำสัญญาข้อตกลงร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนกับองค์กรที่มีความเป็นนิติบุคคล ได้แก่ องค์กรภาคประชาสังคมและองค์กรชุมชนที่ได้รับการจดทะเบียนรับรองตามกฎหมาย และผ่านการคัดกรอง คุณสมบัติและศักยภาพในการทำหน้าที่ผู้จัดการบริการสาธารณะจากหน่วยงานกลาง องค์กรความร่วมมือในรูป ภาคีหุ้นส่วนดังกล่าวอาจจัดตั้งได้หลายรูปแบบ อาทิ กิจการเพื่อสังคม (social enterprise) มูลนิธิ องค์กร สาธารณประโยชน์ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะภารกิจหรือประเภทของบริการสาธารณะที่ภาคีหุ้นส่วนต้องการ บริหารจัดการร่วมกัน

**4) การประเมินผล** เป็นการกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการดำเนินการกิจ หรือการจัดการบริการสาธารณะร่วมกันของภาคีหุ้นส่วน โดยกำหนดให้การจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันภายใต้ องค์กรความร่วมมือ หรือการดำเนินการกิจร่วมกันในรูปภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ การประเมินที่ชัดเจนแน่นอน ซึ่งกำหนดขึ้นโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยจะต้อง

มีการเปิดเผยเกณฑ์การประเมินต่อสาธารณะ มีกระบวนการประเมินผลที่เปิดเผยและโปร่งใส รวมถึงการเปิดเผยผลการประเมินต่อสาธารณะด้วย นอกจากนี้ ยังควรกำหนดคุณสมบัติของผู้มีหน้าที่ในการประเมิน อำนาจหน้าที่ของผู้ประเมิน เกณฑ์การประเมิน และกระบวนการประเมิน รวมถึงหลักประกันความเป็นอิสระของผู้มีหน้าที่ในการประเมินไว้ด้วย

**5) การกำกับดูแล** เป็นการกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการกำกับดูแลการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคม โดยระบุผู้มีอำนาจกำกับดูแล อำนาจในการกำกับดูแล ตลอดจนคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีอำนาจกำกับดูแล รวมถึงวิธีการกำกับดูแล และมาตรการป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการของภาคีหุ้นส่วน นอกจากนี้ ยังควรกล่าวถึงกลไกการยุติข้อโต้แย้งระหว่างภาคีหุ้นส่วน ที่อาจมีขึ้นในกระบวนการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน รวมถึงการยุติข้อโต้แย้งที่อาจมีขึ้นระหว่างภาคีหุ้นส่วนกับผู้มีอำนาจกำกับดูแลการบริหารกิจการสาธารณะร่วมกันของภาคีหุ้นส่วนด้วย บทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวควรครอบคลุมหลักเกณฑ์และวิธีการร้องเรียนและการสืบสวนข้อเท็จจริง การแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายต่อสาธารณะ รวมถึงการกำกับความรับผิดชอบในกรณีที่ภาคีหุ้นส่วนไม่ดำเนินการตามสัญญา การกระทำที่ละเมิดต่อระเบียบและกฎหมาย รวมถึงกรณีมีการทุจริตในการบริหารกิจการสาธารณะ

**ข้อพึงพิจารณา** การจัดทำกฎหมายเพื่อรองรับกระบวนการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ โดยเปิดให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นองค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐ มีประเด็นสำคัญที่พึงพิจารณา ดังต่อไปนี้

1) **ข้อคำนึงเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายของการส่งเสริมบทบาทภาคประชาสังคม** การเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทร่วมจัดทำบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐ ควรมีเป้าหมายเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคม กล่าวคือ การเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาร่วมดำเนินการกิจ ต้องนำไปสู่การแบ่งเบาภาระงานในส่วนที่องค์กรภาคประชาสังคมสามารถดำเนินการแทนหน่วยงานภาครัฐได้ เพื่อให้บุคลากรของหน่วยงานภาครัฐหันมามุ่งเน้นการทำงานบางอย่างที่ต้องใช้เทคนิคหรือความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ หรือภารกิจหลักของหน่วยงานซึ่งต้องอาศัยบุคลากรของหน่วยงานนั้น ๆ ดำเนินงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

2) **ข้อคำนึงเกี่ยวกับการวางกรอบกฎหมาย** การออกแบบกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องควรเอื้อให้กระบวนการส่งเสริมบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมดำเนินไปได้อย่างราบรื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางกรอบกฎระเบียบเกี่ยวกับคุณสมบัติที่มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับข้อจำกัดขององค์กรภาคประชาสังคม เนื่องจากองค์กรภาคประชาสังคมมีความหลากหลาย ทั้งประเภท ศักยภาพ ความพร้อม และขอบเขตพื้นที่การดำเนินกิจกรรม ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติขององค์กรภาคประชาสังคม โดยยึดเกณฑ์ด้านสถานะความเป็นนิติบุคคลเป็นหลัก อาจส่งผลบั่นทอนโอกาสการพัฒนาและการส่งเสริมบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมในระดับรากหญ้า เนื่องจากหากพิจารณาองค์กรภาคประชาสังคมในปัจจุบัน จะพบว่าแม้หลายองค์กรเป็นนิติบุคคล แต่ในบางองค์กรไม่ได้เป็นนิติบุคคล หากมีการวางกรอบหลักเกณฑ์ที่เปิดโอกาสให้เฉพาะองค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นนิติบุคคล

อาจเป็นการปิดโอกาสในการส่งเสริมบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมขนาดเล็กซึ่งไม่ได้เป็นนิติบุคคล แต่สามารถทำงานสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นที่ประจักษ์ ดังนั้น จึงควรเปิดโอกาสให้องค์กรภาคประชาสังคมที่ไม่เป็นนิติบุคคล สามารถเข้ามาทำงานร่วมกับภาครัฐได้ด้วย โดยจะต้องมีเงื่อนไขบางอย่างเพื่อที่จะทำให้องค์กรภาคประชาสังคมที่ไม่เป็นนิติบุคคลเป็นที่ยอมรับ เช่น การให้จัดแจ้งหรือจดทะเบียนผู้จัดการบริการสาธารณะต่อหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการบันทึกข้อมูลองค์กรอย่างเป็นระบบ

3) การสร้างความรู้ความเข้าใจและการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคม เมื่อมีการเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมที่มีความประสงค์จะเข้าร่วมดำเนินการกิจของหน่วยงานภาครัฐเข้ามาจัดแจ้งหรือจดทะเบียนแล้ว หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องอาจต้องมีการจัดประชุมเพื่อทำความเข้าใจ หรือจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อเตรียมความพร้อมแก่องค์กรภาคประชาสังคมเหล่านั้น กิจกรรมดังกล่าวจะทำให้องค์กรภาคประชาสังคมแต่ละแห่งสามารถประเมินศักยภาพของตนเองได้ว่ามีความพร้อมหรือไม่ โดยองค์กรที่มีความพร้อมก็จะแสวงหาความรู้และพร้อมที่จะรับการฝึกอบรมเพิ่มเติมเป็นการเฉพาะสำหรับภารกิจที่จะดำเนินการ ซึ่งในขั้นตอนนั้นนอกจากจะเป็นการถ่ายทอดความรู้ ทักษะต่าง ๆ ตลอดจนจรรยาบรรณของอาชีพแล้ว ยังก่อให้เกิดการสร้างความรู้ความเข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจและองค์กรภาคประชาสังคมได้เป็นอย่างดีอีกด้วย

4) การเรียนรู้และเข้าใจธรรมชาติขององค์กรภาคประชาสังคม ในระหว่างที่องค์กรภาคประชาสังคมดำเนินการกิจร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานกลางควรมีการสร้างกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ สร้างความรู้ความเข้าใจ และพัฒนาศักยภาพซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมเป็นระยะ เพื่อให้เกิดความตระหนักในความสัมพันธ์ในฐานะภาคีหุ้นส่วน มิใช่ความสัมพันธ์ในฐานะฝ่ายที่ว่างกับฝ่ายที่เป็นคู่สัญญารับจ้าง กระบวนการดังกล่าวจะทำให้เกิดการปรับตัวเรียนรู้ซึ่งกันและกันต่อไปในระยะยาว ผลดีของกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน ก็คือ การทำให้บุคลากรในหน่วยงานภาครัฐมีการปรับเปลี่ยนความรู้สึกนึกคิดและทัศนคติที่มีต่อองค์กรภาคประชาสังคม ในขณะเดียวกันก็ทำให้บุคลากรในองค์กรภาคประชาสังคมมีความเข้าใจข้อจำกัดและเงื่อนไขในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐมากขึ้น อันจะนำไปสู่การเรียนรู้เพื่อหนุนเสริมและเอื้ออำนวยการทำงานระหว่างกันมากยิ่งขึ้น

5) คุณภาพของบริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยองค์กรภาคประชาสังคม การเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามารับดำเนินการกิจของหน่วยงานภาครัฐ ควรตั้งอยู่บนหลักการเรื่องการเพิ่มคุณภาพของบริการสาธารณะ ซึ่งจะต้องอยู่ในระดับดีกว่าที่หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการเองลำพัง กล่าวคือ คุณภาพของบริการสาธารณะที่กลุ่มเป้าหมายได้รับ จะต้องดีกว่าที่เพิ่มขึ้นทั้งในระยะสั้นและระยะยาว อย่างไรก็ตาม บางกรณีอาจเป็นไปได้ว่าการบริการสาธารณะในระยะสั้นอาจยังไม่ดีขึ้น เพราะองค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นภาคี ยังไม่มีความชำนาญ แต่ยังอยู่ในวิสัยที่จะเรียนรู้และพัฒนาได้ หน่วยงานภาครัฐก็ต้องให้ออกาสององค์กรเหล่านี้ และต้องให้มีการฝึกอบรมเสริมสร้างขีดความสามารถอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ยังควรมีกลไกที่จะรับประกันเรื่องการพัฒนาคุณภาพของบริการสาธารณะ โดยออกแบบกระบวนการการตรวจรับและประเมินผลงาน ที่มุ่งสร้าง

หลักประกันว่าบริการสาธารณสุขที่จัดทำโดยองค์กรภาคประชาสังคมจะไม่ต่ำกว่าคุณภาพในระดับเดิมที่หน่วยงานภาครัฐดำเนินการ

6) การขับเคลื่อนนโยบายการส่งเสริมบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคม การผลักดันแนวทางการส่งเสริมบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณสุขร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ ควรตั้งอยู่บนการขับเคลื่อนในเชิงการรณรงค์ในระดับมหภาค กล่าวคือ รัฐบาลควรผลักดันประเด็นการส่งเสริมบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคม โดยครอบคลุมกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมทั้งที่เกาะติดในแต่ละพื้นที่ และทั้งกลุ่มเครือข่ายที่ยืดประเด็นปัญหาในการดำเนินกิจกรรม นอกจากนี้ การพิจารณาศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคม ควรครอบคลุมองค์พัฒนาเอกชนระหว่างประเทศด้วย โดยทั่วไปแล้วองค์กรภาคประชาสังคมในประเทศไทยมีจำนวนน้อยมากที่จะมีศักยภาพในการที่จะดูแลงานบริการสาธารณสุขระดับชาติ องค์กรภาคประชาสังคมของประเทศไทยส่วนใหญ่ทำงานในระดับพื้นที่ในหน่วยเล็ก ๆ มีระดับการทำงานจริงในขอบเขตพื้นที่ค่อนข้างจำกัด ดังนั้น การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะหรือประเด็นสาธารณะในภาพกว้างบางเรื่องจึงอาจจำเป็นต้องอาศัยบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพสูง ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นองค์กรที่เป็นเครือข่ายขององค์กรภาคประชาสังคมระหว่างประเทศ และเป็นองค์กรที่มีเครือข่ายระดับพื้นที่เป็นจำนวนมาก

7) แผนปฏิบัติการ เื่อนไขที่สำคัญที่สุดในการสร้างกลไกการเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทร่วมขับเคลื่อนภารกิจบริการสาธารณสุขของหน่วยงานภาครัฐในระดับพื้นที่ ก็คือ รัฐบาลจำเป็นต้องผลักดันนโยบายด้านการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณสุขร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอย่างชัดเจน โดยถือเป็นหนึ่งในประเด็นวาระยุทธศาสตร์การพัฒนาของรัฐบาล และเป็นนโยบายที่มีนัยสำคัญทั้งต่อหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคม จากนั้นจึงผลักดันกระบวนการจัดทำข้อตกลง กำหนดรูปแบบความสัมพันธ์และขอบเขตบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคม ในฐานะหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ในการจัดทำบริการสาธารณสุขร่วมกัน

8) การมีความมุ่งมั่นของผู้นำหน่วยงานภาครัฐ การเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมที่เข้าถึงประชาชน ทุกกลุ่มจะประสบผลสำเร็จได้ จำเป็นต้องอาศัยบทบาทของผู้นำทางการเมืองและผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐทุกระดับ นับตั้งแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ผู้บริหารระดับสูง ไปจนถึงหัวหน้าหน่วยงานระดับปฏิบัติการในพื้นที่ หากผู้นำองค์กรภาครัฐทุกระดับมีความตระหนักและความตั้งใจแน่วแน่ ก็จะช่วยให้บุคลากรของหน่วยงานและประชาชนเชื่อมั่นได้ว่ากระบวนการมีส่วนร่วมไม่ได้เป็นแค่กิจกรรมที่ภาครัฐจัดให้มีขึ้นพอเป็นพิธี แต่ผลลัพธ์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นได้จริง

9) การมีทรัพยากรสำหรับสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วม หน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่จัดหาทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับดำเนินกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งการร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางราชการ อาทิ การลงทุนพัฒนาระบบคลังข้อมูลและช่องทางการมีส่วนร่วมแบบดิจิทัล การพัฒนาระบบและช่องทางการมีส่วนร่วมให้คำปรึกษาหารือในประเด็นนโยบาย การร่วมตัดสินใจสาธารณะ รวมถึงการมีงบประมาณอุดหนุนสำหรับการริเริ่มทดลองการมีส่วนร่วมจัดทำบริการสาธารณสุข ในขณะเดียวกัน เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐก็จะต้องได้รับการพัฒนาทักษะด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอน

สามารถเข้าถึงองค์ความรู้ คำแนะนำ คู่มือแนวทางปฏิบัติ หลักสูตรการฝึกอบรม ตลอดจนการเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กลไกและเครื่องมือการมีส่วนร่วมในรูปแบบใหม่ ๆ

10) การประสานการทำงานของกลไกการมีส่วนร่วมในทุกกระทรวงและทุกระดับ การยกระดับการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะจำเป็นต้องมีระบบการประสานการทำงานของกลไกการมีส่วนร่วมทั้งหมดที่เกิดขึ้นเข้าด้วยกัน ทั้งการประสานระหว่างกลไกการมีส่วนร่วมของหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ในโครงสร้างการบริหารราชการระดับเดียวกัน อาทิ การมีส่วนร่วมของหน่วยงานภายในกระทรวงเดียวกันและต่างกระทรวง และการประสานระหว่างกลไกการมีส่วนร่วมของหน่วยงานในโครงสร้างต่างระดับกัน อาทิ การมีส่วนร่วมของหน่วยงานระดับชาติกับหน่วยงานระดับภูมิภาค ทั้งนี้ เพื่อให้กิจกรรมการมีส่วนร่วมทั้งหมดมีผลลัพธ์ที่สอดคล้องกันภายใต้เป้าหมายของนโยบายรัฐบาล อีกทั้งยังเป็นการลดปัญหาความซ้ำซ้อนและซ้ำซากของกิจกรรมการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นสาเหตุของกระแสความรู้สึกเหนื่อยล้าและเบื่อหน่ายการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม อย่างไรก็ตาม การจัดระบบประสานการทำงานของกลไกการมีส่วนร่วมให้ดำเนินไปในทิศทางเป้าหมายเดียวกัน ไม่ควรก่อให้เกิดความยุ่งยากในทางปฏิบัติอันอาจเป็นอุปสรรคต่อการริเริ่มวิธีการทำงานหรือนวัตกรรมการมีส่วนร่วมของหน่วยงาน แต่ควรมุ่งส่งเสริมให้เกิดเครือข่ายแลกเปลี่ยนแบ่งปันองค์ความรู้และประสบการณ์ รวมถึงการยกระดับศักยภาพของชุมชนนักปฏิบัติ ทั้งภายในบุคลากรภาครัฐและบุคลากรของภาคประชาสังคม

<b>ข้อเสนอแนะที่ 12 : การพัฒนากลไกทางกฎหมายเพื่อรองรับการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะของภาคประชาสังคม</b>
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีริเริ่มศึกษาและพัฒนากฎหมายว่าด้วยการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมขึ้นในรูปแบบพระราชกฤษฎีกา เพื่อสร้างกลไกทางกฎหมายรองรับการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม ในรูปภาคีหุ้นส่วนที่มีความเป็นทางการและตั้งอยู่บนฐานความชอบด้วยระเบียบปฏิบัติทางราชการ โดยดำเนินในรูปโครงการวิจัยศึกษาเปรียบเทียบกรอบกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมจัดทำบริการสาธารณะของภาคประชาสังคมในต่างประเทศ

### 10.13 แนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะเชิงพื้นที่

แนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะเชิงพื้นที่ มุ่งเน้นการขยายบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ผ่านการการจัดโครงสร้างการทำงานในรูปแบบ “เครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะในระดับจังหวัด” โดยมีสาระสำคัญดังนี้

### 10.13.1 หลักการและเหตุผลของเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด

ข้อเสนอแนวทางการจัดโครงสร้างการทำงานในรูปเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะในระดับจังหวัด ในที่นี้ วางอยู่บนฐานแนวคิดที่ว่า การยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะเชิงพื้นที่ ควรเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยกระดับความเป็นประชาธิปไตยในการบริหารราชการในภูมิภาค ควบคู่ไปกับการยกระดับขีดความสามารถของจังหวัดในการพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจภายในพื้นที่ ซึ่งจำเป็นต้องมีการพัฒนาหลักการบริหารในรูปแบบใหม่ ที่รองรับการประสานบทบาทและความร่วมมือในการกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ โดยตั้งอยู่บนฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่เป้าหมายของโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจนการบูรณาการภารกิจ อำนาจหน้าที่ และทรัพยากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค และหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่เกี่ยวข้องในพื้นที่

ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน การพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัด เพื่อยกระดับผลสัมฤทธิ์ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ที่มีศักยภาพได้อย่างเป็นรูปธรรม สามารถกระทำได้โดยการสร้างกลไกเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วยภาคีทุกภาคส่วนในทุกระดับ ร่วมกันกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่บนฐานของข้อมูลเชิงพื้นที่ การจัดวางกลไกในลักษณะดังกล่าว ในทางวิชาการเรียกว่า “เครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะ” (Governance Network) สำหรับระบบการทำงานที่จะต้องมีการพัฒนาขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินกิจกรรมของเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะ ก็คือ ระบบการบริหารงานจังหวัดโดยอาศัย “แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง” (Regional Territorial Strategy)

การสร้างกลไกขับเคลื่อนการสร้างการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ โดยบทบาทของภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่นั้น ๆ ในรูปเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะในระดับจังหวัด เป็นการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารนโยบายสาธารณะในพื้นที่จังหวัด จากเดิมที่อยู่ภายใต้บทบาทการกำหนดวาระและการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐฝ่ายเดียวเป็นส่วนใหญ่ และอาศัยกลไกการควบคุมสั่งการในระบบราชการเป็นหลัก มาเป็นการอาศัยการจัดโครงสร้างการบริหารงานแบบเครือข่ายระหว่างองค์กรภาครัฐต่างสังกัดและต่างระดับ รวมถึงองค์กรภาคส่วนอื่น ๆ ในพื้นที่ อีกทั้งยังเป็นการปรับเปลี่ยนวิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดจากเดิมที่วางอยู่บนฐานการยึดประเด็นนโยบายในแต่ละด้านตามขอบเขตภารกิจของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ เป็นตัวตั้ง (public policy sectors) มาสู่การยึดโจทย์การพัฒนาศักยภาพของพื้นที่ ภูมิภาคระดับจังหวัดเป็นตัวตั้ง (regional territorial policies) อันจะนำไปสู่การบูรณาการแผนงานและโครงการในระดับต่าง ๆ ให้ดำเนินไปในทิศทางเป้าหมายเดียวกัน บนฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

การสร้างกลไกการประสานบทบาทการทำงานร่วมกันของภาคีการพัฒนาในพื้นที่จังหวัด เพื่อรองรับการแสดงบทบาทร่วมกันของภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ในการกำหนดทิศทางและเป้าหมายในการพัฒนาพื้นที่ภายในจังหวัดตามศักยภาพที่มีความโดดเด่น ผ่านเครือข่ายการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรต่างระดับและต่างภาคส่วน ซึ่งมีบทบาทในกระบวนการบริหารนโยบายสาธารณะ ทั้งในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงการกำกับดูแลการดำเนินนโยบายให้บรรลุเป้าหมายนั้น เป็นแนวทางที่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติภายใต้ นโยบาย “ประชารัฐ” ของรัฐบาล

การบริหารกิจการสาธารณะแบบเครือข่าย ดำเนินไปโดยผ่านกระบวนการประสานบทบาทระหว่างภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ในการร่วมกันดำเนินกิจกรรมภายใต้กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง นับตั้งแต่การรวบรวมข้อมูลสภาพปัญหาและโจทย์การพัฒนา การบูรณาการฐานข้อมูลกลางระดับจังหวัด การวิเคราะห์ศักยภาพภายในพื้นที่ การออกแบบแผนงานและโครงการ ไปจนถึงการบูรณาการแผนระดับต่าง ๆ เข้าสู่แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาภาค กลไกคณะทำงานระดับต่าง ๆ ที่ประกอบกันขึ้นเป็นเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัดนั้น มิใช่เพียงการเข้ามารวมตัวกันของภาคีสมาชิกเพียงครั้งคราว หากแต่เป็นเครือข่ายมีสถานะเป็น “ผู้กระทำการ” (active agent) ที่มีบทบาทตัดสินใจกระทำสิ่งต่าง ๆ ภายใต้เป้าประสงค์ของเครือข่าวนั้น ๆ เอง

เครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด เป็นผลจากการเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กันอย่างเป็นแบบแผนระหว่างภาคีสมาชิกจำนวนหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ที่ยึดโยงกัน ก่อให้เกิดเครือข่ายซึ่งมีคุณลักษณะและองค์ประกอบใหม่ ที่ต่างไปจากคุณลักษณะเดิมของภาคีสมาชิกแต่ละฝ่ายประกอบกัน และการแสดงบทบาทของภาคีฝ่ายต่าง ๆ ในเครือข่าย ก็ดำเนินไปภายใต้เป้าหมายที่ทุกฝ่ายยึดถือร่วมกัน มิใช่การมุ่งดำเนินภารกิจเฉพาะภายใต้พันธกิจและเป้าประสงค์ของหน่วยงานตนเองเป็นหลัก

การกระทำหรือปฏิบัติการใด ๆ ของเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด มิใช่เพียงผลรวมการกระทำของภาคีสมาชิกที่ประกอบกันขึ้นเป็นเครือข่าย เพราะการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ของจังหวัด มิได้เป็นเพียงการตั้งองค์กรและหน่วยงานภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ เพื่อให้เข้ามามีบทบาทร่วมกันแต่เพียงการประชุมหารือเกี่ยวกับการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ของจังหวัด จากนั้นภาคีแต่ละฝ่ายก็กลับไปดำเนินกิจกรรมภายใต้บทบาทหน้าที่และทรัพยากรของตนเองให้สอดคล้องกับผลการประชุมหารืออื่น ๆ

ในทางตรงกันข้าม การเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด จะก่อให้เกิดการกระทำหรือวิธีปฏิบัติการในวิถีทางใหม่ ๆ ซึ่งหากปราศจากความสัมพันธ์ยึดโยงภาคีเหล่านั้นเข้าด้วยกันแล้ว การกระทำในลักษณะดังกล่าวย่อมไม่อาจปรากฏให้เห็น หรือเกิดขึ้นได้ยาก เช่น การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับภาคประชาชนและชุมชน ตลอดจนสมาคมธุรกิจ ในการระดมงบประมาณ ทรัพยากร และบุคลากรในการขับเคลื่อนกิจกรรมการจัดเก็บข้อมูลในพื้นที่ ตลอดจนวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดทำแผนพัฒนาในระดับตำบลหรือเทศบาล การประสานความร่วมมือระหว่างส่วนราชการประจำจังหวัด กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคมและชุมชน ในการบูรณาการโครงการพัฒนาที่ตั้งอยู่บนฐานของข้อมูลและแผนพัฒนาท้องถิ่นเข้าสู่แผนพัฒนาจังหวัด การจัดสรรงบประมาณพัฒนาจังหวัด เพื่อให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินโครงการในพื้นที่ร่วมกับภาคประชาสังคมและองค์กรชุมชน รวมไปถึงการประสานความร่วมมือระหว่างภาควิชาการทั้งในและนอกพื้นที่ กับภาคประชาสังคมและชุมชนในการสร้างกระบวนการเรียนรู้เพื่อยกระดับขีดความสามารถในการยกระดับศักยภาพการพัฒนาภายในพื้นที่ เป็นต้น

การจัดโครงสร้างการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรและหน่วยงานภาคส่วนต่าง ๆ ในรูปเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด ถือเป็น “สถาบัน” รูปแบบหนึ่งที่มีผลต่อพฤติกรรมและการกระทำ

ของตัวแสดงที่เป็นสมาชิกของเครือข่ายนั้น ๆ กล่าวคือ ถ้าไม่เป็นส่วนหนึ่งของเครือข่าย ตัวแสดงเหล่านั้น จะแสดงพฤติกรรมหรือมีการกระทำในลักษณะแตกต่างออกไป หรือไม่เช่นนั้น ตัวแสดงแต่ละฝ่ายก็จะไม่สามารถ กระทำการบางอย่างได้ดังเช่นที่อยู่ในเครือข่าย เช่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด แม้ว่าภาคประชาสังคมและเครือข่ายองค์กรชุมชนจะมีการจัดทำแผนชุมชนขึ้นมา แต่ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ก็อาจเพิกเฉยต่อการนำ ข้อเสนอโครงการและแนวทางการดำเนินกิจกรรมที่ปรากฏในแผนชุมชนมาเป็นฐานในการกำหนดแผนพัฒนา ท้องถิ่น เพราะบุคคลเหล่านั้นไม่ได้มีบทบาทเป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนกิจกรรมการจัดเก็บข้อมูลและ การวิเคราะห์ข้อมูลสภาพปัญหาพร้อมกับสมาชิกในชุมชนตั้งแต่แรก เป็นต้น

ในกรณีดังกล่าว การตระหนักในความเป็นเจ้าของแผนชุมชนร่วมกันไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้รับผิดชอบพื้นที่เป้าหมายของแผนงานพัฒนาศักยภาพของจังหวัด ไม่ได้เข้ามา เป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัดตั้งแต่แรก ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ผู้บริหารและ สมาชิกสภาท้องถิ่นย่อมไม่รู้สึกว่าตนเองมีพันธะผูกพันให้ต้องร่วมรับผิดชอบในการผลักดันแผนชุมชนไปสู่ การปฏิบัติในพื้นที่โดยสอดคล้องกับทิศทางยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับจังหวัด และมีแนวโน้มจะตัดสินใจ กำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นบนฐานของการคำนึงถึงบทบาทในตำแหน่งและอำนาจหน้าที่เป็นหลัก เช่น การมุ่ง กำหนดโครงการพัฒนาที่เห็นผลเฉพาะหน้าเป็นรูปธรรมรวดเร็ว และมุ่งดำเนินโครงการเพื่อรักษาฐานเสียง หรือสร้างแรงสนับสนุนทางการเมืองในพื้นที่เป็นหลัก

ในทำนองเดียวกัน หากหน่วยราชการระดับจังหวัดบางส่วน มิได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่าย บริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัดตั้งแต่แรก การยอมรับแผนพัฒนาระดับตำบลในพื้นที่เป้าหมายของ แผนงานพัฒนาศักยภาพของจังหวัด มาเป็นฐานในการกำหนดประเด็นการพัฒนาภายใต้ภารกิจของส่วนราชการ ประจำจังหวัดของหน่วยงานนั้น ๆ ย่อมไม่อาจเกิดได้ การกำหนดแผนพัฒนาจังหวัดจึงมีแนวโน้มแยกส่วนจาก แผนพัฒนาท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่เป้าหมายของแผนงานหรือโครงการของจังหวัด ในขณะเดียวกัน กระบวนการ จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด จะยังคงมีแนวโน้มดำเนินไปในลักษณะการตกลงแบ่งสรรโครงการและจัดสรร งบประมาณระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ตามแผนงานและโครงการที่ส่วนราชการเหล่านั้นให้ความสำคัญเป็นหลัก

ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ แม้ว่าภาคประชาสังคมและชุมชน ตลอดจนจนสมาคมธุรกิจต่าง ๆ ในพื้นที่ จะมีการขับเคลื่อนกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่บนฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์อย่างแข็งขัน แต่ แผนพัฒนาระดับชุมชนเหล่านั้น ก็อาจไม่ได้รับการยอมรับและการตระหนักถึงความสำคัญจากหน่วยราชการ บริหารส่วนภูมิภาคและหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัด ส่งผลให้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา จังหวัดขาดความสอดคล้องหรือยึดโยงกับทิศทางหรือประเด็นการพัฒนาและการจัดการปัญหาในพื้นที่ ซึ่งปรากฏ อยู่ในแผนชุมชนและแผนพัฒนาท้องถิ่น สภาพการณ์เช่นนี้ สะท้อนให้เห็นถึงสาเหตุของการเกิดกระแสกดดัน ทำหาย การแสดงบทบาทและการดำรงอยู่ของกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มาจากภาคประชาชนใน จังหวัดต่าง ๆ ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาได้ค่อนข้างชัดเจน



### 10.13.2 ลักษณะสำคัญของเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด

จากกรอบแนวคิดข้างต้น สามารถสรุปลักษณะสำคัญของเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัดได้ดังต่อไปนี้

1) เครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัดเกิดจากการรวมตัวของภาคีสมาชิกหลากหลายภาคส่วน ประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาควิชาการ กล่าวคือ ภาคีภาครัฐ ได้แก่ หน่วยงานการบริหารส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดและอำเภอ หน่วยงานการบริหารส่วนกลางในพื้นที่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม ได้แก่ สมาคมธุรกิจในพื้นที่ องค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่ายภาคประชาชน องค์กรชุมชน ผู้นำชุมชน ฯลฯ ภาควิชาการ ได้แก่ มหาวิทยาลัยในพื้นที่ นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ และองค์กรสนับสนุนทางวิชาการจากภายนอก

กระบวนการขับเคลื่อนกิจกรรมภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง โดยเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด สะท้อนให้เห็นถึงรูปธรรมของการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกระบวนการบริหารงานภายในรัฐภายใต้เครือข่ายการประสานบทบาทระหว่างตัวแสดงหลากหลายภาคส่วน (collaborative governance) โดยอาศัยเครื่องมือต่าง ๆ ในการสร้างพื้นที่การทำงานร่วมกัน อาทิ การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์ในพื้นที่เป้าหมายการพัฒนา การวิเคราะห์ข้อมูลและจัดทำฐานข้อมูลกลางของจังหวัดร่วมกัน การจัดเวทีบูรณาการแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับตำบลหรือเทศบาล การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และการประชุมหารือวางแผนงานการทำงานร่วมกันของคณะทำงานระดับต่าง ๆ

การสร้างพื้นที่สำหรับการทำงานร่วมกันระหว่างตัวแสดงภาคส่วนต่าง ๆ ในฐานะภาคีหุ้นส่วนในการเป็นเจ้าของปัญหาในพื้นที่ร่วมกัน นับเป็นเครื่องมือทางการบริหารที่สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นมิติการสร้างกลไกการประสานความร่วมมือระหว่างภาคีที่มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายในการปรึกษาหารือและแสวงหาแนวทางจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะร่วมกันระหว่างตัวแสดงหลากหลายภาคส่วนในพื้นที่ (deliberative governance) หรือมิติการสร้างช่องทางสำหรับเปิดให้พลเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสาธารณะอย่างกว้างขวาง ภายใต้กลไกการบริหารกิจการสาธารณะในรูปแบบของเครือข่าย เพื่อเอื้อให้พลเมืองหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ สามารถมีบทบาทร่วมกำหนดทิศทางการบริหารกิจการสาธารณะได้ตามหลักการประชาธิปไตย (participatory governance)

2) เครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัดประกอบขึ้นจากสายสัมพันธ์เชื่อมโยงตัวแสดงที่เป็นภาคีในหลายระดับ ทั้งตัวแสดงระดับบุคคล ระดับกลุ่ม และระดับองค์กร เครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด มิได้เป็นเพียงการเข้ามารวมตัวกันของกลุ่มบุคคลเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน ดังเช่นการจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ หรือการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ดังที่ปรากฏโดยทั่วไป หากแต่เป็นเครือข่ายที่ประกอบด้วยตัวแสดงที่มีความเป็นอิสระในตัวเองซึ่งเข้ามาร่วมกันดำเนินกิจกรรมภายใต้เครือข่ายบนพื้นฐานความสมัครใจเป็นสำคัญ ภาคีสมาชิกในเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่จึงประกอบด้วยตัวแสดงระดับต่าง ๆ กล่าวคือ ตัวแสดงระดับปัจเจกบุคคล อาทิ อดีตข้าราชการ นักวิชาการ

นักพัฒนาเอกชน ประชาชนชาวบ้าน ผู้นำชุมชน ฯลฯ ระดับกลุ่มบุคคล เช่น กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจ กลุ่มอาสาสมัคร กลุ่มกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง กลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากร กลุ่มอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมพื้นบ้าน กลุ่มเกษตรอินทรีย์ ฯลฯ ระดับองค์การ ได้แก่ หน่วยงานการระดับจังหวัด หน่วยงานการบริหารส่วนกลางในพื้นที่ หน่วยงานการระดับอำเภอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มหาวิทยาลัย ฯลฯ

ภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ สามารถแสดงบทบาทในลักษณะต่าง ๆ ได้อย่างหลากหลาย ทั้งการเป็นผู้นำ ผู้ตาม ผู้สนับสนุน ผู้เอื้ออำนวย ผู้ประสาน มิใช่เพียงสั่งการชี้แนะแต่เพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ การแสดงบทบาทของภาคีภาครัฐจะปรากฏในลักษณะใดนั้น ขึ้นอยู่กับตำแหน่งแห่งที่ในความสัมพันธ์กับภาคีอื่น ๆ ในแต่ละกิจกรรมที่ดำเนินไปภายใต้บทบาทของเครือข่าย การเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่จึงทำให้ภาคีภาครัฐสามารถแสดงบทบาทและประสานการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่น ๆ ได้อย่างยืดหยุ่นมากกว่าการทำงานภายใต้กลไกการบริหารราชการเป็นหลัก

**3) เครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด เอื้ออำนวยให้เกิดการประสานบทบาทและการทำงานระหว่างภาคีสมาชิกจากทุกภาคส่วนในพื้นที่ ผ่านการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง** เครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด เอื้ออำนวยให้เกิดการประสานบทบาทและการทำงานระหว่างภาคีสมาชิกจากทุกภาคส่วนในพื้นที่ ผ่านการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่การเริ่มต้นสร้างเครือข่ายในรูปคณะทำงานระดับต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกัน การจัดเวทีประชุมหารือและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ข้อมูลในพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ การบูรณาการแผนพัฒนาทุกระดับในพื้นที่ รวมไปถึงการขับเคลื่อนกิจกรรมเพื่อจัดการปัญหาและการพัฒนาในพื้นที่ร่วมกัน

นอกจากนี้ เครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด ยังเอื้อให้เกิดการแลกเปลี่ยนแบ่งปันทรัพยากรต่าง ๆ ระหว่างตัวแสดงภาคส่วนต่าง ๆ ที่เป็นภาคีสมาชิกเครือข่ายอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรในรูปงบประมาณ อำนาจหน้าที่ บุคลากร สถานที่ อุปกรณ์ เทคโนโลยี องค์ความรู้ ภูมิปัญญา ทูตทางสังคม ตลอดจนทุนทางการเมือง ทั้งนี้ การแลกเปลี่ยนและการไหลเวียนของทรัพยากรต่าง ๆ ภายในเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด เกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคีสมาชิกในเครือข่ายมีการดำเนินไปอย่างต่อเนื่องภายใต้เป้าหมายที่ทุกฝ่ายกำหนดและยึดถือร่วมกัน

**4) เครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัดแสดงบทบาทหน้าที่ในกระบวนการนโยบายสาธารณะในหลายขั้นตอน** เริ่มต้นจากขั้นตอนการระบุประเด็นปัญหาสาธารณะในพื้นที่ โดยผ่านการดำเนินกิจกรรมการจัดเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์ในมิติที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาและศักยภาพของพื้นที่ และการวิเคราะห์ข้อมูลสภาพปัญหาและปัจจัยต่าง ๆ การกำหนดเป้าหมายและวิธีการในการจัดการและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ซึ่งปรากฏผ่านกระบวนการบูรณาการแผนพัฒนาในระดับต่าง ๆ เข้าสู่แผนพัฒนาจังหวัด โดยอาศัยเครื่องมือการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (public action contract) ซึ่งระบุถึงโครงการที่ภาคประชาสังคมและชุมชนมีศักยภาพในการดำเนินการเอง โครงการที่ดำเนินการโดยงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโครงการที่ดำเนินการโดยงบประมาณของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ไปจนถึงขั้นตอนการประเมินผลโครงการ

ซึ่งปรากฏผ่านกิจกรรมการกำหนดตัวชี้วัดและวิเคราะห์ข้อมูลความเปลี่ยนแปลงที่สะท้อนถึงผลลัพธ์ในการดำเนินกิจกรรมตามตัวชี้วัดด้านต่าง ๆ ที่ทุกฝ่ายร่วมกันกำหนดขึ้น โดยอาศัยกลไกการตรวจสอบและประเมินผล ภาคราชการระดับจังหวัด

**5) กระบวนการทำงานของเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด สะท้อนถึงการปรับเปลี่ยนบทบาทของตัวแสดงภาครัฐในพื้นที่มาสู่การเปิดรับการมีส่วนร่วมของตัวแสดงทุกภาคส่วน** กล่าวคือ หากพิจารณาจากมิติการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภาครัฐกับตัวแสดงภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม เครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะการแสดงบทบาทของตัวแสดงภาครัฐที่ตั้งอยู่บนการปรับเปลี่ยนแบบแผนปฏิบัติในการขับเคลื่อนกิจการสาธารณะ จากการอาศัยกลไกการใช้อำนาจหน้าที่สั่งการบังคับบัญชาเป็นหลัก มาเป็นการอาศัยกลไกการทำงานในแนวระนาบผ่านการสร้างข้อตกลงร่วมกันกับภาคีการพัฒนาในพื้นที่แทน ดังเช่น การจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน (MOU) ระหว่างส่วนราชการระดับจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคีภาคประชาชนในการร่วมกันขับเคลื่อนแผนงานและโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง

หากพิจารณาในทางหลักการ ข้อตกลงในการดำเนินการกิจกรรมร่วมกันระหว่างหน่วยงานและองค์กรภาครัฐระดับต่าง ๆ และภาคีภาคส่วนต่าง ๆ เป็นกลไกการบริหารกิจการสาธารณะที่ดำเนินไปบนความสัมพันธ์แบบพึ่งพาหนุนเสริมบทบาทซึ่งกันและกัน ระหว่างตัวแสดงหลายภาคส่วน ที่เป็นสมาชิกของเครือข่าย การบริหารโครงการสาธารณะในพื้นที่ ดำเนินไปโดยอาศัยทรัพยากรต่าง ๆ ที่สมาชิกในเครือข่ายแลกเปลี่ยนแบ่งปันซึ่งกันและกัน ภายใต้เป้าหมาย กรอบกติกา และบรรทัดฐานที่สมาชิกทุกฝ่ายหรือตกลงร่วมกัน การเกิดขึ้นของเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด จะส่งผลให้กระบวนการบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพ ดำเนินไปบนการผสมผสานระหว่างระบบการประสานความร่วมมือและการเจรจาหรือเพื่อสร้างข้อตกลงร่วมบนฐานความสัมพันธ์ในแนวระนาบ กับระบบการควบคุมสั่งการแนวดิ่งภายในระบบบริหารงานภาครัฐตามปกติ

**6) เครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัดก่อให้เกิดระบบจัดการตนเองร่วมกันของภาคีทุกภาคส่วนในพื้นที่ขึ้นในระบบบริหารราชการจังหวัด** กลไกการทำงานในรูปเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัดเป็นการผูกโยงบทบาทของภาครัฐเข้ากับการแสดงบทบาทของตัวแสดงในภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม โดยตัวแสดงภาครัฐมีบทบาทเป็นภาคีแกนกลางประสานการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาพื้นที่ร่วมกันระหว่างภาคีทุกภาคส่วนในเครือข่าย หากพิจารณาในทางหลักการ กระบวนการประสานบทบาทและความร่วมมือของภาคีทุกภาคส่วนในจังหวัด ก็คือ ปรากฏการณ์ของการจัดการตนเองของภาคีทุกภาคส่วนในพื้นที่ (self-governance) ทั้งนี้ เครือข่ายอาจมีเป้าประสงค์เฉพาะที่แตกต่างหลากหลาย ดังนี้

เป้าประสงค์ของเครือข่าย	ลักษณะสำคัญ
เครือข่ายขับเคลื่อนการจัดบริการ สาธารณะ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• หน่วยงานภาครัฐบูรณาการแผนงานซึ่งมีประชาชนผู้รับบริการหรือพื้นที่เป้าหมายร่วมกัน โดยมีองค์กรภาคประชาสังคมองค์กรไม่แสวงผลกำไร และชุมชนเข้าร่วมเป็นภาคีเครือข่าย</li> <li>• หน่วยงานภาครัฐมีบทบาทจัดสรรงบประมาณและกำกับดูแลสัญญาข้อตกลงมอบหมายบทบาทหน้าที่ระหว่างภาคีเครือข่าย</li> <li>• การจัดบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมายอาศัยกลไกความร่วมมือแนวราบระหว่างหลายภาคส่วน</li> </ul>
เครือข่ายระดมและแบ่งปันข้อมูล เชิงพื้นที่	<ul style="list-style-type: none"> <li>• หน่วยงานภาครัฐต่างสังกัดและต่างระดับสร้างกลไกความร่วมมือแนวราบเพื่อออกแบบคลังข้อมูลเชิงพื้นที่</li> <li>• ภาคประชาสังคมเข้าร่วมเป็นภาคีเครือข่ายร่วมกันระดมและรวบรวมข้อมูลสนับสนุนการจัดการประเด็นสาธารณะ อาทิ ภัยพิบัติ</li> <li>• มีเป้าหมายเพื่อสร้างระบบการสื่อสารและกลไกประสานการทำงานร่วมกันแบบตัดข้ามสังกัดและข้ามภาคส่วน</li> </ul>
เครือข่ายจัดการประเด็นปัญหา สาธารณะในพื้นที่	<ul style="list-style-type: none"> <li>• หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคมสร้างเครือข่ายสนับสนุนการออกแบบนโยบายสาธารณะจากระดับพื้นที่ เพื่อรองรับการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาระดับภาคและนโยบายระดับชาติ</li> <li>• ร่วมกันแสวงหาแนวทางบูรณาการบทบาทและทรัพยากรของหน่วยงานเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนในพื้นที่</li> <li>• เครือข่ายหมดบทบาทลงเมื่อปัญหาได้รับการจัดการแก้ไขคล่องหรือกลายรูปไปเป็นเครือข่ายจัดการปัญหาใหม่ได้</li> </ul>
เครือข่ายเสริมสร้างขีดความสามารถ ของชุมชน	<ul style="list-style-type: none"> <li>• หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคมสร้างเครือข่ายสนับสนุนการออกแบบนโยบายสาธารณะจากระดับพื้นที่ เพื่อรองรับการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาระดับภาคและนโยบายระดับชาติ</li> <li>• ร่วมกันแสวงหาแนวทางบูรณาการบทบาทและทรัพยากรของหน่วยงานเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนในพื้นที่</li> <li>• เครือข่ายหมดบทบาทลงเมื่อปัญหาได้รับการจัดการแก้ไขคล่องหรือกลายรูปไปเป็นเครือข่ายจัดการปัญหาใหม่ได้</li> </ul>

7) กระบวนการทำงานของเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัดนำไปสู่การสร้างชุมชนนักปฏิบัติขึ้นในพื้นที่ การขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัดดำเนินไปโดยผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่องระหว่างกลุ่มบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกในเครือข่าย กลุ่มคนที่มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันในทุกขั้นตอนของการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่นี้ เรียกอีกอย่างว่า “ชุมชนนักปฏิบัติ” (communities of practice) หมายถึง กลุ่มคนที่มีประเด็นความสนใจในเรื่องต่าง ๆ ร่วมกัน เผชิญกับโจทย์หรือประเด็นปัญหาาร่วมกัน หรือมีความมุ่งมั่นตั้งใจในเรื่องเดียวกัน การรวมตัวกันเป็นกลุ่มมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายองค์ความรู้ และทักษะความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ ของแต่ละคน ให้งกว้างขวางและลึกซึ้งยิ่งขึ้น โดยผ่านกระบวนการปฏิสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่องในกลุ่ม เช่น การรวมกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจเพื่อร่วมกันผลักดันโครงการพัฒนาเมือง หรือกลุ่มผู้ประกอบการอนุรักษ์ย่านเมืองเก่า ซึ่งประสานการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

หากพิจารณาในทางหลักการ กลุ่มแกนนำที่ร่วมกันขับเคลื่อนกิจกรรมด้านต่าง ๆ ที่มีเป้าหมายเพื่อขับเคลื่อนการจัดการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ เปรียบได้กับระบบการเรียนรู้ทางสังคม (social learning systems) ซึ่งเอื้อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาหนึ่ง ๆ สามารถเข้ามารวมกลุ่มการเรียนรู้ เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ผ่านการแลกเปลี่ยนและระดมความคิดกัน การกำหนดมาตรฐานแนวปฏิบัติร่วมกัน รวมถึงการสร้างเครื่องมือในการทำงานร่วมกัน ภายใต้ความสัมพันธ์ในฐานะเพื่อนผู้มีส่วนได้เสียร่วมกันในเรื่องต่าง ๆ บทบาทของกลุ่มสมาชิกในเครือข่ายในฐานะชุมชนนักปฏิบัติ ได้แก่ การขยายขอบเขตการแสดงบทบาทของสมาชิก ให้งกว้างไปกว่าเส้นแบ่งภารกิจหน้าที่อย่างเป็นทางการขององค์กร การเอื้ออำนวยให้สมาชิกในเครือข่ายมีแนวทางปฏิบัติร่วมกัน และการประสานเชื่อมโยงปฏิบัติการของทุกส่วนให้มุ่งสู่เป้าประสงค์ร่วมกันของเครือข่าย

### 10.13.3 ขั้นตอนการสร้างเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด

กระบวนการสร้างเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด ตามตัวแบบการจัดโครงสร้างและระบบการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ ดังที่ได้กล่าวไปในบทที่ผ่านมา มีขั้นตอนที่สำคัญดังต่อไปนี้

**ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดองค์ประกอบของตัวแสดงที่เข้ามารวมตัวกันขึ้นเป็นภาคีในเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด** เป็นขั้นตอนที่สำคัญอันดับแรกสุดในการสร้างเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด เนื่องจากองค์ประกอบของภาคีสมาชิกที่เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกลไกคณะทำงานแต่ละระดับ นับเป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จในการขับเคลื่อนกระบวนการจัดการประเด็นปัญหาหรือนโยบายสาธารณะแต่ละด้าน ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการประสานบทบาทการทำงานร่วมกันของตัวแสดงจากภาคส่วนต่าง ๆ ในลักษณะองค์ประกอบที่แตกต่างกัน

ตัวแสดงแต่ละภาคส่วนที่เป็นภาคีสมาชิกในเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด อาจปรากฏในลักษณะที่แตกต่างกันไปในแต่ละจังหวัด ขึ้นอยู่กับลักษณะประเด็นยุทธศาสตร์ของจังหวัดนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาโดยทั่วไป องค์ประกอบของคณะทำงานแต่ละชุด ควรประกอบด้วยภาคีภาคราชการ

ภาครัฐวิสาหกิจ ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคภาคเอกชน ภาคภาควิชาการ และภาคภาคประชาสังคม  
ทั้งนี้

- ภาครัฐ (public sector) ได้แก่ หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่ รัฐวิสาหกิจ  
หน่วยงานอื่นของรัฐบรรดาที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัดหรือมีเขตอำนาจหน้าที่ในจังหวัด  
หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ภาคธุรกิจ (business partner) ได้แก่ หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด สมาคม  
ธุรกิจ สมาคมอาชีพ
- ภาคประชาสังคมและชุมชน (third sector) ได้แก่ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรไม่แสวงผล  
กำไร องค์กรภาคประชาชน สถาบันวิชาการ องค์กรชุมชน
- ผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) ได้แก่ กลุ่มผู้ประกอบการ กลุ่มแรงงาน กลุ่มผู้รับบริการ  
กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาในพื้นที่

**ขั้นตอนที่ 2 การระบุตัวบุคคลผู้ทำหน้าที่เชื่อมต่อเชื่อมประสานระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ภายใน  
เครือข่าย** แม้การกำหนดองค์ประกอบภาคีสมาชิกในเครือข่ายได้อย่างครอบคลุมและสอดคล้องกับลักษณะ  
ประเด็นการพัฒนาที่เครือข่าวนั้น ๆ มุ่งขับเคลื่อน จะเป็นขั้นตอนที่สำคัญอันดับแรกสุด แต่ก็มิใช่ปัจจัยที่เพียงพอ  
ต่อความสำเร็จในการทำงานของเครือข่าย เพราะภาคีสมาชิกที่รวมตัวกันขึ้นเป็นเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะ  
จะสามารถเกาะเกี่ยวเข้าด้วยกันแนบแน่นหรือไม่ขึ้นยังขึ้นอยู่กับว่ามีบุคคลที่สามารถทำหน้าที่แกนประสาน  
ความร่วมมือระหว่างภาคีสมาชิกที่รวมตัวกันเป็นคณะทำงานแต่ละชุด รวมทั้งทำหน้าที่ประสานระหว่าง  
คณะทำงานชุดนั้น ๆ กับคณะทำงานชุดอื่น ๆ ได้เป็นอย่างดีด้วย บุคคลดังกล่าวเรียกอีกอย่างว่า “ตัวเชื่อมประสาน”  
(nodes) ของเครือข่าย ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการชักนำให้ภาคีสมาชิกแต่ละฝ่ายที่ต่างมีเป้าหมายของภารกิจ  
ที่ต้องการบรรลุถึงแตกต่างกัน สามารถประสานบทบาทการทำงานภายใต้ทิศทางเป้าหมายร่วมกันเพียง  
หนึ่งเดียวได้

ด้วยเหตุที่ภาคีสมาชิกแต่ละฝ่ายในเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด อาจมีเป้าหมาย  
ภายใต้ภารกิจในอำนาจหน้าที่ในลักษณะแตกต่างกันไป หรือมีเป้าหมายในระดับที่ต่างกัน เป้าหมายขององค์กร  
เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบลมุ่งส่งเสริมกลุ่มอาชีพในชุมชน หน่วยราชการระดับจังหวัดมุ่งดำเนินกิจกรรม  
ที่สามารถตอบสนองตัวชี้วัดการปฏิบัติราชการของหน่วยงาน เป็นต้น เป้าหมายของกลุ่ม เช่น กลุ่มผู้ประกอบการ  
ธุรกิจมุ่งส่งเสริมกิจกรรมการสร้างตลาด กลุ่มเกษตรกรมุ่งเน้นกิจกรรมการลดต้นทุนการผลิต กลุ่มเกษตรกรอินทรีย์  
มุ่งยกระดับคุณภาพผลผลิตและขยายช่องทางการจำหน่าย เป็นต้น และเป้าหมายของปัจเจกบุคคล เช่น  
นักพัฒนาเอกชนมุ่งขยายเครือข่ายอนุรักษ์เมืองเก่าให้กว้างขึ้น เป็นต้น ดังนั้น การสร้างเครือข่ายในทางการบริหาร  
กิจการสาธารณะ จึงจำเป็นต้องมีการระบุตัวบุคคลที่สามารถแสดงบทบาทในฐานะแกนประสานเชื่อมโยง  
สมาชิกจากภาคส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกันให้ได้

การดึงภาคีแต่ละภาคส่วนเข้ามาร่วมสร้างเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด  
จำเป็นต้องมีการระบุตัวบุคคลที่เป็นผู้มีบทบาทหลัก หรือสามารถแสดงบทบาทในฐานะตัวแทนของภาคส่วน

นั้น ๆ ในการสร้างความสัมพันธ์ในฐานะภาคีหุ้นส่วนร่วมกับฝ่ายอื่น ๆ ได้ เนื่องจากเครือข่ายบริหารกิจการ สาธารณะระดับจังหวัด ประกอบด้วยกลุ่มบุคคลที่เป็นสมาชิกภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งเข้ามาแสดงบทบาทร่วมกัน ในฐานะภาคีการพัฒนา ภายในแต่ละกลุ่มของภาคีสมาชิกที่มาจากแต่ละภาคส่วน ซึ่งประกอบกันขึ้นเป็น เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ จำเป็นต้องมีบุคคลหนึ่งที่ทำหน้าที่เป็น “แกนกลุ่ม” ที่เป็นตัวเชื่อมโยงสมาชิกกลุ่ม ทั้งกลุ่มเข้ากับกลุ่มอื่น ๆ ที่มาจากต่างภาคส่วนกัน

บุคคลผู้มีบทบาทหลัก หรือเป็นตัวแทนของภาคีแต่ละภาคส่วน มักเป็นบุคคลที่สามารถทำหน้าที่ “แกน” ในการประสานสมาชิกแต่ละคนในภาคส่วนที่ตนสังกัดให้ร้อยรัดเข้าด้วยกัน ซึ่งอาจเป็นบุคคลที่เป็นแกน ในการประสานการรวมตัวของสมาชิกในภาคส่วนนั้น ๆ มาตั้งแต่แรก หรืออาจเป็นบุคคลที่ได้รับยอมรับให้ ทำหน้าที่แกนประสานการทำงานระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ภายใต้เครือข่ายโดยเฉพาะ ตัวอย่างเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะเป็นแกนในการประสานหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในจังหวัดให้เข้ามาร่วมเป็นภาคีของเครือข่าย การพัฒนาเชิงพื้นที่ ข้าราชการในสังกัดส่วนราชการประจำจังหวัดที่ทำหน้าที่เป็นตัวประสานระหว่างกลุ่มสมาชิก ในภาครัฐเข้ากับกลุ่มบุคคลที่เป็นภาคีในภาคเอกชน ข้าราชการในสังกัดส่วนราชการประจำจังหวัดที่ทำหน้าที่ เป็นตัวประสานระหว่างจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

**ขั้นตอนที่ 3 การระบุตัวบุคคลที่สามารถแสดงบทบาทในฐานะผู้จัดการเครือข่ายบริหารกิจการ สาธารณะระดับจังหวัด** การสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัด เพื่อร่วมกัน ขับเคลื่อนแผนพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์จังหวัด เป็นการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์แนวราบระหว่างภาคี หุ่นส่วนการพัฒนาในพื้นที่ เน้นการเรียนรู้ร่วมกัน การร่วมคิดร่วมตัดสินใจ และการลงมือปฏิบัติร่วมกัน โดยมี ภาคีหุ้นส่วนหลัก ได้แก่ ภาคีภาครัฐในจังหวัด ประกอบด้วย หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค และหน่วยราชการ บริหารส่วนกลางในภูมิภาค ซึ่งเป็นภาคีที่มีอำนาจหน้าที่ในการบูรณาการแผน โครงการ ทรัพยากร งบประมาณ และบุคลากรในพื้นที่จังหวัด ภาคีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรร ทรัพยากรและงบประมาณเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาในระดับชุมชนและตำบลให้สอดคล้องกับทิศทาง ยุทธศาสตร์ระดับจังหวัด และภาคีภาคประชาสังคมและชุมชนในฐานะผู้รับรู้สภาพปัญหาและความต้องการ อันนำไปสู่การริเริ่มในการแก้ปัญหาในพื้นที่

การขับเคลื่อนกระบวนการทำงานของเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด จะจำเป็นต้องมี บุคคลที่มีความสามารถในการเป็นแกนประสานความร่วมมือในทุกระดับได้เป็นอย่างดี ซึ่งเรียกว่า “ผู้จัดการ เครือข่าย” (network manager) ทำหน้าที่แกนประสานเชื่อมโยงกลุ่มองค์กรภาคีภาคส่วนที่ตนสังกัดเข้ากับ องค์กรอื่น ๆ ในภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อให้สามารถทำงานประสานกันได้อย่างราบรื่น ดังนั้น การประสานภาคี ฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาร่วมกันสร้างเครือข่ายหนึ่ง ๆ จึงจำเป็นต้องเริ่มต้นจากการระบุตัวบุคคลที่สามารถแสดงบทบาท ในฐานะแกนประสานเชื่อมโยงสมาชิกจากภาคส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกันให้ได้ ทั้งนี้ ผู้จัดการเครือข่ายควรเป็นบุคคล ที่มีทุนทางสังคมค่อนข้างสูง ในแง่การได้รับการยอมรับและเชื่อถือไว้วางใจจากภาคีในกลุ่มหรือภาคส่วน ของตนเองเป็นพื้นฐาน หรือเป็นผู้ได้รับการยอมรับและเชื่อถือไว้วางใจจากภาคีภาคส่วนอื่น

การระบุดัชนีบุคคลที่สามารถแสดงบทบาทในฐานะแกนประสานเชื่อมโยงสมาชิกจากภาคส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โดยเฉพาะบุคคลที่สามารถประสานภาคีภาครัฐเข้ากับภาคีในภาคประชาชนได้เป็นอย่างดีนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการสำรวจทุนทางสังคมในพื้นที่ ซึ่งเชื่อมโยงสภาพภูมิหลังการรวมตัวเป็นกลุ่มก้อนของภาคประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ และแบบแผนปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในพื้นที่ในช่วงที่ผ่านมา บุคคลผู้ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการเครือข่ายไม่จำเป็นต้องผูกติดกับตำแหน่งหน้าที่อย่างเป็นทางการเสมอไป เช่น หัวหน้าส่วนราชการ นายกองค้กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือข้าราชการที่รับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ในระดับชุมชน เป็นต้น ทั้งนี้ ผู้จัดการเครือข่ายอาจมาจากภาคีภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคมได้เช่นกัน หากบุคคลดังกล่าวมีความสามารถเป็นที่ประจักษ์ในการประสานการรวมกลุ่มของสมาชิกในพื้นที่ และมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงการทำงานในภาคส่วนของตนกับภาครัฐอย่างต่อเนื่อง เช่น อดีตข้าราชการ นักพัฒนาเอกชน ผู้นำองค์กรชุมชน ผู้นำกลุ่มธุรกิจ ฯลฯ

**ขั้นตอนที่ 4 การสร้างสายสัมพันธ์ผูกโยงภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ภายใต้อำนวยการ** เครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด เกิดขึ้นจากการสร้างสายสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างตัวแสดงทางสังคมหลากหลายระดับและหลากหลายภาคส่วนเข้าด้วยกัน การสร้างสายสัมพันธ์ผูกโยงภาคีภาคส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกันภายใต้อำนวยการพัฒนาเชิงพื้นที่ ปรากฏผ่านการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ในรูปกลไกคณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามประเด็นยุทธศาสตร์ (theme groups) ประกอบด้วย คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ในมิติการพัฒนาสถานที่ (place) คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ในมิติการพัฒนาคน (people) คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ในมิติการพัฒนาธุรกิจ (business) และคณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ในมิติกฎหมายและความสงบเรียบร้อย (law and order)

ทั้งนี้ การสร้างสายสัมพันธ์ดังกล่าว เกิดขึ้นโดยผ่านกระบวนการรับรองสถานะความเป็นภาคีสมาชิกของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่อย่างเป็นทางการ โดยการมีหนังสือแต่งตั้งคณะทำงานโดยผู้ว่าราชการจังหวัด กระบวนการดังกล่าวมีความสำคัญเป็นอย่างมากสำหรับภาคีที่เป็นหน่วยราชการ ซึ่งมีการดำเนินงานภายใต้อำนวยการระเบียบปฏิบัติทางราชการ การมีหนังสือราชการแต่งตั้งคณะทำงานแต่ละชุด ที่ออกโดยผู้ว่าราชการจังหวัด จึงเป็นเงื่อนไขรองรับการแสดงบทบาทของบุคลากรจากหน่วยราชการต่าง ๆ ในการเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมภายใต้อำนวยการบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นการประชุมหรือร่วมกับภาคีภาคประชาสังคม ภาคีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคีภาควิชาการ การเข้าร่วมขับเคลื่อนกิจกรรมในพื้นที่เป้าหมาย การระดมบุคลากรและแบ่งปันทรัพยากรในการทำงานร่วมกัน แม้ว่าการดำเนินการดังกล่าวจะมีใช้กิจกรรมตามภารกิจหลักของหน่วยงานก็ตาม

หากไม่มีการออกหนังสือราชการโดยผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อรับรองสถานะความเป็นภาคีความร่วมมือดังกล่าวแล้ว การประสานความร่วมมือของส่วนราชการต่าง ๆ ในการดำเนินกิจกรรมภายใต้อำนวยการบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัดก็อาจเกิดขึ้นได้ยากหรือไม่ได้รับความร่วมมือ เช่น หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ อาจไม่ให้ความสำคัญต่อการเข้าร่วมประชุมคณะทำงาน หรือไม่ส่งบุคลากรของหน่วยงานเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ หรือไม่ให้การสนับสนุนทรัพยากรเพื่อร่วมขับเคลื่อนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เนื่องจากมองว่ากิจกรรม



เหล่านั้นมิใช่ภารกิจหน้าที่หลักของหน่วยงาน หรือไม่ยอมรับสถานะของภาคประชาสังคมในฐานะภาคีที่มีบทบาทเสมอภาคกับหน่วยราชการ เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ การสร้างสายสัมพันธ์ผูกโยงตัวแสดงภาคส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกันภายใต้เครือข่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวแสดงระดับองค์การ จึงควรตั้งอยู่บนรูปแบบความสัมพันธ์ที่มีแบบแผนชัดเจนแน่นอน ซึ่งครอบคลุมทั้งรูปแบบการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นรูปธรรม เนื่องจากการเข้ามาเชื่อมโยงสัมพันธ์กันระหว่างองค์กรต่าง ๆ ภายใต้เครือข่ายหนึ่ง ๆ โดยมีโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันที่ชัดเจนแน่นอน จะส่งผลให้ภาคีเหล่านั้นมีการแสดงบทบาทหน้าที่ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง โดยแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านั้นจะก่อให้เกิดความเป็นสถาบันขึ้นในเครือข่าย นอกจากนี้ การสร้างสายสัมพันธ์ยึดเกาะภาคีสมาชิกภายในเครือข่ายยังจำเป็นต้องอาศัยการมีบรรทัดฐาน คุณค่า และแบบแผนปฏิบัติที่เป็นกรอบกำหนดรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกอีกทางหนึ่งด้วย

ทั้งนี้ ปัจจัยเชิงสถาบัน ทั้งที่เป็นทางการ เช่น การแต่งตั้งคณะทำงานโดยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น และไม่เป็นทางการ เช่น การมีความเชื่อมั่นไว้วางใจกันระหว่างหน่วยราชการกับภาคประชาสังคมในพื้นที่ หรือ การเคยทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่องมาก่อน หรือยึดถือค่านิยมร่วมกัน เป็นต้น จะส่งผลให้เกิดการแสดงบทบาทและการกระทำขององค์กรภาคีสมาชิกในลักษณะใหม่ ๆ ที่ไม่ปรากฏให้เห็นในกรณีที่ไม่อยู่ในเครือข่าย เช่น ก่อนจะมีการตั้งคณะทำงานหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ แกนนำภาคประชาสังคมไม่เคยได้รับการเชิญให้ประชุมร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดในฐานะภาคีการพัฒนา ซึ่งมีบทบาทเสมอภาคกัน ในการร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การตัดสินใจ และการริเริ่มใด ๆ ในการกำหนดนโยบายการพัฒนาจังหวัด แต่หลังจากมีการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ในรูปคณะทำงานอย่างเป็นทางการแล้ว ปฏิสัมพันธ์เหล่านั้นสามารถเกิดขึ้นได้อย่างเป็นปกติ เป็นต้น

นอกจากนี้ สายสัมพันธ์ของเครือข่าย ยังมีส่วนเอื้ออำนวยให้เกิดการไหลเวียนทรัพยากรต่าง ๆ ระหว่างองค์กรที่เป็นสมาชิกของเครือข่ายอีกด้วย เช่น การจัดตั้งคณะทำงานระดับจังหวัดอย่างเป็นทางการ ส่งผลให้ส่วนราชการต่าง ๆ สามารถส่งบุคลากรในหน่วยงานของตนเองเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมในชุมชนหรือพื้นที่เป้าหมายได้อย่างเต็มที่ หรือการมีบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างองค์กรและหน่วยงานภาคี ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพันธะผูกพันในการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ของตนเองอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

**ขั้นตอนที่ 5 การจัดโครงสร้างกลไกขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่าย** เครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด มีกลไกขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่ายในรูปโครงสร้างคณะทำงานที่ประกอบด้วยบุคคลที่เป็นข้อต่อเชื่อมโยงระหว่างภาคีภาคส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกันภายในเครือข่าย โครงสร้างดังกล่าวเกิดจากการจัดตั้ง “กลุ่มคน” จำนวนหนึ่งซึ่งเชื่อมโยงร้อยรัดกันผ่านสายสัมพันธ์ในฐานะภาคีสมาชิกของเครือข่าย ดังปรากฏในกรณีการจัดกลุ่มบุคคลในรูปแบบต่าง ๆ ประกอบกันขึ้นเป็นโครงสร้างการบริหารระดับต่าง ๆ ได้แก่ คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ (Strategic Partnership Groups) คณะกรรมการบริหาร (Board

of Directors) คณะกรรมการอำนวยการ (Steering Committee) คณะกรรมการตรวจติดตาม (Joint Scrutiny Committee) คณะทำงานสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด (Intergovernmental Management Team)

หากพิจารณาในทางหลักการ กลุ่มคนหรือคณะทำงานระดับต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นในโครงสร้างการทำงาน ของเครือข่าย เป็นกลไกที่มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบแตกต่างกันไปในเครือข่าย เช่น การทำหน้าที่เป็นกลไก ประสานงานกลาง มีบทบาทในการกำกับทิศทางการทำงานของตัวแสดงต่าง ๆ ให้สอดคล้องประสานกลมกลืนกัน การทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งร่วมกันระหว่างภาคีทุกฝ่าย การทำหน้าที่กำกับทิศทางการทำงานร่วมกัน เป็นต้น นอกจากนี้ เครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด ยังมีกลไกขับเคลื่อนการทำงานในรูปกลุ่มบุคคล ซึ่งมีฐานะเป็น “องค์กรบริหารเครือข่าย” (Network Administrative Organizations: NAOs) ปรากฏให้เห็น ในรูปคณะทำงานสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด

การจัดโครงสร้างกลุ่มบุคคลเพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะ ระดับจังหวัด ควรเกิดขึ้นจากการประชุมหารือตกลงกัน โดยมีการกำหนดให้คณะกรรมการ คณะทำงาน หรือ คณะบุคคลต่าง ๆ ร่วมกันรับผิดชอบภารกิจและบทบาทหน้าที่ภายในเครือข่ายอย่างชัดเจน และได้รับจัดสรร ทรัพยากรด้านต่าง ๆ สำหรับการทำงานของเครือข่ายในภาพรวม ดังนั้น กลุ่มก้อนบุคคลในเครือข่ายจึงมีบทบาท สำคัญยิ่งต่อผลลัพธ์ในการทำงานของเครือข่ายในภาพรวม เนื่องจากกลุ่มบุคคล ไม่ว่าจะ เป็นคณะกรรมการ คณะทำงาน หรือทีมงานต่าง ๆ จะทำหน้าที่เป็นตัวประสานการขับเคลื่อนกิจกรรมของสมาชิกทั้งหมดในทุกส่วน ของเครือข่ายเข้าด้วยกัน ในขณะเดียวกัน โครงสร้างการทำงานของเครือข่ายยังเป็นเงื่อนไขที่กำหนดขอบเขต การกระทำของตัวแสดงแต่ละตัวแสดงในเครือข่ายอีกด้วย กล่าวคือ ตัวแสดงต่าง ๆ สามารถกระทำการ บางอย่างได้ ก็ต่อเมื่ออยู่ในโครงสร้างของเครือข่าย ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่อาจกระทำได้เมื่ออยู่ตามลำพัง

**ขั้นตอนที่ 6 การจัดบทบาทหน้าที่ระหว่างภาคีสมาชิกภายในเครือข่าย** เครือข่ายบริหารกิจการ สาธารณะระดับจังหวัดประกอบด้วยตัวแสดงภาคีการพัฒนาจากหลากหลายภาคส่วน การประสานการทำงาน ร่วมกันของภาคีเหล่านั้น จะดำเนินไปได้อย่างราบรื่นและบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด ขึ้นอยู่กับ การจัดบทบาทหน้าที่ระหว่างภาคีสมาชิกในเครือข่ายให้เกิดความเหมาะสม กลมกลืน และสอดคล้องรองรับ ซึ่งกันและกัน ปัจจัยที่ทำให้ภาคีสมาชิกในเครือข่ายแสดงบทบาทในลักษณะแตกต่างกันไป ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับ ว่าตัวแสดงเหล่านั้นมาจากภาคส่วนใดของสังคม เช่น ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ และอีกส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับว่าตัวแสดงเหล่านั้นมีขอบเขตการแสดงบทบาทในระดับใด เช่น ระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และระดับชาติ

การจัดบทบาทหน้าที่ของภาคีสมาชิกแต่ละภาคส่วน ควรตั้งอยู่บนการพิจารณาศักยภาพ ทรัพยากร และขอบเขตการทำงานของแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน เพื่อให้บทบาทหน้าที่ที่กำหนดขึ้นมีความสอดคล้องกับ ศักยภาพของภาคีแต่ละฝ่าย เช่น ภาคีภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีบทบาทหลักในการสนับสนุน การดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ ผ่านการระดมและแบ่งปันทรัพยากรของท้องถิ่น และมีบทบาทในการประสาน ความร่วมมือในการนำแผนชุมชนไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติผ่านการบรรจุโครงการต่าง ๆ ในแผนพัฒนาท้องถิ่น ในขณะที่ภาคีภาควิชาการ ซึ่งมีทรัพยากรสำคัญ คือ ผู้เชี่ยวชาญและองค์ความรู้ ควรมีบทบาทหลักในการรวบรวม

ข้อมูลและวิเคราะห์สภาพปัญหาและความต้องการในพื้นที่ ส่วนภาคีภาคราชการ มีบทบาทหลักในการประสานการทำงานในพื้นที่ โดยเฉพาะการส่งบุคลากรของหน่วยงานเข้าร่วมขับเคลื่อนกิจกรรม รวมถึงการบูรณาการแผนงานและโครงการของหน่วยงานให้สอดคล้องรองรับกับการดำเนินกิจกรรมการจัดการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาที่มาจากแผนชุมชน เป็นต้น

ในการบริหารกิจการสาธารณะโดยอาศัยเครือข่าย การแสดงบทบาทของสมาชิกเครือข่ายที่เป็นตัวแทนขององค์กรภาครัฐ ไม่จำเป็นต้องเป็นการแสดงบทบาทตามตำแหน่งหน้าที่ที่เป็นทางการในองค์กร (official position) เสมอไป หากแต่ควรอาศัยการแสดงบทบาทหน้าที่แบบไม่เป็นทางการ (operational position) เป็นหลัก กล่าวคือ สมาชิกเครือข่ายที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานภาครัฐ ควรอาศัยรูปแบบการทำงานและบทบาทหน้าที่อย่างไม่เป็นทางการ เพราะส่วนใหญ่การเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมในนามองค์กรโดยอาศัยตำแหน่งที่เป็นทางการ มักมีข้อติดขัดหรือข้อจำกัดในแง่ระเบียบปฏิบัติและกฎระเบียบที่เคร่งครัดตายตัว ซึ่งไม่เอื้อให้เกิดการทำงานแบบเครือข่าย ดังจะเห็นได้จากกรณีการทำงานของคณะกรรมการเฉพาะกิจซึ่งส่วนใหญ่เป็นเพียงการส่งตัวแทนมาประชุมร่วมกัน จากนั้นแต่ละหน่วยงานกลับไปทำงานแบบต่างคนต่างทำเช่นเดิม เป็นต้น

#### 10.13.4 ปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งและยั่งยืนของเครือข่าย

การสร้างเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนของเครือข่าย โดยมีปัจจัยสำคัญดังนี้

1) **การมีผู้นำที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย** การมีบุคคลที่เป็นผู้นำซึ่งได้รับการยอมรับจากภาคีทุกฝ่าย นับเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความเข้มแข็งและยั่งยืนของเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด ทั้งนี้ สถานะความเป็นผู้นำในกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน แตกต่างจากสถานะผู้นำในกระบวนการบริหารองค์การโดยทั่วไป ซึ่งมักมองบทบาทของผู้นำจากตำแหน่งหน้าที่อย่างเป็นทางการ อาทิ การดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงาน ผู้อำนวยการ ผู้จัดการ แต่สำหรับกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะแบบร่วมมือกันแล้ว สถานะความเป็นผู้นำแสดงออกผ่านการได้รับการยอมรับจากองค์กรภาคีสมาชิกทุกฝ่าย ซึ่งภาวะผู้นำในกรณีนี้จะปรากฏให้เห็นได้อย่างเด่นชัดก็ต่อเมื่อบุคคลมีการปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น

หากพิจารณาตามนัยนี้ ผู้นำจึงอาจหมายถึงบุคคลใดก็ตามที่สามารถใช้ทักษะความรู้ความสามารถของตนในการขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันให้ดำเนินไปอย่างราบรื่น ไม่ว่าจะเป็นทักษะการเจรจาหรือสร้างความเข้าใจและชี้ชวนให้ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันในเรื่องต่าง ๆ ตลอดจนทักษะการจัดการ การวางแผน การสร้างกระบวนการและกิจกรรมต่าง ๆ ที่เอื้อให้การปฏิบัติงานร่วมกันบรรลุประสิทธิภาพ รวมถึงความสามารถในการระดมทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยอำนาจหน้าที่และบทบาทที่ตนมีอยู่ในการประสานความร่วมมือ ทั้งระหว่างภาคีฝ่ายต่าง ๆ ด้วยกันเอง และองค์กรภายนอกเครือข่าย เพื่อสร้างช่องทางและโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนกิจกรรมของเครือข่ายให้บรรลุเป้าหมาย

นอกจากนี้ ความเป็นผู้นำยังสะท้อนให้เห็นได้จากความสามารถในการทำหน้าที่สร้างแรงจูงใจ และจุดประกายให้บุคคลอื่น ๆ หันมาร่วมมือกันทำงานภายใต้เป้าหมายร่วมกัน หรือแม้แต่การทำหน้าที่คนกลาง ในการสร้างจุดร่วม เพื่อตั้งองค์รภาคีบางฝ่ายที่มีภูมิหลังในฐานะคู่ขัดแย้ง หรือเคยมีจุดยืนตรงข้ามกัน ในบางเรื่อง มาก่อน ให้สามารถเข้ามาทำงานร่วมกันได้ในฐานะภาคีการพัฒนาที่เสมอภาคกัน ด้วยเหตุนี้ บุคคลผู้ที่สามารถ แสดงบทบาทดังกล่าวได้ จึงมักเป็นผู้ที่ได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากทุกฝ่ายเป็นพื้นฐาน

บุคคลที่ได้รับความไว้วางใจจากภาคีสมาชิกให้เป็นผู้นำในกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะ แบบร่วมมือกัน ไม่จำเป็นต้องเป็นตัวแทนขององค์รภาคีที่มีอำนาจหรือทรัพยากรเหนือกว่าองค์รภาคีอื่น ๆ แต่อย่างใด หากเป็นตัวแทนขององค์รภาคีจากภาคส่วนใดก็ได้ ที่สำคัญบุคคลนั้นต้องมีทักษะความสามารถ ในการแสดงบทบาทผลักดันการสร้างความร่วมมืออย่างเด่นชัด กล่าวคือ บุคคลที่เป็นผู้นำการขับเคลื่อนกิจกรรม ต่าง ๆ ภายในเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด อาจเป็นได้ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ ประจำจังหวัด บุคลากรของส่วนราชการ นายอำเภอ แกนนำเครือข่ายภาคประชาสังคม ผู้นำหรือผู้แทนองค์รภาคีธุรกิจในพื้นที่ เป็นต้น

**2) บุคคลผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่าย** การทำหน้าที่ของผู้ประสานเชื่อมโยงภาคี และสร้างเครือข่าย (boundary spanner) นับเป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จในการสร้างเครือข่าย บริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด กล่าวคือ ผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่าย เป็นบุคคลที่มี บทบาทสำคัญในทุกช่วงของกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะแบบร่วมมือกัน นับตั้งแต่บทบาทในการริเริ่ม ก่อตั้งความร่วมมือ การเอื้ออำนวยให้กระบวนการสร้างความร่วมมือดำเนินไปอย่างราบรื่น การเชื่อมประสาน การทำงานร่วมกันตลอดกระบวนการร่วมมือกันดำเนินภารกิจ กล่าวคือ ในช่วงเริ่มต้นก่อตั้งความร่วมมือ ผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่าย จะมีบทบาทในฐานะ “ตัวเชื่อม” ระหว่างองค์รภาคีฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยทักษะในการเจรจาสื่อสารและทักษะในการประสานเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่าง องค์รภาคี

ในระหว่างที่การดำเนินภารกิจภายใต้เป้าหมายร่วมกำลังดำเนินไป ผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและ สร้างเครือข่าย จะมีบทบาทในฐานะผู้จัดการระบบการบริหารภารกิจร่วมกันขององค์รภาคี โดยอาศัยทักษะ การบริหารจัดการองค์กร และทักษะการเป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยหาทางออกที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน นอกจากนี้ ในทุกขั้นตอนของการดำเนินงานร่วมกัน ผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่าย จะมีบทบาทในฐานะ “ผู้นำ” ของภาคีความร่วมมือ โดยอาศัยทักษะการจัดการปัญหา การจัดการความเสี่ยง และการมีวิสัยทัศน์ เล็งเห็นถึงโอกาสของการพัฒนาความร่วมมือในบริบทที่กว้างขวางยิ่งขึ้น การแสดงภาวะผู้นำที่เด่นชัดที่สุด มักจะปรากฏในกรณีที่มีการริเริ่มต่อยอดการประสานความร่วมมือ โดยขยายไปสู่การร่วมกันดำเนินภารกิจใหม่ ๆ หรือริเริ่มโครงการความร่วมมือด้านอื่น ๆ หลังจากภารกิจภายใต้ความร่วมมือเดิมบรรลุผลตามเป้าหมาย หรือสิ้นสุดขอบเขตระยะเวลาของข้อตกลงความร่วมมือเดิมแล้ว

การแสดงบทบาทผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่ายจะประสบความสำเร็จมากน้อย เพียงใด ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก การได้รับความไว้วางใจ (trust) และประการที่สอง

การมีภาวะผู้นำ (leadership) ที่ได้รับการยอมรับจากองค์กรภาคีทุกฝ่าย ผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่ายจึงเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน เนื่องจากบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจจากภาคีทุกฝ่าย ซึ่งล้วนแล้วแต่มีจุดยืนและมุมมองในการดำเนินภารกิจในลักษณะแตกต่างหลากหลายกันไป ความไว้วางใจที่ผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่ายได้รับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จึงก่อให้เกิดเครือข่ายความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างตัวบุคคลขึ้นเป็นอันดับแรก ซึ่งจะเป็นรากฐานของการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนระหว่างองค์กรอย่างเป็นทางการต่อไป

บุคคลผู้มีบทบาทในฐานะผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่าย อาจเป็นได้ทั้งบุคคลในองค์กรภาครัฐ องค์กรภาคธุรกิจ องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน หรือภาควิชาการในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการสร้างความร่วมมือเพื่อดำเนินกิจกรรมหนึ่ง ๆ อาจมีเพียงตัวแทนขององค์กรใดองค์กรหนึ่งมีบทบาทโดดเด่นในฐานะผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่ายเพียงคนเดียว หรืออาจมีผู้มีบทบาทในการประสานเชื่อมโยงและสร้างเครือข่ายปรากฏให้เห็นหลายคนพร้อมกัน ซึ่งมักจะเป็นตัวแทนขององค์กรภาคีที่มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการสร้างความร่วมมือตั้งแต่แรกเริ่มก็ได้ เช่น บุคคลที่มีบทบาทผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่ายอาจเป็นหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับประเด็นการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ของจังหวัด เป็นต้น

**3) ผู้จัดการเครือข่าย** ด้วยเหตุที่เครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด เกิดจากการรวมตัวกันของบุคคลจำนวนหนึ่งภายใต้การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงบทบาทหน้าที่ระหว่างสมาชิกเหล่านั้น ตัวแสดงระดับบุคคลบางคนจึงเป็นองค์ประกอบที่มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของเครือข่ายที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในแง่ทักษะความรู้ที่จำเป็นสำหรับขับเคลื่อนกิจกรรมหลักของเครือข่าย หรือในแง่สถานภาพของบุคคลที่เป็นสมาชิกเครือข่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่มีความเข้าใจกระบวนการดำเนินงานของเครือข่ายในภาพรวมและเข้าใจกลไกการกำกับดูแลการทำงานของเครือข่าย หากพิจารณาในเชิงหลักการ ตัวแสดงระดับบุคคลที่มีบทบาทสำคัญต่อการขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่ายการบริหารกิจการสาธารณะ ก็คือ บุคคลที่ทำหน้าที่ “ผู้จัดการเครือข่าย” (network manager)

คุณสมบัติสำคัญของบุคคลที่ทำหน้าที่ผู้จัดการเครือข่าย คือ การมีความเข้าใจในหลักการและแนวทางการจัดกิจกรรมของเครือข่าย โดยไม่ติดอยู่ภายใต้กรอบความคิดความเข้าใจและมุมมองในแบบเดียวกับการบริหารงานตามโครงสร้างการทำงานตามลำดับขั้น หรือการทำงานตามกลไกการสั่งการจากบนลงล่างในระบบราชการ หากแต่สามารถมองเห็นภาพการประสานเชื่อมโยงบทบาทหน้าที่ของตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ภายใต้อารมณ์แบบความสัมพันธ์แนวราบได้อย่างชัดเจน อีกทั้งยังมีความตระหนักรู้อยู่เสมอว่า การจัดการภารกิจแต่ละขั้นตอน จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยการระดมและแบ่งปันทรัพยากรชนิดใดจากภาคีฝ่ายใดบ้าง

บุคคลผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมต่อการทำหน้าที่ผู้จัดการเครือข่ายจึงมักจะต้องเป็นผู้มีทักษะความสามารถในการเป็นตัวกลางประสานภาคีหลากหลายภาคส่วนให้เข้ามาร่วมกันตัดสินใจและร่วมกันดำเนินงานต่าง ๆ ในรูปเครือข่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสามารถแสดงให้เห็นได้ชัดเจนตรงกันว่า

ไม่มีองค์กรใดหรือหน่วยงานใดมีบทบาทหลักในการผลักดันเป้าหมายให้บรรลุได้เพียงฝ่ายเดียว ในขณะที่เดียวกัน ผู้จัดการเครือข่ายยังต้องเป็นผู้ที่สามารถเล็งเห็นถึงเงื่อนไขความสำเร็จและล้มเหลวในการประสานการทำงานร่วมกัน และตระหนักในความรับผิดชอบต่อการประสานการทำงานระหว่างทุกฝ่ายได้ประสบผลสำเร็จในทุกขั้นตอนด้วย นอกจากนี้ ผู้จัดการเครือข่ายต้องไม่ใช่ตำแหน่งที่ปฏิบัติหน้าที่โดยผูกติดกับอำนาจสั่งการในระบบราชการภายใต้โครงสร้างลำดับชั้นการบังคับบัญชา (hierarchy) หากแต่ควรเป็นตำแหน่งที่ทำงานบนฐานของสัญญา (contractual basis) ซึ่งจะก่อให้เกิดความรับผิดชอบในงานและมีความเป็นอิสระในเชิงการบริหารจัดการ

บทบาทสำคัญของผู้จัดการเครือข่าย ได้แก่ การทำหน้าที่ระบุนโยบายทิศทางในภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อประสานให้เข้ามาร่วมสร้างเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ ผู้ที่ทำหน้าที่ดังกล่าวต้องมีความสามารถในการเล็งเห็นถึงทักษะ ความรู้ และทรัพยากรประเภทต่าง ๆ ที่ภาคแต่ละฝ่ายมีอยู่และจำเป็นสำหรับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดให้บรรลุเป้าหมาย นอกจากนี้ ผู้จัดการเครือข่ายยังมีบทบาทสำคัญในการประสานการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการกำหนดกรอบหลักเกณฑ์กติกาและข้อตกลงสำหรับยึดถือปฏิบัติในการทำงานร่วมกัน ตลอดจนการสร้างบรรทัดฐานและคุณค่าสำหรับยึดถือร่วมกัน หรือปรับเปลี่ยนมุมมองและทัศนคติของภาคีทุกฝ่ายให้สอดคล้องตรงกันมากที่สุด ในการดำเนินกิจกรรมของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ ผู้จัดการเครือข่ายจะมีบทบาทสำคัญในการประสานบทบาทการทำงานและระดมทรัพยากรจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกิจกรรมหนึ่ง ๆ ให้เกิดการสอดรับและหนุนเสริมซึ่งกันและกัน รวมถึงการทำหน้าที่สร้างพื้นที่เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันในทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน

**4) รูปแบบความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ** การจัดโครงสร้างเครือข่ายที่มีรูปแบบสายสัมพันธ์ที่ชัดเจนเป็นทางการ (formality) เป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง เนื่องจากความเป็นทางการของสายสัมพันธ์ระหว่างภาคีสมาชิกภาคส่วนต่าง ๆ จะมีผลต่อระดับความมีเสถียรภาพของเครือข่าย ซึ่งส่งผลให้การประสานการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันเป็นไปอย่างราบรื่น สายสัมพันธ์ที่ชัดเจนเป็นทางการสามารถสร้างได้โดยผ่านการกำหนดรูปแบบคณะทำงานระดับต่าง ๆ โดยมีการกำหนดองค์ประกอบ ขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบ และการจัดสรรทรัพยากรระหว่างกันอย่างชัดเจนเป็นทางการ รวมถึงการลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ระหว่างภาคีทุกฝ่าย เพื่อเป็นกรอบการปฏิบัติงานและระดมทรัพยากรเพื่อดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ร่วมกัน

ระดับความเป็นทางการของสายสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในเครือข่าย (formality) จะปรากฏมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับการมีกฎเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่ชัดเจน การวางกรอบหลักเกณฑ์และกติกากำกับกระบวนการแลกเปลี่ยนทรัพยากรต่าง ๆ ระหว่างตัวแสดงในเครือข่ายอย่างเป็นระบบและแน่นอน ทั้งนี้ การจัดโครงสร้างที่มีความเป็นทางการ (formal structures) ของเครือข่ายหนึ่ง ๆ จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสมาชิกในเครือข่ายนั้น ๆ มีความตระหนักและยอมรับร่วมกันในการผูกพันตนเองภายใต้สายสัมพันธ์ที่ยึดโยงแต่ละฝ่ายเข้าด้วยกัน สายสัมพันธ์ที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ มักจะปรากฏเป็นส่วนหนึ่งของกฎกติกาที่มีการกำหนด

อย่างชัดเจน สำหรับเป็นกรอบแนวทางในการกำกับกระบวนการปฏิสัมพันธ์ทั้งหมดที่เกิดขึ้นระหว่างตัวแสดงในเครือข่าย

เครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะที่มีสายสัมพันธ์เป็นทางการ มักจะมีการกำหนดเป้าหมายในการประสานการทำงานร่วมกันไว้อย่างชัดเจน (official goals) และในขณะเดียวกัน สมาชิกในเครือข่ายก็อาจมีการร่วมกันวางเป้าหมายในระดับปฏิบัติการ (operational goals) เพื่อวางกรอบทิศทางการดำเนินกิจกรรมในแต่ละวันร่วมกันด้วย เช่น การมีแบบแผนการปฏิบัติร่วมกัน การกำหนดกรอบการทำงาน หรือการจัดทำบันทึกข้อตกลงการทำงานร่วมกัน เป็นต้น ทั้งนี้ การจัดความสัมพันธ์ระดับต่าง ๆ อย่างเป็นระบบดังกล่าวส่งผลให้การแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างตัวแสดงในเครือข่าย ดำเนินไปภายใต้กรอบกฎเกณฑ์กติการ่วมกันของสมาชิกเครือข่าย ซึ่งครอบคลุมข้อตกลงที่เป็นทางการ และแบบแผนบรรทัดฐานปฏิบัติที่ยึดถือร่วมกัน อาทิ วิธีการแลกเปลี่ยนทรัพยากร ขอบเขตปริมาณ และการจัดการทรัพยากรที่ทุกฝ่ายนำมาสมทบร่วมกัน และป้องกันปัญหาความขัดแย้งและการยุติความสัมพันธ์ในหมู่ภาคีสมาชิก ซึ่งอาจเป็นสาเหตุที่นำไปสู่ความล้มเหลวของเครือข่ายในที่สุด

**5) ความแนบแน่นในสายสัมพันธ์ระหว่างภาคี** เมื่อมีการสร้างเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัดขึ้นมาแล้ว ระดับความแนบแน่นของสายสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในเครือข่าย (depth of coordination) จะปรากฏมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับระดับความถี่ในการประสานงานกัน กล่าวคือ ระดับความถี่ในการประสานการทำงานระหว่างภาคีฝ่ายต่าง ๆ ส่งผลให้เครือข่ายมีระดับความแนบแน่นในสายสัมพันธ์ในระดับที่แตกต่างกันไปด้วย ระดับความแนบแน่นของสายสัมพันธ์จะอยู่ในเกณฑ์ต่ำ หากภาคีเครือข่ายมีเพียงการประสานงานแบบชั่วคราว เช่น การเข้ามาทำงานร่วมกันเฉพาะกิจกรรมในระยะเวลาที่จำกัด เมื่อภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันแล้วก็แยกย้ายกัน หรือการเรียกประชุมตามความจำเป็น เป็นต้น

ในทางตรงกันข้าม ระดับความแนบแน่นของสายสัมพันธ์ที่อยู่ในเกณฑ์ต่ำจะมีระดับสูงขึ้น หากการประสานงานระหว่างองค์กรภาคีสมาชิกเครือข่ายปรากฏในลักษณะการประสานงานกันเป็นระยะ ๆ เช่น การมาประชุมร่วมกันตามวาระที่นัดหมายกันไว้อย่างต่อเนื่อง หรือมีการประสานงานแบบเป็นประจําสม่ำเสมอ โดยภาคีสมาชิกของเครือข่ายมีการร่วมกันกำหนดเป้าหมายในระดับปฏิบัติการร่วมกันในทุกขั้นตอน และมีการประสานการดำเนินกิจกรรมระหว่างกันเป็นประจำ ระดับความถี่ในการประสานการทำงานร่วมกัน จะเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้สายสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัดมีความแนบแน่นมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับสายสัมพันธ์ในรูปแบบคณะกรรมการเฉพาะกิจของภาครัฐ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งขึ้น เพื่อเข้ามาทำงานร่วมกันเฉพาะกิจกรรมในระยะเวลาที่จำกัด เมื่อภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันแล้วก็แยกย้ายกัน เป็นต้น

การสร้างความแนบแน่นในสายสัมพันธ์ของเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัดสามารถทำได้โดยสร้างระบบการประสานงานระหว่างกันทั้งภายในคณะทำงานแต่ละชุด และระหว่างคณะทำงานระดับต่าง ๆ เป็นประจําสม่ำเสมอ โดยเปิดโอกาสให้สมาชิกของเครือข่ายสามารถกำหนดเป้าหมายในระดับปฏิบัติการที่ชัดเจนร่วมกัน และมีการประสานการดำเนินกิจกรรมในแต่ละขั้นตอนระหว่างกันอยู่เสมอ

การมีช่วงเวลาหรือความต่อเนื่องยาวนานของการติดต่อสัมพันธ์ เป็นรากฐานของการก่อเกิดความรู้สึก เป็นหนึ่งเดียวกันหรือความรู้สึกชิดใกล้ระหว่างภาคีฝ่ายต่าง ๆ

นอกจากนี้ การแลกเปลี่ยนแบ่งปันทรัพยากรระหว่างกันอย่างต่อเนื่องและลงตัว ก็จะส่งผลให้สายสัมพันธ์มีความแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ต่างจากเครือข่ายที่ตั้งอยู่บนความสัมพันธ์ทางการบริหารแนวดิ่ง ซึ่งมักก่อให้เกิดสายสัมพันธ์แบบหลวม ๆ เช่น คณะกรรมการเฉพาะกิจของภาครัฐ มักมีปฏิสัมพันธ์ในรูปแบบการประชุมร่วมกันเป็นหลัก สายสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจึงเป็นเพียงสายสัมพันธ์ที่ทำหน้าที่เชื่อมประสาน (bridging) ภาคีต่าง ๆ เข้าด้วยกัน และเป็นความสัมพันธ์ตามหน้าที่ ในขณะที่ความสัมพันธ์ในรูปแบบคณะทำงานระดับต่าง ๆ ภายใต้อำนวยการบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด เป็นสายสัมพันธ์ที่ทำหน้าที่ผูกพันร้อยรัด (bonding) ตัวแสดงต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ภายใต้อำนาจผูกพันที่ดำรงอยู่และพัฒนาไปอย่างต่อเนื่อง

**6) ความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างภาคีเครือข่าย** ด้วยเหตุที่การขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ร่วมกัน ระหว่างองค์กรภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ภายใต้อำนวยการบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัดนั้น ต้องอาศัยการบูรณาการทรัพยากรประเภทต่าง ๆ จากทุกฝ่าย เพื่อเป็นทุนสำหรับดำเนินกิจกรรม ภายใต้อำนาจร่วมในพื้นที่ ความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรภาคีสมาชิกจึงเป็นรากฐานสำคัญในการระดมและแบ่งปันทรัพยากรภายในเครือข่าย อีกทั้งยังเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการทำงานร่วมกันด้วย ความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างภาคีในเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด สามารถสร้างขึ้นได้โดยผ่านกลไกการกำกับดูแลให้ภาคีทุกฝ่ายยึดมั่นในหลักเกณฑ์และข้อตกลงร่วมในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด

นอกจากนี้ ยังรวมถึงการสร้างปฏิสัมพันธ์ในฐานะภาคีการพัฒนาที่มีสถานะเท่าเทียมกัน การทำให้ทุกฝ่ายรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการขับเคลื่อนโครงการ การมีกลไกแสดงความรับผิดชอบร่วมกันของภาคีสมาชิก การมีกระบวนการปฏิบัติงานร่วมที่เป็นธรรมสำหรับทุกฝ่าย อาทิ การเปิดให้ภาคีทุกฝ่ายสามารถเข้าถึงข้อมูลกลางได้อย่างเท่าเทียมกัน มีกระบวนการที่เปิดให้ทุกฝ่ายสามารถมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางการตัดสินใจร่วมกัน มีการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างองค์กรอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม เช่น การทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมภายใต้อำนาจและโครงการที่กำหนดขึ้นร่วมกัน เป็นต้น

บุคคลผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่าย มีส่วนสำคัญในการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างบุคคลผู้เข้ามาร่วมเป็นภาคีในเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ ทั้งนี้ ความไว้วางใจระหว่างตัวบุคคลจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อตัวแทนองค์กรภาคีทุกฝ่ายมีความเชื่อมั่นในทักษะ ความรู้ความสามารถ และความเชี่ยวชาญเฉพาะของผู้ประสานเชื่อมโยงและสร้างเครือข่ายเป็นอันดับแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีการสร้างร่วมมือระหว่างองค์กรภาคีที่ต่างฝ่ายต่างมีพื้นฐานความรู้และทักษะที่จำเป็นในภารกิจที่ต้องการร่วมกันโดยดำเนินการอย่างจำกัด

อย่างไรก็ตาม การได้รับความเชื่อมั่นไว้วางใจในความรู้ความสามารถเฉพาะตัวแต่เพียงอย่างเดียว ไม่อาจทำให้การประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่ายประสบความสำเร็จได้ หากบุคคลผู้ประสานเชื่อมโยง



ภาคีและสร้างเครือข่ายไม่ได้รับความเชื่อถือในฐานะผู้มีใจอุทิศตนเพื่อส่วนรวม เนื่องจากคุณลักษณะของความเป็นผู้มีใจอุทิศตนเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นสิ่งที่ทำให้ผู้เข้าร่วมกันเป็นภาคีหุ้นส่วนสามารถมั่นใจได้ว่า การสร้างภาคีหุ้นส่วนที่เกิดขึ้นนั้น มีเจตนารมณ์เพื่ออำนวยประโยชน์แก่ส่วนรวมอย่างแท้จริง มิใช่การอาศัยความร่วมมือขององค์กรภาคีเพื่อเป็นหนทางผลักดันหรือปกป้องผลประโยชน์เฉพาะตัวหรือองค์กรของตนเอง

ในระหว่างกระบวนการดำเนินการกิจกรรมร่วมกันดำเนินไป บุคคลผู้เป็นตัวแทนขององค์กรภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งเข้ามามีบทบาทร่วมกันในฐานะคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ภายใต้โครงสร้างเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด จำเป็นต้องได้รับการยอมรับนับถือในเรื่องคุณธรรมความซื่อสัตย์ โดยเฉพาะการทำหน้าที่ภายใต้หลักเกณฑ์ข้อตกลงการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างเคร่งครัด โปร่งใส และพร้อมรับผิดชอบต่อภาคีสมาชิก เนื่องจากความเชื่อตรงต่อกันระหว่างตัวแทนองค์กรภาคีหุ้นส่วน เป็นปัจจัยที่ทำให้ทุกฝ่ายสามารถมั่นใจได้ว่า ทุกองค์กรต่างยึดถือแบบแผนการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างเสมอภาค ในทางตรงกันข้าม หากภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเห็นว่าองค์กรภาคีฝ่ายอื่น ๆ แสดงบทบาทในลักษณะเอาัดเอาเปรียบฝ่ายอื่นโดยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดร่วมกันแล้ว ก็อาจส่งผลทำลายความเชื่อมั่นไว้วางใจที่มีมา และอาจทำให้ความร่วมมือที่เกิดขึ้นนั้น ประสบความล้มเหลวในที่สุด

**7) วัฒนธรรมการทำงานที่เอื้อต่อการทำงานแบบบูรณาการเชิงพื้นที่** การมีวัฒนธรรมการทำงานที่เอื้อต่อการทำงานแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ มีความจำเป็นอย่างมากในกรณีที่ต้องครุภครรัฐเป็นภาคีที่มีบทบาทเป็นแกนในการประสานความร่วมมือของเครือข่าย คุณลักษณะของวัฒนธรรมการทำงานที่เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือ ประกอบด้วย การมีความสามารถในการปรับตัวและการตอบสนองต่อการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ โดยผ่านกลไกการกระจายอำนาจการตัดสินใจจากผู้บริหารลงไปยังบุคลากรระดับปฏิบัติการ ตลอดจนความสามารถสร้างช่องทางในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำเนินการกิจขององค์กร และการดำเนินการกิจบนฐานการเปิดรับผลสะท้อนกลับจากองค์กรภายนอกและกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง การมีแบบแผนการทำงานที่ก่อให้เกิดการพัฒนารูปแบบการทำงานและการแสดงบทบาทในลักษณะใหม่ ๆ รวมถึงการสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับองค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อแสวงหาแนวทางการขับเคลื่อนภารกิจขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายสูงสุด

คุณลักษณะของการมีวัฒนธรรมการทำงานที่เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือ มักจะสะท้อนให้เห็นได้จากการมีกระบวนการบริหารงานโดยให้ความสนใจกับชุมชน กลุ่มผู้รับบริการ หรือกลุ่มเป้าหมายเป็นสำคัญ มีผู้บริหารระดับสูงที่สามารถประสานเชื่อมโยงองค์กรหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ได้เป็นอย่างดี มีกลไกสร้างการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้รับบริการหรือกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนร่วมกับองค์กรภาคีส่วนอื่นเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ภายใต้เป้าหมายร่วมกันอย่างเข้มแข็ง มีกลไกการเชื่อมต่อกับชุมชนต่าง ๆ ที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างหลากหลาย มีเจ้าหน้าที่ในทุกระดับสามารถทำงานแบบตัดข้ามหน่วยงานได้ มีระบบจัดบริการที่เอื้อให้เกิดการกระจายอำนาจให้แก่บุคลากรระดับปฏิบัติ และบางกรณีอาจมีการเชื่อมโยงกับองค์กรภายนอกพื้นที่ เช่น องค์กรระหว่างประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชน แหล่งทุนต่าง ๆ ในส่วนกลาง เป็นต้น

8) การใช้เครื่องมือทางการบริหารในรูปสัญญา สำนักงานจังหวัดควรได้รับการพัฒนาบทบาทในลักษณะใหม่ที่เอื้อต่อการขับเคลื่อนงานของเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะ โดยทำหน้าที่ในฐานะผู้จัดการโครงการ (project manager) ภายใต้กรอบการดำเนินงานบนฐานของสัญญา (contractual basis) เนื่องจากสำนักงานจังหวัดเป็นตัวแสดงสำคัญในกระบวนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดภายใต้เครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด โดยทำหน้าที่เป็นข้อต่อสำคัญในการผนวกกลไกและรูปแบบการดำเนินงานของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ เข้ากับกระบวนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด บทบาทหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดในมิติด้านยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่ ได้แก่ การจัดเก็บ รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลในระดับพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การจัดทำและกำหนดแผนยุทธศาสตร์ ตลอดจนแผนงานและกิจกรรมรองรับต่าง ๆ ภายใต้การประสานงานร่วมกับส่วนราชการต่าง ๆ และภาคส่วนอื่น ๆ ทั้งภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และชุมชนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติที่ผ่านมาพบว่า สำนักงานจังหวัดต้องประสบกับข้อจำกัดในการดำเนินงานค่อนข้างมาก ทั้งในด้านทรัพยากรทางการบริหารจัดการ การเข้าถึงข้อมูล การขอความร่วมมือจากส่วนราชการอื่น การพัฒนาระบบบริหารกิจการสาธารณะโดยเครือข่ายขึ้นในจังหวัดที่มีศักยภาพ จึงจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการยกระดับขีดสมรรถนะในการดำเนินงานด้านยุทธศาสตร์ของสำนักงานจังหวัด เนื่องจากการดำเนินงานภายใต้แนวคิดแบบเครือข่ายและการเข้าร่วมของภาคีภาคส่วนต่าง ๆ มีแนวโน้มจะเกิดได้ยากและมีโอกาสประสบผลสำเร็จต่ำ หากระบบการบริหารงานยังคงดำเนินไปภายใต้แบบแผนปฏิบัติราชการแบบเดิม และยึดติดกับระบบการขับเคลื่อนงานภายใต้สายการบังคับบัญชา (hierarchy) ดังนั้น การปรับเปลี่ยนข้อจำกัดดังกล่าว จึงจำเป็นต้องกำหนดกลไกและระบบการดำเนินงานใหม่ใน 3 ประการ ดังนี้

*ประการแรก การกำหนดให้สำนักงานจังหวัดรับผิดชอบบทบาทผู้จัดการโครงการ* ปัจจุบันสำนักงานจังหวัดเป็นกลไกสำคัญยิ่งต่อการพัฒนายุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในฐานะที่เป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) เมื่อมีการนำรูปแบบการบริหารกิจการสาธารณะโดยเครือข่ายมาปฏิบัติ บทบาทของหัวหน้าสำนักงานจังหวัดควรได้รับการปรับเปลี่ยนให้มิลักษณะเป็น “ผู้จัดการโครงการ” (project manager) ในฐานะผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อการขับเคลื่อนกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์และขับเคลื่อนแผนงานและโครงการตามยุทธศาสตร์จังหวัด ควรมีการกำหนดให้ภาระงานในฐานะผู้จัดการโครงการและการเข้าร่วมปฏิบัติงานของเครือข่าย เป็นส่วนหนึ่งของตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานของบุคลากรสำนักงานจังหวัดด้วย นอกจากนี้ การปฏิบัติภารกิจในฐานะผู้จัดการโครงการควรได้รับการจัดสรรงบประมาณในรูปของโครงการแบบเป็นก้อน (block grant) เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการดำเนินงาน และไม่เข้าซ้อนกับการดำเนินโครงการที่เป็นภารกิจประจำของสำนักงานจังหวัด

*ประการที่สอง การดำเนินงานบนฐานของสัญญา (contractual basis)* ในกระบวนการทำงานของเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด สำนักงานจังหวัดในฐานะผู้จัดการโครงการ จะปฏิบัติหน้าที่โดยประสานงานอย่างใกล้ชิดกับ “ผู้จัดการเครือข่าย” (network manager) ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ปฏิบัติงานภายใต้สัญญาว่าจ้าง เนื่องจากการดำเนินงานบนฐานของสัญญา จะทำให้เกิดความรับผิดชอบทั้งในระหว่าง

ผู้ว่าจ้างและผู้รับดำเนินการภายใต้การกำหนดผลลัพธ์ของงานที่ชัดเจน ขณะเดียวกันก็จะทำให้เกิดความเป็นอิสระในเชิงการบริหารจัดการ มากกว่าการดำเนินงานภายใต้ระบบราชการปกติ

กรอบสัญญาว่าจ้างระหว่างสำนักงานจังหวัดกับผู้จัดการเครือข่าย จะต้องคำนึงถึงความยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการดำเนินงานของผู้จัดการเครือข่าย ขณะเดียวกันในฝ่ายของสำนักงานจังหวัดในฐานะที่เป็นผู้จัดการโครงการก็จะต้องมีบทบาทสำคัญในการกำหนดผลผลิตและกรอบระยะเวลาการดำเนินงานตามสัญญาออกเป็นช่วง ๆ (phasing) ทั้งนี้ กระบวนการสรรหาผู้จัดการเครือข่าย การกำหนดเนื้อหาสัญญา และการกำหนดผลผลิตตามช่วงสัญญา อาจดำเนินการโดยคณะทำงานสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด (Intergovernmental Management Team)

*ประการที่สาม การทำหน้าที่กำกับสัญญาโดยคณะกรรมการ* แม้ว่าสัญญาว่าจ้างจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินงานของผู้จัดการเครือข่าย แต่หัวใจสำคัญของตัวแบบเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด มุ่งเน้นความเป็นภาคีหุ้นส่วน (partnership) ที่สามารถเกื้อกูลและมีการปรึกษาหารือในแบบร่วมคิดร่วมทำ มากกว่าสัมพันธ์ภาพในแบบผู้ว่าจ้าง-ตัวแทน (principal-agent relationship) ด้วยเหตุนี้จึงควรกำหนดให้คณะทำงานสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด ซึ่งมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นหัวหน้าคณะทำงานเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวกลางของเครือข่าย ในการแสวงหาผู้จัดการเครือข่าย การกำหนดกรอบการดำเนินงานและผลผลิต การเป็นกลไกในการให้คำปรึกษาหารือแก่ผู้จัดการเครือข่าย

นอกจากนี้ การขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัดภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ ซึ่งจัดทำขึ้นโดยการประสานบทบาทระหว่างภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ภายใต้เครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด ยังจำเป็นต้องมีการนำเครื่องมือในรูปสัญญามาใช้ เพื่อสร้างพันธะผูกพันให้หน่วยงานและองค์กรภาคีทุกฝ่ายมีการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมในความรับผิดชอบของตนเองร่วมกันอีกด้วย “สัญญาขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัดโดยเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด” (territorial contract) ควรมีสาระสำคัญครอบคลุมหัวข้อต่อไปนี้

*ส่วนที่หนึ่ง* ครอบคลุมหลักการและวัตถุประสงค์ของการสร้างความร่วมมือของภาคีหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาจังหวัด บทกำหนดนิยามของคำต่าง ๆ และระบุรายละเอียดขององค์กรภาคีฝ่ายต่าง ๆ กรอบระยะเวลาของสัญญา

*ส่วนที่สอง* เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับรูปแบบขั้นตอนการบริหารกิจการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรภาคีสภาวราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน องค์กรภาคประชาสังคม รวมทั้งกำหนดบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของภาคีแต่ละฝ่ายในการดำเนินโครงการและกิจกรรมที่ได้รับการระบุไว้ในสัญญา

*ส่วนที่สาม* เป็นการระบุรายงานแผนงาน โครงการ และกิจกรรม ตามกรอบยุทธศาสตร์จังหวัด ซึ่งภาคีทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันในการประสานบทบาท บุคลากร ทรัพยากร และงบประมาณ เพื่อขับเคลื่อนให้บรรลุผลภายในกรอบระยะเวลาที่ตั้งไว้ รวมทั้งการกำหนดสัดส่วนงบประมาณที่องค์กรภาคีแต่ละฝ่ายรับผิดชอบจัดสรรเพื่อดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่ระบุไว้

**ส่วนที่สี่** เป็นการกำหนดกรอบเวลาในการดำเนินงานตามสัญญา หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผล การดำเนินภารกิจหรือกิจการสาธารณะร่วมกันระหว่างภาคีหุ้นส่วน ข้อกำหนดเกี่ยวกับองค์กรที่มีหน้าที่ ในการประเมินผลการปฏิบัติงานตามสัญญา ผู้มีอำนาจกำกับดูแล และวิธีการยุติข้อโต้แย้งระหว่างภาคีหุ้นส่วน ที่อาจมีขึ้น

ทั้งนี้ กระบวนการกำหนดรายละเอียดของสัญญาดังกล่าว ดำเนินการผ่านการประชุมหารือระหว่าง องค์กรภาคีที่เกี่ยวข้อง โดยมีคณะทำงานสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ สำหรับ สัญญาที่ได้รับการเห็นชอบจากภาคีทุกฝ่ายเรียบร้อยแล้ว จะต้องผ่านการรับรองอย่างเป็นทางการโดย คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ และผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานผลการอนุมัติสัญญาดังกล่าวต่อ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.)

**9) การใช้เครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทิศทางการบริหารกิจการ สาธารณะเชิงพื้นที่** ในทุกขั้นตอนของกระบวนการทำงานของเครือข่ายสามารถอาศัยเครื่องมือส่งเสริมการมี ส่วนร่วมของประชาชนหลากหลายรูปแบบ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

เครื่องมือการมีส่วนร่วม	คำอธิบาย
<b>คณะลูกขุนพลเมือง</b> (Citizens' juries)	เป็นกลุ่มสมาชิกที่ได้รับการคัดเลือกจากประชาชนเขตต่าง ๆ ภายใน จังหวัด เป็นเครื่องมือหนึ่งในการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดย การรับฟังข้อมูลความคิดเห็นในการดำเนินการเพื่อส่งเสริมกระบวนการ ประชาธิปไตยในการบริหารราชการเชิงพื้นที่ การคัดเลือกคณะลูกขุน พลเมืองใช้หลักเกณฑ์ในการสุ่มเลือกกลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนของ ประชากรกลุ่มเป้าหมาย โดยจะใช้ระยะเวลาสูงสุด 3 วัน สำหรับ การพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นสาธารณะที่สำคัญ ผู้เข้าร่วมจะได้รับ เอกสารเพื่อเป็นข้อมูลประกอบเกี่ยวกับประเด็นที่ต้องการจะหารือ มีการเปิดรับฟังความเห็นหรือคำให้การจากผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นนั้น ๆ และคณะลูกขุนพลเมืองสามารถข้แย้งนำหนักจากข้อมูล ที่ได้รับผ่านมุมมองต่าง ๆ และไตร่ตรองเพื่อตัดสินใจขั้นสุดท้าย เกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติที่ดีที่สุด
<b>เวทีปรึกษาหารือในพื้นที่</b> (Consultation)	เป็นการสนทนาแลกเปลี่ยนที่มีโครงสร้างมากกว่าการสนทนาในเวที ประชุมโดยทั่วไป โดยผู้เข้าร่วมเวทีปรึกษาหารือมีความมุ่งมั่นที่จะฟัง อย่างเข้าใจ (active listening) และพิจารณาความคิดเห็นและ คำแนะนำที่ได้รับอย่างรอบคอบ ซึ่งการให้คำปรึกษาที่ดี จะสร้าง ข้อเสนอแนะและช่วยให้เห็นนโยบายการบริการสาธารณะดีขึ้น กระบวนการปรึกษาหารือมุ่งเน้นการให้ข้อมูลแก่ภาครัฐในการตัดสินใจ

เครื่องมือการมีส่วนร่วม	คำอธิบาย
	โดยมีขอบเขตด้านนโยบายที่เฉพาะเจาะจง อาทิ การวางแผนการใช้ที่ดินสาธารณะ การจัดทำงบประมาณพัฒนาเชิงพื้นที่ การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มักเป็นเรื่องที่ประชาชนมีประสบการณ์และสามารถเข้าถึงได้ รวมทั้งมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่โดยตรง
<b>การสนทนากลุ่ม</b> <b>(Focus group discussions)</b>	การจัดสนทนากลุ่มตัวแทนประชาชนกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้เสียจากการดำเนินการกิจของหน่วยงานภาครัฐ โดยมีกำหนดเป้าหมาย โครงสร้าง กรอบเวลา และขั้นตอนชัดเจน ในกลุ่มสนทนาจะประกอบด้วย ตัวแทนประชาชนผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสียร่วมหารือเกี่ยวกับผลกระทบและข้อกังวลของโครงการ ซึ่งเป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เพื่อวัดการตอบสนองต่อโครงการที่ดำเนินการ และเพื่อให้เกิดความเข้าใจโดยละเอียดเกี่ยวกับมุมมองค่านิยมและข้อกังวลของผู้มีส่วนได้เสีย
<b>การทำสัญญาชุมชน</b> <b>(Community contracting)</b>	เป็นการตกลงทำสัญญาของชุมชนในการให้จัดให้บริการสาธารณะหรือในกรณีที่ชุมชนทำสัญญากับผู้ให้บริการ หรือการทำสัญญาในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
<b>การประชุมแบบฉันทมติ</b> <b>(Consensus conference)</b>	เป็นการรวบรวมกลุ่มตัวอย่างผ่านการเป็นตัวแทนประชาชน จากคณะกรรมการหรือกลุ่มบุคคลที่มีทักษะหรือความรู้เฉพาะทางเพื่อสำรวจเกี่ยวกับปัญหาเชิงเทคนิคที่ซับซ้อน ที่มักเกี่ยวข้องกับ การประเมินทางเทคโนโลยีและนโยบายเชิงวิทยาศาสตร์ และผลกระทบในวงกว้างทางสังคม คณะกรรมการที่เป็นตัวแทนจากภาคประชาชนและผู้เชี่ยวชาญจะมีส่วนร่วมในช่วงที่มีการเปิดให้สาธารณชนสามารถถามตอบประเด็นต่าง ๆ ได้ จากนั้นคณะกรรมการจะแลกเปลี่ยนข้อมูลร่วมกับสาธารณชน และนำข้อมูลที่ได้มาประกอบการชั่งน้ำหนักตัวเลือกนโยบาย จากนั้นจะนำข้อเสนอแนะไปบันทึกลงรายงานในขั้นตอนสุดท้าย และนำเสนอต่อบุคคลสำคัญที่มีอำนาจตัดสินใจ
<b>การสำรวจความคิดเห็น</b> <b>(Deliberative polling)</b>	การสำรวจความคิดเห็นจะรวบรวมกลุ่มตัวอย่างผ่านการสุ่มความน่าจะเป็นของประชาชนจำนวน 200 คน จาก 500 คน จะใช้ระยะเวลา 2 วัน ในการหารือเกี่ยวกับประเด็นปัญหาเชิงลึก โดยกลุ่มตัวอย่างจะต้องได้รับการสำรวจความคิดเห็นผ่านแบบสอบถามถึงมุมมองที่มีต่อประเด็นนั้น ๆ ก่อนที่จะมารวมตัวกัน หลังจากนั้น

เครื่องมือการมีส่วนร่วม	คำอธิบาย
	<p>ประชาชนจะได้รับคำแนะนำเกี่ยวกับกรอบประเด็นปัญหาหรือข้อปรีกษาหารือในการอภิปราย และกระบวนการมีส่วนร่วมจะมีโครงสร้างการแบ่งกลุ่มย่อยสำหรับอภิปรายหรือถามตอบกับผู้เชี่ยวชาญ หลังจากสิ้นสุดกระบวนการ ผู้เข้าร่วมจะได้รับการสำรวจความคิดเห็นอีกครั้ง และนำผลลัพธ์ที่ได้จากการสำรวจความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมมาเปรียบเทียบกับระหว่างก่อน-หลัง เพื่อคำนวณถึงความคิดเห็นที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งผลลัพธ์จะสะท้อนให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจเห็นว่าในภาพรวม ประชาชนมีแนวโน้มที่จะตอบสนองต่อปัญหาอย่างไร หากประชาชนมีโอกาสได้รับชุดข้อมูลอย่างละเอียดและครบถ้วน การสำรวจความคิดเห็นได้ถูกนำไปใช้ในรูปแบบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายพลังงาน นโยบายการต่างประเทศ นโยบายการดูแลสุขภาพ และการวางแผนของเทศบาล</p>
<p><b>การทำกลุ่มศึกษา (Study circles)</b></p>	<p>เป็นรูปแบบที่เกี่ยวข้องกับผู้คนจำนวนมาก จะเป็นการอภิปรายหรือแลกเปลี่ยนประเด็นเกี่ยวกับความหลากหลายของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งมีผู้เข้าร่วม 8-12 คน โดยการทำกลุ่มศึกษาจะเกิดจากการมารวมตัวกันในช่วงเวลาเดียวกัน ในช่วงสุดสัปดาห์หรือมากกว่าสัปดาห์ เพื่อพัฒนาวิสัยทัศน์ปัญหาในประเด็นต่าง ๆ ทั่วไปที่เกิดขึ้น โดยการทำกลุ่มศึกษาจะถูกขยายตัวภายในชุมชนและเกิดเป็น ‘เวทีปฏิบัติการ’ (action forum) ที่มีผู้เข้าร่วมจากการทำกลุ่มศึกษาจากทุกคนในสังคมที่เกี่ยวข้อง เข้ามาร่วมกันพัฒนากลยุทธ์การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยการทำกลุ่มศึกษามักถูกนำไปใช้ในชุมชนทั่วประเทศ เพื่อจัดการกับปัญหาต่าง ๆ เช่น การศึกษา การเหยียดเชื้อชาติ และความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับตำรวจในพื้นที่ เป็นต้น</p>
<p><b>การประชุมเมืองแห่งศตวรรษที่ 21 (21<sup>st</sup> Century Town Meeting)</b></p>	<p>เป็นการรวบรวมกลุ่มตัวแทนที่มีความหลากหลายทางประชากรศาสตร์ ซึ่งมีจำนวนมากถึง 5,000 คน เพื่อใช้เวลา 1 วัน ในการหารือหรืออภิปรายเกี่ยวกับประเด็นปัญหาและพิจารณาหาทางออกจากการประชุมกลุ่มย่อย โดยจะมีการเตรียมชุดข้อมูลพื้นฐานที่เป็นกลางและสร้างสมดุลในประเด็นที่นำมาใช้ในการอภิปราย พร้อมทั้งมีผู้เชี่ยวชาญและผู้กำหนดนโยบายเข้าร่วมในการอภิปรายแต่ละกลุ่มย่อยในแต่ละกลุ่มย่อยจะมีการเชื่อมโยงกันผ่านระบบโครงข่ายจากคอมพิวเตอร์ของแต่ละกลุ่มย่อย พร้อมทั้งมีปุ่มกดแบบไร้สายใน</p>

เครื่องมือการมีส่วนร่วม	คำอธิบาย
	<p>การออกเสียงแบบประชามติ และผลลัพธ์จากการลงมติของแต่ละกลุ่มย่อยจะถูกส่งผ่านเข้าระบบไปที่กลุ่มใหญ่ จากนั้นจะมีการจัดลำดับความสำคัญของชุดข้อมูลที่ได้รับและนำมาประมวลผล พร้อมทั้งจัดทำเป็นรายงานต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจเมื่อสิ้นสุดวันดังกล่าว การประชุมเมืองแห่งศตวรรษที่ 21 ถูกนำมาใช้ในการอภิปรายประเด็นสาธารณะจำนวนมาก เช่น การอภิปรายทั่วประเทศเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการประกันสังคม การวางแผนการพัฒนา World Trade Center ในนครนิวยอร์ก หรือการอภิปรายในทุก 2 ปี สำหรับการวางแผนเชิงกลยุทธ์ในกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. เป็นต้น</p>
<p><b>การออกแบบชุมชน (Community design)</b></p>	<p>เป็นการวางแผนพัฒนาพื้นที่อย่างมีส่วนร่วม เกิดขึ้นจากการรับรู้ของประชาชนเกี่ยวกับการจัดการสภาพแวดล้อมทางกายภาพที่ไม่ถูกต้อง และค้นพบว่ายังมีวิธีที่ดีกว่าในการออกแบบและการวางแผนสำหรับชุมชน อีกทั้งยังตระหนักได้ว่าการจัดสภาพแวดล้อมทางกายภาพที่ดีจะเป็นส่วนสำคัญที่ส่งผลต่อการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจของการมีส่วนร่วมของประชาชน มีทั้งรูปแบบของการได้สวนสาธารณะ การประชุมชุมชน และการสนทนากลุ่ม</p>

ข้อเสนอแนะ 13 : แนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะเชิงพื้นที่
<p>การยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะเชิงพื้นที่ โดยมุ่งเน้นการขยายบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ผ่านการจัดโครงสร้างการทำงานในรูปแบบ “เครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด” อาจดำเนินโครงการนำร่องในลักษณะการวิจัยเชิงปฏิบัติการ โดยพิจารณาคัดเลือกจังหวัดที่มีเครือข่ายภาคประชาสังคมในพื้นที่เข้มแข็งเป็นกรณีศึกษา มุ่งนำตัวแบบเครือข่ายการบริหารกิจการสาธารณะเชิงพื้นที่มาทดลองปฏิบัติภายใต้บริบทการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในปัจจุบัน ผลการศึกษาจะนำมาพัฒนาคู่มือแนวปฏิบัติสำหรับเผยแพร่และขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติในวงกว้างต่อไป</p>

## 10.14 การจัดทำแผนปฏิบัติการรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (Open Government Action Plan)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ให้ความสำคัญกับการบริหารราชการแผ่นดินที่เปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งในกระบวนการนโยบายและการให้บริการสาธารณะ ดังเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 63 ที่วางหลักการสำคัญให้รัฐต้องจัดให้มีมาตรการเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งกลไกส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ต่อต้าน หรือชี้เบาะแสการทุจริต มาตรา 78 วางหลักการให้รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมถึงการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดในบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน รวมทั้งกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิโดยตรงในการร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการร่วมประเมินผลกระทบ และร่วมรับประโยชน์ อาทิ มาตรา 57 (1) และ (2) มาตรา 58 มาตรา 74 มาตรา 178 และมาตรา 259

แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) เป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เพื่อความสุขของคนไทยทุกคน ในยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ยึดหลักการสำคัญคือ “ภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม” มุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนการบริหารงานภาครัฐจากเดิมไปสู่การจั้ดบริการที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (citizen centric delivery) การตอบสนองต่อความต้องการ และมีบริการที่รวดเร็ว มีการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์การพัฒนาอย่างเป็นระบบ (cascade) ทุกภารกิจและพื้นที่ ปรับโครงสร้างภาครัฐให้มีขนาดเล็กเหมาะสมกับภารกิจ และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ มีความทันสมัย เป็นมีอาชีพ ยึดหลักการส่งเสริมคนดีคนเก่งและระบบคุณธรรม จริยธรรม มีความโปร่งใส ปราศจากการทุจริตและประพฤติมิชอบ มีกฎหมายที่สอดคล้องกับบริบทแวดล้อมเท่าที่จำเป็น มีการเคารพสิทธิมนุษยชนและปฏิบัติต่อประชาชนอย่างเสมอภาค

แผนปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง) *ด้านการเมือง* ได้กำหนดกิจกรรมสำคัญที่ต้องเร่งดำเนินการเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ (big rock) 5 กิจกรรม หนึ่งในนั้น คือ กิจกรรมที่ 2 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะทุกระดับ *ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน* กำหนดกิจกรรมที่ต้องเร่งดำเนินการเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของประเทศอย่างมีนัยสำคัญไว้ 5 กิจกรรม ได้แก่ กิจกรรมที่ 1 ปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานภาครัฐไปสู่ระบบดิจิทัล กิจกรรมที่ 2 จัดโครงสร้างองค์กรและระบบการบริหารงานภาครัฐให้มีความยืดหยุ่น คล่องตัว และเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์ กิจกรรมที่ 3 การปรับเปลี่ยนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ไปสู่ระบบเปิด กิจกรรมที่ 4 สร้างความเข้มแข็งให้กับการบริหารราชการแผ่นดินระดับพื้นที่โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน และกิจกรรมที่ 5 ขจัดอุปสรรคการจัดซื้อจัดจ้าง



ภาครัฐและการเบิกจ่ายที่รวดเร็ว คุ่มค่า โปร่งใส และปราศจากการทุจริต จะเห็นได้ว่าแผนปฏิรูปประเทศ ฉบับปรับปรุงได้ให้ความสำคัญกับรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (open government) ผ่านการกำหนดกิจกรรมที่จำเป็นเร่งด่วนเหล่านี้ ซึ่งมีทั้งกิจกรรมหลักและกิจกรรมที่สนับสนุนการเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ทำงานร่วมกับภาครัฐในทุกกระบวนการนโยบาย

(ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570) ได้กำหนดจุดหมายสำคัญของการพัฒนาประเทศไว้ 13 หมุดหมาย หมุดหมายที่สำคัญกับการปฏิรูปภาครัฐ คือ *หมุดหมายที่ 13 ไทยมีภาครัฐที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพ และตอบโจทย์ประชาชน* โดยได้มีการกำหนดเป้าหมายหลัก ประกอบด้วย เป้าหมายที่ 1 การบริการภาครัฐ มีคุณภาพ เข้าถึงได้ และเป้าหมายที่ 2 ภาครัฐที่มีขีดสมรรถนะสูง และคล่องตัว มีการกำหนดกลยุทธ์ (strategies) ในการขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน 3 กลยุทธ์หลัก ได้แก่ *กลยุทธ์ที่ 1* การพัฒนาคุณภาพในการให้บริการภาครัฐที่ตอบโจทย์ สะดวก และประหยัด ดำเนินการผ่านกลยุทธ์ย่อย คือ การยกเลิกภารกิจการให้บริการของภาครัฐเดิมที่สามารถเปิดให้ภาคส่วนอื่น ดำเนินการให้บริการแทน และทบทวนกระบวนการทำงานของภาครัฐควบคู่กับพัฒนาการบริการภาครัฐในรูปแบบดิจิทัลแบบเบ็ดเสร็จ *กลยุทธ์ที่ 2* การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการและโครงสร้างของภาครัฐให้ยืดหยุ่น เชื่อมโยง เปิดกว้างและมีประสิทธิภาพเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศ ดำเนินการผ่านกลยุทธ์ย่อย คือ การทบทวนบทบาทภาครัฐและกระจายอำนาจการบริหารจัดการภาครัฐและบูรณาการการทำงานร่วมกัน การสร้างความโปร่งใสและธรรมาภิบาลภาครัฐที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยสะดวก ร่วมให้ข้อคิดเห็น และตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้ *กลยุทธ์ที่ 3* การปรับเปลี่ยนภาครัฐเป็นรัฐบาลดิจิทัลที่ใช้ข้อมูลในการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาประเทศ มีกลยุทธ์ย่อย การปฏิรูปโครงสร้างพื้นฐานข้อมูลสารสนเทศทั้งฐานข้อมูลและกระบวนการทำงานของภาครัฐ และ *กลยุทธ์ที่ 4* การสร้างระบบบริหารภาครัฐที่ส่งเสริมการปรับเปลี่ยนและพัฒนาบุคลากรให้มีทักษะที่จำเป็นในการให้บริการภาครัฐดิจิทัล และยกเลิกกฎหมายที่หมดความจำเป็นและพัฒนากฎหมายที่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศ

จะเห็นได้ว่า ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) แผนปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง) และ (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570) ให้ความสำคัญกับการพัฒนาการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนครอบคลุมทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย ตลอดจนให้ความสำคัญกับการปฏิรูปและเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการภายในภาครัฐ ผ่านการปรับปรุงโครงสร้างให้มีความยืดหยุ่นสูง และเพิ่มสมรรถนะของบุคลากรให้มีความทันสมัย รองรับการทำงานรูปแบบใหม่ มุ่งเน้นการเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลและการสื่อสารแบบดิจิทัลอย่างมีเอกภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และประชาชนเข้าถึงได้สะดวก ความสำเร็จในการขับเคลื่อนงานให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ยุทธศาสตร์ แผนงาน กิจกรรม และหมุดหมาย จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการทำงานร่วมกันจากทุกภาคส่วนและนำประสบการณ์จากประเทศต้นแบบมาเป็นแนวทางในการขับเคลื่อน จึงเป็นที่มาของแผนปฏิบัติการรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (Open Government Action Plan) ของรัฐบาลในขณะนี้

แผนปฏิบัติการรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วมมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นการวางกรอบแนวทางการยกระดับและเร่งรัดการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐของไทยที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในเชิงรุก ให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรมมากกว่าแผนงานที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งได้มาจากการทบทวนแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปภาครัฐไปสู่การเปิดรับการมีส่วนร่วม ได้แก่ แนวคิดรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (open government) การบริหารงานภาครัฐที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (citizen-centric government) การยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ (public engagement) เป็นต้น มีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน สถาบันวิชาการ/วิจัย และอื่น ๆ รวมถึงการทบทวน และวิเคราะห์กฎหมาย แผนงาน และนโยบายที่เกี่ยวข้อง การสังเคราะห์บทเรียนตัวอย่างที่ดีในหลายประเทศ จนได้มาซึ่งแผนปฏิบัติการรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วมที่รัฐบาลและหน่วยงานผู้รับผิดชอบสามารถนำไปใช้เป็นกรอบแนวทางปฏิบัติได้ในทันที แผนปฏิบัติการรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม มีสาระสำคัญ 4 ส่วน ประกอบด้วย

**ส่วนที่ 1 การผลักดันประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกกรอบความร่วมมือว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (Open Government Partnerships: OGPs)** เป็นการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นมาของ OGPs ซึ่งปัจจุบันมีอยู่จำนวน 77 ประเทศทั่วโลก ครอบคลุมทั้งกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว และกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา แนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติ (National Action Plan: NAP) เพื่อรองรับและเป็นกรอบแนวคิดที่สำคัญของการจัดทำแผนงานดังกล่าว หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเข้าร่วมเป็นประเทศภาคีสมาชิก และระบบกลไกเชื่อมโยงกันของ OGPs กับประเทศสมาชิก

**ส่วนที่ 2 การเตรียมความพร้อมของประเทศไทย เพื่อเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกกรอบความร่วมมือว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (Open Government Partnerships: OGPs)** เป็นการชี้ให้เห็นประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับจากการเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก OGPs ที่จะเกิดขึ้นกับภาครัฐ ประชาชน และประเทศ แนวทางการเตรียมความพร้อมล่วงหน้าก่อนการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วมของประเทศไทย ระยะ 3 ปี (ฉบับที่ 1) ซึ่งรัฐบาลไทยและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องร่วมกันสร้างระบบนิเวศการปฏิรูป (eco-system of reform) ไปพร้อมกับกระบวนการจัดทำแผนงานดังกล่าว มีการระบุถึงเครื่องมือ กิจกรรม และผู้รับผิดชอบที่ต้องเร่งทำงานร่วมกันให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 1 ปี เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมเชิงสถาบัน สมรรถนะ และโครงสร้างพื้นฐานที่เกื้อหนุนการปฏิรูป ควบคู่กับ กระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วมของประเทศไทย ระยะ 3 ปี (ฉบับที่ 1) ก่อนที่จะประกาศใช้บังคับอย่างเป็นทางการในปีถัดไป

**ส่วนที่ 3 (ร่าง) แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วมประเทศไทย ระยะ 3 ปี (ฉบับที่ 1)** เป็น “แผนตัวอย่าง” ที่จัดทำขึ้นจากการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์การจัดบริการสาธารณะของไทยในช่วงที่ผ่านมา การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากภาครัฐ ภาคประชาสังคม และผู้เชี่ยวชาญ รวมทั้งการทบทวนทิศทางกรยกระดับบริการสาธารณะของประเทศภาคีสมาชิก OGPs สำหรับให้สำนักนายกรัฐมนตรี และผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยรัฐบาล

ที่เปิดรับการมีส่วนร่วมของประเทศไทย ระยะ 3 ปี (ฉบับที่ 1) ฉบับจริง ใช้เป็นกรอบแนวทางสำหรับนำไปเสนอต่อ OGP's เพื่อใช้เป็นเอกสารสำคัญประกอบการเข้าร่วมเป็นสมาชิก OGP's และประกาศใช้เป็นแผนงานระดับชาติ

**ส่วนที่ 4 กรอบแนวทางการจัดทำแผนยกระดับบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม** เป็นหนึ่งกิจกรรมของธิมการสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมในภาครัฐ ซึ่งเป็นธิมหลักที่ควรกำหนดไว้ใน แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วมของประเทศไทย ระยะ 3 ปี (ฉบับที่ 1) เพื่อวางรากฐานการเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ (citizen engagement) เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการยกระดับการพัฒนาขีดความสามารถของบริการสาธารณะของหน่วยงาน ภาครัฐทุกแห่งให้สอดคล้องกับแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบเปิด (open government) ประกอบด้วย การเตรียมความพร้อมจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในฐานะ หน่วยงานกลาง เป็นหน่วยที่คอยสนับสนุน ให้คำปรึกษาแนะนำ และกำกับติดตาม ให้การปฏิรูปเกิดขึ้นกับ หน่วยงานภาครัฐทุกแห่งอย่างครอบคลุม เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการวางกรอบกระบวนการจัดทำ แผนยกระดับบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม สำหรับหน่วยงานภาครัฐให้เหมาะสม กับอำนาจหน้าที่ ลักษณะของภารกิจ และบริการสาธารณะของแต่ละหน่วยงาน

## **ส่วนที่ 1 การผลักดันประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกกรอบความร่วมมือว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (Open Government Partnerships: OGP's)**

### **1.1 ความเป็นมาและหลักการ**

กรอบความร่วมมือว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (Open Government Partnerships: OGP's) ได้จัดตั้งอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2554 มีกลุ่มประเทศสมาชิกก่อตั้งจำนวน 8 ประเทศ ได้แก่ บราซิล อินโดนีเซีย เม็กซิโก นอร์เวย์ ฟิลิปินส์ แอฟริกาใต้ สหราชอาณาจักร และ สหรัฐอเมริกา และขยายจำนวนสมาชิกเรื่อยมา จนปัจจุบันมีประเทศสมาชิก จำนวนทั้งสิ้น 77 ประเทศ มีการจัดทำปฏิญญารัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (Open Government Declaration) มีเป้าหมายเพื่อผูกพัน รัฐบาลประเทศสมาชิกในการส่งเสริมความโปร่งใสให้อำนาจภาคประชาชน ต่อต้านการทุจริต และใช้ประโยชน์ จากเทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลภาครัฐ โดยการทำงานร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสีย หลายฝ่าย (multi-stakeholder collaboration) ควบคุมดูแลโดยคณะกรรมการ ประกอบด้วยผู้แทนภาครัฐ และองค์กรภาคประชาสังคมจากประเทศสมาชิก ทั้งนี้ หัวใจสำคัญของรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (open government) คือ แต่ละประเทศจะต้องจัดทำแผนงานในลักษณะแผนปฏิบัติการระดับชาติ (National Action Plan: NAP) ที่พัฒนาขึ้นโดยความร่วมมือกับภาคประชาสังคม แผนปฏิบัติการนี้จะเป็นการแปลง แนวนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม มีกรอบระยะเวลาคราวละ 3 ปี เมื่อมีการดำเนินการแล้วเสร็จจะต้องมี การจัดทำรายงานความคืบหน้า และประเทศผู้ปฏิบัติจะต้องเปิดให้ประเทศภาคีสมาชิกร่วมตั้งข้อสังเกตและให้ ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงและพัฒนาการขับเคลื่อนแนวคิดรัฐบาลแบบเปิดรับการมีส่วนร่วมในระยะต่อไป

นอกจากนี้ การจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (National Open Government Action Plan) ดังกล่าว ต้องดำเนินการภายใต้หลักการสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ 4 หลักการ ประกอบด้วย

- 1) การขับเคลื่อนสอดคล้องกับหลักการสากล (global advocacy) กล่าวคือ ประเด็นการขับเคลื่อนแนวคิดรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม ต้องสอดคล้องกับหลักการที่นานาชาติร่วมให้ความสนใจ สามารถนำเสนอต่อเวทีระดับโลกได้ รวมทั้งสอดคล้องกับการดำเนินการขับเคลื่อนขององค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ (Sustainable Development Goals: SDGs)
- 2) มีการกำหนดประเด็นสำคัญหรือธีม (thematic) ต้องมีที่มาจากกรณีศึกษาหรือความสำเร็จในประเศได้เข้ามามีส่วนร่วมให้ข้อมูลและสะท้อนสถานการณ์ปัญหาและความต้องการเพื่อกำหนดวาระนโยบาย มีความคิดสร้างสรรค์ และประเด็นหรือธีมที่กำหนดขึ้นมานั้นจะต้องมีความสอดคล้องกับหลักการและบรรทัดฐานของแนวคิดรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (open government) ในระดับสากล
- 3) กำหนดให้แต่ละประเทศมีการจัดทำตัวแบบระดับชาติสอดคล้องกับหลักการรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม อาทิ มีกลไกความร่วมมือที่เปิดให้ภาคประชาสังคมเข้าร่วมขับเคลื่อนภารกิจของภาครัฐ การเปิดพื้นที่สาธารณะเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมที่ครอบคลุมถึงคนทุกกลุ่มและพลเมืองอย่างทั่วถึง การกำหนดวาระการขับเคลื่อนแนวคิดรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วมมุ่งเน้นการยกระดับความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ และประสิทธิภาพโดยรวม
- 4) มีกิจกรรมที่สะท้อนถึงความมุ่งมั่นอย่างชัดเจน (commitment) โดยรัฐบาลต้องกำหนดพันธกิจที่จะดำเนินการปฏิรูปหรือสร้างการเปลี่ยนแปลงตามหลักการรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วมและเสริมอำนาจประชาชนอย่างไร มีการกำหนดกรอบระยะเวลาที่ชัดเจน และมีความน่าเชื่อถือ



ภาพ 10.1 กลยุทธ์การจัดทำแผนปฏิบัติการรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม

## 1.2 การเข้าร่วมเป็นประเทศภาคีสมาชิกของ OGP

การเข้าร่วมเป็นประเทศภาคีสมาชิกของ OGP จะเข้าไปโดยความสมัครใจ (voluntarily) ของรัฐบาลแต่ละประเทศ ที่แสดงเจตจำนงจะเข้าร่วมต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้นของการเข้ามาเป็นสมาชิก OGP และมีแนวทางปฏิบัติสำคัญ ดังนี้

- 1) ประเทศที่แสดงเจตจำนงเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก OGP จะต้องได้รับการประเมินและตรวจสอบตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเบื้องต้นที่กำหนด 2 ส่วน ประกอบด้วย

ส่วนที่ 1 เกณฑ์มาตรฐาน (eligibility criteria) มีอยู่ด้วยกัน 5 มิติ ได้แก่

- 1.1 ความโปร่งใสด้านการคลัง (fiscal transparency)
- 1.2 การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (access to information)
- 1.3 การเปิดเผยข้อมูลรายได้ (public officials asset disclosure)
- 1.4 การมีบทบาทของภาคประชาชน (citizen engagement)

ส่วนที่ 2 เกณฑ์เพิ่มเติม (value check) มีอยู่ด้วยกัน 2 มิติ ได้แก่

- 2.1 การยอมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
- 2.2 การจำกัดควบคุมภาคประชาสังคม (CSO repression)

ทั้งนี้ กระบวนการตรวจสอบของ OGP จะทำการประเมินผลตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกเพื่อเข้าเป็นสมาชิกทุก ๆ ปี รวมถึงภายหลังการเข้าเป็นสมาชิกแล้วด้วย ซึ่งประเทศที่จะเข้าเป็นสมาชิกจะต้องได้คะแนนการประเมินผลอย่างน้อยร้อยละ 75 ของคะแนนทั้งหมด โดยมีคะแนนเต็มในแต่ละด้าน 16 คะแนน ค่าคะแนนผ่านเกณฑ์การประเมินแต่ละด้าน 12 คะแนน ทั้งนี้ ประเทศที่ต่ำกว่าคุณสมบัติหลักขั้นต่ำเป็นเวลา 2 ปีติดต่อกัน จะถูกจัดให้อยู่ภายใต้การตรวจสอบคุณสมบัติโดยอัตโนมัติ<sup>1</sup>

- 2) รัฐบาลของประเทศที่แสดงเจตจำนงเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก OGP ต้องจัดส่งหนังสือแสดงความจำนงในการเข้าร่วม OGP ไปยังคณะกรรมการบริหารกรอบความร่วมมือว่าด้วยหุ้นส่วน

---

<sup>1</sup> ประเทศไทยได้เคยมีความพยายามเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกกรอบความร่วมมือว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (OGPs) โดยเมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ประเทศไทยสมัครเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มความร่วมมือเพื่อรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (Open Government Partnerships: OGP) และต่อมาเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2561 คณะรัฐมนตรีมีมติมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ดำเนินการเรื่องการเข้าร่วมเป็นสมาชิก Open Government Partnership ซึ่งโครงการนำร่องภายใต้โครงการ*ส่งเสริมการมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาภาครัฐระบบเปิด (Open Government Partnership: OGP)* จำนวน 3 โครงการ ได้แก่ โครงการ MY BETTER COUNTRY โครงการจากเสียงของชุมชนสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และโครงการส่งเสริมเด็กไทยใส่ใจการมีส่วนร่วม

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่ผ่านเกณฑ์เพิ่มเติม (value check) ทั้งด้านการยอมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และการจำกัดควบคุมภาคประชาสังคม (CSO Repression). ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน

[https://docs.google.com/spreadsheets/d/1SJkkmZ8qLUMmv1xYULm\\_eOcGrnNWImRM5gAGfULEPiM/edit#gid=1406221191](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1SJkkmZ8qLUMmv1xYULm_eOcGrnNWImRM5gAGfULEPiM/edit#gid=1406221191)

รัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (OGPs Steering Committee) และจัดทำเอกสารชุดสำเนา ส่งให้กับสำนักงานสนับสนุนกรอบความร่วมมือว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (OGPs Support Unit) เพื่อแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกอย่างแน่น

3) รัฐบาลของประเทศที่แสดงเจตจำนงเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก OGPs ต้องดำเนินการจัดทำ แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (National Open Government Action Plan)

### 1.3 ระบบกลไกเชื่อมโยงกัน OGPs กับประเทศสมาชิก

การเชื่อมโยงการทำงานระหว่างประเทศภาคีสมาชิก OGPs จะมีกลไกประสานงานที่เรียกว่า “ระบบกลไกการรายงานอิสระ (Independent Reporting Mechanism: IRM) ซึ่งไม่ขึ้นตรงกับคณะกรรมการบริหาร กรอบความร่วมมือว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (OGPs Steering Committee) แต่ใช้รูปแบบ ให้ “คณะผู้เชี่ยวชาญ” (International Experts Panel: IEP) เป็นผู้กำกับดูแลโดยตรง ส่วน IRM จะทำหน้าที่ เพียงจัดทำรายงานเพื่อประเมินการออกแบบและดำเนินการตามพันธกรณีที่ประเทศภาคีสมาชิกได้กำหนดไว้ใน แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม เท่านั้น

## ส่วนที่ 2 การเตรียมความพร้อมของประเทศไทย เพื่อเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกกรอบความร่วมมือว่าด้วย หุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (Open Government Partnerships: OGPs)

กรณีที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกกรอบความร่วมมือว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (Open Government Partnerships: OGPs) จะสร้างคุณูปการให้กับทั้งประเทศไทย ภาครัฐ และภาคประชาชนได้หลายประการด้วยกัน ดังนี้

*ประการแรก* ประเทศไทยจะมีโอกาสได้เรียนรู้และรับประสบการณ์ด้านการพัฒนาและยกระดับ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมการทำงานกับภาครัฐทั้งหลักการ แนวคิด และตัวแบบใหม่ ๆ ก่อให้เกิดการสร้างสรรค์นวัตกรรมบริการสาธารณะใหม่ ๆ (public service innovations) เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ปัญหา ประเด็นสาธารณะที่ได้รับความสนใจ และสอดคล้องกับความคาดหวัง ของประชาชนและผู้รับบริการได้เป็นอย่างดี

*ประการที่สอง* การเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก OGPs จะสนับสนุนความสำเร็จและเป็นไปได้ใน การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) โดยเฉพาะยุทธศาสตร์ชาติด้านที่ 6 ด้านการปรับ สมดุลและพัฒนาาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ และยังช่วยสนับสนุนการขับเคลื่อนแผนปฏิรูปประเทศ ด้านการเมือง และการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งสอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศ ด้านอื่น ๆ ในแต่ละธีม (theme) ในแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (National Open Government Action Plan) อีกด้วย

*ประการที่สาม* การที่ภาครัฐดำเนินการปฏิรูประบบราชการและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนภายใต้แนวคิดรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (open government) จะช่วยให้กระบวนการจัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนงานต่าง ๆ มีประสิทธิภาพ สอดรับกับสภาพปัญหาและความคาดหวังของประชาชน ส่งผลให้เกิดความเชื่อมั่นและไว้วางใจ (credible and trust) จากประชาชนในระดับที่สูงขึ้น เพิ่มโอกาสในการที่ภาครัฐจะระดมทรัพยากร (resource mobilization) จากภายนอกสนับสนุนการขับเคลื่อนภารกิจและบริการของรัฐให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสร้างผลกระทบเชิงบวกให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในมิติต่าง ๆ ได้กว้างขวางและนำไปสู่การสัมผัสได้ของความใส่ใจของภาครัฐที่มีต่อประชาชนหรือผู้รับบริการมากขึ้นตามมา

ทั้งนี้ ในการเตรียมความพร้อมก่อนที่รัฐบาลไทยจะเสนอตัวเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก OGP นั้น จะต้องมีการเตรียมสภาพแวดล้อมหรือสร้างระบบนิเวศ (eco-system) ที่เอื้ออำนวยกับการปรับเปลี่ยนจากการบริหารงานภาครัฐแบบเดิม ไปสู่การบริหารงานที่รัฐบาลเปิดรับการมีส่วนร่วม (open government) ดังที่ได้บทเรียนจากหลายประเทศในช่วงที่ผ่านมา **ควบคู่กับการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วมของประเทศไทย ระยะ 3 ปี (ฉบับที่ 1) ในกรณีของประเทศไทยควรดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายในระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี**

## 2.1 การเตรียมความพร้อมสร้างระบบนิเวศการปฏิรูป (Eco-system of Reform)

การเตรียมความพร้อมสร้างระบบนิเวศของการปฏิรูป เป็นการวางรากฐานสำคัญที่เอื้ออำนวยและเกื้อหนุนต่อความสำเร็จในการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐแบบเดิม ไปสู่การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (open government) ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องสร้างหลักประกันและให้ความคุ้มครองด้านสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้กับภาคประชาชน สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมดำเนินการกิจร่วมกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของนโยบายและการจัดบริการสาธารณะ ตั้งแต่การร่วมรับข้อมูล ร่วมให้คำปรึกษาแนะนำ ร่วมวางแผน ร่วมออกแบบระบบดำเนินการกิจหรือจัดบริการสาธารณะ ร่วมติดตามประเมินผล ตามความเหมาะสมของประเภทภารกิจและบริการสาธารณะในแต่ละหน่วยงาน ทั้งนี้ ระบบนิเวศของการปฏิรูปที่สำคัญสำหรับการเตรียมความพร้อม ประกอบด้วย

- 1) เครื่องมือเชิงสถาบันที่เป็นกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ
- 2) เครื่องมือในลักษณะของแผนงานหรือแผนปฏิบัติการต่าง ๆ
- 3) โครงสร้างพื้นฐานด้านระบบฐานข้อมูลสารสนเทศและระบบปฏิบัติการที่เกี่ยวข้อง
- 4) การเสริมสร้างสมรรถนะของกำลังคนภาครัฐ
- 5) มาตรการทางการเงินและการคลัง
- 6) การเสริมอำนาจให้กับภาคประชาชน

การเตรียมความพร้อมสร้างระบบนิเวศการปฏิรูปนี้ รัฐบาลและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ควรเร่งรัดดำเนินการจัดทำให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 1 ปี ก่อนที่จะมีการประกาศบังคับใช้แผนปฏิบัติการระดับชาติ

ว่าด้วยรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วมของประเทศไทย ระยะ 3 ปี (ฉบับที่ 1) รายละเอียดของการสร้างระบบนิเวศของการปฏิรูป ปรากฏดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 10.3 เครื่องมือ กิจกรรม และผู้รับผิดชอบในการสร้างระบบนิเวศของการปฏิรูป เพื่อรองรับการเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกกรอบความร่วมมือว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (OGPs)

ประเภทเครื่องมือ	กิจกรรม	หน่วยงานผู้รับผิดชอบ
1. กฎหมาย	<p><b>1.1 การออกกฎหมายเพื่อสร้างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน</b></p> <p>ในกรณีของไทยสามารถนำ “ร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชน พ.ศ. ....” มาพิจารณาและเพิ่มเติมสาระสำคัญให้สอดคล้องกับแนวคิดรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (Open Government) และรูปแบบการมีส่วนร่วมที่หลากหลาย สอดรับกับบริบททางสังคม พื้นที่ ความหลากหลายของประชาชน และภารกิจ/บริการสาธารณะ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- คณะรัฐมนตรี</li> <li>- รัฐสภา</li> <li>- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี</li> <li>- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา</li> <li>- สำนักงาน</li> </ul>
	<p><b>1.2 การออกกฎหมายเพื่อรองรับ ส่งเสริม และให้การสนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคม (Civil Society Organizations: CSOs)</b></p> <p>มีการจัดประเภทองค์กรภาคประชาสังคมออกเป็นหมวดหมู่และกลุ่มต่าง ๆ ตามประเภทการจดทะเบียน โครงสร้าง วัตถุประสงค์ การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานองค์กรภาคประชาสังคมที่มีขีดความสามารถทำงานร่วมกับรัฐในลักษณะต่าง ๆ โดยจัดตั้งคณะกรรมการกลางทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข คุณสมบัติ สิทธิประโยชน์ วิธีการทำงานร่วมกับภาครัฐให้ชัดเจน เป็นต้น</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ</li> <li>- กระทรวงการคลัง</li> <li>- สถาบันพระปกเกล้า</li> <li>- ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง</li> </ul>
	<p><b>1.3 การสำรวจ ทบทวน และปรับปรุงแก้ไข/ยกเลิกกฎหมายเดิมที่มีเนื้อหาสาระขัดหรือแย้งกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน</b></p> <p>ทั้งกฎหมายเฉพาะ กฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน และกฎหมายอื่น ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับการให้ความคุ้มครอง รองรับสิทธิและเสรีภาพของภาคประชาชน หรือสร้างภาระให้แก่ภาคประชาชนเกิน</p>	



ประเภท เครื่องมือ	กิจกรรม	หน่วยงาน ผู้รับผิดชอบ
	<p>ความจำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ต้องการมุ่งส่งเสริม และสนับสนุนให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทำงานร่วมกับภาครัฐ อาทิ การยกเว้นภาษีเงินได้แก่ประชาชน/เครือข่ายอาสาสมัครกรณีที่มีรายได้จากภาครัฐในฐานะคู่สัญญา (คำนวณเฉพาะรายได้ที่แท้จริงรายบุคคล) เป็นต้น</p>	
2. แผนงาน	<p><b>2.1 การจัดทำและยกร่างแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วมของประเทศไทย ระยะ 3 ปี (ฉบับที่ 1) ที่ภาครัฐต้องเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะต่อสถานการณ์ปัญหาและความต้องการ มีการจัดลำดับความสำคัญ มีผู้เชี่ยวชาญให้คำชี้แนะและพัฒนาปรับปรุง เพื่อประกอบการยื่นขอเป็นภาคีสมาชิก OGP's (รายละเอียด ข้อ 2.2)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี</li> <li>- กระทรวงการต่างประเทศ</li> <li>- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ</li> <li>- สถาบันพระปกเกล้า</li> </ul>
3. ระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ	<p><b>3.1 การพัฒนาระบบฐานข้อมูลและแพลตฟอร์ม (Data and Platform) เพื่อรองรับการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนร่วมในการให้ข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาและยกระดับบริการสาธารณะที่มีความโปร่งใส ประชาชนสามารถเข้าถึง และตรวจสอบสถานะหรือความเคลื่อนไหวของชุดข้อมูลได้ รวมทั้งมีการออกแบบกระบวนการให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่มีความครอบคลุมกลุ่มต่าง ๆ ทางสังคม (Inclusion)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานรัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน)</li> <li>- สถาบันพระปกเกล้า</li> </ul>
4. สมรรถนะของภาครัฐ	<p><b>4.1 การพัฒนาสมรรถนะบุคลากรภาครัฐเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในเชิงรุก ประกอบด้วย</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การพัฒนากรอบสมรรถนะหลัก (Core Competency Framework) ของข้าราชการที่เดิมสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2552 ให้สอดคล้องกับการเป็นข้าราชการหรือบุคลากรของรัฐภายใต้แนวคิดรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม เช่น การบริหารจัดการอภิบาลระบบการขึ้นเงินเดือน (ดูตัวอย่างได้ใน สมรรถนะหลักของกรมอนามัย)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน</li> <li>- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ</li> <li>- หน่วยงานภาครัฐทุกแห่ง</li> </ul>

ประเภท เครื่องมือ	กิจกรรม	หน่วยงาน ผู้รับผิดชอบ
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดกิจกรรมพัฒนาสมรรถนะของข้าราชการและบุคลากรของรัฐ อาทิ การจัดฝึกอบรม การทดลอง/สาธิตการทำงานแบบมีส่วนร่วมในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การจัดเวทีสาธารณะ การประสานงานติดต่อกับหุ้นส่วนภายนอกภาครัฐ</li> <li>- การเตรียมความพร้อมด้านเครื่องมือ (tools) ที่จำเป็นสำหรับหน่วยงาน (เช่น คู่มือการปฏิบัติงาน แนวทางปฏิบัติ และกรณีตัวอย่าง) และมีการพัฒนาระบบติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการทั้งระดับหน่วยงานและตัวบุคคล</li> <li>- การพัฒนาระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการในระดับองค์กรและบุคคล รองรับกรอบสมรรถนะใหม่และผลการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน</li> </ul>	
<b>5. มาตรการ การเงิน การคลัง</b>	<p><b>5.1 การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขด้านงบประมาณ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนของแต่ละหน่วยงานภาครัฐ</b></p> <p>เป็นกระบวนการวิเคราะห์และประเมินค่าใช้จ่ายเบื้องต้นที่นำมาใช้ในกิจกรรมที่หน่วยงานภาครัฐแต่ละแห่งเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทำงานร่วมกันที่เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจและบริการสาธารณะ โดยต้องมีการกำหนดสัดส่วนที่เหมาะสมในการจัดทำแผนงบประมาณของหน่วยงานในปีต่อไป กิจกรรมสำคัญที่ควรคำนึงถึงและดำเนินการ ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ขึ้นทะเบียนองค์กรภาคประชาสังคมที่มีขีดความสามารถเพียงพอและเหมาะสมกับภารกิจ/บริการสาธารณะ</li> <li>- ประมาณการค่าใช้จ่ายเพื่อให้ความรู้การจัดการบัญชีและรายงานทางการเงินแก่ภาคประชาสังคม/ภาคประชาชน</li> <li>- ประมาณการค่าตอบแทนให้กับบุคคลภายนอกที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ โครงการ และกิจกรรมต่าง ๆ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กระทรวงการคลัง</li> <li>- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา</li> <li>- สถาบันพระปกเกล้า</li> </ul>
	<p><b>5.2 การจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน</b></p> <p>ให้มีการจัดตั้งกองทุนและองค์กรบริหารกองทุนผ่านพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี</li> </ul>

ประเภท เครื่องมือ	กิจกรรม	หน่วยงาน ผู้รับผิดชอบ
	<p>ประชาชน พ.ศ. .... เพื่อระดมเงินรายได้จากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน องค์การระหว่างประเทศ เงินบริจาค และรายได้ อื่น ๆ จัดสรรเป็นเงิน “สมทบ” ให้กับหน่วยงานภาครัฐที่มี โครงการและกิจกรรมที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีคณะกรรมการสภาพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วม ของประชาชน เป็นหน่วยบริหารและมีอำนาจพิจารณาอนุมัติ การจัดสรรงบประมาณของกองทุน ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ที่กำหนด</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงาน</li> <li>คณะกรรมการ</li> <li>ข้าราชการพลเรือน</li> <li>- กระทรวงการคลัง</li> <li>- สถาบันพระปกเกล้า</li> </ul>
<p>6. การเสริม อำนาจให้ ภาค ประชาชน</p>	<p><b>6.1 การวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขรองรับความชอบธรรมของอำนาจภาคประชาชน ในการให้ความเห็นชอบแผนงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ</b></p> <p>โดยกำหนดให้กระบวนการขอจัดทำคำขอของงบประมาณของ หน่วยงานภาครัฐระดับกรมขึ้นไป ต้องผ่านความเห็นชอบจาก ตัวแทนของผู้มีส่วนได้เสีย และผู้รับบริการ ซึ่งจัดตั้งขึ้นผ่านเวที อย่างเป็นทางการ อาจปรากฏในรูปแบบเวทีสภาพลเมือง (citizens council) เวทีสาธารณะ (public sphere) ก่อนที่ผู้บริหาร หน่วยงานพิจารณาอนุมัติไปยังกระทรวง สำนักงานประมาณ คณะรัฐมนตรี และรัฐสภา</p> <p>นอกจากนี้ การวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขรองรับความชอบธรรม ของอำนาจภาคประชาชนนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ที่แสดงถึง กระบวนการที่สำคัญในการเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วม ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การกำหนดผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) ต้องมาจาก ความเห็นชอบร่วมกันจากทั้งหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจ ผู้มีส่วนได้เสีย และผู้รับบริการ</li> <li>- การกำหนดวาระการประชุม มาจากการมีส่วนร่วมจากทั้ง หน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจ ผู้มีส่วนได้เสีย และผู้รับบริการ</li> <li>- การให้ข้อมูลที่เพียงพอต่อการวิเคราะห์และพิจารณาร่วมกัน โดยข้อมูลพื้นฐานมาจากการรวบรวมสถิติ ผลการประเมิน และผลการศึกษาวิจัยที่เชื่อถือได้ รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานประมาณ</li> <li>- กระทรวงการคลัง</li> <li>- สำนักงาน</li> <li>คณะกรรมการ</li> <li>กฤษฎีกา</li> <li>- สำนักงาน</li> <li>คณะกรรมการ</li> <li>พัฒนาระบบราชการ</li> <li>- สถาบันพระปกเกล้า</li> </ul>

ประเภท เครื่องมือ	กิจกรรม	หน่วยงาน ผู้รับผิดชอบ
	<p>ความต้องการ ความคาดหวัง ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะ ของประชาชน จากการรวบรวมด้วยวิธีการ online และ offline</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- มีการอภิปรายและถกเถียงอย่างมีส่วนร่วม โปร่งใส และ เปิดกว้าง</li> <li>- การจัดลำดับความสำคัญของโครงการ/กิจกรรมที่จะขอ งบประมาณ</li> <li>- มีกำหนดแนวทางและวิธีการให้ได้มาซึ่งผู้แทน (representative) ของผู้มีส่วนได้เสีย และผู้รับบริการ ต้องคำนึงถึงหลักการมี ส่วนร่วมอย่างครอบคลุม (inclusive engagement) และ หลากหลายทั้งในมิติช่วงวัย เพศ สถานะทางเศรษฐกิจและ สังคม กลุ่มเปราะบางทางสังคม โดยมีกระบวนการให้ได้มา ที่ชัดเจนและมีระเบียบแบบแผน เช่น การโหวตของผู้ลงทะเบียน เป็นสมาชิกผู้มีส่วนได้เสีย ผู้รับบริการ ผู้ที่สนใจ ในแต่ละ หน่วยงาน</li> <li>- มีการกำหนดแนวทางการส่งเสริม สนับสนุน และ ประชาสัมพันธ์ให้ผู้มีส่วนได้เสีย และผู้รับบริการเข้ามามี ส่วนร่วม ผ่านการทำ branding เพื่อส่งเสริมกระบวนการมี ส่วนร่วม การอบรมให้ความรู้กระบวนการงบประมาณ การให้ ประกาศนียบัตร ฯลฯ</li> </ul>	
	<p><b>6.2 การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เพื่อกระตุ้นส่งเสริมให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ</b></p> <p>โดยการประกาศให้การปฏิรูประบบราชการด้วยแนวคิดรัฐบาล ที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (Open Government Reform) เป็น วาระแห่งชาติ มีการประชาสัมพันธ์ให้สาธารณชนและผู้ ที่เกี่ยวข้องรับรู้ถึงโอกาสและบทบาทที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วม ได้กับภาครัฐ ผ่านช่องทางต่าง ๆ ที่หลากหลายและทั่วถึง ประชาชนทุกกลุ่ม</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรี</li> <li>- กระทรวงมหาดไทย</li> <li>- กรมประชาสัมพันธ์</li> <li>- คณะกรรมการ กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคม แห่งชาติ</li> <li>- กระทรวงดิจิทัลเพื่อ เศรษฐกิจและสังคม</li> </ul>

## 2.2 การจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วมของประเทศไทย ระยะ 3 ปี (ฉบับที่ 1)

กระบวนการออกแบบและจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (National Open Government Action Plan) ระยะ 3 ปี ในแต่ละประเทศต้องมีกระบวนการเตรียมความพร้อมล่วงหน้าที่คล้ายคลึงกันซึ่งต้องทำให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 1 ปี ก่อนประกาศใช้ และขออนุมัติความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารการรอบความร่วมมือว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (OGPs Steering Committee) ทั้งนี้ ในส่วนของประเทศไทย หน่วยงานที่ควรมีบทบาทหลักร่วมกันเป็นเจ้าภาพจัดกระบวนการออกแบบและจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม และผลักดันการเข้าเป็นภาคีสมาชิก OGPs ได้แก่ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสถาบันพระปกเกล้า มีขั้นตอนหลักที่สำคัญ 9 ขั้นตอน ดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 10.4 ขั้นตอนและระยะเวลาในกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติ  
ว่าด้วยรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วมของประเทศไทย ระยะ 3 ปี (ฉบับที่ 1)

ขั้นตอน	ระยะเวลา
1. การติดต่อประสานงานกับ OGPs เพื่อขอคำปรึกษาแนะนำ เกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนการขอเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก OGPs และกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วมของประเทศไทย ระยะ 3 ปี ให้เป็นไปตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ รวมทั้งอาจขอตัวแทนผู้เชี่ยวชาญเข้ามาให้คำปรึกษาและสังเกตการณ์ กระบวนการผลักดันของประเทศไทย รวมทั้งการจัดทำร่างปฏิญญาว่าด้วยรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (Open Government Declaration) ระหว่างประเทศไทยและ OGPs ร่วมกัน	1 เดือน
2. การรับคำปรึกษาแนะนำจากสาธารณชน (public consultation) ซึ่งสามารถใช้ได้หลากหลายวิธีการ ได้แก่ การจัดเวทีสาธารณะในพื้นที่ต่าง ๆ (public sphere) การจัดทำแพลตฟอร์มออนไลน์ เพื่อเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามาแสดงความต้องการ ข้อเสนอแนะ หรือข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่หลากหลายและครอบคลุมคนทุกกลุ่มเป้าหมาย (inclusion)	2 เดือน
3. ปฏิบัติการประมวลผลลัพธ์ข้อมูล (results systematization) มีการวิเคราะห์และจำแนกชุดข้อมูลออกเป็นหมวดหมู่ (classification) จากชุดข้อมูลที่ได้รับนำมาจัดลำดับความสำคัญ (priority) เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นสาธารณะที่ประชาชนเห็นว่า มีความจำเป็นเร่งด่วนต้องปรับปรุง พัฒนา หรือยกระดับการทำงานของภาครัฐ ในขั้นตอนนี้จะเป็นการผสมผสานระหว่างการวิเคราะห์และสังเคราะห์ โดยตัวบุคคลและเทคโนโลยีบริหารจัดการระบบฐานข้อมูล	1 เดือน

ขั้นตอน	ระยะเวลา
<p>4. การวิเคราะห์ต้นไม้ปัญหาอย่างละเอียดรอบคอบ (elaboration of problem trees) โดยผู้เชี่ยวชาญหลากหลายด้าน เพื่อนำประเด็นที่ได้ไปใช้ประโยชน์ในกระบวนการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เช่น ประเด็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม สาธารณสุข ภัยพิบัติ การบริการภาครัฐอย่างใดอย่างหนึ่งที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข เป็นต้น</p>	1 เดือน
<p>5. การจัดประชุมเชิงปฏิบัติเพื่อร่วมออกแบบเชิงสร้างสรรค์ (co-creation workshop) เพื่อให้ภาครัฐและภาคประชาชนร่วมกันวิเคราะห์ สังเคราะห์ และ ตกลงธีม (theme) ตลอดจนออกแบบแนวทางการยกระดับบริการสาธารณะแบบมีส่วนร่วม ภายใต้แนวคิดรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (open government) โดยปกติจะจัดการประชุมประมาณ 1-2 ครั้ง เพื่อให้ได้ความชัดเจนของธีมและแนวทางการยกระดับการจั้ดบริการสาธารณะ และในขั้นตอนนี้ ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมหลากหลายภาคส่วน และแต่ละภาคส่วนมีที่มาจากหลากหลายองค์กร/เครือข่าย ประกอบด้วย</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ/ส่วนราชการ (public servants)</li> <li>2) ตัวแทนองค์กรภาคประชาสังคม (Civil Society Organizations: CSOs)</li> <li>3) ตัวแทนมหาวิทยาลัยและสถาบันวิจัย (universities and research centers)</li> <li>4) ตัวแทนโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development: UNDP)</li> <li>5) ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านจากโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) เพื่อร่วมสังเกตการณ์และให้ข้อคิดเห็น อาทิ ผู้เชี่ยวชาญเรื่องเพศและสิทธิสตรี ผู้เชี่ยวชาญด้านการดูแลกลุ่มเปราะบางทางสังคม เป็นต้น</li> <li>6) ตัวแทนภาคประชาชนจากแต่ละพื้นที่ทั่วประเทศ</li> </ol>	2 เดือน
<p>6. การจัดทำแผนงานร่วมกันเชิงสร้างสรรค์ (co-creation of roadmaps) เป็นการจัดทำรายละเอียดของแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม โดยผู้มีส่วนได้เสียร่วมกันเพื่อให้ได้มาซึ่งเนื้อหาสาระภายในองค์ประกอบที่กำหนดไว้ ได้แก่</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) ประเด็นสำคัญหรือธีม (theme) ที่ต้องการผลักดันหรือยกระดับบริการสาธารณะ</li> <li>2) ความมุ่งมั่นที่คาดหวังจากการขับเคลื่อนงานร่วมกัน (commitment)</li> <li>3) การอธิบายถึงความสำคัญของประเด็นหรือสถานการณ์ปัญหาสาธารณะ (public problem)</li> <li>4) กิจกรรมหลักที่จะดำเนินการ (key activity) ในระยะ 3 ปี</li> </ol>	2 เดือน

ขั้นตอน	ระยะเวลา
5) รายชื่อองค์กรภาครัฐ (public institutions) ที่รับผิดชอบ 6) รายชื่อองค์กรภาคประชาสังคม (civil society organizations) ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมขับเคลื่อนภารกิจ/บริการสาธารณะ 7) ความสอดคล้องระหว่างการบรรลุเป้าหมายของธิม กับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ (SDGs) ซึ่งต้องแสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องในระดับเป้าหมาย (goals) และเป้าประสงค์ (targets)	
<b>7. การประกาศใช้และเผยแพร่ (publication)</b> เป็นการประกาศให้สาธารณชนผู้มีส่วนได้เสีย และผู้รับผิดชอบรับรู้รับทราบ และนำไปสู่การขับเคลื่อนและปฏิบัติร่วมกันเชิงรูปธรรม	1 เดือน
<b>8. การขออนุมัติและให้สัตยาบัน</b> โดยรัฐบาลให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม และลงนามในปฏิญญาว่าด้วยรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (Open Government Declaration) ระหว่างประเทศไทยและ OGP's และส่งให้รัฐสภาให้สัตยาบัน	2 เดือน
<b>9. รัฐบาลจัดตั้งสำนักงาน Open Government Thailand</b>	3 เดือน (ปีถัดไป)

### ส่วนที่ 3 (ร่าง) แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วมประเทศไทย ระยะ 3 ปี (ฉบับที่ 1)

ในการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วมประเทศไทย ระยะ 3 ปี (ฉบับที่ 1) ฉบับจริง นั้น สำนักนายกรัฐมนตรี จะต้องเป็นเจ้าภาพหลักในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วน (multi-stakeholder collaboration) ทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน ภาคเอกชน สถาบันวิชาการ/สถาบันวิจัย ผู้ทรงคุณวุฒิ/ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ ผู้แทนองค์การระหว่างประเทศ ฯลฯ ขณะเดียวกันต้องคำนึงถึงความเป็นตัวแทนของกลุ่มทางสังคมอย่างครอบคลุม (inclusion) ทั้งมิติช่วงวัย เพศ กลุ่มเปราะบางทางสังคม ชชาติพันธุ์ ศาสนา วัฒนธรรม พื้นที่ และสถานะทางเศรษฐกิจ

(ร่าง) แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วมประเทศไทย ระยะ 3 ปี (ฉบับที่ 1) ในส่วนนี้เป็นเพียง “ตัวอย่าง” ที่คณะผู้วิจัยได้จัดทำขึ้นจากการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์การจัดบริการสาธารณะของไทยในช่วงที่ผ่านมา การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากภาครัฐ ภาคประชาสังคม และผู้เชี่ยวชาญ รวมทั้งการทบทวนทิศทางภารกิจระดับบริการสาธารณะของประเทศภาคีสมาชิก OGP's สำหรับให้สำนักนายกรัฐมนตรี และผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วมของประเทศไทย ระยะ 3 ปี (ฉบับที่ 1) ฉบับจริง ใช้เป็นกรอบแนวทางสำหรับนำไปเสนอต่อ OGP's เพื่อใช้เป็นเอกสารสำคัญประกอบการเข้าร่วมเป็นสมาชิก OGP's และประกาศใช้เป็นแผนงานระดับชาติ

คณะผู้วิจัยได้จัดทำ (ร่าง) แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วมของประเทศไทย ระยะ 3 ปี (ฉบับที่ 1) ผ่านการวิเคราะห์และสังเคราะห์ “ธีม (themes)” ที่มีความจำเป็นเร่งด่วนต้องดำเนินการที่สอดคล้องกับการยกระดับบริการสาธารณะภายใต้แนวคิดรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (open government) ภายในแผนจะมีสาระสำคัญในแต่ละธีม 7 ประเด็น ประกอบด้วย

1. ประเด็นสำคัญหรือธีม (theme) ที่ต้องการขับเคลื่อนผลักดันหรือยกระดับบริการสาธารณะ
2. ความมุ่งมั่นที่จะบรรลุผลสำเร็จจากการขับเคลื่อนงานร่วมกัน (commitment)
3. การอธิบายเกี่ยวกับสถานการณ์ปัญหาและความสำคัญของประเด็นปัญหา (public problem)
4. กิจกรรมหลัก (key activities) ที่หน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ จะต้องดำเนินการร่วมกันภายในกรอบระยะ 3 ปี
5. รายชื่อองค์กรภาครัฐ (public institutions) ที่รับผิดชอบ
6. รายชื่อองค์กรภาคประชาสังคม (civil society organizations) ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมขับเคลื่อนภารกิจ/บริการสาธารณะ
7. ความสอดคล้องระหว่างการบรรลุเป้าหมายของธีม กับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ (SDGs) ซึ่งต้องแสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องในระดับเป้าหมาย (goals) และเป้าประสงค์ (targets)

ทั้งนี้ ในกระบวนการจัด (ร่าง) แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วมของประเทศไทย ระยะ 3 ปี (ฉบับที่ 1) เป็นตัวอย่างที่ประกอบธีมต่าง ๆ จำนวน 13 ธีม จำแนกออกเป็น 2 หมวด ดังนี้

#### **หมวดที่ 1 การพัฒนาระบบการบริหารงานภาครัฐเพื่อสนับสนุนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม**

- 1.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำงบประมาณของภาครัฐ
- 1.2 การสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมในภาครัฐ
- 1.3 การต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐอย่างมีส่วนร่วม
- 1.4 การเพิ่มประสิทธิภาพภาครัฐผ่านการมีส่วนร่วมของพลเมือง
- 1.5 การจัดเวทีสาธารณะ เพื่อเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด

#### **หมวดที่ 2 การยกระดับบริการสาธารณะที่เปิดรับการมีส่วนร่วมเชิงรุก**

- 2.1 การยกระดับประสิทธิภาพการบริหารจัดการเรื่องร้องทุกข์ร้องเรียนสาธารณะ
- 2.2 การยกระดับการจัดการภัยพิบัติสาธารณะแบบมีส่วนร่วม
- 2.3 การมีส่วนร่วมเตรียมความพร้อมพัฒนาศักยภาพคนดีสู่สังคมอย่างยั่งยืน
- 2.4 การมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาระดับพื้นที่ในเชิงรุก
- 2.5 การยกระดับคุณภาพการให้บริการกลุ่มเปราะบางทางสังคมแบบมีส่วนร่วม
- 2.6 การยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนร่วมวางแผนและกำกับดูแลนโยบายสิ่งแวดล้อม
- 2.7 การร่วมเสริมสร้างศักยภาพ ผลผลิตภาพ และสวัสดิภาพของแรงงานนอกระบบ
- 2.8 การร่วมส่งเสริมและสนับสนุนการใช้พลังงานสะอาดในครัวเรือนและชุมชน



หมวดที่ 1 การพัฒนาระบบการบริหารงานภาครัฐเพื่อยกระดับรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม					
ธีม (Theme)	1.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำงบประมาณของภาครัฐ				
ความมุ่งมั่น (Commitment)	การวางกรอบเชิงสถาบันและกระบวนการเปิดพื้นที่ให้ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้รับบริการ และประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูล การอภิปราย ให้ข้อเสนอแนะ และให้ความเห็นชอบ ต่อแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้การออกนโยบาย มาตรการ และการให้บริการสาธารณะสอดคล้องกับ ความคาดหวัง และความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง				
ความสำคัญของปัญหา (Public Problem)	ที่ผ่านมาภาครัฐยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำ แผนงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยที่ประชาชนไม่สามารถรับรู้รับทราบข้อมูล ขาดความโปร่งใส ขาดการร่วมวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณได้ล่วงหน้า มีเพียง การรับรู้ข้อมูลภายหลังจากที่หน่วยงานภาครัฐยื่นแผนงบประมาณผ่าน สำนักงบประมาณ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา และประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้วเท่านั้น ส่งผลให้โครงการและกิจกรรมต่าง ๆ จำนวนมาก ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาและความต้องการของประชาชน และผู้รับบริการ และงบประมาณของรัฐถูกนำไปใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ <sup>2</sup>				
กิจกรรมหลัก (Key Activities)		เตรียมการ	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3
1) รัฐสภา และสำนักงบประมาณ ร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และ มาตรการให้ส่วนราชการระดับกรมขึ้นไปทุกแห่ง ต้องเปิดเวทีรับฟัง ความคิดเห็นในการจัดทำงบประมาณของหน่วยงาน และประกาศบังคับใช้		●			
2) ส่วนราชการพิจารณาผู้มีส่วนได้เสียและจัดกระบวนการสรรหาและคัดเลือก กันเองของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้ได้ตัวแทนอย่างครอบคลุม (inclusion)			●	●	●
3) ภาครัฐและตัวแทนผู้มีส่วนได้เสีย ดำเนินการพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่จะ เข้ามารับหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) ในการจัดเวทีรับฟัง ความคิดเห็น			●	●	●
4) ส่วนราชการจัดเวทีเปิดรับฟังความคิดเห็นการมีส่วนร่วมในการจัดทำ งบประมาณ และเปิดโอกาสให้ตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียร่วมพิจารณาข้อมูล ปัญหา สถานการณ์ วางแผน ออกแบบและพัฒนาระบบบริการสาธารณะ ร่วมดำเนินการ และติดตามประเมินผล ตามความเหมาะสมและสอดคล้อง กับลักษณะของภารกิจและบริการของหน่วยงานนั้น ๆ			●	●	●

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณ,” รายงาน วิชาการสำนักงบประมาณรัฐสภา ฉบับที่ 2/2562.

กิจกรรมหลัก (Key Activities)		เตรียมการ	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3
5) ส่วนราชการขอความเห็นชอบแผนงบประมาณจากตัวแทนผู้มีส่วนได้เสีย ก่อนการอนุมัติโดยผู้บริหาร และยื่นต่อสำนักงบประมาณ			●	●	●
ผู้รับผิดชอบ	ภาครัฐ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงบประมาณ</li> <li>- รัฐสภา</li> <li>- ส่วนราชการ</li> </ul>			
	ภาคประชาชน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สถาบันส่งเสริมประชาธิปไตย</li> <li>- สถาบันพระปกเกล้า</li> </ul>			
<b>ความสอดคล้องกับ SDGs</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>● SDG 5 บรรลุความเท่าเทียมระหว่างเพศและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สตรีและเด็กหญิง <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป้าประสงค์ที่ 5.1 การขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีและเด็กหญิงในทุกรูปแบบ</li> </ul> </li> <li>● SDG 10 ลดความเหลื่อมล้ำของประชาชนทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป้าประสงค์ที่ 10.2 เพิ่มศักยภาพ และส่งเสริมทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยไม่คำนึงถึงอายุ เพศ ความพิการ เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ถิ่นกำเนิด ศาสนา หรือเศรษฐกิจ หรือสถานะอื่น ๆ</li> </ul> </li> <li>● SDG 16 สนับสนุนสังคมที่สงบสุขและครอบคลุมสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน จัดให้มีการเข้าถึงความยุติธรรมสำหรับทุกคน และสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบและมีความครอบคลุมในทุกระดับ <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป้าประสงค์ที่ 16.6 พัฒนาสถาบันที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ในทุกระดับ</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 16.7 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมให้ประชาชนเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับภาครัฐอย่างครอบคลุมทุกกลุ่มทั้งโดยตรงและผ่านตัวแทน</li> </ul> </li> </ul>					

หมวดที่ 1 การพัฒนาระบบการบริหารงานภาครัฐเพื่อยกระดับรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม	
ธีม (Theme)	1.2 การสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมในภาครัฐ
ความมุ่งมั่น (Commitment)	การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ด้วยความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ เกิดการร่วมมือกับทุกภาคส่วนในการเปิดเผยข้อมูล พร้อมทั้งจะได้รับการติดตามตรวจสอบ การปฏิบัติงานตามเจตจำนงที่ได้แสดงไว้อย่างจริงจังและยึดประโยชน์ส่วนร่วมเป็นสำคัญ
ความสำคัญของปัญหา (Public Problem)	ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่เกิดขึ้นมาโดยตลอดในการบริการสาธารณะนั้นมักเกี่ยวกับการใช้ตำแหน่งและอำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว เบียดบังทรัพยากรงบประมาณที่เป็นของประชาชนให้ตกเป็นของกลุ่มคนเพียงบางกลุ่ม จนเป็นเหตุ

หมวดที่ 1 การพัฒนาระบบการบริหารงานภาครัฐเพื่อยกระดับรัฐบาลที่เปิดบริการมีส่วนร่วม (ต่อ)					
		ให้บริการบริการสาธารณะไม่บรรลุนิติภาวะตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ ทำให้การสร้างและปรับปรุงสาธารณูปโภคต่าง ๆ ของประเทศนั้นลดลงทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ <sup>3</sup>			
กิจกรรมหลัก (Key Activities)		เตรียมการ	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3
1) ออกกฎหมายหน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงาน (ระดับกรม) เปิดเผยแพร่ข้อมูลรายละเอียดของโครงการ/กิจกรรม งบประมาณ คู่สัญญา พร้อมทั้งรายชื่อผู้รับผิดชอบโครงการ/กิจกรรมนั้น ๆ ให้ชัดเจน		●			
2) กำหนดให้ส่วนราชการส่วนกลางระดับกรมขึ้นไป จัดทำ “แผนยกระดับบริการสาธารณะแบบมีส่วนร่วมของประชาชน (ระดับกรม)” โดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ ภารกิจบริการสาธารณะ ความสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน ความสะดวกสบายของผู้รับบริการ และพฤติกรรมของประชาชน พร้อมทั้งจัดทำแผนงานและงบประมาณรองรับให้ชัดเจน			●		
3) สำนักงานปลัดแต่ละกระทรวง รวบรวมเป็นแผนยกระดับบริการสาธารณะแบบมีส่วนร่วมของประชาชน (ระดับกรม) จัดทำเป็น “แผนยกระดับบริการสาธารณะแบบมีส่วนร่วมของประชาชน (ระดับกระทรวง)”			●		
4) จัดส่งแผนฯ ระดับกระทรวงให้ “คณะกรรมการสภาพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน” และ “คณะรัฐมนตรี” พิจารณาและให้ความเห็นชอบ			●		
5) ดำเนินการตามแผนยกระดับบริการสาธารณะแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ ต้องกำหนดให้การดำเนินการตามแผนยกระดับบริการสาธารณะแบบมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นส่วนหนึ่งของ “ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการ (KPIs) ระดับหน่วยงาน และผู้บริหาร” สัดส่วนค่าน้ำหนักไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของผลการปฏิบัติราชการ				●	●
ผู้รับผิดชอบ	ภาครัฐ	- คณะรัฐมนตรี และสำนักนายกรัฐมนตรี - สำนักงานปลัดกระทรวงทุกแห่ง			
	ภาคประชาชน	- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน (จัดตั้งขึ้นใหม่)			

<sup>3</sup> สำนักป้องกันกฏจริตภาคประชาชนและการพัฒนาเครือข่าย สำนักงาน ป.ป.ช., *คู่มือความรู้ความเข้าใจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต* (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ป.ป.ช., 2560).

<b>ความสอดคล้องกับ SDGs</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● SDG 10 ลดความเหลื่อมล้ำของประชาชนทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ               <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป้าประสงค์ที่ 10.2 เพิ่มศักยภาพ และส่งเสริมทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยไม่คำนึงถึงอายุ เพศ ความพิการ เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ถิ่นกำเนิด ศาสนา หรือเศรษฐกิจ หรือสถานะอื่น ๆ</li> </ul> </li> <li>● SDG 11 ทำให้เมืองและถิ่นฐานของมนุษย์มีความปลอดภัย เข้มแข็ง และยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างยั่งยืน               <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป้าประสงค์ที่ 11.3 พัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน และประชาชนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วม</li> </ul> </li> <li>● SDG 16 สนับสนุนสังคมที่สงบสุขและครอบคลุมสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน จัดให้มีการเข้าถึงความยุติธรรมสำหรับทุกคน และสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบและมีความครอบคลุมในทุกระดับ               <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป้าประสงค์ที่ 16.3 สนับสนุน กฎระเบียบ กฎหมาย ทั้งในและต่างประเทศเพื่อให้ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกอย่างเสมอภาค</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 16.5 ลดการทุจริต และติดสินบนทุกรูปแบบ</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 16.6 พัฒนาสถาบันที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ในทุกระดับ</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 16.7 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมให้ประชาชนเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับภาครัฐอย่างครอบคลุมทุกกลุ่มทั้งโดยตรงและผ่านตัวแทน</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 16.8 ขยายและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประเทศกำลังพัฒนาต่อองค์การธรรมาภิบาลระดับโลก</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 16.b ส่งเสริมและบังคับใช้กฎหมายโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติและมีส่วนร่วมในนโยบายการพัฒนาที่ยั่งยืน</li> </ul> </li> </ul>	

<b>หมวดที่ 1 การพัฒนาระบบการบริหารงานภาครัฐเพื่อยกระดับรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม</b>	
<b>ธีม (Theme)</b>	<b>1.3 การต่อต้านการทุจริตคอร์ปชั่นในภาครัฐอย่างมีส่วนร่วม</b>
<b>ความมุ่งหมาย (Commitment)</b>	ยกระดับขีดความสามารถของระบบและกลไกตรวจสอบในภาครัฐ ให้มีความโปร่งใส (transparency) ความรับผิดชอบ (reasonability) และความรับผิดชอบ (accountability) ในระดับที่ประชาชนทราบได้ถึงรายชื่อ ตำแหน่ง ผู้บังคับบัญชา ที่รับผิดชอบในโครงการและกิจกรรมของภาครัฐ เพื่อให้ภาคประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทั้งในการรับรู้ข้อมูล การตรวจสอบ การป้องกัน และปราบปรามการทุจริตคอร์ปชั่นในภาครัฐ
<b>ความสำคัญของปัญหา (Public Problem)</b>	จากดัชนีการรับรู้การทุจริต (corruption perception index) พ.ศ. 2564 ที่จัดทำโดย องค์กรโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ผลการจัดอันดับพบว่า ประเทศไทยได้คะแนน 35 คะแนนจากคะแนนเต็ม 100 คะแนน อยู่ในอันดับที่ 110 จากทั้งหมด 180 ประเทศที่เข้าร่วมการประเมิน โดยอยู่อันดับที่ 15

หมวดที่ 1 การพัฒนาระบบการบริหารงานภาครัฐเพื่อยกระดับรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (ต่อ)					
ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก และอยู่ในอันดับที่ 5 จากการจัดอันดับทั้งหมด 9 ประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมการประเมิน <sup>4</sup> ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยยังคงมีปัญหาคอรัปชันที่ยังคงแก้ไขไม่ได้ แม้ที่ผ่านมาจะมีความพยายามในการสร้างและใช้มาตรการในการป้องกันและปราบปรามอย่างต่อเนื่องแล้วก็ตาม					
กิจกรรมหลัก (Key Activities)		เตรียมการ	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3
1) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเรียกรับสินบนให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อคุ้มครองประชาชน (ในฐานะพยาน) และเพิ่มวงเงินจูงใจผู้แจ้งเบาะแส ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 1 ปี		●			
2) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายระบุให้กระบวนการพิจารณาและตรวจสอบงานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ที่มีมูลค่ามากกว่า 1 ล้านบาทขึ้นไป ต้องมี “ตัวแทน” ของภาคประชาสังคม และ/หรือสื่อมวลชน ร่วมเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและสังเกตการณ์		●			
3) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายระบุให้มี “ตัวแทน” ภาคประชาสังคมที่มีความรู้ความสามารถและได้รับการยอมรับจากสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสืบสวนและสอบสวน กรณีที่มีการร้องเรียนการเรียกรับสินบน การทุจริตคอรัปชัน และการประพฤติมิชอบในภาครัฐ		●			
4) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ต่อต้านการทุจริตคอรัปชันในเชิงรุก และลำดับการให้น้ำหนักแต่ละหน่วยงานจากการวิเคราะห์ข้อมูลความเสี่ยงการคอรัปชัน (corruption risk assessment) และออกแบบวิธีการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบ ติดตาม เฝ้าระวังให้เหมาะสมกับภารกิจ โครงสร้างองค์กร โครงการ/กิจกรรม รูปแบบการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ			●		
5) มีการจัดทำรายงานความโปร่งใส การทุจริตคอรัปชัน และการประพฤติมิชอบในภาครัฐ ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับ สถิติ จำแนกตามหน่วยงาน ในกรณีที่อยู่ในความสนใจของประชาชน ให้ระบุรายละเอียดชื่อผู้กระทำผิด หน่วยงาน โครงการ/กิจกรรม วงเงินงบประมาณ ฯลฯ รายงานต่อรัฐสภา สื่อมวลชน และเว็บไซต์ของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ			●	●	●

<sup>4</sup> Transparency International, *Corruption Perceptions Index (CPI)*, <<https://www.transparency.org/en/cpi/2021>>, [Retrieved 26 August 2022].

ผู้รับผิดชอบ	ภาครัฐ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา</li> <li>- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ</li> <li>- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน</li> <li>- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน</li> <li>- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ</li> </ul>
	ภาคประชาชน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน</li> <li>- สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย</li> </ul>
<b>ความสอดคล้องกับ SDGs</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>● SDG 16 สนับสนุนสังคมที่สงบสุขและครอบคลุมสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน จัดให้มีการเข้าถึงความยุติธรรมสำหรับทุกคน และสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบและมีความครอบคลุมในทุกระดับ <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป้าประสงค์ที่ 16.5 ลดการทุจริต และติดสินบนทุกรูปแบบ</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 16.6 พัฒนาระบบสถาบันให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ในทุกระดับ</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 16.10 ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและได้รับการปกป้องเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามกฎหมายชาติและข้อตกลงระหว่างประเทศ</li> </ul> </li> </ul>		

หมวดที่ 1 การพัฒนาระบบการบริหารงานภาครัฐเพื่อยกระดับรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม	
ธีม (Theme)	1.4 การพัฒนาระบบกลไกกำกับติดตามผลการยกระดับบริการสาธารณะภาครัฐ
ความมุ่งหมาย (Commitment)	เพื่อให้ความพยายามในการยกระดับบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐทุกแห่ง ดำเนินการขับเคลื่อนเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานภาครัฐแบบเดิมไปสู่การบริหารงานภาครัฐแบบเปิดรับการมีส่วนร่วม (open government) มีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จ
ความสำคัญของปัญหา (Public Problem)	การบริการสาธารณะที่ผ่านมาจะเป็นไปในลักษณะของการที่มีองค์กรหรือหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพื่อปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ ในการอำนวยความสะดวกแก้ปัญหา และตอบสนองความต้องการในมิติต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน แต่การจัดบริการสาธารณะมักประสบกับปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานการบริการสาธารณะที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีสภาพปัญหาที่สลับซับซ้อน และไม่อาจแก้ไขได้โดยภาครัฐเพียงลำพัง ตลอดจนการไม่สามารถติดตามปัญหาในพื้นที่ได้อย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง <sup>5</sup>

<sup>5</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, *การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม: เทคนิควิธีและการนำไปปฏิบัติ* (กรุงเทพฯ: ศูนย์สื่อและสิ่งพิมพ์แก้วเจ้าจอม มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, 2560).

กิจกรรมหลัก (Key Activities)		เตรียมการ	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3
1) จัดตั้งหน่วยงานผู้รับผิดชอบทำหน้าที่ให้คำปรึกษา กำกับ และติดตามผลลัพธ์ การพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขของภาครัฐ มีชื่อว่า “คณะกรรมการพัฒนา การเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน” ประกอบด้วย 3 ภาคส่วน ได้แก่ ภาครัฐ ภาคประชาสังคม และผู้ทรงคุณวุฒิ (ภายนอก) ในสัดส่วนที่เท่ากัน		●			
2) คณะกรรมการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน (จัดตั้งขึ้น ใหม่) กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐาน แนวทาง และจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การกำกับติดตามผลการยกระดับบริการสาธารณสุข แจ้งให้ส่วนราชการ ต่าง ๆ รับผิดชอบ			●		
3) คณะกรรมการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน จะมุ่งเน้น การทำงานเชิงรุก (proactiveness) ในการกำกับดูแลและติดตามการยกระดับ บริการสาธารณสุขในแต่ละหน่วยงาน ทุก 3 เดือน และจัดทำรายงานประจำปี ที่ชี้ให้เห็นถึงระดับการพัฒนาและยกระดับบริการสาธารณสุขของแต่ละ หน่วยงานในปีที่ผ่านมา พร้อมทั้งให้ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะต่อ คณะรัฐมนตรี องค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง หัวหน้าส่วนราชการ รัฐสภา สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป โดยให้ดำเนินการดังกล่าวตั้งแต่ปีที่แผนยุทธศาสตร์ การกำกับติดตามผลการยกระดับบริการสาธารณสุข มีผลบังคับใช้				●	●
ผู้รับผิดชอบ	ภาครัฐ	- คณะรัฐมนตรี - สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี			
	ภาคประชาชน	- คณะกรรมการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน (จัดตั้ง ขึ้นใหม่)			
<b>ความสอดคล้องกับ SDGs</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>● SDG 17 เสริมสร้างความเข้มแข็งของกลไกภาคีหุ้นส่วนความร่วมมือระดับโลกเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป้าประสงค์ที่ 17.8 พัฒนาระบบฐานข้อมูลภาครัฐให้มีคุณภาพสูง ข้อมูลที่ทันเวลา และเชื่อถือได้</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 17.19 เปิดกว้างความคิดริเริ่มสร้างสรรค์เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและความสามารถ ทางสถิติในประเทศกำลังพัฒนา เพื่อเพิ่มผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ</li> </ul> </li> </ul>					

หมวดที่ 1 การพัฒนาระบบการบริหารงานภาครัฐเพื่อยกระดับรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม					
ธีม (Theme)	1.5 การจัดเวทีสาธารณะ เพื่อเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด				
ความมุ่งมั่น (Commitment)	เพื่อยกระดับกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้มีรากฐานมาจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน สอดรับกับบริบทของสภาพแวดล้อม สถานการณ์ปัญหาสาธารณะ และความต้องการของประชาชนอย่างครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย (inclusion)				
ความสำคัญของปัญหา (Public Problem)	การบูรณาการและเชื่อมโยงแผนในระดับพื้นที่ในการพัฒนาจังหวัด ตั้งแต่แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาจังหวัด ยังคงขาดความชัดเจนในการเชื่อมโยงแผนในระดับต่าง ๆ ให้เกิดความสอดคล้องกัน ตามนโยบายที่กำหนด และขาดความเข้าใจที่ตรงกันในการจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณของแต่ละหน่วยงานให้เกิดความสอดคล้องกัน รวมทั้งเกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน ทำให้การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนไม่ตรงกับความต้องการอันแท้จริง <sup>6</sup>				
กิจกรรมหลัก (Key Activities)		เตรียมการ	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3
1) กระทรวงมหาดไทย ออกระเบียบเพื่อกำหนดให้กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด ต้องผ่านกระบวนการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น การอภิปราย และสร้างข้อสรุปที่เป็น “ฉันทามติ” ร่วมกันของประชาชนในพื้นที่จังหวัด และกำหนดให้มีตัวแทนภาคประชาชนของแต่ละจังหวัด จำนวนหนึ่งทำหน้าที่เป็น “คณะตัวแทนภาคประชาชนประจำจังหวัด (หรือเรียกชื่ออย่างอื่น)” ในจังหวัดที่คำนึงถึงความครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม (inclusive) ทั้งสาขาอาชีพ กลุ่มทางสังคม ชชาติพันธุ์ ศาสนา พื้นที่ และอื่น ๆ โดยผู้แทนต้องมีมาจากการเสนอชื่อและลงคะแนนเลือกจากผู้ที่สนใจเข้าร่วมเป็นหลัก		●			
2) กำหนดให้ทุกจังหวัดเตรียมความพร้อมจัดเวทีสาธารณะ โดยสำนักงานจังหวัดดำเนินการประชาสัมพันธ์ สนับสนุนข้อมูล จัดกระบวนการรับฟังข้อมูลปัญหาและความต้องการของประชาชน ทั้งช่องทางออนไลน์และออฟไลน์เบื้องต้น			●	●	●

<sup>6</sup> ภิรมย์ นิลทยา, “สรุปย่อโครงการวิจัย เรื่องแนวทางการปรับปรุงกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด,” (สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2561).



กิจกรรมหลัก (Key Activities)		เตรียมการ	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3
3) คณะตัวแทนภาคประชาชนประจำจังหวัด ร่วมกับสำนักงานจังหวัด และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันนำข้อมูลมาร่วมกันวิเคราะห์ และกำหนดวาระ (agenda) สำคัญ เพื่อเตรียมความพร้อมก่อนดำเนินการจัดเวทีสาธารณะ			●	●	●
4) ดำเนินการจัดเวทีสาธารณะ โดยผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) ที่ได้รับการยอมรับและเห็นชอบร่วมกันจากหน่วยงานภาครัฐและประชาชนในพื้นที่ โดยจะต้องมีการเปิดวาระการปรึกษาหารือ การเปิดให้มีการอภิปรายจากผู้มีส่วนได้เสีย การถกเถียง และสร้างข้อสรุปร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องมีการทบทวนและพิจารณาถึงโอกาสและแนวทางที่หน่วยงานภาครัฐในพื้นที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมวางแผน ออกแบบดำเนินกิจกรรม และประเมินผล ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ให้มากที่สุด			●	●	●
5) ก่อนการนำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดไปใช้ ต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะตัวแทนภาคประชาชนประจำจังหวัด			●	●	●
ผู้รับผิดชอบ	ภาครัฐ	- กระทรวงมหาดไทย - ส่วนราชการในพื้นที่จังหวัด			
	ภาคประชาชน	- ภาคประชาชนในพื้นที่จังหวัด			
<b>ความสอดคล้องกับ SDGs</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>● SDG 5 บรรลุความเท่าเทียมระหว่างเพศและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สตรีและเด็กหญิง <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป้าประสงค์ที่ 5.1 การจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีและเด็กหญิงในทุกรูปแบบ</li> </ul> </li> <li>● SDG 10 ลดความเหลื่อมล้ำของประชาชนทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป้าประสงค์ที่ 10.2 เพิ่มศักยภาพ และส่งเสริมทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยไม่คำนึงถึงอายุ เพศ ความพิการ เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ถิ่นกำเนิด ศาสนา หรือเศรษฐกิจ หรือสถานะอื่น ๆ</li> </ul> </li> <li>● SDG 16 สนับสนุนสังคมที่สงบสุขและครอบคลุมสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน จัดให้มีการเข้าถึงความยุติธรรมสำหรับทุกคน และสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบและมีความครอบคลุมในทุกระดับ <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป้าประสงค์ที่ 16.6 พัฒนาสถาบันที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ในทุกระดับ</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 16.7 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมให้ประชาชนเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับภาครัฐอย่างครอบคลุมทุกกลุ่มทั้งโดยตรงและผ่านตัวแทน</li> </ul> </li> </ul>					

หมวดที่ 2 การยกระดับบริการสาธารณะที่เปิดรับการมีส่วนร่วมเชิงรุก					
ธีม (Theme)	2.1 การยกระดับประสิทธิภาพการบริหารจัดการเรื่องร้องทุกข์ร้องเรียนสาธารณะ				
ความมุ่งมั่น (Commitment)	เพิ่มประสิทธิภาพในการตอบสนองของภาครัฐต่อประเด็นปัญหาสาธารณะ ความต้องการของประชาชน และการทุจริตประพฤติมิชอบในภาครัฐ ผ่านการพัฒนา ระบบการร้องทุกข์ร้องเรียนที่โปร่งใส (transparency) มีการตรวจสอบและถ่วงดุล (check and balance) และการตอบสนองที่มีประสิทธิภาพภายใต้หลักความรับผิดชอบ (accountability) ที่รวดเร็ว ทันสมัย ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พร้อมทั้งมีหลักประกันความปลอดภัยของผู้ใช้บริการ				
ความสำคัญของปัญหา (Public Problem)	การเปิดให้มีการร้องทุกข์ร้องเรียน มีจุดมุ่งหมายเพื่อความรวดเร็วในการทราบถึง ปัญหา และให้สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างทันที่และมี ประสิทธิภาพนั้น ในทางปฏิบัติกลับพบว่า การจัดการเรื่องร้องทุกข์ร้องเรียน ภาครัฐในปัจจุบัน ถูกกละเลยและไม่ได้รับการตอบสนอง อีกทั้งมีกระบวนการ ขั้นตอน และแนวทางปฏิบัติที่ยุ่งยากซับซ้อนซึ่งเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชน ในการแจ้งเรื่องร้องทุกข์ร้องเรียน <sup>7</sup>				
	กิจกรรมหลัก (Key Activities)	เตรียมการ	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3
	1) ปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยกำหนดโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้รับผิดชอบโครงการ/กิจกรรม ผู้บังคับบัญชา และหัวหน้าส่วนราชการ กรณีที่ไม่มีการตอบสนองต่อข้อร้องทุกข์ร้องเรียน และ/หรือดำเนินการ แก้ไขและเยียวยาล่าช้ากว่าเกณฑ์ และ/หรือการเยียวยาดังกล่าวไม่เป็น ที่พอใจหรือสมเหตุสมผล อันมีเหตุให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบฟ้องร้อง ต่อศาลและรัฐต้องจ่ายเงินชดเชยเยียวยา	●			
	2) หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคมร่วมกันออกแบบและพัฒนา แพลตฟอร์มกลางที่เชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ (interoperable platform) มีความเป็นเอกลักษณ์ที่จดจำได้ง่าย และประชาชนสามารถ เข้าใช้บริการได้สะดวก ประชาชนสามารถแจ้งเรื่องร้องทุกข์ร้องเรียน ในประเด็นปัญหาสาธารณะ มีการเลือกปฏิบัติ หรือได้รับผลกระทบจาก การดำเนินการของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐอย่างไม่เป็นธรรม		●		

<sup>7</sup> ศุภกิต เสนนอก, “การพัฒนาประสิทธิภาพการรับเรื่องราวจ้องทุกข์ ผ่านศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ กรณีศึกษา อำเภอหนองเสือ จังหวัดปทุมธานี,” (การค้นคว้าอิสระหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558); สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่องการประเมินกลไกกระบวนการและสัมฤทธิ์ผลของการแก้ไขปัญหาที่ประชาชนร้องเรียน” (กรุงเทพฯ: สำนักงาน, 2554).

กิจกรรมหลัก (Key Activities)		เตรียมการ	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3
<p>กรอบแนวคิดออกแบบแพลตฟอร์ม ประกอบด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ระบบปฏิบัติการรองรับเรื่องร้องทุกข์ร้องเรียนทั้งในระดับชาติ จังหวัด และท้องถิ่น</li> <li>- ประชาชนผู้แจ้งเรื่องร้องทุกข์ร้องเรียน มีสิทธิจะเลือกกระบวนวิธีหรือไม่ก็ได้ โดยได้รับความคุ้มครองเบื้องต้นทางกฎหมายในฐานะพยาน</li> <li>- มีการจัดแบ่งประเภทผู้รับเรื่องร้องทุกข์ร้องเรียนออกเป็นหมวดหมู่ต่าง ๆ</li> <li>- ข้อมูลเรื่องร้องทุกข์ร้องเรียนถูกส่งไปยังหน่วยงาน 3 ระดับเป็นอย่างน้อย ได้แก่ 1) หน่วยงานเจ้าของภารกิจ/บริการ/โครงการ/กิจกรรม 2) หน่วยงานบังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไป และ 3) หน่วยงานผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น</li> <li>- มีระบบรายงานตัวเลขสถิติแบบเรียลไทม์ (real-time) ให้สาธารณชนรับทราบความเคลื่อนไหว</li> </ul>					
3) การร่วมกำกับ ติดตาม และประเมินผลของภาคส่วนต่าง ๆ			●	●	●
4) จัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และสาธารณชนรับทราบ					
ผู้รับผิดชอบ	ภาครัฐ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักนายกรัฐมนตรี</li> <li>- สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน)</li> </ul>			
	ภาคประชาชน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน</li> <li>- มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา</li> <li>- มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค</li> </ul>			
<b>ความสอดคล้องกับ SDGs</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>● SDG 3 สร้างหลักประกันให้คนมีชีวิตที่มีคุณภาพ และส่งเสริมสุขภาพที่ดีของคนทุกเพศทุกวัย <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป้าประสงค์ที่ 3.6 ลดผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บเนื่องจากอุบัติเหตุการจราจรบนท้องถนน</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 3.9 ลดจำนวนผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บจากสารเคมีอันตราย มลภาวะเป็นพิษทางอากาศ น้ำ และดิน และสิ่งปนเปื้อน</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 3.b เสริมสร้างความเข้มแข็งด้านสมรรถนะด้านการเตือนภัย การลดและจัดการความเสี่ยงด้านสุขภาพในระดับประเทศและทั่วโลก</li> </ul> </li> <li>● SDG 5 การสร้างความเท่าเทียมระหว่างเพศและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สตรีและเด็กหญิง <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป้าประสงค์ที่ 5.1 การจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีและเด็กหญิงในทุกรูปแบบ</li> </ul> </li> </ul>					

### ความสอดคล้องกับ SDGs

- เป้าประสงค์ที่ 5.2 การจัดการความรุนแรงต่อสตรีและเด็กหญิงทั้งในที่สาธารณะและที่ส่วนบุคคล รวมทั้งปราบปรามการค้ามนุษย์ การแสวงหาประโยชน์ทางเพศและการแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบอื่น ๆ
- เป้าประสงค์ที่ 5.b การเพิ่มความสามารถในการใช้งานเทคโนโลยี โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านไอซีที เพื่อส่งเสริมการเพิ่มขีดความสามารถของผู้หญิง
- SDG 11 ทำให้เมืองและถิ่นฐานของมนุษย์มีความปลอดภัย เข้มแข็ง และยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างยั่งยืน
  - เป้าประสงค์ที่ 11.6 ในปี ค.ศ. 2030 ลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเมืองที่เป็นอันตรายต่อประชาชน รวมถึงการให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับคุณภาพอากาศ และการจัดการสิ่งปฏิกูล
- SDG 12 เสริมสร้างแบบแผนพฤติกรรมการผลิตและการบริโภคอย่างยั่งยืน
  - เป้าประสงค์ที่ 12.4 บริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะของเสียจากสารเคมีและของเสียทั่วไป ให้เป็นไปตามกรอบข้อตกลงระหว่างประเทศ เพื่อการแพร่กระจายไปในอากาศ น้ำ และดิน และเพื่อลดผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ต่อสุขภาพของมนุษย์และสภาพแวดล้อม
- SDG 16 สนับสนุนสังคมที่สงบสุขและครอบคลุมสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน จัดให้มีการเข้าถึงความยุติธรรมสำหรับทุกคน และสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบและมีความครอบคลุมในทุกระดับ
  - เป้าประสงค์ที่ 16.4 ในปี ค.ศ. 2030 มีการลดลงของการเงินที่ผิดกฎหมาย และแขนงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง สร้างความเข้มแข็งในการสืบสวนและนำทรัพย์สินที่ถูกขโมยไปกลับมา และต่อสู้กับการก่ออาชญากรรมทุกรูปแบบ
  - เป้าประสงค์ที่ 16.5 ลดการทุจริต และติดสินบนทุกรูปแบบ
  - เป้าประสงค์ที่ 16.6 พัฒนาสถาบันที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ในทุกระดับ
  - เป้าประสงค์ที่ 16.7 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมให้ประชาชนเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับภาครัฐอย่างครอบคลุม ทุกกลุ่มทั้งโดยตรงและผ่านตัวแทน
  - เป้าประสงค์ที่ 16.10 ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและได้รับการปกป้องเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ตามกฎหมายชาติและข้อตกลงระหว่างประเทศ
  - เป้าประสงค์ที่ 16.a สร้างความเข้มแข็งให้กับทุกสถาบัน รวมทั้งความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อสร้างสมรรถนะในทุกระดับโดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา เพื่อป้องกันความรุนแรงและต่อสู้กับการก่ออาชญากรรมและการก่อการร้าย
  - เป้าประสงค์ที่ 16.b ส่งเสริมและบังคับใช้กฎหมายโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติและการมีส่วนร่วม ในนโยบายการพัฒนาที่ยั่งยืน

หมวดที่ 2 การยกระดับบริการสาธารณะที่เปิดรับการมีส่วนร่วมเชิงรุก					
ธีม (Theme)	2.2 การยกระดับการจัดการภัยพิบัติสาธารณะแบบมีส่วนร่วม				
ความมุ่งหมาย (Commitment)	เกิดแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจากการมีส่วนร่วม ที่มุ่งเตรียมความพร้อมแก่ประชาชนในสังคมให้มีความรู้ความเข้าใจและสามารถรับมือกับความเสียหายจากภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ ทั้งในระยะก่อนเกิดภัยพิบัติ ระยะเผชิญเหตุภัยพิบัติ และระยะหลังเผชิญเหตุภัยพิบัติ				
ความสำคัญของปัญหา (Public Problem)	การเกิดขึ้นของสาธารณภัยในแต่ละครั้งนั้นได้สร้างความเสียหายและสูญเสียเป็นจำนวนมาก อีกทั้งสถานการณ์ภัยที่เกิดขึ้นอาจก่อให้เกิดภัยประเภทอื่นตามมาอย่างต่อเนื่อง ภัยพิบัติทางสิ่งแวดล้อมกลายเป็นภัยคุกคามและเป็นความเสี่ยงต่อการดำรงชีวิตที่ปกติสุขของผู้คนในสังคม และการป้องกันภัยพิบัติที่ผ่านมา ยังไม่สามารถช่วยลดทอนความสูญเสียให้น้อยลงได้มากนัก ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากโครงสร้างทางสังคมที่ซับซ้อน อุปสรรคในการทำงานร่วมกันในรูปภาคีเครือข่าย มุมมองและทัศนคติของประชาชนที่มีต่อประเด็นภัยพิบัติ ที่อาจถูกให้ความสำคัญในอันดับท้าย อีกทั้งขาดการสร้างพื้นที่เชื่อมโยงการทำงานทางวิชาการร่วมกัน ทั้งจากนักวิชาการ นักพัฒนา และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนขาดการนำเอามุมมองการรับรู้ ทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับประเด็นความเสี่ยงภัยไปร่วมพิจารณาต่อการเตรียมการและบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ <sup>8</sup>				
กิจกรรมหลัก (Key Activities)		เตรียมการ	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3
1) ภาครัฐและภาคประชาสังคม ร่วมกันจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นการยกระดับการมีส่วนร่วมผ่านรูปแบบการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน และชุมชนในการเตรียมความพร้อมทั้ง 3 ระยะ ได้แก่			●		
- ระยะก่อนเกิดภัยพิบัติ (ป้องกัน เฝ้าระวัง รายงานสถานการณ์)					
- ระยะเผชิญเหตุภัยพิบัติ (การบริหารจัดการสถานการณ์ภัยพิบัติ โครงสร้างพื้นฐาน และทรัพยากรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย)					
- ระยะหลังเผชิญเหตุภัยพิบัติ (การช่วยเหลือฟื้นฟู เยียวยา)					

<sup>8</sup> เสาวลักษณ์ โกลกลิตติอัมพร และคณะ, วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร, 8(1) (2563):348-360.; อุณเรือน เล็กน้อย, สถานการณ์และแนวโน้มการเกิดภัยพิบัติ (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2562), <<http://www.cusri.chula.ac.th/wp-content/uploads/2019/09>> [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2565].

กิจกรรมหลัก (Key Activities)		เตรียมการ	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3
2) มีการประชุมเพื่อวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์และความเสี่ยงภัยพิบัติ สาธารณะร่วมกัน ผ่านรูปแบบการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน และชุมชน				●	●
3) ดำเนินการซักซ้อม ติดตาม และเฝ้าระวังภัยพิบัติสาธารณะร่วมกันของ ภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน และชุมชน เป็นระยะ ๆ				●	●
4) กรณีที่มีเหตุการณ์ภัยพิบัติสาธารณะ มีการจัดตั้งกลไกบริหารสถานการณ์ และดำเนินงานร่วมกันในรูปแบบเครือข่าย				●	●
5) มีการประเมินผลและถอดบทเรียนร่วมกันของภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน และชุมชน เพื่อนำไปพัฒนาแผนงานในระยะต่อไป				●	●
ผู้รับผิดชอบ	ภาครัฐ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักนายกรัฐมนตรี</li> <li>- กระทรวงมหาดไทย</li> <li>- กระทรวงคมนาคม</li> <li>- กระทรวงกลาโหม</li> <li>- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์</li> <li>- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</li> <li>- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์</li> <li>- จังหวัด/อปท.</li> </ul>			
	ภาคประชาชน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย</li> <li>- สมาคมอาสาสมัครบรรเทาสาธารณภัยแห่งประเทศไทย</li> <li>- สมาคม/มูลนิธิภัยในพื้นที่</li> <li>- ชุมชนและเครือข่ายภาคประชาชนระดับพื้นที่</li> </ul>			
<b>ความสอดคล้องกับ SDGs</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>● SDG 11 ทำให้เมืองและถิ่นฐานของมนุษย์มีความปลอดภัย เข้มแข็ง และยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างยั่งยืน <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป้าประสงค์ที่ 11.5 ในปี ค.ศ. 2030 ลดจำนวนผู้ที่ได้รับผลกระทบ และการสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดจากภัยพิบัติ</li> </ul> </li> <li>● SDG 13 ดำเนินการอย่างเร่งด่วนเพื่อต่อสู้กับสภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบ <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป้าประสงค์ที่ 13.1 เสริมสร้างความยืดหยุ่นและความสามารถในการปรับตัวต่อผลกระทบเกี่ยวกับสภาพอากาศ และภัยพิบัติจากธรรมชาติ</li> </ul> </li> </ul>					

ความสอดคล้องกับ SDGs
<ul style="list-style-type: none"> <li>- เป้าประสงค์ที่ 13.3 ปรับปรุงการศึกษา การเพิ่มการรับรู้ และการเพิ่มสมรรถนะของมนุษย์และเครื่องมือในเรื่องการบรรเทาความเสียหายจากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ การปรับตัว การลดผลกระทบ และการเตือนภัย</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 13.b ส่งเสริมกลไกสำหรับเพิ่มขีดความสามารถสำหรับการวางแผนและการจัดการที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ ในประเทศด้อยพัฒนามุ่งเน้นไปที่ผู้หญิง วัยรุ่นสาวในท้องถิ่น และชายแดน</li> </ul>

หมวดที่ 2 การยกระดับบริการสาธารณะที่เปิดรับการมีส่วนร่วมเชิงรุก				
<b>ธีม (Theme)</b>	<b>2.3 การมีส่วนร่วมเตรียมความพร้อมพัฒนาคนดีคืนสู่สังคมอย่างยั่งยืน</b>			
<b>ความมุ่งหมาย (Commitment)</b>	สร้างการมีส่วนร่วมขององค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในกระบวนการพัฒนาพฤติกรรมนิสัยทั้งระบบผู้ต้องขัง พัฒนาทักษะ ฝึกอาชีพให้กับผู้ต้องขังสำหรับเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยตัว และเมื่อกลับไปสู่สังคมจะไม่เกิดการกระทำผิดซ้ำอีก			
<b>ความสำคัญของปัญหา (Public Problem)</b>	สถานการณ์ในปัจจุบันที่มีผู้ต้องโทษจำนวนมากเมื่อพ้นโทษแล้ว มีการกระทำผิดซ้ำซ้ำอีก สาเหตุหลักของการกระทำผิดซ้ำในประเทศไทยมาจากเหตุผลทางสังคม เช่น ปัญหาครอบครัว การขาดการศึกษา การว่างงาน และสาเหตุที่สำคัญคือปัญหาจากกระบวนการยุติธรรม เช่น การขาดข้อมูลส่วนตัวของผู้กระทำผิด และกระบวนการในการดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่ เช่น ขาดการกำหนดวัตถุประสงค์และขั้นตอนอย่างชัดเจนในการแก้ไขฟื้นฟู รวมถึงการขาดแคลนกำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณ ซึ่งปัญหาที่กล่าวมาเมื่อนำมารวมกันแล้วนั้น จึงส่งผลต่อเนื่องไปถึงการกระทำผิดซ้ำของผู้ต้องโทษ <sup>9</sup>			
<b>กิจกรรมหลัก (Key Activities)</b>	<b>เตรียมการ</b>	<b>ปีที่ 1</b>	<b>ปีที่ 2</b>	<b>ปีที่ 3</b>
1) กระทรวงยุติธรรม ดำเนินการสำรวจข้อมูล ประวัติ และความต้องการพัฒนาศักยภาพเพื่อการประกอบอาชีพหรือศึกษาต่อของผู้ต้องโทษในเรือนจำทัณฑสถาน สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่อยู่ในระยะเตรียมได้รับการปล่อยตัว 1-2 ปี รวมทั้งเตรียมความพร้อมพัฒนาระบบฐานข้อมูล (database)		●		

<sup>9</sup> สุพิชฌาย์ ศิริวัฒนา สิตะสิทธิ์, *แนวทางที่เหมาะสมในการลงโทษและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดซ้ำในกระบวนการยุติธรรมไทย* (คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2558).

กิจกรรมหลัก (Key Activities)		เตรียมการ	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3
2) กระทรวงยุติธรรม ระดมการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ภาคประชาสังคม สถานประกอบการ เพื่อร่วมกันจัดทำแผนให้บริการแก่ ผู้ต้องโทษที่กำลังจะได้รับการปล่อยตัว เพื่อเตรียมความพร้อมด้านจิตใจ อุปนิสัย พฤติกรรม การศึกษาและส่งเสริม การฝึกอาชีพให้ผู้ต้องขัง การจัดหางาน และปล่อยสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำและเงินพิเศษ			●	●	●
3) ดำเนินการร่วมกันในการให้บริการพัฒนาศักยภาพผู้ต้องขังในเรือนจำ ทัณฑสถาน สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ตามแผนที่กำหนด			●	●	●
4) ติดตามและประเมินความสำเร็จภายหลังผู้ต้องขังได้รับการปล่อยตัว และ กำหนดให้มี “พี่เลี้ยง (mentors)” ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำ และให้ความช่วยเหลือตามความเหมาะสม			●	●	●
5) กรณีที่ผู้รับการปล่อยตัวมีความประพฤติดีมาระยะหนึ่ง ให้สำนักงาน ตำรวจแห่งชาติเป็นผู้พิจารณาปล่อยตัวอาชญากรรม			●	●	●
ผู้รับผิดชอบ	ภาครัฐ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กระทรวงยุติธรรม</li> <li>- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ</li> <li>- กระทรวงพาณิชย์</li> <li>- กระทรวงอุตสาหกรรม</li> </ul>			
	ภาคประชาชน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มูลนิธิพัฒนาวิชาชีพสตรี</li> <li>- มูลนิธิพัฒนาฝีมือแรงงาน</li> <li>- มูลนิธิกองทุนการศึกษาผู้ด้อยโอกาส</li> <li>- สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย</li> <li>- สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย</li> <li>- สถานประกอบการเอกชน</li> </ul>			
<b>ความสอดคล้องกับ SDGs</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>● SDG 16 สนับสนุนสังคมที่สงบสุขและครอบคลุมสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน จัดให้มีการเข้าถึงความยุติธรรม สำหรับทุกคน และสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบและมีความครอบคลุมในทุกระดับ <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป้าประสงค์ที่ 16.3 สนับสนุน กฎระเบียบ กฎหมาย ทั้งในและต่างประเทศเพื่อให้ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกอย่างเสมอภาค</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 16.4 ในปี ค.ศ. 2030 มีการลดลงของการเงินที่ผิดกฎหมาย และแขนงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง สร้างความเข้มแข็งในการสืบสวนและนำทรัพย์สินที่ถูกขโมยไปกลับมา และต่อสู้กับการก่ออาชญากรรม ทุกรูปแบบ</li> </ul> </li> </ul>					



หมวดที่ 2 การยกระดับบริการสาธารณะที่เปิดรับการมีส่วนร่วมเชิงรุก				
ธีม (Theme)	2.4 การมีส่วนร่วมหลากหลายภาคส่วน เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาระดับพื้นที่เชิงรุก			
ความมุ่งมั่น (Commitment)	การจัดตั้งและพัฒนาระบบกลไกการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาระดับพื้นที่เชิงรุก ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมหลากหลายภาคส่วนอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยแนวคิดการจัดการศึกษาโดยใช้พื้นที่เป็นฐาน (Area-based Education: ABE) ให้ค้ำถึงบริบทสภาพแวดล้อม สถานการณ์ปัญหา ยุทธศาสตร์การพัฒนา และกลุ่มเป้าหมายในแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกัน			
ความสำคัญของปัญหา (Public Problem)	<p>รายงานดัชนีความก้าวหน้าของมนุษย์ (Human Achievement Index: HAI) พบว่า มิติด้านการศึกษา เป็นมิติที่มีความเหลื่อมล้ำมากที่สุด 0.4743 เมื่อเทียบกับมิติอื่น ๆ สอดรับกับข้อมูลของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (2561) พบว่า ปี พ.ศ. 2561 ประเทศไทยมีเด็กอายุระหว่าง 12-21 ปี จำนวน 7,858,839 คน แต่มีเด็กที่อยู่นอกระบบการศึกษาจำนวนมากถึง 1,276,473 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 16.24<sup>10</sup></p> <p>นอกจากนี้ การแพร่ระบาดของโควิด-19 ซ้ำเติมความไม่เสมอภาคทางการศึกษารุนแรงมากขึ้น โดยมีเด็กชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 หลุดออกจากระบบการศึกษาเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 43,000 คน โดยเฉพาะช่วงรอยต่อระหว่างช่วงชั้น ได้แก่ เลื่อนจากระดับชั้นอนุบาล ขึ้นสู่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 (ร้อยละ 4) เลื่อนจากระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ขึ้นสู่มัธยมศึกษาปีที่ 1 (ร้อยละ 19) และเลื่อนจากระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ขึ้นสู่มัธยมศึกษาปีที่ 4/ประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) (ร้อยละ 48) ส่วนระดับการเลื่อนเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาพบว่า เยาวชน 650,000 คนทั่วประเทศ เข้ามหาวิทยาลัยได้ประมาณ 300,000 คนเท่านั้น<sup>11</sup></p>			
<b>กิจกรรมหลัก (Key Activities)</b>				
	เตรียมการ	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3
1) หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง มีการจัดทำแผนงานระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว เพื่อระดมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในรูปแบบร่วมจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนผู้รับบริการโดยตรง (co-production) ในพื้นที่ต่าง ๆ ครอบคลุมทุกกิจกรรมในกระบวนการนโยบาย ทั้งการร่วม		●		

<sup>10</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานดัชนีความก้าวหน้าของคน ประจำปี 2562, (กรุงเทพฯ: กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2562).

<sup>11</sup> สมพงษ์ จิตระดับ, “แฉเด็กหลุดระบบศึกษา 4.3 หมื่น ‘อนุบาล-ม.ปลาย’ เข้าข่ายเสียอีก 7 แสนราย,” มติชนออนไลน์ (2564) <[https://www.matichon.co.th/education/news\\_3019144](https://www.matichon.co.th/education/news_3019144)> [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2565].

กิจกรรมหลัก (Key Activities)		เตรียมการ	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3
วางแผน ร่วมออกแบบ ร่วมให้บริการ และร่วมติดตามประเมินผล โดยมีหน่วยงานของรัฐผู้ให้ทุน (funder) เป็นผู้วางกรอบการขับเคลื่อนงานระดับพื้นที่ คอยให้การสนับสนุน คำปรึกษาแนะนำ และติดตามกำกับเป็นระยะ					
2) จัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติที่มาจากกรมการมีส่วนร่วมของภาคีรัฐ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และสถาบันวิชาการ เพื่อจัดทำแผนงานระดับประเทศ และดำเนินการจัดหาหน่วยงานภาคประชาสังคม หรือภาคส่วนอื่น ๆ ที่มีศักยภาพและมีความสนใจเข้าร่วมเป็นคู่สัญญารับผิดชอบในแต่ละพื้นที่ และจัดสรรทุนให้			●		
3) ผู้รับทุนดำเนินกิจกรรมหลักที่สำคัญในพื้นที่ ประกอบด้วย <ul style="list-style-type: none"> <li>- การสร้างกลไกขับเคลื่อนงานระดับพื้นที่จังหวัด อำเภอ และท้องถิ่น/ชุมชน</li> <li>- พัฒนาระบบสำรวจและวิเคราะห์ข้อมูลเด็กนักเรียนที่ไม่ได้เข้าสู่ระบบการศึกษา ระดับปฐมวัย ประถมศึกษา มัธยมศึกษา/อาชีวศึกษา เพื่อจัดทำแผนงานผลักดันเข้าสู่ระบบการศึกษา</li> <li>- จัดหาทุนการศึกษา อุปกรณ์การเรียน และ/หรือเงินช่วยเหลือค่าครองชีพ (หรืองานพาร์ทไทม์) ที่เหมาะสมแต่ละกรณี</li> <li>- การพัฒนากลไกสหวิชาชีพ เพื่อจัดการปัญหากรณี (case management)</li> <li>- การพัฒนาศักยภาพศักยภาพครู โรงเรียน/สถานศึกษา หลักสูตร การนิเทศสภาพแวดล้อม สิ่งอำนวยความสะดวก และทรัพยากร/เครื่องมือที่จำเป็นอื่น ๆ</li> <li>- การพัฒนาทางเลือกการเข้ารับการศึกษาและการพัฒนาวิชาชีพให้สอดคล้องกับบริบททางสังคม วัฒนธรรม ชนิตพันธุ์ ทิศทางการพัฒนาในพื้นที่ และคำนึงถึงการบริการจัดการศึกษาครอบคลุมทุกกลุ่มทางสังคม (inclusive education)</li> <li>- การติดตามประเมินผลการดำเนินงานพื้นที่ที่ได้รับผิดชอบ</li> </ul>				●	●
4) คณะกรรมการระดับชาติร่วมกันประเมินผลและถอดบทเรียน และส่งเสริมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างพื้นที่				●	●
ผู้รับผิดชอบ	ภาครัฐ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กระทรวงศึกษาธิการ</li> <li>- กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม</li> <li>- กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา</li> </ul>			

	ภาคประชาชน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มูลนิธิกองทุนการศึกษาเพื่อการพัฒนา</li> <li>- มูลนิธิยุวพัฒน์</li> <li>- สภาคริสตจักรแห่งประเทศไทย</li> <li>- สมาคม/มูลนิธิด้านการศึกษาในระดับพื้นที่</li> <li>- เครือข่ายอาสาสมัครระดับชุมชน</li> <li>- หน่วยงานภาคประชาสังคม หรือองค์กรอื่น ๆ ที่มีศักยภาพและมีความสนใจขับเคลื่อนงานในระดับพื้นที่</li> </ul>
<b>ความสอดคล้องกับ SDGs</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>● SDG 4 สร้างหลักประกันให้การศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียม ครอบคลุมคนทุกกลุ่ม และส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับทุกคน <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป้าประสงค์ที่ 4.1 เด็กนักเรียนระดับชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาเข้าสู่ระบบการศึกษาที่มีคุณภาพทุกคน</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 4.2 เด็กนักเรียนระดับชั้นปฐมวัยเข้าสู่ระบบการศึกษาที่มีคุณภาพทุกคน</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 4.3 ทำให้เด็กและเยาวชนมีหลักประกันว่าสามารถเข้าถึงการศึกษาระดับอาชีวศึกษา/ระดับอุดมศึกษาที่มีคุณภาพทุกคน</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 4.4 เพิ่มจำนวนวัยรุ่นและผู้ใหญ่ให้มีทักษะทางด้านเทคนิค และวิชาชีพอย่างจริงจังเพื่อการจ้างงานที่มีคุณค่า และได้รับการส่งเสริมการเป็นผู้ประกอบการ</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 4.5 ขจัดความไม่เสมอภาคทางเพศในการศึกษาและการเข้าถึงทุกระดับการศึกษาและการฝึกอบรมวิชาชีพสำหรับกลุ่มเปราะบาง ผู้พิการ ชนพื้นเมือง และเด็กในสถานการณ์ที่ซึ่งมีความเสี่ยง</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 4.6 ทั้งเด็กและผู้ใหญ่มีความสามารถอ่านออกเขียนได้และคิดคำนวณได้ทุกคน</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 4.7 ผู้เรียนทุกคนได้รับความรู้และทักษะที่จำเป็นในการส่งเสริมและดำรงชีวิตภายใต้ทิศทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน เคารพสิทธิมนุษยชนความเสมอภาคทางเพศ การส่งเสริมวัฒนธรรมอย่างสันติและไม่เบียดเบียน และรู้จักยอมรับความหลากหลายและการมีส่วนร่วมในวัฒนธรรม</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 4.a สร้างและยกระดับสิ่งอำนวยความสะดวกทางการศึกษาให้แก่เด็ก ผู้พิการ และผู้มีความรู้สึกล่อนไหวในเรื่องเพศ ความปลอดภัย และการใช้ความรุนแรง</li> </ul> </li> </ul>		

หมวดที่ 2 การยกระดับบริการสาธารณะที่เปิดรับการมีส่วนร่วมเชิงรุก				
ธีม (Theme)	2.5 ยกระดับคุณภาพการให้บริการกลุ่มเปราะบางทางสังคมแบบมีส่วนร่วม			
ความมุ่งหมาย (Commitment)	เกิดกลไกเครือข่ายร่วมในการจัดบริการสาธารณะ มีการให้ความคุ้มครองและเพิ่มการดูแลที่ครอบคลุมแก่กลุ่มเปราะบางในการเข้าถึงบริการของรัฐอย่างเป็นธรรม และเกิดฐานข้อมูลกลางเพื่อใช้ในการช่วยเหลือประชากรกลุ่มเปราะบาง			
ความสำคัญของปัญหา (Public Problem)	ประชาชนกลุ่มเปราะบาง เป็นกลุ่มคนที่มีความอ่อนแอ มีความเสี่ยงสูงที่จะถูกชักนำ และถูกคุกคามจากปัจจัยเสี่ยงด้านต่าง ๆ เช่น ด้านสุขภาพอนามัย ด้านสังคมและเศรษฐกิจ ด้านสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังขาดความสามารถในการจัดการกับปัจจัยเสี่ยงที่เผชิญ เมื่อพิจารณาในภาพรวมจะพบว่า ปัจจัยที่ทำให้ประชากรกลุ่มนี้ไม่ได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีนั้น ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากการขาดโอกาสและการเข้าถึงทรัพยากรที่สำคัญ <sup>12</sup>			
<b>กิจกรรมหลัก (Key Activities)</b>				
	เตรียมการ	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3
<p>1) หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ระดมความร่วมมือกับภาคประชาสังคม และสถาบันวิชาการ เพื่อร่วมกันจัดทำแผนงานบูรณาการระหว่างหน่วยงาน มีการกำหนดขอบเขตกลุ่มเปราะบางทางสังคม แนวทางการมอบภารกิจให้ภาคประชาสังคมและวิสาหกิจเพื่อสังคมที่มีประสบการณ์ มีศักยภาพ และมีความสนใจ ให้มาทำงานร่วมกันในรูปแบบการร่วมจัดบริการทั้งกระบวนการ (co-production) มีกิจกรรมเบื้องต้นที่ต้องดำเนินการร่วมกัน ประกอบด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์กลุ่มเปราะบางทางสังคมในภาพรวมและรายกลุ่ม (เช่น กลุ่มเด็กกำพร้า กลุ่มเด็กที่มีปัญหาด้านพัฒนาการ กลุ่มคนไร้บ้าน กลุ่มผู้พิการ กลุ่มผู้ไร้สัญชาติ กลุ่มคนยากจน กลุ่มผู้ป่วยทางจิตเวช เป็นต้น)</li> <li>- การจัดทำแผนดำเนินงาน ออกแบบมาตรการ วิธีการ และแนวทางการวางแผนช่วยเหลือทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว กำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย กลยุทธ์ วิธีการ และทรัพยากรที่จำเป็นให้ชัดเจน</li> <li>- กำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบกลุ่มเปราะบางทางสังคมรายกลุ่ม และรายพื้นที่ร่วมกันให้ชัดเจน</li> </ul>		●		

<sup>12</sup> สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, “วิจัยชี้ “ประชากรเปราะบาง” คนไทยที่ถูกกลืน พร้อมประกันสุขภาพถ้วนหน้าไทย “ให้สิทธิ-ที่เข้าถึง-มีคุณภาพ-และเป็นธรรม”, (2560). <<https://www.hsri.or.th/researcher/media/news/detail/7776>> [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2565].

กิจกรรมหลัก (Key Activities)		เตรียมการ	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3
- ภาครัฐสนับสนุนงบประมาณ องค์ความรู้ ทักษะ และทรัพยากรอื่น ๆ ที่จำเป็นให้กับภาคประชาสังคมและวิสาหกิจเพื่อสังคม และจัดทำสัญญาในรูปแบบการจัดจ้างร่วมกัน (co-commissioning) และภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องเตรียมความพร้อมระบบบริหารจัดการเพื่อรองรับหากมีกรณี (case) การส่งต่อกลุ่มผู้เปราะบางเข้าสู่ระบบการช่วยเหลือดูแลของรัฐอย่างเป็นทางการ					
2) ผู้รับผิดชอบแต่ละฝ่ายดำเนินกิจกรรมตามแผนงานที่กำหนด โดยมีหน่วยงานภาครัฐผู้รับผิดชอบคอยสนับสนุนช่วยเหลือ และกำกับติดตามสถานการณ์และการจัดบริการของภาคีคู่สัญญาร่วมกันเป็นระยะ ๆ				●	●
3) ติดตามและประเมินผลการทำงานของคู่สัญญาเป็นระยะ ๆ และทบทวนสถานการณ์และพัฒนาแผนการทำงานในระยะต่อไป				●	●
ผู้รับผิดชอบ	ภาครัฐ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กระทรวงมหาดไทย</li> <li>- กระทรวงกลาโหม</li> <li>- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์</li> <li>- กระทรวงสาธารณสุข</li> <li>- กระทรวงศึกษาธิการ</li> <li>- กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม</li> <li>- กระทรวงแรงงาน ฯลฯ</li> </ul>			
	ภาคประชาชน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- บริษัท เด็กพิเศษ วิสาหกิจ เพื่อสังคม จำกัด</li> <li>- มูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา</li> <li>- มูลนิธิเด็กโสสะฯ</li> <li>- มูลนิธิเพื่อคนพิการและผู้ด้อยโอกาส ฯลฯ</li> <li>- หน่วยงานภาคประชาสังคม หรือองค์กรอื่น ๆ ที่มีศักยภาพและมีความสนใจขับเคลื่อนงานในระดับพื้นที่</li> </ul>			
<b>ความสอดคล้องกับ SDGs</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>● SDG 1 ขจัดความยากจนทุกรูปแบบในทุกพื้นที่ <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป้าประสงค์ที่ 1.1 ภายในปี พ.ศ. 2573 ขจัดความยากจนของประชาชนทุกพื้นที่</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 1.2 ลดสัดส่วนผู้ชาย ผู้หญิง และเด็กทุกช่วงอายุที่อยู่ในภาวะยากจนอย่างน้อยครึ่งหนึ่ง</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 1.3 พัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคมและดำเนินมาตรการที่เหมาะสมในระดับประเทศรวมทั้งการรับรองความคุ้มครองพื้นฐานทางสังคม</li> </ul> </li> </ul>					

<b>ความสอดคล้องกับ SDGs</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- เป้าประสงค์ที่ 1.4 ทำให้คนยากจน และผู้ที่อยู่ในสถานะเปราะบางได้รับสิทธิเท่าเทียมกันในการเข้าถึงทรัพยากรทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกับการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐาน บริการทางการเงินการมีสิทธิครอบครองที่ดินและทรัพย์สิน มรดกทางทรัพยากรธรรมชาติ และเทคโนโลยีใหม่ ๆ อย่างเหมาะสมและการบริการทางการเงิน</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 1.5 มีการเสริมสร้างความสามารถให้แก่คนยากจนและบุคคลที่อยู่ในสถานะยากลำบาก กลุ่มเปราะบางทางสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และภัยพิบัติที่เกิดขึ้น</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 1.a มีการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 1.b สร้างกรอบนโยบายระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระหว่างประเทศ ในการแก้ไขปัญหาความยากจนแก่คนทุกกลุ่ม</li> </ul>

<b>หมวดที่ 2 การยกระดับบริการสาธารณะที่เปิดรับการมีส่วนร่วมเชิงรุก</b>					
<b>ธีม (Theme)</b>	<b>2.6 ยุกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการวางแผนและกำกับดูแลนโยบายสิ่งแวดล้อม</b>				
<b>ความมุ่งมั่น (Commitment)</b>	มีดุลยภาพในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ควบคู่กันไป เกิดความร่วมมือร่วมใจกันของทุกภาคส่วนในการควบคุมการใช้และรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดประโยชน์ในทางสังคมและเศรษฐกิจ				
<b>ความสำคัญของปัญหา (Public Problem)</b>	จากการนำทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปใช้โดยขาดการอนุรักษ์นั้นส่งผลให้เกิดเป็นปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในระยะยาว และเกิดความเสื่อมโทรมลงอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศมีลักษณะที่รวมศูนย์ ขาดการเชื่อมโยงกับพื้นที่ จึงเกิดปัญหาตามมา เช่น พื้นที่ป่าไม้ลดลง ทรัพยากรดินเสื่อมโทรม ระบบนิเวศชายฝั่งถูกทำลาย สร้างมลพิษทางอากาศ ซึ่งปัญหาเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นตามการขยายตัวของเศรษฐกิจและความเป็นเมืองที่เพิ่มขึ้น <sup>13</sup>				
<b>กิจกรรมหลัก (Key Activities)</b>		<b>เตรียมการ</b>	<b>ปีที่ 1</b>	<b>ปีที่ 2</b>	<b>ปีที่ 3</b>
1) หน่วยงานภาครัฐผู้รับผิดชอบ เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนการให้บริการสาธารณะของรัฐ (co-governance) ทั้งในลักษณะการให้คำปรึกษาแนะนำ (consulting) การตัดสินใจทาง		●			

<sup>13</sup> จำลอง โปธิ์บุญ, “การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม,” *วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม* 3(1) (2550):1-34.; อติศร์ อิศรางกูร ณ อยุธยา, “รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม,” (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2559) <<https://tdri.or.th/2016/08/2016-08-14/>> [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2565].

กิจกรรมหลัก (Key Activities)	เตรียมการ	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3
<p>นโยบาย (policy-making) การกำกับดูแลการขับเคลื่อนงานหรือดำเนินการตามนโยบาย (policy regulating) ตลอดจนการโน้มน้าวชักจูงให้ภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งในระดับชาติ พื้นที่ และชุมชนท้องถิ่นเข้ามาขับเคลื่อนนโยบาย และจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับภาครัฐในหลากหลายรูปแบบ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวให้ประสบความสำเร็จและสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของพลเมือง มีแนวทางปฏิบัติเบื้องต้นที่สำคัญ ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้องค์ประกอบใน “คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ” และ “คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมประจำจังหวัด” ต้องมีสัดส่วนตัวแทนจากภาคประชาสังคม ไม่น้อยกว่า 1/3 โดยมีที่มาจากกระบวนการสรรหาและคัดเลือกกันเองของผู้มีส่วนร่วม เป็นที่ยอมรับทั้งในเชิงความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และความมุ่งมั่นจากสังคมหรือสมาชิกในด้านเดียวกันอย่างเป็นที่ประจักษ์</li> <li>- หน่วยงานผู้รับผิดชอบ เตรียมพร้อมจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นค่าตอบแทนให้ผู้แทนภาคประชาสังคมที่เป็นกรรมการสิ่งแวดล้อมระดับชาติ และระดับจังหวัด ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ชัดเจน</li> </ul>				
<p>2) ดำเนินการสรรหาผู้แทนภาคประชาสังคม เพื่อเป็นส่วนหนึ่งใน “คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ” และ “คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมประจำจังหวัด” ตามที่กฎหมายกำหนด</p>		●		
<p>3) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมระดับชาติและระดับจังหวัด จัดกระบวนการออกแบบนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติระดับชาติ และระดับจังหวัด จะต้องมีการจัด “เวทีสาธารณะ (public sphere)” เพื่อให้ข้อมูลสถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อม กำหนดประเด็นอภิปราย รับฟังความคิดเห็น ข้อมูล และข้อเสนอแนะจากประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียอย่างรอบด้าน จัดลำดับความสำคัญของปัญหา และสร้างข้อสรุปเชิงนโยบาย แผนงาน โครงการ/กิจกรรม ในด้านการมีส่วนร่วมของพลเมืองจะต้องครอบคลุมความเป็นตัวแทนของสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ อย่างชัดเจน ทั้งนี้ ในการบริหารจัดการเวทีดังกล่าวกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง ซึ่งมาจากตัวแทนของภาคประชาสังคม ผู้มีส่วนได้เสีย และประชาชน ทำหน้าที่พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างนโยบายและแผน</p>			●	●

กิจกรรมหลัก (Key Activities)		เตรียมการ	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3
การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติระดับชาติ และระดับจังหวัด ทั้งนี้ กระบวนการออกแบบและจัดทำนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติระดับชาติ และระดับจังหวัด จะต้องกำหนดให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องคำนึงถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้แนวคิดรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (open government)					
4) ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องดำเนินกิจกรรมร่วมกันตามแผนงานที่กำหนด และมีการติดตามประเมินผลเป็นรายงานประจำปี รายงานต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และสาธารณชน				●	●
ผู้รับผิดชอบ	ภาครัฐ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</li> <li>- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์</li> <li>- กระทรวงอุตสาหกรรม</li> <li>- กระทรวงพลังงาน</li> </ul>			
	ภาคประชาชน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มูลนิธิสืบ นาคะเสถียร</li> <li>- มูลนิธิเพื่อการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ (ประเทศไทย)</li> <li>- สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน</li> <li>- สมาคมพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม</li> <li>- สมาคมวิศวกรรมสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย ฯลฯ</li> </ul>			
<b>ความสอดคล้องกับ SDGs</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>● SDG 8 ส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน ครอบคลุมประโยชน์คนทุกกลุ่ม มีการจ้างงานเต็มอัตรา และงานที่มีคุณค่าสำหรับทุกคน <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป้าประสงค์ที่ 8.4 เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรทั่วโลกทั้งในกรบริโภคและการผลิต</li> </ul> </li> <li>● SDG 11 ทำให้เมืองและถิ่นฐานของมนุษย์มีความปลอดภัย เข้มแข็ง และยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างยั่งยืน <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป้าประสงค์ที่ 11.6 ในปี พ.ศ. 2573 ลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเมืองที่เป็นอันตรายต่อประชาชน รวมถึงการให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับบทบาทของหน่วยงานของรัฐระดับพื้นที่ในการควบคุมคุณภาพอากาศ และการจัดการสิ่งปฏิกูล</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 11.7 ทำให้ทั่วโลกได้รับความปลอดภัย และสามารถเข้าถึงพื้นที่สีเขียว และพื้นที่สาธารณะได้โดยสะดวกโดยเฉพาะสำหรับผู้หญิง เด็ก ผู้สูงอายุ และผู้พิการ</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 11.a สร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ผ่านการเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่เมือง ชานเมือง และชนบท ผ่านแผนพัฒนาระดับชาติ และแผนการพัฒนากลุ่มภูมิภาค</li> </ul> </li> <li>● SDG 12 เสริมสร้างแบบแผนพฤติกรรมกรรมการผลิตและการบริโภคอย่างยั่งยืน</li> </ul>					



<b>ความสอดคล้องกับ SDGs</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- เป้าประสงค์ที่ 12.2 บรรลุเป้าหมายการจัดการและใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 12.4 ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะของเสียให้เป็นไปตามกรอบข้อตกลงระหว่างประเทศ เพื่อลดผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์และสภาพแวดล้อม</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 12.5 ลดและป้องกันการสร้างของเสียและขยะ โดยเน้นกระบวนการป้องกัน ลดการใช้ การรีไซเคิล และการนำมาใช้ใหม่ อย่างยั่งยืน</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 12.6 สนับสนุนให้บริษัท โดยเฉพาะบริษัทขนาดใหญ่และบริษัทข้ามชาติ ดำเนินการตามแผนการพัฒนาอย่างยั่งยืน</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 12.8 ในปี พ.ศ. 2573 ทำให้มั่นใจว่าประชาชนทุกคนรับรู้เกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืนและการดำเนินชีวิตที่เกื้อกูลกับธรรมชาติ</li> </ul>

<b>หมวดที่ 2 การยกระดับบริการสาธารณะที่เปิดรับการมีส่วนร่วมเชิงรุก</b>	
<b>ธีม (Theme)</b>	<b>2.7 การร่วมเสริมสร้างศักยภาพ ผลผลิตภาพ และสวัสดิภาพของแรงงานนอกระบบ</b>
<b>ความมุ่งหมาย (Commitment)</b>	นำแนวคิดรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (open government) ในรูปแบบการมีส่วนร่วมในบางขั้นตอนหรือกิจกรรมในการให้บริการสาธารณะ (co-management) เพื่อให้ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ ภาคธุรกิจ องค์กรชุมชน เครือข่ายอาสาสมัคร เข้าไปมีส่วนร่วมในการดูแลและส่งเสริมกลุ่มแรงงานนอกระบบ ผ่านการเพิ่มโอกาสในการทำงานและเพิ่มรายได้ การพัฒนาทักษะ การสร้างภูมิคุ้มกันทางการเงิน และสวัสดิภาพ และอื่น ๆ
<b>ความสำคัญของปัญหา (Public Problem)</b>	จากการสำรวจแรงงานนอกระบบในปี พ.ศ. 2564 พบว่า มีแรงงานนอกระบบหรือผู้ปฏิบัติงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองหรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน คิดเป็นร้อยละ 52.0 (19.6 ล้านคน) จากจำนวนผู้ปฏิบัติงานทั้งหมด 37.7 ล้านคน ส่วนใหญ่ไม่ได้รับการศึกษาและต่ำกว่าประถมศึกษา เป็นปัญหาจากการทำงาน ร้อยละ 69.1 จากสภาพแวดล้อมการทำงาน ร้อยละ 44.7 และจากความไม่ปลอดภัยในการทำงาน ร้อยละ 34.5 อีกทั้งจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ได้ส่งผลกระทบทำให้มีรายได้ไม่เพียงพอกับการดำรงชีพ และขาดเงินทุนหมุนเวียน <sup>14</sup> ซึ่งเป็นการซ้ำเติมความเป็นอยู่ของแรงงานนอกระบบ แม้ภาครัฐจะมีมาตรการออกมาช่วยเหลือเยียวยาแต่เป็นเพียงการเยียวยาในระยะสั้น

<sup>14</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ, “สรุปผลที่สำคัญการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2564,” <<http://www.nso.go.th/sites/2014en/Survey/social/labour/informalEmployment/2021>> [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2565].

กิจกรรมหลัก (Key Activities)	เตรียมการ	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3
<p>1) หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องมีการเก็บสำรวจข้อมูลและสถานการณ์แรงงานนอกระบบในมิติต่าง ๆ เช่น จำนวนแรงงานนอกระบบ การเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ ความเป็นสมาชิกการบริการสาธารณะของรัฐที่เกี่ยวข้อง ศักยภาพและความสามารถในการประกอบอาชีพ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและรายได้</p>		●		
<p>2) หน่วยงานภาครัฐร่วมกันเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง ร่วมจัดทำแผนบริหารจัดการแรงงานนอกระบบระดับมหภาค ผ่านกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ องค์กรชุมชน เครือข่ายอาสาสมัคร ฯลฯ โดยกำหนดให้มีตัวแทนของแรงงานนอกระบบระดับพื้นที่หรือรายสาขาคัดเลือกกันเองเพื่อเป็นตัวแทนในคณะกรรมการระดับชาติในการวางกรอบนโยบายบริหารจัดการแรงงานนอกระบบอย่างน้อยควรดำเนินการใน 3 มิติ ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. การเพิ่มโอกาสในการทำงานและเพิ่มรายได้</li> <li>2. การพัฒนาและเพิ่มทักษะใหม่ ๆ</li> <li>3. การสร้างภูมิคุ้มกันทางการเงินและสวัสดิภาพให้กับแรงงานนอกระบบ</li> </ol>		●		
<p>3) ผู้รับผิดชอบแต่ละฝ่ายระดมการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ เพื่อให้บริการดูแลแรงงานนอกระบบในชุมชน ซึ่งอาจจัดตั้งเป็นรูปแบบคณะทำงาน (working group) เครือข่าย (network) หรืออาจมอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งที่มีศักยภาพในระดับชุมชนเป็นผู้ประสานดำเนินการแทน ตัวอย่างลักษณะของการให้บริการ มีดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. การเพิ่มโอกาสในการทำงานและเพิ่มรายได้ เช่น การนำแรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบการจัดหางานเพิ่มเติมอื่น ๆ การเพิ่มความสามารถในการสร้างรายได้จากงานที่ทำอยู่เดิม อาทิ การส่งเสริมการขายผ่านระบบดิจิทัลหรือสื่อออนไลน์ การพัฒนาและยกระดับคุณภาพของสินค้าและบริการให้มีมูลค่าเพิ่ม (value-add) การพัฒนากระบวนการหรือวิธีการใหม่ ๆ สอดรับกับกระแสการบริโภคที่เปลี่ยนแปลงไป (เช่น สนับสนุนให้เกษตรกรเปลี่ยนการปลูกพืชเชิงเดี่ยวมาเป็นวนเกษตร-เกษตรอินทรีย์)</li> <li>2. การพัฒนาและเพิ่มทักษะใหม่ ๆ (reskills/up skills) ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ ความต้องการของตลาดแรงงานในระดับพื้นที่ กระแสการบริโภคและพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไปของผู้บริโภคหรือผู้รับบริการ เพื่อให้แรงงานนอกระบบมีช่องทางหรือต่อยอดงานที่</li> </ol>			●	●

กิจกรรมหลัก (Key Activities)		เตรียมการ	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3
<p>ทำอยู่ให้มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น อาทิ หลักสูตรการสร้างแบรนด์ธุรกิจ หลักสูตรการขายสินค้าและบริการผ่านช่องทางออนไลน์ การเพิ่มทักษะอื่น ๆ ทางวิชาชีพ เป็นต้น</p> <p>3. การสร้างภูมิคุ้มกันทางการเงินและสวัสดิภาพให้กับแรงงานนอกระบบ เพื่อลดการพึ่งพางบประมาณของรัฐฝ่ายเดียว หรือการพึ่งพารายได้ของแรงงานในระบบฝ่ายเดียว (ในครัวเรือน) โดยให้ภาครัฐร่วมกับภาคประชาสังคม องค์กรชุมชน เครือข่ายอาสาสมัครระดับชุมชน ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ ประสานงานหรือเป็นหน่วยธุรการให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบการส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานของรัฐ อาทิ การนำแรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคม ตามมาตรา 39 และ 40 ผู้ประกันตนจะได้รับสิทธิประโยชน์ เช่น เงินทดแทนเมื่อเจ็บป่วย และทุพพลภาพ เงินสงเคราะห์บุตร เงินค่าทำศพ เงินบำเหน็จยามชราภาพ เป็นต้น ตลอดจนถึงการออมเงินกับกองทุนการออมแห่งชาติ เพื่อใช้ในยามฉุกเฉินหรือหลังเกษียณ รวมทั้งการประชาสัมพันธ์และส่งเสริมระบบสวัสดิการ/สิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่รัฐหรือชุมชนจัดทำขึ้น (เช่น ระบบสหกรณ์ กองทุนฌาปนกิจสงเคราะห์ กองทุนการออมหมู่บ้าน)</p>					
<p>4) ติดตามและประเมินผลการขับเคลื่อนงานระดับพื้นที่ เพื่อวิเคราะห์ระดับความสำเร็จและทบทวนบทเรียนต่าง ๆ รวมทั้งจัดทำรายงานผลการขับเคลื่อนระดับมหภาค รายงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รัฐบาล รัฐสภา และสาธารณชน รับทราบ ตลอดจนนำมาใช้ในการวางแผนงานในระยะต่อไป</p>				●	●
ผู้รับผิดชอบ	ภาครัฐ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กระทรวงแรงงาน</li> <li>- กระทรวงมหาดไทย</li> <li>- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์</li> <li>- กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม</li> <li>- กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม</li> <li>- กระทรวงพาณิชย์</li> <li>- กระทรวงอุตสาหกรรม</li> </ul>			
	ภาคประชาชน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สมาคมเครือข่ายแรงงานนอกระบบ</li> <li>- มูลนิธิพัฒนาฝีมือแรงงาน</li> <li>- มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ</li> <li>- เครือข่ายภาคประชาสังคม องค์กรชุมชน และภาคธุรกิจระดับพื้นที่</li> </ul>			

### ความสอดคล้องกับ SDGs

- SDG 8 ส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน ครอบคลุมประโยชน์คนทุกกลุ่ม มีการจ้างงานเต็มอัตรา และงานที่มีคุณค่าสำหรับทุกคน
  - เป้าประสงค์ที่ 8.2 บรรลุเป้าหมายการสร้างผลิตภาพระดับสูงขึ้นทางเศรษฐกิจโดยคำนึงถึงความหลากหลาย การพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรม การสร้างมูลค่าและการใช้แรงงาน
  - เป้าประสงค์ที่ 8.3 ส่งเสริมนโยบายสนับสนุนกิจกรรมการผลิต บริการทางการเงิน การสร้างงานที่เหมาะสม การเป็นผู้ประกอบการความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรม และส่งเสริมความเป็นแบบแผนและการเติบโตของธุรกิจรายย่อย ขนาดเล็ก และขนาดกลาง
  - เป้าประสงค์ที่ 8.5 ในปี พ.ศ. 2573 บรรลุการจ้างทั้งหมดและมีประสิทธิภาพ และงานที่เหมาะสมสำหรับทั้งผู้หญิงและผู้ชาย รวมถึงวัยรุ่นและคนพิการ ได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรม
  - เป้าประสงค์ที่ 8.6 ในปี พ.ศ. 2563 ลดสัดส่วนของเยาวชน ที่ไม่ได้อยู่ในการทำงาน การศึกษา หรือการฝึกอบรม
  - เป้าประสงค์ที่ 8.8 ปกป้องสิทธิแรงงานและส่งเสริมสภาพแวดล้อมการทำงานที่ปลอดภัยและมั่นคงสำหรับทุกคน ครอบคลุมถึงแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติหญิง และผู้ที่อยู่ในการทำงานที่ไม่ปลอดภัย
- SDG 9 พัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมให้มีความเข้มแข็งและยืดหยุ่น สามารถเผชิญกับการเปลี่ยนแปลง มีความยั่งยืน และสร้างสรรค์นวัตกรรมได้
  - เป้าประสงค์ที่ 9.1 เพิ่มการเข้าถึงบริการทางการเงินสำหรับธุรกิจขนาดเล็กและสถานประกอบการอื่น ๆ จากประเทศกำลังพัฒนา รวมถึงการให้สินเชื่อ และการบูรณาการของห่วงโซ่มูลค่า (value chains) และการตลาดเข้าด้วยกัน
- SDG 10 ลดความเหลื่อมล้ำของประชาชนทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ
  - เป้าประสงค์ที่ 10.2 เพิ่มศักยภาพ และส่งเสริมทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยไม่กีดกันด้านอายุ เพศ ความพิการ เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ชาติกำเนิด ศาสนา หรือเศรษฐกิจ หรือสถานะอื่น ๆ
  - เป้าประสงค์ที่ 10.3 สร้างความเสมอภาคและความเท่าเทียมของคนทุกกลุ่ม รวมถึงยกเลิกกฎหมาย นโยบาย และการดำเนินงานที่เลือกปฏิบัติ และการส่งเสริมกฎหมาย นโยบาย และการกระทำที่เหมาะสมในประเด็นเหล่านี้
  - เป้าประสงค์ที่ 10.4 การนำนโยบายด้านการคลัง ค่าจ้าง และนโยบายการคุ้มครองทางสังคม และมีความก้าวหน้าเพิ่มขึ้นจนบรรลุความเท่าเทียมกัน

หมวดที่ 2 การยกระดับบริการสาธารณะที่เปิดรับการมีส่วนร่วมเชิงรุก					
ธีม (Theme)	2.8 การมีส่วนร่วมส่งเสริมและสนับสนุนการใช้พลังงานสะอาดในครัวเรือนและชุมชน				
ความมุ่งหมาย (Commitment)	เกิดการใช้พลังงานสะอาดในครัวเรือนและชุมชนที่มากขึ้น และมีการใช้พลังงานทางเลือกที่เหมาะสมกับศักยภาพตามแต่ละพื้นที่ สามารถผลิตและใช้พลังงานเพื่อการอุปโภคและสาธารณูปโภคได้ยั่งยืน เช่น การติดตั้งระบบสูบน้ำและระบบแสงสว่างบนถนนด้วยพลังงานแสงอาทิตย์ การใช้ก๊าซชีววมวล เป็นต้น ตลอดจนมีหลักประกันการเข้าถึงพลังงานในราคาที่เหมาะสมต่อทุกคน				
ความสำคัญของปัญหา (Public Problem)	สถานการณ์การใช้พลังงานทดแทนของประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา พบว่าประเทศไทยมีการใช้พลังงานทดแทนเพิ่มขึ้น เนื่องจากความพยายามของภาครัฐในการส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทนที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานที่ผ่านมาของรัฐภายใต้กรอบแผนงานพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือกนั้น ไม่ได้เป็นไปอย่างรวดเร็ว เนื่องจากปัญหาในด้านการบริหารจัดการปัญหาในการดำเนินงาน รวมถึงปัญหาในเรื่องของการต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนต้นทุนในการดำเนินงานทั้งในด้านการติดตั้งอุปกรณ์ และการบำรุงรักษา ด้วยเหตุนี้ จึงต้องแก้ไขปัญหามีอยู่ ควบคู่ไปกับการพัฒนาโดยการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในทุกภาคส่วนอย่างเป็นระบบ <sup>15</sup>				
กิจกรรมหลัก (Key Activities)		เตรียมการ	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3
1) หน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ด้านการส่งเสริมและสนับสนุนการอนุรักษ์พลังงานและส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน (renewable energy) ดำเนินการจัดทำแผนงานการส่งเสริมพลังงานสะอาดในระดับครัวเรือนและชุมชนเชิงรุกในพื้นที่ต่าง ๆ โดยร่วมมือกับภาคเอกชน ภาคประชาสังคม สถาบันวิจัย/สถาบันวิชาการ และสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ เพื่อร่วมกันผลักดันให้ครัวเรือนและชุมชนในพื้นที่ต่าง ๆ ที่มีศักยภาพ หันมาใช้พลังงานทดแทนมากขึ้น			●		
2) หน่วยงานภาครัฐสามารถกำหนดให้ภาคส่วนภายนอก เข้ามามีส่วนร่วมในบางขั้นตอนหรือกิจกรรมของการจัดบริการสาธารณะของภาครัฐ (co-management) ได้แก่				●	●

<sup>15</sup> พรพจน์ ศรีตัน, พลังงานทดแทนกับแนวทางในการพัฒนาด้านพลังงานอย่างยั่งยืนในประเทศไทย (สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2563). <<http://www.cusri.chula.ac.th/wp-content/>> [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2565].

กิจกรรมหลัก (Key Activities)		เตรียมการ	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3
<ul style="list-style-type: none"> <li>- การศึกษาวิจัยและพัฒนานวัตกรรมพลังงานทางเลือกที่เหมาะสมกับบริบทในภูมิภาค/พื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งอาจมอบหมายให้สถาบันอุดมศึกษา สถาบันวิจัย หรือองค์กรภาคประชาสังคมที่มีศักยภาพเป็นผู้ดำเนินการ</li> <li>- ภาครัฐจัดทำรายชื่อภาคเอกชนที่สนใจเข้าร่วมโครงการทั้งผู้รับจ้างผลิตและติดตั้งพลังงานทดแทนแต่ละประเภท พร้อมทั้งรายละเอียดที่สำคัญ เช่น กำลังการผลิต ต้นทุนค่าใช้จ่าย (วัสดุ/การติดตั้ง/ส่วนควบอื่น ๆ) และการคุ้มครองความเสียหาย/ประกัน เป็นต้น แต่ละรายให้สาธารณชนรับทราบ</li> <li>- ภาคประชาสังคมและอาสาสมัครให้ข้อมูล (information) รวมถึงการประชาสัมพันธ์ การให้คำปรึกษาแนะนำ ประโยชน์ที่ได้รับ และแนวทางการพิจารณาทางเลือกให้แก่กลุ่มเป้าหมายที่กำหนด</li> </ul>					
3) การติดตามและประเมินความสำเร็จร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับพื้นที่และระดับชาติ				●	●
ผู้รับผิดชอบ	ภาครัฐ	- กระทรวงพลังงาน			
	ภาคประชาชน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มูลนิธิพลังงานสะอาดเพื่อประชาชน</li> <li>- มูลนิธิพลังงานเพื่อสิ่งแวดล้อม</li> <li>- มูลนิธิสถาบันพลังงานทางเลือกแห่งประเทศไทย</li> <li>- สถาบันอุดมศึกษา และสถาบันวิจัย</li> <li>- เครือข่ายภาคประชาสังคม</li> </ul>			
<b>ความสอดคล้องกับ SDGs</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>● SDG 7 สร้างหลักประกันให้ทุกคนสามารถเข้าถึงพลังงานสมัยใหม่ในราคาที่ย่อมเยาและยั่งยืน <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป้าประสงค์ที่ 7.1 สร้างหลักประกันการเข้าถึงพลังงานราคาที่เหมาะสม เชื่อถือได้ และการให้บริการด้านพลังงานที่ทันสมัย</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 7.2 เพิ่มการแลกเปลี่ยนพลังงานหมุนเวียนอย่างยั่งยืนในระดับนานาชาติ</li> <li>- เป้าประสงค์ที่ 7.3 เพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานในโลกให้เป็นสองเท่า</li> </ul> </li> </ul>					

## ส่วนที่ 4 กรอบแนวทางการจัดทำแผนยกระดับบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม

การจัดทำ “แผนยกระดับบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม” เป็นหนึ่งกิจกรรมของธำมการสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมในภาครัฐ ซึ่งเป็นธำมหลักที่ควรกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วมประเทศไทย ระยะ 3 ปี ตั้งแต่ฉบับที่ 1 เพื่อวางรากฐานการเปิดพื้นที่ให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วม (citizen engagement) ในการขับเคลื่อนภารกิจและจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการยกระดับการพัฒนาขีดความสามารถของบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐทุกแห่ง ให้สอดคล้องกับแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบเปิด (open government) อันนำไปสู่การสร้างความเปลี่ยนแปลงแบบองค์รวมของประเทศ โดยมีหน่วยงานภาครัฐระดับกรม/เทียบเท่า เป็นกลุ่มเป้าหมายหลักที่ต้องดำเนินการจัดทำแผนยกระดับบริการสาธารณะแบบมีส่วนร่วมของประชาชน และสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนให้เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ และมีกลไกกลาง คือ คณะกรรมการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำ และควบคุมกำกับให้หน่วยงานภาครัฐขับเคลื่อนแผนงานให้เกิดประสิทธิภาพ

### 4.1 การเตรียมความพร้อมจัดตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน”

การเตรียมความพร้อมก่อนที่จะมีการกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐจัดทำแผนยกระดับบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม รัฐบาลต้องมีการเตรียมความพร้อมให้มีระบบกลไกกลางรองรับ นั่นคือการแต่งตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน” ซึ่งมีโครงสร้างมาจากภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม 3 ภาคส่วน ในสัดส่วนที่เท่ากัน ประกอบด้วย

1. ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกภาครัฐ ที่ผ่านการสรรหาและคัดเลือกจากผู้มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในสาขาหรือด้านต่าง ๆ อาทิ
  - 1.1 การเมืองการปกครอง
  - 1.2 การบริหารราชการแผ่นดิน
  - 1.3 การบริหารงานบุคคลภาครัฐ
  - 1.4 การมีส่วนร่วมของประชาชน
  - 1.5 การจัดบริการสาธารณะ
  - 1.6 การคลังและงบประมาณภาครัฐ
  - 1.7 การกำกับ ติดตาม และประเมินผล
  - 1.8 เทคโนโลยีและดิจิทัล
  - 1.9 กฎหมายมหาชน/กฎหมายปกครอง
  - 1.10 สื่อสารมวลชน
  - 1.11 การวิจัยและนวัตกรรม

2. **ผู้แทนภาครัฐ** มาจากหน่วยงานกลางของฝ่ายบริหาร รัฐสภา และองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน อาทิ

- 2.1 สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
- 2.2 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- 2.3 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
- 2.4 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- 2.5 สำนักงานประมาณ
- 2.6 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- 2.7 กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม
- 2.8 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
- 2.9 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
- 2.10 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- 2.11 รัฐสภา

3. **ผู้แทนภาคประชาสังคม/ภาคประชาชน** คณะรัฐมนตรีต้องกำหนดระเบียบเกี่ยวกับขั้นตอนคุณสมบัติ และวิธีการสรรหาและคัดเลือกกันเองของตัวแทนจากภาคประชาสังคมในแต่ละด้าน โดยมีการจัดทำทะเบียนรายชื่อและจัดให้มีการประชุมเพื่อเสนอชื่อและโหวตตัวแทนที่จะเข้าร่วมเป็นกรรมการ โดยคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมและความครอบคลุม (participation & inclusiveness) ของสมาชิกภาคประชาสังคม ผู้แทนภาคประชาสังคมควรต้องมาจากหลากหลายด้าน อาทิ

- 3.1 ด้านการรณรงค์ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน
- 3.2 ด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และประชาธิปไตย
- 3.3 ด้านสิทธิเด็กและสตรี
- 3.4 ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตกลุ่มเปราะบางทางสังคม
- 3.5 ด้านเศรษฐกิจ/อุตสาหกรรม
- 3.6 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน และสิ่งอำนวยความสะดวก
- 3.7 ด้านแรงงาน
- 3.8 ด้านศาสนาและวัฒนธรรม
- 3.9 ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 3.10 ด้านสาธารณสุข
- 3.11 ด้านสื่อสารมวลชน



**อำนาจหน้าที่**ของคณะกรรมการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบด้วย

1. ศึกษา วิจัย พัฒนานวัตกรรมที่ส่งเสริมประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. ให้ข้อเสนอแนะต่อการจัดวางกรอบนโยบายส่งเสริมประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน ต่อคณะรัฐมนตรี
3. พิจารณากลับกรองและให้ความเห็นชอบ แผนยกระดับบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม ในระดับกระทรวง ก่อนนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี
4. ให้คำปรึกษาแนะนำแก่หน่วยงานภาครัฐในการจัดทำ ดำเนินการ และประเมินผล ตามแผนยกระดับบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม
5. กำกับ ติดตาม และประเมินการขับเคลื่อนงานตามแผนยกระดับบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม ของหน่วยงานภาครัฐ
6. ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน ภาคเอกชน และอื่น ๆ ในกิจกรรมที่ส่งเสริมประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน
7. หน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรจัดตั้งเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่บริหารงานธุรการและหน่วยเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนี้ ควรกำหนดให้มี “กองทุนส่งเสริมประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน” ภายใต้การบริหารและกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อจัดสรรงบประมาณสนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐดำเนินการ ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด

#### **4.2 กระบวนการจัดทำแผนยกระดับบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม**

กระบวนการจัดทำแผนยกระดับบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม ในที่นี้เป็นกรอบแนวทางที่ระบุถึงขั้นตอนและกิจกรรมหลักที่หน่วยงานภาครัฐระดับกรม ประกอบด้วยกระบวนการหลัก 5 ขั้นตอน ได้แก่

**ขั้นตอนที่ 1 การพิจารณาอำนาจหน้าที่และภารกิจของหน่วยงาน** เป็นการทบทวนอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งอาจจะไปในรูปแบบพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ กฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการ หรืออื่น ๆ เพื่อให้เห็นความครอบคลุมของภารกิจและบริการสาธารณะที่หน่วยงานต้องดำเนินการ

**ขั้นตอนที่ 2 การทบทวนรูปแบบบริการสาธารณะที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม** เป็นการทบทวนและวิเคราะห์ว่า ที่ผ่านมา

- หน่วยงานได้มีการขับเคลื่อนภารกิจหรือจัดบริการสาธารณะ ครอบคลุมอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้วหรือไม่ อย่างไร
- การขับเคลื่อนภารกิจและการจัดบริการสาธารณะในช่วงที่ผ่านมา มีการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่ อย่างไร

- การขับเคลื่อนภารกิจและจัดบริการสาธารณะในช่วงที่ผ่านมา ดำเนินการสอดคล้องกับลักษณะภารกิจและการจัดบริการสาธารณะ อย่างถูกต้องเหมาะสมกับแนวคิดรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (open government) และมีความครอบคลุมกับรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน แล้วหรือไม่อย่างไร

### ขั้นตอนที่ 3 การออกแบบการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม

พิจารณารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมกับลักษณะภารกิจของหน่วยงาน ได้แก่

1. ภารกิจที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนร่วมจัดบริการทั้งกระบวนการ (co-production) เป็นภารกิจที่หน่วยงานภาครัฐสามารถเปิดให้ภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะทุกขั้นตอน ตั้งแต่ขั้นตอนการร่วมวิเคราะห์และวางแผน (co-commissioning) การร่วมออกแบบบริการสาธารณะ (co-design) การร่วมดำเนินการให้บริการสาธารณะ (co-delivery) และการติดตามประเมินผล (co-assessment) ลักษณะการมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้ เป็นการมีส่วนร่วมที่มีหน่วยงานผู้ร่วมดำเนินการต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ ที่จำเป็นจากหน่วยงานเจ้าของภารกิจ มีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายและผลลัพธ์ที่คาดหวังจากการดำเนินงานของหน่วยงานผู้ร่วมจัดบริการล่วงหน้าตามที่ได้ตกลงกันก่อนมีการจัดทำสัญญาและลงนามระหว่างกัน ลักษณะการทำงานในแต่ละพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย อาจมีความเหมือนหรือแตกต่างกัน นอกจากนี้ ลักษณะการจัดบริการร่วมกันทั้งกระบวนการ สามารถนำไปสู่การสร้างนวัตกรรมบริการได้มากที่สุด

2. ภารกิจที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนร่วมจัดบริการสาธารณะบางขั้นตอนหรือบางกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะ (co-management) ตามที่หน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจกำหนด มีอยู่ด้วยกัน 3 รูปแบบ แต่ละหน่วยงานสามารถเปิดให้ภาคส่วนนอกภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมทั้งหมด หรือเฉพาะรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งก็ได้ ขึ้นอยู่กับลักษณะภารกิจหรือบริการสาธารณะ ประกอบด้วย

2.1 การร่วมให้ข้อมูลข่าวสาร (Information) ภาคประชาชนสามารถร่วมเป็นผู้ให้ข้อมูลข่าวสารหรือเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่รัฐกำหนดแก่ประชาชนหรือผู้รับบริการกลุ่มเป้าหมายที่กำหนดไว้

2.2 การร่วมประสาน (coordination) อาจปรากฏในรูปแบบการจัดตั้งคณะทำงาน คณะกรรมการร่วม ซึ่งมีตัวแทนจากภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อเป็นจุดประสานงานของกลไกขับเคลื่อนโครงการ/กิจกรรมหรือให้บริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย ตามที่หน่วยงานเจ้าของภารกิจหรือบริการสาธารณะกำหนดไว้

2.3 การร่วมปฏิบัติงาน (co-operation) ภาคประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมการดำเนินงาน เช่น อาสาสมัครระดับชุมชนทำงานตามที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงาน และอยู่ภายใต้การกำกับรูปแบบและวิธีการทำงานที่หน่วยงานกำหนด

3. ภารกิจที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนร่วมในกระบวนการวางกรอบทิศทางจัดการจัดบริการสาธารณะของรัฐ (co-governance) ทั้งการวางแผนและการกำกับติดตามผลการขับเคลื่อนนโยบายที่ฝ่ายรัฐเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ มีอยู่ด้วยกัน 3 รูปแบบ แต่ละหน่วยงานสามารถเปิดให้ภาคส่วนนอกภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมทั้งหมดหรือเฉพาะรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งก็ได้ ขึ้นอยู่กับลักษณะภารกิจหรือบริการสาธารณะ ประกอบด้วย

3.1 การร่วมให้คำปรึกษาแนะนำ (consultation) หน่วยงานภาครัฐสร้างช่องทางเปิดรับข้อมูล คำแนะนำ ข้อเสนอแนะ และข้อร้องเรียนการให้บริการภาครัฐ มีลักษณะเป็นการเปิดรับการมีส่วนร่วมผ่านการสื่อสารทางเดียว เช่น ข้อมูลสถานการณ์ปัญหา ข้อคิดเห็น และความต้องการของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียกับการดำเนินภารกิจหรือการจัดบริการ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐนำข้อมูลเหล่านั้นมาพิจารณาปรับปรุงพัฒนาการให้บริการสาธารณะต่อไป

3.2 การร่วมตัดสินใจสาธารณะ (public decision-making) ภาคประชาชนสามารถร่วมระบุปัญหา กำหนดเป้าหมาย การตัดสินใจที่ส่งผลต่อทิศทางนโยบายสาธารณะ ตลอดจนกำกับติดตามการขับเคลื่อนงานตามนโยบายหรือแผนงานที่จัดทำร่วมกันได้ โดยผ่านกลไกที่หน่วยงานภาครัฐจัดขึ้น เช่น การจัดประชาพิจารณ์ การจัดเวทีสมัชชาจังหวัด การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม เป็นต้น

3.3 การร่วมใช้อำนาจตัดสินใจเชิงนโยบาย (induced engagement) โดยมีตัวแทนของภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการนโยบายของหน่วยงานภาครัฐ ทำให้ภาคประชาชนมีส่วนในความรับผิดชอบกับการตัดสินใจอย่างชัดเจน โดยหน่วยงานภาครัฐกำหนดคุณสมบัติและกระบวนการสรรหาผู้แทนภาคประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในนโยบายสาธารณะ

**ขั้นตอนที่ 4 การจัดทำรายละเอียดแผนยกระดับบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม** เมื่อได้รูปแบบการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการที่เหมาะสมกับภารกิจแล้ว หน่วยงานภาครัฐควรจัดทำแผนยกระดับบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วมโดยมีองค์ประกอบที่เป็นสาระสำคัญเบื้องต้น ได้แก่

1. ภารกิจ/อำนาจหน้าที่ และโครงสร้าง
2. วิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ และตัวชี้วัด
3. สถานการณ์ปัญหาสาธารณะที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่
4. สถานการณ์การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในช่วงที่ผ่านมา เช่น รูปแบบเครือข่ายในภารกิจใด รูปแบบการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นในภารกิจใด
5. วิเคราะห์ช่องว่าง (gap) การจัดบริการที่ยังไม่สอดคล้องกับรูปแบบการมีส่วนร่วมภายใต้แนวคิดรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม
6. ออกแบบรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่หน่วยงานจะส่งเสริมและดำเนินการภายใต้แนวคิดรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานของหน่วยงาน และโครงการ/กิจกรรมต่าง ๆ
7. กลุ่มเป้าหมาย 2 ประเภท ได้แก่ 1) ผู้ร่วมขับเคลื่อนบริการ และ 2) ผู้รับบริการ (รายชื่อ)
8. ผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวัง (ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ)
9. กลยุทธ์การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และการเสริมอำนาจให้ประชาชน
10. งบประมาณและทรัพยากรที่ใช้

ขั้นตอนที่ 5 การรวบรวมแผนระดับกระทรวง เพื่อส่งให้คณะกรรมการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน พิจารณาให้ความเห็นชอบ หรือให้ข้อเสนอแนะเพื่อนำกลับมาปรับปรุงและแก้ไข ในขั้นตอนนี้ หน่วยงานของรัฐอาจมีการปรึกษาหารือ หรือขอข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ตามความเหมาะสม

ขั้นตอนที่ 6 ส่งให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ เพื่อให้แผนยกระดับบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม มีความชอบธรรม เกิดความรับผิดชอบในทางการเมือง และเกิดผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติ จะต้องนำร่างแผนยกระดับบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วมที่ได้มีการรวบรวมมาในแต่ละกระทรวง ส่งให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนยกระดับบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วมฉบับจริงอย่างเป็นทางการ มีข้อสั่งการ และกำหนดกรอบการกำกับติดตามเป็นระยะ ๆ ต่อไป

<b>ข้อเสนอแนะที่ 14 : การจัดทำแผนปฏิบัติการรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (Open Government Action Plan)</b>
<p>สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีผลักดันการจัดแผนปฏิบัติการรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นการวางกรอบแนวทางการยกระดับและเร่งรัดการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐของไทยที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในเชิงรุก ให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะการเตรียมความพร้อมของประเทศไทย เพื่อเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกกรอบความร่วมมือว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (Open Government Partnerships: OGPs) ซึ่งปัจจุบันมีอยู่จำนวน 77 ประเทศทั่วโลก ครอบคลุมทั้งกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งขับเคลื่อนการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติ (National Action Plan: NAP) เพื่อรองรับการเตรียมความพร้อมดังกล่าว โดยนำตัวอย่าง (ร่าง) แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วมประเทศไทย ระยะ 3 ปี (ฉบับที่ 1) จากผลการศึกษานี้ ไปพัฒนาต่อยอดผ่านการศึกษาและจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติตามหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติสากลของ OGPs ต่อไป</p>

## บรรณานุกรม

### หนังสือ บทความ และเอกสารในหนังสือ

- กนิษฐา รัชชัณมณี และคณะ. *ภาคเอกชนกับงานสาธารณสุขมูลฐานในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: องค์การส่งเสริมการค้าผ่านศึก, 2534.
- กรรณิการ์ ต้นประเสริฐ. *ป้อมเตี้ยตั้งบนเส้นทางประวัติศาสตร์สังคมไทย*. กรุงเทพฯ: มติชน, 2543.
- กรมพล ท่องธรรมชาติ. “การปฏิรูประบบราชการไทย: นโยบายและผลงานของรัฐบาล.” ใน *วรเดช จันทรศร และวินิต ทรงประทุม (บรรณาธิการ). ระบบราชการไทย: สภาพปัญหาและข้อเสนอจากฝ่ายการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ และธุรกิจเอกชน*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหายบล็อกและการพิมพ์, 2528.
- กรมพล ท่องธรรมชาติ. *ข้าราชการไทย: ความสำนึกและอุดมการณ์*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- กลุ่มงานฝึกอบรมการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. “รายงานการวิจัยเรื่อง บทบาทของชุมชนในการดูแลสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในบริเวณใกล้เคียงนิคมอุตสาหกรรมมาตาพุด จังหวัดระยอง.” กรุงเทพฯ: กระทรวง, 2543.
- กัลยา อุดมวิทิต และปรีณันท์ วรรณสว่าง. “รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนระบบหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-passport)”. ปทุมธานี: สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, 2547.
- กาญจนา พิบูลย์, พวงทอง อินใจ, มยุรี พิทักษ์ศิลป์ และพิสิษฐ์ พิริยาพรรณ. “ความต้องการและการให้บริการแก่ผู้สูงอายุ: การสำรวจภาคสนามในกรุงเทพมหานคร.” *วารสารสาธารณสุขมหาวิทยาลัยบูรพา* 11(2) (กรกฎาคม - ธันวาคม 2559):44-52.
- เกริกศักดิ์ บุญญานพวงศ์. *นโยบายของรัฐ และแนวทางการจัดบริการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในอนาคต*. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2539.
- ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์. “การให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ.” ใน *ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์ (บรรณาธิการ). เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ: รวมบทความ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.
- คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.). *แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง*. นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูป (สปร.), 2554.

คณะทรัพยากรธรรมชาติ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. “การศึกษาการจัดการสาธารณสุขในภาคใต้ของประเทศไทย.” ภายใต้การสนับสนุนของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) การจัดการสาธารณสุขในภาคใต้ของประเทศไทย เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, เมษายน 2540.

โครงการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ (คคส.) หน่วยปฏิบัติการวิจัยเภสัชศาสตร์สังคม (วจภส.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. *แนวทางการจัดตั้งองค์กรอิสระคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.), 2548.

จรัส สุวรรณมาลา. *การตรวจสอบผลการดำเนินงาน: กลยุทธ์ในการปรับปรุงบริการภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2539.

จรัส สุวรรณมาลา. *รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2545.

จำลอง โพธิ์บุญ. “การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.” *วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม* 3(1) (2550):1-34.

จินตนา บุญบงการ. *การสร้างจิตสำนึกการให้บริการกับการปรับปรุงการบริการภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขานุการ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2539.

จุฑา สังขชาติ และคณะ. *การวิจัยเพื่อพัฒนาเครือข่ายการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคเชิงบูรณาการ: ผลิตภัณฑ์อาหารและยา*. นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข, 2548.

ฉัตรชัย อุกชธรรม. “การดำเนินงานด้านสุขภาพผู้สูงอายุของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล อำเภอผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา.” *วิทยานิพนธ์สาธารณสุขศาสตรมหาบัณฑิต คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2558.

ฉัตรฤดี เทพรัตน์. “อุปสรรคการก่อตั้งระบบการควบคุมตนเองของหนังสือพิมพ์ไทย.” *รายงานโครงการเฉพาะบุคคล คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2542.

ชนกนารถ บุญวัฒน์กุล. “แนวทางการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยสำหรับประเทศไทย.” *วารสาร Veridian E-Journal สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ* 9(3) (กันยายน - ธันวาคม 2559):984-1004.

ชัย ฤชุพันธุ์. *ความคิดเสรีของมีชัย*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสร้างเสริมไทย, 2544.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. *รัฐ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. *100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

- ชาญคณิต กฤตยา สุริยมณี และอุนิษา เลิศโตมรสกุล. “การนำกลยุทธ์แบบ Community Policing มาประยุกต์ใช้  
ในการป้องกันปัญหาอาชญากรรมในเขตเมือง: กรณีศึกษาชุมชนในเขตลาดพร้าว บางนา และบางพลัด  
กรุงเทพมหานคร.” รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, 2553.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. *วิสัยทัศน์การเมือง การปกครอง และกฎหมาย: การปฏิรูประบบการเมืองกับการพัฒนา  
กฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อการพัฒนาประเทศไทยในทศวรรษหน้า*. กรุงเทพฯ:  
นิติธรรม, 2539.
- ชูวงศ์ อุบลี. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการภัยพิบัติ กรณีศึกษา อาคารเคหะชุมชนเขต  
ดินแดง กรุงเทพมหานคร.” ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- दनัย สนธิทรัพย์. “บทบาทองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคกับการมีส่วนร่วมในคดีอาญา.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์  
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- ดนุวัศ สุวรรณวงศ์ และภัทรพงษ์ เกริกสกุล. *การพัฒนาเครือข่ายการท่องเที่ยวโดยชุมชนในเขตพื้นที่ 5 จังหวัด  
ชายแดนภาคใต้(สตูล สงขลา ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส) กับการเชื่อมต่อพื้นที่การท่องเที่ยว  
ใน 4 รัฐ (กลันตัน เปร์ค เคดาห์ และเปอร์ลิส) ประเทศมาเลเซีย*. สำนักงานคณะกรรมการวิจัย  
แห่งชาติ (วช.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2559.
- ดำรงค์ วัฒนา. *การนำระบบสารสนเทศไปใช้ในการปรับปรุงการบริการภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน  
เลขานุการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2539.
- ทวิดา กมลเวชช. *เอกสารวิชาการลำดับที่ 87: คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า,  
2554.
- ทวิศักดิ์ กิจกาญจนารัตน์. “การพัฒนาระบบการให้บริการประชาชนและศูนย์ข้อมูลส่วนหน้าและระบบยืนยัน  
ตัวตน (Active Directory).” สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.
- ทวิศักดิ์ เผือกสม. *ประวัติศาสตร์อินโดนีเซีย: รัฐจารีตบนหมู่เกาะความเป็นสมัยใหม่แบบอาณานิคม และ  
สาธารณรัฐแห่งความหลากหลาย*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: เมืองโบราณ, 2555.
- ทัศนีย์ วีระกันต์. “การดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภค: ศึกษาเฉพาะกรณีศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ มูลนิธิ  
เพื่อผู้บริโภค.” วิทยานิพนธ์พัฒนาชุมชนมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.
- ทัฬหะ คุณวัฒน์. “กระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ของรัฐไทย ศึกษากรณี โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอก  
จังหวัดประจวบคีรีขันธ์.” ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.
- ทินพันธ์ นาคะตะ. *คอร์รัปชันในระบบราชการไทย ใครได้อะไร อย่างไร และเหตุใด ในการใช้จ่ายเงิน  
งบประมาณ*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ม.ป.ป..
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. “งบประมาณแบบมีส่วนร่วม: บทเรียนจากต่างประเทศและความท้าทายสำหรับ  
ประเทศไทย.” *วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน* 20(1)(2561):9-23.

- ทิพาวดี เมฆสุวรรณค์. *การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2539.
- ทิพาวดี เมฆสุวรรณค์. “ปฏิรูประบบราชการเพื่อความอยู่รอดของไทย.” ใน *การปฏิรูประบบราชการ: ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., 2541.
- ทิพาวดี เมฆสุวรรณค์. *ประชาชนคือลูกค้า: มิติใหม่การปฏิบัติงานภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2545.
- โทมัส ไมเออร์ และนิโคล ไบรเออร์ (บรรณาธิการ). *อนาคตของสังคมประชาธิปไตย*. สมบัติ เบญจศิริมงคล (แปล). กรุงเทพฯ: มูลินนิธิปริตริค เอแบร์ท, 2550.
- ธงชัย สันติวงษ์. *การบริการของรัฐในยุคโลกาภิวัตน์*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2539.
- ชนะชัย มีมดุง. *สภานิติบัญญัติ: การปฏิรูปองค์กรควบคุมวิชาชีพวิศวกรรม*. กรุงเทพฯ: นิติรัฐ, 2542.
- ธานีรินทร์ คงศิลา และอนุสรณ์ กุลวงษ์. “การมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการใช้น้ำชลประทาน โครงการพัฒนาลุ่มน้ำท่าอ้นเนื่องมาจากพระราชดำริ.” *วารสารการอาชีวและเทคนิคศึกษา* 7 (14) (กรกฎาคม – ธันวาคม 2560):59-67.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. *ทิศทาง การปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. “รายงานวิจัย เรื่อง การศึกษาและปรับปรุงการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจน เหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศ.” สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. “รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม.” สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552.
- นพดล บุรณัญญ์, พันตำรวจโท. “ขบวนการเคลื่อนไหวท้องถิ่น กิจกรรมปฏิบัติขององค์กรเอกชน และการใช้มาตรการของรัฐกับความไม่พอใจของประชาชนที่มีต่อโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย.” *วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการบริหารการพัฒนา แขนงวิชาการพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา*, 2549.
- นภาพร อติวานิชย์พงษ์. “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การจัดการศึกษาโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน.” สำนักงานบัณฑิตอาสา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และเครือข่ายการศึกษาเพื่อเด็ก, 2555.
- นาริรัตน์ จิตรมนตรี และสาวิตรี ทยานศิลป์. *บทสรุปจากเวทีสาธารณะ: การเตรียมพร้อมระบบสวัสดิการสำหรับสังคมผู้สูงอายุ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2551.



- นันทะ บุตรน้อย, สุธีรา ทิพย์วิวัฒน์พจนา และกาญจนา คุมา. “ผลกระทบของการปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัลต่อการพัฒนาการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.” *วารสารการบริหารท้องถิ่น* 13(4) (ตุลาคม - ธันวาคม 2563):347-362.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. *มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. *หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551.
- นิตยา จันโทภาสกร. *รายงานการวิจัย เรื่อง ปัญหาในการดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคขององค์กรพัฒนาเอกชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี, 2538.
- นิสดารค์ เวชยานนท์ และคณะ. “รายงานวิจัย เรื่อง การจัดทำแผนแม่บทการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรบุคคลของกรมการขนส่งทางบก ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2571 (ระยะที่ 1).” ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2561.
- เน่งน้อย จุไรสง. “แนวทางการพัฒนาคุณภาพการบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยพิบัติของสำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์ สภากาชาดไทย.” *วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2549.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. *กฎหมายมหาชน เล่ม 2: การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน - เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. *คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.
- บัณฑิต อ่อนดำ และคณะ. *รายงานผลการวิจัยเรื่อง รูปแบบการแก้ไขปัญหาเสพติดในระดับพื้นที่ โดยเน้นบทบาทของชุมชนและระบบกลไกของรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนที่เอื้ออำนวยต่อการแก้ไขปัญหาเสพติดในชุมชน: ศึกษากรณี กทม. และภาคกลาง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, 2539.
- ปณิธาน ช่อผูก. “อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522: ศึกษากรณีการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค.” *วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2549.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. *การเมืองบนท้องถนน: 99 วันสมัชชาคนจนและประวัติศาสตร์การเดินขบวนชุมนุมประท้วงในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2541.
- ประยูร กาญจนดุล. *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

- ประสิทธิ์ อ่อนดี และคณะ. *การพัฒนากลไกการคุ้มครองผู้บริโภคตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. กรุงเทพฯ: สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550.
- ปรัชญา เวสารัชช์. *บริการประชาชน - ทำได้ไม่ยาก (ถ้าอยากทำ)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2540.
- ปรีดา ศิริสวัสดิ์. *การประสานความร่วมมือระหว่างรัฐกับองค์กรเอกชนในการให้บริการแก่สตรี*. กรุงเทพฯ: โครงการสตรีศึกษา สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.
- ปรัชญาที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการลงทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติของศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (one stop service: OSS). กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2561.
- ปัทมา สุกงำปัง. “การมีส่วนร่วมของประชาชนชาวไทยในรอบทศวรรษที่ผ่านมา: สภาพปัญหาและความท้าทายในอนาคต.” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 7(2) (พฤษภาคม - สิงหาคม 2552):42-59.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. *การคอร์รัปชันในระบบราชการไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์. *คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ: 179 การพิมพ์, 2537.
- พงษ์มนัส ตีอด และณัฐพล เลิศศิริสกุลชัย. “ข้อคิดการกระจายอำนาจการปกครองในสาธารณรัฐอินโดนีเซียที่มีต่อประเทศไทย.” *วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์* 7(10) (ตุลาคม 2563):44-56.
- พฤกษา เครือแสง. “คุณภาพการศึกษาไทยกับมาตรฐานการบริการสาธารณะของรัฐ.” *วารสารนักบริหาร* 35(2) (กรกฎาคม-ธันวาคม 2558):46-60.
- พฤต เอมมานูเอล ไบระหมาน. “การสร้างความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้าแรงงานทาสบนเรือประมง.” *วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2555.
- พัชราภา ดันติชูเวช. “แนวทางการจัดการศึกษาสำหรับเจเนอเรชันแอลฟาให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยในอนาคต.” *ดุชนิพนธ์ หลักสูตรครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2557.
- พัชรี สีโรรส. “รายงานวิจัยเรื่อง ประชาพิจารณ์ การแก้ไขความขัดแย้งและเพิ่มศักยภาพ การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมของภาครัฐและประชาชน: ประสบการณ์ของประเทศตะวันตกกับข้อเสนอในการใช้ในสังคมไทย.” *เสนอต่อ สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2545.
- พันธยศ จันทร์ผิง. “การเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ในอาคารสถานที่และการขนส่งสาธารณะของคนพิการ,” *หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2557.
- พันธ์ศักดิ์ ตรีเทพ. *รายงานการศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานเด็ก: ศักยภาพและทิศทาง ในอนาคต*. กรุงเทพฯ: Save the Children Fund, 2538.
- พิทยา บวรวัฒนา. “การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย.” *เอกสารวิจัยส่วนบุคคล หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชนรุ่นที่ 6 วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร*, 2537.

พิมพ์พัฒนา ธนะสีลังกูร. “แนวทางในการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคตามทัศนะของสหวิชาชีพที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค.” วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต (การบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

เพชร พลทะมัย. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ศึกษากรณีเขตนิกมอุตสาหกรรมมาตาพุด.” สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม. *แนวทางการปฏิรูปภาคราชการที่จะบังเกิดผลอย่างจริงจังและยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2547.

ภาณุวัฒน์ ตรียางกูรศรี. “แนวทางการปฏิรูปอุตสาหกรรมด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรมผ่านกลไกสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ.” รายงานศึกษาวิจัยส่วนหนึ่งของหลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 60, 2559.

ภิรมย์ นิลทยา. “สรุปย่อโครงการวิจัย เรื่องแนวทางการปรับปรุงกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด.” สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2561.

โกคิน พลกุล. *การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์: การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2540.

โกคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์. *กฎหมายกับการปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2541.

โกคิน พลกุล. *พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540: หนทางสู่ราชการในระบบเปิด*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2540.

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. “รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ เรื่อง กฎหมายเกี่ยวกับสังคม วัฒนธรรม การเมืองและความมั่นคงของประเทศอินโดนีเซีย.” เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562.

มานิตย์ จุมปา. *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยหลักทั่วไป*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด. “การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม: จากหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluters Pay Principle) ถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (People’s Participation Policy).” *รายงานที่ดีอาร์ไอ* 59 (มิถุนายน 2551).

เมธาพร คงคาน้อย. “นโยบายและแนวทางส่งเสริมการปฏิบัติงานของสภาวัฒนธรรมในประเทศไทย.” *วารสาร Veridian E-Journal SU สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ* 4(1) (พฤษภาคม - สิงหาคม 2554):623-644.

- รณรงค์ จันโต. “พัฒนาโครงสร้างคณะกรรมการบริหารสภาวัฒนธรรมด้วยพลังการมีส่วนร่วมของเครือข่ายในพื้นที่ ตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553.” สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อกรมส่งเสริมวัฒนธรรม, 2564.
- ระพีพรรณ คำหอม และคณะ. *รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการส่งเสริมสิทธิและสวัสดิการภาครัฐกับการมีส่วนร่วมของชุมชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2554.
- รัชกร อุษยะพัฒน์. “การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการประชาพิจารณ์เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ดำเนินการโดยสถาบันการศึกษาและบริษัทที่ปรึกษาเอกชนในเขตเทศบาลเมืองรังสิต อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี.” *วิทยานิพนธ์พัฒนาชุมชนมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2548.
- ลิขิต ธีรเวคิน. *แนวปฏิบัติตนของข้าราชการในยุคสมัยแห่งการปรับปรุงบริการภาครัฐเพื่อประชาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2539.
- วรเดช จันทรศร และวินิต ทรงประทุม. “หน่วยงานกลางระดับปฏิบัติ: สภาปัญหาและการปฏิรูป.” *รายงานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย*, 2530.
- วรเดช จันทรศร. *การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย: ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2543.
- วรเดช จันทรศร. *การพัฒนาระบบราชการไทย*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานเลขาธิการสำนักนายกรัฐมนตรี, 2540.
- วรเดช จันทรศร. *แผนปฏิรูประบบราชการ: การสร้างการยอมรับและความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2544.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ. “รายงานวิจัย เรื่อง การศึกษาและรวบรวมตัวอย่างการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน.” *สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ*, 2557.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ. “รายงานวิจัยโครงการจัดทำแนวทางศึกษารูปแบบการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนคุ้มครองเด็ก.” *สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ กรมกิจการเด็กและเยาวชน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์*, 2558.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ. “รายงานวิจัยโครงการศึกษาข้อเสนอการถ่ายโอนภารกิจการจัดบริการสาธารณะให้แก่ภาคประชาสังคม/ชุมชน.” *สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ*, 2556.

- วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ. “รายงานวิจัยโครงการศึกษาและพัฒนาระบบและวิธีการทำงานเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะ.” สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2555.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ. “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศไทยในอนาคต (Thailand 4.0).” สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2560.
- วันชัย แก้วแสน และกฤษณา ไวก่ำรวจ. “การจัดการประชุมชนต้นน้ำโดยการจัดการเครือข่ายในจังหวัดน่าน.” *วารสารสังคมศาสตร์และมานุษยวิทยาเชิงพุทธ* 5(8) (สิงหาคม 2563):141-159.
- วุฒิสาร ตันไชย. “รายงานวิจัย เรื่อง บทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดและอำเภอ.” เสนอต่อ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2544.
- วิชาญ สาคุณ. “คู่มือ: ศึกษาในแง่กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การวิชาชีพครูและการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2548.
- วิวรรณ บัณฑิตกุล. “การนำนโยบายรัฐบาลดิจิทัลไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาการให้บริการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า.” วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2564.
- วิสาชา ภูจินดา. “รายงานวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการพลังงานหมุนเวียนเพื่อผลิตพลังงานใช้ในระดับชุมชนและระดับครัวเรือน.” สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2555.
- วิศิษฐ์ เอมประณีตย์ และชาญชัย เขาว์เกษม. “ความพร้อมในการปฏิบัติงานร่วมระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนกับตำรวจในการแก้ปัญหาอาชญากรรม.” รายงานวิจัย เสนอต่อ คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2540.
- ศศะพินท์ จันทร์อุปมัย. “ความคาดหวังสวัสดิการของผู้สูงอายุ: กรณีศึกษาผู้สูงอายุในชุมชนเขตพระนคร กรุงเทพมหานคร.” สารนิพนธ์พัฒนาแรงงานและสวัสดิการมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.
- ศิวพร ญาณวิทยากุล. “ประชาสังคมเมือง กับ จส.100.” ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.
- ศุภกิต เสนนอก. “การพัฒนาประสิทธิภาพการรับเรื่องราวร้องทุกข์ ผ่านศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ กรณีศึกษาอำเภอหนองเสือ จังหวัดปทุมธานี.” การค้นคว้าอิสระหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.
- ศุภชัย ยาวะประภาช และวนิดา นวลบุญเรือง. *การบริหารราชการส่วนภูมิภาค: กลยุทธ์บริหารภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ., 2545.

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. *การปกครองท้องถิ่นมุมมองจากประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563.

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ และคณะ. “การศึกษาระบบราชการเพื่อเตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ระบบราชการไทยระยะ 20 ปี.” สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2563.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเพื่อ บูรณาการโครงการศึกษาวิจัยการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยราชการไทย.” เสนอต่อ คณะทำงานติดตามและศึกษาปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ, 2548.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. *โครงการศึกษาและพัฒนาระบบและวิธีการทำงาน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะ*. รายงานวิจัยเสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2555.

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. “รายงานโครงการจัดทำรูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียในการจัดทำนโยบาย แผน มาตรการ หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.” เสนอต่อ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กันยายน 2547.

สถาบันวิจัยสิ่งแวดล้อมไทย. *การกระจายอำนาจการจัดการสิ่งแวดล้อมสู่ภูมิภาค ประชาชนอยู่ที่ไหน?*. กรุงเทพฯ: สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2538.

สถาบันสารณกิจ มูลนิธิประชากร. “รายงานวิจัย เรื่อง การปรับปรุงกลไกการบริหารงานของรัฐ การปรับ และจัดทำหน้าที่หลักของส่วนราชการ.” สถาบันสารณกิจ มูลนิธิประชากร เสนอต่อ สำนักงานประมาณ, 2534.

สถาพร เริงธรรม. *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่องธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ กับ การส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุน การวิจัย (สกว.), 2559.

สภาองค์กรของผู้บริโภค. *รายงานผลการดำเนินงานตามแผนงานและแผนงบประมาณ สภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2564*.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. “รายงานวิจัยโครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคล ของส่วนราชการ.” สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546.

สมใจ สังข์แสดมณี. “การปฏิรูประบบราชการไทย: มิติการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการ.”

ใน อัมพร อารังลักษณ์ (บรรณาธิการ). *การบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance):*

*การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*. ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ. *รายงานผลการวิจัยบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการส่งเสริมการเกษตร*

*แบบผสมผสาน*. กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2538.

สร้อยฟ้า พ่วงพันธ์. “แนวทางการบริหารจัดการพื้นที่ส่วนบริการระบบเชื่อมต่อของระบบขนส่งมวลชน:

กรณีศึกษา สถานีขนส่งโดยสารกรุงเทพฯ (จตุจักร).” *วิทยานิพนธ์สถาปัตยกรรมศาสตร์มหาบัณฑิต*

*มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2557.

สังคีต พิริยะรังสรรค์. *การพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์ในสถานประกอบการ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานแรงงานสัมพันธ์

*กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน*, 2540.

สัมฤทธิ์ ศรีธำรงสวัสดิ์, บุญยวีร์ เอื้อศิริวรรณ และพินทุสร เหมพิสุทธิ. “ความเหลื่อมล้ำระหว่างระบบ

หลักประกันสุขภาพในประเทศไทย.” *สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย*

*เครือข่ายวิจัยระบบสาธารณสุข*, 2556.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.). “รายงานการศึกษาเบื้องต้น: แผนงานสร้างเสริม

*ภาคีการพัฒนารัฐ-สังคมเพื่อสุขภาวะประเทศไทย (State - Society Partnership for Healthy*

*Thailand).*” พฤศจิกายน 2552.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. *การจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร*.

กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2551.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. *การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม: เทคนิควิธีและการนำไปสู่*

*การปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์สื่อและสิ่งพิมพ์แก้วเจ้าจอม มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, 2560.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. “การพัฒนาระบบการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ศูนย์รับเรื่องราว

*ร้องทุกข์ของรัฐบาล ๑๑๑๑.*” รายงานการศึกษาส่วนหนึ่งของหลักสูตรสร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลง

ป.ย.ป. 1, 2 และ 4 ปีงบประมาณ 2563, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงาน

*ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี*, 2563.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. *แนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน

*ก.พ.ร.*, 2551.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *รายงานดัชนีความก้าวหน้าของคน ประจำปี 2562*.

กรุงเทพฯ: กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม

*แห่งชาติ*, 2562.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณ.” *รายงาน*

*วิชาการ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร*, 2562.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *แนวทางการเพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณ*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2563.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การพัฒนาช่องทางการรับฟังความเห็นและเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบออนไลน์.” คณะกรรมาธิการการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน สภาผู้แทนราษฎร, 2563.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่องการประเมินกลไกกระบวนการและสัมฤทธิ์ผลของการแก้ไขปัญหาที่ประชาชนร้องเรียน.” กรุงเทพฯ: สำนักงาน, 2554.

สำนักป้องกันและปราบปรามการทุจริตและพัฒนาระบบราชการ สำนักงาน ป.ป.ช. *คู่มือความรู้ความเข้าใจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ป.ป.ช., 2560.

สิริพร อินทสนธิ์. “โควิด-19: กับการเรียนการสอนออนไลน์ กรณีศึกษา รายวิชาการเขียนโปรแกรมเว็บ.” *วารสารวิทยาการจัดการปริทัศน์* 22(2) (กรกฎาคม - ธันวาคม 2563):203-214.

สุธี ทองแย้ม. “แนวทางการพัฒนาระบบบริหารราชการ มหาไทย ๔.๐.” งานวิจัยส่วนบุคคล, ม.ป.ป.

สุพัตรา พงษ์อิศรานุพร และณิณี แย้มสกุล, “การพัฒนารูปแบบการดูแลสุขภาพเด็กปฐมวัย โดยครอบครัวและชุมชนมีส่วนร่วม ในอำเภอดำเนินสะดวก จังหวัดราชบุรี.” *วารสารแพทย์ เขต 4-5* 38(1) (มกราคม - มีนาคม 2562):25-37.

สุพิชฌาย์ ศิริวัฒนา สิตะสิทธิ์. *แนวทางที่เหมาะสมในการลงโทษและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดซ้ำในกระบวนการยุติธรรมไทย*. คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2558.

สุรางค์รัตน์ เชาวโคกสูง และจักรกฤษณ์ เสน่ห์. “การพัฒนาระบบบริการข้อมูลการท่องเที่ยวและแนะนำกำหนดการท่องเที่ยวด้วยการแสดงผลในลักษณะระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์.” *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี* 2(1) (มกราคม - มิถุนายน 2554).

สุริชัย หวันแก้ว และคณะ. *สังคมวิทยาสนาม: ระบบการรับมือกับภัยพิบัติ*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และศูนย์ศึกษากาพัฒนาสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

สุวรรณี แสงมหาชัย. *TQM กับการปรับปรุงการบริการภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2539.

เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. *การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อัมรินทร์, 2548.

เสาวลักษณ์ โกศลกิตติอัมพร และคณะ. *วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร* 8(1) (2563):348-360.

อนันต์ ตันมุขกุล. “ภาพรวมของอุบัติเหตุในฐานะวิกฤตการณ์ใหม่ของสังคม.” ใน *อุบัติเหตุและสาธารณสุขในประเทศไทย: ปัญหาและการจัดการ*. เอกสารการประชุมวิชาการประเพณี ครั้งที่ 6 ธรรมศาสตร์-มหิดล-กองทัพเรือ ณ โรงแรมรอยัลริเวอร์ กรุงเทพมหานคร, วันศุกร์ที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2541:1-37.



- อเนก จินดาชาติ. “การประเมินผลโครงการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคนไทยกลุ่มวัยผู้สูงอายุในตำบลต้นแบบดูแลผู้สูงอายุระยะยาว จังหวัดแพร่.” วิทยานิพนธ์สาธารณสุขศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561.
- อภิชาติ ศิริบุญญกุล และศรุดา สมพอง. “บทบาทของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจและสังคมดิจิทัล.” *วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์* 8(3) (กรกฎาคม - กันยายน 2562):255-269.
- อมร รักษาสิทธิ์ และชัตติยา วรรณสุด. *รายงานการวิจัยการปรับปรุงระบบราชการด้านการบริหารงานบุคคล*. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2529.
- อรทัย ก๊กผล. “การขยายบทบาทและภารกิจงานยุติธรรมสู่ท้องถิ่น: ศักยภาพ แนวทางปฏิบัติ และขอบเขตภารกิจ.” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* (พฤษภาคม-สิงหาคม 2560):22-48.
- อรทัย ก๊กผล. “การมีส่วนร่วมของประชาชน: ความท้าทายของนักบริหารรัฐกิจในสังคมประชาธิปไตย.” ใน อัมพร อารังลักษณ์ (บรรณาธิการ). *การบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance): การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*. ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- อรพินท์ สฟโชคชัย. “ภาคราชการไทยและหุ้นส่วนใหม่ในการพัฒนา.” รายงานวิจัยภายใต้โครงการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ สำนักงาน ก.พ., 2539.
- อรพินท์ สฟโชคชัย. *รายงานที่ตีพิมพ์: สังคมเสถียรภาพและกลไกประชารัฐที่ดี (Good Governance)*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2541.
- อรุณี มะภูวรักษ์ และภาวิณี อาสน์สุวรรณ. “การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อจัดการข้อมูลเกษตรกรของศูนย์หม่อนไหมเฉลิมพระเกียรติ สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ (สุรินทร์).” *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม* 38(1) (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2562):87-97.
- อานันท์ สีห์พิทักษ์เกียรติ และคณะ. “โครงการวิจัยถอดบทเรียนการจัดการเรียนการสอนในรูปแบบออนไลน์ในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดไวรัส COVID-19 ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่.” ศูนย์นวัตกรรม การสอนและการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2564.
- อิทธิ ศิริวัฒน์. “สถานภาพและสภาพปัญหาการจัดการสัมพันธภาพระหว่างหน่วยงานในการขับเคลื่อนมาตรฐานศูนย์เด็กเล็กแห่งชาติ.” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.
- อุดม รัฐอมฤต. “ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.
- อุ้นตา นพคุณ. *รายงานการวิจัย เรื่อง ปัญหาสวัสดิการเด็กและการตอบสนองโดยองค์การเอกชน*. กรุงเทพฯ: สมาคมสวัสดิการเด็กในประเทศไทย, 2532.

อุมาภรณ์ ภัทรวาณิชย์ และปัทมา อมรสิริสมบุรณ์. “ความไม่เท่าเทียมด้านการศึกษา: เมืองและชนบท.” ใน  
วรชัย ทองไทย และสุรียพร พันพิง (บรรณาธิการ). *ประชากรและสังคม*. นครปฐม: สำนักพิมพ์  
ประชากรและสังคม, 2550.

### กฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง ประกาศ หนังสือสั่งการ ที่เกี่ยวข้อง

“ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง รายชื่อสถานสงเคราะห์ของรัฐ.”  
*ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 128 ตอนพิเศษ 28 ง (10 มีนาคม 2554).

ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง วิธีการสำรวจ  
ความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด ประกาศ ณ วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2552, *ราชกิจจา  
นุเบกษา* เล่ม 126 ตอนพิเศษ 33 ง วันที่ 2 มีนาคม 2552.

มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 เมษายน 2560 เรื่อง การปรับปรุงแนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค.

“ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยเครือข่ายและอาสาสมัครคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2562.”  
*ราชกิจจานุเบกษา* หน้า 5 เล่ม 137 ตอนพิเศษ 13 ง (วันที่ 16 มกราคม 2563).

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค พ.ศ. 2547 และแก้ไข  
เพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548.

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551.

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550.

หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 1004/2243 เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ในการลงทะเบียนเข้าร่วม  
โครงการเราชนะให้แก่ประชาชนกลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษ ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์  
พ.ศ. 2564.

หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร (กนจ.) 1203/ว 1 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2552 เรื่อง นโยบายและระบบในการ  
บริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ.

หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร (กนจ.) 1203/ว 2 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2552, เรื่อง นโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการ  
จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด  
แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด.

หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร1200/ว18 เรื่อง แนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2550.

หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. เลขที่ นร 1200/ว 12 ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2550 เรื่อง หลักการจำแนกประเภท  
หน่วยงานของรัฐ.

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/๕๔๘๕ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๐ เรื่อง  
หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ.

## Books and Journals

- Alford, John. *Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co-Production*. London: Palgrave Macmillan, 2009.
- Arnstein, Jerry R. "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Institute of Planners* (35, no.4:1969).
- Asheim, Bjorn, Cooke, Philip, and Martin, Ron (eds.). *Cluster and Regional Development: Critical Reflections and Explorations*. London: Routledge, 2006.
- Baumol, William J., Panzar, John C., and Willig, Robert D. *Contestable Markets and The Theory of Industry Structure*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1982.
- Blackmore, Ann, Bush, Helen, and Bhutta, Mubeen. *The Reform of Public Service: The Role of Voluntary Sector*. London: National Council for Voluntary Organizations, 2005.
- Boyle, David and Harris, Michael. *The Challenge of Co-Production: How Equal Partnerships between Professionals and the Public Are Crucial to Improving Public Services*. London: NESTA, 2009.
- Brandsen, Taco and Honingh, Marlies. "Distinguishing Different Types of Co-Production of Public Services: A Conceptual Analysis Based on Classical Definitions," Paper presented at the conference of the International Society for Public Management Research, Birmingham, 2015.
- Brandsen, Taco, Steen, Trui, and Verschuere, Bram. "Co-Creation and Co-Production in Public Services: Urgent Issues in Practice and Research," in Taco Brandsen, Trui Steen, and Bram Verschuere (eds.). *Co-Production and Co-Creation: Engaging Citizens in Public Services*. New York: Routledge, 2018.
- Cabinet Office. *The Commissioning of Public Services: Lessons Learned from Strategy Unit Projects*. London: Cabinet Office, 2007.
- Chandler, J. A. *Explaining Local Government: Local Government in Britain since 1800*. Manchester: Manchester University Press, 2007.
- Chwalisz, Claudia. *Citizen Engagement in Politics and Policymaking: Lessons from the UK*. London: Northburgh House, 2017.
- Clementi, Francesco and Sterpa, Alessandro. "United Kingdom." Ruth Theus Baldassarre (ed.). *Strengthening Regional and Local Democracy in the European Union*. Brussels: Committee of the Regions, 2004, pp. 297-364.

- Deiser, Roland. *Digital Transformation Challenges in Large and Complex Organizations*. Roddy Millar (ed.). Claremont: CFFO Press, 2018.
- Devas, N. "Indonesia: What Do We Mean by Decentralization?. Public Administration and Development." *The International Journal of Management Research and Practice* 17(3) (1997):351-367.
- Economic Commission for Europe, *Spatial Planning: Key Instrument for Development and Effective Governance*. New York and Geneva: United Nations, 2008.
- Ferrazi, G. "Obligatory Functions and Minimum Service Standards for Indonesia Regional Government: Searching for A Model." *Journal of Public Administration and Development* 25(2005):227-238.
- Gaventa, John and Barrett, Gregory. "So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement," IDS Working Paper 348. Brighton: IDS, 2010.
- Giddens, Anthony. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1998.
- Haughton, Graham, Allmendinger, Phil, Counsell, David, and Vigar, Geoff. *The New Spatial Planning: Territorial Management with Soft Spaces and Fuzzy Boundaries*. London: Routledge, 2010.
- HM Government. *Open Public Services White Paper*. London: The Stationery Office Limited, 2011.
- HM Government. *The Compact*. London: Cabinet Office, 2010.
- Hooghe, Liesbet and Marks, Gary. *Community, Scale, and Regional Governance: A Poststructuralist Theory of Governance, Volume II*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- Hooghe, Liesbet, Marks, Gary, and Schakel, Arjan H. *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*. New York: Routledge, 2010.
- Holmes, Brenton. "Citizens' Engagement in Policymaking and the Design of Public Services," Research Paper No. 1, Department of Parliamentary Service, Parliament of Australia (2011).
- Horhoruw, M., Karippacheril, T.G., Sutiyono, W., and Thomas, T. *Transforming the Public Sector in Indonesia: Delivering total Reformasi*. Unpublished document sourced through the Australia Indonesia Partnership for Decentralisation (AIPD), May 2014.
- Irish, Leon E., Salamon, Lester M., and Simon, Karla W. *Outsourcing Social Service to CSOs: Lesson from Abroad*. Beijing: World Bank Office, 2009.

- Kaufman, Ira and Horton, Chris. *Digital Marketing: Integrating Strategy and Tactics with Values*. New York: Routledge, 2015.
- Kitchin, Hilary. "A Power of General Competence for Local Government." Lawrence Pratchett and David Wilson (eds.). *Local Democracy and Local Government*. London: Macmillan, 1996, pp. 210-228.
- Labour Party. *The Labour Party Rule Book 2008*. London: Labour Party, 2008.
- Laurian, Mickey and Slotterback, Carissa Schively, (eds.). *Learning from Arnstein's Ladder: From Citizen Participation to Public Engagement*. New York: Routledge, 2021.
- Loeffler, Elke and Bovaird, Tony, "From Participation to Co-Production: Widening and Deepening the Contributions of Citizens to Public Services and Outcomes," In Edoardo Ongaro and Sandra van Thiel (eds.). *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave Macmillan, 2018.
- Loeffler, Elke and Bovaird, Tony. "User and Community Co-production of Public Value," in Elke Loeffler and Tony Bovaird (eds.). *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes*. Cham: Palgrave Macmillan, 2021.
- Loeffler, Elke. *Co-Production of Public Services and Outcomes*. Cham: Palgrave Macmillan, 2021.
- Loughlin, John "Reconfiguring the State: Trends in Territorial Governance in European States." *Regional and Federal Studies*, Vol.17, No.4 (2007):385-403.
- Loughlin, John. "The 'Hybrid' State: Reconfiguring Territorial Governance in Western Europe." *Perspectives on European Politics and Society*, Vol.10, No.1 (2009):51-68.
- Mansuri, Ghazala and Rao, Vijayendra. "Can Participation be induced? Some Evidence from Developing Countries," *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 16 no.2(2013).
- Martin, Steve. "Engaging with Citizens and Other Stakeholders," in Tony Bovaird and Elke Loeffler (eds.). *Public Management and Governance*. New York: Routledge, 2009.
- Morison, John. "The Government - Voluntary Sector Compacts: Governance, Governmentality, and Civil Society." *Journal of Law and Society* Vol.27(1) (2000):98-132.
- Morphet, Janice. *Modern Local Government*. London: Sage, 2008.

- Nabatchi, Tina, Sancino, Alessandro, and Sicilia, Mariafrancesca. "Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction," *Public Administration Review*, 77 iss. 5(2017).
- National Statistics. *UK 2005: The Official Yearbook of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* (London: National Statistics)
- Nishio, Takashi. "Understanding Regional Administration in Japan: Dynamism in Stability and Continuity in Change." in Jong S. Jun and Deil S. Wright (eds.). *Globalization and Decentralization: Institutional Contexts, Policy Issues, and Intergovernmental Relations in Japan and the United States*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 1996, pp. 134-145.
- OECD. *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*. Paris: OECD, 2009.
- OECD. *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*. Paris: OECD, 2011.
- Osborne, Stephen P. and Strokosch, Kirsty, "Participation: add-on or core component of public service delivery?," in *Australian Journal of Public Administration* (2022):1-20.
- Osborne, Stephen P., Nasi, Greta, and Powell, Madeline. "Beyond co-production: Value Creation and Public Services," *Public Administration* 99(2021):641-657.
- Pestoff, Victor and Brandsen, Taco. "Public Governance and the Third Sector: opportunities for co-production and innovation?," in Stephen P. Osborne (ed.). *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge, 2010.
- Pestoff, Victor, Brandsen, Taco, and Verschuere, Bram (eds.). *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. New York: Routledge, 2012.
- Raksaka, M. B. "Four Years Review of Fiscal Decentralization in Indonesia." Paper Presented at Annual Economic Seminar, December 18-20, 2004, Jakarta, Indonesia.
- Roggeveen, Anne L., Tsiros, Michael, and Grewal, Dhruv. "Understanding the Co-Creation Effect: When does Collaborating with Customers Provide a Lift to Service Recovery?," *Journal of the Academy of Marketing Science* (40, no.6(2012)).
- Salamon, Lester M. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press, 2002.

- Sandford, Mark. *Local Government in England: Structures*. London: House of Commons Library, 2021.
- Selloni, Daniela. *CoDesign for Public-Interest Services*. Cham: Springer, 2017.
- Stewart, John and Stoker, Gerry. "Fifteen Years of Local Government Restructuring 1979-94: An Evaluation." John Stewart and Gerry Stoker (eds.). *Local Government in the 1990s*. London: Macmillan, 1995, pp. 191-209.
- Tewdwr-Jones, Mark and Allmendinger, Philip. *Territory, Identity and Spatial Planning Spatial Governance in A Fragmented Nation*. London: Routledge, 2006.
- The Prime Minister's Strategy Unit. *The UK Government's Approach to Public Service Reform*. London: Cabinet Office, 2006.
- United Nations. *Handbook on Non-profit Institutions in the System of National Accounts*. New York: United Nations, 2003.
- United Nations Development Program (UNDP). *Citizen Engagement in Public Service Delivery: The Critical Role of Public Officials*. Singapore: Global Centre for Public Service Excellence, 2016.
- United Nations Development Program (UNDP). *From Old Public Administration to New Public Service—Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*. Singapore: Global Center for Public Service Excellence, 2015.
- Vanleene, Daphne, Verschuere Bram, and Voets, Joris. "Benefits and Risks of Co-production: A Preliminary Literature Review." Paper for the IIAS Conference on Co-production of Public Services, Nijmegen, (June 2015).
- Vazquez-Barquero, Antonio. *Endogenous Development: Networking, Innovation, Institutions and Cities*. London: Routledge, 2002.
- Winarno, R. "Good Governance Based Public Services." *Jurnal Notariil* Vol. 4, No. 1(Mei 2019):8-17.
- Wolman, Harold. "Local Government Institutions and Democratic Governance." David Judge, Gerry Stoker and Harold Wolman (eds.). *Theories of Urban Politics*. London: Sage, 1995.
- World Bank Group. *Indicators of Citizen-Centric Public Service Delivery*. Washington, D.C.: The World Bank, 2018.
- World Bank. *Strategic Framework for Mainstreaming Citizen Engagement in World Bank Group Operations*. Washington, DC: World Bank, 2014.

## สิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์

กรมการขนส่งทางบก. “การลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือการเชื่อมโยงข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก ระหว่าง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมการขนส่งทางบก.” <[https://www.dlt.go.th/th/public-news/view.php?\\_did=2398](https://www.dlt.go.th/th/public-news/view.php?_did=2398)>.

กระทรวงแรงงาน. “จำนวนสหภาพแรงงาน จำแนกตามประเภทของการจดทะเบียน ณ วันที่ 31 มีนาคม 2563.” <<https://drive.google.com/file/d/182XrAtU-yV89pvS5QBdheeOYHQloFlrk/view>>.

“คปก.หนุนจังหวัดจัดการตนเองหวังใช้ กม.เปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจ,” *สำนักข่าวอิศรา*, <<https://www.isranews.org/content-page/item/3588-คปก-หนุนจังหวัดจัดการตนเอง-หวังใช้กม-เปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจ.html>> (เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 13 เมษายน 2565).

จรัส สุวรรณมาลา. “ก้าวข้ามกับดัก Hamilton Paradox: สู้จังหวัดจัดการตนเอง.” <<http://www.local.moi.go.th/2009/pdf/botkwam01.pdf>> (เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 29 มีนาคม 2565).

“นำนระดมสมองปฏิรูปประเทศไทยผ่านจังหวัดจัดการตนเอง,” *เว็บไซต์สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน*. <<https://ref.codi.or.th/public-relations/news/9071-2010-05-28-05-07-35>> (เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 13 เมษายน 2565).

พรพจน์ ศรีตัน. *พลังงานทดแทนกับแนวทางในการพัฒนาด้านพลังงานอย่างยั่งยืนในประเทศไทย*. สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2563. <<http://www.cusri.chula.ac.th/wp-content/>> [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2565].

พลเดช ปิ่นประทีป. “ความเหลื่อมล้ำด้านสาธารณสุข,” บทความเผยแพร่ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, 2562. <<https://infocenter.nationalhealth.or.th/node/27630>>.

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. “วิจัยชี้ “ประชากรเปราะบาง” คนไทยที่ถูกกลืน พร้อมประกันสุขภาพถ้วนหน้าไทย “ให้สิทธิ-ที่เข้าถึง-มีคุณภาพ-และเป็นธรรม.” (2560). <<https://www.hsri.or.th/researcher/media/news/detail/7776>> [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2565].

สมพงษ์ จิตระดับ. “แฉเด็กหลุดระบบศึกษา 4.3 หมื่น ‘อนุบาล-ม.ปลาย’ เข้าข่ายเสี่ยงอีก 7 แสนราย.” *มติชนออนไลน์* (2564). <[https://www.matichon.co.th/education/news\\_3019144](https://www.matichon.co.th/education/news_3019144)> [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2565].

สมพันธ์ เตชะอธิก. <[http://pr.trf.or.th/index.php?option=com\\_content&view=article&id=84:2010-08-22-02-33-35&catid=38:2010-06-10-02-36-38&Itemid=56](http://pr.trf.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=84:2010-08-22-02-33-35&catid=38:2010-06-10-02-36-38&Itemid=56)>



สำนักข่าวเดอะแมทเทอร์, “รีวิว 7 แอปฯ จากภาครัฐ พร้อมรับยุค 4.0,” <<https://thematter.co/science-tech/government-apps/32735>>.

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. *ระบบฐานข้อมูลเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภค*.

<<https://cpns.ocpb.go.th/member>> [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2565]

สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน). *สถิติจำนวนสถานตรวจสภาพรถเอกชน ปีงบประมาณ 2562*.

<<https://data.go.th/dataset/locchk>>.

สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า. *สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. ...., 2562*.

<<https://www.kpi.ac.th/knowledge/book/data/536>>.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. “สรุปผลที่สำคัญการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2564.”

<<http://www.nso.go.th/sites/2014en/Survey/social/labour/informalEmployment/2021>>

[เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2565].

อดิษฐ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา. “รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม.” สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2559) <<https://tdri.or.th/2016/08/2016-08-14/>> [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2565].

อุ้นเรือน เล็กน้อย. *สถานการณ์และแนวโน้มการเกิดภัยพิบัติ*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย, 2562. <<http://www.cusri.chula.ac.th/wp-content/uploads/2019/09>>

[เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2565].

Davies, A. & Simon, J. *Citizen Engagement in Social Innovation – A Case Study Report*. (2013).

<<https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2013/11/citizen-engage-in-soc-inno.pdf>> [Retrieved 29 May 2022].

Centre For Public Impact. *FixMyStreet: Local Citizen Engagement in the UK*. 2016.

<<https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/public-engagement-in-uk>> [Retrieved 29 May 2022].

“Commission for the Compact.” <[http://www.civilsociety.co.uk/directory/search/company/566/commission\\_for\\_the\\_compact](http://www.civilsociety.co.uk/directory/search/company/566/commission_for_the_compact)> [Retrieved 12 July 2012].

Gov.UK. *Local Government Structure and Elections*. <<https://www.gov.uk/guidance/local-government-structure-and-elections>> [Retrieved 11 June 2022].

KemenPAN & RB. <[www.menpan.go.id](http://www.menpan.go.id)>

Ministry of Housing, Communities & Local Government. “Local Government Structure and Elections.” <<https://www.gov.uk/guidance/local-government-structure-and-elections>> [Retrieved September 23, 2021].

- Matsui, K. “Decentralization in Nation State Building of Indonesia.” IDE Research Paper No. 2  
Institute of Developing Economies (IDE-JETRO) (2003).  
<[https://ir.ide.go.jp/dspace/bitstream/2344/810/1/ARRIDE\\_ResearchPapers\\_No.2\\_matsui.pdf](https://ir.ide.go.jp/dspace/bitstream/2344/810/1/ARRIDE_ResearchPapers_No.2_matsui.pdf)> [Retrieved August 1, 2020].
- NCVO Championing Voluntary Action, <<http://www.ncvo-vol.org.uk/>>
- Local Government Association. Cambridge: how a café is helping people to recover from  
substance misuse. <<https://www.local.gov.uk/case-studies/cambridge-how-cafe-helping-people-recover-substance-misuse>> [Retrieved 29 May 2022].
- Local Government Association. Safer Cyber - Tackling online harms in Durham.  
<<https://www.local.gov.uk/case-studies/safer-cyber-tackling-online-harms-durham>>  
[Retrieved 29 May 2022].
- OECD. *Digital Transformation*. <<https://oecd-opsi.org/guide/digital-transformation/>> [Retrieved  
20 October 2019].
- OECD. *Open Government in Indonesia, OECD Public Governance Reviews*. Paris: OECD  
Publishing, 2016. <<http://dx.doi.org/10.1787/117.120>>
- Startups., *The Office of the Third Sector*, <<https://startups.co.uk/sustainability/the-office-of-the-third-sector/>> [Retrieved 24 June 2022].
- The Association of Chief Executives of Voluntary Organizations (ACEVO).  
<[https://www.acevo.org.uk/index.cfm/display\\_page/publications](https://www.acevo.org.uk/index.cfm/display_page/publications)>
- The Northern Echo. Cyber experts help Durham students get security savvy.  
<<https://www.thenorthernecho.co.uk/news/19727199.cyber-experts-help-durham-students-get-security-savvy/>> [Retrieved 29 May 2022].
- United Nation. “UN E-Government Survey 2020.”  
<<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020>>
- Ward, Ken. “Soeharto’s New Order and its Legacy.” <<http://press-files.anu.edu.au.>> [Retrieved  
30 May 2022].