



ที่ สป ๐๐๑๗.๒/ ๖๒๐๕๖๐

ศาลากลางจังหวัดลำปาง  
ถนนวชิราวุธดำเนิน สป ๕๒๐๐๐

๒ กันยายน ๒๕๖๕

เรื่อง ขอเชิญเข้าร่วมการประชุมรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบออนไลน์

เรียน หัวหน้าส่วนราชการสังกัดราชการบริหารส่วนกลาง หัวหน้าส่วนราชการสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค หัวหน้าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ นายอำเภอทุกอำเภอ ผู้บริหารองค์กรอิสระ ผู้บริหารสถานศึกษา นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง นายกเทศมนตรีนครลำปาง นายกเทศมนตรีเมืองเขลางค์นคร นายกเทศมนตรีเมืองพิชัย นายกเทศมนตรีเมืองลี้มแรด และผู้บริหารองค์กรภาคเอกชน

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สรุปผลการศึกษา โครงการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ จำนวน ๑ ฉบับ  
๒. กำหนดประชุมรับฟังความคิดเห็น จำนวน ๑ ฉบับ

ด้วยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๒ กำหนดให้สำนักงานปลัดสำนัก-  
นายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานเจ้าภาพขับเคลื่อนเป้าหมายย่อยตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น  
ที่ ๒๐ การบริการประชาชนและประสิทธิภาพภาครัฐ เป้าหมายหลัก บริการของรัฐมีประสิทธิภาพและมี  
มีคุณภาพเป็นที่ยอมรับของผู้ใช้บริการ เป้าหมายย่อย ๒๐.๓ เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ มีส่วนร่วม  
ในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะอย่างเหมาะสม ซึ่งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี  
ได้ว่าจ้างมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นที่ปรึกษาในโครงการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ  
เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ในบริบทการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการให้บริการสาธารณะของ  
หน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย กำหนดกรอบแนวทางในการดำเนินการ กลไก การมีส่วนร่วมของประชาชน  
และภาคส่วนต่างๆ ในการจัดบริการสาธารณะร่วมกับหน่วยงานภาครัฐให้มีความชัดเจน เป็นรูปธรรม และ  
ยกระดับการบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทยให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับ  
ความต้องการของประชาชน โดยมีผู้เชี่ยวชาญศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์ อาจารย์ประจำ  
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นหัวหน้าโครงการ ในการนี้ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี  
และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้กำหนดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นผลการศึกษาระดับ  
การมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ ในวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๕ ระหว่างเวลา ๐๙.๐๐ - ๑๒.๐๐ น.  
ณ ห้องปั้นเกล้า ๒ ชั้น ๙ โรงแรมรอยัลซิติ้ กรุงเทพมหานคร และช่องทางออนไลน์

ดังนั้นจังหวัดลำปางจึงขอความร่วมมือทุกภาคส่วนเข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็น  
ผ่านระบบ Zoom Meeting ID : 981 785 5178 Passcode : 12123 ณ ที่ตั้งของหน่วยงาน ตามวันเวลา  
ดังกล่าว ทั้งนี้ ให้แจ้งตอบรับการเข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็น ทาง QR Code ภายในวันที่  
๗ กันยายน ๒๕๖๕

จึงเรียนมาเพื่อพิจารณาดำเนินการ

เรียน รอง ผส.ชป.๒

ขอแสดงความนับถือ

เพื่อพิจารณา



QR Code สำหรับลงทะเบียน

สำนักงานจังหวัด

กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลฯ

โทร/โทรสาร ๐ ๕๔๒๖ ๕๐๗๐

(นายจำลอง กั้นเพชร)

เองผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทน

ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง

(นายเกียรติพงษ์ เพชรศรี)

ผส.ชป.๒

- 2 ก. ย. 2565

(นางพิรญา รมป่าตัน)

ผท.ชป.๒

## สรุปผลการศึกษา

### “โครงการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ”

#### 1. ที่มา วัตถุประสงค์ และขอบเขตการศึกษา

โครงการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ โดยสำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้รับมอบหมายจากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการศึกษาวิจัยตามที่รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการวางเป้าหมายการพัฒนาประเทศในระยะยาวภายใต้การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในระยะยาว หรือที่เรียกว่า ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ซึ่งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานเจ้าภาพขับเคลื่อนเป้าหมายย่อยตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ 20 การบริการประชาชนและประสิทธิภาพภาครัฐ เป้าหมายหลัก บริการของรัฐมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพเป็นที่ยอมรับของผู้ใช้บริการ เป้าหมายย่อย 20.3 เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะอย่างเหมาะสม ประกอบกับแผนการปฏิรูปประเทศ ด้านที่ 1 การเมือง กิจกรรมปฏิรูปประเทศที่ 2 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะทุกระดับ เป้าหมายย่อยที่ 2.1 หน่วยงานภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งในระดับชาติ และระดับพื้นที่

ทั้งนี้ การจะนำไปสู่ผลสำเร็จในเรื่องดังกล่าวได้นั้นจะต้องอาศัยความร่วมมือและการศึกษาวิเคราะห์แก่นสารของกระบวนการสาธารณะในประเทศไทย ขั้นตอน บทบาท อำนาจหน้าที่ ข้อจำกัด และปัญหาอุปสรรคให้เกิดการตกผลึกในเชิงลึก เพื่อที่จะได้นำไปสู่การถกแถลง และแลกเปลี่ยนระหว่างหน่วยงานหรือภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อค้นหาแนวทางการกำหนดกรอบการดำเนินงาน หรือจุดร่วมที่มีความเป็นรูปธรรม และเป็นฉันทามติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่มีบทบาทหรือความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในทุกมิติ รวมทั้งเพื่อลดทอนความซ้ำซ้อนการดำเนินงาน ข้อปัญหาอุปสรรคของหน่วยงาน ตลอดจนเพื่อให้การดำเนินงานด้านการบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีพลวัต และบรรลุผลสัมฤทธิ์สูงสุดภายใต้หลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเป็นสำคัญ

โครงการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ มีวัตถุประสงค์การวิจัย ดังนี้

(1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ในบริบทการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย

(2) เพื่อยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะผ่านการกำหนดกรอบแนวทางในการดำเนินการ กลไก หรือหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ในการพัฒนา ออกแบบ หรือจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐในการจัดบริการสาธารณะให้มีความชัดเจน และเกิดขึ้นจริงอย่างเป็นรูปธรรม

(3) เพื่อยกระดับการบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทยให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพทัดเทียมนานาชาติ และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

โครงการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ มีขอบเขตการดำเนินงานดังต่อไปนี้

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

(2) ศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์เกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ มุ่งเน้นไปที่การมีส่วนร่วมที่มีในการจัดบริการสาธารณะ โดยการศึกษาวិเคราะห์รวบรวมข้อมูลและเอกสารทางวิชาการ รายงานผลการดำเนินงานบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดขอบเขต “การมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ” โดยแบ่งเป็นระดับชาติ และระดับพื้นที่ กำหนดขอบเขตหรือมาตรฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะ รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับบริการสาธารณะของไทยที่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะ ตลอดจน ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะของไทย

(3) ศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศต้นแบบที่ประสบความสำเร็จในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะ อย่างน้อย 2 ประเทศ คือ ประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศที่มีการพัฒนาและวัฒนธรรมทางการเมือง ขนาดใกล้เคียงกับประเทศไทย ในมิติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วม กฎหมาย กฎระเบียบ ประเภทการให้บริการสาธารณะที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับชาติ และระดับพื้นที่ ขอบเขตหรือระดับการมีส่วนร่วมของต่างประเทศที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ และแนวทางในการดำเนินการที่ส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วม หรือปัจจัยอื่นที่ทำให้การบริการสาธารณะของภาครัฐสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ตลอดจน ตัวแบบ (model) ความสำเร็จในการดำเนินการของต่างประเทศ

(4) จัดทำแนวทางเพื่อขับเคลื่อนการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ การจัดทำ ข้อเสนอในการขับเคลื่อนการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะของไทย ในระดับชาติ และระดับพื้นที่ หรือบริการสาธารณะที่ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับชาติ และระดับพื้นที่ และออกแบบแนวทางในการขับเคลื่อนตามข้อเสนอดังกล่าว ให้มีความชัดเจน และเป็นรูปธรรม

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

## 2. แนวคิดระบบบริการสาธารณะที่ยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลาง

การศึกษาการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะในที่นี้ วางอยู่บนแนวคิดเกี่ยวกับ “ระบบบริการสาธารณะที่ยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลาง” (citizen-centric service delivery system) เป็นการพัฒนารูปแบบการจัดบริการสาธารณะในวิถีทางใหม่ ๆ นอกเหนือไปจากรูปแบบการปฏิบัติราชการและกระบวนการบริหารงานที่ตายตัว แต่มุ่งนำความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ รวมถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียหลักของหน่วยงานภาครัฐ มาเป็นฐานในการปรับปรุงพัฒนาการการจัดบริการสาธารณะ โดยจะนำความต้องการและข้อเรียกร้องของพลเมืองมาพิจารณาในทุกชั้นของกระบวนการจัดบริการสาธารณะ นับตั้งแต่ขั้นการออกแบบบริการสาธารณะ (design) ขั้นการให้บริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย (delivery) รวมถึงขั้นการตรวจสอบและประเมินผล (evaluation/review)

การยกระดับความเป็นศูนย์กลางของพลเมืองในระบบบริการสาธารณะ ไม่ใช่การมุ่งออกแบบกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะบนสมมติฐานที่ว่าพลเมืองควรจะได้รับบริการอะไรบ้าง แต่มุ่งเน้นการแสวงหาข้อมูลสะท้อนกลับจากพลเมืองในเชิงรุก ใช้ผลสะท้อนกลับจากผู้รับบริการมาพัฒนาความรู้ความเข้าใจที่ลึกซึ้งทุกแง่มุม (insights) เกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย อาศัยข้อมูลและความรู้ความเข้าใจเหล่านั้นผลักดันการตัดสินใจของหน่วยงาน ตลอดจนแสวงหาแนวทางแปรเปลี่ยนวิธีปฏิบัติที่ริเริ่มขึ้นใหม่ให้นำไปสู่กระบวนการเปลี่ยนแปลงขององค์กร (organizational change)

ระบบบริการสาธารณะที่ยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลาง ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า หน่วยงานภาครัฐจะสามารถจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพสูงได้นั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีข้อมูลที่จะช่วยให้จัดบริการสาธารณะได้ดียิ่งขึ้นกว่าที่ผ่านมา ทั้งในแง่ความสามารถในการตอบสนองความต้องการและในแง่ความทั่วถึงและเป็นธรรม เข้าใจความคาดหวังและประสบการณ์ในการรับบริการของพลเมือง เข้าใจสิ่งสำคัญที่เป็นแรงผลักดันความพึงพอใจ มีกรอบนโยบายที่ยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลางของกระบวนการตัดสินใจ มีกลไกรองรับความสัมพันธ์แบบสองทางระหว่างรัฐและพลเมือง มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงานเพื่อให้สามารถสนองตอบความคาดหวังของพลเมืองได้อย่างมีพลวัต แม้จะอยู่ภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดด้านงบประมาณ ศักยภาพและขีดความสามารถของหน่วยงาน

แนวทางการขับเคลื่อนระบบบริการสาธารณะที่ยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลางที่ปรากฏในประเทศต่าง ๆ สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

(1) การวัดระดับความพึงพอใจและลักษณะความต้องการของพลเมือง (citizen satisfaction and preferences) การเก็บรวบรวมข้อมูลผลสะท้อนกลับจากกลุ่มผู้รับบริการของหน่วยงานเป็นประจำ จะทำให้หน่วยงานภาครัฐมีกระบวนการเรียนรู้เชิงรุก อันจะช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถออกแบบกลไกการจัดบริการที่รองรับความท้าทายใหม่ ๆ ทั้งในแง่ความสลับซับซ้อนของปัญหา รวมถึงลักษณะพฤติกรรม การรับบริการที่เปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของสังคม มีการจัดสรรทรัพยากรทางการบริหารของหน่วยงานภาครัฐ โดยยึดสภาพความต้องการของพลเมืองเป็นตัวตั้ง (citizen-centric allocation) มีการปรับปรุงการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานอย่างต่อเนื่อง ผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐสามารถกำกับติดตามทิศทางผลการดำเนินงาน

ในแต่ละช่วงเวลาได้อย่างมีพลวัต สามารถประเมินผลลัพธ์ของกิจกรรมการปรับปรุงบริการที่เกิดขึ้นต่อกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ ตลอดจนสามารถประเมินผลกระทบจากมาตรการปฏิรูปเชิงระบบ

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

(3) การสร้างฐานข้อมูลการบริหารงานภาครัฐ (government datasets) โดยอาศัยเทคโนโลยีการสื่อสารรูปแบบใหม่เพื่อลดระยะห่างระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับพลเมือง การสื่อสารสองทางทำให้ข้อมูลสะท้อนจากพลเมืองนำไปสู่การพัฒนาปรับเปลี่ยนบริการที่เข้าถึงความต้องการเฉพาะของกลุ่มผู้รับบริการที่ต่างกัน ช่วยให้กลุ่มพลเมืองและชุมชนสามารถร่วมริเริ่มพัฒนาแนวทางการจัดการปัญหาที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของหน่วยงานได้ (citizen initiatives) ข้อมูลผลการดำเนินงานของภาครัฐช่วยให้สามารถเปรียบเทียบความก้าวหน้าและระดับผลสัมฤทธิ์ในภารกิจของหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบบริการสาธารณะแต่ละด้าน อันนำไปสู่การปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานอย่างไม่หยุดนิ่ง

(4) กลยุทธ์การสื่อสารที่มีประสิทธิผลมากขึ้น (effective communication strategies) การแบ่งปันข้อมูลข่าวสาร และบอกเล่าเรื่องราวของหน่วยงานภาครัฐให้พลเมืองได้รับรู้ ช่วยให้พลเมืองสามารถเข้าใจสภาพปัญหาท้าทายที่หน่วยงานภาครัฐทั้งหลายเผชิญอยู่ได้มากขึ้น การเปิดเผยข้อมูลการบริหารงานภาครัฐในทุกมิติก่อให้เกิดความเชื่อถือและมั่นใจถึงความโปร่งใสในการบริหารทรัพยากรของภาครัฐ การมีความเข้าใจสภาพเงื่อนไขข้อจำกัดของหน่วยงานตามความเป็นจริง เป็นปัจจัยผลักดันให้พลเมืองกระตือรือร้นเข้ามาจับมือทำร่วมกับหน่วยงานภาครัฐตั้งแต่ขั้นตอนการจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน การออกแบบการจัดบริการสาธารณะ การร่วมจัดทำบริการแก่กลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ ตลอดจนการติดตามประเมินผลลัพธ์

ผลดีของการยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลางการบริหารงานของภาครัฐ คือ การบริหารงานภาครัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในแง่การเข้าถึงความต้องการและตอบสนองความคาดหวังของผู้รับบริการ พลเมืองมีความพึงพอใจในการบริหารงานภาครัฐมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้ระดับความเชื่อมั่นที่สังคมมีต่อรัฐบาลสูงขึ้นด้วย ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะมีความเข้าใจสภาพความต้องการของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการภาครัฐได้ดียิ่งขึ้น สามารถระบุกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการที่มีลักษณะความต้องการเฉพาะเจาะจงแยกย่อยในสังคมได้โดยไม่ตกหล่น เล็งเห็นถึงสภาพปัญหาความต้องการของพลเมืองกลุ่มย่อย และช่องว่างในการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ เล็งเห็นถึงปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการยกระดับความพึงพอใจของพลเมือง สามารถออกแบบนโยบายเพื่อแก้ปัญหาได้ตรงจุด บนฐานของมุมมองปัญหาและความต้องการของพลเมืองและหลักฐานเชิงประจักษ์ ซึ่งนำไปสู่การจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองกลุ่มเป้าหมายได้ดียิ่งขึ้น ทั้งหมดนี้มีปัจจัยความสำเร็จคือ ผู้นำของหน่วยงาน

ที่มีความมุ่งมั่นและแน่วแน่ในการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานขององค์กร ตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างเสริมขีดความสามารถของบุคลากร และการสร้างวัฒนธรรมแห่งการบริการที่เป็นเลิศ

ในบริบทการปฏิรูประบบบริการสาธารณสุขที่ยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลาง นักวิชาการหันมาใช้คำว่า “การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณสุข” (citizen engagement) เพื่อหลีกเลี่ยงความคลุมเครือของความหมายหลวมและกว้างขวางของ “การมีส่วนร่วมของพลเมือง” (civic participation) และประการสำคัญคือ เพื่อให้สอดคล้องกับกรอบแนวคิดเกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมภายใต้กระบวนการทัศน์และตัวแบบปฏิบัติแนวใหม่ที่ปรากฏในปัจจุบัน ภายใต้แนวคิดการมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณสุข นักวิชาการจำแนกลักษณะการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกิจการสาธารณสุขออกเป็น 2 ประเภท คือ การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณสุขที่เกิดขึ้นจากการริเริ่มขับเคลื่อนกิจกรรมของภาคประชาชนเอง (organic engagement) และการมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณสุขที่หน่วยงานภาครัฐส่งเสริมให้เกิดขึ้น (induced engagement)

การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณสุข มีลักษณะสำคัญโดยสรุปได้ดังต่อไปนี้

(1) พลเมืองมีบทบาทร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล รวมถึงการกระทำร่วมของกลุ่มพลเมือง (collective action) และองค์กรภาคประชาสังคม ครอบคลุมทั้งการรวมตัวกันเพื่อร่วมจัดทำบริการสาธารณสุข และร่วมกำกับความรับผิดชอบทางสังคมของการบริหารกิจการสาธารณสุข (social accountability)

(2) การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณสุข ดำเนินไปโดยอาศัยกลไกหลากหลายรูปแบบผสมผสานกัน ไม่ว่าจะเป็นการร่วมออกแบบนโยบายและวิธีการจัดบริการสาธารณสุขผ่านการสำรวจความพึงพอใจในการรับบริการสาธารณสุขของพลเมือง การปรึกษาหารือสาธารณสุข การจัดทำแผนแบบมีส่วนร่วม การปรึกษาหารือในการจัดทำแผนงบประมาณ การประเมินคุณภาพบริการสาธารณสุขโดยชุมชน (community scorecards) การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณโดยภาคประชาชน (social audits) ฯลฯ เครื่องมือเหล่านี้แม้จะมีรูปแบบคล้ายคลึงกันหรือคาบเกี่ยวกันในบางส่วน แต่ก็มีบริบทของการนำมาปฏิบัติหลากหลายไปตามลักษณะเฉพาะของกิจการสาธารณสุข

(3) การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณสุข ไม่จำกัดเฉพาะพื้นที่ทางกายภาพ หรือการมีส่วนร่วมบนฐานภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ หากยังรวมถึงการอาศัยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศออนไลน์ในการสร้างช่องทางและขยายพื้นที่การมีบทบาทร่วมของภาคประชาชนด้วย ดังเห็นได้จากกลไกในรูปแบบใหม่ ๆ อาทิ แพลตฟอร์มออนไลน์ที่ใช้ในการกระจายโจทย์ความต้องการหรือปัญหาเกี่ยวกับบริการสาธารณสุขไปยังกลุ่มคนที่เกี่ยวข้อง เพื่อค้นหาข้อมูล หรือคำตอบ หรือวิธีการในการแก้ปัญหา นั้น ๆ ร่วมกัน (crowdsourcing) การปรึกษาหารือสาธารณสุขออนไลน์ (online consultations) การจัดทำแผนแบบโต้ตอบสำหรับออกแบบการจัดการบริการสาธารณสุขหรือการจัดการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ (interactive mapping) เป็นต้น

(4) การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณะ อาจเกิดขึ้นจากการริเริ่มขับเคลื่อนกิจกรรมของภาคประชาชนเอง (organic engagement) หรือหน่วยงานภาครัฐส่งเสริมกิจกรรมการมีส่วนร่วม (induced engagement) โดยทั่วไปมักปรากฏทั้งสองลักษณะควบคู่กัน การมีบทบาทร่วมดำเนินกิจการสาธารณะที่มาจาก การริเริ่มของภาคประชาชนเองนั้น มีจุดเริ่มต้นจากการมีองค์กรภาคประชาสังคม มีบทบาทจัดทำบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมายในสังคมคู่ขนานไปกับหน่วยงานภาครัฐ หรือมีกลุ่มประชาชนที่เคลื่อนไหวดำเนินกิจกรรมสาธารณะ โดยเข้ามาหนุนเสริมหรือร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ เพื่อจัดการแก้ไขปัญหาสังคมหรือยกระดับการตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย รวมถึงกรณีที่ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ เพื่อสะท้อนปัญหาความต้องการของกลุ่มคนในสังคม รวมถึงผลักดันทิศทางการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐ ส่วนการมีบทบาทร่วมดำเนินกิจการสาธารณะของภาคประชาชนที่เกิดจากการส่งเสริมของหน่วยงานภาครัฐนั้น มีจุดเริ่มต้นจากการดำเนินนโยบายของภาครัฐที่มุ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน หน่วยงานราชการมีบทบาทสำคัญในการวางแนวทางและกำหนดรูปแบบการเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินกิจการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่

(5) ผลลัพธ์ของการมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณะ อาจปรากฏในหลายลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างสรรค์นวัตกรรมของการจัดบริการสาธารณะ การเผชิญหน้าในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะ หรือส่งผลให้รูปแบบการบริหารกิจการสาธารณะแบบเดิมเปลี่ยนโฉมไปโดยสิ้นเชิง การที่ภาครัฐยอมรับบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณะหนึ่ง ๆ ผ่านกระบวนการเข้ามาเผชิญหน้าและการหาจุดลงตัวของการยอมรับบทบาทซึ่งกันและกันระหว่างรัฐและพลเมืองนั้น บ่งชี้ถึงดุลยภาพทางอำนาจระหว่างรัฐกับสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ส่วนผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นตามมาจะดำเนินไปในทิศทางที่เป็นความขัดแย้งเผชิญหน้ากัน หรือเปลี่ยนแปลงวิธีการบริหารงานภาครัฐได้โดยสิ้นเชิงนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ อาทิ พลวัตของการแสดงบทบาทของภาคประชาชน (dynamics of engagement) เป้าประสงค์ของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียกับประเด็นสาธารณะ รวมถึงบริบททางสังคมการเมือง

(6) การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณะอาจดำเนินไปโดยไม่มีรูปแบบแน่นอนตายตัวและไม่เป็นทางการ หรือมีรูปแบบเป็นทางการโดยตั้งอยู่บนกฎหมายหรือบรรทัดฐานที่วางไว้โดยชัดแจ้ง โดยทั่วไปการมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณะที่เกิดขึ้นจากการริเริ่มขับเคลื่อนกิจกรรมของภาคประชาชนเอง (organic initiatives) มักมีรูปแบบไม่ตายตัว สามารถปรับเปลี่ยนไปตามบริบทสถานการณ์อยู่เสมอ แม้ว่าในภายหลังจะมีการพัฒนาให้กลายเป็นรูปแบบที่เป็นทางการก็ตาม

(7) การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณะอาจดำเนินไปโดยมีองค์กรภาคประชาสังคมเป็นตัวกลางหรือไม่ก็ได้ (mediation of civil society) ในกรณีที่มิ้องค์กรภาคประชาสังคมเป็นตัวกลางเชื่อมพลเมืองเข้ากับรัฐนั้น กระบวนการเข้าไปมีบทบาทของภาคประชาชนร่วมกับภาครัฐมักเกิดจากบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคม โดยเฉพาะการทำหน้าที่เคลื่อนไหวระดมกลุ่มพลเมืองผู้ตระหนกในปัญหาของสังคม ให้เข้ามาร่วมกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยมีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม

องค์กรภาคประชาสังคมอาจมุ่งระดมพลังทางสังคมเพื่อเคลื่อนไหวผลักดันผลประโยชน์เฉพาะของคนบางกลุ่มเท่านั้นก็ได้

(8) ภาคประชาชนสามารถเข้าร่วมดำเนินกิจการสาธารณะได้ในหลายจุดของกระบวนการจัดบริการสาธารณะ นับตั้งแต่การเข้าร่วมในขั้นตอนการกำหนดนโยบายของหน่วยงานภาครัฐ การมีบทบาทส่งอิทธิพลต่อการตัดสินใจจัดทำแผน การมีบทบาทร่วมออกแบบบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ การปฏิสัมพันธ์ใกล้ชิดกับหน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ ในฐานะผู้ร่วมให้บริการ การร่วมทำหน้าที่ติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานผู้รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือหน่วยงานผู้ให้บริการสาธารณะ

(9) การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณะ อาจดำเนินไปในพื้นที่หรือประเด็นสาธารณะหลายระดับ ไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่น ระดับภาค ระดับชาติ หรือแม้กระทั่งระดับโลก ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับเป้าประสงค์ของการเข้ามามีบทบาทร่วมในแต่ละกรณี

### 3. แนวคิดการยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดบริการสาธารณะ

ในอดีตการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน มุ่งให้ความสำคัญต่อการกระตุ้นสำนึกในบทบาทของภาคประชาชนเป็นหลัก แต่ไม่สนใจบทบาทของตัวแสดงภาครัฐเท่าที่ควร กรอบการศึกษาการยกระดับการมีส่วนร่วมกระแสใหม่ จึงหันมามองว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐทั้งหลาย เป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการมีบทบาทร่วมจัดบริการสาธารณะของภาคประชาชน (engagement process) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ความเต็มใจและขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการทำงานร่วมกับภาคประชาชน (capacity for engagement) กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐไม่ได้มีบทบาทแต่เพียงทำหน้าที่ตามภารกิจที่รับผิดชอบเท่านั้น หากยังมีหน้าที่พัฒนากลยุทธ์สำหรับสร้างความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนในการดำเนินงานภายใต้เป้าหมายร่วมที่กำหนดขึ้นด้วย (strategies of partnership)

หากพิจารณาในเชิงหลักการ กลยุทธ์การส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนตามแนวคิดกระแสใหม่ มีลักษณะสำคัญในประการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) การมีวิถีคิดในเชิงสัมพันธ์ทางอำนาจ (power relation) โดยมองว่าการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณะ จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องอาศัยความเข้าใจมิติทางการเมืองของการมีบทบาทร่วมของภาคประชาชนในประเทศนั้น ๆ ด้วย เนื่องจากตัวแบบดั้งเดิมมองการมีบทบาทร่วมของภาคประชาชนในฐานะเครื่องมือทางเทคนิคสำหรับจัดการปัญหาและพัฒนาบริการสาธารณะ จึงมีข้อจำกัดคือ แม้หน่วยงานภาครัฐจะได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอย่างกว้างขวางแล้ว ก็ยังไม่อาจนำไปสู่การปฏิรูประบบบริการสาธารณะของประเทศได้

บทเรียนจากหลายประเทศแสดงให้เห็นว่า เทคนิคการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนตามตัวแบบมาตรฐานหนึ่งเดียวที่เป็นสากลนั้น เมื่อนำไปปรับใช้ในประเทศต่าง ๆ โดยไม่คำนึงถึงบริบท



สภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศแล้ว ผลที่ปรากฏมักเป็นเพียงความสำเร็จของโครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วม แต่ไม่ประสบผลสำเร็จในการยกระดับคุณภาพและประสิทธิผลของการจัดบริการสาธารณะทั้งระบบ สาเหตุจากการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนภายใต้มุมมองเชิงเทคนิคนั้น นอกจากจะละเลยมิติทางการเมืองในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองแล้ว ยังลดทอนความเป็นการเมืองของกระบวนการทางการเมืองที่ดำเนินไปภายใต้สัมพันธ์ภาพทางอำนาจระหว่างรัฐกับสังคมในแต่ละประเทศอีกด้วย

(2) การให้ความสำคัญกับมิติอำนาจและผลประโยชน์ในการตัดสินใจสาธารณะของประเทศบนวิธีคิดที่มองว่า กระบวนการกำหนดทางเลือกในการจัดการประเด็นสาธารณะ (public choices) จะดำเนินไปในทิศทางใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของอำนาจและผลประโยชน์ที่ปะทะประสานกันในกระบวนการปฏิสัมพันธ์ทางการเมือง (political interactions) การปฏิรูประบบบริการสาธารณะเป็นกระบวนการทางการเมืองโดยรากฐาน เพราะการมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณะเป็นความสัมพันธ์ทางอำนาจรูปแบบหนึ่ง เมื่อการปฏิรูประบบบริการสาธารณะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง จึงไม่อาจบรรลุผลได้โดยอาศัยเทคนิคเครื่องมือส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเพียงลำพัง หากยังต้องอาศัยกระบวนการระดมพลังทางการเมือง (political mobilization) และการเคลื่อนไหวสนับสนุนในกระบวนการทางการเมืองอย่างต่อเนื่องด้วย นั่นหมายความว่า ลำพังการสร้างพื้นที่รองรับการเข้ามา มีบทบาทของภาคประชาชนแต่เพียงด้านเดียว ย่อมไม่อาจทำให้ผลลัพธ์ของความสัมพันธ์ทางอำนาจเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่มุ่งสู่การปฏิรูประบบบริการสาธารณะได้โดยอัตโนมัติ

(3) การให้ความสำคัญต่อบทบาทของตัวแสดงในภาครัฐควบคู่ไปกับบทบาทของพลเมือง การดำเนินโครงการหรือกิจการสาธารณะบนฐานการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนนั้น มีทั้งกรณีที่เกิดจากบทบาทการริเริ่มผลักดันของภาคประชาชนเอง และกรณีที่การแสดงบทบาทของภาคประชาชนเกิดจากการส่งเสริมของภาครัฐโดยอาศัยมาตรการสร้างแรงจูงใจต่าง ๆ ยิ่งกว่านั้น ยังมีกรณีที่ภาครัฐเป็นฝ่ายกำกับชี้นำกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอีกด้วย กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกิจการสาธารณะจึงเกิดขึ้นบนปฏิสัมพันธ์สองทางระหว่างพลเมืองกับรัฐเสมอ เมื่อภาคประชาชนริเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วมในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งขึ้นมา การกระทำหรือการแสดงบทบาทอย่างหนึ่งอย่างใดของตัวแสดงภาครัฐ ย่อมมีผลต่อทิศทางผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจากกระบวนการนั้นอย่างเลี่ยงไม่ได้

(4) การยอมรับว่ากระบวนการปฏิรูประบบบริการสาธารณะมีทั้งกลุ่มแนวร่วมสนับสนุนการปฏิรูปและกลุ่มแนวร่วมรักษาสภาวะเดิม หากพิจารณาจากมุมมองเชิงสัมพันธ์ภาพทางอำนาจ จะเห็นได้ว่า ตัวแสดงภาครัฐและพลเมืองในฐานะปัจเจกบุคคลนั้น อยู่ในสถานะที่แตกต่างกันและมีอำนาจไม่เท่ากัน การรวมกลุ่มดำเนินกิจกรรมร่วมกันในสังคม จึงเป็นวิธีที่ช่วยให้พลเมืองอยู่ในฐานะที่มีอำนาจมากขึ้นกว่าการกระทำในฐานะปัจเจกบุคคล กลุ่มทางสังคมในรูปแบบต่าง ๆ เป็นกลไกรวบรวมอำนาจของพลเมืองในฐานะปัจเจกบุคคลให้มีพลังมากขึ้น ขยายเสียงของกลุ่มพลเมืองที่เรียกร้องการปฏิรูประบบบริการสาธารณะให้ดังยิ่งขึ้น และสร้างความเข้มแข็งของพลเมืองเพื่อร่วมกันผลักดันการเปลี่ยนแปลงในภาครัฐ ด้วยเหตุนี้ กลยุทธ์การส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนปัจจุบัน จึงมุ่งให้ความสำคัญการเสริมสร้างขีดความสามารถในการกระทำร่วมของกลุ่มคน

(collective action) การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเพื่อยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ มุ่งเน้นการพัฒนาขีดความสามารถและทักษะที่จำเป็นสำหรับขับเคลื่อนกิจกรรมขององค์กรและกลุ่ม ตลอดจน ทักษะที่เกี่ยวข้องกับการร่วมกันดำเนินกิจกรรมในระบบการเมือง เช่น ขีดความสามารถในการสร้างเครือข่าย ทักษะการขยายแนวร่วมหรือพันธมิตรระหว่างตัวแสดงหลากหลายภาคส่วน เป็นต้น

(5) การมองตัวแสดงในแต่ละภาคส่วนประกอบด้วยกลุ่มคนหลากหลายกลุ่มที่มีอำนาจมากน้อย แตกต่างกันเข้ามาสัมพันธ์กันเป็นเครือข่าย (heterogeneous networks) ไม่ว่าตัวแสดงกลุ่มใดในภาคส่วนใด ก็สามารถยอมรับข้อบกพร่องของระบบบริการสาธารณะที่เป็นอยู่ หรือยอมทนต่อผลการบริหารกิจการสาธารณะ ที่มีประสิทธิผลต่ำได้ หากเรื่องนั้นไม่กระทบต่อผลประโยชน์และตำแหน่งแห่งที่ในความสัมพันธ์ทางอำนาจ ของกลุ่มตน กลุ่มตัวแสดงที่สนับสนุนการปฏิรูป และกลุ่มตัวแสดงที่คัดค้านการปฏิรูป อาจปรากฏในภาครัฐ และภาคสังคมได้ทั้งสิ้น ดังนั้น การปฏิรูประบบบริการสาธารณะผ่านการยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน จึงสามารถดำเนินไปโดยพลังผลักดันหลายทิศทางในเวลาเดียวกัน บางกรณีอาจริเริ่มขับเคลื่อนโดยบทบาท ของพลเมืองที่สร้างกระแสผลักดันการเปลี่ยนแปลงจากระดับล่างขึ้นบน (from below) บางกรณีเป็นการริเริ่ม ขับเคลื่อนโดยกลุ่มนักการเมืองที่อาศัยอำนาจในการกำหนดนโยบายปฏิรูปจากบนลงล่าง (from above) บางกรณีเป็นการขับเคลื่อนจากภายในระบบราชการเอง โดยกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ริเริ่มนวัตกรรมบริการ จากประสบการณ์และบทเรียนของหน่วยงาน (from within) บางกรณีเป็นการผลักดันขับเคลื่อนจากภายนอก โดยบทบาทขององค์กรพัฒนาระหว่างประเทศหรือองค์กรแหล่งเงินอุดหนุนเพื่อการพัฒนา (from outside)

(6) การให้ความสำคัญต่อบทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้สนับสนุนการปฏิรูประบบ บริการสาธารณะ (pro-reform actor) กลยุทธ์ส่งเสริมการมีส่วนร่วมตามตัวแบบดั้งเดิมมีสมมติฐานว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาในระบบบริการสาธารณะ แต่ในความเป็นจริงแล้ว ตัวแสดงกลุ่มนี้มีได้ เหมือนกันทั้งหมด เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหลากหลายกลุ่ม แต่ละกลุ่มปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่มีลักษณะภารกิจ แตกต่างกันไป เจ้าหน้าที่ของรัฐบางกลุ่มอาจเป็นผู้สนับสนุนการปฏิรูปอย่างแข็งขันได้เช่นกัน โดยเฉพาะกลุ่มที่เข้าใจ ถึงพฤติกรรมองค์กรในภาครัฐ เล็งเห็นถึงสาเหตุปัจจัยของปัญหาในระบบราชการ และเชื่อมั่นในการเปลี่ยนแปลง จากภายใน ความพยายามของคนกลุ่มนี้อาจเริ่มจากแสวงหาวิธียกระดับประสิทธิผลในการดำเนินงาน มุ่งปรับ ระบบบริหารของหน่วยงานให้เปิดกว้างสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น คนกลุ่มนี้ก็จะมิบทบาท สำคัญในฐานะผู้นำการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการ ทำหน้าที่เสริมสร้างวัฒนธรรมการบริหารราชการแบบมี ส่วนร่วม ตลอดจนเอื้ออำนวยกระบวนการยกระดับบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณะ ดังนั้น กลยุทธ์การยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนจึงต้องให้ความสำคัญกับการสร้างแรงจูงใจ ในระบบราชการควบคู่ไปด้วย

(7) การมุ่งออกแบบโครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมตามบริบทของแต่ละประเทศ โดยไม่มีสูตร สำเร็จหรือตัวแบบมาตรฐานเดียว การกำหนดกิจกรรมขึ้นอยู่กับการตอบโจทยที่ว่า ในเวลานั้นมีกลุ่มแนวร่วม ผลักดันการปฏิรูประบบบริการสาธารณะ ปรากฏในรูปเครือข่ายหรือพันธมิตรระหว่างตัวแสดงภาครัฐและสังคม (pro-reform state-society coalitions) หรือไม่ อย่างไร สถานการณ์ในเวลานั้นมีกิจกรรมส่งเสริมสนับสนุน

ประเภทใดบ้าง ที่จะช่วยให้การเคลื่อนไหวผลักดันการเปลี่ยนแปลงของแนวร่วมตัวแสดงทุกภาคส่วนเข้มแข็ง และขยายวงกว้างมากยิ่งขึ้น โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะจึงต้องออกแบบขึ้น โดยมีทั้งกิจกรรมเสริมสร้างสมรรถนะของตัวแสดงภาครัฐและภาคประชาชนไปพร้อมกัน การเสริมสร้างขีดสมรรถนะของภาคประชาชนมีหลายด้าน ไม่จำกัดเฉพาะทักษะการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อนำมาใช้ต่อยอดในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาของประชาชน แต่ยังรวมถึงทักษะการจัดระบบประสานงาน การจัดการความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองด้วย ตลอดจนทักษะการสร้างแนวร่วมหรือพันธมิตรระหว่างกลุ่มพลเมือง กลุ่มนักการเมืองในฝ่ายบริหาร กลุ่มสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ กลุ่มข้าราชการ กลุ่มผู้จัดบริการสาธารณะภาคเอกชน องค์กรภาคประชาสังคม และสื่อมวลชน ในขณะที่เดียวกันก็มีสมรรถนะหลายด้านที่จำเป็นสำหรับกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาทิ การประสานความร่วมมือแบบตัดข้ามระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และระดับชาติ การสร้างแนวร่วมหรือพันธมิตรข้ามสังกัดในภาครัฐ การสร้างพันธมิตรกับภาคประชาชน กลุ่มนักการเมือง และสื่อมวลชน

(8) การให้ความสำคัญต่อบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมในฐานะผู้ระดมพลเมืองให้เข้าร่วมกิจกรรมเพื่อส่วนรวม (broker of collective action) องค์กรภาคประชาสังคมหลากหลายรูปแบบ อาทิ มูลนิธิ สมาคม ชมรม เครือข่ายอาสาสมัคร รวมถึงองค์กรชุมชน เป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการสร้างแนวร่วมกลุ่มผู้สนับสนุนการปฏิรูประบบบริการสาธารณะของประเทศ การทำหน้าที่ขององค์กรภาคประชาสังคมจะประสบผลสำเร็จได้ จำเป็นต้องอาศัยสมรรถนะในการเข้าไปตัวแสดงต่าง ๆ ที่มีจุดยืนสนับสนุนการปฏิรูป รวมทั้งประสานการเคลื่อนไหวระหว่างตัวแสดงเหล่านั้น เพื่อระดมพลังการสนับสนุนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของแนวร่วมหรือพันธมิตรที่กำลังเคลื่อนไหวอยู่ อย่างไรก็ตาม การแสดงบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมมีความชอบธรรมอยู่บนการยอมรับและความเชื่อถือที่ได้รับจากทั้งภาครัฐและสังคม องค์กรภาคประชาสังคมบางกลุ่มอาจมีระดับการยอมรับและความน่าเชื่อถือจากสังคมและภาครัฐต่ำ เช่น องค์กรภาคประชาสังคมที่ไม่ได้ก่อตั้งขึ้นภายใต้บริบทพื้นที่ท้องถิ่นใดเลย หากแต่จัดตั้งขึ้นโดยมีเป้าหมายเพื่อผลักดันผลประโยชน์ของคนเฉพาะกลุ่มในสังคม หรือองค์กรภาคประชาสังคมที่จัดตั้งและดำเนินกิจการโดยอาศัยเงินอุดหนุนจากแหล่งทุนที่มีเป้าหมายเฉพาะ ซึ่งนอกจากจะขาดความน่าเชื่อถือในการทำหน้าที่ระดมพลังของแนวร่วมพันธมิตรผลักดันการปฏิรูปแล้ว ยังอาจส่งผลกระทบต่อกลุ่มพลเมืองที่มีข้อกังขาต่อบทบาทขององค์กรเหล่านั้น ถอนตัวจากการร่วมกิจกรรมระดมพลังสนับสนุนการปฏิรูปได้

(9) การมองกระบวนการมีบทบาทร่วมของภาคประชาชนในลักษณะมีพลวัตและดำเนินต่อเนื่องระยะยาว (dynamic & long-term engagement) ประสิทธิภาพของกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนนั้นไม่ได้เกิดขึ้นง่าย ๆ เพราะการขับเคลื่อนเพื่อยกระดับบทบาทของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมดำเนินงานกับภาครัฐ มีลักษณะเป็นกระบวนการทางการเมืองในตัวเอง กล่าวคือ เป็นกระบวนการที่ดำเนินไปบนความสัมพันธ์ในเชิงประจักษ์ขันแข่งระหว่างกลุ่มพลังทางสังคมที่มุ่งผลักดันเป้าหมายคนละทิศทางระหว่างกลุ่มพลังที่มุ่งผลักดันการปฏิรูประบบบริการสาธารณะ (pro-reform forces) และกลุ่มพลังที่มุ่งรักษาสถานะเดิม (status quo forces) กระบวนการดังกล่าวไม่ได้ราบรื่นไปตลอดทุกขั้นตอน เป็นกระบวนการที่ไม่ได้ดำเนินไปในทิศทางเดียว และรูปแบบวิธีปฏิบัติก็ไม่ได้มีแบบเดียวที่ใช้ได้ผลในทุกบริบท ทิศทางของกระบวนการ

อาจดำเนินไปโดยพลังผลักดันจากล่างขึ้นบนหรือบนลงล่าง เคลื่อนไปข้างหน้าหรือหยุดนิ่ง เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วหรือเชื่องช้า หากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลเสริมสร้างอำนาจของภาคประชาชนในความสัมพันธ์กับรัฐ ก็มิได้หมายความว่ากระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมสิ้นสุดลง หากยังจำเป็นต้องมีกระบวนการสร้างความยั่งยืนของรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ไดริเริ่มไว้แล้วต่อไปด้วย ดังนั้น กรอบระยะเวลาของกระบวนการจึงต้องสามารถปรับขยายออกไปให้เพียงพอสำหรับขั้นตอนการพัฒนาตัวแบบแนวปฏิบัติที่ไดริเริ่มขึ้นให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบและกลไกที่เป็นทางการ ดังนั้น กระบวนการยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนควรดำเนินการในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป มีการปฏิบัติทวนซ้ำในบางขั้นตอนเพื่อให้เกิดทักษะและความเข้าใจลึกซึ้ง เปิดกว้างสำหรับทดลองวิธีปฏิบัติหรือแนวทางอื่น นอกเหนือจากที่กำหนดไว้แล้ว รวมทั้งมีกระบวนการเรียนรู้บทเรียนความล้มเหลวและความสำเร็จจากการทดลองถูกด้วยตัวเองของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

(10) การมุ่งให้ความสำคัญกับบริบททางการเมืองและบริบทเชิงสถาบันของรัฐ (political and institutional contexts) การปฏิรูประบบบริการสาธารณะมิได้ดำเนินไปในสุญญากาศ หากแต่อยู่ภายใต้บริบททางการเมืองและบริบทเชิงสถาบันของรัฐในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ เสมอ การออกแบบกลยุทธ์ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนจึงต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับบริบทสภาพความเป็นจริงของประเทศในช่วงเวลานั้น เป็นสำคัญ เพราะการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดบริการสาธารณะหนึ่ง ๆ จะนำไปสู่ผลกระทบทางบวกได้นั้น กลไกการมีส่วนร่วมที่ออกแบบขึ้นใหม่จะต้องฝังรากอย่างถาวรในโครงสร้างกลไกของรัฐที่เป็นอยู่เดิม มิใช่การสร้างกลไกการมีส่วนร่วมที่ดำรงอยู่ภายนอกและทำงานคู่ขนานไปกับระบบบริหารงานภาครัฐ ดังนั้น ระดับการเปิดรับการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน (institutional openness) จึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการสร้างวัฒนธรรมการทำงานโดยมุ่งสนองตอบประชาชน และเสริมสร้างระดับสำนึกรับผิดชอบต่อสาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในขณะเดียวกันก็ส่งผลโดยอ้อมต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนในการมีบทบาทร่วมจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐได้ด้วย หน่วยงานภาครัฐที่ประสบความสำเร็จในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม มักมีช่องทางและกลไกเปิดตัวเองเพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่สามารถเชื่อมประสานการทำงานกับองค์กรภายนอกในทุกภาคส่วนอย่างกว้างขวาง การมีช่องทางเปิดกว้างเพื่อรับฟังเสียงสะท้อนจากภายนอก แสดงถึงการเป็นองค์กรที่มีการปรับระบบภายในให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของระบบนิเวศ การเปิดกว้างของหน่วยงานภาครัฐช่วยเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยในการบริหารราชการ ยกกระดับความเชื่อมั่นไว้วางใจที่สังคมมีต่อรัฐ และเอื้อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากภายในผ่านการริเริ่มนวัตกรรมการบริหารภาครัฐ

(11) การตระหนักถึงจุดแข็งและจุดด้อยของตัวแสดงภาครัฐและสังคมในกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน กล่าวคือ กระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมที่ริเริ่มผลักดันและสนับสนุนโดยหน่วยงานภาครัฐ มีจุดแข็งในเรื่องอำนาจหน้าที่ งบประมาณ ทรัพยากร และบุคลากรของหน่วยงาน มีแผนงานและโครงการรองรับชัดเจน มีขั้นตอนการดำเนินกิจกรรมตามกรอบเวลา ในขณะที่กระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมที่ริเริ่มขับเคลื่อนโดยตัวแสดงในสังคมเองนั้น (organic initiatives) มีจุดแข็งอยู่ที่การระดมพลังสนับสนุนจากประชาชน การดำเนินกิจกรรมไม่ถูกจำกัดโดยเงื่อนไขจากภายนอก ไม่ถูกกีดกันด้วยกรอบเวลา อีกทั้งยังสามารถทดลองผิดลองถูกทบทวนแนวทางต่าง ๆ ได้อย่างเปิดกว้าง ดังนั้น บทบาทของตัวแสดงภาครัฐ

จึงสามารถเติมเต็มจุดอ่อนของกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมที่ริเริ่มขับเคลื่อนโดยตัวแสดงในสังคมได้ โดยเฉพาะในแง่การร่วมผลักดันการเปลี่ยนแปลงจากภายในภาครัฐ การขยายแนวร่วมในระบบราชการ รวมถึงการระดมทรัพยากรภาครัฐเพื่อสนับสนุนการปฏิรูปการมีส่วนร่วมที่ผลักดันโดยตัวแสดงในสังคม ในทำนองเดียวกัน บทบาทของตัวแสดงในสังคมสามารถเติมเต็มจุดอ่อนของกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมที่ริเริ่มขับเคลื่อนโดยตัวแสดงภาครัฐได้ ทั้งในแง่การระดมพลังสนับสนุนการปฏิรูปจากระดับฐานรากของสังคม และกระบวนการถอดบทเรียนร่วมกันจากผลสำเร็จและความล้มเหลว รวมถึงการเผชิญหน้าและการโอนอ่อนผ่อนปรนเข้าหากันระหว่างรัฐกับตัวแสดงในสังคม

(12) การตระหนักถึงปัจจัยเสี่ยงที่ทำให้กระบวนการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณะไม่ประสบผลสำเร็จ ปัจจัยเสี่ยงอาจเกิดจากการระดมพลังของภาคประชาชนที่ดำเนินไปโดยขาดข้อมูลที่จำเป็นต่อการมีความรู้ความเข้าใจในประเด็นนโยบายหรือปัญหาสาธารณะ ซึ่งสามารถป้องกันได้โดยอาศัยบทบาทของสื่อมวลชนที่มีจุดยืนสนับสนุนการปฏิรูปและเกาะติดกระแสการเคลื่อนไหวของแนวร่วมในสังคม ทำหน้าที่รณรงค์ให้ข้อมูลข่าวสารและความรู้แก่สังคม ในอีกด้านหนึ่ง ปัจจัยเสี่ยงอาจเกิดจากบทบาทของตัวแสดงภาครัฐได้เช่นกัน หากกระบวนการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนตกอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมโดยกลุ่มชนชั้นนำในระบบราชการที่มีความเชื่อมโยงกับนักการเมือง รูปแบบและแนวทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอาจถูกทำให้เป็นเพียงเปลือกนอกของการปฏิรูป หรือเป็นรูปแบบที่ส่งผลให้โครงสร้างทางอำนาจที่ไม่สมดุลดำรงอยู่ต่อไป ในกรณีเช่นนี้แม้กระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนจะดำเนินไปอย่างเป็นรูปธรรม แต่กิจกรรมเหล่านั้นอาจไม่มีผลกระทบให้เกิดการจัดสรรอำนาจใหม่ในโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจในภาครัฐและในสังคม นอกจากนี้ ปัจจัยเสี่ยงเกี่ยวกับการเผชิญหน้าระหว่างรัฐและภาคประชาชนอาจเกิดขึ้นได้ หากกระบวนการปฏิรูปการมีส่วนร่วมดำเนินไปในทิศทางที่เพิ่มอำนาจรวมหมู่ของภาคประชาชน (collective power) แต่เพียงด้านเดียว ในขณะที่ตัวแสดงภาครัฐก็ไม่ยอมผ่อนปรนการควบคุมอำนาจตัดสินใจของตนให้สอดคล้องรองรับกับการยกระดับบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เมื่อการระดมพลังของภาคประชาชนกลายเป็นกระแสกดดันท้าทายหรือบั่นทอนอำนาจรัฐ ก็มีความเสี่ยงที่อาจเกิดการเผชิญหน้ากันระหว่างการทำหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐกับบทบาทของภาคประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะได้

#### 4. ตัวแบบการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา แวดวงวิชาการด้านการปฏิรูประบบบริการสาธารณะในบริบทสากล ได้พัฒนาตัวแบบการร่วมจัดบริการสาธารณะ (co-production approach) ขึ้น ตามคำจำกัดความทั่วไป “การร่วมจัดบริการสาธารณะ” หมายถึง การให้ประชาชนเข้าร่วมกันทำหน้าที่ในกิจการสาธารณะต่าง ๆ ผ่านกระบวนการจัดบริการสาธารณะที่ดำเนินไปโดยผสมผสานการทำงานของเจ้าหน้าที่หน่วยจัดบริการสาธารณะ เข้ากับการทำหน้าที่ของผู้รับบริการในฐานะผู้ร่วมจัดบริการสาธารณะนั้น ๆ อาจเป็นการผสมผสานบทบาท

ของเจ้าหน้าที่และผู้รับบริการเข้าด้วยกันโดยตรงในกระบวนการเดียวกันของการจัดทำบริการสาธารณะ หรือเป็นการผสมผสานบทบาทระหว่างสองฝ่ายเข้าด้วยกันโดยอ้อม ในลักษณะที่แต่ละฝ่ายทำหน้าที่แยกต่างหากจากกันเป็นคนละขั้นตอน แต่บทบาทของทั้งสองฝ่ายมีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกัน

คำว่า “การร่วมจัดบริการสาธารณะ” ไม่ได้จำกัดเฉพาะการร่วมดำเนินกิจกรรมในลักษณะให้บริการแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการเท่านั้น แม้ว่าการทำงานของหน่วยงานภาครัฐทั้งหมดล้วนก่อให้เกิดสิ่งที่มีคุณค่าต่อสาธารณะ (public values) แต่ไม่ใช่ทุกหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่จัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน เช่น การจัดการปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ของหน่วยงานพัฒนาโยบายและยุทธศาสตร์ หน่วยงานวางกฎเกณฑ์และกำกับควบคุมการบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานบริหารจัดการด้านภาษี หน่วยงานบริหารระบบสวัสดิการ เป็นต้น ดังนั้น การมีบทบาทของภาคประชาชนภายใต้แนวคิดการร่วมจัดบริการสาธารณะ จึงรวมถึงการร่วมดำเนินกิจกรรมของภาครัฐที่ไม่ได้มีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชน แต่เป็นภารกิจที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่มีคุณค่าสำหรับสาธารณชนและสังคมโดยรวมด้วย

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนภายใต้กรอบแนวคิดการร่วมจัดบริการสาธารณะ มีบางมิติคาบเกี่ยวกับแนวคิด “การร่วมสร้างสรรค์บริการสาธารณะ” (co-creation) หมายถึง การที่หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะเปิดให้กลุ่มผู้รับบริการ มีบทบาทช่วยทำหน้าที่วางรูปแบบและเนื้อหาของบริการที่ตรงกับความต้องการเฉพาะบุคคล ผ่านกระบวนการคิดและออกแบบร่วมกันระหว่างผู้รับบริการกับผู้จัดทำบริการ ถือเป็นกระบวนการสร้างมูลค่าใหม่ให้กับการจัดบริการ และช่วยลดโอกาสการมีประสบการณ์ด้านลบของผู้รับบริการ 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 แม้ว่าจะเป็นกิจกรรมในลักษณะการดูแลให้ความช่วยเหลือหรือให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายของหน่วยงาน ก็ไม่จัดอยู่ในกระบวนการร่วมจัดบริการสาธารณะ เพราะการทำหน้าที่ให้บริการของอาสาสมัครนั้นเป็นบทบาทที่ถูกลำกับควบคุมและออกแบบกิจกรรมโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้การร่วมจัดบริการสาธารณะ ก็ไม่ใช่การออกเงินส่วนตัวเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ (individual budgets) การระดมเงินจากภาคประชาชนเพื่อใช้เป็นงบประมาณสำหรับจัดทำบริการสาธารณะหรือให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มเป้าหมาย เพราะไม่ใช่กิจกรรมที่นำไปสู่การสร้างความสัมพันธ์ในรูปแบบเครือข่ายขึ้นในสังคม กลับยิ่งทำให้กลุ่มผู้รับบริการขาดความเชื่อมั่นในศักยภาพของตนในการร่วมแสวงหาวิธีการจัดการแก้ไขปัญหาของตนเอง

ตัวแบบการร่วมจัดบริการสาธารณะจำแนกรูปแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภาคประชาชนและภาครัฐ โดยพิจารณาจากระดับการเข้าไปมีบทบาทของภาคประชาชนในการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ (degree of involvement) นั่นคือ พิจารณาว่าพลเมืองผู้รับบริการมีบทบาทร่วมกับเจ้าหน้าที่หน่วยงานผู้จัดบริการในขั้นตอนใดบ้าง ระหว่างการร่วมเฉพาะในขั้นตอนการปฏิบัติกิจกรรมตามรูปแบบที่หน่วยงานได้กำหนดไว้ (implementation) หรือร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการคิดออกแบบรายละเอียดบริการของหน่วยงาน (design of services) นอกจากนี้ ยังต้องวิเคราะห์ขอบเขตบทบาทของแต่ละฝ่ายในแต่ละชั้น โดยพิจารณาว่า บทบาทของพลเมืองในการร่วมจัดบริการสาธารณะในกรณีนั้น เกิดขึ้นในขั้นตอนที่เป็นแก่นของกระบวนการดำเนินภารกิจของหน่วยงานนั้นหรือไม่ (core process)

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

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

ประสบการณ์ และความชำนาญ การแบ่งปันความเสี่ยง การร่วมรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ในการปรับปรุงยกระดับคุณภาพบริการ

บทบาทของภาคประชาชนภายใต้ตัวแบบการร่วมจัดบริการสาธารณะ สามารถจำแนกตามรูปแบบกิจกรรมในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการจัดบริการสาธารณะได้เป็น 4 ขั้นตอน ซึ่งดำเนินสืบเนื่องกันไปในลักษณะเป็นวงจร โดยสรุปได้ดังนี้

(1) การร่วมกำหนดเป้าหมาย วางแผน และจัดสรรทรัพยากร (co-commissioning) หน่วยงานภาครัฐทำงานร่วมกับภาคประชาชนในการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ร่วมกันตัดสินใจว่า มีผลลัพธ์ในเรื่องใดบ้างที่หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนต้องการปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุผล (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 การดำเนินภารกิจที่นำไปสู่การบรรลุผลลัพธ์ที่ได้ร่วมกันตั้งเป้าหมายไว้ ในลักษณะการทดลองตัวแบบนวัตกรรม ซึ่งมีแนวปฏิบัติในลักษณะใหม่ที่พลิกผันไปจากวิถีปฏิบัติปกติของหน่วยงาน (experimentation)

(3) การร่วมให้บริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย (co-delivery) หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนร่วมกันปฏิบัติหน้าที่จัดบริการสาธารณะให้แก่กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการตามแผนและแนวทางปฏิบัติที่ได้ร่วมกันวางไว้ ร่วมกันบริหารจัดการโครงการ ร่วมกันจัดการกำลังบุคคล ร่วมกันจัดการงบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน (co-managing) ร่วมกันปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานของทุกฝ่ายให้ดำเนินไปในทิศทางที่เอื้อต่อการบรรลุผลลัพธ์ที่ร่วมกันตั้งไว้ (co-influencing) ร่วมกันทำหน้าที่สนับสนุนช่วยเหลือเติมเต็มการทำงานของอีกฝ่าย (co-performing) ร่วมกันดำเนินกิจกรรมขับเคลื่อนโครงการที่ออกแบบไว้ให้บรรลุผล (co-implementing)

(4) การร่วมติดตามประเมินผลการให้บริการสาธารณะ (co-assessment) หน่วยงานภาครัฐทำงานร่วมกับภาคประชาชนในกระบวนการติดตามและประเมินผลการจัดบริการสาธารณะ ทั้งในมิติการประเมินคุณภาพและการประเมินผลลัพธ์ของภารกิจ ร่วมกันตั้งโจทย์สำหรับการติดตามและประเมินผล เพื่อค้นหาว่า กิจกรรมหรือการปฏิบัติในเรื่องใดที่ได้ผลและไม่ได้ผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ และเพราะเหตุใดจึงปรากฏผลเช่นนั้น ร่วมกันรวบรวมข้อมูลสะท้อนกลับจากช่องทางต่าง ๆ อาทิ ระบบรับเรื่องร้องเรียน ระบบประเมินความพึงพอใจ



ผู้รับบริการ สื่อสังคมออนไลน์ ร่วมกันวิเคราะห์และตีความหลักฐานเชิงประจักษ์ เพื่อเรียนรู้ร่วมกันว่าแต่ละฝ่ายมองเห็นความหมายของข้อมูลผลสะท้อนกลับเหล่านั้นอย่างไร ร่วมกันถอดบทเรียนและสังเคราะห์ประสบการณ์เพื่อนำไปต่อยอดในกระบวนการวางแผนการจัดบริการรอบถัดไป

การมีบทบาทของภาคประชาชนในกระบวนการร่วมจัดบริการสาธารณะ สามารถนำไปสู่ผลลัพธ์ในลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) การร่วมจัดบริการสาธารณะเป็นกระบวนการที่สามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรูปแบบบริการสาธารณะที่เป็นอยู่เดิม (capacity to transform public services) การจัดบริการสาธารณะแบบมีส่วนร่วม เป็นกระบวนการริเริ่มนวัตกรรม การสร้างสรรค์ออกแบบวิธีการทำงานใหม่ ที่ตอบสนองเข้าถึงลักษณะเฉพาะของกลุ่มเป้าหมายทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง เพราะการมีบทบาทร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและภาคประชาชนเป็นกระบวนการที่มีศักยภาพในการปรับเปลี่ยนทั้งในระดับแบบแผนปฏิบัติ และในระดับระบบโดยรวม ทำให้เจ้าหน้าที่ของภาครัฐเกิดการปรับกรอบวิธีคิดไปจากเดิม ปรับมุมมองที่มีต่อบทบาทของตนเอง ปรับวิธีการทำงานไปจากความเคยชินเดิม ปรับมุมมองทัศนคติที่มีต่อกลุ่มประชาชน ไม่ว่าจะเป็น “ผู้ใช้งาน” (users) “ผู้รับการดูแล” (patients) หรือ “ผู้รับบริการของหน่วยงาน” (clients) มาสู่มุมมองใหม่ที่เห็นว่าประชาชนมีฐานะเป็น “ภาคีหุ้นส่วน” ที่มีบทบาทเสมอภาคกัน (equal partners) ปรับเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้ดูแลจัดการแก้ไขหรือให้บริการตามหน้าที่ มาสู่การเป็นผู้เอื้ออำนวยเกื้อหนุนศักยภาพของประชาชนผู้รับบริการในการร่วมจัดบริการสาธารณะของหน่วยงาน

(2) การร่วมจัดบริการสาธารณะเป็นกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมบนความสัมพันธ์แบบเสมอภาค (equal participation) ความเสมอภาคระหว่างผู้รับบริการและผู้ให้บริการสาธารณะ เป็นหัวใจของการร่วมจัดบริการสาธารณะ มาตรการและกลไกต่าง ๆ ในกระบวนการร่วมจัดบริการสาธารณะนั้น ออกแบบขึ้นเพื่อสร้างความมั่นใจได้ว่า ประชาชนทุกคนจะมีขีดความสามารถเพียงพอต่อการมีบทบาทร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ในฐานะภาคีที่เสมอภาคกัน (equal partnership) เป็นกระบวนการที่วางอยู่บนหลักการให้คุณค่าแก่ทักษะความรู้ประเภทต่าง ๆ อย่างเสมอภาคกัน ยอมรับว่าบทบาทของทุกฝ่ายสามารถสร้างคุณูปการต่อการปรับปรุงพัฒนาคุณภาพของบริการสาธารณะได้ไม่น้อยไปกว่ากัน

(3) การร่วมจัดบริการสาธารณะเป็นกระบวนการที่นำไปสู่การสร้างระบบบริการสาธารณะที่มีความยั่งยืน (building sustainable public service) นั่นคือ เป็นบริการสาธารณะที่มีพลเมืองเป็นศูนย์กลาง ให้ผลลัพธ์เป็นการเสริมสร้างทุนมนุษย์ของประเทศ ทำให้ประชาชนมีศักยภาพในการสร้างความเปลี่ยนแปลงในสังคม เติบโตเต็มการทำงานของเจ้าหน้าที่ในการจัดระบบสวัสดิการของรัฐ ทำหน้าที่ร่วมกันกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณและทรัพยากรสาธารณะ ให้ดำเนินไปในทิศทางที่ตรงกับสาเหตุของปัญหาและตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ทั้งหมดนี้จะนำไปสู่การปฏิรูประบบบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพในระยะยาว

(4) การร่วมจัดบริการสาธารณะเป็นกระบวนการมอบหมายหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้ภาคประชาชนร่วมรับผิดชอบดำเนินการ (commissioning public services) การร่วมจัดบริการสาธารณะมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนารูปแบบบริการสาธารณะใหม่ ๆ การมอบหน้าที่และอำนาจให้ภาคประชาชนร่วมมี

บทบาทตัดสินใจวางแผนและออกแบบบริการสาธารณะอย่างสมดุล จะเอื้อให้หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะ มีการริเริ่มนวัตกรรมที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ต่างจากเดิม ในขณะที่เดียวกันการร่วมออกแบบบริการสาธารณะยังเอื้อ ให้ภาคประชาชนยกระดับทักษะความรู้ความชำนาญจากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกับเจ้าหน้าที่มืออาชีพของ หน่วยงานภาครัฐด้วย

## 5. การวิเคราะห์ขอบเขตของบริการสาธารณะที่เหมาะสมสำหรับส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

การศึกษาการยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดบริการสาธารณะในที่นี่มีกลุ่มเป้าหมาย ของการศึกษาประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐ (public sector) โดยจำกัดขอบเขตเฉพาะราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ ส่วนราชการระดับกระทรวงและส่วนราชการระดับกรม ซึ่งเป็นกลไกจัดบริการสาธารณะระดับชาติ และ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ ซึ่งเป็นกลไกจัดบริการสาธารณะเชิงพื้นที่ ฉะนั้น คำจำกัดความ บริการสาธารณะในงานวิจัยนี้ จึงวางอยู่บนแนวความคิดเรื่อง ประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชนเป็นหลัก

**“ประโยชน์สาธารณะ” (public interest)** หมายถึง การตอบสนองต่อความต้องการของคนส่วนใหญ่ ที่ไม่ใช่ผู้ดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ เอง ประโยชน์สาธารณะแสดงถึงความต้องการของผู้คนในสังคม ไม่ใช่ ความต้องการของปัจเจกบุคคลคนใดคนหนึ่ง หรือความต้องการของกลุ่มบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ ประโยชน์สาธารณะเป็นความต้องการของบุคคลแต่ละคนในสังคมซึ่งสอดคล้องตรงกันเป็นวงกว้าง หลอมรวมกัน กลายเป็นความต้องการของส่วนรวม แม้เรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะจะเกี่ยวข้องกับความต้องการส่วนบุคคล แต่ก็เป็นความต้องการส่วนบุคคลที่ตรงกันเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะจึงต่างจากประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์ร่วมกันเฉพาะในกลุ่มคน การพิจารณาว่าเรื่องใดจะถือเป็นความต้องการของคนหมู่มาก และ จัดได้ว่าเป็นประโยชน์สาธารณะที่รัฐมีหน้าที่ตอบสนองนั้น ขึ้นอยู่กับผู้บัญญัติกฎหมาย นั่นคือ รัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของปวงชน รวมถึงศาลปกครองในฐานะองค์กรที่ใช้แนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะ ชี้ขาดความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองและกระทำทางปกครอง

**“บริการสาธารณะ” (public service)** หมายถึง กิจกรรมที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะในเรื่อง ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น การจัดบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่กระทำโดยนิติบุคคล ในกฎหมายมหาชน หรือกระทำภายใต้การควบคุมของนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้อง จัดบริการสาธารณะภายใต้กฎเกณฑ์และวิธีตามกฎหมายมหาชน การดำเนินบริการสาธารณะอาศัยงบประมาณ และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การจัดบริการสาธารณะอาจเป็นกิจกรรมที่รัฐทำเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ ของตัวเอง เช่น เพื่อหารายได้ เป็นต้น แต่กิจกรรมที่รัฐทำเพื่อผลกำไรนั้น ต้องมีเป้าหมายเพื่อนำผลกำไร ทั้งหมดมาจัดทำบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของคนในสังคม

คำจำกัดความบริการสาธารณะดังกล่าวข้างต้น เป็นการให้ความหมายอย่างเคร่งครัด ในแง่ที่ยึด องค์กรประกอบทางกฎหมายเป็นหลัก ยึดบทบาทของรัฐที่มีต่อสังคมเป็นตัวตั้ง วางอยู่บนวิธียอมการดำรงอยู่ ของรัฐและสังคมในภาคส่วนที่แยกจากกันเด็ดขาดชัดเจน เนื่องจากเป็นคำจำกัดความที่ใช้สำหรับจำแนกกิจกรรม

เพื่อประโยชน์สาธารณะที่กระทำโดยรัฐ ออกจากกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะที่กระทำโดยตัวแสดง ภาคส่วนอื่นของสังคม ดังนั้น กิจกรรมที่เป็นการให้บริการคนหมู่มากในสังคม แม้จะเป็นความต้องการส่วนบุคคล ที่ตรงกันเป็นส่วนใหญ่ แต่ดำเนินการโดยเอกชน เป็นการกระทำโดยมุ่งต่อผลประโยชน์ส่วนตัวขององค์กร ในรูปตัวเงินหรือผลกำไรสูงสุด และไม่ได้กระทำการภายใต้การควบคุมของนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ย่อมไม่อยู่ในความหมายของบริการสาธารณะ เช่นเดียวกับการทำกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะของเอกชน เป็นการรวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อจัดตั้งองค์กรสาธารณประโยชน์ เช่น สมาคม มูลนิธิ ชมรม ฯลฯ ดำเนินกิจการ โดยอิสระ ไม่มีการควบคุมโดยตรงจากองค์กรของรัฐ ก็ไม่อยู่ในความหมายของบริการสาธารณะตามคำจำกัดความ ทางกฎหมายมหาชน แต่จัดอยู่ในความหมายของ “บริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ”

**“บริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ” (public-interest service)** หมายถึง บริการที่มีเป้าประสงค์ เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตของพลเมือง มุ่งสร้างคุณค่าและประโยชน์สำหรับชุมชนและสังคม ในลักษณะเดียวกับ บริการสาธารณะที่พลเมืองได้รับจากรัฐ แต่บริการเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นกิจการที่ไม่ได้ดำเนินไปโดยภาครัฐ หากเป็นการกระทำร่วมกันโดยบทบาทของตัวแสดงหลากหลายภาคส่วน ซึ่งอาจมีหน่วยงานภาครัฐร่วมเป็นส่วนหนึ่งด้วย แต่อยู่ในฐานะภาคีที่มีบทบาทเสมอภาคกับตัวแสดงอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม รวมถึงกลุ่มพลเมืองผู้รับบริการ ซึ่งมีได้มีฐานะเป็นเพียงลูกค้าหรือผู้รอรับการตอบสนอง ความต้องการ แต่พลเมืองผู้รับบริการมีบทบาทเป็นภาคีหุ้นส่วนหนึ่ง ร่วมทำหน้าที่ในกระบวนการออกแบบ และจัดทำบริการนั้น ๆ ด้วยตัวเอง พลเมืองอาจร่วมกิจกรรมเหล่านั้นในฐานะปัจเจกบุคคล กลุ่มจัดการตนเอง หรือชุมชน

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 มีมติ เห็นชอบตามมติ ก.พ.ร. โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ระบุถึงการให้ความหมาย และการจัดประเภทภารกิจ การจัดบริการสาธารณะของรัฐ ดังต่อไปนี้

การจัดทำบริการสาธารณะ (public service) ถือเป็นภารกิจพื้นฐานที่รัฐมีหน้าที่ความรับผิดชอบ ดำเนินการ ทั้งนี้ เพราะภารกิจพื้นฐานของรัฐเป็นเหตุผลสำคัญในการเกิดขึ้นของรัฐ และเป็นเหตุผลของการที่ จะต้องมียุทธศาสตร์ขึ้นมากำกับดูแลรับผิดชอบจัดทำภารกิจเหล่านี้เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

ความหมายโดยทั่วไปของคำว่า “บริการสาธารณะ” หมายถึง กิจการที่อยูในการอำนวยความสะดวก หรือในการควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ตามหลักการในการจำแนก ประเภทบริการสาธารณะ สามารถแบ่งประเภทของบริการสาธารณะออกเป็น 3 ประเภท คือ

(1) **บริการสาธารณะทางปกครอง (administrative public services)** เป็นกิจกรรมที่เอกชน ทำไม่ได้ ไม่ทำ หรือรัฐปล่อยให้เอกชนทำไม่ได้ เพราะกระทบต่อความสงบเรียบร้อย ส่วนใหญ่เป็นกิจกรรม

ประเภทการรักษาความสงบเรียบร้อยด้วยการออกระเบียบกฎเกณฑ์ เช่น การอนุญาตตั้งโรงงาน การจัดระเบียบจราจร เป็นต้น เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง รูปแบบของการจัดโครงสร้างของหน่วยงานที่รับผิดชอบ บริการสาธารณะประเภทนี้ จึงควรมีฐานะเป็น “ส่วนราชการ” หมายรวมถึง ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น คดีระหว่างส่วนราชการกับเอกชนต้องขึ้นศาลปกครอง เนื่องจากส่วนราชการใช้อำนาจรัฐ ฝ่ายเดียวเป็นหลัก

(2) บริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม (industrial and commercial public services) กิจกรรมที่รัฐดำเนินการซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับเอกชน การจัดโครงสร้างองค์กรจึงมีลักษณะผสมผสาน เรียกว่ารัฐวิสาหกิจ (public enterprise) เนื่องจากกิจกรรมมีลักษณะเป็นการผลิตและ/หรือจำหน่ายสินค้าหรือบริการเพื่อแสวงหารายได้ แต่รัฐเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกิน 50% หรือทั้งหมด

(3) บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (social and cultural public services) เป็นกิจกรรมที่รัฐดำเนินการมากขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เช่น กิจกรรมให้การศึกษา การวิจัย เป็นต้น โดยกิจกรรมดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นการผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการ แต่เป็นการผลิตสิ่งที่เป็นวัฒนธรรมและสังคม และให้บริการแก่สังคม และไม่มีลักษณะเป็นการหารายได้เหมือนรัฐวิสาหกิจ สำหรับในประเทศไทย จะมีหน่วยงานรองรับ คือ “องค์การมหาชน”

จากหลักการจำแนกประเภทของการบริการสาธารณะดังกล่าวข้างต้น หากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ จะเห็นได้ว่า บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม เป็นประเภทบริการสาธารณะที่มีความเหมาะสม และเป็นไปได้ในการเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการอย่างกว้างขวางมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับบริการสาธารณะประเภทอื่น ๆ ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการ คือ

**ประการแรก** บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม มีลักษณะเป็นบริการที่รัฐจัดให้แก่พลเมือง หรือดำเนินการจัดทำให้ประชาชนเป็นการทั่วไป ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมิได้ต้องอาศัยอำนาจในทางปกครองซึ่งเกี่ยวข้องกับ การลิดรอนเสรีภาพของปัจเจกบุคคลหรือการใช้ความรุนแรงโดยชอบธรรมและการให้โทษเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยทางสังคมดังเช่นบริการสาธารณะในทางปกครอง ซึ่งต้องดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่รัฐที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่เฉพาะและจำเป็นต้องดำเนินการภายใต้รูปแบบ กระบวนการ ขั้นตอน และแนวปฏิบัติต่าง ๆ ที่มีความเป็นแบบแผนเดียวกันและถูกกำกับโดยระเบียบและวิธีปฏิบัติโดยรัฐอย่างเคร่งครัด ในขณะที่ บริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม มีลักษณะเป็นการผลิตหรือจัดทำบริการในเชิงพาณิชย์ ซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะพื้นฐานขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนที่มีลักษณะสำคัญคือ การดำเนินกิจกรรม ไม่แสวงผลกำไร แต่มุ่งอำนวยความสะดวกแก่สาธารณะเป็นสำคัญ

**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 ลักษณะของการจัดบริการสาธารณะ

ทางสังคมและวัฒนธรรม จึงมีความสอดคล้องกับบทบาทของกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน โดยส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อดำเนินกิจกรรมบริการทางสังคมในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าว

**ประการที่สาม** การจัดบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรมเป็นกิจกรรมที่ปรากฏองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนจำนวนมากเข้ามาดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวคู่ขนานไปกับหน่วยงานภาครัฐ ดังปรากฏให้เห็นชัดเจนในหลายประเทศ รวมถึงประเทศไทย และกลุ่มองค์กรเหล่านี้จำนวนมากก็มีบทบาทเป็นที่ยอมรับในสังคมวงกว้าง หลายองค์กรมีการประสานความร่วมมือในการทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนมักจะมีประสบการณ์การทำงานในประเด็นปัญหาเฉพาะแต่ละด้านและมีทักษะความชำนาญในการปฏิบัติงานในพื้นที่และเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างใกล้ชิด คุณสมบัติดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนในการเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างชัดเจน

กล่าวโดยสรุป บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม เป็นประเภทบริการสาธารณะที่เหมาะสมสำหรับเปิดให้ภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการมากที่สุด ส่วนบริการสาธารณะทางปกครองเกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและการใช้อำนาจหน้าที่ทางปกครอง จึงจำเป็นต้องดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐ หรือหากจะเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาร่วมจัดทำในบางส่วนหรือบางขั้นตอนก็จำเป็นต้องมีการกำหนดรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการจัดทำโดยรัฐอย่างเคร่งครัด รวมถึงการมีกลไกการกำกับความชอบด้วยกฎหมาย และตรวจสอบการดำเนินงาน เพื่อเป็นหลักประกันด้านสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ส่วนบริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม มีลักษณะเป็นการลงทุนในเชิงพาณิชย์ที่สามารถแสวงหารายได้หรือกำไรจากการให้บริการได้ จึงเหมาะสมกับการดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจ หรืออาศัยกลไกทางการตลาดหรือกึ่งตลาดเพื่อเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาแข่งขันหรือร่วมดำเนินการ

ด้วยเหตุที่กระบวนการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐไทย ตั้งอยู่บนการบริหารงานบนฐานของส่วนราชการระดับกรม คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า นอกเหนือจากการจำแนกประเภทบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐดังกล่าวแล้ว ยังควรพิจารณาหลักเกณฑ์การจำแนกประเภทภารกิจหน่วยงานภาครัฐในกระบวนการจัดบริการสาธารณะควบคู่ไปด้วย กล่าวคือ การจำแนกประเภทภารกิจของหน่วยงานภาครัฐตามกระบวนการปฏิบัติงาน เป็นหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ที่จะช่วยให้เห็นถึงความซับซ้อนในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐได้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแสดงให้เห็นถึงรูปแบบการดำเนินภารกิจที่แตกต่างกันระหว่างส่วนราชการระดับกรม ซึ่งเป็นกลไกหลักของรัฐในการจัดบริการสาธารณะในระดับชาติ เพราะถึงแม้ในทางหลักการ จะถือได้ว่าส่วนราชการระดับกรมในฐานะองค์กรของรัฐ ย่อมมีภารกิจในการดำเนินกิจกรรมอันมีเป้าหมายเพื่ออำนวยประโยชน์ของสาธารณะ หรือเรียกได้ว่าเป็น “บริการสาธารณะ” ด้วยกันทั้งสิ้น แต่ในทางปฏิบัติจะเห็นได้ว่า การดำเนินภารกิจของส่วนราชการระดับกรม มิได้เป็นไปในลักษณะการให้บริการแก่ประชาชนเหมือนกันเสียทั้งหมด

หากพิจารณาสภาพการปฏิบัติงานจริงของส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบัน จะพบได้ว่า การปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการระดับกรมจำนวนหนึ่ง มีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานโดยมิได้มี

การปฏิสัมพันธ์กับประชาชนผู้รับบริการโดยตรง แต่เป็นการให้บริการหรือสัมพันธ์กับส่วนราชการด้วยตนเอง หรือกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ที่มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน แต่การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการ ระดับกรมเหล่านี้ ก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดบริการสาธารณะโดยองค์รวมด้วย ทั้งนี้ หากพิจารณา ลักษณะการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน จะสามารถจำแนกประเภทภารกิจในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ระดับกรมแยกย่อยออกเป็น 7 ลักษณะ ดังนี้

(1) **ภารกิจเชิงสนับสนุน (administrative support)** หมายถึง การปฏิบัติงานที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการแก่หน่วยงานอื่น ครอบคลุมตั้งแต่ งานอำนวยความสะดวก งานประสานการปฏิบัติราชการระหว่างองค์กร ทั้งภายในกระทรวง ระหว่างกระทรวง ตลอดจน ภาคเอกชน และต่างประเทศ การวางแผนและนโยบายบริหารองค์กร การจัดสรรและบริหารทรัพยากร ในภาพรวมของกระทรวง สนับสนุนการพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากร การให้คำปรึกษาและเสนอแนะในด้าน กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน การประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสารแก่หน่วยงาน ทั้งภายในกระทรวงและหน่วยงานภายนอก รวมถึงการสื่อสารสาธารณะ การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อสนับสนุนการบริหารงานและการบริการของหน่วยงาน ตัวอย่างหน่วยงานที่มี ภารกิจหลักในประเภทดังกล่าว อาทิ สำนักงานปลัดกระทรวงต่าง ๆ กรมบัญชีกลาง สำนักงานงบประมาณ

(2) **ภารกิจเชิงบริหารนโยบาย (policy administration)** หมายถึง การปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารนโยบายสาธารณะ ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่ การศึกษา วิเคราะห์ จัดทำข้อมูล และรายงานเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของนโยบาย เสนอแนะนโยบาย การพัฒนา ยุทธศาสตร์การจัดการแก้ไขประเด็นปัญหาสาธารณะ การประสานเครือข่ายนโยบาย การรับฟังความคิดเห็น จากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในนโยบายสาธารณะ และการสำรวจความต้องการของประชาชนในนโยบายสาธารณะ การแปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติงาน แผนงาน โครงการ รวมถึงกำกับ เร่งรัด ติดตาม และ ประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(3) **ภารกิจเชิงวิชาการ (technical support)** หมายถึง การปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล ค้นคว้าวิจัย จัดทำข้อเสนอแนะทางเทคนิควิชาการ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภารกิจของรัฐ การศึกษาวิเคราะห์เพื่อจัดทำมาตรฐานการวิเคราะห์ประเมินตรวจสอบมาตรฐาน การวิเคราะห์ประเมินสภาวะการณ์ ด้านต่าง ๆ เพื่อนำเสนอรายงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินภารกิจของรัฐ การศึกษาวิเคราะห์เพื่อพัฒนาและ ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการ การสนับสนุนด้านเทคนิควิชาการ การศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีขั้นสูง และให้คำปรึกษาแนะนำทางวิชาการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร ภารกิจของรัฐ

(4) **ภารกิจเชิงการใช้อำนาจกำกับควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ (laws and regulations enforcement)** เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในลักษณะจำกัดควบคุมการใช้เสรีภาพ ของปัจเจกชนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ความไม่ปลอดภัย ความไม่เป็นธรรม หรือความเสียหาย ต่อประโยชน์สาธารณะ ภารกิจเกี่ยวกับงานกำกับควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบ ครอบคลุมตั้งแต่

การกำกับควบคุมด้านการแข่งขันทางเศรษฐกิจ (regulating economic competition) เช่น บังคับให้เป็นไปตามสัญญาเอกชน การกีดกัน การปกป้องลิขสิทธิ์และทรัพย์สินทางปัญญา การควบคุมธุรกิจการประกัน การซื้อขายหุ้นและเงินตรา การห้ามการกระทำที่ไม่เป็นธรรมทางการแข่งขันการค้า เป็นต้น รวมไปถึงการกำกับควบคุมและบังคับใช้อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย สุขภาพ และศีลธรรมอันดีของสังคม (regulating safety, welfare and morals) เช่น การตรวจค้น จับกุม เอาผิดหรือลงโทษ ฟืนฟูผู้กระทำความผิด 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 หรือทำหน้าที่ที่กึ่งกระบวนการยุติธรรม (quasi-judicial functions) เพื่อพิจารณาข้อร้องเรียนอันเนื่องมาจากการละเมิดสิทธิหรือข้อบังคับตามกฎหมาย เช่น การพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการได้รับความไม่เป็นธรรมของลูกจ้าง การพิจารณาข้อร้องเรียนในกรณีที่นายจ้างละเมิดกฎหมายแรงงาน การพิจารณาข้อร้องเรียนของผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายหรือความไม่เป็นธรรมจากผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการทางธุรกิจ เป็นต้น

(7) ภารกิจให้บริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐแก่ประชาชน (providing services) ได้แก่ บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในทุกมิติ เช่น การจัดบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน การจัดระบบสาธารณสุขูปโภคและสาธารณูปการ การจัดบริการทางการศึกษาทุกระดับ การถ่ายทอดและเผยแพร่ความรู้แก่กลุ่มเป้าหมาย การฝึกทักษะเพื่อพัฒนาอาชีพ การส่งเสริมผู้ประกอบการ การจัดศูนย์ศิลปวัฒนธรรม พิพิธภัณฑ์ การกีฬาและนันทนาการ การจัดบริการสาธารณสุข การให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน การจัดสวัสดิการสังคม การจัดบริการทางสังคมแก่กลุ่มเปราะบาง เช่น เด็ก เยาวชน คนชรา ผู้พิการ ผู้ป่วยด้วยโรคเรื้อรัง ผู้ว่างงาน ผู้ถูกละเมิดสิทธิ ผู้ยากไร้ ฯลฯ

กล่าวโดยสรุป หากพิจารณากรอบการวิเคราะห์จำแนกประเภทภารกิจของหน่วยงานภาครัฐดังกล่าวข้างต้น จะพบว่า ภารกิจในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐค่อนข้างมีความแตกต่างหลากหลาย ลักษณะเฉพาะของภารกิจแต่ละประเภทสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ รูปแบบการแสดงบทบาท ตลอดจนวิธีการปฏิบัติงานในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป มิติความแตกต่างหลากหลายในเชิงภารกิจ จึงเป็นปัจจัยสำคัญ

ที่จำเป็นต้องนำมาประกอบการจัดทำเกณฑ์การวิเคราะห์ เพื่อกำหนดขอบเขตภารกิจที่เหมาะสมสำหรับเปิดให้ภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการกับภาครัฐ ด้วยเหตุผลที่ว่า ลักษณะภารกิจที่แตกต่างกันย่อมมีระดับความเหมาะสมและเป็นไปได้ในการเปิดให้ภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการได้ในระดับและรูปแบบที่แตกต่างกันไปด้วย นอกจากนี้ ลักษณะภารกิจที่แตกต่างกันย่อมมีความสอดคล้องกับลักษณะการดำเนินกิจกรรม และศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนแต่ละประเภทที่แตกต่างกันไปด้วย

## 6. การวิเคราะห์ขอบเขตบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณะ

การส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมกับหน่วยงานภาครัฐในการจัดบริการสาธารณะ (citizen engagement) แตกต่างจากการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ (public participation) คือ ในขณะที่การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ เป็นการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ การร่วมปรึกษาหารือในประเด็นนโยบายสาธารณะ หรือการร่วมตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะ ส่วนการร่วมจัดทำบริการสาธารณะนั้น ภาคประชาชนมีบทบาทร่วมในขั้นตอนการวางแผนงาน การออกแบบวิธีการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงาน ตลอดจนร่วมดำเนินกิจกรรมการจัดบริการของหน่วยงานแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ บทบาทของภาคประชาชนจึงส่งโดยตรงต่อการยกระดับคุณภาพของบริการสาธารณะที่กลุ่มผู้รับบริการได้รับและผลลัพธ์ของภารกิจของภาครัฐ

บทบาทของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ อาจจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

(1) การมีบทบาทร่วมจัดบริการสาธารณะในฐานะกลุ่มผู้รับบริการ (customers) สำหรับบริการสาธารณะบางประเภท บทบาทของภาคประชาชนในฐานะผู้รับบริการของหน่วยงานภาครัฐ มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการยกระดับคุณภาพบริการ ภาคประชาชนในฐานะผู้รับบริการสามารถมีส่วนร่วมให้ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการวางแผน ออกแบบบริการ รวมถึงรูปแบบวิธีการให้บริการ ตลอดจนข้อมูลสะท้อนกลับเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อบริการที่ได้รับ

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

(3) การมีบทบาทร่วมจัดบริการสาธารณะในฐานะองค์กรภาคประชาสังคมหรือชุมชน (communities) การมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะและการจัดบริการสาธารณะในบางกรณีเป็นการเข้าร่วมของภาคประชาชนในฐานะกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันทำกิจกรรมสาธารณะ เช่น ประชาคมท้องถิ่น กลุ่มคนที่มีอัตลักษณ์ร่วมกัน กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมที่มีเป้าหมายเพื่อประโยชน์ของประชาชน



กลุ่มเป้าหมายหรือเพื่อสังคมโดยส่วนรวม องค์กรภาคประชาสังคมมักมีบทบาทสำคัญในการร่วมเป็นภาคี  
หุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้แก่กลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ ทั้งนี้ อาจจำแนกประเภท  
กิจกรรมของภาคประชาสังคมและชุมชน เพื่อแสดงถึงความเชื่อมโยงกับภารกิจของหน่วยงานภาครัฐได้ ดังนี้  
ด้านวัฒนธรรมและนันทนาการ ด้านการศึกษาและวิจัย ด้านสุขภาพ ด้านบริการทางสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม  
ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และที่อยู่อาศัย ด้านบริการทางกฎหมายและการณรงค์ ด้านการประสานงาน  
องค์กรสาธารณกุศลและส่งเสริมกิจกรรมอาสาสมัคร ด้านประเด็นสาธารณะระหว่างประเทศ ด้านศาสนา  
ด้านกิจกรรมสมาคมอาชีพและสหภาพต่าง ๆ

ในการศึกษาเพื่อกำหนดขอบเขตการจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสมสำหรับเปิดให้ภาคประชาชน  
เข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการมากขึ้นนั้น นอกเหนือจากการวิเคราะห์ความเหมาะสมในมิติภารกิจของภาครัฐแล้ว  
ยังจำเป็นต้องวิเคราะห์เงื่อนไขความเหมาะสมและเป็นไปได้ ในมิติศักยภาพและความพร้อมของภาคประชาชน  
ควบคู่ไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การวิเคราะห์สภาพความเป็นจริงเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมขององค์กร  
ภาคประชาสังคมและชุมชนแต่ละประเภทที่ปรากฏในบริบทสังคมไทย ทั้งนี้ ลักษณะเฉพาะที่แตกต่างหลากหลาย  
ขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน จะเป็นองค์ประกอบสำคัญในการวิเคราะห์ระดับความเป็นไปได้และ  
ขอบเขตที่เหมาะสมในการยกระดับการมีส่วนร่วมในแต่ละภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมี  
องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนดำเนินกิจกรรมในลักษณะเดียวกัน หรือเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับกิจกรรม  
ในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของการจัดบริการสาธารณะโดยหน่วยงานของรัฐ

ลักษณะการดำเนินกิจกรรมขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนนั้น มีความแตกต่างหลากหลาย  
เป็นอย่างมาก หากพิจารณาโดยภาพรวม จะเห็นได้ว่า กิจกรรมที่องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนส่วนใหญ่  
มักเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการจัดบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรมของหน่วยงานภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็น  
ด้านวัฒนธรรมและนันทนาการ ด้านการศึกษาและวิจัย ด้านสาธารณสุข ด้านบริการทางสังคม ด้านการพัฒนา  
เศรษฐกิจ สังคม และที่อยู่อาศัย รวมถึงด้านศาสนา กิจกรรมเหล่านี้มีลักษณะเป็นการจัดทำบริการเพื่อตอบสนอง  
ต่อความจำเป็นและความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมายโดยตรง นอกจากนี้ ยังปรากฏกิจกรรมประเภท  
อื่น ๆ ที่สะท้อนถึงบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนที่เกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกับการดำเนินการ  
ประเภทต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐอีกด้วย เช่น กิจกรรมด้านการรณรงค์ผลักดันประเด็นสาธารณะ ซึ่งเกี่ยวข้อง  
เชื่อมโยงกับภารกิจของหน่วยงานที่มีหน้าที่บริหารนโยบายสาธารณะ กิจกรรมด้านการพิทักษ์สิทธิและสวัสดิภาพ  
ของพลเมือง ซึ่งเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับภารกิจด้านการกำกับ ควบคุม และบังคับใช้อำนาจตามกฎหมาย เป็นต้น

หากพิจารณาสภาพข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำรงอยู่ขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน จะเห็น  
ได้ว่า องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนมีลักษณะการจัดตั้ง รูปแบบ และสถานภาพขององค์กรแตกต่างกัน  
หลากหลายเป็นอย่างมาก ลักษณะแตกต่างในเชิงองค์กรย่อมสะท้อนให้เห็นถึงระดับศักยภาพและขีดความสามารถ  
ที่แตกต่างกันด้วย ตัวอย่างเช่น ในขณะที่องค์กรบางรูปแบบมีศักยภาพในการดำเนินกิจกรรมในขอบเขตพื้นที่  
หรือกลุ่มเป้าหมายขนาดเล็กระดับชุมชน อาทิ การรวมตัวในรูปกลุ่ม ชมรม หรือองค์กรชุมชน แต่องค์กรบางรูปแบบ  
 อาทิ มูลนิธิ สมาคม เครือข่าย มีศักยภาพในการดำเนินกิจกรรมในระดับจังหวัด หรือในภูมิภาคเดียวกัน หรือ

แม้แต่การดำเนินกิจกรรมขับเคลื่อนเชิงประเด็นสาธารณะในระดับชาติ เป็นต้น ดังนั้น ระดับการรวมตัวดำเนินกิจกรรมสาธารณะ รวมทั้งศักยภาพและขีดความสามารถในการจัดการที่แตกต่างกัน ย่อมบ่งชี้ถึงความเหมาะสมของขอบเขตและระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะที่แตกต่างกันด้วย

การจัดบริการสาธารณะสามารถจำแนกได้หลายประเภท และแต่ละประเภทมีความเหมาะสมสำหรับเปิดให้ภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการในระดับมากน้อยแตกต่างกันไป บรรดาภารกิจแต่ละประเภทเหล่านั้น อาจปรากฏองค์ประกอบภาคประชาสังคมและชุมชนหลากหลายรูปแบบ ที่ดำเนินกิจกรรมในลักษณะคล้ายคลึงกันหรือเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันอยู่ การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบดังกล่าว จะทำให้เห็นว่า ภารกิจที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกัน ควรมีขอบเขตและรูปแบบการเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการในลักษณะที่แตกต่างหลากหลายตามไปด้วย ในขณะที่เดียวกัน ระดับที่แตกต่างกันของขอบเขตและรูปแบบการเปิดให้ภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการได้นั้น ก็มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับลักษณะความแตกต่างในศักยภาพและขีดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนแต่ละรูปแบบด้วย ในแง่นี้ ขอบเขตและระดับการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกัน ย่อมบ่งชี้ถึงรูปแบบการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในลักษณะต่าง ๆ ที่ภาครัฐสามารถนำมาใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของภารกิจและศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนด้วย

ลักษณะภารกิจที่แตกต่างกัน มีความสัมพันธ์กับลักษณะความแตกต่างของรูปแบบการเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และสัมพันธ์กับลักษณะความแตกต่างในรูปแบบการรวมตัว องค์กร ประเภท การดำเนินกิจกรรม ตลอดจนระดับศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนที่หลากหลายกันไป ดังนั้น หลักเกณฑ์การวิเคราะห์ขอบเขตการจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสมต่อการเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการมากขึ้น จึงควรเป็นหลักเกณฑ์ที่สามารถวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในมิติต่าง ๆ อย่างรอบด้าน ไม่ว่าจะเป็นมิติความเหมาะสมของภารกิจของภาครัฐ ที่สามารถเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ มิติความเหมาะสมของรูปแบบการเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ มิติลักษณะการดำเนินกิจกรรมขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนที่เหมาะสมสำหรับการเข้ามามีบทบาทดำเนินการร่วมหรือแทนหน่วยงานภาครัฐ มิติรูปแบบและศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนที่สะท้อนความเป็นไปได้ในการเข้ามารับดำเนินการร่วมหรือแทนหน่วยงานภาครัฐ

ภายใต้หลักการดังกล่าว คณะผู้วิจัยได้สร้างเกณฑ์การวิเคราะห์เพื่อกำหนดขอบเขตการจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสมสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการหรือดำเนินการแทนหน่วยงานภาครัฐ ประกอบด้วยเกณฑ์การวิเคราะห์ 3 ประการ คือ

1) เกณฑ์การวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้จากมิติภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่า ภารกิจนั้น ๆ สามารถเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดทำหรือไม่ โดยมีโจทย์ที่สำคัญสำหรับเป็นกรอบในการวิเคราะห์คือ ภารกิจของหน่วยงานภาครัฐนั้น ๆ จัดอยู่ในประเภทใด ลักษณะของงานในภารกิจนั้น ๆ มีความเหมาะสมหรือสามารถเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วม

ดำเนินการได้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ โดยไม่กระทบต่อความชอบด้วยกฎหมาย และไม่มีความเสี่ยงต่อการบรรลุผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ

2) เกณฑ์การวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้จากมิติรูปแบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่า ภารกิจนั้น ๆ เหมาะสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบใด การมีส่วนร่วมรูปแบบนั้นเหมาะสมกับบทบาทของภาคประชาชนที่รวมตัวในรูปแบบใด โดยมีโจทย์ที่สำคัญสำหรับเป็นกรอบในการวิเคราะห์คือ ภารกิจนั้นสามารถเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการแทนรัฐได้โดยตรง หรือเป็นภารกิจที่เปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้บางขั้นตอน หรือเป็นภารกิจที่ไม่เหมาะสมสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการได้

3) เกณฑ์การวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้จากมิติศักยภาพและความพร้อมขององค์กรภาคประชาชน เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่า ในข้อเท็จจริงแล้ว ภารกิจด้านนั้น ๆ มีกลุ่มพลเมืองที่ร่วมกันดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องในสังคมอยู่หรือไม่ อย่างไร และมีองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนที่มีศักยภาพในการเข้าร่วมมีบทบาทหรือร่วมดำเนินการกับหน่วยงานภาครัฐหรือไม่ เพียงใด โดยมีโจทย์ที่สำคัญสำหรับเป็นกรอบในการวิเคราะห์คือ องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนที่ดำเนินกิจกรรมในลักษณะเดียวกับภารกิจด้านนั้น ๆ ปรากฏให้เห็นในลักษณะใดบ้าง และองค์กรรูปแบบใดที่มีศักยภาพเหมาะสมในการร่วมดำเนินการกิจนั้น ๆ ได้

## 7. ทิศทางการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะในต่างประเทศ

การพิจารณาความเหมาะสมของรูปแบบและกลไกส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนพลเมืองและภาคประชาสังคมในที่นี้ ตั้งอยู่บนฐานการศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับนโยบายการปฏิรูประบบบริการสาธารณะในต่างประเทศ โดยเฉพาะตัวแบบการยกระดับบทบาทของภาคประชาชนพลเมืองในการร่วมจัดบริการสาธารณะดังที่ปรากฏในประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ทิศทางการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศเหล่านั้น ปรากฏผ่านการเปิดให้ภาคประชาชนพลเมืองและองค์กรภาคประชาสังคม เข้ามามีบทบาทเป็นภาคีหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ อันเป็นการสร้างทางเลือกใหม่ในการจัดบริการสาธารณะผ่านการริเริ่มนวัตกรรมบริการที่ต่างไปจากแบบแผนปฏิบัติเดิม

รัฐบาลในประเทศเหล่านั้นเล็งเห็นว่า การสร้างนวัตกรรมและการเปลี่ยนแปลงในระบบบริการสาธารณะ มีจุดเริ่มต้นมาจากการแสวงหา “ปัจจัยนำเข้า” (input) จากภาคประชาชนพลเมือง จึงมีการกำหนดวาระการปฏิรูปที่สำคัญ คือ การมุ่งส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมการบริหารงานภาครัฐ (innovative approach) เพื่อยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดบริการสาธารณะ ภายใต้ตัวแบบที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “การร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ” (co-production) มุ่งให้ความสำคัญกับบทบาทของพลเมืองที่รวมตัวกันเข้ามามีส่วนร่วมในระบบบริการสาธารณะของภาครัฐ ในทิศทางที่ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์

ระหว่างประชาชนในฐานะผู้รับบริการกับหน่วยงานภาครัฐในฐานะผู้ให้บริการ โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างหลักประกันว่า ประชาชนพลเมืองจะสามารถมีส่วนร่วมควบคุมทิศทางการจัดทำบริการสาธารณะได้ โดยมีความตระหนักในความเป็นเจ้าของกิจการสาธารณะนั้น ๆ ร่วมกัน

รัฐบาลในประเทศกลุ่มโออีซีดีดำเนินการมาตรการส่งเสริมให้ประชาชน ทั้งในฐานะพลเมืองปัจเจกบุคคล และพลเมืองที่รวมตัวกันเป็นกลุ่ม หรือองค์กรภาคประชาสังคม เข้ามามีบทบาทจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับหน่วยงานภาครัฐโดยตรง บนหลักการที่ถือว่า กระบวนการจัดทำบริการสาธารณะถือเป็นความผิดชอบร่วมกันระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประชาชนพลเมืองเป็น “ภาคีหุ้นส่วน” (partner) มีบทบาทร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ นับตั้งแต่การร่วมออกแบบบริการสาธารณะ ร่วมจัดทำบริการสาธารณะ ไปจนถึงร่วมให้บริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ การจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและประชาชนพลเมือง มีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพและความสามารถในการตอบสนองความต้องการให้ดีกว่าเดิม

หากพิจารณาความแตกต่างหลากหลายของรูปแบบการเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมจัดบริการสาธารณะ จะพบว่า รัฐบาลในประเทศต่าง ๆ อาทิ สหราชอาณาจักร เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม สวีเดน เยอรมนี อิตาลี สหรัฐอเมริกา เม็กซิโก ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น มีการเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ ในขอบเขตและรูปแบบที่แตกต่างกันไป โดยสามารถจำแนกรูปแบบการเปิดให้องค์กรภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมจัดบริการสาธารณะเป็น 3 ลักษณะ คือ

(1) การร่วมกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ (co-governance) เป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคธุรกิจเอกชน ในลักษณะการสร้างเครือข่ายระหว่างตัวแสดงหลายภาคส่วนหลายระดับ เพื่อร่วมขับเคลื่อนทิศทางการบริหารกิจการสาธารณะ มีเป้าหมายเพื่อให้ทุกฝ่ายเข้ามามีบทบาทร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจกำหนดเป้าหมาย ทิศทางนโยบาย และวางแผนงานในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ หรือการจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะ การประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ดำเนินไปบนความสัมพันธ์ในแนวราบ การปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นก่อให้เกิดการขับเคลื่อนกระบวนการกำหนดกรอบนโยบายสาธารณะ บนฐานการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เป็นรูปแบบการยกระดับการมีส่วนร่วมที่ภาคประชาชนในฐานะพลเมืองได้รับการเสริมอำนาจ (empower) ในการตัดสินใจสาธารณะร่วมกับภาครัฐ เรียกอีกอย่างว่า “การร่วมกันสร้างบ้านเมือง” (co-construction)

(2) การร่วมดำเนินภารกิจของหน่วยงานภาครัฐในบางขั้นตอน (co-management) เป็นการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ในลักษณะการประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างกัน โดยหน่วยงานภาครัฐเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีบทบาทร่วมในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะในบางขั้นตอน หรือร่วมกิจกรรมการให้บริการแก่ประชาชนหรือกลุ่มผู้รับบริการในบางกิจกรรม มักเป็นภารกิจซึ่งหน่วยงานภาครัฐต้องรับผิดชอบดูแลจัดการ แต่ภายใต้เงื่อนไขทางปฏิบัติหน่วยงานภาครัฐไม่อาจดำเนินการให้สำเร็จหรือบรรลุเป้าหมายได้โดยลำพัง จึงต้องอาศัยการประสานความร่วมมือเพื่อดึงศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมดำเนินการจัดการภารกิจดังกล่าว การเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีบทบาทร่วมจัดการภารกิจกับหน่วยงานภาครัฐในลักษณะนี้ ไม่เพียงแต่

ช่วยยกระดับผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินภารกิจของรัฐ หากยังช่วยให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนสามารถผลักดันเป้าหมายในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรให้บรรลุไปพร้อมกันด้วย

### (3) การร่วมจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐทั้งกระบวนการ (co-production)

เป็นการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ในลักษณะการมอบหมายภารกิจให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนดำเนินการแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ การยกระดับการมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ ภาคประชาชนมีบทบาทในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะที่ตนเองเป็นผู้รับประโยชน์หรือรับบริการได้ทั้งกระบวนการ ถือเป็นรูปแบบการจัดบริการสาธารณะทางเลือก โดยหน่วยงานภาครัฐอาจมีบทบาทจัดทำบริการสาธารณะทั้งกระบวนการ ในบางส่วนหรือบางพื้นที่ หรือภาครัฐลดบทบาทในการจัดทำบริการแก่ประชาชนเองฝ่ายเดียว แต่ภาครัฐมีบทบาทในฐานะภาคีหุ้นส่วน จัดสรรงบประมาณสำหรับจัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ รวมถึงกำกับดูแลการจัดบริการขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน งบประมาณที่ภาครัฐจัดสรรสำหรับจัดทำบริการปรากฏในหลายรูปแบบ เช่น เป็นเงินอุดหนุนโดยตรง คุปองรับบริการ หรือการยกเว้นภาษีสำหรับองค์กรภาคประชาสังคมผู้จัดทำบริการ เป็นต้น

ในทางปฏิบัติหน่วยงานภาครัฐสามารถเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามาร่วมมีบทบาทจัดทำบริการสาธารณะผ่านการมีส่วนร่วมดำเนินภารกิจในลักษณะต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐได้ ภายใต้รูปแบบการมีส่วนร่วมในลักษณะแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของภารกิจนั้น ๆ ในบางภารกิจที่มีลักษณะเป็นการให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายตามสภาพความจำเป็นและความต้องการ หน่วยงานภาครัฐสามารถเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนบางรูปแบบที่มีศักยภาพเข้ามาร่วมจัดทำและให้บริการสาธารณะนั้น ๆ แก่ประชาชนผู้รับบริการได้โดยตรง (co-production) โดยองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนมีหน้าที่รับผิดชอบจัดบริการแก่กลุ่มเป้าหมายหรือตามผลลัพธ์ที่กำหนดไว้ ภายใต้สัญญาการจัดบริการในฐานะภาคีหุ้นส่วนของหน่วยงานภาครัฐ

ตัวแบบการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ ปรากฏให้เห็นในการจัดบริการสาธารณะหลากหลายประเภท และในหลายระดับของโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ ทั้งระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น ตัวแบบการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะมักถูกนำมาปฏิบัติเต็มรูปแบบในบริการสาธารณะด้านสังคมเป็นหลัก อาทิ การจัดบริการทางสังคม การจัดบริการสุขภาพ ผลลัพธ์ของการนำตัวแบบการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะมาปฏิบัติ ได้แก่ การมีระดับความพึงพอใจของกลุ่มประชาชนผู้รับบริการสูงขึ้น การเพิ่มศักยภาพและโอกาสในการจัดการปัญหาและแสวงหาแนวทางตอบสนองความต้องการที่ซับซ้อนขึ้น รวมถึงการลดต้นทุนของการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท การปรับคุณภาพในความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับประชาชนพลเมืองในฐานะปัจเจกบุคคลและในฐานะชุมชน

ในขณะที่บางภารกิจมีลักษณะเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ไม่อาจเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามาร่วมได้ทั้งกระบวนการ หน่วยงานภาครัฐอาจเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนบางรูปแบบที่มีศักยภาพ เข้ามามีบทบาทร่วมในบางขั้นตอนหรือบางกิจกรรมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้ (co-management) ทั้งนี้ โดยอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และมาตรฐานที่กำหนด หรือในบางภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประเด็นปัญหาในสังคม หรือการดำเนินนโยบายสาธารณะ หน่วยงานภาครัฐ

อาจเปิดให้ภาคประชาชน ทั้งในฐานะพลเมือง กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย และองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน บางรูปแบบที่มีศักยภาพ เข้ามาร่วมในกระบวนการวางผลลัพธ์เป้าหมายของการจัดบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้ ตั้งแต่ต้น (co-governance) นับตั้งแต่การร่วมตัดสินใจระบุปัญหา กำหนดเป้าหมาย วางทิศทางการดำเนินการ ร่วมขับเคลื่อนประเด็นนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ ไปจนถึงการร่วมติดตามประเมินผล

หากพิจารณามิติการบริหารงานภาครัฐภายใต้คุณค่าแบบประชาธิปไตย ตัวแบบการมีส่วนร่วม ในการจัดบริการสาธารณะ ทำให้การจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐดำเนินไปภายใต้กลไกการกำกับ ความรับผิดชอบต่อสาธารณะในลักษณะใหม่ กล่าวคือ เมื่อประชาชนพลเมืองและกลุ่มหรือองค์กรภาคประชาสังคม เข้ามามีบทบาทร่วมกับหน่วยงานภาครัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่าง หน่วยงานภาครัฐเจ้าของกิจการสาธารณะกับประชาชนผู้รับบริการก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว กลายเป็นความท้าทายสำหรับหน่วยงานภาครัฐที่เคยชินกับการทำงานภายใต้คุณค่าและแนวปฏิบัติแบบเดิม ที่ยึดถือมายาวนาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมที่เข้มแข็งการทำงานทุกขั้นตอน ต่อสาธารณะ (accountability)

การนำตัวแบบการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะมาปฏิบัติในหลายประเทศ จึงดำเนินไปพร้อมกับ มาตรการเตรียมความพร้อมของบุคลากรภาครัฐ เพื่อให้สามารถปรับตัวไปสู่การมีบทบาทและหน้าที่ลักษณะใหม่ เมื่อหน่วยงานเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามาเป็นภาคีหุ้นส่วนในการจัดทำบริการสาธารณะ อาทิ การปรับบทบาท มาเป็นผู้ให้คำปรึกษาในฐานะผู้เชี่ยวชาญ แทนการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในทุกกิจกรรมของการจัดบริการ การพัฒนา ความรู้และทักษะใหม่ ๆ ที่จำเป็นสำหรับการทำงานแบบภาคีหุ้นส่วน การจัดการเครือข่ายความร่วมมือ หลายภาคส่วน การเป็นผู้เกื้อหนุนให้เกิดการริเริ่มนวัตกรรมการทำงานใหม่ ๆ ถือเป็นเงื่อนไขความสำเร็จ ของการนำตัวแบบการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะมาปฏิบัติ ดังนั้น การส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามี บทบาทร่วมจัดทำบริการสาธารณะของรัฐบาล จึงต้องให้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีแผนงานและการจัดสรร งบประมาณเพื่อพัฒนาทักษะความรู้สำหรับเตรียมความพร้อมของบุคลากรภาครัฐทั้งระบบด้วย

ประเทศที่รัฐบาลประสบความสำเร็จในการนำตัวแบบการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะมาปฏิบัติ มักมีลักษณะสำคัญร่วมกันอย่างน้อย 3 ประการ คือ *ประการแรก* การมีผู้นำทางการเมืองที่มุ่งมั่นตั้งใจ อย่างจริงจังในการผลักดันและขับเคลื่อนการปฏิรูปการมีส่วนร่วมของประชาชน ความสำเร็จของการนำตัวแบบ การร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะมาปฏิบัติ จึงขึ้นอยู่กับความมุ่งมั่นจริงจังของผู้นำทางการเมือง (commitment) *ประการที่สอง* ชีตความสามารถของระบบบริหารงานภาครัฐ (capacity) ในการส่งเสริมและ สนับสนุนให้เกิดการริเริ่มแนวปฏิบัติรูปแบบใหม่ อาทิ การพัฒนาเทคโนโลยีที่ใช้ในการบริหารงานภาครัฐ การมีระบบสนับสนุนและพัฒนาบุคลากรภาครัฐ และ *ประการที่สาม* การมีมาตรการสร้างแรงจูงใจ (incentives) เพื่อกระตุ้นให้ตัวแสดงทุกฝ่ายเล็งเห็นความสำคัญของการเข้าร่วมกระบวนการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลง ทั้งแรงจูงใจสำหรับหน่วยงานภาครัฐที่ต้องปรับบทบาทและวิธีการทำงาน และแรงจูงใจสำหรับภาคประชาชน พลเมืองที่พร้อมจะเข้าร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนกับภาครัฐ อาทิ การมีมาตรการจูงใจในรูปการอุดหนุนทางการเงิน การมอบรางวัลแก่หน่วยงาน การรับรองสถานะภาคีหุ้นส่วนของกลุ่มและองค์กรภาคประชาสังคม

## 8. กรณีศึกษาการยกระดับการมีส่วนร่วมในประเทศอังกฤษ

รัฐบาลอังกฤษได้ดำเนินการปฏิรูประบบการจัดบริการสาธารณะภายใต้แนวคิดเรื่องการเสริมอำนาจ (empowerment) ให้แก่ภาคประชาชน โดยมีเป้าหมาย มี 4 ประการ คือ *ประการแรก* การจัดบริการสาธารณะต้องยึดประชาชนพลเมืองเป็นศูนย์กลาง (citizen-centred public service) และมุ่งตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการสูงสุด *ประการที่สอง* การจัดบริการสาธารณะต้องสามารถเข้าถึงกลุ่มผู้รับบริการทุกกลุ่มอย่างทั่วถึงถ้วนหน้า และในกรณีของบริการด้านสาธารณสุขและการศึกษาต้องเป็นบริการที่ไม่เสียค่าใช้จ่าย *ประการที่สาม* การจัดบริการสาธารณะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีการใช้จ่ายงบประมาณอย่างคุ้มค่าสูงสุด และ*ประการที่สี่* การจัดบริการสาธารณะต้องมีความเป็นธรรม และมีเป้าหมายเพื่อลดช่องว่างและการกีดกันทางสังคม ตลอดจนยกระดับคุณภาพชีวิตสำหรับผู้ด้อยโอกาสในสังคม

จากเป้าหมายข้างต้น รัฐบาลอังกฤษได้ศึกษาหาแนวทางการปรับปรุงระบบบริหารภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะของรัฐ โดยสังเคราะห์ต้นแบบการปฏิรูประบบการจัดบริการสาธารณะขึ้น ซึ่งตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า การปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะจะสามารถขับเคลื่อนไปได้ ต้องอาศัยแรงผลักดันซึ่งมีต่อระบบการจัดบริการสาธารณะจาก 4 ทิศทางควบคู่กันไป แรงผลักดันดังกล่าว ประกอบด้วย แรงผลักดันจากรัฐบาล (top down pressure) แรงผลักดันจากประชาชนพลเมือง (bottom up pressure) แรงผลักดันจากการแข่งขันระหว่างหน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะ (horizontal pressure) และแรงผลักดันจากการพัฒนาขีดความสามารถและศักยภาพของหน่วยงานภาครัฐ (capability and capacity)

ต้นแบบการปรับปรุงระบบบริหารภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะนี้ ตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า แรงผลักดันทั้ง 4 ด้านดังกล่าวจะส่งผลให้กระบวนการปฏิรูประบบการจัดบริการสาธารณะดำเนินไปในลักษณะ “การปรับปรุงตัวเองของภาครัฐ” (self-improving system) กล่าวคือ กระบวนการปรับปรุงระบบการจัดบริการสาธารณะจะดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยกลไกการสร้างแรงจูงใจจากภายในระบบบริหารงานภาครัฐเอง ในขณะเดียวกันแรงจูงใจในการปรับปรุงตัวเองดังกล่าวก็ก่อให้เกิดการสร้างสรรคนวัตกรรมทางการบริหารรูปแบบใหม่ ๆ ขึ้นภายในระบบบริหารงานภาคสาธารณะอีกด้วย

ต้นแบบการปฏิรูประบบการจัดบริการสาธารณะดังกล่าว ประกอบด้วยกลไกการปรับปรุงรูปแบบและคุณภาพการจัดบริการสาธารณะ 4 ชุด ซึ่งต้องดำเนินการควบคู่กันไป ได้แก่

1) กลไกการจัดการผลการดำเนินงานแบบสั่งการจากบนลงล่าง (top-down performance management) เป็นกลไกหลักในการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการจัดบริการสาธารณะ เนื่องจากรัฐบาลสามารถอาศัยกลไกดังกล่าวสำหรับจัดการระบบการจัดบริการสาธารณะให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้ได้โดยตรง รัฐบาลสามารถแทรกแซงกระบวนการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้เกิดผลอย่างหนึ่งอย่างใดได้ โดยผ่านการสั่งการตามโครงสร้างการบังคับบัญชา ประกอบด้วยเครื่องมือทางการบริหารที่สำคัญ ได้แก่ การจัดทำคำรับรองในการจัดบริการสาธารณะ (public service agreement) การออกกฎเกณฑ์และ

ระเบียบปฏิบัติด้านคุณภาพในการจัดบริการสาธารณสุข การประเมินผลการจัดบริการสาธารณสุข การมีมาตรการแทรกแซงเพื่อการกำกับกระบวนการจัดบริการสาธารณสุขโดยตรง

2) กลไกการเสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถของหน่วยงานภาครัฐ (capability and capacity) การปรับปรุงและยกระดับคุณภาพการบริการสาธารณสุขของหน่วยงานภาครัฐมิได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยเรื่องงบประมาณที่จัดสรรสำหรับดำเนินงานแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังขึ้นอยู่กับศักยภาพและขีดความสามารถของหน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณสุขอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับทักษะ ความรู้ความสามารถ และแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และพนักงานผู้ทำหน้าที่ส่งมอบบริการสาธารณสุขของหน่วยงานนั้น ๆ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถดำเนินมาตรการเพื่อเสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถในการทำงานแก่ข้าราชการและพนักงานของรัฐได้หลายวิธี ได้แก่ การเสริมสร้างทักษะความเป็นผู้นำแก่บุคลากรผู้บริหารหน่วยงาน (leadership) การยกระดับทักษะความรู้และขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของบุคลากรระดับปฏิบัติ การปฏิรูประบบการจ่ายค่าตอบแทนและระบบบริหารบุคลากร การสร้างระบบแสดงข้อมูลข่าวสารและรายงานผลการปฏิบัติงานขององค์กร การส่งเสริมหน่วยงานที่มีผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ (best practice) การสร้างแรงจูงใจให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในภาคสาธารณสุข (collaboration)

3) กลไกการสร้างการแข่งขันและการเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการจัดบริการสาธารณสุข (competition and contestability) เป็นกลไกที่สามารถเสริมสร้างประสิทธิภาพและยกระดับคุณภาพการบริการสาธารณสุขบางประเภทได้เป็นอย่างดี การเปิดให้หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณสุขในภาคส่วนอื่นไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาคเอกชน หรือองค์กรภาคประชาสังคม สามารถเข้ามาแข่งขันหรือร่วมจัดบริการสาธารณสุขควบคู่ไปกับหน่วยงานของรัฐบาล นอกจากจะผลักดันให้หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณสุขในภาครัฐต้องปรับปรุงคุณภาพการทำงานของตนเองแล้ว ยังส่งผลให้ประชาชนผู้รับบริการมีทางเลือกในการรับบริการสาธารณสุขและได้รับบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพมากขึ้นอีกด้วย การเปิดให้มีการแข่งขันในการจัดบริการสาธารณสุขยังก่อให้เกิดแรงจูงใจในการสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ ๆ ในระบบการบริการสาธารณสุข อีกทั้งยังช่วยยกระดับความเป็นธรรมทางสังคมอีกทางหนึ่งด้วย

การเปิดให้หน่วยงานในภาคส่วนอื่นมาร่วมจัดบริการสาธารณสุขซึ่งเคยจำกัดหรือผูกขาดอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ ไม่เพียงแต่ทำให้ผู้รับบริการได้รับบริการที่มีคุณภาพดีขึ้นเท่านั้น หากยังส่งผลให้ระบบการบริการสาธารณสุขมีรูปแบบการบริการที่หลากหลาย ซึ่งสามารถตอบสนองต่อกลุ่มผู้รับบริการอย่างทั่วถึงกว่าเดิม การมีหน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณสุขใหม่ ๆ ที่มาจากหลากหลายภาคส่วน ช่วยให้การบริการสาธารณสุขด้านนั้น ๆ มีความหลากหลายยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ช่วยขยายขอบเขตการบริการสาธารณสุขให้ครอบคลุมและเข้าถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาสหรือผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพด้วย เช่น การเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมร่วมจัดบริการสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุขโดยผ่านระบบการจ่ายค่าบริการสุขภาพสำหรับผู้รับบริการในพื้นที่โดยตรง (direct payment) ส่งผลให้คนกลุ่มน้อยหรือผู้ด้อยโอกาสในชุมชนต่าง ๆ สามารถเข้าถึงบริการสุขภาพที่มีคุณภาพได้ทั่วถึงมากยิ่งขึ้น เป็นต้น



4) กลไกการสร้างทางเลือกเพื่อสนองความต้องการและเปิดช่องรับฟังข้อเรียกร้องของผู้รับบริการ (choice and voice) เป็นการสร้างรูปแบบการให้บริการที่หลากหลายเพื่อสนองความต้องการของผู้รับบริการสาธารณะ เป็นกลไกในการปรับปรุงระบบการจัดบริการสาธารณะซึ่งเกิดขึ้นจากแรงผลักดันของประชาชน ผู้รับบริการสาธารณะโดยตรง กลไกดังกล่าวนี้มีเป้าหมายเพื่อผลักดันให้หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะต้องมีการปรับปรุงรูปแบบการให้บริการสาธารณะของหน่วยงาน เพื่อให้มีความสอดคล้องกับสภาพความต้องการของผู้รับบริการแต่ละกลุ่มให้มากที่สุด กระบวนการปรับปรุงรูปแบบการให้บริการสาธารณะดังกล่าว จะส่งผลให้การจัดบริการสาธารณะนั้น ๆ ดำเนินไปโดยยึดความต้องการของประชาชนผู้รับบริการเป็นศูนย์กลาง และมุ่งสร้างรูปแบบการให้บริการที่ตอบสนองผู้รับบริการมากที่สุด

กลไกการสร้างทางเลือกเพื่อสนองตอบความต้องการและเปิดช่องรับฟังข้อเรียกร้องของผู้รับบริการสาธารณะ สามารถดำเนินการได้โดยอาศัยเครื่องมือ 4 ประการ ดังต่อไปนี้ ประการแรก การสร้างทางเลือกเพื่อสนองตอบความต้องการและความพึงพอใจของผู้รับบริการแต่ละราย (individual choice) ประการที่สอง การสร้างทางเลือกเพื่อสนองตอบความต้องการและความพึงพอใจของผู้รับบริการแต่ละกลุ่ม (collective choice) ประการที่สาม การสร้างช่องทางรับฟังข้อเรียกร้องและความต้องการของผู้รับบริการ (voice) และ ประการที่สี่ การเปิดให้พลเมืองผู้รับบริการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ (co-production)

การเปิดให้พลเมืองผู้รับบริการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ เป็นแนวทางการปรับปรุงและพัฒนา รูปแบบการจัดบริการสาธารณะ โดยเปิดช่องทางให้ผู้รับบริการสามารถแสดงบทบาทเชิงรุก ในกระบวนการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อให้การจัดบริการสาธารณะดังกล่าวสามารถบรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้ให้ได้มากที่สุด การเปิดให้ประชาชนมีบทบาทร่วมขับเคลื่อนกระบวนการจัดบริการสาธารณะของรัฐนั้น สามารถดำเนินการได้ 2 ลักษณะ ได้แก่ การเปิดให้ประชาชนผู้รับบริการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะด้วยตนเองโดยตรง และการเปิดให้ประชาชนผู้รับบริการมีบทบาทร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะโดยอ้อม

การเปิดให้ผู้รับบริการแต่ละกลุ่มหรือแต่ละชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ อย่างใดอย่างหนึ่งโดยตรง จะช่วยให้ผู้รับบริการสามารถสร้างทางเลือกในการจัดบริการสาธารณะบนฐานความต้องการของตนเอง เช่น การเปิดให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการการศึกษาในฐานคณะกรรมการบริหารของโรงเรียน การเปิดให้องค์กรอาสาสมัครในชุมชนมีบทบาทในการจัดการบริการทางสังคมในท้องถิ่น เป็นต้น สำหรับการมีบทบาทโดยอ้อมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะนั้น ประชาชนผู้รับบริการสามารถมีส่วนร่วมผลักดันให้การจัดบริการสาธารณะที่ดำเนินอยู่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ในระดับที่สูงขึ้น เช่น การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการบริโภคอาหาร โดยมุ่งเน้นการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพและการออกกำลังกาย สามารถส่งเสริมให้การจัดบริการสาธารณสุขที่กำลังดำเนินอยู่ในขณะนั้นบรรลุผลลัพธ์สูงสุดได้ โดยการช่วยลดจำนวนผู้มีอัตราเสี่ยงต่อการเป็นโรคหรือมีปัญหาสุขภาพในชุมชน เป็นต้น

ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน รัฐบาลอังกฤษได้สร้างกลไกเชิงสถาบันเพื่อพัฒนาระเบียบกฎเกณฑ์ และกรอบปฏิบัติสำหรับหน่วยงานภาครัฐที่ต้องการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนกับองค์กร

ภาคประชาสังคม โดยเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมสามารถเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะได้ใน 2 รูปแบบ คือ 1) เข้าร่วมจัดบริการสาธารณะในบางกิจกรรมหรือบางขั้นตอน 2) เข้าร่วมจัดบริการสาธารณะ ทั้งกระบวนการ ทั้งนี้ องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนที่ต้องการเข้าร่วม จะต้องเป็นองค์กรที่ได้รับการขึ้นทะเบียนองค์กรผู้จัดบริการสาธารณะโดย “สภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัคร” (National Council for Voluntary Organization: NCVO)

ภายใต้นโยบายการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการจัดบริการสาธารณะ หน่วยงานภาครัฐมีบทบาทสำคัญ คือ การสำรวจประเมินสภาพปัญหาความจำเป็นและความต้องการของ ประชาชนในพื้นที่ การประสานความร่วมมือปรึกษาหารือกับหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน เพื่อหาทางจัดการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ตลอดจนร่วมกันวางแผนสำหรับ ขับเคลื่อนโครงการต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติตามเป้าหมายที่ร่วมกันกำหนดขึ้น ในขณะที่องค์กรภาคประชาสังคม เข้ามามีบทบาทในฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะในระดับชุมชน ภายใต้โครงการต่าง ๆ แทนหน่วยงานภาครัฐ โดยอาศัยกลไกการทำข้อตกลงมอบหมายภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ให้องค์กรภาคประชาสังคม ดำเนินการแทน (compact) ส่วนการจัดสรรงบประมาณของรัฐให้แก่องค์กรในภาคประชาสังคมที่เข้ามาเป็น ภาควิชาส่วนจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนนั้น มีการดำเนินการใน 2 รูปแบบ คือ 1) การจัดสรรงบประมาณ ในรูปเงินอุดหนุน และ 2) การจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินภารกิจตามเงื่อนไขของสัญญา

นอกเหนือจากการผลักดันนโยบายหนุนเสริมบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมในการจัดทำ บริการสาธารณะของรัฐแล้ว รัฐบาลอังกฤษยังมีการสร้างกลไกเชิงสถาบันเพื่อพัฒนาระเบียบกฎเกณฑ์และ กรอบการปฏิบัติสำหรับหน่วยงานภาครัฐที่ต้องการสร้างความเป็นภาควิชาส่วนกับองค์กรในภาคประชาสังคม อีกด้วย กล่าวคือ ในฝ่ายบริหารมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะที่มีชื่อว่า “สำนักงานส่งเสริมกิจการภาคประชาสังคม” (Office of the Third Sector) เป็นหน่วยงานภายในสำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet office of the UK) โดยนายกรัฐมนตรีมีการแต่งตั้ง “รัฐมนตรีด้านกิจการภาคประชาสังคม” (Minister of the Third Sector) เพื่อทำหน้าที่บริหารงานกิจการของสำนักงานดังกล่าวโดยเฉพาะ

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 สำหรับการพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์และตัวแบบปฏิบัติ ภายใต้กรอบข้อตกลงความเป็นหุ้นส่วนเพื่อจัดทำ บริการสาธารณะ (compact) มีการตั้งหน่วยงานเชิงวิชาการที่มีชื่อว่า “Partnership UK: PUK” มีบทบาท ในการอำนวยความสะดวกและให้การช่วยเหลือแก่หน่วยงานภาครัฐที่ต้องการสร้างความเป็นภาควิชาส่วนกับ ภาคประชาสังคม ภารกิจของหน่วยงาน PUK ประกอบด้วย 1) การให้คำปรึกษาแนะนำและสนับสนุนการดำเนิน โครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ 2) การสนับสนุนและให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก่รัฐบาล 3) การร่วม

จัดสรรเงินอุดหนุนโครงการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคม (co-sponsorship) และ 4) การลงทุนดำเนินกิจการที่มีเป้าหมายเพื่อเอื้ออำนวยให้การทำงานร่วมกันประสบความสำเร็จ

ในช่วงทศวรรษ 2010 รัฐบาลอังกฤษได้ส่งเสริมการจัดบริการสาธารณะภายใต้นโยบาย “Big Society” ที่มองว่าประชาชนมีบทบาทสำคัญต่อกิจกรรมการดำเนินงานของภาครัฐ โดยการร่วมกันจัดบริการสาธารณะ มีแนวคิดหลักคือ ประชาชนและกลุ่มผู้รับบริการมีศักยภาพที่จะเคียงข้างรัฐในการจัดบริการสาธารณะ โดยมีความสัมพันธ์แบบภาคีหุ้นส่วนเพื่อสร้างคุณค่าสาธารณะ (public value) ร่วมกันในทุกขั้นตอนการทำงาน รัฐบาลอังกฤษได้จัดทำเอกสารสมุดปกขาว เรื่อง “การบริการสาธารณะแบบเปิด” (Open Public Services) เพื่อวางกรอบแนวทางการกำหนดแผนงานเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะทั้งระบบอย่างเป็นองค์รวม บนแนวคิดที่ว่า รูปแบบการให้บริการสาธารณะแบบเก่าที่มีลักษณะรวมศูนย์นั้น ไม่สามารถตอบสนองความคาดหวังและความต้องการของประชาชนได้เพียงพอ ภาครัฐจึงต้องพยายามสร้างสรรค์บริการสาธารณะที่หลากหลายและสอดคล้องกับพลวัตของสังคม เพื่อสร้างทางเลือกของแต่ละบุคคลและตอบสนองต่อความต้องการที่ซับซ้อนในชีวิตจริงของประชาชน โดยมุ่งเน้นไปที่การปรับปรุงคุณภาพและการทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อให้การใช้จ่ายภาษีบรรลุผลลัพธ์สูงสุดสำหรับประชาชน

การปฏิรูประบบบริการสาธารณะภายใต้หลักการที่นำเสนอในรายงาน “การบริการสาธารณะแบบเปิด” ปรากฏผลทางปฏิบัติเป็นรูปธรรมในปี ค.ศ. 2013 ประกอบด้วยมาตรการปรับปรุงพัฒนาระบบบริการสาธารณะในมิติต่าง ๆ ดังนี้

1) การเปิดให้ประชาชนมีทางเลือกและสามารถควบคุมทิศทางการจัดบริการสาธารณะเพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการของแต่ละบุคคลได้ วางอยู่บนหลักการที่ว่า ประชาชนควรมีอำนาจในการเลือกรูปแบบและวิธีการให้บริการสาธารณะที่ตนเป็นผู้รับบริการ และประชาชนควรมีข้อมูลเชิงลึกที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจกำหนดทางเลือกสำหรับตัวเอง การสร้างทางเลือกถือเป็นการให้อำนาจแก่ประชาชนอย่างหนึ่ง อีกทั้งยังเป็นกลไกสำคัญในการปรับปรุงคุณภาพของการให้บริการสาธารณะ โดยสร้างแรงจูงใจให้ผู้รับบริการเข้ามามีส่วนร่วมจัดทำบริการที่ต้องการสำหรับตนเอง ครอบครัว และชุมชน แม้จะเป็นบริการสาธารณะประเภทเดียวกัน ความต้องการของแต่ละบุคคลย่อมมีความแตกต่างกันไป บริการสาธารณะรูปแบบเดิมที่ไม่มีที่ยืดหยุ่น และไม่ได้เหมาะกับทุกบริบท จึงไม่สามารถตอบสนองต่อบุคคลที่มีความต้องการที่ซับซ้อนแตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อให้แนวคิดเรื่องทางเลือกมีความหมายในทางปฏิบัติ ภาครัฐจึงต้องพัฒนาระบบข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพการจัดบริการสาธารณะและผลลัพธ์ที่ชัดเจน และเอื้อต่อการเข้าถึงสำหรับประชาชนทุกกลุ่ม

2) การเปิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบเขตการตัดสินใจในกิจการสาธารณะของรัฐมากขึ้น และกระจายอำนาจให้ลงไปยังระดับที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยเสริมอำนาจการตัดสินใจในระดับย่านหมู่บ้านและชุมชน เป็นมาตรการส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐเปิดพื้นที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินภารกิจของรัฐได้มากขึ้น ลดการสั่งการและการตัดสินใจจากส่วนกลางลง เพื่อให้การดำเนินภารกิจของหน่วยงานเข้าไปใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่รัฐถึง

ความต้องการของผู้รับบริการหรือพลเมืองในพื้นที่นั้น ๆ มากที่สุด โดยปลดล็อกให้หน่วยงานภาครัฐที่ปฏิบัติการในแต่ละพื้นที่ไม่จำเป็นต้องใช้แบบแผนปฏิบัติและวิธีการให้บริการตามมาตรฐานกลางที่กระทรวงกำหนดสำหรับใช้ทั่วประเทศ มาตรการนี้มีเป้าหมายเพื่อสร้างความมั่นใจว่า การจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐมาจากการเปิดรับข้อมูลความต้องการ ความรู้ความเข้าใจและความเชี่ยวชาญในบริบทเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ บนแนวคิดที่ว่า สำหรับบริการสาธารณะที่หน่วยงานภาครัฐจัดให้ผู้รับบริการในพื้นที่ระดับชุมชนแล้ว ความรู้และความเชี่ยวชาญในท้องถิ่นเป็นหัวใจสำคัญของการออกแบบและการให้บริการแก่ประชาชน

3) การเปิดระบบบริการสาธารณะ (opening up public services) ให้มีผู้จัดบริการจากหลากหลายภาคส่วนเข้ามารับหน้าที่ให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมาย ลงทุนเพื่อสร้างนวัตกรรมทางสังคม และพัฒนาตัวแบบธุรกิจที่ทำนายสำหรับหน่วยงานภาครัฐ เป็นมาตรการเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงในระบบบริการสาธารณะที่ดำเนินการภายใต้บทบาทของหน่วยงานภาครัฐฝ่ายเดียว ซึ่งส่งผลให้ขาดการแข่งขันด้านการบริการและไม่เกิดนวัตกรรมใหม่ในการให้บริการภาครัฐ รัฐบาลจึงส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐเปิดให้องค์กรภาคส่วนอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ที่มีแนวความคิดใหม่ ๆ มีความรู้ความสามารถในการส่งมอบบริการสาธารณะเข้ามามีส่วนร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนในการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานได้กว้างขวางมากขึ้น

4) การขจัดอุปสรรคให้กับองค์กรภาคประชาสังคม เป็นมาตรการเกื้อหนุนองค์กรอาสาสมัครเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากโอกาสในกระบวนการปฏิรูประบบบริการสาธารณะมากที่สุด อาทิ 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

5) การท้าทายภาครัฐให้สร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ 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) การพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรของรัฐในหน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะให้มีความเป็นเลิศด้านการบริหารงานบนฐานความร่วมมือ การเปิดให้องค์กรผู้จัดบริการสาธารณะจากภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามาร่วมรับหน้าที่ให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายอย่างกว้างขวาง ทำให้หน่วยงานภาครัฐตระหนักถึงความจำเป็นในการสร้างทักษะการบริหารที่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง

7) การให้โอกาสทุกคนเข้าถึงบริการสาธารณะอย่างเป็นธรรม เป็นมาตรการเพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่าการปฏิรูประบบบริการสาธารณะแบบเปิดจะสามารถสร้างสังคมที่เป็นธรรมมากขึ้น ด้วยความตระหนักว่าพลเมืองแต่ละคนมีพื้นฐานชีวิตและโอกาสแตกต่างกัน รัฐจึงมีหน้าที่จัดสรรทรัพยากรและงบประมาณเพื่อลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสาธารณะสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในทุกช่วงวัย

8) การสร้างความเป็นธรรมและความโปร่งใสในระบบบริการสาธารณะ วาระการปฏิรูปบริการสาธารณะประเด็นหนึ่ง คือ การค้นหานวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่าผู้ให้บริการสาธารณะจากทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคมและชุมชน จะปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การติดตามตรวจสอบโดยประชาชนผู้ใช้บริการ และมีความรับผิดชอบในคุณภาพการบริการและผลลัพธ์ของการจัดบริการสาธารณะ ในปัจจุบันพฤติกรรมการใช้อินเทอร์เน็ตเป็นวิถีชีวิตปกติของพลเมือง รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้สร้างช่องทาง การให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่าง ๆ แก่รัฐบาลผ่านระบบออนไลน์

## 9. กรณีศึกษาการยกระดับการมีส่วนร่วมในประเทศอินโดนีเซีย

รัฐบาลอินโดนีเซียดำเนินนโยบายปฏิรูปการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้แนวคิด “รัฐบาลแบบเปิด” (Open Government) และระบบกึ่งตลาด (Quasi-markets) โดยมุ่งยกระดับประสิทธิภาพของภาครัฐ การยกระดับความรับผิดชอบต่อสังคม และการเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมสู่พลเมือง นโยบายดังกล่าวเป็นผลจากแรงกดดันและการเปลี่ยนแปลงมาจากหลายมิติ ได้แก่ กระแสโลกาภิวัตน์ การเติบโตของการเมืองภาคประชาชนในด้านสิทธิและเสรีภาพในการเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานกับภาครัฐ การกระจายอำนาจระดับพื้นที่ทั่วประเทศ แรงกดดันเชิงอุปสงค์จากการเรียกร้องและกดดันผ่านช่องทางสื่อสารออนไลน์ พฤติกรรมและวิถีชีวิตที่รวดเร็วในยุคดิจิทัล ซึ่งแรงกดดันการพัฒนาระบบบริการสาธารณะที่ตอบสนองและให้บริการที่รวดเร็ว การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทำให้เพิ่มระดับการติดตามภาครัฐอย่างต่อเนื่อง ค่านิยมเปลี่ยนจากวัฒนธรรมชายเป็นใหญ่สู่การเสริมอำนาจให้กับสตรี นอกจากนี้ การเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มประเทศภายใต้ภาคีหุ้นส่วนเพื่อสร้างรัฐบาลแบบเปิด (Open Government Partnership: OGP) ยังทำให้หน่วยงานภาครัฐต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการเสริมอำนาจพลเมือง โดยเน้นย้ำด้วยการใช้และเผยแพร่ข้อมูลที่ตีขึ้นเพื่อปรับปรุงบริการสาธารณะ เพิ่มคุณภาพและความโปร่งใสของภาครัฐ มีจัดการทรัพยากรสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งพัฒนานวัตกรรมภาครัฐด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล (Design and Technology: D&T)

ในช่วงที่ผ่านมา รัฐบาลอินโดนีเซียได้จัดทำและขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการระดับชาติ (National Action Plans) ภายใต้กรอบมาตรฐานการเสริมสร้างรัฐบาลแบบเปิด (OGP) จำนวน 3 ฉบับ ดังนี้

**แผนปฏิบัติการระดับชาติ ฉบับที่ 1 ค.ศ. 2011-2013** รัฐบาลอินโดนีเซียมุ่งให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้มีส่วนได้เสียและสร้างกระบวนการและสถาบันของรัฐบาลแบบเปิด โดยในการประเมินความสำเร็จ OGP จะมีกลไกการรายงานอิสระ (Independent Reporting Mechanism: IRM) เพื่อติดตามประเมินผลการขับเคลื่อนงาน ซึ่งเป็นรายงานความคืบหน้าที่ออกโดยผู้เชี่ยวชาญจากประเทศสมาชิก OGP รายงานอิสระฉบับแรกที่ได้มีการประเมินระดับการพัฒนาและการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ OGP ได้กล่าวชื่นชมรัฐบาลอินโดนีเซียในการจัดการและปฏิทินที่ชัดเจนเกี่ยวกับการสร้างเวทีปรึกษาหารือสาธารณะและผ่านช่องทางออนไลน์ อย่างไรก็ตาม ในระยะนี้องค์กรภาคประชาสังคม (CSO) บางแห่งมองว่า แม้รัฐจะเปิดให้ตัวแทนขององค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น แต่หลายกรณีที่มีข้อจำกัดในมิติ “ความเป็นตัวแทน (represent)” ของภาคส่วนต่าง ๆ ที่อาจไม่ทั่วถึง เนื่องจากอินโดนีเซียมีความหลากหลายทั้งภูมิศาสตร์ ภาษา ความเชี่ยวชาญ และวัฒนธรรม

**แผนปฏิบัติการระดับชาติ ฉบับที่ 2 ค.ศ. 2014-2016** มุ่งแก้ไขปัญหามาจากบทเรียนในรอบแผนที่ผ่านมา เนื่องจากกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะที่ภาครัฐจัดขึ้น ยังไม่สอดคล้องกับแนวทางมาตรฐาน OGP เพราะมีตัวแทนขององค์กรภาคประชาสังคมหลักเพียงไม่กี่แห่งที่ได้เข้าสู่กระบวนการดังกล่าว และตัวแทนองค์กรภาคประชาสังคมเหล่านี้ยังมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับภาครัฐอีกด้วย ดังนั้น การดำเนินการเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมในระยะที่สองนี้ จึงมุ่งนำไปสู่การแก้ไขและยกระดับการมีส่วนร่วมในวงกว้างอย่างแข็งขันและประสบความสำเร็จในท้ายที่สุด

**แผนปฏิบัติการระดับชาติ ฉบับที่ 3 ค.ศ. 2017-2019** แม้ว่าจะมีความคืบหน้าในการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น แต่รัฐบาลอินโดนีเซียยังจำเป็นต้องมีการขยายงานเพิ่มเติมให้สามารถรองรับความต้องการของพลเมืองที่สูงขึ้น ตลอดจนสอดคล้องกับแนวทางของรัฐบาลแบบเปิดที่ดำเนินการอยู่ แผนในระยะนี้มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ การเปิดให้มีการแข่งขันทางความคิดเพื่อปรับปรุงบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ผลจากการปฏิบัติตามแผน ปรากฏว่า กิจกรรมดังกล่าวยังต้องได้รับการปรับปรุง เนื่องจากขาดการประชาสัมพันธ์ล่วงหน้า ขาดหลักฐานที่ชัดเจนว่านโยบายหรือมาตรการพัฒนาระบบบริการสาธารณะมาจากการปรึกษาหารืออย่างแท้จริง รวมทั้งขาดความชัดเจนเกี่ยวกับการรวบรวมหรือตกผลึกความคิดของพลเมืองที่เข้ามามีส่วนร่วม ประเด็นเหล่านี้ได้บ่งบอกว่าการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก

บทเรียนจากแผนปฏิบัติการระดับชาติฉบับก่อน ๆ ของอินโดนีเซียนั้น OGP ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า กระบวนการปรึกษาหารือที่อินโดนีเซียได้ดำเนินการสามารถปรับปรุงให้ดีขึ้นได้ โดยเฉพาะมิติจำนวนและความเป็นตัวแทนที่ครอบคลุมเพียงพอ เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนว่า เสียง (voice) ที่ส่งมาได้รับการตอบสนอง รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้างและกระบวนการทำงานของรัฐที่จะเพิ่มช่องทางแพลตฟอร์มที่เปิดให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในทุกระดับ ตลอดจนมีมาตรการป้องกันปัจจัยแทรกซ้อนที่บ่อนทอนพื้นที่สาธารณะ และกระบวนการปรึกษาหารือจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

รัฐบาลอินโดนีเซียได้จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศระยะยาว (National Long-Term Development Plan: RPJPN) เป็นแนวทางหลักที่รัฐบาลอินโดนีเซียกำหนดทิศทางเชิงกลยุทธ์และนโยบาย

คือ การกำหนดให้มีแผนพัฒนาระยะยาว และระยะกลางที่สอดรับกัน และดำเนินควบคู่ไปกับโครงการและ กิจกรรมของฝ่ายบริหาร อาทิ สมัยประธานาธิบดี โจโก วิโดโด มีทั้งนโยบายการปฏิรูปประเด็นเร่งด่วนและ สำคัญ (Nawa Cita agenda) รัฐบาลยังมีการมอบหมายให้กระทรวงการวางแผนพัฒนาแห่งชาติ (Ministry of National Development Planning: Bappenas) รับผิดชอบในการพัฒนาแผนงานและทิศทางการปฏิรูป ซึ่งในภาพรวมได้มุ่งเน้นการปฏิรูประบบราชการไปสู่รัฐบาลแบบเปิด (Open Government) โดยมุ่งให้ความสำคัญ ต่อการมีส่วนร่วมของพลเมืองตั้งแต่กระบวนการจัดทำและออกแบบแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติ 20 ปี ค.ศ. 2005-2025 รวมทั้งรัฐบาลทำหน้าที่จัดทำร่างแผนพัฒนาประเทศระยะกลาง (Medium-Term Development Plans: RPJMN) ในทุก ๆ 5 ปี ทับซ้อนกับวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีแต่ละสมัย เพื่อให้แผนของฝ่ายบริหารที่เข้ามาบริหารประเทศขับเคลื่อนให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของแผนพัฒนาระยะยาว ของประเทศ

เป้าหมายของแผนยุทธศาสตร์พัฒนาชาติ 20 ปี ค.ศ. 2005-2025 คือ การให้ความสำคัญกับการเพิ่มบทบาทของภาคประชาสังคม การเปิดกว้างของภาครัฐ และประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลภาครัฐได้ โดยสะดวก การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน บนหลักการที่ว่า ความก้าวหน้าของระบอบ ประชาธิปไตยบ่งชี้ได้จากการพัฒนาจิตสำนึกในสิทธิของประชาชนในชีวิตการเมือง รัฐมีหน้าที่กระตุ้นให้ประชาชน มีส่วนร่วมอย่างแข็งขันมากขึ้นในการจัดการกิจการสาธารณะ ความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศเชื่อมโยงกับ การพัฒนาบทบาทของพรรคการเมือง องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรภาคประชาสังคม นอกจากนี้ การมีส่วนร่วม ของพลเมืองยังเชื่อมโยงกับเป้าหมายธรรมาภิบาล

แผนพัฒนาประเทศระยะกลาง ค.ศ. 2010-2014 ระบุให้มีการลำดับความสำคัญให้มีการเสริมสร้าง บทบาทของภาคประชาสังคมเพื่อเสริมสร้างการดำรงอยู่ของชาติ ซึ่งมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ แผนพัฒนา ระยะกลาง ค.ศ. 2015-2019 ระบุให้รัฐบาลผลักดันให้สถาบันประชาธิปไตยมีความเข้มแข็ง เสริมสร้างบทบาท ของภาคประชาสังคม รับรองการพัฒนาสื่อและเสรีภาพของสื่อ รวมทั้งกำหนดให้การสร้างธรรมาภิบาลที่เป็น ประชาธิปไตยและเชื่อถือได้ เป็นหนึ่งในประเด็นยุทธศาสตร์สำคัญที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน

นอกจากนี้ ในการขับเคลื่อนแผนพัฒนาระยะกลาง ค.ศ. 2015-2019 ยังได้มีการกำหนดเป้าหมาย (target) และตัวชี้วัด (indicator) ที่ชัดเจน อาทิ เป้าหมายที่ 6.2.3 การสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบ ในการปฏิบัติงานของรัฐ โดยรัฐต้องจัดให้มีสำนักงานจัดการข้อมูลสารสนเทศและเอกสารทางราชการ (Pejabat Pengelola Informasi & Dokumentasi: PPID) และรัฐต้องจัดให้มีพื้นที่สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการร่วมกำหนดและกำกับดูแลการดำเนินนโยบายสาธารณะ เป้าหมายที่ 6.2.5 เพิ่มการมีส่วนร่วมของสาธารณชน ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ รวมถึงเพิ่มการดำเนินการของรัฐบาลแบบเปิดในทุกหน่วยงานของรัฐ โดยหน่วยงานภาครัฐต้องเสริมสร้างความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และสื่อมวลชน ตลอดจนให้ความรู้และข้อมูลแก่สาธารณชนให้สามารถเข้าถึงข้อมูลสาธารณะ และมีกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำและติดตามนโยบาย โดยกำหนดให้สำนักงานจัดการ ข้อมูลสารสนเทศและเอกสารทางราชการต้องทำหน้าที่จัดให้บริการข้อมูลที่มีคุณภาพ เพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วม

ของประชาชนในการจัดทำนโยบายสาธารณะ การออกแบบโครงการสาธารณะ และกระบวนการตัดสินใจสาธารณะ ตลอดจนวางมาตรการเพิ่มการรับรู้ของสาธารณชนเกี่ยวกับความโปร่งใสของข้อมูลสาธารณะ เผยแพร่ขั้นตอนการวางแผน การจัดทำงบประมาณและแสดงงบประมาณทั้งหมดบนเว็บไซต์ของกระทรวง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างนโยบายสาธารณะและติดตามการดำเนินการต่อไป และพัฒนาระบบเผยแพร่ข้อมูลเชิงรุก

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 สามารถแบ่งลักษณะออกเป็น 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) ที่ภาครัฐและพลเมืองมีบทบาทร่วมในการกำหนดหรือออกแบบกระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะ และการร่วมจัดบริการสาธารณะ ภาคีหุ้นส่วนถือเป็นความสัมพันธ์แบบเท่าเทียม โดยเริ่มตั้งแต่ร่วมกันกำหนดวาระนโยบาย ร่วมกันเสนอทางเลือกหรือการวางกรอบทิศทางในการกำหนดนโยบาย และร่วมรับผิดชอบต่อการตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้าย แม้ว่านโยบายนั้นจะเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวง



ก็ตาม แต่ภาคประชาชนจะร่วมรับผิดชอบด้วย เนื่องจากมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเหล่านี้ผ่านช่องทาง  
เวที และพื้นที่ต่าง ๆ เช่น การประชุมร่วมเพื่อแสวงหาฉันทานุมัติ (consensus conferences) สภาประชาชน  
(citizens' juries) ที่ตัดสินใจในการใช้งบประมาณจากภาครัฐ เป็นต้น

เมื่อรัฐบาลได้ไปส่งเสริมกระบวนการปรึกษาหารือในรูปแบบของภาคีหุ้นส่วนและการมีส่วนร่วม  
ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ จะทำให้หน่วยงานได้รับแนวคิดชุดใหม่เกี่ยวกับความต้องการในการรับบริการ  
สาธารณะและผลสะท้อนเกี่ยวกับนโยบายและบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นจากประชาชนโดยแท้ รวมถึงจะทำให้  
คุณภาพของบริการสาธารณะที่เปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมถูกยกระดับมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้  
การยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ยังส่งผลให้การดำเนินวิถีชีวิตในแบบประชาธิปไตยต่อประชาชน  
มีคุณภาพมากขึ้น และเอื้อให้รัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างเข้าถึงยิ่งขึ้น

การบริหารงานภาครัฐแบบเปิดของอินโดนีเซีย มีตัวแบบการมีส่วนร่วมของพลเมืองที่เกิดขึ้น  
ทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่นที่หลากหลาย ดังตัวอย่างต่อไปนี้

(1) การส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Access to Information) กฎหมายฉบับที่ 14/2008  
ได้รับรองสิทธิและเสรีภาพการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐของประชาชน รวมทั้งรัฐบาลได้มีการออกระเบียบรัฐบาล  
ฉบับที่ 61/2010 ที่กำหนดแนวทางและมาตรการเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน  
โดยกำหนดให้สำนักงานจัดการข้อมูลสารสนเทศและเอกสารทางราชการ มีหน้าที่จัดให้มีระบบข้อมูลและเอกสาร  
เพื่อจัดการข้อมูลสาธารณะเป็นไปอย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และเข้าถึงได้โดยสะดวก ดำเนินการให้ข้อมูล  
หน่วยงานต่าง ๆ แก่ประชาชนในเชิงรุก ครอบคลุมทั้งหน่วยงานที่รับงบประมาณแผ่นดินไม่ว่าจะทั้งหมด  
หรือบางส่วน แต่อาจมีหน่วยงานบางลักษณะที่ได้รับการยกเว้น เช่น หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายบางแห่งและ  
ศาล เป็นต้น

(2) การร่วมตรวจสอบภาครัฐผ่านแพลตฟอร์ม “เลโปร์ (LAPOR)” คำว่า “เลโปร์” ในภาษา  
อินโดนีเซีย หมายถึง การรายงาน โดยแพลตฟอร์มออนไลน์เลโปร์ถูกสร้างขึ้นโดยรัฐบาลอินโดนีเซียใน ค.ศ. 2011  
มีชื่ออย่างเป็นทางการในภาษาอังกฤษว่า “People’s Online Services and Complaints Aspiration System”  
ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อยกระดับการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการร่วมกำกับดูแลการให้บริการสาธารณะ เลโปร์  
จะเป็นช่องทางสำคัญที่ภาครัฐเปิดให้ประชาชนทั้งในประเทศและในแต่ละภูมิภาคสามารถแจ้งเรื่องร้องทุกข์  
ร้องเรียน ผ่านเว็บไซต์ <http://lapor.go.id/> ภายในเว็บไซต์นี้ผู้ใช้บริการจะสามารถกรอกข้อมูลสำคัญ อาทิ  
ประเภทหัวข้อ (ร้องเรียน-ข้อเสนอแนะ-ขอข้อมูล) หัวข้อร้องเรียน รายละเอียด วันที่ พิกัดผู้แจ้ง หน่วยงานที่  
รับเรื่องร้องเรียนปลายทาง รวมทั้งสามารถแนบเอกสารอิเล็กทรอนิกส์หลักฐานหรือรายงานเข้าไปในระบบได้  
ประชาชนที่ต้องการข้อมูลหรือติดตามความก้าวหน้ายังสามารถตรวจสอบความคืบหน้าในการดำเนินการ  
ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่ามีความก้าวหน้าถึงขั้นตอนใดในลักษณะเรียลไทม์ (Realtime)

รายงานที่ส่งไปในเว็บไซต์จะได้รับการตรวจสอบโดยระบบปฏิบัติการเลโปร์ เพื่อทบทวนความชัดเจน  
และครบถ้วนของข้อมูล และส่งต่อไปที่กระทรวงหรือสำนักงานที่เกี่ยวข้องภายในไม่เกิน 3 วันทำการ หลังจาก  
การตรวจสอบการรายงานกระทรวงหรือสำนักงานที่เกี่ยวข้องจะมีเวลา 5 วันทำการในการตอบกลับ

นอกเหนือจากนี้รัฐบาลยังใช้ข้อมูลที่ได้จากระบบปฏิบัติการเลโพรมาใช้เพื่อปรับปรุงนโยบาย คุณภาพการจัดบริการ สาธารณะ และการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐผ่านนโยบายและแผนงานต่าง ๆ อีกด้วย ในกรณีที่ประชาชนผู้ร้องเรียน ไม่ได้รับการตอบกลับภายใน 5 วันทำการ เจ้าหน้าที่ที่ดูแลระบบปฏิบัติการเลโพรจะรายงานไปยังเจ้าหน้าที่ ระดับสูงของหน่วยงานนั้น ๆ และหากยังไม่ได้รับการตอบสนองอีกจะแจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการ ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman Republik Indonesia: ROI) เพื่อทำการสอบสวนกรณีดังกล่าวและออกคำสั่ง มีผลผูกพันต่อหน่วยงาน ทั้งนี้ ระบบปฏิบัติการของเลโพรจะเก็บข้อมูลผู้ร้องเรียนไว้เป็นความลับและไม่เผยแพร่ ออกไป ในบางกรณีระบบนี้ยังถูกใช้ให้ความช่วยเหลือกรณีประชาชนประสบภัยพิบัติอีกด้วย

(3) เวทีปรึกษาหารือภาคพลเมือง “มุสเรนบัง” (Musrenbang) หรือ “Multi Stakeholder Consultation Forum for Development Planning” เป็นตัวแบบกลไกการมีส่วนร่วมของพลเมืองในรูปแบบ ที่เป็นทางการ ซึ่งเกิดขึ้นตามกฎหมายฉบับที่ 25/2004 ว่าด้วยการวางแผนการพัฒนาประเทศ (Law No. 25/2004 on National Development Planning) ที่ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งขึ้น มีลักษณะเป็นเวทีสำหรับผู้มีส่วนได้เสียที่เข้ามามีส่วนร่วมระบุและจัดลำดับความสำคัญของนโยบาย โครงการพัฒนาระดับชุมชน เพื่อรองรับการจัดทำงบประมาณระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Annual Budget) และกองทุนจัดสรร หมู่บ้าน (Village Allocation Funds) การประชุมจะจัดขึ้นในช่วงครึ่งแรกของปีปฏิทิน โดยจะมีการจัดลำดับ ความสำคัญของประเด็นสาธารณะที่นำมาสู่เวทีเพื่อให้เกิดการตั้งวาระ ถกเถียง และสร้างข้อสรุปร่วมกัน

เวทีมุสเรนบังระดับชุมชนจะมีการเลือกผู้แทนเข้าสู่การประชุมในระดับอำเภอและจังหวัด บทบาท สำคัญของเวทีมุสเรนบังค์ ยังครอบคลุมถึงการให้การรับรองร่างสุดท้ายของแผนงานและงบประมาณของรัฐบาล ท้องถิ่นประจำปี (Annual Local Government Work Plan and Budget) อีกด้วย ตามที่ระบุไว้ในการสัมภาษณ์ กับ OECD นอกจากนี้ เวทีมุสเรนบังในบางพื้นที่ (เช่น บันตุง และบางท้องถิ่นในจาการ์ตา) ยังได้มีการพัฒนา แพลตฟอร์มออนไลน์ (eMusrenbang) เพื่อขยายขอบเขตของเวทีและอำนวยความสะดวกในการเชื่อมโยง ระหว่างเวทีมุสเรนบังและระบบการจัดการข้อร้องเรียนเข้าด้วยกัน อย่างไรก็ตาม ความท้าทายสำคัญในปัจจุบัน คือ จำนวนผู้ที่สนใจเข้าร่วมมีแนวโน้มลดลงในบางพื้นที่

(4) ภาคิหุ้นส่วนภาครัฐกับประชาสังคม (Public-Civil Society Partnership) รัฐบาลอินโดนีเซีย ได้ขยายระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจากเดิมที่รัฐมีการสื่อสารหรือให้ข้อมูลทางเดียว เปลี่ยนไปสู่การเปิด โอกาสให้ประชาชนได้เข้ามาสื่อสารและปฏิสัมพันธ์กับรัฐในลักษณะที่ครอบคลุมทั้งกระบวนการนโยบาย สาธารณะ ในขณะที่เดียวกันก็ได้ขยายบทบาทของประชาชนจากเดิมที่เป็นฝ่ายรับบริการสาธารณะจากรัฐ เพียงฝ่ายเดียว ก้าวไปสู่การเข้ามามีบทบาทของพลเมืองและภาคประชาสังคมในฐานะผู้ร่วมจัดบริการสาธารณะ โดยขยายบทบาทตั้งแต่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการออกแบบและดำเนินการได้โดยตรง ซึ่งเป็นการปรับ บทบาทให้ภาคพลเมืองร่วมรับผิดชอบทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะ (responsibility) และร่วมรับผิดชอบ ต่อผลลัพธ์ของบริการสาธารณะ (accountability) ไปพร้อมกันด้วย

ภายใต้ต้นนโยบายดังกล่าว องค์กรภาคประชาสังคมสามารถเข้ามามีส่วนร่วมระดมทุน ทรัพยากร และ จัดทำบริการสาธารณะได้โดยตรง หรืออาจดำเนินการในลักษณะบูรณาการความร่วมมือกับภาครัฐและองค์กรอื่น ๆ

ตัวอย่างหนึ่งที่องค์กรภาคประชาสังคมได้ทำงานร่วมกับรัฐบาลท้องถิ่นในอินโดนีเซีย คือ ศูนย์ข้อมูลและการศึกษาภูมิภาค (The Centre for Regional Information and Studies: PATTIRO) ซึ่งเป็นองค์กรที่พัฒนาแพลตฟอร์มให้ข้อมูลด้านการส่งเสริมสุขภาพทั่วไป อาทิ ข้อมูลด้านสุขภาพสำหรับแม่และเด็ก ข้อมูลการช่วยผู้พิการ ฯลฯ นอกจากนี้ PATTIRO ยังช่วยให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดการข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้งยังช่วยให้ภาครัฐได้เปิดรับมุมมองความคิดสร้างสรรค์ และนวัตกรรมการจัดบริการสาธารณะที่ดีขึ้น

#### (5) การพัฒนานวัตกรรมดิจิทัลเพื่อยกระดับบริการสาธารณะ (Public Service Innovations)

ภายใต้แนวคิดที่ว่า นวัตกรรมของภาครัฐ คือ การใช้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรและความขีดความสามารถที่ภาครัฐได้ลงทุนไป เพื่อส่งมอบบริการสาธารณะที่มีคุณภาพตามพันธะสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชนทุกคน นวัตกรรมของภาครัฐจึงมีใช่แค่การปรับปรุงประสิทธิภาพและผลลัพธ์ขององค์กรภาครัฐ แต่ยังหมายรวมถึงการดำเนินการเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถของพลเมือง ภาคธุรกิจ และสถาบันอื่นในภาคสาธารณะ เพื่อเป็นตัวแทนของการสร้างความเปลี่ยนแปลง นวัตกรรมในภาครัฐต้องสามารถเพิ่มความไว้วางใจและความเชื่อมั่นในบริการสาธารณะ

รัฐบาลอินโดนีเซียส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐสร้างนวัตกรรมบริการสาธารณะ โดยจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ คือ นวัตกรรมที่เป็นบริการรูปแบบใหม่ (novelty) นวัตกรรมที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ผลจริง (implementation) มีใช่แค่ความคิดสร้างสรรค์ทั่วไป และเป็นนวัตกรรมที่สามารถสร้างผลกระทบ (impact) ในเชิงบวกต่อการปรับปรุงและพัฒนาระบบบริการสาธารณะให้มีคุณภาพและเกิดความพึงพอใจของผู้รับบริการได้ นวัตกรรมจึงเป็นหนึ่งในตัวเร่งนโยบายที่ช่วยขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงให้ประสบความสำเร็จได้เร็วยิ่งขึ้น เนื่องจากนวัตกรรมสามารถเพิ่มระดับการเปิดกว้างของรัฐบาล ผลกระทบของการปฏิรูปนโยบาย และการเข้าถึงการริเริ่มของรัฐบาล โดยการเพิ่มการมีส่วนร่วมของพลเมือง ภาคธุรกิจ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และภาคประชาสังคม และนวัตกรรมยังสามารถสนับสนุนหลักการบริหารงานภาครัฐแบบเปิด (open government) ได้โดยตรง ตัวอย่างนวัตกรรมบริการสาธารณะแบบดิจิทัลระดับชาติ อาทิ ระบบการสมัครสำหรับผู้ประสงค์เข้าร่วมแสวงบุญในพิธีฮัจญ์ ระบบติดตามราคาสินค้าโภคภัณฑ์แบบเรียลไทม์ ระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์

### 10. ปัจจัยความสำเร็จของการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ

ผลการวิเคราะห์กรณีศึกษาการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะในประเทศศรีลังกา สามารถสรุปลักษณะสำคัญของแนวปฏิบัติที่ประสบผลสำเร็จได้ดังต่อไปนี้

(1) การร่วมจัดทำบริการสาธารณะเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะ นับตั้งแต่ขั้นการวางแผน การออกแบบบริการ การจัดทำบริการ การให้บริการ ไปจนถึงการติดตามประเมินผล แบบแผนปฏิบัติของการร่วมจัดทำบริการสาธารณะมีรูปแบบแตกต่างกันไปตามประเภทของบริการสาธารณะ ที่ต่างกัน เช่น การร่วมจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะการร่วมกันให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายส่วนมากมักปรากฏ

ในกรณีบริการสาธารณะทางสังคม ในขณะที่การร่วมตรวจติดตามและประเมินผลมักปรากฏในกรณีกิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะทั่วไปของสังคม อาทิ การปกป้องและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

(2) การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะในกรณีศึกษาส่วนใหญ่ ส่งผลให้มีปัจจัยนำเข้าใหม่ ๆ เพิ่มเติมนอกเหนือจากการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามวิถีทางปกติ (additive input) แต่ก็มีบางกรณีที่มีการมีบทบาทร่วมจัดทำบริการสาธารณะของภาคประชาชนก่อให้เกิดรูปแบบวิธีการทำงานในวิถีทางใหม่สำหรับใช้ปฏิบัติแทนการทำงานรูปแบบเดิมของหน่วยงาน มักเป็นกรณีที่มีการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนดำเนินการโดยการสนับสนุนขององค์กรภาคประชาสังคม อย่างไรก็ตาม การมีบทบาทสนับสนุนการมีส่วนร่วมโดยองค์กรภาคประชาสังคมถือเป็นส่วนเติมเต็มบทบาทการสนับสนุนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(3) การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะหลายกรณี ปรากฏในลักษณะที่ประชาชนพลเมืองผู้รับบริการของหน่วยงานภาครัฐเข้ามามีบทบาทร่วมทำหน้าที่เป็นผู้จัดทำบริการของหน่วยงานด้วยตัวเอง (co-producer of personal services) มักเป็นกรณีบริการสาธารณะทางสังคมที่มีกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการเฉพาะบุคคล อาทิ บริการสุขภาพ การดูแลให้ความช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคม อีกส่วนหนึ่งเป็นบริการสาธารณะที่มีกลุ่มเป้าหมายระดับชุมชน ซึ่งกลุ่มพลเมืองและองค์กรชุมชนเข้ามามีบทบาทในฐานะผู้ร่วมจัดทำบริการ กรณีศึกษาการมีบทบาทร่วมจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาชนในลักษณะการทำหน้าที่แทนบุคลากรภาครัฐมีหลักฐานบ่งชี้ถึงการมีผลช่วยลดต้นทุนการจัดบริการของหน่วยงานภาครัฐ

(4) การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะในกรณีศึกษาส่วนใหญ่ ปรากฏผลลัพธ์ในลักษณะการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ ในลักษณะการปรับรูปแบบอย่างค่อยเป็นค่อยไป 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 ซึ่งอาจนำไปสู่กระแสการต่อต้านจากกลุ่ม

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานบนฐานความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน รวมถึงการตั้งคำถามถึงความเชื่อตรงเป็นกลาง ในการให้บริการขององค์กรภาคประชาสังคม มาตรการจัดการความเสี่ยงเหล่านี้ที่รัฐบาลในประเทศกรณีศึกษา นำมาใช้ ได้แก่ การพัฒนาหลักสูตรฝึกอบรมและระบบสนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐภายใต้บทบาทใหม่ การพัฒนาระบบรวบรวมข้อมูลการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคม เช่น การพัฒนาระบบ ข้อมูลออนไลน์สำหรับสนับสนุนผู้รับบริการ เป็นต้น การพัฒนาระบบตรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ สาธารณะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อให้กลุ่มผู้รับบริการมีบทบาท ร่วมกำกับควบคุมกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะได้มากขึ้น

กรณีตัวอย่างการมีบทบาทของภาคประชาชนที่ส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบวิธีการจัดทำ บริการสาธารณะแบบพลิกโฉม ส่วนใหญ่ปรากฏในแผนงานและโครงการริเริ่มใหม่หรือโครงการนำร่อง จึงถือว่า อยู่ในช่วงเริ่มต้นของการนำตัวแบบการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะมาทดลองปฏิบัติภายใต้บริบทเฉพาะ ของประเทศไทย โดยจำกัดเฉพาะกรณีการจัดบริการสาธารณะทางสังคม อาทิ การบริการดูแลช่วยเหลือ และจัดสวัสดิการทางสังคม การจัดบริการด้านสุขภาพ ในขณะที่กรณีตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นการเปลี่ยนแปลง อย่างค่อยเป็นค่อยไปในลักษณะการดัดแปลงรูปแบบวิธีการจัดบริการสาธารณะไปจากแบบแผนเดิมเพียง บางส่วน (service modifications)

จากกรณีศึกษาข้างต้น สามารถสรุปปัจจัยความสำเร็จของการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการนโยบายสาธารณะและการจัดทำบริการสาธารณะได้ดังต่อไปนี้

ประเทศอังกฤษ	ประเทศอินโดนีเซีย
1) การมีความมุ่งมั่นของผู้นำหน่วยงานภาครัฐ (commitment)	1) ปัจจัยด้านบริบทการพัฒนาประชาธิปไตยที่ก้าวหน้าและต่อเนื่อง
2) การมีกฎหมายรับรองสิทธิของประชาชน (rights)	2) ปัจจัยเชิงสถาบันที่เกื้อหนุนซึ่งกันและกันภายใต้ทิศทางที่ชัดเจนร่วมกัน
3) การสร้างความกระจ่างชัดในแนวทางปฏิบัติ (clarity)	3) ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ (leadership)
4) การวางช่วงเวลาอย่างเหมาะสม (time)	4) ปัจจัยด้านระบบฐานข้อมูลที่มีความเป็นเอกภาพ
5) การมีช่องทางที่เปิดกว้างเข้าถึงประชาชนให้ได้มากที่สุด (inclusion)	5) ปัจจัยมาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองเชิงรุก
6) การมีทรัพยากรสำหรับสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วม (resources)	6) ปัจจัยด้านมาตรการที่เปิดกว้างและส่งเสริมการพัฒนา ระบบบริการสาธารณะโดยใช้นวัตกรรมเป็นฐาน (innovative-based)
7) การประสานการทำงานของกลไกการมีส่วนร่วมในทุก กระทรวงและทุกระดับ (co-ordination)	
8) การมีกลไกแสดงความรับผิดชอบชี้แจงผลของ กระบวนการมีส่วนร่วม (accountability)	
9) การมีระบบประเมินผลกระบวนการมีส่วนร่วม (evaluation)	
10) การมีพลเมืองเข้มแข็ง (active citizenship)	

(1) กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยที่ก้าวหน้าและมั่นคง การปฏิรูประบบบริการสาธารณะ ในช่วงทศวรรษที่ 2000 จนถึงปัจจุบันมีความสอดคล้องกับการส่งเสริมคุณค่าของประชาธิปไตยอย่างชัดเจน โดยเฉพาะการยอมรับในกระบวนการธรรมาภิบาล (governance) ครอบคลุมหลากหลายมิติ ได้แก่ การมุ่งเน้น การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน การสร้างเครือข่ายการทำงาน ร่วมกันหลากหลายภาคส่วน การบริหารงานภาครัฐที่ยึดหลักความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบเปิด (open government) มาใช้เป็นแนวทางปฏิรูประบบราชการทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

(2) การพัฒนาโลกเชิงสถาบันเพื่อรองรับการปฏิรูปประเทศ การปฏิรูประบบบริการสาธารณะ ที่ประสบผลสำเร็จและก้าวหน้า มักเกิดจากการพัฒนาโลกเชิงสถาบันที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การพัฒนา ผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนาประเทศตามมาตรฐานสากล ไม่ว่าจะเป็นมาตรฐานของกลุ่มประเทศ OECD ธนาคารโลก องค์การสหประชาชาติ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) รวมถึงภาคีหุ้นส่วนว่าด้วยการบริหารงาน ภาครัฐแบบเปิด (Open Government Partnership: OGP) ดังเช่นกรณีตัวอย่างประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งนำ หลักเกณฑ์และมาตรฐานสากลมาเป็นกรอบจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ (National Development Strategy) ค.ศ. 2005-2025 และนำหลักการและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ของสหประชาชาติ ในปี ค.ศ. 2015 มากำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งของการบรรลุเป้าหมายตามแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ พร้อมทั้งมีกลไกและกระบวนการกำกับติดตามและทบทวน เพื่อนำไปสู่ การปรับปรุงและพัฒนาที่ต่อเนื่อง

(3) การมีความมุ่งมั่นของผู้นำหน่วยงานภาครัฐ (leadership) การเปิดช่องทางการมีส่วนร่วม ที่เข้าถึงประชาชนทุกกลุ่มจะประสบผลสำเร็จได้ จำเป็นต้องอาศัยบทบาทของผู้นำทางการเมืองและผู้บริหาร หน่วยงานภาครัฐทุกระดับ นับตั้งแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ผู้บริหารระดับสูง ไปจนถึงหัวหน้าหน่วยงานระดับ ปฏิบัติการในพื้นที่ หากผู้นำองค์กรภาครัฐทุกระดับมีความตระหนักและความตั้งใจแน่วแน่ (commitment) ก็จะช่วยให้อุทิศเวลาของหน่วยงานและประชาชนเชื่อมั่นได้ว่ากระบวนการมีส่วนร่วมไม่ได้เป็นแค่กิจกรรมที่ภาครัฐ จัดให้มีขึ้นพอเป็นพิธี แต่ผลลัพธ์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นได้จริง

(4) การมีกฎหมายรับรองสิทธิของประชาชน (rights) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการนโยบายสาธารณะจะบรรลุผลในทางปฏิบัติได้อย่างยั่งยืน จำเป็นต้องมีกฎหมายรับรองสิทธิ ของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทาง ราชการ สิทธิในการร่วมให้คำปรึกษาหารือ สิทธิในการร่วมตัดสินใจ ตลอดจนสิทธิในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ นอกจากการมีมาตรการทางกฎหมายรองรับการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นทางการแล้ว ยังควรมีมาตรการทางนโยบายเพื่อวางกรอบแนวทางการปฏิบัติ ตลอดจนกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงาน ภาครัฐในการตอบสนองต่อการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างชัดเจนอีกด้วย ในขณะที่เดียวกันก็ต้อง มีการวางระบบและกลไกสำหรับกำกับและตรวจติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในเรื่องที่เกี่ยวข้อง กับการปฏิบัติตามกรอบกฎหมายและนโยบายด้านการส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเฉพาะด้วย

(5) การสร้างความกระจ่างชัดในแนวทางปฏิบัติ (clarity) แม้จะมีกฎหมายรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยชัดแจ้งแล้ว ในทางปฏิบัติหน่วยงานภาครัฐยังจะต้องสร้างความกระจ่างชัดเกี่ยวกับรายละเอียดของรูปแบบ ช่องทาง และเงื่อนไขข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมในแต่ละกรณี ไม่ว่าจะเป็นการใช้สิทธิในการร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางราชการ สิทธิในการร่วมปรึกษาหารือและตัดสินใจเชิงนโยบาย และสิทธิในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ โดยจัดทำคำอธิบายชี้แจงหลักเกณฑ์การปฏิบัติอย่างชัดเจนสำหรับให้ประชาชนศึกษาทำความเข้าใจ เพื่อให้ทุกฝ่ายรับรู้ถึงบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของตนเองและมีความเข้าใจตรงกันตั้งแต่แรก นอกจากนี้ ในระหว่างกระบวนการมีส่วนร่วมดำเนินไป หน่วยงานภาครัฐยังต้องให้ความสำคัญกับคุณภาพของการจัดทำข้อมูล ทั้งในแง่ความครบถ้วน ความเป็นกลาง ความถูกต้องแม่นยำเชื่อถือได้ การคัดกรองข้อมูลในส่วนที่มีความสำคัญและตรงประเด็น ตลอดจนการนำเสนอข้อมูลในรูปแบบที่ประชาชนทั่วไปสามารถทำความเข้าใจได้ง่าย

(6) การมีระบบฐานข้อมูลภาครัฐที่มีความเป็นเอกภาพ การปฏิรูประบบบริการสาธารณะจำเป็นต้องอาศัยการมีระบบนิเวศฐานข้อมูลการบริหารงานภาครัฐแบบเปิด (Open Government Data Ecosystem) เพื่อเอื้อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความสุจริต และยกระดับผลสัมฤทธิ์การทำงานของภาครัฐ นับตั้งแต่การตรากฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ การจัดทำโครงการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเดียว (One Data) ในลักษณะฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) เพื่อพัฒนาฐานข้อมูลภาครัฐและส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและพลเมือง ขจัดความซ้ำซ้อนในการทำงานระหว่างหน่วยงาน เป็นฐานในการวิเคราะห์และปรับปรุงคุณภาพและยกระดับประสิทธิภาพด้านการบริหารงานและการให้บริการสาธารณะ ส่งเสริมการทำงานร่วมกันหลากหลายภาคส่วน รองรับพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคมสู่สังคมดิจิทัล (Internet of Things: IoT) ทำให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐและสนใจเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายมากขึ้น

(7) การวางช่วงเวลาสำหรับรองรับกิจกรรมการมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสม (time) การจัดกิจกรรมสำหรับรองรับการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน หน่วยงานภาครัฐต้องคำนึงถึงความเหมาะสมเรื่องช่วงเวลาสำหรับการมีส่วนร่วมในแต่ละรูปแบบ โดยกำหนดกรอบเวลาสำหรับการมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการให้คำปรึกษาหารือในประเด็นนโยบายสาธารณะตั้งแต่ในช่วงเริ่มต้นของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อให้มีช่วงเวลาเพียงพอสำหรับเปิดรับข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะทางเลือกที่หลากหลายเข้าสู่กระบวนการวิเคราะห์และออกแบบนโยบายของหน่วยงานภาครัฐ ในขณะเดียวกัน ก็จะต้องกำหนดเวลาที่เพียงพอสำหรับการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เริ่มตั้งแต่ช่วงการออกแบบแผนงานโครงการหรือรูปแบบบริการ การมีส่วนร่วมระหว่างดำเนินงานเพื่อเปิดรับข้อมูลสภาพปัญหาอุปสรรค และการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการติดตามเพื่อเปิดรับข้อมูลที่สะท้อนถึงผลของการให้บริการ

(8) การมีช่องทางที่เปิดกว้างเข้าถึงประชาชนให้ได้มากที่สุด (inclusion) หน่วยงานภาครัฐจะต้องมีมาตรการเพื่อรับประกันว่า พลเมืองทุกคนจะมีโอกาสเข้าถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะได้เสมอภาคกัน โดยจัดให้มีช่องทางการมีส่วนร่วมหลากหลายรูปแบบในแต่ละขั้นตอน เช่น มีช่องทาง

การมีส่วนร่วมเข้าถึงข้อมูลข่าวสารหลากหลายรูปแบบ มีเครื่องมือการมีส่วนร่วมให้คำปรึกษาหารือหลากหลายประเภท มีระบบการร่วมจัดทำบริการสาธารณะหลากหลายตัวแบบ เป็นต้น นอกจากการจัดให้มีกลไกและช่องทางการมีส่วนร่วมหลากหลายเพื่อรองรับประชาชนทุกกลุ่มแล้ว หน่วยงานภาครัฐยังต้องมีบทบาทเชิงรุกโดยพยายามเข้าถึงประชาชนหลากหลายกลุ่มให้ครอบคลุมมากที่สุดด้วย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนกระจุกตัวหรือถูกยึดกุมโดยประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ถูกครอบงำโดยกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม หรือถูกกำกับโดยนักการเมืองหรือพรรคการเมือง ซึ่งจะส่งผลให้กระบวนการมีส่วนร่วมหมดความหมายในที่สุด

(9) การมีทรัพยากรสำหรับสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วม (resources) หน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่จัดหาทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับดำเนินกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งการร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางราชการ อาทิ การลงทุนพัฒนาระบบคลังข้อมูลและช่องทางการมีส่วนร่วมแบบดิจิทัล การพัฒนาระบบและช่องทางการมีส่วนร่วมให้คำปรึกษาหารือในประเด็นนโยบาย การร่วมตัดสินใจสาธารณะ รวมถึงการมีงบประมาณอุดหนุนสำหรับการริเริ่มทดลองการมีส่วนร่วมจัดทำบริการสาธารณะ ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐก็จะต้องได้รับการพัฒนาทักษะด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอน สามารถเข้าถึงองค์ความรู้ คำแนะนำ คู่มือแนวทางปฏิบัติ หลักสูตรการฝึกอบรม ตัวแบบนวัตกรรมบริการสาธารณะ ตลอดจนการเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ ภายใต้กลไกและเครื่องมือการมีส่วนร่วมในรูปแบบใหม่ ๆ

(10) การประสานการทำงานของกลไกการมีส่วนร่วมในทุกกระทรวงและทุกระดับ (co-ordination) การยกระดับการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะจำเป็นต้องมีระบบการประสานการทำงานของกลไกการมีส่วนร่วมทั้งหมดที่เกิดขึ้นเข้าด้วยกัน ทั้งการประสานระหว่างกลไกการมีส่วนร่วมของหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ ในโครงสร้างการบริหารราชการระดับเดียวกัน อาทิ การมีส่วนร่วมของหน่วยงานภายในกระทรวงเดียวกัน และต่างกระทรวง และการประสานระหว่างกลไกการมีส่วนร่วมของหน่วยงานในโครงสร้างต่างระดับกัน อาทิ การมีส่วนร่วมของหน่วยงานระดับชาติกับหน่วยงานระดับภูมิภาค ทั้งนี้ เพื่อให้กิจกรรมการมีส่วนร่วมทั้งหมด มีผลลัพธ์ที่สอดรับกันภายใต้เป้าหมายของนโยบายรัฐบาล อีกทั้งยังเป็นการลดปัญหาความซ้ำซ้อนและซ้ำซากของกิจกรรมการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นสาเหตุของกระแสความรู้สึกเหนื่อยล้าและเบื่อหน่ายการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคประชาสังคม อย่างไรก็ตาม การจัดระบบประสานการทำงานของกลไกการมีส่วนร่วมให้ดำเนินไปในทิศทางเป้าหมายเดียวกัน ไม่ควรก่อให้เกิดความยุ่งยากในทางปฏิบัติอันอาจเป็นอุปสรรคต่อการริเริ่มวิธีการทำงานหรือนวัตกรรมการมีส่วนร่วมของหน่วยงาน แต่ควรมุ่งส่งเสริมให้เกิดเครือข่ายแลกเปลี่ยนแบ่งปันองค์ความรู้และประสบการณ์ รวมถึงการยกระดับศักยภาพของชุมชนนักปฏิบัติ ทั้งภายในบุคลากรภาครัฐ และบุคลากรของภาคประชาสังคม

(11) การมีกลไกแสดงความรับผิดชอบชี้แจงผลของกระบวนการมีส่วนร่วม (accountability) รัฐบาลต้องมีมาตรการเพื่อสร้างหลักประกันว่า กระบวนการมีส่วนร่วมตัดสินใจในประเด็นนโยบายสาธารณะ เป็นไปอย่างเปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยรัฐบาลมีหน้าที่ชี้แจงข้อมูลให้ประชาชนทราบว่า การมีส่วนร่วม



ในกระบวนการนโยบายสาธารณะแต่ละกรณีปรากฏผลอย่างไร และรัฐบาลจะนำข้อมูลความคิดเห็นและคำปรึกษาหารือจากประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมไปดำเนินการต่ออย่างไร เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วมีการเปิดให้ภาคประชาชนร่วมติดตามผลลัพธ์อย่างไร และได้นำผลการตรวจติดตามไปดำเนินการต่ออย่างไร การมีมาตรการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะจะช่วยยกระดับความไว้วางใจที่ประชาชนมีต่อภาครัฐและสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการมีส่วนร่วมที่รัฐบาลจัดขึ้น

(12) การมีระบบประเมินผลกระบวนการมีส่วนร่วม (evaluation) รัฐบาลจะต้องมีระบบการประเมินผลการดำเนินงานด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อชี้วัดผลการปฏิบัติและผลลัพธ์ของกระบวนการมีส่วนร่วมที่ได้ดำเนินการไปทั้งหมด โดยกำหนดมาตรการเชิงบังคับให้หน่วยงานภาครัฐต้องมีการประเมินผลกิจกรรมการมีส่วนร่วมที่ได้จัดขึ้น ในขณะที่รัฐบาลมีหน้าที่พัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงานออกแบบและพัฒนาเครื่องมือการประเมินผล และเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์การที่ส่งเสริมความสำคัญของการประเมินผลการมีส่วนร่วมของประชาชน

(13) การมีมาตรการเชิงรุกเพื่อเสริมสร้างความเป็นพลเมืองเข้มแข็ง (active citizenship) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะและการจัดบริการสาธารณะไม่อาจบรรลุผลได้โดยหน่วยงานภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว หากจำเป็นต้องอาศัยการมีพลเมืองและภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง มีการรวมตัวกันดำเนินกิจกรรมสาธารณะด้วยจิตอาสา ตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อประเด็นสาธารณะและปัญหาสังคมร่วมกัน รัฐบาลสามารถมีบทบาทเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน ผ่านการเอื้ออำนวยให้พลเมืองและองค์กรภาคประชาสังคมเข้าถึงแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะ ส่งเสริมกิจกรรมการเรียนรู้เพื่อพัฒนาทักษะความเป็นพลเมือง เสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถในการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคม สร้างความตระหนักถึงคุณค่าและความสำคัญของการเข้าร่วมกิจกรรมสาธารณะในทุกกระดับ ตลอดจนเอื้ออำนวยให้เกิดการประสานความร่วมมือเพื่อจัดการปัญหาในสังคมด้วยตนเองร่วมกันระหว่างพลเมือง องค์กรภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชน

กำหนดการประชุมรับฟังความคิดเห็น  
โครงการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ  
วันศุกร์ ที่ ๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๕ เวลา ๐๙.๐๐ – ๑๒.๐๐ น.  
ณ ห้องปั้นเกล้า ๒ ชั้น ๙ โรงแรมรอยัลซิติ้ กรุงเทพมหานคร

เวลา	กิจกรรม	หมายเหตุ
๐๙.๐๐ - ๐๙.๑๐ น.	กล่าวต้อนรับและเปิดงาน โดย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	
๐๙.๑๐ - ๐๙.๒๐ น.	กล่าวแนะนำโครงการ โดย ผศ.ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์ หัวหน้าโครงการ	
๐๙.๒๐ - ๑๐.๐๐ น.	นำเสนอผลการวิจัยโดยคณะทำงาน	
๑๐.๐๐ - ๑๐.๓๐ น.	ร่วมให้ความเห็นโดยผู้ทรงคุณวุฒิ รศ. ตระกูล มีชัย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย	
๑๐.๓๐ - ๑๑.๓๐ น.	เปิดเวทีรับฟังความเห็น	
๑๑.๓๐ - ๑๒.๐๐ น.	สรุปผล และปิดการระดมความเห็น และร่วมรับประทานอาหารกลางวัน	

หมายเหตุ กำหนดการสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม