

แนวทางการเปิดให้หน่วยงานอื่นเข้ามามีบทบาทร่วม ในการจัดบริการสาธารณะ

คู่มือการจัดทำสัญญาข้อตกลงระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมหรือชุมชน
ในการทำงานร่วมกันเพื่อจัดและส่งมอบบริการสาธารณะ

โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	
ทำไมต้องร่วมมือกัน ?	1
บริบทการดำเนินงานของรัฐที่เปลี่ยนแปลงไป	1
ทางเปิดสำหรับการร่วมมือกัน: ข้อกำหนดเชิงนโยบาย	6
ในการส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม	
หากร่วมมือกันจะต้องทำอะไร ?	9
รูปแบบและวิธีการในการเปิดให้หน่วยงานอื่น	9
เข้ามามีบทบาทร่วมในการจัดบริการสาธารณะ	
กระบวนการสร้างความร่วมมือ	28
ความร่วมมือจะประสบความสำเร็จได้ต้องคำนึงอะไรบ้าง ?	38
บทสรุปจากกรณีศึกษา	47
บรรณานุกรม	52

บทนำ

แนวทางการเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามามีบทบาทพร้อมในการจัดบริการสาธารณะให้ประสบความสำเร็จ ต้องอาศัยหรือสร้างความร่วมมือแบบประชารัฐที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยยึดหลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมตามกรอบแนวคิดที่ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน เนื่องจากภาครัฐไม่สามารถดำเนินงานให้สำเร็จได้เพียงฝ่ายเดียว แต่สถานการณ์และบริบทในปัจจุบันนี้ ทำให้ภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคประชาสังคม ภาคเอกชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือสังคม

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการร่วมกับสำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดำเนินกิจกรรมในการสร้างระบบการบริหารราชการแบบประชารัฐในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการขับเคลื่อนการบริหารราชการแบบประชารัฐที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยการศึกษาและนำร่องรูปแบบหรือวิธีการเปิดให้ภาคประชาสังคม/ชุมชน หรือภาคส่วนอื่นเข้ามามีบทบาทพร้อมในการจัดบริการสาธารณะไปสู่การปฏิบัติจริงในหน่วยงานนำร่อง ซึ่งสามารถเป็นแนวทางแก่หน่วยงานภาครัฐอื่นตามรูปแบบที่เหมาะสมจากผลการศึกษาวิจัยที่ผ่านมาใน 3 รูปแบบ ได้แก่ ภาครัฐหนุนส่วนโดยอาศัยเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐที่เป็นเจ้าของภารกิจ (Grant) ภาครัฐหนุนส่วนโดยภาครัฐจัดสรรงบประมาณภายใต้ขอบเขตระยะเวลาและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ (Performance-based Contracting or Procurement) และภาครัฐหนุนส่วนในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ เพื่อขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายในระยะยาว (Commissioning) ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นสัญญาหรือข้อตกลงในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่น

คู่มือเล่มนี้ มุ่งเน้นเกี่ยวกับแนวทางการเปิดให้ภาคประชาสังคม/ชุมชน หรือภาคส่วนอื่นเข้ามามีบทบาทร่วมในการจัดบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐผู้มอบภารกิจ มอบอำนาจให้ดำเนินการแทน ประกอบด้วย แนวคิด รูปแบบ และบทสรุปจากกรณีศึกษาที่ได้ดำเนินการในหน่วยงานนำร่องใน 2 ภารกิจ คือ ด้านการดูแลเด็ก และด้านการดูแลผู้สูงอายุ ซึ่งเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่จำเป็นมาดำเนินการ และยังมีมุ่งให้เกิดการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการตามแนวทางประชารัฐไปสู่การปฏิบัติสำหรับช่วยเกื้อหนุนการทำงานของรัฐให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้

ทำไมต้องร่วมมือกัน ?

บริบทการดำเนินงานของรัฐที่เปลี่ยนแปลงไป

“การมีส่วนร่วม” หรือ “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม” เป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งมีคำมากมายที่ทับซ้อนในเชิงความหมาย และมีรูปแบบที่ใกล้เคียงกัน อาทิ การบริหารงานโดยอาศัยเครือข่ายความร่วมมือ การบริหารงานแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน การบริหารงานบนฐานของความเป็นภาคีหุ้นส่วน การบูรณาการการดำเนินงานร่วมกัน การสนธิกำลัง ฯลฯ แม้ว่าคำและแนวคิดจะมีอยู่อย่างหลากหลาย แต่หัวใจสำคัญของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม คือ

ประการที่หนึ่ง การตระหนักว่า “รัฐ” โดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง มีอาจขับเคลื่อนงานได้โดยลำพังอีกต่อไป หรือยากที่จะบรรลุผลที่ตั้งไว้

ประการที่สอง การสร้าง “สัมพันธภาพ” กับหน่วยงาน องค์กร หรือกลุ่มคนต่าง ๆ ทั้งในภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อสร้างระบบการดำเนินงานร่วมกัน

ดังนั้น “การมีส่วนร่วม” ในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือ “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม” จึงหมายถึง การสร้างสภาวะแวดล้อมและระบบงานที่เกื้อกูลต่อหน่วยงานของรัฐและกลุ่มองค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ ที่จะสามารถเข้ามาแสดงบทบาทบนฐานของความร่วมมือเพื่อ “ร่วมคิด ร่วมทำ” ในกิจการสาธารณะต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์สุขต่อสังคมโดยรวม

ภายใต้ความเปลี่ยนแปลงในบริบททางสังคมทั้งเศรษฐกิจ การเมือง เทคโนโลยี ภูมิสังคม วิถีชีวิต ฯลฯ ล้วนผลักดันให้สังคมโลกก้าวเข้าสู่สภาวะการณ์ที่เรียกว่า “สภาวะสังคมไร้ศูนย์กลาง” (Centerless society) ซึ่งองค์กรหรือสถาบันทางสังคมหน่วยใดหน่วยหนึ่ง ไม่สามารถชี้นำ กำหนดทิศทาง และขับเคลื่อนสังคมไปอย่างมีเอกภาพเหมือนในอดีตได้อีกต่อไป ดังนั้น การบริหารงานภาครัฐ จึงหมายถึงสภาวะที่รัฐไม่อาจจะ “ปกครอง” สังคม (Ungovernability) ภายใต้กระบวนทัศน์แบบเดิมที่ออกข้อกฎหมาย และนโยบายต่าง ๆ เพื่อกำหนดทิศทางหรือชี้แนะความเปลี่ยนแปลงไปตามเจตจำนงคนเดียวกัน ภาคส่วนอื่น ๆ ทั้งภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในระนาบต่าง ๆ ก็เติบโตจนสามารถเข้ามามีบทบาทเทียบเคียงหรือทดแทนบทบาทของรัฐในการจัดการแก้ไขปัญหาและความต้องการต่าง ๆ ในสังคมได้อย่างเข้มข้น โดยช่วงสองทศวรรษสุดท้ายของศตวรรษที่ 20 ซึ่งกลไกภาครัฐเกิด “การปฏิรูประบอบราชการ” ภายใต้แนวคิดใหม่ ๆ ก็เป็นผลให้โครงสร้างและรูปแบบการดำเนินงานของรัฐในการจัดการกับปัญหาและความต้องการของประชาชนอยู่ในสภาพที่ “แตกกระจาย” (Fragmentations) เป็นอย่างมาก

กรอบแนวคิดสำคัญของการบริหารราชการในยุคปัจจุบันจึงวางอยู่บนโมทัศน์หนึ่งที่ยอมรับต่อสภาพการณ์ข้างต้น นั่นคือ โมทัศน์ว่าด้วย “การอภิบาล” (Governance)¹ โดยรัฐต้องยอมรับถึงการดำรงอยู่ที่หลากหลายและกระจัดกระจายของ “ตัวแสดง” (actors) ต่าง ๆ ทางสังคมที่มีบทบาทเกี่ยวพันทั้งโดยตรงโดยอ้อมต่อประเด็นส่วนรวมหรือพื้นที่สาธารณะ ในสถานการณ์เช่นนี้ รัฐจึง “ไม่สามารถ” และ/หรือ “ไม่พึง” พยายามที่จะดำเนินงานเพียงลำพังเพื่อจะผูกขาดในการดำเนินงานโดยเบ็ดเสร็จภายใต้หน่วยงานของตนเหมือนในอดีต แต่รัฐต้องแสวงหาความร่วมมือหรือระบบการดำเนินงานร่วมกันทั้งระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเองและกับภาคส่วนอื่น ๆ ซึ่งย่อมจะเกื้อกูลต่อความสำเร็จของงานมากกว่า ด้วยเหตุนี้

¹ ดูเพิ่มเติม วสันต์ เหลืองประภัสร์ และชาย ไซยชิต, “การอภิบาล (Governance) ในฐานะโมทัศน์ทางการบริหารรัฐกิจ” รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 39 ฉบับที่ 3 (กันยายน - ธันวาคม 2561).

หนึ่ง รัฐต้องปรับบทบาทจาก “ผู้แก้ปัญหาในแบบดั้งเดิม” ไปสู่ฐานะ “ผู้อำนวยความสะดวกให้เกิดการสร้างทางเลือกเพื่อการแก้ปัญหาทางสังคมร่วมกับภาคส่วนอื่น ๆ” (From traditional role of “Problem Solver” to “Solution Enabler”) กล่าวคือ รัฐต้องปรับเปลี่ยนจากการเป็นผู้ปกป้องดูแลสังคม (Paternalism/ Regulator) ที่แสวงหาแนวทางและมาตรการในการรับมือและจัดการกับปัญหาและความต้องการต่าง ๆ ภายในสังคมตลอดเวลา ไปสู่การเป็นผู้เกื้อหนุนและกระตุ้นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในภาคส่วนต่าง ๆ ให้เกิดการสนทนาแลกเปลี่ยนเพื่อนำไปสู่การกำหนดทางเลือกในการจัดการปัญหาที่เป็นไปได้และยอมรับร่วมกัน กลไกรัฐจึงต้องมีบทบาทนำในการจัดสัมพันธภาพและดึงดูดให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามา “ร่วมคิด” เพื่อกำหนดทางเลือกใหม่ ๆ และมีความหลากหลายในการจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างต่อเนื่อง สร้างสรรค์ และมีนวัตกรรม

สอง รัฐควรปรับรูปแบบการขับเคลื่อนงานจากการแสวงหาแนวทางภายใต้โครงสร้างที่ตายตัวไปสู่การจัดวางสถาปัตยกรรมของทางเลือกที่เรียบง่ายแต่มีความหลากหลายในการจัดการกับปัญหาต่าง ๆ (From Finding Mode of Implementation to Simplifying Choice Architecture) กล่าวคือ รัฐจะต้องมีบทบาทนำในการสร้าง “ระบบนิเวศน์” (Ecosystem) ที่เหมาะสมและเกื้อกูลต่อการดึงดูดผู้เกี่ยวข้องที่อยู่ในภาคส่วนต่าง ๆ ให้สามารถเข้ามา “ร่วมทำ” เพื่อขับเคลื่อนงานร่วมกับรัฐในประเด็นทางนโยบายเฉพาะหนึ่ง ๆ ได้อย่างเป็นระบบและยั่งยืน ดังนั้น การสร้างระบบความร่วมมือจึงสามารถปรากฏออกมาได้หลายรูปแบบตามความเหมาะสมของประเด็นทางนโยบายและตัวแสดงที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ได้อย่างยืดหยุ่น

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม จึงเป็นการปรับบทบาทของรัฐไปสู่การเป็นผู้อำนวยความสะดวกและสร้างสภาวะแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการดึงดูดภาคส่วนต่าง ๆ ทางสังคมได้เข้ามาแสดงบทบาทในการ “ร่วมคิด ร่วมทำ” เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบต่อความต้องการทางสังคมร่วมกันกับรัฐนั่นเอง **ประโยชน์ของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมซึ่งเอื้อให้เกิดผลดี** ดังนี้

- **การลดต้นทุนและข้อจำกัดในการจัดบริการสาธารณะ** กล่าวคือ ด้วยทรัพยากรและศักยภาพทางการบริหารที่จำกัดมากขึ้นของภาครัฐ การดำเนินงานร่วมกันกับภาคส่วนต่าง ๆ ย่อมเกื้อกูลต่อการลดต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะ และ/หรือร่วมกันดำเนินการในกลุ่มโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ หรือการบริการสาธารณะที่จะต้องอาศัยงบประมาณสูงได้
- **การพัฒนาประเภท รูปแบบ และคุณภาพการบริการสาธารณะ** กล่าวคือ ความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ย่อมเกื้อกูลต่อการออกแบบระบบบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการเฉพาะของแต่ละกลุ่มผู้บริกร รวมถึงสามารถยกระดับคุณภาพของการบริการให้ดีขึ้นในรูปแบบการบูรณาการร่วมกัน โดยเฉพาะการบริการสาธารณะในกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิต หรือลักษณะจำเพาะของผู้รับบริการ เช่น กลุ่มเด็กและเยาวชน กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้พิการ เป็นต้น
- **การสร้างนวัตกรรมบนฐานของความรู้และการวิจัย** กล่าวคือ ภายใต้อุปสรรคที่เปลี่ยนแปลง ทำให้รัฐต้องเผชิญกับปัญหาและความต้องการใหม่ ๆ ตลอดเวลา และไม่สามารถใช้วิธีเดิมแก้ปัญหาได้ ดังนั้น จึงเกิดแนวคิดการสร้างระบบความร่วมมือกับกลุ่มคนในภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีองค์ความรู้ ความเชี่ยวชาญ และการศึกษาวิจัยในแต่ละประเด็น เพื่อสร้างมาตรการทางนโยบายในการจัดการปัญหาร่วมกัน ซึ่งมีความสำคัญมากขึ้นในปัจจุบัน

กล่าวโดยสรุป การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม จึงมีใช้ฐานคิดที่ต้องการลดทอนอำนาจหรือบทบาทของรัฐลง หากแต่เป็นการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ในการบริหารราชการจากบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนงานของรัฐมากที่สุด เพราะถึงที่สุดแล้ว รัฐยังคงเป็นตัวแสดงเพียงหนึ่งเดียวที่สามารถกระทำการในนามของ “ผลประโยชน์สาธารณะ” (Public Interest) ได้โดยชอบธรรม

เมโนทัศน์ว่าด้วยการอภิบาล (Governance)

การอภิบาล (Governance)



ทางเปิดสำหรับการร่วมมือกัน: ข้อกำหนดเชิงนโยบายในการส่งเสริม การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

ในปัจจุบันการบริหารราชการแผ่นดินได้มุ่งเน้นการขับเคลื่อนภารกิจร่วมกันระหว่างหน่วยงานหรือหลากหลายภาคส่วน ซึ่งปรากฏให้เห็นทั้งกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2561 - 2580 ซึ่งเป็นกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศระยะยาวที่มุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในรูปแบบ “ประชารัฐ” ภายใต้วิสัยทัศน์ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน และเป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วยหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

โดยที่แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมีความสอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 “ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ” ซึ่งมุ่งเน้นการทำงานอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศในทุกมิติ โดยรูปแบบการทำงานของภาครัฐนั้น ต้องมุ่งเน้นการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการให้บริการสาธารณะ ตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ อย่างเหมาะสม นอกจากนี้ยังกำหนดทิศทางให้หน่วยงานภาครัฐมีการบริหารงานแบบบูรณาการโดยมียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายและเชื่อมโยงการพัฒนาในทุกระดับ ทุกประเด็น ทุกภารกิจ และทุกพื้นที่รวมทั้งการส่งเสริมให้ประชาชนและทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศในฐานะภาคีหุ้นส่วน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564)

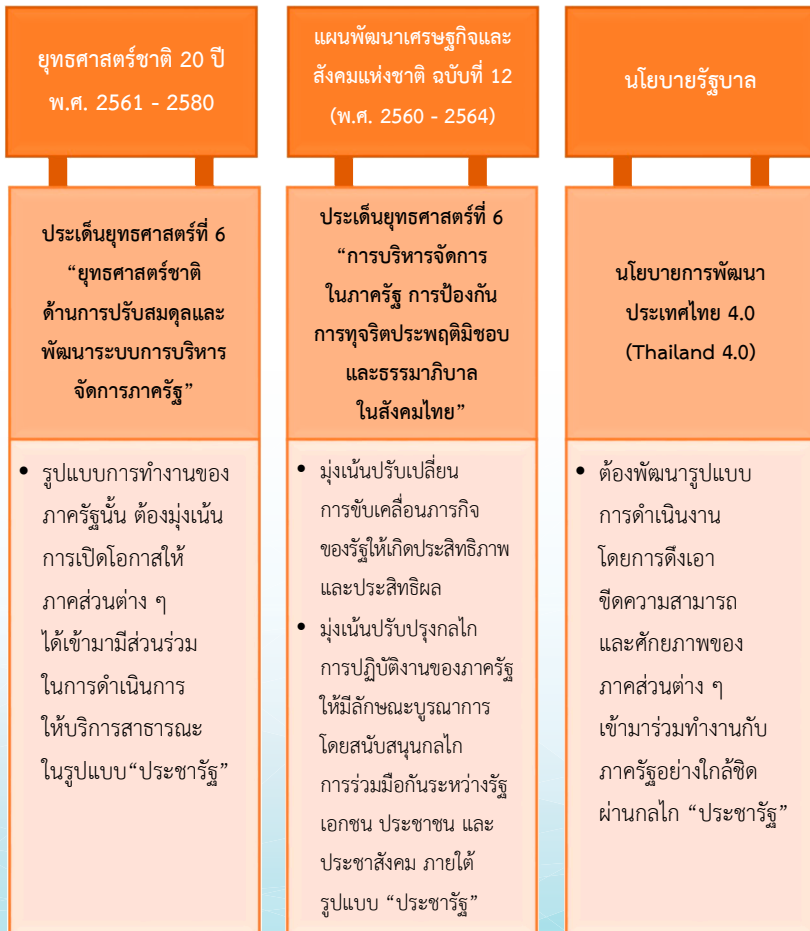
เป็นแผนแม่บทหลักของการพัฒนาประเทศสำหรับส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่มุ่งเน้นการปฏิรูปประเทศในมิติต่าง ๆ โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคีทั้งในระดับกลุ่มอาชีพ ระดับภาค และระดับประเทศ ซึ่งภายใต้แผนระดับชาติในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 “การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบและธรรมาภิบาลในสังคมไทย” มุ่งเน้นปรับเปลี่ยนการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล และบรรลุเป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยการส่งเสริมการเพิ่มบทบาทและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการกิจขั้นพื้นฐานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ตามขีดความสามารถตลอดจนเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมและประชาชนในพื้นที่เข้ามามีบทบาทเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน รวมถึงการจูงใจให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะให้มากที่สุด

นอกจากนี้ ยังมุ่งเน้นปรับปรุงกลไกการปฏิบัติงานของภาครัฐให้มีลักษณะบูรณาการ สามารถส่งเสริมกระบวนการผลิตและการให้บริการของภาคเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะยาว โดยสนับสนุนกลไกการร่วมมือกันระหว่างรัฐ เอกชน ประชาชน และประชาสังคม ภายใต้รูปแบบ “ประชารัฐ” ให้เป็นจุดเชื่อมต่อในการพัฒนาประเทศได้อย่างสมบูรณ์

นโยบายรัฐบาลด้านการพัฒนาประเทศไทย 4.0 (Thailand 4.0) เป็นนโยบายสำคัญในการเพิ่มขีดความสามารถและศักยภาพของประเทศไทย เพื่อเผชิญกับประเด็นท้าทายและการเปลี่ยนแปลงในมิติต่าง ๆ ในสังคมปัจจุบัน ดังนั้น การบริหารงานภาครัฐจึงต้องพัฒนารูปแบบการดำเนินงานโดยการดึงเอาขีดความสามารถและศักยภาพของภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามาทำงานร่วมกับภาครัฐอย่างใกล้ชิด ผ่านกลไก “ประชารัฐ” ซึ่งเป็นการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐต้องมีบทบาทเป็น “ผู้อำนวยความสะดวก” (Facilitator) พร้อมเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมตามกระบวนการประชาธิปไตย เพื่อลดโอกาสหรือความสูญเสียที่อาจขัดแย้งกับประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

กรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ข้างต้นเป็นข้อกำหนดในการปรับเปลี่ยนทิศทางและแนวทางการดำเนินงานของภาครัฐจากแบบดั้งเดิมที่มุ่งขับเคลื่อนภารกิจเพียงลำพังฝ่ายเดียว ไปสู่การบูรณาการการดำเนินงานร่วมกันกับภาคส่วนอื่น ๆ ทั้งภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ยังเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายได้อย่างแท้จริง

ข้อกำหนดเชิงนโยบายในการมีส่วนร่วมด้วยรูปแบบประชารัฐ



หากร่วมมือกันจะต้องทำอย่างไร ?

รูปแบบและวิธีการในการเปิดให้หน่วยงานอื่น เข้ามามีบทบาทร่วมในการจัดบริการสาธารณะ

ในการแสวงหาความร่วมมือหรือการดำเนินงานร่วมกันทั้งระหว่างภาครัฐด้วยกันหรือกับภาคส่วนอื่น เพื่อการขับเคลื่อนงานบริการสาธารณะให้บรรลุตามนโยบายที่กำหนดและสนองต่อความต้องการของประชาชน ภาครัฐจึงต้องสร้างกลไกหรือวิธีการหลักดันที่ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ด้วยการส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะตามรูปแบบจากผลการศึกษาในโครงการศึกษาและพัฒนาระบบและวิธีการทำงานเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยกำหนดรูปแบบหรือวิธีการดังกล่าวมาจากกรอบแนวคิดว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ที่มีการพัฒนาภาคีหุ้นส่วน (Partners) เป็นส่วนสำคัญ นอกเหนือจาก “หน่วยงานรัฐส่วนกลาง” เข้ามาทำงานร่วมกับหรือแทนที่หน่วยงานรัฐส่วนกลางในรูปแบบของการมอบหมายภารกิจของรัฐให้ภาคส่วนอื่นเป็นผู้ดำเนินการแทน ซึ่งควรทำงานเชิงรุกในการแสวงหาภาคีหุ้นส่วนที่จะรับมอบภารกิจไปดำเนินการ โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้ภาคีหุ้นส่วนจากภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามารับมอบภารกิจ จะส่งเสริมให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองอย่างมีปฏิสัมพันธ์ (Interactive Governance)

ที่สอดคล้องกับสังคมโดยรวม ดังนั้น การปกครองที่มาจากทุกภาคส่วนถือเป็นคำตอบต่อการรับมือกับความหลากหลาย พลวัต และความซับซ้อนทางสังคม และสามารถตอบสนองต่อปัญหาทางสังคมที่สำคัญได้²

การพัฒนาภาคีหุ้นส่วน (Partners) ระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคีหุ้นส่วน

(ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) มีลักษณะสำคัญ คือ

- มีความสัมพันธ์ร่วมกันแบบผู้มอบภารกิจ (ภาครัฐ) และผู้รับมอบภารกิจ (ภาคีหุ้นส่วน) ผ่านการทำสัญญาหรือข้อตกลงเพื่อเชื่อมโยงความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด
- ต้องยินยอมพร้อมใจ และตกลงร่วมกันทุกฝ่าย
- ทำข้อตกลง/สัญญา โครงการ แผนการดำเนินงาน และรายละเอียดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่าย รวมถึงแหล่งที่มาของทรัพยากรและงบประมาณในการสนับสนุนการดำเนินงาน

ความสำคัญของการพัฒนาภาคีหุ้นส่วน (Partners) ต้องให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเล็งเห็นและมีเป้าหมายเพื่อสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ทุกฝ่ายต้องยินยอมพร้อมใจและมีทัศนคติที่ดีที่จะทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ สามารถร่วมระดมความคิดเห็น กำลังกายและกำลังใจ ทรัพยากร และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันเพื่อให้การทำงานเกิดผล โดยต้องสลายความเป็นพวกเขาพวกเราหรือการแข่งขันเพื่อเอาชนะในการทำงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ดังนั้น การพัฒนาภาคีหุ้นส่วนจึงไม่ใช่การทำงานแบบเน้นการบังคับบัญชาสั่งการตามสายบังคับบัญชาแบบเดิมในระบอบราชการหรือการใช้วิธีการแบบว่าจ้างหรือสัญญาจ้างเหมาภายนอก (Outsourcing)

² Jan Kooiman et al., "Interactive Governance and Governability: An Introduction," *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies* 7, no. 1 (2008).

ในระบบตลาด แต่ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐส่วนกลางและภาคีหุ้นส่วนต้องมีความสัมพันธ์แบบ “ผู้มอบหมายภารกิจ” และ “ผู้รับมอบภารกิจ” ผ่านการทำสัญญาหรือข้อตกลงเพื่อเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของแต่ละฝ่ายอย่างใกล้ชิดกัน

รูปแบบและวิธีการในการเปิดให้หน่วยงานอื่นเข้ามามีบทบาทร่วมในการจัดบริการสาธารณะภายใต้กรอบแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) สำหรับจัดการความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐส่วนกลางกับภาคส่วนอื่น แบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ **หนึ่ง รูปแบบการให้เงินอุดหนุน (Grant)** **สอง รูปแบบการทำสัญญาข้อตกลง (Performance-based Contracting)** และ **สาม รูปแบบกลไกขับเคลื่อนงานภายใต้สัญญาร่วม (Commissioning)** โดยมีสาระสำคัญดังนี้

รูปแบบและวิธีการในการเปิดให้หน่วยงานอื่นเข้ามามีบทบาทร่วม ในการจัดบริการสาธารณะ

รูปแบบการให้เงินอุดหนุน
(Grant)

การร่วมกันจัดทำภารกิจภายใต้เป้าหมายที่ภาคีหุ้นส่วนร่วมกันกำหนดโดยอาศัยเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐที่เป็นเจ้าของภารกิจ

รูปแบบการทำสัญญา
ข้อตกลง (Performance-
based Contracting)

การทำสัญญาเป็นภาคีหุ้นส่วนโดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรงบประมาณสำหรับจัดบริการสาธารณะภายใต้ขอบเขตระยะเวลาและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ

รูปแบบกลไกขับเคลื่อนงาน
ภายใต้สัญญาร่วม
(Commissioning)

รูปแบบการเปิดให้หน่วยงานอื่น ๆ เข้าร่วมร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนจัดทำบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐเพื่อขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายในระยะยาว

1. รูปแบบการให้เงินอุดหนุน (Grant):

การร่วมกันจัดทำภารกิจภายใต้เป้าหมายที่ภาคีหุ้นส่วนร่วมกันกำหนด โดยอาศัยเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐที่เป็นเจ้าของภารกิจ

หลักการพื้นฐาน

จัดสรรเงินงบประมาณอุดหนุนจากหน่วยงานรัฐส่วนกลางที่เป็นเจ้าของภารกิจ มอบให้แก่ภาคส่วนอื่นที่เป็นผู้รับมอบภารกิจ นำไปดำเนินการตามภารกิจที่ตกลงร่วมกัน ซึ่งมาจากการกำหนดขอบเขตและเป้าหมายร่วมกัน เพื่อให้หน่วยงานรัฐส่วนกลางผู้มอบภารกิจแน่ใจได้ว่าจะบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ ในขณะที่เดียวกัน ผู้รับมอบภารกิจก็ต้องยินดีและสามารถดำเนินการที่สอดคล้องกับภารกิจดังกล่าวได้

รูปแบบและวิธีการ

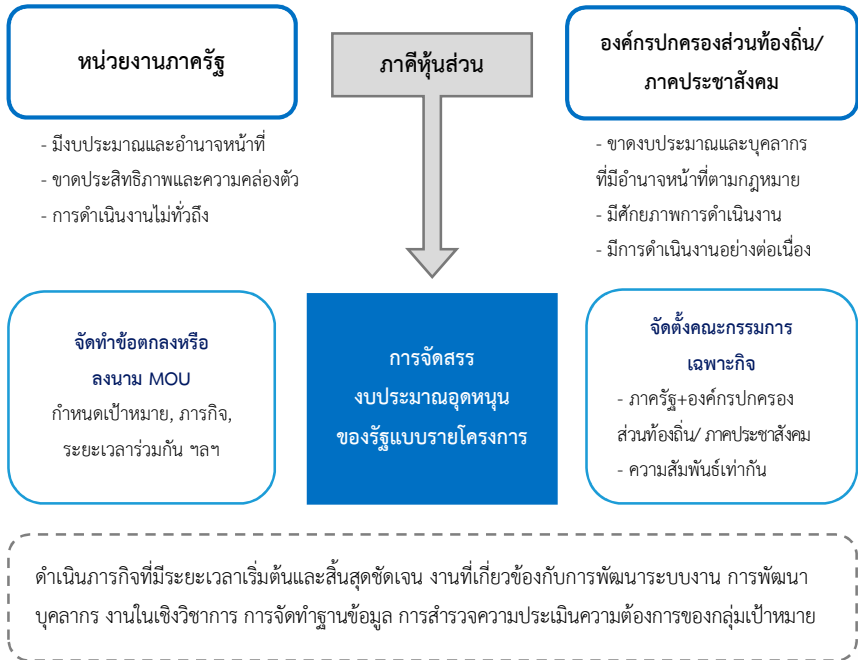
มุ่งเน้นการจัดทำโครงการร่วมกัน (Project-based Cooperation) ระหว่างหน่วยงานรัฐส่วนกลางและภาคส่วนอื่นตามขอบเขต กลุ่มเป้าหมาย ทรัพยากร งบประมาณ และกรอบระยะเวลาที่กำหนดร่วมกันอย่างชัดเจน โดยอาจทำข้อตกลงที่เป็นทางการในรูปแบบบันทึกข้อตกลง (MOU) เพื่อกำหนดบทบาทหน้าที่ในการขับเคลื่อนโครงการร่วมกัน หรืออาจตั้งคณะกรรมการร่วมเฉพาะกิจ (Joint Committee) โดยมีองค์ประกอบ คือ (1) หน่วยงานรัฐส่วนกลางที่เป็นผู้มอบหมายภารกิจ (2) ภาคส่วนอื่นที่เป็นผู้รับมอบภารกิจ ซึ่งในที่นี้หมายถึงภาคประชาสังคมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (3) ภาคส่วนอื่นสนับสนุนที่อาจไม่ใช่ผู้มอบหมายภารกิจหรือผู้รับมอบภารกิจ แต่ทั้งสองฝ่ายนั้นเล็งเห็นว่าสามารถช่วยเหลือในการดำเนินการภารกิจได้ อาทิ ตัวแทนจากประชาชน สถาบันทางวิชาการ หรือบุคคลสำคัญในพื้นที่ เป็นต้น

ภารกิจที่เหมาะสม

เป็นภารกิจที่มุ่งเน้นการส่งเสริมและพัฒนาระบบการจัดบริการสาธารณสุขที่มี การกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานที่ชัดเจน รวมถึงมีความยืดหยุ่นและความคล่องตัว สูงกว่าการทำงานปกติ อาทิ การพัฒนาระบบการทำงาน การพัฒนาบุคลากร การพัฒนา งานวิชาการและวิจัย การจัดทำฐานข้อมูล การสำรวจข้อมูล การจัดทำรายงาน สถานการณ์ปัญหาต่าง ๆ เป็นต้น เนื่องจากภาคส่วนอื่นมีความคล่องตัว ทักษะ และ ความสามารถในการดำเนินงานหรือเข้าถึงข้อมูลได้ดีกว่าหน่วยงานรัฐส่วนกลาง เช่น ภารกิจด้านการประเมินสภาพปัญหาและความต้องการของเด็กหรือการจัดทำระบบ ฐานข้อมูลคุ้มครองผู้สูงอายุ ท้องถิ่นปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรพัฒนาเอกชน ในพื้นที่ที่มีความพร้อมสูงในการเข้าถึงและเข้าใจปัญหาของกลุ่มเป้าหมายอย่างรอบด้าน และสามารถเข้าไปช่วยเหลือหรือจัดการได้รวดเร็วกว่า ซึ่งจะทำให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง นำเชื่อถือ และละเอียดอย่างเพียงพอต่อการพัฒนาบริการสาธารณสุข³

³ ความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานสำคัญในการจัดบริการสาธารณสุข แก่ผู้สูงอายุใน ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, บริการท้องถิ่นเพื่อการเปลี่ยนแปลงที่ดีสำหรับผู้สูงอายุ (กรุงเทพมหานคร: บริษัทชั้นแพคเกจจิ้ง (2014) จำกัด, 2560). และดูความสำคัญของการจัดเก็บข้อมูลผู้สูงอายุที่ควรให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานเพราะเป็นหน่วยที่มีความใกล้ชิดกับผู้สูงอายุและมีเครือข่าย ในพื้นที่ที่สามารถเข้าถึงผู้สูงอายุอยู่แล้วใน วุฒิสาร ตันไชย et al., โครงการเพื่อพัฒนากลไกการบริหาร จัดการเชิงพื้นที่อย่างบูรณาการและมีประสิทธิภาพ, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2562).

ลักษณะรูปแบบการให้เงินอุดหนุน (Grant)



ขั้นตอนการดำเนินงานของรูปแบบการให้เงินอุดหนุน (Grant)

	ผู้มอบภารกิจ (หน่วยงานรัฐส่วนกลาง)	ผู้รับมอบภารกิจ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ ภาคประชาสังคม)
1 การเตรียม ความพร้อม (Preparation)	กำหนดภารกิจ ระบุเงื่อนไข คุณสมบัติของผู้รับมอบภารกิจ และรายละเอียดกิจกรรม ที่ชัดเจน	เตรียมความพร้อมยื่น ข้อเสนอและเอกสาร ที่เกี่ยวข้องในการขอรับ เงินอุดหนุน
2 การยื่น ข้อเสนอ (Application)	กำหนดรูปแบบหลักเกณฑ์ และขั้นตอนในการยื่นข้อเสนอ และการพิจารณาเงินอุดหนุน ให้ชัดเจน พร้อมให้คำปรึกษา	ยื่นข้อเสนอ รวมทั้งทำ ความเข้าใจหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการขั้นตอน และงบประมาณ ในการดำเนินงาน
3 การรับ งบประมาณ (Recipe)	จัดสรรเงินอุดหนุน และอาจ พัฒนาขีดความสามารถ เช่น การฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ เกี่ยวกับการจัดทำบัญชี งบประมาณ และหลักฐาน การใช้จ่ายต่าง ๆ เป็นต้น	รับงบประมาณ ซึ่งสามารถ เพิ่มเติม แก้ไข หรือผ่อนปรน เงื่อนไขหรือข้อกำหนดได้ โดยไม่กระทบต่อวัตถุประสงค์ ของการดำเนินภารกิจ
4 การจัดทำ บริการสาธารณะ ตามที่ได้รับ การจัดสรร เงินอุดหนุน (Delivery on funded activity)	ให้คำปรึกษา ติดตาม และประเมินผลการทำงาน อย่างต่อเนื่องตลอด การดำเนินงาน	วางแผนการดำเนินงาน ใช้จ่าย งบประมาณอย่างเป็นระบบ และชัดเจน จัดทำรายงาน ความคืบหน้าเป็นระยะ และ ตารางบัญชีสรุปการใช้จ่าย แนบท้าย หากติดขัดควรแจ้ง เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อแก้ไขได้ทันที่

การยื่นข้อเสนอ (Application) หน่วยงานรัฐส่วนกลางควรกำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ และขั้นตอนในการยื่นข้อเสนอและการพิจารณาเงินอุดหนุน เช่น

- ✓ เกณฑ์ด้านความเชี่ยวชาญและความชำนาญ
- ✓ เกณฑ์ด้านการกำหนดมาตรฐานขององค์กร
- ✓ เกณฑ์พื้นที่ให้บริการเป้าหมาย
- ✓ เกณฑ์ด้านผลงาน/ประวัติหรือชื่อเสียงที่ได้รับการยอมรับเป็นที่ประจักษ์
- ✓ เกณฑ์ด้านความสามารถในการสร้างภาคีเครือข่ายหรือการขยายผลในอนาคต

2. รูปแบบการกำสัญญาข้อตกลง

(Performance-based Contracting or Procurement):

การกำสัญญาเป็นภาคีหุ้นส่วนโดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรงบประมาณ
สำหรับจัดบริการสาธารณะภายใต้ขอบเขตระยะเวลา
และกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ

หลักการพื้นฐาน

เหมาะสำหรับหน่วยงานภาครัฐที่ประสบปัญหาหรือมีข้อจำกัดด้านศักยภาพในการจัด บริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย โดยมีภาคส่วนอื่นที่พร้อมให้บริการได้ดีกว่า ซึ่งหน่วยงานภาครัฐจัดสรรงบประมาณแก่ผู้รับมอบภารกิจ ผ่านการจัดทำสัญญาข้อตกลง (Performance-based Contracting) ที่กำหนดขอบเขตและเป้าหมาย (Goals) ร่วมกัน

รูปแบบและวิธีการ

จัดทำข้อตกลงและเงื่อนไขความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะที่กำหนด ร่วมกัน (Service-based Cooperation) โดยอยู่ภายใต้กรอบข้อตกลง เป้าหมายและ ผลลัพธ์ของงบประมาณที่หน่วยงานรัฐส่วนกลางกำหนดไว้ในเบื้องต้น หรืออาจตั้ง คณะกรรมการเฉพาะกิจ (Joint Committee) เพื่อร่วมทำหน้าที่ขับเคลื่อนภารกิจภายใต้ ขอบเขตของสัญญาให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ร่วมกัน โดยมีองค์ประกอบ คือ (1) หน่วยงานรัฐ ส่วนกลางที่เป็นผู้มอบหมายภารกิจ (2) ภาคส่วนอื่นที่เป็นผู้รับมอบภารกิจ ซึ่งในที่นี้ หมายถึงภาคประชาสังคมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (3) ภาคส่วนอื่นสนับสนุน ที่อาจไม่ใช่ผู้มอบหมายภารกิจและผู้รับมอบภารกิจ

ภารกิจที่เหมาะสม

เหมาะสำหรับภารกิจหรือบริการสาธารณะที่มีความต่อเนื่องมากกว่างานประจำที่ต้องปฏิบัติอยู่แล้ว โดยสามารถขยายขอบข่ายงานของตนให้ภาคส่วนอื่นทำงานแทนได้ ซึ่งช่วยลดค่าใช้จ่ายและภาระในการบริหารจัดการ นอกจากนี้ ยังเหมาะสำหรับการจัดทำภารกิจใหม่ที่ขาดประสบการณ์และบทเรียนถึงความเป็นไปได้และความท้าทายในการดำเนินภารกิจในระยะยาว ทั้งนี้ เพื่อขยายผลได้ต่อไปในอนาคต โดยไม่กระทบต่อการดำเนินงานหลักของหน่วยรัฐส่วนกลาง

ตัวอย่างภารกิจที่เหมาะสมสำหรับการนำตัวแบบสัญญาข้อตกลง อาทิ ภารกิจด้านการบริหารจัดการสถานพินิจและสถานแรกรับเด็กในกระบวนการฟื้นฟูเด็กและการคืนเด็กสู่สังคม ภารกิจด้านสถานดูแลเด็ก การจัดทำสถานสงเคราะห์ สถานฟื้นฟูสถานศึกษาสำหรับเด็กออทิสติกและการจัดทำหลักสูตรที่เหมาะสม การรับเรื่องร้องเรียนผู้บริโภค เป็นต้น การมอบหมายภารกิจโดยที่หน่วยงานรัฐส่วนกลางไม่จำเป็นต้องขยายหน่วยงานหรือเพิ่มบุคลากรตามภารกิจเพื่อรองรับกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ต่าง ๆ อีกทั้งยังช่วยสนับสนุนการดำเนินงานของภาคส่วนอื่น ด้านประกันรายได้ขั้นต่ำและปริมาณงานในการดำเนินงานในแต่ละภารกิจได้ เนื่องจากที่ผ่านมาภาคส่วนอื่นต้องทำงานโดยอาศัยงบประมาณจากการบริจาคหรือระดมทุนในรูปแบบต่าง ๆ ทำให้องค์กรมีรายได้ไม่แน่นอน มีข้อจำกัดในการรองรับกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ การใช้บุคลากรในรูปของอาสาสมัครแบบชั่วคราวชั่วคราว หรือการขาดบุคลากรบางสาขาวิชาชีพที่ช่วยให้งานอย่างมีมาตรฐานหรือมีประสิทธิภาพ⁴

⁴ ภาคประชาสังคมในไทยเดิมมักได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากต่างประเทศ แต่การเปลี่ยนแปลงของประเทศไทยที่เข้าสู่ประเทศกลุ่มรายได้ปานกลาง ทำให้ผู้บริจาคในต่างประเทศเริ่มลดการสนับสนุนงบประมาณลงและนำไปให้การสนับสนุนประเทศอื่นที่ยากจนกว่า อีกทั้งยังต้องพึ่งพาอาสาสมัครที่ทำงานชั่วคราวชั่วคราวในการดำเนินภารกิจเนื่องจากไม่สามารถว่าจ้างบุคลากรประจำหรือบุคลากรในบางสาขาวิชาชีพได้ ดุโน ธนาครพัฒนาเอเชีย, "รายงานเรื่อง ภาคประชาสังคมในประเทศไทย โดยสังเขป," <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29444/csb-tha-th.pdf>.

สำหรับภารกิจในต่างประเทศที่ใกล้เคียง อาทิ ระบบดูแลสุขภาพแห่งชาติของสหราชอาณาจักร (National Healthcare Service: NHS) ที่อาศัยการทำข้อตกลงเพื่อการมอบหมายภารกิจของ NHS ต่อสถานบริการด้านสาธารณสุข ซึ่งระบุรายละเอียดด้านการบริหารจัดการ ด้านระยะเวลาของสัญญา และด้านงบประมาณ ควบคู่กับการทำข้อตกลงระดับการให้บริการ (Service Level Agreements: SLAs) เพื่อสร้างความยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขรายละเอียดของการให้บริการและการประเมินผลโดยที่ไม่กระทบต่อตัวสัญญาหรือบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ เช่น NHS อาจทำสัญญาหรือบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ในระยะเวลา 5 ปี แต่จะทำ SLAs ทุก ๆ 1 ปี เป็นต้น โดยทั่วไป NHS จะกำหนดให้ทำ SLAs สำหรับการมอบหมายงานด้านบริการที่ใช้งบประมาณสูง (วงเงินตั้งแต่ 1,000 ปอนด์สเตอลิง ขึ้นไป) และต้องเป็นข้อตกลงระยะยาว (ระยะเวลาไม่น้อยกว่า 12 เดือน)⁵

⁵ NHS Improvement, "Memorandum of Understanding Guidance: Corporate Services Productivity Programme," (London: National Healthcare Service, 2018), 4. และ Mark Mawdsley, "Trust Guidance for Nhs Contracts and Slas," (London: NHS Trust, 2017), 8.

รูปแบบการทำสัญญาข้อตกลง (Performance-based Contracting)



ขั้นตอนการดำเนินงานของรูปแบบการกำัญญาข้อตกลง [Performance-based Contracting]

1

ภาครัฐประกาศ
รายการภารกิจ
เพื่อเปิดรับ
ข้อเสนอ

หน่วยงานภาครัฐประกาศการจัดสรรงบประมาณอุดหนุน
สำหรับการจัดบริการสาธารณะโดยภาคส่วนอื่น ซึ่งประกอบด้วย
ขอบเขตงาน วัตถุประสงค์ ระยะเวลา หลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือก
วิธีการจัดสรรงบประมาณ และการประเมินโครงการที่ชัดเจน

2

ภาคส่วนอื่น
ยื่นข้อเสนอโครงการ
ต่อหน่วยงาน
เจ้าของภารกิจ

ภาคส่วนอื่นยื่นข้อเสนอแผนการดำเนินโครงการในฐานะ
ผู้รับมอบภารกิจต่อหน่วยงานภาครัฐ หรือหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง
เจ้าของภารกิจ

3

ภาคส่วนอื่น
นำเสนอ
รายละเอียด

ภาคส่วนอื่นนำเสนอรายละเอียดแผนการดำเนินโครงการ โดยมี
คุณสมบัติตามเงื่อนไขด้านศักยภาพที่หน่วยงานรัฐส่วนกลางกำหนด
หลักเกณฑ์คุณสมบัติ เช่น ความเชี่ยวชาญ มาตรฐานองค์กร พื้นที่บริการ
ประสบการณ์/ผลงาน และความสามารถในการสร้างเครือข่าย

4

ภาครัฐพิจารณา
และคัดเลือก
ข้อเสนอโครงการ
ที่ผ่านเกณฑ์

พิจารณาประเมินและคัดเลือกภาคส่วนอื่นที่เสนอรายละเอียด
จากความโดดเด่นของโครงการ ความสมเหตุสมผลด้านงบประมาณ
ความเชี่ยวชาญ ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น ความคุ้มค่าในเชิงประสิทธิภาพ
และประสิทธิผล เป็นต้น เพื่อเป็นคู่สัญญาจัดทำบริการสาธารณะ
โดยการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง

5

ภาครัฐจัดสรร
งบประมาณ
งวดที่ 1

หน่วยงานรัฐส่วนกลางจัดสรรงบประมาณงวดแรก เพื่อให้ผู้รับมอบ
ภารกิจที่ดำเนินการจัดบริการสาธารณะภายใต้ข้อตกลงที่กำหนดขึ้น

6

การประเมินผล
การดำเนินงาน
ระยะกลาง

หน่วยงานรัฐส่วนกลางจัดประเมินผลงานชั้นกลางในการจัดทำ
บริการสาธารณะของผู้รับมอบภารกิจคู่สัญญา โดยอาศัยวิธีการ
ประเมินจากภายในและภายนอก รวมถึงควรจัดทำรายงานร่วมกับการ
ลงพื้นที่ด้วย

7

ภาครัฐจัดสรร
งบประมาณ
งวดที่ 2

หน่วยงานรัฐส่วนกลางอาจจัดทำประเมินผลการดำเนินการชั้นกลาง
ตามจำนวนงวดงานที่ทั้งสองฝ่ายตกลงกัน ซึ่งโดยทั่วไปไม่มีการประเมินผล
และจัดทำรายงานระหว่างการดำเนินงานเพียงงวดเดียวเท่านั้น

8

การประเมินผล
หลังสิ้นสุด
การดำเนินงาน

หน่วยงานรัฐส่วนกลางประเมินผลการจัดบริการสาธารณะของ
ผู้รับมอบภารกิจคู่สัญญาภายหลังสิ้นสุดการดำเนินการกิจและ
ปิดโครงการ

9

การปิดบัญชี
งบประมาณ

ปิดบัญชีงบประมาณโครงการ โดยการจัดทำและตรวจสอบผล
การดำเนินงานทางการบัญชีเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ตลอดกระบวนการ
ดำเนินงาน ทั้งนี้ เพื่อพิจารณาหรือศึกษาปัญหา หรือความเหมาะสม
ต่อการดำเนินโครงการ

3. รูปแบบกลไกขับเคลื่อนงานภายใต้สัญญาร่วม

[Commissioning]:

การเปิดให้หน่วยงานอื่น ๆ เข้ามาร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนจัดทำ
บริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐ เพื่อขับเคลื่อนภารกิจ
ให้บรรลุเป้าหมายในระยะยาว

หลักการพื้นฐาน

เหมาะกับการกิจที่เน้นความสัมพันธ์บนพื้นฐานของความไว้วางใจและความใกล้ชิดเพื่อบรรลุเป้าหมายของการทำงานเชิงยุทธศาสตร์ร่วมกัน โดยคาดหวังให้ภาคีหุ้นส่วนแต่ละฝ่ายระดมทรัพยากร บุคลากร และงบประมาณมาจัดบริการสาธารณะภายใต้ “โครงสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ” ในรูปขององค์กรกลางเพื่อขับเคลื่อนงานจากการตั้งกลไกคณะกรรมการบริหารบุคลากรและงบประมาณอุดหนุนจากภาครัฐ ภายใต้สัญญาที่ร่วมกันจัดทำขึ้น (Commissioning)

รูปแบบและวิธีการ

มุ่งเน้นสร้างความเป็นหุ้นส่วนระยะยาวระหว่างหน่วยงานรัฐส่วนกลางและภาคส่วนอื่นบนพื้นฐานของความร่วมมือบนฐานการออกแบบระบบบริหารจัดการการกิจร่วมกัน (Managerial-based Commissioning) โดยยึดนโยบายเป็นกรอบและสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วนอย่างเป็นทางการ รวมถึงมีการขับเคลื่อนการกิจแบบร่วมคิดร่วมทำตามที่ตกลงร่วมกันในทุกขั้นตอนตั้งแต่การกำหนดระดับความสำคัญของภารกิจและผลลัพธ์ขั้นสุดท้าย การประเมินระดับความจำเป็นและความต้องการของประชาชน การวางกรอบการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรภาครัฐ และการออกแบบการดำเนินงาน กิจกรรม เป็นต้น สำหรับกลไกการทำงานเป็นแบบทางการและมีลักษณะบูรณาการเพื่อทำงานร่วมกันเป็นการเฉพาะ เช่น คณะกรรมการบริหารกองทุน หรือองค์กรไม่แสวงกำไร เป็นต้น

ภารกิจที่เหมาะสม

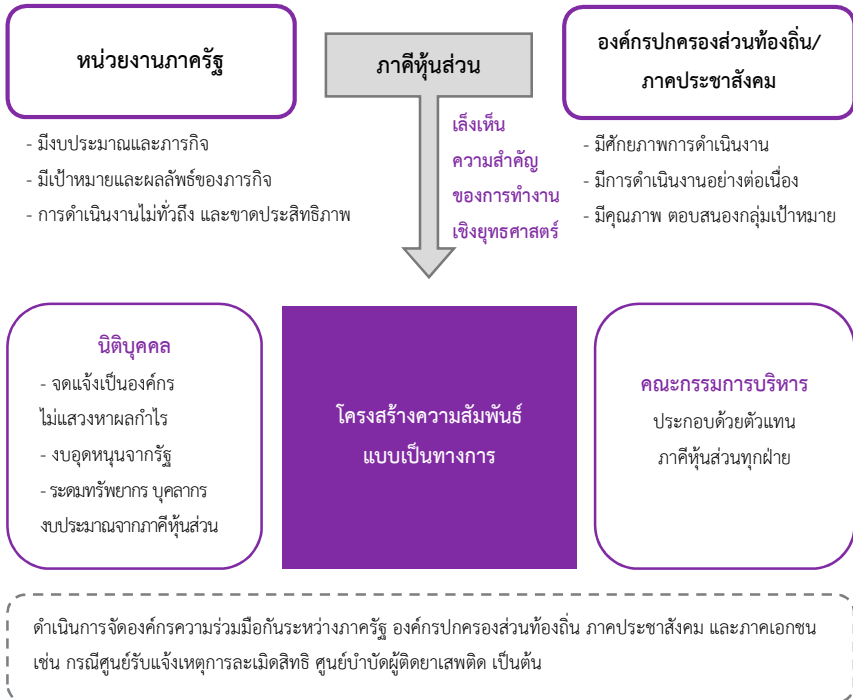
เน้นการทำงานในภารกิจที่หลากหลายภายใต้นโยบายและแผนงานร่วมกัน อย่างเป็นทางการเพื่อขับเคลื่อนงานในระดับพื้นที่และบูรณาการทรัพยากรระหว่างหน่วยงานรัฐส่วนกลางและภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะจากภาคประชาสังคมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งดำเนินการในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐได้อย่างถูกต้อง เช่น องค์กรการกุศล หรือคณะกรรมการร่วมที่มีการแต่งตั้งจากภาครัฐอย่างเป็นทางการ

ตัวอย่างภารกิจที่เหมาะสม เช่น งานด้านการคุ้มครองสิทธิเด็กในระดับจังหวัด โดยอาศัยคณะกรรมการคุ้มครองเด็กจังหวัดเพื่อดำเนินภารกิจด้านการดำเนินระบบคุ้มครองสิทธิเด็กแบบครบวงจรในระดับพื้นที่ ซึ่งสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม ภายใต้ความสัมพันธ์ที่เป็นทางการในการรวบรวมทีมสหวิชาชีพมาทำงานร่วมกัน การจัดให้มีคณะกรรมการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนสำหรับผู้พิการ การจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในระดับพื้นที่ การจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาตัดสินผู้บริโภค เป็นต้น

สำหรับภารกิจในต่างประเทศ เช่น แพลตฟอร์มยุทธศาสตร์ระดับภูมิภาค เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ซึ่งเป็นกลไกทางการในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ที่พยายาม กระตุ้นให้เกิดการร่วมมือกันระหว่างองค์กรสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งจากรัฐ ในระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และเอกชน รวมถึงภาคส่วนอื่นจากชุมชนนโยบายที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์หรือได้รับผลกระทบกับการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อก่อให้เกิดการออกแบบและการนำ ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนไปสู่การปฏิบัติ และมุ่งกระตุ้นการสร้างนวัตกรรม ผ่านการสร้างคลัสเตอร์ที่เชื่อมโยงเอาภาคเอกชนและภาคการวิจัยกับการศึกษาไว้ด้วยกัน ตัวอย่างประเทศสวีเดนที่พัฒนาแพลตฟอร์มที่เป็นกลไกทางการในระดับภูมิภาคโดยได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานรัฐส่วนกลางจำนวนมาก เช่น Swedish Agency for Economic and Regional Growth (NUTEK) ที่เน้นส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรม Sweden's Innovation Agency (Minnova) ที่ส่งเสริมระบบนวัตกรรมท้องถิ่น และ Almi Group (ALMI) เน้นกระตุ้น ความเป็นผู้ประกอบการและสร้างผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก เป็นต้น⁶

⁶ Organisation for Economic Co-operation and Development, "New Forms of Governance for Economic Development," (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004), 19-20.

ลักษณะรูปแบบกลไกขับเคลื่อนงานภายใต้สัญญาร่วม [Commissioning]



ขั้นตอนการดำเนินงานของรูปแบบกลไกขับเคลื่อนงานภายใต้สัญญาร่วม [Commissioning]

การจัดลำดับ
ความสำคัญของ
ภารกิจและ
ผลลัพธ์

1

หน่วยงานรัฐส่วนกลางที่เป็นผู้มอบภารกิจและภาคส่วนอื่นที่เป็นคู่สัญญา มีการตัดสินใจร่วมกันอย่างเสมอภาค โดยมีการจำแนกหน้าที่อย่างชัดเจน ซึ่งหน่วยงานรัฐส่วนกลางควรมีบทบาทขับเคลื่อนภารกิจในฐานะผู้จัดการโครงการ (Project Manager) ส่วนภาคส่วนอื่นที่เข้ามาเป็นหุ้นส่วนควรมีบทบาทในฐานะของฝ่ายปฏิบัติการ ทั้งนี้ โครงสร้างความร่วมมือควรมีลักษณะทางการเป็นฝ่ายเลขานุการร่วมกัน และมีฝ่ายสนับสนุนมารับการทำงานผ่านการตั้งสำนักงานเลขานุการเพื่อทำหน้าที่ในเชิงประสานและบริหารงานความร่วมมือ

การประเมิน
ความจำเป็นและ
ความต้องการของ
กลุ่มเป้าหมาย

2

นำข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาและข้อเท็จจริงมาเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการบริการสาธารณะให้สอดคล้องตามวัตถุประสงค์ของภารกิจและกลุ่มผู้รับบริการ โดยใช้กระบวนการปรึกษาหารือร่วมกับกลุ่มผู้รับบริการเพื่อให้ได้แนวทาง กระบวนการ และวิธีการที่สอดคล้องและเหมาะสมที่สุด

การจัดสรร
ทรัพยากร
เพื่อการจัดบริการ
สาธารณะ

3

ควรประเมินทรัพยากรและงบประมาณที่จำเป็นต้องใช้ โดยทบทวนผลลัพธ์ร่วมกับความต้องการของผู้รับบริการเป็นสำคัญ กรณีงบประมาณไม่เพียงพออาจพิจารณาภารกิจรองลงมาเป็นตัวเลือกต่อไป

4

การกำหนด
รูปแบบการจัด
บริการสาธารณะ
ที่เหมาะสมกับ
กลุ่มเป้าหมาย

กำหนดรูปแบบการจัดบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับ
กลุ่มเป้าหมาย และงบประมาณสำหรับจัดสรรให้ภาคส่วนอื่น
ที่เป็นภาคีหุ้นส่วนดำเนินการจริงในฐานะผู้รับมอบหมายภารกิจ
แทนรัฐ

5

การจัดบริการ
สาธารณะ

จัดบริการสาธารณะตามที่กำหนด รวมทั้งประเมินว่าควรดำเนินการ
จัดบริการสาธารณะรูปแบบใดและวิธีการใด โดยต้องอยู่ในวิสัยของ
ขีดความสามารถและศักยภาพของภาคส่วนอื่นที่รับมอบหมาย
ดำเนินการได้จริง

6

การติดตามและ
ประเมินผล

หน่วยงานรัฐส่วนกลางเจ้าของภารกิจต้องมีกระบวนการติดตาม
และประเมินผลความสำเร็จการจัดบริการสาธารณะที่ได้มอบหมาย
ให้ภาคส่วนอื่นที่เป็นภาคีหุ้นส่วนดำเนินการ โดยร่วมมือกับ
กลุ่มผู้ให้บริการในฐานะผู้มีส่วนได้เสีย ผลของการทำภารกิจและ
ข้อมูลที่ได้ควรนำมาใช้ในการประเมินผลและวิเคราะห์ร่วมกัน
เพื่อปรับปรุง พัฒนา หรือยกระดับการจัดบริการสาธารณะให้มี
คุณภาพดีขึ้นหรือขยายไปยังภารกิจอื่นตามความเหมาะสม

กระบวนการสร้างความร่วมมือ

การสร้างความร่วมมือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) และการถอดบทเรียนกระบวนการขับเคลื่อนโครงการนำร่องภายใต้ขอบเขตการดำเนินงานของโครงการขับเคลื่อนการบริหารราชการแบบประชาัฐที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง สามารถกำหนดรูปแบบกระบวนการสร้างความร่วมมือตามแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมออกเป็น 8 ขั้นตอนหลัก ดังนี้

ขั้นตอนการสร้างความร่วมมือตามแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม



ขั้นตอนที่ 1 การประยุกต์ใช้ตัวแบบ

หน่วยงานรัฐส่วนกลางที่เป็นเจ้าของภารกิจควรพิจารณาถึงความพร้อมและความเป็นไปได้ในการดำเนินงานตามรูปแบบและวิธีการในการเปิดให้หน่วยงานอื่นเข้ามา มีบทบาทร่วมในการจัดบริการสาธารณะของสามรูปแบบ ว่ารูปแบบใดมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการมากที่สุด ซึ่งอาจพิจารณาได้หลายหลักเกณฑ์ เช่น ลักษณะของภารกิจ ขอบเขตและกรอบระยะเวลาในการดำเนินงาน ความพร้อมด้านทรัพยากรและงบประมาณ ความต้องการของฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐส่วนกลาง ความพร้อมของภาคส่วนอื่นที่จะเป็นผู้รับมอบหมาย ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มอบหมายภารกิจและผู้รับมอบหมายภารกิจ เป็นต้น ทั้งนี้ สามารถพิจารณาคุณลักษณะของแต่ละรูปแบบได้ดังนี้

ตัวแบบ	คุณลักษณะ
รูปแบบการให้เงินอุดหนุน (Grant)	<ul style="list-style-type: none">- มุ่งเน้นการจัดทำโครงการร่วมกัน (Project-based Cooperation) ในโครงการที่กำหนดระยะเวลาการดำเนินงานชัดเจน- เหมาะสมกับภารกิจที่กำหนดระยะเวลาการดำเนินงานที่ชัดเจนไม่ใช่งานประจำของหน่วยงานรัฐส่วนกลาง เช่น การจัดทำระบบฐานข้อมูล การสำรวจข้อมูล การฝึกอบรม เป็นต้น
รูปแบบการทำสัญญาข้อตกลง (Performance-based Contracting)	<ul style="list-style-type: none">- ร่วมมือบนฐานของการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน (Service-based Cooperation) ในบริการที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยไม่ได้มีระยะเวลาเป็นข้อจำกัด- เหมาะสมกับภารกิจหรือบริการสาธารณะที่อาศัยความต่อเนื่องมากกว่าหรือเป็นภารกิจที่อยู่ในรูปของงานประจำที่หน่วยงานรัฐส่วนกลางต้องปฏิบัติอยู่แล้ว- เป็นภารกิจที่หน่วยงานรัฐส่วนกลางยังมีข้อจำกัดหรือศักยภาพที่จำเป็นต้องได้รับการหนุนเสริมหรือเพิ่มเติมศักยภาพและขีดความสามารถด้านต่าง ๆ

ตัวแบบ	คุณลักษณะ
รูปแบบกลไก ขับเคลื่อนงาน ภายใต้สัญญาร่วม (Commissioning)	<ul style="list-style-type: none"> - ร่วมมือบนฐานการออกแบบระบบบริหารจัดการภารกิจร่วมกัน (Managerial-based Commissioning) เพื่อดำเนินโครงการหรือบริการที่อยู่ภายใต้ประเด็นทางนโยบายหรือยุทธศาสตร์ - เหมาะสมกับการดำเนินงานตามภารกิจที่หลากหลายภายใต้นโยบายหรือยุทธศาสตร์

ขั้นตอนที่ 2 การเจรจากับหน่วยงานเจ้าของภารกิจ

การแสวงหาและเจรจากับหน่วยงานรัฐส่วนกลางที่เป็นเจ้าของภารกิจให้ดำเนินการมอบหมายภารกิจตามที่พิจารณาของสามรูปแบบเป็นขั้นตอนจำเป็นในกรณีหน่วยงานรัฐส่วนกลางยังไม่มีนโยบายหรือทิศทางการดำเนินงานที่จะมอบหมายภารกิจให้กับภาคส่วนอื่น โดยการแสวงหา เสร็จ และชักชวน มี 2 ลักษณะ คือ

หนึ่ง ริเริ่มจากภายใน เป็นการริเริ่มโดยผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐซึ่งเริ่มจาก (1) นำเสนอความคิดและศึกษาความเป็นไปได้ในการมอบหมายภารกิจของหน่วยงานให้กับภาคส่วนอื่น (2) สร้างกระบวนการรับรู้ความคิดและความเป็นไปได้ในการมอบหมายภารกิจให้เกิดขึ้นกับผู้บริหารและบุคลากรภายในองค์กร และ (3) นำข้อเสนอจากความคิดหรือผลการศึกษามาผลักดันเป็นนโยบายการมอบภารกิจของหน่วยงาน โดยอาจบรรจุในแผนปฏิบัติการประจำปี แผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน หรือคำรับรองการปฏิบัติราชการของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งฝ่ายบริหารมีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นและสร้างบรรยากาศที่เอื้อให้เกิดกระบวนการนำเสนอความคิด สร้างความตระหนักรู้ และการผลักดันให้การมอบภารกิจเป็นนโยบายของหน่วยงาน ในขณะที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีการเริ่มเสนอความคิดและศึกษาความเป็นไปได้ของการมอบภารกิจ แล้วนำเสนอต่อฝ่ายบริหารและบุคลากรในองค์กรให้เล็งเห็นถึงความสำคัญ

สอง ริเริ่มจากภายนอก การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคส่วนอื่น โดยเฉพาะองค์กรภาคประชาสังคมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้สามารถเกิดจากการผลักดันของ “ฝ่ายที่สาม” ได้ เช่น ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาชน และตัวประชาชนเองที่ต้องการให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในการจัดบริการสาธารณะ

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการมอบหมายภารกิจ การมีส่วนร่วมในระยะยาวและสร้างวัฒนธรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในหน่วยงานรัฐ โดยควรส่งเสริมให้หน่วยงานรัฐทุกแห่งให้ความสำคัญต่อการมอบหมายภารกิจและการสร้างการมีส่วนร่วมในวงกว้าง ซึ่งอาจขอความช่วยเหลือทางวิชาการจากสถาบันการศึกษาในการสนับสนุนทางวิชาการและการศึกษาความเป็นไปได้ รวมถึงมีส่วนร่วมในการเจรจากับหน่วยงานรัฐส่วนกลางด้วย ในกรณีนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) สามารถทำหน้าที่เป็น “ฝ่ายที่สาม” เพื่อส่งเสริมการมอบหมายภารกิจและสร้างการมีส่วนร่วม เช่น การจัดทำโครงการนำร่องเพื่อมอบหมายภารกิจ การติดตามผลการดำเนินงาน การมอบหมายภารกิจ การทำงานเพื่อจับคู่และขยายขอบข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐส่วนกลางและภาคส่วนอื่นที่มีความสามารถ เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 3 การแสวงหาหน่วยงานรับมอบภารกิจ

พิจารณาเช่นเดียวกับขั้นตอนที่สอง เนื่องจากภาคส่วนอื่นอย่างภาคประชาสังคมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่มีนโยบายหรือทิศทางการดำเนินงานที่จะแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานรัฐส่วนกลางที่เป็นเจ้าของภารกิจ หรือยังไม่มี ความสนใจต่อภารกิจที่หน่วยงานรัฐส่วนกลางต้องการมอบหมาย ด้วยเหตุนี้ จึงต้องทำการแสวงหาเจรจา และชักชวนให้ภาคส่วนอื่นมาดำเนินการรับมอบภารกิจ ซึ่งทำได้ใน 2 ลักษณะ คือ

หนึ่ง ริเริ่มจากภายใน เริ่มจากที่ภาคส่วนอื่นแสวงหาและชักชวนให้หน่วยงานรัฐส่วนกลางที่เป็นเจ้าของภารกิจทำการมอบหมายภารกิจ โดย (1) เป็นผู้ริเริ่มนำเสนอความคิดและศึกษาความเป็นไปได้ของการรับมอบภารกิจ (2) สร้างกระบวนการรับรู้ความคิดในการรับมอบหมายภารกิจและให้ความสำคัญกับการทำงานร่วมกับหน่วยงานรัฐส่วนกลาง

และ (3) ผลักดันให้หน่วยงานรัฐส่วนกลางที่เป็นเจ้าของภารกิจหรือหน่วยงานที่มีภารกิจด้านการกำหนดทิศทางและพัฒนากระบวนการบริหารงานภาครัฐไทยนำข้อเสนอการมอบหมายภารกิจไปกำหนดเป็นนโยบาย

จุดแข็งของการริเริ่มในลักษณะนี้คือ ภาคส่วนอื่นย่อมทราบถึงลักษณะของภารกิจที่ต้องการ ความต้องการด้านทรัพยากรและการอำนวยความสะดวก รวมทั้งการเสริมสร้างศักยภาพในการดำเนินภารกิจ และความต้องการด้านกฎระเบียบที่เอื้อต่อการทำงานได้อย่างตรงจุด อย่างไรก็ตาม ยังมีจุดอ่อนด้านการทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานรัฐที่เป็นเจ้าของภารกิจและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ความน่าเชื่อถือขององค์กรและความสามารถในการดำเนินงานที่มีข้อจำกัด ดังนั้น ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนี้ควรยกระดับการทำงานของตนเองเพื่อสามารถรับมอบภารกิจมาดำเนินงานได้ในอนาคต

สอง ริเริ่มจากภายนอก เกิดจากการผลักดันของ “ฝ่ายที่สาม” ที่เป็นหน่วยงานทำหน้าที่กำหนดทิศทางและพัฒนากระบวนการบริหารงานภาครัฐไทย โดยมีวัตถุประสงค์ให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในการจัดบริการสาธารณะ

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการมอบหมายภารกิจ การมีส่วนร่วมในระยะยาวและสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนอื่น โดยหน่วยงานภาครัฐควรส่งเสริมให้ภาคส่วนอื่นเห็นความสำคัญของการรับมอบภารกิจและเข้ามามีส่วนร่วมในวงกว้าง เพื่อสร้างความไว้วางใจในการทำงานร่วมกัน ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐอาจขอความช่วยเหลือทางวิชาการจากสถาบันการศึกษาหรือเครือข่ายในการสนับสนุนทางวิชาการ และประเมินความเป็นไปได้ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการเจรจากับภาคส่วนอื่น ในกรณีดังกล่าวสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) สามารถทำหน้าที่เป็น “ฝ่ายที่สาม” เพื่อส่งเสริมความร่วมมือกับภาคส่วนอื่นอย่างภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น มีการประเมินทัศนคติ ความพร้อม ศักยภาพ และประสบการณ์ของภาคส่วนอื่นที่จะรับมอบภารกิจ เช่น ศึกษาลักษณะการทำงานของภาคส่วนอื่นว่ามีภารกิจคล้ายคลึงกับหน่วยงานรัฐเจ้าของภารกิจ สืบราคาทำที่ ทัศนคติหรือความขัดแย้งต่อหน่วยงานรัฐเจ้าของภารกิจ สภาพความพร้อมด้านบุคลากรงบประมาณ เครื่องมือ และขีดความสามารถในการรับมอบหมายภารกิจ เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 4 การหารือเบื้องต้นเพื่อกำหนดภารกิจและกิจกรรม

ควรพิจารณาถึงความเหมาะสมด้านข้อจำกัด ระยะเวลา และความเป็นไปได้ ของการทำงานร่วมกันในรูปแบบ “ภาคีหุ้นส่วน” เพื่อกำหนดภารกิจและกิจกรรม ในการขับเคลื่อนการดำเนินงานให้สำเร็จลุล่วง โดยทั้งสองฝ่ายควรหารือตามลำดับ ดังนี้

หนึ่ง กำหนดกรอบวิสัยทัศน์ร่วมในการดำเนินภารกิจ (Shared Common Visions) คือ การกำหนดภารกิจที่ทั้งสองฝ่ายเห็นสมควรตามความสมัครใจ พร้อมระบุ รายละเอียดของวิสัยทัศน์เกี่ยวกับสิ่งที่จะทำให้สำเร็จในระยะยาว รวมทั้งความคาดหวังในการดำเนิน ภารกิจดังกล่าว

สอง พิจารณาความเป็นไปได้และลำดับความสำคัญของการดำเนินกิจกรรม ตามภารกิจ (Priorities and Possibilities) เพื่อพิจารณาว่า มีความเป็นไปได้ที่จะ ดำเนินการทั้งด้านเทคนิค ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปฏิบัติงาน และด้านระยะเวลา รวมทั้งลำดับความสำคัญโดยประเมินถึงปัจจัยที่เกื้อหนุน ข้อจำกัดของทั้งสองฝ่าย และ กรอบเชิงสถาบัน เช่น กฎหมาย ระเบียบ งบประมาณ ระยะเวลา ฯลฯ ที่อาจส่งผลกระทบต่อ การดำเนินกิจกรรมภายใต้ภารกิจที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

สาม ถกเถียงเพื่อเลือกโครงการหรือกิจกรรมที่เหมาะสมสำหรับดำเนินการ ตามภารกิจ (Project and Activity Selections) ควรคัดเลือกโครงการและกิจกรรม ตามภารกิจหลังจากพิจารณาความเป็นไปได้และลำดับความสำคัญแล้ว โดยให้สอดคล้อง กับความเป็นไปได้และลำดับความสำคัญ ทั้งนี้ อาจเลือกจากความต้องการของสองฝ่าย และความต้องการของประชาชน หรืออาจคัดเลือกตามความเร่งด่วนของการแก้ไขปัญหา ตามสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลา โดยไม่กระทบหรือสร้างความเสียหายแก่ประโยชน์ สาธารณะ

สี่ จัดทำร่างข้อตกลงกันเพื่อดำเนินภารกิจด้วยความสมัครใจ (Mutual Agreements) คือ การทำร่างข้อตกลงที่ทั้งสองฝ่ายเห็นสมควร ซึ่งควรมีเนื้อหาสาระ ที่กำหนดภารกิจในการมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของทั้งสองฝ่าย รวมถึงรายละเอียดด้านการบริหารงานและธุรการ ซึ่งข้อตกลงสามารถทำได้หลายรูปแบบ แต่ส่วนใหญ่ในราชการไทยนิยมในรูปแบบของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU)

ลำดับการหารือเบื้องต้นเพื่อกำหนดภารกิจและกิจกรรมโครงการ



ขั้นตอนที่ 5 จัดทำข้อตกลงหรือลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU)

การจัดทำข้อตกลงหรือการลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) เป็นขั้นตอนที่สำคัญต่อการสร้างการรับรู้และความตระหนักของบุคลากรภาครัฐในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าต้องดำเนินงานให้บรรลุตามข้อตกลงที่ได้ลงนามไว้ จึงต้องประกาศให้สาธารณชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องรับรู้ถึงภารกิจและความสำคัญของบันทึกข้อตกลงเพื่อยกระดับการจัดบริการสาธารณะของทั้งสองฝ่าย อันจะช่วยสร้างผลกระทบเชิงบวกที่แสดงถึงความกระตือรือร้นและความตั้งใจในการขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยงานรัฐให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน รวมถึงแสดงความก้าวหน้าและช่วยในการประชาสัมพันธ์ต่อการดำเนินงานตามภารกิจที่เป็นรูปธรรมได้อย่างชัดเจน

ขณะเดียวกัน ทั้งสองฝ่ายต้องทำหน้าที่สื่อสารกับบุคลากรภายในองค์กรและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ถึงทิศทางการทำงานตามรายละเอียดในบันทึกข้อตกลง เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างเอกภาพ ลดความขัดแย้งหรือการทำงานภายในองค์กรที่ไม่สอดคล้องกับรายละเอียดตามบันทึกข้อตกลง ด้วยเหตุนี้ ผู้บริหารขององค์กรและฝ่ายที่ทำหน้าที่สื่อสารภายในและภายนอกองค์กรจึงมีบทบาทสำคัญในการสื่อสาร

ให้ชัดเจน เข้าใจง่าย และนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง อีกทั้งองค์กรควรใช้การสื่อสารในรูปแบบของการสื่อสารสองทาง (Two-way Communication) เพื่อสร้างการรับรู้และเข้าใจต่อประเด็นที่เกี่ยวกับบันทึกข้อตกลงอย่างต่อเนื่องด้วย

ขั้นตอนที่ 6 การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมและจัดทำแผนปฏิบัติการ

ในการตั้งคณะกรรมการร่วมเป็นรูปแบบการดำเนินงานที่ทำให้เกิดความชัดเจนต่อบทบาทหน้าที่ในการดำเนินงานตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) รูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมอาจใช้ประกาศหรือคำสั่งแต่งตั้งโดยผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานรัฐ ส่วนกลางผู้เป็นเจ้าของภารกิจ หรือหน่วยงานของภาคส่วนอื่นที่เป็นผู้รับมอบภารกิจก็ได้ ในคณะกรรมการร่วมอาจกำหนดให้มีคณะทำงานย่อย และคณะทำงานหลัก เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานตามภารกิจเฉพาะด้าน แล้วกำหนดให้คณะทำงานร่วมทำหน้าที่หลักในการกำกับทิศทางภาพรวมของการดำเนินภารกิจให้เป็นไปตามนโยบายหรือแผนการดำเนินงาน รวมทั้งติดตามและประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพสูงสุด

องค์ประกอบของคณะกรรมการร่วมที่สร้างขึ้นควรประกอบด้วยบุคลากรของหน่วยงานรัฐ ส่วนกลางเจ้าของภารกิจ ภาคส่วนอื่นที่เป็นผู้รับมอบภารกิจ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นที่เป็นฝ่ายสนับสนุนการดำเนินภารกิจตามที่เห็นสมควร โดยสมาชิกของคณะทำงานชุดต่าง ๆ ควรเป็นบุคคลที่หน่วยงานหรือภาคส่วนอื่นมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นการเฉพาะเพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง และควรเป็นผู้ที่สามารถตัดสินใจในฐานะผู้แทนได้ เพื่อป้องกันการส่งผู้แทนที่ไม่สามารถระบุผู้รับผิดชอบหรือไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ

สำหรับการจัดทำแผนปฏิบัติการ (Action Plan) ควรวางกรอบการทำงานในโครงการหรือกิจกรรมหลักและโครงการหรือกิจกรรมย่อยที่ชัดเจน โดยกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ตัวชี้วัดความสำเร็จ บทบาทหน้าที่แต่ละฝ่าย กระบวนการ ขั้นตอน ระยะเวลา และทรัพยากรที่นำมาใช้ นอกจากนี้ ควรจัดทำกระบวนการที่เอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชน เพื่อให้มีแผนปฏิบัติการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและสอดคล้องกับภารกิจ

ขั้นตอนที่ 7 การดำเนินกิจกรรมตามแผนปฏิบัติการ

ดำเนินกิจกรรมร่วมกันตามบทบาทหน้าที่และงบประมาณที่ได้กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการ (Action Plan) เพื่อให้การทำงานสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย ทั้งนี้ระหว่างกระบวนการขับเคลื่อนงาน ควรมีการถอดบทเรียนและประเมินสถานการณ์ต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อ เพื่อปรึกษาหารือและแสวงหาทางออกที่เหมาะสมร่วมกันต่อไป

สำหรับด้านอำนาจหน้าที่ของการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมตามภารกิจ ควรพิจารณาถึงขอบเขตของอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุในกฎหมายหรือระเบียบ เพื่อป้องกันข้อโต้แย้งทางกฎหมายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ส่วนกรณีที่ยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบก็สามารถระบุกรมมอบอำนาจในการทำภารกิจ หรืออาจต้องออกกฎหมายหรือระเบียบเพิ่มเติม ดังนั้น ทั้งสองฝ่ายควรหารือเพื่อให้มีกฎหมายหรือระเบียบที่จำเป็นก่อนดำเนินกิจกรรม เนื่องจากมีความสำคัญต่อการจัดทำงบประมาณที่ใช้ด้วย ทั้งนี้ หน่วยงานรัฐเจ้าของภารกิจควรเป็นหลักในการจัดทำร่างกฎหมายหรือระเบียบ และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในการพิจารารายละเอียด และความเป็นไปได้ในทางกฎหมาย หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในช่วงแรกของการมอบหมายภารกิจ ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายระบุไว้อย่างชัดเจน โดยไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายหรือระเบียบเพิ่มเติมอีก

ด้านงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงาน ทั้งสองฝ่ายควรตกลงถึงแหล่งงบประมาณที่จะใช้ให้ชัดเจน เช่น งบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานรัฐเจ้าของภารกิจ หรืองบรายได้ของหน่วยงานรัฐที่รับมอบภารกิจ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินภารกิจ ควรแสวงหางบประมาณจากแหล่งอื่นที่สามารถใช้ได้และไม่อยู่ในกรอบกฎหมายหรือระเบียบด้านงบประมาณที่เคร่งครัด เพื่อให้เกิดความคล่องตัวต่อการใช้จ่ายงบประมาณ อาทิ เงินบริจาค เป็นต้น แต่การใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวควรอาศัยระเบียบเฉพาะที่จัดทำขึ้นและมีการใช้งบประมาณอย่างโปร่งใส

ขั้นตอนที่ 8 การประเมินผลการดำเนินงาน

พิจารณาความสำเร็จของการดำเนินงานโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการ ทั้งนี้ การติดตามประเมินผลเป็นการประเมินระหว่างดำเนินกิจกรรมย่อย หรือระหว่างดำเนินโครงการเป็นระยะ ๆ ก็ได้ และควรมีกระบวนการถอดบทเรียนการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นว่า มีปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดอย่างไร เพื่อรวบรวมและร่วมแสวงหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งผลการประเมินในบางกรณีอาจนำมาเป็นข้อเสนอแนะแก่ผู้ที่มีอำนาจต่อไปได้อีกหนึ่ง คณะกรรมการร่วมควรกำหนดกรอบ วิธีการ และตัวชี้วัดสำหรับการประเมินความสำเร็จของโครงการหรือกิจกรรมย่อยตามแผนปฏิบัติการที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนด้วย

ความร่วมมือจะประสบความสำเร็จได้ ต้องคำนึงอะไรบ้าง ?

การพัฒนาการดำเนินงานในรูปแบบภาคีหุ้นส่วน (Partnership) ตามรูปแบบ และวิธีการในการเปิดให้หน่วยงานอื่นเข้ามามีบทบาทร่วม ได้แก่ รูปแบบการให้เงินอุดหนุน (Grant) รูปแบบการทำสัญญาข้อตกลง (Performance-based Contracting) และ รูปแบบกลไกขับเคลื่อนงานภายใต้สัญญาร่วม (Commissioning) ผ่านเครื่องมือของการจัดทำข้อตกลง (Agreement) สัญญา (Contract) หรือบันทึกความร่วมมือ (MOU) ซึ่งจำเป็นต้องมีการสร้างเงื่อนไขหรือปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินการร่วมกัน ระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรชุมชนให้เข้ามา มีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ เพื่อให้เกิดความสำเร็จในความร่วมมือ อันเป็นการยกระดับการให้บริการสาธารณะของภาครัฐที่ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการได้ และเกิดความพึงพอใจสูงสุด โดยมีปัจจัยสนับสนุน ดังนี้

ปัจจัยจากสภาพแวดล้อม: การมีสภาพแวดล้อมที่เอื้อหนุนต่อการมอบหมายภารกิจ

1. ปัจจัยด้านนโยบาย โดยรัฐบาลควรดำเนินการ ดังนี้

- กำหนดนโยบายและประกาศเจตนารมณ์ที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม ในการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นเข้ามามีส่วนร่วมขับเคลื่อนภารกิจหรือ จัดบริการสาธารณะร่วมกับหน่วยงานรัฐส่วนกลาง เช่น ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือคำแถลงนโยบายของ คณะรัฐมนตรี
- กำหนดมาตรการกระตุ้นและส่งเสริมให้ภาครัฐมอบหมายภารกิจให้ ภาคส่วนอื่นร่วมดำเนินการกับหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางอย่างเป็นรูปธรรม
- ควรติดตามและประเมินผลการส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม การจัดบริการสาธารณะ และการมอบหมายภารกิจ

2. ปัจจัยด้านโครงสร้างเชิงสถาบัน โดยรัฐบาลควรมีนโยบายมอบให้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบราชการ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม และการมอบหมายภารกิจตามนโยบายที่กำหนดไว้ โดยการส่งเสริมและสนับสนุนให้ หน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ดำเนินภารกิจร่วมกับภาคส่วนอื่นเพื่อแบ่งเบาภาระงาน ซึ่งช่วยลดข้อจำกัดและอุปสรรคจากการขาดแคลนทรัพยากร ความเชี่ยวชาญ หรือ งบประมาณ นอกจากนี้ ควรมีบทบาทในเชิงวิชาการเกี่ยวกับรูปแบบการส่งเสริม ความร่วมมือตามรูปแบบการให้เงินอุดหนุน (Grant) รูปแบบการทำสัญญาข้อตกลง (Performance-based Contracting) และรูปแบบกลไกขับเคลื่อนงานภายใต้สัญญาร่วม (Commissioning)

3. ปัจจัยด้านกฎระเบียบและข้อกำหนด หน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนอื่น ร่วมกันพิจารณาเกี่ยวกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการมอบภารกิจเพื่อดำเนินการ โดยพิจารณาจากประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นเป็นหลัก รวมทั้งรัฐบาลควรสนับสนุนการแก้ไขกฎหมายเพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ตามภารกิจ

4. ปัจจัยด้านกระบวนการจัดสรรงบประมาณ ภาครัฐควรมีการทำงาน อย่างเป็นระบบด้วยการพัฒนากลไกการทำงานในรูปแบบสัญญาเพื่อมอบหมายภารกิจให้ ภาคส่วนอื่น และได้รับการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง รวมถึง มีกฎระเบียบที่คล่องตัว ยืดหยุ่น และปรับเปลี่ยนแนวคิดเน้นการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่น มากขึ้น โดยสัญญาที่เกิดขึ้นต้องตั้งอยู่บนหลักการคิดต้นทุนต่อหน่วย มีการกำหนด ตัวชี้วัด ผลลัพธ์ที่คาดหวัง และมุ่งเน้นผลลัพธ์มากกว่ากระบวนการ

5. ปัจจัยด้านการบริหารงานภาครัฐ ควรร่วมกับภาคีหุ้นส่วนในการวิเคราะห์ หาจุดแข็งและจุดอ่อนร่วมกัน เพื่อให้หน่วยงานรัฐส่วนกลางเสริมสร้างขีดความสามารถ และศักยภาพให้ภาคีหุ้นส่วนสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยอาจมีมาตรการเสริมสร้างทักษะ ความเป็นมืออาชีพของบุคลากร และความเชี่ยวชาญ ให้กับบุคลากรของภาคีหุ้นส่วน เช่น การออกแบบข้อสัญญา การประเมินสภาพปัญหา และความต้องการของประชาชนหรือผู้รับบริการเป้าหมาย การเสริมสมรรถนะของบุคลากร ในการจัดบริการสาธารณะ การกำหนดผลลัพธ์และตัวชี้วัด การจัดทำงบประมาณ บัญชี และรายงานผลการดำเนินงาน การสนับสนุนเทคโนโลยีสารสนเทศข้อมูลองค์ความรู้ ที่เกี่ยวข้อง และการอำนวยความสะดวกด้านทรัพยากร (บุคลากร งบประมาณ และ สถานที่) รวมทั้งอาจมีการยืมตัวบุคลากรภาครัฐและผู้ปฏิบัติงานในภาคประชาสังคม มาทำงานร่วมกัน

6. ปัจจัยด้านวิชาการ ในระยะเริ่มต้น ควรให้ภาควิชาการที่มีความเชี่ยวชาญ เข้ามาร่วมสังเกตการณ์ รวบรวมข้อมูล ประสพการณ์ วิเคราะห์ และสังเคราะห์องค์ความรู้ ในเชิงกระบวนการและเนื้อหาสาระ ตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดการดำเนินงาน เพื่อช่วย พัฒนากลไกหรือวิธีการที่เหมาะสม และเผยแพร่ตัวแบบความร่วมมือไปยังหน่วยงานอื่น ๆ หรือขยายขอบข่ายภารกิจให้มากขึ้น ทั้งนี้ หน่วยงานรัฐควรติดตามการทำงานของ ภาควิชาการ และให้ข้อเสนอแนะ เพื่อให้ได้ผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ที่ถูกต้องและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง รวมทั้งอำนวยความสะดวกด้านการบริหารจัดการและการประสานงานด้วย

ปัจจัยด้านผู้นำ:

การมีผู้นำที่กระตือรือร้นริเริ่มการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

ความสำเร็จที่สำคัญของการส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในรูปแบบ สรรค์สร้างองค์ความรู้ร่วมกัน (Knowledge Co-creation) ต้องอาศัย “ผู้นำ” ที่มีวิสัยทัศน์ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีความสามารถในการเจรจาโน้มน้าวชักจูง มีความกล้าหาญ ต่อการสร้างการเปลี่ยนแปลง มีกระบวนการทัศน์และทัศนคติที่ดีต่อการทำงานร่วมกับ หน่วยงานอื่น ๆ รวมถึงการสื่อสารและสร้างความเข้าใจภายในองค์กรได้ เพื่อนำพาองค์กร สู่การเปลี่ยนแปลงได้ในภาพใหญ่

นอกจากนี้ ผู้นำขององค์กรควรมีความชาญฉลาดเชิงกลยุทธ์ เช่น การสร้างแนวร่วมทางความคิดกับผู้บริหารระดับสูงและผู้บริหารระดับกลางภายในองค์กร การปรับปรุงและพัฒนาวิถีคิดของหน่วยงานภายในด้านการสื่อสารองค์กร หน่วยงานด้านนโยบายและแผนงาน หน่วยงานด้านการพัฒนาระบบบริหารงาน โดยเฉพาะหน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) ต้องระบุให้ผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการผลักดันและขับเคลื่อนงานในรูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมเป็นผลลัพธ์การทำงานในแบบประเมินผลการปฏิบัติราชการ (Performance Appraisal) ที่ผู้ปฏิบัติงานต้องรับรู้ และไม่เห็นว่าเป็น “งานฝาก”

ปัจจัยด้านภาครัฐ:

หน่วยงานภาครัฐสนองต่อการสร้าง
การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมและการมอบหมายภารกิจ

1. ปัจจัยด้านการสร้างเสริมทางความคิด วัฒนธรรม และค่านิยมใหม่
หน่วยงานภาครัฐผู้มอบภารกิจควรกำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมในวิสัยทัศน์ ค่านิยม พันธกิจ และยุทธศาสตร์ขององค์กรอย่างชัดเจน เพื่อสร้างการสื่อสารและรับรู้จนเกิดความตระหนัก และกระตือรือร้นในการนำไปปฏิบัติของแต่ละส่วนงานภายในองค์กรไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะหน่วยงานที่ขับเคลื่อนภารกิจหลักขององค์กร (Core Functional Unit) จำเป็นต้องอาศัยกลยุทธ์การสื่อสารภายในและภายนอกองค์กร (Internal & External Communication Strategy) ไปพร้อมกัน

กลวิธีที่ทำให้การสื่อสารภายในองค์กรประสบความสำเร็จ คือ การใช้รูปแบบการสื่อสารทางเดียว (One-way Communication) ร่วมกับการสื่อสารสองทาง (Two-way Communication) เพื่อสร้างการรับรู้ให้กับประชาชนและหน่วยงานภายนอก อันจะส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐเกิดความตื่นตัวและกระตือรือร้นในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น

2. ปัจจัยด้านการยอมรับและการสนับสนุนจากบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐ

หน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งต้องเตรียมความพร้อมและจัดทำหลักสูตรหรือช่องทางการเรียนรู้ที่สะดวกแก่บุคลากร เช่น การประชุมสัมมนา การจัดทำหลักสูตรออนไลน์ การใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีการสื่อสารและดิจิทัล ตลอดจนการจัดทีมงานเคลื่อนที่ (Mobile) เพื่อแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นเชิงอุปสงค์จากสภาพแวดล้อมภายนอกและภายในองค์กรและผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นต่อสาธารณะ ทั้งนี้ ในระยะเริ่มต้นหน่วยงานของรัฐต้องสร้างความเข้าใจและการยอมรับจากผู้บริหารระดับกอง/สำนัก/ศูนย์/ส่วนงาน ก่อนที่จะสร้างการยอมรับจากบุคลากรที่ปฏิบัติงานในแต่ละหน่วยงาน

ปัจจัยจากประชาชน:

ประชาชนต้องให้การสนับสนุน ยอมรับ
และเกิดความคาดหวังจากสาธารณชน

การสร้าง “ความคาดหวัง” ของประชาชนเป็นโอกาสที่จะสร้างภาพลักษณ์ของหน่วยงานในการเป็น “ผู้นำ” แห่งการเปลี่ยนแปลงระบบราชการไทยที่ดีขึ้น ซึ่งทำให้ประชาชนเต็มใจที่จะระดมสรรพกำลังและทรัพยากรต่าง ๆ มาทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐในรูปแบบหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Partnership) ที่ช่วยขับเคลื่อนภารกิจให้มีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

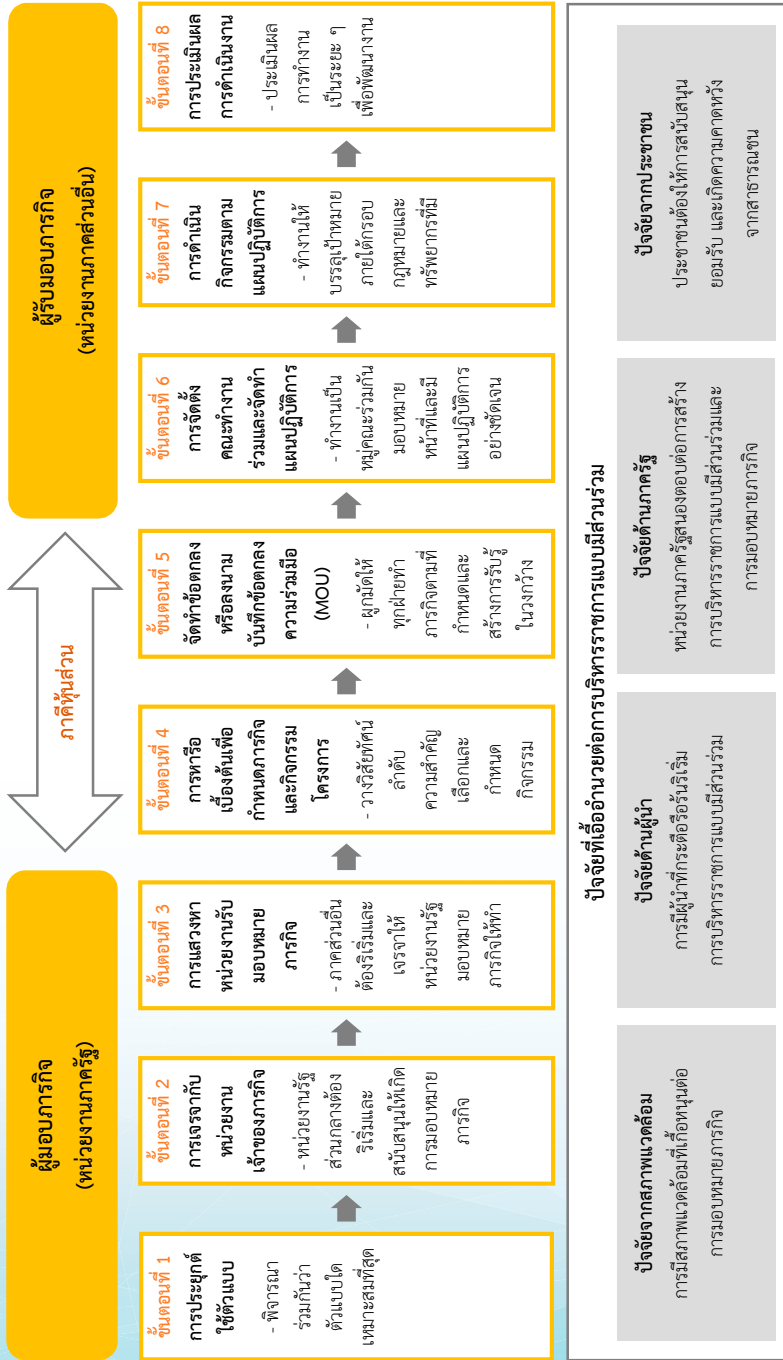
นอกจากนี้ ควรมีการสื่อสารภายนอกองค์กร (External Communication) เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างองค์กรภาครัฐกับบุคคลหรือองค์กรภายนอก ได้แก่ ประชาชนทั่วไป ผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ฯลฯ ให้เกิดการยอมรับและสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงเพื่อขับเคลื่อนภารกิจ รวมทั้งเกิดความไว้วางใจในการทำงานระหว่างกัน โดยไม่ต้องสร้างข้อตกลงที่ผูกพันตามกฎหมายอย่างตายตัวและซับซ้อน มีการแบ่งปันข้อมูลเกี่ยวกับการทำภารกิจระหว่างกัน และสร้างนวัตกรรมในการบริการสาธารณะขึ้นได้⁷ ภายหลังที่ขับเคลื่อนภารกิจสำเร็จควรมีการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างการรับรู้อย่างกว้างขวางจนเกิดความตื่นตัวต่อและเป็นแบบอย่างให้หน่วยงานรัฐส่วนกลางอื่น ๆ นำไปปฏิบัติต่อไป

⁷ Ibid., 593-94.

กล่าวโดยสรุป แนวทางการเปิดให้หน่วยงานอื่นเข้ามามีบทบาทร่วมในการจัดบริการสาธารณะ เกิดจากการสร้างความร่วมมือแบบประชารัฐที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางเพื่อพัฒนาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมตามกรอบแนวคิดที่ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) โดยให้ความสำคัญต่อการพัฒนาภาคีหุ้นส่วน (Partners) ที่ให้ภาคส่วนอื่นอย่างภาคประชาสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนเข้ามาทำงานแทนหรือร่วมกับหน่วยงานรัฐส่วนกลาง ผ่านรูปแบบที่หน่วยงานรัฐส่วนกลางจะมอบหมายภารกิจของตนไปให้ภาคส่วนอื่นเป็นผู้ดำเนินการแทน จาก 3 รูปแบบ กล่าวคือ หนึ่ง รูปแบบการให้เงินอุดหนุน (Grant) สอง รูปแบบการทำสัญญาข้อตกลง (Performance-based Contracting) และ สาม รูปแบบกลไกขับเคลื่อนงานภายใต้สัญญาร่วม (Commissioning) นอกจากนี้ทุกฝ่ายต้องมีทัศนคติในการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ ระดมสรรพกำลัง ทรัพยากร และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน เพื่อให้การทำงานแบบมีส่วนร่วมเกิดผลเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

สำหรับการสร้างแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมตามตัวแบบภายใต้บริบทของไทย ควรดำเนินงานตาม 8 ขั้นตอนหลัก ภายใต้เงื่อนไขหรือปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินการร่วมกัน ได้แก่ ปัจจัยจากสภาพแวดล้อม ปัจจัยด้านผู้นำ ปัจจัยด้านภาครัฐ และปัจจัยจากประชาชน ซึ่งจะเกิดขึ้นได้เมื่อฝ่ายหน่วยงานรัฐส่วนกลางเจ้าของภารกิจต้องสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนอื่นเพื่อดำเนินขั้นตอนการมอบภารกิจตามแผนภาพต่อไปนี้

สรุปแนวทางการเปิดให้หน่วยงานอื่นเข้ามามีบทบาทร่วมในการจัดบริการสาธารณะ



บทสรุปจากกรณีศึกษา

การนำร่องขับเคลื่อนรูปแบบหรือวิธีการเปิดให้ภาคประชาสังคม/ชุมชนเข้ามามีบทบาทร่วมในการจัดบริการสาธารณะในหน่วยงานนำร่อง ไปใช้ปฏิบัติจริงในการดำเนินการกิจของหน่วยงานภาครัฐ ภายใต้โครงการขับเคลื่อนการบริหารราชการแบบประชารัฐที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง และได้พิจารณาคัดเลือกงานบริการเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน เนื่องจากเป็นภารกิจที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่

จากผลการศึกษารูปแบบและวิธีการในการเปิดให้หน่วยงานอื่นเข้ามามีบทบาทร่วมในการจัดบริการสาธารณะ สำนักงาน ก.พ.ร. ร่วมกับสำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้พิจารณาใช้รูปแบบการ**ทำสัญญาเป็นภาคีหุ้นส่วนโดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรเงินสำหรับจัดบริการสาธารณะภายใต้ขอบเขตภารกิจรอบระยะเวลาและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ (Performance-Bases Contracting)** เนื่องจากเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับภารกิจที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องในการขับเคลื่อนการดำเนินงานดังกล่าว ทั้งนี้ ได้กำหนดภารกิจนำร่อง 2 ภารกิจ ประกอบด้วย ภารกิจด้านการดูแลเด็ก และภารกิจด้านการดูแลผู้สูงอายุ

โดยขั้นตอนการดำเนินงานได้ขอความร่วมมือและประชุมหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานตามรูปแบบของการเปิดให้หน่วยงานอื่นเข้ามามีบทบาทร่วมในการจัดบริการสาธารณะ ทั้งหน่วยงานที่มอบภารกิจ ได้แก่ กรมกิจการเด็กและเยาวชน และกรมกิจการผู้สูงอายุ และหน่วยงานรับมอบภารกิจ ได้แก่ สถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็กและครอบครัว มหาวิทยาลัยมหิดล และเทศบาลนครนนทบุรี ซึ่งยกนำเสนอโดยสรุปดังนี้

การพัฒนาศักยภาพศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมพัฒนาการ กลุ่มเด็กที่มีความเปราะบางทางสังคมด้วยระบบ Inclusive Care

ด้วยข้อจำกัดด้านโครงสร้างและอัตรากำลังบุคลากรของกรมกิจการเด็กและเยาวชนในการเข้าไปดูแลกลุ่มเด็กที่มีความเปราะบางทางสังคมตามพื้นที่ต่าง ๆ และจำเป็นต้องดูแลกลุ่มเด็กให้ได้รับการพัฒนาและเสริมสร้างการพัฒนาการเป็นพิเศษ ทำให้ต้องเกิดความร่วมมือตามรูปแบบสัญญาที่มุ่งเน้นผลลัพธ์กับหน่วยงานที่มีความพร้อมด้านองค์ความรู้ และความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงาน ซึ่งสถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็กและครอบครัว มหาวิทยาลัยมหิดล มีบทบาทหน้าที่สร้างงานวิจัยเพื่อนำไปสู่การบริการในการพัฒนาและคุ้มครองเด็ก เยาวชนและครอบครัวอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน รวมทั้งการเผยแพร่ข้อมูลความรู้ที่สร้างการเปลี่ยนแปลงค่านิยมของสังคมผ่านสื่อสาธารณะ

โดยแผนกิจกรรมของการดำเนินงานร่วมกัน ประกอบด้วย (1) การพัฒนาศักยภาพกลุ่มเด็กที่มีความเปราะบางทางสังคม และขยายผลไปยังศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (2) การจัดทำหลักสูตรเพื่อเสริมสร้างศักยภาพของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในระหว่างการดำเนินกิจกรรมควรติดตามอย่างต่อเนื่อง และภายหลังดำเนินกิจกรรมควรประเมินผลการพัฒนากลุ่มเด็กที่มีความเปราะบางทางสังคม เพื่อให้เป็นไปตามกระบวนการที่ได้ตกลงร่วมกันไว้ ทั้งนี้ เมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นโดยสมบูรณ์แล้ว สถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็กและครอบครัวจะทำการส่งมอบคู่มือหรือแนวทางปฏิบัติ หลักสูตรสำหรับจัดอบรมที่เกี่ยวข้องแก่กรมกิจการเด็กและเยาวชน เพื่อให้เป็นมาตรฐานในการพัฒนาและเสริมสร้างพัฒนาการแก่กลุ่มเด็กที่มีความเปราะบางทางสังคม และขยายผลในการสนับสนุนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นต่อไป

โครงการพัฒนาศักยภาพศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมพัฒนาการ กลุ่มเด็กที่มีความเปราะบางทางสังคมด้วยระบบ Inclusive Care

กรมกิจการ เด็กและเยาวชน

ภารกิจหน้าที่

สนับสนุนและให้บริการด้านการดำเนินงาน
สนับสนุนและส่งเสริมองค์ความรู้ ทักษะ
และความเชี่ยวชาญ และดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ
ตามที่ตกลงร่วมกัน

ภาคีหุ้นส่วน

สถาบันแห่งชาติเพื่อ การพัฒนาเด็กและครอบครัว

ภารกิจหน้าที่

ขับเคลื่อนกิจกรรมตามแผนการดำเนินงาน
ส่งเสริมพัฒนาการเด็กฯ เสริมสร้าง
ศักยภาพศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และดำเนิน
กิจกรรมอื่น ๆ ตามที่ตกลงร่วมกัน

โครงการพัฒนาศักยภาพศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมพัฒนาการกลุ่มเด็กที่มีความเปราะบางทางสังคมด้วยระบบ Inclusive Care

- พัฒนาศักยภาพเด็กกลุ่มที่มีความเปราะบางทางสังคมโดยสถาบันฯ เพื่อขยายผลไปยังศูนย์พัฒนาเด็กเล็กฯ
- เสริมสร้างศักยภาพของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กฯ เพื่อดูแลและส่งเสริมพัฒนาการกลุ่มเด็กที่มีความเปราะบางทางสังคมด้วยระบบ Inclusive Care

ผลลัพธ์ที่ได้

- ผลการศึกษาต้นทุนต่อหน่วย (รายหัว) ในการส่งเสริมพัฒนาการเด็กกลุ่มที่มีความเปราะบางทางสังคม
- แนวทางปฏิบัติเพื่อส่งเสริมพัฒนาการกลุ่มเด็กที่มีความเปราะบางทางสังคมด้วยระบบ Inclusive Care สำหรับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กฯ
- หลักสูตรการอบรมเพื่อการพัฒนาศักยภาพบุคลากรของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กฯ

ปัญหา/อุปสรรค

กฎระเบียบข้อบังคับ งบประมาณ
นโยบายไม่เอื้อต่อการปฏิบัติ

การขยายผล

- ขยายความร่วมมือระหว่างกรมกิจการเด็กและเยาวชนกับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กฯ อื่น ๆ
- แสวงหาความเป็นภาคีหุ้นส่วนร่วมกับองค์กรภาคประชาสังคมอื่น ๆ

การจัดตั้งศูนย์การพัฒนาเมืองอารยสถาปัตยกรรม เทศบาลนครนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี

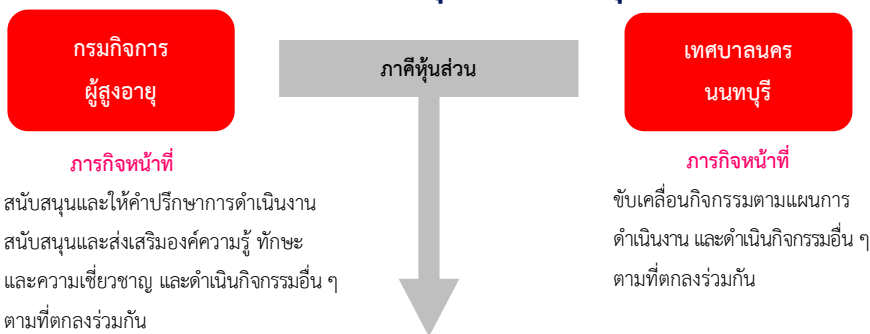
การให้บริการสาธารณะของกรมกิจการผู้สูงอายุ นอกจากการดูแลและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุให้ได้รับสิทธิตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ได้มีการส่งเสริมด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสภาพแวดล้อมทางกายภาพภายใต้หลักการออกแบบอารยสถาปัตยกรรม (Universal Design : UD) ที่ครอบคลุมไปยังพื้นที่ที่อยู่อาศัยส่วนบุคคลด้วย ทั้งนี้ การขยายผลจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบพื้นที่นั้น ๆ จึงได้สรรหาพื้นที่ที่มีจำนวนผู้สูงอายุเพียงพอต่อการนำร่องดำเนินงาน โดยร่วมมือตามรูปแบบสัญญาที่มุ่งเน้นผลลัพธ์กับหน่วยงานที่มีความพร้อมด้านองค์ความรู้ และความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงาน ซึ่งเทศบาลนครนนทบุรี มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาโครงสร้างและสาธารณูปการพื้นฐานระดับชุมชน รวมทั้งมีพื้นที่รองรับต่อการดำเนินงานดังกล่าว นอกจากนี้ จังหวัดนนทบุรียังได้รับให้เป็นที่ตั้งของศูนย์อาเซียนเพื่อผู้สูงอายุอย่างมีศักยภาพและนวัตกรรม (ASEAN Center for Active Aging and Innovation : ACAI) ซึ่งเตรียมพร้อมรับมือสังคมผู้สูงอายุ ทั้งการส่งเสริมสุขภาพป้องกันโรค และเป็นศูนย์ความรู้ของอาเซียนที่จะส่งเสริมให้เกิดสังคมผู้สูงอายุที่มีสุขภาพดี

โดยแผนกิจกรรมของการดำเนินงานร่วมกันในการสร้างตัวแบบสำหรับพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุระดับครัวเรือน ควบคู่กับการพัฒนาพื้นที่สาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย (1) สร้างความรู้ พัฒนาและเผยแพร่องค์ความรู้ด้านอารยสถาปัตย์ให้กับกลุ่มเป้าหมายและผู้สนใจ (2) สร้างข้อมูลเพื่อพัฒนาระบบฐานข้อมูล จัดเก็บและติดตามข้อมูลอารยสถาปัตย์ และ (3) สร้างบ้านที่เน้นการปรับปรุงที่อยู่อาศัยของประชาชนในพื้นที่ทั้งผู้ด้อยโอกาสและผู้ที่มีฐานะ

ระหว่างการดำเนินกิจกรรมควรติดตามอย่างต่อเนื่องตามกระบวนการที่กำหนดในข้อตกลงร่วมกัน และภายหลังดำเนินกิจกรรมควรรวบรวมผลการดำเนินงานเพื่อขยายผลไปยังแผนสร้างเมือง ที่มุ่งให้เกิดการสร้างและปรับปรุงพื้นที่ทั้งสิ่งปลูกสร้าง พื้นที่สาธารณะ

เส้นทางคมนาคม ฯลฯ ในระดับเทศบาลนครนนทบุรีให้สอดคล้องกับแนวคิดอารยสถาปัตย์ ที่สนองต่อความต้องการของประชาชน รวมถึงการขยายผลแนวทางดำเนินการจัดตั้ง ศูนย์การพัฒนาเมืองอารยสถาปัตย์ไปยังหน่วยงานอื่นต่อไป

การจัดตั้งศูนย์การพัฒนาเมืองอารยสถาปัตย์ เทศบาลนครนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี



โครงการจัดตั้งศูนย์การพัฒนาเมืองอารยสถาปัตย์ เทศบาลนครนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี

- แผนงานเสริมสร้าง พัฒนา และเผยแพร่องค์ความรู้ด้านอารยสถาปัตย์
- แผนงานพัฒนาและบูรณาการฐานข้อมูลด้านอารยสถาปัตย์
- แผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยตามแนวคิดอารยสถาปัตย์

ผลลัพธ์ที่ได้

- ฐานข้อมูลองค์ความรู้เกี่ยวกับการปรับปรุงที่อยู่อาศัยตามแนวคิดอารยสถาปัตย์
- แผนปฏิบัติการพัฒนาและปรับปรุงที่อยู่อาศัยตามแนวคิดอารยสถาปัตย์

การขยายผล

- แผนงานพัฒนาพื้นที่เทศบาลนครนนทบุรีตามแนวคิดอารยสถาปัตย์
- ขยายความร่วมมือระหว่างกรมกิจการผู้สูงอายุกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ
- แสวงหาความเป็นภาคีหุ้นส่วนร่วมกับองค์กรภาคประชาสังคมอื่น ๆ

ปัญหา/อุปสรรค

- ภาวะเบียดหรือข้อบังคับของงบประมาณสนับสนุนในพื้นที่
- นโยบายไม่เอื้อต่อการปฏิบัติ

บรรณานุกรม

Jan Kooiman et al. "Interactive Governance and Governability: An Introduction", *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies* 7, no. 1 (2008).

Organisation for Economic Co-operation and Development. *New Forms of Governance for Economic Development*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004.

NHS Improvement. *Memorandum of Understanding Guidance: Corporate Services Productivity Programme*. London: National Healthcare Service, 2018.

Mark Mawdsley. *Trust Guidance for Nhs Contracts and Slas*. London: NHS Trust, 2017.

ธนาคารพัฒนาเอเชีย. รายงานเรื่อง ภาคประชาสังคมในประเทศไทยโดยสังเขป.
<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29444/csb-tha-th.pdf>.

วสันต์ เหลืองประภัสร์ และชาย ไชยชิต, “การอภิบาล (Governance) ในฐานะมนทัศน์ทางการบริหารรัฐกิจ” รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 39 ฉบับที่ 3 (กันยายน - ธันวาคม 2561).

วุฒิสาร ตันไชย และคณะ. โครงการเพื่อพัฒนากลไกการบริหารจัดการเชิงพื้นที่อย่างบูรณาการและมีประสิทธิภาพ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2562.

ศศิพัฒน์ ยอดเพชร. บริการท้องถิ่นเพื่อการเปลี่ยนแปลงที่ดีสำหรับผู้สูงอายุ. กรุงเทพมหานคร: บริษัทชินแพคเจ็จจี้ (2014) จำกัด, 2560.

ที่ปรึกษา

นางอารีย์พันธ์ เจริญสุข

รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

คณะผู้จัดทำ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

นางสาววิริยา เนตรน้อย

นางกาญจนา มังกรโทย

นางสาวนวลจันทร์ แสงมณี

นางสาวจิราภรณ์ อีสริโยดม

นางสาวดวงทอง สังข์แก้ว

ผู้อำนวยการกองมาตรฐานการให้บริการภาครัฐ

ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบสนับสนุนการมีส่วนร่วม
ในการพัฒนาระบบราชการ

นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการพิเศษ

นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการพิเศษ

นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการ

คณะผู้วิจัย สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รองศาสตราจารย์ ดร. อรทัย ก๊กผล

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์

อาจารย์เอกวีร์ มีสุข

นายชัชวินธ์ ดันติเวชวาณิชย์

นางสาวญาณิศา พลายุชม

นายวิรงค์ หนูเกื้อ

นางสาวอินทุอร แสงอรัญญา

ที่ปรึกษาโครงการ

หัวหน้าโครงการ

นักวิจัย

นักวิจัย

ผู้ช่วยวิจัย

ผู้ช่วยวิจัย

ผู้ประสานงานโครงการ



สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
59/1 ถนนพหลโยธิน แขวงคูสิต เขตคูสิต กรุงเทพฯ 10300

www.opdc.go.th