แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

ภายใต้กรอบแนวคิดว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน

(Collaborative Governance)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ THAMMASAT UNIVERSITY

คำนำ

ในปัจจุบันการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมเพื่อการจัดบริการสาธารณะของรัฐเป็นแนวทางการส่งมอบบริการสาธารณะของรัฐที่มิได้จำกัดบทบาทเพียงฝ่ายหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น แต่ยังเปิดโอกาสให้หน่วยงานภาคส่วนอื่น ๆ ทั้งภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เข้ามามีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันกับหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งแนวทางนี้ยังจะเป็นช่องทางหนึ่งของการสร้างการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้ที่มีความใกล้ชิดกับกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ อันจะเป็นการแก้ไขปัญหาได้อย่างตรงประเด็นและตอบสนองต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

เอกสารแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมฉบับนี้มุ่งเน้นอธิบายสาระสำคัญของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เพื่อเป็นการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับตัวแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมและแนวทางการดำเนินงาน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการนำตัวแบบและแนวทางไปสู่การปรับประยุกต์ใช้และขยายผลในการดำเนินภารกิจของหน่วยงานที่สนใจทั้งหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานภาคส่วนอื่น ๆ

คณะผู้จัดทำ

สารบัญ

	หน้า
สาระสำคัญของกรอบแนวคิดว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance)	**1**
ลักษณะสำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน	2
องค์ประกอบของกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน	6
ปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน	8
รูปแบบการให้เงินอุดหนุน (Grant): การร่วมกันจัดทำภารกิจภายใต้เป้าหมายที่ภาคีหุ้นส่วนร่วมกันกำหนด โดยอาศัยเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐที่เป็นเจ้าของภารกิจ	**14**
รูปแบบการทำสัญญาข้อตกลง (Performance-based Contracting): การทำสัญญาเป็นภาคีหุ้นส่วนโดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรงบประมาณสำหรับจัดบริการสาธารณะภายใต้ขอบเขตระยะเวลาและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ	**20**
รูปแบบกลไกขับเคลื่อนงานภายใต้สัญญาร่วม (Commissioning): การเปิดให้หน่วยงานอื่น ๆ เข้ามาร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนจัดทำบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐเพื่อขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายในระยะยาว	**25**

สาระสำคัญของกรอบแนวคิดว่าด้วย การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance)

แนวคิดว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) เป็นกรอบแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินที่มุ่งผสานมุมมองของภาครัฐที่มีต่อหน่วยงานอื่น ๆ ในฐานะ **ภาคีหุ้นส่วน (Partners)** มุ่งเน้นการทำงานในรูปแบบการมอบหมายภารกิจของภาครัฐส่วนกลางให้กับหน่วยงานอื่น ๆ ได้แก่ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับเครื่องมือในการกำกับดูแลของภาครัฐจะมีการนำ **สัญญาจ้าง (Agreement/Contract)** มาเป็นเครื่องมือในการควบคุมให้หน่วยงานผู้รับมอบอำนาจปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ได้มีการตกลงกันไว้ด้วยความสมัครใจล่วงหน้า มิได้เป็นการใช้อำนาจของรัฐในเชิงบังคับหรือสั่งการแต่อย่างใด เนื่องจากแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมกัน มีมุมมองการทำงานของรัฐกับภาคส่วนอื่น ๆ ภายใต้ฐานคิด **ความเป็นหุ้นส่วน (Partnership)** ที่แต่ละฝ่ายต้องยินยอมพร้อมใจในการร่วมคิดร่วมทำ ร่วมระดมทรัพยากร และร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน มีกระบวนการขับเคลื่อนงานที่ชัดเจนและมีเวทีพูดคุยปรึกษาหารือจนได้ผลผลิตขั้นกลาง (Intermediate Output) อันเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายทั้งข้อตกลง/สัญญา โครงการ แผนการดำเนินงาน วัตถุประสงค์โครงการ เป้าหมาย รายละเอียดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่าย แหล่งทรัพยากร ที่มาของงบประมาณสนับสนุน ฯลฯ

ดังนั้น รูปแบบการทำงานภายใต้แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน จึงแตกต่างไปจากรูปแบบสัญญาจ้างเหมาภายนอก (Outsourcing) ที่อยู่บนฐานคิดของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ที่อยู่บนฐานคิดของการแข่งขันทางการตลาด (Market-based) และมุ่งเน้นอำนาจที่เหนือกว่าของภาครัฐ แต่รูปแบบการทำงาน

บนพื้นฐานระหว่างหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางกับหน่วยงานอื่น ๆ ในฐานะของหุ้นส่วน โดยมุ่งให้ความสำคัญกับการจัดการความสัมพันธ์ระหว่าง “ผู้มอบหมายภารกิจ” และ “ผู้รับมอบหมายภารกิจ” หมายความว่า เป็นการมอบหมายภารกิจให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทน มิใช่รูปแบบการกระจายอำนาจ โดยนำสัญญา/ข้อตกลงเป็นเครื่องมือกลไกในการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของแต่ละฝ่ายให้มีการถือปฏิบัติร่วมกันอย่างชัดเจนเท่านั้น

กรอบแนวคิดว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ภายใต้สัมพันธภาพระหว่างหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางกับหน่วยงานอื่น ๆ ในรูปแบบความเป็นภาคีหุ้นส่วน (Partnership) ผ่านการอุดหนุนหรือจัดสรรงบประมาณภาครัฐให้กับผู้รับมอบหมายภารกิจดำเนินการจัดบริการสาธารณะ โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจที่เป็นทางการ และจัดทำสัญญาหรือข้อตกลงที่เป็นแนวทางปฏิบัติร่วมกันของแต่ละฝ่าย

ลักษณะสำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน[1]

การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันพัฒนามาจากฐานแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) ที่เปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยมีการประยุกต์ใช้กับระบบราชการไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา ดังนั้น การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันจึงมีลักษณะบางประการคล้ายคลึงกับรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐในลักษณะอื่น ๆ ที่มีเป้าหมายเพื่อดึงภาคส่วนอื่น ๆ ให้เข้ามาร่วมในกระบวนการบริหารงานของภาครัฐมากขึ้น ในขณะเดียวกันการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันก็มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากรูปแบบการบริหารงานภาครัฐในลักษณะอื่นในประการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- **เป็นการเปิดพื้นที่ให้มีการเจรจาต่อรองเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกันทุกฝ่ายมากกว่าการแข่งขันกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย** ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะเข้ามาแสดงบทบาทตัดสินใจร่วมกันอย่างเสมอภาค ทั้งฝ่ายที่มีผลประโยชน์ร่วมกันและ

[1] เนื้อหาส่วนนี้เป็นการสรุปสาระสำคัญมาจาก Chris Ansell and Alison Gash, “Collaborative Governance in Theory and Practice,” in Journal of Public Administration Research and Theory, 18:4 (2008), pp. 543-571.

ฝ่ายที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน ให้สามารถเจรจาตกลงและมีความสัมพันธ์ในเชิงความร่วมมือได้ ซึ่งแตกต่างจากรูปแบบการบริหารกิจการสาธารณะที่ภาครัฐโดยทั่วไป แม้ภาครัฐจะสามารถดึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาร่วมในกระบวนการบริหารนโยบายสาธารณะได้ แต่ด้วยความสัมพันธ์แบบขัดแย้งจากกระบวนการต่อรองที่ฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์และยังคงเผชิญหน้าอยู่ ทำให้ส่งผลต่อความร่วมมือที่เกิดขึ้นมีลักษณะชั่วคราวหรือเกิดขึ้นในระยะสั้นเท่านั้น

- **เปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาร่วมกับภาครัฐมากขึ้น โดยเฉพาะการเปิดให้ผู้บริหารมืออาชีพหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน** เพื่อเข้ามาร่วมมีบทบาทในการจัดการกิจการสาธารณะ หรือการเปิดให้ผู้จัดบริการสาธารณะภาคเอกชนเข้ามารับว่าจ้างจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐ (Managerialism) หากพิจารณากระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย จะพบว่า แม้ภาครัฐอาจมีการปรึกษาหารือและเปิดรับฟังข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจ แต่ภาครัฐยังคงผูกขาดการตัดสินใจฝ่ายเดียวเป็นหลัก จากการอาศัยความรู้และทรัพยากรจากมืออาชีพหรือผู้เชี่ยวชาญเข้ามาประกอบกระบวนการตัดสินใจ โดยไม่ได้ให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาร่วมในกระบวนการตัดสินใจ
- **มีลักษณะเปิดกว้างและยืดหยุ่นเพื่อมุ่งดึงทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในภาคส่วนต่าง ๆ ในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและในฐานะพลเมืองและสมาชิกของชุมชนท้องถิ่น** เข้ามาร่วมในการตัดสินใจ และเปิดกว้างถึงระดับปัจเจกบุคคล การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันจึงไม่ใช่ความร่วมมือในลักษณะของการส่งตัวแทนเพื่อเจรจาในลักษณะทวิภาคีหรือไตรภาคี และไม่ได้มีลักษณะเป็นสมาคมที่เป็นทางการ (Associational governance) อย่างเช่นความร่วมมือของรัฐ
- **เป็นการบริหารนโยบายสาธารณะที่มีระดับการมีส่วนร่วมสูงกว่าการบริหารภายใต้รูปแบบเครือข่ายนโยบาย (Policy network)** ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในเชิงประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม โดยมีการตัดสินใจร่วมกันแบบปิด ไม่มีแบบแผนการประสานความร่วมมืออย่างเป็นทางการ และการเจรจาต่อรองมักมีการชี้นำโน้มน้าวฝ่ายอื่น ในขณะที่

การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน เป็นลักษณะความร่วมมือภายใต้การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ มีกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และตัดสินใจร่วมกันบนฐานฉันทามติ

- **การทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน อาจมีกระบวนการทำงานคล้ายกับรูปแบบภาคีหุ้นส่วนภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnershi: PPPs) แต่มีความแตกต่างกันในประการสำคัญคือ เป้าหมายของความร่วมมือ** โดยความร่วมมือแบบ PPPs มีเป้าหมายเพื่อประสานการทำงานระหว่างภาคีภาครัฐและเอกชน ผ่านข้อตกลงภายใต้ระบบสัญญาซึ่งมีการแบ่งบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนระหว่างกันอย่างชัดเจน และมีการคิดคำนวณผลประโยชน์และเป้าหมายที่ตนเองต้องการบรรลุถึงเป็นสำคัญ แต่การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน เป็นรูปแบบความร่วมมือที่ทุกฝ่ายร่วมกันกำหนดเป้าหมาย และสร้างกระบวนการตัดสินใจร่วมกันในทุกขั้นตอนการทำงาน และเป็นการร่วมกันตัดสินใจบนฐานการคำนึงถึงเป้าหมายร่วมของสังคม

ลักษณะสำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน

องค์ประกอบของกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน[2]

❖ **การริเริ่มความร่วมมือ**

การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ต้องมีความริเริ่มร่วมมือโดยหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ที่อาจเป็นไปเพื่อขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมาย หรือเป็นการแสดงบทบาทร่วมกับตัวแสดงจากภาคส่วนอื่น ๆ ตามที่กฎหมายที่ได้กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ไว้

❖ **ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง**

การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ต้องเปิดพื้นที่ให้ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคส่วนอื่น ในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารภารกิจหรือนโยบายสาธารณะ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานของภาครัฐ

❖ **การแสดงบทบาท**

ภาคส่วนต่าง ๆ ที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ต้องมีส่วนในการตัดสินใจในกิจการของภาครัฐหรือนโยบายสาธารณะของรัฐได้ในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ แม้ว่าการตัดสินใจสุดท้ายจะขึ้นอยู่กับหน่วยงานภาครัฐก็ตาม

❖ **การจัดโครงสร้างการทำงาน**

การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ต้องมีการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการที่ทำให้ทุกฝ่ายเข้ามามีบทบาทร่วมกันผ่านการกำหนดกระบวนการบริหารจัดการรูปแบบเฉพาะขึ้น เช่น การวางกฎเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่เป็นทางการเพื่อรองรับการขับเคลื่อนการจัดบริการสาธารณะ

---

[2] เนื้อหาส่วนนี้เป็นการสรุปสาระสำคัญมาจาก Chris Ansell and Alison Gash, “Collaborative Governance in Theory and Practice,” in Journal of Public Administration Research and Theory, 18:4 (2008), pp. 543-571.

❖ **การตัดสินใจ**

การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันต้องมีจุดมุ่งหมายเพื่อเปิดให้ทุกฝ่ายเข้ามาตัดสินใจร่วมกันบนฐานของการแสวงหาทางออกที่สะท้อนฉันทามติของทุกฝ่าย เพื่อให้ได้รับประโยชน์ร่วมกันผ่านการเจรจา ประนีประนอม หรือแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ แม้จะไม่สามารถสร้างความเห็นพ้องตรงกันได้ทั้งหมดแต่ต้องเป็นการตัดสินใจที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

❖ **เป้าหมายของการทำงานร่วมกัน**

การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ต้องมีเป้าหมายในเชิงนโยบายสาธารณะเท่านั้น มิใช่การอาศัยกลไกการบริหารงานของภาครัฐเพื่อการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม

องค์ประกอบของแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน

ปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน[3]

1. เงื่อนไขก่อเกิดความร่วมมือ (Starting conditions)

เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับความยอมรับเชื่อถือและไว้วางใจซึ่งกันและกัน ปัจจัยเกี่ยวกับเงื่อนไขก่อเกิดความร่วมมือมีส่วนสำคัญต่อระดับความสำเร็จในการทำงานร่วมกัน ซึ่งอาจจะเป็นไปในแง่การส่งเสริมการสร้างความร่วมมือ และการบั่นทอนการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคีที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย สามารถสรุปเงื่อนไขก่อเกิดความร่วมมือได้ ดังนี้

- **ศักยภาพ อำนาจหน้าที่ และทรัพยากรของภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย** ส่งผลต่อศักยภาพและขีดความสามารถ โดยเฉพาะความยอมรับในข้อเด่นและข้อด้อย รวมไปถึงข้อจำกัดและสมรรถนะที่แตกต่างกัน หากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องยอมรับในความจำกัดดังกล่าวและเข้ามาทำงานร่วมกัน จะช่วยส่งเสริมเกื้อกูลและยกระดับประสิทธิภาพในการทำงานให้สูงขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม ความเหนือกว่าเชิงทรัพยากรอาจทำให้เกิดข้อจำกัดในการร่วมมือได้ด้วยเช่นเดียวกัน เนื่องจากหากภาคีความร่วมมือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ ทรัพยากร และศักยภาพต่ำกว่ามักมีแนวโน้มที่จะถูกควบคุมชักนำโดยตัวแสดงที่มีอำนาจหน้าที่ทรัพยากรและศักยภาพที่แข็งแกร่งกว่า นอกจากนี้ ในด้านทักษะและความชำนาญ ก็อาจถูกครอบงำโดยบทบาทของภาคีฝ่ายที่มีทักษะความรู้และความเชี่ยวชาญทางเทคนิคสูงกว่าได้เช่นเดียวกัน
- **แรงจูงใจและความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย** ระดับแรงจูงใจในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับภาคีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจะเพิ่มขึ้น ถ้าเล็งเห็นว่าผลลัพธ์ของการดำเนินนโยบายที่เป็นรูปธรรม และทำให้สามารถเข้าไปมีพื้นที่ในกระบวนการตัดสินใจในกิจการสาธารณะหรือการดำเนินภารกิจที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐได้ อย่างไรก็ตาม แรงจูงใจของภาคีความร่วมมือจะลดลง

[3] เนื้อหาส่วนนี้เป็นการสรุปสาระสำคัญมาจาก Chris Ansell and Alison Gash, “Collaborative Governance in Theory and Practice,” in Journal of Public Administration Research and Theory, 18:4 (2008), pp. 543-571.

เมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเล็งเห็นว่า การแสดงบทบาทของตนในกระบวนการทำงานร่วมกันกับภาคีฝ่ายอื่น ๆ นั้น ไม่มีผลต่อการตัดสินใจกำหนดทิศทางการบริหารกิจการบ้านเมืองในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด

- **ภูมิหลังความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย** ส่งผลให้ความเชื่อถือและไว้วางใจกันระหว่างภาคีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนำมาสู่การตัดสินใจยินยอมพร้อมใจและความยอมรับในผลการตัดสินใจร่วมกัน หากสภาพการทำงานร่วมกันอยู่ภายใต้การขาดความเชื่อใจ อาจทำให้แต่ละฝ่ายมุ่งอาศัยช่องทางที่มีในการสร้างกลวิธีเพื่อควบคุมกำกับทิศทางการทำงานร่วมกันให้อยู่ภายใต้ความต้องการของตนเอง รวมไปถึงการสื่อสารระหว่างกันด้วยข้อมูลที่จำกัด การปกปิดข้อมูล หรือการให้ข้อมูลไม่ตรงกับความเป็นจริง

2. การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ (Institutional design)

เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดกรอบกฎเกณฑ์การร่วมมือกันทำงาน กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองต้องมีโครงสร้างแบบเปิดกว้างให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องสามารถเข้ามามีบทบาทร่วมกันได้ เพื่อให้ทุกฝ่ายเกิดความตระหนักถึงความชอบธรรมที่จะเข้าไปร่วมในกระบวนการตัดสินใจบริหารกิจการสาธารณะ โดยเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งของการสร้างกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะที่มีประสิทธิผล คือ

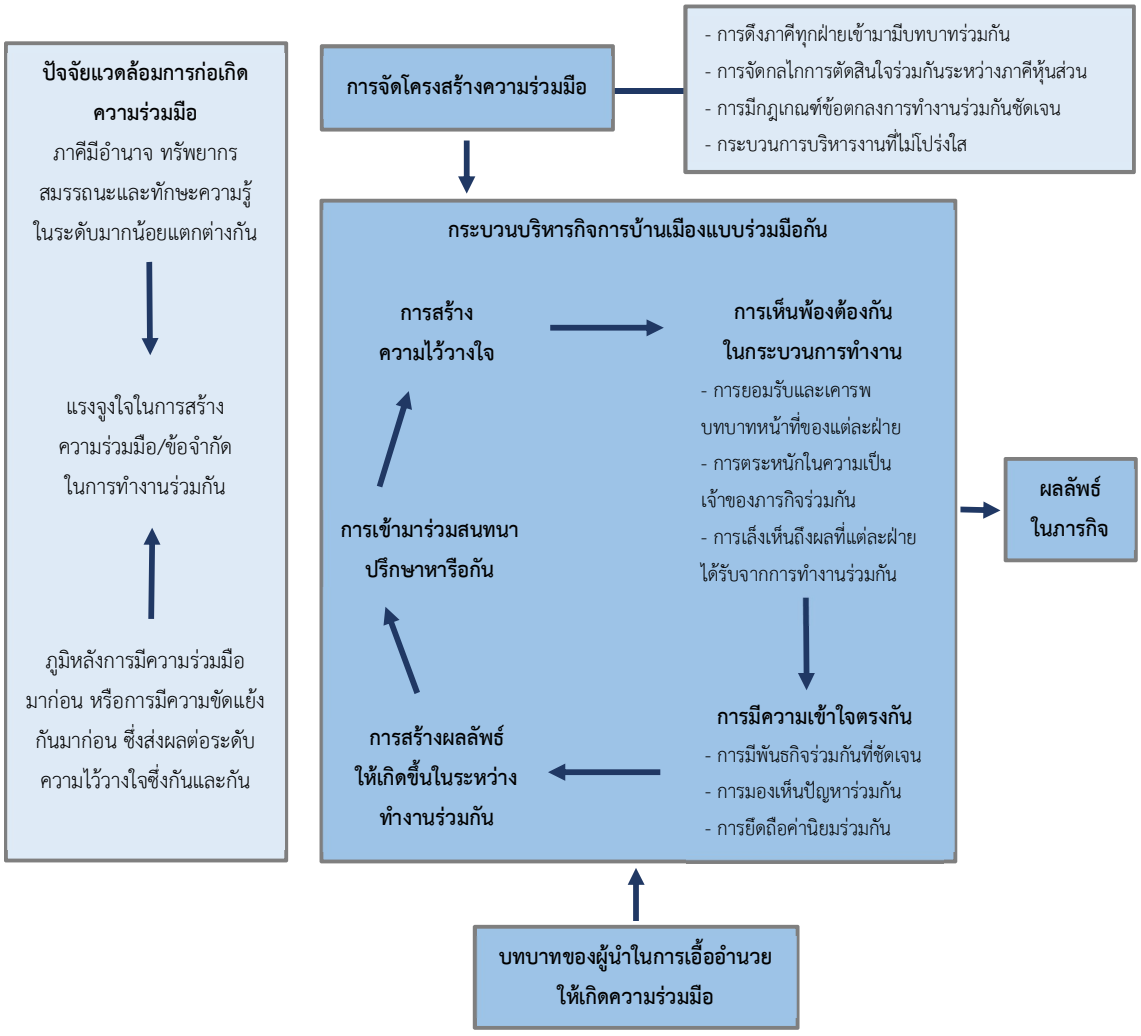
- **การเปิดกว้างในเชิงโครงสร้าง** การจัดโครงสร้างกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน จึงต้องเริ่มจากการค้นหาว่าในกระบวนการนโยบายสาธารณะนั้น ๆ มีความเกี่ยวข้องกับภาคส่วนใด โดยการกำหนดกระบวนการทำงานร่วมกันต้องเปิดโอกาสให้ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายสามารถเจรจาแลกเปลี่ยน ตั้งคำถาม โต้แย้ง เสนอแนะ พินิจพิเคราะห์ ไตร่ตรอง และตัดสินใจร่วมกับฝ่ายอื่น ๆ ในประเด็นเกี่ยวกับผลลัพธ์ของนโยบายสาธารณะที่ทุกฝ่ายเข้ามาร่วมกันขับเคลื่อนนั้นได้ และสามารถสะท้อนถึงฉันทามติได้รับการยอมรับร่วมกันจากทุกฝ่ายอย่างกว้างขวาง

- **การสร้างความโปร่งใสในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมือง** การจัดโครงสร้างเชิงสถาบันที่สร้างความเชื่อมั่นให้ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายว่ากระบวนการเจรจาหารือแลกเปลี่ยน ไตร่ตรองและตัดสินใจในประเด็นสาธารณะนั้น ๆ เป็นการตัดสินใจที่นำไปสู่ผลที่เป็นรูปธรรม หรือนำไปสู่การปฏิบัติจริง จะต้องมีความโปร่งใสในกระบวนการ ไม่ใช่เป็นเพียงการสร้างความชอบธรรมให้กับการผูกขาดการตัดสินใจของภาครัฐ หรือการตัดสินใจประเด็นสาธารณะที่แอบแฝงการผลักดันผลประโยชน์บางรายเท่านั้น การกำหนดขอบเขตบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายไว้ให้ชัดเจนตั้งแต่แรก เช่นเดียวกับการกำหนดรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ในเรื่องต่าง ๆ อย่างเป็นทางการในรูปกฎเกณฑ์กติกาการทำงานซึ่งทุกฝ่ายยอมรับและยึดถือร่วมกัน
- **การกำหนดกรอบระยะเวลาในการทำงาน** เพื่อเป็นเป้าหมายการทำงานในแต่ละขั้นตอน การทำงานร่วมกันภายใต้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันอาจไม่มีการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดไว้ล่วงหน้า เพราะการกำหนดกรอบระยะเวลาสิ้นสุดไว้อาจส่งผลลดทอนระดับแรงจูงใจในการทำงานร่วมกันระยะยาวได้ โดยการกำหนดตารางกรอบระยะเวลาการปฏิบัติงานขั้นตอนต่าง ๆ ควรเป็นกรอบระยะเวลาที่สามารถปฏิบัติได้จริงและเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

3. บทบาทผู้นำการสร้างความร่วมมือ (Facilitative leadership) เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดตัวกลางในการเชื่อมประสานความร่วมมือและเอื้ออำนวยให้กระบวนการทำงานร่วมกันขับเคลื่อนไปได้ เนื่องจากผู้นำที่มีลักษณะดังกล่าวจะดึงภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาร่วมกันทำงานผลักดันเป้าหมายร่วมผ่านกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน โดยทำให้ตระหนักถึงคุณค่าและความสำคัญของกระบวนการร่วมกันสร้างฉันทามติในการทำงาน อีกทั้งยังทำหน้าที่เป็นฝ่ายที่สาม (Third party) ในการเข้าไปมีบทบาทแทรกกลางระหว่างภาคผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ เพื่อเป็นตัวกลางในกระบวนการเจรจาหามติข้อตกลงในการทำงานร่วมกัน

ผู้นำในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน จำเป็นต้องมีทักษะด้านต่าง ๆ ได้แก่ ทักษะการส่งเสริมสนับสนุนให้ภาคีทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมมือกันทำงานอย่างแข็งขัน ทักษะในการแสดงอิทธิพลเหนือตัวแสดงทุกฝ่ายอย่างกว้างขวางและควบคุมทิศทางกระบวนการทำงานร่วมกัน ทักษะในการเอื้ออำนวยให้กระบวนการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่มเกิดพลวัตนำไปสู่การสร้างสรรค์-ผู้นำกลุ่ม ทักษะการขยายขอบเขตของกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน หากแต่การร่วมมือกันทำงานให้ประสบความสำเร็จอาจต้องการ “ผู้นำหลายคน” (Multiple leaders) แสดงบทบาทร่วมกัน ทั้งผู้นำที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ มากกว่าการมีผู้นำเพียงคนเดียวแบกรับบทบาทการขับเคลื่อนกระบวนการทำงานร่วมกันทั้งหมด ผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ที่สามารถแสดงบทบาทได้มีประสิทธิผล ต้องเป็นผู้ที่มีเวลาให้กับการทุ่มเทขับเคลื่อนการสร้างความร่วมมือ มีทรัพยากรในการบริหารงานของตนเองเพียงพอ และมีทักษะการบริหารจัดการอย่างรอบด้าน

ตัวแบบกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน
(Collaborative Governance Model)



หมายเหตุ: เครื่องหมายลูกศรแสดงถึงอิทธิพลที่มีต่อความสำเร็จของการสร้างความร่วมมือในแต่ละขั้นตอน

ที่มา: (Ansell and Gash, 2008)

สำหรับแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับตัวแบบการดำเนินงานภายใต้แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ภายใต้แนวทางการทำงานแบบภาคีหุ้นส่วน และอาศัยเครื่องมือจัดการความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง กับหน่วยงานอื่น ๆ นั้น ผลการศึกษาจากโครงการศึกษาและพัฒนาระบบและวิธีการทำงานเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการจัดบริการสาธารณะ พ.ศ. 2555 ได้นำเสนอแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไว้ 3 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

1	**รูปแบบ การให้เงินอุดหนุน (Grant)**	**การร่วมกันจัดทำภารกิจภายใต้เป้าหมายที่ภาคีหุ้นส่วนร่วมกันกำหนดโดยอาศัยเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐที่เป็นเจ้าของภารกิจ**
2	**รูปแบบ การทำสัญญาข้อตกลง (Performance-based Contracting)**	**การทำสัญญาเป็นภาคีหุ้นส่วนโดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรงบประมาณสำหรับจัดบริการสาธารณะภายใต้ขอบเขตระยะเวลาและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ**
3	**รูปแบบ กลไกขับเคลื่อนงานภายใต้สัญญาร่วม (Commissioning)**	**รูปแบบการเปิดให้หน่วยงานอื่น ๆ เข้ามาร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนจัดทำบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐ เพื่อขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายในระยะยาว**

1. รูปแบบการให้เงินอุดหนุน (Grant):

การร่วมกันจัดทำภารกิจภายใต้เป้าหมายที่ภาคีหุ้นส่วนร่วมกันกำหนด โดยอาศัยเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐที่เป็นเจ้าของภารกิจ

หลักการพื้นฐาน

การร่วมกันจัดทำภารกิจภายใต้เป้าหมายที่ภาคีหุ้นส่วนร่วมกันกำหนดโดยอาศัยเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐที่เป็นเจ้าของภารกิจ (Grant) เป็นการสร้างความสัมพันธ์บนการยอมรับในการเป็นภาคีหุ้นส่วนระหว่างฝ่ายต่าง ๆ โดยหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางเจ้าของภารกิจจะต้องจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการดำเนินโครงการให้กับหน่วยงานอื่น (ในที่นี้ คือ ภาคประชาสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) โดยมีการกำหนดขอบเขตและเป้าหมายร่วมกัน และมิใช่การอุดหนุนให้กับหน่วยงานอื่นในรูปแบบเงินให้เปล่า

รูปแบบวิธีการ

การจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานเจ้าของภารกิจ ให้กับหน่วยงานอื่น ๆ นั้น อยู่บนพื้นฐานความร่วมมือที่มุ่งเน้นการจัดทำโครงการร่วมกัน (Project-based Cooperation) เพื่อให้หน่วยงานอื่น ๆ ดำเนินการในรูปแบบรายโครงการ ภาคีหุ้นส่วนจะต้องร่วมกันกำหนดขอบเขตกิจกรรม กลุ่มเป้าหมาย และกรอบระยะเวลาที่ชัดเจน การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ จึงอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการร่วมเฉพาะกิจ (Joint Committee) มีการทำงานร่วมกันบนเงื่อนไขของข้อตกลงที่เป็นทางการในรูปแบบบันทึกข้อตกลง (MOU) แต่ละฝ่ายจะต้องกำหนดบทบาทหน้าที่ การจัดสรรทรัพยากร บุคลากร และงบประมาณที่ได้รับการอุดหนุน

ภารกิจที่เหมาะสม

รูปแบบการร่วมกันจัดทำภารกิจภายใต้เป้าหมายที่ภาคีหุ้นส่วนร่วมกันกำหนดโดยอาศัยเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐที่เป็นเจ้าของภารกิจ (Grant) เหมาะสมกับการดำเนินงานภายใต้ภารกิจที่มีกำหนดระยะเวลาชัดเจน ไม่ใช่งานประจำของส่วนราชการ แต่มุ่งเน้นการส่งเสริมและพัฒนาการจัดบริหารสาธารณะเป็นหลัก เช่น การพัฒนาระบบการทำงาน การพัฒนาบุคลากร งานวิชาการ/วิจัย การจัดทำฐานข้อมูล การสำรวจข้อมูล การจัดทำรายงานสถานการณ์ปัญหาต่าง ๆ เป็นต้น เนื่องจากภารกิจในลักษณะเช่นนี้ต้องอาศัยความยืดหยุ่น คล่องตัว และหน่วยงานอื่น ๆ สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ดีกว่าหน่วยงานภาครัฐ เช่น ภารกิจด้านการประเมินสภาพปัญหาและความต้องการของเด็ก ภารกิจการจัดทำระบบฐานข้อมูลคุ้มครองเด็ก การสำรวจและจดทะเบียนผู้พิการ การจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ดูแลคนพิการ เป็นต้น

ลักษณะที่สำคัญของรูปแบบการร่วมกันจัดทำภารกิจภายใต้เป้าหมาย ที่ภาคีหุ้นส่วนร่วมกันกำหนดโดยอาศัยเงินอุดหนุนจาก หน่วยงานภาครัฐที่เป็นเจ้าของภารกิจ

ขั้นตอนการดำเนินการ

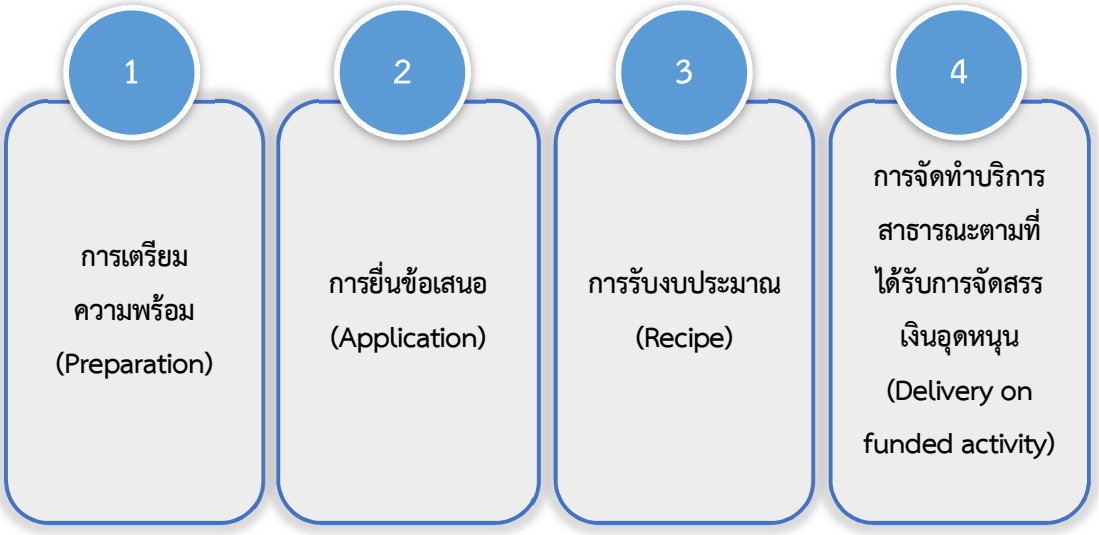
การทำงานภายใต้รูปแบบการจัดสรรงบประมาณหรือเงินอุดหนุน (Grant) ของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางที่เป็นเจ้าของภารกิจให้กับหน่วยงานอื่น ๆ ดำเนินการภายใต้ “วงจรจัดสรรเงินอุดหนุน (Grant Funding Cycle)” ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนหลัก ได้แก่

- **ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมความพร้อม (Preparation)** เริ่มจากหน่วยงานผู้ขอรับการสนับสนุนจะต้องเตรียมความพร้อมในการยื่นข้อเสนอขอรับเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐตามที่ได้มีการประชาสัมพันธ์ไว้ก่อนหน้า โดยภาครัฐต้องกำหนดเงื่อนไข รายละเอียด คุณสมบัติของหน่วยงานผู้ขอรับการสนับสนุนที่ชัดเจน
- **ขั้นตอนที่ 2 การยื่นข้อเสนอ (Application)** หน่วยงานผู้ขอรับการสนับสนุนงบประมาณ ทำความเข้าใจหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และขั้นตอนต่าง ๆ ซึ่งหน่วยงานภาครัฐต้องเป็นผู้ให้คำปรึกษาชี้แจงแนวทางต่าง ๆ หากเกิดปัญหา ข้อสงสัยหรือข้อติดขัด ในกรณีนี้ หน่วยงานภาครัฐผู้จัดสรรเงินอุดหนุนจะนำข้อเสนอจากหน่วยงานต่าง ๆ เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น อาจจะพิจารณาจากเอกสารเพียงอย่างเดียว หรือร่วมลงพื้นที่สังเกตการณ์ และอาจมีการขอเอกสารเพิ่มเติมประกอบการพิจารณาตามความจำเป็น ส่วนรูปแบบการสรรหาหน่วยงานผู้ขอรับการสนับสนุนที่มีความเหมะสมนั้น หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางอาจใช้รูปแบบการทาบทาม การแข่งขัน หรือการผสานระหว่างการแข่งขันและการทาบทามไปพร้อมกันได้ เพื่อสร้างทางเลือกให้ที่เหมาะสมที่สุด ในขณะที่เกณฑ์ในการพิจารณาหน่วยงานผู้ขอรับการสนับสนุนงบประมาณนั้น สามารถพิจารณาได้จากเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น เกณฑ์ด้านความเชี่ยวชาญและความชำนาญ เกณฑ์ด้านการกำหนดมาตรฐานขององค์กร เกณฑ์พื้นที่ให้บริการกลุ่มเป้าหมาย เกณฑ์ด้านผลงาน/ประวัติหรือชื่อเสียงที่ได้รับการยอมรับเป็นที่ประจักษ์ เกณฑ์ด้านความสามารถในการสร้างภาคีเครือข่ายหรือการขยายผลในอนาคต เป็นต้น
- **ขั้นตอนที่ 3 การรับงบประมาณ (Recipe)** เมื่อหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางได้พิจารณาหน่วยงานผู้ขอรับการสนับสนุนเรียบร้อยแล้ว จะมีการส่งเอกสาร

ข้อเสนอการจัดสรรเงินอุดหนุนที่ผ่านการคัดเลือก ซึ่งมีรายละเอียดเงื่อนไขและข้อกำหนดต่าง ๆ ซึ่งเมื่อหน่วยงานผู้ขอรับการสนับสนุนพิจารณาแล้วจะลงนามโดยผู้มีอำนาจของหน่วยงาน ในกรณีนี้ ทั้งสองฝ่ายสามารถเจรจาต่อรองเพื่อผ่อนปรนเงื่อนไขหรือข้อกำหนดระหว่างกัน เพื่อแก้ไขรายละเอียดเกี่ยวกับข้อกำหนดหรือสัญญาได้ รวมทั้งหน่วยงานผู้ขอรับการสนับสนุนสามารถปฏิเสธได้หากเห็นว่ามีความเสี่ยงมากเกินไป นอกจากนี้ ก่อนการจัดสรรงบประมาณจริง หน่วยงานภาครัฐอาจกำหนดให้หน่วยงานผู้ขอรับการสนับสนุนเข้าสู่กระบวนการพัฒนาขีดความสามารถ เช่น การฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) เกี่ยวกับการจัดทำบัญชีงบประมาณ และการจัดทำหลักฐานการใช้จ่ายต่าง ๆ เป็นต้น

- **ขั้นตอนที่ 4 การจัดทำบริการสาธารณะตามที่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุน (Delivery on funded activity)** เมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว หน่วยงานผู้ขอรับการสนับสนุนจะต้องมีการวางแผนการดำเนินโครงการ/กิจกรรมภายใต้ขอบเขตและเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ร่วมกันอย่างเคร่งครัด และใช้จ่ายงบประมาณอย่างเป็นระบบและชัดเจน สรุปรายงานความก้าวหน้าการดำเนินงานโครงการให้แก่หน่วยงานเจ้าของภารกิจเป็นระยะ ๆ รวมทั้งแสดงตารางบัญชีสรุปการใช้จ่ายแนบท้าย หากมีข้อติดขัดหรือปัญหาอุปสรรคในการดำเนินโครงการต้องแจ้งให้หน่วยงานเจ้าของภารกิจรับทราบอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรโดยเร็ว เพื่อให้มีการปรึกษาหารือและปรับเปลี่ยนแผนการดำเนินงานร่วมกัน นอกจากนี้ เมื่อหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและหน่วยงานผู้ขอรับการสนับสนุนเข้าสู่กระบวนการขับเคลื่อนงานจริง จำเป็นต้องมีกลไกในการปรึกษาหารือกันอย่างต่อเนื่อง โดยการริเริ่มเสนอขอปรึกษาหารือร่วมกันจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็ได้

ขั้นตอนการร่วมกันจัดทำภารกิจภายใต้เป้าหมายที่ภาคีหุ้นส่วนร่วมกันกำหนด โดยอาศัยเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐที่เป็นเจ้าของภารกิจ



2. รูปแบบการทำสัญญาข้อตกลง (Performance-based Contracting or Procurement): การทำสัญญาเป็นภาคีหุ้นส่วนโดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรงบประมาณสำหรับจัดบริการสาธารณะภายใต้ขอบเขตระยะเวลาและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ

หลักการพื้นฐาน

รูปแบบการทำสัญญาเป็นภาคีหุ้นส่วนโดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรงบประมาณสำหรับจัดบริการสาธารณะภายใต้ขอบเขตระยะเวลาและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ (Performance-based Contracting or Procurement) เป็นรูปแบบการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางกับหน่วยงานอื่น ๆ ในเชิงพันธะสัญญา (Contractual Relation) ซึ่งมักเกิดขึ้นในกรณีที่หน่วยงานภาครัฐมีข้อจำกัดด้านศักยภาพของหน่วยงานในการให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายที่อาจไม่ทั่วถึงหรือขาดประสิทธิภาพ แต่หน่วยงานอื่น ๆ ทำงานได้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่าอย่างชัดเจน ซึ่งหน่วยงานภาครัฐจะต้องเข้าไปมีบทบาทจัดสรรงบประมาณเป็นต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะดังกล่าวเนื่องจากเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบโดยตรง ข้อตกลงเกี่ยวกับขอบเขตและผลลัพธ์ที่คาดหวังจากการดำเนินงานจะอยู่ในรูปแบบของ “สัญญาข้อตกลง” (Performance-based Contracting)

รูปแบบวิธีการ

การจัดทำข้อตกลงระหว่างสองฝ่ายเป็นความร่วมมือบนฐานของการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน (Service-based Cooperation) ความสัมพันธ์จะริเริ่มโดยหน่วยงานภาครัฐ การวางกรอบข้อตกลง ผลลัพธ์ เป้าหมาย จะถูกจัดทำขึ้นและเปิดให้หน่วยงานอื่น ๆ ที่มีคุณสมบัติ

และศักยภาพเข้ามาร่วมกันกำหนดกรอบข้อตกลงและเงื่อนไขภายใต้เป้าหมายและผลลัพธ์ของงบประมาณที่รัฐกำหนดขึ้น โดยมีการจัดวางโครงสร้างร่วมกันในรูปแบบคณะกรรมการเฉพาะกิจ (Joint Committee) ซึ่งเป็นคณะกรรมการร่วมทำหน้าที่ขับเคลื่อนการบริหารภารกิจภายใต้ขอบเขตของสัญญาให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ร่วมกัน

ภารกิจที่เหมาะสม

รูปแบบภารกิจที่เหมาะสมมักเป็นภารกิจหรือบริการสาธารณะที่ต้องมีความต่อเนื่องมากกว่ารูปแบบแรก หรืออยู่ในรูปแบบของงานประจำที่หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางต้องปฏิบัติชนิดของงานจึงมีความคล้ายคลึงกันของทั้งสองฝ่าย ซึ่งช่วยให้หน่วยงานภาครัฐไม่จำเป็นต้องขยายขอบเขตของงานของตนเองออกไปดำเนินการแต่เพียงผู้เดียวตามลำพัง ส่งผลให้ภาครัฐไม่จำเป็นต้องเพิ่มอัตรากำลัง สำนักงานรองรับพื้นที่บริการ แต่ใช้การขยายขอบข่ายการให้บริการให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนได้ นอกจากนี้ รูปแบบนี้ยังเหมาะสมกับภารกิจใหม่ที่รัฐต้องริเริ่มดำเนินการแต่ยังขาดประสบการณ์ ซึ่งภาครัฐสามารถถอดบทเรียนและประสบการณ์เพื่อขยายผลได้ต่อไปในอนาคต เช่น งานด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต เป็นต้น ตัวอย่างภารกิจที่เหมาะสม เช่น ภารกิจด้านการบริหารจัดการสถานพินิจและสถานแรกรับเด็กในกระบวนการฟื้นฟูเด็กและการคืนเด็กสู่สังคม ภารกิจด้านสถานดูแลเด็ก การจัดทำสถานสงเคราะห์ สถานฟื้นฟู การรับเรื่องร้องเรียนผู้บริโภค เป็นต้น

ลักษณะที่สำคัญของรูปแบบการทำสัญญาเป็นภาคีหุ้นส่วนโดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรงบประมาณสำหรับจัดบริการสาธารณะภายใต้ขอบเขตระยะเวลาและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ

ขั้นตอนการดำเนินการ

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของหน่วยงานอื่น ๆ ในการจัดทำบริการสาธารณะภายใต้รูปแบบการทำสัญญาเป็นภาคีหุ้นส่วนโดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรงบประมาณสำหรับจัดบริการสาธารณะภายใต้ขอบเขตระยะเวลาและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ (Performance-based Contracting or Procurement) ประกอบด้วย 9 ขั้นตอน ได้แก่

- **ขั้นตอนที่ 1** หน่วยงานภาครัฐ/ประชาสัมพันธ์ รายการภารกิจสำหรับจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการดำเนินการจัดบริการสาธารณะโดยหน่วยงานอื่น ๆ โดยมีการประกาศขอบเขตงาน วัตถุประสงค์ ระยะเวลา หลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือก วิธีการจัดสรรงบประมาณ และการประเมินโครงการที่ชัดเจน
- **ขั้นตอนที่ 2** หน่วยงานอื่น ๆ ที่มีความสนใจยื่นข้อเสนอแผนการดำเนินโครงการต่อหน่วยงานภาครัฐ หรือหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางเจ้าของภารกิจ
- **ขั้นตอนที่ 3** การเปิดให้หน่วยงานอื่นที่มีคุณสมบัติตามเงื่อนไขด้านศักยภาพเข้ามานำเสนอรายละเอียดแผนการดำเนินโครงการ โดยมีหลักเกณฑ์ที่อาจนำมาเป็นข้อพิจารณาหลายประการ เช่น ความเชี่ยวชาญ มาตรฐานองค์กร พื้นที่บริการ ประสบการณ์/ผลงาน และความสามารถในการสร้างเครือข่าย
- **ขั้นตอนที่ 4** การพิจารณาประเมินและคัดเลือกหน่วยงานอื่น ๆ ที่เสนอรายละเอียดเข้ามาเป็นคู่สัญญาจัดทำบริการสาธารณะโดยการจัดสรรงบประมาณการดำเนินการจากหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง โดยการพิจารณาต้องมีความรอบคอบทั้งความโดดเด่นของโครงการ ความสมเหตุสมผลด้านงบประมาณ ความเชี่ยวชาญ และความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น ความคุ้มค่าในเชิงประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นต้น
- **ขั้นตอนที่ 5** การจัดสรรงบประมาณงวดแรกโดยหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางเพื่อให้หน่วยงานคู่สัญญาจัดบริการสาธารณะภายใต้ข้อตกลงที่กำหนดขึ้น และหน่วยงานคู่สัญญาที่รับมอบหมายภารกิจดำเนินการจัดบริการสาธารณะ
- **ขั้นตอนที่ 6** หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางจัดประเมินผลงานขั้นกลาง (Mid-term Evaluation) ของการจัดทำบริการสาธารณะโดยหน่วยงานคู่สัญญาที่รับมอบหมาย

ภารกิจ โดยควรมีทั้งการประเมินจากภายในและภายนอกร่วมด้วย วิธีการประเมินผลควรมีการจัดทำรายงาน ร่วมกับการลงพื้นที่จริง

- **ขั้นตอนที่ 7** หน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง จัดประเมินผลการดำเนินการขั้นกลางจำนวนงวดงานอาจแล้วแต่ที่ทั้งสองฝ่ายตกลงกัน แต่โดยทั่วไปมีการประเมินผลและจัดทำรายงานระหว่างการดำเนินงานเพียงงวดเดียว
- **ขั้นตอนที่ 8** หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางประเมินผลการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานคู่สัญญา ภายหลังสิ้นสุดการดำเนินภารกิจและปิดโครงการ
- **ขั้นตอนที่ 9** การปิดบัญชีงบประมาณโครงการ (Settlement of Project Costs)

ขั้นตอนการทำสัญญาเป็นภาคีหุ้นส่วนโดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรงบประมาณสำหรับจัดบริการสาธารณะภายใต้ขอบเขตระยะเวลาและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ

3. รูปแบบกลไกขับเคลื่อนงานภายใต้สัญญาร่วม (Commissioning):

การเปิดให้หน่วยงานอื่น ๆ เข้ามาร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วน จัดทำบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐเพื่อขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายในระยะยาว

หลักการพื้นฐาน

การเปิดให้หน่วยงานอื่น ๆ เข้ามาร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนจัดทำบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐ เพื่อขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายในระยะยาว (Commissioning) เป็นรูปแบบที่ความสัมพันธ์ของแต่ละฝ่ายตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจและความใกล้ชิดสูงสุด เพราะแต่ละฝ่ายต่างเล็งเห็นถึงเป้าหมายการทำงานในเชิงยุทธศาสตร์ร่วมกัน โดยภาคีหุ้นส่วนแต่ละฝ่ายจะมีการระดมทรัพยากร บุคลากร และงบประมาณมาร่วมกันจัดบริการสาธารณะภายใต้การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ โดยอาจมีการจัดตั้งองค์กรกลางขับเคลื่อนงานร่วมกัน มีกลไกคณะกรรมการบริหาร มีงบประมาณจากภาครัฐอุดหนุนภายใต้สัญญาที่ร่วมกันจัดทำขึ้น (Commissioning) โดยการขับเคลื่อนงานจะมีการอาศัยบุคลากรจากหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานคู่สัญญาร่วมกัน

รูปแบบวิธีการ

ความเป็นหุ้นส่วนในระยะยาวระหว่างหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง กับหน่วยงานอื่น ๆ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือบนฐานการออกแบบระบบบริหารจัดการภารกิจร่วมกัน (Managerial-based Commissioning) มีความสัมพันธ์ระหว่างกันที่เข้มข้นและแน่นหนาสูงสุด การดำเนินการเพื่อขับเคลื่อนการบรรลุเป้าหมายของภารกิจจะมีการทำงานแบบร่วมคิดร่วมทำ

ในทุกขั้นตอน นับตั้งแต่การกำหนดระดับความสำคัญของภารกิจและผลลัพธ์ขั้นสุดท้าย การประเมินระดับความจำเป็นและความต้องการของประชาชนหรือผู้รับบริการเป้าหมาย การวางกรอบการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรภาครัฐ รวมทั้งการออกแบบการดำเนินกิจกรรม หน่วยงานภาครัฐจึงมีบทบาทเป็น “ผู้มอบหมายภารกิจ” ตามอำนาจหน้าที่ทางกฎหมาย ส่วนหน่วยงานคู่สัญญาหรือภาคีอีกฝ่ายนั้น จะเป็น “ผู้รับมอบหมายภารกิจ” มีหน้าที่ดำเนินการตามเป้าหมายและวิธีการที่ได้ตกลงไว้ร่วมกัน ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจึงมีลักษณะที่เป็นทางการ เช่น คณะกรรมการบริหารกองทุน องค์กรไม่แสวงกำไร ซึ่งจัดตั้งขึ้นผ่านกระบวนการบูรณาการและทำงานร่วมกันเป็นการเฉพาะ

ภารกิจที่เหมาะสม

รูปแบบนี้สามารถดำเนินการร่วมกันของภาคีหุ้นส่วนได้หลากหลายภารกิจ ภายใต้นโยบายและแผนงานที่มีร่วมกัน โดยอาศัยการจัดตั้งหน่วยงานถาวรเพื่อขับเคลื่อนงานในระดับพื้นที่ เป็นหน่วยงานที่เกิดจากการบูรณาการทรัพยากรระหว่างหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางกับหน่วยงานอื่น ๆ เช่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้แนวคิดการแบ่งปันทรัพยากรร่วมกัน รูปแบบการจัดวางโครงสร้างการทำงานร่วมกันอาจเป็นองค์กรนิติบุคคลที่เป็นภาคประชาสังคมมีอิสระจากรัฐ เช่น มูลนิธิ องค์กรการกุศล หรืออาจเป็นคณะกรรมการร่วมที่มีการแต่งตั้งจากรัฐอย่างเป็นทางการ สามารถรับมอบอำนาจให้ดำเนินภารกิจในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐได้อย่างถูกต้อง ตัวอย่างภารกิจ เช่น การขับเคลื่อนงานด้านการคุ้มครองสิทธิเด็กในระดับจังหวัดโดยอาศัยคณะกรรมการคุ้มครองเด็กจังหวัด ภารกิจด้านการดำเนินระบบคุ้มครองสิทธิเด็กแบบครบวงจรในระดับพื้นที่โดยสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมภายใต้ความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ เพื่อรวบรวมทีมสหวิชาชีพมาทำงานร่วมกัน การจัดให้มีคณะกรรมการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอบสำหรับคนพิการและเด็กออทิสติก การจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในระดับพื้นที่ การจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาคดีผู้บริโภค เป็นต้น

ลักษณะที่สำคัญของการเปิดให้หน่วยงานอื่น ๆ เข้ามาร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วน จัดทำบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐเพื่อขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายในระยะยาว

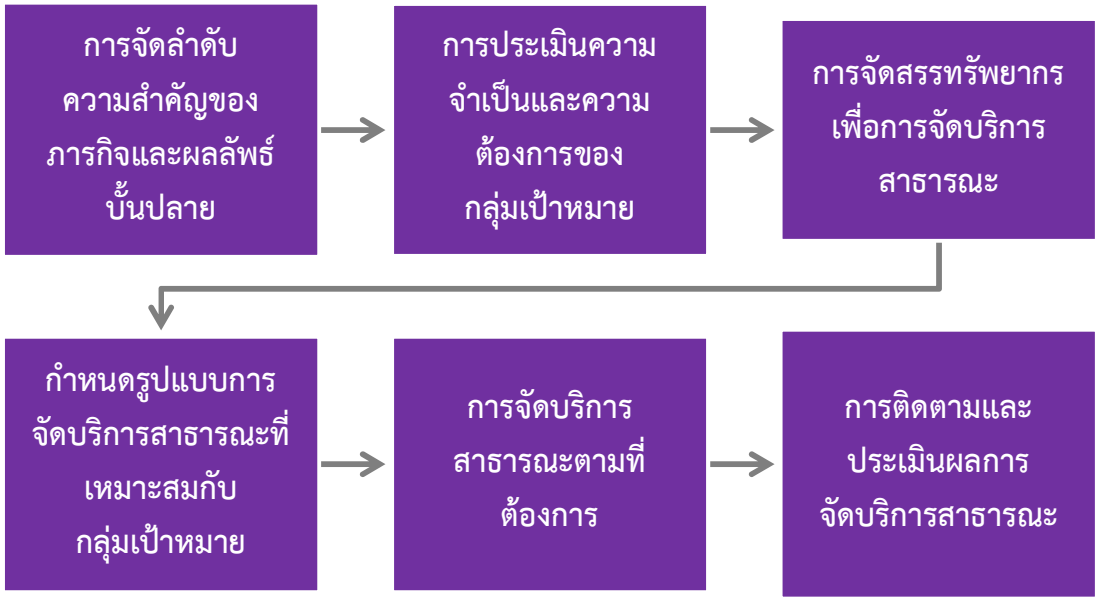
ขั้นตอนการดำเนินการ

กระบวนการเปิดให้หน่วยงานอื่น ๆ เช่น ภาคประชาสังคม เข้ามาเป็นหุ้นส่วนจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง เพื่อขับเคลื่อนภารกิจร่วมกันให้บรรลุเป้าหมาย ประกอบด้วย 6 ขั้นตอน เรียกว่า วงจรการมอบหมายภารกิจของรัฐ (Commissioning Recycle) ดังนี้

- **ขั้นตอนที่ 1 การจัดลำดับความสำคัญของภารกิจและผลลัพธ์บั้นปลายที่พึงประสงค์** บทบาทในการตัดสินใจที่เสมอภาคกันทั้งสองฝ่าย แต่บทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจในฐานะผู้จัดการโครงการ (Project Manager) ควรเป็นบทบาทของภาครัฐ ส่วนหน่วยงานที่เข้ามาเป็นหุ้นส่วนนั้น อยู่ในฐานะของฝ่ายปฏิบัติการ การจัดโครงสร้างความร่วมมือควรเป็นทางการ เช่น สำนักงานเลขานุการ เพื่อทำหน้าที่ในเชิงประสานและบริหารงานความร่วมมือ โดยบทบาทในการเป็นเลขานุการควรเป็นของภาคีหุ้นส่วนที่ร่วมดำเนินการกับรัฐ
- **ขั้นตอนที่ 2 การประเมินความจำเป็นและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ** เป็นการนำข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาและข้อเท็จจริงมาจัดบริการให้สอดคล้องตามวัตถุประสงค์และกลุ่มผู้รับบริการ โดยอาศัยกระบวนการปรึกษาหารือร่วมกับกลุ่มผู้รับบริการด้วย เพื่อให้ได้แนวทาง กระบวนการและวิธีการที่สอดคล้องและเหมาะสมมากที่สุด
- **ขั้นตอนที่ 3 การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการจัดบริการสาธารณะ** ต้องประเมินทรัพยากรและงบประมาณที่จำเป็นต้องใช้ โดยอาศัยการวิเคราะห์ผลลัพธ์บั้นปลายร่วมกับความต้องการของผู้รับบริการมาเป็นข้อมูลสำคัญ ในกรณีที่งบประมาณไม่เพียงพออาจพิจารณาภารกิจรองลงมาเป็นตัวเลือก
- **ขั้นตอนที่ 4 กำหนดรูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย** รวมทั้งเหมาะสมกับงบประมาณที่มีอยู่จริงและพร้อมจะจัดสรรให้ภาคีหุ้นส่วนหน่วยงานเจ้าของภารกิจต้องประสานการทำงานกับองค์กรผู้จัดบริการสาธารณะที่เข้ามาเสนอตัวรับมอบหมายภารกิจแทนหน่วยงานภาครัฐ

- **ขั้นตอนที่ 5 การจัดบริการสาธารณะตามที่ต้องการ** โดยต้องมีการประเมินว่าการจัดบริการสาธารณะภายใต้ภารกิจที่ได้ตกลงกันนั้น ควรดำเนินการในรูปแบบใด ด้วยวิธีการใด ซึ่งต้องอยู่ในวิสัยที่สามารถดำเนินการตามขีดความสามารถและศักยภาพของหน่วยงานที่รับมอบหมายได้จริง
- **ขั้นตอนที่ 6 การติดตามและประเมินผลการจัดบริการสาธารณะ** หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางเจ้าของภารกิจต้องมีกระบวนการติดตามและประเมินผลความสำเร็จการจัดบริการสาธารณะที่ได้มอบหมายให้ภาคีหุ้นส่วนดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยต้องมีความร่วมมือกับกลุ่มผู้ให้บริการในฐานะผู้มีส่วนได้เสียจากภารกิจที่จัดทำขึ้น ข้อมูลที่ได้จะถูกนำมาใช้ในการประเมินผลและวิเคราะห์ร่วมกัน เพื่อปรับปรุง พัฒนา หรือยกระดับการจัดบริการให้มีคุณภาพสูงขึ้น หรือเพื่อให้มีการเพิ่มเติมภารกิจอื่น ๆ ที่เห็นว่าเหมาะสม หากภารกิจเดิมประสบความสำเร็จและเห็นพ้องกันว่าควรดำเนินการต่อไปให้เกิดความต่อเนื่องระยะยาว

ขั้นตอนการเปิดให้หน่วยงานอื่น ๆ เข้ามาร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนจัดทำบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐ เพื่อขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายในระยะยาว



คณะผู้จัดทำ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

1. นางสาววิริยา เนตรน้อย	ผู้อำนวยการกองมาตรฐานการให้บริการภาครัฐ
2. นางกาญจนา มังกโรทัย	ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการ
3. นางสาวนวลจันทร์ แสงมณี	นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการพิเศษ
4. นางสาวจิราภรณ์ อิสริโยดม	นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการพิเศษ
5. นางสาวตวงทอง สังข์แก้ว	นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการ

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

(คณะผู้วิจัยโครงการขับเคลื่อนการบริหารราชการแบบประชารัฐที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง)

1. รองศาสตราจารย์ ดร. อรทัย ก๊กผล	ที่ปรึกษาโครงการ
2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์	หัวหน้าโครงการ
3. อาจารย์เอกวีร์ มีสุข	นักวิจัย
4. นายชัชวินธ์ ตันติเวชวาณิชย์	นักวิจัย
5. นางสาวญาณิศา พลายชุม	ผู้ช่วยวิจัย
6. นายวิรงค์ หนูเกื้อ	ผู้ช่วยวิจัย
7. นางสาวอินทุอร แสงอรัญ	ผู้ประสานงานโครงการ