

การยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ*

Enhancing Citizen Engagement in Public Service Delivery

วสันต์ เหลืองประภัสร์**

Wasan Luangprapat***

เกรียงชัย ปิงประวัติ****

Kriangchai Pungprawat*****

ชาย ไชยชิต*****

Chai Chaiyachit*****

บทความนี้

Received

5 เมษายน 2566

Revised

8 พฤษภาคม 2566

Accepted

21 สิงหาคม 2566

บทคัดย่อ

การยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางในการออกแบบนโยบายและบริการสาธารณะ เป็นทิศทางสำคัญในการปฏิรูปภาครัฐของหลายประเทศ บทความวิจัยนี้มุ่งนำเสนอ ผลการศึกษาแนวทางการกำหนดกรอบการดำเนินการ กลไกหรือหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ในการพัฒนา ออกแบบ หรือจัดบริการ สาธารณะของหน่วยงานภาครัฐที่เหมาะสมกับบริบทของไทย โดยอาศัยการวิจัย เอกสารเพื่อศึกษาทิศทางการปฏิรูประบบบริการสาธารณะในบริบทสากล ตลอดจน วิเคราะห์กรณีศึกษาต่างประเทศ ผลวิจัยพบว่า การพัฒนาตัวแบบการยกระดับการมี ส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับบริบทของ泰ยนั้น จำเป็นต้องคำนึง

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “การยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการ สาธารณะ” สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เสนอต่อสำนักงาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

** รองศาสตราจารย์ สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ดร.) และ ผู้ประพันธ์อันดับแรก

*** Associate Professor, Department of Public Administration, Faculty of Political Science, Thammasat University (Ph.D) and First Author

**** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ กลุ่มวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (ดร.)

***** Assistant Professor, Department of Government, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University (Ph.D)

***** อาจารย์สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ดร.) และผู้ประพันธ์ บรรณกิจ

***** Lecturer, Department of Public Administration, Faculty of Political Science, Thammasat University (Ph.D) and Corresponding Author

ถึงลักษณะการปฏิบัติภารกิจที่หลากหลายในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งมีความเหมาะสมกับรูปแบบการเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะต่างกันไปด้วย โดยแบ่งเป็น 3 ตัวแบบ ดังนี้ 1) การร่วมกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ (co-governance) เหมาะสมกับภารกิจด้านการบริหารนโยบาย 2) การร่วมจัดการภารกิจบางขั้นตอน (co-management) เหมาะสมกับภารกิจด้านการสนับสนุนภารกิจเชิงวิชาการ ภารกิจด้านการกำกับบังคับใช้กฎหมาย ภารกิจด้านการอนุมัติอนุญาต และภารกิจด้านการจัดการข้อพิพาทร้องเรียน และ 3) การร่วมจัดทำบริการสาธารณะทั้งกระบวนการ (co-production) เหมาะสมกับภารกิจด้านการให้บริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐแก่ประชาชนหรือผู้รับบริการ

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วมทางสังคม, บริการสาธารณะ, นโยบายสาธารณะ, การอภิบาลบนฐานความร่วมมือ

Abstract

Citizen-centric public service delivery has been mainstreamed in worldwide public sector reform. This applied research aims to develop an institutional framework and appropriate citizen engagement toolkits for the Thai public sector. The research was carried out qualitatively. Data were primarily taken from documents on emerging trends in citizen engagement in global practice and some case studies. Findings revealed that the administrative agencies perform various functions in government services. Thus, to advance proper participatory programs, we need to consider different types of citizen engagement, which vary according to the nature of this kind of function. We create a typology of three citizen engagement models, including (1) co-governance that is suitable for policy administration, (2) co-management that is suitable for supporting, supervising, regulating, licensing, and adjudicating disputes functions, (3) co-production that is suitable for providing services function.

Keywords: Social participation, Public services, Public policy, Collaborative governance

บทนำ

การบริหารภาครัฐโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง เป็นทิศทางยุทธศาสตร์การพัฒนาภาครัฐในหลายประเทศ รัฐบาลมิได้มองประชาชนเป็นเพียงกลุ่มเป้าหมายของนโยบายเท่านั้น แต่ถือว่าประชาชนมีฐานะเป็นผู้ทำหน้าที่ร่วมออกแบบและขับเคลื่อนนโยบายของรัฐด้วยการดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมีเป้าหมายเพื่อให้ภาครัฐสามารถพัฒนานโยบายที่สอดคล้องกับบริบทเงื่อนไขเฉพาะของประชาชนแต่ละกลุ่มในสังคม รวมถึงออกแบบบริการสาธารณะที่ตอบสนองต่อสภาพความต้องการระดับปัจเจกบุคคลที่แตกต่างหลากหลายได้มากที่สุด นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของพลเมืองในกระบวนการนโยบายสาธารณะยังบ่งชี้ถึงความเป็นประชาธิปไตยในกระบวนการบริหารงานภาครัฐอีกด้วย

ผลการศึกษาในหลายกรณี (อาทิ Gaventa & Barrett, 2010, pp. 25-46; Holmes, 2011, pp. 39-41; Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2011, pp. 25-40; United Nations Development Program, 2015, pp. 9-14; Chwalisz, 2017, pp. 12-35) ชี้ให้เห็นว่า การเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมกับภาครัฐในฐานะภาคีหุ้นส่วนในกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะสามารถช่วยให้รัฐบาลยกระดับผลสัมฤทธิ์ของการพัฒนาและการจัดการปัญหาในสังคม พลเมืองในฐานะผู้รับบริการสาธารณะและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบายสาธารณะ มีบทบาทสำคัญในการช่วยให้ภาครัฐสามารถออกแบบนโยบายและนวัตกรรมจัดการประเด็นสาธารณะที่ซับซ้อน การเปิดให้พลเมืองเข้ามาเป็นภาคีหุ้นส่วนร่วมดำเนินงานกับภาครัฐ (citizen engagement) จึงเชื่อมโยงกับระดับคุณภาพและประสิทธิผลของการจัดบริการสาธารณะที่สูงขึ้น

ภายใต้กระแสดังกล่าว ในแวดวงวิชาการปรากฏมนทัศน์ “การร่วมสร้างสรรค์ออกแบบบริการ

สาธารณะ” (co-creation) (Brandsen, Steen & Verschuere, 2018, pp. 1-8) และ “การร่วมจัดบริการสาธารณะ” (co-production) (Alford, 2009, pp. 1-13; Brandsen, Pestoff & Verschuere, 2012, pp. 1-9) เพื่ออธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายและการออกแบบบริการสาธารณะที่ดำเนินไปบนปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคประชาชน ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งพลเมืองผู้รับบริการ กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ชุมชน รวมถึงองค์กรภาคประชาสังคม ตัวแสดงทั้งสองฝ่ายมีบทบาทดำเนินงานร่วมกันในทุกขั้นตอน (collaboration) ไม่ว่าจะเป็นการร่วมกำหนดผลลัพธ์เป้าหมาย ร่วมออกแบบบริการ และร่วมขับเคลื่อนกิจการสาธารณะ

ผลการศึกษาของ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD, 2009, p. 17) ชี้ว่า แม้การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นแนวปฏิบัติที่ยึดถือกันเป็นสากล แต่กระบวนการเปิดให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานกับภาครัฐในแต่ละประเทศ ก็ปรากฏผลลัพธ์ในลักษณะต่างกันไป โดยขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญคือ ชีตความสามารถของภาครัฐและภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมร่วมกันดำเนินงานด้วยความเต็มใจ การมีความมุ่งมั่นตั้งใจของรัฐบาลในการเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมหลากหลายรูปแบบที่เข้าถึงประชาชนทุกกลุ่มในพื้นที่ทุกระดับ การมีกฎหมายและมาตรการรองรับสิทธิในการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย การจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับดำเนินกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน การมีระบบประเมินผลการดำเนินงานด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการมีพลเมืองและภาคประชาสังคมที่แข็งแกร่ง

สำหรับประเทศไทย ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในทุกประเด็นยุทธศาสตร์ ดังเห็นได้จากแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ 20 การบริการประชาชน และประสิทธิภาพภาครัฐ มีเป้าหมายเพื่อเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ มีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะอย่างเหมาะสม และเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนการยกระดับการบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ แผนปฏิรูปประเทศด้านการเมือง กิจกรรมปฏิรูปประเทศที่ 2 มุ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะทุกระดับ โดยเป้าหมายย่อยที่ 2.1 มุ่งให้หน่วยงานภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่ บทความวิจัยนี้มุ่งนำเสนอผลการศึกษาด้านแนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะในประเทศไทยให้มีความเข้มแข็งและก้าวหน้ายิ่งขึ้น มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อหน่วยงานที่มีบทบาทส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามเป้าหมายของกิจกรรมการปฏิรูปประเทศดังกล่าวข้างต้น

บททวนวรรณกรรม

ในแวดวงรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ งานศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมีขอบเขตกว้างขวางและมีจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นงานศึกษาภายใต้กรอบแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (participatory governance) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) การพัฒนาแบบมีส่วนร่วม (participatory development) และการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น (local participation) งานวิจัยนี้ตั้งอยู่บนรากฐานของแนวคิดเกี่ยวกับการมีบทบาทของพลเมืองในฐานะภาคีหุ้นส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ (citizen engagement) การทบทวนวรรณกรรมเริ่มจาก

การสำรวจบริบทการพัฒนาแนวคิดดังกล่าว จากนั้นกล่าวถึงตัวแบบการร่วมจัดบริการสาธารณะ (co-production) ซึ่งนักวิชาการสังเคราะห์ที่ขึ้นสำหรับนำไปปรับประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ

ในช่วงปลายทศวรรษ 1980 ถึงต้นทศวรรษ 1990 การปรับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในประเทศตะวันตก เคลื่อนจากตัวแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปสู่กรอบแนวคิดการอภิบาลโดยเครือข่าย (network governance) ดังปรากฏเป็นตัวแบบการบริหารงานภาครัฐที่มีชื่อเรียกหลากหลาย อาทิ บริการสาธารณะแนวใหม่ (new public service) หรือการอภิบาลสาธารณะแนวใหม่ (new public governance) (Löffler, 2009, pp. 215-232; Osborne, 2010, pp. 1-16) มีหลักการพื้นฐานสำคัญอยู่ที่การมุ่งเน้นกลไกเชื่อมโยงประสานการทำงานระหว่างองค์กรต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกภาครัฐ โดยถือว่าพลเมืองมีบทบาทเป็น “ผู้ดำเนินงาน” (agents) ในกิจการสาธารณะที่ตนเป็นผู้ได้รับประโยชน์ พลเมืองมีสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐในเรื่องที่กระทบต่อตนเองได้ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม สามารถร่วมกำหนดทิศทางการดำเนินภารกิจและร่วมขับเคลื่อนกิจกรรมด้วยตนเอง อาทิ การมีส่วนร่วมสร้างสรรค์ออกแบบนโยบายสาธารณะ (co-creating policies) การร่วมออกแบบบริการสาธารณะและวิธีการจัดบริการสาธารณะ (co-producing service design and service delivery) (Pestoff & Brandsen, 2010, pp. 223-236)

วิธีคิดที่ว่านักการเมือง ข้าราชการ หน่วยจัดทำบริการสาธารณะ และพลเมืองล้วนมีบทบาทเป็นผู้ร่วมกันสร้างสรรค์ออกแบบสินค้าและบริการสาธารณะ (co-creators of public goods) ส่งผลให้การกำหนดนโยบายสาธารณะปรับเปลี่ยนจากการยึดบทบาทของหน่วยงานผู้กำหนดนโยบายเป็นหลัก มาสู่การยึด

พลเมืองเป็นศูนย์กลางของการตัดสินใจ มุ่งพัฒนา นโยบายและออกแบบบริการสาธารณะที่สามารถสนอง ตอบความต้องการที่หลากหลายในหมู่พลเมือง และ สอดคล้องกับบริบทแวดล้อมที่แตกต่างกัน ในขณะที่ การออกแบบและจัดบริการสาธารณะ ก็เปลี่ยนจาก การทำหน้าที่ตามอำนาจ โครงสร้างกลไกและระเบียบ ขั้นตอนที่กำหนดไว้แบบตายตัว มาเป็นการทำ หน้าที่ภายใต้ปฏิสัมพันธ์กับพลเมืองหลากหลายกลุ่ม โดยยอมรับว่าคนแต่ละกลุ่มมีวิถีชีวิต สภาพปัญหาและ ความต้องการ ตลอดจนความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องได้รับการตอบสนองจากรัฐไม่เหมือนกัน (Osborne & Strokosch, 2022, pp. 1-20)

โมเดลดังกล่าวเป็นฐานของการพัฒนาระบบ บริการสาธารณะที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (citizen-centric service delivery system) (UNDP, 2016, p. 17) กล่าวคือ หน่วยงานภาครัฐจะสามารถจัดบริการ สาธารณะที่มีคุณภาพสูงได้นั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมี ข้อมูลที่จะช่วยให้จัดบริการสาธารณะได้ดียิ่งขึ้นกว่า ที่ผ่านมา ทั้งในแง่ความสามารถในการตอบสนอง ความต้องการและในแง่ความทั่วถึงและเป็นธรรม เข้าใจ ความคาดหวังและประสบการณ์ในการรับบริการของ พลเมือง เข้าใจสิ่งสำคัญที่เป็นแรงผลักดันความพึงพอใจ มีกรอบนโยบายที่ยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลางของ กระบวนการตัดสินใจ มีกลไกรองรับความสัมพันธ์แบบ สองทางระหว่างรัฐและพลเมือง มีการเปลี่ยนแปลง รูปแบบการทำงานเพื่อให้สามารถสนองตอบ ความคาดหวังของพลเมืองได้อย่างมีพลวัต แม้จะอยู่ ภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดด้านงบประมาณ ศักยภาพและ ชีตความสามารถของหน่วยงาน (World Bank Group, 2018, pp. 3-4)

ในบริบทการศึกษาระบบบริการสาธารณะที่ยึด พลเมืองเป็นศูนย์กลาง นักวิชาการหันมาใช้คำว่า “การมี บทบาทร่วมจัดบริการสาธารณะโดยพลเมือง” (citizen

engagement) เพื่อหลีกเลี่ยงความคลุมเครือของคำว่า “การมีส่วนร่วมของพลเมือง” (civic participation) และเพื่อให้สอดคล้องกับกรอบแนวคิดเกี่ยวกับ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมภายใต้กระบวนการทัศน์และ ตัวแบบปฏิบัติแนวใหม่ที่ปรากฏในช่วง 2-3 ทศวรรษ ที่ผ่านมา ซึ่งรัฐบาลในหลายประเทศเริ่มยอมรับมากขึ้น ว่าการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมีความจำเป็น ต่อกระบวนการตัดสินใจสาธารณะและการจัดบริการ สาธารณะทุกระดับ รัฐบาลในประเทศเหล่านั้นจึงพัฒนา แนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการ ดำเนินกิจการสาธารณะหลากหลายรูปแบบที่นอกเหนือ ไปจากการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Nabatchi, Sancino & Sicilia, 2017, pp. 766-776)

แม้ว่าการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในทุก ขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะ มีความจำเป็นและสำคัญต่อรัฐบาลในหลายมิติ แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในประเทศต่างๆ แสดงให้เห็นว่า การนำมาตรการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชน ในการร่วมจัดบริการสาธารณะมาปฏิบัติ นั้น มีทั้งกรณี ที่ประสบความสำเร็จและล้มเหลว ด้วยเหตุนี้ในช่วงทศวรรษ ที่ผ่านมามีนักวิชาการมุ่งศึกษาวิจัยและพัฒนากลยุทธ์ ส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนหลากหลายรูปแบบ อย่างต่อเนื่อง (อาทิ Alford, 2009, pp. 215-222; Gaventa & Barrett, 2010, pp. 56-60; Holmes, 2011, pp. 7-15; Laurian & Slotterback, 2021, pp. 1-8) ข้อสรุปที่สำคัญประการหนึ่งคือ บุคลากร หน่วยงานภาครัฐมีบทบาทสำคัญในกระบวนการมี บทบาทร่วมจัดบริการสาธารณะของภาคประชาชน (engagement process) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ ความเต็มใจและขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการทำงานร่วมกับภาคประชาชน (capacity for engagement) เจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้มีบทบาทแต่เพียง ทำหน้าที่ตามภารกิจที่รับผิดชอบเท่านั้น หากยังมีหน้าที่ พัฒนากลยุทธ์สำหรับสร้างความเป็นหุ้นส่วนระหว่าง

ภาครัฐกับภาคประชาชน (strategies of partnership) ในการดำเนินงานภายใต้เป้าหมายร่วมที่กำหนดขึ้นด้วย

แวดวงวิชาการด้านการปฏิรูประบบบริการสาธารณะ ได้พัฒนาตัวแบบ “การร่วมจัดบริการสาธารณะ” (co-production approach) ขึ้นอย่างเป็นระบบ (ดู Parks et al., 1981, pp. 1001–1011; Brudney & England, 1983, pp. 59–65; Ostrom, 1996, pp. 1073–1087; Percy, 1984, pp. 431–446; Bracci, Fugini, & Sicilia, 2016, pp. 1–11; Brandsen & Honingh, 2016, pp. 427–435; Khine, Mi, & Shahid, 2021, pp. 1–7) กล่าวโดยรวม “การร่วมจัดบริการสาธารณะ” หมายถึงการให้ประชาชนเข้าร่วมกันทำหน้าที่ในกิจการสาธารณะต่างๆ ผ่านกระบวนการจัดบริการสาธารณะที่ดำเนินไปโดยผสมผสานการทำงานของเจ้าหน้าที่หน่วยจัดบริการสาธารณะ เข้ากับการทำหน้าที่ของผู้รับบริการในฐานะผู้ร่วมจัดบริการสาธารณะ นั้นๆ อาจเป็นการผสมผสานบทบาทของเจ้าหน้าที่และผู้รับบริการเข้าด้วยกันโดยตรงในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะ หรือเป็นการผสมผสานบทบาทระหว่างสองฝ่ายเข้าด้วยกันโดยอ้อม นั่นคือแต่ละฝ่ายทำหน้าที่แยกต่างหากจากกันเป็นคนละขั้นตอน แต่บทบาทของทั้งสองฝ่ายมีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกัน (Loeffler & Bovaird, 2021a, pp. 31–57)

การร่วมจัดบริการสาธารณะไม่จำกัดเฉพาะการร่วมดำเนินกิจกรรมในลักษณะให้บริการแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการเท่านั้น แต่หมายรวมถึงการทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่แม้จะไม่มีบทบาทจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยตรง แต่การดำเนินภารกิจของหน่วยงานเหล่านั้นก็ก่อให้เกิดคุณค่าต่อสาธารณะ (public values) ได้เช่นกัน เช่น การจัดการปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม ซึ่งเกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ของหน่วยงานพัฒนานโยบายและยุทธศาสตร์ หน่วยงานวางกฎเกณฑ์และกำกับควบคุมการบังคับใช้

กฎหมาย หน่วยงานด้านภาษี หน่วยงานบริหารระบบสวัสดิการ เป็นต้น ภายใต้แนวคิดการร่วมจัดบริการสาธารณะ การมีบทบาทร่วมของภาคประชาชน จึงครอบคลุมการร่วมดำเนินกิจกรรมของภาครัฐที่มีได้ มีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง แต่เป็นภารกิจที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่มีคุณค่าสำหรับสาธารณชนโดยรวมด้วย โดยนัยนี้ การร่วมจัดบริการสาธารณะจึงนับเป็นเครื่องมือหนึ่งในการอภิบาลสาธารณะแนวใหม่ (new public governance) (Sorrentino, Sicilia, & Howlett, 2018, pp. 277–293)

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนภายใต้กรอบแนวคิดการร่วมจัดบริการสาธารณะ มีบางมิติคาบเกี่ยวกับแนวคิด “การร่วมสร้างสรรค์บริการสาธารณะ” (co-creation) ซึ่งหมายถึงการที่หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะเปิดให้กลุ่มผู้รับบริการ มีบทบาทช่วยทำหน้าที่วางรูปแบบและเนื้อหาของบริการที่ตรงกับความต้องการเฉพาะบุคคล ผ่านกระบวนการคิดและออกแบบร่วมกันระหว่างผู้รับบริการกับผู้จัดทำบริการ ถือเป็นกระบวนการสร้างมูลค่าใหม่ให้กับการจัดบริการ และช่วยลดโอกาสการมีประสบการณ์ด้านลบของผู้รับบริการ ทั้งนี้ ตัวแสดงภาครัฐหมายถึง เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ ในฐานะผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามความเชี่ยวชาญในวิชาชีพ ส่วนตัวแสดงภาคประชาชน หมายถึง ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ทั้งในฐานะปัจเจกบุคคลและกลุ่มคนที่รวมตัวกันเป็นประชาคมหรือองค์กรภาคประชาสังคม (Brandsen, Steen & Verschuere, 2018, pp. 1–8)

หากพิจารณาปฏิสัมพันธ์ในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ นักวิชาการได้พัฒนาตัวแบบในการจำแนกบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนตามรูปแบบกิจกรรมในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการจัดบริการสาธารณะได้เป็น 4 ลักษณะ (Four Co’s) ซึ่งดำเนินสืบเนื่องกันไปในลักษณะเป็นวงจรโดยสรุปดังนี้

(Nabatchi, Sancino, & Sicilia, 2017, pp. 771-772; Loeffler & Bovaird, 2018, pp. 409-411; Loeffler & Bovaird, 2021b, pp. 47-52)

1. การร่วมกำหนดเป้าหมาย วางแผน และจัดสรรทรัพยากร (co-commissioning) หน่วยงานภาครัฐทำงานร่วมกับภาคประชาชนในการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ร่วมกันตัดสินใจว่า มีผลลัพธ์ในเรื่องใดบ้างที่หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนต้องการปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุผล (co-prioritization) ร่วมกันวางแผนปฏิบัติการของหน่วยงาน แผนการจัดบริการสาธารณสุขแก่กลุ่มเป้าหมาย รวมถึงการวางตัวแบบส่งเสริมศักยภาพชุมชนเป้าหมาย (co-planning) ร่วมกันวางแผนจัดสรรทรัพยากรเพื่อดำเนินกิจกรรมตามเป้าหมายผลลัพธ์ที่กำหนดไว้ (co-financing and resourcing) ทั้งที่เป็นงบประมาณจัดบริการและดำเนินโครงการของหน่วยงาน และเงินทุนที่ได้จากการระดมผ่านช่องทางสาธารณะ (crowdfunding) การระดมทรัพยากรบุคคลในระบบอาสาสมัคร รวมถึงโครงสร้างเทคโนโลยีสารสนเทศ

2. การร่วมออกแบบบริการสาธารณสุข (co-design) หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนทำงานร่วมกันในขั้นตอนการแสวงหาแนวทางปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดบริการสาธารณสุขเพื่อให้มีคุณภาพสูงขึ้น นับตั้งแต่การร่วมกันหาวิธีปรับปรุงรูปแบบบริการสาธารณสุขตามแนวปฏิบัติเดิมอย่างค่อยเป็นค่อยไป รวมถึงการร่วมกันออกแบบการจัดบริการสาธารณสุขในวิถีทางใหม่ที่ตอบโจทย์เฉพาะได้ตรงกับบริบทของชุมชนมากยิ่งขึ้น (community-based solutions) มุ่งร่วมกันสร้างนวัตกรรมบริการหรือนวัตกรรมการดำเนินภารกิจที่นำไปสู่การบรรลุผลลัพธ์ที่ได้ร่วมกันตั้งเป้าหมายไว้ ในลักษณะการทดลองตัวแบบนวัตกรรม ซึ่งมีแนวปฏิบัติในลักษณะใหม่ที่พลิกผันไปจากวิธีปฏิบัติปกติของหน่วยงาน (experimentation)

3. การร่วมจัดทำบริการสาธารณสุขแก่กลุ่มเป้าหมาย (co-delivery) หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนร่วมกันปฏิบัติหน้าที่จัดบริการสาธารณสุขให้แก่กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการตามแผนและแนวทางปฏิบัติที่ได้ร่วมกันวางไว้ ร่วมกันบริหารจัดการโครงการ ร่วมกันจัดการกำลังบุคคล ร่วมกันจัดการงบประมาณและทรัพยากรต่างๆ ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน (co-managing) ร่วมกันปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานของทุกฝ่ายให้ดำเนินไปในทิศทางที่เอื้อต่อการบรรลุผลลัพธ์ที่ร่วมกันตั้งไว้ (co-influencing) ร่วมกันทำหน้าที่สนับสนุนช่วยเหลือเติมเต็มการทำงานของอีกฝ่าย (co-performing) ร่วมกันดำเนินกิจกรรมขับเคลื่อนโครงการที่ออกแบบไว้ให้บรรลุผล (co-implementing)

4. การร่วมติดตามประเมินผลการให้บริการสาธารณสุข (co-assessment) หน่วยงานภาครัฐทำงานร่วมกับภาคประชาชนในกระบวนการติดตามและประเมินผลการจัดบริการสาธารณสุข ทั้งในมิติการประเมินคุณภาพและการประเมินผลลัพธ์ของภารกิจ ร่วมกันตั้งโจทย์สำหรับการติดตามและประเมินผล เพื่อค้นหาว่ากิจกรรมหรือการปฏิบัติในเรื่องใดที่ได้ผลและไม่ได้ผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ และเพราะเหตุใด จึงปรากฏผลเช่นนั้น ร่วมกันรวบรวมข้อมูลสะท้อนกลับจากช่องทางต่างๆ อาทิ ระบุรับเรื่องร้องเรียน ระบบประเมินความพึงพอใจผู้รับบริการ สื่อสังคมออนไลน์ ร่วมกันวิเคราะห์และตีความหลักฐานเชิงประจักษ์ เพื่อเรียนรู้ร่วมกันว่าแต่ละฝ่ายมองเห็นความหมายของข้อมูลผลสะท้อนกลับเหล่านั้นอย่างไร ร่วมกันถอดบทเรียนและสังเคราะห์ประสบการณ์เพื่อนำไปต่อยอดในกระบวนการวางแผนการจัดบริการรอบถัดไป

การจัดบริการสาธารณสุขโดยส่วนใหญ่จะมีกลไกการร่วมมีบทบาทของภาคประชาชนในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง และไม่จำเป็นที่การจัดบริการสาธารณสุขทุกประเภทจะต้องปรากฏรูปแบบการมีบทบาทร่วมของ

ภาคประชาชนทั้ง 4 ลักษณะพร้อมกัน รัฐบาลอาจเริ่มนำตัวแบบการมีบทบาทร่วมของภาคประชาชนในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งมาปฏิบัติเป็นอันดับแรก จากนั้นจึงขยายเพิ่มเติมไปสู่รูปแบบที่เหลือเป็นลำดับไป การส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในทุกรูปแบบของตัวแบบการร่วมจัดบริการสาธารณะโดยสมบูรณ์ (full-cycle co-production) จำเป็นต้องอาศัยช่วงเวลาระยะหนึ่ง รัฐบาลต้องใช้เวลาสำหรับเอื้อให้หน่วยงานภาครัฐสามารถปรับตัว ทั้งในระดับวัฒนธรรมองค์กร และกลไกเชิงสถาบัน ในขณะที่เดียวกันก็ต้องใช้เวลาในการดำเนิน

มาตรการส่งเสริมศักยภาพของภาคประชาชนและชุมชน ในการเข้ามามีบทบาทร่วมในกิจการสาธารณะ เพราะตัวแบบการร่วมจัดบริการสาธารณะจะสามารถนำมาปรับใช้ให้เกิดประสิทธิผลในการยกระดับบริการสาธารณะ หรือบรรลุผลลัพธ์ในการปฏิรูประบบบริการสาธารณะของประเทศได้นั้น ขึ้นอยู่กับการมีความพร้อมและขีดความสามารถที่จำเป็นทั้งในฝ่ายของภาครัฐและภาคประชาชน (Loeffler & Bovaird, 2018, p. 411)

แผนภาพที่ 1 ตัวแบบการร่วมจัดบริการสาธารณะ 4 ขั้นตอน



ที่มา : ดัดแปลงจาก Governance International. (2015). *The Co-production Star – Bringing Citizen into Public Services to Improve Outcomes*. Retrieved from https://static1.squarespace.com/static/5d1efbb18626780001013ede/t/607059bdf5bd157725f2930f/1617975750575/7._Introduction_to_the_Co-production_Star.pdf

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมดังกล่าวข้างต้น งานวิจัยนี้อาศัยตัวแบบการมีบทบาทของพลเมืองในการร่วม

จัดทำบริการสาธารณะเป็นฐานในการสร้างกรอบการศึกษา เนื่องจากเป็นนวัตกรรมที่ได้รับความสนใจอย่างจริงจัง ในแวดวงนักปฏิบัติและนักวิชาการในวงกว้างมากขึ้น อีกทั้งยังได้รับการผลักดันสู่การปฏิบัติในบริบทสากล

ผ่านสถาบันคลังสมองและองค์การระหว่างประเทศ (อาทิ OECD, 2009, pp. 200-205, 2011, pp. 45-82; National Coalition for Dialogue & Deliberation, 2010, online; European Platform for Rehabilitation, 2016, online; UNDP, 2016, pp. 10-15; Governance International, 2019, online) ปัจจุบัน นักวิชาการในแวดวงบริหารรัฐกิจจำนวนมากอาศัยโมทัศน์ดังกล่าวศึกษาวิเคราะห์การปฏิรูประบบบริการสาธารณะในประเทศต่างๆ มีทั้งกลุ่มที่มุ่งวิเคราะห์เพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์จากกรณีศึกษาบริการสาธารณะแต่ละด้านในบริบทประเทศต่างๆ (อาทิ Honingh, Bondarouk, & Brandsen, 2018, pp. 222-239; Palumbo, 2016, pp. 72-90; Loeffler & Bovaird, 2020, pp. 205-223) รวมถึงกลุ่มที่มุ่งสังเคราะห์โมทัศน์และตัวแบบสำหรับปรับใช้กับการบริหารภาครัฐเป็นการโดยทั่วไป (อาทิ Sicilia, Sancino, Nabatchi, & Guarini, 2019, pp. 233-240; Verschuere, Brandsen, & Pestoff, 2012, pp. 1083-1101; Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2014, pp. 1333-1357; Cepiku, Marsilio, Sicilia, & Vainieri, 2020, pp. 1-10; Loeffler & Bovaird, 2021b, pp. 3-30; Loeffler, 2021, pp. 1-22)

หากพิจารณาการนำตัวแบบมาปรับประยุกต์ใช้ในภาพรวม จะเห็นว่า รัฐบาลในหลายประเทศนำตัวแบบการร่วมจัดบริการสาธารณะมาปรับใช้ในการปฏิรูประบบบริการสาธารณะด้วยเหตุผลหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นในแง่การลดขนาดและภาระงบประมาณของภาครัฐ การหาวิธีตอบสนองความต้องการของประชาชนในบริบทการจัดบริการสาธารณะที่มีมิติซับซ้อนมากขึ้น ภายใต้สถานการณ์ปัญหาสังคมที่รุนแรงมากขึ้น การมุ่งออกแบบบริการสาธารณะที่สามารถเข้าถึงความต้องการที่เฉพาะเจาะจงของประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลายได้ดียิ่งขึ้น การยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดบริการสาธารณะในภาพรวม

ตลอดจนการพัฒนาวัฒนธรรมบริการภาครัฐ การปรับปรุงคุณภาพของบริการสาธารณะและยกระดับความพึงพอใจของประชาชน การปรับระบบบริการสาธารณะให้ตอบสนองต่อคุณค่าประชาธิปไตยและเสริมสร้างอำนาจพลเมือง ผ่านการปรับบทบาทของตัวแสดงภาครัฐและจัดสรรบทบาทใหม่แก่ตัวแสดงที่เป็นพลเมืองปัจเจกบุคคล กลุ่มและองค์กรภาคประชาสังคม (Boyle & Harris, 2009, pp. 13-15; Pestoff, 2009, pp. 197-224; Dunston, Lee, Boud, Brodie, & Chiarella, 2009, pp. 39-52; Brandsen, Verschuere & Pestoff, 2012, pp. 381-388; Osborne, Radnor, & Nasi, 2013, pp. 135-158; Cepiku & Giordano, 2014, pp. 317-340; Head & Alford, 2015, pp. 711-739; Nabatchi, Steen, Sicilia, & Brand, 2016, pp. 1001-1005; Nabatchi, Sancino, & Sicilia, 2017, pp. 766-776)

งานวิจัยนี้จึงวางอยู่บนกรอบแนวคิดที่มุ่งวิเคราะห์บริบทและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะระดับชาติ ได้แก่ ปัจจัยเชิงนโยบาย คือการที่รัฐบาลมีนโยบายปฏิรูประบบบริการสาธารณะและกฎหมายรองรับการมีบทบาทของพลเมืองในฐานะภาคีหุ้นส่วนของหน่วยงานภาครัฐ ในขณะที่วงกบการส่งเสริมการนำตัวแบบการร่วมจัดบริการสาธารณะโดยพลเมืองมาปรับประยุกต์ใช้ได้อย่างได้ผล ยังต้องพิจารณาองค์ประกอบ 2 ด้านประกอบกันด้วย ได้แก่ ด้านหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะ และด้านภาคประชาชนที่ดำเนินกิจกรรมในภาคประชาสังคม เนื่องจากบริการสาธารณะสามารถจำแนกได้หลายประเภท ซึ่งแต่ละประเภทมีความเหมาะสมสำหรับเปิดให้ประชาชนเข้ามา มีบทบาทร่วมดำเนินการในระดับมากน้อยแตกต่างกันไป

ในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะแต่ละประเภะนั้นเกี่ยวข้องกับการดำเนินภารกิจของหน่วยงานภาครัฐที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไป ภารกิจแต่ละประเภท

อาจปรากฏการรวมตัวของกลุ่มพลเมืองและองค์กรภาคประชาสังคมหลากหลายรูปแบบ ที่ดำเนินกิจกรรมในลักษณะคล้ายคลึงหรือเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันอยู่ โดยมีลักษณะการจัดตั้งแตกต่างกัน เช่น กลุ่ม ชมรม เครือข่าย สมาคม สถาบัน มูลนิธิ เป็นต้น แต่ละรูปแบบมีขีดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมการจัดบริการสาธารณะในขอบเขตและระดับความซับซ้อนน้อยแตกต่างกันไป การพิจารณาบทบาทของ “ภาคประชาชน” ในฐานะกลุ่มคนที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานภาครัฐ สามารถจำแนกได้ 3 ลักษณะ ดังนี้ 1) ประชาชนในฐานะพลเมืองปัจเจกชนทั่วไป ซึ่งมีบทบาทร่วมในกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐ 2) ประชาชนในฐานะกลุ่มผู้รับบริการหรือกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งมีบทบาทในการให้ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการวางแผน ออกแบบบริการและวิธีการให้บริการ ตลอดจนร่วมให้ข้อมูลสะท้อนกลับเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อบริการที่ได้รับ 3) ประชาชนในฐานะกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมและองค์กรชุมชน ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้แก่กลุ่มเป้าหมาย (Brudney, 2021, p. 70)

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบดังกล่าว ทำให้เห็นว่าภารกิจที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกัน ย่อมมีขอบเขตและรูปแบบการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการในลักษณะที่แตกต่างกันตามไปด้วย ตัวแบบการร่วมจัดบริการสาธารณะโดยพลเมืองจึงเหมาะสมสำหรับนำมาปรับใช้กับหน่วยงานภาครัฐซึ่งมีลักษณะภารกิจในเชิงการให้บริการ และมีขั้นตอนการดำเนินงานที่ภาคประชาชนมีศักยภาพในการร่วมปฏิบัติได้ตลอดทั้งกระบวนการ กล่าวคือ ลักษณะภารกิจที่แตกต่างกันของหน่วยงานภาครัฐมีความเหมาะสมกับรูปแบบการเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะต่างกันไป โดยแบ่งได้เป็น 3 ตัวแบบ ดังนี้ (ดู Pestoff, 2012, p. 18)

1) การร่วมกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ (co-governance) เป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคธุรกิจเอกชน ในลักษณะการสร้างเครือข่ายระหว่างตัวแสดงหลายภาคส่วนหลายระดับ เพื่อร่วมขับเคลื่อนทิศทางการบริหารกิจการสาธารณะ มีเป้าหมายเพื่อให้ทุกฝ่ายเข้ามามีบทบาทร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจกำหนดเป้าหมาย ทิศทางนโยบาย และวางแผนงานในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่างๆ หรือการจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะ การประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ดำเนินไปบนความสัมพันธ์ในแนวราบ การปฏิสัมพันธ์ ที่เกิดขึ้นก่อให้เกิดการขับเคลื่อนกระบวนการการกำหนดกรอบนโยบายสาธารณะบนฐานการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เป็นรูปแบบการยกระดับการมีส่วนร่วมที่ภาคประชาชนในฐานะพลเมืองได้รับการเสริมอำนาจในการตัดสินใจสาธารณะร่วมกับภาครัฐ

2) การร่วมจัดการภารกิจบางขั้นตอน (co-management) เป็นการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ไม่ว่าจะเป็นองค์กรธุรกิจหรือองค์กรภาคประชาสังคม ในลักษณะการประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างกัน โดยหน่วยงานภาครัฐเปิดให้องค์กรภาคส่วนอื่นเข้ามามีบทบาทร่วมในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะในบางขั้นตอน หรือร่วมกิจกรรมการให้บริการแก่ประชาชนหรือกลุ่มผู้รับบริการในบางกิจกรรม มักเป็นภารกิจซึ่งหน่วยงานภาครัฐต้องรับผิดชอบดูแลจัดการ แต่ภายใต้เงื่อนไขในทางปฏิบัติ หน่วยงานภาครัฐไม่อาจดำเนินการให้สำเร็จหรือบรรลุเป้าหมายได้โดยลำพัง จึงต้องอาศัยการประสานความร่วมมือ เพื่อดึงศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดการภารกิจดังกล่าว การเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมจัดการภารกิจกับหน่วยงานภาครัฐในลักษณะนี้ไม่เพียงแต่ช่วยยกระดับผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินภารกิจของรัฐ หากยังช่วยให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน

สามารถผลักดันเป้าหมายในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรให้บรรลุไปพร้อมกันด้วย

3) การร่วมจัดทำบริการสาธารณะทั้งกระบวนการ (co-production) เป็นการจัด รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ในลักษณะที่ภาคประชาชนมีบทบาทในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะที่ตนเองเป็นผู้รับประโยชน์หรือรับบริการได้ทั้งกระบวนการ ถือเป็นรูปแบบการจัดบริการสาธารณะทางเลือก โดยหน่วยงานภาครัฐอาจมีบทบาทจัดทำบริการสาธารณะทั้งกระบวนการในบางส่วนหรือบางพื้นที่หรือลดบทบาทในการจัดทำบริการแก่ประชาชนเองฝ่ายเดียว โดยภาครัฐปรับบทบาทเป็นภาคีหุ้นส่วนจัดสรรงบประมาณสำหรับจัดทำบริการสาธารณะนั้นๆ ร่วมกับบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน

หากพิจารณาเฉพาะตัวแบบการร่วมจัดบริการสาธารณะ จะสามารถจำแนกแนวทางการเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมได้ 3 ระดับ ดังนี้ (Nabatchi, Sancino, & Sicilia, 2017, pp. 767-771)

1) การมีบทบาทร่วมจัดบริการสาธารณะระดับปัจเจกบุคคล (individual co-production) ตัวแสดงที่เป็นหน่วยงานภาครัฐหนึ่งๆ มีปฏิสัมพันธ์ในเชิงร่วมมือโดยตรงกับตัวแสดงระดับปัจเจกบุคคลที่เป็นประชาชน

ผู้รับบริการหรือผู้ใช้บริการ เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ส่งผลให้เกิดการเสริมอำนาจแก่ตัวปัจเจกบุคคลที่เข้ามาร่วมจัดบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐ

2) การมีบทบาทร่วมจัดบริการสาธารณะระดับกลุ่ม (group co-production) ตัวแสดงหน่วยงานภาครัฐหนึ่งๆ มีการทำงานร่วมกับประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการจำนวนหนึ่งหรือในขอบเขตหนึ่งๆ ซึ่งได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน เช่น กลุ่มผู้ใช้บริการของรัฐ กลุ่มผู้ป่วยที่ได้รับบริการดูแลรักษาจากหน่วยงานภาครัฐ กลุ่มประชาชนในย่านชุมชน เป็นต้น เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่นำไปสู่การเสริมอำนาจระดับกลุ่มคน

3) การมีบทบาทร่วมจัดบริการสาธารณะระดับเครือข่ายภาคประชาสังคมและชุมชน (collective co-production) ตัวแสดงหน่วยงานภาครัฐจากหน่วยงานหนึ่งหรือหลายหน่วยงาน ต่างฝ่ายต่างทำงานร่วมมือกับตัวแสดงภาคประชาชนหลากหลายกลุ่มที่เป็นประชากรของพื้นที่หรือชุมชนเดียวกัน มีเป้าหมายเพื่อร่วมกันจัดการประเด็นปัญหาหรือตอบสนองความต้องการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่อง ภาคประชาชนที่เข้าร่วมทำงานกับตัวแสดงภาครัฐครอบคลุมตั้งแต่พลเมือง กลุ่มอาสาสมัคร องค์กรภาคประชาสังคม เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่นำไปสู่การเสริมอำนาจระดับชุมชน

แผนภาพที่ 2 กรอบการวิเคราะห์รูปแบบและแนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน



จากองค์ประกอบการวิเคราะห์ดังกล่าว นำมาสู่การกำหนดเกณฑ์การวิเคราะห์ขอบเขตและรูปแบบการมีบทบาทของประชาชนในการร่วมการจัดบริการสาธารณะในความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ 3 ประการ คือ

1) เกณฑ์การวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้จากมิติภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ เป็นเกณฑ์

ในการพิจารณาว่า ลักษณะของงานในภารกิจนั้นๆ สามารถเปิดให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการได้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ โดยไม่กระทบต่อความชอบด้วยกฎหมาย และไม่มีความเสี่ยงต่อการบรรลุผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และรูปแบบการมีส่วนร่วมลักษณะใดที่เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของการดำเนินการดังกล่าว

2) เกณฑ์การวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้จากมิติรูปแบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่า ภารกิจนั้นๆ เหมาะสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบใด การมีส่วนร่วมรูปแบบนั้นเหมาะสมกับบทบาทของภาคประชาชนที่รวมตัวในรูปแบบใด กล่าวคือ ภารกิจนั้นสามารถเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการแทนเจ้าหน้าที่รัฐได้โดยตรง หรือเป็นภารกิจที่เปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้บางขั้นตอน หรือเป็นภารกิจที่ขั้นตอนการปฏิบัติงานหลักไม่สามารถให้ภาคประชาชนเป็นผู้ร่วมดำเนินการได้

3) เกณฑ์การวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้จากมิติศักยภาพและความพร้อมขององค์กรภาคประชาชน เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่า ในข้อเท็จจริงแล้ว ภารกิจด้านนั้นๆ มีกลุ่มพลเมืองที่ร่วมกันดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องในสังคมอยู่หรือไม่ อย่างไร และมีองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนที่ดำเนินกิจกรรมในลักษณะเดียวกันหรือเกี่ยวข้องกับภารกิจด้านนั้นๆ ปรากฏให้เห็นในลักษณะใดบ้าง และองค์กรรูปแบบใดที่มีศักยภาพเหมาะสมในการส่งเสริมให้มีบทบาทร่วมดำเนินการกิจนั้นๆ

คณะผู้วิจัยอาศัยเกณฑ์การวิเคราะห์ดังกล่าวเป็นกรอบการศึกษาวิเคราะห์ภารกิจของหน่วยราชการพลเรือนในกำกับของฝ่ายบริหาร โดยอาศัยข้อมูลรายการภารกิจที่ปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการรวมทั้งภารกิจในอำนาจหน้าที่ที่มีกฎหมายอื่นกำหนดไว้เพื่อจัดประเภทและขอบเขตกิจกรรมที่เหมาะสมสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการและศึกษารูปแบบและแนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจากการศึกษาประสบการณ์และแนวปฏิบัติที่ปรากฏในต่างประเทศ เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งของการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับบริบทภาครัฐของไทย

วิธีการศึกษา

การศึกษาตัวแบบแนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐการศึกษาในที่นี้ ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาเอกสารข้อมูลปฐมภูมิ รายงานของหน่วยงานภาครัฐ บทความทางวิชาการ งานวิจัย หนังสือวิชาการ เว็บไซต์ เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ มีขอบเขตครอบคลุมการศึกษาแนวคิด โมโนทัศน์ ตัวแบบ และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) การมีบทบาทของพลเมืองในฐานะภาคีร่วมดำเนินกิจกรรมสาธารณะ (citizen engagement) การร่วมจัดบริการสาธารณะ โดยภาคประชาชน (co-production) สถานการณ์และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ นอกจากนี้ การศึกษาข้อมูลเอกสารยังรวมถึงการวิเคราะห์กรณีศึกษาต่างประเทศในเชิงเปรียบเทียบ โดยคณะผู้วิจัยคัดเลือกประเทศที่รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายส่งเสริมการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ 2 ประเทศ คือ ประเทศที่พัฒนาก้าวหน้า ได้แก่ สหราชอาณาจักร และประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองใกล้เคียงกับประเทศไทย ได้แก่ อินโดนีเซีย เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกรอบนโยบายด้านการมีส่วนร่วม แนวทางของรัฐบาลในการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วม ตลอดจนกรณีตัวอย่างความสำเร็จ การวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) และนำข้อมูลต่างๆ มาตีความสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (induction) จากเอกสารดังกล่าวประกอบกับเอกสารอื่นๆ

ผลการศึกษา

การมุ่งพัฒนารูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เป็นผลจากนโยบายการปฏิรูประบบราชการ

ที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ในขณะที่เดียวกันกระแสการเติบโตอย่างเข้มแข็งของภาคประชาสังคม รวมถึงความตื่นตัวในการมีส่วนร่วมจัดการตนเองของพลเมืองและชุมชน นับเป็นแรงกดดันสำคัญที่ทำให้หน่วยงานภาครัฐพัฒนารูปแบบและวิธีการทำงานในลักษณะใหม่ๆ เพื่อเปิดให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทร่วมในการจัดบริการสาธารณะในระดับที่ก้าวหน้ายิ่งขึ้นอีกด้วย แม้หน่วยงานภาครัฐมีมาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านการดำเนินงานและการจัดบริการ ทั้งในรูปแบบการรวมกลุ่มหรือเครือข่ายลักษณะต่างๆ เป็นจำนวนมาก แต่ก็ยังผลการศึกษาจำนวนหนึ่งที่ชี้ให้เห็นว่า ในทางปฏิบัติการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมยังประสบปัญหาหลายประการที่ทำให้การมีส่วนร่วมไม่สามารถยกระดับเป็นส่วนหนึ่งของกลไกหลักในการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐได้อย่างเข้มแข็งและยั่งยืน (อาทิ ปัทมา สุภก่าปิง, 2552, น. 42-59; อรทัย ก๊กผล, 2553, น. 88-92; วสันต์ เหลืองประภัสร์, เกรียงชัย ปิงประวัตติ, และชาย ไชยชิต, 2555, น. 124-159; พัชรี สิริโรส และพรทิพย์ แก้วมูลคำ, 2560, น. 155-156; พรทิพย์ แก้วมูลคำ, 2560, น. 175-177; สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562, น. 55-57; ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2561, น. 26-35; ถวิลวดี บุรีกุล, 2565, น. 9-10)

สภาพดังกล่าวมีที่มาจากปัจจัยต่างๆ โดยสรุปดังนี้ *ประการแรก* ในการส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่ผ่านมา ช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยส่วนใหญ่จำกัดอยู่ในระดับที่ภาครัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือเปิดช่องทางให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมายที่กำหนดไว้ *ประการที่สอง* การจัดทำงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐในภาพรวมยังขาดการจัดสรรงบประมาณรองรับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียในการจัดทำ

แผนยุทธศาสตร์และการออกแบบหรือพัฒนาระบบการให้บริการสาธารณะอย่างต่อเนื่อง *ประการที่สาม* การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยหน่วยงานภาครัฐมักมีลักษณะชั่วคราว มีรูปแบบโครงการเฉพาะกิจ การสนับสนุนการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนระดับพื้นที่มีรูปแบบจำกัด เช่น การตั้งตัวแทนภาคประชาชนเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการดำเนินโครงการ หรือการจัดตั้งเครือข่ายอาสาสมัครของหน่วยงานภาครัฐ เป็นต้น

ประการที่สี่ การดำเนินงานเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนขาดการผสมผสานเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปกติของหน่วยงานภาครัฐ และไม่ถูกพัฒนาเข้าสู่ระบบการบริหารผลการปฏิบัติราชการ จึงกลายเป็นงานเฉพาะกิจที่ขาดความจริงจังและต่อเนื่อง *ประการที่ห้า* กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องสร้างข้อจำกัดการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม โดยเฉพาะกรณีที่หน่วยงานภาครัฐใช้รูปแบบการจัดทำสัญญาจ้างหรือการจัดจ้าง เป็นเครื่องมือในการเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาร่วมจัดทำบริการสาธารณะแบบเดียวกับภาครัฐกิจเอกชน ประการสุดท้าย การปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในลักษณะที่มักจะอ้างความถูกต้องชอบธรรมในการใช้อำนาจตามกฎหมายและกฎระเบียบซึ่งยังมิได้พัฒนาปรับปรุงให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ รวมถึงทัศนคติและค่านิยมที่แตกต่างกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและภาคประชาชน ทำให้มีการใช้และตีความ “การมีส่วนร่วม” ในมิติที่แตกต่างกัน ในลักษณะที่หน่วยงานของรัฐเข้าใจว่าได้ดำเนินการส่งเสริมการมีส่วนร่วมแล้ว แต่ประชาชนบางส่วนกลับไม่ยอมรับแนวทางที่รัฐดำเนินการ

แน่นอนว่า การส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมตลอดช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ก่อให้เกิด

นวัตกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานภาครัฐเป็นจำนวนมาก มีการศึกษาเพื่อสรุปบทเรียนของหน่วยงานที่ได้รับรางวัลผลการดำเนินงานเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อเผยแพร่แนวปฏิบัติหรือต้นแบบที่ดี (Best Practices) อย่างต่อเนื่อง แต่กระนั้นในทางวิชาการยังอาจตั้งคำถามได้ว่าการเปิดระบบราชการให้ประชาชนและภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการมีความก้าวหน้าถึงระดับใดเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานแนวปฏิบัติสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่การประเมินว่าผลลัพธ์ของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมโดยภาพรวมนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในระบบการจัดบริการสาธารณะของประเทศอย่างไร และความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในประเทศไทยปรับเปลี่ยนไปอย่างไร

ข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่สะท้อนถึงความสำคัญของคำถามเหล่านี้ ก็คือ ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐของไทยมุ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการอย่างต่อเนื่อง แต่ในอีกด้านหนึ่ง ก็มีข้อเท็จจริงที่สะท้อนว่าการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในประเทศไทยยังมีข้อจำกัดในการเปิดให้พลเมืองที่รวมตัวกันในฐานะองค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินกิจกรรมสาธารณะในฐานะภาคีหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐอย่างเพียงพอ กล่าวคือ แม้ว่าการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการตลอดช่วงที่ผ่านมาจะมีผลสำเร็จเป็นรูปธรรมที่เด่นชัด ดังเห็นได้จากในปี พ.ศ. 2560 มีจำนวนอาสาสมัครในภาครัฐทั่วประเทศรวมทั้งสิ้น 8,006,300 คน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560, น. 11) ซึ่งสะท้อนถึงการให้ความสำคัญกับการเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนภารกิจของส่วนราชการอย่างกว้างขวาง แต่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในทิศทางดังกล่าวก็ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกกรอบ

ความร่วมมือระหว่างประเทศว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (Open Government Partnerships: OGPs)

ความพยายามดังกล่าวเริ่มต้นเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 เห็นชอบให้ประเทศไทยสมัครเข้าเป็นสมาชิก OGPs และต่อมาเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2561 คณะรัฐมนตรีมีมติมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการดำเนินการเรื่องการเข้าร่วมเป็นสมาชิก OGPs โดยมีโครงการนำร่องภายใต้โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาภาครัฐระบบเปิด จำนวน 3 โครงการ ได้แก่ โครงการ MY BETTER COUNTRY โครงการจากเสียงของชุมชนสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และโครงการส่งเสริมเด็กไทยใส่ใจการมีส่วนร่วม ผลปรากฏว่า ประเทศไทยไม่ผ่านเกณฑ์คุณสมบัติของประเทศภาคีสมาชิก โดยเฉพาะเกณฑ์การประเมินมิติคุณค่าหลัก (OGP Values Check Assessment) ด้านการเปิดกว้างให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทในชีวิตสาธารณะ (CSO Entry and Exit) และด้านการจำกัดควบคุมการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคม (CSO Repression) จนถึงปัจจุบันประเทศไทยก็ยังไม่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิก OGPs (<https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/eligibility-criteria/>) ข้อเท็จจริงกรณีนี้จึงสะท้อนว่าทิศทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมและการเสริมสร้างภาครัฐระบบเปิดในประเทศไทยพึ่งมุ่งเน้นพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมเพื่อยกระดับบทบาทของประชาชนในภาคประชาสังคมในการร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังเช่นแนวปฏิบัติที่ปรากฏแพร่หลายในต่างประเทศ

หากพิจารณาบริบททางวิชาการสากล จะพบว่านักวิชาการเริ่มหันมาใช้แนวคิด “การมีบทบาทของภาคประชาชนในฐานะภาคีหุ้นส่วนกับภาครัฐ” (citizen

engagement) ในการอธิบายทิศทางการเปลี่ยนแปลงของแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมภายใต้กระบวนการทัศน์และตัวแบบปฏิบัติแนวใหม่ที่ปรากฏในปัจจุบัน ซึ่งมีลักษณะสำคัญต่างจากกลยุทธ์การส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนตามแนวทางเดิม กล่าวคือ ที่ผ่านมานั้น การมีบทบาทของประชาชนมักเกิดจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาล โดยมุ่งให้ระบบราชการเปิดช่องทางให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายหรือการจัดบริการสาธารณะมากขึ้น ส่วนใหญ่ปรากฏในรูปแบบงานและโครงการส่งเสริมบทบาทของประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของหน่วยงานภาครัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นไปในรูปแบบใด และมีระดับการมีส่วนร่วมในขอบเขตมากน้อยเพียงใดนั้น จึงขึ้นอยู่กับการออกแบบของแต่ละหน่วยงานเป็นสำคัญ (Mansuri & Rao, 2013, p. 286)

ข้อเท็จจริงที่ว่า มาตรการส่งเสริมบทบาทของประชาชนในหลายประเทศที่ปรากฏในช่วงที่ผ่านมา มีทั้งกรณีที่ประสบผลสำเร็จและล้มเหลว นำมาสู่การวิจัยและพัฒนาวิธีการยกระดับบทบาทของประชาชนภายใต้ตัวแบบใหม่หลากหลายรูปแบบ (ดู Gaventa & Barrett, 2010, pp. 19-24) ทั้งนี้ “การร่วมจัดบริการสาธารณะ” เป็นหนึ่งในตัวแบบสำคัญที่ได้รับการนำมาปฏิบัติอย่างแพร่หลาย เนื่องจากเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมที่ส่งผลให้เกิดการปรับดุลอำนาจในความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้จัดบริการสาธารณะมืออาชีพ กับประชาชนในฐานะผู้รับบริการของหน่วยงาน กล่าวคือ การมีบทบาทร่วมจัดบริการสาธารณะมิใช่แค่การเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมในการให้คำปรึกษาหารือแก่หน่วยงานภาครัฐ หรือการแต่งตั้งตัวแทนกลุ่มผู้รับบริการหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมในคณะกรรมการของหน่วยงานภาครัฐ เพราะเป็นการดึงภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือที่หน่วยงาน

ภาครัฐดำเนินการให้มีขึ้น ซึ่งเป็นเพียงรูปแบบหนึ่ง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามความหมายทั่วไป

นอกจากนี้ การมีบทบาทร่วมจัดบริการสาธารณะก็มิใช่การจัดตั้งระบบอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเป็นการมีบทบาทแบบต่างฝ่ายต่างอยู่ในขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของตนเอง เป็นความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนเส้นแบ่งแยกเด็ดขาดชัดเจน ระหว่างผู้มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะฝ่ายหนึ่ง และผู้รับบริการสาธารณะอีกฝ่ายหนึ่ง การดึงภาคประชาชนในฐานะกลุ่มผู้รับบริการให้เข้ามาเป็นอาสาสมัครร่วมดำเนินกิจการสาธารณะที่หน่วยงานภาครัฐกำหนดขึ้น แม้ว่าจะเป็นการกิจกรรมในลักษณะการดูแลให้ความช่วยเหลือหรือให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายของหน่วยงาน ก็ไม่จัดอยู่ในกระบวนการร่วมจัดบริการสาธารณะ เพราะการทำหน้าที่ให้บริการของอาสาสมัครนั้น เป็นบทบาทที่ถูกกำกับควบคุมและออกแบบกิจกรรมโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในขณะที่การร่วมจัดบริการสาธารณะนั้น เป็นกระบวนการที่ดำเนินไปบนความสัมพันธ์ในเชิงสนับสนุนบทบาทซึ่งกันและกันในฐานะภาคีหุ้นส่วนหรือเครือข่าย ต่างฝ่ายต่างแลกเปลี่ยนแบ่งปันทักษะความรู้ประสบการณ์ร่วมกันในการจัดบริการสาธารณะหนึ่งๆ (Boyle & Harris, 2009, pp. 17-18)

ผลการศึกษาแนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะในต่างประเทศ พบว่าการเปิดระบบบริการสาธารณะเพื่อให้พลเมืองและภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทในฐานะภาคีหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐ เป็นหนึ่งในแนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมภายใต้ตัวแบบการบริหารภาครัฐระบบเปิด ซึ่งปรากฏให้เห็นในประเทศกรณีศึกษาในที่นี้ คือ สหราชอาณาจักรและอินโดนีเซีย ซึ่งทั้งสองประเทศได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกกรอบความร่วมมือระหว่าง

ประเทศว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (OGPs) ตั้งแต่แรกก่อตั้งเมื่อ ค.ศ. 2011 กล่าวคือ ผลการวิเคราะห์กรณีศึกษาประเทศสหราชอาณาจักร ในฐานะตัวอย่างประเทศที่มีความก้าวหน้าในการปฏิรูประบบบริการสาธารณะพบว่า รัฐบาลอังกฤษเริ่มผลักดันนโยบายการจัดบริการสาธารณะโดยยึดประชาชนพลเมืองเป็นศูนย์กลาง (citizen-centred public service) ตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1990 นำมาสู่การเปิดให้หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะในภาคประชาสังคมสามารถเข้ามาแข่งขันหรือร่วมจัดบริการสาธารณะควบคู่ไปกับหน่วยงานของรัฐบาล (contestability) เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้รับบริการมีทางเลือกในการรับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพสูงขึ้น รวมทั้งผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ๆ ในระบบการจัดบริการสาธารณะ (The Prime Minister's Strategy Unit, 2006, p. 8)

การเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐ เริ่มต้นปี ค.ศ. 1998 เมื่อมีการจัดทำข้อตกลงร่วมกันอย่างเป็นทางการ (Compact) ระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคม เพื่อพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์เชิงหุ้นส่วนรองรับการเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทร่วมในกระบวนการจัดทำและให้บริการสาธารณะ (HM Government, 2010, pp. 1-13) อีกทั้งยังมีการสร้างกลไกเชิงสถาบันเพื่อพัฒนาระเบียบกฎเกณฑ์และกรอบการปฏิบัติสำหรับหน่วยงานภาครัฐ โดยได้จัดตั้ง “สำนักงานส่งเสริมกิจการภาคประชาสังคม” (Office of the Third Sector) เป็นหน่วยงานภายในสำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office of the UK) อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ “รัฐมนตรีด้านกิจการภาคประชาสังคม” (Minister of the Third Sector) ในเวลาต่อมาหน่วยงานนี้เปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานส่งเสริมกิจการภาคประชาสังคม” (Office for Civil Society)

ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรได้ตั้ง “คณะกรรมการกิจการว่าด้วยกิจการสาธารณกุศลแห่งอังกฤษและเวลส์” (Charity Commission for England and Wales) เพื่อเป็นกลไกการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติในการหนุนเสริมความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาสังคม ใน ค.ศ. 2005 คณะกรรมการดังกล่าวได้จัดทำข้อเสนอว่าด้วย “แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการทำบัญชีและรายงานการเงินขององค์กรสาธารณประโยชน์ที่เป็นภาคีหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐ” (Accounting and Reporting by Charities: Statement of Recommended Practice: SORP) มีวัตถุประสงค์เพื่อเอื้อให้หน่วยงานภาครัฐสามารถติดตามและประเมินผลการดำเนินงานภารกิจขององค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นภาคีหุ้นส่วนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังช่วยให้องค์กรภาคประชาสังคมที่เข้ามารับจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ สามารถดำเนินภารกิจได้อย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขด้านความรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายงบประมาณสาธารณะ

ในช่วงทศวรรษ 2010 รัฐบาลอังกฤษดำเนินนโยบายส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมและพลเมืองภายใต้แนวคิด “สังคมเติบโตใหญ่” (Big Society) มีการจัดทำแผนระดับชาติเพื่อเสริมอำนาจชุมชนและส่งเสริมบทบาทของพลเมือง เพื่อให้พลเมืองปัจเจกบุคคล สมาคม มูลนิธิ องค์กรสาธารณประโยชน์ รวมถึงกลุ่มอาสาสมัคร เข้ามามีส่วนร่วมกันรับผิดชอบขับเคลื่อนระบบบริการสาธารณะทุกระดับให้มีคุณภาพสูงขึ้น มีการจัดทำเอกสารสรุปทบทวนว่าด้วย “ระบบบริการสาธารณะแบบเปิด” (Open Public Services White Paper) เพื่อวางกรอบการกำหนดแผนงานเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะทั้งระบบ บนแนวคิดที่ว่ารูปแบบการให้บริการสาธารณะที่รวมศูนย์อยู่กับภาครัฐนั้น ไม่สามารถตอบสนองความท้าทายของสังคมปัจจุบัน ตลอดจนความคาดหวังและความต้องการของประชาชนได้เพียงพอ ภาครัฐจำเป็นต้องพยายาม

สร้างสรรค์บริการสาธารณะที่หลากหลายและสอดคล้องกับพลวัตของสังคม โดยสร้างทางเลือกบริการของบุคคลและตอบสนองความต้องการที่ซับซ้อนของประชาชนแต่ละกลุ่ม ผ่านกลไกการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะระหว่างประชาชนกับหน่วยงานภาครัฐ (co-production) (HM Government, 2011, pp. 6-11) การปฏิรูประบบบริการสาธารณะภายใต้ “การบริการสาธารณะแบบเปิด” เริ่มปรากฏผลเป็นรูปธรรมใน ค.ศ. 2013 ประกอบด้วยมาตรการปรับปรุงพัฒนาระบบบริการสาธารณะในมิติต่างๆ ได้แก่ 1) การเปิดให้ประชาชนมีทางเลือกและสามารถควบคุมทิศทางการจัดบริการสาธารณะเพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการของแต่ละบุคคลได้ 2) การเปิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบเขตการตัดสินใจในกิจการสาธารณะของรัฐมากขึ้น และกระจายอำนาจให้ลงไปยังระดับที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด 3) การเปิดระบบบริการสาธารณะให้มีผู้จัดบริการจากหลากหลายภาคส่วนเข้ามารับหน้าที่ให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมาย ลงทุนเพื่อสร้างนวัตกรรมทางสังคม และพัฒนาตัวแบบธุรกิจที่ทำนายสำหรับหน่วยงานภาครัฐ 4) การขจัดอุปสรรคให้กับองค์กรภาคประชาสังคม เป็นมาตรการเกื้อหนุนองค์กรอาสาสมัคร เพื่อให้ได้รับประโยชน์จากโอกาสในกระบวนการปฏิรูประบบบริการสาธารณะมากที่สุด 5) การพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรของรัฐในหน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะให้มีความเป็นเลิศด้านการบริหารงานบนฐานความร่วมมือ อาทิ หลักสูตรสถาบันฝึกอบรมการมอบหมายภารกิจให้ภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนรัฐ (Commissioning Academy) การจัดตั้งศูนย์เครือข่าย “วิธีที่ได้ผล” (What Works) มีศูนย์หลัก 6 แห่งทั่วประเทศ มีหน้าที่ศึกษาวิจัยและพัฒนานวัตกรรมการจัดบริการสาธารณะ มีการทำงานในรูปแบบเครือข่ายความร่วมมือกับสถาบันวิชาการในพื้นที่ หน่วยงานภาครัฐ คณะกรรมการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม (Chwalisz, 2017,

pp. 6-13)

สำหรับผลการวิเคราะห์กรณีศึกษาประเทศอินโดนีเซีย ในฐานะประเทศที่มีระดับพัฒนาการใกล้เคียงกับไทย พบว่า ภายใต้บริบทการพัฒนาประชาธิปไตย รัฐบาลอินโดนีเซียมีการปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่การกระจายอำนาจครั้งใหญ่ใน ค.ศ. 2001 ในระยะแรกรัฐบาลอินโดนีเซียมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านการจัดเวทีปรึกษาหารือประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายเพื่อการวางแผนพัฒนาของหน่วยงานภาครัฐทุกระดับ เรียกว่า “มุสเรนบัง” (Musrenbang) มีชื่อภาษาอังกฤษว่า ‘Multi Stakeholder Consultation Forum for Development Planning’ เป็นกลไกการมีส่วนร่วมของพลเมืองที่เป็นทางการตามกฎหมายฉบับที่ 25/2004 ว่าด้วยการวางแผนการพัฒนาประเทศ (Law No. 25/2004 on National Development Planning) มีเป้าหมายเพื่อเปิดให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายสาธารณะทุกระดับ เข้าร่วมกันจัดลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหา กำหนดวาระนโยบาย ตลอดจนอภิปรายถกเถียงเกี่ยวกับทางเลือก และสร้างข้อสรุปร่วมกันเกี่ยวกับแผนพัฒนาในพื้นที่ ซึ่งมีผลผูกพันต่อการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกองทุนหมู่บ้าน

นโยบายการพัฒนาาระบบราชการอินโดนีเซียในปัจจุบัน ดำเนินไปภายใต้ตัวแบบแนวคิดการบริหารภาครัฐที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (Open Government) โดยมุ่งยกระดับประสิทธิภาพของภาครัฐ ยกระดับความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองต่อแรงกดดันและการเปลี่ยนแปลงของสังคม การเติบโตของภาคประชาชน การตื่นตัวด้านสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ ตลอดจนแรงกดดันจาก

ข้อเรียกร้องผ่านช่องทางออนไลน์ การเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารภาครัฐ พฤติกรรมและวิถีชีวิตใหม่ในยุคดิจิทัล การปฏิรูประบบบริการสาธารณะภายใต้ตัวแบบ การบริหารภาครัฐระบบเปิด มีที่มาจากการศึกษาที่ประเทศ อินโดนีเซียเป็น 1 ใน 8 ประเทศผู้ก่อตั้งเครือข่าย OGP's ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้และพัฒนา แนวปฏิบัติในการปฏิรูประบบบริการสาธารณะ โดยมุ่ง เปิดพื้นที่ให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐ ทั้งใน ขั้นตอนการตัดสินใจเชิงนโยบาย การออกแบบบริการ สาธารณะ การจัดทำและให้บริการ ตลอดจนการติดตาม และประเมินผล (Horhoruw, Karippacheril, Sutyono, & Thomas, 2014, online; Winarno, 2019, pp. 8-17)

ภายใต้นโยบายรัฐบาลที่มีการบริหารภาครัฐระบบ เปิด รัฐบาลอินโดนีเซียมุ่งสร้างหลักประกันว่า สาธารณชนจะสามารถเข้ามามีบทบาทในการกำหนด ทิศทางและการตัดสินใจร่วมกับรัฐบาลได้อย่างกว้างขวาง โดยกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐต้องส่งเสริมปฏิสัมพันธ์ กับภาคสังคมและพลเมืองอย่างแข็งขัน บนความสัมพันธ์ แบบภาคีหุ้นส่วน (partnership) อาศัยกระบวนการ สร้างกลไกและช่องทางที่หลากหลาย อาทิ เวทีประชุม ค้นหาคำนวณมติ (consensus conferences) และ สภาลูกขุนพลเมือง (citizens' juries) ซึ่งร่วมตัดสินใจ ในการวางแผนงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ นอกจากนี้ ในฐานะประเทศภาคีหุ้นส่วนเพื่อสร้างรัฐบาล แบบเปิด (OGPs) ในช่วงที่ผ่านมารัฐบาลอินโดนีเซียได้ จัดทำและขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการระดับชาติ (National Action Plans) อย่างต่อเนื่อง 3 ระยะ ได้แก่ แผนปฏิบัติการระดับชาติ ฉบับที่ 1 (ค.ศ. 2011-2013) มุ่งสร้างเวทีปรึกษาหารือสาธารณะและผ่านช่องทาง ออนไลน์ เพื่อเปิดให้ตัวแทนขององค์กรภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมอย่างทั่วถึง เนื่องจากอินโดนีเซีย มีความหลากหลายในเชิงพื้นที่ภูมิศาสตร์ ภาษา ความเชื่อ ขนบธรรมเนียม และวัฒนธรรม แผนปฏิบัติการ

ระดับชาติ ฉบับที่ 2 (ค.ศ. 2014-2016) มุ่งเปิดพื้นที่ การมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมในการตัดสินใจ วางแผนพัฒนาของภาครัฐทุกระดับเพื่อให้ตัวแทน องค์กรภาคประชาสังคมมีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นใน การร่วมออกแบบและจัดทำบริการสาธารณะในอำนาจ หน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ และแผนปฏิบัติการระดับ ชาติ ฉบับที่ 3 (ค.ศ. 2017-2019) มุ่งขยายรูปแบบ การมีส่วนร่วมให้สามารถรองรับความต้องการของ พลเมืองที่สูงขึ้น โดยเฉพาะการเปิดให้มีการแข่งขันทาง ความคิดเพื่อปรับปรุงบริการสาธารณะ รวมทั้ง การพัฒนาโครงสร้างและกระบวนการทำงานของรัฐ ที่จะเพิ่มช่องทางแพลตฟอร์มที่เปิดให้พลเมืองเข้ามา มีส่วนร่วมในทุกระดับ (OECD, 2016, pp. 112-116)

รัฐบาลอินโดนีเซียเริ่มต้นพัฒนาฐานข้อมูลการบริหาร งานภาครัฐระบบเปิด (Open Government Data: OGD) มาเป็นเวลากว่าทศวรรษ โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่ม บทบาทของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมใน กระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยนำเทคโนโลยี สารสนเทศมาใช้ในการพัฒนาระบบบริการสาธารณะ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการติดตามและ ตรวจสอบการบริหารภาครัฐ ตัวอย่างเช่น ใน ค.ศ. 2011 มีการพัฒนาแพลตฟอร์ม “เลโปร์” (LAPOR) ในภาษา อินโดนีเซียหมายถึง “การรายงาน” มีชื่ออย่างเป็นทางการในภาษาอังกฤษว่า ‘People’s Online Services and Complaints Aspiration System’ เป็นช่องทางที่ภาครัฐเปิดให้ประชาชนสามารถแจ้งเรื่อง ร้องทุกข์ร้องเรียนผ่านเว็บไซต์ <http://lapor.go.id/> ซึ่งผู้เข้าใช้บริการสามารถกรอกข้อมูลสำคัญ อาทิ ประเภทหัวข้อ (ร้องเรียน/ข้อเสนอแนะ/ขอข้อมูล) รายละเอียด วันที่ พิกัดผู้แจ้ง หน่วยงานที่รับเรื่อง ร้อง เรียบปลายทาง รวมทั้งสามารถแนบเอกสาร อิเล็กทรอนิกส์ หลักฐานหรือรายงานเข้าไปในระบบได้ ประชาชนที่ต้องการข้อมูลหรือติดตามความคืบหน้า สามารถตรวจสอบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการถึง

ขั้นตอนใดได้ตามเวลาจริง ในกรณีที่ไม่มีการตอบสนองภายใน 5 วันทำการ ระบบจะแจ้งเตือนไปยังเจ้าหน้าที่ระดับสูงของหน่วยงานนั้นๆ หากยังไม่ได้รับการตอบสนองอีก ระบบแจ้งเรื่องไปยังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) เพื่อตรวจสอบกรณีดังกล่าวและออกคำสั่งให้หน่วยงานดำเนินการ นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาแพลตฟอร์มออนไลน์ เพื่อขยายขอบเขตของเวทีและอำนวยความสะดวกในการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างเวทีมุสเรนบังและระบบการจัดการข้อร้องเรียนเลปรีเข้าด้วยกัน เรียกว่า อี-มุสเรนบัง (eMusrenbang) อีกด้วย (ดู OECD, 2016, pp. 31-38)

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

การยกระดับบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้ตัวแบบ “การร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ” เป็นทิศทางนโยบายการปฏิรูประบบบริการสาธารณะในบริบทสากล มีลักษณะสำคัญคือการเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมโดยอาศัยปัจจัยนำเข้า (input) จากประชาชนพลเมือง เพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ในการปรับเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองกับหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงในระบบบริการสาธารณะในทิศทางที่พลเมืองมีส่วนร่วมควบคุมทิศทางการจัดทำบริการสาธารณะด้วยความตระหนักในความเป็นเจ้าของกิจการสาธารณะร่วมกัน (OECD, 2011, pp. 11-17)

ผลการวิเคราะห์กรณีศึกษาต่างประเทศสรุปได้ว่าการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในฐานะภาคีหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐเป็นกระแสแนวโน้มที่เด่นชัดในปัจจุบัน ผลลัพธ์ของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับพลเมืองในลักษณะดังกล่าว นำไปสู่การริเริ่มออกแบบ ทดลอง และพัฒนาวิธีการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นนวัตกรรม อย่างไรก็ตาม การยกระดับบทบาทของภาคประชาชนในการจัดบริการสาธารณะไม่มีตัวแบบสำเร็จรูป การพัฒนาตัวแบบแนวปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทการจัดบริการสาธารณะของไทยนั้น

ควรคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของภารกิจที่หลากหลายทั้งในแง่การใช้อำนาจของรัฐ บทบาทหน้าที่ ตลอดจนวิธีปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน โดยจำแนกได้ 7 ลักษณะ ดังนี้ 1) ภารกิจเชิงสนับสนุน 2) ภารกิจเชิงบริหารนโยบาย 3) ภารกิจเชิงวิชาการ 4) ภารกิจเชิงกำกับควบคุมตามกฎหมาย 5) ภารกิจเชิงอนุมัติอนุญาต 6) ภารกิจเชิงวินิจฉัยข้อพิพาทและเรื่องร้องทุกข์ 7) ภารกิจให้บริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐแก่ประชาชน ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐจึงสามารถเปิดให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการได้ภายใต้รูปแบบการมีส่วนร่วมในลักษณะแตกต่างกันไป โดยขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของภารกิจนั้นๆ ลักษณะภารกิจของหน่วยงานภาครัฐที่แตกต่างกันสัมพันธ์กับลักษณะความแตกต่างของรูปแบบการเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในขณะที่รูปแบบการมีส่วนร่วมที่ต่างกันก็สัมพันธ์กับลักษณะของภาคประชาชนในฐานะตัวแสดงที่ต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นในฐานะพลเมืองปัจเจกบุคคล ผู้ประกอบการเอกชน กลุ่มผู้รับบริการ หรือองค์กรภาคประชาสังคม การเสริมสร้างความเข้มแข็งของกระบวนการมีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐจึงควรมีตัวแบบที่หลากหลายสอดคล้องกับลักษณะการดำเนินงานภายใต้ภารกิจที่แตกต่างกัน คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะให้หน่วยงานกลางที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนมุ่งพัฒนาโลกและเครื่องมือการมีส่วนร่วมที่หลากหลายเพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐนำไปปรับประยุกต์ใช้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการดำเนินงาน โดยจำแนกโลกและเครื่องมือยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่หนึ่ง การยกระดับการมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ (co-governance) เป็นตัวแบบการมีส่วนร่วมสำหรับหน่วยงานที่มีภารกิจหลักด้านการบริหารนโยบาย เป็นการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ประชาชนพลเมือง ชุมชน ภาคธุรกิจ

เอกชน และภาคประชาสังคม ในลักษณะการสร้างเครือข่ายระหว่างตัวแสดงหลายภาคส่วนหลายระดับ เพื่อร่วมขับเคลื่อนทิศทางการบริหารกิจการสาธารณะ มีเป้าหมายเพื่อให้ทุกฝ่ายเข้ามามีบทบาทร่วมกัน ในกระบวนการตัดสินใจกำหนดเป้าหมาย ทิศทาง นโยบาย และวางแผนงานในการจัดทำบริการสาธารณะ หรือการจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะ การประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ดำเนินไปบนความสัมพันธ์ในแนวราบ เป็นรูปแบบการยกระดับการมีส่วนร่วมที่ภาคประชาชนในฐานะพลเมืองได้รับการเสริมอำนาจ (empower) ผ่านการร่วมตัดสินใจกำหนดทิศทางการจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะ หรือจัดบริการสาธารณะในลักษณะใหม่ๆ ที่สอดคล้องต่อสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมายภายใต้บริบทสถานการณ์เฉพาะของพื้นที่นั้นๆ

สำหรับตัวอย่างกลไกและเครื่องมือการมีส่วนร่วม กำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ ซึ่งหน่วยงานกลางสามารถพัฒนาและถ่ายทอดให้หน่วยงานภาครัฐนำไปปรับประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทการดำเนินงานมีดังนี้

1) การแลกเปลี่ยนข้อมูลแบบสองทาง อาทิ การประชุมภาคีกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแบบทวิภาคี (Bilateral) การจัดเวทีผู้เชี่ยวชาญ (Expert panels) การประชุมเมือง (Townhall meetings) สมุดบันทึกการให้ปรึกษาหารือ (Consultation workbook)

2) การสานสนทนา อาทิ เวทีประชุมโต๊ะกลม (Round tables) พื้นที่เปิดสานสนทนา (Open space technology) วงประชุมกลุ่มศึกษา (Study circles) การสานเสวนาปรึกษาหารือ (Deliberative dialogues) การประชุมแสวงหาฉันทมติ (Consensus conferences) กลุ่มแลกเปลี่ยนข้อปรึกษาหารือ (Advisory groups) และตัวแบบชาร์เรตส์ (Charrettes)

3) การมีส่วนร่วมให้มุมมองความคิดเห็นของประชาชนระดับปัจเจกบุคคล อาทิ การสำรวจเพื่อรับฟังความต้องการ (Listening surveys) เวทีสาธารณะของพลเมือง (Citizen's panels) กล่องวิดีโอ (Video box) แผงลอยรับฟังความคิดเห็นบนทางเท้า (Street stalls)

4) การมีส่วนร่วมให้ความคิดเห็นระดับกลุ่มขนาดเล็ก จำนวน 5-10 คน อาทิ การประชุมเชิงปฏิบัติการโต๊ะกลม (Round table workshops) เวทีตัวแทนสะท้อนเสียง (Sounding board panels) เวทีกลุ่มผลประโยชน์แบบเฉพาะเจาะจง (Specific interest groups)

5) การมีส่วนร่วมให้ความคิดเห็นระดับเวทีประชุมใหญ่ จำนวน 15-500 คน อาทิ การประชุมสาธารณะ (Public Meetings) พื้นที่เปิด (Open space) การร่วมค้นหาภาพในอนาคต (Future search) การวางแผนเพื่อความเป็นจริง (Planning for real) การประชุมแบบองค์รวมทั้งระบบ (Whole system conferences) ตัวแบบตู้ปลา (Fishbowl) และการประชุมเชิงปฏิบัติการระดมความคิดเพื่อหาทางออกของปัญหา (Brainstorming solutions workshop)

6) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของพลเมือง (active engagement methods) อาทิ กระจาดอันฉฉริยะ (interactive displays) โรงละครเวที (forum theatre) การบันทึกข้อมูลเป็นแผนภาพ (graphic recording) การสนทนาเล่าเรื่อง (story dialogue) การสร้างป้ายเล่าเรื่อง (banner making) การใช้ภาพจินตนาการ (imagine) ตัวแบบเดมอส์ (DEMOCS)

กลุ่มที่สอง การยกระดับการมีส่วนร่วมจัดการภารกิจบางขั้นตอน (co-management) เป็นตัวแบบการมีส่วนร่วมสำหรับหน่วยงานที่มีภารกิจหลักด้านการ

สนับสนุน การกิจเชิงวิชาการ การกิจด้านการกำกับ การบังคับใช้กฎหมาย การกิจด้านการอนุมัติอนุญาต และการกิจด้านการจัดการข้อพิพาทร้องเรียน เป็นการ จัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับประชาชน ในลักษณะการประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่าง กัน โดยหน่วยงานภาครัฐเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามี บทบาทร่วมในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะในบาง ขั้นตอน หรือร่วมกิจกรรมการให้บริการแก่ประชาชน หรือกลุ่มผู้รับบริการในบางกิจกรรม มักเป็นการกิจ ซึ่งหน่วยงานภาครัฐต้องรับผิดชอบดูแลจัดการ แต่ภายใต้เงื่อนไขในทางปฏิบัติ หน่วยงานภาครัฐ ไม่อาจดำเนินการให้สำเร็จหรือบรรลุเป้าหมายได้โดย ลำพัง จึงต้องอาศัยการประสานความร่วมมือ เพื่อดี ศึกษภาพขององค์กรภาคเอกชน องค์กรภาคประชาสังคม และองค์กรชุมชน เข้ามาร่วมดำเนินการจัดการการกิจ ดังกล่าว ซึ่งไม่เพียงแต่ช่วยยกระดับผลสัมฤทธิ์ใน การดำเนินการกิจของรัฐ หากยังช่วยให้องค์กรภาคต่างๆ สามารถผลักดันเป้าหมายในการดำเนินกิจกรรมของ องค์กรให้บรรลุไปพร้อมกันด้วย

การกิจที่มีความเหมาะสมสำหรับมอบให้ประชาชน ในฐานะองค์กรภาคส่วนต่างๆ ในสังคมเข้ามามีส่วนร่วม จัดการการกิจของหน่วยงานภาครัฐในบางส่วน มักเป็น การกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของ ส่วนราชการ หรือมีขั้นตอนการปฏิบัติที่ต้องอาศัยทักษะ ความเชี่ยวชาญและวิทยาการระดับสูงของหน่วยงาน หรือเป็นการกิจที่มีกฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์และ มาตรฐานไว้ แต่ในทางปฏิบัติการตั้งภาคประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วมดำเนินงานในบางขั้นตอน ถือเป็นวิธีการที่มี ประสิทธิภาพกว่าการที่หน่วยงานภาครัฐดำเนินการเอง ฝ่ายเดียว การส่งเสริมบทบาทของประชาชนมีลักษณะ เป็นการประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างกัน ผ่านการออกแบบกระบวนการและขั้นตอนการ มอบหมายการกิจบางส่วนของหน่วยงานเจ้าของการกิจ ให้องค์กรภาคส่วนอื่นรับหน้าที่ดำเนินการแทน ภายใต้

กฎและระเบียบที่หน่วยงานภาครัฐกำหนด ตัวอย่าง เครื่องมือการมีส่วนร่วม อาทิ การร่วมกันวางกฎเกณฑ์ (Negotiated rulemaking) การร่วมกันจัดตั้ง ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จจุดเดียว (Community one stop service) การจัดตั้งศูนย์บริการโดยชุมชน (Community service center) รวมถึงการปรับบทบาทของหน่วยงาน ภาครัฐจากผู้ปฏิบัติ (Operator) มาเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) โดยถ่ายโอนบทบาทหน้าที่บางขั้นตอนของ การกิจให้องค์กรภาคส่วนอื่นดำเนินการแทน อาทิ งานตรวจสอบและรับรองมาตรฐาน งานตรวจมาตรฐาน เพื่อออกไปสำคัญรับรองการตรวจ งานขึ้นทะเบียน งานรับรองหลักสูตรและสถานฝึกทักษะอาชีพ งานตรวจประเมินสถานประกอบการเพื่อขออนุญาต ประกอบกิจการ งานศูนย์ไกล่เกลี่ยภาคประชาชน เป็นต้น

กลุ่มที่สาม การร่วมจัดทำบริการสาธารณะทั้ง กระบวนการ (co-production) เป็นตัวแบบการมี ส่วนร่วมสำหรับหน่วยงานที่มีภารกิจหลักด้านการให้ บริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐแก่สาธารณชนหรือ ผู้รับบริการ เป็นการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่าง ภาครัฐกับภาคประชาชน ในลักษณะการมอบหมาย การกิจให้ประชาชนมีบทบาทในการร่วมจัดทำบริการ สาธารณะได้ทั้งกระบวนการ ถือเป็นรูปแบบการจัด บริการสาธารณะทางเลือก ภาครัฐมีบทบาทในฐานะ ภาคีหุ้นส่วนจัดสรรงบประมาณสำหรับจัดทำบริการ สาธารณะนั้นๆ รวมถึงกำกับดูแลคุณภาพบริการให้บรรลุ เป้าหมายตามผลลัพธ์ที่กำหนดไว้ภายใต้สัญญาข้อตกลง การเป็นภาคีหุ้นส่วน ประชาชนที่เข้ามาร่วมจัดบริการ สาธารณะอาจเป็นกลุ่มผู้รับบริการ กลุ่มผู้รับประโยชน์ รวมถึงพลเมืองที่รวมตัวกันในฐานะองค์กรภาค ประชาสังคม

การเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทร่วมจัด บริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยตรง ปรากฏใน

ลักษณะที่หน่วยงานภาครัฐมอบหมายให้องค์กรภาคประชาสังคมร่วมรับผิดชอบดำเนินการกิจหนึ่งๆ ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทั้งกระบวนการ ภายใต้ขอบเขตภารกิจ กรอบระยะเวลา และกลุ่มเป้าหมาย เฉพาะที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนในสัญญาข้อตกลง (performance-based contract) โดยหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจจัดสรรงบประมาณที่เป็นต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะดังกล่าวตามขอบเขตและผลลัพธ์ที่กำหนดไว้ องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนที่เป็นภาคีหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐ มีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายโดยตรง ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในฐานะผู้ค้นหาผู้จัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพสูงสุดเพื่อให้บริการตอบสนองแก่กลุ่มเป้าหมาย และกำกับดูแลการจัดบริการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนให้เป็นไปตามมาตรฐาน

การทำสัญญาเป็นภาคีหุ้นส่วนโดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรเงินสำหรับจัดบริการสาธารณะภายใต้ขอบเขตระยะเวลาและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ เป็นกลไกการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคมและองค์กรชุมชน ในกรณีที่หน่วยงานภาครัฐประสบกับปัญหาข้อจำกัดด้านศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย ในขณะเดียวกันก็พบว่า มีองค์กรภาคประชาสังคมที่ดำเนินการกิจในลักษณะเดียวกันนั้นได้อย่างมีคุณภาพ มีประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมายอย่างเด่นชัด หน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจจึงเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนที่ดำเนินกิจกรรมการจัดบริการสาธารณะดังกล่าวแก่ประชาชนในพื้นที่ เข้ามาทำสัญญาข้อตกลงเป็นภาคีหุ้นส่วนเพื่อรับมอบหมายการดำเนินการกิจดังกล่าว โดยมีกลไกและเครื่องมือส่งเสริมการมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

1) การยกระดับการมีส่วนร่วมร่วมกำหนดเป้าหมายวางแผน และจัดสรรทรัพยากร (co-commissioning) อาทิ กลไกสมาชิกพลเมือง/ผู้รับบริการ (Citizen/User membership) สภาพลเมือง (Citizens Assemblies) การสานเสวนาพิจารณาทางเลือก (Choicework Dialogue) การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory budgeting) คณะกรรมการจัดการโดยผู้ใช้บริการสาธารณะ (User management committees)

2) การยกระดับการมีส่วนร่วมออกแบบบริการสาธารณะ (co-design) อาทิ เวทีการคิดเชิงออกแบบของกลุ่มผู้รับบริการ (User forums) ห้องปฏิบัติการออกแบบบริการ (Service Design Labs) การสร้างแผนที่เครือข่ายการบริการภาครัฐ (Network mapping) การสร้างแผนที่เส้นทางของผู้รับบริการ (Journey mapping) การสะท้อนคิดโดยกลุ่มผู้รับบริการ (Reflective practice)

3) การยกระดับการมีส่วนร่วมให้บริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย (co-delivery) อาทิ การร่วมกันจัดทำภารกิจภายใต้เป้าหมายที่ภาคีหุ้นส่วนกำหนดร่วมกันโดยอาศัยเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจ (Grant) การทำสัญญาเป็นภาคีหุ้นส่วนโดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรเงินสำหรับจัดบริการสาธารณะภายใต้ขอบเขตระยะเวลาจำกัดและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ (Performance-based contracting) และการเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนรับมอบหมายหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจากหน่วยงานภาครัฐต่อเนื่องระยะยาว (Commissioning) อาทิ การจัดตั้งองค์กรความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนภารกิจร่วมกันของภาคีหุ้นส่วนในรูปองค์กรสาธารณประโยชน์หรือองค์กรจัดบริการสาธารณะแบบไม่แสวงผลกำไร

4) การยกระดับการมีส่วนร่วมติดตามประเมินผล การให้บริการสาธารณะ (co-assessment) อาทิ

การรายงานผลคะแนนจากประชาชน (Citizen report card) การสำรวจความพึงพอใจของประชาชน (Citizen satisfaction surveys) การตรวจสอบโดยชุมชน (Community monitoring) การกำกับสอดส่องโดยชุมชน (Community oversight) กฎบัตรพลเมือง (Citizen charter) บัตรคะแนนศักยภาพชุมชน (Community scorecard) กลไกการแก้ไขข้อร้องเรียน (Grievance redress mechanism) คำมั่นสัญญาความซื่อตรง (Integrity pacts) และการตรวจสอบทางสังคม (Social audit)

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาภาครัฐระบบเปิดในมิติการยกระดับบทบาทของประชาชน ทั้งในฐานะพลเมือง กลุ่มผู้รับบริการหรือผู้ได้รับประโยชน์ กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย องค์กรภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาสังคมนั้น รัฐบาลควรมุ่งพัฒนากลไกและเครื่องมือที่หลากหลายภายใต้ตัวแบบดังกล่าวข้างต้น เพื่อถ่ายทอดให้หน่วยงานภาครัฐนำไปปรับใช้โดยสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของภารกิจที่แตกต่างกัน โดยหน่วยงานกลางภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่พัฒนากระบวนการเสริมสร้างขีดความสามารถของบุคลากรภาครัฐในการออกแบบการยกระดับการมี

บทบาทร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน ตลอดจนดำเนินมาตรการกีดกันการทดลองใช้ชุดเครื่องมือภายใต้ตัวแบบร่วมจัดบริการสาธารณะอย่างครบวงจร ทั้งนี้ การมีบทบาทร่วมโดยตรงในขั้นตอนการจัดทำบริการสาธารณะจะส่งผลให้ประชาชนเปลี่ยนบทบาทจากเดิมที่เป็นเพียงผู้รับประโยชน์จากหน่วยงานภาครัฐมาเป็นภาคีหุ้นส่วนร่วมสร้างคุณค่าเพิ่มในการบริหารงานภาครัฐ ในขณะที่เดียวกันก็ส่งผลให้การออกแบบบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐดำเนินไปภายใต้การคำนึงถึงผลประโยชน์จากมุมมองความต้องการและประสบการณ์ของผู้รับบริการมากที่สุด เพราะเป็นการจัดทำบริการและให้บริการโดยอาศัยการระดมกำลังทรัพยากร ประสบการณ์ ความรู้ความชำนาญ และเจตนามุ่งมั่นของกลุ่มคนที่มีความคาดหวังต่อการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐโดยตรง หากภาครัฐยอมรับบทบาทของประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณะหรือการจัดบริการสาธารณะอย่างกว้างขวางเพียงใด ย่อมบ่งชี้ถึงการปรับเปลี่ยนคุณภาพทางอำนาจระหว่างรัฐกับสังคมในทิศทางที่สอดคล้องกับเป้าหมายของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นพลังทางสังคม ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมเพิ่มขึ้น

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- ถวิลวดี บุรีกุล. (2565). *ตัวชี้วัดหลักการมีส่วนร่วม*. กรุงเทพฯ : สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2561). งบประมาณแบบมีส่วนร่วม: บทเรียนจากต่างประเทศและความท้าทายสำหรับประเทศไทย. *วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน*, 20(1), 9-39.
- ปัทมา สุปก่าปัง. (2552). การมีส่วนร่วมของประชาชนชาวไทยในรอบทศวรรษที่ผ่านมา: สภาพปัญหาและความท้าทายในอนาคต. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 7(2), 42-59.
- พรทิพย์ แก้วมูลคำ. (2560). *การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม: เทคนิคและวิธีการนำไปสู่การปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.).
- พัชรี สีโรรส และพรทิพย์ แก้วมูลคำ. (2560). การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม: ตัวแบบและกรณีศึกษาสู่ความสำเร็จ. *วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน*, 24(2), 139-160.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์, เกรียงชัย ปิงประวัตติ, และชาย ไชยชิต. (2555). *การศึกษาและพัฒนาระบบและวิธีการทำงานเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะ*. (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ). กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). *รายงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่อง การพัฒนารูปแบบการดำเนินงานภารกิจภาครัฐ: การปฏิรูประบบงานอาสาสมัครในภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2562). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณ*. (รายงานวิชาการ สำนักงบประมาณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- อรทัย ก๊กผล. (2553). การมีส่วนร่วมของประชาชน: ความท้าทายของนักบริหารรัฐกิจในสังคมประชาธิปไตย. ใน อัมพร อารังลักษณ์ (บรรณาธิการ), *การบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance): การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21* (น. 85-105). ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

- Alford, J. (2009). *Engaging Public Sector Clients: From Service-delivery to Co-production*. New York: Palgrave Macmillan.
- Boyle, D., & Harris, M. (2009). *The Challenge of Co-production: How Equal Partnerships Between Professionals and the Public are Crucial to Improving Public Services*. London: NESTA.

- Brandsen, T., & Honingh, M. (2016). Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions. *Public Administration Review*, 76(3), 427–435. doi:10.1111/puar.12465
- Brandsen, T., Steen, T., & Verschuere, B. (2018). Co-creation and Co-production in Public Services: Urgent Issues in Practice and Research. In Brandsen, T., Verschuere, B., & Steen, T. (Eds.), *Co-production and Co-creation: Engaging Citizens in Public Services* (pp. 1-8). New York: Routledge.
- Brudney, J. L. (2021). Co-production in Political Science and Public Administration. In Loeffler, E., & Bovaird, T. (Eds.), *The Palgrave Handbook of Co-production of Public Services and Outcomes* (pp. 61-77). Cham: Palgrave Macmillan.
- Brudney, J. L., & England, R. F. (1983). Toward a Definition of the Coproduction Concept. *Public Administration Review*, 43(1), 59–65.
- Cepiku, D. & Giordano, F. (2014). Co-production in Developing Countries: Insights from the Community Health Workers Experience. *Public Management Review*, 16(3), 317–340. doi:10.1080/14719037.2013.822535
- Cepiku, D., Marsilio, M., Sicilia, M., & Vainieri, M. (2020). *The Co-production of Public Service: Management and Evaluation*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Chwalisz, C. (2017). *Citizen Engagement in Politics and Policymaking: Lessons from the UK*. London: Westminster Foundation for Democracy.
- Dunston, R., Lee, A., Boud, D., Brodie, P., & Chiarella, M. (2009). Co-production and Health System Reform—From Re-imagining to Re-Making. *Australian Journal of Public Administration*, 68(1), 39–52. doi:10.1111/j.1467-8500.2008.00608.x
- Fugini, M., Bracci, E., & Sicilia, M. (2016). Co-production of Public Services: Meaning and Motivations. In Fugini, M., Bracci, E., & Sicilia, M. (Eds.), *Co-production in the Public Sector: Experiences and Challenges* (pp. 1-11). Cham: Springer International.
- European Platform for Rehabilitation (EPR). (2016). *Briefing Paper: Co-production of Services*. Retrieved from https://www.epr.eu/wp-content/uploads/EPR_Paper_on_Co-production_2016-1.pdf
- Gaventa, J., & Barrett, G. (2010). So What Difference does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement. *IDS Working Papers*, 2010(347), 1-72. doi:10.1111/j.2040-0209.2010.00347_2.x

- Governance International. (2015). *The Co-production Star – Bringing Citizen into Public Services to Improve Outcomes*. Retrieved from https://static1.squarespace.com/static/5d1efbb18626780001013ede/t/607059bdf5bd157725f2930f/1617975750575/7._Introduction_to_the_Co-production_Star.pdf
- Governance International. (2019). *Co-Production Star*. Retrieved from <https://www.govint.org/our-services/co-production/>
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration and Society*, 47(6), 711–739. doi:10.1177/0095399713481601
- HM Government. (2010). *The Compact*. London: Cabinet Office.
- HM Government. (2011). *Open Public Services white Paper*. London: The Stationery Office.
- Holmes, B. (2011). *Citizens’ Engagement in Policymaking and the Design of Public Services*. (Research Paper No.1, 2011-12). Canberra: Department of Parliamentary Services, Parliamentary Library. Retrieved from https://www.aph.gov.au/about_parliament/parliamentary_departments/parliamentary_library/pubs/rp/rp1112/12rp01
- Honingh, M., Bondarouk, E., & Brandsen, T. (2018). Co-production in Primary Schools: A Systematic Literature Review. *International Review of Administrative Science*, 86(2), 222–239. doi:10.1177/0020852318769143
- Horhoruw, M., Karippacheril, T. G., Sutiyono, W., & Thomas, T. (2014). *Transforming the Public Sector in Indonesia: Delivering total reformasi*. Retrieved from http://era.gov.kh/eraasset/uploads/2020/02/Transforming_Public_Sector_Indonesia.pdf
- Khine, P. K., Mi, J., & Shahid, R. (2021). A Comparative Analysis of Co-production in Public Services. *Sustainability*, 13(12), 6730. doi:10.3390/su13126730
- Laurian, M., & Slotterback, C. S. (Eds.). (2021). *Learning from Arnstein’s Ladder: From Citizen Participation to Public Engagement*. New York: Routledge.
- Löffler, E. (2009). Public Governance in a Network Society. In Bovaird, T., & Löffler, E. (Eds.), *Public Management and Governance* (pp. 215-232). London: Routledge.
- Loeffler, E. (2021). *Co-production of Public Service and Outcomes*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Loeffler, E., & Bovaird, T. (2018). From Participation to Co-Production: Widening and Deepening the Contributions of Citizens to Public Services and Outcomes. In Ongaro, E. & S. Thiel, V. (Eds.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe* (pp. 403-423). London: Palgrave Macmillan.

- Loeffler, E., & Bovaird, T. (2020). Assessing the Impact of Co-production on Pathways to Outcomes in Public Services: The Case of Policing and Criminal Justice. *International Public Management Journal*, 23(2), 205–223. doi:10.1080/10967494.2019.1668895
- Loeffler, E., & Bovaird, T. (2021a). User and Community Co-production of Public Value. In Loeffler, E., & Bovaird, T. (Eds.), *The Palgrave Handbook of Co-production of Public Services and Outcomes* (pp. 31-57). Cham: Palgrave Macmillan.
- Loeffler, E., & Bovaird, T. (2021b). User and Community Co-production of Public Services and Outcomes—A Map of the Current State of Play. In Loeffler, E. & Bovaird, T. (Eds.), *The Palgrave Handbook of Co-production of Public Services and Outcomes* (pp. 3-30). Cham: Palgrave Macmillan.
- Mansuri, G., & Rao, V. (2013). Can Participation be Induced? Some Evidence from Developing Countries. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 16(2), 286.
- Nabatchi, T., Sancino, A., & Sicilia, M. (2017). Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Co-production. *Public Administration Review*, 77(5), 766–776. doi: 10.1111/puar.12765
- Nabatchi, T., Steen, T., Sicilia, M., & Brand, D. (2016). Understanding the Diversity of Co-production: Introduction to the IJPA Special Issue. *International Journal of Public Administration*, 39(13), 1001–1005. doi: 10.1080/01900692.2016.1177836
- National Coalition for Dialogue & Deliberation (NCDD). (2010). *Resource Guide on Public Engagement*. Retrieved from <https://www.ncdd.org/streams.html>.
- Open Government Partnership. (2023). *Eligibility Criteria & OGP Values Check Assessment*. Retrieved from <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/eligibility-criteria/>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2009). *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*. Paris: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2011). *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*. Paris: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2016). *Open Government in Indonesia*. Paris: OECD.
- Osborne, S. P. (2010). The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?. In Osborne, S. P. (Ed.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (pp. 1-16). London: Routledge.

- Osborne, S. P., & Stokosch, K. (2022). Participation: Add-on or Core Component of Public Service Delivery?. *Australian Journal of Public Administration*, 18(1), 181-200. doi:10.1111/1467-8500.12536
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A New Theory of Public Service Management: Towards a (Public) Service-dominant Approach. *American Review of Public Administration*, 43(2), 135-158. doi:10.1177/0275074012466935
- Ostrom, E. (1996). Crossing the Great Divide: Co-production, Synergy, and Development. *World Development*, 24(6), 1073-1087.
- Palumbo, R. (2016). Contextualizing Co-production of Health Care: A Systematic Literature Review. *International Journal of Public Sector Management*, 29(1), 72-90. doi:10.1108/IJPSM-07-2015-0125
- Parks, R. B., Baker, P. C., Kiser, L., Oakerson, R., Ostrom, E., Ostrom, V., Percy, S. L., Vandivort, M., Whitaker, G. P., & Wilson, R. (1981). Consumers as Co-Producers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations. *Policy Studies Journal*, 9(7), 1001-1011.
- Percy, S. L. (1984). Citizen Participation in the Coproduction of Urban Services. *Urban Affairs Review*, 19(4), 431-446.
- Pestoff, V. (2009). Towards a Paradigm of Democratic Participation: Citizen Participation and Co-production of Personal Social Services in Sweden. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80(2), 197-224. doi:10.1111/j.1467-8292.2009.00384.x
- Pestoff, V. (2012). Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Crucial Conceptual Issues. In Pestoff, V., Brandsen, T., & Verschuere, B. (Eds.), *New Public Governance, the Third Sector and Co-production* (pp. 14-34). New York: Routledge.
- Pestoff, V., & Brandsen, T. (2010). Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Co-production and Innovation?. In Osborne, S. P. (Ed.), *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (pp. 223-236). London: Routledge.
- Brandsen, T., Pestoff, V., & Verschuere, B. (2012). Co-Production as a Maturing Concept. In Pestoff, V., Brandsen, T., & Verschuere, B. (Eds.), *New Public Governance, the Third Sector and Co-production* (pp. 1-9). New York: Routledge.
- Brandsen, T., Verschuere, B., & Pestoff, V. (2012). Conclusion: Taking Research on Co-Production a Step Further. In Pestoff, V., Brandsen, T., & Verschuere, B. (Eds.), *New Public Governance, the Third Sector and Co-production* (pp. 381-388). New York: Routledge.

- Sicilia M., Sancino, A., Nabatchi, T., & Guarini, E. (2019). Facilitating Co-production in Public Services: Management Implications from a Systematic Literature Review. *Public Money & Management*, 39(4), 233–240. doi:10.1080/09540962.2019.1592904
- Sorrentino, M., Sicilia, M., & Howlett, H. (2018). Understanding Co-production as a New Public Governance Tool. *Policy and Society*, 37(3), 277-293. doi: 10.1080/14494035.2018.1521676
- The Prime Minister’s Strategy Unit. (2006). *The UK Government’s Approach to Public Service Reform*. London: Cabinet Office.
- United Nations Development Program (UNDP). (2015). *From Old Public Administration to the New Public Service: Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*. Singapore: UNDP Centre for Public Service Excellence.
- United Nations Development Program (UNDP). (2016). *Citizen Engagement in Public Service Delivery: The Critical Role of Public Officials*. Singapore: Global Centre for Public Service Excellence.
- Verschuere, B., Brandsen, T., & Pestoff, V. (2012). Co-production: The State of the art in Research and the Future Agenda. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23, 1083–1101. doi:10.1007/s11266-012-9307-8
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M., & L. Tummers, G. (2014). A Systematic Review of Co-creation and Co-production: Embarking on the Social Innovation Journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333–1357.
- Winarno, R. (2019). Good Governance Based Public Services. *Jurnal Notariil*, 4(1), 8-17. doi: 10.22225/jn.4.1.1155.8-17.
- World Bank Group. (2018). *Indicators of Citizen-centric Public Service Delivery*. Washington, D.C.: The World Bank.