

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม Participatory Governance

ผู้จัดทำฉบับ : ดร.ประยูร อัครบวร
มกราคม 2552 :
เลขมาตรฐานประจำหนังสือ : 978-611-7145-14-8
โรงพิมพ์ : ก. พลพิมพ์
จำนวนพิมพ์ : 700 เล่ม
จำนวนหน้า : 112
ชื่อบรรณาธิการ : รศ.ดร.จิรประภา อัครบวร
ผู้ประสานงานโครงการ : สืบสกุล นวลสกุล
ผู้ตรวจทานคำผิด : เยวณัฐ สุ่มน
ออกแบบปกและรูปเล่ม : Bangkok & Design Group
จัดทำโดย : กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
59 ถนนพิษณุโลก แขวงจิตรลดา เขตดุสิต
กรุงเทพฯ 10300
โทรศัพท์ 02-356-9999
อีเมล: opdc@opdc.go.th
www.opdc.go.th
พิมพ์ที่ : โรงพิมพ์ ก.พลพิมพ์ (1996) จำกัด
882-882/2 ม.12 ซ.รามคำแหง 170
ถ.สุขาภิบาล 3 แขวงมีนบุรี เขตมีนบุรี
กรุงเทพฯ 10510
โทรศัพท์ 02-517-9953, 02-517-5045
โทรสาร 02-917-7356



คำนำจากเลขาธิการ ก.พ.ร.



ในปัจจุบันสภาพแวดล้อมต่างๆ ของโลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลกระทบต่อทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ในฐานะหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่หลักในการส่งเสริม สนับสนุนการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการให้มีขีดสมรรถนะสูง สามารถเรียนรู้และปรับตัวตอบสนองทันต่อการเปลี่ยนแปลงจึงร่วมมือกับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ดำเนินโครงการพัฒนานวัตกรรมการเรียนรู้เสนอเครื่องมือในการช่วยส่งเสริมการเรียนรู้ในองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการพัฒนาศักยภาพการปฏิบัติงานให้กับข้าราชการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 โดยได้มีการพัฒนาชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self-Learning Toolkits) รวมทั้งดำเนินการฝึกอบรมสร้างวิทยากรต้นแบบ เพื่อเป็นผู้เผยแพร่องค์ความรู้ให้กับข้าราชการอย่างต่อเนื่อง

สำหรับโครงการพัฒนานวัตกรรมการเรียนรู้ (ระยะที่ 4 พ.ศ. 2551-2552) นี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่องค์ความรู้และเทคนิควิธีการบริหารราชการสมัยใหม่ให้แก่ข้าราชการและบุคคลผู้สนใจทั่วไป ให้สามารถทำความเข้าใจในเรื่องของการบริหารยุทธศาสตร์อย่างกว้างขวาง และสามารถนำไปใช้ปฏิบัติงานได้จริงพร้อมเผชิญหน้ากับความท้าทายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา โดยได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาและเพิ่มเติมรายวิชาใหม่ใน **ชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง “หลักสูตรการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Toolkits: Making Strategy Work)”** ให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ยิ่งขึ้น ซึ่งครอบคลุมหัวข้อสำคัญ 8 รายวิชา ได้แก่ แผนที่ยุทธศาสตร์ การกำหนดตัวชี้วัดระดับบุคคล การบริหารความเสี่ยง การบริหารการเปลี่ยนแปลง การจัดการความรู้ ความคิดไว้ชีวิตจำกัด การจัดทำ



คู่มือการปฏิบัติงาน และการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม พร้อมทั้งได้จัดให้มีการฝึกอบรมสร้างวิทยากรต้นแบบ ให้สามารถนำชุดเครื่องมือดังกล่าวไปถ่ายทอดและประยุกต์ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังได้จัดทำชุด**เครื่องมือการบริหารสมัยใหม่** ที่มีกระแสดความสนใจในปัจจุบันสูง โดยมีเนื้อหาครอบคลุม 3 รายวิชา ได้แก่ ความรับผิดชอบต่อสังคม การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย และการตลาดสำหรับภาครัฐ

ท้ายที่สุดนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. ขอขอบคุณคณะผู้จัดทำและผู้เขียนชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเองและชุดเครื่องมือการบริหารสมัยใหม่ดังกล่าวนี้ทุกท่าน และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือชุดนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อข้าราชการและบุคคลทั่วไปในการเรียนรู้และสามารถนำความรู้ กลยุทธ์ เทคนิควิธี รวมทั้งเครื่องมือการบริหารงานต่างๆ ไปใช้ในการปรับตัวและผลักดันยุทธศาสตร์ขององค์กรให้บรรลุผลสำเร็จต่อไป

(นายทศพร ศิริสัมพันธ์)

เลขาธิการ ก.พ.ร.

กุมภาพันธ์ 2552

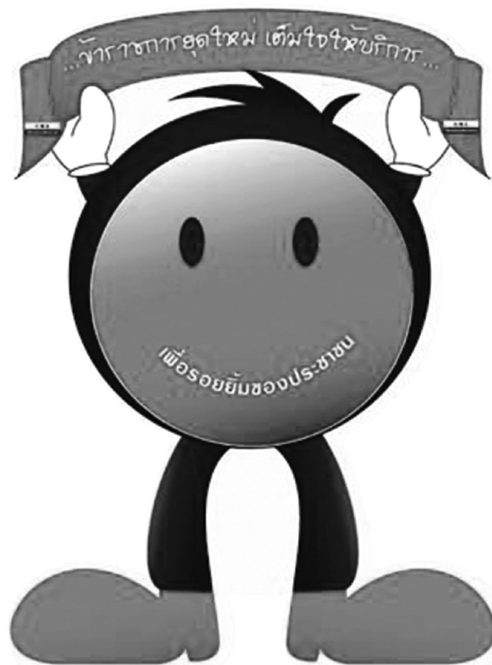


การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม Participatory Governance

สารบัญ

การใช้ชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง.....	7
● บทนำ.....	11
① เชื่อมประสบการณ์.....	19
② เข้าสู่วิธีเรียนรู้.....	31
③ ขยายความรู้.....	41
④ ทบทวนทฤษฎี.....	47
⑤ ทฤษฎีสู่การปฏิบัติ.....	57
⑥ แนวทางสู่การปฏิบัติ.....	67
⑦ ตัวอย่างเพื่อการเรียนรู้.....	95
⑧ วัดระดับความเข้าใจ.....	103
● เอกสารอ้างอิง.....	107
อภิธานศัพท์การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม.....	108







การใช้ชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง เรื่องการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้จัดทำโครงการนวัตกรรมเพื่อการเรียนรู้ด้วยตนเองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 จนถึงปัจจุบัน ในฐานะบรรณานุกรม และผู้จัดทำเนื้อหาชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง “หลักสูตรการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Toolkits: Making Strategy Work)” จึงขอแนะนำวิธีการใช้เครื่องมือเรื่องการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) ซึ่งเป็นหนึ่งในชุดเครื่องมือทั้งหมด 8 เรื่อง ที่ทางกลุ่มงานพัฒนาระบบบริหารสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้ริเริ่มจัดทำขึ้นเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการ

ชุดเครื่องมือ การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) ได้ดร.ประยูร อัครบวร จัดทำเนื้อหาให้เป็นไปในรูปแบบของชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self Learning Toolkits) ขึ้นโดยการรวบรวมเนื้อหาของหนังสือ 3 เล่มที่ทางสำนักงาน ก.พ.ร. จัดทำขึ้นในปี พ.ศ.2551 คือ คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย คู่มือการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัด และรางวัลแห่งความเป็นเลิศด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

ชุดเครื่องมือการเรียนรู้นี้แตกต่างจากหนังสือทั่วไป คือ เป็นการสร้างกระบวนการเรียนรู้โดยผ่านกิจกรรมต่างๆ ที่คั่นระหว่างเนื้อหา และตัวอย่างเพื่อการเรียนรู้ ทำให้ผู้อ่านสามารถติดตามและเรียนรู้ได้จากเนื้อหาที่น่าสนใจ



เนื่องจากตัวอย่างเป็นเรื่องเกี่ยวกับหน่วยงานราชการ นอกจากนี้ผู้อ่านสามารถประยุกต์ใช้ความรู้ในการนำไปปฏิบัติราชการได้ถูกต้อง รวดเร็ว อันเป็นการส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถ ให้ข้าราชการเป็นผู้มีความรู้ในวิชาการสมัยใหม่ สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมีคุณธรรม ตลอดจนสร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมในหมู่ข้าราชการให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน เพื่อนำมาพัฒนาการปฏิบัติราชการร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ



แนวคิดในการจัดทำชุดเครื่องมือ

แนวทางในการจัดทำชุดเครื่องมือครั้งนี้ ได้ประยุกต์ใช้หลักการเรียนรู้แบบผู้ใหญ่ (Adult Learning) ของ Kolb และขั้นตอนการเรียนรู้ของ Bloom (Bloom's Taxonomy of Learning) โดยการนำเสนอตามกระบวนการเรียนรู้แบบผู้ใหญ่และขั้นตอนการเรียนรู้อย่างเป็นลำดับ เพื่อทำให้มั่นใจได้ว่าคู่มือที่จัดทำขึ้นสามารถทำให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ด้วยตนเอง และสามารถนำความรู้ไปปฏิบัติใช้ได้จริงตามวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้



ผู้ใช้ชุดเครื่องมือ

ชุดเครื่องมือชุดนี้จัดทำขึ้นเพื่อให้ผู้ใช้ชุดเครื่องมือ (User) หรือกลุ่มผู้ใช้ ได้แก่ ผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Chief Change Officer : CCO.กระทรวงหรือกรม) กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร ผู้รับผิดชอบหลักด้านการพัฒนาระบบราชการของจังหวัดหรือกระทรวง ผู้ที่สนใจองค์ความรู้ในการบริหารสมัยใหม่ ได้มีความรู้ ความเข้าใจ เกิดทักษะในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ อันมีผลต่อการปฏิรูประบบราชการในที่สุด



บทเรียนในชุดเครื่องมือ

บทต่างๆ ในชุดเครื่องมือมีการจัดเรียงในแนวทางเดียวกัน คือ เริ่มต้นจากการ “เชื่อมประสบการณ์” ของผู้ใช้ชุดเครื่องมือกับเรื่องที่กำลังจะเรียนรู้ แล้วจึงตามด้วยการ “เข้าสู่บทเรียน” และ/หรือการ “ปูพื้นความรู้” ซึ่งผู้ใช้จะเห็นภาพรวมของบทเรียนจากแผนภาพ (Flowchart) หลังจากนั้นผู้ใช้ชุดเครื่องมือจึงจะได้เรียนรู้เครื่องมือต่างๆ ตามลำดับอย่างเป็นขั้นตอน ผ่านเนื้อหาทฤษฎี และ “ตัวอย่างเพื่อการเรียนรู้” (Case Study) พร้อมทั้งมี “บททดสอบความเข้าใจ” ซึ่งผู้เรียนจะได้พบกับ แบบทดสอบ แบบทบทวนการเรียนรู้ เอกสารใบงาน เป็นระยะๆ เพื่อให้ผู้ใช้ชุดเครื่องมือสามารถทบทวนความเข้าใจ และสามารถนำความรู้ที่ได้ไปประมวลใช้ได้อย่างถูกต้องโดยผู้เขียนได้ให้คำแนะนำให้ผู้ใช้เครื่องมือได้ทำการตรวจสอบเครื่องมือด้วยตนเอง และให้คำแนะนำในการประยุกต์ใช้เครื่องมือกับลักษณะงานที่ทำอยู่ บทสุดท้ายของชุดเครื่องมือเป็นบท “ฝากไว้ให้จดจำ” ซึ่งเป็นการรวบรวมหัวใจสำคัญของเนื้อหาในชุดเครื่องมือทั้งหมดไว้



สัญลักษณ์ในชุดเครื่องมือ

สัญลักษณ์ถูกกำหนดขึ้นเพื่อช่วยให้ผู้ใช้ชุดเครื่องมือสามารถติดตามเนื้อหาและกิจกรรม

สัญลักษณ์	หมายถึง
	เอกสารเพิ่มเติมหรืออ้างอิง (Book References)
	เอกสารอิเล็กทรอนิกส์เพิ่มเติมหรืออ้างอิง (Web References)
	เทคนิค หรือหัวใจสำคัญ (Key Point)
	แบบทดสอบ (Test)
	ใบงาน (Work Sheets)
	กรณีศึกษา (Case Study)
	ตัวอย่าง (Example)
	แบบฝึกหัด (Exercise)
	ข้อเสนอแนะ หรือคำแนะนำ (Recommendation)
	ทบทวนความรู้ ลองคิดดู ชวนคิด (Let's Think)
	ตรวจสอบความเข้าใจ (Checklist)



ชุดเครื่องมือเพื่อการเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self-Learning Toolkits) นี้จะบรรลुวัตถุประสงค์ได้ด้วยความร่วมมือของผู้ใช้ชุดเครื่องมือที่จะปฏิบัติตามคำชี้แนะ และทำแบบฝึกหัด แบบทดสอบตามที่ผู้เขียนได้นำเสนอไว้

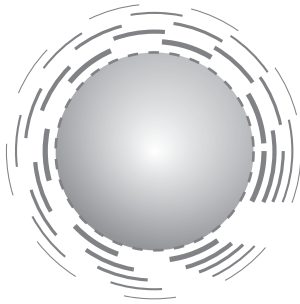
Richard Bach นักเขียนชาวอเมริกันได้กล่าวว่า “การเรียนรู้คือการได้ค้นพบว่าเรารู้อะไรแล้วบ้าง การได้ลงมือปฏิบัติคือการได้ทดลองให้แน่ใจว่าเรารู้จริง การสอนผู้อื่นทำให้เราทราบว่าผู้อื่นนั้นรู้เรื่องต่างๆ เช่นเดียวกับเราเอง ดังนั้นเราควรเป็นทั้งผู้เรียน ผู้ปฏิบัติ และผู้สอน”

“Learning is finding out what you already know, Doing is demonstrating that you know it, Teaching is reminding others that they know it as well as you do. We are all learners, doers, and teachers.”

การเป็นผู้บริหารหน่วยงานคือการเป็นผู้สร้างความสำเร็จของงานโดยบริหารผ่านผู้อื่น ดังนั้นผู้บริหารนอกจากจะต้องมีความรู้แล้ว หากมีเครื่องมือในการช่วยถ่ายทอดความรู้สู่การปฏิบัติ และถ่ายทอดความรู้สู่ผู้อื่นได้ด้วย จะยิ่งทำให้การบริหารจัดการงานมีทั้งประสิทธิผลและประสิทธิภาพสูงขึ้น

จากความตั้งใจในการทำงานของคณะผู้จัดทำชุดเครื่องมือนี้ ร่วมกับการประสานความร่วมมืออย่างดีจากบุคลากรของสำนักงาน ก.พ.ร. ทุกท่านที่ทำให้ชุดเครื่องมือการเรียนรู้ฉบับปรับปรุงนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ ด้วยความหวังที่อยากจะเห็นระบบราชการไทยดีขึ้นเพื่อความผาสุกของประชาชนชาวไทยทุกคน อันจะนำมาซึ่งความภาคภูมิใจในประเทศไทยของเรา อย่างไรก็ตาม หากชุดเครื่องมือนี้มีข้อผิดพลาดประการใดทางผู้จัดทำขอน้อมรับคำแนะนำ

รศ.ดร.จิรประภา อัครบวร
บรรณาธิการ



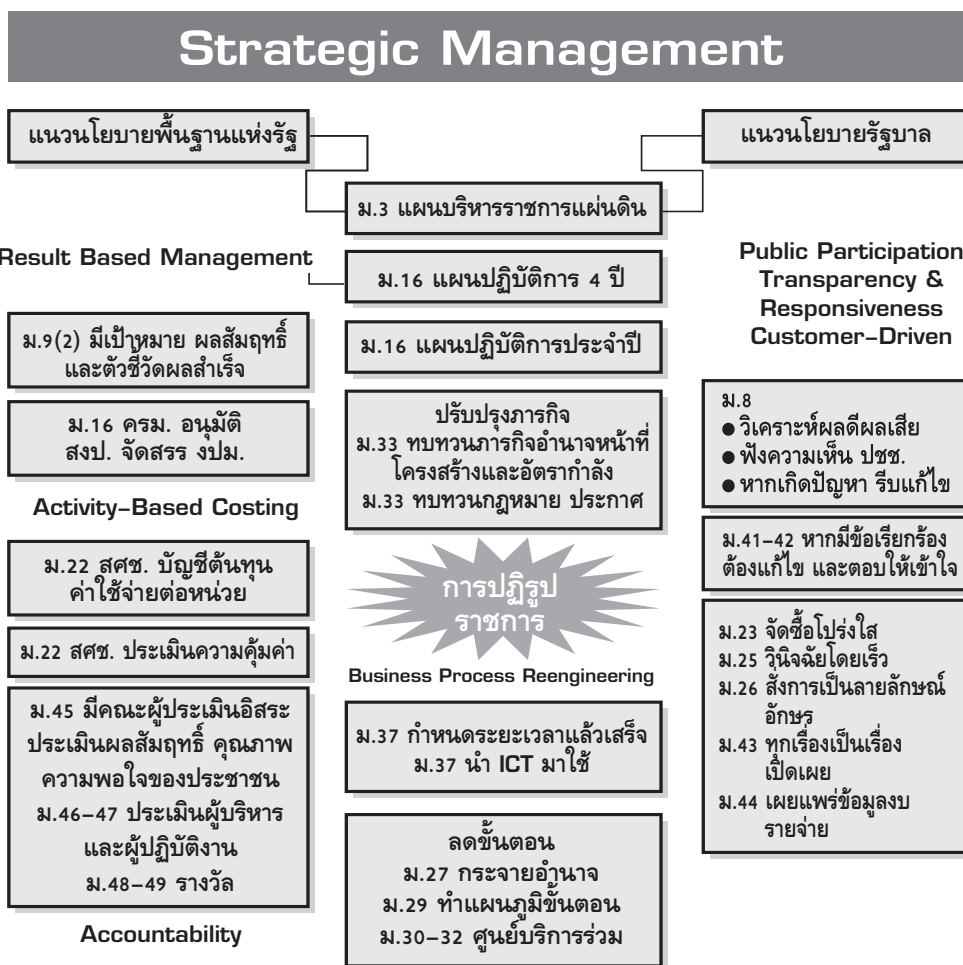
บทนำ

ประเทศไทยกำลังเผชิญกับสถานการณ์ใหม่ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในระดับโลก ดังนั้นการพัฒนาระบบราชการไทยให้สอดคล้องกับบริบทดังกล่าวโดยการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาล (Good Governance) และการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มาใช้จึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะทำให้ระบบราชการขับเคลื่อนไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง สามารถเรียนรู้ปรับตัวและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว และยึดมั่นในหลักจริยธรรมและธรรมาภิบาล เพื่ออำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชน โดยมีจุดหมายปลายทางเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ

การปฏิรูประบบราชการของไทยจึงเริ่มขึ้น ในปี พ.ศ.2545 โดยได้มีความพยายามในการพัฒนาและยกระดับขีดความสามารถในการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ มาอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้อาศัยกรอบแนวคิดเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เป็นหลักคิดสำคัญในการพัฒนาระบบราชการไทย มีการออกกฎหมาย ระเบียบ รวมทั้งแผนงาน เพื่อช่วยผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการ และการดำเนินงานของหน่วยราชการต่างๆ อาทิ การตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 ตามด้วยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 รวมถึงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2551-2555) และแผนการบริหารราชการแผ่นดิน (พ.ศ.2552-2555)



จากกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รวมทั้งแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2551-2555) สำนักงาน ก.พ.ร. ในฐานะหน่วยราชการที่มีหน้าที่หลักในการส่งเสริม สนับสนุนการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการเพื่อนำไปสู่ประโยชน์สุขของประชาชน จึงได้นำแนวคิดของการบริหารยุทธศาสตร์ (Strategic Management) ซึ่งถือเป็นหลักการในการบริหารที่จะช่วยให้องค์กรมีการกำหนดทิศทางที่ชัดเจน มีแนวทางในการปฏิบัติเพื่อไปสู่ทิศทางที่ต้องการ รวมทั้งมีการติดตาม ประเมินผลที่ชัดเจนมาใช้

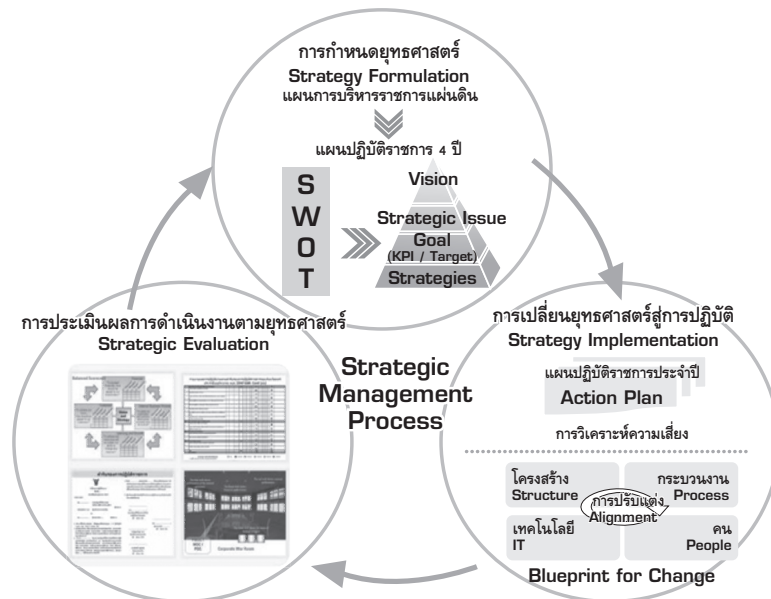


ภาพ ก: การบริหารยุทธศาสตร์ (Strategic Management)

โดยในภาพ ก ได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 และเครื่องมือทางการบริหารจัดการสมัยใหม่เพื่อการบริหารยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพ



ดังนั้น อาจสรุปได้ว่าการพัฒนาหน่วยราชการให้เป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงนั้น ความสามารถในการบริหารยุทธศาสตร์ถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการขับเคลื่อน ซึ่งในการบริหารยุทธศาสตร์ให้บังเกิดผลนั้นประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญสามประการ ได้แก่ การกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategic Formulation) การแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ (Strategic Implementation) และการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Evaluation) ตามภาพ ข

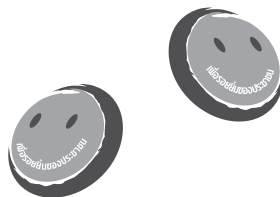


ภาพ ข : องค์ประกอบที่สำคัญในการบริหารยุทธศาสตร์

จากภาพจะเห็นได้ว่าทิศทางขององค์ประกอบทั้งสามประการนั้นจะบ่งชี้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบทั้งสามประการอย่างชัดเจน โดยการที่จะเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงนั้นมิใช่เพียงแค่ความสามารถในการวางแผนยุทธศาสตร์ให้ชัดเจนเท่านั้น แต่จะต้องครอบคลุมไปถึงความสามารถในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้เกิดสัมฤทธิ์ผล รวมทั้งต้องมีกระบวนการในการวัดและประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์อย่างต่อเนื่อง โดยภายใต้องค์ประกอบแต่ละส่วนนั้นยังมีแนวทางในการปฏิบัติอีกหลายประการ ซึ่งการปฏิบัติตามแนวทางต่างๆ นั้นจะต้องอาศัยเครื่องมือในการบริหารจัดการ (Management Tools) เข้ามาช่วย โดยเครื่องมือในการบริหารเหล่านี้เปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือสำหรับผู้บริหารในการพัฒนาและขับเคลื่อนองค์กรตนเองสู่ความเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง อาทิ เช่น แผนที่ยุทธศาสตร์ การบริหารการเปลี่ยนแปลง การจัดการความรู้ การบริหารความเสี่ยง การถ่ายทอดตัวชี้วัดของหน่วยงานสู่ระดับบุคคล ความคิดริเริ่มจำกัด การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เป็นต้น

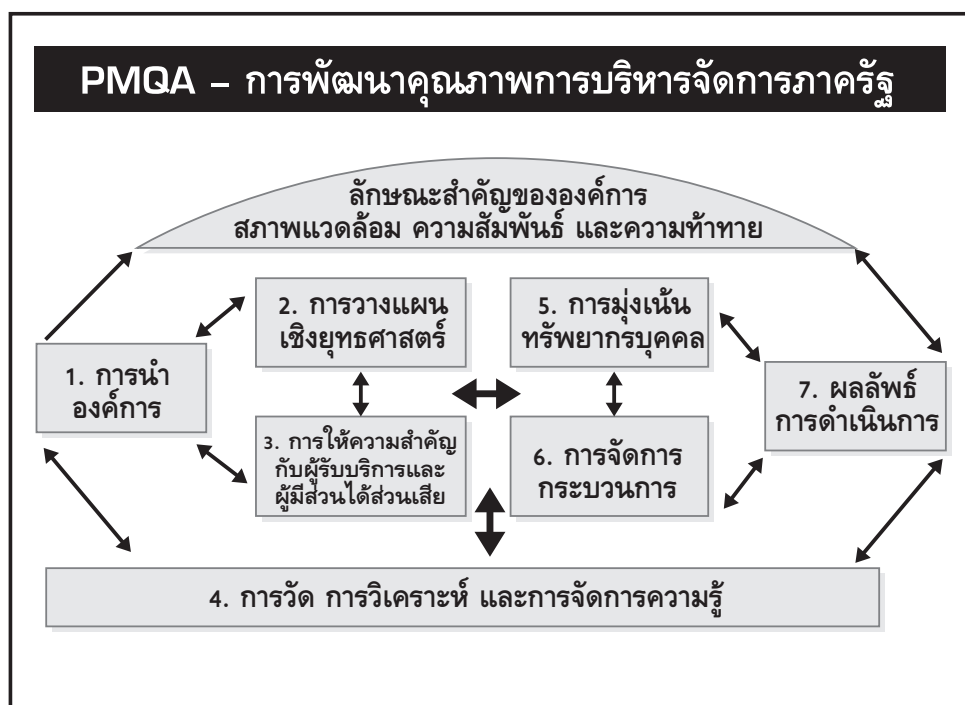


อย่างไรก็ดี ดูเหมือนปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาระบบราชการ คือ หน่วยราชการจำนวนมากยังขาดความเข้าใจถึงสาเหตุและวัตถุประสงค์สำคัญของการนำเครื่องมือทางการบริหารจัดการใหม่ๆ มาใช้ ยังไม่เห็นภาพว่าการนำเครื่องมือทางการบริหารจัดการต่างๆ เหล่านี้มาใช้จะนำไปสู่ผลลัพธ์ใด รวมทั้งไม่เห็นความเชื่อมโยงระหว่างเครื่องมือทางการบริหารจัดการต่างๆ ทำให้เกิดความรู้สึกว่าการพัฒนาระบบราชการ โดยการนำเครื่องมือทางการบริหารจัดการมาใช้นั้นจะทำให้เกิดภาระแก่หน่วยราชการมากกว่าเป็นการพัฒนาหน่วยราชการ และทำให้การนำเครื่องมือทางการบริหารจัดการเหล่านี้มาใช้เป็นไปเพื่อตอบสนองต่อนโยบายมากกว่าเพื่อให้เกิดการพัฒนาองค์กร ดังนั้น สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดทำชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเองและชุดเครื่องมือการฝึกอบรมเทคนิคการบริหารจัดการ “หลักสูตรการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Toolkits : Making Strategy Work)” ขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 เพื่อเพิ่มศักยภาพในการดำเนินงานของข้าราชการให้เป็นผู้มีความรู้ในวิชาการสมัยใหม่ สามารถนำไปปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และสำนักงาน ก.พ.ร. ได้พัฒนาชุดเครื่องมือดังกล่าวเป็นระยะๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีการขยายองค์ความรู้และปรับปรุงเนื้อหาให้ทันสมัยสอดคล้องกับปัจจุบันมากยิ่งขึ้น โดยขณะนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ดำเนิน “โครงการพัฒนานวัตกรรมการเรียนรู้ (ระยะที่ 4)” ซึ่งได้ดำเนินการพัฒนาปรับปรุงชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self-Learning Toolkits) ฉบับเดิม จำนวน 7 ชุด ให้มีเนื้อหาทันสมัย และได้เพิ่มชุดเครื่องมือใหม่อีก 1 เรื่อง คือ เรื่องการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) รวมทั้งเพิ่มเนื้อหาชุดเครื่องมือการบริหารสมัยใหม่ที่ควรทราบอีก 3 เรื่องคือ ความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR-Corporate Social Responsibility) การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย (Governing by Network) “การตลาดสำหรับภาครัฐ (Marketing in Public Sector)





องค์ความรู้ทางการบริหารดังกล่าว จะช่วยให้บุคลากรภาครัฐมีความเข้าใจในเครื่องมือการบริหารยุทธศาสตร์มากขึ้น นำไปสู่ความสามารถในการขับเคลื่อนระบบราชการให้ประสบความสำเร็จตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award) ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญอีกชิ้นหนึ่งที่สำนักงาน ก.พ.ร. นำมาใช้เพื่อเป็นแนวทางยกระดับคุณภาพการปฏิบัติงานของภาครัฐให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ตลอดจนใช้เป็นกรอบแนวทางในการประเมินตนเอง (SAR) และเป็นบรรทัดฐานการติดตามและประเมินผลการบริหารจัดการตนเองของหน่วยงานภาครัฐ อันจะนำไปสู่การยกระดับการปฏิบัติงานของภาครัฐต่อไป โดยถ้าองค์กรใดที่สามารถปฏิบัติตามเกณฑ์เหล่านี้ได้ในระดับที่ดี ย่อมจะเป็นเหมือนกับเครื่องรับรองถึงความเป็นเลิศขององค์กรได้ในระดับหนึ่ง เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐมีทั้งสิ้น 7 หมวด ซึ่งประกอบไปด้วย หมวด 1 การนำองค์กร หมวด 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ หมวด 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมวด 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ หมวด 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล หมวด 6 การจัดการกระบวนการ หมวด 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ ตามภาพ ค






ภาพ ค : การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)







ตาราง ก : รายละเอียดชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง

ชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self-Learning Toolkits) ฉบับปรับปรุง


	<p>1. เรื่อง “แผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map)” จะเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้เห็นแผนภาพที่แสดงถึงแนวทางยุทธศาสตร์ในการบริหารองค์การให้ประสบผลสำเร็จและมุ่งสู่ผลลัพธ์อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์ (Outcome) ที่องค์การปรารถนา ซึ่งเชื่อมโยงกับทุกๆ มิติทั้ง 4 มิติ เพื่อให้นำไปสู่ผลลัพธ์ที่องค์การต้องการ ผ่านกระบวนการสร้างคุณค่า (Value-creating processes) นอกจากนี้แผนที่ยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือที่จะสื่อสารให้เราได้ทราบถึงยุทธศาสตร์ขององค์การทิศทางและการเชื่อมโยงเป้าหมายต่างๆ ขององค์การในแต่ละด้านได้อย่างเป็นรูปธรรม และถ่ายทอดกลยุทธ์ไปสู่คนในองค์การให้มีความเข้าใจได้อย่างชัดเจน ซึ่งจะทำให้ทั้งผู้บริหารและบุคลากรสามารถนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติให้เกิดผลได้อย่างแท้จริง</p>
	<p>2. เรื่อง “การกำหนดตัวชี้วัดระดับบุคคล (Individual Scorecard)” จะเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการถ่ายทอดแผนปฏิบัติการไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์หลัก จัดสรรทรัพยากรเพื่อให้มั่นใจว่าสามารถปฏิบัติตามแผนได้สำเร็จ ทำให้ผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามแผนมีความยั่งยืน โดยใช้การกำหนดตัวชี้วัดระดับบุคคลขึ้นเพื่อให้เกิดผู้รับผิดชอบตามแผนปฏิบัติการ</p>
	<p>3. เรื่อง “การบริหารความเสี่ยง (Risk Management)” เป็นชุดเครื่องมือที่จะช่วยให้สามารถบริหารจัดการกับความเสี่ยงในการบริหารงาน และทำให้การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นได้ ด้วยการพิจารณาความเสี่ยง อาทิ ในด้านการเงิน สังคม จริยธรรม กฎหมาย ข้อบังคับ และด้านอื่นๆ เป็นต้น ซึ่งทำให้มีโอกาสที่จะบรรลุวัตถุประสงค์มากขึ้น รวมทั้งเกิดโอกาสในการพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชน</p>





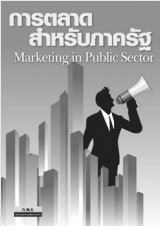
	<p>4.เรื่อง “การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management)”</p> <p>เป็นอีกเครื่องมือบริหารหนึ่ง เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและรวดเร็วมากขึ้นกว่าในอดีต ด้วยสาเหตุนี้องค์กรต่างๆ จึงจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อปัจจัยจากสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้น ตั้งแต่การหาเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงผลกระทบที่เกิดขึ้นในด้านต่างๆ หลังจากมีการเปลี่ยนแปลง และบทบาทหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงโดยสามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรมมากขึ้น</p>
	<p>5.เรื่อง “การจัดการความรู้ (Knowledge Management)”</p> <p>เป็นเครื่องมือบริหารจัดการรวบรวมองค์ความรู้ที่มีอยู่ในองค์กร ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในตัวบุคคลหรือเอกสารมาพัฒนาให้เป็นระบบ เพื่อให้ทุกคนในองค์กรสามารถเข้าถึงความรู้ และพัฒนาตนเองให้เป็นผู้รู้ รวมทั้งปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้องค์กรมีความสามารถในเชิงแข่งขันสูงสุด</p>
	<p>6.เรื่อง “ความคิดไร้ขีดจำกัด (Ideas are Free)” จะเป็นเครื่องมือที่สร้างให้เกิดความสำคัญกับการใช้ “ความคิด” เนื่องจาก “ความคิด” จะทำให้เกิดการเข้าใจในปัญหา และการมองเห็นโอกาสในการแก้ไข ความคิดเล็กๆ สามารถเป็นจุดเริ่มต้นของนวัตกรรมที่ยิ่งใหญ่ได้ เพราะฉะนั้นการกระตุ้นให้เกิดความคิดและการรวบรวมความคิดจึงเป็นสิ่งสำคัญ รวมถึงการเสริมการจัดการความรู้ พร้อมๆ กับผู้บริหาร จะต้องเรียนรู้วิธีการจัดการดึงความคิดความรู้ของคนในองค์กรเหล่านั้นออกมา เพื่อทำให้องค์กรขับเคลื่อนบรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้คือสิ่งสำคัญ</p>
	<p>7.เรื่อง “การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน (Work Manual)” เป็นเครื่องมือบริหารที่ช่วยให้หน่วยงานราชการมีการจัดกระบวนการปฏิบัติงาน การให้บริการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง โดยสามารถนำเสนอเป็นคู่มือการปฏิบัติงานที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพ</p>



ชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self-Learning Toolkits) ฉบับใหม่

	<p>8. เรื่อง “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance)” เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้ผู้บริหารเปิดการรับฟังและเรียนรู้ความต้องการและความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ มีกระบวนการศึกษาข้อร้องเรียน ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ เพื่อให้ผู้รับบริการหรือประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการบริหารจัดการภาครัฐ สามารถร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมวางแผนงานโครงการ ตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถติดตามตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติราชการของทุกหน่วยงานได้</p>
---	---

ชุดเครื่องมือการบริหารสมัยใหม่ (Modern Management)

	<p>1. เรื่อง “ความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR-Corporate Social Responsibility)” เป็นเครื่องมือการบริหารสมัยใหม่ ซึ่งช่วยให้ผู้บริหารเข้าใจและคำนึงถึงความต้องการหรือผลประโยชน์ของผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คำนึงถึงภารกิจที่สร้างประโยชน์อื่นๆ นอกเหนือจากภารกิจ ตามความรับผิดชอบต่อตนเอง นอกจากนี้ชุดเครื่องมือนี้ยังครอบคลุมถึงการกำกับดูแลตนเองที่ดี (Organization Governance) ที่หมวดการนำองค์กรของเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐได้กล่าวไว้ว่า ผู้บริหารส่วนราชการควรดำเนินการบริหารภาครัฐเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประเทศและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยทำการบริหารจัดการที่ทำให้เกิดการควบคุม ตรวจสอบได้ และดำเนินการอย่างมีจริยธรรม</p>
	<p>2. เรื่อง “การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย (Governing by Network)” เป็นเครื่องมือการบริหาร เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการ โดยหน่วยงานภาครัฐต้องสร้างระบบการดำเนินงานร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ โดยร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกทั้งภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ รวมถึงประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน เพื่อสร้างเครือข่ายการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบร่วมกัน</p>
	<p>3. เรื่อง “การตลาดสำหรับภาครัฐ (Marketing in Public Sector)” เป็นเครื่องมือบริหารที่มีมุมมองการบริหารแบบเน้นการตลาดที่มุ่งเอาลูกค้า (C-Customer) เป็นจุดเริ่มต้นของการขายสินค้าและบริการ หากการบริหารภาครัฐมีการประยุกต์ใช้มุมมองแบบธุรกิจเอกชน แนวคิดการตลาดจะใช้ผู้รับบริการ หรือประชาชนเป็นโจทย์ในการพัฒนางานบริการให้ตอบสนองความต้องการความคาดหวัง เพื่อสร้างให้เกิดความพึงพอใจของผู้รับบริการหรือประชาชนให้ได้มากที่สุด</p>



เชื่อมประสบการณ์

ในวิถีชีวิตของคนไทยภายใต้การเอื้ออาทรต่อกันและกันนั้น ทำให้มีภาพแห่งการจดจำ ไม่ว่าจะเป็นกลางทุ่งนาที่เหลืงอรั่มด้วยรวงข้าว มีชาวบ้านมาช่วย “ลงแขก” เกี่ยวข้าว หรืองานก่อเจดีย์ทราย งานชักพระ ต่างเน้นหน้าไปด้วยผู้คนที่ปรารถนามามีส่วนร่วม จึงอาจกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งที่ปฏิบัติกันในสังคมไทยมาช้านาน



ถ้าอย่างนั้น ... ประชาชนชาวไทยก็รู้จักการมีส่วนร่วมมาช้านานแล้วละซี

จะว่าอย่างนั้นก็ถูก แต่ “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานภาครัฐ” นั้น เป็นกระบวนการบริหารจัดการที่ภาครัฐต้องเข้าไปทำการ เพื่อให้ประชาชนทุกคนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ



ประวัติความเป็นมาของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

เมื่อพูดถึงการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม จะพบว่าประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม อยู่ในหลายรูปแบบ ในหลายมิติ ตั้งแต่การเข้าไปร่วมเป็นกรรมการบริหารโรงเรียนของรัฐ เป็นจรรยาอาสาสมัคร การเข้าไปช่วยภาครัฐในระดับท้องถิ่นไม่ว่าการเข้าไปเป็นผู้สมัครหรือไปร่วมลงคะแนนอย่างการเลือกผู้ใหญ่บ้าน กำหนด จนถึงการเมืองระดับชาติที่ต้องไปลงคะแนนเสียงเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นการเมืองระดับชาติ ฯลฯ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน อาจกล่าวได้ว่าเกิดขึ้นมายาวนาน ตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่ทรงปฏิรูปการปกครองให้มีกำหนด มีเขตสุขาภิบาล ซึ่ง



เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจนถึงยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 ที่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และภายใต้การปกครองในระบบประชาธิปไตยนี้ ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น จนถึงช่วงประชาธิปไตยแบ่งบานเกิดกระบวนการประชาธิปไตยใน พ.ศ.2523 และมีจุดเปลี่ยนที่สำคัญเมื่อกระแสโลกาภิวัตน์ในเรื่องธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเข้ามามีอิทธิพลในประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ.2543 มีการขยายแนวความคิดเรื่องธรรมาภิบาล โดยได้มีการกำหนดเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 และยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยฉบับที่ 1 (2546-2550) และในปี พ.ศ.2550 แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ได้เข้ามามีความสำคัญในการบริหารการปกครองของไทย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ได้กำหนดหลักสำคัญเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการบริหารการปกครองประเทศให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และเพื่อเป็นการส่งเสริม สนับสนุน และผลักดันให้เกิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม จึงได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 ปรับรูปแบบการทำงานให้มีลักษณะเชิงบูรณาการ เกิดการแสวงหาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่างๆ รวมทั้งเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.2551-พ.ศ.2555 ซึ่งการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมนี้สามารถแบ่งเป็น 4 ยุคที่สำคัญๆ ได้ดังนี้

ยุคที่ 1: ยุคปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2475

ในยุคปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2475 เกิดเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองและการปกครองที่มีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินที่นำไปสู่การปฏิรูประบบราชการ โดยการบริหารราชการเน้นกฎ ระเบียบ และให้ความสำคัญกับลำดับชั้นการบังคับบัญชาและขั้นตอนการปฏิบัติราชการ เป็นการบริหารราชการแบบสั่งการจากบนลงสู่ล่างในลักษณะรูปสามเหลี่ยมปิรามิดเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจของผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งการ ไม่ว่าจะเป็นนโยบาย การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การกำกับดูแล และการตรวจสอบฯ ล้วนมาจากส่วนกลาง ซึ่งในขณะเดียวกันการบริหารจัดการภาครัฐได้มีการพัฒนามาโดยตลอด โดยในปี พ.ศ.2513 ได้นำแนวคิดเกี่ยวกับหลักการบริหารธุรกิจที่ให้ความสำคัญกับความต้องการของลูกค้าหรือผู้รับบริการ หลักการแข่งขันมาใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐ โดยภาครัฐมีการลดบทบาทและเพิ่มบทบาทให้กับภาคเอกชน ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลง บทบาทของภาครัฐจากการบริหารจัดการเองทั้งหมดมาเป็นผู้กำกับดูแล โดยส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการในการให้บริการสาธารณะบางประเภท



ยุคที่ 2: ยุคการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ พ.ศ. 2523

นับตั้งแต่ พ.ศ.2523 การบริหารจัดการภาครัฐมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงตามกระแสโลกาภิวัตน์ที่ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) โดยให้ความสำคัญกับการทำงานที่เน้นผลสัมฤทธิ์ การวัดผลงาน การลดการควบคุมและให้อิสระในการบริหาร รวมทั้งหลักการทำงานร่วมระหว่างรัฐและเอกชน โดยบทบาทของรัฐทำหน้าที่กำกับดูแลที่มีหลักจริยธรรมเป็นพื้นฐานในการบริหารจัดการ ซึ่งการบริหารจัดการภาครัฐได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายผู้บริหาร ฝ่ายปฏิบัติการ หรือประชาชนที่มีการเปลี่ยนแปลงจากการเป็นผู้คอยรับการบริการอย่างเดียวก็ได้พัฒนากระดึบมาเป็นผู้ช่วยหน่วยงานรัฐ ซึ่งเป็นยุคประชาธิปไตย เช่น อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน อาสาพัฒนาชุมชน หรือการเข้ามามีส่วนร่วมในทางอ้อมอย่างอาสาสมัครของมูลนิธิกรกฏดต่างๆ ที่เข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือผู้ประสบอุบัติเหตุต่างๆ ในยุคนี้ การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนมีมากขึ้น บทบาทดังกล่าวสามารถสรุปได้ดังตารางที่ 1.

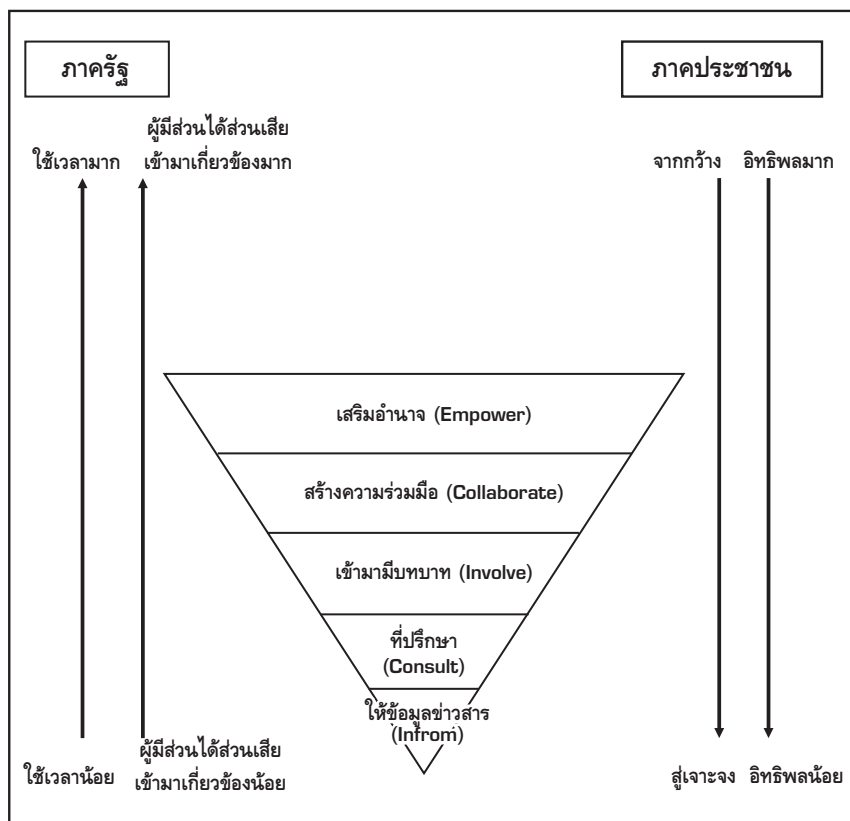
ตารางที่ 1 : บทบาทของผู้บริหารภาครัฐ ผู้ปฏิบัติงาน/ผู้แทนภาครัฐ และประชาชนในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

ผู้บริหาร	ผู้ปฏิบัติงาน/ผู้แทนภาครัฐ	ประชาชน
1. กำหนดนโยบายและแผนงาน	1. รับมอบภารกิจ	1. ให้ข้อมูลในการดำเนินงาน
2. จัดสรรงบประมาณ	2. ปฏิบัติตามนโยบาย	2. ผู้นำชุมชนประสานงานประชาชนกับผู้แทนภาครัฐ
3. กำหนดผู้รับผิดชอบ	3. ปรับปรุงการดำเนินงาน	3. ร่วมหารือกับตัวแทนภาครัฐ
4. คำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินงาน	4. สรุปปัญหาและอุปสรรคที่พบเพื่อนำเสนอผู้บังคับบัญชา	4. ร่วมมือกับผู้นำชุมชนจัดประชาคมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
5. ติดตามการดำเนินงาน	5. รายงานผลตามระยะเวลา	5. ตัดสินใจร่วมกันในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนา
6. สรุปและนำเสนอ	6. ประสานงานกับประชาชนในพื้นที่	6. ให้ความสะดวกแก่ผู้ปฏิบัติงานและผู้ติดตามประเมินผล
7. เผยแพร่ประชาสัมพันธ์	7. ให้ความร่วมมือกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง	7. ประสานงานกับองค์กรท้องถิ่นเพื่อการสนับสนุน



ยุคที่ 3: ยุคธรรมาภิบาล (Good Governance) พ.ศ. 2543

การบริหารจัดการภาครัฐได้เปลี่ยนบทบาทตามกระแสโลกและสังคม ที่มีการเรียกร้องให้ภาครัฐมีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่ให้ความสำคัญกับความสุจริต เปิดเผย โปร่งใส โดยใช้หลักคุณธรรมและยุติธรรม หลักความรับผิดชอบ และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งให้ความสำคัญกับคุณภาพและผลกระทบของงาน และการทำงานร่วมกันเป็นเครือข่ายกับภาคส่วนต่างๆ ซึ่งทำให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการภาครัฐโดยมีส่วนร่วมในกระบวนการตั้งแต่ร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความเห็น ร่วมปฏิบัติ ร่วมตัดสินใจร่วมติดตามตรวจสอบ และร่วมรับผลประโยชน์มากยิ่งขึ้น ภาพที่เห็นจึงเป็นสามเหลี่ยมด้านกลับ (ดูภาพที่ 1)



ภาพที่ 1: ภาพแสดงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน 5 ระดับ

ที่มา: แนวคิดระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

(International Association for Public Participation หรือ IAP 2)

จากภาพที่ 1 แสดงให้เห็นระดับการมีส่วนร่วมในรูปของปิรามิดกลับหัว ที่ชี้ให้เห็นระดับการมีส่วนร่วมที่มีตั้งแต่ระดับการให้ข้อมูลข่าวสารไปจนถึงระดับเสริมอำนาจ ซึ่งมีผลต่อการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยมีผลต่อบทบาทของภาครัฐ ผู้นำหรือผู้



บริหารที่มีการปรับเปลี่ยนกระบวนความคิดที่เน้นการบริหารจัดการที่สั่งการจากส่วนกลาง และสั่งตรงไปสู่การปฏิบัติในแนวตั้ง จากบนลงล่างตามลำดับชั้น มาเป็นการบริหารจัดการแบบแนวราบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การเปลี่ยนแปลงของระดับการมีส่วนร่วมนี้มีผลให้บทบาทของข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานภาครัฐต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติงานให้สอดคล้องและเหมาะสมกับความเป็นจริงตามระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เพิ่มขึ้น และในด้านประชาชนก็ได้รับการยอมรับให้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดชะตากรรมชุมชนตนเองมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ มีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินงาน และมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ ฯลฯ

จากแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน พจนานุกรมจะนำมาจำแนกเสนอให้เห็นภาพรวมของบทบาทแต่ละส่วนได้ดังตารางที่ 2.

ตารางที่ 2: บทบาทของผู้บริหารภาครัฐ ผู้ปฏิบัติงาน/ผู้แทนภาครัฐ และประชาชนในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในปัจจุบัน

ผู้บริหาร	ผู้ปฏิบัติงาน/ผู้แทนภาครัฐ	ประชาชน
1. นำปัญหาของชุมชนมาพิจารณา เพื่อให้การสนับสนุนทั้งทางวิชาการ วัสดุ อุปกรณ์และงบประมาณ	1. ร่วมพิจารณาปัญหาและการจัดทำประชาคมกับชุมชน	1. ประชาชน ผู้นำชุมชน และปราชญ์ชาวบ้านร่วมกันพิจารณาปัญหาของชุมชน
2. อำนวยความสะดวกให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีอิสระอย่างเต็มที่ในการดำเนินงานกับชุมชน	2. ให้คำแนะนำทางวิชาการและความเป็นไปได้ ในประเด็นต่างๆ	2. นำเสนอปัญหาของชุมชนต่อที่ประชุมประชาคม หมู่บ้าน
3. สนับสนุนงบประมาณให้ผู้ปฏิบัติงานอย่างเพียงพอ	3. ให้ความเห็นต่อปัญหาของชุมชนที่นำเสนอทั้งด้านวิชาการและการบริหาร	3. ที่ประชุมประชาคมลงมติที่จะแก้ไขปัญหาและการพัฒนา
4. พิจารณาผลการดำเนินงานในการประชุมร่วมระหว่างผู้ปฏิบัติงาน	4. สรุปปัญหาของชุมชน เพื่อนำเสนอผู้บริหาร	4. นำเสนอต่อตัวแทนหรือผู้ปฏิบัติงานภาครัฐ
5. ให้การสนับสนุนและแก้ไขปัญหาลดลดการดำเนินงาน	5. ประสานงานระหว่างประชาชนกับผู้บริหาร	5. รวบรวมข้อมูลของชุมชน
6. ขยายผลความสำเร็จที่เกิดขึ้น	6. ติดตามผลการดำเนินงาน	6. ร่วมสร้างภูมิปัญญาให้ชุมชน
7. สรุปเป็นบทเรียนแห่งการเรียนรู้ระหว่างภาครัฐกับประชาชน	7. รายงานผลการดำเนินงานต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหาร	7. ร่วมทำให้ชุมชนพัฒนาบนพื้นฐานเศรษฐกิจแบบพอเพียง



ในยุคนี้องค์กรรัฐบาลไทยมีการกำหนดพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 โดยกำหนดเป้าหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ในมาตรา 6 ดังนี้

มาตรา 6 การบริหารราชการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

- (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

ในประเด็นสำคัญที่เป็นเป้าหมายนั้น คือ เรื่องของการบริหารงานซึ่งได้กล่าวถึงเรื่องสำคัญ

คือ

- (1) การบริหารราชการที่ให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบ และปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ
- (2) การบริหารราชการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง การบริหารงานมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานที่สอดคล้อง เป็นไปในแนวเดียวกับภารกิจและวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นไว้สำหรับงานนั้นๆ โดยผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีความคุ้มค่ากับการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานได้อย่างชัดเจน ซึ่งจะแสดงผลถึงความสามารถในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นประโยชน์ตรงต่อความต้องการของประชาชน
- (3) การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ โดยการกำหนดวิธีการปฏิบัติงานของส่วนราชการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล และวัดความคุ้มค่าในแต่ละภารกิจ โดยให้ส่วนราชการต้องยึดหลักความโปร่งใส ความคุ้มค่า และความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ
- (4) (5) และ (6) เป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ โดยในการปฏิบัติงานได้จัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ เพื่อความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ โดยในการอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ การดำเนินการอื่นใดของผู้ดำรงตำแหน่งใดให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องนั้นโดยตรง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการบริการ
- (7) วิธีการดำเนินการ คือ ต้องมีหลักเกณฑ์ควบคุม ติดตาม และกำกับดูแล การใช้อำนาจ มีการกำหนดความรับผิดชอบของผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจให้ชัดเจน ไม่สร้างชั้น



ตอนการปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็น และสามารถใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือโทรคมนาคมได้ตามความเหมาะสม เพื่อลดขั้นตอนต่างๆ ลง เพื่อให้ประชาชนผู้รับบริการ พึงพอใจ เพราะไม่ต้องติดต่อหลายฝ่าย หลายคนและใช้เวลารอคอยที่ยาวนานซึ่งวิธีการดำเนินการที่ดีนี้สอดคล้องกับหลักการบริการที่ดีของภาครัฐที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้าน การได้รับการบริการที่ดีมีคุณภาพ

ดังนั้นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีพ.ศ. 2546 นี้ ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ร่วมกับการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ที่มีประชาชนเป็นหัวใจสำคัญ ด้วยประชาชนมีฐานะของการเป็นพลเมือง และเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินกิจกรรมที่สำคัญของภาครัฐ ฉะนั้นการให้บริการกับประชาชนจึงต้องเป็นไปเพื่อให้ประชาชนมีความพึงพอใจ และมีความสุขเป็นสำคัญ

นอกจากนี้สำนักงาน ก.พ.ร.ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) โดยกำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 7 โดยระบุว่า “การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยตรงมากขึ้น แต่ระบบราชการไทยยังไม่มีมีการปรับตัวอย่างจริงจัง และคงยึดติดกับลักษณะความเป็นเจ้าขุนมูลนาย และการปฏิบัติงานแบบดั้งเดิม ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องเปิดระบบราชการเข้าสู่ขบวนการความเป็นประชาธิปไตย (Democratization) โดยการยอมรับและให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะความคิดเห็น ร่วมปฏิบัติงาน และการตรวจสอบผลการดำเนินงาน” ซึ่งมาตรการเปิดระบบราชการที่ตามมาดังนี้

1. กำหนดเงื่อนไขและแนวทางให้หน่วยราชการตระหนักถึงภาระหน้าที่ในการปฏิบัติราชการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและหลักนิติธรรม โดยเฉพาะการให้ข้อมูล ความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติราชการ แนวทางการดำเนินงานและรายงานผลการปฏิบัติงานแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงและประชาชนทั่วไป

2. วางหลักเกณฑ์ให้แต่ละส่วนราชการจัดให้มีระบบปรึกษาหารือกับประชาชน สำรวจความต้องการของประชาชน และ/หรือการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างสม่ำเสมอเป็นระยะๆ โดยเฉพาะในโครงการหรือการปฏิบัติราชการที่อาจส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน และควรมีการสรุปรายงานผลการดำเนินงานดังกล่าว เพื่อเผยแพร่และเป็นหลักฐานต่อไป

3. ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน (Citizen Advisory Board) โดยเฉพาะในระดับปฏิบัติการ (กรม/จังหวัด/อำเภอ) เพื่อให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายของรัฐและระบบบริหารงาน การให้บริการ การวางแผนงาน/โครงการ และการกำหนดตัวชี้วัด ตลอดจนการวางระบบการให้ข้อมูลป้อนกลับเกี่ยวกับผลการดำเนินงานและความพึงพอใจของประชาชนต่อการดำเนินงานของหน่วยราชการ



4. ให้แต่ละส่วนราชการจัดให้มีอาสาสมัครภาคประชาชนเข้ามาร่วมทำงานกับราชการโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับโครงการพัฒนางานให้บริการสาธารณะบางประเภท หรืองานอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

5. ให้ทุกส่วนราชการนำเสนอข้อมูลสารสนเทศที่มีความจำเป็นต่อการแสดงการรับผิดชอบ ความโปร่งใสและเปิดเผยเกี่ยวกับการปฏิบัติงานลงในเว็บไซต์ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศดังกล่าวได้โดยง่าย

6. กำหนดให้ความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรม ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระบบราชการ เป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการบริหารที่ดีของส่วนราชการ

? ชวนคิด

จากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2546-2550) ได้กำหนดในยุทธศาสตร์ที่ 7 ให้ระบบราชการเป็นระบบเปิด โดยมีแนวทางปฏิบัติตั้ง 6 มาตรการข้างต้น ลองมาดูซิว่าองค์กรของท่านมีการนำมาตรการใดมาปฏิบัติแล้วบ้าง

มาตรการที่...	แนวทางปฏิบัติในองค์กรของท่าน



ยุคที่ 4: ยุคการบริหารการปกครองแบบมีส่วนร่วม พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้กำหนดหลักสำคัญ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนให้เป็นที่ประจักษ์ชัดเจนนยิ่งขึ้น สนับสนุนให้ประชาชนมีบทบาทมีส่วนร่วมในการปกครอง และตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเป็นรูปธรรม มีการเน้นย้ำคุณค่า และความสำคัญของคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลอันเป็นหลักจรรยาบรรณของข้าราชการ

ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมได้กำหนดไว้ในส่วนที่ 3 ว่าด้วยแผนนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินในมาตรา 78 ที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแผนนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มีการระบุชัดเจนถึงการกำหนดให้มีการจัดระบบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ ให้มีการพัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการปฏิบัติงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ นอกจากนี้ยังให้มีการจัดระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงนับว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ได้ขยายความสำคัญของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ที่เปลี่ยนการบริหารราชการระบบปิดมาเป็นการบริหารราชการระบบเปิดที่ทำให้ภาคประชาชนมีความสำคัญมากขึ้น

สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ให้ความสำคัญกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.2551-2555 ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ ฉบับที่ 2 เพื่อยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดผลเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น โดยกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไว้เป็นประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 ปรับรูปแบบการปฏิบัติงานให้มีลักษณะเชิงบูรณาการ เกิดการแสวงหาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่างๆ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งเป็นวิถีทางในกระบวนการบริหารราชการที่ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมที่จะนำไปสู่ผลลัพธ์อันพึงประสงค์ คือ ความพึงพอใจของประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ที่เกี่ยวข้อง (Means and Ends) ซึ่งดูได้จากตารางที่ 3



ตารางที่ 3 : ตารางแสดงประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 ในยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย
พ.ศ.2551-2555

ประเด็นยุทธศาสตร์	เป้าประสงค์	ตัวชี้วัด	ค่าเป้าหมาย
2. ปรับปรุงรูปแบบการปฏิบัติงานให้มีลักษณะเชิงบูรณาการ เกิดการแสวงหาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายฝ่ายต่างๆรวมทั้งเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม	ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐสามารถปรับปรุงแบบการปฏิบัติงานและเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม	■ ระดับความสำเร็จของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในการปรับปรุงแบบหรือวิธีการปฏิบัติงาน	ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 โดยเฉลี่ย
		■ ระดับความสำเร็จของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม	ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 โดยเฉลี่ย

กลยุทธ์การสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมภายใต้ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 นี้ ได้แก่

1) **สร้างความรู้ ความเข้าใจแก่เครือข่ายภาคประชาสังคม และภาคประชาชนในการพัฒนาระบบราชการ** เน้นการเรียนรู้โดยการปฏิบัติจริง (Action Learning) เพื่อให้ภาคประชาชนมีศักยภาพในการเข้าสู่กระบวนการการมีส่วนร่วมมากขึ้น จนถึงระดับของการเข้ามาเป็นหุ้นส่วน และร่วมติดตามและประเมินผลการบริหารจัดการภาครัฐได้อย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง รวมทั้งกระตุ้นให้เกิดความรู้ และความตระหนักในการสำนึกว่าจะต้องเข้ามาเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐรวมถึงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

2) **พัฒนารูปแบบ กลไก ระบบ และวิธีการปฏิบัติงาน เพื่อส่งเสริม สนับสนุนให้ภาคประชาสังคม และภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม** เช่น วางหลักเกณฑ์ให้แต่ละส่วนราชการจัดให้มีระบบการปรึกษาหารือกับประชาชน สำรวจความต้องการของประชาชนในโครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบ และให้ข้อคิดเห็นต่อการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ในการช่วยกันทำให้เกิดการบริการสาธารณะที่ดียิ่งขึ้น



3) ส่งเสริมให้มีคณะกรรมการภาคประชาชน (Lay Board) ในทุกระดับ และจัดให้มีอาสาสมัครภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงการริเริ่มให้มีการวางแผน และจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Planning and Budgeting)



3 กลยุทธ์ในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน

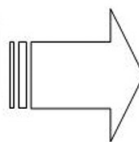
- 1) สร้างความรู้ความเข้าใจ
- 2) พัฒนารูปแบบ ระบบ กลไก และสำรวจความคิดเห็น
- 3) ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการภาคประชาชนภาคประชาชน

? ชวนคิด

จากประสบการณ์ที่ผ่านมาของท่าน ท่านได้เห็นการเปลี่ยนแปลงการบริหารภาครัฐที่เปลี่ยนจาก “เพื่อบริการประชาชน” มาเป็น “เพื่อตอบสนองความต้องการประชาชน” บ้างหรือไม่ ลองยกตัวอย่างมาเล่าสู่กันฟัง



“เพื่อบริการประชาชน”



“เพื่อตอบสนองความต้องการประชาชน”



? ชวนคิด

ท่านคิดว่าการนำเสนอในตารางที่ 1 นั้น ให้ความคิดเชื่อมโยงกับประสบการณ์ของท่านในระดับต่าง ๆ อย่างไร ตัวอย่างเช่น

ระดับของการมีส่วนร่วม	เรื่อง...	ลักษณะการมีส่วนร่วม...
ประเทศ	เรื่องการปรับเปลี่ยนรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550	ให้ประชาชนลงคะแนนเสียงรับรองร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

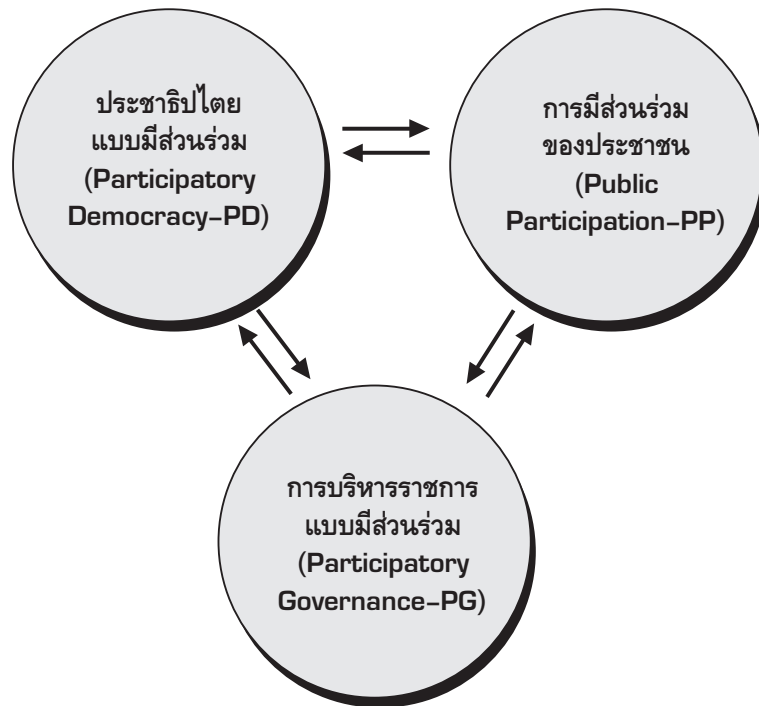
ระดับของการมีส่วนร่วม	เรื่อง...	ลักษณะการมีส่วนร่วม...
ชุมชน		
สังคม		
ประเทศ		
อื่นๆ		



เข้าสู่บทเรียน

จากพัฒนาการของการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลายมิติเกิดเป็นการปฏิบัติที่มีผลให้แนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance - PG) ได้ถูกกำหนดขึ้นภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยเชื่อมโยงกับแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy-PD) และการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation- PP) ซึ่งการเชื่อมโยงระหว่างกันในสามมิตินี้ ต่างมีคำตอบที่จะอธิบายให้เห็นและได้คำตอบเหมือนกัน อย่างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ด้วยระบบประชาธิปไตยนั้นได้ถูกปลูกฝังไว้ว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน ถ้าขาดประชาชนก็ไม่มีประชาธิปไตย ในขณะที่เดียวกันระบบประชาธิปไตยจะพัฒนาก้าวหน้าไปข้างหน้า การบริหารราชการก็ต้องมีการจัดระบบการบริหารจัดการที่เป็นการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งการจะบรรลุผลได้ต้องสร้างวัฒนธรรมการบริหารจัดการภาครัฐที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตามแนวคิดทั้งสามต่างมีความหมายและนิยามที่แตกต่างกัน แต่มีความสัมพันธ์กันซึ่งภาพที่ 2 แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการที่มีความสัมพันธ์กัน 3 ส่วน คือ

- 1) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy - PD)
- 2) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation - PP)
- 3) การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance - PG)



ภาพที่ 2: ความสัมพันธ์ของการบริหารแบบมีส่วนร่วมกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

2.1. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy – PD)

การศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดประชาธิปไตยจากอดีตมาจนถึงปัจจุบัน พบว่าพัฒนาการของประชาธิปไตยสามารถแบ่งออกเป็น 3 ยุคด้วยกัน กล่าวคือ

ยุคแรก เป็นสังคมที่เรียบง่าย และเป็นประชาธิปไตยตรง (Direct Democracy) ตัวอย่างสังคมที่ใช้ประชาธิปไตยแบบนี้ คือ นครเอเธนส์ ซึ่งเป็นนครรัฐที่มีประชากรประมาณ 250,000 คน แต่มีประชากรเพียง 40,000 คนเท่านั้นที่เป็นชายซึ่งมีคุณสมบัติเป็นเมือง (Citizens) และมีสิทธิที่จะเลือกตั้ง ที่เหลือคือ ผู้หญิง เด็ก และทาสซึ่งไม่ใช่พลเมือง พลเมืองทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าร่วมประชุมสภาที่มีประมาณปีละ 40 ครั้ง สภาทำหน้าที่ในการตัดสินใจเรื่องสำคัญๆ และผู้ที่เป็พลเมืองทุกคนมีสิทธิจะแสดงความคิดเห็นและออกเสียง ฉะนั้น พลเมืองแต่ละคนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการตัดสินใจ

ยุคที่สอง เป็นสังคมที่ซับซ้อนขึ้น สมัยก่อนยุคอุตสาหกรรมและเป็นประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (Representative Democracy) หลังปี ค.ศ.1700 ที่สังคมมีความซับซ้อนและมีประชากรมากขึ้น ในระบบการเมืองแบบนี้ จะมีรัฐสภาที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชนผู้มีคุณสมบัติเป็นพลเมืองทั้งหลาย พลเมืองเหล่านี้สามารถติดต่อหรือพูดกับสมาชิก



สภาได้โดยตรงทำให้เกิดลักษณะที่พลเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมทางอ้อมโดยผ่านผู้แทนฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งก็ช่วยสร้างกลไกการตรวจสอบและรับผิดชอบต่อประชาชนได้ในระดับหนึ่ง เนื่องจากประชาชนสามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งได้และทำให้เป็นตัวตัดสินได้ว่าพอใจหรือไม่พอใจต่อนโยบาย หรือผลการดำเนินงานของรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมา

ยุคที่สาม ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เริ่มจากปี ค.ศ. 1900 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน เมื่อสังคมต่างๆ มีความซับซ้อนมากขึ้น อีกทั้งตัวแทนที่ได้รับเลือกตั้งมาในยุคต้นๆ ไม่ได้ทำหน้าที่ในการตัดสินใจหลักๆ โดยปล่อยให้งานเหล่านี้เป็นหน้าที่ของระบบราชการและหน่วยงานฝ่ายบริหารต่างๆ ถือว่าเป็นยุคที่การตัดสินใจสำคัญต่างๆ ในเบื้องต้นเกิดขึ้นภายนอกสภาโดยฝ่ายนิติบัญญัติเห็นชอบ ข้าราชการจำนวนมากที่ทำงานอยู่ในหน่วยงานของรัฐจึงมีบทบาทในการตัดสินใจสำคัญๆ และเอาผลการตัดสินใจนั้นไปดำเนินการ โดยการเห็นชอบของผู้บริหารหน่วยงานซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง และข้าราชการเหล่านี้ก็ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชน ดังนั้นการไปออกเสียงเลือกตั้งเพื่อแสดงให้เห็นว่าเห็นด้วยกับนโยบายที่พรรคการเมืองชูเป็นประเด็นหาเสียง จึงกลายเป็นเรื่องที่ฉาบฉวย ประชาชนผู้เลือกตั้งแทบไม่มีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย กลไกระบบราชการที่มีอยู่ส่งผลให้ช่องว่างระหว่างผู้ปกครอง และผู้ใต้ปกครองห่างกันมากขึ้น ด้วยเหตุผลนี้การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Participatory decision-making) จึงกลายเป็นกระแสนิยมไปทั่วโลก เพราะมีความเห็นร่วมกันว่าการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเท่านี้ที่จะทำให้ประชาชนมีอิทธิพลต่อผู้ตัดสินใจและผู้กำหนดนโยบาย ทั้งประเภทที่มาจากการเลือกตั้ง (นักการเมือง) หรือมาจากการแต่งตั้ง (ข้าราชการ) ได้ในลักษณะดังกล่าว ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการตัดสินใจและกระบวนการนโยบายที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของพวกเขา โดยประชาชนสามารถเข้ามามีบทบาทในการแสดงความคิดเห็น ให้ข้อมูล หรือร่วมมือในการดำเนินนโยบายมากขึ้น โดยไม่จำกัดสิทธิการมีส่วนร่วมเฉพาะในวันเลือกตั้งดังเช่นในสมัยก่อน แต่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจะมีกลไกมีเงื่อนไขทั้งทางกฎหมายและประเพณีที่ภาครัฐต้องเปิดให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจและกำหนดนโยบาย เพื่อให้แน่ใจว่าผลลัพธ์ที่ออกมาจากระบบการเมืองดังกล่าวคือการตัดสินใจและนโยบายที่ชอบธรรมและได้รับการสนับสนุนจากประชาชน

จะเห็นได้ว่าแนวคิดประชาธิปไตยได้กำเนิดขึ้นตั้งแต่กรีกโบราณมากกว่าสองพันปีโดยได้เผยแพร่ในโลกตะวันตกมาอย่างช้านาน โดยมีรูปแบบที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน หรือสหรัฐอเมริกาต่างก็มีรูปแบบของประชาธิปไตยในลักษณะที่ไม่เหมือนกัน และเมื่อพูดถึงประชาธิปไตย ก็จะมีคนนึกถึงวาทะกรรมของประธานาธิบดี Abraham Lincoln ที่ว่า “ประชาธิปไตยเป็นของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน” และจากการศึกษาและอธิบายที่แสดงให้เห็นพัฒนาการของประชาธิปไตยนี้มีมาโดยตลอด อย่างงานของ



Garol Patman ได้กล่าวถึงระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนี้ว่า เป็นระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครอง และในการตัดสินใจระดับต่าง ๆ มากขึ้น มิใช่ว่าประชาชนจะสามารถทำได้เพียงเลือกตั้งอย่างเดียว แต่ยังเปิดช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ความเคลื่อนไหว และความคืบหน้าของการบริหารจัดการประเทศ โดยผู้ที่ทำหน้าที่แทนประชาชน หรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูลแก่ผู้ที่ทำหน้าที่แทนตนเพื่อประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและถอดถอนผู้ที่ทำหน้าที่แทนประชาชนที่ขาดประสิทธิภาพ บกพร่องต่อหน้าที่หรือไม่สุจริตแล้วแต่กรณี สำหรับประเทศไทยและสังคมไทยได้ก้าวเข้าสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารโดยตรง โดยมีโอกาสในการร่วมแสดงความคิดเห็นและแสดงเจตนาารมณ์ในการตัดสินใจซึ่งเป็นการมอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจโดยรัฐจะทำตามมติที่ประชาชนตัดสินใจเลือก ตัวอย่างเช่น การลงประชามติเพื่อรับรองกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ.2550 เป็นต้น



การลงประชามติเพื่อรับรองกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ. 2550

การลงประชามติเพื่อรับรองกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ.2550 ที่ได้มีการทำประชาพิจารณ์ก่อนนำเสนอฉบับสมบูรณ์ ให้ประชาชนลงประชามติว่ารับรองรัฐธรรมนูญฉบับนี้หรือไม่ ปรากฏว่ามีการรับรองกว่าสิบสี่ล้านเสียง และไม่รับรองกว่าสิบสี่ล้านเสียงนั้น ก็นับได้ว่าเป็นการรองรับหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นในประเทศไทย





รายงานผลการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (จาก <http://konthaiuk.wordpress.com>, 24 สิงหาคม 2550)

ผลการลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการในวันที่ 20 สิงหาคม 2550 การออกเสียงประชามติครั้งนี้ผู้มีสิทธิลงคะแนน 45,092,955 คน ผู้มาใช้สิทธิกว่า 25,978,954 คิดเป็นร้อยละ 57.61

เห็นชอบ 14,727,306 เสียง คิดเป็นร้อยละ 56.69

ไม่เห็นชอบ 10,747,441 เสียง คิดเป็นร้อยละ 41.37

บัตรเสีย 504,120 ใบ คิดเป็นร้อยละ 1.94 และมีการคืนบัตร 87 ใบ

ผลคะแนนปรากฏว่าพื้นที่ภาคใต้มีผู้มาใช้สิทธิเห็นชอบมากที่สุด 3, 214, 506 เสียง คิดเป็นร้อยละ 88.30 ส่วนจังหวัดที่มีผู้มาใช้สิทธิมากที่สุดคือ จังหวัดลำพูน 237, 265 คน คิดเป็นร้อยละ 75.35 และจังหวัดสุรินทร์มีผู้มาใช้สิทธิน้อยสุด 481, 180 เสียง คิดเป็นร้อยละ 49.66

ดังนั้น ในการสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมให้ยั่งยืน การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญอย่างยิ่ง หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใด ก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้บริหารซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันไม่ให้นักการเมืองการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้นๆ นอกจากนี้ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยังเป็นการบริการการปกครองที่จะสร้างให้เกิดความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง และความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง

2.2. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation – PP)

การมีส่วนร่วมของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางสังคมและการเมือง ในอดีตการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีความหมายเพียงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทางการเมือง โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ที่เป็นไปตามหลักการของประชาธิปไตยแบบตัวแทน แต่ในปัจจุบันกระแสสังคมให้ความสำคัญกับระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นระบบที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนนอกเหนือจากการเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ปกครองและบริหารประเทศ

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ โดยนำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนมาเป็นองค์ประกอบในการแสวงหาทางเลือก ตัดสินใจ และกำหนดแนวทางหรือนโยบายสาธารณะที่ภาครัฐจะดำเนินการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกระบวนการสานสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและประชาชน เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน รวม



ทั้งเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญ คือ

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง มีการเรียนรู้ร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายรัฐ องค์กรเอกชน และประชาชนทั่วไป มีการสื่อสารสองทางทั้งสองทางที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมทั้งเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นตลอดการดำเนินงาน

2) เป้าหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนควรมุ่งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง เพื่อให้การตัดสินใจของภาครัฐดีขึ้นเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ไม่ใช่เพียงการจัดให้มีส่วนร่วมตามกฎหมายหรือทำให้ไม่มีความขัดแย้งเท่านั้น

ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเงื่อนไขสำคัญของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่ช่วยให้กระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการดำเนินโครงการต่างๆ ของภาครัฐเป็นไปด้วยความรอบคอบ โดยคำนึงถึงการตัดสินใจที่ดีที่สุดที่ภาครัฐ ประชาสังคม และผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้มีโอกาสเรียนรู้ทำความเข้าใจประเด็นนโยบายสาธารณะร่วมกัน ปรีกษาหารือร่วมกัน เพื่อแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุด ทุกฝ่ายยอมรับมากที่สุด และมีผลกระทบเป็นปฏิริยาเชิงลบ หรือทำให้เกิดอคติน้อยที่สุด ซึ่งการทำงานร่วมกับภาคประชาชนให้ประสบความสำเร็จได้นั้น ต้องเข้าใจเงื่อนไขการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการ คือ

- 👍 การมีอิสรภาพในการเข้าร่วม โดยต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ
- 👍 การมีความเสมอภาคในการเข้าร่วมกิจกรรม ทุกคนที่เข้าร่วมมีสิทธิเท่าเทียมกัน
- 👍 ผู้เข้าร่วมต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรม อาทิ มีความเข้าใจในเรื่องนั้นๆ ซึ่งหากกิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกิดความสามารถของกลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วมกิจกรรม การมีส่วนร่วมก็เกิดขึ้นไม่ได้ นั่นแสดงว่าอาจจะต้องมีการพัฒนาศักยภาพให้เขาเหล่านั้นเพื่อสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้



สภาชุมชนควนรู อำเภอรัตภูมิ จังหวัดสงขลา

สภาชุมชนควนรู อำเภอรัตภูมิ จังหวัดสงขลาเป็นสภาชุมชนแห่งแรกในภาคใต้ที่สภาเป็นตัวเชื่อมกลไกในส่วนของคณะกรรมการหมู่บ้านที่จัดตั้งโดยระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีนายอำเภอเป็นผู้ดูแล และศูนย์ประสานงานองค์การชุมชนระดับตำบลที่ดูแลโดยพัฒนาชุมชนอำเภอตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย

สภาชุมชนควนรูได้จัดแบ่งกลุ่มท้องถิ่นเป็นสองระดับ คือ กลุ่มที่มีสมาชิกในหมู่บ้านนั้นๆและกลุ่มที่มีสมาชิกกระจายอยู่มากกว่าหนึ่งหมู่บ้านขึ้นไป ให้จัดเป็นเครือข่ายโดยมี คณะกรรมการหมู่บ้านจัดเป็นระดับหมู่บ้าน ส่วนของศูนย์ประสานงานองค์การชุมชนระดับตำบลก็จัดเป็นอีกเครือข่ายหนึ่ง นอกจากนี้สภาชุมชนยังจัดให้มีการประชุมร่วมกับเครือข่ายผู้นำระดับตำบลที่ประกอบไปด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกอบต. หรือผู้ที่



www.MarinInstitute.org

มีตำแหน่งทางการทั้งหลาย โดยจัดให้มีการประชุมเดือนละครั้งและมีผลสรุปที่เสนอข่าวผ่านวิทยุชุมชนให้ประชาชนรับทราบทันที ซึ่งทำให้เกิดความรู้สึกว่าผู้นำหรือสภาชุมชนรับรู้ และประชาชนรับรู้จึงเป็นผลให้เกิดความร่วมมือจากประชาชนอย่างจริงจัง

ความสำเร็จสภาชุมชนควนรูนี้ อาจกล่าวได้ว่าเกิดจากการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเป็นเจ้าของและเห็นถึงผลประโยชน์ที่ได้ใช้เป็นเวทีที่เป็นทางการสำหรับการพูดคุยปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน แลกเปลี่ยนความคิดเห็นสิ่งกระทบที่เกิดจากภายนอกและการหาวิธีป้องกัน ตลอดจนการระดมความคิดเห็นในการแก้ไขปัญหา จนถึงการนำผลจากการสรุปความคิดไปสู่การปฏิบัติที่จะพัฒนาชุมชนอย่างเป็นรูปธรรมต่อเนื่องและยั่งยืน

? ชวนคิด ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่จะกล่าวว่า สภาชุมชนควนรูนี้ ประสบความสำเร็จในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน?

ชวนคิด ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมของสภาชุมชนควนรู ท่านคิดว่ามีอะไรเป็นองค์ประกอบบ้าง?



2.3. การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance – PG)

ปัจจุบันการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการเป็นหลักการหรือแนวคิดของการบริหารราชการยุคใหม่ ซึ่งเป็นการบริหารราชการระบบเปิด (Open Governance) หรือการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เป็นการบริหารจัดการภาครัฐที่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เปิดเผย โปร่งใส และประชาชนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่มุ่งเน้นจะพัฒนาระบบราชการให้เป็นการบริหารราชการที่สอดคล้องกับการปกครองระบบประชาธิปไตยมากขึ้น

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การบริหารราชการที่นำผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การดำเนินงาน และการประเมินผล โดยมี การจัดระบบบริหารงาน การจัดโครงสร้าง การกำหนดแนวทาง/วิธีการทำงาน และการสร้างวัฒนธรรมการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่เอื้อต่อการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยเข้ามามีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจทางการบริหาร และการดำเนินกิจกรรมของรัฐ และการประเมินผลทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมใน 5 มิติ คือ

- ☺ ร่วมคิดและเสนอความเห็น
- ☺ ร่วมตัดสินใจ
- ☺ ร่วมดำเนินการ
- ☺ ร่วมรับประโยชน์ และ
- ☺ ร่วมติดตามผลการดำเนินงาน

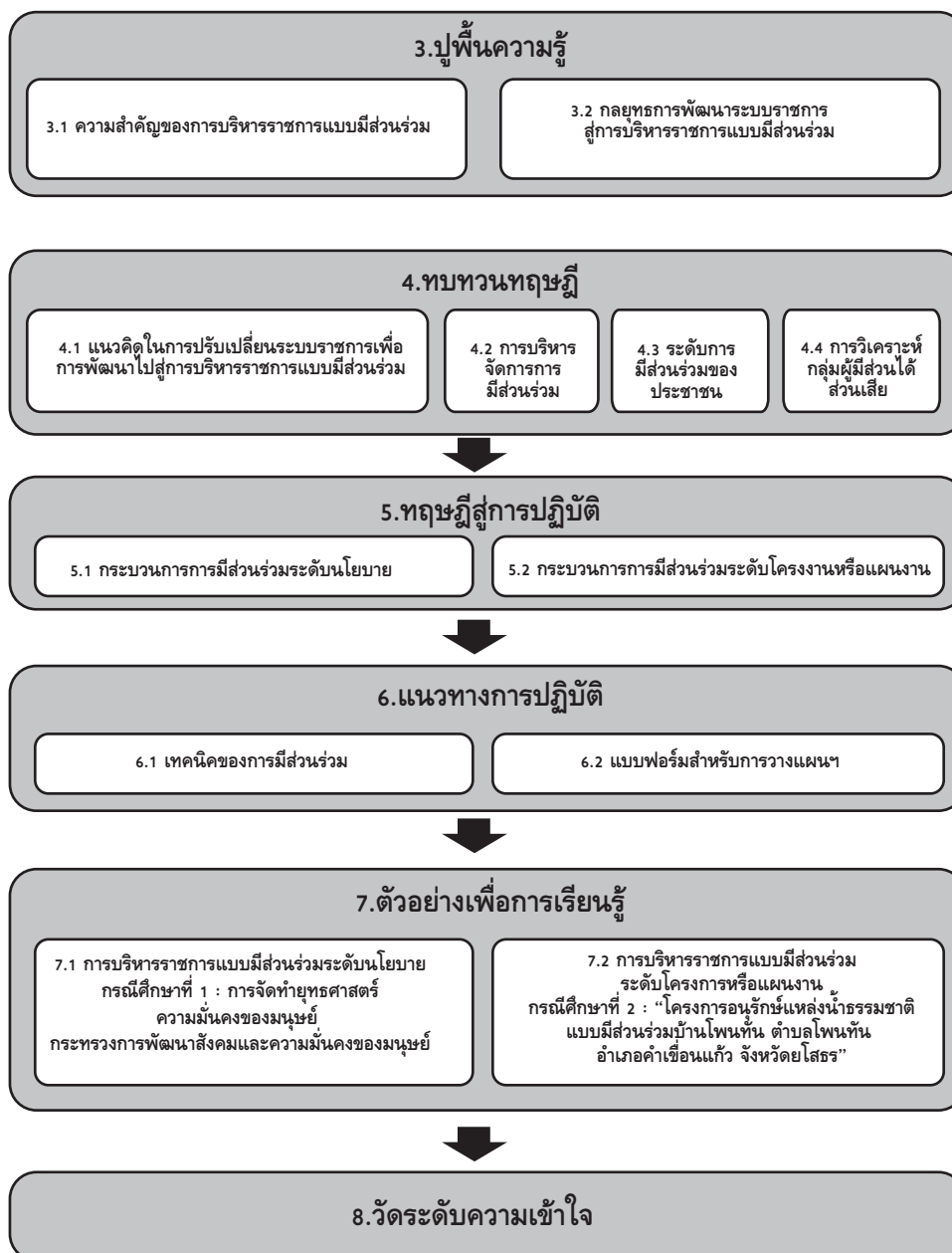
การมีส่วนร่วมของสาธารณชน
มิใช่ทางเลือกแต่เป็นสิ่งที่พึงกระทำ



Engaging the public
is not an option; it is a priority



แผนภาพแสดงกระบวนการเรียนรู้





Handwriting practice area with horizontal dotted lines.





ปูพื้นฐานความรู้

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เป็นนวัตกรรมทางการบริหารที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ ซึ่งมีความสำคัญต่อกระบวนการกำหนดและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งการประเมินผลนโยบาย เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันในแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจึงขอปูพื้นฐานความรู้อันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารรูปแบบนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสำคัญของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม และกลยุทธ์ในการพัฒนาระบบราชการสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม



3.1. ความสำคัญของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นเรื่องจำเป็นและหลีกเลี่ยงไม่ได้ในบริบทของการบริหารราชการยุคใหม่ ด้วยเหตุผลประการแรก คือ การบริหารราชการยุคใหม่อยู่ภายใต้กระแสประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งให้ความสำคัญกับการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารโดยตรง ประการที่สอง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญกฎหมายสูงสุดของประเทศ และประการสุดท้าย มาจากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546



จากบริบททางสังคมภายใต้ระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ต่อเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ที่ตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในฐานะพลเมืองทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง เกิดการเรียกร้องสิทธิในการรับรู้และสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางนโยบายมากขึ้น ซึ่งจะพบว่าระบบราชการไทยได้เผชิญกับปัจจัยแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ต้องมีการพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาที่หลากหลายของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งปัจจัยแวดล้อมในที่นี้เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “พลังขับเคลื่อน” ได้แก่

พลังขับเคลื่อนที่ 1 คือ การเติบโตอย่างต่อเนื่องของการเมืองภาคประชาชน ในฐานะตัวแปรและตัวแสดงหลักที่สำคัญของการเมืองการปกครองไทย

การชุมนุมเคลื่อนไหวของประชาชนในช่วงเวลาของการปฏิรูประบบราชการในทศวรรษที่ผ่านมา เป็นการเคลื่อนไหวเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ ดังนี้

- (1) เพื่อร้องทุกข์ต่อคณะรัฐมนตรี เรียกร้องให้ราชการส่วนกลางแก้ปัญหาที่ไม่ได้รับการเหลียวแล
- (2) เพื่อตรวจสอบกระบวนการใช้อำนาจรัฐผ่านราชการส่วนกลาง เช่น กรณีเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบทุจริตยาอื้อฉาวในกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น
- (3) เพื่อประท้วงอำนาจรัฐและเรียกร้องให้ถ่ายโอนอำนาจจากราชการส่วนกลางมาเป็นของประชาชน

การชุมนุมประท้วงของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่ยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และหากปล่อยให้สถานการณ์เช่นนี้ดำเนินต่อไป ความเป็นปฏิปักษ์ระหว่างภาครัฐกับประชาชนอาจทวีความรุนแรงมากขึ้น และ “ถนน” จะกลายเป็นพื้นที่สำหรับการต่อรองเรียกร้อง โดยเป้าหมายสำคัญของขบวนการภาคประชาชนที่หลอมรวมก่อรูปเป็นการเมืองภาคประชาชนนั้น อยู่ในการลดระดับการปกครองโดยภาครัฐเอง (Less Government) และให้สังคมดูแลตนเองมากขึ้น มุ่งแสวงหาความสมดุลลงตัวในความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับสังคม

พลังขับเคลื่อนที่ 2 คือ การก่อตัวของสภาพพัฒนาการเมือง ซึ่งมีความสำคัญในการกำหนดและนำแผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปฏิบัติผ่านเครือข่ายองค์กรภาคประชาชน ยุทธศาสตร์สำคัญของร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง ได้แก่ ยุทธศาสตร์ธรรมาภิบาลทางการเมือง การบริหาร และยุทธศาสตร์ด้านการเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งหากมีการผลักดันสองยุทธศาสตร์นี้ให้เกิดขึ้นจริง ย่อมส่งผลให้ระบบราชการไทยต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น

พลังขับเคลื่อนที่ 3 คือ การบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548



ระเบียบฯ ดังกล่าว มีสาระสำคัญว่า โครงการของรัฐ “บรรดาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น” ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีการ โดยต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐอย่างน้อย 8 ประการ เมื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยประกาศให้ประชาชนทราบภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่เสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เมื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ปรากฏว่าการดำเนินโครงการของภาครัฐโครงการใดอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่เผยแพร่แก่ประชาชน ถ้ายังจำเป็นต้องดำเนินโครงการดังกล่าวต่อไป หน่วยงานภาครัฐต้องกำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าวเพิ่มขึ้นตามความเหมาะสมก่อนเริ่มดำเนินโครงการและประกาศให้ประชาชนทราบ

พลั้งพลาดเคลื่อนที่ 4 คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2543 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550

กำหนดให้องค์การภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัด ตลอดจนเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด ซึ่งมีภารกิจสำคัญในการสอดส่อง กำกับดูแลให้การปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาคเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

พลั้งพลาดเคลื่อนที่ทั้ง 4 ประการข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า ระบบราชการไทยในฐานะที่เป็นกลไกสำคัญของรัฐจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างสร้างสรรค์ เพื่อลดทอนและป้องกันความไม่ไว้วางใจ การเผชิญหน้า และความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและประชาชนที่จะเกิดขึ้นอย่างฉับไวและหลากหลายมากขึ้น โดยยึดหลัก “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม” ซึ่งแสดงให้เห็นดังภาพ





เนื่องจากการบริหารราชการมีส่วนร่วมเป็นการบริหารราชการที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่หน่วยงานภาครัฐต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานที่เปิดช่องทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างครบวงจร และสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้ามามีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง ซึ่งบทบาทของประชาชนไม่ควรถูกจำกัดเพียงการให้ข้อมูลหรือสะท้อนความคิดเห็นเท่านั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงจะทำให้เกิดความร่วมมือในทุกภาคส่วนและรู้สึกในการเป็นเจ้าของและความเป็นหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐในการขับเคลื่อนการบริหารราชการที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง ทำให้หน่วยงานภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนการบริหารงานไปสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ที่มีลักษณะสำคัญ คือ

๑ การเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาเป็นหุ้นส่วนในการบริหารราชการแบบครบวงจร

๒ การเป็นหุ้นส่วน ที่อาจครอบคลุมตั้งแต่การเข้าร่วมในการจัดทำแผนงาน/โครงการ การจัดทำงบประมาณ การดำเนินงาน และกิจกรรมต่างๆ โดยเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการริเริ่มจนถึงการประเมินผล

๓ การรักษาและเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและประชาชนบนพื้นฐานของความเชื่อใจและไว้วางใจ โดยมีการแลกเปลี่ยนข้อมูล และการสร้างศักยภาพให้ภาคประชาชน

การปรับเปลี่ยนการบริหารราชการของหน่วยงานภาครัฐที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะของหุ้นส่วนการพัฒนาจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานภาครัฐในหลายประการ ได้แก่

การตัดสินใจที่มีคุณค่าและความหมาย (Meaningful decision) เพราะภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ แผนงาน การใช้งบประมาณ

การใช้ทรัพยากร (public resources) อย่างรอบคอบ เพราะภาคประชาชนเข้ามามีส่วนในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน

ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างสร้างสรรค์ เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาสาธารณะต่างๆ ทำให้แนวทางเหล่านั้นได้รับการสนับสนุนเมื่อนำไปปฏิบัติ และทำให้ภาครัฐไม่ต้องทำงานในลักษณะโดดเดี่ยวต่อไป

การทำงานในลักษณะหุ้นส่วน (partnership) โดยภาครัฐปรับเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้ประสานและอำนวยความสะดวก (facilitator) ซึ่งสอดคล้องกับบทบาทภาครัฐในการบริหารราชการยุคใหม่ ทำให้รัฐสามารถลดขนาดลง และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะมีหุ้นส่วนการพัฒนามาช่วยแบ่งเบาภาระด้านค่าใช้จ่าย บุคลากร และงบประมาณ



ความสามารถในการให้บริการที่ดีขึ้น เพราะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง มีประสิทธิภาพ และตรงจุดมากขึ้น เช่น สาธารณสุข การศึกษา เป็นต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและประชาชนมีความไว้วางใจเป็นพื้นฐาน อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการได้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ และร่วมรับผลประโยชน์ รวมทั้งมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและองค์ความรู้อย่างเปิดเผยระหว่างกัน

3.2. กลยุทธ์การพัฒนาระบบราชการสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

การพัฒนาระบบราชการให้เป็นระบบเปิดหรือการสร้างการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจะบรรลุเป้าหมายอย่างเป็นรูปธรรมนั้น จำเป็นต้องกำหนดรูปแบบและกระบวนการบริหารของส่วนราชการ การสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของข้าราชการ โดยการปรับระบบและกลไกการบริหารราชการ และพัฒนาทักษะ และความพร้อมของข้าราชการเพื่อรองรับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้ง ต้องพัฒนาและส่งเสริมศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ โดยต้องพัฒนา 2 ส่วนพร้อมๆ กัน คือ

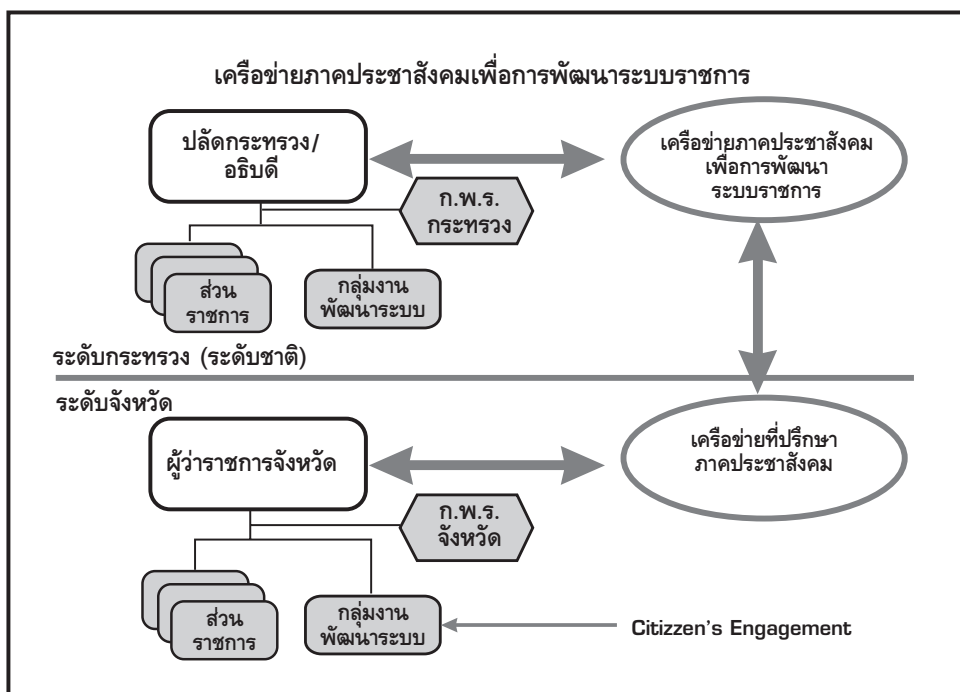
1) **การพัฒนาจากภายในภาคราชการ (Inside-out Approach)** เป็นการพัฒนาระบบราชการที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ชัดเจน โดยการส่งเสริมให้ส่วนราชการปรับปรุงระบบบริหารงานให้เอื้อต่อการสร้างการมีส่วนร่วม การพัฒนาเพื่อสร้างศักยภาพของข้าราชการและสร้างความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนทักษะในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมให้กับข้าราชการระดับต่างๆ และการส่งเสริมการพัฒนานวัตกรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมรวมทั้งการสรรหาส่วนราชการที่มีวิธีการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่โดดเด่นเพื่อเป็นหน่วยงานตัวอย่างในเรื่องนี้ และเผยแพร่แนวทางปฏิบัติที่ดีแก่ส่วนราชการอื่นๆ ซึ่งจะนำไปสู่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันในการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ

2) **การพัฒนาจากภายนอกภาคราชการ (Outside-in Approach)** คือ การสร้างศักยภาพและโอกาส (Empowerment and Enabling) ให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ โดยการสร้างกลไกเครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อผลักดันการบริหารราชการไปสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม การส่งเสริมให้มีการจัดเวทีประชุมเครือข่าย เพื่อสร้างความเข้าใจและประสานงาน รวมทั้งแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน และการพัฒนาความรู้ความเข้าใจ เพิ่มขีดความสามารถ และเพิ่มโอกาสของภาคประชาสังคมและชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ โดยเฉพาะการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาบริการสาธารณะ การติดตามตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ



ความสำคัญของการพัฒนา 2 ส่วน ไม่ว่าจะพัฒนาจากภายนอกภาครัฐการ (Outside-in Approach) หรือการพัฒนาจากภายในภาครัฐการ (Inside-out Approach) ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ และในพัฒนาระบบราชการภายใต้การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ต้องดำเนินการพัฒนาทักษะและความรู้ความเข้าใจในทุกองคาพยพทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นและชุมชน ซึ่งส่วนกลาง หรือระดับประเทศต้องมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้ประสานเชื่อมโยงไปในทิศทางเดียวกัน

การพัฒนา 2 ส่วนนี้จะสะท้อนให้เห็นถึงการเชื่อมโยงระบบราชการและเครือข่ายภาคประชาสังคม ดังปรากฏในภาพด้านล่าง



ภาพที่ 3: ภาพแสดงการเชื่อมโยงระบบราชการและเครือข่ายภาคประชาสังคม



ทบทวนทฤษฎี

ในบทนี้จะกล่าวถึงแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งจะทำให้ทราบถึงเนื้อหาที่เป็นประโยชน์ที่จะนำไปสู่การขับเคลื่อนการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ได้แก่ แนวคิดในการปรับเปลี่ยนระบบราชการเพื่อพัฒนาไปสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม การบริหารจัดการการมีส่วนร่วม ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน และการวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและมีผลอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ

4.1. แนวคิดในการปรับเปลี่ยนระบบราชการ เพื่อพัฒนาไปสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมให้ความสำคัญกับการบริหารราชการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยเน้นการปฏิบัติงานที่ให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในลักษณะหุ้นส่วน ที่ครอบคลุมตั้งแต่การริเริ่มดำเนินงานและดำเนินโครงการ การจัดทำงบประมาณโครงการ การดำเนินกิจกรรมต่างๆ การติดตามตรวจสอบและการประเมินผลการปฏิบัติงาน จึงมีความจำเป็นที่หน่วยงานภาครัฐจะต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารราชการเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งแนวคิดในการปรับเปลี่ยนดังกล่าวมี 3 ระดับ คือ

ระดับองค์การ (Organizational Level) เป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การเพื่อรองรับการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม เช่น ตั้งหน่วยงาน บุคลากร นโยบาย หรืองบประมาณด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เป็นต้น



ระดับสถาบัน (Institutional level) เป็นการสร้างวัฒนธรรมการปฏิบัติงานแบบใหม่ของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม การปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติงาน การปรับกระบวนการทัศน์ของคนในองค์กรให้สามารถปฏิบัติงานกับประชาชนในลักษณะเป็นหุ้นส่วน และการปฏิบัติงานในลักษณะเครือข่าย มีการออกกฎเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติงานเป็นที่รับรู้และเข้าใจ จนเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของคนในองค์กร

ระดับบุคลากร (Individual Level) เป็นการสร้างบุคลากรให้มีศักยภาพในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการฝึกทักษะบุคลากรในองค์กรให้เชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานกับประชาชน เช่น ทักษะการสื่อสาร ทักษะการมีส่วนร่วมของประชาชน ทักษะการวิเคราะห์การมีส่วนได้ส่วนเสีย และทักษะการบริหารความขัดแย้ง ตลอดจนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เป็นต้น

การปรับเปลี่ยนรูปแบบการปฏิบัติงานทั้ง 3 ระดับ ถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญของหน่วยงานภาครัฐในการปรับเปลี่ยนระบบราชการเพื่อพัฒนาไปสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม โดยในการปรับเปลี่ยดังกล่าวมียุทธวิธีในการสร้างระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ประกอบด้วย

- การสร้างหลักการ (Principles) โดยผู้นำระดับสูงขององค์กรจำเป็นต้องริเริ่มด้วยการสร้างหลักการหรือกำหนดเป็นนโยบายขององค์กรว่าด้วยการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม หลักการนี้ยังรวมถึง การสร้างค่านิยม (Values) ที่เป็นแนวทางในกระบวนการเรียนรู้ภายในหน่วยงาน

- การจัดโครงสร้างและการจัดการ (Structures and arrangements) โดยต้องมีการจัดโครงสร้างขององค์กรและระบบบริหารงานเพื่อรองรับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เช่น จัดตั้งหน่วยงาน กำหนดตำแหน่งหรืออัตรากำลัง เป็นต้น

- การเสริมอำนาจภาคประชาชน การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์กับภาคประชาชนในลักษณะที่มีความหมาย (Meaningful relationship) กล่าวคือเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะเท่าเทียมกับภาครัฐในลักษณะที่เป็น Partner ซึ่งจำเป็นต้องสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งให้ประชาชน เช่น ส่งเสริมให้ภาคประชาชนทำงานเป็นกลุ่มในลักษณะเครือข่าย ส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้และเฉลียวฉลาด เป็นตัวของตัวเอง โดยภาครัฐไม่เข้าไปครอบงำในกระบวนการมีส่วนร่วมมาของประชาชน

4.2. การบริหารจัดการการมีส่วนร่วม

การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ ควรให้ความสนใจการบริหารจัดการ ซึ่งในที่นี้ให้ความสำคัญกับการวางแผนอย่างเป็นระบบก่อนการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนของการวางแผน ทำให้ภาครัฐทราบว่าผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมคือใคร ระดับการมีส่วนร่วมและเทคนิคการมีส่วนร่วมควรเป็นอย่างไร ดังนั้น



การบริหารจัดการเพื่อเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจำเป็นต้องหาคำตอบใน 3 เรื่อง คือ

- ☞ ใครควรเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ
- ☞ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการควรเป็นไปในระดับใด
- ☞ กิจกรรมหรือเทคนิคการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร

ทั้งนี้ ในการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชนควรคัดเลือกรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ ที่เรียกว่า “4S” ดังนี้

Starting early กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องดำเนินการก่อนการตัดสินใจ โดยควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการ

Stakeholders กระบวนการมีส่วนร่วมที่ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง (Inclusive) ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม

Suitability การเลือกรูปแบบหรือเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม โดยพิจารณาจากประเภทและขนาดของโครงการ ความหลากหลายและลักษณะที่แตกต่างกันของพื้นที่ ตลอดจนความแตกต่างด้านวัฒนธรรม สังคม ค่านิยม และระดับความสนใจของชุมชน

Sincerity กระบวนการมีส่วนร่วมที่ให้ความสำคัญกับความจริงใจ เปิดเผย ซื่อสัตย์ ให้เกียรติซึ่งกันและกัน มีการสื่อสารสองทางตลอดเวลาโดยการให้ข้อมูลที่ถูกต้องและพอเพียงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการแสดงออกถึงความจริงใจในที่นี้ คือ การให้ข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) แก่ประชาชนหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียว่าความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้รับมีผลต่อการตัดสินใจของหน่วยงานเพียงใด

ขั้นตอนการบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพ ควรประกอบด้วย 3 ขั้นตอนหลัก คือ

- (1) ขั้นตอนการเตรียมการและจัดทำแผนการมีส่วนร่วม (Planning Process)
- (2) ขั้นตอนการนำไปสู่การปฏิบัติ (Implementation)
- (3) ขั้นนำเสนอข้อมูลย้อนกลับให้ประชาชน (Feedback)

4.3. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

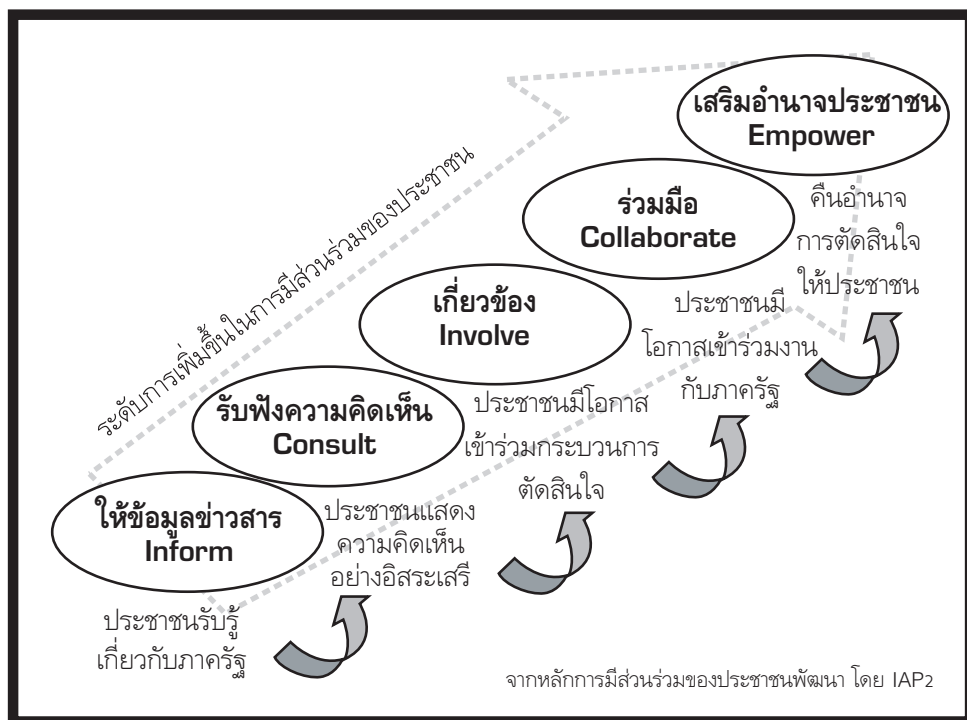
ในการจัดการกระบวนการมีส่วนร่วมต้องมีความชัดเจนว่าจะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับใด การจำแนกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการช่วยภาครัฐได้รู้ถึงระดับการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกันทั้งช่วยให้ผู้รับผิดชอบในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมได้เห็นภาพ และสามารถกำหนดระดับการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนได้ โดยขึ้นอยู่กับบริบทและสภาพแวดล้อมของภารกิจภาครัฐเอง โดยจำเป็นต้องเลือกระดับการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม และสื่อสารให้เข้าใจก่อนกระบวนการมีส่วนร่วมดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อป้องกันความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในภายหลังอันเกิดจากสาเหตุของการขาดการสื่อสาร ขาดการทำความเข้าใจ



ในการปฏิบัติงานของภาครัฐ ดังนั้นก่อนมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนควรต้องสื่อสารให้ชัดเจนว่าผลของการมีส่วนร่วมคืออะไรและเป็นการมีส่วนร่วมในระดับใด

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นสำหรับการนำไปกำหนดทิศทางการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม ทั้งเป็นการสะท้อนถึงบทบาทและอิทธิพลของประชาชน ยิ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนสูงมากเท่าใด บทบาทของประชาชนรวมทั้งการอุทิศตัวของประชาชนในกิจกรรมการมีส่วนร่วมก็สูงมากขึ้นเท่านั้น และบทบาทภาครัฐก็จะน้อยลงตามไปด้วย

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางวิชาการมีหลากหลายตัวแบบ ในที่นี้ใช้ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนของสมาคมการมีส่วนร่วมสากล (IAP2 - International Association for Public Participation) ที่เรียกว่า Public Participation Spectrum โดยประกอบด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน 5 ระดับ ดังนี้



ภาพที่ 4: ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ที่มา: Public Participation Spectrum
พัฒนาแนวคิดโดย International Association for Public Participation (IAP2)



ระดับที่ 1 การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร (To Inform): เป็นการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงานของภาครัฐ โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูลที่เป็นจริง ถูกต้อง ทันสมัย และประชาชนสามารถเข้าถึงได้ เป็นระดับที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมน้อยที่สุด แต่ถือว่าเป็นขั้นพื้นฐานและมีความสำคัญมาก ซึ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมในระดับนี้อยู่ในลักษณะการให้ข้อมูลทางเดียวจากภาครัฐสู่ประชาชน

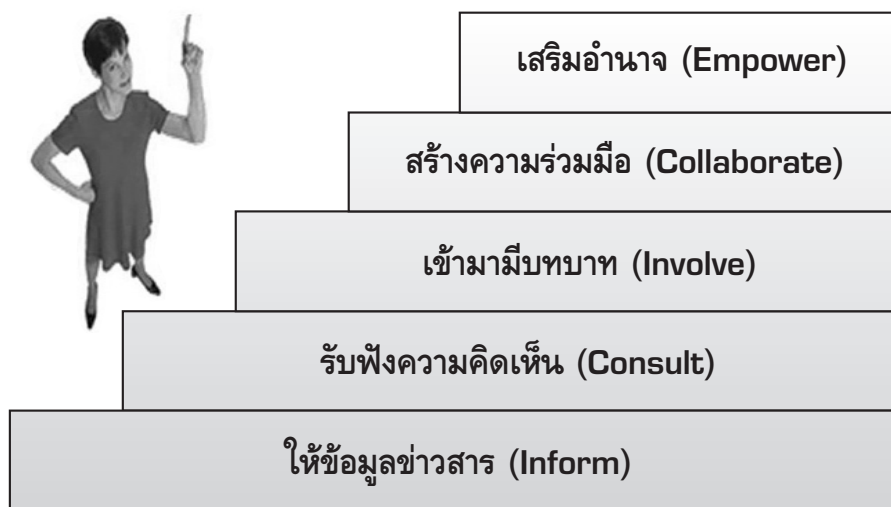
ระดับที่ 2 การมีส่วนร่วมในระดับการปรึกษาหารือ (To Consult): เป็นการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็นรวมทั้งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการ/การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ อย่างอิสระและเป็นระบบ โดยหน่วยงานภาครัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการและนำข้อเสนอแนะ ความคิดเห็น และประเด็นที่ประชาชนเป็นห่วงไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงนโยบาย พัฒนารูปแบบการปฏิบัติงานในหน่วยงาน และประกอบการตัดสินใจ

ระดับที่ 3 การมีส่วนร่วมในระดับให้เข้ามามีบทบาท (To Involve): เป็นลักษณะที่หน่วยงานภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างจริงจังและมีจุดมุ่งหมายชัดเจน โดยมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนงานโครงการ และวิธีการปฏิบัติงาน โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่จัดระบบ อำนาจความสะดวก ยอมรับการเสนอแนะและการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชน การมีส่วนร่วมระดับนี้มักดำเนินการในรูปแบบกิจกรรมการที่มีตัวแทนภาคประชาชนเข้าร่วม

ระดับที่ 4 การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ (To Collaborate): เป็นการให้บทบาทของประชาชนในระดับสูง มีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การเป็นหุ้นส่วนกับประชาชนในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจตั้งแต่การระบุปัญหา พัฒนาทางเลือก และแนวทางแก้ไข รวมทั้งการเป็นภาคีในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้นการมีส่วนร่วมในระดับนี้ คือ การสัญญาให้กับประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ว่าเราจะร่วมงานกับประชาชนเพื่อได้ข้อเสนอแนะและแนวความคิดใหม่ รวมทั้งนำข้อเสนอแนะของประชาชนมาเป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในการตัดสินใจที่ค่อนข้างสูง รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน คณะที่ปรึกษาภาคประชาชน เป็นต้น



ระดับที่ 5 การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจประชาชน (Empower): เป็นระดับที่บทบาทของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมอยู่ในระดับสูงสุด เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทในการเป็นผู้ตัดสินใจ โดยหน่วยงานภาครัฐจะต้องดำเนินการตามการตัดสินใจของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงสุดนี้ เน้นให้ประชาชนมีบทบาทในการบริหารจัดการโดยเป็นผู้ดำเนินการกิจและภาครัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนเท่านั้น รูปแบบการมีส่วนร่วมในระดับนี้ ได้แก่ การลงประชามติ หรือสภาเมือง



4.4. การวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Analysis)

การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นเครื่องมือประเภทหนึ่งที่จะช่วยระบุกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก ช่วยประเมินผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งช่วยประเมินว่าผลประโยชน์นั้นจะมีผลต่อประเด็นการมีส่วนร่วมอย่างไร การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจึงช่วยให้ได้ข้อมูลที่สำคัญมากในประเด็นที่ว่า ใครบ้างที่ได้รับผลกระทบจากประเด็นการมีส่วนร่วม ทั้งผลกระทบทางบวกและทางลบ ใครบ้างที่อาจมีอิทธิพลสูงทั้งทางบวกและทางลบ จนกระทั่งทำให้เราได้ทราบว่า

- ใครบ้างที่ควรเกี่ยวข้องในกระบวนการมีส่วนร่วม
- เข้าไปอย่างไร
- ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างไร
- หน่วยงานหรือคณะกรรมการที่รับผิดชอบจะต้องเตรียมดำเนินการอะไรบ้าง เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องเหล่านี้ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วมได้อย่างราบรื่นที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้



ดังนั้นการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจึงเป็นรากฐานสำคัญในการวางแผนการมีส่วนร่วมตลอดจนการนำแผนไปปฏิบัติ และติดตามประเมินผล

4.4.1. กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

แบ่งออกเป็น 3 ประเภท กล่าวคือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรอง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก

(1) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง (Primary Stakeholders)

คือ บุคคล หรือ กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากประเด็นการมีส่วนร่วมโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบทั้งทางบวกหรือทางลบ เช่น ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการ เป็นต้น โดยมีการแบ่งกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงตาม เพศ ชั้นทางสังคม รายได้ อาชีพ หรือกลุ่มผู้ใช้บริการ

(2) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรอง (Secondary Stakeholders)

คือ บุคคล กลุ่ม องค์กร สถาบัน หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการผลักดันให้ประเด็นการมีส่วนร่วมนำไปสู่การปฏิบัติ เมื่อได้ข้อมูลจากกระบวนการมีส่วนร่วมที่กระทรวงกำหนดไว้ ซึ่งอาจแบ่งเป็นกลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับเงินทุน ซึ่งเป็นผู้ออกทุน เช่น บริษัทคู่สัญญาที่ได้รับสัมปทาน เป็นต้น หรือ เกี่ยวข้องโดยเป็นหน่วยงานผู้ดำเนินโครงการ เช่น กระทรวง ทบวง กรม ผู้มีอำนาจหน้าที่ เป็นต้น หรือเกี่ยวข้องโดยเป็นหน่วยงานอื่นๆ ที่มีใช้เจ้าของประเด็นการมีส่วนร่วมโดยตรง แต่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องและอาจมีส่วนเกี่ยวพันการดำเนินงานร่วมกันได้ รวมถึงรัฐบาล หน่วยงานระดับท้องถิ่นที่เป็นเจ้าของโครงการ หรือเกี่ยวข้องโดยเป็นผู้ติดตามเรื่องนั้นมาโดยตลอด เช่น บุคคล องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) หรือสถาบันการศึกษาที่ติดตามทำวิจัยเรื่องนั้นมาโดยเฉพาะ เป็นต้น หรือเป็นกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ เช่น นักการเมืองท้องถิ่น ผู้นำชาวบ้าน ผู้นำอาวุโส ผู้นำทางศาสนา ฯลฯ อันเป็นบุคคลที่อาจมีบทบาทหรืออำนาจในการเป็นผู้นำทางความคิด เป็นต้น

(3) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก (Key Stakeholders)

คือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความสำคัญ (Importance) หรือมีบทบาทอำนาจ (Influence) ที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการกำหนดขอบเขตของประเด็นการมีส่วนร่วมและแนวทางจัดการแก้ไขปัญหาสู่การปฏิบัติจริง

4.4.2. ประโยชน์ของการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

การวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นำไปสู่ประโยชน์ที่ภาครัฐจะได้รับสำหรับการขับเคลื่อนกระบวนการมีส่วนร่วม 7 ประการ กล่าวคือ

(1) ช่วยในการระบุกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักที่เกี่ยวข้อง และแยกกลุ่มสนับสนุนกับกลุ่มคัดค้าน และตระหนักถึงกลุ่มที่ควรให้ความใส่ใจ เช่น กลุ่มผู้ด้อยโอกาส กลุ่มเด็ก กลุ่ม



ชาวเขา เป็นต้น ซึ่งอาจถูกกระทบจากประเด็นการมีส่วนร่วมของกระทรวง

(2) ช่วยวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ด้านบทบาท อำนาจ และอิทธิพล ที่อาจส่งผลกระทบต่อประเด็นการมีส่วนร่วมและระดับการมีส่วนร่วมที่กระทรวงตัดสินใจดำเนินการ

(3) ช่วยเป็นข้อมูลในการพิจารณา สอบทานความเหมาะสมของการจัดลำดับ (Sequence) ระดับการมีส่วนร่วม และเทคนิคที่เหมาะสมในกิจกรรมการมีส่วนร่วมแต่ละกิจกรรม

(4) ช่วยประเมินผลการตัดสินใจในการผลักดันประเด็นการมีส่วนร่วม ซึ่งอาจได้ข้อสรุปในรูปของโครงการในอนาคต ซึ่งมุ่งเน้นที่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อลดผลกระทบทางลบที่เกิดจากการจัดทำโครงการเป็นการล่วงหน้า และกระตุ้นให้เกิดการปรับความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการที่รับผิดชอบโครงการกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทางสร้างสรรค์มากขึ้น

(5) เพื่อระบุประเด็นทางสังคมอื่นๆ เช่น ความอ่อนไหวทางด้านวัฒนธรรม หรือภาษา เป็นต้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการขับเคลื่อนกระบวนการมีส่วนร่วมตามหลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

(6) เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐทั้งระดับชาติ ภูมิภาค และท้องถิ่นได้ปฏิบัติงานร่วมกัน และประสานงานกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และกลุ่มหลักๆ ในพื้นที่ โดยวิธีพบหน้ากันอย่างไม่เป็นทางการ

(7) การวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หากใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลแบบมีส่วนร่วม จะช่วยให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐได้รวบรวมข้อมูลที่เป็นมุมมองและทัศนคติของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับสาเหตุ ปัญหา การแก้ไข ซึ่งเป็นประโยชน์ในการจัดทำประเด็นการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของกระทรวงในอนาคตโดยมีฐานความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่และเป็นการเตรียมพร้อมสำหรับการรองรับการนำนโยบายของกระทรวงไปสู่การปฏิบัติได้

4.4.3. ขั้นตอนการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

แบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ

(1) ระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก

(2) ประเมินปฏิกิริยาตอบสนองจากด้านที่เป็นประโยชน์และที่เป็นผลกระทบทางลบของประเด็นการมีส่วนร่วมที่อาจมีต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก

(3) ประเมินบทบาท อำนาจ และความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ในที่นี้ บทบาทอำนาจ หมายถึง อำนาจที่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีต่อประเด็นการมีส่วนร่วมในรูปของการควบคุมกระบวนการตัดสินใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มอื่น เช่น อาจเป็นหน่วยงานเจ้าของเรื่อง หรือเป็นผู้ที่ช่วยทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมสามารถดำเนินไปในพื้นที่ได้ด้วยดี ถือเป็นผู้มีอิทธิพลในพื้นที่

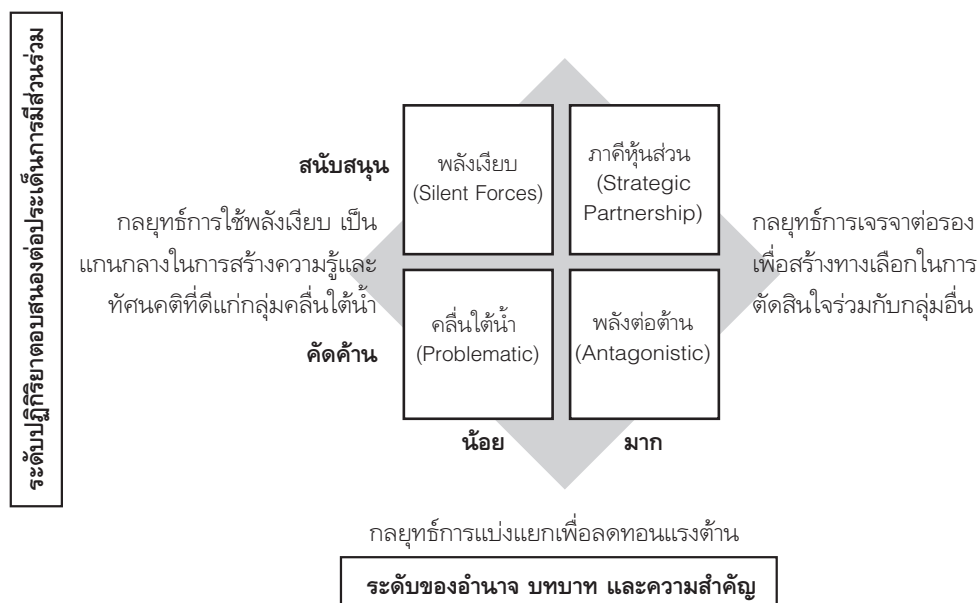
สำหรับความสำคัญ หมายถึง การที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาร่วมมือหรือไม่ร่วมมือ ย่อม



มีผลต่อความอยู่รอดของการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมตามประเด็นและระดับการมีส่วนร่วมที่กำหนดไว้ เช่น ชาวบ้านในพื้นที่ที่โครงการตั้งอยู่และเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการให้ทัศนะความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อประเด็นการมีส่วนร่วม เป็นต้น แม้มีบทบาทอำนาจต่ำ แต่มีความสำคัญต่อการจัดทำโครงการ เนื่องจากเป็นกลุ่มประชาชนที่มีวิถีชีวิตอยู่ท่ามกลางผลกระทบจากโครงการ แสดงว่าหน่วยงานผู้จัดต้องใช้ความพยายามในการนำกลุ่มเหล่านี้มาเข้าร่วม เพราะจะสามารถให้ข้อเท็จจริงและทัศนะจากประสบการณ์ตรงได้

การประเมินด้านบทบาทอำนาจและความสำคัญ เป็นการประเมินขั้นต้น ตามความรู้เท่าที่พอหาได้ในขณะนั้น แต่ต้องการประเมินให้ครอบคลุมและลึกกว่านั้น อาจต้องใช้วิธีการปรึกษาหารือกับผู้ที่อยู่ในพื้นที่

(4) วางยุทธวิธีเพื่อนำผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสม การประยุกต์ใช้ 4 ขั้นตอน ของการวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยใช้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นหน่วยวิเคราะห์ ดูภาพที่ 5.



**ภาพที่ 5 : แสดงการวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและ
กลยุทธ์การนำเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วม**



4.4.4. ข้อค้นพบ 3 ประการ จากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

การใช้ระดับบทบาทอำนาจ ความสำคัญ และระดับปฏิริยาตอบสนอง ตามภาพที่ 5 สะท้อนให้เห็นถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก โดยมีข้อค้นพบที่น่าสนใจ ดังนี้

(1) จำเป็นต้องระมัดระวังมิให้กลุ่มคลื่นใต้น้ำรวมตัวกับกลุ่มแรงต้าน ด้วยการจัดเวทีการมีส่วนร่วมแยกต่างหากจากกัน โดยนำกลุ่มคลื่นใต้น้ำมาร่วมเวทีกับกลุ่มพลังเงียบให้มาก มิฉะนั้นกระบวนการมีส่วนร่วมมีโอกาสสูงที่จะดำเนินไปท่ามกลางการผูกขาดทัศนะด้านลบ

(2) ค้นหาผู้แทนกลุ่มพลังเงียบ และความรู้และทัศนคติที่ถูกต้องเกี่ยวกับประเด็นการมีส่วนร่วม ตลอดจนท่าทีและทัศนคติที่เหมาะสมในกระบวนการมีส่วนร่วมแก่คลื่นใต้น้ำ ซึ่งกลุ่มพลังเงียบจะทำหน้าที่ได้ดีกว่ากลุ่มภาคีหุ้นส่วน ที่แสดงจุดยืนสนับสนุนอย่างโจ่งแจ้งชัดเจนจนอาจทำให้กลุ่มคลื่นใต้น้ำอึดอัดได้

(3) หาโอกาสใช้การมีส่วนร่วมในระดับร่วมมือ เพื่อขยายแนวร่วมระหว่างกลุ่มพลังเงียบกับกลุ่มภาคีหุ้นส่วน ในการร่วมกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานออกแบบและเื้ออำนวยการให้กระบวนการมีส่วนร่วมดำเนินไปอย่างราบรื่น

แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักทั้งที่สนับสนุนและคัดค้าน เพื่อให้ได้มุมมองอย่างรอบคอบและรอบด้าน วิธีที่กล่าวมาข้างต้นจึงมิได้มีเป้าประสงค์อยู่ที่การกีดกันผู้คัดค้านออกจากกระบวนการมีส่วนร่วม ในทางตรงกันข้าม คือ ความพยายามหาทางนำผู้คัดค้านเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อช่วยลดความเสี่ยงจากความขัดแย้งที่ไม่สร้างสรรค์

? 🗨️ ขวนคิด ลองกำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กรและหน่วยงานที่ท่านสังกัด พร้อมระบุระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของบุคคลเหล่านี้

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	ระดับการมีส่วนร่วม	รูปแบบ