

ระบบการบริหารราชการฯ
ISBN : 978-974-449-387-3



สถาบันพระปกเกล้า

ระบบการบริหารราชการ แบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด:

ทำอย่างไรให้เป็นจริง

ดร.กวีลวดี บุรีกุล

ระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด: **ทำอย่างไรให้เป็นจริง**



สถาบันพระปกเกล้า

47/101 หมู่ 4 ถ.ติวานนท์ ต.ตลาดขวัญ อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000

โทรศัพท์ 02-527-7830-9

โทรสาร 02-527-7824

เว็บไซต์ www.kpi.ac.th



ระบบการบริหารราชการ แบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด: ทำอย่างไรให้เป็นจริง

ดร.ถวิลวดี บุรีกุล

สถาบันพระปกเกล้า
สิงหาคม 2551

ระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด: ทำอย่างไรให้เป็นจริง

ดร.ทวีสวัสดิ์ บุรีกุล

สงวนลิขสิทธิ์ © 2551

ISBN : 978-974-449-387-3

พิมพ์ครั้งที่ 1 สิงหาคม 2551
56 หน้า

จำนวนพิมพ์ 1,000 เล่ม

ประสานงาน นายวิศิษฎ์ เชีฆวลาภิพาท

จัดพิมพ์โดย สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า
อาคารศูนย์สัมมนา ชั้น 5 สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)
47/101 หมู่ 4 ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ
อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000
โทรศัพท์ (66 – 2) 5277830 – 9 โทรสาร (66 – 2) 5277824
<http://www.kpi.ac.th>

พิมพ์ที่ ส.เจริญ การพิมพ์ 1510/10 ถนนประชาสงเคราะห์ 1 แขวงบางซื่อ
เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร 10800
โทรศัพท์ 02-913-2080 โทรสาร 02-913-2081
นางจรินทร์พร เสนีวงศ์ ณ อยุธยา ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

ระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด: ทำอย่างไรให้เป็นจริง

คำนำ

ก การบริหารราชการในปัจจุบัน มุ่งเน้นที่การดำเนินการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลักและเป็นไปโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าประชาชนไม่มีโอกาส ไม่มีช่องทาง ไม่มีอิสระในการแสดงความคิดเห็น ไม่มีความสามารถในการเข้าร่วม และ ไม่มีความเสมอภาคในการเป็นสมาชิกเพื่อการมีส่วนร่วม

ดังนั้นการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัดที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจึงน่าจะเกิดขึ้นได้หากประชาชนได้มีโอกาส และมีความสามารถตลอดจนปัจจัยต่างๆ ดังข้างต้น แต่ทั้งนี้กลไกของส่วนราชการจะต้องเอื้อให้สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้น

หนังสือเล่มนี้เขียนขึ้นจากประสบการณ์การศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม ธรรมชาติ และการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ที่หวังว่าน่าจะอำนวยประโยชน์ต่อผู้สนใจที่จะเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมให้เป็นจริง

อนึ่ง ขอบทพ่วงที่อาจมีข้อแนะนำเพื่อการปรับปรุงต่อไป

ขอขอบคุณ ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์ และดร.อรพินท์ สฟโชคชัยที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมที่เป็นประโยชน์ยิ่ง รศ.ดร.ทศพร ศิริสัมพันธ์ ที่ให้โอกาสทำโครงการส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด

ขอขอบคุณทีมงานสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า ที่ร่วมกันทำงานเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะคุณวิศิษฎ์ ชัชวาลทิพากร

ขอขอบคุณสมาชิกเครือข่ายการวิจัยที่ดำเนินกิจกรรมการมีส่วนร่วมกันมาตลอดที่ยังมิได้เอ่ยนามในที่นี้ทุกคน

ระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด: ทำอย่างไรให้เป็นจริง

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทคัดย่อ	3
การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม คือการบริหารรัฐกิจแนวใหม่	19
การเสริมสร้างระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด	29
กระบวนการและเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่สามารถใช้ในการบริหารราชการ	35
ผลการดำเนินการและถอดบทเรียน จากการเสริมสร้างกระบวนการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม	43
สรุป	51
บรรณานุกรม	53

ระบบการบริหารราชการ แบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด:

ทำอย่างไรให้เป็นจริง

ดร.ถวิลวดี บุรีกุล สถาบันพระปกเกล้า

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 และพระราชกฤษฎีกาว่าหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ล้วนมุ่งเน้นการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในทุกภาคส่วน ทำให้เกิดการตื่นตัวในการปรับแนวคิดไปสู่การปฏิบัติ บทความนี้กล่าวถึงแนวทางการสร้างการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในระดับจังหวัด ที่ดำเนินการโดยสำนักงานพัฒนาระบบราชการและสถาบันพระปกเกล้า ที่คาดว่าจะผลที่เกิดขึ้นจะนำไปสู่การสร้างกระบวนการทัศน์ใหม่ในการทำงานให้กับข้าราชการในระดับจังหวัดและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้และมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของรัฐ โดยมีตัวแบบในการให้ความรู้แก่ข้าราชการ ให้คำแนะนำในการดำเนินงาน และทำให้เกิดมี



กิจกรรมที่เสริมสร้างการมีส่วนร่วมที่หลากหลาย ล้วนเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทั้งสิ้น กระบวนการทำงานประกอบด้วย สร้างแรงบันดาลใจ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานจังหวัดต้องมีแรงบันดาลใจที่จะสร้างการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (inspiration) สร้างนวัตกรรมของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ (innovation) การนำไปปฏิบัติให้เป็นผล (implementation) การปรับปรุงการทำงานของหน่วยงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน (improvement) ทำด้วยความตระหนักสนใจอย่างแท้จริง หรือ ‘**ทำด้วยใจ**’ (internalization)

ปัจจัยที่เอื้อเพื่อให้วงจรของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมบรรลุผล คือ

- ☛ การทำงานแบบพหุภาคี หลายภาคส่วน (inclusive)
- ☛ ความสนใจที่จะทำร่วมกัน ทั้งภาคประชาชน และราชการ (interest)
- ☛ มีความรู้ มีปัญญา (intelligence)
- ☛ มีความคิดริเริ่ม (initiative)
- ☛ การปฏิสัมพันธ์กันระหว่างเจ้าหน้าที่ ผู้บริหารและประชาชน (interactive)
- ☛ มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับหน่วยงานอื่นๆ (interchangeable)
- ☛ มีการเสริมกำลัง (invigorate)
- ☛ สร้างความประทับใจในผลงานที่เกิดขึ้น (impressive)
- ☛ สร้างแรงจูงใจในการทำดีร่วมกัน (incentive)

จุดหมายปลายทางของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมก็คือ การมีภูมิคุ้มกันสังคมนั้นๆ อย่างหาค่ามิได้ (invaluable immunity)



นอกจากนี้ ยังมีความแตกต่างของผลการดำเนินงานเกิดขึ้นในแต่ละจังหวัดเนื่องจาก ความตระหนัก ความรู้ของเจ้าหน้าที่และประชาชนในเรื่องการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม การใช้เทคนิคการมีส่วนร่วม ภาวะผู้นำของผู้บริหาร การทำงานเป็นทีม การให้คำปรึกษา แนะนำ ทรัพยากร และวัฒนธรรมของประชาชน เป็นต้น





การพัฒนาเศรษฐกิจ
และการเพิ่มขึ้นของช่องว่าง
ทางสังคมระหว่างคนจนและคนรวย
แสดงถึงการไม่เท่าเทียมกันทางสังคม
ส่งผลให้ผู้ด้อยโอกาสกว่า
พยายามเรียกร้อง
สิทธิที่พึงมีแต่ไม่เคยมี
หรือไม่ค่อยมี
ภาครัฐจึงมีการปฏิรูป
ระบบการบริหารราชการ
เพื่อให้สอดคล้องกับกระแส
การเปลี่ยนแปลดังกล่าว
มีฉะนั้นประเทศไทย
คงถูกมองว่าล้าหลังเต็มที่



ระบบการบริหารราชการ แบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด:

ทำอย่างไรให้เป็นจริง



๑ นกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีเรื่องของการเป็น
ประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลก่อให้เกิดการปรับตัว
เพื่อสามารถคงอยู่ได้ในสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

ไม่ว่าทั้งภาครัฐ ประชาชนและเอกชน การไม่ปรับตัวจะทำให้เกิดความ
ขัดแย้งและปัญหาต่างๆ ตามมา สำหรับภาครัฐต้องทำการปรับตัวเช่นกัน
การพยายามปรับตัวให้เข้าสู่ยุคการบริหารแนวใหม่ที่เน้นให้ประชาชนเป็น
ศูนย์กลาง และเสริมสร้างสังคมให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ เพื่อการปรับตัว
และปรับปรุงการบริการให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนโดยรวม
สิ่งที่ท้าทายก็คือการปรับตัวเข้ากับกระแสประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่
ประชาชนต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบายและการ
ตัดสินใจต่างๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อพวกเขา นอกจากนี้การตอบสนอง
ความต้องการของประชาชน และการมีสำนึกรับผิดชอบที่พึงมีเพื่อการสร้าง



วัฒนธรรมธรรมาภิบาลก็เป็นสิ่งสำคัญที่ต้องเผชิญและปรับตัวให้ได้ อีกทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจและการเพิ่มขึ้นของช่องว่างทางสังคมระหว่างคนจนและคนรวย แสดงถึงการไม่เท่าเทียมกันทางสังคม ส่งผลให้ผู้ด้อยโอกาสกว่าพยายามเรียกร้องสิทธิที่พึงมีแต่ไม่เคยมี หรือไม่ค่อยมี ภาครัฐจึงมีการปฏิรูประบบการบริหารราชการเพื่อให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว มิฉะนั้นประเทศไทยคงถูกมองว่าล้าหลังเต็มที

นอกจากนี้ในหลายๆ ประเทศกำลังมุ่งที่จะปฏิรูประบบราชการโดยวิธีการต่างๆ อาทิฟินแลนด์ ฝรั่งเศส นิวซีแลนด์และสหรัฐอเมริกา และในช่วง 30 ปีที่ผ่านมาได้มีการปฏิรูประบบราชการมากมายในอีกหลายประเทศ ทำให้เห็นว่าการทำงานของข้าราชการกำลังเปลี่ยนแปลงไป เน้นการมีประสิทธิภาพมากขึ้น ประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นมากขึ้น เพื่อให้เกิดการปรับปรุงคุณภาพการทำงานและการบริการต่างๆ ดังที่อดีตประธานาธิบดี บิล คลินตันเคยกล่าวว่า **“ช่วงเวลาของรัฐบาลที่มีขนาดใหญ่ได้จบลงแล้ว”** (Clinton, อ้างใน Gore, 1996: 1)

มีการศึกษามากมายที่แสดงถึงการบริหารราชการระบบใหม่ มีการศึกษาวิจัยที่แสดงถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวของการปฏิรูประบบราชการ แต่ทั้งนี้ประเด็นสำคัญหนึ่งคือ ต้องสอดคล้องกับระบบสังคมนั้นๆ (Pollitt, Christopher and Geert Bouckert. 2000: 1-5) เดิมการบริหารราชการในประเทศไทย การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมีน้อยมาก จนมีการปฏิรูปการเมืองครั้งสำคัญที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีเจตนารมณ์สำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงมีการริเริ่มการสร้างช่องทางสำหรับการเข้า



มามีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามข้อดีของการมีส่วนร่วมของประชาชนจัดว่ายังมีจำกัดอยู่มากในประเทศไทย ทั้งในสังคมเมืองและชนบท ทั้งนี้เพราะแนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และข้าราชการมีแตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตาม กระแสของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนและธรรมาภิบาลได้ก่อให้เกิดการปฏิรูปหลายประการ และหน่วยงานต่างๆ ล้วนมุ่งสู่การดำเนินการที่สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงนี้ เพราะมิฉะนั้นจะประสบปัญหามากมายประการเพราะแรงผลักดันจากภายนอก โดยเฉพาะจากประชาชนและนานาชาติประเท

ภายหลังจากที่ประเทศไทยประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เกิดมีความเปลี่ยนแปลงในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากประชาชนในหน่วยงานภาครัฐ รัฐบาลได้วางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทย (พ.ศ. 2546-2550) ซึ่งมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นแกนนำในการพัฒนาระบบราชการไทย ทั้งส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค โดยมุ่งเน้นในเรื่อง การปรับปรุงคุณภาพการให้บริการสาธารณะ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน รวมไปถึงการการพยายามผลักดันให้เกิดการบริหารราชการในระบบเปิด ที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและเอกชนเข้ามามี

ส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศกับภาคราชการ ทั้งนี้โดยได้มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการ





บ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 อันมีเป้าหมายสำคัญในการให้ความสำคัญกับประชาชนและจัดเป็นกฎหมายที่เสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดขึ้นในภาคราชการโดยรวม

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีหลักสำคัญเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้เป็นที่ประจักษ์ชัดเจนยิ่งขึ้น สนับสนุนให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างเป็นรูปธรรม มีการเน้นย้ำคุณค่าและความสำคัญของคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลอันเป็นหลักจริยโงชาติ

ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมคือการกำหนด ส่วนที่ 3 ว่าด้วยแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ในมาตรา 78 ที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มีการระบุชัดเจนถึงการกำหนดให้มีการ จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัด มีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ ให้มีการพัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ นอกจากนี้ยังให้มีการจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้



บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

จึงนับว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ได้ขยายความสำคัญของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมซึ่งในบางครั้งก็มีการกล่าวว่าเป็นการบริหารราชการระบบเปิดที่ทำให้ภาคประชาชนมีความสำคัญมากขึ้น แทนการบริหารงานแบบปิดดังแต่ก่อน

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างประโยชน์สุขของประชาชน โดยอาศัยเครื่องมือคือการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเกิดขึ้นตามเป้าหมายของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ซึ่งใช้เป็นอีกหลักการหนึ่งในการสร้างตัวชี้วัดนี้ในพระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าวได้กำหนดเป้าหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ในมาตรา 6 ดังนี้

มาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น



5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

**ในประเด็นสำคัญที่เป็นเป้าหมายนั้นเป็นเรื่องของการบริหารงาน
กล่าวถึงเรื่องสำคัญ คือ**

การบริหารราชการที่ให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนหมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวมตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ

การบริหารราชการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ว่าหมายถึง การบริหารงานมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานที่สอดคล้องเป็นไปในแนวเดียวกับภารกิจและวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นไว้สำหรับงานนั้นๆ โดยผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีความคุ้มค่ากับการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถกำหนดตัวชี้วัดผลการทำงานได้อย่างชัดเจน ซึ่งจะแสดงผลถึงความสามารถในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ตรงต่อความต้องการของประชาชน

การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐบาล โดยเป็นการ กำหนดวิธีการทำงานของส่วนราชการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลและวัดความคุ้มค่าในแต่ละภาระกิจ โดยให้



ส่วนราชการต้องยึดหลัก ความโปร่งใส ความคุ้มค่า ความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ

การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน เป็นการทำงานให้มีประสิทธิภาพ โดยในการทำงานให้จัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ เพื่อความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ โดย



ในการอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ การดำเนินการอื่นใดของผู้ดำรงตำแหน่งใดให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องนั้นโดยตรง ทั้งนี้เพื่อให้สะดวก และมีความรวดเร็วในการบริการ

วิธีการดำเนินการคือต้องมีหลักเกณฑ์ควบคุม ติดตาม และกำกับดูแลการใช้อำนาจ มีการกำหนดความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจให้ชัดเจน ไม่สร้างขั้นตอนหรือกลั่นกรองงานที่ไม่จำเป็น ในกรณีที่สามารถใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือโทรคมนาคมได้ให้ใช้ได้ตามความเหมาะสม เพื่อลดขั้นตอนต่างๆลง ถือว่างานที่ออกมาน่าจะเป็นไปสร้างความพึงพอใจให้เกิดขึ้น เพราะต่อไปนี้ประชาชนไม่ต้องรอนานและติดต่อหลายฝ่าย หลายคนดังแต่ก่อน

ดังนั้นพระราชกฤษฎีกานี้ให้ความสำคัญกับเรื่องของ การบริการกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาล ร่วมกับการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ ที่มุ่งให้ประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญ เป็นหัวใจของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่นี้



เพราะประชาชนมีฐานะของการเป็นพลเมือง และการเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินกิจกรรมเป็นสิ่งสำคัญ การให้บริการกับประชาชนจึงต้องเป็นไปเพื่อให้ประชาชนมีความพึงพอใจ และมีความสุขเป็นสำคัญ นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบราชการสอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์ ที่ยกกิจกรรมของสังคมออกจากการมีความรู้ผูกมัดท้องถิ่นเท่านั้นแต่นำไปสู่เครือข่ายที่เกี่ยวข้อง สู่สถานการณ์ และโลกภายนอก มีระบบข้อมูลที่ทันสมัย และเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารได้เข้ามามีผลต่อวัฒนธรรมของมนุษย์ มีการเปลี่ยนแปลงจากวัฒนธรรมแบบดั้งเดิม เป็นการยอมรับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และมีการเรียนรู้จากภายนอกและภายในองค์กร ชุมชนและประเทศมากขึ้น จนเป็นการจัดการความรู้และทำองค์กรของตนให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

ประกอบกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย(พ.ศ. 2546 - พ.ศ. 2550) โดยเฉพาะ ในยุทธศาสตร์ ที่ 7 : การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม นำไปสู่การจัดทำยุทธศาสตร์การสร้างการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งได้นำมาสู่แนวคิดเรื่องการพัฒนาระบบราชการในที่สุด โดยมุ่งเน้นในเรื่อง

- 1.การบริหารรัฐกิจแนวใหม่
2. การปรับปรุงการให้บริการประชาชน
3. การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ ค่านิยมและวัฒนธรรมของข้าราชการ
4. การยกระดับคุณภาพมาตรฐานการทำงานของภาครัฐ และการสร้างระบบราชการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-centered) โดยใช้หลักการต่างๆ อาทิ พัฒนาคูณภาพการ



ให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น (better service quality) ปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดให้มีความเหมาะสม (rightsizing) ยกย่องขีดความสามารถของข้าราชการและมาตรฐานการทำงานของหน่วยงานภาครัฐให้อยู่ในระดับสูง และเทียบเท่าเกณฑ์มาตรฐานสากล (high performance) ตอบสนองต่อการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย เปิดระบบราชการสู่กระบวนการความเป็นประชาธิปไตย

เมื่อเป็นเช่นนี้การนำแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมาทำให้เกิดผลจึงเป็นสิ่งจำเป็น บทความนี้จึงกล่าวถึงแนวทางการเสริมสร้างการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ในระดับจังหวัดซึ่งเป็นระดับที่มีความสำคัญในการดำเนินการเพื่อประชาชนในจังหวัดนั้นๆ





โดยปกติข้าราชการ
หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
จะรู้สึกว่าตนเองมีคุณค่ามากขึ้น
เมื่อมีการเพิ่มหรือ
ขยายการให้บริการของตน
และมีการติดต่อกับประชาชนมากขึ้น
ผู้บริหารจะรู้สึกว่าตนได้ประโยชน์
จากการรับฟังประชาชนมากขึ้น
และจากการบริการมากกว่า
การกำกับดูแลเท่านั้น
ประชาชนและข้าราชการ
จึงทำงานร่วมกัน
และระบอบปัญหา
และแนวทางแก้ไขร่วมกันด้วย



ระบบการบริหารราชการ แบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด:

ทำอย่างไรให้เป็นจริง

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม คือการบริหารรัฐกิจแนวใหม่

การบริหารรัฐกิจแนวใหม่เป็นเรื่องของการที่รัฐบาลบริหารงานด้วยการยึดหลักประชาธิปไตย มีการให้ความสำคัญกับเรื่องต่างๆ หลายเรื่อง เช่น ความสนใจของสาธารณชน กระบวนการบริหารหรือการปกครอง และการเป็นพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ข้าราชการมีการเรียนรู้ เสริมสร้างทักษะใหม่ในการพัฒนานโยบายและปฏิบัติตามนโยบาย มีการรับรู้ มีการเคารพและยอมรับศักดิ์ศรีของการเป็นพลเมืองมากขึ้น โดยปกติข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรู้สึกว่าคุณค่ามากขึ้น เมื่อมีการเพิ่มหรือขยายการให้บริการของตนและมีการติดต่อกับประชาชนมากขึ้น ผู้บริหารจะรู้สึกว่าคุณค่าได้ประโยชน์จากการรับฟังประชาชนมากขึ้น และจากการบริการ



มากกว่าการกำกับดูแลเท่านั้น ประชาชนและข้าราชการจึงทำงานร่วมกัน และระบุปัญหาและแนวทางแก้ไขร่วมกันด้วย

กระแสการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ที่ให้ความสำคัญกับหลักการของ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การให้ความสำคัญกับประชาชน การมุ่งให้เกิด การบริหารจัดการที่ดีตามแนวคิดของการบริหารแนวใหม่จึงเกิดขึ้น (Denhardt and Denhardt, 2003 : 42- 43 อ้างใน ถวิลวดี บุรีกุล : 2546) อาทิ

- การมุ่งให้บริการแก่ประชาชนไม่ใช่การกำกับ ข้าราชการจึงไม่ เพียงแต่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนแต่ต้องสร้าง ความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชนด้วย
- การสำรวจความสนใจและความต้องการของสาธารณชน เพื่อ สร้างความสนใจร่วมและรับผิดชอบร่วมกัน
- การให้คุณค่าแก่ประชาชนในฐานะของการเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ โดยข้าราชการจะยอมรับที่จะเป็นผู้ ช่วยเหลือสังคมมากกว่าการเป็นผู้จัดการธุรกิจที่คิดและทำ เสมือนเงินหลวงเป็นเงินของตนเอง
- การคิดอย่างมีกลยุทธ์ แต่ปฏิบัติอย่างเป็นประชาธิปไตย นโยบายและโครงการต่างๆ จะสนองความต้องการของ สาธารณชนได้อย่างมีประสิทธิภาพหากมีการทำงานร่วมกัน



- ☁ การตระหนักว่าการมีสำเนิกรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องง่าย ข้าราชการไม่ควรสนใจแค่เรื่องของการทำงานตามนโยบาย หรือเรื่องการตลาด และการอยู่รอดของตน แต่ต้องสนใจเรื่องของกฎหมาย รัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน สังคม บรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานวิชาชีพ และความสนใจสาธารณะด้วย
- ☁ การบริการมากกว่ากำกับ มีการสร้างค่านิยมร่วม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบายถือเป็นการสร้างความสัมพันธ์และค่านิยมร่วมกันด้วย
- ☁ การคำนึงว่าประชาชนเป็นผู้มีคุณค่าไม่ใช่แค่ผลผลิต หน่วยงานราชการต่างๆ จะประสบความสำเร็จในระยะยาวหากดำเนินการด้วยการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและสร้างการเป็นผู้นำร่วมกันกับประชาชนบนพื้นฐานของการเคารพประชาชน

เมื่อพิจารณาหลักการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ที่กล่าวแล้วจะพบว่าประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญ เป็นหัวใจของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่นี้ เพราะประชาชนมีฐานะของการเป็นพลเมือง และการเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินกิจกรรมเป็นสิ่งสำคัญ เมื่อเป็นพลเมืองและหุ้นส่วน การปรึกษาหารือ การเปิดเผยข้อมูล การมีส่วนร่วม การทำงานอย่างโปร่งใส การทำงานที่มีหลักการ การยึดหลักนิติธรรมจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในการบริการประชาชนให้เป็นที่พึงพอใจ เนื่องจากการให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางนั้น มีหลักการสำคัญ คือ



1. มีการศึกษาวิจัย ที่เป็นการติดตามการทำงาน และรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเพื่อการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง
2. ข้อมูลที่ทันเหตุการณ์ ดังนั้นการเสนอข้อมูลต่อประชาชนต้องทันสมัย กว้างขวาง เป็นจริง ถูกต้อง เข้าถึงได้ง่าย ดังนั้นการใช้ระบบเครือข่ายสารสนเทศ ไม่ว่าจะเป็น เครือข่ายอินเทอร์เน็ต หรืออื่นๆ ก็จัดว่ามีประโยชน์ทั้งสิ้น
3. การรายงานผลการทำงาน เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้ทราบ ตลอดจนประชาชนผู้ร้องเรียนได้ทราบถึงการตอบสนองความต้องการของประชาชน
4. การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน เพื่อสะท้อนการทำงานของ ผู้ให้บริการ เพื่อการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม



การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจัดเป็นการบริหารรัฐกิจ
แนวใหม่ เป็นการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน
โดยที่การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น กระบวนการสื่อสาร
สองทางซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการ
ดำเนินงานและการร่วมรับผลประโยชน์ โดยวัตถุประสงค์ของ
การมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณะ
ชนและให้สาธารณะชนได้แสดงความคิดเห็นต่อโครงการและ
การตัดสินใจต่างๆ ของรัฐบาล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความ
เป็นอยู่และวิถีชีวิตของประชาชนทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับ
ชาติ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ แสดงความ
คิดเห็น ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ติดตามตรวจสอบและรับผล

ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น นอกจากจะเป็น
เงื่อนไขหลักของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมแล้ว ยังจะช่วยให้
กระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาและโครงการต่างๆ ของรัฐบาลเป็นไป
ด้วยความรอบคอบ ลดความขัดแย้งในสังคมและบังเกิดประโยชน์สูงสุดทั้ง
แก่ชุมชนและประเทศชาติ

เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 3 ประการ คือ

1) **ต้องมีอิสรภาพ** หมายถึง มีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การ
เข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้ร่วมไม่ว่าจะใน
รูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม



2) ต้องมีความเสมอภาค ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมใดจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมคนอื่นๆ

3) ต้องมีความสามารถ ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายจะต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้นๆ หมายความว่า ในบางกิจกรรมแม้จะกำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพและเสมอภาค แต่กิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้

ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีอยู่ในเกือบทุกกิจกรรมของสังคมขึ้นอยู่กับความสนใจและประเด็นในการพิจารณา แต่มีเงื่อนไขพื้นฐานในการมีส่วนร่วมว่าประชาชนต้องมีอิสรภาพ ความเสมอภาค และความสามารถในการเข้าร่วมกิจกรรม นอกจากนี้การมีส่วนร่วมต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย ต้องมีกิจกรรมเป้าหมาย และต้องมีกลุ่มเป้าหมาย ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) จึงเป็น การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหาร เกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน



ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังต้องคำนึงถึงองค์ประกอบ 4 ปัจจัยหลัก (สถาบันพระปกเกล้า, 2545) คือ

- (1) ข้อมูลที่ประชาชนจะให้แก่ภาครัฐต้องมุ่งให้ทราบธรรมชาติและแนวคิดของชุมชน
- (2) ข้อมูลซึ่งภาครัฐจะให้แก่ประชาชนเกี่ยวกับโครงการต้องชัดเจน ถูกต้องทันสมัยและเพียงพอ
- (3) ประชาชนและภาครัฐต้องมีความเข้าใจกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และ
- (4) เทคนิคการมีส่วนร่วมควรใช้หลายรูปแบบโดยพิจารณาให้เหมาะสมกับแต่ละสถานการณ์

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจึงเป็นการ การจัดระบบการบริหารราชการ การจัดโครงสร้าง ทศนคติในการบริหารราชการ และการกำหนดแนวทางที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจทางการบริหารและการดำเนินกิจกรรมของรัฐ ทั้งทางตรงและทางอ้อม (สำนักงาน กพร.)



ทั้งนี้ หากเป้าหมายของการบริการของราชการคือประชาชนแล้ว การกำหนดกลยุทธ์การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม หรือการบริหารราชการ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนและเครือข่ายภาคประชาสังคม ทุกภาคส่วน เข้ามาร่วมเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา



กับภาคราชการ ซึ่งจะสามารถพัฒนาระบบราชการ นำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานของระบบราชการ เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงตามวัตถุประสงค์ แต่ทั้งนี้ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากทุกภาคส่วนของสังคม ทั้งจากภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจเอกชน นักวิชาการ นักการเมือง รวมทั้งภาครัฐเองเป็นพลังผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นในระบบราชการ เป็นการเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมืองมากขึ้น อันเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 - พ.ศ. 2550)

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจัดเป็นกระบวนการในการบริหารจัดการแนวใหม่ โดยการยอมรับและให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับประโยชน์ และตรวจสอบผลการดำเนินงานของภาครัฐ ซึ่งการบริหารราชการดังกล่าวเป็นปัจจัยสนับสนุนให้ระบบราชการสามารถสนองตอบตรงตามความต้องการของประชาชน และนำไปสู่ประโยชน์สุขของประชาชนอย่างยั่งยืนอันเป็นการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของราชการยุคใหม่ที่มีลักษณะของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ที่สุจริต เปิดเผย โปร่งใส และนำไปสู่ราชการระบบเปิดในที่สุด

การบริหารราชการในระดับจังหวัดในปัจจุบันเป็นการทำงานที่มีการบริหารราชการแบบบูรณาการ เป็นการบริหารงานที่มีความใกล้ชิดประชาชน มีผู้ว่าราชการจังหวัดรับผิดชอบในเป้าหมาย ทิศทาง และผลการดำเนินงานในระดับจังหวัดที่ต้องการความร่วมมือร่วมใจของทุกภาคส่วนในระดับจังหวัด



ในอันที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายร่วมกันของจังหวัด การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมเป็นการทำงานแบบบูรณาการที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง

ดังนั้นการมุ่งเน้นส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้ามาในกระบวนการทำงานของระบบราชการจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ การมีแนวทางเสริมสร้างการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจะช่วยให้บรรลุเป้าหมายของการส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมได้มากขึ้น ดังนั้นโครงการเพื่อให้สามารถมีตัวแบบในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในระดับจังหวัดจึงเกิดขึ้นโดยความร่วมมือของสำนักงาน กพร. กับสถาบันพระปกเกล้า ทั้งนี้เป็นไป เพื่อประโยชน์อันจะเกิดขึ้นแก่ประชาชน และมุ่งส่งเสริมให้เกิดการปรับเปลี่ยนแบบการดำเนินกิจกรรมของระบบราชการให้สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยครอบคลุมการบริหารราชการระดับจังหวัดทั้ง 75 จังหวัดทั่วประเทศไทย ในท้ายที่สุดแล้วการเสริมสร้างความตระหนักและพัฒนาทักษะของข้าราชการในเรื่องของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม จะนำไปสู่ประสิทธิผลของการปฏิรูประบบราชการที่สอดคล้องกับบริบทของการบริหารราชการแนวใหม่สมดังเจตจำนงค์ตามรัฐธรรมนูญ





การพัฒนาเศรษฐกิจ
และการเพิ่มขึ้นของช่องว่าง
ทางสังคมระหว่างคนจนและคนรวย
แสดงถึงการไม่เท่าเทียมกันทางสังคม
ส่งผลให้ผู้ด้อยโอกาสกว่า
พยายามเรียกร้อง
สิทธิที่พึงมีแต่ไม่เคยมี
หรือไม่ค่อยมี
ภาครัฐจึงมีการปฏิรูป
ระบบการบริหารราชการ
เพื่อให้สอดคล้องกับกระแส
การเปลี่ยนแปลดังกล่าว
มีฉะนั้นประเทศไทย
คงถูกมองว่าล่าช้าเกินไป



ระบบการบริหารราชการ แบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด:

ทำอย่างไรให้เป็นจริง

การเสริมสร้างระบบ การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ระดับจังหวัด

ก การเสริมสร้างระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด เป็นการวางรากฐาน การกระตุ้น และสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม หรือการพัฒนาระบบราชการสู่ราชการในระบบเปิดที่เป็นประชาธิปไตย สำหรับส่วนราชการระดับจังหวัด อันเป็นการส่งเสริมสนับสนุน และขยายผลการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นในระดับจังหวัด เป็นการพัฒนารูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในระดับจังหวัด และขยายผลรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับจังหวัดต่างๆ ในประเทศไทย ขยายฐานการสร้างความรู้ความเข้าใจในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมสำหรับข้าราชการระดับจังหวัด และพัฒนาระบบราชการสู่การบริหารราชการแบบมี

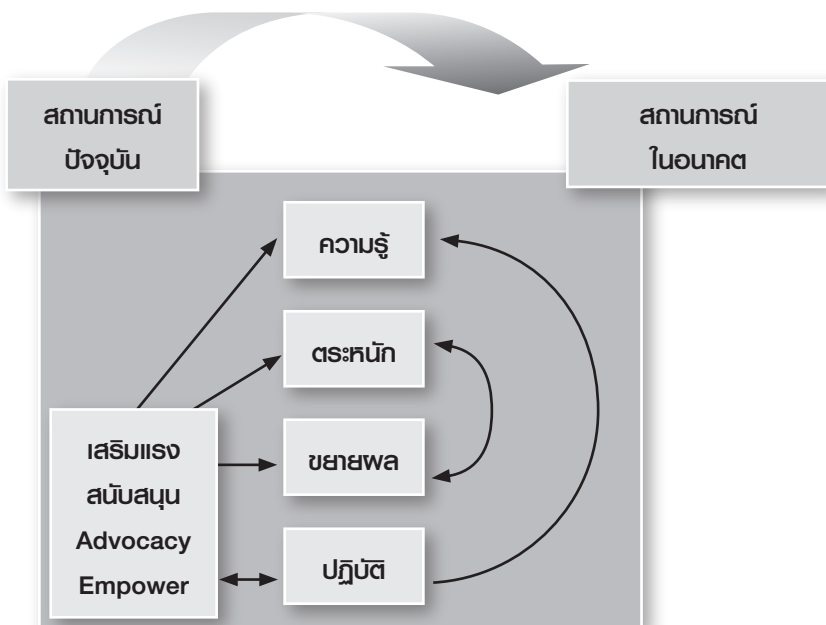


ส่วนร่วม เสริมสร้างความเข้มแข็งและกลไกการมีส่วนร่วมในระดับจังหวัดซึ่งเป็นการวางแนวทางในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ให้การทำงานของระบบราชการในระดับจังหวัด สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชน และได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการพัฒนาจังหวัด และระบบราชการ

ตัวแบบของการดำเนินการเพื่อเสริมสร้างการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

ในการพัฒนาตัวแบบสำหรับดำเนินการครั้งนี้ ใช้แนวคิดของการเสริมสร้างการเรียนรู้ของมนุษย์โดยผ่านกระบวนการเสริมแรง ให้เกิดการปฏิบัติและขยายผลต่อไปดังนี้

รูป 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

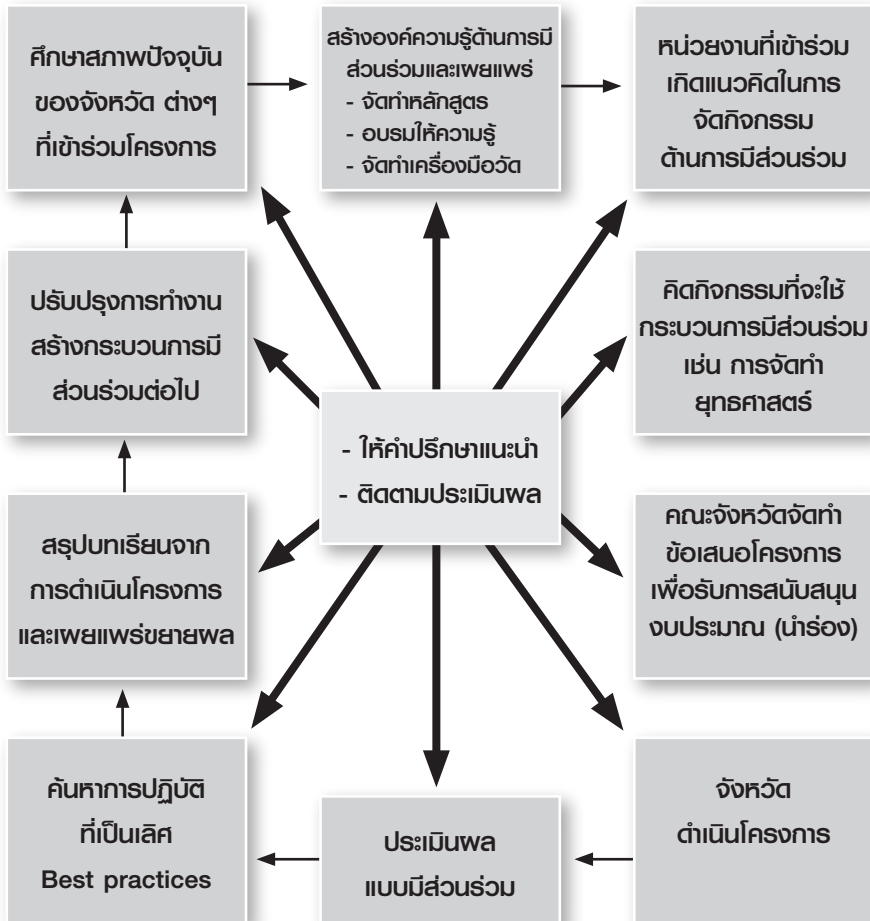




กลยุทธ์ในการดำเนินการครั้งนี้ ใช้วิธีดำเนินการอบรมตามทฤษฎีของ Bloom ในเรื่องการเรียนรู้ของมนุษย์เมื่อมีความรู้จะเกิดความตระหนักและนำสู่การปฏิบัติและมีการขยายผลต่อไปหากมีการกระตุ้นเสริมแรงจะช่วยให้กระบวนการเรียนรู้ได้เกิดเร็วมากขึ้น จึงทำการให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารระบบเปิดให้แก่ตัวแทนหน่วยงานระดับจังหวัด โดยจะใช้เครื่องมือที่มีการพัฒนาขึ้นเพื่อให้เหมาะสมกับบริบทข้าราชการ แล้วให้บุคลากรที่ผ่านการอบรมแล้วนี้ไปดำเนินการโดยอาศัยความรู้ที่ได้รับไปจากการ อบรมทั้งนี้ โดยผ่านการสนับสนุนทางวิชาการจากนักวิชาการที่รับผิดชอบดูแลในกลุ่มจังหวัด และผ่านการสนับสนุนทางการเงินเบื้องต้นจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ทั้งนี้เชื่อว่าจะเกิดการขยายผลต่อไป ทำให้หน่วยงานจังหวัดสามารถดำเนินการได้ สถานการณ์ของการทำงานให้บริการประชาชน น่าจะเปลี่ยนแปลงไป



รูป 2 ตัวแบบการเสริมสร้างการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม





ด้วยการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมเป็นเรื่องใหม่ที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการระดับจังหวัดไม่คุ้นเคยจึงมีการจัดทำตัวแบบที่จะดำเนินการเพื่อพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ในด้านนี้ และให้มีทรัพยากรในการดำเนินการนำร่องเพื่อเป็นการฝึกปฏิบัติไปในตัว แต่อย่างไรก็ดีบางจังหวัดได้มีประสบการณ์ในเรื่องเหล่านี้มาบ้างแล้ว

วิธีการดำเนินการคือ จัดทำหลักสูตรในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ดำเนินการพัฒนาคำรู้ความเข้าใจในเรื่องการวางแผน/การจัดทำแผน ยุทธศาสตร์การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการพัฒนาระบบราชการสู่การบริหารราชการในระบบเปิดที่สอดคล้องแนวคิดในกฎหมาย โดยมีข้าราชการในระดับจังหวัดทุกจังหวัดเข้ารับการฝึกอบรม หลังจากนั้น จังหวัดมีการดำเนินการและเสริมสร้างการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการจากทุกภาคส่วนในจังหวัด โดย มีการเสนอแผนการดำเนินงานหรือกำหนดแนวทางการดำเนินงาน นำแผนงานไปปฏิบัติ มีการรายงานผลการดำเนินงาน (บทเรียนและประสบการณ์) และผู้ปฏิบัติระดับจังหวัดมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมากขึ้น ทั้งนี้ในการดำเนินงานของจังหวัดจะมีที่ปรึกษาทางวิชาการคอยให้คำปรึกษาแนะนำ

ผลที่ได้จากการดำเนินการตามตัวแบบนี้คือ คู่มือหรือแนวทางการมีส่วนร่วมของบุคลากรภาครัฐและภาคประชาชนในระดับจังหวัด มีการศึกษารูปแบบที่ดีสำหรับประเทศไทย (best practice cases)





การมีส่วนร่วมของประชาชน
มีหลายระดับ
โดยวิธีการแบ่งระดับขึ้น
การมีส่วนร่วมของประชาชน
อาจแบ่งได้หลายวิธี
ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียด
ของการแบ่งเป็นสำคัญ
การแบ่งระดับขึ้นการมีส่วนร่วม
ของประชาชนอาจแบ่งได้
จากระดับต่ำสุดไปหาระดับสูงสุด



ระบบการบริหารราชการ แบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด:

ทำอย่างไรให้เป็นจริง

กระบวนการและเทคนิค การมีส่วนร่วมของประชาชน ที่สามารถใช้ในการบริหารราชการ

๕ เพื่อเสริมสร้างระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด การมีความรู้ความเข้าใจถึงเรื่องของการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงเป็นสิ่งสำคัญ และความสามารถในการใช้เครื่องมือในการสร้างการมีส่วนร่วมจะเอื้อต่อการ บริการราชการแบบใหม่เป็นอย่างดีเพราะจะนำมาสู่การเกิดความพึงพอใจ ของประชาชน



การมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับโดยวิธีการแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้หลายวิธี ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดของการแบ่งเป็นสำคัญ การแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้จากระดับต่ำสุดไปหาระดับสูงสุด ออกเป็น 7 ระดับ และจำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมในแต่ละระดับจะเป็นปฏิภาคกับระดับของการมีส่วนร่วม กล่าวคือ ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้แก่



1 ระดับการให้ข้อมูล

2 ระดับการเปิดรับความคิดเห็นของประชาชน

3 ระดับการปรึกษาหารือ

4 ระดับการวางแผนร่วมกัน

5 ระดับการร่วมปฏิบัติ

6 ร่วมติดตามตรวจสอบ

7 ระดับการควบคุมโดยประชาชน



1 ระดับการให้ข้อมูล

เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่กับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใดๆ วิธีการให้ข้อมูลอาจกระทำได้หลายวิธี เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ

อย่างไรก็ดี เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจดุลพินิจในการให้หรือไม่ให้ข้อมูลดังกล่าวแก่ประชาชน จึงควรมีข้อกำหนดให้รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำและกระทำอย่างทั่วถึงด้วย ยกเว้นข้อมูลบางประเภท เช่น เรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ เป็นต้น

2 ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน

เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ เจ้าหน้าที่เชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการบริหารราชการ และการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับกิจกรรมของหน่วยงานราชการระดับจังหวัด แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง เป็นต้น

3 ระดับการปรึกษาหารือ

เป็นระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงกว่าการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นการเจรจากันอย่างเป็นทางการระหว่างเจ้าหน้าที่และ



ประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นหรือข้อสงสัยต่างๆ เช่น การจัดประชุม การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

4 ระดับการวางแผนร่วมกัน

เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการต่างๆ เหมาะสมที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

5 ระดับการร่วมปฏิบัติ

เป็นระดับขั้นที่สูงถัดไปจากระดับการวางแผนร่วมกัน คือ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานกับประชาชนร่วมกันดำเนินการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

6 ร่วมติดตามตรวจสอบ ประเมินผล

เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่มีผู้เข้าร่วมน้อย แต่มีประโยชน์ที่ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบสามารถมาคอยติดตามการดำเนินกิจกรรมนั้นๆ ได้ รูปแบบของการติดตามตรวจสอบหรือประเมินผล อาจอยู่ในรูปแบบของการจัดตั้งคณะกรรมการติดตาม ประเมินผลที่มาจากหลายฝ่าย การสอบถามประชาชน โดยการทำการสำรวจเพื่อให้ประชาชนประเมิน เป็นต้น



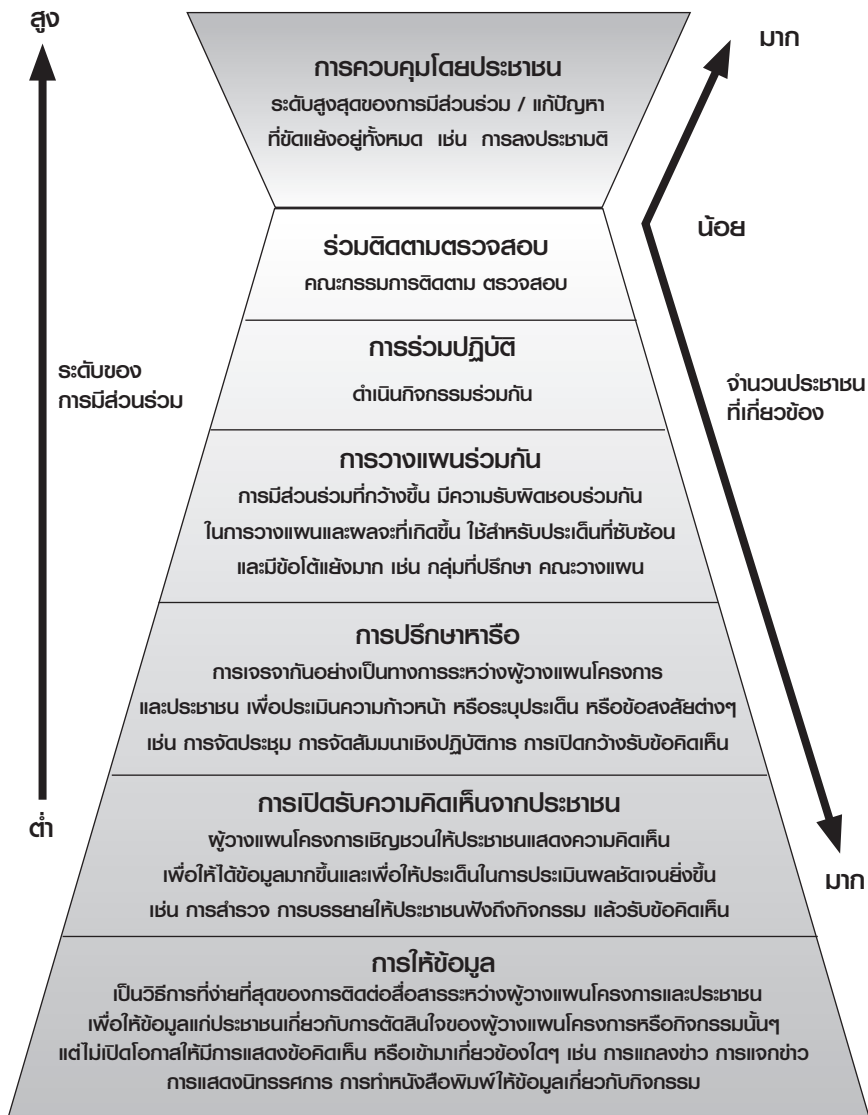
7 ระดับการควบคุมโดยประชาชน

เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน เพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ เป็นต้น ข้อสังเกตเกี่ยวกับการลงประชามติ มี 2 ประการ คือ ประการแรกการลงประชามติจะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนได้ดีเพียงใด อย่างน้อยขึ้นอยู่กับความชัดเจนของประเด็นที่จะลงประชามติและการกระจายข่าวสารเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของประเด็นดังกล่าวให้ประชาชนเข้าใจอย่างสมบูรณ์และทั่วถึงเพียงใดและประการที่สองในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองแล้ว ผลของการลงประชามติจะมีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม





รูป 3 แสดงระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน





กลุ่มเป้าหมาย ในการดำเนินการ

ในการดำเนินการนั้นมีกลุ่มเป้าหมายคือหน่วยงานบริหารราชการระดับจังหวัดทั้ง 75 จังหวัด มีการอบรมให้ความรู้ในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เทคนิคการมีส่วนร่วม การวางแผนการมีส่วนร่วม และการประเมินผล โดยการจัดกลุ่มดำเนินการให้ความรู้และมีการตั้งที่ปรึกษาซึ่งเป็นนักวิชาการในพื้นที่ให้กับจังหวัด ทั้งนี้มีการจัดกลุ่มจังหวัดตามการแบ่งกลุ่มของ กพร. เพื่อความเหมาะสมในการศึกษา เนื่องจากกลุ่มจังหวัดหนึ่งๆ จะมีสภาพทางภูมิศาสตร์ มีบริบทวัฒนธรรมที่ใกล้เคียงกัน

รูป 4 กลุ่มจังหวัด ที่ศึกษา





กลุ่มประชาชนที่เข้ามา
มีส่วนร่วมมีหลายกลุ่ม
ทั้งยังมีบางจังหวัด
การจัดหาทรัพยากร
เพิ่มเติมได้อีกด้วย
ทำให้โครงการสามารถ
ดำเนินการต่อเนื่องได้
และสามารถขยายผล
ไปยังพื้นที่อื่นๆ ได้ด้วย



ระบบการบริหารราชการ แบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด:

ทำอย่างไรให้เป็นจริง

ผลการดำเนินการและถอดบทเรียน จากการเสริมสร้างกระบวนการ บริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

ก. ารจัดทำโครงการนำร่องในจังหวัดทั้ง 75 จังหวัดเพื่อทดลองใช้ตัวแบบของการเสริมสร้างการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เป็นโครงการวิจัยที่ดำเนินการแบบมีส่วนร่วมโดยทีมงานจังหวัด และนักวิจัยจากส่วนกลางเป็นผู้ออกแบบตัวแบบหลัก ขณะที่ทีมจังหวัดที่รวมตัวเป็นคณะทำงานมาจากหลายภาคส่วนรวมทั้งจากภาคประชาชนจะออกแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน และกำหนดประเด็นในการดำเนินการเอง เพียงแต่มีที่ปรึกษาคอยให้คำแนะนำเท่านั้น เมื่อสิ้นสุดโครงการจะมีการประเมินผลแบบมีส่วนร่วมโดยจังหวัดและที่ปรึกษา หลังจากนั้นจะเป็นการศึกษาเปรียบเทียบ



ถอดบทเรียน และจัดลำดับความสำเร็จ หารูปแบบที่เป็นเลิศในการสร้างระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เพื่อชื่นชม ยกย่องและเผยแพร่ต่อไป

ระยะเวลาของการดำเนินโครงการร่วม 1 ปี แต่หลังจากการให้ความรู้แก่ที่ปรึกษา และเจ้าหน้าที่ของจังหวัด ทำให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานราชการระดับจังหวัดส่วนมากมีความรู้ และเข้าใจในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม และสามารถประยุกต์ใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมต่างๆ ได้ มีการเลือกยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานที่แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ อาทิ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจพอเพียง การท่องเที่ยว การป้องกันอุบัติเหตุ และการสร้างการมีส่วนร่วมเป็นต้น มีการมีส่วนร่วมที่หลากหลาย และสามารถนำเทคนิคหลายๆ เทคนิคมาใช้เพื่อการบรรลุเป้าหมาย อาทิ การตั้งคณะกรรมการร่วม การเผยแพร่ข้อมูลของราชการผ่านช่องทางต่างๆ อาทิ วิทยุชุมชน การประชุมปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมเพื่อจัดทำแผน การปฏิบัติแบบมีส่วนร่วม การประชุมกลุ่ม การสำรวจความคิดเห็น การแสดงนิทรรศการ การศึกษาดูงาน และการประเมินผลแบบมีส่วนร่วม

กลุ่มประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมมีหลายกลุ่ม ทั้งยังมีบางจังหวัดการจัดหาทรัพยากรเพิ่มเติม ได้อีกด้วย ทำให้โครงการสามารถดำเนิน





การต่อเนื่องได้ และสามารถขยายผลไปยังพื้นที่อื่นๆ ได้ด้วย

ในการประเมินผลมีการจัดทำตัวแบบในการประเมินโดยที่ปรึกษาอาทิ ความเข้าใจของจังหวัดในเรื่องดังกล่าว ความสนใจ เอาใจใส่ ความพยายาม การเข้ามามีส่วนร่วมของหน่วยงาน ภาคส่วนต่างๆ และประชาชนที่หลากหลาย การทำงานที่เป็นพหุภาคี รูปแบบและระดับชั้นของการมีส่วนร่วม ความพึงพอใจของประชาชน ที่ประเมินด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนความยั่งยืนของกิจกรรม เป็นต้น ทั้งนี้ยังจัดทำกรอบบทเรียนจากการดำเนินโครงการเพื่อขยายผลต่อไป

อย่างไรก็ดีความสำเร็จมิได้เกิดขึ้นในทุกจังหวัด จากการดำเนินการไปช่วงเวลานึงก็ทำให้สามารถที่จะประเมินผลการดำเนินโครงการนี้ได้บ้างแล้ว และพบว่าปัจจัยสำคัญที่น่าจะส่งผลต่อความสำเร็จของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัดคือ

กระบวนการทำงานประกอบด้วย

1. สร้างแรงบันดาลใจ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานจังหวัดต้องมีแรงบันดาลใจที่จะสร้างการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (inspiration) หากผู้นำมีภาวะผู้นำสูงจะเกิดแรงบันดาลใจในการทำงานนี้ได้สำเร็จมากกว่าผู้นำที่ไม่กระตือรือร้น
2. สร้างนวัตกรรมของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ จากการที่แต่เดิมเป็นระบบปิด (innovation)



3. การนำไปปฏิบัติให้เป็นผล (implementation)
4. การปรับปรุงการทำงานของหน่วยงานที่ตอบสนองความต้องการ
ของประชาชน (improvement)
5. ทำด้วยความตระหนัก สนใจอย่างแท้จริง หรือ ‘**ทำด้วยใจ**’
(internalization)

ในการดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องมีปัจจัยที่เอื้อเพื่อให้วงจรของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมบรรลุผลคือ

1. การทำงานแบบพหุภาคี หลายภาคส่วน (inclusive) การบูรณาการ
การคิดเป็นองค์รวม การทำงานเป็นพหุภาคี เพื่อแน่ใจว่ามีการมี
ส่วนร่วมอย่างกว้างขวางและครอบคลุมคนทุกกลุ่มที่มีความสนใจ
และอาจได้รับผลกระทบ
2. มีความสนใจที่จะทำร่วมกัน ทั้งภาคประชาชน และราชการ
(interest) มีการผูกมัดที่จะทำ และกำหนดไว้เป็นนโยบายสำคัญ
ของหน่วยงาน ความชัดเจน ความเข้าใจตรงกัน เข้าใจร่วมกันใน
วัตถุประสงค์ เป้าหมาย กระบวนการมีส่วนร่วม และข้อมูลย้อน
กลับที่ได้จากการประเมิน และที่สำคัญมีกิจกรรมการมีส่วนร่วม
และได้สื่อสารกันเข้าใจแล้วด้วย
3. มีความรู้ มีปัญญาในการคิดกิจกรรม และใช้ความรู้ในการทำงาน
(intelligence)



4. มีความคิดริเริ่มในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการ (initiative)

5. ในกระบวนการทำงานต้องมีการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้บริหารและประชาชน (interactive) ความไว้วางใจกัน เพื่อแน่ใจว่าการติดต่อสื่อสารและมีการสร้างความสัมพันธ์กัน

6. มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับหน่วยงานอื่นๆ เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และสร้างความรู้ (interchangeable)

7. มีการเสริมกำลัง ช่วยเหลือกันอย่างต่อเนื่อง (invigorate) ความรับผิดชอบ เพื่อแน่ใจว่าเจ้าหน้าที่ ผู้มีส่วนร่วม และประชาชนรับผิดชอบร่วมกัน ตลอดจนให้เวลาที่พอเพียง

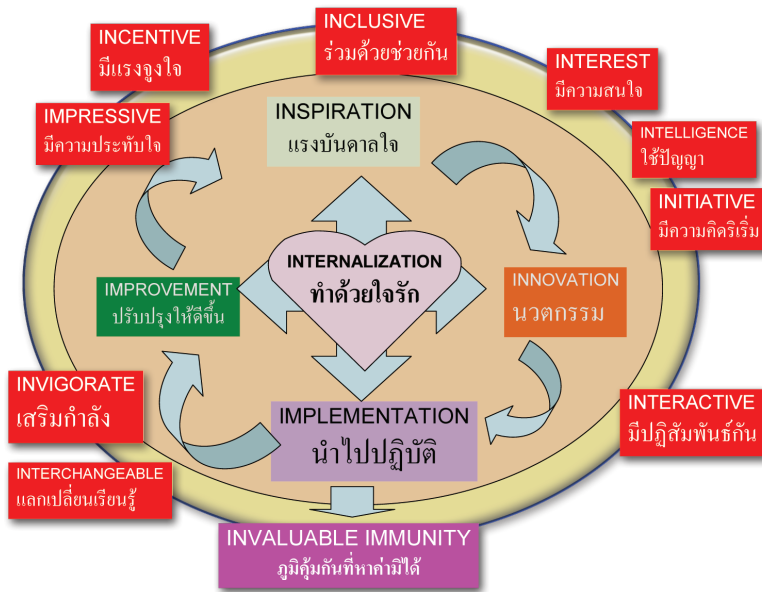
8. สร้างความประทับใจในผลงานที่เกิดขึ้น ร่วมชื่นชมยินดี (impressive) เคารพกันและกัน เพื่อแน่ใจว่าทุกคนรับผิดชอบร่วมกันและยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น

9. สร้างแรงจูงใจในการทำความดีร่วมกัน ยกย่องชมเชย ให้รางวัล (incentive)

จุดหมายปลายทางของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมก็คือ การมีภูมิคุ้มกันสังคมนั้นๆ อย่างหาค่ามิได้ (invaluable immunity)



รูป 5 ปัจจัยสู่ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม



ที่มา: กวีลวด บุรีกุล. 2550 .

อย่างไรก็ดีจากการดำเนินงานจริงในจังหวัดต่างๆ พบความแตกต่าง
ในผลสำเร็จที่ขยายหลักการข้างต้นตามกลุ่มผู้เกี่ยวข้องอันเนื่องมาจากปัจจัย
ต่อไปนี้

ด้านเจ้าหน้าที่ คือ ทศนคติ ความตระหนัก ความรู้ของเจ้าหน้าที่
และประชาชนในเรื่องการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เทคนิคการมี



ส่วนร่วม ความสามารถใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมที่หลากหลาย¹ ภาวะผู้นำของ
ผู้บริหารที่ต้องยอมรับแนวคิดที่เปิดกว้างให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากกว่าการ
ขอความร่วมมือ การมีเป้าหมายร่วมกัน การทำงานเป็นทีมของทีมจังหวัด
ทรัพยากรที่มีเพียงพอและเหมาะสม ความไว้วางใจประชาชนให้เข้ามามี
ส่วนร่วม และสิ่งจูงใจ เช่นการนำไปใช้ได้กับการประเมินของ กพร. ในการได้
รับรางวัล

ด้านประชาชนภาคส่วนต่างๆ ต้องมีความตระหนัก สนใจที่จะเข้า
มามีส่วนร่วม ความไว้วางใจเจ้าหน้าที่ วัฒนธรรมของท้องถิ่นที่เอื้อต่อการ
สร้างกระบวนการมีส่วนร่วม เช่นการรวมตัวกันเป็นประชาสังคม การยอมรับ
กระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ด้านที่ปรึกษา คือ ความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการบริหารราชการแบบ
มีส่วนร่วมและเรื่องการมีส่วนร่วมเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่จังหวัด ความ
สามารถในการให้คำปรึกษา แนะนำ การเอาใจใส่ดูแลอย่างสม่ำเสมอ ของที่
ปรึกษา และประชาชน เป็นต้น



¹ บางจังหวัดยังคงใช้รูปแบบการทำงานแบบเดิมๆ ที่มีได้แสดงถึงการมี
ส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง อาทิการจัดประชาคมที่มีผู้นำนำ
เสนอข้อมูล แต่ประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นน้อยมาก และ
ส่วนใหญ่ไม่ได้รับข้อมูลมาก่อน หรือการใช้คำว่าประชาพิจารณ์ แต่ใช้
ไม่ถูกต้อง นอกจากนี้ยังมีความเข้าใจว่าการมีส่วนร่วมคือการ
ประชาสัมพันธุ์



อนึ่งการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม
จะยั่งยืนได้ต้องมีการทำงานแบบบูรณาการ
กันทุกภาคส่วน
และมีการสนับสนุนจากหลายฝ่ายทั้งราชการ
เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ประชาสังคมและประชาชน
และที่สำคัญต้องมีการยึดหลัก
ประชาธิปไตยที่เปิดโอกาส
ให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง



ระบบการบริหารราชการ แบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด:

ทำอย่างไรให้เป็นจริง

สรุป

ก การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม ทั้งนี้ เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เป็นการ



สร้างฉันทามติ และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ ส่วนการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เป็นเรื่องของการนำแนวคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามาใช้ในการบริหารราชการ เป็นการบริหารแนวใหม่ที่เน้นการบริการประชาชน ให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีการกระจายโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามาร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ดำเนินการ ติดตามประเมินผล โดยต้องมีความไว้วางใจกันทุกฝ่าย

การเสริมสร้างให้เกิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมขึ้นต้องมีการให้ความรู้ในแนวคิดของการบริหารราชการแบบนี้ และเรื่องของการมีส่วนร่วม การใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมที่หลากหลายเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ การจัดให้มีที่ปรึกษาในกรณีที่เป็นหน่วยงานใหม่ ยังขาดประสบการณ์ ให้มีการทดลองนำความรู้ไปใช้จริง และมีการประเมินพร้อมทั้งมีสิ่งจูงใจในการทำงาน แต่ทั้งหมดนั้นจะเกิดขึ้นไม่ได้หากผู้บริหารไม่เห็นชอบ ไม่เปิดใจรับแนวคิดใหม่ และผู้ที่จะต้องปฏิบัติแต่ไม่ปฏิบัติ นอกจากนี้การมีสิ่งจูงใจมีความสำคัญ ตลอดจนการเห็นคุณค่าของการดำเนินการร่วมกันของทุกภาคส่วน

อนึ่งการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจะยั่งยืนได้ต้องมีการทำงานแบบบูรณาการกันทุกภาคส่วนและมีการสนับสนุนจากหลายฝ่ายทั้งราชการ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาสังคมและประชาชน และที่สำคัญต้องมีการยึดหลักประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง



เอกสารอ้างอิง

Denhardt, Janet V. and Robert B. Denhardt. **The New Public Service: Serving, not Steer.** New York : M.E. Sharpe, Inc., 2003.

Gore, Albert. The Best –kept Secret in Government: a Report to president Bill Clinton, Washington D.C. US. Government Printing Office, National Performance Review. 1996.

Nagy, M.T., M.Bowman, J.Dusik, J.Jendroska, S.Stec, K.van der Zwiep and J.Zlinszky. 1994. Manual on Public Participation in Environmental Decisionmaking. <http://www.rec.org/REC/Publications/PPManual/Default.html>. 11/12/45

Pollitt, Christopher and Geert Bouckert. Public Management reform: A Comparative Analysis. New York: Oxford University Press. 2000.

United State Environmental Protection Agency. RCRA Public Participation Manual. Office of Solid Waste, Washington. 1996.



คณะวิจัยสถาบันพระปกเกล้า. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้าครั้งที่ 4 เรื่อง 5 ปีของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ วันที่ 8 - 10 พฤศจิกายน 2545 ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า

เจมส์ แอล เครตัน. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของชุมชน. แปลโดย ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์. นนทบุรี: ศูนย์สันติวิธีเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย, นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2543.

ถวิลวดี บุรีกุล. “ธรรมาภิบาล : หลักการเพื่อบริหารรัฐกิจแนวใหม่.” **วารสารสถาบันพระปกเกล้า** 1, 2 นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2546

ถวิลวดี บุรีกุล. การมีส่วนร่วม : แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า: 2548

ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ รายงานการวิจัยการยกระดับการให้บริการสาธารณะโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน (People’s Audit). นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2548

ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ รายงานการวิจัยโครงการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.



ถวิลวดี บุรีกุล. 2550. การยกระดับการบริการสาธารณะด้วยการมีส่วนร่วม
ของประชาชน.เอกสารประกอบการสอนหลักสูตรสัมฤทธิบัตร สถาบัน
พระปกเกล้า

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

วันชัย วัฒนศัพท์ และคณะ. **การเพิ่มพลังความสามารถกระบวนการ
จัดการข้อพิพาท**. สถาบันพระปกเกล้า. ขอนแก่น : โรงพิมพ์ศิริภรณ์
ออฟเซ็ท, 2545.

สถาบันพระปกเกล้า. รายงานการวิจัยเรื่องแนวทางการสร้างเสริม
ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540 ปัญหา อุปสรรค และทางออก กรุงเทพฯ: บริษัท
ธรรมดาเพลส จำกัด. 2545.

สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย สถาบันพระปกเกล้า และสำนักงานคณะกรรมการ
ประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน. ธรรมนูญที่วัดได้ ตัวชี้วัดการมี
ส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: บริษัท
ไทยกราฟิคแอนด์พริ้น จำกัด, 2545.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. รายงานความก้าวหน้าของ
การพัฒนาระบบราชการในรอบ 3 ปี.กทม:สำนักงาน ก.พ.ร., 2548



ระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด :

ทำอย่างไรให้เป็นจริง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. แนวความคิดเกี่ยวกับการ
บริหารราชการแบบมีส่วนร่วม. [http://www.opdc.go.th/
special.php?spc_id=3&content_id=301](http://www.opdc.go.th/special.php?spc_id=3&content_id=301)