



บทนำ

การพัฒนาระบบราชการนั้น นอกจากมุ่งเน้นให้เป็นระบบราชการที่มีความสามารถ มีวัฒนธรรมการปฏิบัติราชการตามหลักธรรมาภิบาล และเท่าทันการเปลี่ยนแปลงแล้ว ลักษณะของหน่วยงานราชการที่สำคัญ (Organizational Entity) อีกประการหนึ่งได้แก่ เป็นองค์กรที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย ด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้รับบริการและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย พัฒนาระบบงานและการจัดบริการของส่วนราชการให้สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างเจาะจง ชัดเจน รวมทั้งก่อให้เกิดการผนึกพลังเครือข่ายระหว่างภาคราชการกับภาคประชาชนในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ตลอดจนร่วมกันผลักดันให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2551-2555) ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ยุทธศาสตร์ที่ 2 ที่เน้นการให้ระบบราชการทำงานในลักษณะบูรณาการ สร้างความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่างๆ รวมทั้งเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานสาธารณะ

เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ของการเป็นองค์กรที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลาย เอกสารคู่มือฯ ฉบับนี้ จึงมีสาระสำคัญอยู่ที่การนำเสนอแนวทางการนำนวัตกรรมการมีส่วนร่วมระหว่างส่วนราชการระดับกระทรวงกับประชาชนผู้รับบริการและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งมีหลักการและแนวทางสำคัญ

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

แตกต่างจากหลักการมีส่วนร่วมที่ผ่านมา เรียกว่า “**หลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม**” (PG-Participatory Governance)

หลักการหรือแนวทางการบริหารที่อาจถือได้ว่าเป็นนวัตกรรมทางการบริหาร (management innovation) นั้น จำเป็นต้องมีการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ตรงกันในรูปของคู่มือ และเพื่อสร้างหลักประกันว่าแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในคู่มือฯ ฉบับนี้ มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เนื้อหาของเอกสารคู่มือฯ จึงมีที่มาจากการสังเคราะห์ด้วยกระบวนการวิจัย การถอดบทเรียนจากการนำหลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปประยุกต์ใช้ใน 3 ส่วนราชการนำร่อง ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุขและกรมประชาสัมพันธ์ รวมทั้งกรณีศึกษาอื่นๆ ที่คณะที่ปรึกษาเห็นว่ามีความจำเป็นสำหรับการทำให้รูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมครบถ้วน ครอบคลุมการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลางระดับกระทรวงซึ่งเป็นหน่วยงานระดับนโยบายมากขึ้น

วัตถุประสงค์ของการจัดทำเอกสารคู่มือฯ

เอกสารคู่มือฯ ฉบับนี้ จัดทำขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์สำคัญ 4 ประการ คือ

ประการที่ 1 เพื่อเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจและทัศนคติของผู้บริหารระดับนโยบายของกระทรวงเกี่ยวกับความหมายและประโยชน์ของหลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งถือได้ว่าเป็นนวัตกรรมการบริหารรัฐกิจอันประกอบไปด้วยแนวคิดและกระบวนการที่แตกต่างจากการมีส่วนร่วมแบบเดิม

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

ประการที่ 2 เพื่อเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนสำคัญในการนำแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปประยุกต์ใช้ในการกำหนด และนำนโยบายระดับกระทรวงไปสู่การปฏิบัติในภาพรวม

ประการที่ 3 เพื่อเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจและทัศนคติที่จำเป็นเกี่ยวกับแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ไปประยุกต์ใช้ในการกำหนด และนำนโยบายในระดับกระทรวงไปสู่การปฏิบัติในรูปแบบต่างๆ ตามความพร้อม ความจำเป็นและความต้องการที่หลากหลายของประชาชนผู้รับบริการและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ประการที่ 4 เพื่อเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับตัวอย่างรูปธรรมของแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ที่ได้จากการณศึกษการประยุกต์ใช้แนวทางดังกล่าวโดย 3 ส่วนราชการนำร่อง อันได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุขและกรมประชาสัมพันธ์

การจัดแบ่งเนื้อหาของเอกสารคู่มือฯ

เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ทั้ง 4 ประการข้างต้น เนื้อหาในเอกสารคู่มือฯ จะแบ่งออกเป็น 7 บท คือ

บทที่ 1 ความหมายและความสำคัญของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการกำหนดและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับกระทรวง เนื้อหาสำคัญบทนี้มุ่งหมายให้ผู้อ่านเข้าใจว่า แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมีความแตกต่างจากกระบวนการมีส่วนร่วมที่ส่วนราชการส่วนใหญ่ดำเนินการอยู่แล้วอย่างไร อีกทั้งชี้ให้เห็นความสำคัญของแนวทางการบริหาร

ราชการแบบมีส่วนร่วม อันเนื่องมาจากพลังขับเคลื่อน (driving forces) หรือ ปัจจัยแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปและประโยชน์ที่กระทรวงจะได้รับ

บทที่ 2 ภาพรวมของขั้นตอนการกำหนดและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับกระทรวงตามแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เนื้อหาสำคัญของบทนี้ประกอบด้วยความหมายของคำว่า “การกำหนดและนำนโยบายระดับกระทรวงไปสู่การปฏิบัติ” เพื่อชี้ให้เห็นว่าการนำแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปประยุกต์ใช้ในการกำหนดและนำนโยบายระดับกระทรวงสู่การปฏิบัตินั้น สามารถครอบคลุมประเด็นปัญหาและใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมใดได้บ้าง ซึ่งต้องอาศัยขั้นตอนการเตรียมความพร้อม ขั้นตอนการดำเนินการและหลังดำเนินการ รวมทั้งเครื่องมือ ตลอดจนเทคนิคการวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นสาธารณะ หลังจากผู้อ่านคู่มือฯ เข้าใจภาพรวมของขั้นตอนการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการกำหนดและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแล้ว เนื้อหาในบทนี้จะว่าด้วยการเจาะลึกถึงแนวทางสำคัญ ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการนำแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปใช้ในการกำหนดประเด็นสาธารณะ

บทที่ 4 แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง เนื้อหาในบทนี้จะคล้ายคลึงกับบทที่ 3 แต่มุ่งเน้นไปที่แนวทางสำคัญ ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการนำแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง

บทที่ 5 แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของกระทรวง เนื้อหาในบทนี้จะเป็นการนำหลักธรรมาภิบาล ว่าด้วยหลักนิติธรรมและหลักการมีส่วนร่วมมาผสมผสาน

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

จนกระทั่งได้มาซึ่งแนวทางสำคัญ ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการนำแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการยกร่างกฎหมาย

บทที่ 6 แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินงานของกระทรวงในระดับพื้นที่ เนื้อหาในบทนี้มุ่งเน้นไปที่การตอบคำถามสำคัญที่ว่า ทำอย่างไรจึงจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการจัดลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหาหรือประเด็นการพัฒนา เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดสรรทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณ เพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินงานของกระทรวงผ่านโครงการที่นำสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ได้ และปัจจัยแห่งความสำเร็จในการนำแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากร เพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินงานของกระทรวงในรูปของโครงการระดับพื้นที่

บทที่ 7 แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการออกแบบและจัดบริการสาธารณะของกระทรวง เนื้อหาในบทนี้แสดงถึงการประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานของหน่วยราชการระดับกระทรวง ได้แก่ การให้บริการสาธารณะ จึงเป็นบทที่ว่าด้วยแนวทางสำคัญ ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการนำแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการออกแบบและจัดบริการสาธารณะ

นอกจากนี้ ใน**ภาคผนวก**มีเนื้อหาประกอบด้วย

ภาคผนวก 1 ได้แก่ การนำเสนอกรณีศึกษา โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อแสดงตัวอย่างรูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม จาก 3 ส่วนราชการ นำร่อง ประกอบด้วย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข และกรมประชาสัมพันธ์

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

ภาคผนวก 2 ได้แก่ การนำเสนอกรณีศึกษา โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อแสดงตัวอย่างรูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมกรณีศึกษาอื่นๆ เพิ่มเติม ได้แก่ กรณีศึกษาว่าด้วยการสร้างประเด็นสุขภาพแห่งชาติ และกรณีศึกษาว่าด้วยการให้ภาคประชาชนเข้ามาส่วนร่วมในการร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ

ภาคผนวก 3 ได้แก่ การนำเสนอเทคนิคการมีส่วนร่วมประเภทต่างๆ เพื่อให้ผู้อ่านมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวจนกระทั่งสามารถนำไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับประเด็นการมีส่วนร่วม ลักษณะของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ระดับการมีส่วนร่วม ตลอดจนข้อจำกัดในด้านต่างๆ

วิธีการใช้เอกสารคู่มือฯ

เนื่องจาก เอกสารคู่มือฯ ฉบับนี้ จัดทำขึ้นเพื่อแสดงกรอบแนวทางการประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เพื่อเปิดพื้นที่ให้กับภาคประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจในระดับนโยบายของกระทรวง ครอบคลุมตั้งแต่ประเด็นสาธารณะ แผนยุทธศาสตร์ การจัดสรรทรัพยากรโครงการ การจัดทำร่างกฎหมาย การออกแบบและจัดบริการสาธารณะ

ดังนั้น ผู้อ่านจึงไม่จำเป็นต้องอ่านตั้งแต่บทแรกจนถึงบทสุดท้าย แต่สามารถเลือกหัวข้อการประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมได้ตามประเด็นเนื้อหาที่ท่านสนใจ และคิดว่าส่วนราชการของท่านมีความพร้อมหรือมีประสบการณ์ในการดำเนินการมาก่อน หรืออาจเริ่มจากการอ่านบทการนำแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในประเด็นที่กระทรวงของท่านอยู่ระหว่างดำเนินการอยู่แล้ว หรือต้องการกรอบแนวคิดเพื่อเป็นแนวทางเพิ่มเติมก่อนก็ได้

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

ด้วยเนื้อหาทั้ง 7 บท รวมทั้งภาคผนวกที่มุ่งบรรลุวัตถุประสงค์ 4 ประการ ดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงหวังว่าเอกสารคู่มือฯ ฉบับนี้ จะก่อให้เกิดผลลัพธ์สำคัญ กล่าวคือ ข้าราชการในระดับกระทรวงหรือส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานระดับนโยบายเกิดความมุ่งมั่นและเชื่อมั่น ในการนำแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปประยุกต์ใช้ในการสร้างความไว้วางใจระหว่างภาครัฐกับประชาชน ตลอดจนพัฒนาโอกาสในการปรับปรุง (OFI-Opportunity For Improvement) ของหมวดที่ 3 - การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตามเกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA-Public Sector Management Quality Award) เพื่อให้การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของกระทรวงหรือส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานระดับนโยบาย สามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้อย่างต่อเนื่องในที่สุด

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย