



## บทที่ 7 แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ในการออกแบบและการจัดบริการสาธารณะ ของกระทรวง (Participatory Governance in Designing and Providing Public Services)



บทนี้มีวัตถุประสงค์ในการนำเสนอการประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการออกแบบและการจัดบริการสาธารณะ หรือการเปิดพื้นที่ภาคประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้เข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบและร่วมจัดบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะ (Public services) หมายถึง บริการที่หน่วยงานภาครัฐจัดให้ภาคประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการจัดด้วยหน่วยงานภาครัฐเอง หรือจัดบริการโดยให้องค์กรอื่นๆ เช่น องค์กรชุมชนหรือองค์กรไม่แสวงหากำไรรวมทั้งหน่วยงานธุรกิจภาคเอกชน เป็นต้น บริการสาธารณะเป็นบริการที่ไม่สามารถจัดโดยผ่านกลไกตลาดได้ และเป็นบริการที่มีผลกระทบกับส่วนรวม ภาครัฐจึงควรเป็นผู้รับผิดชอบ เช่น การอนุรักษ์และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การดูแลส่งเสริมสุขอนามัยที่ดีของประชาชน การคุ้มครองสิทธิของประชาชน การดูแลผู้ด้อยโอกาสในสังคม เป็นต้น ภารกิจในการจัดบริการเหล่านี้ขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบของกระทรวงหรือกรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริงและสร้างความเป็นธรรมในสังคม นอกจากกระทรวงจะเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ และการจัดทำร่างกฎหมายแล้ว กระทรวงหรือกรมยังสามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบและ

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

การจัดบริการสาธารณะในระดับปฏิบัติ เช่น กรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งมีบทบาทในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนโดยจัดรายการวิทยุ สามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายร่วมออกแบบหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบและสาระของรายการวิทยุ รวมทั้งภาคประชาชนมาร่วมจัดรายการด้วย เพื่อให้แน่ใจว่าข้อมูลข่าวสารสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง เป็นต้น

## 1. ความหมายและความสำคัญของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการออกแบบและการจัดบริการสาธารณะ



### ความหมายของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการออกแบบและการจัดบริการสาธารณะ

หมายความว่า หน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ หน่วยงานในระบบราชการ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยบริการพิเศษ (SDU-Service Delivery Unit) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดบริการสาธารณะ ได้เปิดโอกาสให้ภาคประชาชน ภาคเอกชน และองค์กรชุมชน รวมทั้งองค์กรไม่แสวงหากำไรต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ ทั้งการออกแบบหรือการตัดสินใจเกี่ยวกับบริการสาธารณะ เช่น ประเภทบริการ สถานที่และรูปแบบการบริการ การร่วมจัดบริการสาธารณะตลอดจนการติดตามประเมินผล เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะดังกล่าวสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยรวมมากที่สุด การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมควรดำเนินการอย่างครบวงจร คือ ตั้งแต่

การให้ภาคประชาชนร่วมออกแบบเกี่ยวกับบริการสาธารณะหรือร่วมจัดบริการสาธารณะ และร่วมในการประเมินผลการบริการสาธารณะนั้นๆ ด้วย



### **ความสำคัญและจำเป็นของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการออกแบบและการจัดบริการสาธารณะ**

จากลักษณะของการจัดบริการสาธารณะในอดีต ที่ภาครัฐเป็นศูนย์กลางในการตัดสินใจและดำเนินการในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งในบางกรณีไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน และในหลายกรณีนำมาสู่ความขัดแย้งและการประท้วงโครงการของภาครัฐ เพราะข้าราชการที่ทำหน้าที่ออกแบบและตัดสินใจส่วนมากใช้ดุลยพินิจและอยู่ในส่วนกลาง ข้าราชการเห็นว่าควรดำเนินการ แต่ประชาชนอาจเห็นว่าไม่ควรดำเนินการหรือต้องการให้มีการดำเนินการโดยวิธีการอื่นๆ ทำให้การทำงานของภาครัฐไม่สามารถตอบสนองประชาชนได้ อีกทั้งการจัดบริการสาธารณะของกระทรวงหรือกรมมีการดำเนินการเป็นรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ นอกจากนี้การดำเนินการจัดบริการสาธารณะที่ผ่านมาในอดีตของหน่วยงานภาครัฐเป็นการดำเนินการโดยลำพัง ซึ่งภาครัฐเองก็มีข้อจำกัดในด้านบุคลากรและงบประมาณ ทำให้ไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง งานบางอย่างกระจุกตัวเฉพาะพื้นที่และก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรม ดังนั้นการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบและร่วมจัดบริการสาธารณะมีประโยชน์หลายประการ ดังนี้

(1) ในปัจจุบันแม้ข้าราชการจะพยายามตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ แต่ในความเป็นจริงประชาชนมีความแตกต่างทั้งในด้านมุมมอง ปัญหาและความต้องการเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นการเปิดโอกาสให้ภาค

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมย่อมทำให้การจัดบริการสาธารณะสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทำให้ประชาชนรู้สึกใกล้ชิด ไว้วางใจระบบราชการและมีความพึงพอใจ รวมทั้งสามารถแก้ไขเยียวยาให้กับประชาชนในกรณีที่ได้รับผลกระทบทางลบจากการดำเนินการ

(2) สะท้อนให้เห็นภาพพจน์ขององค์กรที่ยึดหลักธรรมาภิบาล โปร่งใส จริงใจ อันส่งผลต่อความพึงพอใจของประชาชนผู้ได้รับบริการ

(3) เป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคประชาชน อันส่งผลต่อการบริหารการปกครองแบบประชาธิปไตย

(4) การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะโดยภาครัฐเปลี่ยนแปลงบทบาทเป็นผู้กำกับดูแลและสนับสนุน จะช่วยให้ภาครัฐตระหนักและให้ความสำคัญกับการกำหนดทิศทางการพัฒนาของประเทศในภาพรวม

## 2. ลักษณะสำคัญและขั้นตอนการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการออกแบบและการจัดบริการสาธารณะ



หน่วยงานภาครัฐอาจให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบและร่วมจัดบริการสาธารณะ โดยให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในลักษณะดังต่อไปนี้

(1) การมีส่วนร่วมในการออกแบบหรือการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ ประกอบด้วยรูปแบบดังนี้

- การมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนานโยบาย เช่น การพัฒนานโยบายพลังงาน เป็นต้น

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

- การมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนงานและงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ
- การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับแผนงานและโครงการของภาครัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชน

(2) การมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ ประกอบด้วย

- การให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ เช่น การร่วมจัดรายการวิทยุของกรมประชาสัมพันธ์ และการร่วมจัดทำแผนพัฒนาชุมชนด้านสุขภาพของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ของกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น
- การให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ เช่น การจัดซื้อบริการจากภาคเอกชน (contracting out) การให้สัมปทานภาคเอกชนในการจัดบริการ เช่น การให้สัมปทานเส้นทางเดินรถสาธารณะ เป็นต้น
- การให้องค์กรชุมชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชนร่วมจัดบริการสาธารณะ เช่น การให้องค์กรพัฒนาเอกชน มูลนิธิร่วมจัดศูนย์ดูแลคนชราหรือศูนย์เด็กเล็ก การให้องค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชน เป็นต้น

(3) การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลการจัดบริการสาธารณะ  
สามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ เช่น

- การจัดตั้งศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์
- การจัดทำรายงานผลการดำเนินงาน
- การสำรวจความพึงพอใจของประชาชน



### ขั้นตอนการให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบและร่วมจัดบริการสาธารณะ

การที่จะให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบและการจัดบริการสาธารณะ หน่วยงานที่รับผิดชอบควรดำเนินการ ดังต่อไปนี้

#### ขั้นตอนการวางแผน

(1) วิเคราะห์ภารกิจหลักหรือยุทธศาสตร์ที่สำคัญและเหมาะสมในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยขึ้นอยู่กับลักษณะภารกิจของแต่ละหน่วยงาน

(2) อบรมบุคลากรให้มีความรู้ ความเข้าใจและสามารถจัดทำและให้บริการสาธารณะในหน่วยงานของตนผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

(3) กำหนดขอบข่ายภารกิจของหน่วยงานในการจัดกระบวนการให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งอาจมีดังต่อไปนี้

- ระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง ได้แก่ ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากบริการสาธารณะ เช่น ประชาชนในพื้นที่บริการสาธารณะ เป็นต้น และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยอ้อม ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปผู้มีความสนใจและห่วงใยในประเด็นนั้น
- เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความคิดริเริ่มที่จะดำเนินโครงการให้กระจายออกเป็นวงกว้าง เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ดำเนินโครงการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทราบว่ามีหน่วยงานกำลังคิดริเริ่มที่จะดำเนินโครงการในพื้นที่

- จัดกระบวนการรวบรวมความคิดเห็นจากกลุ่มต่างๆ ที่ระบุข้างต้น และนำมาประมวลอย่างเป็นระบบเพื่อให้แน่ใจว่าภาคประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสร่วมแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อโครงการ ทั้งที่เป็นแนวคิด ปัญหา และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ
- ร่างแผนการดำเนินงาน โดยอาศัยข้อมูลจากความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ผสมผสานกับหลักความรู้ทางวิชาการด้านการบริการสาธารณะ
- ทำรายงานสรุปผลการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน
- กำหนดระดับการจัดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งอาจเป็นไปตามกรอบกฎหมายด้านการมีส่วนร่วมที่บัญญัติไว้แล้ว

#### ขั้นตอนการดำเนินการออกแบบและการจัดบริการสาธารณะ

(1) หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการออกแบบและการจัดบริการสาธารณะ มีการประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวาง เพื่อให้ภาคประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ได้รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดที่จะดำเนินโครงการในพื้นที่ โดยอาจใช้สื่อในรูปแบบต่างๆ ที่หลากหลาย เพื่อให้แน่ใจว่าภาคประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสเข้าร่วมดำเนินการออกแบบและการจัดบริการสาธารณะ

(2) วิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งทางตรงและทางอ้อม

(3) จัดทำรายชื่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

(4) เลือกระดับการมีส่วนร่วม โดยทั่วไปสำหรับการออกแบบและการจัดบริการสาธารณะอาจเป็นระดับปรึกษาหารือ ระดับเข้ามามีบทบาท จนถึงระดับสร้างความร่วมมือ

(5) จัดเตรียมกระบวนการปรึกษาหารือ การให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาท และการสร้างความร่วมมือ โดยเลือกเทคนิคการมีส่วนร่วมที่นำมาใช้ ซึ่งพิจารณาถึงความเหมาะสมของจำนวนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สถานที่จัดระยะเวลาและจำนวนครั้งที่จัด

(6) ในกรณีการให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทและการสร้างความร่วมมือในการออกแบบและการจัดบริการสาธารณะ โดยทั่วไปอาจใช้การตั้งคณะทำงานหรือคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเจ้าหน้าที่ภาครัฐในสัดส่วนที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากกว่าเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ทั้งนี้หน่วยงานต้องสร้างความรู้ความเข้าใจในกระบวนการมีส่วนร่วมที่จะทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่จะเข้ามาดำเนินการออกแบบและการจัดบริการสาธารณะ รวมทั้งการพัฒนาทักษะและศักยภาพของประชาชนให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีคุณภาพและมาตรฐาน โดยอาจทำได้ ดังนี้

- จัดเวทีเสวนาร่วมกันเพื่อทำความเข้าใจในแนวคิดและกระบวนการมีส่วนร่วม รวมทั้งรับทราบความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่
- จัดประชุมชี้แจงด้านกฎระเบียบและเงื่อนไขการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง
- ฝึกอบรมให้ความรู้และพัฒนาทักษะที่เกี่ยวข้อง เช่น การใช้อุปกรณ์เทคนิคเฉพาะ การใช้ภาษา เป็นต้น

(7) ในช่วงระหว่างดำเนินการจัดบริการสาธารณะโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐควรให้คำแนะนำ และทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงสนับสนุนแก่ภาคประชาชน



### ขั้นตอนการติดตามประเมินผลการดำเนินการ

หลังจากการดำเนินการจัดบริการสาธารณะโดยให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมแล้ว ส่วนราชการที่รับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะดังกล่าวอาจจัดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามาร่วมในการให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อการจัดบริการสาธารณะนั้น เพื่อจะได้นำมาเป็นข้อมูลสำหรับการวางแผนพัฒนา และการตัดสินใจในระดับนโยบายต่อไป ซึ่งการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการดำเนินการจัดบริการสาธารณะอาจทำได้ในหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับลักษณะงานของการจัดบริการสาธารณะ วัตถุประสงค์ของการดำเนินการ และจำนวนผู้รับบริการ ผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงาน โดยดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) จัดทำการวิเคราะห์ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งทางตรงและทางอ้อม
- (2) จัดทำรายชื่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

(3) คัดเลือกเทคนิควิธีการให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล โดยพิจารณาถึงจำนวนผู้รับบริการ ผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงาน งบประมาณและระยะเวลาที่ใช้ ในกรณีที่การจัดบริการสาธารณะเกี่ยวข้องหรือครอบคลุมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมาก (ทั้งในเชิงพื้นที่และจำนวน) ส่วนราชการควรพิจารณาการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมให้กว้างขวางมากที่สุดเท่าที่จะทำได้เพื่อจะได้มุมมองที่หลากหลาย

(4) ประมวลผลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ เพื่อใช้ในการพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินการต่อไป

(5) ส่วนราชการอาจเผยแพร่ผลการติดตามประเมินผลแบบมีส่วนร่วมโดยจัดทำเป็นรายงานผลการดำเนินงาน ซึ่งอาจเผยแพร่ในเว็บไซต์ของหน่วยงานหรือในรูปแบบอื่นๆ

### 3. บัณฑิตพิจารณาในการนำแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม มาใช้ในการออกแบบและการจัดบริการสาธารณะ



สิ่งที่ควรพิจารณาในการจัดกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบและการจัดบริการสาธารณะ ได้แก่

(1) การจัดกระบวนการมีส่วนร่วมที่ดี คือ ต้องยึดหลักความร่วมมือจากทุกฝ่าย (inclusiveness) ได้แก่ การรวมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้ามาในกระบวนการ ทั้งภาคประชาชน ภาคเอกชน องค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาชุมชน และหน่วยงานอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่ความร่วมมือในการดำเนินการที่ดีและสร้างความเชื่อมั่นความไว้วางใจในหน่วยงาน

(2) การให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบและร่วมจัดบริการสาธารณะ ภาครัฐต้องตระหนักว่าบทบาทของตนคือ เป็นผู้ให้การสนับสนุนและกำกับดูแล (supporter and facilitator) ไม่ใช่เป็นผู้ดำเนินการเอง บทบาทของการเป็นผู้ให้การสนับสนุนนั้น คือ การสนับสนุนให้ภาคประชาชนมีขีดความสามารถในการออกแบบและการจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีมาตรฐาน สำหรับการเป็นผู้กำกับดูแล คือ หน่วยงานภาครัฐต้องมีกลไกในการกำกับดูแลว่าประชาชนจะได้รับบริการอย่างมีมาตรฐาน

(3) หน่วยงานภาครัฐควรให้ความรู้ความเข้าใจแก่ภาคประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวกับกฎระเบียบเงื่อนไขต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนพัฒนาทักษะต่างๆ เพื่อให้การดำเนินการแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการออกแบบและการจัดบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีคุณภาพ เช่น การให้ประชาชนมาร่วมจัดรายการวิทยุ ควรต้องให้ความรู้และพัฒนาทักษะการจัดรายการวิทยุแก่ประชาชน เป็นต้น

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

(4) การให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการออกแบบและการจัดบริการสาธารณะ ควรมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ไม่ทำเป็นเฉพาะโครงการเท่านั้น เพื่อให้ภาคประชาชนเกิดความเชื่อมั่นและตื่นตัวในการเข้ามามีส่วนร่วม

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ