



บทที่ 6 แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินงานของกระทรวงในระดับพื้นที่ (Participatory Governance in Resource Allocating Decision)



บทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงกรอบแนวทางการประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดสรรทรัพยากร เพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินงานของกระทรวงในระดับพื้นที่ ทรัพยากรนี้อาจอยู่ในรูปของงบประมาณเพื่อใช้ในการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ในระดับพื้นที่ของกระทรวง ตามกรอบและแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวง

หลังจากกระทรวงได้จัดสรรทรัพยากร ในรูปของงบประมาณสำหรับกิจกรรมต่างๆ เพื่อใช้ในการดำเนินการในพื้นที่ตามแผนยุทธศาสตร์กระทรวง ทรัพยากรที่จัดสรรดังกล่าวควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณ กิจกรรม โครงการต่างๆ เนื่องจากข้อมูลและความคิดเห็นจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดสรรทรัพยากร จะทำให้การจัดสรรทรัพยากรนั้นมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามลำดับความสำคัญของปัญหา ความต้องการและศักยภาพตามพื้นที่ได้จริง การจัดสรรทรัพยากร (เช่น งบประมาณ เป็นต้น) ตามความต้องการของภาคประชาชนในพื้นที่จึงเท่ากับว่าส่วนราชการระดับกระทรวงกำลังยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไปสู่การเสริมอำนาจ โดยภาคประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ ภาครัฐเป็นเพียงผู้ดำเนินการ เนื่องจากการตัดสินใจเป็นการกำหนดว่าจะใช้ทรัพยากรเพื่อดำเนินงานในเรื่องใด เช่น การใช้งบประมาณไปในเรื่องใด ย่อมทำให้เรื่องนั้นนำไปสู่การปฏิบัติจริงได้

เป็นต้น และหากภาคประชาชนมีส่วนร่วมทำ ร่วมคิด ร่วมติดตามและร่วมประเมินผลแล้ว นอกจากจะทำให้แน่ใจได้ว่าจะมีการใช้ทรัพยากรตามที่ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจแล้ว ยังทำให้ทิศทางการดำเนินงานของกระทรวงในระดับพื้นที่ยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลางตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอีกด้วย

ดังนั้น ในบทนี้จะเป็นการอธิบายความหมาย ความสำคัญและความจำเป็น แนวทางหรือขั้นตอนการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรวมทั้งปัจจัยแห่งความสำเร็จในการนำหลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณเพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินงานของกระทรวงในระดับพื้นที่

1. ความหมายของการนำแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อกำหนดโครงการและการดำเนินงานในระดับพื้นที่ของกระทรวง



การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อกำหนดโครงการและการดำเนินงานของกระทรวงในระดับพื้นที่ หมายถึง การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดโครงการตลอดจนงบประมาณตามแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลยุทธ์ที่ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง เห็นว่ามีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดโครงการตามกลยุทธ์โดยอาศัยการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนที่ได้รับผลประโยชน์และได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและผลกระทบทางอ้อม หรือที่เรียกว่ากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนั่นเอง

หัวใจสำคัญของการมีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรในลักษณะดังกล่าว จึงอยู่ที่การกำหนดเป้าหมายทั้งในเชิงผลผลิต พื้นที่และกลุ่มเป้าหมายของโครงการรวมทั้งกิจกรรมการดำเนินงาน เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดสรรทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “งบประมาณ” ของโครงการ นอกจากนี้ยังหมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารโครงการตามกิจกรรมการดำเนินงาน และติดตามประเมินผลโครงการ ตามที่กำหนดร่วมกันระหว่างผู้แทนกระทรวงและภาคประชาชน

ในอดีตที่ผ่านมา หลังจากที่กระทรวงมีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ 4 ปี และได้รับงบประมาณสำหรับแผนปฏิรูปราชการประจำปีแล้ว มักประสบปัญหาและอุปสรรคในการนำแผนยุทธศาสตร์ 4 ปี ไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้

(1) โครงการในระดับพื้นที่ ที่อยู่ภายใต้กลยุทธ์ของแผนยุทธศาสตร์ 4 ปี และแผนปฏิรูปราชการประจำปีของกระทรวง มักมีรูปแบบการดำเนินงานและจัดสรรทรัพยากรลงในแต่ละพื้นที่แบบถัวเฉลี่ยเท่ากันทั่วประเทศ โดยไม่ได้พิจารณาถึงลักษณะเฉพาะของพื้นที่ที่มีภูมิสังคมแตกต่างกัน

(2) ผลพวงจากข้อ (1) ทำให้โครงการในระดับพื้นที่ของกระทรวงหลายโครงการไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้ ดังจะเห็นได้จากมุมมองของที่ปรึกษาผู้ตรวจราชการภาคประชาชน ในรายงานผลการตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามนโยบายของรัฐบาล ประจำปี พ.ศ. 2550 ที่ว่า โครงการในระดับพื้นที่ของกระทรวงต่างๆ ส่วนใหญ่ยังคงมีระดับความเสี่ยงจากการที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในระดับสูง เนื่องจากรูปแบบและการใช้งบประมาณของโครงการยังเข้าไม่ถึงปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนเฉพาะกลุ่มในพื้นที่ อีกทั้งประชาชน

กลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง ไม่ได้ได้รับประโยชน์จากโครงการอย่างทั่วถึงเพียงพอ บางกลุ่มในพื้นที่ยังไม่ทราบว่ามีการดำเนินโครงการอยู่ในพื้นที่ตน

(3) ประชาชนกลุ่มเป้าหมายของโครงการในระดับพื้นที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของโครงการ ทำให้การเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการและรับประโยชน์อยู่ในระดับต่ำหรือแทบไม่มี สภาพปัญหาเช่นนี้ ย่อมเป็นข้อบ่งชี้ได้ว่า “โครงการ” ซึ่งเป็นขั้นตอนของการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ และเป็นการใช้งบประมาณแผ่นดินจากเงินภาษีของประชาชน ไม่ได้เอาประชาชนเป็นศูนย์กลาง แต่ใช้ความคิดแบบรวมศูนย์ของราชการส่วนกลาง

(4) ในระดับพื้นที่ โครงการตามกลยุทธิ์ของแผนปฏิบัติราชการประจำปีระดับกระทรวงเกือบทุกกระทรวงยังไม่สอดคล้องประสานกัน ดังจะเห็นได้ว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 ทุกกระทรวงต่างผลักดันโครงการตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในขณะที่อัตรากำลังของข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ขึ้นตรงต่อกระทรวงมีจำนวนน้อย ทำให้โครงการในระดับพื้นที่ที่มีเป้าประสงค์เดียวกันเกิดการใช้งบประมาณที่ซ้ำซ้อน และเกิดล่าช้าในการเบิกจ่ายงบประมาณที่กำหนดไว้

ปัญหาและอุปสรรคทั้ง 4 ข้อข้างต้น จะลดลงหรือหมดไปได้หากทุกกระทรวงเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินงานของกระทรวงผ่านโครงการในระดับพื้นที่ เพราะนอกจากจะช่วยสร้างหลักประกันว่าโครงการจะตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนเฉพาะกลุ่มในพื้นที่แล้ว ยังทำให้ได้ภาคีเครือข่ายร่วมผลักดันโครงการให้มีความก้าวหน้าบนฐานของการใช้งบประมาณที่ไม่ซ้ำซ้อน แต่หนุนเสริมซึ่งกันและกัน โดยมีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคิดตั้งแต่ต้น

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

ซึ่งจะส่งผลให้ปัญหาการขาดความรู้ ความเข้าใจในข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับ
โครงการลดน้อยตามไปด้วย

2. จัตุรพิจารณาของการนำแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ในการจัดสรรทรัพยากร เพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินงานของกระทรวง ในรูปของโครงการระดับพื้นที่



การนำแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปใช้ในการจัดสรร
ทรัพยากร เพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินงานของกระทรวงผ่านโครงการระดับ
พื้นที่ มีข้อควรพิจารณาดังต่อไปนี้

ขั้นตอนเตรียมการ ควรคัดเลือกโครงการที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน
กลุ่มเป้าหมายในวงกว้าง เพื่อใช้เป็นจุดเริ่มต้นในการเปิดโอกาสให้ประชาชน
เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดโครงการหรือคัดเลือกโครงการที่มีงบประมาณอยู่
แล้ว แต่ยังไม่ได้กำหนดกิจกรรมรายละเอียดที่จะดำเนินการ จึงจำเป็นต้องมี
การกำหนดกิจกรรม และจัดสรรงบประมาณตามกิจกรรมดังกล่าว นอกจากนี้
ควรวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อคัดเลือกผู้แทนกลุ่มเข้าร่วมกระบวนการ
มีส่วนร่วม ซึ่งจำเป็นต้องระบุให้ชัดเจนด้วยว่าควรใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมแบบใด
ตลอดจนการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง เช่น รายจังหวัด
กลุ่มจังหวัด หรือรายภาค เป็นต้น หรือยึดกลุ่มเป้าหมายเป็นตัวตั้ง เช่น
กลุ่มเยาวชน กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้แทนหอการค้า เป็นต้น โดยคำนึงถึงระยะเว
ลา งบประมาณ และความพร้อมของบุคลากร

ในกรณีนี้พบว่า บุคลากรของหน่วยงานยังขาดความพร้อมในด้านความรู้
ความเข้าใจ ทักษะและทักษะเกี่ยวกับความหมาย ความสำคัญและเทคนิค

การมีส่วนร่วม จำเป็นต้องจัดการอบรมเชิงปฏิบัติการอย่างเป็นระบบ และมีการประเมินผลการเรียนรู้ของบุคลากร ว่ามีระดับความชำนาญการที่เพียงพอต่อการผลักดันกระบวนการมีส่วนร่วมตามเทคนิคการมีส่วนร่วมที่กำหนดไว้หรือไม่

ขั้นตอนการดำเนินการหรือขับเคลื่อนกระบวนการมีส่วนร่วม ในกรณีที่ใช้ “กลยุทธ์” เป็นโจทย์ตั้งต้น หน่วยงานของกระทรวงที่รับผิดชอบควรทำให้ผู้แทนภาคประชาชนเข้าใจเป้าประสงค์ของประเด็นยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นกรอบกำหนดกลยุทธ์นั้นๆ ก่อน จากนั้นจึงเปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายร่วมกันกำหนดชื่อโครงการและเป้าหมาย จัดลำดับความสำคัญของโครงการตามเกณฑ์การจัดลำดับความสำคัญที่เห็นพ้องต้องกัน แล้วจึงกำหนดกิจกรรมดำเนินการตลอดจนงบประมาณที่เหมาะสมโดยใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมที่เตรียมการไว้

ในกรณีที่ใช้ “โครงการพร้อมทั้งงบประมาณที่กำหนดไว้แล้ว” เป็นโจทย์ตั้งต้น หน่วยงานของกระทรวงที่รับผิดชอบสามารถใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมที่กำหนดไว้เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายระบุประเด็นปัญหา หรือกิจกรรมที่ต้องการทำเพื่อจัดลำดับความสำคัญ แล้วคัดเลือกกิจกรรมที่มีความสำคัญสูงสุดหรือเร่งด่วนมากำหนดขั้นตอนการบริหารงบประมาณที่มีอยู่แล้ว

ขั้นตอนหลังเสร็จสิ้นการดำเนินงาน นอกจากประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายทราบผลการตัดสินใจของกระทรวงแล้ว ควรมีการประชุมร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบกับผู้แทนภาคประชาชน เพื่อแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบตามกิจกรรมของโครงการ รวมทั้งการจัดตั้งคณะทำงานร่วมเพื่อทำหน้าที่ติดตามและประเมินผล

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

คณะกรรมการร่วมควรประกอบด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสัดส่วนที่มากกว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของกระทรวง อันจะส่งผลให้ประชาชนรู้สึกมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของโครงการร่วมกันอย่างแท้จริง

3. ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการนำแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากร เพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินงานของกระทรวงในรูปของโครงการระดับพื้นที่



การจัดสรรทรัพยากรโดยเฉพาะงบประมาณโครงการในระดับพื้นที่ของกระทรวงจะช่วยยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไปสู่ระดับการเสริมอำนาจซึ่งเป็นการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในระดับสูงสุดได้ เมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบผลักดันให้เกิดปัจจัยแห่งความสำเร็จ 3 ด้าน ดังนี้

ด้านที่ 1 ทิศนคติของหน่วยงานผู้รับผิดชอบระดับกระทรวง

บุคลากรผู้รับผิดชอบของหน่วยงานจำเป็นต้องมีทัศนคติที่ว่า การจัดสรรทรัพยากรโดยเฉพาะงบประมาณลงสู่โครงการโดยยึดภารกิจของกระทรวงและนโยบายของรัฐบาลเพียงสองประการนั้นไม่เพียงพอต่อการตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนที่แตกต่างและหลากหลาย ดังนั้นการจัดสรรงบประมาณลงสู่โครงการจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับพื้นที่ด้วย ซึ่งพื้นที่จะหมายถึงระดับภาค กลุ่มจังหวัด จังหวัด อำเภอและตำบล เนื่องจากเสียงสะท้อนความต้องการและปัญหาที่อยู่ในวิถีชีวิตของประชาชนได้ดีที่สุดนั้นก็คือ “ประชาชน” นั่นเอง

ดังนั้น การนำหลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปใช้ในการจัดสรรทรัพยากรลงสู่โครงการระดับพื้นที่ของกระทรวง จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งแม้ว่า

อาจต้องใช้ระยะเวลาในการขับเคลื่อนกระบวนการมีส่วนร่วมบ้างก็ตาม เพื่อเป็นการป้องกันหรือลดปัญหาอุปสรรคของการกำหนดและนำโครงการสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ไม่ให้เกิดขึ้นเหมือนดังอดีตที่ผ่านมา

ด้านที่ 2 การบริหารจัดการโครงการ

การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากร ไม่ได้หมายความว่า การดำเนินโครงการจะประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้เสมอไป จึงจำเป็นต้องอาศัยการบริหารจัดการโครงการที่ดี ซึ่งมีหัวใจสำคัญอยู่ที่การติดตามประเมินผลทั้งระหว่างการดำเนินการและหลังเสร็จสิ้นการดำเนินการตามโครงการ โดยเฉพาะการติดตามประเมินผลระหว่างการดำเนินโครงการนั้นถือว่ามีความสำคัญมาก เนื่องจากจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานภาครัฐและผู้แทนภาคประชาชน มีการประเมินปัญหาที่เกิดขึ้นหรือที่คาดว่าจะเกิดขึ้นเพื่อหาทางป้องกันหรือแก้ไขได้ทัน่วงที ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องมีการฝึกอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานภาครัฐและผู้แทนภาคประชาชนให้มีความรู้และทักษะในการบริหารโครงการตามหลักวิชาการ เช่น หลักการบริหารความเสี่ยงของโครงการ เป็นต้น

ด้านที่ 3 พฤติกรรมของภาคีที่มีส่วนร่วมในการบริหารโครงการ

ผลสำเร็จของโครงการไม่ได้อยู่ที่ว่า เราสามารถวัดผลสำเร็จในรูปของผลผลิตหรือผลลัพธ์ได้ตามค่าเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ แต่อยู่ที่ “ความยั่งยืน” ของโครงการด้วย เช่น ผลสำเร็จของโครงการขุดลอกคลองให้ใสสะอาด อาจวัดได้จากผลผลิต คือ จำนวนคลองที่ประชาชนร่วมกันขุดลอกขะปนเปื้อนจนปริมาณน้ำมีค่าความสะอาดตามเกณฑ์ที่กรมชลประทานกำหนด แต่ทราบได้ที่ “พฤติกรรม” ของประชาชนสองฝั่งคลองยังคงทิ้งขยะลงลำคลอง เมื่อเวลาผ่านไป

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

หากไม่มีการจัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการอีก ในที่สุดลำคลองย่อมกลับมาสกปรก เป็นต้น

ดังนั้น การนำแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในการจัดสรรทรัพยากร เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานภาครัฐและภาคประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วม ควรมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่เอื้ออำนวยให้เป้าหมายของโครงการสามารถดำเนินต่อไปได้โดยประชาชนและเครือข่ายประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย