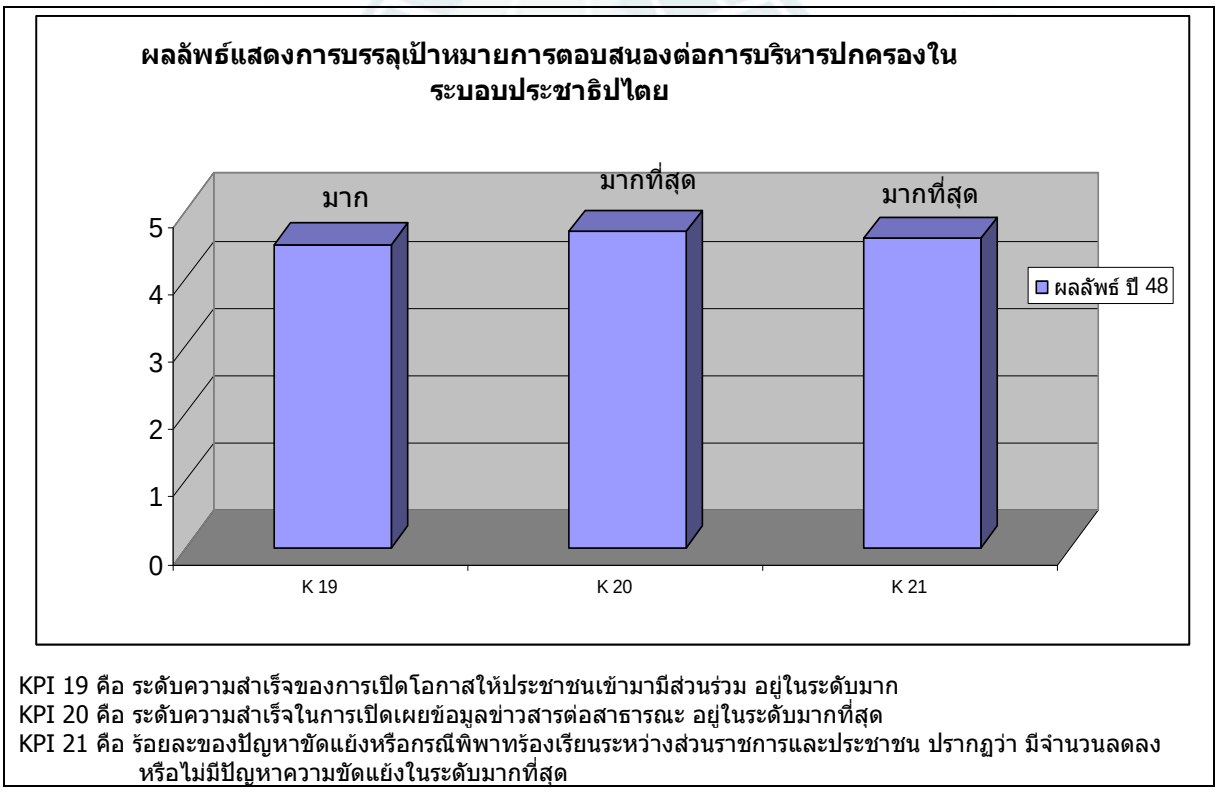
บทที่ 5
การเปิดระบบราชการสู่การบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ความเจริญก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสาร การพัฒนาทางการศึกษา การก้าวเข้าสู่สังคมแห่งความรู้ และการพัฒนาทางการเมือง โดยเฉพาะการเมืองภาคประชาชน ล้วนเป็นตัวแปรสำคัญที่ขับเคลื่อนสังคมไทยสู่สังคมประชาธิปไตยยุคใหม่ ที่ประชาชนตื่นตัวในเรื่องสิทธิมนุษยชน และเรียกร้องความเป็นธรรมในสังคม ให้ความสนใจเกี่ยวกับการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อมของภาครัฐมากขึ้น และต้องการให้ภาครัฐมีการบริหารจัดการที่โปร่งใส เป็นธรรม และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ดังนั้น การบริหารปกครองของภาครัฐภายใต้ระบอบประชาธิปไตย จำเป็นต้องปรับกฎเกณฑ์กติกา พัฒนาระบบการบริหารราชการ และปรับระบบการปฏิสัมพันธ์ของภาครัฐกับภาคประชาสังคมเสียใหม่ การพัฒนาระบบราชการให้ก้าวเข้าสู่การบริหารจัดการภายใต้ระบอบประชาชนธิปไตยจึงเป็นนโยบายที่สำคัญอีกด้าน นอกเหนือจากการพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณะและการยกระดับขีดความสามารถ การขับเคลื่อนระบบราชการสู่การบริหารราชการในระบบที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมต้องดำเนินการทั้งในส่วนการปรับระบบและกระบวนการขั้นตอนการบริหาร การสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนในกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และการปฏิบัติราชการ รวมถึงการพัฒนาความรู้ทักษะของข้าราชการระดับต่างๆ ให้เข้าใจ และมีทักษะความรู้ที่จะสามารถบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพประสิทธิผล

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง กระแสการพัฒนาการเมืองภาคประชาชน และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ล้วนมุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยตรงมากขึ้น ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องเปิดระบบราชการเข้าสู่กระบวนการความเป็นประชาธิปไตย (democratization) มากขึ้น โดยการยอมรับและให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะความคิดเห็น ร่วมปฏิบัติงานและตรวจสอบผลการดำเนินงาน เน้นการบริหารภาครัฐเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน มีกระบวนการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายสาธารณะที่รอบคอบ โปร่งใส เป็นธรรม และเป็นที่ยอมรับของประชาชน แนวคิดในการบริหารปกครองตามแนวนี้ มักนิยมเรียกกันว่าระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participative Democracy) ที่เปิดโอกาสให้บุคคลทุกบุคคลสามารถแสดงออกถึงการยอมรับหรือไม่ยอมรับหรือแสดงความคิดเห็นของตนเองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างอิสระ

ดังนั้น การบริหารปกครองในประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแทบทุกประเทศ ได้เปิดระบบราชการให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการได้มากขึ้น สำหรับประเทศไทยนั้น ตามหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แสดงเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการบริหารปกครองหลายประการ ทั้งยังได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ชัดเจนว่า หน่วยงานภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การแสดงความคิดเห็น การกำหนดนโยบาย การวางแผนงานโครงการ การปฏิบัติงานร่วมกับข้าราชการ และที่สำคัญยิ่งก็คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถติดตามตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติราชการของทุกหน่วยงานได้

แม้ว่าหลักการบริหารปกครองในสากลและกฎหมายจะได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับการเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่หน่วยงานภาครัฐอีกมากที่ยังไม่ได้ดำเนินการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจัง คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการจึงได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-พ.ศ. 2550) ให้มีเป้าประสงค์หลักที่ 4 ไว้ว่า การพัฒนาระบบราชการไทยจะต้องตอบสนองต่อการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยได้กำหนดพันธกิจในการส่งเสริมและเสนอแนะมาตรการที่จำเป็น เพื่อการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารราชการ และการปรับกระบวนทัศน์ ทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ยอมรับและเข้าใจระบบบริหารราชการในระบบเปิดมากขึ้น เพื่อที่การบริหารราชการและการให้บริการสาธารณะจะนำไปสู่การบริหารราชการที่เอื้อประโยชน์สุขของประชาชน ตอบสนองความต้องการของประชาชน และมีความโปร่งใส โดยกำหนดเป้าหมายไว้ว่า ในปี พ.ศ. 2550 ส่วนราชการไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ได้วางมาตรการหรือดำเนินกิจกรรมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ปัญหาข้อพิพาทร้องเรียนและข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายปกครองและประชาชนเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 20 ต่อปี และสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนร้อยละ 80 ให้เชื่อมั่นในความโปร่งใสของระบบราชการ นับตั้งแต่การเร่งพัฒนาระบบราชการมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2545 พบว่าเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงของส่วนราชการ โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับความพยายามที่จะปรับเข้าสู่การบริหารราชการในระบอบประชาธิปไตย จากผลการสำรวจประจำปี พ.ศ. 2548 พบว่าเป้าหมายของยุทธศาสตร์ที่ 7 มีแนวโน้มที่จะบรรลุเป้าหมายได้ในระดับที่น่าพึงพอใจ ซึ่งมีข้อสรุปจากผลการสำรวจ ดังภาพที่ 5-1



KPI 19 คือ ระดับความสำเร็จของการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม อยู่ในระดับมาก
KPI 20 คือ ระดับความสำเร็จในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะ อยู่ในระดับมากที่สุด
KPI 21 คือ ร้อยละของปัญหาขัดแย้งหรือกรณีพิพาทร้องเรียนระหว่างส่วนราชการและประชาชน ปรากฏว่า มีจำนวนลดลงหรือไม่มีปัญหาความขัดแย้งในระดับมากที่สุด

ที่มา : รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการการประเมินผลการพัฒนาระบบราชการในภาพรวมและจัดทำรายงานของ ก.พ.ร. ประจำปี พ.ศ. 2548 โดยมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ปี 2549

ภาพที่ 5-1 รายงานผลการประเมินความสำเร็จของยุทธศาสตร์ที่ 7 ประจำปี 2548

ผู้วิจัยได้สรุปว่าในภาพรวมของยุทธศาสตร์การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเริ่มมีมากขึ้น ส่วนราชการมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีการเปิดช่องทางอื่นๆ เพื่อให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น เช่น มีการจัดทำ ตู้ไปรษณีย์ สายด่วน การตั้งกล่องรับความคิดเห็น การสำรวจความพึงพอใจของผู้รับบริการ การจัดเวทีประชาพิจารณ์เกี่ยวกับประเด็นนโยบายหรือการกำหนดกฎหมายสำคัญๆ ในบางส่วนราชการได้มีการริเริ่มจัดตั้งกรรมการที่มีผู้แทนจากภาคประชาชน หรือในระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดในหลายจังหวัดได้นำหลักการนี้ไปประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการ และได้ผลการพัฒนาเป็นที่น่าพึงพอใจ

ผลการประเมินในปี พ.ศ. 2548 พบความก้าวหน้าในการสร้างความชัดเจนโปร่งใส และการเปิดเผยข้อมูลของส่วนราชการ ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติพื้นฐานที่สำคัญในระดับแรก ที่ต้องดำเนินไปควบคู่กับการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน (ตามมาตรการที่ระบุอยู่ในมาตรา 3/1 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545) หน่วยงานภาครัฐได้ดำเนินการเพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะมากขึ้น โดยเพิ่มช่องทางต่างๆ โดยเฉพาะได้มีการเผยแพร่ข้อมูลต่างๆ ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ที่สำคัญยังได้ริเริ่มใช้ระบบอินเตอร์เน็ตในการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และพัฒนาระบบการให้บริการสาธารณะผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งนำไปสู่การปรับระบบการให้บริการที่โปร่งใสมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ผลจากการพัฒนาความรู้ความเข้าใจของข้าราชการและส่วนราชการในประเด็นและประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน และการกำหนดตัวชี้วัดหลายๆ ตัว ที่เริ่มวัดมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เช่น การวัดระดับความสำเร็จในการปรับระบบราชการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น การวัดความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ การวัดแนวทางการสร้างความสุจริตโปร่งใส และการวัดความสำเร็จในการพัฒนาระบบสารสนเทศ (IT) ของหน่วยงานภาครัฐ จะส่งผลในการบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์นี้

การปรับระบบราชการให้มีการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยนั้น เป็นภารกิจที่ต้องใช้เวลา ที่จะสร้างความรู้ความเข้าใจ ทั้งข้าราชการและประชาชน การวัดผลสำเร็จของยุทธศาสตร์ในรอบ 4 ปี ที่ผ่านมานี้ยังขาดการวัดผลอย่างเป็นระบบ บทความในบทนี้จะอธิบายถึงแนวคิดในการส่งเสริมการบริหารราชการที่เป็นระบบเปิด หรือการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม แนวทางการดำเนินงานของ ก.พ.ร. ผลที่ได้จากการดำเนินงานที่ผ่านมา และทิศทางการดำเนินงานในระยะต่อๆ ไป

5.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารปกครองเป็นหลักคิดที่รัฐบาลในประเทศเสรีประชาธิปไตยต่างๆ ให้ความสนใจ เพราะเป็นการบริหารราชการที่ประชาชนเรียกร้อง เป็นที่ยอมรับของประชาชน และเป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย ที่มุ่งเน้นให้การบริหารราชการ การตัดสินใจ การให้บริการสาธารณะ ตลอดจนการดำเนินนโยบายสาธารณะต่างๆ เป็นไปอย่างสุจริตโปร่งใส เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ตอบสนองความต้องการของประชาชน มีการตัดสินใจที่รอบคอบ เป็นธรรม และคำนึงถึงผลประโยชน์และสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยรวม การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นวิธีการหนึ่งที่จะเกิดการบริหารราชการที่สุจริตโปร่งใสมากขึ้น

จากความพยายามในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในภาครัฐมากขึ้น หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องปรับระบบการบริหารราชการให้เป็นประชาธิปไตย ซึ่งเรียกว่า **การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม** (Participatory Governance) การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมหมายถึง การจัดระบบการบริหารราชการ การจัดโครงสร้าง ทัศนคติในการบริหารราชการ และการกำหนดแนวทางที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจทางการบริหารและการดำเนินกิจกรรมของรัฐ ทั้งทางตรงและทางอ้อม

การบริหารราชการแบบมีสวนร่วมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในภาครัฐอาจจะดำเนินการได้ในหลายมิติ ตามความเหมาะสมและความต้องการพื้นฐานของประชาชนในแต่ละสังคม องค์กรที่เรียกตนเองว่า International Association for Public Participation (IAP2) ซึ่งเป็นสถาบันนานาชาติได้ศึกษาและกำหนดระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 5 ระดับ (ภาพที่ 5-2) เพื่อที่ผู้ที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานภาครัฐจะเลือกตัดสินใจออกแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม จากระดับการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในภาครัฐ ตั้งแต่ระดับการเข้ามามีส่วนร่วมที่น้อยที่สุด ถึงระดับการเข้ามามีส่วนร่วมที่มากขึ้นในระดับที่ 5 มีรายละเอียด ดังนี้

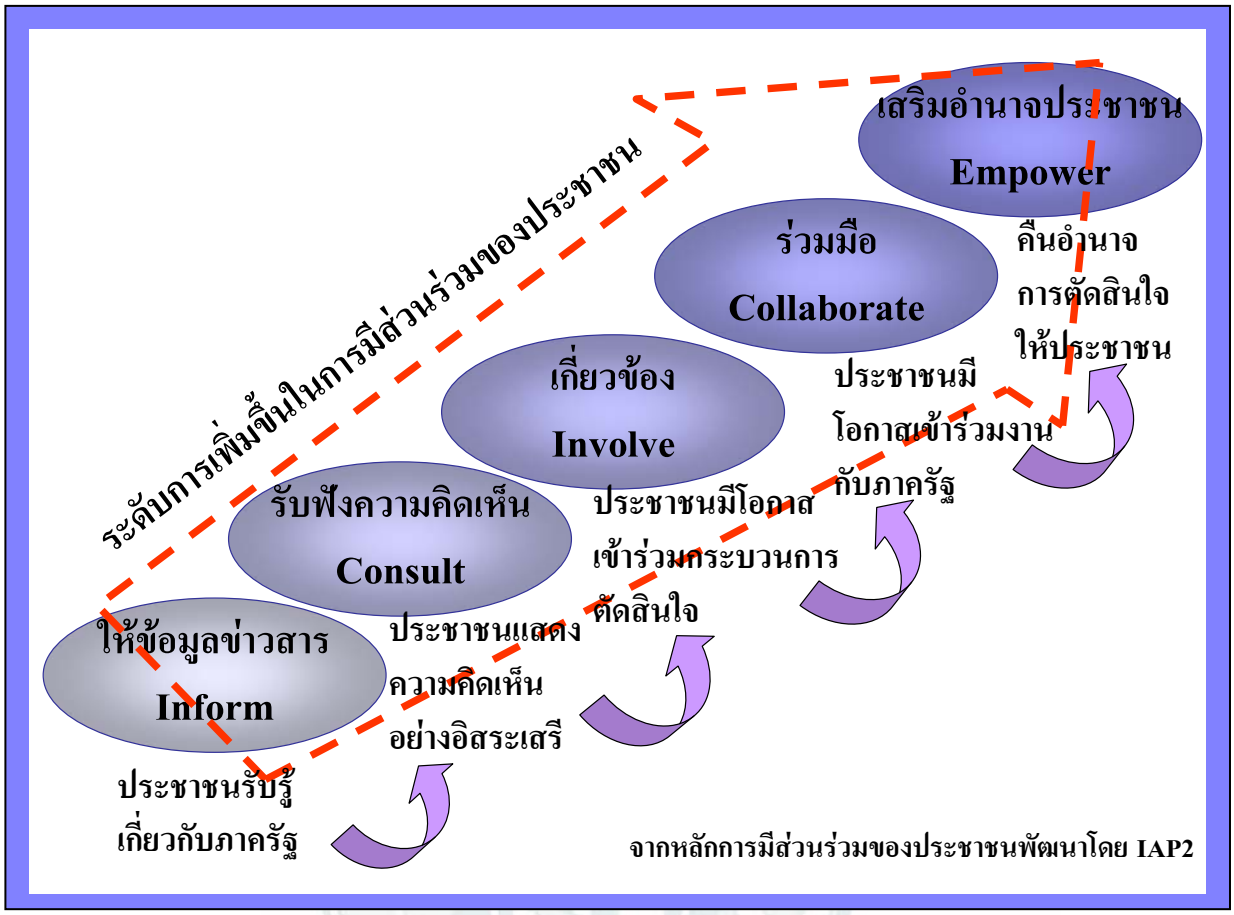
ระดับที่ 1 การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ (To Inform) เป็นระดับที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนน้อยสุดซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงานของภาครัฐ โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูลที่เป็นจริง ถูกต้อง ทันสมัย และประชาชนสามารถเข้าถึงได้

ระดับที่ 2 การเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการ/การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ อย่างอิสระและเป็นระบบ โดยหน่วยงานภาครัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ และนำข้อเสนอแนะ ความคิดเห็น ประเด็นที่ประชาชนเป็นห่วงไปเป็นแนวทางการปรับปรุงนโยบาย การตัดสินใจ และพัฒนาวิธีการปฏิบัติงานในหน่วยงาน (To Consult)

ระดับที่ 3 เป็นระดับที่หน่วยงานภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบาย การวางแผนงานโครงการ และวิธีการทำงาน โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่จัดระบบ อำนวยความสะดวก ยอมรับการเสนอแนะและการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชน (To Involve) การมีส่วนร่วมระดับนี้มักดำเนินการในรูปแบบกรรมการที่มีตัวแทนภาคประชาชนเข้าร่วม

ระดับที่ 4 การที่หน่วยงานภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมีบทบาทเป็นหุ้นส่วนหรือภาคีในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ (To Collaborate)

ระดับที่ 5 การเสริมอำนาจประชาชน (To Empower) เป็นระดับที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทเต็มในการตัดสินใจ การบริหารงาน และการดำเนินกิจกรรมใดๆ เพื่อเข้ามาทดแทนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐดำเนินการหรือปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงสุดนี้เน้นให้ประชาชนเป็นเจ้าของดำเนินภารกิจและ ภาครัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนเท่านั้น



ภาพที่ 5-2 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

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

ปัจจุบันรัฐบาลในประเทศต่างๆได้กำหนดเป็นนโยบายสำคัญในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เช่น ในรัฐควีนแลนด์ ประเทศออสเตรเลียได้กำหนดแนวทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และหลายๆ มลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการวัดผลการดำเนินงานของภาครัฐ เป็นต้น

ประเด็นเรื่องการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมเป็นหัวข้อที่ ก.พ.ร. ให้ความสนใจ โดยกำหนดแผนยุทธศาสตร์ แนวทางและมาตรการต่างๆ เพื่อให้ระบบราชการไทยมีการพัฒนาสู่การบริหารปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

5.2 การพัฒนาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของไทย

การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจมากว่าสามทศวรรษ ได้มีการกำหนดแนวทาง และเจตนารมณ์ที่ชัดเจนที่ต้องการให้หน่วยงานภาครัฐทั้งหลายปรับสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม โดยมีการดำเนินการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม กรอบแนวคิดในการมีส่วนร่วมของประชาชนปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ดังภาพที่ 5-3

กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

มาตราต่างๆ ใน **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2540** ได้กำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์และแนวทางเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน อาทิเช่น **ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย** ได้กำหนดให้ประชาชนชาวไทยมีสิทธิต่างๆ หลายประการ คือ **มาตรา 56** สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วม กับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม...**มาตรา 58** บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ **มาตรา 59** บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตน ในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติก่อน**มาตรา 60** บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยังได้กำหนดใน **หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ** ซึ่งเป็นการกำหนดให้ส่วนราชการ ข้าราชการ ที่จะดำเนินกิจกรรมของทางราชการอย่างใดอย่างหนึ่ง ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม คือ **มาตรา 76** รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ **มาตรา 79** รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ

ภาพที่ 5-3 การมีส่วนร่วมของประชาชนกำหนดโดยรัฐธรรมนูญ

5.2.1 การปฏิรูประบบราชการสู่ระบบเปิด

สืบเนื่องจากบทบัญญัติต่างๆ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ข้อมูลสรุปในภาพที่ 5-3) ความต้องการของภาคประชาชนสังคม และกระแสแนวคิดที่เป็นสากล ในปี พ.ศ. 2545 รัฐบาลจึงได้ตรากฎหมายที่สำคัญต่อการบริหารราชการและการพัฒนาระบบราชการ คือ **พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545** ซึ่งถือเป็นการนำแนวความคิดเกี่ยวกับการปรับระบบราชการให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมือง โดยเฉพาะเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาแปลงให้เป็นรูปแบบกฎหมายเพื่อให้เกิดผลใช้บังคับเป็นการถาวร นอกเหนือจากการกำหนดเจตนารมณ์ของการมุ่งพัฒนาระบบราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและบังเกิดผลสัมฤทธิ์ที่สามารถวัดผลได้ และแนวทางอื่นๆ ที่จำเป็นดังที่ได้กล่าวในบทก่อนๆ แล้ว พ.ร.บ ฉบับนี้ยังได้กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งเป็นมาตรการสำคัญที่ส่งผลให้ส่วนราชการต่างๆ มีความตื่นตัวที่จะดำเนินการด้านนี้มากขึ้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 ก.พ.ร. ได้ขยายแนวปฏิบัติเพิ่ม โดยตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ ยึดถือเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารราชการที่เป็นการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูประบบราชการที่ต้องการให้ระบบราชการเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งพระราชกฤษฎีกานี้ ในหมวดที่ 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน (3) ได้กำหนดให้ ในการปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการนั้น ก่อนเริ่มดำเนินการ ส่วนราชการนั้นจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น และ (4) ให้ถือเป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะต้องคอยรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมโดยรวมและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงหรือเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อให้มีการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

5.2.2 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-พ.ศ.2550)

เพื่อดำเนินการพัฒนาระบบราชการสู่การบริหารระบบที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้กำหนดแผนการพัฒนาระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไว้ใน **ยุทธศาสตร์ที่ 7 : การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม** ของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-พ.ศ.2550) ได้แก่

- กำหนดมาตรการ เงื่อนไขและแนวทางเพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานราชการได้ตระหนักถึงภาระหน้าที่ในการปฏิบัติราชการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและหลักนิติธรรม โดยเฉพาะการให้ข้อมูลความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติราชการ แนวทางการดำเนินงาน และการรายงานผลการปฏิบัติงานแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงและประชาชนทั่วไป
- วางหลักเกณฑ์ให้แต่ละส่วนราชการจัดให้มีระบบการปรึกษาหารือกับประชาชน การสำรวจความต้องการของประชาชนโดยเฉพาะในโครงการหรือการปฏิบัติราชการที่อาจมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน และควรมีการสรุปรายงานผลการดำเนินงานดังกล่าวเพื่อเผยแพร่และเป็นหลักฐานต่อไป
- ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน (Citizen Advisory Board) โดยเฉพาะในระดับปฏิบัติการ (กรม/จังหวัด/อำเภอ) เพื่อให้ข้อคิดเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายของรัฐและระบบการบริหารงานการให้บริการ การวางแผนงาน/โครงการ และกำหนดตัวชี้วัด ตลอดจนการวางระบบการให้ข้อมูลป้อนกลับเกี่ยวกับผลการดำเนินงานและความพึงพอใจของประชาชนต่อการดำเนินงานของหน่วยงานราชการ
- ให้แต่ละส่วนราชการจัดให้มีอาสาสมัครภาคประชาชนเข้ามาร่วมทำงานกับข้าราชการ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับโครงการพัฒนางานให้บริการสาธารณะบางประเภทหรืองานอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น
- ให้ทุกส่วนราชการนำเสนอข้อมูลสารสนเทศที่มีความจำเป็นต่อการแสดงภาระรับผิดชอบ ความโปร่งใส และเปิดเผยเกี่ยวกับการปฏิบัติงานลงในเว็บไซต์เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศดังกล่าวได้โดยง่าย
- กำหนดให้ความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรมในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระบบราชการเป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการบริหารที่ดีของส่วนราชการ

5.2.3 กลยุทธ์ในการพัฒนาระบบราชการสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

เพื่อให้ยุทธศาสตร์ที่ 7 ของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546-พ.ศ. 2550 มีทิศทาง และแนวทางการดำเนินงานอย่างชัดเจน มีประสิทธิภาพ และเป็นระบบ คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการ (อ.ก.พ.ร.) เกี่ยวกับการเผยแพร่และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการ จึงได้ศึกษาและกำหนดแนวทางการแปลงยุทธศาสตร์ที่ 7 ให้ละเอียดและชัดเจนมากขึ้น และได้เสนอให้เป็นกลยุทธ์การพัฒนาระบบราชการไทยสู่ ***การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance)*** ซึ่งกลยุทธ์และขั้นตอนการดำเนินงานเหล่านี้ ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) โดยสรุปกลยุทธ์การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจะเน้นการดำเนินการใน 2 ด้าน คือ

(1) การพัฒนาจากภายในภาคราชการ (Inside-out approach) โดยต้องดำเนินการพัฒนาทักษะและความรู้ความเข้าใจกับทุกส่วนราชการ ทั้งในส่วนกลางและระดับจังหวัด โดยจะต้องมีการกำหนดนโยบายและแนวทางการทำงานประสานเชื่อมโยงให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะในระดับประเทศหรือส่วนกลางต้องมีนโยบายชัดเจนที่กำหนดให้ส่วนราชการ เช่น การกำหนดนโยบายให้ทุกหน่วยงานในภาคราชการจัดทำนโยบายและแนวทาง เพื่อการบริหารราชการแผ่นดินที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ชัดเจน พัฒนาและสร้างความรู้ความเข้าใจตลอดจนทักษะในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมให้กับข้าราชการระดับต่างๆ ส่งเสริมการพัฒนานวัตกรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม โดยสำนักงาน ก.พ.ร. เป็นองค์กรนำในการส่งเสริมและสนับสนุนส่วนราชการให้พัฒนานวัตกรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ให้คำปรึกษาส่วนราชการ รวมทั้งสรรหาส่วนราชการที่มีวิธีการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่โดดเด่น เพื่อเป็นหน่วยงานตัวอย่างในเรื่องนี้ และเผยแพร่แนวทางปฏิบัติที่ดีแก่ส่วนราชการอื่นๆ กำหนดหลักการที่ชัดเจนสำหรับการบริหารราชการในระดับจังหวัด ให้เป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยกำหนดให้การมีส่วนร่วมเป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการวัดความสำเร็จของจังหวัด เป็นต้น

(2) การพัฒนาจากภายนอกภาคราชการ (Outside-in approach) คือ การสร้างศักยภาพและโอกาส (Empowerment and enabling) ให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม เช่น การเผยแพร่ข้อมูล การพัฒนาความรู้ความเข้าใจ การเพิ่มขีดความสามารถ เพิ่มโอกาสและช่องทางของภาคประชาสังคมและชุมชนที่จะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะการพัฒนาบริการสาธารณะ การติดตามตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยส่งเสริมการสร้างกระบวนการเรียนรู้และการได้รับข้อมูลข่าวสารของประชาชน เพื่อเข้ามามีส่วนร่วม จัดทำหลักสูตรเพื่อพัฒนาผู้นำในการสร้างเวทีการมีส่วนร่วมในการบริหารระดับต่างๆ จัดทำคู่มือการบริหารราชการที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน เผยแพร่ให้ส่วนราชการและประชาชนได้รับทราบในวงกว้าง พัฒนากระบวนการเรียนรู้การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมโดยจะดำเนินการโครงการนำร่องทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค พร้อมกับพัฒนาโครงการเวทีประชาชนเพื่อพัฒนาระบบราชการไทย และสร้างกลไกเครือข่ายภาคประชาสังคมในระดับจังหวัด เพื่อผลักดันการพัฒนาระบบราชการสู่การบริหารงานในระบบเปิด เป็นต้น

การกำหนดกลยุทธ์เพื่อพัฒนาระบบราชการเป็นการบริหารปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ที่แบ่งออกเป็น 2 ด้านข้างต้นนี้ ทำให้แนวทางการเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมีความชัดเจนมากขึ้นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติ รวมทั้งภาคประชาชนมีความเข้าใจมากขึ้น และส่งผลให้ ก.พ.ร. สามารถดำเนินงานพัฒนาต่อได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น การดำเนินงานพัฒนาด้านนี้จึงเริ่มมีผลที่ชัดเจนมากขึ้น ในระยะ 2 ปีหลังมากกว่า 2 ปีแรก

5.3 ผลการดำเนินงานด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

นับตั้งแต่เริ่มกระบวนการพัฒนาระบบราชการในปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา การผลักดันระบบราชการเข้าสู่การบริหารราชการที่เป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย (Democratic Governance) ก้าวหน้าหลายประการ ในระหว่างปี พ.ศ. 2546-2549 ก.พ.ร. และสำนักงาน ก.พ.ร. ได้ดำเนินงานพัฒนาระบบราชการตามแนวทางที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ก.พ.ร. ให้ความสำคัญกับงานในส่วนที่เป็นการพัฒนาและการเตรียมความพร้อมของระบบราชการและข้าราชการ ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจากภายในระบบราชการ ในส่วนนี้ ก.พ.ร. ได้ดำเนินมาตรการที่เป็นการกระตุ้นความสนใจ การพัฒนาระบบ การพัฒนาทักษะสำหรับบุคลากร และการเสนอแนะนโยบายและมาตรการที่จำเป็นในการพัฒนาระบบราชการ ในส่วนการดำเนินงานภาคประชาชน ก.พ.ร. ได้มีการดำเนินการเพื่อพัฒนาและเตรียมความพร้อมของเครือข่ายภาคประชาชน โดยมีรายละเอียดการดำเนินงานและผลงาน ดังนี้

5.3.1 การพัฒนาระบบราชการสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Inside-out approach)

การพัฒนาระบบราชการและข้าราชการให้ปรับเปลี่ยนจากการปฏิบัติราชการในแนวทางดั้งเดิมที่คุ้นเคย และเป็นระบบปิดที่ไม่ค่อยจะเปิดโอกาสรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนนั้น เป็นภารกิจหลักที่สำคัญของ ก.พ.ร. ดังนั้น กลยุทธ์ในการพัฒนา การจัดระบบ และการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์วัฒนธรรมของระบบราชการและข้าราชการสู่ระบบที่เป็นประชาธิปไตย ให้ความสำคัญต่อความต้องการของประชาชน ตอบสนองความต้องการของประชาชน จึงเป็นงานที่ ก.พ.ร. จำเป็นต้องให้ความสำคัญ ในส่วนของการสร้างองค์กร ระบบการบริหารราชการ และส่งเสริมข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีแนวทางการปฏิบัติตามหลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมได้มีการดำเนินการในช่วง 4 ปี มีดังนี้

(1) ด้านการศึกษาเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมหรือการเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีศักยภาพและสร้างสรรค์ ไม่ใช่เป็นเรื่องใหม่ในวงการราชการไทย แต่การนำแนวคิดนี้มาใช้ในทางปฏิบัติ ยังมีความคลาดเคลื่อน และบ่อยครั้งที่ความพยายามในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐ นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ปัญหาข้อถกเถียง และปัญหาการสูญเสียเวลาและโอกาส จากปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้การเสนอแนะแนวทางเพื่อปรับระบบราชการสู่การเป็นราชการระบบเปิดจึงเป็นเรื่องยาก และมักจะอยู่ในระดับความสำคัญรองๆ ลงมา เพื่อให้การเสนอแนะเชิงนโยบายมีความถูกต้อง ในช่วงเริ่มต้นของการพัฒนานโยบายด้านนี้จึงให้ความสำคัญในการศึกษาหารูปแบบที่เหมาะสม สำหรับสังคมไทย โดยได้จัดกระบวนการศึกษา และการเรียนรู้ดังนี้

การศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบราชการไทยสู่การบริหาราชการแบบมีส่วนร่วม โดยผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ เช่น ข้อเสนอแนะจากผู้เชี่ยวชาญชาวออสเตรเลีย (Dr. Dianne Guthrie) โดยความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจากรัฐบาลออสเตรเลีย ให้ความเห็นว่าประเทศไทยประสบความสำเร็จในด้านการกำหนดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในกฎหมาย และได้ให้ข้อเสนอแนะสำคัญที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ตามบทสรุปในภาพที่ 5-4

ข้อเสนอแนะเรื่องการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการตามยุทธศาสตร์ที่ 7 โดย Dr. Dianne Guthrie

1. **การสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าสู่การบริหารราชการแผ่นดิน** เช่น การจัดทำแนวทางเชิงนโยบายเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ชัดเจน การจัดกรอบแนวทางการทำงานอย่างมีส่วนร่วมในระดับหน่วยราชการ รวมถึงการจัดทำคู่มือการปฏิบัติราชการและเผยแพร่แก่ส่วนราชการต่างๆ
2. **การปรับปรุงระบบการบริหารเพื่อสร้างการมีส่วนร่วม** โดยในระยะสั้นควรกำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงการทำงาน และตัวชี้วัดควรเสริมมิติการมีส่วนร่วมไว้ในกรอบนโยบายและวิธีการที่ ก.พ.ร. จะนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี มีกระบวนการตรวจสอบและวัดผลซึ่งควรเป็นกระบวนการที่เปิดเผยและให้สาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วม
3. **พัฒนาและสร้างความรู้ความเข้าใจการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมสำหรับส่วนราชการ**
   - พัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรมการบริหารราชการแผ่นดินแบบมีส่วนร่วมสำหรับข้าราชการทุกระดับ
   - ควรทบทวนและพัฒนาปรับปรุงหลักสูตรการพัฒนาผู้บริหารระดับต่างๆ ให้มีมิติของการมีส่วนร่วมของประชาชนควบคู่ไปการหลักสูตรการบริหารความเสี่ยง
   - สร้างทักษะและความเข้าใจให้ข้าราชการในหน่วยปฏิบัติได้เข้าใจแนวทางการปฏิบัติราชการแนวใหม่โดยมีมิติการมีส่วนร่วมของประชาชน
   - การกำหนดรางวัลและระบบแรงจูงใจ การวัดผลงานที่มีตัวชี้วัดจากมิติการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย
4. **การพัฒนานวัตกรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม** ก.พ.ร. เป็นองค์กรนำในการให้คำปรึกษาและผลักดันให้ส่วนราชการมีความเข้าใจและพัฒนาระบบการบริหารราชการของแต่ละส่วนราชการที่เน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วม และพิจารณาสรรหาส่วนราชการที่มีผลงานโดดเด่นด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมเพื่อเป็นหน่วยงานตัวอย่าง
5. **พัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถของส่วนราชการสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน**
   - ส่งเสริมส่วนราชการระดับต่างๆ ในการพัฒนาการบริหารงานภายในที่เน้นการมีส่วนร่วม โดยจัดทำแนว นโยบาย กฎกระทรวง หรือมาตรฐานในการทำงาน กำหนดระบบการบริหารงานและระบบการวัดผลงาน เป็นต้น
   - ทบทวนวิธีการปฏิบัติราชการของส่วนราชการและให้ความช่วยเหลือหรือคำปรึกษาในการสร้างระบบบริหารงานแบบมีส่วนร่วม
   - ส่งเสริมให้มีการพัฒนาทักษะและความรู้ความเข้าใจแก่ข้าราชการของส่วนราชการทุกระดับ
   - ให้คำปรึกษาแก่ส่วนราชการเพื่อทบทวนรูปแบบและแนวทางในการสื่อสารกับประชาชน
6. **พัฒนาบริการสาธารณะและขีดความสามารถของชุมชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการ**
   - จัดทำคู่มือการบริหารราชการที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับทราบในวงกว้าง
   - พัฒนากระบวนการเรียนรู้การบริหารราชการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยอาจจะดำเนินโครงการทดลองในหน่วยงานนำร่องทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค
   - พัฒนาโครงการเวทีประชาชนเพื่อการพัฒนาราชการไทย พัฒนาเครือข่าย กระบวนการเรียนรู้การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมเพื่อเป็นเวทีขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการและบริการสาธารณะ

ภาพที่ 5-4 ข้อเสนอแนะจากผู้เชี่ยวชาญออสเตรเลีย

เพื่อให้การพัฒนาระบบราชการเป็นระบบเปิดที่เหมาะสม นอกจากข้อเสนอแนะเหล่านี้ ก.พ.ร. ยังได้ศึกษารูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่ประสบความสำเร็จในประเทศต่างๆ เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายงบประมาณในประเทศแอฟริกาใต้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามตรวจสอบ และการวัดผลงานในสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

นอกจากการพัฒนาองค์ความรู้ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนจากการปฏิบัติงานที่ดี หรือ Best Practices ของประเทศต่างๆ สำนักงาน ก.พ.ร.ยังได้ดำเนินโครงการศึกษาเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาระบบและการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น โครงการเครือข่ายติดตามศึกษาการพัฒนาระบบราชการ เป็นโครงการที่ สำนักงาน ก.พ.ร. ร่วมกับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ดำเนินการศึกษาหารูปแบบเพื่อเป็นแนวทางในการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการพัฒนาระบบราชการและเพื่อให้การพัฒนาระบบราชการมีทิศทางที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนสูงสุด โครงการนี้ เป็นโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อศึกษาแนวทางที่เปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ แนวทางการสร้างเครือข่ายภาคประชาชนซึ่งประกอบด้วย เครือข่ายองค์กรประชาสังคม กลุ่มนักวิชาการ ตัวแทนภาคธุรกิจ สื่อมวลชน และกลุ่มตัวแทนอื่นๆ อันจะนำไปสู่การพัฒนาระบบราชการอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและทันต่อการเปลี่ยนแปลง มีความเป็นธรรมและโปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยมุ่งศึกษาแนวทางที่จะเกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันในประเด็นเกี่ยวกับบทบาทของประชาชนในการพัฒนาระบบราชการ

ผลจากการศึกษาในทุกภูมิภาคได้ข้อสรุปว่า"ภาคประชาชนเห็นถึงความสำคัญและต้องการเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนาระบบราชการ แต่ประชาชนบางส่วนยังไม่สามารถเข้าร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพและเต็มศักยภาพ เนื่องจากยังขาดข้อมูล ความรู้ความเข้าใจในงานของภาครัฐอย่างต่อเนื่องเป็นระบบ ประชาชนอยากให้เกิดการรวมตัวเป็นเครือข่ายที่มีการติดต่อสื่อสารกันอย่างต่อเนื่องและคาดหวังว่าภาครัฐจะส่งเสริมการทำงานของเครือข่าย... ในส่วนข้อเสนอแนะและบทเรียนจากการพัฒนาเครือข่ายภาคประชาชนในพื้นที่ศึกษาพบว่า การทำงานร่วมกับเครือข่ายเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อน มีความแตกต่างและหลากหลาย เนื่องจากปัจจัยต่างๆและสภาพแวดล้อมเงื่อนไขในการรวมกลุ่มไม่เหมือนกัน ดังนั้น รูปแบบของการรวมกลุ่มและความสำเร็จในการปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานภาครัฐจึงแตกต่างๆ กัน"[1]

บทสรุปจากการศึกษาเป็นประโยชน์ในกำหนดแนวทางการส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของสำนักงาน ก.พ.ร. เพราะทำให้เห็นว่าในการพัฒนาระบบราชการเพื่อให้สามารถทำงานร่วมกับเครือข่ายภาคประชาชนอย่างมีประสิทธิผลนั้นเป็นงานที่ละเอียดอ่อน รูปแบบของแต่ละหน่วยงานหรือจังหวัดสามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมที่แตกต่างกันได้ และไม่ควรจะกำหนดเป็นตัวแบบที่ตายตัวเหมือนการพัฒนาระบบบริหารอื่นๆที่สามารถกำหนดรูปแบบที่เป็นมาตรฐานได้ง่ายกว่า ความรู้ในส่วนนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. นำมาเป็นประโยชน์ในการพิจารณาจัดทำตัวชี้วัดผลการดำเนินงานในปี พ.ศ. 2549 และ 2550

นอกจากการศึกษาเพื่อพัฒนาองค์ความรู้แล้ว โครงการนี้ยังเป็นโครงการที่เน้นการสร้างศักยภาพและโอกาส รวมทั้งการสร้างแรงกระตุ้นให้เกิดความตระหนักในความสำคัญของการพัฒนาระบบราชการให้กับภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการให้เกิดผลเป็นรูปธรรม โดยยึดหลักการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนในสังคม เป็นการส่งเสริมการสร้างการมีส่วนร่วมจากภายนอกภาคราชการ (Outside-in) และให้ความสำคัญกับการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและทุกภาคส่วนของสังคมในการพัฒนาระบบราชการ โดยโครงการทั้งในส่วนภูมิภาคและส่วนกลางได้ดำเนินการ ดังนี้ ส่วนภูมิภาคเน้นการ

[1] จุรี วิตรวาทการและคณะ รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการเครือข่ายติดตามศึกษาการพัฒนาราชการ (ระยะที่) เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หน้า 173, 203-228

ผลการดำเนินโครงการนี้ได้นำไปสู่ผลลัพธ์ ดังนี้

- ทุกภาคส่วนของสังคมทราบ ตระหนัก และมีความเข้าใจเรื่องการพัฒนาระบบราชการมากขึ้น
- เกิดการเรียนรู้ร่วมกันในการดำเนินงาน และร่วมกิจกรรมเพื่อสร้างกลไกติดตามการศึกษาการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งเป็นฐานของการเรียนรู้ และร่วมกันคิดร่วมกันทำประโยชน์เพื่อสังคม
- เกิดการทำงานร่วมกันของภาคส่วนต่างๆ ของสังคม อันจะนำไปสู่การพัฒนาการมีส่วนร่วมอย่างยั่งยืน
- ภาครัฐได้รับข้อมูล (input) จากสังคมเกี่ยวกับความเข้าใจ ความคิดเห็น ปัญหาอุปสรรคการบริการภาครัฐ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และได้รับข้อมูลป้อนกลับ (feedback) ที่เป็นการสะท้อนความคิดเห็นของภาคส่วนของสังคมเกี่ยวกับระบบราชการและการพัฒนาระบบราชการ
- ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจะก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องและเกิดพลังขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการแบบมีส่วนร่วมที่ยั่งยืน

(2) ด้านการพัฒนาระบบการบริหารราชการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา สำนักงาน ก.พ.ร. ได้เดินหน้าพัฒนาระบบราชการในหลายมิติ ในส่วนด้านการพัฒนาระบบราชการเป็นการบริหารราชการที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นระบบราชการที่เปิดเผยโปร่งใส และตอบสนองความต้องการของประชาชน นั้น นโยบายการพัฒนาระบบราชการที่แทรกอยู่ในมิติต่างๆของการพัฒนาระบบราชการโดยรวม สรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

- **หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดราชการจังหวัด** ในช่วงปีแรกที่เริ่มดำเนินการพัฒนาระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นระบบการบริหารราชการแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาหรือ ผู้ว่าราชการจังหวัด สำนักงาน ก.พ.ร. โดยความร่วมมือและการประสานงานกับกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ระดับจังหวัด ต้องเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดต้องปรึกษาหารือกับภาคส่วนต่างๆ หรือจัดกิจกรรมการปรึกษาหารือ ซึ่งผลปรากฏว่ามีการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมนี้อย่างกว้างขวาง แม้ว่ายังไม่สามารถสรุปได้ว่ามีผลสำเร็จในเชิงคุณภาพ ตามที่คาดหวังไว้ แต่ก็นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่น่าพึงพอใจ ใน

- **การพัฒนาระบบการให้บริการสาธารณะที่เน้นการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน** สำนักงาน ก.พ.ร. ได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาคุณภาพบริการและยังจัดการประกวดคุณภาพบริการ ในการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรีเช่นนี้ ปัจจัยสำเร็จคือการสำรวจความพึงพอใจของผู้รับบริการ และการให้ผู้รับบริการเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบการให้บริการ เช่น โครงการต่างๆ ของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สถานีตำรวจหลายแห่ง ซึ่งนับว่าเป็นมาตรการหนึ่งที่ทำให้ส่วนราชการหลายแห่งได้ริเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วม

- **ตัวชี้วัดด้านการมีส่วนร่วม** เพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาและปรับระบบการบริหารราชการสู่ระบบการบริหารที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นและเป็นระบบ เริ่มในปีงบประมาณ 2549 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้กำหนดตัวชี้วัดระดับความสำเร็จของการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นตัวชี้วัดภาคบังคับที่ทุกหน่วยราชการต้องใช้ในการวัดผลการปฏิบัติราชการ ซึ่งเป็นตัวชี้วัดเพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาระบบ หรือที่เรียกว่า Driving Indicator คือ เป็นตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้นเพื่อจูงใจหน่วยงานต่างๆ ให้พัฒนาระบบการบริหารราชการตามหลักการที่เหมาะสมได้โดยกำหนดหลักในการพัฒนาไว้ 5 ระดับ ซึ่งเป็นระดับพื้นฐานสำหรับการเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เริ่มตั้งแต่การสร้างระบบการเปิดเผยข้อมูล การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (ดูรายละเอียดในภาพที่ 5-5) ไปจนถึงกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามและวัดผลการดำเนินงาน และได้นำตัวชี้วัดลักษณะนี้มาวัดผลต่อในปีงบประมาณ 2550 โดยกำหนดระดับความซับซ้อนเพิ่มขึ้น

เกณฑ์การให้คะแนนปี 2549 เป็น 5 ระดับ ดังนี้

1. เป็นส่วนราชการที่เปิดเผยข้อมูลและโปร่งใสในภารกิจที่หน่วยงานดำเนินการ โดยมีช่องทางในการให้ข้อมูลประชาชนทั้งกลุ่มเป้าหมายเฉพาะและประชาชนโดยรวม
2. มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้รับบริการและประชาชนเกี่ยวกับภารกิจของส่วนราชการอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งจำเป็นต้องมีแผนการดำเนินงานและการจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสม โดยอาจจะใช้วิธีการต่างๆ เช่น การจัดช่องทางที่ให้ประชาชนและผู้รับบริการได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ทั้งอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ เช่น การจัดตู้รับฟังความคิดเห็น การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น
3. เป็นหน่วยงานที่มีระบบการจัดการข้อมูลที่ได้รับจากประชาชน และผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำข้อมูลต่างๆ ไปประกอบการปรับปรุงระบบการให้บริการประชาชน การปรับปรุงระบบการบริหารงาน และการตัดสินใจที่เกี่ยวกับ นโยบายสาธารณะ โดยควรมีการกำหนดผู้รับผิดชอบในการรวบรวม และรายงานสรุปผลการพิจารณาความเห็นของประชาชน การจัดทำแผนหรือแนวทางการปรับปรุงระบบบริหารราชการ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน
4. เป็นหน่วยงานที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคม (ภาคเอกชน ประชาชน และเครือข่ายต่างๆ) ได้มีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการภาคราชการ โดยเฉพาะเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษา เพื่อร่วมกำหนดทิศทางนโยบายของส่วนราชการ การตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน หรือตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายต่างๆ
5. เป็นส่วนราชการที่ภาคประชาชนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ โดยได้มีการจัดกระบวนการหรือกลไกที่เป็นรูปธรรมให้ภาคประชาชน หรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้เข้าร่วมในการติดตามตรวจสอบความก้าวหน้าของการดำเนินงานและผลสำเร็จในการทำงานของส่วนราชการ

เกณฑ์การให้คะแนนปี 2550 เป็น 5 ระดับ ดังนี้

1. ผลสำเร็จในการจัดตั้งคณะทำงาน (คณะกรรมการ) ร่วมระหว่างภาครัฐ (ผู้แทนองค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้อง) และภาคประชาสังคม (เอกชน ผู้แทนประชาชน NGOs. สื่อมวลชน เป็นต้น) เพื่อร่วมผลักดันกระบวนการพัฒนาระบบราชการ หรือ ผลการปฏิบัติราชการ หรือ การพัฒนาบริการสาธารณะ
2. ความสำเร็จและผลงานของคณะทำงานในการปรึกษาหารือโดยกระบวนการหรือกลไกการมีส่วนร่วม เพื่อร่วมกำหนดประเด็นการพัฒนาระบบราชการ ผลการปฏิบัติราชการที่เหมาะสม หรือ การพัฒนาบริการสาธารณะ และมีการสร้างการยอมรับหรือเกิดฉันทามติในประเด็นที่เลือก (ประเด็นที่เลือกควรเป็นงานที่เป็นยุทธศาสตร์สำคัญของส่วนราชการ/จังหวัด หรือเป็นงานที่เป็นภารกิจหลักหรือ Core Function)
3. ความสำเร็จในการร่วมกำหนดเป้าหมายการปฏิบัติงานตามประเด็นที่เลือกและการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของประเด็นที่เลือก ตลอดจนการกำหนดวิธีการวัดผลสำเร็จของเป้าหมายในระดับที่ 2
4. ความสำเร็จในการดำเนินการติดตามตรวจสอบ ซึ่งรวมถึงการดำเนินงานร่วมกันระหว่างส่วนราชการและคณะทำงานในการจัดเก็บข้อมูลผลการดำเนินงาน การร่วมรับทราบผลงานเป็นระยะๆ และการเสนอรายงานต่อผู้บริหาร
5. ความสำเร็จในการสร้างระบบการรายงานผลงานและผลการปฏิบัติราชการตามตัวชี้วัดและประเด็นการทำงานที่เลือกต่อประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องและเริ่มมีการรายงานได้อย่างเป็นรูปธรรม

ภาพที่ 5-5 รายละเอียดตัวชี้วัดด้านการมีส่วนร่วมปีงบประมาณ 2549-2550

จากรายงานผลการดำเนินงานของส่วนราชการ ปี 2549 ในเบื้องต้นพบว่าส่วนราชการมีความตื่นตัวให้ความสนใจศึกษาแนวทาง และสามารถดำเนินการได้ผลเป็นที่น่าพอใจ พร้อมที่จะพัฒนาระบบในลำดับต่อๆ ไป การจัดทำตัวชี้วัดนี้เป็นมาตรการการพัฒนาระบบราชการที่มีผลในเชิงปฏิบัติค่อนข้างสูง และเป็นส่วนที่กระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติต้องให้ความสนใจในการปรับปรุงระบบ แม้ว่าในบางประเทศไม่ได้ใช้วิธีการนี้ แต่ก็จะต้องทดแทนด้วยการประกาศเป็นโยบายสำคัญของรัฐบาล เช่น ในมลรัฐควีนแลนด์ ประเทศออสเตรเลีย

(3) ด้านการพัฒนาความรู้ความเข้าใจและศักยภาพของข้าราชการ การกำหนดนโยบายและมาตรการเพียงอย่างเดียวจะไม่สามารถบรรลุผลการพัฒนาระบบราชการที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างสมบูรณ์ หากผู้ปฏิบัติระดับต่างๆ ยังไม่เข้าใจและปฏิบัติงานอย่างเดิม หรือแม้ว่าข้าราชการมีความเข้าใจ แต่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก็อาจจะประสบความล้มเหลว ถ้าผู้บริหาร ผู้ตัดสินใจ และผู้ปฏิบัติขาดทักษะและศักยภาพในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจจะทำให้การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมประสบปัญหาและล้มเหลวได้ ก.พ.ร. ตระหนักถึงความสำคัญในส่วนนี้ และได้ดำเนินการเพื่อพัฒนาความรู้ความเข้าใจและศักยภาพของข้าราชการใน 4 มิติดังนี้

➢ <u>การศึกษาพัฒนาหลักสูตรด้านการบริหาราชการแบบมีส่วนร่วมสำหรับข้าราชการ</u> โดยความร่วมมือจากคณะผู้วิจัยจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พัฒนาหลักสูตรสำหรับอบรมข้าราชการ เพื่อเป็นการสร้างความรู้ ความเข้าใจ ทัศนคติ และทักษะที่จำเป็นสำหรับการสร้างการมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาระบบราชการ ประกอบ ด้วยแนวคิดหลัก 4 ประการ ได้แก่

- *อุดมการณ์และปรัชญาสิทธิพื้นฐานของประชาชน* (Ideology) พื้นฐาน ปรัชญา และแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 สิทธิในการรับรู้ (right to know) สิทธิในการแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ภาครัฐได้ทราบว่าพวกเขาคิดอย่างไร (right to be heard) และสิทธิความคิดเห็นของประชาชนจะมีผลต่อการตัดสินใจ (right to affect decisions) อย่างไร
- *ความรู้เกี่ยวกับการมีส่วนร่วม* (Knowledge) ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความหมาย ความสำคัญ ขั้นตอนการมีส่วนร่วมและเนื้อหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม และแนวคิดการบริหารราชการแบบเปิดอย่างชัดแจ้ง
- *ทักษะ* (Skill) ทักษะในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม และสามารถใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมทั้งแบบพื้นฐานและแบบนวัตกรรม ตลอดจนมีทักษะด้านการป้องกันแก้ไขปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งโดยสันติได้อย่างถูกต้องเหมาะสมกับสถานการณ์
- *ยืดหยุ่น* (Flexibility) สามารถออกแบบในลักษณะที่กระทัดรัด คล่องตัว และปรับได้ตามสถานการณ์และเหมาะสมกับกลุ่มบุคคลผู้ที่เข้ารับการอบรม

จากหลักการนี้คณะผู้วิจัยได้พัฒนาหลักสูตร 4 หลักสูตร พร้อมจัดทำเอกสารเผยแพร่เพื่อส่วนราชการต่างๆ สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ มีกรอบของหลักสูตรดังนี้

<u>ชุดที่หนึ่ง</u> การบริหารราชการแบบเปิดเป็นหลักสูตรพื้นฐานและวิชาที่จำเป็นต้องเรียนก่อน ประกอบด้วย

- แนวคิดพื้นฐานว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540
- การบริหารราชการระบบเปิดที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
- แนวคิด หลักการและขั้นตอนของการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมและการวางแผน การมีส่วนร่วม
- การแก้ไขข้อพิพาทและความขัดแย้งโดยสันติวิธี

<u>ชุดที่สอง</u> การวางแผนการมีส่วนร่วมเป็นวิชาที่มีเนื้อหากล่าวถึง

- ความจำเป็นและความสำคัญในการวางแผนการมีส่วนร่วม ที่ก่อให้เกิดความรู้เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วม เช่น ขั้นตอนการเตรียมความพร้อม ระดับการมีส่วนร่วม และรูปแบบการมีส่วนร่วม
- ทักษะในการใช้เครื่องมือที่จำเป็นในการวางแผนการมีส่วนร่วม ได้แก่ การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย การเลือกเทคนิคการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม

<u>ชุดที่สาม</u> การแก้ไขข้อพิพาทและความขัดแย้งโดยสันติวิธี เนื้อหาวิชาเป็นการให้ความรู้ความเข้าใจเรื่องวิธีระงับข้อพิพาทในรูปแบบต่าง ๆ โดยสันติวิธี ได้แก่

- การเจรจาต่อรอง
- การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยใช้การบรรยาย การถ่ายทอดประสบการณ์ และฝึกปฏิบัติเพื่อเสริมสร้างทักษะในการเจรจาต่อรอง และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในสังคม

ชุดที่สี่ การสื่อสารเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการให้ความรู้เกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารในส่วนของการมีส่วนร่วม เพื่อฝึกให้บุคลากรภาครัฐได้เข้าใจถึง

- การรับฟัง (Active listening)
- การให้ข้อมูลข่าวสารในรูปต่าง ๆ
- การติดต่อสื่อสารกับกลุ่มต่าง ๆ
- การแลกเปลี่ยนข้อมูลกับกลุ่มนอกระบบราชการ

➢ พัฒนาคู่มือการฝึกอบรมและพัฒนาวิทยากรตัวคูณ ซึ่งเป็นผู้แทนจากส่วนราชการต่างๆ จำนวน 30 คน เช่น กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณะสุข สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ กรมประชาสัมพันธ์ เป็นต้น วิทยากรเหล่านี้ ได้รับการพัฒนาจนส่วนใหญ่มีความสามารถในการจัดการอบรมต่อในหน่วยงานต้นสังกัดหรือได้รับเชิญเป็นวิทยากรสำหรับหน่วยงานอื่นๆ

➢ จัดการฝึกอบรมข้าราชการจากจังหวัดต่างๆ จำนวน 850 คน ซึ่งทำให้ข้าราชการในระดับภูมิภาคได้รับความรู้ความเข้าใจ และสามารถดำเนินงานตามตัวชี้วัดในปีงบประมาณ 2549 ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

➢ การให้บริการวิชาการและคำปรึกษา โดยประสานงานกับหน่วยงานต่างๆที่มีความประสงค์ที่จัดอบรมให้ความรู้แก่ข้าราชการเรื่องการบริหาราชการแบบมีส่วนร่วม หรือการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การทำงานร่วมกับกรมประชาสัมพันธ์ ในการจัดหลักสูตรสำหรับสื่อมวลชน และข้าราชการในระดับภูมิภาค และหลักสูตรการอบรมของกระทรวงการคลัง นอกจากนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้เผยแพร่เอกสารและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการตามตัวชี้วัดระดับความสำเร็จของการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และการบริหาราชการแบบมีส่วนร่วมสำหรับส่วนราชการต่างๆ ทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค ตามที่ร้องขอ

5.3.2 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม (Outside-in approach)

(1) การศึกษาประเด็นการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม เป็นส่วนหนึ่งของโครงการข้างต้น โดยความร่วมมือกับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ในส่วนที่เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการ ที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น จากผลสำเร็จในการกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ของภาคประชาสังคม และเครือข่ายในภาคส่วนต่างๆ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดกิจกรรมเหล่านี้อย่างต่อเนื่อง โดยใช้เวทีระดับภูมิภาคในการรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ

(2) การศึกษาเพื่อสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายภาคประชาสังคมในระดับจังหวัด เพื่อรองรับการบริหารราชการแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ สร้างสรรค์ และเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน สำนักงาน ก.พ.ร. ร่วมกับมหาวิทยาลัยขอนแก่น ได้จัดโครงการศึกษาเพื่อหาแนวทางในการพัฒนาเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด ที่จะเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนา

จังหวัดในระบบบริหารราชการภูมิภาค โครงการศึกษานี้ได้ศึกษาเพื่อวิเคราะห์ความสนใจของภาคประชาสังคมเพื่อให้มั่นใจว่าจะสามารถกระตุ้นให้เกิดเครือข่ายที่มีความหมาย และสร้างสรรค์สำหรับการพัฒนาระดับจังหวัด และ

การดำเนินการจัดทำคู่มือเพื่อเผยแพร่ในส่วนนี้จะช่วยสร้างความรู้ความเข้าใจสำหรับภาคประชาชนและข้าราชการระดับจังหวัด สร้างความมั่นใจสำหรับภาคประชาสังคม และอำนวยความสะดวกสำหรับผู้ที่จะริเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วม นับเป็นกิจกรรมที่ช่วยส่งเสริมและกระตุ้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนจากภายนอกระบบราชการอีกกระแสหนึ่ง

(3) กิจกรรมสานสัมพันธ์เครือข่าย การสร้างระบบราชการให้เป็นระบบเปิดตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่สำคัญต้องเริ่มจากนโยบาย และการทำงานของ ก.พ.ร. และสำนักงาน ก.พ.ร. ก่อน ดังนั้น นับตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง ก.พ.ร. ในปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา ก.พ.ร. และ สำนักงาน ก.พ.ร. จึงกำหนดนโยบาย แนวทางการปฏิบัติด้านการมีส่วนร่วม การบริหารงานอย่างเปิดเผย และโปร่งใส ไว้อย่างชัดเจน และได้ดำเนินงานตามแนวนโยบาย ที่ทำงานร่วมกับภาคประชาสังคมมาโดยตลอด โดยได้จัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมและการสานสัมพันธ์กับเครือข่าย ไว้ในโครงการต่างๆ ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

- **กิจกรรมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาระบบราชการ** ในการกำหนดนโยบายและกฎเกณฑ์หลักๆ ต้องเปิดให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ ในส่วนนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดกิจกรรมการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายหลายฉบับ เช่น การรับฟังความคิดเห็นและการเปิดประชาพิจารณ์ เมื่อครั้งยกร่างสำหรับ พระกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และ การจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับ พ.ศ. .... ซึ่งได้มีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นในทุกภูมิภาคสำหรับข้าราชการและประชาชนในระดับพื้นที่ รวมทั้งการจัดเวทีสำหรับกลุ่มเป้าหมายต่างๆ เช่น กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มตัวแทนภาคเอกชน กลุ่มสื่อมวลชน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมเป็นประจำในประเด็นต่างๆ เพื่อรับฟังความคิดเห็น แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และเสนอแนะเพื่อปรับปรุงแนวทางการทำงาน เช่น การจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วม โดยจัดประชุมในหัวข้อเรื่อง "เครือข่ายและการมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาระบบราชการ" เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ รับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอจากสมาชิกเครือข่ายทั้งที่มีอยู่แล้วและสมาชิกใหม่ในเรื่องที่เกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งจัดในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ และกรุงเทพมหานคร รวมประมาณ 4 ครั้ง ซึ่งจะจัดกิจกรรมในลักษณะนี้เป็นประจำในแต่ละปี ผลจากการเสวนาเครือข่ายและการขยายเครือข่ายใหม่ตลอดจนการจัดประชุมกลุ่มย่อยและการตอบแบบสอบถาม ซึ่งสะท้อนทัศนะ ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการของกลุ่มต่าง ๆ สรุปสาระสำคัญ ดังนี้
- **ทิศทางการพัฒนาระบบราชการ** ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่มีความเห็น ที่คล้ายคลึงกันว่า การพัฒนาระบบราชการเป็นไปอย่างรวดเร็วแต่ขาดความชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาแก่ผู้ปฏิบัติงานซึ่งปรับตัวไม่ทัน และมีการเมืองแทรกแซง จึงมีข้อเสนอให้มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจให้แก่ข้าราชการให้มากขึ้น โดยเฉพาะการให้ข้อมูลกับส่วนราชการในภูมิภาคและท้องถิ่น และการพัฒนาระบบราชการควรเน้นที่ผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ รวมทั้งให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพบุคคล
- **ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ** เป็นระบบที่ช่วยให้การแก้ปัญหาในพื้นที่สามารถทำได้ตรงจุด รวดเร็วขึ้น แต่ขึ้นกับตัวบุคคลคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดมากเกินไป ซึ่งต้องเป็นผู้ที่มีภาวะผู้นำและมีคุณธรรมในทางปฏิบัติ การบูรณาการระหว่างหน่วยงานยังไม่มีประสิทธิภาพ จึงมีข้อเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการ

- **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ** มีความเห็นว่าการมีส่วนร่วมในทางปฏิบัติยังไม่ค่อยเห็นเป็นรูปธรรม การมีส่วนร่วมของประชาชนยังไม่กว้างขวาง ซึ่งเกิดจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น วัฒนธรรมการไม่กล้าแสดงออก ทั้งนี้ การเปิดโอกาสของภาครัฐยังมีค่อนข้างน้อยโดยเฉพาะในประเด็นของการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ
- **การทุจริตในหน่วยงานราชการ** ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกันว่าปัญหานี้ยังมีอยู่ในหลายหน่วยงาน แต่ขาดการดำเนินการอย่างจริงจังกับผู้กระทำผิด โดยเฉพาะการทุจริตเชิงนโยบาย ประเด็นข้อเสนอแนะคือ ผู้นำต้องเป็นตัวอย่างที่ดี ยกย่องผู้ที่กระทำความดี ปลูกฝังจริยธรรม มีองค์กรอิสระในการตรวจสอบ และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการตรวจสอบให้มากขึ้น
- **การให้บริการของหน่วยงานราชการ** มีความเห็นในทิศทางเดียวกันว่า ปัจจุบันคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานราชการดีขึ้น รวดเร็วขึ้น แต่ควรปรับปรุงบุคลิกภาพของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ โดยให้มีจิตใจสาธารณะและมีมนุษยสัมพันธ์ให้มากขึ้น

จากความคิดเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้น มีประเด็นที่ควรมีการพิจารณาในการพัฒนาระบบราชการหลายประการ อาทิ ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหารราชการที่มีผลต่อการพัฒนาระบบราชการ ภาวะผู้นำขององค์กร และความต้องการในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากภาคราชการให้มากขึ้น เป็นต้น

- **การเผยแพร่และเปิดเผยข้อมูล** สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารโดยการจัดทำจดหมายข่าวเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ ราย 2 เดือน และ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ หรือ e-Newsletter เพื่อเผยแพร่ให้กับสมาชิกผ่านระบบ Internet รวมทั้งการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความรู้ และการดำเนินการต่าง ๆ ในการพัฒนาระบบราชการบน Website (www.opdc.go.th) นอกจากการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแล้ว สำนักงาน ก.พ.ร ยังให้ความสำคัญในการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน เครือข่าย และผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยจัดมีโทรศัพท์สายด่วน 1785 และช่องทางแสดงความคิดเห็น หรือ Webboard บน Website ของสำนักงานอีกด้วย เสียงสะท้อนของผู้ที่เกี่ยวข้อง จะถูกนำมารวบรวมและวิเคราะห์ โดยนำประเด็นที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาปรับปรุงงานของสำนักงาน ก.พ.ร. นโยบายสำคัญ และ การตัดสินใจเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ นอกจากนี้ ในการประชุมสัมมนาส่วนใหญ่ที่จัดโดยสำนักงาน ก.พ.ร. ในส่วนที่เป็นการจัดสัมมนาหัวข้อสำคัญ และสามารถเปิดต่อสาธารณชน ก็มักจะเป็นเวทีที่เปิดให้สื่อมวลชนสามารถรับฟังการสัมมนาผ่านระบบโทรทัศน์วงจรปิดได้ เช่น การสัมมนาผู้ว่าราชจังหวัด CEO การสัมมนาประจำปีเพื่อรายงานผลการดำเนินของสำนักงาน ก.พ.ร. การสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นในประเด็นนโยบายหลักๆ เป็นต้น
- **การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการ** การพัฒนาระบบราชการเป็นงานของประชาชนคนไทยทุกภาคส่วนที่ควรเข้ามาร่วมเป็นเครือข่ายการพัฒนาระบบราชการ แนวคิดนี้เกิดจากการเสนอแนะของภาคประชาชนที่สนใจงานของ ก.พ.ร. และ สำนักงาน ก.พ.ร. สนใจอยากเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการและต้องการติดตามผลการทำงาน ดังนั้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดกิจกรรมรับสมัครสมาชิกเครือข่ายการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งปรากฏว่าได้รับความสนใจมากขึ้นๆ เพื่อให้การจัดการและการสื่อสารเป็นไปอย่างเป็นระบบ สำนักงาน ก.พ.ร. จึงพัฒนาระบบสารสนเทศ เพื่อจัดเก็บและบริหารข้อมูลสมาชิกเครือข่ายที่มีอยู่ในปัจจุบัน และพร้อมจะรองรับสมาชิกเครือข่ายใหม่ ซึ่งเป็นการสนับสนุนการเปิดโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการของสมาชิกเครือข่าย และภาคส่วนต่างๆ ในสังคม โดยจัดทำข้อมูลพื้นฐานของระบบ ได้แก่ การบันทึกข้อมูลที่เกี่ยวข้องเข้าระบบ ได้แก่ เกี่ยวกับชื่อ – สกุล ที่อยู่ที่หน่วยงาน/บ้าน เบอร์โทรศัพท์ / E-mail และข้อมูลผู้ดูแลและผู้ใช้ระบบการเพิ่ม แก้ไขข้อมูลสมาชิก การพัฒนาระบบสืบค้นข้อมูลสมาชิก ปัจจุบัน มีสมาชิกเครือข่ายร่วมคิดร่วมใจที่อยู่ในฐานข้อมูลนี้ทั้งสิ้น 3,961 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 28 ก.ย. 2549)

5.4 การสร้างเครือข่ายการพัฒนาระบบราชการระดับนานาชาติ

เพื่อให้การพัฒนาระบบราชการไทยเป็นไปอย่างจริงจังและต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์ สำนักงาน ก.พ.ร. จึงใช้โอกาสในเวทีต่างประเทศเพื่อให้เกิดการศึกษา แลกเปลี่ยนข้อมูลความรู้ แนวความคิดใหม่ๆ ประสบการณ์ และวิสัยทัศน์ กับหน่วยงานในต่างประเทศ เพื่อให้สามารถสร้างกลยุทธ์ และนำประสบการณ์ที่ได้รับมาประยุกต์ใช้ในการผลักดันและขยายผลการดำเนินงานของสำนักงาน ก.พ.ร. ให้ตอบสนองต่อการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทย ให้บรรลุผลตามยุทธศาสตร์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกันของหน่วยงานด้านการพัฒนาระบบราชการในระดับนานาชาติ อันนำไปสู่การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลกและยกระดับประเทศไทยให้เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548

1. รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลี โดยความร่วมมือจากองค์การสหประชาชาติ เป็นเจ้าภาพในการจัดประชุมครั้งที่ 6 ในหัวข้อ **The 6th Global Forum on Reinventing Government: Toward Participatory and Transparent Governance** ระหว่างวันที่ 24 – 27 พฤษภาคม 2548 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพ สามารถตรวจสอบได้ พร้อมกับการเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น รวมทั้งการให้ความสำคัญต่อหลักการบริหารราชการอย่างโปร่งใส

ในครั้งนี้ นายกรัฐมนตรีสาธารณรัฐเกาหลี ได้มีหนังสือเชิญมายังนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยเพื่อร่วมกล่าวสุนทรพจน์ พร้อมได้เชิญหัวหน้ารัฐบาลประเทศต่างๆเข้าร่วมงาน และร่วมการหารือในระดับทวิภาคีระดับสูง ในหัวข้อที่มุ่งเน้นประเด็นการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ การผ่อนปรนกฎระเบียบ และความรับผิดชอบบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภาระหน้าที่สำนักงาน ก.พ.ร. นอกจากนี้สำนักงาน ก.พ.ร. ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบเรื่องการจัดนิทรรศการในงาน International Innovation Exhibition ในฐานะหน่วยงานตัวแทนของประเทศไทย โดยได้ร่วมจัดบูธนิทรรศการ ในหัวข้อ **"THAILAND: Re-managing the Public Sector"** บริเวณ Foreign Pavilion ใน the Convention and Exhibition Center (COEX)

สำหรับข้อสรุปของการประชุม 6th Global Forum on reinventing government และกิจกรรมต่างๆ ได้ประกาศเป็น **ปฏิญญาสากลว่าด้วยการมีส่วนร่วม และระบบธรรมาภิบาลที่มีความโปร่งใส *(The Seoul Declaration on Participatory and Transparent Governance)*** โดยกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการ จะต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นหลัก เน้นความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมภายใต้การส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย และระบบธรรมมาภิบาลที่มีความใสสะอาด รัฐบาลควรมุ่งเน้นนโยบายขจัดความยากจน อันเป็นปัญหาสำคัญที่ควรได้รับการแก้ไข และพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนา สำหรับรัฐบาลของประเทศที่ประสบกับปัญหาความยากจนอย่างรุนแรง ควรดำเนินนโยบาย และวางยุทธศาสตร์ในการลดปัญหาดังกล่าวให้ลดลงร้อยละ 50 ภายในปี 2015

นอกจากนี้ยังมีการจัดประชุมต่อด้วย **The International Ministerial Round Table on Innovation: Government Reinvention for Attaining Good Governance** สำหรับผู้เข้าร่วมประชุมระดับรัฐมนตรีจาก 70 ประเทศ ซึ่ง **นายสุรนันทน์ เวชชาชีวะ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี** พร้อมด้วย **นายทศพร ศิริสัมพันธ์ เลขาธิการ ก.พ.ร. ได้เข้าร่วมประชุมในฐานะตัวแทนของประเทศไทย**

2. สำนักงาน ก.พ.ร. เป็นเจ้าภาพจัดประชุม **Innovative Meeting on High Performance Public Management** เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2548 ณ โรงแรม แชงกรีลา กรุงเทพฯ โดยมีนายสุรนันทน์ เวชชาชีวะ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน การประชุมในครั้งนี้มีผู้แทนจากประเทศสมาชิก ASEAN+3 จำนวน 11 ประเทศ จากทั้งหมด 13 ประเทศมาเข้าร่วมประชุม ได้แก่ ประเทศบรูไน กัมพูชา อินโดนิเซีย ลาว พม่า ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย เวียดนาม จีน และเกาหลี

การประชุมครั้งนี้ มุ่งเน้นการใช้เครือข่าย (Networking) มาเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้จากภายนอกองค์กร ด้วยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย ทำให้สามารถรับรู้ข่าวสารได้อย่างกว้างขวาง รวมทั้งการแลกเปลี่ยนความรู้ (Knowledge Sharing) และ best practice จากนานาประเทศ เพื่อสามารถผลักดันให้ประเทศสมาชิก ASEAN+3 กลายเป็นสังคมแห่งฐานความรู้ และเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจภาครัฐ และความต้องการของประชาชน เพื่อให้สอดรับกับสภาพสังคมและสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ที่ผลักดันให้นานาประเทศต้องเตรียมพร้อมในการสร้างการเปลี่ยนแปลงด้วยนวัตกรรมใหม่ (Innovation) ในการพัฒนาองค์ความรู้ในมิติต่างๆ รวมทั้งการสร้างสรรค์ความคิด และวิทยาการสมัยใหม่เพื่อนำมาปรับใช้กับการปฏิบัติราชการ และการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ อันจะนำไปสู่การเพิ่มขีดสมรรถนะในการแข่งขันของประเทศสมาชิก ASEAN+3 ในเวทีโลก

ในการนี้ ผู้แทนประเทศต่างๆ ได้ร่วมนำเสนอแนวความคิดใหม่ที่แต่ละประเทศใช้ในการพัฒนาระบบราชการของตน อาทิ

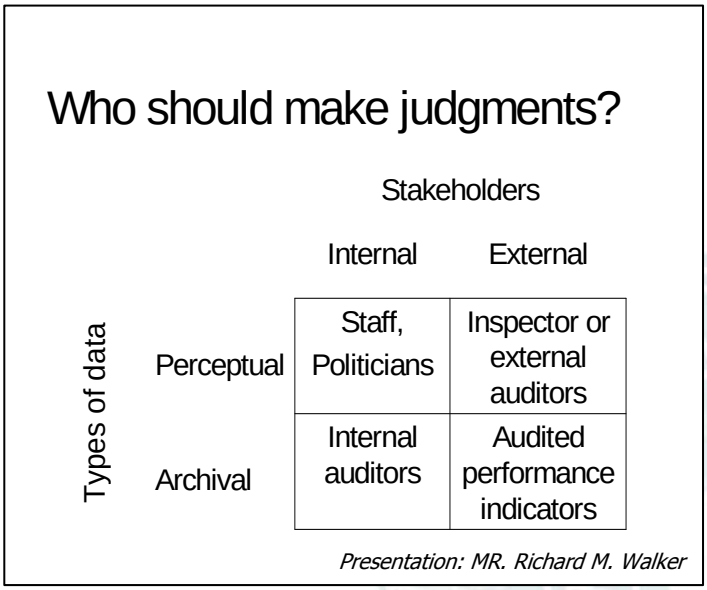
- ประเทศบรูไน เรื่อง Enhancing High Performance Public Service Management
- ประเทศอินโดนิเซีย เรื่อง Public Service Reform in Indonesia
- ประเทศสิงคโปร์ เรื่อง Management of Personnel Information in Singapore Civil Service
- ประเทศเวียดนาม เรื่อง Re-defining function and responsibilities of State Administration Agencies in Vietnam
- และประเทศไทย โดยมีนายทศพร ศิริสัมพันธ์ เลขาธิการ ก.พ.ร. เรื่อง From Challenges to Changes: The Thai Public Sector Reform โดยได้หยิบยกการผสมผสานนวัตกรรมและแนวความคิดใหม่ในการพัฒนาระบบราชการใน 4 ยุทธศาสตร์หลัก (OPDC's Diamond) ได้แก่ การพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชน การปรับบทบาทภารกิจ และโครงสร้างให้มีความเหมาะสม การยกระดับการทำงานให้อยู่ในระดับสูงเทียบเท่าเกณฑ์สากล และการเปิดระบบราชการสู่กระบวนการประชาธิปไตย

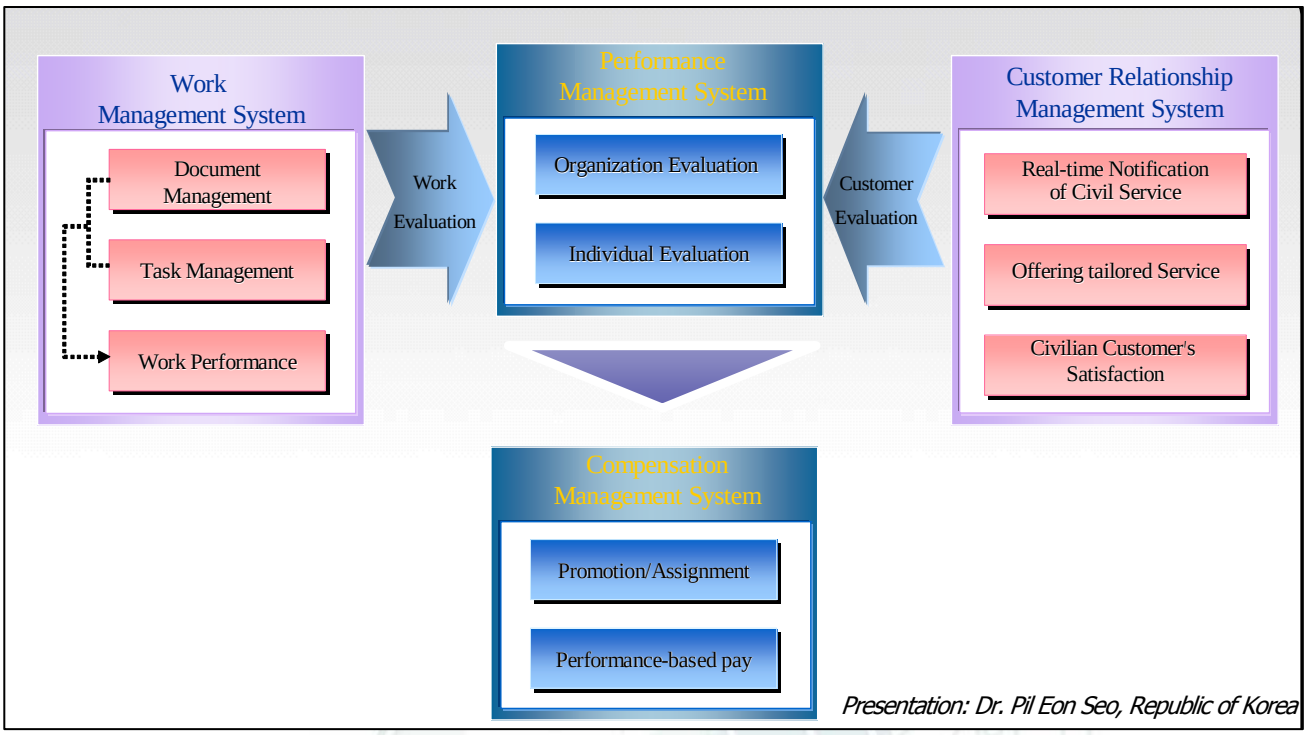
ผู้เข้าร่วมประชุมต่างเชื่อมั่นว่าการประชุม Innovative Meeting on High Performance Public Management จะช่วยสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศสมาชิก ASEAN+3 โดยประเทศสมาชิกที่มีความชำนาญเรื่องต่างๆ จะได้แลกเปลี่ยน และสร้างเครือข่ายในเรื่องการจัดการความรู้ เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือกันในกลุ่มประเทศสมาชิก ASEAN+3 ที่จะพัฒนามาตรฐานของระบบเครือข่ายความรู้ ที่ประกอบด้วยระบบข้อมูลความรู้ **"Software"** และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ **"Hardware"** ให้มีประสิทธิภาพ และเป็นมาตรฐานสากล

3. สำนักงาน ก.พ.ร. ได้เข้าร่วมประชุม **OECD-Asia Public Sector Performance Symposium** ณ ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2548 การประชุมครั้งนี้จัดโดย ***OECD Asian Center for Public Governance*** การประชุมประกอบด้วยนักวิชาการ และผู้บริหารระดับสูงในองค์กรภาครัฐ จากประเทศในภูมิภาคอาเซียน และประเทศสมาชิก OECD โดยมีหัวข้อของการประชุม 3 ประเด็นหลักที่มีความสำคัญดังนี้

• นโยบายและการบริหารงานแนวใหม่ สำหรับการปฏิบัติงานเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์

หัวข้อนี้เกี่ยวกับความจำเป็นที่ต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานเพื่อให้สอดรับกับความเปลี่ยนแปลง รวมทั้งความต้องการแก้ปัญหาการทุจริตในภาครัฐ ได้นำเสนอโดย ผู้แทนจาก 4 ประเทศ คือ **Mr. Richard M. Walker** จาก **University of Hong Kong** ที่ได้สรุปว่า การกำหนดประเด็นเพื่อวัดประสิทธิภาพขององค์กรนั้น ต้องสามารถกำหนดว่าผู้ส่วนเกี่ยวข้องสำคัญกับองค์กรเป็นใคร และอะไรเป็นข้อมูลที่ควรทราบ **Dr. Pil Eon Seo** จาก **Ministry of Government Administration and Home Affairs ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี** ได้กล่าวถึงการบูรณาการร่วมกันระหว่างงานขององค์กร ลูกค้า และการประเมินผล **Mr. Sobirum Ruseadi** จาก **Ministry of Administrative Reform ประเทศอินโดนีเซีย** กล่าวถึงระบบการประเมินผลขอประเทศอินโดนีเซียที่มุ่งแก้ปัญหาเรื่องคอรัปชั่น การจัดทำข้อตกลงประจำปี ของข้าราชการทั้งในระดับผู้ปฏิบัติและผู้บริหาร การสร้างระบบงบประมาณ และระบบข้อมูลภาครัฐที่มีความโปร่งใส และเรื่อง Priority Mission Group (PMG) คือกระบวนการบริหารความเปลี่ยนแปลงในองค์กร ที่จะช่วยบ่งชี้ปัญหา/ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ดำเนินการบริหารปรับปรุง และประเมินผล นำเสนอโดย **Dr. Kong Sophy** จาก **Council of Ministers ประเทศกัมพูชา**



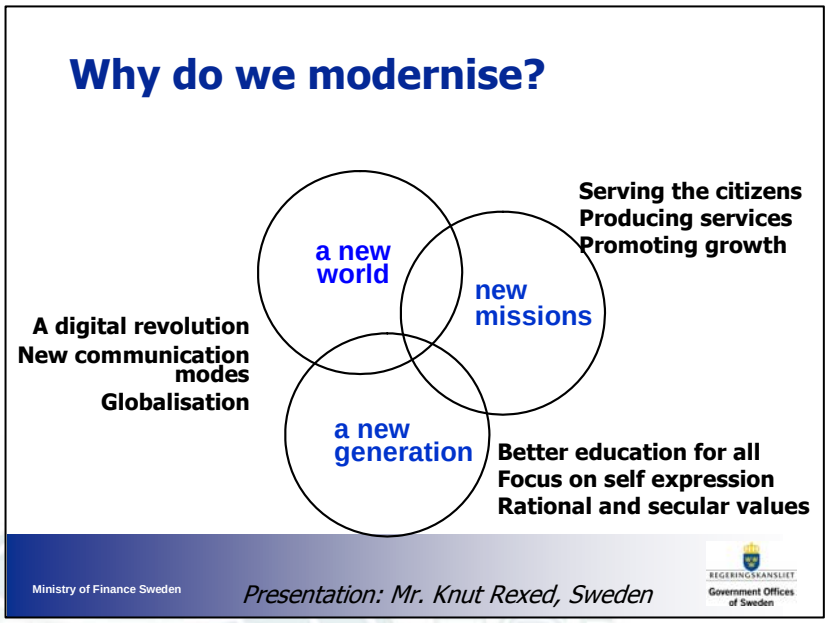


- **เทคนิค และวิธีการแนวใหม่ในวัดผลการปฏิบัติงานของภาครัฐ**

ปัจจุบันนานาประเทศ ให้ความสำคัญกับการประเมินผลประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาจาก ประสิทธิภาพและประสิทธิผล การกำหนดตัวชี้วัด หรือการมุ่งเน้นที่ผลการดำเนินงาน มากกว่ากระบวนการ ซึ่งเทคนิคและวิธีการต่างๆในการวัดผลการปฏิบัติงานล้วนมีความเหมาะสมกับสภาพความแตกต่างกันของประเทศในภูมิภาคอาเซียน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องวิธีการดำเนินนโยบายต่างๆที่รวดเร็วและเหมาะสมปัญหาและความต้องการของประชาชนของประเทศออสเตรเลีย ที่นำเสนอโดย **Ms. Janice Wykes** จาก **Department of the Prime Minister and Cabinet** เรื่อง ระบบการประเมินผลที่สอดคล้องกับระดับความสำเร็จ และความสามารถในการปฏิบัติงานของข้าราชการใน**ประเทศฟิลิปปินส์** โดย **Ms. Mary Ann Z. Fernandez-Mendoza** จาก **Career Executive Service Board** และ **Mr. Hun Ha Park** จาก **Civil Service Commission ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี รวมทั้งระบบของประเทศไทยที่มุ่งเน้นเรื่องการบริหารภาครัฐแนวใหม่** ที่เริ่มจากกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy Formulation) การผลักดันยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Strategy Implementation) และการวัดผล (Strategic Control) ด้วยการใช้ **Balance Scorecard** (BSC) ซึ่ง**เลขาธิการ ก.พ.ร. ดร. ทศพร ศิริสัมพันธ์** จากประเทศไทยได้ร่วมเป็นวิทยากรในหัวข้อดังกล่าว

- **ระบบการตอบแทนผลการปฏิบัติงาน**

นอกจากการวัดผลการปฏิบัติงานแล้ว การให้รางวัลหรือค่าตอบแทน รวมทั้งสิ่งจูงใจต่างๆก็เพื่อส่งเสริมให้เกิดการสร้างผลการปฏิบัติงานให้ได้คุณภาพยิ่งขึ้นและนำไปสู่เป้าหมาย ซึ่งในประเทศอาเซียน ระบบค่าตอบแทนผลการปฏิบัติงานมีความหลากหลายในแต่ละประเภทของธุรกิจหรือองค์กร รวมทั้งหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ต่างกันอย่างไรก็ตาม การสร้างสิ่งจูงใจ เป็นนโยบายที่ควรมีควบคู่ไปกับระบบการบริหารบุคลากร และการประเมินผลงาน ไม่ว่าจะเป็นตัวอย่างในเรื่องของ Performance Related Pay ของ



Mr. Knut Rexed จาก Ministry of Finance ประเทศสวีเดน ที่แปรไป ตามปัจจัยทั้งภายในและภายนอกองค์กร เพื่อให้เกิดความเหมาะสมต่อองค์กร การใช้ระบบ Incorporated Administrative Agency System (IAA) ในประเทศญี่ปุ่น โดย **Dr. Yoko Kaneko** จาก **University of Yamagata** ซึ่งเป็นระบบประเมินผลสำหรับแผนงานระยะสั้นเพื่อลดภาระหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา เรื่อง Malaysian Remuneration System (MRS) ที่ประกอบด้วย 4 มิติ ได้แก่คุณภาพบริการ ความสามารถ รูปแบบของการตอบแทน และความก้าวหน้าในสายงานโดย **Dato' Mohtar bin Abas** จาก **Public Service Department** และ เรื่องการแก้ปัญหาคอรัปชั่น **ในประเทศเวียดนาม** ของ **Dr. Le Chi Mai** จาก **National Academy of Public Administration**

สรุปได้ว่า ในปัจจุบันภูมิภาคอาเซียนมีความตื่นตัวมากขึ้นในการปรับปรุงระบบการทำงานภาครัฐให้มีคุณภาพ โดยส่วนใหญ่ประเทศต่างๆได้นำเรื่องของ **Balanced Scorecard** มาใช้และมีแนวโน้มที่จะพัฒนาไปในทางที่ดี นอกจากนี้ยังมีเทคนิควิธีการอื่นๆ ที่น่าสนใจ อาทิ logic model อันเป็นระบบที่เชื่อมโยงกันระหว่าง input output และ outcome และระบบ Pay for Performance เป็นต้น อย่างไรก็ตามหลายประเทศยังประสบกับปัญหาเกี่ยวกับปัจจัยทางด้านการเมืองและสังคม งบประมาณ ความเข้มแข็งของรัฐบาล รวมทั้งเทคนิคและวิธีการในระระยะเริ่มแรกของการนำระบบการวัดผลมาใช้ และยังคงมีคำถามสำหรับอนาคตที่ว่าวิธีการใดจะนำมาซึ่งประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่ง OECD Asian Center for Public governance จะทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานและสนับสนุนการศึกษาค้นคว้า ให้ความช่วยเหลือ รวมทั้งเป็นเวทีความรู้ให้แก่นานาประเทศอย่างต่อเนื่องในอนาคต

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549

การประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ/จังหวัดเป็นเรื่องที่ได้แพร่หลายสู่ต่างประเทศแล้ว ดังนี้

1. สำนักงาน ก.พ.ร.ได้นำเสนอรายงานในที่ประชุม **Asian Public Administration Reform Forum** ระหว่างวันที่ 25-26 เมษายน 2549 ณ นครหนานหนิง เขตปกครองตนเองกวางสี สาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งมีการเชิญนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการจากประเทศกลุ่ม Asian รวม 15 ประเทศเพื่อเสนอผลงานวิจัย ผลงานที่เป็นแนวคิดใหม่และมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์เกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการและทิศทางแนวโน้มการพัฒนาระบบการบริหารงานภาครัฐของประเทศกลุ่ม Asian ซึ่งผลการประชุมดังกล่าวจะมีการสรุปและนำไปเสนอในที่ประชุม Regional International Conference of International Institute of Administrative Sciences: IIAS ครั้งที่ 3 ที่เมือง Monterrey ประเทศ Mexico

- ช่วงนำเสนอผลงานช่วงที่ 1 ในหัวข้อ Public Administration Transparency and Accountable Government มีผู้นำเสนอ 7 คนจาก 7 ประเทศรวมทั้งประเทศไทย ซึ่งการอภิปรายประกอบด้วยเรื่องที่สำคัญ ดังนี้

1) **Administration Transparency and Accountable Government: India** โดย Dr. Siripurapu Kesava Rao, Director General of Administrative Staff College of India

2) **Accountability and Transparency: Some Remarks on the Underlying Theory-In-use and the larger Reform Agenda** โดย Dr. Lim Hong Hai, University Sains Malaysia

3) **Open Government Affairs on Net and the Corresponding Responsibilities of Government** โดย Professor Zhang Ruixin, College of Administration, Jilin University , China

4) **Results Based Management in Thai Public Sector** โดย Miss Darat Boripanthakul, Executive Director of the Monitoring and Evaluation Group, Office off the Public Sector Development Commission, Thailand

5) **Performance Accountability Report as an Instrument for Transparency and Accountability in Public Sector Management (indonesian cases)**โดย Mr.Sudiman Bin Dalim, Deputy for performance Evaluation on Government Institution and Apparatus, National Institute of Public Administration, Indonesia

6) **Reinventing South Korea's Bureaucracy toward Open and Accountable Governance** โดย Mr. Dongsung Kong, Graduate School of Governance, Sungkyunkwan University, Korea

ทั้งนี้ ได้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับ **Performance Management** และ **Performance Measurement** ซึ่งมีทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ว่าการประเมินผลงานเป็นเรื่องที่ยากและที่สำคัญคือองค์กรส่วนใหญ่ยังไม่มีมาตรฐานไว้เทียบว่าผลงานมีมาตรฐานหรือไม่(the organization finished the report but the organization is not success) **สำหรับผลงานเกี่ยวกับการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ในหน่วยงานภาครัฐของไทย (Results Based Management in Thai Public Sector)**ได้รับความสนใจจากที่ประชุมว่ามีความชัดเจนและทันสมัยมากที่ใช้ Balanced Scorecard โดยเฉพาะ Dr. Peter Fong ผู้แทนจากฮ่องกงได้กล่าวว่าฮ่องกงก็ใช้ Balanced Scorecard แต่จะใช้ในภาคเอกชนมากกว่า นอกจากนี้ผู้อำนวยการของ IIAS, Dr.Michael Duggett กล่าวว่าราชการไทยก้าวหน้ามาก

- ช่วงนำเสนอผลงานในหัวข้อ Public Administration Transparency and Changing Patterns of Governance มีผู้นำเสนอ 5 คนจาก 5 ประเทศ ประเด็นที่อภิปรายกันมากคือเรื่องเงินเดือนค่าตอบแทนของข้าราชการซึ่งฮ่องกงมีค่าตอบแทนสูงและใช้ตามอัตราตลาด(market rate) ถ้าประเทศมีเศรษฐกิจดีจะจ่ายเงินเดือนให้ข้าราชการมากขึ้น ส่วนจีนจะมีปัจจัยเกี่ยวกับเงินเดือนของข้าราชการคือต้องมีลำดับชั้นของการจ่ายแต่ต้องไม่จ่ายต่ำจนเกินไปและจะอยู่ใน

ระดับกลางๆของภาคเอกชน นอกจากนี้การจ่ายเงินเดือนของข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะไม่แตกต่างกันแต่ข้าราชการในส่วนท้องถิ่นจะได้รับต่ำกว่า เนื่องจากรัฐบาลกลางจะให้ความยืดหยุ่นกับส่วนท้องถิ่น สำหรับญี่ปุ่นการเพิ่มเงินเดือนจะขึ้นอยู่กับผลงานเป็น performance related bonus และจะมีมาตรฐานการขึ้นในอัตราที่แตกต่างกันระหว่างระดับล่างกับระดับอาวุโส ซึ่งการอภิปรายประกอบด้วยเรื่องที่สำคัญ ดังนี้

1) **Trend of Public Administration in Hong Kong: Change Patterns of Governance** โดย Dr. Peter Fong, President of Hong Kong Administration Association

2) **The Reform of Public Personnel Management in Japan** โดย Mr. Tsuneo Fujiwara, College of Law of Nihon University, Japan

3) **Civil Service Reform in Indonesia** โดย Dr.Prijono Tjiptoherijanto, Faculty of Economics, University of Indonesia

4) **The National Program of Administration Reform Serving People Better** โดย Mr. Chhuon Chham, Deputy Secretary General Council for Administrative Reform Office of the Council of Ministers of Cambodia

5) **Service-oriented Government Building: New Practice of Chinese Administration Reform** โดย Mr. Gao Xiaoping, Vice-Chairman and Secretary General of Chinese Public Administration Society

2. นอกจากนี้ยังได้นำเรื่อง **Results Based Management in Thai Public Sector** ไปเผยแพร่ในที่ประชุม Community of Practice on Managing for Development Results (CoP-MPDR) ระหว่างวันที่ 22-23 มีนาคม 2549 ณ สำนักงานใหญ่ของธนาคารแห่งเอเชีย (Asian Development Bank, ADB) กรุงมานิลา ประเทศฟิลิปปินส์ และได้มีการสานต่อเรื่องนี้ในการประชุมที่ประเทศสิงคโปร์ ระหว่างวันที่ 30 สิงหาคม -1 กันยายน 2549 ณ Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore เพื่อให้สมาชิกของ ADB ได้นำประสบการณ์ของประเทศไทยไปปรับใช้

3. สำหรับคณะผู้มาเยี่ยมและศึกษาดูงานเรื่อง **Results Based Management in Thai Public Sector** ในประเทศไทยได้แก่ ในวันที่ 20 มิถุนายน 2549 คณะเจ้าหน้าที่จากรัฐบาลบังคลาเทศ ศึกษางานเกี่ยวกับการเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรเพื่อการบริหารงานภาครัฐ ที่สำนักงาน ก.พ.ร.

ในระหว่างวันที่ 26-28 มิถุนายน 2549 คณะเจ้าหน้าที่จาก Management Service Department ซึ่งเป็นหน่วยงานของสำนักนายกรัฐมนตรี ประเทศบรูไนดารุสซาลาม ได้ศึกษางาน R**esults Based management in Thai Public Sector และ KPI's Thailand Civil service** โดยเน้นเรื่องเกี่ยวกับการประเมินผลด้วยตัวชี้วัดตามแนวทาง **Balanced Scorecard** ที่สำนักงาน ก.พ.ร. กรมสรรพากรและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นอกจากนี้ในวันที่ 7 สิงหาคม 2549 คณะองคมนตรีและสมาชิกสภาสูง จากประเทศภูฏาน ได้เยี่ยมและศึกษางานเกี่ยวกับ **Result Based Management, CEO Governor และ People Participation and Good Governance** ที่สำนักงาน ก.พ.ร.

บทสรุป

การบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย มุ่งเน้นให้การบริหารราชการ การตัดสินใจ การให้บริการสาธารณะตลอดจนการดำเนินนโยบายสาธารณะต่างๆ เป็นไปอย่างสุจริตโปร่งใส ตอบสนองความต้องการของประชาชน มีการตัดสินใจที่รอบคอบ และคำนึงถึงผลประโยชน์และสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยรวม การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้การบริหารราชการที่สุจริตโปร่งใสเกิดขึ้น

ในการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนราชการจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจ และให้ถือเป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะต้องคอยรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมโดยรวมและประชาชนผู้รับบริการ การดำเนินงานพัฒนาระบบราชการ 4 ปี ในช่วงเริ่มต้น ได้ให้ความสำคัญในการศึกษาหารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทย โดยได้จัดกระบวนการศึกษา และการเรียนรู้เน้นการศึกษาหารูปแบบที่จะดำเนินการให้เกิดผล ในรูปโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการเครือข่ายติดตามศึกษาการพัฒนาระบบราชการ เป็นต้น ส่วนการบริหารราชการที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นระบบราชการที่เปิดเผยโปร่งใส และตอบสนองความต้องการของประชาชน นั้นได้แทรกอยู่ในมิติต่างๆของการพัฒนาระบบราชการโดยรวม เช่น หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด การพัฒนาระบบการให้บริการสาธารณะที่เน้นการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และได้กำหนดให้การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นตัวชี้วัดภาคบังคับของทุกหน่วยราชการ ซึ่งเป็นการกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติต้องให้ความสนใจในการปรับปรุงระบบ และจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นในทุกภูมิภาคสำหรับข้าราชการและประชาชนในระดับพื้นที่ รวมทั้งจัดประชุมในหัวข้อเรื่อง "เครือข่ายและการมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาระบบราชการ" เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอจากสมาชิกเครือข่ายทั้งที่มีอยู่แล้วและสมาชิกใหม่ในเรื่องที่เกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ ทั้งในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ และกรุงเทพมหานคร

จากผลการสำรวจ พบว่าเป้าหมายของการเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มีแนวโน้มที่จะบรรลุเป้าหมายได้ในระดับที่น่าพึงพอใจ กล่าวคือ ระดับความสำเร็จของการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม อยู่ในระดับมาก ระดับความสำเร็จในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะ อยู่ในระดับมากที่สุด และร้อยละของปัญหาขัดแย้งหรือกรณีพิพาทร้องเรียนระหว่างส่วนราชการและประชาชน ปรากฏว่า มีจำนวนลดลงหรือไม่มีปัญหาความขัดแย้งในระดับมากที่สุดเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาความโปร่งใสในระบบราชการไทย ก.พ.ร.ได้ใช้โอกาสในเวทีต่างประเทศส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกันของหน่วยงานด้านการพัฒนาระบบราชการในระดับนานาชาติ อันนำไปสู่การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลกและยกระดับประเทศไทยให้เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในระดับนานาชาติอีกด้วย