



## บทที่ 4 แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ในการกำหนดยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง (Participatory Governance in Strategy Formulation)

### 1. ความหมายของยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง



แผนยุทธศาสตร์ ของระบบราชการไทยในปัจจุบัน คือ การแสดงความเชื่อมโยงเชิงเหตุและผลระหว่างเป้าประสงค์ของมติดำเนินงานต่างๆ อันเป็นผลมาจากการวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร ตามแนวคิดการประเมินองค์กรแบบสมดุล (BSC-Balanced Scorecard)<sup>1</sup> ที่ว่า องค์กรที่ประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืนนั้น ต้องสร้างดุลยภาพระหว่างผลสำเร็จทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ระหว่างการเติบโตทั้งในด้านมูลค่าและคุณค่าของสินทรัพย์ที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ แนวคิดนี้ยังเน้นการสร้างสมดุลระหว่างผลสำเร็จที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน

แผนยุทธศาสตร์ของระบบราชการไทย ประกอบด้วยผลสำเร็จ 4 มิติ คือ มิติประสิทธิผล โดยมุ่งเน้นไปที่ผลงานตามแผนปฏิบัติการประจำปี เพื่อสร้างมูลค่าหรือคุณค่า (value creation) ในรูปของประโยชน์สาธารณะ

มิติคุณภาพการบริการ โดยให้ความสำคัญกับความพึงพอใจ (satisfaction) ของผู้รับบริการและความไว้วางใจ (trust) ของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง

<sup>1</sup> นพพร จุณณะปิยะ. (2546), เอกสารประกอบการสัมมนา “ดัชนีวัดผลงานหลัก Key Performance Indicators: KPIs. (The Balanced Scorecard).

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

มิติประสิทธิภาพ โดยมุ่งเน้นไปที่ความสามารถของส่วนราชการในการใช้ทรัพยากรทั้งงบประมาณและรอบเวลาการดำเนินงานที่ลดลง เพื่อเพิ่มความพึงพอใจของผู้รับบริการและสร้างความไว้วางใจจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง

มิติการพัฒนางานองค์กร โดยสร้างความพร้อมเชิงยุทธศาสตร์ (strategic readiness) ด้วยการเสริมสร้างสมรรถนะของบุคลากร (human competency and capital) การจัดการความรู้เพื่อให้เกิดทุนข้อมูลสารสนเทศ (information capital) ตลอดจนเสริมสร้างค่านิยมเพื่อเป็นรากฐานของวัฒนธรรมองค์กร (organizational capital) ซึ่งการเสริมสร้างสมรรถนะของบุคลากร ทุนข้อมูลสารสนเทศ และวัฒนธรรมองค์กร เป็นปัจจัยหลักในการขับเคลื่อนมิติประสิทธิภาพ และมิติประสิทธิภาพจะเป็นมิติที่ส่งเสริมมิติคุณภาพการบริการและมิติประสิทธิผล

การกำหนดแผนยุทธศาสตร์ของราชการส่วนกลางในอดีต แม้ว่าจะมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้รับบริการและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมในกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ของราชการส่วนกลาง แต่ยังไม่สามารถสร้างหลักประกันได้ว่า การมีส่วนร่วมดังกล่าวมีผลต่อการตัดสินใจกำหนดเนื้อหาของแผนยุทธศาสตร์ของราชการส่วนกลางได้อย่างแท้จริง เนื่องจากสาเหตุสำคัญ 3 ประการ คือ

ประการที่ 1 ระยะเวลาของการมีส่วนร่วมมีจำกัด มุ่งเน้นไปที่การสะท้อนประเด็นปัญหาที่แยกส่วนจากขั้นตอนการวางแผนยุทธศาสตร์ของราชการส่วนกลาง ด้วยเหตุนี้ การสะท้อนประเด็นปัญหาเพียงอย่างเดียวจึงไม่ได้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมใน “กระบวนการ” วางแผนยุทธศาสตร์อย่างครบถ้วนและครอบคลุม

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

ประการที่ 2 “เนื้อหา” แผนยุทธศาสตร์ของราชการส่วนกลางขึ้นตรงต่อประเด็นนโยบายของรัฐบาลที่ได้มีการแถลงต่อรัฐสภาในนามของแผนบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ แผนยุทธศาสตร์ของราชการส่วนกลางให้ความสำคัญกับความสอดคล้องในประเด็นนโยบายในระดับกระทรวง ดังนั้นเนื้อหาของแผนยุทธศาสตร์ของราชการส่วนกลาง จึงมีความโน้มเอียงที่จะนำไปสู่การกำหนดโครงการ ที่เรียกว่าเป็น “แบบพิมพ์” เดียวกันทั่วประเทศ ซึ่งอาจนำมาสู่การละเลยปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ที่มีปัญหาเฉพาะแตกต่างกัน

ประการที่ 3 โอกาสของประชาชนในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ไม่ครบทั้งกระบวนการ อีกทั้งเนื้อหาของแผนยุทธศาสตร์ของราชการส่วนกลาง มีลักษณะขึ้นตรงและรวมศูนย์ อาจกล่าวได้ว่า ภาคประชาชนยังมีบทบาทและอิทธิพลอย่างจำกัดในการตัดสินใจและกำหนดแผนยุทธศาสตร์ของราชการส่วนกลาง เมื่อผนวกกับข้อจำกัดด้านระยะเวลา จึงทำให้ราชการส่วนกลางไม่สามารถสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมที่ทั่วถึง ครอบคลุมประชาชนผู้รับบริการ และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ครบทุกกลุ่ม

## 2. แนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง ตามแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม



การกำหนดยุทธศาสตร์ระดับกระทรวงตามแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม หมายถึงการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง มีขั้นตอนการดำเนินงานดังต่อไปนี้

(1) ทำความเข้าใจกับผู้แทนภาคประชาชน ว่าส่วนราชการจัดตั้งขึ้นมาทำไม วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งส่วนราชการ คือ ภารกิจพื้นฐาน (fundamental mission) ซึ่งแสดงถึงหน้าที่หลักในการส่งมอบผลผลิตสำคัญ (key output) แก่ส่วนราชการที่อยู่เหนือขึ้นไปหรือที่เรียกว่า ต้นสังกัด

(2) ภารกิจพื้นฐานแต่ละข้อ ควรมุ่งเน้นไปที่การดำเนินการในเรื่องใดเป็นพิเศษ จึงจะตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชน ผู้รับบริการและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม ตามประเด็นยุทธศาสตร์ ตลอดจนกลยุทธ์ของกระทรวง

(3) ประชาชนผู้รับบริการและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม มีความเห็นว่าส่วนราชการมีความเป็นเลิศในด้านใด จึงจะสามารถผลักดันพันธกิจได้ครบทุกข้อ เรียกว่า กำหนดวิสัยทัศน์

(4) เหตุผลสำคัญที่จำเป็นต้องกำหนด “พันธกิจ” จาก “ภารกิจ” ก่อน ก็เนื่องมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า ธรรมชาติพื้นฐานขององค์กรส่วนราชการ คือ องค์กรที่ยึดภารกิจเป็นบรรทัดฐานในการกำหนดยุทธศาสตร์ นอกจากนี้ พันธกิจจะเป็นกรอบการดำเนินงานที่กำหนดขอบเขตของผลงานหลัก (key result area) ด้วย ดังนั้น การกำหนดวิสัยทัศน์หรือลักษณะขององค์กรที่ควรเป็นในอนาคตจึงควรกำหนดขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินงานตามพันธกิจ การกำหนดวิสัยทัศน์จึงควรดำเนินการหลังจากกำหนดพันธกิจเสร็จสิ้นแล้ว

(5) การกำหนดเป้าประสงค์ (goal) ซึ่งมีที่มาจากการตั้งคำถามสองลักษณะ คำถามแรก หากพันธกิจนี้ประสบผลสำเร็จจะเกิดสถานการณ์อันพึงประสงค์ใดบ้าง คำถามที่สอง หากพันธกิจนี้ประสบผลสำเร็จใครจะได้รับประโยชน์อะไร (ผู้รับบริการหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง) เป้าประสงค์ของ

พันธกิจจะเป็นกรอบกำหนดเนื้อหาของแผนที่ยุทธศาสตร์ในชั้นแรก ที่เรียกว่า มิติประสิทธิผล

(6) กำหนดเนื้อหาของมิติคุณภาพการบริการ ได้แก่ การตอบคำถามที่ว่า เป้าประสงค์จะบรรลุผลดังที่กำหนดไว้ได้นั้น ประการแรก ใคร คือ ผู้รับบริการ และผู้รับบริการต้องได้รับความพึงพอใจแบบใด ในเรื่องใดบ้าง ประการที่สอง ใคร คือ ภาค และภาคต้องให้ความไว้วางใจด้วยการให้ความร่วมมือแก่ส่วนราชการนั้น ในเรื่องใดบ้าง จึงจะมีส่วนร่วมในการผลักดันให้บรรลุเป้าประสงค์ในมิติ ประสิทธิภาพ

(7) กำหนดเนื้อหาของมิติประสิทธิภาพ ได้แก่ การให้ประชาชน ผู้รับบริการและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม ร่วมตอบคำถามสองลักษณะ ประการแรก มีหน่วยงานใดที่รับผิดชอบในการผลักดันผลสำเร็จในมิติคุณภาพ การบริการ ประการที่สอง หน่วยงานรับผิดชอบเหล่านั้น ต้องมุ่งเน้นไปที่ การบริหารทรัพยากรเพื่อดำเนินการในเรื่องใด เช่น การลดรอบเวลาในการ ปฏิบัติงาน เป็นต้น ซึ่งเหตุผลสำคัญของการกำหนดเนื้อหาในมิติประสิทธิภาพ นอกจากจะทำให้การถ่ายทอดเป้าหมายในระดับกระทรวงลงสู่ระดับกรมได้อย่างมี ประสิทธิภาพแล้ว ยังสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ชัดเจนและสอดคล้อง กับโครงสร้างการแบ่งหน้าที่ (functional structure) ของกระทรวง และช่วยเพิ่ม อิทธิพลให้กับความคิดเห็นของประชาชนผู้รับบริการและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แต่ละกลุ่มในการนำเนื้อหาของแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติจริงอีกด้วย

(8) กำหนดเนื้อหาของมิติการพัฒนากองค์กร ได้แก่ การตอบคำถามที่ว่า ในภาพรวม กระทรวงจะสามารถผลักดันมิติประสิทธิภาพให้ประสบความสำเร็จ ได้นั้น จะต้องพิจารณาถึงปัจจัยแวดล้อมขององค์กรด้านใดบ้าง และอะไรคือ

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

สภาพปัญหาของประชาชน ซึ่งเป็นผู้รับบริการของหน่วยงาน และอะไรเป็นข้อ  
ห่วงใยหรือวิตกกังวลของภาคประชาชนหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

### 3. ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการนำแนวทางการบริหารราชการ แบบมีส่วนร่วมไปกำหนดยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง



การให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนยุทธศาสตร์ระดับ  
กระทรวง มีปัจจัยแห่งความสำเร็จที่ผู้จัดกระบวนการมีส่วนร่วมต้องพิจารณา  
ดังต่อไปนี้

(1) การให้ข้อมูลเกี่ยวกับการวางแผนยุทธศาสตร์แก่ผู้แทนภาคประชาชน  
ผู้รับบริการและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มล่วงหน้า เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับ  
ภารกิจของราชการส่วนกลางหรือแผนยุทธศาสตร์ที่ได้มีการยกร่างไว้แล้ว  
เนื่องจากการให้ข้อมูลล่วงหน้า ย่อมเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้แทนภาค  
ประชาชนมีเวลาในการเตรียมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของตนเอง หรือ  
ประเด็นคำถามสำหรับการสร้างความรู้ ความเข้าใจเพิ่มเติมจากผู้แทนราชการ  
ส่วนกลางได้อย่างชัดเจนขึ้น

(2) ในระหว่างการระดมความคิดเห็น ผู้แทนราชการส่วนกลางต้องสร้าง  
หลักประกันว่า ผู้แทนภาคประชาชน ผู้รับบริการและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย  
แต่ละกลุ่มมีความเข้าใจที่ตรงกันเกี่ยวกับขั้นตอนการวางแผนยุทธศาสตร์แต่ละ  
ขั้นตอน รวมไปถึงขอบข่ายของประเด็นที่อยู่ระหว่างการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น  
มิฉะนั้น การระดมความคิดเห็นอาจนำมาสู่เนื้อหาของแผนยุทธศาสตร์ที่คลุมเครือ  
หรือเบี่ยงเบนไปจากความต้องการและการแก้ไขปัญหาที่แท้จริงจากมุมมองของ  
ภาคประชาชน

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

(3) ในระหว่างการนำแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมาประยุกต์ใช้ โดยให้ภาคประชาชนกำหนดแผนยุทธศาสตร์ ราชการส่วนกลางควรต้องเลือกเทคนิคการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงกรอบเวลาหรือปฏิทินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อจัดทำคำของบประมาณ เนื่องจากในช่วงแรกเป็นไปได้มากที่ผู้แทนราชการส่วนกลาง อาจต้องใช้เวลาเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจกับผู้แทนภาคประชาชน ผู้รับบริการ และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มเกี่ยวกับขั้นตอนการวางแผนยุทธศาสตร์

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย