

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม: ตัวแบบและกรณีศึกษาสู่ความสำเร็จ

พัชรี สีโรรส*

พรทิพย์ แก้วมูลคำ**

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการวิเคราะห์การเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐของรัฐบาลไทย จากกระตือรือร้นที่ประชาชนมีบทบาทจำกัดแค่เป็นผู้ให้ความคิดเห็นต่อการกำหนดนโยบายและจัดทำโครงการของหน่วยงานภาครัฐ มาเป็นการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ที่มีทั้งแบบ Participatory Governance และแบบ Collaborative Governance สะท้อนให้เห็นถึงนวัตกรรมของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานของภาครัฐ มีการยกกรณีศึกษาของจังหวัดลำพูนและกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในการออกแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมเพื่อปรับบทบาทและความสัมพันธ์ของหน่วยงานและภาคประชาชนในทิศทางที่ร่วมกันแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน การปฏิรูประบบราชการ

* คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อีเมล: psiroros@gmail.com

** สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

Participatory Governance: Model and Case Studies for Success

Patcharee Siroros *

Pornthip Kaewmoonkham **

Abstract

This article is aimed at analyzing the role the Thai government in opening up new opportunities for public engagement in public service delivery. Specifically the government has changed the level of public participation from public consultation which limited the role and power of citizens to collaboration in forms of participatory governance and collaborative governance where citizens could enhance in government decision-making. This reflects the innovation of Thai government to design a new model of collaboration between public agencies and citizens to solve collective action problems. Two case studies of Lamphun province and the Department of Marine and Coastal Resources, Ministry of Natural Resources and Environment are presented.

Keywords: Participatory government, collaborative governance, public sector reform

* Faculty of Political Science, Thammasat University.

E-mail: psiroros@gmail.com

** Office of the Public Sector Development Commission

บทนำ

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดินไม่ใช่เรื่องใหม่ ภาคประชาชนได้รับการรับรองสิทธิการเข้ามามีส่วนร่วมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ด้วยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 (ซึ่งได้ปรับปรุงและยกเลิกไปเมื่อมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548) และถูกตอกย้ำถึงความสำคัญมากขึ้น ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2560 โดยทั้งสามฉบับได้ระบุถึงสิทธิของประชาชนในการรับรู้สิ่งที่รัฐบาลกำลังจะตัดสินใจเพื่อแก้ไขปัญหาหรือประเด็นสาธารณะที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีการดำรงชีวิตหรือสภาพแวดล้อมของประชาชน ซึ่งหน่วยงานภาครัฐต้องดำเนินการแก้ไขหรือเตรียมการรองรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้น รวมทั้งจะต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลกับประชาชนได้รับรู้ และให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อการกระทำนั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกระบวนการให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว แต่ดูเหมือนว่า ความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนในการจัดทำโครงการสาธารณะต่าง ๆ ไม่ได้ลดน้อยลง เราเจอเห็นปัญหาความขัดแย้งในประเด็นสาธารณะที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบริหารจัดการการชลประทาน การอนุมัติการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมต้นน้ำ เช่น อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า ฯลฯ โดยความขัดแย้งที่เกิดขึ้นอาจเกิดจากคู่กรณีที่เป็นภาคประชาชนกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่น ภาคประชาชนกับภาครัฐกิจ เป็นต้น หรือหน่วยงานภาครัฐกลายเป็นคู่ขัดแย้งที่สำคัญกับประชาชนเสียเอง ซึ่งประเด็นที่มีความขัดแย้งมีรากเหง้าจากการที่ประชาชนได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของวิถีชีวิตของชุมชนโดยตรง ที่เข้ามาในรูปแบบโครงการขนาดใหญ่ ทั้งการสร้างเขื่อน ฝาย อ่างเก็บน้ำ การวางท่อก๊าซ หรือการขยายโรงงานอุตสาหกรรมที่ทำให้เกิดปัญหาน้ำเสียและกากอุตสาหกรรม ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบด้านมลพิษกับประชาชนหรือชุมชน และความขัดแย้งที่มาจากการจัดสรรทรัพยากรหรือการแก้ปัญหาของภาครัฐที่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เช่น การจัดสรรทรัพยากรน้ำ การจัดสรรหรืออุดหนุนพืชผลทางการเกษตร เป็นต้น ส่งผลให้ประชาชนต้องรวมตัวกันเดินขบวนและชุมนุมประท้วงคัดค้านในหลากหลายรูปแบบ มีงานวิจัยหลายชิ้นที่ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมีความรุนแรง เนื่องจากภาครัฐเข้ามามีบทบาทเป็นผู้จัดการแก้ไขความขัดแย้งและไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งที่ตนเป็นผู้สร้าง สะท้อนให้เห็นว่าสังคมไทยยังขาดกลไกการแก้ไขความขัดแย้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลไกที่รวมผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้ามาเจรจาพูดคุยกันเพื่อหาทางออกสำหรับทุกฝ่าย¹

เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและประชาชน ในทางวิชาการนับตั้งแต่ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา ได้เริ่มนำแนวคิดการบริหารจัดการบริการสาธารณะที่ประกอบด้วยภาครัฐ และภาคอื่น ๆ ที่มีชีวิตรัฐ เช่น ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม เข้ามาร่วมในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะ เพื่อร่วมกันคิด ร่วมกันตัดสินใจ ร่วมดำเนินโครงการ และร่วมรับผิดชอบ ที่เรียกว่า การจัดการปกครอง

¹ พัชรีย์ สิริโรส และ ทวีดา กมลเวช. (B.E.2541). *ความขัดแย้งในสังคมไทยยุควิกฤตเศรษฐกิจ*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

(governance)² เป้าหมายของการจัดการปกครองเพื่อสร้างความไว้วางใจระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน เนื่องจากภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนรับรู้ปัญหา ร่วมตัดสินใจและร่วมดำเนินการตั้งแต่แรก ซึ่งมีความแตกต่างจากการบริหารงานภาครัฐแบบเดิมที่ศูนย์กลางการตัดสินใจอยู่ที่ภาครัฐซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์อภิปัตย์และเป็นผู้ปกครอง (government)

แนวคิดการจัดการปกครองได้ถูกนำมาใช้ในรูปแบบต่างๆ แต่รูปแบบที่แพร่หลายและใช้ในประเทศต่าง ๆ ได้แก่ Participatory Governance และ Collaborative Governance³

Participatory Governance เป็นแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมที่นำมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ แนวใหม่ที่สะท้อนให้เห็นปัญหาการทำงานของระบบราชการในระบอบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนที่ผ่านมาในอดีต ซึ่งนักการเมืองหรือผู้แทนในสภาไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ แต่ประชาชนต้องรอนกว่านักการเมืองนั้น ๆ จะสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่ง ซึ่งถือว่าช้าเกินไป ดังนั้น ประชาชนจึงหันมาสนใจประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) ซึ่งพวกเขาสามารถเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจและดำเนินการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่กระทบวิถีชีวิตพวกเขาได้โดยตรง ไม่ต้องนั่งรอให้ภาครัฐเข้ามาช่วย สาเหตุจากการทำงานของฝ่ายการเมืองหรือระบบราชการมีปัญหาความล่าช้า ไม่ตอบสนองตรงตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น และประชาชนในพื้นที่⁴ เป็นผู้ได้รับผลกระทบ ส่งผลให้ภาคประชาชนจึงหันมาแก้ไขปัญหาของชุมชนของตนและไม่สนใจภาครัฐ โดยเฉพาะรัฐบาลส่วนกลางที่อยู่ห่างไกลจากพื้นที่และไม่เข้าใจสภาพปัญหาของพวกเขา ปรากฏการณ์ความร่วมมือของภาคประชาชนดังกล่าวมักเกิดขึ้นในการปกครองระดับท้องถิ่นที่ประชาชนสามารถพูดคุย ปกป้องหาหรือ ร่วมมือกันเพื่อหาทางแก้ปัญหา และร่วมกันตัดสินใจหาทางเลือก และดำเนินการแก้ปัญหาของตนหรือที่เรียกว่า การจัดเวทีสานเสวนาหาทางออก (deliberative forums) ซึ่งในเวทีดังกล่าว ภาครัฐมีบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้กระบวนการดำเนินไปได้ (facilitator) โดยเป็นผู้ให้คำปรึกษา หรือสนับสนุนงบประมาณ หรือวิชาการ หรือข้อมูลต่าง ๆ ที่จำเป็น แต่จะไม่เข้าครอบงำการเข้ามาร่วมแก้ปัญหาของชาวบ้าน ซึ่งนำไปสู่การนำภูมิปัญญาชาวบ้านมาใช้ในการแก้ปัญหาและเรียนรู้แนวทางการแก้ปัญหาใหม่ ๆ (learning process) และหลายครั้งที่ความรู้ของชาวบ้านอาจ

² แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการปกครองและความแตกต่างระหว่างการจัดการปกครอง (governance) และการปกครองแบบดั้งเดิม (government) สามารถดูได้จาก พัชรี สิริโรส. (B.E.2558). การศึกษาการจัดการปกครองในมิตินโยบายสาธารณะ: ทำความเข้าใจการจัดการปกครอง เครือข่ายการจัดการปกครอง และอภิเครือข่ายการจัดการปกครอง. ใน พัชรี สิริโรส และคณะ. *เปิดกล่องนโยบายสาธารณะ: หลากหลายมุมมองในการศึกษา นโยบายสาธารณะร่วมสมัย*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตรมหาวิทาลัยธรรมศาสตร์. ส่วนที่หนึ่ง

³ การที่ภาครัฐเปิดให้ภาคอื่น ๆ เข้ามาร่วม จะมีรูปแบบอื่น ๆ อีกมาก เช่น รูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการให้บริการสาธารณะประเภทโครงสร้างพื้นฐานที่เรียกว่า Public-Private Partnership (PPP) ที่ภาคเอกชนเป็นตัวหลักในการเป็นพันธมิตรความร่วมมือแบบหุ้นส่วน เพื่อแก้ไขปัญหาจากการที่ภาครัฐขาดแคลนงบประมาณความรู้และเทคโนโลยีในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ดังกล่าว ฉะนั้น PPP จึงมุ่งหวังด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโครงการ แต่ในบทความนี้จะเน้นไปที่การที่ภาครัฐเปิดให้ประชาชนภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามาร่วมในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่เพื่อป้องกันและลดปัญหาความขัดแย้ง

⁴ ตัวอย่างเช่น การแก้ปัญหาโดยการสร้างเขื่อนกระเสียว จังหวัดสุพรรณบุรี ของกรมชลประทาน เพื่อช่วยบรรเทาปัญหาน้ำท่วมเกิดอุทกภัยช่วงหน้าฝน และแก้ปัญหาหน้าแล้งในช่วงหน้าแล้งที่พื้นที่ช่วง กลับนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการแย่งน้ำระหว่างเกษตรกรด้วยกันเอง และเกษตรกรกับเจ้าหน้าที่กรมชลประทานในช่วงแรก จนนำไปสู่การแก้ปัญหาของกรมชลประทานด้วยวิธีให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการส่งน้ำและบำรุงรักษากระเสียวในรูปแบบ Joint Management Committee ที่มีชื่อเสียง

ไม่เพียงพอเพราะต้องใช้เทคนิคสมัยใหม่เข้ามาช่วย ดังนั้น ภาครัฐ ได้แก่ ระดับท้องถิ่น จังหวัด หรือระดับประเทศ จะส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาร่วมให้ความรู้ความเข้าใจ เพื่อให้ชาวบ้านมีศักยภาพในการแก้ปัญหาของพวกเขาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น หรือที่เรียกว่า การเสริมอำนาจและสร้างศักยภาพ (empowerment) ซึ่งเราเรียกกระบวนการที่ชาวบ้านเข้ามาร่วมในการแก้ปัญหาแบบเต็มรูปแบบเช่นนี้ว่า Participatory Governance⁵ นอกจากนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า ประชาชนที่มาร่วมในเวทีการแก้ปัญหาเช่นนี้ มักเป็นชาวบ้าน เป็นคนตัวเล็กตัวน้อย ที่ในเวทีระดับชาติ จะไม่ค่อยได้รับบทบาทหรือมีบทบาทแค่มารับฟังว่ารัฐบาลจะจัดทำโครงการอะไร แต่มิได้มีบทบาทหรืออำนาจในการตัดสินใจแต่อย่างใด ซึ่งเป็นเพียงการมีส่วนร่วมตามที่หน่วยงานภาครัฐมีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (public consultation) ที่กล่าวข้างต้นเท่านั้น แต่ในการมีส่วนร่วมแบบ Participatory Governance ประชาชนเหล่านี้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของพวกเขาโดยตรง ซึ่งให้เห็นว่า พวกเขามีศักยภาพ มีภูมิปัญญาชาวบ้าน และสามารถนำความรู้ที่มีอยู่มาช่วยกันแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับชุมชนของตนได้⁶

ตัวอย่างของโครงการประเภท Participatory Governance ในต่างประเทศ เช่น การวางแผนแบบมีส่วนร่วม (participatory planning) ในรัฐ Kerala ประเทศอินเดีย หรือการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (participatory budgeting) ที่มีต้นกำเนิดใน Porto Alegre ประเทศบราซิล เป็นต้น⁷ ในประเทศไทย เราจะเห็นโครงการประเภท Participatory Governance ได้จากตัวอย่างโครงการแก้ปัญหามลพิษของตำบล

⁵ ในช่วงแรก ทางสำนักงาน ก.พ.ร. เรียกชื่อการบริหารจัดการแบบ Participatory Governance ว่าการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

⁶ International Association of Public Participation (IAP2) ได้จัดระดับการที่ภาครัฐเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและกระบวนการนโยบายสาธารณะออกเป็น 5 ระดับดังนี้ ระดับที่หนึ่ง การให้ข้อมูลแก่ประชาชน (inform) เป็นระดับต่ำสุด และภาคประชาชนมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของภาครัฐต่ำสุด ระดับที่สอง การปรึกษาหารือเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (consult) ในระดับนี้ ภาครัฐจะถามความเห็น ข้อเสนอแนะ ข้อเสนอแนะจากภาคประชาชนเกี่ยวกับโครงการหรือการตัดสินใจที่กำลังจะจัดทำ แต่ภาครัฐเป็นผู้ตัดสินใจว่า ข้อเสนอแนะหรือความเห็นใดเหมาะสมที่จะนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจ ระดับที่สาม การเข้ามาเกี่ยวข้อง (involve) เป็นระดับที่ภาครัฐเชิญชวนให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมได้ส่วนเสีย ส่งตัวแทนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการหรือคณะที่ปรึกษาภาคประชาชน เพื่อเป็นสื่อกลางในการสื่อสารข้อมูลจากภาครัฐสู่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ และเป็นสื่อสะท้อนความคิดเห็นแก่กลุ่มต่าง ๆ จากภาคประชาชนสู่ภาครัฐ แต่อำนาจการตัดสินใจยังคงอยู่ที่ภาครัฐ ระดับที่สี่ การร่วมมือร่วมใจร่วมคิดร่วมทำ (collaborate) ในระดับนี้ภาคประชาชนจะเข้ามามีบทบาทเป็นผู้ร่วมมือ หันส่วน ภาคีเครือข่ายกับภาครัฐ จึงทำให้ภาคประชาชนมีอำนาจและบทบาทมากในการตัดสินใจของภาครัฐ เนื่องจากภาครัฐจะไม่ตัดสินใจโดยปราศจากความยินยอมของภาคประชาชน ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนจะเป็นแนวนอน และระดับที่ห้า การเสริมอำนาจแก่ประชาชน (empower) ในระดับนี้ภาครัฐจะปล่อยให้ภาคประชาชนเป็นผู้เล่นหลัก (key player) โดยภาครัฐทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนในรูปของงบประมาณ เทคโนโลยี ความรู้ เป็นต้น โครงการประเภทเสริมอำนาจ ได้แก่ โครงการกองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น จะเห็นว่า การจัดกระบวนการให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ข้อเสนอแนะของประชาชน เป็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับที่สอง การรับฟังความคิดเห็น ซึ่งอำนาจและบทบาทของประชาชนมีจำกัด เพราะภาครัฐ (มักเป็นหน่วยงานภาครัฐที่ส่วนกลาง) เป็นผู้ทำหน้าที่ตัดสินใจทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เมื่อการตัดสินใจไม่ตรงกับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่รับฟังจากประชาชนในพื้นที่ ในขณะที่การจัดการปกครอง (governance) เป็นการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับที่สี่ ร่วมคิดร่วมทำ ซึ่งภาคประชาชนในพื้นที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น และมีบทบาทอำนาจสูงในการตัดสินใจหรือการกำหนดนโยบายของภาครัฐร่วมกับภาครัฐ

⁷ ดู Fung, A., & Wright, E.O. (eds.). (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso. chapters 2 (Porto Alegre) และ chapter 3 (Kerala).

แพรกหนามแดง อำเภอมัฒนา จังหวัดสมุทรสงคราม⁸ และการจัดทำแผนชุมชนในระดับการปกครองส่วนท้องถิ่นหลาย ๆ แห่งที่ภาคประชาชนมีความเข้มแข็ง เป็นต้น

ส่วน Collaborative Governance⁹ หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน หมายถึง การที่ภาครัฐที่รับผิดชอบในการจัดทำนโยบายหรือโครงการที่มีหน่วยงานมากกว่าหนึ่งหน่วยเข้ามาเกี่ยวข้อง และมีภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในประเด็นปัญหานั้น ๆ เข้ามาร่วมด้วย โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำนโยบายหรือโครงการจะจัดเวที โดยเป็นผู้เชิญตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และเชิญตัวแทนภาคธุรกิจ รวมทั้งตัวแทนภาคประชาชนที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาร่วมพูดคุยหาแนวทางในการแก้ปัญหาาร่วมกัน และร่วมมือกันทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยในการพูดคุยจะมีการสานเสวนา (deliberation) หรือการพูดคุยสนทนาโดยใช้เหตุผลไตร่ตรองอย่างรอบคอบ รับฟังสภาพปัญหาของทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจังและตั้งใจ เพื่อร่วมกันหาทางออกที่เหมาะสม ซึ่งความยากลำบากในการจัดเวที Collaborative Governance นั้น อยู่ที่อย่างไร้จะให้หน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ทั้งจากภาครัฐและที่ไม่ใช่ภาครัฐที่เกี่ยวข้องยอมเข้ามาพูดคุย ดังนั้น Collaborative Governance จึงเป็นเรื่องของการสร้างความไว้วางใจและการยอมรับ เพื่อทำให้เกิดบรรยากาศที่ชวนให้ผู้คนและองค์กรที่มีความหลากหลายในด้านจุดยืนและผลประโยชน์ของตนหรือกลุ่มพวกพ้องตนหันมาร่วมมือพูดคุยกันเพื่อแก้ปัญหาาร่วมกัน เรามักเห็นการจัดเวทีแบบนี้กับประเด็นปัญหาที่เรียกว่า Wicked Problems กล่าวคือ ประเด็นสาธารณะที่ซับซ้อน ยุ่งยาก เพราะมีหลายหน่วยงาน หลายภาคส่วน หลายผลประโยชน์ และหลายระดับของการปกครอง เช่น การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เป็นต้น เข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้การประสานงานเพื่อร่วมกันแก้ปัญหามีความยุ่งยาก ตัวอย่างเช่น ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ดิน ป่าไม้ ยาเสพติด แรงงานข้ามชาติ เป็นต้น

จากลักษณะดังกล่าวข้างต้น Collaborative Governance จึงเป็นวิธีการในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารจัดการ¹⁰ ที่ภาครัฐนำมาใช้ในการวางแผนหรือเพื่อกำหนดนโยบายหรือบริหารจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงาน และหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงหน่วยเดียวไม่อาจแก้ปัญหาได้เบ็ดเสร็จ แต่ต้องใช้วิธีการประสานงาน (coordination) รวมทั้งกระทบกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย เช่น จากหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง ภาคเอกชน ภาคประชาชน ชุมชน กลุ่มผลประโยชน์อื่น เป็นต้น เพื่อสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วน

⁸ กรณีแพรกหนามแดงเกิดจากการที่พื้นที่นี้มีแม่น้ำแม่กลองเป็นสายน้ำหลัก มีลำคลองสาขากว่า 300 คลอง มีพื้นที่น้ำเค็ม พื้นที่น้ำจืดและพื้นที่น้ำกร่อย ประชาชนมีอาชีพเกษตรกรรมและประมง ตามสภาพพื้นที่น้ำ ต่อมา นโยบายของรัฐมีการสร้างเขื่อนศรีนครินทร์ที่จังหวัดกาญจนบุรี และการก่อสร้างประตูกันน้ำเค็มของกรมชลประทาน นำไปสู่ความขัดแย้งของชาวบ้านในการแย่งทรัพยากรน้ำเป็นเวลากว่า 20 ปี สาเหตุมาจากการเปิดปิดประตูน้ำ ต่อมา ประชาชนชาวบ้านและผู้นำชุมชนได้ชักชวนชาวบ้านทั้งสองฝ่ายมาคุยกัน จัดทำเวทีสานเสวนา และแก้ไขปัญหาการเปิดปิดประตูน้ำได้ และคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน ได้เข้าช่วยทางเทคนิคให้การเปิดปิดประตูน้ำมีประสิทธิภาพมากขึ้น ชาวบ้านตำบลแพรกหนามแดงจึงสามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งของพวกเขาลงได้ ข้อมูลจาก <http://oknationtv.tv/blog/chatchawas/2010/08/08/entry-1> ดาวโหลดวันที่ 26 มีนาคม 2560

⁹ ดร.ทศพร ศิริสัมพันธ์ เลขาธิการสำนักงาน ก.พ.ร. เรียกการบริหารแบบ Collaborative Governance ว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ดู http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=1365 ดาวโหลดวันที่ 26 มีนาคม 2560.

¹⁰ Ansell, C. (2012). Collaborative governance. In Levi-Faur, D. (ed.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford ; Oxford University Press: 498-511 และดู Manzini, W.E. (2014). Design and policies for collaborative services. In Bason, C. *Design for Policy*. Aldershot: Gower Publishing Limited.

ในหลาย ๆ ครั้งที่เกิดปัญหาและมีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ หน่วยงานภาครัฐที่เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการแก้ปัญหาดังกล่าว จำเป็นต้องสร้างกระบวนการที่นำภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเหล่านั้นมาทำงานร่วมกัน ซึ่งอาจใช้วิธีการต่าง ๆ ได้แก่

1. การสร้างเวที (forums) เพื่อสนทนาพูดคุยกัน เวทีนี้จะต้องประกอบด้วย ตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องทุกองค์กร และตัวแทนจากภาคเอกชนกลุ่มต่าง ๆ และตัวแทนจากกลุ่มประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน หน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพต้องสร้างเวทีที่มีลักษณะรวมทุกภาคส่วน (inclusiveness) และที่สำคัญคือต้องมีตัวแทนจากผู้เกี่ยวข้องจากภาคที่มีใช้รัฐ เช่น จากภาคเอกชนและประชาชน ตลอดจนองค์กรเอกชนที่ไม่หวังกำไร เป็นต้น

2. การใช้เทคนิคสานเสวนา (deliberative techniques) ได้แก่ การสร้างเวทีพูดคุยสนทนาโดยใช้เหตุผล (giving reasoning) ที่ผู้ร่วมเป็นตัวแทนจากทุกภาคส่วนได้เข้ามาพูดคุยกันโดยใช้เหตุผล เหตุผลในที่นี้ หมายถึง การชี้แจงผลกระทบที่ได้รับจากมุมมองของแต่ละคนที้นำไปสู่การสร้างความเข้าใจและร่วมกันหาทางออกที่มีเหตุผลสามสืออย่าง ผู้เข้าร่วมจะต้องร่วมเลือกทางออกในการแก้ปัญหาและพิจารณาว่า ทางเลือกดังกล่าวต่างต้องมีต้นทุน (เช่น ถ้าเลือกสร้างถนน ต้องยอมรับว่า วิธีชีวิตชุมชนจะเปลี่ยนไปแม้จะมีการคมนาคมสะดวกขึ้น) ผู้เข้าร่วมจึงต้องร่วมกันชั่งน้ำหนักของแต่ละทางเลือก และเลือกอันที่คิดว่ามีเหตุผลยอมรับได้มากที่สุด และรับผิดชอบต่อการเลือกดังกล่าว เทคนิคสานเสวนาจึงนำไปสู่การเสนอทางออกหรือข้อเสนอแนะที่ทุกฝ่ายรับรู้และยอมรับ

3. การใช้เครื่องมือทางนโยบาย ซึ่งจะอยู่ในรูปของการเจรจาต่อรอง ปรัชญาหารือ และกฎระเบียบ การเจรจาต่อรองและปรัชญาหารือจะถูกนำมาใช้อย่างมากในช่วงต้นเมื่อมีกระบวนการสานเสวนา เพื่อนำมาสู่แนวทางการแก้ปัญหาที่เป็นรูปธรรม ซึ่งอาจต้องมีการออกกฎหมายให้ทุกคนทำตาม (คล้ายกับกฎระเบียบ) และมีการลงโทษถ้ามีการฝ่าฝืน

ในงานศึกษาชิ้นนี้ต้องการนำเสนอความพยายามของรัฐบาลไทยในการปรับเปลี่ยนการบริหารราชการแผ่นดินจากที่ยึดรัฐเป็นศูนย์กลางและมีโครงสร้างอำนาจแบบบนลงล่าง ไปสู่การบริหารราชการแผ่นดินที่มีภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบที่เรียกว่า “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม” (จากแนวคิด Participatory Governance) และเนื่องจากบริบทของนโยบายที่เปลี่ยนไปและธรรมชาติของปัญหาสาธารณะที่ซับซ้อน เกี่ยวโยงกับหลายภาคส่วน ทำให้รูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมปรับเปลี่ยนเป็น “การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance)”

จากการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) มาสู่การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ของไทย

ในรอบสิบกว่าปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้เริ่มรู้จักกับแนวคิดของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่มาจากแนวคิด Participatory Governance และการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหรือ Collaborative Governance โดยสามารถแบ่งพัฒนาการของแนวคิดทั้งสองในบริบทการบริหารงานภาครัฐของไทยเป็น 2 ช่วงกล่าวคือ

ช่วงที่หนึ่ง พัฒนาการของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมยุคแรก ก่อนปี พ.ศ. 2554 ที่มาจากกรอบแนวคิดของ Participatory Governance ซึ่งการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในยุคนี้ เกิดขึ้นในช่วง พ.ศ. 2546-2554

ช่วงที่สอง การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมยุคใหม่ เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2555 ถึงปัจจุบัน ที่ทิศทางการบริหารราชการเน้นการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนแบบหุ้นส่วนความร่วมมือตั้งแต่ พ.ศ. 2555 ถึงปัจจุบัน ซึ่งนำแนวคิด Collaborative Governance เข้ามาผสมผสานกับฐานแนวคิด Participatory Governance และให้น้ำหนัก Collaborative Governance มากขึ้นเพื่อให้เหมาะสมกับบริบทการบริหารงานภาครัฐในยุคปัจจุบัน

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมยุคแรก (พ.ศ. 2546 - 2554)

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมถูกปลูกฝังเข้าไปในวัฒนธรรมการทำงานของระบบราชการไทยอย่างเป็นทางการ เมื่อรัฐบาลนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร เข้ามาเป็นรัฐบาลและดำเนินนโยบายปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ ในปี พ.ศ.2545 ส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารงาน และปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการในทุกกระทรวง ทบวง กรม ครั้งใหญ่ ซึ่งเกิดจากปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 ที่มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ.2545 โดยมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ขึ้น เพื่อให้เป็นกลไกในการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. ดังกล่าวข้างต้น โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการพัฒนาระบบราชการ

การปฏิรูประบบราชการ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2545 มีวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อการกิจรัฐและประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งในการพัฒนาระบบราชการ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ โดยเชื่อว่า การบริหารงานภาครัฐที่เปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับพวกเขาโดยตรงน่าจะเป็นแนวทางที่ถูกต้อง เหมาะสม และสนองตอบวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับบริบทที่เกิดขึ้นในโลกประชาธิปไตยในยุคนั้น ได้แก่ การเรียกร้องให้ภาครัฐบริหารประเทศโดยยึดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance ซึ่งต่อมาเรียกว่า หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี) ที่เน้นหลักนิติรัฐ ความเสมอภาค เปิดเผยโปร่งใส ความรับผิดชอบ ตรวจสอบได้ ความคุ้มค่า และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนได้ถูกกำหนดในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการของคณะกรรมการ ก.พ.ร. ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2546-2550) เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (ชื่อที่ใช้เดิมคือ คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการเผยแพร่และส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม โดยมีการปรับชื่อใหม่ เมื่อ พ.ศ.2554) โดยมี ดร.อรพินท์ สฟโซคชัย กรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เต็มเวลา (ต่อมาเป็นประธานอนุกรรมการฯ) และมีผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนจากภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามาเป็นอนุกรรมการฯ โดย ดร.อรพินท์ ได้ริเริ่มนำแนวคิด “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม” จากฐานแนวคิด Participatory Governance ที่เป็นการบริหารราชการสมัยใหม่ที่เปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มาประยุกต์ใช้กับระบบราชการไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 เป็นต้นมา โดยมีเป้าหมายให้ทีมนักวิจัยของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นำโดย

รศ.ดร.พัชรี ลิ้มศรีธน อนุกรรมการฯ เป็นหัวหน้าทีมดำเนินการศึกษาวิจัยแนวคิด Participatory Governance¹¹ โดยตั้งชื่อเป็นภาษาไทยว่า “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม” โดยในปี พ.ศ.2547 เริ่มจากการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม การสร้างหลักสูตรการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมสำหรับอบรมให้กับข้าราชการทั้งส่วนราชการระดับกรม/เทียบเท่าและข้าราชการในจังหวัดต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง และในปี พ.ศ.2551 ดร.อรพินท์ ได้ขอรับทุนสนับสนุนจากธนาคารโลก จำนวน 30 ล้านบาท เพื่อใช้ในการพัฒนาแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม โดยความร่วมมือจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ดร.พัชรี ลิ้มศรีธน และคณะ) ในการนำแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปทดลองนำร่องในหน่วยงานที่เป็นหน่วยงานระดับนโยบาย ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกรมประชาสัมพันธ์ เนื่องจากหน่วยงานทั้งสามมีลักษณะงานที่ให้บริการและติดต่อกับภาคประชาชน และความร่วมมือจากสถาบันพระปกเกล้า (ดร.ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ) ในการนำแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปทดลองนำร่องใน 75 จังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ด้วยการสนับสนุนงบประมาณเป็นเงินจำนวนหนึ่งเพื่อให้จังหวัดเหล่านั้นนำไปใช้ในการดำเนินโครงการที่นำหลักการของบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม¹² มาประยุกต์ใช้ ซึ่งได้รับผลลัพธ์ที่น่าพอใจ และจากการริเริ่มนำแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมาประยุกต์ใช้ไปสู่การดำเนินงานที่สำคัญได้แก่

1) การสร้างเครือข่ายภาคประชาชน โดยในปี พ.ศ.2549 ได้ส่งเสริมการจัดตั้งเครือข่ายการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการพัฒนาระบบราชการใน 4 ภูมิภาค เพื่อเตรียมการรองรับการจัดตั้งคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด รวมทั้งศึกษาเพื่อพัฒนารูปแบบหรือวิธีการในการเสริมสร้างศักยภาพความเข้มแข็งของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งพบว่า เครือข่าย เป็นกลไกหนึ่งที่ทำให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) การกำหนดตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการประเมินผลตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปี พ.ศ.2549 เป็นต้นมา จนถึงปี พ.ศ.2554

3) การมอบรางวัลด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดให้มีการมอบรางวัล “ความเป็นเลิศด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม” ประจำปี พ.ศ.2552 ขึ้นเป็นปีแรก ซึ่งมีการพัฒนา

¹¹ เราจะพบว่า ธนาคารโลกได้มีแรงจูงใจเรื่องการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการลดปัญหาความยากจนใน World Bank. (2000). *World Bank Report 2000/1: Attacking Poverty*. Washington D.C.: World Bank. และรายงานวิจัยอีกหลายชิ้นที่ตามมาหลังจากนี้โดยนักวิชาการของธนาคารโลก การมีส่วนร่วมของประชาชนได้ถูกยกระดับจากการรับฟังความคิดเห็นมาเป็นระดับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ในการระบุปัญหา การตัดสินใจ การดำเนินนโยบาย และประเมินผลในโครงการความช่วยเหลือของธนาคารโลกแก่ประเทศยากจน ดู McGee, R., & Norton, A. (2000). Participation in poverty reduction strategies: A synthesis of experience with participatory approaches to policy design, implementation and monitoring. *IDS Working Paper 109* ไม่ระบุวันที่จัดทำ ดาวน์โหลดจาก <http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/wp109.pdf> วันที่ 3 สิงหาคม 2560

¹² ในงานวิจัยเชิงปฏิบัติการนี้ กระทรวงสาธารณสุขเลือกที่จะจัดทำโครงการสร้างร่วมมือการจัดทำแผนสุขภาพชุมชนระหว่างกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จัดทำโครงการการจัดยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์ กรมประชาสัมพันธ์จัดทำโครงการการพัฒนาทรัพยากรวิทยุท้องถิ่น รายละเอียดของโครงการของทั้งสามหน่วยงานราชการโปรดดู คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย สำนักงาน ก.พ.ร., 2551 ภาคผนวกที่ 1

หลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจประเมินการดำเนินการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการในระดับจังหวัด สำหรับใช้เป็นเกณฑ์การประเมินผลเพื่อมอบรางวัล โดยในช่วงแรกที่ สำนักงาน ก.พ.ร. จัดให้มีการมอบรางวัล “ความเป็นเลิศด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม” ประจำปี พ.ศ. 2552 โดยเป็นการมอบรางวัลให้กับการบริหารราชการระดับจังหวัด ด้วยเหตุผลที่ว่า จังหวัดมีการกิจที่ต้องดำเนินการที่ใกล้ชิดกับประชาชน และต้องสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งจะทำให้จังหวัดมีทิศทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยมีจังหวัดต่าง ๆ ส่งผลงานสมัครเพื่อรับรางวัลฯ ซึ่งจังหวัดลำพูน เป็นตัวอย่างของจังหวัดที่ได้รับรางวัลปี พ.ศ. 2552 สรุปดังนี้

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของจังหวัดลำพูน

จังหวัดลำพูนเป็นจังหวัดที่ใช้แนวคิดในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เพื่อพัฒนาจังหวัดไปสู่จุดมุ่งหมายร่วมกันของจังหวัดคือ The Best Living in Lamphun ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดลำพูนเป็นผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำที่สามารถสร้างการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัด และสร้างความร่วมมือในการพัฒนาจังหวัดตามเป้าหมายที่กำหนดขึ้นโดยกระบวนการมีส่วนร่วม โดยนำแนวคิดของการบริหารในลักษณะ Value Chain คือต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ มาประยุกต์ใช้ในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นภายใต้ยุทธศาสตร์จังหวัดลำพูน ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ผลักดันนโยบาย SMILE LAMPHUN ให้คนอีกหลายพันคนแผ่นดิน ร่วมกันสร้างตนเอง สร้างบ้านสร้างเมืองให้เกิดความตื่นตัวขึ้น จนเกิดรอยยิ้มแห่งความปิติใจของผู้อยู่ ผู้คนที่เข้ามาเยือนลำพูน ชื่นชมประทับใจในน้ำใจไมตรีและบ้านเมืองที่เปี่ยมด้วยเสน่ห์วิถีชีวิตศิลปวัฒนธรรมล้านนาหริภุญชัย จนเกิดรอยยิ้มด้วยความปลื้มเปรมใจ โดยมีตัวอย่างการดำเนินการที่มาจากกระบวนการมีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมได้แก่

1. เกษตรปลอดภัย สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดลำพูนได้ให้การสนับสนุนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์นี้ โดยการจัดให้มีศูนย์ถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับการทำเกษตรปลอดภัย ที่มีวิทยากรเป็นปราชญ์ชาวบ้านในพื้นที่จังหวัดลำพูน เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจ และขยายผลให้เกิดผลในทางปฏิบัติในวงกว้าง
2. ผลิตภัณฑ์ชุมชนคนลำพูน ที่มีพาณิชย์จังหวัดลำพูน เป็นเจ้าภาพหลักร่วมกับภาคส่วนอื่น เช่น สภาหอการค้า และมหาวิทยาลัย เป็นต้น เพื่อส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในการสร้างผลิตภัณฑ์ชุมชนที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน รวมถึงการตลาดเพื่อจำหน่าย หรือในเรื่องของชุมชน/หมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง ได้ส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจด้วยการให้มีการประกวด ซึ่งมีหมู่บ้านที่ประสบความสำเร็จและเป็นต้นแบบที่ดีคือ หมู่บ้านศรีดอนชัย ตำบลบ้านธิ อำเภอบ้านธิ

4. การแลกเปลี่ยนเรียนรู้และถอดบทเรียนเพื่อหาปัจจัยแห่งความสำเร็จและนำไปสู่การเป็นต้นแบบเพื่อขยายผลต่อไป ซึ่งนำไปสู่การปรับยุทธศาสตร์จังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไป ดังจะเห็นได้จากในปี พ.ศ. 2554 มีการบูรณาการงบประมาณและต่อยอดการพัฒนา รวมทั้งการประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ 5 เมือง ซึ่งเป็นผลมาจากการรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะของภาคประชาชนและส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อันนำไปสู่การปรับแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัด โดยได้กำหนดเป็นวาระเร่งด่วนในการพัฒนาจังหวัดที่มีวาระเร่งด่วนเพิ่มขึ้นอีก 4 เมืองน่าอยู่ ได้แก่ เมืองล้านนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ เมืองสุขภาพดี เมืองอุตสาหกรรมนิเวศน์ เมืองเรียนรู้ เขตชุมชนปัญญาล้านนา รวมเป็น 9 เมือง โดยจังหวัดลำพูนแสดงให้เห็นการดำเนินการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการในระดับจังหวัดที่เกิดผลเป็นรูปธรรม และมีการดำเนินงานที่ต่อเนื่อง รวมทั้งต่อยอดไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนของจังหวัดต่อไป

ที่มา: สถาบันพระปกเกล้า. (B.E.2554). *ประมวลผลการดำเนินการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการของจังหวัด ที่เป็นกรณีศึกษาที่ดี (Best Practice)*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.ร.

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมยุคใหม่: การปรับเปลี่ยนทิศทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมแบบ Participatory Governance มาสู่ Collaborative Governance

แม้จะมีการเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางมากขึ้นในแบบของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่มาจากฐานแนวคิด Participatory Governance ที่มุ่งความสนใจในการแก้ปัญหาในระดับพื้นที่ของหน่วยงานระดับจังหวัด โดยมีภาคประชาชนเข้ามาร่วมสนับสนุน ถือได้ว่า เป็นผลงานการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้น และปรับเปลี่ยนรูปแบบจากการที่รัฐเคยเป็นผู้มีบทบาทโดดเด่นในการบริหารจัดการ มาเป็นผู้สนับสนุนและร่วมกับภาคประชาชนในระดับร่วมคิดร่วมทำ นับว่าเป็นการปรับเปลี่ยนทัศนคติและวิธีการทำงานของภาครัฐสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในระดับที่น่าพอใจ อย่างไรก็ตาม จะพบว่า การบริหารงานภาครัฐที่เกิดขึ้นในปัจจุบันมีความซับซ้อนมากขึ้น และการแก้ปัญหายากขึ้น เนื่องจากสาเหตุสำคัญสองประการ ได้แก่

ก) กระแสโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลต่อบทบาทและอำนาจของรัฐ กระแสการกระจายอำนาจที่ทำให้รัฐบาลส่วนกลางต้องถ่ายโอนภารกิจหลาย ๆ อย่างให้รัฐบาลท้องถิ่น การบริหารงานของภาครัฐเป็นการบริหารจัดการที่สะท้อนให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนและองค์กรหลายฝ่าย ยกตัวอย่างเช่น การให้บริการสาธารณะ ด้านโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่ภาครัฐไม่มีศักยภาพจัดทำได้เองฝ่ายเดียว ทำให้เส้นแบ่งระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชนไม่ชัดเจนและคาบเกี่ยวกันอย่างมากรวม

ข) การบริหารงานภาครัฐจำเป็นต้องแสวงหาความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในสังคม เช่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคท้องถิ่น เนื่องมาจากปัญหาที่เกิดขึ้นมีความซับซ้อน ยากแก่การแก้ไข (ที่เรียกว่า Wicked Problem) เนื่องจากมีหลายหน่วยงาน หรือหลายระดับการปกครอง (ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น) เข้ามาเกี่ยวข้อง หรือบางครั้งปัญหามีลักษณะข้ามรัฐข้ามพรมแดน เช่น ปัญหาการบริหารจัดการลุ่มน้ำโขง ปัญหา ด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหายาเสพติด เป็นต้น ทำให้การบริหารกิจการบ้านเมืองจำเป็นต้องขับเคลื่อนในลักษณะร่วมมือกัน (collaborative governance)¹³

ในประเทศไทย แนวโน้มการพัฒนาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมทิศทางใหม่ได้เริ่มปรากฏให้เห็นจากการที่ ดร.ทศพร ศิริสัมพันธ์ เลขาธิการ ก.พ.ร. ได้กล่าวอย่างชัดเจนเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ.2552 ในการสัมมนา ผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่โรงแรมเรดิสัน ถนนพระราม 9 โดยกล่าวถึง การที่ภาครัฐต้องหายุทธศาสตร์ การพัฒนาแบบใหม่ที่ทันต่อสถานการณ์ที่กำลังเปลี่ยนไป โดย ดร.ทศพร ศิริสัมพันธ์ ได้กล่าวถึง

“บริบทโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลต่อบทบาทและอำนาจของรัฐอย่างเลี่ยงไม่ได้ เราจะพบว่าปัญหาในการบริหารบ้านเมืองอยู่ในสภาวะการณ์ที่ซับซ้อนและลำบากขึ้น ภาครัฐไม่สามารถแก้ปัญหาบ้านเมืองได้เพียงฝ่ายเดียวเหมือนก่อนหน้านี้ จำเป็นอย่างยิ่ง ต้องแสวงหาความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในสังคม เช่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคท้องถิ่น เพื่อร่วมมือช่วยกันแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ดังนั้น การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีจึงจำเป็นต้อง

¹³ พัชรีย์ ลิธโรต. (B.E.2558). การศึกษาการจัดการปกครองในมิตินโยบายสาธารณะ: ทำความเข้าใจการจัดการปกครอง เครือข่ายการจัดการปกครอง และอภิเครือข่ายการจัดการปกครอง. ใน พัชรีย์ ลิธโรต และคณะ. *เปิดกล่องนโยบายสาธารณะ: หลากหลายมุมมองในการศึกษา นโยบายสาธารณะร่วมสมัย*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 82-121.

ขับเคลื่อนให้มีการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (collaborative governance) และในรูปแบบเครือข่ายทั้งในแนวตั้ง (vertical) (การบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น) และในแนวนอน (horizontal) (การสร้างความร่วมมือในการทำงานกับภาคเอกชน และภาคประชาสังคม) เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ประเทศก้าวหน้าอย่างยั่งยืน ฉะนั้น หลังจากนั้น สำนักงาน ก.พ.ร. จะบริหารแบบใช้ KPI อย่างเดียวไม่ได้แล้ว แต่ต้องช่วยกันว่าจะทำอย่างไร เราจึงจะสามารถเป็นสะพานเชื่อมโยง ดึงให้ทุกภาคส่วนมาเป็นหุ้นส่วน (partner) ที่ดีและให้ความร่วมมือในการแก้ปัญหาของชาติร่วมกัน”¹⁴

ข้อคิดเห็นที่ ดร.ทศพร ได้กล่าวไว้ข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามปรับตัวของภาครัฐที่ต้องเผชิญกับสภาพปัญหาที่ซับซ้อน มีหลายหน่วยงานหรือหลายภาคส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องที่นำไปสู่ปัญหาในการประสานงานที่มักเกิดเป็นความขัดแย้งและความชะงักงันของการบริหารจัดการในประเด็นปัญหาดังกล่าว ดังนั้น รูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (collaborative governance) ได้ถูกนำมาสู่เวทีการพูดคุยและนำไปสู่การปรับแผนการส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ในการประชุมครั้งที่ 1/2555 วันที่ 31 มกราคม พ.ศ.2555¹⁵

เป้าหมายหลักในแผนการส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมได้ระบุไว้ชัดเจนว่า เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการในลักษณะความร่วมมือแบบ Collaborative คือเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา กลยุทธ์ของแผนนี้ ประกอบด้วย 1) การยกระดับและพัฒนาองค์ความรู้ของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม 2) การศึกษาและพัฒนารูปแบบของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม 3) การเสริมสร้างและพัฒนาเครือข่ายการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม และ 4) การเสริมสร้างการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่เกิดความยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ พ.ศ.2555 จะเห็นทิศทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่ปรับเปลี่ยนจากฐานแนวคิด Participatory Governance ไปสู่การบริหารแบบหุ้นส่วนร่วมมือ ตามหลักแนวคิดของ Collaborative Governance หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ซึ่งเป็นการส่งเสริมและผลักดันให้ส่วนราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้ตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างความร่วมมือในการทำงานที่มีการบูรณาการกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องด้วยกัน และสร้างความร่วมมือกับภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ/เอกชน เพื่อให้เข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการหรือดำเนินการแทนในภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ โดยจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากการที่สำนักงาน ก.พ.ร. จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.2556 - พ.ศ.2561 และกำหนดให้มีประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 การส่งเสริมระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งกำหนดให้มีการส่งเสริมการบริหารราชการระบบเปิดและการสร้างเครือข่ายให้เกิดการพึ่งพากันในรูปแบบพันธมิตร¹⁶ มีลักษณะดังต่อไปนี้

¹⁴ ทศพร ศิริสัมพันธ์, อ้างแล้ว

¹⁵ รายงานการประชุมคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ครั้งที่ 1/2555 วันอังคารที่ 31 มกราคม พ.ศ.2555 ณ ห้องประชุมฝ่ายบริหาร ชั้น 5 อาคารสำนักงาน ก.พ.ร.

¹⁶ สำนักงาน ก.พ.ร., แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2556 - พ.ศ.2561) ยุทธศาสตร์ที่ 5 การส่งเสริมระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน



ที่มา: รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ครั้งที่ 1/2555 วันอังคารที่ 31 มกราคม พ.ศ.2555

1) ภาครัฐจะปรับเปลี่ยนบทบาทของตน โดยหน่วยงานภาครัฐที่เป็นเจ้าของเรื่องจะทำหน้าที่เป็นผู้สร้างให้เกิดความร่วมมือระหว่างสถาบัน (collaborator) โดยการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการรวมกลุ่ม หรือการประสานความร่วมมือด้วยการเชื่อมโยงทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมในเวทีสานเสวนาเพื่อหาทางแก้ปัญหา

2) โครงสร้างการทำงานของการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันนี้ จะมีทั้งแบบการประสานในแนวตั้ง (vertical collaboration) ได้แก่ การเชื่อมโยงหรือการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ ตั้งแต่ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และการประสานในแนวนอน (horizontal collaboration) ได้แก่ การนำภาคส่วนที่มีใช่ภาครัฐ ได้แก่ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ชุมชน/ประชาชนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม โดยมีเป้าหมายเพื่อนำไปสู่ Collaborative Governance ที่บูรณาการการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน (whole-of-government integration) เพื่อร่วมกันหาทางออกและดำเนินการในการแก้ปัญหาาร่วมกัน

3) ลักษณะการทำงานจะมีทั้งลักษณะเครือข่ายและหุ้นส่วนความร่วมมือ กล่าวคือ ส่งเสริมศักยภาพและความเข้มแข็งของประชาชน/ชุมชน โดยสนับสนุนงบประมาณ ทรัพยากร หรือองค์ความรู้ต่าง ๆ ที่จำเป็น และการสร้างปัจจัยเชิงสถาบัน (institutional factors) เช่น การสร้างความร่วมมือโดยการร่วมกำหนดกฎ กติกาในการทำงานร่วมกัน ที่มาจากการร่วมกันคิดระหว่างทุกภาคส่วนที่เข้ามาร่วม สร้างวิธีการทำงานร่วมกัน

สร้างกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นระบบ สนับสนุนการรวมกลุ่มหรือสร้างองค์การการทำงาน ของภาคประชาชนหรือชาวบ้าน สร้างช่องทางการติดต่อประสานงานและปรึกษาหารือในการแก้ปัญหาาร่วมกัน ระหว่างภาคประชาชน ภาครัฐ และภาคธุรกิจ ซึ่งจะทำให้เกิดการทำงานที่โปร่งใส สร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้น ซึ่งลักษณะการทำงานแบบนี้ เครือข่ายจะค่อยปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานมาเป็นลักษณะของหุ้นส่วนความร่วมมือ ที่มีความเป็นทางการมากขึ้น แต่จะไม่ครอบงำความสัมพันธ์แบบเครือข่ายดั้งเดิมที่มีอยู่

4) มีการแบ่งบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของสมาชิกเครือข่ายที่ชัดเจน เพื่อให้สมาชิกเครือข่ายเข้ามา มีบทบาทช่วยในการดำเนินงานในบางภารกิจของภาครัฐ ซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการ แผ่นดิน โดยภาครัฐจะมีบทบาทในการสนับสนุนให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม ด้วยการสนับสนุนด้านการประสานงาน การจัดให้มีเวทีพูดคุย องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง และงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เบื้องต้น รวมทั้ง การประสานความร่วมมือผู้เชี่ยวชาญจากสถาบันการศึกษาหรือองค์กรภาคประชาสังคม หรือผู้เชี่ยวชาญของ หน่วยงานภาครัฐอื่น เพื่อให้เข้ามาช่วยในการออกแบบหรือช่วยในด้านเทคนิคต่าง ๆ ที่จำเป็น ตลอดจนการมี ส่วนร่วมของภาคเอกชนในการสนับสนุนเกี่ยวกับการสร้างมูลค่าเพิ่มของผลิตภัณฑ์และการตลาด โดยภาคประชาชน หรือกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมที่เข้าร่วมจะทำหน้าที่เป็นผู้ผลิตหรือเป็นผู้กำหนดกฎ กติกาของการทำงาน ร่วมกันของชุมชน

เพื่อกระตุ้นและสร้างแรงจูงใจให้หน่วยงานภาครัฐสร้างระบบการทำงานที่เปิดให้ประชาชนภาคส่วน ต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบหุ้นส่วนความร่วมมือ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหาร จัดการภาครัฐ ในปี พ.ศ.2556 สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้ขยายผลการมอบรางวัล “ความเป็นเลิศด้านการบริหาร ราชการแบบมีส่วนร่วม” ไปยังส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่า จากเดิมที่เคยมอบให้เพียงแค่จังหวัด โดยมี การพัฒนาหลักเกณฑ์การพิจารณาเพื่อมอบรางวัลดังกล่าว จากฐานแนวคิดของ Participatory Governance และ Collaborative Governance กล่าวคือ พัฒนาแนวทางของหลักเกณฑ์รางวัลให้ครอบคลุมแนวคิดทั้งสอง เข้าด้วยกัน

กรอบแนวคิดเกณฑ์ในการคัดเลือกโครงการที่ส่งเข้าประกวดรางวัลการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (จากฐานแนวคิด Participatory Governance และ Collaborative Governance)

การกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมเพื่อมอบรางวัลในครั้งนี้มีฐานคิด จากหลักการของ Participatory and Collaborative Governance ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น โดยคุณภาพของ การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม¹⁷ ของหน่วยงานภาครัฐจะเกิดขึ้นได้จากองค์ประกอบ 3 ประการ ได้แก่ ความ สามารถขององค์กรภาครัฐ (หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบ) ศักยภาพหรือความเข้มแข็งของภาคประชาชน และภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และกระบวนการการมีส่วนร่วมที่เอื้ออำนวย

ความสามารถขององค์กร หมายถึง หน่วยงานภาครัฐให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดเป็นนโยบายหรือทิศทางขององค์กร มีการปรับโครงสร้าง กระบวนการ งบประมาณ ค่านิยม กระบวนทัศน์ ตลอดจนทักษะของบุคลากรภายในองค์กร เพื่อให้เป็นกลไกในการออกแบบและสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมที่มี คุณภาพ

¹⁷ กรอบ/แนวทางในการจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินการดำเนินการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร ราชการ หน้า 93-97 สำนักงาน ก.พ.ร.

ความเข้มแข็งของภาคประชาชน หมายถึง การมีความรู้ ความสามารถของภาคประชาชนที่เพียงพอต่อการเข้ามาสู่กระบวนการมีส่วนร่วม รวมทั้งการมีโอกาสเข้าถึงกระบวนการมีส่วนร่วมที่จัดขึ้นโดยส่วนราชการ (ability and accessibility) ตลอดจนความพร้อมของภาคประชาชนในการเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา ร่วมกับส่วนราชการ

กระบวนการมีส่วนร่วมที่เอื้ออำนวย หมายถึง กระบวนการมีส่วนร่วมที่ได้รับการออกแบบให้บรรลุคุณภาพของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งครอบคลุมระดับการมีส่วนร่วม เทคนิคและระยะเวลาของกระบวนการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม

คุณภาพของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม หมายถึง คุณภาพในการเปิดโอกาสให้ทุก ภาคส่วน มีการออกแบบกระบวนการบริหารงานที่รวมทุกภาคส่วนเข้ามาร่วม และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีอิทธิพลในการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐ

นอกจากนี้ เพื่อบรรลุเป้าหมายในการยกระดับการมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน ได้เพิ่มหลักเกณฑ์ในมิติการพัฒนาอย่างยั่งยืน การจัดการความรู้ โดยเฉพาะปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ และรูปแบบ (model) ที่จะนำไปใช้ในการขยายผลอย่างเป็นรูปธรรม โดยกำหนดให้มีรางวัลใน 4 ประเภท ดังต่อไปนี้¹⁸

1. **รางวัลกระบวนการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการ** หมายถึง รางวัลที่มอบให้กับจังหวัดที่มีผลการดำเนินงานที่แสดงให้เห็นว่ามีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ และมีการทำงานแบบร่วมมือกับภาคประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ในลักษณะหุ้นส่วนความร่วมมือหรือภาคีเครือข่าย ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดหรือยุทธศาสตร์จังหวัด และการดำเนินโครงการ (project level) เพื่อพัฒนาหรือแก้ปัญหาในพื้นที่

2. **รางวัลพัฒนาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม** หน่วยงานมีผลการดำเนินงานที่แสดงให้เห็นว่ามีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และมีการทำงานร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแบบหุ้นส่วนความร่วมมือหรือภาคีเครือข่ายและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานระดับโครงการ

3. **รางวัลขยายผลการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม** หน่วยงานมีการนำรูปแบบหรือแนวทางจากการดำเนินโครงการที่เคยได้รับรางวัล “ความเป็นเลิศด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม” (ได้รับรางวัลตั้งแต่ปี พ.ศ.2557 เป็นต้นมา) ในระดับดีหรือดีเด่น ไปใช้ในการขยายผลการดำเนินงาน/การดำเนินโครงการในพื้นที่อื่น และ/หรือมีการต่อยอดการดำเนินกิจกรรมที่เป็นนวัตกรรมในโครงการเพื่อมูลค่าผลิตภาพ (productivity) โดยพิจารณาการขยายผลที่ครอบคลุมพื้นที่ไม่น้อยกว่า 3 แห่งขึ้นไป

4. **รางวัลการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมอย่างเป็นเลิศ** หน่วยงานมีการขยายผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและกว้างขวางทั่วทั้งองค์กรที่เป็นรูปธรรม โดยมีการขยายผลและ/หรือต่อยอดการดำเนินงานโครงการที่เคยได้รับรางวัลความเป็นเลิศด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในระดับดีเด่น (ดีเยี่ยม) ในพื้นที่อื่น และมีการพัฒนาการดำเนินงานในโครงการใหม่ ๆ

¹⁸ หลักเกณฑ์และแนวทางการพิจารณารางวัลความเป็นเลิศด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ประจำปี พ.ศ.2558: 3-6. สำนักงาน ก.พ.ร.

จากการจัดให้มีการมอบรางวัลตามกรอบแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมยุคใหม่¹⁹ ที่มีองค์ประกอบของ Participatory Governance และ Collaborative Governance สะท้อนให้เห็นถึงการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในแบบใหม่ ดังตัวอย่างกรณีศึกษาที่ดีของหน่วยงานที่ได้รับรางวัลพัฒนาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ได้แก่ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ได้รับรางวัลระดับดีเยี่ยม ประจำปี พ.ศ.2558) สรุปดังนี้

กรณีศึกษา: กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ภูมิหลังสภาพปัญหา กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีภารกิจในการอนุรักษ์ พื้นฟู บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อให้เกิดความสมดุลและเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศอย่างยั่งยืน

จากการพัฒนาของประเทศในด้านต่าง ๆ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ทำให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมากขึ้น ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและส่งผลกระทบต่อความเสื่อมโทรมของทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีการใช้ที่ดินชายฝั่งทะเลมากจนเกิดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ และมีการกัดเซาะชายฝั่งทะเลอย่างรุนแรง พื้นที่ป่าชายเลนลดลงอย่างรวดเร็ว โดยกรมฯ พบว่าพื้นที่ป่าชายเลนที่สมบูรณ์ในปี พ.ศ. 2543 ขณะนี้เหลือเพียง 1.04 ล้านไร่ ในขณะที่ กรมฯ มีข้อจำกัดด้านอัตรากำลัง ซึ่งมีจำนวนเจ้าหน้าที่เพียง 851 คน แต่ต้องดูแลชายฝั่งทะเลรวมความยาวประมาณ 3,800 กิโลเมตร กรมฯ จึงนำแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่เน้นการทำงานแบบหุ้นส่วนหรือเครือข่ายความร่วมมือมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานใน “โครงการเครือข่ายชุมชนเข้มแข็งป่าชายเลนยั่งยืน กรณีตัวอย่างจังหวัดตราด” สรุปดังนี้

1. ในการอนุรักษ์ป่าชายเลนของจังหวัดตราด กรมฯ ปรับเปลี่ยนการทำงานจากอดีตที่เน้นการบังคับใช้กฎหมายที่เน้นการจับกุมผู้กระทำความผิด มาเป็นการทำงานที่ให้ความสำคัญกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในมิติใหม่ คือสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการอนุรักษ์ป่าชายเลน
2. สร้างความร่วมมือกับภาคประชาชนและนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคประชาสังคม เพื่อดำเนินการสำรวจข้อมูลด้านทรัพยากร สภาพเศรษฐกิจ สังคม และเชื่อมโยงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรกับชุมชน จนนำไปสู่การวิเคราะห์สภาพปัญหา จุดแข็ง จุดอ่อนของพื้นที่
3. จัดทำแผนงานในระดับพื้นที่แบบมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน
4. ประสานความร่วมมือและบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ เช่น สถาบันการศึกษา ภาคประชาสังคมที่ทำงานในพื้นที่ เป็นต้น เพื่อสนับสนุนและต่อยอดองค์ความรู้/งานวิจัย และกระบวนการจัดการป่าชายเลนของชุมชน

¹⁹ กรณีศึกษานี้ ข้อมูลจากการลงพื้นที่ของคณะผู้เขียนในฐานะผู้แทนอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมเพื่อประเมินการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของสำนักงาน ก.พ.ร. การนำเสนอของหน่วยงาน และมาจากการประมวลและสรุปผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่จากการตรวจประเมินของฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการการตรวจประเมินการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของสำนักงาน ก.พ.ร.

5. ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการรวมกลุ่มของประชาชนในพื้นที่ให้เป็นเครือข่ายอย่างเป็นทางการของกรมฯ โดยให้เครือข่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามภารกิจหลัก และกรมฯ ปรับบทบาทเป็นผู้ส่งเสริมและอำนวยความสะดวก (facilitator) ได้แก่ สนับสนุนการจัดอบรมเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้กับราษฎรอาสาสมัครพิทักษ์ทะเลและชายฝั่ง (รสทช.) จัดทำระบบฐานข้อมูลภูมิสารสนเทศทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพื่อเป็นข้อมูลทางวิชาการในการสนับสนุนการทำงานของเครือข่าย ให้การสนับสนุนกิจกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนกับชุมชน เช่น จัดให้มีเวทีเพื่อประชุมปรึกษาหารือ เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์และบทเรียนต่าง ๆ ร่วมกัน เป็นต้น และสร้างความร่วมมือในการอนุรักษ์ ฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยเฉพาะหมู่บ้านที่มีพื้นที่อยู่ติดกับป่าชายเลน ซึ่งกรมฯ จะนำประเด็นข้อเสนอแนะข้อคิดเห็นจากเวทีการประชุมเหล่านี้ไปจัดทำเป็นยุทธศาสตร์และแผนงานในการขับเคลื่อนการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนแบบมีส่วนร่วมต่อไป โดยเกิดเครือข่ายความร่วมมือที่ชัดเจน ได้แก่

1) เครือข่ายกลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน 14 กลุ่ม ซึ่งเป็นอาสาสมัครชุมชนชายฝั่งที่อยู่ติดกับพื้นที่ป่าชายเลนและเป็นเครือข่ายในการขับเคลื่อนการอนุรักษ์ ฟื้นฟูทรัพยากรป่าชายเลนในพื้นที่ โดยอาสาสมัครในแต่ละพื้นที่มีการแบ่งพื้นที่รับผิดชอบในการดำเนินงานอนุรักษ์ที่ชัดเจน

2) เครือข่ายกลุ่มอนุรักษ์ เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนและทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของกรมฯ ในการลาดตระเวนหาข่าว และเฝ้าระวังการลักลอบบุกรุกตัดไม้หรือการกระทำผิดกฎหมาย และร่วมในการจัดกิจกรรมเชิงอนุรักษ์ รวมทั้งเป็นต้นแบบของการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรป่าชายเลน

โดยมีการกำหนดบทบาทของแต่ละภาคส่วนที่ชัดเจน ได้แก่

1. เครือข่ายภาคประชาชนมีบทบาทร่วมในการดูแล ป้องกัน เฝ้าระวัง รักษา อนุรักษ์ ฟื้นฟู ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในลักษณะหุ้นส่วน ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมใช้ประโยชน์ ได้แก่ ร่วมสำรวจพื้นที่และจัดทำข้อมูล จัดทำแผนการดำเนินงานที่มาจากการมีส่วนร่วม จัดทำข้อตกลงของชุมชนในการใช้ประโยชน์จากป่าในระดับชุมชน (โดยใช้คณะกรรมการที่เลือกมาจากชุมชนเอง) ร่วมปลูกป่าชายเลน ร่วมอนุรักษ์พันธุ์ปู และร่วมประเมินติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานโดยการสำรวจความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ป่าชายเลน รวมทั้งร่วมในการเฝ้าระวังการบุกรุกหรือทำลายป่าชายเลนเพิ่มเติม

2. กรมฯ มีบทบาทเป็นผู้ส่งเสริมและสนับสนุนความเข้มแข็งและศักยภาพของภาคประชาชนให้เกิดการรวมกลุ่มเป็นเครือข่าย และสนับสนุนงบประมาณ รวมทั้งองค์ความรู้ต่าง ๆ ให้กับภาคประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งบูรณาการการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมการปกครอง องค์การบริหารส่วนตำบล ตำรวจตระเวนชายแดนในพื้นที่ เป็นต้น เพื่อเป็นเครือข่ายในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนตามภารกิจ

3. สถาบันการศึกษา และองค์กรภาคเอกชน เช่น บริษัท ซีพี ออลล์ จำกัด (มหาชน) บริษัทในเครือเจริญโภคภัณฑ์ (CP) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัท โตโยต้า มอเตอร์ ประเทศไทย จำกัด เป็นต้น เข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมสนับสนุนและร่วมมือในการดูแล ป้องกัน เฝ้าระวัง รักษา อนุรักษ์ ฟื้นฟู ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งปลูกจิตสำนึกอนุรักษ์ทรัพยากรแก่ชุมชน ส่งผลให้เกิดการจัดการและอนุรักษ์อย่างยั่งยืน

จากการทำงานแบบมีส่วนร่วมแบบหุ้นส่วน เมื่อเปรียบเทียบกับในอดีตจะเห็นความสำเร็จหรือผลประโยชน์ที่ได้รับที่เกิดกับชุมชนอย่างเป็นรูปธรรมคือ ชุมชนเข้มแข็ง มีความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผนงานชุมชน และการบริหารจัดการทรัพยากรแบบมีส่วนร่วม เกิดภาคีเครือข่ายการทำงานร่วมกัน เกิดผู้นำกลุ่ม/ผู้นำชุมชนที่มี

ความเข้มแข็ง เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกลุ่มอื่น ๆ และรวมตัวเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายอนุรักษ์ป่าชายเลน รวมทั้งเกิดการเป็นต้นแบบหรือตัวอย่างการบริหารจัดการป่าชายเลนแบบมีส่วนร่วมแก่ชุมชนอื่น ๆ ซึ่งนำไปสู่การลดปัญหาความขัดแย้ง เกิดความร่วมมือการจัดการป่าชายเลนอย่างยั่งยืน ชุมชนสามารถประยุกต์ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอื่น ๆ ในชุมชนตนเอง ชุมชนมีเศรษฐกิจที่มั่นคง มีรายได้มากขึ้น และเป็นชุมชนมีวิถีชีวิตพึ่งพิงธรรมชาติตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เกิดความสามัคคีในกลุ่มชุมชน เกิดกฎ กติกา ในการใช้ประโยชน์ร่วมกันในพื้นที่ที่ชัดเจน

ถ้าเราเปรียบเทียบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของสำนักงาน ก.พ.ร. ในยุคแรกๆ ที่เน้น Participatory Governance กับในยุคที่มีการปรับเปลี่ยนมาเป็นการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่มีองค์ประกอบของ Collaborative เราจะพบความแตกต่างและคล้ายคลึงกันดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1. ตารางเปรียบเทียบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมช่วงแรกและช่วงปัจจุบัน

	การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมยุคแรก (พ.ศ.2546-2554)	การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมยุคปัจจุบัน (พ.ศ.2555-ปัจจุบัน)
ฐานที่มาของแนวคิด	Participatory Governance	Collaborative Governance
หน่วยงานเจ้าของโครงการ	จังหวัด	ส่วนราชการระดับกรม/ เทียบเท่าและจังหวัด
ผู้เข้าร่วม	ภาครัฐระดับจังหวัดและภาคประชาชน	หน่วยงานรัฐจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน
ลักษณะการเข้าร่วม	ประชาชนเข้าร่วมภายใต้การดูแลและการกำหนดทิศทางโดยภาครัฐระดับจังหวัด	การทำงานแบบเป็นหุ้นส่วนโดยมีพันธมิตรหลายฝ่าย ทำงานในลักษณะเครือข่าย มีการกำหนดบทบาทแต่ละภาคส่วนอย่างชัดเจน และร่วมกันรับผิดชอบ
ระดับการเข้าร่วม	สูงกว่าระดับการรับฟังความคิดเห็น (consult) แต่ยังไม่พัฒนาไปถึงระดับร่วมคิดร่วมทำ	ระดับร่วมคิดร่วมทำ (collaboration)

ตารางที่ 1. ตารางเปรียบเทียบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมช่วงแรกและช่วงปัจจุบัน

บทบาทของหน่วยงานภาครัฐ	เป็นผู้กำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์จังหวัด ส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามาร่วมตามแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าว	ทำหน้าที่เป็น Facilitator ทำงานร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ ในแบบเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือ และเน้นหนักในการพัฒนาศักยภาพของชุมชน สร้างองค์ความรู้/พัฒนานวัตกรรมใหม่ สร้างโครงสร้างพื้นฐาน
ผลที่ได้รับจากการเข้าร่วม	มีการเรียนรู้ ถอดบทเรียน ภาครัฐยอมรับและปรับแผนตามความต้องการและข้อเสนอแนะ ของชุมชน	- เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ชาวบ้านมีรายได้สูงขึ้นและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น - ชุมชนรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของโครงการ

จากกรณีศึกษาของหน่วยงานที่ยกมาข้างต้น สรุปได้ว่า ปัจจัยความสำเร็จที่ส่งผลให้การขับเคลื่อนการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมแบบหุ้นส่วนความร่วมมือประสบความสำเร็จเกิดจาก

1. ผู้นำ ซึ่งเป็นผู้นำที่เป็นทางการและผู้นำที่ไม่เป็นทางการ ทั้งในส่วนของหน่วยงานภาครัฐ และเครือข่ายภาคประชาชน
2. นโยบายหรือยุทธศาสตร์ ค่านิยม และพันธกิจของส่วนราชการที่เอื้อต่อการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามาร่วมบริหารราชการ
3. เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบในการดำเนินงาน มีความรู้ ความเข้าใจ และให้ความสนใจกับการทำงานแบบมีส่วนร่วม และมีความกระตือรือร้นในการทำงานร่วมกับประชาชน
4. ความเป็นพลเมืองและมีจิตสำนึกสาธารณะของภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคมที่มีความกระตือรือร้น และตั้งใจในการทำงานร่วมกับภาครัฐ ซึ่งนำไปสู่การรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็ง
5. มีการทำงานแบบบูรณาการของหลายภาคส่วนและการทำงานแบบเครือข่าย อาทิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ประชาสังคม กลุ่มต่าง ๆ ในชุมชน
6. การกำหนดบทบาทของแต่ละภาคส่วนที่ชัดเจน และการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ เช่น มีการตั้งกติการ่วมกันเพื่อเป็นแนวปฏิบัติ เพื่อเป็นหลักในการยึดถือของทุกคน เป็นสิ่งที่เข้าใจร่วมกันในเบื้องต้น ทำให้การทำงานร่วมกันบังเกิดผลสำเร็จขึ้นได้
7. การสื่อสารสองทาง เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร สื่อสารข้อมูลหรือประชาสัมพันธ์ และรับฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่ทำให้เกิดความเข้าใจร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและกลุ่มเครือข่ายหรือประชาชนในพื้นที่
8. การจัดการความรู้ โดยมีการถอดบทเรียนจากโครงการที่ดำเนินงานในพื้นที่ต้นแบบ ก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันจากประสบการณ์ในการดำเนินงาน
9. ความไว้วางใจและความเชื่อมั่นศรัทธา/การยอมรับซึ่งกันและกัน ส่งผลให้การทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

บทส่งท้าย

อาจกล่าวได้ว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 ที่สำนักงาน ก.พ.ร. นำแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ ก่อให้เกิดนวัตกรรมการทำงานแบบใหม่ในรูปแบบของหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน ที่มาจากฐานแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ซึ่งทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนจากการทำงานในอดีตที่ภาครัฐเป็นผู้รับผิดชอบเพียงลำพัง โดยมีภาคประชาชนเป็นผู้รับผลประโยชน์มาเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน ซึ่งบทเรียนที่สรุปได้จากการนำแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในการบริหารงานของภาครัฐมีดังนี้

1. ในรูปแบบของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ภาครัฐทำหน้าที่เป็นผู้เสริมสร้างศักยภาพแก่ภาคประชาชน (civic enabler) ทั้งการสร้างเครือข่ายที่เข้มแข็ง ด้านวิชาการที่จำเป็นเพื่อใช้ในการแก้ปัญหา ด้านทักษะที่จะทำให้ภาคประชาชนสามารถดำเนินงานต่อไปได้เองในอนาคต การเสริมสร้างศักยภาพแก่ภาคประชาชนถือเป็นเงื่อนไขสำคัญในการสร้างรูปแบบการทำงานแบบหุ้นส่วนความร่วมมือ

2. การสร้างศักยภาพแก่ภาคประชาชน ภาครัฐอาจต้องเป็นผู้ลงทุน (investor) เช่น ลงทุนด้านการอบรมประชาชนและชุมชนให้เข้าใจถึงการมีส่วนร่วมแบบสานเสวนาสาธารณะ (public deliberation) หรือการใช้เหตุผลในการสนทนาหาทางออก รู้จักการประเมินทางเลือก ชั่งน้ำหนักทางเลือก วิเคราะห์ถึงผลที่ตามมาจากทางเลือก เป็นต้น นอกจากนี้ ภาครัฐอาจต้องพิจารณาการใช้เครื่องมือสร้างแรงจูงใจต่าง ๆ เช่น การให้เงินอุดหนุน การตั้งงบประมาณสนับสนุนสำหรับชุมชนที่พร้อมจะเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือ เป็นต้น

3. ในขณะเดียวกัน ภาครัฐเองก็จำเป็นต้องแสดงให้เห็นว่า มีเจตจำนงแน่วแน่ที่จะส่งเสริมให้มีการทำงานแบบหุ้นส่วนความร่วมมือที่ยั่งยืนในอนาคต (sustainable partnerships) แม้จะมีการเปลี่ยนผู้นำองค์กรก็ตาม เพื่อสร้างความมั่นใจและไว้วางใจแก่ประชาชน ชุมชน และภาคส่วนที่เข้าร่วมเป็นพันธมิตร ภาครัฐต้องสร้างวัฒนธรรมการทำงานแบบหุ้นส่วนให้เกิดขึ้นในองค์กร เช่น เปลี่ยนการเรียกประชาชนที่เข้าร่วมงานว่า ลูกค้า หรือผู้รับบริการมาเป็นหุ้นส่วน นอกจากนี้ อาจพิจารณาจ้างผู้มีประสบการณ์การทำงานร่วมกับภาคประชาชนเข้ามาในองค์กร และให้รางวัลถ้ามีผลงานดีเยี่ยม รวมถึงการพิจารณาประเมินผลงานที่ดูจากความสามารถในการสร้างเครือข่าย และทำงานร่วมกับภาคประชาชน เป็นต้น

โดยสรุป การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจึงเป็นการปรับเปลี่ยนมุมมองไปสู่ทิศทางที่ว่า หน่วยงานภาครัฐเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ มิใช่เพื่อให้ประชาชนใช้เวทีการมีส่วนร่วมเพื่อเรียกร้องหรือบ่น แต่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมเป็นการสร้างทัศนคติใหม่ของการมีส่วนร่วมที่มีบทบาทในการเข้าร่วมเพื่อช่วยกันคิด ช่วยกันหาทางออก และช่วยกันทำงานเพื่อไปสู่เป้าหมายในการพัฒนาร่วมกัน

References

- Ansell, C. (2012). Collaborative governance. In Levi-Faur, D. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Fung, A., & Wright, E. O. (eds.). (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- King Prajadhipok's Insititute. (B.E.2554). *Pramuan Kan Dumnoen Kan Poed Aokad Hai Prachachon Kaoma Mi Suanruam Nai Khan Borihan Ratchakan Kong Chungwad Ti Pen Korani Suksa Ti Di (Best Practice)*. Bangkok: Office of the Public Sector Development Commision.
- Manzini, W. E. (2014). Design and policies for collaborative services. In Bason, C. *Design for Policy*. Aldershot: Gower Publishing Limited.
- McGee, R., & Norton, A. (2000). Participation in poverty reduction strategies: A synthesis of experience with participatory approaches to policy design, implementation and monitoring. *IDS Working Paper 109*. Retrieved August 3, B.E.2560 from <http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/wp109.pdf>.
- Office of the Public Sector Development Commision. (B.E.2552). *Khumue Rue Naewthang Kan Borihan Ratchakan Bab Mi Suanruam Khong Nuaingan Pakrat Nai Radub Krasuang Ti Pen Radub Nayobai*.
_____. (B.E.2552). *Summana Punum Kan Borihan Kan Prianpraeng Lae Huana Krum Pattana Rabob Barihan*. Retrieved March 26, B.E.2560 from http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=1365.
_____. (B.E.2555). *Raingan Kan Prachoom Khana Anukum-makhan Padtana Rabob Ratchakhan Kiawkub Kan Padtana Lae Songsoem Kan Barihan Ratchakhan Bab Meesuanruam Khang Ti 1/2555*.
- Ok Nation Blog. (B.E.2553). *Phaek Nam Daeg: Chak Wikruet Su Kan Kae Punha Yang Yangyuen*. Retrieved March 26, B.E.2560 from <http://oknation.nationtv.tv/blog/chatchawas/2010/08/08/entry-1>.
- Siroros, P. (B.E.2558). Kan suksa kan chadkan pokkrong nai miti nayobai satarana: Tum kwam kaochai kan chadkan pokkrong lae krueakai kan chadkan pokkrong. In Siroros, P. *Uppacking Public Policy*. Bangkok: Faculty of Political Science, Thammasat University.
- Siroros, P., & Kamolvej, T. (B.E.2541). *Kwam Kadyaeng Nai Sangkom Thai Yuk Wikruet Settakruet*. Bangkok: Faculty of Political Science, Thammasat University.
- World Bank. (2000). *World Bank Report 2000/1: Attacking Poverty*. Washington D.C.: World Bank.