

การบริหารจัดการภาครัฐแบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม

Public sector management with participation of civil society

พระปลัดพีระพงษ์ ฐิตธมโม, ดร. Phrapalad Peerapong Thitathammo, Dr.

สุพล ศิริ Supon siri

แสนสุริยา รักเสมอ Saensuriya Raksamoe

สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์พ้อขุนผาเมือง เพชรบูรณ์

Peerapong.Cho@mcu.ac.th

บทคัดย่อ

การบริหารจัดการภาครัฐแบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมเป็นการสร้างคุณค่าของการบริหารการสาธารณะและการให้ประโยชน์สุขแก่สังคม อย่างตรงตามความต้องการของประชาชน อีกทั้งประชาสังคมได้ช่วยเป็นหูเป็นตาในการบริหารจัดการภาครัฐที่ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาสังคม แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐที่มีส่วนร่วมของประชาสังคม และการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการภาครัฐ

คำสำคัญ : การบริหารจัดการภาครัฐ, การมีส่วนร่วม, ภาคประชาสังคม

Abstract

Public administration with the participation of civil society is the creation of values of public administration and the benefit of the society. In accordance with the needs of the people In addition, civil society has helped to be the eyes and ears of the government administration that covers areas throughout the country. concept of civil society participation The concept of public administration with the participation of civil society. and the creation of participation of civil society in public administration.

Key words : Public administration, participation, Civil society.

บทนำ

การบริหารจัดการภาครัฐแบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ได้กลายเป็นอีกหนึ่งทางเลือกที่เกิดขึ้นตามมาจากแรงผลักดันของโลกาภิวัตน์ (Globalization) ที่ปรารถนาให้ระบบราชการต้องมีการปรับตัว เนื่องจากระบบราชการขนาดใหญ่ (Big Government) แบบเดิม ๆ นั้น จำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมหาศาลในการหล่อเลี้ยงระบบ แต่ในอีกด้านหนึ่งกลับพบว่าระบบราชการกลับขาดประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชน อีกทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาทางด้านการคลังตามมาด้วยเช่นกัน ซึ่งแนวความคิดทางด้านการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นก็นำเอาเทคนิควิธีการมากมายขององค์กรภาคเอกชนเข้ามาปรับใช้ ให้ความสำคัญต่อสัมฤทธิ์ผลของการบริหารจัดการ และความรับผิดชอบของผู้บริหาร อีกทั้งมีการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร และเป้าหมายของแต่ละบุคคลอย่างชัดเจนในรูปแบบตัวชี้วัดผลงาน (Key Performance Indicators: KP) เพื่อทำการตรวจสอบและวัดผลสำเร็จและให้รางวัลตอบแทนตามผลงาน ในขณะเดียวกันจะพยายามให้ความมีอิสระและยืดหยุ่นทางด้านการบริหารจัดการ โดยเฉพาะเรื่องของรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรและการใช้ทรัพยากรทางการเงินและบุคลากร

เทศบาลเมืองหล่มสัก เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องให้ความสำคัญในการ พัฒนาด้านต่าง ๆ ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ และ ด้านการเมือง โดยเฉพาะการบริหารงานการเมืองการปกครองแบบมีส่วนร่วมของ ประชาชนในเขตพื้นที่ การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างเต็ม ความสามารถและทั่วถึง ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและกิจกรรมของเทศบาลมากยิ่งขึ้น จากการกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาด้านการเมืองการบริหาร ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนได้มีส่วนร่วมในการบริหาร จัดการ นโยบายสาธารณะ การบริการสาธารณะ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการดำเนินงานต่าง ๆ ดังนั้นเทศบาลเมืองหล่มสักจำเป็นต้องส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมในโครงการกิจกรรม ต่าง ๆ ให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อบรรลุเป้าหมาย ที่วางไว้ใน การตอบสนองปัญหาและความต้องการของชุมชนในท้องถิ่น โดยมีกระบวนการ เรียนรู้ที่ดีมีประสิทธิภาพ ทำให้วิสัยทัศน์และเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้บรรลุผลได้ ดังนั้น ชุมชน จำเป็นต้องมีความรู้เท่าทัน มีภูมิคุ้มกัน มีอำนาจต่อรอง สามารถปรับตัวได้ และมีวิธีการแก้ไข ปัญหาของชุมชนเอง เพิ่มโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีส่วนร่วมในการ ดำเนินงาน มีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์

และมีส่วนร่วมในการประเมินผลมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้สมาชิก
ในชุมชนมีโอกาสในการเข้าถึงการพัฒนาพื้นที่ ชุมชนของตนเอง สามารถบริหารจัดการชุมชนและร่วม
รับผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมและทั่วถึงกัน รวมถึงสามารถกำหนดเป็นแนวนโยบายการพัฒนา
ท้องถิ่นให้ยั่งยืนต่อไป

แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม

การบริหารจัดการภาครัฐ เป็นการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ
เพิ่มขึ้น โดยการประยุกต์วิธีการบริหารจัดการของภาคเอกชน มาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐให้
มุ่งสู่ความเป็นเลิศ โดยเน้นการแข่งขัน ความมีมาตรฐานและการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่าง
ใกล้ชิด การปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นการจัดความสัมพันธ์ใหม่
ระหว่างบทบาทของภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมให้สอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์ หลักการ
บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมีลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจในการจัดสรรทรัพยากรทาง
เศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งครอบคลุมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ การ
บริหารจัดการภาครัฐ ภาระรับผิดชอบ กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา ความโปร่งใส ตรวจสอบ
ได้ และข้อมูลข่าวสารที่ทันต่อสถานการณ์ในยุคโลกาภิวัตน์

1. แนวคิดการพัฒนาชุมชน

การพัฒนาชุมชน เป็นกลไกอันสำคัญที่กำหนดทิศทาง นโยบาย แนวทางและกระบวนการใน
การพัฒนา เพื่อนำไปสู่จุดหมายเบื้องหน้า คือ ชุมชน (ประชาชน) ที่สุขสมบูรณ์ โครงการพัฒนาแห่ง
สหประชาชาติ (UNDP) ว่าการพัฒนาจะยั่งยืนได้ถ้าหากมีธรรมาภิบาลก่อให้เกิดการพัฒนายั่งยืนการ
พัฒนามนุษย์ (Human Development) หมายถึงการเปิดทางเลือกมากมายผู้คนในสังคม หมายถึงว่า
การให้อิสรภาพผู้ชายผู้หญิง โดยเฉพาะคนจนและคนที่ยู่ในภาวะยากลำบากเสี่ยงอันตรายเป็น
ศูนย์กลางของกระบวนการพัฒนารายงานของ (UNDP) 1996 ได้แสดงให้เห็นว่า การเติบโตทาง
เศรษฐกิจ ไม่ได้เป็นหลักประกันการพัฒนายั่งยืนและไม่ได้ขจัดปัญหาความยากจนให้หมดไป บาง
ประเทศมีรายได้ให้ประชาชนต่อหัวสูงกลับอยู่ในระดับต่ำของการพัฒนามนุษย์ มีปัญหาความเหลื่อม
ล้ำแตกต่างระหว่างประเทศร่ำรวยและประเทศยากจนระหว่างคนรวยกับคนจนในประเทศเดียวกัน
ช่องว่างที่ห่างออกไปเรื่อย ๆ การพัฒนามนุษย์มีอยู่ 5 ลักษณะ คือ

- 1) การสร้างความเข้มแข็ง (Empowerment) คือการเพิ่มขีดความสามารถในการเลือก
ทางและทางเลือกให้ผู้คนได้เป็นอิสระจากความหวาดกลัว จากสิ่งที่พวกเขาขาดแคลนและให้มีส่วนร่วมในการ
ตัดสินใจในเรื่องที่มีผลกระทบต่อชีวิต
- 2) ความร่วมมือ (Co-Operation) ผู้คนสัมพันธ์กันช่วยเหลือเกื้อกูลกัน
- 3) ความเท่าเทียม (Equity) คนมีโอกาเข้าถึงทรัพยากรการศึกษาการดูแลสุขภาพการ
จัดการชีวิต ทรัพยากร ชุมชนของตนเอง
- 4) ความยั่งยืน (Sustainability) การพัฒนานี้ไม่ทำลายทรัพยากรและโอกาสของคน
รุ่นต่อไปแต่สร้างหลักประกันให้คนในอนาคตเป็นอิสระจากความยากจนและได้ใช้ความสามารถขั้น
พื้นฐานของตัวเอง
- 5) ความมั่นคงปลอดภัยอันตรัย (Security) ในชีวิตทรัพย์สินการคุกคามจากโรคและ
ภัยอันตราย

2. แนวคิดทางเลือกสาธารณะ (Public Choice)

แนวคิดทางเลือกสาธารณะ ถือเป็นแนวทางกิจกรรม การกระทำ หรือการตัดสินใจของรัฐบาล
ที่ได้ตัดสินใจหรือกำหนดไว้ล่วงหน้าเพื่อขึ้นาให้การกระทำต่างๆบรรลุผลตามเป้าหมาย มีการจัดทำ
โครงการ วิธีการดำเนินการ การบริหารให้บรรลุด้วยวิธีการปฏิบัติงานที่ถูกต้องสอดคล้องกับสภาพ
ความเป็นจริงและความต้องการของประชาชนผู้ให้บริการ

หลักทางเลือกสาธารณะมีรากฐานมาจากรัฐศาสตร์และมีอิทธิพลมากขึ้นโดยอยู่บนสมมติฐาน
ว่ามีความยุ่งยากซับซ้อนในการตัดสินใจทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย หลักการทาง
เศรษฐศาสตร์ได้นำมาช่วยในการตัดสินใจและการกระทำต่างๆของรัฐบาลอย่างมากขึ้น ทฤษฎี
ทางเลือกสาธารณะได้นำมาใช้ทางเศรษฐศาสตร์เพื่อเป็นเครื่องมือทางการเมือง โดย ทฤษฎีนี้มองว่า
กลุ่มผลประโยชน์เป็นปัจจัยหลักที่มีอิทธิพลต่อการกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐ โดย
ธรรมชาติมนุษย์มีความต้องการให้ตนได้รับผลประโยชน์ทั้งจากทางตรงและทางอ้อม ในทางการเมือง
คนที่ผลประโยชน์ในทางคล้ายกันจะรวมตัวกันเพื่อจะได้มีอิทธิพลมากขึ้นในการต่อรองทางการเมือง
เรียกว่า กลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มผลประโยชน์จะพยายามให้เกิดหรือมีการกำกับดูแลในแบบที่ตนต้องการ โดยอาจ
ผลักดันทางด้านนิติบัญญัติโดยตรงเพื่อที่จะได้แก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับความต้องการของตน
หรือผลักดันหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจเสนอข้อแก้ไขกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติออกกระเปียบหรือ

กฎเกณฑ์ให้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ หากหน่วยงานรัฐมีอำนาจดังนั้น
ระเบียบกฎเกณฑ์วิธีการต่างๆจะตอบสนองความต้องการของกลุ่มอุตสาหกรรมหรือกลุ่มผลประโยชน์
เพราะอย่างนี้ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะไม่เป็นวิธีที่ดีพอ เพราะไม่อธิบายว่ามีการเข้ามาควบคุมและ
กำกับดูแลได้อย่างไร และมีอีกหลายกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบแตกต่างกันไปจากการกำกับ
ดูแลทางเศรษฐกิจโดยต้องคำนึงถึงผลกระทบอันไม่พึงประสงค์ ต้องดูแลผู้ได้รับผลกระทบในทางลบ
ด้วย จำเป็นต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปรับปรุงตามกลไกตลาดและปรับปรุงการตัดสินใจ
ของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

3. แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

กรอบแนวคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมือง
ที่ดี (Good Governance) และการกำกับดูแลตนเองที่ดี/บรรษัทภิบาล (Corporate Governance)
ตลอดจนแนวทางปฏิบัติและเทคนิควิธีการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยครอบคลุมสาระในภาพรวมหรือบาง
เรื่องที่สำคัญ เช่น ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม เป็นต้น รวมถึงประเด็นการบริหารบ้านเมืองร่วมสมัย
เพื่อนำประโยชน์ไปวิเคราะห์และพัฒนางองค์กร การปรับปรุงระบบการบริหารจัดการและกระบวนการ
ซึ่งในองค์กร ESCAP มองว่า ธรรมาภิบาล มีองค์ประกอบหลัก 8 องค์ประกอบด้วยกัน คือ 1) หลักการ
มีส่วนร่วม Participatory 2) หลักนิติธรรม Rule of Law 3) หลักความโปร่งใส Transparency 4)
หลักความรับผิดชอบ Responsiveness 5) หลักความเห็นพ้อง Consensus oriented 6) หลักความ
เสมอภาค Equity and inclusiveness 7) หลักความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล Effectiveness
and Efficiency และ 8) หลักการรับผิดชอบ Accountability

4. แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

แนวคิดการจัดการภาครัฐกลับมองว่า การที่รัฐเข้าแทรกแซงภาคเอกชนเพราะต้องเข้าไป
กำกับดูแลเพื่อแก้ปัญหาเพื่อให้สอดคล้องกับตัวนโยบายของรัฐ และยังทำให้การปฏิบัติงานเป็นไป
อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐจะเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการของเอกชนเพื่อการบริหารจัดการของรัฐดี
หรือมีความยืดหยุ่นมากขึ้น ในหลายประเทศพยายามที่จะปรับปรุงความมีประสิทธิภาพและความ
โปร่งใสของกฎเกณฑ์การกำกับดูแล เพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในประเทศ จากผล
ดังกล่าวรัฐผู้มีหน้าที่วางนโยบาย ออกกฎเกณฑ์ ดำเนินการตามกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมาย ควร
คำนึงถึงผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจ เทคโนโลยีและการเมืองที่เกิดจากตัวแปรต่างๆ รัฐต้องมีความ
เข้าใจในการบริหารและออกหลักเกณฑ์ที่จะใช้กับกลุ่มเป้าหมายในการกำกับดูแล ผลกระทบที่อาจเกิด

จากการควบคุมกำกับดูแลต่างๆ การจัดหาเครื่องมือที่ถูกต้องและเหมาะสมมาใช้ในการบรรลุเป้าหมายของการควบคุมกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เหตุผลนี้นำไปสู่แนวความคิดการปฏิรูปและบริหารกฎเกณฑ์ในการควบคุมกำกับดูแลเช่น การให้บริการราคาพิเศษแก่กลุ่มคนอยู่ห่างไกล การอุดหนุนข้ามภาค ทฤษฎีนี้สนับสนุนแนวคิดเรื่องการลดหย่อนหรือผ่อนคลายการกำกับดูแล ซึ่งมักใช้เป็นข้ออ้างในการปฏิรูปอุตสาหกรรม

ปัจจุบันได้นำแนวทางข้างต้นมาใช้อย่างกว้างขวางเช่น “การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมกำกับดูแล” ได้นำแนวความคิดการกำกับดูแลเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ด้วย และได้มีการวิเคราะห์ภาระที่เกิดจากกฎเกณฑ์นี้แล้วนำมาเปรียบเทียบกับเพื่อพิจารณาว่าเหมาะสมหรือไม่ กล่าวคือหากต้นทุนหรือภาระนั้นสูงกว่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากกฎเกณฑ์นั้นก็จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลก็ต้องจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์นั้นเสียใหม่

การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการบริหารภาครัฐ

ปัจจุบันที่ได้รับการยอมรับมากที่สุด คือนิยามของนักรัฐศาสตร์ร่วมสมัยอย่าง แลร์รี ไดมอนต์ (Diamond, 1994, pp.4-17) ได้อธิบายแนวคิดประชาสังคมว่า คืออาณาบริเวณ (realm) ที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นของสิ่งมีชีวิตทางสังคมที่มีลักษณะเป็นอาสาสมัคร มีการเติบโตอย่างเป็นอิสระจากรัฐ และอยู่ภายใต้กติการ่วมของสังคม คำว่าประชาสังคมจึงแตกต่างจากคำว่า “สังคม” (society) เพราะเป็นพื้นที่ของพลเมืองที่จะร่วมกันทำบางอย่างในพื้นที่ สาธารณะ (Public Sphere) โดยมีประชาสังคมเป็นพื้นที่ตรงกลาง (Intermediary Entity) ระหว่างพื้นที่เอกชนและภาครัฐ รวมทั้งภาคประชาชนกับธุรกิจ เอกชนและภาครัฐ ประชาสังคมนอกจากจะสามารถจำกัดอำนาจรัฐแต่ยังเป็นพื้นที่สำหรับความชอบธรรมแก่รัฐ หากภาครัฐนั้นอยู่บนฐานของนิติธรรมและเป็นที่ยอมรับของสังคมโดยรวม

1. ประเด็นปัญหาสำคัญของการขาดการมีส่วนร่วม

ประเด็นปัญหาสำคัญของการขาดส่วนร่วมที่ทั้งสองฝ่ายยึดติดต่อกันเป็นการองโลกในแง่ร้าย เมื่อเผชิญหน้ากันก็จะไม่มีการปรับตัวเข้าหากันจึงยากที่จะหาจุดร่วมให้เกิดความพึงพอใจกันได้ การร่วมมือกันจึงแอบแฝงไปด้วยความไม่จริงใจในการดำเนินการร่วมกัน ดังนั้นที่ใดมีมนุษย์ที่นั่นย่อมมีความขัดแย้งเกิดเสมอเพราะในสังคมมีความแตกต่างหลายอย่างเป็นพื้นฐาน ปรชญาความขัดแย้งจึงมองว่ามันใช่สิ่งเลวร้าย ไม่ควรหลีกเลี่ยงแต่เราต้องเผชิญและยอมรับว่าความขัดแย้งเป็นสิ่งทำให้อะไรดีขึ้นให้เกิดความคิดในการแก้ปัญหา

ความขัดแย้งไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้และทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงบางครั้งก็เป็นไปในทางที่ดีและไม่ดี ผู้บริหารคนใดเข้าใจกระบวนการของความขัดแย้งย่อมได้เปรียบในการแก้ไขปัญหาขององค์กรได้ดี การจัดการความขัดแย้งในภาวะของการมีส่วนร่วมในการบริหารจะต้องพิจารณาว่าเกิดจากปัญหาใด โดยสามารถพิจารณาได้ดังนี้

- 1) นโยบายต้องมีความชัดเจนสามารถนำไปทำได้
- 2) จัดหาทรัพยากรในการบริหารให้เพียงพอและมีประสิทธิภาพ
- 3) การแต่งตั้งสรรหาบุคคลเป็นไปตามระบบคุณธรรมและเกิดความยุติธรรม
- 4) การประนีประนอม
- 5) หลีกเลี่ยงการขัดแย้ง
- 6) ระบบการสื่อสารความหายจะต้องชัดเจน
- 7) ปรับเปลี่ยนอารมณ์ ค่านิยม ความเชื่อ ความคิดเห็นให้เป็นทางเดียวกัน

ปัญหาที่เป็นอุปสรรคของการมีส่วนร่วม

- 1) เจ้าหน้าที่ภาครัฐและประชาชนขาดการรับรู้เกี่ยวกับแนวคิด และความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 2) โครงสร้างกฎหมายและกระบวนการนโยบายยังไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ
- 3) การขาดแคลนผู้มีทักษะในการใช้เครื่องมือสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 4) ปัญหาเรื่องวัฒนธรรมการเมืองและความพร้อมของประชาชน
- 5) ปัญหาด้านความพร้อมของรัฐ
- 6) การไม่มีตัวชี้วัดที่ชัดเจน ที่จะบอกว่าประชาชนมีส่วนร่วมหรือยัง หรือหน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด ทำให้ทำงานได้ไม่ดีเพราะไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจน

2. วิธีการสร้างมีส่วนร่วมของประชาชน

คือการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมกับราชการนั้น โดยมีการแบ่งระดับการสร้างมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับดังนี้

1) **การให้ข้อมูลข่าวสาร** เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำสุดแต่ก็สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกที่ภาคราชการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆผ่านสื่อต่างๆเช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ นิทรรศการ

2) การรับฟังความคิดเห็น ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อเท็จจริงและความเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐ

3) การเกี่ยข้อง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะทางเพื่อการตัดสินใจ และสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนว่าข้อมูลที่ประชาชนให้มานั้นจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหาร

4) ความร่วมมือ กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วมเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในทุกขั้นตอนการตัดสินใจ มีการทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

5) การเสริมอำนาจแก่ประชาชน เป็นบทบาทประชาชนในระดับสูงสุดโดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจเช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่างๆ โดยมอบอำนาจการตัดสินใจให้ประชาชนทั้งหมดโดยเกิดจากความต้องการของประชาชน

3. วิธีการสร้างความร่วมมือของภาคประชาชน

วิธีการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม โดยทั่วไปจะอยู่ที่สำนึกสาธารณะหรือจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม (Public consciousness) จิตวิญญาณที่ตื่นรู้และรับผิดชอบ (Strong spirit, Active citizen & Responsibility) (โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์, 2546) “จิตสำนึกพลเมือง” (Civic Consciousness) คือความตื่นตัวของสังคมและการยอมรับของสาธารณะชนถึงความสำคัญของคุณธรรมแห่งพลเมือง โดยให้ความสำคัญและเคารพในคุณค่าทางความคิดของทุกคน ความคิดที่เป็นอิสระและความเป็นปัจเจกที่จะทำงานเพื่อส่วนรวมไม่ต้องอยู่ใต้อาณัติของทางการเมืองที่เป็นทางการ เน้นการมีส่วนร่วมโดยสมัครใจในการสร้างสรรค์สังคม

ได้กรอบความคิดเดิมผู้คนมักเข้าใจว่าการเมืองเป็นเรื่องของรัฐบาลเท่านั้น และบางคนยังขาดจิตสำนึกการเป็นพลเมืองจนมีบทบาทเพียงลงเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง แต่ในความเป็นจริงแล้ว “การเมืองภาคประชาชน” หรือ Public politics ที่พลเมืองสนใจในบทบาทของตนเองในการกำหนดอนาคตด้วยการสร้างส่วนร่วมจากทุกฝ่าย การเมืองภาคประชาชนมีความสำคัญมากโดยเฉพาะในแง่ความขัดแย้งที่จำเป็นต้องสร้างกระบวนการเรียนรู้และการมีส่วนร่วม การใช้สติปัญญาและเหตุผลเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการพัฒนาจิตสำนึก ประเด็นปัญหาจะถูกยกระดับเป็นประเด็นสาธารณะที่ต้องมีการสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูลความคิดอย่างสร้างสรรค์ ประชาสังคมจึงเป็นกระบวนการในการกำหนดและค้นหาประเด็น หรือปัญหาสาธารณะที่ไม่ตายตัวไม่หยุดนิ่งมีความตื่นตัวเพื่อให้บรรลุ

เป้าหมายจึงสร้างกระบวนการคิดเพื่อพัฒนาเกี่ยวกับประเด็นสาธารณะ (Public discourse) และกระบวนการภาคประชาสังคม อย่างต่อเนื่อง

สำนึกสาธารณะเป็นคุณลักษณะสำคัญของประชาสังคมเพราะเป็นสิ่งสร้างพลังความมุ่งมั่นในการร่วมผลักดันเพื่อเปลี่ยนแปลงสังคม สังคมไทยมีกลุ่มหลายกลุ่มแต่ไม่แข็งแรงในขณะที่ยังมีกลุ่มองค์กรที่มีพลังและความเข้มแข็งคือกลุ่มข้าราชการ กลุ่มองค์กรทางการปกครองไม่ใช่กลุ่มสังคมหรือประชาสังคม อย่างไรก็ตามประชาสังคมต้องเกิดควบคู่กับการพัฒนาอย่างเติบโตอย่างเป็นธรรมชาติของวิถีชุมชนไม่ใช่โดยคำสั่งของภาครัฐ เพราะจะมีผลต่ออิสระของการดำเนินการในที่สุดก็จะไม่ต่อเนื่องและไม่ยั่งยืน ต่างจากการเติบโตอย่างเป็นธรรมชาติที่จะแสดงศักยภาพในการร่วมมือระดับชุมชน

4. การประเมินผลการมีส่วนร่วม

การประเมินผลการมีส่วนร่วมในปัจจุบันได้นำเอาแนวคิดของการประเมินผลแบบ KPI (Key Performance Indicators: KPI) เป็นการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของการทำงานโดยการระบุให้พนักงานแต่ละคนได้ทราบอย่างชัดเจนว่าในแต่ละปีแต่ละไตรมาสจะต้องสร้างผลสัมฤทธิ์ของงานอะไรให้เกิดขึ้นบ้าง และด้วยเป้าหมายเท่าใด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ พนักงานทุกตำแหน่งได้ทราบถึงผลคาดหวังล่วงหน้าที่จะต้องทำงานให้สำเร็จ ซึ่งจะมีการสร้างตัวชี้วัดที่สามารถสะท้อนคะแนนที่เป็นรูปธรรม โดยสุดท้ายสามารถคำนวณผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ พนักงานแต่ละคนออกมาในรูปของร้อยละหรือคะแนนเฉลี่ยได้ ซึ่งองค์การสามารถนำไปเชื่อมโยงกับการพิจารณาขึ้นเงินเดือน ได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม (เทพศักดิ์ บุญรัตน์พันธุ์, 2553)

แนวคิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม

การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการมีส่วนร่วม (ร่วมกับคนอื่น) ในการกระทำให้บางอย่างหรือบางเรื่อง “ คำว่า การมีส่วนร่วมมักจะใช้ในความหมายตรงข้ามกับคำว่า การเมินเฉย (Apathy) ” “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึงการที่กลุ่มประชาชน หรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมา ในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ที่จะแสดงถึงความต้องการมีส่วนร่วม ความสนใจที่จะร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วม ทางเศรษฐกิจและสังคมหรือการเมือง หรือการดำเนินร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจ มติชน ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม การดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน

1. ความหมายและความสำเร็จของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ เช่น James L.Creighton ได้กำหนดความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน ว่าเป็นกระบวนการที่รวบรวมเอาความห่วงกังวล ความต้องการและค่านิยมต่าง ๆ ของสาธารณชนไว้ในกระบวนการตัดสินใจของรัฐและเอกชน เป็นการสื่อสารสองทาง และเป็น การปฏิสัมพันธ์ที่มีเป้าหมายเพื่อการตัดสินใจที่ดีกว่าและที่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน (Creighton, 2005) เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ทั้งในด้วย ตอนการริเริ่มนโยบาย การจัดทำแผนงานโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและ สิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญต่อการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

1) ตอบสนองต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เน้นการให้ความสำคัญต่อศักดิ์ศรีของมนุษย์ ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดกิจกรรมต่างๆ ที่เข้ามามีผลกระทบต่อชีวิตของเขา ซึ่งการให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวทางพัฒนาแบบบนลงล่าง

2) สอดคล้องกับการปกครองที่ใช้หลักธรรมาภิบาล ดำเนินงานด้วยความซื่อสัตย์ในการตอบสนองต่อความต้องการของสังคมโดยรวม ด้วยนี้ หลักธรรมาภิบาลจึงได้ให้ความโปร่งใสและสามารถถูกตรวจสอบได้จากทุกภาคส่วนของสังคม

3) ช่วยสร้างความสำเร็จในการพัฒนาประเทศ โดยเน้นให้ประชาชนเข้ามาแสดงความคิดเห็นในการร่วมคิดร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับประโยชน์ และร่วมประเมินผลในเรื่องต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง

4) ช่วยสนับสนุนต่อความสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ การมอบอำนาจให้แก่ชุมชน การมุ่งสนองต่อการเรียกร้องของประชาชน ให้ความสำคัญต่อความพึงพอใจของประชาชน การสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และการสร้างชุมชนนิยมที่มุ่งให้ชุมชนได้มีการเรียนรู้ที่จะดูแลปกครองตนเองและการดูแลบุคคลอื่นบนพื้นฐานของความเป็นส่วนร่วม

2. ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน (Creighton, 2005)

1) คุณภาพของการตัดสินใจดีขึ้น ช่วยสร้างความกระจ่างให้กับวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการหรือนโยบาย การมีส่วนร่วมของประชาชนนำมาสู่การพิจารณาทางเลือกใหม่ๆ ที่ น่าจะเป็นคำตอบที่มีประสิทธิภาพที่สุดได้

2) ใช้ต้นทุนน้อยและลดความล่าช้าลง แม้ว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมจะต้องใช้เวลาและมีค่าใช้จ่ายมากกว่าการตัดสินใจฝ่ายเดียว อาจนำมาซึ่งการโต้แย้งคัดค้านหรือการฟ้องร้องกัน อันทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงในระยะยาว เกิดความล่าช้า และความล้มเหลวของโครงการได้ในที่สุด

3) การสร้างฉันทามติ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะสร้างข้อตกลงและข้อผูกพันอย่างมั่นคงในระยะยาวระหว่างกลุ่มที่มีความแตกต่าง ช่วยสร้างความเข้าใจระหว่างกลุ่มต่างๆลดข้อโต้แย้งทางการเมืองและช่วยให้เกิดความชอบธรรมต่อการตัดสินใจของรัฐบาล

4) การนำไปปฏิบัติง่ายขึ้น การเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้ประชาชนมีความรู้สึกของการเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น พวกเขาจะอยากเห็นเกิดผลในทางปฏิบัติ และยังอาจเข้ามาช่วยกันอย่างกระตือรือร้นอีกด้วย

5) การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าที่เลวร้ายที่สุด เพราะการเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาแสดงความต้องการและข้อห่วงกังวลตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ ช่วยลดโอกาสของการโต้แย้งและการแบ่งอีกฝ่าย ที่จะเป็นปัจจัยให้เกิดการเผชิญหน้าอย่างรุนแรงได้

6) การคงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม เนื่องจากกระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใสและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม จะสร้างความเชื่อถือต่อสาธารณชน โดยเฉพาะเมื่อต้องการตัดสินใจในเรื่องที่มีการโต้แย้งกัน

7) การคาดการณ์ความห่วงกังวลและทัศนคติของสาธารณชน เมื่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้มาทำงานร่วมกับสาธารณชนในกระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่สามารถคาดการณ์ปฏิกิริยาตอบสนองของสาธารณชนต่อกระบวนการและการตัดสินใจขององค์กรได้

8) การพัฒนาภาคประชาสังคม ประโยชน์อย่างหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนคือประชาชนมีความรู้ทั้งในส่วนของเนื้อหาโครงการและกระบวนการตัดสินใจของรัฐ ทำให้ประชาชนได้เรียนรู้ทักษะการทำงานร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต

สรุป

ในปัจจุบันนี้แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐได้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศและการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการภาครัฐ การบริหารจัดการภาครัฐแบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ได้กลายเป็นอีกหนึ่งทางเลือกที่เกิดขึ้นตามมาจากแรงผลักดันของโลกาภิ

วัฒนธรรมที่ปรารถนาให้ระบบราชการต้องมีการปรับตัว เนื่องจากระบบราชการขนาดใหญ่ แบบเดิม ๆ นั้น จำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการหล่อเลี้ยงระบบ แต่ในอีกด้านหนึ่งกลับพบว่าระบบราชการกลับขาดประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชน อย่างไรก็ตามประชาสังคมต้องเกิดควบคู่กับการพัฒนาอย่างเติบโตอย่างเป็นธรรมชาติของวิถีชุมชนไม่ใช่โดยคำสั่งของภาครัฐ เพราะจะมีผลต่ออิสระของการดำเนินการในที่สุดก็จะไม่ต่อเนื่องและไม่ยั่งยืน

References

- กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. (2552). *ระบบบริหารราชการไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมอธรรม.
- โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์. (2548). *วิถีชุมชน คู่มือการเรียนรู้ทำในงานชุมชนง่ายได้ผลและสนุก*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- คณาจารย์ภาควิชาบริหารรัฐกิจ. (2533). *การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- คณินิจ ศรีบังเอี่ยม และคณะ. (2545). *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก*. กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพลส.
- เฉลิมพงศ์ มีสมนัย. (2547). *การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในการบริหารราชการไทย*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช.
- ดิน ปรชัญญฤทธิ์. (2526). *การบริหารรัฐกิจแผนใหม่*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดิน ปรชัญญฤทธิ์. (2527). *ทฤษฎีองค์การ*. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิชย์.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2552). *ธรรมาภิบาลท้องถิ่น: บทเรียนจากต่างแดน*. กรุงเทพมหานคร: บริษัทธรรมดาเพลส จำกัด.
- เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์. (2551). “รัฐประศาสนศาสตร์กับการปฏิรูประบบราชการ” ใน *ประมวลสาระ ชุดวิชาแนวคิด ทฤษฎีและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์หน่วยที่ 11*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช.

บรรศักดิ์ อวรรณโณและถวิลวดี บุรีกุล. (2548). *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory)*.
(พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

พิทยา บรรวัฒนา. (2527). *รัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2553). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์*. (พิมพ์ครั้งที่ 3).
กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์.

อุทัย เลาหิเชียร. (2528). *การบริหารการพัฒนา*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สามเจริญพานิช.