



## บทที่ 2 ภาพรวมของขั้นตอนการกำหนดและนำนโยบาย ไปสู่การปฏิบัติในระดับกระทรวง ตามแนวทาง การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม



“การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายระดับกระทรวง” คือ กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ที่เกี่ยวข้องในสังคมเข้ามาทำงานร่วมกัน โดยร่วมแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารความรู้ต่างๆ ร่วมกำหนดทิศทาง แนวทางที่สังคมโดยรวมเห็นว่า หรือเชื่อว่าควรจะดำเนินการไปในทิศทางนั้น เช่น กระทรวงที่มีการกิจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ เชื่อว่าการพัฒนาประเทศควรเน้นการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจควบคู่ไปกับแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ตามกระแสพระราชดำรัส เป็นต้น

สำหรับ “การมีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ” หมายถึง กระบวนการสร้างการรับรู้ ความเข้าใจ การยอมรับตลอดจนสร้างทัศนคติที่ดีต่อเป้าหมาย 2 กลุ่ม กลุ่มแรก คือ ผู้ปฏิบัติตามนโยบาย เช่น ข้าราชการประจำทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กลุ่มที่สอง คือ ประชาชนตลอดจนกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เนื่องจากการรับรู้ ความเข้าใจ การยอมรับและการมีทัศนคติที่ดีของผู้ปฏิบัติตามนโยบายและประชาชนผู้ได้รับผลจากนโยบาย เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ให้นโยบายบรรลุผลสัมฤทธิ์ในที่สุด

จุดอ่อนของนโยบายที่ผ่านมา คือ ประชาชนเข้าไม่ถึงกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งกลับกลายเป็นเรื่องเฉพาะของฝ่ายการเมือง ฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายราชการเสียส่วนใหญ่ ประชาชนอาจได้เข้ามามีส่วนร่วมบ้างแต่ไม่มากนัก

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

ความหมายและความสำคัญของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ดังที่ได้นำเสนอไว้ในบทที่ 1 จึงช่วยลดจุดอ่อนของการกำหนดและนํานโยบายระดับกระทรวงไปสู่การปฏิบัติได้เป็นอย่างดี

## 1. แนวคิดในการปรับเปลี่ยนระบบราชการเพื่อพัฒนาไปสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม



การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เน้นการทำงานที่ให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในลักษณะเป็นหุ้นส่วน ที่ครอบคลุมด้านต่างๆ ตั้งแต่การริเริ่มดำเนินงานและดำเนินโครงการ การจัดทำงบประมาณโครงการ และกิจกรรมต่างๆ จึงมีความจำเป็นที่หน่วยงานภาครัฐจะต้องทำการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งการปรับเปลี่ยดังกล่าวจะมีได้ใน 3 ระดับ คือ

ระดับองค์การ (organizational level) ได้แก่ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การเพื่อรองรับการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม เช่น ตั้งหน่วยงาน บุคลากร นโยบาย หรืองบประมาณด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เป็นต้น

ระดับสถาบัน (institutional level) ได้แก่ การสร้างวัฒนธรรมการทำงานแบบใหม่ของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม การปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน การปรับกระบวนการทัศนคติของคนในองค์การให้สามารถทำงานกับประชาชนในลักษณะเป็นหุ้นส่วน และการทำงานในลักษณะเครือข่าย มีการออกกฎเกณฑ์และแนวทางการทำงานที่เป็นที่รับรู้และเข้าใจ และกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของคนในองค์การ

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

ระดับบุคคล (individual level) ได้แก่ การสร้างบุคลากร และฝึกทักษะบุคลากรในองค์การให้เชี่ยวชาญในการทำงานกับประชาชน เช่น ทักษะการสื่อสาร ทักษะการมีส่วนร่วมของประชาชน ทักษะการวิเคราะห์ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทักษะการบริหารความขัดแย้ง การจัดหลักสูตรอบรมด้าน การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เป็นต้น

การปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานทั้ง 3 ระดับนี้ ถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญของการปรับเปลี่ยนระบบราชการเพื่อพัฒนาไปสู่การเป็นหน่วยงานที่มีการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

## 2. รูปแบบนวัตกรรมของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม



การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เป็นการให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของภาครัฐในด้านต่างๆ รูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม 5 รูปแบบ ได้แก่

รูปแบบที่ 1 แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นสาธารณะ (Participatory Governance in Public Issue Formulation)

รูปแบบที่ 2 แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง (Participatory Governance in Strategy Formulation)

รูปแบบที่ 3 แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของกระทรวง (Participatory Governance in Law and Rule Making)

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

รูปแบบที่ 4 แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินงานของกระทรวงในระดับพื้นที่ (Participatory Governance in Resource Allocating Decision)

รูปแบบที่ 5 แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการออกแบบและการจัดบริการสาธารณะของกระทรวง (Participatory Governance in Designing and Providing Public Services)

ความสัมพันธ์ของรูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมทั้ง 5 รูปแบบ ดังกล่าวข้างต้น มีความสำคัญต่อการกำหนดและนํานโยบายของกระทรวงไปสู่การปฏิบัติ กล่าวคือ

แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นสาธารณะ (รูปแบบที่ 1) คือ ปัจจัยนำเข้าของกระบวนการกำหนดนโยบายระดับกระทรวง ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการกำหนดกรอบทิศทางการดำเนินงานในรูปของแผนยุทธศาสตร์ (Strategic plan) 4 ปี (รูปแบบที่ 2) ในกรณีที่การกำหนดและนํานโยบายตลอดจนแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ มีความจำเป็นต้องออกกฎหมายรองรับให้เกิดการบังคับใช้ (รูปแบบที่ 3) จากนั้นจึงเข้าสู่กระบวนการนํานโยบายระดับกระทรวงสู่การปฏิบัติโดยการกำหนดโครงการที่ใช้แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมากำหนดเป็นแนวทางการจัดสรรทรัพยากรการดำเนินงานของกระทรวงผ่านโครงการในระดับพื้นที่ได้ (รูปแบบที่ 4) หรือจำเป็นต้องออกแบบและการจัดบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในมิติคุณภาพการให้บริการและมิติประสิทธิภาพของกระทรวง (รูปแบบที่ 5) ซึ่งรูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมทั้ง 5 รูปแบบ จะเป็นแนวทางของกระทรวงในการนำแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปประยุกต์ใช้ได้ทั้งสิ้น

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

ดังนั้น รูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมทั้ง 5 รูปแบบ จึงเป็นนวัตกรรมการบริหารราชการแผ่นดินที่ส่งเสริมให้ประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในการกำหนดและนำนโยบายสู่การปฏิบัติจากต้นน้ำ (กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์) ถึงปลายน้ำ (จัดสรรงบประมาณลงสู่โครงการ การออกกฎหมาย และจัดบริการสาธารณะ) ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและเกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งต้องอาศัยขั้นตอนการเตรียมการ ขั้นตอนการดำเนินงาน และหลังดำเนินงาน ดังจะกล่าวถึงต่อไป

### 3. ขั้นตอนการเตรียมความพร้อมของการนำรูปแบบนวัตกรรมบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปสู่การปฏิบัติในระดับกระทรวง



มีคำกล่าวที่ว่า “การวางแผนเตรียมความพร้อมที่ดีย่อมมีชัยไปกว่าครึ่ง” ดังนั้น ขั้นตอนการเตรียมการจึงมีความสำคัญมาก ผลผลิตสำคัญของขั้นตอนนี้ คือ การมีปฏิทินงานรองรับการนำประชาชนกลุ่มเป้าหมายหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามประเด็นและเทคนิคการมีส่วนร่วมที่กำหนดขึ้น ภายใต้ความเห็นพ้องและการสนับสนุนที่จำเป็นจากระดับนโยบาย โดยมีหน่วยงานเจ้าภาพและกลไกการดำเนินงานในรูปของคณะกรรมการชุดต่างๆ ซึ่งมีความพร้อมทั้งในด้านสมรรถนะ และทรัพยากร เป็นแกนกลางในการขับเคลื่อน

ขั้นตอนในการปรับเปลี่ยนไปสู่การเป็นองค์กรที่มีการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ต้องปรับเปลี่ยนองค์กร ดังนี้

(1) หน่วยงานต้องกำหนดเป็นนโยบายขององค์กรเพื่อให้การปรับเปลี่ยนมีลักษณะเป็นทางการ เช่น กำหนดวิสัยทัศน์องค์กรให้เป็นองค์กรที่มีการบริหาร

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

ราชการแบบมีส่วนร่วม หรือกำหนดเป็นนโยบาย หรือสร้างวัฒนธรรมองค์กรให้เป็นการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เป็นต้น

(2) หน่วยงานต้องมีการปรับโครงสร้างองค์การและการจัดการไปสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เช่น การจัดโครงสร้างรองรับแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในรูปของหน่วยงาน หรือแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ด้านการมีส่วนร่วม เป็นต้น

(3) การสร้างกระบวนการทำงานแบบใหม่ที่ใช้แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม โดยกำหนดขั้นตอนการทำงานกับภาคประชาชนในลักษณะเครือข่ายหรือหุ้นส่วน เช่น จัดช่องทางหรือกลไกการแลกเปลี่ยนข้อมูล การปรึกษาหารือ จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานสำหรับบุคลากรในหน่วยงานเพื่อใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติงานที่มีมาตรฐานเดียวกัน สร้างระบบการประเมินผลงานแบบใหม่โดยใส่วาระเรื่องการทำงานแบบมีส่วนร่วมไว้ในการประเมินผลงาน การฝึกอบรมบุคลากรของหน่วยงานให้มีทักษะในการทำงานกับประชาชน เช่น ทักษะด้านการสื่อสาร ทักษะด้านการป้องกันและแก้ไขความขัดแย้ง ทักษะการเจรจาต่อรอง เป็นต้น

(4) การเสริมอำนาจภาคประชาชน การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์กับภาคประชาชนในลักษณะที่มีความหมาย กล่าวคือ เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะเท่าเทียมกับภาครัฐในลักษณะเป็นหุ้นส่วน ซึ่งจำเป็นต้องมีการสร้างความเข้มแข็งให้ภาคประชาชนในด้านต่างๆ เช่น ส่งเสริมให้ภาคประชาชนทำงานเป็นกลุ่มในลักษณะเครือข่าย ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเฉลียวฉลาดและเป็นตัวของตัวเอง โดยภาครัฐมิได้เข้าไปครอบงำในกระบวนการดังกล่าว เป็นต้น

ส่วนราชการไม่จำเป็นต้องทำการปรับเปลี่ยนทั้ง 4 ข้อ ที่กล่าวถึงในเวลาเดียวกัน เนื่องจากแต่ละส่วนราชการอาจมีความพร้อมในการปรับเปลี่ยนไปสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไม่เท่ากัน และหากส่วนราชการพร้อมที่จะปรับเปลี่ยน จำเป็นต้องสร้างขั้นตอนการเตรียมการเพื่อปรับไปสู่การเป็นองค์กรที่มีการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

ขั้นตอนการเตรียมการเพื่อปรับไปสู่การเป็นองค์กรที่มีการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ประกอบไปด้วยกิจกรรมสำคัญ ดังนี้

### **(1) สร้างการยอมรับและการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับนโยบาย**

ผู้บริหารระดับนโยบาย ที่จำเป็นต้องมีความรู้ ความเข้าใจและตระหนักถึงความหมาย ความสำคัญของหลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ได้แก่

กลุ่มข้าราชการระดับสูง ที่เป็นผู้มีอำนาจ และมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายและน่านโยบายไปสู่การปฏิบัติ เช่น ในสำนักงานปลัดกระทรวง ครอบคลุมถึงปลัดและรองปลัดกระทรวง ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผน หรือในบางกระทรวงเรียกว่า สำนักบริหารยุทธศาสตร์ ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานกลาง ตลอดจนผู้อำนวยการสำนักที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น

กลุ่มนักการเมือง ในที่นี้หมายถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ผู้ช่วยรัฐมนตรี คณะที่ปรึกษาตลอดจนที่มงานเลขานุการ โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ให้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลหน่วยงานระดับกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

การสร้างการยอมรับและการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับนโยบายทั้ง 2 กลุ่ม ควรมีแนวทางดำเนินการอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับระดับความพร้อมของ หน่วยงานระดับกระทรวง ซึ่งสามารถประเมินได้จากแบบประเมินความพร้อม ดังตารางที่ 1

หัวข้อการประเมิน <sup>1</sup>	ระดับความพร้อม		
	ยังไม่มี การดำเนินการ (1)	อยู่ระหว่าง การดำเนินการ (2)	ดำเนินการ เสร็จสิ้นแล้ว (3)
1.มีการมอบหมายนโยบายโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง โดยให้ความสำคัญกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน			✓
2.มีการมอบนโยบายโดยปลัดหรือรองปลัดกระทรวง โดยให้ความสำคัญกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน			✓
3.มีการจัดตั้งหน่วยงานในระดับสำนัก กอง หรือกลุ่มงานที่มีภารกิจหลักในการเสริมสร้างระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและแผน			✓

<sup>1</sup> เหตุผลที่ไม่มีการให้ค่าน้ำหนักของแต่ละหัวข้อการประเมิน เนื่องจากคณะที่ปรึกษาเห็นว่าทุกหัวข้อล้วนมีความสำคัญและสัมพันธ์กัน รวมถึงระดับความพร้อมของกระทรวงทั้งในระดับองค์กร สถาบันและบุคคล



คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

หัวข้อการประเมิน	ระดับความพร้อม		
	ยังไม่มีกร ดำเนินการ (1)	อยู่ระหว่าง ดำเนินการ (2)	ดำเนินการ เสร็จสิ้นแล้ว (3)
4.มีการผลักดันโครงการสำคัญตามกลยุทธ์ ของแผนปฏิบัติการประจำปีผ่านเครือข่าย ประชาชนในจังหวัดและมีการวัดประเมินผล การดำเนินงาน			✓
5.มีการกำหนดและสื่อสารค่านิยมของกระทรวง เกี่ยวกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือ การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ		✓	
6.มีการนำข้อเสนอแนะและผลการประเมิน ความพึงพอใจของผู้รับบริการ มาปรับปรุง กระบวนการและบริการสาธารณะของกระทรวง ครบทุกข้อตามมติของหน่วยงานหรือ คณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง		✓	
7.มีการกำหนดปฏิทินการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนหรือกลุ่มได้เสียที่เกี่ยวข้องกับมาตรการ หรือกฎหมายที่ริเริ่มในนามของกระทรวง		✓	
8.มีการวัดและประเมินผลการดำเนินงานตาม แผนการพัฒนาโอกาสในการปรับปรุง (OFI-Opportunity for Improvement) ประจำปีงบประมาณตามเกณฑ์คุณภาพ การบริหารจัดการภาครัฐ หมวดที่3 – การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย		✓	

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

หัวข้อการประเมิน	ระดับความพร้อม		
	ยังไม่มี การดำเนินการ (1)	อยู่ระหว่าง การดำเนินการ (2)	ดำเนินการ เสร็จสิ้นแล้ว (3)
9.มีการจัดและประเมินผลหลักสูตรการอบรม เพื่อพัฒนาความรู้ ความเข้าใจ ทักษะและทัศนคติที่จำเป็นต่อการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือเครือข่ายแก่ข้าราชการในกลุ่มตำแหน่งงานที่เกี่ยวข้องประจำปี		✓	
10.มีการกำหนดมาตรการจัดการกับความเสี่ยงด้านการตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยสำนักงานประมาณ		✓	
ผลรวมของระดับความพร้อม			24
$\frac{100 \times \text{ผลรวมของระดับความพร้อม}}{30}$			80 %

ตารางที่ 1 แบบประเมินระดับความพร้อมของหน่วยงาน

การแปลความหมายจากค่าที่คำนวณได้

ระดับความพร้อมอยู่ที่ 0-35% แสดงว่า กระทรวงมีความพร้อมในระดับน้อย

ระดับความพร้อมอยู่ที่ 36-70% แสดงว่า กระทรวงมีความพร้อมในระดับปานกลาง

ระดับความพร้อมอยู่ที่ 71-100% แสดงว่า กระทรวงมีความพร้อมในระดับมาก

ในกรณีที่กระทรวงมีความพร้อมในระดับ **“มาก”** ควรมีการนำเสนอความหมายและความสำคัญของหลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม พร้อมทั้งตัวอย่างแนวทางการดำเนินงานจากกรณีศึกษา 3 ส่วนราชการนำร่อง (ในภาคผนวก 1) ในที่ประชุมผู้บริหารระดับกระทรวง โดยบรรจุไว้ในวาระเพื่อพิจารณา พร้อมทั้งขอมติจากที่ประชุมให้มีการมอบหมายหน่วยงานเจ้าภาพในสำนักงานปลัดกระทรวง เช่น สำนักบริหารนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ ไปดำเนินการยกร่างแผนปฏิบัติการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในคู่มือฯ นี้ต่อไป เป็นต้น

ในกรณีที่กระทรวงมีความพร้อมในระดับ **“ปานกลาง”** ควรดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ประสานเพื่อให้มีการประชุมร่วมระหว่างข้าราชการประจำระดับสูงของสำนักงานปลัดกระทรวง เพื่อนำเสนอความหมายและความสำคัญของหลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม โดยมุ่งเน้นเหตุผลความจำเป็นอันเนื่องมาจากแผนยุทธศาสตร์พัฒนาระบบราชการและพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 เพื่อขอความเห็นชอบในการประสานเพื่อให้มีการประชุมร่วมกับฝ่ายการเมืองต่อไป

(2) ประสานเพื่อให้มีการประชุมร่วมกับฝ่ายการเมือง ตามข้อเสนอแนะของข้าราชการประจำระดับสูงของสำนักงานปลัดกระทรวง เพื่อนำเสนอความหมายและความสำคัญของหลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

(3) ขอความเห็นชอบให้มีการมอบนโยบายหรือแนวทางการดำเนินงานในที่ประชุมผู้บริหารระดับกระทรวงโดยฝ่ายการเมือง เพื่อบอกหมายให้หน่วยงานเจ้าภาพหลักในสำนักงานปลัดกระทรวงไปดำเนินการยกร่างแผนปฏิบัติการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในเอกสารคู่มือฯ นี้ต่อไป

ในกรณีที่กระทรวงมีความพร้อมในระดับ “น้อย” ควรดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) จัดฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายและความสำคัญของหลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมแก่นักบริหารระดับกลางและระดับสูงของกระทรวง รวมทั้งเครือข่ายภาคประชาชนในพื้นที่

(2) จัดทำและสื่อสารความหมาย และความสำคัญของค่านิยมของกระทรวงเกี่ยวกับหลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมแก่ข้าราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

(3) จัดให้มีคณะทำงานดำเนินงานตามแผนการพัฒนาตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ หมวดที่ 3 - การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กำหนดโอกาสในการปรับปรุงโดยมุ่งเน้นไปที่การเปิดโอกาสให้ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในระดับปรึกษาหารือ (consultation)

(4) รายงานผลการปรับปรุงที่ดำเนินการตามแผนข้างต้นต่อที่ประชุมผู้บริหารระดับกระทรวง เพื่อขอความเห็นชอบในการกำหนดให้หลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมเป็นนโยบายสำคัญของกระทรวง พร้อมทั้งมีการมอบหมายหน่วยงานในสำนักงานปลัดกระทรวงเป็นเจ้าภาพหลักในการนำหลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมสู่การปฏิบัติต่อไป

## **(2) จัดตั้งกลไกการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในระดับกระทรวง เพื่อผลักดันการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม**

“กลไก” ในที่นี้ คือ การจัดตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงาน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่สำคัญร่วมกันประการหนึ่ง คือการผลักดันให้หลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมได้รับการผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติราชการและการบริหาร

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

## ราชการแผ่นดินในระดับนโยบาย (Participatory Governance Public Policy Embedment)

การจัดตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงาน แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ

### (1) ระดับนโยบาย ประกอบด้วย

- ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์
- ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน
- ส่วนราชการหรือองค์กรภาคประชาสังคมอื่นที่กระทรวงพิจารณาแล้วเห็นว่ามีการกิจที่เกี่ยวข้อง หรือคล้ายคลึงกัน หรือสอดคล้องกัน

ดังนั้น ควรนำองค์ประกอบเหล่านี้เข้าเป็นภาคีในการบูรณาการการทำงานร่วมกัน เพื่อกำหนดและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติตามหลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม คณะกรรมการหรือคณะทำงานชุดนี้ คือ คณะกรรมการบริหารยุทธศาสตร์การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม โดยมีอำนาจหน้าที่สำคัญ คือ

- พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานตามหลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม
- ให้การสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน
- พิจารณาให้ข้อเสนอแนะ และ/หรือความเห็นชอบในการนำแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำหนดและนำนโยบายของกระทรวงไปสู่การปฏิบัติจริง

- พิจารณากำหนดมาตรการตลอดจนโครงสร้างกระบวนการทำงาน เพื่อสร้างหลักประกันว่าหลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจะได้รับการยึดถือเป็นแนวนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของกระทรวงต่อไป

(2) ระดับปฏิบัติการ ประกอบไปด้วย

- เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติซึ่งได้รับมอบหมายจากหน่วยงานต้นสังกัดของกระทรวง
- ผู้แทนประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้าร่วมกระบวนการมีส่วนร่วม หรือผู้แทนเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมที่กระทรวงได้มีการจัดตั้งในพื้นที่อยู่แล้ว
- ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกทั้งในด้านการมีส่วนร่วม และที่มีความชำนาญการในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม เช่น ผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ หรือด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

คณะกรรมการหรือคณะทำงานชุดนี้ คือ คณะกรรมการขับเคลื่อนหลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปสู่การปฏิบัติ โดยมีอำนาจหน้าที่สำคัญ คือ

- กำหนดประเด็นการมีส่วนร่วม ระดับการมีส่วนร่วม และเทคนิคการมีส่วนร่วม เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการระดับนโยบาย
- กำหนดแผนปฏิบัติการมีส่วนร่วม พร้อมทั้งทรัพยากรตลอดจนหน่วยงานสนับสนุนที่จำเป็นต่อการบรรลุเป้าหมายของแผนปฏิบัติการ

- ประสานดำเนินการจัดการมีส่วนร่วมให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการที่กำหนดไว้
- นำผลที่ได้จากการมีส่วนร่วมเสนอต่อกรรมการระดับนโยบาย ในรูปของข้อเสนอแนะในการกำหนดและนํานโยบายของกระทรวงไปสู่การปฏิบัติจริง เช่น การปรับเนื้อหาและจุดมุ่งเน้นของนโยบายบางด้านของกระทรวง แผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกระทรวง การจัดทำร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการปรับปรุงบริการสาธารณะที่มีอยู่ หรือบริการสาธารณะที่จำเป็นต้องมีการริเริ่มใหม่ รวมทั้งประเมินผลการดำเนินงาน เป็นต้น
- เป็นแกนกลางในการประชาสัมพันธ์ และสื่อสารให้ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมตามแผนปฏิบัติการ ทราบว่ากระทรวงได้นำทัศนะความคิดเห็นของประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไปกำหนดและนํานโยบายสู่การปฏิบัติในประเด็นใดบ้าง ดังนั้น คณะกรรมการชุดนี้จึงควรมีสัดส่วนของผู้แทนภาคประชาชน องค์กรภาคประชาสังคมหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากกว่ากลุ่มอื่น เพื่อให้แน่ใจว่าการสื่อสารสร้างความเข้าใจตลอดจนการประสานการดำเนินงานจะสามารถเชื่อมต่อกับประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างรวดเร็ว และแสดงถึงการเป็นหุ้นส่วนในการทำงานร่วมกันในนโยบายระดับกระทรวงอย่างครบวงจร

### (3) คัดเลือกประเด็นการมีส่วนร่วมและระดับการมีส่วนร่วมโดยพิจารณาถึงระดับความพร้อมของกระทรวง

“ประเด็นการมีส่วนร่วม” คือ การตอบคำถามที่ว่ากระทรวงจำเป็นต้องให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องใดบ้าง และเมื่อพิจารณาถึงผลการประเมินระดับความพร้อมของกระทรวงแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชน ควรกำหนดวัตถุประสงค์มุ่งเน้นไปที่การมีส่วนร่วมในระดับใด

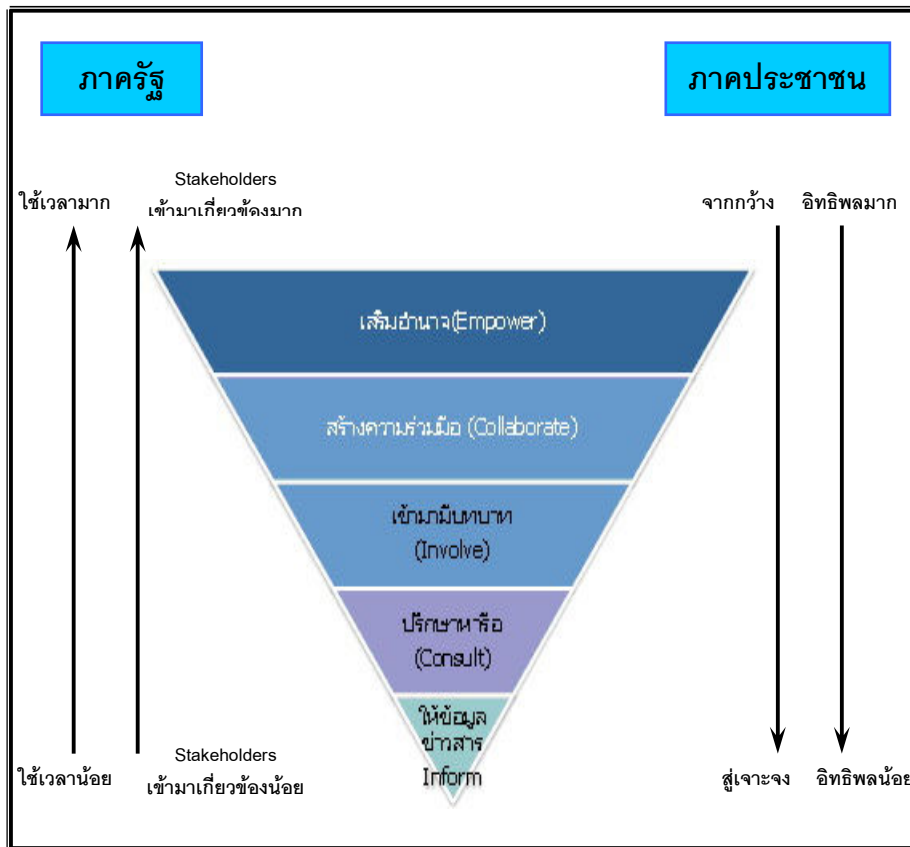
โดยทั่วไป การมีส่วนร่วมของประชาชน แบ่งออกเป็น 5 ระดับ ตามความเข้มข้นของบทบาทของประชาชนในการเข้ามามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในงานบริหารราชการแผ่นดินของกระทรวง **ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation Spectrum)<sup>2</sup>** แบ่งออกเป็น 5 ระดับ ดังแผนภาพที่ 1

---

<sup>2</sup> ดัดแปลงจากระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation Spectrum) ที่พัฒนาโดย International Association for Public Participation



คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย



แผนภาพที่ 1 แสดงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน 5 ระดับ

แผนภาพที่ 1 แสดงให้เห็นระดับความเข้มข้นของการมีส่วนร่วมในรูปของสามเหลี่ยมปิรามิดกลับหัว เพื่อชี้ให้เห็นว่าระดับการมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นให้ข้อมูลข่าวสาร (inform) ไปจนถึงระดับเสริมอำนาจ (empower) มีผลต่อการเปิดโอกาสให้ประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีโอกาสแสดงบทบาทได้อย่างกว้างขวางแต่จะเจาะจงคับแคบลงเรื่อยๆ เมื่อลดระดับจากฐานของปิรามิด ซึ่ง

เป็นสัญลักษณ์ของพื้นที่การมีส่วนร่วมที่กว้างลงสู่ยอด ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของพื้นที่การมีส่วนร่วมที่แคบ ด้วยเหตุดังนั้นจากระดับเสริมอำนาจไปสู่ระดับให้ข้อมูลข่าวสาร ประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจึงมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจต่องานบริหารราชการแผ่นดินของกระทรวงลดน้อยลงเรื่อยๆ

ทว่าในอีกด้านหนึ่งนั้น ยิ่งระดับการมีส่วนร่วมมุ่งขึ้นสู่ฐานของปิรามิดมากขึ้นเท่าใด ย่อมมีผลต่อระยะเวลา (time consuming) ที่กระทรวงจำเป็นต้องใช้ในกระบวนการมีส่วนร่วมในแต่ละระดับมากขึ้นเท่านั้น เช่นเดียวกันกับบทบาทของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการมีส่วนร่วมเพิ่มตามมากขึ้นไปด้วย สาเหตุที่เป็นเช่นนั้น เพราะ

(1) การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร (inform) มีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน และเสริมสร้างความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับประเด็นปัญหา ทางเลือก และทางแก้ไข ดังนั้นการมีส่วนร่วมในระดับนี้ คือ การให้สัญญากับประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ว่าเราจะทำให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและถูกต้อง

(2) การมีส่วนร่วมในระดับปรึกษาหารือ (consult) มีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การได้รับข้อมูลและความคิดเห็นจากประชาชนเกี่ยวกับสภาพปัญหา ทางเลือก และแนวทางแก้ไข ดังนั้น การมีส่วนร่วมในระดับนี้ คือ การให้สัญญากับประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ว่าเราจะให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนรับฟังความคิดเห็นรวมทั้งตระหนักถึงข้อมูลและความคิดเห็นจากประชาชนในการตัดสินใจ

(3) การมีส่วนร่วมในระดับเข้ามามีบทบาท (involve) มีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การร่วมทำงานกับประชาชนเพื่อสร้างความมั่นใจกับประชาชนว่าความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะได้รับการพิจารณา ดังนั้น

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

การมีส่วนร่วมในระดับนี้ คือ การให้สัญญากับประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ว่าเราจะทำงานร่วมกับประชาชนเพื่อให้ความคิดเห็นและข้อมูลจากประชาชนสะท้อนในทางเลือก

(4) การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ (collaborate) มีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การเป็นหุ้นส่วนกับประชาชนในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจตั้งแต่การระบุปัญหา พัฒนาทางเลือก และแนวทางแก้ไข ดังนั้น การมีส่วนร่วมในระดับนี้ คือ การให้สัญญากับประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ว่าเราจะร่วมงานกับประชาชนเพื่อได้ข้อเสนอแนะและความคิดใหม่ รวมทั้งนำข้อเสนอแนะของประชาชนมาเป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

(5) การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจ (empower) มีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจลงมือด้วยตนเองหรือเพื่อให้กระทรวงปฏิบัติตาม ดังนั้น การมีส่วนร่วมในระดับนี้ คือ การให้สัญญากับประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ว่าเราจะปฏิบัติในสิ่งที่ประชาชนตัดสินใจ

ในส่วนของการประเมินการมีส่วนร่วมนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ดังแสดงไว้ในตารางที่ 2

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

ประเภทของประเด็นการมีส่วนร่วม			
	ประเภทที่ 1 (Type 1) ปัญหาเชิงเทคนิค (Technical Problems)	ประเภทที่ 2 (Type 2) ปัญหาเชิงคุณค่า (Value Problems)	ประเภทที่ 3 (Type 3) ปัญหาความแตกต่างหลากหลาย มิติ (Wicked or Intractable Problems)
ความเป็นไปได้ในการสร้าง ความเห็นที่ตรงกัน เกี่ยวกับนิยามขอบเขตของ ปัญหา (Agreement on the definition of the problem)	เป็นไปได้	เป็นไปได้	แทบเป็นไปไม่ได้
ระดับความสามารถในการหา ข้อตกลงในการแก้ไขปัญหา ที่เป็นไปได้ (Agreement on possible solutions)	สามารถหา ข้อตกลงได้	แทบไม่สามารถ ทำได้	แทบไม่สามารถ ทำได้

ตารางที่ 2 แสดงระดับความละเอียดอ่อนของประเด็นการมีส่วนร่วม 3 ประเภท<sup>3</sup>

<sup>3</sup> ดัดแปลงจากการแบ่งระดับความละเอียดอ่อนของปัญหา 3 ประเภท (three types of problems) Peter S. Adler: Leadership, Mediation, and the Naming, Framing, and Taming of Type-II and Type-III Problem, The Creative Problem Solver's Handbook for Negotiators and Mediator, Vol 1, edited by John W. Cooley, American Bar Association, 2004. หน้า 183-193.

### ประเด็นการมีส่วนร่วมประเภทที่ 1 (Type 1)

เป็นประเด็นปัญหาเชิงเทคนิค เช่น การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย แก้ไขปัญหาโรคฉี่หนู หรือนโยบายการแก้ไขปัญหาพื้นที่ป่าไม้ที่ลดลง เป็นต้น ด้วยเหตุนี้การทำความเข้าใจขอบเขตของปัญหาระหว่างกระทรวงกับประชาชน และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดจนไปถึงการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาก็ทำได้ง่าย เนื่องจากมีแหล่งองค์ความรู้ทางเทคนิค แหล่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ตลอดจนเทคโนโลยีทางเลือกที่สนับสนุนการแก้ไขปัญหาประเภทนี้ อยู่แล้ว ดังนั้น จึงเป็นประเด็นปัญหาที่ไม่ต้องพึ่งพาการมีส่วนร่วมในการสร้างความเห็นพ้องมากนัก

### ประเด็นการมีส่วนร่วมประเภทที่ 2 (Type 2)

เป็นประเด็นปัญหาที่มีความละเอียดอ่อนมากขึ้น เนื่องจากยังมีการค้นหาขอบเขตและสาเหตุของปัญหาประเภทนี้มากขึ้นเพียงใด จะส่งผลให้แนวทางการแก้ไขปัญหามีความแตกต่างยิ่งขึ้นเท่านั้น ด้วยเหตุที่ว่าความร่วมมือในประเด็นประเภทที่ 2 นี้ กระทบต่อคุณค่าที่ประชาชนหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ยึดถือเป็นบรรทัดฐานในการเลือกแนวทางการแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกัน เช่น การกำหนดนโยบายด้านพลังงานทดแทนด้วยพลังงานนิวเคลียร์ ซึ่งได้รับการวิจัยโดยผู้เชี่ยวชาญแล้วว่าจะจะเป็นพลังงานที่เหมาะสมและคุ้มค่าสำหรับประเทศไทย กระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อแสดงทัศนคติต่อเรื่องนี้ย่อมเห็นพ้องต้องกันได้ง่าย ในประเด็นที่ว่าประเทศไทยจำเป็นต้องหาพลังงานทดแทน ทว่าการเลือกใช้พลังงานนิวเคลียร์จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพียงใด ผู้แทนภาคประชาสังคม อาจแสดงความเห็นคัดค้านเพราะให้คุณค่ากับสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติอย่างเต็มที่ ในขณะที่ผู้แทนภาครัฐก็อาจเห็นด้วย เพราะให้คุณค่าความสำคัญ แก่ต้นทุนพลังงานที่ลดลงทำให้ผลประโยชน์การมีแนวโน้มสดใสขึ้น ในขณะที่

ผู้แทนผู้สูงอายุอาจกังวลด้านความปลอดภัยจากการเลือกใช้พลังงานนิวเคลียร์ และให้คุณค่ากับความมั่นคงในชีวิตมากกว่าการเติบโตทางธุรกิจหรือความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม และหากการมีส่วนร่วมไปไกลถึงขั้นปรึกษาหารือว่าควรสร้างโรงงานพลังงานนิวเคลียร์ที่ใด การโต้แย้งเรื่องความเหมาะสมของที่ตั้งโรงงานซึ่งถือเป็นการตัดสินใจประเมินคุณค่าอย่างหนึ่งย่อมยากต่อการแสวงหาข้อยุติ เป็นต้น

ดังนั้น ประเด็นการมีส่วนร่วมประเภทที่ 2 นี้ จึงแสวงหาความเห็นพ้องต่อประเด็นปัญหาได้ง่าย ทว่าอิทธิพลของผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคในการเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคือต่อประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะมีน้อยกว่าประเภทที่ 1 ด้วยเหตุที่แนวทางแก้ไขปัญหารับรู้และตีความด้วยคุณค่าที่แตกต่างกันของประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น กระบวนการมีส่วนร่วมจึงต้องให้ความสำคัญกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบต่อประเด็นปัญหานั้นโดยตรงมากกว่ากลุ่มอื่น และหาวิธีนำเสนอทางออกโดยผู้เชี่ยวชาญที่สอดคล้องกับความกังวลต่อคุณค่าที่ประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านั้นยึดถือ

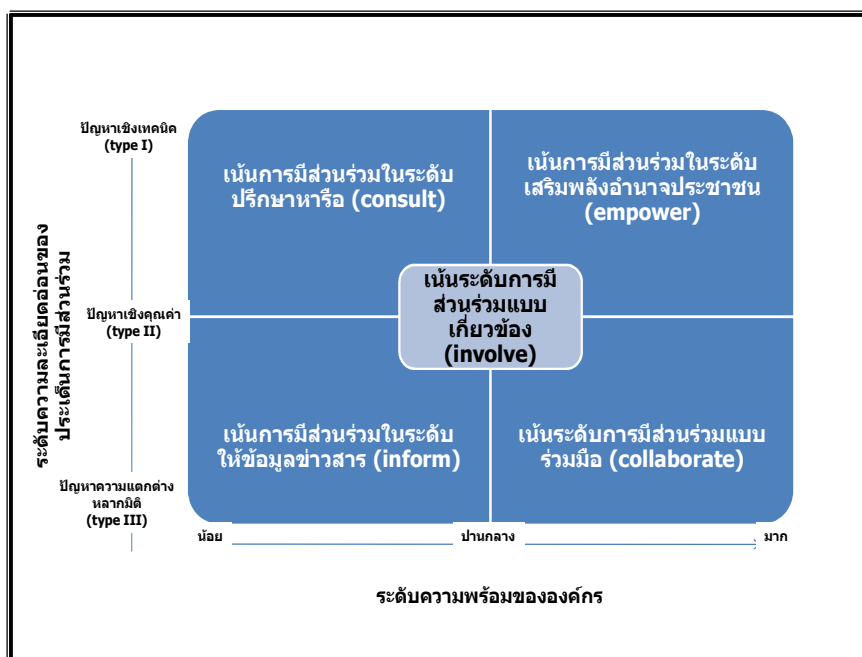
### **ประเด็นการมีส่วนร่วมประเภทที่ 3 (Type 3)**

ประเด็นการมีส่วนร่วมประเภทที่ 3 มีความละเอียดอ่อนที่สุด เนื่องจากเป็นประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ต่างมี “จุดยืน” ยึดมั่นในคุณค่า ความเชื่อ ยึดมั่นในภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกัน อีกทั้งยังมีอำนาจและอิทธิพลในการผลักดันข้อเรียกร้องของกลุ่มตนโดยอิงกับฐานอำนาจและหลักกฎหมายแทบทัดเทียมกันด้วย กล่าวโดยสรุปคือ ต่างฝ่ายต่างคิดว่ากลุ่มตนมี “ความชอบธรรม” ในการกำหนดประเด็นปัญหาและแก้ไขปัญหามาตามวิถีทางเฉพาะของกลุ่มตน ด้วยเหตุนี้ ประเด็นการมีส่วนร่วมประเภทที่ 3 จึงกลายเป็นประเด็นสาธารณะเร่งด่วน (hot public issue) ได้โดยง่าย

ดังกรณีปัญหาข้อพิพาทระหว่างไทยกับเขมรเรื่องเขาพระวิหาร ที่ต่างฝ่ายต่างมีความชอบธรรมในการกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์เหนือดินแดนที่ตั้งของปราสาท จนเป็นที่มาของข้อถกเถียง ได้แย่งมากมายหลายมิติทั้งจากฝ่ายไทยและฝ่ายเขมร กระทั่งบานปลายเกือบกลายเป็นความขัดแย้งด้วยการเผชิญหน้าด้วยการตึงทึงกองกำลังทหารระหว่างกัน รวมทั้งการผลักดันเรียกร้องอ้างสิทธิ์ทั้งจากกระบวนการภาคประชาชนฝ่ายไทยและกระบวนการรณรงค์ไม่ซื้อสินค้าไทยจากภาคประชาชนฝ่ายเขมร ดังนั้น ประเด็นการมีส่วนร่วมประเภทที่ 3 จึงอาจก่อให้เกิดการเผชิญหน้ากันมากกว่าการหาทางออกร่วมกัน จึงต้องอาศัยระยะเวลาและภาวะผู้นำในการแก้ไขความขัดแย้งด้วยสันติวิธีผ่านการสานเสวนาหาทางออก (deliberative dialogue)

ความเข้าใจเกี่ยวกับระดับความพร้อมของกระทรวง ระดับการมีส่วนร่วมและประเด็นการมีส่วนร่วมทั้ง 3 ประเภท จะช่วยทำให้หน่วยงานหรือคณะกรรมการที่รับผิดชอบ ใช้เป็นกรอบในการประเมินเพื่อคัดเลือกประเด็นการมีส่วนร่วมได้อย่างเหมาะสมกับระดับความพร้อมของกระทรวง รวมทั้งระดับการมีส่วนร่วมที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ดังแสดงไว้ในแผนภาพที่ 2

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย



แผนภาพที่ 2 แสดงแนวทางการคัดเลือกประเด็นและระดับการมีส่วนร่วมโดยพิจารณาความพร้อมของกระทรวง

ในทางปฏิบัติ กระทรวงสามารถประยุกต์ใช้ระดับการมีส่วนร่วม ทั้ง 5 ระดับในการขับเคลื่อนกระบวนการมีส่วนร่วมตามประเด็นการมีส่วนร่วมที่กำหนดไว้ได้ เช่น ในการขับเคลื่อนกระบวนการมีส่วนร่วมของกระทรวงพลังงาน ในการกำหนดนโยบายพลังงานทดแทน อาจจำเป็นต้องเริ่มจากระดับให้ข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการแสวงหาพลังงานทดแทน เพื่อลดความเสี่ยงจากการผันผวนของราคาน้ำมันดิบ จากนั้นจึงให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับพลังงานทดแทนทางเลือกเพื่อเปรียบเทียบให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายเข้าใจว่า เหตุใด น้ำมัน E85 จึงเป็นพลังงานทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด แล้วจึงใช้



ระดับการมีส่วนร่วมแบบปรึกษาหารือ ผสมผสานกับการมีส่วนร่วมในระดับการเข้ามามีบทบาท โดยมุ่งเน้นไปที่ผู้แทนธุรกิจอุตสาหกรรมรถยนต์ เพื่อร่วมกันประเมินสถานการณ์และกำหนดทางเลือกในการปรับโครงสร้างการผลิตรถยนต์ให้สามารถรองรับการใช้น้ำมัน E85 จนนำไปสู่การตัดสินใจร่วมกันในการปรับเปลี่ยนผ่านโครงสร้างการผลิตจากเดิมไปสู่โครงสร้างการผลิตอย่างใหม่ ขั้นตอนต่อไปคือ การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ มีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การเป็นหุ้นส่วนกับผู้ประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรมรถยนต์ในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจตั้งแต่การระบุปัญหา พัฒนาการทางเลือกและแนวทางแก้ไขที่เกิดขึ้นในระหว่างการนำจังหวะก้าวที่ได้ตัดสินใจไว้ จนกระทั่งโครงสร้างการผลิตยนต์มีความพร้อมสำหรับการผลิตรถยนต์รองรับพลังงาน E85 โดยปราศจากผลข้างเคียงเชิงลบต่อเครื่องยนต์ แล้วจึงใช้ระดับการมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจ ด้วยการเชิญผู้แทนกลุ่มผู้ขับขี่รถยนต์ เช่น ผู้แทนกลุ่มคนขับรถแท็กซี่ ตลอดจนผู้แทนกลุ่มคนขับรถประเภทต่างๆ ตามรายชื่อที่กำหนดโดยบริษัท จัดจำหน่ายรถยนต์เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วยตนเอง ว่าจะสมควรจะปรับเปลี่ยนเครื่องยนต์หรือกระทั่งซื้อรถยนต์ใหม่ที่สามารถรองรับน้ำมัน E85 ในช่วงเวลาใดบ้างและต้องการให้กระทรวงพลังงานสนับสนุนในเรื่องใด เป็นต้น

ดังนั้น แผนภาพที่ 2 จึงเป็นเพียงแนวทาง (guideline) ที่แสดงให้เห็นว่าในการเลือกประเด็นการมีส่วนร่วมทั้ง 3 ประเภท เมื่อพิจารณาระดับความพร้อมของกระทรวงประกอบด้วยแล้ว ควรมุ่งเน้นไปที่การจัดกระบวนการมีส่วนร่วมในระดับใดเป็นพิเศษ ซึ่งมีได้หมายความว่า กระทรวงละเลยมการมีส่วนร่วมในระดับอื่น

ความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะของประเด็นการมีส่วนร่วมทั้ง 3 ประเภท ซึ่งมีระดับความละเอียดอ่อนแตกต่างกันนั้น ทำให้ได้ข้อค้นพบที่สำคัญ คือ

การสร้างความเห็นพ้องและแนวทางการจัดการหรือแนวทางการแก้ไขปัญหา จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในการเข้าร่วมกระบวนการมีส่วนร่วม เนื่องจากบทบาทการแสดงทัศนะความคิดเห็นตลอดจนความร่วมมือจากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ถือเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญ ที่แสดงถึงประสิทธิผลของการมีส่วนร่วมในแต่ละระดับ ดังนั้นขั้นตอนต่อไป คือ การวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder analysis)

#### (4) การวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder analysis)

การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นเครื่องมือประเภทหนึ่งที่ช่วยระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก ช่วยประเมินผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งช่วยประเมินว่าผลประโยชน์นั้นจะมีผลต่อประเด็นการมีส่วนร่วมอย่างไร การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จึงช่วยให้เราได้ข้อมูลที่สำคัญมากในประเด็นที่ว่าใครบ้างที่ได้รับผลกระทบจากประเด็นการมีส่วนร่วม ทั้งผลกระทบทางบวกและผลกระทบทางลบ ใครบ้างที่อาจมีอิทธิพลสูงทั้งทางบวกและทางลบ จนกระทั่งทำให้เราได้ทราบว่า

- ใครบ้างที่ควรเข้าไปเกี่ยวข้องในกระบวนการมีส่วนร่วม
- เข้าไปอย่างไร
- ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างไร
- หน่วยงานหรือคณะกรรมการที่รับผิดชอบจะต้องเตรียมดำเนินการอะไรบ้าง เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องเหล่านี้ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วมได้อย่างราบรื่นที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ดังนั้น การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจึงเป็นรากฐานสำคัญในการวางแผนการมีส่วนร่วม ตลอดจนการนำไปปฏิบัติ และติดตามประเมินผล

กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แบ่งออกเป็น 3 ประเภท กล่าวคือ

(1) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง (primary stakeholders)

คือ บุคคล หรือ กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากประเด็นการมีส่วนร่วมโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบทางบวกหรือผลกระทบทางลบ เช่น ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการ เป็นต้น โดยมีการแบ่งกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงตาม เพศ ชั้นทางสังคม รายได้ อาชีพ หรือกลุ่มผู้ใช้บริการ

(2) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรอง (secondary stakeholders)

คือ บุคคล กลุ่ม องค์กร สถาบันหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการผลักดันให้ประเด็นการมีส่วนร่วมนำไปสู่การปฏิบัติ เมื่อได้ข้อมูลจากกระบวนการมีส่วนร่วมที่กระทรวงกำหนดไว้ ซึ่งอาจแบ่งเป็นกลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับเงินทุน ซึ่งเป็นผู้ลงทุน เช่น บริษัทคู่สัญญาที่ได้รับสัมปทาน เป็นต้น หรือเกี่ยวข้องโดยเป็นหน่วยงานผู้ดำเนินโครงการ เช่น กระทรวง ทบวง กรม ผู้มีอำนาจหน้าที่ เป็นต้น หรือเกี่ยวข้องโดยเป็นหน่วยงานอื่นๆ ที่มีเจ้าของประเด็นการมีส่วนร่วมโดยตรงแต่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องและอาจมีส่วนเกื้อหนุนการดำเนินงานร่วมกันได้ รวมถึงรัฐบาล หน่วยงานระดับท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของโครงการ หรือเกี่ยวข้องโดยเป็นผู้ติดตามเรื่องนั้นมาโดยตลอด เช่น บุคคล NGOs หรือสถาบันศึกษาที่ติดตามทำวิจัยเรื่องนั้นมาโดยเฉพาะ เป็นต้น หรือเป็นกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ เช่น นักการเมืองในท้องถิ่น ผู้นำชาวบ้าน ผู้นำอาวุโส ผู้นำทางศาสนา ฯลฯ อันเป็นบุคคลที่อาจมีบทบาทหรืออำนาจในการเป็นผู้นำทางความคิด เป็นต้น

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

(3) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก (key stakeholders)

คือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความสำคัญ (Importance) หรือมีบทบาทอำนาจ (Influence) ที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการกำหนดขอบเขตของประเด็นการมีส่วนร่วมและแนวทางจัดการแก้ไขปัญหาสู่การปฏิบัติจริง

การวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นำไปสู่ประโยชน์ที่กระทรวงจะได้รับสำหรับการขับเคลื่อนกระบวนการมีส่วนร่วม 7 ประการ กล่าวคือ

(1) ช่วยในการระบุกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักที่เกี่ยวข้อง และแยกกลุ่มสนับสนุนกับกลุ่มคัดค้าน และตระหนักถึงกลุ่มที่ควรให้ความสนใจ เช่น กลุ่มผู้ด้อยโอกาส กลุ่มเด็ก กลุ่มชาวเขา เป็นต้น ซึ่งอาจถูกกระทบจากประเด็นการมีส่วนร่วมของกระทรวง

(2) ช่วยวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ด้านบทบาท อำนาจและอิทธิพล ที่อาจส่งผลกระทบต่อประเด็นการมีส่วนร่วมและระดับการมีส่วนร่วมที่กระทรวงตัดสินใจดำเนินการ

(3) ช่วยเป็นข้อมูลในการพิจารณา สอบทานความเหมาะสมของการจัดลำดับ (sequence) ระดับการมีส่วนร่วม และเทคนิคที่เหมาะสมในกิจกรรมการมีส่วนร่วมแต่ละกิจกรรม

(4) ช่วยประเมินผลการตัดสินใจในการผลักดันประเด็นการมีส่วนร่วม ซึ่งอาจได้ข้อสรุปในรูปของโครงการในอนาคต ซึ่งมุ่งเน้นที่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อลดผลกระทบทางลบที่เกิดขึ้นจากการจัดทำโครงการเป็นการล่วงหน้า และเกื้อหนุนให้เกิดการปรับความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการที่รับผิดชอบโครงการกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทางที่สร้างสรรค์มากขึ้น

(5) เพื่อระบุประเด็นทางสังคมอื่นๆ เช่น ความอ่อนไหวทางวัฒนธรรมทางด้านภาษา เป็นต้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการขับเคลื่อนกระบวนการมีส่วนร่วมตามหลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

(6) เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐทั้งระดับชาติ ภูมิภาคและท้องถิ่นได้ทำงานร่วมกัน และประสานงานกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และกลุ่มหลักๆ ในพื้นที่ โดยวิธีพบหน้ากันอย่างไม่เป็นทางการ

(7) การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หากใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลแบบมีส่วนร่วม จะช่วยให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐได้รวบรวมข้อมูลที่เป็นมุมมองและทัศนคติของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับสาเหตุ ปัญหา การแก้ไข ซึ่งเป็นประโยชน์ในการจัดทำประเด็นการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของกระทรวงในอนาคตโดยมีฐานความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่ และเป็นการเตรียมพร้อมสำหรับการรองรับการนำนโยบายของกระทรวงไปสู่การปฏิบัติได้

ขั้นตอนการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แบ่งออกได้ 4 ขั้นตอน คือ

(1) ระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก

(2) ประเมินปฏิกริยาตอบสนองจากด้านที่เป็นประโยชน์และที่เป็นผลกระทบทางลบของประเด็นการมีส่วนร่วมที่อาจมีต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก

(3) ประเมินบทบาท อำนาจ และความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ในที่นี้ บทบาทอำนาจ หมายถึง อำนาจที่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีต่อประเด็นการมีส่วนร่วมในรูปของการควบคุมกระบวนการตัดสินใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มอื่น เช่น อาจเป็นหน่วยงานเจ้าของเรื่อง หรือเป็นผู้ที่ช่วยให้กระบวนการมีส่วนร่วมสามารถดำเนินไปในพื้นที่ได้ด้วยดี ถือเป็นผู้มีอิทธิพลในพื้นที่

สำหรับความสำคัญ หมายถึง การที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาร่วมมือหรือไม่ร่วมมือ ย่อมมีผลต่อความอยู่รอดของการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมตามประเด็นและระดับการมีส่วนร่วมที่กำหนดไว้ เช่น ชาวบ้านในพื้นที่ที่โครงการตั้งอยู่และเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการให้ทัศนะความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อประเด็นการมีส่วนร่วม เป็นต้น แม้มีบทบาทอำนาจต่ำแต่มีความสำคัญต่อการจัดทำโครงการ เนื่องจากเป็นกลุ่มประชาชนที่มีวิถีชีวิตอยู่ท่ามกลางผลกระทบจากโครงการ แสดงว่าหน่วยงานผู้จัดต้องใช้ความพยายามในการนำกลุ่มเหล่านี้มาเข้าร่วม เพราะจะสามารถให้ข้อเท็จจริงและทัศนะจากประสบการณ์ตรงได้

การประเมินด้านบทบาทอำนาจและความสำคัญ เป็นการประเมินในขั้นต้น ตามความรู้เท่าที่พินิจได้ในขณะนั้น แต่ถ้ามองการประเมินให้ครอบคลุมและลึกกว่านี้ อาจต้องใช้วิธีการปรึกษาหารือกับผู้ที่อยู่ในพื้นที่

(4) วางยุทธวิธีเพื่อนำผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสม

การประยุกต์ใช้ 4 ขั้นตอน ของการวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สามารถใช้แผนภาพที่ 3 โดยใช้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักเป็นหน่วยวิเคราะห์

**ระดับของอำนาจ**

**บทบาทและความสำคัญ**

<p><b>สนับสนุน</b></p> <p>กลยุทธ์การใช้พลังเงียบ เป็นแกนกลางในการสร้างความรู้และทัศนคติที่ดีแก่กลุ่มคลื่นได้น้ำ</p>	<p><b>พลังเงียบ</b> (silent forces)</p>	<p><b>ภาคีหุ้นส่วน</b> (strategic partnership)</p>	<p>กลยุทธ์การเจรจาต่อรองเพื่อสร้างทางเลือกในการตัดสินใจร่วมกับกลุ่มอื่น</p>
<p><b>คัดค้าน</b></p>	<p><b>ตั้งเงื่อนฟ้า</b> (problematic)</p>	<p><b>พลังงอแง</b> (antagonistic)</p>	
	<b>น้อย</b>	<b>มาก</b>	

กลยุทธ์การแบ่งแยก เพื่อลดทอนแรงด้าน

**ระดับของอำนาจ**

**บทบาทและความสำคัญ**

การใช้ระดับบทบาทอำนาจ ความสำคัญและระดับปฏิริยาตอบสนอง ทำให้แผนภาพที่ 3 สะท้อนให้เห็นถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก โดยมีข้อค้นพบที่น่าสนใจ ดังนี้

ก.พ.ร.

(2) ค้นหาผู้แทนกลุ่มพลังเงียบ และให้ความรู้และทัศนคติที่ถูกต้องเกี่ยวกับประเด็นการมีส่วนร่วม ตลอดจนทำที่และทักษะที่เหมาะสมในกระบวนการมีส่วนร่วมแก่กลุ่มคลื่นใต้น้ำ ซึ่งกลุ่มพลังเงียบจะทำหน้าที่ได้ดีกว่ากลุ่มภาคีหุ้นส่วน ที่แสดงจุดยืนสนับสนุนอย่างโจ่งแจ้งชัดเจนจนอาจทำให้กลุ่มคลื่นใต้น้ำอึดอัดใจ

(3) หาโอกาสใช้การมีส่วนร่วมในระดับร่วมมือ เพื่อขยายแนวร่วมระหว่างกลุ่มพลังเงียบกับกลุ่มภาคีหุ้นส่วน ในการร่วมกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานออกแบบและเื้ออำนวยการให้กระบวนการมีส่วนร่วมดำเนินไปอย่างราบรื่น

แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักทั้งที่สนับสนุนและคัดค้าน เพื่อให้ได้มุมมองอย่างรอบคอบและรอบด้าน กลยุทธ์ที่กล่าวมาข้างต้นจึงมิได้มีเป้าหมายอยู่ที่การกีดกันผู้คัดค้านออกจากกระบวนการมีส่วนร่วม ในทางตรงกันข้าม คือความพยายามหาทางนำผู้คัดค้านเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อช่วยลดความเสี่ยงจากความขัดแย้งที่ไม่สร้างสรรค์

ขั้นตอนของส่วนราชการผู้รับผิดชอบควรดำเนินการ ดังนี้

**(1) คัดเลือกเทคนิคการมีส่วนร่วมให้เหมาะสมกับระดับการมีส่วนร่วม** ดังแสดงในตารางที่ 3



คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย



ตารางที่ 3 แสดงเกณฑ์การคัดเลือกรูปแบบเทคนิคการมีส่วนร่วมให้เหมาะสมกับระดับการมีส่วนร่วม

ผลการประเมินตามแผนภาพที่ 2 สามารถใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการคัดเลือก “รูปแบบการมีส่วนร่วม” ดังแสดงไว้ในตารางที่ 3 อย่างไรก็ตามการคัดเลือกรูปแบบการมีส่วนร่วม ควรคำนึงถึงหลักเกณฑ์ซึ่งเรียกว่า หลัก 4S ดังนี้

Starting early ผลักดันให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากประเด็นการมีส่วนร่วมเข้าข่ายประเภทที่ 3 (type 3) จะต้องพยายามสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมให้เร็วที่สุด เพื่อให้ภาคประชาชนเข้ามาร่วมกำหนดประเด็นปัญหาและหาทางออกร่วมกัน เนื่องจากความละเอียดอ่อนของประเด็นปัญหา ย่อมหมายถึงระยะเวลาที่ต้องใช้ในการทำความเข้าใจกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่ยาวนานกว่าประเด็นการมีส่วนร่วมประเภทอื่น

Stakeholders สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมให้ครอบคลุมกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละประเภท โดยรวมกลุ่มบุคคลทั้งที่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วย เข้ามาร่วมในกระบวนการ

Suitability เลือกใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมให้เหมาะสมกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม

Sincerity พึงระลึกไว้ว่า หากปราศจากความจริงใจ กลยุทธ์และรูปแบบการมีส่วนร่วมย่อมเบี่ยงเบนจากหลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ที่ถือว่า “ประชาชน” คือ “หุ้นส่วน” หัวใจของการแสดงออกถึงความจริงใจในที่นี้ คือ การให้ข้อมูลป้อนกลับ (feed back) แก่ประชาชนหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ว่าทัศนะความคิดเห็นที่ได้รับจากรูปแบบการมีส่วนร่วมนั้น มีผลต่อการตัดสินใจของหน่วยงานที่รับผิดชอบเพียงใด

**(2) ผสมผสานรูปแบบการมีส่วนร่วมที่คัดเลือกตามข้อที่ (1) ให้ครอบคลุมหลัก ADD กล่าวคือ**

Assess การประเมินสถานการณ์ปัญหาาร่วมกัน

Design การออกแบบทางเลือกดำเนินการร่วมกัน

Decide การตัดสินใจดำเนินการร่วมกัน

เนื่องจากการผสมผสานรูปแบบการมีส่วนร่วมเช่นนี้ จะช่วยสร้างหลักประกันว่า การกำหนดและนํานโยบายสู่การปฏิบัติของกระทรวงให้มีความสำคัญกับประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างแท้จริง อีกทั้งยังแสดงให้เห็นถึงการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยพยายามตั้งต้นที่ระดับปรึกษาหารือไปสู่ระดับการเสริมอำนาจ

**(3) การนำผลที่ได้รับหลังจากการมีส่วนร่วมของประชาชนไปกำหนดนโยบายระดับกระทรวงสู่การปฏิบัติ ประกอบด้วยกิจกรรมสำคัญดังนี้**

- จัดประชุมคณะกรรมการตามองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังที่ได้นำเสนอไว้ในขั้นตอนการเตรียมความพร้อม
- การให้ข้อมูลป้อนกลับแก่ประชาชนหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ด้วยการเลือกใช้ช่องทางการสื่อสารที่แน่ใจได้ว่า ประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถเข้าถึงและรับรู้ได้อย่างแท้จริง เช่น สถานีวิทยุชุมชนหรือหอกระจายข่าว เป็นต้น

ทั้ง 3 หลักของ ADD จากข้อที่ (2) การขับเคลื่อนตามรูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมทั้ง 5 รูปแบบ เปรียบดัง “ขั้นตอนพื้นฐาน” อย่างไรก็ตาม ต่างมีข้อควรคำนึงถึงเฉพาะแตกต่างกันไป ซึ่งสาระสำคัญจะอยู่ในบทที่ 3-7 ต่อไป

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย