

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance)

โดย นางพรทิพย์ แก้วมูลคำ
ผชช. ด้านการพัฒนาระบบราชการ
สำนักงาน ก.พ.ร.
วันพุธที่ 30 พฤศจิกายน 2559



แนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance)



รางวัลความเป็นเลิศด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

แนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance)



การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance)

หมายถึง

การบริหารจัดการภาครัฐ ที่เปิดให้ภาคประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการกระบวนการกำหนดนโยบายหรือการวางแผน การตัดสินใจ การดำเนินงาน และการประเมินผล การดำเนินงาน โดยภาครัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเพื่อเสริมอำนาจประชาชนให้เข้มแข็ง และหน่วยงานภาครัฐจะมีการจัดระบบการบริหารงาน ขั้นตอน/วิธีการทำงาน วัฒนธรรมการทำงาน และโครงสร้างการบริหารราชการ ที่เอื้อต่อการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม



การบริหารราชการในรูปแบบใหม่

- ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง
- เปิดให้เข้ามามีส่วนร่วม
- เสริมอำนาจประชาชนให้มีศักยภาพและเข้มแข็ง

หน่วยงานมีการปรับเปลี่ยน

- โครงสร้างองค์กร
- รูปแบบ/วิธีการปฏิบัติงาน (ออกกฎระเบียบ/นโยบาย)
- วัฒนธรรมการทำงาน (ปรับทัศนคติและสร้างบุคลากรให้มีทักษะสร้างการมีส่วนร่วม)



ทำไมจึงต้องบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

- ❑ โลกาภิวัตน์
- ❑ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม
- ❑ การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง/การปกครอง
- ❑ ความต้องการของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วม
ในการบริหารราชการ



ประโยชน์ของการมีส่วนร่วม

ภาคราชการ

- ลดความขัดแย้ง / การต่อต้านจากประชาชน
- ใช้ทรัพยากรสาธารณะอย่างรอบคอบ มีประสิทธิภาพและคุ้มค่า
- ได้รับความร่วมมือ การสนับสนุน และความไว้วางใจจากประชาชนมากขึ้น
- สามารถดำเนินงานตามภารกิจหรือจัดบริการสาธารณะได้บรรลุผลสำเร็จ/เป้าหมาย
- เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน



ภาคประชาชน

- เข้าใจการทำงานของภาครัฐมากขึ้น
- เชื่อมั่นและยอมรับในการตัดสินใจของภาครัฐ และให้ความร่วมมือ/การสนับสนุน
- การพัฒนาหรือการแก้ไขปัญหา ที่ตอบสนองและตรงกับความต้องการ

- ☐ เพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ
- ☐ ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา
- ☐ สร้างฉันทามติ และลดการเผชิญหน้า/ความขัดแย้งที่รุนแรงได้
- ☐ เพิ่มความง่ายในการนำนโยบาย/โครงการไปสู่การปฏิบัติ
- ☐ ช่วยให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดี และมีความใกล้ชิดกันมากขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน
- ☐ แลกเปลี่ยนประสบการณ์ที่นำไปสู่การพัฒนาความเชี่ยวชาญ และความคิดสร้างสรรค์ของส่วนรวม

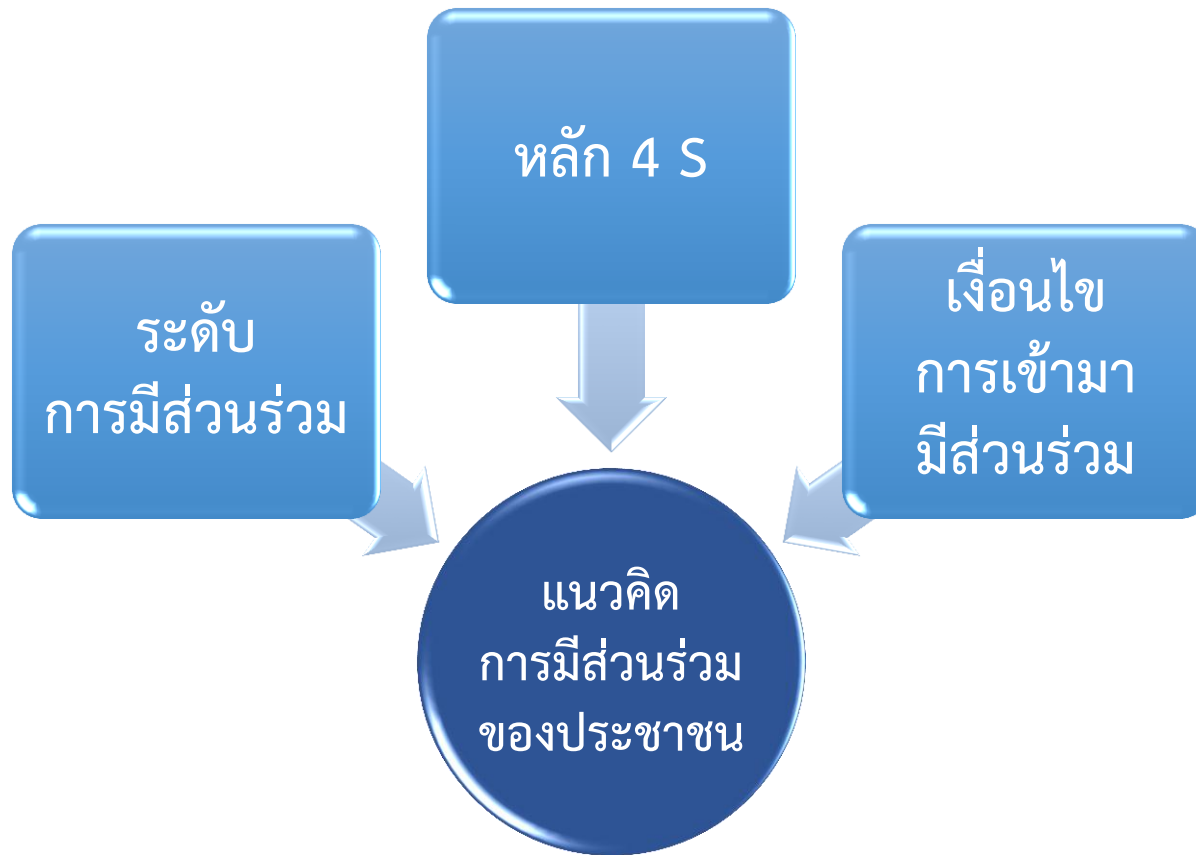
แนวคิดหรือหลักการ

ที่นำมาประยุกต์ใช้ในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

- ❑ แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน
- ❑ การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- ❑ เทคนิคการมีส่วนร่วม



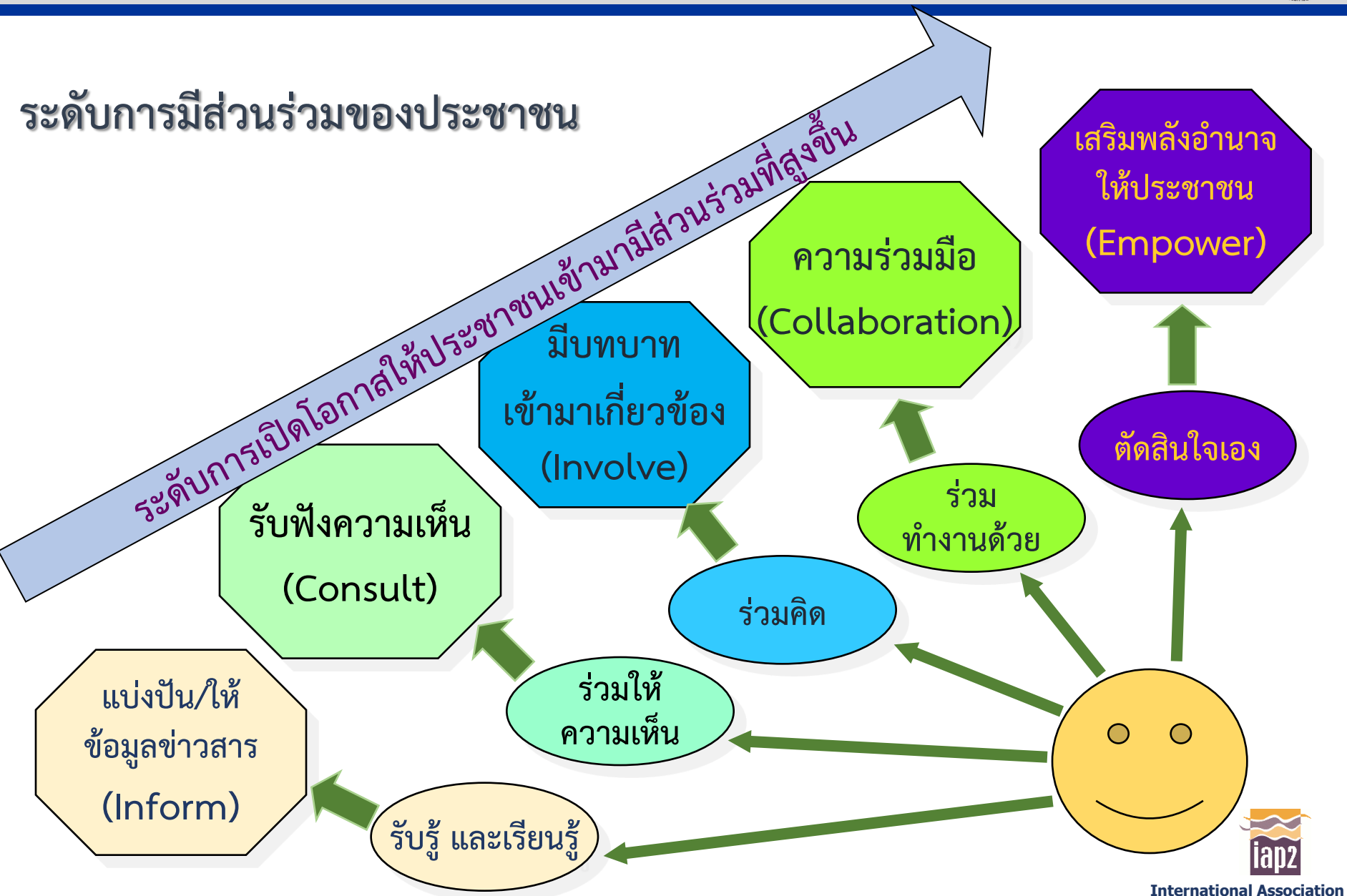
แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน



“การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง

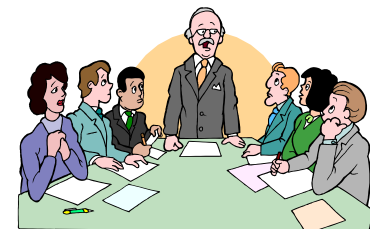
กระบวนการที่ภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารราชการ ตั้งแต่กระบวนการกำหนดกฎเกณฑ์/นโยบาย การออกแบบ และจัดบริการสาธารณะ และการติดตามตรวจสอบหรือประเมินผล การดำเนินงาน โดยให้ความสำคัญกับการนำความคิดเห็น และข้อเสนอแนะของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน มาเป็นองค์ประกอบในการตัดสินใจ และกำหนดแนวทางหรือนโยบายสาธารณะที่ภาครัฐจะดำเนินการ

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน



หลัก 4S

- **Starting Early** - สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมตั้งแต่ก่อนมีการตัดสินใจดำเนินโครงการ
- **Stakeholders** - ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง (Inclusive)
- **Sincerity** - กระบวนการต้องเป็นไปอย่างจริงใจ เปิดเผย ไม่มีอคติ และให้เกียรติซึ่งกันและกัน
- **Suitability** - คำนึงถึงความเหมาะสมของรูปแบบการมีส่วนร่วม





เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน

1. **ต้องมีเสรีภาพ** หมายถึง มีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ โดยการเข้ามามีส่วนร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ (การถูกบังคับไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม)
2. **ต้องมีความเสมอภาค** หมายถึง ประชาชนที่เข้าร่วมในกิจกรรมใด ๆ ต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมประชุมคนอื่นๆ
3. **ต้องมีความสามารถ** หมายถึง ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายต้องมีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น หมายความว่า ในบางกิจกรรมแม้ผู้เข้าร่วมประชุมจะมีเสรีภาพและเสมอภาค แต่กิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนและยุ่งยากเกินความสามารถของประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายการมีส่วนร่วมก็ย่อมเกิดขึ้นไม่ได้

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมของสังคมขึ้นอยู่กับความสนใจ
และประเด็นในการพิจารณา

การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย



ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคือใคร ?

ปัจเจกบุคคล หรือ กลุ่มบุคคล องค์กร สถาบัน หรือชุมชน
ที่ได้รับผลกระทบทั้งทางบวกและลบจากการตัดสินใจ/นโยบาย/
โครงการ หรือมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าว

ประเภทผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง (Primary stakeholders)

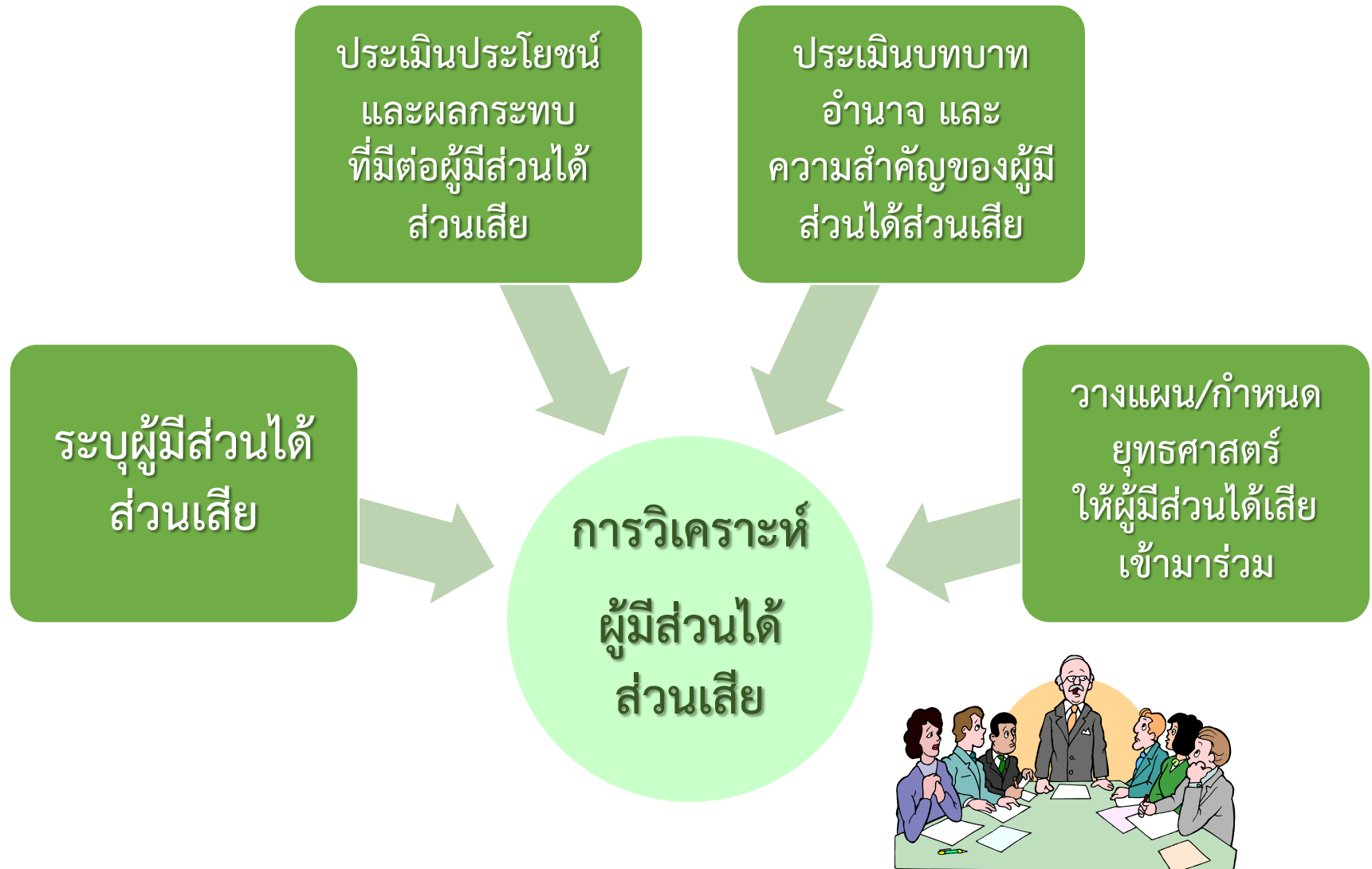
คือ บุคคล หรือกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการโดยตรง (ตามที่กำหนดในวัตถุประสงค์โครงการ) ทั้งทางบวกหรือทางลบ

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรอง (Secondary stakeholders)

คือ บุคคล หรือกลุ่ม องค์กร สถาบัน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในโครงการ ซึ่งอาจเกี่ยวข้องโดยเงินทุน หรือเป็นหน่วยงานผู้ดำเนินโครงการ หรือหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก (Key stakeholders)

คือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความสำคัญ หรือบทบาทอำนาจที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการ



กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	ผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับโครงการ	ได้รับผลกระทบต่อโครงการ บวก (+) = ด้านบวก ลบ (-) = ด้านลบ ศูนย์ (0) = ไม่มีผลกระทบ	ความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีต่อความสำเร็จ การให้คะแนน 0 = ไม่มีข้อมูล 1 = ไม่สำคัญพอ/สำคัญน้อย 2 = มีความสำคัญบ้าง 3 = มีความสำคัญปานกลาง 4 = มีความสำคัญมาก 5 = มีความสำคัญสูง	ระดับบทบาท อำนาจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อโครงการ การให้คะแนน 0 = ไม่มีข้อมูล 1 = มีบทบาท อำนาจน้อย 2 = มีบทบาท อำนาจบ้าง 3 = มีบทบาท อำนาจปานกลาง 4 = มีบทบาท อำนาจมาก 5 = มีบทบาท อำนาจสูง
กลุ่มกระทรวงศึกษาธิการ	เพื่อบรรจุเป้าหมายที่วางไว้	+	4	5
	ควบคุมทรัพยากร/กิจกรรม	-		
	การสนับสนุนของภริยาผู้นำ	+		
กลุ่มครู	ความมั่นคงด้านอาชีพ	?	3	2
	การสนับสนุนจากชุมชน	+		
	ต้องการย้ายไปทำงานในเมือง	-		
กลุ่มผู้ปกครอง	จะมีโรงเรียนเป็นของชุมชน	+	5	1
	สามารถตรวจสอบครูได้	+		
	แรงงานเด็กที่จะช่วยทำงาน	-		
กลุ่มเด็กวัยเรียน	โอกาสการทำงาน	+	5	1
	การได้มีสังคมกับเพื่อน ๆ	+		

ผู้อาวุโสในหมู่บ้าน	การมีเวลาไปวัด	-		
	กังวลเกี่ยวกับค่านิยม ขนบธรรมเนียมเดิมของ ท้องถิ่น	- (?)	2	4
กลุ่ม NGO ด้านการศึกษา ผู้ใหญ่อกวัยเรียน	เพิ่มระดับการศึกษา	+	1	1

ตัวอย่าง โครงการการศึกษาของเด็กผู้หญิงที่รัฐบาลต้องการให้มีอัตราสมัครเรียนเพิ่มขึ้น โดยการกระจายอำนาจการควบคุม ดูแลเรื่องนี้ไปให้ชุมชน โดยผ่านสมาคมผู้ปกครองและโรงเรียนที่บริหารจัดการโดยท้องถิ่น โครงการนี้ได้รับการสนับสนุนจากภริยาผู้นำประเทศ

ตารางสรุปการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามบทบาท อำนาจ และความสำคัญ

บทบาท อำนาจ ของผู้มีส่วนได้ส่วน เสีย	ความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีต่อความสำเร็จของโครงการ					
	ไม่มีข้อมูล	มีความสำคัญน้อย	มีความสำคัญบ้าง	มีความสำคัญ ปานกลาง	มีความสำคัญมาก	มีความสำคัญสูง
ไม่มีข้อมูล						
มีบทบาท อำนาจ น้อย		กลุ่มNGO ด้าน การศึกษาผู้ใหญ่ นอกวัยเรียน				เด็กวัยเรียน/ กลุ่ม ผู้ปกครอง
มีบทบาท อำนาจ บ้าง				กลุ่มครู		
มีบทบาท อำนาจ ปานกลาง						
มีบทบาท อำนาจ มาก			ผู้อาวุโสในหมู่บ้าน			
มีบทบาท อำนาจสูง					กระทรวงศึกษาธิการ	

ประโยชน์ของการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

- ระบุกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แยกแยะกลุ่มผู้สนับสนุนและคัดค้านได้
- วิเคราะห์อำนาจ บทบาท และความสำคัญของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ที่อาจมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการดำเนินโครงการ
- ใช้เป็นข้อมูลในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม และจัดระดับการมีส่วนร่วม
- ช่วยให้เจ้าหน้าที่รัฐระดับต่างๆ เข้าใจบริบท และทำงานร่วมกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ช่วยในการประเมินกิจกรรมในอนาคตของโครงการ
- ช่วยให้สามารถรวบรวมทัศนคติของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย และสามารถระบุประเด็นทางสังคมอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินโครงการในอนาคต



เทคนิคการมีส่วนร่วม

เทคนิคการให้ ข้อมูลประชาชน

- เอกสารข้อเท็จจริง (Fact sheet) จดหมายข่าว รายงานการศึกษา การจัดทำวีดิทัศน์ เวทีนำเสนอข้อมูล การจัดทัศนศึกษา/เยี่ยมชมโครงการ การเปิด website ให้ข้อมูล หอกระจายข่าวชุมชน

เทคนิคการรับฟัง ความคิดเห็น

- การสัมภาษณ์รายบุคคล การสนทนากลุ่มย่อย การแสดงความคิดเห็นผ่าน website การสำรวจความคิดเห็น การเยี่ยมชมโครงการเพื่อให้ข้อมูลและรับข้อมูล การจัดเวทีเสวนาประชาชน (Citizens' panel) การจัดทำประชาพิจารณ์ การจัดหาวิทยากรกระบวนการ (Facilitation)

เทคนิคการ ปรึกษาหารือ

- เวทีสาธารณะ การพบปะแบบไม่เป็นทางการ การประชุมเชิงปฏิบัติการ (workshop) และ คณะที่ปรึกษา (Advisory Group)
การพบปะแบบไม่เป็นทางการ

หลักของการเลือกเทคนิคการมีส่วนร่วม

เทคนิคที่เลือก เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่

หน่วยงานมีทรัพยากร (งบประมาณ บุคลากร และเครื่องมือ/อุปกรณ์ต่างๆ)
เพียงพอสำหรับการนำเทคนิคนี้ไปใช้หรือไม่

เทคนิคที่จะนำมาใช้ ทำให้สามารถเข้าถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียถูกต้องหรือเปล่า

เวลาเหมาะสม และเพียงพอในการใช้เทคนิคที่จะเลือกหรือไม่

บุคลากรของหน่วยงานมีทักษะในการนำเทคนิคนี้ไปใช้หรือไม่ หรือหน่วยงาน
ต้องอาศัยการสนับสนุนจากภายนอก

รางวัลความเป็นเลิศด้านการบริหารราชการ แบบมีส่วนร่วม

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

Inside-out approach

Outside-in approach

บุคลากรภาครัฐให้ความสำคัญ
กับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ศักยภาพและความเข้มแข็งของ
เครือข่ายภาคประชาชน/ประชาสังคม

หุ้นส่วน
ความร่วมมือ

พลังขับเคลื่อน

- สร้างความรู้ความเข้าใจและ
ทักษะเกี่ยวกับการบริหาร
ราชการแบบมีส่วนร่วม
- ปรับรูปแบบ/วิธีการทำงาน
- จัดโครงสร้างองค์กร

- สร้างความรู้ความเข้าใจ
- ส่งเสริมการสร้างการร่วมกลุ่ม/
เครือข่ายภาคประชาชน
- ส่งเสริมบทบาทภาคประชาชน/
ภาคประชาสังคมในการบริหาร
จัดการภาครัฐ

การบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน
Collaborative Governance

เริ่มมีการมอบ
รางวัล
พ.ศ. 2551

รางวัลความเป็นเลิศด้านการบริหารราชการ แบบมีส่วนร่วม

แนวคิดในการกำหนดหลักเกณฑ์ฯ
การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

ความสามารถ
ของหน่วยงานภาครัฐ

การมีส่วนร่วม
แบบหุ้นส่วนความร่วมมือ

ผลสำเร็จ
ที่เป็นรูปธรรมและยั่งยืน

ใช้แนวทางและระดับ

เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล
ในการบริหารราชการแผ่นดิน

การทำงาน
ร่วมกันระหว่างภาครัฐ
และภาคประชาชน
แบบหุ้นส่วนความร่วมมือ



กรณีศึกษา/ต้นแบบที่ดี
การมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการบริหารราชการ

1

ความสามารถของหน่วยงานภาครัฐ

- ✓ การกำหนดนโยบาย และการให้ความสำคัญกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม
- ✓ การมีกลไกและมีหน่วยงานรองรับ เพื่อส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม
- ✓ การสร้างวัฒนธรรม และค่านิยมของบุคลากรในองค์กรให้เอื้อ
- ✓ การสนับสนุนการทำงานของภาคประชาชน/ประชาสังคม/ภาคเอกชน

2

การมีส่วนร่วมแบบหุ้นส่วนความร่วมมือ

- ✓ การทำงานแบบมีส่วนร่วมในลักษณะหุ้นส่วนความร่วมมือ
- ✓ การบูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วน
- ✓ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการติดตาม/ตรวจสอบ/ประเมินผลการทำงาน



3

ผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรมและยั่งยืน

- ✓ การให้ความสำคัญกับการสรุปหรือถอดบทเรียนการดำเนินงาน และการสรุปรูปแบบ (Model)
- ✓ การสรุปผลสำเร็จ/ประโยชน์ที่ได้รับจากการทำงานแบบมีส่วนร่วมที่เป็นเชิงประจักษ์ (ทั้งเชิงเศรษฐกิจ และสังคม)

ลักษณะของการทำงานแบบหุ้นส่วนความร่วมมือ



รางวัล “ความเป็นเลิศด้านการบริหารราชการ
แบบมีส่วนร่วม” ประจำปี พ.ศ. 2559

รางวัลที่มอบให้กับ
ส่วนราชการระดับกรม/เทียบเท่า

1
รางวัลการบริหารราชการ
แบบมีส่วนร่วมอย่างเป็นเลิศ

2
รางวัลขยายผลการบริหารราชการ
แบบมีส่วนร่วม



3
รางวัลพัฒนาการบริหารราชการ
แบบมีส่วนร่วม

รางวัลที่มอบให้กับ
จังหวัด

4
รางวัลกระบวนการ
มีส่วนร่วม
ในการบริหารราชการ



ระดับดีเยี่ยม

ระดับดี

ระดับชมเชย



ตัวอย่าง: สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ



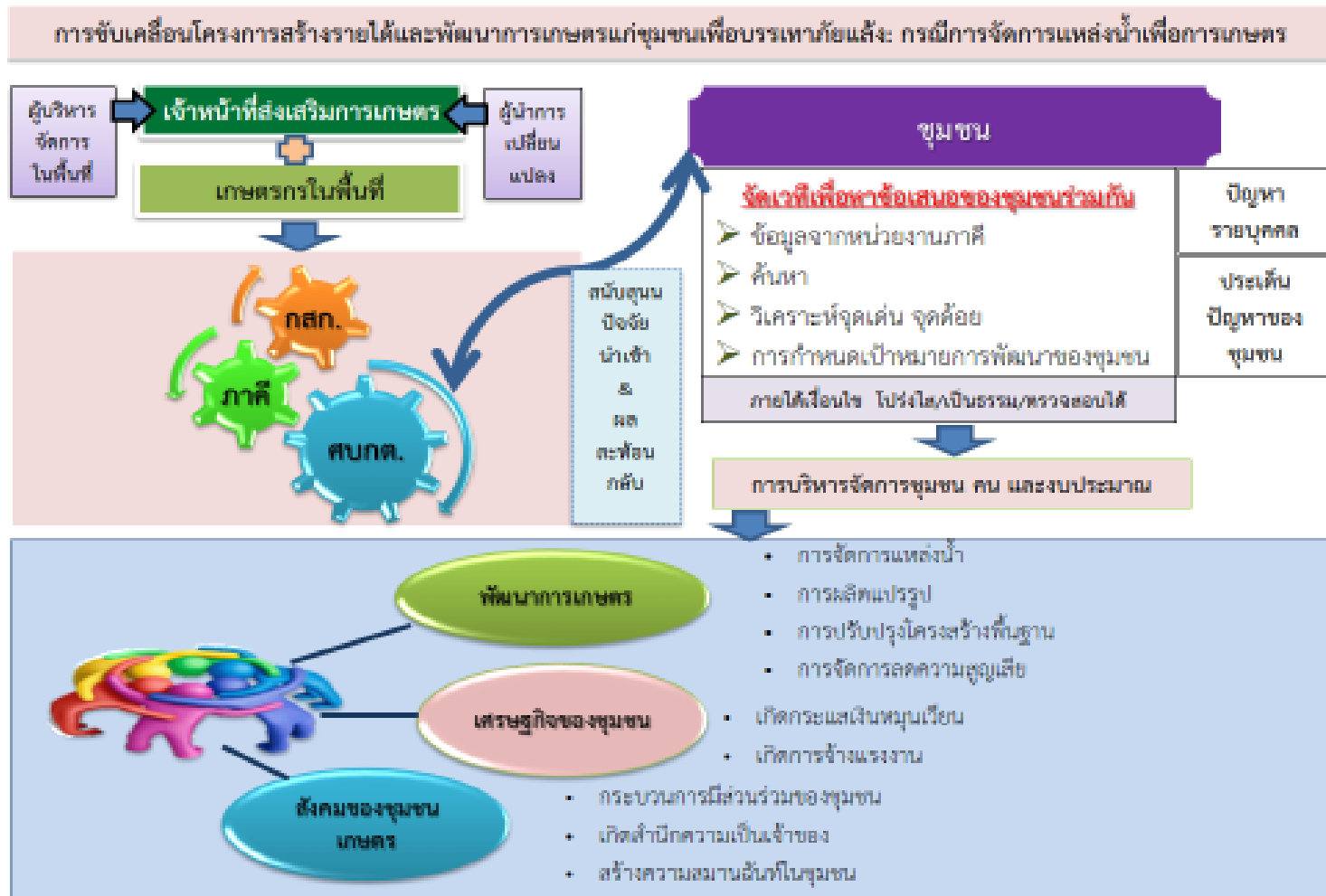
ตัวอย่าง: กรรมาศสัตว์



กรมทรัพยากรน้ำ



กรมส่งเสริมการเกษตร



กรมอุทยาน สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

“การจัดการพื้นที่คุ้มครองอย่างมีส่วนร่วมในผืนป่าตะวันตก (อุทยานแห่งชาติเฉลิมรัตนโกสินทร์ จ.กาญจนบุรี)”

หลักการและเหตุผล/ที่มา

- ปัญหาการบริหารจัดการพื้นที่อนุรักษ์ที่ผ่านมา
- แนวโน้มการขยายที่ทำกิน/ทำไร่หมุนเวียนของชุมชนชาวกะเหรี่ยงพื้นเมืองในพื้นที่อุทยาน
- ความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่กับชุมชน ที่นำไปสู่การปฏิเสธความร่วมมือ
- นโยบายรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับ การมีส่วนร่วมของประชาชน

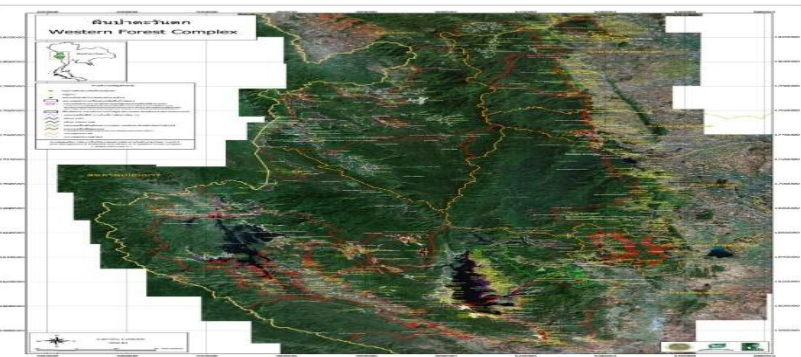
โครงการจัดการพื้นที่คุ้มครองอย่างมีส่วนร่วมในผืนป่าตะวันตก

วัตถุประสงค์

- เพื่อให้เกิดการคุ้มครองผืนป่าตะวันตกโดยธรรมชาติให้เป็นผืนป่าเดียวกันทั้งผืน
- เพื่อวางแผนการอนุรักษ์ป่าให้เป็นกรอบการปฏิบัติเดียวกันทั้งผืนป่า
- เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ผืนป่าภายใต้หลักการที่ว่า “ป่าเป็นสมบัติของคนทั้งชาติ”
- รักษาและคงไว้ซึ่งคุณค่าของผืนป่าอย่างยั่งยืน

พื้นที่ป่าตะวันตก

ครอบคลุมพื้นที่ 11,706,586 ไร่ ประกอบด้วยพื้นที่อุทยานแห่งชาติ 11 แห่ง และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 6 แห่ง



ผลสำเร็จที่ได้รับ

- ลดการขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ กับชุมชนในพื้นที่ป่า สามารถแก้ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชนอย่างมีส่วนร่วม
- เกิดต้นแบบ และแหล่งเรียนรู้การมีวิถีชีวิตที่เป็นมิตรต่อผืนป่า
- ไม่เกิดการขยายพื้นที่ทำกินออกนอกพื้นที่หมายเลข

-
- The collage illustrates the process of community-based forest management in Thailand. It includes:
- Maps:** Several maps showing the geographical context of the forest, including a map of Thailand and a detailed map of the forest area.
 - Community Meeting:** A group of people sitting on the ground, discussing and planning forest management activities.
 - Forest Activities:** People working in the forest, including planting trees and managing the forest.
 - Guard Post:** A small structure in the forest where forest guards are stationed.
 - Forest Guard:** A person in a red and white uniform standing in front of the guard post.
 - Forest Products:** Images of various forest products, including ginger, turmeric, and other medicinal plants.



การลดมลพิษและการจัดการ



รางวัลความเป็นเลิศด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม



การปลูกป่าเพิ่มพื้นที่สีเขียวแ





การสร้างและใช้ประโยชน์



ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จ





Thank You!

