

ประเด็นระดมความคิดเห็นเฉพาะกลุ่ม

วันที่ 8 มิถุนายน 2549 ณ โรงแรมปรินซ์ พาเลซ มหานาค กรุงเทพมหานคร

## ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารจัดการประเทศสู่ความยั่งยืน

### 1. การประเมินสถานการณ์

- ที่ประชุมเสนอให้มีการประเมินสถานการณ์ โดยใช้กรอบ 6 หลักการของธรรมาภิบาล เพื่อให้เห็นว่าสถานการณ์เป็นอย่างไร ตรงไหนคือจุดอ่อน โดยแยกพิจารณาว่าในระยะสั้นปัญหาอยู่ที่ใด จะพัฒนาไปอย่างไร และในระยะยาวจะมุ่งแก้ไขที่จุดใด ซึ่งจะทำให้ได้แนวทางการพัฒนาที่ชัดเจน
- ในการกำหนดแนวทางเพื่อสร้างธรรมาภิบาล โดยมองเชื่อมโยงจากหลักการของธรรมาภิบาล อาจแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม คือ
  - 1) การสร้างธรรมาภิบาลจากภายในคน คือ หลักสำนึกรับผิดชอบ และหลักคุณธรรม
  - 2) การสร้างธรรมาภิบาลผ่านกระบวนการตรวจสอบจากภายนอก คือ หลักการมีส่วนร่วม และหลักความโปร่งใส
  - 3) การสร้างธรรมาภิบาล โดยใช้กลไกภายในองค์กร คือ หลักความคุ้มค่า และหลักนิติธรรมซึ่งที่ประชุมเห็นว่าขณะนี้ปัญหาเรื่องการสร้างธรรมาภิบาลจากภายในคนเป็นปัญหารุนแรงที่สุด ส่วนที่ไม่ค่อยเป็นปัญหา คือ การสร้างธรรมาภิบาล โดยใช้กลไกภายในองค์กร และเรื่องที่อยู่ในระดับกลาง คือ กระบวนการตรวจสอบจากภายนอก ซึ่งคล้ายกับว่าจะมีแต่ยังไม่จริงจัง ดังนั้น การจัดทำมาตรการควรให้สะท้อนกับความรุนแรงของปัญหา

### 2. วัตถุประสงค์หลัก

- วัตถุประสงค์หลักข้อ 2.1 เพื่อปรับโครงสร้างและกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐ เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น เพื่อสร้างความเสมอภาคในสิทธิ หน้าที่ และผลประโยชน์จากการพัฒนา
- นอกจากนั้น ควรมีการกำหนดเป้าหมายให้ชัดเจนว่า ในช่วงระยะสั้น (5 ปี ) ต้องการบรรลุผลการสร้างธรรมาภิบาลในระดับไหน

### 3. แนวทางการพัฒนาในระยะ 5 ปี

#### 3.1 การปฏิรูปภาครัฐ ที่ประชุมมีความเห็น ดังนี้

- (1) ควรเพิ่มเติมแนวทางการปฏิรูประบบราชการ โดยเฉพาะเรื่องการปรับโครงสร้างระบบราชการ โดยถ่ายโอนภารกิจ บทบาท หน้าที่ ทรัพยากรไปสู่ท้องถิ่น
- (2) ควรเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนควรเข้ามามีบทบาทในบริการสาธารณะมากขึ้น ปัจจุบันรัฐยังมีความคุ้มครองค่อนข้างมาก
- (3) ภาคราชการต้องเน้นการสร้าง
  - » กติกาที่เป็นธรรม บังคับใช้ได้จริง ตรวจสอบความโปร่งใสในการบริหารจัดการ มีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน และสามารถลงโทษได้ถ้าทำผิด
  - » ส่วนราชการต้องมีระบบการรายงานผลการปฏิบัติงานต่อสาธารณะ
  - » ต้องส่งเสริมให้ข้าราชการมองเห็นด้านดีของการมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง
  - » ให้ความสำคัญในทางปฏิบัติในการสร้างธรรมาภิบาลภาคราชการ โดยให้มีการประเมินผลธรรมาภิบาลในส่วนราชการ โดยใช้ตัวชี้วัดในเรื่องธรรมาภิบาล และนำผลไปใช้ประกอบการให้ Bonus หรือลงโทษหน่วยงานภาครัฐ กำหนด Best Practice ของแต่ละภาคส่วน เพื่อใช้เป็น Benchmark พร้อมทั้งต้องปลูกฝังจิตสำนึกข้าราชการทุกระดับ
- (4) ส่งเสริมให้ข้าราชการยึดถือวัฒนธรรมการแยกเรื่องส่วนตัวออกจากส่วนรวม รวมทั้งการทำงานแบบมืออาชีพ (Professional) สามารถให้ความเห็น และข้อเสนอแนะฝ่ายการเมืองอย่างตรงไปตรงมา
- (5) ปลูกฝังข้าราชการให้มีจิตสำนึกสาธารณะ คำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณะ พร้อมรับผิดชอบต่อส่วนร่วมเพื่อเป็นแบบอย่าง
- (6) สร้างหลักประกันให้ข้าราชการเกิดความมั่นใจและกล้าเปิดเผยข้อมูลการทุจริตประพฤติมิชอบ
- (7) มีมาตรการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้นโยบายสาธารณะ

#### 3.2 ปรับโครงสร้าง กลไก และกระจายการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐไปสู่ภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชน โดย

- (1) ให้เพิ่มเติมบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดที่ปัจจุบันยังไม่สร้างความเป็นธรรมในสังคม เพราะบทบาทการกำหนดมาตรการ แผนงาน

พัฒนาต่างๆ ยังอยู่ที่ภาคราชการ ดังนั้น ต้องเน้นกระบวนการวางแผนที่มีองจากระดับรากหญ้าขึ้นมา ซึ่งมีกลไกอยู่แล้วแต่ต้องหามาตรการลดอุปสรรคการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน

- (2) ในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัดจะต้องพิจารณาให้มีความเชื่อมโยงแผนจังหวัด แผนชาติ แผนชุมชนให้สอดคล้องกัน รวมทั้งพิจารณาการจัดทำแผนพัฒนาในระดับพื้นที่ต้องให้ความสำคัญทั้งที่เป็นแผนที่ยึดขอบเขตจังหวัด และขอบเขตลุ่มนิเวศน์ ลุ่มวัฒนธรรม
- (3) ที่ประชุมมีข้อเสนอในแนวทางการปรับระบบงบประมาณในระดับจังหวัด ที่จะใช้ระบบบูรณาการในระดับพื้นที่ (Area-Integrated-Program Budgeting) ควรต้องมีระบบ People Audit ควบคู่กันไปด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่น มีอำนาจตัดสินใจร่วมกับภาครัฐแทนการถูกกำหนดจาก Policy ในลักษณะบนลงล่าง (Top down)
- (4) แนวทางการปรับบทบาทกระทรวง กรม จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรพิจารณาให้มีความชัดเจนในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันมีหลายหน่วยงานที่ยังทำงานซ้ำซ้อนกับส่วนท้องถิ่น
- (5) การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ประชุมมีความเห็นว่า จะซ้ำซ้อนกับผู้บริหารท้องถิ่น (อบจ.) ที่มาจากการเลือกตั้งเหมือนกัน ควรทบทวนบทบาทของผู้ว่าให้ชัดเจนว่ามีหน้าที่ และภารกิจอะไรบ้าง เพื่อไม่ให้งานซ้ำซ้อนกับท้องถิ่น และได้ขอบเขตของการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ชัดเจนว่า จะมีบทบาทเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างไรในอนาคต รวมทั้งควรมีการศึกษาว่าการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง มีข้อดี/ข้อเสียอย่างไร ต้องบอกให้ประชาชนและจะได้ใช้เป็นแนวทางการตัดสินใจว่าผู้ว่าราชการจังหวัดควรมาจากการเลือกตั้งหรือไม่
- (6) การปฏิรูปกฎหมายเพื่อสร้างความสมดุลในการจัดสรรประโยชน์จากการพัฒนา ควรจะต้องพิจารณาปรับแก้กฎหมายให้ครบกระบวนการทั้งระบบ ทั้งในส่วนกฎหมายหลักและกฎหมายลูก และกฎหมายระดับประเทศและท้องถิ่น พร้อมทั้งพิจารณาปรับแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกัน

### 3.3 การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- (1) ที่ประชุมเห็นว่าปัญหาหลักของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ความตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบ และแนวทางว่าจะทำอย่างไรจึงบรรลุความรับผิดชอบนั้น ยังไม่ชัดเจน (พัฒนาประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ บุคลากร ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสียภาษี)
- (2) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ในการทำงาน
- (3) มีระบบส่งเสริมให้คนดี มีความสามารถเข้าร่วมบริหารงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 3.4 การมีส่วนร่วม

- (1) ควรเขียนหมวดปมให้ชัดเจนว่า จะพิจารณาการทำความเข้าใจของประชาชนเข้าไปบรรจุไว้ในแผน (Bottom up) รวมทั้งสร้างมาตรการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย และนำไปสู่การตัดสินใจ โดยระบุกระบวนการและขั้นตอนให้ชัดเจน เพื่อกำกับกระบวนการเข้าร่วมของประชาชน พร้อมกับการทำนโยบายสาธารณะ
- (2) นโยบายสาธารณะทั้งในระดับประเทศ และระหว่างประเทศที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง ควรมีกระบวนการตัดสินใจบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชน

### 3.5 วัฒนธรรมประชาธิปไตย

- (1) พัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตย ควบคู่กับธรรมาภิบาลให้เป็นวัฒนธรรมที่ปลูกฝังไว้ในตัว ทั้งความโปร่งใส สำนึกรับผิดชอบ โดยปลูกฝังตั้งแต่เด็ก
- (2) ส่งเสริมความเป็นผู้นำและผู้ตามทางประชาธิปไตย ความเป็นสุภาพชนที่ยอมรับฟังความคิดเห็นอย่างมีเหตุผล
- (3) สนับสนุนมาตรการจูงใจ ยกย่อง ชมเชย สร้างแบบอย่างที่ดีของผู้นำที่มีพฤติกรรมความเป็นประชาธิปไตย และธรรมาภิบาล ควบคู่กับการมีบทลงโทษในลักษณะ Social sanction
- (4) พัฒนาความรู้สึกในการเป็นเจ้าของ (Entrepreneurship) เพื่อให้ปกป้อง ดูแล และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประชาธิปไตย

## 4. บทบาทภาคีการพัฒนา และกลไกแปลงแผนสู่การปฏิบัติ

ที่ประชุมมีความเห็นเพิ่มเติมในเรื่องบทบาทภาคีการพัฒนา และกลไกผลักดันการแปลงแผน ดังนี้

- ควรกำหนดบทบาทภาคีแต่ละภาคส่วนให้ชัดเจนว่าแต่ละภาคส่วน อาทิ ภาคเอกชน นักการเมือง กลต. ประชาชน เป็นต้น ควรมีบทบาทในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลอย่างไร
- มีการพัฒนาความรู้ความเข้าใจเรื่องธรรมาภิบาล พร้อมไปกับการพัฒนาขีดความสามารถในการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาและเยาวชน โดยให้มีกระบวนการเรียนรู้ตั้งแต่ระดับประถม
- ที่ประชุมเห็นตรงกันว่า การแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ เป็นกลไกสำคัญ และเห็นว่าควรมีการประเมินการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติในระยะที่ผ่านมาว่ามีปัญหาอะไร และในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ควรมีแผนที่แสดงให้เห็นว่าจะทำอย่างไรให้แผนที่เขียนมาไปสู่การปฏิบัติ โดยมีรายละเอียดในแต่ละขั้นตอนว่า ใครจะทำอะไร