

TDRI

รายงานที่ตีอาร์ไอ

ฉบับที่ **173**
กุมภาพันธ์
2564

อินเทอร์เน็ตเฟสของระบบรัฐไทย
กับการมีส่วนร่วมของประชาชน

บรรณาธิการบริหาร

จิรากร ยี่งโงบลย์วงศ์

กองบรรณาธิการ

วัฒนา กาญจนานิจ

ออกแบบ

wrong design

ผู้สรุป

พงศ์กิศ วณิชานันท์

ภูษิมา กัญญ์สินวิวัฒน์

ผู้ประสานงาน

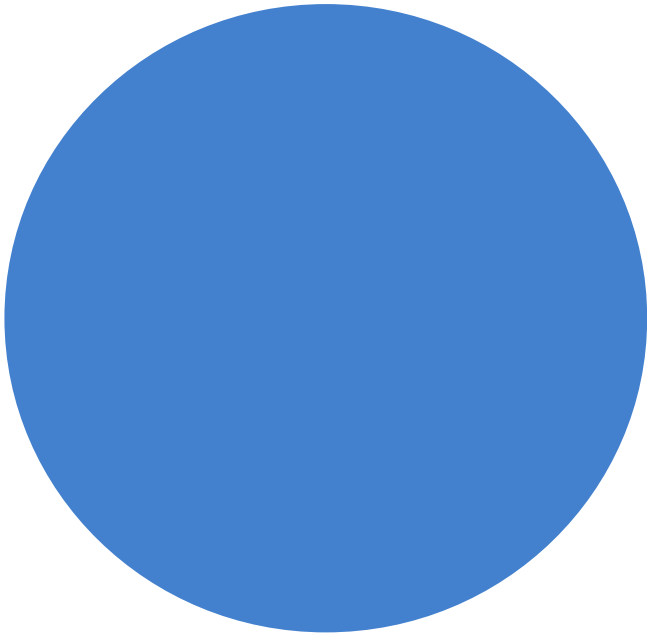
นันทพร เมธาคุลวุฒิ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ได้เผยแพร่ “รายงานที่ดีอาร์ไอ” (ชื่อเดิมว่า “สมุดปกขาวที่ดีอาร์ไอ”) มาตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2536 โดยคัดสรรกลั่นกรองงานวิจัยต่างๆ มานำเสนออย่างเรียบง่ายเพื่อจุดประกายให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์

“รายงานที่ดีอาร์ไอ” มีโอกาสรับใช้สังคมไทยมาตลอด ทั้งเป็นรายสะดวก และปรับมาเป็นรายเดือนในระยะต่อมา อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ฉบับที่ 118 เป็นต้นไป “รายงานที่ดีอาร์ไอ” จะมาพบผู้อ่านเป็นรายสะดวก พร้อมทั้งยังนำเสนอเรื่องราวต่างๆ อย่างเรียบง่ายแบบเป็นมิตรต่อความสนใจใคร่รู้ของผู้อ่านทั่วไปเช่นเดิม

ที่มา: การนำเสนอของกรรณิการ์ ธรรมพานิชวงศ์ และ ธิปโตร แสละวงค์ ในงานสัมมนาสาธารณะที่ดีอาร์ไอ ประจำปี 2563 เรื่อง “แฮกระบบราชการ เปลี่ยนระบบปฏิบัติการประเทศ” เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2563 ในรูปแบบ Virtual Conference





อินเทอร์เฟซของระบบรัฐไทย กับการมีส่วนร่วมของประชาชน

หากเปรียบเทียบระบบคอมพิวเตอร์กับระบบการให้บริการของภาครัฐ ยูสเซอร์ อินเทอร์เฟซ (User Interface) มีความสำคัญเพราะเป็นตัวเชื่อมต่อระหว่างประชาชนในฐานะผู้ใช้บริการสาธารณะกับภาครัฐในฐานะผู้ให้บริการสาธารณะ ดังนั้น โจทย์ที่สำคัญคือควรออกแบบอินเทอร์เฟซรัฐไทยอย่างไรเพื่อให้บริการสาธารณะตรงกับความต้องการของประชาชนซึ่งเป็นผู้ใช้บริการมากที่สุด เป็นมิตรต่อผู้ใช้งาน อีกทั้งสามารถตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการได้อย่างรวดเร็ว

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Spectrum of Public Participation)

หากพิจารณาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว สามารถจำแนกออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ แจ้งให้ทราบ ขอความคิดเห็น ให้ร่วมคิด ให้ร่วมตัดสินใจและลงมือปฏิบัติ และให้ภาคสังคมนิเริ่มโดยมีรัฐสนับสนุน สำหรับการมีส่วนร่วมสองรูปแบบแรก ได้แก่ แจ้งให้ทราบ และขอความคิดเห็นนั้น รัฐเป็นฝ่ายเข้าหาประชาชนโดยไม่มีการระดมทรัพยากรหรือความคิดใหม่ๆ แต่สำหรับการมีส่วนร่วมในสามรูปแบบหลัง รัฐมีการเปิดโอกาสให้

ตารางที่ 1 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

	ระดับ 1	ระดับ 2	ระดับ 3	ระดับ 4	ระดับ 5
	แจ้งให้ทราบ	ขอความคิดเห็น	ให้ร่วมคิด	ให้ร่วมตัดสินใจและลงมือปฏิบัติ	ให้ภาคสังคมริเริ่มโดยมีรัฐสนับสนุน
ลักษณะการมีส่วนร่วม	รัฐแจ้งให้ภาคสังคมทราบ	รัฐแจ้งให้ภาคสังคมทราบ และรับฟังความคิดเห็นที่สังคมมีต่อสิ่งที่รัฐตัดสินใจ	รัฐเปิดโอกาสให้ภาคสังคมร่วมคิดหรือพัฒนาสิ่งใหม่ๆ แต่ภาครัฐเป็นผู้ตัดสินใจ	ภาคสังคมช่วยพัฒนานวัตกรรมหรือเสนอสิ่งใหม่ๆ และร่วมกับภาครัฐในการตัดสินใจ	ภาคสังคมเป็นผู้ริเริ่มและภาครัฐคอยสนับสนุนหรืออำนวยความสะดวก
ระดับอินเทอร์เน็ต	อินเทอร์เน็ตเฟส 1.0	อินเทอร์เน็ตเฟส 2.0	อินเทอร์เน็ตเฟส 3.0	อินเทอร์เน็ตเฟส 4.0	อินเทอร์เน็ตเฟส 5.0

ที่มา: International Association for Public Participation (IAP), https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/Communications/A3_P2_Pillars_brochure.pdf

ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการระดมความคิดเห็นและทรัพยากร

ที่ผ่านมา อินเทอร์เน็ตประเทศไทยยังมีปัญหาเนื่องจากภาครัฐเปิดโอกาสให้ภาคสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะการแจ้งให้ทราบ (อินเทอร์เน็ตเฟส 1.0) หรือขอความคิดเห็น (อินเทอร์เน็ตเฟส 2.0) เป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ การจัดรับฟังความคิดเห็นส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นเพียง “พิธีกรรม” เท่านั้น โดยยังไม่เปิดโอกาสให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมอย่างครบถ้วน นอกจากนี้ ข้อมูลที่หน่วยงานภาครัฐนำเสนอให้กับผู้เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นยังไม่ครอบคลุม ไม่รอบด้าน อีกทั้งใช้คำศัพท์ทางเทคนิค (Jargon) ซึ่งทำให้ผู้ที่ต้องการแสดงความคิดเห็นไม่เข้าใจสิ่งที่ภาครัฐต้องการนำเสนอ

นอกจากนี้ การที่ภาครัฐไม่ได้เปิดโอกาสให้ภาคสังคมซึ่งเป็นผู้ใช้บริการร่วมคิดและร่วมออกแบบ ส่งผลทำให้บริการสาธารณะของภาครัฐเข้าถึงยาก ไม่ทันสมัย

และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการได้ เพราะฉะนั้น ควรออกแบบอินเทอร์เน็ตเฟสรัฐไทยโดยเปิดให้ผู้ใช้บริการเข้ามามีส่วนร่วมในแง่ของการแสดงความคิดเห็นและสนับสนุนทรัพยากรมากขึ้น เพราะภาคสังคมย่อมทราบดีที่สุดว่าตนเองต้องการอะไร รวมถึงมีนวัตกรรมและไอเดียใหม่ๆ ซึ่งจะช่วยให้การให้บริการของภาครัฐดีขึ้น

กรณีศึกษาการยกระดับอินเทอร์เน็ตรัฐไทยโดยเน้นการมีส่วนร่วมจากภาคสังคม

ปัจจุบันมีบางหน่วยงานภาครัฐที่ได้ยกระดับอินเทอร์เน็ตเฟส จากอินเทอร์เน็ตเฟส 1.0 และ 2.0 สู่อินเทอร์เน็ตเฟส 3.0–5.0 แล้ว เช่น กรมสรรพากร ร่วมกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (DEPA) ชวนบริษัทสตาร์ทอัปในประเทศไทยมาร่วมออกแบบโซลูชันด้านภาษีภายใต้

ใต้โครงการ Hackatax และสำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาระบบราชการ (กพร.) จัดกิจกรรม My Better Country Hackathon ซึ่งเปิดโอกาสให้ภาค ประชาชนและเอกชนเข้าร่วมระดมความคิดเพื่อพัฒนา ต้นแบบผลงานให้กับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง¹ โดยกิจกรรมมีผลงานที่น่าสนใจ เช่น เว็บไซต์หรือ แอปพลิเคชันสำหรับให้ผู้ป่วยสามารถตรวจสอบตาราง ของแพทย์เพื่อจองคิวโรงพยาบาล และสามารถเลือก รับยาได้จากร้านเภสัชกรรมใกล้บ้านที่เข้าร่วมโครงการ² เป็นต้น โดยวัตถุประสงค์ของเว็บไซต์หรือแอปพลิเคชัน คือเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้รับบริการมากขึ้น

นอกจากกิจกรรมข้างต้นแล้ว รายงานฉบับนี้ยัง นำเสนอนวัตกรรมอินเทอร์เฟซที่รัฐเปิดโอกาสให้ภาค สังคมเข้ามาร่วมตัดสินใจและลงมือปฏิบัติ รวมถึงให้ภาค สังคมริเริ่มโดยมีรัฐสนับสนุนในการแก้ปัญหารวมทั้งสิ้น 4 กรณีศึกษา ได้แก่ ปัญหาผู้สูงอายุที่ติดบ้าน/ติดเตียงที่ขาด ผู้ดูแล ปัญหาขยะพลาสติกปนเปื้อน ปัญหาการศึกษาที่ไม่ตอบสนองความต้องการของพื้นที่ และปัญหาการจัด ชื่อจัดจ้างของภาครัฐที่ไม่โปร่งใส โดยทั้ง 4 กรณีศึกษา เกิดจากความพยายามในการลองผิดลองถูก เรียนรู้จาก ข้อจำกัด และนำไปสู่การพัฒนาแนวทางการให้บริการ สาธารณะที่ดียิ่งขึ้นและตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้บริการ

1. รัฐร่วมกับชุมชนดูแลกลุ่มผู้สูงอายุกลุ่มติดบ้าน/ติดเตียง

ประเทศไทยมีแนวโน้มที่มีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง หากจำแนกผู้สูงอายุตามระดับความสามารถในการดำเนินชีวิตประจำวันด้วยตนเอง (Barthel Activities of Daily Living Index) พบว่าในปี 2560 ประเทศไทยมีผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไปที่อยู่ในภาวะพึ่งพา จำนวนสูงถึง 3.2 แสนคน โดยในจำนวนนี้เป็นกลุ่มติดบ้านจำนวน 2 แสนคน และกลุ่มติดเตียงจำนวน 1.2 แสนคน จากการสำรวจในปี 2560 ของสำนักงานสถิติ แห่งชาติ พบว่าร้อยละ 7-9 ของกลุ่มผู้สูงอายุที่ติดเตียง ไม่มีผู้ดูแล นอกจากนี้ งานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการ

พัฒนาประเทศไทย (2560)³ ได้พยากรณ์จำนวนผู้สูงอายุ ที่อยู่ในภาวะพึ่งพิงจะเพิ่มขึ้นเป็น 5.5 แสนคนในปี 2570 และจะเพิ่มขึ้นเป็น 9.9 แสนคนในปี 2585 ประกอบกับ ในอนาคตถ้าครัวเรือนเดี่ยวเพิ่มมากขึ้น คนมีลูกน้อยลง จะส่งผลให้ปัญหาผู้สูงอายุไม่มีคนดูแลมีแนวโน้มรุนแรง มากขึ้นในอนาคต

หนึ่งในแนวทางแก้ปัญหาผู้สูงอายุติดบ้าน/ติดเตียงที่ขาดผู้ดูแลคือระบบดูแลผู้สูงอายุในชุมชน ซึ่ง ได้ดำเนินการในหลายพื้นที่แล้ว ได้แก่ เทศบาลตำบล อุโมงค์ เทศบาลตำบลสะอาด และเทศบาลนครรังสิต โดย นวัตกรรมอินเทอร์เฟซในบริบทนี้เกิดจากความร่วมมือ และการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) บุคลากรด้านสาธารณสุข และภาคประชาชน โดย อปท. มีบทบาทในการสนับสนุนด้านงบประมาณในการจ้างนักบริหารชุมชน จัดให้มีศูนย์พึ่งพิง (Day Care Center) รวมทั้งจัดรถไว้สำหรับบริการรับส่งผู้สูงอายุ ให้มาที่ศูนย์พึ่งพิง ในขณะที่บุคลากรสาธารณสุขของ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) คอยดูแล ด้านสุขภาพและทำกายภาพบำบัดให้กับผู้สูงอายุ และ อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) คอยดูแล ด้านสุขอนามัยของผู้สูงอายุ รวมถึงคอยพูดคุยและทำ กิจกรรมร่วมกับผู้สูงอายุ สำหรับกรณีผู้สูงอายุติดเตียงที่ไม่สามารถลุกขึ้นมาช่วยเหลือตัวเองได้ อปท. จะมีบริการ ส่งบุคลากรสาธารณสุขและ อสม. ไปเยี่ยมผู้สูงอายุเหล่านี้ถึงบ้าน

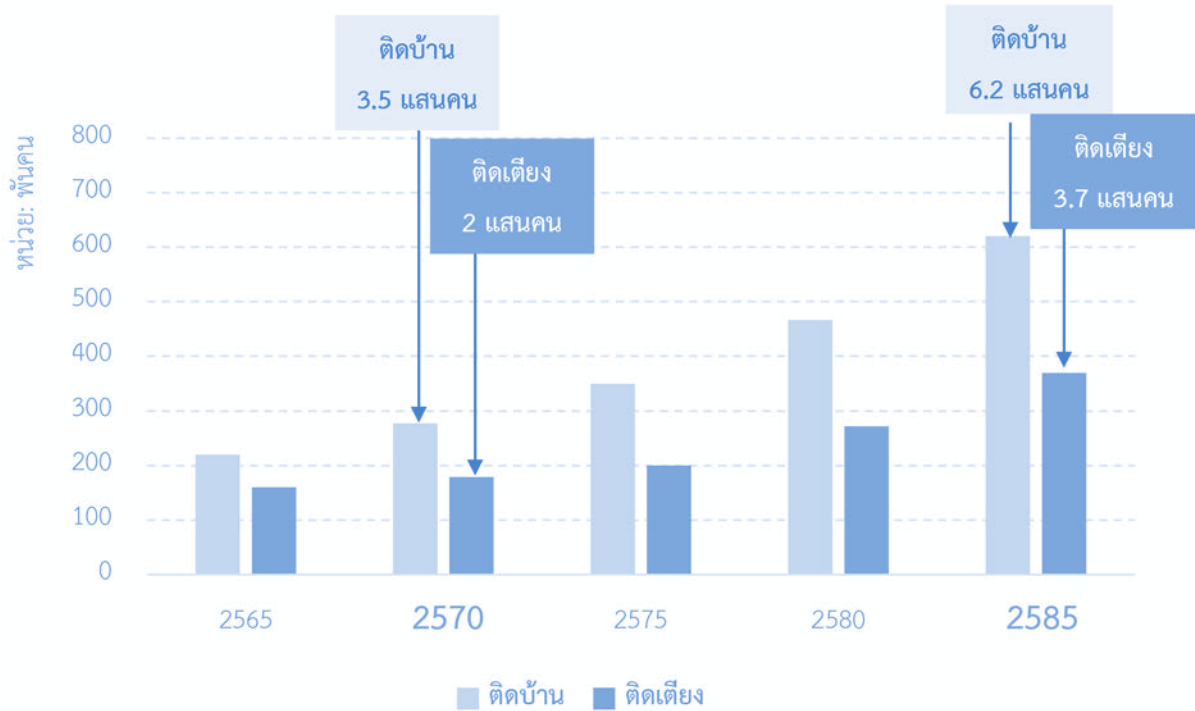
ถึงแม้ว่าระบบดูแลผู้สูงอายุในชุมชนจะเป็นทางเลือกที่ดีในการให้บริการผู้สูงอายุที่ขาดผู้ดูแล อย่างไรก็ตาม ระบบดูแลผู้สูงอายุในชุมชนไม่ได้สามารถเกิดขึ้นได้ในทุกพื้นที่ เพราะขึ้นอยู่กับ อปท. ว่ามีภาคี ด้านสาธารณสุขและเครือข่าย อสม. ที่เข้มแข็งหรือไม่

¹ <https://www.brandbuffet.in.th/2020/08/opdc-x-my-better-country-hackathon/>

² <https://www.opdc.go.th/content/NTc4Mw>

³ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2560). สະບູປະດັບການຄູແລະຍະຍາວ: ສະບູທີ່ເໝາະສົມກັບປະເທດໄທຍ.

รูปที่ 1 พยากรณ์จำนวนผู้สูงอายุที่ต้องการผู้ดูแลปี 2565-2585



ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2560)

นอกจากนี้ เนื่องด้วยการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวมีต้นทุนที่ค่อนข้างสูงโดยเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุติดเตียง ดังนั้น การพึ่งพางบประมาณของ อปท. เพียงแหล่งเดียวอาจจะไม่เพียงพอ ในอนาคตหากต้องการขยายผล อาจจำเป็นต้องหากลไกในการระดมทุนรูปแบบใหม่ๆ เช่น วิชาสทกิจเพื่อสังคม เป็นต้น ถึงแม้ว่าในตอนแรกระบบดูแลผู้สูงอายุจะติดขัดกฎระเบียบเรื่องการที่ อปท. ไม่สามารถนำงบประมาณไปดำเนินการด้านการดูแลผู้สูงอายุ แต่ต่อมาได้มีการปลดล็อกโดยการออกประกาศและระเบียบจำนวน 4 ฉบับ ได้แก่ ประกาศคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ เรื่อง กำหนดสิทธิผู้สูงอายุตามมาตรา 11(13) ตาม พ.ร.บ. ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 2) ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจรับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่างๆ ตาม พ.ร.บ. ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 3) ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระเบียบกระทรวง

มหาดไทยว่าด้วยอาสาสมัครบริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการเบิกค่าใช้จ่าย พ.ศ. 2562 หัวใจสำคัญของความสำเร็จในการนี้คือการอนุญาตให้อปท. สามารถดูแลผู้สูงอายุและนำเงินงบประมาณมาใช้สนับสนุนการจ้างนักบริบาลชุมชนได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

2. “โครงการส่งพลาสติกกลับบ้าน” แก้ปัญหาขยะพลาสติกปนเปื้อน

ปัญหาขยะพลาสติกปนเปื้อนที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเกิดจากการที่ไม่มีการคัดแยกขยะที่ต้นทางอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากการที่ครัวเรือนขาดความรู้ว่าต้องแยกขยะอย่างไร และไม่ทราบข้อมูลว่าจะจัดการกับขยะที่คัดแยกแล้วอย่างไร ถึงแม้ว่าหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหานี้ แต่การดำเนินการที่ผ่านมามุ่งเน้นการรณรงค์และส่งเสริมให้ครัวเรือนแยกขยะเท่านั้น ยังขาด

การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดเตรียมจุดรองรับขยะที่ผ่านการคัดแยกแล้ว ส่งผลให้ที่ผ่านมามีขยะรีไซเคิลบางส่วน ถูกทิ้งรวมกับขยะทั่วไปและส่งไปฝังกลบ ซึ่งทำให้สูญเสียโอกาสในการนำขยะเหล่านี้กลับมาใช้ประโยชน์

ในช่วงกลางปี 2563 ได้มีการริเริ่ม “โครงการส่งพลาสติกกลับบ้าน” โดยเครือข่ายเพื่อความยั่งยืนแห่งประเทศไทย (TRBN) ร่วมกับภาคี 24 องค์กร โดยวัตถุประสงค์หลักของโครงการคือเพื่อส่งเสริมให้ภาคครัวเรือนคัดแยกขยะพลาสติกแล้วนำมาทิ้งที่จุดรับทิ้งขยะพลาสติกสะอาด (Drop-off Point) เพื่อนำขยะพลาสติกเหล่านี้เข้าสู่กระบวนการรีไซเคิล นวัตกรรมอินเทอร์เฟซในกรณีเกิดจากความร่วมมือระหว่าง 4 กลุ่ม ได้แก่ ครัวเรือน ภาคเอกชน/สถานประกอบการ เครือข่ายขนส่งขยะ (Waste Logistic Platform) และโรงงานแปรรูปและรีไซเคิล โดยบทบาทของครัวเรือนคือการคัดแยกขยะพลาสติกและทำความสะอาดเบื้องต้นก่อน แล้วนำขยะพลาสติกที่สะอาดไปทิ้งที่จุดรับทิ้งขยะที่กำหนดไว้ ซึ่งตั้งอยู่บริเวณห้างสรรพสินค้า ร้านอาหาร และอาคารสำนักงาน หลังจากนั้นเครือข่ายขนส่งขยะจะรวบรวมและขนขยะพลาสติกจากจุดรับทิ้งขยะไปส่งให้โรงงานแปรรูปและโรงงานรีไซเคิล ซึ่งจะนำขยะพลาสติกเหล่านั้นเข้าสู่กระบวนการรีไซเคิลต่อไป จากการดำเนินการเป็นระยะเวลา 2 เดือน (ระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงเดือนกรกฎาคม 2563) พบว่า สามารถลดปริมาณขยะที่ส่งไปฝังกลบได้กว่า 2,268 กิโลกรัม และลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (GHGs) ได้ถึง 5,262 kgCO₂e

ถึงแม้ว่าโครงการส่งพลาสติกกลับบ้านจะช่วยในการเพิ่มปริมาณขยะพลาสติกที่เข้าสู่กระบวนการรีไซเคิลและส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน แต่การดำเนินงานยังมีข้อจำกัดอย่างน้อย 3 ประการ คือ จำนวนจุดรับทิ้งขยะพลาสติกสะอาดยังกระจุกตัวอยู่ในวงแคบ ปัจจุบันมีจุดรับทิ้งขยะพลาสติกสะอาดเพียง 25 จุดในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลเท่านั้น นอกจากนี้ โครงการส่งพลาสติกกลับบ้านรับขยะพลาสติกสะอาดเพียง 7 ประเภทเท่านั้น ได้แก่ ถุง กล่องใส่อาหาร ถ้วย แก้วน้ำ ขวด ฝาขวด และฟิล์ม⁴ อีกทั้งเครือข่ายขนส่ง

ขยะ (Waste Logistic Platform) ยังจำกัดอยู่ที่ผู้ประกอบการไม่กี่ราย ดังนั้น ในการขยายผลโครงการฯ จำเป็นจะต้องหาภาคีเครือข่ายภาคเอกชนเพื่อเพิ่มจุดรับทิ้งขยะพลาสติกสะอาด ขยายเครือข่ายขนส่งขยะเพื่อให้ครอบคลุมหลายพื้นที่มากขึ้น อีกทั้งเปิดรับขยะพลาสติกที่หลากหลายมากขึ้น ทั้งนี้ ปัจจัยความสำเร็จคือการที่รัฐไม่นำสิ่งที่เกิดจากนวัตกรรมของภาคสังคมมาเป็นผลงานของตนเองหรือเข้าไปแข่งขัน แต่ภาครัฐควรเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกเพื่อช่วยขยายผล โดยเฉพาะการเพิ่มจุดรับทิ้งพลาสติกสะอาดให้ครอบคลุมพื้นที่ที่กว้างขึ้น รวมถึงปลดล็อกกฎระเบียบต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการขยายผลและขยายตลาดพลาสติกรีไซเคิลเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ภาคส่วนต่างๆ มาร่วมในการรีไซเคิลขยะมากขึ้น

3. พื้นที่นวัตกรรมการศึกษาแก้ปัญหาแบบ “เสื่อเหมาไหล”

การศึกษาชั้นพื้นฐานของไทยประสบปัญหาด้านประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร เนื่องจากนโยบายมีลักษณะเป็นการสั่งการจากบนลงล่าง (Top-Down) แนวทางหรือโครงการส่วนใหญ่มีกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ตัดสินใจ แล้วมอบหมายให้เขตพื้นที่การศึกษาหรือโรงเรียนไปปฏิบัติ ซึ่งไม่สอดคล้องกับความต้องการหรือบริบทของพื้นที่ อีกทั้งการจัดสรรทรัพยากรก็ไม่เพียงพอ ส่งผลให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างโรงเรียน นอกจากนี้ รูปแบบการบริหารจัดการการศึกษาไทยยังขาดกลไกการสนับสนุนให้ภาคีภาคสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในพื้นที่ตนเอง ทำให้พ่อแม่ผู้ปกครอง ชุมชน และภาคเอกชนไม่มีโอกาสออกแบปลักษณะของเด็กที่ต้องการ ทั้งที่ในอนาคตเด็กต้องเติบโตมาใช้ชีวิตในพื้นที่ภายหลังจบจากระบบการศึกษา โรงเรียนไม่มีอิสระในการบริหารจัดการ ปัญหาเหล่านี้ส่งผลต่อคุณภาพทางการศึกษา

⁴ <https://www.prachachat.net/csr-hr/news-469073>

เพื่อเพิ่มอิสระให้แก่โรงเรียน และสร้างการมีส่วนร่วมของภาคสังคมในกระบวนการจัดการศึกษา ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาครัฐทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นจึงได้รวมตัวกันเป็นภาคีเพื่อการศึกษาไทย (Thailand Education Partnership: TEP) เพื่อผลักดันให้เกิดพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา โดยนวัตกรรมอินเทอร์เน็ตเฟสในกรณีนี้คือพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ซึ่งเกิดจากการทำงานร่วมกันระหว่าง 4 ภาค ส่วนหลัก ได้แก่ โรงเรียนนาร่อง ภาคสังคม กระทรวงศึกษาธิการ และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) โดยโรงเรียนนาร่องออกแบบหลักสูตรที่เหมาะสมกับพื้นที่ภาคสังคมช่วยในการฝึกอบรมครูและประเมินผลการขับเคลื่อน ในขณะที่กระทรวงศึกษาธิการและ อบจ. ช่วยประสานหน่วยงานในพื้นที่ หาช่วงผ่อนคลายกฎหมาย อนุมัติหลักสูตร และอำนวยความสะดวกให้กลไกระดับพื้นที่ออกแบบแนวทางการส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมการเรียนการสอนใหม่ๆ ขึ้น เพื่อถอดบทเรียนและขยายผลไปพื้นที่อื่น โดยมีวัตถุประสงค์ให้เกิดกลไกการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่ เพื่อดำเนินการปลดล็อกกฎระเบียบให้แก่สถานศึกษา 5 ด้าน ได้แก่ การบริหารบุคลากร การกำหนดหลักสูตร การเลือกสื่อการเรียนการสอน วิธีการสอบและประเมินผล และการบริหารโรงเรียน ทั้งนี้ ผลจากการวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) พบว่า หลังจากประกาศใช้ดำเนินการมา 1 ปีการศึกษา ความต้องการครูของโรงเรียนเปลี่ยนไป จากเดิมที่ยึดกับวิชาเอกตามเกณฑ์การจัดสรร หรือเพื่อตอบโจทย์โครงการจากกระทรวงศึกษาธิการ มาเป็นต้องการครูที่มีเจตคติที่ดีต่อนวัตกรรมการสอนใหม่ๆ นอกจากนี้ ครูยังทราบความต้องการในการพัฒนาทักษะของตัวเองได้ชัดเจนมากขึ้น สำหรับการเปลี่ยนแปลงในส่วนของนักเรียน พบว่าเด็กมีส่วนร่วมในห้องเรียนมากขึ้น

ถึงจะเห็นการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา แต่การขยายผลยังมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติ เพราะขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งและศักยภาพของภาคีในภาคส่วนต่างๆ ในแต่ละพื้นที่ อย่างไรก็ตาม

บทเรียนที่ผ่านมาแสดงให้เห็นถึงปัจจัยความสำเร็จคือ รัฐต้องพยายามผ่อนคลายกฎระเบียบเพื่อปล่อยให้ภาคสังคมและโรงเรียนได้มีส่วนร่วมและทดลองการจัดการศึกษาแบบใหม่โดยไม่ผิดกฎหมายหรือวินยราชการ

4. “ข้อตกลงคุณธรรม” เพิ่มความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน แต่ปัญหาในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐคือไม่มีความโปร่งใสในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การเสนองบประมาณโครงการที่สูงเกินขอบเขตการร่างขอบเขตงานและคุณสมบัติ (Term of Reference: TOR) เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้รับเหมาบางราย การสมยอมการเสนอราคากันระหว่างผู้เสนอราคา และความพยายามแก้ไขสัญญาเพื่อเอื้อแก่ผู้รับเหมา ถึงแม้ว่าที่ผ่านมาภาครัฐจะพยายามออกมาตรการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง แต่ก็ไม่อาจตรวจสอบได้อย่างทั่วถึง

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) จึงได้เสนอกรมบัญชีกลางในปี 2558 ให้นำ “ข้อตกลงคุณธรรม” (Integrity Pact: IP) เป็น “อินเทอร์เน็ตเฟส” ให้ภาคสังคมมีส่วนร่วมกำกับดูแลและตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐมูลค่า 1,000 ล้านบาทขึ้นไป โดยองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันฯ และองค์กรวิชาชีพร่วมส่งอาสาสมัคร เช่น วิศวกร นักบัญชี เป็นต้น เป็นตัวแทนภาคประชาชนเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างทุกขั้นตอน โดยเฉพาะช่วงการร่าง TOR เพื่อให้ข้อเสนอแนะและตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ รวมทั้งช่วยแปลงข้อมูลเชิงเทคนิคให้เข้าใจง่ายเพื่อสื่อสารต่อสาธารณะ กรมบัญชีกลางสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการ “ข้อตกลงคุณธรรม” และประสานหน่วยงานเจ้าของโครงการและคู่สัญญาเพื่อให้ร่วมลงนามให้ความร่วมมือและยินยอมเปิดเผยข้อมูลต่อภาคีภาคสังคม

นับตั้งแต่ในปี 2558 ถึงปี 2562 ข้อตกลงคุณธรรมช่วยให้ภาครัฐสามารถประหยัดงบประมาณเพิ่มขึ้นได้ร้อยละ 14 ของกรอบงบประมาณรวม 62 โครงการ หรือเป็นมูลค่า 5 หมื่นล้านบาท

แม้จะเห็นผลเป็นที่ประจักษ์ แต่การขยายผลข้อตกลงคุณธรรมในทางปฏิบัติยังมีข้อจำกัด 2 ประการ ประการแรก กรมบัญชีกลางยังไม่มีข้อกำหนดให้ทุกโครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐต้องเข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรม อุปสรรคนี้ต้องอาศัยเจตจำนงทางการเมืองจากรัฐบาลเพื่อกำหนดออกเป็นนโยบายและแก้ไขกฎหมาย และประการที่สอง การขยายผลจำเป็นต้องมีอาสาสมัครตรวจสอบโครงการเพิ่มอีกเป็นจำนวนมากเพื่อให้มีการตรวจสอบที่ทั่วถึง จึงจำเป็นต้องใช้งบประมาณเพิ่ม โดยอาจกำหนดงบประมาณสนับสนุนข้อตกลงคุณธรรมตามสัดส่วนของงบประมาณจัดซื้อจัดจ้างที่เข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรมหรืองบประมาณที่ประหยัดได้

ข้อตกลงคุณธรรมเป็นตัวอย่างให้เห็นการทำงานระหว่างรัฐ ภาคเอกชนและภาคสังคมในการร่วมตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ โดยเกิดขึ้นได้ด้วยปัจจัยอย่างน้อย 2 ประการ ประการแรก ประเทศไทยนำแนวทาง Integrity Pact ขององค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International) ที่ได้ถูกทดลองใช้ในต่างประเทศและเห็นผล มาปรับใช้ตามบริบทของประเทศไทย⁵ การดำเนินการข้อตกลงคุณธรรมในประเทศไทยจึงไม่ใช่การเริ่มลองผิดลองถูก ประการที่สอง กรมบัญชีกลางได้บัญญัติ “ข้อตกลงคุณธรรม” ไว้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐและเอกชนคู่สัญญารู้สึกปลอดภัยเมื่อต้องเปิดเผยข้อมูลแก่ภาคสังคม

ข้อเสนอในการอัปเดตอินเทอร์เน็ตเฟสภาครัฐ

ในการอัปเดตอินเทอร์เน็ตเฟสภาครัฐไปสู่ระดับที่สูงขึ้น จำเป็นต้องมีการดำเนินการอย่างน้อย 3 เรื่องที่สำคัญ ดังนี้

- (1) **ปลดล็อกกฎหมาย** รัฐควรมีการปรับหรือออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีกฎระเบียบเอื้อ

⁵ <https://www.oecd.org/mena/competitiveness/Lecture%20on%20developing%20integrity%20pacts.pdf>

ให้ภาคสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยรัฐคิดและลงมือทำ รวมทั้งลดความเสี่ยงให้แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการใช้นวัตกรรมใหม่ๆ ให้ข้าราชการรู้สึกปลอดภัยกับบทบาทที่เปลี่ยนไปจากผู้ให้บริการ เป็นผู้สนับสนุนให้ภาคสังคมกำหนดระบบการให้บริการสาธารณะ

- (2) **สนับสนุนด้านข้อมูลและงบประมาณ** รัฐควรให้การสนับสนุนด้านข้อมูล ทรัพยากรและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ รวมถึงสนับสนุนงบประมาณเพื่อลดข้อจำกัดในการใช้นวัตกรรมของภาคสังคมและสนับสนุนการขยายผล ที่สำคัญรัฐต้องเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณะให้เกิดความโปร่งใส เข้าถึงได้ง่าย และเป็นมิตรต่อผู้ใช้
- (3) **สร้างความไว้วางใจให้แก่ภาคสังคม** ภาครัฐควรมองภาคสังคมเป็นภาคีร่วมระยะยาวและสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วม นอกจากนี้ ภาครัฐไม่ควรนำสิ่งที่เกิดจากนวัตกรรมของภาคสังคมมาเป็นผลงานของตนเองหรือเข้าไปแข่งขันกับภาคสังคม เพราะนอกจากจะเกิดความเสียหายที่ภาครัฐอาจจะทำได้ไม่มีประสิทธิภาพเท่าภาคสังคมแล้ว ภาครัฐอาจจะสูญเสียภาคีร่วมระยะยาวอีกด้วย

บทบาทของรัฐเพื่อยกระดับการมีส่วนร่วม

บทเรียนจากตัวแทนภาคสังคม 3 ท่าน ได้แก่ ทพ.กฤษดา เรืองอารีย์รัชต์ เลขาธิการร่วม ภาคีเพื่อการศึกษาไทย (TEP) คุณสุรเดช ทวีแสงสกุลไทย ผู้ร่วมก่อตั้ง ขอนแก่นพัฒนาเมือง (KKTT) และ ดร.มานะ นิมิตมงคล เลขาธิการ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) แสดงให้เห็นว่า แนวทางหนึ่งในการยกระดับอินเทอร์เน็ตเฟสรัฐไทยคือการสร้างความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ โดยสร้างความสัมพันธ์แบบร่วมมือกับภาครัฐไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือท้องถิ่น ไม่ได้มุ่งเน้นเข้ามาแข่งขันเพื่อให้บริการสาธารณะ รวมทั้งสื่อสารกับภาคประชาชน เพื่อคลายความกังวลและสร้างการยอมรับ