

การนำแนวคิดประชารัฐมาใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐ Applying the Concept of Civil State for Public Management

นภธร ศิวารัตน์¹, รศ.ดร.ยุภาพร ยูภาค² และรศ.ดร.สัญญา เคนาภูมิ³
Napatorn Sivarat, Assoc. Prof. Dr. Yupaporn Yupas and
Assoc. Prof. Dr. Sanya Kenaphoom

บทคัดย่อ

ความพยายามในการนำแนวคิดประชารัฐมาใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐในภาวะที่ประเทศยังขาดกลไกประชารัฐที่ดี แนวทางในการกู้สถานการณ์ให้พลิกฟื้นสู่เศรษฐกิจและสังคมที่เสถียรภาพ จำเป็นต้องอาศัยพลังร่วมจากคนในชาติอย่างมหาศาล กลไกประชารัฐที่ดีจะเป็นแนวทางการพัฒนาประเทศชาติให้เจริญรุ่งเรืองอย่างมั่นคง แนวคิดประชารัฐเป็นการเอาจุดเด่นของแต่ละภาคส่วนมารวมกัน 5 ส่วน ได้แก่ (1) ภาคราชการ ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรที่มีบุคลากรจำนวนมากกระจายอยู่เต็มพื้นที่ พร้อมทั้งมีองค์ความรู้ มีงบประมาณและบทบาทหน้าที่ตามลักษณะงานที่รับผิดชอบ (2) ภาคเอกชน มีการบริหารจัดการที่ทันสมัย เก่ง และมีทุนที่คล่องตัว (3) ภาคประชาชน มีฝีมือสามารถผลิตสินค้าได้และรักบ้านเกิดเมืองนอน (4) ภาควิชาการ มีองค์ความรู้และเทคโนโลยีโดยการค้นคว้าวิจัยเพื่อต่อยอดอย่างต่อเนื่อง และ (5) ภาคประชาสังคมที่ทำงานเชิงลึกเกาะติดและมีเครือข่ายมาก

คำสำคัญ: แนวคิดประชารัฐ, การบริหารจัดการภาครัฐ

Abstract

Effort for using the Civil State Concept as the public management among condition that the country still lacks mechanism of good governance, therefore, the way to recover situation for economy and society stability need to rely on power of people all of country. The civil state concept will be the good way to develop country to thrive steadily. These concept is to bring together the five sectors namely; (1) Government sector: which is considered to be large organization of personnel spread throughout the area with knowledge, budget and role based on responsibility. (2) Private sector is well-managed and has streamlined capital. (3) People sector can produce goods and service with loving of homeland. (4) Scholar sector has knowledge and technology by research continuously. And (5) Civil society, depth work, follow always and has many networks.

Keywords: Concept of Civil State, Public Management

¹ นักศึกษา รป.ด. (รัฐประศาสนศาสตร์) มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม Corresponding email : jaoying_ROLL@hotmail.com

² คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

³ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

บทนำ

ท่ามกลางความสลับซับซ้อนของสังคมที่เกิดจากการเคลื่อนตัวของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง แบบองค์รวม ความจำเป็นต้องการของประชาชนมีมากขึ้นและขยายวงกว้างอย่างต่อเนื่อง รัฐในฐานะที่เป็นองค์กรรัฐอธิปัตย์มีบทบาทในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะให้ถือมือประชาชนอย่างทั่วถึงที่ด้วยการบริหารจัดการภาครัฐที่ทันสมัยอย่างเหมาะสม จะเห็นว่าแนวคิดในการบริหารงานภาครัฐได้รับการพัฒนามาโดยตลอดควบคู่กับความจำเป็นต้องปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแนวคิดที่ถือว่ายั่งยืนอยู่ในห้วงกระแสการพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐหนึ่งคือ “แนวคิดในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) หลักใหญ่ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นการเปลี่ยนระบบราชการที่เน้นระเบียบและขั้นตอนไปสู่การบริหารแบบใหม่ซึ่งเน้นผลสำเร็จและความรับผิดชอบรวมทั้งใช้เทคนิคและวิธีการของเอกชนมาปรับปรุงการทำงาน Hood, Christopher C. (1991) (Masayoshi Eguchi. 2007) เรียกว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” มีหลักสำคัญ 7 ประการ ได้แก่ (1) จัดการโดยนักวิชาชีพที่ชำนาญการ (Hands-on professional management) (2) มีมาตรฐานและการวัดผลงานที่ชัดเจน (Explicit standards and measures of performance) (3) เน้นการควบคุมผลผลิตที่มากขึ้น (Greater emphasis on output controls) (4) แยกหน่วยงานภาครัฐออกเป็นหน่วยย่อยๆ (Shift to disaggregation of units in the public sector) (5) เปลี่ยนภาครัฐให้แข่งขันกันมากขึ้น (Shift to greater competition in the public sector) (6) เน้นการจัดการตามแบบภาคเอกชน (Stress on private sector styles of management practice) และ (7) เน้นการใช้ทรัพยากรอย่างมีวินัยและประหยัด (Stress on greater discipline and parsimony in resource use)

การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่คือการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐโดยนำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการและการแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศโดยการนำเอาแนวทางหรือวิธีการบริหารงานของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐ เช่น การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การบริหารงานแบบมืออาชีพการคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า การจัดการโครงสร้างที่กะทัดรัดและแนวราบ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขันการให้บริการสาธารณะการให้ความสำคัญต่อค่านิยม จรรยาบรรณวิชาชีพ คุณธรรมและจริยธรรม (Ramanie Samarantunge and Lynne Bennington. 2002) ตลอดทั้งการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนโดยคำนึงถึงคุณภาพเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามสำหรับประเทศไทยได้มีความพยายามนำการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในระบบราชการไทย เช่น (อาวุธ วรรณวงศ์. 2551 ; พิสิฐ จอมบุญเรือง. 2551 ; ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์. 2555)

1. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 เหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ เพื่อเป็นการปรับปรุงระบบบริหารราชการเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ได้กำหนดขอบเขต แบบแผน วิธีปฏิบัติราชการ เพื่อเป็นไปตามหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ดังนี้ เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์

ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความ มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งได้แก่ การตรวจสอบและวัดผลการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง

3. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ พ.ศ.2546 - 2550 ได้กำหนดเป้าประสงค์หลักของการพัฒนาระบบราชการไทย 4 ประการ ได้แก่ พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น ปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดให้มีความเหมาะสม ยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงเทียบเท่าเกณฑ์สากล และตอบสนองต่อการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยกำหนดยุทธศาสตร์ 7 ด้านเพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้ ยุทธศาสตร์ 1 การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน ประกอบด้วย 9 มาตรการ ยุทธศาสตร์ 2 การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วย 4 มาตรการ ยุทธศาสตร์ 3 การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ ประกอบด้วย 8 มาตรการ ยุทธศาสตร์ 4 การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ ประกอบด้วย 7 มาตรการ ยุทธศาสตร์ 5 การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยม ประกอบด้วย 4 มาตรการ ยุทธศาสตร์ 6 การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย ประกอบด้วย 4 มาตรการ และ ยุทธศาสตร์ 7 การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ประกอบด้วย 6 มาตรการ

4. การประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ: KPI (Key Performance Indicators) โดยให้มีการประเมินการปฏิบัติราชการ ใน 2 องค์ประกอบ ตามหนังสือสำนักงานก.พ. ที่ นร 1012/ว 20 ลงวันที่ 3 กันยายน 2552 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 100/ว 27 ลงวันที่ 29 กันยายน 2552 เรื่อง มาตรฐานและแนวทางกำหนดความรู้ความสามารถ ทักษะ และสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติราชการ และ พฤติกรรมการปฏิบัติราชการหรือสมรรถนะ

5. การบริหารราชการแบบบูรณาการ (CEO) ซึ่งมีลักษณะสำคัญ ได้แก่ (1) เป็นระบบบริหารจัดการในแนวราบ (Horizontal Management) ที่ใช้การบูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วนในพื้นที่ในลักษณะ “พื้นที่ – พันธกิจ – การมีส่วนร่วม” (Area – Functional – Participation: A-F-P) (Robert B. Denhardt and Joseph W. Grubbs. 2003) ในทุกขั้นตอนของการทำงาน เพื่อสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางการพัฒนา (Partnership) ในระดับจังหวัด ตลอดจนเพื่อสร้างการทำงานในลักษณะเครือข่าย (Networking) (2) เป็นระบบบริหารจัดการที่มีเป้าหมายที่การตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการ (Customer Driven) ด้วยระบบงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน (Result – based) ด้วยมาตรฐานผลงานขั้นสูง (High Performance Output) (3) เป็นระบบบริหารจัดการที่อยู่ภายใต้กรอบของบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน รวมทั้งหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) แต่ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรทางการบริหาร ที่จำเป็นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

นอกจากนั้นสิ่งที่เป็รูปรรมของการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2556 - พ.ศ.2561) ได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. 2553) สอดคล้องกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ โดยกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ 7 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1: การสร้างความเป็นเลิศในการให้บริการประชาชน มีเป้าหมายเพื่อพัฒนางานบริการของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐสู่ความเป็นเลิศ เพื่อให้ประชาชนมีความพึงพอใจ ต่อคุณภาพการให้บริการ โดยออกแบบการบริการที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่เหมาะสมมาใช้เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้บริการได้ง่ายและหลากหลายรูปแบบ เน้นการบริการเชิงรุกที่มี ปฏิสัมพันธ์โดยตรงระหว่างภาครัฐและประชาชน การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จอย่างแท้จริง พัฒนาระบบการจัดการ ข้อร้องเรียนให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งเสริมสร้างวัฒนธรรมการบริการที่เป็นเลิศ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2: การพัฒนาองค์การให้มีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย บุคลากรมีความเป็นมืออาชีพ มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาหน่วยงานของรัฐโดยมุ่งเน้นการจัดโครงสร้างองค์กรสู่องค์กรแห่งความเป็นเลิศ ให้เป็นองค์กรที่มีความกระชับ ฉับไว และทันสมัย มีรูปแบบที่เรียบง่าย (Simplicity) มีระบบการทำงานที่รวดเร็ว ปรับกระบวนการในการทำงาน เน้นการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Creativity) พัฒนาศักยภาพบุคลากรขององค์กร มุ่งเน้นการทำงานที่มีประสิทธิภาพ สร้างภาพลักษณ์ที่ดีขณะปฏิบัติการกิจ ลดรายจ่ายของการดำเนินงานต่าง ๆ สร้างความรับผิดชอบต่อสังคมและรักษาสภาพแวดล้อมให้ยั่งยืน

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 : การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารสินทรัพย์ของภาครัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีเป้าหมายเพื่อวางระบบการบริหารจัดการสินทรัพย์ของราชการอย่างครบวงจร โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่ผูกพันต่อเนื่องผูกมัดตามติดมา (Ownership Cost) เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดหรือเพิ่มมูลค่าสร้างโอกาสให้เกิดมั่นคงตามฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศ ลดความสูญเสียที่จะเกิดขึ้น สิ้นเปลืองหรือไร้ประโยชน์ รวมถึงมาตรการและระบบที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการสินทรัพย์เพื่อให้เกิดผลตอบแทนคุ้มค่า สามารถลดต้นทุนค่าใช้จ่าย โดยรวม มีต้นทุนที่ต่ำลงและลดความต้องการของสินทรัพย์ใหม่ที่ไม่จำเป็น เช่น ส่งเสริมให้มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารสินทรัพย์และบูรณาการเข้ากับระบบการบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร (Enterprise Resource Planning: ERP) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารสินทรัพย์และการบริหารจัดการองค์การโดยภาพรวม และ การลดต้นทุน โดยจัดให้มีระบบและข้อมูลเพื่อให้หน่วยราชการได้นำไปใช้ประกอบการวัดและวิเคราะห์การใช้ทรัพย์สินเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด (Asset Productivity)

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 : การวางระบบแบบบูรณาการการบริหารงานราชการ เป้าหมาย คือ เพื่อการส่งเสริมการทำงานร่วมกันเพื่อเป็นการแก้ปัญหาการแยกส่วนรวมถึงระบบความสัมพันธ์และติดต่อประสานงานความร่วมมือ ระหว่างหน่วยงานกับหน่วยงาน ภายใต้วัตถุประสงค์ เดียวกัน คือ นำศักยภาพเฉพาะของแต่ละหน่วยงานมาสร้างคุณค่าให้ตรงตามเป้าหมายที่กำหนด เพื่อดำเนินนโยบายตามยุทธศาสตร์ประเทศและใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและลงตัวให้มากที่สุด

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 : การส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐเอกชนและภาคประชาชนในระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองร่วมกัน มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานราชการทุกหน่วยงานได้ทบทวนบทบาทและภารกิจของตนเองให้เหมาะสม โดยมุ่งเน้นความสำคัญของการมีส่วนร่วมและพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างทุกภาคส่วน ถ่ายโอนภารกิจไม่จำเป็นที่ภาครัฐต้องดำเนินงานเองไปยังภาคส่วนอื่น รวมทั้งสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วน (Partnership) ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 : การสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาโดยเน้นความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดิน มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมและให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐสามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติภารกิจของรัฐ โดยให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงาน การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และมาตรการในการต่อต้านการทุจริต คอร์รัปชันให้สำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 7 : การสร้างความพร้อมของระบบราชการไทยเพื่อเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน มีเป้าหมายเพื่อเตรียมความพร้อมของระบบราชการไทยเพื่อรองรับการก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน รวมทั้งประสาน พัฒนาเครือข่ายความร่วมมือกันในการส่งเสริมและยกระดับธรรมาภิบาล ในภาครัฐของประเทศสมาชิก อาเซียน อันจะนำไปสู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางการเมือง และความเจริญผาสุกของสังคมร่วมกัน

แม้ความพยายามที่จะปฏิรูประบบราชการโดยนำเอาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้อย่างต่อเนื่องก็ตาม ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของผลงานรัฐบาลที่ผ่านมาก็ยังไม่เป็นที่ประจักษ์มากนัก รัฐบาลโดยการนำของ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้เล็งเห็นความร่วมมือของทุกภาคส่วนในประเทศให้หันมาร่วมด้วยช่วยกัน โดยเครือข่ายภาคประชาสังคม ผู้นำภาคธุรกิจ หน่วยงานส่วนท้องถิ่นไปเต็มร้อย ประกาศเจตนารมณ์ "สานพลังประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก" ว่า ต้องการขับเคลื่อนประเทศชาติตามยุทธศาสตร์ "ประชารัฐ" ให้สอดคล้องตามเนื้อหาสาระเพลงชาติไทยที่เราขับร้องหรือได้ยินกันทุกวัน ซึ่งมีใจความว่า “ประเทศไทยรวมเลือดเนื้อชาติเชื้อไทย เป็นประชารัฐ ไผทของไทยทุกส่วน อยู่ดำรงคงไว้ได้ทั้งมวล ด้วยไทยล้วนหมาย รักสามัคคี

ยุทธศาสตร์ประชารัฐของรัฐบาลคือการร่วมมือกันในการสร้างสรรค์เพื่อประชาชนทุกคน อย่างไรก็ตามก็ตีความทบทวนอดีตที่ผ่านมาหนึ่งทศวรรษจะพบว่ายุทธศาสตร์ประชารัฐไม่ใช่เรื่องใหม่ หากแต่เก่าแก่มากที่ใช้ใหม่ให้ดูแตกต่าง เนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้บัญญัติศัพท์ หรือเป้าหมายของประชารัฐเพื่อการลงมือปฏิบัติมาแล้ว และการพัฒนาประชารัฐก็เป็นคำแปลของ Good Governance หรือธรรมาภิบาล (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. 2546) ในอดีตประเทศเรามียุทธศาสตร์การพัฒนาประชารัฐ 4 ข้อใหญ่ ได้แก่ (1) การเสริมสร้างหลักการใช้บังคับกฎหมายที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์และปรัชญากฎหมาย โอกาสและสภาวะแวดล้อม ให้สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งประกอบด้วย 3 ยุทธศาสตร์ย่อย คือการให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพ การจัดการแก้ไขความขัดแย้งในสังคมด้วยสันติวิธี การสร้างเสริมสมรรถนะของประชาชนและพลังทางสังคม (2) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาของทุกภาคส่วน ประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์ย่อย คือการสร้างภาคีเพื่อการพัฒนา การปรับดุลยภาพการมีส่วนร่วมในการพัฒนา การส่งเสริมท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการพัฒนา การเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชน ประการที่ (3) การเพิ่มพูนประสิทธิผลและประสิทธิภาพของภาครัฐ ประกอบด้วย 8 ยุทธศาสตร์ย่อย ได้แก่ การปรับปรุงบทบาทการบริหารจัดการของส่วนราชการ การปรับปรุงกระบวนการทางงบประมาณ การกำหนดให้จังหวัดมีบุคลากรที่มีความสามารถมากขึ้น การสร้างเกณฑ์ชี้วัดและระบบประเมินผลงาน การสร้างความรับผิดชอบทางการบริหาร การสร้างความโปร่งใส การปรับการบริหารจัดการนโยบายสาธารณะ การพัฒนาด้านกฎหมายเพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศ และ (4) การสร้างความต่อเนื่องในการบริหารรัฐกิจ ประกอบด้วย 2

ยุทธศาสตร์ย่อย ได้แก่ การสร้างพันธมิตรเพื่อกำหนดระเบียบวาระแห่งชาติ การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะเพื่อเสริมสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน (เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์. 2552)

ดังนั้นคำว่า "ประชารัฐ" จึงไม่ใช่เรื่องใหม่ นโยบายประชารัฐเป็นกรอบแนวทางในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา แทนกรอบนโยบายที่ถูกกล่าวว่าเป็น "ประชานิยม" โดยตัวสาระสำคัญของนโยบายประชารัฐจะอยู่ที่การใช้อำนาจของรัฐเพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญมีอยู่ 2 รูปแบบที่สำคัญ ได้แก่ (1) รูปแบบแรก คือ กลุ่มนโยบายที่ดูแลกลุ่มรากหญ้าโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นอยู่ในรูปของการอัดฉีดเงินกองทุนหมู่บ้าน หรือมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ในระดับตำบล ซึ่งเป็นมาตรการดูแล สนับสนุนแบบเฉพาะเจาะจงลงไปให้แก่กลุ่มประชาชน และในระดับพื้นที่ และ (2) รูปแบบที่สอง คือ กลุ่มนโยบายที่สนับสนุนภาคธุรกิจ เพื่อลดปัญหาผลผลิตคงค้างก่อให้เกิดการผลิต การจ้างงาน การลงทุนระลอกใหม่ ตัวอย่างของนโยบายในรูปแบบที่สอง เช่น มาตรการยกเว้นภาษีสำหรับรายได้ที่จ่ายไปเพื่อซื้อสังหาริมทรัพย์ มาตรการลดหย่อนภาษี 15,000 บาท สำหรับการซื้อสินค้าและบริการในช่วงปลายปีที่ผ่านมา เป็นต้น ทั้งนี้นโยบายที่จะพัฒนาธุรกิจแบบประชารัฐ คือ สร้างประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างยั่งยืนจะต้องไม่ใช่ นโยบายฉาบฉวยที่เน้นการแก้ไขปัญหาผลผลิตส่วนเกิน แต่ต้องเป็นนโยบายที่วางกลยุทธ์อุตสาหกรรมในอนาคตที่เหมาะสม ที่จะก่อให้เกิดการผลิต การจ้างงาน และการลงทุนอย่างต่อเนื่องในอนาคต รัฐบาลได้นำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง มาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการดำเนินการในหลายมาตรการ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและประชาชนผู้มีรายได้น้อยทั้งทางด้านการลดต้นทุนการผลิต การให้ความรู้ การสร้างมูลค่าเพิ่ม การตลาด การช่วยเหลือด้านปัจจัยการผลิต และการใช้แนวคิด "ประชารัฐ" มาเป็นตัวการแก้ไขปัญหา โดยอาศัยกลไกความร่วมมือจากทุกภาคส่วน

จะเห็นได้ว่าภารกิจสำคัญของรัฐบาลในอนาคตคือการสร้างฐานรากประเทศสู่อนาคตตามโมเดลไทยแลนด์ 4.0 ซึ่ง 1 ในองค์ประกอบหลัก คือ การขับเคลื่อนประเทศผ่านกลไก "ประชารัฐ" จะต้องมุ่งทำงานแบบบูรณาการให้เกิดการเชื่อมโยง ประสานสอดคล้องกัน เพราะปัญหาของหลายภาคส่วนล้วนมีความเกี่ยวข้องและมีผลกระทบซึ่งกันและกันปัญหาสาธารณะของประเทศมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นหลายฝ่ายจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือผนึกกำลังระหว่างหน่วยงานต่างๆ ภายในภาครัฐด้วยกันเองและระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่นๆ ในสังคมมากขึ้น ซึ่งแต่เดิมอาจจะคุ้นชินกับการบริหารราชการในลักษณะบนลงล่าง แต่จากนี้เราต้องบริหารงานทั้งล่างขึ้นบน/บนลงล่างทั้งในแนวดิ่งและแนวนอน จึงขอให้ท่านมองและคิดแบบองค์รวมหรือการเชื่อมโยงผสมผสานกัน (Matrix) โดยใช้กลไกประชารัฐควบคู่กันไปเอาความต้องการประชาชนเป็นตัวตั้ง เน้นการมีส่วนร่วม หน่วยงานภาครัฐต้องไปช่วยสะท้อนความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด ขอให้เข้าใจว่า ยุทธศาสตร์ประชารัฐของรัฐบาลนี้จะเป็นความร่วมมือกันในเชิงสร้างสรรค์ตั้งแต่จุดแข็งของแต่ละภาคส่วนมี ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน มาช่วยกันสร้างพลังในการทำมาดีเพื่อชาติ เพื่อประชาชนทุกคน โดยจะไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง

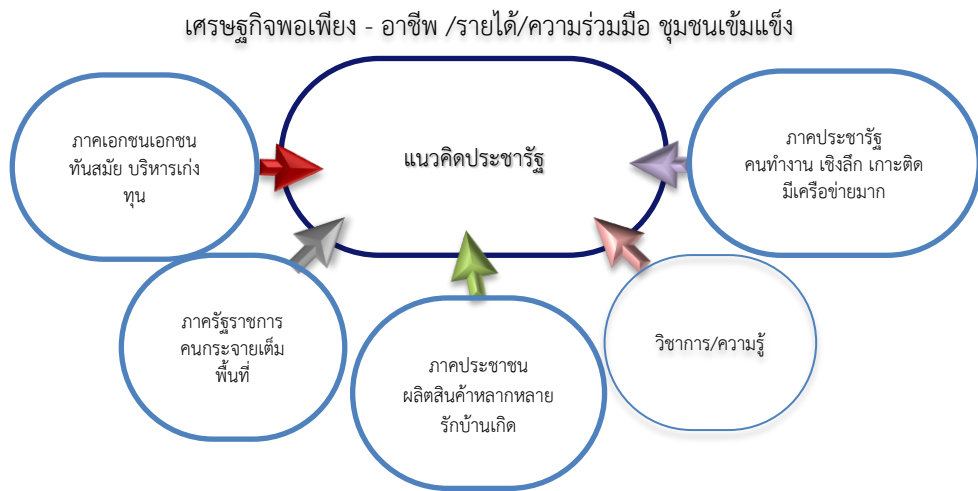
การนำแนวคิดประชารัฐมาใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐ

คำว่า "ประชารัฐ" มาจากเพลงชาติ ซึ่งมีใจความว่า "ประเทศไทยรวมเลือดเนื้อชาติเชื้อไทยเป็นประชารัฐ ไผทของไทยทุกส่วน อยู่ดำรงคงไว้ได้ทั้งมวล ด้วยไทยล้วนหมาย รักสามัคคี" และได้ถูกเขียน

ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (แผนฯ 8) นอกจากนั้นมาจากชื่อ “ส่วนประสานเครือข่ายประชารัฐ” สำนักงานคณะกรรมการการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) วัตถุประสงค์ของการพัฒนาประชารัฐ ดังนั้นความหมายของประชารัฐ จึงได้แก่ (1) ประสานพลังทุกส่วนของ “ประชา” กับทุกส่วนของ “รัฐ” เพื่อพัฒนาสังคมทุกระดับ (2) ประสานพลังทุกส่วน เพื่อมวลประชามุ่งพัฒนาสังคม (3) ร่วมด้วยช่วยกัน สร้างสรรค์สังคม (4) มาร่วมมือรวมพลังกันเกิด อย่าเดินแยกอยู่ต่างหากเลย และ (5) รวมทุกพลังสร้างสรรค์ ไม่กีดกันผู้ใดออก

อย่างไรก็ตามประชารัฐยังมีความหมายอย่างกว้าง (วรเดช จันทรศร. 2541) ดังนี้ (1) ประชาชน ชุมชน และประชาสังคม มีบทบาทสำคัญ ในการพัฒนาท้องถิ่น สังคม และประเทศ (2) การบริหารจัดการและพัฒนาประเทศโดยภาครัฐ ใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง จริงจัง และต่อเนื่อง ในทุกระดับ (3) การดำเนินงานของภาครัฐ มีความสุจริต โปร่งใส ถูกต้อง มีประสิทธิภาพ คุณภาพ และประสิทธิภาพ รวมถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและเพียงพอ (4) ทุกส่วนของสังคม ทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ร่วมเป็น “ภาคีการพัฒนา” โดยร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมติดตามประเมินผล ร่วมปรับปรุงพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้นประชารัฐ จึงหมายถึงการที่ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาประชาชน ช่วยกันแก้ปัญหา และคิดหาทางสร้างอนาคตให้ประเทศไทยผ่านโครงสร้างการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศที่มุ่งมั่นคง ความเหลื่อมล้ำ พัฒนาคุณภาพคน และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยหลักการของประชารัฐมีดังต่อไปนี้ (จิรวัดน์ รจนาวรรณ. 2546 ; ประโยชน์ สังกสิน. 2551)



แผนภาพที่ 1 แนวคิดประชารัฐ

1. นโยบายลดความเหลื่อมล้ำ สร้างรายได้และความเจริญ ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจให้ครอบคลุมทั่วประเทศ

โดยให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการร่วมกับภาครัฐเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ของประเทศในเรื่อง มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน โดยคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2558 รับทราบการแต่งตั้งคณะกรรมการภาครัฐและภาคเอกชน 12 คณะ ประกอบด้วย กลุ่ม Value Driver 7 คณะ และกลุ่ม Enable Driven 5 คณะ เพื่อขับเคลื่อนนโยบายสานพลังประชารัฐของรัฐบาล ซึ่งคณะกรรมการทั้ง 12 คณะ มีบทบาทหน้าที่ ดังนี้ (ประโยชน์ ส่งกลิ่น. 2551)

1.1 ดำเนินการในลักษณะหุ้นส่วนภาครัฐ เอกชน และประชาชน

1.2 เน้นกิจกรรมที่เป็น Action Based

1.3 ครอบคลุม 4 เสาหลัก คือ ธรรมาภิบาล นวัตกรรมและผลิตภาพ การยกระดับคุณภาพทุนมนุษย์ และการมีส่วนร่วมในความมั่งคั่ง

1.4 ภาคเอกชนนำ โดยภาครัฐเป็นผู้อำนวยความสะดวกและสนับสนุน

2. แนวคิดประชารัฐ

แนวคิดประชารัฐเป็นการเอาจุดเด่นของแต่ละภาคส่วนมารวมกัน 5 ภาคส่วน

2.1 ภาครัฐ จดเด่น คือ มีคนมากกระจายอยู่เต็มพื้นที่ มีองค์ความรู้ มีงบประมาณและบทบาทหน้าที่ตามลักษณะงานที่รับผิดชอบ

2.2 ภาคเอกชน จดเด่น คือ ทันสมัย บริหารจัดการเก่ง มีทุนที่คล่องตัว

2.3 ภาคประชาชน จดเด่น คือ มีฝีมือ มีความสามารถผลิตสินค้า รักบ้านเกิด

2.4 ภาควิชาการ จดเด่น คือ มีองค์ความรู้ เทคโนโลยี การค้นคว้าวิจัยเพื่อต่อยอด

2.5 ภาคประชาสังคม จดเด่น คือ ทำงานเชิงลึก เกะกะติด มีเครือข่ายมาก

3. โครงสร้างของทีมประชารัฐ

กลไก “ประชารัฐ” เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินการในระดับพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วย ศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.จังหวัด) (คสช.) ศูนย์ปฏิบัติการอำเภอ นายอำเภอ การปกครองท้องถิ่น องค์การส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการระดับอำเภอ ผู้แทนพลเรือน ตำรวจ ทหาร (พตท.) องค์การพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน และประชาชน

4. การมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน

เพื่อร่วมกันสนับสนุนและพัฒนาสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบเศรษฐกิจฐานราก ก า ร ที่ประชาชนและรัฐร่วมมือกันในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม สอดคล้องกับการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ “สานพลังประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก” เป็นความร่วมมือร่วมใจของรัฐและประชาสังคม เพื่อร่วมแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และขับเคลื่อนการพัฒนา ซึ่งมีกลไก มีกระบวนการที่แตกต่างจากประชานิยม ซึ่งเป็นการรวมพลังทุกภาคส่วนไม่ว่าจะอยู่ในภาคประชาชน ภาคธุรกิจ หรือภาครัฐ ทุกคน คือ ประชาชนของชาติ โดยรัฐบาลเป็นผู้อำนวยความสะดวก สนับสนุน เปิดช่องทางให้เอกชน ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมตามกระบวนการประชาธิปไตย ทำให้การบริหารงานต่าง ๆ ไม่สร้างความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับรัฐบาล

ประเทศต้องเริ่มสร้างความเข้มแข็งตั้งแต่ฐานรากขึ้นมา จะต้องร่วมมือกันทำให้เกิดความชัดเจนระหว่างภาครัฐ เอกชน ประชาชน และท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการสร้างเศรษฐกิจฐานรากตลอดจนการ ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ การเข้าถึงการบริการของรัฐ และกระบวนการทางกฎหมายต่างๆ ทั้งนี้ หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ถือเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องยึดถือรวมทั้งต้องมีความรู้คู่คุณธรรม โดยเฉพาะผู้ประกอบการที่เข้ามาบริหารบ้านเมืองจะต้องมีคุณธรรม ศีลธรรม มีหลักธรรมาภิบาล ซึ่งประชาชนเองก็จะต้องมีศีลธรรม

รัฐบาลมีความห่วงใย และมีความตั้งใจที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาบ้านเมือง และสร้างความเข้มแข็งใน ชุมชนท้องถิ่น โดยจะส่งเสริมด้านการตลาด ซึ่งมีแนวคิดที่จะเปิดตลาดกลางเพิ่มขึ้น เพื่อให้เกษตรกรมีการเชื่อมต่อและพบกับผู้ค้าโดยตรง เป็นการสร้างเครือข่ายในท้องถิ่น และสร้างความสมดุลของราคาสินค้า โดยจะต้องมีการพัฒนาสินค้าอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ทัดเทียมกับนานาประเทศ ตลอดจนการทำให้ประเทศไทย เป็นศูนย์กลางแห่งภูมิภาคอาเซียน

5. การบูรณาการการทำงานในระดับพื้นที่

การรวมกลุ่ม "ประชารัฐ" สามารถทำได้ทั้ง 3 แบบ คือ แบบทางการ กึ่งทางการ และไม่เป็นทางการ เพื่อให้เข้าถึงประชาชนมากที่สุด ขอให้เร่งสร้างการรับรู้ สร้างการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน - ประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุนการทำงานของภาครัฐ และให้ใช้ความเป็นผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ ในการตัดสินใจเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนด้วยความรวดเร็ว ทั้งนี้ ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด บูรณาการการแก้ไขปัญหา ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามสภาพปัญหาแต่ละเรื่อง โดยพิจารณาว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใด เพื่ออำนวยความสะดวก ส่งเสริมแก้ไขปัญหาให้ได้อย่างรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์

6. การสร้างความรู้ความเข้าใจ/ความเชื่อมั่นตามแนวทางประชารัฐ

6.1 การสนับสนุนศักยภาพและโอกาสการพัฒนาของคน

6.1.1 การให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลและสิทธิเสรีภาพของชุมชน ให้มีความสำคัญกับหลักมนุษยธรรม เกียรติภูมิและศักดิ์ศรีของมนุษย์ทุกคน รวมทั้งหลักประกันการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย

6.1.2 การให้หลักประกันในด้านโอกาสและช่องทางในการมีส่วนร่วมในส่วนของการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการการพัฒนาทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อตอบสนองความจำเป็นและความต้องการของคนกลุ่มต่างๆ ในสังคม

6.2 การพัฒนาสภาพแวดล้อมทางสังคม

6.2.1 การสร้างสังคมเปิดที่มีความสมานฉันท์ ยอมรับการเปลี่ยนแปลงและเห็นคุณค่าของความแตกต่างหลากหลายและการสร้างความเท่าเทียมเสมอภาคระหว่างคนกลุ่มต่างๆ ในสังคม

6.2.2 การสร้างจริยธรรมและวัฒนธรรมของการใช้อำนาจที่เป็นธรรม

6.2.3 การสร้างกติกาสังคมและแบบอย่างทางการเมืองและการบริหารที่ให้ความสำคัญกับการประนีประนอม สันติธรรม เมตตาธรรม การยอมรับบังคับใช้กฎหมาย

6.2.4 การสร้างวัฒนธรรมประชาสังคมที่คนในสังคมมีความสำนึกถึงสิทธิหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกันในฐานะพลเมืองและความรับผิดชอบต่อที่มีต่ออนุชนรุ่นหลัง

6.3 การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและชนบท

บริหารจัดการภาครัฐ ที่ดินนั้นจะมีลักษณะ และความหมายคุณค่าที่ล้าลึก การบริหารรัฐหรือการบริหารงานของภาคราชการดังที่เคยศึกษากันมาในอดีต

เอกสารอ้างอิง

- เทพศักดิ์ บุญยรัตน์. (2552). “รัฐประศาสนศาสตร์กับการปฏิรูประบอบราชการ” ใน *ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์* หน่วยที่ 11. หน้า 205-206 นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชาวิทยาการจัดการ
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (2553). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์*. พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ : บริษัทบพิตรการพิมพ์ จำกัด
- จิรวัฒน์ รัตนารณ (2546). *ปฏิรูปการเมืองและระบอบราชการ*. กรุงเทพฯ : พังตน
- ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ (2546) "ประชาธิปไตย: เส้นทางเดินจากประชาธิปไตยโดยตรงสู่ ประชาธิปไตยแบบตัวแทน" *รัฐศาสตร์สาร 24: ฉบับพิเศษ (พฤศจิกายน): 11-15*
- ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์. (2555). *นโยบายสาธารณะ*. พิมพ์ครั้งที่ 2, เชียงใหม่ : ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- ประโยชน์ ส่งกลิ่น. (2551). *การปฏิรูปการจัดการภาครัฐ : กรณีศึกษาการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทยและสิงคโปร์*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พิสิฐ จอมบุญเรือง. (2551). "แนวโน้มของการปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่" *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, 6 (1) : 93-117.
- วรเดช จันทรศร และ ไพโรจน์ ภัทรนรากุล. (2541). *การประเมินผลในระบบเปิด*. กรุงเทพฯ : สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์นิดา, 2541
- อาวุธ วรรณวงศ์ (2551) “กระบวนทัศน์การบริหารภาครัฐ” ใน *ประมวลสาระชุดวิชาการบริหาร ภาครัฐ หน่วยที่ 11* หน้า 38-39 นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชา วิทยาการจัดการ
- Eguchi, Masayoshi. (2007). “New public Management: As a Means to Reform”. *Quarterly Journal of Public Polity & Management*. 1 (Special Issue): 1-23
- Hood, Christopher C. (1991). “A Public Management for All Seasons?”. *Public Administration*, 69 (1), 3-19.
- Ramanie Samarantunge and Lynne Bennington. (2002). “New Public Management: Challenge for Sri Lanka”. *Asian Journal of Public Administration*. 24, 1. (June): 87-109.
- Robert B. Denhardt and Joseph W. Grubbs. (2003). *PUBLIC ADMINISTRATION: AN ACTION ORIENTATION*. 6th ed. USA : Wadsworth/Thomson Learning Publications.

