

พระราชรัฐ: จากแนวคิดการบริหารสู่การปฏิบัติในประเทศไทย

ฉันทกร โคตรสิงห์

นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการพัฒนาสังคม

คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

tk.ningwork@gmail.com

บทคัดย่อ

ยุทธศาสตร์พระราชรัฐเป็นนโยบายสำคัญที่รัฐบาลให้ความสนใจ สำหรับนำมาใช้ขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไทยในปัจจุบัน แนวคิดพระราชรัฐเป็นแนวคิดที่ได้เริ่มขึ้นมาในกระแสของการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance) มีจุดมุ่งเน้นไปที่การลดบทบาทภาครัฐและเน้นการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่น ๆ ในการเข้ามาบริหารจัดการงานสาธารณะ นอกจากนี้ยังมีแนวคิดสำคัญที่ได้รับการผลักดันควบคู่กันมากับการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่ นั่นคือ “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดการบริหารจัดการสาธารณะทั่วโลกในหลายทศวรรษที่ผ่านมา ส่วนประเทศไทยได้หยิบยักยุทธศาสตร์พระราชรัฐขึ้นมาเป็นนโยบายอย่างเป็นทางการในครั้งแรกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) และล่าสุดในการบริหารงานของรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในรูปแบบของการจัดตั้ง “บริษัทประชารัฐรักสามัคคีประเทศไทยจำกัด” แม้ว่าแนวคิดพระราชรัฐของรัฐบาลปัจจุบันจะมีการปฏิบัติที่แตกต่างไปจากหลักการในอดีต อย่างไรก็ตามก็ยังพยายามคงไว้ซึ่งหลักการของคำว่าพระราชรัฐที่ทุกวาทกรรมมีจุดยืนร่วมกัน คือ การที่ภาคส่วนรัฐ เอกชน และภาคประชาสังคมหรือประชาชน มามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในรัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย

คำสำคัญ พระราชรัฐ ธรรมาภิบาล การบริหารจัดการสาธารณะ การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่

Pracharat: from administrative concept to practice in Thailand

Thannaphat Khotsing

Ph.D. Student, Doctor of Philosophy Program in Social Development Administration

School of Social and Environmental Development

National Institute of Development Administration

tk.ningwork@gmail.com

Abstract

“Civil-state Strategy” known as Thai “Pracharat” in Thailand is a dominant policy that the government implements to impel development at present. Civil-state concept was an initiative on the “New Public Governance”, which emphasizes reducing the role of state sector and enhancing private sector and others for the public management. Apart from that, there is “Good Governance” which has influenced on worldwide public management in decades up to the present day. Civil-state Strategy was used for the first time in 1997 in the National Economic and Social Development Plan No. 8 (2540-2544 BC). The latest government led by Prime Minister Prayuth Chan-ocha has carried out Civil-state Strategy policy by establishing “Pracharat - Raksamakkhee -Thailand Co., Ltd.” in 2016. Although that policy by Prayuth is different from the practices in the past, the main principles such as the participation among state sector, private sector, and civil society or others sector in managing of public affairs for the sake of people in democratic state are still visible.

Keywords: Civil-state, “Pracharat” Policy, New Public Governance

บทนำ

ยุทธศาสตร์ประชารัฐเป็นนโยบายสำคัญที่รัฐบาลให้ความสนใจ สำหรับนำมาใช้ขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไทยในปัจจุบัน เมื่อกล่าวถึงคำว่า “ประชารัฐ” ประชาชนทั่วไปจะคุ้นเคยเป็นอย่างดีกับวลีที่ปรากฏอยู่ในเนื้อเพลงชาติไทยที่ว่า “ประเทศไทยรวมเลือดเนื้อชาติเชื้อไทย เป็นประชารัฐ ไผทของไทยทุกส่วน...” ซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยที่รัฐบาลเปลี่ยนชื่อจากสยามประเทศมาเป็นประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2482 (Peeplengchart, 2016) แต่หากกล่าวถึงประชารัฐในฐานะที่เป็นแนวคิดในการบริหารจัดการสาธารณะ โดยทั่วไปจะพบว่า แนวคิดประชารัฐเป็นแนวคิดที่เริ่มขึ้นมาในกระแสของการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance) มีจุดมุ่งเน้นอยู่ที่การลดบทบาทภาครัฐและเน้นการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่นๆ ในการเข้ามาบริหารจัดการงานสาธารณะ อีกแนวคิดสำคัญที่ได้รับการผลักดันควบคู่กันมากับการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่ก็คือ “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) ซึ่งจะระบุถึงประชารัฐ (Participatory State) ว่าเป็นหนึ่งในหลักการสำหรับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หลักการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่ และ แนวคิดธรรมาภิบาล เป็นแนวคิดที่ทั่วโลกให้ความสำคัญตั้งแต่คริสต์ทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา ส่วนประเทศไทยได้หยิบยกรายยุทธศาสตร์ประชารัฐขึ้นมาเป็นนโยบายอย่างเป็นทางการครั้งแรก ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) และล่าสุดในการบริหารงานของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้นำยุทธศาสตร์ประชารัฐ มาใช้ในการขับเคลื่อนประเทศ

เพื่อให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับ “ประชารัฐ” ในหลายแง่มุม บทความนี้จะนำเสนอเกี่ยวกับแนวคิดการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวคิดพื้นฐานของการบริหารงานแบบประชารัฐ จากนั้นจะนำเสนอความหมายและการนำวาทกรรมประชารัฐมาใช้ในช่วงเวลาที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม นโยบายประชารัฐตามแนวทางของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ถือได้ว่าเป็นนโยบายใหม่ จึงเป็นที่น่าสนใจว่าการนำกลไกประชารัฐเข้ามาขับเคลื่อนการดำเนินงานต่าง ๆ ภายในประเทศจะมีรูปแบบการดำเนินงานอย่างไร และจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐได้จริงหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนได้วิเคราะห์ รูปแบบของการจัดตั้ง “บริษัทประชารัฐประเทศไทยจำกัด” มาเป็นตัวอย่งในการวิเคราะห์ในครั้งนี้

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่

การบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่อาจมีนักวิชาการหลายท่านใช้คำภาษาไทยที่แตกต่างกันไป เช่น การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (Samakkeetham & Vanichapoom, 2013) การบริหารกิจการบ้านเมืองแนวใหม่ (Sirisamphan, 2016) แต่มีที่มาจากคำภาษาอังกฤษคำเดียวกัน คือ New Public Governance ก่อนจะกล่าวถึงแนวคิดการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่ซึ่งหากพิจารณาตามแนวคิดของ Osborne (2010) แล้วถือเป็นแนวคิดล่าสุดจาก 3 แนวคิดสำคัญที่มีอิทธิพลครอบงำความคิดในการบริหารจัดการภาครัฐในช่วงเวลาที่ผ่านมา อธิบายตามลำดับดังต่อไปนี้ (Osborne, 2010)

แนวคิดแรก ระบอบการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration-TPA) กำเนิดในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 และครอบงำการบริหารจัดการภาครัฐมาจนถึงปลายทศวรรษ 1970 ซึ่งมีฐานแนวคิดที่ว่าองค์กรของรัฐจะต้องจัดโครงสร้างแบบรวมศูนย์อำนาจ แล้วจัดสายบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้น เน้นวางกฎเกณฑ์อย่างเข้มงวด และแยกการบริหารออกจากการเมือง

แนวคิดที่สองระบอบการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management: NPM) กำเนิดในช่วงปลายทศวรรษ 1970 ซึ่งครอบงำการบริหารจัดการภาคสาธารณะในช่วงเวลาต่อจาก TPA โดยมีแนวคิดที่ว่า การบริหารงานภาครัฐที่เต็มไปด้วยปัญหา ควรนำความรู้ และประสบการณ์จากการจัดการธุรกิจภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้ ทำให้รัฐเปลี่ยนมาเน้นการกระจายอำนาจให้มีอิสระเลียนแบบเอกชนที่ทำได้สามารถตัดสินใจได้คล่องตัว หลักการสำคัญของ NPM คือการมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง มุ่งผลสัมฤทธิ์ตามตัวชี้วัด เน้นการบริหารแบบมืออาชีพ ลดบทบาทจากส่วนกลาง เน้นการมีจิตวิญญาณผู้ประกอบการ เน้นการบริหารเสมือนประชาชนเป็นลูกค้า เน้นการทำงานเชิงรุก แสวงหาโอกาสเจรจาต่อรองเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและการพัฒนาระบบการทำงานอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนมอบอำนาจการใช้ดุลยพินิจและให้อิสระ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในระดับรองลงมา ในลักษณะของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ แต่แนวคิด NPM ก็มีจุดอ่อนที่สำคัญคือ ยังไม่ได้สนใจประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยรัฐยังเป็นศูนย์กลางเช่นเดิมเพียงแต่เปลี่ยนรูปแบบการบริหารให้คล้ายเอกชนมากขึ้น (Pestoff, & Brandsen, 2010; Barzelay & Armajani, as cited in Siriwat, 2006, p.703)

แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่มีความแตกต่างไปจากการบริหารจัดการภาครัฐในแบบเดิมหลายประการ สามารถสรุปเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างกระบวนทัศน์ ระบบราชการแบบเก่าและกระบวนทัศน์ระบบราชการแบบใหม่ ดังตารางที่ 1 (Sirisamphan, 2015)

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบกระบวนกำรระบบราชการแบบเก่าและแบบใหม่

กระบวนทัศน์ระบบราชการแบบเก่า	กระบวนทัศน์ระบบราชการแบบใหม่
(1) คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ	ให้ประชาชนได้รับสิ่งที่มีคุณค่า
(2) ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพ	ให้ความสำคัญกับคุณภาพและสิ่งที่มีคุณค่า
(3) มุ่งเน้นการบริหารแบบตามคำสั่งตามสายบังคับบัญชา	เน้นการเพิ่มผลผลิตหรือมุ่งเน้นงาน
(4) เน้นการควบคุมสั่งการ	การยึดมั่นในปทัสถาน
(5) กำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน	กำหนดภารกิจที่ชัดเจน ปรับปรุงบริการ เพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้าและเน้นผลลัพธ์
(6) คำนึงถึงต้นทุน	การส่งมอบสิ่งที่มีคุณค่า

กระบวนทัศน์ระบบราชการแบบเก่า	กระบวนทัศน์ระบบราชการแบบใหม่
(7) ตระหนักถึงความรับผิดชอบ	การสร้างระบบการทำงานที่มีความรับผิดชอบ สมควรได้รับความไว้วางใจ และเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีในการทำงาน
(8) การปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ และ กระบวนการทำงาน	สร้างความเข้าใจในปทัสถาน หาวิธีการแก้ปัญหาและปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง
(9) การปฏิบัติตามแบบแผนการบริหารที่มีอยู่อย่างเคร่งครัด	การแยกการให้บริการออกจากการควบคุมการสร้างปทัสถาน การเพิ่มทางเลือกให้กับลูกค้า สร้างความร่วมมือ การให้สิ่งจูงใจ การวัดผลงานและวิเคราะห์ผลลัพธ์ การรับฟังผลสะท้อนกลับจากผู้รับบริการเพื่อปรับปรุงการบริการให้มีคุณภาพสูง

สำหรับแนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance-NPG) เกิดขึ้นในช่วงต้นศตวรรษที่ 21 แม้ว่าจะไม่ได้ถือว่าเป็นแนวคิดกระแสหลักที่มีอิทธิพลต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองเท่ากับสองแนวคิดที่ผ่านมา แต่ก็ขยายตัวอย่างมากในช่วงกว่าสิบปีที่ผ่านมา โดยเกิดภายใต้บริบทที่ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชนและกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานสาธารณะในรูปแบบของภาคีอันหลากหลาย (Samakkeetham & Vanichapoom, 2013) ส่วนแนวคิดประชารัฐก็จัดได้ว่าเป็นแนวคิดที่อยู่ในแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองแนวใหม่ หรือ NPG นี้โดยจะอธิบายให้ทราบในภายหลัง

Sirisamphan (2016) กล่าวถึง NPG เป็นภาษาไทยว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองสมัยใหม่” หรือ “การบริหารกิจการบ้านเมืองร่วมสมัย” ซึ่งโดยหลักการ ก็คือสิ่งเดียวกันกับการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ โดยเน้นว่าการจัดการในลักษณะนี้ได้ให้ความสำคัญต่อการทำงานแนวใหม่ ที่มีการจัดระเบียบและสานพลังของกลไกทุกฝ่ายเข้าด้วยกัน เน้นการบูรณาการหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเองในทุกระดับ การร่วมมือประสานการทำงาน เปิดทางเลือกให้แก่ภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมืองทั้งในทางตรงและทางอ้อม สรุปหลักการสำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองในรูปแบบนี้คือการจัดการความสัมพันธ์ให้เกิดความสมดุลระหว่างการบริหารของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคส่วนที่สาม เช่น องค์กรภาคประชาสังคม องค์กรภาคเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร (NGO) หรือภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐ (Sirisamphan, 2016)

นอกจากนั้น Sirisamphan (2016) ยังได้จำแนกการบริหารกิจการบ้านเมืองร่วมสมัยออกเป็นสองแนวทางได้แก่ แนวตั้ง และแนวนราบ สำหรับแนวตั้ง (Vertical Governance) เป็นเรื่องของ การจัดการความสัมพันธ์ภายในภาครัฐเอง โดยครอบคลุมตั้งแต่การจัดระเบียบความสัมพันธ์ของลำดับชั้นทางการบริหารปกครอง ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องมีการกำหนดบทบาทภารกิจและอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน ส่วนแนวนราบ (Horizontal Governance) เป็นเรื่องของ

การจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ และภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม ทั้งในเรื่องการถ่ายโอนภารกิจ การปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของภาครัฐให้เป็นผู้เอื้ออำนวยสนับสนุนมากกว่าเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเอง โดยอาศัยวิธีการต่าง ๆ เช่น การเปิดให้มีการแข่งขัน การแสวงหาความร่วมมือ และการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่น ๆ เช่นธุรกิจภาคเอกชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมือง เป็นต้น

ในการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่มีความแตกต่างไปจากการบริหารจัดการสาธารณะแนวเดิมตรงที่เน้นความสัมพันธ์ในแนวนอน ซึ่งเกี่ยวข้องกับอีกแนวคิดคือ การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance)

การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance)

ดังที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้นว่าการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่คือการผนึกกำลังหรือสานพลังทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ซึ่งมีลักษณะการทำงานแบบข้ามภาคส่วน เพื่อแก้ไขปัญหาส่วนร่วมของประเทศชาติให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาที่ยากเกินกว่าภาคส่วนใดจะทำให้สำเร็จโดยลำพัง โดยให้ความสำคัญกับการหยิบเอาประเด็นปัญหาสาธารณะขึ้นมาพิจารณา เปิดโอกาสให้ผู้นำของทุกภาคส่วนเข้ามาถกประเด็นกันในเวทีที่มีความเป็นกลาง รวมทั้งแสวงหาทางออกและตัดสินใจแก้ปัญหาด้วยกันอย่างเป็นระบบ ตลอดจนสร้างฉันทามติให้เกิดขึ้น การทำงานร่วมกันดังกล่าวนี้จะต้องเป็นไปด้วยความจริงใจและไม่มีประโยชน์แอบแฝง การบริหารบ้านเมืองแบบร่วมมือกันตั้งอยู่บนสมมติฐานในการแก้ไขปัญหาสาธารณะที่ดี โดยเกิดจากการที่ฝ่ายต่างๆ เข้ามาร่วมกันรับผิดชอบดำเนินงาน ผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องอยู่ในระดับที่มากกว่าการประสานงานตามปกติ เช่น มีการวางแผนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการร่วมกัน มีการระดมทรัพยากร แบ่งปัน และใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตลอดจนยอมรับความเสี่ยงและรับผิดชอบต่อผลงานที่เกิดขึ้นร่วมกัน (Sirisamphan, 2016)

Ansell and Gash (2008) ก็ได้อธิบายไปในทำนองเดียวกันว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) คือการจัดปกรรณที่ภาครัฐและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ที่ไม่ใช่รัฐ เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างเป็นทางการ อย่างมุ่งเน้นฉันทามติ และการอภิปรายร่วมกัน (Ansell & Gash, 2008) โดยมีองค์ประกอบสำคัญ 6 ประการ ได้แก่ 1) เวทีสนทนาเริ่มโดยหน่วยงานหรือสถาบันต่าง ๆ ของรัฐ 2) ผู้เข้าร่วมเวทีสนทนาประกอบด้วยตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ 3) ผู้เข้าร่วมจะเป็นผู้มีส่วนร่วมโดยตรงในการตัดสินใจ และไม่ได้เป็นเพียง "ที่ปรึกษา" 4) เวทีสนทนามีการจัดขึ้นอย่างเป็นทางการ 5) เวทีสนทนามีจุดมุ่งหมายที่ทำให้เกิดการตัดสินใจแบบฉันทามติ และ 6) มุ่งเน้นความร่วมมือกันในเรื่องนโยบายสาธารณะหรือการจัดการภาครัฐ (Chamaram, n.d.)

บทบาทของธุรกิจเอกชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

จากกระแสแนวคิดดังกล่าวจะเห็นได้ว่า มีการเน้นเกี่ยวกับภาคเอกชนในการมีส่วนร่วม ดังนั้นจึงมีอีกแนวคิดหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ก็คือ การให้เอกชนมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อสังคม โดยมีบทบาทในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ดังจะเห็นได้จากแนวคิดเรื่องความเป็นพลเมืองของบริษัท (Corporate Citizenship) ความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social

Responsibility หรือ CSR) รวมถึงการสร้างคุณค่าร่วม (Corporate Shared Values หรือ CSV) เป็นต้น อย่างไรก็ตามการดำเนินงานดังกล่าวยังคงเป็นไปในลักษณะที่เอกชนต่างดำเนินการด้วยตนเอง หรือร่วมมือกับชุมชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นการเฉพาะ ส่วนในแง่ของการทำงานร่วมมือกันที่ผ่านมามีปรากฏในรูปแบบของการเป็นหุ้นส่วน (Public-private Partnership หรือ PPP) ซึ่งเป็นเรื่องของการเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาประมูลเพื่อจัดหา ลงทุนในโครงการ หรือบริการสาธารณะต่าง ๆ ของภาครัฐ โดยเป็นรูปแบบของการทำข้อตกลงหรือสัญญา ต่างตอบแทน ตลอดจนถึงการสร้างแรงจูงใจทางภาษี ยกตัวอย่างเช่น โครงการรถไฟฟ้า โครงการก่อสร้างท่าเรือ โครงการจัดหาพลังงานไฟฟ้า จึงยังไม่ได้ตอบโจทยในเรื่องของความรับผิดชอบต่อสังคมเนื่องจากมีลักษณะต่างตอบแทน หลังจากนั้นจึงได้มีความพยายามที่จะกระตุ้นให้มีความสำคัญในเรื่องการส่งเสริมให้มีการทำงานร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาและความต้องการของสังคมอย่างจริงจังมากขึ้น ในกระแสของการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันดังที่กล่าวไปในข้างต้น และถือเป็นแนวทางเดียวกับความเป็นประชารัฐ (Sirisamphan, 2016)

ดังนั้นอาจกล่าวโดยสรุปได้อย่างสั้น ๆ ว่าการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ การบริหารจัดการบ้านเมืองสมัยใหม่ หรือการบริหารจัดการบ้านเมืองแบบร่วมสมัย ที่ใช้ภาษาอังกฤษว่า “New Public Governance” เป็นการบริหารกิจการงานเพื่อสาธารณะโดยเน้นการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายจากภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมอย่างเป็นทางการ โดยแบ่งได้หลัก ๆ เป็น 3 ภาคส่วน คือภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคส่วนที่สามอันเป็นตัวแทนของภาคประชาชน

ประชารัฐกับการพัฒนาในประเทศไทย

ในส่วนนี้จะอธิบายแนวคิดประชารัฐว่าได้ถูกนำมาใช้ภายใต้หลักการและเงื่อนไขใดบ้าง ซึ่งพบว่าในประเทศไทยได้กล่าวถึงแนวคิดประชารัฐในการพัฒนาไว้ 3 ช่วงเวลาที่สำคัญ ได้แก่ ช่วงที่มีการนำแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนเข้ามาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาโดยการนำทางแนวคิดของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารตามกระแสของธนาการโลก ต่อมาได้มีการระบุไว้เป็นยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และล่าสุดรัฐบาลปัจจุบันนำโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ดำเนินการในฐานนโยบายหลักที่ใช้ในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ

ประชารัฐกับการพัฒนาที่ยั่งยืน

การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) หมายถึง การพัฒนาที่สามารถตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่มีผลกระทบต่อความต้องการของคนรุ่นต่อไปในอนาคต แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนเกิดขึ้นจากบทเรียนที่ว่า การพัฒนาแบบดั้งเดิมในช่วงเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมาเติบโตอย่างมากในด้านเศรษฐกิจแต่กลับล้มเหลวในการพัฒนาด้านอื่น ๆ ไม่เพียงแต่ทำให้สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมลง ส่งผลกระทบด้านลบต่อระบบนิเวศน์ สัตว์ และพรรณพืชแล้ว ยังได้สร้างปัญหาให้กับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์และวัฒนธรรมท้องถิ่นอย่างมาก ในขณะที่รัฐบาลบกพร่องในหน้าที่ ขาดความรับผิดชอบต่อ บริหารงานล่าช้าไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน มีการคอร์รัปชันในระบอบราชการสูง

ขาดประสิทธิภาพ ขาดความโปร่งใส เป็นต้น นานาชาติจึงได้ประชุมร่วมกันเพื่อแสวงหาแนวคิดที่เป็นกลางที่สุดมาเยียวยาปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว ผลสรุปคือเกิดแนวคิดในการให้ทั่วโลกสมควรปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาใหม่ โดยรัฐจะต้องยกเลิกการพัฒนาซึ่งรัฐเป็นผู้ชี้แนะและออกคำสั่งแต่เพียงฝ่ายเดียว ในลักษณะ “รัฐประชาชาติ” (Nation State) เปลี่ยนเป็น “ประชาธิปไตย” (Civil State) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในรูปแบบใหม่ระหว่างรัฐกับประชาชนในลักษณะที่เป็นประชาสังคม (Civil Society) หมายถึง การพัฒนาที่เกิดขึ้นจากความริเริ่มของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน มีหลักการที่สำคัญคือทุกฝ่ายในสังคมต้องมีความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน ดังนั้นคำว่า “ประชาธิปไตย” จึงหมายถึง รัฐซึ่งมีรัฐบาล เอกชน และประชาชนร่วมมือกันในการบริหารจัดการกิจการงานที่เป็นสาธารณะ (UNDP, 1995) จะเห็นได้ว่าแนวคิดที่ส่งทอดมาจากการพัฒนาที่ยั่งยืนก็มีหลักการเช่นเดียวกับการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่ที่ได้อธิบายไปในข้างต้น

ธรรมาภิบาล: หลักเพื่อบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่

Sirisamphan (2016) กล่าวถึงหลักการสำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองแนวใหม่ไว้หลายประการได้แก่ ประสิทธิภาพและความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ภาระรับผิดชอบ ความโปร่งใส การตอบสนองความต้องการและการมีส่วนร่วมของประชาชน ความเสมอภาค ความเที่ยงธรรม นิติธรรม จะเห็นได้ว่าประเด็นเหล่านี้อาจเรียกรวมๆ ได้ว่าเป็นหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาล (Good Governance) (Sirisamphan, 2016) สำหรับการบริหารรัฐกิจแนวใหม่เป็นการบริหารงานด้วยการยึดหลักประชาธิปไตย ซึ่งหลายประเทศในโลกกำลังดำเนินการอยู่บนพื้นฐานของหลักการนี้ และมีการยอมรับในแนวทางการทำงานที่ยึดหลักประชาธิปไตยมากขึ้น มีการให้ความสำคัญกับเรื่องต่าง ๆ หลายเรื่อง เช่น ความสนใจของสาธารณชน กระบวนการบริหารหรือการปกครอง และการเป็นพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตย เริ่มมีการเคารพและยอมรับศักดิ์ศรีของการเป็นพลเมืองมากขึ้น และเกิดการทำงานร่วมกันระหว่างประชาชนและข้าราชการในการระบุปัญหาและแนวทางแก้ไขร่วมกันด้วย

การบริหารรัฐกิจแนวใหม่แตกต่างจากการบริหารรัฐกิจในแบบเดิมตรงที่รัฐบาลจะให้ความสนใจอยู่ที่การให้บริการโดยผ่านหน่วยงานของรัฐ มีการกำหนดนโยบายสาธารณะ มีการบริหารงาน และมีการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งอาจมีเรื่องทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง และนักบริหารรัฐกิจจะเป็นเพียงผู้มีบทบาทในการปฏิบัติตามนโยบายเสียมากกว่า ผู้บริหารจะรับผิดชอบต่อองค์กรเมืองที่ถูกเลือกเข้ามาตามวิธีประชาธิปไตยมากกว่ารับผิดชอบต่อประชาชน เน้นการรายงานตามลำดับขั้นตามแผนงานและโครงการ รวมถึงเน้นการควบคุมโดยผู้บริหารระดับสูง ค่านิยมองค์กรจะดำเนินการไปด้วยระบบปิดเพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้นการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนมีจำกัด บทบาทของนักบริหารจึงเป็นเพียงการวางแผน จัดองค์กร การจัดหาบุคคลากร การสั่งการ การประสานงาน การรายงานและการทำงบประมาณ เป็นต้น (Denhardt & Denhardt, 2003, pp. 42-43)

ส่วนธรรมาภิบาลจัดเป็นแนวคิดสำคัญในการบริหารงานและการปกครองในปัจจุบัน เพราะโลกปัจจุบันได้หันไปให้ความสนใจกับเรื่องของโลกาภิวัตน์และธรรมาภิบาลมากขึ้น แทนที่จะสนใจแต่เรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมดังแต่ก่อน การพัฒนาเรื่องของการเมืองการปกครองก็มุ่งให้ประชาชน

เป็นศูนย์กลางมากขึ้น และมองว่าประเทศเติบโตไปได้อย่างยั่งยืนไม่ได้ถ้าหากละเลยต่อสังคม ประชาชน และสิ่งแวดล้อม การมีการบริหารจัดการที่ดีจึงกลายเป็นเรื่องที่สำคัญและเป็นเรื่องที่ทุกภาคส่วนให้ความสำคัญ และเป็นประเด็นที่อยู่ในความสนใจของประชาชน โดยเฉพาะข้าราชการและพนักงานบริษัทเอกชน ธรรมาภิบาลเป็นทั้งหลักการ กระบวนการและเป็นเป้าหมายไปในตัว และเชื่อว่าการมีธรรมาภิบาลจะนำไปสู่การมีประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้ในที่สุด และการมีประชาธิปไตยก็จะนำไปสู่การพัฒนาประเทศไปในทางที่สร้างความสงบสุขอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนนำมาสู่การแก้ปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้โดยสันติวิธี ดังนั้นธรรมาภิบาลจึงเป็นเรื่องของหลักการบริหารแนวใหม่ที่มุ่งเน้นหลักการ ที่ไม่ได้เป็นเพียงทฤษฎี แต่เป็นหลักในการปฏิบัติจริง ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้ว จะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุดคือ ความเป็นธรรม ความสุจริต และความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล การประยุกต์ใช้ธรรมาภิบาลอาจประกอบไปด้วยหลักการต่าง ๆ มากมายแล้วแต่ผู้ที่จะนำเรื่องของธรรมาภิบาลไปใช้ เช่น สถาบันพระปกเกล้ากำหนดหลักการสำคัญไว้ 6 หลักการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักสำนึกรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า (Bureekul T., and others, 2002)

ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) มีการกิจหลักประการหนึ่งคือการส่งเสริมให้ระบบราชการไทย นำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อประโยชน์สุขของประเทศชาติและประชาชน ตามเจตนารมณ์ของมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีประกอบด้วย 10 หลัก ได้แก่ หลักการตอบสนอง หลักประสิทธิผล หลักประสิทธิภาพ/คุณค่า หลักความเสมอภาค หลักมุ่งเน้นฉันทามติ หลักการตรวจสอบได้/มีภาระรับผิดชอบ หลักเปิดเผย/โปร่งใส หลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม และ หลักนิติธรรม ต่อมาได้มีการจัดกลุ่มใหม่ โดยรวมเรื่องที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยกันเป็นหมวดหมู่ เพื่อให้ใช้เป็นหลักการที่ง่ายต่อความเข้าใจ ทำให้ทำได้ หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) ประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย ดังนี้ (Office of the Public Sector Development Commission, 2012)

1. หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) กพร. ประกอบด้วย

1.1 ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง การใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดความคุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวก และลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ล้าสมัยและไม่มีความจำเป็น

1.2 ประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง การมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายการดำเนินงานตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ มีการวางแผนเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจน และตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยง มุ่งเน้นความเป็นเลิศในการปฏิบัติงาน รวมถึงมีการติดตามประเมินผลเพื่อพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

1.3 การตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง ความสามารถในการให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความไว้วางใจ ตลอดจนตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของ ประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความแตกต่างหลากหลายได้อย่างเหมาะสม

2. ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วย

2.1 ภาระรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หมายถึง ความสามารถในการ ตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อเกิดข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและ ผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้ทุนให้โทษ ตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

2.2 เปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หมายถึง การปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ ให้ประชาชนรับทราบอย่าง สม่ำเสมอ ตลอดจนวางระบบการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้เป็นไปโดยง่าย

2.3 หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับใน การปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ

2.4 ความเสมอภาค (Equity) หมายถึง การให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้าน ชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทาง เศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม ฯลฯ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียม กันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของ กลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

3. ประชาธิปไตย (Participatory State) ประกอบด้วย

3.1 การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented) หมายถึง ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำ ความเข้าใจ แสดงทัศนะ เสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการ ตัดสินใจและการดำเนินงาน ตลอดจนร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ต้องมีความพยายามในการ แสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับ ผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

3.2 การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ควรมีการมอบอำนาจและกระจาย ความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม

4. ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วย

4.1 คุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึก ความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของ สังคม รวมทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจน คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย 8 ประการ ได้แก่ 1) ความซื่อสัตย์และกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง

2) การทำงานเชิงรุกคิดเชิงบวกและมีจิตบริการ 3) การมีศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม 4) คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง 5) มุ่งเน้นประสิทธิภาพ 6) ตรวจสอบได้ 7) ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย และ 8) มุ่งผลสัมฤทธิ์

จากแนวคิดธรรมาภิบาลดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าการนำหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) กับหลักประชาธิปไตย (Participatory State) มาเป็นหลักในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งหากพิจารณาแล้วในที่นี้ได้ส่งนัยเกี่ยวกับประชาธิปไตยว่าเป็นหนึ่งในหลักการของแนวคิดธรรมาภิบาลซึ่งกำหนดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) โดยเน้นว่าประชาธิปไตย ก็คือการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงานและร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของกิจการสาธารณะ และกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม

ประชาธิปไตยกับธรรมาภิบาล

Sopchokchai, (1998) ได้กล่าวถึงประชาธิปไตยในลักษณะที่ว่า “กลไกประชาธิปไตยที่ดี” มีความหมายเดียวกันกับ “ธรรมาภิบาล” โดยอ้างถึงความหมายของ Governance ที่มาจากภาษาอังกฤษ “the act, process, or power of governing; government” และ “the state of being governed” (The American Heritage Dictionary, 1982, p. 569) แปลตรง ๆ ได้ว่าการกระทำ กระบวนการ หรืออำนาจในการบริหารการปกครอง ซึ่งเมื่อนำมาใช้กับรัฐก็น่าจะมีความหมายใกล้เคียงเกี่ยวข้องกับคำว่าภาครัฐ (State) ซึ่งอาจจะหมายถึงทั้งรัฐบาล (Government) และระบบราชการ (Civil Service) จากการตีความในข้างต้นจึงอาจเทียบเคียงคำว่ากลไกประชาธิปไตยที่ดีได้ตรงกับคำว่าหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือ Good Governance นั่นเอง

Good Governance มีการใช้ครั้งแรกในรายงานของธนาคารโลกเมื่อปี 1989 ในรายงานเรื่อง Sub-Sahara Africa: From Crisis to Sustainable Growth ซึ่งเป็นรายงานของธนาคารในยุคแรกที่ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมี Good Governance และการฟื้นฟูเศรษฐกิจ และต่อมา ผลการศึกษาที่วิเคราะห์ประสิทธิภาพของ IMF ในการให้ประเทศต่าง ๆ กู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ มีข้อสรุปว่า กฎเกณฑ์สำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่ความสำเร็จ ในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน คือ การที่ประเทศนั้น ๆ มี Good Governance และมีการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่ได้ตกลงไว้อย่างเคร่งครัด ปัจจัยทั้งสองนี้จะทำให้ประเทศเหล่านั้นสามารถพัฒนาไปสู่เสถียรภาพได้อย่างรวดเร็วและจะเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน

ต่อมาแนวความคิดนี้ได้มีการศึกษากว้างขวางขึ้น และคำนี้ก็ถูกนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายในวงการและองค์กรเครือข่ายของธนาคารโลก โดยในระยะแรก ๆ ธนาคารโลกกำหนดความหมายตามกรอบความคิดของการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องขอบเขตของธนาคารโลกว่าด้วย Governance and Development ดังนั้น คำว่า Governance จึงเป็นที่เข้าใจกันว่า หมายถึง "การกำหนดกลไกอำนาจของ

ภาครัฐในการบริหารจัดการทรัพยากร ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อให้เกิดการพัฒนา" ต่อมามีการนำคำและความหมายของ Good Governance นี้ไปใช้ในการพัฒนาด้านต่าง ๆ เช่น องค์การ พัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme, UNDP) เป็นแกนนำในการ ผลักดันแนวคิดและสร้างการยอมรับร่วมกันในระดับโลกว่า "กลไกประชาธิปไตยและการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นประเด็นสำคัญที่ไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้ กลไกประชาธิปไตยและการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยรวมอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข" ดังนั้น เรื่องที่ท้าทาย ทุกสังคมไม่ว่าจะเป็นสังคมที่พัฒนาแล้วหรือสังคม ที่ยังด้อยพัฒนา ก็คือการสร้างกลไกประชาธิปไตย ที่สามารถส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาคนในสังคมที่ ยั่งยืน ประเด็นนี้ UNDP ได้ศึกษาและอธิบายรายละเอียดไว้ในเอกสารนโยบายเรื่อง Governance for Sustainable Human Development ซึ่งได้ให้คำนิยามของคำนี้ที่ชัดเจนขึ้นว่า "กลไกประชาธิปไตยเป็นส่วนที่เชื่อมโยงองค์ประกอบของสังคมทั้ง 3 ส่วนเข้าด้วยกัน คือ ประชาสังคม (Civil Society) ภาคธุรกิจ เอกชน (Private Sector) และ ภาครัฐ (State หรือ Public Sector)" (Sopchokchai, 2541)

กลไกประชาธิปไตยมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดูแลบริหารจัดการใน 3 ด้านคือ ด้านเศรษฐกิจ การเมือง และการบริหารประเทศ ซึ่งจะมององค์ประกอบของ โครงสร้างอำนาจหน้าที่ 3 ด้านคือ 1) ด้าน เศรษฐกิจ (Economic Governance) คือ กระบวนการการตัดสินใจนโยบายที่มีผลกระทบต่อระบบ เศรษฐกิจ 2) ด้านการเมือง (Political Governance) คือ กระบวนการการกำหนดนโยบายที่มีผลต่อปวง ชนในประเทศ ได้แก่ รัฐสภา หรือฝ่ายการเมือง และ 3) ด้านกลไกบริหารรัฐกิจหรือภาคราชการ (Administrative Governance) คือ กลไกและกระบวนการในการแปลงนโยบายและทรัพยากรไปสู่การ ปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและอย่างเที่ยงธรรม ซึ่งจะผ่านทางกลไกการกำหนดนโยบายและ หน่วยงานปฏิบัติ (UNDP, 1997) ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์ความหมายของคำว่า Governance ตามนิยาม ข้างต้นนี้ ก็ควรมีความหมายรวมถึง ระบบ โครงสร้าง และกระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศ (Sopchokchai, 2541)

พลวัตของประชาธิปไตยจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ถึง ฉบับที่ 12

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ได้นำคำว่าประชาธิปไตย มาใช้โดยกำหนดไว้เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คือ ยุทธศาสตร์ที่ 6 การพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งระบุไว้ว่า เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาภาครัฐให้มีสมรรถนะและพันธกิจหลักในการ เสริมสร้างศักยภาพและสมรรถนะของคน ให้คนในสังคมเป็นพันธมิตรกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและมีส่วนร่วม ในการพัฒนาประเทศ ในที่นี้การพัฒนาประชาธิปไตยก็หมายถึงการพัฒนาให้รัฐ และประชาชนมีความเข้าใจที่ ดี มีความรับผิดชอบและมีความเอื้ออาทรต่อกัน ทั้งนี้เพื่อให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนดำเนิน ไปในเชิงสร้างสรรค์ และเสริมสร้างสมรรถนะซึ่งกันและกันโดยมีภาครัฐเป็นผู้กำหนดกรอบกลไกในการ สร้างความสัมพันธ์ดังกล่าว โดยเน้นให้รัฐเสริมสร้างศักยภาพและสมรรถนะของคน ทำให้คนในสังคมเป็น พันธมิตรกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ซึ่งมีพันธกิจที่ระบุไว้ในแผนได้แก่ 1) การสนับสนุนศักยภาพและโอกาสในการ พัฒนาคน 2) การพัฒนาสภาพแวดล้อมทางสังคม ที่มีความสมานฉันท์ การสร้างจริยธรรมและวัฒนธรรม

ของการใช้อำนาจที่เป็นธรรม 3) การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและชนบทให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาประเทศที่เท่าเทียมกันและเสมอภาคเพิ่มขึ้น 4) การพัฒนาสมรรถนะและประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจโดยการสร้างผู้นำที่มีความรู้ ความเข้าใจและมีวิสัยทัศน์ในด้านการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจ 5) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการให้ทุกฝ่ายสามารถมีส่วนร่วม 6) การพัฒนาระบบบริหารจัดการ ให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ทั้งในภาครัฐ เอกชน และประชาชน เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ

วัตถุประสงค์หลักของการพัฒนาประชารัฐในแผนฯ ฉบับที่ 8 นี้คือ เพื่อส่งเสริมการใช้หลักนิติธรรมในการบริหารจัดการการพัฒนาและการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของทุกภาคส่วนในสังคมให้มากยิ่งขึ้น เพื่อสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนในสังคมมีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาประเทศ เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิผลและประสิทธิภาพของภาครัฐในการบริหารรัฐกิจและการจัดการการพัฒนาประเทศ และเพื่อสนับสนุนให้เกิดความต่อเนื่องในงานบริหารรัฐกิจและการจัดการพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านการนโยบายและการปฏิบัติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาประชารัฐในที่นี้ ประกอบด้วยการเสริมสร้างหลักการใช้อย่างบังคับกฎหมายที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์และปรัชญากฎหมาย โอกาสและสภาวะแวดล้อมให้สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน การมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาของทุกภาคส่วน การส่งเสริมการเพิ่มพูนประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และความรับผิดชอบทางการบริหารของภาครัฐ และการสร้างความต่อเนื่องในงานบริหารรัฐกิจ (Office of The National Economic and Social Development Board, 1997, pp. 116-117)

สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ฉบับที่ 10 และ 11 ไม่ได้มีการกล่าวถึงประชารัฐไว้ในแผนแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามยังคงมีสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคส่วนเอกชน ไว้ในแนวทางการดำเนินงานแต่ละด้าน ซึ่งถือเป็นแนวคิดพื้นฐานในการดำเนินงานของภาครัฐในยุคปัจจุบัน จนกระทั่งแผนฯ ฉบับที่ 12 ได้ปรากฏคำว่าประชารัฐอีกครั้งในลักษณะของกลไกที่เป็นความร่วมมือขับเคลื่อนจากทั้งภาครัฐ เอกชนและประชาชน ซึ่งเป็น 1 ในหลักการสำคัญของแผนฯ ฉบับที่ 12 มีทั้งหมด 6 หลักการได้แก่ 1) ยึด “หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” 2) ยึด “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” 3) ยึด “วิสัยทัศน์ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี” 4) ยึด “เป้าหมายอนาคตประเทศไทยปี 2579” ยึด “หลักการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ลดความเหลื่อมล้ำและขับเคลื่อนการเจริญเติบโตจากการเพิ่มผลิตภาพการผลิตบนฐานของการใช้ภูมิปัญญาและนวัตกรรม” 6) ยึด “หลักการนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างจริงจังใน 5 ปีที่ต่อยอดไปสู่ผลสัมฤทธิ์ที่เป็นเป้าหมายระยะยาว” นอกจากนั้นยังเป็นหนึ่งในแนวทางการขับเคลื่อนและการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ว่า ผลักดันให้กลไกประชารัฐมีส่วนร่วมขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ อย่างเข้มแข็ง โดยการแปลงแผนพัฒนาประเทศสู่การปฏิบัติจำเป็นต้องสร้างการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในรูปของเครือข่ายการพัฒนา ทั้งภาครัฐ เอกชน สถาบันการศึกษา สมาคมวิชาชีพ รวมถึงองค์กรอิสระต่าง ๆ เพื่อสร้างพันธมิตรในการกำหนดและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ร่วมกัน

ประชารัฐในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ถูกระบุไว้ในแนวทางการดำเนินงานปรากฏในยุทธศาสตร์ที่ 3 ยุทธศาสตร์ที่ 5 ยุทธศาสตร์ที่ 6 และยุทธศาสตร์ที่ 9

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน โดยได้ให้แนวทางการพัฒนาที่มีความสำคัญสูง และสามารถผลักดันสู่การปฏิบัติ ด้านการพัฒนาภาคการเกษตร ว่าให้เน้นการขยายผลเชื่อมโยงเครือข่ายระบบการผลิต การตลาดและการเงิน กลุ่มเกษตรกร วิสาหกิจชุมชน และคลัสเตอร์ที่เชื่อมโยงกับภาคอุตสาหกรรม โดยร่วมกับการขับเคลื่อนและสนับสนุนการดำเนินธุรกิจ การเกษตรแบบประชารัฐ การลงทุนแบบความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชน และการทำเกษตรพันธสัญญาที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมและมีความเป็นธรรม

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศ สู้ความมั่งคั่งและยั่งยืน ในแนวทางการบริหารจัดการความมั่นคงเพื่อการพัฒนา เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันระหว่างแผนงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงกับแผนงานการพัฒนาอื่น ๆ ภายใต้การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยให้สนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาค ประชาชน (ประชารัฐ) ในการกำหนดและขับเคลื่อนแผนงานด้านความมั่นคง

ยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติดมิชอบ และธรรมาภิบาลในสังคมไทย ในแนวทาง 3.1 “ปรับปรุงกลไกการปฏิบัติงานของภาครัฐให้มีลักษณะบูรณาการสามารถส่งเสริม กระบวนการผลิตและการให้บริการของภาคเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะยาว” โดยเน้นการสนับสนุนกลไกการร่วมมือกันระหว่างรัฐ เอกชน ประชาชน และประชาสังคม ในแบบประชารัฐให้เป็นจุดเชื่อมต่อในการพัฒนาประเทศอย่างสมบูรณ์ และในแนวทาง 3.3 “เพิ่มประสิทธิภาพและยกระดับการให้บริการสาธารณะให้ได้มาตรฐานสากล” โดยให้มีการปรับรูปแบบและวิธีการดำเนินการของภาครัฐให้มีความร่วมมือกันระหว่างรัฐ เอกชน ประชาชน และประชาสังคม ในลักษณะแบบประชารัฐ

ยุทธศาสตร์ที่ 9 การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ ประเด็นการพัฒนาภาคเพื่อสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจให้กระจายตัวอย่างทั่วถึง โดยระบุไว้ในแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจเฉพาะ โดยให้มีการสร้างความร่วมมือในลักษณะประชารัฐ ควบคู่กับการจัดทำแผนปฏิบัติการด้านความมั่นคงและความปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สิน เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุนภายในประเทศและต่างประเทศ (Office of The National Economic and Social Development Board, 2016)

ในส่วนนี้จะเห็นได้ว่าจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ได้กล่าวถึงประชารัฐในลักษณะที่เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาคอน ทำให้คนในสังคมเป็นพันธมิตรกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม เพื่อส่งเสริมการเพิ่มพูนประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความรับผิดชอบต่อการบริหารของภาครัฐ และการสร้างความต่อเนื่องในงานบริหารรัฐกิจ ดังนั้นแนวคิดสำหรับการใช้ยุทธศาสตร์ประชารัฐ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จะเป็นในลักษณะของแนวทางการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล ซึ่งมีประเด็นการเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนมาใช้เป็นหนึ่งในแนวทางการบริหารจัดการ โดยการเน้นการมีส่วนร่วมดังกล่าวก็สอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (NPG) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ให้ภาคส่วนต่าง ๆ มามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของภาครัฐ ส่วนแนวทางการดำเนินงานโดยใช้ กลไกประชารัฐในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 12 มี

ความชัดเจนเลยว่าเป็นไปตามแนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (NPG) โดยตรง ซึ่งเป็นการบริหารกิจการงานเพื่อสาธารณะโดยเน้นการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายจากภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมอย่างเป็นทางการ โดยแบ่งได้หลัก ๆ เป็น 3 ภาคส่วน คือภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคส่วนที่สามคือภาคประชาสังคมอันเป็นตัวแทนของภาคประชาชน

พระราชรัฐของรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

“พระราชรัฐ” ที่พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันได้ขับเคลื่อนเป็นยุทธศาสตร์หลักของรัฐบาลในช่วงเวลาปัจจุบันนี้ หมายถึง คำว่า “ประชา” รวมกับคำว่า “รัฐ” ที่มาจากเนื้อเพลงชาติไทยท่อนหนึ่ง ซึ่งมีเนื้อหาใจความว่า “...ประเทศไทยรวมเลือดเนื้อชาติเชื้อไทย เป็นประชารัฐ ไผทของไทยทุกส่วน อยู่ดำรงคงไว้ได้ทั้งมวล ด้วยไทยล้วนหมาย รักสามัคคี...” โดยนายกรัฐมนตรีได้นำมากำหนดเป็นยุทธศาสตร์ “พระราชรัฐ” เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ ใช้เป็นแนวทางในการขับเคลื่อนประเทศไทยให้เกิดความสงบเรียบร้อย เกิดความสามัคคี และสร้างการพัฒนาประเทศไทยให้มีความเข้มแข็ง มั่นคง มั่งคั่งอย่างยั่งยืนได้จริง ตามเนื้อหาสาระของเพลงชาติไทยที่มีมานานแล้ว โดยให้ความหมายไว้ว่าเป็นการร่วมมือกันในการสร้างพลังในการทำมาหากินให้ประเทศชาติ เพื่อประชาชนทุกคน ซึ่งถือเป็นสัญญาะหว่างรัฐและประชาชน ที่จะร่วมมือแก้ไขปัญหหรือแก้ไขความผิดพลาดในอดีตทั้งหมดให้ได้ โดยอาศัยความร่วมมือกัน ดังนั้นสำหรับยุทธศาสตร์พระราชรัฐในที่นี้คือการรวมเอาพลังทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นอยู่ในภาคประชาชน ภาคธุรกิจ หรือภาครัฐ มาใช้ โดยมองบนพื้นฐานว่า “คนไทยทุกคนก็คือ ประชาชนของชาติ” ซึ่งถือเป็นพลังอำนาจที่สำคัญในการแก้ไขปัญหา ในการเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูป และการพัฒนาประเทศในทุกมิติและทุกด้านอย่างยั่งยืน (Thai Post, 2015)

ในช่วงเริ่มต้นขับเคลื่อนนโยบายพระราชรัฐ Cavalry center (2015) ได้นำเสนอยุทธศาสตร์การพัฒนาพระราชรัฐไว้ 4 ประการหลัก ได้แก่

- 1) การเสริมสร้างหลักการใช้บังคับกฎหมายที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ และปรัชญากฎหมาย โอกาสและสภาวะแวดล้อม ให้สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งประกอบด้วย 3 ยุทธศาสตร์ย่อย คือการให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพ การจัดการแก้ไขความขัดแย้งในสังคมด้วยสันติวิธี การสร้างเสริมสมรรถนะของประชาชนและพลังทางสังคม
- 2) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาของทุกภาคส่วน ประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์ย่อย คือการสร้างภาคีเพื่อการพัฒนา การปรับคุณภาพการมีส่วนร่วมในการพัฒนา การส่งเสริมท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการพัฒนา การเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชน
- 3) การเพิ่มพูนประสิทธิผลและประสิทธิภาพของภาครัฐ ประกอบด้วย 8 ยุทธศาสตร์ย่อย ได้แก่ การปรับปรุงบทบาทการบริหารจัดการของส่วนราชการ การปรับปรุงกระบวนการทางงบประมาณ การกำหนดให้จังหวัดมีบุคลากรที่มีความสามารถมากขึ้น การสร้างเกณฑ์ชี้วัดและระบบประเมินผลงาน การสร้างความรับผิดชอบทางการบริหาร การสร้างความโปร่งใส การปรับการบริหารจัดการนโยบายสาธารณะ การพัฒนาด้านกฎหมายเพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศ

4) การสร้างความต่อเนื่องในการบริหารรัฐกิจ ประกอบด้วย 2 ยุทธศาสตร์ย่อย ได้แก่ การสร้างพันธมิตรเพื่อกำหนดระเบียบวาระแห่งชาติ การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ เพื่อเสริมสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน

จากสี่ประการดังกล่าวข้างต้นพบว่าในรายละเอียดมีความสอดคล้องกับหลักการของยุทธศาสตร์ประชาธิปไตยในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ซึ่งยังไม่ได้มีการตีความที่แตกต่างไปจากเดิม

ต่อมาในภายหลังที่เริ่มมีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับประชาธิปไตยมากขึ้น ซึ่งจริงแล้วเน้นไปที่การรวมเอาพลังทุกภาคส่วนไม่ว่าจะอยู่ในภาคประชาชน ภาคธุรกิจ หรือภาครัฐ มาใช้ โดยมองบนพื้นฐานว่า “คนไทยทุกคน คือ ประชาชนของชาติ” ซึ่งถือเป็นพลังอำนาจที่สำคัญในการแก้ไขปัญหา ในการเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูป และการพัฒนาประเทศในทุกมิติและทุกด้านอย่างยั่งยืน การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ “ประชาธิปไตย” ในที่นี้จึงแบ่งได้เป็น 2 ยุทธศาสตร์ย่อย ได้แก่ 1) “รัฐบาล” กับ “ประชาชน” โดย “รัฐ” หรือรัฐบาล จะเป็นผู้อำนวยความสะดวก สนับสนุน และเปิดช่องทางให้ “ประชา” หรือภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป เข้ามามีส่วนร่วมตามกระบวนการประชาธิปไตย เพื่อให้ประชาชนเข้าใจการบริหารงานของรัฐบาลในเรื่องต่างๆ และ 2) “ประชาชน” กับ “เจ้าหน้าที่รัฐ” คือ การทำงานร่วมกันของประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยการสร้าง “เครือข่ายประชาธิปไตย” ในทุกด้าน ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมโยงและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเข้าด้วยกัน

ดังนั้นหัวใจสำคัญของยุทธศาสตร์ “ประชาธิปไตย” ในที่นี้ก็คือการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน กับ เจ้าหน้าที่รัฐ และรัฐบาล จากเป้าหมายในอนาคตของยุทธศาสตร์ “ประชาธิปไตย” เมื่อ “ประชาชน” และ “รัฐ” ได้ทำงานร่วมกันแล้ว จะก่อให้เกิดความเข้มแข็งและความมั่นคงของประเทศในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว หรือการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ อันจะนำมาซึ่งความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมถึงโอกาสในการเข้าถึงหรือได้รับสิทธิและสวัสดิการของรัฐอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม และผลลัพธ์ที่ต้องการก็เพื่อให้ส่งผลดีต่อการยกระดับคุณภาพชีวิต และรายได้ของประชาชนทุกคนทั้งในทางตรงและทางอ้อม (Siamrath, 2016)

ประชาธิปไตยปัจจุบันเป็นอย่างไร?

ตามที่รัฐบาลได้ประกาศนโยบายขับเคลื่อนประเทศด้วยกลไกประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการสานพลังความร่วมมือระหว่างภาครัฐภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ซึ่งท้ายที่สุดแล้วก็เน้นไปที่การเสริมสร้างเศรษฐกิจฐานรากให้เจริญเติบโตอย่างเข้มแข็ง สมดุล และยั่งยืน โดยได้มีการจัดตั้งคณะดำเนินงานขึ้นมา 12 คณะ จำแนกเป็นกลุ่มขับเคลื่อน และกลุ่มสนับสนุนดังนี้ กลุ่มขับเคลื่อนมี 7 คณะ ประกอบด้วย D1 การยกระดับนวัตกรรมและผลิตภาพ D2 การส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและวิสาหกิจขนาดย่อมและวิสาหกิจเริ่มต้น D3 การส่งเสริมการท่องเที่ยว และ ไมซ์ (MICE) คือการจัดประชุมการท่องเที่ยวเพื่อเป็นรางวัลการสัมมนาชาติและการจัดแสดงนิทรรศการ D4 การส่งเสริมการส่งออกและการลงทุนในต่างประเทศ D5 การพัฒนาคลัสเตอร์ภาคอุตสาหกรรมแห่งอนาคต D6 การพัฒนาเกษตรสมัยใหม่ และ D7 การสร้างรายได้และการกระตุ้นการใช้จ่ายของประเทศ ส่วนกลุ่มสนับสนุนประกอบด้วย 5 คณะ ได้แก่

E1 การดึงดูดการลงทุนและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ E2 การยกระดับคุณภาพวิชาชีพ E3 การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ E4 การปรับแก้กฎหมายและกลไกภาครัฐ และ E5 การศึกษาพื้นฐานและการพัฒนาผู้นำ ซึ่งตามนโยบายขับเคลื่อนประเทศด้วยกลไกประชารัฐฉบับนี้นายกรัฐมนตรีได้ให้คำกล่าวไว้ว่า

“...สำหรับการปฏิรูปรูปแบบการทำงานในการร่วมมือกันสร้างชาติตามแนวทางประชารัฐนั้น ผมเห็นว่าน่าจะเป็นการ คืนความสุข แก่ปัญหาอย่างยั่งยืนให้กับคนในชาติซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปประเทศและการวางรากฐานการพัฒนาในอนาคต...” (Government Newsletter, 2016)

กรณีตัวอย่าง: บริษัทประชารัฐรักสามัคคีจำกัด

ในการดำเนินงานนโยบายขับเคลื่อนประเทศด้วยกลไกประชารัฐ ที่เป็นรูปธรรมและได้รับความสนใจอย่างมากในช่วงปลายปี พ.ศ. 2559 คือการจัดตั้งบริษัทประชารัฐรักสามัคคี โดยคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก มีเป้าหมายคือ “สร้างรายได้ให้ชุมชน ประชาชนมีความสุข” ด้วยแนวคิดเกี่ยวกับประชารัฐที่ว่า ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาสังคมและภาคประชาชน ช่วยกันแก้ปัญหาและคิดหาทางสร้างอนาคตประเทศไทย ผ่านโครงสร้างการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศที่มุ่งเน้นลดความเหลื่อมล้ำ พัฒนาคุณภาพคน และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน มีการจัดตั้งกลุ่มงานขึ้นเป็น 3 กลุ่มงานได้แก่ เกษตรแปรรูป และท่องเที่ยวโดยชุมชน ผ่านกระบวนการขับเคลื่อนด้วย 5 พันเพื่องหลัก ได้แก่ การเข้าถึงปัจจัยการผลิต การสร้างองค์ความรู้ การตลาด การสื่อสารสร้างการรับรู้เพื่อความยั่งยืน และการบริหารจัดการ ซึ่งได้มีการปฏิบัติการโดยจัดตั้ง บริษัทประชารัฐรักสามัคคี (ประเทศไทย) จำกัด เป็น 2 ระดับได้แก่ ระดับประเทศ และระดับจังหวัด (The Working Group of Foundation Economic Development and Pracharat, 2016)

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ จะทำงานภายใต้เป้าหมายการสร้างรายได้ให้ชุมชน ประชาชนมีความสุข และเพื่อประชาชนที่ยังขาดโอกาสได้รับการช่วยเหลือด้านองค์ความรู้ สนับสนุนด้านการค้าเพื่อความสุขที่ยั่งยืนและมั่นคง โดยมีวิธีการดำเนินงาน 1 กลุ่มงานเป้าหมาย 5 กระบวนการ 76 จังหวัด และอีก 1 ส่วนกลาง คือเน้นการสร้างรายได้ให้ชุมชนผ่าน 3 กลุ่มงาน ได้แก่ เกษตรแปรรูป และท่องเที่ยวโดยชุมชน เน้น 5 กระบวนการจัดการที่ให้ความสำคัญตลอด Value chain ตั้งแต่ ต้นทาง กลางทาง จนถึงปลายทาง ซึ่งส่วนที่สำคัญคือการลงมือปฏิบัติในพื้นที่ ที่ใช้โครงสร้างของ Social Enterprise หรือ วิสาหกิจเพื่อสังคม ที่จะจัดตั้ง SE holding ระดับประเทศ หรือที่เรียกว่า บริษัทประชารัฐรักสามัคคี (ประเทศไทย) จำกัด ทั้งนี้ ในทุกจังหวัด 76 จังหวัด จะมีการจัดตั้งบริษัทในแต่ละจังหวัดครอบคลุมพื้นที่ทั้ง 4 ภาคของประเทศไทย โดยยึดความพร้อมของชุมชนเป็นตัวตั้งในการดำเนินการ

สำหรับบริษัทประชารัฐรักสามัคคี (ประเทศไทย) จำกัด เกิดขึ้นภายใต้ความร่วมมือของทุกภาคส่วนในพลังประชารัฐ โดยมีเป้าหมายคือการทำงานช่วยชุมชนในเรื่องบริหารจัดการองค์ความรู้ ส่งเสริมการพัฒนาสินค้าและรูปลักษณ์ผลิตภัณฑ์ การสร้างตราสินค้าและมาตรฐานการรับรองสินค้า ช่วยการบริหารขั้นทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญา การช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าชุมชน สร้างความต้องการและหาช่องทางการตลาด การจัดจำหน่ายและเชื่อมโยงการตลาดในระดับประเทศ ส่งเสริมการเพิ่มรายได้ให้ชุมชนใน 3 กลุ่มงาน เกษตร แปรรูป และท่องเที่ยวโดยชุมชน เพื่อให้เกิดสัมมาชีพเต็มพื้นที่ โดยมีตัวชี้วัดที่จะประเมินผลทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ เน้นประชาชนที่ประสบปัญหาความยากจนเพื่อเพิ่มรายได้ ยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น เพื่อให้การขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากตามความร่วมมือของภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน ทุกภาคส่วนได้ร่วมมือกันพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชน อันจะส่งผลให้เศรษฐกิจในภาพรวมทั้งประเทศเกิดความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน (Office of Government Spokesman, 2016)

วิพากษ์แนวคิดประชารัฐ: กรณีบริษัทประชารัฐรักสามัคคี

จากการดำเนินงานตามนโยบายประชารัฐของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา กรณีบริษัทประชารัฐรักสามัคคี ที่ผ่านมาในระยะเริ่มต้นมีข้อสังเกตว่า บริษัทประชารัฐรักสามัคคีจะเป็นไปตามหลักการของแนวคิดประชารัฐที่เอื้อประโยชน์แก่ประชาชนแท้จริงหรือไม่ หรือเพียงเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มนายทุนขนาดใหญ่มากกว่า ตัวอย่างหนึ่งที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์คือเมื่อครั้งที่มีการเปิดตัวโครงการ “ประชารัฐภาคเกษตร” โดยการลงนามเอ็มโอยูระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กับสมาคมเอกชนที่ค้าขายปัจจัยการผลิตทางการเกษตร เช่น ปุ๋ยเคมี สารเคมีกำจัดศัตรูพืช และเมล็ดพันธุ์ กิจกรรมดังกล่าวหากมองในด้านหนึ่งอาจถือเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรให้ได้ปัจจัยการผลิตราคาถูก แต่อีกด้านหนึ่งอาจมองได้ว่าแค่แล้วการดำเนินงานดังกล่าวนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อกระตุ้นยอดขายปุ๋ยและสารเคมีให้กับกลุ่มธุรกิจเคมีเกษตรหรือไม่ เนื่องจากในช่วงเวลาที่ผ่านมาเกิดปัญหายอดขายปัจจัยการผลิตลดลงมากจากปัญหาราคาผลผลิตการเกษตรตกต่ำและภัยแล้ง หากมองในแง่หลัง โครงการประชารัฐภาคเกษตรในลักษณะดังกล่าวจึงไม่ได้เกี่ยวข้องใด ๆ กับการพัฒนาเกษตรกรรมให้ยั่งยืน เนื่องจากปัญหาของการเกษตรไทย คือการใช้ปุ๋ยเคมีและสารเคมีกำจัดศัตรูพืชมากเกินไป ดังนั้นการส่งเสริมยอดขายปัจจัยการผลิตจึงไม่ได้เกี่ยวข้องใด ๆ กับการเพิ่มผลผลิตและการพัฒนาการเกษตรที่ยั่งยืนแต่ประการใด (Biodiversity sustainable agriculture food sovereignty action Thailand, 2016)

ส่วนกรณีที่เป็นประเด็นสำคัญคือการจัดตั้งบริษัทประชารัฐรักสามัคคีประเทศไทย ได้มีข้อมูลเปิดเผยออกมาว่า มีการจัดตั้งทุนจดทะเบียน 100 ล้านบาท ในขณะที่มีผู้ถือหุ้น 5 คนในสัดส่วนที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยมีนายฐานปน สิริวัฒนภักดี จากบริษัทไทยเบฟเวอเรจ ถือหุ้น 99,996 หุ้น จาก 100,000 หุ้น คิดเป็นร้อยละ 99.99 ขณะที่รายอื่นได้แก่ นายอิสระ ว่องกุศลกิจ กรรมการที่ปรึกษา บริษัทน้ำตาลมิตรผลจำกัด นายศุภชัย เจียรวนนท์ กรรมการผู้จัดการใหญ่และประธานคณะผู้บริหารบริษัททรู คอร์ปอเรชั่นจำกัด (มหาชน) นางปรีดา คงแป้น ผู้จัดการมูลนิธิชุมชนไท และนายมิชัย วีระไวทยะ อดีตนักการเมืองและผู้ก่อตั้งสมาคมพัฒนาประชากรและชุมชนและมูลนิธิมิชชั่น วีระไวทยะ ถือหุ้นเพียงคนละ 1

หันเท่านั้น เมื่อพิจารณาในแง่ของความร่วมมือคงไม่ผิดที่จะตีความได้ว่าเป็นไปตามหลักการของประชารัฐ นั่นก็คือการผลักดันให้ทุกภาคส่วนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน รวมถึงภาคส่วนที่สามหรือ ภาคประชาสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสาธารณะ เพราะการจัดตั้งบริษัทประกอบด้วย ตัวแทนภาคีเครือข่ายจากหลายภาคส่วน ทั้งภาคเอกชน ได้แก่ตัวแทนจากบริษัทเอกชน 3 บริษัท และ ภาคประชาสังคมหรือภาคประชาชนก็คือ ผู้จัดการมูลนิธิชุมชนไทย และนายมิชัย วีระไวทยะ โดยจะได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานจากภาครัฐ เช่น การลดหย่อนภาษีในบางกรณี แต่หากพิจารณาจากสัดส่วน ของการถือหุ้นแล้วนั้นจะเห็นได้ว่าการดำเนินงานดังกล่าวเสมือนเป็นการเข้าร่วมโครงการเชิงสัญลักษณ์ เท่านั้น เพราะนโยบายประชารัฐเกือบทั้งหมด ไม่เพียงแต่กรณีนี้ถูกผลักดันโดยบริษัทเอกชนขนาดใหญ่ ผวนกับกลไกของระบบราชการ ในขณะที่มีภาคประชาสังคมเข้าร่วมน้อยมากเข้าร่วมราวกับเป็นไม้ประดับ (Laksanawong, 2016)

จากข้อสังเกตเรื่องเหตุผลที่มีเพียงไม่กี่บริษัทภาคเอกชนมีส่วนร่วมดังกล่าว ในส่วนฝ่าย วิชาการของรัฐบาลเองได้ให้เหตุผลว่าบริษัทไทยเบฟเวอเรจ ได้ขานรับนโยบายของประชารัฐในประเด็น E3 จึงเข้ามาถือหุ้นนำร่องเอกชนรายอื่นๆ ส่วนเหตุใดจึงไม่ใช้การให้ชุมชนมีส่วนร่วมโดยตรงนั้น ได้ให้ เหตุผลว่าเนื่องจากคณะทำงานประชารัฐเห็นว่าชุมชนมีภูมิปัญญาแต่ขาดความรู้ด้านการตลาดและการ จัดการ จึงจำเป็นต้องให้บริษัทเอกชนซึ่งถนัดกว่าภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามาเป็นพี่เลี้ยงให้กับชุมชน

กระนั้นก็ตามหากพิจารณาแล้ว ชาวบ้านและชุมชนก็ยังคงถูกมองเห็นเป็น “ผู้ถูกพัฒนา” ใน กระดานโครงการประชารัฐนี้อยู่ดี (Laksanawong, 2016) จากประเด็นนี้แสดงให้เห็นว่าไม่ว่าจะยุคที่ สมัย ประชาชนก็ยังถูกมองว่าเป็นผู้อ่อนแอ ขาดความรู้ความสามารถ และไม่เคยเป็นกำลังสำคัญในการ ขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างจริงจังเสียที ในขณะที่เดียวกันทางชุมชนเองก็มองว่า การสื่อสารระหว่างบริษัท ประชารัฐรักสามัคคีกับชาวบ้าน ยังไม่มีความชัดเจนและทั่วถึง ชาวบ้านเองก็ยังไม่เข้าใจว่าตนเองต้องทำ อะไร ดังนั้นหากกล่าวว่าเป็นความร่วมมือกันพัฒนาก็ยังไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยนัก นอกจากนั้นยังอาจ ก่อให้เกิดความระแวงแคลงใจได้ว่าเอกชนและรัฐที่เข้าหาชาวบ้าน จะมาแสวงหาประโยชน์หรือไม่ อย่างไร และชุมชนเองก็ยังไม่เห็นทางสว่างว่าประชารัฐจะเป็นไปในทิศทางใด จะช่วยให้ชุมชนมีรายได้เพิ่มขึ้น อย่างแท้จริงและยั่งยืนหรือไม่

ในขณะที่ผลประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับยังคงคลุมเครือ แต่ประโยชน์ของภาคเอกชนได้ถูกระบุอย่าง ชัดเจนแน่นอนแล้ว เช่นที่ระบุไว้ในตัวโครงการ “วิสาหกิจเพื่อสังคมประชารัฐ” ของแต่ละจังหวัด รวมถึง ของส่วนกลาง จะได้รับสิทธิประโยชน์ทั้งในทางตรงและทางอ้อม ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2559 กำหนดไว้เช่น (Laksanawong, 2016)

- วิสาหกิจเพื่อสังคมต้องคืนกำไรไม่ต่ำกว่าร้อยละ 70 กลับไปลงทุนในกิจการ หรือนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม
- วิสาหกิจเพื่อสังคมใดสามารถคืนกำไรทั้งหมดร้อยละ 100 ให้กลับไปลงทุนต่อ หากไม่มีการปันผลวิสาหกิจชุมชนนั้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ แต่หากมีการปันผลสามารถทำได้แต่ไม่เกิน ร้อยละ 30 และวิสาหกิจชุมชนนั้นจะต้องจ่ายภาษีเงินได้

- บริษัทหรือนิติบุคคลใด ๆ ที่ถือหุ้นหรือบริจาคเงิน สิ่งของ หรือทรัพย์สินให้วิสาหกิจเพื่อสังคมสามารถนำค่าใช้จ่ายเหล่านั้นไปลดหย่อนภาษีได้

นอกจากสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่เป็นตัวเงินแล้ว บริษัทที่เข้ามาช่วยเหลือวิสาหกิจเพื่อสังคมยังได้แสดงภาพลักษณ์ที่ดีในเชิงการประชาสัมพันธ์บริษัททางอ้อมอีกด้วย และนั่นหมายถึงเอกชนสามารถเข้าถึงชุมชนและกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนที่อาจจะเป็นโอกาส เอื้อประโยชน์ให้แก่ ธุรกิจ พันธมิตร หรือธุรกิจของตนเอง (Laksanawong, 2016) จากตัวอย่างที่แสดงในข้างต้นแล้วอาจกล่าวได้ว่า เอกชนที่เข้าร่วมการดำเนินงานตามโครงการจะได้รับประโยชน์ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมแล้วอย่างแน่นอน

ประชารัฐไม่ใช่ประชานิยม

สาระสำคัญของนโยบายที่เรียกว่าเป็นนโยบายประชานิยมก็คือ จะมุ่งเน้นที่ความนิยมชมชอบของประชาชนเป็นหลัก โดยที่เมื่ออยู่ภายใต้ระบบการเลือกตั้ง นโยบายประชานิยมจะมุ่งเป้าไปที่ความนิยมชมชอบของประชาชนกลุ่มใหญ่ของประเทศก่อน เพื่อให้ได้รับการเลือกตั้ง ส่วนใหญ่นโยบายประชานิยมเน้นให้ประโยชน์แก่กลุ่มเป้าหมายในระยะสั้นเป็นหลัก (Pisolyabut, 2016) เช่น นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการให้สวัสดิการแก่คนยากจน ลดภาษี คืนเงินภาษี เพิ่มรายได้ขั้นต่ำ ให้กู้ยืมเงิน จัดสร้าง หรือจัดซื้ออุปกรณ์ต่าง ๆ ให้กับสังคม เป็นต้น อันเป็นนโยบายที่มอบประโยชน์ให้แก่กลุ่มเป้าหมายโดยตรง

แต่นโยบายประชารัฐ ของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นลักษณะกลไกในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นภาคส่วนเอกชน ภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐ โดยเชื่อว่ากลไกดังกล่าวจะเอื้อประโยชน์ให้แก่ประชาชนได้อย่างยั่งยืนในทางอ้อมผ่านกลไกประชารัฐดังกล่าว อย่างไรก็ตามประเด็นทางนโยบายที่จะนำมาสู่การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมนั้นก็จะเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่จะต้องพิจารณาว่าเป็นในรูปแบบที่จะเอื้อประโยชน์แก่ประชาชนได้มากน้อยเพียงใด ยกตัวอย่างเช่น กรณีการจัดตั้งบริษัทประชารัฐรักสามัคคีประเทศไทย จำกัด ดังที่ได้อธิบายหลักการและข้อสังเกตดังที่กล่าวไว้ในข้างต้น

อย่างไรก็ตามโครงการตามนโยบายในช่วงแรกที่ยังออกมา ซึ่งได้รับความสนใจอย่างมากคือโครงการบ้านประชารัฐ ซึ่งเป็นโครงการที่อยู่ในรูปแบบของการให้สินเชื่อ อาจเป็นไปเพื่อการปลูกสร้างบ้าน ซ่อมแซมหรือต่อเติมบ้าน หรืออาจเพื่อซื้อบ้านใหม่ อย่างไรก็ตามด้วยความที่มีการนำบ้านเอื้ออาทร (เดิม) ของการเคหะมาสนับสนุนโครงการ ซึ่งเป็นการเน้นสนับสนุนให้คนเข้าถึงวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกับประชานิยม จึงอาจทำให้เข้าใจได้ว่านโยบายประชารัฐ เป็นเพียงนโยบายที่นำมาแทนนโยบายประชานิยมของรัฐบาลในยุคก่อน ๆ เท่านั้น แต่หากวิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักการประชารัฐที่หมายถึงการร่วมมือ ก็คือ โครงการดังกล่าวได้มีความร่วมมือกับธนาคารในการปล่อยสินเชื่อเพื่อให้ประชาชนได้ประโยชน์ แต่ก็ยังเป็นความร่วมมือที่ไม่ได้ถูกเน้นนำมาผลักดันและนำมากล่าวถึงอย่างเป็นทางการเท่าที่ควร

สรุปและข้อเสนอแนะ

จากแนวคิดการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่ที่ได้นำเสนอไว้ในเบื้องต้น จะเห็นได้ว่าแนวโน้มการบริหารงานภาครัฐได้มีความเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่ต่างไปจากการบริหารในแบบดั้งเดิมซึ่งเน้นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่หน่วยงานภาครัฐ ในขณะที่การบริหารแนวใหม่ในยุคหลังจะเน้นไปที่การมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนมากยิ่งขึ้น เป้าหมายหลักอย่างหนึ่งนอกจากจะเพื่อให้การบริหารงานภาครัฐมีประสิทธิภาพประสิทธิผล สนองตอบต่อความต้องการและผลประโยชน์ของประชาชนแล้ว ยังเพื่อสร้างความชอบธรรมในการบริหารงานภาครัฐให้เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

หากพิจารณาเกี่ยวกับพลวัตของคำว่าประชารัฐที่ถูกผลักดันมาเป็นนโยบายในประเทศไทย ซึ่งปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 กับประชารัฐในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 นั้น มีหลักการที่แตกต่างกันอยู่ โดยจากแผนฯ 8 ประชารัฐถูกนำมาเป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาคนให้สามารถมีส่วนร่วมร่วมกับภาครัฐ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ดังนั้นการมีส่วนร่วมจึงเป็นหนึ่งในกลยุทธ์สำคัญที่จะนำไปสู่ความมีธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐ ในขณะที่ประชารัฐในปัจจุบัน หมายถึงกลไกหนึ่งที่มีการมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคม มามีส่วนร่วมในการดำเนินงานต่าง ๆ เป็นสำคัญซึ่งไปสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่หรือ New Public Governance: NPG ที่มีใจความสำคัญว่า การดำเนินงานต้องเน้นการมีส่วนร่วมจากสามฝ่ายคือ รัฐ เอกชน และภาคส่วนที่สาม

อย่างไรก็ตามประเด็นการจัดตั้งบริษัทประชารัฐรักสามัคคีประเทศไทย จำกัด แม้จะได้ดำเนินการโดยตั้งแต่ภาคส่วนมามีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งภาครัฐ ภาคส่วนที่สาม ภายใต้การสนับสนุนจากรัฐบาล แต่ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มาในแง่ของความสมดุลระหว่างสัดส่วนการมีส่วนร่วม ท้ายที่สุดหากตั้งจุดคิดไว้ที่ประโยชน์ของประชาชน และตั้งข้อกำหนดว่าการมีส่วนร่วมจะต้องเกิดขึ้นอย่างสมดุลทุกภาคส่วน อาจจำแนกการวิเคราะห์ที่ได้เป็นสองประเด็นคือ ประเด็นแรก หากมองว่าภาคเอกชนคือประชาชน ก็คงมีอาจปฏิเสธได้ว่า ประชาชนได้รับประโยชน์จากนโยบายอย่างมหาศาลแน่นอน แต่นั่นก็จะหมายความว่า ประชารัฐในรูปแบบนี้คงเหลือจุดเน้นของกระบวนการมีส่วนร่วมไว้เพียงแค่สองภาคส่วนคือ รัฐ กับภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐ เพราะสัดส่วนของภาคเอกชนและภาคส่วนที่สามในการมีส่วนร่วมนั้นแตกต่างกันมากจนเสมือนว่าภาคส่วนที่สามเป็นเพียงไม้ประดับ (พิจารณาจากกรณีผู้ถือหุ้นในบริษัทประชารัฐรักสามัคคีดังกล่าว) ประเด็นที่สอง หากมองอย่างแยกส่วนกันคือ ภาคเอกชนเป็นคนละส่วนกับประชาชน จะก่อให้เกิดคำถามสำคัญในเรื่องผลประโยชน์ในที่นี้ว่า ประชาชนจะได้รับประโยชน์จากนโยบายจริงหรือไม่ ภาคเอกชนซึ่งดูเหมือนจะเป็นกลไกการขับเคลื่อนหลักจะดำเนินงานโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนได้เพียงใด ประชารัฐจะเอื้อประโยชน์แก่ประชาชนหรือบริษัทนายทุนมากกว่า อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเทียบเคียงในแง่ของหลักการความร่วมมือ 3 ภาคส่วน

ได้แก่ รัฐ เอกชน และภาคส่วนที่สาม แม้ว่าจะครบทุกภาคส่วนตามหลักการ แต่ความร่วมมือในการดำเนินงานยังถือว่าขาดความสมดุล

ดังนั้นในฐานะที่นโยบายประชาธิปไตย เป็นนโยบายฉบับใหม่ ที่เพิ่มมีแนวทางการดำเนินงาน และมีโครงการขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรมหลายโครงการ และแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็นำไปใช้เป็นการดำเนินงานในหลายยุทธศาสตร์ตามทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ภาครัฐจึงควรมีการติดตาม ทำวิจัยประเมินผล อย่างต่อเนื่อง เป็นระยะ ๆ รวมถึงการทำวิจัยเพื่อค้นหา รูปแบบลักษณะที่เหมาะสมของการใช้กลไกประชาธิปไตยในการขับเคลื่อนการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เพื่อให้มีชุดของการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยอาจศึกษาจากกรณีที่ประสบความสำเร็จ เพื่อที่จะได้หลักแนวทางการปฏิบัติงานที่ส่งผลดีโดยแท้จริง ไม่ใช่เป็นเพียงกระบวนการที่สักแต่จะทำเพื่อสร้างความชอบธรรมในการดำเนินงาน หรือทำเพียงเพื่อให้ครบตามหลักการเท่านั้น

เอกสารอ้างอิง

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Biodiversity sustainable agriculture food sovereignty action Thailand. (2016). *Criticism of Pracharat-agricultural Benefit for Monetary Capital Group that promote chemical agriculture* [In Thai]. Retrived December 25, 2016 from <http://www.biothai.net/node/30491>.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2005). *Understanding Public Management and Governance*. in *Public Management and Governance*. Tony Bovaird and Elke Löffler (eds.). London: Taylor & Francis Group.
- Bureekul T., and others, (2002). *The Study project for develop indicator of result of developing good governance system* [In Thai]. Nontaburee: King Prajadhipok's Institute.
- Cavalry center. (2015). *"Pracharat" for Thailand* [In Thai]. Retrived December 25, 2016 from www.cavalrycenter.com.
- Chamaram, S. (n.d.). *bureaucracy, the relationship between state agencies, and the distribution of power in the public administration* [In Thai]. Retrieved December 25, 2016 from <http://www.lppreru.com/download-document.html>.
- Denhardt, J. V. & Robert B. D. (2003). *The New Public Service: Serving, not Steer*. New York: M.E. Sharpe, Inc.

- Government Newslater. (2016). *For Population* [In Thai]. 2(26) Retrieved December 25, 2016 from <http://www.prd.go.th>.
- Laksanawong, J. (2016). *TCIJ School: dissect "Pracharat Rak samakee Company" network, marketing for social camouflage scene* [In Thai]. Retrieved December 25 2016 from <http://prachatai.com/journal/2016/07/67000>.
- Office of Government Spokesman. (2016). *The Prime Minister gives policy and direction to operation power of Pracharat for driven foundation economic development and Pracharat at the regional level* [In Thai]. Retrived December 25, 2016 from <http://www.thaigov.go.th>.
- Office of The National Economic and Social Development Board. (1997). *The Eight National Economic and Social Development Plan (1998-2001)* [In Thai]. Retrieved December 25, 2016 from <http://www.nesdb.go.th>.
- Office of The National Economic and Social Development Board. (2016) *The Twelve National Economic and Social development plan (2017-2020)* [In Thai]. Retrieved December 25, 2016 from <http://www.nesdb.go.th>.
- Office of the Public Sector Development Commission. (2012). *The main of Good governance* [In Thai]. Retrieved December 25, 2016 from <http://www.opdc.go.th>.
- Osborne, S. P. (2010). Introduction: The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment ?. In *The New Public Governance ? : Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Stephen P. Osborne (ed.). London: Routledge.
- Peeplengchart. (2016). *History of Thai national anthem* [In Thai]. Retrieved January 10, 2017 from <http://เพลงชาติ.com>.
- Pestoff, V. & Brandsen, T. (2010). Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Co-production and Innovation? In *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Osborne, S. P. (ed.). London: Routledge.
- Pisolyabut, N. (2016). *How Pracharat policy difference from Populist Policy? And what the people will get?* [In Thai]. Retrived December 25, 2016 from Thailand Development Research Institute, <http://tdri.or.th/tdri-insight/nonarit20160107/>

- Samakkeetham, S. & Vanichapoom P. (2013). New Public Governance: meaning and significance [In Thai]. *Journal of Political Economy*. 1(1).
- Siamrath. (2016). “Pracharat” Strategy of government. Retrieved December 25, 2016 from <http://www.siamrath.co.th>.
- Sirisamphan. (2015). *Reforming bureaucracy, what, why and how* in Matichon News, September 5, vol. 28 [In Thai].
- SirisamphanT. (2016). *Public-Private Collaboration Project* [In Thai]. Retrieved December 25, 2016 from www.สานพลังประชาชน.com.
- Siriwat, W. (2006). *The new paradigm in bureaucratic reform* [In Thai] The 7th National Conference on Political Science and Public Administration (2016).
- Thai Post. (2015). “Pracharat” for Thailand [In Thai]. Retrieved December 25, 2016 from <http://www.thaipost.net>
- The American Heritage Dictionary. (1982). Boston: Houghton Mifflin.
- The Working Group of Foundation Economic Development and Pracharat. (2016). *Manual of Pracha Rath Rak Samakkhi* [In Thai]. Bangkok: Co-ordination office of Foundation Economic Development and Pracharat.
- UNDP. (1995). *Public Sector Management, Governance, and Sustainable Development*, pp. 57-63.
- UNDP. (1997). *Governance for Sustainable Human Development, a UNDP Policy Document, January 1997*. Retrieved December 5, 2016 from www.สานพลังประชาชน.com. จาก <http://megnet.undp.org/policy>