



การบริหารงานภาครัฐแบบบูรณาการ* INTEGRATED PUBLIC ADMINISTRATION

พระครูกิตติญาณวิสิฐ (ธนา กิตติญาณ)

Phrakrukittianavisit (Thana Kittiyaño)

วัดสามขา จังหวัดอ่างทอง

Wat Sam Khao, Ang Thong Province

Corresponding Author E-mail: surachaihongtrakool@gmail.com

บทคัดย่อ

การมีส่วนร่วมถือเป็นหัวใจหลักในการในการบริหารจัดการในทุกหน่วยงานซึ่ง
เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลทั้งการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและการ
ปกครองส่วนท้องถิ่น จึงกล่าวได้ว่าการบริหารทุกองค์กรจะขาดการมีส่วนร่วมของบุคลากร
ในองค์กรและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ได้ เพราะการบริหารจัดการอาศัยการมีส่วนร่วมของผู้มี
ส่วนได้เสียในองค์กรนั้น ๆ จะเป็นปัจจัยในการสร้างความมั่นคงและความเจริญให้กับ
องค์กร

คำสำคัญ: การบริหาร; ภาครัฐ; การมีส่วนร่วม

Abstract

Participation is the key to managing all departments according to the
government's policies, including central government administration and
provincial and local administrative organisations. Therefore, the management
of every organisation must have the participation of personnel and those
involved. Because management relies on the participation of stakeholders in
that organisation, it will be a factor in creating stability and prosperity for the
organisation.

Keywords: Administration; Public Sector; Participation

* Received September 29, 2023; Revised April 13, 2024; Accepted April 15, 2024



บทนำ

ท่ามกลางสถานการณ์โลกที่มีความเคลื่อนไหวและเปลี่ยนแปลงไป อย่างรวดเร็ว ทุกองค์กรต้องเรียนรู้ในการปรับตัวอย่างเท่าทัน หน่วยงาน ภาครัฐก็เช่นเดียวกัน เนื่องจากเมื่อหน่วยงานภาครัฐมีนโยบายหรือ ดำเนินการในเรื่องใด ๆ แล้วจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อ สาธารณะในวงกว้าง แนวทางในการบริหารจัดการขององค์กรภาครัฐจึงมีความสำคัญและ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาในทุกมิติให้เหมาะสมกับสถานการณ์และบริบทของสังคมที่ เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งแนวคิดในการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง ระบบต่าง ๆ ของภาครัฐเพื่อให้องค์กรมีความแข็งแกร่ง สามารถขับเคลื่อนภารกิจของตนได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดทั้งการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนโดยคำนึงถึงคุณภาพ เป็นสำคัญ ประเด็นยุทธศาสตร์การส่งเสริมระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบ ร่วมมือ กันระหว่างภาครัฐภาคเอกชน และภาคประชาชน เป็นประเด็นที่ได้ กำหนดไว้ในแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2556 - พ.ศ.2561) (ธงชัย สันติวงศ์, 2543)

การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ มีเป้าหมายคือ เพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานราชการ ทบพวนบทบาทและภารกิจของตน ให้มีความเหมาะสม โดยให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วม ของประชาชน มุ่งเน้น การพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่น การถ่าย โอนภารกิจบางอย่างที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินงานเองให้ภาคส่วนอื่น รวมทั้ง การสร้างความร่วมมือหรือความเป็นภาคีหุ้นส่วน (Partnership) ระหว่างภาครัฐและภาค ส่วนอื่น การเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐ มีได้ในหลาย ระดับตั้งแต่ระดับที่ประชาชนมีบทบาทจำกัดแค่เป็นผู้ให้ความ คิดเห็นต่อการกำหนด นโยบายหรือจัดทำโครงการของหน่วยงานภาครัฐ มาจนถึงการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงนวัตกรรม ของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ทั้งนี้การให้ภาค ส่วนอื่น ๆ เข้ามาร่วมกับภาครัฐนั้น มีได้หลายรูปแบบ เช่น รูปแบบความร่วมมือ ระหว่าง ภาครัฐและภาคเอกชนในการให้บริการสาธารณะประเภท โครงสร้างพื้นฐานที่เรียกว่า Public – Private Partnership (PPP) ที่ภาคเอกชนเป็นตัวหลักในการเป็นภาคีหุ้นส่วน เพื่อแก้ไขปัญหาจากการที่ ภาครัฐขาดแคลนงบประมาณ องค์ความรู้หรือเทคโนโลยีในการ ดำเนิน โครงการขนาดใหญ่ ฉะนั้น PPP จึงมุ่งหวังด้านประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพของ โครงการนั้น ๆ สำหรับในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เครื่องมือบริหารจัดการเป็นหนึ่งใน ประเด็นหลักที่ได้กำหนดไว้ในประเด็นปฏิรูประบบบริหาร จัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการปฏิรูปเครื่องมือบริหารจัดการที่มีอยู่ เดิม และการนำเครื่องมือบริหารจัดการใหม่มาใช้ ซึ่งสร้างนวัตกรรม ของการทำงานร่วม



แบบ Public Private People Partnership (PPPP) หรือที่เรียกกันว่า กลไกประชารัฐ ก็เป็นเครื่องมือบริหารจัดการใหม่ที่จะ นำมาใช้ ด้วยความมุ่งหวังจะให้เกิดการบูรณาการความร่วมมือของภาครัฐ เอกชนและประชาชนในแก้ไขปัญหาและพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ และประชาชน (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2545)

บริบทและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงของสังคมโลกในปัจจุบันเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการปรับตัวของนานาประเทศทั่วโลก และประเทศไทยก็ได้รับ อิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้น ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง โดยเฉพาะความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีที่ล้ำหน้าอย่างก้าวกระโดด ทำให้ประเทศถูกผลักดันให้เร่งพัฒนาและสร้างความเจริญเพื่อไปสู่การเป็นประเทศไทย 4.0 (Thailand 4.0) ด้วยและความเจริญที่มาอย่างรวดเร็ว ได้ส่งผลให้เกิด การเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ปัญหาของสังคมที่มีความซับซ้อน หรือปริมาณมากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งภาครัฐจำเป็นต้องปรับตัวและเตรียมการรองรับให้ทันต่อสถานการณ์ ความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น โดยเชื่อมโยงการพัฒนาในทุกมิติ เพื่อส่งมอบบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและคุณภาพให้กับประชาชน และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง การพัฒนาประเทศไทย 4.0 โดยการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจ ไปสู่ “Value-Based Economy” หรือ “เศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม” โดยใช้พลัง “ประชารัฐ” ซึ่งมีทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมประกอบด้วย ภาคเอกชน ภาคการเงิน การธนาคาร มหาวิทยาลัย และสถาบันวิจัยต่างๆ โดยเน้นตามความถนัด และจุดเด่นของแต่ละองค์กร รวมทั้งความร่วมมือจากภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคม ซึ่งภาครัฐเป็นผู้สนับสนุน ให้การขับเคลื่อนเกิดผลที่เป็นรูปธรรม นอกจากนี้ ระบบการเมืองการปกครอง “ประชาธิปไตยประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)” ได้ให้ความสำคัญกับประชาชนในการเข้ามามี ส่วนร่วมโดยตรงทั้งทางการเมืองและการบริหารราชการ ดังปรากฏอย่างชัดเจนในเนื้อหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และต่อเนื่องในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ให้สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยในหลาย ๆ มาตรา ซึ่งส่งผลให้เกิดกระแส การตื่นตัวของประชาชนในเรื่องสิทธิมนุษยชน มีการเรียกร้องสิทธิในการรับรู้และสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วม โดยประชาชนเรียกร้องความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้น มีการรวมตัวเป็นกลุ่มประชาสังคมและเริ่มเรียกร้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและบริหารงานภาครัฐที่โปร่งใสเป็นธรรม รวมทั้ง การเปิดพื้นที่ให้ประชาชน เข้ามีส่วนร่วมในการบริหารราชการโดยตรง ส่งผลให้ภาครัฐจำเป็นต้องปรับตัว



ให้ทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลง โดยต้องเปิดระบบราชการเข้าสู่กระบวนการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participative Democracy) ที่ยอมรับและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการมากขึ้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างไรให้มีคุณภาพ

การพัฒนาระบบราชการที่ผ่านมา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือที่รู้จักกันในนามสำนักงาน ก.พ.ร. ได้ให้ความสำคัญกับการเปิดระบบราชการให้ประชาชน หรือภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการมาอย่างต่อเนื่อง และโดยที่กระแสการปฏิรูปภาครัฐ (Public Sector Reform) ที่มุ่งแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมในการสร้างระบบบริหารงานภาครัฐให้มีความทันสมัย มีความคล่องตัว มีความคุ้มค่า มีประสิทธิภาพ ในการใช้ทรัพยากรเพื่อจัดบริการสาธารณะและสามารถสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน ผู้รับบริการหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานภาครัฐต้องหันมาให้ความสำคัญกับสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในสังคมให้เข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เพื่อนำพาประเทศไทยพัฒนาไปสู่ประเทศไทย 4.0 (Arnstein, 1991).

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) เป็นหลักการในการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งจะนำไปสู่ระบบราชการที่มีความสุจริตโปร่งใส เปิดเผยข้อมูล เที่ยงธรรม และมีการบริหารงานที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง รวมทั้งมุ่งประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญโดยที่หน่วยงานภาครัฐจะมีกลไกการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่ต่อเนื่องและสร้างสรรค์เป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาชนหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถเข้าถึงได้ (Accessibility) มีการติดต่อสื่อสารสองทางกับประชาชน (Dialogue) ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และนำข้อคิดเห็นของประชาชนมาประกอบ การตัดสินใจขององค์กร พร้อมทั้งอธิบายเหตุผลรวมไปถึงการจัดกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทันท่วงที ถูกต้อง โปร่งใส และจริงใจ

สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ให้ความหมายไว้ว่า “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม” หมายถึง การบริหารราชการที่นำผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม



ในกระบวนการวางแผน การตัดสินใจ การดำเนินงาน และการประเมินผล โดยมีการจัดระบบงานหรือวิธีการทำงาน การจัดโครงสร้าง และการสร้างวัฒนธรรมการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่เอื้อต่อการเปิดโอกาสให้ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ ทิศทาง การพัฒนาที่ผ่านมา สำนักงาน ก.พ.ร.ได้ยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการไปสู่การบริหารราชการ บ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ที่เน้นการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน ทั้งในแนวนอน คือสร้างความร่วมมือจากภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ-ภาคเอกชน นักวิชาการ สื่อสารมวลชน ฯลฯ และแนวดิ่ง คือบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องเพื่อเชื่อมโยงการทำงาน และสร้างเอกภาพของการบริหารราชการแผ่นดิน

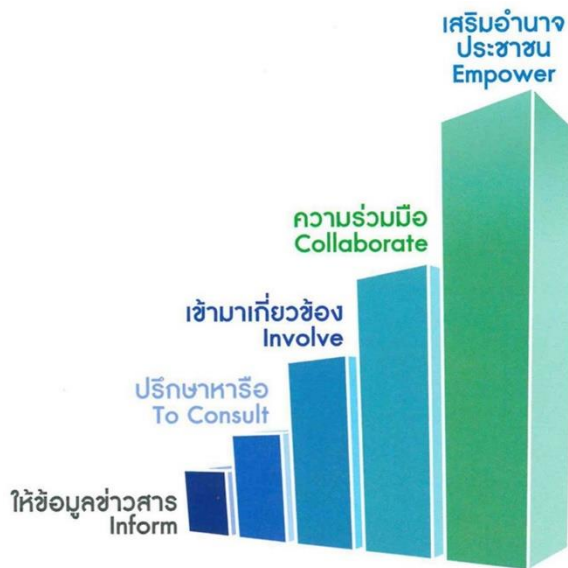


ภาพที่ 1 การบริหารราชการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน

ในการขับเคลื่อนการเปิดระบบราชการ สำนักงาน ก.พ.ร. ใช้กลยุทธ์ การพัฒนาใน 2 ส่วน พร้อม ๆ กัน คือ การพัฒนาจากภายในภาคราชการ (Inside-out Approach) โดยส่งเสริมให้ส่วนราชการ ปรับปรุงระบบหรือวิธีบริหารงานให้เอื้อต่อ การสร้างการมีส่วนร่วม สร้างความรู้ความเข้าใจและทักษะ ของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมให้กับข้าราชการในระดับต่าง ๆ และส่งเสริมการพัฒนานวัตกรรม การทำงานแบบมีส่วนร่วม รวมทั้ง ส่งเสริมแนวปฏิบัติที่ดี เพื่อให้เป็นหน่วยงานตัวอย่างและเผยแพร่แนวทางปฏิบัติที่ดี แก่ส่วนราชการอื่น ๆ นำไปประยุกต์ใช้ต่อไป และการพัฒนาจากภายนอกภาคราชการ (Outside-in Approach) โดยสนับสนุนการสร้างศักยภาพและโอกาส (Empowerment



and Enabling) ให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ ด้วยการส่งเสริมให้มีการจัดเวที/การประชุม เพื่อสร้างความเข้าใจ ประสานงาน และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ (นรินทร์ชัย พัฒนพงศา, 2546)



ภาพที่ 2 การสร้างศักยภาพและโอกาส

ร่วมกันของเครือข่ายภาคประชาชน รวมทั้ง การพัฒนาความรู้ความเข้าใจ เพิ่มขีดความสามารถ และเพิ่มโอกาสของภาคประชาสังคมและชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อเป็นภาคีเครือข่าย และมีบทบาทร่วมทำงานกับภาครัฐในลักษณะหุ้นส่วน ความร่วมมือ ได้อย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม ในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการบริหารราชการ จำเป็นต้องกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนและเงื่อนไขการมีส่วนร่วม และให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการ รวมทั้งการมีส่วนร่วมเป็นไปอย่างกว้างขวาง (Inclusive) โดยผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมต้องเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม และที่สำคัญความจริงใจ เปิดเผย ซื่อสัตย์ ให้เกียรติซึ่งกันและกัน ดังนั้น เราจึงควรทำความเข้าใจกับ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation Spectrum) และเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมต่อไปนี้ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ใน



ที่นี่ใช้ตัวแบบ ของสมาคมการมีส่วนร่วมสากล (International Association for Public Participation - IAP2) ที่เรียกว่า Public Participation Spectrum ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชน 5 ระดับ คือ ระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร (To Inform) ระดับการปรึกษาหารือ (To Consult) ระดับการเข้ามาเกี่ยวข้อง (To Involve) ระดับความร่วมมือ (To Collaborate) และระดับเสริมอำนาจประชาชน (Empower) ซึ่งเป็นระดับที่บทบาทของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมอยู่ในระดับสูงสุด (นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์, 2557)



สรุป

ความสำเร็จของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมซึ่งเป็นการทำงานร่วมกับภาคประชาชนและภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องแบบหุ้นส่วนความร่วมมือ นำไปสู่การยอมรับ ซึ่งกัน



และกันในผลของ การพัฒนาที่เกิดขึ้น ก่อให้เกิดประโยชน์กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมภาคประชาชน อันเป็นการสร้างพลังความร่วมมือในการขับเคลื่อนการพัฒนากระบวนการไปสู่เป้าหมาย คือ เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดิน และตอบสนองความต้องการ ของประชาชนได้อย่างแท้จริง รวมทั้งผลของการพัฒนาที่เกิดประโยชน์ต่อคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน สังคม และประเทศชาติอย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

- ธงชัย สันติวงษ์. (2543). *หลักการจัดการ* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- นรินทร์ชัย พัฒนพงศา. (2546). *การมีส่วนร่วม: หลักการพื้นฐาน เทคนิคและกรณีตัวอย่าง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สิริลักษณ์การพิมพ์.
- นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์. (2557). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ. (2545). *องค์การและการจัดการ*. กรุงเทพฯ: ธรรมสาร.
- Arnstein, S.R. (1991). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224.