

## การพัฒนาตัวแบบในการประเมินประสิทธิผลของนโยบายประชารัฐ : ศึกษากรณี การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากของ รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา\*

Development of an Evaluative Model regarding Effectiveness of  
Pra-Cha Rat Policy: The Grassroots Economic Development of the  
General Prayuth Chan-ocha Government

ภาควิชา รัฐศาสตร์\*\*

Pharkphoom Rukhamate\*\*\*

### บทคัดย่อ

บทความนี้ต้องการนำเสนอตัวแบบการประเมินประสิทธิผลของนโยบายประชารัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ภายใต้การผสมผสานแนวคิดทฤษฎีด้านการประเมินผลนโยบายสาธารณะ (Policy Evaluation) และแนวคิดการจัดการปกครอง (Governance) และใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อเก็บข้อมูลการดำเนินงานในพื้นที่ในลักษณะ Bottom up approach ในจังหวัดภูเก็ต เพชรบุรี อุตรดิตถ์ เชียงใหม่ และบุรีรัมย์ซึ่งเป็นจังหวัดนำร่อง โดยนำแนวทางประเมินที่ไม่ยึดเป้าหมาย Goal free มาทดลองประเมิน ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินงานในพื้นที่ส่วนใหญ่ มีลักษณะที่ผสมผสาน รูปแบบการปฏิบัติการร่วมกัน (Cooperation) การประสานงาน (Coordination) และรูปแบบของการเข้ามาร่วมทำงาน (Collaboration) โดยเฉพาะระหว่างตัวแสดงจากภาคเอกชนและภาครัฐ การวิจัยครั้งนี้แสดงให้เห็นว่าการประเมินนโยบายสาธารณะภายใต้บริบทการจัดการปกครอง ไม่ควรจะพิจารณาประสิทธิผลจากการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย แต่ควรมุ่งสนใจ “ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ที่เชื่อมโยงกับการสร้างรายได้ให้กับชุมชนเป็นหลัก” ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่สอดคล้องกับลักษณะของนโยบายประชารัฐที่ควรนำมาพิจารณาใช้เป็นแนวทางการวัดความสำเร็จของนโยบายในรูปแบบใหม่

**คำสำคัญ:** การประเมินนโยบายประชารัฐ ความร่วมมือ การจัดการปกครอง

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

\*\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ สาขาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ดร.)

\*\*\* Assistant Professor, Faculty of Political Science, Thammasat University. (Ph.D.)

## Abstract

This article presents an evaluative model regarding effectiveness of the Pra-Cha Rat policy. The proposed model is based on integrating policy evaluation and concept of governance. Qualitative methods were employed. As this study used bottom up approach, primary data was mainly collected from various actors in pilot projects under the policy in Phuket, Phetburi, Udonthani, Chiangmai, and Buriram provinces. Goal free was used as the evaluative model. The results show that almost actors from various sectors, particularly the private sector and the public sector, worked together in a cooperative, coordinated and possibly collaborative manner. It suggests that the effectiveness of Pra-Cha-Rat policy should not be measured in terms of goal attainment. Within the context of governance, “interaction of various actors, related to an increase of communities’ revenue” should be focused upon as a new way of measuring policy success.

**Key Words:** Policy Evaluation, Pra-Cha Rat, Collaboration, Governance

## 1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

คำว่าประชารัฐได้ถูกนำมาใช้ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) เป็นครั้งแรก ในเป้าหมายที่ 6 ของแผนฯ ที่ระบุถึง “...การทำให้คนในสังคมเป็นหุ้นส่วนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการมีส่วนร่วมการพัฒนาประเทศ การสนับสนุนให้ประชาชนในทุกส่วนของสังคม การมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะของภาครัฐ...”

สำหรับในภาควิชาการนั้น นักวิชาการที่นำคำว่าประชารัฐ มาใช้วิเคราะห์สังคมไทยเป็นคนแรกๆ คือ

ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ซึ่งเสนอว่า<sup>1</sup> การแก้ปัญหาของประเทศชาติ หรือ การนำรัฐนาวาไปในทิศทางใด มิใช่เป็นหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป แต่เป็นหน้าที่ของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นที่จะต้องเข้ามาาร่วมด้วย ในลักษณะที่เป็นประชาสังคม มีทั้งการร่วมมือกันต่อรอง ได้ต่อกันอย่างสันติ มีศักดิ์ศรี ระหว่างอำนาจรัฐกับภาคประชาชน โดยไม่ถูกครอบงำ ซึ่ง และเรียกกลุ่มเหล่านี้ว่า “ประชารัฐ”

ปัจจุบันรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้นำแนวคิด “ประชารัฐ”<sup>2</sup> มาใช้เพื่อพัฒนาโลกในการ

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *ประชารัฐกับการเปลี่ยนแปลง*. สถาบันนโยบายศึกษา: 2541.

<sup>2</sup> อนุสรณ์ ธรรมใจ ให้ความหมายของประชารัฐในทางวิชาการเป็นความหมายอย่างกว้างและอย่างแคบ อย่างกว้างทางวิชาการหมายถึง ประเทศหรือรัฐของประชาชน หากยึดตามแนวทางนี้ ย่อมหมายถึงว่า เราต้องการทำให้เกิดประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ ลดอำนาจผูกขาด ส่งเสริมการเปิดเสรี สนับสนุนการแข่งขัน และเป็นประชาธิปไตยทางการเมือง ทำให้ประเทศและรัฐเป็นของประชาชน เพื่อประชาชน อย่างแคบหมายถึง การที่ประชาชนและรัฐร่วมมือกันในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม อนุสรณ์คิดว่ารัฐบาลประยุทธ์ต้องการให้ประชารัฐในความหมายอย่างแคบ กล่าวคือ ความร่วมมือร่วมใจของรัฐและประชาสังคม เพื่อร่วมแก้ปัญหาเศรษฐกิจ และขับเคลื่อนการพัฒนา

สนับสนุนนโยบายต่างๆ โดยเฉพาะการกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากผ่านการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน ในการแก้ไขปัญหาผ่านวาทกรรม “สานพลังประชารัฐ”<sup>3</sup> (Public-Private Collaboration) อันหมายถึง การรวมพลังระหว่างภาคประชาชน ภาคธุรกิจ และภาครัฐในการทำงานพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ยังใช้เป็นสัญลักษณ์ในการ “ผนึกพลังทั้งแผ่นดิน” เพื่อพาประเทศให้หลุดพ้นจากความขัดแย้งทางการเมืองที่เรื้อรัง ดังนั้น การนำประชารัฐมาใช้ในครั้งนี้มีนัยยะรวมไปถึงการรวมพลังเพื่อการเรียนรู้ แลกเปลี่ยน และสานสัมพันธ์กันในแนวราบ สร้างการเปลี่ยนแปลง และพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในระดับฐานราก โดยนำจุดแข็งของแต่ละองค์กรภาคีมาหนุนเสริมกัน โดยมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการสานพลังประชารัฐ” ซึ่งมีคณะทำงานภายใต้คณะกรรมการดังกล่าวอีก 12 คณะ โดยเป็นคณะทำงานร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ คณะทำงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐส่วนกลาง ซึ่งมีเป้าหมายที่สำคัญ คือ ส่งเสริมเศรษฐกิจฐานรากจะบรรลุผลลัพธ์ทั้งในระยะสั้นและการพัฒนาระยะยาวอย่างยั่งยืน รวมทั้งสามารถแก้ไขข้อจำกัดของรัฐที่เคยทำงานด้านนี้แต่ฝ่ายเดียวแล้วไม่ได้ผลเท่าที่ควร และมีการจัดตั้งกลไกต่างๆ เพิ่มเติม ได้แก่ คณะกรรมการประสานและขับเคลื่อนนโยบายสานพลังประชารัฐประจำจังหวัด<sup>4</sup> (คสป.) และตั้งบริษัทประชารัฐรักสามัคคี ประเทศไทย จำกัด และบริษัทประชารัฐรักสามัคคีจังหวัด จำกัด ทั่วประเทศซึ่งยังคงเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน และเพิ่มภาคีเครือข่ายอื่นๆ เข้ามาร่วมด้วย คือ ภาคประชาชน ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม

การดำเนินการในนโยบายประชารัฐเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก<sup>5</sup> ในรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่มีการจัดตั้งกลไกให้เกิดความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ นี้ จึงเป็นความท้าทายในเชิงวิชาการในการพัฒนาแนวทางการประเมินผลควบคู่กันไป เพื่อใช้ประเมินหรือสรุปผลสำเร็จในการขับเคลื่อนนโยบาย โดยกำหนดแนวทางหรือวิธีการที่จะใช้ศึกษาความสำเร็จหรือความล้มเหลวในแต่ละระยะ รวมทั้งพัฒนารอบการประเมินที่สามารถอธิบายความเชื่อมโยงความร่วมมือในการตัดสินใจ และการออกแบบนโยบายที่เกิดขึ้นในพื้นที่ อันเป็นส่วนสำคัญของนโยบายประชารัฐ รวมถึงสามารถวิเคราะห์ทิศทางและแนวโน้มการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งวิธีการวัดผลควรสอดคล้องกับลักษณะของการดำเนินงานภายใต้ต้นนโยบายประชารัฐ ดังนั้น การศึกษาตัวแบบการวัดผลสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายประชารัฐควรมีลักษณะเฉพาะสำหรับการประเมินผล เนื่องจากนโยบายประชารัฐมีความแตกต่างไปจากนโยบายโดยทั่วไป บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่าหากนโยบายสาธารณะที่มีความเป็นพลวัตสูงย่อมต้องการการประเมินผลและการวัดผลสำเร็จที่มีความเป็นพลวัตเช่นกัน ซึ่งจะทำให้ได้รับข้อมูลที่มีประโยชน์ในการพัฒนาตัวนโยบายต่อไป สำหรับสาระสำคัญของบทความนี้จะนำเสนอ 1) ลักษณะของนโยบายประชารัฐเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก ในรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาภายใต้ผลการศึกษา 2) ตัวแบบในการประเมินประสิทธิผลนโยบายประชารัฐและความสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ และ 3) แนวทางการประเมินประสิทธิผลและข้อเสนอที่มีต่อวิธีในการวัดที่มีต่อต้นนโยบายประชารัฐ ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไปในผลการศึกษา

<sup>3</sup> ยกตัวอย่างเช่นที่ปรากฏในบทความ “ภาครัฐ เอกชน ร่วมมือ สานพลังประชารัฐ ด้านการศึกษาพื้นฐานและการพัฒนาผู้นำ”

<sup>4</sup> คณะทำงานที่ คสป. แต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 106/2559 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2559

<sup>5</sup> การศึกษานโยบายประชารัฐกรณีการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากในงานนี้ สนใจเฉพาะ ที่มีการจัดตั้งกลไกได้แก่ คณะกรรมการประสานและขับเคลื่อนนโยบายสานพลังประชารัฐประจำจังหวัด (คสป.) และตั้ง บริษัทประชารัฐรักสามัคคี ประเทศไทย จำกัด และ บริษัทประชารัฐรักสามัคคีจังหวัด จำกัดเท่านั้น การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากอื่นๆของรัฐบาล เช่น นโยบายกองทุนหมู่บ้านหรือนโยบายไทยนิยมยั่งยืนไม่ได้อยู่ในขอบเขตการศึกษาในครั้งนี้

## 2. วิธีการดำเนินการวิจัย (Research Methods)

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยผสมผสานการออกแบบที่เป็นเสมือนการทดลองประเมินนโยบายในรูปแบบไม่ยึดเป้าหมาย (Goal Free)<sup>6</sup> เพื่อค้นหาความคาดหวังของกลุ่มเป้าหมายและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ โดยทำการศึกษาใน 5 จังหวัดนำร่อง<sup>7</sup> ที่มีการจัดตั้งบริษัทประชารัฐรักสามัคคีจังหวัด จำกัด ได้แก่ เพชรบุรี ภูเก็ต บุรีรัมย์ อุตรธานี และเชียงใหม่ ซึ่งมีแนวโน้มว่ามีความพร้อมและการดำเนินงานมากกว่าจังหวัดอื่นๆ โดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการประชุมและเอกสารอื่นๆ ของหน่วยงานราชการและบริษัทประชารัฐฯ ในจังหวัดนั้นๆ รวมทั้งการลงพื้นที่เพื่อทำการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง (Unstructured Interview) ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informant) ได้แก่ กรรมการผู้จัดการหรือกรรมการในบริษัทประชารัฐฯ จำนวน 6 คน นักพัฒนาธุรกิจชุมชน จำนวน 4 คน หัวหน้างานยุทธศาสตร์พัฒนาชุมชนของสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดและผู้แทนจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน จำนวน 5 คน กลุ่มผู้ประกอบการและชาวบ้านในโครงการตามนโยบายประชารัฐ จำนวน 14 คน ระยะเวลาการเก็บข้อมูลระหว่างวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2560 ถึง 30 สิงหาคม

พ.ศ. 2561 วิธีการเก็บข้อมูลครั้งนี้ดำเนินการตามแนวทาง Bottom Up Approach<sup>8</sup> เนื่องจากต้องการค้นหาประเด็นที่จะใช้ในการพิจารณาความสำเร็จของนโยบายประชารัฐผ่านมุมมองจากผู้ปฏิบัติในพื้นที่ โดยเฉพาะผลที่เกิดขึ้นจากการมีกลไกโครงสร้างที่รัฐบาลวางไว้ คือ คสป. และบริษัทประชารัฐฯ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากนโยบาย การตัดสินใจแก้ปัญหาาร่วมกัน การใช้ทรัพยากรและเครือข่ายที่เชื่อมโยงในการแก้ปัญหา

## 3. ผลการวิจัย

จากฐานคติในการศึกษาที่เชื่อว่าลักษณะนโยบายมีความแตกต่างไปจากเดิมและส่งผลทำให้การประเมินควรต้องมีการปรับเปลี่ยนและพัฒนาให้สอดคล้อง และเพื่อหาคำตอบที่เป็นเหตุเป็นผลในการจะตอบคำถามว่าควรประเมินอะไร (What) และประเมินอย่างไร (How) อันเป็นองค์ประกอบสำคัญของตัวแบบที่ต้องการพัฒนาในครั้งนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องตอบคำถามย่อยๆ ดังต่อไปนี้ นโยบายประชารัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากในรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชามีลักษณะที่สำคัญอย่างไร มีการดำเนินการแตกต่างกันหรือไม่ ในแต่ละจังหวัด ใครบ้างที่เข้ามาร่วม มาจากภาคส่วนใด และการเข้ามาร่วมนั้นก่อให้เกิดความร่วมมือในลักษณะใดบ้าง ลักษณะความร่วมมือดังกล่าวควรมีการวัดประสิทธิผลและความสำเร็จของนโยบายในรูปแบบใด

<sup>6</sup> เป็นตัวแบบที่ใช้ในการประเมินที่ไม่ใช้วัตถุประสงค์เป็นตัวตั้งแต่จะใช้การประเมินจากการใช้ดุลยพินิจจากกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งในกรณีนี้ผู้วิจัยมองจากทุกภาคส่วนที่เข้ามาร่วมมากกว่ากลุ่มเป้าหมายเพียงกลุ่มเดียวเพื่อให้สอดคล้องกับความร่วมมือแบบ “ประชารัฐ” ว่านโยบาย โครงการ มาตรการที่รัฐว่าดีหรือไม่ มีคุณค่ามากน้อยเพียงใดจากการตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ดังนั้นในการลงพื้นที่จึงถามความต้องการ ความคาดหวังและพิจารณาว่ามาตรการใดสอดคล้องบ้าง โดยผู้วิจัยจะมีคำถามและการวิเคราะห์เพื่อค้นหาความเชื่อมโยงว่ามาตรการเหล่านั้นเกิดจากความร่วมมือหรือทรัพยากรจากภาคส่วนใดหรือไม่อย่างไร

<sup>7</sup> เนื่องจากข้อจำกัดด้านระยะเวลาและงบประมาณ

<sup>8</sup> ลักษณะการศึกษานโยบายแบบ Bottom up เป็นการศึกษาจากระดับล่างที่มีการดำเนินนโยบายในพื้นที่ นอกจากจะเน้นศึกษาจากผู้ให้ข้อมูลจากผู้ปฏิบัติงานจริงในพื้นที่รวมทั้งกลุ่มเป้าหมายของนโยบายแล้ว ประเด็นที่ศึกษาซึ่งเน้นที่การปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริง เช่น พฤติกรรมการทำงาน แรงจูงใจในการเข้าร่วม วิธีการทำงานซึ่งเป็น ประเด็นที่เกี่ยวข้องพันธุกับการทำงานที่สัมพันธ์โดยตรงกับกลุ่มเป้าหมาย มากกว่าจะสนใจ ความชัดเจนของเป้าหมาย โครงสร้าง การวางแผนที่กำหนดมาจากส่วนกลาง

ควรที่จะวัดอะไรในนโยบายประชารัฐบ้างและจะวัดด้วยวิธีใด ซึ่งผลการวิจัยจะนำเสนอตามลำดับดังนี้

## 3.1 ลักษณะของนโยบายประชารัฐเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก ในรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

### 3.1.1 นโยบายประชารัฐ : นโยบายที่มีฐานของการจัดการปกครอง (Governance)

แนวคิดประชารัฐเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากตั้งอยู่บนฐานความเชื่อที่ว่า มี 5 ภาคส่วนสำคัญที่ควรนำมาร่วมเป็นเครือข่ายในการดำเนินงาน ได้แก่ 1) ภาครัฐ ซึ่งเป็นภาคส่วนที่มีบุคลากรจำนวนมาก และกระจายอยู่เต็มพื้นที่ ทั้งยังมีองค์ความรู้และงบประมาณอีกด้วย 2) ภาคเอกชน เป็นกลุ่มซึ่งมีการจัดการที่มีประสิทธิภาพและทันสมัย ตลอดจนมีทรัพยากรและทุนทางเศรษฐกิจ รวมทั้งมีความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการทำงาน 3) ภาคประชาชน เป็นกลุ่มที่มีทักษะฝีมือ และความสามารถในการผลิต รวมถึงรักถิ่นฐานบ้านเกิดตนเอง 4) ภาควิชาการ มีองค์ความรู้ เทคโนโลยี และเชี่ยวชาญในการค้นคว้าวิจัยต่อยอด และ 5) ภาคประชาสังคม เป็นกลุ่มที่มีข้อมูลพื้นที่เชิงลึก ทำงานเกาะติดกับปัญหา มีเครือข่ายที่กว้างขวางและเชื่อมโยงกัน โดยนำทั้ง 5 ภาคส่วนนี้ให้เข้ามาร่วมกันแก้ไขปัญหาของประเทศ ผ่านกลไกที่ตั้งขึ้นมารองรับ โดยมีความคาดหวังว่าจะช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงโครงสร้างและพฤติกรรมของทั้งหน่วยงานและเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจฐานราก เพราะเชื่อว่ากลไกใหม่ที่ตั้งขึ้นมานี้จะช่วยให้เกิดการดำเนินงานแบบใหม่ที่มีวิธีการแก้ปัญหาแตกต่างไปจากเดิม โดยกลไกที่ตั้งขึ้นนี้มีการเปิดพื้นที่ให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามาร่วมอย่างเป็นทางการได้ง่ายขึ้น และถือว่าเป็นนโยบายประชารัฐเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากที่มีความชัดเจนในแง่ของการเปลี่ยนแปลงรูปการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมที่สุด เมื่อเทียบกับนโยบายประชารัฐด้านอื่นๆ

โครงสร้างคณะกรรมการจากนโยบายประชารัฐประกอบด้วย คณะกรรมการภาครัฐและเอกชนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ (Public-Private Steering Committee) ซึ่งเป็นร่วมใหญ่ โดยประกอบด้วย คณะทำงาน จำนวน 12 คณะ ซึ่งหนึ่งในนั้น คือ คณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐที่กำหนดโครงสร้างกลไกจำนวนหนึ่งเพื่อดำเนินงานตามภารกิจของคณะทำงานซึ่งหากมองในแนวตั้งจะพบว่า มีตั้งแต่ ส่วนกลาง คือ คณะทำงานขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐส่วนกลาง ระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการประสานและขับเคลื่อนนโยบายสถานพลังประชารัฐประจำจังหวัด (คสป.) และ คณะทำงานขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ จังหวัด และระดับอำเภอ ได้แก่ คณะทำงานขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ อำเภอ ซึ่งทุกคณะจะประกอบด้วยตัวแทนจากทั้ง 5 ภาคส่วนที่ได้กล่าวมาข้างต้น

กลไกเหล่านี้จะช่วยให้เกิดปฏิสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ที่เข้ามาร่วมดำเนินงาน ทำให้ภาคส่วนอื่นที่ไม่ใช่รัฐได้เข้ามามีตัดสินใจและขับเคลื่อนนโยบาย ซึ่งมีนัยยะของการจัดการปกครอง (Governance) ความสัมพันธ์ของตัวแสดงโดยเฉพาะภาครัฐและเอกชนมีลักษณะเป็นความร่วมมือในแนวนอน (Collaboration) ต่างจากการกำหนดนโยบายและการจัดการรัฐแบบเดิมๆ ที่นอกจากจะมีการสร้างกลไกในภาคส่วนอื่นในระยะยาวแล้ว ยังเป็นการยกระดับการมีส่วนร่วมบนกรอบและการจัดความสัมพันธ์ใหม่ที่ไม่ใช่การทำงานของรัฐในแนวตั้ง (Vertical Approach) เพียงอย่างเดียว ทั้งยังเป็นความร่วมมือแบบ “ข้ามภาคส่วน” (Cross-Sector Governance) ที่มีลักษณะของการเป็นหุ้นส่วน (Partnership) เข้ามาร่วมทำงานข้ามภาคส่วนกัน (Cross-sector Interactions) และการเข้ามามีร่วมนี้ได้มีการทำข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับกติกาหรือธรรมเนียม

ปฏิบัติ (Rules and Norms) ภายใต้ความร่วมมือดังกล่าว จะมีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรที่ตนขาด เช่น ทักษะ ทูณ และเทคโนโลยี เป็นต้น หุ่นส่วนจะร่วมกันรับความเสี่ยงและผลประโยชน์ (McQuaid, 2000, pp. 1-2) ทั้งนี้หากมีการร่วมมือจากหลายภาคส่วนไปพร้อมๆ กันหน่วยงานภาครัฐจะมีบทบาทนำในการชักชวน**ตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย**ทุกภาคส่วนให้เข้ามาร่วม

ลักษณะสำคัญของความร่วมมือในลักษณะการจัดการปกครองนี้ คือ ต้องมีการแลกเปลี่ยนทรัพยากร รวมทั้งความร่วมมือ ซึ่งต้องการเน้นความสำเร็จในภาพรวมและเป็นความสำเร็จที่คงอยู่ระยะยาว เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าการจัดการปกครองนี้เป็นความพยายามลดข้อจำกัดของรัฐ และการยอมให้อำนาจกับภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้มีการกำหนดนโยบายใหม่สำหรับแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองต่อทุกฝ่ายให้พึงพอใจมากที่สุด โดยรัฐจะเล่นบทบาทการทำหน้าที่ควบคุมด้วยการวางกรอบและออกแบบเพื่อสร้างให้เกิดความร่วมมือ (ทางอ้อม) และเกิดความร่วมมือ (ทางตรง) ผ่านเครื่องมือที่เรียกว่า Meta Governance<sup>9</sup>

ซึ่งในกรณีการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐนี้ ภาครัฐโดยผู้ว่าราชการจังหวัดยังต้องทำ

หน้าที่เป็นผู้อำนวยการความสะดวก กระตุ้นการทำงานเข้าไปประสานและอำนวยความสะดวกโดยตรง เพื่อให้ภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะภาคเอกชนเข้ามาร่วมในการทำงาน ประกอบกับทำการจัดตั้ง คสป. และบริษัทประชารัฐฯ ซึ่งถือเป็นการจัดตั้งสถาบันที่เปิดพื้นที่ให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามาร่วมมือ และคาดหวังว่าจะก่อให้เกิดรูปแบบการทำงานใหม่ กฎกติกาแบบใหม่ ผ่านกระบวนการปรึกษาหารือ ทั้งนี้ การแสดงบทบาทขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพและวิธีการของผู้นำในพื้นที่ หากสามารถประสานและเลือกสมาชิกในเครือข่ายที่มีทรัพยากรที่จำเป็นให้เข้ามาเป็นภาคีหุ้นส่วนในการทำงาน รวมถึงความสามารถในการกระตุ้นให้เกิดการทำงานรวมกันในเชิงปฏิบัติ ก็ย่อมเกิดความสำเร็จสูง

รัฐจึงมีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้ประสาน (Facilitator) ซึ่งเป็นหนึ่งในรูปแบบของการใช้ Meta Governance ของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่มีลักษณะจำกัด การใช้อำนาจผสมผสานกับการออกแบบกลไกภาครัฐ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า แท้จริงแล้วรัฐเป็นผู้ออกแบบสถาบัน (Institutional Design) และคัดสรรผู้เข้าร่วมในกรณีการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐนี้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐจะมีบทบาทในการสร้างเครือข่ายและความร่วมมือที่เกิดขึ้น แต่ความ

<sup>9</sup> ในบทความเรื่อง The Meta governance of Public Innovation in Governance Networks ที่นำเสนอในงานสัมมนา The Policy and Politics Conference in Bristol, 16<sup>th</sup> -17<sup>th</sup> of September, 2014. ซึ่งเห็นว่าเครือข่าย (Governance Networks) เป็นผลผลิตของการสร้างสถาบันให้ตัวแสดงต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนเข้ามามีปัญหาและหาทางออกเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ (Scharpf, 1995; Kickert et al,1997; Sorensen & Torfings, 2007 ; Klijn & Koppenjan, 2016) เป็นวิธีหนึ่งที่นักทฤษฎีด้านการจัดการปกครองใช้เป็นเครื่องมือและกลไกในการสร้างเครือข่ายการจัดการปกครองโดย Sorensen ได้สรุปว่าเป็นบทบาทของรัฐที่ทำหน้าที่ควบคุมโดยไม่ควบคุมผ่านการสร้างกฎกติกา วางกรอบและออกแบบเพื่อให้เกิดการสร้างความร่วมมือ (ทางอ้อม) และการสร้างให้เกิดความร่วมมือ (ทางตรง) โดย Meta governance ตามแนวคิดของ Eva Sorensen (2014) สามารถกำหนดรูปแบบเป็น 2 มิติได้แก่ 1) ขอบเขตการเข้าไปเกี่ยวข้องกับรัฐ กับ 2) ระดับการความเข้มข้นในการใช้เครื่องมือเข้าไปกระตุ้น ในมิติแรกเป็นการตีกรอบในการใช้เครื่องมือให้มีไม่มาก เรียกว่า Limited Intervention และหากใช้มาตรการเต็มรูปเรียกว่า Strong Interventions ส่วนในมิติในการแสดงบทบาทของรัฐที่เข้าไปกระตุ้นอาจทำได้โดยวิธีที่เรียกว่า Hand-off ซึ่งหมายถึงการใช้มาตรการสนับสนุนทุนทรัพยากรและกำหนดช่วงให้เกิดและกระตุ้นความร่วมมืออยู่ห่างๆ ทั้งนี้อาจมีการออกแบบสถาบันให้เกิดความร่วมมือ เกิดความภูมิใจในการเข้าร่วมรัฐอาจทำหน้าที่คัดเลือกผู้เข้าร่วมแล้วให้ดำเนินการกันเอง ส่วนวิธีการที่เรียกว่า Hand-On นั้นเป็นวิธีการที่รัฐเข้าไปกระตุ้นเครือข่ายโดยตรงตั้งแต่การจัดกระบวนการ เข้าไปแก้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเองรัฐจะทำหน้าที่ผู้อำนวยการความสะดวก (Facilitator) ไปจนถึงเข้าไปมีบทบาทเชื่อมผลการพูดคุยกับโครงสร้างอำนาจภายนอก

สัมพันธ์กันในเชิงการทำงาน และปฏิสัมพันธ์กันในพื้นที่ จะมีความเป็นอิสระค่อนข้างมากในการทำงาน โดยเฉพาะภาคเอกชนที่เข้าร่วม ทั้งนี้ เนื่องจากแนวคิดประชารัฐเน้นการขับเคลื่อนโดยภาคเอกชน โดยรัฐเป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวกทำให้เห็นภาพการทำงานที่นำโดยภาคเอกชน ซึ่งมีแนวโน้มที่จะมีลักษณะคล้ายกับรูปแบบสมาคม (Associations) ในรูปแบบของรัฐบาลที่นำโดยเอกชนที่มีผลประโยชน์ทำหน้าที่แทน (Private-Interest Government) โดยรัฐอาจใช้มาตรการบางอย่าง เช่น การยกเว้นภาษีสำหรับวิสาหกิจสังคม เพื่อจูงใจให้เกิดการใช้อำนาจจากภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยนำทักษะที่จำเป็น โดยเฉพาะในหลายธุรกิจที่รัฐไม่มีความรู้ที่จะกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาเอง จึงจำเป็นต้องกลุ่มธุรกิจที่มีผลประโยชน์ต่างๆ ทำหน้าที่ออกแบบและตัดสินใจตลอดจนดำเนินการแทน แต่ไม่ใช่ในลักษณะให้ควบคุมกันเอง การจัดการปกครองแบบสมาคมนี้ (Associative Governance) เป็นรูปแบบการจัดการที่ขับเคลื่อนทางการตลาด โดยผู้ขับเคลื่อนไม่ใช่รัฐ แต่เป็นการขับเคลื่อนผ่านบริษัทเอกชนและสมาคมต่างๆ ที่ทำงานร่วมกัน และมีลักษณะการปฏิบัติการที่เป็นอิสระมากขึ้น โดยกลุ่มผลประโยชน์ที่เล่นบทบาทความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ (Formal Partnership Role) ในการพัฒนาและนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งหน่วยงานที่ได้รับการคัดเลือกเข้ามาทำหน้าที่นั้นอาจเป็นตัวแทนจากกลุ่มต่างๆ (Peak Organization) หรืออาจเป็นบริษัทเอกชนบางบริษัทที่ได้รับการสนับสนุนจากหอการค้าไทยและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ซึ่งบทบาทของบริษัทเหล่านี้จะไม่ใช่เพียงแค่ลอบบี้รัฐบาลเพื่อให้ออกนโยบายเป็นการเฉพาะ แต่ยังทำหน้าที่ดำเนินมาตรการในนามรัฐ

เมื่อพิจารณาโครงสร้างในแต่ละกลไกที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น ได้แก่ กลไกระดับประเทศ คือ

คณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ ที่มีหัวหน้าทีมภาครัฐ คือ พลเอก อนุพงษ์ เผ่าจินดา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และหัวหน้าทีมภาคเอกชน คือ นายสุภาพ สิริวัฒนภักดี กรรมการผู้จัดการ บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) ซึ่งคณะทำงานนี้มีโครงสร้างที่มีลักษณะของความเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ทั้งยังเป็นกลไกสะท้อนลักษณะของความเป็นบรรษัทนิยม (Corporatist Arrangements) อย่างมาก โดยรัฐยอมรับว่าต้องมีการตัดสินใจร่วมกับองค์กรที่เป็นหุ้นส่วน

สำหรับกลไก คสป. ที่แม้จะมีกรรมการจากหลายภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน แต่บทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนยังอยู่ในมือรัฐ โดยประธานคณะกรรมการยังคงเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด รองประธานเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัด อีกทั้งเลขานุการ คือ พัฒนาการจังหวัด และผู้ช่วยเลขานุการ คือ หัวหน้ากลุ่มงานในสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย ในขณะที่บริษัทประชารัฐฯ ทั้งระดับประเทศและระดับจังหวัดจะมีลักษณะ Private-Interest Government<sup>10</sup> โดยการปฏิบัติงานจริงในพื้นที่นั้น รัฐจะเป็นผู้มอบอำนาจให้กับบริษัทต่างๆ ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากรที่มีคุณค่า เช่น ผู้เชี่ยวชาญ งบประมาณ เครื่องมือทางการตลาด และเครือข่าย ให้เข้ามาทำหน้าที่แทนรัฐ โดยบริษัทเอกชนเหล่านั้นต้องรายงานข้อมูล ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่อรัฐ ทั้งนี้ รัฐอาจจะเอื้อหรือกีดกันผู้เข้าร่วมบางกลุ่ม และอาจทำให้เกิดการผูกขาดขึ้นก็ได้ สำหรับความสำเร็จของความร่วมมือจะขึ้นอยู่กับความสามารถของสถาบัน (Institutional Capacity) ทรัพยากรของสมาคม (Resources of Non-State Associations) ความสามารถในการส่งมอบ (Ability to Deliver) ซึ่งแนวทางนี้มีลักษณะเด่นที่เป็นการเปิดโอกาสให้

<sup>10</sup> แม้ว่าผลประโยชน์ของภาคเอกชนจะไม่ชัดเจนนัก แต่หากมองการตลาดในทางอ้อมก็จะพบว่ามีลักษณะเป็น Private-interest government

สมาคมต่างๆ เข้ามาร่วมกันแก้ไขปัญหา โดยอาจมีลักษณะของการต่อรองผลประโยชน์ในการเตรียมการออกแบบ และนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้มีนโยบายที่ดีขึ้นและเป็นทางออกของแต่ละฝ่าย นโยบายมีความยืดหยุ่น รวมทั้งก่อให้เกิดประสิทธิผลในการแก้ปัญหา (Christiansen et al., 2010, pp. 22-40)

### 3.1.2 การกำหนดนโยบายเน้นการออกแบบโครงสร้างมากกว่าเนื้อหา

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐได้กำหนดหลักการทำงานที่เน้นการพัฒนาในเชิงพื้นที่ (Area Base) และการสร้างสัมมาชีพเต็มพื้นที่ โดยกำหนดกระบวนการที่จะใช้เป็นกรอบคร่าวๆ ในการทำงาน 5 กระบวนการ ได้แก่ การเข้าถึงปัจจัยการผลิต การสร้างองค์ความรู้ การตลาด การสื่อสารและการรับรู้ และการบริหารจัดการให้เกิดความยั่งยืน ทั้ง 5 กระบวนการนี้เป็นการมองจากมุมมองห่วงโซ่อุปทานในการผลิตตั้งแต่ต้นน้ำไปถึงปลายน้ำ และได้กำหนดกลุ่มงานที่จะพัฒนาเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มเกษตร กลุ่มแปรรูป และการท่องเที่ยวโดยชุมชน รวมทั้งมีการกำหนดเป้าหมาย คือ มุ่งสร้างรายได้และความสุขให้กับชุมชน

อย่างไรก็ตาม การกำหนดแนวทางนี้เป็นแนวทางหลวมๆ เมื่อลงไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่จะต้องใช้กระบวนการทำงานร่วมกับชุมชน เพื่อวิเคราะห์ปัญหา จุดแข็ง จุดอ่อน และความต้องการของแต่ละชุมชน เพื่อดูความพร้อมของชุมชน จุดเด่นของสินค้าและทรัพยากรในพื้นที่ให้มีความชัดเจนว่า ปัญหาและความต้องการจริงๆ ของชุมชนคืออะไร การออกแบบในพื้นที่จึงเป็นเสมือนการกำหนดปัญหาและออกแบบนโยบายไปพร้อมๆ กับการนำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดต่างๆ

การออกแบบแผนงานโครงการและกิจกรรมที่บริษัทประชารัฐในแต่ละจังหวัดจะดำเนินการร่วมกับชุมชนมีรายละเอียดตามเงื่อนไขของแต่ละพื้นที่ เนื่องจากเป็นพัฒนาเชิงพื้นที่เป็นหลัก (Area Base) ซึ่งในการทำงานจริงนั้นไม่จำเป็นต้องมีองค์ประกอบตามกรอบการทำงานครบถ้วน<sup>11</sup> การพิจารณาสภาพปัญหาและความต้องการของพื้นที่ โดยเฉพาะการพูดคุยกับภาคส่วนต่างๆ ที่เข้าร่วม ทั้งข้าราชการกรมพัฒนาชุมชนในพื้นที่ที่เป็นผู้คอยแนะนำกลุ่มเป้าหมายในการพัฒนา หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง บริษัทประชารัฐรักสามัคคีจังหวัดในฐานะภาคเอกชนที่ใช้การสำรวจและวิเคราะห์สภาพปัญหาในเชิงลึก

รายละเอียดของกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นจะถูกออกแบบให้เชื่อมโยงกับกลุ่มเป้าหมายและกลยุทธ์ที่ใช้ในพื้นที่ สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ร่วมกันของตัวแสดงในโลก ทั้ง คสพ. และบริษัทประชารัฐจังหวัด เป็นหลัก การออกแบบนโยบายและตัดสินใจดำเนินการแก้ปัญหาจึงเกิดขึ้นในพื้นที่มากกว่าจากส่วนกลาง การมีกลไกจึงได้รับความสำคัญมากกว่าการออกแบบเนื้อหา นโยบายจากส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่จัดทำนโยบายโดยเน้นการพัฒนาและการใช้พื้นที่เป็นหลัก การเน้นการกำหนดกลไกนี้ถือเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยสร้างความยั่งยืนในการแก้ปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้มีความต่อเนื่องทั้งระยะสั้นและระยะยาว

### 3.1.3 กลไกคณะกรรมการประสานและขับเคลื่อนนโยบายสานพลังประชารัฐประจำจังหวัด (คสพ.) และบริษัทประชารัฐในฐานะเครื่องมือนโยบาย (Policy Instrument) ของรัฐในการจัดการปกครอง (Governance)

กลไกที่เป็นเครื่องมือนโยบายประชารัฐทั้งในระดับมหภาค ได้แก่ คณะทำงานขับเคลื่อน

<sup>11</sup> ดูจากรายงานการดำเนินงานในบางแห่งมีองค์ประกอบไม่ครบ 5 ด้าน และจากการสัมภาษณ์เพิ่มเติมก็พบว่า ไม่ได้ยึดประเด็นองค์ประกอบของกระบวนการทั้ง 5 เป็นหลัก แต่เน้นสภาพปัญหาและความต้องการเป็นตัวตั้ง



การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ ส่วนกลาง บริษัทประชารัฐรักสามัคคี วิสาหกิจเพื่อสังคม (ประเทศไทย) จำกัด รวมทั้งในระดับจังหวัดได้แก่ คสพ. คณะทำงานขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ จังหวัด และบริษัทประชารัฐรักสามัคคีจังหวัด (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด ล้วนมีฐานะเป็นเครื่องมือ นโยบาย (Policy Instrument) ที่สร้างขึ้นมาเพื่อให้ ตัวแสดงทางการเมืองต่างๆ เข้ามาร่วมกันตัดสินใจ ในการกำหนดประเด็นนโยบายและแก้ไขปัญหาขึ้น ซึ่งเป็นลักษณะของ Meta Governance

กลไกเหล่านี้ที่จะช่วยให้ตัวแสดงมีแรงจูงใจมากพอเข้ามาร่วมในการแก้ปัญหา โดยรัฐไม่ต้องเข้าไปแสดงบทบาทโดยตรง ลักษณะเช่นนี้เป็นสิ่งที่เป็ นยุทธวิธีที่ Sorensen (2014) ได้เสนอการใช้ Meta Governance มาสร้างนวัตกรรมให้เกิดขึ้นในภาครัฐจาก เครือข่ายการจัดการปกครอง (Governance Networks) หนึ่งในวิธีการที่ใช้ คือ การสร้างสถาบันที่จะ ช่วยสร้างแรงจูงใจและความหมายในการเข้าร่วม (Institutional Design) ทั้งนี้ความตั้งใจในการออกแบบ ดังกล่าวต้องการจะทำให้ตัวแสดงในภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะภาคเอกชนมีแรงจูงใจพอและมีความภาคภูมิใจในการเข้ามาร่วม ในทางกลับกันหากกลไก ดังกล่าวไม่ได้ทำให้ตัวแสดงที่เข้าร่วมรู้สึกไม่มีความหมาย หรือมีแรงจูงใจที่ไม่ชัดเจน ก็จะไม่ก่อให้เกิดความร่วมมือ หรือเกิดขึ้นได้เป็นระยะสั้นและไม่ยั่งยืน

ในทางปฏิบัติมีการใช้เครื่องมือ นโยบาย หลายประเภทต่างๆ อย่างผสมผสาน โดยมีเป้าหมาย เพื่อสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่เกิดขึ้นจาก การจัดการปกครอง (Governance) หรือการพัฒนา ที่ยึดหลักของประชาธิปไตยและเป้าหมายเพื่อสร้างวิคิด และสิ่งใหม่ที่เป็นนวัตกรรม (Innovation) ซึ่งแต่ละ เป้าหมายจะมีกลยุทธ์ที่แตกต่างกัน ในกรณีของนโยบาย ประชารัฐ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากนั้น กำหนด

เป้าหมายเพื่อ 1) สร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผล ของรูปแบบการจัดการปกครอง (Efficiency and Effectiveness) จึงมีการเลือกตัวแสดงที่เข้าร่วมใน เครือข่ายที่มีทรัพยากรและเงินทุนที่เกี่ยวข้องและช่วย ในการขับเคลื่อน โดยระดมทุน ทรัพยากรและทำให้มี การจัดสรรแบ่งปันและแลกเปลี่ยนมาใช้ประโยชน์ต่อ การสร้างผลงานตามประเด็นปัญหาและโจทย์ที่เครือข่าย ต้องการดำเนินการ ส่วนการประเมินมุ่งเน้นการปรับปรุง กระบวนการทำงานให้ดีขึ้นและ 2) เพื่อสร้างนวัตกรรม ที่เกิดจากความร่วมมือ (Collaborative Innovation) เน้นการเลือกตัวแสดงที่มีหลากหลายมุมมอง รวมทั้ง เลือกผู้เข้าร่วมเป็นเจ้าของและทรัพยากรที่หลากหลาย ซึ่งในบางแห่งในบริษัทประชารัฐพยายามให้มาจากทั้ง ภาครัฐ ภาคการศึกษา ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน เข้าร่วมเป็นกรรมการ โดยเชื่อว่าผู้เข้าร่วมที่มี ความสามารถที่หลากหลายจะมีความคิดสร้างสรรค์ เพื่อให้มุมมองที่ต่างออกไป

### 3.1.4 ความเป็นพลวัตและความหลากหลาย ของนโยบายประชารัฐในจังหวัดนาร่อง

ความไม่มีแผนงานที่ชัดเจนในการดำเนิน นโยบายนี้และการปรับเปลี่ยนไปตามสภาพพื้นที่และ ตัวแสดงในแต่ละจังหวัดที่แตกต่างกัน ทำให้การแก้ปัญหา มีความยืดหยุ่นสูง ทั้งกระบวนการที่ต้องใช้การปรึกษาหารือ และการมีตัวแสดงที่หลากหลายที่เข้ามาร่วมตัดสินใจ ดำเนินการ บางครั้งเป็นการจับคู่ที่ขึ้นอยู่กับปัญหาและ ทรัพยากรของตัวแสดงทั้งในและนอกพื้นที่ที่จะ เข้ามาร่วม รวมทั้งการเชื่อมโยงเครือข่ายใหม่ๆ กับบริษัท ประชารัฐและกลุ่มผู้ประกอบการในจังหวัดต่างๆ ทั้งหมดนี้ล้วนทำให้การดำเนินงานที่มีพลวัต จากการมี ปฏิสัมพันธ์ที่หลากหลาย ซึ่งกลไกที่สร้างขึ้นจะช่วย รักษาาระดับรายได้ให้เกิดความยั่งยืน โดยเชื่อว่าสมาชิก ที่เข้ามาร่วมในกลไกประชารัฐอาจมีการเปลี่ยนแปลง เกิดขึ้นตามกาลเวลาและสภาพปัญหา นโยบายที่เกิดขึ้น

จึงเป็นมีการกำหนดโดยขึ้นกับสภาพปัญหาในแต่ละช่วงเวลาและการรับรู้ปัญหาของตัวแสดงต่างๆ ในพื้นที่ ถ้ามีการเชื่อมโยงเข้าออกในกลไกที่เป็นทางการ หรือการทำงานในเครือข่ายที่เชื่อมโยงก็ยิ่งทำให้นโยบายมีความเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงเป้าหมายและแนวทางในการแก้ไขปัญหา ซึ่งแตกต่างจากนโยบายปกติที่ไม่ใช่นโยบายพระราชรัฐ และด้วยการทำงานดังกล่าว แม้ส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นหุ้นส่วนในระดับโลก คณะทำงานส่วนกลาง แต่ในระดับพื้นที่แล้วจะมีลักษณะเชื่อมโยงเครือข่ายทั้งภาครัฐและภาคเอกชนทั้งในจังหวัด นอกจังหวัด หรือแม้แต่การเชื่อมโยงในระดับประเทศ ทำให้การระดมทรัพยากรทำได้โดยไม่จำกัด สิ่งเหล่านี้ ทำให้การพัฒนามีศักยภาพมากขึ้นตามความสามารถ และการขยายตัวของเครือข่าย รวมทั้งความร่วมมือที่มากขึ้น นอกจากนี้แม้ว่ากลไกในทุกจังหวัดจะเหมือนกัน แต่จะมีความต่างกันในองค์ประกอบของผู้เข้าร่วม และลักษณะของการทำงานขับเคลื่อนและตัดสินใจในพื้นที่ ซึ่งอาจสรุปจาก 5 จังหวัดนำร่องที่มีการตั้งบริษัทพระราชรัฐ ขึ้นในช่วงแรกได้ เป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดอุดรธานี ที่แม้ว่ากลไกคณะกรรมการประสานและขับเคลื่อนนโยบายสานพลังพระราชรัฐประจำจังหวัด จะถูกกำหนดขึ้นมาเหมือนกันทุกจังหวัด แต่การทำงานกลับไม่ชัดเจนในความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ แต่จะมีการทำงานประสานหรือเข้ามาร่วมในบางช่วง บทบาทส่วนใหญ่จึงอยู่ที่ภาคเอกชนที่เป็นผู้กำหนดเป้าหมายและออกแบบโครงการ หน่วยงานรัฐจะเข้ามาเมื่อได้รับการประสาน และพบว่าการประชุม คสป. มีเพียงในช่วงแรกๆ เท่านั้น แต่ในช่วงหลังจะไม่มีการประชุมเท่าใดนัก ลักษณะการทำงานจึงมีแนวโน้มเป็นการทำงานร่วมกันในบางครั้งแต่ไม่ต่อเนื่อง (Cooperation) หรืออาจกล่าวได้ว่าภาคเอกชนเล่นบทบาทในการขับเคลื่อนนโยบายเกือบทั้งหมด

กลุ่มที่ 2 จังหวัดเชียงใหม่ ในช่วงแรก มีการใช้การตลาดนำ โดยใช้ความสัมพันธ์ของกลุ่มนักธุรกิจเชื่อมโยงกับตลาด อย่างไรก็ตาม แม้จะใช้การตลาดนำ แต่พบว่าความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทพระราชรัฐ กับสำนักงานพัฒนาชุมชนนั้นมึลักษณะที่มีการประสานงานกันอยู่ตลอดเวลา (Coordination) และด้วยเหตุที่กรรมการผู้จัดการบริษัทมาจากภาคประชาสังคม การมองปัญหาต่างๆ ในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากจึงมักเชื่อมโยงกับการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการเน้นการสร้างความเข้าใจกับชุมชนในการประกอบการต่างๆ ให้มีวิถีคิดเรื่องต้นทุนแบบธุรกิจให้มากขึ้น การออกแบบการแก้ปัญหา จึงเป็นการสร้างสมดุลระหว่างการคิดแบบธุรกิจกับการคิดบนฐานของชุมชนและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ ระยะเวลาหลังของการดำเนินการ ทำให้การดำเนินมีลักษณะผสมผสานการทำงานร่วมกันระหว่างภาคประชาสังคม และภาคเอกชน

กลุ่มที่ 3 จังหวัดเพชรบุรี มีลักษณะโน้มเอียงในความร่วมมือ นับตั้งแต่การพูดคุยใน คสป. อย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน อีกทั้งยังมีการพูดคุยประสานงานแบบไม่เป็นทางการอย่างสม่ำเสมอในพื้นที่บริษัทพระราชรัฐเพชรบุรี จำกัด ยังมีบทบาทประสานหน่วยงานรัฐให้เข้ามาช่วยเหลือและทำกิจกรรมร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งประสานกับภาคเอกชนและบริษัทพระราชรัฐ จังหวัดอื่นๆ ด้วย ทำให้เกิดความเชื่อมโยง การแลกเปลี่ยนทรัพยากร และมีกิจกรรมเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ความร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชน จึงมีแนวโน้มของการเข้ามาร่วมกันทำงาน (Collaboration) มากกว่าจังหวัดอื่นๆ ในขณะที่ชาวบ้านเองแม้จะเป็นเป้าหมาย (Target) ของการทำงานในพื้นที่ แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นผู้เข้าร่วมขับเคลื่อนหรือดำเนินงานในพื้นที่ชุมชนด้วยตนเอง ดังนั้น จึงมีลักษณะผสมผสานการทำงานร่วมกันระหว่าง

รัฐและเอกชนอย่างชัดเจนในการระดมทรัพยากรของแต่ละภาคส่วนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากในจังหวัด

กลุ่มที่ 4 จังหวัดบุรีรัมย์ เป็นกลุ่มที่ขับเคลื่อนในแบบของรัฐ โดยเฉพาะการขับเคลื่อนกระบวนการส่งเสริมการแปรรูปและจัดการชุมชนตามแนวของกรมการพัฒนาชุมชนที่ริเริ่มไว้ เมื่อมีนโยบายประชารัฐก็มีการเชื่อมโยงทางการตลาดและเน้นการประชาสัมพันธ์ การประสานระหว่างบริษัทประชารัฐเกิดขึ้นตลอดเวลาโดยเฉพาะการให้ข้อมูล ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากกรณีที่มึนักพัฒนาธุรกิจชุมชนของบริษัทมานั่งทำงานเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานพัฒนาชุมชน ทำให้มีการประสานเกิดขึ้นตลอดเวลา ขณะที่ทั้งบริษัทประชารัฐและกรมการพัฒนาชุมชนต่างก็มีเป้าหมายและปฏิบัติตามหน้าที่ของแต่ละฝ่าย ซึ่งจังหวัดบุรีรัมย์มีการประชุมบริษัทประชารัฐฯ ทุกเดือน ซึ่งทำให้เกิดการประสานงานกับตัวแทนของบริษัท ไทยเบฟเวอเรจ

จำกัด (มหาชน) ได้อย่างต่อเนื่อง และสามารถช่วยเชื่อมโยงให้เข้าถึงตลาดและสื่อประชาสัมพันธ์ได้ แต่สิ่งที่พบเหมือนกันทั้งจังหวัดบุรีรัมย์และจังหวัดอุดรธานีคือ ไม่ค่อยมีการประชุม คสป. เท่าใดนัก ทำให้พออนุมานได้ว่าการทำงานเกิดในลักษณะการประสานงาน (Coordination) มากกว่ารูปแบบอื่น

อาจกล่าวได้ว่าได้ว่าบริษัทประชารัฐในจังหวัดนาร่องทั้ง 5 จังหวัด มีนโยบายและการปฏิบัติที่หลากหลายในรูปแบบและเปลี่ยนแปลงเป็นพลวัตร เพราะขึ้นกับตัวแสดงในภาคส่วนต่างๆ อย่างไรก็ตามพบว่าสิ่งที่แต่ละจังหวัดเหมือนกัน คือ บทบาทของภาคเอกชนค่อนข้างชัดเจน และโดยมากทั้ง 5 จังหวัด การขับเคลื่อนส่วนใหญ่อยู่ที่ตัวบุคคลในบริษัทประชารัฐมากกว่า คสป. รวมทั้งนักพัฒนาธุรกิจชุมชนในฐานะกลไกการขับเคลื่อนของภาคเอกชนที่ส่งคนเข้าไปทำงานในพื้นที่

ตารางที่ 1 ลักษณะของความร่วมมือและการออกแบบนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากในจังหวัดนาร่อง

ลักษณะสำคัญ/จังหวัด	รูปแบบเอกชน/จังหวัดภูเก็ตและจังหวัดอุดรธานี	การออกแบบผสมผสานการทำงานร่วมกันระหว่างภาคประชาสังคมและเอกชน/จังหวัดเชียงใหม่	ผสมผสานการออกแบบการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน/จังหวัดเพชรบุรี	เน้นแนวทางการทำงานและขับเคลื่อนแบบภาครัฐ/จังหวัดบุรีรัมย์
ลักษณะความสัมพันธ์	Co-operation การทำงานร่วมกันในบางโอกาสแต่ไม่ต่อเนื่อง	Co-operation การทำงานร่วมกันในบางโอกาสแต่ไม่ต่อเนื่องผสมผสานกับ Coordination คือมีการประสานงานกันให้ข้อมูลแต่ละหน่วยงานเป็นระยะๆ	มีทั้ง Co-operation และ Coordination และ มีแนวโน้มของ Collaboration มีความต่อเนื่องในการเข้าร่วมมีทั้งพูดคุยในกรรมการ คสป. และ แลกเปลี่ยนพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ	Coordination มีการประสานงานกันให้ข้อมูลอย่างต่อเนื่องแต่ละหน่วยงาน มีเป้าหมายของตนเอง
เครื่องมือหลักที่ใช้ในการขับเคลื่อน	การตลาดนำ	การตลาดนำ แต่มีความสอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมการทลายป่า	การมีส่วนร่วมผสมผสานการตลาด	การทำงานโดยรัฐเป็นพื้นฐานเชื่อมโยงเครื่องมือทางการตลาด
การดำเนินการในพื้นที่	เน้นการออกแบบผลิตภัณฑ์ การสร้างแบรนด์สินค้า และการประชาสัมพันธ์ในภาพกว้างโดยสร้างอิวেন্টเพื่อกระตุ้นการท่องเที่ยวให้เกิดขึ้น โดยเฉพาะช่วง Low season ซึ่งการดำเนินการส่วนใหญ่ขับเคลื่อนโดยภาคเอกชน	เน้นการเชื่อมโยงตลาด บางส่วนมุ่งสร้างความเข้าใจกับชาวบ้านในการประกอบอาชีพที่ต้องคิดแบบธุรกิจมากขึ้น	เน้นท่องเที่ยวและการแปรรูป และการขับเคลื่อนโดยชุมชน โดยบริษัทประชารัฐทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและเป็นผู้อำนวยการร่วมประสานหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนให้เข้ามาช่วยตามความจำเป็น ทำให้ภาพการดำเนินการเห็นความร่วมมือของภาคเอกชนร่วมกับภาครัฐ	เน้นการท่องเที่ยวชุมชน การแปรรูป การผลิต โดยชุมชน บริษัทประชารัฐเข้าไปร่วมออกแบบผลิตภัณฑ์บ้างในระยะแรก แต่ส่วนใหญ่จะทำหน้าที่เชื่อมโยงตลาด

ลักษณะสำคัญ/จังหวัด	รูปแบบเอกชน/จังหวัดภูเก็ตและจังหวัดอุดรธานี	การออกแบบผสมผสานการทำงานร่วมกันระหว่างภาคประชาสังคมและเอกชน/จังหวัดเชียงใหม่	ผสมผสานการออกแบบการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน/จังหวัดเพชรบุรี	เน้นแนวทางการทำงานและขับเคลื่อนแบบภาครัฐ/จังหวัดบุรีรัมย์
ความต่อเนื่องของปฏิสัมพันธ์	เป็นช่วงๆ	มีการประสานข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐค่อนข้างดี	มีความต่อเนื่องในการพูดคุยปรึกษาหารือ	มีการประสานที่ต่อเนื่องผ่านนักพัฒนาธุรกิจ
สถานที่ตั้งบริษัท	ไม่มีสำนักงานจริงในการทำงานของบริษัทแต่ทำการประชุมที่โรงแรมบลูมังก์ไฮเทล โรงแรมของกรรมการผู้จัดการ จังหวัดอุดรธานี ตามเอกสารตั้งที่หอการค้าจังหวัด แต่นักพัฒนาธุรกิจส่วนหนึ่งทำงานที่สำนักงานพัฒนาชุมชน เว้นมีประชุมมักใช้สำนักงานหอการค้าจังหวัด	ไม่มีสำนักงานจริงนักพัฒนาธุรกิจชุมชนทำงานสำนักงานของกรรมการผู้จัดการเมื่อมีประชุมจะใช้ห้องประชุมของสำนักงานพัฒนาชุมชน	มีสำนักงานที่ชัดเจนคือ บริเวณชั้น 1 โรงแรมรอยัล โดมอน	จังหวัดบุรีรัมย์ตั้งในสำนักงานพัฒนาชุมชน

อาจสรุปได้ว่าการออกแบบนโยบายในพื้นที่จังหวัดน่าน ร่องทั้ง 5 จังหวัดมีความแตกต่างกัน โดยสามารถสรุปจากแนวทาง จุดเน้น และวิธีคิดที่สะท้อนกิจกรรมที่ดำเนินงานในพื้นที่ได้เป็น 4 รูปแบบ ได้แก่ 1) การเน้นแนวทางแบบภาคธุรกิจโดยใช้การตลาดนำ เช่น จังหวัดภูเก็ต จังหวัดอุดรธานี และจังหวัดเชียงใหม่ในระยะแรก 2) การออกแบบนโยบายที่ผสมผสานแนวคิดและการทำงานร่วมกันระหว่างภาคประชาสังคมและภาคเอกชนซึ่งสังเกตจากโครงการและกิจกรรมของบริษัท ประชาธิปไตยภาคประชาสังคมเชียงใหม่ จำกัด ที่เข้ามาแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจผสมผสานไปกับการรักษาสิ่งแวดล้อม โดยมีข้อสังเกต คือ กรรมการผู้จัดการบริษัทประชาธิปไตยมาจากภาคประชาสังคม 3) การผสมผสานการออกแบบการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชนโดยอาศัยการเชื่อมโยงเครือข่ายที่หลากหลายให้เข้ามามีส่วนร่วมทำงานและแบ่งปันทรัพยากรที่มีอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะจังหวัดเพชรบุรีที่กรรมการผู้จัดการบริษัทประชาธิปไตยมีวิธีการบริหารและใช้เครือข่ายได้อย่างเต็มศักยภาพ 4) การใช้แนวทางที่รัฐวางไว้ โดยที่เน้นการพัฒนา

เศรษฐกิจชุมชนตามรูปแบบที่สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดดำเนินการ แต่มีการประสานภาคเอกชนให้นำเครื่องมือทางการตลาดมาใช้<sup>12</sup>

### 3.2 ตัวแบบในการประเมินประสิทธิผลนโยบายประชารัฐ: ตัวแบบภายใต้ความสัมพันธ์แบบการเข้ามามีส่วนร่วม (Collaboration)

จากการทดลองประเมินด้วยวิธีการค้นหาสิ่งที่ดีและไม่ดีที่ปรากฏในนโยบายประชารัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ทำให้สามารถสรุปประเด็นที่สำคัญในการตอบคำถามวิจัยว่า การประเมินนโยบายประชารัฐภายใต้การมองแบบเครือข่ายความสัมพันธ์ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากนั้นก่อให้เกิดสิ่งใดบ้างและมีการเชื่อมโยงกันอย่างไร

นับตั้งแต่ การมีกลไกความร่วมมือให้เกิดขึ้นจากการตั้ง คสช. และบริษัทประชารัฐฯ ระดับจังหวัดที่เปิดโอกาสสำหรับการเข้าร่วมของเครือข่ายภาคธุรกิจที่มีความสัมพันธ์กันในพื้นที่ ซึ่งล้วนเป็นความสัมพันธ์ดั้งเดิม

<sup>12</sup> การจัดประเภทข้างต้นเป็นความเห็นของผู้วิจัยที่พิจารณาจากกิจกรรมและวิธีการทำงานที่เกิดขึ้นว่าสะท้อนแนวคิดแบบใดเป็นหลัก รวมทั้งบทบาทของตัวแสดงที่มีอิทธิพลในการขับเคลื่อนนโยบายในพื้นที่ซึ่งพิจารณาจากทั้งข้อมูลจากการสังเกต การสัมภาษณ์ และเอกสารที่มี อย่างไรก็ตามการแบ่งรูปแบบนโยบายอาจมีลักษณะบางอย่างที่อาจทับซ้อนกันอยู่บ้าง

ที่ทำให้เข้าร่วมในกลุ่มเครือข่ายใน คสป. หรือร่วมเป็นกรรมการผู้จัดการ และกรรมการบริษัทประชารัฐรักสามัคคี จำกัด ทั้งนี้การเป็นเครือข่ายเดิมๆ ทำให้การประสานงานพูดคุยเกิดขึ้นได้ง่าย ซึ่งกลไกเชิงสถาบันนี้มีส่วนเอื้อให้เกิดการทำงานร่วมกันในคณะกรรมการ

ทั้งนี้ แร่งจูงใจในการเข้าร่วมดำเนินงานของทุกภาคส่วนนั้น ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความมุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหา โดยภาครัฐมีความมุ่งมั่นในการทำตามหน้าที่ตามพันธกิจหรือตัวชี้วัดของหน่วยงานที่ตนสังกัด ภาคเอกชนขนาดใหญ่มีความต้องการที่จะสร้างภาพลักษณ์โดยผ่านการสร้างตลาดและทุนทางสังคมไปพร้อมกัน ขณะที่ภาคเอกชนที่เป็นธุรกิจในพื้นที่มีแรงจูงใจในการจับคู่ทางธุรกิจซึ่งจะเป็นทุนทางสังคมในการต่อยอดการทำธุรกิจในอนาคต รวมทั้งประโยชน์ที่จะได้รับจากมาตรการทางภาษีสำหรับวิสาหกิจเพื่อสังคมด้วย สำหรับบริษัทประชารัฐรักสามัคคี (จังหวัด) จำกัด มีแรงจูงใจที่ต้องการสร้างความสำเร็จและเป็นที่ยอมรับของผู้ประกอบการ รวมทั้งคาดหวังว่าจะมีรายได้เพียงพอที่จะเลี้ยงตัวเองและทำกิจกรรมได้ด้วยตัวเอง ในขณะที่ภาคประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยมีแรงจูงใจในการที่จะได้พัฒนาตนเองให้มีรายได้ จากการเข้าถึงเครื่องมือทางการตลาดความรู้ในการพัฒนาการบริหารจัดการการใช้ศักยภาพของทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรที่มนุษย์สร้างขึ้นให้สามารถเป็นแหล่งสร้างรายได้ในระยะยาว ขณะที่ภาคส่วนวิชาการและการศึกษามีความต้องการสร้างความภูมิใจในการเป็นมหาวิทยาลัยที่ร่วมสร้างชุมชนต้องการใช้ความรู้และเทคโนโลยีที่มีอยู่ช่วยเหลือชุมชนและสร้างชื่อเสียงให้กับมหาวิทยาลัย อย่างไรก็ตาม

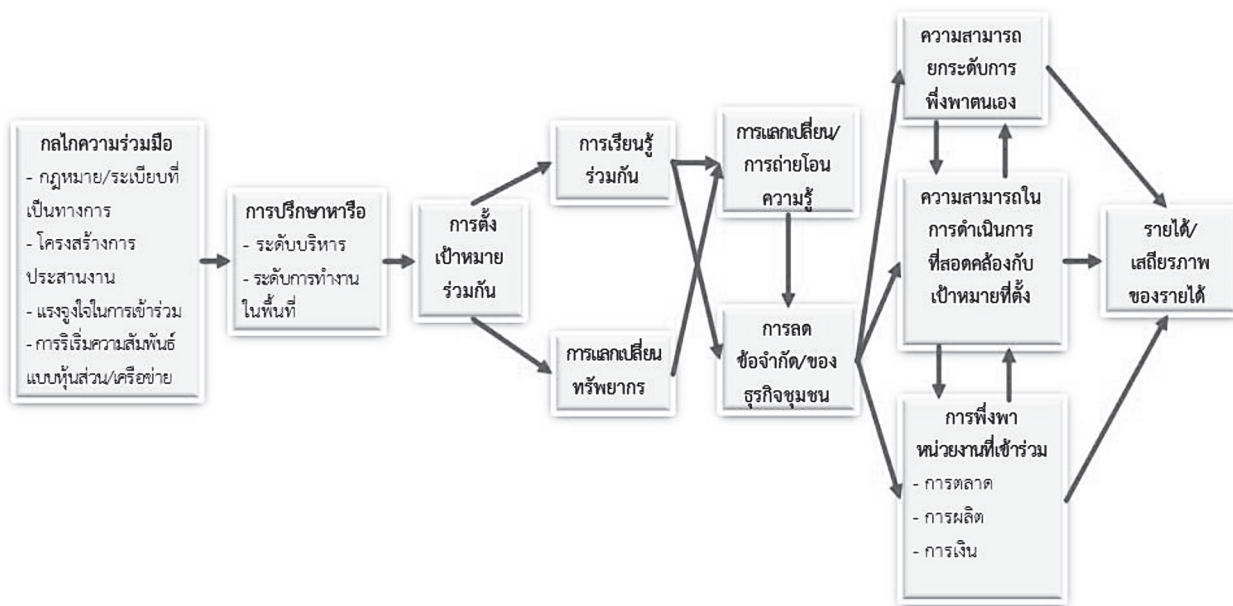
พบว่าภาคประชาสังคมในพื้นที่ ยังไม่มีบทบาทการเข้าร่วม (Collaboration) ที่ชัดเจนนัก

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของตัวแสดงในกลไกและบทบาทในการเข้าร่วมพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากในพื้นที่ตามนโยบายประชารัฐที่กล่าวมาข้างต้นนี้จะปรากฏบทบาทการเข้าร่วมที่ชัดเจนของ ภาครัฐและภาคเอกชน ที่เข้าร่วมทั้งในระดับการกำหนดนโยบายภายใต้การดำเนินงานของ คสป. และบริษัทประชารัฐฯ จังหวัด โดยหน่วยงานที่หลักเข้าร่วมกระบวนการพูดคุยและปรึกษาหารือ คือ ข้าราชการจากสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด กรมการพัฒนาชุมชน เนื่องจากมีหน้าที่ซึ่งเป้าหมายในการพัฒนา ขณะที่ภาคเอกชนโดยบริษัทประชารัฐรักสามัคคี (จังหวัด) จำกัด มีหน้าที่ประเมินความเป็นไปได้ของพื้นที่และกลุ่มที่ต้องการพัฒนา ซึ่งส่งผลให้มีการพูดคุยปรึกษาหารือและตั้งเป้าหมายในการพัฒนา รวมทั้งการออกแบบกิจกรรมและวิธีการทำงานร่วมกัน<sup>13</sup>

จากการพิจารณาข้อดีและข้อห่วงกังวลภายใต้ปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงจากภาครัฐและภาคเอกชนก่อให้เกิดการดำเนินกิจกรรมเกิดการเพิ่มขึ้นของรายได้และการสร้างเสถียรภาพของรายได้ให้กับชุมชนรวมทั้งปัจจัยอื่นๆ ที่สำคัญอยู่ภายใต้ความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ ที่ช่วยลดข้อจำกัด หรือเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมให้กับชุมชนทำให้สามารถสกัดประเด็นจะเชื่อมโยงกับองค์ประกอบที่สำคัญที่ควรมีในการประเมินนโยบายประชารัฐกรณีการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากได้ดังภาพ

<sup>13</sup> อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาที่พบว่ายังมีปัญหาการแบ่งหน้าที่ปฏิบัติงานของภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ยังไม่ชัดเจนนักนางสาวรังษิยากันชวง นักพัฒนาธุรกิจชุมชน บริษัทประชารัฐรักสามัคคีบุรีรัมย์ จำกัด มีความเห็นว่ากรมการพัฒนาชุมชนและบริษัทประชารัฐรักสามัคคี (จังหวัด) จำกัด นั้น มีเป้าหมายเดียวกันถึง 70 เปอร์เซ็นต์ แต่มีลักษณะต่างคนต่างทำ โดยสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดจะช่วยเรื่อง การเลือกและลงพื้นที่ การเปิดเวที การศึกษาข้อมูลความต้องการ ส่วนบริษัทประชารัฐรักสามัคคี (จังหวัด) จำกัด จะทำหน้าที่ ออกแบบผลิตภัณฑ์ ทำการตลาด และประชาสัมพันธ์ ซึ่งในบางจังหวัด เช่น จังหวัดเพชรบุรี บริษัทประชารัฐรักสามัคคีเพชรบุรี จำกัด เป็นผู้ดำเนินการหลัก โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วม ขณะที่บริษัทประชารัฐรักสามัคคีภูเก็ต จำกัด จะเน้นไปที่การออกแบบ การทำตลาด และการประชาสัมพันธ์ โดยมีสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดช่วยชี้เป้า

ภาพที่ 1 แสดงตัวแบบในการประเมินประสิทธิผลนโยบายประชารัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก กรณีที่มีการทำงานแบบเข้ามาร่วมกันทำ (Collaboration)



อย่างไรก็ตาม แม้ว่าภาพของปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทั้งภาครัฐกับภาคเอกชนจะเป็นสิ่งที่คาดหวังสำหรับเครือข่ายที่ดี คือ การมีกิจกรรมร่วมกัน การพบปะพูดคุยกัน ซึ่งยิ่งมีมากยิ่งขึ้นก็ยิ่งทำให้โอกาสของการทำหน้าที่ของเครือข่ายมากขึ้น ทั้งนี้หากผลประโยชน์และรูปแบบการทำงานขัดแย้งกันก็อาจทำให้เกิดผลในทิศทางตรงข้าม ซึ่งจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสมาชิกของเครือข่ายที่เข้าร่วมซึ่งจะเห็นได้ชัดทั้งการเปลี่ยนแปลงในคณะกรรมการ รวมทั้งการปฏิเสธการเข้าร่วมของการประชุม คสป. ในบางจังหวัด สำหรับปฏิสัมพันธ์ในระดับพื้นที่ จะเป็นการทำงานร่วมกับชุมชน ที่มักเลือกจากชุมชนที่แข็งแกร่งในพื้นที่ โดยเฉพาะการทำงานร่วมกับผู้นำชุมชนที่มีความเข้มแข็ง ทำให้การแลกเปลี่ยนเรียนรู้โดยมากมักมีลักษณะของการให้คำแนะนำ และการประสานเพื่อขอรับความช่วยเหลือตามความจำเป็น

ภาพเหล่านี้เป็นลักษณะผสมผสานระหว่างการประสานเพื่อทำให้แต่ละฝ่ายบรรลุเป้าหมายของ

ตนเอง (Coordination) ซึ่งเกิดขึ้นตลอดเวลา ในขณะที่การทำงานในโครงการระยะสั้นๆ (Cooperation) ก็เกิดขึ้นด้วย ซึ่งหน่วยงานภาครัฐยังคงจำเป็นต้องปฏิบัติงานในพื้นที่ตามพันธกิจของกรมที่กำหนดมาจากส่วนกลางด้วยโดยตรงบรรลุเป้าหมายตามตัวชี้วัดและงบประมาณที่ถูกกำหนดไว้ แต่ในขณะเดียวกันหน่วยงานภาครัฐอาจมีการดำเนินงานเพื่อเป้าหมายบางอย่างร่วมกับภาคเอกชนด้วย (ซึ่งอาจสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับภารกิจที่ถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง)

ทั้งนี้ การกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการพัฒนาในพื้นที่ให้สอดคล้องกับปัญหา ความจำเป็น และสภาพเงื่อนไขของจังหวัด ที่ต้องร่วมพิจารณาหรือ พุดคุย ตกลงร่วมกันระหว่างหุ้นส่วนทั้งหมด การทำงานลักษณะนี้จึงเป็นการเข้ามาร่วมกันทำงาน (Collaboration) ที่ส่งผลให้มีการพัฒนาหุ้นส่วนบ้าง แต่การทำงานลักษณะนี้อาจไม่ชัดเจน เพราะแม้ว่ากลไก คสป. อาจเป็นการเปิดพื้นที่ที่ทำให้หุ้นส่วนต่างๆ ต้องเข้ามาพูดคุยปรึกษาหารือ และตกลงกันอย่างเป็นทางการในการประชุมทุกเดือน

ซึ่งกลายเป็นความสัมพันธ์ระยะยาวและต่อเนื่อง เพราะมีกลไกเป็นตัวบังคับ แต่ยังคงพบว่าการแลกเปลี่ยนทรัพยากรในการทำงานยังไม่ชัดเจน บางโครงการภาครัฐมีงบประมาณในการดำเนินงาน แต่บางโครงการภาคเอกชนต้องเป็นผู้ลงทุน และแม้จะมีการแบ่งปันข้อมูลในบางเรื่อง แต่ส่วนใหญ่ชาวบ้านและผู้ประกอบการจะเป็นผู้รับมากกว่า ทำให้เป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจซึ่งไม่ใช่ความสัมพันธ์ในแนวนอน เพราะประชาชนกลายเป็นผู้รับคำแนะนำ อีกทั้งทรัพยากรต่างๆ ที่เอกชนและรัฐจัดให้จะเป็นไปตามความสามารถของเครือข่ายนั้นๆ

แม้ว่าความสัมพันธ์จะไม่ชัดเจน แต่พบว่าการออกแบบและการทำงานในพื้นที่ร่วมกันก่อให้เกิดการเรียนรู้ แลกเปลี่ยนวิธีการทำงาน เกิดความเข้าใจและตระหนักว่าจะช่วยเสริมกันและกันระหว่างภาครัฐกับเอกชน แต่ยังไม่ไปถึงขั้นการเปลี่ยนวิธีการทำงานใหม่ทั้งหมด โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐ แต่พบว่าทำให้มีการพัฒนาผู้ประกอบการและผู้นำชุมชนได้เป็นอย่างดี รวมถึงการพัฒนาและสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลิตภัณฑ์ การทำการตลาดโดยชุมชน การพัฒนาความเป็นนักการตลาดของผู้นำชุมชน ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนารายได้ทั้งปัจจุบันและในอนาคต ซึ่งสิ่งสำคัญที่เป็นพื้นฐานของความสำเร็จ คือ ความเข้าใจของผู้ประกอบการและชุมชนในการจัดทำแผนและตระหนักถึงความสำคัญของการวางแผน การจัดการ และสร้างความเข้าใจโดยขยายจำนวนผู้ประกอบการเครือข่าย นอกเหนือไปจากความรู้ที่ได้รับและความสามารถในการทำการเกษตรหรือแปรรูปสินค้าเท่านั้น<sup>14</sup>

ความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงระหว่างหุ้นส่วนที่หลากหลายดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้ คือ สิ่งที่ผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการประเมินประสิทธิผล

นโยบายประชารัฐ ที่ต่างไปจากการประเมินแบบเดิมที่เน้นเฉพาะการบรรลุเป้าหมาย (ซึ่งในกรณีนี้ หมายถึงรายได้ จำนวนผลิตภัณฑ์ที่มีการเพิ่มมูลค่า และจำนวนกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับประโยชน์) เนื่องจากฐานความเชื่อที่ว่ากลไก คสช. และบริษัทประชารัฐฯ จังหวัด จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไกระยะยาวในการเติมเต็มศักยภาพของกลุ่มเป้าหมายตามนโยบายประชารัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก แม้กลไกดังกล่าวจะทำหน้าที่อย่างเต็มที่ แต่จะมีประสิทธิผลได้ก็ต่อเมื่อมี “ปฏิสัมพันธ์” ระหว่างตัวแสดงหลักที่สำคัญ ในการเข้ามาร่วมตัดสินใจ กำหนดเป้าหมาย ออกแบบนโยบาย/แผนงาน/โครงการร่วมกัน แลกเปลี่ยนและเรียนรู้ร่วมกัน จนทำให้เติมเต็มศักยภาพของกลุ่มเป้าหมาย ช่วยลดข้อจำกัดและเพิ่มขีดความสามารถในการบรรลุความสำเร็จให้เกิดขึ้นได้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ทั้งนี้จะสังเกตได้ว่ากลไกที่ดีจะต้องทำให้เกิดความร่วมมือ ซึ่งจะส่งผลสะท้อนไปสู่ความยั่งยืนของนโยบายประชารัฐ

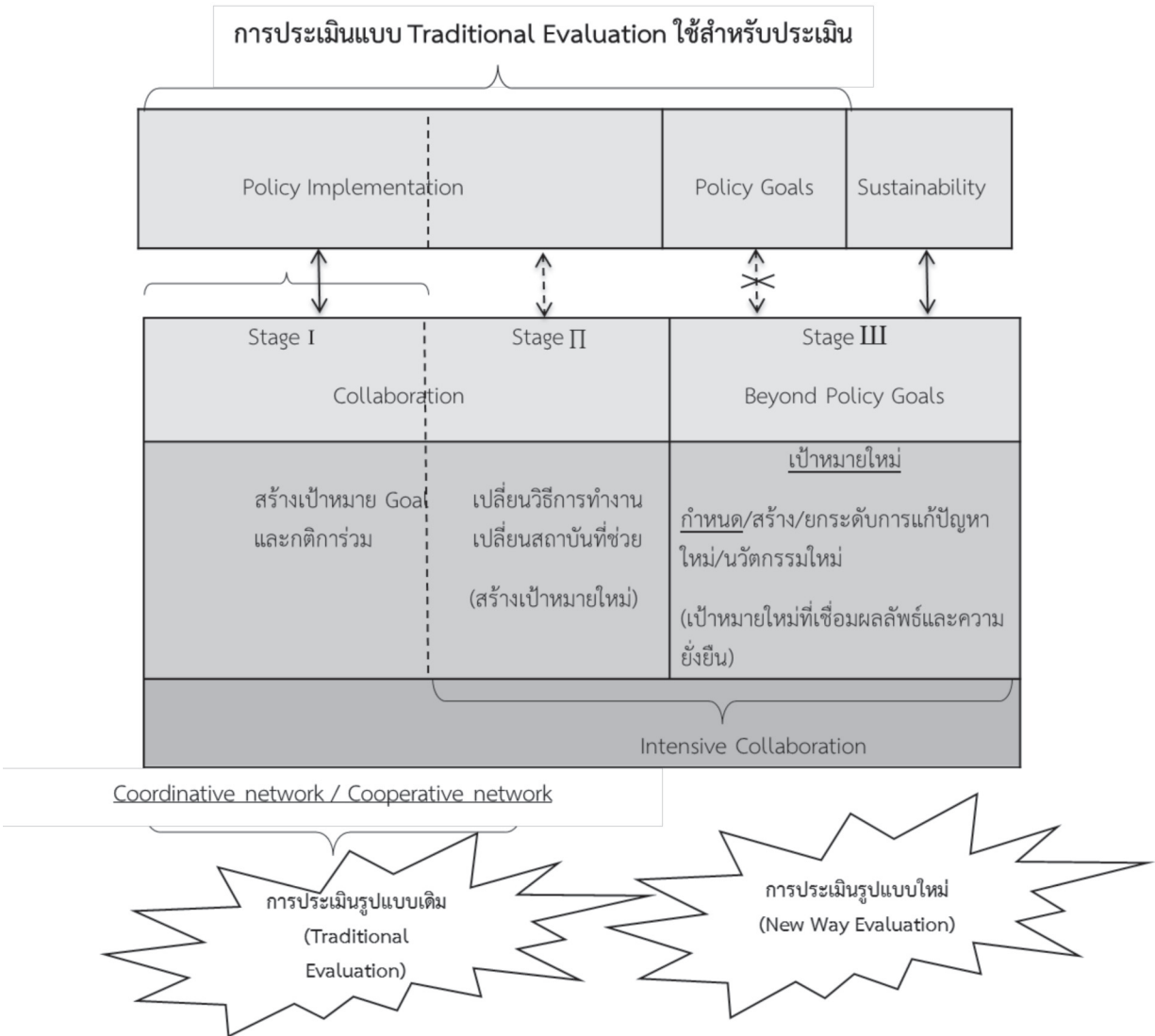
### 3.3 รูปแบบความสัมพันธ์กับแนวทางการประเมินประสิทธิผล

นโยบายของประชารัฐมีลักษณะผสมผสานของการเป็นหุ้นส่วนของความร่วมมือ (Partnership) ที่นำเครือข่ายภาคเอกชนเข้ามาร่วมกันทำงานในรูปคณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ และในรูปบริษัทที่เป็นวิสาหกิจเพื่อสังคม (Social Enterprise) ซึ่งนักวิชาการส่วนหนึ่งให้ความเห็นว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของเครือข่าย (Network) แต่มีความสัมพันธ์และมีบทบาทที่เป็นทางการมากกว่า มีรูปแบบตั้งแต่การประสานงาน (Coordination) การปฏิบัติการร่วมกัน (Cooperation) การแบ่งปันทรัพยากร การมีข้อตกลงและปรึกษาหารือเพื่อแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนไปจนถึงมีการปรึกษาหารือเพื่อหาฉันทามติและการเข้า

<sup>14</sup> ประเด็นในการวัดผลสำเร็จส่วนหนึ่งคือทำให้ผู้ประกอบการและชุมชนเข้าใจ และสามารถวางแผนคิดวิธีที่จะทำให้มีรายได้ รวมทั้งมองเห็นต้นทุนและการบริหารจัดการหลังการเก็บเกี่ยวหรือหลังการผลิตอย่างไร รวมทั้งการขยายจำนวนความเข้าใจเหล่านี้ไปยังกลุ่มต่างๆ จะเป็นส่วนหนึ่งในการวัดผลสำเร็จซึ่งจะอยู่ในการเรียนรู้เพื่อพัฒนาศักยภาพ

มาร่วมการทำงาน (Collaboration) (Gray & Sites, 2013) ประเมินที่แตกต่างกันออกไป (Mandell & Keast, 2007) ทั้งนี้ลักษณะของเครือข่ายที่ต่างกันจะมีผลต่อการ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังภาพ

ภาพที่ 2 แสดงตัวแบบการประเมินนโยบายสาธารณะภายใต้บริบทการจัดการการปกครอง



จากภาพแสดงให้เห็นว่าการจะประเมินผลนโยบายที่เกิดจากความร่วมมือนั้นจำเป็นต้องทราบลักษณะของความสัมพันธ์ หากมีลักษณะเป็นการเข้ามาร่วม (Collaboration) ก็จะประเมินที่มองการมีปฏิสัมพันธ์ การมีข้อตกลงการทำงานและการตั้งเป้าหมายและออกแบบแผนงาน โครงการและกิจกรรมที่จะทำร่วมกัน

ขณะที่การประเมินความสำเร็จของความสัมพันธ์ของเครือข่ายที่เข้าร่วมที่เป็นแบบการปฏิบัติการร่วม (Cooperation) และการประสาน (Coordination) จะสนใจเป้าหมายของแต่ละฝ่ายเป็นสำคัญรวมทั้งสนใจในประเด็นที่เกี่ยวข้องดังรายละเอียดที่แสดงในตาราง



ตารางที่ 2 ประเด็นที่ต้องคำนึงถึงในการประเมินความสำเร็จของนโยบายประชารัฐตามลักษณะของความสัมพันธ์<sup>15</sup>

ลักษณะความสัมพันธ์	ประเด็นที่ต้องคำนึงถึงในการประเมินความสำเร็จของนโยบายประชารัฐ
การประสาน (Coordination)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. มีการทำงานประสานอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ</li> <li>2. มีการแบ่งปันข้อมูลเพื่อไม่ให้งานซ้ำซ้อนกัน</li> <li>3. มีรูปแบบการประสานงานที่หลากหลาย ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการที่ทำให้เกิดความเข้าใจร่วมกันในการทำงานในพื้นที่ว่าใครต้องทำอะไร เมื่อไร และอย่างไร</li> <li>4. มีการเลือกใช้คนและทรัพยากรถูกที่ถูกจังหวะตามความต้องการของชุมชน</li> <li>5. มีความยั่งยืนของผลลัพธ์ของนโยบาย</li> <li>6. บรรลุเป้าหมายของแต่ละหน่วยงานหรือองค์กรที่เข้าร่วมอย่างต่อเนื่อง</li> </ol>
การปฏิบัติการร่วม (Cooperation)	<p>สามารถบรรลุเป้าหมายระยะสั้นในโครงการย่อยๆ ต่าง เช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การบรรลุการทำงานของ OTOP นวัตกรรมี</li> <li>- การส่งเสริมการขายของสินค้า ยอดจัดจำหน่าย</li> <li>- มีการจัดกรรมของแต่ละภาคส่วนอย่างสม่ำเสมอ</li> <li>- แม้จะแยกกันทำกิจกรรมแต่ก็เป็นไปในลักษณะส่งเสริมซึ่งกันละกัน</li> <li>- ขยายสัดส่วนของการกระจายรายได้ต่อชุมชน</li> </ul> <p>โดยการบรรลุผลมักพิจารณาจากเป้าหมายของแต่ละหน่วยงานหรือองค์กรที่เข้าร่วมเป็นสำคัญ</p>
การเข้ามาร่วม (Collaboration)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ความยั่งยืนของกลไกและการดำเนินงาน</li> <li>2. การเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบตามความจำเป็นแต่ละช่วง</li> <li>3. การมีปฏิสัมพันธ์ต่อเนื่อง เช่น <ul style="list-style-type: none"> <li>- มีการประชุม พูดคุย ปรีกษาหารือเป็นระยะๆ มีแผน มีการกำหนดเป้าหมายและการจัดแบ่งหน้าที่กันทำงานที่ชัดเจนเป็นระยะขึ้นกับกิจกรรม มีการแบ่งปันทรัพยากรในโครงการต่างๆทั้งจากภาครัฐและเอกชน มีการเรียนรู้และพัฒนาอย่างต่อเนื่องระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ</li> <li>- มีแรงจูงใจในการเข้าร่วมอย่างเพียงพอและชัดเจน เป็นต้น</li> </ul> </li> <li>4. ผลลัพธ์ของนโยบาย คือ เสถียรภาพของรายได้ สัดส่วนการกระจายรายได้ให้กับชุมชน ชุมชนมีอำนาจต่อรองทางการตลาดมากขึ้น ชุมชนร่วมมือกันและสามารถป้องกันและจัดการความขัดแย้งได้ดีอัตราการพึ่งพาภาครัฐและเอกชนที่ลดลงตามระยะเวลา เช่น การมีความรู้และเครือข่ายในการจัดการตนเองได้</li> </ol>

<sup>15</sup> ข้อมูลการแบ่งรูปแบบและลักษณะความสัมพันธ์ที่สังเคราะห์จากแนวคิด Winer M. and Ray K ,1994และ Mandell and Keast, 2007 และ Head, 2008 กับข้อมูลการลงพื้นที่ในจังหวัดน่าน

อย่างไรก็ตามในเชิงวิชาการจะเห็นว่าจะมีประโยชน์ในแง่การสร้างรูปแบบ (Model) ของการประเมินที่เหมาะสมกับลักษณะสำคัญของเครือข่ายและความสัมพันธ์ที่เข้าร่วม แต่จะไม่ทำให้เกิดการพัฒนาความร่วมมือในระยะยาว หากเลือกรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเพียงอย่างเดียว ตัวแบบนี้ควรนำมาปรับใช้ให้เห็นความสำเร็จที่มองจากความร่วมมือที่เกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐที่มีหลายระดับก็จะเห็นภาพในการพัฒนานโยบายได้ชัดเจน ทั้งนี้ การวัดความสำเร็จในระยะของการดำเนินนโยบายระยะสั้น ควรใช้แนวทางการประเมินจากองค์ประกอบจากรูปแบบการปฏิบัติการร่วม (Cooperation) โดยเฉพาะสามารถบรรลุเป้าหมายระยะสั้นในโครงการย่อย ๆ ต่าง เช่น การส่งเสริมการขายของสินค้า ยอดจัดจำหน่าย จำนวนคนที่เข้าร่วมงานในการจัด Event ต่างๆ ความถี่ของมีการจัดกรรมของแต่ละภาคส่วน เป็นต้น ส่วนระยะยาวอาจเน้นรูปแบบองค์ประกอบของการเข้ามาร่วม (Collaboration) ดังที่นำเสนอด้งภาพ 2 และในตาราง 3

### 3.4 ข้อเสนอ: วิธีในการวัดประสิทธิผลของนโยบายประชารัฐด้วย Goal free Model และ Stakeholder model

เป็นที่น่าสังเกตว่า นโยบายประชารัฐไม่มีแนวทางและเป้าหมายที่ชัดเจนเหมือนกับนโยบายอื่นๆ เนื่องจากรอให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามาร่วมคิดและดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นการร่วมกันกำหนดเป้าหมายย่อยและแนวทางต่างๆ ซึ่งมักอยู่ในรูปโครงการและกิจกรรมตามความจำเป็นและทรัพยากรของแต่ละพื้นที่ อันเป็นการนำจุดแข็งมาแบ่งปันกันและระดมทรัพยากรเพื่อสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานรากเป็นการเฉพาะในแต่ละพื้นที่ ส่งผลให้แต่ละพื้นที่มีแนวทางที่แตกต่างกันไปในการตัดสินใจและนำนโยบายประชารัฐไปปฏิบัติ

การที่จะได้คำตอบว่านโยบายประชารัฐประสบความสำเร็จและเชื่อมโยงกับแนวทางที่รัฐได้กำหนดนั้นเป็นเรื่องที่ยาก เนื่องจาก ตั้งแต่จุดเริ่มต้นก็ไม่อาจรู้ได้ว่าแต่ละพื้นที่ได้ดำเนินการอะไรและอย่างไรบ้าง<sup>16</sup> ที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะวิสาหกิจชุมชนต่างๆ

ดังนั้น ความคาดหวังที่แท้จริงของภาคส่วนที่เข้าร่วมจึงจำเป็นต้องใช้วิธีการศึกษาที่ให้คำตอบในเชิงลึก เพราะการพิจารณาจากตัวชี้วัดและเอกสารจะบอกเฉพาะข้อมูลเชิงบวกที่ต้องการเปิดเผยให้ทราบเท่านั้น การดำเนินการเก็บข้อมูลเพื่อประเมินจึงมีลักษณะไม่ยึดเป้าหมาย (Goal Free Model) กล่าวคือไม่นำเป้าหมายหลัก เช่น รายได้ของชุมชนที่เพิ่มขึ้นซึ่งอาจเกิดความผิดพลาดจากการสรุปได้ง่าย โดยเฉพาะหากนโยบายประชารัฐที่เป็นแบบการอัดฉีดเงินเข้าไปในระบบเพื่อจัดซื้ออุปกรณ์หรือทำให้เกิดการจ้างงานขึ้นซึ่งจะส่งผลให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นได้แต่ไม่ได้เกิดจากการดำเนินงานที่แท้จริงจากความร่วมมือ

หลังจากทราบความคาดหวังของแต่ละภาคส่วนแล้ว ต้องนำมาเชื่อมโยงว่าสิ่งที่คาดหวังไว้นั้นมีมาตรการหรือวิธีการในการดำเนินการ และตอบใจหัยความคาดหวังดังกล่าวได้บ้างหรือไม่ วิธีนี้จะช่วยเชื่อมโยงสิ่งที่เป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มประชากรเป้าหมายของนโยบาย อย่างไรก็ตามด้วยลักษณะความสัมพันธ์แบบประชารัฐทำให้บทบาทของผู้เข้าร่วมได้รับความสำคัญไม่ต่างกัน การถามความคาดหวังของผู้เข้าร่วมจากภาคส่วนอื่นๆ ไปด้วยก็จะช่วยให้เห็นความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการนำนโยบายไปปฏิบัติพร้อมๆ กัน นอกจากนี้ การถามความคาดหวังยังจะช่วยให้เห็นช่องว่าง (Gap)

<sup>16</sup> แม้จะมีข้อมูลที่จัดทำในรายงานต่างๆ หรือผลการดำเนินงานในพื้นที่ต่างๆ ก็ตาม เนื่องจากเป้าหมายของหน่วยงานที่เข้าร่วมจัดและดำเนินการในนโยบายล้วนมีเป้าหมายเฉพาะตามพันธกิจของแต่ละหน่วยงานเพื่อตอบสนองนโยบายและตัวชี้วัดของหน่วยงานต้นสังกัด ดังนั้น งานวิจัยชิ้นนี้จึงมองว่าเป้าหมายที่ตั้งขึ้นจากความร่วมมือในพื้นที่จะเป้าหมายที่แท้จริงที่เกิดขึ้นจากกระบวนการความร่วมมือ ไม่ใช่เป้าหมายตามการแบ่งโครงสร้างหน้าที่ (Function)

ของเป้าหมายที่ตั้งร่วมกันว่า ยังมีส่วนใดหรือประเด็นใดที่ไม่ครอบคลุมบ้าง และความไม่ครอบคลุมนั้นเกิดจากการไม่นำภาคส่วนดังกล่าวมาร่วมปรึกษาหารือพูดคุยหรือไม่ ซึ่งจะช่วยให้เห็นภาพสะท้อนถึงปัญหาของการใช้กลไกประชารัฐที่มีอยู่ว่าอาจยังมีข้อบกพร่อง รวมทั้งการเชื่อมโยงการดำเนินการต่างๆ ในพื้นที่ที่จะสะท้อนปัญหาของการออกแบบนโยบายในพื้นที่ด้วยว่ายังดำเนินงานไม่ครอบคลุมหรือไม่ตรงความต้องการในส่วนใด ขณะที่พบว่าบางดำเนินการที่เกิดจากการใช้ความร่วมมือ และการระดมทรัพยากรเป็นสิ่งที่ได้ผลและตรงกับความต้องการของกลุ่มที่เข้าร่วม<sup>17</sup>

การประเมินลักษณะที่กล่าวมาข้างต้นนี้จะช่วยพัฒนาโยบายให้ดีขึ้นได้ เพราะช่วยทำให้ผู้ดำเนินการในพื้นที่รู้ว่าควรปรับ แก้ไข หรือเลือกวิธีการแบบใด เพราะหัวใจสำคัญของนโยบายประชารัฐไม่ได้อยู่ที่เนื้อหาของนโยบายที่กำหนดตายตัวตั้งแต่แรก แต่ให้ความสำคัญต่อกลไกที่มีการปรับตัวได้ตลอดเวลาในการออกแบบนโยบาย การมีนโยบายประชารัฐจึงมีความยืดหยุ่นในการปรับกลไกของผู้เข้าร่วมให้สามารถเข้าออกจากความร่วมมือได้ตลอดเวลา ครอบคลุมได้ที่ยังคงสามารถแบ่งปันทรัพยากรก็ยังคงอยู่ในเครือข่าย และหากมีความจำเป็นให้ภาคส่วนใดหรือธุรกิจใดเข้ามารวมก็จะเกิดความสัมพันธ์กับสมาชิกใหม่ที่สามารถแบ่งปันทรัพยากรของตนมาใช้ในการส่งเสริมและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจฐานราก ทำให้เนื้อหาและการออกแบบถูกปรับไปตามผู้เข้าร่วมเป็นหลัก ดังนั้น การประเมินกลไกที่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาจึงควรมีลักษณะยืดหยุ่น ไม่ตายตัว มีการทำข้อมูลความต้องการและความคาดหวังให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ ทำให้มาตรการและวิธีดำเนินการสามารถปรับไปตามสภาพ ซึ่งกลไกเหล่านี้จะทำให้นโยบายดังกล่าวมีความยั่งยืน เพราะมีการปรับเปลี่ยนที่เป็นพลวัต หากมีการติดตั้งระบบ

การประเมินผลในรูปแบบดังกล่าวกับการดำเนินการนโยบายในแต่ละพื้นที่ การประเมินจึงเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเครื่องมือสอดแทรก (Intervening Measures) และเป็นระบบประเมินผลไปในตัวของนโยบายโดยไม่แยกส่วน

นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่าข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการ เช่น กระบวนการสร้างความร่วมมือ แรงจูงใจ กลไกที่ก่อให้เกิดการเข้าร่วม กลไกและพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดการตั้งเป้าหมาย กระบวนการในการพูดคุย การแลกเปลี่ยนแบ่งปันที่เชื่อมโยงเครือข่ายการทำงาน กับการพัฒนาศักยภาพที่จำเป็นทั้งที่ก่อให้เกิดการพึ่งพา และการพัฒนาศักยภาพในการพึ่งตนเอง ล้วนมีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจทั้งสิ้น อีกทั้งยังเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินว่านโยบายประชารัฐนั้นก่อให้เกิดผลดีได้อย่างไร

คำอธิบายที่เป็นเหตุผลเหล่านี้จะช่วยบอกได้ว่า นโยบายนี้มีประสิทธิผลหรือไม่ เพราะการบรรลุเป้าหมายของกลไกในการสร้างความร่วมมือ คือประสิทธิผลในเบื้องต้นของนโยบายประชารัฐ นอกเหนือจากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นตามมาซึ่งอาจยังวัดไม่ได้ในระยะสั้น ดังนั้น การพรรณนาถึงการก่อตัวของกลไก แรงจูงใจ พฤติกรรม การเข้าร่วม การริเริ่มพูดคุย ซึ่งดูเหมือนเป็นข้อมูลพื้นฐาน ที่เคยมีความสำคัญแค่สร้างความเข้าใจ กลับมีความสำคัญในระดับที่ทำให้ทราบความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายประชารัฐ

ดังนั้น การเข้าใจรูปแบบของกลไกและความสำคัญที่เกิดขึ้นจึงมีความจำเป็น เพราะเป็นข้อมูลที่สำคัญที่ใช้ในการประเมิน และเพื่อให้ได้ข้อมูลเหล่านี้ตัวแบบในการประเมินที่ใช้จึงควรเป็น ตัวแบบที่ใช้ถามผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) โดยเฉพาะการศึกษาแบบ Bottom Up Approach โดยศึกษาจากผู้ที่เกี่ยวข้อง

<sup>17</sup> วิธีการนี้ก็จะสามารถแยกสิ่งที่มีคุณค่า ออกจาก สิ่งที่ไม่คุณค่าในการดำเนินการ ตามความหมายของการประเมินนโยบายของ Vedung

ปฏิบัติการในพื้นที่เป็นสำคัญ ซึ่งประกอบด้วยภาคส่วนต่างๆ ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ กรรมการบริษัทประชารัฐรักสามัคคี (จังหวัด) จำกัด ภาคเอกชน ภาคการศึกษา ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน เพราะจะทำให้เข้าใจสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ ทั้งอาจพบปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น

การถามผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มในประเด็น “อะไรคือความสำเร็จ” และ “ปัจจัยความสำเร็จของการดำเนินการภายใต้ความร่วมมือ” ก็จะเป็นแนวทางทำให้ผู้ประเมินทราบว่า การประเมินคุณค่าของนโยบายประชารัฐส่งผลดีในจุดไหนและอย่างไร โดยอาจถามว่า “หากจะดูความสำเร็จจะดูได้จากอะไร” ซึ่งอาจได้คำตอบที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ การถามถึงสิ่งที่รัฐทำว่าสอดคล้องกับความคาดหวังหรือไม่ จะทำให้ได้ข้อมูลและเบาะแสของการดำเนินงาน มาตรการ กิจกรรมที่รัฐและภาคส่วนที่ให้ความร่วมมือมาทำร่วมกัน ซึ่งจะสะท้อนความสำเร็จในมุมมองของกลุ่มเป้าหมาย (Population Targets) ขณะที่คำถามเกี่ยวกับความกังวลใจในการดำเนินการนั้น จะช่วยให้เบาะแสของความไม่สำเร็จ

อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่า ข้อมูลจากผู้กำหนดนโยบาย เป้าหมาย และตัวชี้วัด ไม่มีความหมาย แต่เนื่องจากมีข้อมูลจากเอกสารและสื่อสิ่งพิมพ์จำนวนมากที่ทำให้เห็นกรอบและผลการดำเนินการที่รัฐนำเสนอ ซึ่งมีมากพอสมควรแล้ว การประเมินจึงต้องการข้อมูลจากส่วนอื่นที่ขาดหายไป อันเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้การเสนอตัวแบบการประเมินมีความแตกต่าง ทั้งยังจะช่วยสร้างระบบความพร้อมรับผิชอบสำหรับนโยบายประชารัฐอีกด้วย เพราะหากรัฐจะเป็นทั้งผู้กำหนดนโยบายและผู้วางรูปแบบการประเมินด้วยตัวเองย่อมปราศจากความชอบธรรมและอาจไม่เห็นมุมมองในการพัฒนา นโยบาย การใช้ตัวแบบที่มาจากมุมมองอื่นๆ จะมีประโยชน์ในการช่วยเติมเต็มสิ่งที่ขาดหายไป

#### 4. สรุปและข้อเสนอแนะ

ตัวแบบประสิทธิผลของนโยบายประชารัฐที่พัฒนาในบทความนี้ สะท้อนให้เห็นถึงการประเมินประสิทธิผลในรูปแบบใหม่ที่ผูกโยงกลไกกับความร่วมมือในการออกแบบนโยบายที่มีความเหมาะสมกับพื้นที่ โดยหากมองในเชิงการพัฒนาองค์ความรู้แล้ว ตัวแบบที่เสนอเป็นการสังเคราะห์แนวความคิดการประเมินผลนโยบายสาธารณะและการจัดการปกครอง (Governance) เข้าด้วยกัน จนทำให้เห็นการประเมินที่แตกต่างจากเดิม บนฐานคิดที่ว่า ลักษณะเครือข่ายการจัดการปกครองที่ต่างต่างนี้จะนำไปสู่การประเมินที่ต่างต่างกัน อันเป็นประโยชน์ในการพัฒนาทฤษฎีการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

การพัฒนาตัวแบบการประเมินครั้งนี้ช่วยให้เห็นว่าการที่ถูกรื้อแบบมาก่อให้เกิดการมีปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างตัวแสดงอย่างน้อยแค่ไหน ซึ่งเป็นเหตุสำคัญที่ส่งผลให้เกิดความร่วมมือในการออกแบบเนื้อหาของนโยบายที่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ในจังหวัดต่างๆ รวมทั้งการออกแบบกิจกรรมที่เกิดขึ้นเชื่อมโยงต่อการเพิ่มรายได้และความยั่งยืนของกลุ่มเป้าหมายในการพัฒนาหรือไม่ว่า หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ตัวแบบการประเมินที่เสนอนี้สะท้อนกลไกที่ถูกออกแบบมาโดยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ว่าทำให้เกิดการแก้ไขปัญหาหรือไม่อย่างน้อยเพียงใด ทั้งนี้ปัจจัยสำคัญควรคำนึงถึง คือการทำหน้าที่อำนวยความสะดวกและความร่วมมือ (Facilitator) การจัดเวทีพูดคุยปรึกษาหารือทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของผู้ว่าราชการจังหวัดและกรรมการผู้จัดการบริษัทประชารัฐจังหวัดต่างๆ รวมทั้ง การกระตุ้นจากรัฐบาลให้เกิดการยกระดับความร่วมมือ ก็ล้วนมีความสำคัญที่ทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์และความร่วมมือในพื้นที่

อย่างไรก็ตามการประเมินนโยบายของรัฐ จำเป็นต้องเข้าใจลักษณะของความร่วมมือก่อนว่ามีลักษณะใด ซึ่งการเข้ามาร่วมกันทำงาน (Collaboration) อาจต้องใช้เป็นแนวทาง การประเมินใน ระยะกลางและระยะยาว ซึ่งถือเป็นขั้นความสำเร็จขั้นสูงสุดของนโยบายของรัฐ และควรเลือกใช้เป็นการประเมินในภาพรวม ด้วยเหตุผลสำคัญที่ว่า เป้าหมายและการออกแบบ นโยบายที่แท้จริงจะถูกกำหนดขึ้นในระหว่างกระบวนการสร้างความร่วมมือในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่างๆ มีแนวโน้มเป็นแบบการปฏิบัติการร่วมกัน (Cooperation) และ รูปแบบของการประสาน (Coordination) ซึ่งสะท้อนการทำงาน ความร่วมมือที่แยกเป้าหมายและทรัพยากรของ หน่วยงาน ขณะที่อาจมีการประสานงานระหว่าง ภาคส่วนเกิดขึ้นได้เป็นระยะๆ ทั้งนี้การประเมินแบบ เต็มรูปก็อาจนำประเด็นทั้งหมดในรูปแบบการเข้ามาร่วมกันทำงาน (Collaboration) รูปแบบการปฏิบัติการ ร่วมกัน (Cooperation) และ รูปแบบของการประสาน (Coordination) มาผสมผสานและกำหนดการประเมิน เป็นช่วงๆ เช่นในระยะสั้นอาจใช้รูปแบบการปฏิบัติการ ร่วมกัน (Cooperation) ส่วนในระยะกลางและ ระยะยาวควรเน้นประเด็นต่างๆ ที่กำหนดในรูปแบบของ การประสาน (Coordination) การเข้ามาร่วมกันทำงาน

(Collaboration) โดยในทางปฏิบัติการประเมินผลจาก การประมาณการรายได้ในการจัดงานหรือกิจกรรมส่งเสริมการขาย อาจนำมาใช้เฉพาะในระยะสั้นหรือในช่วงแรกที่เน้นการเร่งผลักดันให้มีผลงาน และเพื่อใช้เป็น กำลังใจในการทำงาน สำหรับวิธีการในการประเมิน รัฐบาลควรใช้การประเมินผลในลักษณะไม่ยึดเป้าหมาย (Goal Free) มาประเมินนโยบายในลักษณะการสาน พลังประชารัฐ เพื่อทำให้เห็นภาพปฏิสัมพันธ์ของตัว แสดงในพื้นที่ บทบาทของแต่ละภาคส่วน และความ สัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการออกแบบนโยบาย แผน งาน โครงการ ในพื้นที่จังหวัดต่างๆ ท้ายที่สุด บทความ นี้ แม้ว่าจะต้อง การนำ เสนอ แนวทาง การประเมินนโยบายของรัฐแล้ว นัยยะสำคัญของตัว แบบที่เสนอนี้ยังช่วยทำให้เห็นทิศทางของการพัฒนา นโยบายประชารัฐว่าจะไปในทิศทางใด ที่จะก่อให้เกิด การแก้ปัญหาเศรษฐกิจฐานรากได้อย่างยั่งยืน ไม่ใช่ เป็นเพียงแค่ การสร้างวาทกรรมของรัฐบาลที่ใช้ ประชาสัมพันธ์การทำงานและโจมตีนโยบายประชานิยม อย่างที่สังคมกำลังตั้งข้อสังเกตและคาดหวังคุณภาพของ นโยบายที่เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ ว่าจะ มีความแตกต่างจากนโยบายของรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง ได้มากน้อยเพียงใด

บทความนี้

Received เมื่อ 23 ตุลาคม 2561  
 Revised เมื่อ 24 ธันวาคม 2561  
 Accepted เมื่อ 31 มกราคม 2562

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

กรมการพัฒนาชุมชน. (2560). *เอกสารการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากภายใต้กลไกประชารัฐ*. กรุงเทพฯ: กรมการพัฒนาชุมชน.

*โครงการเพิ่มความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานรากตามแนวทางประชารัฐ*. (ม.ป.ป.). สืบค้นจาก <http://www.thaigov.go.th/index.php/th/news-ministry/2012-08-15-09-16-10/item/99554>

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช. (2541). *ประชารัฐกับการเปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.

*รายงานการประชุมคณะกรรมการประสานและขับเคลื่อนนโยบายสานพลังประชารัฐ (คสป.) ครั้งที่ 9/2560*. (2560). ม.ป.ท.: ม.ป.พ.,

ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ. (2562). *การพัฒนาตัวแบบประเมินประสิทธิผลของนโยบายประชารัฐ: ศึกษากรณีการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากฐานรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

### ภาษาอังกฤษ

Christiansen, Peter Munk, Nørgaard, Asbjørn Sonne, Rommetvedt, Hilmar, Svensson, Torsten, Thesen, Gunnar and Öberg, PerOla. (2010). Varieties of democracy: Interest groups and corporatist committees in Scandinavian policy making. *Voluntas*, 21(1), pp. 22–40. Retrieve from <https://www.jstor.org/stable/27928196>

Gray, Barbara and Stites, Jenna P. (2013). *Sustainability Through Partnerships Capitalizing on Collaboration*. Report for Network for Business Sustainable. Retrieve from [www.nbs.net/knowledge](http://www.nbs.net/knowledge)

Head, Brain W. (2008). Assessing Networking Network-based Collaborations : Effectiveness for whom?. *Public Management Review*, 10(6), pp. 733-49. Retrieve from DOI: 10.1080/14719030802423087

Kickert, Walter, Klijn, Erik-Hans, Koppenjan, Joop. (Eds). (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. London: Sage.

Klijn, Erik Hans and Koppenjan, Joop. (2016). The impact of contract characteristics on the performance of public–private partnerships (PPPs). *Public Money & Management*, 36(6), pp. 455-62. Retrieve from DOI: 10.1080/09540962.2016.1206756.

Mandell, Myrna and Robyn, Keast. (2008). Evaluating the Effectiveness of Interorganizational Relations through Networks : Developing a framework for revised Performance Measures. *Public Management Review*, 10(6), pp. 715-31. Retrieve from DOI: 10.1080/14719030802423079

- McQuaid, Ronald W. (2000). The Theory of Partnership: why have partnerships? In Stephen Osborne (Eds.), *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*. London: Routledge. Retrieve from <http://researchrepository.napier.ac.uk/2806/>
- Mendell, Myrna, and Keast, Robyn. (2007). Evaluating Network Arrangements: Toward Revised Performance Measures. *Public Performance and Management Review*, 30(4), pp. 547-97. Retrieve from <https://www.jstor.org/stable/20447651>
- Scharpf, Fritz W. (1995). Federal Arrangements and Multi Party Systems. *Australian Journal of Political Science*, 30, pp 27-39.
- Sørensen, Eva. (2014). *The Metagovernance of Public Innovation in Governance Networks*. In The Policy and Politics Conference in Bristol.
- Sørensen, Eva, Torfing, Jacob. (Eds.). (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- . (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. London: Palgrave Macmillan. Retrieve from DOI: 10.1057/9780230625006
- Vedung, Evert. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. London: Transaction Publishers.
- Winer, Michael, Ray, Karen. (1994). *Collaboration Handbook: Creating, Sustaining and Enjoying the Journey*. St Paul, MA: Amherst H. Wilder Foundation.
- Wondolleck, Marie, Julia and Yaffee, Steven Lewis. (2000). *Making collaboration work: lessons from innovation in natural resource management*. Washington, D.C.: Island Press.

## ภาคผนวก ก

### ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายประชารัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากในสมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

แนวคิดของนโยบายประชารัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก เน้นหลักการ “ชุมชนลงมือทำ เอกชนขับเคลื่อน รัฐบาลสนับสนุน” ภาพที่เกิดขึ้นของก่อร่างนโยบายประชารัฐจึงเริ่มจากการนำภาคเอกชนที่เป็นเครือข่ายของ ดร. สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลด้านเศรษฐกิจ เข้าพบพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2558 เพื่อร่วมหารือและเชิญให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในกลไกการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของรัฐ โดยเสนอให้ภาคเอกชนนำความรู้ ความเชี่ยวชาญ เครือข่าย และทรัพยากรเข้ามาช่วยสร้างเสริมการทำงานของรัฐบาลตามนโยบายประชารัฐ

ต่อมา เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2558 คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบการแต่งตั้งคณะกรรมการภาครัฐและเอกชนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ (Public-Private Steering Committee) รวมทั้งทำงานในชื่อของคณะกรรมการประสานพลังประชารัฐ จำนวน 12 ชุด<sup>18</sup> ซึ่งหนึ่งในคณะกรรมการ 12 ชุดนี้ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ ซึ่งมีโครงสร้างหลักที่สำคัญ คือ พลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้าทีมภาครัฐ และนายธำปน สิริวัฒนภักดี กรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) เป็นหัวหน้าทีมภาคเอกชน อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน เป็นเลขานุการร่วมภาครัฐ และนายประวิช สุขุม ผู้อำนวยการสำนักสื่อสารองค์กร บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) เป็นเลขานุการร่วมภาคเอกชนของคณะทำงาน

การดำเนินงานของคณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐในระยะเริ่มต้นที่สำคัญ คือ ได้มีประชุมปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างคณะทำงานภาคเอกชนกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2559<sup>19</sup> หลังจากนั้นในวันที่ 6 มกราคม 2559 มีการหารือในคณะทำงานภาคเอกชนอีกครั้ง ซึ่งจากการประชุมเหล่านั้นทำให้คณะทำงานรับรู้ข้อมูลในด้านต่างๆ มากยิ่งขึ้น และนำไปสู่การต่อยอดแผนการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมในระยะเวลาต่อมา

จนกระทั่งในวันที่ 13 มกราคม 2559 ณ ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ มีการประชุมอย่างเป็นทางการครั้งแรก ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรชุมชน รวมมากกว่า 30 องค์กร<sup>20</sup> โดยทั้งหมดได้ร่วมกันลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (Memorandum Of

<sup>18</sup> ดร.สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ชี้แจงว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการภาครัฐและเอกชนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ (Public-Private Steering Committee) ไม่ได้เป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรี แต่เป็นคณะกรรมการที่ภาคเอกชนอาสาเข้ามาช่วยภาครัฐดำเนินการขับเคลื่อนเรื่องต่างๆ ที่เชื่อมโยงกับภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งจะช่วยให้รัฐสามารถแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี รวมทั้ง ยังทำให้ภาคเอกชนได้รับรู้การดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ และสามารถถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องไปยังภาคส่วนต่างๆ รวมทั้งสาธารณชนทั่วไปด้วย ซึ่ง 1 ในคณะกรรมการ 12 ชุดข้างต้น ได้แก่ คณะทำงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ

<sup>19</sup> บนพื้นฐานการคิดเรื่องการทำให้ Corporate Social Responsibility/ CSR ในรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า Creative Share Value ที่บริษัทเข้าไปทำโครงการเพื่อนำความรู้ทรัพยากรเข้าไปร่วมพัฒนาและสร้างคุณค่าให้กับชุมชน

<sup>20</sup> ความร่วมมือของภาคเอกชนที่เกิดขึ้นนี้มีที่มาจากเครือข่ายของทั้งนายแพทย์ประเวศ วสี และเครือข่ายของ ดร.สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ที่เชื่อมโยงในเครือข่ายของมูลนิธิสัมมาชีพและหอการค้าไทย



Understanding: MOU) จำนวน 3 ฉบับ ที่จะขับเคลื่อน เศรษฐกิจฐานรากผ่านการ “สร้างสัมมาชีพ<sup>21</sup>เต็มพื้นที่ โดยใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง สู่เศรษฐกิจฐานรากที่ยั่งยืน”

บันทึกข้อตกลงความร่วมมือ จำนวน 3 ฉบับ ประกอบด้วย 1) โครงการขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานราก 2) โครงการ 1 ตำบล 1 เอสเอ็มอี (SME) การเกษตร และ 3) โครงการเชื่อมโยงการค้าปลีก สินค้าเกษตร ผลิตภัณฑ์ชุมชน และการท่องเที่ยว ผ่าน 2 แผนงาน ที่สำคัญ ได้แก่ 1) การพัฒนาชุมชน จำนวน 6,447 ตำบล ทั่วประเทศ โดย พอช. 2) การสนับสนุนความเข้มแข็ง เศรษฐกิจฐานรากภายใต้ยุทธศาสตร์ประชารัฐให้แก่ ตำบลต่างๆ ทั่วประเทศ โดยมีเป้าหมายในปี 2559 จำนวน 1,500 ตำบล ปี 2560 จำนวน 2,500 ตำบล ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่าง พอช. มูลนิธิสัมมาชีพ รวมทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

หลังจากนั้น เพื่อให้มีการขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรม พลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา หัวหน้าทีมภาครัฐของ คณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ

ได้มีคำสั่งแต่งตั้ง “คณะทำงานขับเคลื่อนการพัฒนา เศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ ส่วนกลาง”<sup>22</sup> โดยมี ปลัดกระทรวงมหาดไทย (นายเกษม บุญราช<sup>23</sup>) เป็น ประธาน เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2559 ซึ่ง ปลัดกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งให้จังหวัดต่างๆ จัดตั้ง คณะทำงานขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและ ประชากรัฐ จังหวัด และอำเภอ เพื่อทำงานในระดับพื้นที่ ตามนโยบายและแผนงานของคณะทำงานขับเคลื่อน การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ ส่วนกลาง

ต่อมาคณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและ ประชากรัฐส่วนกลาง ได้กำหนดแนวทางที่สามารถให้ เอกชนจากหลายบริษัทเข้ามาร่วมทำงานกับรัฐและ ภาคประชาสังคมภายใต้แนวคิดประชารัฐได้ โดยใช้ รูปแบบของ “วิสาหกิจเพื่อสังคม” (Social Enterprise) ซึ่งจะเป็นกลไกการขับเคลื่อนในพื้นที่ โดยมีการนำร่อง จัดตั้ง บริษัท ประชากรัฐรักษาสამคคีจังหวัดภูเก็ต จำกัด<sup>24</sup> ขึ้นเป็นแห่งแรก เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2559 และหลังจากนั้นได้มีการจัดตั้งเพิ่มเติมอีก 4 จังหวัด

<sup>21</sup> สัมมาชีพ หมายถึง การประกอบอาชีพที่ไม่เบียดเบียนตนเอง ไม่เบียดเบียนผู้อื่น ไม่เบียดเบียนสิ่งแวดล้อม มีรายได้มากกว่ารายจ่าย ปฏิบัติการทำกินโดยไม่เอากำไรสูงสุดเป็นตัวตั้ง คำนึงถึงความเป็นธรรมทางสังคม คำนึงถึงความสุขของตนเอง คนทำงาน ผู้บริโภค และผู้รับบริการ ซึ่งมูลนิธิสัมมาชีพใช้แนวคิดนี้เป็นหลักในการพัฒนาร่วมกันทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมที่ร่วมกัน ขับเคลื่อน มูลนิธิสัมมาชีพนี้มี นพ.ประเวศ วชิ เป็นประธานที่ปรึกษา และ ดร.สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ เป็นรองประธานที่ปรึกษา ทำให้เครือข่ายที่เข้ามาร่วมในประชารัฐอาศัยฐานจากความเชื่อมโยงของเครือข่ายมูลนิธิสัมมาชีพ โดยในปี 2555 ได้มีการทำ โครงการ 1 บริษัท 1 ตำบลสัมมาชีพ ซึ่งหลายบริษัทได้เข้าร่วมในโครงการนี้ เช่น บริษัทไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) โดยเข้ามาร่วมพัฒนาชุมชนนำร่อง 6 ชุมชน 6 จังหวัด

<sup>22</sup> คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 190/2559 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2559 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจ ฐานรากและประชารัฐ ส่วนกลาง ซึ่งต่อมาพลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 529/2561 ลงวันที่ 26 มีนาคม 2561 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ ส่วนกลาง ซึ่งเป็นการยกเลิกคำสั่ง ที่ 190/2559 และปรับปรุงองค์ประกอบของคณะทำงานฯ ให้ครอบคลุมหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องและ สามารถสนับสนุนการขับเคลื่อนงานได้มากขึ้น อาทิ ผู้แทนหอการค้าไทย ผู้แทนธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ผู้แทนธนาคาร เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้แทนบริษัทกลุ่มเซ็นทรัล จำกัด และ กรรมการผู้จัดการบริษัท ประชากรัฐสามัคคี วิสาหกิจ เพื่อสังคม (ประเทศไทย) จำกัด เป็นต้น

<sup>23</sup> นายเกษม บุญราช ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทย ระหว่าง 1 ตุลาคม พ.ศ. 2558 – 30 กันยายน พ.ศ. 2560 ปัจจุบัน ปลัดกระทรวงมหาดไทย คือ นายฉัตรชัย พรหมเลิศ (1 ตุลาคม พ.ศ. 2560 – ปัจจุบัน)

<sup>24</sup> จังหวัดภูเก็ตเป็นจังหวัดนำร่องแห่งแรกของประเทศ โดย บริษัท ประชากรัฐรักษาสามคคีภูเก็ต จำกัด จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2559 ด้วยความตั้งใจของพลเอก อนุพงษ์ เผ่าจินดา รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย และนายสุธาสนธิ์ สิริวัฒนภักดี ที่มีความเห็นร่วมกัน ว่าการสร้างความสำเร็จน่าจะเริ่มจากจังหวัดที่มีโอกาสมากที่สุด ด้วยเหตุที่ภูเก็ตเป็นจังหวัดท่องเที่ยว และมีทรัพยากรที่เป็น เอกสิทธิ์ ทั้งอาหาร และวัฒนธรรม คณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐจึงเลือกเริ่มต้นผลักดันจังหวัดภูเก็ต ก่อนเป็นอันดับแรก ทั้งนี้ นางอรสา โสสว่าง ผู้บริหารคนหนึ่งของ บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ มหาชน จำกัดซึ่งเป็นคนจังหวัดภูเก็ตได้ กลายเป็นหัวหน้าหอสำคัญในการริเริ่มก่อตั้ง โดยมีทุนประเดิมการถือหุ้น 1,600 หุ้น ต่อมาในภายหลังได้เพิ่มเติมหุ้นจาก ทั้งนักการเมืองและนักธุรกิจในพื้นที่ รวมทั้งมีการเพิ่มเติมกรรมการรวม 10 คน โดยมีข้อสังเกตว่ากรรมการบริษัทจะเป็นนักธุรกิจ ในจังหวัดเกือบทั้งหมด

ได้แก่ จังหวัดเพชรบุรี บุรีรัมย์ เชียงใหม่ และอุดรธานี ในวันที่ 29 เมษายน 2559 รวมเป็น 5 จังหวัดนำร่อง ในการดำเนินงานบริษัทประชารัฐรักสามัคคีจังหวัด และในวันดังกล่าวยังได้มีการจัดตั้งบริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคี วิสาหกิจเพื่อสังคม (ประเทศไทย) จำกัด ซึ่งมี นายมีชัย วีระไวทยะ เป็นประธานกรรมการ<sup>25</sup> และนางต้องใจ ธนะชานันท์ เป็นกรรมการผู้จัดการและเลขานุการ โดยมีวัตถุประสงค์ให้บริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคี วิสาหกิจเพื่อสังคม (ประเทศไทย) จำกัด เป็นแกนเชื่อมโยงการทำงานของ 5 ภาคส่วน ได้แก่ รัฐ เอกชน วิชาการ ประชาสังคม และประชาชน ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากด้วยแนวคิดวิสาหกิจเพื่อสังคม

นโยบายประชารัฐในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจฐานราก เป็นการกำหนดนโยบายและออกแบบโดยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน มีจุดมุ่งหมายให้เศรษฐกิจเติบโตจากภายใน ดำเนินการโดยคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ เป็น 1 ใน 12 คณะทำงานสานพลังประชารัฐภายใต้คณะกรรมการภาครัฐและเอกชนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ (Public-Private Steering Committee) ที่ใช้หลักการความร่วมมือในลักษณะ “หุ้นส่วน” ระหว่างภาครัฐกับเอกชน โดยพลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้าทีมภาครัฐ และนายสุชาติ สิริวัฒนภักดี กรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) เป็นหัวหน้าทีมภาคเอกชน<sup>26</sup> โดยกำหนดเป้าหมายหลัก ในการสร้างรายได้ให้ชุมชน

ประชาชนมีความสุข ดำเนินงานภายใต้ 3 กลุ่มงาน คือ กลุ่มเกษตร กลุ่มแปรรูป (SME/OTOP) และกลุ่มท่องเที่ยวโดยชุมชน ด้วยกระบวนการทำงาน 5 แบบ คือ การเข้าถึงปัจจัยการผลิต การสร้างองค์ความรู้จากในชุมชน การตลาด การสื่อสารสร้างการรับรู้เพื่อความยั่งยืน และการบริหารจัดการ โดยมีการจัดตั้งบริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคีจังหวัด (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนใน 76 จังหวัด ทั่วประเทศ

ในการดำเนินงานนี้ กรมการพัฒนาชุมชนจะเป็นหน่วยงานเลขานุการร่วมภาครัฐให้กับคณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการ เป็นแม่ข่ายในการประสาน และดูแลข้อมูล กรมการพัฒนาชุมชนจึงตั้งหน่วยงานภายใน ในลักษณะกลุ่มงานชื่อ “กลุ่มประสานงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ” ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ประสานข้อมูลระหว่างคณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐกับข้อมูลการขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากในพื้นที่ ทั้งนี้ ภารกิจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากเดิม เช่น การส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นและวิสาหกิจที่ทำหน้าที่พัฒนาสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ รวมทั้งสำนักงานการส่งเสริมการพัฒนาทุนชุมชน และงานด้านการเสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชน ยังคงปฏิบัติหน้าที่เช่นเดิม กรณีนโยบายประชารัฐที่เข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงจึงเน้นงานในอีกลักษณะหนึ่งโดยเฉพาะ กล่าวคือ เน้นการทำงานเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากในพื้นที่ โดยนำภาคเอกชนมาเป็นตัวนำในการขับเคลื่อนดังกล่าว<sup>27</sup> ผ่าน 2 กลไก คือ

<sup>25</sup> ความสัมพันธ์เชื่อมโยงเครือข่ายที่พบว่า บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เคยร่วมสนับสนุนโครงการของมูลนิธิมีชัย วีระไวทยะ และสมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน รวมทั้ง บริษัทไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) บริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) กลุ่มมิตรผล มูลนิธิชุมชนไทย และนายมีชัย วีระไวทยะ เองก็เป็นเครือข่ายคณะทำงานร่วมกับ ดร.สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ และ นายแพทย์ประเวศ วะสี ผ่านมูลนิธิสัมมาชีพที่ ดร.สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ และ นายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นที่ปรึกษา

<sup>26</sup> ปัจจุบัน ณ มกราคม พ.ศ. 2561 มีการจัดกลุ่มประชารัฐจาก 12 คณะเป็น 3 กลุ่ม ประธานคณะทำงานภาคเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากได้เปลี่ยนเป็นนายอิสระ ว่องกุศลกิจ บริษัทน้ำตาลมิตรผลจำกัด

<sup>27</sup> สัมภาษณ์ทองคุณ บุญศรี ผู้อำนวยการกลุ่มประสานงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ วันที่ 1 มิถุนายน 2561 เวลา 13.30 น. ณ กรมการพัฒนาชุมชนชั้น 5 อาคารรัฐประศาสนภักดี

1) คณะกรรมการประสานและขับเคลื่อนนโยบาย สานพลังประชารัฐประจำจังหวัด (คสป.) ที่มี องค์ประกอบทั้ง หน่วยงานรัฐในจังหวัด ภาคเอกชน ประชาสังคม และตัวแทนภาคประชาชนเข้าร่วมเป็น คณะกรรมการนี้ โดยมีผู้ว่าราชการเป็นประธาน ซึ่งจะ ยึดหลักให้เอกชนนำ ในขณะที่รัฐเป็นผู้สนับสนุนหรือ อำนวยความสะดวกให้เกิดการดำเนินการขับเคลื่อนและแก้ไข ปัญหา

2) บริษัท ประชาธิปไตยสามัคคีจังหวัด จำกัด ในจังหวัดต่างๆ ซึ่งเป็นวิสาหกิจเพื่อสังคม (Social Enterprise) โดยมีบริษัทที่จดทะเบียนแล้วกับกรมการ พัฒนาชุมชน จำนวน 76 บริษัท ครบทุกจังหวัด ทั่วประเทศ

กระบวนการทำงานในพื้นที่ประกอบด้วย

1) การชี้เป้า โดยกรมการพัฒนาชุมชนเป็นผู้คอย ทำหน้าที่ชี้กลุ่มเป้าหมายที่ต้องการการพัฒนาในพื้นที่ เป็นการเก็บข้อมูลเชิงลึก เพื่อระบุว่ากลุ่มใดมีปัญหา มีความต้องการ และพร้อมที่จะให้เข้าไปช่วยเหลือ โดย เจ้าหน้าที่พัฒนากรของสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดจะ ปฏิบัติงานในพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลเชิงลึก และประมวล สรุปว่ากลุ่มเป้าหมายใดบ้างในพื้นที่ที่ต้องการได้รับความช่วยเหลือ จากนั้นจึงนำข้อมูลดังกล่าวเข้าที่ประชุม คสป. เพื่อร่วมพิจารณาและตกลงว่าจะรับเป็นกลุ่ม เป้าหมายที่จะขับเคลื่อนหรือไม่ ซึ่งเป็นการพูดคุยตกลง รวมทั้งกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงกับสภาพ ปัญหาของกลุ่มเป้าหมายให้เข้ามาทำหน้าที่ร่วมกัน โดยมี กรรมการของบริษัท ประชาธิปไตยสามัคคีจังหวัด จำกัด ร่วมพูดคุยออกแบบในการแก้ไขปัญหา

2) กระบวนการกระจายงาน จะเน้นการตั้ง เป้าหมายในช่วงแรก คือภายใน พ.ศ. 2560 มีการตั้ง เป้าหมายในการพัฒนา การเกษตร การแปรรูป และ การท่องเที่ยว อย่างน้อย 30 กลุ่มในแต่ละจังหวัดพัฒนา ต่อมาในปี พ.ศ. 2561 เพิ่มเป้าหมายขึ้นอีก ร้อยละ 30

ทำให้เป็นปัญหาสำหรับจังหวัดขนาดเล็ก เพราะจำนวน กลุ่มที่ต้องการพัฒนานี้น้อย จึงมีการปรับปรุง การกำหนดเป้าหมาย โดยกำหนดตามขนาดของจังหวัด ได้แก่ จังหวัดที่มี 20 อำเภอขึ้นไปซึ่งถือว่ามีความใหญ่ จะเพิ่มเป้าหมายขึ้น ร้อยละ 15 จังหวัดขนาดกลาง คือ มี 10 -20 อำเภอ จะเพิ่มเป้าหมายขึ้นร้อยละ 13 และ จังหวัดขนาดเล็กที่มีน้อยกว่า 10 อำเภอ จะเพิ่ม เป้าหมายอีกร้อยละ 10 โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในจังหวัดที่ทำหน้าที่ประสานหลักจะเกี่ยวข้องโดยตรง กับภารกิจ เช่น กลุ่มเกษตรปลอดภัย จะรับผิดชอบโดย สำนักงานการเกษตรจังหวัด หากเป็นกลุ่มเกี่ยวกับการแปรรูป จะรับผิดชอบโดยสำนักงานพัฒนาชุมชน จังหวัด หากเกี่ยวกับการท่องเที่ยว จะรับผิดชอบโดย สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด ทั้งนี้หน่วยงาน ต่างๆ จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ คสป.

3) การติดตามและประเมินผล โดยในแต่ละเดือนจะ มีการประชุม คสป. ซึ่งจะมีการรายงานความก้าวหน้า ของแต่ละกลุ่มหรือกิจกรรมเป็นระยะๆ

หากมองภาพรวมของนโยบายประชารัฐในการแก้ไข ปัญหาเศรษฐกิจฐานรากแล้ว จะเห็นได้ว่ามีลักษณะ ความสัมพันธ์ที่ผสมผสาน โดยมีทั้งการร่วมผลิตระหว่าง ภาครัฐกับภาคเอกชน ในฐานะหุ้นส่วน โดยมีลักษณะ ร่วม ทั้งที่เป็นหุ้นส่วนข้ามเครือข่าย (Multi-Sector Partnerships) ผสมผสานกันในการทำงานแต่ละระดับ นับตั้งแต่ คณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและ ประชาธิปไตยสามัคคี ประเทศไทย จำกัด และ คสป.และบริษัทประชารัฐสามัคคี (จังหวัด) จำกัด ที่ทำงานในพื้นที่ 76 จังหวัด ซึ่งรวมถึงการจับคู่ เป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาระหว่างบริษัทประชารัฐ สามัคคี (จังหวัด) จำกัด ที่ทำงานในพื้นที่ กับ หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ต้องการแก้ ปัญหา หรือการเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนทรัพยากรกับบริษัท ประชาธิปไตยสามัคคี (จังหวัด) จำกัดด้วยตนเอง

## ภาคผนวก ข

## 3. แนวคิดและทฤษฎี

## 3.1 แนวคิดการจัดการปกครอง (Governance)

การจัดการปกครอง(Governance) เป็นกระบวนการทั้งหมดของการปกครอง (All Processes of Governing) ที่เพิ่มเติมจากการที่เคยเน้นที่สถาบันภาครัฐที่เป็นทางการ เช่น รัฐบาล คณะรัฐมนตรี สถานิติบัญญัติ มาเป็นการตระหนักว่ามีกิจกรรมหลากหลายที่ทำให้เส้นแบ่งระหว่างภาครัฐและภาคสังคมเลื่อนลงไป (Mark Bevir, 2012, p. 5) โดย Pierre and Peters (2000, p. 1) เห็นว่าการจัดการปกครอง (governance) และรัฐบาลที่ทำการปกครอง (Government) มิได้แยกจากกันเด็ดขาด แต่การจัดการปกครองเป็นการเสริมการทำงานของรัฐบาล ด้วยเหตุนี้เมื่อเราพูดถึงการจัดการปกครองเราจึงหมายถึงแนวทางในการสร้างศักยภาพของรัฐบาลในการสร้างและดำเนินนโยบาย การจัดการปกครองจึงครอบคลุมถึงสถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (รัฐบาล ธุรกิจ องค์กรประชาชน เป็นต้น) และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันในกระบวนการปกครอง (Process of governing) นอกจากนี้การจัดการปกครองยังเป็นการเปลี่ยนแปลงธรรมชาติของกระบวนการปกครอง (Process of Governing) ที่มีลักษณะผูกติดการตัดสินใจร่วมกัน (Collectively Binding Decision) ที่เกิดจากตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในสภา และฝ่ายบริหารและระบบราชการที่ทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของตัวแสดงในระดับนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติจากที่เคยเป็นผู้กำกับที่เป็นตัวแสดงทางการเมือง (Political steering) มาเป็นตัวแสดงในภาคสังคม (Society Steering) (Kooiman, 2003) ลักษณะของการจัดการปกครองจะคล้ายกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public

Management) ในแง่การเน้นให้รัฐ วางแนวทางอยู่ห่างๆ และใช้ตัวชี้วัด (KPI) และกลไกตลาดมาจัดการให้เกิดการบริการและนโยบาย แต่จะต่างกันที่การจัดการปกครอง (Governance) มีลักษณะเป็นการทำหน้าที่ในเชิงการเมือง (Political Functioning) ที่ออกแบบให้องค์กรและภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามาร่วม โดยมีความสัมพันธ์ในแนวราบ (Horizontal Relationship)

การจัดการการปกครองถือว่าเป็นมุมมอง (Perspective) หนึ่งที่ช่วยอธิบายกระบวนการประสานงานของระบบต่างๆ ในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอธิบายบทบาทของรัฐในการประสานการทำงานของระบบย่อยเหล่านั้นในสังคม ในฐานะบทบาทใหม่ของรัฐ ผ่านการปรับโครงสร้างรูปแบบการทำงานใหม่ให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนไปโดยเชื่อว่าบทบาทของรัฐยังมีความสำคัญอยู่เช่นเดิมเพียงแต่เปลี่ยนบทบาทการแสดงใหม่นักวิชาการต่างๆ พยายามชี้ให้เห็นถึงแนวทางการศึกษาว่าเป็นไปได้ใน 2 แนวทางคือ (วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, 2557)

1) การวิเคราะห์ขีดความสามารถทางการเมืองและเชิงสถาบันของรัฐในการกำกับควบคุมทิศทางของสังคม รวมถึงการวิเคราะห์บทบาทของรัฐที่สัมพันธ์กับผลประโยชน์ของตัวแสดงที่สำคัญในภาคส่วนต่างๆ

2) ศึกษากระบวนการจัดการปกครองจากการประสานงาน (Coordination) และการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับเอกชนทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยเฉพาะบทบาทของเครือข่ายนโยบายต่างๆ ในการจัดการประเด็นปัญหาาร่วมกัน ทั้งในรูปแบบเครือข่าย (Network) และรูปแบบหุ้นส่วน (Partnership) ในการทำงาน ที่อาจมองรูปแบบการดำเนินการภารกิจร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ (Co-governing) ที่อาจศึกษาทั้งในแง่มุมมองของการประสานในส่วนราชการต่างๆ การประสานการทำงานระหว่างภาครัฐและเอกชน หรือ

ภาคประชาสังคม โดยทุกฝ่ายที่เข้ามามีความเป็นอิสระและเป็นเอกเทศ แต่จะผ่อนปรนลงเมื่อมีการยอมรับข้อตกลงร่วมกัน ความสัมพันธ์แบบนี้จะเกิดขึ้นในแนวราบซึ่งอาจมีทั้งการประสานความร่วมมือ (Coordination) การปฏิบัติการร่วม (Cooperation) รวมทั้งมีการสื่อสารโดยปราศจากการครอบงำ

สำหรับรูปแบบการจัดการปกครอง (Mode of Governance) นั้นอาจแบ่งได้เป็น 5 รูปแบบขณะที่บทบาทของรัฐ ก็สามารถมีบทบาทในการจัดการที่หลากหลายภายใต้แนวคิดที่รัฐมีบทบาทเป็นศูนย์กลาง (State-centric) ไปจนถึงแนวคิดที่ยอมให้สังคม

เป็นศูนย์กลาง (Society-centered) รวมถึงความหลากหลายของระดับความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันระหว่างรัฐกับภาคส่วนอื่นๆ (Non-state actor) โดยรูปแบบการจัดการปกครองทั้ง 5 ประเภทได้แก่ รูปแบบที่ใช้ลำดับชั้นบังคับบัญชา (Hierarchy) รูปแบบที่ใช้การเชื่อเชิญให้เข้ามามีส่วนร่วม (Persuasion) รูปแบบที่ใช้ระบบตลาดและสัญญา (Markets and Contracts) รูปแบบการสร้างความผูกพันกับชุมชน (Community engagement) และรูปแบบที่ใช้วิธีผ่านสมาคม (Associations)

ตารางที่ 3.1 แสดงรูปแบบของการจัดการปกครอง

รูปแบบของการจัดการปกครอง				
ลำดับชั้นบังคับบัญชา (Hierarchy)	การเชื่อเชิญให้เข้ามามีส่วนร่วม (Persuasion)	ระบบตลาดและสัญญา (Markets and Contracts)	การสร้างความผูกพันกับชุมชน (Community engagement)	ผ่านสมาคม (Associations)
รัฐใช้อำนาจ/ประกาศระเบียบต่างๆ ให้เกิดความร่วมมือ	รัฐใช้วิธีการเชื่อเชิญจูงใจให้เข้ามาช่วยในการพัฒนาหรือร่วมมือในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม โดยรัฐอาจให้รางวัลหรือลงโทษเพื่อจูงใจให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามา ร่วม	รัฐเริ่มไม่มีการใช้อำนาจแต่ใช้กลไกตลาดจูงใจให้เข้าร่วมผลิต (Coproduct) และเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมาดำเนินการแทนรัฐในการจัดหาบริการ	รัฐใช้วิธีทำงานร่วมกับคนและกลุ่มในชุมชน	รัฐประสานหุ้นส่วน (Partnership) กับองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ต่างๆ ซึ่งอาจอยู่ทั้งในรูปแบบบริษัทนิยม (Corporatism) หรือรัฐที่มอบหมายให้กลุ่มธุรกิจเอกชนทำหน้าที่แทน (Private-market-government)

ที่มา: Stephen Bell และ Andrew Hindmoor (2008)

รูปแบบการจัดการปกครองทั้ง 5 รูปแบบ สะท้อนสะท้อนบทบาทของรัฐยังมีอยู่ แต่แสดงและใช้เครื่องมือในการสร้างความร่วมมือในลักษณะที่แตกต่างกัน ตั้งแต่การใช้คำสั่งต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความร่วมมือ (Hierarchy) และให้ดำเนินภายใต้เงาของคำสั่ง ไปจนถึงการประสานความร่วมมือกับชุมชนและกลุ่มต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วม และมอบหมายให้บริษัทที่มีผลประโยชน์ต่างๆ ให้เข้ามาดำเนินการแทน (Community Engagement and Associations) รูปแบบของการจัดการปกครองที่ปรากฏ

ในตารางยังสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ของรัฐกับภาคส่วนอื่นๆ ในเชิงอำนาจ ซึ่งจะเห็นได้ว่า รัฐยังคงเป็นตัวกลางในการสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือ สำหรับรูปแบบที่ 5 คือ รูปแบบสมาคม (Associations) นั้นอาจแบ่งออกได้อีกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1) ลักษณะบริษัทนิยม (Corporatism) อันเป็นความร่วมมือของกลุ่มผลประโยชน์หลักๆ ที่สำคัญ (Major Interest Association)

2) ลักษณะที่รัฐมอบหมายให้เอกชนที่มีผลประโยชน์ทำหน้าที่แทน (Private interest government) ซึ่งมีลักษณะที่รัฐลงโทษหรือจูงใจให้ภาคเอกชนให้ความร่วมมือ และรัฐมอบอำนาจให้ภาคเอกชนดำเนินการตัวอย่างของบรรษัทนิยม (Corporatism) ได้แก่ การที่รัฐจัดเจรจาให้มีการพูดคุยระหว่าง สมาคมทางธุรกิจและสหพันธ์แรงงานเรื่องนโยบายการขึ้นค่าแรง หรือการให้สมาคมทางธุรกิจได้ตัดสินใจเกี่ยวกับ แนวปฏิบัติในการควบคุมตนเองจนทำให้เกิดการฝึกอบรมทักษะที่จำเป็น โดยเฉพาะในหลายธุรกิจที่รัฐไม่มีความรู้ที่จะกำหนดนโยบายเองจึงจำเป็นต้องให้ตัวแทนกลุ่มธุรกิจที่มีผลประโยชน์ต่างๆ ทำหน้าที่ออกแบบและตัดสินใจตลอดจนดำเนินการแทน ซึ่งถือได้ว่าช่วยทำให้เกิดการตัดสินใจเกี่ยวกับกลไกในการควบคุมตนเอง (Self regulation)

Bell and Hindmoor (2008, p. 163) มีแนวคิดว่ารูปแบบการจัดการปกครองแบบสมาคมนี้ (Associative governance) นี้เป็นรูปแบบการจัดการที่ซับซ้อนผ่านทางตลาดผ่านบริษัทเอกชนและสมาคมต่างๆ ไม่ใช่รัฐ โดยบริษัทเอกชนและสมาคมต่างๆ จะทำงานร่วมกันและมีการปฏิบัติที่เป็นอิสระมากขึ้น หรืออาจเรียกว่าภาวะนี้ว่า รัฐที่กลวงเปล่า (Hollow State) หรือการจัดการปกครองโดยปราศจากรัฐ (Governance without government) ขณะที่ Hirst and Veit (2001) มองว่าการจัดการปกครองรูปแบบนี้ (Private interest government) จำเป็นต้องมีกลุ่มผลประโยชน์ที่เล่นบทบาทความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ (Formal partnership role) ในการพัฒนาและน่านโยบายไปปฏิบัติ เช่น คณะกรรมการไตรภาคีหรือทวิภาคีระหว่างภาคธุรกิจและสมาพันธ์ลูกจ้าง นอกจากนี้ยังจะเห็นได้จากหน่วยงานที่เป็นตัวแทนจากกลุ่มต่างๆ (Peak organization) ที่เข้ามามีบทบาท หรือในบางกรณีบริษัทเอกชนบางบริษัทอาจทำงานแทน หรือได้รับการสนับสนุนเพื่อมาทำงานในฐานะตัวแทนของ

หอการค้าไทย ซึ่ง Philippe C. Schmitter และ Wolfgang Streeck อ้างใน Bell and Hindmoor (2008, p.169) มีความเห็นว่าสมาคมเอกชนไม่เพียงจูงใจหรือโน้มน้าว (Lobby) รัฐบาลเพื่อให้ออกนโยบายเป็นการเฉพาะ แต่ยังทำหน้าที่ดำเนินมาตรการในนามรัฐจากการที่ได้รับอำนาจหรือถูกมอบหมายให้เป็นผู้แทนเจรจาและทำหน้าที่แทนตามกฎหมาย

การจัดการปกครองรูปแบบ Private Interest Government มักต้องการให้รัฐแบ่งปันอำนาจมากกว่าเมื่อเทียบกับรูปแบบอื่น เช่น รูปแบบ Corporatist Arrangements ที่รัฐยอมรับว่าต้องมีการตัดสินใจร่วมกับองค์การที่เป็นหุ้นส่วน ในขณะที่รูปแบบ Private Interest Government รัฐจะเป็นผู้มอบอำนาจให้กับสมาคมต่างๆ ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากรที่มีคุณค่า เช่น มีผู้เชี่ยวชาญ มีความชอบธรรม ซึ่งความสัมพันธ์แบบนี้จะไม่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ รัฐต้องเปิดโอกาสให้ตัวแทนภาคเอกชนเข้ามาโดยการสร้างแรงจูงใจอย่างเพียงพอที่จะอยากเข้าร่วม และรัฐต้องการรายงาน ข้อมูลความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และการร่วมเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษา ความสัมพันธ์ของรัฐและสมาคมธุรกิจเอกชนจะมีลักษณะเป็นไปในทิศทางเชิงบวก (Positive-Sum-Form) โดยรัฐจะใช้อำนาจทำให้ของตำแหน่งของสมาคมและภาคเอกชนที่เข้ามาร่วมนั้นมีเสถียรภาพ รวมถึงตัวผู้นำภาครัฐจะพยายามสร้างปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มต่างๆ รัฐจึงเป็นเสมือนตัวแทนที่อยู่ท่ามกลางผลประโยชน์ที่แข่งขันกัน รัฐอาจก็กดดันผู้เข้าร่วมบางกลุ่ม ขณะที่เอื้อกับธุรกิจบางกลุ่มซึ่งอาจทำให้เกิดการผูกขาดขึ้นก็ได้

ภาพของความเป็นหุ้นส่วนที่มีการตัดสินใจร่วมกันจะปรากฏให้เห็นเสมอในรูปแบบความสัมพันธ์แบบนี้ โดยรัฐจะมีหน้าที่มอบอำนาจให้ตัวแสดงอื่นๆ (Non-state Actors) ตลอดจนสร้างสภาพเงื่อนไขโดยรัฐอาจเลือกแรงจูงใจบางอย่างให้เกิดการเข้าร่วมซึ่งเป็นเงื่อนไขความสำเร็จอย่างหนึ่งนอกเหนือจากการสร้างความ

ไว้วางใจ (Trust) และการเตรียมตัวที่จะดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วม (Mutual gain) ความสำเร็จของความร่วมมือนี้ยังขึ้นอยู่กับความสามารถของสถาบัน (Institutional Capacity) ทรัพยากรของสมาคม (Resources of Non-state Associations) ความสามารถในการส่งมอบ (Ability to deliver) อีกด้วย แนวทางนี้มีลักษณะเด่นตรงที่ให้สมาคมต่างๆ เข้ามาร่วมกันแก้ไขปัญหา โดยอาจมีลักษณะของการต่อรองผลประโยชน์ในการเตรียมการ ออกแบบ และนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้ผลที่เกิดขึ้นของกระบวนการคือ การมีนโยบายที่ดีขึ้นและเป็นทางออกของแต่ละฝ่าย โดยสะท้อนคุณค่าความเสมอภาค เป็นธรรม และก่อให้เกิดความยืดหยุ่นของนโยบาย รวมทั้งก่อให้เกิดประสิทธิผลในการแก้ปัญหา (Christiansen et al., 2010, pp. 22-40)

### 3.2 เครือข่ายการจัดการปกครองแบบ (Governance Network) และแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในแนวนอน (Horizontal Relationship)

การจัดการปกครองแบบเครือข่าย (Network Governance) เป็นความพยายามในการกำกับตัวแสดงภายในเครือข่ายการจัดการปกครองที่มีอิทธิพลต่อการมีปฏิสัมพันธ์ และลักษณะของเครือข่าย โดยใช้กระบวนการจัดการเครือข่ายที่มียุทธวิธีจากการปรึกษาหารือ และอำนวยความสะดวกให้เกิดปฏิสัมพันธ์เพื่อยกระดับไปสู่การทำงานร่วมกัน (Collaboration) ในกระบวนการของเครือข่าย (Jessop, 2002; Sorensen and Torfing, 2007) ส่วนเครือข่ายการจัดการปกครอง (Governance Network) จะหมายถึง รูปแบบความ

สัมพันธ์ทางสังคมระหว่างตัวแสดงที่ต่างพึ่งพากัน จะอยู่รอบๆ การกำหนดประเด็นปัญหา การออกแบบ การเปลี่ยนแปลง นโยบาย แผนงาน โครงการและทรัพยากรผ่านปฏิสัมพันธ์ที่หลากหลาย ทั้งการจัดการปกครองแบบเครือข่าย (Network Governance) กับเครือข่ายการจัดการปกครอง (Governance network) นี้มีความสัมพันธ์ที่แยกไม่ขาดจากกัน

โดย Klijn and Koppenjan (2016) เห็นว่าการจัดการปกครองจะเกิดขึ้นได้ต้องอยู่ภายใต้เครือข่ายการจัดการเท่านั้น (Governance network) และเชื่อว่าเครือข่ายกับการจัดการปกครองจะมีความสัมพันธ์กับการจัดการปกครองอย่างแนบแน่น จึงต้องสนใจกระบวนการมีปฏิสัมพันธ์ของเครือข่าย ทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคม และมองว่าความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นนี้เป็นความสัมพันธ์ในแนวนอน (Horizontal Relationship) ซึ่งอาจเกิดขึ้นใน 3 ลักษณะได้แก่ การปฏิบัติการร่วม (Cooperation) การประสานงาน (Coordination) และการเข้ามาร่วม (Collaboration) เราอาจจะเห็นความแตกต่างอย่างชัดเจน ระหว่างประเภทของความร่วมมือทั้ง 3 รูปแบบ โดยเฉพาะการจำแนก การเข้ามาร่วม (Collaboration) ออกจากประเภทอื่นๆ ได้แก่ การมีทำงานร่วมกัน, มีการแบ่งปันข้อมูลและยอมรับเป้าหมายร่วมกัน, พัฒนาหุ้นส่วน ผู้นำเกิดขึ้นในการทำงาน มีการควบคุมการใช้และหาทรัพยากร มีการบริหารความเสี่ยง, และผลลัพธ์ล้วนถูกแบ่งปันร่วมกันมากกว่าจะยึดความสำเร็จของแต่ละฝ่ายเป็นตัวตั้ง รายละเอียดดังตาราง

ตารางที่ 3.2 เปรียบเทียบลักษณะความสัมพันธ์ในแนวนอน(Horizontal Relationship)

การปฏิบัติการร่วม Cooperation	การประสานงาน Coordination	การเข้าร่วม Collaboration
ไม่เป็นทางการ, ไม่มีเป้าหมายที่กำหนดร่วมกัน, ไม่มีแผนการทำงานร่วมกัน, การแบ่งปันข้อมูลเมื่อจำเป็น	มีแผนบางอันที่ต้องการสื่อสาร, ความไว้วางใจ, มีการพัฒนาการทำงานที่ใกล้ชิดกันมากขึ้น.	ทำงานร่วมกัน, มีการแบ่งปันข้อมูลและยอมรับเป้าหมาย ร่วมกัน, มีการพัฒนาหุ้นส่วน เกิดผู้นำ มีการควบคุมทรัพยากรและความเสี่ยง, และผลลัพธ์ล้วนถูกแบ่งปันร่วมกันมากกว่า ความสำเร็จของแต่ละฝ่าย
เกิดในระยะสั้น ความสัมพันธ์ต่างๆ ไม่เป็นทางการ	เกิดในระยะยาว มีความสัมพันธ์ที่เป็นทางการมากกว่า	เกิดในระยะยาว มีความสัมพันธ์ที่แผ่กว้างออกไป
พันธกิจถูกกำหนดไว้ไม่ชัด โครงสร้างกำหนดไว้ไม่ชัดเจน	ทุกฝ่ายเข้าใจในพันธกิจ เน้นความพยายามเฉพาะหรือของโครงการ	ยอมรับพันธกิจร่วมกัน ผลในโครงสร้างใหม่
ไม่พยายามวางแผนร่วมกัน หุ้นส่วนจะแบ่งปันข้อมูลโครงการเมื่อถึงเวลา แต่แต่ละฝ่ายยังคงรักษาอำนาจ	- มีการวางแผนบ้าง - เปิดช่องทางการสื่อสาร - แต่ละฝ่ายยังคงรักษาอำนาจ	- เป็นแผนรบยอดมีการกำหนดช่องทางการ สื่อสารในทุกระดับ - โครงสร้างการเข้าร่วม อำนาจและ ทรัพยากรถูกแบ่งปัน
ทรัพยากรยังมีการแยกส่วน ไม่มีความเสี่ยง	- ทรัพยากรและรางวัลถูกแบ่งปัน - อำนาจเป็นประเด็นที่ยังต้องถกเถียง	- มีการแบ่งปันการใช้ทรัพยากรทำให้มี ความเสี่ยงที่สูง - อำนาจเป็นประเด็นที่ยังต้องถกเถียง
ความเข้มข้นของความสัมพันธ์ต่ำ	มีความเข้มข้นของความสัมพันธ์อยู่บ้าง	มีความเข้มข้นของความสัมพันธ์ในระดับสูง

ที่มา: Winer M. and Ray K., Collaboration Handbook: Creating, Sustaining and Enjoying the Journey. St Paul, MA : Amherst H. Wilder Foundation, 1994.

โดย Mandell and Keast (2007) เห็นว่าการจำแนกประเภทความร่วมมือในเครือข่ายในลักษณะ 3 Cs เพื่อช่วยทำความเข้าใจกับการจัดการปกครองที่มีฐานจากเครือข่าย (Network Governance) และมองว่าแม้แต่นำไปใช้ในการศึกษาความร่วมมือแบบหุ้นส่วน (Partnership) ได้เพราะมองหุ้นส่วน (Partnership)<sup>28</sup> ของรัฐและเอกชนเกิดขึ้นได้ในระดับเครือข่าย (Network Level) เพราะเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่เป็นพื้นฐานของทุกตัวแบบของ

การจัดการปกครอง ดังนั้นการศึกษาในระดับนี้จะช่วยทำความเข้าใจในเรื่อง การตัดสินใจและการนำนโยบายไปปฏิบัติในนโยบายที่ชัดเจนมากขึ้น เพราะจะทำให้เห็นตัวแสดงหลากหลายในการเข้าร่วมร่วมกันหน้าที่ในฐานะเครือข่ายของนโยบาย<sup>29</sup> และที่สำคัญจะทำให้การติดตามผลการดำเนินการตามนโยบายสามารถทำได้ง่ายขึ้น เพราะสามารถติดตามจากข้อมูลและกิจกรรม การแสดงบทบาทต่างๆ ของตัวแสดงในเครือข่ายในพื้นที่

<sup>28</sup> Kooiman ก็นำหลัก 3Cs มาใช้แบ่งประเภทของการจัดการปกครอง โดยเฉพาะในการแยกแยะการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบมีส่วนร่วม (Collaborative Governance) ออกจากรูปแบบ Governance อื่นๆ ทั้งนี้งานของ Mandell และ Keast ในปี ค.ศ. 2007 และ ค.ศ. 2008 ยังให้ข้อสังเกตว่า ความร่วมมือแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnership: PPP) มีลักษณะเป็นการร่วมปฏิบัติการ (Cooperation) มากกว่าที่จะเป็นแบบการเข้าร่วม (Collaboration)

<sup>29</sup> การศึกษาในระดับเครือข่ายจะช่วยให้สามารถแยกแยะลักษณะความสัมพันธ์ในอีกมุมหนึ่ง เพื่อนำไปสู่การทำทำความเข้าใจรูปแบบและลักษณะความสัมพันธ์อันจะนำไปสู่การค้นหาตัวแบบการประเมินที่เฉพาะเจาะจงตามลักษณะของนโยบาย



### 3.3 แนวคิดการวัดความสำเร็จของความร่วมมือ

โดยทั่วไปการวัดความสำเร็จของความร่วมมือ เช่น การประเมินความสำเร็จของการบริหารกิจการแบบมีส่วนร่วม (Collaborative Governance) จะพิจารณาจาก

- 1) การบรรลุหรือได้ข้อตกลง
- 2) ประสิทธิภาพของกระบวนการความร่วมมือเปรียบเทียบกับกระบวนการอื่นๆ ที่เป็นทางเลือก
- 3) ความพอใจของผู้มีส่วนได้เสียที่มีต่อกระบวนการและผลลัพธ์ซึ่งอาจวัดในรูปการตอบสนอง (Responsiveness)

4) การบรรลุผลประโยชน์ด้านทุนทางสังคม เช่น ความสัมพันธ์ที่ถูกปรับปรุงขึ้นระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย และสามารถใช้ทักษะและความรู้ต่างๆ ของเครือข่ายหรือหุ้นส่วนเหล่านั้น (Ansell, 2012: 506-508)

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการได้มีการพัฒนาวิธีการออกแบบการวัดความสำเร็จจากเครือข่ายความร่วมมือ โดยเสนอให้ต้องทำความเข้าใจประเภทของความร่วมมือซึ่งต้องเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายและหุ้นส่วนในแนวนอน (Horizontal Relationship) วิธีนี้มีข้อได้เปรียบโดยเฉพาะการที่ไม่รู้ว่าความร่วมมือที่เกิดขึ้นเป็นการจัดการปกครองหรือไม่ อีกทั้งเป็นการลงไปหาหน่วยวิเคราะห์ระดับเครือข่ายซึ่งสามารถชี้กลุ่มเป้าหมายในการตอบคำถามต่างๆ ในการประเมินได้ดีกว่ามุ่งเน้นการวัดที่การจัดการปกครอง (Network Governance) ที่ยังเป็นระดับแนวคิด (Concept) โดยกระบวนการประเมินนี้จะช่วยให้เกิดการแยกแยะความร่วมมือว่าเป็นแบบไหนระหว่าง การปฏิบัติการร่วม (Cooperation) การประสานงาน (Coordination) และการเข้าร่วม (Collaboration) ซึ่งทำให้เกิดข้อได้เปรียบของการประเมินผลที่จะสามารถทำได้แม้ว่ารูปแบบความร่วมมือจะอยู่หรือไม่อยู่ในบริบทของ Collaborative Governance ก็ตาม ทั้งนี้แนวคิดจากมุมมองการจัดการปกครองนั้นเป็นการมอง

การก่อรูปความสัมพันธ์ของตัวแสดงในเครือข่ายหรือที่เรียกว่า Networked Governance เป็นพื้นฐานอยู่แล้ว การนำการวัดประสิทธิผลจากตัวแสดงในระดับเครือข่ายต่างๆ (Networks) จึงมีคุณูปการในการวัดความสำเร็จของนโยบายที่เกิดจากความร่วมมือไม่ว่าจะมีลักษณะใดก็ตามหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการวัดลักษณะนี้กว้างกว่าและไม่เจาะจงรูปแบบของความสัมพันธ์ แต่มีเงื่อนไขว่าต้องมีความสัมพันธ์กันในแนวนอนเท่านั้น ข้อเสนอการวัดประสิทธิผลของการจัดการปกครอง (Governance) ที่น่าสนใจงานหนึ่งคืองานของ Head (2008) และ งานของ Mandell and Keast (2007) ที่กล่าวต่อไปนี้

งานชิ้นแรกเป็นของ Head (2008) ที่ได้เขียนบทความเรื่อง Assessing Network-based Collaboration : Effectiveness for whom? ซึ่งมีการวิเคราะห์ชนิดและเป้าหมายต่างๆ ของเครือข่ายในฐานะพื้นฐานของการวิเคราะห์ความสำเร็จหรือประสิทธิผลของเครือข่ายความร่วมมือในการพัฒนานโยบายและยกระดับจัดบริการต่างๆ โดยแบ่งรูปแบบเครือข่ายเป็นการปฏิบัติการร่วม (Cooperation) การประสานงาน (Coordination) และการเข้าร่วมทำงาน (Collaboration)

โดย Head (2008) มองว่าการปฏิบัติการร่วม (Cooperation) จะเป็นรูปแบบที่ได้รับความนิยมที่แพร่หลายในเครือข่ายที่มีลักษณะเน้นการทำงาน (Task-focused) และมีระยะสั้น (Short-term) หุ้นส่วนเข้าร่วมเครือข่ายด้วยความสมัครใจที่แต่ยังคงรักษาลักษณะขององค์การของตน โดยไม่มีการบังคับให้หลอมรวมเป้าหมายและวัตถุประสงค์องค์การเข้าด้วยกัน ความสำเร็จของความร่วมมือในระดับนี้จะช่วยกระตุ้นความสำเร็จในระดับที่สูงขึ้นต่อไป ในขณะที่โครงการความร่วมมือที่ซับซ้อนขึ้นอาจจำเป็นต้องมีการประสานระหว่างผู้เข้าร่วมในเครือข่าย (Coordination) โดยอาจอยู่ในรูปของการวางแผนแบบบูรณาการ (Joint

programme) และเป็นแผนระยะปานกลาง (Medium-term) ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ที่เคยมีมาในอดีต ซึ่งปัจจุบันอาจมีความสัมพันธ์ที่มีความเสถียรและเป็นทางการสูงขึ้นจึงมีข้อตกลงในการประสานงานเกิดขึ้น (Coordination) โดยมากผู้ที่เป็นผู้สนับสนุนทรัพยากรก็คือรัฐบาล

ในทางตรงกันข้ามการเข้าร่วมทำงาน (Collaboration) จะมีความผูกพันระหว่างผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลายในระยะยาวอย่างแนบแน่น ความสัมพันธ์เป็นไปอย่างใกล้ชิดและเกิดการสร้างบทบาทและหน้าที่ต่างๆ ที่ระบุในความร่วมมือ การวัดผลงานจะใช้เกณฑ์ในการประเมินที่จำเป็นต้องมาจากผู้เข้าร่วมที่หลากหลายไม่ว่าจะเป็น ภาครัฐ ชุมชน และหุ้นส่วนในภาคธุรกิจ

ส่วนงานของ Mandell and Keast (2007: 579) นั้นได้เน้น ความแตกต่างของลักษณะของเครือข่ายและผลกระทบต่อผลการดำเนินการ โดยเฉพาะกรณี เครือข่ายความร่วมมือ (Collaboration) นั้นจะประสบความสำเร็จได้จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงระบบและการจัดการสถาบัน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงประสิทธิผลของเครือข่ายความร่วมมือ เพื่อให้สมาชิกต่างๆ สามารถพัฒนากระบวนการที่จะนำไปสู่วิธีการทำงานใหม่ๆ การจัดเรียงเชิงโครงสร้างใหม่และการบูรณาการสมาชิกในภาพรวมใหม่ ซึ่งนำไปสู่ความสำเร็จในการแก้ปัญหาเชิงนวัตกรรม

ลักษณะเชิงโครงสร้างที่จะก่อให้เกิดความแตกต่างของประสิทธิผลของเครือข่าย มี 3 ลักษณะคือ

- 1) การที่สมาชิกแสดงให้เห็นถึงการยอมรับในเป้าหมาย
- 2) การมีโครงสร้างถูกกำหนดโดยนำจุดแข็งของฝ่ายต่างๆ ให้เข้าร่วมกัน เครือข่าย
- 3) ลักษณะปัญหาที่ซับซ้อนถูกคาดหวังให้มีการเปลี่ยนแปลงในระบบที่เป็นอยู่จากสมาชิก (Mandell and Steelman, 2003) และการที่เครือข่ายความร่วมมือจะมีประสิทธิผลนั้น สมาชิกต้องพัฒนาการ

แบ่งปันและมีความเชื่อมโยงกันหนาแน่น ความเชื่อมโยงที่หนาแน่นนี้หมายถึงสมาชิกยอมรับความสัมพันธ์ร่วมและตกลงที่จะปรับปรุงการปฏิบัติของแต่ละคน

การเข้าร่วม (Collaboration) ในระยะแรกเป็นการเน้นการสร้างความสัมพันธ์มากกว่าความสำเร็จในงาน โดยมีพื้นที่ที่ทำให้ทุกคนได้รับสิทธิในการแสดงความคิดเห็นเท่าๆ กัน ส่วนความซับซ้อนของความสัมพันธ์จะทำให้เกิดความเข้าใจและยกระดับความสัมพันธ์ รวมทั้งนำไปสู่พลังที่สร้างสรรค์ หลังจากที่มีการตกลงเปลี่ยนแปลงระบบแล้ว กลุ่มต่างๆ ก็สร้างวาระร่วมกัน ซึ่งในช่วงแรกนี้อาจใช้วิธีการวัดผลแบบเดิมได้ แต่หลังจากนั้นต้องหาวิธีวัดผลของเครือข่ายที่ต้องวิเคราะห์กฎกติกาที่สนับสนุนการปฏิบัติและผลต่อการเปลี่ยนแปลงในการรับรู้ของสมาชิก (Mandell and Keast, 2007: 582) อาจกล่าวได้ว่าประสิทธิผลของเครือข่าย คือ ความสามารถที่จะสร้างความมั่นคงและสนับสนุนผู้เล่นหลักๆ ในสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นตัวแทนของเครือข่าย รวมทั้งเป็นตัวหลักทางการเมือง ซึ่งต้องมีความต่อเนื่องที่จะสนับสนุนความพยายามของเครือข่าย และกระบวนการนี้จะไม่สำเร็จหากไม่มีการสนับสนุนจากภายนอกและผู้เล่นทางการเมือง นอกจากนี้ ยังพบว่าผู้ไม่มีผลกระทบต่อความสามารถของสมาชิกที่ทำงานร่วมกัน ก่อให้เกิดการแบ่งปันทรัพยากร การตกลงในเป้าหมายและผลประโยชน์ร่วม และก่อให้เกิดการรักษาความสัมพันธ์ให้ดำเนินต่อไป ดังนั้น การวัดประสิทธิผลส่วนหนึ่งจึงต้องเน้นองค์ประกอบที่ก่อให้เกิดการมีปฏิสัมพันธ์ในหมู่สมาชิกที่เข้าร่วม

นอกจากนี้ Mandell and Keast (2007) ยังทบทวนการศึกษาการวัดผลของเครือข่ายและสรุปให้เห็นความแตกต่างของการวัดประสิทธิผลของการประเมินเปรียบเทียบตามลักษณะของเครือข่าย โดยเสนอว่าลักษณะของเครือข่ายและประสิทธิผลของเครือข่ายต่างมีความสัมพันธ์ต่อกัน แต่จุดเน้นผลลัพธ์ที่ต้องประเมินจะมี

ลักษณะตัวชี้วัดที่ต่างกันไป<sup>30</sup>

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับ การจัดการปกครอง (Governance) เครือข่ายการจัดการปกครอง (Governance Network) รวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในแนวนอน (Horizontal Relationship) จะนำไปใช้ในการอธิบายความร่วมมือในนโยบายประชารัฐ (Pra-Cha Rat Policy) โดยแนวคิดการจัดการปกครองจะช่วยให้วิเคราะห์กระบวนการจัดการปกครองจาก การประสานการทำงานและการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับเอกชนทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยเฉพาะบทบาทของเครือข่ายนโยบายต่างๆ ในการจัดการประเด็นปัญหาาร่วมกัน ไม่ว่าจะ

รูปแบบเครือข่าย (Network) หรือรูปแบบความเป็นหุ้นส่วน (Partnership) อันจะทำให้เห็นแง่มุมของการประสานในส่วนราชการต่างๆ ทั้งการประสานการทำงานระหว่างภาครัฐและเอกชน หรือภาคประชาสังคม ทั้งนี้หากสามารถจำแนกและระบุลักษณะความสัมพันธ์ตามที่นักวิชาการในการวัดผลสำเร็จของความร่วมมือและเครือข่ายอันได้แก่ การเข้ามาร่วม (Collaboration) การปฏิบัติการร่วม (Cooperation) และการประสานงาน (Coordination) ก็จะช่วยให้เข้าใจความสำเร็จในความร่วมมือเพื่อนำไปสู่การสร้างตัวแบบการประเมินนโยบายประชารัฐในครั้งนี้

<sup>30</sup> รายละเอียดโปรดดูในรายงานการวิจัยฉบับเต็ม