



การศึกษาผลการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก
และประชารัฐ

โดย

นางสาวฐายิกา จันทร์เทพ

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2559
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การศึกษาผลการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก
และประชารัฐ

โดย

นางสาวฐายิกา จันทร์เทพ




การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2559
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

THE PERFORMANCE OF THE COMMITTEE ON
ECONOMIC DEVELOPMENT, THAILAND PUBLIC-PRIVATE
COLLABORATION

BY

MISS THAYIKA CHANTHEP



AN INDEPENDENT STUDY SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF
THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF
MASTER OF POLITICAL SCIENCE
(PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC AFFAIRS)
EXECUTIVE PROGRAM IN PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC AFFAIRS
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2016
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

การค้นคว้าอิสระ

ของ

นางสาวธัญยิกา จันทร์เทพ

เรื่อง

การศึกษาผลการดำเนินงานของคณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก
และประชารัฐ

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)

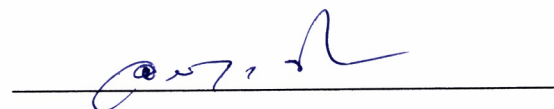
เมื่อ วันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2560

ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ



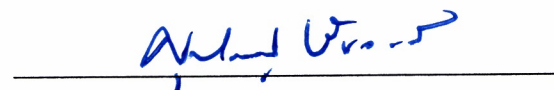
(รองศาสตราจารย์ ดร.ไตรรัตน์ โมกคพลากรณ์)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ



(รองศาสตราจารย์ ดร.อรรถกฤต ปัจฉิมนันท์)

คณบดี



(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัยวาลัย)

หัวข้อการค้นคว้าอิสระ	การศึกษาผลการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ
ชื่อผู้เขียน	นางสาวธัญยิกา จันทร์เทพ
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ	รองศาสตราจารย์ ดร.อรรถกฤต ปัจฉิมนันท์
ปีการศึกษา	2559

บทคัดย่อ

การค้นคว้าอิสระเรื่อง “การศึกษาผลการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ” เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพโดยศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึกกับคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ โดยมีวัตถุประสงค์คือ (1) เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ บนความร่วมมือ 3 ส่วน ภาครัฐ เอกชน และประชาชน (2) ศึกษาปัญหา อุปสรรค การทำงานร่วมกัน และ (3) เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงผลการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ

จากการศึกษาพบว่ายุทธศาสตร์สานพลังประชารัฐ เป็นการกระบวนกรการทำงานที่มีกระบวนการทำงานที่มีการบริหารจัดการร่วมกันทั้งภาครัฐ เอกชน วิชาการ ประชาสังคม และประชาชนที่มีความยืดหยุ่น ใช้ระบบกึ่งตลาดด้วยการจัดตั้ง “บริษัท ประชารัฐสามัคคี จำกัด” (วิสาหกิจชุมชนจังหวัด) และการขับเคลื่อนสนับสนุนด้วยภาคเอกชนเป็นหลักเพื่อร่วมกันพัฒนาสินค้า การบริการ การท่องเที่ยว อีกทั้งยังการจูงใจด้วยการยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนฐานราก ใช้ทรัพยากรบุคคลในพื้นที่ สร้างเครือข่ายการทำงานบนความเชื่อใจของคนในพื้นที่ในการร่วมกันขับเคลื่อนธุรกิจชุมชนร่วมกัน ซึ่งการจัดรูปแบบการทำงานร่วมกันที่ดีนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมและเกิดการเปลี่ยนทางด้านพฤติกรรมของประชาชน

ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญคือการปรับเปลี่ยนในทางการเมือง และโครงสร้างการทำงานในส่วนของภาครัฐที่ต้องปรับตัวให้เป็นผู้สนับสนุนที่มีความยืดหยุ่นในการทำงาน หน่วยงานภาครัฐต้องเลิกลง แก่ปัญหาทางกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดการติดขัดต่อการทำงาน

โครงการต่าง ๆ รวมถึงปัจจัยอื่น ๆ เช่น การวางแผนรองรับในระยะยาวในทางการเมืองที่จะเข้ามา มีผลกระทบ ปัญหาการช่วยเหลือสนับสนุนเงินจากภาคเอกชน ปัญหาเงินกองทุนของชุมชน ขาดสภาพคล่อง ปัญหาด้านองค์ความรู้ที่จะถูกถ่ายทอดสู่ประชาชนรากหญ้าเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ชุมชนอย่างยั่งยืน

ข้อเสนอแนะในการศึกษา คือ (1) เงินนโยบายต้องมีการจัดวางโครงสร้างและระบบ การบริหารจัดการการทำงานในส่วนของภาครัฐในแนวราบ เพื่อให้ตอบสนองต่อการทำงานร่วมกับ ภาคส่วนอื่น ๆ หรือการทำงานแบบบูรณาการทั้งในส่วนพื้นที่หรือพันธกิจของการทำงาน (2) รัฐจะต้อง ให้ความสำคัญกับการวางแผนรองรับระยะยาวในส่วนเงินทุนเศรษฐกิจฐานราก และ (3) สร้าง กระบวนการถ่ายทอดองค์ความรู้ในทุกมิติให้ถึงประชาชนฐานราก

คำสำคัญ: ประสิทธิภาพ หุ้นส่วน โครงการสานพลังประชารัฐ



Independent Study Title	THE PERFORMANCE OF THE COMMITTEE ON ECONOMIC DEVELOPMENT, THAILAND PUBLIC-PRIVATE COLLABORATION
Author	Miss Thayika Chanthep
Degree	Master of Political Science (Public Administration and Public Affairs)
Department/Faculty/University	Executive Program in Public Administration and Public Affairs Political Science Thammasat University
Independent Study Advisor	Associate Professor Attakrit Patchimnan, Ph.D.
Academic Years	2016

ABSTRACT

An independent study of “The Performance of the Committee on Economic Development, Thailand Public-Private Collaboration” use qualitative a research method to obtain data by studying research papers, textbooks, and related papers along with an in-depth interview with the committee on economic development, Thailand Public-Private Collaboration. The objectives of this study are; (1) to study the performance of the committee on economic development on 3 partnerships: public, private and civil society sectors; (2) to study problem and obstacle on public-private collaboration, and (3) to suggest on improving the performance of the committee on economic development.

The results reveal that the strategic policy of public-private collaboration is a working process of public, private, academic, civil society and people are flexibility. They use the semi-marketing system has been implemented to setting up “Pracha Samakkee Limited Company” (provincial community enterprise) are supporting the private sector to develop products, services, and tourism. It also motivates people to improve the well-being of their life, use human resources in the area to working with

the project. It builds a working network of people in the area, and build participation of people in the business community together. That is the form of good interoperability contributes to social impact and the changing behavior of the people.

The problem and obstacle that the government had changed to the others, the structure of the public sector have adapted to the supporters and flexible to work with the other sectors. The government agencies must be a smaller, solve legal regulatory issues that will interfere with the project. And the government agencies must solve other problem on the project, such as long-term planning for the impact of politics, the problem of manage donation from the private sector, the problem of community funds be illiquid, the problem of the knowledge are not transmitted to the people for sustainable economic development.

The suggestions from the study are; (1) the policy must have a horizontal management to respond interaction and integrate with other sectors; (2) The state must give priority to long-term planning in fiscal management on the public-private collaboration, and (3) create a process of transmit the knowledge of public-private collaboration in all dimensions to the people.

Keywords: Performance, Partnership, Thailand Public-Private Collaboration

กิตติกรรมประกาศ

การค้นคว้าอิสระนี้สำเร็จด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งของ รองศาสตราจารย์ ดร.ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ รองศาสตราจารย์ ดร.อรรถกฤต ปัจฉิมนันท์ กรรมการและที่ปรึกษา การค้นคว้าที่ได้ให้ความกรุณาให้คำปรึกษาแนะนำ แก้ไข ทำให้การศึกษานี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ผู้เขียนต้องขอขอบคุณเป็นอย่างสูง นอกจากนี้ ผู้เขียนต้องขอขอบคุณคณาจารย์ของโครงการปริญญาโทรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะสำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่ให้ความรู้ทางวิชาการ ตลอดจนมุมมองแนวคิดที่สามารถนำมาปรับใช้ในการทำงานเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติ

ขอบคุณเจ้าหน้าที่โครงการ EPA ที่ให้คำแนะนำขั้นตอนด้านเอกสารและขอขอบคุณ ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่านตลอดจนผู้ให้การสนับสนุนด้านเอกสารที่เกี่ยวข้องในการค้นคว้าอิสระครั้งนี้

ขอขอบพระคุณ คุณบิดามารดา ทุกคนในครอบครัวที่คอยช่วยเหลือ สนับสนุนให้กำลังใจ มาโดยตลอด รวมทั้งขอขอบคุณพี่น้องเพื่อน EPA สายข่าวการเมืองหนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์ หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ และทุกคนในสำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ ที่สนับสนุนช่วยเหลือและส่งเสริมในการศึกษาครั้งนี้

หากผลการศึกษานี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้เพื่อปรับปรุง แก้ไข ในการศึกษาครั้งต่อไป

นางสาวฐายิกา จันทร์เทพ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
สารบัญภาพ	(9)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ	1
1.2 คำถามการศึกษา	5
1.3 วัตถุประสงค์การศึกษา	5
1.4 สมมุติฐานในการศึกษา	5
1.5 ขอบเขตการศึกษา	6
1.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา	7
1.7 นิยามคำศัพท์	7
บทที่ 2 ทฤษฎี วรรณกรรม และเอกสารที่เกี่ยวข้อง	8
2.1 ทฤษฎีองค์การ (Organization theory)	8
2.2 การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่	17
2.3 ธรรมาภิบาล (Good governance)	22
2.4 การบริการกิจการบ้านเมืองร่วมสมัย (Public governance)	25
2.5 การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory governance)	25
2.6 ความร่วมมือภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership: PPP)	27
2.7 แนวคิดบทบาทภาคเอกชน	28

	(7)
2.8 แนวคิดบทบาทภาคประชาสังคม	29
2.9 แนวคิดยุทธศาสตร์ประชารัฐ	30
2.10 ผลการดำเนินงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ ปี พ.ศ. 2559 (เดือนตุลาคม พ.ศ. 2559 - พฤษภาคม พ.ศ. 2560)	34
2.11 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	35
2.12 กรอบแนวคิดการศึกษา	37
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	41
3.1 วิธีการศึกษา	41
3.2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	42
3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล	42
3.4 จริยธรรมในการศึกษา	43
3.5 ระยะเวลาในการศึกษา	43
3.6 ข้อจำกัดในการศึกษา	43
บทที่ 4 ผลการวิจัยและอภิปรายผล	45
4.1 มุมมองด้านกลยุทธ์การทำงานร่วมกันแบบ Good governance 3 ภาคี รัฐ เอกชน และประชาชน	45
4.2 มุมมองทางด้านลูกค้า (Customer perspective)	53
4.3 มุมมองด้านการเงิน (Financial perspective)	55
4.4 มุมมองทางการเรียนรู้และการเจริญเติบโต (Learning and growth)	57
4.5 มุมมองทางด้านกระบวนการภายใน (Internal business process)	60
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	67
5.1 สรุปผลการศึกษา	68
5.2 ข้อเสนอแนะการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก และประชารัฐ	71

	(8)
5.3 ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป	74
รายการอ้างอิง	75
ประวัติผู้เขียน	78



สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า	
2.1	กรอบของระบบการประเมินผลองค์กรแบบสมดุล	13
2.2	รูปแบบของ Balanced Scorecard สำหรับองค์กรที่ไม่มุ่งแสวงหาผลกำไร	16
2.3	กลไกประชารัฐที่ดี	23
2.4	กรอบแนวคิดการศึกษา เรื่อง “การศึกษาผลการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ”	38
4.1	มุมมองด้านกลยุทธ์การทำงานร่วมกันแบบ Good governance 3 ภาคิ รัฐ เอกชน และประชาชน	46
4.2	โครงสร้างและลำดับหน้าที่การทำงานของ คณะกรรมการประสานงานและขับเคลื่อนนโยบายสานพลังประชารัฐประจำจังหวัด (คสป.)	62

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

ปัจจุบันประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไทยยังมีฐานะยากจนและด้อยโอกาสทางสังคม ส่วนใหญ่เป็นคนชนชั้นล่าง อาจแบ่งตามกลุ่มอาชีพได้แก่ เกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน รับจ้างใช้แรงงานทั่วไป ทั้งในภาคเกษตรและอุตสาหกรรม ไม่จำกัดพื้นที่ทั้งในเมืองและชนบท ดังนั้นหัวใจสำคัญของการพัฒนาหรือกำหนดนโยบายรัฐบาลคือการขจัดปัญหาความยากจน จึงต้องมีนโยบายพิเศษเฉพาะในช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตคนเหล่านี้ เพราะหนึ่งสาเหตุของความยากจนคือ นโยบายการพัฒนาของภาครัฐที่ไม่สมดุลและไม่เหมาะสม

ยุคสมัยที่ผ่านมาจึงเกิดโครงการหรือแผนงานช่วยเหลือเยียวยาและแก้ไขปัญหาคความยากจน ความเหลื่อมล้ำมาโดยตลอด อาทิ ระหว่างปี พ.ศ. 2523 - 2531 โครงการสร้างงานในชนบทและโครงการพัฒนาตำบลกองทุนพัฒนาชนบทเกิดขึ้นในยุครัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ อดีตนายกรัฐมนตรี หรือ ระหว่างปี พ.ศ. 2540 - 2544 โครงการลงทุนเพื่อสังคม (Social Investment Project) ในยุครัฐบาล ชวน หลีกภัย อดีตนายกรัฐมนตรี เกิดจากการเผชิญปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจส่งผลกระทบต่อการทำงานจากภาวะเศรษฐกิจถดถอย ในปี พ.ศ. 2541 จึงเกิดโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจน (กข.คจ.) และโครงการพัฒนาคนจนในเมือง ในช่วงเดียวกันต่อมารัฐบาลได้ควบสองโครงการดังกล่าว เพื่อจัดตั้งเป็นสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เป็นองค์การมหาชนที่มีบทบาทหน้าที่สนับสนุนการพัฒนา โดยมีแนวทางสำคัญให้องค์กรชุมชนเป็นแกนหลัก และเป็นเจ้าของการพัฒนาจากชุมชน “ฐานราก” ร่วมกับหน่วยงานภาคีต่าง ๆ และมีกองทุนเพื่อสนับสนุนเงินยืมเพื่อการพัฒนาของชุมชนโดยภาครัฐสนับสนุน

จากนั้นระหว่างปี พ.ศ. 2544 - 2549 สมัยรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี เกิดโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองโครงการการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยเป็นเวลา 3 ปี โครงการธนาคารประชาชนโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรคหรือโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์เป็นต้นในขณะที่รัฐบาลในยุคของพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ระหว่างปี พ.ศ. 2549 - 2551 ได้หันมาประกาศยึดนำหลักปรัชญา “เศรษฐกิจพอเพียง” มาใช้ในการขับเคลื่อนประเทศส่วนรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช กับนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ อดีตนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2551 ยังคงสานต่อจากนโยบายรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร จนในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2551 - 2554 รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ อดีตนายกรัฐมนตรี ดำเนินโครงการไทยเข้มแข็ง ส่วนในยุคนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ระหว่างปี พ.ศ. 2554 - 2557 ยังคง

ต่อยอดจากนโยบายพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เช่นกัน ยกตัวอย่าง เช่น ขึ้นเงินเดือนผู้ที่จบ การศึกษาระดับปริญญาตรีเป็น 15,000 บาท ค่าแรงขั้นต่ำวันละ 300 บาท พักหนี้เกษตรกรรายย่อย เงินเพิ่มกองทุนหมู่บ้านตั้งกองทุนพัฒนาบทบาทสตรีจังหวัดละ 100 ล้านบาท ขยายกองทุนพัฒนา ศักยภาพหมู่บ้านและชุมชนหรือเอสเอ็มแอล เป็นต้น ทั้งหมดล้วนถูกมองว่าเป็น “นโยบายประชานิยม” ที่รัฐบาลทำขึ้นเพื่อหาเสียงทางการเมือง

จะเห็นได้ว่าในอดีตที่ผ่านมารัฐได้เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาความเหลื่อมล้ำ ความยากจน มาโดยตลอดและพยายามที่จะออกแบบนโยบาย สร้างเครื่องมือกลไกต่าง ๆ เข้ามา แก้ปัญหาดังกล่าวด้วยนโยบายที่ช่วยเหลือสนับสนุน พยายามที่จะสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนใน รูปแบบที่แตกต่างกันไป แต่สิ่งที่เหมือนกันคือรูปแบบการทำงานภายใต้นโยบายเหล่านั้นคือ การทำงานแบบภาครัฐที่ใช้กลไกการทำงานแบบราชการเป็นหลัก จนทั้งปัจจุบันรัฐบาลที่มาจาก รัฐประหาร พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่เน้นย้ำเรื่องการแก้ปัญหาความยากจน และขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำ จึงได้ประกาศ ยุทธศาสตร์ “สานพลังประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก”

เมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2558 พลเอกประยุทธ์ ได้ประกาศนโยบายขับเคลื่อน ประเทศด้วยกลไกยุทธศาสตร์ประชารัฐ ซึ่งเป็นการสานพลังความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยทุกภาคส่วนของประเทศจะร่วมแรงร่วมใจกันสนับสนุนและเสริมสร้าง เศรษฐกิจฐานรากให้เจริญเติบโตอย่างเข้มแข็ง สมดุล และยั่งยืน โดยคาดป็นมั่นว่าให้ผลประโยชน์ ทั้งหมดตกเป็นของประชาชนไม่มีการเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มทุนใด ๆ ทั้งสิ้น

กลไกประชารัฐดังกล่าวเป็นแนวทางการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ มีสาระสำคัญ คือรัฐบาลต้องการให้เป็นนโยบายทดแทนนโยบายประชานิยมที่จะตอบโต้ภัยและตอบสนอง ความต้องการจากประชาชนเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งที่ โดยไม่ได้คำนึงถึงความเป็นไปได้และ พื้นฐานความเป็นจริงในภาวะเศรษฐกิจของประเทศ จนกระทั่งส่งผลให้เกิดปัญหาตามมาในอนาคต และสุ่มเสี่ยงต่อการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ขณะที่นโยบาย “ประชารัฐ” ของรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ ยืนยันว่าเป็นสัญญาความร่วมมือระหว่างภาครัฐประชาชนที่จะแก้ไขปัญหาาร่วมกัน โดยมุ่งให้เกิดความแข็งแรงจากภายใน

ทั้งนี้ปัญหาในสังคมไทยที่นอกเหนือจากความยากจน ความเหลื่อมล้ำแล้วยังพบว่า มีปัญหาของความยากจน ความซับซ้อนในปัญหาสาธารณสุข บริหารจัดการบ้านเมือง เกิดจากปัจจัย ทั้งภายในและภายนอก ที่ปัจจุบันเป็ยุคโลกาภิวัตน์ที่มีความเชื่อมโยงกับหน่วยงานบุคคลหลายฝ่าย จึงมีความจำเป็นที่รัฐต้องพยายามสร้างเครื่องมือ กลไก ที่จะร่วมกันทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ต่าง ๆ ทั้งภายในรัฐด้วยกัน และระหว่างภาครัฐ ภาคส่วนอื่น ๆ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม

ให้มากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานนโยบายสาธารณะที่ต้องการแก้ไขปัญหา
นั้น ๆ

ดังนั้นนโยบาย “ประสานพลังประชารัฐ” คือการรวมเอาพลังทุกภาคส่วนทั้งภาค
ประชาชน ภาคธุรกิจ และภาครัฐ เพื่อเป็นพลังอำนาจที่สำคัญในการแก้ไขปัญหา การเปลี่ยนแปลง
หรือการปฏิรูป และการพัฒนาประเทศในทุกมิติอย่างยั่งยืนโดยการดำเนินการตามยุทธศาสตร์
“ประชารัฐ” แบ่งได้เป็น 2 ยุทธศาสตร์ย่อย คือ (1) “รัฐบาล” กับ “ประชาชน” โดย “รัฐ” หรือ
รัฐบาล จะเป็นผู้อำนวยความสะดวก สนับสนุน และเปิดช่องทางให้ “ประชา” หรือภาคเอกชนและ
ประชาชนทั่วไป เข้ามามีส่วนร่วมตามกระบวนการประชาธิปไตย เพื่อให้ประชาชนเข้าใจการ
บริหารงานของรัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ และไม่สร้างความขัดแย้งให้เกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับรัฐบาล
(2) “ประชาชน” กับ “เจ้าหน้าที่รัฐ” คือ การทำงานร่วมกันของประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อ
การพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยการสร้าง “เครือข่ายประชารัฐ” ในทุกด้าน ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมโยง
และเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเข้าด้วยกัน อันเป็นแนวทางการบริหารราชการแผ่นดิน
ของรัฐบาลปัจจุบัน เพื่อให้การบริหารจัดการงบประมาณของรัฐมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าและ
เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งต่อการพัฒนาประเทศ การพัฒนาชุมชน และการพัฒนาสิทธิและสวัสดิการของ
รัฐเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชน ไม่ให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมเช่นที่ผ่านมา¹

สำหรับหัวใจสำคัญของยุทธศาสตร์ “ประชารัฐ” คือการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนทุกคน โดยเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2558 คณะรัฐมนตรี (ครม.) ได้มีมติเห็นชอบให้มีการ
แต่งตั้งคณะทำงานร่วมภาครัฐภาคเอกชน และ ภาคประชาชนในรูปแบบ “สานพลังประชารัฐ”
จำนวน 12 คณะ สำหรับรายชื่อคณะกรรมการภาครัฐและเอกชนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ
หรือคณะกรรมการสานพลังประชารัฐ 12 คณะ โดย 1 ใน 12 คณะทำงานดังกล่าวทางผู้เขียนเลือก
ศึกษาใน “คณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ” ที่มี พลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้าทีมภาครัฐ และนายฐาปน สิริวัฒนภักดี บริษัท
ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) เป็นหัวหน้าทีมภาคเอกชน คณะทำงานชุดนี้มีหน้าที่เพื่อดำเนินการ
ตามนโยบายลดความเหลื่อมล้ำ สร้างรายได้และความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของรัฐบาล ให้บรรลุตาม
เป้าหมายอย่างกว้างขวางทั่วถึงมากขึ้น โดยอาศัยเชื่อมโยงความต้องการที่แท้จริงของหมู่บ้าน
และชุมชน สู่กิจกรรมของคณะทำงาน ที่มีเป้าหมายคือเศรษฐกิจชุมชนเข้มแข็ง ประชาชนมีรายได้
เพิ่มขึ้นหรือมีความสุข

¹ ทศพร ศิริสัมพันธ์, “โครงการสานพลังประชารัฐ (Public-Private Collaboration),”
<http://www.xn-72cgs7alq1bbn1c4digdj.com/2016/05/04/doc-2/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน
2559).

คณะกรรมการชุดนี้กำหนดเป้าหมายสิ่งที่จะสร้างรายได้ให้ชุมชนได้อย่างยั่งยืนมีอยู่ 3 กลุ่ม คือการเกษตร การแปรรูป (SMEs/OTOP) การส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยหมู่บ้าน/ชุมชน โดยมี คณะทำงานขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐส่วนกลาง ซึ่งมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นหัวหน้าทีมภาครัฐ ร่วมกับนายธนาธิป สิริวิวัฒนภักดี หัวหน้าทีมภาคเอกชนและมีอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชนเป็นเลขานุการคณะทำงาน ซึ่งคณะทำงานขับเคลื่อนได้กำหนดวิธีการดำเนินงาน (Process/procedure) ให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวข้างต้นด้วยการพัฒนาหรือช่วยเหลือให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งทุนหรือปัจจัยการผลิต การบริหารจัดการ การสร้างองค์ความรู้ในการผลิตหรือการประกอบอาชีพ การช่วยเหลือด้านการตลาดและการสื่อสารสร้างการรับรู้

การดำเนินการจะให้มีการจดทะเบียนจัดตั้ง “บริษัทประชารัฐรักสามัคคีจังหวัด จำกัด” ในรูปแบบกิจการหรือธุรกิจเพื่อสังคม (Social Enterprise: SE) ที่ไม่ได้มุ่งหวังกำไรของบริษัทเพียงประการเดียว ทั้งนี้ จะมีการระดมผู้ร่วมลงทุนเป็นหุ้นส่วนจากภาคธุรกิจเอกชน ร่วมกับภาครัฐและประชาชนหรือกลุ่มประชาสังคมตามสภาพปัญหาความต้องการและศักยภาพของพื้นที่ ในระดับจังหวัดได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐจังหวัด (ศสป.) ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดและภาคเอกชนรวมทั้งภาคประชาสังคมเป็นคณะทำงาน ทำหน้าที่บูรณาการดำเนินงานในแต่ละจังหวัดโดยจะดำเนินการในพื้นที่ครอบคลุม 18 กลุ่มจังหวัดและกระจายสู่ 76 จังหวัด โดยขณะนี้ได้เริ่มดำเนินการไปแล้ว 5 จังหวัด คือ จังหวัดภูเก็ต จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดอุดรธานี จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดบุรีรัมย์ เป็นต้น

ทั้งนี้จากโครงสร้างการทำงานในรูปแบบ “สานพลังประชารัฐ” ที่ประกอบไปด้วย คณะทำงานร่วมภาครัฐ ภาคเอกชนและ ภาคประชาชน ได้สะท้อนให้เห็นว่าภาครัฐและภาคเอกชนมีความจำเป็นที่ต้องทำงานร่วมกัน เพื่อตอบสนองความต้องการและการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชน ด้วยการทำข้อตกลงให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นแรงสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทั้งเป็นผู้ลงทุน สนับสนุนและให้บริการ เพื่อให้นโยบายนั้นมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จ

ที่ผ่านมาหน่วยงานราชการมักถูกออกแบบการทำงานให้ตอบสนองหรือมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาใดปัญหาหนึ่งเป็นการเฉพาะ การบริหารงานเป็นไปตามโครงสร้างสายบังคับบัญชาและหลักการแบ่งงาน เพื่อสร้างความเชี่ยวชาญการทำหน้าที่เฉพาะด้าน (Functional specialization) ตามขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบที่กำหนดไว้โดยอาศัยการควบคุมและสั่งการ (Command and control) ลักษณะแบบบนลงล่าง (Top-down) รวมทั้งไม่มีแรงจูงใจในการทำงานร่วมกันหรือทำงานข้ามฝ่าย (Cross boundary) ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐยังขาดองค์ความรู้ความสามารถทักษะและประสบการณ์ในการทำงานแบบบูรณาการ

ดังนั้นจากปัญหาการทำงานในส่วนภาครัฐแบบเดิมจึงทำให้ผู้เขียนสนใจศึกษาว่าการดำเนินงานของคณะทำงานเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐที่มีคณะทำงานร่วมภาครัฐภาคเอกชน

และภาคประชาชน ในส่วนของ “คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ” จะสามารถดำเนินหรือมีกระบวนการการทำงานร่วมกันให้เกิดประสิทธิภาพได้อย่างไร เพื่อสนับสนุนนโยบายประชารัฐ บรรลุเป้าหมายที่ต้องการความเหลื่อมล้ำ สร้างรายได้และความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ สร้างชุมชนเข้มแข็ง ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นหรือมีความสุข และต้องการศึกษาว่ากระบวนการการทำงานร่วมกัน 3 ฝ่าย ทั้งรัฐ เอกชนและประชาชนมีปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินการอย่างไร รวมทั้งจะนำปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นมาแก้ไข ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ โดยจะจัดทำข้อเสนอแนะการดำเนินการนโยบายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.2 คำถามการศึกษา

1.2.1 กระบวนการทำงานของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ ในรูปแบบความร่วมมือแบบบูรณาการภาครัฐ เอกชน และประชาชน สามารถนโยบายประชารัฐไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างไร

1.2.2 การดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ มีปัญหาอุปสรรคหรือไม่อย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์การศึกษา

1.3.1 เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ บนความร่วมมือ 3 ภาคส่วน ทั้งรัฐ เอกชนและประชาสังคมให้มีประสิทธิผล

1.3.2 เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค การทำงานร่วมกัน 3 ภาคส่วน รัฐ เอกชน และประชาสังคม

1.3.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงผลการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ

1.4 สมมุติฐานในการศึกษา

การขับเคลื่อนนโยบายประชารัฐ ภายใต้คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ มีความร่วมมือจากภาครัฐ เอกชน และประชาชน มีการดำเนินงานแบบบูรณาการร่วมกัน สามารถขับเคลื่อนนโยบายบรรลุวัตถุประสงค์ได้

1.5 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียนจะศึกษาการขับเคลื่อนนโยบายประชารัฐ ภายใต้การทำงานของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐว่ากระบวนการหรือการดำเนินงานร่วมกับภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนอย่างไร วางโครงสร้างการทำงานอย่างไร และมีปัญหาอุปสรรคอย่างไร โดยผู้ศึกษาวิจัยจะศึกษาการดำเนินงานในกรอบระยะเวลาการทำงานในช่วง 1 ปีแรกของการดำเนินการ ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2558 - เดือนตุลาคม พ.ศ. 2559

การศึกษานี้ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตการศึกษาถึงการทำงานร่วมกันในคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ รวมถึงกิจกรรมที่เกิดจากการตัดสินใจของคณะงาน โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน คือ

1.5.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาความร่วมมือระหว่างภาครัฐ กระทรวงมหาดไทย ภาคเอกชน กลุ่มบริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) และภาคประชาสังคม ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากและประชาสังคมในพื้นที่นั้นภายใต้แนวคิด “ประชารัฐ”

1.5.2 ขอบเขตด้านประชากรที่ศึกษา โดยศึกษาประชากรแบ่งออกเป็น 5 กลุ่มคือ

1.5.2.1 กลุ่มประชากรในระดับผู้กำหนดนโยบาย เช่น รองนายกรัฐมนตรี ด้านเศรษฐกิจ และคณะรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจ รวมถึงทีมเศรษฐกิจของพรรคการเมืองต่าง ๆ

1.5.2.2 กลุ่มภาคปฏิบัติ ข้าราชการการเมือง เช่น ทีมงานที่ปรึกษาคณะรัฐมนตรี ด้านเศรษฐกิจ ข้าราชการประจำทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น เช่น ปลัดกระทรวงมหาดไทย รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

1.5.2.3 นักวิชาการ

1.5.2.4 ภาคประชาสังคม เช่น นายแพทย์ พลเดช ปิ่นประทีป ประธานสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

1.5.2.5 กลุ่มภาคเอกชน เช่น ประธานสภาหอการค้าไทย คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) นักธุรกิจ ผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการ

1.5.2.6 ศึกษาการผลลัพธ์การทำธุรกิจสินค้าเกษตรกรในพื้นที่ที่เข้าร่วมโครงการ ภายใต้โครงการประชารัฐ

1.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1.6.1 ทำให้ทราบถึงกระบวนการทำงานแบบมีส่วนร่วมของคณะทำงานที่ประกอบด้วย รัฐบาล ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ที่จะสามารถผลักดันนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้ได้ประสิทธิผล

1.6.2 ทำให้ทราบถึงประเด็นปัญหาและอุปสรรคของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ประชากร ภายใต้อำนาจของคณะทำงานเศรษฐกิจฐานรากและประชากร

1.6.3 งานศึกษาชิ้นนี้สามารถเป็นแนวทางหรือข้อเสนอแนะต่อคณะทำงานเศรษฐกิจ ฐานรากและประชากรเพื่อนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน

1.7 นิยามคำศัพท์

1.7.1 ภาคประชาสังคม หมายถึง กลุ่มคน หรือประชาชนในสังคมมีรวมตัวกัน มีแนวคิด ทัศนคติในทิศทางเดียวกันที่จะรวมพลังกันขับเคลื่อนกิจกรรมใด ๆ ในวัตถุประสงค์เดียวกัน เช่น กิจกรรมสาธารณะ เพื่อก่อให้เกิดเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา และปรับปรุงสังคม ชนบท และประเทศ ให้มีความเข้มแข็ง

1.7.2 เศรษฐกิจฐานราก หมายถึง ระบบเศรษฐกิจในครัวเรือนในชุมชน ชนบท ที่มุ่งเน้นไปที่ภาคการเกษตรที่มีรายได้น้อย ซึ่งถือว่าเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ

1.7.3 ประชากร หมายถึง รัฐ และประชาชน ในทุกภาคีเครือข่ายที่ร่วมกันทำดำเนินการ งานปรับปรุงและพัฒนาประเทศ สังคมเมือง สังคมชนบท โดยทุกคนจะตระหนักถึงบทบาทของตนเอง อย่างสำคัญต่อการมีส่วนร่วม โดยเฉพาะการผลักดันและการพัฒนาเศรษฐกิจ

1.7.4 ประสิทธิภาพ หมายถึง การประเมินความสำเร็จของนโยบายเมื่อเทียบกับ วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้

บทที่ 2

ทฤษฎี วรรณกรรม และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

2.1 ทฤษฎีองค์การ (Organization theory)

องค์การ (Organization) คือ กลุ่มคนที่มารวมตัวกันเพื่อทำกิจกรรมร่วมกัน ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์โดยใช้องค์การเป็นเครื่องมือที่จะใช้ในการสื่อสารกลางเพื่อทำกิจกรรมร่วมกัน อัมพร ชำรงลักษณ์ อ้างจากเชสเตอร์ เบอ์นาร์ต (Chester I. Barnard) ในหนังสือเรื่อง The Function of the Executive ที่อธิบายคำว่า “องค์การ” คือระบบการทำกิจกรรมที่ได้ประสานความร่วมมือกันอย่างมีสำนึก หรือพลังร่วมของบุคคลสองคนขึ้นไป ซึ่งมีความหมายครอบคลุมด้วยการทำกิจกรรมที่มีการพัฒนาการประสานความสัมพันธ์อย่างลึกซึ้งจนเป็นความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ (Informal organization) โดยระบบการทำงานดังกล่าวจะมีความซับซ้อน คล้ายระบบราชการที่มีโครงสร้างการทำงานแบ่งระดับชั้นสายบังคับบัญชา มีการแบ่งงานกันทำและเป็นเอกภาพ¹ ทั้งนี้แนวคิดทฤษฎีองค์การจึงเป็นการศึกษาเพื่ออธิบายโครงสร้างองค์การและหลักการบริหารจัดการ เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลการบริหารองค์การ

2.1.1 ทฤษฎีองค์การช่วงยุคสมัยใหม่ (Modern theories)

Modern Theories ช่วงยุคที่รุ่งเรืองเรื่องทางความคิดและเป็นกระแสหลักมีแนวคิดที่มีเหตุผลเป็นระบบ อัมพร ชำรงลักษณ์ กล่าวถึงนักวิชาการ 2 สำนักที่มีความสำคัญของการวางรากฐานการศึกษาทฤษฎีองค์การยุคสมัยใหม่ คือ ลุดวิก วอน เบอ์รตาแลนฟี (Ludwig von Bertalanffy) ว่าด้วยทฤษฎีระบบ (General systems theory) และแนวคิดลำดับชั้นระบบต่าง ๆ ของเคนเนธ บูลดิง (Kenneth Boulding's Hierarchy of Systems)

เบอ์รตาแลนฟี ชาวเยอรมันเสนอแนวคิด “ทฤษฎีระบบ” โดยได้อธิบายว่า แต่ละบุคคล กลุ่ม และสังคม ทุกสิ่งมีความเกี่ยวข้องกัน เมื่อรวมกันจะกลายเป็นระบบจากระบบย่อยเป็นระบบใหญ่ และจะมีความเชื่อมโยงกัน โดยในแต่ละส่วนจะเชื่อมโยงกัน พึ่งพาอาศัยกัน ทั้งนี้ระบบจะสามารถแจกแจงหน้าที่ของแต่ละส่วนได้ โดย บูลดิง ได้พัฒนาแนวคิดระบบและขยายความว่าระบบนี้ จะมีการแบ่งลำดับชั้นความซับซ้อนและความสมบูรณ์ของระบบต่าง ๆ ซึ่งจะมีการพัฒนาจากระบบที่ง่ายที่สุดไปสู่ระบบที่ซับซ้อนมากที่สุด

¹ อัมพร ชำรงลักษณ์, *องค์การ: ทฤษฎี โครงสร้าง และการออกแบบ* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), 1 - 2.

การศึกษาารูปแบบขององค์การในปัจจุบันเน้นที่การวิเคราะห์องค์การเชิงระบบ (Systems analysis of organization) ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ที่อยู่ภายในองค์การและได้มององค์การในลักษณะกระบวนการทางด้านโครงสร้างที่บุคคลต่าง ๆ จะต้องเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการ จึงมีการศึกษาพฤติกรรมองค์การซึ่งจะเน้นเรื่องความต้องการของคน ที่พยายามหาสิ่งจูงใจ แรงจูงใจ เพื่อตอบสนองความต้องการของคนให้มีความสำคัญในเรื่องบุคคล กลุ่มงาน และการมีส่วนร่วมในการบริหาร การตัดสินใจ

ด้านเรนซิส ไลเคิร์ต (Rensis Likert) ได้เน้นการทำงานเป็นกลุ่ม เน้นการมีส่วนร่วม ทั้งการวางแผนงานและการตัดสินใจ กลุ่มงานจะมีความเชื่อมโยงกันทั้งองค์การ ผู้บังคับบัญชาจะอยู่ในกลุ่มหนึ่ง ขณะเดียวกันก็จะเป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอีกกลุ่มหนึ่ง

อัมพร อารังลักษณ์ ได้อ้างถึง การออกแบบโครงสร้างองค์การของโรเบิร์ต ซิมมอนด์ (Robert Simon) ที่เน้นการออกแบบโครงสร้างองค์การที่แสดงให้เห็นถึงความสามารถรับผิดชอบได้ (Accountability) ของบุคคลต่าง ๆ ที่กำหนดตำแหน่งหลัก ๆ ในองค์การ ที่จะระบุถึงการสร้างความชอบธรรมแก่อำนาจหน้าที่ (Authority) และอำนาจ (Power) โดยการใช้สิทธิหน้าที่เป็นทางการ (Formal right) เพื่อให้เกิดการดำเนินงานไปอย่างราบรื่น² ขณะเดียวกันการจัดโครงสร้างองค์การจะต้องมีจัดการระบบความเชื่อมโยงภายในองค์การให้เกิดความคล่องตัว ยืดหยุ่น ปรับได้ตามความเหมาะสม และตามสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากปัจจัยสภาพแวดล้อมทั้งภายในภายนอก³

การจัดโครงสร้างองค์การสามารถเชื่อมโยงได้ 2 แบบคือ (1) การเชื่อมโยงแบบแนวตั้ง (Vertical linkages) ที่มีระบบการทำงานแบบสายบังคับบัญชา มีกฎระเบียบและแผนการทำงานระบบตามสายงาน (2) การเชื่อมโยงแบบแนวนอน (Horizontal linkages/Lateral processes) เป็นแบบการทำงานในลักษณะประสานงานข้ามการจัดการกลุ่มงานตามโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันได้อย่างเป็นระบบ ยืดหยุ่น อัมพร อารังลักษณ์ อ้างจากจอห์น เคนเนต กัลเบรท (John Kenneth Galbraith) ในหนังสือเรื่อง Designing Organizations ที่แบ่งประเภทกระบวนการที่ใช้ในการประสานงานนี้ออกเป็น 5 ประเภทหลัก คือ

(1) อาสาสมัครและกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ (เครือข่าย) ที่เน้นการสร้างความสัมพันธ์กลุ่มต่าง ๆ ทั้งภายในองค์การเดียวกันและข้ามองค์การ เพื่อการทำงานร่วมกันระหว่างกลุ่มงานต่าง ๆ ตามความสามารถและศักยภาพในแต่ละกลุ่มงาน ซึ่งจะต้องมีการสานสัมพันธ์กันในเครือข่ายให้เข้มแข็ง

² เรื่องเดียวกัน, 8.

³ เรื่องเดียวกัน, 187 - 188.

(2) กระบวนการทางแนวนอน ที่ลักษณะการทำงานแบบข้ามภาระงานตามหน้าที่ที่จำเป็น ตามความเกี่ยวเนื่องของงานนั้น ๆ

(3) กลุ่มทางการ ที่จะทำงานแบบเชื่อมโยงงานต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โดยในกลุ่มจะมีผู้เชี่ยวชาญในแต่ละทักษะที่หลากหลายมาทำงานร่วมกัน

(4) บทบาทผู้บูรณาการ ซึ่งเป็นบทบาทในการประสานงานข้ามหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งตำแหน่งนี้จะไม่มีอำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการในการตัดสินใจใด ๆ แต่จะมีประโยชน์คือการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ สนับสนุนให้ผู้อื่นสามารถทำงานได้อย่างราบรื่น

(5) โครงสร้างแบบเมทริกซ์ ซึ่งเป็นโครงสร้างแบบทางการเพื่อเป้าหมายการทำงานแบบประสานงานการทำงานระหว่างสายงานตามหน้าที่ โดยจะดึงทรัพยากรบุคคลที่มีความสามารถ เชี่ยวชาญในเรื่องต่าง ๆ ให้มาทำงานทีมเดียวกัน

อัมพร ชำรงรักษ์ ยังกล่าวถึงองค์ประกอบโครงสร้างองค์กร 3 ส่วนคือ (1) ความซับซ้อนทางโครงสร้าง (Complexity) (2) ความเป็นทางการ (Formalization) และ (3) การรวม/การกระจายอำนาจในองค์กร (Centralization)

(1) ความซับซ้อนทางโครงสร้าง (Complexity) ที่ได้แจกแจงหน้าที่ในองค์กร 3 ประเภท คือ

(1.1) การแจกแจงงานตามแนวนอน ที่มีการแบ่งแยกการทำงานตามสาขาอาชีพ การศึกษาและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งจะยากแก่การควบคุม ติดต่อประสานงาน มีความยากในการบริหารที่จะได้งานแบบมีประสิทธิภาพ

(1.2) การแจกแจงงานแบบแนวตั้ง หรือตามสายลำดับบังคับบัญชา ซึ่งมีข้อดีในเรื่องการสื่อสาร ควบคุมสั่งการ เหมาะกับการทำงานแบบในรูปแบบที่ต้องควบคุมสั่งการ และในองค์กรที่มีลูกน้องขาดประสิทธิภาพการทำงาน

(1.3) การแจกแจงงานตามพื้นที่ ซึ่งเป็นการทำงานที่มีความซับซ้อนต้องมีรูปแบบการทำงานทั้งในลักษณะแนวนอนและแนวตั้ง เพื่อความยืดหยุ่นของระบบการทำงาน

(2) ความเป็นทางการทางโครงสร้าง ซึ่งเป็นลักษณะการทำงานแบบเป็นทางการละเอียดทุกขั้นตอน มีมาตรการในการปฏิบัติงานมาก มีลักษณะงานที่ไม่จำเป็นต้องอาศัยบุคลากรที่มีทักษะสูง แต่สามารถทำงานตามกฎ ระเบียบ ทำงานตามหน้าที่ที่สอดคล้องสัมพันธ์กัน

(3) การรวม/การกระจายอำนาจในองค์กรหรือกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นการทำงานในลักษณะของอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ โดยขึ้นอยู่กับผู้บริหารจะอนุญาตให้ผู้ใต้บังคับบัญชา มีการแสดงออกความคิดเห็นหรือเป็นผู้ตัดสินใจในบางเรื่องได้

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าการจัดการองค์การ เพื่อจัดโครงสร้าง ระบบและหลักเกณฑ์การทำงานขึ้น โดยยึดหลักการนำความรู้ ความสามารถ กระบวนการการทำงาน พฤติกรรมระหว่างบุคคล

และกลุ่มต่าง ๆ เข้ามาเป็นข้อคำนึงเรื่องการวางระบบ โครงสร้างการทำงานและกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งในโครงสร้างนั้นอาจจะมีข้อขัดข้องของการแจกจ่าย และการตัดสินใจการทำงานนั้นจะขึ้นอยู่กับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องออกแบบโครงสร้างองค์การให้ยืดหยุ่นง่ายแก่การทำงาน ตอบสนองต่อความต้องการของสังคม เข้าใจพฤติกรรมมนุษย์มากขึ้น ให้มีความชัดเจนในหน้าที่รับผิดชอบและนำไปสู่การประยุกต์เทคนิคการจัดการ เพื่อการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพทำให้ทราบถึงชนิด ประเภท ขอบเขต และลักษณะของงาน นอกจากนี้การจัดโครงสร้างองค์การทำให้ง่ายต่อการสื่อสารของข้อมูล รวมทั้งตำแหน่งหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ ทำให้ทราบถึงช่องทางการติดต่อสื่อสารตัดสินใจเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้ปฏิบัติงาน ประสานกิจกรรมต่าง ๆ ในการทำงานทั้งในระดับบุคคล ระหว่างทีมงาน แผนก และฝ่ายงานต่าง ๆ โดยจัดวางโครงสร้างให้เป็นระบบกลไกเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามแผนกลยุทธ์ให้เห็นความสัมพันธ์ของการจัดสรรหน้าที่และความรับผิดชอบของงาน

2.1.2 การประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การ (Performance measurement)

การประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การ มีความจำเป็นต่อการคงอยู่ขององค์การ ทั้งองค์การที่แสวงหากำไร (For-Profit Organization: FPO) และองค์การไม่แสวงหากำไร (Non-Profit Organization: NPO) เพื่อให้การบริหารจัดการองค์การแก้ไขปัญหาและข้อจำกัดการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ เกิดประโยชน์สูงสุดและให้ประสบความสำเร็จ บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามความต้องการขององค์การที่ครอบคลุมถึงวิธีการจัดการทางการเงิน กิจกรรม และบุคคลด้วยการกำหนดบทบาทหน้าที่และความสัมพันธ์ต่าง ๆ ในองค์การ

2.1.3 นิยามของการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การ

นกดล ร่มโพธิ์ และ มนวิกา ผดุงสิทธิ์⁴ ระบุว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การ กล่าวคือ การใช้ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ เพื่อช่วยในการตัดสินใจว่าองค์การสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้หรือไม่ ซึ่งจะอยู่ในรูปแบบของตัวชี้วัดปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) และผลผลิต (Output) หรือผลลัพธ์สุดท้าย (Outcome) ทั้งนี้ระบบการประเมินผลงานการปฏิบัติงานขององค์การสามารถแบ่งออกได้ 3 มุมมอง คือ

- (1) ลักษณะของระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การ
- (2) บทบาทของระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การ

⁴ นกดล ร่มโพธิ์ และ มนวิกา ผดุงสิทธิ์, *เครื่องมือการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การ* (กรุงเทพฯ: คณะบุคคลอิมเจียเนียร์, 2552), 1 - 13.

(3) กระบวนการที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานองค์การ ทั้งนี้ระบบการประเมินผลปฏิบัติองค์การจะมียุทธศาสตร์ประกอบ 2 ประการ คือ ตัววัดผลการปฏิบัติงานองค์การและระบบสนับสนุน ซึ่งมีระบบการเก็บข้อมูลวิเคราะห์ข้อมูลและตีความของข้อมูล

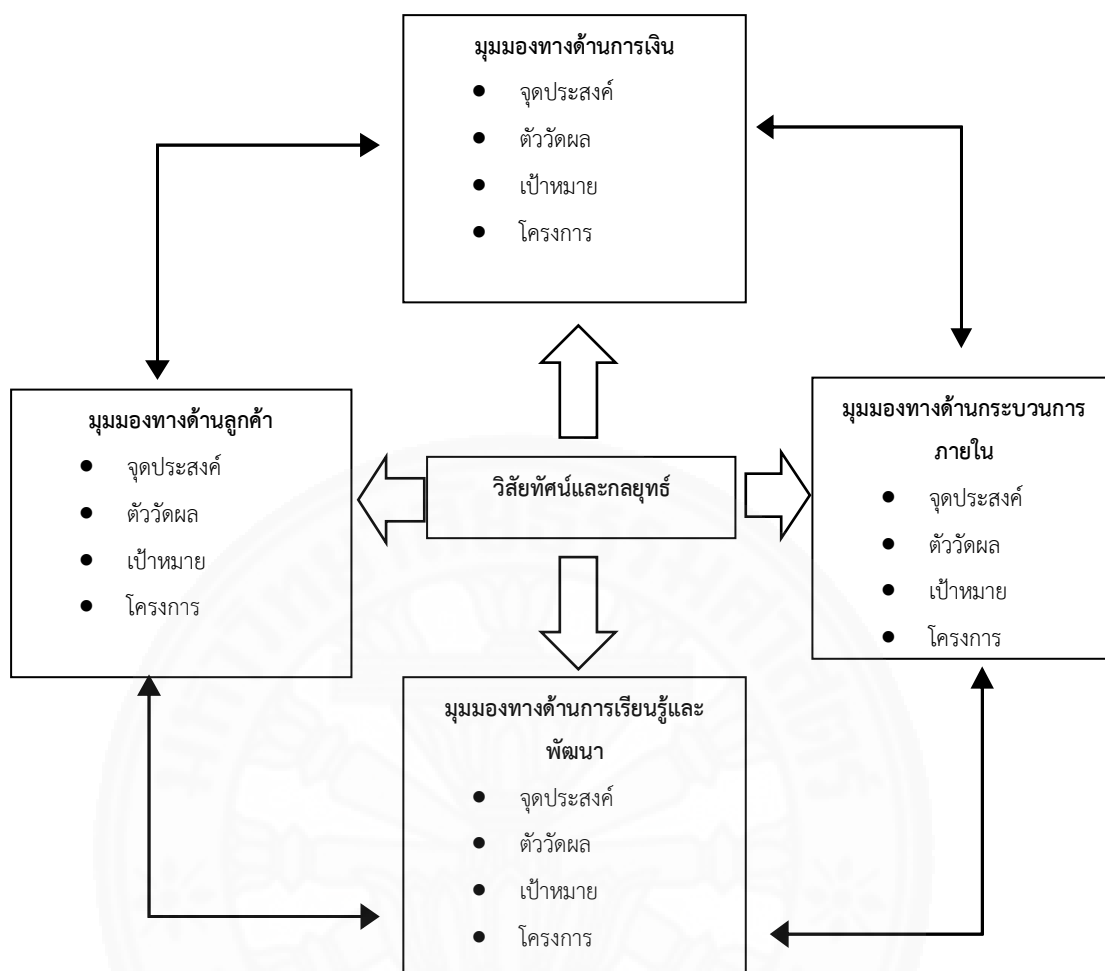
ส่วนบทบาทของระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานองค์การสามารถแบ่งออกเป็น 5 ประการคือ

- (1) เพื่อให้ทราบความก้าวหน้าขององค์กรหรือประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กร
- (2) เพื่อใช้ในการจัดการเชิงกลยุทธ์ทั้งด้านการวางแผน สร้างกลยุทธ์ไปปฏิบัติ และจัดการองค์การให้มีจุดมุ่งหมายไปในทิศทางเดียวกัน
- (3) เพื่อใช้ในการสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์การ
- (4) เพื่อกระตุ้นพฤติกรรมของพนักงาน
- (5) เพื่อเรียนรู้และปรับปรุงผลการปฏิบัติงานองค์การ

2.1.4 การประเมินผลองค์การปฏิบัติงานองค์การแบบสมดุล (Balanced Scorecard)

นภดล ร่มโพธิ์ และ มนวิภา ผดุงสิทธิ์ ได้อ้างคำนิยาม Balanced Scorecard จาก โรเบิร์ต คาร์เพลน (Robert Kaplan) อาจารย์จากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (Harvard University, U.S.A.) และเดวิด นอร์ตตัน (David Norton) ที่ปรึกษาด้านการจัดการ ซึ่งทั้งคู่ได้ตีพิมพ์แนวคิด Balanced Scorecard ในวารสาร Harvard Business Review เมื่อปี ค.ศ. 1992 โดยระบุว่า Balanced Scorecard เป็นเครื่องมือในการบริหารที่ช่วยองค์การสามารถบริหารกลยุทธ์ด้วยการวัดผลการปฏิบัติงานที่ประกอบด้วย 4 มุมมอง คือ

- (1) มุมมองด้านการเงิน (Financial perspective) ที่ใช้กำไรเป็นตัววัด เพื่อตอบคำถามที่ผู้ถือหุ้นจะมองว่าองค์การจะต้องเป็นอย่างไรเพื่อให้ประสบความสำเร็จทางการเงิน
- (2) มุมมองทางด้านลูกค้า (Customer perspective) โดยองค์การจะต้องเป็นอย่างไร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกิจการในสายตาลูกค้า
- (3) มุมมองทางด้านกระบวนการภายใน (Internal business process) โดยลูกค้าและผู้ถือหุ้นจะต้องมีมุมมองในส่วนที่องค์การดำเนินการจัดการภายในอย่างไรเพื่อให้เกิดความพึงพอใจ
- (4) มุมมองทางการเรียนรู้และการเจริญเติบโต (Learning and growth) องค์การจะต้องมีการพัฒนาและปรับปรุงอย่างไร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างยั่งยืน



ภาพที่ 2.1 กรอบของระบบการประเมินผลองค์กรแบบสมดุล, นภดล ร่มโพธิ์ และ มนวิภา ผดุงสิทธิ์, เครื่องมือการประเมินผลการปฏิบัติงานองค์กร (กรุงเทพฯ: คณะบุคคลอิเมจิเนียร์ริง, 2552), 13.

จะเห็นได้ว่าแนวคิด Balanced Scorecard เป็นแนวคิดที่ไม่ซับซ้อน โดยทั้งสี่มุมมองนี้จะเชื่อมโยงกันด้วยหลักเหตุและผล (Cause and effect diagram) โดยเริ่มจากเป้าหมายขององค์กรเพื่อการอยู่รอดและกำไร โดยสอดคล้องและสามารถเกิดขึ้นได้ก็ต้องตอบโจทย์ความพึงพอใจของลูกค้าและกระบวนการจัดการหรือการดำเนินงานขององค์กรภายในมีการพัฒนาและเรียนรู้เพื่อการเติบโตขององค์กร นอกจากนี้แต่ละมุมมองจะมีตัวชี้วัดอยู่สองประเภทหลัก ๆ ได้แก่

(1) ตัวชี้วัดนำ (Leading indicator) คือตัวชี้วัดที่ระบุถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งอื่น เช่น ความพึงพอใจลูกค้าที่จะวัดนำส่วนแบ่งการตลาด

(2) ตัวชี้วัดตาม (Lagging indicator) คือตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงผลที่เกิดขึ้นเพื่อสะท้อนให้เห็นความสำเร็จหรือล้มเหลวของกลยุทธ์ หรือเป้าหมายที่วางไว้⁵

2.1.5 การนำ Balanced Scorecard ไปใช้ในทางปฏิบัติ

Balanced Scorecard จะช่วยแปลงกลยุทธ์สู่การปฏิบัติ โดยจะช่วยในกระบวนการทั้ง 4 กระบวนการดังนี้

(1) กระบวนการสร้างความชัดเจนและการเปลี่ยนแปลงวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ ซึ่ง Balanced Scorecard จะกระตุ้นให้ผู้บริหารและพนักงานทราบถึงวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ผ่านการวัดผล

(2) กระบวนการสื่อสารและการเชื่อมโยง Balanced Scorecard จะสื่อสารเป้าหมายจากผู้บริหารระดับสูงไปสู่พนักงานระดับล่าง และมอบหมายอำนาจไปสู่พนักงานผ่านการส่งเสริมการเรียนรู้และการสร้างผลตอบแทนที่สอดคล้องกับกลยุทธ์องค์กร

(3) กระบวนการวางแผนและการกำหนดเป้าหมาย ซึ่ง Balanced Scorecard จะต้องประกอบด้วยเป้าหมายที่สามารถทำได้ เป็นที่ยอมรับเพื่อให้องค์กรบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งจำเป็นต้องสร้างกิจกรรมหรือโครงการที่จะสนับสนุนเป้าหมายนั้น

(4) การตรวจสอบกลยุทธ์และการเรียนรู้ ซึ่งองค์กรจะต้องตรวจสอบข้อสมมุติฐานของแผนกลยุทธ์เป็นไปตามที่ออกแบบไว้หรือไม่ และควรกำหนดทีมงานแก้ไขปัญหาเพื่อนำไปสู่การปรับแผนกลยุทธ์ต่อไป⁶

2.1.6 การนำ Balanced Scorecard ไปใช้สำหรับองค์กรไม่มุ่งแสวงหาผลกำไร

โรเบิร์ต คาร์แพลน (Robert Kaplan) และ เดวิด นอร์ตตัน (David Norton)⁷ ได้เสนอรูปแบบของ Balanced Scorecard สำหรับองค์กรไม่มุ่งแสวงหาผลกำไร โดยปรับมุมมองด้านการเงินออกจากส่วนบนสุดของ Scorecard เนื่องจากความสำเร็จด้านการเงินไม่ใช่เป้าหมายสูงสุดขององค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร ซึ่งมีความแตกต่างในส่วนของมุมมองด้านการเงินและลูกค้า โดยเสนอให้ปรับมุมมองนี้เป็น 3 เรื่องหลัก ๆ คือ

⁵ เรื่องเดียวกัน, 28 - 30.

⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁷ Robert S. Kaplan and David P. Norton, *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action* (Boston: Harvard Business School Press, 1996).

(1) ต้นทุนที่เกิดขึ้น โดยจะเน้นที่ความสำคัญของประสิทธิภาพการดำเนินการ ซึ่งองค์การควรลดต้นทุนที่ต้องใช้เพื่อให้เกิดเงินส่วนที่เหลือไปสนับสนุนพันธกิจ

(2) การสร้างมูลค่าเพิ่ม โดยเน้นการสร้างผลประโยชน์ให้กับผู้รับบริการ ซึ่งจะใช้การประเมินผลในทางอ้อม

(3) การสนับสนุนทางกฎหมาย เป็นมุมมองที่ระบุผู้รับบริการอื่น ๆ ที่มีความสำคัญสำหรับองค์การที่ไม่แสวงหาผลกำไร ดังนั้นเพื่อความยั่งยืน องค์การควรจะต้องทำให้บรรลุเป้าหมายของผู้สนับสนุนทางการเงินเช่นกัน

ทั้งนี้รูปแบบ Balanced Scorecard จากงานวิจัยของนิลส์ โกลัน โอเวล (Nils-Goran Olve)⁸ ได้เสนออีกรูปแบบสำหรับองค์การไม่แสวงหาผลกำไร โดยปรับมุมมอง 4 ด้าน ดังนี้

(1) มุมมองด้านผลการปฏิบัติงาน ที่จะมุ่งผลประโยชน์อื่นแทนผลลัพธ์ทางการเงิน ซึ่งการประเมินผลส่วนใหญ่จะมีความเกี่ยวข้องกับสิ่งที่เกิดขึ้นในอดีต

(2) มุมมองด้านความสัมพันธ์ ซึ่งมีลักษณะเหมือนมุมมองด้านลูกค้า คือทุกคนที่อาศัยในสังคมเดียวกัน ข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างลูกค้าภาคเอกชนกับภาคเอกชนกับภาครัฐ ซึ่งลูกค้าในที่นี้อาจจะประกอบด้วยผู้จ่ายค่าบริการและผู้รับบริการ

(3) มุมมองด้านกิจกรรม ซึ่งจะมาทดแทนมุมมองด้านกระบวนการธุรกิจภายในของ Balanced Scorecard สำหรับภาคเอกชน โดยกิจกรรมในส่วนนี้จะเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้องค์การบรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้

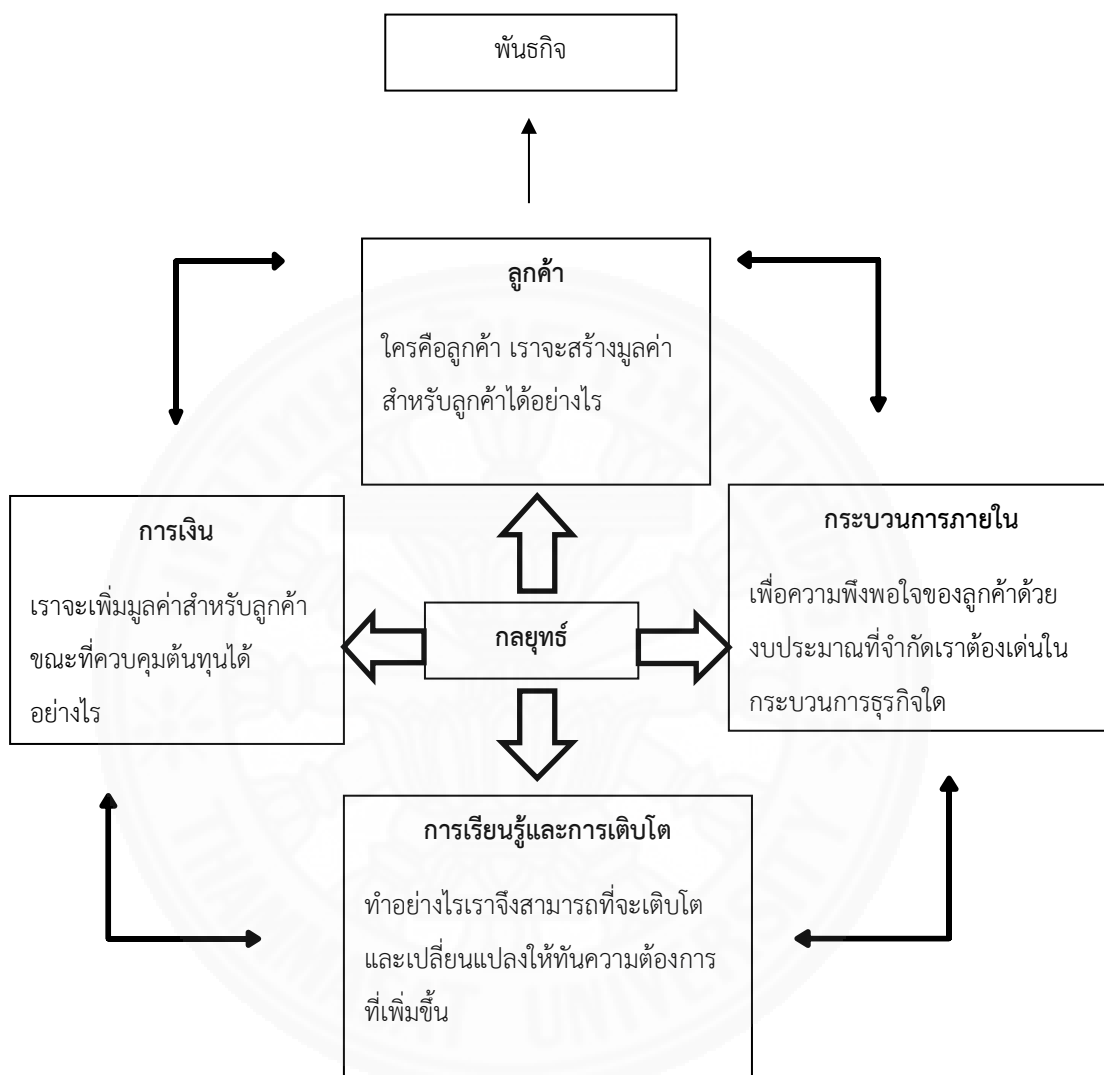
(4) มุมมองด้านอนาคต ซึ่งจะตรงกับมุมมองด้านการเรียนรู้และการเติบโต โดยจะตอบคำถามเพื่อให้องค์กรมีแผนการดำเนินงานในระยะต่อไป

นอกจากนี้งานเขียนของพอล นีเวน (Paul R. Niven)⁹ ได้เสนอให้ปรับ Balanced Scorecard ให้เหมาะกับภาครัฐและองค์การที่ไม่แสวงหาผลกำไร โดยนำพันธกิจขององค์การไปอยู่ที่ด้านบน ตามด้วยมุมมองลูกค้า ซึ่งปกติจะถูกขับเคลื่อนโดยมุมมองด้านกระบวนการภายใน และมุมมองด้านการเรียนรู้ของพนักงานและการเติบโต ซึ่งจะเป็พื้นฐานขององค์กร สำหรับมุมมองสุดท้ายที่อยู่ล่างสุดจะเป็นทางด้านการเงิน โดยในมุมมองนี้ การเงินอาจเป็นไปได้ที่จะขับเคลื่อนความสำเร็จของมุมมองอื่น ๆ หรืออาจจะเป็นข้อจำกัด แม้ว่า Balanced Scorecard สำหรับองค์การ

⁸ Nils-Goran Olve, Jan Roy and Magnus Wetter, *Performance Drivers: A Practical Guide to Using the Balanced Scorecard* (New York: John Wiley & Sons, 2000).

⁹ Paul R. Niven, *Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Nonprofit Agencies* (New York: John Wiley & Sons, 2003).

ที่ไม่แสวงหาผลกำไรจะแตกต่าง Balanced Scorecard ขององค์กรเอกชน แต่สิ่งที่เหมือนกันคือ กลยุทธ์เป็นแกนหลักของ Balanced Scorecard



ภาพที่ 2.2 รูปแบบของ Balanced Scorecard สำหรับองค์กรที่ไม่มุ่งแสวงหาผลกำไร, Paul R. Niven, *Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Nonprofit Agencies* (New York: John Wiley & Sons, 2003).

ดังนั้นเรื่องของการประเมินผลงานองค์กรจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนสามารถบริหารจัดการได้อย่างเป็นระบบ เกิดประโยชน์สูงสุดและให้ประสบความสำเร็จ บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย นอกจากนี้การประเมินผลงานองค์กรจะเป็นเครื่องมือที่สามารถช่วยให้คนทำงานทั้งในระดับผู้บริหารองค์กรและผูปฏิบัติสามารถรับรู้ถึงข้อปัญหาข้อติดขัดในส่วนต่าง ๆ ของการดำเนินงาน เพื่อให้การบริหารจัดการองค์กรสามารถที่จะไปแก้ไข

ปัญหาและข้อจำกัดนั้น ๆ ได้ รวมถึงทำให้องค์กรสามารถอยู่ได้อย่างยั่งยืนและมีการพัฒนาไปอย่างเป็นระบบ และนำไปสู่การปรับเปลี่ยนพัฒนากลยุทธ์ให้เหมาะสมกับการทำธุรกิจหรือการขับเคลื่อนนโยบายประชารัฐได้ เนื่องจากนโยบายประชารัฐภายใต้การทำบริษัท ประชากรรัฐรักสามัคคี จำกัด นั้น ในช่วงระยะแรกของการดำเนินงานเป็นการทำในรูปแบบที่ผู้ลงทุนหรือเอกชนรายใหญ่ไม่ได้คาดหวังผลกำไรเป็นตัวเงิน และยังเป็นดำเนินงานบริหารองค์การแบบไม่แสวงหากำไร ประกอบกับการทำแนวทางการดำเนินงานนโยบายแก้ปัญหาเศรษฐกิจฐานราก คือการกระจายองค์การไปทั่วประเทศ การบริหารจัดการหรือการควบคุมจึงยากกว่าองค์การใหญ่เพียงองค์การเดียว เครื่องมือประเมินผลการดำเนินงานแบบ Balanced Scorecard สำหรับองค์กรที่ไม่มุ่งแสวงหากำไรจึงมีความสำคัญและเหมาะสม เพาะไม่ซับซ้อนและเป็นการประเมินผลแบบง่ายต่อเข้าใจ มีเรื่องของกระบวนการดำเนินงานภายในเข้าไปสอดแทรกด้วย จึงสะท้อนถึงโครงสร้างการทำงานแบบบูรณาการร่วมกัน ทั้ง 3 ภาคส่วน ทั้งรัฐ เอกชน และประชาชนได้เป็นอย่างดี

2.2 การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) คือ การบริหารจัดการภาครัฐที่นำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการและการแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ โดยการนำเอาแนวทางหรือวิธีการบริหารงานของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขันการให้บริการสาธารณะ มีจุดเน้นการให้บริการแก่ประชาชน การส่งเสริมระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยมีเป้าหมายให้หน่วยงานราชการทบทวนบทบาทและภารกิจของตนให้มีความเหมาะสม มุ่งเน้นการพัฒนาแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่น ๆ ถ้ายอนภารกิจบางอย่างที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินงานเองให้ภาคส่วนอื่น ๆ รวมทั้งการสร้างความร่วมมือหรือความเป็นภาคีหุ้นส่วน (Partnership) ระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ¹⁰ ยกตัวอย่าง เช่น

(1) ส่งเสริมการสร้างร่วมมือในรูปแบบภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) เพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นของประเทศที่ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก และภาครัฐยังไม่สามารถดำเนินการได้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน ได้รับการสนับสนุนกลไกการดำเนินการแบบ

¹⁰ บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ, “การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่,” <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่> (สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560).

ร่วมลงทุนกับภาคเอกชนด้วยความชัดเจน โปร่งใส และเกิดการบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ให้มีการลงทุนที่ซ้ำซ้อน มีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด สนับสนุนให้มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการลงทุนของเอกชนร่วมในกิจการของรัฐ ตลอดจนให้มีหน่วยงานรับผิดชอบกำหนดมาตรฐาน ส่งเสริม สนับสนุนการร่วมลงทุนเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเงินและการคลังของประเทศในระยะยาว

(2) เปิดให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันกันเพื่อจัดทำบริการสาธารณะแทนภาครัฐ (Contestability) ในภารกิจของภาครัฐที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการเอง และภาคเอกชนสามารถดำเนินการแทนได้ โดยสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีผ่านกลไกตลาด เพื่อให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันได้โดยง่าย รวมทั้งป้องกันและลดปัญหาการผูกขาดในระยะยาว ตลอดจนทำให้ภาครัฐสามารถปรับเปลี่ยนบทบาทของตนให้เป็นผู้กำหนดมาตรฐานและระดับการให้บริการ รวมทั้งติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของภาคเอกชนให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่วางไว้ได้อย่างแท้จริง¹¹

(3) เปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนสามารถเข้ามาเป็นผู้จัดบริการสาธารณะแทนภาครัฐ โดยอาศัยการจัดทำข้อตกลงร่วม (Compact) ในรูปแบบการดำเนินงานในลักษณะหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมและชุมชน ซึ่งมีเป้าหมายของข้อตกลงอยู่ที่การร่วมกันดำเนินการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนให้บรรลุผลสัมฤทธิ์

(4) พัฒนารูปแบบและแนวทางการบริหารงานแบบเครือข่าย (Networked Governance) โดยการปรับเปลี่ยนบทบาท โครงสร้าง และกระบวนการทำงานขององค์กรภาครัฐ ให้สามารถเชื่อมโยงการทำงานและทรัพยากรต่าง ๆ ของหน่วยงาน ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ให้เกิดการพึ่งพากันในรูปแบบพันธมิตร มีการบริหารงานแบบยืดหยุ่น เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ มีการตัดสินใจที่รวดเร็ว ทันต่อสถานการณ์ เชื่อมโยงระบบการทำงานระหว่างองค์กรได้ด้วยความสะดวกและรวดเร็ว¹²

“ประเทศที่กำลังพัฒนา” ส่วนใหญ่มักจะให้ความสนใจกับแนวคิด “การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management: NPM) จากเดิมเมื่อปลายทศวรรษ ค.ศ. 1980 จนกระทั่งต้นทศวรรษ ค.ศ. 1990 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการภาครัฐ (Public sectors) หรือรูปแบบของ “การบริหารจัดการแบบระบบราชการ” ที่มีสายบังคับบัญชาไม่มีความยืดหยุ่นไปสู่การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของ การบริหารจัดการภาครัฐที่มีฐานอยู่ในระบบการตลาด (Market-based form of public management)

¹¹ เรื่องเดียวกัน.

¹² เรื่องเดียวกัน.

จุมพล หนิมพานิช ระบุว่า การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นได้เปลี่ยนในส่วน กระบวนทัศน์ใหม่ในภาครัฐ คือ การบริหารจัดการมีความยืดหยุ่น การบริหารจะมุ่งเน้นไปที่บริหารจัดการ ไม่ใช่มุ่งเน้นเพียงแต่นโยบาย แต่ใช้ระบบกึ่งตลาด และการจ้างเหมาบริการภายนอกให้หน่วยงานในภาคเอกชนดำเนินการ รวมทั้งมีการเน้นในเรื่องของการลดต้นทุน ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นเป้าหมายของผลผลิตหรือผลงานการทำสัญญาที่จำกัดลง การจูงใจด้วยเงิน และการมีอิสระในการบริหารจัดการ¹³

วสันต์ เหลืองประภัสร์ อธิบายว่า “การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management: NPM) เป็นกลุ่มแนวคิดปฏิบัติที่มีแก่นกลางสำคัญเพื่อมุ่งเน้นแสวงหาแนวทางในการนำเอาแนวคิดและแนวปฏิบัติในภาคธุรกิจเอกชน (Business approach) มาปรับใช้ในการบริการงานภาครัฐ โดยรากฐานความคิดคือการนำเอาแนวคิดเรื่อง “กลไกทางการตลาด” (Market mechanisms) มาปรับใช้เพื่อทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชนผู้รับบริการ มีปฏิสัมพันธ์เฉกเช่นกับที่เกิดขึ้นในตลาด (Marketplace) และถูกขับเคลื่อนไปตามแรงผลักดันของการแข่งขัน¹⁴

ดังนั้น การบริหารจัดการภาครัฐคือการลดบทบาทของรัฐให้เล็กลงเพื่อปรับให้เข้ากับการแข่งขันในระบบตลาด หรือการปรับเปลี่ยนการบริหารนโยบายของรับให้มีความทันสมัยมากขึ้น ด้วยการนำเอาวิธีการบริหารจัดการเชิงธุรกิจหรือแบบเอกชนเข้ามาร่วมประยุกต์ใช้มากขึ้น ซึ่งส่งผลให้การบริหารงานภาครัฐเล็กลง เพื่อให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพของการดำเนินงานนโยบายนั้น ๆ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีความหลากหลาย

อัมพร ชำรงลักษณ์ และคณะ¹⁵ ได้สรุปถึงแนวคิดการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ คือ (1) เน้นมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานกลยุทธ์ การดำเนินงานตรงตามเป้าหมาย แต่ละโครงการมีการจัดสรรงบประมาณการดำเนินการต้องติดตามผลและประเมินผลงาน (2) การปรับเปลี่ยนปัจจัยนำเข้าเรื่องทรัพยากรบุคคล การจ้างงานระยะสั้น วางระบบการจูงใจให้สอดคล้องกับผลการปฏิบัติงาน

¹³ จุมพล หนิมพานิช, *การบริหารจัดการภาครัฐใหม่: หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย* (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2548), 1 - 4.

¹⁴ วสันต์ เหลืองประภัสร์, “การจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย: สองกระแสความคิดในการบริหารงานภาครัฐ “ลูกค้ำ” หรือ “พลเมือง”?,” *รัฐศาสตร์สาร* 26, ฉ. 2 (2548): 35 - 86.

¹⁵ อัมพร ชำรงลักษณ์ และคณะ, *การบริหารปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21 (Public Governance)* (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556).

(3) การลดขนาดส่วนราชการโดยประเมินว่าอะไรคือสิ่งที่รัฐควรจะต้องดำเนินการเองและจัดสรรให้หน่วยงานอื่นมาดำเนินการรับผิดชอบแทน ด้วยการส่งเสริมการแข่งขัน แยกย่อยหน่วยงานในฝ่ายแก่ การจัดการ การแปรรูปกิจการสาธารณะและใช้วิธีการจ้างเหมา (4) การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างนักรการเมืองและนักบริหารให้ใกล้ชิดกันมากขึ้น ด้วยการมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันใน กระบวนการบริหารจัดการ โดยเน้นการทำงานที่ต้องรับผิดชอบต่อ “ลูกค้า” ที่ใช้บริการโดยตรง ตอบสนองความต้องการสาธารณะ

ขณะที่แนวคิดการจัดการภาครัฐสมัยใหม่จากการศึกษาการบริหารภาครัฐจากทั่วโลก โดยมี 8 องค์ประกอบหลัก คือ (1) การเน้นที่ผลงานมากกว่ากระบวนการหรือวิธีการให้ได้มาซึ่งผลงาน (2) การใช้มาตรการวัดผลงานด้วยการวัดเชิงปริมาณ กำหนดตัวชี้วัดชัดเจน (3) การจัดการองค์กรแบบราบขนาดเล็กลง เพื่อให้มีอิสระในการบริหารจัดการเพื่อมุ่งเน้นการบรรลุวัตถุประสงค์เดียว ให้ชัดเจน (4) ใช้วิธีการทำสัญญาจ้างเหมาภาระหน้าที่บางอย่างของรัฐให้หน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐทำแทน (5) ใช้กลไกการตลาดมากขึ้นในการส่งมอบบริการภาครัฐ (6) ให้ประชาชนเปรียบเสมือนลูกค้า เพื่อให้สอดคล้องกับกลไกการตลาด (7) มีเส้นแบ่งการทำงานไม่ชัดเจนระหว่างภาครัฐ เอกชน และองค์กรอาสาสมัคร เนื่องจากมีการทำงานร่วมกันมากขึ้นทั้ง 3 ภาคส่วนในการส่งมอบบริการ สาธารณะ และ (8) มุ่งเน้นประสิทธิภาพและการความเป็นปัจเจกบุคคลมากขึ้น

จะเห็นได้ว่าแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มีการพัฒนาอยู่ตลอดเวลาและไม่สามารถสรุปเป็นข้อตกลงเดียวกันได้ โดย อัมพร อารังลักษณ์ และคณะ ได้ประมวลฐานความคิดต่าง ๆ ที่มีลักษณะเด่นครอบคลุม 6 เรื่องหลัก ได้แก่ (1) การปรับใช้หลักการจัดการนิยมของภาคเอกชนมาใช้กับการบริหารงานภาครัฐ (2) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (3) การแยกย่อยหน่วยงาน (4) การแข่งขัน (5) การกระจายอำนาจ และ (6) การมอบอำนาจให้พลเมือง¹⁶

วสันต์ เหลืองประภัสร์¹⁷ อธิบายว่า รากฐานทางความคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีที่มาจาก “การแต่งงานของสองกระแสความคิดที่แตกต่างกัน” คือ แนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New institutional economics) และแนวคิดการจัดการนิยม (Managerialism) กล่าวคือ แนวความคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ได้วางรากฐานแนวคิดให้กับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งสร้างหลักการทางการบริหารโดยอิงอยู่กับการจัดความสัมพันธ์ภายใต้ระบบสัญญา (Contractual arrangement) เพื่อให้เกิดความสามารถในการควบคุมผลลัพธ์ของการดำเนินงาน เน้นให้เกิด

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, 12 - 13.

¹⁷ วสันต์ เหลืองประภัสร์, “การจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการบริหารปกครองในระบบประชาธิปไตย: สองกระแสความคิดในการบริหารงานภาครัฐ “ลูกค้า” หรือ “พลเมือง”?”

ความสนใจกับกระบวนการของการนำนโยบายการปฏิบัติ (Policy implement) และเรียกกระบวนการนี้ว่าเป็น “การจัดการภาครัฐ” (Public management)¹⁸

ขณะที่การจัดการนิยม (Managerialism) เป็นหลักสากลที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ทั้งในภาครัฐและเอกชน ซึ่งส่วนสำคัญคือคุณภาพและความสามารถในวิชาชีพของผู้จัดการ ดังนั้นความมีประสิทธิภาพและผลิตภาพ (Efficiency and productivity) ที่มุ่งสร้างเงื่อนไขและระบบบริหารที่เอื้อให้เกิดการนำเอาเทคนิควิทยาการจัดการเกือบทั้งหมดเป็นประสบการณ์ภาคเอกชนมาปรับใช้อย่างกว้างขวาง ทำให้เป็นการเข้ามาของ “คุณค่า” ภาคเอกชน เช่น ความประหยัด ความมีประสิทธิภาพ ความพึงพอใจของลูกค้า เป็นต้น¹⁹

อนึ่ง อิทธิพลของกลุ่มแนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่เกิดรากฐานความคิดที่ปรับกระบวนการทัศน์ในการวิเคราะห์โครงสร้างและรูปแบบในการดำเนินการภารกิจของรัฐ ทำให้ระบบบริหารงานภาครัฐมีกฎเกณฑ์ที่เปิดโอกาสหรือทำให้ “นักบริหารมืออาชีพสามารถเข้ามาบริหารจัดการได้ ขณะเดียวกันการจัดการนิยมก็มุ่งนำเสนอเทคนิควิทยาการจัดการที่ช่วยรับประกันความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการงานภาครัฐ นั่นย่อมหมายถึงความจำเป็นที่จะต้องสร้างเงื่อนไขทำให้การบริหารงานภาครัฐต้องปล่อยให้ผู้บริหารมืออาชีพเข้ามาบริหารจัดการ “letting managers manage”

จากการศึกษาแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ สรุปได้ว่า ที่ผ่านมารัฐบาลได้ตระหนักดีว่าที่ผ่านมากำหนดเป้าหมายนโยบายภาครัฐไม่ชัดเจนเหมือนเอกชน ที่ภาคเอกชนจะเน้นเรื่องผลประโยชน์ กำไร รายได้เป็นเป้าหมายหลัก ซึ่งแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่มีรูปแบบการทำงานที่ปรับลดบทบาท ขนาดภาครัฐและระบบราชการ โดยมุ่งเน้นไปที่วิธีการบริหารหรือปฏิบัติประกอบกับการใช้กลไกตลาดในรูปแบบแนวทางการของภาคเอกชน มุ่งผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ลดข้อจำกัดของระบบราชการ และการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น สร้างบทบาทความเข้มแข็งของชุมชน ตลอดจนกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชน รวมถึงบทบาทของภาคเอกชน โดยหลักการต่าง ๆ จะส่งผลให้แผนงานสาธารณะจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น อนึ่ง บทสรุปแนวคิดดังกล่าวจะสามารถเชื่อมโยงไปสู่การทำงานที่เอื้อต่อยุทธศาสตร์ประชารัฐได้ เพราะคณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐประกอบด้วยตัวแทนจากทุกภาคส่วน ทั้งเอกชน รัฐและ ภาคประชาชน ประชาสังคมต่าง ๆ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลพยายามที่จะเปิดโอกาสและผลักดัน ให้ ประชาชน ชุมชน และภาคเอกชน

¹⁸ Christopher Hood, “A Public Management For All Seasons?,” *Public Administration* 69, 1 (March 1991): 3 - 19.

¹⁹ Ibid.

มีบทบาทมากขึ้น และให้ความสำคัญที่จะผลักดันให้ภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมกันรัฐในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะในส่วนของชนบทและภูมิภาค

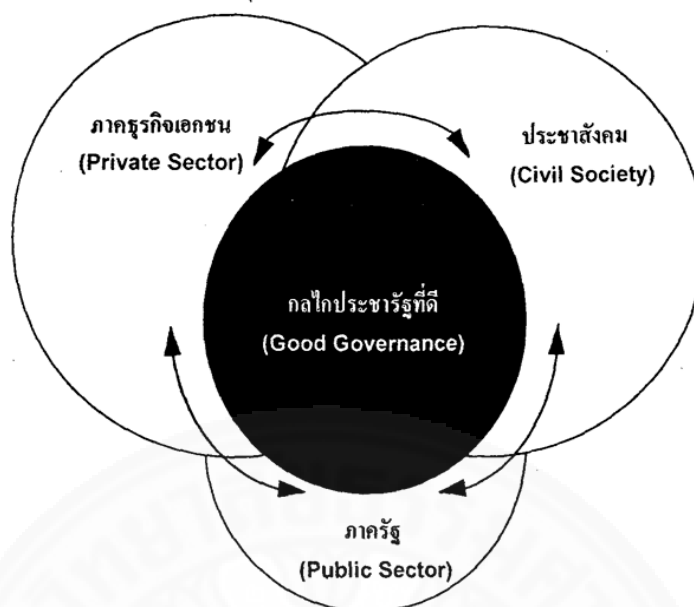
2.3 ธรรมาภิบาล (Good governance)

ธรรมาภิบาล (Good governance) คือการบริหารปกครองที่อำนาจรัฐถูกลดลง การปกครองที่เน้นสถาบันฯ การทำงานร่วมกันแบบเครือข่ายในการร่วมกันปกครองซึ่งเป็นแนวคิดที่ทันสมัยและเป็นการปกครองบริหารบ้านเมืองที่ภาครัฐเรียกว่า “ธรรมาภิบาล” หรือ “Good governance” ที่ยึดหลักการบริหารปกครองที่ประกอบด้วย (1) หลักคุณธรรม (2) หลักนิติธรรม (3) หลักความโปร่งใส (4) หลักการมีส่วนร่วม (5) หลักความรับผิดชอบ และ (6) หลักความคุ้มค่า ซึ่งหลักต่าง ๆ เหล่านี้ภาคเอกชนเรียกว่า “บรรษัทภิบาล” หรือ “Corporate governance” การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ขณะที่ระบบอภิบาลมีผลต่อการพัฒนาในแง่ที่บรรษัทภิบาลมีความสัมพันธ์กับการเติบโตของเศรษฐกิจ และธุรกิจต่าง ๆ ธรรมาภิบาลยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประเทศด้วยยุทธศาสตร์การเป็นหุ้นส่วนร่วมภาครัฐเอกชน ระบบอภิบาลยังเชื่อมโยงกับความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรที่ไม่มุ่งเน้นกำไร²⁰

“Governance” หรือ “อภิบาล” คือการใช้อำนาจในการจัดการกับทรัพยากรของประเทศเพื่อการพัฒนา โดย อรพินท์ สฟโชคชัย ได้สรุปไว้ว่า Good governance มีความสำคัญต่อการพัฒนาสังคมที่มีความมั่นคง เป็นธรรม และมีพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยระบุว่า Good governance ว่าเป็นการสร้าง “กลไกประชารัฐ” ที่ดีที่จะช่วยส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งองค์การการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nation Development Programmed: UNDP) ก็เป็นแกนนำในการผลักดันความคิดนี้ในระดับสากล โดยสามารถศึกษาจากเอกสารของ UNDP ในเรื่อง Governance for Sustainable Human Development ซึ่งมีการนิยามกลไกประชารัฐไว้อย่างชัดเจนว่ามี 3 ด้าน คือ ด้านประชาสังคม (Civil society) ด้านภาคธุรกิจเอกชน (Private sector) และด้านภาครัฐ (State) ดังแสดงในภาพที่ 2.3 ประชากรรัฐที่ดีหรือธรรมาภิบาลจึงเป็นกลไกฝักที่เชื่อมองค์ประกอบทั้ง 3 ด้านเข้าด้วยกัน กลไกประชารัฐที่ดีหรือธรรมาภิบาลจึงเป็นการสร้างความสมดุลระหว่างองค์ประกอบทั้ง 3 ด้าน ให้ดำรงอยู่อย่างสันติสุขและมีเสถียรภาพ²¹

²⁰ พิพัฒน์ นนทนาธรณ์, “ธรรมาภิบาลภาครัฐและเอกชน: บูรณาการระบบอภิบาลเพื่อการพัฒนา,” *วารสารร่มพญักษ์* 31, ฉ. 2 (2556): 146 - 170.

²¹ อรพินท์ สฟโชคชัย, *รายงานที่ดีอาร์ไอ สังคมเสถียรภาพและกลไกประชารัฐที่ดี (Good Governance)* (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2541).



ภาพที่ 2.3 กลไกประชารัฐที่ดี, อรพินท์ สฟโชคชัย, รายงานที่ดีอาร์ไอ สังคมเสถียรภาพและกลไกประชารัฐที่ดี (Good Governance) (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2541).

ขณะที่ “อภิบาล” ออกเป็น 3 ด้าน กล่าวคือ ด้านเศรษฐกิจ การเมือง และการบริหารประเทศ กล่าวคือ (1) ด้านเศรษฐกิจ (Economic governance) หมายถึงกระบวนการตัดสินใจและกำกับนโยบายที่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจภายในของประเทศ และกระทบถึงความสัมพันธ์กับภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ (2) ด้านการเมือง (Political governance) หมายถึง กระบวนการกำหนดนโยบายที่มีผลต่อปวงชนในประเทศ และ (3) ด้านการบริหารรัฐกิจหรือภาคราชการ (Administrative governance) ซึ่งหมายถึงกลไกและกระบวนการในการแปลงนโยบายและทรัพยากรไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และอย่างเที่ยงธรรม

การบริหารภาครัฐได้ก้าวสู่การบริหารภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาล (Good governance) ที่มีรูปแบบการบริหารงานเป็น “การบริหารภาครัฐเพื่อประโยชน์ของประชาชน” คือการให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพ โดยจัดให้มีการบริการสาธารณะที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่เหมาะสม ในเวลาที่เหมาะสม และใช้ทรัพยากรที่เหมาะสม ซึ่งจะเชื่อมโยงเข้ามาสู่แนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมยึดหลักตามความต้องการของประชาชนเป็นหลัก เพื่อให้ผู้บริหารระดับนโยบายกำหนดยุทธศาสตร์จัดสรรทรัพยากร แก้ปัญหา กำกับผลงาน และ

ให้ผลตอบแทน ตลอดจนผลักดันยุทธศาสตร์สู่ผู้บริหารระดับกลางเพื่อแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ
บริหารงานราชการ²²

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม²³ และ ปรีดา วานิชภูมิ ให้ความหมายของ Governance ที่สามารถสรุปสอดคล้องทุกเหตุผลไว้ว่า Governance หมายถึง ระบบของค่านิยม นโยบาย และสถาบัน ที่สังคมนำไปใช้ในการจัดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ผ่านการปฏิสังสรรค์ ภายในและระหว่างรัฐ ประชาสังคม และภาคเอกชน ประกอบด้วยกลไกและกระบวนการที่พลเมือง และกลุ่มต่าง ๆ ใช้ในการเรียกร้องผลประโยชน์การไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อแตกต่าง และใช้ ข้อผูกพันและสิทธิทางกฎหมายของพวกเขา ผู้แสดงทั้งสามฝ่ายต่างเกี่ยวข้อง/เชื่อมโยงกับ governance กล่าวคือ รัฐในฐานะของผู้สร้างสรรค์สิ่งแวดล้อมทางกฎหมายและการเมืองอัน เอื้ออำนวยเหมาะสม ภาคเอกชนในฐานะผู้สร้างงานและก่อให้เกิดรายได้ และภาคประชาสังคม ในฐานะผู้เอื้ออำนวยให้เกิดการปฏิสังสรรค์ทางสังคม ซึ่งทั้ง 3 ฝ่าย นำไปสู่การสนับสนุนการพัฒนา ที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง

ดังนั้นจากแนวคิด Governance ผู้เขียนตระหนักดีว่า Governance เป็นแนวคิด ที่ปฏิรูประบบราชการสู่การบริหารบ้านเมืองในรูปแบบการทำงานร่วมกันของภาคีต่าง ๆ ประกอบด้วย 3 ภาคส่วนหลักที่สำคัญ คือ ภาครัฐ เอกชน และประชาชน ซึ่งทั้ง 3 ภาคีนี้มีความ เหมาะสมที่จะนำมาประยุกต์ใช้กับบริบทประเทศไทยขณะนี้ภายใต้ยุทธศาสตร์ประชารัฐที่จะต้อง ร่วมกันขับเคลื่อนยุทธศาสตร์นี้ให้มีประสิทธิภาพ สร้างความเท่าเทียม ลดความเหลื่อมล้ำในพื้นที่ ชุมชนต่าง ๆ ด้วยกันให้เกิดความยั่งยืน โดยให้ภาคเอกชนเป็นหลักในการช่วยเหลือด้วยศักยภาพ ความพร้อมของเอกชนในทุกมิติ ทั้งเรื่องเงินทุน การบริหารจัดการในรูปแบบเอกชนที่ยืดหยุ่นมีความ ชัดเจนในการดำเนินงาน และให้ภาครัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายและสนับสนุนปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งสอดคล้อง กับการร่วมกันทำงานในรูปแบบคณะทำงานประชารัฐ

²² นฤมล ศิลา, “ความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล เนินทราย อำเภอเมือง จังหวัดห้วยคตตราด,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการจัดการ ภาครัฐและภาคเอกชน คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2555), 15.

²³ สมศักดิ์ สามัคคีธรรม และ ปรีดา วานิชภูมิ, “การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่: ความหมาย และนัยสำคัญ (New Public Governance: Its Meaning and Significance),” *วารสาร เศรษฐศาสตร์การเมือง มหาวิทยาลัยบูรพา* 1, ฉ. 1 (2556): 183 - 214.

2.4 การบริการกิจการบ้านเมืองร่วมสมัย (Public governance)

การบริหารกิจการบ้านเมืองร่วมสมัย (Public governance) ให้ความสำคัญการทำงานแบบใหม่ที่อาศัยกลไกการทำงานของทุกฝ่ายร่วมกันเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และแก้ไขปัญหาของบ้านเมืองที่ซับซ้อน มีพลวัตที่หมุนเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว จึงจำเป็นต้องอาศัยวิธีการทำงานร่วมกันกับภาคส่วนอื่น ๆ แบบบูรณาการหรือแบบเครือข่าย (Network solution) เป็นการทำงานประสานมือร่วมกันในลักษณะเปิดทางเลือกให้แก่ภาคส่วนอื่น ๆ เช่น ภาคเอกชน ประชาชน ชุมชน และประชาสังคม

การบริหารกิจการบ้านเมืองร่วมสมัยสามารถจำแนกออกได้ 2 แนวทาง กล่าวคือ

(1) แนวตั้ง (Vertical governance) การจัดการความสัมพันธ์ภายในภาครัฐเอง ที่ครอบคลุมตั้งแต่การจัตระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการ และการจัตระเบียบความสัมพันธ์ของลำดับชั้นการบริหารการปกครอง (Multi-level governance) ระหว่างส่วนราชการบริหารส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น ที่ต้องเชื่อมโยงทำงานบูรณาการร่วมกัน

(2) แนวราบ (Horizontal governance) การจัตระเบียบระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม ทั้งเรื่องของการโอนถ่ายภารกิจ การปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของภาครัฐ ให้เป็นผู้สนับสนุนมากกว่าผู้ดำเนินการโดยอาศัยวิธีอื่น ๆ เช่น การเปิดการแข่งขัน การแสวงหาความร่วมมือและการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมการบริหารจัดการบ้านเมือง²⁴

จากแนวคิดดังกล่าว ผู้เขียนจะนำไปปรับใช้ในส่วนข้อเสนอแนะในการจัดรูปแบบการทำงานร่วมกันที่ดีและให้มีประสิทธิภาพ ต้องนำทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะทำงานเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐเพื่อขับเคลื่อนนโยบายประชารัฐ

2.5 การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory governance)

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory governance) หมายถึง การจัดระบบบริหารราชการขั้นตอนวิธีการปฏิบัติงานและโครงสร้างของการบริหารราชการที่ยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนและให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน ร่วมเสนอปัญหาและความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น การตัดสินใจ การดำเนินงานการร่วมคิดแนวทางการแก้ไขปัญหา รับรู้ข้อมูลการปฏิบัติงานตลอดจนเข้าร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา

²⁴ ทศพร ศิริสัมพันธ์, “โครงการสานพลังประชารัฐ (Public-Private Collaboration),” <http://www.xn-72cgs7alq1bbn1c4digdj.com/2016/05/04/doc-2/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2559).

อนึ่ง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา คือกระบวนการที่เชื่อมโยงระหว่างภาครัฐ และภาคส่วนอื่น ๆ เช่น เอกชน ประชาชน ชุมชน และองค์กรต่าง ๆ โดยให้โอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจ เพราะการพัฒนาที่ทรงพลังและยั่งยืนในสังคมประชาธิปไตยเกิดจากการพัฒนาที่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนได้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมแรงร่วมใจในการดำเนินการ และร่วมรับประโยชน์จากการพัฒนา²⁵

พัชรี สีโรรส ได้สรุปความว่า การบริหารแบบร่วมด้วยช่วยกัน หรือที่เรียกว่าการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory governance) ที่ปรับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น จากเดิมรัฐยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการที่รัฐจะดำเนินการ แต่ยกระดับการเป็นหุ้นส่วนกับภาคประชาชนเปิดพื้นที่ให้ตัวแทนภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทสูง ตั้งแต่กระบวนการระบุปัญหา ตัดสินใจ ดำเนินโครงการและร่วมประเมินผลงานภาครัฐ โดยวางเป้าหมายหลักการทำงานนี้ให้เกิดความร่วมมือการทำงาน (Collaboration) ระหว่างภาครัฐและภาคอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง²⁶

ทั้งนี้ ลักษณะการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม กล่าวคือ (1) การบริหารที่มุ่งเน้นให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม เช่น ภาคธุรกิจเอกชน ชุมชน สื่อ เอ็นจีโอ และภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (2) การบริหารราชการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการของรัฐที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนที่แสดงให้เห็นว่ารัฐมีธรรมาภิบาล (Good governance) ซึ่งเป็นการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมที่มีขอบข่ายกว้างขวางไม่ถูกจำกัดด้วยสถานะ จุดยืน หรือผลประโยชน์ (3) การส่งเสริมให้ภาคธุรกิจ ประชาชน เอ็นจีโอ และชุมชนที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมกัน ให้ทุกภาคเจรจาต่อรองบนพื้นฐานที่มีจุดยืนและผลประโยชน์ที่ต่างกัน ซึ่งเป็นกลไกที่สอดคล้องกับประชาธิปไตยอย่างแท้จริง (4) การปรับหน่วยงานภาครัฐและปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ โดยมีความสัมพันธ์ที่ภาครัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดหาบริการสาธารณะ²⁷

กล่าวโดยสรุป การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมีความจำเป็นอย่างมากที่จะขับเคลื่อนยุทธศาสตร์หรือนโยบายสำคัญ ๆ ของรัฐบาล เพราะทุกภาคส่วนทั้งรัฐ เอกชน ประชาชน มีบทบาทหน้าที่ ความสำคัญในบริบทที่แตกต่างกัน มีทรัพยากรที่ต่างกัน โดยเฉพาะในส่วนของภาคประชาชนที่ต้องมีส่วนร่วมเพื่อเป็นเงื่อนไขสำคัญในกระบวนการปฏิบัตินโยบาย การตัดสินใจกระบวนการนโยบาย

²⁵ นฤมล ศีลา, “ความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของ องค์กรบริหารส่วนตำบล เนินทราย อำเภอเมือง จังหวัดหัตตราด.”

²⁶ พชรี สีโรรส, *พลวัตนโยบายสาธารณะ: จากรัฐ เอกชน สู่ประชาชน* (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555). 279.

²⁷ เรื่องเดียวกัน. 283.

และการยอมรับนโยบาย ตลอดจนการนำนโยบายไปปฏิบัติ การดำเนินงานโครงการต่าง ๆ เพื่อแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุด ทุกฝ่ายยอมรับ เกิดประสิทธิภาพเช่นเดียวกันกับยุทธศาสตร์พระราชัฐที่การดำเนินงานจะสามารถถูกขับเคลื่อนให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเท่าเทียมทุกฝ่ายต้องร่วมมือกัน

2.6 ความร่วมมือภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership: PPP)

การร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) ความร่วมมือการดำเนินงานร่วมกันภายใต้ข้อตกลงระหว่างรัฐบาลและภาคเอกชนที่จะเข้ามาร่วมกันปรับปรุงและพัฒนาประเทศ ทั้งด้านการบริหารจัดการ สาธารณูปโภค สาธารณูปการขั้นพื้นฐาน รวมถึงการบริการต่าง ๆ แก่ประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นภายใต้กรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งความร่วมมือนั้นจะอาศัยความเชี่ยวชาญของแต่ละฝ่าย ทั้งรัฐและเอกชนร่วมกันทำงานให้เกิดประสิทธิภาพ

การระดมทุนในรูปแบบ PPP ถือเป็นารระดมทุนรูปแบบใหม่ที่ก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการ โดยอาจพิจารณาในแต่ละด้านดังนี้ (1) ภาครัฐ ที่สามารถสร้างความคุ้มค่าทางการเงินและเป็นการแบ่งหน้าที่การบริหารความเสี่ยงที่ได้รับจากความรู้ประสบการณ์จากภาคเอกชน และโอกาสในการรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากภาคเอกชน (2) ภาคเอกชน เพิ่มโอกาสการทำธุรกิจให้กับภาคเอกชนในการลงทุนในรูปแบบ PPP ภาคเอกชนจะมีโอกาสเสนอแนะแนวทางในการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และ (3) ประชาชนผู้รับบริการสามารถได้รับบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพในราคาที่เหมาะสม²⁸

ธานินทร์ ณะเอม²⁹ อธิบายถึงรูปแบบการดำเนินงานความร่วมมือภาครัฐ-ภาคเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) เข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการในการให้บริการสาธารณะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินงานและบริการ โดยที่มุ่งเน้นการให้บริการที่มีประสิทธิภาพคุ้มค่ากับต้นทุนมากกว่าภาครัฐดำเนินการเอง ในอดีตหลักการการปกครองภาครัฐควรปกครองน้อยที่สุด ภาครัฐไม่ควรเข้ามาแทรกแซงด้านเศรษฐกิจ ควรปล่อยให้เป็นไปตามกลไกตลาด เมื่อสังคมพัฒนาขึ้นจะใช้บทบาทภาครัฐเป็นตัวนำเพราะเชื่อว่าภาครัฐเข้มแข็ง แต่ในความเป็นจริง สังคมมีความหลากหลาย ระบบเศรษฐกิจมีความซับซ้อนมากขึ้น แม้ว่านโยบายด้านการลงทุนรูปแบบ PPP จะต้องมองเป็นนโยบายระดับชาติ แต่ขณะเดียวกันกลับมีความสำคัญมากในระดับท้องถิ่นและชุมชน เพราะต้องอาศัยศักยภาพที่รัฐและภาคเอกชนมีไปดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นชุมชนให้เกิดการพัฒนาในมิติต่าง ๆ ทั้งเศรษฐกิจ การศึกษา การยกระดับคุณภาพชีวิต

²⁸ ชนิตดา สุขสมบูรณ์, ธานินทร์ ณะเอม และ สุพันธ์ มงคลสุธี, “Public-Private Partnership,” <http://horizon.sti.or.th/node/27> (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2560).

²⁹ เรื่องเดียวกัน.

สุพันธุ์ มงคลสุธี³⁰ ระบุถึงปัจจัยที่ทำให้ลงทุนในรูปแบบ PPP ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานตามนโยบายโครงการต่าง ๆ ต้องมีการทำงานอย่างโปร่งใส และมีการทำประชาพิจารณ์ในขั้นต้นก่อนการลงทุนที่ชัดเจน ประกอบด้วยผู้ที่เข้ามาลงทุนในส่วนภาคเอกชนต้องมีมาตรฐาน มีความเชี่ยวชาญเพียงพอในการร่วมกันดำเนินงานกับภาครัฐ หน่วยงานภาครัฐที่เข้ามาดูแลต้องเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงและมีความเข้าใจในโครงการที่ร่วมทำอย่างชัดเจน

ดังนั้น ปัจจัยที่จะทำให้การดำเนินงานในยุทธศาสตร์หรือนโยบายทางเศรษฐกิจที่สำคัญ และซับซ้อนสำเร็จได้จะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยผ่านความร่วมมือการลงทุนจากภาครัฐและเอกชนเป็นหลัก และจะต้องมีความพร้อมและชัดเจนของภาครัฐบาลที่จะให้ความร่วมมือ และช่วยเหลือสนับสนุนภาคเอกชน ทั้ง 2 ภาคจะต้องเข้มแข็ง มีกระบวนการทำงานอย่างเป็นระบบ เช่น หากต้องการพัฒนาเศรษฐกิจในชุมชน การดำเนินงานร่วมกัน หรือการลงทุนร่วมกันระหว่างรัฐและเอกชนจะต้องเข้มแข็งตั้งแต่ส่วนกลางและภูมิภาค เกิดการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนตามศักยภาพ บทบาทหน้าที่ของตนเอง และสุดท้ายจะต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่ในชุมชน เพื่อสร้างความแข็งแกร่งในพื้นที่นั้น ๆ ตามยุทธศาสตร์รัฐที่ได้วางไว้ให้เกิดการเชื่อมโยงเสริมให้เศรษฐกิจดีขึ้น ทำให้เกิดสังคมมีองค์ความรู้ที่พึ่งพาตัวเอง จึงจะส่งผลให้การดำเนินงานในรูปแบบ PPP ประสบความสำเร็จได้ ประกอบกับการวางโครงสร้างรูปแบบ PPP ภายใต้แนวคิด Good governance ในส่วนที่ให้เอกชนที่เข้ามาร่วมกับรัฐบาลนั้น จะต้องมียึดถือร่วมกันที่จะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจประเทศ ยกกระดับชุมชน ชนบทให้มีรายได้ยั่งยืน เอกชนจะต้องไม่แสวงหากำไรและต้องไม่มีการผูกขาดเพื่อให้การดำเนินกิจการมีประสิทธิภาพมีการแข่งขันในการทำกำไรให้ประโยชน์ตกอยู่กับประชาชน

2.7 แนวคิดบทบาทภาคเอกชน

บทบาทภาคเอกชน พิทยา บวรวัฒนา³¹ กล่าวถึงการปฏิรูประบบราชการที่ทำให้รัฐมีบทบาทหน้าที่เฉพาะในส่วนที่จำเป็นเท่านั้นและต้องเปิดโอกาสให้ให้ “ประชาชน” “ชุมชน” และ “ภาคเอกชน” มีบทบาทมากขึ้น โดยตั้งแต่สมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ. 2545 มีนโยบายปฏิรูประบบราชการด้วยการส่งเสริมให้จัดรับภาคเอกชน มีส่วนร่วมกับภาครัฐที่จะส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของชบทและภูมิภาค บทบาทภาคเอกชน มีศักยภาพเพื่อแบ่งเบาภาระการดำเนินงานของรัฐในทุก ๆ ด้าน

³⁰ เรื่องเดียวกัน.

³¹ พิทยา บวรวัฒนา, การปฏิรูประบบราชการเปรียบเทียบ: สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538).

ดังนั้นบทบาทภาคเอกชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทำให้ “บริการสาธารณะ” (Public service) ที่มี 3 ลักษณะของ “องค์กรวิชาชีพ” วิสาหกิจชุมชน” และองค์กรพัฒนาเอกชน” หรืออาสาสมัคร

2.8 แนวคิดบทบาทภาคประชาสังคม

ขณะที่แนวคิดภาคประชาสังคมมีการตีความและให้ความหมายที่หลากหลาย ประเวศ วัฒสี³² ให้ความหมายของคำว่า “ประชาสังคม” ที่มีแนวคิด “สังคมสมานภาพ” ที่เสนอให้พัฒนาบทบาทภาคสังคมถ่วงดุลการรวมศูนย์อำนาจภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคสังคม โดยทั้ง 3 ภาคต้องร่วมกันทำให้ภาคสังคมเข้มแข็งพึ่งพาตนเอง จากเดิมต้องการพึ่งพารัฐ ทำให้ชุมชนเข้มแข็งซึ่งทุก ๆ ส่วนของสังคม โดยรวมถึงภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนที่ไม่แยกส่วนจากรัฐ แต่ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมหรือเป็นหุ้นส่วนกัน ไม่ได้มีใครเป็นผู้นำ³³

ชูชัย ศุภวงศ์³⁴ ให้ความหมายว่า ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคสังคม เห็นปัญหาร่วมกัน มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน ในลักษณะหุ้นส่วนเพื่อร่วมกันแก้ปัญหาภายใต้ระบบการจัดการที่มีการเชื่อมโยงแบบเครือข่าย

ดังนั้นจากแนวคิดบทบาทของภาคเอกชนและบทบาทภาคประชาสังคม ได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวทางการดำเนินงานร่วมกัน โดยผู้เขียนได้ตระหนักว่าการทำงานร่วมกันจะเกิดขึ้นได้จริงนั้น ภาครัฐถือว่าเป็นผู้มีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญที่จะเชื่อมต่อภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเข้าด้วยกัน เช่น รัฐต้องเป็นผู้สนับสนุน ส่งเสริม หรือเป็นผู้ริเริ่มต่าง ๆ ด้วยการกำหนดหรือวางนโยบายทางเศรษฐกิจ พร้อมกับแนวทางการพัฒนาประเทศ ซึ่งจะต้องเป็นหน่วยงานหลักในการริเริ่มให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยใช้นโยบายเป็นตัวขับเคลื่อน อีกทั้งรัฐยังต้องเป็นผู้ทำหน้าที่สนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้ภาคเอกชนและประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ สนับสนุนให้เกิดการทำงานที่ประสิทธิภาพด้วยรูปแบบการบริหารจัดการของภาครัฐให้มีความทันสมัย เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน ต้องวางบทบาทของตนเองที่จะสนับสนุนและส่งเสริมให้ภาคเอกชนและประชาชนเกิดความพร้อมที่จะพัฒนาไปด้วยกัน

³² ประเวศ วัฒสี, *สังคมเข้มแข็ง* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติมิตร, 2536).

³³ ชูชัย ศุภวงศ์, *แนวคิดพัฒนาการและข้อพิจารณาเกี่ยวกับประชาสังคมไทย* (กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2540), 4.

³⁴ เรื่องเดียวกัน.

2.9 แนวคิดยุทธศาสตร์ประชารัฐ

ยุทธศาสตร์ “ประชารัฐ” ได้ถูกกล่าวถึงในกลุ่มของภาคประชาสังคมมายาวนาน มีความพยายามผลักดันทั้งในแง่นโยบายและภาคปฏิบัติ โดยนายแพทย์ ประเวศ วะสี ได้อธิบายแนวคิดยุทธศาสตร์ประชารัฐว่า หลักการพัฒนาประเทศไทยที่ประกอบไปด้วยคนทุกภาคส่วนร่วมกันพัฒนาประเทศ เพราะเป็นคนส่วนมากที่มีมากกว่านักรบการเมือง โดยใช้หลักการสังคมนำการเมือง โดยหลักการดังกล่าวคือความร่วมมือระหว่างภาคประชาชนและภาครัฐ ซึ่งสามารถแยกออกเป็น 3 ส่วนที่เรียกว่า “สามเหลี่ยมเขยื้อนประเทศ” คือ (1) ภาครัฐ ประกอบไปด้วย ระบบราชการ รัฐบาล องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และท้องถิ่น (2) ภาคประชาชน ประกอบด้วย ปัจเจกบุคคล ชมรม สมาคม ประชาคม ประชาสังคม และ (3) ภาคเอกชน ประกอบด้วย สภาหอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารไทย เมื่อมีองค์ประกอบความร่วมมือแล้วต่อไปก็ต่อยอดสู่การพัฒนาโดยใช้พื้นที่เป็นตัวตั้งประกอบด้วยทั้งท้องถิ่น ชุมชน จังหวัด

ดังนั้นจะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์ประชารัฐ คือการทำงานร่วมกันทุกภาคส่วนเพื่อขับเคลื่อนและพัฒนาประเทศให้เกิดประสิทธิภาพในทุกมิติทั้งเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยนำเอาบทบาท หน้าทีของแต่ละภาคส่วนที่มีศักยภาพที่แตกต่างกันนำมาขับเคลื่อนพัฒนาประเทศไปพร้อม ๆ กัน และเป็นรูปแบบการทำงานที่ยั่งยืนเพราะทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาขับเคลื่อนและพัฒนาร่วมกัน

ขณะที่ยุทธศาสตร์ “ประชารัฐ” ในยุคของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี คือการนำเอาพลังทุกภาคส่วนมาร่วมกันการขับเคลื่อนเศรษฐกิจประเทศ การบูรณาการความร่วมมือร่วมกัน ประกอบด้วย ภาคประชาชน ภาคธุรกิจ และภาครัฐ โดยให้แต่ละภาคส่วนใช้ศักยภาพของตนเองมาขับเคลื่อนช่วยสร้างความเข้มแข็งของประเทศตั้งแต่ระดับฐานรากขึ้นมาบนพื้นฐานแนวคิดที่ว่า “คนไทยทุกคนก็คือประชาชนของชาติ” ซึ่งเป็นพลังอำนาจที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาในการเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูป และการพัฒนาประเทศในทุกมิติและทุกด้านอย่างยั่งยืน

“ประชารัฐ” ถูกแบ่งออกเป็น 2 ยุทธศาสตร์ย่อย คือ

(1) “รัฐบาล” กับ “ประชาชน” โดย “รัฐ” หรือรัฐบาล คือผู้ที่คอยอำนวยความสะดวกให้แก่ภาคเอกชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตามกระบวนการประชาธิปไตย เพื่อสร้างความเข้าใจในการบริหารงานของรัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ

(2) “ประชาชน” กับ “เจ้าหน้าที่รัฐ” คือการทำงานร่วมกันของประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อร่วมกันทำงานให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ด้วยการสร้างกลไก “เครือข่ายประชารัฐ” เชื่อมโยงและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเข้าด้วยกัน ตามแนวทางการบริหารราชการ

แผ่นดินของรัฐบาลปัจจุบัน เพื่อให้การบริหารจัดการงบประมาณของรัฐบาลมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด และเพื่อให้เอื้อต่อการแก้ปัญหา การปฏิรูปและการพัฒนาประเทศ พัฒนาชุมชน พัฒนาสิทธิและสวัสดิการของรัฐเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชน ไม่ให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม

ยุทธศาสตร์ประชารัฐ ถูกขับเคลื่อนด้วยการจัดตั้ง “คณะกรรมการภาครัฐและเอกชน เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ” 12 ชุด โดยทุกคณะมีรายชื่อหัวหน้าคณะทำงานภาคเอกชนทำงานร่วมกับกับรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการเหล่านี้จะดำเนินการในลักษณะ “หุ้นส่วน” ระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชน หรือ “ประชารัฐ” เน้นการขับเคลื่อนผ่านการปฏิบัติด้วยยุทธศาสตร์หลัก (Grand strategy) 4 ประการคือ (1) ธรรมาภิบาล (2) นวัตกรรมและผลิตภาพ (3) การยกระดับคุณภาพทุนมนุษย์ และ (4) การมีส่วนร่วมในความมั่นคง (Inclusive economy) เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ พัฒนาคุณภาพคน และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

ทั้งนี้คณะกรรมการภาครัฐและเอกชนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศทั้ง 12 คณะ แบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ ด้าน “Value Driver (7D)” หรือที่เรียกว่าคณะขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ประกอบด้วย D1 การยกระดับนวัตกรรมและผลิตภาพ D2 การส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลาง D3 การส่งเสริมการท่องเที่ยวและ MICE D4 การส่งเสริมการส่งออกและการลงทุนในต่างประเทศ D5 การพัฒนาคลัสเตอร์ภาคอุตสาหกรรมแห่งอนาคต (New S-curve) D6 การพัฒนาการเกษตรสมัยใหม่ และ D7 การสร้างรายได้และการกระตุ้นการใช้จ่ายของประเทศ และด้าน “Enable Driven (5E)” หรือที่เรียกว่า คณะสนับสนุน ซึ่งประกอบด้วย 5E ได้แก่ E1 การดึงดูดการลงทุนและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ E2 การยกระดับคุณภาพวิชาชีพ E3 การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ E4 การปรับแก้กฎหมายและกลไกภาครัฐ และ E5 การศึกษาพื้นฐานและการพัฒนาผู้นำ

ขณะที่คณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ (E3) เป็นคณะทำงานที่ผู้เขียนต้องการศึกษานั้น มีโครงสร้างการทำงานร่วมกัน 5 ภาคส่วน ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน ช่วยกันแก้ปัญหา เพื่อสร้างอนาคตให้ประเทศไทยผ่านโครงสร้างการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ โดยยึดหลักความสำเร็จ ได้แก่ ลดความเหลื่อมล้ำ พัฒนาคุณภาพคน และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

คณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ มี พลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้าทีมภาครัฐ และ นายฐานป สิริวัฒนภักดี เป็นหัวหน้าทีมภาคเอกชน นายอภิชาติ โตดิลกเวชช์ อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน เป็นเลขานุการร่วมภาครัฐ และมีคณะทำงานประกอบด้วย 19 คนคือ

- (1) นายสุวัพันธุ์ ตันยวรรธนะ รัฐมนตรี / รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) พลเอกฉัตรชัย สาริกัลยะ รัฐมนตรี / กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(3) พลตำรวจเอกอดุลย์ แสงสิงแก้ว รัฐมนตรี / รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

(4) นายสุวิทย์ เมษทริย์ รัฐมนตรี / รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์

(5) นายสมพล เกียรติไพบูลย์ ประธานที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจ
สำนักนายกรัฐมนตรี

(6) นายกฤษฎา บุญราช ปลัดกระทรวง / กระทรวงมหาดไทย

(7) นางเกศรา ฌัญชูศรี กรรมการและผู้จัดการ / ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

(8) นายอิสระ ว่องกุศลกิจ ประธานกรรมการกลุ่มมิตรผล / บริษัท น้ำตาลมิตรผล

จำกัด

(9) นายวิชัย อัครัสกร รองประธาน / บริษัท เวิลด์เทรดดิ้ง จำกัด

(10) นายแพทย์ พลเดช ปิ่นประทีป เลขานุการ / สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

(11) นายแพทย์ อำพล จินดาวัฒนะ เลขานุการ / คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ

(12) นายพลากร วงศ์กองแก้ว ผู้อำนวยการ / สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

(13) นายฤทธิ์ ธีระโกเมน ประธานกรรมการ / บริษัท เอ็มเค เรสโตรองต์ กรุ๊ป

จำกัด (มหาชน)

(14) นายศุภชัย เจียรนวนนท์ ประธานกรรมการ / บริษัท ทูร์ คอร์ปอเรชั่น จำกัด

(มหาชน)

(15) นายสรัญ รั้งศิริ ประธานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการกลุ่มปิโตรเลียมชั้นปลาย / บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

(16) นายยุทธนา เจียมตระการ ผู้ช่วยผู้จัดการใหญ่-การบริหารกลาง / บริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน)

(17) นายธนารักษ์ พงษ์เกษตรรา ประธานกรรมการ / บริษัท ทักษิณปาล์ม จำกัด

(18) นางบุษบา จิราธิวัฒน์ รองกรรมการผู้จัดการใหญ่ ฝ่ายสื่อสารองค์กร / บริษัท เซ็นทรัล พัฒนา จำกัด (มหาชน)

(19) นายวิสุทธิ วิทย์ฐานกรณ์ กรรมการผู้จัดการ / บริษัท น้ำมันพืชไทย จำกัด

สำหรับเป้าหมายคณะทำงานพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ คือสร้างรายได้ให้ชุมชน ประชาชนมีความสุข สิ่งที่สามารถสร้างรายได้ที่ยั่งยืนให้แก่ชุมชน มีอยู่ 3 กลุ่ม ได้แก่ การเกษตร การแปรรูป และการท่องเที่ยวโดยชุมชน โดยที่จะต้องพัฒนาและสร้างประสิทธิภาพตลอดต้นทาง ถึงปลายทางด้วย 5 พันธุ์เพื่อหลัก ได้แก่ (1) การเข้าถึงปัจจัยการผลิตทั้งด้านทรัพยากรและโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุน (2) สร้างองค์ความรู้จากในชุมชนและส่งเสริมความรู้เพื่อสร้างประโยชน์ต่อยอด (3) ช่วยพัฒนาการตลาดแบบบูรณาการ ตั้งแต่การวิเคราะห์ตลาดไปจนถึงช่องทาง

การขายใหม่ ๆ (4) การสื่อสารสร้างการรับรู้เพื่อความยั่งยืน (เน้นสร้างแรงบันดาลใจและเชื่อมโยงคนในพื้นที่ให้มีความรักและความภาคภูมิใจในสินค้า/บริการของตนเอง) (5) ช่วยบริหารจัดการทั้งด้านต้นทุน บัญชีและการบริหารความเสี่ยง

ระบบการดำเนินการพัฒนาและสร้างประสิทธิภาพ จะใช้กลยุทธ์การขับเคลื่อนผ่านบริษัท ประชากรรัฐรักสามัคคี จำกัด ในรูปแบบของ Social Enterprise (SE) หรือวิสาหกิจชุมชน ซึ่งมีโครงสร้างการบริหารเป็น 2 ระดับ ได้แก่ (1) ระดับประเทศ: มีบริษัท ประชากรรัฐรักสามัคคี (ประเทศไทย) จำกัด (บริษัท Holding กลาง) ซึ่งขับเคลื่อนพื้นที่ 18 กลุ่มจังหวัด (ตามโครงสร้างของกระทรวงมหาดไทย) มีหน้าที่บริหารจัดการองค์ความรู้ ส่งเสริมการพัฒนาสินค้าและรูปลักษณ์ผลิตภัณฑ์ การสร้างตราสินค้าและมาตรฐานการรับรองสินค้า ขับเคลื่อนการสร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้าชุมชน

ระดับจังหวัด ประกอบด้วย 76 จังหวัด บริหารงานโดย บริษัท ประชากรรัฐสามัคคี จำกัด ของแต่ละจังหวัด (เช่น บริษัท ประชากรรัฐรักสามัคคีภูเก็ต จำกัด) มีหน้าที่ค้นหาชุมชนที่มีความพร้อมเข้าร่วมกับ SE บริหารจัดการ SE จังหวัด สร้างรายได้ในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีความสุขอย่างยั่งยืน หาช่องทางการตลาดและการจัดจำหน่ายในระดับจังหวัด Social Enterprise คือบริษัทที่บริหารจัดการด้วยความโปร่งใส สร้างประโยชน์กลับมาสู่ชุมชน มีหลักเข้าใจง่าย ๆ 5 ประการคือ (1) มีเป้าหมายหลักเพื่อสังคมไม่ใช่เพื่อกำไรสูงสุด (2) เป็นรูปแบบธุรกิจที่รายได้หลักมาจากการขายสินค้าและบริการ ไม่ใช่เงินจากรัฐหรือเงินบริจาค (3) กำไรต้องนำไปขยายผล ไม่ใช่ปันผลเพื่อประโยชน์ส่วนตัว (4) บริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล และ (5) จัดทะเบียนเป็นรูปแบบบริษัท

พร้อมด้วยมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมทุกภาคส่วนในจังหวัดโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ภายใต้คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 106/2559 เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการประสานและขับเคลื่อนนโยบาย สานพลังประชารัฐประจำจังหวัด (คสป.) ลงนามโดย นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2560 มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน กรรมการจากภาครัฐและภาคเอกชน และมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดและพัฒนาการจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการร่วม คสป. โดยคณะนี้ต้องทำงานควบคู่กับ บริษัท ประชากรรัฐรักสามัคคีจังหวัด (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด ซึ่งแนวทางการทำงานร่วมกัน คือ ชี้เป้า กระจายงาน และติดตามสนับสนุนการขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐจังหวัด

ส่วนรูปแบบการทำงานด้วยจัดตั้งบริษัท Social Enterprise ได้แบ่งเป็น 3 ระยะ เริ่มในระยะแรก จำนวน 5 จังหวัด ได้แก่ ภูเก็ต อุตรดิตถ์ เพชรบุรี เชียงใหม่ บุรีรัมย์ ภายในเดือนเมษายน พ.ศ. 2559 และจะดำเนินการให้ครบคลุมทั้ง 76 จังหวัดภายในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2559 ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมของชุมชนเป็นตัวตั้ง

การบริหารจัดการบริษัทประชารัฐรักสามัคคี (จังหวัด) ประกอบด้วย (1) คณะกรรมการบริษัท มีหน้าที่สร้างความเข้าใจในพื้นที่ บูรณาการการเชื่อมโยงของทุกภาคส่วนในพื้นที่ รวมทั้งเชื่อมโยงกับคณะทำงานขับเคลื่อนฯ ส่วนกลาง (2) คณะทำงานขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐจังหวัด มีหน้าที่ให้คำแนะนำแนวทางในการดำเนินงานแก่ SE และพิจารณาให้การสนับสนุนชุมชนตามประเด็นปัญหาความเดือดร้อน (3) กรรมการผู้จัดการ มาจากตัวแทนของภาคชุมชนที่มีความพร้อมและเข้มแข็ง มีหน้าที่ค้นหาชุมชนที่มีความพร้อมเข้าร่วมกับ SE บริหารจัดการ SE จังหวัด ให้คำแนะนำด้านการบริหาร หาช่องทางการตลาดและจัดจำหน่ายส่งเสริมสินค้าชุมชนให้เป็นที่รับรู้ในระดับประเทศ บริษัท ประชากรัฐรักสามัคคี (ประเทศไทย) จำกัด มีสัดส่วนการถือหุ้น 76% จากบริษัทประชารัฐรักสามัคคีทั้ง 76 จังหวัด จังหวัดละ 1% และผู้ถือหุ้นอื่น ๆ อีก 25% การบริหารมีลักษณะแบบจากล่างขึ้นบน (Bottom-up)

ทั้งนี้ลักษณะการถือหุ้นกับการบริหารงานมีความแตกต่างกัน เนื่องจากภาครัฐไม่สามารถเป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาให้กับบริษัทเอกชนได้ และเป็นในนโยบายของการจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัด ซึ่งดำเนินการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ.2535 และแก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ เพื่อให้ไม่ให้เกิดการขับเคลื่อนขึ้นอยู่กับนโยบายช่วงใดช่วงหนึ่งและมีความต่อเนื่อง และยังมีการควบคุมสัดส่วนของการออกเสียงจากผู้ถือหุ้นในแต่ละภาคส่วนให้เท่าเทียมกัน กล่าวได้ว่า ไม่ว่าจะผู้ถือหุ้นจะมีจำนวนหุ้นมากน้อยเพียงใด แต่มีเขตแดนในการออกเสียงไม่เกิน 20% ดังนั้น ทุกภาคส่วนจะมีสิทธิออกเสียง 1 ใน 5 จึงเป็นรูปแบบใหม่ในการสร้างสถานะความเชื่อมโยงระหว่างทุกภาคส่วนร่วมขับเคลื่อนไปด้วยกัน ทั้งนี้ลักษณะบทบาทของบริษัทใน 3 กลุ่มงาน เช่น กลุ่มการท่องเที่ยวโดยชุมชน โดยดิงนักท่องเที่ยวเข้าสู่ชุมชน (หรือการสร้าง Traffic ให้เกิดขึ้นในพื้นที่) เนื่องจากนักท่องเที่ยวต้องจับจ่ายใช้สอยเพื่อใช้บริโภคอุปโภค จึงมีสินค้าจากการเกษตร/มีการแปรรูปสินค้าให้บริการนักท่องเที่ยว

2.10 ผลการดำเนินงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ ปี พ.ศ. 2559 (เดือนตุลาคม พ.ศ. 2559 - พฤษภาคม พ.ศ. 2560)

เชิงปริมาณ (1) มีกลุ่มเป้าหมาย ที่ คสป. จังหวัด และบริษัท ประชากรัฐรักสามัคคี จังหวัด คัดเลือกเพื่อส่งเสริมและพัฒนาจำนวนทั้งสิ้น 1,886 กลุ่ม แบ่งเป็น ดานการเกษตร 588 กลุ่ม ด้านการแปรรูป 827 กลุ่ม และดานการท่องเที่ยวโดยชุมชน 471 กลุ่ม (2) มีกลุ่มเป้าหมายที่มีรายได้เพิ่มขึ้น จำนวน 828 กลุ่ม เป็นเงินรวม 354,896,256 บาท และ (3) มีผู้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการ จำนวน 203,776 คน

เชิงคุณภาพ (1) เกิดรูปแบบการทำงานเชื่อมโยงกันของทุกภาคส่วนในจังหวัด ทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาสังคม โดยใช้ชุมชนเป็นตัวตั้ง (2) เกิดภาพการทำงานของคณะทำงานสานพลังประชารัฐ ทำงานส่งผลผลิตต่อกันในพื้นที่ (3) ชุมชนเกิดการเชื่อมโยงเครือข่ายการทำงาน

แบบเครือข่ายในการสร้างกิจกรรมมากขึ้น ส่งผลต่อเศรษฐกิจฐานรากและท้องถิ่นเข้มแข็ง (Local economy)

2.11 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อรพินท์ สฟโชคชัย³⁵ ได้เขียนรายงานที่ดีอาร์ไอ เรื่อง สังคมเสถียรภาพและกลไกประชาธิปไตย (Good governance) เพื่อศึกษาแนวคิดการพัฒนากลไกประชาธิปไตยให้เป็นการสนับสนุนและนำไปปฏิบัติ โดยในรายงานได้ระบุถึงการผลักดันแนวคิดและการสร้างการยอมรับร่วมกันในระดับโลกว่า “กลไกประชาธิปไตยและการพัฒนาคนที่ยั่งยืนเป็นประเด็นสำคัญที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ กลไกประชาธิปไตยเป็นรากฐานสำคัญที่ทำให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข” โดยกลไกประชาธิปไตยเป็นส่วนที่เชื่อมโยงองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วน คือ ประชาสังคม (Civil society) ภาคธุรกิจเอกชน (Private sector) และภาครัฐ (State หรือ Public sector) ซึ่งองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนนี้จะต้องเป็นกลไกในการสร้างความสมดุลของสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างมีเสถียรภาพ

นอกจากนี้กลไกประชาธิปไตยมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดูแลบริหารจัดการ 3 ด้าน คือด้านเศรษฐกิจ การเมือง และการบริหารประเทศ โดยกลไกประชาธิปไตยด้านเศรษฐกิจ (Economic governance) หมายถึง กระบวนการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายที่มีผลต่อเศรษฐกิจในประเทศ และระบบเศรษฐกิจในรูปแบบความสัมพันธ์อื่น ๆ กลไกประชาธิปไตยด้านการเมือง (Political governance) หมายถึง กระบวนการกำหนดนโยบายที่มีผลต่อประชาชนในประเทศ และกลไกการราชการหรือการบริหารรัฐกิจ (Administrative governance) หมายถึง กลไกและกระบวนการในการเปลี่ยนนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

ลักษณะและองค์ประกอบของกลไกประชาธิปไตย จะเป็นกลไกที่ขับเคลื่อนที่ยืนยันว่าการบริหารจัดการเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง คนส่วนใหญ่ยอมรับ มีขั้นตอนการจัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรมต่อสังคม สามารถจัดเศรษฐกิจให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่การที่กลไกประชาธิปไตยจะดีได้นั้นมีเงื่อนไขดังนี้ (1) การมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public participation) (2) ความสุจริตและโปร่งใส (Honesty and transparency) (3) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) (4) กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political legitimacy) (5) กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair legal framework and predictability) และ (6) ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล (Efficiency and effectiveness)

³⁵ อรพินท์ สฟโชคชัย, รายงานที่ดีอาร์ไอ สังคมเสถียรภาพและกลไกประชาธิปไตย (Good Governance), 5 - 6.

รายงานชิ้นนี้ได้ระบุชัดเจนว่าประเทศไทยได้พยายามอย่างต่อเนื่องในการสร้างและพัฒนากลไกประชารัฐที่ดี แต่ปัญหาของการดำเนินงานที่ผ่านมาในอดีตจะเน้นเรื่องของการสร้างประสิทธิภาพของระบบราชการเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งความพยายามดังกล่าวจะไม่สามารถสร้างกฎเกณฑ์หรือกลไกที่จะนำไปสู่การมีประชารัฐที่ดีได้ และยังเล็งเห็นว่าประเทศไทยยังขาดกลไกและเครื่องมือในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ ดังนั้นจากการศึกษารายงานเรื่อง สังคมเสถียรภาพและกลไกประชารัฐที่ดี (Good Governance) ยังขาดเรื่องข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติที่จะทำอะไรให้กลไกประชารัฐให้เป็นประชารัฐที่ดีได้ เป็นกลไกที่เกิดจากความร่วมของทุกภาคส่วน นอกจากนี้ในรายงานยังไม่ได้ระบุถึงปัจจัยอะไรที่จะทำให้กลไกประชารัฐนั้นจะดีหรือไม่ดี และในเนื้อหาของรายงานยังไม่ได้ระบุว่าปัจจัยที่อะไรหรือเครื่องมือประเภทไหนรูปแบบใดที่จะทำให้กลไกประชารัฐสามารถแปลงจากนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้เขียนจะนำหลักของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้เป็นเครื่องมือที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ตั้งแต่ภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนช่วยกันผลักดันยุทธศาสตร์และนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้จริง และมีประสิทธิภาพได้อย่างไร

ประภาส มั่นตะสูตร³⁶ ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง ประสิทธิภาพการนำนโยบายประชานิยมไปปฏิบัติในสังคมชนบทไทย เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการนำนโยบายประชานิยมไปปฏิบัติในสังคมชนบทไทย ซึ่งผลของการนำนโยบายประชานิยมไปปฏิบัติในสังคมไทยได้รับความพึงพอใจจากประชาชนในสังคมชนบท เพราะตรงตามความต้องการของประชาชนที่มีรายได้น้อย ประชาชนรู้สึกว่าได้รับการดูแลจากประชาชน แต่ในทางปฏิบัติและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลคือต้องการใช้นโยบายประชานิยมหวังผลคะแนนนิยมจากการได้คะแนนเลือกตั้งโดยไม่คำนึงถึงผลระยะยาวของผลพลอยได้จากนโยบายประชานิยมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

โดยปัจจัยที่เข้าถึงที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายประชานิยมไปปฏิบัติในสังคมชนบทไทยเกิดจากนโยบายประชานิยมเข้าถึงประชาชนกลุ่มคนรากหญ้าผู้มีรายได้น้อย รัฐบาลใช้นโยบายประชานิยมในโครงการต่าง ๆ สร้างแรงจูงใจมีกลุ่มคนได้รับผลประโยชน์ชัดเจน โดยเฉพาะผลประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการด้านเศรษฐกิจที่ประชาชนระดับรากหญ้าถูกเอารัดเอาเปรียบมาโดยตลอดจึงทำให้ประชาชนรู้สึกได้รับการดูแลจากรัฐบาล

ขณะเดียวกันในรายงานวิจัยได้สะท้อนให้เห็นปัญหาหรือผลเสียของประชานิยม อิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายประชานิยมไปปฏิบัติคือเรื่องของการคอร์รัปชันในโครงการ

³⁶ ประภาส มั่นตะสูตร, “ประสิทธิภาพการนำนโยบายประชานิยมไปปฏิบัติในสังคมชนบทไทย,” (วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์, 2559).

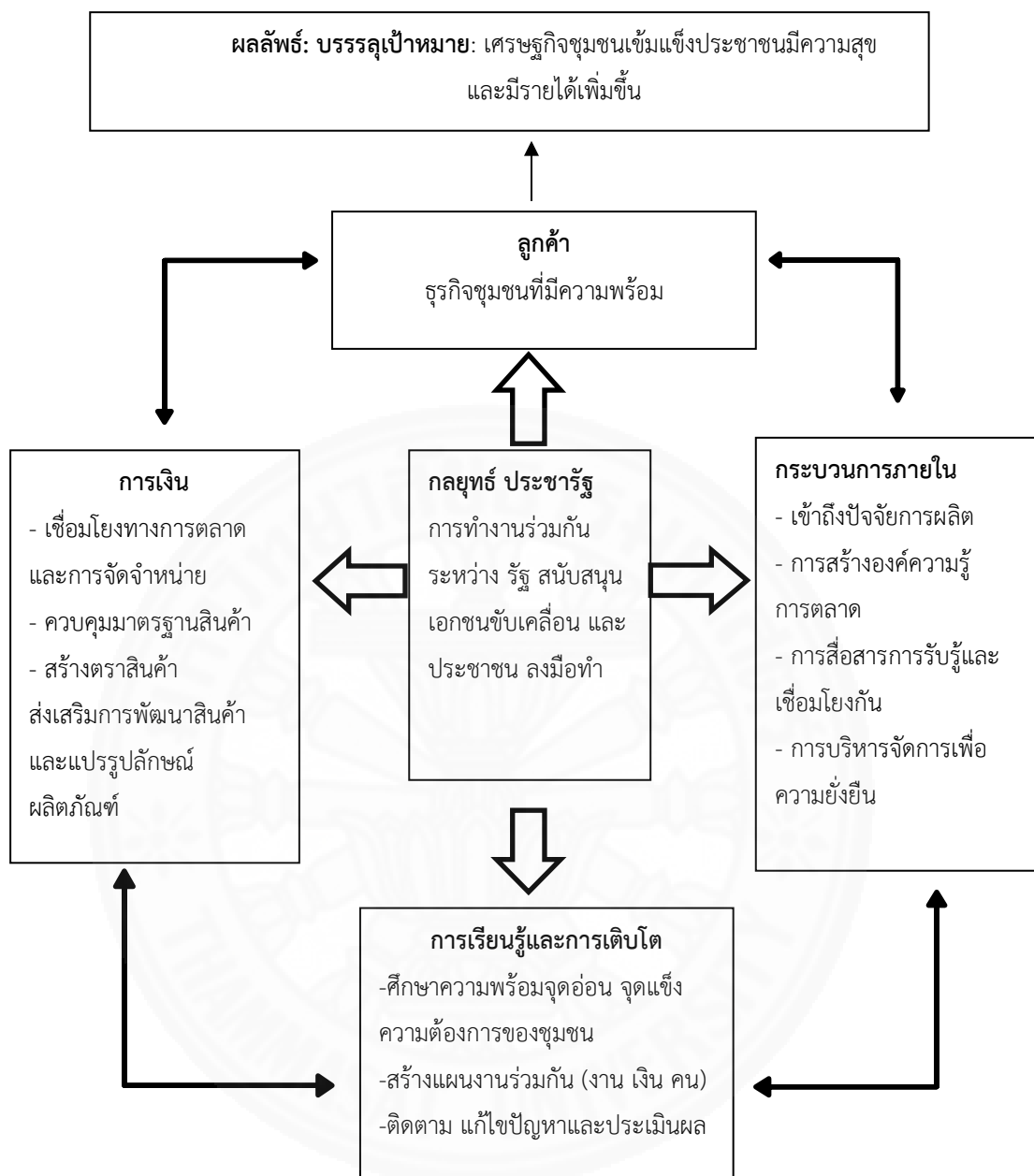
ต่าง ๆ มีความเหลื่อมล้ำระหว่างคนรวย คนจน ไม่มีความเป็นธรรมกับการดำเนินการของนโยบาย เป็นการช่วยเหลือเฉพาะกลุ่ม

งานวิจัยดังกล่าวได้เสนอแนะแนวทางการปรับปรุงของการดำเนินงานนโยบายภาครัฐที่รัฐคิดเอง ทำเอง สั่งการผ่านทางระบบราชการ และการดำเนินงานนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ ผ่านส่วนราชการอย่างเดียว ขาดการมีส่วนร่วมทั้งจากภาครัฐและเอกชน ซึ่งทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันอย่างมาก ข้อเสนอแนะจึงระบุว่าต้องปฏิรูปผู้ปฏิบัติงานซึ่งได้แก่ข้าราชการ ปรับปรุงประสิทธิภาพของข้าราชการ ระบบงานราชการ สร้างกลไกการตรวจสอบ สร้างคุณธรรม จริยธรรม ธรรมาภิบาลให้อยู่ในการปฏิบัติงานของข้าราชการ โดยต้องมีความจริงจัง สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ตลอดเวลา

จากการศึกษางานวิจัยดังกล่าวพบว่า การนำนโยบายภาครัฐไปปฏิบัติยังมีปัญหาอยู่มากทั้งการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติผ่านการทำงานจากภาครัฐเอง โดยขาดการทำงานบูรณาการร่วมกันกับภาคส่วนอื่น ๆ โดยเฉพาะภาคเอกชนที่มีความพร้อมและศักยภาพในการขับเคลื่อนนโยบายด้านเศรษฐกิจ ทั้งเรื่องของเงินทุน การตลาด และภาคประชาชน ประชาสังคม ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในส่วนของการดำเนินงานกระบวนการนโยบายตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากภาคประชาสังคม ประชาชนจะเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง และสามารถจะเป็นส่วนที่บอกภาครัฐได้ว่า ประชาชน ชุมชน หรือชนบทในพื้นที่นั้น ๆ ต้องการให้ภาครัฐช่วยเหลืออย่างไรให้ตรงตามความต้องการที่แท้จริง อีกทั้งนโยบายของภาครัฐเองต้องคำนึงถึงการช่วยเหลือประชาชนในมิติความยั่งยืน ให้ประชาชนสามารถช่วยเหลือตนเองได้อย่างเข้มแข็งในการสร้างความเป็นไปได้ในทางเศรษฐกิจ ในการสร้างความมั่นใจให้สังคมไทยสามารถก้าวไปข้างหน้าอย่างมั่นคงมีเสถียรภาพอย่างยั่งยืน

2.12 กรอบแนวคิดการศึกษา

งานศึกษานี้ศึกษากระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ โดยใช้ทฤษฎี การจัดการองค์การสมัยใหม่ และเครื่องมือการประเมินผลองค์การ Balanced Scorecard สำหรับองค์กรที่ไม่มุ่งแสวงหาผลกำไร และทฤษฎีการทำงานร่วมกันแบบ Good Governance ที่บูรณาการ 3 ฝ่าย คือ รัฐ เอกชนและประชาสังคม โดยสามารถสร้างเป็นกรอบแนวคิดการศึกษาได้ดังภาพที่ 2.4 ดังนี้



ภาพที่ 2.4 กรอบแนวคิดการศึกษา เรื่อง “การศึกษาผลการดำเนินงานของคณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ”, ฐาภิภา จันทร์เทพ.

จากตารางข้างบน ผู้เขียนจะศึกษากระบวนการดำเนินงานของคณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ โดยใช้ทฤษฎี การจัดการองค์การสมัยใหม่ และเครื่องมือการประเมินผลองค์กร Balanced Scorecard สำหรับองค์กรที่ไม่มุ่งแสวงหาผลกำไร

2.12.1 มุมมองด้านกลยุทธิ์การทำงานร่วมกัน 3 ภาครัฐ เอกชน และประชาชน
โดยได้ศึกษาการทำงานบูรณาการร่วมกันทั้ง 3 ภาคส่วนคือ รัฐ เอกชน ประชาสังคม และประชาชนว่าจะส่งผลต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ประชารัฐภายใต้คณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก

และประชาชนให้มีประสิทธิภาพได้อย่างไร ด้วยการจัดความสัมพันธ์การทำงานบูรณาการแบบแนวนอน (Horizontal governance) ที่จะจัดระบบการทำงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ทั้งเรื่องของการทำบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกัน โดยรัฐทำหน้าที่กำหนดนโยบาย เอื้ออำนวยสนับสนุน (Facilitator) มากกว่าผู้ดำเนินการ (Doer) ด้วยตัวเอง โดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนด้วยศักยภาพการทำงานในรูปแบบของเอกชนและแสวงหาความร่วมมือจากภาคส่วนอื่น ๆ รวมถึงภาคประชาสังคมที่เปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกกระบวนการและเป็นส่วนสำคัญของปลายทางคือการปฏิบัติและได้รับผลประโยชน์จากยุทธศาสตร์ประชาชน

2.12.2 มุมมองทางด้านลูกค้า (Customer perspective) จะทำงานร่วมกันโดยยึดหลักความร่วมมือในส่วนของธุรกิจชุมชนเป็นแกนหลัก โดยใช้กระบวนการในการคัดเลือกชุมชนที่มีความแข็งแกร่ง มีความพร้อมในการทำงาน มีความต้องการความช่วยเหลือที่ชัดเจน และมีสินค้าหรือบริการที่โดดเด่น

2.12.3 มุมมองด้านการเงิน (Financial perspective) ที่ใช้กำไรเป็นตัววัดเพื่อตอบคำถามที่ผู้ถือหุ้นจะมองว่าองค์กรจะต้องเป็นอย่างไร เพื่อให้ประสบความสำเร็จทางการเงิน โดยการกระบวนการดำเนินงานจะหารายได้หรือสร้างรายได้ด้วยวิธีการเชื่อมโยงทางการตลาดให้กว้างขึ้น และการชองจัดจำหน่ายที่เพิ่มขึ้น พร้อมกับควบคุมมาตรฐานสินค้า สร้างตราสินค้า และส่งเสริมการพัฒนาสินค้าและแปรรูปลักษณะผลิตภัณฑ์

2.12.4 มุมมองทางการเรียนรู้และการเจริญเติบโต (Learning and growth) องค์กรจะต้องมีการพัฒนาและปรับปรุงเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างยั่งยืน ด้วยการศึกษาความร่วมมือจุดอ่อน จุดแข็งความต้องการของชุมชน สร้างแผนงานร่วมกัน (งาน เงิน คน) ติดตามแก้ไขปัญหาและประเมินผลเพื่อนำไปสู่การพัฒนา บริษัทประชาชนสามัคคีหรือธุรกิจชุมชนอยู่ได้อย่างยั่งยืนด้วยตนเองในอนาคต

2.12.5 มุมมองทางด้านกระบวนการภายใน (Internal business process) จัดกลยุทธ์ในการทำงานร่วมกัน โดยแบ่งบทบาทหน้าที่ตามความสามารถศักยภาพในแต่ละภาคส่วน โดยรัฐทำหน้าที่สนับสนุนช่วยเรื่องนโยบาย โครงสร้างพื้นฐาน สนับสนุนเงินผ่านสถาบันการเงิน ภาครัฐตามหลักเกณฑ์การปล่อยเงินกู้ เอกชนขับเคลื่อนช่วยเรื่องความรู้ด้านการบริหารจัดการ การเชื่อมโยงตลาด ทำแผนธุรกิจ สนับสนุนเงินทุนผ่านธนาคารพาณิชย์ และส่วนภาคประชาชนหรือธุรกิจชุมชนจะต้องพร้อมที่จะเรียนรู้ทำความเข้าใจความต้องการและลงมือทำ พร้อมทั้งจะเป็นเจ้าของผลิตภัณฑ์ เป็นผู้ให้บริการและดำเนินธุรกิจ

ดังนั้นจากแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำให้เห็นว่าการทำงาน
บูรณาการร่วมกันหลายภาคส่วนจะส่งผลต่อความสำเร็จของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ประชารัฐ
การทำงานร่วมกันจะเป็นกลไกประชารัฐที่ดีเกิดการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมายและ
วัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ประชารัฐในการขับเคลื่อนพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐได้



บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องผลการดำเนินงานของคณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ ผู้เขียนมีความสนใจในการศึกษาวิจัยเนื่องจากการขับเคลื่อนนโยบายรัฐที่มีรูปแบบการขับเคลื่อนนโยบายในรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ซึ่งการทำงานแบบร่วมมือกันทั้ง 3 ฝ่าย ทั้งรัฐ เอกชน และภาคประชาสังคม จะสามารถผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ได้

3.1 วิธีการศึกษา

การค้นคว้าอิสระนี้ได้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative study) ผู้เขียนได้แบ่งลักษณะการเก็บรวบรวมข้อมูลออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

3.1.1 การเก็บข้อมูลระดับปฐมภูมิ กล่าวคือ ทำการศึกษาภาคสนาม (Field study) เพื่อให้ได้รับข้อมูลเชิงประจักษ์ ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเพิ่มโอกาสในการสัมผัสกับสภาพความเป็นจริงของกระบวนการสร้างความสัมพันธ์ให้มากที่สุด โดยผู้เขียนยึดการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) กลุ่มประชากรในคณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ หมายถึง ประชากรจากบริษัท ประชากรรัฐรักสามัคคี (ประเทศไทย) จำกัด และบริษัท ประชากรรัฐรักสามัคคีจังหวัด (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ “ประชารัฐ” ตั้งแต่ระดับนโยบายและภาคปฏิบัติทั้งภาคส่วนรัฐบาล เอกชน ประชาชน วิชาการและภาคประชาสังคม ที่จะทำให้ภาคชุมชนต่าง ๆ มีรายได้ ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและยั่งยืนให้ภาคชุมชนต่าง ๆ และต้องอยู่ได้แบบยั่งยืน อนึ่ง การคัดสรรกลุ่มบุคคลากรในคณะทำงานและบริษัท ประชากรรัฐรักสามัคคี (ประเทศไทย) จำกัด และบริษัท ประชากรรัฐรักสามัคคีจังหวัด (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด ผู้เขียนได้ยึดวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบก้อนหิมะ (Snowball sampling) เป็นหลัก เนื่องจากผู้เขียนเล็งเห็นว่าวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบดังกล่าวสามารถเอื้ออำนวยความสะดวกให้ผู้เขียนดำเนินการสัมภาษณ์กลุ่มบุคคลากรในคณะทำงานในแต่ละภาคส่วนทั้ง รัฐ เอกชนและภาคประชาสังคม ซึ่งมีบทบาทในการขับเคลื่อนนโยบายนำไปสู่การปฏิบัติได้เป็นอย่างดี

3.1.2 การเก็บข้อมูลระดับทุติยภูมิ กล่าวคือ ผู้เขียนดำเนินการค้นคว้าและศึกษา เอกสาร ตลอดจนผลงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง (Documentary research) ที่ได้มีการเก็บรวบรวม ข้อมูลไว้ ตั้งแต่ยุทธศาสตร์ประชารัฐได้เริ่มดำเนินการ ยกตัวอย่างเช่น เอกสาร สารสาร บทสัมภาษณ์ คณะทำงานประชารัฐถึงผลการดำเนินงานในรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงเอกสารรายงานการประชุมร่วม การจัดกิจกรรมและผลการดำเนินงานของ บริษัท ประชารัฐสามัคคี (ประเทศไทย) จำกัด บทวิเคราะห์ทั้งในรูปสื่อสิ่งพิมพ์และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนรายงานการศึกษาวิจัยต่าง ๆ ของแต่ละองค์กรที่เกี่ยวข้อง

3.2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

หลังจากได้ระบุกลุ่มประชากรเป้าหมายเรียบร้อยแล้ว ผู้เขียนดำเนินการเก็บรวบรวม ข้อมูลตามขั้นตอน ดังนี้

3.2.1 ติดต่อกลุ่มประชากรเป้าหมายเพื่อขออนุญาตดำเนินการสัมภาษณ์ ทั้งนี้ได้มีการ นัดหมาย วัน เวลา และสถานที่ ซึ่งขึ้นอยู่กับความสะดวกของผู้ให้สัมภาษณ์

3.2.2 ติดต่อโครงการปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อขอ หนังสือติดต่อราชการ แล้วส่งถึงกลุ่มประชากรเป้าหมายเพื่อขออนุญาตให้ผู้เขียนสามารถดำเนินการ สัมภาษณ์ตามประเด็นที่กำหนดไว้

3.2.3 ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) กลุ่มประชากรเป้าหมาย ตามวัน เวลา สถานที่ที่ได้ตกลงร่วมกัน เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลที่จำเป็นต่อการศึกษา ทั้งนี้ก่อน ดำเนินการสัมภาษณ์ ผู้เขียนขออนุญาตผู้ให้สัมภาษณ์เพื่อบันทึกเสียงร่วมด้วย (ในกรณีผู้ให้สัมภาษณ์ ยินยอมให้บันทึกเสียง)

3.2.4 รวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ตามประเด็นที่ได้กำหนดไว้

3.2.5 นำข้อมูลทั้งหมด (ปฐมภูมิและทุติยภูมิ) มาร้อยเรียง เพื่อการวิเคราะห์ข้อมูล ต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งคำตอบของการศึกษาครั้งนี้

3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล

เครื่องมือเพื่อการศึกษาครั้งนี้อยู่ในรูปแบบการตั้งคำถามเป็นหลัก โดยผู้เขียนเลือกตั้ง คำถามลักษณะปลายเปิดหรือ กึ่งโครงสร้าง โดยผู้เขียนสังเกตเห็นแล้วว่าวิธีการตั้งคำถามรูปแบบ ดังกล่าว จะสามารถก่อให้เกิดผลดีทั้งต่อผู้เขียนและต่อผู้ให้สัมภาษณ์ กล่าวคือ ผู้สัมภาษณ์สามารถ สอบถาม ไล่เรียงและสามารถเพิ่มเติมประเด็นได้อย่างเสรี ขณะเดียวกันผู้ให้สัมภาษณ์สามารถที่จะให้ ข้อมูลแก่ผู้เขียนได้นอกเหนือจากประเด็นที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ประเด็นคำถามในการสัมภาษณ์ ผู้เขียน จะแบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาคนักวิชาการ และประชาชน

ซึ่งเป็นการแบ่งตามประชากรที่ศึกษาตามข้างต้นที่กล่าวไว้ โดยแบ่งคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ เป็น 6 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์ ได้แก่ ชื่อ นามสกุล หน่วยงาน ตำแหน่ง และหน้าที่รับผิดชอบในขณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ

ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นด้านสภาพแวดล้อมและวัตถุประสงค์ของนโยบายประชารัฐ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ มีผลต่อการดำเนินงานให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือไม่

ส่วนที่ 3 ความคิดเห็นด้านกระบวนการดำเนินงานเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ตั้งไว้หรือไม่ และมีปัญหาอุปสรรคในส่วนใดบ้างอย่างไร

ส่วนที่ 4 ความคิดเห็นด้านผลผลิตของนโยบายประชารัฐ หรือผลการดำเนินงาน เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้เข้าร่วมตั้ง “วิสาหกิจเพื่อสังคม” (Social enterprise) หรือไม่

ส่วนที่ 5 ความเห็นด้านกระบวนการการทำงานแบบมีส่วนร่วมเป็นอย่างไร

ส่วนที่ 6 ข้อเสนอแนะ

3.4 จริยธรรมในการศึกษา

3.4.1 การให้ความยินยอมเข้าร่วมการวิจัย (Informed Consent)

3.4.2 การอธิบายโครงการวิจัยแก่ผู้เข้าร่วมโครงการ (Debriefing)

3.4.3 การเคารพความเป็นส่วนตัว (Privacy)

3.4.4 การรักษาความลับ (Confidentiality)

3.5 ระยะเวลาในการศึกษา

การศึกษานี้จะใช้ระยะเวลาดังแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2559 ถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2560

3.6 ข้อจำกัดในการศึกษา

เนื่องจากยุทธศาสตร์ประชารัฐ และการทำงานของคณะกรรมการประชารัฐ ภายใต้บริษัทประชารัฐ สามัคคี จำกัด เป็นยุทธศาสตร์ขนาดใหญ่ และมีการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และนโยบายในรูปแบบความร่วมมือกันหลายภาคส่วน ทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาสังคม ข้อมูลที่ได้อาจจะไม่ใช่ข้อเท็จจริงทั้งหมดและไม่อาจจะครบถ้วนได้ ซึ่งการให้ข้อมูลของแต่ละฝ่ายอาจจะมีมุมมองที่แตกต่างกัน และต้องใช้ระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลนาน แต่การทำงานวิจัยมีระยะเวลาในการเก็บข้อมูลที่จำกัด จึงทำให้การเก็บข้อมูลอาจไม่ครบถ้วนสมบูรณ์เท่าที่ควร แต่ผู้เขียนจะทำการหาข้อมูลจากหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง หาข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต รวมถึงลงภาคสนาม

ไปเก็บเกี่ยวข้อมูลจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ครอบคลุมประเด็นทั้งหมด เพื่อจะได้เป็นประโยชน์ต่อ
ผู้ที่สนใจยุทธศาสตร์ประชารัฐให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้



บทที่ 4

ผลการวิจัยและอภิปรายผล

จากการทบทวนวรรณกรรม การศึกษาทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ ทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และกรอบแนวคิดการประเมินผลการปฏิบัติงานองค์การ Balanced Scorecard สำหรับองค์การไม่มุ่งแสวงหาผลกำไร ผู้เขียนได้เลือกที่จะศึกษาการศึกษาผลการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ 5 มุมมอง คือ

4.1 กลยุทธ์การทำงานร่วมกันแบบ Good governance ใน 3 ภาคี รัฐ เอกชน และประชาชน

4.2 มุมมองทางด้านลูกค้า (Customer perspective)

4.3 มุมมองด้านการเงิน (Financial perspective)

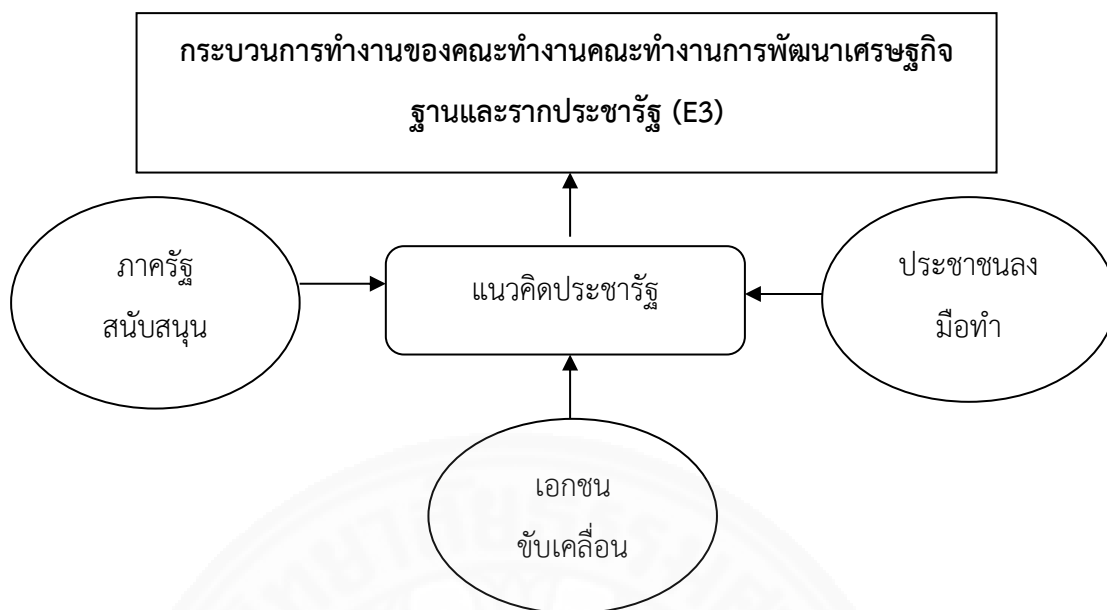
4.4 มุมมองทางการเรียนรู้และการเจริญเติบโต (Learning and growth)

4.5 มุมมองทางด้านการกระบวนการภายใน (Internal business process)

โดยผู้เขียนได้ศึกษาผลการดำเนินขององค์การหรือคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ ในมุมมองด้านต่าง ๆ ที่กล่าวในข้างต้น ซึ่งล้วนส่งผลต่อผลสำเร็จของการดำเนินงานการผลักดันยุทธศาสตร์ฐานพลังประชารัฐของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี โดยผู้เขียนขอชี้แจงรายละเอียดของแต่ละมุมมอง และขอแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงกันของปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

4.1 มุมมองด้านกลยุทธ์การทำงานร่วมกันแบบ Good governance 3 ภาคี รัฐ เอกชน และประชาชน

ยุทธศาสตร์รัฐบาลด้านฐานพลังประชารัฐ ด้วยคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ เป็นการทำงานในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากผ่านกลไกประชารัฐตามนโยบายของรัฐบาล โดยเป็นความร่วมมือของทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน เพื่อนำไปสู่เป้าหมายสูงสุดเพื่อสร้างรายได้ให้กับชุมชน และประชาชนให้อยู่ดีกินดีมีความสุข จนกระทั่งนำไปสู่การสร้างเครือข่ายบริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคี จำกัด ซึ่งเป็นวิสาหกิจเพื่อสังคมในทุกจังหวัด ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงรูปแบบโครงสร้างการแบ่งงานกันทำหน้าที่ของแต่ละฝ่ายว่าแต่ละฝ่ายมีหน้าที่ความรับผิดชอบกันอย่างไร



ภาพที่ 4.1 มุมมองด้านกลยุทธ์การทำงานร่วมกันแบบ Good governance 3 ภาคี รัฐ เอกชน และประชาชน, ฐายิกา จันทร์เทพ.

4.1.1 กระบวนการทำงานระหว่างภาครัฐและเอกชนปรับตัว

จากที่ผู้เขียนได้ศึกษาโครงสร้างการทำงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานและรากประชารัฐ (E3) ภาครัฐ มีพลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หัวหน้าทีมภาครัฐ ที่จะสนับสนุนการทำงานตามนโยบายรัฐบาล มีนายธำปน สิริวัฒนภักดี กรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) เป็นหัวหน้าทีมภาคเอกชนที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจชุมชน และมีนายอภิชาติ โตดิลกเวชช์ อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน เป็นเลขานุการร่วมภาครัฐ และนายประวิช สุขุม ผู้แทนบริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) เป็นเลขานุการร่วมภาคเอกชน ประกอบกับคณะกรรมการร่วมอื่น ๆ ที่มาจากภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐวิชาการ และภาคประชาสังคมร่วมด้วย

สอดคล้องกับ ทฤษฎีการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ตามที่ บุญเกียรติ การะเวกพันธ์¹ ให้ความหมายของการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ คือการบริหารจัดการภาครัฐที่นำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการและการแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ โดยการนำเอาแนวทางหรือวิธีการบริหารงานของ

¹ บุญเกียรติ การะเวกพันธ์ และคณะ, “การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่,” <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่> (สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560).

ภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐ การส่งเสริมระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งระบบการทำงานคือหน่วยงานราชการ ได้ทบทวนบทบาทและภารกิจของตนเองให้มีความเหมาะสม และไปมุ่งเน้นการพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่น ถ้าย้อนภารกิจบางอย่างที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินงานเองให้ภาคส่วนอื่น รวมทั้งการสร้างความร่วมมือหรือความเป็นภาคีหุ้นส่วน (Partnership) ระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่น

ซึ่งสอดคล้องกับกระบวนการทำงานเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ ที่ ดร.อนุรักษ์ เรืองรอบ ที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจฐานรากและสัมมาชีพชุมชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.) ได้อธิบายกระบวนการดำเนินงานของโครงการผสานพลังประชารัฐ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากว่า

นอกจากมีคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ แล้ว ได้ขับเคลื่อนงานผ่านโครงการกิจกรรมต่าง ๆ ด้วย รัฐไม่ได้ทำเองทั้งหมดและให้หน่วยงานทั้งหน่วยงานราชการ เอกชน ภาคประชาสังคม จึงรวมทำข้อตกลงจำนวน 3 ฉบับ ประกอบด้วย โครงการขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานราก โครงการ 1 ตำบล 1 เอสเอ็มอี (SME) การเกษตร และโครงการเชื่อมโยง การค้าปลีก สินค้าเกษตร ผลิตภัณฑ์ชุมชน และการท่องเที่ยว โดยภาคีที่เข้าร่วมลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือครั้งนี้ ได้แก่ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ปฏิบัติการพัฒนาชุมชนครอบคลุม 6,447 ตำบลทั่วประเทศ และพัฒนาความร่วมมือกับมูลนิธิสัมมาชีพในการสนับสนุนความเข้มแข็งเศรษฐกิจฐานราก ภายใต้อุทธศาสตร์ประชารัฐ ปี พ.ศ. 2559 จำนวน 1,500 ตำบล ปี พ.ศ. 2560 จำนวน 2,500 ตำบล โดยร่วมมือระหว่างสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) มูลนิธิสัมมาชีพ หน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน ประกอบด้วยสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย สำนักงานสร้างเสริมกิจการเพื่อสังคมแห่งชาติ (สกส.) กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมการค้าภายใน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน สำนักงานสร้างเสริมกิจการเพื่อสังคมแห่งชาติ สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติ สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (องค์การมหาชน) สโมสรโรตารีสัมพันธ์วงศ์ สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร บริษัท เอสซีไออินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด องค์การบริหารพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) เครือข่ายธุรกิจ Biz Club Thailand สมาพันธ์เอสเอ็มอีไทย สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) บริษัท น้ำตาลมิตรผล จำกัด

(มหาชน) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เป็นต้น²

ซึ่งจะเห็นได้ว่าการทำข้อตกลงความร่วมมือจากทุกภาคส่วน คือการสร้างความร่วมมือหรือความเป็นภาคีหุ้นส่วน (Partnership) ระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่น เช่น การส่งเสริมการสร้างความร่วมมือในรูปแบบภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นรูปแบบหุ้นการลงทุนขั้นพื้นฐาน ความร่วมมือสามารถเป็นรูปแบบของการทำงานที่ภาครัฐไม่สามารถดำเนินการเองได้ทั้งหมด และไม่สามารถตอบสนองหรือให้การสนับสนุนบริการได้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน

4.1.2 โครงสร้างการทำงานมีความเชื่อมโยง เกิดการขยายเครือข่ายระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และประชาชน ส่งผลให้เกิดระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามที่ บุญเกียรติ การะเวกพันธ์³ ที่ระบุว่า การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนสามารถเข้ามาเป็นผู้จัดบริการสาธารณะแทนภาครัฐ โดยอาศัยการจัดทำข้อตกลงร่วม (Compact) ในรูปแบบการดำเนินงานในลักษณะหุ้นส่วน ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมและชุมชน ซึ่งมีเป้าหมายของข้อตกลงอยู่ที่การร่วมกันเพื่อดำเนินภารกิจจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ และยังสามารถพัฒนารูปแบบและแนวทางการบริหารงานแบบเครือข่าย (Networked governance) โดยการปรับเปลี่ยนบทบาท โครงสร้างและกระบวนการทำงานขององค์กรภาครัฐให้สามารถเชื่อมโยง การทำงานและทรัพยากรต่าง ๆ ของหน่วยงาน ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ให้เกิดการพึ่งพากันในรูปแบบพันธมิตร มีการบริหารงานแบบยืดหยุ่น เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ มีการตัดสินใจที่รวดเร็วทันต่อสถานการณ์ เชื่อมโยงระบบการทำงานระหว่างองค์กรได้ ด้วยความสะดวกและรวดเร็ว³

สอดคล้องกับแนวคิดของ วสันต์ เหลืองประภัสร์⁴ ที่อธิบายว่าการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management: NPM) มุ่งเน้นแสวงหาแนวทางในการนำเอาแนวคิดและแนวปฏิบัติในภาคธุรกิจเอกชน (Business approach) มาปรับใช้ในการบริการงานภาครัฐ

² อนุรักษ์ เรืองรอบ, สัมภาษณ์โดย ฐายิกา จันทร์เทพ, กรุงเทพฯ, 5 มิถุนายน 2560.

³ บุญเกียรติ การะเวกพันธ์ และคณะ, “การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่.”

⁴ วสันต์ เหลืองประภัสร์, “การจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย: สองกระแสความคิดในการบริหารงานภาครัฐ “ลูกค้า” หรือ “พลเมือง”?,” รัฐศาสตร์สาร 26, ฉ. 2 (2548): 35 - 86.

โดยรากฐานความคิดคือการนำเอาแนวคิดเรื่อง “กลไกทางการตลาด” (Market mechanisms) มาปรับใช้เพื่อทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชนผู้รับบริการมีปฏิสัมพันธ์ เดกเช่นกันที่เกิดขึ้นในตลาด (Marketplace) และถูกขับเคลื่อนไปตามแรงผลักดันของการแข่งขัน

จากผู้เขียนได้สัมภาษณ์ พลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะหัวหน้าทีมภาครัฐคณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ ถึงแนวคิดการทำงานคณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ ผลการดำเนินงาน พลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา ได้ระบุว่า

เป็นการเริ่มก้าวแรกที่ดี เพราะมีโครงสร้างการทำงานโดยบูรณาการทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน นักวิชาการ ประชาสังคม เป็นหน่วยธุรกิจที่เอากำไรแต่ไม่แบ่งปันผลประโยชน์กันเหมือนบริษัททั่วไป แต่จะเอากำไรกลับคืนสู่สังคม ยกขบวนรายได้ให้ประชาชน โดยรูปแบบโครงการดังกล่าวมาจากพระราชดำริของในหลวงรัชกาลที่ 9 โครงการเศรษฐกิจพอเพียง เอามาเป็นแม่แบบในการแก้ปัญหา จึงเกิดโครงการประชารัฐขึ้น⁵

นอกจากนี้ ดร.อนุรักษ์ เรืองรอบ ได้ขยายความเกี่ยวกับการทำงานของคณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐเพิ่มเติมว่า

กระบวนการทำงานของประชารัฐที่รัฐสนับสนุน เอกชนขับเคลื่อน ประชาชนลงมือ โดยโครงการประชารัฐพยายามคัดเลือกเอาชุมชนที่มีความพร้อมทั้งด้านของผลผลิตและการตลาด บุคคลากรต่างๆเขามานำร่องและส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็ง ซึ่งเราไม่ได้ทิ้งคนหรือชุมชนที่ไม่มีความพร้อม แต่เราต้องการให้เกิดการเรียนรู้ ต้องการให้ภาคชุมชนจับมือไปด้วยกันเป็นกลุ่มเป็นก้อน โดยเฉพาะบทบาท พอช. คือเราใช้หลักการพื้นที่เป็นตัวตั้ง นั่นเพราะเราต้องการบูรณะชนบท ออกแบบกลไกต่าง ๆ ให้เกิดความเข้มแข็งในพื้นที่ อาศัยศักยภาพในพื้นที่เป็นแกนกลางในการส่งเสริมและพัฒนาจากภาคีทั้งรัฐและเอกชน หรือเรียกว่ากระบวนการทำงานด้วยพลังเครือข่าย⁶

สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) ที่เน้นโครงสร้างของการบริหารราชการ ยกขบวนมีส่วนร่วมของประชาชน และให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน ร่วมเสนอปัญหาและความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น การตัดสินใจ การดำเนินการร่วมคิดแนวทางการแก้ไขปัญหา รับรู้ข้อมูลการปฏิบัติงานตลอดจนเข้าร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา

⁵ อนุพงษ์ เผ่าจินดา, สัมภาษณ์โดย ฐายิกา จันทร์เทพ, กรุงเทพฯ, 24 เมษายน 2560.

⁶ อนุรักษ์ เรืองรอบ, สัมภาษณ์โดย ฐายิกา จันทร์เทพ, กรุงเทพฯ, 5 มิถุนายน 2560.

ด้วยกระบวนการที่เชื่อมโยงระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ เช่น เอกชน ประชาชน ชุมชน และองค์กรต่าง ๆ ให้โอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจ ร่วมแรงร่วมใจในการดำเนินการ และร่วมรับประโยชน์จากการพัฒนา

ขณะนี้ บริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคี (ประเทศไทย) จำกัด ได้ทำการจัดตั้งครบทั้ง 76 จังหวัดแล้ว และมีการทำงานกันอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแต่ละจังหวัดจะรวมกลุ่ม เช่น การเกษตร ปศุสัตว์ ท่องเที่ยว ผลิตภัณฑ์แปรรูป เป็นต้น อย่างไรก็ตามในด้านการเกษตร เกษตรกรยังไม่มีความรู้ในการค้าขาย อะไรที่รัฐช่วยได้ก็ช่วย เพื่อสนับสนุนให้มีศักยภาพ ความรู้ความสามารถ การทำงานในส่วนของภาครัฐได้สนับสนุนในด้านนโยบายและการขับเคลื่อนด้านโครงสร้างเพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินงานต่าง ๆ นอกจากนี้รัฐยังเปรียบเสมือนพี่เลี้ยงที่ให้คำปรึกษาในจากหน่วยงานต่าง ๆ และประชาชนที่ติดขัดในเรื่องการลงมือทำ ซึ่งขณะนี้พบว่าประชาชนในชุมชนหรือชนบทส่วนใหญ่ยังขาดองค์ความรู้ หรือกระบวนการทำงานอย่างเป็นระบบและมาตรฐาน ซึ่งอาจจะต้องให้ภาควิชาการหรือ นักวิชาการในพื้นที่ช่วยแก้ปัญหา

ซึ่งตรงกับสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของ ดร.โหมยง โตะทอง กรรมการบริษัทประชาธิปไตยรักสามัคคีเพชรบุรี (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด ระบุว่า บทบาทนักวิชาการทำหน้าที่ให้องค์ความรู้ด้านกระบวนการต่าง ๆ และเชื่อมโยงเครือข่ายทุกภาคส่วนในจังหวัด เนื่องจากเป็นกลุ่มคนที่มีประสบการณ์การทำงานร่วมกับทุกภาคส่วน นักวิชาการประจำจังหวัดจะมีความเชี่ยวชาญและมีความเข้าใจในพื้นที่นั้น ๆ ว่ามีทรัพยากรอะไรบ้างที่สามารถสร้างรายได้ สร้างธุรกิจในพื้นที่ได้ และถือว่าเป็นคนสำคัญหนึ่งคนที่จะเป็นตัวหลักเครือข่ายในพื้นที่ ที่จะเชื่อมโยงภาคส่วนต่าง ๆ หรือบุคคลสำคัญที่มีบทบาทในจังหวัดเข้ามาร่วมกันดำเนินงานผลักดันประชาธิปไตยจังหวัด

การทำงานในภาคส่วนวิชาการ เราทำงานร่วมกับส่วนงานอื่น ๆ ที่มีทั้งภาคเอกชน รายใหญ่ บริษัท ไทยเบฟฯ โดยบริษัทได้พนักงานมาร่วมทำงานอย่างเต็มที่ พนักงาน 1 คนจะดูแล 10 จังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ผู้นำภาคเอกชน และผู้นำชุมชนท้องถิ่น ซึ่งทีมงานเราจะทุ่มเทในการทำงานและใส่ใจในเนื้องาน เช่น การ ร่วมประชุมประชุมคณะกรรมการประสานและขับเคลื่อนนโยบายสานพลังประชาธิปไตยจังหวัด (คสป.) ซึ่งในที่ประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดก็มาร่วมด้วยประจำ ดังนั้น การดำเนินงานต่าง ๆ จะขับเคลื่อนไปได้ดี เกิดการมีส่วนร่วมทั้งในส่วนของนโยบายส่วนภาคปฏิบัติและในชุมชน เมื่อทีมงานหรือคณะกรรมการเจอโอกาสหรือปัญหาอุปสรรคสามารถดำเนินการได้ทันที ซึ่งถือว่าเป็นจุดแข็งของทีมงานที่ทำให้ชุมชนในพื้นที่เข้าถึงโอกาสมากขึ้น และถ้าทุกพื้นที่ทั่วประเทศมีผู้นำที่ดี

ส่วนข้อเสียของกระบวนการทำงานด้านบุคคลากร ในส่วนภาควิชาการคือมีคนยังไม่เพียงพอต่อการดูแลพื้นที่ทั้งจังหวัด ในจังหวัดเพชรบุรีมีเพียงแต่ 4 คน ซึ่งเนื้องาน

อาจจะหนักและบางพื้นที่อาจจะเข้าไม่ถึง หรือดูแลได้ไม่ทั่วถึงเพียงพอที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาได้เต็มศักยภาพในพื้นที่และทรัพยากรที่มี ซึ่งคณะกรรมการอาจจะต้องพิจารณาการเพิ่มสัดส่วนบุคลากรให้เพียงพองาน⁷

4.1.3 สร้างกลไกการทำงานแบบบูรณาการ เชื่อมโยงระบบการทำงานระหว่างองค์กรได้ดีสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้

คำให้สัมภาษณ์จาก ดร. โฉมยง โต้ะทอง สามารถสะท้อนถึงแนวทางการทำงานที่เกิดขึ้นในกระบวนการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ภาครัฐ โดยเฉพาะกระบวนการทำงานในพื้นที่ภายใต้รูปแบบของบริษัท ภาครัฐรัฐวิสาหกิจจังหวัด (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ ทศพร ศิริสัมพันธ์ ถึงการบริหารกิจการบ้านเมืองร่วมสมัย (Public governance) โดยระบุว่า แนวทางดังกล่าวให้ความสำคัญการทำงานแบบใหม่ที่อาศัยกลไกการทำงานของทุกฝ่ายร่วมกัน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และแก้ไขปัญหาของบ้านเมืองที่ซับซ้อน มีพลวัตที่หมุนเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว จึงจำเป็นต้องอาศัยวิธีการทำงานร่วมกันกับภาคส่วนอื่น ๆ แบบบูรณาการหรือแบบเครือข่าย (Network solution) เป็นการทำงานประสานมือร่วมกันในลักษณะเปิดทางเลือกให้แก่ภาคส่วนอื่น ๆ เช่น ภาคเอกชน ประชาชน ชุมชน และประชาสังคม⁸

กล่าวโดยสรุปคือ การทำงานร่วมกัน ทั้งภาครัฐ เอกชน วิชาการ ประชาสังคม และประชาชน ของยุทธศาสตร์สานพลังภาครัฐ จึงเป็นการกระบวนการการทำงาน รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ภาครัฐเปลี่ยนกระบวนการทำงานที่มีการบริหารจัดการที่มีความยืดหยุ่น ที่ไม่ได้มุ่งเน้นเพียงแต่นโยบาย แต่ใช้ระบบกึ่งตลาดด้วยการจัดตั้ง บริษัท ภาครัฐวิสาหกิจ จำกัด (วิสาหกิจชุมชนจังหวัด) และการขับเคลื่อนสนับสนุนด้วยภาคเอกชน โดยให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นเป้าหมายของผลผลิตหรือผลงาน การจูงใจด้วยการยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนฐานราก เน้นกระบวนการทำงานร่วมกันแบบบูรณาการ เชื่อมโยงการทำงานระหว่างองค์กร รวมถึงในพื้นที่ ตอบสนองตามความต้องการของประชาชน อีกทั้งยังอาศัยความเชื่อของคนในพื้นที่ในการร่วมกันขับเคลื่อนธุรกิจชุมชนร่วมกัน ซึ่งการจัดรูปแบบการทำงานร่วมกันที่ดีและให้มีประสิทธิภาพ พึ่งพากันในรูปแบบพันธมิตร มีการบริหารงานแบบยืดหยุ่น การตัดสินใจที่รวดเร็ว

⁷ โฉมยง โต้ะทอง, สัมภาษณ์โดย ฐายิกา จันทร์เทพ, เพชรบุรี, 20 เมษายน 2559.

⁸ ทศพร ศิริสัมพันธ์, “โครงการสานพลังภาครัฐ (Public-Private Collaboration),” <http://www.xn-72cgs7alq1b1bn1c4digdj.com/2016/05/04/doc-2/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2559).

ทันต่อสถานการณ์การทำงาน เชื่อมโยงระบบการทำงานระหว่างองค์กรได้ง่ายต่อการขับเคลื่อนของ คณะทำงานเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐเพื่อขับเคลื่อนนโยบายประชารัฐ

สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของภาคเอกชน ผู้บริหารบริษัท เอสซีจี จำกัด (มหาชน) (ขอสงวนนามผู้ให้สัมภาษณ์) ในฐานะเป็นหนึ่งในคณะทำงานสานพลังประชารัฐ ได้ระบุกับผู้เขียนถึง ข้อดีและข้อบกพร่องของการขับเคลื่อนหรือการดำเนินในส่วนของภาครัฐ หรือข้าราชการที่ยังไม่ได้ ปรับตัว หรือกฎระเบียบข้อกฎหมายไม่ยืดหยุ่นรองรับต่อการดำเนินงานขับเคลื่อนนโยบายผลักดัน โครงการได้เต็มที่ พร้อมกับเสนอแนะแนวทางการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนด้วยว่า มีภาครัฐดีกว่าไม่มี เพราะหนึ่งช่องทางการการได้ทำงานร่วมกัน โดยเฉพาะ 3 ภาคส่วนสำคัญ คือ รัฐ เอกชน และประชาชน และยุทธศาสตร์ประชารัฐที่ได้ทำงาน ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ นโยบายต่าง ๆ ผ่านโครงการ ผ่านกิจกรรม ได้ฉายให้เห็นภาพ ของการทำเรื่อง CSR หรือการทำ SE ของภาคเอกชนโดยตรง เพราะที่ผ่านมา ภาคเอกชนต่างคนต่างทำ ต่างคนต่างช่วย แล้วจบไปไม่มีผลกระทบต่อสังคมเท่าที่ควร ทั้ง ๆ ที่ทุกคนทุกหน่วยงาน ทุกองค์กรมีเป้าหมายเหมือนกัน แต่วิธีการทำต่างกัน บนความเชื่อคนละชุดกัน ทำให้คุยกันยากลำบาก แต่ประชารัฐทำให้เรื่องง่าย ถูกขับเคลื่อนไปได้เร็วกว่าเดิม เพราะถ้าไม่มีพื้นที่มาเจอกัน ประชุมกัน เช่นเรื่อง SE ก็ยากที่จะขับเคลื่อนเช่นกัน และการทำโครงการแบบนี้ทำให้ทุกภาคส่วนได้ระดม ความคิดเห็นและส่งตรงถึงรัฐบาล ทุกอย่างก็ง่ายขึ้นแต่นั้นเรื่องของประเด็นการ ขับเคลื่อน แต่ในส่วนของการปฏิบัติรายละเอียดข้อติดขัดก็อีกประเด็นหนึ่ง จะคิด อย่างเดียวไม่เกิด แต่ต้องคิดแล้วร่วมกันทำ

แต่ในกระบวนการรายละเอียดของการทำงานประชารัฐ ก็พบว่ามีปัญหาเช่นกัน เพราะเมื่อภาคเอกชนเข้ามาช่วยขับเคลื่อน เข้ามาช่วยเป็นเจ้าภาพการทำงาน ทุกองค์กรก็แบ่งงานไปทำตามที่ตนเองมีบทบาท และมีศักยภาพในด้านนั้น ๆ แต่รัฐบาล จะให้เอกชนแบกรับภาระทุกอย่างไม่ได้ รัฐจะเรียกร้องให้บริษัทใหญ่ช่วยบริษัทเล็ก ให้บริษัทใหญ่ช่วยสังคม ใช้วิธีการลงขันแซ่กันไป ทำการกุศลตลอดเวลา ไม่มี กระบวนการให้ชุมชนสร้างรายได้ให้เกิดขึ้นได้แม้จริง นอกจากนี้ปัญหาที่พบเจออีก ประเด็นคือเรื่องของกระบวนการการทำงานของภาครัฐซ้ำ และยิ่งในส่วนนโยบาย หรือรัฐบาลมีความซ้ำเรื่องของกฎหมาย วันนี้กฎหมายธุรกิจเพื่อสังคมก็ยังไม่ยุติรัฐบาล ยังกลัว ๆ กลัว ๆ อาจจะทำทุกอย่างแต่ไม่กล้าที่จะตัดสินใจ เช่นเรื่องของการออก กฎหมายสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชน อาทิ เรื่องเงินภาษีที่จะสร้างแรงจูงใจให้ ภาคเอกชนเข้ามาส่วนร่วมในการทำธุรกิจเพื่อสังคมมากขึ้น เพราะที่ผ่านมากการที่บริษัท ภาคเอกชนเข้ามาทำธุรกิจเพื่อสังคมก็ขาดทุนมาตลอด ซึ่งเดิมไม่เกี่ยวกับการขับเคลื่อน

หรือการผลักดันจากนโยบายรัฐ เพราะเป็นส่วนหนึ่งในงานของภาคเอกชนที่ต้องจัดสรรไว้ ที่ภาคเอกชนทำเพราะใจรักและเงินทุนส่วนตัว วันนี้หลักการทำงานร่วมกันสิ่งที่รัฐต้องสนับสนุนไม่ใช่เพียงแค่นโยบาย แต่จะเป็นกระบวนการทำงานรัฐเอกชนต้องร่วมกันรับฟัง ไม่คิดคนเดียวทำคนเดียวงานไม่เกิด แต่ถ้างานจะเกิดตามใบสั่งก็จะเป็นคุณภาพงานที่ไม่มีคุณภาพ ดังนั้นกระบวนการการทำงานร่วมกันคือการรับฟังกันเพื่อแลกเปลี่ยนแนวคิดกัน⁹

4.2 มุมมองทางด้านลูกค้า (Customer perspective)

จากการศึกษาพบว่ากระบวนการทำงานตั้งแต่ระยะเริ่มแรกของโครงการประชารัฐรักสามัคคี (จำกัด) ที่ยึดแนวทางการทำงานตั้งแต่ต้นกระบวนการคือการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายนั้นคือชุมชนในจังหวัดต่าง ๆ ที่มีความพร้อมในส่วนของธุรกิจชุมชนเป็นแกนหลัก ต้องเป็นชุมชนที่มีความแข็งแกร่ง มีความพร้อมในการทำงาน มีความต้องการความช่วยเหลือที่ชัดเจน และมีสินค้าหรือบริการที่โดดเด่น

4.2.1 ประชาชนได้รับการพัฒนาทักษะองค์ความรู้การสร้างธุรกิจชุมชนด้วยตนเอง

คำให้สัมภาษณ์ของ นายแพทย์ พลเดช ปิ่นประทีป ระบุว่า

ผลการดำเนินงานประชารัฐใน 1 ปีที่ผ่านมา ในด้านที่ถือว่าประสบความสำเร็จสามารถสร้างเศรษฐกิจสร้างสรรค์ พัฒนาคุณภาพทั้ง สินค้า กระบวนการผลิต ที่มีคุณภาพมากขึ้น ประชาชนในพื้นที่เข้าร่วมโครงการได้รับความรู้ และการพัฒนาตัวเอง ส่งผลให้รากฐานในท้องถิ่น ชุมชนต่างๆ แข็งแรงได้ด้วยตัวเอง และเชื่อว่าเศรษฐกิจฐานราก หรือคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่นต่างๆ จะเปลี่ยนไปในทางที่ดีขึ้น เพราะประชารัฐถือว่าการสอนให้คนเหล่านี้หากินเองเป็น โดยมีการสนับสนุนที่ถูกต้อง ให้เกิดการเรียนรู้ต่างๆ ได้ดี นอกจากนี้กระบวนการการทำงานระหว่าง ภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม เกิดการปรับตัวที่เข้าหากันได้ดีขึ้น รู้จักที่จะใช้บทบาท และศักยภาพของคนเองที่มีนำมาปรับใช้ร่วมกัน¹⁰

⁹ ผู้บริหาร บริษัท เอสซีจี จำกัด (มหาชน), สัมภาษณ์โดย ธัญยิกา จันทร์เทพ, กรุงเทพฯ, 1 มิถุนายน 2560.

¹⁰ พลเดช ปิ่นประทีป, สัมภาษณ์โดย ธัญยิกา จันทร์เทพ, กรุงเทพฯ, 27 เมษายน 2560.

4.2.2 สร้างรายได้ให้กับชุมชน ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

ด้านแกนนำเกษตรกรด้านเกษตรอินทรีย์ จังหวัดกาญจนบุรี (ขอสงวนนามผู้ให้สัมภาษณ์) ระบุว่า

โครงการประชารัฐที่เกิดขึ้นเพื่อสร้างเศรษฐกิจฐานราก ลงถึงชุมชนในจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ เป็นแนวคิดและโครงการที่ดี ตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย คนในชุมชน ที่มีทรัพยากรพร้อมแต่ขาดแคลนเรื่ององค์ความรู้การทำงานในส่วนของ ธุรกิจ สร้างผลิตภัณฑ์ การบริการต่าง ๆ ให้ตอบสนองความต้องการของตลาดใหญ่ ๆ และตอบปัญหาเรื่องการยกระดับคุณภาพชีวิต การเพิ่มช่องทางการสร้างรายได้ที่ดีกว่า ของคนในชุมชน สร้างอาชีพรายได้ที่ยั่งยืน ถือว่าเป็นการตอบสนองด้านความพึงพอใจ ของประชาชน¹¹

สำหรับความเห็นของเกษตรกร จังหวัดเพชรบุรี (ขอสงวนนามผู้ให้สัมภาษณ์) ที่เข้าร่วม โครงการประชารัฐ ระบุว่า

โครงการประชารัฐเข้ามาช่วยเหลือด้านการสร้างรายได้ให้แก่ชุมชน ทั้งด้านการเกษตร การแปรรูป และการท่องเที่ยว ทำให้คนระดับรากหญ้าหรือประชาชนคนต่างจังหวัด มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ที่ได้รับรายได้จากการเข้าร่วมโครงการประชารัฐ เนื่องจาก สินค้าและบริการที่ชาวบ้านได้ดำเนินการได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐและเอกชน เกิดความคล่องตัวในการขายสินค้าหรือการสร้างรายได้ มีช่องทางเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งยัง มีการสร้างตลาดเฉพาะเพื่อระบายสินค้า ยกย่องระดับราคาสินค้าเกษตรของเกษตรกร ในชุมชนต่าง ๆ ซึ่งตนต้องยอมรับว่าเรื่องปัญหาปากท้อง หรือการทะเลาะเบาะแว้งของ คนในชุมชนลดน้อยลง เกิดการร่วมมือกันมากขึ้น เนื่องจากการเข้าร่วมโครงการ ประชากรจำเป็นต้องทำงานเป็นทีม ได้เห็นน้ำใจของคนในชุมชน รวมถึงภาคเอกชนหรือ คนรวยในพื้นที่ที่เข้ามาช่วยเหลือ และมากกว่านั้นคือเกิดความเชื่อมั่นของผู้นำชุมชน ผู้นำท้องถิ่นมากขึ้น เพราะโครงการประชารัฐทำให้เกิดผลลัพธ์ที่จับต้องได้ในรูปแบบ เงินหรือรายได้ที่เพิ่มขึ้น¹²

¹¹ แกนนำเกษตรกร จังหวัดกาญจนบุรี, สัมภาษณ์โดย ฐาธิกา จันทร์เทพ, กาญจนบุรี, 3 พฤษภาคม 2560.

¹² เกษตรกร จังหวัดเพชรบุรี, สัมภาษณ์โดย ฐาธิกา จันทร์เทพ, เพชรบุรี, 21 เมษายน 2559.

4.3 มุมมองด้านการเงิน (Financial perspective)

กระบวนการดำเนินงานจะหารายได้ หรือสร้างรายได้ด้วยวิธีการเชื่อมโยงกลไกการตลาดให้กว้างขึ้น และการชองจัดจำหน่ายที่เพิ่มขึ้น พร้อมกับควบคุมมาตรฐานสินค้า สร้างตราสินค้า และส่งเสริมการพัฒนาสินค้าและแปรรูปลักษณะผลิตภัณฑ์

จากคำให้สัมภาษณ์ของ นายธนารักษ์ พงษ์เกษตรรา คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ บริษัท ทักษิณปาล์ม (2521) จำกัด ได้ระบุว่า

ประชารัฐมีความสำคัญที่จะขับเคลื่อนนโยบายทางด้านเศรษฐกิจฐานราก และการที่จะขับเคลื่อนนโยบายให้เป็นรูปธรรม ทีมงานจะต่อใช้กลยุทธ์ทางการตลาด ที่มีภาคเอกชนเป็นตัวหลักในการสนับสนุนด้วยการทำธุรกิจชุมชน เพื่อนำไปสู่การยกระดับสินค้าบริการ ในชุมชนไปตลาดที่ใหญ่ขึ้น มีความจำเป็นที่ชาวบ้านต้องมีความสามารถบริหารจัดการธุรกิจตนเองได้ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ เขาจะต้องรู้ตั้งแต่กระบวนการคิดผลิต ขาย ว่าจะทำอย่างไร ต้องมีกระบวนการคิดออกแบบวางแผน การผลิตอย่างไร และขายอย่างไร แผนธุรกิจเหล่านี้ต้องชัดเจน เหมือนแผนที่ในการเดินทางของเส้นทางธุรกิจ¹³

ขณะที่ความคิดเห็นของ ดร.โถมยง โต๊ะทอง ระบุว่า

การลงพื้นที่ทำงานในชุมชน คณะกรมได้ให้องค์ความรู้เรื่องการทำธุรกิจและหาทีมผู้เชี่ยวชาญในแต่ละด้านลงมือทำไปพร้อม ๆ กับชาวบ้าน ๆ เพื่อให้ชาวบ้านได้เรียนรู้ซึ่งกันและกัน เช่น การจ้างนักออกแบบบ้านผลิตภัณฑ์ ออกแบบบรรจุภัณฑ์ให้กับสินค้าชุมชน นักออกแบบสถาปัตยกรรมชุมชน ที่ออกแบบแหล่งทรัพยากรทางธรรมชาติ เพื่อสร้างแหล่งท่องเที่ยวชุมชน ดึงเอาผู้เชี่ยวชาญภาคเอกชนในด้านต่าง ๆ มาร่วมกันวางแผนการทำธุรกิจ และเรียนรู้บริษัทประชารัฐในจังหวัดอื่น ๆ เพื่อเป็นแบบอย่างและนำมาประยุกต์ใช้กับจังหวัดตนเอง สิ่งเหล่านี้สำคัญเพราะถ้าผลงานออกมาดี มันคือการสร้างแบรนด์สินค้า แบนด์การบริการ การท่องเที่ยวของจังหวัดนั้น ๆ และจะเกิดเป็นธุรกิจที่มีมูลค่า มีคุณค่า และยั่งยืนต่อไป¹⁴

ซึ่งตรงกับคำให้สัมภาษณ์ของ ดร.อนุรักษ์ เรื่องรอบ โดยได้เน้นย้ำข้อมูลว่า “รัฐได้ปรับกระบวนการคิดประชารัฐกำลังสร้างองค์ความรู้ใหม่ให้ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม สร้าง

¹³ ธนารักษ์ พงษ์เกษตรรา, สัมภาษณ์โดย ฐายิกา จันทร์เทพ, กรุงเทพฯ, 5 เมษายน 2560.

¹⁴ โถมยง โต๊ะทอง, สัมภาษณ์โดย ฐายิกา จันทร์เทพ, เพชรบุรี, 20 เมษายน 2559.

องค์ความรู้เรื่องการบริหารจัดการ การตลาด เสริมสร้างทักษะ ปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมแบบเดิม นำเอาธุรกิจ SE เข้าไปแทรกตรงกลางชุมชน”¹⁵

แม้ว่าการสร้างมูลค่าเพิ่มทางการตลาด การสร้างรายได้ด้วยการเชื่อมโยงตลาดด้วยการสร้างตราสินค้า ยกกระดับมาตรฐานคุณภาพสินค้าและบริการ สิ่งเหล่านี้คือกระบวนการถ่ายทอดองค์ความรู้ และเป็นหนึ่งในกระบวนการทำงานของคณะทำงานภาครัฐตั้งแต่ระดับนโยบาย จนกระทั่งการทำงานในพื้นที่อยู่แล้ว แต่ในความเป็นจริงกระบวนการดำเนินงานจริงในพื้นที่ โดยเฉพาะเรื่องยกระดับมาตรฐานสินค้า บริการในชุมชนยังพบปัญหาอยู่ไม่น้อย ตามคำให้สัมภาษณ์ของ นายธนารักษ์ พงษ์เกษตรรา ที่แม้คำสัมภาษณ์ก่อนหน้านี้จะระบุความจำเป็นและกระบวนการสร้างการเชื่อมโยงตลาดและการยกระดับสินค้าและบริการไว้ แต่ระบุถึงสภาพปัญหาความเป็นจริงในพื้นที่บางพื้นที่ ประชาชนบางกลุ่ม ที่ยังขาดความเข้าใจการทำธุรกิจ ทำการค้าในระดับที่ใหญ่ขึ้นเกินมาตรฐานชุมชน

ปัญหาที่พบเจอเรื่องการทำธุรกิจร่วมกันระหว่างเอกชนและชุมชน คือความเชื่อใจในเรื่องของความซื่อสัตย์ต่อการทำการค้าแก่กัน ชาวบ้านเมื่อมีช่วงสินค้ามีราคาเพิ่มขึ้น ก็หนีภาคเอกชนไปหาช่องทางการขายให้เจ้าอื่น รวมถึงการสร้างมาตรฐานคุณภาพของสินค้าชุมชน ที่ทางบริษัทภาครัฐเองต้องมีมาตรฐานในการรับรองให้เพื่อสร้างความมั่นใจแก่คู่ค้าและผู้บริโภค ซึ่งทั้งหมดคือการสร้างความรู้ ความเข้าใจและกระบวนการต่าง ๆ

ดังนั้นบทสรุปในมุมมองด้านการเงิน กระบวนการทำงานของภาครัฐมีการออกแบบวางแผนเส้นทางธุรกิจทุกอย่าง ตั้งแต่กระบวนการต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ หรือการคิด ผลิต และการขาย พร้อมกับระบบความคิดการเชื่อมโยงตลาดที่ชุมชนจะต้องยกระดับให้ดีขึ้น การเพิ่มมูลค่าสินค้าและบริการให้ชุมชนสามารถอยู่ได้ด้วยตัวเองแลมีความยั่งยืน ซึ่งการทำการค้าสำคัญที่ความซื่อสัตย์ต่อการค้า การเข้าใจเรื่องระบบการค้า การขายที่ราคาสูง-ต่ำในแต่ละช่วงเวลาไม่เท่ากัน และราคาขึ้นอยู่กับคุณภาพสินค้าและบริการ ที่ทางชุมชนเองต้องถอบทเรียนและปรับตัวสร้างธุรกิจชุมชนให้ได้มาตรฐานเป็นผู้นำทางการตลาดให้ได้ ซึ่งจะส่งผลให้ชุมชนสามารถที่จะควบคุมราคาสินค้าและบริการได้ในช่องทางหนึ่ง

¹⁵ อนุรักษ์ เรืองรอบ. สัมภาษณ์โดย ฐาธิกา จันทร์เทพ, กรุงเทพฯ, 5 มิถุนายน 2560.

4.4 มุมมองทางด้านการเรียนรู้และการเจริญเติบโต (Learning and growth)

จากการศึกษาพบว่า โครงการประชารัฐต้องถอดบทเรียนระหว่างทางการดำเนินงาน ทั้งด้านภาครัฐ เอกชน และชุมชนที่ต้องเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ทั้งเรื่องระบบโครงสร้างการดำเนินงาน การแบ่งบทบาทหน้าที่ เรียนรู้ศักยภาพหน้าที่ของแต่ละภาคส่วน เรียนรู้การทำธุรกิจทั้งขนาดเล็ก ขนาดใหญ่ เรียนรู้การทำความเข้าใจซึ่งกันและกัน เพื่อดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน และเพื่อการปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงและความต้องการที่เพิ่มขึ้นในด้านต่าง ๆ บนบริบทสภาพแวดล้อม ทั้งด้าน เศรษฐกิจ การเมือง ความเป็นอยู่ประชาชนในทุกระดับ

4.4.1 สร้างกระบวนการเรียนรู้การทำธุรกิจร่วมกันระหว่างภาคเอกชน ภาครัฐ และภาคประชาชน ด้วยการนำนโยบายทางการเมืองไปสู่การขับเคลื่อนนโยบายสู่พื้นที่

สอดคล้องกับแนวคิดของ โรเบิร์ต คาร์แพลน (Robert Kaplan) และ เดวิด นอร์ตัน (David Norton) ที่กล่าวถึงมุมมองการเจริญเติบโต (Learning and growth)¹⁶ คือแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างยั่งยืน การดำเนินงานต่าง ๆ หรือการเรียนรู้และการเติบโตที่เกิดขึ้นระหว่างทาง ทั้งนี้ระหว่างทางของกระบวนการทำงานโครงการประชารัฐรักสามัคคี ได้เกิดกระบวนการเรียนรู้ตามแนวคิดดังกล่าว โดยคำให้สัมภาษณ์ของ พลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา ระบุว่า

การทำงานประชารัฐครั้งนี้จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากทุกภาคส่วนในโครงการประชารัฐ โดยเฉพาะ นักวิชาการ ข้าราชการ ที่มีความรู้ไปร่วมให้ความรู้ในสิ่งที่คนในชุมชนผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงได้เรียนรู้ และสร้างความเข้าใจในการทำธุรกิจชุมชนให้ยั่งยืนและเติบโต เช่นการทำความเข้าใจกับพี่น้องเกษตรกร โดยเราจะต้องเป็นเหมือนพี่เลี้ยงที่ให้คำแนะนำ ค่อย ๆ ทำค่อย ๆ ดำเนินการไปเรื่อยๆอย่างต่อเนื่องจนประสบความสำเร็จและสามารถสร้างช่องทางการต่อยอดหรือการอยู่ได้ของชุมชนนั้นในอนาคต¹⁷

จากคำสัมภาษณ์ดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงความมุ่งมั่นในการทำงานในระดับนโยบายที่ต้องการให้โครงการประชารัฐ ในส่วนของการสร้างเศรษฐกิจฐานรากนี้เจริญเติบโตและบรรลุตามวัตถุประสงค์ รวมถึงมองไปในอนาคตที่อาจจะเกิดการเปลี่ยนที่มีสาเหตุมาจากการเมืองเปลี่ยน

¹⁶ นกตล รัมโพธิ์ และ มนวิภา ผดุงสิทธิ์, *เครื่องมือการประเมินผลการปฏิบัติงานองค์กร* (กรุงเทพฯ: คณะบุคคลอิมเมจิเนียร์, 2552), 1 - 13.

¹⁷ อนุพงษ์ เผ่าจินดา, สัมภาษณ์โดย ฐายิกา จันทร์เทพ, กรุงเทพฯ, 24 เมษายน 2560.

นโยบายเปลี่ยนจึงจำเป็นต้องสร้างความยั่งยืนให้เกิดขึ้นในชุมชน ซึ่งประเด็นนี้สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของ นายแพทย์ พลเดช ปิ่นประทีป ที่อธิบายว่า

ด้วยความที่เป็นบริษัทประชารัฐทุกคนได้ร่วมเป็นเจ้าของและร่วมกันทำงาน นั่นคือกระบวนการเรียนการสอนภาคประชาชนและประชาสังคมรูปแบบหนึ่ง ที่จะขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากไปสู่การแข่งขัน สู่อุตสาหกรรมที่ใหญ่ขึ้นได้อย่างไร ระบบการทำงานทุกอย่างทุกจัดขึ้นอย่างเป็นระบบ เมื่อวันหนึ่งสถานะทางการเมืองเปลี่ยนไปภาคเอกชนจากเดิมที่เข้ามาช่วยเหลือเต็มที่ มีคนเข้ามาดูแล วันหนึ่งเมื่อปัจจัยทางการเมืองเปลี่ยน การทำงานในส่วนของประชารัฐก็ยังคงเดินต่อไปได้ แม้ว่าจะเดินได้ไม่เต็มที่เหมือนกับกรณีที่ภาคเอกชนเข้ามาช่วยเหลือในขณะนี้ก็ตาม¹⁸

4.4.2 สร้างการตื่นตัวของการทำธุรกิจชุมชนอย่างมีศักยภาพ

นายแพทย์ พลเดช ปิ่นประทีป ได้อธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับประเด็นนี้ด้วยการเรียนรู้เรื่องของการระบบการทำงานในส่วนของภาคประชาสังคมและภาครัฐเปลี่ยนไปเกิดการตื่นตัวมากขึ้นทำงานมีศักยภาพมาก เดิมรัฐต้องเข้าไปช่วยเหลือคนทุกกลุ่ม มิฉะนั้นจะถูกกล่าวหาว่าไม่เท่าเทียม เลือกที่รักมักที่ชัง ขณะที่ภาคประชาสังคมทำงานช่วยเหลือประชาชนในกลุ่มคนที่อ่อนแอ ช่วยเหลือเพราะความเห็นใจ แต่การทำงานหรือการช่วยเหลือของภาคเอกชนจะแตกต่างออกไป คือเขาจะช่วยเหลือ ผลักดันคนหรือกลุ่มคนที่แข็งแรง เก่ง มีศักยภาพในระดับหนึ่งและมีความพร้อมที่จะเติบโต โดยการทำงานแบบภาคเอกชนจะส่งผลให้เกิดการแข่งขันความสามารถกันเองโดยอัตโนมัติ ทำให้คนในชุมชนจะต้องรู้เรียนรู้และปรับตัวให้เก่งขึ้น ไม่ได้รอรับความช่วยเหลืออย่างเดียวเหมือนที่ผ่านมา นี่คือจุดแข็งที่การทำงานแบบประชารัฐได้รับจากภาคเอกชน¹⁹

4.4.3 การเปลี่ยนแปลงเชิงพฤติกรรม และองค์ความรู้ ของการการสร้างรายได้สู่ชุมชนที่เข้มแข็งและอย่างยั่งยืน

นอกจากนี้ยังมีความเห็นจากบทสัมภาษณ์ ดร.อนุรักษ์ เรืองรอบ ที่ระบุถึงการสร้างความยั่งยืนด้วยกระบวนการเรียนรู้จากโครงการประชารัฐ ที่จะลงไปถึงประชาชนในชุมชนนั้น ๆ ว่า

¹⁸ พลเดช ปิ่นประทีป, สัมภาษณ์โดย ฐายิกา จันทร์เทพ, กรุงเทพฯ, 27 เมษายน 2560.

¹⁹ พลเดช ปิ่นประทีป, สัมภาษณ์โดย ฐายิกา จันทร์เทพ, กรุงเทพฯ, 27 เมษายน 2560.

บริษัทประชารัฐเชื่อมั่นว่าจะยังยืนด้วยกลไกการจดทะเบียนจัดตั้งเป็นรูปแบบ “บริษัท” ซึ่งเป็นกลไกทางกฎหมายที่ โดยจะทำให้ไม่ต้องกังวลเรื่องของการเปลี่ยนนโยบาย เปลี่ยนรัฐบาลแล้วขาดการสานต่อ แต่ขณะเดียวกันทางคณะทำงานทุกภาคส่วนได้พยายามที่สร้างและปรับพฤติกรรม ปรับความคิดคนในชุมชนแต่ละพื้นที่ ให้คิดเป็น ทำเป็น ขายเป็น เพื่อสร้างความเข้มแข็งด้วยตัวเอง และเราได้พยายามสร้างแพลตฟอร์มกลางให้ชุมชนสามารถอยู่ได้ด้วยตัวเองได้ กระบวนการเหล่านี้เรียกว่า เป็นการปฏิรูปชุมชน²⁰

ขณะเดียวกันเรื่องของการเรียนรู้และการเติบโต การเปลี่ยนแปลงเพื่อรองรับความต้องการที่เพิ่มขึ้นในปัจจุบันที่ยังไม่สอดคล้องและยังไม่เกิดขึ้น นายแพทย์ พลเดช ปิ่นประทีป ได้อธิบายประเด็นดังกล่าวและคาดการณ์กับสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตโดยเฉพาะปัจจัยทางการเมืองที่จะเปลี่ยนในอนาคต และเป็นปัจจัยที่ไม่แน่นอน โดยได้ระบุถึงขั้นตอนสำคัญว่า

กระบวนการประชารัฐขาดความคิดและการปฏิบัติที่จะผลักดันการทำงานในส่วนของภาคประชาสังคม คือกระบวนการให้ความรู้ สร้างคนในพื้นที่เรียนรู้ ถอดบทเรียนจากการดำเนินงานโครงการประชารัฐทั้งที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ แล้วนำบทเรียนเหล่านั้นมาแลกเปลี่ยนกันเวทีในระดับจังหวัดหรืออำเภอ เพราะเป็นการให้ประชาชนเขาได้เรียนรู้ผ่านประสบการณ์ของผู้อื่นแล้วนำไปปรับปรุงพัฒนา ซึ่งการทำงานในระดับภาคปฏิบัติในส่วนของกระบวนการความรู้ยังขาดอยู่ รัฐสนับสนุนให้เม็ดเงินลงทุนผ่านไปยังชุมชนท้องถิ่นเลยโดยขาดกระบวนการถอดบทเรียนจากความสำเร็จล้มเหลวและการประสบความสำเร็จ²¹

นอกจากนี้เรื่องของการถอดบทเรียน สร้างองค์ความรู้จะเป็นในส่วนของพฤติกรรมเรียนรู้ แต่สิ่งหนึ่งที่ขาดไม่ได้คือเรื่องการจัดทำฐานข้อมูลที่สำคัญ และที่ผ่านมารัฐบาลทุกยุคสมัยก็ให้ความสำคัญเรื่องกับฐานข้อมูลมาโดยตลอด แต่ยังขาดการดำเนินงานอย่างเป็นระบบหรือจัดทำแล้วไม่ถูกรวบรวมเป็นฐานข้อมูลกลาง เกิดความทับซ้อนในด้านข้อมูลไม่เป็นปัจจุบัน ทั้งที่ข้อมูลจะเป็นส่วนงานสำคัญที่จะนำไปสู่การปรับปรุงพัฒนางานได้ดีที่สุดในส่วนของการวิเคราะห์ข้อมูล ตามคำให้สัมภาษณ์ของ นางทิวพร ศรีวรกุล ระบุว่า

สิ่งที่สำคัญของการขับเคลื่อนงานประชารัฐ โดยเฉพาะเรื่องของเศรษฐกิจฐานราก คือการจัดทำฐานข้อมูลในด้านต่าง ๆ เช่น ข้อมูลเกษตรกร พื้นที่การเกษตร การท่องเที่ยว สินค้าแปรรูปในพื้นที่นั้น ๆ เพื่อเป็นข้อมูลที่จะสามารถช่วยให้กำลังต่อการทำงานไปถึง

²⁰ อนุรัักษ์ เรื่องรอบ, สัมภาษณ์โดย ฐายิกา จันทร์เทพ, กรุงเทพฯ, 5 มิถุนายน 2560.

²¹ พลเดช ปิ่นประทีป, สัมภาษณ์โดย ฐายิกา จันทร์เทพ, กรุงเทพฯ, 27 เมษายน 2560.

ภาคเอกชนได้ดี ในบางพื้นที่ภาคเอกชนหรือหอการค้าจังหวัดก็ไม่เคยทำงานร่วมกับประชาชนหรือชุมชนในบางพื้นที่ ดังนั้นข้อมูลจึงสำคัญ เพราะเอกชนจะสามารถช่วยเหลือด้านของการวิเคราะห์ตลาดและหาช่องทางการขายได้²²

ดังนั้นจากการศึกษาพบว่าจะทำอย่างไรโครงการประชาัฐนี้จะสามารถที่จะสร้างการเติบโต การเรียนรู้และให้ทันการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการที่เกิดขึ้นให้การเรียนรู้ การเติบโตและการเปลี่ยนแปลง นั่นคือการสร้างองค์ความรู้การบริหารจัดการอย่างการทำธุรกิจชุมชนสู่การเชื่อมโยงธุรกิจขนาดใหญ่ เพื่อการสร้างรายได้ชุมชนที่ยั่งยืน การสร้างพฤติกรรมประชาชนในชุมชนให้ตื่นตัวในการเรียนรู้สิ่งใหม่อยู่ตลอดเวลาเพื่อสร้างมูลค่าและคุณค่าของธุรกิจชุมชนให้เข้มแข็ง ประกอบกับการจัดทำระบบฐานข้อมูลในทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับประชาชนทั่วประเทศ เช่น ด้านข้อมูลพื้นฐานของแต่ละบุคคล ข้อมูลด้านการเกษตร ข้อมูลด้านการตลาดต่าง ๆ ซึ่งจะได้เขียนในข้อเสนอแนะในบทต่อไป

4.5 มุมมองทางด้านกระบวนการภายใน (Internal business process)

จากการศึกษาการกระบวนการภายใน พบว่า การจัดการตั้งแต่ระบบการจัดโครงสร้างการทำงาน ตั้งแต่ระดับนโยบายระดับประเทศและระดับจังหวัด มีทิศทางการทำงานไปในทางเดียวกัน เชื่อมโยง ส่งเสริมระบบการทำงานซึ่งกันและกัน มีการแบ่งหน้าที่การทำงานชัดเจน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการดำเนินโครงการที่ต้องการให้ชุมชนเข้าถึง ปัจจัยการผลิต และการสร้างองค์ความรู้ การตลาด การสื่อสาร เพื่อการรับรู้ การบริหาร จัดการ เพื่อความยั่งยืนให้แก่ชุมชน ตามที่ได้มีการจัดโครงการ คือการทำงานร่วมกับคณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชาัฐ บริษัทประชาัฐรักสามัคคีจังหวัด (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด และคณะกรรมการประสานงาน และขับเคลื่อนนโยบายสานพลังประชาัฐประจำจังหวัด (คสป.)

4.5.1 เกิดกระบวนการการทำงานตามโครงสร้างหน้าที่ที่สามารถส่งผลให้ทำงานได้บรรลุเป้าหมาย

จากการศึกษาพบว่าสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการองค์การสมัยใหม่ โดยจัดกระบวนการให้กลุ่มคนมารวมตัวกันเพื่อทำกิจกรรมร่วมกัน เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์โดยใช้องค์การเป็นเครื่องมือที่จะใช้ในการสื่อสารกลางเพื่อทำกิจกรรมร่วมกัน ตามที่ อัมพร อารังลักษณ์²³

²² ทิวาพร ศรีวรกุล, สัมภาษณ์โดย ฐาณิกา จันทร์เทพ, เพชรบุรี, 20 เมษายน 2560.

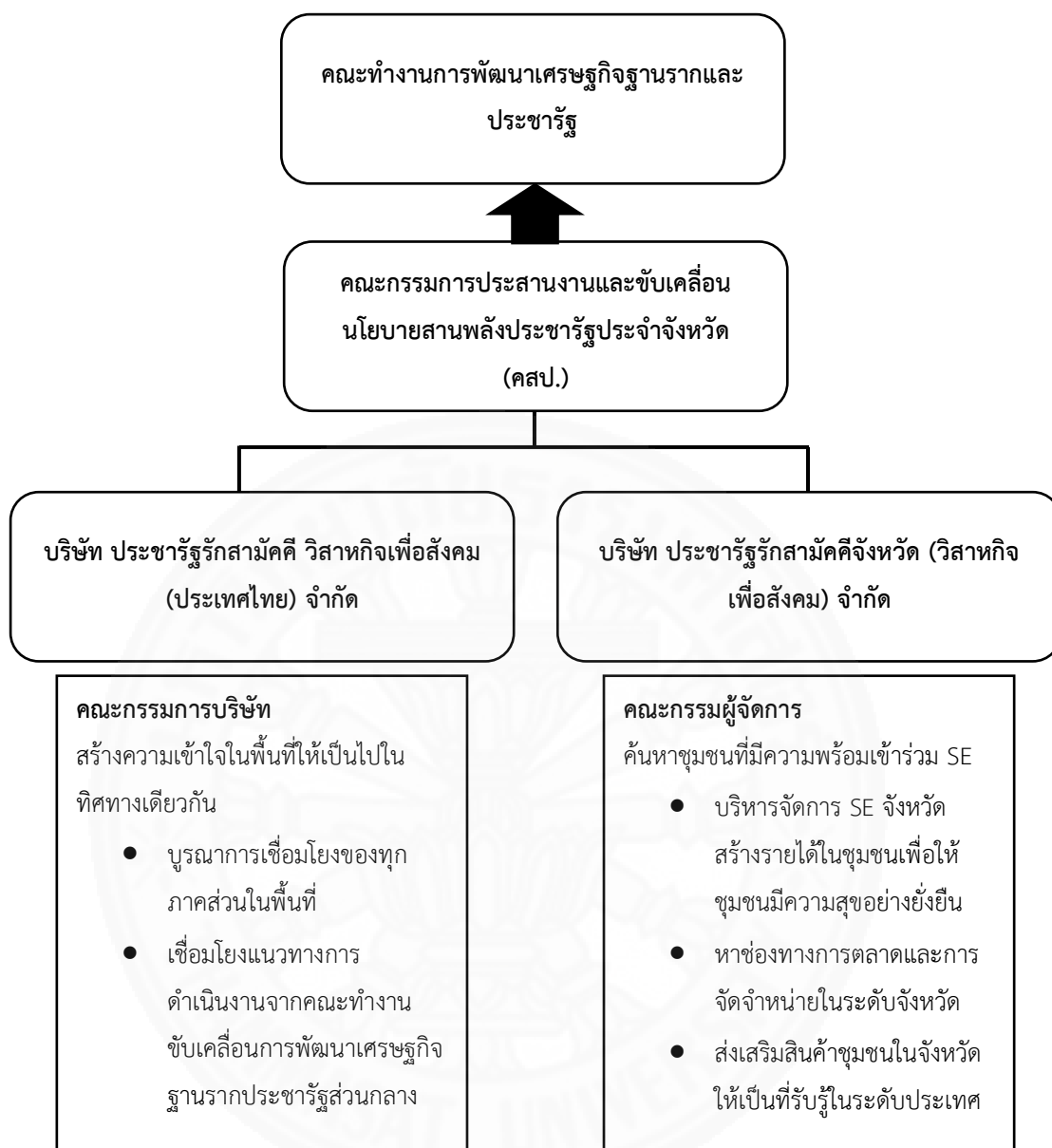
²³ อัมพร อารังลักษณ์, องค์การ: ทฤษฎี โครงสร้าง และการออกแบบ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), 1 - 2.

อ้างจากเชสเตอร์ เบอ์นาร์ต (Chester I. Barnard) ในหนังสือเรื่อง The Function of the Executive ที่อธิบายว่าระบบการทำงานที่ได้อาศัยความร่วมมือกันอย่างมีสำนึกที่มีการพัฒนาการประสานความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ (Informal organization) โดยระบบการทำงานดังกล่าวจะมีความซับซ้อน คล้ายระบบราชการที่มีโครงสร้างการทำงานแบ่งระดับชั้นสายบังคับบัญชา มีการแบ่งงานกันทำและเป็นเอกภาพ และเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าโครงการต่าง ๆ หรือการดำเนินงานขององค์การต่าง ๆ ใช้อธิบายโครงสร้างองค์การและหลักการบริหารจัดการที่จะช่วยประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการบริหารองค์การ

จากการสัมภาษณ์ นายแพทย์ พลเดช ปิ่นประทีป คณะกรรมการเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ ที่ระบุว่า

ระบบการทำงานเริ่มจากคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐได้รับนโยบายสานพลังประชารัฐ จากพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการทำงาน ทั้ง 5 ภาคส่วน คือ ภาครัฐบาล ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน เพื่อผลักดันและขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2558 โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อสร้างรายได้ให้ชุมชน ทำให้ประชาชนมีความสุขเพื่อความยั่งยืน ภายใต้ 3 กลุ่มงาน คือ เกษตร แปรรูป และท่องเที่ยวโดยชุมชน พร้อมขับเคลื่อนและพัฒนาตลอดต้นทางจนถึงปลายทาง ด้วยกระบวนการทำงานจาก 5 พันธุ์หลัก คือ (1) การเข้าถึงปัจจัยการผลิตการสร้างองค์ความรู้จากในชุมชน (2) การสร้างการตลาดแบบบูรณาการ (3) วิเคราะห์ตลาดไปจนถึงการหาช่องทางจำหน่ายใหม่ ๆ (4) การสื่อสารเพื่อสร้างการรับรู้ และ (5) การบริหารจัดการเพื่อความยั่งยืน อาทิ ด้าน บัญชี ต้นทุน และความเสี่ยง จนกระทั่งเกิดการจัดตั้ง บริษัท ประชากรัฐรักสามัคคี วิสาหกิจเพื่อสังคม (ประเทศไทย) จำกัด และบริษัท ประชากรัฐรักสามัคคี (จังหวัด) ใน 76 จังหวัด ทั่วประเทศไทย ตามโครงสร้างของกระทรวงมหาดไทย²⁴

²⁴ พลเดช ปิ่นประทีป, สัมภาษณ์โดย สุภาภิกา จันทร์เทพ, กรุงเทพฯ, 27 เมษายน 2560.



ภาพที่ 4.2 โครงสร้างและลำดับหน้าที่การทำงานของ คณะกรรมการประสานงานและขับเคลื่อนนโยบายฐานพลังประชาชนประจำจังหวัด (คสป.), ฐายิกา จันทร์เทพ.

จากข้อมูลดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นภาพการแบ่งโครงสร้างการทำงานเพื่อร่วมกันดำเนินงานตามกระบวนการต่างๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยกระบวนการจัดโครงสร้างที่บุคคลต่าง ๆ จะต้องทำเกี่ยวพันซึ่งกันและกันเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการ ได้จัดโครงสร้างการทำงานตามบทบาทศักยภาพหรือพฤติกรรมบุคคลนั้น ๆ ซึ่งจะเน้นเรื่องความบุคคล กลุ่มงาน และการมีส่วนร่วมในการบริหารการตัดสินใจ สอดคล้องกับแนวคิด “ทฤษฎีระบบ” เบอร์ตาแลนฟี ชาวเยอรมัน โดยอธิบายว่า แต่ละบุคคล กลุ่ม และสังคม ทุกสิ่งมีความเกี่ยวข้องกัน เมื่อรวมกันจะกลายเป็นระบบ

จากระบบย่อยเป็นระบบใหญ่ และจะมีความเชื่อมโยงกัน โดยในแต่ละส่วนจะเชื่อมโยงกัน พึ่งพาอาศัยกัน

สอดคล้องกับที่ อัมพร อารงรักษ์ ได้อ้างถึงแนวคิดโรเบิร์ต ซิมมอนด์ (Robert Simon)²⁵ ที่ระบุว่าเน้นการออกแบบโครงสร้างองค์การที่แสดงให้เห็นถึงความสามารถรับผิดชอบได้ (Accountability) ของบุคคลต่าง ๆ ที่กำหนดตำแหน่งหลัก ๆ ในองค์การ ที่จะระบุถึงการสร้างความชอบธรรมแก่อำนาจหน้าที่ (Authority) และอำนาจ (Power) โดยการใช้สิทธิหน้าที่เป็นทางการ (Formal right) เพื่อให้เกิดการดำเนินงานไปอย่างราบรื่น โดยรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การจะต้องมีจัดการระบบความเชื่อมโยงภายในองค์การให้เกิดความคล่องตัว ยืดหยุ่น ปรับได้ตามความเหมาะสม และตามสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากปัจจัย สภาพแวดล้อมทั้งภายในภายนอก

สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของ ปวิณ ชำนิประศาสน์ ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ระบุว่า

การจัดตั้งประชารัฐรักสามัคคี จังหวัดเชียงใหม่ (วิสาหกิจชุมชน) จำกัด โครงสร้างและกระบวนการทำงาน มุ่งเน้นใช้ตัวบุคคลเป็นหลักในการเชื่อมโยงเข้าหากันเพื่อให้เกิดความร่วมมือกัน เพราะประชารัฐคือการเข้าถึงประชาชนในชุมชน จำเป็นต้องเชื่อมโยงทุกภาคส่วนสามารถเป็นตัวกลางที่สามารถเข้าถึงชุมชนได้ดี ใช้ทรัพยากรบุคคลที่คุยภาษาเดียวกัน สื่อสารกันง่ายกว่าที่จะผ่านการสื่อสารจากภาครัฐหรือคนของรัฐโดยตรง เราจึงใช้กลยุทธ์โดยมุ่งไปที่ 3 ภาคส่วนคือ นักวิชาการ นักธุรกิจในพื้นที่ ภาคประชาชนเป็นหลัก ซึ่งบุคคลเหล่านี้มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน ดังนั้นบทบาทรัฐคือเข้าไปช่วยสนับสนุนผู้สนับสนุนด้วยกรมพัฒนาชุมชนเป็นหลักในการดำเนินงาน และจังหวัดเชียงใหม่เรานำเรื่องประชารัฐเข้ามาร่วมกับการบริหารงบประมาณยุทธศาสตร์จังหวัด เพื่อเป็นอีกหนึ่งแรงขับเคลื่อนให้เกิดระบบเศรษฐกิจฐานรากได้เร็ว²⁶

²⁵ อัมพร อารงลักษณ์, *องค์การ: ทฤษฎี โครงสร้าง และการออกแบบ*, 1 - 2.

²⁶ ปวิณ ชำนิประศาสน์, *สัมภาษณ์โดย ฐาณิกา จันทร์เทพ, เชียงใหม่, 10 เมษายน 2560.*

4.5.2 การจัดโครงสร้างการทำงานให้เป็นระบบกลไกเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามแผนกลยุทธ์ให้เห็นความสัมพันธ์ของการจัดสรรบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของงานที่ส่งผลต่อความพึงพอใจกับกลุ่มเป้าหมาย

สอดคล้องกับแนวคิด อัมพร อารงลักษณ์ อ้างจากจอห์น เคนเน็ท กัลเบรท (John Kenneth Galbraith)²⁷ ที่แบ่งประเภทกระบวนการการจัดโครงสร้างในการประสานงานออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่

(1) อาสาสมัครและกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ (เครือข่าย) ที่เน้นการสร้างความสัมพันธ์กลุ่มต่าง ๆ ทั้งภายในองค์กรเดียวกันและข้ามองค์กร เพื่อการทำงานร่วมกันระหว่างกลุ่มงานต่าง ๆ ตามความสามารถและศักยภาพในแต่ละกลุ่มงาน ซึ่งจะต้องมีการสานสัมพันธ์กันในเครือข่ายให้เข้มแข็ง

(2) กระบวนการทางแนวนอนที่ลักษณะการทำงานแบบข้ามภาระงานตามหน้าที่ที่จำเป็น ตามความเกี่ยวเนื่องของงานนั้น ๆ

(3) กลุ่มทางการ ที่จะทำงานแบบเชื่อมโยงงานต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โดยในกลุ่มจะมีผู้เชี่ยวชาญในแต่ละทักษะที่หลากหลายมาทำงานร่วมกัน

(4) บทบาทผู้บูรณาการ ซึ่งเป็นบทบาทในการประสานงานข้ามหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งตำแหน่งนี้จะไม่มีอำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการในการตัดสินใจใด ๆ แต่จะมีประโยชน์คือการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์สนับสนุนให้ผู้อื่นสามารถทำงานได้อย่างราบรื่น

(5) โครงสร้างแบบเมทริกซ์ ซึ่งเป็นโครงสร้างแบบทางการเพื่อเป้าหมายการทำงานแบบประสานงานการทำงานระหว่างสายงานตามหน้าที่ โดยจะดึงทรัพยากรบุคคลที่มีความสามารถเชี่ยวชาญในเรื่องต่าง ๆ ให้มาทำงานทีมเดียวกัน

ดังนั้นการดำเนินงานตามกระบวนการและความสำคัญของการจัดโครงสร้างองค์กรจึงมีความสำคัญต่อระบบการทำงาน ตามคำให้สัมภาษณ์ของ ดร.บวรนนท์ ทองกัลยา รองกรรมการผู้จัดการใหญ่ สายงานบริหารทรัพยากรมนุษย์ บริษัท น้ำตาลมิตรผล จำกัด (มหาชน) ในฐานะหนึ่งในคณะกรรมการประชารัฐ ที่ระบุว่า

เดิมแนวทางการทำงานของรัฐที่ดำเนินการรัฐฝ่ายเดียว ไม่มีพันธมิตรจะไม่สามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยุทธศาสตร์ประชารัฐถือว่าดี เพราะทุกฝ่ายต่างทราบได้ถึงเจตนาของรัฐบาลที่ต้องการจะเปลี่ยนประเทศไทยด้วยการบริหารจัดการ หรือขับเคลื่อนการทำงานที่ใช้กลไกการสร้างการมีส่วนร่วมจาก 3 ภาคีหลักคือรัฐ เอกชน และประชาชนด้วยบทบาทและศักยภาพของแต่ละภาคี ซึ่งการดำเนินงานแบบ

²⁷ อัมพร อารงลักษณ์, *องค์การ: ทฤษฎี โครงสร้าง และการออกแบบ*, 1 - 2.

ยุทธศาสตร์ประชารัฐได้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐพยายามที่จะหาพันธมิตร แนวร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทและผลักดันขับเคลื่อนนโยบายระดับประเทศ เพื่อแก้ปัญหาสำคัญเรื่องของเศรษฐกิจฐานราก ยกระดับชุมชน²⁸

คำสัมภาษณ์ของ นางทิวพร ศรีวรกุล กรรมการบริษัทประชารัฐรักสามัคคี จังหวัดเพชรบุรี (วิสาหกิจชุมชน) จำกัด โดยระบุว่า

การทำงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ประชารัฐ ในด้านเศรษฐกิจฐานราก ด้วยการทำงานร่วมกันกับทุกภาคส่วน เป็นเรื่องที่ดีในหลักการดีเพราะการทำงานลงมือปฏิบัติจริงในพื้นที่ได้สะท้อนเห็นถึงความร่วมมือที่เกิดขึ้นต่อการทำงานพัฒนาชุมชนในพื้นที่ ส่งเสริมเกิดการสร้างรายได้ เกิดชุดความรู้ใหม่แก่ชุมชน ที่ชาวบ้านจะได้เรียนรู้เรื่องของการบริหารจัดการ การวางแผนธุรกิจ และหลักการการตลาด ที่จะลดรายจ่ายเพิ่มรายได้ สร้างตลาดเป็น ถือว่าการทำงานได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของภาครัฐที่ต้องการให้เกิดความร่วมมือของการพัฒนาชุมชนขึ้น²⁹

ขณะเดียวกันการดำเนินงานในรูปแบบความร่วมมือโดยภาครัฐเป็นฝ่ายสนับสนุน ต้องศึกษากระบวนการทำงานภาครัฐเช่นกันว่าขอบเขตและข้อจำกัดของการสนับสนุนภาครัฐเป็นอย่างไร เพื่อภาคส่วนอื่นจะได้เตรียมการวางแผนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับข้อจำกัดนั้น ๆ ซึ่งจากคำให้สัมภาษณ์ของ ดร.บวรนนท์ ทองกัลยา ยังไม่สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการทำงานที่ระบุว่า

ปัญหาที่พบของการทำงานร่วมกัน 3 ภาคหลัก รัฐ เอกชน ประชาชน คือเมื่อภาคเอกชนเข้ามาช่วยผลักดัน ขับเคลื่อนด้วยกิจกรรมต่าง ๆ แต่ก็ไม่สามารถทำได้เต็มที่เพราะติดปัญหาจากระบบ ระเบียบ ข้อกฎหมายจากภาครัฐเอง ที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินงานต่าง ๆ ทั้งที่การทำงานที่เมื่อภาคเอกชนเข้าไปพบคือเรื่องบางเรื่องอาจจะต้องปรับเปลี่ยนหรือโครงสร้างการทำงานต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการผลักดัน หรือเสริมสร้างการทำงานให้ได้ผลสัมฤทธิ์มากขึ้น แต่ก็ไม่สามารถที่จะทำได้เพราะระบบราชการการดำเนินงานประชารัฐแม้ว่าภาคเอกชนจะเข้าไปสนับสนุนผลักดันต่าง ๆ ในการปฏิบัติ แต่การส่งมอบงานสุดท้ายคือภาครัฐ ที่ต้องผ่านคนของรัฐ หรือข้าราชการที่ยังมีแนวคิดการทำงานแบบภาครัฐเดิม ๆ กรอบทำงานเดิม ๆ ยึดตามกฎระเบียบ ไม่ยืดหยุ่นเพื่อให้งานสามารถเดินไปได้ และติดกรอบการทำงานที่ยังยึดติดกับสภาวะปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลต่อการทำงานในระบบข้าราชการที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ถือว่าเป็นปัจจัยและ

²⁸ บวรนนท์ ทองกัลยา, สัมภาษณ์โดย ฐายิกา จันทร์เทพ, กรุงเทพฯ, 27 เมษายน 2560.

²⁹ ทิวพร ศรีวรกุล, สัมภาษณ์โดย ฐายิกา จันทร์เทพ, เพชรบุรี, 20 เมษายน 2560.

สาเหตุหลักเช่นกัน แม้ว่าการทำงานในระดับนโยบายผู้บริหารระดับสูงทั้งจากภาครัฐ และเอกชนจะร่วมกันก็ตามแต่ในภาคปฏิบัติคนที่อยู่ปลายทางในการส่งมอบงาน ไม่สามารถทำงานตอบสนองนโยบายได้เต็มที่ ไม่ได้ตระหนักผลงาน หรือการทำงาน ให้ได้ประสิทธิภาพตามแผนการดำเนินงาน³⁰

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าการจัดการองค์การเพื่อจัดโครงสร้าง ระบบและหลักเกณฑ์ การทำงานขึ้น โดยยึดหลักการนำความรู้ ความสามารถ กระบวนการการทำงาน พฤติกรรมระหว่าง บุคคลและกลุ่มต่าง ๆ เข้ามาเป็นข้อคำนึงเรื่องการวางระบบ การตัดสินใจการทำงานมีความ จำเป็นต้องออกแบบโครงสร้างองค์การให้ยืดหยุ่นง่ายแก่การทำงาน ตอบสนองต่อความต้องการของ สังคม เข้าใจบริบทเชิงพื้นที่และพฤติกรรมของคนในแต่ละภาคส่วน ซึ่งการจัดวางโครงสร้างให้เป็น ระบบกลไกเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามแผนกลยุทธ์ให้เห็นความสัมพันธ์ของการจัดสรรหน้าที่ และความรับผิดชอบของงาน และผลการดำเนินงานจะส่งผลต่อความพึงพอใจกับกลุ่มเป้าหมาย ทั้งในส่วนของผู้ร่วมฝ่ายบริหารจัดการ ทั้งภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และที่สำคัญคือ กลุ่มเป้าหมายที่เปรียบเหมือนลูกค้า คือประชาชนในชุมชนจังหวัดต่าง ๆ ที่จะพึงพอใจต่อกระบวนการ ทำงานและผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์ต่อคุณภาพชีวิต ในด้านการยกระดับรายได้และความเป็นอยู่

³⁰ บวรนนท์ ทองกัลยา, สัมภาษณ์โดย ฐายิกา จันทร์เทพ, กรุงเทพฯ, 27 เมษายน 2560.

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาวิจัย เรื่อง “การศึกษาผลการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ” มุ่งนำผลวิจัยไปประยุกต์ปฏิบัติและเพื่อเป็นข้อเสนอในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ประชารัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ บนความร่วมมือ 3 ภาคส่วน ทั้งรัฐ เอกชน และประชาสังคมให้มีประสิทธิผลเพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ประชารัฐ ภายใต้คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ และเพื่อเสนอแนะแนวทางต่อคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐเพื่อนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิผลการทำงาน เพราะผู้เขียนพบว่ารัฐบาลในอดีตที่ผ่านมา มีความพยายามที่จะออกยุทธศาสตร์หรือนโยบายแก้ปัญหาลดความเหลื่อมล้ำ สร้างรายได้ให้คนฐานรากมาอย่างต่อเนื่อง แต่ยังคงเห็นปัญหาของกระบวนการดำเนินงาน โดยเฉพาะปัญหาการทำงานร่วมกันจาก 3 ภาคีหลักสำคัญของการขับเคลื่อนประเทศ คือ รัฐ เอกชน และประชาชน

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาโดยอาศัยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์กลุ่มประชากรที่เกี่ยวข้องในคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ รวมถึงกลุ่มประชากรที่เข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบของบริษัท ประชารัฐรักสามัคคี (ประเทศไทย) จำกัด บริษัท ประชารัฐสามัคคีของแต่ละจังหวัด โดยเป็นตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ทั้ง รัฐ เอกชน ประชาชน ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม

กรอบแนวคิดเพื่อศึกษาผลการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ โดยใช้ทฤษฎีหรือแนวคิดการจัดการองค์การสมัยใหม่ (New Public Management: NPM) และทฤษฎีการทำงานร่วมกันแบบ Good governance ที่บูรณาการทำงานร่วมกัน 3 ฝ่าย คือ รัฐ เอกชน และประชาสังคม เครื่องมือการประเมินผลองค์การ Balanced Scorecard สำหรับองค์กรที่ไม่มุ่งแสวงหาผลกำไร โดยผู้เขียนได้นำมาปรับประยุกต์ใช้เป็นกรอบแนวความคิดเพื่อจะนำมาซึ่งผลการดำเนินงานที่บรรลุเป้าหมาย ทั้งด้านการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนอย่างยั่งยืน สร้างองค์ความรู้ในระดับชุมชน และสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันอย่างยั่งยืน ตามกรอบแนวคิด 5 มุมมอง คือ

- (1) กลยุทธ์การทำงานร่วมกันแบบ Good governance ใน 3 ภาคี รัฐ เอกชน และประชาชน
- (2) มุมมองทางด้านลูกค้า (Customer perspective)
- (3) มุมมองด้านการเงิน (Financial perspective)

- (4) มุมมองทางด้านการเรียนรู้และการเจริญเติบโต (Learning and growth)
- (5) มุมมองทางด้านการกระบวนการภายใน (Internal business process)

5.1 สรุปผลการศึกษา

5.1.1 กลยุทธ์การทำงานร่วมกันแบบ Good governance ใน 3 ภาครัฐ เอกชน และประชาชน

จากการศึกษาผู้เขียนพบว่าการทำงานร่วมกัน ทั้งภาครัฐ เอกชน วิชาการ ประชาสังคม และประชาชน ของยุทธศาสตร์สานพลังประชารัฐ เป็นการกระบวนกรการทำงานที่มีกระบวนการทัศน์การทำงานที่มีการบริหารจัดการที่มีความยืดหยุ่น ไม่ได้มุ่งเน้นเพียงแต่นโยบาย แต่ใช้ระบบกึ่งตลาดด้วยการจัดตั้ง บริษัท ประชาธิปไตยสามัคคี จำกัด (วิสาหกิจชุมชนจังหวัด) และการขับเคลื่อนสนับสนุนด้วยภาคเอกชน เน้นกลุ่มภาคธุรกิจ ตามนโยบายประชารัฐ (Public-Private Partnership: PPP) ที่มีองค์ความรู้การทำธุรกิจ มีความเข้าใจด้านการตลาด ตลอดจนความต้องการของลูกค้า โดยเปิดโอกาสและสร้างกระบวนการการทำงานร่วมกันกับภาคประชาสังคม และภาคประชาชน ตลอดจนสถาบันการศึกษา ค้นหาจุดแข็งของพื้นที่จังหวัด เพื่อร่วมกันพัฒนาสินค้า การบริการ การท่องเที่ยว จึงเป็นการแสดงให้เห็นว่ากระบวนการดำเนินงานมุ่งเน้นไปที่เป้าหมายของผลผลิตหรือผลงาน อีกทั้งยังการจูงใจด้วยการยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนฐานราก ใช้ทรัพยากรบุคคลในพื้นที่ เชื่อมโยง สร้างเครือข่ายการทำงานบนความเชื่อใจของคนในพื้นที่ เพื่อในการร่วมกันขับเคลื่อนธุรกิจ ในชุมชนร่วมกัน ซึ่งการจัดรูปแบบการทำงานร่วมกันที่ดีเกิดผลกระทบต่อสังคม เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านพฤติกรรมของประชาชน

5.1.2 มุมมองทางด้านลูกค้า (Customer perspective)

ผลการดำเนินได้สร้างโอกาสการเติบโตของกลุ่มคนฐานรากหรือคนชนบทที่มีความพร้อมทั้งทรัพยากรต่าง ๆ ที่จะทำธุรกิจ ทำให้กลุ่มภาคธุรกิจเข้าถึงชุมชน จนกระทั่งกลุ่มเป้าหมายคนรากหญ้าหรือคนในชุมชนได้เข้าใจท้องถิ่นตัวเองว่ามีทรัพยากรอะไรที่สำคัญ และมีศักยภาพอะไร ในท้องถิ่นที่จะสามารถนำไปสู่การสร้างรายได้ ได้รับการยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ส่งผลให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจต่อดำเนินประชารัฐที่พัฒนาเศรษฐกิจฐานราก จนกระทั่งเกิดความรู้สึกที่ว่ามิโครงการประชารัฐดีกว่าไม่ เพราะอย่างน้อยทำให้เกิดช่องทางการเข้าถึงการทำงานที่ร่วมกันทุกภาคส่วน เพื่อการขับเคลื่อนงานนโยบายประชารัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.1.3 มุมมองด้านการเงิน (Financial perspective)

จากการศึกษาพบว่ามุมมองด้านการเงินที่มุ่งเน้นการเพิ่มมูลค่าเพิ่ม การสร้างกระบวนการทำงานด้านการค้าหรือธุรกิจที่ยั่งยืนให้แก่ชุมชน ในยุทธศาสตร์การดำเนินงานพบว่า มีกระบวนการที่ได้ออกแบบวางแผนเส้นทางธุรกิจ ตั้งแต่กระบวนการต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ หรือการคิด ผลิต และการขาย พร้อมกับระบบความคิดการเชื่อมโยงตลาดที่ชุมชนจะต้องยกระดับให้ดีขึ้น การเพิ่มมูลค่าสินค้า และบริการให้ชุมชนสามารถอยู่ได้ด้วยตัวเองและมีความยั่งยืน ซึ่งการทำ การค้าสำคัญที่ความซื่อสัตย์ต่อการค้า การเข้าใจเรื่องระบบการค้า การขายที่ราคาสูง-ต่ำในแต่ละ ช่วงเวลาไม่เท่ากัน และราคาขึ้นอยู่กับคุณภาพสินค้าและบริการที่ทางชุมชนเองต้องถอดบทเรียนและ ปรับตัวสร้างธุรกิจชุมชนให้ได้มาตรฐานเป็นผู้นำทางการตลาดให้ได้ ซึ่งจะส่งผลให้ชุมชนสามารถที่จะ ควบคุมราคาสินค้าและบริการได้ในช่องทางหนึ่ง

5.1.4 มุมมองด้านการเรียนรู้และการเจริญเติบโต (Learning and growth)

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินงานของประชารัฐมีการถอดบทเรียนแลกเปลี่ยน องค์ความรู้ซึ่งกันและกัน ทั้งภาคเอกชน ภาครัฐ ประชาชน ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม เนื่องจากกลุ่มคนเหล่านี้ตระหนักและเห็นถึงความจำเป็นอย่างยิ่งเรื่องกระบวนการเรียนรู้ อาทิ การเรียนรู้ภาครัฐกับภาคเอกชน โดยเฉพาะรูปแบบการทำงานที่ภาครัฐจำเป็นต้องศึกษาการทำงาน แบบภาคเอกชนเพื่อปรับกระบวนการทัศน์ในการทำงานเชิงรุก หรือการเรียนรู้ระหว่างภาคเอกชนและ ภาคประชาสังคม ที่จะต้องแลกเปลี่ยนองค์ความรู้การเข้าถึงพื้นที่ เข้าถึงทรัพยากรที่มีคุณค่าของ ชุมชนที่ภาคเอกชนสามารถไปสร้างให้เกิดธุรกิจที่เพิ่มมูลค่าได้ หรือบทเรียนที่ภาคชุมชนต้องเรียนรู้ กระบวนการทำงาน การทำธุรกิจ ให้เกิดมูลค่าเพิ่ม และยั่งยืนจากภาคเอกชนเขาทำงานกันอย่างไร

เนื่องจากประชาชนหรือชุมชนคือปลายทางเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียและจะได้รับ ผลกระทบโดยตรงจากปัจจัยต่าง ๆ โดยเฉพาะปัจจัยทางการเมือง เมื่อการเมืองเปลี่ยน นโยบาย เปลี่ยน การสนับสนุนที่จะได้รับจากภาคเอกชนและภาครัฐเปลี่ยน ดังนั้นชุมชนต้องเข้มแข็งและ ทำงานเชิงรุกอยู่ได้ด้วยตนเอง และจากการศึกษาก็พบว่ากระบวนการดำเนินงานของประชารัฐ ในส่วนของคณะทำงานพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก เกิดกระบวนการเรียนรู้ซึ่งกันและกันจริง เพราะ กระบวนการดำเนินงานมีการทำกิจกรรมการเรียนรู้ ศึกษาดูงาน และลงพื้นที่ร่วมกันของทุกภาคส่วน ร่วมกันตลอดเวลา กล่าวคือ กระบวนการเรียนรู้จะสร้างการเติบโต และสร้างศักยภาพการปรับตัว เพื่อให้ชุมชนต้องเรียนรู้ และรับมือกับปัจจัยต่าง ๆ ของธุรกิจที่จะเกิดขึ้น ทั้งปัจจัยที่เป็นบวก โอกาส ทางธุรกิจ และปัจจัยด้านลบ ทั้งปัจจัยทางการเมือง ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านการแข่งขันของ ธุรกิจ

5.1.5 มุมมองทางด้านกระบวนการภายใน (Internal business process)

จากการศึกษาพบว่า มีการจัดการตั้งแต่ระบบการจัดวางโครงสร้างการทำงาน ตั้งแต่ระดับนโยบาย ระดับประเทศ และระดับจังหวัด มีทิศทางการทำงานไปในทางเดียวกัน เชื่อมโยงส่งเสริมระบบการทำงานซึ่งกันและกัน มีการแบ่งหน้าที่การทำงานชัดเจน แบ่งโครงสร้างการทำงานเพื่อร่วมกันดำเนินงานตามกระบวนการต่าง ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยกระบวนการจัดโครงสร้างที่บุคคลต่าง ๆ ได้ให้เกิดการเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน ตามบทบาทศักยภาพโดยเน้นเรื่องความบุคคลกลุ่มงาน และการมีส่วนร่วมในการบริหาร การตัดสินใจ เพื่อนำไปสู่การดำเนินโครงการที่ต้องการให้ชุมชนเข้าถึงปัจจัยการผลิต ตลอดจนกระบวนการภายในด้วยการสร้างองค์ความรู้ การตลาด การสื่อสารเพื่อการรับรู้ การบริหารจัดการเพื่อความยั่งยืนให้แก่ชุมชน เพราะกระบวนการภายในได้ตอบสนองต่อความต้องการของสังคม เข้าใจบริบทเชิงพื้นที่และพฤติกรรมของคนในแต่ละภาคส่วน บนความสัมพันธ์ของการจัดสรรหน้าที่และความรับผิดชอบของงาน และผลการดำเนินงานจะส่งผลต่อความพึงพอใจกับกลุ่มเป้าหมาย

โดยสรุป คือรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้กำหนดยุทธศาสตร์ประชารัฐ ซึ่งนำไปสู่นโยบาย “สร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานรากตามแนวทางประชารัฐ” ที่เป็นความร่วมมือกันของหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ประชาชนเป็นหลัก ประกอบกับเครือข่ายภาคีภาควิชาการและภาคประชาสังคมต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก โดยจากการรายงานผลการดำเนินงาน พบว่ามีผลสำเร็จเป็นรูปธรรมของการดำเนินงานของคณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ จำนวน 76 จังหวัด เกิดการรวมกลุ่มแล้ว 1,782 กลุ่ม สามารถเพิ่มรายได้โดยรวมคิดเป็นมูลค่า 358,000,000 บาท/เดือน โดยในจำนวนนี้มีประชาชนที่ได้รับประโยชน์ 50,000 คน หรือคิดเป็น 13,000 ครัวเรือน มีโครงการรวม 201 โครงการ แบ่งเป็นกลุ่มเกษตร 61 โครงการ การแปรรูปผลิตภัณฑ์ 81 โครงการ และ การท่องเที่ยวชุมชน 59 โครงการ ทั้งหมดล้วนเป็นธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (เอสเอ็มอี)

กล่าวคือ ผลการดำเนินงานของคณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ ด้วยนโยบาย “สร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานรากตามแนวทางประชารัฐ” เกิดประสิทธิผล มีความสำเร็จของนโยบายเมื่อเทียบกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ คือเศรษฐกิจชุมชนเข้มแข็งประชาชนมีคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและมีรายได้เพิ่มขึ้น อีกทั้งยังได้สร้างมูลค่าเศรษฐกิจในชุมชน โดยกระบวนการประชารัฐเศรษฐกิจฐานรากได้สร้างและปรับพฤติกรรมของคนในชุมชน พร้อมทั้งเกิดกระบวนการทางความคิดสร้างตัวชี้วัดของเศรษฐกิจในชุมชน คือเพิ่มรายได้ให้กับชุมชน เพิ่มมูลค่าสินค้า บริการและการท่องเที่ยวในชุมชน และการลดปัญหา ความยากจนในชุมชนนั้น ๆ นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดการจัดโครงสร้างการทำงานร่วมกับของภาคส่วนต่าง ๆ รัฐ เอกชน ประชาชน วิชาการ และภาคประชาสังคม ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญของการเรียนรู้ระบบการทำงาน และเรียนรู้

บทบาทซึ่งกันและกันที่จะช่วยในการส่งเสริมการขับเคลื่อนนโยบายระดับประเทศไปสู่คนรากหญ้าได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

5.2 ข้อเสนอแนะการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ

การเสนอแนะสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ด้าน ได้แก่ (1) ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย และ (2) ข้อเสนอแนะระดับการปฏิบัติ

5.2.1 ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย

5.2.1.1 การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจฐานรากเพื่อความยั่งยืน

การดำเนินการเศรษฐกิจฐานรากจะต้องวางแผนการดำเนินงานสำคัญเรื่องของการการระดมทุนรูปแบบ “เงิน” จากภาคเอกชน ที่หวังว่าจะก่อให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยวางแผนการดำเนินงานคู่ขนานไปพร้อมกับการลงทุนทางสังคมและการฟื้นฟูทางทรัพยากรสิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมในพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจฐานรากอย่างยั่งยืน ทั้งนี้เพื่อจัดการวางแผนรองรับปัญหาการถอนตัวของภาคเอกชนที่ช่วยเหลือด้านเงินทุนและช่องทางการตลาดให้กับชุมชน ภายหลังจากการเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เช่น ขอความร่วมมือการทำงานหรือขอความอนุเคราะห์จากภาคเอกชน ในส่วนของธนาคาร อาทิ สมาคมธนาคารไทย ในการช่วยสนับสนุนก่อตั้งกองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก พร้อมกับดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาคนและส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กร ระบบการเงินระดับฐานรากและยุทธศาสตร์เพื่อบูรณาการการทำงานภาครัฐและภาคี ยุทธศาสตร์สร้างเครือข่ายและขยายผล ข้อเสนอเกี่ยวกับแผนแม่บทการเงินระดับฐานราก และร่างพระราชบัญญัติการเงินระดับฐานราก (ได้มีการยกร่างไว้แล้ว)

5.2.1.2 ปรับเปลี่ยนในเชิงระบบและโครงสร้างทางการเงินในชุมชน

ตามที่รัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้แต่งตั้งสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปแห่งชาติขึ้น และตามข้อเสนอแนะเรื่อง “การปฏิรูปการเงินฐานราก” (วาระปฏิรูปที่ 13) ได้เสนอให้ดำเนินการพิจารณาออกกฎหมาย “พระราชบัญญัติการเงินระดับฐานราก” เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุน ยกกระดับวิสาหกิจเพื่อสังคม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนในระดับฐานรากให้ได้รับบริการทางการเงินที่ดีขึ้นในระยะยาว มีแหล่งทุนในการประกอบการอย่างเป็นระบบ และโครงสร้างที่มั่นคงไม่ถูกแปรเปลี่ยนสภาพตามการเมือง ส่งเสริมให้องค์กรการเงินระดับฐานรากและชุมชนมีความเข้มแข็ง

5.2.1.3 กระบวนการดำเนินนโยบายด้วยการปรับโครงสร้างการทำงานระหว่างหน่วยงาน

ระบบโครงสร้าง ระบบการบริหารจัดการการทำงานในส่วนของภาครัฐในแนวราบ (Horizontal management) เพื่อให้ตอบสนองต่อการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่น ๆ หรือการทำงานแบบบูรณาการ ทั้งในส่วนพื้นที่ หรือพันธกิจของการทำงาน เพื่อสร้างความร่วมมือและการเป็นหุ้นส่วนทางการพัฒนา (Partnership) ในตั้งแต่ระดับชาติ ระดับจังหวัดและพื้นที่ กระทั่งสร้างกระบวนการการทำงานในลักษณะเครือข่าย (Networking)

5.2.1.4 ปรับเปลี่ยนในเชิงระบบและโครงสร้างทางการเงินในชุมชน

โดยอาจอยู่ในรูปแบบคณะกรรมการเพื่อดูแลรับผิดชอบการดำเนินงานในเรื่องการสานพลังประชารัฐเศรษฐกิจฐานรากอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดกระบวนการปฏิบัติและดูแลในพื้นที่ในเรื่องการพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายใหม่ ๆ เพื่อนำไปสู่การขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากได้อย่างยั่งยืน และระบบเพื่อส่งเสริมชุมชนเข้มแข็งไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจากข้อเสนอดังกล่าวจะอยู่ในรูปแบบการร่างยุทธศาสตร์เพื่อบูรณาการการทำงานภาครัฐและภาคี ยุทธศาสตร์สร้างเครือข่ายจากทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมโดยผูกโยงกับข้อเสนอเกี่ยวกับแผนแม่บทการเงินระดับฐานราก และจัดทำร่างพระราชบัญญัติการเงินระดับฐานราก

5.2.1.5 ควรมีการจัดตั้งกลไกทางนโยบายระดับชาติ

โดยอาจอยู่ในรูปแบบคณะกรรมการเพื่อดูแลรับผิดชอบการดำเนินงานในเรื่องการสานพลังประชารัฐ เรื่องการพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายใหม่ ๆ เพื่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานราก แก่กฎหมายการกระจายอาจลงพื้นที่ชุมชนเพื่อส่งเสริมชุมชนเข้มแข็งไปสู่การปฏิบัติ

5.2.2. ข้อเสนอแนะทางปฏิบัติ

5.2.2.1 สร้างกระบวนการส่งเสริมให้ชุมชนซื้อสัตย์การทำงานการค้ากับคู่ค้า รับผิดชอบต่อกลุ่มเป้าหมาย ทั้งคู่ค้าและลูกค้า เพื่อความยั่งยืนทางธุรกิจ

โดยการเสริมสร้างกระบวนการจัดอบรมการทำธุรกิจทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติให้แก่ตัวแทนในชุมชน ซึ่งการอบรมดังกล่าว ส่งทีมวิชาการอบรมให้ภูมิภาคละ 1 จังหวัด จากนั้นสร้างตัวแบบการเรียนรู้การสอนแบบพี่สอนน้อง เพื่อนสอนเพื่อนหมุนเวียนให้ชุมชน หรือตัวแทนของแต่ละจังหวัด จัดทีมหมุนเวียนกันสอน และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน

5.2.2.2 สร้างพลังความเข้มแข็งในพื้นที่จากโครงการเศรษฐกิจฐานราก

(1) ศึกษาและวิเคราะห์ ทางกายภาพ ชีวภาพ วัฒนธรรม ประเพณี ค่านิยม ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของพื้นที่ สภาพแวดล้อมชุมชนในพื้นที่โดยอาจจะแบ่งเป็นกลุ่มจังหวัดที่มีความใกล้เคียงกันในการใช้ชีวิต ทั้งด้านการสื่อสาร อาชีพ ทรัพยากรที่มีในพื้นที่นั้น ๆ

(2) สร้างกระบวนการเข้าถึงผู้นำชุมชน เพื่อสื่อสารสร้างความเข้าใจในเรื่อง การสร้างธุรกิจ พัฒนาเศรษฐกิจขั้นพื้นฐานในทุกมิติ และสอบถามความต้องการ จุดแข็งจุดอ่อน ในพื้นที่และความคาดหวังการยกระดับคุณภาพชีวิต

(3) สร้างกระบวนการเสริมสร้างแรงจูงใจการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่ ให้ทำงานบูรณาการร่วมกันตั้งแต่ต้นกับเครือข่ายทุกภาคส่วน โดยรัฐเป็นตัวกลางในการประสานงาน ทั้งจัดเตรียมเอกสารและข้อมูลและแผนงานเกี่ยวกับการดำเนินงานเพื่อประชาสัมพันธ์ให้กับหัวหน้า ส่วนราชการในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง

(4) เริ่มกระบวนการทำงานด้วยการกำหนดบทบาทหน้าที่ในแต่ละส่วนงาน ให้เหมาะสมกับหน่วยงาน พื้นที่ ความสามารถและศักยภาพ และต้องเน้นย้ำให้ความสำคัญกับการ ทำงานโดยให้บทบาทสำคัญทั้งการปฏิบัติและอำนาจหน้าที่ร่วมตัดสินใจ ความรับผิดชอบของคน ในพื้นที่ชุมชน

(5) สร้างกระบวนการถ่ายทอดองค์ความรู้ และแนวคิดในการร่วมดำเนินงาน สร้างกระบวนการสื่อสารและทำความเข้าใจ รับฟังความต้องการพูดคุยกับคนในพื้นที่ และเครือข่าย การทำงานสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน

(6) เลือกชุมชนที่มีความพร้อมแล้วนำชุมชนขึ้นมาพัฒนา ส่งเสริมสร้างความ เข้มแข็งซึ่งในชุมชนเองจะต้องมีกระบวนการที่จะเป็นระบบที่เลี้ยงในพื้นที่นั้น ๆ เมื่อชุมชนที่เข้มแข็ง ได้รับการส่งเสริมก็ต้องกลับมาถึงชุมชนจังหวัดเพื่อบ้านที่ยังขาดโอกาสและยังไม่ได้รับการพัฒนา จากภาครัฐ ภาคเอกชนให้เติบโตและเข้มแข็งได้ หรือจะเรียกว่าสร้างความเข้มแข็งเชิงพื้นที่

5.2.2.3 ปรับกระบวนการทำงานของภาครัฐ ให้ทำงานเชิงรุก

ปรับบทบาทภาครัฐรับให้เล็กลงเน้นการขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยภาคเอกชน ทั้งระดับชาติและเอกชนในพื้นที่ เช่น อุตสาหกรรมจังหวัด สภาหอการค้าจังหวัด รวมตัวกันจัดตั้งเป็น แกนนำในการขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจฐานราก สร้างเครือข่าย ก่อตั้งเป็นสมาคมเพื่อธุรกิจฐานราก ในพื้นที่ โดยจัดวางบทบาทรัฐให้เป็นเพียงผู้สนับสนุนหรืออำนวยความสะดวกด้านข้อกฎหมายที่เป็น ข้อจำกัดการพัฒนา ตลอดจนสร้างแรงจูงใจมาตรการทางภาษีเพื่อให้ภาคเอกชนเข้ามาขับเคลื่อน เศรษฐกิจด้วยความเต็มใจและเต็มความสามารถ

รัฐควรจัดเวทีการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนรับฟังความคิดเห็นและเป็น ตัวกลางในการประสานงาน สื่อสารทำความเข้าใจในเครือข่ายภาครัฐ เอกชน ประชาชน เพื่อให้เกิด กระบวนการแสวงหาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งเปิดให้ประชาชนเข้ามา มีส่วนร่วม นอกจากนี้ยังต้องติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ด้วย เพื่อให้มี กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและการตัดสินใจที่โปร่งใส เป็นที่ยอมรับจากประชาชน เพื่อกระบวนการการทำงานให้มีประสิทธิภาพของระบบราชการ

5.3 ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

5.3.1 เนื่องจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากการเก็บข้อมูลทางเอกสารและการสัมภาษณ์เท่านั้น ดังนั้น หากต้องการให้งานวิจัยดังกล่าวมีความเที่ยงตรงมากยิ่งขึ้น จึงควรทำการศึกษาเชิงปริมาณควบคู่ไปด้วยเพื่อให้ผลการศึกษามีความเที่ยงตรงมากยิ่งขึ้น

5.3.2 ควรศึกษาคณะทำงานหรือกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายภาครัฐเพื่อเปรียบเทียบกระบวนการทำงาน และปัจจัยความสำเร็จและความล้มเหลวของการดำเนินงาน โดยเฉพาะกระบวนการทำงานแบบมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

5.3.3 ควรศึกษาการจัดวางโครงสร้างการทำงานแบบมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชน ในช่วงของการบริหารราชการแผ่นดินระหว่างรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง และรัฐบาลที่มาจากรัฐประหาร

5.3.4 ควรศึกษาการขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากด้วยภาคเอกชนในระยะต่อเนื่องไปสู่ความยั่งยืน

รายการอ้างอิง

หนังสือและบทความในหนังสือ

จุมพล นนินพานิช. *การบริหารจัดการภาครัฐใหม่: หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย*.

นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2548.

ชูชัย ศุภวงศ์. *แนวคิดพัฒนาการและข้อพิจารณาเกี่ยวกับประชาสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชน
ท้องถิ่นพัฒนา, 2540.

นภดล ร่มโพธิ์ และ มนวิกา ผดุงสิทธิ์. *เครื่องมือการประเมินผลการปฏิบัติงานองค์กร*. กรุงเทพฯ:
คณะบุคคลอิมเมจิเนียร์, 2552.

ประเวศ วะสี. *สังคมเข้มแข็ง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มิ่งมิตร, 2536.

พัชรี สีโรรส. *พลวัตนโยบายสาธารณะ: จากรัฐ เอกชน สู่ประชาชน*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

พิทยา บวรวัฒนา. *การปฏิรูประบบราชการเปรียบเทียบ: สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น
และไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

อัมพร อารังลักษณ์. *องค์การ: ทฤษฎี โครงสร้าง และการออกแบบ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

อัมพร อารังลักษณ์ และคณะ. *การบริหารปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21
(Public Governance)*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

บทความในวารสาร

พิพัฒน์ นนทนาธรณ์. “ธรรมาภิบาลภาครัฐและเอกชน: บูรณาการระบบอภีบาลเพื่อการพัฒนา.”
วารสารร่วมพฤษ 31, ฉ. 2 (2556): 146 - 170.

วสันต์ เหลืองประภัสร์. “การจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย:
สองกระแสความคิดในการบริหารงานภาครัฐ “ลูกค้ำ” หรือ “พลเมือง”?” *รัฐศาสตร์สาร*
26, ฉ. 2 (2548): 35 - 86.

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม และ ปรีดา วานิชภูมิ. “การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่: ความหมาย และ
นัยสำคัญ (New Public Governance: Its Meaning and Significance).” *วารสาร
เศรษฐศาสตร์การเมือง มหาวิทยาลัยบูรพา* 1, ฉ. 1 (2556): 183 - 214.

วิทยานิพนธ์

นฤมล ศีลา. “ความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลเนินทราย อำเภอมือง จังหวัดหัตตราด.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2555.

ประภาส มั่นตะสูตร. “ประสิทธิผลการนำนโยบายประชานิยมไปปฏิบัติในสังคมชนบทไทย.” วิทยานิพนธ์ดุขฎฐิบัณฑิต, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์, 2559.

สื่อออนไลน์

ชนิดดา สุสมบูรณ์, ธานินทร์ ณะเอม และ สุพันธุ์ มงคลสุธี. “Public-Private Partnership.” <http://horizon.sti.or.th/node/27> (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2560).

ทศพร ศิริสัมพันธ์. “โครงการสานพลังประชารัฐ (Public-Private Collaboration).” <http://www.xn--72cgs7alq1bbn1c4digdj.com/2016/05/04/doc-2/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2559).

บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ. “การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่.” <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่> (สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560).

สัมภาษณ์

เกษตรกร จังหวัดเพชรบุรี. สัมภาษณ์โดย ฐายิกา จันท์เทพ, เพชรบุรี, 21 เมษายน 2559.

แกนนำเกษตรกร จังหวัดกาญจนบุรี. สัมภาษณ์โดย ฐายิกา จันท์เทพ, กาญจนบุรี, 3 พฤษภาคม 2560.

โฉมยง โต๊ะทอง. สัมภาษณ์โดย ฐายิกา จันท์เทพ, เพชรบุรี, 20 เมษายน 2559.

ทิวพร ศรีวรกุล, สัมภาษณ์โดย ฐายิกา จันท์เทพ, เพชรบุรี, 20 เมษายน 2560.

ธนารักษ์ พงษ์เกตุรา. สัมภาษณ์โดย ฐายิกา จันท์เทพ, กรุงเทพฯ, 5 เมษายน 2560.

บวรนนท์ ทองกัลยา. สัมภาษณ์โดย ฐายิกา จันท์เทพ, กรุงเทพฯ, 27 เมษายน 2560.

ปวิณ ชำนิประศาสน์. สัมภาษณ์โดย ฐายิกา จันท์เทพ, เชียงใหม่, 10 เมษายน 2560.

ผู้บริหาร บริษัท เอสซีจี จำกัด (มหาชน). สัมภาษณ์โดย ฐายิกา จันท์เทพ, กรุงเทพฯ, 1 มิถุนายน 2560.

พลเดช ปิ่นประทีป. สัมภาษณ์โดย ฐายิกา จันท์เทพ, กรุงเทพฯ, 27 เมษายน 2560.

อนุพงษ์ เผ่าจินดา. สัมภาษณ์โดย ฐายิกา จันทร์เทพ, กรุงเทพฯ, 24 เมษายน 2560.

อนุรักษ์ เรืองรอบ. สัมภาษณ์โดย ฐายิกา จันทร์เทพ, กรุงเทพฯ, 5 มิถุนายน 2560.

หนังสือและบทความในหนังสือภาษาอังกฤษ

Kaplan, Robert S., and David P. Norton. *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston: Harvard Business School Press, 1996.

Niven, Paul R. *Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Nonprofit Agencies*. New York: John Wiley & Sons, 2003.

Olve, Nils-Goran, Jan Roy and Magnus Wetter. *Performance Drivers: A Practical Guide to Using the Balanced Scorecard*. New York: John Wiley & Sons, 2000.

บทความในวารสารภาษาอังกฤษ

Hood, Christopher. "A Public Management For All Seasons?." *Public Administration* 69, 1 (March 1991): 3 - 19.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางสาวฐายิกา จันทร์เทพ
วันเดือนปีเกิด	8 มกราคม พ.ศ. 2530
วุฒิการศึกษา	ปีการศึกษา 2552 นิเทศศาสตรบัณฑิต (วารสารศาสตร์) (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
ตำแหน่ง	เจ้าหน้าที่ประสานงาน โครงการจัดการเครือข่ายนวัตกรรมแห่งชาติ สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (องค์การมหาชน)
ประสบการณ์การทำงาน	พ.ศ. 2559 - ปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ประสานงาน โครงการจัดการเครือข่ายนวัตกรรมแห่งชาติ สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2557 - 2559 ผู้สื่อข่าวประจำสายการเมือง สำนักพิมพ์โพสต์ทูเดย์ พ.ศ. 2553 - 2557 ผู้สื่อข่าวประจำสายการเมือง สำนักพิมพ์ไทยโพสต์