

การวิเคราะห์กลไกความร่วมมือ ของคณะกรรมการร่วมภาครัฐ และเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาทาง เศรษฐกิจ (กรอ.) พ.ศ. 2557-2566

ยุพดี หวังทวีทรัพย์*

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) วิเคราะห์กระบวนการก่อตัว วิชิตคิด และการออกแบบคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ระหว่าง พ.ศ. 2557-2566 (2) ศึกษาตัวแสดงและบทบาทที่เกี่ยวข้อง และ (3) เสนอรูปแบบการพัฒนากรอ. งานวิจัยเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยใช้การสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้างและการวิเคราะห์เอกสาร ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 10 คน ประกอบด้วยตัวแทนภาครัฐ ภาคเอกชน และนักวิชาการ ผลการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นปัจจัยสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ 1) รูปแบบและความจำเป็นในการก่อตั้ง กรอ. ที่มาจากความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ของภาคเอกชนซึ่งเข้าใจปัญหาเชิงปฏิบัติได้ดีกว่าภาครัฐ 2) การเผชิญบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เปลี่ยนแปลง ทำให้รูปแบบการทำงานและช่องทางสื่อสารของกรอ. ที่ต้องปรับตัว 3) การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนที่ได้รับผลกระทบจากบทบาทของพรรคการเมืองก่อน พ.ศ. 2557 และการจำกัดบทบาทของ กรอ. ในช่วงเวลาหนึ่ง และ 4) ความสำเร็จและข้อจำกัดที่ผูกพันกับพื้นที่การประชุม ครม. สัญจร ส่งผลให้ข้อเสนอจากพื้นที่ที่ไม่ได้เป็นเจ้าภาพประชุมมักไม่ได้รับการผลักดัน ส่วนบทบาทของตัวแสดงใน กรอ. ต้องอาศัยการประสานงานล่วงหน้าระหว่างภาคเอกชนกับกระทรวงที่เกี่ยวข้อง และต้องให้เวลาหน่วยงานพิจารณา โดยเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับมติความมั่นคง ภาครัฐไม่ได้มีอำนาจเหนือภาคเอกชนเสมอไปเนื่องจาก กรร. เป็นภาคเอกชนที่เข้มแข็งและมีอิทธิพลทางสังคมและการเมือง ตัวแบบการพัฒนากรอ. ที่สรุปได้มี 7 ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) การกำหนดนโยบายตอบสนองสังคม 2) การส่งเสริมความร่วมมือ 3) การประสานงานเชิงนโยบาย 4) การสนับสนุนทรัพยากร 5) การตรวจสอบและติดตามผล 6) การส่งเสริมนวัตกรรมและการปรับปรุงนโยบาย และ 7) การสร้างความยั่งยืนของนโยบายสาธารณะ ข้อเสนอเชิงนโยบายจึงควรเน้นการสร้างกลไกประสานงานที่ชัดเจน เพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการพิจารณา และขยายช่องทางสื่อสารกับประชาชนเพื่อให้ข้อเสนอจากทุกพื้นที่ได้รับการพิจารณาอย่างเป็นรูปธรรม

คำสำคัญ: คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน; กลไกความร่วมมือ; การกำหนดนโยบายแบบมีส่วนร่วม

* สาขาวิชาการเมือง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ผู้รับผิดชอบบทความ yuppadee_w@gmail.com



An analysis of cooperation mechanisms of with the private sector of the joint public and private sector consultative committee (JPPSCC) 2014-2023

Yuppadee Wangtaweessap*,

Abstract

This study aims to (1) analyze the formation process, conceptual framework, and design of the Joint Public and Private Sector Consultative Committee (JPPSCC) for addressing economic problems between 2014–2023, (2) examine the actors and roles involved in its operations, and (3) propose a development model for the JPPSCC. Employing a qualitative approach, the research utilized semi-structured interviews and documentary analysis. Ten key informants were selected, including government officials, private sector representatives, and academics. The findings reveal four critical factors: (1) the necessity of establishing the JPPSCC, driven by private sector expertise and practical experience; (2) adaptation to changing social, economic, and political contexts, which reshaped working methods and communication channels; (3) collaboration influenced by political party roles prior to 2014 and subsequent limitations on the committee; and (4) achievements and constraints linked to Cabinet mobile meetings, where proposals from non-host provinces were often overlooked. Actor roles required prior coordination between private sector representatives and relevant ministries, with government agencies not always dominant due to the strong influence of the Joint Standing Committee. The proposed development model comprises seven elements: 1) responsive policy formulation, 2) promotion of collaboration, 3) policy coordination, 4) resource support, 5) monitoring and evaluation, 6) innovation and policy improvement, and 7) sustainability of public policy. Policy recommendations emphasize clear coordination mechanisms, transparency in decision-making, and expanded communication channels to ensure equitable consideration of proposals from all regions.

Keywords: Joint Public and Private Sector Consultative Committee; Cooperation Mechanism; Participatory Policy Formulation

* Department of Politics, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University, Corresponding author: yuppadee_w@gmail.com

บทนำ

คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ก่อตั้งตั้งแต่ พ.ศ. 2524 โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและมอบหมายให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ พร้อมด้วยตัวแทนหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและตัวแทนจากคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (กกร.) เพื่อเป็นกลไกประสานงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการเสนอแนะทางพัฒนาและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ โดยเน้นบทบาทเชิงให้คำแนะนำมากกว่าการตัดสินใจเชิงบริหาร ซึ่งสะท้อนความจำเป็นของการพึ่งพาความเชี่ยวชาญภายนอกเมื่อภาคการเมืองยังขาดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และต่อมามีการขยายรูปแบบไปสู่ระดับจังหวัดโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานเพื่อเชื่อมโยงนโยบายระดับชาติและบริบทท้องถิ่น ประเด็นสำคัญ คือ กรอ. ถูกออกแบบให้เป็นเวทีการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนที่เข้มแข็ง แต่ไม่ได้ทดแทนอำนาจการตัดสินใจของรัฐ

ในการดำเนินงานของ กรอ. ที่ผ่านมามีการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันหลายครั้ง เช่น การยกเลิกระเบียบที่เกี่ยวข้องในช่วง พ.ศ. 2546 และการเปลี่ยนไปสู่คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ก่อนที่จะมีการนำรูปแบบกรอกลับมาใช้ใน พ.ศ. 2552 และการฟื้นฟูบทบาทของกรอ. ในช่วงหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ได้มีความพยายามในการจำกัดหรือลดบทบาทของนักการเมือง ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินและการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ที่จากเดิมเป็นของภาคการเมือง ที่อาจไม่มีความจำเป็นต้องพึ่งพากลไกความร่วมมือในลักษณะกรอ. มากนัก เพราะพรรคการเมืองมีผู้มีความรู้ทางเศรษฐกิจของพรรคการเมืองเอง มีนโยบายในการดำเนินการของตนเอง เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองขึ้น จึงมีความพยายามนำกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในรูปแบบคณะกรรมการ กรอ. ส่วนกลางกลับมาใช้อีกครั้ง เพื่อใช้แก้ไขหรือพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศทดแทนภาคการเมืองเดิมที่มีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ มาตรการ หรือโครงการต่างๆ มาโดยตลอด ซึ่งในช่วง พ.ศ.2557-2566 บทบาทของ กรอ. ในการกลับมาทำหน้าที่ในการพิจารณาและเสนอแนะแนวทางและมาตรการต่อคณะรัฐมนตรีในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน ของภาคเอกชนทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนขับเคลื่อนเศรษฐกิจร่วมกับรัฐบาลให้เจริญเติบโตและสามารถแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน เพื่อชดเชยบทบาทของพรรคการเมืองที่ถูกจำกัด ซึ่งชี้ให้เห็นว่า บทบาทของ กรอ. ขึ้นกับบริบทการเมืองและความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน จากมุมมองเชิงนโยบายงานวิจัยนี้จึงเสนอแนะทางออกแบบ กรอ. ที่เน้นการกำหนดนโยบายตอบสนองสาธารณะ การประสานงานเชิงนโยบายที่เป็นระบบ การเพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการพิจารณา และการสร้างกลไกติดตามผลเพื่อให้ข้อเสนอจากทุกพื้นที่ได้รับการพิจารณาอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน ดังนั้นการออกแบบและการทำงานของคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) มีบทบาทเชิงสถาบันที่เปลี่ยนแปลงตามบริบทการเมืองและความเข้มแข็ง

ของภาคเอกชน จึงจำเป็นต้องพัฒนากลไกการประสานงานที่ชัดเจน โปร่งใส และยั่งยืน เพื่อให้ข้อเสนอเชิงนโยบายจากภาคเอกชนสามารถแปรเป็นมาตรการปฏิบัติได้จริง ทำให้การฟื้นฟูและออกแบบ กรอ. ให้มีบทบาทเชิงนโยบายที่สมดุลระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนที่ช่วยลดการสลายนโยบายสาธารณะที่มุ่งเน้นผลประโยชน์ทางการเมือง และเกิดกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่เพิ่มประสิทธิภาพของนโยบายสาธารณะ

1.1 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.1.1 เพื่อวิเคราะห์กระบวนการก่อตัว วิธีคิด และการออกแบบคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) พ.ศ. 2557-2566

1.1.2 เพื่อศึกษาตัวแสดงและบทบาทที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) พ.ศ. 2557-2566

1.1.3 เพื่อสร้างตัวแบบในการพัฒนาคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.)

1.2 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษครั้งนี้มีขอบเขตในการศึกษาด้านเนื้อหา เป็นประเด็นการวิเคราะห์กลไกความร่วมมือของคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ในช่วงเวลา พ.ศ. 2557-2566 เนื่องจากเป็นช่วงที่กลไกการทำงานในลักษณะกลไกความร่วมมือของคณะกรรมการ กรอ. ถูกนำกลับมาใช้เป็นกลไกในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศอีกครั้ง ภายหลังจากถูกจำกัดหรือถูกลดบทบาทลงไป โดยศึกษาจาก งานวิจัย ตำรา เอกสาร คำสอนต่าง ๆ ที่ผู้รู้ทั้งหลายได้อธิบายไว้ รวมถึงการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง โดยการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับความหมาย แนวคิด ทฤษฎีการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน การนำนโยบายไปปฏิบัติ และนำข้อมูลที่ได้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสารต่าง ๆ มาวิเคราะห์ตามหลักแนวคิด ทฤษฎีที่ใช้เป็นแนวทางในการศึกษา และนำมาเขียนวิเคราะห์เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ทั้งหมด เพื่อตอบโจทย์วิจัยเรื่องการพัฒนากลไกความร่วมมือของคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) พ.ศ. 2557-2566 รวมถึงบทสรุปและข้อเสนอแนะจากการวิเคราะห์เพื่อเป็นแนวทางในการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ และนโยบายสาธารณะสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะนำไปสู่การขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

1.3 ประโยชน์ที่จะได้รับการวิจัย

1.3.1 ทำให้ทราบกระบวนการก่อตัว วิธีคิด และการออกแบบคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) พ.ศ. 2557-2566 เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาในการทำงานของ กรอ. ได้ตรงจุดและไม่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติในอนาคต พร้อมการวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางแก้ไข รวมทั้งศึกษาศักยภาพ โอกาสและ

สู่การพัฒนาในอนาคตในรูปของแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนจังหวัด

1.3.2 ทำให้ทราบบทบาทที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) พ.ศ. 2557-2566 ในการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อนำมาปรับบทบาทในการทำงาน โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ทุกฝ่ายจะได้รับ

1.3.3 ทำให้เกิดตัวแบบในการพัฒนาคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) เพื่อการแสวงหาการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

บททวนวรรณกรรม

แนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรมและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์กลไกความร่วมมือของคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเพื่อใช้เป็นองค์ความรู้พื้นฐานในการสร้างกรอบแนวคิดการวิจัย ดังนี้

2.1 แนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน Ansell and Gash (2008) ได้ระบุว่า หลักเกณฑ์สำหรับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ไว้ 6 หลักเกณฑ์ ดังนี้ 1) เป็นกระบวนการนี้เริ่มต้นโดยหน่วยงานหรือสถาบันของรัฐ 2) การมีส่วนร่วมของผู้มีบทบาทที่ไม่ใช่ภาครัฐ 3) ผู้เข้าร่วมไม่เพียงแต่จะได้รับคำปรึกษาเท่านั้น แต่ยังมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอีกด้วย 4) การประชุมเป็นกระบวนการที่เป็นทางการและจัดอย่างเป็นทางการ 5) การตัดสินใจเป็นแบบเน้นฉันทามติ และ 6) มุ่งเน้นกับเรื่องนโยบายสาธารณะหรือการจัดการสาธารณะ โดยสรุปได้ว่า การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ตาม Ansell & Gash มุ่งให้ภาครัฐเป็นผู้เริ่มกระบวนการและเชิญภาคส่วนอื่นเข้ามามีบทบาทจริงในการตัดสินใจ โดยเน้นกระบวนการเป็นทางการ การตัดสินใจแบบฉันทามติ และมุ่งแก้ปัญหา นโยบายสาธารณะร่วมกัน ผ่านภาครัฐเป็นผู้เริ่มต้นกระบวนการเพื่อให้มีอำนาจดำเนินการและกรอบการทำงานที่ชัดเจน ในขณะที่ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมต้องให้ความสำคัญกับบทบาทหน้าที่ไม่ใช่แค่การให้ความเห็นแต่ต้องมีอำนาจร่วมตัดสินใจและร่วมรับผิดชอบต่อนโยบายต่างๆ ซึ่งจะช่วยเพิ่มโอกาสที่นโยบายจะใช้งานได้จริง และทำให้การร่วมมือยังยืนการปฏิบัติตามหลักการของ Ansell & Gash จะช่วยให้ภาครัฐและภาคเอกชนร่วมกันออกแบบและดำเนินนโยบายสาธารณะที่มีความชอบธรรมและใช้งานได้จริง นอกจากนี้ การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมยังต้องทำให้ทุกภาคส่วนมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ร่วมกันในการออกแบบนโยบายสาธารณะที่ทุกภาคส่วนยอมรับ โดยสิ่งสำคัญก็คือการมีการประชุมร่วมกันทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลร่วมมือกันในแนวทางแก้ไขปัญหาต่างๆ และการตัดสินใจร่วมกัน และ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2559) ได้ระบุว่า อิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงในการให้ประชาชนมีส่วนร่วม

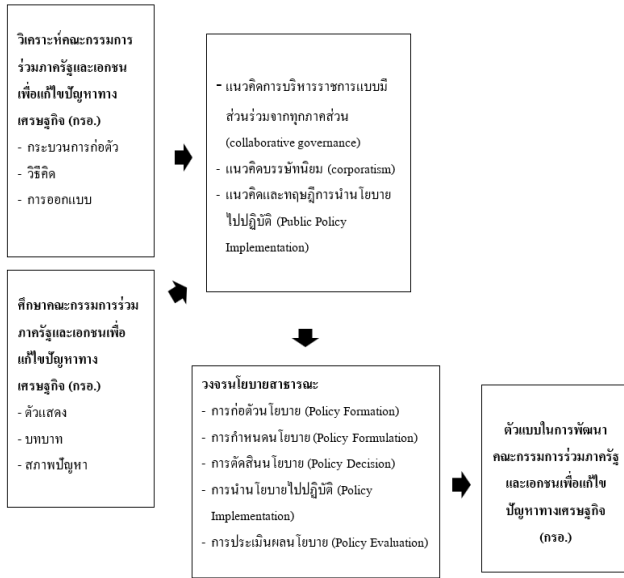
ตามกระแสสังคมโลก ทำให้ประเทศไทยเกิดการเรียกร้อง ตรวจสอบและติดตามการบริหารงานภาครัฐที่มากขึ้น ตามกระแสสังคมโลกเข้ามามีอิทธิพลต่อประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทำให้ภาครัฐต้องเร่งพัฒนาให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและสร้างความเจริญให้กับประเทศไทย ซึ่งภาครัฐจำเป็นต้องปรับตัวและเตรียมการรองรับให้ทันต่อสถานการณ์ ความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น โดยเชื่อมโยงการพัฒนาในทุกมิติ เพื่อส่งมอบบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและคุณภาพให้กับประชาชน และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง การที่ภาครัฐมีช่องทางในการรับฟังหรือในภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะ เช่น กรอ. จึงเป็นแนวทางที่สร้างพลังการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและประชาสังคมภายใต้ขอบเขตและบริบทการใช้อำนาจและการบริหารราชการของภาครัฐ

2.2 แนวคิดบรรษัทนิยม Manochehr Dorraj (2017) ได้ให้ความหมาย บรรษัทนิยม (Corporatism) ว่าเป็นการพยายามสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐ ธุรกิจ และแรงงาน โดยรัฐมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทาง การควบคุม และวาระการประชุม แต่อย่างไรก็ตามลักษณะลำดับขั้นของบรรษัทนิยม ทำให้ภาครัฐเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสูงสุด และผู้ชี้ขาดในการเจรจาและไกล่เกลี่ยผลประโยชน์ และสุดท้ายบรรษัทนิยมจะถูกสร้างให้เป็นสถาบันและองค์กรของประชาชนที่รวมเข้ากับภาครัฐ ส่วน Jonathan Perraton (2018) ได้ให้ความหมายของ บรรษัทนิยม (Corporatism) เป็นแนวคิดที่ครอบคลุมระบบการต่อรองค่าจ้างที่เป็นระบบ บทบาทของรัฐเป็นตัวกลาง และขอบเขตของข้อตกลงที่เจรจากันในเศรษฐกิจของประเทศ ภายใต้เงื่อนไขบางประการ เช่น ภูมิภาคในยุโรปเหนือ ประกอบด้วย เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ไอร์แลนด์ นอร์เวย์ และสวีเดน สหภาพแรงงานที่ประสานงานกันอย่างกว้างขวางสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาแบบร่วมมือ ซึ่งให้ผลตอบแทนในการสะสมทุนที่สูงขึ้น และส่งผลต่อรายได้ที่เพิ่มสูงขึ้นในระยะกลางและระยะยาว การเจรจาต่อรองของสหภาพมีวัตถุประสงค์ที่เป็นเอกภาพในแง่ของการลดส่วนต่างของค่าจ้างระหว่างองค์กรและอุตสาหกรรมการต่อรองค่าจ้างระดับประเทศจึงต้องขับเคลื่อนโดยหลาย ๆ ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เมื่อเกิดการเจรจาแล้วซ้ำอีก อาจพัฒนาด้านพฤติกรรมในด้านความร่วมมือ โดยสรุปได้ว่า บรรษัทนิยมเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองที่สนับสนุนการจัดระเบียบสังคมโดยภาครัฐร่วมกับภาคเอกชน บนพื้นฐานของการรักษาผลประโยชน์ร่วมกัน และภาครัฐและภาคเอกชนต่างทำหน้าที่ของแต่ละฝ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ ฝ่ายการเมืองไม่สามารถครอบงำภาคเอกชน แต่เป็นไปในลักษณะการรักษาผลประโยชน์และการทำหน้าที่ของแต่ละฝ่ายเป็นสำคัญ ในบางบริบทภาครัฐอาจทำหน้าที่เป็นตัวกลางและกำหนดกรอบนโยบาย ขณะที่ในบางบริบทภาครัฐก็อาจมีอำนาจชี้ขาดสูงสุด แนวคิดบรรษัทนิยมตาม Perraton ให้ความสำคัญกับระบบการต่อรองค่าจ้างที่เป็นระบบ และบทบาทของสหภาพแรงงานที่ประสานงานกันในระดับประเทศ และต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วนและการเจรจาซ้ำ ๆ เพื่อพัฒนาพฤติกรรมความร่วมมือ เช่นเดียวกับแนวคิดบรรษัทนิยมตาม Dorraj ก็เป็นการพยายามสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และแรงงาน โดยภาครัฐมีบทบาทกำหนดทิศทางและวาระการประชุม แต่ร่วมกับภาคเอกชน

ในรูปแบบที่ภาครัฐนำเป็นหลัก ภายใต้การยอมรับบทบาทภาครัฐเป็นตัวกลาง แต่ภาคเอกชนต้องรองรับเขตอำนาจ นอกจากนี้ แนวคิดบริษัทนิยมในประเทศไทยตามแนวคิดของเอนก เหล่าธรรมทัศน์ (ฉันทยา สุขสงวน, 2565) ที่ได้วิเคราะห์โครงสร้างอำนาจและบทบาทรัฐในบริบทการเมืองไทย ซึ่งมักมองรัฐเป็นศูนย์กลางของการจัดระเบียบสังคม โดยให้ความสำคัญกับบทบาทสถาบันและการจัดวางอำนาจเชิงสถาบัน ซึ่งมีนัยสำคัญต่อการวิเคราะห์รูปแบบบริษัทนิยมที่รัฐเป็นศูนย์กลาง เช่นเดียวกับ Kevin Hewison (2019) ที่ศึกษา Corporatism ในบริบทไทยผ่านเลนส์เศรษฐกิจการเมือง (political economy) โดยเน้นบทบาทของรัฐ ชนชั้นนำ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับทุนและชนชั้นต่างๆ มากกว่าการวิเคราะห์เฉพาะสถาบันแรงงานหรือการต่อรองค่าจ้างแบบสแกนดิเนเวียเท่านั้น เพื่ออธิบายว่ารัฐไทยมีบทบาทอย่างไรในการส่งเสริมหรือควบคุมการพัฒนาเชิงทุนนิยม และ Corporatism ถูกมองเป็นหนึ่งในกลไกที่ภาครัฐนำใช้จัดการความขัดแย้งทางผลประโยชน์และสร้างความร่วมมือกับทุนภายในประเทศตามหลักการเกิดขึ้นของ กรอ.

2.3 แนวคิดและทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ วรเดช จันทรส (2543) ได้ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นการแสวงหาวิธีและแนวทางปรับปรุงแผนงานให้ดีขึ้น และสร้างกลยุทธ์เพื่อจะให้นโยบายประสบความสำเร็จ โดยสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะจะประสบความสำเร็จจะต้องมีการวางแผนและออกแบบนโยบายต่างๆ อย่างเป็นระบบ เพื่อให้การดำเนินนโยบายตอบสนองต่อปัญหา และทุกคนยอมรับ นอกจากนี้ยังควรต้องมีการประเมินผลเพื่อนำมาปรับปรุงในการกำหนดนโยบายสาธารณะต่างๆ ในอนาคต ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การปฏิบัติ การเพื่อนำนโยบายให้เกิดผลสัมฤทธิ์ โดยนโยบายมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีการคำนึงหลักการที่เป็นไปอย่างสมเหตุสมผลเพื่อให้ผู้ปฏิบัติหรือผู้รับนโยบายสามารถนำไปขับเคลื่อนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและก่อให้เกิดประโยชน์หรือความสุขแก่คนส่วนใหญ่โดยไม่ถูกขัดขวางและต่อต้าน และมีช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นอย่างเหมาะสมต่อนโยบายที่ถูกนำไปปฏิบัติ ถ้าไม่เหมาะสมก็สามารถยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงได้ เพื่อการให้นโยบายถูกนำไปปฏิบัติและเกิดประโยชน์ตรงตามวัตถุประสงค์ โดยการเกิดขึ้นของ กรอ. จึงเป็นการออกแบบช่องทางในการมีส่วนร่วมของนโยบายที่คำนึงถึงความแตกต่างของผลประโยชน์ระหว่างรัฐและเอกชน เพื่อหาจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับได้และสร้างความชอบธรรมให้กับนโยบายสาธารณะที่ผ่านการวางแผนอย่างเป็นระบบ การมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย การประเมินผล และความยืดหยุ่นตามบริบทต่าง ๆ ของปัญหาเพื่อให้ให้นโยบายสาธารณะบรรลุผลสัมฤทธิ์และสร้างประโยชน์แก่สังคมส่วนรวมได้มากที่สุด

2.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย



จากกรอบแนวคิดดังกล่าว การออกแบบตัวแบบในการพัฒนาคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ที่เกิดประโยชน์สูงสุด ต้องมีความเข้าใจต่อกระบวนการก่อตัวและวิถีคิดการเกิดขึ้นของ กรอ. รวมถึงบทบาทขององค์ประกอบหลักของ กรอ. ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อทำความเข้าใจปัญหาและสาเหตุของการทำงานของคณะกรรมการ กรอ. ในช่วง พ.ศ. 2557-2566 ที่เป็นช่วงที่ภาคการเมืองมีบทบาทลดลงต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ที่ภาคการเมืองอาจมุ่งกำหนดนโยบายสาธารณะที่คำนึงถึงผลประโยชน์ทางการเมืองมากกว่าความคุ้มค่าและประโยชน์ที่แท้จริง การทำงานของ กรอ. ในช่วง พ.ศ. 2557-2566 จึงอาจพัฒนาเป็นรูปแบบการพัฒนาคณะกรรมการ กรอ. ให้มีโครงสร้างและบทบาทที่เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนในการให้ข้อเสนอแนะและมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะ ผ่านแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนเพื่อทำความเข้าใจบทบาทของภาครัฐต่อคณะกรรมการ กรอ. แนวคิดบรรษัทนิยมเพื่อทำความเข้าใจบทบาทของภาครัฐ ภาคเอกชน และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มทุนและชนชั้นต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ และสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างแท้จริง โดยมีรูปแบบการออกแบบนโยบาย ตั้งแต่ การก่อตัวนโยบาย การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบายที่มีประสิทธิภาพ

วิธีดำเนินการวิจัย

3.1 ประชากรและผู้ให้ข้อมูล ได้แก่ 1) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับ กรอ. จากภาครัฐ จำนวน 4 คน โดยคัดเลือกจากผู้มีบทบาทและตำแหน่งงานที่เกี่ยวข้องกับ กรอ. ในตัวแทนภาครัฐ ประกอบไปด้วย ผู้แทนสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน 2 คน ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย จำนวน 2 คน ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ 2) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับ กรอ. จากภาคเอกชน จำนวน 4 คน ประกอบไปด้วย ผู้แทนจาก กกร. จำนวน 2 คน ผู้แทนจาก กกร.จังหวัด จำนวน 2 คน และ 3) นักวิชาการรัฐศาสตร์ จำนวน 2 คน ในประเด็นการทำงาน สภาพปัญหา อุปสรรค บทบาท และข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ กรอ. ทั้งในส่วนกลาง ในระดับพื้นที่ (กรอ. จังหวัดและกลุ่มจังหวัด) ในช่วงปี 2557-2566 ที่ผ่านมา

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

3.2.1 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะและการมีส่วนร่วม ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Documentary Study) เพื่อการรวบรวมข้อมูล เกี่ยวกับนโยบายภาครัฐหรือนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งทางด้านเอกสาร วารสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้องรวมทั้งวิทยานิพนธ์ และหาข้อมูลจากสื่อ อินเทอร์เน็ต เพื่อศึกษาข้อมูลทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการทำงานของคณะกรรมการร่วมภาครัฐ และเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ทั้งระดับส่วนกลางระดับกลุ่มจังหวัด และระดับ จังหวัด

3.2.2 แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-structure interview) จำนวน 2 ชุด เพื่อนำไปสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ส่วนกลาง และการสัมภาษณ์เชิงลึกกับคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ระดับจังหวัด

3.3 การเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล โดยการรวบรวมจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล เพื่อนำมาวิเคราะห์โดยทำการวิเคราะห์เนื้อหา ผ่านการตีความเพื่อให้ความหมายของข้อมูลไปสู่ข้อสรุปภายใต้หมวดหมู่ที่กำหนดไว้ในกรอบความคิด และนำมาเขียนวิเคราะห์ เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ทั้งหมด และการนำเสนอข้อมูล โดยการนำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์แล้ว มาทำการสรุปและประมวลผล และนำเสนอข้อมูลดังกล่าวมาจัดทำรายงานผลการวิจัยในเชิงพรรณนา เพื่ออธิบายผลการวิจัยและวิเคราะห์ การกำหนดนโยบายสาธารณะผ่านกลไกความร่วมมือกับภาคเอกชน และวิเคราะห์สภาพปัญหา และความต้องการของภาคเอกชนในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ นำข้อมูล มารวบรวมประมวลผลและนำข้อค้นพบที่ได้มาวิเคราะห์ข้อมูลมาสร้างตัวแบบในการพัฒนาคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ตลอดจนข้อเสนอแนะและแนวคิดที่ได้จากการวิจัย

ผลการวิจัย

4.1 กระบวนการก่อตัว วิธีคิด และการออกแบบคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) พ.ศ. 2557-2566

4.1.1 การก่อตัวของ กรอ. ครั้งแรกใน พ.ศ. 2524 ปัจจัยหลักเกิดจากรัฐบาลที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจได้อย่างเป็นรูปธรรม แนวทางการนำผู้ที่มีความรู้ความสามารถทางเศรษฐกิจเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจึงถูกนำมาใช้ ภายใต้กลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนเพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ ในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ในช่วงเวลาต่อมา เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมและบริบทต่าง ๆ โดยเฉพาะการเติบโตและการมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านพรรคการเมืองมีมากขึ้น พรรคการเมืองมีบุคลากรผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐกิจมากขึ้นในแวดวงการเมือง และมีความชอบธรรมในการกำหนดนโยบายสาธารณะผ่านการเลือกตั้ง ส่งผลทำให้กลไกการร่วมมือในลักษณะ กรอ. ที่ให้ภาคเอกชนนำข้อมูลมาเสนอแนะเพื่อผลักดันไปสู่การกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะก็ถูกลดความสำคัญลง แต่อย่างไรก็ตาม ความชอบธรรมของนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ก็ต้องมาจากการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ทำให้กลไกของ กรอ. ก็ยังคงมีบทบาทในส่วนภูมิภาคหรือในระดับพื้นที่ เพื่อเป็นเวทีการให้ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมอื่น ๆ ที่มีพื้นที่ในการนำเสนอปัญหา ข้อเสนอแนะ เพื่อให้ภาครัฐนำไปพัฒนาไปสู่นโยบายการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของพื้นที่ และอาจจะพัฒนาต่อไปเป็นแผนงานโครงการหรือนโยบายสาธารณะผ่านกลไกของภาครัฐ หากเป็นเรื่องที่ภาคการเมืองไม่สนับสนุนผลักดัน หรือไม่สอดคล้องตามแผนงานของภาครัฐตามพันธกิจของแต่ละหน่วยงานภาครัฐที่มีอยู่ ข้อเสนอแนะของภาคเอกชนก็อาจไม่สามารถถูกนำไปพัฒนาเป็นนโยบายสาธารณะได้

4.1.2 การเปลี่ยนแปลงเชิงอำนาจการเมืองในช่วง พ.ศ. 2557-2566 แต่เมื่อเกิดการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 บทบาทของนักการเมืองและพรรคการเมืองถูกจำกัดหรือถูกกีดกันออกไปจากการมีส่วนร่วมต่อการบริหารราชการและการกำหนดนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ทำให้รัฐบาล คสช. มาให้ความสำคัญในกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในรูปแบบคณะกรรมการ กรอ. กลับมาให้ความสำคัญอีกครั้ง โดยในช่วงปี พ.ศ. 2557-2566 สามารถแบ่งได้เป็น 2 ช่วงเวลา ได้แก่

1) ช่วงรัฐบาล คสช. (พ.ศ.2557-2562) โดยในช่วงรัฐบาล คสช. การพัฒนาและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ กลไกการใช้ความร่วมมือจากภาคเอกชนผ่านกลไก กรอ. มีความสำคัญ โดยเฉพาะการเสนอแนะในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้กระทรวงต่างๆ นำไปเป็นแนวทางในการกำหนดแผนงานโครงการของกระทรวงต่างๆ

2) ช่วงรัฐบาลพลเรือน (พ.ศ.2562-2566) นักการเมืองและพรรคการเมืองสามารถมีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะในกระทรวงต่าง ๆ ได้มากขึ้นผ่านตำแหน่งรัฐมนตรีของแต่ละกระทรวง แต่ก็ยังได้รับอิทธิพลจากรัฐบาล คสช. อยู่เช่นเดียวกัน

แต่อย่างไร้ ทั้ง 2 ช่วง (พ.ศ. 2557-2566) สภาพปัญหา
ในการทำงานของ กรอ. ที่ภาครัฐและภาคเอกชนพบเจอ ได้แก่

1) การจัดทำข้อเสนอแนะหรือโครงการต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่
การแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมีข้อจำกัดด้านเวลา ต้องการความรวดเร็ว
แต่กลไกของหน่วยงานภาครัฐอาจมีขั้นตอนและเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายเรื่อง จึงต้องใช้ระยะ
เวลาในการพิจารณา ทำให้การขับเคลื่อนการดำเนินงานของ กรอ. ทำได้เพียงเสนอแนะ แต่ถ้า
จะให้เห็นผลเป็นรูปธรรมยังพึ่งพิงกลไกและโครงสร้างทางระบบงานราชการเป็นหลัก

2) กลไก กรอ. ระดับชาติและระดับพื้นที่ยังขาดการทำงาน
ประสานกันอย่างเข้มข้น ทำให้ข้อเสนอที่ดีและมีประโยชน์ในระดับพื้นที่ อาจไม่ได้รับการหยิบยก
ไปพิจารณาออกเป็นนโยบายต่าง ๆ ส่วนสภาพปัญหาที่ภาครัฐและภาคเอกชนอาจมีมุมมอง
ที่แตกต่างกัน ได้แก่ 1) ภาครัฐมองข้อเสนอของภาคเอกชนในหลายเรื่องยังขาดรายละเอียดเพื่อใช้
ประกอบการพิจารณา ภาคเอกชนขาดความเข้าใจในกลไกและกระบวนการของภาครัฐ ขาดการ
ส่งข้อมูลก่อนล่วงหน้าในประเด็นที่นำเสนอของภาคเอกชน ทำให้ภาครัฐไม่ได้เตรียมผู้เกี่ยวข้อง
เข้าร่วมร่วมพิจารณา ทำให้การประชุมร่วมไม่ได้มีมติออกมาได้ ทำให้ภาครัฐถูกมองว่าไม่ให้
ความสำคัญ และ 2) ภาคเอกชนยังมองว่าภาครัฐไม่ได้ให้ความสำคัญกับข้อเสนอแนะของภาค
เอกชน หรือมักถูกนำไปปรับเปลี่ยนตามความเห็นของภาครัฐเป็นหลัก การอ้างขาดงบประมาณ
สนับสนุนการดำเนินการทำให้ข้อเสนอต่าง ๆ ไม่สามารถถูกนำมาพิจารณาได้ และภาครัฐใช้
เครื่องมือในการติดต่อสื่อสารเข้าถึงประชาชนได้ง่ายผ่านสื่อสังคมออนไลน์ และเกิดองค์ความรู้
ด้านเศรษฐกิจจำนวนมากผ่านสื่อออนไลน์ต่าง ๆ ทำให้ลดการพึ่งข้อมูลของตัวแทนสถาบัน
ทางเศรษฐกิจลงไป เป็นต้น

โดยการวิเคราะห์กระบวนการก่อตัวและวิถีคิดของคณะกรรมการร่วมภาค
รัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) มีประเด็นในการวิเคราะห์ ได้ 4 ประเด็น ได้แก่

1) รูปแบบและความจำเป็นในการก่อตั้ง กรอ. ถึงแม้ว่านับจากช่วงเวลา
ก่อตั้ง พ.ศ. 2524 ความร่วมมือของภาคเอกชนยังเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาและแก้ไข
ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ เพราะภาคเอกชนมีมุมมองและประสบการณ์ที่เข้าใจปัญหาได้
มากกว่าภาครัฐ

2) ปัญหาของการทำงานและการเผชิญการเปลี่ยนแปลงบริบททางสังคม
เศรษฐกิจ และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้รูปแบบการทำงานของ กรอ. จำเป็นต้อง
เปลี่ยนแปลงไป หากประเด็นใดที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน หรือเป็นประเด็นที่ภาคการเมือง
ต้องการเข้ามาแทรกแซงเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง ภาคเอกชนต้องนำข้อมูลมาหักล้าง และใช้
ช่องทางสื่อสารกับประชาชนเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจ

3) การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนตามวัตถุประสงค์
การก่อตั้ง กรอ. ซึ่งภาคเอกชนอาจต้องทำความเข้าใจในโครงสร้างและข้อจำกัดต่าง ๆ ในระบบ

ราชการ เพื่อประนีประนอมให้ข้อเสนอต่างๆ สามารถพัฒนาไปสู่การเป็นนโยบายสาธารณะได้มากขึ้น รวมถึงช่วงที่ผ่านมา ก่อน พ.ศ. 2557 พรรคการเมืองต่าง ๆ มีผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐกิจของตนเอง ทำให้โลก กรอ. ถูกลดความสำคัญลงไป ทำให้ภาคเอกชนได้ปรับตัวไปใช้ช่องทางอื่น ๆ เช่น การสื่อสารกับประชาชนโดยตรง การทำหนังสือถึงรัฐบาลโดยตรง แทนการใช้โลก กรอ.

4) ความสำเร็จและความล้มเหลวของ กรอ. ที่ผ่านมา ผูกพันกับพื้นที่ของการประชุม ครม.สัญจร ทำให้ข้อเสนอแนะของภาคเอกชนในพื้นที่ที่ไม่ได้จัดประชุม ครม.สัญจรไม่ได้รับการผลักดัน และในช่วงรัฐบาลพลเรือน พ.ศ.2562-2566 มีการผลักดันในผลประโยชน์ของพื้นที่เพื่อหวังผลทางการเมือง ทำให้งบประมาณไปกระจุกตัวอยู่ในบางพื้นที่เท่านั้น

4.2 ตัวแสดงและบทบาทที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) พ.ศ. 2557-2566 โดยผู้มีส่วนร่วมในคณะกรรมการร่วม กรอ. ประกอบหลักไปด้วย

4.2.1 ตัวแทนที่เกี่ยวข้องในภาครัฐ ได้แก่ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี เศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ในฐานะเลขานุการ กรอ. กระทรวงการคลัง และ กระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักใน กรอ. ในระดับพื้นที่

4.2.2 ตัวแทนที่เกี่ยวข้องในภาคเอกชน ได้แก่ คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (กกร.) ที่ประกอบด้วย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารไทย นอกจากนี้ภาคเอกชนอื่น ๆ ยังมี สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สภาธุรกิจตลาดทุนไทย

4.2.3 ตัวแทนภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคมอื่น ๆ ซึ่ง กรอ.ระดับพื้นที่ยังได้มีการกำหนดให้แต่ละจังหวัดจัดให้มีตัวแทนภาคการศึกษา ภาคประชาสังคม นักวิชาการ และปราชญ์ชาวบ้านในพื้นที่ตามความเหมาะสมของแต่ละจังหวัดเข้ามาเป็นคณะกรรมการ กรอ.ระดับพื้นที่

พิจารณาปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนจะพบว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการ กรอ. จะอยู่ในรูปของการปฏิสัมพันธ์ที่ตัวแทนของภาคเอกชนยังต้องพึ่งพาตัวแทนภาครัฐทั้งในระดับส่วนกลางและระดับพื้นที่ เพราะตามหลักการทำงานของ กรอ. ที่รัฐบาล คสช. ได้วางกรอบการทำงานไว้ตั้งแต่การประชุม กรอ. เมื่อปี พ.ศ.2557 ที่ให้ภาคเอกชนควรต้องหารือกับกระทรวงมาก่อน หรือหากมีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ อยู่แล้วก็ไม่จำเป็นต้องเสนอเข้ามาพิจารณาในคณะกรรมการ กรอ. ส่วนกลาง และต้องใช้เวลาหน่วยงานต่างๆ พิจารณา เนื่องจากบางเรื่องเกี่ยวข้องกับมิติด้านความมั่นคง จึงทำให้ข้อเสนอแนะของ กรอ. มีขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาที่ต้องใช้ระยะเวลากว่าที่จะเห็นผลเป็นรูปธรรม

ประกอบกับในช่วง พ.ศ.2557-2558 มีการประชุม กรอ.ส่วนกลางไม่มาก ต่อมารูปแบบของการทำงานก็มีการปรับรูปแบบมาเป็นการขับเคลื่อนผ่านการประชุม กรอ.ส่วนกลาง ร่วมกับ กรอ.กลุ่มจังหวัดตามพื้นที่ที่มีการจัดประชุม ครม.สัณจร ทำให้การทำงานของ กรอ.จังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนที่จะนำไปสู่การพิจารณาสั่งการจากนายกรัฐมนตรีหรือเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีได้รวดเร็วขึ้น แต่ก็ถูกจำกัดเฉพาะพื้นที่ที่ถูกคัดเลือกในจัด ครม.สัณจรเท่านั้น และหากเป็นข้อเสนอแนะของตัวแทนภาคเอกชน ภาคการศึกษา ภาคประชาสังคม นักวิชาการ และปราชญ์ชาวบ้านในพื้นที่ต้องเป็นข้อเสนอที่จังหวัดหรือหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ เห็นด้วยและมีแผนงานหรือโครงการของภาครัฐมารองรับหรือพร้อมสนับสนุนเท่านั้น หากเป็นเรื่องที่เห็นต่างกับภาครัฐ หรือภาครัฐไม่สนับสนุนหรือไม่มีงบประมาณมารองรับ ข้อเสนอแนะก็มักจะไม่ผ่านการกลั่นกรองประเด็นเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจากสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เพราะไม่ได้มีแนวทางดำเนินการที่ชัดเจนรองรับที่สนับสนุนจากหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งของภาครัฐ ทำให้อาจส่งผลต่อการนำไปสู่การปฏิบัติได้จริงในอนาคตได้ รวมถึงสาเหตุหลักของข้อเสนอแนะของภาคเอกชนไม่ได้ถูกพัฒนาต่อ หากมีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ อยู่แล้ว ก็ให้ไปดำเนินการตามกระบวนการปกติ

นอกจากนี้ ถ้าข้อเสนอแนะของ กรอ. ในส่วนกลางและระดับพื้นที่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังไม่สนับสนุนหรือไม่เห็นด้วย โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลพลเรือน (พ.ศ. 2562-2566) หากข้อเสนอไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐมนตรี ทำให้ข้อเสนอแนะในเรื่องนั้นแทบไม่ได้รับการผลักดันให้เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อนำไปสู่นโยบายสาธารณะในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ส่งผลทำให้ภาคเอกชนก็ต้องปรับตัวในการผลักดันข้อเสนอแนะต่าง ๆ ผสมผสานระหว่างการใช้กลไกการทำงานของ กรอ. ควบคู่กับการผลักดันผ่านกระทรวงตามกลไกปกติ รวมถึงผลักดันผ่านกลไกที่ภาคเอกชนมีอยู่ เช่น การแถลงข่าวให้สังคมรับทราบข้อเสนอแนะที่ภาคเอกชนพร้อมสนับสนุนให้ดำเนิน หรือไม่สนับสนุน เนื่องจากอาจจะไม่คุ้มค่า หรือเป็นโครงการที่ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อเป้าหมายให้ข้อเสนอแนะของภาคเอกชนถูกผลักดันไปสู่การเป็นนโยบายสาธารณะในอนาคต

อย่างไรก็ตาม ภาครัฐก็ได้อยู่ในฐานะที่มีอิทธิพลเหนือกว่าภาคเอกชนในทุกกรณี เพราะตัวแทนภาคเอกชนหลักใน กรอ. คือ คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (กกร.) เป็นภาคเอกชนที่มีความเข้มแข็ง มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเป็นที่ยอมรับของสังคมเป็นจำนวนมาก มีอำนาจต่อรองกับภาคการเมือง รวมไปถึงภาคธุรกิจยังเป็นฐานคะแนนเสียงทางการเมืองให้กับภาคการเมืองด้วย มีความรู้ความชำนาญทั้งด้านการเงินและการคลัง เข้าใจงานกฎระเบียบทางราชการเป็นอย่างดี ทำให้ กกร. มีบทบาทสำคัญที่ภาครัฐและภาคการเมืองต้องยอมรับฟังข้อคิดเห็นจาก กกร. มาโดยตลอด โดยในช่วงปี พ.ศ.2557-2566 ที่ผ่านมา การทำงานของ กรอ. ยังอาจกล่าวได้ว่า เป็นช่วงที่ตัวแทนภาคเอกชนได้มีบทบาทต่อนโยบายสาธารณะ

ทางเศรษฐกิจและสังคมเพิ่มมากขึ้น อันเกิดจากภาคการเมืองถูกจำกัดบทบาท แต่อย่างไรก็ตาม ส่วนมากนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ก็ยังต้องฟังฟังกลไกกระบวนการทำงานตามขั้นตอนของภาครัฐ เป็นสำคัญ

4.3 ตัวแบบในการพัฒนาคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) การมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนต่อนโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ และเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติอย่างแท้จริง รวมถึงอาจส่งผลต่อการนำไปปฏิบัติใช้งานได้จริง ทุกภาคส่วนยอมรับ และนโยบายมีประสิทธิผลและมีประสิทธิภาพ การพัฒนาตัวแบบในคณะกรรมการ กรอ. ที่เป็นการทำงานตามกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนจะช่วยให้เกิดความมีส่วนร่วมต่อนโยบายสาธารณะและมีความยั่งยืน การพัฒนาตัวแบบจึงต้องเริ่มต้นจากการศึกษาวิเคราะห์ ปัจจัยความสำเร็จในการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนตามกลไก กรอ. มี 7 ประการ ได้แก่

1) ภาคเอกชนต้องเข้าใจในยุทธศาสตร์ของประเทศ และปรับข้อเสนอแนะของภาคเอกชนให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ภาครัฐในทุกระดับทั้งส่วนกลางและระดับพื้นที่

2) ภาครัฐต้องให้ความสำคัญต่อบทบาทของ กรอ. ในการเป็นแกนหลักในการสนับสนุนส่งเสริมข้อมูลและให้ความรู้กับหน่วยงานภาคเอกชนในคณะกรรมการ กรอ. ทุกระดับ

3) กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนต้องสามารถสร้างข้อเสนอแนะที่ดีและมีข้อมูลที่มาสนับสนุนเพียงพอเพื่อให้ข้อเสนอต่างๆ ของภาคเอกชนสามารถให้ภาครัฐสามารถไปดำเนินการต่อได้

4) ควรต้องมีการพัฒนากลไกในการส่งข้อมูลให้ประชาชนรับทราบในบทบาทการทำงานของ กรอ. อย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกลไกการทำงานของ กรอ. และเป็นสร้างแรงผลักดันของประชาชนในประเด็นสาธารณะเพื่อส่งต่อไปยังภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

5) การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของคณะทำงานจากรูปแบบคณะกรรมการที่เชิญคณะกรรมการและผู้เกี่ยวข้องมาประชุมพร้อมกันเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมเชิงสร้างสรรค์ โดยการใช้ระบบเครือข่าย (Network) เข้ามามีส่วนร่วมกับกลไกการทำงานของ กรอ.

6) การพัฒนาเทคโนโลยีที่ทันสมัยเพื่อส่งเสริมการสนับสนุนการทำงานร่วมกันระหว่าง กรอ. ส่วนกลาง และ กรอ. ระดับกลุ่มจังหวัด เพื่อสามารถติดตามและประสานงานได้อย่างใกล้ชิด

7) สามารถข้อเสนอแนะของ กรอ. ได้รับการเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ต้องมีการเพิ่มประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปสู่การปฏิบัติได้อย่างรวดเร็ว

ส่วนปัญหาและอุปสรรคจากการทำงานของ กรอ. ที่ผ่านมา ที่ควรต้องปรับปรุง มี 9 ประการ ได้แก่

1) เพิ่มบทบาทและอำนาจหน้าที่ให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ในการประสานงาน ติดตาม และเชื่อมโยงกับหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้อาณัติ

กรรมการ กรอ. ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพราะมีความเข้าใจต่อแผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแนวทางการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญเติบโตและสามารถแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

2) กระทรวงมหาดไทยต้องให้ความสำคัญกับการดำเนินการของ กรอ. กลุ่มจังหวัด และ กรอ. จังหวัด ในการดำเนินงานอย่างจริงจัง มีความต่อเนื่อง โดยเฉพาะผู้ว่าราชการต้องให้ความสำคัญกับการรับฟังปัญหาจากภาคเอกชนอย่างเข้าใจ ประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนอย่างจริงจัง และร่วมผลักดันไปสู่เป้าหมายร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน

3) เพิ่มช่องทางในการนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจให้คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (กกร.) ในฐานะที่มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทางด้านเศรษฐกิจมากมาย สามารถมีช่องทางที่นำไปสู่การพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจที่เป็นรูปธรรม และไปถึงผู้มีอำนาจดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว

4) การรับฟังข้อเสนอแนะจากภาคเอกชนอย่างเป็นระบบ และเพิ่มการบูรณาการกับทุกภาคส่วนในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อให้ภาครัฐสามารถเข้าถึงข้อมูลและแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยตรง ครอบคลุมในทุกมิติ และมีกลไกช่องว่างในการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันและมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ รวมไปถึงมีทิศทางในการพัฒนาตามนโยบายภาครัฐ ทำให้เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ มีขั้นตอน ลดความซ้ำซ้อนกับงานกระทรวงต่างๆ ที่ได้รับการจัดสรรให้ดำเนินการ ทำให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

5) เพิ่มบทบาทของคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมตัวแทนจากภาคเอกชนในการเข้ามามีบทบาทในการหารือหรือส่งตัวแทนระดับสำคัญของหน่วยงานเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการภาครัฐ เพื่อให้ข้อสังเกตในประเด็นปัญหาที่จะนำไปสู่การกำหนดเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจต่อไป และหากภาครัฐดำเนินการล่าช้า หรือไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของภาคเอกชนอย่างไม่มีเหตุผลสามารถมีกลไกในการตรวจสอบและติดตามอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส

6) กระตุ้นให้ภาคเอกชนต่างๆ ให้ความสำคัญและเห็นถึงความสำคัญของกลไกคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจให้มากขึ้น การให้ความรู้และความเข้าใจต่อภาคเอกชนในการใช้กลไกคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะการสร้างความชัดเจนในเรื่องประเด็นปัญหา และข้อมูลสนับสนุนในหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้ง่ายในการนำไปพิจารณาต่อไปโดยง่าย และครบถ้วนตามกระบวนการพิจารณาเรื่องต่างๆ ของภาครัฐ เพื่อให้สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจได้อย่างแท้จริง โดยอาจต้องมีการปรับปรุงวิธีและรูปแบบการประชุมให้มีความกระชับ ชัดเจน ตรงประเด็น และอยู่ในระยะเวลาที่กำหนด

7) ปรับปรุงโครงสร้าง กรอ. ให้เป็นธรรมกับทุกฝ่าย การกำหนดให้ภาครัฐและ

ภาคเอกชนมีตัวแทนในสัดส่วนที่เท่าเทียมกัน และมีการจัดประชุมอย่างสม่ำเสมอ มีการรายงานผลความก้าวหน้าเพื่อการติดตามงานให้ประชาชนรับทราบอย่างต่อเนื่อง ลดระดับขั้นตอนของภาครัฐ เพื่อให้ได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชน รวมถึงการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนอย่างจริง ที่มิใช่การมุ่งผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มของภาคเอกชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง การประชุม กรอ. จังหวัดขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้นควรเกิดโอกาสให้ภาคเอกชนสามารถเรียกประชุมได้ หากจังหวัดไม่ดำเนินการได้ หรือประธาน กรอ.กลุ่มจังหวัด/กรอ.จังหวัด มีการหมุนเวียนสลับกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เป็นต้น

8) การเพิ่มตัวแทนจากสถาบันการศึกษาและนวัตกรรม หากพิจารณาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570) ที่มีเป้าหมายที่มุ่งเน้นเป้าหมายไปกับการปรับโครงสร้างการผลิตสู่เศรษฐกิจฐานนวัตกรรม ซึ่งที่ผ่านมา กรอ.ส่วนกลาง/กรอ.กลุ่มจังหวัด/กรอ.จังหวัดมีตัวแทนจากสถาบันการศึกษาและผู้เชี่ยวชาญด้านนวัตกรรมค่อนข้างน้อย รวมไปถึงที่กระทรวงมหาดไทยจะได้มีการกำหนดให้มีตัวแทนภาคการศึกษาเป็นตัวแทนในกรอ.จังหวัด แต่ไม่ได้กำหนดเรื่องตัวแทนด้านนวัตกรรม ซึ่งตัวแทนภาคการศึกษายังมีบทบาทที่น้อยมาก รวมไปถึง โครงสร้างของ กรอ.กลุ่มจังหวัด ไม่ได้กำหนดในเรื่องของตัวแทนภาคการศึกษาและนวัตกรรมเอาไว้อย่างชัดเจน ทำให้บทบาทของ กรอ.ในเชิงการให้ข้อมูลที่เชิงวิชาการหรือนวัตกรรมมาสนับสนุนข้อเสนอแนะมีอยู่ไม่มาก

9) การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการจัดประชุม กรอ. โดยการจัดประชุม กรอ.กลุ่มจังหวัด/กรอ.จังหวัด ที่ได้กำหนดให้มีการจัดประชุมอย่างน้อย 2 เดือนครั้งมีความเหมาะสมแล้ว แต่กระทรวงมหาดไทยต้องเข้มงวดในแต่ละจังหวัดให้เกิดการประชุมให้เป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดเอาไว้ แต่การจัดประชุมร่วมระหว่างกรอ.กลุ่มจังหวัดกับคณะรัฐมนตรี เศรษฐกิจและหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในช่วงที่ไม่มีการจัดตั้ง กรอ.ส่วนกลาง หรือการจัดประชุม กรอ.กลุ่มจังหวัด กับ กรอ.ส่วนกลางในช่วง 2557-2566 จะเป็นการประชุมที่อ้างอิงตามพื้นที่ที่ทำการจัดประชุม ครม.สั่งจรรยาให้ไม่เกิดการตื่นตัวในการจัดทำข้อเสนอแนะในพื้นที่อื่น ๆ ที่ไม่ได้มีการจัดประชุม ครม.สั่งจรรยา ดังนั้น ควรมีการกำหนดให้เกิดการประชุมหมุนเวียนในแต่ละพื้นที่อย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกเดือน โดยไม่ต้องอ้างอิงเฉพาะการประชุม ครม.สั่งจรรยาเท่านั้น รวมถึงมีการจัดทำงบประมาณที่รองรับเฉพาะสำหรับข้อเสนอแนะของ กรอ. เพื่อให้มีคณะกรรมการที่เกิดจากข้อเสนอแนะของ กรอ. มีงบประมาณรองรับโดยตรง โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณของหน่วยงานตามความรับผิดชอบเรื่องนั้นๆ แทน เพราะหลาย ๆ ครั้งถึงแม้ว่าจะได้รับอนุมัติหลักการจากคณะรัฐมนตรี แต่ก็ยังไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ทันที ต้องมีแผนงานโครงการของหน่วยงานภาครัฐมารองรับก่อน

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

5.1 ผลสรุปที่ได้จากการศึกษาและวิเคราะห์ เรื่องการวิเคราะห์กลไกความร่วมมือของคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) พ.ศ. 2557-2566 พบว่า กรอ. เป็นกลไกที่มีความสำคัญต่อการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะในช่วงที่การเมืองถูกจำกัดบทบาท กลไกนี้สามารถทำหน้าที่เป็นเวทีในการเสนอแนะและผลักดันข้อเสนอทางเศรษฐกิจได้อย่างมีนัยสำคัญ โดยปราศจากผลประโยชน์ทางการเมือง อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานยังมีข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง ราชการ ความแตกต่างด้านมุมมองระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงการขาดการประสานงานระหว่างระดับชาติและพื้นที่ ทำให้ข้อเสนอหลายเรื่องไม่สามารถพัฒนาไปสู่การเป็นนโยบายสาธารณะได้จริง ดังนั้น การพัฒนาตัวแบบ กรอ. ในอนาคตจำเป็นต้องเน้นการสร้างความเข้าใจร่วมกัน การปรับข้อเสนอให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ การยอมรับบทบาทของภาคเอกชน โดยเฉพาะ กกร. และการสร้างระบบติดตามประเมินผลที่ชัดเจน เพื่อให้ข้อเสนอสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริงและสร้างประโยชน์ต่อประเทศอย่างยั่งยืน

5.2 การอภิปรายผล เรื่องการวิเคราะห์กลไกความร่วมมือของคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) พ.ศ. 2557-2566 ได้ดังนี้

1) ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและกลไก กรอ. ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าบทบาทของ กรอ. มีความสัมพันธ์โดยตรงกับบริบททางการเมือง เมื่อการเมืองถูกจำกัด (ช่วง คสช.) กรอ. มีความสำคัญมากขึ้น แต่เมื่อการเมืองกลับมามีบทบาท (ช่วงรัฐบาลพลเรือน) กรอ. ถูกลดความสำคัญลง สะท้อนให้เห็นว่ากลไกนี้ยังไม่สามารถยืนอยู่ได้อย่างอิสระจากโครงสร้างการเมือง จึงต้องมีการผลักดันสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน เพื่อให้ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและกลไก กรอ. เป็นไปตามวัตถุประสงค์การก่อตั้งของ กรอ. ที่ต้องการรับฟังข้อเสนอแนะจากภาคส่วนอื่นๆ ที่ไม่จำกัดเฉพาะจากภาครัฐในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

2) ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างราชการ ขั้นตอนการพิจารณาที่ซับซ้อนและใช้เวลานาน ทำให้ข้อเสนอของภาคเอกชนไม่สามารถเห็นผลเป็นรูปธรรมได้ทันที ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เน้นความสำคัญของการออกแบบเชิงระบบและการจัดการเชิงโครงสร้าง หากไม่ปรับปรุงระบบราชการให้คล่องตัวมากขึ้น กลไก กรอ. จะยังคงเผชิญข้อจำกัดเดิม

3) บทบาทและอำนาจต่อรองของภาคเอกชน บทบาท กกร. ในฐานะตัวแทนหลักของภาคเอกชนจึงมีความเข้มแข็งและได้รับการยอมรับจากรัฐและสังคม ทำให้ข้อเสนอมีน้ำหนักมากขึ้น แต่หากไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือขาดการสนับสนุนจากรัฐ ก็ยังไม่สามารถผลักดันไปสู่การปฏิบัติได้จริง แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการสร้างกลไกที่ทำให้ข้อเสนอของเอกชนสามารถเชื่อมโยงกับนโยบายรัฐได้อย่างเป็นระบบ

4) การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม แม้จะมีการเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม แต่ข้อเสนอจากภาคประชาสังคมมักไม่ถูกผลักดันหากไม่มีหน่วยงานรัฐรองรับ สะท้อน

ถึงความจำเป็นในการสร้างระบบที่ให้ความสำคัญกับเสียงจากประชาชนและนักวิชาการมากขึ้น เพื่อเพิ่มความชอบธรรมและความยั่งยืนของนโยบาย

5) แนวทางพัฒนาในอนาคต การพัฒนากรอก ต้องเน้นการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน การปรับข้อเสนองานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างระบบติดตามประเมินผลที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ข้อเสนอสามารถพัฒนาไปสู่การเป็นนโยบายสาธารณะที่ตอบสนองต่อปัญหาเศรษฐกิจและสังคมได้จริง ภายใต้การให้ความสำคัญกับบทบาทสถาบันทางการเมืองและการจัดวางอำนาจระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในบริบทของประเทศไทย ตามแนวคิดบรรษัทนิยม เพื่อสร้างกลไกการเจรจา การถ่วงดุล และการสร้างฉันทามติในการออกนโยบายสาธารณะระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

5.3 การพัฒนาบทบาทกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนเพื่อการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจสามารถสรุปได้ดังนี้

1) การกำหนดนโยบายที่ตอบสนองความต้องการของสังคม ภายใต้หลักการและกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน จะพบว่ามุมมองต่อปัญหาของภาครัฐและภาคเอกชนยังมีแนวคิดที่แตกต่างกัน คือ ภาครัฐพยายามใช้กลไกของภาครัฐที่มีอยู่ในการแก้ไขปัญหาโดยอาจไม่ได้คำนึงถึงความรวดเร็วของการแก้ไขปัญหา แต่เป็นไปในลักษณะที่เน้นการวิเคราะห์ข้อมูล ความคุ้มค่า และศึกษาผลกระทบอย่างรอบด้าน รวมถึงการคำนึงถึงแผนงบประมาณในการรองรับ

2) การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน จะพบว่า กลไกความร่วมมือใน กรอ. เป็นเวทีสำหรับการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนได้เป็นอย่างดี และเป็นช่องทางในการที่ภาคเอกชนจะสามารถนำเสนอแนวทางพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจในมุมมองของภาคเอกชนที่ตนเองเป็นกลุ่มได้เสียโดยตรง แต่อย่างไรก็ตามกลไกความร่วมมือของ กรอ. กลับยังไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นของภาคเอกชนในการเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การสร้างโอกาสในการลงทุน และการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน เนื่องจากการประชุม กรอ. ยังขาดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างเป็นอิสระ ภาครัฐยังมีมุมมองที่ไม่ไว้วางใจภาคเอกชนในการต้องการแก้ไขปัญหาหรือการรักษาผลประโยชน์ของตนเอง การไม่เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเท่าเทียมกับภาครัฐ รวมไปถึงการไม่เข้าใจในบทบาทการที่ต้องดำเนินการที่มีขั้นตอนตามกฎหมายระเบียบต่าง ๆ มากมายของภาครัฐจากภาคเอกชน ทำให้เข้าใจว่าภาครัฐไม่สนใจที่จะดำเนินการ หรือไม่ยอมรับฟังภาคเอกชน

3) การประสานงานในกระบวนการนโยบาย กลไกความร่วมมือของ กรอ. ถึงแม้ว่าจะมีการให้ความสำคัญกับหน่วยงานภาคเอกชน แต่บทบาทต่อกระบวนการในการออกเป็นนโยบายต่าง ๆ ยังคงต้องพึ่งพิงกลไกของระบบราชการต่าง ๆ ทำให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ของภาคเอกชนเป็นเพียงข้อเสนอตั้งต้นเท่านั้น แต่ในขั้นตอนหรือวงจรของนโยบายสาธารณะ ตั้งแต่การวิเคราะห์ปัญหา การกำหนดวัตถุประสงค์ การพัฒนาทางเลือก และการเลือกนโยบายที่เหมาะสมต่าง ๆ

บทบาทของภาคเอกชนอาจจะไม่สามารถเข้ามาเกี่ยวข้องแล้ว การประสานงานในกระบวนการจนไปถึงการออกเป็นนโยบายสาธารณะจึงเป็นสิ่งที่ต้องนำมาพิจารณาเพื่อเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการร่วมวิเคราะห์ปัญหา การกำหนดวัตถุประสงค์ การพัฒนาทางเลือกต่าง ๆ รวมถึงข้อจำกัดต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การกำหนดเป็นแผนงาน/โครงการ หรือนโยบายต่าง ๆ ออกมาบังคับใช้ได้

4) การสนับสนุนทางการเงินและทรัพยากร เป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาบทบาทกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนเพื่อการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากภาคเอกชนสามารถให้การสนับสนุนด้านการเงิน ทรัพยากร เทคโนโลยี และนวัตกรรมที่จำเป็นต่อการดำเนินโครงการต่างๆ ที่มีผลต่อสาธารณะ เช่น โครงการพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาด้านการศึกษา หรือการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่ง กรอ. มีตัวแทนสถาบันทางเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ ได้แก่ คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (กกร.) ซึ่งประกอบด้วย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย ทำให้ กรอ. สามารถมีบทบาทในการช่วยระดมทุนและทรัพยากรต่าง ๆ จากหลายภาคส่วนได้ เพื่อให้ภาคเอกชนในวงกว้างเข้ามาสนับสนุนและมีส่วนร่วมเพื่อให้การดำเนินโครงการนโยบายสาธารณะตามข้อเสนอแนะของ กรอ. สำเร็จลุล่วงได้

5) การตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินนโยบาย ซึ่งในการพัฒนาบทบาทกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน นอกเหนือจากการเสนอแนะข้อเสนอต่าง ๆ ร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนแล้ว การให้ความสำคัญกับการตรวจสอบและติดตามก็เป็นประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญ ถึงแม้ว่าบทบาทในการติดตามผลการดำเนินนโยบายจะเป็นของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นหลัก แต่เพื่อให้เกิดการผลักดันข้อเสนอแนะของภาคเอกชนให้เห็นผลเป็นรูปธรรม ภาคเอกชนจึงควรสร้างกลไกในการตรวจสอบ ติดตาม และกดดันผ่านช่องทางและเครือข่ายของภาคเอกชน

6) การส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมและการปรับปรุงนโยบาย เนื่องจากภาคเอกชนมักมีความเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่สามารถนำมาใช้ในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ รวมไปถึงการออกเป็นนโยบายสาธารณะ นอกจากนี้ศักยภาพของภาคเอกชนในโครงสร้างของ กรอ. สามารถการพัฒนาช่วยส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้และเทคโนโลยีใหม่ ๆ ระหว่างภาครัฐและเอกชน ซึ่งนำไปสู่การพัฒนา นโยบายที่สร้างสรรค์และสอดคล้องกับความต้องการของสังคมในปัจจุบัน

7) การสร้างความยั่งยืนในนโยบายสาธารณะ การพัฒนาบทบาทกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในการร่วมกันให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะร่วมกัน ทำให้นโยบายต่าง ๆ ที่ได้พัฒนามาจากกลไกความร่วมมือของ กรอ. ทั้งในระดับชาติและในระดับพื้นที่เป็นนโยบายที่มีความยั่งยืน เนื่องจากสร้างการมีส่วนร่วมต่อการกำหนดนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นในด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม หรือสังคม โดยเน้นการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและสร้าง

ผลประโยชน์ในระยะยาว การพัฒนาบทบาทกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน จึงต้องมุ่งให้เกิดการทำหน้าที่ในการส่งเสริมให้มีการนำแนวคิดด้านความยั่งยืนเข้ามาผสมผสาน ในกระบวนการวางแผนและดำเนินนโยบายเป็นสำคัญ

ดังนั้น บทบาทของคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนในกระบวนการนโยบาย สาธารณะมีความสำคัญอย่างมากในการสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างภาครัฐและ ภาคเอกชนสองภาคส่วน เพื่อนำมาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผน ดำเนินการ และติดตาม ผลของนโยบาย รวมถึงส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน และการสร้างนวัตกรรมในนโยบาย ที่สามารถตอบสนองต่อความท้าทายต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีความซับซ้อนมาก ขึ้นในปัจจุบันในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตาม การทำงานในรูปแบบคณะกรรมการ แบบ กรอ. ยังมีข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและการเมืองที่ต้องปรับปรุง หากสามารถพัฒนาให้มี ความคล่องตัว โปร่งใส และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ จะช่วยให้ข้อเสนอของภาคเอกชน ถูกนำไปสู่การปฏิบัติได้จริงและสร้างประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม

ข้อเสนอแนะในการวิจัย

6.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

นายกรัฐมนตรี เป็นส่วนสำคัญต่อความสำเร็จตามกลไกการทำงานของ กรอ. นายก รัฐมนตรีจึงต้องให้ความสำคัญต่อข้อเสนอแนะจากกลไกความร่วมมือ ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนโดยยึดผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ รวมถึงต้องสร้าง สมดุลในการกำหนดนโยบายสาธารณะระหว่างตัวแทนจากภาคการเมือง ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมต่าง ๆ และกำชับหน่วยงานต่าง ๆ ให้ความร่วมมือและเห็นถึงความสำคัญ ของคณะทำงานที่มาจากกลุ่มที่หลากหลายนอกเหนือจากการรับฟังเฉพาะหน่วยงานภาครัฐ ด้วยกันเอง โดยปราศจากประเด็นผลประโยชน์ทางการเมือง ส่วนคณะกรรมการ กรอ. ต้องสามารถ การวางแผนและกำหนดทิศทางเองได้ โดยไม่ต้องพึ่งพิงกลไกการทำงานของส่วนราชการ เพื่อให้กระบวนการในการทำงานมีความคล่องตัวและรวดเร็วมากขึ้น ภายใต้การสนับสนุนจากรัฐบาล

6.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

ภาครัฐควรมีการกำหนดนโยบายในการปรับปรุงบทบาทและพัฒนา กลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ไม่ควรใช้เกณฑ์เฉพาะการให้ ความสำคัญกับองค์กรทางเศรษฐกิจสำคัญ ๆ ของประเทศเท่านั้น แต่สามารถเปิดกว้างในองค์กร อาชีพ องค์กรขนาดเล็ก ได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้น เพื่อสร้างทางเลือกให้กับคณะทำงานในการ ออกแบบและผลักดันนโยบายต่าง ๆ ได้เอง โดยไม่ต้องพึ่งพิงระบบกลไกของส่วนราชการตามปกติ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการที่ได้จัดตั้ง ขึ้นในการบูรณาการทุกภาคส่วน ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ควรมีการบูรณาการ ในการทำงานร่วมกัน หรือการสร้างเครือข่ายการประสานข้อมูลอย่างเป็นระบบและเป็นเครือข่าย

ทำข้อตกลงความร่วมมือในการสนับสนุนข้อมูลระหว่างกัน หรือสามารถเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ได้ง่าย และเหมาะสม และมีการผลักดันกฎหมายในการกำหนดมาตรฐานในดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้คุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายและเวลา และมีความเข้มงวดในกลไกการติดตามการทำงานในทุกระดับ มีกรอบเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจนเพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว และหากมีประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น สามารถมีหน่วยงานที่มีอำนาจในการตัดสินใจเข้ามาสนับสนุน ให้คำปรึกษา หรือมีอำนาจส่งต่อประเด็นปัญหาเพื่อให้หน่วยงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาก็ เป็นต้น

6.3 ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

ควรศึกษาปัจจัยอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้อง เช่น อิทธิพลของพรรคการเมือง ต่อตัวแทนภาคเศรษฐกิจ การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนจากภาคการเมือง และรูปแบบการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจากการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่น ๆ ที่ประสบความสำเร็จในประเทศต่าง ๆ เพื่อให้การวิจัยมีแนวโน้มที่กว้างขึ้น รวมทั้งได้ผลลัพธ์ในรายละเอียดที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะทำให้สามารถเพิ่มตัวแบบในการพัฒนาคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจที่กว้างขวางขึ้น เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจนำไปปรับปรุงและแก้ไขปัญหาให้ตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

นัตถยา สุขสงวน. (2565). การเปลี่ยนแปลงความคิดทางการเมืองของชนกลุ่มน้อย เสถียรธรรมทัศน์:

การแสวงหาความหมายใหม่ของ “ประชาธิปไตย”. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร

ดุขบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สาขาวิชารัฐศาสตร์.

วรเดช จันทรศร. (2543). การบริหารโครงการพัฒนาของรัฐ (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร:

สหยาบสื่อและการพิมพ์.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice

Journal of Public Administration Research and Theory. 8, 543-571.

Dorraj, M. (2017). Populism and Corporatism in the Middle East and North Africa: a

Comparative Analysis in Chinese. *Political Science Review*. Volumes 2 page 288-313.

Hewison, K. (2019). Crazy Rich Thais: Thailand's Capitalist Class, 1980–2019. In

Journal of Contemporary Asia. Volumes 51 page 262-277.

Perraton, J. (2018). Social Corporatism and Capital Accumulation: The Fate of the

Nordic Model. in *Intereconomics*. Volumes 53 page 196-201.