

บทความที่ :

Article :

22



เงื่อนไขที่นำไปสู่การพัฒนาความร่วมมือในการบริหารจัดการ  
เขตเศรษฐกิจพิเศษกลุ่มน้ำโขงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของ  
ไทยระหว่าง พ.ศ. 2556 - 2560

The Conditions Leading to the Development of  
Cooperation in the Management of the Mekong  
Special Economic Zone in Northeast Thailand  
Between B.C. 2556 - 2560

จริยา ชატะสุวัจนานนท์\* และ วัยุทธิ์ จำรัสพันธุ์\*

Jariya Chatasuwatjananon\* and Viyouth Chamruspanth\*

---

\* คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น [Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University]; Corresponding author e-mail: jariya\_pang.pa@hotmail.com.

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเงื่อนไขที่นำไปสู่การพัฒนาความร่วมมือในการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษกลุ่มน้ำโขงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย ระหว่าง พ.ศ.2556-2560 เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้เทคนิคการสัมภาษณ์เจาะลึกซึ่งจะทำการสัมภาษณ์รายบุคคล และสนทนากลุ่ม กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง ซึ่งมีจำนวนรวม 48 คน มุ่งเน้นการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย ผลการวิจัยพบว่า เงื่อนไขที่นำไปสู่การพัฒนาความร่วมมือในการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษกลุ่มน้ำโขงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีทั้งหมด 7 ประการ ได้แก่ 1) โครงสร้างองค์กร 2) วัฒนธรรมองค์กร 3) ผู้บริหาร/ผู้นำ 4) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร 5) ผลกระทบของนโยบาย 6) บทบาทของภาควิชาการ และ 7) การสื่อสารขององค์กรนั้น แต่ละเงื่อนไขล้วนมีความสัมพันธ์กับการบริหารความร่วมมือขององค์กร อีกทั้งในแต่ละเงื่อนไขดังกล่าวยังมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน หากแต่ระดับประสิทธิผลความร่วมมือขององค์กรในดำเนินงานบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นยังไม่เห็นเด่นชัด ที่เป็นรูปธรรม ทั้งในด้านการปรับตัว การจัดการองค์กร และการจัดการความรู้

**คำสำคัญ:** ความร่วมมือ; เขตเศรษฐกิจพิเศษกลุ่มน้ำโขง; ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

## Abstract

This research aimed to study the conditions leading to the development of cooperation in the management of the Mekong Special Economic Zone in Northeast Thailand in 2013-2017. The study is a qualitative research design, which focused on in-depth interviews techniques. Particularly, individual interviews for a total of 48 participants and focus group interviews are employed to the key information of the study. The results revealed that there are seven conditions that lead to the development of cooperation in the management of the Mekong special economic zone in northeast Thailand consist of 1) Organizational structure 2) Cooperate cultures 3) Administrator/ Leader 4) Inter-organizational relationship 5) The effects of policy 6) The role of the government and 7) Corporate communications To this end, even each condition is related to organization management and linked to each mutually. Whereas, the level of effectiveness of organizational cooperation still ambiguous in the management of special economic zones in the aspect of adjustment, organizational management, and knowledge management

**Keywords:** Collaborative; Special Economic Zones for The Mekong; Northeastern Region

## บทนำ

นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย เป็นนโยบายที่รัฐบาลดำเนินการผ่านการตัดสินใจทางนโยบาย (Policy Decision-making) ออกมาเป็นรูปธรรม โดยทางคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแนวทางการศึกษาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ที่มีศักยภาพ พร้อมทั้งมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นผู้ดำเนินการและเริ่มแผนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 ในรูปแบบของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ, 2556) ประกอบกับผลจากการประชุมคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ครั้งที่ 1/2557 ภายใต้การดำเนินงานของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ให้ความเห็นชอบพื้นที่ที่มีศักยภาพเหมาะสมในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะแรกของไทยใน 5 จังหวัด ได้แก่ ตาก ตราด มุกดาหาร และสงขลา ถัดมาในเดือนมีนาคม 2558 ได้กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะที่ 2 ในพื้นที่ชายแดนเพิ่มเติม 5 จังหวัด ได้แก่ หนองคาย กาญจนบุรี เชียงราย นครพนม และนราธิวาส (สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา, 2557)

สำหรับพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย ณ ปัจจุบัน ได้มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งหมด 3 แห่ง อันได้แก่ เขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดหนองคาย เขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดนครพนม และเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหาร ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด 7 อำเภอ 37 ตำบล ซึ่งเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 3 แห่งนั้น ล้วนมีต้นทุนทางภูมิรัฐศาสตร์ที่สำคัญ ดังเช่น การเป็นพื้นที่ตั้ง “สะพานมิตรภาพไทย- สปป.ลาว ” ทำให้ทางคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและผลักดันให้เขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 3 แห่งนี้ เป็นประตูสู่การค้าชายแดน (Border Gateway) ที่มีศูนย์การผลิต/ศูนย์กลางการรับส่งและกระจายสินค้า ที่สำคัญของไทยในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ, 2556) นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ จึงถือเป็นกลไกสำคัญในการปรับโครงสร้างและการลงทุน

ทางเศรษฐกิจในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่งผลถึงประเทศไทยให้มีการขยายตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ซึ่งนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษช่วง พ.ศ. 2556-2560 ได้ผ่านมาเป็นเวลา 5 ปีแล้วนั้น ได้มีความเคลื่อนไหว และเงื่อนไขทางการบริหารปกครองได้มีการปรับเปลี่ยน (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2553) ด้วยการทับซ้อนเชิงอำนาจ ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญที่เกิดขึ้นในเขตเศรษฐกิจพิเศษ จำเป็นต้องศึกษา และหาปัจจัยที่ส่งเสริมสนับสนุน เนื่องจากมีความหลากหลายในตัวแสดงเชิงนโยบาย ล้วนแล้วแต่มีส่วนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2549) สอดคล้องกับปรากฏการณ์เชิงพื้นที่ที่เกิดขึ้น สามารถสรุปถึงจุดวิกฤตที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจส่งผลเสียหายต่อภาครัฐ ตลอดจนภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันนโยบายใน 3 ประเด็น ประเด็นแรก ในเรื่องของการกำหนดนโยบายและเป้าหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาลขาดความชัดเจน โดย กนพ. มีลักษณะการบริหารเชิงเดี่ยว ส่งผลให้การตัดสินใจเลือกหรือกำหนดนโยบาย ถูกพิจารณาจากเศรษฐกิจเป็นตัวตั้งตามแนวคิด New Structural Economics (เดชรัตน์ สุขกำเนิด, 2559) ตั้งข้อสังเกตว่า การกำหนดว่าแต่ละจังหวัดจะมีการลงทุนอะไร เห็นว่ายังไม่สอดคล้องกับศักยภาพของคนในพื้นที่ จึงไม่สามารถวางแผนสู่การปฏิบัติและการให้การสนับสนุนจากภาครัฐได้ ประเด็นต่อมา คืออำนาจการจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติพบว่า ไม่มีหน่วยงานใดเป็นหน่วยงานหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคท้องถิ่น ต่างมีขอบเขตหน้าที่แตกต่างกัน หรือมีบางส่วนที่เหลื่อมล้ำหรือทับซ้อนกันอยู่ และที่ผ่านมายังไม่มีการดำเนินการในการดำเนินงาน (สำนักงานจังหวัดมุกดาหาร, 2560) นอกจากนี้การดำเนินงานของตัวแสดงทางนโยบายในพื้นที่ยังใช้แผนในลักษณะแยกส่วน ซึ่งแสดงถึงความไม่ต่อเนื่องของกระบวนการร่วมมือที่เกิดขึ้นจึงเป็นลักษณะเชิงเดี่ยวไม่เกิดการบูรณาการ ซึ่งสาเหตุสำคัญมาจากการจัดรูปแบบองค์กรได้ถูกออกแบบมาให้นับการบริหารในลักษณะเชิงเดี่ยว (อภิชัย พันธเสน, 2550) กล่าวคือ องค์กรถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินภารกิจตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์กรนั้นๆ เป็นหลักในขณะที่ปัญหาที่ต้องแก้ไขจะต้องเชื่อมโยงสัมพันธ์กับหน่วยงานของทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาสังคมเป็นจำนวนมาก การสร้างเครือข่ายความร่วมมือและการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างตัว

แสดงนโยบายต่างๆจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษได้

แนวทางหนึ่งซึ่งได้รับการยอมรับ คือแนวคิดเรื่องความร่วมมือ หรือการบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) โดยคาดหวังให้มีการนำไปประยุกต์ใช้เป็นแนวทางและเครื่องมือให้แก่การบริหารจัดการสมัยใหม่ (Agranooff, 2006) ความร่วมมือเกิดจากการสนับสนุนขององค์กรให้เกิดการได้เข้าถึงจุดหมายที่ตั้งเอาไว้ โดยการตัดสินใจเข้าร่วมมือนั้นเกิดจากผู้นำองค์กรนั้นๆ และเป็นการพัฒนากิจกรรม/โครงการที่สร้างขึ้น โดยส่วนใหญ่แล้วความร่วมมือในลักษณะ Collaboration นั้นเป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐ และองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร และเมื่อเกิดความร่วมมือระหว่างองค์กรขึ้นผลประโยชน์จะเกิดขึ้นตามมา (Vangen & Huxham, 2010) ความร่วมมือในการขับเคลื่อนนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น ไม่ได้จำกัดอยู่แค่เพียงภาครัฐและระบบราชการ มีส่วนสำคัญในการสนับสนุนให้การขับเคลื่อนนโยบายสามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบายได้ การขาดความร่วมมือในการบริหารกิจการบ้านเมือง ส่งผลให้เกิดปัญหาสำคัญกับการนำนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดจากการขาดความร่วมมือจากหลายส่วนรวมในการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษ จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วนในการร่วมกันแก้ไขปัญหา เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาชน หากแต่การคาดหวังให้ภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมแก้ไขปัญหานั้น กลับพบว่ยังมีข้อจำกัดที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการแก้ไขปัญหา เช่น ภาครัฐยังติดขัดเรื่องระบบบริหารที่ล่าช้า เพราะต้องมีการยึดกฎระเบียบขององค์กร ในส่วนของภาคธุรกิจเอกชน ก็จะเน้นเรื่องผลกำไรขององค์กร และของภาคประชาชน หรือผู้ซึ่งมีส่วนได้เสีย (Stakeholders) นั้นไม่สามารถเข้ามามีส่วนช่วยจัดการปัญหาได้ ส่งผลให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย ด้วยเหตุนี้สิ่งที่ควรนำมาพิจารณาในการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษ

จากที่กล่าวมาข้างต้น การศึกษาการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษลุ่มน้ำโขงเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จึงมีความน่าสนใจ และมีความสำคัญในทางวิชาการ และต่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษา

เงื่อนไขที่นำไปสู่การพัฒนาความร่วมมือในการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษลุ่มน้ำโขงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทยระหว่าง พ.ศ.2556-2560 อันจะนำไปสู่รูปแบบความร่วมมือขององค์กรในการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษลุ่มน้ำโขง เขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่มีประสิทธิผลในประเทศไทยต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเงื่อนไขที่นำไปสู่การพัฒนาความร่วมมือในการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษลุ่มน้ำโขงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทยระหว่าง พ.ศ.2556-2560

### ขอบเขตการวิจัย

เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์หลักของการศึกษานั้น จึงมีขอบเขตในการศึกษาที่กำหนดไว้ 4 ด้าน ดังนี้

**1. ด้านเนื้อหาของการวิจัย** เป็นการศึกษาถึงเงื่อนไขที่นำไปสู่การพัฒนาความร่วมมือในการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษลุ่มน้ำโขงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งประกอบด้วย 1) โครงสร้างองค์การ 2) วัฒนธรรมองค์การ 3) ผู้บริหาร/ผู้นำ 4) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร และ 5) ผลกระทบของนโยบาย

**2. ด้านผู้ให้ข้อมูลสำคัญ** มุ่งศึกษาตัวแสดงทางนโยบาย ในกลุ่มของบุคคลผู้ที่เป็นตัวแทน แกนนำ ผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร ผู้รับผิดชอบหลัก ผู้ปฏิบัติงานหลักขององค์กรต่างๆ ใน 4 ภาคส่วน ที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือขององค์กรในการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้แก่ องค์กรภาครัฐ องค์กรภาคท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชนและองค์กรภาคประชาชน ทั้งนี้ การพิจารณาคุณสมบัติของผู้ให้ข้อมูลสำคัญนั้น จะใช้เกณฑ์สำคัญ คือเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความเข้าใจ ที่มีประสบการณ์ในการดำเนินงานเขตเศรษฐกิจพิเศษร่วมกับองค์กรอื่นๆ และเป็นบุคคลที่มีส่วนได้เสียทางจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ

**3. ด้านพื้นที่ของการวิจัย** ผู้วิจัยได้เลือกเขตเศรษฐกิจพิเศษในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งหมด 3 พื้นที่ คือ 1) เขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร 2) เขตเศรษฐกิจพิเศษนครพนม และ 3) เขตเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย เนื่องจากทั้ง 3 พื้นที่ได้ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งระยะที่ 1 และเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งระยะที่ 2 เป็นพื้นที่หลักในการศึกษา แสดงให้เห็นถึงความเสถียรของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจ จากเหตุผลสำคัญในการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง ผู้วิจัยได้รับอนุญาตจากหน่วยงาน ภาคส่วนต่างๆ ที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษ

### วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาเงื่อนไขที่นำไปสู่การพัฒนาความร่วมมือในการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษกลุ่มน้ำโขงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทยระหว่าง พ.ศ.2556 - 2560 เป็นการกำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) โดยการใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยใช้เทคนิคการสัมภาษณ์ เจาะลึก (In-depth interview) ซึ่งจะทำให้การสัมภาษณ์รายบุคคล และสนทนากลุ่ม (focus group) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) โดยกระบวนการวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูล จากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร (documentary research) โดยกระบวนการและวิธีการวิเคราะห์อื่นจะได้ดำเนินการกระบวนการตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ อันได้แก่ การจำแนกและจัดระบบข้อมูล (Typology and Taxonomy) เป็นการนำข้อมูลที่ได้นำมาจำแนกและจัดหมวดหมู่ออกให้เป็นระบบทำเป็นข้อสรุปย่อยๆ และเชื่อมโยงแต่ละส่วนเพื่อหาข้อสรุป (Analytic Induction) การทดสอบความตรง (Validity) และเที่ยงตรง (Reliability) ของข้อมูลเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์แบบสามเส้า (Triangulation) จากแหล่งข้อมูลหลายแห่งที่เก็บในพื้นที่

## ผลการศึกษา

การนำนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro) นี้มีความเกี่ยวข้องกับภาครัฐระดับภูมิภาค ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน ในระดับจุลภาคที่จะกล่าวถึงการนำนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษไปปฏิบัติโดยองค์กรภาครัฐระดับภูมิภาค จะเกิดขึ้นภายหลังจากที่มีนโยบายระดับมหภาค (Macro Implementation) ที่กำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) เมื่อพิจารณาในนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษไปปฏิบัติออกมาสู่หน่วยงานทั้งองค์กรระดับภูมิภาค โดยมีภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคท้องถิ่นที่กระจายไป โดยสำนักงานจังหวัดเป็นองค์กรกลางในการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ และกำกับให้กับองค์กรทั้งสองภาคส่วน กล่าวคือ องค์กรส่วนภูมิภาค ตั้งแต่หน่วยงานจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ส่วนภาคท้องถิ่นมี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กำกับดูแล ซึ่งการนำนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษไปปฏิบัติครั้งนี้พบว่า องค์กรต่างๆ มีการปฏิบัติตามภารกิจและหน้าที่ตามสายงานของตนเองที่ตนเองรับผิดชอบ และการปฏิบัติงานที่บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ อีกส่วนหนึ่งขององค์กรภาครัฐในท้องถิ่นจะรับนโยบายของรัฐบาลที่มีคำสั่งลงมาโดยตรงและนำไปปฏิบัติ ในขณะที่เดียวกันการนำนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษไปปฏิบัติจะพิจารณากระบวนการ 3 ขั้นตอน คือ 1) การวางแผนการนำนโยบายไปปฏิบัติ 2) การนำแผนนโยบายไปปฏิบัติ 3) การรายงานติดตามและประเมินผล โดยศึกษากิจกรรมความร่วมมือตามแนวคิดของ Agranoff & McGuire การวิเคราะห์ผลครั้งนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอเงื่อนไขที่นำไปสู่การพัฒนาความร่วมมือในการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษลุ่มน้ำโขงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทยระหว่าง พ.ศ.2556-2560 ที่เกิดขึ้นในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหาร เขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดนครพนม และเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดหนองคาย ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

**1) โครงสร้างองค์กร** พบว่า การจัดโครงสร้างองค์กรที่มีรูปแบบสายสัมพันธ์ที่ชัดเจน เงื่อนไขที่นำไปสู่การพัฒนาความร่วมมือในการบริหารจัดการให้เกิดการประสานการดำเนินงานกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันอย่างต่อเนื่องราบรื่น ดังเห็นได้จากการจัดตั้งคณะทำงานระดับจังหวัด ความร่วมมือตามโครงสร้างสถาบันที่ปรากฏขึ้นมานั้น

แม้ว่าจะเป็นความร่วมมือที่จัดตั้งขึ้น เพื่อเอื้อประโยชน์ในการรับฟังความคิดเห็น แลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน แต่ไม่เอื้อต่อภาคประชาชน เนื่องจากรูปแบบการบริหารงานโครงสร้างที่ออกแบบมาให้มีการมีส่วนร่วมในการ บริหารองค์กรไม่ได้ถูกออกแบบมาโดยเฉพาะ ดังตัวอย่างการสัมภาษณ์

“...การพัฒนาจังหวัดมุกดาหารเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษ อำนาจ การตัดสินใจเป็นของกลุ่มผู้ที่อยู่ส่วนกลาง อย่าง กรอ. คณะกรรมการ เขาอยู่ที่นั่น...ผมนี่เป็นแค่ต้นทางปลายทางมันก็เลยซ้ำ...”

(สัมภาษณ์ตัวแทนภาครัฐจังหวัดมุกดาหาร, กุมภาพันธ์ 2562)

“...ครั้งแรกเริ่มที่ศูนย์ OSS จะมีหน่วยงานครบทั้ง 11 หน่วยงาน ประจำอยู่ที่ศูนย์ แต่เนื่องจากว่ามีผู้ใช้บริการไม่มากนัก จึงเหลือเพียง 2 คน ประจำการและคอยประสานงาน...”

(สัมภาษณ์ตัวแทนภาครัฐจังหวัดนครพนม, มกราคม 2562)

โครงสร้างการบริหารองค์กรในระดับพื้นที่ ถึงแม้ว่ากลไกดังกล่าวจะมี สถานะขึ้นตรงกับรัฐบาล แต่จะต้องทำหน้าที่เป็นกลไกกลางในเชิงพื้นที่ที่สามารถ สะท้อนปัญหา ความต้องการ และแนวทางในการดำเนินงานต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง

2) **วัฒนธรรมองค์การ** พบว่า ภาครัฐสร้างการทำงานแบบความร่วมมือที่ อยู่ในลักษณะของความสัมพันธ์แนวดิ่ง ซึ่งได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมของการให้ ความสำคัญกับลำดับชั้นในสังคม (hierarchical social system) กล่าวคือ องค์กร ภาครัฐอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง องค์กรภาคเอกชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ภาคประชาชน มักต้องการทำงานร่วมกันกับภาครัฐในส่วนภูมิภาค เนื่องจากต้องการ เข้าถึงทรัพยากรที่ภาครัฐในส่วนภูมิภาค มีมากกว่าในขณะที่ผู้นำของส่วนภูมิภาค ก็ มองว่าตนมีหน้าที่ในการเป็น “พี่ใหญ่” ที่ต้องช่วยให้องค์กรอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง สามารถบริหารจัดการองค์กรได้อย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ ดังตัวอย่างการ สัมภาษณ์

“...มิติในด้านการบริหารงานของรัฐและเอกชนนี้คือทุกที่ต่าง ต้อง ยอมรับว่าต่างรวมทั้งวิถีคิดและกระบวนการ เพราะว่าวิถีอุปสงค์ต่างกัน”

(สัมภาษณ์ตัวแทนภาครัฐจังหวัดมุกดาหาร, กุมภาพันธ์ 2562)

“...ภาครัฐเขาคุมกำเนิดไม่ให้คนมีบทบาท เพราะว่าการเมืองมันยังไม่เสถียรภาพ ยังต้องเป็นผู้ว่าเพราะตอนนี้อำนาจอยู่กับท่านผู้ว่าคนเดียว ท่านจะขอทหารได้ท่านขอตำรวจได้ท่านขอไฟฟ้าได้ทั้งทุกอย่างได้...”

(สัมภาษณ์ตัวแทนภาครัฐจังหวัดนครพนม, มกราคม 2562)

**3) ผู้บริหาร/ผู้นำ** การมีผู้นำที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย ผู้นำเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อการเอื้ออำนวยให้กระบวนการความร่วมมือดำเนินไปอย่างราบรื่น สร้างแรงจูงใจให้บุคคลอื่น ๆ หันมาร่วมมือกันทำงานภายใต้เป้าหมายร่วมกันจากการศึกษา พบว่า บุคคลที่เป็นผู้นำ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดในระยะเวลา 6 ปีที่ผ่านมา คือตั้งแต่ปีพ.ศ.2556-2562 ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของแต่ละท่านเฉลี่ยประมาณท่านละ 1 ปีครึ่ง ซึ่งถือว่าค่อนข้างน้อยในการปฏิบัติงานในพื้นที่ สิ่งนี้อาจจะเป็นเงื่อนไขสำคัญในการบริการเขตเศรษฐกิจพิเศษ

“...ท่านผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละท่านก็มาอยู่แค่แป๊บเดียวครับ ปี 1- 2 ปี แล้วก็เกษียณ เวลาท่านผู้ว่าราชการจังหวัดมีประชุม ท่านไม่เรียกต่อข้อมูล เมื่อท่านย้ายไป อีกท่านเข้ามาก็กับหนึ่งใหม่คุณมาใหม่ยังไม่รู้เรื่องอะไรก็ก็ต้องมาปรับมารื้อใหม่มาเปลี่ยนข้อมูลใหม่...”

(สัมภาษณ์ตัวแทนภาคท้องถิ่นจังหวัดนครพนม, มกราคม 2562)

“ภาครัฐควรจะเป็นหน่วยงานหลัก ที่เป็นแบบตัวประสานตัวขับเคลื่อน โดยเฉพาะท่านผู้ว่า ต้องเป็นท่านผู้ว่าคนนี้ เนื่องจากท่านผู้ว่าต้องประสานงานกับหลายภาคส่วน”

(สัมภาษณ์ตัวแทนภาคเอกชนจังหวัดนครพนม, มกราคม 2562)

เนื่องจากเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 3 พื้นที่ มีโครงสร้างการบริหารงานและอำนาจหน้าที่เป็นกรอบการปฏิบัติงานที่ขาดเอกภาพ และไม่ชัดเจนในระดับหนึ่ง ส่งผลให้เงื่อนไขด้านผู้บริหาร/ผู้นำ มีผลต่อการขับเคลื่อนเขตเศรษฐกิจพิเศษ อาทิ เช่น มีการเปลี่ยนผู้บริหาร/ผู้นำบ่อย จนทำให้การบริหารงานขาดความต่อเนื่องและไม่เสถียร เนื่องจากต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารใหม่ แต่หากผู้บริหาร/ผู้นำมีศักยภาพ และเน้นการทำงานร่วมกันทุกภาคส่วนยอมรับในตัวผู้บริหาร/ผู้นำ การขับเคลื่อนเขตเศรษฐกิจพิเศษก็จะไปในทิศทางเดียวกัน

**4) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร** พบว่าความร่วมมือขององค์กรในการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษลุ่มน้ำโขง เขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีสายสัมพันธ์ระหว่างภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งเป็นผลจากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันในระดับอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดช่วงเวลาการดำเนินโครงการ เช่น การประชุมคณะทำงานระดับจังหวัด การประชุมขับเคลื่อนกิจกรรมของคณะทำงานระดับจังหวัด การจัดวิเคราะห์ข้อมูล การจัดอบรมถ่ายทอดความรู้ในพื้นที่โดยภาควิชาการ การจัดเวที สังเคราะห์แผนพัฒนา การจัดเวทีวิชาการภาคประชาชน รวมถึงการจัดเวทีนำเสนอผลการดำเนินงานร่วมกัน ดังตัวอย่างการสัมภาษณ์

“...กลไกที่จะเป็นหน่วยขับเคลื่อนความร่วมมือของประเทศก็จะอยู่ที่สำนักงานจังหวัดสำนักงานจังหวัดก็จะมีฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ เพราะฉะนั้นถามว่าการที่ไม่มีหน่วยกระทรวงการต่างประเทศในพื้นที่รวมทั้งหน่วย BOI นี่ถามว่าเป็นปัญหาไหม ตอนนี้อย่างไรพบปัญหาที่เกิดขึ้นเพราะว่าในระดับพื้นที่นี้หรือว่ามุกดาหารนี้ซึ่งตรงข้ามมีกรมศุลกากรใหญ่ตั้งอยู่แล้วหน่วยที่ประสานงานใกล้ชิด เพราะฉะนั้นด้วยระยะเวลาที่ทางผู้บริหารกับกรม ก็ค่อนข้างเจอกันบ่อยมากอย่างเช่นประชุมเมื่อเช้าก็ได้เชิญศุลกากร ค่อนข้างที่จะได้เปรียบ เพราะว่าเรามีกรมศุลกากรที่ตั้งอยู่ใกล้นี้เองแล้วก็การไปมาระหว่างกรมศุลกากรกับผู้แทนระดับจังหวัด ค่อนข้างที่จะบ่อย...”

(สัมภาษณ์ตัวแทนภาครัฐจังหวัดมุกดาหาร, กุมภาพันธ์ 2562)

เขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 3 พื้นที่ มีการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่แตกต่างกันไป ซึ่งขึ้นอยู่กับบริบทในพื้นที่ และผู้นำองค์กรว่ามีความสัมพันธ์กันในระดับใด อาทิเช่น ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหารสร้างกรอบความร่วมมือ (MOU) ที่เป็นทางการกับองค์กรระหว่างประเทศและไม่เป็นทางการกับทางแขวงสะหวันนะเขต ประเทศลาว เนื่องจากมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดทางสายเลือด และการไปมาหาสู่ที่มากกว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษอีก 2 แห่ง ในส่วนเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดนครพนม จะเน้นสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนเป็นหลัก เนื่องจากเห็นว่าศักยภาพของภาคเอกชนจะขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกัน

**5) ผลกระทบของนโยบาย** พบว่าความไม่แน่นอนของนโยบาย องค์กรมีนโยบายในการปฏิบัติต่างกันยังส่งผลต่อความร่วมมือในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น ความไม่

แน่นอนในการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่มีความชัดเจนในช่วงแรก และเมื่อมีการประชุมกันนำมาซึ่งความไม่ชัดเจนและการนำไปปฏิบัติในที่สุด ดังตัวอย่างการสัมภาษณ์

“...ก็ประกาศแบบนี้ออกมาเราต้องขับเคลื่อนขับเคลื่อนในที่นี้ ก็หมายความว่าเราไม่ได้เป็นคนทำเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในเรื่องของการจัดการของคณะกรรมการเราต้องสร้างความพร้อมในเขตพื้นที่สร้างความรับรู้ให้กับชาวบ้านเพื่อไม่ให้มีการคัดค้านนิคมอุตสาหกรรม จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงอะไรบ้าง เข้าไปมีบทบาทของนโยบายทำยังไงจะให้นั้นเดินไปได้ให้รับรู้ให้ยอมรับเกิดผลกระทบจากสิ่งแวดล้อม เราต้องเตรียมการอยู่ในนั้นก็บอกหมดแล้วแหละต้องมีการเปลี่ยนแปลง ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาในการสร้างความรับรู้ในการจัดหาพื้นที่ทำงานเป็นของหน่วยงานภาครัฐ เอกชนและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีทางราชการภูมิภาคท้องถิ่นมีทั้งหอการค้า...” (สัมภาษณ์ตัวแทนภาครัฐจังหวัดมุกดาหาร, กุมภาพันธ์ 2562)

**6) บทบาทของภาควิชาการ** พบว่า การสนับสนุนและหนุนเสริมจากบทบาทภาควิชาการ นับได้ว่าเป็นปัจจัยมีผลต่อความร่วมมือที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การผลิตชุดความรู้ เทคนิควิธีการต่าง ๆ รวมถึง โอกาสให้คนในชุมชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการที่เรียกว่า “การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม” ซึ่งเป็นการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้และฝึกฝนชาวบ้านในการจัดการข้อมูล มีส่วนร่วมในการหา แนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนของตนเอง

“...จริง ๆ คือคุณไม่มีงานวิจัยรองรับไม่มีเข็มทิศไม่มีแผนแม่บทคุณไม่มีอะไรเลย มันต้องมียานวิจัยรองรับสรุปมาแล้วคุณอยากจะทำแบบนี้ผลกระทบนี้มันต้องมียานวิจัยรองรับคุณทำงานแบบนี้คุณไม่มีงานวิจัยรองรับคุณไม่มีการวางแผนคุณไม่มีการวางแผนได้ยังไง...”

(สัมภาษณ์ตัวแทนภาคเอกชนจังหวัดมุกดาหาร, กุมภาพันธ์ 2562)

ถือเป็นปัจจัยที่เป็นอิสระจากปัจจัยอื่นๆ มิมีมุมมองทางวิชาการที่เป็นกลางสามารถส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมของประชาชนในรูปแบบความร่วมมือ และมีความน่าเชื่อถือในด้านการสร้างเทคนิคเครื่องมือในการทำงานให้กับชุมชน ทำให้เกิดพื้นที่ของความรู้ด้านการพัฒนาที่นำเสนอทางเลือกในการแก้ปัญหาได้ตรงประเด็น

7) การสื่อสารองค์กร พบว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 3 พื้นที่ขาดการสื่อสารองค์กรที่ดี เนื่องจากไม่สามารถใช้การสื่อสารสร้างความเข้าใจในกระบวนการถ่ายทอดข้อมูลเพื่อการสร้างการเคลื่อนไหว การระดมพลังเพื่อทำความเข้าใจกับทุกภาคส่วนโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างแท้จริง ซึ่งในส่วนของภาคประชาชนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเฉพาะที่มีส่วนได้ส่วนเสียนั้น มีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารการประชาสัมพันธ์ไม่เพียงพอในเชิงลึก ไม่ได้ทำประชาพิจารณ์ในบางส่วน ทำให้เกิดความเสียหาย ความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน โดยเฉพาะกฎหมายผังเมืองที่ หรือแม้แต่ภาคเอกชนเองจนทำให้เกิดความผิดพลาด เนื่องการขาดการสื่อสารระหว่างองค์กร ส่งผลให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง

“...การกำหนดความสูง การกำหนดตารางเมตร ประชาชนไม่รับรู้ แต่คณะกรรมการที่ประชุมเท่านั้น ไม่ได้ออกไปเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ คนที่ซื้อที่ 20 ล้านจะทำโรงแรมสูง 14 ชั้นทำไม่ได้ละเป็นคนท้องถิ่น ทำไม่ได้เลยเพิ่งซื้อด้วย ซื้อวันที่ 16 ประกาศ 17 กฎหมายออกตายเลย นี่ขาดการประชาสัมพันธ์ขนาด เราเป็นโรงแรมนะเรายังไม่รู้เรื่องเลย...”

(สัมภาษณ์ตัวแทนภาคเอกชนจังหวัดนครพนม, มกราคม 2562)

ตารางที่ 1: แสดงการเปรียบเทียบ ทั้ง 3 พื้นที่

| เงื่อนไข                     | มุกดาหาร                                                                                                                                                                                                                                                    | นครพนม                                                   | หนองคาย                              |
|------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| 1) โครงสร้างองค์กร           | นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษขับเคลื่อน ส่งเสริม สนับสนุนจากส่วนกลางในลักษณะบนลงล่าง (Top-down) แต่กระบวนการกำหนดเนื้อหาสาระในการพัฒนาพื้นที่ต้องมีลักษณะจากล่างขึ้นบน                                                                                             |                                                          |                                      |
| 2) วัฒนธรรมองค์กร            | มีวัฒนธรรมองค์กรที่แตกต่างกัน คนละมุมมอง แต่สามารถร่วมงานกันได้                                                                                                                                                                                             |                                                          |                                      |
| 3) ผู้บริหาร/ผู้นำ           | ผู้บริหาร/ผู้นำไม่สละเกียรติ<br>ขาดความต่อเนื่องในการบริหารงาน                                                                                                                                                                                              | ผู้บริหาร/ผู้นำมีศักยภาพ และเน้นการทำงานร่วมกัน          | ผู้บริหาร/ผู้นำ ทำตามกรอบภาระหน้าที่ |
| 4) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร | สร้างกรอบความร่วมมือ (MOU) ที่เป็นทางการกับองค์กรระหว่างประเทศ                                                                                                                                                                                              | ภาครัฐ (สำนักงานจังหวัด) เน้นสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชน | มีความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน    |
| 5) ผลกระทบของนโยบาย          | ปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้ต้องมีการทบทวน เริ่มปรับเปลี่ยนไปสู่ความร่วมมือ และต่อมาเมื่อเกิดความร่วมมือในการร่วมแก้ไขปัญหา ใช้กระบวนการร่วมมือระหว่างผู้เกี่ยวข้องจึงสามารถส่งผลในการแก้ไขปัญหาให้ลดระดับความรุนแรงลงได้และสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนในพื้นที่ |                                                          |                                      |
| 6) บทบาทของภาควิชาการ        | มีความน่าเชื่อถือ และส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมในรูปแบบความรู้และเทคนิคเครื่องมือในการทำงานให้กับชุมชน ทำให้เกิดพื้นที่ของความรู้ด้านการพัฒนาที่นำเสนอทางเลือกในการแก้ปัญหาได้ตรงประเด็น                                                                       |                                                          |                                      |
| 7) การสื่อสารขององค์กร       | ขาดการประชาสัมพันธ์ในเชิงลึก                                                                                                                                                                                                                                |                                                          |                                      |

จากการลงพื้นที่ ผู้วิจัยพบว่าเงื่อนไขที่นำไปสู่การพัฒนาความร่วมมือในการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษ 7 ประการ อันได้แก่ 1) โครงสร้างองค์กร 2)

วัฒนธรรมองค์กร 3) ผู้บริหาร/ผู้นำ 4) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร 5) ผลกระทบของนโยบาย 6) บทบาทของภาควิชาการ และ 7) การสื่อสารขององค์กร แต่ละเงื่อนไขล้วนมีความสัมพันธ์กับการบริหารความร่วมมือขององค์กร อีกทั้งในแต่ละเงื่อนไขดังกล่าวยังมีความสัมพันธ์ เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน หากแต่ระดับประสิทธิผลความร่วมมือขององค์กรในดำเนินงานบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นยังไม่เห็นเด่นชัด ที่เป็นรูปธรรม ทั้งในด้านการปรับตัว การจัดการองค์กร และการจัดการความรู้

**ด้านการปรับตัว** ถือเป็นคุณสมบัติขององค์กรที่มีคุณภาพ มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเป็นองค์กรที่ไม่หยุดนิ่ง ปรับตัวได้ดีและทันต่อเหตุการณ์ ก่อให้เกิดมุมมองและวัฒนธรรมองค์กรที่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงได้ดี สิ่งเหล่านี้จะสร้างศักยภาพในการบริหารองค์กร ในดำเนินงานบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น ได้มีความร่วมมือสำหรับการมองหาแนวทางใหม่ๆ ในการบริหาร แต่ด้วยการยึดโครงสร้างระบบราชการแบบเดิมๆ ทำให้องค์กรไม่สามารถการทำงานที่แตกต่างไปได้ การปรับปรุงรูปแบบและวิธีการต่างๆ ในองค์กรจึงมีลักษณะเป็นแนวตั้ง ลำดับชั้นบังคับบัญชา ดังนั้นการที่องค์กรไม่มีปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง จึงทำให้ไม่เกิดการพัฒนาในประสิทธิภาพและประสิทธิผล

**การจัดการองค์กร** เป็นการกำหนดโครงสร้างขององค์กรอย่างเป็นทางการ โดยดูได้จากการออกคำสั่งคณะกรรมการบริหารเขตเศรษฐกิจ โดยการจัดแบ่งออกเป็นหน่วยงานต่างๆ ตามกำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน โดยลัดตามคณะกรรมการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อให้เอื้อต่อการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

**การจัดการความรู้** เป็นการค้นหา สร้าง รวบรวม กลั่นกรอง จัดเก็บองค์ความรู้ที่มีอยู่ภายในองค์กร ซึ่งอยู่ในตัวบุคคลและเอกสาร มาพัฒนาให้เป็นระบบ เพื่อให้ทุกคนในองค์กร สามารถเข้าถึงความรู้และพัฒนาตนเอง รวมทั้งปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้องค์กรมีความเติบโตก้าวหน้าอย่างยั่งยืนอีก โดยจากการศึกษาพบว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรยังไม่มี ความชัดเจนในเรื่องของการแลกเปลี่ยนความรู้ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการทำงาน โดยมีลักษณะคือ ให้มีปัญหาลูกก่อนถึงจะมีการแลกเปลี่ยน และจะแลกเปลี่ยนกันเฉพาะเรื่องที่เป็นปัญหาเท่านั้น

นอกจากนี้แล้วยังพบปัญหาการดึงเอาความรู้ออกมาจากผู้เชี่ยวชาญและกระจายความรู้ให้แก่ผู้อื่น โดยเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 3 พื้นที่สามารถรวบรวมและถ่ายทอดออกมาในรูปแบบต่างๆ อย่างเช่น หนังสือ คู่มือ เอกสารและรายงานต่างๆ ซึ่งทำให้คนสามารถเข้าถึงได้ง่าย เป็นความรู้พื้นฐาน แต่ยังไม่ชัดเจนในความรู้ที่ฝังในตัวคน (Tacit Knowledge) เป็นความรู้ที่อยู่ในตัวของแต่ละบุคคล ที่เกิดจากประสบการณ์ การเรียนรู้ และความชำนาญ

### การอภิปรายผล

จากผลการวิจัยสรุปข้อค้นพบ 2 ประเด็น ผู้วิจัยขออภิปรายผลการวิจัยดังต่อไปนี้

**1) โครงสร้างองค์กร** จากโครงสร้างของการดำเนินงานนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 3 พื้นที่ ส่วนใหญ่พบปัญหา คือขาดความต่อเนื่องในการสร้างความร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สำหรับความร่วมมือส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปแบบของงานฝาก และงานแฝง ด้วยกรอบแนวคิดที่ใช้กำหนด และออกแบบนั้น ได้เดินตามการพัฒนาแบบ “กระแสหลัก” คือการให้จากภาครัฐ โดยบริการต่างๆ ที่จะส่งมอบนั้นจะดำเนินการผ่านกระบวนการ ขั้นตอนการสั่งการตามแนวดิ่งจากบนสู่ล่าง ให้ปฏิบัติ หรือที่เรียกว่า “Top Down” ซึ่งกรอบของนโยบายนั้นจะถูกกำหนด หรือออกแบบโดยใช้สถาบันรัฐเป็นตัวแบบ (Institutional Model) เพื่อมุ่งคลี่คลายปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า จึงเน้นการแก้ปัญหาระยะสั้น และเพื่อให้นโยบายขับเคลื่อนไปนั้น ก็จะใช้กลไกการบริหารที่มีลักษณะเป็นทางการ หรือระบบราชการ เพื่อใช้คำสั่งตามอำนาจที่อยู่ในสายของการบังคับบัญชา (Hierarchical Approach) ซึ่งเป็นลักษณะที่สอดคล้องกับ H.D. Lasswell (1963) & C.W. Mills (1965) ศึกษาเกี่ยวกับตัวแบบนโยบายสาธารณะที่ใช้ในการกำหนดนโยบาย พบว่านโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดโดยชนชั้นนำ และนำไปปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นนโยบายที่กำหนดจากบนลงล่าง (Top-Down) มิใช่เป็นการกำหนดจากการเรียกร้องของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นผู้ถูกปกครอง รวมทั้ง Thomas R. Dye. (1984) & Charles Anderson (1994) ที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับตัวแบบนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการกำหนด

นโยบาย พบว่าชนชั้นนำมีบทบาทในการกำหนดความคิดเห็นของประชาชนมากกว่าที่ประชาชนจะกำหนดความคิดเห็นของชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครอง ข้าราชการทำหน้าที่เพียงการนำนโยบายที่กำหนดโดยชนชั้นนำไปสู่ประชาชนเท่านั้น ทิศทางของการกำหนดนโยบายในลักษณะเช่นนี้จึงเป็นทิศทางแบบแนวดิ่ง (Vertical) สอดคล้องกับงานวิจัยของ Weimer & Vining (2005) เสนอทฤษฎีกลไกของการดำเนินนโยบายภายใต้หลักลำดับชั้นในการดำเนินการผ่านลำดับชั้นของระบบราชการ โดยการนำนโยบายไปปฏิบัติของงานวิจัยชิ้นนี้มุ่งให้ความสำคัญกับการศึกษานโยบายสาธารณะผ่านเครื่องมือนโยบาย โดย เครื่องมือนโยบายสาธารณะเป็นชุดของเทคนิคของหน่วยงานรัฐที่ใช้อำนาจในความพยายามให้การสนับสนุนหรือป้องกันการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในรัฐ (Weimer & Vining , 2005) โดยรัฐจะนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านเครื่องมือที่สำคัญ คือการตรากฎหมาย คำสั่ง กฎระเบียบ ซึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยหน่วยงานของรัฐที่จะมีอิทธิพลต่อคนจำนวนมาก โดยวิธีการของกฎหมายและคำสั่งที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติรับมอบอำนาจให้ดำเนินการต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับสิ่งที่ได้รับคำสั่งในกฎระเบียบเหล่านี้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้สะท้อนออกมาให้เห็นในรูปแบบของปัญหาเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศ ในประเด็นการขาดอำนาจการตัดสินใจของผู้ว่าราชการจังหวัด

**2) บทบาทหน้าที่ขององค์กรระดับจังหวัด** เนื่องจากเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 3 พื้นที่ เป็นจังหวัดชายแดนที่มีพื้นที่ขนาดเล็กค่อนข้างไปทางพื้นที่ขนาดปานกลาง ทำให้ที่ผ่านมาผู้ว่าราชการจังหวัดมาประจำอยู่ในพื้นที่จำนวนมาก ภายในระยะเวลา 6 ปี ส่งผลต่อกระบวนการความร่วมมือ (Collaborative Process) ซึ่งหน่วยงานภาครัฐระดับจังหวัดที่บริหารงานในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ต้องรับคำสั่งและทิศทางการปฏิบัติงานจากส่วนกลาง ถึงแม้รัฐบาลจะได้กำหนดนโยบายและสั่งการหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษให้ดำเนินการและบูรณาการดำเนินงานเพื่อขับเคลื่อนนโยบาย แต่อย่างไรก็ตามทุกหน่วยงานต้องรอคำสั่งและทิศทางการปฏิบัติงานจากคณะกรรมการนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และนอกจากนี้กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ยังมีการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจ เป็นการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางทั้งหมด ถึงแม้ว่าจะมีการมอบอำนาจการบริหารงานให้กับราชการในส่วนภูมิภาคก็ตาม แต่การ

บริหารงานส่วนภูมิภาคก็ยังไม่สามารถใช้อำนาจได้อย่างเด็ดขาดหรือมีความอิสระในการตัดสินใจมากนัก ยังต้องยึดนโยบายและคำสั่งจากส่วนกลางเป็นสำคัญ การบริหารทรัพยากรส่วนใหญ่ก็ยังคงขึ้นอยู่กับการจัดสรรจากส่วนกลาง จะเห็นได้ว่านโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจที่ยังไม่ได้มอบอำนาจเด็ดขาดให้แก่หน่วยงานในระดับจังหวัด จึงเป็นการก้ำกึ่งการบริหารงานจากส่วนกลางหรือเป็นการแทรกแซงของหน่วยงานระดับบน สอดคล้องกับการศึกษาของ P.A. Sabatier & D.A. Mazmanian (1981) ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่าการก้ำกึ่งและแทรกแซงของหน่วยงานระดับบนจะมีผลอย่างมากต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายและนโยบายนี้อาจจะประสบปัญหาเนื่องจากการก้ำกึ่งหรือแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบน ทำให้หน่วยงานระดับล่างที่เป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติขาดอิสระในการตัดสินใจและการบริหารงานต่างๆ

### ข้อเสนอแนะ

1. จากการวิจัยชี้ให้เห็นว่า การดำเนินการร่วมกันตามหลักการบริหารแบบร่วมมือในการนำนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษไปปฏิบัติ มีความร่วมมือแบบตามโครงสร้างสถาบัน และความร่วมมือแบบเฉพาะกิจ จากความร่วมมือที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นว่าความต้องการในการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ทำให้ภาครัฐมีการกำหนดโครงสร้างการบริหารที่ระดมภาคส่วนต่างๆ เข้ามาร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนการทำงาน หากแต่ความร่วมมือที่เกิดขึ้นไม่สามารถตอบโจทย์การบริหารแบบร่วมมือได้ อีกทั้งผู้นำนโยบายมาปฏิบัติต่างก็ยืนยันว่า “มีความร่วมมือระหว่างองค์กร แต่เป็นความร่วมมือแบบจัดตั้ง” ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย จำเป็นต้องตระหนักถึงความสำคัญของความร่วมมือกันก่อน จึงจะสามารถนำไปสู่บทบาทของภาครัฐที่เข้ามาผลักดันกระบวนการความร่วมมือที่เกิดขึ้นจากระดับพื้นที่สู่ความร่วมมืออย่างเป็นทางการ กล่าวโดยสรุปเขตเศรษฐกิจพิเศษต้องได้รับการขับเคลื่อนส่งเสริม สนับสนุนจากส่วนกลางในลักษณะบนลงล่าง (Top-down) แต่กระบวนการ

กำหนดเนื้อหาสาระในการพัฒนาพื้นที่ที่ต้องมีลักษณะจากล่างขึ้นบน (Bottom-up) ความเป็นเอกภาพในเชิงอำนาจหน้าที่และยุทธศาสตร์

2. จากการวิจัยชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างการบริหารจัดการในระดับพื้นที่ (Governance Structure) จะต้องมีการจัดตั้งกลไกการบริหารจัดการในระดับพื้นที่ โดยให้ถือเป็นส่วนขยายของกลไกกลางในระดับชาติที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนกิจกรรมเชิงยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่และการบริหารงานที่เป็นภารกิจประจำวันอื่น ๆ กลไกดังกล่าวจะมีสถานะขึ้นตรงกับรัฐบาล แต่จะต้องทำหน้าที่เป็นกลไกกลางในเชิงพื้นที่ที่สามารถสะท้อนปัญหา ความต้องการ และแนวทางในการดำเนินงานต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง โดยกระบวนการตัดสินใจจะต้องเป็นองค์คณะที่มีองค์ประกอบของตัวแสดงสำคัญต่าง ๆ ในพื้นที่ ได้แก่ ตัวแทนของรัฐบาล ตัวแทนของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนของภาคเอกชน และตัวแทนของภาคประชาสังคม ร่วมกันเป็นคณะกรรมการบริหารนโยบาย (Governing Board) กำหนดให้มี “สำนักงานการบริหารงานเขตเศรษฐกิจพิเศษ” ขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารนโยบาย โดยมีผู้อำนวยการและสำนักงานรองรับ ทั้งนี้ สำนักงานจะต้องมีสถานะและระบบบริหารจัดการที่มุ่งเน้นความคล่องตัว โดยกำหนดสถานะให้เป็นองค์กรมหาชน

### เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ. (2556). เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ครั้งที่ 1/2556 เรื่อง การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดและท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด. 18 กันยายน 2556 ณ ตึกไทยคู่ฟ้า ทำเนียบรัฐบาล.
- เดชรัตน์ สุขกำเนิด. (2559). การกำหนดนโยบายและเป้าหมายเศรษฐกิจพิเศษ. ใน *นิตยสารสารคดี*, 376 (เมษายน 2559)
- ธนโชติ โชติบุญศักดิ์, สัมภาษณ์, 18 กุมภาพันธ์ 2562, ที่สำนักงานหอการค้าจังหวัดมุกดาหาร อำเภอเมือง จังหวัดมุกดาหาร
- นพดล โพธิ์ชัย, สัมภาษณ์, 12 กุมภาพันธ์ 2562, ที่ศาลากลางจังหวัดมุกดาหาร

- อำเภอเมือง จังหวัดมุกดาหาร  
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556. (2556, 24  
กรกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา.
- รุ่งเพชร กันตะบุตร, สัมภาษณ์, 12 กุมภาพันธ์ 2562, ที่ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด  
มุกดาหาร อำเภอเมือง จังหวัดมุกดาหาร
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2553). “การบริหารปกครองกับความสัมพันธ์ระหว่าง  
หน่วยงานของรัฐ”, ใน **การบริหารปกครองสาธารณะ (Public  
Governance): การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21**. อัมพร อารังลักษณ์  
บก. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา. (2557). **รายงานสรุปเชิงนโยบาย  
โครงการวิจัยเรื่อง “แนวทางและมาตรการเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจ  
พิเศษบริเวณพื้นที่แนวชายแดนของไทย”**. กรุงเทพฯ: สถาบันระหว่าง  
ประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา
- สมนาม เหล่าเกียรติ, สัมภาษณ์, 26 มกราคม 2562, ที่โรงแรม อาร์-โฟโต้ โฮเทล  
อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม
- สมบัติ อารังอัญวงศ์. (2549). **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิดการวิเคราะห์และ  
กระบวนการ**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- อภิชัย พันธเสน และคณะ (2550). **แนวทางการร่วมมือกับภาครัฐ ภาคเอกชน  
และภาคประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต**. นนทบุรี :  
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- อุกฤษฏ์ ศรีพิเมือง, สัมภาษณ์, 18 กุมภาพันธ์ 2562, ที่เทศบาลตำบลคำอาฮวน  
อำเภอเมือง จังหวัดมุกดาหาร
- Agranoff, Robert and Michael McGuire (2006). **Collaborative Public  
Management: New Strategies for Local Government**.  
Washington, DC: Georgetown University Press.
- David L. Weimer, Aidan R. Vining, (2005) **Policy Analysis : Concepts and  
Practice**. Upper Saddle River, NJ ; [Harlow] : Pearson Prentice

Hall.

Dye, T. R. (1984). **Understanding Public Policy. 5<sup>th</sup>**.ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hill, Inc.

Lasswell, H. D. (1963). **The Future of Political Science**. New York:

Sabatier, P. A. & Mazmanian, D. A. (1981). "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis," in Mazmanian D.A. & Sabatier P.A.

Swappa, Sinha.(2007). **Comparative Analysis of FDI in China and India: Can Laggard learn from Leaders?.** Doctoral dissertations, Gate University.

Vangen, S., & Huxham, C. (2010). Introducing the Theory of Collaborative Advantage. In S. Osborne (Ed.), **New Public Governance: Emerging perspectives on theory and principle of public governance** (pp. 163-184). New York: Routledge.

### Translated Thai References

International Institute for Trade and Development. (2014). **Policy Summary Research Project report Subject "Guidelines and Measures for the Development of Special Economic Zones in the Border Area Of Thailand "**. Bangkok: International Institute for Trade and Development

Luengraphat, W. (2010). "Administration and Relations between Government Agencies", **Public Governance: Public Administration in the 21<sup>st</sup> Century**. Amporn Thamronglak, Bangkok.: Textbook and Publication Project, Faculty of Political Science. Thammasat University.

Phantasen, A. and Others (2007). **Guidelines for Cooperation with**

**Government, Private and Public Sectors in Prevention and Suppression of Corruption.** Nonthaburi: Office of the National Counter Corruption Commission.

Policy Committee of Special Economic Development Zone. (2013).

**Document for board meeting Policies of the Special Economic Development Zone (KorPhorPor.) No. 1/2013 on the Establishment of Mae Sot Special Economic Zone and Local Special Forms in Nakhon Mae Sot.** 18 September 2013 at Thai Khu Fa Building, Government House

Regulations of the Office of the Prime Minister on Special Economic Development Zones 2013. (2013, 24 July). Government Gazette.

Sukkumnerd, D. (2016). Policy formulation and special economic goals. in **Nonfiction Magazine**, 376 (April 2016)

Thamrongthanyawong, S. (2006). **Public Policy: Concepts, Analysis and Processes.** 6<sup>th</sup> edition, Bangkok: The National Institute of Development Administration.