

การบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างรัฐบาล ท้องถิ่น และภาคประชาสังคม (ส่วนภูมิภาค)
INTERORGANIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION AMONG
GOVERNMENT, LOCAL AND CIVIL SOCIETY (PROVINCIAL AREA)

พลศักดิ์ จิรไกรศิริ

Pulsuk Jirakrisiri

สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.)

สำนักงานคณะกรรมการพลเรือน

Thailand Innovative Administration Consultancy Institute (TIA)

Office of Civil Service Commission

บทคัดย่อ

โครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาทางเลือกสำหรับการพัฒนา นโยบายที่ต้องอาศัย แผนการวิจัยระยะยาว เพื่อยกระดับการพัฒนาประเทศในเรื่องการบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างรัฐบาล ท้องถิ่นและภาคประชาสังคม เป็นโครงการวิจัยเชิงสำรวจเอกสารทั้งภายในและต่างประเทศ และการระดมสมองจากการสัมมนา 3 รอบเพื่อค้นหาทางเลือกดังกล่าว

ผลการศึกษารูปได้ว่า การบริหารรัฐกิจร่วมเป็นแนวคิดที่มีพื้นฐานความคิดมาจากความ สัมพันธ์ระหว่างองค์กร เมื่อองค์กรหนึ่ง ๆ ไม่สามารถดำรงอยู่ได้โดยเอกเทศ องค์กรเหล่านั้น จะเข้ามารวมตัวกันไม่ว่าจะโดยสมัครใจหรือการใช้กฎหมายบังคับ เพื่อที่จะทำให้เป้าหมายที่มี เหมือนกันสามารถปฏิบัติได้เป็นผลสำเร็จ องค์กรจึงทำการตัดสินใจที่สอดคล้องกัน โดยการปรึกษาหารือ หรือการชักชวนกันให้ดำเนินการในสิ่งต่าง ๆ ตามความรับผิดชอบของแต่ละองค์กร ทำให้ต้องมี การพึ่งพาระหว่างองค์กรและนำไปสู่การแลกเปลี่ยนทรัพยากรที่จะมีต่อไป เพื่อให้เกิดคุณภาพ สูงสุดของระบบร่วมที่เกิดขึ้นใหม่ การบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างองค์กรเกิดขึ้นในสภาพแวดล้อม ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป ยิ่งสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงมาก และรวดเร็วเท่าใดก็ยิ่งส่งแรงกดดันต่อการบริหารรัฐกิจแบบองค์กรเชิงเดี่ยวเท่านั้น และจะยิ่งส่ง แรงสนับสนุนให้การบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างองค์กรเป็นที่สนใจเพิ่มขึ้นเท่านั้น โดยเฉพาะเมื่อการ บริหารภาครัฐกิจที่เน้นการบริหารให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล พัฒนามาเป็นการบริหาร ภาคบริหารรัฐกิจร่วมที่เน้นการจัดการรัฐกิจร่วมอย่างมีคุณภาพ ซึ่งสอดคล้องกับการพัฒนาการเมือง ที่เปลี่ยนแปลงจากระบอบประชาธิปไตยที่เน้นรัฐชาติ ที่มีองค์กรราชการเป็นกลไกการควบคุม ประชาชนอย่างสำคัญมาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่เน้นภาคท้องถิ่น ภาคเอกชนและภาคประชา สังคมที่มีการบริหารรัฐกิจร่วม เป็นกลไกการทำงานร่วมกันอย่างสมานฉันท์ ลดความขัดแย้ง

เพิ่มความร่วมมือร่วมใจ และลดบทบาทเจ้าภาพของรัฐบาลลงไปบ้าง โดยมีประเด็นการวิจัยระยะยาว ดังนี้

1. เป้าหมายที่ยั่งยืนของการบริหารรัฐกิจร่วม คือการพัฒนาสังคมให้มีมูลค่าเพิ่มจนเป็นทุนทางสังคม ได้แก่ ทุนมนุษย์ ทุนปัญญาและทุนวัฒนธรรม
2. ทางเลือกการบริหารรัฐกิจร่วม ในนโยบายของรัฐบาลไทยและในกฎหมายลูกต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารรัฐกิจร่วมเป็นนโยบายระดับชาติ และปฏิบัติตามได้
3. แนวทางการบริหารรัฐกิจร่วม ด้วยการจัดการสาธารณะ (public management) กำหนดการใช้แนวทางการบริหารท้องถิ่นที่ดี (local governance) การบริหารสาธารณะที่ดี (public governance) และการสร้างมูลค่าสาธารณะ (public values)
4. การกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารรัฐกิจร่วม เพื่อการเชื่อมโยงเครือข่ายการวิจัยการบริหารรัฐกิจร่วมของประเทศ โดยกำหนดให้มียุทธศาสตร์เครือข่ายนโยบายการวิจัยการบริหารรัฐกิจร่วม ยุทธศาสตร์การวิจัยกลุ่มเรื่องการบริหารรัฐกิจร่วม ยุทธศาสตร์เครือข่ายการวิจัยสหสถาบันทางการบริหารรัฐกิจร่วม และยุทธศาสตร์เครือข่ายประชาสังคมการวิจัยการบริหารรัฐกิจร่วม

ABSTRACT

The project aimed to search the alternatives for developing the long-term research policy, and this policy upgraded the development in interorganization of public administration among government, local, and civil society. This project was based on documentary survey in Thailand and international, also, the brain storming in 3 seminars.

The result of research was interorganization of public administration was only ideal based on the relationship among organizations. When the organizations could not be unity, the organizations would cooperate to achieve the objectives in term of willing by themselves or forcing by law. Those organizations made decision in the same way by consulting or inviting other organizations to take responsibility. This led to the transferring resources between the organizations, to produce ultimate quality of new system. Also, interorganization of public administration could happen during the change of social, economics and politics. More extreme and faster economic and political changed, more pressure linear organization took only. And this event promoted the interorganization of public administration among interesting organization. When public administration developed the focus form effectiveness and efficiency to quality of interorganization this conformed the political development which changed form the democracy focus in nation-state under the bureaucratic control of agencies to the democracy focused on

interorganization by local, private and civil society. This brought to reconciliation, reducing conflicts, increasing harmony, and reducing roles of government. The point of long-term research was;

1. Sustaining goal of interorganization of public administration was to increase value of social capital; human capital, intellectual capital and cultural capital.
2. Alternative of interorganization of public administration would declare in national policy and laws, and appeared in government policy and implementation.
3. Approach of interorganization of public administration applied by public management, local governance, public governance and public values.
4. Forming strategy for interorganization of public administration would create for national research network in interorganization of public organization. This achieved by formulating strategy of research network policy, research issue grouping, research network multi-institutions and research network civil societies of interorganization of public administration.

คำนำ

โครงการศึกษาการบริหารรัฐกิจร่วมรัฐบาล ท้องถิ่น และกลุ่มประชาสังคม : ส่วนภูมิภาค ภายใต้โครงการจัดทำโครงสร้างนโยบายและแนวทางการวิจัยของชาติระยะยาว โดยมีเป้าประสงค์อยู่ที่การมุ่งค้นหารูปแบบ วิธีการ กลไก และโครงสร้างเชิงนโยบายและการวิจัย เพื่อชี้นำการพัฒนาประเทศ โดยทบทวนวิเคราะห์แนวโน้มและค้นหาโอกาสจากพรมแดนทางวิชาการ เพื่อเสนอทางเลือกของเป้าหมายและนโยบายการพัฒนาประเทศ และจัดกระบวนการให้มีการสะท้อนความคิดเห็นในหมู่ประชาคมปฏิบัติ เพื่อสร้างการทำทายทิศทางนโยบายเดิม เพื่อให้เกิดการระดมความคิดสร้างนโยบายใหม่ที่มีประโยชน์ต่อทุกภาคส่วนของประเทศ

ระเบียบวิธีวิจัย

โครงการบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างรัฐบาล ท้องถิ่น และกลุ่มภาคประชาสังคม : ส่วนภูมิภาค เป็นโครงการวิจัยภายใต้โครงการจัดทำโครงสร้างนโยบายและแนวทางการวิจัยของชาติระยะยาว จุดประสงค์สำคัญอยู่ที่เพื่อค้นหาทางเลือกสำหรับการพัฒนานโยบายที่ต้องอาศัยแผนการวิจัยระยะยาว เพื่อยกระดับของการพัฒนาประเทศ ในเรื่องการบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างรัฐบาล ท้องถิ่น และกลุ่มประชาสังคม ซึ่งมี 4 ขั้นตอนของการวิจัยดังนี้

ขั้นตอนแรกของการศึกษา เป็นการทบทวนองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารรัฐร่วมระหว่างรัฐบาล ท้องถิ่น และกลุ่มประชาสังคม

ขั้นตอนที่สอง เป็นการทบทวนพัฒนาการทางด้านนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจและการบริหารรัฐกิจร่วม โดยเฉพาะนโยบายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐบาลของท้องถิ่นและของกลุ่มประชาสังคม โดยการรวบรวมแนวนโยบายของไทยย้อนหลัง 10 ปี

ขั้นตอนที่สาม เป็นการระดมความคิดเห็นจากนักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจร่วมกับผู้ชำนาญการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการบริหารรัฐกิจร่วม เพื่อแสวงหาแนวทางการจัดการความร่วมมือระหว่างรัฐบาล ท้องถิ่น และกลุ่มประชาสังคม สำหรับใช้ในการพัฒนาแผนงานวิจัยระยะยาว

ขั้นตอนสุดท้าย เป็นการสัมมนาปฏิบัติการเพื่อระดมความคิดเห็นจากการอภิปรายทุกภาคส่วน เพื่อปรับปรุงข้อเสนอแนวทางการจัดการความร่วมมือระหว่างรัฐบาล ท้องถิ่นและกลุ่มประชาสังคม

การวิจัยนี้จะแบ่งขอบเขตการศึกษาออกเป็น 4 บริบท ตามวัตถุประสงค์การศึกษาดังนี้

1. การค้นหาทางเลือกสำหรับการพัฒนา นโยบาย ทางเลือกของการพัฒนา นโยบายนี้จะใช้แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์แห่งการจัดการ (management relations) เป็นแกนหลักในการวิเคราะห์และใช้แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง - ส่วนท้องถิ่น (relation between central and local) และความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่น - ภาคประชาสังคม (relation between local and civil society) เป็นแนวความคิดที่ชี้ให้เห็นถึงรูปธรรมในการศึกษา ด้วยการศึกษาลึกลงไปถึงกลุ่มองค์กรที่มีการตัดสินใจร่วมกันเป็นชุมชน (Community Decision Organizations, CDOs) และกลุ่มองค์กรที่มีชุมชนเป็นรากฐาน (Community - Based Organizations, CBOs) ซึ่งเป็นทางเลือกของการพัฒนา นโยบายที่ไม่เคยมีการศึกษาอย่างจริงจังและเต็มรูปแบบมาก่อนเลย

2. การทบทวนองค์ความรู้และผลงานวิจัยทั้งภายในและต่างประเทศ เกี่ยวกับระบบราชการ ท้องถิ่นและภาคประชาสังคมว่ามีการประสานร่วมมือ หรือแยกการทำงานอย่างไร

3. การทบทวนพัฒนาการทางด้านนโยบาย สถานการณ์ยุทธศาสตร์ภาวะการเมือง ภาวะคุกคาม เงื่อนไข ปัจจัยโอกาสความเสี่ยง ข้อจำกัดต่าง ๆ ของนโยบาย และแผนงานที่เกี่ยวข้อง การทบทวนพัฒนาทางบริหารนี้จะใช้ระเบียบวิธีการสัมมนาระดมสมองเพื่อหาทางเลือกของนโยบายสาธารณะที่เหมาะสมกับเรื่องรัฐบาล ท้องถิ่นและภาคประชาสังคม โดยเฉพาะการกำหนดแผนกลยุทธ์ที่ใช้ในการอ้างอิงได้

4. การเสนอแนวทางการจัดการความร่วมมือระหว่างรัฐบาล ท้องถิ่นและองค์กรภาคประชาสังคมสำหรับการพัฒนาแผนงานวิจัยระยะยาว แผนงานวิจัยระยะยาวจะต้องพยายามพัฒนาจากการเริ่มที่ความเป็นเจ้าของ (ownership) มาเป็นความเป็นหุ้นส่วน (partnership) เพราะความร่วมมือระหว่างรัฐบาล ท้องถิ่น และภาคประชาสังคมจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้ายังไม่มี ความเท่าเทียมในการพัฒนา ความเท่าเทียมนี้ได้แสดงให้เห็นถึงความเป็นหุ้นส่วนในทุกภาคส่วนมากกว่า

ความเป็นเจ้าของของราชการ หรือของท้องถิ่น ลักษณะความเป็นเจ้าของจะถูกแทนที่ด้วยความเป็นหุ้นส่วนแห่งการจัดการสาธารณะได้อย่างไร ยังเป็นคำถามที่รอคำตอบในปัจจุบันและอนาคต

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึก ได้ใช้การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอก (SWOT analysis) เป็นการวิเคราะห์จุดอ่อนและจุดแข็งขององค์กร โอกาสและภาวะคุกคามจากสภาพแวดล้อมภายนอก กล่าวคือ วิเคราะห์จุดอ่อนและจุดแข็งของรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรภาคประชาสังคม กับ โอกาสและภาวะคุกคามของสภาพแวดล้อม จากนโยบายของรัฐบาล กฎหมายและระเบียบราชการต่าง ๆ ตามเงื่อนไขของการศึกษาในการวิเคราะห์การบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างรัฐบาล ท้องถิ่น และภาคประชาสังคม เพื่อมุ่งหาแนวทางเชิงนโยบายที่พึงจะกำหนดให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เป็นจริงให้มากที่สุด

สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ผู้วิจัยขอสรุปผลการศึกษาออกเป็น 4 หัวข้อดังนี้

1. เป้าหมายที่ยั่งยืนของการบริหารรัฐกิจร่วม

ในปี 2548 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ร่วมกับมูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา ได้จัดทำโครงการวิจัยเรื่องการจัดการการพัฒนาระบบราชการเพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างเป็นองค์รวม โดยมีศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นผู้อำนวยการโครงการ ได้กำหนดเป้าหมายที่ยั่งยืนของการพัฒนาประเทศ คือการพัฒนาทุนทางสังคม กล่าวคือ การที่ประเทศจะสามารถพัฒนาไปสู่ความร่วมมือกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคจะต้องพัฒนาสังคมให้มีมูลค่าเพิ่มจนเป็นทุนทางสังคม ซึ่งได้แก่ทุนมนุษย์ ทุนปัญญาและทุนวัฒนธรรมก่อน และโดยเหตุที่ทุนทั้ง 3 ประเภทนี้เป็นทุนที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติได้ รัฐจึงควรลดบทบาทการควบคุมลง แล้วหันไปส่งเสริมเพิ่มพลังให้เครือข่ายทางสังคมมีความสามารถในการจัดการตนเอง มีการพัฒนาเพิ่มความสามารถในการร่วมมือและการแข่งขันกันเองและกับผู้อื่นได้ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน คงสภาพได้นาน มีภูมิคุ้มกันสูง เกิดการเรียนรู้และเติบโตอย่างพอเพียงรอบด้าน มีทั้งสติและปัญญา (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2548 หน้า 3)

2. ทางเลือกของการบริหารรัฐกิจร่วม

การบริหารรัฐกิจร่วมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเจน ทั้งจากผลงานการวิจัยภายในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนการเพิ่มบทบาทอย่างต่อเนื่องของเครือข่ายองค์การของภาคประชาสังคม โดยเฉพาะในประเทศไทย การบริหารรัฐกิจร่วมได้เกิดขึ้นอย่างจริงจังนับตั้งแต่ปี 2540 เมื่อสภาพเศรษฐกิจไทยตกต่ำอย่างรุนแรง และเริ่มใช้รัฐธรรมนูญ ปี 2540 มาตรการที่ใช้ในขณะนั้นคือด้านหนึ่งลดจำนวนของข้าราชการลง อีกด้านหนึ่งปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินแบบยกเครื่อง ทำให้เริ่มมีความสนใจการบริหารรัฐกิจร่วม โดยเฉพาะประเด็นที่ส่วนราชการต้องทำงานแบบให้

ภาคประชาสังคมเข้ามีส่วนร่วมด้วย ตามรัฐธรรมนูญ ปี 2540 ด้วยภาวการณ์แห่งความจำเป็นที่จะต้องมีการบริหารรัฐกิจร่วม จากการวิจัยของ สปร. (2552) จึงได้สรุปแนวทางการบริหารรัฐกิจร่วมไว้ 2 แนวทางดังนี้

2.1 ทางเลือกของการบริหารรัฐกิจร่วมในนโยบายของรัฐบาล

นับตั้งแต่ปี 2520 เป็นต้นมา เกือบทุกประเทศได้ตระหนักถึงความใหญ่โตของระบบราชการที่ใหญ่เกินขนาดที่จะควบคุมดูแลให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดผลเสีย 2 ด้าน คือ ประการแรก ต้องใช้จ่ายงบประมาณเกินร้อยละ 50 เป็นเงินเดือนของข้าราชการ (เอกชนใช้เพียงไม่เกินร้อยละ 25) ทำให้งบประมาณเพื่อการลงทุนพัฒนาประเทศมีปัญหาต้องขอกู้เงินจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก จนเกินขีดความสามารถที่รัฐบาลจะจัดใช้คืนเงินกู้เหล่านั้นได้ตามปกติ และประการที่สอง ประสิทธิภาพของระบบราชการหรือรัฐวิสาหกิจลดลง และอาการที่ออกให้เห็นชัดเจนคือ รัฐวิสาหกิจไม่สามารถประกอบกิจการต่อไปได้ จนรัฐบาลต้องเข้า ค่าประกันเงินกู้รอบใหม่ให้ ด้วยเหตุนี้ประเทศต่าง ๆ จึงได้นำเอาองค์ความรู้ทางการจัดการภาครัฐเข้ามาปรับใช้กับภาครัฐตลอด 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการนำรัฐวิสาหกิจมาทำ privatization หรือการนำระบบการทำงานของหน่วยราชการมาทำ marketing management ซึ่งในด้านหนึ่งเป็นการลดกำลังคนภาครัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของบุคลากรที่มีอยู่ให้สูงขึ้น ในอีกด้านหนึ่งมีการถ่ายโอนภารกิจของภาครัฐไปสู่ภาคท้องถิ่น ภาคประชาสังคมและภาคเอกชน ก่อให้เกิดการร่วมมือกันระหว่างรัฐบาล ท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และภาคเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร

ประเทศไทยเพิ่งมาเริ่มตระหนักอย่างจริงจังในปี 2540 เพราะเป็นปีที่ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจฟองสบู่แตก ทำให้ประเทศตกอยู่ในภาวะล้มละลาย ต้องกู้เงินจาก IMF มาช่วยเหลือ เศรษฐกิจของประเทศจึงได้เริ่มมีการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐมาใช้อย่างจริงจัง โดยเฉพาะ reinventing government ซึ่งเป็นการจัดการภาครัฐที่เน้นประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุณภาพแห่งการจัดการผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ นับตั้งแต่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย รัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ รัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช จนถึงรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นโยบายของรัฐบาลมีความโน้มเอียงที่จะให้เพิ่มความร่วมมือในการบริหารรัฐกิจร่วม ระหว่างรัฐบาล ท้องถิ่นและภาคประชาสังคม ดังจะเห็นได้จากสาระสำคัญของนโยบาย รัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือในการบริหารรัฐกิจร่วม 3 รูปแบบดังนี้

รูปแบบที่ 1 นโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างรัฐบาล ท้องถิ่น และภาคประชาสังคม สังเกตเห็นได้ชัดเจนว่าแต่ละรัฐบาลให้ความสำคัญแก่นโยบายการบริหารรัฐกิจร่วมแตกต่างกัน และยังมีแนวโน้มว่ารัฐบาลจะให้ความสำคัญแก่นโยบายการบริหารรัฐกิจร่วมเพิ่มมากขึ้นในสาขากิจการต่าง ๆ

รูปแบบที่ 2 นโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่น จากการศึกษา นโยบายของรัฐบาลในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา พบว่าแต่ละรัฐบาลมีจุดเน้น

ในนโยบายเกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่นที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด แต่ก็มีได้หมายความว่า ในภารกิจร่วมตามรัฐธรรมนูญ ปี 2550 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) แผนยุทธศาสตร์ชาติ และพ.ร.บ. ต่าง ๆ จะไม่มีการปฏิบัติร่วมมือกันตามปกติ การสะท้อนนโยบายของรัฐบาลต่าง ๆ นี้ เพื่อแสดงการเน้นหนักของแต่ละรัฐบาลในแต่ละสถานการณ์ของชาติเป็นสำคัญ

รูปแบบที่ 3 นโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคม ใน 10 ปีที่ผ่านมา (ปี 2540 - 2551) รัฐบาลในยุคต่าง ๆ ยังมีภารกิจร่วมกับภาคประชาสังคม ตามนโยบายที่เน้นหนักต่าง ๆ แต่นโยบายที่เน้นจะไม่เหมือนกับนโยบายในรูปแบบที่ 2 โดยเฉพาะรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ จะมีนโยบายความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคมมากเป็นพิเศษ เพราะรัฐบาลชุดนี้เป็นรัฐบาลรักษาการ จึงทำนโยบายใหม่ ๆ ไม่ได้ คงไว้แต่การเน้นหนักในนโยบายภาคประชาสังคม

2.2 แนวทางการบริหารรัฐกิจร่วมในกฎหมาย

การพิจารณากิจการของรัฐที่จะสามารถนำมาร่วมมือกันนั้นสามารถพิจารณาได้จากภารกิจของท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปพิเศษต่าง ๆ ดังนั้น จึงต้องนำภารกิจของท้องถิ่นมาเป็นศูนย์กลางแห่งการวิเคราะห์การบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างรัฐบาล ท้องถิ่น และภาคประชาสังคม โดยเฉพาะภารกิจของท้องถิ่นที่ระบุอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ แต่ยังไม่มียกกฎหมายลูกออกมารองรับเพื่อเป็นมาตรการในการปฏิบัติตามภารกิจในกฎหมายนั้น ๆ

กรอบแนวทางการบริหารรัฐกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องดำเนินไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล แผนยุทธศาสตร์ของชาติและกฎหมายต่าง ๆ แม้ว่ากฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นมีรายได้และบุคลากรเป็นของตนเอง มีฐานะเป็นนิติบุคคล ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง ความเป็นอิสระของท้องถิ่นซึ่งมิใช่ไม่มีขอบเขต แต่ขอบเขตอยู่ที่การกำกับดูแลของกระทรวงต่าง ๆ ในส่วนกลาง กล่าวคือ กระทรวงเป็นฝ่ายมีอำนาจตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการในขั้นตอนสุดท้าย โดยให้กรมและจังหวัดปฏิบัติตาม เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากการบริการสาธารณะที่ไม่มีมาตรฐานของท้องถิ่น กฎหมายจึงกำหนดให้องค์การปกครองส่วนกลางกำกับดูแลให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยกำหนดหลักประกันขั้นพื้นฐานของการบริการสาธารณะเพื่อพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของราษฎรในสังคมไทยให้มีคุณภาพ โดยการจัดสภาพแวดล้อมที่จะนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความมั่นคงในชีวิตและประชาชนมีความสุขโดยถ้วนหน้า (สุภาวิณี จิตต์สุวรรณ, 2550 หน้า 95)

แม้ว่าประเทศไทยจะยังไม่มี การแบ่งแยกภารกิจระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่นอย่างชัดเจน และมีการตีความแบบอวัติสัยว่า อำนาจของการปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงอำนาจในส่วนที่เหลือนอกจากการใช้อำนาจของรัฐบาลเท่านั้น (ธนุชัย หุ่นวิวัฒน์, 2536 หน้า 3) เพราะเมื่อพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงความคิดเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ (function of state) จะพบว่า (รดาพรรณ เกื้อกุลเกียรติ, 2533 หน้า 9) แต่เดิมภารกิจของรัฐจำกัดความคิดอยู่เพียงภารกิจขั้นพื้นฐาน (primary function) โดยมีวัตถุประสงค์ต้องการสงวนสิทธิหรือสวัสดิภาพที่มีอยู่แล้วไว้ให้คงทนอยู่ต่อไป ไม่มีแนวคิดที่จะสร้างสรรค์เพิ่มเติมแต่อย่างใด แต่เมื่อสิทธิเสรีภาพในการประกอบการของภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เป็นไปอย่างกว้างขวางและมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากขึ้นทุกขณะ รัฐจึงได้เข้ามาแทรกแซงวิถีชีวิตทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชน เพื่อปรับปรุง ปกป้อง และประกันวิถีชีวิตของประชาชนให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นใน 2 แนวทางคือแนวทางแรก รัฐได้เข้าไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนบางส่วนมากขึ้น และแนวทางที่สอง รัฐเข้าไปส่งเสริมให้มีการบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างรัฐบาล ท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และภาคเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร

แนวโน้มของรัฐธรรมนูญและกฎหมายเช่นนี้มีความสอดคล้องกับแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) เพราะเมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับการบริการสาธารณะรัฐบาลจะใช้วิธีการจำกัดสิทธิอำนาจของท้องถิ่นและภาคประชาสังคม เป็นแนวคิดเก่าที่เดินสวนทางกับแนวความคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพราะตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ปี 2546 ได้กำหนดให้การบริหารรัฐกิจต้องใช้หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความพร้อมรับผิด หลักความคุ้มค่า หลักการจัดการทรัพยากรมนุษย์ หลักการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ หลักการบริหารจัดการ และหลักการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (สถาบันพระปกเกล้า, 2548) ด้วยหลักการเหล่านี้ได้เป็นแนวทางให้รัฐบาลไม่อาจที่จะรวมอำนาจการบริหารเข้าสู่ส่วนกลางได้ต่อไป และการจำกัดสิทธิก็เป็นไปโดยขัดกับประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด จึงเหลือหนทางเดียวคือ การจัดบริการสาธารณะในลักษณะการบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างรัฐบาล ท้องถิ่นและภาคประชาสังคม เพื่อการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นหลักประกันความมีคุณภาพของการบริการสาธารณะได้ยาวนาน

3. แนวทางการบริหารรัฐกิจร่วมด้วยการจัดการสาธารณะ (public management) การจัดการสาธารณะมีประเด็นทางวิชาการหลายประเด็น แต่ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแนวทางการบริหารรัฐกิจร่วมที่สำคัญมี 3 แนวทางดังนี้

3.1 แนวทางการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (local governance approach) เป็นแนวทางที่ได้เตรียมเหตุผลที่ดีสำหรับการกระจายอำนาจการตัดสินใจ และบทบาทที่เข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบนพื้นฐานของการมีประสิทธิภาพ (efficiency) ความพร้อมรับผิด

(accountability) ความสามารถในการจัดการ (manageability) และความเป็นอิสระ (autonomy) โดยหลักการการบริหารท้องถิ่นที่ดีดังนี้

- 1) หลักการอำนาจทางกฎหมาย (The Principle of Jurisdiction)
- 2) หลักการของการเทียบเคียงทางการเงิน (The Principle of Fiscal Equivalence)
- 3) หลักการแห่งความเกี่ยวพัน (The Correspondence Principle)
- 4) หลักการกระจายอำนาจ (The Decentralization Theorem)
- 5) หลักการให้เงินอุดหนุน (The Principle of Subsidiarity)

3.2 แนวทางการบริหารสาธารณะที่ดี (public governance approach) มีแนวทางพื้นฐาน 3 ประการ ดังนี้

1) การบริหารจัดการที่ดีแบบสนองตอบ (responsive governance) แนวทางนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การบริหารรัฐกิจร่วมทำงานในสิ่งที่ถูกต้อง (right things) เป็นการบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับความพึงพอใจของผู้รับบริการ

2) การบริหารจัดการที่ดีแบบมีความรับผิดชอบ (responsible governance) การบริหารรัฐกิจร่วมควรจัดบริการสาธารณะให้ถูกต้อง (do public services right) กล่าวคือ องค์การการบริหารรัฐกิจร่วมต้องจัดการการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการบริการสาธารณะอย่างรอบคอบ โดยได้รับความไว้วางใจจากคนในชุมชน โดยการทำงานให้ดีขึ้น และเสียค่าใช้จ่ายต่ำ และโดยการเพิ่มการปรับปรุงคุณภาพ ปริมาณและการเข้าถึงบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน ด้วยเหตุนี้องค์การการบริหารรัฐกิจร่วมต้องการเป้าหมายที่กำหนดอย่างแน่ชัดไว้สำหรับการปฏิบัติงานอย่างดีที่สุด

3) การบริหารจัดการที่ดีแบบพร้อมรับผิดชอบ (accountable governance) องค์การการบริหารรัฐกิจร่วมควรพร้อมรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการสาธารณะ โดยยึดมั่นที่จะรักษาความปลอดภัยอย่างเหมาะสม และรับประกันว่าจะรักษาประโยชน์สาธารณะด้วยความซื่อตรงด้วยการทำปฏิญญา รายนาม และข้อกำหนดสำหรับการเปิดถอนเจ้าหน้าที่ในองค์การบริหารรัฐกิจร่วมได้ตลอดเวลา

3.3 แนวทางการจัดการการสร้างมูลค่าสาธารณะ (public values approach) ประเด็นสำคัญของแนวทางนี้อยู่ที่ว่าองค์การบริหารรัฐกิจร่วมควรจะทำอย่างไรให้การบริการสาธารณะนั้น ดียิ่งขึ้น ด้วยการกำหนดให้องค์การบริหารรัฐกิจร่วมเป็นเหมือนหน่วยงานของประชาชนที่รักษาผลประโยชน์สาธารณะและสร้างมูลค่าสาธารณะ (มูลค่าสาธารณะ หมายถึง การจัดการที่ดีขึ้นของผลได้ทางสังคม หรือคุณภาพของชีวิตสาธารณะ) โดยเลือกสรรทางเลือกในการใช้ทรัพยากรสาธารณะให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน ภาคท้องถิ่น และสุดท้ายต่อภาครัฐโดยรวม

4. ยุทธศาสตร์การบริหารรัฐกิจร่วม

การกำหนดยุทธศาสตร์การเชื่อมโยงเครือข่ายการวิจัยการบริหารรัฐกิจร่วมของประเทศสามารถกำหนดออกเป็นยุทธศาสตร์ดังนี้

ยุทธศาสตร์เครือข่ายนโยบายการวิจัยการบริหารรัฐกิจร่วม เป็นเครือข่ายการวิจัยแบบมีราชการเป็นศูนย์กลางการวิจัย มีกฎระเบียบเป็นกลไกสำคัญในการบริหารเครือข่ายการวิจัยการบริหารรัฐกิจร่วม มีองค์การราชการเป็นฝ่ายนำและตัดสินใจ สมาชิกเครือข่ายมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นตามกิจกรรมต่าง ๆ ที่ฝ่ายราชการเป็นผู้กำหนดตามกรอบนโยบายการบริหารรัฐกิจร่วมของรัฐบาล และตามเงื่อนไขงบประมาณประจำปี

ยุทธศาสตร์เครือข่ายการวิจัยกลุ่มภารกิจการบริหารรัฐกิจร่วม กำหนดเป็นแนวร่วมในภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 7 กลุ่มภารกิจดังนี้

1. ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน

1.1 ภารกิจด้านการคมนาคมและการขนส่ง

- 1) การบำรุงทางบกและทางน้ำ
- 2) การบำรุงสถานีขนส่งผู้โดยสาร สาธารณูปการ
- 3) การบำรุงสถานีรถไฟ
- 4) การบำรุงท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 5) การบำรุงการขุดลอกคลองสาธารณะ

1.2 ภารกิจด้านการสาธารณสุข

- 1) การบำรุงรักษาระบบประปา
- 2) การบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า
- 3) การบำรุงรักษาระบบโทรศัพท์
- 4) การบำรุงรักษาคลองส่งน้ำสาธารณะ
- 5) การบำรุงรักษาแหล่งน้ำบาดาล
- 6) การบำรุงรักษาสถานชานูบาล
- 7) การบำรุงรักษาตลาดสาธารณะ
- 8) การบำรุงรักษาตลาดเอกชน
- 9) การสังคมสงเคราะห์คนชรา
- 10) การสังคมสงเคราะห์คนพิการ
- 11) การฃาปนกิจสงเคราะห์
- 12) การจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์
- 13) การจัดการเคหะ
- 14) การบำรุงรักษาสุสานและฃาปนสถาน

- 1.3 ภารกิจด้านการผังเมืองและการควบคุมอาคาร
 - 1) การจัดเขตเศรษฐกิจ
 - 2) การควบคุมการก่อสร้างอาคารและที่อยู่อาศัย
 - 3) การควบคุมสิ่งปลูกสร้างและสิ่งก่อสร้างอย่างอื่น
2. ภารกิจด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต
 - 2.1 ภารกิจด้านการควบคุมและส่งเสริมอาชีพ
 - 1) การควบคุมกิจการที่เป็นอันตราย
 - 2) การควบคุมกิจการที่เกี่ยวข้องกับการอุปโภคบริโภค
 - 3) การส่งเสริมอาชีพที่เหมาะสมสำหรับราษฎรในท้องถิ่น
 - 2.2 ภารกิจด้านสวัสดิการสังคมและการสาธารณสุข
 - 1) การพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก
 - 2) การพัฒนาคุณภาพชีวิตสตรี
 - 3) การจัดการกระบวนการยุติธรรมชุมชน
 - 4) การจัดการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและการดับเพลิง
 - 2.3 ภารกิจด้านนันทนาการ
 - 1) การส่งเสริมการกีฬา
 - 2) การบำรุงรักษาสวนสาธารณะ
 - 3) การบำรุงรักษาสถานมกีฬา
 - 4) การบำรุงรักษาเขตค่ายพักแรม
 - 2.4 ภารกิจด้านการศึกษา
 - 1) การจัดการและส่งเสริมการศึกษาในระดับประถมศึกษา
 - 2) การจัดการและส่งเสริมการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา
 - 3) การจัดการและส่งเสริมการศึกษาในระดับอาชีวศึกษา
 - 4) การจัดการและส่งเสริมการศึกษาในระดับอุดมศึกษา
3. ภารกิจด้านการจัดระเบียบสังคม
 - 3.1 ภารกิจด้านการรักษาความสะอาด
 - 1) การจัดการและรักษาความสะอาดถนน
 - 2) การจัดการและรักษาความสะอาดทางเดิน
 - 3) การจัดการและรักษาความสะอาดทางน้ำ
 - 4) การจัดการและรักษาความสะอาดสถานที่และอาคารสาธารณะ
 - 5) การจัดการควบคุมเหตุรำคาญ
 - 6) การจัดการควบคุมผู้เร่ขาย

7) การจัดการควบคุมแผงลอย

3.2 การกิจด้านการจราจร

- 1) การวิศวกรรมจราจร
- 2) การจัดการระเบียบการจอดยานยนต์

3.3 การกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย

- 1) การจัดการตำรวจชุมชนหรืออาสาสมัครรักษาความสงบเรียบร้อยประจำชุมชน
- 2) การจัดการเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิบัตร
- 3) การจัดการเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์
- 4) การจัดการเกี่ยวกับค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทนและค่าปรับอื่น ๆ
- 5) การจัดการเกี่ยวกับอากรรังนกนางแอ่น
- 6) การจัดการเกี่ยวกับอากรฆ่าสัตว์
- 7) การจัดการเกี่ยวกับค่าภาคหลวงปิโตรเลียม
- 8) การจัดการเกี่ยวกับค่าภาคหลวงแร่
- 9) การจัดการเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมในการเก็บ และขนสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย
- 10) การจัดการเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายแก่สุขภาพ
- 11) การจัดการเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่

สะสมอาหาร

- 12) การจัดการเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจัดตั้งตลาด
- 13) การจัดการเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมใบอนุญาตปิดแผ่นประกาศเพื่อโฆษณาแก่ประชาชน
- 14) การจัดการเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการจอดยานยนต์
- 15) การให้มีและจัดการเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ
- 16) การจัดการเกี่ยวกับค่าใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล
- 17) การจัดการเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้น้ำหรือได้รับประโยชน์จากบริการ

สาธารณะที่จัดให้มีขึ้น

- 18) การจัดการเกี่ยวกับรายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของเทศบาล

4. การกิจด้านการลงทุนและพาณิชย์กรรม

4.1 การกิจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ

- 1) การดูแลบริษัทจำกัด
- 2) การดูแลสหการ
- 3) การดูแลร้านค้า
- 4) การดูแลห้างหุ้นส่วน

4.2 การกีดกันภาษี

- 1) การจัดการด้านภาษีธุรกิจเฉพาะ
- 2) การจัดการด้านภาษีมูลค่าเพิ่ม
- 3) การจัดการด้านภาษีบำรุงท้องที่
- 4) การจัดการด้านภาษีป้าย
- 5) การจัดการด้านภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- 6) การจัดการด้านภาษีมรดกและสืบลีโอน
- 7) การจัดการด้านภาษีสรรพสามิต
- 8) การจัดการด้านภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน
- 9) การจัดการด้านภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

4.3 การกีดกันค่าธรรมเนียม ค่าอากร และค่าภาคหลวง

- 1) การจัดการเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา
- 2) การจัดการเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน
- 3) การจัดการเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายบุหรี่
- 4) การจัดการเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการจอดยานยนต์ในที่สาธารณะ
- 5) การจัดการเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร
- 6) การจัดการเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมรถยนต์และสืบลีโอน

5. การกีดกันการส่งเสริมการท่องเที่ยว

5.1 การกีดกันธุรกิจที่ประกอบการ

- 1) การจัดการและส่งเสริมธุรกิจนำเที่ยว
- 2) การจัดการและส่งเสริมธุรกิจโรงแรม
- 3) การจัดการและส่งเสริมธุรกิจภัตตาคาร
- 4) การจัดการและส่งเสริมธุรกิจสถานบริการ
- 5) การจัดการและส่งเสริมธุรกิจสถานที่
- 6) การจัดการและส่งเสริมธุรกิจขายของที่ระลึก
- 7) การจัดการและส่งเสริมธุรกิจการกีฬา

5.2 การกีดกันการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว

- 1) การจัดการและส่งเสริมแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ
- 2) การจัดการและส่งเสริมแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม
- 3) การจัดการและส่งเสริมแหล่งท่องเที่ยวที่มนุษย์สร้างขึ้น

6. ภารกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

6.1 ภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

- 1) การจัดการและส่งเสริมการสร้างสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติ
- 2) การจัดการและส่งเสริมการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ
- 3) การจัดการและส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
- 4) การจัดการและส่งเสริมการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

6.2 ภารกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม

- 1) การจัดการควบคุมและขจัดมลพิษ
- 2) การจัดการควบคุมและขจัดสิ่งปนเปื้อน รวมทั้งขยะมูลฝอย
- 3) การจัดการควบคุมการขุดดินและถมดิน

7. ภารกิจด้านศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น

7.1 ภารกิจด้านการบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม

- 1) การจัดการบำรุงรักษาโบราณสถาน
- 2) การจัดการบำรุงรักษาโบราณวัตถุ
- 3) การจัดการบำรุงรักษาพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

7.2 ภารกิจด้านการส่งเสริมและอนุรักษ์จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

- 1) การอนุรักษ์ประเพณีท้องถิ่น
- 2) การอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่น
- 3) การจัดการศึกษาและฝึกอบรมอาชีพเกี่ยวกับภูมิปัญญาท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์เครือข่ายการวิจัยสหสถาบันทางการบริหารรัฐกิจร่วม เป็นเครือข่ายการวิจัยการบริหารรัฐกิจร่วมที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐบาล ภาคท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมมาจัดตั้งเป็นศูนย์การวิจัยการบริหารรัฐกิจร่วม โดยใช้ 7 กลุ่มภารกิจเกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจร่วมเป็นเป้าหมายและใช้กฎระเบียบใหม่ที่สร้างขึ้นร่วมกันเป็นข้อตกลงร่วมกัน

ยุทธศาสตร์เครือข่ายประชาสังคมการวิจัย เป็นเครือข่ายการวิจัยที่ใช้การวิจัยเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาให้กับชุมชน โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมกำหนดประเด็นการวิจัย ดำเนินการเก็บข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลและนำผลการวิจัยไปใช้แก้ปัญหาของชุมชน

สรุปและข้อเสนอแนะ

บทความนี้เขียนขึ้นจากเนื้อหาสาระอย่างสังเขปของโครงการวิจัยการบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างรัฐบาล ท้องถิ่น และภาคประชาสังคม : ส่วนภูมิภาค เพื่อนำเสนอองค์ความรู้ใหม่เกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจร่วม เนื่องจากในการแสวงหาแนวทางการบริหารรัฐกิจร่วมของการพัฒนาประเทศเป็นเรื่องที่ใหญ่มาก และต้องใช้เวลาในการศึกษานานหลายปีและเกี่ยวข้องกับเนื้อหา (content) มากมาย จึงจำเป็นต้องศึกษาแบบสหโครงการวิจัย คือได้นำโครงการวิจัยอื่น ๆ ที่ทำในลักษณะเดียวกันมาผนวกเป็น โมเดลเดียวกันเพื่อให้ได้ภาพที่ชัดที่สุด สำหรับการแสวงหาแนวทางการบริหารรัฐกิจร่วมของการพัฒนาประเทศ สหโครงการวิจัยที่ได้นำมาผนวกเป็น โมเดลเดียวกันคือโครงการวิจัยการจัดการพัฒนาระบบราชการเพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศ อย่างเป็นองค์รวม ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ร่วมกับมูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา (2547) ได้ให้เป้าหมายที่ยั่งยืนของการบริหารรัฐกิจร่วม โครงการวิจัยแนวทางการจัดการความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นของสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ กับองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) 2547 ได้ให้องค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดการสาธารณะ โครงการวิจัยยุทธศาสตร์การเชื่อมโยงเครือข่ายการวิจัยของประเทศ ของรองศาสตราจารย์ ดร.ดำรง วัฒนา และคณะ โดยได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (2548) ได้ให้ยุทธศาสตร์การบริหารรัฐกิจร่วม โครงการบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างรัฐบาล ท้องถิ่น และภาคประชาสังคม : ส่วนภูมิภาค ของสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ โดยได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (2551) ได้ให้ทางเลือกและแนวทางของการบริหารรัฐกิจร่วม

ข้อเสนอแนะสำหรับการจัดทำโครงสร้างนโยบายและแนวทางการวิจัยของชาติระยะยาว มี 4 ประการคือ

1. การกำหนดเป้าหมายที่ยั่งยืนของการบริหารรัฐกิจร่วมเพื่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน คือการพัฒนาสังคมให้มีมูลค่าเพิ่มจนเป็นทุนทางสังคม (ทุนมนุษย์ ทุนปัญญา และทุนวัฒนธรรม) โดยให้รัฐช่วยส่งเสริมเพิ่มพลังให้เครือข่ายทางสังคม ทางท้องถิ่น และทางราชการ มีความสามารถในการจัดการตนเอง มีการพัฒนาเพิ่มความสามารถในการร่วมมือและการแข่งขันกันเองและกับต่างประเทศได้ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน คือคงสภาพได้นาน มีภูมิคุ้มกันสูง เกิดการเรียนรู้ด้วยตนเองและเติบโตอย่างพอเพียงรอบด้าน มีสติปัญญาที่จะดำรงอยู่ได้ด้วยพลังแห่งการบริหารรัฐกิจร่วม

2. การจัดให้มีทางเลือกของการบริหารรัฐกิจร่วม ทั้งทางนโยบายของรัฐบาล และทางกฎหมาย เพื่อให้ทางเลือกสามารถกำหนดทิศทางของประเทศและกำหนดแนวทางการปฏิบัติจริงให้แก่การบริหารรัฐกิจร่วม

3. การกำหนดแนวทางการบริหารรัฐกิจร่วมด้วยการจัดการสาธารณะ ในแนวทางการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี แนวทางการบริหารจัดการสาธารณะที่ดี และแนวทางการจัดการสร้างมูลค่าสาธารณะ

4. การกำหนดยุทธศาสตร์การเชื่อมโยงเครือข่ายการวิจัยการบริหารรัฐกิจร่วมของประเทศ โดยกำหนดออกเป็นยุทธศาสตร์เครือข่ายนโยบายการวิจัยการบริหารรัฐกิจร่วม เครือข่ายการวิจัยกลุ่มภารกิจการบริหารรัฐกิจร่วม เครือข่ายการวิจัยสหสถาบันทางการบริหารรัฐกิจร่วม และเครือข่ายประชาสังคมการวิจัย

คำขอบคุณ

คณะผู้วิจัย สปร. ขอขอบพระคุณสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ที่ได้กรุณาให้การสนับสนุนเงินงบประมาณการวิจัยในครั้งนี้ โดยเฉพาะท่านเลขาธิการคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (ศาสตราจารย์ ดร.อานนท์ บุญยรัตเวช) ท่านรองเลขาธิการคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (คุณชอภวิทย์ ลับไพรี) นายแพทย์วิพุธ พูลเจริญ ที่ปรึกษา โครงการจัดทำโครงสร้างนโยบายและแนวทางการวิจัยของชาติระยะยาว ตลอดจนท่านผู้ทรงคุณวุฒิ ศาสตราจารย์ ดร.ติน ปรัชญพฤทธิ์ ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส และรองศาสตราจารย์สุวิชัย หวันแก้ว ที่ได้ให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และข้อวิเคราะห์ต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อแนวทางการวิจัยตลอดมาตั้งแต่ต้น

เอกสารอ้างอิง

1. ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2548. การจัดการพัฒนาระบบราชการเพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างเป็นองค์รวม. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
2. ดำรงค์ วัฒนา. 2548. ยุทธศาสตร์การเชื่อมโยงเครือข่ายการวิจัยของประเทศ. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
3. สถาบันพระปกเกล้า. 2548. รายงานการวิจัยโครงการขยายผลเพื่อนำตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีระดับองค์กรไปสู่การปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร:สถาบันพระปกเกล้า.
4. สถาบันเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ. 2552. โครงการบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างท้องถิ่น และภาคประชาสังคม: ส่วนภูมิภาค. กรุงเทพมหานคร:สถาบันเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ.
5. สร้อยตระกูล อรรถมานะ. 2549. ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

6. สุภาวิณี จิตต์สุวรรณ. 2551. สัมมนาเชิงปฏิบัติการ กระบวนการตราพระราชบัญญัติตามภารกิจของเทศบาลในประเทศไทย:กรณีศึกษาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง. โครงการปรัชญาคุษุบัณฑิตทางสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
7. Aiken, M., and Hage, J. 1968. "Organizational Interdependence and Intra-Organizational Structure." *American Sociological Review*, 3, 912-930.
8. Aldrich, H. 1976a. "Resource Dependence and Interorganizational Relations Local Employment Service Offices and Social Services Sector Organizations" *Administration and Society*, 7(4), 419-454.
9. Gouldner, A.W. 1959. "Organizational Analysis. " In R.K. Merton et.a. (eds.), *Sociology Today*. New York : Basic Book.
10. Laumann, E.O., Galaskiewicz, J., and Marsden, P.K. 1978. "Community Structure as Interorganizational Linkages." *Annual Review of Sociology*, 4, 455-484.
11. Turk, H. 1973. *Interorganizational Activation In Urban Communities : Deductions from the Concept of System*. Washington, D.C. : American Sociological Association.
12. Warren, R.L. 1967. "The Interorganizational Field as a Focus for Investigation." *Administrative Science Quarterly*, 12, 397-419.
13. Wilson Woodrow. 1887. "The Study of Administration," *Political Science Quarterly*. 51. 481-506.
14. Yuchtman, E., and Seashore, S. 1967. "A System Resources Approach to Organizational Effectiveness." *American Sociological Review*. 33, 891-903.

