

# การบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างรัฐบาล ท้องถิ่น และประชาสังคม (ส่วนกลาง)

## PUBLIC ADMINISTRATION: THE PARTNERSHIPS AMONG PUBLIC, LOCAL AND CIVIL SOCIETY SECTORS (CENTER)

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์

สุชัยีน เทพทอง

Tippawan Lorsuwannarat

Sookyuen Tephong

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration

---

### บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก เพื่อเสนอผลการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างรัฐบาล เอกชน และประชาสังคม ประการที่สอง ตรวจสอบและวิเคราะห์บริบทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม และประการที่สาม เพื่อเสนอแผนงานวิจัยระยะยาวเกี่ยวกับแนวทางการจัดการความร่วมมือระหว่างรัฐบาล เอกชน และกลุ่มประชาสังคม ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัยเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การสัมภาษณ์กลุ่ม (focus group) และการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลได้ใช้วิธีการศึกษาแนวโน้มในอนาคต (foresight) ผสมผสานกับเทคนิคการตรวจสอบเชิงนิเวศ (environmental scanning) ซึ่งประยุกต์ใช้กับการวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ (historical analysis) หลังจากนั้นได้ใช้การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและภายใน (SWOT analysis) ประกอบกับการใช้วิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศและตัวแบบของการบริหารรัฐกิจร่วมเป็นกรอบเพื่อนำเสนอประเด็นการวิจัยที่สำคัญ ได้แก่ แนวคิดและตัวแบบในการบริหารรัฐกิจร่วมเพื่อจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ของอำนาจระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาสังคมให้เหมาะสม การบูรณาการยุทธศาสตร์ และทรัพยากรระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม ระบบและกลไกรองรับการบริหารรัฐกิจร่วม และการบริหารรัฐกิจร่วมอย่างมีธรรมาภิบาล สุดท้ายบทความได้นำเสนอกลไกในการจัดการนโยบายการวิจัย

## ABSTRACT

This paper has three main objectives. First, it presents the results of the study regarding concepts related to the partnerships among public, private, and civil society sectors in public administration. Second, it analyzes the environmental contexts of this issue. Last, it suggests a long term research plan relating to partnerships among public, private, and civil society. This study uses qualitative methods sources of data include document reviews, in-depth interviews, focus group discussions, and findings from seminars. Data analysis is done by using a foresight method through environmental scanning in combination with historical analysis, and SWOT analysis. The vision of the country and the model of joined public administration are used to be a framework to formulate the research topics. The research topics include concepts and model of joined public administration to organize the power relation structures of public, private, and civil society; the strategy and resource integration among public, private, and civil society; systems and mechanisms supporting joined public administration and the governance of joined public administration. Finally, possible research policy mechanisms are also suggested.

## คำนำ

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันภาครัฐมีบทบาทหลักในการบริหารรัฐกิจ แต่เนื่องจากสถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงทั้งมิติและขอบเขตที่ขยายซับซ้อนเพิ่มขึ้นจนทำให้หลายปัญหากลายเป็นปัญหาระดับโลก ไม่ว่าจะเป็นปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจการเงิน ปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ปัญหาพลังงาน และปัญหาโลกร้อน ประกอบกับข้อจำกัดด้านการเงินและเทคโนโลยีของภาครัฐ และทำให้การพัฒนาประเทศไม่สามารถอาศัยเพียงบทบาทของภาครัฐแต่ฝ่ายเดียว เพราะจะไม่สามารถบรรลุผลตามนโยบายและตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของทุกกลุ่มได้ ขณะเดียวกันศักยภาพของภาคเอกชนในการบริหารจัดการมีสูงขึ้น และภาคประชาสังคมได้มีความตื่นตัว และเป็นพลังที่มีความเข้มแข็งมากขึ้น จึงจำเป็นที่ภาครัฐต้องอาศัยความร่วมมือกับภาคส่วนอื่น ๆ ในการบริหารรัฐกิจ เพื่อจะช่วยสร้างจิตสำนึกและบรรยากาศของความรับผิดชอบร่วมกันในการพัฒนาประเทศ และเพื่อเสริมความแข็งแกร่งของสังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ร่วมกันได้อย่างยั่งยืนในอนาคต

แม้ว่ารัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญในการระดมความร่วมมือจากภาคเอกชน ประชาสังคมเข้ามาสู่การบริหารรัฐกิจ ดังสาระสำคัญปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนปฏิรูประบบราชการ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน และแผนการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ และได้สร้างกลไกต่าง ๆ เพื่อรองรับความร่วมมือดังกล่าวด้วย เช่น

การจัดตั้งกลไกประสานงานภาครัฐบาลและเอกชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การกำหนดพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ ปี 2535 และการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายความร่วมมือในการลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน ปี 2551 แต่เนื่องจากการศึกษาเรื่องนี้ในภาพรวมยังมีน้อยมาก และแนวทางในการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาสังคมในการบริหารรัฐกิจยังไม่มี ความชัดเจนในการดำเนินการ ดังนั้น การศึกษาถึงบริบทและประสบการณ์ทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงองค์ความรู้สำคัญที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะกำหนดแผนการวิจัยเรื่องนี้เพื่อรองรับการพัฒนาในอนาคตยังเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก เพื่อเสนอผลการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างรัฐบาล เอกชน และประชาสังคม ประการที่สอง วิเคราะห์บริบทต่าง ๆ ที่เป็นจุดแข็ง จุดอ่อน ปัจจัยโอกาส และภาวะคุกคามที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม และประการที่สาม เพื่อเสนอแผนงานวิจัยระยะยาวเกี่ยวกับแนวทางการจัดการความร่วมมือระหว่างรัฐบาล ภาคเอกชน และกลุ่มประชาสังคมในการพัฒนา

บทความนี้แบ่งเป็น 5 ส่วน คือ พัฒนาการของการบริหารรัฐกิจ ระเบียบการศึกษาวิจัย ผลการศึกษาในการตรวจสอบเชิงนิเวศ และการวิเคราะห์ปัจจัยภายในภายนอก การอภิปรายผล ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประเด็นการวิจัยและกลไกการขับเคลื่อนนโยบายการวิจัย

## พัฒนาการของการบริหารรัฐกิจ

ในบทความฉบับนี้ได้ให้คำจำกัดความของการบริหารรัฐกิจ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ (public administration) ว่าหมายถึง ศาสตร์ว่าด้วยการบริหารงานของภาครัฐ ส่วน “การบริหารรัฐกิจร่วม” หมายถึง การบริหารงานของภาครัฐที่อาศัยความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้ภารกิจบรรลุผลตามที่กำหนดไว้ รัฐบาล (government) หมายถึง ฝ่ายที่ทำหน้าที่ผลิตหรือจัดหาสินค้าหรือบริการสาธารณะ ป้องกันหรือแก้ไขความล้มเหลวของตลาดและกระจายความมั่งคั่ง สร้างกรอบของสิทธิด้านเศรษฐกิจ การเมือง และพันธะผูกพันสำหรับการพัฒนา สร้างกฎระเบียบและมาตรฐาน ส่วนเอกชนเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลซึ่งทำหน้าที่จัดหาหรือผลิตสินค้าและบริการเพื่อผลกำไรของเจ้าของหรือผู้ถือหุ้น และประชาสังคม (civil society) หมายถึง การรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจกรรมของสังคม โดยมีวัตถุประสงค์ ค่านิยม และผลประโยชน์ร่วมกัน มีการบริหารด้วยตนเอง ไม่หวังผลกำไร ด้วยความสมัครใจ เพื่อผลประโยชน์สาธารณะ (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1. บทบาทและลักษณะของรัฐบาล เอกชน และประชาสังคม

ภาค	บทบาท	ลักษณะที่สำคัญ
รัฐบาล	<p>การสร้างกฎ (rule of law)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผลิตสินค้าสาธารณะ ป้องกันหรือแก้ไขความล้มเหลวของตลาดและกระจายความมั่งคั่ง</li> <li>- การสร้างกรอบของสิทธิด้านเศรษฐกิจ การเมือง และการสร้างพันธมิตรสำหรับพัฒนา</li> <li>- การพัฒนากฎระเบียบและมาตรฐาน การกำหนดกลไก และการปฏิบัติตามข้อผูกพันกับต่างประเทศ</li> <li>- การจัดหาบริการสาธารณะเพื่อเป็นหลักประกันความต้องการและสิทธิพื้นฐาน</li> </ul>	<p>rights” driven</p> <p>สิทธิเป็นแรงผลักดันภาครัฐในการจัดการเข้าถึงสารสนเทศ ความมีเสถียรภาพ และการยอมรับทางสังคม</p>
เอกชน	<p>การลงทุนและการค้าโดย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดหาหรือผลิตสินค้าและบริการ</li> <li>- การจัดหาโอกาสในการจ้างงาน นวัตกรรมและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ</li> <li>- การสร้างกำไรสูงสุดให้กับผู้ลงทุน เพื่อเป็นหลักประกันการลงทุนที่เพิ่มขึ้นในอนาคต อันจะทำให้ธุรกิจสามารถสร้างนวัตกรรมเพิ่มขึ้น</li> </ul>	<p>“profits” driven</p> <p>กำไรเป็นแรงผลักดันให้ภาคธุรกิจคิดค้นสิ่งใหม่ๆ ปรับปรุงประสิทธิภาพ มุ่งในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และมีความรวดเร็ว</p>
ประชาสังคม	<p>การพัฒนาสังคมโดย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การสร้างโอกาสสำหรับปัจเจกบุคคลในการเติบโตและสร้างสรรค์</li> <li>- การสนับสนุนและการบริการสำหรับผู้ที่ต้องการและถูกกีดกันจากกระแสหลักของสังคม</li> <li>- ทำตัวเป็นเสมือนผู้พิทักษ์สินค้าสาธารณะ</li> </ul>	<p>“value” driven</p> <p>ประชาสังคมเป็นภาคที่มีการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน เป็นปากเป็นเสียงของประชาชน ระดมพลังประชาชน และมีจินตนาการ</p>

ที่มา: UNDP, 2003.

พัฒนาการของการบริหารรัฐกิจแบ่งได้เป็น 3 ยุค คือ 1) ยุคการบริหารรัฐกิจแบบเดิม ซึ่งเน้นการบริหารแบบราชการ ใช้สายการบังคับบัญชา เน้นกฎระเบียบและการควบคุม รัฐมีความเป็นเอกภาพ องค์ความรู้ ใช้รัฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ ประชาชนต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามกฎระเบียบเหล่านั้น ข้าราชการขึ้นต่อนักการเมือง ความสำเร็จพิจารณาจากผลผลิต 2) ยุคการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management) ใช้หลักการประสิทธิภาพและผลลัพธ์ ความเป็นมืออาชีพ มีการมอบอำนาจ รัฐไม่รวมตัวกัน องค์ความรู้เป็นเรื่องความมีเหตุผลและทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ ข้าราชการขึ้นต่อลูกค้า และ 3) ยุคการบริหารจัดการภาครัฐที่ตอบสนองต่อประชาชน (responsive governance) รัฐมีความเป็นพหุนิยมมากขึ้น ใช้หลักความรับผิดชอบ และการบริหารจัดการที่ดี เน้นการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน ข้าราชการขึ้นต่อประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย องค์ความรู้ที่ใช้คือสังคมวิทยาองค์การ และทฤษฎีองค์การแบบเครือข่าย (Osborne, 2006; Pan Suk Kim, 2006; United Nations, 2005) (ดูตารางที่ 2) การบริหารจัดการภาครัฐที่ตอบสนองต่อประชาชน ในยุคที่ 3 จึงเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับการบริหารรัฐกิจร่วม การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ และภาคีความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public and Private Partnerships - PPPs)

ตารางที่ 2. เปรียบเทียบตัวแบบในการบริหารรัฐกิจ

ปัจจัย	การบริหารรัฐกิจแบบเดิม (traditional Public Administration)	การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management)	การบริหารจัดการภาครัฐที่ตอบสนองต่อประชาชน (responsive governance)
ธรรมชาติของรากของทฤษฎี (theoretical roots)	เอกภาพ (unitary) รัฐศาสตร์ และนโยบายสาธารณะ	ไม่รวมตัวกัน (disaggregated) ความมีเหตุผล ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ และการจัดการ	พหุนิยม (pluralism) สังคมวิทยา องค์การ และทฤษฎีองค์การแบบเครือข่าย
สถานะของประชาชน	เชื่อฟังและปฏิบัติตาม (obedience & compliance)	สิทธิในการร้องขอ (entitlement)	การมอบพลัง (empowerment)
ความรับผิดชอบของข้าราชการระดับสูง	ขึ้นต่อนักการเมือง	ขึ้นต่อลูกค้า	ขึ้นต่อประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย
หลักการชี้แนะ (guiding principles)	ยอมจำนนกับกฎระเบียบ	ประสิทธิภาพและผลลัพธ์	ความรับผิดชอบ โปร่งใส และการมีส่วนร่วม
เกณฑ์ความสำเร็จ	ผลผลิต	ผลลัพธ์	กระบวนการ
ลักษณะที่สำคัญ	เป็นกลาง (impartiality)	ความเป็นมืออาชีพ (professionalism)	การตอบสนอง (responsiveness)
ชนิดของความสัมพันธ์	การขู่บังคับ (coerciveness)	การมอบอำนาจ (delegation)	ความร่วมมือแรงร่วมใจ (collaboration)
กลไกการบริหารจัดการ	สายการบังคับบัญชา	ตลาด และสัญญาแบบเดิม	ความเชื่อใจและสัญญาที่มาจากความสัมพันธ์

ที่มา: ปรับจาก UN, 2005: 7 และ Osborne, 2006: 383 อ้างใน Pan Suk Kim, 2006.

ภาคีความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPPs) เป็นส่วนหนึ่งของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และได้เข้ามาแทนที่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในปลายทศวรรษ 1990 (Brinkerhoff, 2002) เดิม PPPs จะหมายถึงเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ต่อมา PPPs ได้ขยายครอบคลุมถึงความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในการให้บริการสินค้าและบริการสาธารณะ โดยมีพันธะผูกพันในการดำเนินงานไปสู่วัตถุประสงค์ร่วมกัน มีประโยชน์ร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง และมีความสนใจในการสร้างร่วมมือกันนั้น รูปแบบของ PPPs ได้นำขั้นตอนการดำเนินงานมาผสมผสานกันตามความเหมาะสมของโครงการ เช่น สัญญาการให้เช่า ซึ่งรวมถึงการซื้อ-สร้าง-การปฏิบัติการ (Buy-build-operate: BBO) การเช่า-พัฒนา-การปฏิบัติการ (Build-develop-operate: BDO) นอกจากนี้ยังมีการสร้าง-การปฏิบัติการ-ถ่ายโอน (Build-operate-transfer: BOT) การออกแบบ-การสร้าง-การหาแหล่งเงินทุน-การปฏิบัติการ (Design-build-finance-operate: DBFO) ผลการสำรวจโครงการ PPPs ทั่วโลก ในช่วงปี 1990-2003 จำนวนทั้งสิ้น 2,712 โครงการ จำแนกตามประเภทสัญญา พบว่าประเทศต่าง ๆ นิยมทำสัญญาประเภทสร้าง-เป็นเจ้าของ-ดำเนินการ (Build-own-operate: BOO) โดยมีจำนวนถึง 690 โครงการ ลำดับถัดมาเป็นสัญญาแบบสร้าง-เป็นเจ้าของ-ถ่ายโอน (Build-own-transfer: BOT) มีจำนวน 317 โครงการ โดยส่วนใหญ่จะเป็นโครงการด้านพลังงานถึงร้อยละ 41 การขนส่งร้อยละ 27 และโทรคมนาคมร้อยละ 22 (World Bank, 2007)

จากการศึกษาพบว่า การสร้างภาคีความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม ประสบความสำเร็จเป็นจำนวนมากทั่วโลก โดยสามารถเป็นเครื่องมือในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน เนื่องจากความร่วมมือดังกล่าวจะช่วยให้มีแนวทางสร้างสรรค์ในการพัฒนา มีกลไกในการดำเนินการที่หลากหลาย ช่วยให้เข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ ได้มากขึ้น มีเครือข่ายการทำงานที่มีพลวัต และมีความเข้าใจระหว่างภาคส่วนมากขึ้นในการพัฒนาประเทศ (UNDP, 2003) และเป็นเหตุผลว่าเหตุใดกลุ่มประเทศสมาชิกขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation Development - OECD) จึงมีการใช้แนวคิด PPPs ค่อนข้างแพร่หลาย และมีการพัฒนาแผนงาน PPPs ไว้ค่อนข้างจะดี ประเทศที่เป็นตัวอย่างที่ดีในเรื่องนี้ เช่น อังกฤษ ออสเตรเลีย (โดยเฉพาะรัฐวิกตอเรีย) ไอร์แลนด์ ฟินแลนด์ เยอรมนี กรีซ อิตาลี เนเธอร์แลนด์ โปรตุเกส และสเปน โดยอังกฤษได้นำแนวคิด PPPs ไปใช้ในโครงการด้านสาธารณูปโภคแทบทุกประเภท และประเทศเหล่านี้ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ดูแลและกฎหมายรองรับ PPPs โดยเฉพาะ (European Investment Bank, 2004)

อย่างไรก็ตาม การบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาสังคมเป็นเรื่องที่ดำเนินการให้สำเร็จได้ยาก เพราะต้องการความกล้าหาญ อดทน และความตั้งใจเป็นเวลาที่ต่อเนื่อง (UNDP, 2003) บทเรียนการบริหารรัฐกิจร่วมในด้านคมนาคมของต่างประเทศ คือ ขาดการวางแผนเพื่อป้องกันความล้มเหลว การขาดการคาดการณ์เรื่องรายรับและต้นทุนในการศึกษาความเป็นไปได้ การไม่ปฏิบัติ

ตามข้อตกลงในสัญญา ไม่มีกรอบกฎหมายที่ดี ขาดการจัดการในสถาบันที่เข้มแข็ง และการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่มีการแข่งขัน (Dachs, 2008; European Investment Bank, 2004) ส่วนการศึกษาประเมินผลเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างภาคประชาสังคมกับธนาคารโลก (2002) พบว่าปัญหาที่สำคัญคือ ช่องว่างระหว่างคำมั่นสัญญากับผลการดำเนินงานจริง ความสัมพันธ์ระหว่างภาคีไม่ราบรื่น สิ่งแวดล้อมไม่สนับสนุนกิจกรรมการมีส่วนร่วมเท่าที่ควร ภาครัฐขาดระแวงการมีส่วนร่วมของกลุ่ม NGOs และขาดการติดตามประเมินผล ส่วนบทเรียนการบริหารรัฐกิจร่วมของประเทศไทยสรุปปัญหาหลักที่สำคัญ คือ ความไม่ชัดเจนและลำสมัยของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ PPPs ข้อจำกัดด้านความรู้ความสามารถของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเจ้าหน้าที่ และการแทรกแซงทางการเมืองที่มากเกินไป (Susangarn, 2007; Valentine, 2008)

## ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัย

ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัยเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยอาศัยวิธีการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (document reviews) โดยทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับองค์ความรู้ด้านการบริหารรัฐกิจร่วมแนวคิดที่เกี่ยวข้อง อาทิ การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และภาคีความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน การเก็บข้อมูลยังได้ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) จากนักวิชาการและบุคลากรจากภาครัฐและภาคเอกชนจำนวน 12 คน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบเชิงนิเวศในด้านต่าง ๆ ตามความเชี่ยวชาญของผู้ให้สัมภาษณ์ แนวโน้มการกำหนดนโยบายและประเด็นการวิจัยที่สำคัญ การสัมมนากลุ่ม (focus group) โดยมีผู้เข้าร่วมสัมมนาจากภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม รวม 25 คน และการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิอีก 2 ครั้ง

ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลได้ใช้วิธีการศึกษาแนวโน้มในอนาคต (foresight) ผสมผสานกับเทคนิคการตรวจสอบเชิงนิเวศ (environmental scanning) ซึ่งประยุกต์ใช้กับการวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ (historical analysis) (Busha and Harter, 1980) โดยได้จัดทำตารางวิเคราะห์การตรวจสอบเชิงนิเวศในแต่ละด้าน ตั้งแต่อดีต ปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต เพื่อจะได้ทราบถึงบริบทของการบริหารรัฐกิจร่วมในอนาคต ก่อนที่จะกำหนดประเด็นที่สอดคล้องกับบริบทดังกล่าว หลังจากนั้นได้ใช้การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและภายใน (SWOT analysis) การวิเคราะห์ความสัมพันธ์แบบเมทริกซ์ (TOWS matrix) มาใช้ในการวิเคราะห์ด้วย ประกอบกับการใช้วิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศและตัวแบบของการบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคมเป็นกรอบเพื่อนำเสนอแนวโน้มการกำหนดนโยบาย (policy trend) ประเด็นการวิจัยที่สำคัญ (research topic) รวมทั้งกลไกในการจัดการนโยบายการวิจัย (research policy mechanism)

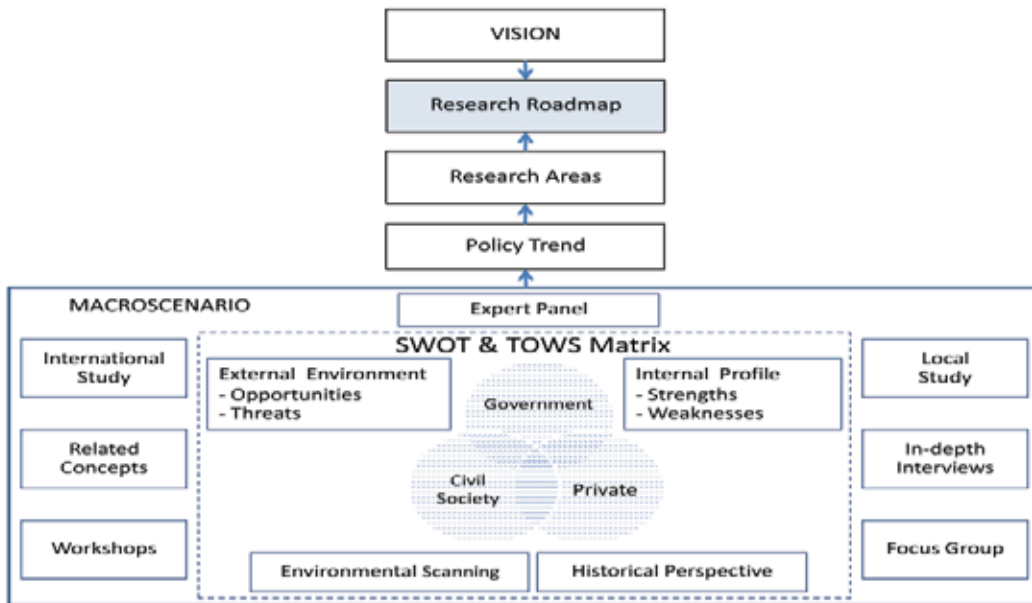
## ผลการศึกษา

คณะที่ปรึกษาได้นำผลจากการทบทวนวรรณกรรม การศึกษาจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และผลการสัมมนากลุ่มมาประมวลข้อมูลและใช้ตรวจสอบเชิงนิเวศของการบริหารรัฐกิจร่วม ตลอดจนการวิเคราะห์ปัจจัยภายในและภายนอก คังสรุปได้ดังนี้

### 1. ผลการตรวจสอบเชิงนิเวศของการบริหารรัฐกิจร่วม

ผลการตรวจสอบเชิงนิเวศของแนวโน้มการบริหารรัฐกิจร่วมในด้านการเมือง รัฐธรรมนูญ เศรษฐกิจ โครงสร้างประชากร สังคมและวัฒนธรรม การบริหาร และเทคโนโลยี โดยพิจารณาจากสภาพในอดีต ปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต สรุปได้ดังนี้

การเมืองของประเทศไทยยังมีข้อจำกัดเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาล ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญตั้งแต่ในอดีตต่อเนื่องถึงในปัจจุบัน ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 จนถึงปัจจุบัน ได้มีการจัดตั้งรัฐบาลรวม 59 ชุด อายุเฉลี่ยของรัฐบาลสั้น มีผลทำให้การปฏิรูปด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองทำได้ยาก นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบ่อยทำให้นโยบายของรัฐบาลขาดความต่อเนื่องด้วยเช่นกัน ส่วนการเมืองภาคประชาชนได้มีการเปลี่ยนแปลงจากการมุ่งเปลี่ยนแปลงอำนาจรัฐ (state-oriented) ตามอุดมการณ์ที่ยึดมั่น นับตั้งแต่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ไปสู่การเปลี่ยนแปลงแบบมุ่งใช้สิทธิทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมาแก้ปัญหาเฉพาะจุด ถึงกระบวนการทัศน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง (people-oriented) โดยกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) มีบทบาทเป็นห่วงเชื่อมต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, 2547) นอกจากนี้ ก่อนเกิดการรัฐประหารเมื่อปี 2549 การเมืองไทยได้เกิดการแบ่งเป็น 2 ขั้วอย่างชัดเจน อันทำให้ความขัดแย้งทางการเมืองได้มีความรุนแรงต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน โดยมีการเคลื่อนไหวการเมืองภาคประชาชนเป็นตัวแปรหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จากความอ่อนแอของพรรคการเมืองและกลไกต่าง ๆ ของภาครัฐ ทำให้ภาคประชาชนมีการรวมกลุ่มกัน เพื่อแสดงความเห็นและความต้องการผ่านการรวมกลุ่มของตนเองมากขึ้น แนวโน้มของการเมืองภาคประชาชนจะมีความเข้มแข็งมากขึ้นในอนาคต



ภาพที่ 1. วิธีการศึกษา

ในด้านรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ได้มีการศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2540 และปี 2550 พบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2550 ได้เพิ่มเติมเรื่องการคุ้มครองและเพิ่มเติมการส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น อาทิ สิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้รับรองและคุ้มครองไว้มีผลทันทีแม้ยังไม่มีการออกกฎหมายก็ตาม การลดจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายจาก 50,000 รายชื่อ เหลือเพียง 10,000 ชื่อ (มาตรา 142, 163, 291) และลดจำนวนการเข้าชื่อของประชาชนเพื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจาก 50,000 รายชื่อ เหลือเพียง 20,000 ชื่อ (มาตรา 164, 271) ในอนาคตรัฐธรรมนูญมีแนวโน้มที่จะสนับสนุนให้กลุ่มประชาสังคมมีการรวมตัวกันเพื่อสะท้อนความต้องการในประเด็นต่าง ๆ ได้มากขึ้น โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นเกี่ยวกับโครงการขนาดใหญ่ การถอดถอนผู้มีตำแหน่งทางการเมืองในกรณีที่มีการกระทำที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งจะช่วยให้นักการเมืองใช้อำนาจด้วยความระมัดระวังมากขึ้น

ผลการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลังและผลการสัมมนากลุ่มพบว่า วิฤทธิเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้ลุกลามไปในหลายประเทศ ทำให้เศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจประเทศไทยชะลอตัวอย่างมากในระยะ 2-3 ปีข้างหน้า เอเชียจะมีบทบาทมากขึ้น เพราะไม่มีปัญหาสถาบันการเงินเช่นในอเมริกาและยุโรป เศรษฐกิจไทยในอนาคตจะให้ความสำคัญกับการผลิตเพื่อสนองความต้องการในประเทศ (เนื่องจากการค้าในโลกลดลง) การผลิตเพื่อส่งออกเป็นการตอบสนองความต้องการในภูมิภาคและสานต่อห่วงโซ่การผลิตในเอเชียให้มั่นคงขึ้น สินค้าเกษตรจะกลับมามีบทบาทสำคัญอีกครั้ง

การตรวจสอบเชิงนิเวศด้านสังคมในเรื่องโครงสร้างประชากรพบว่ามีเปลี่ยนแปลงไป เดิมโครงสร้างประชากรส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่มีอายุน้อย แต่ในอนาคต (ปี 2563) กลุ่มผู้สูงอายุ มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น โดยมีกลุ่มเด็กและช่วงวัยอื่นในสัดส่วนใกล้เคียงกัน (กรมอนามัย, 2551) สำหรับ คดีความเกี่ยวกับการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้บริหารในภาครัฐในระยะหลังพบว่า มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น คชนี้ความโปร่งใสของประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 80 จาก 180 ประเทศ ในปี 2551 เทียบกับอันดับที่ 61 จาก 85 ประเทศ ในปี 2541 และปัญหาด้านสังคมที่สำคัญอีกประการ หนึ่งในสังคมไทยคือ ความแตกต่างของขั้วความคิดของกลุ่มสังคมมีมากขึ้น และมีแนวโน้มที่จะมี ความขัดแย้งที่รุนแรงมากยิ่งขึ้น

จากการศึกษาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-10 พบว่า แผนพัฒนา ฯ เริ่ม กล่าวถึงบทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 2 ในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 มีการจัดตั้งกลไกความร่วมมือกับภาคเอกชนอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม คือ การจัดตั้งคณะกรรมการ ร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) และต่อมาแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 มีการเสนอการจัดตั้ง กรอ. จังหวัด แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 8 และ 9 มีการกล่าวถึงบทบาทของ ประชาชน และชุมชนในเรื่องสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ส่วนแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 10 (ปี 2550 - 2554) ได้มีการกำหนดให้มีการบูรณาการให้ทุกภาคส่วนและทุกระดับในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ ให้เกิดความสมดุล เป็นธรรมและยั่งยืน ลดบทบาทอำนาจของราชการในส่วนกลาง เพิ่มการมอบ อำนาจและกระจายอำนาจการตัดสินใจให้แก่ราชการส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และชุมชน ตลอดจน ส่งเสริมบทบาทภาคเอกชนและให้มีการปฏิรูปธุรกิจเอกชนให้เข้มแข็ง สุจริต โปร่งใส สนับสนุน ให้มีพื้นที่สาธารณะทางสังคมเพิ่มขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยน เรียนรู้ ระดมความคิดเห็น ปรีกษา หรือ และร่วมติดตามตรวจสอบอย่างสร้างสรรค์ในเรื่องเกี่ยวข้อง กับการบริหารจัดการประเทศและการกำหนดนโยบายสาธารณะ

แผนแม่บทในการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งมีทั้งสิ้นรวม 3 ฉบับ ตั้งแต่ปี 2540 จนถึงปัจจุบัน มีการกำหนดเรื่องการบริหารราชการและขนาดของภาครัฐ การปรับปรุงระบบการทำงานของ ภาครัฐ การเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานร่วมกัน และเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม ส่วนการทบทวน แผนการบริหารราชการแผ่นดินรวม 4 ฉบับ คือ 1) ฉบับ ปี 2548 - 2551 สมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร 2) ฉบับ ปี 2551 - 2554 สมัยรัฐบาล นายสมัคร สุนทรเวช 3) ฉบับ ปี 2552 - 2554 สมัยรัฐบาล นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ และ 4) ฉบับ ปี 2552 - 2554 สมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ โดยแผน ฯ ดังกล่าวทั้ง 4 ฉบับมีสาระเกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจร่วมคล้ายคลึงกัน เพียงแต่ ระดับการมีส่วนร่วมอาจแตกต่างกัน

จากการวิเคราะห์แผนการบริหารราชการแผ่นดินทั้ง 4 ฉบับ พบว่า 1) มีการกำหนดการมี ส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในการดำเนินงานตามนโยบายด้านต่าง ๆ ก่อนข้างหลากหลาย ได้แก่ นโยบายสังคมและคุณภาพชีวิต นโยบายเศรษฐกิจ นโยบายที่ดิน ทรัพยากร และสิ่งแวดล้อม นโยบาย

วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย นวัตกรรม นโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และนโยบายความมั่นคง โดยแต่ละนโยบายจะมีการกำหนดกลยุทธ์รองรับ รวมทั้งระบุว่าจะให้ภาคส่วนใดบ้างมีส่วนร่วม 2) แผนทั้ง 4 ฉบับไม่มีการกล่าวถึงการดำเนินงานในลักษณะภาคีร่วมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยเฉพาะในด้านโครงสร้างพื้นฐานหรือโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นภารกิจที่รัฐมักจะไม่ได้ดำเนินการเอง และ 3) การบริหารรัฐกิจซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคส่วนอื่นมีอยู่จำนวนมาก โดยเฉพาะรัฐบาลชุดปัจจุบันได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้มากกว่ารัฐบาลชุดก่อน โดยมีกลยุทธ์การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ไม่ต่ำกว่า 50 กลยุทธ์

แม้ว่าการดำเนินการด้านรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทยจะพัฒนาไปมาก แต่ยังมีข้อจำกัดของแนวคิดของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่ให้ความสำคัญด้านเทคโนโลยีเพียงด้านเดียว (technical approach) ทำให้หลายครั้งมีการละเลยปัจจัยความพร้อม ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างพื้นฐาน ความพร้อมด้านบุคลากรภาครัฐ ความรู้ความเข้าใจของบุคลากร และกฎหมายเรื่องความเป็นส่วนตัว (privacy) ทำให้โครงการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร นอกจากนี้ความสามารถในการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของประเทศไทยยังอยู่ในระดับที่ต่ำมาก (ร้อยละ 9.56 ของจำนวนประชากร) ในขณะที่ประเทศเกาหลีใต้ นิวซีแลนด์ แคนาดา สหรัฐอเมริกา ล้วนมีอัตราการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตมากกว่าร้อยละ 50 (UNESCO, 2002-2003) อย่างไรก็ตามแนวโน้มของการขยายตัวของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศไทยคาดว่าจะยังมีต่อไปเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ประเด็นที่สำคัญในอนาคตคือจะมีวิธีการกับระบบสารสนเทศและความรู้จำนวนมากอย่างไร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะได้มากที่สุด โดยเฉพาะประโยชน์ที่จะช่วยสนับสนุนกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคม ในการสร้างฉันทามติ หรือการสานเสวนารวมทั้งการนำประชาชนเข้ามาในกระบวนการตัดสินใจ

## 2. การวิเคราะห์ปัจจัยภายในและภายนอก

คณะผู้วิจัยได้นำข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรม การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสัมมนา กลุ่มมาวิเคราะห์ปัจจัยภายในและภายนอก (SWOT analysis) โดยได้ประยุกต์จากการวิเคราะห์องค์การเดียวมาเป็นการวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งของแต่ละภาคส่วน คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคม รวมทั้งโอกาสและภาวะคุกคามจากสิ่งแวดล้อมภายนอกที่มีต่อการบริหารรัฐกิจร่วม เพื่อจะได้นำไปพิจารณาประกอบในการทำแนวโน้มการกำหนดนโยบาย

### 1) จุดแข็ง (strengths)

ภาครัฐมีจุดแข็งคือ องค์การภาครัฐมีการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่หน่วยงาน และบุคลากรในการดำเนินการกิจการสาธารณะกว้างขวาง ครอบคลุมทั่วประเทศ มีบทบาทหลักในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในการสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนอื่น และมีการตรวจสอบจากสาธารณะ ภาคเอกชน มีจุดแข็งคือ มีเป้าหมาย ขอบเขตและพันธกิจที่ชัดเจน มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานมากกว่าภาครัฐ นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งทรัพยากรด้านเงินทุน ความรู้

เทคโนโลยี นวัตกรรม ตลอดจนมีตลาดและฐานลูกค้าซึ่งจะช่วยสนับสนุนการดำเนินงานตาม แผนงาน/โครงการ ภาคประชาสังคมมีจุดแข็งคือ มีเครือข่ายกับชุมชนกว้างขวาง มีการเข้าถึงผู้ร่วม แนวคิดเดียวกันทั้งผู้ด้อยโอกาสและผู้ถูกกีดกันจากสังคมให้มีการเติบโตและสร้างสรรค์ และมี จิตสาธารณะโดดเด่น ตัวอย่างภาคีความร่วมมือที่ประสบความสำเร็จ ได้แก่ กรณีอาสาสมัคร สาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ซึ่งเป็นเครือข่ายชาวบ้านสนับสนุนงานด้านสาธารณสุขในระดับ พื้นที่ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ และเครือข่ายอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งร่วมกับหน่วยงาน ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

## 2) จุดอ่อน (weaknesses)

ภาครัฐมีจุดอ่อนที่สำคัญคือ รัฐบาลขาดเสถียรภาพทำให้นโยบายการทำงานของ หน่วยงานภาครัฐไม่ต่อเนื่อง กรอบนโยบายในการสร้างความร่วมมือไม่ชัดเจน ปัญหาการแทรกแซง ทางการเมือง เป้าหมายขององค์กรกว้างและขัดแย้งกันเอง เช่น ประสิทธิภาพกับความเสมอภาค ทางสังคม เป็นต้น ปัญหาธรรมาภิบาลในการบริหารงานภาครัฐ การผูกขาดการดำเนินกิจการอันทำให้ บางครั้งนำไปสู่การดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ จุดอ่อนของภาคเอกชนคือ ยังไม่มีส่วนร่วม ในการกำหนดนโยบายของภาครัฐได้มากนักเนื่องจากขาดอำนาจต่อรองกับภาครัฐ จากผลการ สัมภาษณ์เชิงลึกกับบริษัทเอกชนรายใหญ่ได้กล่าวว่า ในการทำสัญญาการดำเนินโครงการกับ หน่วยงานภาครัฐ แม้ว่าจะมีการลงนามในสัญญาเรียบร้อยแล้ว แต่บางครั้งรัฐบาลชุดใหม่ไม่ปฏิบัติ ตามที่รัฐบาลชุดก่อนได้ทำสัญญาไว้หรือถ่วงเวลาการปฏิบัติตามสัญญา เป็นต้น ทำให้ภาคเอกชน ต้องเสียประโยชน์ และไม่ต้องการเสี่ยงเข้ามาร่วมงานกับภาครัฐเท่าไรนัก นอกจากนี้ในการประมูล แข่งขันงานหลายครั้งเป็นไปอย่างไม่โปร่งใส และผลการศึกษาวิจัยพบว่า ความเข้าใจเรื่องความ รับผิดชอบต่อสังคมในภาคเอกชนยังอยู่ในวงแคบ (Swierczek, 2006) สำหรับจุดอ่อนของภาค ประชาสังคมคือ ขาดความพร้อมด้านทรัพยากร บทบาทในการตัดสินใจหรือกำกับเชิงนโยบาย สาธารณะยังมีน้อย การยอมรับจากภาคส่วนต่าง ๆ ในการดำเนินงานยังมีจำกัด และความแตกต่าง ด้านความคิดของกลุ่มประชาสังคม จึงมีโอกาที่จะเกิดความขัดแย้งกับภาคส่วนอื่น ๆ และระหว่าง กลุ่มประชาสังคมด้วยกันเอง นอกจากนี้การสร้างภาคีร่วมอาจทำให้แต่ละภาคส่วนเสียความเป็น อิสระ หรืออาจเกิดความเสี่ยงเพิ่มขึ้นและความขัดแย้งด้านผลประโยชน์

## 2) โอกาส (opportunities)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2550 และกฎหมายหลายฉบับให้ความสำคัญ กับการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ อย่างชัดเจน มีกฎหมายรองรับเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดี หลายฉบับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2550 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ปี 2546 พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือ ดำเนินการในกิจการของรัฐ ปี 2535 ฯลฯ ความซับซ้อนของปัญหาเป็นเงื่อนไขทำให้มีการร่วมมือ มากขึ้น และรูปแบบความร่วมมือการบริหารรัฐกิจร่วมที่เกิดขึ้นในระยะหลังมีหลากหลายขึ้น

นอกจากนี้ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีในการติดต่อสื่อสารและเผยแพร่ข้อมูลมีมากขึ้น ทำให้เกิดเครือข่ายทางสังคม (social networking) ที่มีประสิทธิภาพในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลข่าวสาร

### 3) ภาวะคุกคาม (threats)

สถานการณ์ทางการเมืองซึ่งยังมีความผันผวนไม่แน่นอน ความขัดแย้งและความผันผวนทางการเมืองของประเทศไทยยังคงรุนแรงอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ก่อนเกิดการปฏิวัติรัฐประหารเมื่อปี 2549 และยังคงคุกรุ่นพร้อมที่จะลุกลามได้ตลอดเวลาทั้งในปัจจุบันและยังน่าจะดำเนินต่อไปอีกระยะเวลาหนึ่ง ความแตกต่างทางความคิดที่ความรุนแรงมากขึ้น นอกจากนี้แม้จะมีกฎหมายรองรับเรื่องการเมืองมีส่วนร่วม แต่รูปธรรมในการนำไปปฏิบัติไม่ชัดเจน ปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งปัญหาโลกร้อน และวิกฤติเศรษฐกิจของโลก ซึ่งจะส่งผลให้มีการเลิกจ้างงานจำนวนมาก และปัญหาเศรษฐกิจนี้ยังคงมีผลต่อเนื่องอีกใน 2-3 ปีข้างหน้า

## การอภิปรายผล

จากผลการตรวจสอบเชิงนิเวศด้านต่าง ๆ ของการบริหารรัฐกิจร่วม และการวิเคราะห์ปัจจัยภายในและภายนอก ทำให้ทราบถึงพัฒนาการของการบริหารรัฐกิจร่วมและสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันสาระสำคัญของแผนฉบับต่าง ๆ และกฎหมายหลักมีเจตนารมณ์ในการลดบทบาทของภาครัฐ และเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนและประชาสังคมในการพัฒนาประเทศ แต่เนื่องจากอุปสรรคหลายประการ โดยเฉพาะเสถียรภาพทางการเมืองที่ทำให้นโยบายไม่มีความต่อเนื่อง และไม่ได้มีการผลักดันการบริหารรัฐกิจร่วมให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน การศึกษานี้จึงได้นำวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศและกรอบของการบริหารรัฐกิจร่วมที่พึงประสงค์เป็นทิศทางที่จะช่วยในการกำหนดประเด็นการวิจัยซึ่งจะเป็นส่วนที่ช่วยสนับสนุนให้สามารถบรรลุวิสัยทัศน์และกรอบของการบริหารรัฐกิจร่วมนั้น หรืออีกนัยหนึ่ง ประเด็นการวิจัยจะเป็นเสมือนปัจจัยผลักดันที่จะช่วยลดช่องว่าง (gap) ระหว่างสภาพที่เป็นอยู่กับสภาพที่ควรจะเป็นในการบริหารรัฐกิจร่วมของประเทศ

วิสัยทัศน์ประเทศไทยที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 คือ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (green and happiness society)” โดยมีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจร่วม คือเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศสู่ภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ควบคู่กับการเสริมสร้างกลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้เกิดผลในทางปฏิบัติต่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข”

การบริหารรัฐกิจร่วมในอดีตมีลักษณะเป็นแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม ซึ่งเน้นรูปแบบและพิธีกรรม เช่น การเชิญตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ เข้าร่วมประชุม แต่ตัวแทนไม่ได้มีสิทธิในการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินการทั้งนี้คตินัยและ

พุดินัย ไม่ได้นำความเห็นของคนกลุ่มเหล่านั้นไปพิจารณาคำเนิกร ในปัจจุบันการบริหารรัฐกิจร่วม มีลักษณะเป็นความร่วมมือมีระบบและกลไกรองรับ เพื่อช่วยสนับสนุนการบริหารรัฐกิจร่วม มีความราบรื่นมากขึ้น โดยการกำหนดเป็นระเบียบกฎหมาย มีระบบหรือมีเครือข่ายรองรับชัดเจน แต่ยังไม่ได้ประสานกลมกลืนกัน ขาดวัฒนธรรมการทำงานร่วมกัน เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการร่วม ภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) เมื่อปี 2524 และการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายความร่วมมือในการลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเมื่อปี 2551 เป็นต้น การดำเนินงานของคณะกรรมการร่วมยังมีลักษณะการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า และขาดความต่อเนื่องในแต่ละช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ผลการดำเนินงานจึงไม่ปรากฏขึ้นอย่างเด่นชัด

บทความนี้ได้เสนอว่าการบริหารรัฐกิจร่วมควรมีลักษณะคุณภาพ โดยอาศัยหลักการที่สำคัญ คือ ภาคส่วนมีความแตกต่างกันและมีความหลากหลาย (diversity) การทำงานร่วมกันต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (interdependent) โดยจะต้องเปิดโอกาสให้แต่ละภาคส่วนมีการบริหารตนเอง (self-management) โดยแต่ละภาคส่วนจะต้องใจกว้าง มีความไว้วางใจกัน (mutual trust) เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน (mutual benefit) นอกจากนี้การบริหารรัฐกิจร่วมจะต้องมีการผสมกลมกลืนกับวิถีการดำเนินชีวิตของทั้งสามภาคส่วน โดยให้มีความสมดุลในเชิงสิทธิ อำนาจหน้าที่ โครงสร้าง และระบบการบริหารจัดการร่วมในกระบวนการนโยบายในขอบเขตที่เหมาะสม ตัวแบบความร่วมมือแบบที่สามนี้จึงน่าจะเป็นตัวแบบของการบริหารรัฐกิจร่วมในอนาคต

## ข้อเสนอแนะ

### ประเด็นการวิจัยในอนาคต

จากวิสัยทัศน์ของการพัฒนาประเทศ ประกอบกับตัวแบบของความร่วมมือแบบคุณภาพ ดังกล่าวข้างต้น บทความนี้จึงได้เสนอแนะเป้าหมายและประเด็นการวิจัยในอนาคต ดังนี้ (ดูภาพที่ 2)

#### 1. เพื่อให้มีแนวคิดการบริหารรัฐกิจร่วมที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

จากเป้าหมายการวิจัยดังกล่าว จึงได้กำหนดประเด็นการวิจัยซึ่งครอบคลุมถึง (1) ปรัชญา และแนวคิดการบริหารรัฐกิจร่วมที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์และเหมาะสมกับบริบทการบริหารรัฐกิจร่วมในประเทศไทย การจัดโครงสร้างระบบความสัมพันธ์ของอำนาจและการแบ่งสรรอำนาจระหว่างรัฐบาลกับเอกชน และประชาสังคม เพื่อให้เกิดคุณภาพและยั่งยืนในการพัฒนา (2) ขอบเขตและภารกิจของการบริหารรัฐกิจร่วม เนื่องจากการบริหารรัฐกิจร่วมมีหลายสาขา (sector) เช่น ด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษา ด้านพลังงาน ด้านคมนาคม เป็นต้น แต่ละสาขาจะมีการดำเนินงานที่แตกต่างกันอันทำให้การบริหารจัดการแตกต่างกันด้วย (3) ตัวแบบ (model) และวิธีการบริหารรัฐกิจร่วม เพื่อแสวงหาตัวแบบและวิธีการบริหารรัฐกิจร่วมที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับประเทศไทยซึ่งมีความไม่แน่นอนทางการเมืองสูง และใช้วิธีการศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศอื่น

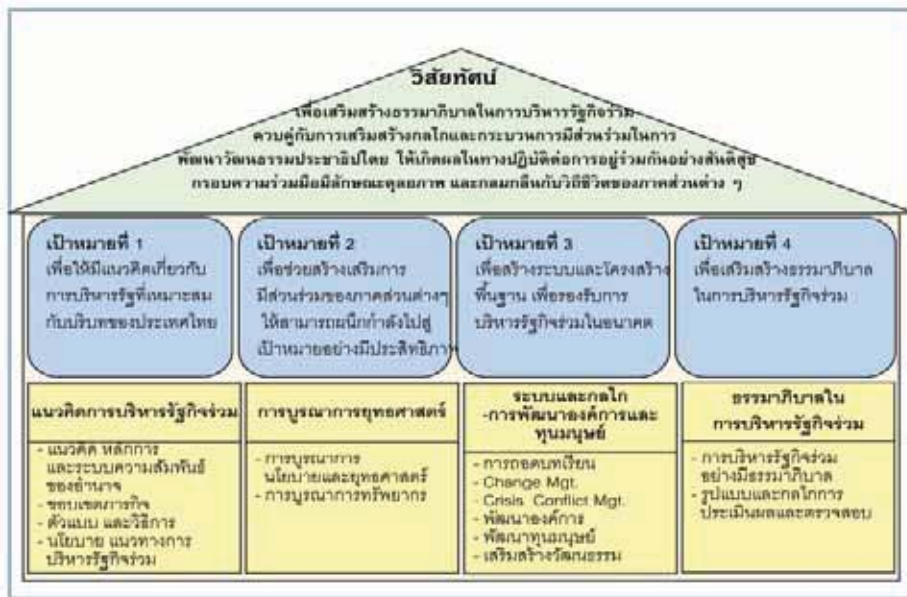
หรือใช้กรณีศึกษาเพื่อค้นหาแนวปฏิบัติที่ดี (best practice) รูปแบบการบริหารรัฐกิจร่วม เช่น การทำสัญญาให้เช่า (leasing contract) และการสร้าง-เป็นเจ้าของ-ถ่ายโอน Build-own-transfer (BOT) ศึกษาเปรียบเทียบข้อดี ข้อจำกัดของแต่ละรูปแบบ และรูปแบบที่เหมาะสมในแต่ละสาขา (sector) ควรเป็นอย่างไร การศึกษาเรื่องนี้ในประเทศไทยยังถือว่ามีน้อยมาก

## 2. เพื่อช่วยสร้างเสริมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ให้สามารถผนึกกำลังไปสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

ตามเป้าหมายดังกล่าวจึงเสนอประเด็นการวิจัยเกี่ยวกับการบูรณาการยุทธศาสตร์ โดยมีประเด็นย่อยการวิจัยครอบคลุม (1) การบูรณาการนโยบายและยุทธศาสตร์รัฐบาล เอกชน และประชาสังคม เนื่องจากนโยบายและกลยุทธ์ในการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคส่วนมีจำนวนมาก จึงจำเป็นที่จะเสริมสร้างการบูรณาการการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในทุกระดับในการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการติดตามประเมินผลการศึกษานี้จะมีการบูรณาการทั้งมิติของภารกิจตามนโยบาย ตามสาขา (sector) และตามพื้นที่ (area) ประกอบกัน (ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และต่างประเทศ) รวมถึงการพิจารณากลไกการประสานงานที่เหมาะสม การนำข้อเสนอของชุมชนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม ภาคเอกชนมาสู่การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างไร การกำหนดเจ้าภาพหลัก และการจัดลำดับความสำคัญของนโยบาย (2) การบูรณาการทรัพยากรในการดำเนินงาน (resource mapping) หากทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานไม่มีความยั่งยืน โอกาสที่การบริหารรัฐกิจร่วมจะประสบความสำเร็จก็เป็นไปได้ยาก จึงควรมีการศึกษาว่าจะมีการบูรณาการทรัพยากรในการดำเนินงานเพื่อใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้อย่างไร ทรัพยากรในที่นี่รวมถึงที่เป็นตัวเงินและไม่ใช่ว่าเงินแต่ละภาคีสามารถนำทรัพยากรอะไรบ้างมาใช้ในการทำงาน การจัดสรรการใช้ทรัพยากรจะอย่างไร ภาคส่วนใดควรจะลงทุนในส่วนใดบ้าง เช่น การหาแหล่งเงินทุน การศึกษาอบรม เครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ การบริหารจัดการ ฯลฯ รวมทั้งการบูรณาการระบบข้อมูลสารสนเทศที่สามารถเชื่อมโยงกับภาคส่วนต่าง ๆ ด้วย

## 3. เพื่อสร้างระบบและโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการบริหารรัฐกิจร่วมในอนาคต

เป้าหมายดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีการศึกษาเรื่องระบบและกลไกรองรับการจัดการการเปลี่ยนแปลงและการจัดการความขัดแย้งในการบริหารรัฐกิจร่วม รวมทั้งการพัฒนาองค์การและพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อเป็นการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารรัฐกิจร่วม (enabling environment for PPPs) การเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานจากที่เคยทำโดยลำพังมาเป็นการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่น จำเป็นต้องมีกระบวนการและวิธีการที่เตรียมพร้อมเพื่อลดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง



ภาพที่ 2. เป้าหมายและประเด็นการวิจัยที่เสนอแนะ

ประเด็นการวิจัยในอนาคต คือ (1) การจัดการการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ แนวคิด แผนการรองรับการเปลี่ยนแปลง กฎหมายที่รองรับการบริหารรัฐกิจร่วม การกระจายความเสี่ยง การปฏิรูปองค์การและกลไกเพื่อรองรับการมีส่วนร่วม โดยมีการศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ (2) การจัดการวิกฤติการณ์และความขัดแย้ง แนวทางในการป้องกันแก้ไข บรรเทาวิกฤติการณ์ความขัดแย้งระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในการบริหารรัฐกิจร่วม และทักษะและกลยุทธ์ที่จำเป็นในการประสานงานและการจัดการในเรื่องดังกล่าว (3) การพัฒนาองค์การเป็นการเสริมสร้างสมรรถนะขององค์การที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ภาคีสามารถบริหารตนเองได้ มีพันธะผูกพันในการทำงานร่วมกัน การนำจุดแข็งของแต่ละภาคีมาใช้ การวางระบบและกลไกการเรียนรู้ การติดต่อสื่อสาร การปรึกษาหารือ และการปรับปรุงกระบวนการทำงานให้กระชับและคล่องตัว ตลอดจนการสร้างระบบแรงจูงใจในการบริหารรัฐกิจร่วม (4) การพัฒนาทุนมนุษย์เป็นการพัฒนาสมรรถนะหลักและทักษะที่จำเป็นสำหรับบุคลากรในภาคส่วนต่าง ๆ ในการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่น ความรู้สึกเป็นเจ้าของงาน จิตสำนึกในการมีส่วนร่วม ความสามารถในการถ่ายทอด และแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ ทักษะการเป็นผู้นำตามระบอบประชาธิปไตย รูปแบบการเรียนรู้และการแบ่งปันข้อมูล และความรู้ และ (5) การเสริมสร้างวัฒนธรรมการบริหารรัฐกิจร่วม การเสริมสร้างวัฒนธรรมที่เอื้อต่อการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ การมีทัศนคติทำงานเพื่อประชาชนและร่วมกับประชาชนอย่างเป็นมิตร เคารพสิทธิมนุษยชน การสร้างความเชื่อใจร่วมกัน จิตสำนึกของความรับผิดชอบต่อสังคม และการสร้างแรงจูงใจในการมีส่วนร่วมในการบริหารรัฐกิจ

#### 4. เพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารรัฐกิจร่วม

ธรรมาภิบาลเป็นสิ่งจำเป็นในการบริหารรัฐกิจร่วม เพื่อเป็นหลักประกันว่าการตัดสินใจ การบริหารการพัฒนาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีส่วนร่วม ตอบสนองกับความต้องการ และใช้หลักนิติธรรม จึงควรมีประเด็นการวิจัยดังนี้ (1) การบริหารรัฐกิจร่วมอย่างมีธรรมาภิบาลเพื่อเสริมสร้างระบบ โครงสร้าง กลไก และกระบวนการบริหารพัฒนาประเทศให้อยู่บนหลักธรรมาภิบาล จริยธรรมและบรรทัดฐานทางสังคม เสริมสร้างบทบาทภาคเอกชนและภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็ง สุจริต โปร่งใส รับผิดชอบต่อลูกค้า ผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ต่อสภาพแวดล้อม สังคม และประเทศชาติ เพื่อประโยชน์ที่ยั่งยืนร่วมกัน (2) ศึกษาแนวคิด รูปแบบ ระบบและกลไกการประเมินผลและตรวจสอบการบริหารรัฐกิจร่วม หลักเกณฑ์ของระบบปรึกษาหารือกับภาคส่วนต่าง ๆ การรายงานผลการดำเนินงานให้สาธารณชน ทราบ การประเมินผลระบบเปิด บทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ ในการร่วมตรวจสอบภาครัฐ การปลูกฝัง จิตสำนึกและค่านิยมในการต่อต้านทุจริตและการประพฤติมิชอบของทุกภาคส่วนเพื่อให้เกิดความ โปร่งใสในการปฏิบัติ

#### กลไกการขับเคลื่อนนโยบายการวิจัย (Research Policy Mechanism)

เพื่อให้มีการผลักดันประเด็นการวิจัยให้เป็นแนวทางชี้นำในการพัฒนาประเทศ (research as development driver) จึงควรมีการกำหนดกลไกการขับเคลื่อนนโยบายการวิจัย ดังนี้ ควรมีการ กำหนดแผนปฏิบัติการที่ชัดเจนเป็นระบบ เพื่อให้นโยบายการวิจัยระยะยาวด้านต่าง ๆ มีความ เชื่อมโยงสอดคล้องกันและส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมแผนดำเนินงาน ตามลำดับความสำคัญ นอกจากนี้ควรมีกลไกการสื่อสารอย่างใกล้ชิด ทั้งถึงและต่อเนื่อง โดยอาจมีการ จัดตั้งเป็นเครือข่ายของแต่ละภาคส่วน (sector networking) และข้ามภาคส่วน (inter-sector networking) และพัฒนาเป็นระบบสังคมเครือข่าย (social networking) ซึ่งจะเป็นการยกระดับ ความร่วมมือของนักวิจัยและช่วยอำนวยความสะดวกในการติดต่อสื่อสารและประสานงาน ความพร้อมด้านทรัพยากรเป็นอีกปัจจัยที่มีความสำคัญ ได้แก่ ความพร้อมด้านบุคลากร ด้านระบบ งาน และความพร้อมด้านระบบฐานข้อมูลและสารสนเทศที่ใช้สำหรับการวิจัย บุคลากรที่สนับสนุน การวิจัยต้องมีความรู้และมีจำนวนเพียงพอในการประสานงาน ระบบงานต่าง ๆ จะต้องมีความ คล่องตัวที่เอื้อให้นักวิจัยสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลการวิจัย ที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึงและมีส่วนร่วมในการพัฒนาฐานข้อมูลดังกล่าวในขอบเขต ที่กำหนด เชื่อมโยงกับฐานข้อมูลการวิจัยขององค์กรและภาคส่วนอื่นทั้งภายในและภายนอกประเทศ ตลอดจนการสร้างเสริมวัฒนธรรมการวิจัย และการเผยแพร่องค์ความรู้งานวิจัยไปสู่วงกว้างทั้งใน ประเทศและระดับสากล สุดท้ายคือกลไกในการติดตามประเมินผลนโยบายอย่างเป็นระยะและ ต่อเนื่อง เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาคือหรือข้อติดขัดได้อย่างทันที่รวมทั้งกลไกดังกล่าวจะต้องสร้าง คุลยภาพระหว่างคุณภาพของงานและความคล่องตัวในการดำเนินงานวิจัยด้วย

## สรุป

การบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างรัฐบาล เอกชน และประชาสังคม เป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารงานภาครัฐในอนาคต แม้ว่าประเทศไทยจะมีการกำหนดเรื่องนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญและแผนระดับต่าง ๆ ไว้หลายปีมาแล้วก็ตาม แต่ส่วนใหญ่มักเป็นการกำหนดในเรื่องการมีส่วนร่วมอย่างกว้าง ๆ ยังขาดความชัดเจนว่ารูปธรรมการมีส่วนร่วมของแต่ละภาคส่วนจะเป็นอย่างไร นอกจากนี้การศึกษาเรื่องนี้ในประเทศไทยยังมีจำกัดมาก ดังนั้นหากมีการขยายองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างรัฐบาล เอกชน และประชาสังคมในประเด็นต่าง ๆ ดังที่คณะผู้วิจัยได้นำเสนอน่าจะช่วยเตรียมความพร้อม และสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมและปัจจัยต่าง ๆ ที่เอื้อต่อการบริหารรัฐกิจร่วมในอนาคต อันจะช่วยพัฒนาประเทศให้ไปสู่สังคมที่อยู่เย็นเป็นสุข มีความร่วมมือระหว่างภาคส่วนที่มีคุณภาพเป็นวิถีหนึ่งของชีวิตอันจะนำไปสู่ความยั่งยืนของการพัฒนา

## คำขอขอบคุณ

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติที่สนับสนุนทุนในการวิจัยครั้งนี้ และขอขอบคุณท่านผู้ทรงคุณวุฒิและที่ปรึกษาโครงการที่ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ ตัวแทนทุกภาคส่วนที่สละเวลาให้สัมภาษณ์และร่วมสัมมนากลุ่ม ตลอดจนผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติที่เกี่ยวข้องซึ่งให้การสนับสนุนการทำวิจัยด้วยดี

## เอกสารอ้างอิง

1. กรมอนามัย. 2551. “สถานการณ์และแนวโน้มของปัญหาสุขภาพในแต่ละกลุ่มอายุ”, สถานการณ์ด้านสุขภาพและอนามัยสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย. โครงการตำราสำนักที่ปรึกษา. กรมอนามัย: กระทรวงสาธารณสุข.
2. เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. 2547. บทบาทของการเมืองภาคประชาชนในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย. ทุนสนับสนุนจากทุนปรีดี พนมยงค์ และมูลนิธิ 50 ปี ธนาคารแห่งประเทศไทย. กรุงเทพฯ ฯ.
3. Brinkerhoff, J.M.. 2002. Government-Non-profit Partnership: A Defining Framework. *Public Administration and Development* 22 (1): 19-30.
4. Busha, Charles and Stephen P. Harter. 1980. Research Methods in Librarianship: techniques and Interpretations. Academic Press, New York.

5. Dachs, William. 2008. "PPP Models from around the World," Paper presented at the Conference of Public Private Partnerships in Vietnam, June 25, The World Bank.
6. European Investment Bank. 2004. "The EIB's Role in Public-Private Partnerships" Retrieved January 27, 2009 from [http://www.eib.org/attachments/thematic/eib\\_ppp\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/thematic/eib_ppp_en.pdf)
7. Osborne, Stephen. 2006. "The New Public Governance", *Public Management Review* Vol. 8(3), September, Routledge, Taylor & Francis Group, pp. 377-387.
8. Kim, Pan Suk. 2006. "The Role of ICT in Public Governance and Government Reform," *Asian Review of Public Administration*. 18(1-2): 81-92.
9. Susangarn, Chalongphob. 2007. "Public Private Partnership in Thailand: Past Experiences and Future Prospects." Presented at the Asia-Pacific Ministerial Conference on PPPs in Infrastructure, Republic Of Korea, 4-5 October.
10. United Nations. 2005. *World Public Sector Report (2005)*, United Nations, New York.
11. UNDP. 2003. "Millennium Development Goals: A Compact Among Nations to End Human Poverty", *Human Development Report*. United Nations Development Programme, New York.
12. UNESCO. 2002-2003. *Statistic in Brief*. Retrieved March 19, 2005 from <http://portal.unesco.org>
13. Valentine, Jon. 2008. "Public-Private Partnerships in Infrastructure: Best-Practices from the International Experiences and Applications for Thailand," paper of an intership with the Infrastructure Projects Office at the National Economic and Social Development Board in Bangkok, Thailand.
14. World Bank, PPIAF. 2007. *Private Participation in Infrastructure Database*. Retrieved March 29, 2008 from <http://ppi.worldbank.org/index.aspx>

