

ประสิทธิผลการแสดงบทบาทสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ตามหลักการบริหารการปกครองแบบมีส่วนร่วม

The Effectiveness in Role and Performance under the
Principles of Participatory Governance by the National
Economic and Social Advisory Council

นิภาพร พุทธิพงษ์*

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประสิทธิผลการแสดงบทบาทของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วงปี 2544-2554 ศึกษาปัญหา อุปสรรค และศึกษาแนวทางแก้ไข ปัญหาอุปสรรคในการแสดงบทบาทของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามหลักการบริหารการปกครองแบบมีส่วนร่วม เครื่องมือที่ใช้คือ เอกสาร การสังเกต และการสัมภาษณ์เชิงลึก

ผลการศึกษาในการแสดงบทบาทของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้ง 3 ชุด ที่ได้ดำเนินงานมา 10 ปี จากการแต่งตั้งคณะทำงาน การให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ การให้ความเห็นกรณี ที่คณะรัฐมนตรีขอคำปรึกษา และการให้ความเห็นต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น พบว่า มีประสิทธิผลเป็นสองระดับคือในระดับผลผลิตจากการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ตามภารกิจรวม 287 เรื่อง และมีประสิทธิผลในระดับผลลัพธ์ จากการที่ภาครัฐหรือคณะรัฐมนตรีได้นำ ความเห็นและข้อเสนอแนะนั้นไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน รวม 4 เรื่อง

ในการศึกษาพบว่าผลงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นไปตามภารกิจ โดยชุดที่ 1 ในช่วงปี 2544-2548 มีประสิทธิผลในระดับผลผลิตรวม 110 เรื่อง และมีประสิทธิผลในระดับผลลัพธ์รวม 3 เรื่อง และคณะรัฐมนตรีได้ขอคำปรึกษามา 1 เรื่อง ส่วนผลงานของสภาชุดที่ 2 ในช่วงปี 2548-2553 มีประสิทธิผลในระดับผลผลิตรวม 147 เรื่อง และมีประสิทธิผลในระดับผลลัพธ์ 1 เรื่อง ส่วนผลงานของสภาชุดที่ 3 ในช่วงปี 2553-2554 มีประสิทธิผลในระดับผลผลิตรวม 30 เรื่อง ต่อเนื่องถึงปี 2556 มีผลผลิตรวมกว่า 110 เรื่อง และไม่มีประสิทธิผลในระดับผลลัพธ์

ข้อค้นพบปัญหาอุปสรรคซึ่งปัญหาที่ต้องแก้ไขมากที่สุดคือปัญหากระบวนการสรรหาสมาชิก สรุปลักษณะคือ (1) ปัญหาโครงสร้างคณะกรรมการสรรหา โครงสร้างคณะอนุกรรมการสรรหา มีการ เลือกปฏิบัติและมีความซ้ำซ้อน ขาดการตรวจสอบ ก่อให้เกิดปัญหาเรื่องกลุ่มที่มีระบบอุปถัมภ์ เกิดการ บล็อกโหวต มีกรรมการสรรหาหลายคนได้ประโยชน์ต่างตอบแทน (2) ปัญหาข้อจำกัดทางกฎหมาย ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษา พุทธศักราช 2543 เจาะจงให้สิทธิพิเศษบางกลุ่ม

* นักศึกษาปริญญาเอก มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต

ก่อให้เกิดปัญหาหลักเกณฑ์วิธีการสรรหาตัวแทนกลุ่มที่ไม่เป็นธรรม มีผลทำให้ได้สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติส่วนใหญ่ที่มาจากการบล็อกโหวต (3) ปัญหาการดำเนินงานมิติด้านคุณภาพของผลงานที่มีประสิทธิผลในระดับผลผลิต แต่ขาดประสิทธิผลในระดับผลลัพธ์ มีการแต่งตั้งคณะทำงานจำนวนมากสร้างประเด็นศึกษาจำนวนมาก (4) ปัญหาเกิดการมีส่วนร่วมแบบจัดตั้งจากการบล็อกโหวตในการสรรหา เป็นปรากฏการณ์ของการขาดการมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นเกิดความขัดแย้ง เกิดการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจำนวนมาก เป็นปัญหาซ้ำซากต่อเนื่องกันเป็นไปตามทฤษฎีบล็อกโหวต (Block Vote Theory) (5) ปัญหาขาดการยอมรับจากภาครัฐ เพราะสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขาดปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจต่อภาครัฐและขาดผลงานเชิงประจักษ์ อีกทั้งรัฐบาลมุ่งสร้างนโยบายประชานิยม ส่วนคณะรัฐมนตรีต่างมีที่ปรึกษาประจำจำนวนมากจึงไม่สนใจสภาที่ปรึกษา

แนวทางแก้ไข ต้องสร้างความชอบธรรมทางประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมตามหลักการบริหารการปกครองแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยบูรณาการหลักสำคัญ 3 ประการ (1) หลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ต้องปรับโครงสร้างของผู้แทนองค์กร ทั้งกรรมการสรรหา อนุกรรมการสรรหา และสมาชิกสภาที่ปรึกษา ต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย มาตรา 6 ให้สิทธิเสมอภาคทุกกลุ่มมีหลักการตรวจสอบกำหนดคุณสมบัติที่เหมาะสม หรือยกเลิกนโยบาย หรือมอบให้คณะกรรมการกลางผู้ไม่มีส่วนได้เสียเข้ามาดูแล (2)

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยปรับเลือกคนที่มีคุณภาพจากผู้แทนประชาชน เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนมีสิทธิเสมอภาคเท่าเทียมกัน ผู้เข้าร่วมต้องมีความสมัครใจและมีความสามารถ (3) หลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม โดยปรับกระบวนการบริหารจากผู้แทนภาครัฐหรือสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นผู้ประสานงานแก้ปัญหาภายในองค์กรเร่งด่วน สร้างความโปร่งใสเป็นธรรม เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมและตรวจสอบนโยบายทุกขั้นตอน เพื่อให้เกิดประสิทธิผลยิ่งขึ้นกว่าเดิม ให้มีระบบการสรรหาใหม่ที่ให้สิทธิเสมอภาคไม่เจาะจงกลุ่มใด และมีการตรวจสอบองค์กรคือบุคคลที่ต้องคุณสมบัติของการเป็นที่ปรึกษาและสามารถร่วมปฏิบัติหน้าที่สร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่นำไปสู่การปฏิบัติได้ หรือเป็นองค์กรตรวจสอบนโยบายของภาครัฐโดยเฉพาะพิจารณากรอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวม

Abstract

The purpose of the studies of this research is to study the effectiveness in role and performance by the National Economic and Social Advisory Council during 2001-2011 and to study problems and obstacles and solution approaches of the problems and obstacles of the role and performance by the National Economic and Social Advisory Council under the

Principles of Participatory Governance. The methodologies that will be used are the documentary researches, observation and in depth interviews.

According to the results from the studies in role and performance of the National Economic and Social Advisory Council in the past three different Council for 10 years by focuses on the appointments of various working groups from different occupations in the society in order to share opinions and recommendations in public policies issues. The recommendations in the case that the cabinet has requested for on some public problems and the recommendations to the plan of National Economic and Social Development Board were found that the effectiveness had been separated into two levels. The output level appeared from the discussing of opinions in the council and game recommendations to the cabinet. The outcome level of effectiveness appeared from the public sector feedback or the contribution from the cabinet in order to bring the opinions and recommendations into practical processes to benefit the public.

The results in the First Council (National Economic and Advisory Council) during 2001-2005 can be concluded the

effectiveness in term of output level for total 110 recommendations. In addition, the results of effectiveness in term of outcome level for three recommendations and the cabinet requested, from the First Council, for one recommendation. For the Second Council, during 2005-2010, had shown the effectiveness in term of output level for 147 recommendations. In addition, the results of effectiveness in term of outcome level for one recommendation. Lastly, the Third Council, during 2010-2011, demonstrated effectiveness in term of output level for 30 recommendations and to the present of the study 2013 the effectiveness in term of output level are more than 110 recommendations. However, the Third Council still not elaborated the effectiveness in term of outcome level.

According to the studies in the problems and obstacles in the Councils, the most important problem needed to be solved was the problem of process of selecting members of the council. The problems of the council in summary, (1) the problem in the structure of the committees, the structure of sub-committees for selecting members was lacked and shortage in the equality including verification process which was highly redundancy. These caused problem in separating

between groups which strongly patronage the system and led to block-vote actions. Some committees in the board of selecting members involved in personal benefits. (2) There were problems about authority and legal limitations according to section 6 in the National Economic and Social Advisory Council 2001 which stated specifically order to give privileges for some group. This caused problem about the criteria and the methods of selection of group representatives which can be categorized as unjust. As a result, the representatives in National Economic and Social Advisory Council mostly were from block-vote processing. (3) The problem in the process in dimension of quality of works which expressed the effectiveness in output level but there still lacked of effectiveness in the outcome level. There were many appointments in various working groups which caused many problems to study. (4) The problem of the participatory principle in order to establish members from blocking vote in the selecting-member process. This was a phenomenon expresses shortage in participatory principle from the beginning and caused contradictions. Many candidates filed suitcases to the administrative court because of unjust selecting-process. These unjust processes were continued repeatedly

according to block-vote theory of the researcher. (5) Problem of the lacking of recognition from the public sector because the National Economic and Advisory Council lacked of the interaction relating to the power to the public sector and unable to show the empirical works. Also, the public sector intends mostly to create the policy of populism. In addition, the cabinet has many consultants already. Therefore, the National Economic and Advisory Councils have been neglected.

Solutions to build legitimacy through democratic and participatory principle according to the management of the governance relating to participatory governance principles which are parts of the new public management by integration of three guiding principles as follow (1) The democratic participation principle. The structure of the representatives, selecting committees, sub-committees, and the members of the National Economic and Advisory Council need to be adjusted and improved. The National Economic and Social Advisory Council 2001 section 6 need to be amended in order to give equal rights to every group and there should be the verification principles to determine the appropriate criteria or abort section 6 and let the central committees to take action.

(2) The principle of public participation used by adjusting select members by look at the quality to be public representatives. Also, there should be opportunities for all sectors to have equal rights. The candidates must be willing to work as public consults and have enough capability. (3) The participatory governance applied by adjusts the management process of the public representatives and the office of the National Economic and Advisory Council in order to coordinate and to solve the problems in the organization urgently. The process must be transparent, fair and give equal opportunities for people to take part in and increase verification in the policy in every step to create more effectiveness and to establish a new selecting system that give equal rights which not specific benefits for some groups. There should be the verification of the organization that any individual who will be a selecting member must have qualifications as consultants and are able to work and generate recommendations on public policy which lead to practical implementation or as a part of the council in order to verify the public policy to create the most benefits to our country.

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทย หรือเรียกย่อว่า “สป.” (National Economic and Social Advisory Council : NESAC) ปัจจุบันเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (เว็บไซต์สภาที่ปรึกษา www.nesac.go.th กุมภาพันธ์ 2554) โดยเจตนารมณ์ในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นองค์กรใหม่ได้จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2544 มีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของที่มาของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มาจากหลากหลายในสายอาชีพ ซึ่งแต่ละบุคคลต้องมีคุณสมบัติ ประสบการณ์ ความรู้ และภูมิปัญญาในสาขาอาชีพนั้นๆ เป็นอย่างดี ในฐานะตัวแทนของเครือข่ายทั่วภูมิภาคที่ต้องสร้างระบบการเข้าเป็นสมาชิกไม่ใช่มาด้วยระบบผู้แทนกลุ่ม โดยยึดหลักทำงานเพื่อรับใช้ชาติไม่คำนึงถึงผลตอบแทนเป็นแรงจูงใจ (รายงานวิจัยประจำปี, 2554 : 14

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

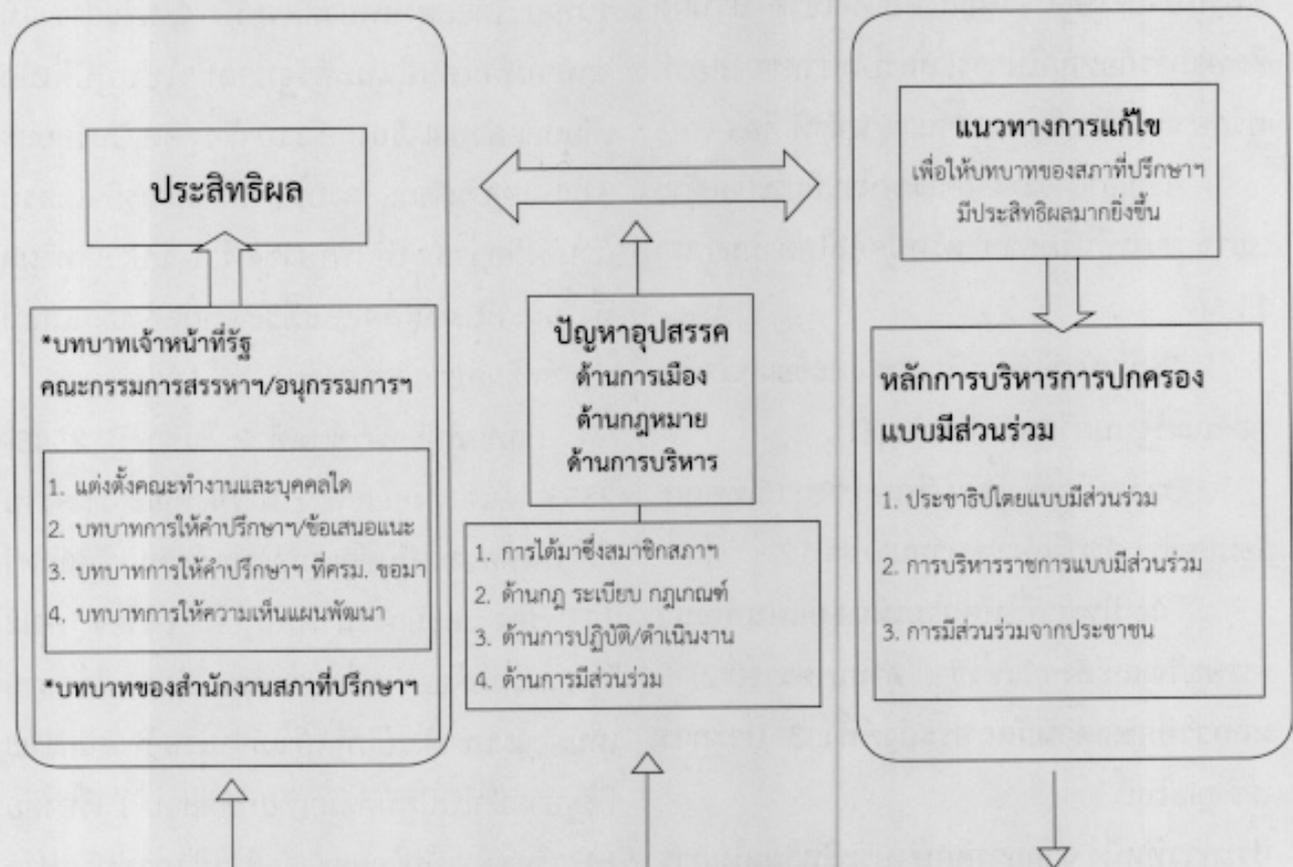
1. เพื่อศึกษาประสิทธิผลในการแสดงบทบาทของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในช่วงปี 2544-2554
2. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการแสดงบทบาทของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในช่วงปี 2544-2554

3. เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหา อุปสรรค ในการแสดงบทบาทของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้เป็นไปตามหลักการบริหารการปกครองแบบมีส่วนร่วม

ขอบเขตของการวิจัยและข้อจำกัดในการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยให้ความสำคัญส่วนของช่วงเวลากับบริบทในการแสดงบทบาทของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ขอบเขตด้านพื้นที่คือ ที่สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ขอบเขตด้านเวลาดั้งแต่ พ.ศ. 2544-2554 และขอบเขตด้านกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key-Informance) ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จากผู้ที่เกี่ยวข้องจนกว่าจะได้ข้อมูลถึงจุดอิ่มตัว ข้อจำกัดการวิจัยตามกรอบของพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 ที่บัญญัติไว้ 3 หมวด คือ ที่มาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อำนาจหน้าที่และการดำเนินงาน และให้ความสนใจในประเด็นเนื้อหาที่เกิดขึ้นซ้ำๆ กันเป็นพิเศษ

กรอบแนวคิด: ประสิทธิภาพการแสดงบทบาทสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามหลักการบริหารการปกครองแบบมีส่วนร่วม



ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. ได้ทราบประสิทธิผลการแสดงบทบาทของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในช่วงปี 2544-2554

2. ได้ทราบปัญหาอุปสรรคการแสดงบทบาทของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในช่วงปี 2544-2554

3. ได้องค์ความรู้เป็นแนวทางการแก้ไข ปัญหา อุปสรรค การแสดงบทบาทของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามหลักการบริหาร การปกครองแบบมีส่วนร่วม

อภิปรายผลและสรุปผลการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนาบทบาทสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สรุปผลศึกษาภารกิจหลักในการแสดงบทบาทของสภาที่ปรึกษาฯ มีพันธกิจตามอำนาจ/หน้าที่ คือ

1. มีอำนาจแต่งตั้งคณะทำงานที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ หรือบุคคลใดตามมาตรา 11

2. มีหน้าที่ให้คำปรึกษาฯ และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 10(1)

3. มีหน้าที่ให้คำปรึกษาฯ กรณีที่คณะรัฐมนตรีขอคำปรึกษาฯ ตามมาตรา 12

4. มีหน้าที่ให้ความเห็นต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามมาตรา 10(2) ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ประการ ได้ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง จากการศึกษาประสิทธิผลในการแสดงบทบาทของสภาที่ปรึกษาฯ ทั้ง 3 ชุดนั้น

พบว่ามีเป็นสองระดับคือ มีประสิทธิผลในระดับผลผลิต ดูได้จากจำนวนความเห็นและข้อเสนอแนะที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามภารกิจ และมีประสิทธิผลในระดับผลลัพธ์ดูได้จากการที่ภาครัฐได้นำความเห็นและข้อเสนอแนะนั้นไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ ไม่ใช่รับทราบอย่างเดียว สรุปผลดังนี้คือ

สภาที่ปรึกษาฯ ชุดที่ 1 ในช่วงปี 2548-2553 ได้แต่งตั้งคณะทำงานจำนวน 82 คณะ มีผลงานคือ ได้ให้ความเห็นข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี 110 เรื่อง และภาครัฐมีการนำไปปฏิบัติถึง 3 เรื่อง และคณะรัฐมนตรียังขอคำปรึกษาฯ 1 เรื่อง แสดงถึงการเป็นที่ยอมรับจากรัฐบาล และได้ให้ความเห็นต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ดังนั้นถือว่าสภาที่ปรึกษาฯ รุ่นที่ 1 ได้แสดงบทบาทครบทั้ง 4 ประการ แม้จำนวนข้อเสนอแนะที่รัฐบาลนำไปปฏิบัติเมื่อเทียบสัดส่วน 4 เรื่องต่อ 110 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 3.64 แต่สามารถแสดงบทบาทตามภารกิจได้ครบถ้วนจึงถือว่าสภาที่ปรึกษาชุดที่ 1 มีประสิทธิผลทั้งในระดับผลผลิตและมีระดับผลลัพธ์ และมีประสิทธิผลมากกว่ารุ่นอื่นๆ

สภาที่ปรึกษาฯ ชุดที่ 2 ในช่วงปี 2548-2553 ได้แต่งตั้งคณะทำงาน 74 คณะ มีผลงานคือ ได้ให้ความเห็นข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี 147 เรื่อง และมีการนำไปปฏิบัติ 1 เรื่อง คณะรัฐมนตรีไม่ได้ขอคำปรึกษาฯ และได้มีการให้ความเห็นต่อแผนชาติ ฉบับที่ 10 แม้จำนวนข้อเสนอแนะที่รัฐบาลนำไปปฏิบัติเมื่อเทียบสัดส่วน 1 เรื่องต่อ 147 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 0.68 แต่สภาที่ปรึกษาฯ รุ่นที่ 2 อยู่ในสถานการณ์ที่มีปัญหาทางการเมืองที่

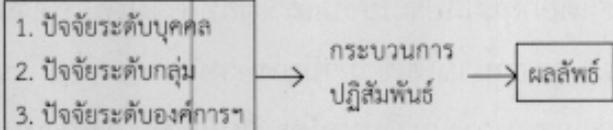
ร้อนแรงด้วยมีการเปลี่ยนรัฐบาลถึง 5 สมัย ตั้งแต่ 1. สมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร 2. นายสุรยุทธ์ จุลานนท์ 3. นายสมัคร สุนทรเวช 4. นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ และ 5. นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ อาจเป็นเหตุให้ไม่มีรัฐบาลใดสนใจขอคำปรึกษาจากสภาที่ปรึกษาทั้งสิ้น ถือเป็นช่วงสถานการณ์ที่ขาดปฏิสัมพันธ์จากรัฐบาล ผลงานของสภาที่ปรึกษารุ่นที่สองจึงมีประสิทธิผลในระดับผลผลิตและมีประสิทธิผลในระดับผลลัพธ์ 1 เรื่อง ถือน้อยกว่ารุ่นที่ 1

สภาที่ปรึกษา ชุดที่ 3 ในช่วงปี 2553-2554 ได้แต่งตั้งคณะทำงาน 83 คณะ มีผลงานคือ 1. ข้อเสนอแนะ 30 เรื่อง และไม่มีการนำไปปฏิบัติ คือ คณะรัฐมนตรีไม่ขอคำปรึกษา ตามมาตรา 12 แสดงถึงยังไม่เป็นที่ยอมรับของรัฐบาล และได้ให้ความเห็นต่อแผนชาติ ฉบับที่ 11 ถือน้อยกว่ารุ่นที่ 1 และรุ่นที่ 2

ประการที่สอง จากการศึกษาปัญหา อุปสรรค พบว่าในการแสดงบทบาทของสภาที่ปรึกษา ทั้ง 3 ชุด ซึ่งที่ผ่านมาในระยะเวลา 10 ปี พบว่ามีปัญหาในทำนองเดียวกันคือ ปัญหาที่มาของสมาชิกฯ ปัญหาอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

ปัญหาการดำเนินงาน ปัญหาการมีส่วนร่วม และปัญหาการยอมรับ โดยปัญหาที่สำคัญที่สุดคือปัญหากระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษา **ประการที่สาม** พิจารณาแนวทางแก้ไขตามหลักการบริหารการปกครองแบบมีส่วนร่วมจากแนวคิดในการพัฒนาองค์การ กระบวนการเปลี่ยนแปลงองค์การ ผลลัพธ์จะมีความสำเร็จมากน้อยเท่าใดขึ้นอยู่กับขนาดขององค์การ อำนาจหน้าที่และผู้ปฏิบัติ เป็นต้น โดยเครื่องมือสอดแทรกที่ใช้ในการพัฒนาองค์การเพื่อการเปลี่ยนแปลงได้จากปัจจัยระดับองค์การฯ-กลุ่ม-บุคคล ดังแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 แสดงกระบวนการพัฒนาองค์การ



ที่มา: การพัฒนาองค์การ แนวความคิดและการประยุกต์ใช้ในระบบสังคม, อรุณ รักธรรม: 2536

ดังนั้น การนำไปปฏิบัติจึงมีความสำคัญที่แสดงถึงคุณภาพของข้อเสนอแนะเช่นกัน การพัฒนาบทบาทของสภาที่ปรึกษาฯ ตามหลักการบริหารการปกครองแบบมีส่วนร่วมซึ่งเป็นส่วนของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ จึงให้ความสำคัญกับปัจจัยขององค์กรซึ่งได้ตัวแทนองค์กร ปัจจัยของกลุ่ม ได้แก่ ตัวแทนกลุ่ม และปัจจัยของบุคคล ได้แก่ ตัวแทนการบริหารที่จะคัดเลือกคุณสมบัติของบุคคลที่เหมาะสมในองค์กร และจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นสามารถสรุปได้ ดังนี้

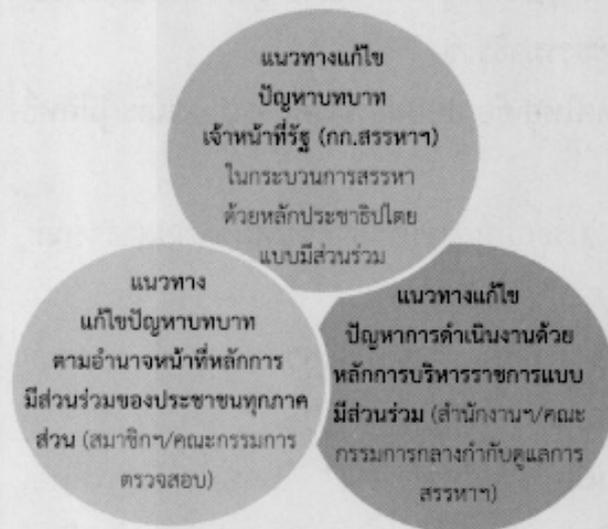
ตารางที่ 1 แสดงความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันคือ องค์กร - กลุ่ม - ปัจเจกชน ในการพัฒนาบทบาท
สภาที่ปรึกษาฯ ตามหลักการบริหารการปกครองแบบมีส่วนร่วม

ปัญหา : กระบวนการสรรหา	สาเหตุปัญหา : จากกฎเกณฑ์ กฎหมาย	แนวทางแก้ไข : หลักการบริหาร การปกครองแบบมีส่วนร่วม
1. คณะกรรมการสรรหาฯ	1. ตัวแทนองค์กร/สถาบัน	1. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม คณะกรรมการสรรหา
2. อนุกรรมการสรรหา	2. ตัวแทนกลุ่ม	2. การมีส่วนร่วมของประชาชน
3. สำนักงาน	3. ตัวแทนส่วนราชการ	3. การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

สรุปแนวทางแก้ไข

ปัญหาที่ผ่านมา สำนักงานอยู่ในฐานะเลขานุการของคณะกรรมการสรรหาฯ มีหน้าที่ปฏิบัติตาม
คำสั่งของคณะกรรมการสรรหาเท่านั้น ทำให้กระบวนการสรรหาอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการสรรหา
ที่เป็นผู้ออกหลักเกณฑ์ ระเบียบต่างๆ ใช้ในการสรรหา ดังนั้นหากที่มาของคณะกรรมการสรรหาได้
มาโดยกลุ่มผลประโยชน์แล้ว ผลที่ได้จึงเป็นไปตามความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์โดยง่าย เพราะ
ไม่มีดุลอำนาจใดเข้ามามีบทบาทในกระบวนการสรรหาฯ เช่น คณะกรรมการสรรหากำหนดการ
ตรวจสอบองค์กรที่มาสมัครเป็นผู้มีสิทธิ์ลงคะแนน โดยการออกหลักเกณฑ์ให้องค์กรผู้สมัครคัดค้าน
กันเองในระยะเวลาอันสั้น ทำให้ผลของการตรวจสอบองค์กรเหล่านี้เสมือนไม่มีการตรวจสอบ เป็นต้น
แต่ในคดีการฟ้องร้องปัญหาจากกระบวนการสรรหาฯ เพื่อเรียกร้องความชอบธรรมในกระบวนการสรรหาฯ
นั้น สำนักงานฯ ต้องเป็นผู้ถูกกล่าวหาด้วยทุกครั้ง ดังนั้นในการพัฒนาบทบาทสภาที่ปรึกษาจึงต้อง
แก้ไขปัญหาทั้งภายในและภายนอกองค์กร และพัฒนาตัวผู้แสดงสำคัญให้ครบ

ตั้งแผนภาพที่ 2 ความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม



ที่มา: ผู้วิจัยพัฒนาความสัมพันธ์แนวทางแก้ไขปัญหาดำเนินการหลักการบริหารการปกครองแบบมีส่วนร่วม

และจากแนวทางแก้ไขปัญหาดำเนินการหลักการบริหารการปกครองแบบมีส่วนร่วมอันเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการแนวใหม่ (NPM) ที่มีแนวทางพัฒนามุ่งสู่การเป็นองค์กรที่มีคุณภาพสูงหรือสมรรถนะสูง (High Performances Organization) หรือองค์กรที่มีศักดิ์ศรีหรือจริยธรรมสูง (Highly Ethical Organization)

ข้อเสนอแนะ

1) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย: การสร้างหลักการ (Principle) หรือกำหนดเป็นนโยบายโดยผู้นำระดับสูงขององค์กรต้องแก้ไขพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษา พุทธศักราช 2543 ตามมาตรา 6 รวมถึงการสร้างค่านิยม (Values) ที่

เป็นกระบวนการเรียนรู้ภายในองค์กร โดยมีแนวทางแก้ไขด้วยหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเปิดโอกาสให้ทุกกลุ่มมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมเท่าเทียม เช่น กลุ่มท้ายบัญชีมี 15 กลุ่ม เป็นต้น

2) ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ: ปรับปรุงกระบวนการ วิธีการบริหารจัดการ ต้องเป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงทุกขั้นตอนไม่ใช่มีส่วนร่วมแบบจัดตั้ง โดยมีแนวทางแก้ไขด้วยการสร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมที่แท้จริงในองค์กร ความจริงใจ เปิดเผยซื่อสัตย์ ให้เกียรติซึ่งกันและกัน วิธีการ “การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิผล” 3 ขั้นตอนคือ (1) การจัดทำแผนการมีส่วนร่วม (Planning Process) (2) การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) (3) เสนอข้อมูลย้อนกลับให้ประชาชน (Feedback)

3) ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

(1) เรื่องการจัดแบ่งกลุ่มตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และการแบ่งกลุ่มตามท้ายบัญชีของพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษา พ.ศ. 2543

(2) เรื่องการกำหนดองค์ประกอบที่เหมาะสมและการจัดโครงสร้างของคณะกรรมการสรรหา และคณะอนุกรรมการสรรหา เพื่อการสร้างการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบของประชาชน

(3) ประเมินผลเพื่อการปรับเปลี่ยนหรือยกเลิกนโยบาย

บรรณานุกรม

- จุมพล หนีมพานิช. (2548, 2550, 2553), การบริหารจัดการภาครัฐใหม่: หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง. บริษัท หจก.บางกอกบล็อกล็อก.
- ปิยะนุช เงินคล้าย. (ม.ป.ป.) เอกสารหมายเลข 161 ประกอบการบรรยายวิชาการนโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ : ม.ท.ป. หน้า 16.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2552). หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 9/21-9-47, 12/6-12/18.
- ธีรภัทร เสรีรังสรรค์. (2544). "การพัฒนาการทางเมืองไทยในอนาคต". ใน อมร รักษาสัตย์. (บรรณาธิการ). การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ วี เจ พรินต์ติ้ง.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์, (2546). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์
- Anderson, James E. (1975). *Public Policy Making*. New York: Holt: Winstone & Rinehart
- Ashby, W. R., *An Introduction to Cybernetic*. London: Chapmanand Hall, 1964.
- R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance*. (Buckingham : Open University Press, 1997) และ Ewan Ferlie et.at., *The New Public Management in Action*. Oxford University Press, 1996.
- Weber, Max; Han Heinrich Gerth; Bryan S. (7 March 1991). *From Max Weber : essays in sociology*. Psychology Press.
- N. Dunn, Willia, (1994). "Economic Delvelopment through Bureaucratic Corruption." *Amarican Behavioral Scientist*.