

การสร้างความเป็นสถาบันของสถาบันคลังสมองของไทย Institutionalization Building of Thai Think Tank Institute

บทความวิจัย

วันที่รับบทความ: ๑๕ ต.ค.๖๒
วันที่แก้ไขบทความ: ๒๗ ต.ค.๖๒
วันที่ตอบรับบทความ: ๒๙ ต.ค.๖๒

ภูมิใจ เลขสุนทรากร *
Poomjai Leksuntarakorn *

บทคัดย่อ

การวิจัย “การสร้างความเป็นสถาบันของสถาบันคลังสมองของไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบ แนวคิด และบทบาทของคลังสมองต่อการบริหารงานภาครัฐ ศึกษาและจำแนกประเภทขององค์กรที่มีความเป็นสถาบันคลังสมองของประเทศไทย และหาแนวทางการสร้างความเป็นสถาบันคลังสมองที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มผู้บริหารหรือเคยดำรงตำแหน่งสำคัญในฝ่ายบริหารของคณะรัฐบาล นักวิชาการในประเทศไทย และหน่วยงานคลังสมองต่างประเทศ

ผลการวิจัยพบว่า สิ่งสำคัญของการสร้างความเป็นสถาบัน ประกอบด้วย ๒ ประการ คือ ประการที่ ๑ การกำหนดหลักการการสร้างสถาบันคลังสมองชาติ ให้มีโครงสร้างแบบ Parallel Board และใช้หลักการของ Pre-approval และ Post Audit เพื่อให้จัดตั้งสถาบันได้ง่าย ตรวจสอบได้ และถูกยกเลิกได้ง่าย มีการสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม และประการที่ ๒ การออกกฎหมายสถาบันคลังสมองแห่งชาติ โดยกำหนดการบังคับใช้ ผู้รับผิดชอบหลักเกณฑ์การสรรหาคณะกรรมการ ข้อกำหนดต่าง ๆ และห้วงเวลาการดำรงตำแหน่ง เป็นต้น

* หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันนโยบายสาธารณะและการจัดการ มหาวิทยาลัยรังสิต
The Doctorial Degree of Philosophy in Public Administration, Institute of Public Policy and Management,
Rangsit University.
E-mail: Poomjai24@gmail.com

จากผลการวิจัยข้างต้น ผู้วิจัยได้รูปแบบของสถาบันวิชาการเชิงนโยบายที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ๒ ประเภท คือ ประเภทที่ ๑: มูลนิธิคลังสมองที่ได้รับการสนับสนุนจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคล (Advocacy Tank) และประเภทที่ ๒: คลังสมองของพรรคการเมือง (Party Think Tank) ข้อเสนอแนะจากการวิจัย คือ ภาครัฐควรสนับสนุนให้เกิดสถาบันคลังสมอง เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม แต่รัฐให้การรับรองทางกฎหมาย และให้สิทธิทางด้านภาษีเพื่อจูงใจให้มีการส่งเสริมหรือจัดตั้งสถาบันเพื่อสร้างความยั่งยืนและเสริมสร้างความคิดให้กับผู้นำประเทศ และเป็นแหล่งข้อมูลแบบ “Third Idea” ที่มีอิสระทางความคิด เป็นกลาง แต่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของภาครัฐ และสามารถสนับสนุนให้กับพรรคการเมืองได้เป็นรากฐานที่ช่วยพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคการเมือง และระบอบการปกครองของไทย

คำสำคัญ: การสร้างความเป็นสถาบัน, สถาบันคลังสมอง, คลังสมอง

Abstract

The purpose of research on “Institutionalization of Thai Think Tank Institute” were to study patterns, concepts, and roles of think tanks in public administration and classify think tanks in Thailand and to propose guidelines for the institutionalization of think tanks that could meet Thai contexts. This research applied qualitative methodology including in-depth Interviews and focus group discussions. Data were collected from key informants: executive or ex-executive in the government and Thai and foreign think tank academic officers.

The research result revealed that there were two key factors for institutionalization. First, a think tank Institute should apply the parallel administrative structure with pre-approval and Besides, principles to its administration. This could facilitate the audit process and the establishment as well as the disbandment of the institute. Besides, public participation and private sector participation should be encouraged. Second, there should be laws and regulations on think tanks including responsible person determination, nomination criteria, requirement, a term of office, etc. The research found two forms of Institutionalization that could meet Thai context: advocacy think tank and party think tank.

The research recommended that the public sector should encourage the establishment of think tanks and allow public participation. An established think tank, however, should be legally accredited. It is possible to apply tax incentives for the establishment of think tanks that could lead to sustainability. In Also, the national leader’s thinking should be strengthened. Think tank could be institutions of the third idea which have freedom of thoughts and could be audited by responsible government organizations. Finally, they should support political parties to strengthen them as well as the national democratic system.

Keywords: Institutionalization, Think Tank Institute, Think Tank

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

คลังสมอง Think Tanks คือ องค์กรหรือสถาบันที่มีบทบาทในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและมีส่วนร่วมในการสร้างงานวิจัยเชิงนโยบาย การวิเคราะห์และการให้คำแนะนำเกี่ยวกับประเด็นภายในประเทศ และระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้ผู้กำหนดนโยบายและสาธารณชนสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะได้ โดยคลังสมองอาจมีสถานะเป็นสถาบันที่อยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หรือเป็นสถาบันอิสระที่มีโครงสร้างเป็นองค์กรที่ถาวรก็ได้ สถาบันเหล่านี้มักจะทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมระหว่างชุมชนทางวิชาการและหน่วยงานด้านนโยบาย และระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะประโยชน์ โดยเป็นเสมือนกระบอกเสียงที่แปลเนื้อหาจากการวิจัยทั้งแบบพื้นฐานและแบบประยุกต์ให้เป็นภาษาที่เข้าใจได้ง่ายแต่ยังคงความน่าเชื่อถืออยู่ ซึ่งผู้กำหนดนโยบายและสาธารณชนสามารถเข้าถึงได้ นอกจากนี้ “คลังสมอง” ยังสามารถบ่งชี้ได้ถึงระดับการพัฒนาของประเทศในทิศทางต่าง ๆ เนื่องจากเป็นแนวทางหรือตัวเลือกเพื่อช่วยในการกำหนดนโยบายของรัฐได้ ด้วยเหตุนี้คลังสมอง จึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่หลายประเทศใช้ในการบริหารและกำหนดทิศทางของนโยบายรัฐบาลในการพัฒนา

จากการรวบรวมข้อมูลของ The Lauder Institute, University of Pennsylvania ในรายงานเรื่อง “2018 Global Go To Think Tank Index Report” พบว่า ปัจจุบันมีสถาบันคลังสมองมากกว่าแปดพันแห่งทั่วโลก โดยเฉพาะประเทศในซีกโลกตะวันตกและมหาอำนาจหลายประเทศได้นำสถาบันทางความคิดหรือทางวิชาการ Think Tank เข้ามาเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ตรวจสอบและประเมินผลนโยบายที่ผ่านมาให้กับรัฐบาลจากรายงานประจำปี เรื่อง “2018 Global Go To Think Tank Index Report” โดย University of Pennsylvania ซึ่งได้รวบรวมจำนวนของหน่วยงานที่เป็น Think-Tank ของแต่ละประเทศไว้ พบว่า ในปี ค.ศ.๒๐๑๘ สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีจำนวนสถาบันคลังสมองมากที่สุด คือ ๑,๘๗๒ แห่ง รองลงมา คือ อินเดีย จีน และอังกฤษ ประกอบกับการศึกษาของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยในการรวบรวมสถิติและจำนวนของสถาบันคลังสมองของประเทศไทย พบว่า จำนวนสถาบันคลังสมองที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมีปริมาณที่น้อยมากเมื่อเทียบกับประเทศที่มีขนาดและสถานะทางเศรษฐกิจใกล้เคียงกัน ขณะที่ในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ประเทศไทยมีจำนวน Think-Tank รองจากสิงคโปร์ซึ่งมีนัยที่สื่อถึงแหล่งข้อมูลจากงานวิจัยที่ภาครัฐสามารถนำมาใช้ในการกำหนดทิศทางการบริหารและวางแผนนโยบายในการพัฒนาประเทศ การมีจำนวนคลังสมองที่มากจะทำให้ภาครัฐมีข้อมูลจากการศึกษาวิจัยในเชิงลึกและกว้างมากขึ้น เป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์และกำหนดทิศทางได้ชัดเจนและถูกต้องมากยิ่งขึ้น

ประเทศสิงคโปร์มีจำนวนคลังสมองมากที่สุด ในอาเซียน เป็นผลสืบเนื่องมาจาก ตั้งแต่ปี ค.ศ.๑๙๕๙ รัฐบาลสิงคโปร์ให้ความสำคัญกับการสร้างคลังสมองเพื่อการพัฒนาประเทศได้อย่างรวดเร็ว โดยการสร้างคลังสมองของสิงคโปร์มีการก้าวหน้าอย่างมาก ไม่เน้นขนาดใหญ่และทั่วด้าน แต่จะเน้นถึงความละเอียดในต่างปริมณฑล ซึ่งสถาบันเหล่านี้จะได้รับเงินทุนและการสนับสนุนจากรัฐบาล ขณะที่รัฐบาลสิงคโปร์ก็จะรับฟังข้อคิดเห็นของนักวิจัย

ขณะที่ประเทศไทย แม้จะมีจำนวนคลังสมองเป็นอันดับ ๒ ของอาเซียน แต่การให้ความสำคัญนั้นแตกต่างจากสิงคโปร์ ด้วยเพราะที่ผ่านมาภาครัฐไม่เห็นคุณค่าและความสำคัญของคลังสมอง เนื่องจากมาจากความผันผวนและความไม่มีเสถียรภาพของระบบการเมืองไทย ส่งผลให้คลังสมองไม่มีอิทธิพลมากพอในการนำทิศทางการรัฐบาล ประกอบกับผลงานวิจัยส่วนมากไม่ได้เป็นงานวิจัยเชิงนโยบาย จึงขาดแนวความคิดใหม่ ๆ ในการพัฒนาประเทศ และส่วนใหญ่ไม่ใช่งานวิจัยเพื่อภาคสาธารณะหรือภาพรวมของประเทศ ในด้านเงินทุน การขาดเงินสนับสนุนในการทำงานวิจัยส่งผลต่อคุณภาพของงานวิจัยที่ไม่สามารถศึกษาในเชิงลึกหรือลงรายละเอียดได้ อีกทั้งภาคเอกชนไม่ให้ความสำคัญกับการสนับสนุนงานวิจัยของสถาบันคลังสมอง และประการที่สำคัญที่สุด คือ สังคมไทยก็ยังไม่ได้ให้ความสำคัญมากเพียงพอกับการคิด การถกเถียง การวิพากษ์วิจารณ์บนพื้นฐานของการใช้ความรู้และงานวิจัยยังไม่เป็น

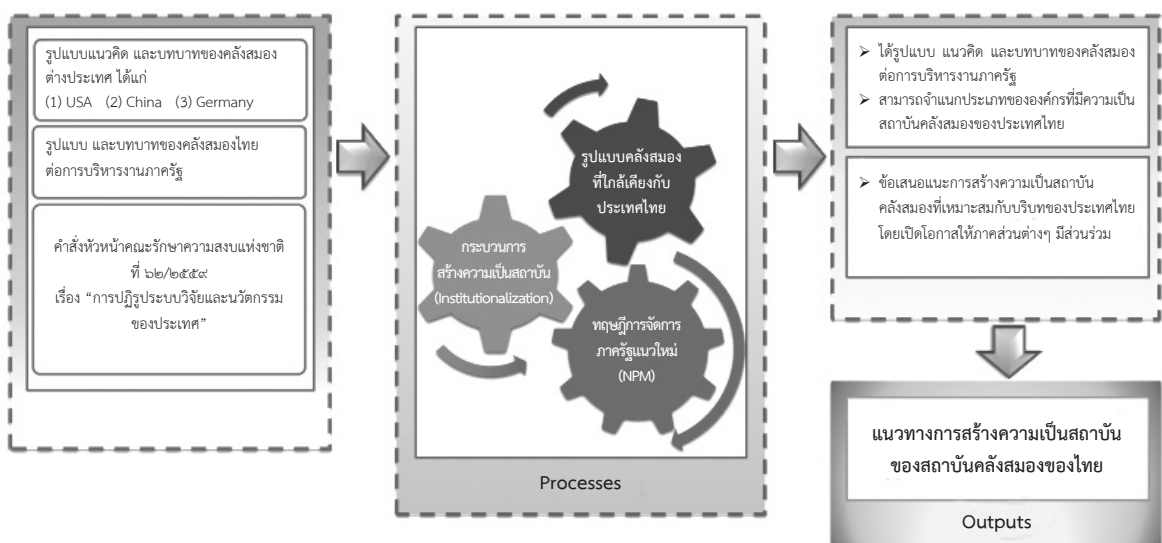
สังคมแห่งการแสวงหาความรู้ หรือการคิดนอกกรอบ ซึ่งเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งของสังคมที่สถาบันคลังสมองจะเติบโตได้

ด้วยเหตุนี้ในงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยจึงต้องการนำเสนอสถาบันคลังสมองในบริบทของการพัฒนาเพื่อให้คลังสมองมีรูปแบบที่เป็นสถาบันบนหลักการทฤษฎีด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และเป็นประโยชน์ต่อการสร้างความเป็นสถาบันให้กับสถาบันคลังสมองที่สามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

- ๑) เพื่อศึกษารูปแบบ แนวคิด และบทบาทของคลังสมองต่อการบริหารงานภาครัฐ
- ๒) เพื่อศึกษาและจำแนกประเภทขององค์กรที่มีความเป็นสถาบันคลังสมองของประเทศไทย
- ๓) เพื่อหาแนวทางการสร้างความเป็นสถาบันคลังสมองที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย



ภาพที่ ๑ กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ทำการวิจัยการวิเคราะห์และนำเสนอเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) การรวบรวมข้อมูลที่เป็นเอกสารแบบปฐมภูมิ (Primary Document) และเอกสารแบบทุติยภูมิ (Secondary Document) ที่ได้จากการค้นคว้าเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมทั้งการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีระยะเวลาในการศึกษาวิจัย ตั้งแต่ พฤษภาคม ๒๕๕๘ - มีนาคม ๒๕๖๒

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเก็บข้อมูลจากประชากร ๒ กลุ่ม โดยแบ่งเป็น ๒ ห้ว ดังนี้

๑. กลุ่มที่ ๑: ห้วงการทำ Preliminary Research เรื่อง “คลังสมอง” โดยใช้กระบวนการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ

๒. กลุ่มที่ ๒: ห้วงการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูล (In-depth Interview) และการหารือเป็นหมู่คณะ (Group Discussion) กับผู้เชี่ยวชาญ

เครื่องมือในการวิจัย

๑. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ในการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลรายบุคคล โดยใช้การสัมภาษณ์แบบเปิด (Open-End Question) ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสามารถให้ข้อมูลและอ้างอิงด้วยบุคคลหรือผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ เพื่อให้ผู้วิจัยทำการติดต่อเพื่อขอคำแนะนำจากบุคคลที่ถูกอ้างอิงต่อไป ในลักษณะของการสะสมข้อมูลแบบก้อนหิมะ หรือ Snowball Technique

๒. การสนทนากลุ่ม Focus Group Discussion กับผู้เชี่ยวชาญ ในประเด็นที่เฉพาะเจาะจง โดยผู้วิจัยเป็นผู้ดำเนินการสนทนา มีการบันทึกเสียงระหว่างการสนทนา และถอดความจากการสนทนานั้นเป็นประเด็นย่อย ๆ เพื่อทำการวิเคราะห์และสรุปผล

ผลการวิจัย

๑. รูปแบบ แนวคิด และบทบาทของคลังสมองต่อการบริหารงานภาครัฐ

งานคลังสมอง เป็นงานการบริการสาธารณะ Public Service รูปแบบที่เหมาะสม คือ การเป็นองค์กรมหาชนที่เป็นความอิสระในเชิงการทำงาน ไม่ใช่อิสระในเชิงการออกกฎระเบียบ หรือติดตามการปฏิบัติตามกฎระเบียบ ดังนั้น การสร้างสถาบันคลังสมองที่รวบรวมความรู้ สร้างความรู้ใหม่ เผยแพร่ความรู้ นำความรู้นั้นมาทำเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย จึงต้องมีความเป็นอิสระ มิฉะนั้นจะเป็นการเอียงด้านใดด้านหนึ่ง ซึ่งการเสนอแนะนโยบายควรต้องอยู่บนหลักวิชาการ ไม่เช่นนั้นจะไม่เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง อีกทั้งสถาบันคลังสมอง ควรเป็นองค์กรที่ไม่มีอำนาจในการสั่งการใด ๆ มีแต่อำนาจในการรวบรวมความรู้ และสร้างองค์ความรู้ และด้วยความเป็นองค์กรอิสระ ทำให้สถาบันฯ สามารถที่จะไม่ทำการสั่งการในเรื่องใด ๆ ที่มาจากนอกสถาบันได้โดยไม่ถูกลงโทษจากผู้สั่งการนั้น ๆ ขณะเดียวกันสถาบันก็ไม่ไปบังคับให้หน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ นำความรู้ หรือข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของสถาบันไปใช้ได้

โครงสร้างของสถาบันที่เป็นรูปแบบ Public Service จึงประกอบด้วย (๑) คณะกรรมการที่เป็นบอร์ดบริหาร และ (๒) หน่วยปฏิบัติที่อยู่ภายใต้การกำกับของบอร์ด โดยบอร์ดจะต้องบริหารและออกแบบองค์การเพื่อรักษาความเป็นอิสระในการทำงาน ตั้งแต่การกำหนดที่มาของคณะกรรมการบอร์ด ใครควรจะมีส่วนในการกำหนดองค์ประกอบของบอร์ดนี้บ้าง แต่ต้องไม่ถูกสั่งโดยรัฐบาล และผู้ที่จะเป็นผู้บริหาร หรือเป็นผู้อำนวยความสะดวกสถาบัน ส่วนมากจะให้บอร์ดเป็นผู้คัดเลือกแต่งตั้ง ดังนั้น ผู้อำนวยการสถาบันจึงขึ้นตรงต่อบอร์ดนี้เท่านั้น ไม่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี การทำหน้าที่จึงเป็นอิสระ รวมทั้งการบริหารงบประมาณ การจัดการทั้งหมด

๒. ประเภทขององค์กรที่มีความเป็นสถาบัน คลังสมองของประเทศไทย

สถาบันคลังสมองหนึ่งคลังสมองไม่สามารถคิดหาคำตอบได้ทุกเรื่อง ดังนั้นเรื่องที่คลังสมองให้ความสำคัญจึงเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากความต้องการหาคำตอบเพื่อกำหนดเป็นนโยบายหรือทางเลือกเชิงวิชาการในการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในหน่วยงานหรือของรัฐ สถาบันคลังสมองจึงเชื่อมอยู่กับหลายหน่วยงานตามมิติของพลังอำนาจแห่งชาติ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้สถาบันคลังสมองมีคุณลักษณะหลักและผลผลิตแตกต่างกัน สามารถแบ่งเป็นประเภทได้ ดังนี้

๒.๑ สถาบันการศึกษา/มหาวิทยาลัยที่ไม่มีนักศึกษา (Academic/ University Without Students) เน้นบุคลากรประจำที่มีระดับการศึกษาสูงผ่านการศึกษาในระดับปริญญาต่าง ๆ บนพื้นฐานของสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยได้รับการสนับสนุนด้านการเงินหลักจากมูลนิธิ บริษัท/บรรษัท และเงินสนับสนุนส่วนบุคคล

๒.๒ นักวิจัยอิสระ (Contact Researcher) เน้นบุคลากรประจำที่มีระดับการศึกษาสูงผ่านการศึกษาในระดับปริญญาต่าง ๆ บนพื้นฐานของสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง/มีวัตถุประสงค์เฉพาะเจาะจง/ทำงานวิจัยอย่างอิสระและเป็นกลาง ได้รับการสนับสนุนด้านการเงินหลักจากหน่วยงานรัฐบาล

๒.๓ มูลนิธิคลังสมองที่ได้รับการสนับสนุนจากบุคคล/ กลุ่มบุคคล (Advocacy Tank) เน้นบุคลากรที่จบการศึกษาในด้านการเมือง ปรัชญา สังคม เศรษฐกิจ พื้นฐาน ได้รับการสนับสนุนด้านการเงินหลักจากมูลนิธิ, บริษัท/บรรษัท และเงินสนับสนุนส่วนบุคคล

๒.๔ คลังสมองของพรรคการเมือง (Party Think Tank) เน้นที่สมาชิกพรรคและผู้ให้การสนับสนุนพรรค ได้รับการสนับสนุนด้านการเงินหลักจากพรรคการเมือง และรัฐบาล

๓. แนวทางการสร้างความเป็นสถาบันคลังสมอง ที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

๓.๑ การกำหนดหลักการการสร้างสถาบันคลังสมองชาติ ประกอบด้วย การกำหนดวัตถุประสงค์ ภารกิจให้ครอบคลุมในภาพรวม ภาระความรับผิดชอบ แหล่งเงินทุน การถูกตรวจสอบ ความรับผิดชอบต่อสังคม และโครงสร้างของสถาบัน โดยกำหนดให้ใช้หลักการให้ข้อมูลเบื้องต้นของสถาบัน (Pre-approval) แก่หน่วยงานที่ภาครัฐได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ตรวจสอบก่อนอนุมัติให้จัดตั้งเป็นคลังสมอง ซึ่งจะทำได้ทำให้สามารถจัดตั้งสถาบันได้ง่ายขึ้น ไม่ซับซ้อนเสียเวลาพิจารณานาน แต่หากถูกตรวจสอบย้อนหลัง (Post Audit) แล้วพบว่ามีการดำเนินการผิดวัตถุประสงค์ก็สามารถถูกยกเลิกได้ง่ายเช่นกัน ประกอบกับควรมีการสร้างแรงจูงใจและเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และสุดท้าย คือ การกำหนดให้โครงสร้างมีลักษณะเป็นคณะกรรมการแบบคู่ขนาน (Parallel Board) ที่ประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารและ คณะกรรมการประเมินผลที่สามารถตรวจสอบการบริหารงานได้ ซึ่งคณะกรรมการบริหารจะเป็นผู้เลือก ผู้อำนวยการบริหาร สถาบัน (CEO) ที่มีอิสระในการบริหาร โดยคณะกรรมการบริหารจะทำการควบคุมตามแผนประจำปีและแผนงบประมาณประจำปีตามที่ CEO ได้ขออนุมัติ โดยมีหลักการการสร้างสถาบันคลังสมองชาติ ดังนี้

๓.๑.๑ กำหนดวัตถุประสงค์ สถาบันคลังสมองต้องกำหนดวัตถุประสงค์ ภารกิจให้ครอบคลุมในภาพรวมในประเด็นปัญหาเรื่อง ภาระความรับผิดชอบ แหล่งเงินทุน การถูกตรวจสอบ ความรับผิดชอบต่อสังคม และโครงสร้างของสถาบัน โดยกำหนดให้มีโครงสร้างแบบ Parallel Board ซึ่งต้องใช้หลักการของ Pre-approval และ Post Audit

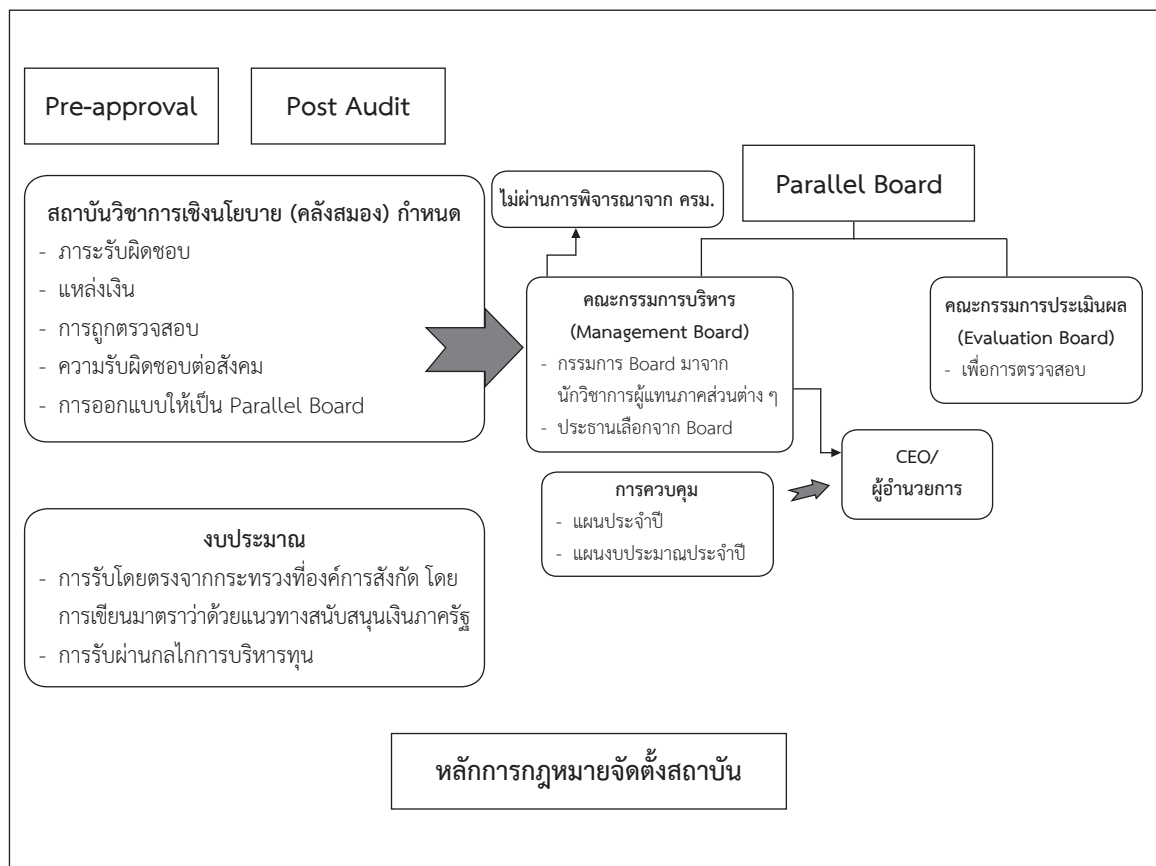
๓.๑.๒ โครงสร้างมีลักษณะเป็น Parallel

Board ที่ประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารและคณะกรรมการประเมินผลที่สามารถตรวจสอบการบริหารงานได้ คณะกรรมการบริหารจะเป็นผู้เลือก CEO และให้อิสระในการบริหารโดยคณะกรรมการบริหารจะทำการควบคุมตามแผนประจำปีและแผนงบประมาณประจำปีตามที่ CEO ได้ขออนุมัติขึ้นมา

๓.๑.๓ งบประมาณ สามารถแบ่งได้เป็น

๒ ส่วน เพื่อให้สถาบันสามารถอยู่รอดได้อย่างยั่งยืน คือ **ส่วนที่ ๑** การรับเงินโดยตรงจากกระทรวงหรือองค์การที่สังกัดอยู่หรือรัฐให้การสนับสนุนบางส่วนเป็นงบประมาณประจำปี

ส่วนที่ ๒ เป็นงบประมาณที่ได้รับผ่านกลไกบริหารเงินทุน
สามารถเป็นเงินบริจาคทางการกุศลจากภาคประชาชน
หรือภาคองค์กรเอกชน



ภาพที่ ๒ หลักการกฎหมายการจัดตั้งสถาบันคลัง

๓.๒ การออกเป็นพระราชบัญญัติการจัดตั้งสถาบันวิชาการเชิงนโยบาย (คลังสมอง) ประเภทพิเศษ
โดยกำหนดการบังคับใช้ ผู้รับผิดชอบหลักเกณฑ์การสรรหาบุคคล คุณสมบัติของคณะกรรมการเพื่อเสนอคณะรัฐบาล แต่งตั้งประธานกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กำหนดการสรรหาคณะกรรมการบริหาร ซึ่งคณะกรรมการจะเป็นผู้เลือก CEO หรือผู้อำนวยการในการทำหน้าที่บริหารองค์กร และการดำเนินโครงการตามที่คณะกรรมการกำหนด การออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ และข้อกำหนดต่าง ๆ และกำหนดห้วงเวลาการพ้นจากตำแหน่ง มีมาตราในรายละเอียด ดังนี้

๓.๒.๑ การออกกฎหมายจัดตั้งสถาบันคลังสมองแห่งชาติ พ.ศ.....

๓.๒.๒ การกำหนด การบังคับใช้ และการกำหนดผู้รับผิดชอบ

๓.๒.๓ การกำหนดหลักเกณฑ์การสรรหาบุคคลและการกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการ เพื่อเสนอคณะรัฐบาลแต่งตั้งประธานกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (คราวละ.....ปี)

๓.๒.๔ การกำหนดการสรรหาคณะกรรมการบริหาร โดยในโครงสร้างต้องกำหนดให้มีประธานกรรมการฯ เลขานุการฯ กรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

๓.๒.๕ การกำหนดอำนาจให้กับผู้อำนวยการ โดยมีการกำหนดนโยบายการบริหารงาน นโยบายการจัดหาทุนการให้ความเห็นชอบ แผนการดำเนินงานของสถาบัน การอนุมัติงบประมาณปี งบการเงิน แผนการลงทุน และการดำเนินโครงการตามที่คณะกรรมการกำหนด การออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ และข้อกำหนดต่าง ๆ

๓.๒.๖ การกำหนดห้วงเวลาการพ้นจากตำแหน่ง

๓.๓ รูปแบบและคุณลักษณะของคลังสมองที่เหมาะสมกับประเทศไทย

๓.๓.๑ ประเภท Advocacy Tank: เป็นคลังสมองที่เปิดโอกาสให้ใครก็ได้สามารถก่อตั้งสถาบันขึ้นมาได้ มีการสร้างแรงจูงใจให้เข้ามาสนับสนุนเต็มเต็มสิ่งที่ขาดหายไปในการร่วมกันพัฒนาประเทศ ในรูปแบบของมูลนิธิ หรือสถาบัน มีความอิสระจากระบบราชการ สนับสนุนให้ภาคประชาชน/สังคมเข้ามาดำเนินการได้เอง มีมิติที่หลากหลาย รัฐบาลให้การสนับสนุนทุนบางส่วน และสามารถจัดหารายได้ได้เอง สถาบันสามารถกำหนดทิศทางการวิจัยเองได้

๓.๓.๒ ประเภท Party Think Tank: เป็นคลังสมองที่มีส่วนช่วยพัฒนาพรรคการเมืองและระบบการเมืองของประเทศไทย และยังให้มีส่วนบริการสาธารณะให้กับภาคประชาชนและประชาสังคมในรูปแบบมูลนิธิ หรือสถาบันที่มีพระราชบัญญัติเฉพาะสร้างภาคส่วนของการกุศลสนับสนุนให้ภาคประชาชน/สังคมเข้ามาดำเนินการได้เอง มีผู้บริหารจากภาคเอกชน รัฐบาลให้การสนับสนุนทุนบางส่วน หรือรับบริจาคจากกองทุนอื่น ๆ หรือหารายได้ได้เอง ผลผลิตเป็นการวิจัยเพื่อพัฒนาและเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับระบบการเมืองไทย

สรุปและอภิปรายผล

จากผลการวิจัย สิ่งสำคัญของการสร้างความเป็นสถาบันคลังสมองของไทย ประกอบด้วย ๒ ประการ คือ ประการที่ ๑ การกำหนดหลักการการสร้างสถาบันคลังสมองชาติ ให้มีโครงสร้างแบบ Parallel Board และใช้หลักการของ Pre-approval และ Post Audit เพื่อให้จัดตั้งสถาบันได้ง่าย ตรวจสอบได้ และสามารถ

ถูกยกเลิกหรือยุบหน่วยงานได้ง่าย มีการสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม และประการที่ ๒ การออกกฎหมายสถาบันคลังสมองแห่งชาติ โดยกำหนดการบังคับใช้ ผู้รับผิดชอบ หลักเกณฑ์การสรรหาคณะกรรมการ ข้อกำหนดต่าง ๆ และห้วงเวลาการดำรงตำแหน่ง เป็นต้น

จากผลข้างต้น ผู้วิจัยได้สรุปรูปแบบของสถาบันวิชาการเชิงนโยบายที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยไว้ ๒ ประเภท คือ ประเภทที่ ๑: มูลนิธิคลังสมองที่ได้รับการสนับสนุนจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคล (Advocacy Tank) และประเภทที่ ๒: คลังสมองของพรรคการเมือง (Party Think Tank) ข้อเสนอแนะจากการวิจัย คือ ภาครัฐควรสนับสนุน

ให้เกิดสถาบันคลังสมอง เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยภาครัฐให้การสนับสนุนและรับรองทางกฎหมาย มีการให้สิทธิทางด้านภาษีเพื่อส่งเสริมให้การจัดตั้งสถาบันคลังสมองมีความยั่งยืน สามารถสร้างข้อเสนอแนะหรือตัวเลือกให้กับผู้นำประเทศ อีกทั้งเป็นแหล่งข้อมูลที่มีสถานะเป็น “Third Idea” ที่มีอิสระทางความคิดเป็นกลาง แต่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของภาครัฐ สามารถสนับสนุนข้อมูลให้กับพรรคการเมือง เพื่อเป็นรากฐานในการพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคการเมืองและระบอบการปกครองของไทย สรุปรูปแบบและคุณลักษณะของสถาบันคลังสมองที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ได้ดังตาราง

ตาราง สรุปรูปแบบและคุณลักษณะของสถาบันคลังสมองที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

ประเภท	คุณลักษณะ					
	รูปแบบ	กฎหมาย	ผู้บริหาร	การเงิน	ประเด็น/หัวเรื่อง	ผลผลิต และแบบของผลผลิต
มูลนิธิคลังสมองที่ได้รับ การสนับสนุนจากบุคคล หรือกลุ่มบุคคล (Advocacy Tank)	- มูลนิธิ/สถาบัน	- พระราชบัญญัติเฉพาะให้ ความอิสระ เพื่อให้พ้นจาก ระบบราชการ - กฎหมาย/พระราชบัญญัติ เฉพาะสนับสนุนให้ภาค ประชาชน/สังคมเข้ามา ดำเนินการได้เอง มีมิติ ที่หลากหลาย	- คณะกรรมการบริหาร ควรอิสระอย่างแท้จริง - เจ้าของผู้เสียภาษี - แบบเอกชน/โครงสร้าง แบบอิสระปฏิบัติตาม สภาวะแวดล้อมปัจจุบัน	- รัฐบาลให้การ สนับสนุนบางส่วน - บริจาคจาก กองทุนอื่น ๆ - สามารถจัดหา รายได้ได้เอง	- สนับสนุนนโยบายรัฐ เช่น ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี - กำหนดทิศทางงาน วิจัยเอง	- การวิจัยแนวโน้มอนาคต - มีหลากหลายมิติ เป็นพลังอำนาจของชาติ ในอนาคต
คลังสมองของพรรค การเมือง (Party Think Tank)	- มูลนิธิ/สถาบัน	- กฎหมาย/พระราชบัญญัติ เฉพาะสร้างภาคส่วนของ การกุศลสนับสนุนให้ภาค ประชาชน/สังคมเข้ามา ดำเนินการได้เอง	- แบบเอกชน/โครงสร้าง แบบอิสระปฏิบัติตาม สภาวะแวดล้อมปัจจุบัน	- รัฐบาลให้การ สนับสนุนบางส่วน - บริจาคจาก กองทุนอื่น ๆ - สามารถจัดหา รายได้ได้เอง	- สนับสนุนนโยบายรัฐ เช่น ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี - กำหนดทิศทางของ งานวิจัยเอง	- การวิจัยแนวโน้มอนาคต - พัฒนาและเสริมสร้าง ความแข็งแกร่งให้กับระบบ การเมืองไทย

ที่มา: ผู้วิจัย

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอในระดับนโยบาย (รัฐบาล)

๑) ภาครัฐควรสนับสนุนให้เกิดสถาบันคลังสมอง ควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม แต่รัฐต้องให้การสนับสนุนโดยการรับรองทางกฎหมาย เพื่อการตรวจสอบได้ และให้สิทธิบางประการ โดยเฉพาะทางด้านภาษีเพื่อจูงใจ ให้มีการส่งเสริมหรือจัดตั้งสถาบันในลักษณะนี้สร้างประโยชน์ ให้กับสังคม และประเทศชาติ โดยทำให้กิจกรรมการกุศล เป็นกลไกหนึ่งของรัฐ สามารถสร้างความยั่งยืนให้เกิดขึ้น และยังช่วยเสริมสร้างกำลังทางความคิดให้กับผู้นำประเทศ ได้อีกทางหนึ่ง

๒) รัฐควรสนับสนุนให้เกิดสถาบันคลังสมองในรูปแบบของ มูลนิธิที่มีอิสระในการคิดทางวิชาการ เพื่อเป็น “Third Idea” ให้กับประเทศ และกำหนดให้มีกฎหมายรองรับเพื่อเปิด โอกาสให้สถาบันเหล่านี้เป็นแหล่งข้อมูลให้ทุกฝ่ายได้นำไปใช้ พร้อมทั้งดึงดูดให้ภาคประชาชนจัดตั้งมูลนิธิหรือสถาบัน ทางวิชาการที่มีอิสระทางความคิดเป็นกลาง แต่อยู่ภายใต้ การตรวจสอบของภาครัฐ และสามารถสนับสนุนข้อมูล ให้กับพรรคการเมืองได้ เพื่อเป็นรากฐานในการพัฒนา และสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคการเมืองและระบอบการ ปกครองของไทย

๓) องค์การการกุศลถือเป็นปัจจัยหลักในการผลักดัน เศรษฐกิจของประเทศและเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ในการสนับสนุนความเป็นอยู่ทางสังคมและการปรับปรุงชีวิต ของประชาชน รัฐจึงควรส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามี ส่วนร่วมในการจัดตั้งองค์การหรือหน่วยงานการกุศล โดยให้มีมาตรการทางภาษีเป็นแรงจูงใจ เพื่อลดภาระทาง บประมาณให้ภาครัฐ

๔) รัฐควรพิจารณาแหล่งที่มาของเงินสนับสนุน สถาบันคลังสมอง โดยมาจาก ๒ แหล่ง คือ เงินจากสาธารณะ (ภาครัฐ) และเงินบริจาคในรูปแบบ Public Funding

๕) รัฐควรให้สถาบันคลังสมองมีวัตถุประสงค์ ๒ ประเด็นหลัก คือ (๑) เพื่อการศึกษาทางด้านการเมือง และ (๒) เพื่อการสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาประเทศ โดยเปิดโอกาสให้มีช่องทางการแสดง ความคิดเห็นต่อสาธารณะ การวิพากษ์อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งจะส่งผลดีเชิงวิชาการที่เป็นกลางและไม่เสียสิทธิ์ ตามสถานะ

ข้อเสนอในระดับสถาบัน องค์การ และหน่วยงาน

๑) ควรนำองค์ความรู้ที่ได้จากงานวิจัยมากำหนด รูปแบบ และโครงสร้างของสถาบันที่อยู่ภายใต้กระทรวง หรือองค์การต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๒) ในหน่วยงานที่มีลักษณะเป็นองค์การอิสระ ควรใช้คณะกรรมการบริหาร (Executive Board) ที่มีความ เป็นมืออาชีพทางการบริหารและมีความเชี่ยวชาญ ทางด้านวิชาการร่วมกัน

๓) คณะกรรมการบริหารของหน่วยงานที่มีลักษณะ เป็นองค์การอิสระควรมีความเป็นอิสระในการบริหาร เพื่อสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อม ในปัจจุบัน และเชื่อมโยงนโยบายของรัฐบาลสู่ทิศทางการ ปฏิบัติของสถาบันหรือองค์การ

๔) รัฐบาลควรเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและ ภาคประชาชน จัดตั้งสถาบันคลังสมองที่สามารถแสดงออก ถึงการกำหนดนโยบายและทิศทางการเมืองของประเทศไทย ได้ เพื่อเป็นเสียงสะท้อนโดยไม่จำเป็น ต้องใช้กลไกจาก การตั้งพรรคการเมือง

๕) รัฐบาลควรกำหนดให้กฎหมายสถาบันคลังสมอง ที่เขียนขึ้นนี้ สามารถทำการพิสูจน์ก่อน (Pre-approval) และทำการตรวจสอบภายหลัง (Post Audit) ได้ พร้อมทั้ง ระบุให้สถาบันถูกจัดตั้งได้ง่าย ตรวจสอบได้ และยกเลิก การเป็นสถาบันได้ง่ายเช่นเดียวกัน

๖) สถาบันคลังสมองหรือหน่วยงานควรมีเอกลักษณ์
ชัดเจนด้านภารกิจ ความรับผิดชอบ แหล่งเงินสนับสนุน
การรับการตรวจสอบ และบทบาทความรับผิดชอบต่อสังคม
ข้อเสนอสำหรับการศึกษาคั้งต่อไป

๑) ในเชิงกฎหมาย ควรมีการศึกษาโครงสร้าง
ของการมีกฎหมายเฉพาะในการจัดตั้งสถาบันคลังสมอง

และความเป็นไปได้ในการคุ้มครองอิสระในการดำเนินงาน
ของสถาบันคลังสมอง

๒) การวิจัยบทบาทและความสำคัญของสถาบัน
คลังสมองที่เป็น “Third Idea” ต่อบริบททางการเมือง
และสังคมไทย

๓) การวิจัยรูปแบบของเงินบริจาคแบบ Public
Funding ที่เหมาะสมกับประเทศไทย

เอกสารอ้างอิง

- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (๒๕๕๕). *คลังสมอง (Think Tank) กับการพัฒนาประเทศไทย*. สืบค้นจาก [http:// www.kriengsak.com](http://www.kriengsak.com)
- จุฑามาศ พูลสวัสดิ์. (๒๕๕๘). *คลังสมอง (Think Tank): พัฒนาการและการจัดลำดับปีล่าสุด*. สืบค้นจาก <https://www.slideshare.net/Klangpanya/think-tank-47549300>
- ประเวศ วะสี. (๒๕๖๑). *สามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขาในงานสมัชชาสุขภาพระดับพื้นที่*. สืบค้นจาก <https://www.ldm.in.th/cases/5241>
- พระราชกฤษฎีกา จัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒ พ.ศ.๒๕๖๒. เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๗๒ ก หน้า ๑๑๔-๑๑๕ ประกาศใช้ ๒๘ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๖๒.
- ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน). (๒๕๖๑). *ประวัติและโครงสร้างหน่วยงาน*. สืบค้นจาก <https://th.wikipedia.org/ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร>.
- Alberson. (2006). *พัฒนาการของ Think-Tank ในสหรัฐ*. สืบค้นจาก www.trf.or.th/index.php?option=com_content.
- Bevir, M. (Ed.). (2007). Institutionalization. *Encyclopedia of Governance*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc.
- Boston, Jonathan. (1991). “The Theoretical Underpinning of Public Sector restructuring in New Zealand,” in *Reshaping the State: New Zealand’s Bureaucratic Revolution*. Auckland: Oxford University.
- Denhardt, J. and Denhardt R.B. (2000). *The New Public Service: Serving not Steering*. New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Dye, T.R. (2016). *Understanding Public Policy*. (15th ed). Pearson: Florida State University.
- Fischer, F., Miller, G.J., Sidney, M.S. (2006) Policy Formulation: Design and tools. *Handbook of Public Policy Analysis* (1st Ed.). Taylor & Francis Group, NY: CRC Press.

- Huntington, S.P. (1973). Political Order and Political Decay. *Political Order in Changing Societies*; (pp.12). New Haven and London: Yale University Press.
- MaGann, J.G., Weaver R.K. (2017). *Catalysts for Ideas and Action. Think Tank & Civil Societies* (Revised ed.). Taylor & Francis Group, NY: Routledge.
- McGann, J.G. (2019). 2018 Global Go To Think Tank Index Report. *Pennsylvania: Think Tanks & Civil Societies Program*. The Lauder Institute, University of Pennsylvania.
- Peters, B. G., & Jon Pierre. (2007). *Handbook of Public Administration: Concise Paperback Edition*.
- Salisbury, R.H. (1968). The analysis of public policy: a search for theories and roles. *Political science and public policy*. Chicago: Markham.
- Siam Intelligence. (2558). บทสัมภาษณ์พิเศษ ทรงศักดิ์ สายเชื้อ: Think Tank จะเป็นเครื่องนำเสนอความคิดให้ส่วนราชการ. สืบค้นจาก <http://www.siamintelligence.com/songsak-interview/>
- Zhu, Xufeng. (2013). *The Rise of Think Tanks in China. China Policy Series*. Taylor & Francis Group, NY: Routledge.