

## บทที่ 5

### การพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะที่ดี

#### 1. วัตถุประสงค์

บทที่ 5 มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายการพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะที่ดี ซึ่งมีความสัมพันธ์กับสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเข้าร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย หลักเสรีภาพเป็นแนวคิดบนฐานธรรมชาติหรือธรรมชาติที่ทำให้คนในสังคมสามารถคิด ตัดสินใจ ปฏิบัติและเข้าร่วมทางการเมืองได้ด้วยแนวทางของปัจเจกบุคคลที่แตกต่างกัน ทำให้สังคมสามารถพัฒนาความรู้และปัญญาได้ ขณะเดียวกันความรู้และปัญญามีความสำคัญต่อหลักเสรีภาพของสังคมที่จะทำให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขทำให้สังคมมีพลังเพราะสังคมคิดเป็น ปฏิบัติได้บนฐานของความรู้และปัญญา

พลังปัจเจกจะหลอมรวมเป็นพลังร่วม เป็นพลังขับเคลื่อนทางสังคมบนฐานของจริยธรรม พลังร่วมไม่ใช่อำนาจเพื่อใช้เป็นกลไกในการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง แต่เป็นพลังทางจริยธรรมเพื่อสังคมโดยรวม การพัฒนานโยบายสาธารณะที่ดีจึงเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่ให้เสรีภาพแก่ผู้คนในสังคมได้มีส่วนร่วมทางการเมือง มีกระบวนการขับเคลื่อนทางสังคมจากประชาชนที่มีความรู้และปัญญาเพื่อประโยชน์ของสังคมเป็นหลัก

#### 2. กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ดี

มีฐานคิดดังนี้

นโยบายเกิดขึ้นเพื่อการแก้ปัญหาในสังคม สร้างสังคมที่เป็นสุขบนฐานคุณธรรมและจริยธรรม ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงต้องอยู่บนฐานของความรู้ นำและพัฒนาสังคมให้มีคุณธรรม มีจิตสำนึกร่วมคิด ร่วมทำและร่วมแก้ปัญหาของสังคม ส่วนใหญ่ปัญหาจะนำนโยบาย นโยบายจะนำปัญหาในสังคมที่ให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิตและคุณค่าของมนุษย์มากกว่ามูลค่าทางวัตถุ คำนึงถึงทุนทางสังคมที่มีอยู่ทั้งผู้รู้ ปราชญ์ องค์กร วัฒนธรรม เป็นต้น

นโยบายไม่แก้ปัญหาแต่สร้างปัญหา ในยุคที่รัฐบาลรวมอำนาจจะกำหนดนโยบายที่สร้างเสถียรภาพทางการเมือง สร้างการพัฒนา ความเจริญเติบโตทางวัตถุ จำกัดการมีส่วนร่วมทางการเมือง จำกัดหลักนิติธรรม คุณธรรมและความโปร่งใส จำกัดในมิติความรู้ การสร้างและพัฒนาคุณภาพ จริยธรรมและจิตวิญญาณในระดับรากแก้วที่จะร่วมแก้ปัญหาสังคม จากแนวความคิดและปรัชญาพื้นฐานของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 - 7 แม้ว่าได้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดของการมีส่วนร่วมและคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาในฉบับที่ 8 เป็นต้นมาก็ตาม แต่ความยากจนยังคงเป็นปัญหามาจนถึงปัจจุบัน นโยบายที่ผ่านมากกว่า 40 ปี ไม่สามารถแก้ปัญหาในระดับพื้นฐานระยะยาว

หลายโครงการที่นักวิชาการร่วมคิดร่วมทำและพยายามหาแนวทางแก้ปัญหาเมื่อกว่า 20 ปีที่ผ่านมา คือ โครงการพัฒนาลุ่มแม่น้ำกลอง ซึ่งมีอาจารย์ป่วย อึ้งภากรณ์ อาจารย์เสน่ห์ จามริก ม.ร.ว.อศิน รพีพัฒน์ ตลอดจนนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหิดล และเกษตรศาสตร์ ร่วมบูรณาการความคิดในการสร้างต้นแบบการพัฒนาแบบพึ่งตนเองในระดับรากแก้วแต่เป็นโครงการที่มีฐานความคิดก้าวหน้า นักการเมืองและข้าราชการตามไม่ทันในบริบทของสังคมขณะนั้น จึงถูกมองเป็นภาพลบและต้องยุติโครงการในที่สุด

โครงการที่ดีถูกกำหนดขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาในสังคม แทนที่จะตามแก้ปัญหา มักประสบปัญหาในสังคมไทย อย่างไรก็ตามโครงการนี้มีคุณค่าต่อการเรียนรู้ของนักวิชาการรุ่นหลังในกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนระดับรากหญ้า หากโครงการดังกล่าวเกิดความต่อเนื่องตั้งแต่ 20 กว่าปีที่ผ่านมา ในทุกชุมชนระดับรากหญ้า สังคมไทยจะมีรากฐานที่เข้มแข็งทั้งทางสังคมวัฒนธรรม เศรษฐกิจ สุขภาวะ สิ่งแวดล้อม และการเมืองที่ยั่งยืน

กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการทางสังคม ผู้คนในสังคมต้องมีส่วนร่วม มองเห็นปัญหา ขับเคลื่อนให้สังคมเห็นเป็น ปัญหามหาชน เพื่อให้รัฐเข้ามาแก้ไขโดยกำหนดเป็นนโยบายที่ตอบสนองความต้องการและปัญหาของผู้มีส่วนได้เสียอย่างแท้จริง กระบวนการดังกล่าวจะเกิดขึ้นในระบบการเมืองแบบเปิด รัฐไม่ผูกขาดอำนาจ ข้าราชการ ต้องทำงานและอดทนในการรับรู้ความต้องการและความหลากหลายในความคิด ผู้เกี่ยวข้องในการวิเคราะห์นโยบายและตัดสินใจต้องตั้งอยู่บนฐานความรู้และปัญญาที่เปิดกว้าง เห็นความสำคัญของสิทธิมนุษยชน ความเป็นธรรม ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน แม้ผู้มีส่วนได้เสียเป็นคนกลุ่มน้อยต้องให้ความสำคัญและเอื้ออาทรต่อกลุ่มคนเหล่านั้น ไม่อ้างประโยชน์คนส่วนใหญ่บนภาระและความทุกข์ทรมานตลอดชีวิตของคนส่วนน้อย

ดังนั้นกระบวนการขับเคลื่อนเชิงนโยบายของชุมชนเป็นข้อมูลที่บ่งบอกถึงปัญหาในสังคมที่นักวิเคราะห์และผู้กำหนดนโยบายต้องศึกษาให้ลึกและรู้จริงมากกว่าเพียงรับรู้เท่านั้น กระบวนการทางสังคมเป็นเพียงรูปแบบ เนื่องจากถูกจำกัดด้วยอำนาจรัฐและระบบราชการ เมื่อมีการปฏิรูปทางการเมืองและมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 76 ที่กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณให้ท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2535 จำนวน 25% และปี พ.ศ. 2539 จำนวน 35% ของงบประมาณทั้งหมด แต่ในทางปฏิบัติจะถูกจำกัดอำนาจในการใช้งบประมาณ โดยกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ ที่ถูกกำหนดจากอำนาจรัฐส่วนกลางและระบบราชการตลอดจนข้อบังคับในการแก้ปัญหาของท้องถิ่นอาจขัดกับกฎหมายหรือนโยบายของหลายกระทรวง เช่น ปัญหามลภาวะที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมในชุมชน เป็นต้น

แนวคิดขรรมาภิบาลนำมาใช้เพื่อเพิ่มศักยภาพของภาครัฐในประเทศกำลังพัฒนาจากการผลักดันแนวความคิดดังกล่าวของธนาคารโลก ช่วยให้กระบวนการพัฒนาต้องทำด้วยความรอบคอบมากขึ้น อย่างไรก็ตาม หลักขรรมาภิบาลเกิดขึ้นเพียงรูปแบบ แต่วัฒนธรรมและแนวคิดหลักขรรมาภิบาลมิได้เกิดขึ้นในกระบวนการทางนโยบาย ดังจะเห็นจากหลักขรรมาภิบาลของกระทรวงมหาดไทยจะถูกกำหนดโดยกฎ ระเบียบและระบบราชการของกระทรวงมหาดไทยมากกว่าการสร้างวัฒนธรรมขรรมาภิบาล

ดังนั้นกระบวนการขรรมาภิบาลที่ไม่เป็นไปอย่างถูกต้อง สังคมจะไม่มีความสุข ดังจะเห็นจากกรณีนโยบายการแก้ปัญหาภาคใต้ในปัจจุบัน การเมืองไทยแม้ว่าจะมีการปฏิรูปเกิดขึ้นก็ตาม แต่กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะจากประชาชน ชุมชนในท้องถิ่นยังถูกจำกัดด้วยอำนาจรัฐ ระบบราชการและวัฒนธรรมข้าราชการที่ฝังรากลึกมายาวนาน จนสามารถสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบข้าราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แทนวัฒนธรรมทางการเมืองแบบชาวบ้านที่สร้างจิตวิญญาณของการมีส่วนร่วมและประโยชน์ชุมชนเป็นสำคัญ กระบวนการทางสังคมในการพัฒนานโยบายสาธารณะที่จะให้ผู้คนในสังคมมีส่วนร่วมขับเคลื่อนเชิงนโยบายจึงเกิดขึ้นเพียงรูปแบบ

ปัจจัยขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ ในกระบวนการเชิงนโยบายดังกล่าวมีปัจจัยหลายประการ คือเวทีนโยบายสาธารณะ การประชุมสัมมนา และที่สำคัญคือ สื่อมวลชนซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยขับเคลื่อนประเด็นปัญหาเชิงนโยบายให้สังคมได้เรียนรู้ ร่วมแสดงความ

คิดเห็นในการแก้ปัญหาเป็นการสร้างกระบวนการเรียนรู้เชิงนโยบายให้กว้างขวางในสังคม ช่วยเปิดกว้างในเชิงปัญญาและจิตวิญญาณที่ร่วมรับรู้ปัญหาของสังคมที่มีความหลากหลาย และสลับซับซ้อนในปัจจุบัน

นักการเมืองสามารถสร้างเครื่องมือเชิงนโยบาย เช่น จดหมายข่าวสำหรับท้องถิ่น เพื่อสร้างความรู้และการเรียนรู้ประเด็นปัญหาสำคัญในท้องถิ่น ระดับจังหวัดจนถึงระดับชาติ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาและผลักดันนโยบายในระดับต่างๆ ร่วมกันกับองค์กรอื่นๆ ในท้องถิ่นอย่างบูรณาการ

ในเชิงทฤษฎีจะเห็นว่ากระบวนการพัฒนานโยบายเป็นการกระบวนการมีส่วนร่วมของกลุ่มคนหลากหลายในสังคมมีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบาย เป็นกระบวนการปกป้องถึงปัญหาในสังคม เป็นกระบวนการขับเคลื่อนที่สำคัญทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย ที่มีการจัดองค์กร การบริหาร ตลอดจนเมืองค์ความรู้และข้อมูลที่สามารถผลักดันเป็นนโยบาย

บทบาทจำกัดของสื่อมวลชน ฝ่ายการเมืองและนักวิชาการ ทำให้เกิดปัญหาในเชิงนโยบายการมีส่วนร่วมเสนอประเด็นนโยบายสาธารณะอย่างกว้างขวางโดยฝ่ายต่างๆ จะทำให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง คุณค่า ค่านิยม ผลประโยชน์และข้อจำกัดเชิงนโยบายได้นำมาศึกษา วิเคราะห์ อย่างกว้างขวางทำให้เกิดความชัดเจน จนเป็นที่ยอมรับของสังคม ปัญหาความขัดแย้งเชิงนโยบายจะมีน้อยลงเมื่อนโยบายถูกกำหนดและถูกนำมาปฏิบัติ แต่ในทางตรงกันข้ามนโยบายถูกหมกเม็ด บิดเบือน ความขัดแย้งจะตามมา เช่น ปัญหาท่อแก๊ส ไทย - มาเลเซียผ่านอำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา และปัญหาท่อแก๊สที่จังหวัดกาญจนบุรี เป็นต้น

ความเป็นกลางของค่านิยมในกระบวนการเชิงนโยบายเกิดขึ้นยาก จนต้องมีเหตุผล ข้อมูลข้อเท็จจริงของฝ่ายต่างๆ ประกอบการวิเคราะห์นโยบายและจากเหตุผลดังกล่าวจะทำให้การตัดสินใจเลือกนโยบายเกิดประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม ผู้มีส่วนได้เสียยอมรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอย่างระมัดระวัง เนื่องจากมีความเกื้อกูลช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบ คนส่วนน้อยได้รับความเห็นใจ ช่วยเหลือเพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีความสุข ความเป็นธรรมชาติเกิดขึ้น ปัญหาที่จะต่อต้านโครงการจะลดน้อยลง แต่ในทางปฏิบัติ คนส่วนน้อยต้องเป็นผู้เสียสละ และแบกรับภาระไปตลอดชีวิตจนถึงรุ่นลูกหลาน ข้อมูลในด้านผลกระทบจากโครงการไม่เปิดเผยและไม่มีความชัดเจน ทำให้รู้สึกไม่ไว้วางใจนโยบายของรัฐ นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชาวบ้าน ดังจะเห็นได้จากโครงการเขื่อนปากมูล เขื่อนแก่งกรุง เขื่อนน้ำโจน และกรณีของโรงงานไทยแลนด์แทนทาลัม จังหวัดภูเก็ต เป็นต้น

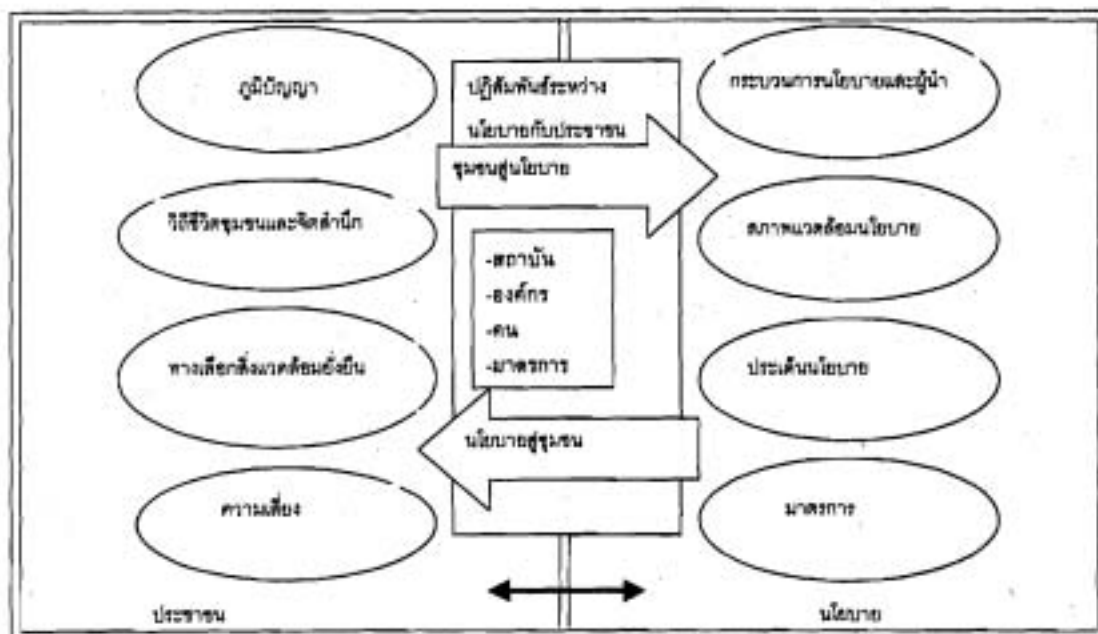
กระบวนการพัฒนานโยบายตั้งอยู่บนพื้นฐานธรรมะ จึงจะทำให้บ้านเมืองสงบสุข หากกระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการที่ไม่เป็นไปอย่างถูกต้อง ไม่มีธรรมะ สังคมจะไม่มี ความสงบสุข ดังนั้นระดับความสุขของสังคมที่เกิดขึ้นบ่งบอกถึงระดับความถูกต้องและ ระดับการมีธรรมะของกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ

กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ไม่มีฐานจริยธรรม สังคมจะไม่มี ความสงบสุข นโยบายสาธารณะในสังคมปัจจุบันไม่ได้นำไปสู่การสร้างสังคมที่มีคุณธรรม จริยธรรม ดังจะ เห็นได้จากนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพการพนันของหวยใต้ดินที่ผิดกฎหมายเป็นหวยบนดินที่ ถูกกฎหมาย นับว่าเป็นนโยบายที่สร้างความเสื่อมถอยทางจริยธรรม สังคมที่มีธรรมะเป็น เครื่องยึดเหนี่ยวถึงจะมีความชอบธรรม การใช้อำนาจเพื่อสร้างความเอื้ออาทร ความ เมตตากรุณาแก่คนจนไม่ใช่ความเมตตา ไม่มั่นคงและไม่ยั่งยืน

กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ดี ควรคำนึงถึงบริบทของสังคม ทูตทางสังคม ทางเลือกในการแก้ปัญหา วิธีการแก้ปัญหาของชุมชน ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงหรือความ เสี่ยงที่เกิดขึ้นในสังคมเช่นการเปลี่ยนแปลงจากการพัฒนาอย่างรวดเร็ว และภัยพิบัติเป็นต้น

ปัจจัยเหล่านี้นักวิชาการและข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะไม่ให้ ความสำคัญมากนัก แต่จะให้ความสำคัญต่่อนโยบาย และมาตรการทางนโยบายมากกว่าซึ่ง ปัจจัยเหล่านี้มีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายดังภาพที่ 10

ภาพที่ 10 : ตัวแบบกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ดี (ลุ่มน้ำปะเหลียน)



### 3. กระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม

Robert Eyestone วิเคราะห์กระบวนการนโยบายแบบมีส่วนร่วมโดยแยกเป็นขั้นตอนคือ อะไรคือ นโยบายสาธารณะที่ดี โดยจัดลำดับขั้นของกระบวนการมีส่วนร่วมจากขั้นแรกการกำหนดประเด็นปัญหาทั่วไปของสังคม (Problem) ที่เกิดจากกระบวนการภาคประชาชนร่วมกันขับเคลื่อนเป็นปัญหาของสังคม (Social Problem) มีความสำคัญมากขึ้น คนในสังคมรับรู้และสนใจเป็นประเด็นปัญหา (Issues) และขับเคลื่อนเป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy Proposal) จากนั้นประเด็นข้อเสนอพัฒนาผ่านกระบวนการภาครัฐเป็นข้อเสนอของรัฐบาล (Official Agenda) และขับเคลื่อนเป็นนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ในขั้นตอนทั้งหมดผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการนโยบายมีตั้งแต่ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ ข้าราชการ นักการเมือง กลุ่มองค์กรภาคเอกชนที่มีส่วนร่วมในการผลักดันนโยบายสาธารณะที่ดีจากการมีส่วนร่วมของประชาชน

ศ.นพ.ประเวศ วะสี กล่าวว่านโยบายสาธารณะที่ดีคือ นโยบายสาธารณะที่นำไปสู่ความถูกต้องเป็นธรรม และประโยชน์สุขของมหาชน ในพระปฐมบรมราชโองการของพระเจ้าอยู่หัวที่ว่า

"เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม" อาจเรียกว่าเป็นทิศทางของประเทศที่ใหญ่ที่สุดที่ควรจะต้องมาเป็นนโยบายสาธารณะที่ดี และมีกระบวนการที่จะทำให้เกิดขึ้น คนไทยทั้งชาติจะต้องช่วยกันดูแลไม่ให้แผ่นดินถูกครองด้วยอธรรมเพื่อประโยชน์สุขของคนบางกลุ่มบางเหล่า

แต่ในสังคมปัจจุบันที่ซับซ้อน "ความถูกต้องเป็นธรรม" และ "ประโยชน์สุข" ก็ซับซ้อนและตีความต่างๆ กัน การใช้ความเห็นแย้งกัน หรือการลงมติด้วยเสียงข้างมาก ไม่ได้เป็นประกันว่าจะมี "ความถูกต้องเป็นธรรม" หรือ "เป็นประโยชน์สุขแห่งมหาชน" ดังนั้นการวิจัยนโยบาย หรือ การสังเคราะห์นโยบาย อย่างมีคุณภาพจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องทำกันให้มาก และเนื่องจากนักวิจัยเก่งๆ มีน้อย และนักวิจัยนโยบายยิ่งมีน้อย จึงจำเป็นต้องส่งเสริมการสร้างนักวิจัยนโยบายให้มากโดยเร่งด่วน

กระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม (Participatory Public Policy Process = PPPP = p4) นี้ ถ้าทำให้ดีและกว้างขวางจะเป็นกระบวนการทางปัญญา กระบวนการทางสังคม และกระบวนการทางศีลธรรม เพื่อตอบสนองพระบรมราชโองการให้แผ่นดินนี้มีธรรมครองและเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม กระบวนการนโยบายสาธารณะจึง

เป็นเรื่องของประชาชนทั้งสังคมมีส่วนร่วม กระบวนการขับเคลื่อนควรทำให้กว้างขวางและเป็นกลาง กล่าวคือ กระบวนการนโยบายสาธารณะไม่ควรจะรวบรัดให้ได้ข้อเสนอเพื่อเสนอต่อผู้มีอำนาจ แต่ควรเน้นที่การมีส่วนร่วมเรียนรู้ของทุกฝ่ายอย่างกว้างขวางจนเกิดเป็นความเข้าใจของสังคม เป็นคุณค่าของสังคม และ เป็นการปฏิบัติโดยสังคม ส่วนข้อเสนอเป็นผลพลอยได้อย่างหนึ่ง จุดเน้นของกระบวนการนี้คือการเรียนรู้ร่วมกันอย่างเป็นกลาง ไม่เข้าไปสู่การเป็นปฏิปักษ์ การจ้องทำลาย หรือการเอาชนะ

กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันในการปฏิบัติ (Interactive learning through action) คือ หัวใจของความสำเ็จ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการต้องมีความเสียสละอดทนประโยชน์ของประชาชนสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนตัวจึงจะได้กระบวนการเสนอประเด็นนโยบายสาธารณะจากส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง โดยมีฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย 8 ฝ่าย คือ ประชาชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน นักวิชาการหรือมหาวิทยาลัย องค์กรสนับสนุนการวิจัยนโยบาย ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรที่ทำงานด้านนโยบาย เช่น กระทรวงต่างๆ ฝ่ายการเมือง เช่น รัฐบาล รัฐสภา ฯลฯ ผู้แทนองค์กรอิสระ (โดย ศ.นพ.ประเวศ วะสี "กระบวนการนโยบายสาธารณะ" : Public Policy Process จัดพิมพ์โดย มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.)

จากการประชุมเวทีสาธารณะเพื่อการจัดการทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน กรณีการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่ จังหวัดศรีสะเกษ ได้มีข้อเสนอจากภาคประชาชนกรณีการแก้ปัญหาสาธารณะที่มีส่วนร่วมคือ การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำต้องมีชุมชนท้องถิ่นเป็นเจ้าของมีใช้เพียงมีส่วนร่วมโดยมองระบบการแก้ปัญหาเป็นองค์รวมทั้งในด้านระบบนิเวศน์และวัฒนธรรม ชุมชนต้องเรียนรู้โดยสร้างรูปแบบการบริหารจัดการของชุมชนให้เป็นรูปธรรม แก้ปัญหาด้านความรู้ กระบวนการคิดวิจัย ทำแผนบทในการแก้ปัญหา ติดตามนโยบายของรัฐอย่างต่อเนื่องแก้ปัญหาของตนเอง สร้างพันธมิตรเครือข่ายเพื่อการขับเคลื่อนนโยบายให้เป็นรูปธรรมแก้ปัญหาได้ นอกจากนั้นกรณีการแก้ปัญหาสาธารณะจากกระบวนการมีส่วนร่วมในภาคใต้ก็มีลักษณะที่สำคัญคือประชาชนเป็นศูนย์กลางในการร่วมคิดร่วมจัดการกระบวนการนโยบายของชุมชนเช่นโครงการป่าสาธุ ป่าโกงกาง จังหวัดตรังโดยมีสมาคมพยาบาลเป็นที่ปรึกษาทางวิชาการ

กระบวนการนโยบายสาธารณะจากมีส่วนร่วม (Participatory Public Policy Process) จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้น จึงวิเคราะห์ได้ในสองรูปแบบ รูปแบบแรกคือกระบวนการนโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นจากแกนนำที่เป็นตัวแทนของประชาชน (Top Down), มี

ส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายแทนภาคประชาชนที่มีขนาดและบริบทที่แตกต่างกัน รูปแบบที่สองคือกระบวนการนโยบายสาธารณะจากภาคประชาชนที่รวมตัวกันในรูปของประชาคมร่วมกำหนดปัญหา ประเด็นนโยบายที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นจริงๆ ในสังคมวัฒนธรรมของแต่ละชุมชนเนื่องมาจากกระบวนการนโยบายจากแกนนำภาครัฐไม่สามารถตอบสนองการแก้ปัญหาเหล่านั้นได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมเป็นกระบวนการกำหนดนโยบายจากรากแก้วจากความรู้และกระบวนการเรียนรู้ในภาคปฏิบัติ

โดยส่วนใหญ่กระบวนการมีส่วนร่วมเกิดขึ้นในแบบแรกจากบนลงล่าง นักวิชาการเป็นผู้เลือกประเด็นการศึกษา สร้างรูปแบบกระบวนการมีส่วนร่วมเช่นระดับการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การปรึกษาหารือ การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นและการนำเสนอประเด็นปัญหา การเลือกพื้นที่และกลุ่มเครือข่ายรวมทั้งควบคุมการนำเสนอประเด็นปัญหา เหตุผลคือการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในระดับรากแก้วจริงๆ ทำได้ยากมากภายใต้กรอบเวลาและทรัพยากรในการดำเนินงานที่นักวิชาการได้รับ จากการลงพื้นที่และการสัมภาษณ์ผู้วิจัยและแกนนำระดับเครือข่ายการทำงานภาคประชาชนต้องใช้เวลา เพราะประชาชนส่วนใหญ่ขาดความรู้ ความเข้าใจในประเด็นนโยบายตามหลักวิชา ประเด็นที่ประชาชนรับรู้คือมีปัญหาและต้องการให้แก้ปัญหาให้มากกว่าที่จะมาพัฒนากระบวนการเรียนรู้จากระดับล่าง

#### 4. กรณีศึกษาการพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะที่ดีศึกษากรณีการจัดการและการใช้ประโยชน์ป่าชายเลนป่าสาคุในลุ่มน้ำปะเหลียน จังหวัดตรัง

เป็นโครงการสร้างกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนในเขตรบบนิเวศป่าชายเลนและป่าสาคุ ให้ชาวบ้านสามารถสร้างชุดความรู้ของตนเอง เช่น ความรู้เกี่ยวกับระบบนิเวศของป่าชายเลนหรือป่าสาคุตามแต่กรณี ความรู้เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร และระบบการจัดการทรัพยากรของชุมชน เป็นต้น

มีกระบวนการการเคลื่อนไหวของชาวบ้านสามารถสร้างระบบการจัดการทรัพยากรของชุมชนทั้งในระบบนิเวศป่าชายเลนและระบบนิเวศป่าสาคุ สร้างระเบียบกฎเกณฑ์ในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากร การควบคุมให้สมาชิกปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ชุมชนสามารถสร้างกระบวนการนำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ เช่น เศรษฐกิจชุมชน ความมั่นคงด้านอาหาร ยารักษาโรค การจัดการน้ำ เกิดองค์กรชุมชนและเครือข่าย



ในการฟื้นฟูจัดการ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากร เกิดกระบวนการเคลื่อนไหวของชาวบ้าน ที่สามารถผลักดันให้เกิดแผนชุมชนในการฟื้นฟู จัดการ และใช้ประโยชน์ทรัพยากร และ ผลักดันให้องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกำหนดเป็นแผนของ องค์กรหรือหน่วยงานในการสนับสนุนขบวนการเคลื่อนไหวฟื้นฟู จัดการ และใช้ประโยชน์ ในทรัพยากรดังกล่าวของชุมชน

ในด้านความรู้ ทำให้เกิดการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร ธรรมชาติอย่างยั่งยืน การเรียนรู้ในชุมชน และใช้ป่าสาธิตเห็นวงจรชีวิตในป่าสาธิต เห็นคุณค่า ในป่าสาธิตและป่าชายเลนที่จะจัดการทรัพยากรในป่าสาธิตให้เกิดประโยชน์ในชุมชน พร้อมให้ เด็กเข้าไปศึกษาและตระหนักในสิ่งแวดล้อมในชุมชนและความหลากหลายในป่าสาธิตโดยให้ ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับป่าสาธิตและจำแนกแยกแยะชนิดพืชพรรณในป่าสาธิตและทดลองการขยาย พันธุ์ในกระบวนการวิชาวิทยาศาสตร์ชีวภาพ

มีการศึกษาทรัพยากรสาหร่ายบ้านแตะหระ ม.5 ต.กันตังใต้ อ.กันตัง จ.ตรัง โดย สถาบันการศึกษาเช่นนักศึกษาจากมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ แกนนำชุมชน กลุ่มเยาวชน กลุ่มผู้หญิงบ้านแตะหระ ศึกษาวิจัยเรื่องสาหร่ายบ้านแตะหระ โดยร่วมกันเก็บข้อมูลพื้นฐาน วงจรชีวิต การใช้ประโยชน์และตรวจวัดสภาพน้ำในบริเวณที่มีสาหร่าย จัดทำเป็นเอกสาร ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์และระบบนิเวศที่เหมาะสมสำหรับการเจริญเติบโต ของสาหร่าย

สร้างความรู้ ความเข้าใจ ในการจัดการป่า เพื่อกำหนดให้มีกิจกรรมการจัดทำแนว เขตที่ชัดเจนและการฟื้นฟูป่าชายเลนชุมชนเป็นหลัก การทบทวนกฎระเบียบและเขตพื้นที่ ป่าชายเลนชุมชน มีการประสานความร่วมมือระหว่างโรงเรียนและชุมชน เพื่อหาแนวทาง ในการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นในโรงเรียนประถมศึกษา 6 โรงเรียน และการจัดกิจกรรมสิ่งแวดล้อมศึกษาในโรงเรียนในพื้นที่เป้าหมาย เกิดแนวทางในการจัดกิจกรรมสิ่งแวดล้อม ศึกษาในโรงเรียนเป้าหมายได้แก่ โรงเรียนบ้านทุ่งตะเซาะพัฒนา โรงเรียนบ้านแหลม โรงเรียน บ้านแตะหระ โรงเรียนบ้านหินคอกควาย โรงเรียนบ้านหัวควน โรงเรียนวัดวาริวัง

ชุมชนมีส่วนร่วมในการค้นหาความรู้ภูมิปัญญาและรวบรวมองค์ความรู้พันธุ์ชนิด ปลายน้ำจืด ในคลองลำชาน เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ สามารถวิเคราะห์ปัญหาและผล กระทบต่อการลดปริมาณของสัตว์น้ำและร่วมกันนำเสนอแนวทางการอนุรักษ์ฟื้นฟูสัตว์น้ำ ในคลองในระดับตำบลเกิดการขยายผลจากความรู้อันในระดับชุมชนสู่ตำบลใกล้เคียง

การใช้ป่าสาเกเป็นแหล่งเรียนรู้ ในการศึกษาระบบนิเวศป่าสาเก ความหลากหลายทางชีวภาพ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ สร้างหลักสูตรท้องถิ่นเกี่ยวกับป่าสาเกเพื่อใช้ในโรงเรียน เพื่อให้ให้นักเรียนได้ทราบถึงคุณค่าของป่าสาเก โรงเรียนบ้านไร่หลวงใช้ป่าสาเกเป็นแหล่งเรียนรู้ มีการทำหลักสูตรท้องถิ่นที่มีเนื้อหา สาเก รวบรวม สร้างองค์ความรู้ เพื่อให้ความรู้ ปลูกฝังจิตสำนึกในการอนุรักษ์ เรียนรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น

สำหรับกระบวนการทางสังคม ชาวบ้านได้เกิดการเรียนรู้จากการเข้าร่วมกลุ่ม และเกิดการรวมตัวที่จะต่อสู้กับ อบต.ที่จะขุดลอกป่าสาเกเพื่อให้น้ำไหลสะดวกเพื่อแก้ปัญหาในพื้นที่แต่ชาวบ้านไม่เห็นด้วย จึงเกิดการต่อต้านมีผลให้ อบต. ต้องจัดการพื้นที่ป่าสาเกตามความต้องการของชุมชนที่ต้องการให้เข้ามาช่วยดูแล ปรับแต่ง สาง ป่าสาเกให้สะดวกในการไหลของน้ำ

ชุมชนขยายความคิดในการขับเคลื่อนให้อบต.และส่วนราชการเข้ามามีส่วนร่วมกับชุมชนและสมาคมหยาดฝนเพื่อผลักดันให้เกิดนโยบายระดับจังหวัดและขยายกิจกรรมไปสู่เศรษฐกิจพอเพียงโดยให้ความรู้ในเรื่องเกษตรอินทรีย์ปลอดสารพิษเพราะปัญหาการปรับเปลี่ยนอาชีพเอาพื้นที่นาไปปลูกเป็นสวนยางพาราด้วยปัจจัยของราคา ยางทำให้เกิดการยกร่องทำสวน ยาง และมีการขยายปลูกปาล์มซึ่งส่งผลต่อระบบการใช้น้ำเกิดขึ้นของชุมชน

จัดประชุมผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (stakeholder) ทั้งหน่วยงานภาครัฐ เช่น คณะกรรมการจังหวัดบูรณาการ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดตรัง อบต. สำนักงานคณะกรรมการจัดการลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันตกส่วนที่ 2 ร่วมกับองค์กรชุมชนในพื้นที่ ชมรมอนุรักษ์ทรัพยากรป่าต้นน้ำ ชมรมอนุรักษ์ป่าสาเก เครือข่ายป่าชายเลน เพื่อสร้างความเข้าใจในนโยบายสาธารณะ และร่วมกันจัดทำแผนชุมชนในการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน เพื่อการผลักดันการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสู่ นโยบายสาธารณะ เชื่อมประสานกับผู้ว่าราชการจังหวัดบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) เพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะอนุรักษ์ป่าสาเก

สร้างเครือข่าย เกิดกลุ่มต่างๆขึ้นตามธรรมชาติในชุมชนอย่างหลากหลาย กลุ่มที่เกิดขึ้นเพื่อเรียนรู้ในเรื่องต่างๆ กลุ่มที่เกิดขึ้นเพื่อนำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์ในลักษณะต่างๆ ทั้งเครือข่ายในระดับพื้นที่ เช่นระดับชุมชน ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด เครือข่ายตามฐานทรัพยากร เช่น เครือข่ายเกี่ยวกับป่าชายเลน เครือข่ายเกี่ยวกับป่าสาเก เครือข่ายที่เชื่อมกับกลุ่มคนอื่นๆ เช่นคนชั้นกลางในเมือง โรงเรียน และองค์กรทางราชการอื่นๆ โดยอาศัย

การจัดเวทีการแลกเปลี่ยนและการแสวงหาทางออกในการแก้ปัญหาต่างๆ ร่วมกัน กระทั่ง การปฏิบัติกิจกรรมร่วมกัน เป็นแนวทางของการสร้างเครือข่าย

เกิดองค์กรจัดการเรื่องต่างๆ ขึ้นในชุมชน เพื่อทำหน้าที่ในการสนับสนุนให้สมาชิก ได้ทำกิจกรรมต่างๆ อย่างเป็นระบบและสามารถเชื่อมสัมพันธ์กับภายนอกได้อย่างมีพลัง ทั้งการเผยแพร่ความรู้ ความร่วมมือ และการสร้างปฏิบัติการต่างๆ ให้เกิดผลทั้งในระดับ ชุมชน หมู่บ้าน ตำบล และจังหวัด โดยเป็นองค์กรหรือกลุ่มที่มีการจัดโครงสร้างและการ บริหารจัดการอย่างเป็นระบบ มีเป้าหมายของกลุ่มชัดเจน เช่น กลุ่มผู้หญิง กลุ่มเครือข่าย กลุ่มน้ำปะเหลียน เป็นต้น เกิดการขยายพื้นที่การจัดการป่าชายเลนชุมชนกลุ่มน้ำปะเหลียน บ้านปากปรนออก และบ้านทุ่งกอ

ผลที่เกิดขึ้นคือชุมชนพื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่นเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ในลักษณะต่างๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านอาหาร ด้านยารักษาโรค ด้านที่อยู่อาศัย ด้านการ จัดการน้ำ เกิดกลุ่มของชาวบ้านลักษณะต่างๆ ขึ้นมาทำและพัฒนากิจกรรมบางเรื่องโดยตรง เช่น กลุ่มผู้หญิงแปรรูปอาหาร กลุ่มจัดการน้ำ กลุ่มพัฒนาการใช้สมุนไพร กลุ่มนักเรียน ชมรมอนุรักษ์ป่าสาธิต คณะกรรมการป่าชายเลนชุมชน คณะกรรมการแหล่งอนุรักษ์พะพันธุ สัตว์น้ำ

ชุมชนนำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์บนพื้นฐานของการพึ่งตนเองและการใช้ทรัพยากร แบบยั่งยืน ทั้งการใช้ประโยชน์ในชีวิตประจำวัน และการใช้ในทางเศรษฐกิจที่ติดต่อสัมพันธ์ กับตลาด มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงานระหว่าง ผู้หญิงบ้านทุ่งตะเซะและกลุ่ม ผู้หญิงบ้านแคะหรีโดยกลุ่มผู้หญิงบ้านแคะหรี มีการศึกษาดูงาน จากกลุ่มผู้หญิงบ้านทุ่ง ตะเซะเพื่อเป็นแนวทำกิจกรรมส่งเสริมอาชีพ ฝ่ามัตย้อมจากสีธรรมชาติเป็นต้น

#### 5. กรณีศึกษา: กองทุนสัจจะวันละ 1 บาท เพื่อทำสวัสดิการภาคประชาชน

เป็นโครงการสร้างและพัฒนาเครือข่ายสัจจะวันละ 1 บาท เพื่อทำสวัสดิการ ภาคประชาชน จังหวัดสงขลา เพื่อปรับกระบวนการทัศน์และสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมใน นโยบายสาธารณะของภาคประชาชน ภาควิชาการและภาคการเมือง ในกิจกรรมการขับเคลื่อน โครงการสัจจะวันละ 1 บาท เพื่อทำสวัสดิการภาคประชาชน ความรู้เรื่องฐานคิดสัจจะวันละ 1 บาท เป็นแนวคิดที่ให้กลุ่มสมาชิกลดรายจ่ายวันละ 1 บาท จากการที่นักวิจัยเข้าไปให้ ความรู้เรื่องกองทุนสัจจะวันละ 1 บาท ในพื้นที่ตำบลโดยรอบทะเลสาบสงขลา โดยใช้ฐาน เครือข่ายจากกลุ่มออมทรัพย์หมู่บ้าน

การขับเคลื่อนระดับตำบลสามารถพัฒนากลุ่มไปได้ด้วยดีมีจำนวนสมาชิกกลุ่มระดับตำบลเกิดขึ้น 64 กลุ่ม จำนวนสมาชิกทั้งหมด 45,248 คน มีจำนวนเงินกองทุนภายหลังการจัดสวัสดิการ 15,959,693 บาท ระดับจังหวัดมีการดำเนินกิจกรรมการสร้างเครือข่ายของโครงการ โดยจัดประชุมกลุ่มเครือข่ายกองทุนสัจจะวันละ 1 บาท ทุกวันที่ 16 ของเดือน เริ่มครั้งที่ 1 ตั้งแต่วันที่ 16 มกราคม 2548 จนถึงปัจจุบัน ที่มูลนิธิ ดร.ครูชบ - ปราณี ยอดแก้ว เป็นการประชุมที่ก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันหลายฝ่ายในพื้นที่ ทั้งฝ่ายชาวบ้าน เช่น สมาชิกในกลุ่ม ผู้นำกลุ่มระดับตำบล ฝ่ายนักการเมืองท้องถิ่น (อบต., เทศบาล ฯลฯ) ฝ่ายนักวิชาการมหาวิทยาลัย และฝ่ายมูลนิธิ ดร.ครูชบ-ปราณี ยอดแก้ว ได้มีการประสานโดยตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ตั้งแต่ช่วงก่อนดำเนินโครงการฯ เพื่อผลักดันให้แนวคิดสัจจะกองทุนสัจจะวันละ 1 บาท เป็นแผนยุทธศาสตร์จังหวัด

จังหวัดสงขลาเห็นชอบแนวคิดเกี่ยวกับกองทุนสัจจะวันละ 1 บาท เพื่อทำสวัสดิการภาคประชาชน เนื่องจากเป็นโครงการที่เป็นหลักประกันให้ประชาชน ชุมชน เพื่อเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีและช่วยให้ชุมชนเข้มแข็ง โดยการมีส่วนร่วมเพื่อการเรียนรู้ร่วมกัน จึงมีความเห็นพ้องต้องกันของทุกภาคส่วนราชการในจังหวัดสงขลาที่จะขับเคลื่อน "โครงการสัจจะวันละ 1 บาท เพื่อทำสวัสดิการภาคประชาชน" เป็นนโยบายภาคใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสงขลาให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ โดยมีคำสั่งจังหวัดสงขลา ที่ 223/2548 ลงวันที่ 19 เดือนมกราคม พ.ศ. 2548 และคำสั่งที่ 616/2548 เดือนมีนาคม พ.ศ. 2548 แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินงานกองทุนสัจจะวันละ 1 บาท เพื่อทำสวัสดิการภาคประชาชน จังหวัดสงขลา ประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ประสานกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา (อบจ.สงขลา) และได้เข้าร่วมการดำเนินโครงการ โดยเสนอให้ทุนสนับสนุนตำบลละ 100,000 บาท นำร่อง 50 เกิดเครือข่ายและเกิดภาคีร่วมอื่นๆ เช่น กลุ่มการศึกษานอกโรงเรียน กลุ่มพัฒนาการจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และกระทรวงการคลัง ซึ่งได้เข้ามาร่วมเรียนรู้ในโครงการกองทุนสัจจะ

## 6. ทิศทางการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายในการเมืองไทย

จากนโยบายรัฐบาลที่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคน จริยธรรม ความรู้และความสุขมากขึ้น คำนึงถึงความเป็นธรรม สวัสดิการภาคประชาชนและบริการทางสังคมที่จำเป็นอย่างทั่วถึง สภาพัฒน์ฯ จะใช้ดัชนีชี้วัดความสุขร่วมกันในสังคมไทยต้นปี 2550 ซึ่งประกอบ

ด้วยตัวแปร 5 เรื่องคือ คน ครอบครัว สภาพแวดล้อม ชรรมาภิบาลและสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยเน้นค่านิยมในสังคมและความมีมนุษยธรรม

ทิศทางการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายในการเมืองไทยที่ให้ความสำคัญต่อมิติสังคม คุณธรรม ความรู้และบริบทของชุมชนเป็นการสร้างชุมชนเข้มแข็งและสังคมคุณธรรมซึ่งเป็นฐานการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ดีและการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ดี การพัฒนาประชาธิปไตยจะไม่เกิดขึ้นจากสังคมชนชั้นกลางที่มีความรู้แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้นแต่จะเกิดขึ้นจากสังคมที่มีคุณธรรมและความรู้เป็นพื้นฐาน

## 7. จริยธรรมกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ

จาก แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะคือ เป็นการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐบาลการตัดสินใจดำเนินการของรัฐบาล, การจัดสรรทรัพยากรทั้งหมดในเกิดประโยชน์ต่อประชาชน นโยบายสาธารณะต้องมองถึงขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดหรือไม่ ดังมีคำกล่าวที่ว่า "ถ้าไม่มีนโยบาย ก็ไม่มีการบริหาร และถ้าบริหารไม่คืนนโยบายนั้นก็ว่างเปล่าไม่มีความหมาย"

นโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาลรวมทั้งข้อกำหนดและระเบียบในการควบคุมและกำกับการดำเนินกิจกรรมของปัจเจกบุคคลและนิติบุคคลทั้งหมด ตลอดจนระเบียบในการควบคุมและกำกับการดำเนินกิจกรรมของปัจเจกบุคคลและนิติบุคคลทั้งหมด ตลอดจนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ นโยบายสาธารณะยังหมายรวมถึงการเฉลิมฉลองของรัฐพิธีต่างๆ นอกจากนโยบายสาธารณะจะครอบคลุมกิจกรรมภายในประเทศทั้งหมดแล้ว ยังครอบคลุมกิจกรรมต่างประเทศทั้งหมดอีกด้วย

### 7.1 จริยธรรมในกระบวนการนโยบายของรัฐบาล

นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตร และกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส โดยสิ่งที่รัฐเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ อาจส่งผลกระทบต่อทั้งทางบวกและทางลบ นโยบายสาธารณะ คือ ชุดของข้อเสนอของการกระทำซึ่งมีองค์ประกอบหลายประการ ได้แก่ ผู้กระทำหรือชุดของผู้กระทำที่จะต้องรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องของสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายชัดเจนว่าสิ่งใดที่จะต้องกระทำให้สำเร็จ มิใช่สิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่ตั้งใจจะกระทำหรือเสนอให้กระทำเท่านั้น

องค์ประกอบของความหมายนโยบายสาธารณะ เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการและประมุขของประเทศ กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผน ระบบและกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมากกิจกรรมของรัฐเป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนาหรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น กิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคม ทั้งปัญหาความขัดแย้งหรือความร่วมมือของประชาชน เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และเป็นชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบมิใช่การตัดสินใจแบบเอกเทศ เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ อาจก่อให้เกิดผลทั้งทางบวก และทางลบต่อสังคมและเป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย

## 7.2 สภาพแวดล้อมเชิงนโยบาย

ปัจจัยและองค์ประกอบของนโยบายปัจจัยที่ใช้พิจารณาเพื่อการกำหนดนโยบาย ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐาน ประกอบด้วย ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ เป็นปัจจัยอันดับหนึ่งเสมอสำหรับผลประโยชน์จะเน้นผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญสำหรับนโยบายสาธารณะ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้กำหนดนโยบาย มองว่าใครคือผู้กำหนดนโยบายมีความรู้ความสามารถและเหตุผลในเรื่องนั้นมากน้อยแค่ไหน จะมองว่ากลุ่มของผู้นำจะมีอิทธิมากในการกำหนดนโยบาย ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลเอกสารต่างๆ ถือว่าเป็นข้อมูลสำคัญ สถิติข้อมูลต่างๆ ที่ใช้ประกอบการตัดสินใจในกำหนดนโยบายสาธารณะจะมาจากข้อมูลเอกสาร (ทั้งปฐมภูมิและทุติยภูมิ) ปัจจัยที่เป็นสภาพแวดล้อมมีอิทธิพล มีปฏิสัมพันธ์ต่อการทำงานและองค์การและการทำงานและองค์การ

ปัจจัยทางการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมือง การเมืองจะเป็นแหล่งสนับสนุนและได้รับผลกระทบจากนโยบาย มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย ดำรงในแง่ของวัฒนธรรมทางการเมืองแล้วจะขึ้นอยู่กับค่านิยมของคนในสังคมที่มีต่อการเมืองอย่างไร เช่นการชูประเด็นหาเสียงของพรรคการเมืองเพื่อให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งเป็นตัวสะท้อนในการกำหนดนโยบาย ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ภาวะเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนดความต้องการของประชาชน การดำเนินนโยบายของรัฐบาลก็ต้องเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจให้กับประชาชน ปัจจัยทางสังคม ปัจจัยทางสังคมจะมีมาก เช่น ค่านิยม วัฒนธรรม ครอบครัว จำนวนประชากร เช่นถ้ามีประชากรในวัยเด็กมาก นโยบายสาธารณะก็จะออกไปทางการจัดการศึกษา หรือคนชรา มากก็จะมีนโยบายสงเคราะห์คนชรา เป็นต้น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์ เป็นตัวสะท้อนในการแก้ไขปัญหาในอดีต เป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบาย ปัจจัยทางด้านเทคโนโลยี มีความสำคัญในการกำหนดนโยบายในสังคมปัจจุบัน

### 7.3 จริยธรรมทางการเมือง

จริยธรรมหมายถึงหลักในการควบคุมระบบค่านิยมของบุคคลให้ดำเนินไปตามแนวทางที่ถูกต้องตามมาตรฐานของสังคม หลักจริยธรรมกำหนดมาจากมาตรฐานของสังคมเช่นความดีงาม ความซื่อสัตย์ ความถูกต้องยึดเป็นวิถีปฏิบัติในสังคม จริยธรรมในสังคมไทยมีมาจากหลักธรรมในพุทธศาสนาเป็นหัวใจของการปกครองบ้านเมืองและในขณะเดียวกันเป็นหลักยึดถือปฏิบัติของประชาชนชาวไทย

องค์กรธุรกิจมีหลักจริยธรรมซึ่งยึดถือเป็นมาตรฐานควบคุมพฤติกรรมในการบริหารงาน องค์กรราชการก็มีหลักจริยธรรมเพื่อควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการ ในการบริหารราชการแผ่นดิน หลักจริยธรรมทางธุรกิจและหลักจริยธรรมข้าราชการอาจไม่เหมือนกันแต่ควรจะพัฒนามาจากหลักปรัชญาทางด้านคุณธรรมทางการเมืองที่คล้ายคลึงกันหรือเหมือนกัน

ในการบริหารองค์กรธุรกิจ ค่านิยมที่สำคัญเช่น คุณภาพ ประสิทธิภาพ ถ้าไร ความพึงพอใจของลูกค้าเป็นค่านิยมขององค์กรที่สร้างขึ้นมากเพื่อการแข่งขัน ค่านิยมเหล่านี้ได้พัฒนาเป็นกรอบในการควบคุมพฤติกรรมในการบริหารองค์กร เช่นลูกค้าสามารถอ้างได้ตลอดเวลาว่าสินค้าที่ซื้อเพื่อการบริโภคมีคุณภาพตามโฆษณา และสามารถนำสินค้ามาต่อรองแลกเปลี่ยนได้หากสินค้าที่บริโภคไม่เป็นไปตามที่บริษัทได้อ้างไว้

องค์กรธุรกิจตั้งเป้าหมายในการผลิตสินค้าคุณภาพเพื่อสร้างกำไรสูงสุดให้แก่  
องค์กร กำไรจึงเป็นค่านิยมตัวหนึ่งของการบริหารธุรกิจ และอาจพัฒนาเป็นจริยธรรมในการ  
บริหารธุรกิจที่เน้นการสร้างกำไรสูงสุด กำไรนี้ก็นำมาสร้างและลงทุนเพื่อผลิตสินค้าตัวใหม่  
ที่มีคุณภาพเพื่อสร้างกำไรต่อไป

ในเชิงเปรียบเทียบจริยธรรมของข้าราชการหมายถึงมาตรฐานทางคุณธรรมที่  
ข้าราชการนำไปปฏิบัติ มาตรฐานนี้อาจหมายถึงความซื่อสัตย์ การให้บริการเพื่อประโยชน์  
สาธารณะ การทำงานอย่างมีประสิทธิภาพตลอดเวลาเพื่อให้บริการประชาชน

ประสิทธิภาพเป็นค่านิยมที่นักบริหารทั่วไปวางไว้เป็นหลักในการบริหารองค์กร  
การทำงานให้ได้ประสิทธิภาพหมายถึงการบริหารที่ใช้ต้นทุนในการบริหารต่ำกว่าผลลัพธ์  
หรือผลกำไรที่องค์กรได้รับ หลักประสิทธิภาพจึงเป็นมาตรฐานในการทำงานขององค์กรและ  
บุคลากร

#### 7.4 ความรับผิดชอบทางนโยบายของธุรกิจ

นักธุรกิจกับความรับผิดชอบต่อสังคมคือเนื้อหาที่พัฒนาโดยนัก  
วิชาการและใช้สอนในวิชาการบริหารทุกระดับเพื่อกระตุ้นสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญ  
ของหลักจริยธรรมในการบริหารองค์กร (Corporate Social Responsibility) นักธุรกิจที่ตก  
ดวงผลกำไรจากสังคมและสิ่งแวดล้อมมีความจำเป็นต้องคืนผลกำไรส่วนหนึ่งให้แก่สังคม  
การคืนผลกำไรสู่สังคมส่วนใหญ่ออกในรูปของการเข้าร่วมในกิจการสาธารณะกุศลที่รัฐบาล  
เป็นผู้ดำเนินการทั้งการบริจาคทรัพย์สินและการบริจาคเงิน ตัวอย่างที่เห็นเช่นการทำ  
กิจกรรมบริหารทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม การให้ทุนการศึกษาแก่เด็กและเยาวชน การ  
บริจาคผ้าห่มกันหนาว เสื้อผ้า การปลูกป่าเพื่อสิ่งแวดล้อม

นักธุรกิจรุ่นเก่ามักจะมีความเห็นว่าความรับผิดชอบต่อสังคมคือการผลิตและ  
ขายสินค้าให้ผู้บริโภคและมีกำไรก็เพียงพอ คนเหล่านั้นจะไม่เข้าใจความหมายของความ  
รับผิดชอบต่อสังคมของนักธุรกิจ เป็นพ่อค้าที่ขาดหลักจริยธรรม ไม่สนใจผลกระทบของตัว  
สินค้าที่มีต่อผู้บริโภค ความคิดแบบนี้ทำให้ผู้ขายไม่รับผิดชอบต่อธุรกิจที่ดำเนินการ เมื่อ  
สินค้าขายไปแล้วความสัมพันธ์สิ้นสุด ผลกระทบเป็นเรื่องของลูกค้าที่ต้องรับผิดชอบต่อไม่ใช่  
ผู้ขาย แนวคิดการบริหารธุรกิจประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นระบบครอบครัว ถ้าแก่บริหารซึ่งนับ  
วันจะหมดไปจากสังคมถ้าหากไม่มีการปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม



ความไม่รับผิดชอบในการบริหารธุรกิจในสังคมปัจจุบันยังมองเห็นได้มากมาย ในทุกธุรกิจในรูปแบบการลดต้นทุนในการผลิตสินค้า เพื่อตั้งราคาขายให้ได้เปรียบคู่แข่ง การลดต้นทุนในการผลิตสินค้าหมายถึงการลดคุณภาพของตัวสินค้าเพราะการลดต้นทุนการผลิตส่วนใหญ่คือการลดส่วนประกอบของตัวสินค้าให้น้อยลงหรือใช้ผลิตภัณฑ์ตัวอื่นที่ด้อยคุณภาพมาแทนด้วยราคาที่ต่ำกว่า

ฯพณฯ อานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรีได้กล่าวในวาระปาฐกถาพิเศษ ในการประชุมประจำปี สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2539 โดยสรุปว่านักธุรกิจควรมีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม การปฏิรูปแนวคิดและจริยธรรมของประชาชนและชนชั้นนำในสังคมเป็นเรื่องสำคัญที่สุดเพราะคนเหล่านั้นจะเป็นผู้นำด้านจริยธรรมในทุกส่วนที่บริหาร เช่นนักธุรกิจควรทำหน้าที่ในด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เพราะเป็นวิธีการที่แสดงจิตสำนึกต่อสังคมที่อาศัย และส่งผลต่อการสร้างภาพลักษณ์ของธุรกิจด้วย

ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรบริหารเห็นชัดมากขึ้นจากแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลการบริหารธุรกิจภายใต้หลักธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดทางด้านจริยธรรมที่ได้พัฒนาจากจุดเล็กๆ ไปสู่ระดับสาธารณะในสังคมไทย หลักสำคัญของธรรมาภิบาลคือ ความรับผิดชอบต่อการบริหาร การมีส่วนร่วม มีการคาดการณ์ได้ มีความโปร่งใส โดยหลักทั้งสี่ประการต้องเชื่อมโยงประสานซึ่งกันและกัน หลักเหล่านี้ได้มีการนำไปเผยแพร่เพื่อการปฏิบัติในทั้งระบบธุรกิจและระบบราชการ

องค์กรที่ยึดหลักธรรมาภิบาลสังเกตได้จากการที่องค์กรมีหลักการควบคุมจริยธรรมในการบริหาร (Code of Ethics) เป็นกลไกควบคุมพฤติกรรมกรรมการบริหารองค์กร ข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย ข้าราชการการเมือง ข้าราชการทุกหน่วยในกระทรวง ทบวงกรมล้วนมีหลักการควบคุมจริยธรรมประจำหน่วยงาน หลักจริยธรรมเหล่านั้นส่วนใหญ่ประกอบด้วยหลักปฏิบัติที่ดีในการรับใช้สังคมและประชาชน เป็นมาตรฐานที่ประชาชนจะสามารถใช้เพื่อตรวจสอบคุณธรรมในการบริหารของนักบริหารได้

กรณีศึกษาการต่อสู้ของคุณอุษา โรจนพงษ์เกษมและคุณบังเอิญ เจริญลักษณ์ ที่เรียกร้องสิทธิที่ควรจะได้รับในแง่ของความรับผิดชอบต่อจริยธรรมจากกรณีเคล้งสินค้า ระเบิดเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2534 ในวันที่ เดือนตุลาคม พ.ศ. 2544 ศาลได้ตัดสินคดีประวัติศาสตร์ให้เธอได้รับชัยชนะในคดีฟ้องเรียกเงินชดเชยจากการทำเรือแห่งประเทศไทย การได้

รับชัยชนะในคดีผลกระทบของสิ่งแวดล้อมเป็นกรณีที่เกิดขึ้นได้ยากมาก แต่วันนี้ศาลยุติธรรม  
ได้มีบรรทัดฐานแห่งความชอบธรรมเพื่อให้ผู้บริหารได้ตระหนักถึงจริยธรรมและความรับผิดชอบ  
ชอบต่อสังคมมากขึ้น

มาตรฐานทางจริยธรรมจึงขึ้นกับสภาพทางสังคมและวัฒนธรรมของประเทศ  
หมายความว่าประเทศที่ประชาชนมีวัฒนธรรมการเมืองการบริหารที่ทันสมัย มีสังคมที่เป็น  
ประชาธิปไตย วิธีชีวิตของประชาชนจะอยู่ภายใต้หลักกฎหมายและศีลธรรม หลักการควบคุม  
ทางจริยธรรมทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในสังคมแบบนั้น เช่นนักการเมืองอเมริกันจะ  
ต้องมีคุณสมบัติที่ดี ไม่มีสิ่งมัวหมองจึงจะได้รับเลือกตั้ง นักการเมืองเหล่านี้เมื่อกระทำสิ่งที่  
ผิดศีลธรรมและจรรยาบรรณจะแสดงความรับผิดชอบโดยการลาออกจากตำแหน่งทันทีโดย  
ไม่ต้องให้สาธารณชนดักเตือน ซึ่งพฤติกรรมการบริหารแบบนี้จะพบน้อยมากในหมู่นักบริหาร  
ของประเทศที่กำลังพัฒนา

ข้าราชการและนักการเมืองไทยมีหลักจรรยาบรรณเป็นเครื่องมือในการควบคุม  
พฤติกรรมบริหารงานนโยบายของรัฐ หลักการเหล่านี้คือสิ่งที่องค์กรมีความเห็นร่วมกัน  
และบัญญัติขึ้นมาเป็นบรรทัดฐาน สำนักงาน ก.พ. มีมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม  
ประกอบด้วย

- 1) กล้ายืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง
- 2) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อตรง
- 3) มีความมุ่งมั่นในผลสำเร็จของงาน
- 4) ยึดมั่นในระบบคุณธรรม
- 5) ดำรงชีวิตอย่างเหมาะสม
- 6) รักษาชื่อเสียงของสถาบัน

มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการการเมือง

- 1) การจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์
- 2) การเป็นพลเมืองดี เคารพปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด
- 3) ปฏิบัติตนในกรอบจริยธรรม คุณธรรมและศีลธรรมทั้งส่วนตัวและสาธารณะ
- 4) ไม่ใช่ตำแหน่งเป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้สำหรับตนเอง

หรือผู้อื่น

- 5) ไม่คบหาหรือสนับสนุนผู้ประพฤติผิดกฎหมาย
- 6) ต้องแสดงความรับผิดชอบเมื่อปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง

## 7.5 บทบาทภาคธุรกิจกับการมีส่วนร่วมเชิงนโยบาย

ศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี ผู้นำเชิงนโยบายและคุณธรรมของสังคมไทยคนหนึ่งได้วิเคราะห์บทบาทของภาคธุรกิจกับการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของประเทศโดยเฉพาะความยากจน ว่า ภาคธุรกิจต้องเข้าร่วมสังฆกรรมอย่างเต็มตัว โดยการนำศักยภาพสูงสุดที่มีอยู่คือ จุดแข็งในด้านการจัดการมาฝ่าโครงสร้างปัญหาความยากจนของประเทศ เพื่อปลดทุกข์ของคนทั้งแผ่นดิน

ยุทธศาสตร์การแก้จน 4 ประการที่ทำให้หายจนสำเร็จได้ ศ.นพ.ประเวศ วะสี กล่าวไว้ว่า ปัญหาความยากจนนั้นเป็นเรื่องยากมากที่จะทำการแก้ได้ เพราะเป็นปัญหาเรื้อรังและเชื่อมโยงกับปัญหาอื่นๆ ไปหมดไม่ว่าจะเป็นเรื่องฐานทรัพยากรปัญหา ยาเสพติดเรื่องโรคเอดส์ต่างๆ แต่ที่เราจะไม่แก้ก็ไม่ได้ ที่สำคัญเราต้องเปลี่ยนแนวคิดที่ว่าความยากจนไม่ใช่เรื่องของคนจน แต่ความจนเกิดจากความยากจนปัญหาทางโครงสร้างที่ซับซ้อนมาก ถ้าหากเราเริ่มจากตรงนี้ได้ก็จะเริ่มคลี่คลายไปสู่การแก้ความยากจนได้

"ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งรัฐบาลชุดนี้ผมบอกว่า นายกรัฐมนตรีคนต่อไปควรจะประกาศว่าความยากจนเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง เพื่อตั้งทิวทัศน์ให้มันถูกต้องแล้วก็ทำต่อว่าโครงสร้างที่ว่ามีอะไรบ้าง จะคลี่คลายมันออกมาอย่างไร พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก็ได้รับเลือกตั้งและเป็นนายกฯ และได้ประกาศว่าความยากจนเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างแต่ก็ไม่ได้ทำอะไรต่อ" ศ.นพ.ประเวศ กล่าว

ศ.นพ.ประเวศ กล่าวถึงบทบาทของภาคธุรกิจ-อุตสาหกรรม-บริการต่อการแก้ปัญหาความยากจนนั้น ถือว่าเป็นภาคที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากเนื่องจากจุดเด่นของภาคธุรกิจมีมากที่สุดในทุกภาคต่างๆ คือเรื่องการจัดการความรู้ ซึ่งการจัดการความรู้เป็นปัญหาเรื่องใหญ่ของประเทศที่จัดการความรู้ไม่เป็น ไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยหรือข้าราชการรวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนหรือ NGO แต่ภาคธุรกิจต้องจัดการความรู้อยู่ตลอดเวลา เพราะนั่นหมายถึงเพื่อความอยู่รอดและมีกำไร

ดังนั้นภาคธุรกิจต้องเข้ามาร่วมแก้ปัญหาความยากจนเต็มที่ เข้ามามองปัญหาที่ซับซ้อนเชิงโครงสร้างตรงนี้ แล้วพยายามคลี่ออกมาแล้วทำการจัดการดูตรงนี้ได้ ดูให้ครบว่ามีอะไรบ้างแล้วจะทำให้มองเห็นปัญหา ทำให้แก้ไขได้ไม่จำเป็นเป็นการเชื่อมโยงองค์ความรู้นี้เป็นจุดแข็งและศักยภาพของตนเองทั้งด้านการแปรรูป การตลาดและการส่งเข้าไปช่วยเหลือเกื้อหนุนร่วมทุนกับชุมชน

นอกจากนี้ ศ.นพ.ประเวศได้กล่าวตอกย้ำถึงหลัก 4 ประการที่ทำให้หายจนว่า จะสามารถนำพาประเทศพ้นจากวิกฤติปัญหาและความยากจนได้ ซึ่งประกอบด้วย

ประการที่ 1 การสร้างองค์กรชุมชนและวิสาหกิจชุมชนให้เข้มแข็ง ทุกชุมชนทั่วประเทศจะหายจน ทั้งนี้ชุมชนเข้มแข็งจะทำให้ชุมชนสามารถเผชิญกับความเปลี่ยนแปลง และรักษาคุณภาพของตนเองไว้ได้

ประการที่ 2 คือสิทธิชุมชนในการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน และสิทธิในการทำมาหากิน เรื่องการใช้ทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน สามารถแก้ความยากจนได้ ในครั้งโบราณชาวบ้านที่เกิดมาก็มีทรัพยากรแล้ว ที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำสำหรับทำกิน เมื่อทำกิน มันก็ไม่จน ปัจจุบันก็ปรากฏว่าเกิดการจัดการการใช้อย่างไม่เป็นธรรม จะนำไปสู่ความ รุนแรงของบ้านเมือง

ประการที่ 3 เชื่อมโยงเศรษฐกิจชุมชนกับเศรษฐกิจมหภาคอย่างเกื้อกูลกัน หากทำได้จะทำให้สามารถแก้ปัญหาทุกภาคส่วนไปพร้อมกันได้หมด แต่เราไม่คิดแบบ สุดโต่งว่าเราจะเอาแต่เศรษฐกิจมหภาค หรือเศรษฐกิจชุมชนอย่างหนึ่งอย่างใดแต่ฝ่ายเดียว ต้องคิดทั้งสองอย่างเข้ามาเชื่อมกัน อย่างชุมชนก็เกื้อกูลอุตสาหกรรมได้ ขณะเดียวกันภาค ธุรกิจอุตสาหกรรมก็ช่วยให้ ชุมชนเข้มแข็ง เชื่อมความรู้กับสินค้าชุมชนในตำนานนี้ ทั้งการแปรรูป ส่งออก เพื่อส่งดีตลาดโลกให้ได้ หากทำได้จะหายจนกันทั้งประเทศ

ประการที่ 4 ป้องกันการเอาเปรียบจากต่างชาติ เราหนีโลกาภิวัตน์ไม่ได้ แต่ เราต้องสัมพันธ์กับโลกาภิวัตน์อย่างได้ดุล ไม่ใช่สัมพันธ์แล้วเราเสียดุล ซึ่งปัจจุบันต่างชาติ เขารุกมาเพื่อทรัพยากรทุกอย่างในประเทศเราแล้ว รวมถึงเรื่องพลังงานซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่

ศ.นพ.ประเวศกล่าว "การแก้ปัญหาความยากจนหากแยกกันมันคงยากและ ไม่มีใครทำได้ แต่ถ้าวรุมตัวร่วมคิดร่วมทำ น่าจะทำได้ การจะรวมตัวได้ต้องนำธรรมะเข้า มายึด เมื่อมีความทุกข์ให้กอดคอกันไว้เพื่อเรียนรู้ร่วมกัน หากทำอย่างนี้ให้เวลากับประเทศ ชัก 10 ปี ไทยจะหลุดพ้นจากวิกฤติปัญหา "(ประเวศ วะสี, ผู้จัดการรายวัน 15 สิงหาคม 2547)

#### 7.6 การบริหารธุรกิจภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมือง

สภาพแวดล้อมทางการเมืองที่องค์กรธุรกิจต้องเผชิญคือนโยบายสาธารณะที่ กำหนดโดยกระบวนการทางการเมือง นักการเมืองและบริหารโดยข้าราชการประจำ สภาพแวดล้อมทางการเมืองเป็นสภาพแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อธุรกิจอย่างสำคัญ ในช่วง พ.ศ. 2534 มีการปฏิวัติโดยทหารและแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีพลเรือนชื่อ ๔พณฯ อานันท์ ปันยารชุน

ซึ่งเป็นอดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศ และมีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดประเทศแบบเสรีในประเทศไทย ส่งผลกระทบที่เห็นชัดเจนคือบทบาททางเศรษฐกิจของบริษัทระหว่างประเทศต่อการครอบงำเศรษฐกิจประเทศไทย

ฯพณฯ อานันท์ ปันยารชุนกล่าวว่า "การล่มสลายของประเทศในลัทธิสังคมนิยมในยุโรป นำโดยสหภาพโซเวียตและประเทศบริวารในยุโรปตะวันออก เป็นจุดอธิบายความล้มเหลวของลัทธิสังคมนิยมและในอนาคตที่ประเทศจะเปลี่ยนนโยบายการบริหารที่เป็นนโยบายเปิดทั้งการเมืองและเศรษฐกิจ นำระบบ Market economy มาใช้ เช่นการแข่งขัน การไม่ผูกขาดทางการค้าแต่ผู้เดียว การลดกฎเกณฑ์ เช่นแก๊วะเบียบ กฎหมายเพื่อเปิดประเทศ การที่รัฐบาลไม่เข้าไปทำธุรกิจด้วยตนเอง... ธุรกิจของประเทศไทยต้องเปลี่ยนตามกระแสโลกและผลิตสินค้าที่มีการแข่งขันที่ได้เปรียบ โดยรัฐบาลต้องมีนโยบายรองรับธุรกิจใหม่ ปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบภาษี โครงสร้างอุตสาหกรรม ระบบภาษีขาเข้าของสินค้าและวัตถุดิบในการผลิต..." (อานันท์, "ทิศทางเศรษฐกิจไทยในยุคโลกาภิวัตน์", 2542 : 76-82)

ในสมัยรัฐบาล ฯพณฯ ชวน หลีกภัยต่อมาประเทศไทยเข้าสู่การสร้างพันธมิตรทางเศรษฐกิจภายใต้มาตรฐานและการควบคุมโดย IMF ซึ่งผลพวงครั้งนั้นส่งผลกระทบมากมายต่อกระบวนการการพัฒนาเศรษฐกิจภายในของประเทศ การล้มละลายทางเศรษฐกิจของสถาบันทางการเงินภายในประเทศเป็นสัญญาณที่อธิบายผลกระทบของนโยบายการบริหารเศรษฐกิจของรัฐบาล หนี้สาธารณะและภาระหนี้สินที่เป็นภาระของรัฐบาลต้องรับผิดชอบจะผูกมัดประชาชนคนไทยจนหวังว่าภาระเหล่านั้นจะหมดไป

สภาพแวดล้อมทางการเมือง ส่งผลในเชิงบวกต่อธุรกิจในรูปแบบของการสนับสนุนในการออกนโยบายหรือกฎหมายเพื่อให้ธุรกิจได้เปรียบในการแข่งขันหรือเพื่อสร้างความชอบธรรมให้ธุรกิจภายใน กฎหมายหรือแนวนโยบายของรัฐมีผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจ เช่นการออกกฎหมายคุ้มครองการทำธุรกิจเพื่อป้องกันมิให้บริษัทต่างชาติที่มีเงินมากกว่ามีอิทธิพลมากกว่า เข้ามาครอบงำการบริหารงานในประเทศ กฎหมายบางฉบับห้ามมิให้นายทุนข้ามชาติเข้ามาผูกขาดการทำธุรกิจภายในประเทศเพื่อเปิดโอกาสให้นักธุรกิจไทยได้เป็นเจ้าของธุรกิจมากขึ้นและมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจไทย

### 7.7 ธุรกิจกับการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จากการสำรวจนักธุรกิจระดับบริหารในสหรัฐอเมริกาในเรื่องการรักษาสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ ร้อยละ 92 ของประธานบริษัทและกรรมการบริหารเห็นว่านโยบายสิ่ง

แวดล้อมถือเป็นนโยบายสำคัญหนึ่งในสามนโยบายการบริหารหลักขององค์กร ร้อยละ 85 ได้นำการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งของกลยุทธ์บริหารองค์กร แต่มีเพียง 37 เปอร์เซ็นต์ของนักบริหารเหล่านั้นที่ทำได้สำเร็จตามนโยบาย

การบริหารธุรกิจเพื่อสิ่งแวดล้อมจึงเป็นแนวคิดที่ดีแต่ยากต่อการนำไปปฏิบัติ เพราะนักธุรกิจส่วนใหญ่ไม่สามารถดำเนินนโยบายทั้งสองอย่างให้สมดุลไปด้วยกันได้ เหตุผลคือการทำธุรกิจจะคำนึงถึงผลกำไรสูงสุดเป็นอันดับแรก ซึ่งการวางกลยุทธ์เพื่อให้ได้กำไรสูงสุดส่วนใหญ่จะขัดต่อหลักการรักษาสภาพแวดล้อมเพราะ การสร้างกำไรสูงสุดต้องมีผลิตภัณฑ์ที่ต้นทุนต่ำ การทำต้นทุนให้ต่ำส่งผลกระทบต่อต้นทุนการรักษาสิ่งแวดล้อมที่องค์กรจำเป็นต้องจ่าย ดังนั้นองค์กรส่วนใหญ่จะไม่ลงทุนด้านสิ่งแวดล้อมเพราะทำให้ต้นทุนการผลิตสูง

นักธุรกิจจะมองสิ่งแวดล้อมว่าเป็นประเด็นที่ต้องเลือกข้างใดข้างหนึ่งระหว่างการทำธุรกิจเพื่อสร้างผลกำไรสูงสุดหรือธุรกิจเพื่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ผลลัพธ์จึงมีทั้งผู้ชนะและผู้แพ้ในขณะเดียวกัน โรงงานอุตสาหกรรมในประเทศไทยเป็นตัวอย่างที่ดีของการผลิตเพื่อกำไรสูงสุด โดยเลือกข้างบริษัทมากกว่าสังคมและสิ่งแวดล้อม ปัญหามลพิษจากภาคอุตสาหกรรมจึงเป็นปัญหาใหญ่ของรัฐบาลทุกสมัย เมื่อโรงงานทำการผลิต ของเสียที่เกิดจากการผลิตไม่ได้มีการบำบัดตามหลักวิชาที่ถูกต้องทำให้ของเสียเหล่านั้นยังเป็นพิษต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม

ปัญหาสิ่งแวดล้อมกลายเป็นประเด็นนโยบายหลักในสังคมปัจจุบัน เนื่องจากประเทศที่พัฒนามาก่อนได้วางนโยบายสิ่งแวดล้อมเชิงการค้าเพื่อควบคุมคุณภาพและวางมาตรฐานของผลิตภัณฑ์จากประเทศที่พัฒนาที่หลัง โดยไม่ได้คำนึงว่าประเทศเหล่านั้นมีความพร้อมในการดำเนินการหรือไม่ นอกจากนั้นประเทศที่พัฒนาแล้วยังส่งออกมลพิษในรูปของขยะอุตสาหกรรมไปยังประเทศที่กำลังพัฒนามีให้เห็นมากมาย ในประเทศไทยคลองเตยเคยเก็บกากอุตสาหกรรมที่ส่งมาจากต่างประเทศไว้และเป็นปัญหาระดับนโยบายของรัฐบาล

ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่ต้องคิดในระดับโลกและนำไปปฏิบัติในท้องถิ่น นักธุรกิจต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมโดยการตั้งงบประมาณส่วนหนึ่งในการกำจัดสารพิษจากการผลิตไม่ให้ส่งผลร้ายต่อสิ่งแวดล้อม หากนักธุรกิจไม่มีวิสัยทัศน์ในด้านนี้ สังคมจะกลายเป็นสังคมอันตราย ประชาชนอาศัยอยู่ภายใต้ความเสี่ยงจากผลกระทบของมลพิษต่างๆ

ไม่ว่าจะเป็นน้ำเสียอากาศเป็นพิษฝนกรดมลพิษจากสารกัมมันตภาพรังสี หรือสารพิษที่มา  
กับการบริโภคเช่น ผักผลไม้ที่ใช้อย่างไม่เหมาะสม การผลิตอาหารที่มีสารปนเปื้อน อาหารที่ผลิต  
จากวัตถุดิบที่ไม่มีคุณภาพ เป็นต้น

นักธุรกิจรุ่นใหม่ที่มีการศึกษาสูงมีแนวคิดใหม่ที่เรียกว่าการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจแบบยั่งยืน ซึ่งเน้นการทำธุรกิจที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมและรักษาคุณภาพ  
ชีวิตของมนุษย์ในสังคม การบริหารจะเน้นการลดผลกระทบเชิงลบของการผลิตต่อสิ่งแวดล้อม  
เช่นการประหยัดการใช้พลังงาน ทรัพยากร เทคโนโลยีที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม ผลิตภัณฑ์ที่  
เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การออกแบบผลิตภัณฑ์ใหม่เพื่อสิ่งแวดล้อมเช่นการสร้างผลิตภัณฑ์  
ที่ง่ายต่อการนำมาใช้ใหม่ ในประเทศเยอรมันมี กฎหมายที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมรถยนต์ที่  
เรียกว่า "กฎหมายส่งกลับที่เต็ม" (Take Back Law) ที่บังคับให้อุตสาหกรรมรถยนต์รับผิดชอบ  
ในชั้นส่วนที่ประกอบเป็นการผลิตรถยนต์ ตั้งแต่กระบวนการผลิตจนกระทั่งกระบวนการ  
นำของเสียคือซากรถยนต์กลับคืน

บทบาทของรัฐมีสำคัญในการดูแลการบริหารธุรกิจให้เป็นไปตามข้อบังคับ  
ของกฎหมายสิ่งแวดล้อม รัฐต้องทำหน้าที่อย่างเข้มแข็งในการพิทักษ์ผลประโยชน์ของ  
ประชาชนในสังคม การบังคับให้ธุรกิจต้องเป็นผู้จ่ายค่าบริหารสิ่งแวดล้อมและควบคุมให้เป็น  
ไปตามกฎหมายเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม  
ตัวอย่างเช่นการควบคุมให้มีการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact  
Assessment) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่ง  
กำหนดให้องค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่มีหน้าที่รับผิดชอบในโครงการขนาดใหญ่จำเป็นต้อง  
มีการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะได้มีการอนุมัติให้ดำเนิน  
โครงการต่างๆ

## 8. กรอบจริยธรรมและการใช้ดุลพินิจเชิงนโยบาย

การใช้ดุลพินิจของชนชั้นนำในกระบวนการนโยบายของรัฐมีผลกระทบโดยตรงต่อ  
ประชาชน จริยธรรมจึงเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมให้การใช้อำนาจดุลพินิจอยู่ภายใต้ประโยชน์  
สาธารณะ การใช้ดุลพินิจของข้าราชการในการกำหนดกระบวนการนโยบายทางเศรษฐกิจ  
ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ทำให้ประเทศไทยมีการพัฒนาไปใน  
ทิศทางเดียวโดยตลอดคือเน้นการใช้เงินเป็นกลไกการพัฒนาประเทศ

ผลกระทบของการตัดสินใจดังกล่าวข้างต้นทำให้เกิดสภาพ คนรวยๆ รวยกระจุก และคนจนๆ กระจาย โครงการพัฒนาเศรษฐกิจตอบสนองโดยตรงต่อการสร้างสังคมชนชั้นในสังคมไทย คนรวยเพียงไม่กี่เปอร์เซ็นต์เป็นเจ้าของทรัพยากรเกือบทั้งหมดของประเทศ ในขณะที่คนจนซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศไม่มีโอกาส การพัฒนา จึงสร้างสังคมไม่สมดุล เกิดวลีที่นักวิชาการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทย "จากผู้ใหญ่สี นางมา จนถึงผู้ใหญ่วิบูลย์" การใช้ดุลพินิจที่นำไปสู่การพัฒนาประเทศที่สมดุล จึงจำเป็นต้องมีกรอบจริยธรรม

การใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจภายใต้ประโยชน์สาธารณะของผู้ผู้นำในสังคมคือ กรอบการตัดสินใจเชิงจริยธรรม ผู้นำต้องมีศีลธรรมเป็นพื้นฐานในการใช้ดุลพินิจจึงจะทำให้ การวินิจฉัยปัญหาของประชาชนเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนทั้งสังคม ผู้นำประเภท นี้มีความสามารถในการวินิจฉัยความขัดแย้งของผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคมได้

ในสังคมที่ใช้ระบอบประชาธิปไตยแบบทุนนิยม ผู้นำที่มีศีลธรรมและมีจริยธรรม ในหัวใจจะกำหนด บริหารแนวนโยบายของรัฐภายใต้กรอบของเสียงส่วนใหญ่และให้ความสำคัญของสิทธิของเสียงส่วนน้อยในสังคม ดังนั้นแนวนโยบายของรัฐจึงไม่สามารถแยกส่วน และกระจายผลประโยชน์เพื่อกลุ่มที่เป็นเสียงส่วนใหญ่ของรัฐบาลแต่เพียงฝ่ายเดียว

ความหมายของจริยธรรมมีพลังที่ยิ่งใหญ่เป็นค่านิยมในระดับต่างๆ ซึ่งสังคมและ บุคคลต้องยึดมั่นถือมั่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งชนชั้นนำ และจริยธรรมคือเปลวเทียนที่จะนำซึ่ง สันติสุขให้แก่ประชาชน บุคคลและสังคมได้ตามควรแก่กรณี เพราะว่าจริยธรรมเป็นเครื่อง ควบคุมพฤติกรรมในการตัดสินใจของมนุษย์ที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อ ประชาชน สังคมและ สิ่งแวดล้อม

จริยธรรมมีโครงสร้างสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือศีลธรรม (Moral Value) สิ่ง ที่งตเว้น สิ่งที่ไม่ควรปฏิบัติ และคุณธรรม (Ethical Value) สิ่งซึ่งเราควรปฏิบัติ ซึ่งทั้ง 2 ข้อ รวมกันเรียกว่า จริยธรรม จริยธรรมจึงหมายถึง กรอบควบคุมความประพฤติอันพึงปฏิบัติต่อ ตนเองต่อผู้อื่น และต่อสังคม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองในสังคม การที่จะปฏิบัติให้ เป็นไปเช่นนั้นได้ ผู้ปฏิบัติตามหลักจริยธรรมจึงต้องประกอบกันทั้งความรู้สึกภายในจิตใจ และการปฏิบัติทางกายอันสอดคล้องกับความรู้สึกทางจิตออกไปแล้วเป็นที่ยอมรับของสังคม ทุกคนสนับสนุน



จากความหมายของจริยธรรมที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น อาจสรุปความหมายโดยรวมได้ว่า จริยธรรมเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความดี ความชั่ว ความถูกต้องและความไม่ถูกต้องของการประพฤติปฏิบัติตามแต่ละสังคม จะกำหนดความเหมาะสมไว้ คือ มีลักษณะของความสอดคล้องแปรเปลี่ยน ปรับไปตามสภาพการณ์ทางวัฒนธรรมของแต่ละสังคมซึ่งยังคงสภาพของความเหมาะสม เพื่อความสงบสุขของแต่ละสังคมอยู่เช่นนั้นดังนั้นแนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรมและคุณธรรมจึงเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกันโดยตรงกับการดำรงชีวิตประจำวันของมนุษย์ในสังคม

แนวทางปฏิบัติเพื่อให้เข้าถึงคุณธรรมในการดำรงชีวิตที่รับผิดชอบต่อสังคม

1. การมีวินัยในตน (Self-discipline) คือ มีความเต็มใจที่จะบังคับตนเองให้เชื่อและปฏิบัติตามกฎ ระเบียบต่างๆ ของสังคม
2. การมีความกล้าหาญทางจริยธรรม (Moral courage) คือ กล้าที่จะแสดงทัศนคติส่วนตัว ในอันที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม
3. การมีจิตใจหรือสำนึกสาธารณะ (Public mind) เห็นคุณค่าของส่วนรวม ร่วมคิดร่วมทำกิจกรรมต่าง ที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม
4. การมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม เป็นการเคลื่อนไหวของพลเมืองในสิ่งที่ถูกต้องและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ใช้สิทธิของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย
5. การมีความผูกพันและยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ให้เกียรติซึ่งกัน และเคารพในความเท่าเทียม
6. การให้ความร่วมมือและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมกลุ่มและสมาคม

## 9. บทสรุป

กระบวนการนโยบายสาธารณะที่ดีคือกระบวนการทางปัญญา กระบวนการทางสังคมและกระบวนการทางจริยธรรม ดังนั้นนโยบายสาธารณะที่ดีจึงต้องพัฒนาจากปัญหาสาธารณะจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ร่วมคิดร่วมพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ด้วยความรู้และปัญญาเพื่อให้นโยบายสอดคล้องกับกรอบปัญหาสังคมและจริยธรรม ผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการนโยบายนอกจากมีความรู้ มีปัญญาแล้วต้องมีจริยธรรมด้วยจึงจะทำให้ประชาชนทั้งสังคมมีความสุข

## 10. คำถามท้ายบท

10.1 จงอธิบายความหมายและความสำคัญของนโยบายสาธารณะที่ดี

10.2 ทำไมนโยบายสาธารณะที่ดีจะส่งผลให้ประชาชนมีความสุข

10.3 ผู้นำที่มีคุณธรรมมีความสำคัญและสัมพันธ์กับการพัฒนานโยบายสาธารณะ  
ที่ได้อย่างไร อธิบาย