

## จริยธรรมของนักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ

### Ethics of Public Policy Analysts to Public Policy Formulation

ดร.พรณิฉัย นิตโรจน์

อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต สาขานโยบายสาธารณะ

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

#### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่มีจริยธรรมสามารถวิเคราะห์ทางเลือกนโยบายที่ผู้ตัดสินใจนโยบายเลือกกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะที่ดี ที่สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงความต้องการของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียได้ โดยใช้แนวทางการเก็บข้อมูลแบบทุติยภูมิ (secondary data) โดยการค้นคว้าข้อมูลเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้อง ทั้งเอกสารราชการ (public archives) และเอกสารส่วนตัวหรือเอกสารของเอกชนต่างๆ (private archives) ตำรา บทความ งานวิจัย เป็นต้น เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์ โดยใช้ การวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) เพื่อหาคำตอบตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาคั้งนี้ ให้มีความเที่ยงตรง น่าเชื่อถือมากที่สุด

ผลที่ได้รับจากการศึกษา พบว่า จริยธรรมของนักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่ดีนั้น ควรกำหนดทางเลือกที่ให้ประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ กระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม (Participatory Public Policy Process = PPPP = 4P) ซึ่งจะก่อให้เกิดเป็นกระบวนการทางปัญญา กระบวนการทางสังคม และกระบวนการทางศีลธรรม ข้อเสนอจากข้อค้นพบ แสดงให้เห็นว่า กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันในการปฏิบัติ คือหัวใจของความสำเร็จ

โดยส่วนใหญ่กระบวนการมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นจากบนลงล่าง (Top-Down) ซึ่งจะก่อให้เกิดการคัดค้าน ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้อง แต่จาก กรณีของการจัดการและการใช้ประโยชน์ป่าชายเลน ป่าสาकु ในลุ่มน้ำปะเหลียน จังหวัดตรัง นั้นถือได้ว่าเป็นนโยบาย แผนงาน โครงการที่ดี และมีจริยธรรม ตามแนวความคิดของ Eyestone และ ประเวศ วะสี และถือได้ว่านักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในเรื่องดังกล่าวมีจริยธรรมในการวิเคราะห์ ทำให้เกิดนโยบายสาธารณะที่มีจริยธรรมในที่สุด

**คำสำคัญ :** จริยธรรม, นักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ, การกำหนดนโยบายสาธารณะ

#### ABSTRACT

This article objective was Ethical public policy analysts could be policy alternatives analysis to formulate the best policy for hit to the point of problem of stakeholders by decision-makers. Data collected by Documentary (public and private) about ethics, public policy analysts and public policy formulation include relevant example. Data analysis used content analysis for answer this article objective in the validity and reliability way.

Finding, good ethical public policy analysts should be alternatives that stakeholders (people, community) could be participant people in public policy formulation process. Participatory Public Policy Process led to wisdom process social process and moral process. from finding evidence indicate that Interactive Learning Though Action was the key of success.

In the big part, participatory process came from top-down, which made conflict between community sector and public sector (stakeholders). Such as in case of management and utilization in mangrove forest, Sago palm forest in Palian Basin Trang province. That, it good policy good program and good project and it has ethical policy by Eyestone’s and Professor Prawet Wasi concepts. And we could said that public policy analysts in this case have ethical analysis caused to Ethical Public Policy at last.

**Keywords:** Ethics, Public Policy Analysts, Public Policy Formulation

## บทนำ

การศึกษาจริยธรรมของนักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ดีนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า นอกจากทำความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะว่ามีผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (stakeholders) ในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งหมดก็ฝ่ายที่สำคัญ และนักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ นั้นมีความสำคัญมากน้อยเพียงใดต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะนั้นๆ ควรให้ความสนใจเรื่องของจริยธรรม ในการปฏิบัติงานด้วย เนื่องจากทั้งสองประเด็นดังกล่าว เป็นการทบทวนให้ผู้สนใจศึกษาเข้าใจในภาพรวม และจะทำให้สามารถทำความเข้าใจกับเรื่องของจริยธรรมของนักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะได้ดีขึ้น

กระบวนการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะนั้นอยู่ในทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ตั้งแต่การก่อรูปนโยบายไปจนถึงการเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดเพื่อกำหนดออกมาเป็นนโยบายสาธารณะที่ดี ที่สามารถสนองต่อความต้องการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งจะกล่าวใน รายละเอียดต่อไป

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ เป็นทั้งศาสตร์ และศิลป์ ต้องมีความสามารถที่จะประยุกต์ทักษะ และใช้จินตนาการ ภายใต้ความมั่นคงแห่งเหตุผลและความเป็นจริงเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลในสังคม (Wildavsky, 1979: 385-406) ดังนั้น เพื่อให้การบูรณาการความเป็นศาสตร์และศิลป์ในการวิเคราะห์นโยบาย เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นักวิเคราะห์นโยบาย จะต้องมีความรู้ในการรวบรวม จัดการและการสื่อสารข้อมูล ภายใต้สถานการณ์ที่มีข้อจำกัดเรื่องเวลา การเข้าถึงประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยจะต้องสามารถพัฒนากลยุทธ์ในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมชาติของปัญหา นโยบายอย่างรวดเร็ว กำหนดแนวทางแก้ไขที่เป็นไปได้ สามารถจำแนกต้นทุนและผลประโยชน์ของทางเลือกในการแก้ไขปัญหา และสื่อข้อความการประเมินผล เหล่านี้ไปสู่ผู้ที่เกี่ยวข้อง อย่างน้อยที่สุดก็ในเชิงคุณภาพ (Weimer and Vining, 1992: 12-14)

ต้องสามารถรับรู้เกี่ยวกับบริบทของปัญหาทางสังคม เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรของสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม ต้องคำนึงอยู่เสมอว่าการแทรกแซงของรัฐบาลจะต้องไม่ก่อให้เกิดต้นทุนต่อสังคมมากกว่าผลประโยชน์ที่ประชาชนพึงจะได้รับ ต้องมีทักษะทางเทคนิค เพื่อช่วยให้การดำเนินงานและการประเมินผลทางเลือกนโยบายมีความน่าเชื่อถือมากขึ้น และเพื่อประโยชน์ในการปกป้องผลงานของตนเอง สามารถระบุจุดแข็งและข้อจำกัดของเทคนิคที่ใช้ในการวิเคราะห์ได้อย่างชัดเจน มีความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมทางการเมืองและพฤติกรรมองค์กร เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงาน เพื่อสร้างอิทธิพลที่ส่งผลต่อการให้ความเห็นชอบนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ และการเข้าใจความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจจะเป็นฝ่ายตรงกันข้าม ก็จะช่วยให้นักวิเคราะห์นโยบายสามารถที่จะโต้ตอบและใช้หลักฐานประกอบการยืนยันได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องมีกรอบของจริยธรรม (ethical frameworks) ในการทำงานของตนอย่างชัดเจนในการปฏิสัมพันธ์กับผู้เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์นโยบาย ซึ่งบางครั้งอาจต้องตัดสินใจเมื่อผลประโยชน์และความพึงพอใจส่วนตัวของผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายไม่ตรงกันเกี่ยวกับประโยชน์ของสาธารณชน

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษานักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่มีจริยธรรมสามารถวิเคราะห์ทางเลือกนโยบายที่ผู้ตัดสินใจนโยบายเลือกกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะที่ดี ที่สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงความต้องการของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียได้

### สมมติฐานการวิจัย

นักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่มีจริยธรรมส่งผลกระทบต่อรูปและการกำหนดนโยบายสาธารณะให้สนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนส่วนรวม และสามารถแก้ปัญหาสาธารณะให้ตรงจุดตรงประเด็นได้

### วิธีการศึกษา หรือการวิจัย

ใช้แนวทางการเก็บข้อมูลแบบทฤษฎี โดยการค้นหาข้อมูลเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) ทั้งเอกสารราชการ (public archives) และเอกสารส่วนตัว (private archives) ตำรา บทความ งานวิจัย เป็นต้น เพื่อนำข้อมูลที่ได้นำมาทำการวิเคราะห์ โดยใช้ การวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) เพื่อหาคำตอบตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาครั้งนี้ว่า “นักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่มีจริยธรรมสามารถวิเคราะห์ทางเลือกนโยบายที่ผู้ตัดสินใจนโยบายเลือกกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะที่มีความเที่ยงตรงน่าเชื่อถือมากที่สุด

### เนื้อหา

การศึกษาจริยธรรมของนักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่ดีนั้น ควรเริ่มต้นที่การศึกษากระบวนการก่อรูปนโยบายสาธารณะก่อนว่าใช้แนวทางใดในการก่อรูปนโยบาย ซึ่งอาจเป็นการก่อรูปนโยบายจากแนวคิดจาก

บนลงล่าง (Top-Down) ซึ่งประเทศที่มีการปกครองในระบอบเผด็จการ หรือประเทศด้อยพัฒนา และประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศนิยมใช้กันมาก เนื่องจากผู้นำ หรือผู้ตัดสินใจเห็นว่าเป็นแนวทางที่ดีที่สุด เพราะประชาชนขาดความรู้ความสามารถ และไม่ค่อยสนใจการเมือง แต่ในทางตรงข้าม ประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศก็ใช้แนวทางก่อบนโยบายจากล่างขึ้นบน (Bottom-Up) ซึ่งเป็นการให้ความสนใจในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน และผู้มีส่วนได้เสีย ในนโยบายนั้นๆ ให้มีอำนาจในการร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจในแนวทางการก่อบนโยบาย เพื่อให้ได้นโยบายสาธารณะที่สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และตรงตามความต้องการของประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวทางที่มีจริยธรรมอย่างยิ่ง และเมื่อเข้าสู่กระบวนการวิเคราะห์ทางเลือกนโยบายสาธารณะ นักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะก็ต้องมีจริยธรรม ไม่เห็นแก่พวกพ้อง ไม่เห็นแก่อำนาจที่ครอบงำ ที่ชักจูง หรือบังคับให้ทำการวิเคราะห์ทางเลือกที่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จนทำให้นโยบายสาธารณะที่กำหนดออกมานั้นไม่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และที่สำคัญ ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย หากเป็นเช่นนั้น นโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดโดยผู้ตัดสินใจก็จะขาดซึ่งจริยธรรมในการนำไปใช้ในการแก้ปัญหาดังกล่าว

นักวิเคราะห์นโยบายมีบทบาทที่สำคัญ 3 ประการ คือ บทบาทในการมองการวิเคราะห์นโยบายเป็นเรื่องทางเทคนิควิธีการ สามารถวิเคราะห์นโยบายเรื่องใดก็ได้ ขึ้นอยู่กับผู้ว่าจ้างว่าต้องการให้วิเคราะห์นโยบายเรื่องใด บทบาทในการเลือกสังกัดใดสังกัดหนึ่ง เช่น นักวิเคราะห์นโยบายที่สังกัดพรรคการเมือง ก็จะทำการวิเคราะห์นโยบายเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด และบทบาทที่เลือกสนใจในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง มีความเชี่ยวชาญชำนาญในประเด็นนโยบายนั้นๆ ดังนั้นจึงอยู่ที่ว่านักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะแต่ละคน แต่ละกลุ่มจะเลือกบทบาทใดในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะแต่ละครั้ง

นักวิเคราะห์นโยบายที่มีจริยธรรม ควรเลือกข้อมูลที่เหมาะสม และใช้ข้อมูลที่รอบด้าน โดยไม่ต้องเป่าไว้ก่อนวิเคราะห์ว่าต้องการให้ผลออกมาอย่างไร ควรมีความรับผิดชอบต่อหน่วยงานที่ให้ทำการวิเคราะห์นโยบาย โดยการบอกข้อเด่น ข้อด้อยของแต่ละทางเลือกนโยบาย เช่น ข้อมูลเก่า เพื่อให้ผู้ตัดสินใจกำหนดสาธารณะ นักวิเคราะห์นโยบายต้องทำความเข้าใจให้ชัดเจนว่า สังคมที่ดี ของสาธารณะชนคืออะไร เนื่องจากสังคมที่ดีคือเป้าหมายของการกำหนดนโยบาย ถ้าเป้าหมายไม่ชัดเจน นโยบายก็จะไม่สามารถนำสังคมไปสู่สังคมที่ดีได้

นักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่มีจริยธรรม จะต้องถ่วงถ่วงทางเลือกนโยบายสาธารณะให้เหลือเฉพาะทางเลือกที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เหมาะสมกับทรัพยากรที่จำเป็นจะต้องใช้ มีความสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม และเป้าหมายที่กำหนดไว้ และก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก แต่ที่สำคัญก็ต้องระมัดระวังความเสียหายที่อาจจะเกิดจากการคัดทางเลือกนโยบายที่ดีทิ้งไปโดยมีอคติแอบแฝง (Quade, 1982: 111-112) โดยทั่วไป การพิจารณาทางเลือกนโยบายสาธารณะที่ดีต้องคำนึงถึง สถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ จึงควรมีความยืดหยุ่นในการถ่วงถ่วงทางเลือกนโยบายสาธารณะ และที่สำคัญควรต้องให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายด้วย เนื่องจากการกำหนดนโยบายสาธารณะก็มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาสาธารณะ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเป็นหลัก ดังนั้นจะเห็นได้ว่า กระบวนการกำหนดทางเลือก และเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดของการกำหนดนโยบาย

สาธารณชนจึงไม่ใช่กระบวนการที่จะกระทำครั้งเดียวสำเร็จ แต่เป็นกระบวนการที่จะต้องกระทำซ้ำเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าทางเลือกนโยบายสาธารณะที่กำหนดมีคุณสมบัติตรงตามความต้องการ

ตัวอย่างการพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะที่ดี และมีจริยธรรมในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย แผนงาน และโครงการ ในกรณีศึกษาการจัดการและการใช้ประโยชน์ป่าชายเลนป่าสาคุ ในลุ่มน้ำปะเหลียน จังหวัดตรัง ซึ่งถือว่าเป็นโครงการสร้างกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน ให้ชาวบ้านสามารถสร้างชุดความรู้ของตนเอง เช่น ความรู้เกี่ยวกับระบบนิเวศ ความรู้จากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร และระบบการจัดการทรัพยากรของชุมชน เป็นต้น

เป็นโครงการที่เกิดขึ้นจากกระบวนการเคลื่อนไหวของชาวบ้านที่สามารถสร้างระบบการจัดการทรัพยากรของชุมชน สร้างระเบียบกฎเกณฑ์ในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากร การควบคุมให้สมาชิกปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ ชุมชนสามารถสร้างกระบวนการนำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ เช่น เศรษฐกิจชุมชน ความมั่นคงด้านอาหาร ยารักษาโรค การจัดการน้ำ เกิดองค์กรชุมชนและเครือข่ายในการฟื้นฟูจัดการ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากร เกิดกระบวนการเคลื่อนไหวของชาวบ้านที่สามารถผลักดันให้เกิดแผนชุมชนในการฟื้นฟู จัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากร และผลักดันให้องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกำหนดเป็นแผนขององค์กรหรือหน่วยงานในการสนับสนุนกระบวนการเคลื่อนไหวฟื้นฟู จัดการและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรดังกล่าวของชุมชน

### ผลการศึกษาดำเนินงาน

จริยธรรมของนักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่ดีนั้น ควรกำหนดทางเลือกที่ให้ประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ เช่นกรณีของการจัดการและการใช้ประโยชน์ป่าชายเลน ป่าสาคุ ในลุ่มน้ำปะเหลียน จังหวัดตรัง เป็นต้น เนื่องจากขั้นตอนการวิเคราะห์นโยบายแบบมีส่วนร่วม (Robert Eyestone, 1978) คือ ควรต้องวิเคราะห์ว่าอะไรคือนโยบายสาธารณะที่ดี โดยจัดลำดับขั้นของกระบวนการมีส่วนร่วม จากขั้นแรก การกำหนดประเด็นปัญหาทั่วไปของสังคม (Problem) ที่เกิดจากกระบวนการภาคประชาชนร่วมกันขับเคลื่อน ไปเป็นปัญหาของสังคม (Social Problem) มีความสำคัญมากขึ้น คนในสังคมรับรู้และสนใจ นำไปสู่ประเด็นปัญหา (Issues) และขับเคลื่อนเป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย (policy Proposal) จากนั้นประเด็นข้อเสนอพัฒนาผ่านกระบวนการภาครัฐ เป็นข้อเสนอของรัฐบาล (Official Agenda) และขับเคลื่อนต่อจนเป็นนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ในขั้นตอนทั้งหมด ผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการนโยบายมีตั้งแต่ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ ข้าราชการ นักการเมือง กลุ่มองค์กรภาคเอกชนที่มีส่วนผลักดันนโยบายสาธารณะที่ดีจากการมีส่วนร่วมของประชาชน

และประเวศ วะสี กล่าวว่า นโยบายสาธารณะที่ดี คือ นโยบายสาธารณะที่นำไปสู่ความถูกต้อง เป็นธรรม และประโยชน์สุขของมหาชน ในพระปฐมบรมราชโองการของพระเจ้าอยู่หัวที่ว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” อาจเรียกว่าเป็นทิศทางของประเทศที่ใหญ่ที่สุดที่ควรถอดมาเป็นนโยบายสาธารณะที่ดี และมีกระบวนการที่จะทำให้เกิดขึ้น คนไทยทั้งชาติจะต้องช่วยกันดูแลให้แผ่นดินถูกครองโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขของคนบางกลุ่มบางเหล่า

กระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม (Participatory Public Policy Process = PPPP = 4P) นี้ถ้าทำให้ดีและกว้างขวางจะเป็นกระบวนการทางปัญญา กระบวนการทางสังคม และกระบวนการทางศีลธรรม เพื่อตอบสนองพระบรมราชโองการให้แผ่นดินนี้มีธรรมครอง และเป็นไปด้วยประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม กระบวนการนโยบายสาธารณะจึงเป็นเรื่องของประชาชนทั้งสังคมมีส่วนร่วม กระบวนการขับเคลื่อนควรทำให้กว้างขวางและเป็นกลาง กล่าวคือ กระบวนการนโยบายสาธารณะไม่ควรรวบรัดให้ได้ข้อเสนอเพื่อเสนอต่อผู้มีอำนาจ แต่ควรเน้นที่การมีส่วนร่วมเรียนรู้ของทุกฝ่ายอย่างกว้างขวางจนเกิดเป็นความเข้าใจของสังคม เป็นคุณค่าของสังคม และเป็นการปฏิบัติโดยสังคม ส่วนข้อเสนอเป็นผลพลอยได้อย่างหนึ่ง จุดเน้นของกระบวนการนี้คือ การเรียนรู้ร่วมกันอย่างเป็นกลาง ไม่เข้าไปสู่การเป็นปรปักษ์ การจ้องทำลาย หรือการเอาชนะ

กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันในการปฏิบัติ (Interactive Learning Through Action) คือหัวใจของความสำเร็จ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการควรมีความเสียสละอดทน ประโยชน์ของประชาชนสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนตัว จึงจะได้กระบวนการเสนอประเด็นนโยบายสาธารณะจากส่วนรวมอย่างกว้างขวาง โดยมีฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย 8 ฝ่าย คือ 1) ประชาชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชน 2) สื่อมวลชน 3) นักวิชาการหรือมหาวิทยาลัย 4) องค์กรสนับสนุนการวิจัยนโยบาย 5) ภาคธุรกิจเอกชน 6) องค์กรที่ทำงานด้านนโยบาย เช่น กระทรวงต่างๆ 7) ฝ่ายการเมือง เช่น รัฐสภา รัฐบาล ฯลฯ และ 8) ผู้แทนองค์กรอิสระ (โดยศ.นพ. ประเวศ วะสี “กระบวนการนโยบายสาธารณะ” Public Policy Process จัดพิมพ์โดย มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.)

กระบวนการนโยบายสาธารณะจากการมีส่วนร่วม (Participatory Public Policy Process) จากกรณีของการจัดการและการใช้ประโยชน์ป่าชายเลน ป่าสาคร ในลุ่มน้ำปะเหลียน จังหวัดตรังสามารถวิเคราะห์ได้ว่าเกิดขึ้นจากภาคประชาชนที่รวมตัวกันในรูปของประชาคม ร่วมกำหนดปัญหา ประเด็นนโยบายที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นจริงในสังคม วัฒนธรรมของแต่ละชุมชน เนื่องจากกระบวนการนโยบายจากแกนนำภาครัฐ ไม่สามารถตอบสนองการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม เป็นการกำหนดนโยบายจากรากแก้ว จากความรู้และกระบวนการเรียนรู้ในภาคปฏิบัติ (Bottom-Up)

โดยส่วนใหญ่กระบวนการมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นจากบนลงล่าง (Top-Down) คือ นักวิชาการเป็นผู้เลือกประเด็นการศึกษา สร้างรูปแบบกระบวนการมีส่วนร่วม เช่น ระดับการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การปรึกษาหารือ การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น และการนำเสนอประเด็นปัญหา การเลือกพื้นที่และกลุ่มเครือข่าย รวมทั้งควบคุมการนำเสนอประเด็นปัญหา เหตุผลคือ การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในระดับรากแก้วจริงๆทำได้ยากมาก ภายใต้อุปสรรคและทรัพยากรในการดำเนินงานที่นักวิชาการได้รับ จากการลงพื้นที่ และการสัมภาษณ์ผู้วิจัยและแกนนำระดับเครือข่ายการทำงานภาคประชาชนต้องใช้เวลา เพราะประชาชนส่วนใหญ่ขาดความรู้ ความเข้าใจในประเด็นนโยบายตามหลักวิชาการ ประเด็นที่ประชาชนรับรู้คือมีปัญหา และต้องการให้แก้ไขปัญหาให้มากกว่าที่จะมาพัฒนากระบวนการเรียนรู้จากระดับล่าง ดังนั้นจะเห็นได้ว่า กรณีของการจัดการและการใช้ประโยชน์ป่าชายเลน ป่าสาคร ในลุ่มน้ำปะเหลียน จังหวัดตรัง นั้นถือได้ว่าเป็นนโยบาย แผนงานโครงการที่ดี และมีจริยธรรม ตามแนวความคิดของ Eyestone และ ประเวศ วะสี และถือได้ว่านักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในเรื่องดังกล่าวมีจริยธรรมในการวิเคราะห์ ทำให้เกิดนโยบายสาธารณะที่มีจริยธรรมในที่สุด

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

จากข้อสรุปดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่า กระบวนการนโยบายสาธารณะทั้ง 3 ขั้นตอนใหญ่ๆ โดยเฉพาะขั้นตอนแรกคือ การก่อรูป และการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกนั้น มีผู้เกี่ยวข้องมากมายดังได้กล่าวไว้ในข้างต้น แต่ที่ผู้ศึกษาให้ความสำคัญมากที่สุดในการศึกษาครั้งนี้คือ “นักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ” ที่มีจริยธรรมในการวิเคราะห์ทางเลือกนโยบาย เพื่อก่อให้เกิดนโยบายสาธารณะที่ตรงต่อความต้องการของประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย และคำนึงถึงต้นทุน/ผลประโยชน์ เพื่อให้นโยบายสาธารณะนั้นๆ สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และประหยัด

ดังนั้น การสร้างจริยธรรมให้เกิดแก่นักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะนั้นสำคัญเป็นอย่างมาก โดยการเน้นการสร้างร่วมมือจากประชาชนที่มีส่วนได้เสียแบบล่าง-ขึ้นบน หรือที่เรียกว่า “Bottom-Up” ตามแนวคิดของ Eyestone และ ประเวศ วะสี ที่ส่งผลให้โครงการหลายๆโครงการประสบผลสำเร็จ เช่น กรณีของการจัดการและการใช้ประโยชน์ป่าชายเลน ป่าสาquin ในลุ่มน้ำปะเหลียน จังหวัดตรัง เป็นต้น

### ข้อเสนอแนะเชิงวิจัย

จากผลการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้ศึกษาแนะนำให้ผู้ที่สนใจนำไปศึกษาลึกลงไปในเรื่องของ “การกำหนดนโยบายสาธารณะ” หรือขั้นตอนอื่นๆของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ที่มีจริยธรรม โดยการชี้แนะให้ชุมชนที่มีปัญหา หรือป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นหากไม่มีโครงการ หรือแผนงานป้องกันไว้ก่อน ถือเป็นมาตรการเชิงรุก (Proactive) ดีกว่ามาตรการเชิงรับ (Reactive) และป้องกันปัญหาที่อาจเกิดจากความไม่ร่วมมือของภาคประชาชนและชุมชนในโครงการที่รัฐบาลกำหนดเองแบบ Top-Down และให้ประชาชน หรือชุมชนที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตาม ซึ่งจะก่อให้เกิดความล้มเหลวจากการประท้วง หรือการไม่ให้ความร่วมมือของปวงชนเหล่านั้น ซึ่งมีตัวอย่างจากความล้มเหลวหลายโครงการเช่น “กรณีศึกษาโรงงานไทยแทนทาลัม จังหวัดภูเก็ต” หรือ กรณี “โครงการเขื่อนแก่งกรุง จังหวัดสุราษฎร์ธานี” (ทิพาพร พิมพิสุทธิ์ และ บวร ประพฤตติ, 2551) เป็นต้น

### กิตติกรรมประกาศ

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณกรรมการหลักหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตทุกท่าน และบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา เป็นอย่างสูงที่มอบโอกาสให้ผู้ศึกษาได้มีโอกาสนำเสนอบทความวิจัยเชิงวิชาการในครั้งนี้

### รายการอ้างอิง

- ทิพาพร พิมพิสุทธิ และ บวร ประพฤติดี. (2551). การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (Public Policy Analysis) บทที่ 3 การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ การวิเคราะห์เชิงจริยธรรม (กรณีศึกษาการวิเคราะห์นโยบายกับหลักจริยธรรม). ศูนย์เอกสารทางวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ประเวศ วะสี, (2541). ประชาคมตำบล: ยุทธศาสตร์เพื่อเศรษฐกิจพอเพียง ศิลธรรมและสุขภาพ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน. มติชน วันที่ 13 เมษายน 2528.)
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2540). นโยบายสาธารณะ : แนวความคิดการวิเคราะห์ และกระบวนการ. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, สำนักพิมพ์เสมอธรรม.
- Eyestone, Robert. (1978). From Social Issues to Public Policy. New York : Wiley. Quade, E.S. 1982. Analysis for Public Decisions. 2nd. Ed. New York: Elavier Science Publishing Co., Inc.
- Weimer, David., and Aidan R. Vining. (1992). Policy Analysis. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Wildavsky, Aaron. (1979). Speaking Truth to Power: The Art of Policy Analysis. Boston: Little, Brown.