



การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมตามหลักพุทธธรรม*

IMPLEMENTATION OF PARTICIPATORY PUBLIC POLICY ACCORDING TO BUDDHADHAMMA

กนกนุช นิยนันท์

Kanoknuch Niyanan

บริษัท คอร์ 142 จำกัด

Cor 142 Co., Ltd.

Corresponding Author E-mail: cor142company@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมตามหลักพุทธธรรม เนื่องจากการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะคือการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบาย ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญและซับซ้อน ต้องดำเนินการร่วมกันหลายภาคส่วน จำต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถสูงจึงจะสามารถขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุเป้าหมายตามแผนได้ ดังนั้น การขับเคลื่อนนโยบายแบบมีส่วนร่วมให้ทุกส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมกันขับเคลื่อนจึงเป็นแนวทางที่ดีที่สุดที่จะขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุเป้าหมาย และการประยุกต์ใช้หลักสาราณียธรรม 6 ก็เป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้การขับเคลื่อนนโยบายบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้หลักเมตตาทายกรรม เพื่อสร้างความรักความสามัคคี ใช้หลักเมตตาวัจกรรม สื่อสารกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียด้วยความสุภาพอ่อนโยน ใช้หลักเมตตาโมกกรรม ตั้งจิตให้เป็นกุศลหวังดีต่อเพื่อนมนุษย์ ใช้หลักสาราณโกศ คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม ใช้หลักศีลสามัญญตา ปฏิบัติต่อทุกคนอย่างเสมอภาค และใช้ทิฏฐิสามัญญตา เสนอแนวคิดวิธีการให้ทุกภาคส่วนมีความเห็นที่สอดคล้องกัน การประยุกต์ใช้หลักสาราณียธรรมนี้จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายแบบมีส่วนร่วมให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: นโยบายสาธารณะ; การขับเคลื่อนนโยบาย; การมีส่วนร่วม; หลักสาราณียธรรม 6

Abstract

The objective of this article was to study the implementation of participatory public policy based on Buddhist principles because public implementation was a policy process in practice. It was one step in the policy process, which was important and complicated because many sectors had to work together. Therefore, it was necessary to rely on personnel with high knowledge and ability to conduct the policy to achieve the goals according to the set plan. Therefore, participatory policy implementation by all relevant sectors to perform it together was the best way to implement the policy and achieve its goals. The application of the 6 principles of Sārāṇīyadhamma was one part that will implement the policy to achieve the goals effectively. The approach of application was: Mettākāyakamma: to create love and unity; Mettāvācīkamma: to communicate with stakeholders politely and gently; Mettāmanokamma: to your mind to be charitable and wish good for humanity, Sādhāraṇabhogita: to consider the

*Received May 26, 2024; Revised July 27, 2024; Accepted July 29, 2024





public interest, *Sīlasāmaññatā*: to treat everyone equally, *Diṭṭisāmaññatā*: to propose ideas on how to get all sectors to have consistent opinions. The application of this principle of *Sārāṇīyadhamma* will be an essential tool to drive participatory policies to achieve their goals effectively.

Keywords: Public Policy; Policy Driving; Participation; 6 Principles of *Sārāṇīyadhamma*

บทนำ

นโยบายสาธารณะคือแนวทางที่จะดำเนินโครงการและกิจกรรมของรัฐเพื่อประโยชน์ขอประชาชนตาม คำแถลงนโยบายของรัฐบาลซึ่งเปลี่ยนเสมือนคำมั่นสัญญาที่ได้ให้ไว้กับประชาชน ซึ่งจะมีความสอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญ ดังนั้น ผู้ที่เป็นหลักในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะคือรัฐ เพราะนโยบายสาธารณะถูกกำหนด โดยรัฐเพื่อสาธารณะ หรือเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ (Dye, 2002) นโยบายสาธารณะจึงมีความสำคัญกับ การบริหารประเทศ และมีผลโดยตรงกับประชาชน ในฐานะผู้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบาย และขั้นตอนที่จะ เกี่ยวข้องกับประชาชนก็คือ ขั้นตอนในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติผ่านแผนโครงการและกิจกรรม

การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะจึงเป็นขั้นตอนที่ดำเนินการหลังจากที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อ รัฐสภาแล้ว โดยนโยบายสาธารณะจะประกอบด้วยองค์ประกอบหลายด้าน ตามกรอบนโยบายที่รัฐบาลได้ แถลง ซึ่งจะต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ภาคเอกชน และภาคประชาชน การขับเคลื่อนนโยบายจะอาศัยกลไกของรัฐในการขับเคลื่อน โดยหน่วยงานหลัก ที่จะเป็นผู้รับผิดชอบในการขับเคลื่อนนโยบายคือหน่วยงานภาครัฐ โดยทั่วไปแล้วผู้กำหนดนโยบายคือฝ่าย การเมือง ส่วนผู้นำนโยบายไปปฏิบัติคือฝ่ายบริหารที่เป็นส่วนงานราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการประจำ ถึงแม้ว่าจะเห็นด้วยหรือไม่ก็ตาม ก็ยังคงต้องดำเนินนโยบายนั้นต่อไปเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (ถวัลย์รัฐ วรเพท พุฒิพงษ์, 2540) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งใน กระบวนการนโยบาย เพราะเป็นขั้นของการดำเนินการ เป็นการเชื่อมโยงพึ่งพาอาศัยกันระหว่างหน่วยงาน ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนโยบายบรรลุเป้าหมาย (Nagamura & Smallwood, 1980) การนำ นโยบายไปปฏิบัติ หากพิจารณาในระดับพื้นที่ หน่วยงานในระดับท้องถิ่นจะเป็นผู้ดำเนินการในระดับภูมิภาคที่ นำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลต่อประชาชน โดยอาจจะเป็นการทำงานระหว่างรัฐกับรัฐ หรือรัฐกับเอกชน ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ (Van & Van, 1975)

การขับเคลื่อนนโยบายแบบมีส่วนร่วม เป็นการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับ ผลกระทบจากนโยบายนั้น ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐเอกชนหรือภาคประชาชน ถือว่ามีส่วนเกี่ยวข้อง กับการนำ นโยบายไปปฏิบัติทั้งสิ้น เมื่อนำเอา ภาคส่วนต่างๆ เหล่านั้น เข้ามามีส่วนร่วมในการ ขับเคลื่อนนโยบาย จะเป็นการลดแรงเสียดทานที่เกิดขึ้น จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น อาจจะ ถูกใจอีกฝ่ายหนึ่งแต่ไม่เป็นที่พึงพอใจแก่อีกฝ่ายหนึ่งก็ได้ การใช้แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบมี ส่วนร่วม จึงเป็นทางออกที่ดีที่สุด สำหรับการขับเคลื่อนนโยบาย ซึ่งการขับเคลื่อนนโยบายในเชิงปฏิบัติหรือลง มือทำจริงๆ จะต้องมีความเกี่ยวเนื่องกับทฤษฎีของการบริหารโดยใช้หลักของการบริหารจัดการ และหลักการ อื่นๆ รวมทั้งใช้หลักพุทธธรรม คือหลักสาราณียธรรม 6 ได้แก่ เมตตาทายกรรม เมตตาวจีกรรม เมตตาโมกกรรม สาธารณโกศิ สีสสามัญญตา และทิสสามัญญตา (พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต), 2546) หลักพุทธธรรมนี้หาก นำมาประยุกต์ใช้จะสามารถ ส่งเสริม การขับเคลื่อนนโยบาย ให้เป็นไปตามขั้นตอนและบรรลุเป้าหมาย ตาม แผนได้ อย่างมีประสิทธิภาพ





นโยบายสาธารณะ

การศึกษาถึงทฤษฎีนโยบายสาธารณะ และแนวคิดของนักวิชาการต่างๆ จะทำให้ทราบถึง ความหมาย ความสำคัญและแนวปฏิบัติ รวมทั้งกระบวนการนโยบาย ที่จะนำไปสู่การขับเคลื่อนนโยบาย ถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง สำหรับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้กำหนดนโยบาย คือนักการเมือง และผู้ขับเคลื่อนนโยบายคือข้าราชการประจำ หากจะทำความเข้าใจให้ชัดเจนนโยบายสาธารณะก็คือ หลักการที่รัฐบาลกำหนดขึ้น เพื่อส่วนรวม ในอีกแง่หนึ่ง นโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล อาทิเช่น การจัดการศึกษา การจัดสวัสดิการ และการก่อสร้างทางหลวง โดยรัฐ รวมทั้งข้อกำหนดและระเบียบในการควบคุมและกำกับกำกับการดำเนินกิจกรรมของปัจเจกบุคคลและนิติบุคคลทั้งหมด ตลอดจนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ อาทิเช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของตำรวจ การตรวจสอบราคาสินค้า การควบคุมการจำหน่ายยาและอาหาร เป็นต้น (Ira, 1970) นโยบายสาธารณะคือสิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตร และกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส (Dye, 1984)

นโยบายสาธารณะเปรียบเหมือนพันธะสัญญาระยะยาวในการดำเนินกิจกรรมอย่างแบบแผนของรัฐบาลโดยมุ่งเน้นถึงสิ่งที่รัฐบาลกระทำจริงมากกว่าสิ่งที่รัฐบาลพูด ซึ่งแต่ละขั้นตอนล้วนมีความสำคัญทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนของการบัญญัติกฎหมาย ซึ่งดำเนินการโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ขั้นตอนของการบริหาร ที่เป็นการวางระเบียบแนวทางและใช้กฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ และขั้นตอนการปฏิบัติ ที่เป็นการลงมือทำ (Prewitt & Verba, 1983) นโยบายสาธารณะจึงมีความสำคัญต่อการบริหารประเทศ คือสิ่งที่รัฐบาลเลือกทำเพื่อประชาชน โดยใช้งบประมาณของประเทศเพื่อให้ทุกคนได้รับผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน

กระบวนการนโยบายสาธารณะ

กระบวนการนโยบายสาธารณะ คือวงจรของนโยบายสาธารณะ โดยหลักๆ แล้วประกอบด้วย การก่อตัวนโยบาย (Policy formation) เกิดอะไรขึ้นบ้าง การกำหนดนโยบาย (Policy formulation) มีแนวทางอย่างไรบ้าง การตัดสินใจนโยบาย (Policy decision) จะเลือกแนวทางใดดี การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation) จะนำแนวทางที่ได้ไปดำเนินการอย่างไร การประเมินผลนโยบาย (Policy evaluation) การดำเนินการตามแนวทางได้ผลหรือไม่ (วิโรจน์ สารัตนะ, 2543)

นโยบายสาธารณะประกอบด้วย 5 ขั้นตอนที่สำคัญ ซึ่งจะทำให้กระบวนการของนโยบายเป็นไปอย่างสมบูรณ์ ได้แก่

ขั้นที่ 1 การก่อรูปนโยบาย (Policy Formation) ในขั้นตอนนี้เป็นการก่อรูปของนโยบาย เป็นขั้นตอนแรกที่จะต้องมีการวิเคราะห์ความสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้นซึ่งจะต้องได้รับการแก้ไข ปัญหาดังกล่าวมีผลกระทบกับใครอย่างน้อยเพียงใด ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้จะนำมาสู่การกำหนดนโยบายในขั้นตอนต่อไป

ขั้นที่ 2 การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) เมื่อได้วิเคราะห์ปัญหาเสร็จสิ้นแล้วก็จะเป็นการร่างนโยบายเพื่อที่จะนำเสนอให้กับผู้มีอำนาจตัดสินใจในการเลือกนโยบาย ซึ่งในกระบวนการนี้อาจจะมีการถกเถียงพิจารณาถึงแนวทาง ที่จะเป็นไปได้ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เมื่อวิเคราะห์แล้ว จะพบทางเลือกที่ เหมาะสมมากที่สุด เพื่อเสนอ ร่างนโยบายซึ่งเป็นแนวทางเลือกต่อไป

ขั้นที่ 3 การตัดสินใจนโยบาย (Policy Decision) ในขั้นตอนนี้เป็นการเลือกนโยบายที่เหมาะสมมากที่สุดที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ จะวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมความคุ้มค่า ความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ เป็นการวิเคราะห์เลือกนโยบายที่เหมาะสมเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาตนเอง





ขั้นที่ 4 การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เมื่อมีการตัดสินใจกำหนดนโยบายในขั้นตอนที่สองแล้ว ในขั้นตอนนี้จะเป็นการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจริง จะเกี่ยวข้องกับการผลักดันส่งเสริมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะต้องนำนโยบายไปวิเคราะห์ เพื่อจะกำหนดเป็นแผนแม่บทแผนยุทธศาสตร์ เป้าหมายตัวชี้วัด โครงการและกิจกรรมที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาต่อไป

ขั้นที่ 5 การประเมินผลนโยบายสาธารณะ (Policy Evaluation) ในขั้นตอนนี้จะเป็นการประเมินผลว่านโยบายที่เลือกปฏิบัตินั้น ประสบความสำเร็จหรือบรรลุเป้าหมายมากน้อยเพียงใด ในขั้นตอนนี้ การประเมินจะตรวจสอบตามตัวชี้วัดในการดำเนินการ เพื่อให้ทราบถึงผลของการดำเนินการว่าบรรลุเป้าหมาย หรือไม่อย่างไร ซึ่งในขั้นตอนนี้จะมีการกำกับติดตามนโยบายเป็นระยะตามขั้นตอนด้วย (Anderson, 1975)

สรุปได้ว่ากระบวนการนโยบายคือวงจรของนโยบายตั้งแต่การก่อเกิด ที่ต้องพิจารณาถึงปัญหาที่สำคัญที่ต้องแก้ไขด้วยนโยบาย การกำหนดนโยบายที่มุ่งประเด็นการแก้ไขปัญหา การตัดสินใจนโยบายคือเลือกนโยบายที่เหมาะสมที่สุด การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือการนำนโยบายที่ผ่านกระบวนการตัดสินใจแล้วนำไปสู่ขั้นตอนของการปฏิบัติ โดยการผลักดัน จากรัฐบาลกลางไปยัง ส่วนราชการที่รับผิดชอบในแต่ละนโยบาย เพื่อให้มีผลกับประชาชน การประเมินผลนโยบายสาธารณะ เป็นขั้นตอนสุดท้าย ที่จะระบุได้ว่า นโยบายที่ได้กำหนดขึ้นมานั้นเมื่อนำไปปฏิบัติแล้ว จะมีความสำเร็จมากน้อยเพียงใดซึ่งการประเมินผลจะมีการตรวจสอบตามตัวชี้วัดในการดำเนินการอย่างถี่ถ้วน

การมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วม คือการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการคิดเห็น เสนอแนะร่วมดำเนินการและรับผลประโยชน์ เป็นต้น ในทางการบริหารแนวคิดการมีส่วนร่วม เป็นที่ได้รับความนิยม จากองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน และนำไปเป็น ประเด็นสำคัญในการแข่งขันทางธุรกิจ ที่ให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างผู้บริหารและผู้ใต้บังคับบัญชา โดยเป้าหมายคือเพื่อให้ ทุกฝ่ายร่วมกัน ทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย องค์กร แนวคิดหลักของการมีส่วนร่วม คือการให้ความสำคัญกับทรัพยากรบุคคล เป็นนวัตกรรมในการบริหาร ที่สนับสนุน ให้กลุ่มงานมีส่วนร่วมและเป็นศูนย์กลางของการดำเนินการ โดยมีการพัฒนาการติดต่อสื่อสาร (Developing Communication) การฝึกอบรม (Training) และการใช้พลังอำนาจทางภาวะผู้นำในการจูงใจ และร่วมมือกัน สอดคล้องกับแนวคิดของ (เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, 2542)

แนวคิดการมีส่วนร่วม เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญ กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารไม่ว่าจะเป็นผู้บังคับบัญชาผู้ใต้บังคับบัญชา พนักงานในทุกระดับรวมทั้งผู้บริโค ซึ่งในการบริหารจัดการภาครัฐ แนวคิดการมีส่วนร่วมได้ถูกนำมาใช้โดยผู้บริหาร ทั้งในส่วนของการเมืองข้าราชการประจำ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชน ในฐานะผู้รับผลประโยชน์ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะ แนวทางในการบริหารประเทศ ผ่านทางนโยบาย การมีส่วนร่วม เกี่ยวข้องกันทั้งในด้านร่างกายจิตใจและอารมณ์ ของผู้ที่ทำร่วมกัน ส่งผลให้การดำเนินการบรรลุเป้าหมายของกลุ่มพร้อมทั้งความรู้สึกและความรับผิดชอบร่วมกัน (Keith Davis, 1972) การมีส่วนร่วมประกอบด้วยมิติที่สำคัญดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าควรทำอะไร และทำอย่างไร
2. การมีส่วนร่วมในการเสียสละและพัฒนาตามที่ได้ตัดสินใจ
3. มีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการดำเนินงาน และ
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (White, 1982)

การมีส่วนร่วมจึงเป็นการดำเนินการร่วมกัน ระหว่างบุคคลหรือคณะ ที่เข้ามาช่วยเหลือสนับสนุนในการทำประโยชน์ต่างๆ อาจจะมีกระบวนการของการตัดสินใจหรือในกระบวนการบริหารซึ่งเกี่ยวข้องกับการ





เข้าไปเกี่ยวข้องด้วย การช่วยเหลือและ ทำประโยชน์ และการรับผิดชอบร่วมกัน (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, 2541)

การมีส่วนร่วมเมื่อมองในแง่ของประโยชน์ มีประโยชน์มากมายหลายประการ เช่น ช่วยสร้างความสามัคคีรวมพลังของบุคคลในองค์กร ช่วยให้ทราบถึงความต้องการขององค์กรทั้งหมด ช่วยเพิ่มพูนประสิทธิภาพการทำงานให้สูงขึ้น ลดความเฉื่อยชาในการปฏิบัติงาน และ การย้ายงาน ช่วยลดความขัดแย้งและการต่อต้านจากพนักงานระดับต่าง ช่วยสร้างบรรยากาศในการทำงาน และให้สุขภาพจิตของคนในองค์กรดีขึ้น ช่วยเพิ่มผลผลิตในองค์กร สร้างสรรค์หลักการประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในองค์กร ช่วยลดค่าใช้จ่ายในการบริหารงานใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและทะนุถนอม ทำให้ผู้ร่วมงานเกิดความรู้สึกว่าเข้าเป็นส่วนหนึ่งในองค์กร เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา ในการควบคุมงานให้ลดน้อยลงและ ทำให้ผลของงานดีขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2540)

ด้วยเหตุผลดังกล่าวการมีส่วนร่วมจึงถูกนำมาใช้ในการบริหารจัดการทั้งภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหาร โครงการ หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและส่วนงานที่เกี่ยวข้อง จึงจะสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติ ให้เป็นไปตามกระบวนการนโยบาย จนถึงขั้นบรรลุเป้าหมาย ตามวัตถุประสงค์ของโครงการได้

การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม

การขับเคลื่อนนโยบายแบบมีส่วนร่วมเป็นการ คือการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนนโยบาย แต่เจ้าภาพหลักหรือผู้ดูแลหลัก ในการขับเคลื่อนนโยบายก็ยังเป็นหน่วยงานภาครัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการประจำ สำหรับส่วนที่มีส่วนเกี่ยวข้องก็จะเข้ามาช่วยเหลือ ในกาล ดำเนินโครงการและกิจกรรม เพื่อตอบสนองต่อนโยบาย หากมองในระดับมหภาค การให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นนายทุนประชาชนพรรคการเมือง หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นได้ เข้ามารวมในการกำหนดนโยบาย ก็จะเป็นการมีส่วนร่วมในขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสีย ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ ในทางปฏิบัติการนำนโยบายลงสู่การปฏิบัติ มีขั้นตอนที่สำคัญ 2 ประการคือ นำนโยบายมาจัดทำแผนสำหรับหน่วยงาน การกำหนดแผนหรือนโยบาย ให้หน่วยงานระดับล่างไปปฏิบัติ โดยมีขั้นตอนที่สำคัญคือ

- ขั้นที่ 1 วิเคราะห์นโยบาย เพื่อให้สามารถตีความวัตถุประสงค์และแนวทางของนโยบายได้ถูกต้อง
- ขั้นที่ 2 วิเคราะห์นโยบายและแผนของหน่วยงาน ที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ
- ขั้นที่ 3 วิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย
- ขั้นที่ 4 วิเคราะห์ศักยภาพหน่วยงานที่จะรับนโยบายไปปฏิบัติ
- ขั้นที่ 5 วิเคราะห์สภาพแวดล้อมของหน่วยงานที่จะรับนโยบายไปปฏิบัติ
- ขั้นที่ 6 กำหนดเป้าหมายของนโยบายและแผน
- ขั้นที่ 7 กำหนดวิธีปฏิบัติและทรัพยากรที่จะใช้
- ขั้นที่ 8 กำหนดองค์กรที่จะนำไปปฏิบัติ
- ขั้นที่ 9 กำหนดวิธีการจัดการ เพื่อให้หน่วยงานสามารถ รับแผนและนโยบายไปปฏิบัติได้
- ขั้นที่ 10 กำหนดวิธีการควบคุมเพื่อให้นโยบายบรรลุเป้าหมาย (ทวีป ศิริธรรม, 2545)

ในการดำเนินการจริง จะเห็นตัวอย่างได้จากการที่รัฐบาล โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและยุทธศาสตร์ความมั่นคง ได้จัดการประชุมส่วนราชการเพื่อชี้แจงแนวทางการขับเคลื่อนนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2566 – 2570) ไปสู่การปฏิบัติ เมื่อวันที่ 27 มีนาคม





2566 เวลา 09.30 – 12.00 น. ณ ห้องประชุมวิจิตรวาทการ ชั้น 3 สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ทำเนียบรัฐบาล การประชุมดังกล่าว มีเป้าหมายเพื่อถ่ายทอดและชี้แจงแนวทางการขับเคลื่อนนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2566 – 2570) ไปสู่การปฏิบัติ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2566)

จะเห็นได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมีขั้นตอนและความยุ่งยากพอสมควร การนำหลักการมีส่วนร่วมเข้ามาใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายจึงเป็นทางออกที่เหมาะสม หากวิเคราะห์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนนโยบาย จะพบว่า ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลักคือ รัฐบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และข้าราชการประจำ แต่ในทางปฏิบัติ ประชาชนคือผู้มีส่วนร่วมหลัก ดังนั้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารที่เกี่ยวกับการตัดสินใจต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและ ความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษาร่วมวางแผนร่วมปฏิบัติรวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม ทั้งนี้เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลาเป็นการสร้างฉันทามติและทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติอีกทั้งช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าใน “กรณีที่น่าจะรุนแรง” ช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม และช่วยให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชนรวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญ และความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน (คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, 2545)

ในทำนองเดียวกันกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็น เพื่อแสวงหาทางเลือกและการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มจนกระทั่งถึงการติดตามและประเมินผลเพื่อให้เกิดความเข้าใจและการรับรู้เรียนรู้การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย (อรทัย กักผล, 2546) การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะการเป็นเครือข่าย ยังนำไปสู่การแก้ไขปัญหาซึ่งสามารถประสานโยชน์กับทุกฝ่าย นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดสมรรถนะการทำงานแบบใหม่ วิธีการจัดการแบบใหม่รวมทั้งมีคู่มือใหม่ๆ สำหรับทำงาน แต่ในทางอ้อมแล้วเป็นการรื้อฟื้นจิตวิญญาณของชุมชนกลับมา เพราะเครือข่ายนั้นแท้จริงก็คือรากฐาน ชีวิตและวิถีชีวิตของชุมชน (ประภาพรรณ อุ่นอบ, 2552)

หากวิเคราะห์ในรายละเอียดแล้ว จะเห็นว่าการการขับเคลื่อนนโยบายแบบมีส่วนร่วมโดยให้หน่วยงานภาครัฐเป็นหลักในการขับเคลื่อนตามโครงสร้างของภาครัฐ และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกกระบวนการในลักษณะเป็นเครือข่าย จะทำให้การขับเคลื่อนนโยบายบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลกับประชาชนกล่าวคือประชาชนได้ประโยชน์จากนโยบายสาธารณะในด้านนั้นๆ

หลักสาราณียธรรม 6

หลักพุทธธรรมที่ส่งเสริมการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม มีหลายหลักธรรม หากพิจารณาโดยความแล้วหลักธรรมที่มีความเหมาะสมมากที่สุดคือ หลักสาราณียธรรม 6 ซึ่งเป็นหลักธรรมที่เป็นที่ตั้งแห่งความให้ระลึกถึง ธรรมเป็นเหตุให้ระลึกถึงกัน ทำให้มีความเคารพกัน ช่วยเหลือกัน และสามัคคีพร้อมเพรียงกันมี 6 อย่างคือ (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539)

1. เมตตาการุณยธรรม ตั้งกายกรรมประกอบด้วยเมตตาในเพื่อนมนุษย์
2. เมตตาวจีกรรม ตั้งวจีกรรมประกอบด้วยเมตตาในเพื่อนมนุษย์





3. เมตตามโนกรรม ตั้งมโนกรรมประกอบด้วยเมตตาในเพื่อนมนุษย์
4. สาธารณโภคี แบ่งปันลาภที่ได้มาโดยชอบธรรม
5. สีสสามัญญตา รักษาศีลบริสุทธิเสมอกัน
6. ทฎฐิสามัญญตา มีความเห็นร่วมกัน (พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), 2546)

การประยุกต์ใช้หลักสาราณียธรรมเพื่อการขับเคลื่อนนโยบายแบบมีส่วนร่วม มีแนวทางดังนี้คือ

1. เมตตากายกรรม ในเบื้องต้นตั้งจิตที่เป็นเมตตา กับประชาชนทุกคนผู้ที่จะได้ รับผลกระทบจากนโยบาย เพื่อหาแนวทางและวิธีการ ที่เหมาะสมที่สุด ในกาล วิเคราะห์ เหตุปัจจัยต่างๆเพื่อนำไปประกอบการขับเคลื่อนนโยบาย ไม่ให้เกิดผลกระทบต่อเพื่อนมนุษย์
2. เมตตาวจกรรม สื่อสารกับผู้มีส่วนร่วมหรือมีส่วนได้เสีย ด้วยความเมตตาหวังประโยชน์ ให้เกิดแก่กลุ่มคนหรือ องค์กรเหล่านั้น โดยปราศจากอคติหรือความลำเอียง
3. เมตตามโนกรรม ตั้งจิตให้เป็นกุศลต่อเพื่อนมนุษย์ คิดดี หวังดี กับเพื่อนมนุษย์
4. สาธารณโภคี คำนึงถึงเสมอว่าทุกคนจะต้องได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน
5. สีสสามัญญตา คำนึงถึงหลักเสมอภาค ที่ทุกคนในสังคมจะต้องปฏิบัติร่วมกัน
6. ทฎฐิสามัญญตา คำนึงถึง ความคิดเห็นของประชาชน ไม่ว่าจะคิดหรือจะหาแนวทางวิธีการในการดำเนินนโยบายอย่างไร ก็พิจารณาถึงความเห็นของประชาชนเป็นหลักให้ทุกฝ่าย มีความคิดเห็น ที่สอดคล้องกันเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้ง

การประยุกต์ใช้หลัก สาราณียธรรม สำหรับขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม จะส่งผลให้ประชาชนทุกคน มีส่วนร่วมในการ ขับเคลื่อนนโยบายของภาครัฐ เกิดความภาคภูมิใจและให้ความร่วมมือ ในการดำเนินงานโครงการและกิจกรรม เพื่อตอบสนองต่อนโยบายของภาครัฐ ส่งผลให้ นโยบายบรรลุเป้าหมายตามตัวชี้วัดที่ได้วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

องค์ความรู้

จากความข้างต้นสามารถนำมาสรุปเป็นองค์ความรู้เพื่อใช้ในการการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม ได้ดังแผนภาพ



ภาพที่ 1 องค์ความรู้





สรุป

การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย โดยผู้ที่รับผิดชอบหลักคือ ภาครัฐ ซึ่งนักการเมือง ในฐานะผู้กำหนดนโยบาย ก็มีส่วนร่วม ในขั้นตอนและกระบวนการนโยบายในเบื้องต้น พร้อมกันนั้นก็ยังมีส่วนในการผลักดัน ชี้แจงแนวทางวิธีการการดำเนินการตามนโยบาย และส่วนงานที่รับ นโยบายต่อเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติคือ ส่วนราชการซึ่งเป็นข้าราชการประจำ ที่จะต้องติดต่อประสานงานกับส่วนอื่นๆรวมทั้งการวิเคราะห์ปัญหาวิเคราะห์ศักยภาพองค์กรและวิเคราะห์หน่วยงานที่มีความเหมาะสมกับนโยบายนั้นในการดำเนินการ ส่วนสำคัญที่ขาดไม่ได้คือภาคประชาชนที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะหรือดำเนินการ ในขั้นตอน ที่เป็นโครงการกิจกรรม เพื่อตอบสนองต่อนโยบาย เพื่อให้นโยบายบรรลุเป้าหมาย ตามตัวชี้วัดที่ได้กำหนดไว้ ในทำนองที่สอดคล้องกัน การประยุกต์ใช้หลักสาราณียะธรรม 6 ประการ ก็จะเป็นส่วนช่วยส่งเสริมให้การขับเคลื่อนนโยบายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยใช้หลักเมตตา ภาวกรรม เพื่อสร้างความรักความสามัคคี ในสังคมผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย ใช้หลักเมตตาวัจกรรม สื่อสารกับผู้มีส่วนร่วมหรือมีส่วนได้เสียด้วยความสุภาพอ่อนโยน ใช้หลักเมตตาโมกรรม ตั้งจิตให้เป็นกุศลหวังดีต่อเพื่อนมนุษย์ ใช้หลักสาราณโมคคิ คำนี้ถึงประโยชน์ส่วนรวม ใช้หลักศีลสามัญญตา ปฏิบัติต่อทุกคนอย่างเสมอภาค และใช้ทิวฐิสามัญญตา เสนอแนวคิดวิธีการให้ทุกภาคส่วนมีความเห็นที่สอดคล้องกัน การประยุกต์ใช้หลักสาราณียะธรรมนี้จะเป็เครื่องมือที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายแบบมีส่วนร่วมให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

เอกสารอ้างอิง

- คะนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. (2545). *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหาอุปสรรคและทางออก*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ถวัลย์รัฐ วรเทพพุฒิพงษ์. (2540). *การกำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- ทวีป ศิริศรีม. (2545). *การวางแผนพัฒนาและประเมินโครงการ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุน.
- ประภาพรณ อุ่อบ. (2552). *เครือข่าย : กลไกสำคัญในการขับเคลื่อนงานพัฒนาอย่างบูรณาการเชิงพื้นที่*. กรุงเทพฯ: หจก.เอส.พี.กราฟฟิค พรินเทส พรินติง.
- พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต). (2546). *พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- วิโรจน์สารัตนะ. (2539). *การวางแผนการศึกษาระดับจุลภาค (หลักการและแนวคิดเชิงประยุกต์)*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ทิพย์วิสุทธิ.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2540). *การศึกษาวิถีชุมชน : รูปแบบการปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. (2566). *การประชุมส่วนราชการเพื่อชี้แจงแนวทางการขับเคลื่อนนโยบายและแผนระดับชาติ ว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2566 – 2570) ไปสู่การปฏิบัติ*. สืบค้น 20 พฤษภาคม 2567, จาก <https://www.nsc.go.th/>.
- เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์. (2542). *พฤติกรรมผู้นำทางการศึกษา*. กรุงเทพฯ: ไชยวัฒนาพาณิชย์.
- อรทัย กักผล. (2546). *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิปริญาโทสำหรับนักบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Anderson, J. E. (1975). *Public Policymaking*. Westport: Praeger.





- Davis, K. (1972). *Human Behavior at Work*. New York: McGraw Hill.
- Dye, T.R. (2002). *Understanding Public Policy* (10th ed.). New Jersey: Prentice Hall.
- Ira, S. (1970). *The Political Scientist and Policy Analysis: An Introduction*. in *Policy Analysis in Political Science*, ed. Ira Sharkansky. Chicago: Markham Publishing Company.
- Nagamura, R.T. & Smallwood, F. (1980). *The Politics of Policy Implementation*. New York: Martin Press.
- Prewitt, K. & Verba, S. (1983). *An Introduction to American Government* (4th ed.). New York: Harper & Rows, Publishers.
- R. Dye, T.R. (1984). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall.
- Van, M.D. & Van, H.C.E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration and Society*, 6(4), 10-16.
- White. (1982). *Why community Participation? A Discussion of the Arguments*. *Community Participation: Current Issue and Lesson Learned*. New York: United Nations Children's Fund.

