

การเข้าสู่วาระนโยบายและการก่อตัวของนโยบายจัดตั้ง

บริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาบตาพุด*

Agenda Setting and Policy Formation of The Map Ta Phut

Social Enterprise Policy

สรารวุฒิ ชลออยู่

Saravut Chaloryou

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

Faculty of Public Administration Rangsit University, Thailand.

Corresponding Author's Email: pussutha@hotmail.com



บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบายของนโยบายจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาบตาพุดด้วยแนวคิดกระแสนโยบายแบบพหุกระแส ได้แก่ กระแสปัญหา กระแสการเมือง และกระแสนโยบาย 2) ศึกษากระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายของนโยบายจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาบตาพุดว่าสามารถตอบสนองวัตถุประสงค์นโยบายหรือไม่ ทั้งในด้านของกฎหมายและตัวแสดงนโยบายที่เกี่ยวข้อง 3) ศึกษาการก่อตัวของนโยบายจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาบตาพุดว่าเป็นไปตามข้อเสนอในแบบผู้ประกอบการนโยบายหรือไม่ บทความวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีดำเนินการวิจัยทางเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มประชากรผู้กำหนดนโยบาย 2 ราย กลุ่มหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง 5 ราย กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบาย 6 ราย เครื่องมือที่ใช้ได้แก่การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ จากเอกสาร และการเข้าร่วมสัมมนา แล้วทำการวิเคราะห์ด้วยการใช้เทคนิควิเคราะห์เนื้อหาเชิงพรรณนา

ผลการวิจัยพบว่า 1) การเข้าสู่วาระนโยบายจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาบตาพุดอธิบายด้วยแนวคิดกระแสนโยบายแบบพหุกระแส ได้แก่ กระแสปัญหาที่มีความขัดแย้งในเรื่องของปัญหามลพิษในพื้นที่นิคมฯ กระแสการเมืองเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองปี 2557 มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงานภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ สนใจกระแสปัญหาดังกล่าวจึงเสนอรายงานที่เกี่ยวข้องต่อคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ. 2560 กระแสนโยบายเกิดเมื่อมีการเปลี่ยนมาใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เสนอประเด็น “การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ลดข้อขัดแย้งในสังคม” เป็นประเด็นการปฏิรูปด้านการบริหารจัดการพลังงาน เมื่อกระแสทั้ง 3 กระแสมาบรรจบกัน ทำให้หน้าตางานนโยบายเปิดออกผลักดันให้เป็นวาระนโยบาย 2) กระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายสามารถตอบสนองวัตถุประสงค์นโยบาย เมื่อวาระของนโยบาย

*Received February 24, 2021; Revised April 9, 2021; Accepted April 25, 2021



ชัดเจนและเป็นไปตามวัตถุประสงค์จึงทำให้การก่อตัวนโยบายเป็นรูปเป็นร่างขึ้นมา 3) การก่อตัวของนโยบายจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาบตาพุดมาจากการนำเสนอประเด็นปัญหาโดยคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงานซึ่งประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านพลังงาน จึงเป็นไปตามข้อเสนอในแบบผู้ประกอบการนโยบาย

คำสำคัญ: วารณนโยบาย; การก่อตัว; วิสาหกิจเพื่อสังคม; นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด

Abstract

The research article consisted of the following objectives: 1) to investigate the agenda setting of Map Ta Phut social enterprise policy by multiple stream models consisting of problem stream, political stream, and policy stream; 2) to explore whether the agenda setting of Map Ta Phut social enterprise policy can respond to the policy objectives in terms of laws and other relevant policies; and 3) to study whether the formation of Map Ta Phut social enterprise policy follows the policy entrepreneur model. The study used a qualitative research technique, conducting documentary research and in-depth interviews with two policymakers, five persons from relevant government sectors, and six policy stakeholders. Interviews, documents, and a seminar were used to collect data for the study. Descriptive content analysis was used to examine the collected data.

From the study, the following results are found: 1) Agenda setting of Map Ta Phut social enterprise policy can be described by multiple stream models starting from the problem stream that there was dispute over pollution in the industrial estate area; the political stream that originated from the political shift in B.E. 2557 with the use of the Interim Constitution B.E. 2557, which caused the National Reform Steering Committee on Energy Reform to become more interested in such a problem and report to the Cabinet in the year B.E. 2560; and lastly, the policy stream that resulted from a change in the implementation of the Constitution in B.E. 2560, in which the National Reform Steering Committee on Energy Reform recommended the topic of 'Stakeholder involvement to minimize conflict in society' as the main issue in energy management reform. When all three streams converged, a policy window opened and the policy agenda was pushed, 2) The agenda setting is able to respond to the policy objectives if the policy agenda is clear, leading to the policy formation; and 3) The formation of the Map Ta Phut social enterprise policy is the result of a problem being raised by the National Reform Steering Committee on Energy Reform, which is made up of



experts with knowledge and experience in energy; as a result, the policy formation is based on the policy entrepreneur model.

Keywords: Policy Agenda; Formation; Social Enterprise; Map Ta Phut Industrial Estate

บทนำ

กระบวนการนโยบายสาธารณะตามความเห็นของนักวิชาการต่าง ๆ จุดเริ่มต้นของกระบวนการนโยบายสาธารณะจะคล้าย ๆ กัน keyword สำคัญคือ “ปัญหา” นโยบายสาธารณะจะเกิดขึ้นมาลอย ๆ ไม่ได้ เพราะจะไม่ได้ได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบาย หรือหากผู้กำหนดนโยบายกำหนดนโยบายสาธารณะแบบไม่มีหลักการและเหตุผลที่ดีพอ ก็จะไม่ได้รับความสนใจจากประชาชนและอาจถูกกระแสคัดค้านหรือโจมตีในภายหลัง ดังนั้นการกำหนดนโยบายของรัฐจึงเริ่มต้นจากการเกิดสภาพปัญหา ก่อนลำดับของกระบวนการนโยบายสาธารณะตามแนวคิดของ ชนิตา จิตตรุทธะ (Jittaruttha, 2019) กำหนดไว้ว่าขั้นตอนแรกของกระบวนการนโยบายสาธารณะ หรือวงจรชีวิตขั้นที่ 1 คือการก่อตัวของนโยบาย ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการก่อตัวของนโยบายสาธารณะ 5 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นเริ่มต้นสถานการณ์ที่ทำให้เกิดนโยบาย (Public Issue/Problem) ขั้นระบุปัญหาสาธารณะ (Problem Identification) ขั้นการกลั่นกรองปัญหาสาธารณะ (Problem Selection) ขั้นจัดวาระนโยบาย (Policy Agenda) และขั้นการกำหนดวัตถุประสงค์นโยบาย (Policy Objective)

นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง ถูกจัดตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหาด้านพลังงานและการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 โดยรัฐบาลได้มอบให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการ มาบตาพุดเริ่มค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงไปจนนำมาสู่ปัญหาต่าง ๆ ในพื้นที่ โดยเฉพาะปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างชาวบ้านที่อาศัยในชุมชนกับโรงงานอุตสาหกรรมที่เข้ามาตั้งโรงงานในพื้นที่อันเนื่องมาจากสาเหตุหลักคือมลพิษทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ปัญหาการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและชีวอนามัย เช่น ผลกระทบด้านคุณภาพอากาศ ปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพ การขาดแคลนทรัพยากรน้ำ ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ส่งผลให้เกิดการเรียกร้องจากประชาชนให้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ และการมีส่วนร่วมในการรับรู้ของประชาชน และเพื่อเป็นการลดกระแสต่อต้านคัดค้านของประชาชน ผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมและพลังงานในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จึงมีการจัดกิจกรรมทางสังคม (CSR) ทั้งในด้านทุนการศึกษาสำหรับบุตรของผู้อยู่อาศัยในชุมชน การสร้างอาชีพ และการรวมตัวจัดตั้งวิสาหกิจชุมชน ซึ่งก็มีส่วนช่วยบรรเทาผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นบ้าง แต่เนื่องจากการจัดกิจกรรมทางสังคม (CSR) ที่ผ่านมาเป็นการดำเนินการของผู้ประกอบการแต่ละรายเฉพาะกับชุมชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละกิจกรรม ยังผลให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน ครอบคลุมไม่ทั่วถึงทั้งในประเภทของบริการและชุมชนที่ได้รับประโยชน์ รวมทั้งยังขาดความต่อเนื่องและยั่งยืน ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ของการลงทุนในกิจกรรมทางสังคม (CSR) ต่าง ๆ ดังกล่าวในระยะยาว

คณะกรรมการธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน สมาชิกขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ซึ่งได้ถูกจัดตั้งตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2557 ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษา เรื่อง การส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม ในการยกระดับคุณภาพชีวิตของชุมชน โดยภาคอุตสาหกรรมและกิจการพลังงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาและบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชุมชนที่อยู่โดยรอบ พื้นที่ที่มีการประกอบกิจการพลังงาน และโรงงานอุตสาหกรรมต่อเนื่องจำนวนหลายรายในพื้นที่เดียวกัน ทั้งนี้ ได้เสนอแนวคิดในการจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมในพื้นที่มาตาปุด เป็นโครงการนำร่องซึ่งรายงานฉบับดังกล่าวสมาชิกขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2560 เพื่อเป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน ต่อมาเมื่อประเทศไทยมีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND, B.E. 2560, 2017) ซึ่งในหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ กำหนดให้ประเทศไทยมีการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ ซึ่งแผนการปฏิรูปประเทศ ได้ถูกประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2561 การปฏิรูปประเทศด้านพลังงานโดยคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงานได้กำหนดแผนการปฏิรูปมีประเด็นการปฏิรูปที่สำคัญ 6 ด้าน 17 ประเด็น ในประเด็นการปฏิรูปที่ 3 ปฏิรูปการสร้างธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วน ส่งเสริมและสร้างระบบธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการทุกองค์กร โดยการสร้างระบบธรรมาภิบาลในการดำเนินกิจการของผู้ประกอบการ ซึ่งได้เสนอให้รัฐบาลกำหนดนโยบายส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตชุมชน โดยภาคอุตสาหกรรมและกิจการพลังงาน และให้เริ่มนำร่องในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาตาปุด จังหวัดระยอง และดำเนินการตามรายงานของคณะกรรมการธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน สมาชิกขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเรื่อง “การส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม ในการยกระดับคุณภาพชีวิตของชุมชน โดยภาคอุตสาหกรรมและกิจการพลังงาน” ทั้งนี้กำหนดแนวทางดำเนินการปฏิรูปโดยส่งเสริมให้มีการตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคม เริ่มจากจัดตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการ กำหนดให้แล้วเสร็จภายในปี 2561 ศึกษาความเหมาะสมบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคม และจัดทำแผนปฏิบัติการ กำหนดให้แล้วเสร็จภายในปี 2562 ตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคม กำหนดให้แล้วเสร็จภายในปี 2562 เพื่อประเมินผลพื้นที่นำร่อง และกำหนดให้แล้วเสร็จภายในปี 2563

ผู้วิจัยมีความสนใจแนวคิดในการขับเคลื่อนบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมนำร่องในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาตาปุด ของคณะกรรมการธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน สมาชิกขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ซึ่งถูกกำหนดให้อยู่ในแผนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน โดยเห็นถึงความสำคัญและจำเป็นในการศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะ ในขั้นตอนของการก่อตัวของนโยบาย เพราะการศึกษาถึงการได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะย่อมหมายถึงการศึกษาถึงจุดเริ่มต้นหรือจุดก่อตัวของนโยบายว่าเป็นอย่างไร โดยทำการศึกษาในเรื่องของการเข้าสู่วาระนโยบาย กระบวนการเข้าสู่วาระของนโยบาย การก่อตัวของนโยบายว่าเป็นไปตามหลักการของกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างไร ซึ่งผู้วิจัยหวังไว้ว่าผลการศึกษาในเรื่องนี้จะสามารถนำไปใช้เป็นแบบอย่างในการจัดทำนโยบายสาธารณะในการจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมในเขตพื้นที่อื่น ๆ ได้ต่อไป



วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบายของนโยบายจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาตาพุดด้วยแนวคิด กระแสนโยบายแบบพหุกระแส ได้แก่ กระแสปัญหา กระแสการเมือง และกระแสนโยบาย
2. เพื่อศึกษากระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายของนโยบายจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาตาพุดว่าสามารถตอบสนองวัตถุประสงค์นโยบายหรือไม่ ทั้งในด้านของกฎหมายและตัวแสดงนโยบายที่เกี่ยวข้อง
3. เพื่อศึกษาการก่อตัวของนโยบายจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาตาพุดว่าเป็นไปตามข้อเสนอในตัวแบบผู้ประกอบการนโยบายหรือไม่

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นแนวทางหลักในการอธิบายปรากฏการณ์เพื่อตอบคำถามการวิจัย โดยผู้ศึกษาได้ใช้วิธีดำเนินการวิจัยดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยมุ่งศึกษาค้นคว้าเอกสารทางวิชาการ เพื่อให้ได้หลักการและแนวคิดที่สำคัญในประเด็นที่ศึกษา ได้แก่ กระบวนการนโยบายสาธารณะในขั้นการก่อตัวของนโยบาย การเข้าสู่วาระนโยบาย และนโยบายสาธารณะที่มีประเด็นเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคมของภาคผู้ประกอบการที่มีความเชื่อมโยงกับวิสาหกิจเพื่อสังคม เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องในการนำมาอ้างอิงอันจะทำให้ผลงานการวิจัยเกิดความน่าเชื่อถือ (Reliability)

ขั้นตอนที่ 2 การสัมภาษณ์ (Interviews) โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In depth - interview) ด้วยแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) โดยมีการระบุกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling)

ขั้นตอนที่ 3 การวิจัยศึกษาเฉพาะกรณี (Case Study Research) เป็นการศึกษาอย่างละเอียดทุกแง่มุมเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน ด้านที่ 3 การบริหารจัดการพลังงาน ประเด็นการปฏิรูปที่ 3 ปฏิรูปการสร้างระบบธรรมาภิบาลในการดำเนินการของผู้ประกอบการ กำหนดนโยบายส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคมในการยกระดับคุณภาพชีวิตชุมชน โดยภาคอุตสาหกรรมและกิจการพลังงาน และให้เริ่มนำร่องในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาตาพุด จังหวัดระยอง

ขั้นตอนที่ 4 กลุ่มตัวอย่างและประชากรศึกษา

กลุ่มตัวอย่าง (Sample Unit) ในการศึกษาครั้งนี้ได้แก่ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการก่อตัวของนโยบายบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาตาพุด ในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาตาพุด จังหวัดระยอง

ประชากรศึกษา (Target Population) ที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ คือตัวแทนของกลุ่มตัวอย่างผู้มีส่วนร่วมในการก่อตัวของนโยบาย และเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) โดยแบ่งกลุ่มประชากรออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มผู้กำหนดนโยบาย เลือกสัมภาษณ์แบบเจาะจง (Purposive Sampling) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ผู้กำหนดนโยบายฝ่ายการเมือง กรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ จำนวน 2 ราย จากจำนวนคณะกรรมการฯ ทั้งหมด กรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน จำนวน 2 ราย จากจำนวนคณะกรรมการฯ ทั้งหมด 2) กลุ่มหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง



กับการจัดทำนโยบายและขับเคลื่อนนโยบาย คือข้าราชการในหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งบริษัท วิสาหกิจเพื่อสังคมมาตาปุด ใช้วิธีเลือกกลุ่มแบบเฉพาะเจาะจง กับข้าราชการผู้ปฏิบัติงานและมีหน้าที่โดยตรงที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว จำนวน 5 ราย จาก 5 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 3) กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กับนโยบาย คือผู้ประกอบการกิจการด้านพลังงานในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาตาปุด ใช้วิธีเลือกกลุ่มแบบเฉพาะเจาะจงผู้บริหารระดับสูงของบริษัทที่ประกอบกิจการพลังงานภายในนิคมอุตสาหกรรมมาตาปุด จำนวน 3 ราย (10 บริษัท) จากจำนวน 10 บริษัทผู้ประกอบการด้านพลังงานในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาตาปุด และประชาชนในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาตาปุด ใช้วิธีเลือกประชาชนในพื้นที่มาตาปุดที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มวิสาหกิจชุมชน จำนวน 3 ราย (3 กลุ่ม) จากจำนวน 12 กลุ่ม รวมประชากรศึกษาทั้งหมด เป็นจำนวน 15 ราย

ขั้นตอนที่ 6 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ลักษณะของการสัมภาษณ์เป็นการสัมภาษณ์ที่มีคำถามและข้อกำหนดแน่นอนตายตัว ด้วยการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) หัวข้อในแบบสัมภาษณ์จะแตกต่างกันตามลักษณะของภารกิจที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบในเรื่องการจัดตั้งวิสาหกิจเพื่อสังคมมาตาปุด โดยคำถามส่วนใหญ่เป็นปลายเปิด การสัมภาษณ์ ประกอบด้วยการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานและองค์กร เช่น นายเกียรติชัย โสภาสัตยพงษ์ ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงการคลัง นายสุพัฒน์พงษ์ พันธุ์มีเชาว์ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ดร.ศิริ จิระพงษ์พันธ์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน นายศุภจิต นาครทรรพ ผู้อำนวยการสถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การพบปะหารือร่วมกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานนิคมอุตสาหกรรมมาตาปุด กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง เป็นต้น

2) การเข้าร่วมสัมมนาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิสาหกิจเพื่อสังคม 2 ครั้ง คือเข้าร่วมสัมมนา “การจัดตั้งกองทุนพลังงานเพื่อสังคม” และ “การจัดตั้งบริษัทส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคมในกิจการพลังงานและอุตสาหกรรม”

ขั้นตอนที่ 7 การเก็บรวบรวมข้อมูล เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ วิธีการรวบรวมข้อมูลโดยวิธี 1) การเก็บรวบรวมข้อมูลจากภาคสนามเป็นการรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก จากการแสดงความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ 2) การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร โดยการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เอกสารแผนยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) และแผนการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เอกสารการส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม ในการยกระดับคุณภาพชีวิตของชุมชน โดยภาคอุตสาหกรรมและกิจการพลังงาน ของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ข้อมูลประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ และข้อมูลจากเอกสารที่ได้จากการเข้าร่วมประชุมสัมมนา

ขั้นตอนที่ 8 การวิเคราะห์ข้อมูล เป็นการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร และความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างโดยใช้แนวทางการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยเข้าพบ



เพื่อหารือและรับฟังความคิดเห็นจากคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง และรับฟังความเห็นจากผู้ประกอบการและวิสาหกิจชุมชนในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง ด้วยการใช้เทคนิควิเคราะห์องค์ประกอบ (Component Analysis) ตามกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่กำหนดไว้ โดยตีความสร้างข้อสรุปจากอุปสรรคหรือปรากฏการณ์ที่สามารถสังเกตได้จากการเก็บข้อมูล เพื่อนำมาสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Induction) ที่ชัดเจนขึ้น

ผลการวิจัย

วัตถุประสงค์ที่ 1 เพื่อศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบายของนโยบายจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาบตาพุดด้วยแนวคิดกระแสนโยบายแบบพหุกระแส ได้แก่ กระแสปัญหา กระแสการเมือง และกระแสนโยบาย ผลการวิจัยพบว่า **กระแสปัญหา** เกิดจากปัญหาความขัดแย้งในเรื่องของปัญหามลพิษเกิดจากการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและชีวอนามัยของกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมและพลังงาน ที่ตั้งในบริเวณพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จึงเกิดความขัดแย้งกับชาวบ้านที่อาศัยในชุมชนรอบ ๆ นั้น แม้ผู้ประกอบการพยายามดำเนินกิจกรรมทางสังคม (CSR) แต่ยังคงขาดความต่อเนื่องและยั่งยืน ความขัดแย้งจึงยังคงมีอยู่เป็นระยะ ๆ ในขณะที่ **กระแสการเมือง** ของนโยบายจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาบตาพุดเริ่มเกิดขึ้นเมื่อปี 2557 ประเทศไทยเกิดสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงเข้ายึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ และประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 สิ้นสุดลง จึงจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้มีการปฏิรูปในด้านการเมืองและด้านอื่น ๆ โดยให้มีสภาพิรูประหว่างชาติทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ 11 ด้าน ซึ่งมีด้านพลังงานรวมอยู่ด้วย ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) ได้กำหนดให้มีสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศขึ้นแทน เพื่อดำเนินการในเรื่องปฏิรูปด้านต่าง ๆ สืบต่อจากสภาพิรูประหว่างชาติ โดยกำหนดให้มีสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ในการนี้เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน ภายใต้ สปท. คณะกรรมการฯ มีความสนใจกระแสปัญหาดังกล่าวจึงจัดทำรายงาน “การส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม ในการยกระดับคุณภาพชีวิตของชุมชน โดยภาคอุตสาหกรรมและกิจการพลังงาน” มีข้อเสนอให้ภาครัฐจัดทำ “โครงการนำร่องบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาบตาพุด” ซึ่งรายงานฉบับดังกล่าวได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อ 26 กรกฎาคม 2560 กระแสปัญหา และกระแสการเมืองจึงเป็นก้าวเริ่มต้นที่ร่วมผลักดันวาระนโยบายของนโยบายจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาบตาพุด จนเข้าสู่ **กระแสนโยบาย** เมื่อมีเหตุการณ์ในห้วงเวลาที่ใกล้เคียง ๆ กัน ประเทศไทยได้มีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ (พ.ศ. 2560) ในรัฐธรรมนูญกำหนดให้มียุทธศาสตร์ชาติเพื่อใช้เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน จึงมีการจัดทำแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 ซึ่งมีประเด็นยุทธศาสตร์การปรับสมดุลและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการภาครัฐที่มุ่งเน้นการสร้างธรรมาภิบาลในการดำเนินกิจการของภาคพลังงาน ทั้งในส่วนของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ยังกำหนดให้มีการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ เพื่อจัดทำร่างแผนการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ ซึ่งร่างแผนฯ ดังกล่าว ต้องมีความสอดคล้องกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้วย คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงานจึงได้จัดทำร่างแผนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน



โดยกำหนดกรอบการปฏิรูปให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับแผนแม่บทยุทธศาสตร์ชาติ 3 มิติคือ การบริหารจัดการ การพลังงาน การอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า การผลิตและการใช้พลังงานทางเลือก ซึ่งในมิติการบริหารจัดการพลังงานให้บริหารอย่างมีประสิทธิภาพมีการบูรณาการ และยกระดับธรรมาภิบาลในธุรกิจพลังงานมีประเด็นเรื่อง “การสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ลดข้อขัดแย้งในสังคม” รวมอยู่ด้วย การให้ความสำคัญในประเด็นเรื่อง “การสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ลดข้อขัดแย้งในสังคม” ดังกล่าว ทำให้คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน นำมาใช้เป็นวาระในการพิจารณาประเด็นการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ที่ต้องการให้ “ผู้ประกอบการมีการดำเนินธุรกิจอย่างมีธรรมาภิบาลมีความรับผิดชอบต่อสังคมและชุมชนตลอดจนมีการส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม เป็นการสร้างงาน สร้างรายได้ให้กับประชาชนในพื้นที่” ประเด็นดังกล่าวจึงถูกนำไปบรรจุให้เป็นประเด็นการปฏิรูปด้านการบริหารจัดการพลังงานที่อยู่ในร่างแผนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงานด้วยอีกหนึ่งประเด็น

ในขั้นตอนการก่อตัวของนโยบายจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาบตาพุดนั้นเมื่อกระแสทั้ง 3 กระแสมาบรรจบกันในสถานการณ์ที่ส่งเสริมให้เกิดการนำปัญหาสาธารณะเข้ามาสู่ความสนใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจ ทำให้หน้าตางานนโยบายเปิดออก และเกิดการผลักดันปัญหาสาธารณะที่อยู่ในความสนใจและมีความสำคัญให้เป็นวาระนโยบายได้ง่าย จนกระทั่งนโยบายจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาบตาพุดสามารถก่อตัวขึ้น และถูกกำหนดออกมาเป็นนโยบายในเวลาต่อมา

วัตถุประสงค์ที่ 2 เพื่อศึกษากระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายของนโยบายจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาบตาพุดว่าสามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ตามนโยบายหรือไม่ ทั้งในด้านของกฎหมายและตัวแสดงนโยบายที่เกี่ยวข้อง ผลการวิจัยพบว่า กระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาบตาพุด เริ่มต้นเมื่อคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงานต้องดำเนินการจัดทำร่างแผนการปฏิรูปประเทศตามขั้นตอนที่กำหนดไว้คือต้องจัดทำร่างแผนการปฏิรูปประเทศให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันโดยสามารถเชิญหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศในด้านนั้นเข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการดำเนินการ รวมทั้งจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและแสดงความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะได้โดยสะดวกและทั่วถึง ทั้งนี้ ต้องมีการแสดงข้อมูลที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้ด้วย สำหรับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับประเด็นนี้ ประกอบด้วย ผู้ประกอบการธุรกิจในพื้นที่มาบตาพุด ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษ หน่วยงานภาครัฐที่ดูแลพื้นที่มาบตาพุด หน่วยงานภาครัฐที่กำกับดูแลเรื่องวิสาหกิจชุมชน หน่วยงานภาครัฐที่กำกับดูแลเรื่องวิสาหกิจเพื่อสังคม เป็นต้น ดังนั้น ในขั้นตอนของการก่อตัวนโยบาย คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน ก็ได้ดำเนินการเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องทุกส่วนข้างต้นมาให้ข้อมูลโดยละเอียดเพื่อดำเนินการจัดทำกระบวนการนโยบายให้มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการต่อไป และเมื่อที่ประชุมร่วมพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแผนการปฏิรูปประเทศแล้วให้เสนอคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเพื่อพิจารณาความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่าง และให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเสนอร่างแผนการปฏิรูปประเทศที่ผ่านการพิจารณาแล้วต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบภายใน 30 วันและดำเนินการให้มีแผนการปฏิรูปประเทศเพื่อกำหนดกลไก วิธีการ และขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านนั้น ๆ ซึ่งวาระนโยบายการจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาบตาพุด ได้กำหนดวัตถุประสงค์ ต้องการให้



“ผู้ประกอบการมีการดำเนินธุรกิจอย่างมีธรรมาภิบาล มีความรับผิดชอบต่อสังคมและชุมชนตลอดจนมีการส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม เป็นการสร้างงาน สร้างรายได้ให้กับประชาชนในพื้นที่” มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับประเด็นนี้ เช่น ผู้ประกอบการธุรกิจในพื้นที่มาบตาพุด ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ หน่วยงานภาครัฐที่ดูแลพื้นที่มาบตาพุด หน่วยงานภาครัฐที่กำกับดูแลเรื่องวิสาหกิจชุมชน หน่วยงานภาครัฐที่กำกับดูแลเรื่องวิสาหกิจเพื่อสังคม เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน ก็ได้ดำเนินการเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องข้างต้นมาให้ข้อมูลเพื่อให้มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

กระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายของนโยบายจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาบตาพุด สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์นโยบาย เนื่องจาก

1) มีความครอบคลุมกับประเด็นปัญหา นโยบาย เนื่องจากปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นในพื้นที่มาบตาพุดเกิดจากการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการกิจการด้านพลังงานและกิจการอื่น ๆ จึงต้องการให้ผู้ประกอบการดังกล่าวมีความรับผิดชอบต่อสังคมในการแก้ปัญหาดังกล่าวอย่างยั่งยืน

2) มีความสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม เนื่องจากวัตถุประสงค์นี้มีแนวทางการแก้ปัญหาที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมและได้รับผลประโยชน์ด้วย

3) มีความชัดเจนและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากวัตถุประสงค์นี้กำหนดให้ผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้ก่อให้เกิดปัญหาเป็นผู้มีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา ซึ่งการแก้ปัญหาดังกล่าวผู้ประกอบการเคยจัดกิจกรรมทางสังคมมาแล้ว จึงกำหนดให้มีการปฏิรูประบบกิจกรรมทางสังคมในการแก้ไขปัญหา

4) มีความสมเหตุสมผล เนื่องจากวัตถุประสงค์นี้ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาจึงกำหนดให้มีการปฏิรูประบบการจัดทำกิจกรรมเพื่อสังคมในพื้นที่มาบตาพุดซึ่งในอดีตมีการจัดกิจกรรมทางสังคมในรูปแบบเดิม ๆ แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างยั่งยืน

5) มีความสอดคล้องกับทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ เนื่องจาก เป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในพื้นที่เพื่อเลือกทำกิจกรรมเพื่อสังคมที่เหมาะสมภายใต้รูปแบบของการจัดตั้งบริษัทกิจการเพื่อสังคม

6) มีความสอดคล้องทางการเมือง เนื่องจากวัตถุประสงค์นี้เกิดจากนโยบายที่กำเนิดภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่กำหนดให้ต้องมียุทธศาสตร์ชาติ และการปฏิรูปประเทศ ซึ่งต้องมีความสอดคล้องกัน ในยุทธศาสตร์ชาติมีการกำหนดเรื่องการสร้างธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ถือกำหนดในยุครัฐบาลสมัย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา แนวนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองจึงมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญด้วย

7) มีการกำหนดกรอบเวลาที่เหมาะสม เนื่องจากวัตถุประสงค์ต้องการให้ผู้ประกอบการมีธรรมาภิบาลที่ดี จึงให้ผู้ประกอบการมีการปฏิรูประบบการจัดกิจกรรมทางสังคม ทั้งนี้เมื่อมีการจัดตั้งเป็นบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมแล้วจึงเป็นการเริ่มต้นที่ทำให้เกิดการสร้างงาน สร้างรายได้ให้กับประชาชนต่อไปเมื่อวาระของนโยบายชัดเจนและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ จึงทำให้การก่อตัวนโยบายเป็นรูปเป็นร่างขึ้นมา

วัตถุประสงค์ที่ 3 เพื่อศึกษาการก่อตัวของนโยบายจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาบตาพุดว่าเป็นไปตามข้อเสนอในตัวแบบผู้ประกอบการนโยบายหรือไม่ ผลการวิจัยพบว่าการก่อตัวของนโยบายการจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาบตาพุด มาจากการผลักดันหรือนำเสนอประเด็นปัญหาโดยกลุ่มผู้นำคือคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ

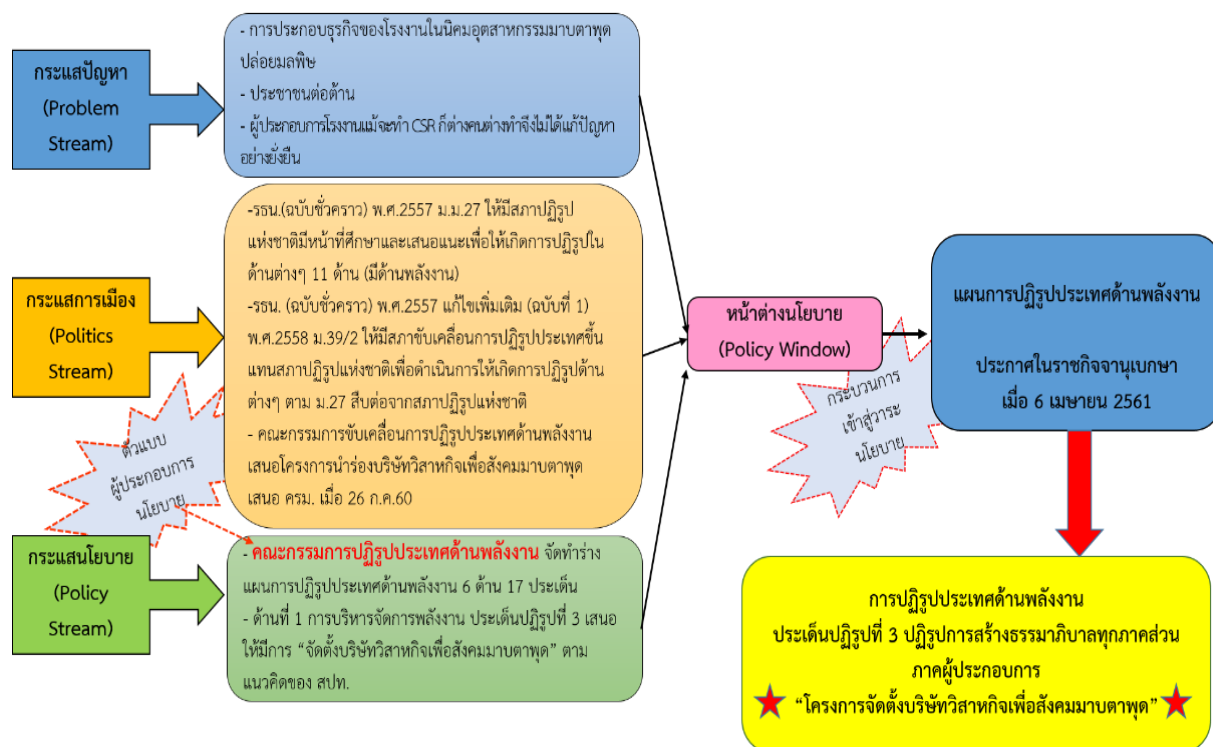


ด้านพลังงาน ที่แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 มาตรา 14 ทั้งนี้ที่ผ่านมามีสำนักงานกฤษฎีกาได้มีประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ มาแล้ว 2 ฉบับเมื่อสิงหาคม 2560 และเมื่อกรกฎาคม 2563 เมื่อพิจารณารายชื่อของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงานส่วนใหญ่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์ทางด้านพลังงานเข้ามาเป็นคณะกรรมการ ซึ่งเป็นไปตามข้อเสนอของ ตัวแบบชุมชนนโยบาย ที่นโยบายก่อตัวจากการให้คำปรึกษาและความเห็นของผู้เชี่ยวชาญในการกิจด้านนั้น ๆ และในท้ายประกาศ (ฉบับปี 2563) ได้ระบุอย่างชัดเจนว่าคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ มีหน้าที่และอำนาจจัดทำและปรับปรุงแผนการปฏิรูปประเทศให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนแม่บทตามกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และพิจารณาว่าการดำเนินการใดของหน่วยงานของรัฐ สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศหรือไม่ โดยประสานงานหรือปรึกษาหารือกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อแก้ไขปรับปรุงให้เกิดความสอดคล้อง นอกจากนี้คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ ยังมีอำนาจเรียกให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงหรือแสดงความเห็นประกอบการพิจารณา รวมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการหรือมอบหมายให้มีการว่าจ้างบุคคลหรือหน่วยงานใดให้ศึกษาวิจัยในเรื่องต่างๆ เพื่อช่วยในการดำเนินการตามหน้าที่ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงานจึงเปรียบเสมือน ผู้ประกอบการนโยบายที่เป็นคนกลาง (Brokerage) คอยผลักดันความคิดหรือประเด็นปัญหาให้เข้าสู่วาระนโยบาย

องค์ความรู้ใหม่

จากผลการวิจัยเรื่อง “การเข้าสู่วาระนโยบายและการก่อตัวของนโยบายจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาบตาพุด” ผู้วิจัยขอสรุปองค์ความรู้จากการวิจัยว่า คำนิยามของ “นโยบายสาธารณะ” มีนักวิชาการได้กำหนดไว้แตกต่างกัน เมื่อผู้วิจัยได้พิจารณาความหมายจากคำนิยามต่าง ๆ แล้ว จึงอนุมานได้ว่าผู้มีบทบาทสำคัญที่สุดกับนโยบายสาธารณะคือรัฐบาล นโยบายสาธารณะจึงเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่ใช้ในการบริหารประเทศแต่ละด้านตามที่รัฐบาลออกนโยบายไว้ ดังนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลนโยบายแต่ละด้านในรัฐบาลชุดเดิมอาจถูกเปลี่ยนแปลงในรัฐบาลชุดใหม่ อย่างไรก็ตามนโยบายสาธารณะที่มีคุณลักษณะที่ดีเช่นมีเป้าหมายชัดเจน เป็นนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นจากข้อมูลที่เป็นจริง มีการกำหนดวิธีการปฏิบัติที่สอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะนั้น มีความเหมาะสมกับทรัพยากรที่มีอยู่ ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติยอมรับนโยบาย นโยบายได้รับการสนับสนุนจากบุคคลภายนอกเช่นกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ในสังคม หากนโยบายสาธารณะนั้นมีระยะเวลาดำเนินกิจกรรมค่อนข้างยาวจนเปลี่ยนรัฐบาลชุดใหม่แต่หากนโยบายสาธารณะนั้นเป็นนโยบายที่ดีตามคุณลักษณะข้างต้น นโยบายสาธารณะนั้นก็อาจยังคงอยู่หรือรัฐบาลชุดใหม่อาจใช้เป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายสาธารณะต่อไป อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาเรื่อง การเข้าสู่วาระนโยบายและการก่อตัวของนโยบายจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาบตาพุด จึงพบว่า การก่อตัวของนโยบายไม่ได้เป็นการกำหนดนโยบายที่เป็นความต้องการของผู้มีอำนาจทางการเมืองที่กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2560 ยังมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการในการกำหนดนโยบายที่เป็นการเข้าถึงปัญหาและมีมุมมองของมิติปัญหาที่หลากหลายเพิ่มขึ้น โดยใช้

ประสบการณ์และความคิดเห็นจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการนำเสนอประเด็นปัญหาเพื่อเข้าสู่วาระนโยบายต่อไป



แผนภาพที่ 1 การเข้าสู่วาระนโยบายของนโยบายจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาบตาพุด

ที่มา: ผู้ศึกษาสังเคราะห์ผลลัพธ์การศึกษาจากตัวแบบการเข้าสู่วาระนโยบายและการก่อตัวของนโยบาย

ของ Kingdon (1995); Jittaruttha (2019)

อภิปรายผลการวิจัย

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 พบว่าการเข้าสู่วาระนโยบายของนโยบายจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาบตาพุด สามารถอธิบายด้วยกระแสปัญหา กระแสการเมือง และกระแสนโยบาย ทั้งนี้เป็นเพราะนโยบายนี้ก่อตัวขึ้นได้ในกระบวนการนโยบาย เริ่มจากการยกประเด็นปัญหาที่สำคัญขึ้นมาสู่ความสนใจของผู้กำหนดนโยบายซึ่งประเด็นปัญหาสำคัญที่มาบตาพุดคือเรื่องปัญหามลพิษ จึงมีการผลักดันหรือนำเสนอประเด็นปัญหานี้โดยกลุ่มผู้ทำหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ฉบับปี 2557) ที่เป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองคือคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงานเพื่อต้องการให้มีการปฏิรูประบบการจัดกิจกรรมทางสังคมในพื้นที่มาบตาพุดที่ยังใช้รูปแบบเดิม ๆ ซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นว่าทำให้การแก้ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่มาบตาพุดไม่มีความยั่งยืน และเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 กำหนดให้การปฏิรูปเป็นกฎหมายที่ต้องดำเนินการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงานได้กำหนดประเด็น “การสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ลดข้อขัดแย้งในสังคม” ซึ่งเล็งเห็นว่าปัญหาดังกล่าวตรงกับประเด็นการปฏิรูปที่กำหนดขึ้น ดังนั้นเมื่อกระแสนโยบายทั้ง 3 กระแสมาบรรจบกัน จึงทำให้คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน กำหนดนโยบายการจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาบตาพุด ให้อยู่ในแผนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน ประเด็นการปฏิรูปที่ 3 ดังนั้นการเข้าสู่วาระนโยบาย



จัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาตาปุด จึงสอดคล้องกับแนวคิดของจอห์น คิงดอน Kingdon (1995) ที่เขียนไว้ว่า การเข้าสู่วาระนโยบายเกิดขึ้นจากกระแส (stream) ของการเข้าสู่วาระนโยบาย 3 กระแส ซึ่งต่างก็เป็นอิสระต่อกันได้แก่ กระแสปัญหา กระแสการเมือง กระแสนโยบาย เมื่อใดก็ตามที่กระแสทั้งสามมาบรรจบกัน หน้าต่างนโยบายก็จะเปิดออก และรับวาระนโยบายให้เข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายต่อไป

ผลการวิจัยวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 พบว่ากระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายของนโยบายจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาตาปุดสามารถตอบสนองวัตถุประสงค์นโยบายทั้งนี้เป็นเพราะนโยบายนี้เป็นนโยบายใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้น แต่ด้วยกระแสนโยบายที่พอเหมาะ และวาระนโยบายที่เป็นไปตามการกำหนดวัตถุประสงค์ ซึ่งวาระนโยบายการจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาตาปุด ได้กำหนดวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้ “ผู้ประกอบการมีการดำเนินธุรกิจอย่างมีธรรมาภิบาล มีความรับผิดชอบต่อสังคมและชุมชนตลอดจนมีการส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม เป็นการสร้างงาน สร้างรายได้ให้กับประชาชนในพื้นที่” วัตถุประสงค์ดังกล่าวมีความครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ 7 ข้อคือมีความครอบคลุมประเด็นปัญหา มีความสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม มีความชัดเจนและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ มีความสมเหตุสมผล มีความสอดคล้องกับทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ มีความสอดคล้องทางการเมือง และมีการกำหนดกรอบเวลาที่เหมาะสม นอกจากนี้ยังมีความสอดคล้องกับกฎหมายหลัก (แผนยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศ) รวมทั้งตัวแสดงนโยบายที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุนในการจัดทำนโยบาย ดังนั้นผลการวิจัยในเรื่องวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ดี 7 ข้อจึงมีความสอดคล้องกับแนวคิดของ ชนิตา จิตตรุทธะ Jittaruttha (2019) ที่เขียนไว้ว่าเมื่อทราบลักษณะปัญหา สาธารณะของนโยบายที่ชัดเจนแล้ว จะต้องทำการกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาให้ชัดเจน ซึ่งคุณลักษณะของวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ดีต้องครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ 7 ประเด็น

ผลการวิจัยวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 พบว่าการก่อตัวนโยบายจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาตาปุดเป็นไปตามข้อเสนอใน “ตัวแบบผู้ประกอบการนโยบาย” ทั้งนี้เป็นเพราะผู้ประกอบการนโยบายนี้คือ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ในด้านที่จะดำเนินการปฏิรูปโดยคำนึงถึงความหลากหลายของผู้มีประสบการณ์ในภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องประกอบกัน ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน ทำหน้าที่จัดทำแผนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงานให้มีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ จึงทำการส่งเสริมและผลักดันความคิดหรือประเด็นปัญหาให้เข้าสู่วาระนโยบาย และเสนอประเด็นนโยบายเมื่อเห็นว่ามีโอกาสอันเหมาะสม ดังนั้นตัวแบบผู้ประกอบการนโยบายจึงมีความสอดคล้องกับแนวคิดของ ชนิตา จิตตรุทธะ Jittaruttha (2019) ที่เขียนไว้ว่าตัวแบบผู้ประกอบการนโยบายจะทำหน้าที่ในการสนับสนุน ส่งเสริม และผลักดันความคิดหรือประเด็นปัญหาให้เข้าสู่วาระนโยบาย

สรุป

นโยบายจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาตาปุด เป็นการเกิดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 16 ถูกกำหนดอยู่ในแผนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2561 จึงถือว่าเป็น



นโยบายสาธารณะที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแผนงานที่กำหนด ในขั้นแรกของกระบวนการนโยบายนี้คือการก่อตัวของนโยบาย ได้ทำการศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบายด้วยพหุกระแส 3 กระแสตามกรอบแนวคิดของจอห์น คิงดอน กระบวนการเข้าสู่วาระของนโยบายที่สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์นโยบาย ซึ่งวัตถุประสงค์ที่ดีต้องครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ 7 ประเด็นตามแนวคิดของ ชนิตา จิตตรุทธะ และการก่อตัวนโยบายที่เป็นไปตามข้อเสนอในตัวแบบผู้ประกอบการนโยบาย ตามแนวคิดของ ชนิตา จิตตรุทธะ ผลการศึกษาทำให้เรียนรู้ว่าการก่อตัวของนโยบายไม่ได้เป็นการกำหนดนโยบายที่เป็นความต้องการของผู้มีอำนาจทางการเมืองที่กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2560 ยังมีการกำหนดให้มีคณะบุคคลในการกำหนดนโยบายที่เป็นการเข้าถึงปัญหาและมีมุมมองของมิติปัญหาที่หลากหลายเพิ่มขึ้น โดยใช้ประสบการณ์และความคิดเห็นจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการนำเสนอประเด็นปัญหาเพื่อเข้าสู่วาระนโยบายต่อไป

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้เกิดประโยชน์จากการที่ได้ข้อสรุปผลการวิจัย ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1.1 นโยบายการจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาบตาพุด ที่มีเรื่องของการปฏิรูประบบการจัดกิจกรรมเพื่อสังคม ซึ่งมีการกำหนดแผนการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตามนโยบายนี้ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงการจัดกิจกรรมทางสังคมในรูปแบบใหม่ และหน่วยงานต้องถือปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ รัฐบาลจึงควรให้ความสำคัญและความสนใจในการติดตามประเมินผลโครงการอย่างใกล้ชิด

1.2 เพื่อเป็นการเตรียมการก่อนที่นโยบายจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาบตาพุดจะเข้าสู่การปฏิบัติ รัฐบาลควรมีการพัฒนาแหล่งเงินทุนทั้งตลาดเงินและตลาดทุนของวิสาหกิจเพื่อสังคม โดยเฉพาะวิสาหกิจเพื่อสังคมที่ตั้งขึ้นโดยผู้ประกอบการใหม่ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศไทย ทั้งนี้ ภาครัฐควรเป็นผู้ริเริ่มโดยทำกิจกรรมเพื่อสังคมต้นแบบเพื่อให้องค์กรต่าง ๆ ได้นำไปประยุกต์ใช้ กำหนดมาตรการส่งเสริมการลงทุน เช่น การให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษี ตลอดจนการออกกฎหมายเฉพาะเพื่อให้มีการพัฒนาวิสาหกิจเพื่อสังคมในไทยมีการขยายตัวและสามารถเติบโตได้อย่างยั่งยืนต่อไป

1.3 การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาบตาพุดเพื่อ “ต้องการให้ผู้ประกอบการมีการดำเนินธุรกิจอย่างมีธรรมาภิบาล มีความรับผิดชอบต่อสังคมและชุมชนตลอดจนมีการส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม เป็นการสร้างงาน สร้างรายได้ให้กับประชาชนในพื้นที่” เมื่อนโยบายนำไปสู่การปฏิบัติ ผู้ประกอบการจะต้องเป็นผู้ดำเนินในกิจกรรมจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาบตาพุด ภาครัฐจึงควรดำเนินบทบาทที่ส่งเสริมสนับสนุนภาคธุรกิจด้วยเช่นเรื่องมาตรฐานสินค้าและบริการที่เป็นผลผลิตจากชุมชน

2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

2.1 นโยบายการจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาบตาพุด เป็นนโยบายที่ถูกกำหนดภายใต้แผนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน ซึ่งประกาศเป็นกฎหมายแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องขับเคลื่อนตามแผนงานที่ถูกกำหนดไว้ในแผนการปฏิรูปประเทศดังกล่าว การทำวิจัยครั้งต่อไปจึงควรมีการศึกษาในการนำนโยบาย



ไปสู่การปฏิบัติของการจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาตาฟุด เพื่อเป็นการศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะในเรื่องนี้ได้อย่างครบวงจร และการศึกษาผลสัมฤทธิ์ของนโยบายที่ถูกก่อตัวขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

References

- Akaraborworn, J. (1996). *Corporate Social Responsibility*. (2nd ed.). Bangkok: Office of the Public Sector Development Commission.
- Constitution Drafting Commission. (2017). *Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560*. Retrieved December 11, 2020, from <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF>.
- Eyestone, Robert (1978). *From Social Issues to Public Policy*. New York, U.S.A.: John Wileys & Sons, Inc.
- Dye, Thomas R. (2005). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Pearson Education.
- Lindblom, Charles E. "The Science of 'Muddling Through'", in Shafritz, Jay M. & Hyde, Jittaruttha, C. (2019). *Public Policy: Concept, Process, and Case Study*. (2nd ed.). Bangkok: Chulalongkorn University.
- Kingdon, J.W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- The Committees of The Nation Reform Steering Assembly. (2017). *Social Enterprise Promotion: Community Development to Improve the Quality of Life by Industrial Sector and Energy Regulation*. (1st ed). Bangkok: The Secretariat of The House of Representatives.
- The Committees of The Nation Reform Steering Assembly (Energy). (2019). *The Nation Reform Plans*. Bangkok: Royal Thai Government Gazette.