

การรับผิดชอบต่อสาธารณะของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

Public Accountability of Food and Drug Administration

อนพัทธ์ เขียววิชัย*

Anapat Khiaowichai

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

Public Administration, Western University

สมเดช มุ่งเมือง**

Somdet Mungmaung

คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย, ประเทศไทย

Faculty of Management science Chiang Rai Rajabhat University, Thailand

Email : Anapat_456@outlook.com

Received : March 11, 2019

Revised : October 8, 2019

Accepted : October 25, 2019

บทคัดย่อ

องค์การภาครัฐต้องปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาล กฎระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่นกรณี สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา องค์การที่มีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนทุกคนทั้งประเทศ ซึ่งสภาพการณ์ การปฏิบัติงานด้านการรับผิดชอบต่อสาธารณะของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาในปัจจุบัน ดำเนินตามพันธกิจองค์การคือ การปกป้องคุ้มครองความปลอดภัยด้านสุขภาพของประชาชน และรณรงค์ ให้ความรู้แก่ประชาชนได้ตระหนักถึงสิทธิของตนเองในการบริโภค หากพิจารณาความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ขององค์การ จึงไม่เด่นชัดในแง่จิตสำนึก ในขณะที่มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับผลข้างเคียงจากการบริโภค ผลิตภัณฑ์สุขภาพเป็นจำนวนมาก โดยประชาชนมีทัศนคติต่อบทบาทความรับผิดชอบต่อสาธารณะของ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ค่อนข้างน้อย เกิดจากปัจจัยสนับสนุนคือ จริยธรรม การบริหาร งานถูกมองว่าไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ในด้านความโปร่งใส ความเป็นธรรมด้านราคา โดยเฉพาะ คุณภาพสินค้าที่ไม่ได้มาตรฐาน อย. อาทิจา อาหารเสริม ยาลดความอ้วน เครื่องสำอาง อีกทั้งยาเสพติด

* นายอนพัทธ์ เขียววิชัย Mr. Anapat Khiaowichai นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น Student of Doctor of Philosophy Program in Public Administration, Western University

** รศ.ดร. สมเดช มุ่งเมือง Assoc.Prof.Dr.Somdet Mungmaung อาจารย์ที่ปรึกษา Advisor คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย, ประเทศไทย Faculty of Management science Chiang Rai Rajabhat University, Thailand

วัตถุดิบทราย สารเคมี ซึ่งมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสภาพแวดล้อมทางสังคม การประยุกต์แนวทางเพื่อส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสาธารณะที่เหมาะสมกับพันธกิจของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา คือ การเพิ่มบทบาทให้องค์การมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะด้วยการใช้อำนาจที่มีตามกฎหมาย อย. หน้าที่ที่กำหนดโดยนโยบายรัฐบาล/กระทรวงสาธารณสุข เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการปกป้อง ป้องกัน ควบคุม ควบคุมกับพัฒนามาตรฐานการผลิตภัณฑ์เพื่อสุขภาพความปลอดภัยได้มาตรฐานสากล นอกจากนี้ควรมีการส่งเสริมการใช้นวัตกรรมทางเทคโนโลยีให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์รัฐบาลว่าด้วยระบบสาธารณสุขไทย ๔.๐ กล่าวคือ ประชาชนมีความรู้เท่าทันต่อสถานการณ์ สามารถเข้าถึงข้อมูล และระบบสาธารณสุขอย่างเสมอภาคทั่วถึง นอกจากนี้ควรส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา (R&D) ประเภทผลิตภัณฑ์เพื่อสุขภาพ และระบบคุณภาพความปลอดภัย โดยให้ความสำคัญด้านความรับผิดชอบต่อสาธารณะแบบบูรณาการ (Public Accountability Integrated) พร้อมทั้งปรับบทบาทองค์การผู้กำหนดนโยบาย มาสู่การปฏิบัติโดยเน้นจริยธรรม องค์การอาสาสมัคร ใช้อำนาจหน้าที่ตามหลักนิติธรรมอย่างเหมาะสมกับประชาชน ผู้ประกอบการ อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม รวมทั้งควบคุมการนำเข้าผลิตภัณฑ์จากการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศในภูมิภาคอาเซียน (AEC) ที่อาจส่งผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม

คำสำคัญ : การรับผิดชอบต่อสาธารณะ, สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

Abstract

The government organization must follow government policies, rules, regulation and related law. For example, the Food and Drugs Administration which is an organization affecting the health of people around the country. The work operating condition on public accountability of the Food and Drugs Administration today follows the mission of the organization which is to protect the health safety of people and promote knowledge to people to realize their own right in consumption. If we consider the public accountability to the public of the organization so it is not clear on volunteering. In the meantime, there have been a large amount of complaints on side-effect from consumption. People have low attitude to the public accountability of the Foods and Drugs Administration. This was from support factor which is ethics. The work management is considered to not follow the good governance principle on transparency, price fairness especially the goods quality which does not follow the standard of the FDA such as supplement food, fat reduction drugs, cosmetics and

addictive drugs, dangerous material, chemicals which affects the life quality and social environment. The guideline application to promote public accountability suitable to the mission of the Food and Drugs Administration which is to increase the role of the organization to have public accountability by using the legal power of the FDA law which is the duty specified by the government/the ministry of public health in order to be used as a protection tool to prevent, control along with standard development of the safety health product to follow the universal standard. Moreover, there should be promotion to use technological innovation to be consistent with the government vision on the public health system of Thailand 4.0. That is, people must be aware to the situation and can access information and the public health system equally. Moreover, the research and development (R&D) should be promoted for health product and safety control system by prioritizing integrated public accountability and adjust the organizational role of the policy maker to focus on ethics and the volunteer organization use the power according to the rule of law in a way suitable for people and entrepreneurs thoroughly and fairly. Including controlling the import of products from the liberalization of international trade in the ASEAN Economic Community that may affect society and the environment.

Keywords : Public Accountability, Food and Drug Administration

บทนำ

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ภายใต้สิทธิเสรีทางการค้า และการพัฒนาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นปัจจัยส่งเสริมให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัว และเป็นปัจจัยเสริมแรงบริโภคในประเทศ^๑ ในทางคู่ขนานกัน รัฐได้ดูแลผู้บริโภคด้วยการให้ความคุ้มครอง โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๖ สิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง^๒ โดยเฉพาะสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยด้านสุขภาพ เช่น ผลิตภัณฑ์อาหาร ยา สารระเหย สารเสพติด รวมทั้งการให้ข้อมูลความรู้ในการเลือกซื้อ ที่ต้องมีรายละเอียดสำหรับใช้พิจารณาคุณสมบัติของสินค้าและ

^๑ ธนาคารไทยพาณิชย์, สรุปภาพรวมเศรษฐกิจไทยปี ๒๐๑๗ : Outlook ไตรมาส ๑/๒๐๑๗, (กรุงเทพมหานคร : ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน), ๒๐๑๗), หน้า ๓๕.

^๒ ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐, เล่มที่ ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ หน้า ๒๑ ลงวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐, หน้า ๑๒.

ผลิตภัณฑ์เหล่านั้น ซึ่งถือเป็นบทบาทการรับผิดชอบต่อสาธารณะของประเทศไทย” เป็นการทำหน้าที่ควบคุม ดูแล ตรวจสอบ เฝ้าระวัง และส่งเสริม ให้ผลิตภัณฑ์ด้านสุขภาพ และการประกอบการ ทั้งก่อนและหลังผลิตภัณฑ์ออกสู่ตลาดอย่างปลอดภัยได้เกณฑ์มาตรฐานสากล เพื่อประโยชน์ผู้บริโภค และการดำเนินงานขององค์การ^๓ ในการสร้างภาพลักษณ์^๔ และชื่อเสียงองค์การ^๕ เป็นการเพิ่มโอกาสและขยายขีดความสามารถในการสร้างนวัตกรรม^{๖,๗} ช่วยให้องค์กรจัดการและลดความเสี่ยงจากแรงกดดันทางสังคมและกลุ่มผลประโยชน์ได้^๘ ขณะเดียวกันรัฐบาลได้กำหนดสิทธิผู้บริโภคไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ “มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพื่อยุติการที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” จากมาตรา ๔๐ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน จึงมีการตรากฎหมาย และประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ รวมถึงฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติสิทธิผู้บริโภคต้องได้รับความคุ้มครองอย่างทั่วถึงทุกคน

จากความสำคัญของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา หากทำการศึกษาวิจัย เพื่อค้นหาปัจจัยเหตุที่ส่งผลทั้งในแง่ดี หรือปัจจัยเหตุที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public accountability) เพื่อจัดกลุ่มปัจจัยเหตุที่ชัดเจน แล้วจัดทำข้อเสนอแนะต่อสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) สำหรับเป็นแนวทางการปฏิบัติงานตามแนวคิดการรับผิดชอบต่อสาธารณะควบคู่กับหลักการจัดการภาครัฐที่ดี (Good Government) หลักจริยธรรม (Ethics) กฎหมาย

^๓ ประชาชนชาติธุรกิจ, Corporate Social Responsibility: CSR พลังบริหารธุรกิจยุคใหม่, (กรุงเทพมหานคร : มติชน, ๒๕๕๓), หน้า ๗.

^๔ Branco, M.C., & Rodrigues, L.L., Corporate social responsibility and resource based perspective, *Journal of Business Ethics*, 69(2), (2006), pp. 111-132.

^๕ Schaltegger, S., & Burritt, R., *Corporate sustainability*, (London: Edward Elgar, (2005), p. 5.

^๖ Weber, M., The business case for corporate social responsibility: a company level measurement approach for CSR. *European Management Journal*, 26(4), (2008) : 247-261.

^๗ Porter, M. E., & Kramer, M. R., *The link between competitive advantage and corporate social responsibility*, Harvard Business Review. 84(12), (2006) : 78-92.

^๘ Stephenson, A., The pursuit of CSR and business ethics policies: Is it a source of competitive advantage for organizations?. *The Journal of American Academy of Business*, 14(2), (2009) : 251-262.

^๙ Bevan, S., Isles, N., Emery, P., & Hoskins, T., *Achieving high performance: Public Accountability at the heart of business*, (London: The Work Foundation, (2004), p. 23.

(Legislation) สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กร (Environment) เป็นการสร้างประโยชน์ตามวัตถุประสงค์และความคาดหวังของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสังคม (Stakeholder) ตลอดจนปัจจัยเหตุที่อาจสร้างปัญหาอุปสรรค หรือปัจจัยเหตุที่สนับสนุนให้มีการดำเนินกิจกรรมในเกี่ยวกับภาระรับผิดชอบต่อสาธารณะ ทำให้เกิดบรรยากาศความเชื่อมั่นไว้วางใจต่อการบริหารจัดการภายใต้บริบทขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลเรื่องความปลอดภัยต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) สะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพความสำเร็จในการดำเนินงาน ทำให้ผู้วิจัยคาดหวังว่า ผลการศึกษาวิจัยสามารถใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับจัดทำนโยบายองค์กร แผนยุทธศาสตร์ โครงการ แผนงาน หรือกิจกรรมเกี่ยวกับการรับผิดชอบต่อสาธารณะ ภาระรับผิดชอบต่อสาธารณะจึงจำเป็นที่ต้องทำการศึกษาวิจัยเพื่อค้นหาข้อมูลเป็นพื้นฐานสำหรับสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ผู้บริหาร ข้าราชการระดับปฏิบัติ รวมถึงภาคส่วนต่าง ๆ ให้ตระหนักถึงความสำคัญการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพ ผ่านการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจของผู้บริหาร จิตสำนึกของข้าราชการ รวมทั้งการสนับสนุนภาคเอกชนดำเนินธุรกิจอย่างมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสาธารณะ ชุมชน และสิ่งแวดล้อม ให้เป็นที่ยอมรับจากประชาชนในฐานะผู้บริโภคหรือผู้รับบริการสาธารณะจากภาครัฐ และผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนนำไปสู่กระบวนการปกป้อง รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ควบคุมดูแล คุ้มครองประชาชนในฐานะผู้บริโภค เพื่อให้เห็นผลสะท้อนกลับในเชิงภาพลักษณ์องค์กรที่เอื้อต่อการบรรลุนโยบายขององค์กรภาครัฐ และเสนอแนะแนวทางการบริหารการรับผิดชอบต่อสาธารณะที่เหมาะสม ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) กระทรวงสาธารณสุข นโยบายรัฐบาล ที่ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศให้มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาสถานการณ์ปัจจุบันในการปฏิบัติงานด้านภาระรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability) ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.)
๒. เพื่อศึกษาปัจจัยเหตุสนับสนุนและปัจจัยปัญหาที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานด้านภาระรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability) ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.)
๓. เพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินงานด้านภาระรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability) ที่เหมาะสมกับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.)

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการศึกษาสถานการณ์ภายใต้การปฏิบัติงานด้านความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability) ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และศึกษาปัจจัยเหตุสนับสนุนและปัจจัยปัญหา เพื่อให้เห็นจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค เพื่อนำเสนอผลสู่กระบวนการวิเคราะห์ แล้วจัดทำข้อเสนอแนะ แนวทางการดำเนินงานด้านการรับผิดชอบต่อสาธารณะ ที่เหมาะสมแก่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัย และวิเคราะห์ข้อมูล ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Quality Research) ด้วยเทคนิควิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ได้แก่ เอกสารราชการ หนังสือ ข้อมูลออนไลน์ และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา แพทย์ เภสัชกร อย่างละ ๓ คน รวมทั้งจัดการประชุมระดมสมอง (Brain Storming) จากประชาชนในฐานะผู้บริโภค จำนวน ๓ กลุ่ม กลุ่มละ ๗ คน ใช้เครื่องมือสำหรับเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่

๑. แบบบันทึกข้อมูลจากเอกสาร
๒. แบบสัมภาษณ์เชิงลึก
๓. แบบการประชุมระดมสมอง

วิเคราะห์ผลข้อมูลด้วยวิธีวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) นำเสนอผลการวิจัยด้วยการพรรณนาความ (Description)

แนวคิดหลัก และทฤษฎีที่ใช้การวิจัย

ต้นกำเนิดแนวคิดความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability) เกิดจากแนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์การเอกชน เมื่อต้นศตวรรษที่ ๒๐ นับจากปี ค.ศ. ๑๙๔๐ เริ่มแรกเป็นแนวคิดทางสังคม ใช้ชื่อ Social Audit ผู้ริเริ่มแนวคิดคือ Professor Theodor Kreps อาจารย์ประจำสถาบันการศึกษาแห่ง Stanford Business School ได้จัดทำรายงานที่แสดงให้เห็นคุณค่าความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์การธุรกิจ ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๕๓ ได้รับบันทึกและพิมพ์เป็นหนังสือเรื่อง Social Responsibilities of the Businessman โดย Bowen แนวคิดนี้ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลาย กระทั่ง Bowen ได้รับยกย่องให้เป็นบิดาแห่งความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibilities) ต่อมา มีการแบ่งแยกเป็น ๒ แนวคิดคือ ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Responsibility) เนื่องจากองค์การต้องระมัดระวังและใส่ใจต่อผลที่ตามมาจากการดำเนินกิจกรรมที่นอกเหนือจากประเด็นทางสังคม (Social

Issues) โดยองค์การมีหน้าที่กำหนดนโยบาย แนวทางการตัดสินใจให้ตรงตามวัตถุประสงค์ คุณค่าที่สังคมปรารถนา รวมถึงการบูรณาการร่วมกับทฤษฎีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Theory) ซึ่งเป็นการจัดการผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Management)

แนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์การ

Carroll & Buchholz^{๑๐} ได้พัฒนาแนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์การ โดยนำเสนอแบบจำลองปิรามิดความรับผิดชอบต่อสังคม (The Pyramid of Corporate Social Responsibility) ซึ่งมีรูปแบบปิรามิด ประกอบด้วย ๔ มิติ สามารถนำมาอธิบายความรับผิดชอบต่อสาธารณะขององค์การภาครัฐ เนื่องจากองค์ประกอบมีความใกล้เคียงกับหลักธรรมาภิบาล กล่าวคือ การมุ่งให้ความสำคัญกับหลักจริยธรรม หลักความคุ้มค่า (เศรษฐกิจ) หลักกฎหมาย จึงได้นำมาประยุกต์สู่แนวคิดความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ได้ดังนี้



ภาพที่ ๑ การประยุกต์แบบจำลองปิรามิดความรับผิดชอบต่อสังคม สู่ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ

ที่มา : Carroll & Buchholz, (2002): pp. 39-48.

จากภาพแบบจำลองปิรามิดของ Carroll & Buchholz^{๑๑} ได้แสดงถึงการประยุกต์องค์ประกอบ ๔ มิติ โดยให้เริ่มต้นพื้นฐานจากองค์การต้องมีหน้าที่รับผิดชอบต่อด้านจริยธรรม เนื่องจากเป้าหมายขององค์การภาครัฐไม่หวังผลกำไร จึงต้องมีจริยธรรมในการปฏิบัติงานอย่างถูกต้อง ซื่อสัตย์ และเป็นธรรม หลักเสียง

^{๑๐} Carroll, A.B., & Buchholtz A.K., **Business and society: Ethics and stakeholder management**, (Ohio: South-Western, 2002), p. 39.

^{๑๑} Carroll, A.B., & Buchholtz A.K., **Business and society: Ethics and stakeholder management**, (Ohio : South-Western, 2002), pp. 39-48.

การก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้มีส่วนได้เสีย (เช่น ผู้บริโภค ข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน สภากาชาด และอื่นๆ) โดยดำเนินการควบคู่กับความรับผิดชอบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ กล่าวคือ เป็นความรับผิดชอบต่อการบริหารการจัดเก็บภาษี/ค่าธรรมเนียม เพื่อนำไปเข้าสู่กระบวนการงบประมาณ เพื่อให้องค์การบริหารงานได้ในขณะเดียวกันองค์การคาดหวังให้ทุกฝ่ายต้องเคารพต่อกฎหมายทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์การนั้น นอกจากความรับผิดชอบต่อพื้นฐานดังกล่าวแล้ว องค์การยังคาดหวังให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่ดีของสังคม โดยให้ความร่วมมือ การสนับสนุน การบริจาคทรัพยากร ทุนเงิน หรือบุคคลต่อชุมชน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนนั้น

๑. ความรับผิดชอบต่อจริยธรรม (Ethic Responsibility) จริยธรรมเป็นหลักสำคัญต่อ Public Responsibility ความคาดหวังทางจริยธรรมจากกลุ่มต่างๆ ทางสังคม คือ ผลจากการแสดงออกทางจริยธรรม มักส่งผลทางบวกต่อการกระทำอื่นๆ ที่ตามมา เช่น การกำหนดราคาอย่างยุติธรรม การไม่ละเมิดลิขสิทธิ์ ประกอบธุรกิจที่ผิดกฎหมายหรือกฎระเบียบ ที่ขัดต่อสังคม

๒. ความรับผิดชอบต่อเศรษฐกิจ (Economic Responsibility) เป็นความรับผิดชอบต่อตรงจากภาคธุรกิจ อุตสาหกรรม ที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ การผลิตเพื่อสร้างรายได้ต่อสังคม การจ้างแรงงานให้คนในสังคมมีความกินดีอยู่ดีมีรายได้และเสียภาษี เป็นวงจรการพัฒนาประเทศชาติ

๓. ความรับผิดชอบต่อกฎหมาย (Law Responsibility) เพื่อกำกับดูแล ควบคุมไม่ให้บริษัทห้างร้าน มุ่งผลกำไรเพียงอย่างเดียว โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สิน สิ่งแวดล้อม องค์การต้องบริหารจัดการตามกรอบกฎหมายและระเบียบข้อบังคับอย่างเคร่งครัด

๔. ความรับผิดชอบต่อสังคม (Philanthropy Responsibility) เพื่อสังคม (Philanthropy Responsibility) กล่าวคือ องค์การต้องกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ ที่เป็นการให้ อาจอยู่ในลักษณะการบริจาค การคืนประโยชน์ให้แก่ประชาชนในฐานะพลเมืองดี (Good Corporate Citizens) รวมถึงการเข้าร่วมกิจกรรมด้านสวัสดิการทางสังคม การสร้างกัลยาณมิตรกับประชาชน อาทิ ให้ทุนการศึกษา การให้ความรู้กับชุมชน (เช่น การออกกำลังกาย โภชนาการ อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ฯลฯ)

กล่าวได้ว่า ความรับผิดชอบต่อสาธารณะขององค์การภาครัฐ อาศัยแนวคิดของ Carroll & Buchholz (2002) ประกอบด้วย ๔ มิติ

๑. ความรับผิดชอบต่อจริยธรรม (Ethical)
๒. ระบบเศรษฐกิจ (Economic)
๓. กฎหมาย/ระเบียบข้อบังคับ (Legal)
๔. ความรับผิดชอบต่อสังคม (Philanthropic Responsibility)

เพื่อช่วยให้สังคม (ประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย) เกิดการพัฒนาโดยองค์การเป็นเสมือนบุคคลที่อยู่ในระดับเดียวกับประชาชน กล่าวคือ องค์การมีการร่วมกิจกรรมโดยตรงกับประชาชน อาทิ บริจาค สนับสนุน ช่วยเหลือ ด้วยอัตลักษณ์ส่วนบุคคลแบบผู้มีจิตอาสาถาวร เพื่อช่วยให้สังคมพัฒนาได้อย่างยั่งยืน

ในขณะที่ Kotler and Lee (2005)^{๑๒} เสนอแนวคิดคล้ายคลึงกับ Public Accountability ไว้เป็น ๗ ชนิดกิจกรรม ดังนี้

๑. ส่งเสริมการรับรู้ประเด็นปัญหาทางสังคม (Cause Promotion) เป็นการรับรู้ ความห่วงใย ต่อปัญหาทางสังคม จัดตั้งกองทุนเพื่อหาเงินทุน วัสดุ สิ่งของ ทรัพยากร รวมทั้งระดมทุน ระดับการมีส่วนร่วมอาสาสมัคร อาจเป็นองค์การธุรกิจที่เป็นผู้บุกเบิกและบริหารงานส่งเสริมด้วยตนเอง หรือประสานความร่วมมือกับองค์การหนึ่ง หรือหลายองค์การก็ได้ เช่น ห้างสรรพสินค้า รมณรงค์ลดปัญหาโลกร้อนไม่ใช้ถุงพลาสติก (รับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม) หรือเติมน้ำมัน ๑ ลิตร สะสมเงิน ๑ บาท สมทบทุนการศึกษา แก่เด็กที่บิดามารดาถูกฆ่าตายใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น

๒. การตลาดเกี่ยวกับประเด็นทางสังคม (Cause-Related Marketing) เป็นการอุดหนุนจากรายได้ส่วนหนึ่งจากการขายผลิตภัณฑ์เพื่อช่วยเหลือปัญหาทางสังคมจำเพาะ โดยมีกำหนดเวลาจำกัด หรือดำเนินการแบบจำเพาะผลิตภัณฑ์เพื่อให้แก่การกุศลที่ระบุไว้ กิจกรรม Public Accountability องค์การธุรกิจมักร่วมมือกับองค์การที่ไม่มีวัตถุประสงค์หากำไรเพื่อสร้างสัมพันธ์ภาพร่วมกัน ด้วยวิธีการเพิ่มยอดขายผลิตภัณฑ์ เพื่อนำเงินรายได้ไปสนับสนุนกิจกรรมการกุศล รวมถึงแนวคิดการเปิดโอกาสให้แก่ ผู้บริโภค ร่วมให้การช่วยเหลือ ผ่านการซื้อสินค้าหรือผลิตภัณฑ์โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายอื่นใดเพิ่มเติม เช่น รายได้หลังหักค่าใช้จ่ายของสินค้าแล้วมอบให้มูลนิธิ หรือเมื่อซื้อสินค้า ๑๐ บาท ธุรกิจสมทบทุน ๒ บาท เพื่อบริจาคเพื่อร่วมฟื้นฟู ซ่อมแซม สิ่งก่อสร้างในเขตอุทยานแห่งชาติ จากการบุกรุกทำลาย ขนส่งไม่มีค่า เช่น ไม้สัก ไม้พะยูน ทำให้ถนนหนทางเสียหาย ซึ่งการร่วมสมทบทุนนี้มีระยะเวลา ๑ ไตรมาสแรกของปี (ระยะเวลาตามภาคธุรกิจ ๓ เดือน) เป็นต้น

๓. การตลาดเพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาสังคม (Corporate Social Marketing) เป็นการร่วม หรือให้การสนับสนุนการรณรงค์ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมด้านสุขภาวะ ความปลอดภัยในชีวิต หรืออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยใช้การตลาดเป็นแกนนำในการแก้ไขปัญหาสังคม ด้วยการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม (Behavior Change) เป็นหลัก ในขณะที่การส่งเสริมการรับรู้ประเด็นปัญหาทางสังคมเน้นการสร้างตระหนัก (Awareness) ตลอดจนการสนับสนุนทรัพยากรด้านทุนและอาสาสมัครเพื่อให้รับรู้ถึงประเด็นปัญหาดังกล่าว เช่น ดารานักแสดง (ใช้การตลาด) รณรงค์งดสูบบุหรี่ ให้ผู้สูบบุหรี่ถึงภัยร้ายจากการสูบบุหรี่ และไม่เป็นแบบอย่างแก่เด็กและเยาวชน จุดมุ่งหมายคือ เปลี่ยนแปลงพฤติกรรม

^{๑๒} Kotler, P., & Lee, N., *Corporate social responsibility: Doing the most good for your company and your cause*, (New York : John Wiley & Sons, 2005).

๔. การบริจาคเพื่อการกุศล (Corporate Philanthropy) เป็นการช่วยเหลือสังคมโดยตรง ในลักษณะบริจาคเงินหรือสิ่งของ เป็นโครงการประจำที่กำหนดขึ้นโดยนโยบาย แผนงาน โครงการกิจกรรม Public Accountability ขององค์กรด้วยจิตบริสุทธิ์ ในทางกลับกันสามารถพบเห็นเกือบทุกองค์กร (ธุรกิจ ภาครัฐ NGO) โดยมากมักบริจาคเป็นไปตามกระแส/สถานการณ์ภายนอก มิได้เกิดจากความคิดภายในองค์กร ทำให้กิจกรรมนั้นไม่ใช่ Public Accountability เช่น กรณีน้ำท่วมส่งเงินช่วยเหลือและหรือบริจาคสิ่งของ ก็ถือว่าเป็นอันสิ้นสุดการช่วยเหลือ

๕. จิตอาสาช่วยเหลือชุมชน (Community Volunteering) เป็นการสนับสนุนหรือจูงใจให้พนักงาน คู่ค้าร่วมสละเวลาและแรงงานในการทำงานให้แก่ชุมชนที่องค์กรตั้งอยู่และเพื่อตอบสนองต่อประเด็นปัญหาทางสังคมที่องค์กรให้ความสนใจหรือห่วงใยองค์กรธุรกิจอาจเป็นผู้ดำเนินการเองโดยลำพัง หรือร่วมมือกับองค์กรหนึ่งองค์กรใด และอาจเป็นผู้กำหนดกิจกรรมอาสา ดังกล่าวนั้นเอง หรือให้พนักงานเป็นผู้คัดเลือกกิจกรรมแล้วนำเสนอต่อองค์กรเพื่อพิจารณาให้การสนับสนุน โดยที่พนักงานสามารถได้รับการชดเชยในรูปของวันหยุดหรือวันลาเพิ่มเติม เช่น กิจกรรมปลูกป่าชายเลน - ชำระการทำงานร่วมกับองค์กรพิทักษ์มหาสมุทรเพื่อทำความสะอาดท้องทะเล เป็นต้น

๖. ประกอบธุรกิจอย่างรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate by Social Responsibility) เป็นรูปแบบกิจกรรมทางธุรกิจ ที่ต้องคำนึงถึงการป้องกัน หรือหลีกเลี่ยงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นกับสังคม หรืออาจเข้าร่วมอยู่กับสังคมในการแก้ไข ช่วยเหลือ เยียวยา ผ่านระบบธุรกิจ เพื่อให้สุขภาพของชุมชนหรือสภาพแวดล้อมโดยรวมดี ซึ่งองค์กรธุรกิจอาจลงมือปฏิบัติเอง หรือเป็นฝ่ายให้ความร่วมมือกับพันธมิตรทางธุรกิจรายอื่น เช่น ไทโยต้าทำโครงการถนนสีขาว เพื่อลดอุบัติเหตุทางสังคม (ทำเอง) ธนาคารกรุงเทพ ร่วมมือกับธนาคารแห่งประเทศไทย สนับสนุนทุนการศึกษา (ร่วมมือทำ) หรือสำนักงานคณะกรรมการอาหารให้ความรู้แก่ชุมชน (ทำเอง) และร่วมกับองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องป้องกันพิษสุนัขบ้า (ร่วมมือ) และเป็นองค์การนำ ในการรักษาสิ่งแวดล้อม (ทั้งทำเองและร่วมมือ)

๗. การพัฒนา การส่งมอบผลิตภัณฑ์และบริการตามกำลังซื้อของคนในระดับฐานราก (Developing and Delivering Affordable Products and Services) เป็นลักษณะทั่วไปของธุรกิจ คือ มีกระบวนการผลิต และการขนส่งซึ่งเป็นการบริการสู่ตลาดเพื่อจัดจำหน่าย ที่เรียกว่า The Bottom of the Pyramid เพื่อกำหนดราคาที่เป็นธรรมต่อผู้ซื้อ หรือกำลังซื้อของผู้บริโภค โดยเฉพาะชาวบ้านในระดับรากหญ้าที่สามารถเข้าถึงสินค้าและบริการเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต เช่น โครงการธงฟ้าสินค้าราคาถูก เป็นต้น

ผลการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีข้อค้นพบดังนี้

สภาพการณ์การปฏิบัติงานด้านความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability) ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา พบว่า มีบทบาทสำคัญในการปกป้องคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยของประชาชนจากการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพ มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักปกป้องสิทธิของตนเอง แต่ในที่ประชาชนส่งเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ไม่ได้มาตรฐาน ราคาไม่เป็นธรรม โฆษณาเกินจริง อีกทั้งยังพบว่า บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ด้านความรับผิดชอบต่อสาธารณะทั้งภายใน (จิตอาสา ความไม่โปร่งใส) และภายนอกองค์กร (การให้ความรู้และการรับรู้ภารกิจประชาชน) มีค่อนข้างน้อย

ปัจจัยเหตุสนับสนุนและปัจจัยปัญหาที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานด้านความรับผิดชอบต่อสาธารณะของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา พบว่า ตามพันธกิจสำนักงานฯ ยังขาดการให้ความสำคัญด้านจริยธรรม รองลงมาได้แก่ ความรับผิดชอบด้านความโปร่งใส และความรับผิดชอบตามกฎหมาย และคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุดท้ายคือ ความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder)

แนวทางสำหรับนำมาประยุกต์ใช้ให้เกิดความรับผิดชอบต่อสาธารณะที่เหมาะสมกับพันธกิจสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) คือ การทำหน้าที่ด้านความรับผิดชอบต่อสาธารณะตามบทบาทหน้าที่ ได้แก่ ระดับผู้บริหารต้องกำหนดนโยบายที่มุ่งเน้นความรับผิดชอบต่อสาธารณะในที่นี้ประชาชน สังคม และผู้ประกอบการ โดยการสร้างมาตรฐาน และระบบควบคุมตั้งแต่กระบวนการผลิตภัณฑ์ดูแลคุณภาพผลิตภัณฑ์ความปลอดภัย ควบคู่กับการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์สุขภาพเพื่อประชาชนให้เชื่อมโยงกับระบบสาธารณสุขไทยและให้ประชาชนสามารถเข้าถึงอย่างสะดวกและเป็นธรรม

อภิปรายผล

การอภิปรายผลการวิจัย ความรับผิดชอบต่อสาธารณะของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ผู้วิจัยได้จำแนกการอภิปรายออกเป็น ๔ ส่วน ตามผลการวิจัยที่พบ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ส่วนที่ ๑ ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยสนับสนุนแนวคิดความรับผิดชอบต่อสาธารณะระดับองค์กรของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา พบว่า องค์การให้ความสำคัญมากที่สุดคือ จริยธรรม สอดคล้องกับผลการวิจัยของ Lei Wang (2011)^{๑๓} เรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ: เน้นปัจจัยคุณค่า ที่พบว่า วิธีการส่งเสริมพฤติกรรมที่รับผิดชอบต่อ และการพัฒนาความรับผิดชอบต่อ

^{๑๓} Lei Wang, *Factors affecting perceptions of corporate social responsibility implementation: an emphasis on values*, (Doctoral Dissertation, Department of Forest Sciences, Faculty of Agriculture and Forestry, University of Helsinki, 2011), pp. II-III.

สาธารณะ คือ การพัฒนาคุณค่าของแต่ละบุคคล ด้วยการปลูกฝังจริยธรรม ซึ่งปัจจัยคุณค่าของความรับผิดชอบต่อสาธารณะ นอกจากนี้ผลการวิจัยลำดับรองลงมาพบว่า ความรับผิดชอบต่อสาธารณะของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา คือ ความโปร่งใสและความยั่งยืน ซึ่งผลคล้ายคลึงกับผลการศึกษาของ Lei Wang ในเรื่องเดียวกันว่า การเปรียบเทียบระหว่างฟินแลนด์ และสหรัฐอเมริกา ช่วยสร้างความเข้าใจร่วมกันในประเด็นปัญหา และโอกาสในอนาคตสำหรับ Public Accountability ในการสร้างความยั่งยืน อันเกิดจากความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นแนวทางที่หลากหลายสำหรับ Public Accountability ในแต่ละท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า Public Accountability ที่เหมาะสมกับ อย. คือ จริยธรรม และความยั่งยืน ยังอธิบายสนับสนุนได้จากวิสัยทัศน์ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ที่ว่า “องค์การที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล ด้านการกำกับดูแลผลิตภัณฑ์สุขภาพให้มีคุณภาพ ปลอดภัย และมีประสิทธิภาพ เพื่อการคุ้มครองสุขภาพของประชาชน” หลายองค์การได้นำ Public Accountability ด้านจริยธรรม ไปใช้ดำเนินธุรกิจ Lindfelt and Törnroos (2006)^{๑๔} เสนอแนวคิดที่ว่า องค์การมักอยู่รอดอย่างมั่นคง มีผลการประกอบธุรกิจยั่งยืน^{๑๕} ทั้งนี้เป็นเพราะหลักจริยธรรม เป็นวิถีชีวิตชุมชนและสังคมเมืองของประเทศไทย ทำให้เกิดความเกื้อกูลต่อกันกลายเป็นสังคมที่ยั่งยืน ดังนั้น แนวคิดความรับผิดชอบต่อสาธารณะด้านจริยธรรม และความยั่งยืน จึงเป็น Public Accountability ที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา สามารถนำไปใช้สำหรับพัฒนาระบบและกลไกการคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ ให้สอดคล้องกับข้อค้นพบจากผลการวิจัยลำดับรองลงมาคือ ความรับผิดชอบต่อสาธารณะตามกฎหมายและสิ่งแวดล้อม เป็นทิศทางเดียวกับผลงานของ Ajay Gajanan Bhav (2009)^{๑๖} ที่ได้ทำการวิจัยเรื่อง บทบาทที่ชัดเจนของรัฐบาลในการส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสาธารณะเพื่อสนับสนุนองค์การภาคเอกชน ผลการวิจัยพบว่า รัฐบาลที่เข้าไปมีบทบาท เป็นการสร้างความมั่นใจให้แก่องค์การเอกชนได้ปฏิบัติตามกฎหมายและบรรทัดฐานให้เป็นที่ยอมรับของสังคม ดังนั้นองค์การภาครัฐจึงนับได้ว่ามีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการสนับสนุนแนวคิดความรับผิดชอบต่อสาธารณะขององค์การเหล่านั้น นอกจากนี้รัฐบาลรวมทั้งองค์การภาครัฐสามารถใช้กฎหมาย และการกำหนดนโยบาย เพื่อให้การสนับสนุน ร่วมลงทุน การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก การรับรองคุณภาพแก่ผู้ประกอบการที่มีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ โดยเฉพาะคำนึงถึง

^{๑๔} Lindfelt and Törnroos, Ethics and value creation in business research: comparing two approaches, *European Journal of Marketing*, Vol. 40 (3), (2006) : pp.328-351.

^{๑๕} Hawkins, D. I., Best, R. J., & Coney, K. A., *Consumer behavior-building marketing strategy*, (New York: McGraw-Hill, 2004).

^{๑๖} Ajay Gajanan Bhav, *Experiences of the Role of Government in promoting Corporate Social Responsibility initiatives in the private sector*. (Science in Environmental Sciences, Policy & Management, Sweden : Lund University, 2009).

ผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ประโยชน์ที่จากความรับผิดชอบต่อสาธารณะ เช่น ช่วยให้องค์การดำเนินงานอย่างมีจริยธรรม การดำเนินธุรกรรมขององค์กรกับผู้เกี่ยวข้องมีความเป็นมิตร สร้างภาพลักษณ์ที่ดีต่อสาธารณชน เป็นที่ยกย่องยอมรับ สร้างกำไรระยะยาว Public Accountability สร้างความเชื่อมั่นของผู้มีส่วนได้เสียขององค์กร ต่อพันธกิจ สินค้าและบริการ ทำให้มีการลงทุนเพิ่มขึ้น ดึงดูดผู้มีศักยภาพสูง เข้ามาทำงานกับองค์กร สร้างความผูกพันระหว่างพนักงานกับองค์กร และ Public Accountability ส่งผลต่อความได้เปรียบในการแข่งขันของหน่วยงานอีกด้วย

ส่วนที่ ๒ ผลการวิจัยพบว่า ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ เป็นเรื่องละเอียดอ่อน มีความเกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย ในขณะที่ผู้นำ ผู้บริหาร และข้าราชการ ให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ไม่มากนัก เป็นไปตามที่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบงานราชการ (๒๕๕๒)^{๑๗} กล่าวไว้ว่า แนวคิดดังกล่าวนี้เริ่มต้นจากการมีองค์การภาครัฐจำนวนมาก โดยในมุมมองผู้บริหารภาครัฐเห็นว่า ความรับผิดชอบต่อสาธารณะมีอยู่กับการปฏิบัติงานราชการอยู่แล้ว แต่ตามข้อเท็จจริงการปฏิบัติงานราชการไม่ตรงกับแนวคิด Public Accountability และความต้องการของสังคม ทั้งนี้เพราะความรับผิดชอบต่อสาธารณะ เน้นวิธีการดำเนินงานทั้งภายในและภายนอกองค์กร คือ ให้ความสำคัญต่อสาธารณะ และคำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชนในฐานะผู้บริโภคผลิตภัณฑ์เพื่อสุขภาพ เป็นไปตามแนวคิดของ Porter and Kramer (2006)^{๑๘} ในเรื่อง Strategic Public Accountability ว่า แนวปฏิบัติ Public Accountability ควรเน้นสาระมากกว่าภาพพจน์ การบูรณาการแนวทางปฏิบัติต้องมีการระบุและจัดลำดับประเด็นทางสังคม แล้วจึงเลือกทำ Public Accountability ให้สอดคล้องกับค่านิยมหลักหรือบริบทสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

ส่วนที่ ๓ ผลการวิจัยพบว่า ๓ ประเด็นที่ส่งผลต่อแนวคิดความรับผิดชอบต่อสาธารณะ คือ

๑. หน่วยงานภาครัฐยังไม่มีหน่วยงานใดได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบหรือเป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินงานด้านความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ตรงกับผลการวิจัยของ วีระวัฒน์ ปันนิตามัย และประจักษ์ ทรัพย์มณี (๒๕๕๖)^{๑๙} วิจัยเรื่อง การศึกษาแนวปฏิบัติการบริหารความรับผิดชอบต่อสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐของไทย ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินกิจกรรม Public Accountability ของหน่วยงานภาครัฐยังไม่มีหน่วยงานใดได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบหรือเป็นเจ้าภาพหลัก เหมือนดังเช่นภาคเอกชน

^{๑๗} สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ความรับผิดชอบต่อสังคม CSR : Corporate Social Responsibility, (กรุงเทพมหานคร : ก.พลิมพ์ (๑๙๙๖) จำกัด, ๒๕๕๒).

^{๑๘} Porter, M. E., & Kramer, M. R., Ibid. 7.

^{๑๙} วีระวัฒน์ ปันนิตามัย และประจักษ์ ทรัพย์มณี, การศึกษาแนวปฏิบัติการบริหารความรับผิดชอบต่อสังคมของหน่วยงานภาครัฐของไทย, บทความในที่ประชุมระดับชาติ เนื่องในโอกาสครบรอบ ๔๗ ปี แห่งการสถาปนาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๖).

งาน Public Accountability ยังถูกผูกไว้กับฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ งานประชาสัมพันธ์ และการสื่อสารองค์กร และในประเด็นนี้เทียบเคียงได้กับผลการศึกษา Torres Retamal, Luis Dario (2017)^{๒๐} ที่ศึกษาเรื่อง ความรับผิดชอบต่อสังคมและการพัฒนา: กรณีศึกษา ความเท่าเทียมทางเพศในละตินอเมริกา พบว่า องค์กรธุรกิจที่ดำเนินกิจกรรมความรับผิดชอบต่อสังคม มีโอกาสในสร้างประเด็นเรื่องเพศ ให้เข้ากับยุทธศาสตร์การบริหารธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในทางปฏิบัติเรื่องเพศในวาระความรับผิดชอบต่อสังคมมีอยู่อย่างจำกัด ทั้งนี้อธิบายได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา มีการแบ่งโครงสร้างองค์กรออกเป็น ๘ คณะกรรมการ อีกทั้งมีวัฒนธรรมและค่านิยมหลักขององค์กร ดังนั้น การขับเคลื่อนตามพันธกิจ โดยใช้กิจกรรม Public Accountability ภายใต้ภาระงาน ที่มุ่งสนองความคาดหวังความต้องการของกลุ่มต่างๆ ย่อมได้รับแรงกดดันจากปัจจัยภายในและอิทธิพลภายนอก การดำเนินการตาม เป้าหมาย การประหยัด ประสิทธิภาพ และการแข่งขันได้ ประกอบกับการบริหารราชการจำเป็นต้องมีการจัดสรรงบประมาณประจำปี ฉะนั้นการดำเนินการ Public Accountability ซึ่งถูกมองว่าเป็นภารกิจนอกเหนืออำนาจหน้าที่ จึงปราศจากอาสาสมัครที่เป็นเจ้าภาพ ประกอบกับปัจจัยเหตุที่มีอิทธิพลต่อความรับผิดชอบต่อสาธารณะระดับองค์กรมากที่สุดคือ ปัจจัยภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ผู้นำทุกระดับควรปรับบทบาทของตนไปสู่การเอื้อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนการปฏิบัติงาน โดยต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสาธารณะอย่างต่อเนื่อง การดำเนินการโดยผู้นำควรเริ่มต้นจากการชี้แนะ และการกำหนดกลยุทธ์ การดำเนินการขององค์กร ตลอดจนมีการสร้างพันธมิตร ความผูกพันในการดำเนินด้านความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรกับพนักงานในทุกระดับ

๒. ข้าราชการยังขาดจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อสาธารณะ การปฏิบัติหน้าที่ยังเป็นการกำกับดูแลตามระเบียบข้อบังคับ กฎหมาย และงานที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล เน้นทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบเพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานเป็นสำคัญ ผลการวิจัยนี้ เป็นไปในทิศทางเดียวกับผลการศึกษาของผลการศึกษา Torres Retamal, Luis Dario (2017)^{๒๑} โดยผลการวิจัยในประเด็นนี้พบว่า มีการปฏิบัติตาม Public Accountability ในภูมิภาคที่พัฒนาแล้ว มีการให้ความสำคัญกับภาพรวมมากกว่ากิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมและชุมชนเพื่อการกุศล นอกจากนี้ผลการวิจัยยังชี้ให้เห็นถึงความต้องการการบูรณาการในประเด็นเรื่องความรับผิดชอบต่อสาธารณะในทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับการจัดการสาธารณะในระดับประเทศ สถาบันการกำกับดูแลกิจการที่มีประสิทธิภาพ การบังคับใช้มาตรการที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย และรายงานความคืบหน้าของประเทศเกี่ยวกับความเท่าเทียมทางเพศในภูมิภาค

^{๒๐} Torres Retamal, Luis Dario, **Corporate Social Responsibility (CSR) and Development: The Case of Gender Equality in Latin America**. (Doctoral Dissertation, University of Nottingham., 2017).

^{๒๑} Torres Retamal, Luis Dario, *Ibid*, 20.

๓. กิจกรรมความรับผิดชอบต่อสาธารณะส่วนใหญ่เน้นสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย การช่วยเหลือภาคเอกชนในการลดต้นทุนกระบวนการผลิต สอดคล้องกับการศึกษา Kasturi Gupta (2016)^{๒๒} ที่ศึกษาเรื่อง การเมืองความรับผิดชอบต่อสาธารณะในอินเดียยุคปัจจุบัน ผลการศึกษาพบว่า Public Accountability มีความคล้ายคลึงกับการดำเนินวิถีแบบกับกรรมสิทธิ์ครอบครอง แต่ไม่สนใจในการพิทักษ์ทรัพย์สินสมบัติ ทั้งยังดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับการขยายตัวของตลาด ในขณะที่วิธีการปฏิบัติตามแนวคิด Public Accountability เป็นความคาดหวังแบบกลยุทธ์การซื้อที่ดิน และผลการวิเคราะห์ที่แสดงให้เห็นว่าความสำเร็จขึ้นอยู่กับการณ์โฆษณาประชาสัมพันธ์ และรวมถึงรูปแบบการรณรงค์การสร้างตราสัญลักษณ์ (Brand) ภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อเป็นการปฏิบัติตามระเบียบวินัย และวัฒนธรรมองค์การ เพื่อหลีกเลี่ยงกลุ่มพนักงานที่อ่อนแอ ที่เป็นเช่นนี้ สามารถอธิบายได้โดยอาศัยทฤษฎีผู้มีส่วนได้เสีย ตามแนวคิดของ Freeman (1984)^{๒๓} ที่สนับสนุนว่าผู้บริหารต้องสร้างความพอใจต่อบุคคลที่มีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ขององค์การ ผู้มีส่วนได้เสียคือ กลุ่มและบุคคลผู้อาจมีผลกระทบหรือได้รับผลกระทบจากความสำเร็จของภารกิจองค์การ บุคคลหรือกลุ่มที่มีผลกระทบหรือได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจ นโยบาย และการปฏิบัติขององค์การ การบริหารจัดการผู้ที่มีส่วนได้เสียขององค์การธุรกิจ พิจารณาจากความต้องการ (Need) ความสนใจ (Interest) ผลกระทบ (Effect) ที่เกิดขึ้นจากนโยบาย และการดำเนินงานขององค์การ เพราะการที่องค์การสามารถดำรงอยู่หรือล่มสลาย ถือเป็นความชอบธรรมผู้ที่มีส่วนได้เสียขององค์การที่เป็นผู้กำหนดนั่นเอง การจัดการผู้มีส่วนได้เสียเป็นความพยายามเชื่อมโยงความชอบธรรม (Legitimacy) อย่างมุ่งมั่น ซึ่งมุมมองจากทฤษฎีนี้เน้นไปที่นโยบายขององค์การธุรกิจ ที่สร้างผลกระทบให้เกิดกับผู้มีส่วนได้เสีย และเกี่ยวข้องกับองค์การ ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียคือ ลูกค้า พนักงาน ผู้ถือหุ้น คู่ค้า คู่แข่ง ภาครัฐและชุมชน เป็นต้น เมื่อองค์การมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณะคือ ต้องตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียด้วย เช่น ชุมชน ท้องถิ่น และสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญต่อการพัฒนาแนวคิดความรับผิดชอบต่อสาธารณะขององค์การที่ผู้บริหารต้องทำในสิ่งที่ถูกต้อง โดยต้องคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ร่วมด้วย นอกเหนือจากการคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น หรือเจ้าของกิจการ ยังเชื่อมโยงกับลักษณะของผู้นำที่มีคุณลักษณะแบบเปลี่ยนแปลง (Waldman et al., 2006)^{๒๔} ที่เป็นกลไกขับเคลื่อนสำคัญ ดังนั้นแนวคิดตามทฤษฎีผู้มีส่วนได้เสีย แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อสาธารณะระดับองค์การ และเชื่อมโยงกับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย

^{๒๒} Kasturi Gupta, *The Politics of Corporate Social Responsibility in Contemporary India*, (Doctoral Dissertation. Social and Behavioral Sciences, Syracuse University, 2016).

^{๒๓} Freeman, R. E., *Strategic management: A stakeholder approach*, (MA.: Pitman, 1984).

^{๒๔} Waldman, D. A., Siegel, D. S., & Javidan, M., Components of CEO transformational leadership and corporate social responsibility, *Journal of management studies*, 43 (8), (2006) : 1703-1725.

ส่วนที่ ๔ ผลการวิจัยที่พบว่า ความรับผิดชอบต่อสาธารณะของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ๕ ประการ ได้แก่

๑. การสร้างเสริมสุขภาพและความปลอดภัย
๒. นโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมในกระบวนการผลิต
๓. ความเป็นธรรมของผู้บริโภค
๔. การมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน
๕. สร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในชนบท

ผลการวิจัยดังกล่าวนี้เป็นไปตามแนวคิดความรับผิดชอบต่อสาธารณะขององค์การภาครัฐตามแนวคิด Carroll & Buchholz (2002)^{๒๕} ประกอบด้วย ๔ ลักษณะ

๑. ความรับผิดชอบต่อระบบเศรษฐกิจ (Economic)
๒. กฎหมาย/ระเบียบข้อบังคับ (Legal)
๓. จริยธรรม (Ethical)
๔. ความรับผิดชอบต่อสังคม (Philanthropic Responsibility)

หลักการนี้เป็นการช่วยให้สังคมเกิดการพัฒนารอบด้านระดับเดียวกับบุคคล กล่าวคือ องค์การบริหารสนับสนุนช่วยเหลือโดยความสมัครใจ เพื่อช่วยให้สังคมพัฒนาได้อย่างยั่งยืน บุคคลก็เช่นเดียวกัน

จากผลการวิเคราะห์นี้สอดคล้องกับแนวคิดแบบจำลองปิรามิตความรับผิดชอบต่อสาธารณะของ Carroll & Buchholz, (2002)^{๒๖} ๔ มิติ คือ

๑. ความรับผิดชอบด้านเศรษฐกิจ (Economic Responsibility) ที่เน้นการดำเนินธุรกิจให้เกิดกำไรเพื่อเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อผู้ก่อตั้ง
๒. ความรับผิดชอบทางกฎหมาย (Law Responsibility) ซึ่งเป็นความรับผิดชอบขององค์กรต้องบริหารงานภายใต้กรอบของกฎหมาย
๓. ความรับผิดชอบด้านจริยธรรม (Ethic Responsibility) เป็นการดำเนินธุรกิจตามความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือสมาชิกในสังคม
๔. ความรับผิดชอบด้านการให้เพื่อสาธารณะ (Philanthropy Responsibility) เป็นการทำกิจกรรมเกี่ยวกับการสนับสนุนสวัสดิการและมิตรภาพที่ดีของมนุษย์

สามารถอธิบายเพิ่มเติมได้ว่า โดยทั่วไปองค์กรมุ่งแสวงหาโอกาสทางธุรกิจในการทำกำไรสูงสุดเพื่อรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นของกิจการ โดยมีจุดมุ่งหมายการดำเนินการขององค์กร ยังคงต้องดำเนินธุรกิจ

^{๒๕} Carroll, A.B., & Buchholtz A.K., Ibid, 11.

^{๒๖} Carroll, A.B., & Buchholtz A.K., Ibid, 11.

ให้ดำรงไว้ซึ่งความสำเร็จทางการเงินควบคู่กับการดูแลไม่ให้เกิดการดำเนินงานนั้นส่งผลกระทบต่อผู้อื่นหรือสังคม

๑) องค์กรควรส่งเสริมให้บุคลากรทุกระดับเข้าร่วมในกิจกรรมอาสาสมัครการกุศล ด้วยความสมัครใจ

๒) องค์กรควรปลูกจิตสำนึกการดำเนินงานที่มุ่งเน้นการเติบโตทางธุรกิจควบคู่กับความรับผิดชอบต่อสาธารณะ

๓) องค์กรดำเนินกิจการโดยเคารพและปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายอย่างเคร่งครัด

ซึ่งสอดคล้องกับการให้ความหมายความรับผิดชอบต่อสาธารณะของ The World Business Council for Sustainable Development (2013)^{๒๗} ระบุว่า ความหมายความรับผิดชอบต่อสาธารณะขององค์กรเป็นความมุ่งหมายอย่างต่อเนื่องขององค์กรต่อการปฏิบัติตามพันธสัญญาในการดำเนินธุรกิจอย่างมีจริยธรรม เพื่อสร้างความเจริญก้าวหน้าต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ พร้อมไปกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของพนักงานและครอบครัว ตลอดจนชุมชนและสาธารณะ เช่นเดียวกับการให้ความหมายของคณะกรรมการยุโรป

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ต้องสนองตอบต่อวิสัยทัศน์ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาที่ว่า องค์กรที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล บทบาทหน้าที่ คือ กำหนดนโยบายและสร้างมาตรฐานตั้งแต่กระบวนการผลิตภัณฑ์ เพื่อควบคุมคุณภาพผลิตภัณฑ์เพื่อให้ได้มาตรฐาน ความปลอดภัย สนับสนุนส่งเสริมการวิจัย พัฒนาผลิตภัณฑ์ที่ส่งผลต่อสุขภาพของประชาชน ด้วยการกำกับดูแลผลิตภัณฑ์สุขภาพให้มีคุณภาพ ปลอดภัย และมีประสิทธิผล เพื่อการคุ้มครองสุขภาพของประชาชน ผู้บริหารต้องเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Changed) ให้ความสำคัญด้านความรับผิดชอบต่อสาธารณะแบบบูรณาการ (Public Accountability Integrated) กล่าวคือ การแสดงบทบาทการเป็นองค์กรผู้กำหนดนโยบาย โดยนำจริยธรรมเป็นหลัก แล้วบูรณาการอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มากำกับดูแล สภาพแวดล้อมทางสังคมอย่างเหมาะสมกับประชาชน ชุมชน และความคาดหวังขององค์กรและผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้บริโภคผลิตภัณฑ์เพื่อสุขภาพ กลุ่มต่างๆ อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

^{๒๗} The World Business Council for Sustainable Development, **Corporate social responsibility**, [Online], Available : <http://www.wbcsd.org/workprogram/business-role/previous-work/corporate-social-responsibility.aspx>, [2013].

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ควรทำหน้าที่ด้านความรับผิดชอบต่อสาธารณะด้วยเป็นผู้นำการจัดกิจกรรมบันเทิงในชุมชน จัดกิจกรรมทางศาสนา หรือตามขนบธรรมเนียมประเพณี เพื่อสร้างสัมพันธ์ในชุมชน เพื่อไม่ให้เกิดการใช้วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท (ยาเสพติด) เป็นผู้นำการส่งเสริมอาชีพ สร้างโครงการพัฒนาฝีมือแรงงาน ตลอดจนสนับสนุนการแข่งขันกีฬา เช่น โครงการแข่งขันกีฬาในร่ม กีฬากลางแจ้ง กีฬาเสริมทักษะ เกมเทคโนโลยี (e-Sport) เป็นต้น ยึดถือประชาชนในฐานะผู้บริโภคเป็นหัวใจสำคัญอันดับหนึ่งด้วยการควบคุมคุณภาพผลิตภัณฑ์เป็นอย่างดีปฏิบัติตามหลัก (Good Manufacturing Practice GMP)

บรรณานุกรม

- ธนาคารไทยพาณิชย์. **สรุปภาพรวมเศรษฐกิจไทยปี ๒๐๑๗ : Outlook ไตรมาส ๑/๒๐๑๗**. กรุงเทพมหานคร : ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน), ๒๐๑๗.
- ราชกิจจานุเบกษา. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐**. เล่มที่ ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ หน้า ๒๑ ลงวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐.
- ประชาชาติธุรกิจ. **Corporate Social Responsibility : CSR พลังบริหารธุรกิจยุคใหม่**. กรุงเทพมหานคร : มติชน, ๒๕๕๓.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. **ความรับผิดชอบต่อสังคม CSR : Corporate Social Responsibility**. กรุงเทพมหานคร : ก.พลิมพ์ (๑๙๙๖) จำกัด, ๒๕๕๒.
- วีระวัฒน์ ปันนิตมัย และประจักษ์ ทรัพย์มณี. **การศึกษาแนวปฏิบัติการบริหารความรับผิดชอบต่อสังคมของหน่วยงานภาครัฐของไทย**. บทความในที่ประชุมระดับชาติ เนื่องในโอกาสครบรอบ ๔๗ ปี แห่งการสถาปนาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๖.
- Branco, M.C., & Rodrigues, L.L.. Corporate social responsibility and resource based perspective. **Journal of Business Ethics**, 69(2), (2006) pp. 111-132.
- Schaltegger, S., & Burritt, R.. **Corporate sustainability**. (London: Edward Elgar, 2005). p. 5.
- Weber, M., The business case for corporate social responsibility : a company level measurement approach for CSR. **European Management Journal**, 26(4), (2008) : 247-261.

- Porter, M. E., & Kramer, M. R., **The link between competitive advantage and corporate social responsibility** 84(12). (Harvard Business Review. 2006).
- Stephenson, A., The pursuit of CSR and business ethics policies: Is it a source of competitive advantage for organizations?. **The Journal of American Academy of Business**, 14(2) (2009)
- Bevan, S., Isles, N., Emery, P., & Hoskins, T. **Achieving high performance: Public Accountability at the heart of business**. London: The Work Foundation, 2004.
- Carroll, A.B., & Buchholtz A.K. **Business and society: Ethics and stakeholder management**. Ohio: South-Western, 2002.
- Kotler, P., & Lee, N. **Corporate social responsibility: Doing the most good for your company and your cause**. New York: John Wiley & Sons, 2005.
- Lei Wang. **Factors affecting perceptions of corporate social responsibility implementation: an emphasis on values**. Doctoral Dissertation, Department of Forest Sciences, Faculty of Agriculture and Forestry, University of Helsinki, 2011.
- Lindfelt and Törnroos. Ethics and value creation in business research: comparing two approaches. **European Journal of Marketing**, 40(3) (2006)
- Hawkins, D. I., Best, R. J., & Coney, K. A., **Consumer behavior-building marketing strategy**. New York: McGraw-Hill, 2004.
- Ajay Gajanan Bhawe, **Experiences of the Role of Government in promoting Corporate Social Responsibility initiatives in the private sector**. Science in Environmental Sciences, Policy & Management, Sweden : Lund University, 2009.
- Torres Retamal, Luis Dario, **Corporate Social Responsibility (CSR) and Development: The Case of Gender Equality in Latin America**. Doctoral Dissertation, University of Nottingham., 2017.
- Kasturi Gupta, **The Politics of Corporate Social Responsibility in Contemporary India**, Doctoral Dissertation. Social and Behavioral Sciences, Syracuse University, 2016.
- Freeman, R. E., **Strategic management: A stakeholder approach**, (MA.: Pitman, 1984).

Waldman, D. A., Siegel, D. S., & Javidan, M., Components of CEO transformational leadership and corporate social responsibility, **Journal of management studies**, 43 (8). (2006) : 1703-1725.

The World Business Council for Sustainable Development, **Corporate social responsibility**. [Online], Available : <http://www.wbcsd.org/workprogram/business-role/previous-work/corporate-social-responsibility.aspx>, (2013).