



กระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม สร้างพลเมืองและประชาธิปไตยในชีวิตจริง

กล่าวถึงลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญเข้ามาทุกที การวิวาทะระหว่างฝ่ายต่อต้านและฝ่ายสนับสนุนยิ่งร้อนแรง ฝ่ายต่อต้านบางส่วนถึงขั้นวิจารณ์ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่อาบยาพิษ ส่วนผู้สนับสนุนหลายส่วนเห็นว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปราบโกง

ต่างคนต่างมีเหตุผลการอธิบายที่มีพลังในทางโน้มน้าวใจประชาชน อันที่จริงถ้าบ้านเมืองเป็นปกติสุขดี การเปิดให้มีการถกแถลงแลกเปลี่ยนกันอย่างอิสระเสรีตามสมควร ก็น่าจะเป็นประโยชน์อย่างมากสำหรับการสร้างความตื่นรู้ในเชิงคุณภาพของสาธารณชน

แต่ฝ่ายรัฐบาลและ คสช.ก็เกรงว่าเหตุการณ์จะนำไปสู่การปลุกกระดมให้เกิดความขัดแย้งรอบใหม่ จึงเข้ามาจำกัดการเคลื่อนไหวทำกิจกรรมรณรงค์ของทุกฝ่ายให้อยู่ในกรอบ ซึ่งก็สามารถทำได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น เพราะทุกวันนี้ระบบไอทีช่วยให้การติดต่อสื่อสารและเผยแพร่ความคิดเห็นไม่มีใครปิดกั้นกันได้เหมือนสมัยก่อน

ในขณะที่เพื่อนๆ กลุ่มเอ็นจีโอสายแข็งและนักวิชาการหลายต่อหลายคนกำลังหัวฟัดหัวเหวี่ยงอยู่กับเรื่องรัฐธรรมนูญในฐานะกรอบกติกาสูงสุด ผมกลับสังเกตเห็นว่าขบวนการของชุมชนท้องถิ่นฐานรากและภาคประชาสังคมที่ทำงานสาธารณะกันอยู่ทั่วประเทศ เขาไม่ค่อยสนใจในเรื่องการแย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์

อย่างที่ชนชั้นนาถกเถียงกันอยู่ข้างบนนี่นะครับ แต่พวกเขาสนใจติดตามทิศทางและเจตนารมณ์ของร่างรัฐธรรมนูญในภาพรวม โดยเฉพาะในเรื่องการมีส่วนร่วม สิทธิในการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นและหลักประกันในเรื่องการปฏิรูป มากกว่าที่จะเจาะประเด็นย่อยๆ จนละเอียดภาพใหญ่ และเมื่อถึงวันที่ 7 ส.ค. เราคงจะได้เห็นพวกเขาไปทำหน้าที่กัน

ประชาชนและผู้นำชุมชนในทุกวันนี้ ไม่ใช่จะหงอยๆ หงอยๆ เหมือนก่อน ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอและข้าราชการนักปกครองทั่วประเทศน่าจะยืนยันได้ดีที่สุดว่า พวกเขากล้าพูดกล้าแสดงความคิดเห็นอย่างมีเหตุมีผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสิ่งที่เป็นปัญหาและความจริงของพวกเขาเอง ตัวชีวิตนี้สะท้อนว่าจิตสำนึกและวิถีคิดของภาคประชาชนได้ไปไกลเกินกว่าที่ใครจะมาเขียนกฎหมายหรือใช้อำนาจสั่งการให้ถอยกลับไปสู่ออดีต

ที่เป็นอย่างนี้ ส่วนหนึ่งต้องยกความดีให้รัฐธรรมนูญ 2540 และแผนพัฒนาประเทศฉบับที่ 8 ซึ่งได้วางรากฐานในด้านประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเอาไว้อย่างหนักแน่น รวมทั้งขบวนการเคลื่อนไหวการปฏิรูประบบสุขภาพที่ได้สร้างสรรค์เครื่องมือสำคัญที่เรียกว่า “กระบวนการนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพแบบมีส่วนร่วม” (Participatory Healthy Public Policy Process-PHPP)

ที่กำลังเสริมสร้างจิตสำนึกความเป็นพลเมือง และฝึกฝนระบบประชาธิปไตยเชิงคุณธรรมในชีวิตประจำวันแก่ประชาชน ซึ่งแม้ในยุคที่รัฐบาลคสช. มีการจำกัดการเคลื่อนไหวทางการเมืองบางอย่าง แต่สำหรับชุมชนท้องถิ่นและประชาชนในระดับฐานรากแล้วกลับไม่ได้เดือดร้อนอะไร ยกเว้นกลุ่มที่บังเอิญมีปัญหาการละเมิดกฎหมายเฉพาะบางอย่าง ซึ่งก็ต้องมีวิธีจัดการกันไปอย่างเป็นธรรม

สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (Thai NHCO) เป็นหน่วยงานรัฐที่มีภารกิจหลักในการพัฒนาและขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพแบบมีส่วนร่วม ปัจจุบันเรามีเครื่องมือหลักในการดำเนินงานอยู่ 4 ชิ้น ได้แก่ ธรรมนูญสุขภาพ สมัชชาสุขภาพ การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ และสิทธิด้านสุขภาพ

กระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมที่สำนักงานฯ ไปส่งเสริมและสนับสนุนภาคประชาชนในระดับพื้นที่นั้น จะมีลักษณะเป็นการเคลื่อนไหว-เรียนรู้-พัฒนา อย่างครบวงจร มี 6 ขั้นตอน โดยสามารถเลือกใช้เครื่องมือและเทคนิคกระบวนการทั้ง 4 และอื่นๆ ตามความเหมาะสม

1.ขั้นการริเริ่มนโยบาย ในขั้นนี้ชุมชนท้องถิ่นและเครือข่ายประชาสังคมในพื้นที่ (อาจจะในระดับตำบล อำเภอ จังหวัด หรือตามภูมินิเวศ) เขาจะร่วมกันค้นหาและกำหนดประเด็นสาธารณะที่เป็นความเดือดร้อนหรือความสนใจหรือประโยชน์สุขร่วมกันของผู้คนในสังคมท้องถิ่นของเขา จากประสบการณ์พบว่า ถ้าสามารถจับประเด็นที่เป็นจุดคานงัดได้ ก็จะเกิดกระแสความสนใจ ตื่นตัวและการเข้าร่วมกิจกรรมจากผู้คนทั่วไปอย่างกว้างขวาง แต่ถ้าเลือกไม่โดนใจก็จะมีแต่กลุ่มที่สนใจเล็กๆ เท่านั้นที่เคลื่อนไหวกันไป ตัวชี้วัดรูปธรรมคือ ชื่อประเด็นหรือนโยบาย กรอบแนวคิด วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และชื่อองค์กรภาคีที่จะร่วมขับเคลื่อน

2.ขั้นพัฒนานโยบาย ในขั้นนี้เครือข่ายเขา

จะร่วมกันวิเคราะห์ปัญหานั้นๆ ค้นหาสาเหตุ คาดสถานการณ์แนวโน้มในพื้นที่ สรุปรูปร่างทุนในการจัดการปัญหา องค์กรความรู้ที่เกี่ยวข้อง พิจารณาทางเลือก และจัดทำ(ร่าง)ข้อเสนอและแผนดำเนินการรูปธรรม ในขั้นนี้มักมาจบตรงที่สมัชชาสุขภาพพื้นที่มีฉันทมติและประกาศเจตนารมณ์ร่วมกัน

3.ขั้นตัดสินใจนโยบาย ในขั้นนี้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ ถ้าเป็นระดับชาติก็หมายถึงรัฐบาลและรัฐสภา แต่ในระดับพื้นที่หมายถึง ส่วนราชการระดับจังหวัดหรือองค์กรปกครองท้องถิ่น ถ้าขานรับมติของภาคประชาชนก็จะให้การตัดสินใจสนับสนุนในรูปแบบของแผนงาน-โครงการ-งบประมาณ รวมทั้งการออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

4.ขั้นดำเนินนโยบาย ในขั้นนี้ภาคีเครือข่ายที่ขับเคลื่อนจะร่วมกันดำเนินการตามมติสมัชชา โดยแสวงหาทรัพยากรและงบประมาณแบบพึ่งตนเอง เพื่อเป็นการบุกเบิกนำร่องดำเนินการไปพรางโดยไม่จำเป็นต้องรอการตัดสินใจทางนโยบายจากอำนาจรัฐไม่ว่าระดับใด ตัวชี้วัดรูปธรรมคือ จำนวนและรายชื่อองค์กร ภาคี เครือข่ายที่เข้าร่วม บัญหาอุปสรรคที่พบและวิธีจัดการแก้ไข

5.ขั้นประเมินผลนโยบาย ในขั้นนี้ส่วนใหญ่ มักจะยังมาไม่ถึง เครือข่ายจะให้ความสำคัญกับการสรุปบทเรียนรู้และประเมินผลการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวว่า เอาเข้าจริงเมื่อนำไปปฏิบัติแล้ว มันเป็นไปตามที่ได้เคยพิจารณาและมีมติกันไว้หรือไม่ ตัวชี้วัดรูปธรรมคือผลการวิจัยและประเมินผล องค์กรความรู้ ประสบการณ์ และบทเรียนรู้อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

6.ขั้นทบทวนนโยบาย จุดสำคัญในขั้นตอนนี้คือ การตัดสินใจร่วมกันใหม่อีกครั้งว่า นโยบายสาธารณะชุดนี้สมควรดำเนินการต่อไปอย่างไร ใน 3 แบบ คือดำเนินการต่อไปตามเดิมรวมทั้งติดตามเร่งรัดกฎหมายที่รอการตัดสินใจขององค์กรที่มีอำนาจรัฐ หรือต้องยกระดับไปสู่ นโยบายที่สูงขึ้น หรือถ้าพบว่าไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงก็ประกาศยุติไป