

“เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม

เพื่อประโยชน์สุขของมหาชนชาวสยาม”

พระปฐมบรมราชโองการ

กระบวนการนโยบายสาธารณะ

(Public Policy Process)

ประเวศ วะสี

นโยบายสาธารณะ มีผลกระทบอย่างใหญ่หลวง ต่อทุกองคาพยพของสังคม ทั้งทางบวกและทางลบ

ประเทศไทยเป็น “โรคพร่องนโยบายอย่างรุนแรง” (Severe Policy Deficiency Disease)

“โรค” นี้ทำให้ประเทศไทยป่วย

การเยียวยาความเจ็บป่วยของประเทศไทยอย่างหนึ่งคือ “กระบวนการนโยบายสาธารณะ”

๑

บุพพบท

(๑) ในอุดมคติ

กระบวนการนโยบายสาธารณะ

ควรประกอบด้วยกุศล ๓ ประการ คือ

๑. เป็นกระบวนการทางปัญญา ใช้หลักฐานข้อเท็จจริงที่ผ่านการวิเคราะห์สังเคราะห์มาอย่างดีจนเป็น “ความรู้” ที่เรียกว่าเป็นการสร้างนโยบายที่อยู่บนฐานของความรู้ (Knowledge – based policy formulation)

๒. เป็นกระบวนการทางสังคม นโยบายกระทบสังคมทั้งหมดอย่างรุนแรง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคือสังคมควรเข้ามามีบทบาทร่วมเรียนรู้ ร่วมกำหนดนโยบาย เป็นกระบวนการเปิดเผย โปร่งใส และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๗๖ กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

๓. กระบวนการทางศีลธรรม กระบวนการนโยบายสาธารณะควรมีอุดมคติเพื่อความถูกต้องดีงามและประโยชน์สุขของคนทั้งหมด ไม่แบ่งเส้นเพื่อประโยชน์เฉพาะตนเฉพาะกลุ่ม

(๒) ในความเป็นจริง

นโยบายสาธารณะ

มักประกอบด้วยกุศล ๓ ประการ คือ

๑. ขาดฐานความรู้ เกิดจากการคิดเอาเอง การมีผลประโยชน์แบ่งเส้น จากความคิดชั่วแค้นที่ขาดข้อมูลหลักฐานและผ่านวิจรรณญาณมาอย่างดี

๒. ขาดการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง บางทีคนไม่ก็คน หรือคนคนเดียวกำหนดนโยบาย โดยปราศจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างกว้างขวาง แต่คนทั้งประเทศได้รับผลเสีย

๓. ขาดศีลธรรม คือขาดอุดมคติ เพื่อความถูกต้องดีงามและประโยชน์ของคนทั้งหมด แต่เพื่อประโยชน์แบ่งเส้นของคนบางคนหรือบางกลุ่ม

นโยบายอันประกอบด้วยกุศล ๓ ประการนี้ บางทีเรียกกันว่า “คอร์รัปชันเชิงนโยบาย” คอร์รัปชันเชิงนโยบายมีผลเสียหายร้ายแรงต่อประเทศชาติ

(๓) ตัวอย่างความเสียหายจากนโยบายที่เป็นอกุศล

๑. ในประวัติศาสตร์ มีเป็นอันมากที่ผู้นำคนเดียวตัดสินใจนำประเทศเข้าสู่สงคราม เพื่อสนองกิเลสตน แต่นำไปสู่ความพินาศย่อยยับของชีวิตของผู้คนเป็นแสนๆ หรือเป็นล้านคน

๒. ในสงครามเวียดนาม ที่ทหารอเมริกันตายไปประมาณ ๕๐,๐๐๐ คน คนเวียดนามตายไปกว่า ๒ ล้านคน และความพินาศอื่น ๆ มีคนเพียงไม่กี่คนที่ตัดสินใจนำสหรัฐอเมริกาเข้าสู่สงคราม คือประธานาธิบดีเคนเนดี รัฐมนตรีกลาโหมแมคนามารา นายแมคจอร์จบันด์ และผู้ช่วยอีกไม่กี่คน คนเหล่านี้ก็ดูเป็นคนดี ๆ ทั้งสิ้น คนดีแต่ถ้านโยบายไม่ดีเกิดความพินาศสุดกล้านับ

๓. ในประเทศไทย การวิจัยนโยบายน่าจะเปิดเผยให้ทราบว่า มีนโยบายที่เป็นอกุศลอะไรบ้างที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ในที่นี้จะขอยกนโยบายขนส่งมาให้ดูอย่างเดียว

ประเทศไทยเลือกนโยบายขนส่งสินค้าโดยรถ ๑๐ ล้อ เป็นหลัก แทนที่จะขนส่งโดยทางรถไฟและเรือกลไฟ นโยบายอย่างนี้นำไปสู่สิ่งตามมาเป็นลำดับ คือต้องสร้างทางหลวงเต็มประเทศซึ่งราคาแพงมาก ต้องซื้อรถ ๑๐ ล้อจำนวนมากวิ่งกระหึ่มทั่วประเทศ หมดค่าน้ำมันมหาศาล การขนส่งแบบนี้แพงกว่าขนส่งโดยรถไฟและเรือกลไฟมาก ชาวนาแทนที่จะได้รับส่วนแบ่งมากกว่านี้ ประชาชนควรจะได้รับบริโภคน้ำมันราคาถูกกว่านี้ ผลประโยชน์มหาศาลกลับไปตกอยู่กับต่างชาติที่ขายรถยนต์และขายน้ำมัน กับคนไทยจำนวนน้อยที่ได้ประโยชน์จากนโยบายเช่นนี้

และการใช้เชื้อเพลิงมหาศาลสำหรับรถสิบล้อที่วิ่งกระหึ่มทั่วประเทศ เมื่อน้ำมันขึ้นราคาก่อให้เกิดวิกฤตพลังงาน และวิกฤตเศรษฐกิจอย่างไม่มีทางออก

ยกตัวอย่างเพียงเล็กน้อย เพื่อแสดงให้เห็นความเสียหายใหญ่หลวงจากนโยบายที่ผิด

การวิจัยประวัติศาสตร์นโยบาย ว่านโยบายอะไร เกิดขึ้นอย่างไร โดยใคร และผลกระทบของนโยบาย แล้วนำมาสู่การเรียนรู้ร่วมกัน น่าจะเป็นบทเรียนที่สำคัญของมนุษยชาติ

๒

ประเทศไทยเป็นโรคพร่องนโยบายอย่างรุนแรง

ประเทศไทยขาดความถูกต้องเรื่องนโยบายอย่างรุนแรง ซึ่งมีผลทางลบอย่างมหาศาล จะกล่าวถึงสาเหตุของโรคพร่องนโยบาย ๕ ประการ ดังต่อไปนี้

(๑) ขาดการคิดเชิงนโยบายของฝ่ายวิชาการ ฝ่ายวิชาการคุ้นเคยแต่การคิดเชิงเทคนิค แต่ขาดการตั้งคำถามเชิงนโยบาย เช่นว่าทำอะไรเรื่องที่เราคิดว่าดีจะเกิดขึ้นเต็มประเทศ การวิจัยนโยบายหรือการสังเคราะห์นโยบายมีน้อยมากในมหาวิทยาลัย อาจเป็นเพราะสาเหตุใหญ่ ๆ ๒ ประการ คือ (๑)

มหาวิทยาลัยแบ่งเป็นสาขาแยกย่อย นักวิชาการรู้เฉพาะสาขาแยกย่อย การจะทำนโยบายได้ต้อง “เห็นข้างทั้งตัว” (๒) มหาวิทยาลัยเน้นการสอนมากกว่าการวิจัย

การที่มหาวิทยาลัยไม่ทำงานวิชาการเชิงนโยบาย ทำให้ประเทศเป็นโรคพร่องนโยบายอย่างรุนแรง การส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยทั้งหมดเข้ามาทำงานวิชาการเชิงนโยบาย มีความสำคัญยิ่งนักต่อความเข้มแข็งของประเทศ

(๒) **องค์กรนโยบายทำนโยบายไม่เป็น** องค์กรนโยบายต่าง ๆ มักจะทำงานนโยบายไม่เป็น แต่ชอบไป “ล้วงลูก” ในการปฏิบัติ ทำให้สับสน ขัดแย้ง ไม่ได้งานใหญ่ ๆ ที่ควรได้

องค์กรนโยบายมีต่าง ๆ กัน เช่น คณะกรรมการนโยบาย คณะกรรมการอำนวยการ สภามหาวิทยาลัย กรม กระทรวง

นโยบายเป็นเรื่องข้ามกระทรวง แต่กระทรวงมักทำนโยบายข้ามกระทรวงไม่เป็น มักเน้นทำงานด้วยตนเองเป็นกรม ๆ ภาพที่เห็นบ่อย ๆ คือ รัฐมนตรีไปแบ่งกันคุมกรม ที่จริงกรมควรเป็นองค์กรนโยบายแห่งชาติในเรื่องนั้น ๆ แต่กรมก็มักอยู่กับตัวเองและทำงานได้น้อย

การทำนโยบายไม่เป็นก็เพราะนโยบายเป็นเรื่องที่ต้องใช้ปัญญา แต่หน่วยงานของเราคุ้นเคยกับการใช้อำนาจมากกว่าใช้ปัญญา เรียกว่าขาดทั้งวัฒนธรรมนโยบายและความสามารถเชิงนโยบาย การทำให้องค์กรนโยบายทำนโยบายเป็น เป็นระเบียบวาระของชาติที่สำคัญยิ่ง

(๓) **นโยบายที่เป็นอภุศล ๓ ประการ** ดังกล่าวในตอน ๑ (๒) กล่าวคือนโยบายที่คิดขึ้นโดยคนส่วนน้อย ไม่ได้ใช้ฐานความรู้ และมีผลประโยชน์แฝงเร้นเฉพาะตนเฉพาะกลุ่ม ซึ่งบางที่เรียกกันว่า “คอร์รัปชันเชิงนโยบาย” เกิดความเสียหายใหญ่หลวงต่อสาธารณะ

(๔) **ระบบการศึกษาที่อยู่นอกสังคม** ระบบการศึกษาของเราทั้งระบบเป็นระบบที่อยู่นอกสังคม คือไม่รู้ร้อนรู้หนาวกับสังคม ไม่รวมทุกข์ร่วมสุขกับสังคม ไม่รวมแก้ปัญหาสังคม เพราะเป็นการศึกษาที่เอา “วิชา” ในตำราเป็นตัวตั้ง ไม่ได้เอาความเป็นจริงของสังคมเป็นตัวตั้ง จึงอ่อนแอทางปัญญา เพราะเท่ากับสังคมขาดระบบประสาท-สมอง ร่างกายของเรามีระบบประสาทที่รับรู้ความเป็นจริงทั้งจากภายในร่างกายและภายนอกร่างกาย แล้วส่งไปวิเคราะห์สังเคราะห์ที่สมองให้เข้าใจสถานการณ์ลึกซึ้ง เพื่อนำไปสู่การ “ตัดสินใจเชิงนโยบาย” ว่าจะทำหรือไม่ทำอะไร

สังคมไทยซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ แต่เราไม่มีระบบประสาทและสมองที่รับรู้ความจริง แล้วนำมาวิเคราะห์สังเคราะห์สู่การตัดสินใจเชิงนโยบาย ระบบการศึกษาของเราไม่เป็นระบบประสาทและสมองให้สังคม เราจึงอ่อนแอทางปัญญาเชิงนโยบายยิ่งนัก

(๕) **เป็นประดู่ประเทศเครื่องหลุดออกจากกันเป็นส่วน ๆ** ประเทศไทยเหมือนประเทศที่เครื่องหลุดออกจากกันเป็นส่วน ๆ จึงทำอะไรไม่ค่อยสำเร็จ การจะทำอะไรให้สำเร็จต้องมีความเป็นเอกภาพระหว่าง

- **ปรัชญา (หรือปัญญา)**

- นโยบาย
- แผน
- ยุทธศาสตร์
- การปฏิบัติ
- การสนับสนุนการปฏิบัติ

องค์ประกอบเหล่านี้จะจัดกระจายอยู่คนละทางสองทาง ไม่เข้ามาเชื่อมโยงกันเป็นเอกภาพ นี่ก็คือเป็นโรคด้วยอีกอย่างหนึ่ง

ถ้าเข้าใจสาเหตุทั้ง ๕ ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่าประเทศไทยเป็นโรคพร่องนโยบายอย่างรุนแรง ซึ่งส่งผลเสียเหลือคณานับ และเป็นต้นเหตุสำคัญของวิกฤตการณ์ต่าง ๆ

๓

สังคมซับซ้อนแต่สมองเรียบ

คู่ที่ไม่ลงตัวใหญ่ที่สุดในสังคมไทย คือสังคมปัจจุบันนั้นสลับซับซ้อน (complex) อย่างยิ่ง แต่สมองคนไทยนั้น simple หรือเรียบ เพราะเราไม่ชอบอ่านไม่ชอบคิด จึงไม่เข้าใจอะไรที่ซับซ้อน ที่เป็นอย่างนั้นเพราะเราอยู่ในดินแดนที่อุดมสมบูรณ์และมีภัยธรรมชาติน้อย จึงไม่ต้องตื่นตัวคิดมาก และเราอยู่ในเขตร้อนทำให้ต้องใช้ชีวิตนอกบ้าน ทำให้เรามีวัฒนธรรมพูดมากกว่าวัฒนธรรมเขียนและอ่าน ในครั้งโบราณที่มีคนน้อยแต่ทรัพยากรมาก การไม่ต้องขวนขวายมาก ไม่อ่าน ไม่คิด ก็อาจจะไม่เป็นไร แต่สมัยนี้สิ่งต่าง ๆ เปลี่ยนไป ผู้คนมากขึ้น ทรัพยากรร่อยหรอลง มีการแข่งขันในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ผ่านกลไกต่าง ๆ ที่ซับซ้อนซ่อนเงื่อนยากต่อการเข้าใจ เราจะยังคงมีสมองเรียบ ๆ ต่อไปโดยไม่เข้าใจความซับซ้อนของสังคมปัจจุบัน ชีวิต สังคม และสิ่งแวดล้อมก็จะวิกฤตมากขึ้น

เรื่องที่ซับซ้อนและยากถ้าไม่อ่านจะไม่เข้าใจ การฟังอย่างเดียวหรือดูข่าวโทรทัศน์อย่างเดียวไม่สามารถทำให้เข้าใจเรื่องที่ซับซ้อนได้ ต้องอาศัยการอ่านไปอ่านมาทบทวนและคิด แต่เราก็ไม่มีวัฒนธรรมในการอ่าน ต่อประชากร ๖๓ ล้านคน หนังสือดี ๆ จะขายได้ประมาณ ๒,๐๐๐-๓,๐๐๐ เล่มเท่านั้น ! ตัวเลขนี้จะบอกสถานการณ์การอ่านที่น่าตกใจ การจะทำให้เกิดวัฒนธรรมการอ่านเป็นเรื่องยากอย่างหนึ่ง แต่ก็ต้องทำให้ได้

การรับรู้ความจริงจากประสบการณ์หรือเท่าที่สัมผัสอาจหลอกเราได้ เช่นเราเห็นแผ่นดิน เราต้องสรุปว่าโลกแบน แต่จากข้อมูลอื่น ๆ ที่ผ่านการวิเคราะห์สังเคราะห์ทำให้เกิด “ความรู้” ว่า จริง ๆ

แล้วโลกกลม การรับรู้ความจริงมีความจำเป็นแต่ไม่พอ ต้องมีการหาข้อมูลอื่น ๆ การวิเคราะห์และสังเคราะห์ให้รู้ความจริงที่ลึกขึ้น

การรับรู้ความจริง การหาข้อมูลอื่น ๆ การวิเคราะห์และสังเคราะห์ให้รู้หรือเป็นความรู้ ให้รู้ความจริงที่ลึกขึ้น นี้เรียกว่าการวิจัยสร้างความรู้ใหม่ ความรู้ใหม่คือรู้ลึกและรู้จริงกว่าเท่าที่รับรู้

การศึกษาของเราเกือบทั้งหมดเน้นที่การท่องความรู้เก่า เกือบไม่มีการวิจัยเพื่อสร้างความรู้ใหม่เลย เราจึงรู้อะไรเพียงผิวเผิน คาดเดาว่าเป็นอย่างนั้นมั่งอย่างนี้มั่ง (มีคนเรียกว่าเป็น “วัฒนธรรมมังสาสตร์นิยม”) ไม่รู้อะไรจริง ไม่รู้อะไรลึก

การมีสมองเรียบ ไม่รู้อะไรจริง ไม่รู้อะไรลึก เป็นอันตรายยิ่งนัก เพราะจะถูกหลอกได้ง่าย ด้วยการโฆษณาชวนเชื่อ ด้วยการสร้างภาพ ให้ตกเข้าไปอยู่ในโมหภูมิ เกิดความยากจน การหมดศักดิ์ศรี เข้าใจผิด เกิดความขัดแย้ง และเกิดความรุนแรงได้ง่าย ในสภาพอย่างนี้ความรุนแรงเป็นเรื่องหนีไม่พ้น นี่เป็นกรรมร่วมของสังคม

การที่สังคมไทยจะต้องปรับเปลี่ยนเป็นสังคมที่รู้จริงและรู้ลึกเป็นภาระที่ยากลำบากแต่ก็ต้องทำ กระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมควรจะเป็นเครื่องมือหรือวิธีการ “เปิดพื้นที่ทางสังคม เปิดพื้นที่ทางปัญญาอย่างกว้างขวาง” โดยส่งเสริมให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในตั้งใจทศ ในการทำการวิจัย ในการนำผลการวิจัยมาเรียนรู้ร่วมกัน เพื่อนำไปสู่การสร้างและการใช้นโยบายสาธารณะที่ดี เพื่อประโยชน์สุขของมหาชนชาวสยาม



“เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขของมหาชนชาวสยาม”

- พระปฐมบรมราชโองการ

นโยบายสาธารณะที่ดี

(Healthy Public Policies)

นโยบายสาธารณะที่ดี คือนโยบายสาธารณะที่นำไปสู่ความถูกต้อง เป็นธรรม และประโยชน์สุขของมหาชน

ในพระปฐมบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขของมหาชนชาวสยาม” อาจเรียกว่าเป็นทิศทางของประเทศที่ใหญ่ที่สุด ที่ควรจะถอดมาเป็นนโยบายสาธารณะที่ดี และมีกระบวนการที่จะทำให้เกิดขึ้น

โดยที่พระมหากษัตริย์เป็นสัญลักษณ์ของชาติ คนในชาติทั้งหมดควรจะต้องถือเป็นหน้าที่ที่จะให้แผ่นดินนี้มีธรรมหรือความถูกต้องครอง เพื่อประโยชน์สุขของมหาชนทั้งหมด

เราไม่สามารถเบี่ยงเบนไปจากนี้ได้เลย เช่นว่า แผ่นดินจะครองด้วยธรรมเพื่อประโยชน์สุขเฉพาะตัวหรือเฉพาะกลุ่ม ไม่ใช่ประโยชน์สุขของมหาชนทั้งหมด เพื่อเป็นไปตามพระบรมราชโองการคนไทยทั้งชาติจะต้องช่วยกันดูแลไม่ให้แผ่นดินถูกรองด้วยธรรมเพื่อประโยชน์สุขของคนบางกลุ่มบางเหล่า

แต่ในสังคมปัจจุบันที่ซับซ้อน “ความถูกต้องเป็นธรรม” และ “ประโยชน์สุข” ก็ซับซ้อนและตีความต่าง ๆ กัน ไม่ตรงไปตรงมาเหมือนเมื่อครั้งพระนเรศวรหรือพระเจ้าตากสิน การใช้ “ความเห็น” เดียงกัน หรือ การลงมติด้วยเสียงข้างมากไม่ได้เป็นประกันว่าจะมี “ความถูกต้องเป็นธรรม” หรือ “เป็นประโยชน์สุขของมหาชน”

จำเป็นต้องมีการวิจัยสร้างความรู้ ว่ามี “ความถูกต้องเป็นธรรม” และเป็น “ประโยชน์สุขของมหาชน” หรือไม่ มากน้อยเพียงใด ความรู้ที่ได้จากการวิจัยอันประกอบด้วยข้อมูลหลักฐาน และวิธีการวิเคราะห์สังเคราะห์ที่เชื่อถือได้ โปร่งใส เป็นสาธารณะที่ให้ใคร ๆ เข้ามาดูและพิสูจน์ได้ สามารถนำมาสู่การเรียนรู้ร่วมกัน และเกิดความเห็นพ้องได้

“การวิจัยนโยบาย” หรือ “การสังเคราะห์นโยบาย” อย่างมีคุณภาพ จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องทำกันให้มาก เพื่อเป็นเครื่องมือเคลื่อนสังคมไปให้ “แผ่นดินมีธรรมครอง” และเป็นไป “เพื่อประโยชน์สุขของมหาชนชาวสยาม” เนื่องจากนักวิจัยเก่ง ๆ มีน้อย และนักวิจัยนโยบายยังมีน้อย จึงจำเป็นต้องส่งเสริมการสร้างนักวิจัยนโยบายให้มากโดยเร่งด่วน

กระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม (Participatory Public Policy Process = PPPP = P⁴) นี้ ถ้าทำให้ดีและกว้างขวาง จะเป็นกระบวนการทางปัญญา กระบวนการทางสังคม และกระบวนการทางศีลธรรม เพื่อตอบสนองพระปฐมบรมราชโองการ ให้แผ่นดินนี้มีธรรมครอง และเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของมหาชนชาวสยาม

๕

การเคลื่อนกระบวนการสาธารณะ

อย่างกว้างขวางและเป็นกลาง

กระบวนการนโยบายสาธารณะไม่ควรจะรวบรัดให้ได้ข้อเสนอเพื่อเสนอต่อผู้มีอำนาจ แต่ควรจะเน้นที่การมีส่วนร่วมเรียนรู้ของทุกฝ่ายอย่างกว้างขวาง จนเกิดเป็นความเข้าใจของสังคม (social

understanding) เป็นคุณค่าของสังคม (social value) เป็นการปฏิบัติโดยสังคม (social practice) ส่วนข้อเสนอเป็นผลพลอยได้อย่างหนึ่ง

“ความเข้าใจ – คุณค่า – การปฏิบัติ” โดยสังคมจนเป็นปรกติวิสัย คือการปรับเปลี่ยนตัวเองทางสังคม (social transformation) ซึ่งเท่ากับการได้ผลของนโยบายสาธารณะไปแล้ว การรวบรวมทำข้อเสนอเสนอกับฝ่ายการเมืองก็ไม่แน่ว่าฝ่ายการเมืองจะเข้าใจ เห็นคุณค่า และปฏิบัติ แต่ฝ่ายการเมืองก็เป็นส่วนหนึ่งของสังคม เป็นภาคีแห่งการเรียนรู้ร่วมกันด้วย และเมื่อสังคม “เข้าใจ-เห็นคุณค่า-ปฏิบัติ” นั้นก็หมายถึงฝ่ายการเมืองก็ “เข้าใจ – เห็นคุณค่า - ปฏิบัติ” ด้วย เมื่อทุกฝ่ายปฏิบัติจนเป็นปรกติวิสัยก็กลายเป็นวัฒนธรรม

กระบวนการนโยบายสาธารณะเน้นที่การเรียนรู้ร่วมกันอย่างเป็นกลาง โดยไม่การเข้าไปสู่การเป็นปฏิปักษ์ การจ้องทำลาย หรือการเอาชนะคะคานกันด้วยทิฐิมานะ เพราะจะทำให้มีการเรียนรู้ที่น้อย

การเรียนรู้ร่วมกันในการปฏิบัติ (Interactive learning through action) คือหัวใจของความสำเร็จในเรื่องต่าง ๆ แต่เรามักเรียนรู้ร่วมกันไม่เป็น เพราะติดอยู่ในอารมณ์ความรู้สึกและทิฐิมานะต่าง ๆ จึงขาดความสุขและความสร้างสรรค์ไปอย่างน่าเสียดาย จึงควรถือเป็นโอกาสที่จะทำความเข้าใจและพัฒนาทักษะในการเรียนรู้ร่วมกัน ในต่างประเทศได้มีการวิจัยและพัฒนากระบวนการเรียนรู้ร่วมกันจนเกิดวิธีการต่าง ๆ ซึ่งได้ผลอย่างน่าอัศจรรย์ เช่น **AIC, Dialogue, การจัดการความรู้ (Knowledge Management)**

สำหรับ AIC ได้มีการใช้กันในประเทศไทยมาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว แต่ยังคงความเป็นสถาบันที่ทำงานอย่างเป็นระบบ

Dialogue ที่มีผู้ให้ชื่อว่า **สุนทรียสนทนา** นั้น เป็นเทคนิคที่ทำให้เกิดพลังสร้างสรรค์อย่างมหาศาล และเกิด**ปัญญา**ร่วม (Collective wisdom)

การจัดการความรู้ หมายถึงการเคารพและเห็นคุณค่าของความรู้ที่มีอยู่ในตัวคนแต่ละคน แล้วจัดการให้มีการนำเอาความรู้ในตัวคนมาแลกเปลี่ยนเรียนรู้กัน ความรู้ในตัวคนแต่ละคนนั้นไม่เหมือนกัน เมื่อสิ่งที่ไม่เหมือนกันมาเจอกันจะเกิดนวัตกรรมทางปัญญารุ่งขึ้น โลกเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา นวัตกรรมทางปัญญาจึงเป็นความจำเป็น

เรื่องการจัดการส่งเสริมการเรียนรู้ร่วมกันคงจะมีวิธีอื่น ๆ อีกมาก สิ่งที่มีร่วมกันในทุกวิธีคือการลดอัตตา (ego) ในตัวตนของตนลง เปิดให้มีการรับรู้ใหม่เรียนรู้ใหม่ร่วมกันได้ กระบวนการนี้ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนตัวเอง (Personal transformation) อันทำให้เกิดความสุขและความสร้างสรรค์อย่างยิ่งใหญ่

ควรจะมีการส่งเสริมการสร้างสถาบันผู้เชี่ยวชาญการส่งเสริมการเรียนรู้ร่วมกันอย่างจริงจัง และในกระบวนการนโยบายสาธารณะนี้ ต้องการผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวเข้ามาส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้

ร่วมกันอย่างมาก เพื่อให้กระบวนการนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมทางสาธารณะอย่างกว้างขวาง

๖

การมีส่วนร่วมเสนอประเด็นนโยบายสาธารณะ อย่างกว้างขวาง

ไม่ควรรวบรัดกำหนดประเด็นนโยบายสาธารณะโดย “ผู้รู้” ไม่กี่คนเท่านั้น แต่ควรให้เกิดการมีส่วนร่วมเสนอประเด็นนโยบายจากฝ่ายต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง เพื่อให้เป็นกระบวนการสาธารณะ เพราะเมื่อเป็นกระบวนการสาธารณะแล้ว จะเกิดความกระตือรือร้นจากฝ่ายต่าง ๆ และกระบวนการสาธารณะจะทำให้งานวิชาการลงตัว และถูกนำไปใช้ได้ง่ายขึ้น

ฝ่ายต่าง ๆ ควรจะมีอย่างน้อย ๘ ฝ่าย คือ

๑. ประชาชน / องค์กรพัฒนาเอกชน
๒. สื่อมวลชน
๓. นักวิชาการ / มหาวิทยาลัย
๔. องค์กรสนับสนุนการวิจัยนโยบาย เช่น สภาวิจัย สกว. สวรส. สสส. สปสช. มสช.
๕. ภาคธุรกิจเอกชน
๖. องค์กรทำงานนโยบาย เช่นกระทรวงต่าง ๆ
๗. ฝ่ายการเมือง เช่น รัฐบาล รัฐสภา
๘. ผู้แทนองค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อาจจะมีฝ่าย อื่น ๆ อีก

ประชาชน เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายสาธารณะมากที่สุด จึงเปรียบประดุจระบบประสาทของสังคมที่รับรู้สึกเจ็บปวด เย็นร้อนอ่อนแข็ง จึงควรเป็นผู้บอกปัญหาและความต้องการได้ดีที่สุด ประชาชนอาจจะใช้ภาษานโยบายหรือภาษาวิชาการไม่เป็น เป็นหน้าที่ของนักวิชาการที่จะต้องนำประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะของประชาชนมาเป็นประเด็นทางนโยบาย

ประชาชนอาจเป็นประชาชนในพื้นที่หรือกลุ่มเฉพาะ เช่น คนพิการ คนในสลัม ฯลฯ ขณะนี้มีเครือข่ายและเวทีภาคประชาชนมากพอสมควรที่จะประสานงานให้มีการทำข้อเสนอ สมัชชา

สุขภาพจังหวัดในทุกจังหวัดที่เคยประชุมกัน และมีตัวแทนเข้าไปประชุมสมัชชาแห่งชาติ เป็นตัวอย่างของการมีส่วนร่วมในเวทีนโยบายสาธารณะของประชาชน

สื่อมวลชน สื่อมวลชนเป็นสถานีกลางที่เชื่อมความรู้สึกนึกคิดของสังคม เป็นเสมือนระบบประสาทรับรู้ทางสังคม สื่อมวลชนจึงต้องเป็นภาคที่สำคัญของกระบวนการนโยบายสาธารณะ สื่อมวลชนอาจมีข้อเสนอประเด็นนโยบายสาธารณะของตัวเอง และรวบรวมข้อคิดเห็นจากประชาชน เช่น หนังสือพิมพ์ฉบับต่าง ๆ อาจเปิดรับข้อเสนอจากประชาชน โดยองค์กรควรถือสภากาารหนังสือพิมพ์แห่งชาติและสมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย เป็นภาคที่สำคัญ

องค์กรสนับสนุนการวิจัยนโยบาย อาจมีโครงการวิจัยนโยบายที่ทำเสร็จแล้ว หรือกำลังทำ หรือมีผลการวิจัยที่สามารถเอามาสังเคราะห์เป็นนโยบายสาธารณะได้ หรือมีประเด็นทางนโยบายที่อยากให้อำนาจ

การวิจัยและการวิจัยนโยบายที่มีอยู่แล้ว ควรสำรวจว่ามีการวิจัยอะไรที่มีอยู่แล้ว ซึ่งอาจนำมาสังเคราะห์เป็นนโยบาย หรือมีการวิจัยนโยบายอะไรที่มีผู้ทำไว้แล้วบ้าง นี่จะทำให้ลดการต้องทำงานซ้ำซ้อนและย่นระยะเวลาการวิจัยนโยบายสาธารณะ

ประเด็นนโยบายจากรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มีเรื่องเกี่ยวกับทิศทางนโยบายการพัฒนาประเทศอยู่มาก ควรจะศึกษาและกลั่นเอาประเด็นนโยบายที่จะต้องเอามาวิจัยเพิ่มเติม

พระบรมราโชวาท และพระราชดำรัส พระบรมราโชวาท และพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่พระราชทานในโอกาสต่าง ๆ มีเรื่องดี ๆ ที่เป็นทิศทางนโยบายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ควรศึกษาและนำมาเข้าสู่กระบวนการนโยบายสาธารณะ ถ้าขอความสนับสนุนจากราชเลขาธิการ ได้ก็จะเป็นคุณอย่างยิ่ง

ที่กล่าวมานี้เป็นเพียงตัวอย่างของทางที่จะได้มาซึ่งประเด็นทางนโยบายสาธารณะ คงจะมีทางอื่น ๆ อีก การเสนอประเด็นอาจทำผ่านสื่อหรือโดยการจัดประชุม

จากประเด็นทางนโยบายที่มีการเสนอและรวบรวม ควรมีผู้ชำนาญเชิงนโยบายมาสังเคราะห์ให้ได้เป็นประเด็นเชิงนโยบายที่คม ชัด มีเสน่ห์ดึงดูดความสนใจ แล้วตีพิมพ์ รายการประเด็นนโยบายสาธารณะ เผยแพร่อย่างกว้างขวาง รายการประเด็นนโยบายสาธารณะจะไปกระตุ้นความสนใจให้มีการพูดคุยขบคิดกันอย่างกว้างขวาง ก่อให้เกิดการวิจัยโดยอิสระ การสนับสนุนการวิจัยนโยบาย และสู่เวทีนโยบายสาธารณะ

๓

การวิจัยนโยบายสาธารณะ

มหาวิทยาลัยมีการวิจัยนโยบายสาธารณะน้อยมาก จำเป็นต้องมีการส่งเสริมให้เข้มแข็งอย่าง
ค่อนข้างเร่งด่วน สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) ควรต้องถือเป็นนโยบายที่จะให้
มหาวิทยาลัยต่าง ๆ พัฒนาสมรรถนะในการวิจัยนโยบาย โครงการนโยบายสาธารณะควรจะร่วมกับ
องค์กรอื่นที่สนับสนุนการวิจัยนโยบายสาธารณะ เช่น สภาวิจัย สกว. สวรส. สสส. สปสช. มูลนิธิ
สาธารณสุขแห่งชาติ(มสช.) ร่วมกับ สกอ. สนับสนุนให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการตั้งโจทย์
ไปจนถึงทำการวิจัยนโยบาย และมีส่วนร่วมในเวทีนโยบายสาธารณะ ซึ่งจะได้อธิบายในข้อถัดไป

มหาวิทยาลัยต้องริบสร้างนักวิจัยนโยบายโดยรวดเร็ว และวิจัยประเด็นนโยบายตามที่รวบรวม
มาดังกล่าวข้อ ๖ ทั้งนี้ต้องผ่านกระบวนการจัดอันดับความสำคัญ การวิจัยนโยบายไม่ควรเป็นเรื่องของ
นักวิจัย ๒-๓ คนในมหาวิทยาลัย แต่มหาวิทยาลัยควรเข้าไปทำงานวิจัยนโยบายเชิงสถาบัน แต่ละ
มหาวิทยาลัยควรมีโครงการวิจัยนโยบายขนาดใหญ่ ซึ่งทำอย่างต่อเนื่อง และในโครงการเช่นนี้
สามารถผลิตมหาบัณฑิตและดุษฎีบัณฑิตได้จำนวนมาก นักศึกษาปริญญาโทปริญญาเอกใน
มหาวิทยาลัยต่าง ๆ มีไม่ใช่น้อย แต่ถ้าวิจัยสะเปะสะปะโดยไม่มี theme ใหญ่ที่ทำอย่างต่อเนื่อง ก็ไม่
เป็นพลังให้ประเทศเท่าที่ควร แต่ถ้ามหาวิทยาลัยมี theme การวิจัยใหญ่ที่ทำอย่างต่อเนื่อง และ
เชื่อมโยงกับบัณฑิตศึกษา นักศึกษาปริญญาโทและปริญญาเอกแล้วรุ่นเล่าจะได้ทำการวิจัยที่มี
ความหมาย ผลการวิจัยถูกนำไปใช้เพราะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนโยบายสาธารณะ และ
มหาวิทยาลัยจะผลิตนักวิจัยนโยบายที่เก่ง ๆ ขึ้นมาได้จำนวนมาก

มหาวิทยาลัยใดที่พร้อมอาจตั้ง “สถาบันวิจัยนโยบายและยุทธศาสตร์” เพื่อให้สามารถทำงาน
วิจัยเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์ให้เข้มแข็งยิ่งขึ้นเพราะเป็นที่ต้องการมาก หากมหาวิทยาลัยทำการวิจัย
นโยบายอย่างเป็นเอกเทศอาจทำได้ยากและไม่นำไปสู่ผลสำเร็จ แต่ถ้ามหาวิทยาลัยทำงานเชื่อมโยงกับ
กระบวนการนโยบายสาธารณะ ตามที่กล่าวในข้อต่าง ๆ ข้างต้นและข้อถัดไป ก็จะทำให้ได้ง่ายขึ้น เพราะ
มีการเชื่อมโยงกันเป็นระบบ จนถึงส่งผลไปประยุกต์ใช้นโยบาย

ควรย้ำว่าการวิจัยเป็นเครื่องมือเคลื่อนการเรียนรู้ร่วมกัน คือมีการร่วมกันตั้งโจทย์ ร่วมกันวิจัย
นำผลการวิจัยมาสู่กระบวนการเรียนรู้ เช่นนั้น ตลอดทาง ไม่ใช่วิจัยเพื่อ “ขึ้นหิ้ง”

โครงการส่งเสริมกระบวนการนโยบายสาธารณะที่ดีควรทำงานร่วมกับ สกอ. และองค์กร
สนับสนุนการวิจัยต่าง ๆ กระตุ้นให้มหาวิทยาลัยเข้ามาทำงานวิจัยนโยบายเชิงสถาบัน มิใช่เป็นความ
สนใจเฉพาะตัวของนักวิจัย ๒-๓ คน เท่านั้น



เวทีนโยบายสาธารณะ

เวทีนโยบายสาธารณะ ถ้าจัดให้ดีจะเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่กระตุ้นการมีส่วนร่วมทุก ๆ จุดของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ตั้งแต่การตั้งประเด็น การวิจัยนโยบาย การนำผลการวิจัยมาสู่การเรียนรู้ร่วมกันเพื่อการปฏิบัติ

ลักษณะของเวทีนโยบายสาธารณะที่ดีอาจมีดังนี้

(๑) เป็นเวทีที่ใช้ความรู้ มากกว่าการใช้ความเห็น หรือใช้วาทะโจมตีกัน เวทีที่ใช้ความเห็นมีมากอยู่แล้วในรูปต่าง ๆ เวทีนี้ควรใช้ความรู้ที่ประมวลมาอย่างดี นำมาสู่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันโดยฝ่ายต่างๆ

(๒) มีองค์ประกอบของผู้ร่วมประชุมที่ดี ประกอบด้วยฝ่ายต่าง ๆ อย่างน้อย ๘ ฝ่าย ดังกล่าวในข้อ ๖ มีบุคคลสาธารณะซึ่งคนอื่นอยากประชุมด้วย มีความพิถีพิถันในการเชิญเข้าร่วมประชุมเป็นพิเศษ ให้มีสิทธิและสาระ

(๓) ควรให้ความสนใจแก่สื่อมวลชนเป็นพิเศษ ให้มีสื่อมวลชนที่เหมาะสมจำนวนมากพอสมควรได้มีโอกาสร่วมประชุม โอกาสที่จะเรียนรู้อย่างมีส่วนร่วมในเรื่องนโยบายสาธารณะมีไม่มาก เวทีนโยบายสาธารณะเป็นโอกาสอันดีของสื่อมวลชนที่จะได้เรียนรู้จากเรื่องนโยบายจากความเป็นจริง ดีกว่าการไปเข้าเรียนวิชาต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัย ซึ่งมักได้เรียนแต่ "วิชา" แต่ไม่ได้เรียนจากความเป็นจริง ถ้าสื่อมวลชนเข้าใจประเด็นนโยบายก็สามารถไปขยายประโยชน์ได้มาก จากการสัมภาษณ์ฝ่ายต่าง ๆ และจากการเขียนรายงาน

(๔) ถ้าจัดให้มีการกระจายเสียงสดทางวิทยุด้วยจะดีมาก ซึ่งสามารถเชื่อมโยงเครือข่ายไปอย่างกว้างขวาง ควรเปิดโอกาสให้ผู้ฟังโทรศัพท์เข้ามาแสดงความคิดเห็นได้ด้วย เรื่องนี้ควรมีเครือข่ายวิทยุบางเครือข่ายเป็นภาคี จะลดภาระของผู้จัดเวทีลงได้มาก ควรอวดวิดีโอการประชุมเก็บไว้ใช้งานต่อไป

(๕) มีการจัดเตรียมเอกสารประกอบการประชุมอย่างดี จะทำให้คุณภาพของการมีส่วนร่วมดีขึ้น การเผยแพร่ง่ายขึ้น โดยเฉพาะถ้าทำประเด็นให้คมและมีเสน่ห์ มีการทำเอกสารสรุปผลการประชุมเผยแพร่แจกจ่ายทั่วไป ทำให้กระบวนการเป็นสาธารณะยิ่งขึ้น ส่งเรื่องที่ชัดเจนพร้อมปฏิบัติได้ให้ผู้เกี่ยวข้องเพื่อนำไปปฏิบัติ และให้สาธารณะรับรู้ถึงการส่งมอบนโยบายนั้นๆ

(๖) มีผู้จัดประชุมที่มีความสามารถในการจัดประชุมสูง พิถีพิถัน ลงรายละเอียด มีศิลปะสามารถสร้างแรงจูงใจให้ผู้คนอยากมีส่วนร่วม สื่อสารเก่ง
ดังนี้ เป็นต้น

ควรมีองค์กรภาคีเป็นเจ้าภาพร่วมกันในการจัดประชุมเวทีนโยบายสาธารณะ

กระบวนการนโยบายสาธารณะ จึงเป็นกระบวนการทางปัญญา กระบวนการทางสังคม และ กระบวนการทางศีลธรรม เพื่อความร่มเย็นเป็นสุขในบ้านเมือง

ขอให้เพื่อนคนไทยในทุกวงการทำความเข้าใจกระบวนการนโยบายสาธารณะ แล้วเข้ามามีส่วน ขับเคลื่อนใช้การวิจัยเป็นเครื่องมือ เพื่อก่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันทั้งสังคม เมื่อสังคมเข้ามาเชื่อมกัน (Social fusion) ด้วยใจและความรู้ จะเกิดพลังมหาศาลประดุจพลังนิวเคลียร์ที่เกิดจาก nuclear fusion อันนำไปสู่การแก้ปัญหาที่ยาก และการสร้างสรรค์ให้เกิดความร่มเย็นเป็นสุข

อำนาจอธิปไตยที่ใหญ่ที่สุดของปวงชน คืออธิปไตยในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของ ประเทศ หรือนโยบาย ประชาชนทุกหมู่เหล่าต้องสามารถร่วมกันกำหนดนโยบาย ตามความในมาตรา ๗๖ ของรัฐธรรมนูญ บ้านเมืองจึงจะมีความถูกต้อง หรือมีธรรมาภิบาล เพื่อประโยชน์สุขของมหาชน ชาวสยาม

ขอให้เพื่อนคนไทยมีความสุขสวัสดิ์