

ระหว่างบรรทัด
ลัดเลาะเรื่องร้อยระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ

คำนิยม

สิ่งดีเกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างไร

“ความดีเกิดขึ้นได้ยากในประเทศไทย” คือบทสรุปของผู้เคยพยายามทำเรื่องดีๆ ในประเทศนี้ ความจริงไม่ใช่เฉพาะในประเทศไทย ในสหรัฐอเมริกาประธานาธิบดีคลินตันและฮิลลารีภรรยาผู้เก่งกาจ พยายามปฏิรูประบบบริการสุขภาพที่ไม่เป็นธรรมยังไม่สำเร็จ สถานการณ์ในประเทศนั้นกลับเลวร้ายมากขึ้น ขณะที่คนที่เป็นปฏิปักษ์ต่อศีลธรรมยังได้รับรองเชิง “ระบบ” ให้ขึ้นมาเป็นประธานาธิบดี

“สิ่งดีๆ” ที่สูงสุดคือความจริง ความดี ความงาม

ความจริงคือทุกคนมีศักดิ์ศรีและคุณค่าแห่งความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมกัน ความดีคือการเคารพศักดิ์ศรีและคุณค่าความเป็นคนของคนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ทำให้เกิดความเป็นธรรม ถ้ามีความเป็นธรรมทางสังคม ผู้คนจะรักกันมากและรักส่วนรวม นั่นเป็นความงามอย่างยิ่ง

แต่ด้วยมายาคติ (ความไม่จริง) ต่างๆ ในสังคม คนธรรมดาสามัญ คนเล็กคนน้อย คนยากคนจน ถูกทำให้ด้อยในศักดิ์ศรีของความเป็นคนและไม่ได้รับความเป็นธรรม

สิ่งดีจึงหมายถึงการเคารพศักดิ์ศรีและคุณค่าความเป็นคนของคนธรรมดาสามัญ คนเล็กคนน้อย คนยากคนจน และความเป็นธรรม

เรื่อง “หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ” ไม่ใช่เรื่องทางเทคนิคและเรื่องทางการเงินเท่านั้น แต่เรื่องใหญ่ที่สุดคือ เรื่องคุณค่าและจิตสำนึกทางศีลธรรม ที่เปลี่ยนจากมายาคติมาสู่ความจริงว่า ราษฎรที่ยากไร้นั้นมิใช่คนอนาถา แต่มีศักดิ์ศรีและคุณค่าแห่งความเป็นคน และมีสิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรม ความจนของเขาเป็นมายาคติ แต่ความจริงคือเขาเป็นผู้สร้างเศรษฐกิจและเสียภาษีทางอ้อมให้รัฐแล้ว การให้บริการฟรีไม่ใช่การสงเคราะห์คนอนาถา แต่เป็นคนกลไกคืนความเป็นธรรมให้กับคนที่มีสิทธิและความชอบธรรม

“หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ” จึงอยู่บนฐานที่ลึกในทางศีลธรรม

ฉะนั้นจึงสวนกระแสกับระบบและโครงสร้างที่ดำรงอยู่ จึงเกิดได้ยาก

ในเมื่อสามารถเกิดขึ้นได้ท่ามกลางระบบและโครงสร้างที่ยากสุดๆ และได้รับการกล่าวขวัญทั่วไปในโลก จึงเป็นเรื่องควรศึกษาว่าเกิดขึ้นได้อย่างไร "ระหว่างบรรทัด ลัดเลาะเรื่องร้อยระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ" เล่มนี้ เป็นบันทึกเรื่องราวอย่างค่อนข้างละเอียดของการเกิดขึ้นของ "สิ่งดี" ที่ว่านี้ ตลอดจนอุปสรรคต่างๆ ยังโชคดีที่มีการสัมภาษณ์ร้อยเรียงเรื่องราวจากบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในกาลเวลาที่ไม่นิ่นนานเกินไป ก่อนที่ความเป็นจริงทางประวัติศาสตร์จะละลายหายไปไหนสักแห่งในกาลเวลาที่ไม่นิ่นนานเกินไป ก่อนที่ความเป็นจริงทางประวัติศาสตร์จะละลายหายไปไหนสักแห่งในกาลเวลาที่ไม่นิ่นนานเกินไป ก่อนที่ความเป็นจริงทางประวัติศาสตร์จะละลายหายไปไหนสักแห่งในกาลเวลาที่ไม่นิ่นนานเกินไป

อย่างไรก็ตาม ถ้าเราทำความเข้าใจ **"โครงสร้าง"** อันทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม จะทำให้เราเข้าใจความยากลำบากของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ลดอารมณ์โกรธเกลียด และมองเห็นวิธีการขับเคลื่อนความเป็นธรรมต่อไปข้างหน้าได้ดีขึ้น

การขาดความเป็นธรรมเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง

สังคมไทยติดปัญหาวิธีคิดอย่างหนึ่งคือ คิดว่าเรื่องดีชั่วเป็นกรรมส่วนบุคคล โดยขาดความเข้าใจว่า ระบบและโครงสร้างเป็นปัจจัยกำหนดพฤติกรรมของบุคคลและองค์กรในสังคมอย่างสำคัญ ทำให้เกิดอารมณ์โกรธเกลียดและเข้าไปสู่ความขัดแย้งกัน โดยไม่สนใจต้นเหตุคือระบบและโครงสร้างทำให้ออกจากปัญหาไม่ได้ นำไปสู่สภาพ "คนไทยเหมือนไก่อยู่ในขัง" คือจิกตีกันรำไปแต่ออกจาก "ขัง" ไม่ได้ คือโครงสร้างอันแน่นหนาที่กักขังไว้

ถ้าใช้กฎทางฟิสิกส์ เรื่องแรงโน้มถ่วง (gravity) เข้ามาใช้กับสังคม จะช่วยให้เข้าใจโครงสร้างใหญ่อันทำให้ไม่เป็นธรรม

นั่นคือ อะไรที่มีมวลมากจะมีแรงดึงดูดมาก ฉะนั้นโลกจึงโคจรรอบดวงอาทิตย์ ดวงจันทร์จึงโคจรรอบโลก เราจะอธิษฐานขอหรือสาปแช่ง หรือใช้เวทมนต์คาถาใดๆ ก็ไปเปลี่ยนการโคจรของโลกและดวงจันทร์ไม่ได้ เพราะความจริงหรือกฎของธรรมชาติมันเป็นอย่างนั้น

ในทางสังคม **มวลอำนาจรัฐ** เป็นมวลอำนาจที่หนาแน่นมาก เพราะ

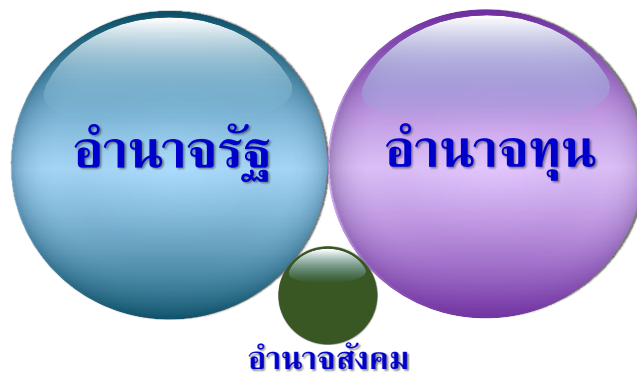
- เป็นอำนาจติดอาวุธ
- เป็นอำนาจบังคับใช้กฎหมาย
- เป็นอำนาจกำหนดการใช้ทรัพยากร
- เป็นอำนาจกำหนดนโยบาย

ประชาชนถึงมีจำนวนมาก แต่ไม่เป็นมวลอำนาจทางสังคมที่หนาแน่น **อำนาจทางสังคม** จึงมีน้อยมาก เมื่อเทียบกับมวลอำนาจรัฐ ซึ่งอาจเขียนเป็นภาพดังข้างล่าง



มวลอำนาจที่หนาแน่นกว่าย่อมดึงดูดสิ่งต่างๆ เข้าหาตัวได้มากกว่า เช่น ทรัพยากร ความเป็นธรรม ฉะนั้นตลอดเวลาในประวัติศาสตร์ตั้งแต่มีรัฐ ประชาชนก็ไม่ได้รับความเป็นธรรม ตกอยู่ในความอดอยากยากจน ถูกใช้แรงงาน ถูกเกณฑ์ไปทำสงคราม แม้จะมีสิ่งดีๆ เกิดขึ้น เช่น นักปราชญ์ การสอนทางศีลธรรม ผู้นำทางศาสนา สิ่งดีๆ เหล่านี้เป็นเพียงส่วนน้อยเมื่อเทียบกับแรงดึงดูดอันมหึมาของอำนาจรัฐ

ต่อมาเมื่อ **อำนาจทุน** เติบโตขึ้น อำนาจทุนก็ใหญ่โตมาก อำนาจบางอย่างก็สูงกว่ารัฐ และข้ามรัฐ มวลอำนาจทุนจึงเป็นมวลอำนาจใหญ่ที่เกิดขึ้นเป็นอันดับ ๒ ส่วนอำนาจทางสังคมก็ยังเล็กอยู่ตามเดิม

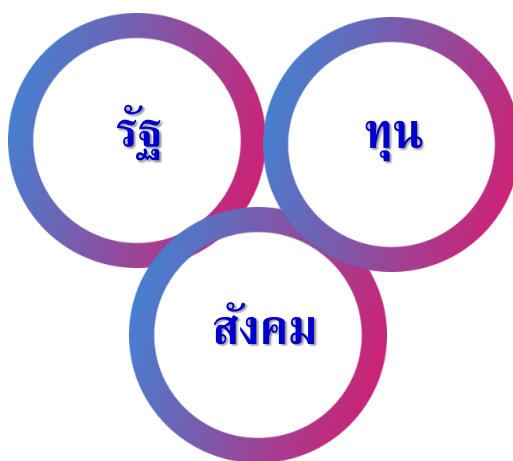


ภาพของมวลอำนาจที่ไม่ได้ดุล

โครงสร้างอำนาจที่ไม่สมดุลนำไปสู่การกระจายทรัพยากรอย่างไม่สมดุล นั่นคือเกิดความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เป็นธรรมขึ้น

ไม่ว่าในโครงสร้างอำนาจรัฐและโครงสร้างอำนาจทุน จะไม่มีคนที่พยายามทำเรื่องดีๆ ทางสังคม แต่แรงโน้มถ่วง (gravity) ของมวลอำนาจนั้นเป็นแรงมหภาคที่ดึงดูดความเป็นธรรมไป เกินกว่าที่แรงความดีระดับจุลภาคจะต้านได้ แม้แต่ประชาธิปไตยที่มาจากการเลือกตั้งอย่างในสหรัฐอเมริกา ก็ยังไม่มีพลังที่สร้างความเป็นธรรม จึงเกิดความเหลื่อมล้ำขึ้นอย่างสุดๆ ทั้งๆ ที่เป็นประชาธิปไตยแล้ว ทั้งนี้เพราะอำนาจมหภาคของทุน ประชาธิปไตยจึงเป็นเพียงพลังจุลภาคที่ไม่สามารถต้านอำนาจของมวลอำนาจมหภาคของรัฐและทุนได้

ฉะนั้นจะต้องมองหา **มวลอำนาจมหภาคอื่น** ที่จะมาสร้างความสมดุลกับอำนาจรัฐและอำนาจทุนได้ มวลอำนาจมหภาคที่ ๓ คือ **มวลอำนาจของสังคม** ถ้าเรียกอำนาจรัฐว่า **รัฐานุภาพ** อำนาจทุนว่า **ธนาานุภาพ** อำนาจทางสังคมก็ควรเป็น **สังคมนานุภาพ** หรือ **สังคมเข้มแข็ง**



มวลอำนาจทั้ง ๓ สมดุลกัน เกิดเป็นสังคมนานุภาพ

สังคมตัวใครตัวมันเป็นสังคมอ่อนแอ สังคมเข้มแข็งหมายถึงมีการรวมตัวร่วมคิดร่วมทำ มีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม มีปัญญา และมีสมรรถนะในการจัดการ

อำนาจทั้ง ๓ มีลักษณะและเป้าหมายต่างกัน กล่าวคือ

อำนาจรัฐ = ความมั่นคง

อำนาจทุน = ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

อำนาจสังคม = ความเป็นธรรม

ถ้าคิดแบบองค์รวม (Whole) ประเทศต้องการทั้ง ๓ อำนาจ ทั้ง ๓ จึงควรร่วมมือกัน

แต่ถ้าคิดแบบแยกส่วน ก็คิดเชิงปฏิปักษ์ (Antagonistic)

ความไม่เป็นธรรมทำให้เกิดอารมณ์ความรู้สึก เช่น ความโกรธ ความเกลียด แล้วเข้าไปสู่ความคิดเชิงปฏิบัติ ฉะนั้นตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาในประวัติศาสตร์ เราจึงเห็นการคิดการปฏิบัติที่เป็นปฏิบัติอำนาจรัฐในรูปแบบต่างๆ เช่น การกบฏ การล้มล้างสถาบัน การเปลี่ยนราชวงศ์ การปฏิวัติรัฐประหาร การเปลี่ยนแปลงการปกครอง หรือคอมมิวนิสต์ก็คิดล้มล้างทั้งอำนาจรัฐและอำนาจทุน ถ้าเข้าใจเรื่องโครงสร้างอำนาจมหาคัดกล่าวข้างต้น จะเข้าใจว่าทำไมความพยายามเหล่านั้นจึงไม่ได้ผล เพราะไม่ได้สร้างความสมดุลแห่งโครงสร้างมหาคัดทางอำนาจ คือสร้างอำนาจทางสังคม หรือสังคมเข้มแข็ง ให้อำนาจทั้ง ๓ สมดุลกัน สังคมที่อำนาจทั้ง ๓ สมดุลกันเรียกว่า **สังคมสมานภาพ** (สมะ = เสมอกัน) สังคมสมานภาพ = สังคมที่อำนาจเสมอกัน (รัฐ ทุน สังคม) และร่วมมือกัน

ควรเข้าใจว่ากระบวนการปฏิรูประบบสุขภาพที่เกิดองค์กรตระกูลส.ทั้งหลาย รวมทั้ง **สปสข. ใช้แนวคิดใหม่** คือ **แนวคิดสังคมสมานภาพ** โดยไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐและต่อทุน แต่ส่งเสริมสังคมเข้มแข็งให้เป็นมวลาอำนาจที่ ๓ เพื่อสร้างดุลยภาพและร่วมมือกับมวลาอำนาจที่ ๑ และที่ ๒ ถ้าทราบแนวทางใหม่ที่ใช้ จะเข้าใจและเห็นใจพฤติกรรมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

สิ่งที่มิได้บันทึกในหนังสือเล่มนี้คือ ความทุกข์ความบีบคั้นแสนสาหัสของนายแพทย์สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ เมื่อแรกที่พยายามผลักดันหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า โดยทำงานในระบบราชการของกระทรวงสาธารณสุข ระบบราชการเป็นระบบควบคุมไม่ใช่ระบบการพัฒนา การผลักดันนวัตกรรมภายในระบบรัฐจึงพบกับความบีบคั้นมาก และเกือบเป็นไปไม่ได้เลย หมอสงวนโทรศัพท์มาปรับทุกข์กับผมครั้งละเป็นชั่วโมงๆ ผมเชื่อว่าความบีบคั้นที่เกิดจากความพยายามในระบบในครั้งนั้น มีส่วนก่อให้เกิดโรคมะเร็งในตัวเอง งานปฏิรูประบบสุขภาพทั้งหมดเป็นนวัตกรรม ไม่อาจทำได้ในระบบรัฐ จึงจำเป็นต้องสร้างองค์กรอิสระที่เรียกว่าองค์กรส.ต่างๆ ขึ้นมาเป็นเครื่องมือ เช่น **สวรส. สสส. สปสข. สข.** ทั้งหมดเกิดขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ทุกองค์กรตระกูลส. จะทำงานกับภาคสังคมตามแนวทาง**สังคมสมานภาพ**

ธรรมดาเมื่อมีของใหม่เกิดขึ้น อำนาจเก่าย่อมหัวหน่าวและต่อต้าน จึงไม่แปลกที่อำนาจรัฐและอำนาจทุนพยายามต่อต้านขัดขวาง และทำลายของใหม่ที่ว่านี้ตลอดมา แต่ที่ระบบตระกูลส.ยืนยงมาได้ก็เพราะไม่ได้ใช้แนวคิดปฏิปักษ์ต่อสู้อำนาจรัฐและอำนาจทุน แต่ใช้แนวคิดร่วมมือและส่งเสริมสังคมสมานภาพ สังคมเข้มแข็งเป็นภูมิคุ้มกัน ถ้างานนี้อยู่เฉพาะภายใต้อำนาจรัฐก็จะสลายไปนานแล้ว

ในประวัติศาสตร์ “ของใหม่” มักดำรงอยู่ได้ประมาณ ๑๕ ปี ก็จะโดนคลื่นลมของ “ของเก่า” อันมหึมากลับมากลืนกิน เช่น จีนซีฮองเต๋ออันเกรียงไกรอยู่ได้ ๑๕ ปี พระเจ้าตากสินมหาราชอยู่ได้ ๑๕ ปี คณะราษฎรอยู่ได้ ๑๕ ปี (๒๔๗๕ - ๒๔๙๐) ระบบตระกูลส. อยู่มาได้เกินเกณฑ์ ๑๕ ปีแล้ว ทั้งนี้เพราะ **“สังคมสมานภาพ”**

Joseph Harris แห่งมหาวิทยาลัยบอสตันได้ทำการวิจัยอย่างละเอียดในกระบวนการปฏิรูประบบสุขภาพไทย รวมไปถึงรู้บทบาทของบุคคลต่างๆ เขาตีพิมพ์ผลงานไว้ในบทความวิชาการและหนังสือเล่ม ซึ่งสามารถค้นดูได้ เขาแสดงความแปลกใจว่าทำไมข้าราชการ (Bureaucrats) ในกระทรวงสาธารณสุข จึงเป็นผู้นำในการปฏิรูปได้ เพราะปกติข้าราชการจะติดอยู่ในระบบ ขาดพลังที่จะริเริ่มทำอะไรใหม่ๆ อีกเรื่องหนึ่งที่เขาแปลกใจก็คือ ทำไมภาครัฐจึงยินยอมให้กลุ่มปฏิรูปผลักดันออกกฎหมายตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาเป็นเครื่องมือได้ตั้งหลายองค์กร แนวทาง “สังคมสมานภาพ” คงให้คำตอบแก่ศาสตราจารย์แฮร์ริสได้ส่วนหนึ่ง

การที่ผมกล่าวถึง “สิ่งดีเกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างไร” มาอย่างค่อนข้างยืดเยื้อ เพื่อช่วยให้เพื่อนคนไทยได้บทเรียนในการช่วยสร้างสิ่งดีๆ ให้เกิดขึ้นในบ้านเมือง ประเทศไทยมีทรัพยากรและสถานที่ตั้งอันเหมาะสมที่คนทั้งปวงควรมีโอกาสอยู่ร่วมกันอย่างมีเกียรติ มีความเป็นธรรม และมีความสุข แต่สังคมไทย **“ติดกับดักความคิดที่คิด”** ที่คิดแต่กรรมส่วนบุคคล จึงทะเลาะกันมากแต่ขาดความคิดเรื่องระบบและโครงสร้างที่เข้ามากำหนดพฤติกรรมของบุคคลและองค์กร ความคิดเช่นนี้จึงไม่มีพลังออกจาก “เข่ง” หรือโครงสร้างแห่งความไม่เป็นธรรมที่กักขังคนไทยไว้ในสภาวะวิกฤตตลอดกาล เมื่อใดที่คนไทยพลิกความคิดได้ ก็สามารถร่วมกันบินออกจาก “เข่ง” สร้างบ้านเมืองที่เป็นธรรม เป็นไท เพื่อประโยชน์สุขแห่งคนไทยทุกคนได้

แนวคิด “สังคมสมานภาพ” ไซ้จะใช้เฉพาะสังคมไทย แต่มีความเป็นสากลด้วย ตัวอย่างสหรัฐอเมริกา แม้มีประชาธิปไตยด้วยการเลือกตั้งแล้ว แต่ก็เกิดความเหลื่อมล้ำสุดๆ เพราะอำนาจของการเลือกตั้งเล็กกว่าอำนาจของทุนขนาดใหญ่ ประชาธิปไตยจึงไม่มีคุณภาพ ประชาธิปไตยในสหรัฐอเมริกาจะมีคุณสมบัติได้ก็ต่อเมื่อมีมวลอำนาจที่ ๓ คืออำนาจของสังคมเข้มแข็ง เข้ามาถ่วงดุลกับอำนาจรัฐและอำนาจทุน นั่นก็คือสังคมสมานภาพนั่นเอง ซึ่งเป็นไปได้ยากในสหรัฐอเมริกา มากกว่าไทย อาจต้องการปฏิวัติใหญ่ครั้งที่ ๒ ของประเทศนั้น

หวังว่าหนังสือ **“ระหว่างบรรทัด ลัดเลาะเรื่องร้อยระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ”** เล่มนี้ จะเป็นกัลยาณมิตรของปวงชนชาวไทยในการสร้างความรู้สึที่ดีๆ และการเรียนรู้เพื่อช่วยกันสร้างการเคารพศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และสังคมที่เป็นธรรม ให้เป็นธรรมชาติธรรมตา ทั้งในประเทศนี้และในสากล

ประเวศ วะสี

๒๕ มกราคม ๒๕๖๓