

สมัชชานโยบายสาธารณะแห่งชาติ
เครื่องมือพัฒนาประชาธิปไตย และประเทศชาติอย่างก้าวกระโดด

เสนอโดย

ศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี

ราชบัณฑิตกิตติมศักดิ์

๑.

เกือบ ๑๐๐ ปี ประชาธิปไตยไม่ไปถึงไหน

นับแต่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นเวลาเกือบ ๑๐๐ ปีแล้ว ประชาธิปไตยก็ยังลุ่มๆ ดอนๆ มีปฏิวัติรัฐประหารหลายครั้ง มีการเขียนรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่กว่า ๒๐ ฉบับ มีความรุนแรงนองเลือดหลายครั้ง ทุกวันนี้ยังมีความขัดแย้งทางการเมือง และการเมืองยังด้อยคุณภาพ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

ในวิกฤตโควิด-19 ซึ่งเป็นวิกฤตใหญ่ทั่วโลก ได้เห็นภาพ**คนไทยทุกภาคส่วน**รวมตัวกันต่อสู้พยายามเอาชนะสงครามโควิด และทำได้ค่อนข้างดีเป็นอันดับต้นๆ ของโลก มีชื่อเสียงขจรไกล แสดงให้เห็นว่า**สังคมไทยมีศักยภาพที่ซ่อนเร้น**นอกระบบการเมือง

การเมืองเป็นเรื่องของคนส่วนน้อย สังคมส่วนใหญ่ได้ก้าวล้ำหน้าการเมืองไปแล้ว ฉะนั้น**ทิศทางการพัฒนาประเทศไทยหลังโควิด**อย่างหนึ่งที่สำคัญคือ สังคมจะต้องเข้ามาช่วยพัฒนาการเมืองให้ก้าวหน้าและมีคุณภาพสูง ไม่ใช่ปล่อยให้การเมืองเป็นเรื่องของนักการเมือง ซึ่งเป็นคนส่วนน้อยเท่านั้น อย่างมากก็ ๔,๐๐๐ - ๕,๐๐๐ คน แม้บางคนจะดี แต่ส่วนใหญ่ยังมีปัญหาเรื่องเจตนาและคุณภาพ

อีกประการหนึ่งคือระบบราชการที่รวมศูนย์อำนาจ แม้มีความจำเป็นเมื่อเริ่มต้นในสมัย ร.๕ แต่ในสังคมปัจจุบันที่ซับซ้อนและมีปัญหาต่างๆ ระบบอำนาจไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่ดึงดูดให้มีการต่อสู้ทางการเมืองรุนแรงขึ้น เพราะใครชนะกินรวบหมดทั้งประเทศ โดยเข้าครอบงำระบบราชการที่รวมศูนย์ เพราะฉะนั้นการเลือกตั้งจึงเป็นเพียงรูปแบบหรือกลไกของประชาธิปไตยเท่านั้น แต่เนื้อแท้หรือสาระเป็นการรวมศูนย์อำนาจหรือเผด็จการ หาใช่ประชาธิปไตยไม่

ระบบการเมืองการปกครองจึงขาดคุณภาพ และเป็นปัญหาของประเทศเรื่อยมาและหาทางออกไม่ได้ เพราะเป็นเรื่องยุ่งยากซับซ้อนมากที่จะเข้าใจและแก้ไข แต่สังคมไทยก็เจ็บปวดมามากเกินไปแล้วจากระบบการเมืองการปกครองที่ไม่ลงตัว คนไทยทุกภาคส่วนควรจะถือโอกาสหลังวิกฤตโควิด พัฒนาประชาธิปไตยให้เป็นเครื่องมือพาประเทศไปสู่ความเจริญอย่างแท้จริงให้ได้ บทความนี้นำเสนอวิธีการ

๒.

การเมืองเป็นเรื่องการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ

ที่ผ่านมามองกันว่าการเมืองเป็นเรื่องของอำนาจ รัฐธรรมนูญทุกฉบับก็กำหนดการใช้ อำนาจทางการเมือง เมื่อการเมืองเป็นอำนาจก็เกิดการแย่งชิงกัน แล้วก็ขัดแย้งและรุนแรงเพราะ คิดถึงอำนาจ

ควรจะมองที่**หน้าที่**ว่าการเมืองมีหน้าที่อะไร หน้าที่ของการเมืองทั้งรัฐสภาและ คณะรัฐมนตรีคือ**ตัดสินใจนโยบายสาธารณะ** นโยบายสาธารณะมีความสำคัญสูงสุดต่อประเทศ เพราะกำหนดทิศทางและกำหนดว่าประเทศจะทำหรือไม่ทำอะไรและอย่างไร ซึ่งหมายถึงความ เจริญหรือความเสื่อมของประเทศ ขึ้นกับว่านโยบายสาธารณะนั้นดีหรือไม่ดี

การสังเคราะห์นโยบายสาธารณะที่ดี จึงเป็นปัญญาสูงสุดของชาติใดชาติหนึ่ง

การเมืองที่ดีจึงควรบูรณาการอยู่ในกระบวนการนโยบายสาธารณะที่ดี

กระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม หรือ P⁴ (Participatory Public Policy Process) ที่ทุกภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วม คือประชาธิปไตยที่แท้จริงและมีคุณภาพสูง อันจะทำให้บ้านเมืองลงตัวและเกิดความเจริญอย่างแท้จริง สังคมไทยทุกภาคส่วนจึงควรพยายามทำความเข้าใจ P⁴ และมีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบายสาธารณะ

๓.

การพัฒนานโยบายสาธารณะครบวงจร

การพัฒนานโยบายสาธารณะเป็นเรื่องสำคัญที่สุด แต่ทำกันน้อยที่สุด แม้แต่มหาวิทยาลัยก็เกือบไม่ทำเลย การพัฒนานโยบายสาธารณะครบวงจรประกอบด้วย

๑. **การสังเคราะห์นโยบายสาธารณะ** โดยแสวงหาข้อมูลโดยรอบด้านเกี่ยวกับประเด็นนโยบาย มาวิเคราะห์สังเคราะห์เป็นนโยบายสาธารณะ ที่แน่ใจว่าจะให้ประโยชน์คุ้มค่าต่อสาธารณะ กระบวนการนี้ต้องใช้สมรรถนะทางวิชาการสูง จึงไม่ค่อยมีนักวิชาการทำ มักหยุดอยู่แค่ วิเคราะห์วิจารณ์ มาไม่ถึงการสังเคราะห์และจัดการ ซึ่งเป็นปัญญาสูงสุด ถึงขั้นประเมินค่าและตัดสินใจ
๒. **น่านโยบายสาธารณะที่ดีที่สังเคราะห์ได้เข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ** ตรงนี้มีอุปสรรคตรง ไม่ได้ได้รับความสนใจจากผู้มีอำนาจตัดสินใจทางนโยบาย เพราะความไม่รู้หรือเพราะมีความสนใจทางเลือกอื่น ที่ไม่ได้ผ่านการวิเคราะห์สังเคราะห์ทางวิชาการอย่างเข้ม แต่เป็นเพราะผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้ผลักดันนโยบายนั้นๆ ยิ่งสาธารณะไม่ได้รับรู้การผลักดันนโยบายด้วย ผลประโยชน์ทับซ้อนยิ่งมีมาก ฉะนั้นการมีส่วนร่วมโดยภาคส่วนต่างๆ ในกระบวนการนโยบายสาธารณะจึงมีความสำคัญยิ่ง จะเข้าใจตรงนี้ชัดขึ้น เมื่อก้าวถึงกระบวนการสมัชชานโยบายสาธารณะ
๓. **น่านโยบายสาธารณะที่ผ่านการตัดสินใจแล้วไปสื่อสารให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติ** เข้าใจแจ่มแจ้งถึงขั้นปฏิบัติได้

๔. ติดตามสนับสนุนการปฏิบัติ ต้องมีกลไกติดตามสนับสนุนการปฏิบัติตามนโยบาย เพราะผู้ปฏิบัติมีปณาสารพัดอย่างทำให้ปฏิบัติไม่ได้ เช่น ไม่เข้าใจ ขาดกำลังคน ขาดวิชาการ ขาดงบประมาณที่เหมาะสม ติดปัญหากฎระเบียบมากมายที่บังคับใช้ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติ โดยที่องค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎระเบียบก็ทำตามกฎระเบียบ โดยไม่คำนึงถึงการเอื้ออำนวยให้ผู้ปฏิบัติได้ตามนโยบาย องค์กรควบคุมมีมากมาย เช่น กพ. กระทรวงการคลัง กฤษฎีกา สตง. กลไกสนับสนุนการปฏิบัติจะต้องเชื่อมโยงกับฝ่ายนโยบายที่สามารถแก้ไขข้อติดขัดเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับต่างๆ ให้ผู้ปฏิบัติสามารถปฏิบัติตามนโยบายได้ ตามปกติในราชการไม่มีใครมาช่วยแก้ไขข้อติดขัดเหล่านี้ จึงเกิดปัญหาว่านโยบายมีแล้ว แต่ไม่ได้ผลตามนโยบาย ปัญหาย่างนี้มีกลาตกลื่อนเต็มไปหมด เพราะการพัฒนานโยบายไม่ครบวงจร

๕. ประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบาย ต้องมีกลไกที่ประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายเป็นข้อมูลป้อนกลับไปสู่ข้อ ๑ เพื่อพัฒนานโยบายให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยผลการปฏิบัติต้องหมายถึงประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจริงๆ ไม่ใช่ประเมินว่าโครงการนี้เสร็จสิ้นด้วยดี ในโครงการพัฒนาต่างๆ ในระดับนานาชาติ เช่นที่สนับสนุนโดยธนาคารโลก เมื่อมีการประเมินอย่างจริงจังแม้มีรายงานว่าการสำเร็จด้วยดี แท้ที่จริงแล้วประชาชนไม่ได้รับประโยชน์

ทั้ง ๕ ข้อที่กล่าวข้างต้นคือ ตัวอย่างของการพัฒนานโยบายครบวงจร ถ้าได้ทำตามนี้ครบถ้วนก็จะเกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง แต่ในระบบราชการแม้ใช้กำลังคนและงบประมาณมาก การพัฒนานโยบายมักไม่ครบวงจร เช่น ขาดการสังเคราะห์นโยบายที่ดีบ้าง ผู้ปฏิบัติปฏิบัติไม่ได้โดยไม่มีใครรู้บ้าง ขาดการประเมินที่ดีบ้าง จึงเกิดความสูญเปล่ามาก

ต่อไปจะกล่าวถึงกลไกระดับชาติในการพัฒนานโยบายสาธารณะครบวงจร

๔.

สมัชชาพัฒนานโยบายสาธารณะแห่งชาติ

ควรมีพระราชบัญญัติสมัชชาพัฒนานโยบายสาธารณะแห่งชาติ ที่กำหนดกระบวนการและกลไกในการจัดการ

การประชุมสมัชชาพัฒนานโยบายสาธารณะแห่งชาติ มีองค์ประชุมดังนี้

- (๑) สมาชิกวุฒิสภา
- (๒) คณะรัฐมนตรี
- (๓) ตัวแทนองค์กรชุมชนท้องถิ่น
- (๔) ตัวแทนภาคส่วนต่างๆ ในสังคม ซึ่งรวมทั้งภาคธุรกิจ และสื่อมวลชน
- (๕) ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนโยบายในวาระการประชุม
- (๖) นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนโยบายสาธารณะ
- (๗) ผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ

ฝ่ายเลขานุการของสมัชชา ให้มีฝ่ายเลขานุการร่วม (Joint Secretariat) ประกอบด้วย

- (๑) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพร้อมทั้งมูลนิธิในสังกัด ๒ มูลนิธิคือ
 - มูลนิธิพระยาสุรียานุวัตร อันมีสถาบันนโยบายสาธารณะและการพัฒนาในสังกัด
 - มูลนิธิพัฒนาไท
- (๒) สถาบันพระปกเกล้า อันเป็นสถาบันทางวิชาการของรัฐสภา ที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล
- (๓) สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ(สช.) ซึ่งมีประสบการณ์ในการจัดประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งชาติมากกว่า ๑๐ ปี

กระบวนการ

- (๑) ฝ่ายเลขานุการการจัดตั้ง**ศูนย์ข้อมูลข้อเสนอแนะการพัฒนาประเทศ**ที่ประมวลข้อเสนอแนะการพัฒนาประเทศจากแหล่งต่างๆ เช่น จากประชาชนทั่วไป จากองค์กรชุมชนท้องถิ่น จากกลุ่มผู้ประท้วงหรือเรียกร้องต่างๆ ข้อมูลเหล่านี้จะมีขนาดใหญ่เป็น Big data ที่นำมาวิเคราะห์สังเคราะห์เป็นประเด็นนโยบายที่ทุกภาคส่วนในสังคมเป็นผู้เสนอ เป็น**ประชากร**มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในกระบวนการนโยบายสาธารณะ
- (๒) ฝ่ายเลขานุการส่งเสริมสมรรถนะในการสังเคราะห์นโยบายสาธารณะ โดยสถาบันอุดมศึกษา สถาบันวิจัย องค์กรชุมชนท้องถิ่น ฯลฯ และรวบรวมกลั่นกรองนโยบายสาธารณะที่ดี เพื่อนำเสนอในการประชุมสมัชชาพัฒนานโยบายสาธารณะแห่งชาติ
- (๓) นโยบายใดที่ที่ประชุมสมัชชาเห็นชอบ และพร้อมที่จะปฏิบัติได้ให้รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีรับไปปฏิบัติ
- (๔) นโยบายใดที่ที่ประชุมเห็นว่าดี แต่ยังไม่พร้อมที่จะปฏิบัติได้ ให้ตั้งคณะทำงานไปพัฒนาเพิ่มเติมจนถึงขั้นปฏิบัติได้ และนำกลับมาเสนอขอมติจากที่ประชุมสมัชชา
- (๕) ให้ที่ประชุมสมัชชาแต่งตั้งคณะทำงานติดตามการปฏิบัติ เพื่อแก้ไขอุปสรรคข้อติดขัดในการปฏิบัติให้สามารถปฏิบัติได้
- (๖) ให้ที่ประชุมสมัชชาแต่งตั้งคณะทำงานประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบาย แล้วนำผลการประเมินเป็นข้อมูลป้อนกลับเพื่อพัฒนานโยบายให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ข้อสังเกต

- (๑) กระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม ตามที่อธิบายมาเป็นการที่ทุกภาคส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบายสาธารณะ จึงเป็นประชาธิปไตยอย่างยิ่งและเป็นประชาธิปไตยที่มีคุณภาพสูงยิ่ง
- (๒) ในเมื่อเป็นกระบวนการที่ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ จึงเป็นการยากที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะบิดพลิ้ว ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมือง กองทัพ ภาคธุรกิจ หรือฝ่ายใดอื่น ทำให้นโยบายสาธารณะที่ดีสามารถเกิดขึ้นและนำไปสู่การปฏิบัติได้
- (๓) การมีกลไกพัฒนานโยบายครบวงจรผ่านที่ประชุมสมัชชา เป็นประกันว่าจะมีการปฏิบัติตามนโยบาย มีกลไกในการติดตามช่วยเหลือแก้ไขข้อติดขัดทำให้ปฏิบัติได้ และมีกลไกประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายต่างจากสมัชชาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ที่ผ่านมา ซึ่งมีแต่ข้อเสนอแนะ แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ
- (๔) การที่รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีรับนโยบายที่ดีไปปฏิบัติ จะเป็นแรงบันดาลใจอย่างแรงให้เกิดการตื่นตัวในการสังเคราะห์นโยบายสาธารณะ โดยมหาวิทยาลัยและสถาบันต่างๆ ซึ่งที่ผ่านมาชบเซาเกินไป
- (๕) ฉากทัศน์ทางการเมืองจะเปลี่ยนไป จากการเมืองแบบแยกส่วน เป็นการเมืองที่ทุกภาคส่วนในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ ทำให้การเมืองไม่โดดเดี่ยวอีกต่อไป กระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมจะทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถทำเรื่องดีๆ ได้โดยไม่ยากนัก เพราะการเรียนรู้ร่วมกันในการปฏิบัติจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐาน (Transformation) ในทุกมิติและในทุกฝ่ายที่ร่วมกัน รวมทั้งฝ่ายการเมืองด้วย

พรรคการเมืองน่าจะปรับตัวเป็นสถาบันพัฒนานโยบายสาธารณะ และนักการเมืองบางคนอาจจะปรับตัวเป็นนักพัฒนานโยบายสาธารณะ ถ้าเป็นเช่นนี้คุณภาพของระบบการเมืองจะพัฒนาอย่างก้าวกระโดด

- (๖) การใช้วิธีคิดแบบทางสายกลางในการพัฒนาประเทศ ซึ่งรวมทั้งในทางการเมืองด้วย เราเอาอย่างวิธีคิดแบบฝรั่งมานาน ซึ่งเป็นวิธีคิดที่ผิดและนำไปสู่ปัญหาต่างๆ วิฤตโควิดคราวนี้เราควรจะทบทวนวิธีคิด

วิธีคิดแบบทางสายกลางที่พระพุทธเจ้าสอน คือวิธีคิดตามความจริงของธรรมชาติ ธรรมชาติเป็นกระแสของความเป็นเหตุปัจจัย หรือความเป็นเหตุเป็นผล ที่เรียกว่าอิทัปปิจจยา อิทะ แปลว่านี้ อิทัปปิจจยา ก็คือ ความที่นี้ เป็นปัจจัยให้เกิดนี้ นี้เป็นปัจจัยให้เกิดนี้ ...→→→→... หนุนเนื่องกันมา และหนุนเนื่องกันไป ไม่มีจุดตั้งต้น และไม่มีจุดสิ้นสุด จึงไม่มีส่วนสุด(โต่ง) หรือ extremes ทั้ง ๒ ข้าง หรือไม่มีขั้ว จึงเรียกว่าทางสายกลางที่มีแต่กระแสของความเป็นเหตุเป็นผล ไม่แบ่งข้างแบ่งขั้ว

ฝรั่งนั้นคิดแบบตายตัว จึงแยกส่วนและแบ่งข้างแบ่งขั้ว แล้วเข้าปะทะกันระหว่างความคิดที่ต่างกัน ยุโรปจึงเต็มไปด้วยสงคราม เช่น สงคราม ๓๐ ปี ระหว่างคาธอลิกกับโปรเตสแตนต์ สงครามโลก ๒ ครั้ง ก็เริ่มในยุโรป ทุนนิยมกับมาร์กซิสต์ ก็จะต้องฆ่ากันให้ตายไปข้างหนึ่ง การเมืองก็ต้องแบ่งกันเด็ดขาดเป็นฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายค้าน ความถูกผิดขึ้นกับความเห็นพรรคเป็นพวกไม่ใช่ความเป็นเหตุเป็นผล การเมืองจึงแบ่งขั้วสุดๆ (polarized) อย่างของสหรัฐอเมริกาในขณะนี้ที่ไม่มีสมรรถนะในการแก้ปัญหาใดๆ เราอย่าไปเอาอย่างเขาเลย

กระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมที่นำเสนอนี้ ใช้วิธีคิดแบบทางสายกลาง คือความเป็นเหตุเป็นผลล้วนๆ ไม่แบ่งข้างแบ่งขั้ว ทำให้ทุกภาคส่วนมาร่วมตัวร่วมคิดร่วมทำเพื่อบ้านเมืองได้ เมื่อทุกภาคส่วนในสังคมสามารถรวมตัวร่วมคิดร่วมทำได้ก็จะเกิดพลังมหาศาล ที่ทำให้เราสามารถก้าวข้ามปัญหาที่ยากและซับซ้อนทุกชนิดได้

- (๗) กระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมหรือ P⁴ ที่มีสมัชชาพัฒนานโยบายสาธารณะแห่งชาติเป็นเครื่องมือที่นำเสนอนี้ เป็น**กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันในการปฏิบัติ (Interactive learning through action) ในสถานการณ์จริง** ของคนไทยในทุกภาคส่วนของสังคม ซึ่งเป็นการเรียนรู้ที่ยิ่งใหญ่ที่สุด ที่ยังไม่เคยมีประเทศใดทำได้มาก่อน

การเรียนรู้ร่วมกันในการปฏิบัติ เป็นการเรียนรู้ที่ทรงพลังที่สุด เพราะในกระบวนการนี้มีความเสมอภาค จึงมีภราดรภาพและสามัคคีธรรม ยิ่งทำยิ่งรักกันมากขึ้น ยิ่งมีความสุขมากขึ้น ยิ่งฉลาดมากขึ้น และฉลาดร่วมกัน เกิดปัญญาพร้อม (Collective Wisdom) นวัตกรรมและอัจฉริยภาพกลุ่ม (Group genius) ทำให้ฝ่าความยากทุกชนิดไปสู่ความสำเร็จ

เพื่อนคนไทยโปรดพิจารณาเรื่องนี้ให้ดีๆ โอกาสอยู่ต่อหน้าพวกเราแล้วที่จะพัฒนาประชาธิปไตยและประเทศชาติอย่างก้าวกระโดดเป็นประเทศแรกในโลก และแสดงให้เห็นประเทศอื่นซึ่งกำลังดิ้นรนเห็นว่าทางสายกลางที่จะไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยที่มีคุณภาพนั้นเป็นอย่างไร
