

การประยุกต์ใช้กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะในประเทศไทย:
บทเรียนจากเวทีประชาเสวนาหาทางออกกรณีการพัฒนาพื้นที่ชุมชน
รอบกว๊านพะเยาและการทบทวนธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ

The Uses of Public Deliberation Process in Thailand:
Lessons Learned from the Deliberative Forums on
the Development of Area Surrounding *Kwan Phayao* and
the Revision of the Statute on the National Health System

สติธร ธนานิธิโชติ, นิตยา โพธิ์นอก, ชลัท ประเทืองรัตนา และ วิชชุดา สาดิตพร*

Stithorn Thananithichot, Nittaya Ponok,

Chalat Pratheuangrattana, Wichuda Satidporn

บทคัดย่อ

บทความนี้อาศัยวิธีการเปรียบเทียบกรณีศึกษาทำการวิเคราะห์ถอดบทเรียนประสบการณ์การประยุกต์ใช้กระบวนการที่อาศัยแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเพื่อพัฒนานโยบายสาธารณะในประเทศไทย 2 กรณีศึกษา ได้แก่ (1) เวทีสานเสวนาหาทางออกพื้นที่ชุมชนรอบกว๊านพะเยา และ (2) เวทีประชาเสวนาหาทางออกเพื่อทบทวนธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ ผลการศึกษา พบว่า กรณีศึกษาทั้งสองมีความเหมือนและความแตกต่างกันในการนำกระบวนการเวทีอภิปรายประเด็นปัญหา มาประยุกต์ใช้ทั้งในแง่กระบวนการและวิธีการต่างๆ ตลอดจนผลที่เกิดขึ้นจากการจัดกระบวนการทั้งที่เป็นผลลัพธ์และผลกระทบ บทเรียนที่ได้รับจากกรณีศึกษาทั้งสองสะท้อนให้เห็นว่าการพัฒนานโยบายสาธารณะในประเทศไทยโดยการประยุกต์ใช้กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะนั้นจะต้องให้ความสำคัญกับการออกแบบและดำเนินกิจกรรมที่ยึดโยงกับหลักการพื้นฐานของแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ตั้งแต่การคัดเลือกตัวแทนประชาชนเข้าสู่กระบวนการที่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม การอาศัยรูปแบบและวิธีการการสร้างการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมและหลากหลายในการจัดกระบวนการ และการนำผลที่ได้จากกระบวนการไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

คำสำคัญ: ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ
การจัดทำนโยบายสาธารณะ

* ผู้รับผิดชอบบทความ (corresponding author)

Abstract

This article uses a comparative case study as a method of examination in order to draw lessons learned from the two case studies that applies the concept of deliberative democracy in public policy making process; i.e., the uses of public deliberation in public policy making process for (1) the development of area surrounding *Kwan Phayao* and (2) the revision of the Statute on the National Health System. This paper finds that there were both similarities and differences between the two cases in applying the process and methods of the Issue Forums. The public deliberation forums conducted in each case also create both similar and different results in terms of output and outcome. These findings suggest that in significantly applying the process and method of public deliberation to public policy making process in the context of Thailand, the fundamental principles of deliberative democracy must be always considered. For example, organizers of public deliberation forum must pay attention to: the recruitment process that is able to include representatives of all groups of stakeholders; the arrangement of deliberative forums that use a variety of participatory mechanisms; and the meaningful utilization and implementation of the decisions and suggestions derived from the public deliberation forum.

Keywords: Deliberative democracy, Public deliberation process, Public policy making

ประเทศไทยเริ่มให้ความสำคัญกับการสร้างประชาธิปไตยที่เน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีนัยยะสำคัญเป็นครั้งแรก เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีเจตนารมณ์สำคัญในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมให้ข้อมูล ปรีกษาหารือ ตัดสินใจ ติดตามตรวจสอบ และถอดถอนผู้ทุจริต ทั้งยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบาย มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนสามารถเสนอกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ (ถวิลวดี บุรีกุล, 2549) ภายใต้

กระแสของการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยดังกล่าว ส่งผลให้รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการสาธารณะที่เป็นทางการรูปแบบเดิมๆ ไม่เพียงพออีกต่อไป ดังจะเห็นได้จากการออกกฎหมายผ่านขั้นตอนนิติบัญญัติแบบเดิมๆ ที่การมีส่วนร่วมของประชาชนทำได้จำกัดและบางครั้งถึงขั้นถูกกีดกันเนื่องจากการกำหนดรูปแบบการประชุมและกระบวนการทำงานที่ไม่มีช่องทางให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางตรงได้ ในขณะที่การเปิดเวทีสาธารณะเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เรียกว่าการทำประชาพิจารณ์ (public hearing) ในระดับต่างๆ ตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด กลุ่มจังหวัด ภาคจนถึงระดับประเทศ (ในบางกรณี) ที่จัดโดยหน่วยงานภาครัฐก็มักดำเนินการโดยไม่ให้ความสำคัญกับการจัดกระบวนการปรึกษาหารือหรือร่วมไตร่ตรองของประชาชน และล้มเหลวในการสร้างพื้นที่สาธารณะสำหรับการรับฟังเสียงของประชาชนอย่างแท้จริง

ยิ่งไปกว่านั้น การคัดเลือกประชาชนเพื่อเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเวทีสาธารณะที่ภาครัฐจัดขึ้นก็มักจะกระทำแบบลู่หน้าปะจุมุก ในลักษณะการติดประกาศเชิญชวนในสถานที่ราชการหรือบนเว็บไซต์ของหน่วยงานโดยไม่สนใจว่าประชาชนจะได้รับทราบข่าวสารดังกล่าวอย่างกว้างขวางและทั่วถึงหรือไม่ ปัญหาเหล่านี้ทำให้การเปิดเวทีสาธารณะหรือการทำประชาพิจารณ์โดยหน่วยงานภาครัฐรูปแบบเดิมๆ กลายเป็นเวทีของประชาชนที่ถูกกะเกณฑ์มาหรือไม่ก็เป็นเวทีให้ประชาชนที่มีปัญหาเดือดร้อนและไม่ได้รับการแก้ไขมาชุมนุมประท้วง/เรียกร้อง ซึ่งหากเป็นกรณีหลังและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถจัดการหรือตอบสนองข้อเรียกร้องของผู้ชุมนุมได้อย่างเหมาะสม ก็ยิ่งจะเพิ่มความไม่พอใจของประชาชนต่อประเด็นปัญหานั้นๆ ขึ้นไปอีก ผลลัพธ์ของการเปิดเวทีสาธารณะหรือการทำประชาพิจารณ์โดยหน่วยงานภาครัฐในรูปแบบเดิมๆ ที่ผ่านมาจึงเป็นเพียง “ตราประทับ” ความชอบธรรมให้แก่สิ่งที่หน่วยงานภาครัฐต้องการผลักดัน ในขณะที่กระบวนการซึ่งขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากจะไม่ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาชนแล้ว ยังทำให้ความคับแค้นที่ประชาชนมีต่อการทำงานของกลไกภาครัฐมีเพิ่มมากขึ้น ทำให้ประชาชนรู้สึกเมินห่างจากกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ และมองไม่เห็นประโยชน์ใดผลของการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว¹

¹ ดูเพิ่มเติมเกี่ยวกับปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีของประเทศไทยได้ใน คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ (2545) ถวิลวดี บุรีกุล (2547; 2552) และถวิลวดี บุรีกุลและคณะ (2555)

อย่างไรก็ตาม เมื่อกระแสการพัฒนาประชาธิปไตยแบ่งบานไปทั่วโลก การออกแบบเครื่องมือและจัดกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสะท้อนปัญหา แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ โดยอาศัยแนวคิดที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy)” จึงได้รับการให้ความสำคัญและปรากฏให้เห็นมากขึ้นทั่วโลกและในประเทศไทยตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา บทความนี้อาศัยวิธีการเปรียบเทียบกรณีศึกษา (comparative case study method) ทำการวิเคราะห์ถอดบทเรียนประสบการณ์การประยุกต์ใช้กระบวนการที่อาศัยแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเพื่อพัฒนานโยบายสาธารณะในประเทศไทย

2 กรณีศึกษา ประกอบด้วย

- 1) เวทีเสวนาเสวนาหาทางออกพื้นที่ชุมชนรอบกว๊านพะเยา
- 2) เวทีประชาเสวนาหาทางออกเพื่อทบทวนธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ

ประสบการณ์การประยุกต์ใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเพื่อพัฒนานโยบายสาธารณะในประเทศไทยผ่านกรณีศึกษาดังกล่าวมีความน่าสนใจในการนำมาศึกษาเปรียบเทียบ เนื่องจากทั้งสองกรณีเป็นการประยุกต์ใช้กระบวนการเวทีอภิปรายประเด็นปัญหา (Issue Forums) หรือที่ผู้เชี่ยวชาญในประเทศไทยใช้คำว่า “การประชาเสวนาหาทางออก”² ซึ่งเป็นกระบวนการภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่มีการนำมาใช้ในประเทศไทย เป็นระยะเวลาพอสมควร และเริ่มเป็นที่รู้จักค่อนข้างกว้างขวางแล้วในหมู่นักวิชาการและนักขับเคลื่อนกิจกรรมทางสังคม³ การวิเคราะห์เปรียบเทียบกรณีศึกษาทั้งสองในบทความนี้ มุ่งแสดงให้เห็นความเหมือนและความแตกต่างในการนำแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมาใช้ในการออกแบบกระบวนการ วิธีการ ขั้นตอนต่างๆ และการปฏิบัติตามวิธีการ/ขั้นตอนนั้นๆ ผลที่เกิดขึ้นจากการจัดกระบวนการ ทั้งที่เป็นผลลัพธ์ (output) และผลกระทบ (outcome) ที่เกิดขึ้นจากการจัดกระบวนการ ตลอดจนบทเรียนจากการจัดกิจกรรม

² ดู เช่น วันชัย วัฒนศัพท์และกวิลาดีบุริกุล (2555) วันชัย วัฒนศัพท์และคณะ (2556)

³ ตัวอย่างการนำกระบวนการประชาเสวนาหาทางออกมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยนอกเหนือจากกรณีศึกษาสองกรณีที่บทความนี้นำมาศึกษาเปรียบเทียบแล้ว เช่น การวิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่องการประชาเสวนาหาทางออกเพื่อเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม โดยสถาบันพระปกเกล้า (2553) โครงการการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านพลังงานโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน โดย วันชัย วัฒนศัพท์ และคณะ (2554) วิทยานิพนธ์ปริญญาโทเรื่องกระบวนการสมานฉันท์: กรณีสารแคดเมียมปนเปื้อนของชาวลุ่มน้ำแม่ตา อำเภอสอด จังหวัดตาก ของศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์ (2555) เป็นต้น

ทั้งจุดเด่นและข้อจำกัดของกระบวนการและวิธีการ ความเหมาะสมกับบริบท/ประเด็นปัญหาที่นำกระบวนการไปประยุกต์ใช้ รวมถึงข้อแนะนำสำหรับการนำกระบวนการและวิธีการไปใช้ในบริบท/ประเด็นปัญหาอื่นๆ

แนวคิดว่าด้วยประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ⁴

ในความหมายทั่วไปและพื้นฐานที่สุด ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือคือวิธีการทางการเมืองสมัยใหม่ที่มุ่งให้ประชาชนโดยไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือนักการเมืองสามารถเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะและแก้ไขปัญหาต่างๆ อย่างมีความหมาย ผ่านกระบวนการสนทนา พูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับสมาชิกคนอื่นๆ ในสังคมซึ่งอาจจะเป็นประชาชนทั่วไป ผู้เชี่ยวชาญ ผู้กำหนดนโยบายก็ได้ (Carcasson and Sprain, 2010: 1-2; Chick, 2013: 187) ทุกวันนี้ การจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ (public deliberation) ภายใต้อำนาจที่เปิดเผยและให้ความสำคัญกับทุกๆ ผลประโยชน์และทุกๆ มุมมองอย่างเท่าเทียมกันนับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งสำหรับระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ (Burkhalter et al., 2002: 398) และมีการนำมาใช้ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างกว้างขวางเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนของประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) ที่การมีส่วนร่วมของประชาชนทำได้ค่อนข้างจำกัด (Altman, 2011; Karpowitz and Raphael, 2014) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือได้กลายเป็นแนวคิดที่นักวิชาการและนักพัฒนาประชาธิปไตยในระยะหลังๆ เริ่มเห็นค่อนข้างจะสอดคล้องกันว่าเป็นแนวทางที่ต้องส่งเสริมและนำมาประยุกต์ใช้ในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะในทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติ ระดับท้องถิ่น ไปจนถึงระดับชุมชนในลักษณะการรวมตัวกันเพื่อแก้ปัญหาภายในพื้นที่ด้วยตนเองของประชาชน (Goodin, 2012: 2) และยังอาจรวมไปถึงระดับกลุ่ม สมาคม หรือขบวนการทางสังคมที่ประชาชนมีการรวมตัวกันเพื่อทำกิจกรรมสาธารณะต่างๆ ด้วย (Rucht, 2015: 53-56) จนกล่าวได้ว่า เวทีสาธารณะ (civic forum) รูปแบบใหม่ๆ ที่พยายามนำประชาชนที่มีความเป็นตัวแทนของผลประโยชน์อันหลากหลายมาพูดคุยปรึกษาหารือเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะร่วมกันนับว่าได้มีส่วนช่วยให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในหลายพื้นที่ทั่วโลกมีชีวิตชีวาขึ้นมาเป็นอย่างมาก (Karpowitz and Raphael, 2014: 8-9)

⁴ ปรับปรุงจาก สติธร ธนานิธิโชติ และวิชุดา สาริบุตร (2557) และผู้สนใจสามารถศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวคิดว่าด้วยประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือได้จากงานวิชาการภาษาไทย เช่น โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์ และคณะ (2558) บุขริ ยัธยะ (2551) พัชร สีโรส (2557) และสุรางค์รัตน์ จำเริญพล (2552) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ข้อถกเถียงเกี่ยวกับการจัดเวทีสาธารณะดังกล่าวยังคงปรากฏอยู่ โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่าเวทีสาธารณะที่จัดขึ้นมานั้นสามารถเป็นแหล่งข้อมูลที่สะท้อนความคิดเห็นของประชาชนได้อย่างแท้จริงหรือไม่ (Dryzek, 2000; Dryzek and Niemeyer, 2006; Sanders, 1997) ทำอย่างไรให้ประชาชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมต่ำกว่าสามารถแสดงออกซึ่งมุมมองและความต้องการได้อย่างเสมอภาคกับประชาชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมดีกว่าในเวทีสาธารณะที่จัดขึ้น (Fishkin, 1991; 2009; Silvers, 1990; Valadez, 2001) และทำอย่างไรให้การจัดเวทีและกระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าไปเป็นส่วนสำคัญหรือ (อย่างน้อย) เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่างๆ ซึ่งมีสถาบันการเมืองหลักๆ เป็นผู้รับผิดชอบอยู่แล้ว ได้อย่างลงตัว (Robert, 2004) บทความนี้มีได้มุ่งที่จะตอบคำถามเหล่านี้ทั้งหมด แต่อำคัญประเด็นท้าทายและความห่วงกังวลทั้งหลายที่มีต่อการนำแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปสู่การปฏิบัติใช้เป็นกรอบในการพิจารณาถอดบทเรียนความสำเร็จและข้อจำกัดของกรณีศึกษาทั้งสองกรณีที่บทความนี้นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบผ่านการมองแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในความหมายที่ครอบคลุมเฉพาะ “รูปแบบของการปกครองที่เปิดกว้างให้ประชาชนผู้มีสิทธิเสรีภาพและความเท่าเทียมกันสามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตัดสินใจในเชิงนโยบายร่วมกับตัวแทนผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสองฝ่ายต่างแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันด้วยเหตุผลที่ทุกฝ่ายยอมรับและคนทั่วไปสามารถเข้าใจได้ เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปที่เหมาะสมที่สุดสำหรับสังคมในสถานการณ์ ณ ขณะนั้น และไม่ปิดโอกาสให้มีการปรับปรุงแก้ไขให้ดียิ่งขึ้นในอนาคต” (Gutmann and Thompson, 2004: 7)

ภายใต้นิยามดังกล่าว การวิเคราะห์ผลจากการนำแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนารูปแบบหรือกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะในบทความนี้ จึงให้ความสนใจกับการพิจารณาอุปสรรคของความพยายามที่มุ่งทำให้คำจำกัดความอย่างง่ายของประชาธิปไตยที่ว่า “คือการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน” นั้น สามารถทำให้เกิดขึ้นเป็นจริงผ่านการจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะได้หรือไม่ อย่างไร และทำไมจึงเป็นเช่นนั้น กล่าวคือ (1) หากกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะเป็น “ของประชาชน” กระบวนการดังกล่าวจะต้องเป็นกระบวนการที่สมาชิกในสังคมมาร่วมกันคิด ร่วมกันหาทางออก ผ่านการร่วมกันพิจารณาทางเลือกต่างๆ เพื่อหาแนวทางที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของสังคม (2) หากกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะนั้นเป็นกระบวนการ

ตัดสินใจ “โดยประชาชน” กระบวนการดังกล่าวจะต้องมีส่วนทำให้ผู้เข้าร่วมกระบวนการมีความตระหนักถึงความสามารถทางการเมืองของตนเอง และมีความเชื่อมั่นว่าตัวเองมีศักยภาพในการเข้าถึงทรัพยากรทางการเมืองต่างๆ ได้เท่าเทียมกับประชาชนคนอื่นๆ และ (3) หากกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะนั้นเป็นการดำเนินการ “เพื่อประชาชน” ผลที่ได้จากกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะนั้น จะต้องมุ่งตอบสนองความต้องการและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนโดยภาพรวมได้⁵

เวทีอภิปรายประเด็นปัญหา (Issue Forums)

ตลอดหลายสิบปีที่ผ่านมา มีการจัดเวทีปรึกษาหารือสาธารณะจำนวนมากเกิดขึ้นทั่วโลกโดยการจัดขององค์กรหลากหลายระดับตั้งแต่องค์กรภาคประชาสังคมไปจนถึงหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในรูปแบบที่ผู้เข้าร่วมการไตร่ตรองสาธารณะมาพบหน้าค่าตากัน (face-to-face) และผ่านระบบออนไลน์ (online) (Goodin, 2012) เวทีอภิปรายประเด็นปัญหาเป็นกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะที่พลเมืองจำนวนหนึ่งได้รับการคัดเลือกเป็นตัวแทนเข้าร่วมการเสวนา โดยมีการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอเพื่อประกอบการตัดสินใจผ่านหนังสือสรุปประเด็น (issues book) ซึ่งมีการออกแบบทางเลือกไว้จำนวนหนึ่งสำหรับผู้เข้าร่วมกระบวนการได้รับทราบข้อมูลสำคัญ เกี่ยวกับทางเลือกเหล่านั้น ทั้งข้อดี ข้อเสีย ของแต่ละทางเลือก ตลอดจนผลกระทบและสิ่งที่ต้องดำเนินการเพื่อให้ทางเลือกนั้นๆ เกิดขึ้นเป็นจริงได้ จากนั้นจึงให้ผู้เข้าร่วมกระบวนการมาแสดงความคิดเห็นร่วมกันในเวทีที่ใช้การพูดคุยปรึกษาหารือที่เรียกว่า “การปรึกษาเสวนา (citizen dialogue)” ในบรรยากาศที่ผู้เข้าร่วมทุกคนพร้อมรับฟังซึ่งกันและกัน มีการซักถามและอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นก่อนที่จะมีการตัดสินใจร่วมกันเกี่ยวกับทางออกของประเด็นปัญหาตามหลักฉันทมติ (consensus) ซึ่งทางออกที่ผ่านกระบวนการปรึกษาหารือและตัดสินใจร่วมกันดังกล่าวอาจเป็นไปตามทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งที่ได้นำเสนอไว้ในหนังสือสรุปประเด็นหรือเป็นทางออกใหม่ที่เกิดขึ้นจากการปรึกษาเสวนาในเวทีก็ได้ การจัดกระบวนการ เวทีอภิปรายประเด็นปัญหานี้อาจมีการจัดเป็นเวทีหลายๆ เวทีพร้อมๆ กันหรือจัดเวทีหลายครั้งด้วยกลุ่มประชาชนที่แตกต่างกัน ซึ่งจะช่วยให้เห็นความแตกต่างระหว่างความต้องการของกลุ่มต่างๆ ได้ชัดเจนมากขึ้น

⁵ คำถำมเหล่านี้พัฒนามาจากคำอธิบายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการปรึกษาหารือหรือสาธารณะและการเสริมสร้างประชาธิปไตยของ Cohen (1997: 68-69) Fishkin (2009: 80-84) และ Wharton (2006: 20)

ตัวแบบของการจัดกระบวนการเวทีอภิปรายประเด็นปัญหาที่มีการอ้างอิงถึงกันอย่างกว้างขวางที่สุดกระบวนการหนึ่ง คือ การจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะของมูลนิธิเคตเทอริง (Kettering Foundation) และสถาบันเวทีอภิปรายประเด็นปัญหาแห่งชาติ (National Issues Forums Institute, NIFI) ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่เน้นการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามาร่วมกันพูดคุย ใช้เหตุผล และตัดสินใจเกี่ยวกับประเด็นปัญหาในชีวิตประจำวันของชุมชนหรือของประเทศ เช่น ระบบสุขภาพ การอพยพย้ายถิ่น การประกันสังคม ฯลฯ เพื่อให้ประชาชนผู้เข้าร่วมเวทีได้มีโอกาสทำความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่อยู่ในความห่วงกังวลของสังคม เรียนรู้ทัศนะมุมมองและประสบการณ์ที่หลากหลายของประชาชนคนอื่นๆ และแสวงหาทางออกร่วมกับผู้อื่นโดยใช้เหตุผลและคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกันตามขั้นตอนการจัดกระบวนการ⁶ ดังนี้

1. การเตรียมการ ประกอบด้วยกิจกรรมหลักๆ ได้แก่

(1.1) การจัดทำหนังสือสรุปประเด็นโดยคณะทำงานวิชาการที่มีความเป็นกลางและมีความเชี่ยวชาญในหัวข้อ/ประเด็นปัญหาที่นำเข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ

(1.2) การสุ่มตัวอย่างเพื่อคัดเลือกผู้เข้าร่วมกระบวนการ ซึ่งอาจใช้การสุ่มตัวอย่างทางสถิติอย่างง่ายหรือการสุ่มตัวอย่างเพื่อให้ได้ผู้เข้าร่วมที่เป็นตัวแทนกระจายไปในกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่ม เยาวชน กลุ่มวิชาชีพ กลุ่มชาติพันธุ์ ฯลฯ หรือจะใช้ทั้งสองวิธีผสมกันก็ได้

(1.3) การสรรหาและอบรมผู้เอื้อกระบวนการ เพื่อสร้างความเข้าใจทั้งในเรื่องกระบวนการและเนื้อหาสาระที่จะนำไปใช้อภิปราย ตลอดจนเสริมทักษะที่จำเป็นสำหรับการจัดกระบวนการประชาเสวนา

(1.4) การจัดเตรียมสถานที่ อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ สำหรับการจัดเวที

2. การจัดกระบวนการปรึกษาหารือ แบ่งเป็น 3 ช่วงหลักๆ ดังนี้

(2.1) ช่วงก่อนเข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารือ เป็นการสร้างบรรยากาศให้เกิดความรู้สึกเป็นกันเองและมีความเสมอภาคกันระหว่างผู้เข้าร่วม จากนั้นเป็นการสร้างความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการปรึกษาหารือ ซึ่งรวมถึงกติกาการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นด้วย

(2.2) ช่วงกระบวนการปรึกษาหารือ การให้ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่หยิบยกขึ้นมาพูดคุยกันในเวที และทางเลือกที่เป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหานั้นๆ ก่อนที่จะมีการแบ่งผู้เข้าร่วมเวทีออกเป็นกลุ่มย่อยกลุ่มละ 10-15 คนเพื่อทำการสานเสวนากันภายในแต่ละกลุ่มซึ่งจะแบ่งเป็น 2 ช่วง คือ

ช่วงแรกเป็นการสานเสวนาเพื่อให้ผู้เข้าร่วมบอกถึงสิ่งที่แต่ละคนต้องการให้เกิดขึ้น และเหตุผลสนับสนุน เพื่อนำสิ่งที่แต่ละกลุ่มสานเสวนากันภายในกลุ่มมานำเสนอแลกเปลี่ยนกับกลุ่มอื่นๆ ในเวทีกลาง เพื่อค้นหาสิ่งที่ผู้เข้าร่วมปรารถนาที่จะเห็นร่วมกัน

ส่วนในช่วงที่สอง ผู้เข้าร่วมเวทีจะกลับเข้าไปที่กลุ่มย่อยของตนเอง โดยนำสิ่งที่เห็นร่วมกันจากเวทีกลางช่วงแรกไปช่วยกันพิจารณาถึงแนวทางที่เป็นไปได้สำหรับการทำให้สิ่งที่เห็นร่วมกันนั้นเกิดขึ้นได้ และใครบ้าง (รวมทั้งตัวผู้เข้าร่วมเวทีด้วย) ที่จะต้องเข้ามามีส่วนในการดำเนินการตามแนวทางนั้นๆ ในท้ายที่สุด แนวทางที่แต่ละกลุ่มคิดร่วมกันจะถูกนำมาเข้ามานำเสนอในเวทีกลางอีกครั้งหนึ่ง เพื่อหาแนวทางซึ่งเป็นความเห็นร่วมกันของผู้เข้าร่วมทั้งหมด

(2.3) ช่วงหลังกระบวนการปรึกษาหารือ เป็นขั้นตอนสุดท้ายของการจัดเวทีซึ่งอาจมีการตรวจวัดทัศนคติของผู้เข้าร่วมเวทีเกี่ยวกับประเด็นที่มากลางแลกเปลี่ยนกันโดยใช้แบบสอบถามก่อนและหลังการเข้าร่วมเวที ควบคู่ไปกับการเปิดเวทีให้ผู้เข้าร่วมได้สะท้อนความรู้สึกและความคาดหวังต่อผลที่ได้จากกระบวนการ โดยผลการศึกษาที่ได้จากการตรวจวัดดังกล่าวจะเป็นส่วนสำคัญสำหรับการปรับปรุงการจัดกระบวนการในครั้งต่อไปหรือในประเด็นอื่นๆ

3. การนำผลจากการจัดกระบวนการไปใช้ประโยชน์

ภายหลังการจัดกระบวนการปรึกษาหารือแต่ละครั้ง คณะทำงานวิชาการ จะทำการสรุปผลการจัดกิจกรรมในแต่ละขั้นตอน สรุปวิเคราะห์ผลการปรึกษาหารือในแต่ละช่วง รวมถึงการประมวลวิเคราะห์แบบสอบถาม และการสรุปผลการถอดบทเรียน ซึ่งได้จากการสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนผู้เข้าร่วมกระบวนการและผู้เอื้อกระบวนการ จัดทำเป็นรายงานไว้สำหรับหน่วยงานทางด้านวิชาการที่สนใจได้นำไปศึกษา ตลอดจนเผยแพร่ให้แก่ผู้กำหนดนโยบายเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาจัดทำนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้อง

ในปัจจุบัน กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะในรูปแบบเวทีอภิปรายประเด็นปัญหาการนำไปใช้อย่างกว้างขวาง และมีการพัฒนาปรับปรุงให้เป็นกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของพลเมืองที่มีความหลากหลายและเป็นขั้นตอนมากขึ้น โดยผสมผสานการเสวนาระหว่างสาธารณชนทั่วไปและกลุ่มพลเมืองที่ได้รับการคัดเลือกมาศึกษาข้อมูลรับฟังความเห็น และถกเถียงอภิปรายกัน เวทีอภิปรายประเด็นปัญหาจึงเป็นกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะที่น่าสนใจเนื่องจากเป็นกระบวนการที่มีได้มีรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งตายตัว แต่เป็นการผสมผสานการมีส่วนร่วมหลากหลายรูปแบบ และมีการดำเนินกิจกรรมในหลายระดับตั้งแต่ระดับกลุ่ม ชุมชน จนถึงระดับประเทศ เพื่อนำไปสู่การสร้างวิถีชีวิตทางการเมืองแบบใหม่ที่อาศัยการเสวนาและการสนทนากันเป็นเครื่องมือสำหรับการเปลี่ยนแปลงสังคมของพลเมือง

ขั้นตอนและกระบวนการจัดเวทีอภิปรายประเด็นปัญหาที่ได้ทบทวนมาในส่วนนี้จะถูกนำไปใช้เป็นหัวข้อสำหรับการบรรยายเกี่ยวกับกรณีศึกษาทั้งสองกรณีที่ยกมาทำการศึกษาในบทความนี้ โดยแบ่งประเด็นการนำเสนอออกเป็น 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ การเตรียมการ การจัดกระบวนการประชาเสวนา และการนำผลจากการจัดกระบวนการไปใช้ประโยชน์ ดังรายละเอียดที่จะได้นำเสนอในหัวข้อถัดไป

กรณีศึกษา 1: การสานเสวนาหาทางออกพื้นที่ชุมชนรอบกว๊านพะเยา⁷

การจัดเวทีสานเสวนาหาทางออกให้กับคนในชุมชนรอบกว๊านพะเยา โดยสถาบันพระปกเกล้า เกิดขึ้นใน พ.ศ.2553 ภายใต้โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านกฎหมายแก่ภาคประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้เรียนรู้กระบวนการปรึกษาหารือและหาทางออกร่วมกันต่อประเด็นที่มีความห่วงกังวลในพื้นที่ของตนเอง และอาจกล่าวได้ว่า การจัดเวทีสานเสวนาในพื้นที่ชุมชนรอบกว๊านพะเยานี้ได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นของการนำกระบวนการปรึกษาหารือกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ไปดำเนินการด้วยตนเองในพื้นที่ จนพัฒนาไปสู่การร่างกติกาของพื้นที่ตนเองขึ้นมาที่เรียกว่า “ธรรมนูญกว๊านพะเยา” โดยการจัดเวทีสานเสวนาในพื้นที่ชุมชนรอบกว๊านพะเยามีการดำเนินการโดยสรุป ดังนี้

⁷ สรุปและเรียบเรียงโดยผู้เขียนจากสหวิทยา วิชา และชัยวัฒน์ จันธิมา (2556)

1. การเตรียมการ

จุดเด่นประการหนึ่งของกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะที่ใช้รูปแบบการอภิปรายประเด็นปัญหาคือการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอแก่พลเมืองที่ได้รับการคัดเลือกเป็นตัวแทนเข้าร่วมการประชุมเสวนา ผ่านการจัดทำข้อมูลเชิงสถานการณ์และหนังสือสรุปประเด็น (Rourke, 2014: 5-6) การจัดเตรียมข้อมูลก่อนการเสวนาจึงมีความจำเป็นเพื่อให้การจัดเวทีมีความเฉพาะและสอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ โดยการเตรียมข้อมูลสำหรับการเสวนาหาทางออกกรณีพื้นที่ชุมชนรอบกว๊านพะเยานั้น ประกอบด้วยการศึกษาข้อมูลพื้นฐานของพื้นที่และการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การหาทางออกของชุมชนรอบกว๊านพะเยา ซึ่งการเตรียมการก่อนการเสวนานี้ทีมงานสถาบันพระปกเกล้าได้สืบค้นข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและมีการประชุมร่วมกันกับตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในวันที่ 31 มกราคม พ.ศ.2554 ณ วัดศรีโคมคำ อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา

จากการศึกษาข้อมูลพื้นฐาน^๘ พบว่า กว๊านพะเยาในอดีตก่อนปี พ.ศ.2482 เป็นหนองน้ำขนาดใหญ่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ทางระบบนิเวศ เนื่องจากเป็นแหล่งน้ำที่ไหลเวียนต่อเนื่องและเป็นทิศทางที่แน่นอน อันถือเป็นระบบนิเวศแบบเปิด (open aquatic ecosystem) ที่มีความยั่งยืน มีพันธุ์ปลาหลากหลายชนิด มีพืชพันธุ์บน มีพืชพันธุ์ในน้ำ นอกจากนี้ชาวบ้านยังพบซากเจดีย์หรือสันพระธาตุ พระเครื่อง ช้างหิน พระพุทธรูป ซึ่งริมล ปิงเมืองเหล็ก กล่าวว่า ก่อนที่กว๊านพะเยาจะถูกน้ำท่วม มีวัดตั้งเรียงรายไปตามแม่น้ำอิงมากกว่า 20 วัด นับได้ว่าบริเวณกว๊านพะเยาในอดีต ถือเป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ทั้งทางระบบนิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติ และวัฒนธรรมเป็นอย่างยิ่ง

หลังจากมีการสร้างเขื่อนกั้นแม่น้ำอิงที่ทำให้เกิดกว๊านพะเยาก็เริ่มมีโครงการต่างๆ เกิดขึ้น หลายโครงการทำให้เกิดปัญหา เช่น การสร้างระบบน้ำเสียส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีความสามารถบริหารจัดการได้ หรือโครงการท่องเที่ยวที่เน้นสิ่งปลูกสร้าง จึงเกิดความไม่พอติระหว่างการพัฒนาและอนุรักษ์ นอกจากนี้ กว๊านพะเยามีกฎหมายเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการพื้นที่โดยรอบกว๊านพะเยาที่นำมาซึ่งความซ้ำซ้อนของหลายหน่วยงาน เช่น กฎหมายว่าด้วยการประมง กฎหมายว่าด้วยผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจ อนุสัญญาแรมซาร์ ฯลฯ

^๘ ดู สถาบันปวงเทพยา (2556: 18-35)

จากสภาพปัญหา ได้สะท้อนให้เห็นว่าทุกกิจกรรมมีหลายภาคส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องและมีความขัดแย้งระหว่างส่วนราชการ องค์กรปกครองท้องถิ่น ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคประชาชน จนบางครั้งความขัดแย้งได้ลุกลามไปจนกระทั่งมีการรวมกลุ่มประท้วงและสาปแช่งกัน มีการเรียกร้องผ่านคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน รับฟังปัญหาความเดือดร้อนและความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งส่งผลให้ประเด็นเรื่องการพัฒนาทิวทัศน์พะเยาได้ถูกบรรจุเข้าสู่ที่ประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย

2. การจัดการกระบวนการสานเสวนา

นอกจากการอธิบายประเด็นปัญหาจะเป็นกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะที่ยึดหลักการตัดสินใจผ่านข้อมูลที่มีการจัดเตรียมไว้อย่างเป็นระบบดังที่กล่าวมาแล้ว จุดเด่นที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการให้ความสำคัญกับบรรยากาศของการประชุมสานเสวนาที่เน้นให้ผู้เข้าร่วมทุกคนมีการรับฟังซึ่งกันและกัน มีการซักถามและอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นก่อนที่จะมีการตัดสินใจร่วมกันตามหลักฉันทามติเกี่ยวกับทางออกของประเด็นปัญหา (Black, 2012: 62) การจัดการกระบวนการสานเสวนาในพื้นที่ทิวทัศน์พะเยาได้ถูกออกแบบให้สอดคล้องกับหลักการจัดเวทีปรึกษาหารือสาธารณะของมูลนิธิเคทีเออาร์ทีที่ได้สรุปบทวนในส่วนก่อนหน้านี้ แต่มีการปรับลำดับขั้นตอนเพื่อให้มีความเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายและใช้ระยะเวลาในการจัดการกระบวนการ 2 วันต่อเนื่องกันระหว่างวันที่ 1-2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2554 มีจำนวนผู้เข้าร่วมประมาณ 60 คน โดยมีผลการจัดกิจกรรมซึ่งแบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ช่วง ได้แก่ ช่วงก่อนเข้าสู่กระบวนการ ช่วงกระบวนการ และช่วงหลังกระบวนการ ดังต่อไปนี้

2.1 ช่วงก่อนเข้าสู่กระบวนการ

ทีมงานผู้จัดเตรียมสถานที่และโต๊ะลงทะเบียน มีการมอบเอกสารและแบบสอบถามก่อนการสานเสวนาเพื่อประเมินและทำให้ผู้เข้าร่วมได้ทำความเข้าใจการสานเสวนาในเบื้องต้นจากแบบสอบถาม โดยจัดที่นั่งสำหรับผู้เข้าร่วมกระบวนการเป็นลักษณะวงกลมวงเดียวไม่ใช่โต๊ะเพื่อให้ทุกคนรู้สึกถึงความเท่าเทียม จากนั้นผู้เอื้อกระบวนการกล่าวต้อนรับพร้อมทั้งแนะนำวัตถุประสงค์ของการสานเสวนาเพื่อหาทางออกในพื้นที่ชุมชนรอบทิวทัศน์พะเยาโดยสรุป จากนั้น ผู้เอื้อกระบวนการจึงนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการสานเสวนาที่จะช่วยแก้ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรได้ ซึ่งหลายๆ พื้นที่ นำกระบวนการนี้ไปใช้เป็นเครื่องมือเพื่อให้ทุกคนมาฟังกัน เพื่อค้นหาทางเลือก หาทางออกและไม่ทะเลาะกัน แต่จะต้องให้ทุกฝ่ายเข้าใจกระบวนการร่วมกันเสียก่อน

2.2 ช่วงกระบวนการ

ในช่วงกระบวนการนี้ แบ่งเป็นช่วงทดลองกับช่วงเสวนาหาทางออก โดยหลังจากผู้เข้าร่วมเวทีได้เรียนรู้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับการสานเสวนาแล้ว ผู้เอื้อกระบวนการก็นำเข้าสู่การฝึกการสานเสวนา จุดสำคัญของช่วงทดลองอีกประการหนึ่ง คือ การเน้นให้ผู้เข้าร่วมทุกคนยึดกติกาในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งกติกาดังกล่าวเป็นการแปลงหลักการสำคัญภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมาเป็นแนวปฏิบัติสำหรับการพูดคุยโดยใช้คำที่จดจำได้ง่าย เช่น “เราไม่มา ‘เอาชนะ’ กันในการสานเสวนา” “เปิดเผยและฟังคนอื่น แม้เมื่อเราไม่เห็นด้วย” “เคารพในมุมมองของคน” เป็นต้น⁹

เมื่อผู้เข้าร่วมเวทีมีความคุ้นเคยกับกติกาและวิธีการแสดงความคิดเห็นเป็นอย่างดีแล้ว ในช่วงของการเสวนาหาทางออก ผู้เอื้อกระบวนการได้นำผู้เข้าร่วมเวทีเข้าสู่ประเด็นเรื่องการหาทางออกกรณีกว๊านพะเยา โดยเริ่มจากการให้ผู้เข้าร่วมเวทีเขียนความห่วงกังวลและความคาดหวังในบัตรคำอย่างละ 1 บัตรคำ หลังจากนั้นผู้เข้าร่วมได้ช่วยกันจัดกลุ่มบัตรคำที่มีความเห็นคล้ายกัน สรุปรูปเป็นประเด็นความห่วงกังวลและความคาดหวังหลักๆ ได้แก่ ปริมาณน้ำ คุณภาพน้ำ การบริหารจัดการน้ำ/การพัฒนาความรู้/ข้อมูล การมีส่วนร่วมภาคประชาสังคม และแนวเขตที่ดิน ก่อนที่จะมีการแจกสติ๊กเกอร์รูปหัวใจให้ผู้เข้าร่วมคนละ 3 ดวง เพื่อเลือกประเด็นที่แต่ละคนเห็นว่า เป็นประเด็นสำคัญเร่งด่วน (โดยสามารถใส่ทั้ง 3 ดวงในประเด็นเดียวหรือเฉลี่ยทุกประเด็นก็ได้) สำหรับนำไปใช้ในขั้นตอนต่อไปของการสานเสวนา โดยผู้เอื้อกระบวนการเน้นให้ผู้เข้าร่วมตระหนักเสมอว่าโจทย์ที่แท้จริงของกว๊านพะเยาต้องไม่ใช่จุดยืน จากนั้นผู้เอื้อกระบวนการได้ให้ผู้เข้าร่วมเขียนบัตรคำเกี่ยวกับทางออกใน 3 ประเด็นว่าจะทำอะไรให้กว๊านพะเยามีความสวยงาม ทำอย่างไรให้กว๊านพะเยาใช้ประโยชน์ได้ และทำอะไรประชาชนจะเป็นเจ้าของกว๊านพะเยาร่วมกันได้ แล้วนำไปติดในกระดานส่วนกลาง จากนั้นช่วยกันจัดประเด็นของทางออกให้อยู่หมวดหมู่เดียวกัน โดยยังไม่ถือเป็นฉันทมติและมีการติดสติ๊กเกอร์เพื่อจัดลำดับความสำคัญ จากนั้น ผู้เอื้อกระบวนการแบ่งผู้เข้าร่วมเป็น 5 กลุ่มๆ ละ ประมาณ 8-9 คน เพื่อให้ผู้เข้าร่วมกิจกรรมช่วยกันวาดภาพกว๊านพะเยาในฝันโดยพิจารณาจากโจทย์ด้านการใช้ประโยชน์จากน้ำกว๊านพะเยา การบริหารจัดการที่มีส่วนร่วม และความสวยงามของกว๊านพะเยา ให้เวลากลุ่มละ 15 นาที ก่อนที่จะมีนำเสนอผลงานของแต่ละกลุ่ม ให้กลุ่มอื่นๆ ได้ร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้

⁹ กฏกติกาพื้นฐานสำหรับการสานเสวนาหาทางออกและคำอธิบายเพิ่มเติมที่การสานเสวนาหาทางออกพื้นที่ชุมชนรอบกว๊านพะเยา นำมาประยุกต์ใช้ สามารถดูเพิ่มเติมได้จาก (วันชัย วัฒนศัพท์, 2552: 2)

2.3 ช่วงหลังกระบวนการ

คุณลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การจัดกระบวนการตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือแตกต่างจากเวทีที่รับฟังความคิดเห็นโดยทั่วไปก็คือการมุ่งทำให้เกิดการตัดสินใจที่เป็นข้อผูกมัด (binding) สำหรับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายต้องนำไปปฏิบัติตามและทำให้เกิดผล (Gutmann and Thompson, 2004: 4) ดังนั้น เมื่อผู้เข้าร่วมได้รับทราบถึงฉันทมติร่วมกันเกี่ยวกับการพัฒนาบ้านพะเยาใน 3 ประเด็นหลักดังกล่าวแล้ว ผู้เอื้อกระบวนการได้เสนอแก่ผู้เข้าร่วมเวทีให้พิจารณาว่าจะทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันหรือไม่ ซึ่งผู้เข้าร่วมเวทีตกลงที่จะทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน โดยถือเป็นข้อตกลงเบื้องต้นเท่านั้นเพื่อให้มีผู้รับผิดชอบและนำไปดำเนินการต่อไป เนื้อหาทั่วไปของบันทึกข้อตกลงกล่าวถึง ชื่อบันทึก วันที่ สถานที่ เหตุผลและที่มาของการทำบันทึกข้อตกลง กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มาเข้าร่วมการสานเสวนา เนื้อหาที่กล่าวถึงกิจกรรมการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอันมีการให้เหตุผลประกอบ เนื้อหาที่กล่าวถึงความเห็นพ้องต้องกันเกี่ยวกับการบริหารจัดการบ้านพะเยาใน 3 ประเด็น ได้แก่ การบริหารจัดการที่มีส่วนร่วม ความสวยงามของบ้านพะเยา และการใช้ประโยชน์จากน้ำกว๊านพะเยา เนื้อหาส่วนสรุปข้อตกลงที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันว่าควรร่วมกันผลักดันให้ทั้ง 3 ประเด็นประสบผลสำเร็จ และมีการสานเสวนาในโอกาสอื่นต่อไป ทั้งนี้ ให้มีคณะทำงานต่างๆ กำกับดูแล ประสานงานร่วมกัน มีรายชื่อคณะทำงานอยู่ท้ายข้อตกลงซึ่งอาจเพิ่มรายชื่อได้

จากนั้น ผู้เอื้อกระบวนการให้ผู้เข้าร่วมทำแบบประเมินหลังการสานเสวนาและแบบประเมินความพึงพอใจต่อการจัดการสานเสวนา ตลอดจนให้แสดงความรู้สึกต่อกิจกรรมครั้งนี้ สรุปในภาพรวม คือ เป็นกิจกรรมที่ดีน่าจะนำกระบวนการนี้ไปทำต่อเพื่อให้เกิดประโยชน์ในภาพรวม เพราะปัญหาบ้านพะเยามีการพูดถึงมานานแล้ว จึงเห็นว่าเวทีนี้มีประโยชน์และควรที่จะดำเนินการต่อไปเป็นไปได้อย่างจริงจัง

3. การนำผลจากการจัดกระบวนการไปใช้ประโยชน์

ผลที่ได้รับจากการจัดเวทีสานเสวนาหาทางออกที่กล่าวไปก่อนหน้านี้ ทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรอบกว๊านพะเยาเรียนรู้กระบวนการพูดคุยที่หลีกเลี่ยงการเริ่มต้นมาจากจุดยืนของแต่ละคน แต่จะต้องเริ่มมาจากจุดสนใจที่มีลักษณะร่วมกัน ซึ่งช่วยทำให้การหาทางออกในประเด็นต่างๆ เป็นไปได้ตลอดรอดฝั่งและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยินดีเข้าร่วมกระบวนการที่จัดขึ้น เพราะความคิดเห็นของตนเองได้รับการรับฟัง นอกจากนี้

ผลต่อเนื่องที่ได้รับหลังจากมีประสบการณ์เรียนรู้จากเวทีปรึกษาหารือสาธารณะที่สถาบันพระปกเกล้าเข้าไปสนับสนุนในด้านองค์ความรู้ เครื่องมือและวิธีการ ได้ทำให้ผู้มีส่วนได้เสียรอบกว้านสามารถพูดคุยหารือกันตัวเอง และสามารถปรับใช้กระบวนการที่ได้เรียนรู้ไปหาทางออกที่มีความเฉพาะกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากขึ้น จนนำไปสู่การได้แนวทางในการจัดการกว้านพะเยาที่เป็นรูปธรรมหลายประการ เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากว้านพะเยา การสร้างแกนนำและเครือข่ายเยาวชนในลุ่มน้ำอิงหรือรอบกว้านพะเยา การยกย่องธรรมาภิบาลกว้านพะเยายื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการจัดประชุมร่วมกับเทศบาลเมืองพะเยาและองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยาที่มีแนวคิดในการจัดทำพระราชบัญญัติกว้านพะเยา เป็นต้น

ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวเป็นหลักฐานที่แสดงถึง “ความสำเร็จ”¹⁰ บางประการของการจัดการสานเสวนาหาทางออกพื้นที่ชุมชนรอบกว้านพะเยา โดยเฉพาะในแง่การดึงดูดให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าสู่กระบวนการพูดคุยปรึกษาหารือกัน และผลจากการปรึกษาหารือดังกล่าวได้นำไปสู่การทำกิจกรรมตามข้อตกลงที่มีร่วมกันของผู้เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จในแง่ของการทำให้ข้อสรุปร่วมกันจากกระบวนการไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ (หรือกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ) ของตัวแทนการใช้อำนาจรัฐในอนาคตที่จะกระทำหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับอนาคตของสังคมและผู้คนในวงกว้างนั้นมิได้เกิดขึ้นในทันทีหลังจากที่มีการจัดเวทีสานเสวนาหาทางออกครั้งแรก แต่ต้องอาศัยการทำงานอย่างต่อเนื่องของคณะกรรมการพัฒนากว้านพะเยาที่จัดตั้งขึ้นตามข้อตกลงของเวที ในการพัฒนากลไกเครือข่ายความร่วมมือในการพัฒนากว้านพะเยาซึ่งมีกิจกรรมสืบเนื่องตามาอีกหลายกิจกรรม โดยเฉพาะการจัดเวทีสานเสวนาหาทางออกย่อยกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดการกว้านพะเยา จำนวน 15 กลุ่ม¹¹ การจัดกิจกรรมเพื่อ

¹⁰ ความสำเร็จของการจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะที่มีการถอดบทเรียนไว้ในงานวิชาการในอดีตมีองค์ประกอบที่สำคัญ เช่น การที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ การทำให้เกิดกิจกรรมต่อเนื่องจากเวทีปรึกษาหารือ การก่อให้เกิดการรวมกลุ่มรวมตัวของผู้สนใจและมีศักยภาพในการเป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้เกิดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะเพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่มีความซับซ้อนและการแก้ไขปัญหาของชุมชนในอนาคต และการได้รับการสนับสนุนและร่วมเป็นเจ้าภาพดำเนินการโดยนักการเมืองและผู้กำหนดนโยบาย เป็นต้น (ดู Fagotto and Fung, 2009: 42; Wharton, 2006: 20-21)

¹¹ กลุ่มเหล่านี้ประกอบด้วย แกนนำชุมชนทั้งระดับท้องถิ่น-ท้องที่รอบกว้านพะเยา 5 ตำบล ได้แก่ ตำบลบ้านด้อม ตำบลสันป่าม่วง ตำบลบ้านสาข ตำบลบ้านต้น และตำบลแม่ใส กลุ่มข้าราชการ กลุ่มนักธุรกิจ ผู้ประกอบการ หอการค้า เครือข่ายลุ่มน้ำอิง เครือข่ายอนุรักษ์ป่าต้นน้ำกว้านพะเยา เครือข่ายประมงพื้นบ้านกว้านพะเยา เครือข่ายแม่หญิงพะเยา เครือข่ายนักวิชาการ กลุ่มเยาวชนนักเรียน นักศึกษามหาวิทยาลัย กลุ่มผู้ใช้น้ำท้ายกว้านพะเยา กลุ่มคนรุ่นใหม่ คนในเมือง กลุ่มศิลปิน และกลุ่มแม่ค้าขายอาหารริมกว้านพะเยา (สัททยา วิเศษ และชัยวัฒน์ จันธิมา, 2556: 105)

สร้างความร่วมมือและสร้างความเข้าใจกับกลุ่มอื่นๆ¹² การจัดเวทีสานเสวนาถอดบทเรียนเพื่อให้ทุกกลุ่มมาร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้และพัฒนาแนวทางการขับเคลื่อนกวีนาพะเยาร่วมกัน ตลอดจนการลงนามในฉันทามติร่วมโดยผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ตัวแทนหน่วยงานราชการ ภาคประชาชน ภาควิชาการ ภาคท้องถิ่น ท้องถิ่น การดำเนินการเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าการจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะมิใช่ยาวิเศษที่สามารถทำให้การตัดสินใจเกี่ยวกับประเด็นสาธารณะที่มีความซับซ้อนของปัญหาและมีผู้เกี่ยวข้องหลากหลายเกิดขึ้นและนำไปสู่ข้อสรุปร่วมกันได้โดยง่ายเพียงแค่การจัดเวทีพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นไม่กี่ครั้ง เวทีสาธารณะที่จัดขึ้นโดยอาศัยแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการก่อรูปและขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันของผู้เกี่ยวข้องซึ่งจะต้องมีการสร้างพันธมิตรกับภาคส่วนอื่นๆ ที่อาจจะไม่ใช่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงและได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขันและต่อเนื่องจากผู้กำหนดนโยบายและภาคการเมืองด้วย

กรณีศึกษา 2: การทบทวนธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติด้วยกระบวนการประชาเสวนาหาทางออก¹³

ธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2552 มีผลบังคับใช้ครบระยะเวลาห้าปีเมื่อเดือนธันวาคม 2557 คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติจึงได้ดำเนินการทบทวนธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติโดยมุ่งเน้นให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางโดยอาศัยกระบวนการและเครื่องมือในการขับเคลื่อนการทบทวนที่หลากหลาย และหนึ่งในกระบวนการและเครื่องมือเหล่านั้นคือการประชาเสวนาหาทางออก สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติได้ร่วมกับสำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้าจัดดำเนินโครงการขับเคลื่อนทบทวนธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติด้วยการประชาเสวนาหาทางออกโดยมีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ คือประการแรก เพื่อจัดกระบวนการประชาเสวนาหาทางออก เพื่อการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการทบทวนธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ ประการที่สอง เพื่อให้ได้ชุดข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนต่อทิศทางในอนาคตของระบบสุขภาพไทย และประการที่สาม เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะต่อการทบทวนธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ

¹² ตัวอย่างกิจกรรม เช่น การจัดกิจกรรมระหว่างคนถ่ายภาพกับชาวประมง การจัดวันรวมใจสานพลัง รักษาถิ่นพะเยา ถวายพระเจ้าอยู่หัว ระหว่างท้องถิ่น ราชการ สถาบันศาสนา สถาบันการศึกษา ภาคประชาสังคม สื่อมวลชน และเครือข่ายภาคประชาชน (สหทัย วิชา และชัยวัฒน์ จันธิมา, 2556: 105)

¹³ สรุปและเรียบเรียงโดยผู้เขียนจาก สถาบันพระปกเกล้า (2558)

การจัดกระบวนการประชาเสวนาหาทางออกเพื่อการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการทบทวนธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ ประกอบด้วยขั้นตอนการดำเนินการที่สำคัญ ได้แก่

1. การเตรียมการ

การเตรียมการสำหรับการจัดเวทีประชาเสวนาหาทางออกแบ่งการดำเนินการเป็น 2 กิจกรรมหลัก **กิจกรรมแรก**คือการจัดเตรียมข้อมูลสถานการณ์ด้านระบบสุขภาพและหนังสือสรุปประเด็นเพื่อใช้ประกอบการพูดคุยในเวทีเช่นเดียวกับการสานเสวนาหาทางออกพื้นที่ชุมชนรอบกว๊านพะเยาและการจัดเวทีอภิปรายประเด็นปัญหาตามแนวทางของมูลนิธิเคทีอาร์ แต่การเตรียมข้อมูลในการทบทวนธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติด้วยกระบวนการประชาเสวนาหาทางออกส่วนใหญ่ได้มาจากการศึกษาวิจัยเป็นหลัก โดยคณะทำงานวิชาการของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ได้จัดทำข้อมูลสถานการณ์ด้านระบบสุขภาพซึ่งมีความเชื่อมโยงกับสถานการณ์ด้านต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อระบบสุขภาพ ประกอบด้วย สถานการณ์ทางการเมืองการปกครอง สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สถานการณ์ทางประชากรและสังคม สถานการณ์ทางเกษตรและอาหาร สถานการณ์ทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถานการณ์ด้านเทคโนโลยี และสถานการณ์ด้านระบบสุขภาพ ส่วนหนังสือสรุปประเด็นภาพอนาคตระบบสุขภาพไทยนั้นเป็นการสรุปและสังเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือภาพอนาคตระบบสุขภาพที่จัดทำโดยสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ

ข้อดีของข้อมูลสถานการณ์ด้านระบบสุขภาพและหนังสือสรุปประเด็นภาพอนาคตระบบสุขภาพไทยที่พัฒนาขึ้นจากการศึกษาวิจัยเต็มรูปแบบคือความทันสมัยรอบด้าน และน่าเชื่อถือของข้อมูลประกอบการตัดสินใจ แต่ความท้าทายในการนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ประโยชน์คือการแปลงเนื้อหาที่มีความเป็นวิชาการสูงให้คนทั่วไปเข้าใจได้ คณะทำงานวิชาการของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติจึงได้จัดทำในรูปแบบสื่อแอนิเมชัน (animation) ที่มีภาพเคลื่อนไหวและเสียงบรรยายด้วยภาษาที่เข้าใจง่ายสำหรับใช้นำเสนอข้อมูลทั้งสองส่วนในเวทีประชาเสวนาหาทางออก นับเป็นตัวอย่างที่น่าสนใจของการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาประยุกต์ใช้เพื่อแก้ไขข้อจำกัดของกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ

กิจกรรมที่สองคือการเตรียมเวทีและกลุ่มเป้าหมาย โดยสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติร่วมกับคณะทำงานของสถาบันพระปกเกล้ากำหนดจัดเวทีประชาเสวนาหาทางออกระดับภูมิภาค 4 ครั้ง กระจายไปในทุกภูมิภาค ได้แก่ ครั้งที่ 1 เวทีภาคกลาง จัดที่จังหวัดกาญจนบุรี ระหว่างวันที่ 19-20 มกราคม 2558 ครั้งที่ 2 เวทีภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จัดที่จังหวัดอุบลราชธานี ระหว่างวันที่ 23-24 มกราคม 2558 ครั้งที่ 3 เวทีภาคเหนือ จัดที่จังหวัดนครสวรรค์ ระหว่างวันที่ 26-27 มกราคม 2558 ครั้งที่ 4 เวทีภาคใต้ จัดที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ระหว่างวันที่ 31 มกราคม-1 กุมภาพันธ์ 2558 และเมื่อได้ข้อมูลความคิดเห็นของแต่ละภาคแล้ว จะมีการเชิญผู้แทนจากแต่ละภาคเข้าร่วมในเวทีประชาเสวนาหาทางออกระดับประเทศซึ่งจัดขึ้นที่กรุงเทพมหานคร ระหว่างวันที่ 16-17 กุมภาพันธ์ 2558

การดำเนินการที่แตกต่างไปจากการสานเสวนาหาทางออกพื้นที่ชุมชนรอบกว๊านพะเยาที่ชัดเจนประการหนึ่ง คือ การคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายเข้าสู่กระบวนการเนื่องจากการทบทวนธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติด้วยกระบวนการประชาเสวนาหาทางออกเป็นการนำการจัดเวทีอภิปรายประเด็นปัญหาไปใช้กับประเด็นสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับคนทั้งประเทศ กลุ่มเป้าหมายของกระบวนการประชาเสวนาหาทางออกในเวทีระดับภูมิภาคที่จัดขึ้นจึงประกอบด้วยประชาชนทั่วไปที่ได้จากการสุ่มตัวอย่างอย่างเป็นระบบตามหลักความน่าจะเป็นทางสถิติ จำนวน 85 คน เพื่อให้ได้ผู้เข้าร่วมที่มีการกระจายในเรื่องเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และกระจายตามสัดส่วนประชากรของแต่ละจังหวัดในภาคนั้นๆ และประชาชนกลุ่มเฉพาะอีก 15 คน มาจากการเลือกแบบเจาะจง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนซึ่งอาจเป็นคนกลุ่มเล็กๆ ในสังคมแต่มีความสำคัญต่อการสะท้อนข้อคิดความเห็น ได้แก่ กลุ่มผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่า/คนไร้รัฐ และผู้นำศาสนา/ผู้นำจิตวิญญาณ ซึ่งจะทำให้ความคิดเห็นที่ได้จากกระบวนการมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ก่อนการจัดเวทีประชาเสวนาหาทางออกมีการเตรียมผู้ไปเชิญคนมาเข้าร่วมเวทีและฝึกอบรมทีมงานผู้ทำหน้าที่เป็นผู้เอื้อกระบวนการ สถาบันพระปกเกล้าโดยสำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง ได้ร่วมกับเครือข่ายศูนย์พัฒนาการเมืองภาคพลเมือง ซึ่งเป็นเครือข่ายของสถาบันพระปกเกล้าที่มีประสบการณ์ในการเชิญคนมาเข้าร่วมเวทีและทำหน้าที่เป็นผู้เอื้อกระบวนการมาอย่างต่อเนื่อง ทีมงานจากส่วนกลางของสถาบันพระปกเกล้าและผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ได้มี

การลงพื้นที่ทั้ง 4 ภาค เพื่อทำความเข้าใจร่วมกับทีมงานในพื้นที่ถึงวัตถุประสงค์ และวิธีการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ หลังจากนั้น ผู้ประสานงานแต่ละภาคได้ดำเนินการลงพื้นที่เพื่อเชิญกลุ่มตัวอย่างมาเข้าร่วมเวที

2. การจัดการกระบวนการปรึกษาเสวนาหาทางออก

การจัดการกระบวนการปรึกษาเสวนาหาทางออกเพื่อทบทวนธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติดำเนินการโดยการจัดเวที 2 ระดับ ดังนี้

2.1 เวทีปรึกษาเสวนาหาทางออกระดับภูมิภาค

รูปแบบของการปรึกษาเสวนาหาทางออกในเวทีระดับภูมิภาคแต่ละครั้งใช้เวลา 1 วันครึ่ง ด้วยรูปแบบของกระบวนการปรึกษาหารือ พูดคุยกันอย่างสร้างสรรค์ โดยเปิดโอกาสให้ทุกคนได้แสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ด้วยความเสมอภาคและเปิดใจยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น มีขั้นตอนพอสังเขปดังนี้

2.1.1 ช่วงก่อนเข้าสู่กระบวนการ

วันแรกใช้เวลาครึ่งวันในช่วงบ่าย ในการเตรียมความพร้อมให้แก่ผู้เข้าร่วมกระบวนการผ่านกิจกรรมกลุ่มสัมพันธ์และการฝึกปฏิบัติกระบวนการปรึกษาเสวนาหาทางออก เพื่อให้ผู้เข้าร่วมได้เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ในการมาเข้าร่วมกิจกรรม มีความเข้าใจในเบื้องต้นเกี่ยวกับกระบวนการปรึกษาเสวนาหาทางออก และมีความคุ้นเคยกับสถานที่ คณะทำงาน และผู้เข้าร่วมกระบวนการคนอื่นๆ ตลอดจนมีข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับธรรมนูญสุขภาพแห่งชาติ และกระบวนการทบทวนธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ โดยเมื่อผู้ร่วมปรึกษาเสวนาหาทางออกเดินทางมาถึงห้องประชุมจะได้รับแจกหนังสือสรุปประเด็น ซึ่งอธิบายเกี่ยวกับกระบวนการปรึกษาเสวนาหาทางออก สรุปข้อมูลพื้นฐาน (background information) และประเด็นปัญหาในหัวข้อที่จะสานเสวนากัน นอกจากนี้ ผู้เข้าร่วมกระบวนการได้ถูกขอให้ช่วยตอบแบบสอบถามก่อนเข้าสู่กระบวนการที่คณะทำงานได้พัฒนาขึ้นจากข้อมูลเชิงสถานการณ์และทางเลือกต่างๆ เพื่อตรวจวัดความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมกระบวนการว่ามีความคาดหวังอย่างไรต่อกระบวนการและผลที่เกิดขึ้นจากการจัดเวที และเพื่อทราบว่าการปรึกษาเสวนาหาทางออกได้ช่วยเปลี่ยนทัศนคติหรือความเข้าใจของกลุ่มเป้าหมายหรือไม่ อย่างไร โดยการนำผลที่ได้ไปวิเคราะห์เปรียบเทียบกับผลที่ได้จากการตอบแบบสอบถามหลังการเข้าร่วมกระบวนการซึ่งจะได้นำเสนอต่อไป

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าการใช้แบบสอบถามก่อนและหลังการเข้าร่วมเวทีในการรวบรวมความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมเวทีและวัดประสิทธิภาพของกระบวนการดังกล่าวเป็นขั้นตอนที่การสานเสวนาทางออกพื้นที่ชุมชนรอบกว๊านพะเยามีได้นำมาใช้ เนื่องจากผู้เข้าร่วมเวทีมีจำนวนไม่มาก ทำให้การใช้ประโยชน์จากการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณทำได้จำกัด แต่การนำแบบสอบถามมาใช้ในกรณีการจัดกระบวนการประชาสัมพันธ์เสวนาทางออกเพื่อทบทวนธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาตินั้นว่ามีความเหมาะสมกับจำนวนกลุ่มตัวอย่างซึ่งมีจำนวนประมาณ 500 คน การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามยังสามารถช่วยเติมเต็มคำตอบที่ได้จากการแสดงความคิดเห็นผ่านเวทีได้อีกทางหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของการใช้แบบสอบถามก่อนและหลังการเข้าร่วมเวทีซึ่งจัดดำเนินการในระยะเวลาสั้นๆ เพียง 1 วันครั้ง อาจไม่สามารถคาดหวังการเปลี่ยนแปลงในเรื่องทัศนคติและความคาดหวังของผู้เข้าร่วมกระบวนการได้มากนัก

2.1.2 ช่วงกระบวนการ

ในวันที่สองใช้เวลาเต็มวัน เริ่มจากในช่วงเช้า เป็นการทบทวนเกี่ยวกับกระบวนการประชาสัมพันธ์เสวนาทางออกและนำเสนอข้อมูลภาพอนาคตระบบสุขภาพ 3 ภาพให้ผู้เข้าร่วมกระบวนการพิจารณา ประกอบด้วย ภาพที่ 1 “ราษฎร์-รัฐร่วมคิด ร่วมสร้างสรรค์ ร่วมผลักดันระบบสุขภาพ” คือ รูปแบบการสร้างเสริมสุขภาพที่ควรออกแบบให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมชุมชน ภายใต้การจัดการของชุมชนหรือท้องถิ่นเอง ชุมชนท้องถิ่นควรมีบทบาทในการกำหนดและจัดการนโยบายสุขภาพร่วมกับภาครัฐ และชุมชนท้องถิ่นมีการคุ้มครองผู้บริโภคด้วยรูปแบบและกลไกที่ชุมชนหรือท้องถิ่นกำหนด ภาพที่ 2 “ระบบสุขภาพของใคร (ของมัน) ดังฝันที่ไกลเกินเอื้อม” คือรูปแบบที่รัฐควรปล่อยให้ภาคเอกชนจัดการบริการสุขภาพโดยไม่ต้องมีการควบคุม และควรเน้นเทคโนโลยีในการรักษารายบุคคลมากกว่าการป้องกันและควบคุมโรคนั้น และภาพที่ 3 “ในเงามืดที่ทาทาบ ระบบสุขภาพยังยืนหยัด” คือ รูปแบบที่รัฐเป็นผู้จัดบริการสร้างเสริมสุขภาพอย่างกว้างขวางให้แก่ประชาชน โดยถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคน และรัฐทำหน้าที่กำกับดูแลบริการสาธารณสุขอย่างเข้มงวด เพราะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องจัดให้แก่ประชาชนทุกคนอย่างถ้วนหน้าเสมอกัน

จากนั้นเป็นการเข้ากลุ่มย่อยเพื่อระดมความคิดเห็นภายใต้โจทย์ “ท่านอยากเห็นภาพอนาคตประเทศไทยด้านสุขภาพที่พึงปรารถนาเป็นแบบใด” และ “ทำไมท่านจึง

อยากเห็นเช่นนั้น” เมื่อได้ภาพในแต่ละกลุ่มแล้วจะมานำเสนอและหาฉันทมติร่วมกันในกลุ่มใหญ่ ในช่วงบ่ายเป็นการประชาสัมพันธ์หาทางออกในกลุ่มย่อยครั้งที่ 2 โดยให้ผู้ร่วมแต่ละกลุ่ม ช่วยกันคิดว่าภาพอนาคตด้านสุขภาพที่พึงปรารถนาพร้อมกันนั้นจะต้องดำเนินการอย่างไรและใครเป็นผู้รับผิดชอบ เมื่อได้ฉันทมติจากกลุ่มย่อยแล้วให้แต่ละกลุ่มนำข้อเสนอ้นั้นกลับมาเสนอในกลุ่มใหญ่เพื่อหาฉันทมติแนวทางเพื่อบรรลุความปรารถนาอนาคตด้านระบบสุขภาพของประเทศไทยร่วมกัน

2.1.3 ช่วงหลังกระบวนการปรึกษาหารือ เป็นขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมเวทีได้สะท้อนความรู้สึกและความคาดหวังต่อผลที่ได้จากกระบวนการ รวมถึงการตอบแบบสอบถามหลังการเข้าร่วมเวทีเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับคณะทำงานนำไปวิเคราะห์ผลการเรียนรู้ของผู้เข้าร่วมกระบวนการประชาสัมพันธ์หาทางออก ซึ่งทำให้คณะทำงานได้ทราบถึงทัศนคติและความเข้าใจเกี่ยวกับระบบสุขภาพของผู้เข้าร่วมกระบวนการ กล่าวคือ ก่อนเข้าสู่กระบวนการประชาสัมพันธ์หาทางออก ผู้เข้าร่วมกระบวนการโดยภาพรวมเห็นว่าแนวทางที่ดีที่สุดในเรื่องระบบสุขภาพของประเทศไทยคือการให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดระบบสุขภาพ และเมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการแล้ว ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่ยังคงเห็นด้วยกับแนวทางนี้มากที่สุด โดยมีคะแนนเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับความเห็นในช่วงก่อนเข้าร่วมกระบวนการ ในขณะที่ความเห็นที่สนับสนุนว่าระบบสุขภาพเป็นหน้าที่ของภาครัฐนั้นมีค่าเฉลี่ยอยู่ในลำดับที่สองจากการวัดทัศนคติของผู้เข้าร่วมทั้งก่อนและหลังการประชาสัมพันธ์หาทางออก แต่คะแนนเฉลี่ยของความเห็นที่สนับสนุนแนวทางนี้มีค่าลดลง แสดงให้เห็นว่าการเข้าร่วมกระบวนการประชาสัมพันธ์หาทางออกมีส่วนทำให้ประชาชนผู้เข้าร่วมกระบวนการตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการจัดระบบสุขภาพของชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น และสนับสนุนแนวทางที่พึงพาการจัดระบบสุขภาพโดยรัฐน้อยลง

นอกจากนี้ คณะทำงานของสถาบันพระปกเกล้าได้ทำการประมวลสรุปภาพอนาคตด้านระบบสุขภาพที่เกิดจากฉันทมติของเวทีแต่ละภาค เพื่อใช้เป็นข้อมูลหลักสำหรับการประชาสัมพันธ์หาทางออกเพื่อจัดทำฉันทมติระดับประเทศดังที่จะได้นำเสนอในหัวข้อถัดไป

2.2 เวทีประชาสัมพันธ์หาทางออกระดับประเทศ

เวทีประชาสัมพันธ์หาทางออกระดับประเทศเป็นการเชิญผู้แทนจากเวทีประชาสัมพันธ์หาทางออกแต่ละภาค ภาคละ 25 คน รวม 100 คน มาปรึกษาหารือและ

ร่วมกันกำหนดภาพอนาคตระบบสุขภาพของประเทศไทย และแนวทางการดำเนินการเพื่อบรรลุตามภาพอนาคตเหล่านั้น โดยใช้เวลา 1 วันครึ่งเช่นเดียวกับเวทีประชาเสวนาหาทางออกระดับภูมิภาค เริ่มจากวันแรกใช้เวลาครึ่งวันในช่วงบ่ายในการทบทวนผลการประชาเสวนาหาทางออกรายภาค ซึ่งคณะทำงานวิชาการได้จัดเตรียมข้อมูลผลการประชาเสวนาหาทางออกแต่ละภาคไว้ใช้ประกอบการพูดคุย เพื่อร่วมกันตอบโจทย์ “อนาคตระบบสุขภาพของประเทศไทยควรเป็นเช่นใดและจะอย่างไรเพื่อไปถึงอนาคตเช่นนั้น” จากนั้นในวันที่สองใช้เวลาเต็มวันในการนำฉันทามติที่ได้จากการประชาเสวนาหาทางออกในวันแรกมาร่วมกันคิดพิจารณาเพื่อหาแนวทางที่เป็นไปได้ และต้องดำเนินการในรายละเอียด เพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอต่อคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติสำหรับนำไปใช้ในการทบทวนธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ

ข้อเสนอแนะต่อการทบทวนธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติที่รวบรวมได้จากแนวทางการพัฒนาระบบสุขภาพของประเทศไทยที่ประชาชนสะท้อนผ่านกระบวนการประชาเสวนาหาทางออกมีประเด็นสำคัญ เช่น การบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพ โดยสถานพยาบาลรวมถึงโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลควรปลูกฝังเรื่องจิตใต้บริการและมีจริยธรรม จิตบุคลากรให้มีความเหมาะสมกับงาน อำนวยความสะดวกให้กับประชาชน มีความแม่นยำในการรักษา มีการค้นหาโรงพยาบาลต้นแบบ และใช้เป็นตัวแบบที่ดีในการให้บริการ การสร้างเสริมสุขภาพโดยประชาชนร่วมกันจัดทำธรรมนูญชุมชนในเรื่องของการใช้สารเคมี ออกกฎหมายการใช้สารเคมีในพื้นที่การเกษตรใช้น้อยลง รมรณรงค์การออกกำลังกาย ปลูกจิตสำนึกด้านการคิดดี คิดบวก พุดดี ทำดี มีการประกวดสุขภาพดี การบริหารการเงินการคลังด้านสุขภาพ โดยรัฐบาลออกกฎหมายช่วยเหลือประชาชนและเพิ่มค่าครองชีพให้มากขึ้น (เช่น เบี้ยผู้สูงอายุ เบี้ยคนพิการ) ส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักการออม และจัดตั้งกองทุนสุขภาพชุมชนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุน เป็นต้น

3. การนำผลจากการจัดกระบวนการไปใช้ประโยชน์

จุดแข็งของการทบทวนธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติด้วยกระบวนการประชาเสวนาหาทางออกซึ่งแตกต่างจากการสานเสวนาหาทางออกพื้นที่ชุมชนรอบกว๊านพะเยา และอาจช่วยให้โอกาสในการนำผลจากการจัดกระบวนการไปใช้ประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมมีมากกว่าคือการริเริ่มผลักดันกระบวนการโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติโดยตรง กล่าวคือ เมื่อเสร็จสิ้น

การประชาสัมพันธ์ทางออกระดับประเทศแล้ว คณะทำงานของสถาบันพระปกเกล้าได้ทำการประมวล วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อเสนอ หรือภาพอนาคตที่เกิดจากฉันทมติร่วมกันในแต่ละโจทย์ รวมถึงภาพหรือประเด็นที่เห็นต่างกัน และปัจจัยที่เกี่ยวข้องจากทุกเวที จัดทำเป็นรายงานสรุปความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมเวทีประชาสัมพันธ์ทางออกต่อทิศทางในอนาคตของระบบสุขภาพ ตลอดจนข้อเสนอแนะและประเด็นสำคัญๆ สำหรับสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาตินำไปใช้ในการทบทวนธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติต่อไป นอกจากนี้ คณะทำงานของสถาบันพระปกเกล้ายังได้มีการนำเสนอผลการประชาสัมพันธ์ทางออกในการประชุมวิชาการในโอกาส 9 ปี สช. เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2558 เพื่อเผยแพร่ผลการศึกษา และรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้สนใจเกี่ยวกับกระบวนการและรูปแบบการจัดเวทีประชาสัมพันธ์ทางออกที่ได้นำมาใช้เป็นส่วนหนึ่งของการทบทวนธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติในครั้งนี้

อย่างไรก็ตาม ความท้าทายเกี่ยวกับการนำผลจากการจัดกระบวนการไปใช้ประโยชน์ยังคงปรากฏอยู่ โดยเฉพาะในเรื่องการสื่อสารทำความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการและผลที่ได้รับต่อผู้กำหนดนโยบาย ผู้เกี่ยวข้องและสาธารณชนในวงกว้าง เพื่อสร้างการยอมรับและการเรียนรู้ร่วมกัน เนื่องจากประเด็นที่นำมาอภิปรายในเวทีประชาสัมพันธ์ทางออกเพื่อทบทวนธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติแม้จะเป็นเรื่องใกล้ตัวกับประชาชน แต่เป็นหัวข้อที่กว้างขวางมากทำให้ข้อเสนอที่ได้จากเวทีมีลักษณะเป็นความต้องการโดยทั่วไปที่ทราบกันอยู่แล้ว และครอบคลุมแทบจะหมดทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบสุขภาพ ผู้กำหนดนโยบายอาจรู้สึกว่าได้อะไรใหม่และอาจมองไม่เห็นประโยชน์ของการจัดกระบวนการประชาสัมพันธ์ทางออกที่แตกต่างไปจากการขับเคลื่อนขบวนการปฏิรูประบบสุขภาพด้วยกลไกสมัชชาสุขภาพแห่งชาติที่มีการดำเนินการมาก่อนหน้านี้กว่าทศวรรษแล้ว¹⁴ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้รับผิดชอบจัดดำเนินการกระบวนการประชาสัมพันธ์ทางออกในการชี้แจงทำความเข้าใจถึงคุณค่าที่แท้จริงของกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะว่ามีได้มีเพียงสาระที่ได้จากการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมกระบวนการเท่านั้น แต่การสร้างการรับรู้

¹⁴ ดู กำเนิดและพัฒนาการของการนำแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมาใช้ในประเทศไทยในรูปแบบสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ใน โกวาตร จิงเสถียรทรัพย์ และคณะ (2558) และบทเรียนจากการขับเคลื่อนขบวนการปฏิรูประบบสุขภาพด้วยกลไกสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ เช่น เพ็ญแข ลากยিং (2555) เพ็ญแข ลากยিং และคณะ (2556) สุวิทย์ ภูิต (2546) เป็นต้น

ความเข้าใจ และความตระหนักในประเด็นปัญหาสาธารณะ (ซึ่งในที่นี้คือเรื่องระบบสุขภาพ) ตลอดจนการสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของและความยินยอมพร้อมใจในการเข้าร่วมร่วมผลักดันนโยบายอันเป็นผลที่เกิดขึ้นจากข้อตกลงของเวทีที่มีคุณค่าไม่น้อยไปกว่ากัน ยิ่งไปกว่านั้น ต้องเน้นย้ำอยู่เสมอว่ากระบวนการประชาเสวนาหาทางออกเป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะเท่านั้น และมีใช้รูปแบบเดียวของการจัดกระบวนการภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ การนำกระบวนการประชาเสวนาหาทางออกมาใช้จึงเป็นการเสริมการขับเคลื่อนขบวนการปฏิรูประบบสุขภาพด้วยกลไกสมัชชาสุขภาพแห่งชาติให้มีช่องทางที่หลากหลายและกว้างขวางมากขึ้นในการรับฟังเสียงของประชาชน และการทำให้เสียงของประชาชนที่สะท้อนออกมานั้นได้รับการรับฟังและนำไปสู่การปฏิบัติอย่างมีความหมายเป็นสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายและผู้จัดกิจกรรมต้องตอบสนองอย่างเป็นรูปธรรมและไม่ชักช้า

บทเรียนและแง่คิดสำหรับการพัฒนานโยบายสาธารณะในประเทศไทย

ประสบการณ์การประยุกต์ใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเพื่อพัฒนานโยบายสาธารณะในประเทศไทยผ่านกรณีศึกษาสองกรณีดังที่ได้นำเสนอมาข้างต้นนับเป็นตัวอย่างของการนำแนวคิด กระบวนการ และวิธีการดำเนินการที่คล้ายคลึงกันหรือที่กรณีศึกษาทั้งสองเรียกว่า “สานเสวนาหาทางออก” หรือ “ประชาเสวนาหาทางออก” ไปปรับใช้กับบริบทและประเด็นปัญหาสาธารณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีเวทีสานเสวนาหาทางออกพื้นที่ชุมชนรอบกว๊านพะเยานั้นเป็นการนำแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปประยุกต์ใช้กับการจัดทำแผนพัฒนาในระดับพื้นที่ซึ่งเป็นบริบทที่เฉพาะ มีผู้ได้รับผลกระทบชัดเจนและเฉพาะกลุ่ม แต่มีประเด็นปัญหาที่หลากหลายเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของคนทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในขณะที่เวทีประชาเสวนาหาทางออกเพื่อทบทวนธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติเป็นกรณีของการพัฒนาข้อเสนอแนะนโยบายที่มีผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง (ทั้งประเทศ) แต่เป็นประเด็นเฉพาะคือเน้นที่ระบบสุขภาพเท่านั้น นอกจากนี้ กรณีศึกษาทั้งสองกรณีที่ยกมามีความแตกต่างกันในแง่วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการจัดกระบวนการ กล่าวคือ กรณีเวทีสานเสวนาหาทางออกพื้นที่ชุมชนรอบกว๊านพะเยานั้นเป็นการนำกระบวนการไปใช้เป็นส่วนหนึ่งของการเสริมพลังให้แก่ประชาชน โดยการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียมาประชุมปรึกษาหารือเพื่อ

วางกรอบนโยบายร่วมกับผู้กำหนดนโยบาย และมุ่งนำผลของการปรึกษาหารือไปสู่การกำหนดเป็นแผนและโครงการพัฒนาโดยตรง ส่วนเวทีประชาเสวนาหาทางออกเพื่อทบทวนธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติเป็นเวทีสาธารณะที่มุ่งนำผลของการปรึกษาหารือไปเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายเป็นหลัก

ในแง่กระบวนการ บทเรียนที่ได้รับจากการจัดเวทีประชาเสวนาหาทางออกทั้งสองกรณี สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของกลุ่มตัวอย่างที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นโดยผ่านการวิเคราะห์ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเชิญเข้าร่วมในกรณีเวทีสานเสวนาหาทางออกพื้นที่ชุมชนรอบกว๊านพะเยาหรือได้จากกระบวนการสุ่มตัวอย่างอย่างเป็นระบบในกรณีเวทีประชาเสวนาหาทางออกเพื่อทบทวนธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ การมีผู้เข้าร่วมกระบวนการที่สามารถเป็นตัวแทนผู้เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาได้อย่างครอบคลุม ช่วยให้ความคิดเห็นที่ได้รับในเวทีเป็นความเห็นจากสภาพความเดือดร้อนหรือผลกระทบที่แท้จริง นอกจากนี้ กลุ่มตัวอย่างที่ครอบคลุมความเป็นตัวแทนของประชากรทั้งในเรื่องเพศ อายุ อาชีพ หรือระดับการศึกษา ยังช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันอย่างรอบด้าน และมีส่วนสำคัญทำให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากกระบวนการมีความน่าเชื่อถือ สามารถสะท้อนทัศนคติและมุมมองของประชาชนที่เกี่ยวข้องในภาพรวมได้

เมื่อพิจารณาถึงผลที่เกิดขึ้นจากการจัดกระบวนการแล้ว กล่าวได้ว่า การจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะทั้งสองกรณีช่วยยืนยันถึงจุดเด่นของการนำหลักการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปประยุกต์ใช้หลายประการ ดังที่เวทีสานเสวนาหาทางออกให้กับการพัฒนากว๊านพะเยาทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรอบกว๊านพะเยาได้เรียนรู้กระบวนการพูดคุยที่เริ่มต้นจากการพูดคุยเพื่อหาจุดสนใจร่วมกัน ซึ่งช่วยทำให้การหาทางออกในประเด็นต่างๆ เป็นไปได้ตลอดรอดฝั่งและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยินดีเข้าร่วมเพราะความคิดเห็นของตนเองได้รับการรับฟัง ผลต่อเนื่องที่ได้รับหลังจากมีประสบการณ์เรียนรู้ครั้งนั้น ทำให้ผู้มีส่วนได้เสียรอบกว๊านสามารถพูดคุยหารือกันได้เอง และปรับใช้กระบวนการที่ได้เรียนรู้ไปหาทางออกที่เฉพาะกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากขึ้น จนในที่สุดได้พัฒนาไปสู่การกำหนดทิศทางพัฒนาตนเองด้วยธรรมนูญกว๊านพะเยาได้ ส่วนกระบวนการประชาเสวนาหาทางออกที่นำไปใช้ในการทบทวนธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาตินั้น เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าหากกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะได้ดำเนินการอย่างครบถ้วนตามหลักการ ขั้นตอนและมีคุณภาพที่เพียงพอ

ก็จะสามารถนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายด้านระบบสุขภาพซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชนทุกเพศ ทุกวัย ทุกกลุ่มอาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ และหากกล่าวถึงสถานการณ์ด้านสุขภาพในอนาคตที่ประเทศไทยกำลังก้าวสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุด้วยแล้ว ประเด็นด้านสุขภาพที่มีความอ่อนไหวและยังมีความคิดเห็นของผู้คนแตกต่างกันอยู่ เช่น การจัดการเกี่ยวกับระบบสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลที่ในปัจจุบันมีการดำเนินการแยกเป็นหลายระบบ ได้แก่ ระบบประกันสังคม ระบบสวัสดิการของข้าราชการ และระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาทรักษาทุกโรค) หากรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจมุ่งเน้นให้ทุกภาคส่วน โดยเฉพาะประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการได้รับทราบข้อมูลเพื่อใช้ในการตัดสินใจร่วมกัน กำหนดนโยบายด้านการจัดการระบบสุขภาพที่จะขยายผลไปดำเนินการต่อไปแล้ว การนำกระบวนการประชาเสวนาทางออกไปใช้ก็อาจจะช่วยให้ได้มาซึ่งแนวทางที่เป็นฉันทมติของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในสังคมจนเกิดเป็นข้อสรุปที่ยอมรับร่วมกันได้ในที่สุด

อย่างไรก็ตาม จากประสบการณ์การนำกระบวนการประชาเสวนาทางออกไปใช้ในการศึกษาทั้งสองได้แสดงให้เห็นถึงประเด็นท้าทายสำหรับการนำแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปสู่การปฏิบัติหลายประการ ได้แก่ ประการแรก ขนาดที่เหมาะสมของผู้เข้าร่วมกระบวนการ กล่าวคือ ในบางกรณีที่ขนาดของตัวแทนผู้เข้าร่วมกระบวนการจำนวนมาก แต่เวลาในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นมีจำกัด อาจทำให้กลุ่มไม่อาจตัดสินใจได้เองโดยไม่มีวิธีการอื่นๆ มาช่วยในการตัดสินใจ เช่น การออกเสียง หรือที่ในเวทีสานเสวนาทางออกพื้นที่ชุมชนรอบกว๊านพะเยาเลี้ยงไปใช้คำว่า การออกความเห็นโดยใช้จุดประชาธิปไตย (democracy dot) นั้น อาจเป็นการอาศัยหลักการเสียงข้างมากมากกว่าหลักความเห็นพ้องต้องกันตามอุดมคติของการจัดกระบวนการปรึกษาหารือ เป็นต้น ในขณะที่ขนาดของผู้เข้าร่วมที่น้อยเกินไปดังเช่นกรณีเวทีประชาเสวนาทางออกเพื่อทบทวนธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ ก็อาจทำให้กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะถูกตั้งคำถามได้ด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะคำถามต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการว่ามีความชอบธรรมเพียงพอหรือไม่ที่ผู้กำหนดนโยบายจะนำไปปฏิบัติตาม เนื่องจากจำนวนผู้ที่เข้ามาร่วมในกระบวนการร่วมไตร่ตรองนั้นมีน้อยกว่าจำนวนผู้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และอาจถูกตั้งคำถามด้วยว่าตัวแทนผู้เข้าร่วมกระบวนการที่มาจากการสุ่มตัวอย่างนั้นเป็นตัวแทนที่ชอบธรรมของใคร การกำหนดขนาดของผู้เข้าร่วมกระบวนการที่ไม่เหมาะสมจึงอาจทำให้หลักการ

ที่เชื่อว่าผลลัพธ์จากการจัดกระบวนการตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นการตัดสินใจสาธารณะที่เป็นข้อผูกมัดให้เกิดการปฏิบัติตาม หรืออย่างน้อยที่สุดคือมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของตัวแทนผู้ใช้อำนาจอธิปไตยจะไม่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ

ประเด็นท้าทายประการต่อมาของการนำหลักการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมาประยุกต์ใช้คือความคุ้มค่า กล่าวคือ สถานการณ์ปัจจุบันที่กลไกภาครัฐมีขนาดใหญ่และมีโครงสร้างที่ซับซ้อน รูปแบบการปกครองที่ใช้อยู่จึงมีขอบเขตการทำงานที่กว้างขวางเกินกว่าจะมาสับสนุนกระบวนการที่อาศัยการสนทนาพูดคุยที่ผู้คนมากมายหลายตาต้องมาประชุมร่วมกันได้ในทุกๆ ประเด็นปัญหา การจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะอาจถูกวิจารณ์ว่าเป็นรูปแบบการทำงานที่มีค่าใช้จ่ายสูง ต้องใช้เวลาและมีความยุ่งยากในการที่จะทำให้ทุกคนเข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการภาครัฐ ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐเองก็ยังมีภาระหน้าที่ที่ต้องทำในกระบวนการดังกล่าวด้วยการจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะอย่างกรณีเวทีสานเสวนาหาทางออกพื้นที่ชุมชนรอบกว๊านพะเยาที่ใช้เวลานานในการศึกษาหาข้อมูลและต้องการการจัดกิจกรรมที่มีความต่อเนื่องกว่าจะได้ผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม หรือในกรณีเวทีประชาเสวนาหาทางออกเพื่อทบทวนธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติที่ใช้งบประมาณค่อนข้างสูง ในขณะที่ความคิดเห็นที่ได้ในทัศนะของผู้เชี่ยวชาญบางกลุ่มอาจมองว่ามีใช้เรื่องแปลกใหม่จึงอาจถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นภาระที่เพิ่มขึ้นมากกว่าเป็นการแบ่งเบาภาระของผู้กำหนดนโยบาย

จากบทเรียนที่ได้สรุปมาข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงแง่คิดสำหรับการพัฒนา นโยบายสาธารณะในประเทศไทยโดยการประยุกต์ใช้กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะไม่ว่าจะในรูปแบบใดหรือในประเด็นใดก็ตามหลายประการ กล่าวคือ ประการแรก การคัดเลือกตัวแทนประชาชนเข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะเพื่อให้เกิดการยอมรับ จำเป็นต้องดำเนินการผ่านกลุ่ม องค์กร และเครือข่ายที่หลากหลายตามแต่ระดับของปัญหาที่ดำเนินการอยู่ เพื่อให้บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกมีความเป็นตัวแทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และทำให้กระบวนการปรึกษาหารือที่จัดขึ้นเป็นที่รวมของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหานั้นๆ อย่างแท้จริง

ประการที่สอง การจัดกระบวนการปรึกษาหารือต้องอาศัยรูปแบบและวิธีการ การสร้างการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมและหลากหลาย ตั้งแต่การจัดเตรียมข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจอย่างเป็นระบบและสามารถนำเสนอให้ผู้เข้าร่วมกระบวนการเกิด

ความเข้าใจได้ง่าย การระดมความคิดเห็นในกลุ่มขนาดเล็กเพื่อความเข้มข้นและลึกซึ้งในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้เข้าร่วมกระบวนการ การสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อหาฉันทามติในกลุ่มใหญ่ ไปจนถึงการมีกระบวนการที่มีประสิทธิภาพในการนำผลของกระบวนการปรึกษาหารือไปสู่การปฏิบัติ นอกจากนี้ ตลอดระยะเวลาของการจัดกระบวนการ กิจกรรมต่างๆ จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เปิดกว้างและเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมสามารถเปรียบเทียบความรู้ ประสบการณ์ และค่านิยมของตัวเองกับประชาชนคนอื่น ๆ ตลอดจนสามารถชี้แจงข้อดีและข้อเสียของทางเลือกเชิงนโยบายที่มีข้อมูลสนับสนุนอย่างรอบด้าน เป็นกลาง และเพียงพอแก่การตัดสินใจ

ประการสุดท้าย ผลที่ได้จากกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะต้องนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่มีนัยยะสำคัญและมีผลกระทบในวงกว้าง โดยอาจเกิดขึ้นได้หลายวิธี เช่น การผลักดันผลที่ได้จากเวทีเข้าสู่กระบวนการนโยบายสาธารณะและการวางแผนพัฒนาต่างๆ ที่มีการดำเนินการอยู่แล้วโดยรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐ การกระตุ้นให้เกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การสร้างคณะทำงานขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งเกี่ยวกับสิ่งที่ได้ตัดสินใจร่วมกันจากเวที ซึ่งจะเป็นช่องทางเชื่อมโยงประชาชนผู้มีจิตอาสาให้เข้ามาทำงานร่วมกันได้ทันทีโดยไม่ต้องรอการตอบสนองจากผู้กำหนดนโยบายภาครัฐ และเป็นการสร้างแรงบันดาลใจให้เกิดกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมขึ้นอีกในอนาคต

ความสนใจในการนำกระบวนการภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมาใช้ในการกระบวนการนโยบายสาธารณะของประเทศไทยนับวันจะมีเพิ่มมากยิ่งขึ้นเนื่องจากกระแสความไม่พอใจต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนแบบเดิมๆ และความตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมแบบใหม่ที่สอดคล้องกับสถานการณ์ทางสังคมและการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม การจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะของประเทศไทยในอดีตมักถูกวิพากษ์วิจารณ์เช่นเดียวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนรูปแบบอื่นๆ ในแง่ที่การจัดกระบวนการเหล่านั้นมักให้ความสำคัญกับ “รูปแบบ” มากเกินไป¹⁵ จนทำให้หลักการสำคัญของแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เช่น หลักในเรื่องความเป็นตัวแทน การให้ข้อมูลและระยะเวลาที่เพียงพอ การใช้เหตุผล ความสมดุลของการมีส่วนร่วม

¹⁵ เกี่ยวกับข้อวิจารณ์ต่อการจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะของประเทศไทยในอดีต ดู โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์ และคณะ (2558) สถิร ธนานิธิโชติ (2552) สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล (2552) สุวจิ กู๊ด (2546)

และการก่อผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะถูกมองข้ามไปในหลายโอกาสหลายกรณี ดังนั้น หากกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะที่จะมีขึ้นต่อไปในอนาคตได้ดำเนินการตามข้อสังเกตทั้งสามประการที่บทความนี้ฝากทิ้งท้ายไว้อย่างเคร่งครัดแล้ว “คุณภาพ” ของการปรึกษาหารือซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้จัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะควรให้น้ำหนักมากกว่าเรื่องใดๆ ย่อมมีความเป็นไปได้ และทำให้รูปธรรมของการเมืองที่เป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง



รายการอ้างอิง

- “ก๊วนพะเยาเมื่อเก่ากาล.” พะเยารัฐ, 9 กันยายน 2553. สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2558 จาก <http://phayaoforum.com/phayaorath/?p=1166>.
- โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์ และคณะ. (2558). *ปฏิรูปสุขภาพ ปฏิรูปประชาธิปไตย: นโยบายสาธารณะ การมีส่วนร่วมกับประชาธิปไตยแบบร่วมไตร่ตรอง*. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยสังคมและสุขภาพ (สวสส.).
- คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. (2545). *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2547). *การประเมินผลการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในบริบทของการกระจายอำนาจและการจัดทำกรณีศึกษาจากประสบการณ์ที่ได้รับกรณีศึกษา: เครือข่ายป่าชุมชนลุ่มแม่น้ำปิงตอนบน องค์การชุมชนประมงพื้นบ้านปัตตานี สภาพัฒนาหมู่บ้านหนองโก*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้าและสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2549). “การมีส่วนร่วมของประชาชน 2489-2549.” ใน *การเมืองการปกครองไทยในรอบ 60 ปี แห่งการครองสิริราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว*, นรนิติ เศรษฐบุตร (บรรณาธิการ). นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2552). *พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีต จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- ถวิลวดี บุรีกุล, พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, และสตีเฟน ธนานิธิโชติ. (2555). *เพิ่มพลังพลเมืองเพื่อขับเคลื่อนประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

- บุญอริ ยีหมะ. (2551). การบริหารจัดการท้องถิ่นด้วยแนวคิดประชาธิปไตยแบบ
ปรีชาหาริอ. วารสารพัฒนาท้องถิ่น 3 (2): 11-24.
- พัชรีย์ สิริโรต. (2557). พลวัตนโยบายสาธารณะ: จากรัฐ เอกชน สู่ประชาชน. กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- เพ็ญแข ลากยั้ง. (2555). การประเมินกระบวนการนำมติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติไปสู่
การปฏิบัติ: ความก้าวหน้าและเกณฑ์การคัดเลือกมติเพื่อการประเมินเชิง
นโยบาย. นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- เพ็ญแข ลากยั้ง, เสกสรรค์ พวกอินแสง และกันยา บุญธรรม. (2556). การประเมิน
กระบวนการนำมติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติระยะที่ 2 :
กรณีศึกษา 6 มติ. นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- วันชัย วัฒนศัพท์. (2552). การสานเสวนาทางออกในประเด็นสาธารณะ. สืบค้นเมื่อ
18 สิงหาคม 2558 จาก [http://www.publicreport.opm.go.th/uploading/
uploadfilefiles/2009126145231สานเสวนาทางออกประเด็นสาธารณะ.pdf](http://www.publicreport.opm.go.th/uploading/uploadfilefiles/2009126145231สานเสวนาทางออกประเด็นสาธารณะ.pdf)
- วันชัย วัฒนศัพท์ และคณะ. (2554). การกำหนดนโยบายสาธารณะด้านพลังงาน
โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน. ขอนแก่น: วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น
มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- วันชัย วัฒนศัพท์ และคณะ. (2556). คู่มือกำหนดนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม
อย่างแท้จริง: ประชาเสวนาทางออกสู่นโยบายสาธารณะด้านพลังงาน.
ขอนแก่น: โรงพิมพ์คลังนานาวิทยา.
- วันชัย วัฒนศัพท์ และฉวีลลิต บุรีกุล. (2555). คู่มือประชาเสวนาทางออก: ทางออก
ที่เราต้องร่วมกันเลือก. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์. (2555). กระบวนการสมานฉันท์: กรณีสารแคดเมียมปนเปื้อน
ของชาวลุ่มน้ำแม่ตาบ อำเภอสอด จังหวัดตาก. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท
มหาวิทยาลัยरोธโรส ประเทศแคนาดา.
- สตีธร ธนานิธิโชติ. (2552). “บทวิจารณ์หนังสือ: Why Deliberative Democracy?”
วารสารสถาบันพระปกเกล้า 7 (2): 116-120.
- สตีธร ธนานิธิโชติ และวิชชุดา สาธิตพร. (2557). การพัฒนานโยบายสาธารณะโดย
กระบวนการประชาธิปไตยแบบปรีชาหาริอ: แนวคิด รูปแบบ และข้อสังเกต
บางประการ. วารสารการจัดการสมัยใหม่ 12 (2): 1-14.
- สถาบันปวงผญาพยาว. (2556). ธรรมนูญกวันพะเยา: สู่การพัฒนาบนฐานการมีส่วนร่วม.
กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

- สถาบันพระปกเกล้า. (2553). *การวิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่องการประชาสัมพันธ์เพื่อเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. (อัดสำเนา).
- สถาบันพระปกเกล้า. (2558). *รายงานผลการทบทวนธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติด้วยกระบวนการประชาสัมพันธ์ (Public Deliberation)*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. (อัดสำเนา).
- สัททยา วิเศษ และชัยวัฒน์ จันธิมา. (2556). *รายงานการวิจัยเรื่องการสานเสวนาเพื่อออกแบบธรรมนูญกวี้นพะเยาที่พึงปรารถนา*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. (อัดสำเนา).
- สุวิจิ กุศล. (2546). *การขับเคลื่อนขบวนการปฏิรูประบบสุขภาพด้วยกลไกสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2546*. นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- สุรางค์รัตน์ จำเริญพล. (2552). *การเมืองของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในกระบวนการพัฒนา: ศึกษากรณีการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Altman, David. (2011). *Direct Democracy Worldwide*. New York: Cambridge University Press.
- Black, Laura W. (2012). "How People Communicate during Deliberative Events," In Tina Nabatchi, John Gastil, G. Michael Weiksner, and Matt Leighninger (eds), *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*, New York: Oxford University Press.
- Burkhalter, Stephanie, John Gastil, and Todd Kelshaw. (2002). A Conceptual Definition and Theoretical Model of Public Deliberation in Small Face-to-Face Groups. *Communication Theory*, 12 (4): 398-422.
- Carcasson, Martin and Leah Sprain. (2010). Key Aspects of the Deliberative Democracy Movement. *Public Sector Digest* (July 2010), Center for Public Deliberation, Colorado State University.
- Chick, Matt. (2013). Deliberation and Civic Studies. *Good Society Journal* 22 (2): 187-200.
- Cohen, Joshua. (1997). "Deliberation and Democratic Legitimacy." In James Bohman and William Rehg (eds), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MA: The MIT Press, 67-91.

- Dryzek, John S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, John S. and Simon Niemeyer J. (2006). Reconciling Pluralism and Consensus as Political Ideals. *American Journal of Political Science*, 50 (3): 634-649.
- Fagotto, Elena and Archon Fung. (2009). *Sustaining Public Engagement: Embedded Deliberation in Local Communities*. East Hartford, CT: Everyday Democracy.
- Fishkin, James S. (1991). *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Fishkin, James S. (2009). *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. New York: University Press.
- Goodin, Robert. (2012). *Innovative Democracy: Democratic Theory and Practice after the Deliberative Turn*. Oxford: Oxford University Press.
- Gutmann, Amy and Denis Thompson. (2004). *Why Deliberative Democracy?* Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Karpowitz, Christopher F. and Chad Raphael. (2014). *Deliberation, Democracy, and Civic Forums: Improving Equality and Publicity*. New York: Cambridge University Press.
- Robert, Nancy. (2004). Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation. *The American Review of Public Administration*, 34 (4): 315-353.
- Rourke, Brad. (2014). *Developing Materials for Deliberative Forums*. Dayton, Ohio: Kettering Foundation.
- Rucht, Dieter. (2015). "Type and patterns of Intragroup Controversies," In Donatella della Porta and Dieter Rucht (eds), *Meeting Democracy: Power and Deliberation in Global Justice Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sanders, Lynn M. (1997). Against Deliberation. *Political Theory*, 25 (3): 347-375.

- Stivers, Camilla. (1990). The Public Agency as Polis: Active Citizenship in the Administrative State. *Administration & Society*, 22 (1): 86-105.
- Valadez, Jorge. (2001). *Deliberative Democracy, Political Legitimacy, and Self Determination in Multicultural Societies*. Boulder: Westview.
- Wharton, Tony. (2006). *Democracy's Challenge: Reclaiming the Public's Role*. Dayton, Ohio: National Issues Forums Institute.