

บทวิจารณ์หนังสือ : ปฏิรูปสุขภาพ ปฏิรูปประชาธิปไตย นโยบายสาธารณะ การมีส่วนร่วมกับประชาธิปไตย แบบร่วมไตร่ตรอง

อภिरดี ดอนอ่อนเบา¹

Aphiradee Dononbao

ปฏิรูปสุขภาพ
ปฏิรูปประชาธิปไตย :
นโยบายสาธารณะ การมีส่วนร่วม
กับประชาธิปไตยแบบร่วมไตร่ตรอง



¹ อาจารย์ประจำสาขาพัฒนสังคม คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์

ในยุคกระแสการปฏิรูปเรื่องของสุขภาพ หรือ สุขภาวะ ถูกหยิบยกนำมาเป็นประเด็นหนึ่งในการพัฒนาประเทศ เพราะขอบเขตของคำว่า สุขภาพ ไม่ได้มีมิติเพียงด้านร่างกาย คำนิยามสุขภาพในมุมมองใหม่หมายรวมถึง ด้านร่างกาย จิตใจ สังคม และปัญญา หรือเรียกว่า “สุขภาวะองค์รวม” ซึ่งล้วนแต่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของมนุษย์ในการพัฒนาประเทศ ที่ผ่านมามีประเด็นสุขภาพเป็นเพียงการให้ความสำคัญกับมิติด้านการรักษาโรค สะท้อนให้เห็นว่าจำนวนตัวเลขผู้ป่วยยังคงมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น รัฐบาลต้องสูญเสียงบประมาณมหาศาลเพื่อแก้ไขปัญหาด้านสุขภาพ ในขณะที่จำนวนบุคลากรทางการแพทย์ก็ยังคงมีจำนวนไม่เพียงพอต่อผู้ป่วย ประชาชนยังมีแนวคิดว่าเป็นเรื่องของสุขภาพเป็นหน้าที่ของภาครัฐ แพทย์และพยาบาล ภายหลังเมื่อมีการปฏิรูประบบสุขภาพมาเป็นการ “สร้างนำซ่อม” ทำให้เกิดกลไกการขับเคลื่อนนโยบายให้เป็นเรื่องการสร้างเสริมสุขภาพ ภาคประชาชนมีส่วนร่วมเป็นผู้กำหนดแนวทางนโยบายที่จะดูแลสุขภาพได้ด้วยตนเอง

ดังนั้นในหนังสือเรื่อง ปฏิรูปสุขภาพ ปฏิรูปประชาธิปไตย นโยบายสาธารณะ การมีส่วนร่วมกับประชาธิปไตยแบบร่วมไตร่ตรอง ผู้เขียนได้พยายามนำเสนอมุมมองใหม่ของมิติสุขภาพที่เชื่อมโยงไปสู่การเสริมสร้างประชาธิปไตยในภาคพลเมือง เพราะพยายามที่จะสะท้อนให้เห็นว่าเมื่อประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ตนเองได้ จะเป็นการพัฒนาให้เกิดวิถีประชาธิปไตยใหม่ที่มีความสำคัญกับการคิด พิจารณาไตร่ตรองจนเกิดฉันทามติโดยยึดประโยชน์ส่วนกลางเป็นสำคัญ มากกว่าการยึดเสียงข้างมากโดยใช้วิธีการกากบาทเลือกผู้แทนในเวลา 3 นาที เนื้อหาในหนังสือเล่มนี้ประกอบด้วย 5 ส่วนประกอบที่สำคัญ ได้แก่ เรื่องบทนำที่ว่าด้วยพัฒนาการการปฏิรูปสุขภาพ การมีส่วนร่วมและนโยบายสาธารณะ การทบทวนองค์ความรู้นโยบายสาธารณะ พัฒนาการและกระบวนการสมัชชาสุขภาพ กรณีศึกษาสมัชชาสุขภาพประเด็นการเข้าถึงยา แร่ใยหินและศูนย์กลางสุขภาพนานาชาติ บทวิเคราะห์-สังเคราะห์กระบวนการสมัชชาสุขภาพ และทิศทางการอนาคตการปฏิรูปสุขภาพสู่ประชาธิปไตยแบบร่วมไตร่ตรอง ซึ่งในแต่ละบทมีภาพรวมประเด็นสำคัญที่สรุปได้ดังนี้

บทที่ 1 ปฏิรูปสุขภาพการมีส่วนร่วมและนโยบายสาธารณะ

ในบทนี้ผู้เขียนได้กล่าวถึงวิวัฒนาการในการปฏิรูประบบสุขภาพ ตั้งแต่ประเทศไทยได้นำกระบวนการ “สมัชชาสุขภาพ” มาใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพ แบบมีส่วนร่วม ตั้งแต่ปี 2543 ทำให้เกิดกระแสตื่นตัวด้านปฏิรูปสุขภาพ ปัจจุบันสำคัญใน

การทำให้เกิดกระแสดังกล่าวคือร่างรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เกิดกระแสการตื่นตัวและเปลี่ยนผ่านอำนาจที่เดิมส่วนใหญ่อยู่ในมือของรัฐและการเมืองมาสู่ภาคประชาชนมากขึ้น ปรากฏการณ์ดังกล่าวผู้เขียนใช้คำว่า “การอภิบาลในระบอบประชาธิปไตย” ที่ให้ความสำคัญมากกว่าระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนแต่สร้างการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่คิดและกำหนดแนวนโยบายสุขภาพที่พึงประสงค์ด้วยตนเอง ทั้งนี้ผู้เขียนยังได้กล่าวถึงกลไกสำคัญที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าวอย่างเช่น สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (สปรส.) ซึ่งมีบทบาทในการหนุนเสริมกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพโดยใช้กระบวนการสมัชชาสุขภาพและการผลักดันธรรมนูญสุขภาพแห่งชาติอันเป็นกรอบทิศทางการกำหนดสุขภาพที่พึงประสงค์ของคนในประเทศ แม้ในยุคนี้ก็จะเกิดแรงปะทะในทางการเมืองเป็นยุคเปลี่ยนผ่านอำนาจที่ภาครัฐและภาคการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายมาเป็นการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนแต่ก็ทำให้เกิดกระแสการเปลี่ยนแปลง นับเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่สร้างแรงกระเพื่อมให้ภาคประชาชนกระตือรือร้นและเข้ามามีส่วนร่วมต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายของประเทศ

บทที่ 2 ทบทวนองค์ความรู้นโยบายสาธารณะการเมืองของการมีส่วนร่วมกับสมัชชา

ผู้เขียนได้ทบทวนให้เห็นถึงกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมก่อนนำไปสู่การปฏิรูประบบสุขภาพในช่วงปี พ.ศ.2530-2540 ซึ่งสะท้อนการขับเคลื่อนของภาคประชาชนที่ผ่านมามีส่วนใหญ่มากขึ้นเป็นการสะท้อนในแง่มุมมองความเดือดร้อน ความเจ็บปวดการถูกกระทำต่อจากนโยบายรัฐ ซึ่งผู้เขียนได้ยกตัวอย่างกรณีการขับเคลื่อนของสมัชชาคนจนภาคอีสานที่ต่อสู้จากกลุ่มคนที่มีประเด็นปัญหาร่วมกันไม่ว่าจะเป็นปัญหาดินเค็ม การถูกบุกรุกพื้นที่ป่า รวมถึงโครงการที่ด้านการเกษตรอื่นๆ จากนั้นก่อให้เกิดการขยายเครือข่ายไปสู่ภาคอื่นๆ ที่ได้รับผลกระทบเช่นเดียวกัน จนนำไปสู่การจัดตั้งเครือข่าย สมัชชาคนจน ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้สังคมเกิดการตื่นตัวเพราะประเด็นปัญหาของประชาชนถูกทำให้เป็นสาธารณะโดยมีนักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาร่วมขับเคลื่อน แต่การเคลื่อนไหวในยุคสมัยดังกล่าวยังเน้นไปที่การรวมตัวเพื่อประท้วงเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาในประเด็นที่เดือดร้อน และมีกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันระหว่างเครือข่ายภาคประชาชนในระดับพื้นที่และประเด็น อย่างไรก็ตามภายหลังจากที่ได้มีตัวแทนนักวิชาการ

องค์กรพัฒนาเอกชนและตัวแทนภาคประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญในปี 2540 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สร้างการมีส่วนร่วมให้กับภาคประชาชนอย่างหลากหลาย บุคคลสำคัญที่สร้างการขับเคลื่อนนโยบายรูปแบบใหม่ในยุคสมัยนั้นคือ ศ.นพ.ประเวศ วะสี ที่เสนอแนวความคิดเรื่อง “สามเหลี่ยมเข็มนาฬิกา” ซึ่งเป็นการทำงานร่วมกันระหว่าง 3 ภาคส่วน ได้แก่ ภาครัฐ ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม ในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะต่างๆ ภายใต้กระบวนการแลกเปลี่ยนพูดคุยแบบไตร่ตรองโดยมีข้อมูลทางวิชาการ มีกระบวนการได้มาซึ่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ และการร่วมเสนอความคิดเห็นอย่างมีฉันทามติร่วมกัน แนวคิดดังกล่าวถูกนำไปขับเคลื่อนกับกระบวนการปฏิรูปในระบบสุขภาพ โดยการผลักดันให้เกิดพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ ปี 2550 ที่เป็นทิศทางในการกำหนดสุขภาพที่พึงประสงค์และมีส่วนร่วมโดยใช้กระบวนการ “สมัชชา” ซึ่งเป็นพื้นที่สาธารณะเพื่อหาฉันทามติร่วมกันในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพอย่างมีส่วนร่วม

บทที่ 3 สมัชชาสุขภาพ : พัฒนาการและกระบวนการ

การเกิดขึ้นของปรากฏการณ์ปฏิรูประบบสุขภาพ ผู้เขียนได้วิเคราะห์ถึงปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยสรุปว่าเกิดจากข้อจำกัดของวิธีการคิดเรื่องมิติทางสุขภาพ ที่ให้ขอบเขตเพียงเป็นการเจ็บป่วยและความผิดปกติของร่างกาย ทำให้ระบบการดูแลสุขภาพของประเทศไทยเป็นลักษณะ “การซ่อม” มากกว่า “การสร้าง” แท้จริงแล้วมิติทางสุขภาพครอบคลุมทั้งในแง่ของร่างกาย จิตใจ สังคม และปัญญา และข้อจำกัดของนโยบาย เนื่องจากกลไกนโยบายแบบเดิมยังผูกติดอยู่กับกลไกที่เป็นหน่วยงานราชการ ภาคประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการเข้าไปกำหนดนโยบายได้ทั้งที่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันตนเอง ดังนั้นเป้าหมายสำคัญในการปฏิรูประบบสุขภาพในยุคหลังปี 2540 จึงเน้นไปที่การขยายขอบเขตมิติทางสุขภาพและสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมทางนโยบายให้กับภาคประชาชนเป็นสำคัญ ผลพวงต่อเนื่องจากการปฏิรูประบบสุขภาพก่อให้เกิดพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550 มีการปรับเปลี่ยนกลไกจากสำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติเป็น สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการหนุนเสริมกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพผ่านธรรมนูญสุขภาพ รวมถึงการใช้กระบวนการเครื่องมือการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ และสมัชชาสุขภาพ อันเป็นกระบวนการที่ให้ประชาชนและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องมาร่วมแลกเปลี่ยน

องค์ความรู้และเรียนรู้อย่างสมานฉันท์ในการสร้างการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายสุขภาพที่พึงประสงค์ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ประยุกต์จากเวทีการประชุมขององค์การอนามัยโลก เริ่มต้นครั้งแรกในปี 2551 โดยมีกลไกทั้ง 3 ภาคส่วน คือ ภาครัฐ วิชาชีพ/วิชาการ และภาคประชาสังคมเข้าร่วมทั้ง 76 จังหวัด มาร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้และเสนอแนวทางการแก้ไขต่อมติข้อเสนอเชิงนโยบายต่อประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของคนในประเทศ ซึ่งเป็นกระบวนการที่สร้างความสนใจให้กับประชาชนจนมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

บทที่ 4 กรณีศึกษาสมัชชาสุขภาพ ประเด็นการเข้าถึงยา แร่ใยหิน และศูนย์กลางสุขภาพนานาชาติ

ในบทนี้ผู้เขียนได้ยกตัวอย่างบทเรียนการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมอันนำไปสู่การปฏิบัติทั้งในระดับพื้นที่และระดับชาติซึ่งเป็นผลจากการเสนอความเห็นต่อมติในเวทีสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ในหนังสือเล่มนี้ได้ยกตัวอย่างกรณีศึกษาให้เห็นอยู่ 3 ประเด็น ประกอบด้วย 1) นโยบายการเข้าถึงยาและจริยธรรมในการส่งเสริมการขายยา 2) ประเด็นมาตรการทำให้สังคมไทยไร้แร่ใยหิน และ 3) ประเด็นนโยบายการเป็นศูนย์กลางสุขภาพนานาชาติ หากพิจารณาทั้ง 3 ประเด็นที่เป็นกรณีตัวอย่างล้วนส่งผลต่อในแง่เศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อมและสุขภาพ ประเด็นสำคัญที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในบทนี้คือ ความยาก-ง่ายในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพ จะเห็นว่าจากปี พ.ศ. 2551 – 2556 สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติได้มีการขับเคลื่อนมติไปกว่า 59 เรื่อง มีบางประเด็นที่นำไปสู่การขับเคลื่อนได้สำเร็จ แต่บางประเด็นก็อยู่ระหว่างการขับเคลื่อน บทเรียนสำคัญจาก 3 กรณีศึกษาผู้เขียนได้สรุปให้เห็นว่าการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะไม่เพียงแต่เป็นกระบวนการถกแถลงเพื่อหาฉันทามติและจะนำไปสู่การปฏิบัติได้ แท้จริงแล้วในกระบวนการแต่ละขั้นตอนมีความสลับซับซ้อนโดยเฉพาะหากประเด็นดังกล่าวกระทบกับผลประโยชน์ของคนบางกลุ่มที่มีอิทธิพลก็จะทำให้ประเด็นในการขับเคลื่อนเรื่องนั้นๆ ต้องใช้ระยะเวลา ข้อมูลและกระบวนการที่มีความน่าเชื่อถือหลากหลายมากยิ่งขึ้น หากประเด็นใดที่มีกลไกรองรับสนับสนุนก็จะนำไปสู่การขับเคลื่อนได้อย่างต่อเนื่องเป็นระบบ ในบทนี้จึงเป็นตัวอย่างที่น่าสนใจที่จะให้มุมมองกับผู้อ่านในแง่ของการประยุกต์กระบวนการเพื่อนำไปสู่การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะอย่างมีส่วนร่วมให้เกิดผลเป็นรูปธรรมในอนาคต

บทที่ 5 บทวิเคราะห์-สังเคราะห์ สมัชชาสุขภาพ การถกแถลงกับประชาธิปไตย แบบร่วมไตร่ตรอง

การสังเคราะห์บทเรียนการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะจากทั้ง 3 กรณี ไม่ว่าจะเป็นนโยบายการเข้าถึงยาและจริยธรรมในการส่งเสริมการขายยา ประเด็นมาตรการทำให้สังคมไทยไร้รายเหิน และประเด็นนโยบายการเป็นศูนย์กลางสุขภาพนานาชาติ ซึ่งในบทนี้ผู้เขียนได้วิเคราะห์จุดเด่นสำคัญของทั้ง 3 กรณีในการขับเคลื่อนนโยบายภายใต้บริบทของระบบประชาธิปไตยในสังคมไทย ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความสามารถของกระบวนการสมัชชาในการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน จุดเด่นทั้ง 3 กรณีสะท้อนให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ครอบคลุมเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้นโยบายถูกขับเคลื่อนไปได้ต่อเนื่อง การให้ความสำคัญของตัวแทนที่จะเข้าไปร่วมคิด ร่วมถกแถลงร่วมตัดสินใจ ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่มีความพร้อมมากพอทั้งในแง่ของข้อมูลและประสบการณ์ต่อประเด็นนั้นๆ เนื่องจากกระบวนการสมัชชาสุขภาพให้ความสำคัญกับการถกแถลงบนพื้นฐานของข้อมูลและการตัดสินใจร่วมกันอย่างมีฉันทามติ และการจัดสรรบทบาทหน้าที่ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้อย่างเหมาะสม บทเรียนจากทั้ง 3 กรณีที่ผู้เขียนได้นำเสนอเป็นตัวอย่างเป็นกรณีศึกษาในการหยิบยกเพื่อชี้ให้เห็นวิถีประชาธิปไตยของประเทศไทย ที่ยังคงให้ความสำคัญกับการยึดเสียงข้างมากในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ทั้งนี้ผู้เขียนได้ยกตัวอย่างผลกระทบจากการตัดสินใจแบบใช้เสียงข้างมากในประเทศที่พัฒนาแล้วอย่าง สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ที่ใช้คำว่า “ประชาธิปไตย” เป็นตัวชี้วัดการพัฒนาของประเทศ ท้ายที่สุดการยึดเสียงข้างมากก็นำมาซึ่งผลกระทบทางนโยบายเพราะนักการเมืองที่ทำหน้าที่เข้าไปเป็นตัวแทนก็ต้องตอบสนองบริษัททุนที่ให้การสนับสนุนในช่วงการเลือกตั้ง ในการถกแถลงกับประชาธิปไตยแบบร่วมสมัยผู้เขียนไม่ได้ชี้ชัดว่ากระบวนการสมัชชาสุขภาพเหมาะสมหรือไม่กับการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย เนื่องจากการใช้กระบวนการสมัชชาสุขภาพเพิ่งจะดำเนินมาได้เพียง 8 ปี อย่างน้อยกระบวนการดังกล่าวสร้างให้เกิดวัฒนธรรมประชาธิปไตยรูปแบบใหม่ที่สำคัญกับการถกแถลงจนเกิดเป็นการตัดสินใจร่วมในขณะเดียวกันก็ถือเป็นความท้าทายที่สังคมไทยต้องร่วมพัฒนาเพื่อนำไปสู่การสร้างความเป็นพลเมืองให้กับประชาชนในประเทศ

บทที่ 6 ทิศทางอนาคต ปฏิรูปสุขภาพสู่ประชาธิปไตยแบบร่วมไตร่ตรอง

จากการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน กรณีศึกษา 3 ประเด็นในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะโดยใช้กระบวนการสมัชชาสุขภาพซึ่งล้วนแต่มีความแตกต่างทั้งในแง่มุมมองความสำเร็จและปัญหาอุปสรรคซึ่งสะท้อนเป็นบทเรียนให้ผู้เขียนได้วิเคราะห์แนวทางในบทดังกล่าวนี้ ข้อเสนอสรุปภาพรวมของแนวทางการพัฒนากระบวนการสมัชชาสุขภาพผู้เขียนได้เสนอแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มด้วยกันคือ 1) การปรับปรุงภาพของกระบวนการ โดยสร้างกระบวนการหรือวิธีการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน การให้ความสำคัญกับการถกแถลงเพื่อหาข้อสรุปแบบฉันทามติ 2) การสร้างความหลากหลายของรูปแบบการมีส่วนร่วมและถกแถลง เช่น กระบวนการลูกขุนพลเมือง การนำเสนอข้อมูลเรื่องเล่า กระบวนการประชาเสวนา เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ที่หลากหลาย 3) การเชื่อมกระบวนการสมัชชาเข้ากับโครงสร้างเชิงสถาบันอื่นๆ หรือกระบวนการที่มีการขับเคลื่อนของกลุ่มคนหรือประเด็นอื่นมาถกแถลงร่วมกัน นอกจากนี้ผู้เขียนยังได้หยิบยกข้อเสนอแนะจากนักคิดทฤษฎีต่างประเทศที่มีประสบการณ์ทางด้านการพัฒนาประชาธิปไตยเพื่อเปรียบเทียบให้เห็นกระบวนการการสร้างประชาธิปไตยแบบถกแถลงว่ามีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาประเทศและปรับปรุงกระบวนการสมัชชาสุขภาพในประเทศไทยได้

บทสรุป

แม้จะเป็นบทเรียนของการกล่าวถึงกระบวนการปฏิรูประบบสุขภาพแต่หากพิจารณาในหนังสือเล่มนี้แล้ว ผู้เขียนพยายามที่สะท้อนให้เห็นวิวัฒนาการของกระบวนการมีส่วนร่วมจนนำมาสู่กระแสการเมืองในปัจจุบัน ประเด็นเรื่องสุขภาพเป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดจุดเปลี่ยนทางการเมืองของภาคประชาชน ในยุคดังกล่าวถือว่ารัฐธรรมนูญปี 2540 เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดกระแสความเป็นพลเมืองและเกิดองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่ประสานงาน ขับเคลื่อนนโยบาย และตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ ผลจากการปฏิรูประบบสุขภาพได้ถูกเปลี่ยนผ่านจากเรื่องการรักษาเป็นการ สร้าง นำ ช่อม บนพื้นฐานแนวความคิดที่ว่าประชาชนคือผู้กำหนดทิศทางนโยบายสุขภาพได้ด้วยตนเอง กลไกสำคัญที่มีบทบาทในการผลักดันนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพคือ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ที่ทำหน้าที่ประสานและเอื้ออำนวยให้มีการเสนอนโยบายสาธารณะตั้งแต่ระดับพื้นที่จนถึงระดับชาติ โดยการยกย่องธรรมนูญสุขภาพซึ่งเป็นกรอบทิศทางระบบ

สุขภาพที่พึงประสงค์จากประชาชนทั่วประเทศ กระบวนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้นำเสนอปัญหาความเดือดร้อนจากผลกระทบของนโยบายรัฐที่มีผลต่อสุขภาพคนในพื้นที่ และกระบวนการสมัชชาสุขภาพที่เป็นพื้นที่ให้คนในสังคมได้ร่วมเสนอนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับคนในประเทศ กระบวนการดังกล่าวจึงถือเป็นนวัตกรรมในการสร้างวิถีความเป็นพลเมืองให้กับคนในสังคมให้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมตรวจสอบ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับคนในประเทศ กระบวนการสมัชชาสุขภาพที่เน้นให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาพื้นที่โดยใช้ข้อมูลเป็นฐานการพิจารณา การถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้ามาร่วมหาแนวทางกำหนดนโยบายและนำไปสู่การปฏิบัติ รวมถึงการประเมินนโยบายเพื่อทบทวน ปรับปรุงกระบวนการขับเคลื่อนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดระยะเวลากว่า 8 ปี ทำให้เกิดประเด็นนโยบายที่ถูกนำไปขับเคลื่อนทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการกว่า 59 ประเด็น ข้อเสนอจากกรณีตัวอย่างสะท้อนให้เห็นว่าประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อคนหมู่มาก เป็นประเด็นใกล้ตัว มีกลไกรองรับและตรงกับแนวนโยบายระดับประเทศจะถูกขับเคลื่อนได้อย่างรวดเร็วกว่าประเด็นที่ต้องหาแนวร่วมกลไกการขับเคลื่อนใหม่ นั้นสะท้อนให้เห็นว่าหากจะสร้างประชาธิปไตยแบบไตร่ตรองได้นั้นต้องทำให้ประชาธิปไตยเป็นเรื่องใกล้ตัวพอที่จะทำให้คนในสังคมให้ความสนใจ หากแต่การขับเคลื่อนนโยบายในต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จได้เนื่องจากประชาชนมีความตระหนักต่อบทบาทหน้าที่ความเป็นพลเมือง ซึ่งในประเทศไทยต้องขยายแนวความคิดประชาธิปไตยแบบไตร่ตรองให้เกิดความแพร่หลายในทุกกลุ่ม ทุกพื้นที่ สร้างวินัยในการเคารพสิทธิของผู้อื่นโดยมองที่ประเด็นส่วนรวมเป็นสำคัญ ดังนั้นการจะพัฒนาให้เกิดวิถีประชาธิปไตยแบบไตร่ตรองขึ้นในประเทศไทย กระบวนการสมัชชาสุขภาพอาจเป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งในการสร้างการมีส่วนร่วม ยังต้องใช้กระบวนการอื่นๆ เข้ามาพัฒนาร่วมด้วยเช่น การพัฒนาศักยภาพ การเปิดพื้นที่ทางการแสดงความคิดเห็นอย่างหลากหลาย การใช้กระบวนการเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้มีบทบาทในการเป็นผู้กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาอันจะเสริมสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยแบบถกแถลงในทุกกลุ่มทุกพื้นที่

บทวิจารณ์

หนังสือเรื่อง ปฏิรูปสุขภาพ ปฏิรูปประชาธิปไตย นโยบายสาธารณะ การมีส่วนร่วมกับประชาธิปไตยแบบร่วมไตร่ตรอง แม้จะเป็นการบอกเล่าผ่านมุมมองผู้เขียนซึ่งเป็นนายแพทย์แต่ก็นับว่า นพ.โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์ เป็นผู้ที่มีประสบการณ์และมีบทบาทสำคัญในกระบวนการปฏิรูประบบสุขภาพมาตั้งแต่เริ่มต้น ซึ่งเป็นจุดเด่นของหนังสือเล่มนี้ที่ทำให้ผู้วิจารณ์ได้ข้อมูลตั้งแต่วิวัฒนาการของการขับเคลื่อนปฏิรูประบบสุขภาพ จนกระทั่งเป็นพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ และเกิดกลไกที่เป็นองค์กรในการประสานเพื่อให้มีการพัฒนากรอบนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพแบบมีส่วนร่วมโดยใช้เครื่องมือสมัชชาสุขภาพ ธรรมนูญสุขภาพ และการประเมินผลกระทบสุขภาพ นอกจากพัฒนาการของการปฏิรูประบบสุขภาพผู้เขียนยังได้ทบทวนกระบวนการนโยบายสาธารณะและสมัชชาสุขภาพเพื่อให้ผู้อ่านทำความเข้าใจเบื้องต้น และการศึกษาจากกรณีตัวอย่างการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ 3 ประเด็นคือ นโยบายการเข้าถึงยา มาตรการทำให้สังคมไทยไร้รายหิน และนโยบายการเป็นศูนย์กลางด้านสุขภาพนานาชาติ ทั้งสามตัวอย่างผู้เขียนได้สะท้อนจุดแข็ง จุดอ่อน ปัจจัยที่ส่งเสริมให้นโยบายมีการขับเคลื่อนได้สำเร็จพร้อมทั้งวิเคราะห์เชื่อมโยงกับวิถีบริบทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนตอนนโยบายในประเทศไทย เรียกได้ว่าผู้เขียนมีการจัดวางลำดับเนื้อหาได้อย่างเหมาะสม อีกประเด็นสำคัญที่ผู้อ่านจะได้รับคือบทเรียนกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนทั้งในและต่างประเทศ ในหนังสือดังกล่าวผู้เขียนค่อนข้างทบทวนวรรณกรรมมีการค้นคว้าข้อมูลในประเด็นที่เกี่ยวข้องได้หลากหลายโดยเฉพาะตัวอย่างของประเทศที่เป็นต้นแบบทางด้านประชาธิปไตยอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ อีกทั้งผู้เขียนได้เสนอแนวทางในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะทั้งในเชิงเนื้อหา กระบวนการ และการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้ามาร่วมในกระบวนการ ถกแถลงเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหา อย่างไรก็ตามจุดอ่อนของหนังสือเล่มนี้ผู้วิจารณ์มีความเห็นว่าเรื่องของนโยบายสาธารณะ กระบวนการสมัชชาสุขภาพ ยังเป็นเรื่องใหม่ที่คนในสังคมไทยยังไม่คุ้นเคย เพราะในหนังสือเล่มนี้กล่าวถึงกระบวนการประชาธิปไตยแบบไตร่ตรอง ถกแถลง ซึ่งในบริบทสังคมไทยที่ผ่านมาประชาธิปไตยคือการให้ความสำคัญกับเสียงส่วนใหญ่ การเสนอนโยบายโดยผ่านตัวแทน นั่นทำให้คนในสังคมมองว่าเรื่องนโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่ภาครัฐต้องดูแล อีกทั้งคำศัพท์ในหนังสือเล่มนี้ยังเป็นคำที่ค่อนข้างใหม่

เช่น ระบบการอภิบาล ประชาธิปไตยแบบไต่ตรอง การมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง ฯลฯ คำเหล่านี้หากมีได้อยู่ในแวดวงการทำงานของภาคประชาสังคมหรือการขับเคลื่อนนโยบาย อาจต้องใช้ระยะเวลาในการทำความเข้าใจ เพราะแม้แต่คำว่า ประชาธิปไตย ก็ได้มีการต่อยอดเป็นคำใหม่ๆ ขึ้นมากมายไม่ว่าจะเป็นประชาธิปไตยแบบถกเถียง ประชาธิปไตยแบบไต่ตรอง ผู้เขียนอาจเพิ่มความหมายโดยการอธิบายเป็นเชิงอรรถเพื่อให้ผู้อ่านได้ทำความเข้าใจให้มากขึ้น ในด้านเนื้อหาผู้วิจารณ์ได้เห็นถึงความพยายามที่ผู้เขียนอธิบายอย่างเป็นลำดับขั้นตอนแต่หากพิจารณาในเนื้อหาแต่ละบทผู้เขียนจะแทรกด้วยตัวอย่างบทเรียนการขับเคลื่อนงานทั้งในและต่างประเทศประกอบระหว่างเนื้อหาซึ่งอาจทำให้ผู้อ่านสับสนเนื่องจากบริบทการพัฒนาโยบายสาธารณะของประเทศไทยกับต่างประเทศยังมีความแตกต่างกันในบางประเด็น เช่น ในต่างประเทศภาคประชาชนอาจมีบทบาทสำคัญในการผลักดันนโยบายเนื่องจากความตระหนักต่อบทบาทหน้าที่พลเมืองทำให้ประชาชนมีความกระตือรือร้นที่จะให้ความสนใจที่จะติดตามนโยบายที่ภาครัฐดำเนินการพัฒนาประเทศ ในขณะที่บริบทประเทศไทยภาคประชาชนยังฝากความหวังไว้ที่นักการเมืองและภาครัฐในการกำหนดนโยบาย ดังนั้นอาจต้องเพิ่มเติมกรณีตัวอย่างที่เป็นบริบทการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในประเทศไทยเป็นรูปธรรมเพื่อให้สามารถนำแนวความคิดไปประยุกต์ใช้ได้ อย่างแพร่หลายมากยิ่งขึ้น

เมื่อพิจารณากรณีตัวอย่างที่ผู้เขียนได้หยิบยกมาเป็นบทเรียนสะท้อนให้เห็นความสำเร็จของการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่ผ่านมา พบว่า นโยบายการเข้าถึง ยา มาตรการทำให้สังคมไทยไร้รายเดือน และนโยบายการเป็นศูนย์กลางด้านสุขภาพนานาชาติ ล้วนเกี่ยวข้องกับประเด็นทางด้านสุขภาพซึ่งปัจจัยสำคัญที่ทำให้การขับเคลื่อนสำเร็จคือการมีแนวนโยบายที่ชัด มีกลไกรองรับ และสอดคล้องกับนโยบายที่ภาครัฐทั้งในและต่างประเทศร่วมดำเนินการ หากแต่สมัชชาสุขภาพเป็นกระบวนการที่เสนอแนวทางนโยบายสาธารณะจากการมีส่วนร่วมจากล่างสู่บน (Bottom up) โดยใช้หลักการมีส่วนร่วมทุกระดับทุกภาคส่วนในหนังสือเล่มนี้อาจยังขาดกรณีศึกษาที่เป็นผลกระทบในมิติอื่นๆ เช่น ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พลังงาน หรือแม้แต่สิทธิของภาคประชาชน ประเด็นเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกับและเป็นเรื่องใกล้ตัวกับภาคประชาชนหากถูกหยิบยกเป็นส่วนหนึ่งในกรณีศึกษาอาจทำให้เห็นมุมมองการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในมิติที่หลากหลายมากกว่าด้านสุขภาพและภาคประชาสังคมในประเทศไทยอีกจำนวนมากที่ขับเคลื่อนในประเด็นดังกล่าวให้ความสนใจที่จะนำกระบวนการไปใช้เพื่อการเปลี่ยนแปลงทางนโยบาย

ได้ นอกจากนี้ในส่วนท้ายของหนังสือได้กล่าวถึงการวิเคราะห์เชื่อมโยงกับทิศทางอนาคตจากการปฏิรูประบบสุขภาพไปสู่ประชาธิปไตยแบบไตร่ตรอง ผู้เขียนได้เสนอแนะแนวทางเป็น 3 ประเด็นใหญ่ๆ คือ การสร้างการมีส่วนร่วมทุกระดับทุกชั้นตอน การใช้กระบวนการและบรรยากาศที่หลากหลายให้เอื้อต่อการแสดงความคิดเห็น และการให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างครอบคลุมทุกระดับ แต่ยังคงขาดมุมมองการวิเคราะห์เพื่อเชื่อมโยงไปสู่เรื่องประชาธิปไตยแบบไตร่ตรองว่าควรพัฒนาไปอย่างไรทั้งในเชิงนโยบายและการศึกษาวิจัย โดยเฉพาะในสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ผู้เขียนควรแทรกเนื้อหาประเด็นสำคัญในเชิงการพัฒนาความเข้มแข็งในภาคประชาชนดังที่สะท้อนจากกรณีตัวอย่างการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในต่างประเทศเพื่อสร้างความตระหนักต่อบทบาทหน้าที่พลเมืองในการพัฒนานโยบายสาธารณะต่างๆ ของประเทศ

บทเรียนจากหนังสือเล่มนี้ แม้เป็นตัวอย่างจากการปฏิรูประบบสุขภาพในมิติทางด้านการพัฒนาสังคมที่ผู้วิจารณ์มีความเกี่ยวข้องอยู่นั้น บทเรียนในหนังสือสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในเชิงการพัฒนาด้านการสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาชนในการพัฒนานโยบายสาธารณะในระดับพื้นที่ การให้ความสำคัญกับข้อมูลและกระบวนการมีส่วนร่วมแบบถกเถียงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อกระบวนการพัฒนาชุมชน/สังคม ปัญหาของแต่ละชุมชน/สังคมนย่อมแตกต่างกันไปตามบริบทและสถานการณ์ การใช้กระบวนการนโยบายสาธารณะจะทำให้ชุมชนตระหนักต่อปัญหาและนำไปสู่การร่วมหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับพื้นที่ โดยใช้ภูมิปัญญา ทุนทางสังคม ในการจัดการปัญหาได้ด้วยตนเองและยั่งยืนได้

เอกสารอ้างอิง

- เครือข่ายร่วมสร้างชุมชนท้องถิ่นน่าอยู่. (2556). 7+1 นโยบายสาธารณะร่วมสร้างประเทศไทยให้น่าอยู่ 88 ข้อเสนอ (ปฏิบัติการ). กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์ และคณะ. (2541). นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- อำพล จินดาวัฒนะ. (2552). การสร้างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพแบบมีส่วนร่วม. พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ.