

องค์กรตระกูล ๓. และภารกิจทางประวัติศาสตร์

กระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม

P⁴

(Participatory Public Policy Process)

สช. กับกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม

= P⁴ (Participatory Public Policy Process)

= กุญแจไขสู่ประเทศไทยที่เจริญพร้อมทุกด้าน

๑.

“ความสำเร็จของการรณรงค์ไม่สูบบุหรี่ เป็นเรื่องดีน้อยเรื่องที่เกิดขึ้นในประเทศไทย” เป็นคำพูดของ ดร.เสนาะ อุนากุล

ดร.เสนาะ อุนากุล ขณะดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้พูดขึ้นว่า ประเทศไทยมีความสำเร็จในเรื่องดี ๆ น้อยมาก การรณรงค์ไม่สูบบุหรี่เป็นความสำเร็จขึ้นหนึ่งในจำนวนน้อยชิ้นที่ว่านั้น ถ้าเรามาย้อนดูว่าการสูบบุหรี่เป็นปัจจัยเสี่ยงทางสุขภาพสูงสุด การที่สังคมไทยยุติการสูบบุหรี่ได้จึงมีผลกระทบใหญ่มากที่คนไทยทั้งประเทศไม่ต้องสูดดมควันบุหรี่ เป็นมะเร็งปอด และมะเร็งอื่น ๆ ควรมาดูอย่างสั้น ๆ ว่าการรณรงค์ไม่สูบบุหรี่ทำอะไรจึงเกิดผลสำเร็จ

เริ่มแรก อาจารย์นายแพทย์อรรถสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้เชิญผมไปพูดในสโมสรไลออนส์ที่ท่านเป็นสมาชิกอยู่ หลังจากพูดสโมสรแห่งนั้นได้มอบเงินให้ ๕๐,๐๐๐ บาท เพื่อให้ไปใช้ในการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ ผมพยายามติดต่อเพื่อนหมอสองคนที่ทำงานในกระทรวงสาธารณสุข เพื่อมอบเงิน ๕๐,๐๐๐ บาท ที่ได้รับมานั้นไปใช้ในการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ แต่ปรากฏว่าลำบากมากที่จะให้เงินจำนวนดังกล่าวไปใช้ในกระทรวงสาธารณสุข จึงตัดสินใจเริ่มลงมือทำเองในมูลนิธิหมอชาวบ้าน

ที่มูลนิธิหมอชาวบ้าน มีพนักงานผู้น้อยคนหนึ่งชื่อ บังอร ฤทธิภักดี อาสาขอทำงานเรื่องนี้ เราก็ไม่ได้คิดว่าเธอจะทำได้สำเร็จเพราะเป็นงานที่ยากลำบาก แต่ผลไม่เป็นดังที่คาดบังอรทำงานเก่งมากจนกลายเป็นผู้เชี่ยวชาญในการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่

ขณะเดียวกัน อาจารย์อรรถสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งเป็นคณบดีคณะแพทยศาสตร์โรงพยาบาลรามาธิบดีขณะนั้น ได้จัดประชุมเรื่องนี้ขึ้นครั้งหนึ่งในภาควิชาเวชศาสตร์ชุมชน และชี้แนะให้ นายแพทย์ประภิต วาทีสาธกกิจ มาทำงานเรื่องการรณรงค์ไม่สูบบุหรี่ อาจารย์ประภิตเป็นผู้เชี่ยวชาญโรคปอด แต่ยังไม่เคยสนใจเรื่องการรณรงค์ไม่สูบบุหรี่ และไม่รู้จะทำไม่ อาจารย์อรรถสิทธิ์ ถึงระบุให้ตนทำงานเรื่องนี้ เมื่อเข้ามาใหม่ ๆ ยังวิตกกังวลว่าจะทำอะไร ครั้งหนึ่งจะต้องออกโทรทัศน์ในเรื่องนี้ จึงชวนให้ผมไปออกเป็นเพื่อนด้วย ผมไม่ยอมไป เหมือนผลักให้เขาตกน้ำและหาทางว่ายน้ำเอาเอง ปรากฏว่าเขาว่ายน้ำเก่งมาก กลายเป็นคนตั้งใจ เอาจริงเอาจังเกี่ยวกับการรณรงค์ไม่สูบบุหรี่

อีกท่านหนึ่งคือ นายแพทย์หทัย ชิตานนท์ ขณะดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมการแพทย์ และต่อมาเป็นรองปลัดกระทรวงสาธารณสุข ได้ไปร่วมการประชุมขององค์การอนามัยโลกครั้งหนึ่ง และได้รับทราบว่าการสูบบุหรี่เป็นปัจจัยเสี่ยงสูงสุดทางสุขภาพ จึงอดรอนทนไม่ไหวต้องเข้ามาทำเรื่องนี้จริงจัง

อีกคนหนึ่งเป็นอาจารย์ในคณะสาธารณสุขศาสตร์ ชื่อ อาจารย์ลักขณา เต็มศิริกุลชัย สี่ท่านนี้คือผู้ที่เอาจริงเอาจังในการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ ผ่านการต่อสู้อย่างหนักกับบริษัทค้าบุหรี่ในต่างประเทศ โดยเฉพาะในอเมริกาซึ่งอ้างกติกาค้าเสรีว่าเรามีสิทธิ์เอาบุหรี่ปริมาณมาค้าขายในประเทศไทยอย่างเสรี นายแพทย์หทัย กับ นายแพทย์ประกิต ต้องไปต่อสู้ที่เวสต์เทรดเซ็นเตอร์ กับที่วอชิงตัน ดี.ซี. เพราะอาชีพปลูกใบยาสูบและนำมาทำเป็นบุหรี่เป็นอาชีพสำคัญของคนอเมริกันในบางรัฐ เช่น รัฐนอร์ทแคโรไลนา ซึ่งมีวุฒิสมาชิกชื่อ เจสซี เฮล์มส์ (Jesse Helms) เป็นตัวการสำคัญในการต่อสู้ทางกฏบัตรกฎหมายที่จะให้คนอเมริกันสามารถทำการค้าอย่างเสรีในประเทศใด ๆ ก็ได้ในโลก

นายแพทย์หทัย กับ นายแพทย์ประกิตได้ต่อสู้สุดชีวิต ว่าบุหรี่ปริมาณเป็นสินค้าแห่งความตายไม่ควรจะมีสิทธิ์ในการค้าขายเสรี นี่แสดงให้เห็นสภาพของโลกที่ถือการค้ากำไรมีความสำคัญยิ่งกว่าชีวิตของมนุษย์ นายแพทย์หทัยนั้นเปรียบเสมือนงูที่พร้อมจะฉกผู้ที่นำเรื่องบุหรี่ปริมาณมาค้าเสรีในประเทศไทย

คนที่สู้พยายามให้มีการออกกฎหมาย ให้รัฐบาลและประชาชนไทยขึ้นราคาบุหรี่ปริมาณได้ตามชอบใจ ไม่ใช่ขึ้นไม่ได้ตามเจตนารมณ์ของบริษัทอเมริกัน การขึ้นราคาบุหรี่ปริมาณเป็นวิธีการรณรงค์อย่างหนึ่งเพื่อลดการสูบบุหรี่เนื่องจากราคาแพงขึ้น และยังต่อสู้เพื่อให้มีกฎหมายห้ามการสูบบุหรี่ในที่สาธารณะ

ทั้งสี่คนได้พยายามทุกวิถีทางที่จะโฆษณาประชาสัมพันธ์ถึงโทษของการสูบบุหรี่ทางสื่อมวลชนทุกชนิด ใช้คนทุกประเภทเท่าที่จะทำได้เพื่อมาพูดต่อต้านการสูบบุหรี่ เช่น พวกดารานักแสดงต่าง ๆ แม้แต่สมเด็จพระสังฆราชก็ถูกใช้เป็นเครื่องมือให้พูดเรื่องการไม่สูบบุหรี่ ที่สำคัญอีกคนหนึ่งคือ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งมีนิสัยตลกคะนองอยู่บ้าง เขาก็จัดให้คุณชาติชายพูดว่า “ตั้งแต่ผมหยุดสูบบุหรี่ เช็กส์ผมดีขึ้นเยอะ” ให้เป็นที่ฮือฮาในหมู่คนไทยที่รักตลก คุณบังอร ฤทธิภักดี กลายเป็นผู้เชี่ยวชาญเรื่องการรณรงค์ไม่สูบบุหรี่ ได้รับเชิญไปต่างประเทศเพื่อช่วยแนะนำการรณรงค์อย่างต่อเนื่องมาจนกระทั่งบัดนี้

ถ้าจะพูดสั้น ๆ ถึงความสำเร็จของโครงการไม่สูบบุหรี่คือการมีแซมเปียน อันได้แก่คนเอาจริงเอาจังในเรื่องนี้กัดติดไม่ยอมปล่อย ทำการรณรงค์อย่างต่อเนื่องทุกหนทาง และสามารถออกกฎหมายขึ้นราคาบุหรี่ปริมาณและห้ามสูบบุหรี่ในที่สาธารณะ ที่สำคัญคือการเปลี่ยนทัศนคติของสังคมไทย สังคมไทยเคยถือว่าการสูบบุหรี่เป็นการเท่ หนุ่มสาวที่นิยมว่าสูบบุหรี่มันเท่ มาเป็นการรังเกียจการสูบบุหรี่ ทำให้ประเทศไทยพ้นภัยจากหมอกควันบุหรี่ปริมาณที่ผู้อื่นสูบ แต่คนไม่ได้สูบต้องสูดอากาศที่มีควันบุหรี่ปริมาณเข้าไปด้วย

อาจมีปัจจัยของความสำเร็จอื่น ๆ อีก เช่น มีการรณรงค์ของแพทย์ชนบทจากทุกภาคของประเทศไทยที่วิ่งจากทุกภาคเข้าสู่กรุงเทพฯ เป็นการรณรงค์ยิ่งใหญ่ที่มีการวิ่งเพื่อการไม่สูบบุหรี่ทั้งประเทศ มาจากทุกทิศทุกทางจนถึงกลางสนามหลวง โดยนำมติของประชาชนตลอดทางมามอบให้ประธานรัฐสภา

นี่คือตัวอย่างของความสำเร็จทางนโยบายที่ว่ามिन้อยนิด

๒.

นโยบายสาธารณะมีผลกระทบใหญ่มาก จึงควรเป็นปัญญาสูงสุดของชาติ

จะขอยกตัวอย่างอีก ๒ ตัวอย่างที่มีผลกระทบใหญ่ทันที คือ

๑. โครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ที่ นายแพทย์สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ เป็นผู้ขับเคลื่อน เมื่อเป็นกฎหมายออกมา มีผลกระทบต่อคนจนทั้งประเทศทันที คือ คนจนทั้งประเทศดีขึ้นทันที
๒. คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๖๖/๒๕๒๓ ภายหลังจากเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ที่มีการสังหารหมู่ นักศึกษาในธรรมศาสตร์และสนามหลวงอย่างทารุณโหดร้าย นักศึกษาและปัญญาชนหลายพันคนหนีเข้าป่าไปร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย จับอาวุธขึ้นต่อต้านอำนาจรัฐสงครามกลางเมือง (ที่จริงสงครามในป่า) ระหว่างคนไทยด้วยกันดำเนินอยู่หลายปี มีผู้เสียชีวิตจำนวนมากทั้งสองฝ่าย แต่วันหนึ่งในปี ๒๕๒๓ ได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๖๖/๒๕๒๓ ออกมา ทำให้สงครามระหว่างคนไทยด้วยกันยุติลงทันที นักศึกษาปัญญาชนที่เข้าป่าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์ได้คืนกลับเข้ามาอยู่ในเมือง กลับหายไปกับสังคม เป็นนักวิชาการบ้าง นักการเมืองบ้าง นักธุรกิจบ้าง ศิลปินบ้าง อย่างไร้รอยต่อ ไม่มีปมด้อย ไม่มีการกล่าวหาอีกต่อไป เหมือนไม่มีอะไรเกิดขึ้น ซึ่งเป็นไปได้ยากในประเทศอื่นที่ช่างคุมแค้น เช่น ในภูมิภาคตะวันออกกลาง ทำอย่างไร ๆ ก็ไม่มีทางให้อภัยกันได้ เป็นความแค้นฝังใจต้องเอาชีวิตเลือดเนื้อกันระหว่างคู่อริ ลีควนยุกกล่าวว่่า ที่เป็นไปได้แบบนี้มีแต่ในประเทศไทยประเทศเดียว

การออกคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๖๖/๒๕๒๓ เป็นตัวอย่างที่ดีของการพลิกความคิดออกจากวิกฤตสมัยนั้น พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี มีกลุ่มนายทหารประชาธิปไตย อันมีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นหัวหน้า ให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรี และเป็นต้นความคิดในการออกคำสั่ง ๖๖/๒๕๒๓ คำสั่งนี้เป็นการพลิกความคิดว่า นักศึกษาปัญญาชนที่กำลังร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์จับอาวุธขึ้นต่อสู้อำนาจรัฐไม่ใช่ศัตรูแต่เป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย เมื่อไม่ใช่ศัตรูก็ไม่มีอะไรจะรบกัน การสู้รบจึงยุติลงทันที

จะเห็นได้ว่า คำสั่ง ๖๖/๒๕๒๓ เป็นนโยบายและยุทธศาสตร์ที่ได้ผลใหญ่ทันที คือยุติการสู้รบระหว่างคนไทยด้วยกัน และต้องเข้าใจว่า คนไทยมีวัฒนธรรมเป็นคนมีน้ำใจ ยืดหยุ่น ประนีประนอม จึงสามารถพลิกความคิดได้ง่าย ๆ ซึ่งควรนำมาใช้อีกในนโยบายบางเรื่องบางประการ โดยต้องพลิกความคิดเพื่อออกจากสภาพวิกฤต

ทั้งสามเรื่องนี้ คือ เรื่องการรณรงค์ไม่สูบบุหรี่ การมีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า และมีคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๖๖/๒๕๒๓ เป็นตัวอย่างให้เห็นว่า นโยบายสาธารณะที่ดีมีผลกระทบใหญ่มาก

ฉะนั้น นโยบายสาธารณะควรเป็นปัญญาสูงสุดของชาติใดชาติหนึ่ง และคนไทยทั้งชาติควรร่วมกันในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

๓.

ออตตาวาชาร์เตอร์ (Ottawa Charter) เพื่อสุขภาพของประชาชน

ออตตาวาชาร์เตอร์เพื่อสุขภาพมี ๕ ข้อ ทั้งนี้ไม่ได้ลอกมาคำต่อคำ คือ

- ข้อ ๑ **พฤติกรรมสุขภาพ** เช่น การไม่สูบบุหรี่ การไม่เสพสุรา และพฤติกรรมอื่นๆ เป็นผลดีต่อสุขภาพ
- ข้อ ๒ **ชุมชนเข้มแข็ง**
- ข้อ ๓ **สิ่งแวดล้อมดี**
- ข้อ ๔ **ระบบบริการสุขภาพดี**
- ข้อ ๕ **นโยบายสาธารณะดี** ใช้ภาษาอังกฤษว่า Healthy Public Policy ตรงนี้มักทำให้เกิดความเข้าใจผิดคิดว่าเป็นนโยบายสาธารณะที่ดีที่สุด เพราะใช้คำว่า Healthy ความจริง Healthy Public Policy หมายถึงนโยบายสาธารณะโดยทั่ว ๆ ไป ไม่ได้หมายถึงนโยบายสาธารณสุข

ในการปฏิรูประบบสุขภาพ โดยเกิดองค์กร**ตระกูล ส.** ต่าง ๆ เช่น **สวรส.** (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข) **สสส.** (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ) **สปสช.** (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ) ทางคณะผู้ก่อการปฏิรูประบบสุขภาพได้สร้างองค์กรองค์กรหนึ่งขึ้นมาเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ หรือ **สข.**

แต่โดยที่มักเข้าใจผิดว่า นโยบายสาธารณะหมายถึงเฉพาะเรื่องสาธารณสุข โดยเฉพาะการใช้ชื่อคณะทำงานว่า คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ จึงทำให้เข้าใจว่าเป็นเรื่องสาธารณสุข จึงไม่เคยมีนายกรัฐมนตรีคนใดมาใช้ประโยชน์จากพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งออกแบบมาเพื่อเป็นเครื่องมือของนายกรัฐมนตรีในการบรรลุความสำเร็จในการขับเคลื่อนนโยบาย ทุกรัฐบาลได้แต่ส่งรองนายกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งมาเป็นประธานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งจะเอาจริงมากน้อยแค่ไหนก็สุดแต่อัธยาศัยของรองนายกรัฐมนตรีท่านนั้นๆ

เมื่อแรกตั้ง **สข.** ได้จัดการประชุมสุขภาพแห่งชาติเป็นประจำทุกปี เป็นการเลียนแบบสมัชชาสุขภาพแห่งโลก (World Health Assembly) จำลองมาใช้ในประเทศไทย มีการเตรียมการใหญ่มาตลอดปี และใช้กระบวนการประชุมทำนองเดียวกับการประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งโลก ทำอยู่สิบกว่าปี ได้สะสมมติที่เป็นข้อเสนอจากการประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งชาติในสิบกว่าปีที่ผ่านมาไปจำนวนมาก แต่นโยบายเหล่านี้ไม่ได้นำไปสู่การปฏิบัติ

ปัญหาเรื่องข้อเสนอทางนโยบายไม่ถูกนำไปสู่การปฏิบัติคือปัญหาใหญ่ที่สุด มีนโยบายที่มาจากทางอื่น ๆ อีกจำนวนมาก แต่ก็ไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติเช่นเดียวกัน เช่น หลังการรัฐประหารเมื่อปี ๒๕๕๗ ได้ตั้งสมัชชาปฏิรูปแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิก ๒๕๐ คน ทำงานอยู่สองปี ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๕๘ ระหว่างการทำงานมีข้อเสนอเชิงนโยบายจำนวนมาก แต่ไม่ได้รับการนำไปสู่การปฏิบัติ ในช่วงที่สอง เมื่อสมัชชาปฏิรูปแห่งชาติหมดอายุลง จึงได้มีการตั้งสภาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งทำงานระหว่าง พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐

ในช่วงสมัชชาปฏิรูป มีการตั้งคณะกรรมการปฏิรูปขึ้นสิบกว่าคณะ ครอบคลุมประเด็นสำคัญ ๆ ทุกประเด็น ซึ่งมีประมาณ ๑๓ - ๑๔ ประเด็น และนำไปสู่การปฏิบัติ นอกจากนั้น ยังตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติอีก ๕ คณะ ซึ่งมีข้อเสนอทางนโยบายอีกหลายสิบประเด็น ถ้ารวมทั้งหมดเหล่านี้ คือ มติจากสมัชชาแห่งสุขภาพแห่งชาติ สมัชชาปฏิรูปแห่งชาติ สภาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ และคณะกรรมการปฏิรูปอีก ๑๔ - ๑๕ เรื่อง รวมทั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ก็จะมีข้อเสนอเชิงนโยบายหลายร้อยเรื่อง แต่ประเด็นสำคัญที่สุดก็คือ ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้

นี่คือปัญหาใหญ่ของเรื่องนโยบายสาธารณะ คือการขาดการนำข้อเสนอเชิงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การนำข้อเสนอใด ๆ ไปสู่ผู้มีอำนาจทางการเมืองแล้ว ก็ใช้ว่าจะนำไปสู่การปฏิบัติได้ง่ายๆ **สช.** จึงควรทบทวนเรื่องราวทั้งหมด และทำสิ่งที่เรียกว่า **P⁴ (Participatory Public Policy Process)**

๔.

คอบชวดยุ่ที่สมชชกประเทศ

ผมเคยเป็นประธานคณะกรรมการวิจัยขององค์การอนามัยโลกภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ ผมรู้สึกรว่าองค์การอนามัยโลกมีระบบที่เชื่อมโยงความรู้ให้ไหลไปมาเชื่อมโยงกันทั้งโลก คือมีคนเก่ง ๆ จากทุกประเทศมาคิดร่วมกัน ทั้งที่สำนักงานใหญ่ที่เจนีวา ที่สำนักงานภูมิภาคและเชื่อมโยงกับประเทศสมาชิกทั่วโลก เป็นระบบปัญญาที่สูงกว่าองค์การโลกที่เป็นการเมือง

ในการเปิดประชุมคณะกรรมการครั้งแรกของการเป็นประธานของผม ผมได้กล่าวว่า “คอบชวดยุ่ที่สมชชกประเทศ” คือ ถ้าความคิดและวิธีการดี ๆ ที่มีคนคิดขึ้นไม่ผ่านการปฏิบัติของสมาชิกประเทศก็จะเกิด “คอบชวดยุ่” ขึ้นในระบบที่ว่านี้ ที่ความรู้และวิธีการที่ว่าดีไม่ผ่านการทดสอบในการปฏิบัติโดยสมาชิกประเทศ จึงขาดการ feed back ไปสู่องค์ความรู้โลก

ฉะนั้น จุดสำคัญคือต้องทำให้มีการนำนโยบายดี ๆ ไปปฏิบัติให้สำเร็จ

ไม่ใช่การสะสมและเสนอความคิดเชิงนโยบายให้สำเร็จ

การจัดประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ที่เอาอย่างมาจากการประชุมสมัชชาองค์การอนามัยโลก จึงไม่ใช่สมัชชาการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่ความสำเร็จ เป็นส่วนหนึ่งของระบบนโยบาย แต่เมื่อไม่เป็นระบบครบวงจร ก็ไม่นำไปสู่ความสำเร็จ เป็นแต่การสมมติเชิงนโยบายที่ปราศจากการปฏิบัติ

มีการสะสมของข้อเสนอประเด็นนโยบายจากการประชุมต่าง ๆ มากมาย ดังกล่าวแล้วข้างต้น **สช.ยุคใหม่** ควรปรับตัวไปขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม หรือ (Participatory Public Policy Process)

๕.

P⁴

(Participatory Public Policy Process)

เป็นกระบวนการประชาธิปไตยที่ทุกฝ่ายในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และขับเคลื่อนนโยบายไปสู่ความสำเร็จ เป็นกระบวนการที่สร้างสรรค์อย่างยิ่ง ใช้ปัญญาอย่างยิ่งยวด เน้นที่การมีส่วนร่วม (Collaboration) ไม่ใช่ Confrontation แบบพรรคการเมือง

P⁴ จะทำให้บ้านเมืองลงตัวในทุก ๆ เรื่อง รวมทั้งการเมืองด้วย การเมืองกลายเป็นระบบนโยบายอย่างแท้จริง

๖.

วิธีการ

๑. **สข.**ควรเป็นองค์กรนำในฐานะที่ถูกออกแบบมาให้เป็นองค์กรขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ แต่ องค์กร**ตระกูล ส.**ทั้งหมดควรเข้าร่วม เพราะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญสูงสุด
๒. คณะกรรมการกลางขับเคลื่อน **P⁴** เข้าพบรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ขอให้ออกระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี คือ **P⁴** จะเป็นเกียรติประวัติของรัฐบาลที่ได้ทำเรื่องนี้ เพราะเป็นการสร้างความสามัคคีของคนไทยทั้งชาติเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะโดยไม่ต้องทะเลาะกันเอง
๓. จัดทำรายงานประเด็นนโยบายสาธารณะสัก ๒๐ ประเด็น โดยทำการรวบรวมประเด็นใหญ่ ประเทศไทยสัก ๒๐ เรื่อง เป็นประเด็นนโยบายที่ทำสำเร็จ ประเทศไทยจะประสบความสำเร็จทุก ด้าน จัดให้มีการประชุมสมัชชากระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม โดยคนไทยจากทุก ภาคส่วนร่วมสร้างประเด็นนโยบายสาธารณะ เป็นการที่คนไทยทุกภาคส่วนร่วมสร้างนโยบาย สาธารณะเป็นประชาธิปไตยอย่างยิ่ง
จัดพิมพ์ประเด็นนโยบายสาธารณะ ๒๐ ประเด็นนี้อย่างสวยงามและอลังการ เผยแพร่ทั่วไปทุก วิถีทาง เพื่อ**เกิดความมุ่งมั่นร่วมกัน**ของคนไทยทั้งชาติ คนไทยไม่เคยมีความมุ่งมั่นร่วมกันมีแต่ไป คนละทางสองทาง ไม่เกิดพลังร่วมไปสู่ความสำเร็จ ความมุ่งมั่นร่วมกันของคนไทยทั้งชาติหรือ กระแสสังคมจะเป็นแรงกระตุ้นให้ทุกฝ่ายต้องการเข้าร่วม
๔. ตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายขึ้น ๒๐ คณะ ตามจำนวนนโยบาย เป็น**คณะกรรมการอิสระ** ต้องทำความเข้าใจคำว่าคณะกรรมการอิสระ ซึ่งประเทศไทยไม่คุ้นเคยแต่มีประโยชน์มาก คือ หา ประธานที่มีปัญญาบารมีที่ยินดีรับเป็นประธานเรื่องนั้น ๆ ประธานเป็นผู้เลือกเชิญกรรมการเอง โดยรัฐบาลไม่เข้าไปเกี่ยวข้องแต่คอยสนับสนุนทุกวิถีทาง เช่นนี้ก็เท่ากับรัฐบาลได้กำไรมาอย่างงาม ที่ได้ผู้เหมาะสมสูงสุดมาช่วยทำงานโดยไม่ต้องจ่ายเงินเดือน
๕. คณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะแต่ละชุดขับเคลื่อนนโยบาย โดยที่กระแสสังคมเป็น พลังขับเคลื่อนที่สำคัญ ประธานคณะกรรมการแต่ละคณะต้องมีความเป็นผู้นำสูง เมื่อสามารถ สื่อสารกับสาธารณะได้ดังคำพูดที่ว่า “Great leader is great communicator” “ผู้นำที่ยิ่งใหญ่ คือผู้สื่อสารที่ยิ่งใหญ่”

กระแสวิกฤตจะทำให้หยุดยั้งไม่ได้ ต้องขับเคลื่อนตลอดเวลาอย่างเป็นระบบครบวงจร เริ่มตั้งแต่

- ๑) รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องนั้นเพื่อแสดงความเป็นปัญหา สาเหตุ
- ๒) นำข้อมูลที่ได้เสนอสาธารณะให้เกิด political wild ในการแก้ไข
- ๓) วิเคราะห์ทางเลือกการแก้ไขว่ามีกี่ทาง แต่ละทาง efficacy และ efficiency เป็นอย่างไร
- ๔) สังเคราะห์นโยบายสาธารณะ นี่เป็นขั้นตอนที่สำคัญ และต้องการนักวิชาการที่มีความสามารถสูง
- ๕) นำนโยบายที่สังเคราะห์แล้วเข้าสู่การตัดสินใจทางการเมือง พร้อม ๆ กับเสนอต่อสาธารณะ นโยบายที่สังเคราะห์มาด้วยดีกับกระแสวิกฤต จะช่วยทำให้การตัดสินใจทางการเมืองเป็นไปอย่างง่าย
- ๖) คณะกรรมการนโยบายสาธารณะในเรื่องนั้น นำนโยบายที่ผ่านการตัดสินใจทางการเมืองไปสู่การรับรู้อย่างทั่วถึง
- ๗) การทำความเข้าใจกับผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ เข้าใจนโยบายเป็นอย่างดีถึงขั้นปฏิบัติได้
- ๘) ผู้ปฏิบัติทำ plan of action ซึ่งมักทำไม่จำเป็นต้องมีการสอน ถ้าทำเป็นจะมีสมรรถนะสูงมาก
- ๙) ผู้ปฏิบัติลงมือปฏิบัติ
- ๑๐) คณะกรรมการนโยบายสาธารณะ ติดตามการปฏิบัติว่ามีอุปสรรคขวางกั้นอย่างไรที่ต้องแก้ไขเพื่อช่วยให้ปฏิบัติได้
- ๑๑) ประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายที่ทำมาแล้วด้วยดี เพื่อเป็นข้อมูลป้อนกลับไปข้อ ๑) เพื่อให้ระบบปรับตัวดีขึ้นตลอดเวลา

ถ้านับทั้งตัวคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะตามเดินด้วย รวมทั้งหมด ๑๒ ขั้นตอน ก็จะเป็นระบบครบวงจรนำไปสู่ความสำเร็จ เรียกว่า **สัมฤทธิ์ศาสตร์** ไม่มีทางไม่สำเร็จเปรียบเสมือน วงจรไฟฟ้าถ้าไม่ครบวงจรไฟฟ้ายิ่งก็เดินไม่ได้

การที่นโยบายต่าง ๆ ไม่สำเร็จเพราะทำเป็นเรื่อง ๆ หรือบางเรื่อง ไม่เป็นระบบครบวงจร เช่น เพียงนำเสนอผู้มีอำนาจและคิดว่าทำได้แล้ว หรือทำวิจัย แต่ไม่มีการขับเคลื่อนอย่างเป็นระบบ **นโยบายเป็นระบบ** ถ้าไม่ทำอย่างเป็นระบบก็ไม่มีทางสำเร็จ ตรงกันข้ามถ้าทำอย่างเป็นระบบครบวงจรจะไม่สำเร็จนั้นเป็นไปได้ จึงเรียกวิธีการนี้ว่า **สัมฤทธิ์ศาสตร์**

๗.

P⁴ = กุญแจประเทศไทยสู่ยุคใหม่

ประเทศไทยติดอยู่ในความไม่ลงตัวทางการเมืองกว่า ๑๐๐ ปี ถ้านับแต่เจ้านายและข้าราชการไทยที่ปฏิบัติราชการอยู่ในยุโรป นำโดยพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ ทูลเกล้าฯ หนังสือขอให้ ร.๕ ปฏิรูปการปกครอง หรือจะนับจากกบฏหมอบลัดในต้นรัชกาลที่ ๖ ก็ได้ ต่อด้วยการยึดอำนาจจากคณะราษฎรในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ และต่อมามีปฏิวัติรัฐประหารอีกหลายครั้ง มีการเขียนรัฐธรรมนูญกว่า ๒๐ ฉบับ ซึ่งหมายถึงความไม่ลงตัวทางการเมือง

ทั้งนี้เพราะความเข้าใจผิดเกี่ยวกับคำว่าการเมือง

การเมืองเป็นส่วนหนึ่งของระบบนโยบาย ดังที่กล่าวในเรื่อง P⁴ แต่เราไปแปลว่า **การเมืองคือการต่อสู้** (เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง) ทำให้เกิดการเมืองที่แยกข้างแยกขั้ว ต่อสู้เอาเป็นเอาตาย ดูตัวอย่างในสหรัฐอเมริกาที่เกือบจะเกิดสงครามการเมืองอยู่แล้ว

ความเข้าใจผิดเรื่องการเมือง มีรากฐานมาจากการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจระหว่างกษัตริย์กับนายทุนซึ่งเติบโตมีอำนาจมากขึ้น ระบบรัฐสภาที่มีต้นตอจากที่นี่ ที่กล่าวยกย่องกันและเอาอย่างไปทั่วโลก โลกจึงเต็มไปด้วยความขัดแย้งทางการเมือง เพราะมองว่าเมืองคือการต่อสู้

ที่แท้การเมืองคือส่วนหนึ่งของระบบนโยบาย ระบบนโยบายต้องการการมีส่วนร่วมของคนทั้งชาติ จึงเป็นประชาธิปไตยอย่างยิ่ง ต้องการการใช้ความรู้และปัญญาสูงสุด และต้องการการจัดการที่นำไปสู่ความสำเร็จ

นโยบายจะสำเร็จทุกเรื่อง เพราะนี่คือ **สัมฤทธิ์ศาสตร์**

บ้านเมืองจะหลุดจากสภาวะวิกฤต การเมืองจะลงตัวเพราะการเมืองไม่ใช่การต่อสู้อีกต่อไป กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบนโยบาย และนโยบายสำเร็จทุกเรื่องโดยไม่ใช้การต่อสู้ อาจกล่าวได้ว่า

ต่อสู้แต่ไม่สำเร็จสักเรื่อง

ไม่ต้องต่อสู้แต่สำเร็จทุกเรื่อง

พรรคการเมืองแทนที่จะเป็นที่สะสมของนายทุนผู้หวังอำนาจทางการเมือง

พรรคการเมืองจะกลายเป็นสถาบันผลิตนโยบาย

เพื่อนคนไทยครับ

สันติวิธีบทกำลังรอเราอยู่ข้างหน้า

ไม่ต้องต่อสู้ฆ่าฟันกัน ไม่ต้องแก้รัฐธรรมนูญ การเมืองจะเป็นไปอย่างไรก็ทำไปอย่างเดิม ไม่ต้อง
แก้ปัญหาของเก่า แต่**รวมตัวกันทำสิ่งใหม่ที่ดี** นี่คือขบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม หรือ
P⁴ **เมื่อมีระบบนโยบาย** ทุกอย่างก็จะปรับตัวของมันเองให้อยู่ในระบบ

นโยบายทุกอย่างสัมฤทธิ์ผลได้ง่าย บ้านเมืองจะลงตัวและดำเนินต่อไปบนสันติวิธี หรือ
เส้นทางสันติอันประเสริฐ

“ความดีเกิดขึ้นได้ยากในประเทศไทย” เคยมีคนกล่าวและพูดกันอยู่ทั่วไป

“ความดีเกิดขึ้นได้ง่ายในประเทศไทย” เพราะกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม

ขอฝากไว้กับ **สช.** และองค์กรตระกูล **ส.** ทั้งหมดร่วมกัน

จาก **“ชายชรา”** หรือ **“ราษฎรอาวุโส”**