

บทสรุปโดยสังเขป
ปฏิรูปสุขภาพ ปฏิรูปประชาธิปไตย
สมัชชาสุขภาพ การมีส่วนร่วมกับประชาธิปไตยแบบร่วมไตร่ตรอง¹
โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์ และคณะ
สำนักวิจัยสังคมและสุขภาพ

การปฏิรูประบบสุขภาพเป็นปฏิบัติการทางการเมืองอย่างหนึ่งที่เปิดพื้นที่ให้กับการมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง ซึ่งหากเปรียบเทียบระหว่างการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในแวดวงสาธารณสุขกับวงการอื่นๆ แล้ว จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า การปฏิรูประบบสุขภาพที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องและ มีความเข้มข้นมากขึ้นนับตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างและการอภิบาลระบบสุขภาพ (Health system governance) อย่างมีวิวัฒนาการ การเมืองในระบบสุขภาพที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นถึงการต่อสู้ของอุดมการณ์ทางการเมืองที่มุ่งสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม อุดมการณ์ที่ก้าวหน้าในกระบวนการปฏิรูปสุขภาพ (Health reform) นี้ได้ขยายกรอบวิธีคิดแบบชีวการแพทย์ (Biomedicine) ไปสู่การมองสุขภาพที่เชื่อมโยงกันทั้งมิติทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง อุดมการณ์ดังกล่าวถูกแปลงออกเป็นแนวคิดและรูปธรรม การปฏิบัติที่แตกต่างกันไปในแต่ละยุคสมัย ไม่ว่าจะเป็นการขยายบริการสุขภาพออกสู่ชนบทที่ขาดแคลน การขับเคลื่อนสังคมเพื่อการสร้างสุขภาพผ่านการรณรงค์ต่างๆ การต่อต้านทุจริตคอร์รัปชันในแวดวงสาธารณสุข รวมถึงการปฏิรูปในเชิงโครงสร้างของระบบสุขภาพจนมีผลให้เกิดองค์กรสุขภาพใหม่ๆ ที่มีระบบการอภิบาล (Governance) ที่แตกต่างไปจากระบบราชการแบบเดิมๆ ระบบสุขภาพจึงเป็นพื้นที่ทางสังคมการเมืองที่แนวคิดใหม่ๆ ถูกนำมาแปลงเป็นปฏิบัติการเพื่อการเปลี่ยนแปลงอย่างไม่หยุดนิ่ง

การเกิดขึ้นของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) เป็นอีกนวัตกรรมการหนึ่งที่สำคัญในกระบวนการปฏิรูประบบสุขภาพ ซึ่งภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาตินั้น นอกเหนือจากการขยายกรอบแนวคิดเรื่องสุขภาพให้เชื่อมโยงกันทั้งมิติทางกาย ใจ สังคม และจิตวิญญาณ (หรือปัญญา) โดยมุ่งการทำงานสุขภาพเชิงรุกที่เน้น “การสร้าง” ให้สังคมสุขภาพมากกว่า “การซ่อม” คือการรักษาโรคเมื่อปัจเจกบุคคลเกิดการเจ็บป่วยแล้ว การดำเนินงานของคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติยังเน้น “การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน” ในความหมายที่แตกต่างออกไปจากเดิม ที่ความหมายของการมีส่วนร่วมมุ่งให้ประชาชนให้ความร่วมมือกับนโยบาย แผนงานหรือกิจกรรมที่ภาครัฐกำหนดขึ้น แนวคิดใหม่หันมาให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมืองที่จะร่วมกำหนดนโยบายสาธารณะและทิศทางการพัฒนาร่วมกัน โดยผ่านกลไกและกระบวนการต่างๆ ที่ถูกออกแบบขึ้นมาใหม่ เช่น การยกร่าง**ธรรมนูญสุขภาพ** ทั้งในระดับประเทศและในระดับชุมชน เพื่อให้ ภาคส่วนต่างๆ มาร่วมกันกำหนดข้อตกลงหรือกติการ่วมกันในการสร้างเสริมสุขภาพ หรือ **กระบวนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ** ของแผนงานโครงการขนาดใหญ่ (Health impact assessment) ที่ช่วยให้ภาคส่วนต่างๆ และชุมชนมีช่องทางที่จะนำเสนอปัญหาความเดือดร้อนและความวิตกกังวลจากภัยคุกคามด้านสุขภาพที่เกิดจากนโยบาย แผนงานหรือโครงการต่างๆ นอกจากนั้น ยังมีกระบวนการ **สมัชชาสุขภาพ** (Health assembly) ที่นอกจากจะเป็นเวทีที่ภาคประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมให้ความ

¹ จากหนังสือ ปฏิรูปสุขภาพ ปฏิรูปประชาธิปไตย : สมัชชาสุขภาพ การมีส่วนร่วมกับประชาธิปไตยแบบร่วมไตร่ตรอง โดยโกมาตร จึงเสถียรทรัพย์, วิบูลย์ วัฒนนามกุล, ฉันทนา ผดุงทศ, สุธีร์ รัตนะมณฑลกุล, มธุรส ศิริสถิตย์กุล และคณะ (สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ 2558)

คิดเห็นและร่วมกันกำหนดนโยบายสาธารณะแล้ว ยังเป็นพื้นที่สำคัญของการเรียนรู้ความเป็นพลเมืองและการอดทนอดกลั้นทางการเมืองผ่านการถกเถียง และไตร่ตรองร่วมกัน (Deliberation) เพื่อแสวงหาข้อตกลงร่วมในท่ามกลางความคิดเห็นที่แตกต่างกัน

การยกย่องธรรมนูญสุขภาพ กระบวนการประเมินผลกระทบด้าน สุขภาพและสมัชชาสุขภาพ ถือได้ว่าเป็น “นวัตกรรมทางการเมืองมีส่วนร่วมของพลเมือง” ที่เป็นรูปธรรมที่มีการดำเนินงานต่อเนื่องมาแล้วระยะหนึ่ง ประสพการณ์จากรูปธรรมทั้งสามนี้เป็นบทเรียนสำคัญต่อการสร้างสรรค์วัฒนธรรมการเมืองที่เปิดกว้างให้ทุกภาคส่วน โดยเฉพาะภาคพลเมืองเข้ามา ร่วมคิด ร่วมตรวจสอบ ร่วมทำ และร่วมกำหนดอนาคตของระบบสุขภาพ ทั้งการยกย่องธรรมนูญสุขภาพ การประเมินผลกระทบสุขภาพและสมัชชาสุขภาพจึงเป็นพื้นที่สำหรับการนำแนวความคิด ข้อมูล ปัญหา รวมทั้งแนวทางการปฏิบัติที่แตกต่างหลากหลายมาแลกเปลี่ยน ถกเถียง อภิปราย ต่อรอง โน้มน้าวและหาข้อตกลงต่างๆ ร่วมกัน พื้นที่เหล่านี้เองที่หล่อเลี้ยงให้สำนึกความเป็นพลเมืองเติบโตและงอกงาม

เวทีของการแลกเปลี่ยนถกเถียงเหล่านี้เป็นรูปธรรมหนึ่งที่สะท้อนแนวคิดเรื่อง “ประชาธิปไตยแบบร่วมไตร่ตรอง หรือ Deliberative democracy” ซึ่งเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญ กับการชี้แจงและอภิปรายแลกเปลี่ยนความเห็นเพื่อหาข้อยุติร่วมกันในฐานะพลเมืองที่เท่าเทียม แม้ว่ากระบวนการที่ภาคส่วนต่างๆ ต้องมาถกเถียง (Deliberation) กันจะเป็นส่วนที่ขาดเสียไม่ได้ทั้งในกระบวนการยกย่องธรรมนูญสุขภาพและการประเมินผลกระทบสุขภาพ แต่เราจะพบเห็นรูปธรรมของการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการถกเถียงที่เด่นชัดและมีพลวัตได้จากกระบวนการสมัชชาสุขภาพ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ถูกรื้อแบบมาเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

แนวคิดประชาธิปไตยแบบร่วมไตร่ตรองให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้กลุ่ม ผู้ที่มีความคิดเห็นจุดยืนทางการเมืองหรือผลประโยชน์แตกต่างกันได้เข้าสู่กระบวนการพูดคุย ชี้แจงเหตุผลและอธิบายสิ่งที่ตนคิด ตนเชื่อให้ฝ่ายอื่นๆ ได้รับรู้ ให้มีโอกาสได้ร่วมแลกเปลี่ยนและได้ไตร่ตรองร่วมกัน พื้นที่สำหรับการถกเถียงมีความสำคัญต่อการสร้างการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะต่างๆ ในระบอบประชาธิปไตย หัวใจสำคัญของประชาธิปไตยจึงอยู่ที่การสื่อสาร ปฏิบัติการสื่อสาร (Communicative action) จึงเป็นปฏิบัติการทางการเมืองที่สำคัญที่สุด ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีเจตนาที่จะแลกเปลี่ยนกันด้วยการสื่อสาร แทนที่จะแลกเปลี่ยนกันด้วย “ตัวกลางอื่น” ในขณะที่ระบบรัฐและระบบตลาดอาศัยตัวกลางคือ “อำนาจและเงิน” ในการบรรลุผลลัพธ์ทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ ชีวิตสาธารณะที่อาศัยตัวกลางคือการสื่อสารเพื่อบรรลุเป้าหมายของการมีชีวิตอยู่ร่วมกัน เป็นการบรรลุเป้าหมายที่มีรากฐานความชอบธรรมจากการสื่อสารหาข้อตกลงกันโดยปราศจากการใช้อำนาจหรือเงินเป็นเครื่องแลกเปลี่ยน ในสังคมประชาธิปไตยนั้น การสื่อสารทำความเข้าใจกันและหาข้อตกลงร่วมกันด้วยเหตุผล จึงควรจะมีอำนาจเหนือการใช้อำนาจและเงิน ในการบรรลุเป้าหมาย ในสถานการณ์ปัจจุบันของโลก สมัยใหม่ ระบบรัฐและทุนได้แทรกตัวเข้ามาเบียดขับพื้นที่ของโลกแห่งการมีชีวิตอยู่ร่วมกันของมนุษย์ ปฏิบัติการสื่อสารถูกทดแทนด้วยปฏิบัติการแห่งอำนาจและทุน สิ่งที่จะต้องทำเพื่อให้เกิดประชาธิปไตยที่แท้จริงคือ การสร้างกลไกที่จะถ่ายทอดปฏิบัติการสื่อสารเพื่อความเข้าใจเข้าไปสู่โครงสร้างของระบบรัฐและทุน เพื่อที่จะให้มนุษย์ใช้ข้อตกลงร่วมกันที่เป็นผลจากการสื่อสารในการต่อรองกับอำนาจของรัฐและทุนได้ และการที่จะขับเคลื่อนให้ความเข้าใจและข้อตกลงร่วมกันเข้าไปมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐและทุนนั้น เราจำเป็นต้อง “แปลง” พลังแห่งปฏิบัติการสื่อสารให้อยู่ในรูปของ “รหัส” ที่จะสัมพันธ์แลกเปลี่ยนและต่อรองกับอำนาจและทุนได้ ฮาเบอร์มาสเสนอว่า การแปลงพลังดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้โดยการแปลงเจตนารมณ์ร่วมให้กลายเป็น “กฎหมาย” เพราะ “กฎหมาย” ไม่

เพียงแค่เป็นพื้นที่เปิดที่พลเมืองจะสามารถเข้าไปร่วมกำหนดผ่านปฏิบัติการสื่อสารในพื้นที่สาธารณะต่างๆ แต่มันยังเป็นรหัสที่สามารถเข้าไปกำกับ ขับเคลื่อน หรือควบคุมทิศทางการใช้อำนาจและทุนของระบบอีกด้วย

กระบวนการสมัชชาซึ่งทำหน้าที่แปลเจตนารมณ์ร่วมของพลเมืองที่มากถกแถลง ชี้แจงและอธิบาย ปัญหาและหาทางออกร่วมกันให้กลายเป็นมติคณะรัฐมนตรี หรือเป็นมาตรการและกฎระเบียบอื่นๆ ในทางกฎหมาย แม้จะเป็นเพียงกลไกที่ทำงานเฉพาะด้านที่เกี่ยวกับสุขภาพ แต่ก็มีสถานะภาพที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างระบบประชาธิปไตย ผ่านกระบวนการถกแถลงที่พลเมืองสามารถมีส่วนร่วมได้ ข้อจำกัดต่างๆ ที่เกิดจากการออกแบบเชิงสถาบัน จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาและค่อยๆ แสวงหาหนทางปรับแก้ แต่งเติมและผสมผสานรูปแบบที่หลากหลายของกระบวนการถกแถลง เพื่อให้พื้นที่สมัชชาสุขภาพไม่ได้จำกัดตัวเองอยู่บนเวทีหรือในห้องประชุมสมัชชาประจำปี แต่เป็นพื้นที่หลากหลายที่พลเมืองมาเรียนรู้ที่จะคิดร่วมกัน เข้าใจซึ่งกันและกัน และมาแสวงหาหนทางที่จะสร้างสังคมที่ดีขึ้นด้วยวิธีการที่ไม่มีใครสามารถทำได้ตามลำพัง