

การออกแบบนโยบาย ที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง

INCLUSIVE POLICY DESIGN

ปิยะพงษ์ บุษบงก์ และ พบสุข ชำชอง

การออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง

INCLUSIVE POLICY DESIGN

ปิยะพงษ์ บุษบงก์ และ พบสุข ชำชอง



การออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (INCLUSIVE POLICY DESIGN)

ผู้เขียน	ปิยะพงษ์ บุษบงก์ พบสุข ชำชอง
ISBN	978-616-407-494-1
รูปเล่มและปก	รัชดา ธราภาค และศิรดา สือไพศาล
พิมพ์ครั้งที่ 1	มกราคม 2563
ผู้จัดพิมพ์	โครงการยุทธศาสตร์การวิจัยเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และการสร้างความเป็นธรรม ระยะที่ 2
คณะทำงาน	สุรัชย์ หวันแก้ว สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล นิธิ เนื่องจำนงค์
ประสานงาน	กรองกาญจน์ การเนตร และอภิเดช เตปิน
ผู้สนับสนุน	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
พิมพ์ที่	เรือนแก้วการพิมพ์

คำนำ

โจทย์เรื่องความเหลื่อมล้ำและความเป็นธรรมซึ่งเป็นโจทย์สำคัญของการขับเคลื่อนสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนอันเป็นวาระของโลก ไม่สามารถพิจารณาได้เพียงผ่านการวิเคราะห์โครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศเท่านั้น หากแต่จำเป็นต้องพิจารณาในมิตินโยบายสาธารณะด้วย กล่าวคือ ความเหลื่อมล้ำและความเป็นธรรมเป็นผลพวงของนโยบายสาธารณะเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะจากแนวทางการออกแบบนโยบายหรือการตัดสินใจที่ละเลยความสำคัญของเสียงที่หลากหลาย

ในสังคมไทย ความเอาใจจริงเอาใจกับประเด็นนี้ยังเกิดขึ้นไม่กว้างขวางนัก โดยเฉพาะการพินิจวิเคราะห์การออกแบบนโยบายที่นำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้น จากที่การศึกษานโยบายสาธารณะในกระแสหลักยังคงมุ่งเน้นไปที่การสร้างนักเทคโนโลยี (Technocrat) ทางนโยบายและการยกระดับเครื่องมือหรือนวัตกรรมนโยบาย ที่จะนำไปสู่การยกระดับประสิทธิภาพเป็นหลัก ซึ่งการตอบโจทย์ด้านประสิทธิภาพไม่สามารถรันทดเป้าหมายด้านการลดความเหลื่อมล้ำและการสร้างความเป็นธรรมได้เสมอไป ขั้วยังอาจสวนทางกันได้ด้วย (Sevciuc, Otter and Lautz-Cauzanet, 2015) ดังมีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือการมุ่งนโยบายที่เน้นประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ จนนำไปสู่ช่องว่างรายได้ระหว่างคนรวยกับคนจน รวมถึงปัญหาการใช้ทรัพยากรอย่างไม่เหมาะสมและการทำลายระบบนิเวศตามมา

การกล่าวถึงนโยบายที่ใส่ใจมิติความเหลื่อมล้ำและความเป็นธรรมในบริบทของไทยจึงพบเจอไม่มาก และเท่าที่พบก็ยังขาดรากฐานในเชิงแนวคิดหรือการวางหลักการที่เป็นระบบ อีกทั้งงานในลักษณะดังกล่าวเท่าที่มีอยู่ยังเป็นการวิจารณ์มากกว่างานในเชิงวิพากษ์ที่อิงหลักแนวคิดหรือทฤษฎีที่มีพลัง ซึ่งจะนำไปสู่การออกแบบนโยบายในแนวทางใหม่ เช่น งานที่ว่าด้วยนโยบายการทำให้ยากจนของรัฐ ซึ่งพยายามตั้งข้อสังเกตว่านโยบายรัฐบาลที่ผ่าน ๆ มานั้นเป็นการผลิตซ้ำความเหลื่อมล้ำมากกว่าที่จะลดทอน (นิธิ เอียวศรีวงศ์, วิภา พันธุ์ ก่อเกียรติขจร และสุนทรี เกียรติประจักษ์, 2543) ซึ่งเป็นข้อวิจารณ์ที่ทั้งประเด็นที่น่าขบคิดหลายประการ ทว่า ขาดการนำเสนอฐานทางทฤษฎีวิพากษ์และแนวทางใหม่ที่เป็นรูปธรรมที่จะฝ่าข้ามความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมต่าง ๆ ไป

สำหรับโลกนอกภาควิชาการ ข้อสังเกตสำคัญก็คือฐานคติของความเหลื่อมล้ำและความเป็นธรรมในหมู่ผู้กำหนดนโยบายในประเทศไทย เป็นเรื่องของเงื่อนไขส่วนบุคคลเป็นหลัก เช่น จินใจ และไม่รู้ ดังมีคำกล่าวที่ว่าไม่มีความยากจนในหมู่คนชยัน หรือ ไม่มีความรู้ และขาดทักษะ ดังนั้น นโยบายต่าง ๆ ที่ออกมาจึงกลายเป็นเรื่องการลดข้อจำกัดส่วนบุคคล เช่น นโยบายลดปัญหาความยากจนผ่านการจัดอบรมหลักสูตรพัฒนาอาชีพระยะสั้น ให้กับประชาชน หรือ แม้แต่การให้มาลงทะเบียนรายบุคคลแล้วรอรับการช่วยเหลืออยู่ที่บ้าน เป็นต้น โดยลืมนึกว่าโจทย์เรื่องความเหลื่อมล้ำและความเป็นธรรมในเชิงนโยบายเป็นเรื่องของเงื่อนไขในเชิงโครงสร้างเช่นกัน กล่าวคือ ความเหลื่อมล้ำและความเป็นธรรมไม่ได้เกิดขึ้นเองเสมอไป หากแต่ถูกทำให้เกิดด้วย อาทิ การจนอำนาจ (รวมถึงอำนาจซื้อหรือต่อทุน) การจนโอกาส และการจนสิทธิ พร้อมกันนั้น ฐานคติของความเหลื่อมล้ำและความเป็นธรรมในหมู่ผู้กำหนดนโยบายในประเทศไทยส่วนใหญ่ยังคงเป็นเรื่องของการมีคนเก่งหรือคนดีมาตีโจทย์แบบบนลงล่าง นั่นคือไม่ได้ตั้งต้นมาจากการมีกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ทุกเสียงมีความหมายต่อ

การตัดสินใจทางนโยบายแต่ต้น ทำให้มักจบลงด้วยการเหมารวม เพราะไม่เกิดการเปิดรับการตีโจทย์เรื่องความเหลื่อมล้ำและความเป็นธรรมที่แตกต่างหลากหลายและแตกต่างกันในแต่ละบริบท

ยิ่งไปกว่านั้น การอ้างถึงนโยบายที่ใส่ใจมิติความเหลื่อมล้ำและความเป็นธรรมของรัฐบาลโดยการนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ยังเต็มไปด้วยความไม่ชัดเจน อาทิ การอ้างถึงวาทกรรมการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังในฐานะเป็นหลักการสำคัญของนโยบายไทยแลนด์ 4.0 (“มั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน บนพื้นฐานของการเติบโตไปด้วยกัน โดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง”) ซึ่งโดยรากฐานแล้วเป็นหลักการที่ตรงตาม และถูกดึงมาเป็นจุดตั้งต้น (entry point) ของงานชิ้นนี้ ทว่าหลักการที่ถูกอ้างนี้ยังมีลักษณะล่องลอยอยู่มากพอสมควร นั่นคือยังจับต้องไม่ได้ และยังคงมีแก่นสารหลักเป็นเรื่องสังคมสงเคราะห์ที่ใส่ใจเฉพาะผลลัพธ์ชั่วคราวซึ่งครวญที่เกิดต่อผู้ด้อยโอกาสอยู่เช่นเดิม โดยมองไม่เห็นเรื่องโครงสร้างที่ไม่เอนเอียง และมองข้ามกระบวนการที่ไม่ทั่วถึงที่ซ่อนอยู่ ซึ่งเป็นพื้นฐานในการสร้างความยั่งยืนให้กับผลลัพธ์ดังกล่าว อาทิ อ้างถึงวลีไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง แต่ยังคงมีอคติกับคนจน (เช่น ไม่รู้จักพอเพียง) ชาวบ้านที่ทำกินในผืนป่า (มองว่าบุกรุกและต้องออกไปเท่านั้น) กลุ่มชาติพันธุ์ คนต่างด้าว กลุ่มค้าบริการ ผู้ติดสารเสพติด เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีอคติแม้แต่กับผู้เห็นต่างทางการเมือง นั่นคือ ใช้มุมมองหรือความเห็นทางการเมืองมาตัดสินถูกผิด ซึ่งทำลายหลักการพื้นฐานเรื่องความเป็นธรรม

ดังนั้น การทบทวนรากฐานของแนวคิดหรือหลักการนโยบายเช่นนี้ พร้อมไปกับการสังเคราะห์ประสบการณ์และบทเรียน ที่มีอยู่จึงจำเป็น เพื่อแผ้วถางทางเดินไปสู่ความรู้ ความเข้าใจ และโอกาสในการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในประเทศนี้ผ่านการออกแบบนโยบายสาธารณะที่ข้ามพหุวิถีทางและวัฒนธรรมนโยบายแบบเดิม ๆ ไปสู่วิถีทางและวัฒนธรรมนโยบายแบบที่ไม่ทอดทิ้งกันหรือไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลังที่ภาครัฐได้เปิดช่อง

ไว้แล้วอย่างแท้จริง ซึ่งจากเหตุผลข้างต้นงานชิ้นนี้จึงเกิดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือการสังเคราะห์องค์ความรู้ทางวิชาการว่าด้วยรากฐานของแนวคิดหรือหลักการนโยบายที่ไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลัง และทบทวนประสบการณ์ในต่างประเทศและบทเรียนจากกรณีศึกษาในไทยของการใช้วิธีวิทยาแนวใหม่ในการออกแบบนโยบายในฐานคิดเช่นนี้

อนึ่ง ในความลุล่วงของการรังสรรค์งานชิ้นนี้ขึ้นนั้น ขอขอบพระคุณเป็นพิเศษไปยัง Dr.Susan Vize, Prof.Dr.William Kittredge, ศาสตราจารย์สุริชัย หวันแก้ว และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรอร ภูเจริญ สำหรับมุมมองและข้อคิดเห็น ในการพัฒนางานนี้ขึ้นมา รวมไปถึงขอขอบคุณความสนับสนุนจากยูเนสโก สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศูนย์ศึกษาสันติภาพและความขัดแย้ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ทว่า ในความบกพร่อง ที่อาจจะปรากฏขึ้น เราขอน้อมรับแต่เพียงฝ่ายเดียว

ปิยะพงษ์ บุชบงก์
พบสุข ชำช่อง

สารบัญ

	คำนำ	๗
	สารบัญ	ง
	สารบัญตาราง	จ
	สารบัญแผนภาพ	ฉ
	สารบัญรูปภาพ	ช
1	นโยบายสาธารณะ: นิยาม ทฤษฎีกระแสหลัก เกณฑ์ และการออกแบบ	1
2	ความเข้าใจพื้นฐานของการออกแบบนโยบายที่ไม่ ทิ้งใครไว้ข้างหลัง	9
3	หลักการออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง	31
4	แนวทางการออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง	83
5	ประสบการณ์ต่างประเทศ	95
6	บทเรียนจากกรณีศึกษาในไทย	119
7	สรุป	143
	บรรณานุกรม	159
	ดัชนีค้นคำ (Index)	173

สารบัญตาราง

ตารางที่

1	ถอดรหัสดีเอ็นเอของฐานคิดเรื่องการไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลังในทฤษฎีนโยบายกระแสหลัก	12
2	ถอดรหัสดีเอ็นเอของฐานคิดเรื่องการไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลังในทฤษฎีนโยบายกระแสรอง	18
3	แสดงกรอบการออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังของยูเนสโก	33
4	จำแนกกลุ่มเปราะบางในสังคม	56
5	แสดงกระบวนการนโยบายที่เป็นธรรมและนับรวม	59
6	แสดงเกณฑ์การให้คะแนนสำหรับกระบวนการนโยบายที่เป็นธรรมและนับรวม	73
7	แสดงการสังเคราะห์หลักการการออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง	76
8	สรุปลักษณะเด่นและข้อจำกัดของหลักการและแนวทางการออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง	144

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่

1	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างหลักการที่เน้น กระบวนการ ผลลัพธ์ และโครงสร้าง	80
2	แสดงแนวทางการออกแบบนโยบายที่ให้ความ สำคัญกับกระบวนการที่ทั่วถึง	84
3	การออกแบบสำหรับการประชุมสภาเมืองโดย ทั่วไปที่สหรัฐอเมริกา	97
4	ภาพรวมการออกแบบกระบวนการคณะลูกขุน พลเมืองหรือตุลาการภาคประชาชน	100
5	ภาพรวมการออกแบบการประชุมเพื่อหาฉันทามติ และเซลล์ของการวางแผน	105
6	การออกแบบการทำโพลที่อาศัยการปรึกษาหารือ และการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม	110
7	สรุปกระบวนการวางแผนฉกทศน์	112
8	กรอบการวางแผนฉกทศน์เพื่อสร้างการ เปลี่ยนแปลงไปสู่อนาคต	114

สารบัญรูปภาพ

รูปภาพที่

1	เปรียบเทียบระหว่างความเสมอภาค ความเป็นธรรม และความยุติธรรม	26
2	แสดงความขัดกันของเกณฑ์ที่แตกต่างในการออกแบบนโยบายสาธารณะ	29
3	แสดงการล้อเลียนการแปลงทุกอย่างให้เป็นเรื่องตัวเลขและการอ้างข้อเท็จจริง	91
4	คณะลูกขุนพลเมืองหรือตุลาการภาคประชาชน	99
5	แนวคิดในเชิงอุปมาอุปมัยว่าการวางแผนพัฒนาที่เข้มแข็งและสมดุลนั้นเปรียบเสมือนการเชื่อมประสานของเซลล์ต่าง ๆ ในร่างกาย	102
6	ช่วงของการเปิดตลาดนัดนโยบาย	123
7	ช่วงของการอธิบายแนวคิดและกระบวนการของตลาดนัดนโยบาย	124
8	ช่วงของการให้ข้อมูลเพื่อเป็นจุดตั้งต้นสำหรับผู้เข้าร่วมในการคิดเสริม เติม ต่อ	125
9	ช่วงของการปรึกษาหารือ	127
10	ช่วงของการข้อปึงทางเลือกและตัดสินใจซื้อ (โหวตเลือกเพื่อจัดลำดับความสำคัญ)	128

รูปภาพที่

11	ภาพแผนที่ที่ถูกใช้ในฐานะเครื่องมือสำคัญสำหรับการจัดกิจกรรม	129
12	เข้าพบผู้ว่าราชการจังหวัดและจัดเวทีเก็บตกเพิ่มเติมจากกลุ่มตัวแทนชุมชน	136
13	ช่วงทิ้งท้าย	140
14	อุปมาอุปมัยการขยายผลจากกระบวนการที่ทั่วถึงกับการขยายวงจากจุดตั้งต้นของวงกันหอย วงลายนิ้วมือและวงรอบของจักรวาล	155

บทที่ 1

นโยบายสาธารณะ:

นิยาม ทฤษฎีกระแสหลัก

เกณฑ์ และการออกแบบ

ก่อนที่จะลงลึกถึงสาระสำคัญของการออกแบบนโยบายโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (Inclusive policy design) ในส่วนนี้จะเป็นการปูพื้นเพื่อสร้างความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและมุมมองในเชิงของการออกแบบนโยบายเสียก่อน

1.1 นิยามนโยบายสาธารณะ

เมื่อกล่าวถึงนโยบายสาธารณะ (public policy) ในบริบทของไทยมักจะถูกมองว่าเป็นนโยบายของรัฐบาล ซึ่งนับว่าแคบไปมาก โดยในระดับสากลที่มักยกอ้างโดยทั่วไปให้ความหมายกว้างกว่า กล่าวคือ นโยบายคือสิ่งที่ภาครัฐดำเนินการโดยมีผลกระทบต่อพลเมือง (...what governments do and their effects on citizens) (Peter, 2015: 1; Peters and Zittoun, 2016) ซึ่งคำว่า “ภาครัฐ” นั้นมีหลากหลายรูปแบบและระดับ นับรวมถึงรัฐบาล (ทั้งนโยบายระดับประเทศและนโยบายระหว่างประเทศ) และส่วนราชการ ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลาง (กระทรวง กรม และสำนักงาน) ส่วนภูมิภาค (จังหวัดและอำเภอ) ส่วนกลางในภูมิภาค (เช่น กองทัพภาค) ส่วนท้องถิ่น (ตำบลและหมู่บ้าน) และส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษ)

นอกจากนั้น คำว่าภาครัฐยังกินความรวมไปถึงหน่วยงานอย่างรัฐวิสาหกิจ (เช่น การไฟฟ้า การประปา ฯลฯ) องค์กรมหาชน (เช่น สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล ฯลฯ) สถาบันการศึกษาของหรือในกำกับของรัฐ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (เช่น โรงพยาบาล โรงพิมพ์แห่งรัฐสภา ฯลฯ) หรือองค์กรอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญ (เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ซึ่งการดำเนินการโดยส่วนใดส่วนหนึ่งหรือหลายส่วนเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องทั้งสิ้น โดยคำว่า “มีผลกระทบต่อพลเมือง” นั้นสามารถถูกตีความได้ว่ากินความไปถึงเรื่องที่ใหญ่อย่างการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม จนถึงเรื่องที่อาจจะดูเล็กน้อย เช่น นายอำเภออนุญาตให้เจ้าพนักงานนำรถหลวงไปรับส่งภรรยาและบุตร ด้วยค่าน้ำมัน และค่าซ่อมบำรุงที่ล้วนแล้วแต่มาจากภาษีของประชาชนทั้งสิ้น

1.2 ทฤษฎีนโยบายกระแสหลัก

จากนิยามมาสู่เรื่องทฤษฎี ซึ่งในภาพใหญ่กล่าวได้ว่าทฤษฎีทางเลือกที่สมเหตุสมผล (Rational choice) นับเป็นทฤษฎีหลักของนโยบายสาธารณะ ซึ่งมีสาระสำคัญคือการตั้งต้นว่านโยบายเป็นเรื่องของผู้เชี่ยวชาญ (Professional policy analysts) โดยผู้เชี่ยวชาญนั้นเป็นผู้ถือความรู้ ทักษะ และเครื่องมือในการวิเคราะห์นโยบาย (Technocratic policy analysis) ที่จะทำให้ได้มาซึ่งทางเลือกที่สมเหตุสมผลที่สุดบนฐานคิดที่เชื่อว่ามีแนวทางนโยบายที่ดีที่สุดอยู่ (Best policy) สามารถก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคม (maximizing social gain) โดยผู้เชี่ยวชาญจะเป็นผู้ให้คำตอบจากการใช้ตรรกะในเชิงวิทยาศาสตร์หรือเศรษฐศาสตร์ (Scientific and economic modes of rationality) โดยตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมคือการวิเคราะห์ต้นทุน-ผลตอบแทน (Cost-benefit analysis) ของทางเลือกนโยบายต่างๆ การวิเคราะห์ความเป็นไป (Feasibility analysis) หรือแม้แต่การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมในแบบเทคนิคและกลไกที่เน้นการคิดคำนวณ (Rational calculation) (Fischer, 2003) ที่มีการใช้กันอย่างกว้างขวางในโลกของนโยบายสาธารณะในประเทศไทย

นอกจากนั้น ทฤษฎีนโยบายกระแสหลักยังรวมถึงทฤษฎีที่อธิบายว่านโยบายนั้นอิงกับกระบวนการที่เชื่อมร้อยกัน ตั้งแต่การระบุปัญหาไปจนถึงการประเมินผล (Process/Stages approach) นโยบายอยู่ที่มีการมีผู้นำที่ดี (Elitism) นโยบายเป็นผลผลิตของสถาบันที่เป็นทางการ/ระบบราชการที่มีประสิทธิภาพมากและเป็นมืออาชีพ (Institutionalism) นโยบายเป็นผลผลิตของระบบที่ครบวงจรตั้งแต่การมีปัจจัยนำเข้าที่ดีจนถึงข้อมูลป้อนกลับ (System theory) นโยบายเป็นเรื่องของการตัดสินใจที่อิงกับสถานการณ์และการชั่งชั่งความได้เปรียบ (Game theory) นโยบายเป็นเรื่องของการพัฒนาต่อยอดจากที่เป็น

มาหรือจากสิ่งที่มีอยู่อย่างค่อยเป็นค่อยไป (Incrementalism) นโยบายนั้นแม้มีแนวโน้มที่จะปรับเปลี่ยนช้า แต่เมื่อเกิดสถานการณ์ที่มีความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญจะต้องสามารถปรับตัวได้อย่างเท่าทันเสมือนการอุดรอยรั่วได้ทันเมื่อyarารถเหียบตะปู (Punctuated equilibrium theory) และนโยบายมีลักษณะสำเร็จรูปนั้นคือการเตรียมทางออกให้กับปัญหาไว้ล่วงหน้า (โดยอาศัยประสบการณ์ที่เคยเผชิญปัญหาต่างๆ มาในอดีต) รอหยิบไปใช้ตามโอกาส (Garbage can theory)

มากไปกว่านี้ ยังอาจจะนับรวมทฤษฎีนโยบายกระแสหลักไปถึงทฤษฎีที่อธิบายว่านโยบายเกิดจากการประจวบเหมาะระหว่างกระแสสังคมที่มองเห็นปัญหาและอยากให้เกิดการแก้ไข กระแสภาครัฐที่มีทางออกให้กับปัญหานั้นพอดี และกระแสการเมืองที่ลำดับความสำคัญให้เรื่องดังกล่าวอยู่แล้ว (Multiple streams) รวมถึงนโยบายเป็นเรื่องของการต่อรองและประนีประนอมระหว่างองค์กรหรือกลุ่มที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (Corporatism) หรือแม้แต่ที่อธิบายว่านโยบายนั้นคือสิ่งที่เกิดขึ้นและขับเคลื่อนไปได้จากการได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มที่มีความคิดความเชื่อเกี่ยวกับทิศทางที่พึงปรารถนาเดียวกัน โดยสามารถเปลี่ยนแปลงได้ เมื่อกลุ่มที่มีความคิดความเชื่อที่แตกต่างสามารถกลายมาเป็นกลุ่มหลักของสังคมการเมือง (Advocacy Coalitions Framework) (Peters and Zittoun, 2016; Weible and Sabatier, 2018; Dunn, 1994; Hogwoog and Gunn, 1984)

1.3 เกณฑ์ในการพิจารณานโยบายที่ดี

เมื่อก้าวถึงเกณฑ์ในการพิจารณานโยบายสาธารณะโดยทั่วไปมักเน้นไปที่เรื่องประสิทธิผล (Effectiveness) และประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นหลัก โดยประสิทธิผลเป็นเรื่องของการบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ในขณะที่ประสิทธิภาพเป็นเรื่องของความประหยัดและรวดเร็ว อาทิ การออกแบบนโยบายในการช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมที่คำนึงถึงประสิทธิผลและประสิทธิภาพก็ต้องแจกถุงยังชีพให้ครบตามเป้า อาทิ แจกให้ครบทุกหลังคาเรือนที่ได้รับผลกระทบ โดยต้องทันทั่วถึงและไม่ใช้งบประมาณมากเกินไป (มิใช่ว่าช่วยให้สับหลังคาเรือนโดยใช้เวลากว่าสามวันหรือใช้เรือเป็นสิบ ๆ ลำและบุคลากรหลายร้อยคน)

อีกเกณฑ์ที่ถูกให้ความสำคัญในโลกของนโยบายสาธารณะโดยทั่วไปคือเรื่องความเพียงพอ (Adequacy) และการตอบสนองความต้องการ (Responsiveness) อาทิ การออกแบบนโยบายในการช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมที่คำนึงถึงความเพียงพอและการตอบสนองความต้องการก็ต้องกำหนดว่าในถุงยังชีพมีอาหาร ยาสามัญ และอุปกรณ์ที่จำเป็นต่าง ๆ ครบถ้วนเพียงพอสำหรับการดำรงชีพในภาวะดังกล่าวหรือไม่ (เช่น หากคาดการณ์ว่าน้ำน่าจะท่วมขังประมาณ 2 วัน อาหารที่อยู่ในถุงยังชีพก็ต้องมีมากพอ) ในขณะที่เรื่องของการตอบสนองความต้องการนั้นจะขยับจากระดับจำเป็นไปสู่ระดับการตอบโจทย์หรือเติมเต็มความคาดหวัง ซึ่งในยุคของการมีวัฒนธรรมนโยบายแบบประชานิยม เกณฑ์นี้นับว่าถูกให้ความสำคัญเป็นอย่างมากจากนโยบายของฝ่ายการเมือง อาทิ ในประเด็นการช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วม สิ่งที่จะแจกอาจจะมีอะไรมากกว่าบะหมี่สำเร็จรูปและปลากระป๋อง

อนึ่ง สำหรับสังคมไทยอย่างเฉพาะเจาะจง กล่าวได้ว่าเกณฑ์เพิ่มเติมที่มักจะถูกให้นำหน้าก็คือเรื่องความมั่นคงปลอดภัย (Safety/Security) และความเหมาะสม (Appropriateness) โดยการสร้างความมั่นคงปลอดภัยเป็นสิ่งที่รัฐบาลไทยมักจะอ่อนไหวเป็นพิเศษ ซึ่งในกรณีตัวอย่างเรื่องรับมือน้ำท่วม ก็จะต้องคิดถึงเรื่องของสวัสดิภาพของผู้ประสบภัยด้วย เช่น การป้องกันสัตว์เลื้อยคลาน โดยเฉพาะงูและจระเข้ ส่วนความเหมาะสมยากที่จะระบุขอบเขตที่ชัดเจนลงไปได้เพราะอิงกับปทัสถานทางสังคม (social norms) อาทิ ในการมอบถุงยังชีพให้กับพระสงฆ์ก็ต้องให้ความนอบน้อมและถวายตามหลักประเพณี หรือ การเข้าไปช่วยครัวเรือนที่มีหญิงสาวก็อาจจะต้องแจ้งให้ทราบก่อนว่าจะเข้าไป ไม่ควรบุ่มบ่ามเข้าไปเลย ซึ่งแนวปฏิบัติในการปฏิบัติต่อผู้อื่นในแต่ละสังคมก็จะแตกต่างกันไปตามเงื่อนไขเชิงวัฒนธรรม โดยในอีกแห่งหนึ่ง ความเหมาะสมยังเป็นเรื่องของความสอดคล้องกับยุคสมัย สถานการณ์ หรือบริบท อาทิ ในกรณีช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วมอาจจะต้องนึกถึงการแจก Power Bank ด้วยจากที่สังคมปัจจุบันการติดต่อกันนอกบ้านแล้วแต่อยู่กับโทรศัพท์มือถือ

นอกเหนือจากสิ่งที่กล่าวไปข้างต้น เกณฑ์ในการพิจารณานโยบายสาธารณะยุคใหม่ยังรวมถึงความชาญฉลาด (Smart) หรือการอาศัยเทคโนโลยีเข้ามาช่วย และการสร้างความเป็นอิสระและเสรีภาพในการเลือก (Liberty/autonomy and freedom of choice) ซึ่งสังคมไทยยังให้ความสำคัญไม่มากนัก ซึ่งหากย้อนกลับไปที่ตัวอย่างซึ่งหยิบยกมาก่อนหน้า นโยบายที่ชาญฉลาดก็อาจจะถูกออกแบบโดยใช้โดรนในการหย่อนถุงยังชีพในจุดที่เข้าถึงยาก เป็นต้น ในขณะที่ การสร้างความเป็นอิสระและเสรีภาพในการเลือกก็อาจจะดำเนินการได้โดยการให้ทางเลือก เช่น มาตรการในการช่วยเหลือต้องไม่ละเมิดสิทธิใคร และในการแจกถุงยังชีพอาจจะมีมากกว่าหนึ่งแบบ โดยผู้ประสบภัยเลือกได้ว่า จะเอาอะไร ไม่เอาอะไร ไม่ใช่ว่าเหมือนกันหมดราวกับสังฆทาน

1.4 การออกแบบนโยบาย

ย้อนกลับไปได้ตั้งแต่ปี ค.ศ.1987 เริ่มมีการเสนอให้มองนโยบายผ่านมุมมองเรื่องการออกแบบ (policy design) ซึ่งทำให้การคตินโยบายมีอะไรมากกว่าการตัดสินใจอย่างเดียว หากแต่อยู่ที่การออกแบบรูปแบบ วิธีการและช่องทางในการตัดสินใจด้วย ซึ่งทำให้คนนโยบายต้องปรับเปลี่ยนมุมมองเกี่ยวกับตัวเองจากการเป็นผู้กำหนดนโยบาย ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ติดตามประเมินผลนโยบาย หรือแม้แต่นักวิเคราะห์นโยบาย มาเป็นนักออกแบบนโยบาย (policy designers) (Bobrow & Dryzek, 1987; Dryzek & Ripley, 1988: 705-719)

กรอบเช่นนี้นับว่ามีประโยชน์จากที่ทำให้เรื่องนโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่ต้องพิถีพิถันกับกระบวนการต่างๆ มากกว่าการมุ่งใช้เทคนิคการวิเคราะห์มุ่งไปที่ผลลัพธ์ และอิงอำนาจหน้าที่ตามโครงสร้างอย่างเดียว ทั้งนี้ แม้บางสำนักจะมองเรื่องการออกแบบนโยบายเป็นเรื่องของเครื่องมือนโยบาย (policy instruments) เพื่อใช้แก้ปัญหา และโยงกับเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นหลัก (Howlett & Mukherjee, 2018; Howlett, 2011) ทว่า เรื่องการออกแบบนโยบายสามารถถูกมองว่ามีมิติที่กว้างขวางมากกว่านั้น โดยครอบคลุมทั้งเรื่องของการออกแบบนโยบายเพื่อการวิเคราะห์ทางเลือกนโยบาย (policy options analysis) เพื่อการขับเคลื่อนนโยบาย (policy interventions) และเพื่อสร้างการเรียนรู้ทางนโยบาย (policy learning) ซึ่งนับเป็นกรอบหลักในการมองเรื่องการออกแบบนโยบายในงานชิ้นนี้ (พัฒนาจาก Peter, 2015) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตอบคำถามว่า (1) จะเลือกอะไร โดยใครบ้าง ด้วยแนวทางและเหตุผลใด (2) นำไปสร้างการเปลี่ยนแปลงอย่างไร (รวมถึงที่ไหน เมื่อไร และใครเป็นเจ้าของ) และ (3) อะไรคือผลลัพธ์ที่ตามมา (เน้นเรียนรู้ทั้งที่สำเร็จและไม่สำเร็จ ทั้งภาพที่สวยงามและปัญหาอุปสรรค หรือทั้งด้านบวกและด้านลบ มากกว่าการตัดสินใจหรือประเมินผล)

บทที่ 2

ความเข้าใจพื้นฐาน ของการออกแบบนโยบาย โดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง

ก่อนอื่นขอชี้แจงว่างานชิ้นนี้จะแปลคำว่า “Inclusive” ในสามลักษณะ กล่าวคือ “นับรวม” “ทั่วถึง” และ “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” ตามบริบทของสถานการณ์และหน้าที่ของคำในแต่ละประโยค โดยส่วนนี้จะเน้นการสร้าง ความเข้าใจพื้นฐานในการออกแบบนโยบายแบบ “นับรวม” “ทั่วถึง” หรือ “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” ทั้งนี้ ด้วยแนวคิดเบื้องต้นว่าการออกแบบนโยบายเช่นนี้ จำเป็นต้อง เริ่มจากการมีนิยามนโยบายสาธารณะ ทฤษฎีนโยบาย และเกณฑ์การพิจารณา นโยบายที่ไม่กีดกันเป็นลำดับแรก

2.1 นิยามนโยบายที่ทั่วถึงและนับรวมมากขึ้น

หากมองให้กว้างขึ้นกว่านิยามนโยบายสาธารณะซึ่งเป็นที่เข้าใจและมักถูกอ้างถึงโดยทั่วไปตามที่มีการเสนอไปก่อนหน้านี้ มิติแรก นโยบายสาธารณะสามารถนับรวมทุกสิ่งทุกอย่างที่มองเห็นหรือมองไม่เห็น อาจเป็นเรื่องที่ภาครัฐเลือกจะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการก็ตามแต่ (...whatever governments choose to do or not to do) (Dye, 1992: 2) ด้วยมุมมองเช่นนี้ นโยบายจึงนับรวมสิ่งที่เรียกว่านโยบายแบบตรงตัว หรืออาจเรียกในแบบอื่น อาทิ คำสั่งประกาศที่เป็นทางการ กฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ แผน ยุทธศาสตร์ ฉากทัศน์ (Scenarios) แผนงาน โครงการ กิจกรรม งาน ผังเชิงกายภาพ (Physical zoning) หรือแม้แต่อีเวนต์ (Event)

ในขณะที่การเลือกที่จะไม่ดำเนินการหรือเพิกเฉยก็นับว่าเป็นนโยบายด้วยเช่นกัน ตัวอย่างเช่น การที่รัฐบาลเลือกที่จะไม่จัดการการพนันผิดกฎหมาย โสเภณี หวยใต้ดิน การทำแท้ง หรือแม้แต่เลือกที่จะเมินเฉยต่อข้อเรียกร้องของประชาชนที่มาเดินขบวนประท้วงหน้าทำเนียบ และไม่แยแสที่จะรับมือกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศ (Climate denial) ซึ่งจะเห็นได้ว่านิยามเช่นนี้ส่งผลให้การทำความเข้าใจโลกของนโยบายสาธารณะมีลักษณะทั่วถึงและนับรวมมิติที่หลากหลายมากขึ้น

มิติที่สอง นิยามนโยบายที่ทั่วถึงและนับรวมมากขึ้น ต้องขยับจากการมองผลที่เกิดขึ้นต่อพลเมือง (citizens) ไปสู่สาธารณะ (the public) ด้วยมุมมองเช่นนี้ จะทำให้โลกของนโยบายสาธารณะเป็นโลกที่นับรวมประชาชนทุกหมู่เหล่าในฐานะเพื่อนมนุษย์ หรือพลเมืองโลก แทนที่จะมองเฉพาะผู้มีรายชื่อในทะเบียนราษฎรหรือผู้ใช้บริการสาธารณะที่จัดโดยหน่วยงานรัฐ อาทิ การนับรวมชาวต่างชาติที่พักอาศัยในพื้นที่ ไม่เว้นแม้แต่ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มผู้อพยพในค่ายลี้ภัย เป็นต้น

มิติสุดท้าย นิยามนโยบายที่ทั่วถึงและนับรวมมากขึ้น คือการมองนโยบายเป็นกิจกรรมของทั้งภาครัฐและการดำเนินการของกลุ่มหรือปัจเจกบุคคลที่ทำในนามของภาครัฐ (actions of groups and individuals that act in the name of the state) หรือผู้ซึ่งสร้างผลสะท้อนเสมือนว่าพวกเขาเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ (who have influence as if they were public-sector actors) (Rhodes, 1996: 652) ซึ่งการนิยามเช่นนี้จะช่วยขยายโลกของนโยบายสาธารณะให้ไปไกลกว่าโลกของภาครัฐ หรืออีกนัยหนึ่งคือนโยบายสาธารณะไม่ได้จำกัดเพียงในขอบเขตของหน่วยงานรัฐ ทว่า ภาคเอกชน ภาคการศึกษา และภาคประชาสังคมก็สามารถสร้างสรรค์นโยบายสาธารณะได้เช่นกัน ทั้งจากการเป็นภาคีร่วมขับเคลื่อนกับภาครัฐ ที่เรียกว่าการเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายหรือประชาคมนโยบาย (policy networks & policy communities) และจากการสร้างผลสะท้อนให้เกิดขึ้นต่อสาธารณะ โดยไม่ได้อิงกับภาครัฐเลยก็ได้ เช่น บริษัทบางแห่งคืนกำไรสู่สังคมด้วยการส่งเสริมให้คนในชุมชนโดยรอบสถานประกอบการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นด้วยการให้ทุนการศึกษาแก่เด็ก และสร้างงานสร้างรายได้เสริม หรือกรณีองค์กรพัฒนาเอกชนร่วมพัฒนาสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นด้วยการชักชวนชุมชนปลูกป่าและสร้างธรรมนูญชุมชนเพื่อช่วยกันพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ เป็นต้น

2.2 การเลือกใช้ทฤษฎีที่ให้ความสำคัญกับความทั่วถึงและนับรวมมากขึ้น

ในส่วนนี้จะเป็นการนำทฤษฎีนโยบายสาธารณะที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางมาถอดรหัสหาดีเอ็นเอของฐานคิดเรื่องการไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลัง โดยจะเริ่มต้นจากทฤษฎีนโยบายกระแสหลักที่ได้นำเสนอไปในหัวข้อ 1.2 ซึ่งจากการวิเคราะห์พบว่าในทฤษฎีกระแสหลักมีฐานคิดเรื่องการไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลังอยู่น้อย โดยสามารถสรุปได้ตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1

ถอดรหัสดีเอ็นเอของฐานคิดเรื่องการไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลัง
ในทฤษฎีนโยบายกระแสหลัก

ทฤษฎีนโยบาย ¹	ฐานคิดเรื่องการ ไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลัง
นโยบายเป็นเรื่องของ ทางเลือกที่สมเหตุผล (Rational choice theory)	มีน้อย แม้จะมุ่งประโยชน์สูงสุดของสังคม (maximize social gain) แต่คิดบนฐานเรื่องเศรษฐกิจเป็นหลัก และกีดกันในเชิงกระบวนการ เพราะอิงเครื่องมือหรือเทคนิคในการวิเคราะห์เป็นสำคัญ (analytical tools) โดยมองว่าทางเลือกที่ดีที่สุดจะได้มาจากเครื่องมือหรือเทคนิคที่น่าเชื่อถือและถูกใช้โดยผู้เชี่ยวชาญเท่านั้น
นโยบายเป็นเรื่องของ กระบวนการที่เชื่อม ร้อยกัน (Process/ Stages approach)	มีน้อย จากการมองนโยบายเป็นห่วงโซ่ที่เชื่อมร้อยกันเป็นเส้นตรง ตั้งแต่การระบุปัญหาไปถึงการประเมินผล โดยมีตัวแสดงสำคัญคือภาครัฐ เพราะใส่ใจไปที่กระบวนการที่เป็นทางการของนโยบาย ทำให้นโยบายภาคประชาชนหรือบทบาทประชาชนทั่วไปในทางนโยบายไม่ถูกนับรวมอย่างจริงจังในฐานคิดของทฤษฎี

1 ขอละที่จะแปลชื่อทฤษฎีแบบตรงตัวตามต้นฉบับภาษาอังกฤษ โดยเลือกที่จะ ถอดสาระสำคัญของทฤษฎีมาอธิบายสั้น ๆ แทน

ทฤษฎีนโยบาย	ฐานคิดเรื่องการ ไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลัง
นโยบายเป็นเรื่องของการมีผู้นำที่ดี (Elitism)	มีน้อย จากการมองนโยบายในแง่ดีและอิงอำนาจทางการเมือง บนฐานคิดเรื่องการแสวงหาผู้นำที่เก่งและดี แล้วทุกอย่างจะดีเอง ทำให้นโยบายเป็นเรื่องของความเมตตาของผู้นำต่อประชาชนตาดี ๆ หรือเป็นเรื่องของการเลือกผู้นำแล้วรอรับการช่วยเหลืออยู่ที่บ้าน
นโยบายเป็นผลผลิตของสถาบันที่เป็นทางการ/ ระบบราชการ (Institutionalism)	มีน้อย จากการมองว่านโยบายไม่ใช่เรื่องของคนทั่วไป หากแต่เป็นภารกิจของสถาบันที่เป็นทางการ โดยเฉพาะระบบราชการ คนธรรมดาจึงมีบทบาทเพียงการร้องเรียนหรือส่งเรื่องร้องทุกข์มาที่ระบบทางการที่มีอยู่
นโยบายเป็นผลผลิตของระบบที่ครบวงจร (System theory)	มีน้อย แม้จะกล่าวถึงข้อมูลป้อนกลับที่อาจมาจากประชาชน (feedback) แต่ไม่ได้หมายความว่าทุกฝ่ายถูกนับรวม และมักเป็นเชิงรับมากกว่าเชิงรุก อีกทั้งปัจจัยนำเข้า (inputs) ของระบบมักจะเน้นไปที่ความสนับสนุน (supports) มากกว่าข้อเรียกร้อง (demands) เพราะผู้สนับสนุนให้ทรัพยากรที่ระบบต้องการ ในขณะที่ข้อเรียกร้องมักถูกมองเป็นภาระของระบบ ส่วนในกระบวนการตัดสินใจของระบบ (decision making process) จะถูกเรียกว่ากล่องดำ (black box) เพราะเป็นเรื่องของคนไม่กี่คนในกระบวนการจัดทำนโยบายที่ไม่ถูกเปิดเผย

ทฤษฎีนโยบาย	ฐานคิดเรื่องการ ไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลัง
นโยบายเป็นเรื่องของการตัดสินใจที่อิงกับสถานการณ์และการช่วงชิงความได้เปรียบ (Game theory)	มีน้อย จากการมองนโยบายเป็นเกมการช่วงชิงความได้เปรียบกันระหว่างฝ่ายที่ได้เปรียบในสังคมอยู่แล้ว โดยไม่ใส่ใจผลประโยชน์สาธารณะหรือสิ่งที่ประชาชนจะได้รับจากการพัฒนาอย่างแท้จริง กล่าวคือ นำผลที่จะเกิดกับสาธารณะมาคิดบ้าง แต่เพียงเพื่อใช้อ้างความได้เปรียบของฝ่ายตนเท่านั้น
นโยบายเป็นเรื่องของการพัฒนาต่อยอดจากที่เป็นมาหรือจากสิ่งที่มีอยู่อย่างค่อยเป็นค่อยไป (Incrementalism)	มีน้อย จากการที่โครงสร้างและระบบซึ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมทางสังคม ไม่เอื้อให้เกิดการทำลาย อย่างมากก็เพียงการเสนอให้มีการปฏิรูปเล็กน้อยจากฐานเดิมที่เป็นอยู่
นโยบายแม้มีแนวโน้มที่จะปรับเปลี่ยนช้า แต่เมื่อเกิดสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ จะต้องสามารถปรับตัวได้อย่างเท่าทัน (Punctuated equilibrium theory)	มีน้อย จากที่สนใจวิวัฒนาการและวัฒนธรรม นโยบายมากกว่าตัวแสดงและปฏิสัมพันธ์ต่าง ๆ ว่า มีลักษณะนับรวมหรือไม่ นอกจากนั้น แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงหลักในสังคมปัจจุบันมักเป็นเรื่องของการเกิดวิกฤตที่กระตุ้นจนคนสนใจเรื่องความมั่นคงปลอดภัยมากกว่าสิทธิเสรีภาพ และการที่ประชาชนนิยมเอียงขวาสามารถคุมอำนาจทางการเมืองอย่างกว้างขวาง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ไม่เอื้อต่อการคิดเรื่องนับรวมหรือการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังแต่อย่างใด

ทฤษฎีนโยบาย	ฐานคิดเรื่องการ ไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลัง
นโยบายมักมีลักษณะสำเร็จรูป นั่นคือเตรียมแนวทางการแก้ไขปัญหาไว้แล้วล่วงหน้า รอนำไปใช้ตามโอกาส (Garbage can theory)	มีน้อย จากการขาดความสนใจในเรื่องของกระบวนการที่นับรวมหรือกระบวนการที่ทั่วถึงเพื่อพิจารณาทางเลือกนโยบายต่าง ๆ อย่างรอบคอบรอบด้าน โดยเน้นเพียงเรื่องของการเตรียมแนวทางการแก้ไขปัญหาและประเด็นท้าทายที่อาจเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า โดยเชื่อว่าปัญหาต่าง ๆ มีลักษณะไม่แตกต่างกันมากนัก หรือคงจะเหมือนกับที่เคยประสบมาก่อนหน้า
นโยบายเกิดจากความประจวบเหมาะระหว่างกระแสสังคมที่มองเห็นปัญหาและอยากให้เกิดการแก้ไข ขณะที่ภาครัฐมีทางออกให้กับปัญหานั้นพอดี ประกอบกับการเมืองที่ให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าว (Multiple streams)	มีน้อย แม้จะให้ความสำคัญกับกระแสสังคมที่ตื่นตัวต่อปัญหา (problem stream) แต่บทบาทหลักอยู่ที่สื่อว่าจะเลือกนำเสนอปัญหาหรือไม่ รวมถึงความสามารถในการสร้างกระแสในโลกออนไลน์ ซึ่งกลุ่มชายขอบและมีปัญหาเฉพาะมักจะเข้าไม่ถึงสื่อและไม่สามารถสร้างกระแสในวงกว้างเช่นนั้นได้ อีกทั้งยังต้องพึ่งพาแรงสนับสนุนจากฝ่ายนโยบายและฝ่ายการเมือง ซึ่งถ้าฐานมวลชนหรือแนวร่วมไม่มากพอ ก็ยากที่หน้าต่างแห่งโอกาสจะเปิดออกได้ (window of opportunities)

ทฤษฎีนโยบาย	ฐานคิดเรื่องการ ไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลัง
นโยบายเป็นเรื่องของการต่อรองและประนีประนอมระหว่างองค์กร หรือกลุ่มที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (Corporatism)	มีน้อย จากการเน้นไปที่บทบาทของกลุ่มที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งส่วนใหญ่คือชนชั้นนำ ที่การประสานประโยชน์ระหว่างกันของกลุ่มดังกล่าวไม่ได้เป็นหลักประกันว่าสังคมจะเหลื่อมล้ำน้อยลงหรือเป็นธรรมมากขึ้นแต่อย่างใด อีกทั้งผลลัพธ์อาจเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม
นโยบายเกิดขึ้นและถูกขับเคลื่อนโดยกลุ่มที่มีความคิดความเชื่อในทิศทางเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นได้ เมื่อกลุ่มที่มีความคิดความเชื่อแตกต่างสามารถกลายมาเป็นกลุ่มหลักของสังคมการเมือง (Advocacy Coalitions Framework)	มีน้อย โดยเฉพาะในบริบทของสังคมที่ไม่เป็นประชาธิปไตย กลุ่มที่มีความคิดเผด็จการอำนาจนิยมมีแนวโน้มผูกขาดการขึ้นนโยบาย เนื่องจากกลุ่มอำนาจทางการเมืองไว้ได้ และมีแนวโน้มจะไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง รวมถึงมีการโฆษณาชวนเชื่อ และมักหาทางกำจัดการแสดงความคิดเห็นความเชื่อที่แตกต่าง

จากตารางข้างต้น กล่าวได้ว่าการสร้างนโยบายสาธารณะที่ทั่วถึงและ
นับรวมนั้นจะต้องก้าวให้พ้นการถูกชี้นำโดยทฤษฎีกระแสหลักที่ได้กล่าวถึงไป
ในหัวข้อ 1.2 อาทิ ภายใต้ทฤษฎีแรกซึ่งเป็นทฤษฎีหลักของกระแสหลักอีกชั้น
หนึ่งนำไปสู่การเกิดเทคโนแครต (Technocrat) ทางนโยบายจำนวนมากที่ยกตน
เหนือผู้อื่น โดยขาดความอ่อนไหวต่อผลกระทบในแบบอื่น ๆ เช่น มิติทางสังคม
และวัฒนธรรม ซึ่งซ่อนคุณค่าหลากหลาย ทั้งที่นับได้และนับไม่ได้ (Intangible)
เช่น เรื่องสิทธิ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คุณค่าของระบบนิเวศ หรือแม้แต่หลักพื้นฐาน
การอยู่ร่วมกัน ยกตัวอย่าง การสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหิน มูลค่าของสิ่งแวดล้อม
ที่จะถูกทำลายไปจะคิดคำนวณอย่างไร การสูญเสียวิถีชีวิตและได้รับผลกระทบ
ต่อสุขภาพของชาวบ้านคิดเป็นมูลค่าเท่าใด และการสมานความขัดแย้งที่เกิด
จากการแบ่งชาวบ้านในพื้นที่ออกเป็นฝ่ายที่สนับสนุนและฝ่ายที่คัดค้านแล้วให้
มาปะทะกันจะคำนวณเช่นใด เป็นต้น

ในทางตรงข้าม ทฤษฎีนโยบายที่จะทั่วถึงและนับรวมนากกว่านั้น ซึ่ง
กล่าวได้ว่าเป็นทฤษฎีกระแสรอง ประกอบไปด้วยทฤษฎีที่อธิบายว่านโยบาย
เป็นเรื่องของดุลยภาพระหว่างกลุ่มผลักดันและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม
(Pluralism) นโยบายที่สอดคล้องกับยุคสมัยต้องขับเคลื่อนโดยภาคีเครือข่ายหรือ
ประชาคมนโยบายมากกว่าตัวแสดงใดตัวแสดงหนึ่งตัวแสดงเดียว (Policy net-
works/ Policy communities) และนโยบายเป็นเรื่องของการสร้างทางเลือก
ให้กับประชาชนโดยไม่บังคับ (Nudging approach) (Strassheim, Jung, and
Korinek, 2015) ซึ่งจากการวิเคราะห์พบว่าทฤษฎีเหล่านี้มีฐานคิดเรื่องการไม่
ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลังอยู่พอสมควร ดังเสนอในส่วนแรกของตารางที่ 2

สำหรับทฤษฎีนโยบายที่มีฐานคิดเรื่องการไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลังอยู่
มากนั้น วิเคราะห์ได้ว่าคือทฤษฎีนโยบายที่อธิบายว่านโยบายเป็นเรื่องของการ
หนุนเสริมหรือเสริมพลังประชาชนให้สามารถร่วมมือร่วมใจออกมาแก้ไขปัญหา
และขับเคลื่อนการพัฒนาต่าง ๆ ด้วยตนเองได้ (Collective action theory)

นโยบายเป็นเรื่องของมุมมองในเชิงวิพากษ์ต่อมิติเชิงโครงสร้างที่มักมองไม่เห็น (Critical policy perspectives) นโยบายเป็นเรื่องของการนับรวมชุดความหมายที่หลากหลายในสังคม ไม่ว่าจะเป็นความแตกต่างของคุณค่า ปทัสถาน เรื่องราว ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ภูมิปัญญาชาวบ้าน ฯลฯ (Interpretive policy approaches) นโยบายเป็นเรื่องของกระบวนการมีส่วนร่วมที่กว้างขวาง (Participatory policy process) นโยบายเป็นผลของการปรึกษาหารือที่เข้มข้น (Deliberative policy analysis) และนโยบายมาจากการท้าทายวิธีคิดและการครอบงำต่าง ๆ (Post-modern public policy) (Fischer, Torgerson, Durnova and Orsini, 2015; Fischer, Gerald and Sidney, 2007; Hajer and Wagenaar, 2003; Miller, 2002) ดังเสนอในส่วนหลังของตารางที่ 2

ตารางที่ 2

ถอดรหัสตีเอ็นเอของฐานคิดเรื่องการไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลัง
ในทฤษฎีนโยบายกระแสรอง

ทฤษฎีนโยบาย	ฐานคิดเรื่องการไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลัง
นโยบายเป็นเรื่องของดุลยภาพระหว่างกลุ่มผลักดันและกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม (Pluralism)	มีพอสสมควร จากการที่กลุ่มผลักดันและกลุ่มผลประโยชน์นั้นอาจรวมถึงกลุ่มเคลื่อนไหวของชาวบ้าน หรือแม้แต่กลุ่มชาติพันธุ์ อย่างไรก็ตาม ในฐานคติของทฤษฎีนี้ แม้ผู้กำหนดนโยบายต้องเปิดประตูสำหรับทุกกลุ่ม แต่ทำหน้าที่เป็นเพียงผู้เฝ้าประตู (gate keeper) หรือกรรมการเกมกีฬา (สร้างและรักษากติกา) เท่านั้น ทำให้เสียงของกลุ่มคนตัวเล็กตัวน้อยที่เบาอยู่แล้วขาดการเสริมพลัง (empower) ให้ดังมากยิ่งขึ้น กล่าวอีกนัยคือเน้นความเท่าเทียม แต่ขาดมุมมองในเรื่องความเป็นธรรมและความยุติธรรม

ทฤษฎีนโยบาย	ฐานคิดเรื่องการ ไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลัง
นโยบายที่สอดคล้องกับ ยุคสมัยต้องขับเคลื่อน โดยภาคีเครือข่ายหรือ ประชาคมนโยบาย มากกว่าตัวแสดงใด เพียงหนึ่งเดียว (Policy networks/ Policy communities)	มีพอสมควร จากการขยายกรอบการมองนโยบายว่า เป็นส่วนหนึ่งของการปกครอง (government) มาเป็น เรื่องการบริหารจัดการที่อิงความร่วมมือ (governance) ทำให้มีการนับรวมภาคสังคมให้เป็นหนึ่งในตัวแสดง นโยบาย อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าภาคสังคมจะ ได้เป็นพระเอกหรือตัวหลัก หากแต่ได้อยู่ในปฏิสัมพันธ์ ที่อาศัยความร่วมมือกันในการสร้างนโยบายร่วมกัน (Collaborative policy making) และไม่ได้หมายความว่า ว่ากลุ่มชายขอบจะได้เข้ามาเสมอไป เพียงแต่นับว่ามี โอกาสเปิดกว้างให้พอสมควร
นโยบายเป็นเรื่องของ การสร้างทางเลือกให้ กับประชาชนโดยความ สมัครใจ (Nudging approach)	มีพอสมควร จากการที่ประชาชนทุกคนมีทางเลือก และสามารถเลือกตามการชี้แนะของรัฐหรือไม่ก็ได้ ขึ้นอยู่กับทางเลือกต่าง ๆ นั้นสามารถจูงใจหรือชวน ให้คล้อยตามได้เพียงใด อย่างไรก็ตาม ฐานคิดของ ทฤษฎีนี้ไม่ได้มุ่งแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างหรือระบบที่ สร้างความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรม หากแต่ เน้นไปที่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของปัจเจกชน เป็นหลัก
นโยบายเป็นเรื่องของมุมมอง ในเชิงวิพากษ์ต่อมิติ เชิงโครงสร้าง (Critical policy perspectives)	มีมาก จากการเน้นตั้งคำถามและการทลาย โครงสร้างความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดคือเป็นทฤษฎีทางเลือกหรือ ทฤษฎีชายขอบ ซึ่งมักจะถูกละเลยหรือมองข้ามใน โลกนโยบายในภาคปฏิบัติจริง หรือมักจะถูกใช้เพียง เพื่อวิพากษ์วิจารณ์ แต่ไม่ถูกนำมาใช้เพื่อสร้างการ เปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นจริง

ทฤษฎีนโยบาย	ฐานคิดเรื่องการ ไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลัง
นโยบายเป็นเรื่องของการนับรวมชุดความหมายต่างๆ ที่หลากหลายในสังคม (ความแตกต่างของคุณค่า ปทัสถาน เรื่องราว ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ภูมิปัญญาชาวบ้าน ฯลฯ) (Interpretive policy approaches)	มีมาก เนื่องจากไม่เพียงนับรวมผู้คน หากแต่ยังนับรวมชุดความหมายต่าง ๆ (meanings) ที่พวกเขา มี เพื่อผนวกเข้าในนโยบาย อย่างไรก็ตาม ประเด็นท้าทายคือจะผลิตนโยบายท่ามกลางความหลากหลายนั้นอย่างไร คำอธิบายเบื้องต้นของทฤษฎีนี้คือการไม่เหมารวม หากแต่ต้องสร้างนโยบายที่อิงกับบริบทเฉพาะต่าง ๆ โดยใส่ใจต่อคุณค่า ปทัสถาน เรื่องราว ประวัติศาสตร์ และภูมิปัญญาของแต่ละชุมชนสังคม ส่วนประเด็นท้าทายที่ติดตามมาคือ จะทำอย่างไรหากคุณค่าหรือปทัสถานในพื้นที่นั้นขัดกับหลักการสากล เช่น เรื่องสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย
นโยบายเป็นเรื่องของกระบวนการมีส่วนร่วมที่กว้างขวาง (Participatory policy process)	มีมาก จากความใส่ใจในกระบวนการที่นับรวม/ทั่วถึง/ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง ทว่า ข้อจำกัดคือการเน้นเชิงปริมาณ ซึ่งอาจไม่ได้เป็นหลักประกันคุณภาพของนโยบายที่เป็นผลของกระบวนการมีส่วนร่วม อีกทั้งเมื่อเน้นปริมาณก็มักจบลงด้วยการลงคะแนน ซึ่งเสียงส่วนน้อยอาจถูกละเลย
นโยบายเป็นผลของการปรึกษาหารือที่เข้มข้น (Deliberative policy analysis)	มีมาก จากการเน้นการตัดสินใจเชิงนโยบายที่มาจากตัวแทนเสียงที่หลากหลาย โดยใส่ใจต่อการพูดคุยเชิงลึกในกลุ่มย่อยมากกว่าในเวทีการมีส่วนร่วมกลุ่มใหญ่ อีกทั้งใส่ใจต่อการเชื่อมโยงอุดมคติ ชุดความคิด และความรู้ที่หลากหลายเข้าด้วยกัน โดยไม่เน้นการลงคะแนน หากแต่ให้ความสำคัญกับทางเลือกที่

ทฤษฎีนโยบาย	ฐานคิดเรื่องการ ไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลัง
	ยอมรับได้ร่วมกันมากกว่า ไม่ว่าจะมาจากฉันทามติ ข้อตกลงร่วม หรือการมีจุดร่วมในความต่าง
นโยบายมาจากการ ท้าทายวิธีคิดและ การครอบงำต่างๆ (Post-modern public policy)	มีมาก จากที่ไม่ได้เน้นเฉพาะการตั้งคำถามกับ โครงสร้างและระบบเท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงการ ท้าทายวิธีคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการ ท้าทายการครอบงำต่าง ๆ ด้วย ซึ่งรวมไปถึงมุมมอง เกี่ยวกับโจทย์ของความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็น ธรรมทางสังคม ทั้งนี้ ปัญหาหลักคือมักจะเน้นการตั้ง คำถาม แต่ไม่มีทางออกหรือทางเลือกอื่นให้

จากตารางข้างต้น ข้อสังเกตสำคัญก็คือทฤษฎีนโยบายที่จะทั่วถึงและนับรวมมากขึ้นนั้นให้ความสำคัญกับคุณค่าที่แตกต่างหลากหลายกว่าทฤษฎีกระแสหลักที่นำเสนอไปก่อนหน้านี้ โดยเริ่มต้นจากการมองนโยบายในโลกของความจริงก่อน แล้วเสริมด้วยมิติของการวิพากษ์ นั่นคือ การกำหนดนโยบายดังที่เป็นอยู่มักเป็นเรื่องของคนไม่กี่คน ซึ่งกุมชะตากรรมของคนจำนวนมาก โดยคนไม่กี่คนนั้นอ้างหลักบางประการ แต่ท้ายที่สุดนโยบายก็หนีไม่พ้นเรื่องของการเชื่อมร้อยหรือประสานผลประโยชน์และการจัดการความขัดแย้ง (...stages for the articulation of political and social benefits and conflicts) (Hajer, 2003: 89) ด้วยเหตุนี้ การคิดนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังจึงต้องตั้งต้นจากการสลัดวงจรการคิดนโยบายแบบนี้ออกไป โดยเพิ่มโจทย์เรื่องความเหลื่อมล้ำและความเป็นธรรมเข้าไปในโจทย์ที่อิงตรรกะเชิงการเมือง (political rationality) ซึ่งอิงแอบการอ้างตรรกะในเชิงวิทยาศาสตร์หรือเศรษฐศาสตร์นำ (อ้างความชอบธรรมจาก

หลักฐาน ข้อมูลเชิงประจักษ์ สถิติ กฎหมาย หรือแม้แต่ความเชี่ยวชาญ) นั่นคือ การเจาะไปที่ประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจและผลประโยชน์ที่เป็นธรรมในสังคมให้มากขึ้น ซึ่งเป็นการมองทะลุถึงแก่นของความจริงในสังคมที่เกาะติดในโครงสร้างและลึกไปกว่าเรื่องข้อมูลตัวเลขที่นำมาพิสูจน์ยืนยัน

นอกจากนั้น การออกแบบนโยบายที่ทั่วถึงและนับรวมยังต้องเข้าใจด้วยว่านโยบายเป็นเรื่องของการตัดสินใจคุณค่าหรือสะท้อนการให้ความหมายต่อสิ่งต่าง ๆ ในสังคม (modes for the expression of the meaning) การมองเพียงมิติข้อเท็จจริง อำนาจ และผลประโยชน์เท่านั้นอาจไม่เพียงพอ เพราะเกี่ยวข้องกับมุมมองว่าอะไรถูก อะไรผิด อะไรเป็นปัญหา อะไรไม่ใช่ อะไรควร อะไรไม่ควร อะไรปกติ อะไรไม่ปกติ ฯลฯ ซึ่งล้วนแล้วแต่ถูกกำหนดขึ้นโดยโลกทัศน์ทางสังคมและการเมืองทั้งสิ้น (socially and politically constructed) (Yanow, 2003: 229) ด้วยมุมมองเช่นนี้ ทฤษฎีนโยบายที่ให้ความสำคัญกับความทั่วถึงและการนับรวมจึงไม่ชี้แนะให้เรามองหานโยบายที่ดีที่สุด หากแต่ให้แสวงหาการออกแบบนโยบายที่ดี (Sound policy) ซึ่งเป็นเรื่องความเหมาะสมหรือความสอดคล้อง (Logic of appropriateness) ในแต่ละบริบทมากกว่าหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานกลางใด ๆ และที่สำคัญต้องมาจากการผสมผสานการให้ความหมายหรือการให้คุณค่าที่แตกต่างหลากหลาย (communities of meaning) มากกว่าการผูกขาดการตัดสินใจคุณค่าและตีความโดยผู้นำเพียงไม่กี่คน

ประการสุดท้าย แก่นของการออกแบบนโยบายที่ทั่วถึงและนับรวมคือ เรื่องของการอิงกับกระบวนการมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพ หรือผ่านการปรึกษาหารือ หัวใจสำคัญคือการมองว่าผู้ที่เกี่ยวข้องแต่ละฝ่ายล้วนมีชุดความรู้ที่ต่างกันไป บางส่วนมีชุดความรู้ที่อิงหลักฐานเชิงประจักษ์และเครื่องมือวิเคราะห์ที่น่าเชื่อถือ บางส่วนถือชุดความรู้ที่อิงความเข้าใจในบริบทและสถานการณ์ บางส่วนถือชุดความรู้ที่เชื่อมโยงกับคุณค่าหรือรากฐานต่าง ๆ ของสังคม ในขณะที่ บางส่วนอาจมีชุดความรู้ที่เกี่ยวกับอุดมคติหรือความคาดหวังที่แตกต่างหลากหลายของ

ผู้คน การออกแบบนโยบายแบบที่นับรวม ทั้งถึง หรือไม่ทั้งใครไว้ข้างหลังต้องไม่ดูแคลนชุดความรู้ที่แตกต่างกันเหล่านี้ หากแต่แสวงหาแนวทางในการเชื่อมโยงความรู้ (knowledge articulation) เสมือนการนำขึ้นจิ๊กซอว์มาต่อกันเพื่อสร้างสรรค์นโยบายที่อาจไม่ใช่นโยบายดีที่สุด หากแต่เห็นพ้องต้องกันมากที่สุด รวมถึงหลายฝ่ายรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของมากขึ้น (Fischer & Boossabong, 2018)

2.3 เกณฑ์ในการพิจารณานโยบายที่ทั่วถึงและ นับรวมมากขึ้น

สาระสำคัญที่อยากสรุปในส่วนนี้คือเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กล่าวถึงในบทที่แล้ว (หัวข้อ 1.3) นับว่ามีความสำคัญในแง่มุมที่แตกต่างกัน ทว่า ยังให้ความสำคัญกับการนับรวม ทั้งถึง หรือไม่ทั้งใครไว้ข้างหลังไม่เด่นชัดนัก ดังนั้น ข้อเสนอสำหรับการยกระดับโลกของนโยบายสาธารณะในอนาคตต้องให้ความสำคัญกับเกณฑ์ที่ขอเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

1) ความเสมอภาค (Equality)

กล่าวคือ นโยบายที่ให้ความสำคัญกับการนับรวม ทั้งถึง หรือไม่ทั้งใครไว้ข้างหลังควรมีส่วนในการสร้างความเสมอภาคหรือลดความเหลื่อมล้ำได้ โดยกรอบของ The International Social Science Council (ISSC), The Institute of Development Studies (IDS) และ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (2016) พิจารณาความเหลื่อมล้ำทั้งในแนวดิ่ง (vertical inequality) และแนวระนาบ (horizontal inequality) และจำแนกความเหลื่อมล้ำออกเป็น 7 มิติที่ครอบคลุมกันอยู่ (intersecting inequalities) กล่าวคือ

- ความเหลื่อมล้ำทางการเมือง (Political inequality)
- ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ (Economic inequality)
- ความเหลื่อมล้ำทางสังคม (Social inequality)
- ความเหลื่อมล้ำทางวัฒนธรรม (Cultural inequality)
- ความเหลื่อมล้ำทางสิ่งแวดล้อม (Environmental inequality)
- ความเหลื่อมล้ำในเชิงพื้นที่ (Spatial inequality)
- ความเหลื่อมล้ำของความรู้ (Knowledge inequality)

โดยในมิติสุดท้ายนั้น ไม่เพียงกินความถึงการเข้าถึงการศึกษาที่ต่างกันเท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงการที่ชุดความรู้ที่ต่างกันได้รับการยอมรับว่าน่าเชื่อถือ (valid) หรือมีความชอบธรรม (legitimacy) ต่างกัน โดยเฉพาะ ความรู้ชาวบ้าน (local knowledge) ซึ่งถูกมองว่าขาดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม

2) ความเป็นธรรม (Equity)

กล่าวคือ นโยบายที่ให้ความสำคัญกับการนับรวม ทัวถึง หรือไม่ทั้งใครไว้ข้างหลังควรมีส่วนในการสร้างความเป็นธรรมด้วยการสนับสนุนในสิ่งที่แต่ละกลุ่มมีความจำเป็นจะต้องได้รับ ซึ่งต่างจากความเสมอภาคตรงที่แต่ละกลุ่มไม่จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนเท่ากัน หากแต่เป็นการสนับสนุนตามเงื่อนไขที่แตกต่างกัน เช่น ในกรณีช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วม ไม่จำเป็นที่แต่ละคนจะได้รับการช่วยเหลือที่เท่าเทียมกัน แต่อาจให้ความสำคัญหรือมีมาตรการเยียวยาเป็นพิเศษกับกลุ่มที่เปราะบาง อาทิ ผู้มีฐานะยากจน ผู้ที่ได้รับผลกระทบมากกว่ากลุ่มผู้สูงอายุ เด็ก คนพิการ หรือแม้แต่คนป่วย ทั้งนี้ การสร้างความเป็นธรรมนั้น ควรจะรวมถึงความเป็นธรรมข้ามรุ่น (Intergenerational equity) นั่นคือ การสนับสนุนความเจริญรุ่งเรืองและคุณภาพชีวิตสำหรับทุกคนอย่างสมดุลระหว่างความจำเป็นที่จะต้องได้รับในระยะสั้นของคนรุ่นปัจจุบันกับความจำเป็นที่จะต้องได้รับในระยะยาวสำหรับคนรุ่นถัดไป

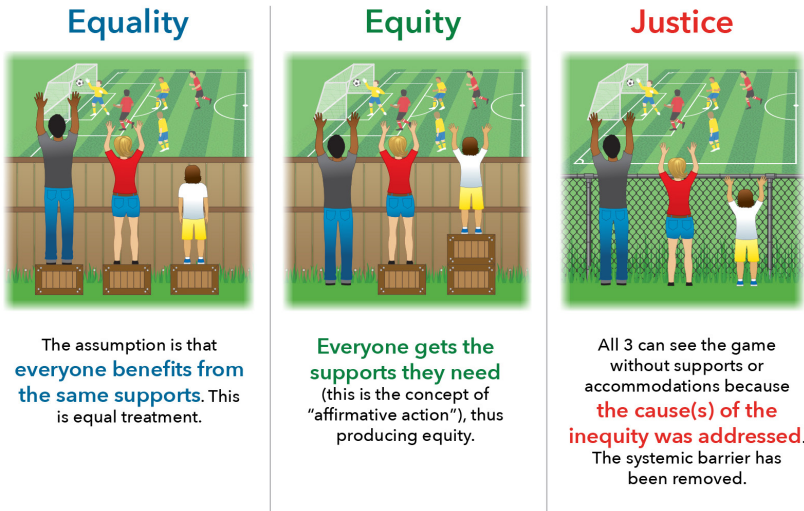
3) ความยุติธรรม (Justice)

กล่าวคือ นโยบายที่ให้ความสำคัญกับการนับรวม ทั้งถึง หรือไม่ทั้งใคร ไร้ข้างหลังควรมีส่วนในการสร้างความยุติธรรมด้วยการจัดสรรเหตุของความไม่ เป็นธรรมที่เกิดขึ้น โดยตัวอย่างที่มักจะถูกหยิบยกคือกรณีที่มีคนกลุ่มหนึ่งที่อยู่นอกสนามฟุตบอลแต่ต้องการการสนับสนุนให้สามารถมีโอกาสได้รับชมฟุตบอล ได้เช่นเดียวกับคนอื่น ๆ ที่อยู่ในสนาม ซึ่งหากใช้มาตรการที่เน้นความเสมอภาคด้วยการหยิบยื่นกล่องให้คนละกล่องเพื่อให้หยั่งขึ้นไปชมเงื่อดูจากกำแพง คนที่สูงอยู่แล้วจะไม่ได้ประโยชน์ ในขณะที่คนที่เตี้ยก็ไม่ได้เห็นอยู่ดี ในขณะที่ การใช้มาตรการที่เน้นความเป็นธรรมด้วยการหยิบยื่นกล่องไปใหญ่ให้คนเตี้ยโดยคน สูงไม่จำเป็นต้องได้รับ ทุกคนก็จะมีโอกาสได้ชมฟุตบอล ทว่า สาเหตุความไม่ เป็นธรรมก็ยังคงอยู่ ดังนั้น การทลายกำแพงออกไปต่างหากที่จะเป็นการช่วยเหลือ ที่แท้จริง นั่นคือ การสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้น

หากย้อนกลับมาที่กรณีการรับมือปัญหาน้ำท่วม การคำนึงถึงความ ยุติธรรมก็คือการมุ่งไปที่ระบอบการจัดลำดับความสำคัญของภาครัฐ (Priority regime) กล่าวคือ แทนที่จะมุ่งเน้นมาตรการในการช่วยเหลือในภายหลัง แต่จะ ต้องตั้งคำถามว่าทำไมปล่อยให้ท่วมบริเวณนี้ แทนที่จะเป็นบริเวณอื่น เช่น ปล่อง ให้น้ำท่วมชนบท แล้วทำทุกอย่างเพื่อไม่ให้ น้ำท่วมนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งสะท้อน ให้เห็นว่าการบริหารจัดการน้ำตั้งแต่ต้นไม่ได้ให้ความยุติธรรมต่อชาวบ้าน หรือ มีความลำเอียงตั้งแต่ในโครงสร้างหรือระบบการจัดลำดับความสำคัญนั่นเอง โดย มาตรการช่วยเหลือต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นภายหลังจึงทำได้เพียงการสร้าง ความเสมอภาคและเป็นธรรม หากแต่ความยุติธรรมจะเกิดก็ต่อเมื่อมีการทลายระบอบ การจัดลำดับความสำคัญของภาครัฐนี้ต่างหาก

รูปภาพที่ 1

เปรียบเทียบระหว่างความเสมอภาค ความเป็นธรรม และความยุติธรรม



ที่มา: <http://agentsofgood.org/wp-content/uploads/2017/04/Equality-vs-Equity-Illustration3.jpg>

4) จริยธรรม (Ethics)

กล่าวคือ นโยบายที่ให้ความสำคัญกับการนับรวม ทั้งถึง หรือไม่ทั้งใคร ไร้ข้างหลังควรให้ความสำคัญกับหลักจริยธรรม อันเชื่อมกับหลักความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ (Accountability) ความซื่อสัตย์ (Integrity) และความโปร่งใส (Transparency) ซึ่งในระดับพื้นฐานรวมถึงการไม่เลือกที่รักมักที่ชัง ความเปิดเผยและตรงไปตรงมา การไม่ทุจริตคอร์รัปชัน และไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วมต้องไม่มีความลำเอียง ไม่มีการปิดกั้นข้อมูล ไม่เสนอข้อมูลด้านเดียวเพื่อสร้างภาพ ไม่มีการยกย่องงบประมาณ ไม่ฉกฉวยสิ่งของในถุงยังชีพ หรือเงินบริจาค เป็นต้น

5) ความยั่งยืน (Sustainability)

กล่าวคือ นโยบายที่ให้ความสำคัญกับการนับรวม ทั้งถึง หรือไม่ทั้งใครไว้ข้างหลังควรให้ความสำคัญกับการสร้างความยั่งยืนให้เกิดขึ้น โดยความยั่งยืนในความหมายใหม่ภายใต้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ (SDGs) ถูกตีความอย่างกว้างขวาง โดยครอบคลุมเกณฑ์ที่กล่าวถึงทั้งหมดข้างต้นเลยก็ว่าได้ โดยเฉพาะเมื่อตีความตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่มุ่งบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เสนอโดยคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารรัฐกิจ คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (Committee of Experts on Public Administration, 2018) อย่างไรก็ตาม สารสำคัญยังคงอยู่ที่การให้ความสำคัญกับการไม่สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และสังคมเป็นหลัก รวมถึงการคำนึงถึงผลกระทบในระยะยาว และการสร้างความยืดหยุ่นต่อความเปลี่ยนแปลง (resilience) ซึ่งหากย้อนกลับมาที่กรณีตัวอย่างนโยบายช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วม ในมิตินี้ก็คือการมุ่งเสริมพลังให้ผู้ประสบภัยพึ่งตนเองและพึ่งพากันและกันได้ด้วย หรือการสอนให้จับปลา ไม่ใช่หยิบยื่นปลาให้เพียงอย่างเดียว

6) สิทธิมนุษยชน (Human rights)

กล่าวคือ นโยบายที่ให้ความสำคัญกับการนับรวม ทั้งถึง หรือไม่ทั้งใครไว้ข้างหลังควรให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งโดยพื้นฐานคือเรื่องของการไม่แบ่งแยก (Non-discrimination) นั่นคือ การให้ความสำคัญกับการเคารพ ปกป้อง และส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานของทุกคน โดยปราศจากการตัดแบ่งแยกด้วยเชื้อชาติ สีผิว เพศสภาพ ภาษา ศาสนา การเมือง มุมมอง ชาติ ต้นกำเนิด ความมั่งคั่ง ความพิการ และสถานะต่าง ๆ รวมถึง การให้ความสำคัญและความเห็นอกเห็นใจ (Empathy) กับคนจน คนชายขอบหรือกลุ่มเปราะบางเป็นพิเศษ โดยสร้างหลักประกันว่าพวกเขาจะสามารถเติมเต็มศักยภาพของตนได้อย่างมีศักดิ์ศรี รวมทั้ง ความต้องการและความปรารถนาของพวกเขาจะถูกนับรวม

7) การให้ความสำคัญกับคุณค่าของวิถีประชาธิปไตย (Democratic values)

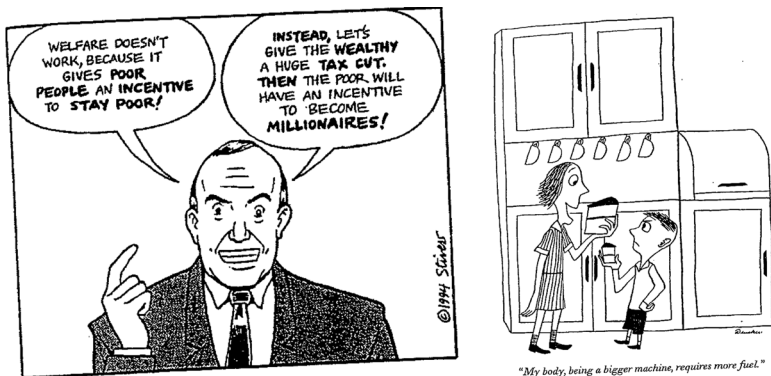
กล่าวคือ นโยบายที่ให้ความสำคัญกับการนับรวม ทั้งถึง หรือไม่ทั้งใคร ไร้ข้างหลังควรให้ความสำคัญกับคุณค่าของวิถีประชาธิปไตย ซึ่งเกณฑ์นี้มักจะถูกมองข้ามในยุคหลัง (post-democracy) ที่หลายสังคมตั้งคำถามกับระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม แม้ในระบอบและระบบอาจมีปัญหาและต้องพัฒนากันต่อไป แต่คุณค่าของวิถีประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่ไม่สามารถละเลยได้ในการออกแบบนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการนับรวม ทั้งถึง หรือไม่ทั้งใคร ไร้ข้างหลัง โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมที่มีความหมาย (meaningful participation) เช่น การให้ความสำคัญกับการปรึกษาหารือ (deliberation) ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย รวมถึงการอิงหลักการเริ่มต้นจากหน่วยที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด (Subsidiarity) นั่นคือ การสนับสนุนให้ภาครัฐตอบสนองความต้องการและความปรารถนาของประชาชนทุกหมู่เหล่า โดยรัฐบาลกลางจะต้องดำเนินการเฉพาะภารกิจที่องค์กรในระดับอื่น ไม่ว่าจะเป็นภูมิภาคหรือท้องถิ่น ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ จากเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เสนอไปข้างต้น นโยบายที่ดีที่สุดไม่ได้หมายถึงการนำทุกเกณฑ์มาผสมผสานกันให้ครบถ้วน เนื่องจากในความเป็นจริงหลายเกณฑ์ก็ขัดแย้งกันเอง (policy paradox) เช่น การมุ่งประสิทธิภาพหลายกรณีก็นำไปสู่ความไม่เป็นธรรม ตัวอย่างอาทิ รัฐบาลคำนึงถึงเรื่องประสิทธิภาพด้วยการไม่ทุ่มงบประมาณไปกับเรื่องสวัสดิการเพราะมองจะทำให้คนจนไม่กระตือรือร้นในการยกระดับชีวิตตัวเอง คิดแต่จะรอคอยความช่วยเหลือจากรัฐ โดยรัฐบาลหันไปลดภาษีที่เก็บจากคนรวยเพื่อกระตุ้นให้คนจนสืบตัวเองให้เป็นคนรวยให้ได้เพื่อจะได้รับสิทธิลดหย่อนภาษี การสร้างและกระตุ้นประสิทธิภาพในหลายระดับดังตัวอย่างซ่อนเรื่องความไม่เป็นธรรมระหว่างคนรวยกับคนจนไว้

หรืออีกตัวอย่างที่อาจเข้าใจง่ายกว่าคือการคิดเรื่องประสิทธิภาพบนฐานว่าคนตัวใหญ่กว่าควรได้รับส่วนแบ่งเค้กก้อนโตกว่าเสมือนเครื่องจักรอันใหญ่ที่ต้องการพลังงานมากกว่า ซึ่งไม่เป็นธรรมกับคนตัวเล็ก ดังแสดงในภาพที่ 2

รูปภาพที่ 2

แสดงความขัดกันของเกณฑ์ที่แตกต่างในการออกแบบนโยบายสาธารณะ



ที่มา: Stone (2011: 51, 83)

ดังที่กล่าวมา ข้อเสนอสำคัญคือ ในการออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังจะต้องให้ความสำคัญกับเกณฑ์ที่เน้นย้ำ (highlights) ไปในส่วนนี้เป็นหลักเมื่อมีความขัดกันของเกณฑ์ต่างๆ ในทางปฏิบัติ อาทิ สำหรับตัวอย่างข้างต้น ถ้าจะต้องเลือก เรื่องความเป็นธรรมจะต้องถูกให้น้ำหนักก่อนเรื่องประสิทธิภาพ เป็นต้น

บทที่ 3

หลักการออกแบบนโยบาย ที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง

การลงลึกในเชิงหลักการหรือกรอบคิดในเรื่องนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังในระดับสากลที่ชัดเจนปรากฏในงาน 2 ชิ้นที่ได้รับการอ้างอิงอยู่บ่อยครั้ง กล่าวคือ “กรอบการออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังของยูเนสโก (UNESCO Inclusive Policy Design Framework)” และ “กระบวนการนโยบายที่เป็นธรรมและนั้รวม (Equity and Inclusion in Policy Processes: EquiPP)” ของ Trinity College Dublin, Ireland ซึ่งพัฒนามาจาก Equi-Frame อีกชิ้นหนึ่ง โดยขอนำเสนอหลักการเหล่านี้ตามลำดับดังต่อไปนี้

3.1 กรอบการออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง ของยูเนสโก (UNESCO Inclusive Policy Design Framework)

กรอบการออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังของยูเนสโกพัฒนาจากการทดลองทางนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (Inclusive policy lab) โดย UNESCO Management of Social Transformations (MOST) programme ทั้งนี้ กรอบดังกล่าวช่วยในการวิเคราะห์การออกแบบนโยบายที่ไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลังได้ในระดับหนึ่ง โดยมองว่าการออกแบบนโยบายเช่นนี้เกี่ยวกับความหลากหลายมิติ (Multidimensional) เกี่ยวกับความสัมพันธ์ (Relational) เกี่ยวกับการซ้อนทับของความเสี่ยงและแรงขับต่างๆ (Intersecting risks and drivers) เกี่ยวกับพลวัตต่างๆ ที่มีอยู่ (Dynamic) เกี่ยวกับบริบทและความหลากหลายของระดับหรือช่วงชั้น (Contextual and multi-layered) และเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม (Participatory) ดังนั้น ในการออกแบบนโยบายจึงต้องพิจารณาทั้งในมุมของการเชื่อมร้อยมิติต่างๆ เข้าด้วยกัน ความใส่ใจต่อเรื่องของความสัมพันธ์ ความใส่ใจต่อเรื่องการซ้อนทับของความเสี่ยงและแรงขับต่าง ๆ ความใส่ใจต่อเรื่องพลวัตต่าง ๆ ที่มีอยู่ การอ่อนไหวกับเรื่องบริบทและความหลากหลายของระดับชั้น รวมถึง การให้ความสำคัญกับเรื่องของการมีส่วนร่วม ซึ่งในรายละเอียดสามารถพิจารณาได้ดังตารางต่อไปนี้ (Sevciuc, Otter and Lautz-Cauzanet, 2015)

ตารางที่ 3

แสดงกรอบการออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังของยูเนสโก

มิติของการคิดกัน และการนับรวม	จุดมุ่งเน้นของนโยบาย ที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง	ข้อควรพิจารณา ในการออกแบบนโยบาย
เกี่ยวกับความ หลากหลายมิติ (Multidimen- sional)	เป้าหมายที่ชัดเจน และตัดผ่านทั่วถึง ประเด็นนโยบายแต่ละ ด้าน (Transversal and overarching objective)	ระบบหรือชุดของการแทรกแซง เชิงนโยบาย (System or portfolio of interventions)
		เป้าหมายสูงสุดในระดับของการ ลำดับความสำคัญ (Supra-goal at the priority setting level)
		ระบบหรือชุดของการแทรกแซง เชิงนโยบาย (System or portfolio of interventions)
	ความต่อเนื่องของ การแทรกแซงทาง นโยบายที่หลากหลาย (Continuum of interventions)	- ความต่อเนื่องของการบูรณา การและเชื่อมโยงมิติที่หลากหลาย (Integrated and mul- tidimensional continuums) - กลไกในการประสานงาน (Coordinating mechanisms)

มิติของการคิดค้น และการนำรวม	จุดมุ่งเน้นของนโยบาย ที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง	ข้อควรพิจารณา ในการออกแบบนโยบาย
	นวัตกรรมภาครัฐ (Public sector innovation)	• กระบวนการทัศน์การทดลอง ทดสอบ และพัฒนา (Trying, testing, improving approach)
		• การนำรวมชุมชนผู้รับบริการ ต่าง ๆ (Inclusion of user communities)
		• เทคโนโลยีใหม่ ๆ ในการ ออกแบบและส่งมอบบริการ สาธารณะ (New technologies in design and delivery)
	หลักฐานที่เอื้อต่อ การคิดนโยบายและ มีลักษณะบูรณาการ (Integrated and policy-sensitive evidence)	• กระบวนการทัศน์ในเชิงบูรณาการ สำหรับการได้มาซึ่งข้อมูล (In- tegrated approach to data)
		• ข้อมูลที่มีการให้ค่าน้ำหนักเรื่อง ความเสมอภาค (Equity-weight data)
		• ข้อมูลที่จัดเก็บและประมวล ผลอย่างทันท่วงที (Timely data)

มิติของการคิดกัน และการนับรวม	จุดมุ่งเน้นของนโยบาย ที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง	ข้อควรพิจารณา ในการออกแบบนโยบาย
เกี่ยวกับความสัมพันธ์ (Relational)	ความเท่าเทียมของ โอกาสและผลลัพธ์ (Equality of opportunities and outcomes)	สาเหตุในเชิงโครงสร้างที่ยังลึก (Symptoms and structural causes)
		การใช้โอกาสให้มีประสิทธิภาพ (Efficient use of opportuni- ties) เพื่อผลลัพธ์ที่เทียบกันได้ ว่าไม่แตกต่างกันระหว่างกลุ่ม ต่าง ๆ (comparable outcomes)
		การเอืวยาระยะสั้น (quick wins) เพื่อแก้ปัญหาอาการที่ เกิดจากไม่ถูกนับรวม/ความ ไม่ทั่วถึง และการคำนึงถึงเป้า หมายระยะยาวของการพัฒนา ที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (long-term inclusive goals)

มิติของการคิดกันและการนับรวม	จุดมุ่งเน้นของนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง	ข้อควรพิจารณาในการออกแบบนโยบาย
	การส่งมอบบริการและการเข้าถึงบริการที่พอเพียง (Delivery of services/ supply-side and adequate access or uptake/demand-side)	• เครือข่ายการให้บริการสาธารณะ (Public service network)
		• ต้นตอที่ทำให้ไม่ได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเท่าที่ควร (Causes of low uptake)
		• เงื่อนไข/ขอบเขตของการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (Terms of inclusion)
	การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายภาครัฐ (Distribution of public expenditure)	• ทิศทางการจัดสรรทรัพยากร (Redirection of resources)
		• กลุ่มผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการจัดสรร (Group distribution of benefits)
		• การสร้างความตระหนักและแสดงให้เห็นคุณค่าต่อสังคมโดยรวม (Public awareness and value to society at large)
		• บทบาทของตัวแสดงระดับนานาชาติ (Role of international actors)

มิติของการคิดกัน และการนับรวม	จุดมุ่งเน้นของนโยบาย ที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง	ข้อควรพิจารณา ในการออกแบบนโยบาย
	ความสัมพันธ์ระหว่าง คนทั่วไปและคนชาย ขอบในสังคม (Re- lations between the mainstream and the excluded population)	การกำหนดเป้าหมาย ไปที่ทุกฝ่าย (Targeting all parties)
		การสานเสวนาอย่าง มีความหมาย (Meaningful dialogue)
เกี่ยวกับการซ้อน ทับของความ เสี่ยงและแรงขับ ต่างๆ (Inter- secting risks and drivers)	ความเสี่ยงของการไม่ ถูกนับรวมและจุดตัด ร่วมของความเสี่ยง เหล่านั้น (Exclusion risks and their intersections)	เงื่อนไข/สภาพเฉพาะของ แต่ละกลุ่มและลักษณะเฉพาะ ของแต่ละปัจเจก (Group conditions and individual characteristics)
		กลุ่มที่สามารถจำแนกความ แตกต่างแต่มีความเสี่ยงร่วมกัน (Differentiated yet shared risk)
		ความเสียเปรียบแบบทับทวี (Cu- mulative disadvantage)
		ความเหลื่อมล้ำภายในกลุ่ม (Intra-group inequalities)

มิติของการกีดกันและการนับรวม	จุดมุ่งเน้นของนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง	ข้อควรพิจารณาในการออกแบบนโยบาย
	การจัดตั้งแรงผลักดันที่ทำให้เกิดการกีดกัน/ไม่นับรวม (Removal of drivers of exclusion)	• แรงผลักดันเชิงโครงสร้าง เชิงพฤติกรรม และเชิงนโยบาย (Structural, behavioural and policy related drivers)
		• คอขวดและช่องโหว่ที่มีโอกาสที่จะนำไปสู่เรื่องของการกีดกัน/การไม่นับรวม (Bottlenecks and loopholes with exclusionary potential)
	การออกแบบนโยบายและการจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับกลุ่มผู้รับประโยชน์แต่ละกลุ่มแบบเฉพาะเจาะจง/โดยไม่เหมารวม (Tailored policy design and service delivery)	• ความจำเป็นและความประสงค์ของผู้รับประโยชน์ (Needs and preferences of beneficiaries)
		• การไม่เบียดขับออกไปแต่ดำเนินการอย่างสอดคล้องกับความต้องการเฉพาะและความเสี่ยงที่ปัจเจกบุคคลต้องเผชิญ (Not exclusive but fitted interventions)

มิติของการกีดกัน และการนับรวม	จุดมุ่งเน้นของนโยบาย ที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง	ข้อควรพิจารณา ในการออกแบบนโยบาย
	การวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายอย่าง จำแนกแยกแยะและ เห็นการกระจายตัว ของมัน (Analysis of differentiated and distributional policy effects)	• ความเสี่ยงที่ขยายวงข้ามภาค ส่วน (Inter-sectoral spillovers of risks)
		• ผลกระทบทั้งในด้านบวกและ ด้านลบที่เฉพาะเจาะจงต่อช่วง ชั้นและกลุ่มที่หลากหลายใน สังคม (Group and category -specific corollaries)
	การดำเนินนโยบาย ที่ถูกขังน้ำหนักรทั้งใน มิติความกว้างและ ความลึก (Weighted breadth and depth of intervention)	• ความรุนแรง โครงสร้าง และ ความต่อเนื่องยาวนานของ ปัญหาการกีดกัน (Intensity, structure and persistence of exclusion)
		• ประเภทของความเสี่ยง และ แรงผลักดันต่าง ๆ ที่ทำให้เกิด การกีดกัน (Types of risks and drivers) • ความลึกของความครอบคลุม ต่อประเด็นการกีดกัน (Depth of coverage)

มิติของการกีดกันและการนับรวม	จุดมุ่งเน้นของนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง	ข้อควรพิจารณาในการออกแบบนโยบาย
เกี่ยวกับพลวัตต่าง ๆ ที่มีอยู่ (Dynamic)	ความคงอยู่ยาวนานของการกีดกันที่ถูกสร้างขึ้น (Built-in duration)	การกีดกันที่คงอยู่อย่างยาวนานหรือแม้กระทั่งตลอดชีวิต (Persistence of exclusion)
		ข้อมูลแบบระยะยาวหรือที่ครอบคลุมช่วงเวลาของการกีดกัน (Panel or longitudinal data)
		การวิเคราะห์บริบทและประวัติศาสตร์ (Historical and contextual analysis)
	ลักษณะของการคาดการณ์และการมีมุมมองระยะยาว (Long-term and anticipatory character)	การเปลี่ยนแปลงที่ไม่ได้มีลักษณะเป็นเส้นตรง/ผลลัพธ์แบบที่ไม่ได้คาดการณ์ไว้ก่อน (Non-linearity; unplanned results)
		ประเด็นความต้องการที่เพิ่งตั้งไข่หรือเกิดขึ้นใหม่ (Nascent and emerging areas of need)
		การกำหนดนโยบายบนฐานของการคาดการณ์อนาคต (Anticipatory policy making)

มิติของการกีดกันและการนับรวม	จุดมุ่งเน้นของนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง	ข้อควรพิจารณาในการออกแบบนโยบาย
	การทำงานเชิงรุกและกระตุ้นอย่างต่อเนื่อง (Proactive and reactive functions)	การแทรกแซงเชิงนโยบายตั้งแต่ในระยะแรก ๆ ของปัญหา (Early-stage interventions)
		การมีมาตรการรองรับปัญหาที่อาจจะตามมา (Reactive measure)
เกี่ยวกับบริบทและความหลากหลายของระดับหรือช่วงชั้น (Multi-layered and contextual) (Contextual and multi-layered)	การประสานงานและความสอดคล้องกันภายในประเทศ (In-country coherence and coordination)	การประสานงานแนวนอน (Horizontal coordination)
		ความสอดคล้องเชิงนโยบาย (Policy coherence)
		การประสานงานแนวตั้ง (Vertical coordination)
		ศักยภาพและความสอดคล้องของแต่ละหน่วยงานในทุกกระดับ (Capacity and institutional fit at all levels)
	การประสานงานระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค (Regional and sub-regional coordination)	กลไกที่อาศัยการใช้กฎระเบียบที่ไม่เข้มงวด (Soft law mechanisms)
		เครื่องมือที่มีความยืดหยุ่นเพียงพอต่อความแตกต่างหลากหลายของแต่ละชาติ (Non-standardized instruments)

มิติของการคิดค้น และการนิบรรม	จุดม่งเน้นของนโยบาย ที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง	ข้อควรพิจารณา ในการออกแบบนโยบาย
เกี่ยวกับการ มีส่วนร่วม (Participatory)	การพัฒนาในเชิง กระบวนการ (Procedural improvements)	• การมีส่วนร่วมในฐานะเป็นเป้าหมายเชิงนามธรรม (Participation as a normative goal)
		• การมีส่วนร่วมทั่วทั้งวงจรนโยบาย (Participation throughout the policy cycle)
		• พื้นที่การมีส่วนร่วมที่ได้รับการรองรับในเชิงสถาบัน และได้รับการรับรองถึงความชอบธรรม (Guaranteed and institutionalized avenues)
	การมีส่วนร่วมที่สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลง (Transformative participation)	• การตกกับดักเรื่องของการทำให้ใครกลายเป็นชายขอบในกระบวนการมีส่วนร่วม (Susceptibility to marginalization in participatory processes)
		• การยกระดับให้ผู้เข้าร่วมที่มีสถานะไม่เท่าเทียมกันให้มีสถานะเท่าเทียมกัน (Levelling the field)
		• ศักยภาพในการมีส่วนร่วมที่เข้มข้น (Capacity to engage)

ที่มา: Sevciuc, Otter and Lautz-Cauzanet (2015, p.8-9)

จากตารางที่ 3 จะเห็นว่าในการเชื่อมร้อยมิติต่าง ๆ เข้าด้วยกันเพื่อออกแบบนโยบายที่ไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลังต้องกำหนดเป้าหมายใหญ่ที่ชัดเจน และเป็นเป้าหมายที่ตัดผ่านทั่วถึงประเด็นนโยบายแต่ละด้าน (เป้าหมายที่นโยบายแต่ละด้านต้องบรรลุร่วมกัน) โดยตระหนักว่านโยบายเดี่ยวไม่สามารถแก้ปัญหาเรื่องการไม่นับรวมหรือกับดักความไม่เป็นธรรมให้ประสบความสำเร็จได้อย่างสมบูรณ์และยั่งยืน ทว่าต้องการระบบหรือชุดเครื่องมือหรือชุดของการแทรกแซงเชิงนโยบายที่จะทำให้บรรลุมิติที่หลากหลายทั้งสังคม ประชาชน การเมือง วัฒนธรรมและเศรษฐกิจไปด้วยกัน อีกทั้งเรื่องการพัฒนาแบบไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังไม่ควรถูกกำหนดให้เป็นเพียงประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษสำหรับนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น หากแต่ต้องได้รับการกำหนดให้เป็นเป้าหมายสูงสุดของนโยบายรัฐทุกนโยบาย

นอกจากนั้น การพัฒนาที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังโดยขับเคลื่อนผ่านนโยบายนั้นสามารถดำเนินการภายใต้งบประมาณปกติของแต่ละนโยบายโดยมิได้ต้องการการจัดสรรเพิ่มเติมให้กับเรื่องนี้เป็นพิเศษเพราะเป็นเป้าหมายหลักของแต่ละนโยบายอยู่แล้ว ทว่า สิ่งที่ต้องการคือการผสมผสานระหว่างเจตจำนงทางการเมือง การจัดตั้งเชิงสถาบัน และการจัดสรรทรัพยากรใหม่ไปยังจุดที่ต้องการที่แท้จริง รวมทั้ง ต้องการการวางแผนแบบร่วมมือกัน และการติดตามผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการ

ในการเชื่อมร้อยมิติต่าง ๆ เข้าด้วยกันเพื่อออกแบบนโยบายที่ไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลังยังต้องการการใช้เครื่องมือหรือการแทรกแซงทางนโยบายที่หลากหลายและต่อเนื่อง โดยเป็นเครื่องมือหรือการแทรกแซงเชิงนโยบายที่บูรณาการ และใส่ใจมิติที่หลากหลายซึ่งต้องอาศัยตัวแสดงหลายภาคส่วนจึงจะทำให้ได้เป้าหมายสุดท้ายคือการมีสวัสดิการที่ดีและที่นับรวมทุกคนในสังคม โดยเครื่องมือเชิงนโยบายต่าง ๆ ต้องถูกออกแบบและถูกจัดวางให้สอดคล้องประสานกัน (a coherent whole) เพื่อให้มั่นใจว่าจะเกิดการพัฒนาในหลากหลายมิติไป

ด้วยกัน (อาทิ เศรษฐกิจ สังคม ประชาชน และวัฒนธรรม) อีกทั้งการมีเครื่องมือหรือการแทรกแซงทางนโยบายที่หลากหลายย่อมต้องการกลไกในการประสานงาน เพื่ออำนวยความสะดวกให้เกิดการวางแผนแบบร่วมมือกันที่มีประสิทธิภาพ และเพื่อติดตามกำกับการขับเคลื่อนเรื่องการพัฒนาที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังแบบทั่วถึง ในทุกประเด็นนโยบาย (across sectors) ทุกระดับ (level) ทุกผู้ให้บริการ (providers) และทุกช่วงเวลา ทั้งนี้ กลไกนี้มีใช้เพื่อรวมศูนย์อำนาจทางนโยบายและการส่งมอบบริการสาธารณะหากแต่ต้องมีเพื่อทำหน้าที่ประสานงานและสร้างความสอดคล้องประสานเครื่องมือเชิงนโยบายต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

ในการที่จะสร้างแนวทางในการแก้ปัญหาแบบใหม่ได้จำเป็นต้องสร้างพื้นที่สำหรับการทดลองในการกำหนดนโยบายและการส่งมอบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง โดยนวัตกรรมภาครัฐควรได้รับการยอมรับให้มีและได้รับการกระตุ้นให้เกิดในทุกระดับทั้งระดับชาติและท้องถิ่น อันจะนำมาซึ่งการเปลี่ยนกระบวนทัศน์เกี่ยวกับการวางแผนแบบดั้งเดิมและการปฏิบัติงานของรัฐในรูปแบบเดิมไปสู่สิ่งใหม่ในแนวทาง “ทดลอง ทดสอบ และพัฒนา” มากขึ้น ซึ่งกระบวนการนี้ต้องการทั้งการทำงานภายในองค์กรเอง รวมไปถึงการสร้างศักยภาพด้านนวัตกรรมโดยร่วมกับองค์กรรัฐ บริษัทเอกชน ชุมชน และภาคส่วนอื่น อีกทั้งการสร้างนวัตกรรมร่วม (co-innovation) โดยมีกระบวนการที่เน้นการมีส่วนร่วมอย่างสำคัญของผู้ที่จะได้รับประโยชน์จากนโยบายนั้น โดยต้องใส่ใจว่าความคิดเชิงนวัตกรรมมักจะมาจากการสร้างการมีส่วนร่วมอย่างสำคัญกับชุมชน ผู้รับบริการ รวมถึง การเปิดใจรับเทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการส่งมอบบริการสาธารณะและยกระดับคุณภาพบริการสาธารณะได้

มากไปกว่านั้น การออกแบบนโยบายที่ไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลังตามกรอบของยูเนสโกต้องให้ความสำคัญกับการใช้หลักฐานที่เอื้อต่อการคิดนโยบายและมีลักษณะบูรณาการ กล่าวคือ การเก็บและรวบรวมข้อมูลแบบองค์รวมที่

ครอบคลุมทั้งสถานที่และเวลา ทั้งนี้โดยทั่วไป ข้อมูลที่มีมักจะเป็นข้อมูลที่เก็บไว้เองของแต่ละองค์กรซึ่งมีองค์กรอยู่หลากหลาย ทว่ามักขาดการใส่ใจเรื่องของการอำนวยความสะดวกให้เกิดการไหลของข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพหรือการทำให้องค์กรหรือภาคส่วนอื่น ๆ สามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีกลไกประสานงานอย่างสำคัญ เพื่อบูรณาการกระบวนการที่ค้นข้อมูลรวมทั้ง ต้องใส่ใจต่อการเก็บข้อมูลและการใช้ข้อมูลและหลักฐานที่สะท้อนได้จริงต่อความต้องการของผู้ที่ขาดแคลนและไม่ถูกนับรวม โดยข้อมูลหลักฐานที่ต้องการต้องมีการให้ค่าน้ำหนักเรื่องความเสมอภาค (Equity-weight data) ซึ่งจะทำให้สามารถติดตามและบ่งชี้ไปถึงความไม่เสมอภาคนั้นได้ ทั้งนี้โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นที่ช่องว่างทางข้อมูลมักเป็นข้อจำกัดอย่างยิ่ง อีกทั้งในการเก็บข้อมูลและประมวลผลควรมีความรวดเร็ว เพื่อให้สามารถเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจ และช่วยให้สามารถดูแลผู้ที่ขาดแคลนหรือไม่ถูกนับรวมได้มากขึ้น ด้วยการใช้ข้อมูลมาออกแบบการขับเคลื่อนนโยบายตั้งแต่ระยะต้นทางอย่างเหมาะสม

ในมิติต่อมาของกรอบการออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังที่เสนอโดยยูเนสโกคือความใส่ใจต่อเรื่องของความสัมพันธ์ โดยเริ่มจากเรื่องความเท่าเทียมของโอกาสและผลลัพธ์ กล่าวคือ ผลลัพธ์อย่างยั่งยืนในเรื่องการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังไม่สามารถบรรลุได้โดยการบรรเทาเฉยๆเฉพาะอาการที่เปิดเผยอย่างแจ่มชัดที่แสดงให้เห็นเรื่องความไม่เท่าเทียมและการไม่นับรวม อาทิ การขาดรายได้, การขาดการศึกษาและการสาธารณสุข ทว่า ต้องรวมไปถึงสาเหตุในเชิงโครงสร้างที่ยังลึก อาทิ การเลือกปฏิบัติ ความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมเชิงอำนาจ, การไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรได้อย่างเท่าเทียม และการขาดตัวแทน นอกจากนี้ สิ่งที่ต้องทำคือการตรวจสอบซ้ำ (double-check) เครื่องมือ/การแทรกแซงเชิงนโยบายว่ามุ่งเน้นทั้ง (a) การจัดบริการสาธารณะสำหรับการเยียวยาระยะสั้น (policy quick wins) เพื่อแก้ปัญหาอาการที่เกิดจากไม่

ถูกนับรวม/ความไม่ทั่วถึง และ (b) การแก้ไขปัญหาเพื่อบรรลุเป้าหมายเชิงลึก ซึ่งเป็นเป้าหมายระยะยาวของการพัฒนาที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง ซึ่งหมายถึงการจัดการกับความไม่เท่าเทียมในเชิงโครงสร้าง อีกทั้งการแทรกแซงเชิงนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังต้องข้ามพ้นการสร้างความเท่าเทียมทางโอกาสไปสู่ความเท่าเทียมในผลลัพธ์ โดยใช้โอกาสให้มีประสิทธิภาพ เพื่อผลลัพธ์ที่เทียบกันได้ว่าไม่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ

ต่อเนื่องจากข้างต้น การจัดการทั้งด้านการจัดสรรและส่งเสริมบริการไปพร้อมกับการจัดการด้านความต้องการของบริการคือสิ่งสำคัญของเครื่องมือ/การแทรกแซงเชิงนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง กล่าวคือ นโยบายเช่นนี้ต้องอยู่บนฐานของการให้ความสำคัญกับการสร้างเครือข่ายการให้บริการสาธารณะโดยหน้าที่ของฝ่ายนโยบายนั้นมีทั้งการจัดให้มีและส่งเสริมบริการสาธารณะที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้และเป็นราคาที่จ่ายได้ รวมไปถึงการทำให้เกิดการใช้ประโยชน์จากนโยบายได้จริง ดังนั้น สิ่งสำคัญในการออกแบบนโยบายและการให้บริการสาธารณะที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังคือการวิเคราะห์อย่างใส่ใจถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจริงกับผู้รับบริการโดยการตัดต้นตอของการเข้าถึงหรือขั้นตอนที่ทำให้ไม่ได้ประโยชน์อย่างเท่าที่ควร ซึ่งในอีกด้านหนึ่งต้องให้ความสนใจอย่างต่อเนื่องของการนับรวม/ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังและการยอมรับ ทั้งนี้ หน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งของเครื่องมือ/การแทรกแซงเชิงนโยบายเช่นนี้คือการอุดช่องว่าง (bridge the gap) ระหว่างการจัดบริการสาธารณะกับผู้รับบริการจริง ซึ่งการจะทำเช่นนั้นได้จำเป็นต้องมีการสร้างเงื่อนไข/ขอบเขตของการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (Terms of inclusion) ที่เกิดจากการเห็นชอบร่วมกันกับผู้ที่จะได้รับประโยชน์จริงจากนโยบาย

ในขณะเดียวกัน สิ่งสำคัญของวาระเรื่องการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังที่ปฏิเสธไม่ได้คือการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายภาครัฐ ซึ่งในบริบทของการพัฒนาที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังนั้นการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณจะไป

ในทิศทางที่ให้ความสำคัญต่อบุคคลและกลุ่มของผู้ที่ถูกทอดทิ้งหรือไม่ถูกรับรวม โดยสิ่งสำคัญคือความต้องการการวิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับกลุ่มผู้ที่จะได้รับประโยชน์จากการจัดสรรนั้น เช่น นโยบายที่ต้องครอบคลุมทั้งกลุ่มทางเพศและกลุ่มเด็ก ทั้งนี้ งบประมาณแบบมีส่วนร่วม (participatory budgeting) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับท้องถิ่นคือกลไกหนึ่งที่จะสามารถช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณเป็นธรรมมากขึ้น ทว่า มีจุดเน้นว่ากลุ่มต้องมีส่วนร่วมบนฐานของความเท่าเทียมและมีศักยภาพที่จะเข้าร่วมกระบวนการดังกล่าว อนึ่ง บทบาทของตัวแสดงระดับนานาชาติในการจัดสรรเงินงบประมาณช่วยเหลือ การสานเสวนาทางนโยบาย และกลไกอื่น ๆ เกี่ยวกับการจัดลำดับความสำคัญ อาทิ เอกสารยุทธศาสตร์การลดความยากจนและการทบทวนการใช้จ่ายของภาคสาธารณะ เป็นสิ่งสำคัญในแง่ของการช่วยสนับสนุนการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณในประเด็นนั้น ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้มั่นใจว่าสาธารณะจะสนับสนุนการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณต้องมีการสร้างความตระหนักให้เห็นความสำคัญของการพัฒนาที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังและต้องแสดงให้เห็นว่าการลงทุนเรื่องดังกล่าวมีคุณค่าต่อสังคมโดยรวม

อีกประการหนึ่ง การแก้ไขข้อบกพร่องและสร้างความสัมพันธ์ระหว่างคนชายขอบและสังคมที่พวกเขาอยู่นั้นถือว่ามีสำคัญเช่นกัน กล่าวคือ การพัฒนาที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังคือความสัมพันธ์แบบสองฝ่ายและการแทรกแซงเชิงนโยบายจำเป็นต้องกำหนดเป้าหมายไปที่ทั้งสองฝ่ายนั้น กล่าวอีกนัยคือในเรื่องของการไม่นับรวมและการนับรวมนั้นโดยนิยามแล้วจะต้องมีประชากรที่เป็นกระแสหลัก (mainstream population) และปัจเจกหรือกลุ่มที่เป็นเหมือนคนนอก (outsiders) หรือที่ถูกกีดกัน/ไม่นับรวมในสังคมนั้น ๆ ดังนั้น การขับเคลื่อนเรื่องการพัฒนาที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังจึงต้องดำเนินการกับทั้งสองกลุ่ม โดยเป้าหมายสูงสุดของนโยบายคือการสร้างความตระหนักรับรู้ ความปรองดอง และการนับรวมอย่างเหมาะสมและเป็นเหตุเป็นผล นอกจากนั้น การสานเสวนา

อย่างมีความหมายในหมู่ของกลุ่มประชากรทั่วไปและกลุ่มผู้ถูกทอดทิ้งไว้ข้างหลัง /ไม่ถูกนับรวมและระหว่างทั้งสองกลุ่มนั้นคือสิ่งสำคัญสำหรับการพัฒนาที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง

สำหรับในมิติถัดไปของกรอบการออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังที่เสนอโดยยูเนสโกคือความใส่ใจต่อเรื่องการซ้อนทับของความเสี่ยงและแรงขับต่าง ๆ โดยเริ่มจากความเสี่ยงของการไม่ถูกนับรวมและจุดตัดร่วมของความเสี่ยงเหล่านั้น กล่าวคือ นโยบายและการปฏิบัติการจำเป็นต้องให้ความสนใจกับเงื่อนไข/สภาพเฉพาะของแต่ละกลุ่มและลักษณะเฉพาะของแต่ละปัจเจก โดยต้องวิเคราะห์ลึกลงไปให้เห็นถึงความเสียเปรียบที่สั่งสม รวมถึงความแพร่หลายและความเข้มข้นรุนแรงของการไม่ถูกนับรวมและความไม่เท่าเทียมที่บุคคล กลุ่ม หรือกลุ่มเฉพาะของพวกเขามีประสบการณ์หรือเผชิญในชีวิตจริง อีกทั้งต้องเข้าใจถึงพลวัตของความแตกต่างของกลุ่มที่มีความเสี่ยงร่วมกัน ซึ่งจะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนในวิธีคิดเชิงนโยบายจากการมองในแบบดั้งเดิมว่าการไม่นับรวมคือปัญหาที่กลุ่มผู้เสียเปรียบหรือกลุ่มชายขอบเผชิญ มาสู่การวิเคราะห์เรื่องการไม่นับรวมว่าเป็นเรื่องปัจเจกบุคคลนั้นคือการพิจารณาว่าทุกคนนั้นล้วนเผชิญกับความเสี่ยงในระดับหนึ่ง นอกจากนี้ ยังเผยให้เห็นถึงความเสียเปรียบที่สั่งสมมาที่ชัดเจนมากขึ้น

ในมิตินี้ยังเสนอว่านโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังต้องพยายามจัดการกับความเสียเปรียบแบบทับทวี (cumulative disadvantage) ที่นอกเหนือไปจากการพิจารณาความไม่เท่าเทียมในแบบดั้งเดิมทั้งภายในกลุ่มเองและระหว่างกลุ่ม ทั้งนี้ ความเสี่ยงของการไม่นับรวมนั้นสามารถเชื่อมโยงกับลักษณะเฉพาะต่าง ๆ ทั้งเรื่องเพศ อายุ ภาษา ศาสนา สุขภาพ รายได้ การจ้างงาน การศึกษา ถิ่นที่อยู่อาศัย และอื่น ๆ ซึ่งอาจมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันทางตรงหรือไม่ก็ได้ โดยหากพิจารณาแต่ละลักษณะเฉพาะเหล่านั้นก็จะเห็นว่าแต่ละกลุ่มล้วนเผชิญกับความเสี่ยงบางประการอยู่แล้ว ดังนั้น ความทับซ้อนกันระหว่างลักษณะเฉพาะ

หลายตัว (the overlap of multiple characteristics) ดังกล่าวยังทำให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงมากขึ้นไปอีก อาทิ ความไม่เท่าเทียมในเรื่องโอกาสทางการศึกษา ในกัวเตมาลา เปรู หรือกัมพูชา ที่เด็กที่เป็นชนเผ่าชนพื้นเมืองมักเผชิญความเสี่ยงในการได้รับโอกาสทางการศึกษา และความเสี่ยงจะยิ่งมากขึ้นไปอีกเมื่อเป็นเด็กที่มาจากครอบครัวที่ยากจน และจะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นเมื่อเด็กชนเผ่าที่ยากจนเหล่านั้นเป็นเด็กผู้หญิง ซึ่งตัวอย่างนี้แสดงให้เห็นถึงความทับทวีของความเสี่ยงที่เกิดจากการทับซ้อนกันของลักษณะด้าน เชื้อชาติ รายได้ และ เพศ ซึ่งทำให้เห็นว่าเมื่อทุกอย่างส่งสมกันทำให้ความเสี่ยงด้านโอกาสทางการศึกษาของเด็กคนหนึ่งมีมากกว่าแค่เรื่องชาติพันธุ์ ดังนั้น การออกแบบนโยบายแบบเหมารวมเพื่อแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมทางโอกาสจึงไม่สามารถจัดการปัญหาได้อย่างเหมาะสม นอกจากนั้น ความเสี่ยงของการถูกไม่นับรวมนั้นสามารถเชื่อมโยงกับลักษณะเฉพาะต่าง ๆ ที่เป็นเรื่องเฉพาะของกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเพศ อายุ ภาษา ศาสนา สุขภาพ รายได้ การจ้างงาน การศึกษา ถิ่นที่อยู่อาศัย และอื่น ๆ ซึ่งหากพิจารณาแต่ละลักษณะเฉพาะเหล่านั้นก็จะเห็นว่าแต่ละกลุ่มล้วนเผชิญกับความเสี่ยงบางประการอยู่แล้ว ทว่า หากมีความทับซ้อนระหว่างลักษณะเฉพาะบางประการข้างต้นหลายตัวมากขึ้น ย่อมทำให้เกิดความเสี่ยงในการไม่ถูกนับรวมมากขึ้น ดังที่กล่าวไปข้างต้น

มากไปกว่านั้น กรอบของยูเนสโกว่าด้วยการออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังยังใส่ใจต่อเรื่องของการตรวจให้พบและการจัดแรงผลักดันที่ทำให้เกิดการกีดกัน/ไม่นับรวม กล่าวคือ การกีดกัน/ไม่นับรวมขึ้นอยู่กับปฏิสัมพันธ์ระหว่างความเสี่ยงต่าง ๆ ที่เป็นลักษณะเฉพาะ (ของบุคคล/กลุ่มบุคคล) กับแรงผลักดันเชิงโครงสร้าง เชิงพฤติกรรม และเชิงนโยบาย ทั้งนี้ แรงผลักดันในเชิงโครงสร้างหรือเชิงสถาบันคือสิ่งที่ขับเคลื่อนผ่านทางสถาบันทั้งที่เป็นของรัฐหรือเอกชนที่ทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรและให้คุณค่าในเขตอำนาจหนึ่ง ๆ ในขณะที่ คุณค่า/ค่านิยม หรือแรงขับเคลื่อนเชิงพฤติกรรม คือสิ่งที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติ

เชิงเลือกปฏิบัติ และแนวปฏิบัติทางวัฒนธรรม โดยแรงขับเหล่านี้คือสิ่งที่สร้างให้เกิดบรรทัดฐานและพฤติกรรมร่วมในสังคม ซึ่งสามารถทำให้เกิดผลกระทบต่อวัฒนธรรมการเมือง โครงสร้าง สถาบัน และนโยบายต่าง ๆ โดยตัวนโยบายเองนั้นก็ยังสามารถทำให้เกิดการกีดกัน/ไม่นับรวมทั้งที่โดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจ ทั้งในส่วนที่เป็นการสร้างอุปสรรคของการสร้างความเท่าเทียมและทั้งในส่วนที่เป็นนโยบายที่ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มผู้คนที่ถูกกีดกัน/ไม่นับรวมก็เป็นได้ อนึ่ง การออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังนั้นเป็นงานที่รวมไปถึงการที่จะต้องตรวจตราให้พบเกี่ยวกับข้อขัดและช่องโหว่ในนโยบายและกรอบทางกฎหมายต่าง ๆ ว่ามีโอกาสที่จะนำไปสู่เรื่องของการกีดกัน/การไม่นับรวมใครหรือไม่

ในประเด็นที่เชื่อมโยงกัน สิ่งที่ต้องคำนึงคือการออกแบบนโยบายและการจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับกลุ่มผู้รับประโยชน์แต่ละกลุ่มแบบเฉพาะเจาะจงหรือโดยไม่เหมารวม กล่าวคือ นโยบายที่พยายามจัดการกับเรื่องการพัฒนาที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังควรอย่างยิ่งที่จะต้องเป็นแบบที่ได้รับการออกแบบโดยคำนึงถึงความจำเป็นและความประสงค์ของผู้รับประโยชน์อย่างแท้จริง ทั้งนี้ โดยมีได้เป็นการไปออกแบบสิ่งใหม่เพื่อแยกพิเศษให้กับกลุ่มใดเฉพาะอย่างเจาะจง หากแต่เน้นออกแบบนโยบายและบริการหลักให้ทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงและได้รับประโยชน์ได้ อาทิ ที่ประเทศนิวซีแลนด์มีการออกแบบนโยบายด้านการศึกษาเพื่อให้กลุ่มเมารีสามารถเข้าถึงและได้รับประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้งการออกแบบนโยบายให้เหมาะสมนั้นรวมไปถึงการคำนึงถึงความต้องการเฉพาะของปัจเจกบุคคลและความเสี่ยงที่ระดับปัจเจกบุคคลต้องเผชิญด้วย

นอกเหนือจากข้างต้น ในประเด็นนโยบายเฉพาะหนึ่ง ๆ จำเป็นต้องใช้มุมมองอย่างเป็นระบบในการคิดถึงผลที่ตามมาทั้งด้านบวกและด้านลบ และผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมในภาพกว้างและต่อทุกกลุ่ม กล่าวคือ ในแต่ละ

นโยบายที่สร้างขึ้นย่อมมีความเสี่ยงที่จะสร้างผลกระทบทั้งในด้านบวกและด้านลบต่อกลุ่มที่หลากหลายและเฉพาะเจาะจงในแต่ละประเภท/ลักษณะ อีกทั้งในแต่ละนโยบายที่สร้างขึ้นจำเป็นต้องมีมุมมองอย่างเป็นระบบในการคิดถึงผลที่ตามมาทั้งด้านบวกและด้านลบ และผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมในภาพกว้างและต่อทุกกลุ่ม รวมทั้งในแต่ละนโยบายที่สร้างขึ้นนั้นย่อมมีโอกาสที่จะสร้างผลกระทบต่อกลุ่มที่หลากหลายในแต่ละสังคม ซึ่งนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงประเด็นนี้

มาถึงมิติความใส่ใจต่อเรื่องพลวัตต่าง ๆ ที่มีอยู่ ซึ่งตามกรอบการออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังของยูเนสโกนั้น ระยะเวลาและเส้นทางของความไม่เท่าเทียมและการกีดกัน/ไม่นับรวมเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีประเด็นเรื่องราวในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาและรูปแบบของความคงอยู่ยาวนานของปัญหานั้นเข้ามาเกี่ยวข้อง กล่าวคือ ในบางครั้ง นโยบายต่าง ๆ จำเป็นต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อผู้คนที่ไม่ได้รับประโยชน์หรือเสียเปรียบมาอย่างยาวนาน หรือแม้กระทั่งตลอดชีวิต อีกทั้งแทนที่จะใช้เครื่องมือเชิงนโยบายที่มีการพัฒนาขึ้นไว้อยู่แล้วโดยไม่ได้ถูกพัฒนาขึ้นจากการคำนึงถึงบริบทเฉพาะ ต้องมุ่งมั่นที่จะจัดการกับความเสี่ยงต่าง ๆ ที่มีอยู่มาอย่างยาวนานและแรงผลักดันต่างๆ ที่ทำให้เกิดการกีดกัน/ไม่นับรวม ดังนั้น แทนที่จะคิดแบบเหมารวมประเด็นของความเสี่ยง/แรงผลักดันของการไม่นับรวมนั้น จำเป็นต้องพิจารณาข้อมูลแบบระยะยาวหรือที่ครอบคลุมช่วงระยะเวลาเพื่อการออกแบบนโยบายที่เหมาะสม รวมไปถึงการออกแบบนโยบายที่วิเคราะห์ถึงเงื่อนไข บริบท และประวัติศาสตร์ที่เป็นมาของประเด็นนั้น ๆ

ในขณะเดียวกัน กรอบของยูเนสโกเสนอว่าเครื่องมือเชิงนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังต้องการการคาดการณ์และมุมมองระยะยาว โดยอธิบายว่าหนทางของการพัฒนาที่เป็นเช่นนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการกีดกัน/ไม่นับรวมนั้น ฝังรากลึกมาอย่างยาวนาน จึงต้องการเครื่องมือเชิงนโยบายแบบระยะยาวและ

หลากหลาย นอกจากนั้น จำเป็นต้องคำนึงว่าหนทางของการเปลี่ยนแปลงไม่ได้มีลักษณะง่าย ๆ หรือเป็นเส้นตรง จึงจำเป็นต้องออกแบบเครื่องมือที่หลากหลายเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่ไม่ได้คาดการณ์ไว้อีก่อนได้ ทั้งนี้ นอกจากจัดการกับปัญหาที่ฝังรากลึกลายนาน นโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังยังจำเป็นต้องตรวจตราค้นหาให้เจอถึงประเด็นเกิดใหม่ที่ต้องการการแก้ปัญหาแทนที่จะปล่อยให้ประเด็นเหล่านั้นเติบโตขึ้นและฝังรากลึกลงจนกระทั่งทำให้จัดการได้ยากกว่า โดยต้องมีใจแค่คิดแก้ปัญหาเฉพาะตรงหน้า ทว่าต้องเป็นนโยบายที่สร้างขึ้นจากฐานของการคาดการณ์อนาคต ซึ่งยังเชื่อมกับการทำงานเชิงรุกและกระตุ้นอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ เครื่องมือนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังต้องได้รับการวางแผนให้เป็นทั้งเชิงรุกและกระตุ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เพราะนโยบายจำนวนมากที่มีอยู่มีจุดบอดและถูกออกแบบในแนวทางที่มักจะให้ความสนใจกับกลุ่มที่ถูกกีดกัน/ทอดทิ้ง/ไม่นับรวมนั้นซ้ำเกินกว่าที่จะป้องกันหรือลดปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น

สำหรับมิติถัดไปว่าด้วยการอ่อนไหวกับเรื่องบริบทและความหลากหลายของระดับหรือช่วงชั้น ซึ่งกรอบของยูเนสโกเสนอไว้ว่าในการจะไปสู่ผลลัพธ์ของการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังที่พึงปรารถนาได้นั้น เครื่องมือเชิงนโยบายต้องการความสอดคล้องเป็นหนึ่งเดียวและการประสานงาน (Coherence and coordination) ทั้งจากทุกระดับและทั้งจากทุกตัวแสดงสำคัญที่เกี่ยวข้องในประเทศ โดยในแง่ของการประสานงานแนวระนาบนั้นมีจุดเน้นที่ความร่วมมือและการประสานงานในทิศทางเดียวกันระหว่างองค์กร หน่วยงาน กระทรวงต่าง ๆ ของรัฐบาลในส่วนกลาง ทั้งนี้ โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับนโยบายต่าง ๆ ที่ออกแบบขึ้นและเพื่อเป็นพื้นที่สำหรับการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการ ในขณะที่ การประสานงานแนวตั้งมีจุดเน้นที่ความเชื่อมโยงระหว่างระดับชาติและระดับที่ต่ำกว่า (ภูมิภาค/ท้องถิ่น) ทั้งนี้เพื่อการรังสรรค์ความร่วมมือและการขับเคลื่อนรวมถึงการบริหารจัดการนโยบายอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ทั้งนั้น เป้าหมายสำคัญคือการสร้างความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับนโยบายต่าง ๆ ที่

ออกแบบขึ้นของแต่ละหน่วยงาน ในทุกระดับ เพื่อสร้างพื้นที่สำหรับการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการให้สอดคล้องประสานกันอันเป็นศักยภาพสำคัญของการทำงาน ในทำนองเดียวกัน กรอบของยูเนสโกให้ความสำคัญเช่นกันกับการประสานงานระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค ผ่านทางกลไก “Soft law” ระหว่างประเทศ โดยต้องมีความยืดหยุ่นเพียงพอต่อความแตกต่างหลากหลายของแต่ละชาติ

มิติสุดท้าย กรอบการออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังที่เสนอโดยยูเนสโกเน้นไปที่การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม (Participatory) ซึ่งการมีส่วนร่วมนั้นไม่ใช่สิ่งที่ควรเกิดขึ้นแล้วแต่โอกาส ทว่า ต้องเป็นองค์ประกอบสำคัญของวาระการพัฒนาที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังและต้องได้รับการพัฒนาในเชิงกระบวนการให้มีความลึกซึ้ง ทั้งนี้ กระบวนการของการออกแบบและการขับเคลื่อนนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังนั้น กล่าวได้ว่ามีความสำคัญเทียบเท่ากับผลลัพธ์ของนโยบาย ในขั้นตอนระหว่างทางของการออกแบบนโยบายนั้น จำเป็นต้องคิดถึงเรื่องความชอบธรรมซึ่งบ่อยครั้งมีการแข่งขันช่วงชิงกันในแง่ของประโยชน์ของแต่ละกลุ่มที่จะได้รับผลกระทบของนโยบาย ดังนั้น แนวทางการตัดสินใจนโยบายแบบเปิดหรือเชิงมีส่วนร่วมและการสร้างการมีส่วนร่วม/การนำเอาผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสำคัญเข้ามาในกระบวนการจึงจำเป็นอย่างยิ่ง หรือแทบจะกล่าวได้ว่า แนวทางดังกล่าวเป็นเป้าหมายเชิงนามธรรมของเครื่องมือเชิงนโยบายนั้นและเป็นเส้นทางที่ต้องทำให้กลายเป็นหลักปฏิบัติในเชิงสถาบันขึ้นมา

อนึ่ง การมีส่วนร่วมไม่ควรถูกจำกัดอยู่แค่เฉพาะขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย แต่ควรถูกวางแผนหรือกำหนดให้เป็นแนวทางของทั้งวงจรนโยบาย ตั้งแต่การกำหนดวาระประเด็นสำคัญ การสร้างนโยบาย การวางแผนงบประมาณ การนำนโยบายไปปฏิบัติ และที่สำคัญอย่างยิ่งคือการป้อนข้อมูลกลับในประเด็นที่ว่าอะไรได้ผลหรืออะไรที่ยังไม่ได้ผลตามที่คาดหวังไว้ โดยมีพื้นที่การมีส่วนร่วมที่ได้รับการรองรับในเชิงสถาบันและได้รับการรับรองถึง

ความชอบธรรม อีกทั้งต้องเป็นการมีส่วนร่วมที่สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงได้ กล่าวคือ ในการออกแบบและจัดการกระบวนการการมีส่วนร่วมนั้นต้องใส่ใจและระมัดระวังเป็นพิเศษต่อการตกกับดักเรื่องของการทำให้ใครกลายเป็นชายขอบในกระบวนการมีส่วนร่วมอันเป็นผลมาจากเทคนิคการมีส่วนร่วมที่ใช้ รวมทั้ง ต้องใส่ใจต่อการยกระดับให้ผู้เข้าร่วมที่มีสถานะไม่เท่าเทียมกันให้มีสถานะเท่าเทียมกัน และต้องพัฒนาศักยภาพให้ผู้เข้าร่วมสามารถมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม จากข้างต้น ข้อสังเกตสำคัญคือ กรอบนี้มีลักษณะเป็นอุดมคติค่อนข้างมากจากที่มีความคาดหวังค่อนข้างสูง อีกทั้งมีความสลับซับซ้อนพอสมควร จึงไม่เป็นมิตร (friendly) ต่อการนำไปผลักดันในทางปฏิบัตินัก ซึ่งแม้แต่เจ้าหน้าที่ระดับสูงของยูเนสโกเองก็มองว่าเป็นกรอบที่เข้าใจยากและนำไปใช้ได้ไม่ง่าย พร้อมกันนั้นยังเป็นกรอบที่พยายามผนวกรวมเกณฑ์หลาย ๆ อย่างที่ในเชิงปรัชญาอาจจะขัดกันเข้าด้วยกัน (เช่น ประสิทธิภาพและความเป็นธรรม ดังที่ได้อภิปรายไปแล้ว) หรือพยายามเอาสิ่งที่ดี ๆ มากองรวมกัน ซึ่งอาจจะเป็นไปได้ในทางปฏิบัติที่จะได้หรือบรรลุทุกอย่าง

3.2 กระบวนการนโยบายที่เป็นธรรมและนับรวม (Equity and Inclusion in Policy Processes: EquiPP)

ดังที่ได้เกริ่นนำไปแล้วว่ากระบวนการนโยบายที่เป็นธรรมและนับรวมต่อยอดมาจาก EquiFrame ที่เน้นหลักสิทธิมนุษยชนและนโยบายด้านสาธารณสุขเป็นพิเศษ โดยเสนอหลักการของความทั่วถึง การนับรวม หรือการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม ประกอบด้วย (1) การไม่แบ่งแยก (Non-discrimination) (2) การบริการแบบอิงความต้องการของแต่ละปัจเจก (Individualized Services) (3) การให้ความสำคัญกับการพิทักษ์สิทธิ

(Entitlement) (4) การบริการบนฐานของศักยภาพ/ความสามารถของผู้รับบริการ (Capability based Services) (5) การสร้างการมีส่วนร่วม (Participation) (6) การเชื่อมประสานการให้บริการเพื่อไม่ให้แยกส่วน (Coordination of Services) (7) การสร้างกลไกป้องกันจากภัยที่อาจจะมาคุกคาม (Protection from Harm) (8) การให้เสรีภาพในการเลือก (Liberty) (9) ความเป็นอิสระจากการควบคุม (Autonomy) (10) การไม่ละเมิดความเป็นส่วนตัว (Privacy) (11) การบูรณาการให้เกิดความเป็นธรรมที่ไม่แยกส่วน (Integration) (12) การมุ่งให้การดำเนินการแยกย่อยต่างๆ มีส่วนสร้างคุณภาพให้เกิดความเป็นธรรมได้ด้วยไม่ว่าในมิติใดมิติหนึ่ง (Contribution) (13) การให้ความสำคัญกับหน่วยย่อยของสังคมนั้นคือครอบครัวด้วยการจัดสรรทรัพยากรพื้นฐานต่าง ๆ ที่จำเป็น (Family Resource) (14) การสนับสนุนความเข้มแข็งของครอบครัว (Family Support)

(15) ความรับผิดชอบทางวัฒนธรรมด้วยการไม่ทอดทิ้งวัฒนธรรมของชายขอบ (Cultural Responsiveness) (16) ความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ (Accountability) (17) การให้ความสำคัญกับการป้องกันมากกว่าการตั้งรับรอแก้ไขภายหลัง (Prevention) (18) การให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างศักยภาพ โดยเฉพาะสำหรับกลุ่มเปราะบาง (Capacity Building) (19) การให้ความสำคัญกับการเข้าถึง (Access) (20) การให้ความสำคัญกับเรื่องคุณภาพ (Quality) และ (21) การให้ความสำคัญกับเรื่องประสิทธิภาพ (Efficiency) (Mannan, Amin, MacLachlan & the EquiAble Consortium, 2011)

ทั้งนี้ EquiPP พัฒนาต่อขึ้นมาจากที่เสนอไปนั้นโดย Trinity College Dublin, Ireland ซึ่งทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดกับยูเนสโก (UNESCO) เช่นกัน กล่าวคือ Section for Public Policy and Capacity Development และ Research, Policy and Foresight Team ภายใต้ Social and Human Sciences Unit ที่จากรัดและปารีส (Huss & MacLachlan, 2016) โดย

หลักการ EquiPP นี้ถูกพัฒนาภายใต้โครงการชื่อว่า Inclusive Asia Project ซึ่งเริ่มจากการมองว่ากรอบของยูเนสโกที่เสนอไปก่อนหน้านี้เป็น “รายงานเชิงแนวคิดที่น่าทึ่งได้ (noteworthy conceptual paper)” ซึ่งมีนัยยะว่าเอาไปใช้ยาก จึงต้องพัฒนา EquiPP ขึ้นมา ซึ่งประเด็นดังกล่าวเจ้าหน้าที่ของยูเนสโกเองก็ยอมรับว่านำ EquiPP มาประยุกต์ใช้ได้ง่ายกว่า 3.1 ที่เป็นกรอบของยูเนสโกเอง โดยนำเสนอในลักษณะที่เป็นแบบแสดงรายการ (Checklist) ที่ใช้ง่าย พร้อมทั้งมีการให้คำแนะนำด้วย

อนึ่ง จุดเด่นของหลักการหรือกรอบ EquiPP คือการตั้งต้นว่าการนับรวมกลุ่มเปราะบาง (vulnerable groups) เป็นหัวใจสำคัญเพราะพวกเขาถูกปฏิบัติต่ออย่างไม่เสมอภาค (unequal treatment) ผ่านสถาบันต่างๆ ของรัฐที่ทับถมอีกชั้นโดยโครงสร้างของความเหลื่อมล้ำ (institutional settings facilitated by structural inequalities) โดย EquiPP ได้แจกแจงกลุ่มเปราะบางที่โลกของนโยบายสาธารณะจะต้องไม่ทอดทิ้งอย่างละเอียด โดยเสริมมาจาก EquiFrame ดังปรากฏในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4 จำแนกกลุ่มเปราะบางในสังคม

กลุ่มเปราะบาง ที่ EquiFrame เสนอ	กลุ่มเปราะบาง ที่ EquiPP เสริม
1. กลุ่มที่มีทรัพยากรจำกัด (Limited Resources)/ คนจน หรือผู้ยากไร้	ชนชั้นวรรณะที่ถูกดูแคลน (Certain castes)
2. กลุ่มที่มีความเสี่ยงที่จะมี ความผิดปกติทางร่างกาย หรือเจ็บป่วยร้ายแรง	ผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์

กลุ่มเปราะบาง ที่ EquiFrame เสนอ	กลุ่มเปราะบาง ที่ EquiPP เสริม
3. แม่/เด็กที่เสี่ยงต่อการ เสียชีวิตในขณะตั้งครรภ์ (Mother Child Mortality)	เด็ก
4. ผู้หญิงที่กลายเป็น ผู้นำครอบครัว	เด็กที่ต้องกลายเป็นผู้นำครอบครัว (Children headed households)
5. เด็กที่มีความต้องการพิเศษ (Children with special needs)	- เด็กกำพร้า - เด็กข้างถนน (Street children)
6. ผู้สูงอายุ	- กลุ่ม LGBTQI - กลุ่มผู้ชายที่มีเพศสัมพันธ์กับผู้ชาย
7. กลุ่มเยาวชน	เยาวชนที่เป็นสตรี (Young girls)
8. ชนกลุ่มน้อย (Ethnic Minorities)	คนพื้นเมือง (Indigenous populations)
9. คนไร้ถิ่นฐาน (Displaced Populations)	คนไร้บ้าน (Homeless)
10. ผู้ที่อยู่ห่างไกลจากจุดบริการ ต่าง ๆ (Living Away from Services) (เช่น อยู่ไกลจาก หน่วยบริการทางการแพทย์)	- แรงงานอพยพ/ เคลื่อนย้ายตาม ตลาดแรงงาน (Mobile workers) - ผู้ที่เป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ (Victims of human trafficking)
11. ผู้ที่ทนทรมานจากการเจ็บ ป่วยเรื้อรัง (Suffering from Chronic Illness)	ผู้ติดยาเสพติดแบบฉีดเข้าเส้นเลือด (Intravenous drug users)

กลุ่มเปราะบาง ที่ EquiFrame เสนอ	กลุ่มเปราะบาง ที่ EquiPP เสริม
12. ผู้ทุพพลภาพหรือพิการ (Disabled)	- ผู้ให้บริการทางเพศ (Sex Workers) - ผู้ที่เป็นเหยื่อของการถูกล่วงละเมิดทางเพศ (Victims of sexual abuse) - ผู้ที่เป็นเหยื่อของการทารุณกรรมทางเพศ (Victims of gender violence) - นักโทษและผู้ถูกจองจำ (Prisoners and incarcerated populations)
	กลุ่มทางศาสนา (Religious groups)

ที่มา: Mannan, Amin, MacLachlan & the EquiAble Consortium (2011) และ Huss & MacLachlan (2016: 9)

นอกจากนี้ EquiPP ยังมีลักษณะสำคัญคือ การมุ่งเน้นเรื่องของการร่วมมือในแนวราบมากกว่าเรื่องของการสั่งการในแนวดิ่งจากบนลงล่าง และมองภาพของนโยบายสาธารณะว่าไม่ใช่ภาพนิ่ง หากแต่เป็นห่วงโซ่หรือมีกระบวนการเชื่อมร้อยกันอยู่ โดยขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการดังกล่าวนี้จะมีแนวทางการดำเนินการหลักต่าง ๆ (Key Actions) อยู่ ซึ่ง Trinity College Dublin ออกตัวไว้ว่าหลักการที่ถูกนำเสนอขึ้นมานั้นเน้นใช้กับการริเริ่มนโยบายในระดับชาติเป็นหลัก (National level policy initiatives) ไม่ใช่ระดับแยกย่อยออกมาเป็นหน่วยงานระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 5

ตารางที่ 5
แสดงกระบวนการนโยบายที่เป็นธรรมและนั้บรวม

แนวทางการ ดำเนินการหลัก	ความหมาย	คำอธิบาย
การมีขั้นตอนการนั้บรวมและสร้างการมีส่วนร่วมของนโยบาย (Inclusive and participatory policy procedure)		
สร้างกลไกการ นั้บรวมและ การมีส่วนร่วม (Key Action 1: Set up inclusive and participatory mechanisms)	แนวทางการดำเนิน การนี้เกี่ยวข้องกับ รายละเอียดของ ยุทธศาสตร์การตั้ง สาธารณะเข้ามา ร่วมเพื่อเป้าหมาย ในการพัฒนาหรือ ปรับปรุงนโยบาย	1. มียุทธศาสตร์การตั้งสาธารณะ เข้ามาร่วม โดยนั้บรวมกลุ่มเปราะบาง ต่าง ๆ เข้ามาด้วย
		2. มีกลไกในเชิงสถาบัน องค์กร และหลักเกณฑ์สำหรับเกื้อ หนุนการมีส่วนร่วม โดยมี รายละเอียดเพียงพอและถูก สื่อสารต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่ครอบคลุม รวมถึง รวมกลุ่ม เปราะบางต่าง ๆ
		3. มีกลไกการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม กับบริบท

แนวทางการดำเนินการหลัก	ความหมาย	คำอธิบาย
การมีขั้นตอนการนิบรรมและสร้างการมีส่วนร่วมของนโยบาย (Inclusive and participatory policy procedure)		
ทำให้มั่นใจว่าระดับการมีส่วนร่วมนั้นสูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ (Key Action 2: Ensure the highest level of participation)	แนวทางการดำเนินการนี้เกี่ยวข้องกับ การการันตีคุณภาพของการมีส่วนร่วมที่สูงสุดและทำให้มั่นใจว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายได้เข้าร่วมทางตรงหรือมีตัวแทนที่เพียงพอในการปรึกษาหารือทางนโยบาย	1. มีการพิจารณาให้กลุ่มเปราะบางได้มีส่วนร่วมในระดับสูงที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ และมีโอกาสในการร่วมตัดสินใจด้วย
		2. ผลประโยชน์ของกลุ่มเปราะบางถูกนำไปพิจารณาในระดับการตัดสินใจสูงสุด โดยถูกรวมไว้ในเอกสารนโยบายที่เป็นทางการต่าง ๆ ที่แน่ชัด
		3. ฉันทามติถูกสร้างมาจากผู้เข้าร่วมในกระบวนการก่อตัวของนโยบาย

แนวทางการ ดำเนินการหลัก	ความหมาย	คำอธิบาย
การประสานงานและสร้างความร่วมมือข้ามภาคส่วนและระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (Cross-sectoral and intergovernmental cooperation and coordination)		
สร้างความเข้มแข็ง ของความร่วมมือ ข้ามภาคส่วน (Key Action 3: Strengthen cross-sectoral cooperation)	แนวทางการ ดำเนินการนี้ เกี่ยวข้องกับ การสื่อสารที่ แข็งขันและ การเคลื่อนย้าย ของข้อมูล ข้ามหน่วยงาน และการบูรณาการ ของนโยบายและ แผนต่าง ๆ	1. หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ขยับไปด้วยกันในการก่อรูป ยุทธศาสตร์ที่บูรณาการกัน เพื่อรับมือกับกรณีของการ กีดกันที่เฉพาะเจาะจง
		2. มีการประยุกต์ในการทำงาน หลายรูปแบบตามความ เหมาะสม
		3. วิสัยทัศน์ร่วมและนิยามที่ เห็นตรงกันในเรื่องของ การนับรวมทางสังคมถูก สื่อสารข้ามหน่วยงานภาครัฐ

แนวทางการดำเนินการหลัก	ความหมาย	คำอธิบาย
การประสานงานและสร้างความร่วมมือข้ามภาคส่วนและระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (Cross-sectoral and intergovernmental cooperation and coordination)		
สร้างความเข้มแข็งของการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (Key Action 4: Strengthen intergovernmental Cooperation)	แนวทาง การดำเนินการนี้เกี่ยวข้องกับ ความกลมกลืนกัน ของความคิดริเริ่ม ในระดับชาติและ ระดับท้องถิ่น ผ่านการสร้างสรรค์ กรอบนโยบายที่ ครอบคลุม	1. มีช่องทางการสื่อสาร เชื่อมต่อภาครัฐระดับชาติ ภูมิภาค และท้องถิ่น
		2. แนวทางปฏิบัติงานและข้อ บัญญัติต่าง ๆ ที่เป็นส่วนหนึ่ง ของกรอบใหญ่ของความร่วม มือ ถูกกำหนดขึ้นสำหรับหน่วย งานภาครัฐต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น หน่วยงานบริหารในส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น รวมถึงฝ่าย ปฏิบัติ
		3. ความคิดริเริ่มทางนโยบาย ใน ระดับชาติและท้องถิ่นถูกเชื่อม ประสานและ ร้อยเรียงกัน

แนวทางการดำเนินการหลัก	ความหมาย	คำอธิบาย
การเชื่อมความต้องการทางสังคมกับการจัดสรรสู่สังคม (Matching social need and provision)		
วางแผนให้ตรงกับความต้องการ (Key Action 5: Plan according to need)	แนวทางการดำเนินการนี้เกี่ยวข้องกับการนำเอาเทคนิคการวางแผนแบบมีส่วนร่วมมาสร้างนโยบายที่นำไปสู่การจัดสรรสู่สังคมที่สอดคล้องกับความซับซ้อนของความต้องการในแต่ละที่	1. เทคนิคการวางแผนแบบมีส่วนร่วมถูกนำมาใช้
		2. วัตถุประสงค์ของนโยบายตอบสนองความต้องการที่เฉพาะเจาะจงของกลุ่มเปราะบางและมีเข็มทิศนำทางคือหลักการของการตระหนักในความสำคัญของการสร้างอนาคตที่ดีกว่า
		3. มีการให้ข้อมูลประกอบการวางแผนที่เน้นไปที่แรงผลักดันให้เกิดการกีดกันทางสังคมที่ดำเนินไปและถูกทบทวนให้ทวีขึ้นตลอดเวลา

แนวทางการดำเนินการหลัก	ความหมาย	คำอธิบาย
การเชื่อมความต้องการทางสังคมกับการจัดสรรสู่สังคม (Matching social need and provision)		
มีการดำเนินการที่เฉพาะเจาะจงสำหรับความต้องการทางสังคมเฉพาะที่ควรได้รับการตอบสนอง (Key Action 6: Specify actions by which social needs will be addressed)	แนวทางการดำเนินการนี้เกี่ยวข้องกับการระบุแผนงาน โครงการ และการแทรกแซงทางนโยบายที่ชัดเจนที่สามารถตอบสนองความต้องการทางสังคมและชี้ให้เห็นพื้นที่/สนามในการขับเคลื่อน พร้อมทั้งส่งเสริมเรื่องของการนับรวมทางสังคม	1. มีการให้รายละเอียดและพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลในระดับแผนงาน
		2. แผนงานต่าง ๆ มีความชัดเจนในเป้าหมายที่จะมุ่งขับเคลื่อนจริงจังในพื้นที่ พร้อมทั้งมุ่งส่งเสริมเรื่องของการนับรวมทางสังคม
		3. แผนงานต่าง ๆ ไม่ล่องลอย หากต้องกับหลักฐานหรือข้อมูลเชิงประจักษ์เท่าที่จะเป็นไปได้

แนวทางการดำเนินการหลัก	ความหมาย	คำอธิบาย
การตั้งงบประมาณเพื่อสังคม (Social budgeting)		
สร้างความเป็นธรรมด้วยการจัดสรรงบประมาณที่เกื้อหนุน (Key Action 7: Build equity considerations into budgets)	แนวทางการดำเนินการนี้เกี่ยวข้องกับการจัดลำดับความสำคัญและการสนับสนุนงบประมาณสำหรับแผนงาน โครงการ และการแทรกแซงทางนโยบาย โดยออกแบบอย่างเฉพาะเจาะจงไปสู่การให้ประโยชน์ต่อกลุ่มเปราะบางผ่านการงบประมาณภาครัฐ	1. การจัดลำดับความสำคัญที่ทำให้เรื่องการนับรวมมาก่อนปรากฏชัดในเอกสารงบประมาณ โดยอาจจะอยู่ในรายการงบประมาณที่ถูกนำเสนอหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ
		2. ไม่พลาดที่จะจัดสรรงบประมาณสู่แผนงานที่มุ่งรับมือปัญหาความไม่เสมอภาคทางสังคม
		3. มีหลักการในการจัดทำงบประมาณ ไม่ว่าจะเป็นการมุ่งให้ความตระหนักต่อการสร้างอนาคตที่ก้าวหน้า การไม่แบ่งแยก การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า การมีประสิทธิภาพ การเกิดประสิทธิผล และความเป็นธรรม

แนวทางการดำเนินการหลัก	ความหมาย	คำอธิบาย
การตั้งงบประมาณเพื่อสังคม (Social budgeting)		
ลดช่องว่างระหว่างงบประมาณที่ใช้จริงกับที่วางแผนว่าจะใช้ (Key Action 8: Minimise gaps between real and planned budgets)	แนวทางการดำเนินการนี้เกี่ยวข้องกับการสร้างกลไกการพยากรณ์หรือมองอนาคตแบบมีส่วนร่วมและมุ่งเน้นไปที่การติดตามงบประมาณรายจ่ายตามจริงกับที่คาดหวัง	1. รายงานทางการเงิน/การงบประมาณถูกเผยแพร่ตลอดวงจรงบประมาณ
		2. มีหน่วยตรวจสอบทางสังคมหรือที่อิงการมีส่วนร่วมดำเนินการจริงจัง
		3. การสร้างรายได้และการกระจายทรัพยากรไม่กระทบในเชิงลบต่อกลุ่มเปราะบางต่าง ๆ

แนวทางการ ดำเนินการหลัก	ความหมาย	คำอธิบาย
การนำนโยบายไปปฏิบัติที่มุ่งตอบสนองและนับรวมทุกฝ่าย (Inclusive and responsive implementation)		
คิดแผนในการนำ นโยบายไปปฏิบัติที่ ยืดหยุ่นและ มุ่งตอบสนอง (Key Action 9: Devise a respon- sive and flexible implementation plan)	แนวทางการดำเนิน การนี้เกี่ยวข้องกับ การพัฒนาแผนการ นำนโยบายไปปฏิบัติ ที่มีรายละเอียดและ สะท้อนภาพรวมที่ ครอบคลุมพื้นฐาน ของการมีส่วนร่วม และการดึงผู้มีส่วน ได้ส่วนเสีย เข้ามา เกี่ยวข้อง รวมไปถึง ถึงส่วนงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ผู้รับบริการ และผู้ให้บริการ	1. แผนในการนำนโยบายไป ปฏิบัติถูกออกแบบบนฐานของ การมีส่วนร่วม
		2. สามารถระบุหน่วยงานในระดับ ประสานงาน ผู้นำนโยบาย ไปปฏิบัติหลัก และส่วนงาน ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดได้ชัดเจน ตั้งแต่ต้น
		3. ช่องว่างในเชิงของศักยภาพ ต้องถูกบ่งชี้และถูกลดให้น้อยลง

แนวทางการดำเนินการหลัก	ความหมาย	คำอธิบาย
การนำนโยบายไปปฏิบัติที่มุ่งตอบสนองและนับรวมทุกฝ่าย (Inclusive and responsive implementation)		
มีวิธีการดำเนินการที่นับรวม ทั้งถึงและไม่ถึงใครไว้ข้างหลังมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ (Key Action 10: Adopt the most inclusive selection methodology)	แนวทางการดำเนินการนี้เกี่ยวข้องกับ การสร้างเส้นทางเดินที่สำคัญ ในการรับรองว่า ประโยชน์ต่าง ๆ นั้น ถูกกางออกมาและ ถูกส่งผ่านแบบ ที่นับรวม ทั้งถึงและไม่ถึงใครไว้ ข้างหลังมากที่สุดเพื่อ สร้างความคุ้มครอง ทางนโยบาย (policy coverage) ที่สูงที่สุด	1. มีการเลือกกลไกการขับเคลื่อนที่เหมาะสม
		2. ผู้ที่มีโอกาสได้รับประโยชน์ถูกระบุอย่างครบถ้วน
		3. วิธีการที่ถูกเลือกต้องไม่ตอกย้าบาดแผลของกลุ่มเปราะบาง

แนวทางการ ดำเนินการหลัก	ความหมาย	คำอธิบาย
การสร้างภาคีและความร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Partnerships and Cooperation)		
เลือกภาคีในการร่วมนำนโยบายไปปฏิบัติที่เหมาะสม (Key Action 11: Select the most appropriate implementation partners)	แนวทาง การดำเนินการนี้ เกี่ยวข้องกับการ ระดมความสนับสนุน จากองค์กร นอกภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน ในการปฏิบัติการ เพื่อขับเคลื่อน นโยบายฉบับรวม ทางสังคมไป ด้วยกัน	1. มีการพิจารณาภาคีทางเลือกต่าง ๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติร่วมกัน
		2. ภาคีทางเลือกต่าง ๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติร่วมกันได้รับการกระตุ้นให้แสดงบทบาทในการผลักดันวาระเรื่องการนับรวมทางสังคม
		3. การมีผู้นำนโยบายไปปฏิบัติสำรองไว้ด้วย เพื่อสร้างความมั่นใจว่าจะสามารถผลักดันวาระเรื่องการนับรวมทางสังคมได้สำเร็จจริง

แนวทางการดำเนินการหลัก	ความหมาย	คำอธิบาย
การสร้างภาคีและความร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Partnerships and Cooperation)		
กระตุ้นให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และผู้ให้บริการ (Key Action 12: Encourage cooperation between agencies and service providers)	แนวทางการดำเนินการนี้เกี่ยวข้องกับการเสริมความเข้มแข็งของความเชื่อมโยงระหว่างผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ ในการตอบโจทย์เรื่องการนับรวมทางสังคมที่มีความเฉพาะเจาะจงและองค์รวมไปพร้อม ๆ กัน	1. มีการสำรวจเส้นทางที่เป็นไปได้ในการบูรณาการในระดับของการนำส่งบริการ
		2. การจัดสรรเกิดขึ้นจริงในระดับพื้นที่โดยประโยชน์ สามารถถูกประเมินได้ว่าตกอยู่กับใครบ้าง
		3. กรอบการทำงานร่วมกันระหว่างภาคีถูกสร้างขึ้น
เก็บข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ (Key Action 13: Collect qualitative and quantitative data)	แนวทางการดำเนินการนี้เกี่ยวข้องกับการกำหนดกรอบวิธีการในการติดตามและประเมินผลที่ผสมผสานและหลากหลายบนฐานของการมีส่วนร่วม	1. มีการประเมินแบบมีส่วนร่วม 2. วิธีการที่หลากหลายถูกเลือกใช้ในการติดตามและประเมินผล 3. มีการประเมินที่ครอบคลุมทั้งเนื้อหา นโยบาย การนำไปปฏิบัติ ผลกระทบที่เกิดขึ้น และความทั่วถึงของกระบวนการทั้งหมด

แนวทางการ ดำเนินการหลัก	ความหมาย	คำอธิบาย
การใช้ข้อมูลที่มุ่งตอบเจตนาของเป้าหมายที่ตั้งไว้ (Data-fit-for purpose)		
บูรณาการ รวบรวม แยกแยะ และแบ่งปันข้อมูล (Key Action 14: Integrate, aggregate, disaggregate and share data)	แนวทางการ ดำเนินการนี้ เกี่ยวข้องกับการ บูรณาการ รวบรวม แยกแยะ และแบ่ง ปันข้อมูลสำหรับการ ติดตามและประเมิน นโยบายต่าง ๆ ใน หลากหลายภาค ส่วน/พื้นที่และหลาย ช่วงเวลา	1. สามารถระบุความต้องการ ข้อมูลที่เชื่อมกับนโยบาย
		2. หน่วยงานภาครัฐมีการสำรวจ ความเป็นไปได้ในการแสวงหา ความต้องการข้อมูลที่สะท้อน ภาพการนับรวมทางสังคม
		3. ข้อมูลสามารถถูกแจกแจงไป ที่รายกลุ่มที่ถูกจัดลำดับความ สำคัญได้
เลือกมิติของ ดัชนีชี้วัด ที่เหมาะสม (Key Action 15: Select appropriate indicator dimensions)	แนวทางการดำเนิน การนี้เกี่ยวข้องกับการ ออกแบบกรอบ ดัชนีชี้วัดอย่างมีส่วน ร่วมเพื่อให้สามารถ วัดผลลัพธ์ทางสังคม ได้อย่างเหมาะสม	1. มีการประเมินแบบมีส่วนร่วม
		2. วิธีการที่หลากหลายถูกเลือกใช้ ในการติดตามและประเมินผล
		3. มีการประเมินที่ครอบคลุมทั้ง เนื้อหา นโยบาย การนำไป ปฏิบัติ ผลกระทบที่เกิดขึ้นและ ความทั่วถึงของกระบวนการ ทั้งหมด

แนวทางการดำเนินการหลัก	ความหมาย	คำอธิบาย
การมีระบบการเผยแพร่ข้อมูลทั่วถึงและเป็นองค์รวม (Comprehensive and inclusive dissemination system)		
แบ่งปันข้อมูลกับ ผู้ได้รับประโยชน์ จากนโยบาย ทุกฝ่าย (Key Action 16: Share information with policy beneficiaries)	แนวทาง การดำเนินการนี้ เกี่ยวข้องกับการ สร้างเส้นทางเดินใน การสร้างเชื่อมั่น ว่าการเข้าถึงข้อมูล ต่าง ๆ เกี่ยวกับ ประโยชน์ต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นจาก นโยบายอย่างเป็น ธรรมจะเกิดขึ้น	1. สามารถระบุข้อจำกัดต่างๆ ใน การเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับ นโยบายได้
		2. ยุทธศาสตร์ในการเผยแพร่ ข้อมูลถูกวางไว้
		3. ยุทธศาสตร์ในการสื่อสารและ ตัวกลางต้องเชื่อมกับบริบท อย่างเหมาะสม
มีการแบ่งปัน ข้อมูลกับประชาคม นโยบาย ในวงกว้าง (Key Action 17: Share information with the policy community)	แนวทาง การดำเนินการนี้ เกี่ยวข้องกับการ สร้างเส้นทางเดินใน การสร้างเชื่อมั่น ว่าการเข้าถึงข้อมูล เกี่ยวกับประโยชน์ ที่จะเกิดขึ้นจาก นโยบายอย่าง เป็นธรรมจะเกิดขึ้น ในวงกว้างมากขึ้น	1. การแบ่งปันข้อมูลถูกทำให้ กลายเป็นศูนย์กลางของ กระบวนการนโยบาย
		2. ข้อมูลที่ถูกผลิตขึ้นทั้งหมด กระบวนการนโยบายที่มีอยู่ จะต้องเข้าถึงได้โดยประชาคม นโยบาย
		3. ข้อมูลถูกเผยแพร่สู่ตัวกลางที่ เชื่อมกับบริบท/พื้นที่

ที่มา: Huss & MacLachlan (2016: 12-18)

อนึ่ง ในการนำเอา EquiPP ไปใช้นั้น โดยหลักคือการใช้เพื่อประเมินกระบวนการนโยบายที่ดำเนินการอยู่ในระดับประเทศว่าเป็นธรรมและนับรวมเพียงพอ ทำให้ผู้สร้างกรอบได้เสนอเกณฑ์มาตรฐานในการวัดผลในแต่ละประเด็นไว้ด้วย (Performance criteria for an equitable and inclusive policy process) ซึ่งมีการแบ่งระดับคะแนนเป็น 8 ช่วง ไล่จาก 0 ถึง 7 ดังแสดงในตารางที่ 6 อันทำให้ EquiPP ที่วางหลักการในเชิงนามธรรมในหลาย ๆ ส่วนถูกแปลงออกมาเป็นเรื่องของการวัดค่าคะแนน หรือเป็นดัชนี (index) เชิงปริมาณที่สามารถเอาไปจัดลำดับได้ด้วยในขั้นต่อไปหากต้องการ

ตารางที่ 6
แสดงเกณฑ์การให้คะแนน
สำหรับกระบวนการนโยบายที่เป็นธรรมและนับรวม

เกณฑ์มาตรฐานในการวัดผล	คะแนน
ไม่ปรากฏ – ไม่มีหลักฐานที่สะท้อนว่ามีการพิจารณา (Absent – no evidence it has been considered)	0
มีการรับรู้ – มีหลักฐานของความตระหนักในความสำคัญ แต่ขาดการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง (Recognition – evidence of awareness but no associated action)	1
มีการดำเนินการที่ยังไม่จริงจังนัก – มีหลักฐานของความพยายามใน การดำเนินการอะไรสักอย่าง หากแต่แค่แตะเล็ก ๆ น้อย ๆ (Minor action – evidence of token or minimal efforts to engage)	2

เกณฑ์มาตรฐานในการวัดผล	คะแนน
มีการดำเนินการในระดับหนึ่ง – มีหลักฐานของการมุ่งขับเคลื่อนที่ชัดเจนหากแต่ยังไม่เต็มที่นัก (Moderate action – evidence of clear but incomplete or partial engagement)	3
มีการดำเนินการที่ครอบคลุม – มีหลักฐานของการที่แนวทางที่อิงหลักการที่ถูกวางไว้ทั้งหมดถูกนำไปขับเคลื่อนจริง (Comprehensive action – evidence that all reasonable steps to engage have been taken)	4
มีการประเมินนโยบาย – แนวทางดำเนินการถูกอ้างถึง/หยิบยกในเอกสารหลักทางนโยบายต่าง ๆ (Policy evaluation – reference to Key Action in core document(s))	5
มีการประเมินกระบวนการ – มีหลักฐานยืนยันความพึงพอใจในกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Process Evaluation – evidence gathered from diverse stakeholders of satisfaction with the process of engagement)	6
มีการประเมินผลลัพธ์ – มีหลักฐานยืนยันความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ต่อผลลัพธ์ของการมีส่วนร่วม (Outcome Evaluation - evidence gathered from diverse stakeholders of satisfaction with the outcomes of engagement)	7

ที่มา: Huss & MacLachlan (2016: 19)

ทั้งนี้ แม้กระบวนการนโยบายที่เป็นธรรมและนับรวมที่เสนอไปในข้างต้นจะเข้าใจง่ายและนำไปใช้ได้ดี ทว่า ข้อวิพากษ์สำคัญก็คือการมีลักษณะเป็นแบบแสดงรายการ (checklist) การนำมาคิดในเชิงปริมาณหรือการให้ค่าคะแนนและการคิดแบบเส้นตรงผ่านกรอบเรื่องกระบวนการนโยบาย (process/stages approach) ซึ่งเท่ากับว่าได้ย่อความซับซ้อน (reductionism) ของเรื่องความเป็นธรรม การนับรวม ความทั่วถึง หรือ การทิ้งหรือไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง เป็นเพียงลำดับรายการแนวดิ่งที่ถูกเชื่อกว่าอะไรบรรลุลแล้ว อะไรยังไม่ทำ รวบรวมการจดโน้ตรายการสินค้าที่ต้องซื้อเวลาไปซูเปอร์มาร์เกต รวมทั้งต้องมีมุมมองในเชิงเทคนิคและต้องคิดค่าตัวเลข ทั้ง ๆ ที่ในตัวเองเป็นมิติเชิงคุณภาพมากกว่ามิติเชิงปริมาณ อีกทั้งโลกของความไม่เป็นธรรมและโลกของนโยบายสลับซับซ้อนกว่าการนำมาคิดเป็นเส้นตรงหรือจำแนกแยกแยะองค์ประกอบออกมาเป็นขั้นเป็นตอนที่เชื่อมกัน (causal chains) แบบที่แสดงไปในตารางข้างต้นนั้น (โดยเฉพาะในบริบทของประเทศกำลังพัฒนา/โลกทางตอนใต้) พร้อมทั้ง มีข้อวิพากษ์ว่าเป็น กรอบที่มีข้อจำกัดจากการมองในระดับประเทศ/ชาติเท่านั้น ทั้งที่ยังมีนโยบายในระดับพื้นที่อยู่อีกมาก เช่น นโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.3 สังเคราะห์หลักการเพื่อความคมชัดที่มากขึ้น

นอกจากที่วิพากษ์ไปก่อนหน้านี้ จะเห็นว่าทั้งกรอบการออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังของยูเนสโก (UNESCO Inclusive Policy Design Framework) และกระบวนการนโยบายที่เป็นธรรมและนับรวม (Equity and Inclusion in Policy Processes: EquiPP) ของ Trinity College Dublin ยังมีลักษณะแยกย่อยและแตกกระจาย จากการพยายามนำเอาหลักการหลาย ๆ อย่างมารวมกัน ในส่วนที่ท้ายของบทนี้จึงขอทดลองนำเสนอการสังเคราะห์หลักการที่แยกย่อยและแตกกระจายดังกล่าวเพื่อความคมชัดที่มากขึ้น โดย

สังเคราะห์ผ่านการจัดหมวดหมู่หลักการต่าง ๆ ที่ถูกเสนอขึ้นมาใหม่เป็น 3 กลุ่ม คือ หลักการกลุ่มที่เน้นกระบวนการ (inclusive means) หลักการกลุ่มที่เน้นผลลัพธ์ (inclusive ends) และหลักการกลุ่มที่เน้นระดับโครงสร้าง (inclusive structures) ดังมีรายละเอียดตามตารางที่ 7

ตารางที่ 7
แสดงการสังเคราะห์หลักการ
การออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง

มุมมอง	ลักษณะสำคัญ	UNESCO framework	EquiFrame	EquIPP
เน้นกระบวนการ (inclusive means/ process-oriented)	การมีส่วนร่วมที่เสมอหน้ากัน (รวมถึงการปรึกษาหารือและการสร้างความร่วมมือ) (Parity of participation plus deliberation and collaboration)	- การให้ความสำคัญกับเรื่องของการมีส่วนร่วม	- การไม่แบ่งแยก - การสร้างการมีส่วนร่วม - การเชื่อมประสานการให้บริการเพื่อไม่ให้แยกส่วน - การให้ความสำคัญกับการเข้าถึง (- การให้ความสำคัญกับเรื่องประสิทธิภาพ)	- การมีขั้นตอนการนับรวมและสร้างการมีส่วนร่วมของนโยบาย - การประสานงานและสร้างความร่วมมือข้ามภาคส่วนและระหว่างหน่วยงานภาครัฐ - การนำนโยบายไปปฏิบัติที่มุ่งตอบสนองและนับรวมทุกฝ่าย - การสร้างภาคีและความร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

มุมมอง	ลักษณะสำคัญ	UNESCO framework	EquiFrame	EquiPP
เน้นผลลัพธ์ (inclusive ends/ outcome-oriented)	การกระจายทั้งด้านบวกและลบของการพัฒนา (Distribution of burdens and benefits)	- การเชื่อมร้อยมิติต่างๆ เข้าด้วยกัน - ความใส่ใจต่อเรื่องการซ้อนทับของความเสียและแรงขับ	- การบริการแบบอิงความต้องการของแต่ละปัจเจก - การบริการบนฐานของศักยภาพ/ความสามารถของผู้รับบริการ - การบูรณาการให้เกิดความเป็นธรรมที่ไม่แยกส่วน - การมุ่งให้การดำเนินการแยกย่อยต่างๆ มีส่วนสร้างคุณภาพการให้เกิดความเป็นธรรมได้ด้วยไม่ว่าในมิติใดมิติหนึ่ง - การให้ความสำคัญกับเรื่องคุณภาพ	- การเชื่อมความต้องการทางสังคมกับการจัดสรรสู่สังคม - การตั้งงบประมาณเพื่อสังคม - การเก็บรวบรวมข้อมูล (เพื่อประเมินผล) ที่อิงบริบทและหลากหลายมิติ - การใช้ข้อมูลที่มุ่งตอบโจทย์ของเป้าหมายที่ตั้งไว้ - การมีระบบการเผยแพร่ข้อมูลที่ทั่วถึงและเป็นองค์รวม

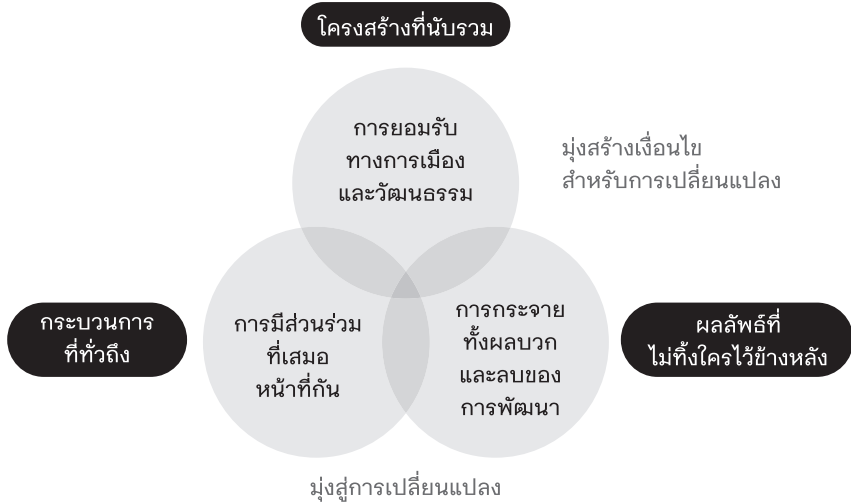
มุมมอง	ลักษณะสำคัญ	UNESCO framework	EquiFrame	EquiPP
เน้นโครงสร้าง (inclusive structures/system-oriented)	การยอมรับทางการเมืองและวัฒนธรรม/จากโครงสร้างที่ทำให้มองไม่เห็นสู่การเกิดวัฒนธรรมของการนับรวม (Political and cultural recognition/ from invisible structures to culture of inclusion)	- ความใส่ใจต่อเรื่องของความสัมพันธ์ - ความใส่ใจต่อเรื่องพลวัตต่าง ๆ ที่มีอยู่ - การอ่อนไหวกับเรื่องบริบทและความหลากหลายของระดับ	- การให้ความสำคัญกับการพิทักษ์สิทธิ - การสร้างกลไกป้องกันจากภัยที่อาจจะมาคุกคาม - การให้เสรีภาพในการเลือก - ความเป็นอิสระจากการควบคุม - การไม่ละเมิดความเป็นส่วนตัว - การให้ความสำคัญกับหน่วยย่อยของสังคม นั่นคือครอบครัว ด้วยการจัดสรรทรัพยากรพื้นฐานต่าง ๆ ที่จำเป็น - การสนับสนุนความเข้มแข็งของครอบครัว - ความรับผิดชอบทางวัฒนธรรม ด้วยการไม่ทอดทิ้งวัฒนธรรมของชายขอบ - ความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ	

มุมมอง	ลักษณะสำคัญ	UNESCO framework	EquiFrame	EquiPP
			- การให้ความสำคัญกับการป้องกันมากกว่าการตั้งรับรอแก้ไขภายหลัง - การให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างศักยภาพโดยเฉพาะสำหรับกลุ่มเปราะบาง	

จากตารางข้างต้น อธิบายเพิ่มเติมได้ว่ากรอบแนวคิดที่นำมาช่วยในการสังเคราะห์คือกรอบในการสร้างความเป็นธรรม/ความยุติธรรมทางสังคมของ Fraser (1996) ซึ่งมีอยู่ 3 มิติ กล่าวคือ (1) มุ่งสร้างโอกาสในการมีส่วนร่วมที่เสมอหน้ากัน (parity of participation) (2) มุ่งกระจายภาระและผลประโยชน์หรือผลบวกและลบของการพัฒนาอย่างไม่ลำเอียง (the distribution of burdens and benefits) นั่นคือ ไม่ให้มีคนที่ได้มากกว่าคนอื่น หรือมีคนที่ยเสียมากกว่าคนอื่น และ (3) มุ่งสร้างการยอมรับทางการเมืองและวัฒนธรรม (political and cultural recognition) โดยมีทั้งองค์ประกอบที่เน้นสร้างการเปลี่ยนแปลงโดยตรง (Strategize for change) และที่เน้นสร้างเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลง (Create conditions for change) ซึ่งเชื่อมกับฐานคิดเรื่องกระบวนการที่ทั่วถึง ผลลัพธ์ที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง และโครงสร้างที่นับรวม ดังสามารถทำความเข้าใจความสัมพันธ์ให้ชัดเจนและง่ายขึ้นได้จากแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1

แสดงความสัมพันธ์ระหว่างหลักการที่เน้นกระบวนการ ผลลัพธ์ และโครงสร้าง



ทั้งนี้ กรอบแนวคิดนี้สามารถใช้วิเคราะห์ทั้งภาพรวมและแขนงย่อยของนโยบาย กล่าวคือ สามารถมุ่งไปที่นโยบายด้านเศรษฐกิจ นโยบายด้านเทคโนโลยี นโยบายด้านสังคม นโยบายด้านวัฒนธรรม นโยบายด้านการเมือง และนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมด้านใดด้านหนึ่ง หรือหลายด้านพร้อมกันก็ได้ โดยอาจจะเน้นแตกต่างกันไปก็ได้ อาทิ ในส่วนของนโยบายเศรษฐกิจนั้น สามารถเน้นไปที่การออกแบบนโยบายที่ข้ามพ้นไปจากการมุ่งเน้นและพึ่งพิงแต่เพียงเรื่องการเจริญเติบโต (growth dependency) ซึ่งสร้างผลลัพธ์ที่มีผู้ถูกทิ้งไว้ข้างหลังจากการที่การกระจายดอกผลที่เกิดขึ้นนั้นมันไม่เสมอภาคกัน ในขณะที่

ที่ในมิติดินโยบายสังคมและวัฒนธรรม สามารถเน้นไปที่ประเด็นของการเข้าถึงได้ (accessibility) การไม่สร้างความเป็นอื่น (otherness) หรือการไม่ก่อให้เกิดกระบวนการกลายเป็นชายขอบให้กับใคร (marginalization) อันเป็นเรื่องของการคิดถึงโครงสร้างที่นับรวมโดยเฉพาะในมิติของการสร้างการยอมรับทางวัฒนธรรมเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตสำคัญคือไม่ว่าจะเน้นไปทางใด กระบวนการที่ทั่วถึงที่เน้นการสร้างโอกาสในการมีส่วนร่วมที่เสมอหน้ากัน ต้องมาก่อน

บทที่ 4

แนวทางการออกแบบนโยบาย ที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง

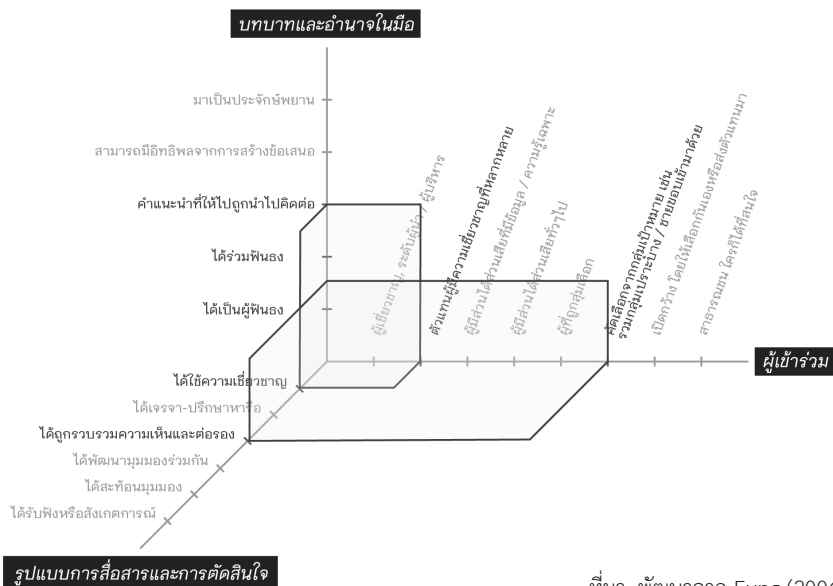
หลักการดังที่ได้กล่าวถึงในบทที่ผ่านมา นับว่าเป็นกรอบความคิดที่สำคัญ
ทว่า ในระดับปฏิบัติยังต้องการความชัดเจน โดยเฉพาะในมิติของแนวทางการ
ออกแบบ (Design perspective) ซึ่งเป็นเรื่องของวิธีวิทยาที่จะสามารถนำไป
ต่อยอดให้เกิดรูปธรรมได้ ในบทนี้จึงจะมุ่งเน้นในประเด็นดังกล่าว โดยอ้างอิง
กับเนื้อหาที่ทิ้งท้ายไว้ในบทที่แล้ว นั่นคือ การจะสร้างผลลัพธ์ที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้าง
หลัง (Inclusive ends) และโครงสร้างที่นับรวม (Inclusive structures) จำเป็น
ต้องตั้งต้นจากการออกแบบกระบวนการที่ทั่วถึงให้ได้ก่อน (Inclusive means)
ในฐานะที่เป็นเงื่อนไขและกุญแจดอกสำคัญ เพราะหากกลุ่มใดขาดตัวแทนเข้า

ร่วมส่งเสียงตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการ ก็ยากที่ผู้อื่นจะช่วยปกป้องหรืออำนวยความสะดวกให้แก่กลุ่มดังกล่าวในตอนท้าย อีกทั้งเป็นไปได้ที่จะมีผู้ได้ช่วยปรับโครงสร้างเพื่อเอื้อให้กลุ่มที่ขาดตัวแทนได้มีส่วนร่วมเพิ่มขึ้นกว่าที่แล้วมา

การสร้างแนวทางการออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง ไม่ต้องการนักกำหนดนโยบาย (Policy makers) หรือนักวิเคราะห์นโยบาย (Policy analysts) มากเท่ากับนักออกแบบนโยบาย (Policy designers) แนวทางการออกแบบนโยบายที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการการมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึง ผ่านการสร้างการมีส่วนร่วมที่เสมอหน้ากันเพื่อสร้างผลลัพธ์ที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง รวมทั้งโครงสร้างที่นับรวม ได้รับการนำเสนอโดย Fung (2006) ในลักษณะ 3 มิติที่เชื่อมโยงกัน โดยมองในรูปแบบของลูกบาศก์ (cube) ดังแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 2

แนวทางการออกแบบนโยบายที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการการมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึง



ที่มา: พัฒนาจาก Fung (2006)

จากแผนภาพที่ 2 จะเห็นได้ว่า การสร้างนโยบายถือเป็นผลพวงของการออกแบบนโยบาย ว่าใครบ้างจะได้เข้ามีส่วนร่วม ด้วยบทบาทและอำนาจแค่ไหน และร่วมในการสื่อสารและตัดสินใจในรูปแบบใด

การเลือกผู้เข้าร่วม (Participant selection) มีตั้งแต่วงปิดหรือเฉพาะเจาะจงมาก (more exclusive) ไปสู่วงเปิดหรือเปิดกว้าง/นับรวมมาก (more inclusive) กล่าวคือ อาจเป็นแค่ในวงของผู้เชี่ยวชาญหรือระดับผู้นำ/ผู้บริหาร วงของตัวแทนผู้มีความเชี่ยวชาญที่หลากหลาย หรือจะขยายวงให้เปิดกว้างยิ่งขึ้น อาทิ การนับรวมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีข้อมูล/ความรู้เฉพาะ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั่วไป หรือการสุ่มเลือก/คัดเลือกจากกลุ่มเป้าหมาย เช่น การรวมกลุ่มเปราะบาง/ชายขอบ หรือเปิดกว้างโดยให้เลือกกันเองหรือส่งตัวแทนเข้าร่วม หรือการเปิดกว้างต่อสาธารณะ ให้ประชาชนทั่วไปเข้าร่วมได้ตามความสมัครใจ

บทบาทและอำนาจในมือ (Extent of authority and power) นักออกแบบนโยบายสามารถออกแบบการมีส่วนร่วมในหลายระดับ ตั้งแต่ให้ผู้เข้าร่วมมาเพื่อเป็นประจักษ์พยาน มาเพื่อสร้างข้อเสนอซึ่งสามารถมีอิทธิพลได้จริงต่อการตัดสินใจนโยบาย มาให้คำแนะนำเพื่อนำไปคิดต่อ มาเพื่อ “ฟังธง” ซึ่งหมายถึงการร่วมตัดสินใจขั้นสุดท้ายกับผู้เข้าร่วมคนอื่น หรือแม้แต่มาเพื่อเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย

รูปแบบการสื่อสารและการตัดสินใจ (Modes of communication and decision) นักออกแบบสามารถออกแบบการสื่อสารและการตัดสินใจตั้งแต่ระดับที่เข้มข้นน้อยที่สุด (least intense) ไปถึงระดับที่เข้มข้นมากที่สุด (most intense) ตั้งแต่การมาเข้าร่วมเพียงเพื่อรับฟังหรือสังเกตการณ์เท่านั้น การมาสะท้อนมุมมอง การมาพัฒนามุมมองร่วมกัน การมาเพื่อให้ผู้จัดได้รวบรวมความคิดเห็นและเปิดเวทีต่อรองกัน การมาเจรจา-ปรึกษาหารือกัน ไปจนถึงการมาสะท้อนความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะของแต่ละบุคคล

ขอยกสองตัวอย่างโดยใช้มุมมองจากแผนภาพที่ 2 ตัวอย่างแรกคือ ลูกบาศก์แนวตั้งซึ่งออกแบบให้ผู้นำ/ผู้บริหาร และตัวแทนผู้มีความเชี่ยวชาญจากหลากหลายสาขา มาร่วมจัดทำนโยบายและให้ข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนานโยบาย โดยรูปแบบการสื่อสารและการตัดสินใจอยู่ที่กลางระหว่างการสะท้อนความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะของแต่ละบุคคล และการเจรจา/ปรึกษาหารือกัน

ตัวอย่างที่สอง ลูกบาศก์แนวนอน เป็นการออกแบบให้การจัดทำนโยบายมาจากเสียงของกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย รวมถึงการเชื้อเชิญกลุ่มเปราะบาง/ชายขอบเข้าร่วม และได้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายกับผู้เข้าร่วมคนอื่น หรือเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายด้วยตนเอง โดยได้สะท้อนความเห็น ต่อรอง เจรจา และปรึกษาหารือกัน ซึ่งจะเห็นว่าตัวอย่างที่สองจะมีลักษณะที่เป็นการออกแบบนโยบายที่ทั่วถึง นับรวม หรือไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังมากกว่า

แนวทางเหล่านี้สามารถนำไปประยุกต์ใช้เพื่อออกแบบการจัดทำนโยบายในหลายลักษณะ โดยสิ่งที่จะต้องคำนึงถึงอยู่เสมอคือต้องพยายามสร้างการมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึงให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้ โดยดำเนินการภายใต้บรรยากาศที่เปิดกว้างในเชิงประเด็นของนโยบาย โครงสร้างเศรษฐกิจ การเมือง เจือปนทางสังคมและวัฒนธรรมในแต่ละบริบท เจือปนด้านทรัพยากร ทั้งงบประมาณ บุคลากร สถานที่ อุปกรณ์/เครื่องมือ ระยะเวลา ในการจัดกิจกรรม รวมทั้งความร่วมมือของผู้เข้าร่วม การตั้งต้นที่การออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึงจะเป็นหลักประกันให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง และการปรับโครงสร้างที่นับรวมได้เพิ่มขึ้น

ขณะเดียวกัน มีหลายสิ่งที่พึงตระหนักในการออกแบบเพื่อสร้างให้เกิดนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง ดังนี้

ประการแรก นโยบายบางเรื่องมีความซับซ้อนหรือเป็นเรื่องเชิงเทคนิค (technocratic-oriented) หรือต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่องเชิงเทคนิคในมิติใดมิติหนึ่ง เช่น ในการวิเคราะห์ต้นทุน-ผลตอบแทน (cost-benefit analysis) การวิเคราะห์ต้นทุนต่อประสิทธิผล (cost-effectiveness analysis) การ

วิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วย (cost per unit analysis) เป็นต้น หากมีเงื่อนไขเช่นนี้ การออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังจึงเริ่มต้นจากกระบวนการวิเคราะห์ในด้านเทคนิคโดยผู้เชี่ยวชาญ จากนั้นจึงนำข้อมูลที่ผ่านการวิเคราะห์และสังเคราะห์ให้เข้าใจง่ายแล้วนำเสนอแก่ผู้เข้าร่วม กล่าวอีกนัยหนึ่งคือให้ผลการวิเคราะห์ในเชิงเทคนิคเป็นเพียงข้อมูลนำเข้าเพื่อการพูดคุยกันต่อ โดยระมัดระวังที่จะไม่ให้ชุดความรู้เดียวไปสู่การตัดสินใจทางนโยบาย และชุดความรู้ดังกล่าวต้องเป็นชุดข้อมูลที่ถูกตรวจสอบได้จากคนธรรมดา

ประการที่สอง นโยบายบางเรื่อง ในกระบวนการจัดทำนโยบายต้องใช้การมีส่วนร่วมอยู่ในตัวเอง รวมทั้งมีเครื่องมือเชิงเทคนิคบางอย่างนำทางอยู่ (techno-participatory-oriented) เช่น การวางแผนยุทธศาสตร์ ในฐานะการกำหนดนโยบายรูปแบบหลักในปัจจุบัน ซึ่งต้องอาศัยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย และต้องมีการทำประชาคมแผนด้วย ทว่า การวางแผนยุทธศาสตร์อิงกับเรื่องเทคนิคค่อนข้างมาก โดยการเขียนแผนยุทธศาสตร์มีขั้นตอนเฉพาะเจาะจง มีสูตร และมีภาษาที่คนทั่วไปไม่เข้าใจ เช่น คำว่า วิสัยทัศน์ พันธกิจ สภาพแวดล้อมภายใน-ภายนอก ฯลฯ สิ่งที่มีเกิดขึ้นก็คือ แม้จะมีภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมแต่ก็เป็นเพียงการรับฟังหรือให้ความเห็นภายใต้กรอบเนื้อหาที่ถูกจัดทำไว้แล้ว หรือถูกขั้วจากนักยุทธศาสตร์ ดังนั้น เพื่อลดช่องว่างด้านความรู้ความเข้าใจ การออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังจึงมี “กระบวนการ” (facilitator) ทำหน้าที่เป็นตัวกลางเพื่อลดทอนความเป็นเทคนิคลง โดยการปรับภาษาเทคนิคให้คนธรรมดาเข้าใจและสามารถมีส่วนร่วมได้มากขึ้น รวมถึงลดทอนอำนาจของผู้เชี่ยวชาญหรือนักยุทธศาสตร์ไปพร้อมกัน เช่น การคุยกับผู้สูงอายุที่เข้าวัดฟังธรรมอยู่เป็นประจำอาจเชื่อมโยงกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์เข้ากับวิถีคิดตามหลักอริยสัจ 4 คือ ทุกข์ (วิเคราะห์ปัญหาของสังคม) สมุทัย (หาสาเหตุของปัญหา) นิโรธ (รวบรวมทางออกที่เป็นไปได้) และมรรค (เลือกทางออกที่เหมาะสม) ไปด้วยกัน เป็นต้น

ประการที่สาม นโยบายบางเรื่องมีความอ่อนไหวทางการเมือง (politically-sensitive) อาทิ ฝ่ายการเมืองมุ่งเสนอนโยบายเพื่อสร้างความนิยมทางการเมืองเป็นหลัก ทำให้เหตุผลทางการเมือง (political rationality) มาก่อนเหตุผลอื่น ไม่ว่าจะเป็นเหตุผลทางวิทยาศาสตร์ เหตุผลทางเศรษฐกิจ หรือเหตุผลทางสังคม (scientific, economic and social modes of rationality) หรือบางนโยบายอิงกับทฤษฎีเกม (Game theory) ที่มีการแบ่งฝักแบ่งฝ่าย ใครเป็นคู่แข่งทางการเมือง หรือการคิดบนฐานของการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder analysis) ที่ให้ความสำคัญกับกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมตามน้ำหนักเรื่องของอำนาจและผลประโยชน์ หากพบเงื่อนไขเช่นนี้ การออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังพึงอาศัยบทบาทของกระบวนการในการลดทอนอิทธิพลการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองในกระบวนการปรึกษาหารือเพื่อสร้างสรรค์นโยบายร่วมกันของฝ่ายต่าง ๆ ที่ถูกดึงเข้ามา (cope with distorted communication) โดยไม่ทำให้ผู้เข้าร่วมถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้กับของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด รวมถึงต้องสามารถเป็นตัวกลาง (mediator) ในการประสานความขัดแย้งที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะความขัดแย้งที่อิงกับเรื่องผลประโยชน์

ประการที่สี่ สิ่งที่ต้องตระหนักในแง่ของการออกแบบเพื่อขับเคลื่อนนโยบาย (policy interventions) คือ เครื่องมือนโยบาย (policy instruments) บางอย่างที่ต้องเลือกมีลักษณะสำเร็จรูป นั่นคือผู้เข้าร่วมในการตัดสินใจเลือกเครื่องมือแม้จะนับรวมแค่ไหนก็ทำอะไรได้ไม่มาก เช่น มาตรการทางกฎหมายและการใช้ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ (law and regulation) ที่แก้ไขได้ยากหรือถ้าต้องแก้ไขก่อนก็จะไม่ทันการณ์ เช่น มาตรการทางภาษีและรายจ่ายภาครัฐ (public spending and taxation) ที่กำหนดอัตราไว้แล้วและมีปีงบประมาณกำกับ หรือแม้แต่การแจกสิ่งของหรือให้บริการสาธารณะ (direct provision) ก็มักถูกกำกับโดยหลักเกณฑ์ว่าอะไรทำได้ อะไรทำไม่ได้ เป็นต้น

ในเรื่องนี้ การออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังพึงให้ผู้เข้าร่วมได้คิดถึงกลไกระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาวไปพร้อม ๆ กัน กล่าวคือ เรื่องปรับกฎหมายหรือปรับเรื่องภาษีคงต้องวางไว้เป็นเรื่องระยะยาว ในขณะที่อะไรทำได้ก่อนก็ทำไปเลย ด้วยการเปิดรับเครื่องมือทางนโยบายที่หลากหลาย แล้วนำมาเสริม เติม ต่อกัน อาทิ ถ้าหน่วยงานภาครัฐยังมีข้อจำกัดในการขับเคลื่อนนโยบายก็อาจคิดเรื่องของการปฏิรูปหน่วยงานที่ขับเคลื่อนนโยบาย (institutional reform) ไปพร้อมกับ การอาศัยกลไกนอกภาครัฐมาช่วยด้วย ไม่ว่าจะเป็นกลไกตลาด (market) กลไกคณะกรรมการที่ปรึกษา (advisory commissions) กลไกชุมชนและอาสาสมัคร (voluntary and community) หรือแม้แต่กลไกเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาคส่วนที่หลากหลาย (networks and collaboration)

นอกจากนั้น ในการออกแบบเพื่อขับเคลื่อนนโยบายโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังยังควรเลือกเครื่องมือนโยบายที่ใส่ใจเป็นพิเศษต่อเรื่องการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นการปรับแก้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรม มาตรการทางภาษีที่เน้นการจัดเก็บจากคนรวยมาช่วยคนจน การกระจายงบประมาณสู่พื้นที่มากขึ้น การดูแลกลุ่มเปราะบางเป็นพิเศษ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างโปร่งใส และการปฏิรูตรื้อเครื่องมือแบบที่เน้นบังคับควบคุมสั่งการ มาสู่การสร้างทางเลือกให้กับประชาชนมากขึ้น (Nudging)

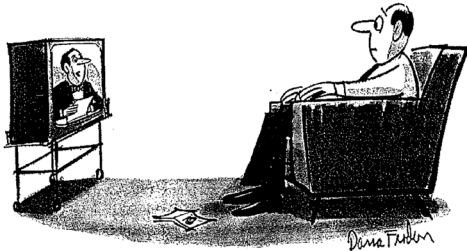
ประการสุดท้าย การติดตามและประเมิน (policy assessment/ monitoring/ evaluation) ที่ผ่านมาการติดตามและประเมินมักเป็นเรื่องของการตัดสินถูก-ผิด ดี-ไม่ดี ผ่าน-ไม่ผ่าน หรือ สำเร็จ-ล้มเหลว โดยอิงกระบวนการในเชิงระบบ (System approach) เป็นหลัก โดยเฉพาะการประเมินแบบ “Logframe” (Logical framework) ที่ระบบราชการไทยคุ้นเคยกันดี รวมถึง CIPP model และการประเมินคุณภาพ (Quality Assessment) ซึ่งเน้นประเมินบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์สูงสุด

หรือผลกระทบ ซึ่งใช้ KPIs เป็นตัวตั้ง แล้วจบด้วยการตัดสินใจในเชิงตัวเลขเทียบกับเกณฑ์ว่าผ่านหรือไม่ผ่าน อีกทั้งยังอิงกับทฤษฎีองค์การเป็นพิเศษ เช่น การนำกรอบ “Balance Scorecard” ซึ่งนิยมใช้ในภาคเอกชนมาใช้ในการประเมินภาครัฐ เหล่านี้ล้วนเป็นเรื่องเทคนิค อิงตัวเลข และเต็มไปด้วยแบบแสดงรายการ (checklists) ที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ เพื่อเป้าหมายสุดท้ายคือการชี้วัดความสำเร็จหรือล้มเหลวในการดำเนินงาน สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาคืออุตสาหกรรม การประเมิน โดยการให้คนนอกที่ไม่เข้าใจบริบทมาประเมินด้วยแบบประเมินที่ เป็นการให้คะแนนอย่างหยาบ ซึ่งอาจนำไปสู่การ “ซื้อใจ” ผู้ประเมินในหลากหลายรูปแบบ ผู้ประเมินภายนอกส่วนใหญ่จะเกรงใจเจ้าภาพ และประเมินให้ดีเพื่อจะได้กลับมาเป็นผู้ประเมินอีกหรือถูกทาบทามให้ไปประเมินที่อื่นด้วย เพราะได้ทั้งค่าตอบแทน ความเกรงใจ และชื่อเสียง ส่วนการประเมินภายในก็มักนำตัวเลข เป้าหมายเป็นตัวตั้ง แล้วทำทุกทางเพื่อให้ได้มาซึ่งตัวเลขดังกล่าวหรือสูงกว่า เพื่อรักษาหน้ารวมถึงปกป้องความคิดริเริ่มหรือข้อเสนอของตน (policy signature) ให้สามารถอดอ้างได้ว่าเป็นผลงานในยุคสมัยของตนเอง

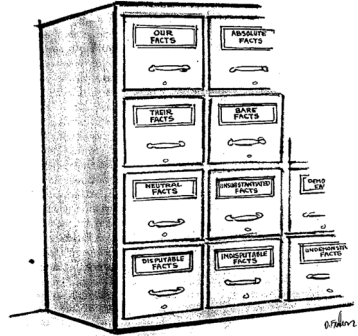
ข้อจำกัดสำคัญของการประเมินที่ผ่านมา คือหลายเรื่องเป็นเรื่องเชิงคุณภาพ เมื่อถูกแปลงให้เป็นเพียงตัวเลขจึงเป็นการลดทอนคุณค่าที่แท้จริงและความสลับซับซ้อนลงไป เช่น อารมณ์ความรู้สึก ความสุข คุณภาพชีวิต การมีส่วนร่วม ความเป็นธรรม ฯลฯ นอกจากนั้น การมุ่งหาแต่ข้อเท็จจริง (facts) หรือสิ่งที่พิสูจน์ยืนยันได้ในเชิงประจักษ์ มีข้อจำกัดในแง่ที่ว่า ทุกคนต่างก็ประเมินผลงานของตนเองว่าถูกต้องดีแล้วด้วยกันทั้งสิ้น เพียงเลือกเหตุผลและข้อมูลมานำเสนอเพื่อตอบโจทย์ โดยการอ้างอิงเหตุผลข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ขึ้นกับแง่มุมที่หยิบยกมานำเสนอ ดังนั้น สิ่งที่พบอยู่บ่อยครั้งคือ บุคคลหรือหน่วยงานต่างก็ประเมินนโยบายของตนเองในทางที่ดี โดยการอ้างข้อมูลยืนยัน ทั้งที่จริงแล้วความจริงมีหลายชุด ขึ้นกับมุมมองที่จะนำเสนอ รวมทั้งบุคคลที่เป็นผู้นำเสนอ

รูปภาพที่ 3

แสดงการล้อเลียนการแปลงทุกอย่างให้เป็นเรื่องตัวเลขและการอ้างข้อเท็จจริง



"Closing averages on the human scene were mixed today. Brotherly love was down two points, while enlightened self-interest gained a half. Vanity showed no movement, and guarded optimism slipped a point in sluggish trading. Over all, the status quo remained unchanged."



ที่มา: Stone (2011: 51, 83)

จากที่กล่าวมาข้างต้น การเรียนรู้จึงแทบจะไม่เกิดขึ้นเลย ในทางตรงกันข้าม การออกแบบเพื่อประเมินนโยบายโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังจะต้องทำให้เรื่องการตัดสินใจ กลายเป็นเรื่องของการเรียนรู้ทางนโยบาย (policy learning) ร่วมกันแทน โดยเลือกผู้เข้าร่วมอย่างกว้างขวาง กำหนดบทบาทที่เหมาะสม และสร้างช่องทางสื่อสารที่หลากหลาย ไม่ว่าจะออนไลน์หรือออฟไลน์ ทั้งนี้ ในการสร้างการเรียนรู้ทางนโยบายต้องพิจารณาทั้งมุมมองเชิงอัตประโยชน์นิยม (Utilitarianism) หรือการหาประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับมุมมองเชิงจริยธรรม (Ethics) หรือการตอบโต้เรื่องความถูกต้องและเหมาะสม พร้อมทั้งเชื่อมมุมมองในเชิงปัจเจกและมุมมองเชิงปทัสสถานเข้าด้วยกัน โดยในเชิงกระบวนการ กล่าวได้ว่าการเรียนรู้ทางนโยบายคือการถอดบทเรียน (drawing a lesson) ร่วมกันทั้ง

ในมิติของการร่วมค้นหาข้อมูลหรือหลักฐานต่าง ๆ (empirical investigation) การทำความเข้าใจความสอดคล้องกับบริบทของนโยบาย (contextual validation) การเชื่อมร้อยนโยบายกับคุณค่าต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมว่าสอดคล้องหรือขัดแย้งกันหรือไม่อย่างไร (normative vindication) และการเชื่อมโยงนโยบายกับเป้าหมายหรืออุดมคติต่าง ๆ ของสังคมเพื่อดูว่านโยบายมีส่วนช่วยนำพาเราไปยังอนาคตที่พึงปรารถนาาร่วมกันของคนในสังคมหรือไม่ อย่างไร (ideological commitments) (Fischer, 2003, 1995) ซึ่งเป็นการก้าวข้ามการประเมินด้วยตัวเลขและการมุ่งตัดสินว่าสำเร็จหรือล้มเหลว โดยเน้นไปที่การเรียนรู้ในบรรยากาศที่ทุกคนมีสิทธิสะท้อนความคิดเห็นจากมุมมองของตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องรู้เทคนิคการประเมินหรือการวิเคราะห์ทางสถิติใด ๆ กล่าวคือ บางคนอาจจะมีหลักฐานเชิงประจักษ์ บางคนมีข้อมูลเชิงบริบทพื้นที่มาแลกเปลี่ยน บางคนมาให้มุมมอง ในขณะที่ บางคนมาสะท้อนความคาดหวัง

ทั้งนี้ การเรียนรู้ทางนโยบายนั้นไม่ต้องรอจนจนนโยบายหมุนมาถึงรอบของการประเมิน เพราะการเรียนรู้สามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา และเป็นการเรียนรู้เพื่อปรับเปลี่ยน ไม่ใช่เพื่อลงโทษหรือให้รางวัล โดยกระบวนการที่ต้องการเรียนรู้มากเป็นพิเศษในบริบทของสังคมไทยคือการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Environmental and Health Impact Assessment) การประเมินผลกระทบทางสังคม (Social Impact Assessment) และการประเมินผลกระทบจากการออกกฎหมายหรือระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ (Regulatory Impact Assessment) ซึ่งที่ผ่านมาถูกมองเป็นเรื่องเทคนิคเพียงอย่างเดียว ผู้เข้าร่วมจึงมีเฉพาะผู้เชี่ยวชาญ เช่น วิศวกรสิ่งแวดล้อม สถาปนิก นักผังเมือง นักวิทยาศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ บุคลากรทางการแพทย์ และนักกฎหมาย โดยกีดกันคนธรรมดาออกไปเนื่องจากมองว่าไม่มีความรู้ความเข้าใจในเครื่องมือเหล่านี้ ซึ่งถ้าปรับเปลี่ยนกระบวนการนี้ มาสู่การคิดเรื่องการเรียนรู้ สิ่งที่ดีก็ไม่ได้ก็คือชาวบ้านก็ควรมีสิทธิได้เข้ามา

รับรู้ มาสร้างความเข้าใจ มาร่วมค้นหาข้อเท็จจริง (joint fact-finding) มาให้ข้อมูลของบริษัท และมาสะท้อนมุมมองและความคาดหวังเช่นเดียวกันกับบรรดาผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งในฐานคิดเช่นนี้จะทำให้กลไกการติดตาม ประเมิน หรือตรวจสอบทางสังคม (social audit/people's audit/social reviews) มีความสำคัญเพิ่มขึ้น

บทที่ 5

ประสบการณ์ต่างประเทศ

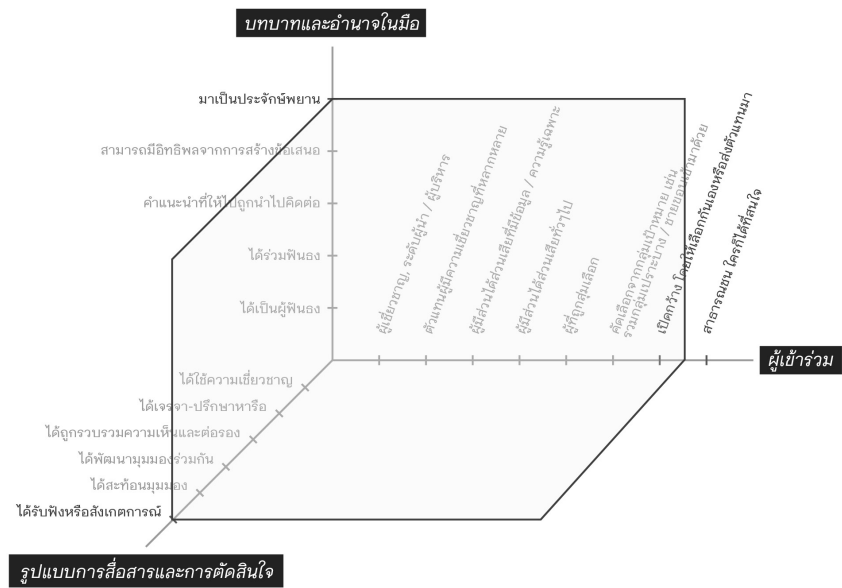
เนื้อหาในบทนี้มีความเชื่อมโยงกับบทที่แล้ว โดยจะเป็นการสะท้อนประสบการณ์ที่เป็นรูปธรรมของการออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง โดยเน้นไปที่กระบวนการในการออกแบบ โดยไม่ได้เป็นการนำหลักการที่ถูกแจกแจงเป็นข้อ ๆ หรือแบบแสดงรายการ (checklist) มาวัดเอกสารทางนโยบาย (policy documents) ของประเทศใดประเทศหนึ่ง เพื่อให้คะแนน (scoring) ดังที่ได้ยกข้อวิพากษ์ไปแล้ว ทั้งนี้ ตัวอย่างที่จะหยิบยกมีสองลักษณะหลักคือการออกแบบพื้นที่ในการสร้างนโยบายร่วมกันแบบวงใหญ่โดยเปิดกว้างต่อสาธารณะ (public) กับการออกแบบพื้นที่ในการสร้างนโยบายร่วมกันแบบวงเล็กโดยเน้นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (mini-publics) โดยจะอธิบายคู่กับฐานคิดเรื่อง “Cube” ที่กล่าวถึงในบทที่แล้ว

5.1 สภาเมืองสำหรับศตวรรษที่ 21 (21st Century Town Meeting)

แนวทางนี้คล้ายกับการทำประชาพิจารณ์ (Public hearings) ของไต้หวัน หากแต่มีมิติในการออกแบบเวทีให้เสียงที่หลากหลายมีโอกาสถูกนับรวมมากขึ้น โดยพัฒนามาจากประสบการณ์ของโซนที่เรียกว่านิวอิงแลนด์ (New England) ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งสภาเมืองกลายเป็นวัฒนธรรมในการสร้างนโยบายระดับท้องถิ่นของโซนดังกล่าวตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 เป็นต้นมา ทั้งนี้ สภาเมืองแบบดั้งเดิมจะมีลักษณะเปิดกว้าง โดยพลเมืองจะมาร่วมประชุมให้ความเห็นแบบประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy) ในวันเวลาที่ถูกกำหนดขึ้น ตั้งแต่ทุกเดือนไปถึงทุกสามเดือน อย่างไรก็ตาม ในเวทีที่คนตื่นตัวเข้าร่วมเป็นจำนวนมาก (หลายแห่งมีคนเข้าร่วมหลายคน) ข้อจำกัดคือ เป็นไปไม่ได้ที่ทุกคนจะมีโอกาสแสดงความคิดเห็นได้อย่างครบถ้วน โดยเฉพาะเสียงที่มีความสำคัญ รวมทั้งไม่สามารถรับประกันได้ว่าจะไม่มีการขึ้นนำ หรือกลายเป็นเวทีที่นำประชาชนมาสร้างความชอบธรรมให้กับพิมพ์เขียวที่จัดทำไว้แล้ว อีกทั้งมีความเป็นไปได้ที่จะกลายเป็นเพียงเวทีกระจายข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ โดยเน้นการสื่อสารทางเดียวเป็นหลัก ด้วยเหตุนี้ AmericaSpeaks ในฐานะสถาบันคลังปัญญา (Think Tank) ได้ยกระดับกลไกสภาเมืองสำหรับศตวรรษที่ 21 ขึ้น โดยกำหนดให้มีเวทีย่อยก่อนเวทีใหญ่ เพื่อรวบรวมความคิดเห็นก่อนจะถึงวันประชุมสภาเมือง ส่งผลให้กระบวนการทั้งหมดใช้เวลาเพิ่มขึ้น เช่น อาจต้องใช้เวลาหลายเดือนในการระดมเสียงจากกลุ่มย่อยต่าง ๆ ทั้งแบบออนไลน์และออฟไลน์ เมื่อถึงวันประชุมใหญ่จึงนำข้อมูลความคิดเห็นที่รวบรวมจากเวทีย่อยมาสังเคราะห์ความเห็นและจำแนกทางเลือกที่หลากหลาย ซึ่งจะทำให้การประชุมใหญ่ปรับรูปแบบจากการระดมความคิดเห็นไปสู่การถกเถียงกันว่าแต่ละทางเลือกมีข้อดีและข้อจำกัดอย่างไร โดยที่ข้อมูลและความคิดเห็นที่รวบรวมมาได้ในช่วงก่อนหน้ามีการ

เรียบเรียงจัดทำเป็นเอกสารประกอบการประชุมหรือนำเสนอในช่วงต้นของเวที เช่น วัตถุประสงค์นำเสนอข้อมูลที่เข้าใจได้ง่ายในรูปแบบของตาราง แผนภาพ หรือ สถิติ เป็นต้น โดยในขั้นตอนสุดท้ายมักจะให้ผู้เข้าร่วมได้ลงคะแนน (vote) เพื่อให้ที่ประชุมได้มติจากเสียงของผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่ (United Nations Development Programme, 2007; <http://www.americaspeaks.org/>)

แผนภาพที่ 3
การออกแบบสำหรับการประชุมสภาเมืองโดยทั่วไปที่สหรัฐอเมริกา



ที่มา: ประยุกต์จาก Fung (2006)

ลักษณะเด่นของแนวทางนี้คือมีการนับรวมโดยเปิดกว้าง บางเวทีมีผู้เข้าร่วมมากกว่า 1,000 คน มติที่ประชุมมีความชอบธรรมสูง รวมทั้งเอื้อต่อการดำเนินการในลำดับถัดไป เช่น นำไปสู่การจัดตั้งสภาพลเมือง (citizens' assembly) หรือคณะทำงาน เพื่อสานต่อหรือติดตามมติการประชุม/ข้อเสนอซึ่งเกิดขึ้นในที่ประชุม ส่วนข้อจำกัดที่สำคัญคือในวันที่จัดเวทีใหญ่ซึ่งเป็นเวทีหลักการมีส่วนร่วมอาจไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง/ชายขอบ เนื่องจากในเวทีมักเป็นการถกเถียงในประเด็นทั่วไป ซึ่งทำให้ปัญหาเฉพาะอาจไม่ถูกหยิบยกมาพิจารณา อีกทั้งข้อมูลและความคิดเห็นจากกลุ่มเปราะบาง/ชายขอบอาจถูกมองข้ามไป

5.2 คณะลูกขุนพลเมืองหรือตุลาการภาคประชาชน (Citizens' Jury)

คณะลูกขุนพลเมืองหรือตุลาการภาคประชาชนได้รับการพัฒนาขึ้นโดย Jefferson Center และถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวางในอังกฤษและออสเตรเลีย การดำเนินการจำลองระบบคณะลูกขุนแต่ให้ความสำคัญกับพลเมือง ซึ่งนับเป็นจุดเด่นที่สุดของรูปแบบนี้ เมื่อพลเมืองได้รับสถานะการเป็นลูกขุนหรือแม้แต่ผู้พิพากษาจะทำให้มีความกล้าที่จะให้ความเห็นหรือวิพากษ์

กระบวนการเริ่มจากการสุ่มเลือกพลเมืองจำนวน 18-24 คนจากพื้นที่ซึ่งมีความแตกต่างมาร่วมเป็นคณะลูกขุนพลเมือง เพื่อพิจารณาประเด็นถกเถียงสาธารณะที่เฉพาะเจาะจงในระยะเวลา 4-7 วัน (โดยได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม) ลูกขุนพลเมืองจะมีโอกาสซักพยาน ซึ่งอาจเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะนั้นๆ การซักพยานแท้จริงแล้วก็คือการถกแถลงกับผู้ที่มีข้อมูลเพื่อเชื่อมความคิดเห็นกับข้อเท็จจริง โดยมีกระบวนการทำหน้าที่เป็นคนกลางและอำนวยความสะดวก บทบาทของคณะลูกขุนพลเมือง

จึงเสมือนการช่วยผู้มีอำนาจตัดสินใจในการเก็บรวบรวมข้อมูลและมุมมองของฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน ผ่านการซักพยาน รวมทั้งการอภิปรายกลุ่ม ในตอนท้ายคณะลูกขุนพลเมืองจะใช้เวลา 2-4 วันเขียนรายงาน ในการนำเสนอข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและมุมมองต่อสาธารณะและผู้มีอำนาจตัดสินใจ โดยในการนำเสนอรายงานจะให้ความสำคัญกับการอธิบายกระบวนการใกล้เคียงกับผลการดำเนินงาน เพื่อเน้นให้เห็นคุณภาพและความชอบธรรมของการพัฒนาข้อสรุป/ข้อเสนอแนะ (Coote and Lenaghan, 1997)

รูปภาพที่ 4

คณะลูกขุนพลเมืองหรือตุลาการภาคประชาชน



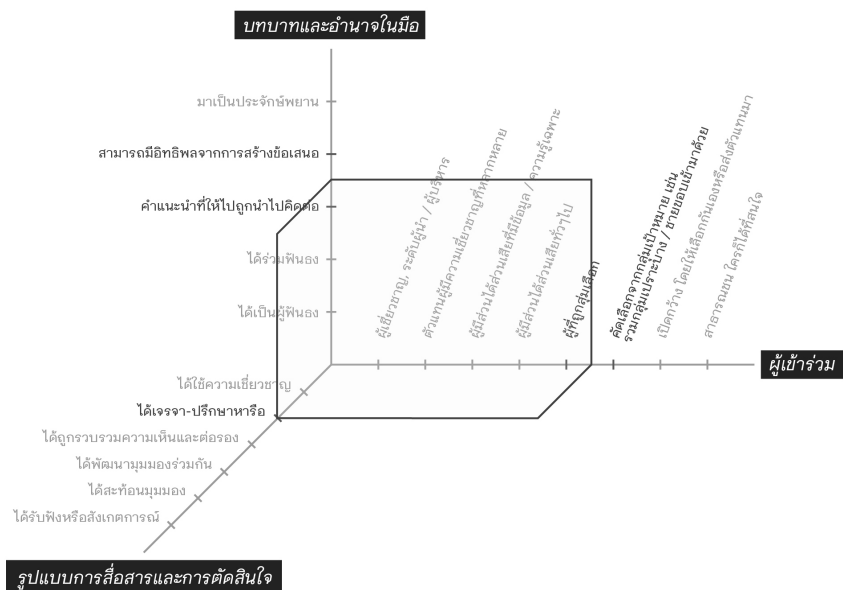
ที่มา: <http://www.democracyco.com.au/our-projects/citizens-juries/>

ในปัจจุบัน เครื่องมือนี้ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในหลากหลายรูปแบบ อาทิ เปลี่ยนจากการสุ่มพลเมือง (ที่เชื่อว่าจะเป็นกลาง) มาเป็นการใช้ตัวแทนของกลุ่ม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เนื่องจากการสุ่มไม่อาจเป็นหลักประกันว่าองค์ประกอบคณะลูกขุนจะมีความเป็นกลาง ซึ่งการมีตัวแทนจากกลุ่มต่าง ๆ จะช่วยให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจได้ตระหนักและเข้าใจความวิตกกังวลของทุกฝ่ายต่อประเด็นสาธารณะนั้น ๆ กระนั้น การเลือกตัวแทนต้องคำนึงถึงความครบถ้วนรอบด้าน และต้องมี

คณะกรรมการที่ปรึกษาซึ่งมีตัวแทนของฝ่ายต่าง ๆ ร่วมด้วย เพื่อทำหน้าที่กำกับควบคุมคุณภาพ และความเป็นกลางของกระบวนการ โดยการจัดเวทีสาธารณะ (public forum) ครั้งสุดท้ายถือว่ามีความสำคัญเป็นพิเศษ เพราะคณะกรรมการจะได้เสนอข้อค้นพบและข้อเสนอแนะต่อสาธารณะ เพื่อรับฟังเสียงสะท้อนในวงกว้าง หลังจากรับข้อวิพากษ์วิจารณ์จากเวทีสาธารณะแล้ว คณะลูกขุนจะใช้เวลาอีก 2-3 สัปดาห์ในการทบทวนและปรับปรุงข้อเสนอ อนึ่ง เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการ คณะลูกขุนจะมีการประเมินว่ากระบวนการที่จัดขึ้นนั้นเป็นธรรมสำหรับทุกฝ่ายหรือไม่

แผนภาพที่ 4

ภาพรวมการออกแบบกระบวนการคณะลูกขุนพลเมืองหรือตุลาการภาคประชาชน



ที่มา: พัฒนาจาก Fung (2006)

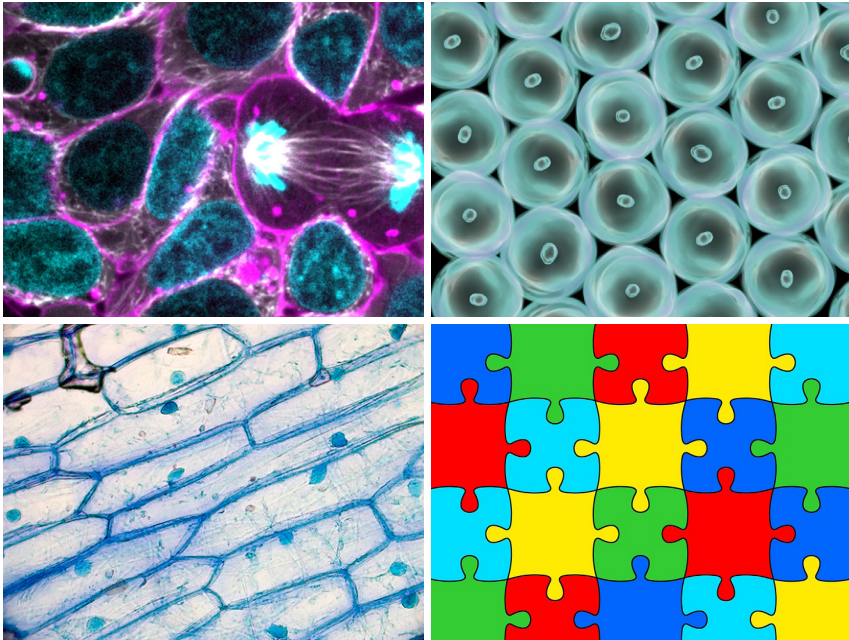
ลักษณะเด่นที่สำคัญของแนวทางนี้คือเน้นสร้างการเรียนรู้เพื่อให้เกิด “informed citizens” ก่อนสร้างข้อเสนอเพื่อประกอบการตัดสินใจต่อไป รวมทั้งการสร้างกระบวนการที่เน้นเสริมพลัง (empower) พลเมืองให้ตระหนักในพลังอำนาจความเป็นพลเมืองของตนเอง ในขณะที่ ข้อจำกัดหลักคือเมื่อต้องการให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างมีคุณภาพ จึงมักมีผู้เข้าร่วมเพียงกลุ่มเล็ก อีกทั้งส่วนใหญ่ใช้วิธีสุ่มเลือก ทำให้ความเป็นตัวแทนอาจไม่ครอบคลุมมากนัก รวมทั้งข้อจำกัดที่ว่าโดยปกติจะจัดหลายวัน (2-5 วัน) และมีการจ่ายค่าเสียเวลา ค่าเดินทาง ที่พัก และอาหาร จึงใช้ทั้งเวลาและงบประมาณที่ค่อนข้างมาก ส่วนผลที่ได้เป็นเพียงข้อเสนอจากเวที อาจถูกนำไปขับเคลื่อนในเชิงนโยบายต่อหรือไม่ก็ได้

5.3 การประชุมเพื่อหาฉันทามติ และเซลล์ของการวางแผน

เครื่องมือที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันนี้ได้รับการพัฒนาจากหลายสาย อาทิ มีการอ้างว่าได้รับการพัฒนาโดย Institute of Cultural Affairs ตั้งแต่ทศวรรษ 1950 โดยเริ่มแรกเรียกว่า “การประชุมปฏิบัติการเพื่อหาฉันทามติ” (Conference Workshop) ซึ่งใช้ในการริเริ่มวางแผนพัฒนาชุมชนที่มีผู้เข้าร่วมหลักร้อย แต่ที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางกว่า คือสิ่งที่ได้รับการพัฒนาจากแนวปฏิบัติของ Peter Di-enel ในช่วงต้น 1970s เรียกว่า “เซลล์ของการวางแผน” ซึ่งเป็นเครื่องมือที่อุปมาอุปไมยสังคมว่าเป็นเหมือนสิ่งมีชีวิตที่มีหลายเซลล์ ที่ต้องอาศัยการทำงานประสานกันของเซลล์จำนวนมาก กลุ่มเซลล์ที่รูปร่างเหมือนกันและทำหน้าที่อย่างเดียวกันรวมกันเป็นเนื้อเยื่อ (Tissue) ในขณะเดียวกันเนื้อเยื่อเหล่านั้นก็ประกอบกันเป็นอวัยวะ (Organ) ทั้งนี้แต่ละเซลล์ยังแยกลงไปได้อีกว่ามีหลายโมเลกุล (Molecule) ประกอบขึ้นมาจากอะตอม (Atom) อันเป็นหน่วยที่เล็กที่สุด ซึ่งจากอุปมาอุปไมยข้างต้น “Planning Cells” จึงเป็นการคิดเรื่องการวางแผนการพัฒนาที่ใส่ใจกายวิภาค (Anatomy) ของสังคม โดยการวางแผนพัฒนาที่มีพลังและเกิดสมดุลจำเป็นต้องผสมผสานระหว่างเซลล์ต่าง ๆ ของสังคม จากฐานคิดนี้การพัฒนาสังคมจะต้องลงไปพูดคุยปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะที่เป็นเสมือนเซลล์หนึ่ง ๆ พวกเขาจำเป็นต้องเชื่อมต่อ (Connected) เพื่อให้การขับเคลื่อนสังคมเกิดการประสานสอดคล้องกันราวกับการต่อจิ๊กซอว์เพื่อให้ได้ภาพที่สมบูรณ์ (Dienel, 2005)

รูปภาพที่ 5

แนวคิดในเชิงอุปมาอุปไมยว่าการวางแผนพัฒนาที่เข้มแข็งและสมดุลนั้น
เปรียบเสมือนการเชื่อมประสานของเซลล์ต่างๆ ในร่างกาย



เครื่องมือดังกล่าวมุ่งให้เกิดสหภาพขนาดเล็ก (Micro-parliament) ที่มีพลเมืองราว 25 คนจากพื้นที่แตกต่างมาร่วมพัฒนาข้อเสนอในการแก้ปัญหา เพื่อนำเสนอต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจ (ใช้วิธีสุ่มเลือก และจัดกลุ่มหรือเซลล์หรือดาข่ายย่อยๆ ละ 5 คน)

กระบวนการเริ่มต้นจากการตั้งคำถามปลายเปิดที่ผู้เข้าร่วมรับรู้โจทย์ร่วมกัน เช่น เราควรจะทำอะไรดีในพื้นที่สาธารณะที่รกร้างว่างเปล่าในชุมชนเรา หลังจากนั้นจึงเป็นการระดมสมองหลาย ๆ ชั้น (Brainstorming in layers) ด้วยการจัดกลุ่มย่อย ๆ (จากที่ Peter Dienel เสนอไว้ที่ 5 คนต่อกลุ่ม ปัจจุบัน

มีการเสนอให้เพิ่มขนาดขึ้นไปที่กลุ่มละ 10-15 คน และอาศัยความสนใจมากกว่าการสุม โดยมีข้อสังเกตว่าเมื่อเพิ่มเวลาและเวทีการปรึกษาหารือจะช่วยเพิ่มคุณภาพของการปรึกษาหารือ) โดยมีผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีข้อมูลเชิงลึกต่าง ๆ ร่วมอยู่ด้วย รวมถึงมีทีมข้อมูลที่จัดเตรียมข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นไว้ให้ เช่น ผลการสำรวจและผลการวิจัย โดยใช้การคั่นทาง กล่าวคือ ให้แต่ละคนเขียนความคิดเห็นลงในแผ่นกระดาษ หนึ่งความเห็นต่อหนึ่งแผ่น แล้วนำไปติดหรือแสดงให้ทุกคนได้เห็นร่วมกัน แล้วจึงมาช่วยกันจัดกลุ่มก้อนของความคิด (cluster ideas) จากการพิจารณามุมมองหรือข้อเสนอที่สอดคล้องกัน ก่อนที่จะตั้งชื่อสั้น ๆ ราว 3-5 คำที่สะท้อนชุดความคิดนั้น ๆ แล้วจึงถกเถียงต่อยอดจากแต่ละชุดความคิดเพื่อเชื่อมโยงไปสู่การตอบคำถามที่ตั้งไว้แต่ต้น เมื่อชัดเจนและเห็นตรงกันแล้วก็จะให้ส่งตัวแทนของแต่ละกลุ่ม เพื่อไปอภิปรายในกลุ่มใหญ่ที่มีสื่อมวลชนเข้าร่วม จนกว่าจะได้ฉันทามติ หรืออาจใช้วิธีการโหวตเลือกในตอนท้าย ก่อนที่จะจบท้ายด้วยการพัฒนารายงานข้อเสนอในนามของพลเมือง (Citizen's Report) (Hendriks, 2005)

กระบวนการเช่นนี้ต้องอาศัยกระบวนการที่มีทักษะ โดยเฉพาะการแสดงบทบาทในการจับประเด็นในสิ่งที่แต่ละคนพูด แล้วไปนำเสนอให้ผู้เข้าร่วมคนอื่น ๆ ได้เห็นสาระสำคัญร่วมกัน รวมทั้งได้ร่วมแสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูลเพิ่มเติม แล้วกระบวนการจะประมวลข้อสรุป จัดทำเป็นรายงาน โดยแบ่งเป็นรายงานผลจากกลุ่มย่อย รายงานผลรวม รายงานกระบวนการ และรายงานข้อสังเกตเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น ซึ่งต้องมีการนำเสนอต่อเวทีรวม เพื่อให้ทุกคนได้ตรวจสอบก่อนจะนำเสนอให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจต่อไป

นอกจากนั้น จะมีทีมบริหารจัดการ เช่น จัดตารางเวลาการปรึกษาหารือ โดยอาจแยกจัดกลุ่มย่อยก่อนจะมารวมกันในเวทีใหญ่ เช่น เวทีข้าราชการ เวทีภาคเอกชน เวทีภาคประชาสังคม เวทีเยาวชน เวทีผู้สูงอายุ ฯลฯ โดยมีการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เลือกสถานที่และเจ้าภาพ เชื้อเชิญผู้เกี่ยวข้องและ

ผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วม ทั้งนี้ ในการสุ่มหรือเลือกผู้เข้าร่วมที่เป็นพลเมืองทั่วไปนั้น เน้นที่ผู้ได้รับผลทั้งโดยตรงและโดยอ้อมจากการตัดสินใจ โดยจะต้องมีการจูงใจให้เข้าร่วม เช่น การให้ค่าตอบแทน เพื่อสร้างหลักประกันว่าผู้เข้าร่วมจะซบคิด และแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นอย่างเอาจริงเอาจัง อนึ่ง นอกจากทีม กระบวนการและทีมบริหารจัดการแล้ว ทีมข้อมูลก็มีความสำคัญ ดังที่ได้อธิบาย ไปแล้วว่า การจัดกิจกรรมจะเริ่มจากการให้ข้อมูลก่อน ไม่ว่าจะเป็นการบรรยาย การชมวิดีโอ การอ่านแผ่นพับ ฯลฯ โดยทีมข้อมูลต้องสามารถตอบคำถามที่ เกี่ยวกับการอธิบายข้อมูลหรือสามารถเพิ่มความกระจ่างในข้อมูลที่มีอยู่เมื่อถูกถามหรือขอให้ชี้แจงเพิ่มเติมได้ (Heesterbeek, Lukensmeyer and Slocum, 2005)

อย่างไรก็ตาม แม้การประชุมเพื่อหาฉันทามติและเซลล์ของการวางแผน จะดูเป็นเครื่องมือเดียวกัน แต่ก็มี ความแตกต่างในการจัดกระบวนการ โดยการ ประชุมเพื่อหาฉันทามติแบบ Danish model แบ่งกระบวนการออกเป็นสอง ช่วง รวม 8 วัน ในระยะเวลา 3 เดือน ช่วงแรก จะเป็นการสุ่มผู้เข้าร่วมกิจกรรม 10-25 คน โดยในวันหยุดสุดสัปดาห์ของสองสัปดาห์แรกในการทำควมรู้จักกัน และทำความเข้าใจหัวข้อที่จะปรึกษาหารือกัน ช่วงที่สอง จึงจะเป็นการประชุม ปรึกษาหารือ ใช้เวลารวม 4 วัน โดย 2 วันแรกเป็นการเรียนรู้จากผู้เชี่ยวชาญ ที่มาให้ความรู้และข้อมูล ทั้งในรูปแบบการบรรยายและตอบข้อสงสัย ส่วน 2 วันที่เหลือ เป็นการถกแถลง โดยมีกระบวนการช่วยจับประเด็นและเขียนรายงาน ภายใต้คณะกรรมการที่ปรึกษาที่คอยสนับสนุนอยู่

ในขณะที่ เซลล์ของการวางแผนแบบ German model มีความสลับซับซ้อนกว่า โดยในยุคหลังถูกใช้จัดกระบวนการปรึกษาหารือที่มีผู้เข้าร่วมจำนวน หลักร้อย ซึ่งทำให้ต้องมีการแบ่งกลุ่มย่อยหรือดาข่ายออกเป็น 6-10 กลุ่ม/ข่าย โดยใช้เวลา 4-5 วัน โดยมีกิจกรรมที่หลากหลาย รวมถึงการลงพื้นที่ แม้การ ทำงานของกลุ่มจะใกล้เคียงกับการประชุมเพื่อหาฉันทามติแบบ Danish model

รูปแบบการสื่อสารและการตัดสินใจ

ที่มา: พัฒนาจาก Fung (2006)



ลักษณะเด่นของแนวทางนี้คือแม้จะเป็นเวทีเล็ก แต่มีหลายเวทีย่อยจน
นับรวมได้เกินร้อย และในหลายกรณีสามารถนำไปสู่การเสริมเติมต่อข้อมูลกัน
(เหมือนการต่อจิ๊กซอว์) จากที่เน้นผู้เข้าร่วมที่หลากหลาย ในขณะที่ ข้อจำกัด
สำคัญคือหลายกรณีไม่สามารถสร้างฉันทามติได้ จึงเป็นเพียงการสะท้อนความ
เห็นหรือมุมมองที่หลากหลายเท่านั้น

5.4 การทำโพลที่อาศัยการปรึกษาหารือ (Deliberative Polling)

เครื่องมือนี้ได้รับการพัฒนาโดย James Fishkin ภายใต้ศูนย์ที่ชื่อ
ว่า Center for Deliberative Democracy แห่ง Stanford University
สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีแนวปฏิบัติพื้นฐานเช่นเดียวกับการสำรวจความเห็นหรือจัด
ทำโพลล์แบบปกติ ทว่า ใช้กระบวนการปรึกษาหารือแบบนับรวม (inclusive
deliberation) มาเสริมให้ความคิดเห็นสาธารณะ (public opinions) อิงกับ
ข้อมูลที่รอบด้าน และการที่ผู้ให้ความเห็นได้เชื่อมตัวเองกับประเด็นนั้น ๆ อย่าง
จริงจัง จึงมีการสำรวจความคิดเห็นสองรอบ ก่อนและหลังการเข้าร่วมแลกเปลี่ยน
เรียนรู้ โดยหลังจากสำรวจความเห็นในประเด็นสาธารณะแล้ว จะมีการ
สุ่มเลือกกลุ่มตัวอย่างพลเมืองที่อิงกับพื้นที่ โดยกลุ่มตัวอย่างจะได้รับข้อคำถามที่
ลงลึกในรายละเอียด ข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญต่าง ๆ และการเปรียบเทียบมุมมองที่
แตกต่างเกี่ยวกับประเด็นนั้น ๆ (มักแสดงเป็นตารางแสดงมุมมองที่แตกต่างและ
เหตุผลประกอบ) พร้อมทั้งถูกเชิญเข้ามาร่วมเวทีปรึกษาหารือที่อาจกำหนดขึ้น
ภายในวันเดียวหรือสองวัน (มีการยื่นข้อเสนอเรื่องของการจ่ายค่าเดินทาง ที่พัก
และเบี้ยเลี้ยง (ค่าเสียเวลา) ให้ด้วย) (Fishkin, 1996)

ในวันที่จัดเวทีปรึกษานั้น ผู้เข้าร่วมจะถูกแบ่งเป็นกลุ่มย่อย โดย
มีผู้เชี่ยวชาญและผู้เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเข้าร่วมในกลุ่มย่อยด้วย

(หรืออาจเข้าร่วมในช่วงท้ายที่มีการจัดเวทีอภิปรายรวม ซึ่งกลุ่มย่อยมารวมในเวทีเดียวกัน) พร้อมทั้งมีกระบวนการทำหน้าที่อำนวยความสะดวกกระบวนการปรึกษาหารือ ก่อนที่จะอภิปรายถกเถียงกันบนฐานของการให้และรับข้อมูลสนับสนุนมุมมองที่เสนอด้วย โดยจะอิงกับประเด็นคำถามที่ให้ไปเตรียมตัวมาก่อน หลังจากการปรึกษาหารือเสร็จสิ้นลง จะมีการสำรวจความคิดเห็นอีกครั้ง ก่อนจะวิเคราะห์ว่าก่อนและหลังการปรึกษาหารือกันนั้น ความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ อย่างไร กระบวนการดังกล่าวอาจไม่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงมุมมองเสมอไป แต่เป็นไปได้ที่จะทำให้แต่ละฝ่ายได้รับข้อมูลเพิ่มเติม และได้ฟังเสียงสะท้อนต่อมุมมองของตนจากฝ่ายที่เห็นแตกต่าง รวมทั้งมีโอกาสได้ซักถามผู้ที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจโดยตรง และอาจสร้างความเข้าใจและยอมรับในมุมมองที่แตกต่างกันมากขึ้น ซึ่งต่างจากการสำรวจความคิดเห็นหรือทำโพลล์แบบปกติ ที่เปรียบเสมือนการถ่ายภาพนิ่งของสิ่งที่พลเมืองคิดโดยไม่ใส่ใจว่าพวกเขารับรู้เกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ มากน้อยเพียงใด โดยผลโพลล์ภายหลังกระบวนการปรึกษาหารือจะถูกนำเสนอผ่านช่องทางการสื่อสารสาธารณะ เพื่อให้สาธารณะได้เรียนรู้และลงลึกกับประเด็นที่ถกเถียงไปด้วยกันได้ รวมถึงนำไปขบคิดหรือปรึกษาหารือกันต่ออีกชั้นหนึ่งโดยนักการเมืองและผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายระดับสูง (Fishkin and Farrar, 2005)

แม้วิธีการนี้จะได้รับความนิยมอย่างมากในสหรัฐอเมริกา แต่ก็มีตัวอย่างในฝั่งเอเชีย อย่างเช่นประเทศสิงคโปร์ด้วยเช่นกัน อาทิ ในประเด็นการสร้างสนามเด็กเล่นสำหรับเด็กทุกคน (Inclusive playground) ซึ่งตั้งต้นจากการสำรวจความเห็นผู้อยู่อาศัยในละแวกนั้นเกี่ยวกับการจัดสร้างสนามเด็กเล่นที่ออกแบบอย่างสากล (Universal design) นั่นคือเด็กทุกคนสามารถเล่นได้ ไม่ว่าจะปกติหรือพิการ ผลการสำรวจพบว่าส่วนใหญ่ไม่สนับสนุนให้สร้างสนามเด็กเล่นแบบนี้ขึ้น ด้วยเหตุผลหลักคือเกรงว่าลูกหลานที่เป็นเด็กปกติจะไม่สนุก หรือกลัวว่าจะทำให้เด็กพิการได้รับบาดเจ็บจากการเล่นแบบไม่ระมัดระวังตามประสาเด็ก

หลังจากนั้นภาครัฐจึงจัดเวทีปรึกษาหารือขึ้น เพื่อให้ผู้ที่มีมุมมองที่แตกต่างได้ร่วมแลกเปลี่ยนมุมมองกัน โดยพ่อแม่ผู้ปกครองที่ไม่ได้มีลูกพิการได้เกิดความเห็นอกเห็นใจพ่อแม่ผู้ปกครองที่มีลูกพิการ อีกทั้งได้ตระหนักว่าเด็กทุกคนควรมีสติที่จะได้เล่น (right to play) และวันใดวันหนึ่งทุกคนมีความเสี่ยงที่จะพิการได้ ซึ่งถ้าวันหนึ่งลูกของเราพิการ เราก็คงอยากให้ลูกมีโอกาสดูแลอย่างคนอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ การสำรวจความคิดเห็นภายหลังจากเวทีปรึกษาหารือ ส่วนใหญ่หันมาสนับสนุนการสร้างสนามเด็กเล่นเพื่อเด็กทุกคน

สำหรับลักษณะเด่นที่สำคัญของแนวทางนี้คือมีการลงคะแนนสองครั้ง คือก่อนและหลังการปรึกษาหารืออย่างนับรวมและทั่วถึง โดยผลการลงคะแนนหลังจากการพูดคุย (post-deliberation survey) สะท้อนให้เห็นมุมมองที่มาจากความคิดอย่างรอบคอบและพิจารณาข้อมูลที่รอบด้านแล้ว รวมทั้งหลายกรณีที่มีการใช้จริง สามารถนับรวมมากกว่า 200 คนได้ ในขณะที่ ข้อจำกัดหลักคือยังอิงกับวิถีของการโหวตเพื่อหาเสียงข้างมาก โดยเสียงข้างน้อยก็ต้องยอมรับผล (win-lose situation)

5.5 การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting)

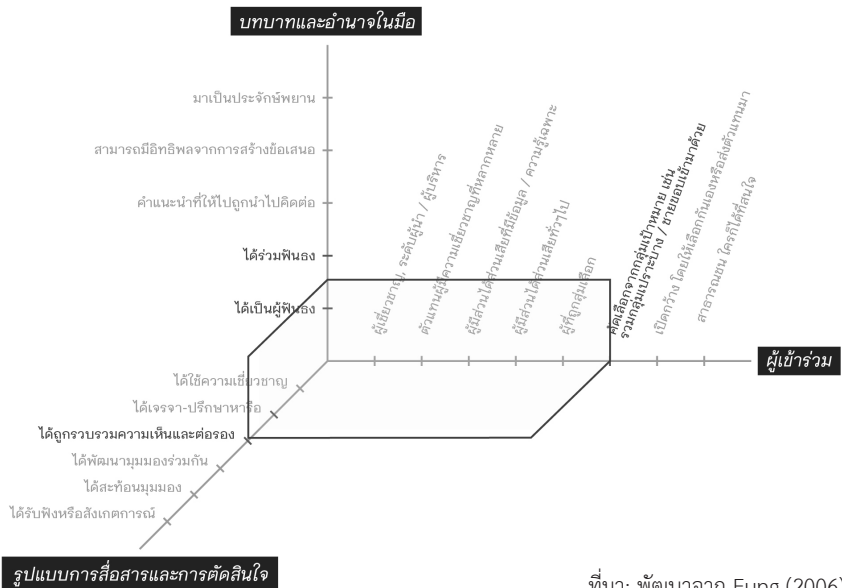
ในการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมีลักษณะคล้ายคลึงกับการจัดเวทีสภาเมืองที่กล่าวถึงไปแล้ว โดยผสมผสานกับวิธีคณะลูกขุนพลเมืองหรือตุลาการภาคประชาชน ทว่า มีความเข้มข้นตรงที่กระบวนการทั้งหมดจะนำไปสู่การตัดสินใจที่สำคัญ นั่นคือการจัดทำงบประมาณของพื้นที่ ในเชิงของการออกแบบวิธีการนี้จึงคล้ายกับการทำโพลล์ที่อาศัยการปรึกษาหารือ นั่นคือ ให้ความสำคัญกับการเรียนรู้และตัดสินใจร่วมกัน ในขณะที่เวทีสภาเมืองเป็นเพียงการระดมความคิดเห็น ส่วนคณะลูกขุนพลเมืองหรือตุลาการภาคประชาชนและวิธีอื่น ๆ ที่คล้ายกันนั้นมักจบลงเพียงการจัดทำรายงานข้อเสนอจากพลเมืองเท่านั้น

การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมักเกิดขึ้นในระดับท้องถิ่น โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าภาพ และมีเป้าหมายชัดเจนให้กระบวนการนี้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดทำงบประมาณ ซึ่งเน้นการนับรวมทั้งในเชิงกระบวนการ (นับรวมผู้เข้าร่วมที่หลากหลาย) และผลลัพธ์ (การจัดสรรงบประมาณที่กระจายตัวและเป็นธรรมมากขึ้น)

ตัวอย่างที่โดดเด่นของประเทศที่แนวทางนี้ คือบราซิล โดยเฉพาะในเมือง Porto Alegre ซึ่งใช้วิธีการนี้มาตั้งแต่ปี 1988 เพื่อมุ่งลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมจากการเปิดพื้นที่ให้ผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มชายขอบต่าง ๆ เข้ามีส่วนในการกำหนดทิศทางการใช้งบประมาณท้องถิ่นเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของพวกเขาเหล่านั้น โดยตั้งต้นจากแบ่งเขตย่อยเพื่อจัดเวที โดยมีผู้แทนในระดับพื้นที่และอาสาสมัครมาช่วยจัดกระบวนการในรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งต้องมีการแจ้งประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับวันเวลาในการจัดเวทีให้ประชาชนได้รู้ล่วงหน้า และภายหลังจากเวทีเสร็จสิ้น ข้อเสนอจากเวทีจะถูกนำมาพิจารณาโดยส่วนงานของท้องถิ่น ก่อนจะรวบรวมแล้วดำเนินการจัดทำบัญชีโครงการและร่างงบประมาณเพื่อให้ประชาชนตรวจทานว่าครบถ้วนหรือไม่พร้อมทั้งลงคะแนนให้การรับรองอีกครั้งหนึ่ง และเมื่อประชาชนรับรองแล้ว ส่วนงานที่เกี่ยวข้องก็จะนำโครงการต่าง ๆ ภายใต้งบประมาณที่ชัดเจนไปขับเคลื่อน คู่ขนานไปกับการเตรียมพร้อมจัดเวทีอภิปรายและจัดทำงบประมาณในวาระรอบใหม่จากขั้นตอนแรกอีกครั้งต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี (Cabannes, 2004) อนึ่ง การสำรวจในปี 2014 พบว่าเมืององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่า 1,500 ทั่วโลกนำวิธีการนี้ไปประยุกต์ใช้ (Rocke, 2014)

แผนภาพที่ 6

การออกแบบการทำโพลที่อาศัยการปรึกษาหารือ และการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม



ลักษณะเด่นของแนวทางนี้ คือเป็นการให้อำนาจผู้เข้าร่วมอย่างมาก ถึงขั้นสามารถร่วมจัดลำดับความสำคัญของการพัฒนา เสนอโครงการ และกำหนดกรอบงบประมาณได้ ในขณะที่ ข้อจำกัดคือนำไปใช้ได้ยาก เนื่องจากผู้มีอำนาจมักไม่เปิดโอกาสให้พลเมืองได้ร่วมตัดสินใจในการจัดทำงบประมาณ โดยเฉพาะในประเทศที่มีลักษณะอำนาจนิยมสูง นอกจากนี้ การจัดทำงบประมาณมีมิติเชิงเทคนิค ที่เสียงประชาชนอาจมองข้าม และเมื่อต่างฝ่ายต่างเสนอตามความต้องการ อาจนำไปสู่ปัญหาหนี้สาธารณะที่สูงเกินไปจนกระทบวินัยทางการคลังได้ รวมถึงเป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยระยะเวลา และมักจบลงด้วยการโหวตทำให้เสียงข้างน้อย โดยเฉพาะกลุ่มชายขอบต่าง ๆ ไม่สามารถเสนอโครงการและขอให้มีการจัดสรรงบประมาณได้

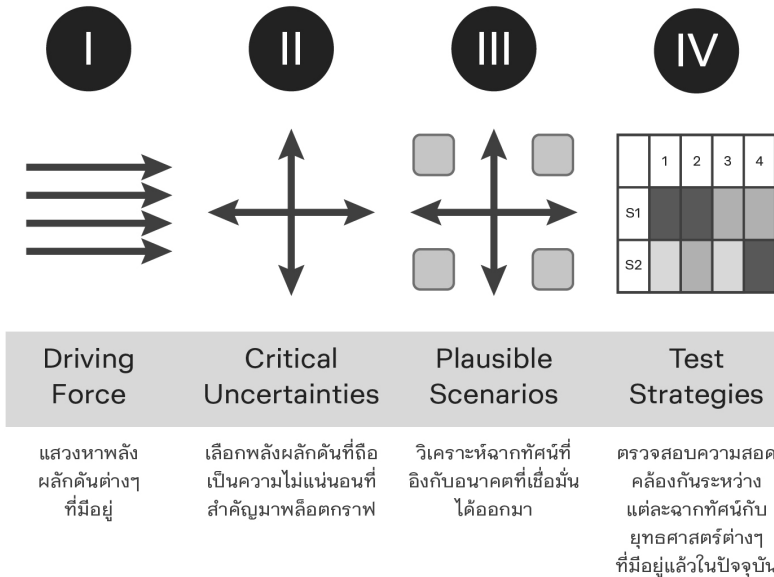
5.6 การมองอนาคต/การวางแผนฉากทัศน์ (Foresights/Scenario Planning)

ในช่วงหลัง การมองอนาคต/การวางแผนฉากทัศน์ถูกให้ความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากการพัฒนาแบบมองอดีต คิดถึงปัจจุบัน และคำนึงถึงอนาคตแบบระยะสั้นและเป็นเส้นตรงนั้น ถูกมองว่าเป็นอันตรายอย่างมากในศตวรรษที่ 21 การมองอนาคต/การวางแผนฉากทัศน์ให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับการมองไปข้างหน้าด้วยกันแบบไม่เป็นเส้นตรง หากแต่อยู่ในรูปของฉากทัศน์ของความเป็นไปได้ต่าง ๆ (Scenarios) นั่นคือมองอนาคตที่เป็นไปได้ในหลากหลายรูปแบบ โดยตระหนักว่าอนาคตที่ดีที่สุดคืออนาคตที่หลายฝ่ายมองร่วมกัน (Our common future) ซึ่งจะเกิดขึ้นได้จากกระบวนการมีส่วนร่วมที่นับรวมเท่านั้น

ทั้งนี้ ในฝั่งสิงคโปร์ เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษในปี 2018 ของ Cheryl Chung ผู้ผลักดันโครงการ “Future Ready Singapore” สะท้อนว่า ในกระบวนการมีส่วนร่วมที่นับรวม ซึ่งสิงคโปร์จะชี้ชวนให้แต่ละฝ่ายคิดถึงทั้งอนาคตที่พึงปรารถนา (preferable future) อนาคตที่คาดการณ์และรับมือได้ (probable future) อนาคตที่เชื่อมั่นได้ว่าจะเกิดขึ้น (plausible future) ไปจนถึงอนาคตที่เป็นไปได้ (possible future) ทว่า ให้นำภาพอนาคตแบบที่เชื่อมั่นได้มาวางแผน โดยกระบวนการวางแผนอนาคตแบบมีส่วนร่วมต้องก้าวให้พ้นการวนเวียนอยู่กับสิ่งที่เป็นอย่างอยู่หรือการคิดและทำสิ่งเดิม ๆ เหมือนที่แล้วมา (business as usual) ด้วยการตั้งต้นจากการช่วยกันวิเคราะห์ถึงพลังผลักดันต่างๆ (driving forces) ที่มีโอกาสจะเปลี่ยนโฉมหน้าอนาคตได้ ทั้งที่ช่วยผลักไปข้างหน้า (push) และที่อาจฉุดรั้งไว้ (pull) ไม่ว่าจะเป็นมิติการเมือง เศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี สิ่งแวดล้อม กฎหมายหรือแม้แต่เงื่อนไของค์กร (PESTELO: Political, Economic, Social, Technological, Environmental, Legal, Organization) จากนั้นจึงช่วยกันเลือกพลังผลักดันซึ่งถือเป็นความ

ไม่แน่นอนที่สำคัญ (critical uncertainties) ซึ่งอาจรวมไปถึงการผลักดันที่อาจเปลี่ยนสถานการณ์จากหน้ามือให้เป็นหลังมือ หรือแปลงโฉมสิ่งที่เป็นอยู่โดยสิ้นเชิง (wildcard) โดยนำมาพล็อตเป็นกราฟสี่มุมในแบบเดียวกันกับการวางแผนยุทธศาสตร์ทั่วไป ทว่า ในการจัดกระบวนการต้องมีความชัดเจนว่าจะเป็นการคำนึงถึงอนาคตที่ไม่ใช่แนวเส้นตรง ก่อนจะช่วยกันวิเคราะห์ฉากทัศน์ที่อิงกับอนาคตที่เชื่อมั่นได้ (plausible scenarios) (จะได้ 4 ฉากทัศน์หลัก) แล้วนำไปตรวจสอบความสอดคล้องกันกับยุทธศาสตร์ที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน (test strategies) เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกันมากขึ้นต่อไป

แผนภาพที่ 7
สรุปกระบวนการวางแผนฉากทัศน์

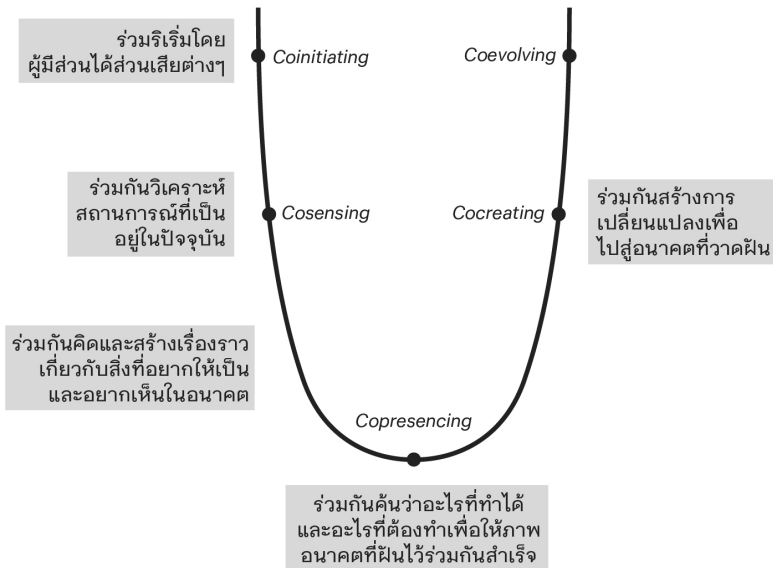


ที่มา: สถาบันนโยบายสาธารณะ (2561)

สำหรับฝั่งสหราชอาณาจักร พบว่ามีจุดเน้นที่แตกต่างออกไป โดยเฉพาะแนวทางของ Oxford Future Forum ภายใต้ Said Business School ที่ University of Oxford หรือที่เรียกว่า “Oxford Scenario Planning Approach” ซึ่งให้ความสำคัญกับการคิดเรื่องอนาคตที่อยากให้เกิดขึ้น โดยมักจะเลือกมาเพียงหนึ่งเดียว ด้วยการใช้แนวทางการวาดภาพผืนออกมา (เริ่มจากวาดหลายภาพ จากหลายกลุ่ม แต่จบท้ายด้วยการหาจุดร่วมกันให้ได้) แล้วมุ่งวางแผนฉากทัศน์เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงไปสู่ภาพอนาคตเช่นนั้น (Transformative scenario planning) กล่าวคือ ไม่ต้องคำนึงถึงอนาคตที่ควบคุมไม่ได้ หากแต่มองอนาคตเป็นสิ่งที่สร้างได้ แล้วหาทางเปลี่ยนสังคมให้เป็นไปในทิศทางที่วางไว้โดยนับรวมทุกฝ่ายเข้าสู่กระบวนการคิดและลงมือทำ (Kahane, 2012) ด้วยการมองย้อนหลัง (Backcasting) กล่าวคือ การพิจารณาว่าต้องทำอะไรบ้างเพื่อจะไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ โดยตั้งต้นจากการริเริ่มโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (co-initiating) ร่วมกันวิเคราะห์สถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ร่วมกันคิดและสร้างเรื่องราวเกี่ยวกับสิ่งที่อยากให้เป็นและอยากเห็นในอนาคต (co-sensing) ร่วมกันค้นหาว่าอะไรที่ทำได้ และอะไรที่ต้องทำเพื่อให้ภาพอนาคตที่ฝันไว้ร่วมกันสำเร็จ (co-presencing) และร่วมกันสร้างการเปลี่ยนแปลงเพื่อไปสู่อนาคตที่วาดฝันไว้ (co-creating and co-evolving)

แผนภาพที่ 8

กรอบการวางแผนฉากทัศน์เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงไปสู่อนาคต



ที่มา: Ramirez and Wilkinson (2016)

นอกจากนี้ สำหรับ Oxford Scenario Planning Approach สิ่งที่ต้องมุ่งวิเคราะห์ไม่ใช่ PESTELO ในแบบที่การวางแผนฉากทัศน์โดยทั่วไปนิยมใช้ดังที่เสนอไปก่อนหน้านี้ แต่คือ TUNA อันประกอบด้วยโอกาสเกิดวิกฤตจนควบคุมสถานการณ์ไม่ได้ (Turbulence) ความไม่แน่นอน (Uncertainty) การเกิดขึ้นของนวัตกรรม (Novelty) และการเกิดความกำกวมหรือการมีอยู่ของกรอบการตีความที่แตกต่างกัน (Ambiguity/Different interpretive frames) (Ramirez and Wilkinson, 2016) ซึ่งมีเสียงวิพากษ์เช่นกันว่าแนวทางเช่นนี้อาจเหมาะกับการนำไปใช้ในระดับองค์กร ทว่า ในระดับสังคมประกอบด้วยหลากหลายส่วน จนยากจะหาอนาคตร่วม/เจตจำนงร่วม/ทิศทางที่ตรงกัน จนบางกรณีจบท้าย

ด้วยการขายฝัน รวมทั้งการคิดถึงแต่โจทย์อนาคตก็มีความเสี่ยงจากการหลงไปกับภาพฝันในอนาคต (future trap) จนละเลยที่จะรับมือประเด็นท้าทายต่าง ๆ ที่สืบทอดมาจากอดีตและกำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน

5.7 การใช้พื้นที่ออนไลน์ และการสร้างทางเลือก ให้คิดเองแทนการบังคับ (Nudging)

กล่าวได้ว่าไอทีที่สามารถมีบทบาทต่อการออกแบบนโยบายแบบไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังด้วยการช่วยเปิด “platform” ของการสร้างสรรค์นวัตกรรมการปรึกษาหารือที่นับรวม อาทิ การใช้พื้นที่ออนไลน์พัฒนาระบบบริหารจัดการแบบเปิด (open governance) ด้วยการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็น เช่น ผ่าน “crowdsourcing” ในโลกออนไลน์ (มาจาก Crowd บวกกับ Outsourcing หมายถึง ให้ฝูงชนมาร่วมขับเคลื่อน) ซึ่งกำลังเป็นที่นิยมคือการใช้ “Open Collaboration” โดยสามารถพัฒนา platform ปรึกษาหารือพลเมืองให้ช่วยเสนอทางเลือกนโยบายที่พวกเขาต้องการ โดยจะนำไปสู่การลงมติเลือก (vote) ในตอนท้ายด้วยก็ได้ นอกจากนี้ ยังสามารถสอบถามความคิดเห็น และออกแบบคำถามที่นำไปสู่การประเมินนโยบายและแผนที่ต้องการปรึกษาหารือได้ด้วยเช่นกัน เช่น ในประเทศมาเลเซีย (Prpic, Taeihagh, and Melton, 2015)

นอกจากนี้ การออกแบบนโยบายแบบไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังควรรวมไปถึงการคิดเรื่องนโยบายที่ใส่ใจเรื่องเสรีภาพของประชาชน อาทิ การออกแบบนโยบายด้วยการสร้างทางเลือกแบบไม่บังคับ ด้วยการกระตุ้นให้ค่อยๆ ตามหรือเกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม (Nudge) แทนการสั่งการหรือใช้อำนาจนำ ล่าสุด (ปี 2017) หนึ่งในผู้ที่พัฒนาแนวคิดนี้ที่โดดเด่นอย่าง Richard Thaler เพิ่งได้รับรางวัล Nobel Prize โดยอาศัยการกระตุ้นด้วยข้อมูลให้เกิดผลในเชิงจิตวิทยา เช่น การกระตุ้นให้คนไปเสียภาษีมากขึ้นหรือลดการใช้ไฟฟ้าลงด้วยการสื่อสาร

ให้เห็นปัญหาเรื่องงบประมาณแผ่นดินและปริมาณไฟฟ้าของประเทศ การกระตุ้นให้ปรับปรุงพฤติกรรมการบริโภคด้วยการเปิดพื้นที่ให้มีการแลกเปลี่ยนสภาพปัญหาที่ผู้ป่วยซึ่งมีพฤติกรรมการบริโภคไม่เหมาะสมต้องเผชิญ การกระตุ้นให้ดูแลสุขภาพด้วยการแลกเปลี่ยนข้อมูลผลเชิงลบจากการไม่ออกกำลังกาย การกระตุ้นให้วางแผนครอบครัวด้วยการแลกเปลี่ยนข้อมูลความสัมพันธ์ระหว่าง การมีลูกมากกับความยากจน รวมถึง กระตุ้นให้เกิดการออมและการลงทุนด้วยการแลกเปลี่ยนข้อมูลเงินออมเฉลี่ยและอัตราการลงทุนของคนในชาติเดียวกัน ในช่วงอายุต่าง ๆ เป็นต้น

อนึ่ง วิธีการสร้างทางเลือกให้คิดเองแทนการบังคับเช่นนี้ เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในยุโรปและสหราชอาณาจักร บางประเทศมีคณะที่ปรึกษาทางนโยบายที่ทำงานในเรื่องนี้โดยเฉพาะ (เช่น Behavioral Insights Team ที่สหราชอาณาจักร) โดยใช้หลักคิดเหมือนเรากระตุ้นเพื่อนด้วยศอกเบา ๆ เพื่อเตือนว่ากำลังพูดจาเพ้อเจ้อ นอกเรื่อง หรือไม่รู้จักกาลเทศะ หรือชวนให้คิดทบทวนเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ทั้งนี้ นักวิเคราะห์นโยบายมีบทบาทเป็นเหมือนสถาปนิกผู้สร้างทางเลือก (choice architect) โดยยึดหลักการที่ว่าต้องไม่ใช้การบังคับ กล่าวคือ พวกเขาต้องมีเสรีภาพที่จะเลือก เพียงแต่เป็นเสรีภาพภายใต้ตัวเลือกที่ถูกจัดแจงหรือชี้นำไว้ (libertarian paternalism) (Strassheim and Korinek, 2015) ซึ่งแม้จะไม่เชื่อมโยงกับเรื่องการนับรวมทั่วถึง หรือไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังโดยตรง แต่ก็เป็นแนวทางที่อยู่บนพื้นฐานของการออกแบนโยบายดังกล่าว เนื่องจากเป็นความตระหนักถึงสิทธิของพลเมืองในการเลือกด้วยตัวเอง (Freedom of choices) แทนที่จะถูกบังคับด้วยกฎเกณฑ์ต่างๆ หรือแม้แต่การถูกห้ามปราม โดยในขณะเดียวกันก็เป็นการเลือกบนฐานของข้อมูลที่ทำให้ตระหนักรู้หรือเกิดความรับผิดชอบ ไม่ใช่การเลือกกระทำตามอำเภอใจ (John, 2018)

สำหรับลักษณะเด่นของสองแนวทางนี้คือ สะดวก รวดเร็ว ประหยัด และสอดคล้องกับวิวัฒนาการของยุคสมัย รวมทั้งการเน้นสร้างทางเลือกโดยไม่บังคับ ในขณะที่ข้อจำกัดหลักคือเชื่อว่าทุกคนเข้าถึงพื้นที่ออนไลน์ และพื้นที่ออนไลน์อาจถูกใช้โดยขาดความรับผิดชอบ รวมทั้งไม่เอื้อต่อการถกเถียงที่ลงลึกหรือที่มุ่งสร้างความไว้วางใจ (trust building) และส่งผ่านความจริงใจจากปฏิสัมพันธ์แบบเผชิญหน้า (face-to-face interaction) นอกจากนั้น ในการผลักดันแนวทางเช่นนี้ ภาครัฐต้องปรับตัวอย่างมาก (หลายที่จึงไม่เกิดขึ้น) และแม้พลเมืองจะเลือกได้ แต่พวกเขาก็ถูกจำกัดทางเลือกอยู่ดี

บทที่ 6

บทเรียนจากกรณีศึกษาในไทย

ในบทนี้ขอหยิบยกตัวอย่างความพยายามในการออกแบบนโยบายสาธารณะเพื่อรับมือปัญหาหมอกควันโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังผ่านเวทีปรึกษาหารือที่เรียกว่า “ตลาดนัดนโยบาย” (Policy Market) ซึ่งจัดขึ้นในวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2562 ณ อุทยานวิทยาศาสตร์ภาคเหนือ ภายใต้โครงการขับเคลื่อนความรู้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางสังคม โดยสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ร่วมกับ สถาบันนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พร้อมกับภาคีเครือข่ายสำคัญคือ คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อนึ่ง ประเด็นปัญหาหมอกควันในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนนั้นเกิดขึ้นมานานแล้ว เพียงแต่ในอดีตอาจไม่เด่นชัดนักเนื่องจากไม่มีข้อมูลเพียงพอ ภาระหนักกว่าประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาอย่างชัดเจนและรุนแรงเริ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2550 เป็นต้นมา โดยรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ในขณะนั้น ได้ประกาศให้ปัญหาหมอกควันภาคเหนือเป็นวาระแห่งชาติ โดยเฉพาะในระหว่างเดือนธันวาคม-พฤษภาคมของทุกปี โดยมีบางช่วงค่า PM 2.5 ในพื้นที่สูงกว่า 5 เท่าของค่ามาตรฐานความอันตรายที่ประเทศไทยกำหนดคือต้องไม่เกิน 50 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งสร้างผลกระทบอย่างกว้างขวางและหลากหลายลักษณะ ตั้งแต่เรื่องสุขภาพของประชาชน ระบบนิเวศ เศรษฐกิจ ทัศนวิสัยในการสัญจรทั้งทางบกและทางอากาศ รวมไปถึงการท่องเที่ยว อีกทั้งเป็นประเด็นที่มีความสลับซับซ้อน เนื่องจากเชื่อมโยงกับทั้งเรื่องโครงสร้างเศรษฐกิจการเมือง เรื่องเทคโนโลยี เรื่องวิถีชีวิต เรื่องวัฒนธรรม รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศ ซึ่งเมื่อเจาะลึกลงไปจะพบว่าประเด็นเรื่องความเหลื่อมล้ำและผูกปมอยู่ในหลายมิติ กระทั่งเรื่องนี้กลายเป็นวาระสำคัญที่หลายภาคส่วนต้องหันมาใส่ใจ โดยจะต้องยอมรับร่วมกันก่อนว่าการที่ต่างคนต่างคิดแบบแยกส่วนบนฐานของการตำหนิซึ่งกันและกัน รวมทั้งการออกนโยบายบนฐานของการใช้อำนาจบังคับควบคุมเช่นที่ผ่านมา ทำให้ปัญหานี้ไม่สามารถแก้ไขได้ และมีแนวโน้มสร้างรอยร้าวทางสังคมตามมา จึงถึงเวลาแล้วที่ภาคส่วนต่าง ๆ ต้องหันหน้ามาพูดคุยและออกแบบนโยบายที่ดีกว่าเดิมไปด้วยกัน

ตลาดนัดนโยบายที่จัดขึ้นในครั้งนี้มีผู้เข้าร่วมทั้งสิ้น 84 คน มาจากทั้งภาควิชาการ (22 คน โดยเฉพาะจากคณะวิทยาศาสตร์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ คณะเภสัชศาสตร์ คณะเกษตรศาสตร์ และคณะอุตสาหกรรมเกษตร) ภาครัฐในส่วนกลาง (6 คนจากสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1 เชียงใหม่ และส่วนป้องกันรักษาป่าและควบคุมไฟป่า สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 1) ภาครัฐในส่วนภูมิภาค (9 คนจากสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด

สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด) ภาครัฐในส่วนท้องถิ่น (6 คนจากเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลรวม 4 แห่ง) ภาคเอกชน (4 คนจากตัวแทนจากคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน (กกร.) เชียงใหม่ ตัวแทนสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่ และผู้ประกอบการทางสังคมในพื้นที่แม่แจ่ม) องค์กรพัฒนา (3 คนจากมูลนิธิอุทกพัฒน์ มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (ภาคเหนือ) และมูลนิธิริรักษ์ไทย) ตัวแทนชุมชน (11 คนจากแม่ริม แม่แตง สะเมิง หางดง แม่ฮอน แม่วาง จอมทอง และดอยสะเก็ด) ตัวแทนพรรคการเมือง (5 คนจาก 4 พรรค) สื่อมวลชน (6 คนจากสองสำนัก) และผู้สนใจทั่วไป (12 คนจากสมาชิกของกลุ่มแม่บ้าน นักศึกษา และเยาวชน) โดยสามารถถอดบทเรียนจากตลาดนัดนโยบายดังกล่าวได้ดังนี้

6.1 กระบวนการของตลาดนัดนโยบาย

การจัดตลาดนัดนโยบายครั้งนี้เริ่มด้วยการเชิญตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆ ในองค์ประกอบที่เหมาะสมให้เข้าร่วม เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะมีเสียงที่หลากหลาย โดยมีการส่งเอกสารสังเคราะห์ทางเลือกนโยบายในการรับมือปัญหาหมอกควันในภาคเหนือของไทยจากข้อค้นพบและข้อเสนอของงานวิจัยต่างๆ ไปพร้อมกับหนังสือเชิญ เพื่อให้ผู้รับเชิญได้นำไปคิดเสริมเติมต่อในลักษณะเดียวกับการจัดคณะลูกขุนพลเมืองหรือตุลาการภาคประชาชน (Citizens' Jury) ในต่างประเทศดังที่ได้เสนอไปในบทที่แล้ว ก่อนที่จะประชาสัมพันธ์แบบเปิดกว้างสำหรับสาธารณชนที่สนใจ โดยขอให้สแกน QR code เพื่อลงทะเบียนเข้าร่วม อันจะมีผลต่อการจัดเตรียมสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวก

เมื่อถึงวันงาน ผู้ที่มาลงทะเบียนเข้าร่วมการประชุมจะได้รับเอกสารสองชุด ชุดแรกเป็นเอกสารเดียวกันกับที่จัดส่งให้ก่อนหน้านี้ ส่วนชุดที่สองเป็นเอกสารสื่อสารเรื่องราว (stories) ซึ่งเชื่อมโยงกับประเด็นปัญหาหมอกควัน

เพื่อให้ผู้เข้าร่วมเข้าใจหรือสื่อถึง (make senses) สถานการณ์และเงื่อนไขต่างๆ ที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่ พร้อมทั้งสร้างความเห็นอกเห็นใจ (empathy) อันจะนำไปสู่การนำเสนอทางเลือกนโยบายที่คำนึงถึงความสลับซับซ้อนของประเด็นปัญหา อาทิ การสะท้อนเรื่องราวของเกษตรกรในพื้นที่ซึ่งมีพื้นที่เพาะปลูกถึง 40 ไร่ แต่มีแรงงานเพียง 3 คน ซึ่งล้วนแต่อายุเกิน 60 แล้วทั้งสิ้น อีกทั้งยังมีหนี้สินกว่า 4 แสนบาท และอยู่อาศัยในชุมชนที่การติดต่อกับภายนอกเป็นไปได้ยาก เนื่องจากไม่มีพาหนะที่จะใช้ขนส่งพืชผลทางการเกษตร โดยพื้นที่ดังกล่าวมีการปลูกข้าวโพดมากกว่า 10 ปีแล้ว ทำให้ต้องจำยอมที่จะถูกดำเนินคดีหากถูกพบว่ากระทำความผิดกรณีเผาทำลายป่า รวมถึงกรณีของอาสาสมัครเผ่าละว้า ไฟป่าที่ต้องเสียเวลาทำมาหากิน พร้อมทั้งเคยถูกงูฉกต่อน้ำและลื่นตกเขาขาหักด้วย หรือกรณีของคนจนในเมืองที่อาศัยทำงานขายพวงมาลัยที่สี่แยก โดยมีที่พักอาศัยทำด้วยไม้ที่มีร่องเป็นซี่ๆ และมีลูกป่วยด้วยภาวะเกี่ยวกับปอด/ทางเดินหายใจ ซึ่งต้องพาลูกไปหาหมอในตัวเมืองแทบทุกสัปดาห์ ทว่า ไม่มีรถยนต์ส่วนตัว

หลังจากลงทะเบียน ผู้จัดตั้งใจให้เป็นเวลาของการเตรียมความพร้อม โดยให้ผู้เข้าร่วมได้อ่านเอกสารเพื่อทำความเข้าใจ คิดต่อ และพูดคุยสร้างเครือข่ายกับผู้เข้าร่วมคนอื่น ๆ จากนั้น รองศาสตราจารย์ ดร.สัมพันธ์ สิงห์ราชวรพันธุ์ รองอธิการบดีฝ่ายวิจัย นวัตกรรม ยุทธศาสตร์วิจัยเพื่อความเป็นเลิศและนวัตกรรม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กล่าวต้อนรับ โดยกล่าวถึงสาระสำคัญของปัญหาหมอกควันว่าเป็นเรื่องท้าทายสำหรับทุกคน เราต้องเปลี่ยนความคิดใหม่ เพราะนโยบายที่จะกำกับดูแลเรื่องนี้ไม่อาจจำกัดในแง่มุมด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แต่มีความเกี่ยวพันกับชีวิตของผู้คนจำนวนมาก การออกแบบนโยบายจึงต้องคำนึงถึงความเป็นอยู่ของผู้คนในทุกพื้นที่ด้วย

รูปภาพที่ 6

ช่วงของการเปิดตลาดนัดนโยบาย



ที่มา: ถ่ายภาพโดยสถาบันนโยบายสาธารณะ

ถัดจากนั้น เป็นการกล่าวนำโดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรอร ภูเจริญ ผู้อำนวยการสถาบันนโยบายสาธารณะ เน้นการสร้าง ความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบกิจกรรมที่เรียกว่าตลาดนัดนโยบาย (Policy Market) ที่ทุกคนมีโอกาสแลกเปลี่ยนความรู้และมุมมองเชิงนโยบายได้อย่างเสรีและเท่าเทียมกันเสมือนเดินอยู่ในตลาดนัด อันเป็นแนวทางของการหลายชนชั้น ทลายกำแพงของศาสตร์ใดศาสตร์หนึ่ง และหลายอัตรา โดยเปิดพื้นที่รับฟังเหตุผลของทุกคน ในมุมมองเชิงบูรณาการและหลายความคิดว่า “ฉันรู้ดีที่สุด” มาเป็น “ฉันพร้อมร่วมมือกับทุกคน” แทน ตามด้วยการสร้างความเข้าใจในฐานคิดและภาพรวมของกิจกรรม โดยผู้เขียนหลักในฐานะผู้ออกแบบกระบวนการเริ่มจากการอธิบายแนวคิดการเชื่อมความรู้ที่หลากหลายสู่นโยบายสาธารณะ (Knowledge-policy interface) และการออกแบบนโยบายโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (Inclusive policy design) ซึ่งให้ความสำคัญกับการสร้าง Open Policy Forum ในลักษณะ Mini-publics โดยเชิญตัวแทนจากภาครัฐ ภาคการศึกษา ภาคเอกชน องค์กรพัฒนา และชุมชน เข้ามาร่วมกันต่อจิ๊กซอว์ความรู้ในการรับมือปัญหาหมอกควันในเชียงใหม่ ซึ่งเผชิญกับปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กมาร่วม 10 ปีแล้ว

ทั้งนี้ แนวทางคือการนำทางเลือกทั้งหลายที่สังเคราะห์ขึ้นมานั้นมา “กองรวมกัน ทางออก แล้ววางบนตัก” เพื่อให้ภาคส่วนต่าง ๆ ได้ถกแถลง หรือปรึกษาหารือกัน (deliberation) เพื่อขยับจาก “What” สู่ “Where”, “When”, “Why”, “Who” และ “How” ซึ่งข้อเสนอของงานวิจัยไม่สามารถ นำจิ๊กซอร์เหล่านี้มารวมกัน เนื่องจากขาดรายละเอียดที่เพียงพอ จำเป็นต้อง ใช้มุมมองที่หลากหลาย ให้มาร่วมขบคิดหรือพิจารณาแต่ละทางเลือกไปพร้อม กัน เพื่อให้เห็นความเป็นไปได้และเป็นไปไม่ได้ (feasibilities) เปรียบเทียบข้อ ได้เปรียบกับข้อจำกัด (trade-off) รวมถึงเกิดการเรียนรู้ทางนโยบาย (policy learning) โดยไม่ดูแคลนความรู้ของกันและกัน

รูปภาพที่ 7

ช่วงของการอธิบายแนวคิดและกระบวนการของตลาดนัดนโยบาย



ที่มา: ถ่ายภาพโดยสถาบันนโยบายสาธารณะ

นอกจากนั้น ผู้เขียนหลักยังอธิบายด้วยว่า Open Policy Forum โดยเฉพาะที่ออกแบบเป็น World café มีความสำคัญ เพราะจะสร้างบรรยากาศแบบไม่เป็นทางการมากนัก และจะทำให้การคิดนโยบายรับมือปัญหาหมอกควันวางอยู่บนฐานของการให้ความสำคัญกับการอยู่ร่วมกันมากขึ้น เป็นการก้าวข้ามความเหลื่อมล้ำในมิติต่าง ๆ ด้วยการอาศัยความรู้ที่หลากหลาย ผ่าน

การแลกเปลี่ยนในพื้นที่สานเสวนาที่สร้างสรรค์ ภาคส่วนต่าง ๆ สามารถเรียนรู้ และวิพากษ์วิจารณ์กันได้ฉันทมิตร (Critical friends) โดยพิจารณาทั้งในมิติ เศรษฐกิจ มิติเทคโนโลยี มิติสังคมและวัฒนธรรม มิติสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และมิติการเมืองและการจัดการ

ในเวทีที่จัดขึ้น ภาครัฐและภาควิชาการต้องรับฟังและเรียนรู้ไปพร้อมกับภาคประชาชน (รวมเอกชน องค์กรพัฒนา และชุมชน) เพื่อให้เกิดการเชื่อมความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกับความรู้ทางสังคมในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือ กระบวนการที่จัดขึ้นมีลักษณะคล้ายกับวิธีการของคณะลูกขุนพลเมืองหรือตุลาการภาคประชาชนที่มุ่งเน้นการสร้างความรู้กันว่าไม่ว่าจะมีบทบาทใดในสังคม ทุกคนคือพลเมืองคนหนึ่ง และมุ่งเสริมพลังประชาชนให้มีโอกาสซักถาม รับฟังข้อชี้แจง รวมถึงตัดสินใจนโยบายสาธารณะได้อย่างเหมาะสม โดยหลีกเลี่ยงทัศนคติที่มองรัฐในแง่ร้ายเกินไปหรือมองประชาชนในแง่ดีเกินไป ด้วยฐานคิดของการร่วมทุกข์ร่วมสุขด้วยกันในสังคม

รูปภาพที่ 8

ช่วงของการให้ข้อมูลเพื่อเป็นจุดตั้งต้นสำหรับผู้เข้าร่วมในการคิดเสริมเติม ต่อ



ที่มา: ถ่ายภาพโดยสถาบันนโยบายสาธารณะ

หลังจากนั้น อาจารย์และนักวิจัยจากคณะวิทยาศาสตร์ และคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ นำเสนอทางเลือกนโยบายในการรับมือหมอกควันจากการสังเคราะห์ข้อเสนอในงานวิจัยที่ผ่านมา ทั้งต้นทาง กลางทาง และปลายทาง ซึ่งเป็นการสรุปย่อเอกสารที่แจกให้กับทุกคน โดยเน้นย้ำว่าเป็นเพียงการนำเสนอให้เห็นความคิดที่มีอยู่เท่านั้น เพื่อเป็นจุดตั้งต้นในการคิดเสริมคิดเติม หรือคิดต่อ

ถัดจากนั้น เป็นการแบ่งกลุ่มย่อยเป็น 3 กลุ่ม ประกอบด้วยทางเลือกในการรับมือจากต้นทาง กลางทาง และปลายทาง ผู้เข้าร่วมแต่ละคนเวียนเข้าร่วมจนครบทั้ง 3 วง ใช้เวลาพูดคุยวงละ 30-40 นาที โดยในแต่ละวงมีแผ่นไว้นิลขนาดใหญ่เป็นรูปแผนที่ และมีกระบวนกรหลักและผู้ช่วยกำกับอยู่ ผู้เข้าร่วมแต่ละคนมีโอกาสดูความคิดเห็นลงบนโพสต์-อิท แล้วแปะลงบนแผนที่ รวมทั้งอธิบายถึงแนวคิดทางเลือกเชิงนโยบายที่นำเสนอว่าคืออะไร จะนำไปขับเคลื่อนในระดับไหน (ท้องถิ่น ภูมิภาค ประเทศ อนุภูมิภาค หรือนานาชาติ) ฝ่ายรับผิดชอบหลักคือใคร (ภาครัฐ เอกชน ประชาสังคม หรือภาคการศึกษา) การดำเนินงานเร่งด่วนเพียงใด (ควรทำให้เสร็จภายในระยะเวลาหนึ่งปี ห้าปี หรือสิบปี) ทั้งนี้ ผู้ที่ไม่ถนัดการเขียน สามารถบอกให้คนที่ทีมงานช่วยเขียนแล้วนำไปแปะบนแผนที่ด้วยเช่นกัน เรียกว่าเป็นแนวทางการมีส่วนร่วมโดยอิงกับการใช้แผนที่ (participatory mapping) นั่นเอง

รูปภาพที่ 9

ช่วงของการปรึกษาหารือ



ที่มา: ถ่ายภาพโดยสถาบันนโยบายสาธารณะ

ในเชิงรายละเอียด กระบวนการกลุ่มเหล่านี้ถูกออกแบบมาให้มีจุดเน้นที่แตกต่างกัน โดยในมิติต้นทางนั้นมีข้อเสนอจากผลการศึกษาวิจัยค่อนข้างครอบคลุมอยู่แล้ว จึงวางบทบาทให้นักวิชาการนำ แล้วให้ภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนา และชาวบ้านสะท้อนว่าเห็นด้วยหรือไม่ ดัดขัดตรงไหน จะเพิ่มหรือเติมอย่างไร ส่วนนักการเมืองโดยความตั้งใจแล้วอยากให้มาเรียนรู้หรือมารับฟังเป็นหลัก เพื่อนำเสียงของพลเมืองไปขยายผลต่อในฐานะตัวแทนประชาชน ในมิติปลายทาง จากการพิจารณาผลการสังเคราะห์ข้อเสนอที่มีอยู่ พบว่าทางเลือกต่าง ๆ มักมีลักษณะลำเอียง กล่าวคือ “ช่วยเมืองปราบชนบท” จึงใช้เรื่องราว (stories) นำ เพื่อสร้างความเห็นอกเห็นใจ (empathy) เพราะภาคเมืองมักคิดมุมเดียว เช่น ชาวบ้านเป็นตัวปัญหา ต้องจับเข้าคุกให้หมด ลงโทษให้หนัก ปรับด้วย แล้วปัญหาก็จะหมดไปเอง ซึ่งเป็นการคิดที่มองไม่เห็นโครงสร้าง ความเหลื่อมล้ำที่ทับซ้อนหรือฝังตัวอยู่ เวทีจึงมุ่งให้ผู้เข้าร่วมได้สร้างการเรียนรู้ แล้วช่วยกันหาทางเลือกร่วมกัน โดยเฉพาะชาวบ้านและกลุ่มเปราะบางต่าง ๆ ส่วนมิตากลางทางนั้นใช้วิธีปล่อยเสรี ใครจะเริ่มก่อนก็ตามแต่เวทีจะนำพาไป ซึ่งทุกคนจะได้เวียนมาสู่แต่ละรูปแบบที่ถูกออกแบบไว้

รูปภาพที่ 10

ช่วงของการข้อปั้งทางเลือกและตัดสินใจซื้อ (โหวตเลือกเพื่อจัดลำดับความสำคัญ)



ที่มา: ถ่ายภาพโดยสถาบันนโยบายสาธารณะ

สุดท้าย เวทีนี้จบลงด้วยการให้ผู้เข้าร่วมโหวตเลือกทางเลือกที่เห็นพ้องด้วยมากที่สุด โดยแต่ละคนมีสิทธิเลือกเพียง 3 ทางเลือก ซึ่งสะท้อนโลกความเป็นจริงของนโยบายสาธารณะที่ไม่สามารถทำทุกอย่างได้พร้อมกัน แต่ต้องมีการจัดลำดับความสำคัญ และในตอนท้าย ทุกคนจะได้รับสติ๊กเกอร์วงกลมสีแดงคนละสามชิ้นเพื่อแทนเงินทุนไว้ใช้จ่ายความคิดเหล่านั้นเสมือนว่ามีอำนาจถึงอยู่สามก้อนแล้วต้องตัดสินใจว่าจะนำไปลงตรงไหน ซึ่งในกระบวนการนี้ แต่ละคนจะได้เดินวนดูในแผนที่พื้นใหญ่ทั้ง 9 แผ่นแบบเต็มที (วงละ 3 แผ่น เวียน 3 รอบ เปลี่ยนแผ่นใหม่ทุกรอบ) โดยมีเวลาให้สันทนาการในการเรียนรู้และตัดสินใจเลือก ก่อนที่จะมาตั้งวงตอนท้ายเพื่อเก็บตกความเห็นและสรุปกิจกรรมไปด้วยกัน

รูปภาพที่ 11

ภาพแผนที่ที่ถูกใช้ในฐานเครื่องมือสำคัญสำหรับการจัดกิจกรรม



ที่มา: ถ่ายภาพโดยสถาบันนโยบายสาธารณะ

6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เกิดขึ้นจากตลาดนัด

ในฐานะพื้นที่ทางนโยบาย (Policy Forum) ตลาดนัดครั้งนี้ช่วยเชื่อมข้อเสนอเชิงนโยบายจากงานวิจัยต่าง ๆ ด้านหมอกควันในกรณีภาคเหนือของ ไทย และมุมมองของภาคส่วนต่าง ๆ กับโลกของนโยบายสาธารณะ โดยลด การคิดแบบเหมารวมเกินไป (too general) และแบบที่เฉพาะเจาะจงเกินไป (too specific) ซึ่งเป็นข้อจำกัดของงานวิจัยส่วนใหญ่และปัญหาการคิดแบบ แยกส่วน เวทีจึงเป็นการชักชวนผู้เข้าร่วมซึ่งมีความรู้ที่แตกต่างหลากหลาย มามองภาพรวมที่อิงแผนที่ไปด้วยกัน แล้วสร้างชุดนโยบาย (policy series) หรือ “ตระกร้า นโยบาย” (policy packages/policy portfolios) ที่ผสมผสาน และสอดคล้องกันโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อรับมือปัญหาหมอกควันโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง

สิ่งที่ได้รับการนำเสนอใน “กรณีต้นทาง” (มาตรการในการตัดไฟแต่ต้นลม) ประกอบด้วย

(1) การป้องกันการเผาป่าด้วยการสูบน้ำบาดาลขึ้นมาปล่อยลงสู่พื้นที่ป่าให้ชุ่มชื้นและทำให้ชุมชนที่อยู่ร่วมกับป่าเห็นว่าเป็นการทำลายทรัพยากรที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจได้เช่นกัน

(2) การป้องกันการเผาวัสดุเหลือทิ้งทางการเกษตรด้วยการเน้นสร้างทางเลือกมากกว่าใช้อำนาจนำอย่างการห้ามเผาเด็ดขาด เช่น ส่งเสริมการทำปุ๋ยสัตว์ไร้หมอกควัน (ให้มากินซึ่งข้าวโพด) การใช้จุลินทรีย์ในการย่อยสลาย ผลักดันการใช้ระบบการจัดการเกษตรที่ดี (GAP: Good Agriculture Practice) และระบบการรับรองแบบมีส่วนร่วม (PGS: Participatory Guarantee System) ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องห้ามเผาซึ่งเตรียมดิน และให้หันไปปลูกพืชทางเลือกที่ไม่พึ่งพาไฟ อย่างกาแฟอาราบิก้า ไม้ผล ไม้ยืนต้น (ไม้ไผ่) และพืชผัก โดยมีข้อมูลเรื่องวิธีการปลูก ต้นทุน และราคาตลาดให้เกษตรกรใช้ประกอบการตัดสินใจ

(3) การพัฒนาระบบขนส่งมวลชน

(4) การควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมและกิจกรรมเชิงพาณิชย์ที่มีโอกาสก่อหมอกควันได้

(5) การสร้างพื้นที่สีเขียวในเมือง รวมไปถึงข้อเสนอในการ

(6) สร้างระบบช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างคนเมืองกับคนชนบท เช่น ให้คนเมืองช่วยบริจาคเพื่อซื้อประกันภัยให้กับชาวบ้านที่เป็นอาสาสมัครเฝ้าระวังไฟฟ้า และข้อเสนอให้

(7) ควบคุมไม่ให้บริษัทแสวงหาประโยชน์ทางธุรกิจโดยไม่รับผิดชอบต่อระบบนิเวศ ซึ่งมาตรการที่เข้มข้นคือการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมในฐานะเป็นห่วงโซ่แรก ส่วนมาตรการที่อ่อนลงมาคือขอความร่วมมือให้ตั้งกองทุนหมอกควัน (Haze Fund) เป็น CSR ของบริษัท โดยนำเงินจากกองทุนไปลดความเหลื่อมล้ำ เช่น สนับสนุนการปลูกป่าที่เอามาแลกเป็นเงินได้ ไปดูแลอาสาสมัครดับไฟ หรือแม้แต่การนำไปช่วยสนับสนุนการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตของเกษตรกร

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อรับมือปัญหาหมอกควันโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง

สิ่งที่ได้รับการนำเสนอใน “กรณีกลางทาง” ประกอบด้วย

(1) การแก้ไขระเบียบภาครัฐเรื่องการก่อกมลพิษรวมถึงการปรับกฎหมาย และนำแนวทางของกฎหมายระหว่างประเทศมาปรับใช้ในการควบคุมและกำกับดูแลการเผาและการบุกรุกพื้นที่ป่า

(2) การสนับสนุนด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการผลิตเชื้อเพลิงชีวมวล

(3) การส่งเสริมโรงไฟฟ้าชีวมวลที่ใช้ซังข้าวโพดเป็นวัตถุดิบ

(4) การยกระดับการบริหารจัดการ โดยเน้นพัฒนาระบบและกลไกที่ยกระดับประสิทธิภาพในการจัดการหมอกควัน รวมถึงการกระจายอำนาจการบริหารจัดการระดับพื้นที่ให้แก่ท้องถิ่น

(5) การสร้างระบบสนับสนุนการตัดสินใจที่ให้บริการองค์ความรู้เกี่ยวกับปัญหาหมอกควันและการจัดการปัญหาหมอกควันระบบเฝ้าระวัง และระบบคาดการณ์ความเป็นไปได้ในการเผา

(6) การชิงเผาเพื่อควบคุมไฟในป่าธรรมชาติ จากการลดปริมาณเชื้อเพลิงในป่าที่จะก่อให้เกิดโอกาสในการเกิดไฟป่า

(7) การสร้างทางเลือกเทคโนโลยีกำจัดซากพืช รวมถึงการสนับสนุนกลุ่มวิสาหกิจชุมชนผลิตถ่านอัดแท่งจากซังข้าวโพดหรือเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรอื่นแทนการเผา และส่งเสริมให้เกษตรกรใช้ถ่านเป็นเชื้อเพลิงในการหุงต้มแทนการตัดไม้

(8) การส่งเสริมการทำปุ๋ยหมักจากตอซังข้าวโพดและเศษพืชเพื่อลดการเผา

(9) การพัฒนาเครือข่ายการเฝ้าระวังระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่

(10) การหนุนเสริมกลไกการจัดการในแต่ละชุมชนเอง เช่น ผ่านคณะกรรมการ จิตอาสา และข้อบัญญัติ/ธรรมนูญชุมชน (ที่นำไปสู่การลงโทษทางสังคม)

(11) การร่วมกับชุมชนในการสร้างแนวกันไฟตามแนวสันเขาและไหล่เขา รวมถึงพื้นที่รอยต่อระหว่างพื้นที่ป่าไม้กับหมู่บ้าน และพื้นที่เกษตรกรรม

(12) เมื่อเลียงไม้ได้ก็ต้องมาสร้างข้อตกลงการเผาร่วมกัน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อรับมือปัญหาหมอกควันโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง

สิ่งได้รับการนำเสนอในกรณี “ปลายทาง” คือการรับมือเมื่อสถานการณ์เกิดแล้ว จึงต้องเน้นไปที่การตั้งรับในหลายระดับ โดยแยกทางเลือกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่

กลุ่มทางเลือกแรก มุ่งเท่าทันสถานการณ์ด้วยการวัด การจัดการระบบข้อมูล และการเตือนภัย ทั้งในระดับครัวเรือน (เน้น Application) ระดับชุมชน (อำเภอ) และระดับอนุภูมิภาค/ภูมิภาคอาเซียน (ภายใต้ความตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน หรือ ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution: AATHP)

กลุ่มที่สอง เน้นจัดการสถานการณ์ ไม่ว่าจะเป็นการลดการเผา (หลังจากที่มีการเผาไปบ้างแล้ว) ทั้งในพื้นที่ นอกเขต และประสานประเทศเพื่อนบ้าน การดับไฟ (โดยมีการเสนอให้นำเฮลิคอปเตอร์ดับเพลิงมาใช้) การลดหรือขจัดหมอกควัน (หอคอยดูดอากาศ และฟ่นละอองน้ำ) และการลาดตระเวนจุดที่มีไฟด้วยเครื่องบินไร้คนขับ (เพื่อตรวจจับ และระงับเหตุทันที)

กลุ่มที่สาม เน้นปรับตัวอยู่กับสถานการณ์ ไม่ว่าจะเป็นการกระตุ้นให้ต้นตอหันมาใส่ใจหน้ากาก ปรับพฤติกรรมการบริโภค (รวมถึงแบนสินค้าสร้างหมอกควัน) การสื่อสารให้สาธารณะรับรู้ว่าปัญหาหมอกควันเป็นปัญหาของทุกคนด้วยการใช้สื่อสร้างสรรค์ ดูแลกลุ่มเปราะบางเป็นพิเศษ (โดยเฉพาะผู้ป่วย เด็ก หญิงตั้งครรภ์ ผู้สูงอายุ และผู้มีรายได้น้อย) และเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ

อย่างไรก็ตาม หลังผู้เข้าร่วมเดินสำรวจและให้คะแนนข้อเสนอต่าง ๆ บนไวนิลครบทุกแผ่นแล้ว พบว่าแนวทางที่ได้รับความนิยมค่อนข้างมากคือการสร้างข้อตกลงการเผาร่วมกัน การสร้างทางเลือกเทคโนโลยีกำจัดซากพืช การลดหรือขจัดหมอกควันในพื้นที่ การปรับปรุงระบบขนส่งมวลชน การสื่อสารให้สาธารณะรับรู้ปัญหาหมอกควันเป็นปัญหาของทุกคน การจัดตั้งคณะทำงานคอยสอดส่องและเชื่อมโยงข้อมูลให้กับทุกฝ่าย การเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเมือง การกระจาย อำนาจลงสู่ท้องถิ่น และการแก้ไขระเบียบภาครัฐเรื่องการกอมลพิษ

6.3 แนวทางการทำงานร่วมกันในระดับพื้นที่ต่อไป

หลังจากเวทีเสร็จสิ้นลง วันถัดมา ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ได้ขอให้สถาบันนโยบายสาธารณะเข้าพบเพื่อนำผลจากเวทีมาสรุปให้ฟัง โดยขอให้มาช่วยจัดเวทีเฉพาะสำหรับส่วนราชการในจังหวัดด้วย ภายใต้เชียงใหม่ฟอรัม (Chiang Mai Forum) ที่ผู้ว่าฯ จัดขึ้นเป็นประจำทุกเดือนอยู่แล้ว (แม้อาจจะไม่ได้มีลักษณะนับรวมหรือเปิดกว้างสักเท่าใด) อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดคือมีการสะท้อนว่าหลายข้อเสนออยู่นอกเขตอำนาจหน้าที่ของจังหวัดในการตัดสินใจ ดังนั้น การคิดเรื่องนี้อย่างจริงจังจำเป็นต้องปลดล็อคเรื่องการแบ่งและกระจายอำนาจมาจากส่วนกลาง ค่อยนานไปกับการกระจายความตระหนักรู้และกระจายความรับผิดชอบของสังคม ทว่า อย่างน้อยเสียงจากเวทีถูกส่งต่อไปถึงผู้บริหารระดับสูง ซึ่งได้แสดงเจตจำนงที่จะทำงานร่วมกับสถาบันนโยบายสาธารณะและภาคีที่ร่วมขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาหมอกควัน เพื่อให้นโยบายอยู่บนฐานของความรู้การมีส่วนร่วม และความร่วมมือ

รูปภาพที่ 12

เข้าพบผู้ว่าราชการจังหวัดและจัดเวทีเก็บตกเพิ่มเติมจากกลุ่มตัวแทนชุมชนจากพื้นที่ดอย



ที่มา: ถ่ายภาพโดยสถาบันนโยบายสาธารณะ

ในอีกด้านหนึ่ง การสรุปเวทีของทีมงานสะท้อนว่าเสียงจากชุมชนยังไม่ถูกรับฟังมากนัก ซึ่งเกิดจากเงื่อนไขหลายประการ อาทิ การที่ตัวแทนชุมชนไม่ได้เข้าร่วมมากนัก โดยเฉพาะกลุ่มที่อยู่บนดอย ส่วนคนที่มาได้ก็ไม่ค่อยกล้าแสดงความคิดเห็น ภายหลังจากเสร็จสิ้นเวที จึงมีการจัดกิจกรรมโดยเชิญตัวแทนชุมชนมาให้ความเห็นเพิ่มเติม ทำให้ได้ทั้งมุมมองเพิ่มเติมและพันธมิตรเพิ่มขึ้น ซึ่งช่วยให้แนวทางการทำงานร่วมกันในอนาคตมีหลากหลายระดับเพิ่มขึ้น ทั้งในระดับพื้นที่กล่าวถึงก่อนหน้าและระดับล่าง ซึ่งสองระดับยังมีมุมมองต่างกันค่อนข้างมาก ต่างจากระดับกลาง ได้แก่ ภาควิชาการ ภาคเอกชนที่เป็น

ผู้ประกอบการทางสังคม องค์กรพัฒนา และหน่วยงานระดับปฏิบัติบางส่วน ที่มีความเข้าใจกันพอสมควร การสร้างความเข้าใจระหว่างกันเป็นสิ่งที่ต้องอาศัยระยะเวลา ทั้งนี้ สถาบันนโยบายสาธารณะแสดงเจตจำนงชัดเจนในการเป็นตัวกลางเพื่อประสานความร่วมมือ โดยหวังว่าภาคีในระดับพื้นที่จะผนึกกำลังกันได้ และสามารถสื่อสารประเด็นปัญหาและความต้องการการแก้ไขปัญหาลงสู่ระดับประเทศและระดับนานาชาติต่อไป

อย่างไรก็ดี สิ่งที่ต้องยอมรับคือ โลกทัศน์ของแต่ละฝ่ายยังมีความแตกต่างกันที่สำคัญ โดยบางฝ่ายเห็นความสำคัญเรื่องภาพลักษณ์การท่องเที่ยว ขณะที่บางฝ่ายคำนึงถึงเรื่องสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้งบางฝ่ายยังมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาด้วยความเด็ดขาดเพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด ในขณะที่ บางฝ่ายใส่ใจต่อเงื่อนไขที่สลับซับซ้อนและต้องการให้คิดบนฐานของความยั่งยืนและเป็นธรรมในการรับมือปัญหาเป็นหลัก

6.4 คุณูปการและปัญหาอุปสรรคของตลาดนัดนโยบาย

สิ่งที่สะท้อนให้เห็นจากการจัดเวทีในครั้งนี้ คือความพยายามที่จะสร้างพื้นที่การเรียนรู้ทางนโยบายร่วมกัน โดยกระตุ้นให้ผู้เข้าร่วมได้พิจารณาปัญหาในมุมมองใหม่ (reframing the problem) และเรียนรู้ที่จะมองนโยบายสาธารณะในมิติที่แตกต่างจากเดิม (reframing public policy) มุมมองใหม่ต่อปัญหาคือการชวนให้ผู้เข้าร่วมได้คิดว่าการที่ต้องมาคิดหาทางออกร่วมกัน เนื่องจากที่ผ่านมามีปัญหาหมอกควันกลายเป็นสิ่งที่สร้างรอยร้าวในสังคมจากการโทษกันไปมา จึงต้องปรับมุมมองในมุมที่ว่าทุกคนต่างก็มีส่วนทำให้เกิดปัญหาด้วยกันทั้งสิ้น ยกตัวอย่าง ไฟไหม้ป่า เราคงโทษว่าเกิดจากชาวบ้านเผาป่าอย่างเดียวไม่ได้จริงอยู่ที่มีคนเผาป่า แต่ไม่ใช่ทุกกรณี หมอกควันทวีความรุนแรงขึ้นจากความกดอากาศและไม่มีลมพัด รวมทั้งเกิดจากกิจกรรมในชีวิตประจำวันของเรา แม้จะมี

เครื่องมือวัดระดับหมอกควัน แต่ไม่สามารถแยกแยะต้นตอของปัญหาได้ ทำให้เกิดการกล่าวโทษกัน (blaming) โดยเฉพาะคนเมืองโทษคนชนบท (วาทกรรมหลักคือ “ชนบทสร้างปัญหา แล้วปัญหามากระทบกับเมือง”) ซึ่งปัญหารอยร้าวในสังคมถือเป็นปัญหาที่ซ้อนปัญหาหมอกควันอีกชั้นหนึ่ง และน่ากลัวไม่แพ้กัน โดยเฉพาะเมื่อคนส่วนใหญ่มองข้ามปัญหานี้

ส่วนการมองนโยบายสาธารณะในมิติใหม่ กล่าวคือ การชวนให้เห็นว่าปัญหาหมอกควันซับซ้อนเกินกว่าจะคาดหวังให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแก้ปัญหาได้เพียงลำพัง ดังนั้น นโยบายรับมือปัญหาจึงต้องอยู่บนฐานของการรับผิดชอบร่วมกัน ในฐานที่เราเผชิญปัญหาร่วมกัน นั่นคือ นโยบายจะยั่งยืนได้ต้องก้าวข้ามการตำหนิกัน แต่ต้องตระหนักว่าปัญหาหมอกควันส่งผลกระทบต่อทั้งภาคเมืองและชนบท ด้วยเหตุนี้ การหันมาคุยกันจึงเป็นประโยชน์ในการสร้างความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหา ที่ไม่สามารถรอคอยหรือเรียกร้องให้ผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายหรือมาตรการที่จะแก้ปัญหาได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจที่ทุกคนมาร่วมแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นซึ่งน่าจะมีโอกาสสร้างให้เกิดแนวทางการแก้ไขปัญหาก็ดียิ่งกว่า นั่นหมายความว่า เราทุกคนสามารถเป็นนักออกแบบนโยบาย (policy designer) โดยแต่ละฝ่ายที่เข้าร่วมสามารถนำเจตจำนงร่วมไปขยายผลหรือขับเคลื่อนต่อไปได้ตามศักยภาพ

คุณูปการที่แท้จริงของการจัดเวทีครั้งนี้อาจไม่ใช่ข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาทว่า คือเรื่องของการกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ทางนโยบายและการสร้างความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกัน ทางเลือกที่ถูกนำเสนอจึงเป็นตัวอย่างความพยายามในการสร้างนโยบายของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน ที่แสดงให้เห็นว่า ในสถานการณ์ที่เป็นปัญหา ไม่จำเป็นต้องรอหน่วยงานรับผิดชอบเพียงอย่างเดียว แต่โรงเรียน มหาวิทยาลัย โรงพยาบาล โรงงาน องค์กรพัฒนา วัด อาสาสมัคร ฯลฯ ล้วนสามารถนำข้อเสนอจากเวทีไปปรับใช้ได้ อย่างน้อยที่สุด ก็สามารถรณรงค์สื่อสารหรือมีมาตรการเฉพาะที่สามารถดำเนินการได้ในทันทีหากเกิดสถานการณ์วิกฤต

ดังนั้น แม้เวทีจะไม่ได้สร้างการเปลี่ยนแปลงจากหน้ามือเป็นหลังมือ อย่างน้อยที่สุด สิ่งที่เกิดขึ้นจากกระบวนการที่จัดขึ้นคือการเปิดรับมุมมองใหม่ ๆ ซึ่งนำไปสู่ความเข้าใจและเห็นใจกันมากขึ้น บนพื้นฐานความเป็นจริงที่ว่า เราต้องอยู่ร่วมกันในฐานะเพื่อนมนุษย์ผู้เป็นเจ้าของสังคมนี้ด้วยกัน ซึ่งมุมมองเช่นนี้มีความสำคัญเพราะนโยบายที่ดีต้องไม่ใช้การแก้ปัญหาหมอกควันโดยสมบูรณ์แบบ แต่สร้างความแตกต่างขึ้นในสังคม ในเวทีที่จัดขึ้น ผู้เชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มีความคิดก้าวหน้าได้มารับฟังการทำงานในระบบราชการที่มีข้อจำกัดทั้งด้านการคลัง ระเบียบ ข้อกฎหมาย บุคลากร และอื่น ๆ ส่วนเจ้าหน้าที่รัฐและคนในเมืองก็ได้เข้าใจข้อจำกัดของเกษตรกรมากขึ้น โดยไม่คิดเพียงว่าชาวบ้านไม่มีความรู้ความเข้าใจเรื่องผลกระทบต่าง ๆ และเห็นแก่ตัว ซึ่งจะทำให้สามารถพิจารณาทางเลือกและข้อเสนอที่เป็นไปได้ แทนที่จะคิดง่าย ๆ แคการห้ามเผาป่าเพียงอย่างเดียว

เวทีนี้ยังมีคุณูปการในแง่ของการชวนให้คิดในเรื่องโครงสร้างด้วย ดังที่ศาสตราจารย์สุริชัย หวันแก้ว ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาสันติภาพและความขัดแย้ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ให้ความเห็นทิ้งท้ายไว้ว่า

“การพูดคุยเรื่องทางเลือกนโยบายวันนี้ ชวนให้เราหลุดจากกับดักการแก้ปัญหาแบบสำเร็จรูป ไปสู่การแก้ปัญหาของระบบในระดับโครงสร้างมากขึ้น”

แนวทางดังกล่าวถือเป็นความตั้งใจในการจัดเวทีตั้งแต่ต้น ดังจะเห็นว่ามีเรื่องความเหลื่อมล้ำถูกหยิบยกมาพูดถึงตลอดช่วงของการประชุม อันเป็นมุมมองที่ถูกพูดถึงน้อยมากในการถกเถียงว่าด้วยประเด็นปัญหาเรื่องหมอกควันในช่วงที่ผ่านมา เนื่องจากส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับมิติวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และกฎหมาย โดยในช่วงท้ายของเวที ศาสตราจารย์สุริชัยยังเน้นย้ำให้เห็นปมสำคัญของปัญหาหมอกควันด้วยว่า

“การเผาป่าจำนวนไม่น้อยโยงกับอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ทั้งในประเทศ และในประเทศเพื่อนบ้านที่ล้วนอยู่ภายใต้บริษัทที่ไทยเป็นเจ้าของทั้งนั้น โจทย์นี้ จึงเป็นเรื่องของความรับผิดชอบของประเทศที่เกินกว่าจะปล่อยให้ผู้นำพูดได้คนเดียว โดยต้องมองในมิติทางจริยธรรมด้วย ไม่ใช่มองแต่เฉพาะมิติทางเศรษฐกิจ”

รูปภาพที่ 13

ช่วงทิ้งท้าย



ที่มา: ถ่ายภาพโดยสถาบันนโยบายสาธารณะ

ทั้งนี้ อุปสรรคสำคัญที่เกิดขึ้นประการหนึ่ง ได้แก่การที่จำนวนผู้เข้าร่วมไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้แต่ต้น โดยเฉพาะสัดส่วนจากตัวแทนชุมชนทำให้ต้องมีการจัดเวทีเพิ่มเติมดังที่ได้กล่าวไปแล้ว รวมไปถึงปัญหาจากบทบาทของฝ่ายการเมืองที่อาศัยเวทีในการหาเสียง เนื่องจากเวทีจัดขึ้นในช่วงก่อนเลือกตั้ง ทั้งที่ได้มีการสื่อสารกันก่อนหน้านี้แล้วว่าขอให้เป็นการมารับฟังเป็นหลักเพื่อนำข้อเสนอไปขยายผลต่อในพื้นที่ทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ปัญหาอุปสรรคเหล่านี้ถือเป็นบทเรียนที่ดี และสะท้อนให้เห็นโลกความเป็นจริงของการออกแบบนโยบายสาธารณะที่มักจะมีความซับซ้อน ความเสี่ยง และความไม่แน่นอนเช่นนี้เกิดขึ้นเสมอ

โดยสรุป กล่าวได้ว่าตลาดนัดนโยบายมีลักษณะเด่นที่สำคัญคือเน้นการสร้างทางเลือกนโยบายและตัดสินใจเลือกร่วมกัน ภายใต้บรรยากาศที่ไม่เป็นทางการมากนัก รวมทั้งพยายามลดความเหลื่อมล้ำเชิงอำนาจของผู้ที่เข้าร่วม พร้อมทั้งมีการผสมผสานเครื่องมือต่าง ๆ แต่เนื่องจากเป็นเครื่องมือที่นำมาทดลองใช้ จึงยังต้องมีการ

พัฒนาต่อไป อาทิ รูปแบบกิจกรรม ระยะเวลา อุปกรณ์ การเลือกผู้เข้าร่วม เป็นต้น ที่สำคัญ ต้องมีการแสวงหาแนวทางที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในการสร้างหลักประกันว่าจะมีการขยายผลจากการเป็นทางเลือกนโยบายที่มาจากกระบวนการที่นับรวมไปสู่การเป็นทางเลือกนโยบายที่ถูกนำไปขับเคลื่อนอย่างแท้จริงโดยผู้มีอำนาจหรือภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 7

สรุป

จากหลักการในเชิงนามธรรม แนวทางการออกแบบสู่วิธีการรูปธรรมที่อิงประสบการณ์จริงของทั้งต่างประเทศและกรณีศึกษาในไทยว่าด้วยแนวทางการออกแบบนโยบายที่ทั่วถึง/นับรวม/ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังที่เสนอไปทั้งหมดตามลำดับ สามารถสรุปภาพรวมของลักษณะเด่นและข้อจำกัดเป็นการทั่วไปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 8

สรุปลักษณะเด่นและข้อจำกัดของหลักการและแนวทางการออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง²

	ลักษณะเด่น	ข้อจำกัด
หลักการออกแบบนโยบายโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (เน้นฐานคิด)		
หลักการตามกรอบการออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังของยูเนสโก (UNESCO Inclusive Policy Design Framework)	วางหลักการที่ครอบคลุมและละเอียดถี่ถ้วน	อุดมคติสูง
หลักการตามข้อเสนอว่าด้วยกระบวนการนโยบายที่เป็นธรรมและนักรวม (Equity and Inclusion in Policy Processes: EquIPP) ของ Trinity College Dublin, Ireland ซึ่งพัฒนามาจาก EquiFrame	เข้าใจง่ายและนำไปประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติได้ง่ายกว่ากรอบของยูเนสโก	- มีลักษณะเป็น checklists สำหรับบันทึกว่าอะไรทำไปแล้ว อะไรยังขาดอยู่ จึงฉาบฉวย และมีโอกาสนำไปสู่การคิดแบบแยกส่วน - มีลักษณะของการวัดโดยมีการให้ค่าคะแนนด้วย ทำให้เรื่องนี้กลายเป็นเรื่องเชิงปริมาณเป็นหลัก ทั้ง ๆ ที่โดยพื้นฐานแล้วเป็นเรื่องเชิงคุณภาพ (เรื่องของความยุติธรรม/เป็นธรรม/เหลื่อมล้ำ ฯลฯ)

2 ทั้งนี้ ลักษณะเด่นและข้อจำกัดจะมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับบริบทและการประยุกต์ใช้ด้วย

	ลักษณะเด่น	ขีดจำกัด
หลักการออกแบบนโยบายโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (เน้นฐานคิด)		
การสังเคราะห์ หลักการข้างต้น และจัดหมวดหมู่ ออกเป็น Inclusive means, Inclusive ends และ Inclusive structures	เกิดจากการสังเคราะห์ หลักการข้างต้นและ จัดหมวดหมู่ให้ ไม่กระจัดกระจาย	แม้จะมีแนวคิดรองรับ แต่ ถือเป็นข้อเสนอของงานนี้ ยังไม่ได้รับการรับรองและ นำไปใช้ในระดับนานาชาติ
แนวทางการออกแบบนโยบายโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (เน้นฐานปฏิบัติ/กระบวนการที่ทั่วถึง เพื่อสร้างโครงสร้างที่นับรวม และนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง)		
สภาเมืองสำหรับ ศตวรรษที่ 21 (21st Century Town Meeting) ที่สหรัฐอเมริกา	- นับรวมอย่างเปิดกว้าง บางเวทีมีผู้เข้าร่วม มากกว่า 1,000 คน - มติที่ประชุมมีความ ชอบธรรมสูง - เอื้อต่อการอาศัยเวที เช่นนี้ในการตั้งสภา พลเมือง (citizens' assembly) หรือคณะ ทำงานด้านต่าง ๆ เพื่อ สานต่อหรือติดตามมติ การประชุม/ข้อเสนอ ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในที่ ประชุมต่อไป	- อาจไม่ทั่วถึง เพราะเป็น เวทีใหญ่ โดยเฉพาะกลุ่ม เปราะบาง/ชายขอบอาจ ไม่เข้าร่วม เพราะเกรงว่า เสียงจะถูกกลืนหรือไม่มี โอกาสส่งเสียงที่เต็มที่ - มักเปิดรับประเด็นกว้าง ๆ ไม่เหมาะกับการสะท้อน ปัญหาเฉพาะที่หรือ เฉพาะกลุ่ม - ไม่ใช่ว่าผู้เข้าร่วมทุกคน จะได้พูด

	ลักษณะเด่น	ขีดจำกัด
แนวทางการออกแบบนโยบายโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (เน้นฐานปฏิบัติ/กระบวนการที่ทั่วถึง เพื่อสร้างโครงสร้างที่นับรวม และนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง)		
คณะลูกขุน พลเมืองหรือ ตุลาการ ภาคประชาชน (Citizens' Jury) ที่สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย	- เน้นสร้างการเรียนรู้ เพื่อให้เกิด “informed citizens” ก่อนสร้าง ข้อเสนอเพื่อประกอบ การตัดสินใจต่อไป - เป็นกระบวนการที่เน้น เสริมพลัง (empower) พลเมืองให้ตระหนักใน พลังอำนาจของ ความเป็นพลเมือง ของตนเอง	- นับรวมเพียงกลุ่มเล็ก (บางเวทีมีเพียง 12 คน) เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยน อย่างมีคุณภาพ อีกทั้งมักใช้วิธีสุ่ม ทำให้ ความเป็นตัวแทนอาจจะ ไม่ครอบคลุมนัก - โดยปกติจะจัดหลายวัน (2-5 วัน) และมี การจ่ายค่าเสียเวลา ค่าเดินทาง ที่พัก และอาหาร จึงใช้ทั้ง เวลาและงบประมาณ ที่ค่อนข้างมาก - ผลที่ได้เป็นเพียงข้อเสนอ จากเวที อาจจะถูกนำไป ขับเคลื่อนในเชิงนโยบาย ต่อหรือไม่ก็ได้

	ลักษณะเด่น	ขีดจำกัด
แนวทางการออกแบบนโยบายโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (เน้นฐานปฏิบัติ/กระบวนการที่ทั่วถึง เพื่อสร้างโครงสร้างที่นับรวม และนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง)		
การประชุมเพื่อหา ฉันทามติ (Con- sensus Confer- ence) และเซลล์ ของการวางแผน (Planning Cells) ที่เดนมาร์กและ เยอรมนี	- แม้จะเป็นเวทีกลุ่มเล็ก แต่มีหลายเวทีย่อย จน นับรวมสุดท้ายได้เกินร้อย - ในหลายกรณี สามารถนำไปสู่การเสริมเติมต่อข้อมูล กัน (เสมือนการต่อจิ๊กซอว์) จากที่เน้นผู้เข้าร่วมที่ หลากหลาย	หลายกรณี ฉันทามติไม่เกิด จึงเป็นเพียงการสะท้อน ความเห็นหรือมุมมอง ที่หลากหลาย
การทำโพลที่อาศัย การปรึกษาหารือ (Deliberative Polling) ใน สหรัฐอเมริกา และสิงคโปร์	- มีการโหวตสองครั้ง ก่อน และหลังการปรึกษาหารืออย่างนับรวมและทั่วถึง โดยผลโหวตหลังการพูดคุย (post-de-liberation survey) สะท้อนให้เห็นมุมมอง ที่มาจากการคิดอย่างรอบคอบและพิจารณาข้อมูลที่รอบด้านแล้ว - หลายกรณีที่มีการใช้จริง สามารถนับรวมมากกว่า 200 คนได้	ยังอิงกับวิถีของการโหวต เพื่อหาเสียงข้างมาก โดยเสียงข้างน้อยก็ต้องยอมรับผล (win-lose situation)

	ลักษณะเด่น	ขีดจำกัด
แนวทางการออกแบบนโยบายโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (เน้นฐานปฏิบัติ/กระบวนการที่ทั่วถึง เพื่อสร้างโครงสร้างที่นับรวม และนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง)		
การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting) ในหลายประเทศ โดยเฉพาะบราซิล	เป็นการนับรวมที่ให้ อำนาจผู้เข้าร่วมมากถึง ขั้นสามารถร่วมจัดลำดับ ความสำคัญของการพัฒนา เสนอโครงการ และกำหนด กรอบงบประมาณได้	- ยากที่จะมีผู้มีอำนาจเปิดโอกาสให้คนธรรมดา มาร่วมตัดสินใจการใช้งบประมาณ โดยเฉพาะในประเทศที่มีลักษณะเป็นอำนาจนิยมสูง - เรื่องงบประมาณมีมิติเชิงเทคนิค เสียงประชาชน อาจจะมองข้าม และเมื่อต่างฝ่ายต่างเสนอตามที่ปรารถนา อาจนำไปสู่ปัญหาหนี้สาธารณะที่สูงเกินไป จนกระทบวินัยทางการคลังได้ - ใช้เวลานาน - มักจบท้ายด้วยการโหวต ทำให้เสียงข้างน้อย (เช่น กลุ่มชายขอบ) เสนอโครงการและขอให้มีการจัดสรรงบประมาณไม่สำเร็จ

	ลักษณะเด่น	ขีดจำกัด
แนวทางการออกแบบนโยบายโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (เน้นฐานปฏิบัติ/กระบวนการที่ทั่วถึง เพื่อสร้างโครงสร้างที่นับรวม และนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง)		
การมองอนาคต/ การวางแผน จากทัศน์ (Foresights/ Scenario Planning) ใน สหราชอาณาจักร และสิงคโปร์	เตรียมความพร้อมสำหรับ อนาคตที่ไม่แน่นอนและ มีความเสี่ยงร่วมกัน เพื่อเป้าหมายสู่การสร้าง อนาคตร่วม (common future) ที่ทุกฝ่ายถูก นับรวม	- เผชิญกับโจทย์ท้าทาย ที่ภาพฝันของอนาคตที่ พึงปรารถนาของสังคม นั้นมีความแตกต่าง หลากหลาย จึงยากที่ จะแสวงหาอนาคตร่วม/ เจตจำนงร่วม/ทิศทาง ที่ตรงกัน จนบางกรณี จบท้ายด้วยการขายฝัน เท่านั้นเอง - การคิดถึงแต่โจทย์ อนาคตก็มีความอันตราย ได้เช่นเดียวกัน จากที่ อาจจะหลงไปกับภาพฝัน ในอนาคต (future trap) จนละเลยที่จะรับมือ ประเด็นท้าทายต่าง ๆ ที่ สืบทอดมาจากอดีตและ เผชิญอยู่ในปัจจุบัน

	ลักษณะเด่น	ขีดจำกัด
แนวทางการออกแบบนโยบายโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (เน้นฐานปฏิบัติ/กระบวนการที่ทั่วถึง เพื่อสร้างโครงสร้างที่นับรวม และนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง)		
การใช้พื้นที่ ออนไลน์ (Online Platform) ในหลายประเทศ	สะดวก รวดเร็ว ประหยัด และสอดคล้องกับวิวัฒนาการ ของยุคสมัย	- เชื่อว่าทุกคนเข้าถึงพื้นที่ออนไลน์ - พื้นที่ออนไลน์สามารถถูกใช้อย่างขาดความรับผิดชอบ - ไม่เอื้อต่อการถกเถียงที่ลงลึกหรือที่มุ่งสร้างความไว้วางใจ (trust building) และส่งผ่านความจริงใจจากปฏิสัมพันธ์แบบเผชิญหน้า (face-to-face interaction) - กลไกรัฐต้องปรับตัวอย่างมาก (หลายที่จึงไม่เกิดขึ้น)
การสร้างทางเลือก ให้คิดเองแทนการ บังคับ (Nudging) ในหลายประเทศ	เน้นสร้างทางเลือก โดยไม่ บังคับ	แม้เลือกได้ แต่ถูกจำกัดทาง เลือกอยู่ดี

	ลักษณะเด่น	ขีดจำกัด
แนวทางการออกแบบนโยบายโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (เน้นฐานปฏิบัติ/กระบวนการที่ทั่วถึง เพื่อสร้างโครงสร้างที่นับรวม และนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง)		
ตลาดนโยบาย (Policy Market)	- เน้นสร้างทางเลือกนโยบายและตัดสินใจเลือกร่วมกัน ภายใต้บรรยากาศแบบเป็นทางการน้อย และการลดเรื่องยศฐานบรรดาศักดิ์ราวกับเดินเลือกสินค้า (ทางเลือกนโยบาย) อยู่ในตลาด - มีการผสมผสานเครื่องมือต่าง ๆ เช่น แนวทางการมีส่วนร่วมโดยอิงกับการใช้แผนที่ (participatory mapping)	เพิ่งถูกริเริ่ม ยังต้องการพัฒนาอีกพอสมควร เช่น รูปแบบกิจกรรม ระยะเวลา อุปกรณ์ต่าง ๆ จำนวนผู้เข้าร่วม และวิธีการเลือกที่เหมาะสม รวมถึง แนวทางการขยายผลจากการเป็นทางเลือกนโยบายที่มาจากกระบวนการที่นับรวมไปสู่การเป็นทางเลือกนโยบายที่ถูกนำไปขับเคลื่อนจริงโดยผู้มีอำนาจ

อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่า สิ่งที่เราเสนอไปนั้นครอบคลุมประสบการณ์ที่มีอยู่ในมุมต่าง ๆ ของโลกแต่ยังมีประสบการณ์อื่นที่น่าจับตามอง กล่าวคือ แม้สรุปในขณะนี้ไม่ได้ว่าเป็นแนวทางการออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง แต่มีศักยภาพที่จะพัฒนาไปสู่ทิศทางเช่นนี้ได้ อาทิ การใช้บอร์ดเกม (Board Games) ซึ่งนับรวมเยาวชนและคนรุ่นใหม่เข้ามาในกระบวนการได้ดี และผู้สูงอายุบางส่วนก็มีความสนใจในกิจกรรมที่ไม่น่าเบื่อหน่ายเหมือนเวทีการประชุมทั่วไป โดยแนวทางสำคัญของการใช้บอร์ดเกมนั้นคือเรื่องความสนุกและ

ความรู้สึกทำท่าย ซึ่งมักจะออกแบบเกมในการคิดนโยบายด้วยการมีการโต้ต่าง ๆ ให้ผู้เข้าร่วมได้นำไปติดในบอร์ดประกอบกับการอภิปรายความเห็นของตน และมีการทอยลูกเต๋าเพื่อสุ่มคนพูดหรือแม้แต่ประเด็นย่อยที่จะนำมาหารือก่อน-หลัง โดยมีกติกาหลักคือการหารือให้จบไปทีละเรื่องก่อนจะข้ามไปขั้นต่อไป (เช่นเดียวกับการพิชิตแต่ละด่านในการเล่นเกมน) ทำให้ในแผ่นกระดานมักจะมีการแสดงบันไดของประเด็นคำถามที่ต้องการหารือได้เป็นขั้น ๆ ซึ่งหลังจากได้ข้อสรุปของประเด็นหนึ่งแล้ว ก็จะขยับไปสู่ประเด็นต่อไป (ดูตัวอย่างใน Castronova and Knowles, 2015) ซึ่งข้อจำกัดสำคัญก็คือบางเรื่องที่ไม่ใช่เรื่องเล่น ๆ ต้องการการถกเถียงอย่างจริงจัง และมักจะมีอีกกลุ่มหนึ่งที่มองว่ากระบวนการไร้สาระ

นอกเหนือไปจากบอร์ดเกม อีกแนวทางที่น่าจับตามองคือการสร้างกระบวนการเรียนรู้จากภายใน/ประชาธิปไตยเชิงลึก (Process work/ Deep democracy) จากที่นั่นว่ามีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นแนวทางการออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังเช่นกัน โดยแนวทางนี้มีจุดตั้งต้นสำคัญมาจากฐานคิด On Dialogue ของ David Bolm (1996)³ และ Process Work ของ Arnold and Amy Mindell (2002, 2008) และเชื่อมกับฐานคิดเรื่องภูเขาน้ำแข็งของ Virginia Satir (1989) นักจิตบำบัดและนักจิตวิทยา ซึ่งเน้นเป็นพิเศษไปยังการสร้างกระบวนการกลุ่มเพื่อการพัฒนาจากด้านใน (inner/mindful development) ตั้งแต่พฤติกรรม (behavior) ลงไปจนถึงกลไกป้องกันตัวเอง (coping stance) ความรู้สึก (feeling) ความรู้สึกเกี่ยวกับความรู้สึก (feeling about feeling) มุมมอง (perception) ความคาดหวัง (expectation) ความปรารถนาหรือความต้องการที่แท้จริง (yearning) และตัวตน (self) ซึ่งศักยภาพ

3 ในบริบทของไทย มีการแปลฐานคิดของ Bolm ว่าสุนทรียสนทนา โดยมีนักคิดคนสำคัญ อาทิ เช่น ส.ศิริรักษ์ ชัยวัฒน์ ถิระพันธุ์ ประชา หุตานุวัตร วิศิษฐ์ วังวิญญู และอื่น ๆ ที่มักเชื่อมโยงกับศาสตร์วงสนทนา และมักผนวกหลักศีลธรรมทางพุทธศาสนาเข้ามา

ที่จะพัฒนาเป็นแนวทางการออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังคือการที่กระบวนการเช่นนี้มีโอกาสสร้างความไว้วางใจระหว่างผู้เข้าร่วมเพื่อนำไปสู่การเปิดใจคุยกัน อันหนุนเสริมให้เกิดการพูดคุยในเชิงลึก รวมไปถึงการสร้างความเห็นอกเห็นใจ (empathy) ระหว่างผู้ที่ได้เปรียบกับผู้ที่ยังเปรียบทางสังคม ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาที่ไม่ทิ้งใครไว้ด้านหลัง ทว่า ยังมีข้อจำกัดที่ต้องข้ามให้พ้นนั่นคือการเน้นไปที่การพัฒนาเฉพาะภายในจิตใจโดยขยายออกไปเพียงเรื่องของยกระดับปฏิสัมพันธ์ในครอบครัวและองค์กรเป็นหลัก ยังไม่ปรากฏชัดเจนถึงการใช้กระบวนการเช่นนี้ในการสร้างสรรค์นโยบายสาธารณะร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ โดยมีผู้อธิบายไว้ว่าการเน้นพัฒนาด้านนั้นสุดท้ายก็จะนำไปสู่การพัฒนาสังคม ซึ่งไม่จริงเสมอไป เพราะโจทย์สังคมไม่ได้อยู่ที่ข้อจำกัดของปัจเจกอย่างเดียว หากแต่ยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่ต้องทลายด้วย นอกจากนั้น กระบวนการเช่นนี้ยังใช้เวลาค่อนข้างมากเพราะเน้นสร้างการเรียนรู้เพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง (transformative learning) โดยเฉพาะมุมมองต่อตนเองและผู้อื่น (mindset) และในหลายกรณีเต็มไปด้วยกิจกรรมที่กระตุ้นอารมณ์ความรู้สึก รวมไปถึงการชี้นำศีลธรรมของผู้เข้าร่วม ทำให้ผู้เข้าร่วมบางส่วนรู้สึกอึดอัด

ทั้งนี้ สิ่งที่สำคัญคือการออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังนั้นไม่สามารถอ้างถึงแบบลอย ๆ โดยไม่อิงกับบริบทได้ กล่าวอีกนัยคือไม่ควรคิดเรื่องการถอดหลักการมาเป็นแบบแสดงรายการ (checklists) ที่เหมารวมและขาดความยืดหยุ่นหรือการจับวาง (Installing) แนวทางและวิธีการแบบที่ไล่ตามลำดับขั้นตอน 1, 2, 3, 4 ... หากแต่ควรนึกถึงการประยุกต์ให้เหมาะสมกับพื้นที่ เวลา และสถานการณ์ บนเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และแม้แต่เทคโนโลยี โดยตระหนักว่าสิ่งที่เหมาะสมสำหรับที่หนึ่ง อาจไม่เหมาะสมสำหรับอีกที่หนึ่งก็ได้ สิ่งสำคัญคือการเรียนรู้ที่จะเชื่อมโยงหลักการ แนวทาง หรือวิธีการที่ศึกษามานั้นเข้ากับสภาพแวดล้อมของตนและเงื่อนไขที่อยู่ในมือ

นอกจากนั้น การคิดเรื่องการออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังต้องวางหลักการไว้เคียงข้างกับ แนวทางและวิธีการเสมอ นั่นคือ ไม่ควรอ้างหลักการอย่างเดียวโดยไร้รูปธรรม ในขณะเดียวกันก็ไม่ควรคัดลอกวิธีการที่มีการใช้กันอยู่อย่างฉาบฉวยมาทำตามโดยไม่ใส่ใจต่อหลักการ โดยมุมมองที่มีต่อเรื่องนโยบายสาธารณะจะต้องเปิดกว้างดังที่ได้กล่าวไปในบทที่ 2 รวมทั้งต้องมองเห็นถึงนโยบายแม่ (meta-policy) ด้วย กล่าวคือ นโยบายที่ไปกำหนดกรอบของนโยบายต่าง ๆ อีกชั้นหนึ่ง (Parsons, 2003) ไม่ว่าจะเป็นอุดมการณ์เชิงนโยบาย (เช่น นโยบายแบบเสรีนิยม สังคมนิยม สาธารณรัฐนิยม ชุมชนนิยม ฯลฯ) โครงสร้างนโยบาย ระบบนโยบาย และที่สำคัญคือวัฒนธรรมนโยบาย (เช่น วัฒนธรรมนโยบายที่เน้นรัดเข็มขัด วัฒนธรรมนโยบายแบบประชานิยม วัฒนธรรมนโยบายที่เอาใจผู้มีอำนาจ และวัฒนธรรมนโยบายที่เน้นเข้าข้างคนจน (pro-poor policy culture) โดยนโยบายแม่รูปแบบต่าง ๆ นั้นมีพลังในการตีกรอบหลักการหรือหลักเหตุผลของรัฐจากที่เชื่อว่าอะไรดี อะไรไม่ดี ใครควรได้ ใครควรเสีย รวมถึง สะท้อนมุมมองที่รัฐมีต่อประชาชน (มองว่าประชาชน/ภาคประชาสังคมหรือชุมชนพร้อมหรือไม่พร้อม มีศักยภาพหรือไม่) และมีส่วนในการกำหนดธรรมเนียมปฏิบัติต่าง ๆ ของกลไกรัฐ

อนึ่ง ขอเน้นย้ำทั้งทำอีกครั้งว่าในการออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง ต้องเริ่มต้นจากจุดตั้งต้นนั้นคือกระบวนการที่ทั่วถึง (inclusive means) โดยไม่อิงกับฐานของการรอคนใจดีหรือเทพบุตรขี่ม้าขาวที่เป็นผู้นำเอาโน้มน้าวมาให้ เพราะจะกลายเป็นการสงเคราะห์ไป นั่นคือกระบวนการที่ทั่วถึงเท่านั้นที่จะสร้างหลักประกันในการเกิดผลลัพธ์ที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (inclusive ends) และนำไปสู่ความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างที่นับรวม (inclusive structures) หรือถ้าจุดตั้งต้นก็ทิ้งใครไว้ข้างหลังแล้ว ปลายทางก็ไม่มีวันที่จะนับรวมทุกฝ่ายได้จริง ๆ ซึ่งการขยายผลจากกระบวนการที่ทั่วถึงก็อาจเป็นเสมือนการขยายวงจากจุดตั้งต้นของวงกันหอยหรือวงรายนี้นิ้วมือ ซึ่งเป็นฐานของพลังที่ยิ่งใหญ่ แม้แต่การเกิดขึ้นของจักรวาล

รูปภาพที่ 14

อุปมาอุปไมยการขยายผลจากกระบวนการที่ทั่วถึงกับการขยายวงจากจุดตั้งต้น
ของวงก้นหอย วงรายนีวมีอ และวงรอบของจักรวาล



ที่มา: ภาพที่เปิดให้สาธารณะเข้าถึงได้ออนไลน์ (online open access)

ทั้งนี้ กระบวนการที่ทั่วถึงจะให้ความสำคัญกับการเปิดพื้นที่สาธารณะ (public space) อย่างเดียวไม่พอ อาจจะต้องเปิดพื้นที่ที่ลงไปเสริมพลังกลุ่ม เพราะบางให้เกิดการตื่นตัวเข้าร่วมด้วย (empowered space) โดยนอกจากจะคำนึงถึงความทั่วถึง นวัตกรรม และไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังแล้ว ยังต้องคำนึงถึงด้วยว่าจะต้องไม่บังคับและขึ้นนำ (authentic) และจะต้องให้ความสำคัญกับการสร้างหลักประกันว่ากระบวนการที่เกิดขึ้นจะนำไปสู่การขยายผลหรือไม่ใช่จบไปแล้ว ก็จบกันไป (consequential) (Dryzek, 2012) พร้อมกันนั้น กระบวนการที่ทั่วถึงที่นำไปสู่การขยายผลได้จะต้องมีความชอบธรรม โดยความชอบธรรมนั้นจะบีบให้กลไกแนวคิดต้องคล้อยตามหรือไม่สามารถมีความชอบธรรมถ้าสวนมติของพลเมือง การเกิดมติบางประการจึงสำคัญ ซึ่งหากในท้ายที่สุดกระบวนการนั้น ๆ ยังไม่มีข้อสรุปหรือไม่สามารถสร้างฉันทามติหรือความเห็นพ้องอย่างเฉพาะ

เจาะจงได้ (consensus) อย่างน้อยที่สุดกระบวนการนั้น ๆ จะต้องนำไปสู่การมีมติใหญ่ร่วมกันบางประการ (meta-consensus) ในการขับเคลื่อนต่อบนเงื่อนไขที่ทุกฝ่ายเห็นด้วยในหลักการหรือกรอบใหญ่ แม้ไม่เห็นด้วยในรายละเอียดทั้งหมด

ท้ายนี้ คาดหวังว่าองค์ความรู้ทางวิชาการว่าด้วยรากฐานของแนวคิดหรือหลักการนโยบายที่ไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลัง รวมถึงประสบการณ์ในต่างประเทศและบทเรียนจากกรณีศึกษาในไทยของการใช้วิธีวิทยาแนวใหม่ในการออกแบบนโยบายเช่นนี้ที่เสนอไปทั้งหมดนั้นจะช่วยแผ้วถางทางเดินไปสู่ความรู้ ความเข้าใจ และโอกาสในการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในประเทศนี้ผ่านการออกแบบนโยบายสาธารณะที่ข้ามพ้นวิถีทางและวัฒนธรรมนโยบายแบบเดิม ๆ ไปสู่วิถีทางและวัฒนธรรมนโยบายแบบที่ไม่ทอดทิ้งกันหรือไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลังที่ภาครัฐได้เปิดช่องไว้แล้ว (มีการอ้างอิงถึงคำนี้อยู่แล้ว) อย่างแท้จริง โดยก่อนที่กรอบที่เสนอไปทั้งหมดจะถูกให้ความสำคัญมากขึ้นในวันข้างหน้า หวังว่าอย่างน้อยงานนี้จะช่วยสร้างโลกทัศน์ที่นับรวม (inclusive mindset) ให้กับผู้อ่านได้ อันจะเป็นพื้นฐานตั้งต้นทั้งหมดทั้งมวล (default) ของเส้นทางเดินอื่น ๆ ที่เสนอในนี้

บรรณานุกรม

- นิติ เอียวศรีวงศ์, วิภาพันท์ ก่อเกียรติขจร และสุนทรี เกียรติประจักษ์, บรรณาธิการ, 2543, *คนจนกับนโยบายการทำให้จนของรัฐ: รวมบทความนิติ เอียวศรีวงศ์*. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา.
- สถาบันนโยบายสาธารณะ, 2561, “กรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับองค์ความรู้ นโยบายสาธารณะทางด้านการแก้ปัญหาซับซ้อน”. *โครงการพัฒนาองค์ความรู้เรื่องนโยบายสาธารณะและวางยุทธศาสตร์ระยะยาวเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน*. เชียงใหม่: รายงานเสนอต่อกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน.
- Bobrow, D. and Dryzek, J., 1987, *Policy Analysis by Design*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Bohm, D., 1996, *On Dialogue*. London: Routledge.
- Boossabong, P., 2017, “Policy Analysis in Thailand: Comparing the Roles of Expert and Local Knowledge”. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 19(2): 173-183.
- Cabannes, Y., 2004, “Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy”, *Environment and Urbanization*, 16: 27–46, doi:10.1177/095624780401600104.
- Castronova, E. and Knowles, I., 2015, “Modding board games into serious games: The case of Climate Policy”. *International Journal of Serious Games*, 2(3): 41-62.

- Coote, A. and J. Lenaghan, 1997, *Citizens' Juries: Theory into Practice*. London: Institute for Public Policy Research.
- Dienel, P., 2005, Planning Cells: The German Experience. *Participation Beyond the Ballot Box: European Case Studies in State-Citizen Political Dialogue*, ed. Khan, U. London: Routledge.
- Dryzek, J., 2012, *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, J., and Ripley, B., 1988, The Ambitions of Policy Design. *Policy Studies Review*, 7(4): 705-719.
- Dunn, W. N., 1994, *Public Policy Analysis: An Introduction. Second edition*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Dye, T. R., 1992, *Understanding Public Policy*, 10th ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Fischer, F. and Boossabong, P., 2018, "Deliberative Policy Analysis". *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, ed. Bächtiger, A., J. S. Dryzek, J. Mansbridge, and M. Warren. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, F., D. Torgerson, A. Durnova and M. Orsini, eds., 2015, *Handbook of Critical Policy Studies*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Fischer, F., M. Gerald J., and M. S. Sidney, 2007, *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. New York: CRC Press.
- Fischer, F. and Forrester, J., eds., 1993, *The argumentative turn in policy analysis and planning*. London: UCL Press.
- Fischer, F., 2003, *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. New York: Oxford University Press.
- Fischer, F., 1995, *Evaluating Public Policy*. Chicago: Nelson-Hall.
- Fishkin, J. and C. Farrar, 2005, ‘Deliberative Polling: From Experiment to Community Resource’ in John Gatsil and Peter Levine (eds.) *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*. San Francisco: Jossey-Bass. pp. 71-72.
- Fishkin, J., 1996, *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven, Conn: Yale University Press.
- Forrester, J., 2018, “Deliberative Planning Practices—Without Smothering Invention: A Practical Aesthetic View”. *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, ed. Bächtiger, A., J. S. Dryzek, J. Mansbridge, and M. Warren. Oxford: Oxford University Press.
- Forester, J., 1999, *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. Massachusetts: the MIT Press.

- Forester, J., 1993, *Critical Theory, Public Policy, and Planning Practice: Toward a Critical Pragmatism*. New York: State University of New York Press.
- Fraser, N., 1996, *Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation*. Stanford, California: Stanford University.
- Fung, A., 2006, “Varieties of Participation in Complex Governance”. *Public Administration Review*. 66(1): 66-75.
- Guktug M., 2002, *A New Mind for Policy Analysis: Toward a Post-Newtonian and Postpositivist Epistemology and Methodology*. London: Praeger.
- Gupta, D. K., 2001, *Analyzing Public Policy: Concepts, tools, and techniques*. San Diego State: San Diego State University.
- Hajer, M., and Wagenaar, H., eds., 2003, *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Healey, P., 2006, *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. New York: Palgrave Macmillan.
- Heesterbeek, S., C. J. Lukensmeyer and N. Slocum, 2005, “Planning Cell.” in *Participatory Methods Toolkit*. J. Elliott, (ed.). King Baudouin Foundation, pp.142-53.

- Hendriks, C. M., 2005, “Consensus Conferences and Planning Cells: Lay Citizens Deliberations”, in *The Deliberative Democracy Handbook*, J. Gastil and P. Levine, (eds.). San Francisco: Jossey Bass.
- Howlett, M., G. Capano & M. Ramesh, 2018, “Designing for robustness: surprise, agility and improvisation in policy design”. *Policy and Society*, 37(4): 405-421, DOI: 10.1080/14494035.2018.1504488
- Howlett, M. and Mukherjee, I., 2018, *Routledge Handbook of Policy Design*. London: Routledge.
- Howlett, M., 2014, “From the ‘old’ to the ‘new’ policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance”. *Policy Science*. 47(1): DOI 10.1007/s11077-014-9199-0.
- Howlett, M., 2011, *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. London: Routledge.
- Hogwoog, B.W. and Gunn, L., 1984, *Policy Analysis for the Real World*. Oxford : Oxford University Press.
- Huss, T. & MacLachlan, M., 2016, *Equity and Inclusion in Policy Processes (EquiPP): A Framework to support Equity & Inclusion in the Process of Policy Development, Implementation and Evaluation*. Dublin: Global Health Press.

- Innes, J. and D. Booher, 2010, *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*. London and New York: Routledge.
- ISSC, Institute of Development Studies and UNESCO, 2016, *Challenging Inequalities: Pathways to a Just World*. Paris: UNESCO Publishing.
- John, P., 2018, *How Far to Nudge? Assessing Behavioural Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- John, P., 2012, *Analysing Public Policy*. London: Routledge.
- Kahane, A., 2012, *Transformative Scenario Planning: Working Together to Change the Future*. San Francisco: Berrett-Koehler.
- Mannan, H., Amin, M., MacLachlan M. & the EquitAble Consortium, 2011, *The EquiFrame Manual: A tool for Evaluating and Promoting the Inclusion of Vulnerable Groups and Core Concepts of Human Rights in Health Policy Documents*. Dublin: Global Health Press.
- Michaels, S., Holmes, J., & Shaxson, L., 2014, *Science communication and the tension between evidence-based and inclusive features of policy making*. doi:10.1007/978-3-319-01821-8_6 Retrieved from www.scopus.com
- Miller, H. T., 2002, *Postmodern Public Policy*. New York: State University of New York Press.

- Mindell, A., 2002, *The Deep Democracy of Open Forums: Practical Steps to Conflict Prevention and Resolution for the Family, Workplace, and World*. Charlottesville: Hampton Roads.
- Mindell, A., 2008, “*Bringing Deep Democracy to Life: An Awareness Paradigm for Deepening Political Dialogue, Personal Relationships, and Community Interactions*”. *Psychotherapy and Politics International*, 6(3): 212-225.
- Ostrom, E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Parsons, W., 2003, *Public policy: An Introduction to the theory and practice of policy analysis*. Fourth edition. London: Edward Elgar.
- Peters, G. and P. Zittoun, eds., 2016, *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives*. London: Palgrave Macmillan.
- Peters, G., 2018, *Policy Problems and Policy Design*. Cheltenham: Elgar.
- Peters, G., 2015, *Advanced Introduction to Public Policy*. Cheltenham: Elgar.
- Prpic, J., A. Taeihagh, and J. Melton, 2015, “*The Fundamentals of Policy Crowdsourcing*”. *Policy & Internet*. 7(3): 340-361.

- Ramirez R., and Wilkinson, A., 2016, *Strategic Reframing: The Oxford Scenario Planning Approach*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A., 2006, “Policy Network Analysis”. The Oxford Handbook of Public Policy, eds. M. Moran, M. Rein and R. Goodin. Oxford: Oxford University Press, 423-45.
- Rocke, A., 2014, *Framing Citizen Participation: Participatory Budgeting in France, Germany, and the United Kingdom*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Sabatier, P., 2007, *Theories of the Policy Process*, 2nd ed. Boulder: Westview Press.
- Satir, V., 1989, *New Peoplemaking. 2nd edition*, Los Altos: Science and Behavior Books.
- Sevciuc, I., T. Otter, and E. Lautz-Cauzanet, 2015, *Analytical framework for inclusive policy design: Of what, why and how*. Working Document, UNESCO Management of Social Transformations (MOST) programme.
- Sevciuc, I., 2014, “Analytical framework for inclusive policy design: Of what, why and how”. International Social Science Journal, 65(215-216): 109-132. doi:10.1111/issj.12074
- Stone, D., 2011, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, 3rd ed. New York: W.W. Norton & Company.

- Strassheim, H., Jung, A, and Korinek, R-L, 2015, “Reframing Expertise: The Rise of Behavioural Insights and Interventions in Public Policy”. *Moments of Valuation. Exploring Sites of Dissonance*, eds. A. Berthoin Antal, M. Hutter and D. Stark. Oxford: Oxford University Press, 249-268.
- Wagenaar, H., 2011, *Meaning in Action: Interpretation and Dialogue in Policy Analysis*. New York and London: M.E. Sharpe.
- Weible, C. M. and Sabatier, P. A, eds., 2018, *Theories of the Policy Process*. 4th ed. London: Routledge.
- Wolff, J., 2011, *Ethics and Public Policy: A Philosophical Inquiry*. London: Routledge.
- Yanow, D., 2000, *Conducting Interpretative Policy Analysis*. London: Sage.

แหล่งสืบค้นเพิ่มเติม

ประเด็นในภาพรวม

UNESCO Inclusive Policy Lab, <https://en.unesco.org/inclusivepolicylab/>

ประเด็นการศึกษา

Colley, A., 2018, “To what extent have learners with severe, profound and multiple learning difficulties been excluded from the policy and practice of inclusive education?” *International Journal of Inclusive Education*, 1-18. doi:10.1080/13603116.2018.1483437

Engsig, T., and Johnstone, C. J, 2015, “Is there something rotten in the state of denmark? the paradoxical policies of inclusive education - lessons from Denmark”. *International Journal of Inclusive Education*, 19(5): 469-486. doi:10.1080/13603116.2014.940068

Goldberg, E., G. Beemyn, and J. Smith, 2018, “What is needed, what is valued: Trans students’ perspectives on trans-inclusive policies and practices in higher education”. *Journal of Educational and Psychological Consultation*, 1-41. doi:10.1080/10474412.2018.1480376

- Hardy, I., and Woodcock, S., 2015, “ Inclusive education policies: Discourses of difference, diversity and deficit”. *International Journal of Inclusive Education*, 19(2): 141-164.
- Jelas, M., and Mohd Ali, M., 2014, “Inclusive education in Malaysia: Policy and practice”. *International Journal of Inclusive Education*, 18(10): 991-1003. doi:10.1080/13603116.2012.693398
- Lamprey, D., Villeneuve, M., Minnes, P., and McColl, M., 2015, “Republic of Ghana’s policy on inclusive education and definitions of disability”. *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities*, 12(2): 108-111. doi:10.1111/jppi.12114
- Mutanga, O., and Walker, M., 2015, “Towards a disability-inclusive higher education policy through the capabilities approach”. *Journal of Human Development and Capabilities*, 16(4): 501-517. doi:10.1080/19452829.2015.1101410
- Thompson, S. A., Lyons, W., and Timmons, V., 2015, “Inclusive education policy: What the leadership of Canadian teacher associations has to say about it”. *International Journal of Inclusive Education*, 19(2): 121-140. doi:10.1080/13603116.2014.908964

Selvaraj, J., 2015, “Inclusive education in New Zealand: Policies, politics and contradictions”. *International Journal of Inclusive Education*, 19(1): 86-101. doi:10.1080/13603116.2014.907584

ประเด็นเพศสภาพและสุขภาพ

de Freitas, C., and Martin, G., 2015, “Inclusive public participation in health: Policy, practice and theoretical contributions to promote the involvement of marginalized groups in health-care”. *Social Science and Medicine*, 135: 31-39. doi:10.1016/j.socscimed.2015.04.019

Hatzenbuehler, M. L., and Keyes, K. M., 2013, “Inclusive anti-bullying policies and reduced risk of suicide attempts in lesbian and gay youth”. *Journal of Adolescent Health*, 53(1 SUPPL): S21-S26. doi:10.1016/j.jadohealth.2012.08.010

Johnson, E., 2002, “Gender inclusive policy developments in Australia”, *Journal of Education Policy*, 17(4): 393-406, DOI: 10.1080/02680930210140239

Kabir, F., 2018, “Towards a more gender-inclusive climate change policy”. *Climate change and environmental concerns: Breakthroughs in research and practice*, pp. 525-541. doi:10.4018/978-1-5225-5487-5.ch027 Retrieved from www.scopus.com

ประเด็นการพัฒนาเมืองและเทคโนโลยี

Horn, P., 2018, “Indigenous peoples, the city and inclusive urban development policies in Latin America: Lessons from Bolivia and Ecuador”. *Development Policy Review*, 36(4): 483-501. doi:10.1111/dpr.12234

Passey, D., 2015, “Inclusive technologies and learning: Research, practice and policy”. *Social Inclusion*, 3(6): 1-6. doi:10.17645/si.v3i6.543

Shrestha, K. K., Ojha, H. R., McManus, P., Rubbo, A., and Dhote, K. (eds.), 2015, *Inclusive Urbanization*. New York: Routledge.

Van Der Ven, C., 2018, “Inclusive industrialization: The interplay between investment incentives and SME promotion policies in sub-Saharan Africa”. *Law and Development Review*, 11(2): 557-587. doi:10.1515/ldr-2018-0029

ประเด็นผู้อพยพ เกษตร อาหาร

และการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

Fujimori, S., Hasegawa, T., Rogelj, J., Su, X., Havlik, P., Krey, V., and Riahi, K., 2018, “Inclusive climate change mitigation and food security policy under 1.5°C climate goal”. *Environmental Research Letters*, 13(7) doi:10.1088/1748-9326/aad0f7

- Hu, R., Cai, Y., Chen, K. Z., and Huang, J., 2012, “Effects of inclusive public agricultural extension service: Results from a policy reform experiment in western China”. *China Economic Review*, 23(4): 962-974. doi:10.1016/j.chieco.2012.04.014
- Lindahl, J.F., Deka, R.P., Melin, D., Berg, A., Lundén, H., Lapar, M.L., Asse, R., and Grace, D., 2018, “An inclusive and participatory approach to changing policies and practices for improved milk safety in Assam, northeast India”. *Global Food Security*, 17: 9-13. DOI: 10.1016/j.gfs.2018.03.002
- Silva, R. L., Oliveira, J., Dias, C., Pinto, I. R., and Marques, J. M., 2018, “How inclusive policies shape prejudice versus acceptance of refugees: A Portuguese study”. *Peace and Conflict*, 24(3): 296-305. doi:10.1037/pac0000314

ดัชนีค้นคำ (Index)

Board games 149	Foresights/ Scenario planning 111, 148
Citizens' Jury 98, 121, 145	Inclusive 9, 31, 32, 35, 56, 59, 60, 67, 68, 72, 73, 76, 78, 83, 85, 106, 107, 123, 144, 153, 155
Critical policy perspectives 18, 19	
Deliberative policy analysis 18, 20	Interpretive policy approaches 18, 20
Deliberative polling 106, 146	Justice 25
Democratic values 28	Nudging 17, 19, 85, 119, 149
Equality 23, 35	Participatory policy process 18, 20
Equity 24, 31, 34, 45, 54, 65, 75, 144	Participatory budgeting 47, 108, 147
Ethics 26, 91	Planning cells 101, 146

Policy communities 11, 17, 19	Post-modern public policy 18, 21
Policy design 7, 31, 32, 38	Process work/Deep democracy 151
Policy designers 7, 84	Public policy 2, 18, 21, 55, 137
Policy learning 7, 91, 124	Sustainability 27
Policy market 119, 123, 150	Sound policy 22
Policy networks 11, 17, 19	Technocratic policy analysis 3

นับรวม

•

ทั่วถึง

•

ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง

