

ข้อเสนอรูปแบบการสร้างหลักประกันความมั่นคงเพื่อการดูแลผู้สูงอายุ  
ในสังคมสูงวัยของไทยโดยกระบวนการลูกขุนพลเมือง  
Proposed Health Security Model for Elderly in Thai Aging  
Society using Citizen Jury Method

นงลักษณ์ ยอดมงคล, วีระศักดิ์ พุทธาศรี<sup>1</sup>

Nonglak Yodmongkol and Weerasak Putthasri

สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ<sup>1</sup>

National Health Commission Office

E-mail: nonglak@nationalhealth.or.th และ ynonglak@gmail.com

### บทคัดย่อ

บทนำ: กระบวนการลูกขุนพลเมืองเป็นเครื่องมือหนึ่งของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่ช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายและสาธารณชนมีโอกาสได้รับฟังเสียงที่ผ่านการคิดไตร่ตรองของพลเมืองต่อนโยบายสาธารณะ วัตถุประสงค์: เพื่อนำรูปแบบลูกขุนพลเมือง หรือ Citizens Jury ซึ่งเป็นกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือรูปแบบหนึ่ง มาทดลองใช้จริงกับภาคประชาสังคมและประชาชนทั่วไปของไทย เพื่อหารูปแบบการพัฒนาการสร้างหลักประกันความมั่นคงเพื่อการดูแลผู้สูงอายุในสังคมสูงวัย วิธีการศึกษา: เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพโดยใช้ประเด็นการจัดทำข้อเสนอแนะด้านการสร้างหลักประกันความมั่นคงในสังคมสูงวัยของไทย กลุ่มผู้เข้าร่วมการศึกษา(ลูกขุนพลเมือง) จำนวน 20 คน คัดเลือกโดยวิธีการสุ่มระดับประชากรตามภูมิภาค จังหวัด พื้นที่ กระจายตามเพศ อายุ และหลักประกันสุขภาพ การประชุมของคณะลูกขุนพลเมืองจัดขึ้น 4 วัน ระหว่างวันที่ 23 – 26 กันยายน 2561 ที่จังหวัดนนทบุรี

ผลการศึกษา: ข้อเสนอแนะของคณะลูกขุนพลเมืองที่มีต่อรูปแบบการสร้างหลักประกันความมั่นคงเพื่อการดูแลผู้สูงอายุที่เหมาะสมหลังจากที่ผ่านกระบวนการรับฟังข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญ(พยาน) ซักถาม แลกเปลี่ยนความเห็น และคิดไตร่ตรอง ของทางเลือกที่เป็นไปได้ คณะลูกขุนมีข้อสรุปคือการบริการหรือสิทธิประโยชน์พื้นฐานที่รัฐจัดสรรให้ในการดูแลระยะยาวนั้นควรมาจากการจัดเก็บผ่านระบบภาษี โดยรัฐบาลต้องทำหน้าที่จัดสวัสดิการพื้นฐานให้เพียงพอต่อการความจำเป็น โดยอาจใช้รูปแบบการจัดเก็บภาษีวัตถุประสงค์เฉพาะก็ได้ ซึ่งประชาชนที่

ได้รับผลประโยชน์มีการจ่ายสมทบเพิ่มเติมเพื่อให้ได้บริการหรือสิทธิประโยชน์ที่เกินพื้นฐานจากรัฐจะจัดสรรให้ได้ซึ่งการจ่ายเพิ่มเติมจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับลักษณะความต้องการของผู้ใช้บริการ จากการสัมภาษณ์ผู้เข้าร่วมกระบวนการรู้สึกมีประโยชน์และสร้างความเข้มแข็งสู่ความเป็นพลเมืองที่รับรู้ สรุป: กระบวนการลูกขุนพลเมืองสามารถใช้เป็นเครื่องมือของการสร้างความเข้มแข็งสังคมและพลเมือง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะได้อย่างมีความหมาย

**คำสำคัญ :** การสร้างหลักประกันความมั่นคงเพื่อการดูแลผู้สูงอายุ ,กระบวนการลูกขุนพลเมือง การศึกษาหรือสาธารณะ, ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ

## Abstract

**Background:** Citizen jury is one of public consultation tools in deliberative democracy helping policy makers and general public to access information, discuss, and decide for participatory public policies. **Objective:** to develop the policy proposal for health security model for elderly in up-becoming Thailand aging society using citizens jury method **Methods:** using qualitative approach to develop policy proposal. Twenty juries or participants were randomly selected from Thai population respected to sex, age, and health insurance scheme. The 4-day meeting was organized during 23 – 26 September 2018 at Nonthaburi.

**Results:** Participants were provided information, alternative model options from invited experts. They were allowed to ask, discuss, reflect on, and decide over those possible options. The citizen jury verdict guided that budget for basic package should be centrally managed. Ear-marked tax for elderly care is another approach to ensure sufficient budget. To get any service beyond the basic package one, the beneficiary could be asked to extra-pay their own. From interview, participants pointed that entering the citizen jury process is benefit and empower them to be an active citizen. **Conclusion:** Citizen Jury could be

adopted for participatory public policy development. It was allowed any lay-person for open-wide discussion and dialogue in certain concern issue.

**Keywords:** Health security for elderly, citizen jury, public deliberative deliberative democracy

## 1. บทนำ

ปัจจุบัน ความสนใจในการนำกระบวนการภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) มาใช้ในกระบวนการนโยบายสาธารณะนับวันจะมีเพิ่มมากยิ่งขึ้น มีการพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมแบบใหม่ๆ ที่สอดคล้องกับสถานการณ์ทางสังคมและการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม ในการนำกระบวนการภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมาใช้ในกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพนั้น ยังคงปรากฏข้อถกเถียงในวงวิชาการว่าประชาชนทั่วไปควรมีบทบาทอย่างไรในการเข้ามามีส่วนร่วมกับการวางแผนและกำหนดนโยบายด้านสุขภาพ เนื่องจากฝ่ายที่เห็นว่านโยบายด้านสุขภาพควรให้ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้กำหนดและออกแบบมองว่าประชาชนทั่วไปไม่สามารถมีส่วนร่วมได้เพราะมีข้อจำกัดในเรื่องความรู้ ความเชี่ยวชาญ และความสนใจ ในขณะที่ฝ่ายที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายสุขภาพมองว่าการจัดบริการด้านสุขภาพคือการจัดสรรทรัพยากรของสังคมรูปแบบหนึ่ง จำเป็นต้องคำนึงถึงความต้องการและความพึงพอใจของคนในสังคมในฐานะผู้เป็นเจ้าของร่วมในทรัพยากร<sup>1</sup> ดังนั้น การที่ประชาชนทั่วไปอาจจะมีความรู้ความเข้าใจไม่เพียงพอในประเด็นปัญหาสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับระบบสุขภาพ จึงมีข้ออ้างที่จะกีดกันประชาชนไม่ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ แต่เป็นหน้าที่ของผู้กำหนดนโยบายและผู้เกี่ยวข้องในการออกแบบกระบวนการการมีส่วนร่วมที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้อย่างสะดวกและได้รับข้อมูลที่เพียงพอสำหรับการตัดสินใจ

Citizen Jury หรือที่เรียกว่ากระบวนการลูกขุนพลเมือง<sup>2</sup> เป็นกระบวนการหนึ่งซึ่งได้รับออกแบบมาเพื่อเอื้อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบายได้รับฟังเสียงของประชาชน โดยจะเปิด

<sup>1</sup> สถาบันพระปกเกล้า. โครงการพัฒนารูปแบบ (Model) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายในประเทศไทย ระยะที่ 1. เสนอต่อ สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม. 2560

<sup>2</sup> สติธร ธนานิติโชติ วิชิตา สาธิพร นิตยา โพธิ์นอก และ ชลัท ประเทืองรัตนนา. ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy): แนวคิดและรูปแบบ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2559.

โอกาสให้ประชาชนเรียนรู้และหาแนวทางแก้ปัญหาร่วมกัน กลุ่มผู้มีอำนาจตัดสินใจที่ร่วมสังเกตการณ์การดำเนินกิจกรรมหรือรับฟังข้อเสนอแนะของลูกขุนพลเมืองจะได้ทราบว่าประชาชนที่ได้รับทราบข้อมูลต้องการอะไร และเพราะเหตุใด ข้อมูลที่มาจากลูกขุนพลเมืองเป็นทรัพยากรที่มีค่าสำหรับผู้มีอำนาจตัดสินใจในระดับนโยบายทั้งในระดับท้องถิ่น จังหวัด และระดับชาติ ทั้งนี้ สิ่งที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งของลูกขุนพลเมือง คือ เป็นการนำเสนอความคิดเห็นของภาคพลเมืองผ่านกระบวนการที่กลุ่มคนซึ่งมาจากการสุ่มประชากรตัวอย่างได้เข้าถึงข้อมูลจากภาคสาธารณะ ได้เป็นทั้งผู้ซักถามและตัวแทนของสาธารณะ มีการสนทนาแลกเปลี่ยนอย่างมีคุณภาพในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับเรื่องที่จะตัดสินใจ ซึ่งจะนำไปสู่การเข้าไปมีส่วนร่วมในการผลิตและสนับสนุนนโยบาย โดยกระบวนการลูกขุนพลเมืองเป็นวิธีการหนึ่งซึ่งมีประสิทธิภาพในการจะนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอทางออกให้กับประเด็นปัญหาสาธารณะโดยผ่านกระบวนการรับฟังข้อมูลและความคิดเห็นอย่างละเอียดรอบด้านและมีการพิจารณาหารือร่วมกันอย่างรอบคอบใคร่ครวญ<sup>3</sup> นอกจากนี้ กระบวนการลูกขุนพลเมืองยังจะช่วยให้การถกแถลงมีคุณภาพค่อนข้างสูง เนื่องจากแต่ละประเด็นที่พิจารณาโดยประชาชนที่เข้าร่วมกระบวนการหรือที่มีคำศัพท์เฉพาะเรียกว่า “คณะลูกขุนพลเมือง” นั้น คณะลูกขุนพลเมืองจำเป็นต้องได้รับข้อมูลอย่างเต็มที่จากผู้ให้ข้อมูลหรือที่กระบวนการลูกขุนพลเมืองเรียกว่า “พยาน” และอาจใช้เวลาสำหรับคณะลูกขุนพลเมืองในการถกแถลงกันได้ยาวนานพอสมควร อาจเป็นสัปดาห์หรือบางกรณีอาจเป็นเดือน ยิ่งไปกว่านั้น กระบวนการลูกขุนพลเมืองยังเป็นกระบวนการที่ออกแบบให้ข้อมูลนำเข้าต้องมีความชัดเจนมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยคณะลูกขุนพลเมืองสามารถพูดคุยซักถามกับพยานได้จนกว่าจะสิ้นสงสัย และสามารถเรียกขอข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อทำความเข้าใจกับประเด็นที่กำลังถกแถลงกันอยู่อย่างเต็มที่ก่อนจะมีคำวินิจฉัยในเรื่องนั้นๆออกมา<sup>4</sup>

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

<sup>3</sup> สถาบันวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี. โครงการศึกษาพัฒนาต้นแบบการบริหารรัฐกิจและการปกครองแบบพิเศษจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยวิธีการทดสอบกับภาคประชาสังคมและประชาชนทั่วไป. เสนอต่อศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี มหาวิทยาลัยมหิดล. 2554

<sup>4</sup> สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ. สรุปแนวทางการดำเนินงานจากรายงานการประชุมหารือเรื่องกระบวนการลูกขุนพลเมือง เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2561 ณ ห้องประชุมสุขน 1 ชั้น 2 อาคารสุขภาพแห่งชาติ จังหวัดนนทบุรี

บทความนี้มุ่งทำการศึกษบทเรียนการนำกระบวนการลูกขุนพลเมืองมาทดสอบกับภาคประชาสังคมและประชาชนทั่วไป ในการให้ข้อเสนอต่อการพัฒนารูปแบบการสร้างหลักประกันความมั่นคงเพื่อการดูแลผู้สูงอายุในสังคมสูงวัยของไทย ซึ่งการที่ระบบจะมีความยั่งยืนนั้นแหล่งเงินที่จะนำมาใช้ในการสร้างหลักประกันความมั่นคงในการดูแลผู้สูงอายุในประเทศไทย

### 3. วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้อาศัยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพในการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการที่หลากหลาย ได้แก่ การเข้าร่วมสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม เพื่อติดตามการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของกระบวนการตั้งแต่ขั้นริเริ่มแนวคิด วางแผนเตรียมการ จัดกระบวนการ และประเมินผล การประชุมกลุ่มเพื่อระดมความคิดเห็นคณะทำงานจัดกระบวนการ และการสัมภาษณ์เชิงลึกประชาชนกลุ่มดังกล่าวเป็นรายบุคคล ซึ่งขั้นตอนสำคัญของกระบวนการออกแบบคณะลูกขุนพลเมือง<sup>4</sup> ประกอบด้วย

- 1) คัดเลือกผู้มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบประกันการดูแลระยะยาวจากภาคส่วนต่างๆ ทั้งนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ ตัวแทนภาคประชาสังคม และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง จำนวน 18 คน เป็นคณะกรรมการที่ปรึกษา เพื่อให้ความเห็นเกี่ยวกับการตั้งประเด็น/โจทย์ การวางวาระ และการคัดเลือกพยาน ซึ่งโจทย์หรือความเป็นไปได้ของแหล่งเงินที่จะนำมาใช้ในการสร้างหลักประกันความมั่นคงในการดูแลผู้สูงอายุในประเทศไทย มี 4 ทางเลือกได้แก่ (1)แหล่งเงินจากการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาล (2)แหล่งเงินสมทบจากประชาชนหรือภาคเอกชนในพื้นที่เข้ากองทุนระดับพื้นที่ โดยใช้พื้นที่เป็นฐานและท้องถิ่นเป็นแกนหลักในการจัดการให้เกิดการดูแล (3)แหล่งเงินจากการเก็บภาษีสุขภาพตรงเข้ากองทุนการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวโดยเฉพาะในระดับประเทศ และ (4)แหล่งเงินจากประชาชนหรือผู้ใช้บริการที่จ่ายเพิ่มเติมเมื่อต้องการใช้บริการที่เกินกว่ารัฐจัดสรร
- 2) คัดเลือกและติดต่อพยานผู้เชี่ยวชาญ ทั้งพยานผู้เชี่ยวชาญที่เป็นกลาง และพยานผู้เชี่ยวชาญที่จะนำเสนอตัวแบบ และคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญมาได้จำนวน 7 คน โดยรายชื่อและต้นแบบทางเลือกแสดงในตารางที่ 1

- 3) คัดเลือกคณะลูกขุนพลเมือง โดยสุ่มตัวอย่างจากตัวแทนประชากรระดับประเทศ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ผู้ที่จะมาเป็นคณะลูกขุนพลเมืองจำนวน 20 คน พร้อมรายชื่อสำรองสำหรับกรณีตัวจริงไม่สามารถเข้าร่วมได้ โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบผสมผสานหลักความน่าจะเป็นกับหลักความเป็นตัวแทนแบบเฉพาะเจาะจงเพื่อให้ได้คณะลูกขุนที่เป็นตัวแทนของประชากรที่มีความหลากหลายด้าน อายุ เพศ อาชีพ ศาสนา ฯลฯ จากพื้นที่ต่างๆ ซึ่งอยู่ในช่วงอายุ 30-75 ปี ซึ่งมีขั้นตอนการสุ่มกลุ่มตัวอย่าง ดังนี้
- 3.1) ขั้นแรกสุ่มเลือกจังหวัดตัวอย่างตามการแบ่งกลุ่มจังหวัดของคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มงานจังหวัดแบบบูรณาการ<sup>5</sup> ทั้งหมด 18 กลุ่มจังหวัด 4 ภูมิภาค จากกรุงเทพมหานคร 2 เขต และ 4 ภูมิภาค ได้แก่ ภาคเหนือ จำนวน 4 จังหวัด ภาคใต้ จำนวน 3 จังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 5 จังหวัด และภาคกลาง จำนวน 6 จังหวัด โดยในขั้นตอนนี้ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบง่ายด้วยวิธีจับสลากจังหวัดในแต่ละกลุ่มจังหวัด
- 3.2) จากนั้นจัดทำบัญชีรายชื่ออำเภอ/เขต ทั้งหมดในแต่ละจังหวัด จากนั้นดำเนินการสุ่มอำเภอ/เขตในแต่ละกลุ่มจังหวัดนั้นๆ สุ่มรายชื่อตำบล/แขวงทั้งหมดในอำเภอ/เขต หลังจากนั้นจัดทำบัญชีรายชื่อหมู่บ้านทั้งหมดในตำบลที่ได้รับการสุ่ม จากนั้นดำเนินการสุ่มหมู่บ้านในตำบลนั้นๆ โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย และสำหรับกรุงเทพมหานคร ผู้ศึกษากำหนดให้ “แขวง” เป็นลำดับสุดท้ายในการกำหนดพื้นที่คัดเลือกผู้เข้าร่วม
- 3.3) การสุ่มเลือกตัวแทนประชาชนในพื้นที่ที่สุ่มได้ โดยจับสลากพื้นที่หมู่บ้าน จำนวน 20 หน่วย โดยคำนึงถึงคุณสมบัติเฉพาะของผู้เข้าร่วม ได้แก่ เพศ อายุ ระบบสิทธิการรักษาพยาบาล และอื่นๆที่เกี่ยวข้อง
- 3.4) เมื่อสุ่มได้รายชื่อแล้วดำเนินการติดต่อประสานและถามความสมัครใจกลุ่มตัวอย่างจำนวน 20 คน และนำกลุ่มตัวอย่างมาเข้าร่วมในเวทีลูกขุนพลเมืองตามระยะเวลาที่กำหนด รายละเอียดของกลุ่มตัวอย่างที่ได้แสดงในตารางที่ 2

----- ตารางที่ 2-----

<sup>5</sup> ราชกิจจานุเบกษา. ประกาศคณะกรรมการนโยบายบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด (ฉบับที่ 3) 17 พ.ย.2560 อ้างจาก [www.nesdb.go.th/ewt\\_dl\\_Link.php](http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_Link.php)

- 4) เวทีลูกขุนพลเมืองจัดขึ้นที่จังหวัดนนทบุรีจำนวน 4 วัน วันที่ 23 – 26 กันยายน 2561 โดยในวันแรก เป็นการเตรียมความพร้อมให้กับคณะลูกขุนได้มีโอกาสทำความรู้จัก เป็นการพูดคุยเรื่องของกระบวนการ วิธีการ ความลอบคอบบางประการออกไป วันต่อมาเริ่มต้นกระบวนการรับฟังด้วยการนำเสนอข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับระบบประกันการดูแลระยะยาว ภาพรวมของระบบระบบประกันการดูแลระยะยาวรูปแบบต่างๆ ศัพท์เฉพาะที่เกี่ยวข้อง โจทย์หลักและโจทย์ย่อย รวมถึงเหตุผลและที่มาของการจัดเวทีลูกขุนพลเมืองเพื่อถกแถลงในเรื่องนี้ และเปิดเวทีให้ซักถาม และกระบวนการรับฟังตัวแบบทางเลือกทั้ง 4 ตัวแบบจากผู้เชี่ยวชาญหรือพยาน ในทุกขั้นตอนของกระบวนการมีทีมจดบันทึกประเด็นซึ่งเป็นนักวิชาการจากสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) และสำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ หลังจากคณะลูกขุนได้รับฟังข้อมูลจากพยานผู้เชี่ยวชาญที่เป็นกลางและผู้นำเสนอตัวแบบแล้ว คณะลูกขุนจะปรึกษาหารือและพิจารณาเพื่อจัดทำแถลงการณ์ (Verdict) ข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบการสร้างหลักประกันความมั่นคงเพื่อการดูแลผู้สูงอายุที่เหมาะสมกับสังคมสูงวัยของไทย
- 5) การสัมภาษณ์ลูกขุนพลเมืองจะสรุปบทเรียนรู้และถูกสัมภาษณ์รายบุคคลหลังสิ้นสุดกิจกรรมทุกวันเพื่อเก็บข้อมูลการรับรู้ความเข้าใจและความคิดเห็นต่อการได้เข้าร่วมกระบวนการ ด้วยแบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้างเน้นการตั้งประเด็นคำถาม

#### 4. ผลการศึกษา

ผลการศึกษาครั้งนี้แบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ ผลจากข้อเสนอแนะหรือการตัดสินใจ (Verdict) ของคณะลูกขุนพลเมือง และผลข้อค้นพบที่ได้จากการสัมภาษณ์และสังเกตกระบวนการลูกขุนพลเมือง

##### 1. ผลการศึกษาที่ได้จากข้อเสนอแนะหรือการตัดสินใจ (Verdict) ของคณะลูกขุนพลเมือง

จากการไต่ตรองข้อมูลทั้งข้อดีและข้อจำกัดของทางเลือกแหล่งที่มาของงบประมาณสำหรับนำมาใช้ในการสร้างหลักประกันความมั่นคงในการดูแลผู้สูงอายุทั้ง 4 แห่ง คณะลูกขุนพลเมืองมีข้อสรุป<sup>6</sup> ดังนี้

- 1) โดยภาพรวม คณะลูกขุนเห็นความจำเป็นในการออกแบบระบบการดูแลระยะยาวที่ให้บริการที่ได้รับผลประโยชน์มีการจ่ายสมทบเพิ่มเติมด้วย เพื่อให้ได้บริการหรือสิทธิประโยชน์ที่เกินพื้นฐานจากรัฐจะจัดสรรให้ได้ ได้แก่ จ่ายเพิ่มเติมสำหรับผู้ดูแล อุปกรณ์วัสดุต่างๆ เช่น ที่นอน รถเข็น แผ่นรองขับ ฯลฯ ซึ่งการจ่ายเพิ่มเติมจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับลักษณะความต้องการของผู้ใช้บริการนั่นเอง
- 2) คณะลูกขุนมีความเห็นว่าบริการหรือสิทธิประโยชน์พื้นฐานที่รัฐจัดสรรให้ในการดูแลระยะยาวนั้น มาจากการจัดเก็บผ่านระบบภาษี โดยรัฐบาลต้องทำหน้าที่จัดสวัสดิการพื้นฐานให้เพียงพอต่อการความจำเป็น เพื่อการันตีความมั่นคงและเพียงพอของงบประมาณดังกล่าว ลูกขุนเห็นว่าระบบการจัดเก็บภาษีวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmark Tax) เป็นแนวทางเลือกที่ดี
- 3) คณะลูกขุนเห็นว่าความร่วมมือและบูรณาการความช่วยเหลือกันทั้งบริการด้านสุขภาพและสังคม ตามทุน ศักยภาพ และบริบทของแต่ละพื้นที่ สามารถเข้ามาเติมเต็มระบบการดูแลระยะยาวของประเทศได้ รวมทั้งส่งเสริมความเป็นสังคมจิตอาสาไม่ทอดทิ้งกัน และเกิดนวัตกรรมการบริหารจัดการที่หลากหลายตามความเหมาะสมของพื้นที่ได้ด้วย
- 4) อย่างไรก็ตาม คณะลูกขุนได้พิจารณาความหมายของการได้รับสิทธิประโยชน์นั้น ควรขยายความไปถึงผู้ป่วยติดเตียงติดบ้านที่ยังไม่สูงอายุแต่อยู่ในภาวะพึ่งพิงด้วย

## 2. ข้อค้นพบที่ได้จากการสัมภาษณ์และสังเกตกระบวนการลูกขุนพลเมือง

จากการสัมภาษณ์และสังเกตกระบวนการรับฟังและพิจารณาของคณะลูกขุนพลเมือง ข้อค้นพบสำคัญที่ได้ประกอบมี 2 อย่างคือประโยชน์ของวิธีการใช้กระบวนการดังกล่าว และข้อเสนอแนะต่อกระบวนการ

---

<sup>6</sup> ผลการตัดสินใจ (Verdict) ของคณะลูกขุนพลเมือง ประเด็นการพัฒนารูปแบบการสร้างหลักประกันความมั่นคงเพื่อการดูแลผู้สูงอายุในสังคมสูงวัยของไทย จากการรับฟังข้อมูลของพยาน ในกรณีลูกขุนพลเมือง ประเด็น การพัฒนาแบบการสร้างหลักประกันความมั่นคงในสังคมสูงวัยของไทย ระหว่างวันที่ 23 - 26 กันยายน 2561 ณ ห้องประชุมสิริประภา โรงแรมบัดดี้ โอเรียนทอล ริเวอร์ไซด์ ปากเกร็ด นนทบุรี

ประโยชน์หลักของวิธีการลูกขุนพลเมืองคือได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นต่อนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง จากการใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างตามระเบียบวิธีวิจัย

“อาชีพแม่บ้านของตนไม่ได้ทำให้รู้เรื่องอะไรมากนักเกี่ยวกับระบบดูแลสุขภาพสุขภาพของประเทศไทย แต่มาเวทีนี้นอกจากจะทำให้ได้รู้ถึงสิทธิของเธอที่พึงมีและเห็นความสำคัญของการดูแลสุขภาพของตนเองไม่ให้เจ็บป่วยแล้ว รู้สึกภูมิใจที่ได้รับเลือกให้เป็นตัวแทนของคนทั้งประเทศในการเสนอความคิดเห็นต่อเรื่องนี้” ....(ลูกขุนพลเมือง #20)

ลูกขุนที่เป็นตัวแทนของประชาชนทั่วประเทศได้มีโอกาสตัดสินใจบนพื้นฐานของการได้รับความรู้และข้อมูลประกอบการตัดสินใจอย่างเพียงพอจากขั้นตอนการให้ข้อมูลของผู้เชี่ยวชาญหรือพยาน กระบวนการรับฟังความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนอย่างมีส่วนร่วม รวมทั้งได้รับความช่วยเหลือจากผู้ดำเนินกระบวนการรับฟัง ในการตั้งคำถามหรือกระตุ้นเพื่อสร้างความเข้าใจ โดยมีกระบวนการปรึกษาหารือที่ทำให้การตัดสินใจได้ผ่านการพูดคุยถกแถลง แลกเปลี่ยนเหตุผล รวมทั้งคิดและไตร่ตรองก่อนการตัดสินใจ โดยมีผู้ดำเนินกระบวนการเป็นตัวเชื่อมสำคัญอันเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

“กระบวนการนี้ เปลี่ยนตัวเราจากคนที่ไม่รู้ ไม่ใส่ใจเรื่องปัญหาสุขภาพ พัฒนามาถึงจุดที่กล้าแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับคนอื่น ๆ ซึ่งมาจากหลากหลายอาชีพ หลายพื้นที่ ให้นำเสนอแนวทางต่อการพัฒนารูปแบบการสร้างหลักประกันความมั่นคงในสังคมสูงวัยของไทย และกลับไปบอกที่หมู่บ้านตนเองได้ตระหนักถึงสถานการณ์ผู้สูงอายุในระยะยาวและทางออก”... (ลูกขุนพลเมือง #5)

“รู้สึกสนุกกับกระบวนการลูกขุนพลเมือง และภูมิใจได้มาออกความคิดเห็นเพื่อทำข้อเสนอดีๆ เรื่องการดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุเพื่อกำหนดเป็นนโยบายต่อไป ถือเป็นความช่วยเหลือคนไทยด้วยกันให้ได้รับการดูแลที่มีมาตรฐานเหมือนประเทศอื่น” ....(ลูกขุนพลเมือง #7)

“คุ้นเคยกับงานจิตอาสาในระดับหนึ่ง เมื่อเข้าร่วมในเวทีลูกขุนพลเมืองก็มองเห็นปัญหาของระบบการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะผู้ป่วยติดเตียงในหมู่บ้านต่างๆ ซึ่งขาดการดูแลอย่างถูกสุขลักษณะ จึง

นับเป็นแนวทางที่ดีที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการหาทางออก รวมถึงอาจให้ประชาชนร่วมจ่ายสมทบตามความเหมาะสมในระบบการดูแลระยะยาวเพื่อให้ได้สิทธิเพิ่มเติมนอกเหนือจากสิทธิพื้นฐานที่รัฐจัดสรรให้”....

(ลูกขุนพลเมือง #16)

ผลของการตัดสินใจที่ออกมา ถือเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่สามารถชี้ให้เห็นได้ว่าเป็นความเห็นหรือเสียงของประชาชน และมีความสมเหตุสมผลในความเป็นตัวแทนสาธารณะแต่ยังมีจุดอ่อนตรงที่หากตัวแทนประชาชนส่วนใหญ่ที่ไม่มีความรู้ ความสนใจ หรือประสบการณ์ในด้านที่เกี่ยวข้อง การจัดทำข้อเสนอแนะหรือผลการตัดสินใจอาจมีน้ำหนักน้อยและไม่ได้รับความน่าเชื่อถือ ซึ่งในการจัดกระบวนการรับฟังครั้งนี้ ถือว่ามีสัดส่วนของคณะลูกขุนพลเมืองผสมผสานระหว่างผู้ที่มีรู้น้อยและรู้น้อยมาก่อนข้างลงตัว

นอกจากนี้ข้อค้นพบจากการใช้รูปแบบวิธีวิจัยแบบลูกขุนพลเมือง ทำให้เห็นว่า คณะลูกขุนพลเมืองที่มีภูมิหลังด้านระดับการศึกษาอาชีพและความสามารถในทางวิชาการแตกต่างกัน แต่ก็ยังมีการรับฟังความคิดเห็น แลกเปลี่ยนทัศนคติ ประสบการณ์ระหว่างกัน มีความพยายามในการถ่ายทอดข้อมูลความรู้ที่ได้รับจากกระบวนการรับฟังฯ ระหว่างคนที่รู้น้อย รู้น้อย และคนที่ไม่รู้ให้ได้รู้น้อยมากขึ้นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของแหล่งเงินที่จะนำมาใช้ในการสร้างหลักประกันความมั่นคงในการดูแลผู้สูงอายุในประเทศไทย ซึ่งในอีกด้านหนึ่ง ความเป็นตัวแทนของคนเหล่านี้ จะเป็นอีกกลไกหนึ่งในการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการสร้างหลักประกันความมั่นคงเพื่อการดูแลผู้สูงอายุในอนาคตได้เป็นอย่างดี

## 5.อภิปรายผล

ประสบการณ์การประยุกต์ใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเพื่อพัฒนานโยบายสาธารณะในประเทศไทยผ่านกระบวนการลูกขุนพลเมือง ดังที่ได้นำเสนอมาในการศึกษานี้เป็นตัวอย่างของการนำแนวคิด กระบวนการ และวิธีการดำเนินกระบวนการลูกขุนพลเมืองมาประยุกต์ใช้เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อรองรับรับสังคมสูงวัยของประเทศไทยที่เน้นประเด็นเฉพาะด้านสุขภาพ เรื่องการพัฒนา รูปแบบการสร้างหลักประกันความมั่นคงเพื่อการดูแลผู้สูงอายุในสังคมสูงวัยของไทย โดยมุ่งนำผลของการปรึกษาหารือไปเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายเป็นหลัก บทเรียนสำคัญจากกระบวนการลูกขุน

พลเมืองนี้รวมทั้งทางด้านองค์ประกอบและขั้นตอน รวมทั้งความสอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรีกษาหารือ

**องค์ประกอบและขั้นตอน** การจัดกระบวนการลูกขุนพลเมืองอย่างครบถ้วนโดยมีการ ทบทวนประสบการณ์การนำกระบวนการลูกขุนพลเมืองมาใช้ในประเทศไทยก่อนหน้านี้อย่าง รอบคอบและมีการปรับปรุงและเพิ่มเติมกิจกรรมอื่นๆ โดยอาศัยประสบการณ์การจัดกิจกรรมการ มีส่วนร่วมเข้าไปเพื่อให้การดำเนินกระบวนการราบรื่นและสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยมาก ขึ้น เช่น กิจกรรมกลุ่มสัมพันธ์ การเชิญผู้ติดตามลูกขุนเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบาง ขั้นตอน เป็นต้น ซึ่งการจัดกระบวนการลูกขุนพลเมืองครั้งนี้ มีจุดเด่นที่สำคัญหลายประการ คือ ประการแรก การให้ความสำคัญกับการออกแบบกระบวนการที่สอดคล้องกับบริบทของผู้เข้าร่วม มีความยืดหยุ่นในการคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นการพัฒนา รูปแบบการสร้างหลักประกันความมั่นคงเพื่อการดูแลผู้สูงอายุในสังคมสูงวัยของไทย ให้เข้ามาให้ ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อคณะลูกขุนพลเมืองได้ ประการที่สอง การคัดเลือกคณะลูกขุนพลเมืองมี ความสอดคล้องกับวิธีการสุ่มตัวอย่างที่วางแผนไว้ และการประสานงานเพื่อทำความเข้าใจกับ ลูกขุนพลเมืองที่ได้รับการคัดเลือกครั้งนี้มีความชัดเจนเพียงพอ ทำให้โดยภาพรวมลูกขุนพลเมืองที่ ได้ทราบทามไว้ล่วงหน้าสามารถเดินทางมาเข้าร่วมเวทีตามนัด และ ประการที่สาม การคัดเลือก พยานและการออกแบบวิธีการให้ข้อมูลและตอบคำถามครั้งนี้ ให้ความสำคัญกับรูปแบบและ วิธีการนำเสนอทางเลือกที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนหลายแนวทาง พยานใช้ภาษาในการนำเสนอที่ เข้าใจง่าย รวมถึงระยะเวลาในการให้ข้อมูลและอภิปรายซักถามของพยานแก่ลูกขุนพลเมืองมี ความเหมาะสมเพียงพอ ทำให้กระบวนการเรียนรู้เชิงเนื้อหาที่มีความเข้มข้นแต่เข้าใจง่าย และมี ประโยชน์ต่อการตัดสินใจของลูกขุนพลเมืองเป็นอย่างดี

**ความสอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรีกษาหารือ** บทเรียนที่ได้รับจากการ จัดกระบวนการลูกขุนพลเมืองนี้สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของกลุ่มตัวอย่างที่ หลากหลาย เนื่องจากการมีลูกขุนพลเมืองซึ่งมีจำนวนไม่มากแต่สามารถเป็นตัวแทนผู้เกี่ยวข้องับ ประเด็นปัญหาได้อย่างครอบคลุมก็สามารถช่วยให้ความคิดเห็นที่ได้รับจากการจัดกระบวนการ สามารถสะท้อนความคิดเห็นและประสบการณ์จากสภาพความเดือดร้อนหรือผลกระทบที่แท้จริง ได้ไม่แตกต่างจากการนำคนจำนวนมากเข้าสู่กระบวนการ นอกจากนี้ กลุ่มตัวอย่างที่ครอบคลุม ความเป็นตัวแทนของประชากรทั้งในเรื่องเพศ อายุ อาชีพ ระดับการศึกษา ระบบสิทธิการ รักษาพยาบาล และการกระจายตัวในเชิงภูมิศาสตร์ ยังช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและ กันอย่างรอบด้าน และมีส่วนสำคัญทำให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากกระบวนการมีความ

น่าเชื่อถือ สามารถสะท้อนทัศนคติและมุมมองของประชาชนที่เกี่ยวข้องในภาพรวมได้ในระดับที่น่าสนใจ

กล่าวได้ว่าการจัดกระบวนการลูกขุนพลเมืองประเด็นการพัฒนาในรูปแบบการสร้างหลักประกันความมั่นคงเพื่อการดูแลผู้สูงอายุในสังคมสูงวัยของไทย ช่วยยืนยันถึงจุดเด่นของการนำหลักการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปประยุกต์ใช้หลายประการ คือ (1)การทำให้ลูกขุนพลเมืองได้เรียนรู้กระบวนการพูดคุยที่เริ่มต้นจากการพูดคุยเพื่อหาจุดสนใจร่วมกัน ซึ่งช่วยให้การหาทางออกหรือการตัดสินใจในประเด็นต่างๆ มีความเป็นไปได้ (2)ลูกขุนพลเมืองเกิดความภาคภูมิใจเพราะความคิดเห็นของตนเองได้รับการรับฟัง (3)กระบวนการลูกขุนพลเมืองประเด็นการพัฒนาในรูปแบบการสร้างหลักประกันความมั่นคงเพื่อการดูแลผู้สูงอายุในสังคมสูงวัยของไทยที่จัดขึ้นยังเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าหากกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะได้ดำเนินการอย่างครบถ้วนตามหลักการ ขั้นตอนและมีคุณภาพที่เพียงพอก็จะสามารถนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายด้านระบบสุขภาพซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชนทุกเพศ ทุกวัย ทุกกลุ่มอาชีพ และครอบคลุมสิทธิการรักษาพยาบาลทั้ง 3 ระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ (4)หากกล่าวถึงสถานการณ์ด้านสุขภาพในอนาคตที่ประเทศไทยกำลังก้าวสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุด้วยแล้ว ประเด็นด้านสุขภาพที่มีความอ่อนไหวและยังมีความคิดเห็นของผู้คนแตกต่างกันอยู่ หากผู้มีอำนาจตัดสินใจมุ่งเน้นให้ทุกภาคส่วน โดยเฉพาะประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการได้รับทราบข้อมูลเพื่อใช้ในการตัดสินใจร่วมกันกำหนดนโยบายด้านการจัดการระบบสุขภาพที่จะขยายผลไปดำเนินการต่อไปแล้ว การนำกระบวนการลูกขุนพลเมืองไปใช้เป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจในกระบวนการนโยบายสาธารณะอาจช่วยให้ได้มาซึ่งแนวทางที่เป็นความเห็นพ้องต้องกัน ของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในสังคมจนเกิดเป็นข้อสรุปที่ยอมรับร่วมกันได้ในที่สุดก็มีความเป็นไปได้

ข้อจำกัดและความท้าทายของการศึกษาและกระบวนการลูกขุนพลเมืองประเด็นดังกล่าวคือ การทำให้กระบวนการที่ได้ลงทุนลงแรงไปเป็นที่รับรู้อย่างกว้างขวาง จนสามารถนำผลที่ได้รับจากการจัดกระบวนการไปใช้สร้างการมีส่วนร่วมและก่อให้เกิดเครือข่ายด้านสุขภาพในการทำงานร่วมกันเพื่อทำให้การตัดสินใจของคณะลูกขุนพลเมืองนำไปสู่การขับเคลื่อนในเชิงนโยบายที่มีการปฏิบัติใช้จริงอย่างเห็นผลด้วย นอกจากนี้คุณลักษณะพิเศษของกระบวนการลูกขุนพลเมืองคือการใช้สถิติในการสุ่มเลือกคณะลูกขุนพลเมืองจากกลุ่มประชากร แต่ด้วยข้อจำกัดของจำนวนกลุ่มคนในการร่วมกระบวนการจึงมีคำถามเรื่องการเป็นตัวแทนที่แท้จริงของประชากรและการนำ

ผลการตัดสินใจในลักษณะงานวิจัยเชิงคุณภาพไปใช้ในเชิงนโยบาย<sup>7</sup> ซึ่งประเด็นนี้แม้แต่การจัด  
 ปรัชญาหรือที่มีผู้เข้าร่วมจำนวนมากเช่น งานสมัชชาสุขภาพแห่งชาติของไทยที่มีระบบการจัดการ  
 และตัวแทนจากกลุ่มต่างๆหลากหลายก็ยังคงมีความท้าทายเรื่องความเป็นตัวแทนที่แท้จริงและ  
 ความเห็นของผู้เข้าร่วมประชุมต้องไม่เป็นลักษณะปัจเจกบุคคล<sup>8</sup> ซึ่งการนำไปใช้ในเชิงนโยบายอาจ

7 Schmets G, Rajan D, Kadandale S, editors. Strategizing national health in the 21st century: a handbook. Geneva: World Health Organization; 2016.

8 Raja D, Mathurapote N, Putthasri W, et al. The triangle that moves the mountain: nine years of Thailand's National Health Assembly (2008-2016). Geneva: World Health Organization; 2017.

ตารางที่ 1 แสดงรายชื่อพยานผู้เชี่ยวชาญที่จะนำเสนอตัวแบบ

ลำดับที่	ตัวแบบ	รายชื่อพยาน ผู้เชี่ยวชาญ
๑.	ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับระบบประกันการดูแลระยะยาว และภาพรวมของระบบระบบประกันการดูแลระยะยาว รูปแบบต่างๆ	ศ.(กิตติคุณ) นพ.ภิรมย์ กมลรัตนกุล
๒.	ตัวแบบที่ 1 กรณีการจัดเก็บผ่านระบบภาษี เป็นการ คลังที่ทำให้ได้มาซึ่งงบประมาณจัดสิทธิประโยชน์ให้ ผู้สูงอายุ/ผู้ป่วยทุกคน ผ่านระบบภาษี เช่น ภาษีรายได้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น	ศ.ดร.วรเวศม์ สุวรรณ ระดา
๓.	ตัวแบบที่ 2 กรณีจัดตั้งเป็นกองทุนและจัดการใน ระดับท้องถิ่น (Local Health Fund) เป็นการจัดการ ระดับท้องถิ่นด้วยบริบทที่แตกต่างกัน แหล่งงบประมาณ อาจมาจากรัฐบาลส่วนกลาง ท้องถิ่น ประชาชน (ตัวอย่างเช่นเบียร์ยังชีพ) เอกชน เป็นต้น มีรูปแบบการ บริหารจัดการที่หลากหลายตามความเหมาะสม เช่น กองทุนพื้นที่ กิจการเพื่อสังคมหรือ Social Enterprise หรือเอกชนดำเนินการก็ได้	ดร.ยศ วัชรคุปต์ นพ. สันติ ลาภเบญจกุล พญ.ดวงดาว ศรียากุล

๔.	ตัวแบบที่ 3 กรณีเก็บภาษีสุขภาพเฉพาะ (Health Tax) เข้ากองทุนเฉพาะในลักษณะภาคบังคับ เป็นการจัดการคลังและบริหารจัดการแบบกองทุนสุขภาพระดับประเทศ ประชาชนร่วมจ่ายเบี้ยเข้ากองทุนในภาคบังคับ (เทียบเคียงได้กับกองทุนประกันสังคม)	นพ. ถาวร สกุกพานิชย์
๕.	ตัวแบบที่ 4 กรณีร่วมจ่ายเมื่อรับบริการ (Individual Responsive) เป็นทางเลือกที่ให้ผู้สูงอายุ/ผู้ป่วยรับผิดชอบค่าใช้จ่ายบริการนั้นเอง (นอกเหนือจากบริการสุขภาพตามสิทธิประโยชน์หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า) ทั้งนี้อาจเป็นทางเลือกเพิ่มเติมกรณีงบประมาณทางเลือก 1-3 ไม่เพียงพอประชาชนต้องรับผิดชอบการรับบริการบางรายการเอง	นพ. วิชัช เกษมทรัพย์

ตารางที่ 2 คุณลักษณะของกลุ่มตัวอย่างที่ถูกคัดเลือกเป็นคณะลูกขุน

ลำดับ	จังหวัด	อำเภอ/เขต	ตำบล/แขวง	เพศ	อายุ (ปี)	สิทธิการรักษาพยาบาล
#1	ลำปาง	งาว	ปงเตา	ชาย	60-75	บัตรทอง
#2	เชียงราย	พาน	เจริญเมือง	หญิง	20-29	ประกันสังคม
#3	อุตรดิตถ์	ท่าปลา	จริม	หญิง	40-49	บัตรทอง
#4	พิจิตร	บึงนาราง	แหลมรัง	หญิง	30-39	บัตรทอง
#5	ชุมพร	ท่าแซะ	ท่าข้าม	ชาย	50-59	ประกันสังคม
#6	ตรัง	เมืองตรัง	โคกหล่อ	หญิง	30-39	ประกันสังคม
#7	ปัตตานี	ยะหริ่ง	หนองแรต	ชาย	60-75	บัตรทอง
#8	หนองคาย	เมืองหนองคาย	ค่ายบกหวาน	หญิง	60-75	บัตรทอง
#9	นครพนม	บ้านแพง	นางัว	หญิง	50-59	ประกันสังคม

นำข้อสรุปของกระบวนการลูกขุนพลเมืองข้อมูลนำเข้าในกระบวนการปรึกษาหารือรูปแบบอื่นๆ  
ต่อไป ตัวอย่างเช่นมีการจัดสัมมนาเฉพาะประเด็นต่อยอด

กระบวนการนี้มีจุดเด่นสำคัญคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสร่วมกัน  
ปรึกษาหารือผ่านรูปแบบการสนทนาด้วยเวลาเพียงพอที่จะพิจารณาข้อมูลที่ได้รับอย่างละเอียด<sup>2</sup>  
ซึ่งต้องคำนึงถึง 1)การคัดเลือกตัวแทนประชาชน เข้าสู่กระบวนการลูกขุนพลเมืองเพื่อให้เกิดการ  
ยอมรับ จำเป็นต้องดำเนินการโดยอาศัยวิธีการสุ่มตัวอย่างตามหลักความน่าจะเป็นทางสถิติควบคู่  
กับการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่พิจารณาจากฐานข้อมูลกลุ่ม องค์กร และเครือข่ายที่  
หลากหลายตามระดับของปัญหาที่ปรากฏอยู่ในสังคม และต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการ  
เชิญผู้เข้าร่วมที่พิถีพิถันเพื่อให้บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกมีความเป็นตัวแทนของผู้มีส่วนได้เสีย  
2)ขนาดที่เหมาะสมของผู้เข้าร่วมกระบวนการ กล่าวคือ ในกรณีของการจัดกระบวนการลูกขุน  
พลเมืองนั้นถ้ามองว่ามีขนาดของผู้เข้าร่วมที่น้อยเกินไป จนทำให้กระบวนการลูกขุนพลเมืองถูกตั้ง

#10	มหาสารคาม	วาปีปทุม	หัวเรือ	ชาย	40-49	บัตรทอง
#11	นครราชสีมา	โนนสูง	ดอนชมพู	หญิง	40-49	บัตรทอง
#12	อำนาจเจริญ	เมืองอำนาจเจริญ	นาฝื่อ	ชาย	30-39	บัตรทอง
#13	จังหวัดสระบุรี	หนองโดน	หนองโดน	หญิง	20-29	บัตรทอง
#14	จังหวัดอ่างทอง	แสวงหา	วังน้ำเย็น	ชาย	20-29	บัตรทอง
#15	สมุทรปราการ	บางเสาธง	บางเสาธง	ชาย	20-29	บัตรทอง
#16	นครปฐม	กำแพงแสน	ห้วยขวาง	ชาย	40-49	บัตรทอง
#17	สมุทรสาคร	เมืองสมุทรสาคร	นาดี	ชาย	30-39	ข้าราชการ
#18	ตราด	เขาสมิง	แสนตุง	หญิง	40-49	บัตรทอง
#19	กรุงเทพฯ (ชั้นใน)	ป้อมปราบศัตรูพ่าย	แขวงวัดโสมนัส	ชาย	50-59	บัตรทอง
#20	กรุงเทพฯ (ชั้นกลาง/ ชั้นนอก)	บางขุนเทียน	แขวงแสมดำ	หญิง	50-59	บัตรทอง

คำถามโดยเฉพาะต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการว่ามีความชอบธรรมเพียงพอหรือไม่ที่ผู้กำหนดนโยบายจะนำไปปฏิบัติตาม ซึ่งหากลองปรับใช้ในระดับพื้นที่ขอบเขตเฉพาะอาจลงความลำเอียงนี้ได้ 3) การจัดการกระบวนการต้องอาศัยรูปแบบและวิธีการสร้างการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมและหลากหลาย ตั้งแต่การจัดเตรียมข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจอย่างเป็นระบบและสามารถนำเสนอให้ผู้เข้าร่วมกระบวนการเกิดความเข้าใจได้ มีการระดมความคิดเห็นในกลุ่มขนาดเล็กเพื่อความเข้มข้นและลึกซึ้งในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้เข้าร่วมกระบวนการ การสร้างบรรยากาศที่เอื้อให้เกิดการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อหาฉันทมติในคณะลูกขุนพลเมือง ไปจนถึงการมีกระบวนการที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพในการนำผลของการปรึกษาหารือจากกระบวนการลูกขุนพลเมืองไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้ การที่จะทำให้กระบวนการและวิธีการที่กล่าวมาบรรลุตามเป้าประสงค์ของการจัดการกระบวนการลูกขุนพลเมืองได้นั้น บทบาทของคณะทำงานที่ปรึกษา ผู้ดำเนินการอภิปราย และคณะทำงานในฐานะฝ่ายเลขานุการนับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

ผลลัพธ์ที่ได้ต้องนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายอย่างมีนัยยะสำคัญและมีผลกระทบในวงกว้าง โดยอาจเกิดขึ้นได้หลายวิธี เช่น การผลักดันผลที่ได้จากกระบวนการลูกขุนพลเมืองเข้าสู่กระบวนการนโยบายสาธารณะและการวางแผนพัฒนาต่าง ๆ ที่มีการดำเนินการอยู่แล้วโดยรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงการกระตุ้นให้เกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสนองตอบต่อข้อเสนอแนะของคณะลูกขุนพลเมือง การสร้างคณะทำงานหรือเครือข่ายการทำงานร่วมกันขึ้นมาเพื่อทำให้สิ่งที่ได้ตัดสินใจร่วมกันจากกระบวนการลูกขุนพลเมืองเกิดการปฏิบัติตาม ซึ่งเครือข่ายการทำงานในลักษณะนี้ นอกจากจะเป็นช่องทางเชื่อมโยงลูกขุนพลเมืองที่เข้าร่วมกระบวนการโดยตรงเข้าสู่กระบวนการขับเคลื่อนนโยบายแล้ว ยังเป็นจุดเริ่มต้นและเกาะเกี่ยวให้ประชาชนคนอื่นๆที่มีจิตอาสาให้เข้ามาทำงานร่วมกันได้ทันที โดยไม่ต้องรอการตอบสนองจากผู้กำหนดนโยบายภาครัฐ และเป็นการสร้างแรงบันดาลใจให้เกิดกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมขึ้นอีกในอนาคต

บทสรุป กระบวนการลูกขุนพลเมืองเป็นอีกหนึ่งเครื่องมือในการชีวิตถึงความต้องการของประชาชนที่ทุกคนมีสิทธิ์มีเสียงโดยไม่ใช้เกณฑ์ด้านความรู้ความสามารถมาจำกัดสิทธิ แต่จุดต่างคือ การรับฟังข้อมูลและปรึกษาหารือก่อนที่จะตัดสินใจ ซึ่งที่ผ่านมา สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ได้ใช้เครื่องมือหลากหลายมาพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายแบบมีส่วนร่วม ที่เด่นชัดสุดคือสมัชชาสุขภาพ แต่เวทีคณะลูกขุนพลเมืองนี้มีจุดเด่นคือการคัดเลือกกลุ่มตัวแทนประชาชนที่หลากหลาย และเป็นกลุ่มที่ไม่เคยไปเวทีรับฟังความคิดเห็นที่ไหน

มาก่อน คุณจะเป็นข้อแตกต่างสำคัญจากกระบวนการอื่นที่ผู้เข้าร่วมมักมีความเป็นตัวแทนกลุ่มและ  
คุ้นเคยกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นมาแล้ว โดยข้อเสนอที่ได้รับจากกระบวนการลูกขุนพลเมือง  
ครั้งนี้ จะนำเสนอไปเป็นทิศทางการยกร่างข้อเสนอผ่านเส้นทางสมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็นที่จะ  
จัดขึ้นต่อไป

## 6. กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณสถาบันพระปกเกล้า สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) สำนักงานพัฒนา  
นโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ และสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ที่มีส่วน  
ร่วมในการออกแบบและเข้าร่วมในกระบวนการลูกขุนพลเมืองครั้งนี้ ขอขอบคุณ  
อาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิที่ร่วมเป็นกรรมการที่ปรึกษาและพยานผู้เชี่ยวชาญ และขอบคุณ  
คุณประสาน อิงคนันท์ที่รับหน้าที่เป็นกระบวนการตลอดกระบวนการ การศึกษานี้ใช้  
ทุนงบประมาณแผ่นดินจากสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ

## บรรณานุกรม

สถาบันพระปกเกล้า. โครงการพัฒนารูปแบบ (Model) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการ  
จัดทำกฎหมายในประเทศไทย ระยะที่ 1. เสนอต่อ สำนักงานกิจการยุติธรรม  
กระทรวงยุติธรรม. 2560  
สตีธร ธนานิธิโชติ วิชชุดา สาธิตพร นิตยา โพธิ์นอก และ ชลัท ประเทืองรัตนนา. ประชาธิปไตยแบบ  
ปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy): แนวคิดและรูปแบบ. กรุงเทพฯ: สถาบัน

พระปกเกล้า, 2559.

สถาบันวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี. **โครงการศึกษาพัฒนาต้นแบบการบริหารรัฐกิจและการปกครองแบบพิเศษจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยวิธีการทดสอบกับภาคประชาสังคมและประชาชนทั่วไป.** เสนอต่อศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี มหาวิทยาลัยมหิดล. 2554

ราชกิจจานุเบกษา. **ประกาศคณะกรรมการนโยบายบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด (ฉบับที่ 3) 17 พ.ย.2560** อ้างจาก [www.nesdb.go.th/ewt\\_dl\\_Link.php](http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_Link.php)