

## นโยบายสาธารณะกับสุขภาพของประชาชน

เดชรัตน์ สุขกำเนิด

### นโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับทุกคน

นโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับสุขภาพของประชาชนได้อย่างไร?

นโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับสุขภาพของประชาชนเพราะ สุขภาพของประชาชนไม่ได้ถูกกำหนดจากปัจจัยและพฤติกรรมของแต่ละบุคคลแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ยังถูกกำหนดจากสภาพแวดล้อมที่อยู่รอบตัวเรา ไม่ว่าจะเป็นสภาพแวดล้อมทางกายภาพ ชีวภาพ เศรษฐกิจ และสังคม

สภาพแวดล้อมเหล่านี้เรามักเรียกรวมกันว่า “ปัจจัยกำหนดสุขภาพ” หรือภาษาอังกฤษเรียกว่า Health Determinants ซึ่งปัจจัยกำหนดสุขภาพเหล่านี้ล้วนถูกกำหนดมาจากนโยบายสาธารณะอีกทอดหนึ่งเช่น

- **นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม** มีผลให้เกิดสภาวะมลพิษ และวิถีชีวิตแบบตัวใครตัวมัน ซึ่งมีผลกระทบต่อสุขภาพทั้งทางกาย ทางจิต และทางสังคม
- **นโยบายการเกษตรเชิงการค้า** มีผลให้มีการใช้สารเคมีการเกษตรเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นอันตรายสำหรับทั้งผู้ผลิต ผู้บริโภค และสิ่งแวดล้อม และยังมีส่วนทำให้ต้นทุนการผลิตของเกษตรกรเพิ่มขึ้น
- **นโยบายการขนส่งที่เน้นการชน“รถ”มากกว่าชน“คน”** มีผลให้เกิดอุบัติเหตุที่นำมาซึ่งความสูญเสียทางสุขภาพและชีวิตเป็นอย่างมาก และยังมีผลให้เกิดมลพิษ ทั้งทางอากาศและเสียง

ดังนั้น การจะสร้างให้คนมีสุขภาพดี จึงไม่อาจดำเนินการได้โดยการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมส่วนตัวเท่านั้น แต่ยังจำเป็นต้องมีนโยบายสาธารณะที่เอื้อต่อการมีสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่ดีอีกด้วย องค์การอนามัยโลกเรียกนโยบายที่มีลักษณะดังกล่าวว่า “นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ” (หรือ Healthy Public Policy)

นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพมิใช่การกำหนดนโยบายทางด้านสาธารณสุข เพื่อรับมือกับปัญหาจากโรคต่างๆที่เกิดขึ้น หากแต่เป็นความพยายามในการนำมิติทางสุขภาพเข้าไปป้อนงไว้ในการกำหนดนโยบายของสาขาต่างๆ เหล่านั้น ทั้งนี้ก็เพื่อให้นโยบายของสาขาเหล่านั้นเป็นประโยชน์ที่สุด (หรืออย่างน้อยก็มิผลเสียน้อยที่สุด) ต่อสุขภาพของประชาชน ตัวอย่างเช่น

- การพยายามให้นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม มีการคำนึงถึงการเลือกสรรประเภทอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีที่เป็นมิตรกับสุขภาพ มีการเลือกสถานที่ตั้งที่เหมาะสม มีการดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันผลกระทบอย่างจริงจัง และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- การพยายามให้นโยบายการพัฒนาการเกษตรสนับสนุนทางเลือกที่ดีกว่าในการควบคุมและกำจัดศัตรูพืช เพื่อลดต้นทุนการผลิตของเกษตรกร และคุ้มครองสุขภาพของทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค
- การพยายามให้นโยบายการขนส่ง กลับมามุ่งเน้นการขนส่งมวลชนที่สะดวกสบายมากขึ้น การจัดระบบการจราจรที่จะปลอดภัยกับผู้เดินเท้า ผู้ใช้รถจักรยาน และชุมชน

### นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของทุกคน

แต่เดิมา เมื่อกล่าวถึงคำว่า “นโยบายสาธารณะ” คนมักจะนึกถึงนโยบายที่เป็นคำประกาศที่เป็นทางการของรัฐ ซึ่งเป็นกรอบหรือแนวทางการปฏิบัติที่มีผลกระทบต่อสาธารณะ มากกว่าที่จะนึกถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของสาธารณะในการพัฒนาและกำหนดนโยบายดังกล่าว

แต่วันนี้ทุกอย่างได้เปลี่ยนไปแล้ว เพราะรัฐธรรมนูญ ในมาตรา 76 ได้ระบุว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย...” คำว่า นโยบายสาธารณะในวันนี้ จึงมิใช่เพียงคำประกาศของรัฐบาลที่มีผลต่อสาธารณะเท่านั้น หากแต่ยังรวมไปถึง “กระบวนการ” ที่สาธารณะจะได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดกรอบหรือแนวทางการปฏิบัติที่จะมีผลกระทบต่อตนเองด้วย

ปัจจุบันนโยบายสาธารณะจึงมีที่มาจากการผลิตกันของหลายฝ่าย ทั้งจากรัฐบาล (เช่น โครงการพัฒนาขนาดใหญ่) จากเอกชน (เช่น การส่งเสริมการเกษตรแบบครบวงจร) จากองค์กรท้องถิ่น (เช่น การพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะ) จากภาคประชาชน (เช่น การเข้าชื่อเสนอ พ.ร.บ. ป่าชุมชน)

### กระบวนการผลักดันนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ

ดังนั้น การผลักดันนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพจึงเป็นเรื่องที่มาถูกที่ถูกเวลา ทั้งในแง่การรับมือกับความเสียหายทางสุขภาพที่กำลังเพิ่มขึ้นในสังคมไทย และในแง่โอกาสทางการเมืองและทางสังคมที่กำลังเปิดกว้างมากขึ้นก็ตาม

แต่การผลักดันนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพก็ยังเป็นเรื่องยาก เพราะผู้คนกลุ่มต่างๆ ในสังคมมักมีการให้คุณค่า มีภูมิหลัง มีการรับรู้ มีผลประโยชน์ และมีเป้าหมายในชีวิตที่แตกต่างกัน ทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงมักจะไม่ลงเอยด้วยฉันทามติ หากแต่จะต้องมีการขบเคี้ยวกันของแนวคิดต่างๆ (หรือทางเลือกเชิงนโยบาย) ที่สะท้อนถึงคุณค่า ข้อมูล ผลประโยชน์ และเป้าหมายที่แตกต่างกันนั่นเอง

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ การคัดค้านนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาอุตสาหกรรมในภูมิภาค ซึ่งแสดงให้เห็นถึงมุมมองและความคาดหวังที่แตกต่างกันในกระบวนการกำหนดนโยบาย และยังต้องขบเคี้ยวกันในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะไปอีกนาน

ดังนั้น ผู้ที่จะผลักดันนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพในด้านใดๆ ก็ตาม ในฐานะทางเลือกเชิงนโยบายหนึ่งซึ่งจำเป็นต้องขบเคี้ยวกับทางเลือกเชิงนโยบายอื่นๆ จึงต้องคำนึงถึงและเตรียมพร้อมกับการขบเคี้ยวในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งมีองค์ประกอบในการขบเคี้ยวอยู่ 4 ระดับ ด้วยกันคือ

1. **ระดับคุณค่าหรือการให้ความสำคัญ** กล่าวคือ การกระตุ้นให้ทุกฝ่ายเห็นและให้ความสำคัญกับมิติสุขภาพในกระบวนการพัฒนาและการกำหนดนโยบาย
2. **ระดับข้อมูลหลักฐาน** เพื่อชี้ให้ทุกฝ่ายเห็นถึงข้อมูล ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเสี่ยง และโอกาสทางด้านสุขภาพที่อาจจะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจตามทางเลือกเชิงนโยบายที่มีอยู่
3. **ระดับทรัพยากร** หมายถึง การระดมหรือแสดงถึงสรรพกำลัง ความตั้งใจ และความร่วมมือ ของภาคส่วนต่างๆ ในสังคม ในการดำเนินการตามทางเลือกเชิงนโยบายที่เอื้อต่อการมีสุขภาพที่ดี
4. **ระดับสัญลักษณ์** หมายถึง การสร้างนัยยะ หรือการสื่อความหมายแบบง่ายๆ เพื่อให้เกิดการรับรู้ และการยอมรับอย่างกว้างขวาง ทั้งในทางสังคม และในทางการเมือง (เช่น การกำหนดชื่อนโยบายหรือการรณรงค์แบบ “เมาไม่ขับ” หรือ “สร้างนาซอม” เป็นต้น)