

จริยธรรม
กับการพัฒนาการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ
ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ
ของสังคมไทย

โดย

สมบัติ เหลสกุล

แผนงานวิจัยและพัฒนาโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ
และระบบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ
สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

จริยธรรมกับการพัฒนาการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ (HIA) ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process) ของสังคมไทย

๑. ฉายภาพทั่วไป

ความมีจริยธรรมทางนโยบายต่อสังคมเป็นความพยายามอธิบายใหม่ของภาคประชาคมที่มีต่อการพัฒนาและปฏิบัติการนโยบายของมีส่วนเกี่ยวข้อง ในรอบทศวรรษที่ผ่านมา มีการอธิบายที่สำคัญๆ สองสามประการ คือ Good Governance, Accountability, and Social Responsibility ซึ่งการอธิบายดังกล่าวได้ถูกนำไปใช้ในหลายเรื่องไม่ว่านโยบายสาธารณะนั้นจะเป็นนโยบายในวงกว้างหรือแคบทางสังคม

ในโลกแห่งความจริง Ethics เป็นปรัชญาที่อาจจับต้องได้ยาก ทั้งนี้มีปัจจัยอธิบายและเงื่อนไขกำหนดความมีจริยธรรมจำนวนหนึ่งที่ยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจน เช่น ความหมายและมุมมองต่อคำว่าจริยธรรมที่กว้างหรือแคบ การตัดสินใจอย่างไรที่เรียกว่าไม่มีจริยธรรม เป็นต้น อีกทั้งในบางประเด็นยังมีคำอธิบายที่ไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ เช่น conflict of interest, scope of work and benefit sharing ect. ในทางวิชาการมีความพยายามที่จะพัฒนาเครื่องมือใหม่ๆ มาประยุกต์ใช้เพื่อเป็นตัววัดและ/หรือความมีจริยธรรมของแต่ละฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจหรือการดำเนินนโยบายเรื่องนั้นๆ อย่างไรก็ตามในทางกลับกันกับพบว่า ในทางศาสนาได้อธิบายความมีจริยธรรมไว้ชัดเจนและกำหนดไว้เป็นข้อเตือนใจและข้อห้ามไว้ แต่ก็มิได้กำหนดบทลงโทษแห่งการผิดจริยธรรมที่ล่วงละเมิดไว้ เช่น Norm, Moral เป็นต้น

กว่า 70 ปี ของประเทศไทยต่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตย สถานภาพการพัฒนาและการปฏิบัติการนโยบายสาธารณะของไทยมิได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (Decentralization Act B.E. 1999) จะถูกสร้างขึ้นมาจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนก็ตาม การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (centralization) และการตัดสินใจ (authority) ยังคงอยู่กับรัฐบาลส่วนกลาง โดยเฉพาะการบริหารจัดการ (management administration) และระบบงบประมาณ (budgeting system) อีกทั้งความซับซ้อนของโครงสร้างระบบราชการ ทำให้ความมีจริยธรรมของการตัดสินใจทางนโยบายมีความชัดเจนลดลง

นโยบายสาธารณะกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติการทางนโยบายเป็นผลพวงที่เกิดขึ้นจากการพัฒนานโยบายที่ขาดกระบวนการ และภายใต้สถานการณ์ต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปผลกระทบแต่ละกรณีได้ส่งผลแตกต่างกันไป ซึ่งขึ้นอยู่กับความมีจริยธรรมของการตัดสินใจที่มีหลักการถูกต้องมากน้อยเพียงใด ขณะเดียวกัน กระบวนการนโยบายสาธารณะนั้นๆ ได้ทำให้การตัดสินใจของทุกภาคส่วนกำกับดูแลและตรวจสอบความถูกต้องอย่างเป็นระบบ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ต้องการนำเสนอความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการมีจริยธรรมทางนโยบายสาธารณะในการพัฒนา HIA ที่จะนำสู่การใช้ในกระบวนการนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ (healthy public policy process)

๒. การประเมินผลกระทบทางสุขภาพกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ (HIA and Public Policy Process)

องค์การอนามัยโลกให้คำนิยามการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ ว่า “Health Impact Assessment is a combination of procedures, methods and tools by which a policy, programme or project may be judged as to its potential effects on the health of a population, and the distribution of those effects within the population.” (WHO, 1999 ref. From Ben Cave. (2001) การประเมินผลกระทบทางสุขภาพเป็นทั้งกรอบคิดและเครื่องมือที่ถูกพัฒนาขึ้นมาเพื่อนำมาสู่การสร้างกระบวนการนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ (healthy public policy) ซึ่งผลการพัฒนาที่ผ่านมาสุขภาพของมนุษย์ถูกรุกรานและได้รับความเจ็บป่วยจากการพัฒนานอกภาคสุขภาพมาโดยตลอด (non-health sector) เช่น เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

HIA เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตั้งแต่การพัฒนาแนวคิดของนโยบายไปถึงการปฏิบัติการทางนโยบาย โดยมีผลลัพธ์ทางสุขภาพ (health outcome) เป็นเป้าหมายที่ต้องการ โดยนำความรู้จากหลากหลายสาขาวิชามาร่วมในการวิเคราะห์กระบวนการสาธารณะสาขาวิชาการที่เกี่ยวข้องกับ HIA เช่น มานุษยวิทยา (anthropology) ชชาติพันธุ์วิทยา (ethnology) ระบาดวิทยา (epidemiology) สังคมวิทยา (sociology) ปรัชญา (philosophy) ประวัติศาสตร์ (history)

โดยทั่วไป ปัจจัยทางด้านทรัพยากร คุณค่า และหลักฐานเชิงประจักษ์ เป็นปัจจัย 3 ประการที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและการกำหนดนโยบาย ซึ่งปัจจัยทั้งสามดังกล่าวถูกนำมาใช้ต่อเชื่อมกับการอธิบายการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายผ่านปัจจัยกำหนดสุขภาพ (determinant of health) ที่เกิดจากกระบวนการพัฒนาและปฏิบัติการทางนโยบายที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพ

แนวคิดเดิมของนโยบายสุขภาพ (health policy) คือ การกำหนดนโยบายการสาธารณสุข (public health policy) ที่เน้นการพัฒนาการบริการทางสุขภาพ (health services) แบบรวมศูนย์อำนาจสั่งการและมองสุขภาพในมิติร่างกาย (physical health) มิติเดียว อีกทั้ง แนวคิดเดิมเป็นการกำหนดยุทธศาสตร์เชิงรับมากกว่าที่จะรุกแก้ไขปัญหาต้นเหตุของสุขภาพที่ได้รับความเจ็บป่วย เช่น ปัญหาสังคม ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาเศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งต้นเหตุของความเจ็บป่วยเหล่านั้นเป็นผลสืบเนื่องจากการพัฒนาอย่างขาดสมดุลของแต่ละภาคส่วน การแก้ไขปัญหาจึงต้องกำหนดแนวทางที่จะต้องเปลี่ยนแปลงหลักคิดและวิธีการการได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะที่ดี (healthy policy)

การดำเนินการกิจกรรมสาธารณะ ที่หมายถึงทุกระดับกิจกรรม ได้แก่ นโยบาย (policy) แผน (plan) แผนงาน (programme) และโครงการ (project) ทุกกิจกรรมย่อมมีผลกระทบต่อสังคมส่วนร่วมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ถึงแม้ว่า กิจกรรมนั้นจะไม่ได้สร้างปัญหาทางกายภาพ เช่น ก่อให้เกิดภาวะมลพิษ เป็นต้น แต่โดยภาพรวมแล้วการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมย่อมก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสภาพทางสังคม

การก้าวข้ามแนวคิด (paradigm shift) การพัฒนาการสาธารณสุขไปสู่ข้อเสนอการพัฒนาย่างยั่งยืนที่มียุทธศาสตร์การพัฒนาโดยมีสุขภาพเป็นศูนย์กลางของกระบวนการพัฒนาอย่างรอบด้าน และพัฒนาแนวคิดต่อไปสู่การนิยามสุขภาพใหม่ ที่ให้ความหมายของสุขภาพในมุมกว้าง (broad perspective) ไม่ได้เน้นที่ร่างกายอย่างเดียว แต่หมายถึงสุขภาพแบบองค์รวมที่ประกอบด้วย 4 ส่วน คือ physical health, mental health, social health, and spiritual health

การสร้าง พัฒนา และปฏิบัติการทางนโยบายสาธารณะ จริยธรรมเป็นเงื่อนไขทางสังคมที่ควรนำมาใช้กำกับดูแลและการตรวจสอบได้จากภาคสังคม ที่ผ่านมากกระบวนการนโยบายสาธารณะถูกพัฒนาขึ้นจากการใช้ปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งเป็นตัวกำหนดทิศทางและแนวทางการพัฒนา เช่น การให้คุณค่ากับการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก ซึ่งรวมถึงการไม่นำเอา evidence based and resource มาร่วมในการตัดสินใจ เป็นต้น

The value of policy judgement, การพัฒนาถูกสร้างขึ้นมาเพื่อนำเสนอให้สังคมได้เห็นถึงกระบวนการแสวงหาเป้าหมายคุณภาพชีวิตที่แตกต่างไปจากสังคมในอดีต โดยมุ่งเป้าประสงค์ที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ให้มีความสะดวกสบายและความทันสมัย (modernization) ด้วยกระบวนการพัฒนาดังกล่าว จึงทำให้การตัดสินใจที่จะเลือกปฏิบัติการทางนโยบายจึงออกมาในลักษณะดังนี้

- ◆ การพัฒนาเศรษฐกิจมีเป้าประสงค์ทางเศรษฐกิจ (economic goal) ต้องการมุ่งเน้นสร้างความเจริญเติบโตและความมั่งคั่งด้านทรัพย์สินที่เป็นตัวเงินมากกว่าที่จะพิจารณาผลลัพธ์ทางสุขภาพจากการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น ต้นทุนความเจ็บป่วยลดลง การบริการด้านสุขภาพมีความเสมอภาคและเป็นธรรม การบริการกระจายอย่างทั่วถึง เป็นต้นแนวทางการพัฒนาจึงมุ่งเน้นที่การเพิ่มประสิทธิภาพ (efficiency) ผลผลิตภาพ (productivity) และผลผลิตจำนวนมาก (quantity of commodity) ที่จะตอบสนองความต้องการของตลาดสินค้าและการบริการ และพัฒนาไปสู่การแข่งขันทางการค้ามากกว่าที่จะผลิตเพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์
- ◆ การพัฒนาสังคมมีเป้าประสงค์ต้องการมุ่งเน้นยกระดับกลุ่มชนชั้นต่าง ๆ ให้ก้าวพ้นการไม่พัฒนา โดยใช้ความหมายของคำว่า “ด้อยพัฒนา” “กำลังพัฒนา” และ “ความยากจน” มาเป็นขอบเขตและแนวทางการดำเนินงาน ทิศทางและวิธีการพัฒนาสังคมจึงเน้นไปที่การสังคมสงเคราะห์กับกลุ่มคนกลุ่มต่าง ๆ ที่อยู่ในขอบข่ายดังกล่าวให้หลุดพ้นจากความไม่พัฒนานโยบายทางสังคมจึงกำหนดให้การดำเนินการถูกบิดเบือนจากสภาพของสังคมพื้นฐาน โดยเฉพาะวัฒนธรรมและบริบททางสังคมของแต่ละพื้นที่ ผลลัพธ์ทางสุขภาพจึงถูกมองเพียงด้านการเอื้อให้ทุกกลุ่มชนชั้นได้รับการจัดสรรและแบ่งปันความจำเป็นขั้นพื้นฐานเท่าที่จำเป็นต่อการยังชีพ ขาดการให้ความสำคัญกับสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์และความเป็นธรรมทางสังคมที่ควรจะได้รับสินค้าและการบริการที่จะทำให้คุณภาพชีวิตสามารถดำรงอยู่ได้
- ◆ การพัฒนาสิ่งแวดล้อมมีเป้าประสงค์ต้องการมุ่งการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการผลิตสินค้าและการบริการ มากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ควบคู่กับการใช้อย่างสมดุล อีกทั้งผลกระทบที่ตามมาคือ ปัญหามลภาวะเป็นพิษ ที่เกิดจากการขาดความรับผิดชอบ (accountability) ต่อสังคมส่วนรวม การกีดกันการเข้าถึงทรัพยากรโดยใช้อำนาจรัฐ การจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่เท่าเทียมกันกับกลุ่มชนชั้นทางสังคมกลุ่มต่าง ๆ และการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ จึงนำมาสู่การบิดเบือนหลักการพื้นฐานของการพัฒนาสิ่งแวดล้อม การพัฒนาสิ่งแวดล้อมจึงกลายเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ โดยเฉพาะการแย่งชิงทรัพยากรและความไม่เกิดดุลยภาพของการใช้กับการอนุรักษ์

วงจรการเคลื่อนกระบวนการนโยบายสาธารณะจากการพัฒนากระบวนการและการสร้างกระบวนการนโยบาย (process and policy formulation) การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ (learning process) การหามติประชาร่วมกันเบื้องต้น (policy initiative) การหาข้อตกลงต่อรองทางการเมืองในการตัดสินใจ (policy negotiation) การตัดสินใจระดับนโยบาย (policy decision making) การนำสู่การปฏิบัติการทางนโยบาย (policy movement) การยอมรับของสาธารณชนต่อการปรับปรุงนโยบาย (policy improvement) เป็นวงจรที่จะต้องเคลื่อนหมุนไปเรื่อยๆ ในแต่ละนโยบายที่ไม่หยุดนิ่ง การสร้างวิธีการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในกระบวนการจะเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การยอมรับในเนื้อหาของนโยบายถูกนำสู่การปฏิบัติการได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม จริยธรรมเป็นเงื่อนไขที่จะทำให้เนื้อหาของนโยบายและการนำสู่การปฏิบัติการมีความต่อเนื่องและยั่งยืน

เมื่อพิจารณาภาพโดยรวมของกระบวนการนโยบายแล้ว จะพบว่า สุขภาพกับการปฏิบัติการทางนโยบายที่ผ่านมาในอดีต สะท้อนให้เห็นการให้คุณค่าและน้ำหนักของการตัดสินใจที่ขาดความสมดุลในแบบองค์รวมและรอบด้าน อีกทั้งปัจจัยกำหนดสุขภาพที่ดีมีได้เกิดจากการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ดีเท่านั้น แต่นโยบายนอกภาคสุขภาพเป็นนโยบายใหญ่ที่ครอบคลุมทุกเรื่องของสังคม การพัฒนาหลักคิดและวงจรการเคลื่อนกระบวนการทางนโยบายสาธารณะขึ้นมาใหม่ ที่มีความชัดเจนและจริยธรรมทั้งกระบวนการจะทำให้นโยบายสาธารณะมีความยั่งยืนและเกิดการยอมรับสู่การปฏิบัติที่ดีทางสังคม

๓. มุมมองพื้นฐานของจริยธรรม (The based View of ideology of ethics)

จริยธรรมกับมุมมองทางนโยบายสาธารณะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละด้าน แต่ละเรื่อง การให้น้ำหนักและคุณค่ากับการเลือกและตัดสินใจต่อนโยบายหนึ่งๆ จะเป็นการบ่งบอกถึงการให้ความสำคัญของสังคมต่อนโยบายแต่ละเรื่อง ความสมดุลของการพัฒนา ความยั่งยืนของนโยบาย และความต่อเนื่องของการปฏิบัติการทางนโยบาย จะเคลื่อนกระบวนการอย่างต่อเนื่องได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจอย่างเป็นกระบวนการที่มีจริยธรรมเป็นปัจจัยกำกับ

คำว่า “สาธารณะ” เป็นมุมมองกว้างที่ครอบคลุมการปฏิบัติการของทั้งสังคม การดำเนินการใดๆ ย่อมมีผลกระทบต่อการเคลื่อนกระบวนการทางสังคมทั้งกระบวนการ ประชากรทุกคนในสังคมจะได้รับผลกระทบกันทุกคน จะมากหรือน้อย กระทบทางตรงหรือทางอ้อม เป็นกลุ่มเสี่ยงหรือไม่ กระบวนการนโยบายสาธารณะจะเป็นเครื่องคัดกรองเพื่อหาข้อสรุปของนโยบายสาธารณะนั้นๆ

การข้ามกรอบความคิดแนวทางหนึ่งไปสู่อีกมิติหนึ่งของนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพ จากการกำหนดนโยบายสาธารณะสุขภาพเพื่อการบริการสุขภาพ (health services) ไปสู่การส่งเสริมสุขภาพ (health promotion) ที่มุ่งเน้นการรู้เท่าทัน (precaution) สาเหตุของสาเหตุความเจ็บป่วย (cause of the cause) ทำให้ระบบสุขภาพเกิดการเปลี่ยนแปลงและกลายเป็นประเด็นสาธารณะที่สังคมต้องเคลื่อนกระบวนการเปลี่ยนแปลงไปพร้อมกัน

อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนกระบวนการทางนโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่ทำได้ไม่ถนัดนัก ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างอำนาจและพลังระหว่างภาคประชาสังคมกับภาคการเมืองเป็นสิ่งที่ต้องมีการต่อรองและหาข้อสรุป (policy initiative and solution) ทางนโยบายต้องมีการถกแถลง (policy deliberation)

กันมากขึ้น การตัดสินใจทางนโยบายสาธารณะ (public policy decision making) ต่างๆ เหล่านั้น จริยธรรมจะมีส่วนสำคัญต่อกระบวนการเป็นอันมาก

มุมมองทางจริยธรรมที่เป็นปัจจัยเงื่อนไขของการตัดสินใจนโยบายสาธารณะอาจมองจากฐานความคิด 4 ฐาน คือ welfare based, standard based, right based, and ecology based ซึ่งทั้งสี่มุมมองความคิดจะให้น้ำหนักคุณค่า (value) ทรัพยากร (resources) และการใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ (evidence based) แตกต่างกันไป ดังนี้

◆ Welfare Based

- เป็นฐานคิดที่มุ่งตอบคำถามการกระจายและการจัดสรรทรัพยากรของสังคมให้กับกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม ให้ได้รับผลลัพธ์ทางสวัสดิการและสวัสดิภาพอย่างมีความเสมอภาค (equality) ความยุติธรรม (equity) และกระจายอย่างทั่วถึงที่ไม่ทำให้กลุ่มคนในสังคมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้รับผลกระทบจากการกระจายทรัพยากร (distribution impact) อย่างไม่เป็นธรรม
- อีกทั้งการกระจายและการจัดสรรนั้นได้ผลลัพธ์ที่ดีที่สุด (optimization) กับกลุ่มคนต่างๆ ด้วย
- กระบวนการนโยบายสาธารณะในฐานคิดนี้จึงมีความเป็นไปได้ที่การมีกระบวนการให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมจะมีการต่อรองการกระจายและการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีข้อยุติ

◆ Standard Based

- เป็นการพัฒนาจริยธรรมจากฐานคิดเชิงเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่สร้างขึ้นตามหลักวิชาการ หรือในบางโอกาสอาจจะมีมาตรฐานทางสังคมด้วย เช่น หนึ่ง ขนาดของการยอมรับ (perception) ให้มีความเสี่ยงภัยต่อสุขภาพ (health risk) ระดับหนึ่ง สอง ขนาดของการปฏิเสธความเป็นอันตรายต่อชีวิต (health hazard) จากกิจกรรมต่างๆ รวมกัน เป็นต้น
- มาตรฐานต่างๆ จะยึดติดอยู่กับระบบโครงสร้างทางอำนาจของรัฐหรือกฎกติกาทางกฎหมาย (structure of power) ต่างๆ มากกว่าที่จะมาจากมาตรฐานทางสังคม เช่น norm, moral, cultural, traditional เป็นต้น
- ฐานคิดจริยธรรมจากมาตรฐานในปัจจุบันมีแนวคิด 2 ทาง คือ การกำหนดผ่านกฎหมายต่างๆ ได้แก่ Code of conducts, Code of practice, Environmental Impact Assessment (EIA) เป็นต้น และอีกทางหนึ่งกำหนดผ่านวิธีการปฏิบัติทางวิชาการ ได้แก่ Manual, Guideline, Handbooks, Environmental Standard (Air Pollution Quality, Water Quality), Quality and Product Standard (ISO14000, ISO18000, Good Agriculture Practice (GAP), Good Manufacturing Practices (GMP)), Precaution Note เป็นต้น

- การนำสู่การปฏิบัติการทางนโยบายสาธารณะ คือ การปฏิบัติตามและไม่เกินขอบเขตหรือขอบข่ายของข้อกำหนดที่กำหนดตกลงไว้ นั้นหมายความว่า การดำเนินการใดๆ ถ้าไม่ก่อให้เกิดความรุนแรงเกินกว่าระดับของมาตรฐานที่กำหนดไว้ การดำเนินการนั้นก็ถือว่าไม่เกิดผลกระทบต่อสังคมส่วนรวมนั้น การดำเนินการนั้นยังสามารถปฏิบัติการต่อเนื่องไปได้ต่อไป
- อย่างไรก็ตาม จริยธรรมจากฐานคิดมาตรฐานล้วนแต่เป็นจริยธรรมทางการและเน้นทางเทคนิคที่ต้องพึ่งพาความรู้ ความเห็น และการตัดสินใจ จากความชำนาญการของผู้เชี่ยวชาญมากกว่าความเข้าใจของสังคม

◆ Right Based

- แนวคิดพื้นฐานที่ว่าด้วยเรื่องของสิทธิเป็นความเข้าใจใหม่สำหรับสังคมไทยภายหลังจากมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิอย่างเป็นทางการ (formal) ก่อนหน้านั้นการรับรองสิทธิของสังคมไทยเป็นการรับรองแบบไม่เป็นทางการ (informal) สังคมไทยอธิบายสิทธิชุมชน (community right) และทรัพย์สินส่วนร่วม (common right) มากกว่าสิทธิส่วนบุคคล (individual right) การรับรองสิทธิทางการจะกำหนดไว้เฉพาะสิทธิส่วนบุคคลเป็นสำคัญ
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดสิทธิของพลเมืองไทยส่วนบุคคลเป็นหลัก โดยเฉพาะสิทธิที่เกิดจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองและเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมการกำหนดนโยบายผ่านทางการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่รัฐธรรมนูญก็ได้เปิดช่องให้มีการพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะขึ้นได้จากภาคประชาชน ดังนั้น สิทธิทางการจึงเป็นจริยธรรมหนึ่งที่สังคมสามารถสร้างสุขภาวะที่ดีหรือนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพได้
- จริยธรรมจากฐานคิดสิทธินี้เป็นเรื่องที่ถูกอธิบายได้ใน 2 ส่วน คือ สิทธิของใคร กับ สิทธิในทรัพย์สินอะไร ในกระบวนการนโยบายสาธารณะจำเป็นต้องนำทั้งสองส่วนมาใช้ในการตัดสินใจ การล่วงละเมิดสิทธิของบุคคลหรือของสังคมส่วนร่วมย่อมก่อให้เกิดผลกระทบจากการปฏิบัติการทางนโยบาย
- อย่างไรก็ตาม สิทธิเป็นนามธรรมที่ยังไม่มีความชัดเจนในกรอบขอบข่ายแห่งสิทธิ อีกทั้งสังคมมีความสลับซับซ้อนเชิงโครงสร้าง กลุ่มชนชั้นต่างๆ ทางสังคม (Social class) จึงมีความขัดแย้งทางสังคมเกิดขึ้นตลอดเวลาจากผลกระทบทางนโยบาย และผลกระทบที่เกิดขึ้นมักเกิดกับกลุ่มชนชั้นล่างของสังคมเสมอ เช่น กลุ่มคนจน กลุ่มเกษตรกร กลุ่มผู้ป่วยเรื้อรัง กลุ่มแรงงานไร้ทักษะ เป็นต้น
- การใช้ฐานคิดจริยธรรมกับกระบวนการนโยบายสาธารณะจะต้องมีการกำหนดขอบเขตและขนาดของผลกระทบที่ทุกส่วนของสังคมยอมรับได้จากการตกลงกันและปฏิบัติการร่วมกัน ทั้งนี้เงื่อนไขทางสังคม (เช่น วัฒนธรรม ประเพณี ค่านิยม ความเชื่อ) จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สามารถหาข้อยุติในกระบวนการได้

◆ Ecology Based

- จริยธรรมจากฐานคิดนี้ได้รับการพัฒนาภายหลังการประชุมสิ่งแวดล้อมโลก (Earth Summit) ณ กรุง Stockholm Sweden ในทศวรรษ 1970 การเปลี่ยนแปลงของภาวะสิ่งแวดล้อมโลกทำให้เกิดเวทีและความก้าวหน้าในวิทยาการสาขานี้เป็นอันมาก
- ข้อเสนอว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) เป็นแนวคิดพื้นฐานของฐานคิดนี้ ที่พยายามอธิบายการใช้ทรัพยากรอย่างสมดุล (material balance) และการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรมภายในรุ่นอายุเดียวกันและระหว่างรุ่นอายุ (intra and inter-generation)
- อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร (population growth) ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมที่เน้นการเจริญเติบโตด้านการบริโภค (consumption growth) และการหาเทคโนโลยีเพื่อการทำมาหากินสะอาดสิ่งแวดล้อม (technology for clean up) ได้กลายเป็นปัจจัยอธิบายความไม่ยั่งยืนของการพัฒนา
- กระบวนการนโยบายสาธารณะจึงมีเงื่อนไขของการใช้และการจัดสรรทรัพยากรเป็นเงื่อนไขหนึ่งของการกำหนดแนวทางนโยบาย

ทั้งสี่ฐานความคิดดังกล่าว คำอธิบายอีกชุดหนึ่งที่ต้องมีการนำมาสู่กระบวนการนโยบายสาธารณะ คือ การปฏิบัติการทางนโยบายที่มีความโปร่งใส (Transparency) มีความรับผิดชอบ (Accountability) และมีความรับผิดชอบ (Responsibility) ซึ่งจริยธรรมเหล่านี้เป็นกระบวนการของการกำกับดูแลและตรวจสอบทั้งระบบ

การพัฒนาจริยธรรมบนฐานคิดต่างๆ กับกระบวนการนโยบายสาธารณะจะพัฒนาไปพร้อมกันได้ นั้น กระบวนการมีส่วนร่วม (Participation) การเสริมสร้างศักยภาพ (Empowerment) และการกระจายอำนาจ (Authority) ต้องพัฒนาไปพร้อมกัน ขณะเดียวกัน กระบวนการกำกับ (Regulation) ด้วยภาคีที่สาม (Third Party) เป็นกระบวนการที่จะทำให้จริยธรรมของกระบวนการนโยบายสาธารณะได้รับการตรวจสอบ

๔. บทสรุป

จริยธรรมในกระบวนการนโยบายสาธารณะที่ผ่านเครื่องมือและกระบวนการประเมินผลกระทบทางสุขภาพเป็นเรื่องใหม่สำหรับสังคมไทย แนวคิดต่างๆ ของหลายสำนักมีมุมมองที่แตกต่างกัน เช่น กรอบคิดแบบตะวันออกกับตะวันตกที่ให้ความสำคัญกับคำว่าสุขภาพต่างกัน วิธีปฏิบัติทางสังคมที่มีพื้นฐานวัฒนธรรมต่างกัน เป็นต้น อีกทั้งเป้าประสงค์ของสังคมที่มีต่อนโยบายสาธารณะแต่ละเรื่องก็มีข้อถกเถียงแตกต่างกันไป

จริยธรรมในสังคมไทยมีความหมายและกรอบคิดทางสังคมมากน้อยเพียงใด เป็นคำถามที่ต้องเกิดการนิยามกรอบขอบข่าย (scoping) และพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะประกอบ

๕. บรรณานุกรม

Amartya sen. (2002). **Rationality and Freedom** .London: Harvard University Press.

Boyce, James K.. (2002). **The Political Economy of the Environment**. USA: MPG Press

Peter Dickens. (2004). **Society & Nature Changing our Environment, Changing Ourselves**.
Cambridge: Policy Press.

Peter Wilberg. (2003). **Deep Socialism : A New Manifesto of Markist Ethic and Economics**. New
Gnosis Publications, London. UK.

Goodstein, Eban S.. (2005). **Economics and the Environment**. USA: Lehigh Press.

Hausman, Daniel M. and McPherson, Michael S.. (2003). **Economic Analysis and Moral
Philosophy**. Cambridge University Press.