

หลักสูตรนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ ระดับประเทศ



โดย

สำนักงานพัฒนากระบวนการเรียนรู้
นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ (สทนส.)

แผนงานวิจัยและพัฒนา
นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ

และระบบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.)

คำนำ

สำนักงานพัฒนากระบวนการเรียนรู้นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ ได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง แนวทางการพัฒนาหลักสูตรนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพระดับประเทศขึ้น 5 ครั้ง โดยมีผู้เข้าร่วมซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ จาก 3 ภาค ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคใต้ และภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ และการประชุมเรื่องกระบวนการนโยบาย 2 ครั้ง เรื่องการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อ สุขภาพโดยมีกรณีศึกษา 5 กรณี ได้แก่ นโยบายสาธารณะด้านเกษตรกรรม ประเด็น “นโยบายสารเคมีเกษตร” นโยบายสาธารณะด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ ประเด็นการป้องกันปัญหาน้ำท่วม นโยบายสาธารณะฐาน ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ประเด็นการใช้ GMO นโยบายสาธารณะกรณีเมืองและขนส่ง กรณีผังเมืองและการ ขนส่ง และกรณีสุดท้าย นโยบายสาธารณะกรณีผังเมืองและการขนส่ง

ในการจัดทำหลักสูตรนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ ระดับประเทศ ทางสำนักงานฯ มี วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและจัดทำหลักสูตร รวมทั้งเพื่อทำความเข้าใจร่วมกันต่อแนวคิดการพัฒนานโยบาย สาธารณะเพื่อสุขภาพ โดยเป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ สำหรับนโยบายสาธารณะด้านต่าง ๆ

จากการจัดประชุมได้นำข้อเสนอแนะและการเสนอความคิดเห็นต่อการเสนอร่างหลักสูตรนโยบาย สาธารณะเพื่อสุขภาพระดับประเทศ ทางสำนักงานฯ จึงได้ประมวลความคิดเห็นทั้งจากผู้เชี่ยวชาญหลายฝ่ายใน การจัดทำเนื้อหาหลักสูตรเพื่อการอบรม โดยมีการใช้กรณีศึกษา ยกตัวอย่าง การสร้างกรณีศึกษาเพื่อให้เกิด ความหลากหลาย และความเข้าใจมากยิ่งขึ้น การเมือง การปกครอง กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน การ ดึงรั้งระหว่างความร่วมมือของประชาชนกับผู้กำหนดนโยบาย กระบวนการของรัฐยังไม่มีมีการตรวจสอบ หรือ เปิดโอกาสให้เข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

ท้ายนี้สำนักงานพัฒนากระบวนการเรียนรู้ ขอขอบคุณ นพ.วิพุธ พูลเจริญ และรศ.ดร.อนุชาติ พวง สำลี รวมถึงผู้เชี่ยวชาญ เจ้าหน้าที่รัฐ และผู้แทนองค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชนทุกท่าน ที่ได้มาร่วม แลกเปลี่ยนและให้ข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำหลักสูตร รวมถึงสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ที่ได้ เปิดโอกาสให้มีการพัฒนาหลักสูตรนี้เพื่อนำไปใช้ประโยชน์และการพัฒนาต่อไป

สำนักงานพัฒนากระบวนการเรียนรู้ นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ

สารบัญ

	หน้า
บทนำ หลักสูตรนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ ระดับประเทศ	3
บทที่ 1 นโยบายสาธารณะ	18
บทที่ 2 นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ	40
บทที่ 3 บทเรียนเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ	56
บทที่ 4 การประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์	78

บทนำ
หลักสูตรนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ ระดับประเทศ

บทนำ

หลักสูตรนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ ระดับประเทศ

แนวคิด:

นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับทุกคน นโยบายสาธารณะมีความสำคัญทั้งต่อผู้กำหนดนโยบายและต่อประชาชน รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศของรัฐบาลในด้านต่างๆ เช่น การกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ การตอบสนองความต้องการของประชาชน การแก้ไขปัญหาที่สำคัญของประชาชน เป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม เป็นต้น

นโยบายสาธารณะที่ดีต้องสอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของประชาชน เมื่อถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างเสมอภาคถ้วนหน้า

นโยบายสาธารณะจะถูกกำหนดขึ้นอย่างไรและเปลี่ยนแปลงได้อย่างไร สิ่งที่จะต้องพิจารณาก็คือ บุคคลหรือองค์กรต่างๆ มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไร และผลของนโยบายสาธารณะกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนในสังคมอย่างไร และมากน้อยเพียงใด

สิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจให้ชัดเจนอีกประการหนึ่งก็คือ นโยบายสาธารณะมิได้ทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบเหมือนกันหมดทุกกรณี ในทางตรงกันข้ามนโยบายสาธารณะบางนโยบายอาจทำให้ประชาชนบางกลุ่มได้ประโยชน์ แต่ประชาชนบางกลุ่มเสียประโยชน์ อาทิเช่น นโยบายเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างเขื่อน ในกรณีนี้ ประชาชนที่ถูกเวนคืนที่ดินเพื่อการสร้างเขื่อนย่อมได้รับผลกระทบทางลบ ถึงแม้จะได้รับค่าชดเชยจากรัฐบาลบ้าง แต่ก็มิได้ทำให้ต้องอพยพโยกย้ายที่อยู่อาศัย ในขณะที่ประชาชนที่อยู่ท้ายเขื่อนจะได้รับประโยชน์จากการใช้น้ำจากเขื่อนเมื่อสร้างเขื่อนเสร็จแล้ว เป็นต้น แต่ในบางกรณีประชาชนส่วนใหญ่จะได้รับประโยชน์อย่างกว้างขวาง อาทิเช่น นโยบายสาธารณสุขของรัฐบาลที่มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขอย่างเสมอภาคและทั่วถึง เป็นต้น

อย่างไรก็ตามการกำหนดนโยบายสาธารณะ จะมีลักษณะที่ตอบสนองความต้องการหรือค่านิยมของประชาชนมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับระบอบการเมืองเป็นสำคัญ กล่าวคือ ในระบอบการปกครองแบบอำนาจนิยม การกำหนดนโยบายขึ้นอยู่กับค่านิยมและความพอใจส่วนตัวของ

ผู้ปกครองเป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการปกครองโดยเอกบุคลลหรือคณะบุคคลก็ตาม ประชาชนจะไม่มีโอกาสเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการและค่าของตนแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะระบอบการปกครองแบบอำนาจนิยม ผู้ปกครองจะมีอำนาจสิทธิ์ขาดทั้งในทางนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ประชาชนจึงเป็นเพียงเครื่องมือในการปกครองของรัฐบาลเท่านั้น ในทางตรงกันข้าม ในสังคมหรือประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยจะมีบทบาทอย่างสำคัญ ในการผลักดันให้รัฐบาลกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการและค่านิยมของประชาชน ทั้งนี้เพราะประชาชนเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดตัวปกครอง ผู้ปกครองจะต้องได้รับฉันทานุมัติจากประชาชนจึงจะมีอำนาจชอบธรรมในการบริหารประเทศ ทำให้ผู้ปกครองต้องกำหนดนโยบายโดยคำนึงถึงความต้องการและค่านิยมของประชาชนเป็นสำคัญ ยิ่งในประเทศที่มีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูง ประชาชนจะยังมีอำนาจและบทบาทในการผลักดันและกำหนดนโยบายของรัฐบาลมากขึ้น

เนื่องจากประเด็นเรื่องนโยบายสาธารณะยังเป็นประเด็นใหม่ของสังคมไทย อีกทั้งยังมีความซับซ้อนในมิติทางสุขภาพ โดย “สุขภาพ” ได้หมายความรวมถึง “สุขภาพที่สมบูรณ์ทั้งทางกาย ทางจิต ทางสังคม และทางจิตวิญญาณ” ซึ่งทั้ง 4 มิติดังกล่าวจะต้องเชื่อมโยงความสัมพันธ์ต่อกัน และเป็นการมองสุขภาพอย่างเป็นองค์รวมที่มีความหมายมากกว่าความไม่ปกติทางกายแต่เพียงมิติเดียว นอกจากนี้ช่องทางการเปิดกว้างในการรับรู้กระบวนการและช่องทางการพัฒนานโยบายสาธารณะยังถูกจำกัด ซึ่งเป็นอุปสรรคอยู่มากพอสมควร

การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการนโยบายสาธารณะ เช่น กระบวนการนโยบายเศรษฐกิจที่มุ่งการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม นโยบายด้านเกษตรกรรม นโยบายด้านอุตสาหกรรมและพลังงาน นโยบายการจัดการทรัพยากรน้ำ นโยบายคมนาคมและการขนส่ง นโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยว นโยบายการป้องกันประเทศ และการเจรจาการค้าเสรีระหว่างประเทศ นโยบายต่างประเทศ เป็นต้น

ดังนั้นการสร้างความรู้ความเข้าใจเพื่อให้เกิดสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนานโยบายสาธารณะที่เอื้อต่อสุขภาพ ย่อมต้องอาศัยกลยุทธ์หลายประการในการติดอาวุธทางปัญญาแก่ทุกภาคส่วน ซึ่งจะเป็นการสร้างเสริมความเข้มแข็งหรือความรู้ความเข้าใจในการผลักดันนโยบายให้เป็นนโยบายที่เอื้อต่อสุขภาพมากยิ่งขึ้น

จากปัญหาของนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ พบว่าคนมีปัญหาเรื่องสุขภาพ ไม่ค่อยให้ความสนใจเรื่องสุขภาพของตนเอง และคนในครอบครัว มุ่งหวังแต่การหารายได้เลี้ยงชีพ เรื่องเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง การมีส่วนร่วมของประชาชนมีส่วนร่วมน้อย

สำหรับแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ อาจจำแนกได้ 2 แนวทาง คือ การศึกษาตามแนวทางรัฐศาสตร์ (Political Science) ซึ่งมุ่งที่จะพรรณนา (Descriptive) เนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ (Substantive Branch) ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาของสังคมที่กำลังเผชิญเป็นสำคัญ (Politics of Current Issues) ส่วนอีกแนวทางหนึ่งคือ แนวทางการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) เป็นแนวทางศึกษาเชิงทฤษฎี (Theoretical Branch) โดยมุ่งที่จะศึกษาอิทธิพลและความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายและต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย โดยเน้นการวิเคราะห์ทางเลือกต่างๆ ว่ามีทั้งข้อดีข้อเสียแตกต่างกันอย่างไร เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด การศึกษานโยบายสาธารณะทางรัฐประศาสนศาสตร์จึงเป็นการศึกษาเพื่อมุ่งการเสนอแนะนโยบายที่ควรจะเป็นหรือควรนำไปปฏิบัติเป็นสำคัญ (Prescriptive) มากกว่าการอธิบายเพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจตามแนวทางการศึกษาของรัฐศาสตร์ อย่างไรก็ตาม การศึกษานโยบายสาธารณะ มีความเชื่อมโยงทั้งรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ โดยไม่สามารถตัดขาดออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด เพียงแต่จุดเน้นของการศึกษาเท่านั้นที่จะแสดงให้เห็นความแตกต่างว่าเป็นการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์

กล่าวโดยสรุป การศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะจะเป็นพื้นฐานต่อความเข้าใจนโยบายสาธารณะอย่างเป็นรูปธรรมจะช่วยให้การศึกษาและการวิเคราะห์ส่วนอื่นๆ ของนโยบายสาธารณะมีความชัดเจน สามารถนำไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับภารกิจที่รับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ลักษณะของนโยบายสาธารณะ

ลักษณะของนโยบายสาธารณะ มีลักษณะ 2 ส่วนที่สำคัญคือ

1. นโยบายสาธารณะเป็นทิศทางหรือแนวทางที่สังคมโดยภาพรวมเห็นว่าหรือเชื่อว่าควรที่จะดำเนินการไปในทางนั้น ซึ่งทิศทางหรือแนวทางนั้นอาจเกิดขึ้นมาจากความริเริ่มของรัฐบาล ของภาคเอกชน หรือของภาคประชาชนก็ได้ ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงมีความหมายกว้างขวาง โดยรวมถึงนโยบายของรัฐบาล กฎหมายจากรัฐสภา นโยบายขององค์กรท้องถิ่น และการปฏิบัติการในระดับสาธารณะของภาคประชาชน และภาคเอกชน

2. นโยบายสาธารณะ คือ นโยบายใดๆ ก็ตาม ไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากหน่วยงานใด จะมีการดำเนินการตามนโยบายนั้นแล้วหรือไม่ก็ตาม หากมีผลกระทบต่อสังคม ชุมชน หรือสาธารณะ ถือเป็นนโยบายสาธารณะ

หากมองในมิติการขับเคลื่อนนโยบายจะพบว่า มาตรการที่นำมาใช้ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติประกอบด้วย 5 E ซึ่งจะมีความเชื่อมโยงกันและใช้ร่วมกันตลอดเวลา ได้แก่

1. Enforcement การควบคุมและกำกับ การดำเนินการตามนโยบาย
2. Education การศึกษา ฝึกอบรมและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบ/พฤติกรรมตามนโยบาย
3. Economics การสร้างแรงจูงใจทางการเงิน เพื่อปรับระบบ/พฤติกรรม ให้สอดคล้องกับนโยบาย
4. Engineer การใช้เทคโนโลยี เพื่ออำนวยความสะดวกในการปรับเปลี่ยนการดำเนินการตามนโยบาย
5. Empowerment การสนับสนุนให้เกิดความเข้มแข็งของ ปังเจก ชุมชน สังคม เป็นการสร้างความเข้มแข็งของสังคม เพื่อนำไปสู่ผลระยะยาวของนโยบาย

นอกจากนี้หากพิจารณาถึงระดับของการใช้นโยบายพบว่ามีตั้งแต่ระดับประเทศ ท้องถิ่น ครัวเรือน จนถึงระดับปัจเจก

การพัฒนาการของนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพมาจากการพัฒนาการประชาธิปไตย และพลังประชาสังคม แนวคิดการสร้างเสริมสุขภาพ (Health Promotion) แนวคิด คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนับตั้งแต่ แผน 8 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กับอำนาจอธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และ สิทธิทางสุขภาพ

มุมมองของนโยบายสาธารณะ

มุมมองของนโยบายสาธารณะ วิพุธ พูลเจริญ ได้นำเสนอว่าควรประกอบด้วย มุมมองเชิงสถาบัน (Institutional Approaches) มุมมองเชิงเครือข่าย (Group and Network Approaches) มุมมองเชิงเศรษฐกิจสังคม (Socio-economic Approaches) ทฤษฎีการเลือกด้วยเหตุผล (Rational choice Theory) มุมมองเชิงแนวคิด (Idea-based Approaches) (สำนักงานพัฒนากระบวนการเรียนรู้ นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ, 2547)

การวิเคราะห์นโยบายให้เห็นชัดเป็นสิ่งสำคัญ นโยบายสาธารณะไม่เหมือนกับประเทศอื่น ต้องเป็นเหมือนของไทยเอง การกำหนดปัญหาในเรื่องที่สำคัญก็สามารถทำให้ยกตัวอย่างได้ เช่น ปัญหา น้ำ สารเคมีเกษตร

สำหรับกลไกของนโยบายเป็นกลไกแบบค่อยเป็นค่อยไป กลไกจะเป็นตัวชี้ในการทำให้ถูกหลักและเป็นผลในการปฏิบัติ

ส่วนเนื้อหาของนโยบายสาธารณะ ควรสามารถตอบสนองการแก้ปัญหาได้ชัดเจนให้กับฝ่ายการเมือง ข้าราชการ ท้องถิ่น

การสร้างกระบวนการนโยบายสาธารณะที่ดี

การสร้างกระบวนการนโยบายสาธารณะที่ดี อนุชาติ พวงสำลี นำเสนอว่าควรประกอบด้วย 3 ส่วน ดังนี้ (สำนักงานพัฒนากระบวนการเรียนรู้ นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ, 2547)

1. หลักการที่เราต้องยืนยันและทำให้เป็นจริง จำเป็นต้องมีกระบวนการสร้างนโยบายบนพื้นฐานของข้อมูล ข้อเท็จจริง

2. กระบวนการมีส่วนร่วม ใครบ้างที่ต้องร่วม อย่างไร

3. การสื่อสารในรูปแบบใหม่ ๆ (Communication for change)

กระบวนการนโยบายสาธารณะที่ดีจะต้องสร้างความรู้ ความเข้าใจ เกิดการเรียนรู้ร่วมกันของสังคมมากขึ้น ซึ่งระบบคุณค่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง

การผลักดันหรือการขับเคลื่อนเพื่อการแลกเปลี่ยน

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญและมีความจำเป็น เป็นกระบวนการที่สำคัญมากในการ formulate นโยบาย คนที่เข้ามามีส่วนร่วม คือ ใคร ใครเข้ามามีส่วนร่วมได้ คนที่อยู่เชิงใหม่ก็สามารถมานุรักษ์ปลาวาฬได้ และคนที่อยู่ทางใต้ก็สามารถมานุรักษ์ช้างได้เช่นกัน

2. กระบวนการขับเคลื่อน ควรมีการมีส่วนร่วม มุมมองของ Stakeholders เพียงพอหรือไม่ ใช้ Methodology อย่างไร

3. การมีส่วนร่วมที่เพียงพอ ขึ้นอยู่กับว่า ดูรูปแบบนโยบายระดับใดก็ได้

4. กระบวนการนโยบายสาธารณะไม่ควรใช้แบบ One Site Fit All ควรเป็นนโยบายที่เกิดขึ้นในหลายพื้นที่ที่แตกต่างกัน ไม่มีนโยบายที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับ เงื่อนไข อาจมีเรื่อง Common Value เข้ามาเกี่ยวข้อง

ขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย formulate policy จำเป็นต้องกระทำอย่างรอบคอบพอสมควร กระบวนการนโยบายจะต้องนึกถึงการให้คุณค่าและการให้ความสำคัญในการ formulate policy ไม่ใช่กฎหมาย พระราชบัญญัติ หรือกฎเกณฑ์

การสร้างหลักประกันและการเรียนรู้เป็นการให้ทางเลือกของกระบวนการนโยบายเข้าไปในการกำหนดนโยบาย โดยมีเส้นทางเลือกอีกมากมาย

ในกระบวนการนโยบายสาธารณะนั้น น่าจะเป็นกระบวนการที่ค้นหาทางออกของนโยบายอื่นๆ อีกมากมาย เป็นกระบวนการที่ค้นหาทางออกมากกว่าให้คนในสังคมมองว่าเป็นขาวหรือดำ

ต้องรู้กันที่ตัวคุณค่าเป็นระบบคุณค่า การลดสารเคมีไม่ใช่ลดต้นทุนการผลิตที่มีความหมายต่อสุขภาพ ที่เป็นรูปแบบมาจากภาครัฐ

เราสัมพันธ์กับการพัฒนาแบบใด มีระบบคุณค่าอย่างไร ต้องชูระบบคุณค่าใหม่ให้ดี

1. กระบวนการและคุณค่าใหม่ที่เรานับถือและเราผลักดัน

2. นโยบายรัฐบาลแบบใหม่ ๆ

3. กระบวนการขับเคลื่อนมีความหมายจะต้องหยิบยกตัว Policy Agenda ที่มีคุณลักษณะในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสูง เราต้องค้นหาประเด็นที่เป็นจุดสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและส่งผลต่อนโยบาย

4. ในกระบวนการนโยบายใหม่ เราไม่ได้มุ่งไปสู่การแก้กฎหมาย แต่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ กระบวนการที่สำคัญ มีความสำคัญในสังคมในยุคเกษตรและอุตสาหกรรม ในยุคบริการ เป็นสำคัญที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว

เนื้อหาหลักสูตรนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ

ผลสรุปจากการระดมความคิดเห็นได้ข้อเสนอแนะต่างๆ ที่มีต่อเนื้อหาหลักสูตร ดังต่อไปนี้

1. ควรหาแนวทางที่จะทำให้บุคลากรทุกระดับทราบเรื่องนโยบายสาธารณะ และให้ความสำคัญได้อย่างไรบ้าง สำหรับในระดับบริหารจะได้ช่วยผลักดันตอนแรกเริ่มโครงการ

2. พยายามหาทางเลือกให้หลากหลาย ทุกระดับ การจัดการยุทธศาสตร์ใดควรมีทางเลือกให้ประชาชนด้วย การใช้กลไกเชิงสถาบันเมื่อทำให้เป็นระบบก็จะเกิดความเชื่อมโยง โดยใช้กลไกของความรู้ ความเข้มแข็งในเรื่องความรู้ ความเข้าใจ ระบบ ควรทำให้เกิดเพิ่มมากขึ้น

3. เป้าหมายของกลุ่มผู้ที่ควรเข้าร่วมกระบวนการ ควรจะเป็นเจ้าหน้าที่จัดทำแผน และผู้เกี่ยวข้อง นักวิชาการที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักนโยบายและแผน เพื่อสร้างความตระหนัก

4. ควรเน้นให้นำไปปฏิบัติได้จริง ไม่ใช่อบรมเสร็จก็จบ

5. ควรให้ความรู้กับบุคลากรในระดับผู้บริหาร ผู้กำหนดนโยบาย มาก ๆ จะได้เร่งผลักดันแต่
เริ่มต้น

6. ควรเริ่มเน้นที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ โดยเฉพาะร่าง พรบ.
สุขภาพแห่งชาติ พิจารณาถึงเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพอย่างไร ควรเสริมองค์ความรู้ให้ตรงจุดที่
ต้องการหรือยังบกพร่อง

7. การให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นกระบวนการ

8. เริ่มเน้นความหมายของนโยบายสาธารณะ คืออะไร สำคัญอย่างไร ทำให้เข้าใจง่ายๆ มี
หลักการ องค์ประกอบ กระบวนการอย่างไร อะไรบ้างที่เรียกว่านโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ (Healthy
Public Policy; HPP)

9. ควรผนวกนโยบายสาธารณะเข้าเป็นส่วนหนึ่งในแผน Cluster ยุทธศาสตร์จังหวัด

10. ควรดูเนื้อหาแบบองค์รวม การหลอมรวมองค์ความรู้ทุกศาสตร์ เน้นเชิงสังคมและ
วิทยาศาสตร์ เชื่อมกับสุขภาพ

11. กำหนดวัตถุประสงค์ และกลุ่มเป้าหมายให้ชัดเจน มีความเหมาะสมในแต่ละหลักสูตร เช่น
หลักสูตรสำหรับนักเรียน นักศึกษา ครู อาจารย์ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรง ประชาชนทั่วไป
ซึ่งจะมีเนื้อหาแตกต่างกัน

12. เนื้อหาของหลักสูตร ควรแบ่งหลักสูตรเป็น 2 กลุ่ม คือ หลักสูตรภาคประชาชน เน้นที่สิทธิ
หน้าที่ เพื่อให้เกิดความตระหนัก ให้เกิดการผลักดันในท้องถิ่น และหลักสูตรภาครัฐและองค์กรท้องถิ่น
อำเภอ เน้นที่กระบวนการเรียนรู้ การมองกระบวนการนโยบาย (policy process) ทำอย่างไรให้ดีกว่านี้

13. ควรมีเนื้อหาในเรื่องประเด็นการประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic
Environmental Assessment; SEA) ซึ่งเครื่องมือนี้จะขยายต่อกับผู้กำหนดนโยบาย (policy maker)
อย่างไรได้บ้าง มีทีมที่เข้าใจได้ดีพอ และเผยแพร่ออกไป ทำให้เห็นตัวอย่างผลกระทบของนโยบาย ที่
เข้าใจง่าย ๆ

ทำเรื่อง SEA ให้ง่าย ๆ เพื่อตีพิมพ์กันสื่อมวลชน บอกจุดอ่อนจุดแข็ง SEA มีแนวคิดของ SEA และ
ตัวอย่างการนำไปใช้

14. หานนโยบายตัวอย่าง ภาพบวก ของรัฐที่ดี เช่น หมวกกันน็อกเอื้ออาทร เปิดไฟใต้หมวก
นโยบายต่อผู้ประกอบการสนับสนุนต่อสุขภาพ เช่น ขายรถมอเตอร์ไซด์พร้อมหมวกกันน็อก นโยบาย
OTOP เริ่มจากการปฏิบัติ กรณีตัวอย่าง ไปสู่การเสนอนโยบาย เช่น OTOP หรือตัวอย่างที่จะเป็นเรื่องที่มี
ปัญหาเฉพาะหน้าปัจจุบัน เช่น เรื่อง “การแปรรูปการไฟฟ้าฝ้ายผลิต” เป็นตัวอย่างที่ดีมากๆ รัฐควร
จัดให้ประชาชนได้สามารถแสดงความคิดเห็น ผลกระทบที่ชัดเจนเกิดขึ้นกับประชาชนอย่างไร

15. กลไกของนโยบายเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป เป็นแบบบูรณาการ เพื่อให้ดีขึ้น ต้องใช้เวลา
ควรจะผสมผสานกันระหว่างนโยบายสาธารณะในระบบและนอกระบบด้วยหรือไม่
16. ขอบเขตนโยบายในพื้นที่จะทำให้เห็นกระบวนการเคลื่อนไหว
17. นโยบายจากภาครัฐบาลนโยบายอาจมีข้อจำกัด อาจจะต้องมีการเชื่อมนโยบายจากข้างล่าง
ขึ้นมาด้วยได้อย่างไร
18. การใช้ข้อมูลในการเชื่อมความรู้ความเข้าใจกับภาคประชาชน เสนอให้ควรมีองค์กรกลาง
มาประสาน เชื่อมทั้งสองฝ่ายรัฐและประชาชน
19. การให้ความสำคัญกับกลไก กระบวนการ การก่อเกิดนโยบาย
20. การที่กระบวนการนโยบายขาดการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน จึงควรเพิ่มการสื่อสาร
แลกเปลี่ยนให้มากยิ่งขึ้น
21. ในเรื่องการใช้พื้นที่ที่สามารถใช้ฐานเชื่อมโยงนโยบายรัฐกับท้องถิ่น จังหวัด CEO โดยการ
ให้ข้อมูล ทำงานร่วมเครือข่าย การทำงานในเชิงพื้นที่ ทำงานด้วยกัน และตอบสนองต่อพื้นที่เป็นหลัก
22. พิจารณาถึงผู้กำหนดนโยบาย นโยบายใครได้ผลประโยชน์สูงสุด ใครได้รับผลกระทบ
23. ควรหนุนนโยบายที่เป็นบวก สร้างนโยบายสาธารณะที่ยั่งยืน ใครจะเป็นคนประสานเพื่อให้เกิด
ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย
24. ควรคำนึงถึงนโยบายการค้าต่างประเทศ ที่จะมีผลต่อนโยบายภายในประเทศ
25. การศึกษาข้อมูลประชากรในประเทศ พัฒนาค้น เพิ่มคุณภาพ เป็นพื้นฐานข้อมูลที่สำคัญ
26. นโยบายสาธารณะจะแยกออกจากประเด็นการเมืองได้หรือไม่ เนื่องจากจะกระทบในเรื่อง
สิทธิ การใช้ทรัพยากร ปัจจัยภายนอก (เศรษฐกิจ การเงิน วัฒนธรรม ฯลฯ)
27. สามารถเชื่อมนโยบายระดับชาติและท้องถิ่น โดยใช้กลไกการเคลื่อนไหวของคนในพื้นที่ ผ่าน
เครือข่ายพื้นที่ไหนสามารถทำได้ควรทำต่อเนื่องไป
28. ควรจัดทำคู่มือ ในเรื่องนโยบายสาธารณะ เนื่องจากอาจจะขาดแผนหลักของชาติ
29. ควรจัดทำนโยบายสาธารณะแห่งชาติ ลองทำดูแล้วสามารถแก้ปัญหาได้ทั้งหมด ได้?
30. ในเรื่องการค้ากับโดยกฎหมาย การแปลงไปสู่การปฏิบัติได้อย่างไร วิธีไหน
31. ควรมีการติดตาม ประเมิน ต่อนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้น ในเชิงวิเคราะห์ ให้รู้เท่าทัน
32. การเกิดนโยบายสาธารณะในชุมชน ควรมีการสังเคราะห์องค์ความรู้ การพัฒนาการอย่างไร
ปัจจัยเอื้อที่เกิดอย่างไร

ส่วนที่ 1 เนื้อหาหลักสูตร

สำหรับภาคประชาชน

- ความรู้ทั่วไปเรื่องนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ ผลกระทบ ความหมายของนโยบายสาธารณะ ความสำคัญ ทำให้เข้าใจง่าย
- ความหมายของคำว่า สุขภาวะ ถึง 4 มิติ (กาย ใจ สังคม จิตวิญญาณ) ควรทราบกระบวนการขั้นตอนต่างๆ ของนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพอย่างง่าย
- ความรู้ที่จะนำไปใช้ควรเป็นอย่างไร เพื่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด โดยให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม
- ภาคประชาชน ควรเน้นเรื่องสิทธิและหน้าที่ เพื่อให้เกิดความตระหนักในเรื่องนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ
- ควรเน้นเนื้อหา และยกตัวอย่างที่ทำให้ประชาชนเกิดความตระหนัก ตื่นตัวในการเข้ามีส่วนร่วมจริงๆ
- เพิ่มกระบวนการร้องขอและร้องเรียนเรื่องสุขภาพ
- เนื้อหาเรื่องกลยุทธ์และแนวทางในการดำเนินการ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรทำอย่างไร ให้เกิดขึ้นและได้ผลอย่างแท้จริง
- การพัฒนาศักยภาพของประชาชนในภาพรวม ให้ข้อมูลที่จะไปใช้ได้ คนที่จะมีข้อมูลคือกลุ่มใดบ้าง
- เสริมองค์ความรู้ให้กับประชาชน เช่น การสร้างจิตสำนึก ความรู้ต่างๆ พอให้เห็นแนวคิดและวิธีการ แล้วยกตัวอย่างชัดๆ เพื่อให้เกิดแรงบันดาลใจ
- ไม่ควรเจาะลึก ให้รู้จัก วิธีการ กระบวนการ สามารถปรับใช้ได้เหมาะสมกับแต่ละพื้นที่ สำคัญคือ การรับรู้ เรียนรู้ กระตุ้นได้
- ทำอย่างไรให้ประชาชนคิดเป็น ทำเป็น สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการดำรงชีพ
- ควรดูเนื้อหาแบบองค์รวม การหลอมรวมองค์ความรู้ทุกศาสตร์ เน้นเชิงสังคมและวิทยาศาสตร์ เชื่อมกับสุขภาพ
- ควรให้เนื้อหาความรู้ในกระบวนการตรวจติดตาม การร้องเรียนบางเรื่องประชาชนอยากร้องเรียน แต่ไม่ทราบว่าจะร้องเรียนกับใคร โดยวิธีใด

สำหรับภาครัฐ

- องค์กรในภาครัฐมีหลายระดับ หลายองค์กร มีความไม่เท่ากัน ควรเน้นให้ชัดว่า เป็นหลักสูตรเพื่อใคร อย่างไร

- ภาพรวมของกระบวนการนโยบายคืออะไร
- ควรเริ่มเน้นที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ โดยเฉพาะ พรบ.สุขภาพแห่งชาติ พิจารณาถึงเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพอย่างไร ควรเสริมองค์ความรู้อย่างไร
- ให้เห็นอำนาจหน้าที่ และบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น อบต. อบจ. ที่สามารถดำเนินการ HPP-HIA ได้
- ควรดูเนื้อหาแบบองค์รวม การหลอมรวมองค์ความรู้ทุกศาสตร์ เน้นเชิงสังคมและวิทยาศาสตร์ เชื่อมกับสุขภาพ
- เป็นส่วนเสริมในการกำหนด และสนับสนุนนโยบายสาธารณะและการผลักดันให้เกิดนโยบายที่เหมาะสมกับประชาชนในแต่ละพื้นที่
- นำ พรบ สุขภาพแห่งชาติ มาบังคับใช้กับหน่วยงานปกครองต่าง ๆ
- สร้างโอกาสให้ อบต.เกิดความเข้มแข็งและขยายผลต่อ เป็น อบต.นำร่อง
- มีงบประมาณมาก ควรจัดการอบรมเพื่อเป็นวิทยากร

สำหรับนักวิชาการ

- เพื่อเป็นฝ่ายสนับสนุน ควรสร้างองค์ความรู้ให้กับภาควิชาการ เจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง
- ควรเชิญนักการศึกษาและนักประเมินจริง ๆ ซึ่งอาจจะมีรูปแบบต่าง ๆ มากมาย เพื่อช่วยสร้างกลยุทธ์ชักจูงให้คนที่เห็นความสำคัญมาเข้าร่วมอย่างจริงจัง

กระบวนการจัดองค์ความรู้/วิธีการ

จากการระดมความคิดเห็น ทางผู้เข้าร่วมได้เสนอแนวทางดังต่อไปนี้

1. ควรจัดกระบวนการให้สามารถเชื่อมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด
2. ควรยืดหยุ่นตามเนื้อหา กลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ เรียนรู้ และปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

ประสิทธิภาพ

3. ควรเชิญผู้บริหารของหน่วยงาน เข้าร่วมด้วย และควรให้ประชาชนและผู้บริหารรับรู้ไปพร้อมกัน

4. ควรมีการสื่อองค์ความรู้แบบปฏิสัมพันธ์ การใช้กรณีศึกษา ยกตัวอย่าง การสร้างกรณีศึกษา การนำเนื้อหาผ่านสื่อ สิ่งพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ เพื่อให้เกิดความหลากหลาย ทำอย่างไรให้เกิดขึ้นในเรื่องของนโยบายที่สำคัญควรสะท้อนผ่านสื่อให้มากที่สุด

5. การพิจารณาเรื่องวัตถุดิบทราย และการเสนอทางออก ควรถอดบทเรียนออกมา ว่าควรจะทำทางออกอย่างไร ต้องวิเคราะห์บนพื้นฐานของข้อมูลเชิงวิชาการเป็นหลัก

6. การเลือกประเด็นของนโยบายที่สำคัญ

การนำหลักสูตรไปใช้

1. ควรให้องค์ความรู้ผ่านสื่อในรูปแบบต่าง ๆ
2. การเชื่อมโยงองค์ความรู้เรื่อง HPP HIA กับหน่วยงานอื่น เช่น มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มศช.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (สปรส.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เป็นต้น
3. การศึกษายุทธศาสตร์ร่วมควรเป็นประเด็นใด ยุทธศาสตร์ร่วม หาคำสำคัญของสุขภาพและเศรษฐกิจที่ดี เศรษฐกิจยั่งยืน นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพของประชาชน
4. ควรมีการประเมินผลเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

ลักษณะการประเมินผลเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

- 1. ควรมีการติดตาม และการประเมินผู้เรียนรู้ pre-test ,post-test
- 2. ควรมีองค์กรภายนอกมาตรวจสอบ ประเมินผลเพิ่มเติมในเชิงระบบ
- 3. การออกแบบสอบถามเพื่อประเมินอาจจะไม่ได้ผลที่ด้นัก เช่น วิธีสัมภาษณ์ กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย วิธีการประเมินของเยอรมัน โดยวิธี ZOPP
- 4. ควรนำผลการประเมินไปใช้ ให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง

กลุ่มเป้าหมาย

- กลุ่มที่ปรึกษาคณะรัฐมนตรี (ส่งข้อมูลต่างๆ ให้)
- องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย ภาคเอกชน ภาครัฐ ภาคประชาชน
- กลุ่มเป้าหมายควรประกอบด้วยหลายสาขา
- กลุ่มนักการเมือง (หารูปแบบวิธี และหาแนวร่วม)
- สื่อมวลชน
- สว. สส.
- นักพัฒนาชุมชน
- ผู้เขียนโครงการ แผนงาน
- ผู้กำหนดนโยบายระดับกระทรวง เช่น สนผ.
- ที่ปรึกษาแผนงานทั้งหมด

ขั้นตอนการจัดทำหลักสูตร:

การจัดทำหลักสูตร มีขั้นตอนดังนี้

1. การประชุมระดมความคิดเห็นกับผู้ที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับเรื่องนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ กระบวนการนโยบาย การพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ กรณีศึกษาที่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพในเรื่องเนื้อหา กระบวนการ วิธีการ กลุ่มเป้าหมาย ระยะเวลาที่เหมาะสม วิทยากร สถานที่ การเชื่อมโยงและศักยภาพเพื่อผลักดันไปสู่การปฏิบัติต่อหลักสูตรนโยบายสาธารณะจากผู้เชี่ยวชาญ และผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดโครงร่างหลักสูตร
2. การประชุมกลุ่มในเรื่องนโยบายสาธารณะโดยใช้กรณีศึกษาต่างๆ นำร่องเพื่อให้ผู้เข้าร่วมได้แสดงความคิดเห็นในแต่ละประเด็น โดยแบ่งผู้เข้าร่วมได้แสดงความคิดเห็นตามความสนใจ จำนวน 2 วัน (ดังตัวอย่างกำหนดการกระบวนการเรียนรู้)

ตัวอย่าง

กำหนดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “การพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ”

วันจันทร์ที่ 27 กันยายน 2547

ณ ห้องประชุม Meeting 1 ชั้น 2 ศูนย์ประชุมสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ หลักสี่ กรุงเทพฯ

- 08.30 - 09.00 น. ลงทะเบียน และรับเอกสาร
- 09.00 - 09.15 น. **ชี้แจงวัตถุประสงค์โครงการ**
โดย อาจารย์สัญญาชัย สุติพันธ์วิหาร ผู้ประสานงานหลัก
แผนงานวิจัยและพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพฯ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
- 09.15 - 10.15 น. **แนวคิด หลักการ และกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ**
โดย นายแพทย์ วิพุธ พูลเจริญ ผู้อำนวยการระบบสาธารณสุข
- 10.15 - 10.30 น. รับประทานอาหารว่าง
- 10.30-12.00 น. การระดมความคิดเห็น เรื่อง แนวคิดและการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ (ภาพรวม)
โดย ผู้เข้าร่วมสัมมนาทุกท่าน
- 12.00 - 13.00 น. รับประทานอาหารกลางวัน
- 13.00 - 15.30 น. การแบ่งกลุ่มย่อย เพื่อระดมความคิดเห็น เรื่อง กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ
กลุ่มที่ 1 กรณี นโยบายสาธารณะด้านเกษตรกรรม ประเด็นเกษตรปลอดภัย
นำประเด็นโดย คุณบัณฑิต เศรษฐศิริโรจน์ ที่ปรึกษาเครือข่ายนโยบายเกษตร
ณ ห้องประชุม Meeting Room 1
กลุ่มที่ 2 กรณี นโยบายสาธารณะด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ ประเด็นการป้องกัน
ปัญหาน้ำท่วม
นำประเด็นโดย ผศ.ดร.บรรยงค์ อินทร์ม่วง ผู้ประสานงานเครือข่ายนโยบายทรัพยากรน้ำ
ณ ห้องประชุม Meeting Room 2
- 15.30 - 16.15 น. **นำเสนอผลสรุปจากกลุ่มย่อย และเปิดอภิปรายทั่วไป**
นำเสนอประเด็นจากผู้แทนแต่ละกลุ่ม และระดมความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมสัมมนา
ณ ห้องประชุม Meeting 1
- 16.15 - 16.30 น. **สรุปและปิดการสัมมนา**
โดย อาจารย์สัญญาชัย สุติพันธ์วิหาร ผู้ประสานงานหลัก
แผนงานวิจัยและพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพฯ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

ตัวอย่าง

กำหนดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง
“การพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ”

วันพุธที่ 29 กันยายน 2547

ณ ห้องประชุม Meeting 1 ชั้น 2 สถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ หลักสี่ กรุงเทพฯ

08.30 - 09.00 น. ลงทะเบียน และรับเอกสาร

09.00 - 09.15 น. ชี้แจงวัตถุประสงค์โครงการ และแนวคิดนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ

โดย อาจารย์สัญญา สุดิพันธ์วิหาร ผู้ประสานงานหลัก

แผนงานวิจัยและพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพฯ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

09.15 - 10.15 น. แนวคิด หลักการ และกระบวนการนโยบายสาธารณะที่ดี

โดย รศ.ดร.อนุชาติ พวงสำลี

คณบดีคณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

10.15 - 10.30 น. รับประทานอาหารว่าง

10.30-12.00 น. การระดมความคิดเห็น เรื่อง แนวคิดและการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ (ภาพรวม)

โดย ผู้เข้าร่วมสัมมนาทุกท่าน

12.00 - 13.00 น. รับประทานอาหารกลางวัน

13.00 - 15.30 น. การแบ่งกลุ่มย่อย เพื่อระดมความคิดเห็น เรื่อง กระบวนการนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ

กลุ่มที่ 1 นโยบายสาธารณะฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ประเด็น การใช้ GMO

นำประเด็นโดย คุณบัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์ ผู้ประสานงานโครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐาน

ทรัพยากร ณ ห้องประชุม Meeting 1

กลุ่มที่ 2 นโยบายสาธารณะกรณีเมืองและขนส่ง กรณีผังเมืองและการขนส่ง

นำประเด็นโดย ดร.สุวัฒน์ วาณิชบุตร์ ผู้อำนวยการสำนักวิเคราะห์โครงการลงทุนภาครัฐ

ณ ห้องประชุม Meeting 2

กลุ่มที่ 3 นโยบายสาธารณะด้านอุตสาหกรรมและพลังงาน กรณีการวางแผนพลังงาน

นำประเด็นโดย คุณศุภกิจ นันทวรการ

ผู้ประสานงานเครือข่ายนโยบายอุตสาหกรรมฯ

ณ ห้องประชุม Meeting 5

15.30 - 16.15 น. นำเสนอผลสรุปจากกลุ่มย่อย และเปิดอภิปรายทั่วไป

นำเสนอประเด็นจากผู้แทนแต่ละกลุ่ม และระดมความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมสัมมนา

ณ ห้องประชุม Meeting 1

16.15 - 16.30 น. สรุปและปิดการสัมมนา

บทที่ 1
นโยบายสาธารณะ

บทที่ 1

นโยบายสาธารณะ

1.1 ความหมายของ “นโยบายสาธารณะ”

นิยามของนโยบายสาธารณะ (วิพุธ พูลเจริญ, 2547) คือ กระบวนการในการตัดสินใจเชิงสาธารณะ (Public Decision Making) ที่นำไปสู่การดำเนินการหรือ กิจกรรมต่อประชาชนภายนอกกลไกการเมือง (Peter John : 2002) และให้นิยามของนโยบายสาธารณะ หมายถึงกระบวนการหรือขั้นตอนทั้งหมดในการได้มาซึ่งทิศทางในการปฏิบัติ ตลอดจนการดำเนินการตามกรอบและแนวทางดังกล่าว คำว่า สาธารณะ มิได้จำกัดที่ผลที่เกิดกับสาธารณะ แต่ยังหมายถึงเปิดให้สาธารณะชนเข้าร่วมเป็นผู้กำหนดทิศทางและแนวนโยบายด้วย

ความหมายของ นโยบายสาธารณะอื่น ๆ

นโยบายสาธารณะถูกใช้เป็นคำที่แทนที่กลุ่มของกิจกรรมที่รัฐบาลเข้าไปเกี่ยวข้อง (field of activity) เช่น ด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคง ต่างประเทศ สิ่งแวดล้อม สาธารณสุข

นโยบายสาธารณะ เป็นการแสดงออกของจุดหมายโดยทั่วไป (general purpose) หรือสถานการณ์ที่พึงประสงค์ (desired state of affairs) เช่น ประเทศมั่นคง ประชาชนมั่งคั่ง

นโยบายสาธารณะ เป็นเรื่องของข้อเสนอบางประการ (specific proposals) ของกลุ่มการเมืองต่างๆ ที่ต้องการให้รัฐบาลไปดำเนินการ เช่น แนวทางการปฏิรูปการเมือง

นโยบายสาธารณะ เป็นการตัดสินใจของรัฐบาล (decisions of government) ที่จะเลือกทำหรือไม่ทำ ซึ่งมักให้ความสนใจเฉพาะในช่วงเวลาที่กำลังจะตัดสินใจ (moments of choice)

นโยบายสาธารณะ เป็นการให้อำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ (formal authorization) นำไปสู่การออกกฎหมาย กฎระเบียบ และให้อำนาจหน่วยงานที่รับผิดชอบ

นโยบายสาธารณะ หมายถึง แผนงาน (program) และโครงการ (project) ของรัฐบาล

นโยบายสาธารณะ เป็นผลผลิตที่ทางรัฐบาล ได้ดำเนินการไป

นโยบายสาธารณะ เป็นผลลัพธ์ที่ทางรัฐบาล ได้ดำเนินการไป

นโยบายสาธารณะ เป็นแนวทางที่รัฐบาล หรือ องค์กรของรัฐกำหนดขึ้นเพื่อการแก้ปัญหา

นโยบายสาธารณะ เป็นข้อเสนอสำหรับแนวทางการดำเนินงานของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือ รัฐบาล ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่เป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง

นโยบายสาธารณะ คือ ความคิดของรัฐบาลที่จะทำอะไร อย่างไร เพียงใดเมื่อใด โดยมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ 1) การกำหนดเป้าหมาย 2)การกำหนดแนวทาง 3)การกำหนดการสนับสนุน

สรุปความหมายของ นโยบายสาธารณะ

แนวทางที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาลและสาธาณชน ซึ่งอาจจะเป็นองค์กรหรือตัวบุคคลที่มีอำนาจโดยตรงตามกฎหมายภายใต้ระบบการเมืองนั้นๆ ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะจะครอบคลุมตั้งแต่สิ่งที่รัฐบาลตั้งใจจะกระทำหรือไม่กระทำ การตัดสินใจของรัฐบาลในการตั้งเป้าหมาย หรือสร้างคุณค่าต่างๆ ในสังคม กิจกรรมหรือการกระทำต่างๆ ของรัฐบาล รวมถึงถึงผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง รวมถึงการแบ่งสรรทรัพยากรและการสนับสนุนมีผู้ให้ความหมายของ “นโยบายสาธารณะ” ไว้อย่างหลากหลาย โดยเฉพาะในประเด็นว่าใครเป็นผู้กำหนดนโยบาย ดังนี้

นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล คำว่า “แนวทางดำเนินกิจกรรม” (สมบัติ ชำรงชัญญ์ : 2544) นี้ ในทางปฏิบัติก็คือ ทางเลือกที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหา บรรเทาปัญหา และ/หรือป้องกันปัญหาต่างๆ ตามภาระหน้าที่ของรัฐบาล ทางเลือกนี้จะมี ความชัดเจนเฉพาะเจาะจงมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับผู้กำหนดทางเลือก และระดับความซับซ้อนของปัญหาคือ โดยทั่วไปนโยบายระดับชาติมักมีลักษณะครอบคลุมกว้างขวาง แต่ขาดความชี้ชัดเฉพาะเจาะจง นโยบายระดับล่างซึ่งจะต้องสอดคล้องและสนับสนุนนโยบายระดับสูงจะมีความแจ่มชัดและเฉพาะเจาะจงมากขึ้น

แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐหรือนโยบายสาธารณะนั้น สามารถศึกษาได้จากแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ แผนเฉพาะด้านเช่น แผนพัฒนาสตรี แผนพัฒนาชนบท แผนพัฒนาเยาวชน นอกจากนี้ยังสามารถศึกษาได้จากมติคณะรัฐมนตรี พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา และพระราชบัญญัติต่างๆ เอกสารข้างต้นจะชี้ให้เห็นแนวทางที่รัฐปรารถนาจะดำเนินการ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้แนวทางกว้างๆ ที่แสดงภาพรวมทั้งหมด แผนพัฒนาของ กระทรวง ทบวง กรม จะมีความชัดเจนและเฉพาะเจาะจง รวมทั้งมีรายละเอียดมากยิ่งขึ้น แผนพัฒนาเฉพาะด้านจะให้รายละเอียดในด้านเฉพาะนั้นๆ ส่วนมติคณะรัฐมนตรีและกฎหมายต่างๆ จะสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐจำนวนหนึ่ง อาจไม่มีการประกาศเป็นลายลักษณ์อักษร และ/หรือบันทึกไว้เป็นเอกสารชัดเจน แต่เป็นแนวทางที่ผู้บริหารยึดถือปฏิบัติสม่ำเสมอตลอดเวลาก็คงว่าเป็นนโยบายสาธารณะเช่นเดียวกัน (สุภชัย ยาวะประภา)

นโยบายสาธารณะ (Public Policy) เกิดจากปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ระหว่างรัฐบาลและประชาชน ในทัศนะของนักวิชาการนโยบายสาธารณะมีความหลากหลายแตกต่างกันไปแล้วแต่มุมมองและจุดเน้นของแต่ละคน อย่างไรก็ตามอาจจะกล่าวโดยสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง “กิจกรรมของรัฐบาลที่เลือกจะกระทำหรือไม่กระทำก็โดยมุ่งถึงค่านิยมและผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมเป็นสำคัญ โดยเป็นข้อบัญญัติที่ช่วยกฏหมาย”

จะเห็นได้ว่า ความหมายของ “นโยบายสาธารณะ” ดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดนโยบายแต่เพียงอย่างเดียว แต่อีกนัยหนึ่ง คือ ไม่เพียงแต่รัฐบาลเท่านั้นที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย ดังนี้

นโยบายสาธารณะเป็นทิศทางหรือแนวทางที่สังคมโดยภาพรวมเห็นว่าหรือเชื่อถือว่าควรที่จะดำเนินการไปในทางนั้น ซึ่งทิศทางหรือแนวทางนั้นอาจเกิดขึ้นมาจากความริเริ่มของรัฐบาล ของภาคเอกชน หรือของภาคประชาชนก็ได้ ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงมีความหมายกว้างขวางโดยรวมถึงนโยบายของรัฐบาล กฎหมายจากรัฐสภา นโยบายขององค์กรท้องถิ่น และการปฏิบัติการในระดับสาธารณะของภาคประชาชนและภาคเอกชน (พงศ์เทพ ชีรวุฒิ)

นโยบายสาธารณะ คือ นโยบายใดๆ ก็ตาม ไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากหน่วยงานใดจะมีการดำเนินการตามนโยบายนั้นแล้วหรือไม่ก็ตาม หากมีผลกระทบต่อสังคม ชุมชน หรือสาธารณะ ถือเป็นนโยบายสาธารณะ

1.2 ความสำคัญของ “นโยบายสาธารณะ”

จากการศึกษาความหมายของนโยบายสาธารณะ จะเห็นได้ว่านโยบายสาธารณะมีความสำคัญทั้งต่อผู้กำหนดนโยบายและต่อประชาชน กล่าวคือ

ประการแรก ความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบาย ส่วนใหญ่ผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อการกำหนดนโยบายบริหารประเทศก็คือ รัฐบาล หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งในด้านค่านิยมของสังคมและการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพของประชาชนจะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาเชื่อจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ารัฐบาลสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) และประสิทธิภาพ (Efficiency) จะยิ่งทำให้รัฐบาลได้รับการยอมรับและความนิยมจากประชาชนอย่างกว้างขวาง ผลดังกล่าวจะส่งเสริมให้รัฐบาลมีโอกาสดำรงอำนาจในการบริหารประเทศยาวนานขึ้น โดยอาจได้รับความไว้วางใจจากการเลือกตั้งให้ทำหน้าที่รัฐบาลบริหารประเทศต่อไปอีก ในทางตรงกันข้ามหากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับค่านิยมหรือความต้องการของประชาชน ประชาชนอาจรวมตัวกันคัดค้านเพื่อกดดันให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรืออาจมีผลรุนแรงถึงขั้นทำให้รัฐบาลต้องหมดอำนาจไป หรือในบางกรณี

ถึงแม้รัฐบาลจะได้กำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของประชาชน แต่รัฐบาลไม่สามารถจะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย ปรากฏการณ์เช่นนี้จะทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อการบริหารงานของรัฐบาล และอาจส่งผลให้รัฐบาลหมดโอกาสที่จะบริหารประเทศต่อไป ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่านโยบายสาธารณะมีผลต่อการดำรงอยู่ของรัฐบาลอย่างสำคัญ

ประการที่สองความสำคัญต่อประชาชน เนื่องจากนโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมืองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น ประชาชนจึงสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของตน ผ่านกลไกต่างๆ ทางการเมือง อาทิเช่น ผ่านพรรคการเมือง ผ่านกลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ ผ่านระบบราชการ ผ่านนักการเมือง ผ่านฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น ความต้องการ (Demands) และการสนับสนุน (Supports) ของประชาชนจะถูกนำเข้าสู่ระบบการเมือง (Political System) ไปเป็นนโยบายสาธารณะ เมื่อนโยบายสาธารณะถูกนำไปปฏิบัติและปรากฏผลลัพธ์ตามเป้าหมายที่พึงปรารถนาจะทำให้ประชาชนได้รับความพอใจ และส่งผลต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน (Feed Back) จะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นและศรัทธาต่อการบริหารงานของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น ในทางตรงกันข้าม หากผลลัพธ์และคุณภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่พึงปรารถนาของประชาชน จะส่งผลให้วิถีชีวิตของประชาชนตกต่ำ ปรากฏการณ์เช่นนี้จะทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อรัฐบาล รัฐบาลจะต้องพยายามปรับเปลี่ยนนโยบายหรือปรับปรุงการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อเรียกศรัทธาคืนจากประชาชน มิฉะนั้นประชาชนอาจไม่ให้การสนับสนุนรัฐบาลอีกต่อไป ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองกับประชาชนจึงเป็นความสัมพันธ์แบบพลวัตร (Dynamic System) ดังนั้นนโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นผลผลิตของระบบการเมือง จึงส่งผลอย่างสำคัญต่อวิถีและคุณภาพชีวิตของประชาชนของประชาชน (Easton, 1965)

นโยบายสาธารณะมีความสำคัญทั้งต่อผู้กำหนดนโยบายต่อประชาชนและต่อความสำเร็จในการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้เพราะนโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการตอบสนองความต้องการและค่านิยมของประชาชน เป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงทิศทางการพัฒนาประเทศทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ จะส่งผลให้รัฐบาลสามารถดำรงอำนาจในการบริหารประเทศต่อไปได้ ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลกำหนดนโยบายไม่สอดคล้องกับความต้องการและค่านิยมของสังคม และไม่สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ จะส่งผลให้รัฐบาลหมดความชอบธรรมที่จะบริหารประเทศต่อไป

กล่าวโดยสรุป นโยบายสาธารณะที่ดีต้องสอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของประชาชน เมื่อถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่าง

เสมอภาคถ้วนหน้า หากนโยบายสาธารณะมีลักษณะในทางตรงกันข้าม จะส่งผลให้ประชาชนได้รับเดือดร้อน ยากจน ด้อยการศึกษา และคุณภาพชีวิตต่ำ

นอกจากความสำคัญดังกล่าวแล้ว นโยบายสาธารณะยังมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศของรัฐบาลในด้านต่างๆ ได้แก่

1. เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ

แนวทางการพัฒนาประเทศจะมีทิศทางอย่างไร เน้นหนักด้านไหน ล้วนขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่ละรัฐบาลเป็นสำคัญ

2. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการตอบสนองความต้องการของประชาชน

โดยทั่วไปประชาชนในฐานะสมาชิกของประเทศมีหน้าที่และพันธะผูกพันที่จะต้องอุทิศตนเพื่อประเทศด้วยส่วนหนึ่ง รัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายในการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของประชาชน

โดยเฉพาะปัญหาที่สำคัญจะต้องได้รับความสนใจในการแก้ไขเป็นลำดับต้นๆ หรือพยายามลดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนให้แคบเข้า หรือในกรณีที่ประชาชนในประเทศส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาดำ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาคุณภาพการผลิตของประเทศ และส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยตรง

4. เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลเพื่อจัดสรรค่านิยมทางสังคม

โดยทั่วไปการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาลจะมีส่วนอย่างสำคัญในการจัดสรรค่านิยมทางสังคม อาทิเช่น บางสังคมที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน รัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และจะกำหนดนโยบายใดๆ ที่มีลักษณะละเมิดสิทธิมนุษยชนมิได้ หรือนโยบายเกี่ยวกับความเสมอภาคระหว่างบุรุษและสตรี ในประเทศที่เน้นค่านิยมของความเสมอภาคระหว่างบุรุษและสตรี รัฐบาลจะกำหนดนโยบายใดๆ ที่ละเมิดค่านิยมดังกล่าวมิได้

5. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม

ความเป็นธรรมในสังคมเป็นอุดมการณ์ที่สำคัญของระบบการเมืองสมัยใหม่ กล่าวคือนโยบายใดๆ ของรัฐบาลจะต้องมีจุดมุ่งหมายในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และทางการเมือง

ในทางเศรษฐกิจ รัฐบาลจะต้องยกเลิกนโยบายที่คุ้มครองการผูกขาดทางเศรษฐกิจและส่งเสริมให้มีการแข่งขันอย่างเสรี เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ เป็นการเปิดโอกาสให้

ประชาชนสามารถแข่งขันทางเศรษฐกิจอย่างเสรี และส่งผลให้การผลิตและการบริหารทางเศรษฐกิจมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น โดยประชาชนจะได้รับประโยชน์จากการซื้อสินค้าและบริการอย่างเป็นธรรมและเป็นกลไกสำคัญในการจัดสภาพ “รายกระทูจ จนกระทาย” ของประชาชน ได้อีกทางหนึ่ง

ในทางสังคม รัฐบาลจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีโอกาสได้รับสวัสดิการจากรัฐบาลอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันทั้งในเรื่องการศึกษา สาธารณสุข การประกันสังคม การประกันการจ้างงาน และเงินบำเหน็จบำนาญหลังเกษียณอายุ โดยยึดหลักว่าประชาชนที่ทำงานและเสียภาษีให้รัฐจะต้องได้รับสวัสดิการดังกล่าวอย่างเสมอภาค โดยไม่จำกัดอยู่เฉพาะบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เป็นต้น นโยบายดังกล่าวจะทำให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมจากรัฐบาลอย่างเสมอภาค

ในทางการเมืองรัฐบาลจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองอย่างสม่ำเสมอ โดยไม่จำกัดเรื่องเพศ ศาสนา เชื้อชาติ หรือสีผิว หรือความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยไม่มีข้อจำกัดเรื่องฐานะทางเศรษฐกิจ ฐานะทางสังคม หรือฐานะทางการเมือง เพื่อให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมอย่างเสมอภาค

6 เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเสมอภาคในโอกาสแก่ประชาชน

โดยธรรมชาติมนุษย์เกิดมามีความสามารถไม่เท่าเทียมกัน บ้างมีความสามารถในทางวิทยาศาสตร์หรือคณิตศาสตร์ บ้างมีความสามารถในทางศิลปศาสตร์ บ้างมีความสามารถในทางกีฬาและอื่นๆ เป็นต้น ความเสมอภาคในโอกาสที่สำคัญของประชาชน คือ โอกาสที่จะได้รับการศึกษาเพื่อพัฒนาทักษะและความรู้ความสามารถของตนให้ปลอดพ้นจากการเอารัดเอาเปรียบของผู้อื่นซึ่งจะเป็นรากฐานสำคัญที่ก่อให้เกิดความเสมอภาคทางสังคมอย่างแท้จริง

7. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชน

ภารกิจสำคัญของรัฐบาลในการบริหารประเทศประการหนึ่ง คือ การกระจายรายได้ในหมู่ประชาชนอย่างเป็นธรรม เป้าประสงค์การพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนา คือ ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์จากผลการพัฒนาอย่างเป็นธรรมและกว้างขวาง ทั้งนี้เพื่อขจัดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนให้หมดไปหรือลดช่องว่างให้เหลือน้อยที่สุด เช่น กำหนดนโยบายส่งเสริมการศึกษาให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างต่ำ 12 ปี ขึ้นไป เพื่อเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาทักษะวิชาชีพระดับสูงขึ้นไป จะทำให้ประชาชนมีความรู้ความสามารถในการสร้างสร้งงานให้แก่สังคมจำนวนมาก การเอารัดเอาเปรียบในสังคมจะน้อยลง เพราะประชาชนมีความรู้ความสามารถที่จะปกป้องตนเองให้ปลอดพ้นจากการเอารัดเอาเปรียบของผู้อื่น ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะก่อให้เกิดการกระจายรายได้ที่เป็น

จริง หากประชาชนส่วนใหญ่ด้อยการศึกษา หรือมีความรู้เฉลี่ยไม่เกินระดับประถมศึกษา ผลลัพธ์จากการพัฒนาประเทศก็จะตกอยู่กับคนส่วนน้อย

8. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายความเจริญไปสู่ชนบท

ในสังคมที่มีความแตกต่างกันมากระหว่างชุมชนเมืองและชุมชนชนบท รัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายในการกระจายความเจริญไปสู่ชนบท เพื่อลดความแตกต่างระหว่างชุมชนเมืองและชุมชนชนบทให้น้อยลง และเพื่อลดความเคลื่อนย้ายของประชากรจากชุมชนชนบทเข้าสู่ชุมชนเมือง ดังนั้น นโยบายกระจายความเจริญไปสู่ชนบท จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการลดความเป็นเอกนคร (Primate City) ของชุมชนเมืองหลักของประเทศ

9. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

การพัฒนาประเทศให้มีสมรรถนะในการปกป้องตนเองจากการเอารัดเอาเปรียบของต่างประเทศที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพราะการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาการผลิต ทั้งการผลิตสินค้าและบริการ และเป็นการผลิตที่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มสูง จะทำให้ประชาชนได้รับผลตอบแทนจากการผลิตในระดับสูง ทำให้มีรายได้ดีและมีคุณภาพชีวิตสูง นอกจากนี้ยังช่วยรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศทำให้ลดการขาดดุลการค้าและดุลบริการ หรือถ้าพัฒนาถึงระดับที่ก้าวหน้าทัดเทียมกับประเทศที่มีศักยภาพทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จะส่งผลให้ได้เปรียบทั้งดุลการค้าและดุลบริการเป็นการเพิ่มความมั่นคงให้กับประเทศชาติและประชาชนสมดังเป้าประสงค์ที่ปรารถนา ในทางตรงกันข้ามหากรัฐบาลของประเทศใดไม่ให้ความสำคัญอย่างจริงจังต่อนโยบายการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จะทำให้การพัฒนาประเทศถดถอยหลังเพราะต้องพึ่งพาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจากต่างประเทศโดยต้องเสียค่า Know How และค่า Royalty ให้กับต่างประเทศในอัตราสูง ทำให้มีส่วนต่างหรือส่วนเกินเพียงเล็กน้อย ไม่สามารถชดเชยการขาดดุลการค้าและดุลบริการได้ และจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในที่สุด

10. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่สังคมโลกให้ความสนใจเอาใจใส่มากขึ้น อาจจะถูกกดดันจากประชาคมนานาชาติให้ใส่ใจจัด หามาตรการป้องกันรักษาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม มิฉะนั้นจะถูกแทรกแซงชั้นทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันในประเทศที่มีชนชั้นกลางมากขึ้น ประชาชนกลุ่มนี้จะเพิ่มการเรียกร้องต่อรัฐบาลให้สนใจต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมด้วยการกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและเพื่อควบคุมมลพิษทั้งทางอากาศและทางน้ำ

นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะยังมีความสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐบาลอีกหลายประการ ได้แก่

- เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ
- เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการรักษาความมั่นคงของประเทศ
- เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเจริญสัมพันธภาพระหว่างประเทศ
- เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการรักษาผลประโยชน์ระหว่างประเทศ
- เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการส่งเสริมการลงทุนและการจ้างงานภายในประเทศ
- เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชน
- เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมของประชาชน
- เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการขยายโอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนอย่างเสมอภาคและทั่วถึง
- เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการพัฒนาชุมชนเมือง
- เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติ
- เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มีเสถียรภาพมั่นคง

1.3 ปัจจัยที่สำคัญที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้และการได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะที่ดี

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่านโยบายสาธารณะจะมีความสำคัญกว้างขวางต่อการพัฒนาประเทศดังได้กล่าวแล้ว แต่ความสำเร็จของนโยบายสาธารณะก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญมีดังนี้

ประการแรก นโยบายสาธารณะที่จะนำไปสู่ความสำเร็จจะต้องระบุเป้าประสงค์ให้ชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การกำหนดและการให้ความสำคัญของ จุดหมาย เป้าหมาย ของนโยบายสาธารณะ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องจะต้องมีความชัดเจนและมีจุดยืนที่หนักแน่น

ประการที่สอง ต้องมีหน่วยงานรับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ต้องมีระบบหรือมีกลไกการควบคุม กำกับและตรวจสอบอย่างใกล้ชิด กระบวนการคิดจะต้องเริ่มจากมุมมองที่เห็นว่านโยบาย เป็นทั้ง "กระบวนการ" มิใช่เพียงแค่ "คำประกาศ"

ประการที่สาม ต้องมีงบประมาณสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเหมาะสม ซึ่งนโยบายสาธารณะในส่วนที่รัฐบาลเลือกจะกระทำ ต้องกระทำให้เป็นรูปธรรมและปรากฏเป็นจริง ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีงบประมาณสนับสนุนอย่างเหมาะสม กระบวนการนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง การติดตามในเรื่องนโยบายสาธารณะในแต่ละด้าน จึงเป็นพันธกิจที่ต้องการการเรียนรู้ และการสั่งสมความรู้และประสบการณ์ความสับสนเป็นเวลายาวนาน

ประการสุดท้าย ต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชน การที่ประชาชนให้การสนับสนุนนโยบายใด แสดงว่านโยบายนั้นสอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของประชาชน การสนับสนุนของประชาชน จะเป็นพลังสำคัญในการผลักดันให้การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติบรรลุเป้าหมาย กระบวนการนโยบายสาธารณะจะเกิดขึ้นควบคู่กับการมีส่วนร่วม และการเคลื่อนไหวขององค์กรที่มีอยู่ในสังคมเสมอ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้ทราบถึงการให้คุณค่า (หรือการให้ความสำคัญ) ที่แตกต่างกันในสังคม การนำเสนอข้อมูลหลักฐานที่อาจจะยังไม่เป็นที่รับทราบกันในสังคม และอาจนำไปสู่การระดมทรัพยากรร่วมกันในสังคม การมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะควรเป็นไปในลักษณะที่ต่อเนื่อง ตามธรรมชาติของกระบวนการนโยบายสาธารณะ แต่อาจมีการแบ่งบทบาทนำของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามความเหมาะสมในแต่ละช่วงเวลา

1.4 องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

จากการศึกษาความหมายของนโยบายสาธารณะ จากแนวความคิดของนักวิชาการต่างๆ ดังกล่าวมาแล้ว สามารถจำแนกลักษณะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะได้ดังต่อไปนี้

- เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ
- เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม
- ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการและประมุขของประเทศ
- กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผน ระบบ และกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง
- กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายเพื่อ
- ตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก
- เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์หรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น
- กิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคม ทั้ง
- ปัญหาความขัดแย้งหรือความร่วมมือของประชาชนเป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และเป็นชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบมิใช่การตัดสินใจแบบเอกเทศ เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของรัฐบาล

- เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม
- เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ
- กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ อาจก่อให้เกิดผลทั้งทางบวกและทางลบต่อสังคม
- เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเอกสารที่มีผลทางกฎหมาย
- เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- เป็นสิ่งที่รัฐบาลควรกระทำ
- เป็นการให้ความสำคัญกับหลักการมีส่วนร่วมของบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.5 ผู้ที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายสาธารณะสามารถแยกได้เป็น 2 กลุ่ม ซึ่งได้

กลุ่มที่ 1 ผู้ที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เป็นทางการ อาจประกอบด้วย

1. ฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่พิจารณาดัดสนนโยบายหรือออกกฎหมาย
2. ฝ่ายบริหาร หมายถึง บุคคลหรือคณะบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารบ้านเมือง มีอำนาจทั้งในการกำหนดนโยบายและการบริหารนโยบาย
3. ตัวแทนฝ่ายบริหาร ได้แก่บรรดาข้าราชการ
4. ศาล มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยผ่านการใช้อำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญในแง่ของหลักการ

กลุ่มที่ 2 ผู้ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ไม่เป็นทางการ อาจประกอบด้วย

1. กลุ่มผลประโยชน์ ทำหน้าที่เรียกร้องผลประโยชน์เพื่อเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่ม
2. พรรคการเมือง ทำหน้าที่เรียกร้องผลประโยชน์และรวบรวมกลั่นกรองผลประโยชน์
3. ปึงเจกชน เช่นในสหรัฐยอมให้ปึงเจกชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย

1.6 การจำแนกประเภทนโยบาย

ประเภทของนโยบาย จำแนกในลักษณะต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. จำแนกตามลักษณะเนื้อหาและวัตถุประสงค์ นโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบกฎเกณฑ์ (Regulatory Policy) เป็นนโยบายที่ค่อนข้างเห็นเป็นรูปธรรมมาก เพราะเป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ประชาชนทุกคนปฏิบัติตาม จะเป็นพวกระเบียบคำสั่ง หรือประกาศซึ่งเป็นกิจกรรมของฝ่ายบริหารนโยบายส่วนนี้เองที่ทำให้รัฐบาลดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชน

- การกระจายทรัพยากร (Distributive Policy) นอกจากทรัพยากรทางเศรษฐกิจแล้วยังรวมถึงทรัพยากรที่มีลักษณะเป็นนามธรรมต่างๆ ด้วย นโยบายประเภทนี้เป็นภาระของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินงาน เพื่อไม่ให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในหมู่ประชาชน เช่น การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น

- การจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่ (Redistributive Policy) มีจุดมุ่งหมายจัดสรรคุณค่าหรือทรัพยากรให้กับกลุ่มประชาชนบางส่วนที่ถ้าไม่มีนโยบายประเภทนี้ไว้คนเหล่านี้จะเป็นผู้ที่เสียเปรียบคนส่วนใหญ่ จะเกิดกลุ่มที่ได้เปรียบและเสียเปรียบ นโยบายในกลุ่มนี้มักก่อให้เกิดข้อขัดแย้ง ทั้งผู้มีส่วนกำหนดนโยบายและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ข้อเสนอแนะนโยบายมักเกี่ยวข้องกับนโยบายจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่

2. การจำแนกโดยการดูกิจกรรมของรัฐบาล

เป็นการจำแนกประเภทนโยบายตามลักษณะกิจกรรมของรัฐบาลหรือกิจกรรมที่รัฐบาลกระทำ ซึ่งนโยบายต่อไปนี้เป็นนโยบายสาธารณะที่ทุกประเทศที่จำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบาย เพราะเป็นหน้าที่หลักของประเทศและมีความสำคัญยิ่ง

- 1) นโยบายป้องกันประเทศ
- 2) นโยบายต่างประเทศ
- 3) นโยบายการศึกษา
- 4) นโยบายสาธารณสุข
- 5) นโยบายภาษี เป็นต้น

พบว่ารัฐบาลของประเทศต่าง ๆ มีกิจกรรมต่าง ๆ มากมาย เช่น การควบคุมความขัดแย้งระหว่างกลุ่มในชาติ จัดองค์การต่าง ๆ เพื่อจัดหาและบริการให้กับพลเมือง

1.7 สิ่งแวดล้อมของนโยบาย

ปัจจัยสิ่งแวดล้อมที่จะนำมาพิจารณาในที่นี้จะนำปัจจัยที่มีต่อนโยบายนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็นผลในทางส่งเสริมเกื้อหนุน หรือว่าเป็นตัวขัดขวางก็ตาม แต่เนื่องจากปัจจัยสิ่งแวดล้อมมีอยู่เป็นจำนวนมาก ในที่นี้จึงเสนอเพียงบางปัจจัยเท่านั้น ปัจจัยสิ่งแวดล้อมที่จะนำมาพิจารณามี ดังนี้

- 1) ปัจจัยสิ่งแวดล้อมทางสังคมวิทยา (Socio-political factors)

ปัจจัยที่สำคัญมีดังนี้

- มติมหาชน (Public Opinion) มีลักษณะไม่อยู่ตัว เปลี่ยนแปลงได้ง่าย มีคนจำนวนน้อยที่จะมีความเห็นต่อปัญหา นโยบายอันใดอันหนึ่งที่สังคมกำลังเผชิญ

- ทักษะของผู้นำ (Elite Opinion) กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) อิทธิพลของสื่อมวลชน (Mass Media) วัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) ความเข้มแข็งของพรรคการเมือง ลักษณะของการเกิดเป็นเมือง (Organization) และประชากรในสังคมนั้น ๆ

2) ปัจจัยสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ (Geographical and historical factors)

1.8 ขั้นตอนนโยบายสาธารณะ

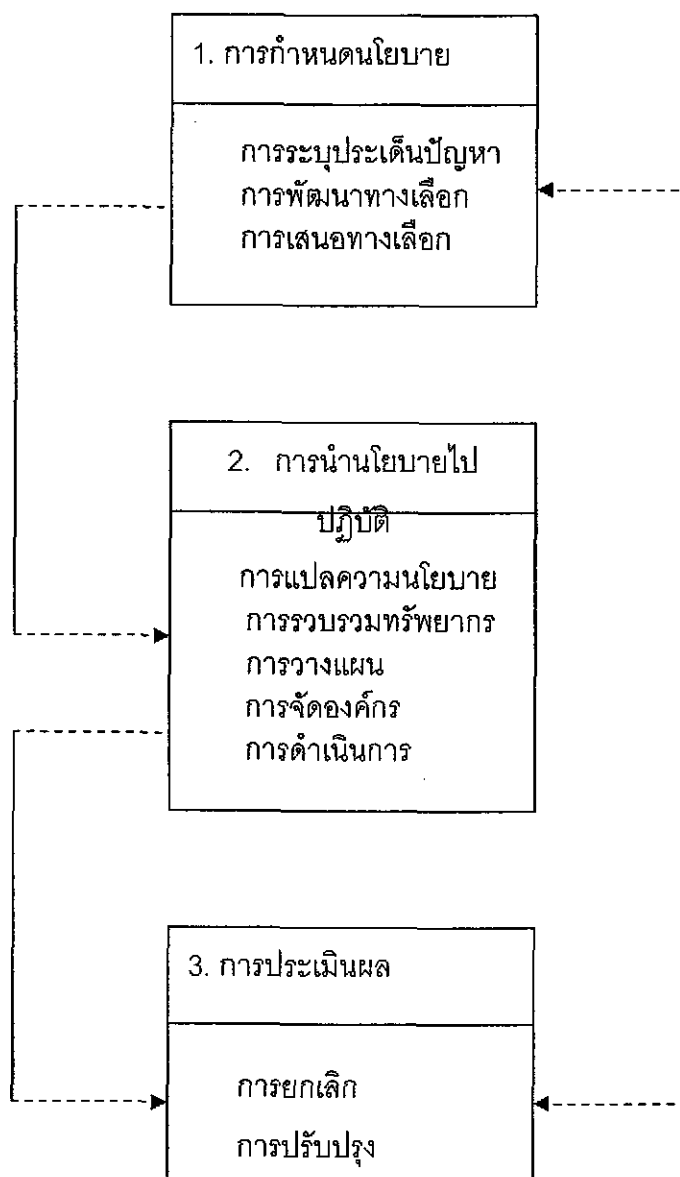
กระบวนการและขั้นตอนของนโยบายสาธารณะ (Process and Step) ในมิติทางรัฐศาสตร์ การศึกษาวัฏจักรของนโยบายสาธารณะ (Public Policy Cycle) ศึกษาถึงเหตุผลและพลวัตของการต่อเนื่องหรือการสิ้นสุดตลอดจนการแปรรูปของนโยบายสาธารณะ (ศุภชัย ยาวะประภา, 2545) ได้กำหนดไว้ดังนี้

1. การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ (public policy formation)

การศึกษาตัวกำหนดของนโยบายสาธารณะ (Public Policy Determination) เป็นการพยายามหาสาเหตุของตัวนโยบายสาธารณะโดยการหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม เช่น ระดับรายได้ การมีส่วนร่วมทางการเมือง การศึกษา การพัฒนาเมือง

2. การกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public Policy Decision Making)

การศึกษาทางเลือกของนโยบายสาธารณะ (Public Policy Choice) เป็นการจัดลำดับความสำคัญ (Prioritization) หรือความชอบ (Preference) การแลกเปลี่ยนหรือการทดแทนกัน (Trade off or Substitution) ในขั้นการกำหนดนโยบายนั้น จะหมายถึงรวมถึง การระบุประเด็นปัญหาการพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือกที่เหมาะสม เพื่อกำหนดเป็นนโยบายส่วนในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะรวมการแปลความนโยบายให้อยู่ในรูปที่วางแผนปฏิบัติได้ การรวบรวมทรัพยากร การวางแผน การจัดองค์การ และการดำเนินงาน ในขั้นการประเมินผลนโยบายจะหมายถึงรวมถึงการนำผลการประเมินไปใช้ ซึ่งอาจส่งผลไปสู่การยกเลิกหรือปรับเปลี่ยนนโยบายในที่สุด ดังภาพ



รูปที่ 1 ขั้นตอนของนโยบายสาธารณะ

การกำหนดนโยบาย เป็นขั้นแรกของขั้นตอนนโยบาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ ที่สำคัญและเกี่ยวเนื่องกันหลายประการ ได้แก่ การระบุประเด็นปัญหา การพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือก ดังมีรายละเอียดดังนี้

1. การระบุประเด็นปัญหา

เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญ ประสบการณ์ และที่สำคัญที่สุด คือ ความคิดริเริ่ม (Creativity) ในการพิจารณาปัญหา เนื่องจากปัญหานโยบายเป็นเรื่องที่ซับซ้อนและเข้าใจยาก ยิ่งกว่านั้นการระบุประเด็นปัญหานี้ต้องกระทำอย่างรอบคอบรัดกุม การระบุว่าปัญหาคืออะไร จะเป็นตัวกำหนดวิธีการในการแก้ปัญหา และนโยบายต่างๆที่จะตามมา บางครั้งเกิดการพยายามหาคำตอบที่ถูกต้องให้กับคำถามที่ผิด นโยบายต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นมุ่งแก้สิ่งที่ไม่ใช่ปัญหา สิ่งที่เป็นปัญหาจึงไม่ได้รับการแก้ไขและคงเป็นปัญหาเรื่อยไป

ปัญหานโยบายเป็นสิ่งที่ยากแก่การกำหนดให้แน่นอน อาจเนื่องมาจากลักษณะของปัญหาที่ค่อนข้างซับซ้อนและแปรเปลี่ยนตลอดเวลา ปัญหานโยบายมีลักษณะที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1. ความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน (Interdependence) ปัญหานโยบายในเรื่องหนึ่งๆ มักไม่สามารถพิจารณาแยกเด็ดขาดจากปัญหาเรื่องอื่นๆ ได้ เนื่องจากมักจะเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กับปัญหานโยบายเรื่องอื่น ๆ

2. ความเป็นอัตนัยของปัญหา (Subjectivity) ปัญหานโยบายจะมีหรือไม่ มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับการรับรู้ของผู้กำหนดนโยบายและ/หรือนักวิเคราะห์นโยบาย สิ่งที่เป็นปัญหาสำหรับบุคคลหนึ่ง อาจจะไม่ใช่ปัญหาของอีกคนหนึ่ง สิ่งที่ยังคนเห็นว่าเป็นปัญหารีบด่วน รุนแรง อีกคนอาจจะเห็นว่าเป็นปัญหาทั่วไป ไม่ต้องรีบร้อนแก้ไข

3. ความไม่มีตัวตนแท้จริงของปัญหา (Artificiality) ปัญหานโยบายขึ้นอยู่กับการรับรู้และการนิยามของแต่ละกลุ่มบุคคล มีลักษณะเป็นภาพที่รับรู้ร่วมกันของผู้กำหนด ดังนั้นจึงย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามอัตวิสัยของผู้กำหนด ไม่มีตัวตนที่แท้จริง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้กำหนดนโยบาย ปัญหานโยบายจะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย

4. ความเป็นพลวัตของปัญหา (Dynamism) ปัญหานโยบายแปรเปลี่ยนตลอดเวลาทางแก้ปัญหาก็เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ปัญหานโยบายจึงมีลักษณะที่ไม่คงที่ แต่แปรเปลี่ยนไปตลอดเวลา การแก้ปัญหาก็ถาวรจึงไม่มี เพียงแต่แก้ปัญหานี้ซึ่งอาจก่อให้เกิดอีกปัญหาหนึ่ง ซึ่งเป็นปัญหาเดิมที่เปลี่ยนสภาพไปนั่นเอง ความเป็นพลวัตจึงเป็นเอกลักษณ์หนึ่งของปัญหาเดิมที่เปลี่ยนสภาพไป

การระบุประเด็นปัญหาจากความคิดสร้างสรรค์เป็นสิ่งสำคัญ มีวิธีการที่สำคัญๆ 2 วิธี คือ การวิเคราะห์แยกประเภท (Classification Analysis) และซินเนคติกส์ (Synectics)

2. การพัฒนาทางเลือก

กำหนดได้จากความรู้ทางทฤษฎี เทคโนโลยีสมัยใหม่ ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหา มีเทคนิคและวิธีการมากมายสามารถนำมาประยุกต์ใช้ มีวิธีการที่สำคัญ 3 วิธี ดังนี้

1. การประเมินความเป็นไปได้
2. การวิเคราะห์โดยใช้โปรแกรมเส้นตรง
3. การวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ (Cost-benefit Analysis)

3. การวิเคราะห์โดยใช้โปรแกรมเส้นตรง

ควรคำนึงถึงเกณฑ์ที่สำคัญได้แก่ ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความพอเพียง (Adequacy) ความเป็นธรรม (Equity) ความสามารถในการสนองตอบ (Responsiveness) และความเหมาะสม

1. ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถในการบรรลุวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของนโยบาย ถ้าบรรลุวัตถุประสงค์ก็ผ่านการพิจารณา ถ้าไม่บรรลุก็ถือว่ายังไม่ผ่าน

2. ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถในการผลิตผลผลิต หรือให้บริการ โดยมีต้นทุนต่อหน่วยต่ำที่สุด ถ้าต้นทุนต่ำกว่าค่าที่เป็นตัวเงินของผลผลิตหรือบริการ แสดงว่าการดำเนินการนั้นมีประสิทธิภาพ โดยทั่วไปการวัดประสิทธิภาพของนโยบายด้านบริการสังคมต่าง ๆ อาทิ การศึกษา การสาธารณสุข และการรักษาความปลอดภัย มักทำได้ค่อนข้างลำบาก เนื่องจากการวัดผลผลิตหรือบริการที่ผลิตได้ให้เป็นรูปของตัวเงินทำได้ยาก

3. ความพอเพียง หมายถึง ความสามารถในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายภายใต้เงื่อนไขทางทรัพยากรที่มีอยู่ จำแนกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ งบประมาณที่จำกัดแน่นอน เพิ่มไม่ได้ และงบประมาณที่ปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม ส่วนประสิทธิภาพของนโยบายก็อาจพิจารณาแยกเป็น 2 ประเภท คือ ประสิทธิภาพที่แน่นอน กำหนดไว้ชัดเจน และประสิทธิภาพที่เปลี่ยนแปลง

4. ความเป็นธรรม พิจารณาได้จากการกระจายตัวของผลการดำเนินการตามทางเลือกที่มีต่อประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ทางเลือกที่เป็นธรรม คือ ทางเลือกที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนกลุ่มต่าง ๆ โดยเท่าเทียมกัน ทางเลือกที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา การกระจายรายได้

5. ความสามารถในการตอบสนอง พิจารณาจากระดับความสามารถของทางเลือกในการตอบสนองความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ความชอบของกลุ่มต่าง ๆ และค่านิยมพื้นฐานของกลุ่มต่าง ๆ ทางเลือกที่มีความสามารถในการตอบสนองสูง คือ ทางเลือกที่สามารถทำให้กลุ่มที่มีความจำเป็นสูงได้รับผลจากทางเลือกนั้น

6. ความเหมาะสม ต่างจากเกณฑ์อื่นที่กล่าวมา คือ การนำเอาเกณฑ์อื่นๆ หลายเกณฑ์มาพิจารณาพร้อมกัน พิจารณาลึกลงไปถึงคุณค่าและความเหมาะสมของเป้าหมายของทางเลือกที่กำหนดไว้ เกณฑ์อื่นมักถือว่าเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เป็นสิ่งที่กำหนดไว้แล้ว ไม่มีการตั้งคำถามว่าสิ่งที่กำหนดไว้นั้นถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ แต่เกณฑ์นี้พิจารณาถึงความเหมาะสมของเป้าหมายด้วย การพิจารณาจึงจำเป็นต้องนำเกณฑ์อื่นๆ หลายเกณฑ์มาพิจารณาร่วมกัน

เกณฑ์ทั้ง 6 ประการที่กล่าวมาแล้วนั้นเป็นเกณฑ์ที่นักวิเคราะห์นโยบายต้องเลือกมาให้เพื่อเป็นกรอบการตัดสินใจเสนอทางเลือก ทางเลือกที่เสนอไปยังผู้กำหนดนโยบายอาจได้รับการยอมรับได้นำไปกำหนดเป็นนโยบาย หรืออาจไม่ได้รับการยอมรับก็ได้ หน้าที่ของนักวิเคราะห์นโยบาย คือ การเสนอทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดพร้อมทั้งอธิบายเกณฑ์ที่ใช้ประกอบการเสนอทางเลือกดังกล่าว ส่วนผู้กำหนดนโยบายจะเลือกทางเลือกใด หรือมีทางเลือกอื่นอยู่แล้วหรือไม่ นั่นคงเป็นภาระของนักวิเคราะห์นโยบาย

1.9 การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Public Policy Implementation)

เป็นการหาประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพ ถือเป็นขั้นที่สำคัญในการชี้ความสำเร็จ หรือล้มเหลวของนโยบาย

แรนดัล ริปเลย์ และเกรซ แฟรงกลิน (Randall Ripley and Grace Franklin) ได้แยกแยะให้เห็นว่ามี 5 ประเด็นที่สำคัญคือ

1. ผู้เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรฝ่ายบริหาร องค์กรฝ่ายตุลาการ ของทั้งระดับประเทศ ระดับรัฐ และระดับท้องถิ่น

2. วัตถุประสงค์ เกิดจากการเจรจาต่อรอง และการประนีประนอมกันระหว่างผู้กำหนด

นโยบายปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติจะสำเร็จหรือล้มเหลว มีปัจจัยที่กำหนดดังต่อไปนี้

1. ลักษณะของนโยบาย
2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย
3. ความเป็นไปได้ทางการเมือง
4. ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี
5. ความเพียงพอของทรัพยากร
6. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
- 7.ทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ตารางที่ 1 แสดงผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศไทย

องค์กร ระดับ	องค์กร ฝ่ายบริหาร	องค์กร ฝ่ายนิติบัญญัติ	หน่วย ราชการ	องค์กรที่ไม่ใช่ หน่วยงานของรัฐ	องค์กร ฝ่ายตุลาการ
ประเทศ	นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หน่วยงาน สนับสนุน	สมาชิกรัฐสภา คณะกรรมการ ฝ่ายต่าง ๆ หน่วยงาน สนับสนุน	กระทรวง ทบวง กรม ข้าราชการ	บริษัทต่าง ๆ สหภาพแรงงาน กลุ่ม ผลประโยชน์ สื่อมวลชน	ศาล อัยการ หน่วยงาน สนับสนุน
จังหวัด	ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการ จังหวัด	สมาชิกสภาจังหวัด กรรมการฝ่ายต่าง ๆ	หน่วย ราชการ ระดับ จังหวัดของ กระทรวง ทบวงกรม ต่างๆ	เหมือนข้างบน แต่เป็นระดับ จังหวัด	ศาล อัยการ หน่วยงาน สนับสนุน
ท้องถิ่น	นายกเมือง นายกเทศมนตรี นายก อบต.	สมาชิกสภาเมือง กรรมการ สุขาภิบาล สมาชิกสภา เทศบาล	หน่วย ราชการ ระดับ ท้องถิ่นของ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ และ หน่วยการ ปกครอง ท้องถิ่น	เหมือนข้างบน แต่เป็นระดับ ท้องถิ่น	ไม่มี

1.10 การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอน

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนมีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

หากเน้นนโยบายจะดีเลิศเพียงใด แต่เมื่อนำไปปฏิบัติแล้วประสบความล้มเหลว ก็จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการนโยบายทั้งหมด

กระบวนการนโยบายสาธารณะ แบ่งออกเป็น 2 กระบวนการที่สำคัญ คือ ส่วนที่ 1 คือ กระบวนการที่มีการรับรู้ตั้งแต่ต้นถึงความตั้งใจของนโยบาย กำหนดความเชื่อมโยงหรือความสัมพันธ์กันอย่างมีเหตุผล เพื่อความคาดหวังที่จะให้เกิดผลลัพธ์ที่ต้องการ และส่วนที่ 2 คือ การกระทำให้เกิดผลที่เป็นจริงในระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.11 การประเมินผลนโยบายสาธารณะ (Public Policy Evaluation)

เป็นการศึกษาผลกระทบของนโยบายสาธารณะ (Public Policy Impact) ทั้งสิ่งที่เกิดขึ้นโดยตั้งใจ (Intended) หรือไม่ตั้งใจ (Unintended)

1. ความหมายของการประเมินผลนโยบาย

เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมาณการณ์ การเปรียบเทียบผลของการนำนโยบายปฏิบัติกับสิ่งที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ที่กระทำอย่างต่อเนื่องในทุกขั้นตอนนโยบาย เป็นเสมือนเครื่องมือที่รัฐบาลใช้ทบทวน ตรวจสอบและประเมินความก้าวหน้าในการทำงาน

2. การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) หรือการประเมินผลกระทบ (Impact Evaluation)

ผู้ประเมินต้องทราบเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายคืออะไร การดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมายกำหนดไว้อย่างไร และผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการทั้งหมดเป็นอย่างไร

3. ลักษณะของการประเมินผลนโยบาย

- เป็นสหวิชา คือ ดึงเอาความรู้จากศาสตร์ต่าง ๆ มาประยุกต์ใช้เพื่อให้เข้าใจลักษณะ และคุณค่าของผลการดำเนินการตามนโยบายอย่างถ่องแท้ชัดเจน

- ผู้ประเมินและผู้รับผิดชอบนโยบายเห็นพ้องต้องกันในลักษณะและวิธีการประเมิน

- นำยุทธวิธีต่างๆ มาผสมผสานกันอย่างเหมาะสม เพื่อให้เข้าใจผลของนโยบายอย่างชัดเจน

- กระทำอย่างเป็นกลางให้มากที่สุด

- ในการรวบรวมข่าวสารข้อมูลต่างๆ ต้องเน้นการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลภายในหน่วยงาน มากกว่าการติดต่อกับบุคคลภายนอกหน่วยงาน

- วิธีการที่ใช้ต้องยืดหยุ่น และเปิดกว้างเพียงพอที่จะยอมรับระเบียบวิธีการศึกษาวิจัยทั้งเชิงปริมาณ ซึ่งเน้นการวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีการทางสถิติ และเชิงคุณภาพซึ่งเน้นการใช้เหตุผลและประสบการณ์

4. เกณฑ์การวัดการประเมินผลนโยบาย

เกณฑ์การวัดผลของนโยบาย คือ มาตรฐานที่กำหนดไว้เพื่อให้มีแนวทางที่จะตัดสินใจ บนหลักการที่วัดหรืออธิบายได้อย่างชัดเจน ประกอบด้วย

1) เกณฑ์ประสิทธิภาพ คือ ปัจจุบันนำเข้าจะถูกเปลี่ยนไปโดยผ่านทางกิจกรรมต่างๆ แล้วส่งให้เป็นผลปัจจุบันออกที่ไปแก้ไขปัญหา

2) เกณฑ์ความเสมอภาค คือ สภาพที่บุคคล 2 คนหรือมากกว่าได้รับผลประโยชน์เท่าเทียมกัน การวัดในรูปร้อยละของกลุ่มที่ต้องการบริการ

3) เกณฑ์ประสิทธิผล คือ อัตราส่วนของการเปรียบเทียบปัจจุบันออกที่คาดการณ์ไว้กับปัจจุบันออกที่ผลิตออกมาได้จริง

4) เกณฑ์ความพอเพียง คือ ขึ้นอยู่กับการตั้งระดับความพอเพียงไว้เพียงใด ระดับใด

5) เกณฑ์การตอบสนองจากประชาชน คือ การวัดนโยบายที่กำหนดเป็นพิเศษสำหรับประชาชนบางกลุ่ม

6) เกณฑ์การรักษาระบบ คือ การวัดที่นำเอาสถาบันทางสังคมทั้งหมดไว้เพื่อดูประสิทธิผลโดยรวม

1.12 การต่อเนื่อง การทดแทนและการสิ้นสุดนโยบายสาธารณะ (Public Policy Maintenance Succession & Termination)

กระบวนการและขั้นตอนของนโยบายสาธารณะ (Process and Step) ข้างต้น ถือเป็นกระบวนการแห่งการเรียนรู้ของสังคมที่สำคัญ หากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสร้างนโยบายสาธารณะให้ความสำคัญถึงจุดหมายเพื่อสุขภาพเป็นหลัก (เมื่อเปรียบเทียบกับจุดหมายด้านอื่นเช่น เศรษฐกิจ) และปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าวอย่างเหมาะสม

ตารางที่ 2 สรุปกรอบการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในเชิงผสมผสานระหว่างส่วนประกอบของระบบกระบวนการ ตลอดจนเทคนิควิธี

ระบบ (System)	กระบวนการและขั้นตอน (Process and Step)	เทคนิควิธี (Technique)
ปัจจุบันนำเข้าของ	การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ	การสำรวจทัศนคติ (opinion surveys) การวิเคราะห์

ระบบ (System)	กระบวนการและขั้นตอน (Process and Step)	เทคนิควิธี (Technique)
นโยบาย สาธารณะ (Public Policy Inputs)	(Public Policy Formation) - การค้นหาประเด็นปัญหาหรือ การสร้างวาระนโยบาย (Issue Search or Agenda-setting)	ข้อมูลสถิติต่างๆ (statistical data analysis) การ วิเคราะห์เนื้อหา (content analysis : factor analysis) การพยากรณ์ (forecasting) และการประเมินผล (evaluation)
ทางเลือกของ นโยบาย สาธารณะ (Public Policy Choices)	การกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public Policy Decision Making) - การถ่วงดุลและจำกัดวง ประเด็นปัญหา (Issue Filtration & Issue Definition) - การคาดคะเนผลได้ผลเสีย ต่างๆ (Forecasting) - การกำหนดวัตถุประสงค์ การ จัดลำดับความสำคัญและการ วิเคราะห์ทางเลือก (Setting Objectives and Priorities & Options Analysis)	เมตริกซ์เกี่ยวกับการจัดลำดับความสำคัญ (Priority Matrix) และรูปแบบการตัดสินใจแบบ Decision Trees วิธีเชิงปริมาณ (Quantitative Methods) เช่น วิธีเศรษฐมิติ (Econometric Methods) และ การ วิเคราะห์อนุกรมเวลา (Time-series Analysis) วิธี เชิงคุณภาพและเทคโนโลยี (Qualitative & Technological Methods) เช่น วิธีเดลไฟ (Delphi) การคาดการณ์แนวโน้ม (Trend Extrapolation) แบบระบบพลวัต (System Dynamics) และ แบบ Cross-impact Analysis) วิธีลงความเห็น (Judgment Methods) เช่น การระดมสมอง (Brainstorming) วิธีการวิจัยเชิงปฏิบัติการต่างๆ เช่น การโปรแกรม ทั้งแบบเส้นตรงและไม่ใช้เส้นตรง เมตริกซ์การ ตอบแทน (Pay-off Matrix) การวิเคราะห์ความ เสี่ยง (Risk Analysis) และทฤษฎีการรอคอย (Queuing Theory) และตัวแบบสินค้าคงคลัง (Inventory Models) วิธีแบบเศรษฐศาสตร์การเงิน การงบประมาณ เช่น การวิเคราะห์ต้นทุน ผลประโยชน์ การวิเคราะห์ความอ่อนไหว (Sensitivity Analysis) การงบประมาณแบบ แผนงาน และการงบประมาณแบบฐานศูนย์ (Zero- base Budgeting)
ผลผลิตของ	การนํานโยบายสาธารณะไป	เทคนิคการจัดองค์กร เช่น การออกแบบองค์กรใน

ระบบ (System)	กระบวนการและขั้นตอน (Process and Step)	เทคนิควิธี (Technique)
นโยบาย สาธารณะ (Public Policy Outputs)	ปฏิบัติ (Public Policy Implementation) - การปฏิบัติงาน การติดตามและ ควบคุม (Implementation , Monitoring & Control)	รูปเมตริกซ์ (Matrix Structure) เทคนิคการบริหาร เช่น การบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ (Management by Objective) Program Evaluation and Review Technique and Critical Path Method เทคนิคเชิง พฤติกรรม เช่น การพัฒนาองค์การ (Organizational Development) และการสร้างกลุ่มควบคุมคุณภาพ (Quality Control Circle)
ผลลัพธ์ของ นโยบาย สาธารณะ (Public Policy Outcomes)	การประเมินผลนโยบายสาธารณะ (Public Policy Evaluation) - การประเมินผลและการ ตรวจสอบ (Evaluation and Review)	เทคนิคการวิจัยประเมินผล เช่น การวิจัยทดลอง (Experimentation) การวิจัยกึ่งทดลอง (Quasi Experimentation) การวิจัยที่ไม่ใช่ทดลอง (Non- experimentation) เทคนิคการวิจัยประเมินผลในเชิง ต้นทุน-ผลประโยชน์ (Retrospective Cost-benefit Analysis) เทคนิคการประเมินผลในเชิงคุณภาพ (Qualitative Evaluation)
ปัจจัยป้อนกลับ ของนโยบาย สาธารณะ (Public Policy Feedback)	การต่อเนื่อง การทดแทนและการ สิ้นสุดนโยบายสาธารณะ (Public Policy Maintenance Succession & Termination)	เทคนิคการออกแบบโครงสร้างองค์การใหม่ (Reorganization) และเทคนิคการงบประมาณแบบ ฐานศูนย์

บทที่ 2

นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ

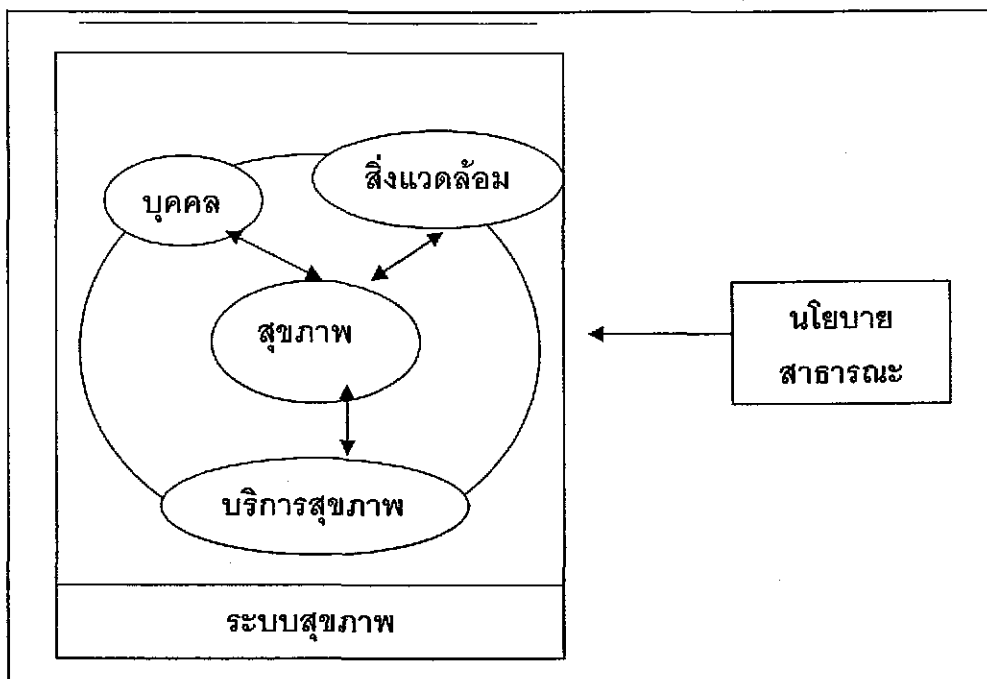
บทที่ 2

นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ

เนื่องจากสุขภาพมีความสัมพันธ์เชิงพลวัตกับปัจจัยต่างๆ ทั้งด้านปัจเจกบุคคล (กรรมพันธุ์ พฤติกรรม จิตวิญญาณ) และสภาพแวดล้อม เช่น ทางเศรษฐกิจ สังคม กายภาพ ชีวภาพ รวมทั้งระบบ บริการสุขภาพ การดำเนินการต่างๆ ของรัฐที่มีผลต่อปัจเจกบุคคลและสภาพแวดล้อมจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพทั้งทางตรงและทางอ้อม

นโยบายของกระทรวงสาธารณสุขมีผลกระทบต่อสุขภาพน้อยมาก เมื่อเทียบกับผลของนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคม ตัวอย่างเช่น นโยบายด้านการกระจายรายได้ อัตราค่าจ้าง อัตราเงินเพื่อการจัดที่อยู่อาศัย มาตรฐานที่อยู่อาศัย และการคมนาคมขนส่ง เป็นต้น นอกจากนี้ นโยบายที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การใช้ที่ดิน การสัมปทานเหมืองแร่ และการเกษตร ยังมีผลกระทบต่อสุขภาพอย่างมากอีกด้วย

ดังนั้น เป้าหมายการพัฒนาาระบบสาธารณสุขที่มุ่งสร้างระบบที่เอื้อต่อการสร้างเสริมสุขภาพจะประสบความสำเร็จได้ ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งจึงอยู่ที่การตัดสินใจในการดำเนินกิจการทุกอย่างของรัฐ ซึ่งรวมเรียกว่า “นโยบายสาธารณะ” (รูปที่ 2)



รูปที่ 2 กรอบแนวความคิด นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ

2.1 นิยามศัพท์

“นโยบายสุขภาพ” เป็นสิ่งที่เป็นามธรรมแต่เมื่อนำไปสู่การปฏิบัติจะทำให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง จึงพบว่านิยามของนโยบายสุขภาพจะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับมุมมองและวัตถุประสงค์ของผู้นิยมนักเศรษฐศาสตร์อาจมองนโยบายสุขภาพเป็นเรื่องของการจัดสรรทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด ขณะที่นักวิชาการ

สาธารณสุขมองนโยบายสุขภาพเป็นเรื่องของสิ่งที่มีผลต่อปัจจัยทางสุขภาพ ในการยกระดับสถานะสุขภาพของประชากรโดยรวม แพทย์ผู้ให้บริการก็อาจมองว่าเป็นกฎระเบียบเพื่อควบคุมการให้บริการทางสุขภาพ เป็นต้น

นักวิชาการบางท่านได้นิยามนโยบายสุขภาพไว้ว่าเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับ กระบวนการ (Process) และอำนาจ (Power) เนื่องจากเป็นเรื่องของคนหรือกลุ่มคนที่ไม่สร้างผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบต่ออีกคนหรืออีกกลุ่มคนเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ด้านสุขภาพตามที่ต้องการ[1] ในมุมมองดังกล่าว ส่วนประกอบสำคัญของนโยบายจึงได้แก่ กลุ่มคนที่เกี่ยวข้องทั้งผู้กระทำและผู้ถูกกระทำ กระบวนการหรือวิธีการที่ใช้ และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น

นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ (Healthy Public Policy)

“นโยบายสาธารณะที่แสดงความห่วงใยอย่างชัดเจนเรื่องสุขภาพ (WHO,1988) พร้อมทั้งจะรับผิดชอบต่อผลกระทบด้านสุขภาพที่อาจจะเกิดขึ้นจากนโยบายนั้น เป็นนโยบายที่มุ่งสร้างสิ่งแวดล้อมทั้งทางสังคมและทางกายภาพที่เอื้อต่อการมีชีวิตที่มีสุขภาพดี เป็นนโยบายที่มุ่งทำให้พลเมืองมีทางเลือกและสามารถเข้าถึงทางเลือกที่ก่อให้เกิดสุขภาพดี”

นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ (Healthy Public Policy) คือ นโยบายสาธารณะที่แสดงความห่วงใยอย่างชัดเจนเรื่องสุขภาพ พร้อมทั้งจะรับผิดชอบต่อผลกระทบด้านสุขภาพที่อาจจะเกิดขึ้นจากนโยบายนั้น เป็นนโยบายที่มุ่งสร้างสิ่งแวดล้อมทั้งทางสังคมและทางกายภาพที่เอื้อต่อการมีชีวิตที่มีสุขภาพดีนโยบายที่มุ่งทำให้พลเมืองมีทางเลือกและสามารถเข้าถึงทางเลือกที่ก่อให้เกิดสุขภาพดี

1. พัฒนาการในเวทีระหว่างประเทศ

ประเทศต่างๆ ได้มีความพยายามและทุ่มเงินลงทุนจัดบริการสุขภาพเป็นจำนวนมาก แต่ผลลัพธ์ที่ได้ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ สถานะสุขภาพของประชาชนยังไม่ดีพอและประสบปัญหาในคุณภาพชีวิตอย่างมาก แนวนโยบายระดับสากลเช่น Health for All by the Year 2000 ที่เน้นการสาธารณสุขมูลฐานเป็นยุทธศาสตร์สำคัญก็มีเพดานของความสำเร้ง ปัญหาสุขภาพใหม่ๆจึงเกิดขึ้น

กระแสแนวความคิดการพัฒนาสุขภาพอนามัยเริ่มมีการหันมาให้ความสำคัญกับปัจจัยอื่นๆ นอก
ระบบบริการมากขึ้น เช่น ด้านเศรษฐกิจและสังคม เพราะมีผลกระทบต่อสุขภาพมากกว่าระบบบริการ
สุขภาพ ดังปรากฏในกฎบัตรรอตตาวา ว่าด้วยการส่งเสริมสุขภาพ (ค.ศ.1986) ที่เน้นประเด็นนโยบาย
สาธารณะเพื่อสุขภาพมาเป็นข้อแรก มีการจัดประชุมระดับสากลหลายครั้งว่าด้วยการสร้างสิ่งแวดล้อม
เพื่อสุขภาพ การส่งเสริมสุขภาพโดยการร่วมมือกันหลายสาขา การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและ
ประชาสังคมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นการแหวกกรอบแนวคิดเดิมๆ เกี่ยวกับการสาธารณสุข
นำไปสู่ การสาธารณสุขแบบใหม่ (New Public Health)

2. นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

ประเทศไทยมีพัฒนาการของนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันสิ่งที่
เห็นเด่นชัดที่สุดคือ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเกิดจากการมีส่วนร่วม
ของประชาชนและบุคคลหลากหลายอาชีพ มีบทบัญญัติที่ระบุถึงแนวนโยบายสาธารณะเพื่อ
สุขภาพหลายมาตรา ได้แก่

มาตราที่ 59 บัญญัติไว้ว่า “...บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผล จากหน่วย
ราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือส่วนราชการท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนิน
โครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือ
ส่วนได้ส่วนเสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนใน
เรื่องดังกล่าว...”

บทบัญญัติอื่นๆ ที่มีการระบุสิทธิของประชาชนซึ่งมีผลทำให้รัฐบาลและหน่วยงานต่างๆ
ต้องปรับเปลี่ยนนโยบายและวิธีการทำงาน ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์และสุขภาพของประชาชนได้แก่
มาตราที่ 52, 53, 54, 55, 57, 82, 86, 170

การปฏิรูประบบสุขภาพจึงควรดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยการ
จัดทำกฎหมายย่อยที่เป็นเครื่องกำหนดนโยบายของรัฐในทางที่ส่งเสริมการมีสุขภาพที่ดีของ
ประชาชน

นโยบายสาธารณะเป็นตัวกำหนดกิจกรรมและการใช้จ่ายทรัพยากรของรัฐบาลในทุก
กระทรวงทบวงกรม ผลจากนโยบายเหล่านี้กระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่และสุขภาพของคนในประเทศ
ทั้งทางบวกและทางลบ การพัฒนาระบบสาธารณสุขให้ได้ผลจึงต้องคำนึงถึงผลกระทบของนโยบาย
มาตรการและแผนงานสาขาต่างๆ ของรัฐบาล และหาทางปรับเปลี่ยนทิศทางของนโยบายเหล่านี้ให้เป็น
ในทิศทางที่ก่อให้เกิดผลดีต่อสุขภาพ

3. นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพที่ปรากฏในร่าง พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ

ภายใต้การทำงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2543) จนได้ร่าง พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ ซึ่งเป็นเสมือน “ธรรมนูญสุขภาพคนไทย” ซึ่งมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ ดังปรากฏตามมาตราต่างๆ ดังนี้

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ ได้ให้ความหมายของ นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ หมายความว่า แนวทางการพัฒนาที่มุ่งสร้างสภาพแวดล้อมทั้งทางสังคมและทางกายภาพที่เอื้อต่อการมีสุขภาพ ทำให้ประชาชนเข้าถึงทางเลือกที่ก่อให้เกิดสุขภาพ

มาตรา 21 บุคคลหรือคณะบุคคลมีสิทธิร้องขอให้มีการประเมินและมีสิทธิร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพจากนโยบายสาธารณะ

มาตรา 27 รัฐมีหน้าที่ดำเนินการต่างๆ เพื่อสร้างโอกาส ปกป้อง คุ้มครองและจัดการเพื่อการสร้างเสริมสุขภาพให้ประชาชน ให้ความสำคัญกับนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพและต้องรับผิดชอบต่อการขจัดปัจจัยที่คุกคามสุขภาพประชาชนจากนโยบายสาธารณะหรือการดำเนินการของรัฐหรือองค์กรอื่น ๆ ด้วย

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพจากนโยบายสาธารณะ เพื่อป้องกันและควบคุมปัจจัยที่คุกคามสุขภาพ และดำเนินการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพจากนโยบายสาธารณะ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิดตลอดกระบวนการ

มาตรา 42 ให้ คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (คสช.) มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. เสนอแนะและให้คำปรึกษาต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพ
2. เสนอแนะและให้คำปรึกษาต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเกี่ยวกับการให้มีหรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติหรือมาตรการต่างๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพ ตาม 1)
3. เสนอแนะและให้คำปรึกษาในการออกกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศตามพระราชบัญญัตินี้
4. เสนอแนะและให้คำปรึกษาต่อองค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ในส่วนที่เกี่ยวกับสุขภาพหรือการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพ ตาม (1)

5. ติดตามและประเมินผลเกี่ยวกับระบบสุขภาพแห่งชาติ ทั้งในระดับนโยบายและระดับการปฏิบัติตามนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพ ตาม (1) รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพที่เกิดจากนโยบายสาธารณะ....

6. กำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างภาคการเมือง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจเอกชน ประชาชนและองค์กรต่าง ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพ

7. ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดกลไกเพื่อการศึกษาวิจัย เผยแพร่ ประยุกต์ใช้ และการสร้างเครือข่ายความรู้ด้านสุขภาพ

8. จัดให้มีกลไกเฉพาะที่มีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายเพื่อทำงานพัฒนานโยบายและยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพตามมาตรา 68, 74, 77 และ 85 หรือเรื่องอื่น ๆ ที่สำคัญ

9. จัดให้มีสมัชชาสุขภาพแห่งชาติอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และสนับสนุนให้มีสมัชชาสุขภาพเฉพาะพื้นที่หรือเฉพาะประเด็นตามความเหมาะสม

10. รับความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะจากสมัชชาสุขภาพมาพิจารณาจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพตามความเหมาะสม

11. จัดให้มีการทำรายงานวิเคราะห์สถานการณ์ระบบสุขภาพอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ

12. กำหนดนโยบาย ควบคุม กำกับ และดูแลการดำเนินการของคณะกรรมการบริหารและสำนักงาน

13. แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ คสช.มอบหมาย

14. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นให้เป็นหน้าที่ของ คสช. หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย หรือตามข้อเสนอจากสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น คสช. อาจมอบให้สำนักงานเป็นผู้ปฏิบัติหรือเตรียมข้อเสนอมายัง คสช. เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปก็ได้

มาตรา 67 การสร้างเสริมสุขภาพ ตามมาตรา 66 ให้มีแนวทางและมาตรการต่างๆ ดังนี้

1. สร้างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ และสร้างกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพจากนโยบายสาธารณะ ที่มุ่งให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันของทุกภาคส่วนในสังคม โดยใช้วิธีการอย่างเพียงพอ มีกลไกดำเนินงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลร่วมเสนอ ร่วมดำเนินการ ร่วมใช้ผลการประเมินและร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาตการดำเนินนโยบายและโครงการสำคัญที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพ....

ดังนั้น เป้าหมายการพัฒนาาระบบสาธารณสุขที่มุ่งสร้างระบบที่เอื้อต่อการเสริมสุขภาพจะประสบความสำเร็จได้ ส่วนสำคัญจึงอยู่ที่การตัดสินใจในการดำเนินกิจการทุกอย่างของรัฐ ซึ่งรวมเรียกว่า “นโยบายสาธารณะ”

2.2 ขอบเขตของนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ

อาจกล่าวได้ว่า นโยบายสาธารณะทุกเรื่องล้วนมีผลต่อสุขภาพทั้งสิ้น เพื่อให้ง่ายในการพิจารณา อาจจัดกลุ่มนโยบายสาธารณะได้ดังนี้

1. นโยบายด้านสังคม

ได้แก่ นโยบายด้านการพัฒนาระบบการเมือง การปกครอง การกระจายอำนาจ การรักษาความมั่นคง การศึกษา การศาสนา วัฒนธรรม สาธารณสุข นโยบายเกี่ยวกับเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ข้อมูลข่าวสารและสื่อสารมวลชน เป็นต้น

2. นโยบายด้านเศรษฐกิจ

ได้แก่ นโยบายด้านเศรษฐกิจมหภาค ภาษีอากร การพัฒนาอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การค้า การคมนาคมขนส่ง เป็นต้น

3. นโยบายด้านอื่น ๆ

เช่น นโยบายด้านการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติ การควบคุมมลภาวะ การปฏิรูปที่ดิน การพลังงาน การต่างประเทศ เป็นต้น

ขอบเขตของนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ

- คน : คุณภาพ ศักยภาพ ผลิตภาพ สุขภาพ มนุษยภาพ
- การเมือง การปกครอง และกฎหมาย
- เศรษฐกิจ พาณิชยกรรม เกษตร อุตสาหกรรม และต่างประเทศ
- การศึกษา สังคม วัฒนธรรม และศาสนา
- ประชากร สาธารณสุข
- การจราจรและขนส่ง
- วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สิ่งแวดล้อม โทรคมนาคม พลังงาน และทรัพยากรมนุษย์
- ระบบ : เสมอภาค เอกภาพ เสถียรภาพ (ดุลยภาพ มีส่วนร่วม มุ่งพัฒนาให้ดีขึ้น)

2.3 การสร้างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ

พื้นฐานในการสร้างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ หัวใจสำคัญของการสร้างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพหรือแนวคิดการส่งเสริมสุขภาพ ประกอบด้วย

1. การมีภาวะผู้นำ (Political Leadership , Leadership of Government Department) ผู้นำต้องประกาศนโยบายในเรื่องนี้ออกมาอย่างชัดเจน ทำหน้าที่เป็นหัวจักรขบวนรถไฟ โอกาสสำเร็จจึงจะสูง
2. การแสดงเจตจำนงแน่วแน่ (Commitment from the Top) พร้อมทั้งจะลงทุนและอุทิศตัวผลักดันหรือดำเนินการตามนโยบาย
3. การสร้างพลังด้านสุขภาพให้แก่ประชาชน (Empowering the People) ทั้งในรูปแบบกฎหมายให้อำนาจและการคิดอาวุธทางปัญญา
4. การสร้างสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมสุขภาพดี (Healthy Settings) ในทุกๆ ที่ที่มีคนอยู่ รวมทั้งกับ

ระบบนิเวศโดยรวม

5. การสร้างภาคีเพื่อสุขภาพ (Health Partnerships , Health Alliance) ต้องอาศัยการทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดระหว่างองค์กรระดับประเทศ จังหวัด และท้องถิ่น และความรับผิดชอบของสาธารณชนในเรื่องสุขภาพ จะเป็นพลังที่สำคัญที่จะผลักดันนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพให้ประสบความสำเร็จ

6. การมีพันธะที่จะรับผิดชอบ (Accountability) รัฐบาลและองค์กรต่างๆ ในฐานะควบคุมดูแลทรัพยากรจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ในผลพวงอันเนื่องมาจากนโยบายต่างๆของตนเอง หรือจากกรอบนโยบายที่สำคัญ รัฐบาลต้องมีพันธะที่จะวัดผลกระทบด้านสุขภาพอันเนื่องมาจากนโยบายต่างๆของตนเอง และรายงานต่อสาธารณชนด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพที่ได้ผลจะต้องอาศัยมาตรการที่หลากหลายประสานสอดคล้องกัน

2.4 การจัดลำดับความสำคัญของนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ

กระบวนการจัดลำดับความสำคัญของนโยบายสาธารณะมีความสำคัญมาก เพราะหมายถึงการจัดสรรทรัพยากรเพื่อแก้ปัญหาจะได้สอดคล้องกัน ถึงกระนั้นก็ยังพบว่าการจัดสรรทรัพยากรของโลกและประเทศต่างๆ มีลักษณะ 10/90 หมายถึงปัญหาที่มีความสำคัญเพียงร้อยละ 10 แต่ได้ทรัพยากรไปถึงร้อยละ 90 ดังนั้นควรมีกระบวนการจัดลำดับความสำคัญของนโยบายที่เหมาะสม โดยอาศัยข้อมูลที่ครบถ้วนและรอบด้าน นั่นคือต้องมีการลงทุนศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง รวมทั้งการให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบายมีส่วนร่วมในการพิจารณา

2.5 รูปแบบของนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพจากการผลักดันโดยรัฐบาลกลาง

รูปแบบของนโยบายสาธารณะ มีหลายรูปแบบ ดังนี้

1. ทำให้เรื่องสุขภาพเป็นประเด็นทางการเมืองและเป็นเรื่องสาธารณะ

การจัดทำเอกสารมุมมองใหม่เกี่ยวกับสุขภาพของชาวแคนาดา

แคนาดาเป็นประเทศที่มีประสบการณ์ในการส่งเสริมสุขภาพมากกว่าสองทศวรรษ และประสบความสำเร็จจนได้ชื่อว่าเป็นผู้นำทางด้านส่งเสริมสุขภาพ การส่งเสริมสุขภาพได้กลายเป็นประเด็นทางการเมืองในแคนาดา เมื่อปี พ.ศ. 2517 เมื่อมีการนำเสนอเอกสารชื่อ “มุมมองใหม่เกี่ยวกับสุขภาพของชาวแคนาดา” หรือที่รู้จักกันทั่วไปว่า “รายงานลาลองเด” ของนายมาร์ก ลาลองเด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการในสมัยนั้น

นอกเหนือจากรายงานของลาลองเด ยังมีกฎบัตรออกตาวาและเอกสารเรื่อง “การบรรลุสุขภาพที่ดีถ้วนหน้า: กรอบแนวคิดแห่งการส่งเสริมสุขภาพ” ถือเป็นแนวคิดสำคัญที่เร่งเร้าให้รัฐบาลกลางและท้องถิ่นหันมาปฏิรูประบบบริการสาธารณสุข ปรับเปลี่ยนการดำเนินงานส่งเสริมสุขภาพดั้งเดิมที่เน้นการให้สุศึกษาเพื่อเปลี่ยนวิถีชีวิตและพฤติกรรมสุขภาพของปัจเจกบุคคล มานั้นเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่ การทำงาน และปัจจัยทางสิ่งแวดล้อมอื่นๆ

2. มุ่งพัฒนาสุขภาพแห่งชาติแบบองค์รวม

1) การจัดทำนโยบายสาธารณะแบบองค์รวมของประเทศสกอตแลนด์ (The Possible Scot: a Healthier Scotland, Scottish Office Development of Health, 1998)

รัฐบาลสกอตแลนด์ โดยกระทรวงสาธารณสุขได้นำเสนอเอกสารปกเขียวเรื่อง “Working Together for a Healthier Scotland” มีใจความว่า นโยบายสุขภาพอยู่นอกเหนือขอบเขตของกระทรวงสาธารณสุข ปัญหาสาธารณสุขในสกอตแลนด์เกิดจากการปฏิสัมพันธ์ของสภาพแวดล้อมทางกายภาพและสังคมที่ย่ำแย่ การขาดทักษะการดำเนินชีวิตที่ดี ความไม่เท่าเทียมกันในระดับรายได้และความมั่งคั่ง การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมและพฤติกรรมส่วนบุคคล กิจกรรมที่ทำเพื่อเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและปรับปรุงความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้น ย่อมส่งผลให้ประชาชนมีสุขภาพดี ภายใต้การนำของรัฐบาลสกอตแลนด์ และมูลนิธิสภาของสกอตแลนด์ (Scottish Council Foundation) ได้ริเริ่มเสนอแนวคิดและมาตรการในการสร้างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ ดังนี้ (Scottish Council Foundation, 1998)

3. มีประสานงานกันกับบุคคลนอกภาครัฐบาลมากขึ้น (Non-governmental Actors)

นโยบายสาธารณะจึงมีลักษณะเป็นนโยบายที่มองในองค์รวม มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงนโยบายของรัฐทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่นเข้าด้วยกัน โดยมีเป้าประสงค์คือทำให้นโยบาย

สาธารณะทุกด้าน เป็นนโยบายที่ส่งเสริมการมีสุขภาพดี มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการมองปัญหาสุขภาพว่าเกิดจากปัจจัยที่หลากหลาย (a New Model of Health)

4. การกำหนดตัวชี้วัดการพัฒนาแบบองค์รวม

ประเทศสกอตแลนด์ได้มีการกำหนดกลุ่มตัวชี้วัดที่เรียกว่า a Scotland Index ในการติดตามประเมินความก้าวหน้าของการเปลี่ยนแปลง และรายงานทุกปี ตัวชี้วัดเหล่านี้ ครอบคลุมปัจจัยที่กำหนดการมีสุขภาพดีทุกๆ ด้าน ได้แก่ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม การเมือง กายภาพและจิตวิญญาณ นอกจากนั้นมีการกำหนดควิทัศน์ เรียกว่า The Possible Scot บนพื้นฐานปรัชญาที่ว่าประชาชนชาวสกอตทุกคนควรมีโอกาสทราบถึงเป้าประสงค์ชีวิตตนเองและเขาเหล่านั้นจะอุทิศชีวิตให้กับสังคม

นโยบายสาธารณะหลายด้านที่เป็นนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมสุขภาพและลดความไม่เป็นธรรมในสังคมได้รับการกล่าวถึง ได้แก่ นโยบายด้านขนส่ง ที่อยู่อาศัย ด้านการศึกษา การกระจายรายได้ เป็นต้น

5. การกำหนดเป้าหมายสุขภาพแห่งชาติ

ประเทศออสเตรเลียมีการกำหนดเป้าหมายเพื่อสุขภาพ 2 ครั้ง เพื่อพัฒนาภาวะสุขภาพของชาวออสเตรเลีย และลดความไม่เป็นธรรมด้านสุขภาพ (Nutbeam and Wise, 1996)

ครั้งแรกดำเนินการเมื่อปี พ.ศ. 2531 ได้ตั้งจุดมุ่งหมายและเป้าหมายสุขภาพไว้ 3 ด้าน (20 Goals 65 Targets) ได้แก่ เน้นกลุ่มประชากรที่ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม สาเหตุการป่วยการตายที่สำคัญ โรค/ภาวะที่เกิดจากปัจจัยเสี่ยงต่างๆ และจัดอันดับความสำคัญ 5 อันดับแรกคือ การควบคุมโรคความดันโลหิตสูง การส่งเสริมโภชนาการ การป้องกันการบาดเจ็บ สุขภาพผู้สูงอายุ และการป้องกันโรคมะเร็ง มาตรการส่วนใหญ่เป็นมุมมองด้านการแพทย์ ยังมุ่งเป้าหมายไปที่กลุ่มโรค เป็นมาตรการภายในระบบสาธารณสุข มากกว่ามาตรการระหว่างสาขา

ต่อมา มีการกำหนดเป้าหมายสุขภาพครั้งที่สอง เมื่อ พ.ศ. 2536 โดยให้ความสำคัญต่อปัจจัยอื่นนอกเหนือจากการแพทย์แบบชีวภาพ (Biomedical Factors) ให้ความสำคัญต่อกระบวนการปรับเปลี่ยนระบบสุขภาพมากขึ้น เปิดโอกาสให้หน่วยงานรัฐบาล หน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่รัฐบาล องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชน/ผู้สนใจมาร่วมกันกำหนดเป้าหมาย จุดมุ่งหมายและเป้าหมายทางสุขภาพที่ตั้งใหม่ (ชุดที่ 2) มี 4 ด้าน ได้แก่ 1) การตายและการป่วยที่ป้องกันได้ 2) วิถีชีวิตเพื่อสุขภาพและปัจจัยเสี่ยง 3) ความรู้และทักษะด้านสุขภาพ และ 4) สิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ

2.6 การสร้างกลไก/องค์กรระดับชาติเพื่อนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ

มีหลายประการ ดังนี้

1. การกำหนดให้มีมาตรการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพอนามัย (Health Impact Assessment) ในโครงการลงทุนขนาดใหญ่

นโยบายและโครงการพัฒนาจำนวนมากมีผลกระทบสุขภาพในบางกรณี โครงการที่มีประโยชน์ต่อสุขภาพอย่างชัดเจน บางครั้งก็มีผลเสียต่อสุขภาพอย่างคาดคิดไม่ถึง (World Bank, 1997)

การออกกําลังกายกำหนดให้มีการรายงานการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพอนามัย (Health Impact Statement) น่าจะเป็นกลไกสำคัญที่สามารถใช้หยุดยั้งนโยบายสาธารณะที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ คล้ายกับการรายงานการประเมินคุณภาพสิ่งแวดล้อม

การรายงานการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพอนามัยเป็นเครื่องมือของรัฐบาลเพื่อใช้ตรวจสอบนโยบายสาธารณะที่กำหนดโดยหน่วยงานนอกภาคสาธารณสุขก่อนพิจารณาอนุมัติโครงการ โดยเปิดโอกาสให้บุคลากรสาธารณสุขที่มีความเชี่ยวชาญได้ศึกษาและตรวจสอบว่าจะไม่เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนจากโครงการดังกล่าว

ในออสเตรเลีย การรายงานการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพอนามัย จะถูกรวมอยู่กับการรายงานการประเมินคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพราะให้ความสำคัญกับประเด็นด้านสุขภาพของประชาชนมากพอๆกับมิติทางสังคมและสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้นการรวมรายงานทั้งสองเข้าด้วยกัน อาจจะช่วยให้การอนุมัติโครงการมีความโปร่งใสมากขึ้น

2. การกำหนดระบบภาษีเพื่อสุขภาพ

มีการกำหนดมาตรการภาษีสรรพสามิต เพื่อนำรายได้ส่วนนี้สนับสนุนกองทุนส่งเสริมสุขภาพ เพื่อดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพให้ประชาชนในหลายประเทศ ตัวอย่างเช่น

VicHealth ตั้งขึ้นโดยกฎหมาย (Tobacco act 1987) รายได้มาจากเงินภาษีอากร เรียกว่า ภาษีส่งเสริมสุขภาพ ซึ่งเก็บมาจากฐานภาษีบุหรี่ ภาษีนีเป็นส่วนหนึ่งของภาษีใบอนุญาตค้าบุหรี่ของรัฐวิคตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย (Victorian License Fee)

Western Australia Health Promotion Foundation ตั้งขึ้นโดยกฎหมาย (Tobacco Control 1993) มีรายได้จากเงินภาษีสรรพสามิตบุหรี่ที่กั้นไว้โดยเฉพาะ เงินที่รัฐบาลให้เป็นครั้งคราวและเงินอื่นๆ ที่มูลนิธิรับมา หรือหาได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

Health Sponsorship Council (New Zealand) ตั้งขึ้นโดยกฎหมาย (Smoke-free Environment Act 1990) รายได้มาจากงบประมาณอุดหนุนประจำปี เน้น 3 โครงการหลักที่เป็นปัญหาสุขภาพ คือ ไม่

สูบบุหรี่เน้นที่วัยรุ่นชายชาวอเมริกันและบุคคลทั่วไป ลดอุบัติเหตุจากรถและต่อต้านโรคมะเร็งผิวหนังจากแสงแดด (Smoke-free , Stress-skills, Sunsmart)

Finland มีปัญหาควบคุมการสูบบุหรี่ เพื่อส่งเสริมสุขภาพและได้ออกกฎหมาย (Tobacco Control Act; 1976) กำหนดให้จัดตั้งกองทุน Health Education Fund โดยรัฐจัดสรรเงินงบประมาณจากรายได้ภาษีสรรพสามิตในอัตราที่แน่นอน

California of the US

มีการจัดกิจกรรมส่งเสริมสุขภาพภายใต้กฎหมาย California Tobacco Tax and Health Promotion Act 1988 มีการจัดตั้งกองทุน Cigarettes and Tobacco Products surtax Fund ซึ่งเป็นเงินจากภาษีพิเศษที่จัดเก็บจากผู้จำหน่ายบุหรี่และผลิตภัณฑ์ยาสูบ

3. การจัดตั้งมูลนิธิเพื่อเป็นแหล่งทุนอุดหนุนการดำเนินงานส่งเสริมสุขภาพ

รัฐบาลในระดับมลรัฐของออสเตรเลียจัดตั้งมูลนิธิเป็นแหล่งทุนอุดหนุนการดำเนินงานส่งเสริมสุขภาพ โดยเป็นองค์การที่มีกฎหมายรองรับ มีโครงสร้างบริหารงานคล่องตัวแบบเอกชน อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐในรูปแบบคณะกรรมการ หน้าที่หลักคือการวางแผนสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรอื่นทั้งภาครัฐและเอกชน

2.7 การกำหนดยุทธศาสตร์สุขภาพแห่งชาติ

มีรายละเอียด ดังนี้

1) กำหนดยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นการส่งเสริมสุขภาพ

ออสเตรเลียใช้ยุทธศาสตร์การส่งเสริมสุขภาพเป็นหัวหอกในการพัฒนา มีการกำหนดยุทธศาสตร์สุขภาพของชนพื้นเมือง นโยบายสุขภาพสตรี อนามัยชนบท จัดตั้งองค์กรระดับชาติรับผิดชอบประสานงาน

2) มุ่งเน้นการปฏิบัติการร่วมกันกับหน่วยงานสาขาอื่นๆ

รัฐบาลกลางแคนาดากำหนดกลยุทธ์ที่เน้นการปฏิบัติการร่วมกันกับหน่วยงานอื่นๆ มีขอบข่ายกว้างขวางในการแก้ไขปัญหา มีการดำเนินการนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ

3) รูปแบบของนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพจากการผลักดันโดยรัฐบาลท้องถิ่น แคนาดา

รัฐบริติชโคลัมเบียของแคนาดา มีการสร้างเครื่องมือและจัดตั้งองค์กรสำหรับผลักดันและสนับสนุนนโยบายสาธารณะ สร้างกระบวนการเชื่อมโยงการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ มีการสร้างโครงการส่งเสริมสุขภาพในระดับเขตปกครองให้เข้มแข็ง

4) สเปน ในปี ค.ศ. 1990 ชุมชนบาเลนเซีย สเปน ได้เริ่มทำแผนงาน-โครงการ เพื่อบรรลุสุขภาพที่ดีขึ้น โดยมีการสร้างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ ที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของภาคีต่างๆ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

ตัวอย่าง โครงการเมืองน่าอยู่ (Healthy City Project)

WHO ได้ผลักดันให้มีการสร้างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพในระดับท้องถิ่น เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่น มีการดำเนินโครงการเมืองน่าอยู่หรือเมืองสุขภาพดี เน้นให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องมีส่วนร่วมในลักษณะพหุภาคี เพื่อร่วมกันดำเนินนโยบายเพื่อส่งเสริมสุขภาพ

เงื่อนไขแห่งความสำเร็จของโครงการคือ มีการวางแผนที่ดี แนวคิดและวิธีดำเนินการชัดเจน เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและพหุภาคี เสริมสร้างเครือข่ายสนับสนุนระดับชาติ สร้างกลไกประสานงานกับภาคีอื่นๆ ส่งเสริมให้มืองค์กรระหว่างประเทศ

2.8 รูปแบบของนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพจากการผลักดันในระดับสถาบัน

นอกจากนโยบายสาธารณะที่กำหนดโดยรัฐบาลแล้ว นโยบายอีกจำนวนมากที่กำหนดโดยองค์กรและสถาบัน ส่งผลต่อความเป็นอยู่ของสมาชิก ขณะเดียวกันก็ยังส่งผลต่อคนที่อยู่ในชุมชน แม้ว่าจะไม่ได้ปฏิสัมพันธ์โดยตรงก็ตาม วิธีสร้างนโยบายสาธารณะในระดับสถาบันแตกต่างกันไปตามสถาบัน

1. รูปแบบของนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพจากการผลักดันโดยชุมชน
2. การรณรงค์การออกเสียงเลือกตั้งเพื่อสุขภาพ “Vote For Health”

กิจกรรมนี้มุ่งส่งเสริมให้ข้อมูลแก่ประชาชนว่าควรเลือกผู้บริหารท้องถิ่นอย่างไร และวิพากษ์ถึงบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่นในการส่งเสริมสุขภาพดีของประชาชนในชุมชน ตลอดจนตีแผ่ข้อมูลว่าผู้สมัครแต่ละคนมีทัศนคติต่อเรื่องสุขภาพอย่างไร ซึ่งเกิดขึ้นในรัฐออสเตรเลียใต้

3. นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพโดยชุมชนและองค์กรเอกชน (Health Action)

Health Action เป็นองค์กรที่เริ่มในนิวซีแลนด์ เพื่อสร้างสิ่งแวดล้อมบรรยากาศทางสังคมและการเมืองที่สนับสนุนการมีสุขภาพดี และกลุ่มต่างๆที่สนใจปัญหาในระดับท้องถิ่น องค์กรนี้ปรับเปลี่ยนวิธีการส่งเสริมสุขภาพ โดยหันมาจัดการโรคมะเร็งผิวหนังที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และลดการใช้คลอรีนฟลูออโรคาร์บอนที่ชัดเจน ป้องกันการทำลายโอโซน

2.9 ตัวอย่างรูปธรรมของนโยบายสาธารณะในประเทศไทย

มีกรณีตัวอย่าง ดังนี้

1. การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment; EIA)

แนวคิดทางสิ่งแวดล้อมถือว่าสิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติของทุกคน มิใช่คนใดคนหนึ่ง ทุกคนมีสิทธิจะปกป้องสิ่งแวดล้อม กฎหมายรัฐธรรมนูญปัจจุบันมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงคุณภาพสิ่งแวดล้อมหลายสาขา เช่น หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐต้องส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม

บทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญกล่าวว่าการจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพต่อสิ่งแวดล้อม ต้องทำอย่างน้อย 2 อย่าง

- รายงานศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- ประชาชนและภาคประชาสังคมที่จะได้รับผลจากโครงการนั้นต้องมีสิทธิรับฟังข้อมูลและมีสิทธิแสดงความคิดเห็นต่อโครงการ

2. การรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่

ประเทศไทย สามารถผลักดันให้มีการออก พรบ.ยาสูบ 2 ฉบับ ได้แก่ พรบ.ควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2535 และ พรบ.คุ้มครองสุขภาพผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 และการขึ้นภาษีบุหรี่ด้วยเหตุผลเพื่อสุขภาพ

ตัวอย่างกิจกรรมเพื่อการไม่สูบบุหรี่

- ให้ความรู้เรื่องโทษภัยของบุหรี่
- มาตรการห้ามโฆษณาบุหรี่
- กำหนดให้บุหรี่เป็นสินค้าควบคุมฉลาก
- จัดตั้งคลินิกแก้ปัญหผู้สูบบุหรี่ ฯลฯ

ปัจจัยนำไปสู่ความสำเร็จ

- มีผู้นำที่มีความสามารถ
- ดำเนินงานบนฐานความรู้
- มีกฎหมายที่เคร่งครัด

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค

- การจัดตั้งหน่วยงานในระบบราชการ
- กลไกภาครัฐไม่ได้แสดงบทบาทที่เข้มแข็งและขาดความต่อเนื่อง

3. การรณรงค์ควบคุมโรคเอดส์

กิจกรรมและโครงการควบคุมโรคเอดส์

- มีการเฝ้าระวังโรคเอดส์ทุกพื้นที่
- ระดมความร่วมมือจากทุกฝ่าย
- เปิดกว้างให้สังคมเข้าใจสถานการณ์และแง่มุมต่างๆ

4. การป้องกันอุบัติเหตุจราจร

- มีการจัดตั้งประสานงานด้านการป้องกันอุบัติเหตุและจัดทำแผนแม่บทด้านความปลอดภัย
- มีกฎหมายและมาตรการเพิ่มความปลอดภัย
- ปรับสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยในการจราจร

5. กรณีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมสุขภาพในประเทศไทย

กองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพเพื่อสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ โดยมุ่งพัฒนาศักยภาพของไทยที่จะมีโครงการและมาตรการส่งเสริมสุขภาพ ทำหน้าที่สนับสนุนบุคคล หน่วยงาน และองค์กรจากภาคต่างๆ ให้ดำเนินงานร่วมกัน ในร่างพรบ.กองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพมีเงื่อนไขสำคัญคือ เป็นองค์กรมหาชนขนาดเล็ก มีงบประมาณแน่นอนและต่อเนื่อง เงินทุนมาจาก 3 ทาง คือ จากงบประมาณแผ่นดิน เงินอุดหนุนประจำปีและงบจากการผูกพันภาษีบูรณาการกับการส่งเสริมสุขภาพ

2.10 สรุปข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา “นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ”

ในกระบวนการปฏิรูประบบสุขภาพ ดังนี้

1. การเคลื่อนไหวทางสังคม

เพื่อให้สุขภาพเป็นเป้าหมายแห่งชาติ ซึ่งจะทำให้ทุกคนหันมาสนใจระบบที่จะสร้างเสริมสุขภาพ การดำเนินงานอาจใช้สื่อสาธารณะรวมทั้งการจัดเวทีประชุมต่างๆ หรือเคลื่อนไหวให้ประเด็นสุขภาพอยู่ในวาระแห่งชาติ

2. การจัดตั้งกลไกระดับชาติ

เพื่อให้การดำเนินการจากทุกฝ่ายมีความยั่งยืน ควรจัดตั้งกลไกระดับชาติในการดูแลเรื่องสุขภาพในภาพรวม โดยเรียกว่า “สภาสุขภาพแห่งชาติ” โดยมีภาระดังนี้

3. กำหนดนโยบาย จัดทำมาตรฐาน ตัวชี้วัด และติดตามกำกับดูแล

กำหนด National Health Goals and Targets ที่ชัดเจน จัดทำรายงานหรือเอกสารวิชาการ กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่างๆที่สนับสนุนให้เกิดนโยบายสาธารณะ

4. ข้อเสนอสารบัญญัติใน พรบ. สุขภาพแห่งชาติ

กำหนดหลักการและแนวคิดที่ชัดเจน โดยเฉพาะนิยามคำว่า “สุขภาพ” กำหนดข้อความที่แสดงเจตนารมณ์อย่างชัดเจนในการสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาระบบโครงสร้างที่สนับสนุนนโยบายสาธารณะ

5.กำหนดหลักเกณฑ์ให้เป็นหน้าที่รัฐและองค์กรทุกฝ่ายร่วมมือกันสนับสนุนการสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีที่เอื้อต่อการสร้างเสริมสุขภาพ

6.กำหนดสิทธิประชาชนที่จะเลือกและเข้าถึงทางเลือกที่จะสร้างเสริมสุขภาพ

กำหนดให้มีกลไกระดับชาติ เช่น สภาสุขภาพแห่งชาติ กำหนดให้มีการจัดตั้ง “สถาบันพัฒนาระบบการศึกษาผลกระทบด้านสุขภาพ” เป็นสถาบันของรัฐที่มีการบริหารอย่างคล่องตัว ทำหน้าที่สนับสนุนสภาสุขภาพแห่งชาติในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

7. กำหนดกลไกระดับปฏิบัติที่จำเป็นในการสนับสนุนงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ

2.11 ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาวิจัย

มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. วิจัยพัฒนาวิธีการและกระบวนการในการจัดลำดับความสำคัญของนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ โดยให้ความสำคัญ 2 ประเด็นคือ

- วิธีการศึกษาหรือระบุปัญหาสุขภาพ
- วิธีจัดลำดับความสำคัญ

2. วิจัยพัฒนาเพื่อสร้างหรือสนับสนุนบทบาทของสังคมในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ

3. วิจัยพัฒนานโยบายสาธารณะเฉพาะเรื่อง เช่นการพัฒนาเศรษฐกิจแบบนิเวศ

4. วิจัยและพัฒนาเงื่อนไข ระบบ กลไกของการประเมินผลกระทบของนโยบายต่อสุขภาพ

บทที่ 3
บทเรียนเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

บทที่ 3

บทเรียนเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

3.1 นโยบายสาธารณะด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ

หลักการ

มีหลักฐานเป็นที่ประจักษ์ว่า นโยบายเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic policies) และมาตรการทางนโยบายเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจตกต่ำ เช่น การลดค่าเงินบาท การลดค่าใช้จ่ายภาครัฐบาล ความเข้มงวดของมาตรการการเงิน การเปิดการค้าเสรี เป็นต้น มีผลทำให้ภาวะสุขภาพและโภชนาการของประชาชนแย่ลง (Weil, 1990)

การวัดอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยใช้ค่า Gross Domestic Product (GDP) หรือ Gross National Product (GNP) เป็นสิ่งที่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ เพราะซ่อนต้นทุนทางสังคมและสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการผลิตสินค้าและบริการ ไม่ได้บอกอะไรเลยเกี่ยวกับความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ ไม่ได้ชี้ให้เห็นว่า ทรัพยากร รายได้ ผลภาวะ กระจายไปให้ใครบ้างทางสังคม (Miller, 1999)

นโยบายที่ควรมี

1. พัฒนาตัวชี้วัดการพัฒนาประเทศใหม่ ให้สามารถสะท้อนผลการพัฒนาที่แท้จริงครอบคลุมทั้งด้านคุณภาพชีวิต คุณภาพสังคม และคุณภาพของสิ่งแวดล้อม สะท้อนถึงเป้าหมายของประเทศในเชิงระบบ เช่น ความเป็นธรรม มีประสิทธิภาพแบบองค์รวม ความยั่งยืน เป็นต้น
2. สร้างเวทีให้ประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ
3. ต้องมีนโยบายและกลไกการคุ้มครองผู้บริโภคที่เข้มแข็งควบคู่ไปกับนโยบายเศรษฐกิจเสรี มีมาตรการที่คานอำนาจและตรวจสอบการดำเนินการทางธุรกิจได้ ไม่ปล่อยให้เกิดการผูกขาด เอาเปรียบประชาชนและสังคม

3.2 นโยบายสาธารณะด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม

หลักการ

ปัจจุบันประเทศต่างๆ มุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม มีการออกกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวด ทำให้ภาคอุตสาหกรรมต้องคิดค้นเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่สะอาด เช่น เครื่องยนต์ใช้

ก๊าซ โรงถลุงเหล็กไม่ใช้ถ่านหิน มีการปฏิวัติระบบการรีไซเคิล มาตรการนี้นำไปขยายใช้กับสินค้าทุกชนิดเพื่อลดการใช้พลังงานและทรัพยากรธรรมชาติ มีการพัฒนาเทคโนโลยีโซลาร์เซลล์ ปั๊มน้ำพลังลม และพลังงานไฮโดรเจน และมีการขายเทคโนโลยีนี้ไปทั่วโลก

อาจจะแบ่งประเภทของอุตสาหกรรมเป็นดังนี้ กลุ่มที่ 1 กลุ่ม “กลุ่มอุตสาหกรรมรุ่งอรุณ” เป็นกลุ่มที่มีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะในประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เป็นอุตสาหกรรมที่มีมูลค่าเพิ่มสูงและมักมีเนื้อหาทางเทคโนโลยีเช่น อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมยาและสารอาหารจากเทคโนโลยีชีวภาพ อุตสาหกรรมวัสดุและเคมีภัณฑ์เฉพาะทาง เป็นต้น

อุตสาหกรรมกลุ่มที่ 2 กลุ่ม “อุตสาหกรรมโพลีเพลย์” เป็นกลุ่มอุตสาหกรรมเก่าที่ได้ใช้กันมาในยุคเดิม เมื่อวัสดุและพลังงานยังหาได้ง่าย และยังไม่มีความตระหนักเรื่องผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากเช่นในปัจจุบัน เป็นอุตสาหกรรมที่ไม่มีความยั่งยืน แม้จะยังมีความสำคัญอยู่มาก เนื่องจากเคยเป็นแกนในการผลิตสินค้าประเภทวัตถุดิบ เช่น เหล็กกล้า เคมีภัณฑ์หนัก สิ่งทอ เพื่อป้อนอุตสาหกรรมอื่นๆ ต่อไป แต่นับวันมีแต่จะถูกแทนที่ไป โดยเฉพาะในประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยมีเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมใหม่เข้ามาแทนที่ ซึ่งจะสามารถผลิตสินค้าเช่นเดียวกันหรือดีกว่าได้ โดยไม่ต้องใช้แรงงาน และพลังงานมากหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแบบเดิม

มีการย้ายถิ่นฐานโดยย้ายเครื่องจักรไปยังประเทศที่ด้อยการพัฒนามากว่า ซึ่งมีค่าแรงที่ถูกและมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมยังไม่เคร่งครัดนัก ในระยะยาวไม่ควรถือว่าอุตสาหกรรมกลุ่มนี้เป็นสิ่งที่เหมาะสมสำหรับคนไทยในอนาคต และควรมีนโยบายเร่งให้มีการก้าวกระโดด เพื่อผลิตสินค้าประเภทเดียวกันได้ด้วยเทคโนโลยีที่ยั่งยืนกว่าและไม่ก่อปัญหาเดิม

นโยบายที่ควรมี

1. มุ่งสนับสนุนอุตสาหกรรมที่สะอาด และส่งเสริมการลงทุนในนิคมอุตสาหกรรม โดยส่งเสริมการใช้วัตถุดิบและกระบวนการผลิตที่มีพิษน้อย รวมทั้งการกระตุ้นให้มีการนำกลับมาใช้ซ้ำ
2. การสนับสนุนอุตสาหกรรม ต้องมีกระบวนการรับฟังความเห็นสาธารณะและคนในท้องถิ่นนั้นๆจะต้องมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง
3. มุ่งส่งเสริมสนับสนุนกลุ่ม “อุตสาหกรรมรุ่งอรุณ” มากกว่ากลุ่ม “อุตสาหกรรมโพลีเพลย์”

กรณีศึกษา

นักการเมืองและนักธุรกิจเยอรมันเห็นโอกาสทางธุรกิจของสินค้าปกป้องสิ่งแวดล้อม มูลค่าทางการตลาดในปี 1994 เท่ากับ 408,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวด ทำให้อุตสาหกรรมในเยอรมันคิดค้นเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่สะอาด เช่น เครื่องยนต์ใช้ก๊าซ โรงถลุงเหล็กไม่ใช้ถ่านหินและขายเทคโนโลยีนี้ไปทั่วโลก

มีการทำสัญลักษณ์นางฟ้าติดที่สินค้ารับรองว่าไม่สร้างมลภาวะ บริษัทต่างชาติอื่นๆ เมื่อต้องการทดสอบสินค้าใหม่ที่ไม่สร้างมลภาวะจะมาที่เยอรมัน มีการปฏิวัติด้านการรีไซเคิล เช่น โรงงานผลิตรถยนต์ต้องรับผิดชอบในการเก็บคืนและรีไซเคิลรถยนต์ที่ตนผลิตขึ้นส่วนรถทุกคันจะมีบาร์โค้ด โรงประกอบรถยนต์จะทำหน้าที่ถอดชิ้นส่วนรถทั้งคันได้ภายใน 20 นาที

มาตรการนี้นำไปขายให้กับสินค้าทุกชนิดเพื่อลดพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติ พร้อมกันนั้นยังกำลังขยายเทคโนโลยีการรีไซเคิลไปยังประเทศอื่น รัฐบาลเยอรมันทุ่มทุนพัฒนาเทคโนโลยีโซลาร์เซลล์และพลังงานไฮโดรเจนอย่างมาก ซึ่งเป็นพลังงานในอนาคต มีการให้ทุนช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาปีละ 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อกระตุ้นการใช้โซลาร์เซลล์และปั๊มน้ำพลังลมของเยอรมัน

3.3 นโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการว่างงานและการจัดความยากจน

หลักการ

ความมั่นคงในการทำงานเป็นการส่งเสริมสุขภาพ การว่างงานทำให้เสี่ยงต่อการมีปัญหาด้านสุขภาพ จากหลักฐานพบว่า ในพื้นที่ที่มีอัตราการว่างงานสูง จะมีปัจจัยเสี่ยงต่อปัญหาด้านสุขภาพสูงด้วย ข้อมูลจากหลายประเทศพบว่า คนว่างงานและครอบครัวมีอัตราตายสูงกว่า (แม้จะปรับค่าด้วยปัจจัยอื่นๆ แล้วก็ตาม) การว่างงานมีผลกระทบต่อทั้งปัญหาด้านสุขภาพจิตและปัญหาทางการเงินรวมทั้งหนี้สิน และมีผลกระทบต่อสุขภาพโดยรวมในที่สุด

ในช่วงการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและตลาดแรงงาน ประชาชนจะรู้สึกว่าการงานของตนไม่มั่นคงเพิ่มขึ้น ถ้ามีความรู้สึกนี้ยิ่งนานยิ่งทำให้อัตราการลางานและอัตราการใช้บริการสุขภาพเพิ่มขึ้น ควรมีเป้าหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ 3 ประการสำคัญคือ 1) ป้องกันการเกิดภาวะว่างงานและความไม่มั่นคงในการงาน 2) ลดผลกระทบที่เกิดจากการว่างงาน และ 3) ลดความถี่ในการย้ายงาน

นโยบายที่ควรมี (ดาร์รงค์ บุญยืน, 2554; Marmot and Wilkinson, 1998)

1. ตั้งเป้าหมายการบริหารเศรษฐกิจของประเทศไม่ให้เกิดความผันผวนมากเกินไป ทั้งด้านสูงหรือต่ำ จะลดปัญหาการว่างงานได้
2. ต้องไม่ส่งเสริมอาชีพบางประเภทที่แม้ว่าจะแก้ปัญหการว่างงานได้ แต่มีผลทางลบต่อสุขภาพอย่างรุนแรง เช่น อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่ใช้การบริการทางเพศเป็นจุดขาย
3. ควรส่งเสริมโอกาสการจ้างงานและจ้างงานที่เหมาะสมให้แก่ผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ เพราะเมื่อประชาชนสูงอายุเพิ่มขึ้นจะประสบปัญหาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม
4. ยกระดับการศึกษาของประชาชนให้สูงขึ้นและพัฒนากระบวนการศึกษาต่อเนื่อง

3.4 นโยบายสาธารณะเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมการทำงาน

หลักการ

ความเครียดในที่ทำงาน เพิ่มความเสี่ยงในการเกิดโรค ความเสี่ยงต่อการเกิดการปวดหลัง และโรคที่เกี่ยวข้องกับระบบหลอดเลือดมักจะมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมการทำงาน

การได้รับสิ่งตอบแทนที่ไม่สอดคล้องกับงานที่ทำมีความสัมพันธ์กับความเสี่ยง ในการเกิดโรคเกี่ยวกับหัวใจหลอดเลือด สภาพแวดล้อมในการทำงานทั้งด้านกาย จิต และสังคม มีส่วนสัมพันธ์กับการมีสุขภาพดี การพัฒนาสภาพแวดล้อมในการทำงานจะนำไปสู่การทำงานอย่างมีสุขภาพสมบูรณ์ มีผลผลิตในการทำงานสูงขึ้นและมีความคิดสร้างสรรค์มากขึ้น

นโยบายที่ควรมี

1. ส่งเสริมให้สถานที่ทำงานต่างๆ ปรับรูปแบบของสถานที่ทำงานเพื่อให้พนักงานสามารถควบคุมตนเอง ปรับให้มีความหลากหลายของลักษณะงานและการมีโอกาสรับปรุงงานของตนให้ดีขึ้น
2. พัฒนาการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของพนักงานในทุกระดับ ซึ่งจะส่งผลดีทั้งต่องานและสุขภาพ
3. มีระบบการสร้างแรงจูงใจในการทำงาน ทั้งในรูปของงานและรางวัลอื่นๆ ที่เหมาะสม
4. พัฒนาสถานที่ทำงานให้ถูกต้องตามหลัก ergonomics

3.5 นโยบายสาธารณะด้านการขนส่งและคมนาคม

หลักการ

การขนส่งโดยรถยนต์ส่วนตัวมีต้นทุนแฝงให้กับสังคมจำนวนมาก เช่น ค่าใช้จ่ายเมื่อเกิดอุบัติเหตุ การเสียชีวิต มลภาวะทางอากาศ มลภาวะทางเสียง การใช้ภาษีอุดหนุน ค่าน้ำมัน การแบ่งแยกคนในสังคม ภาวะเครียด การสูญเสียพื้นที่สีเขียวเพื่อสร้างถนน ซึ่งยิ่งขยายยังมีมากขึ้น ความเร็วในการเดินทางลดลงเรื่อยๆ สูญเสียเวลาทำงาน ซึ่งคิดเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจมหาศาล ทำให้เกิดการพึ่งพาพลังงานจากฟอสซิลคือน้ำมัน กล่าวสำหรับประเทศสหรัฐอเมริกายังมีต้นทุนทางการทหารเพื่อปกป้องแหล่งน้ำมันในตะวันออกกลางอีกด้วย ต้นทุนแฝงรวมประมาณ 300,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี แต่การกระจายต้นทุนนี้กลับไปให้ผู้บริโภคมักจะทำได้ยาก

ควรส่งเสริมการใช้จักรยานและขนส่งมวลชน แต่ก็ทำได้ยาก เช่น ประเทศจีน ซึ่งเดิมใช้จักรยานเป็นพาหนะเป็นส่วนใหญ่ เมื่อคนมีรายได้มากขึ้น ก็จะหันมาใช้รถยนต์หรือรถยนต์แทน ในประเทศอินโดนีเซียห้ามใช้รถจักรยาน เพราะกีดกันรถยนต์และต้องการแสดงให้เห็นว่าประเทศมีความเจริญ การขนส่งมวลชน เช่น รถไฟใต้ดิน มีต้นทุนค่าก่อสร้างและการดำเนินการสูง ต้องอยู่ในเขตชุมชนหนาแน่นจึงจะมีกำไร และมีความไม่ยืดหยุ่นด้านเส้นทาง การขนส่งมวลชนโดยใช้รถบัสหลายๆขนาดช่วยแก้ปัญหาได้ เช่น ที่เมืองคูริติบา ประเทศบราซิล (ดูกรณีศึกษา)

การคมนาคมเพื่อสุขภาพ หมายถึงการลดการใช้รถยนต์และสนับสนุนให้ใช้การเดินเท้าและจักรยาน พร้อมกับการมีระบบขนส่งมวลชนที่ดี

จักรกลต่างๆ ลดการใช้แรงงานทั้งในที่ทำงานและที่บ้าน ผู้คนต้องหาทางออกกำลังกายโดยวิธีอื่นๆ โดยการลดการใช้รถยนต์ เพิ่มการเดินหรือใช้จักรยานและขนส่งมวลชน การออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอช่วยป้องกันโรคหัวใจและลดความอ้วน ซึ่งทำให้เป็นเบาหวานช้าลง ทำให้มีความรู้สึกสุขภาพดี ทำให้คนแก่ไม่เกิดอาการซึมเศร้า

การลดภาระจราจรบนถนน ลดอัตราตายจากอุบัติเหตุ แม้ว่าการใช้จักรยานจะมีอุบัติเหตุได้เช่นกัน แต่พบน้อย เมืองที่วางแผนสิ่งแวดล้อมอย่างดี มีการแยกทางเดินเท้า ช่องทางจักรยานออกจากถนนรถยนต์ทำให้เพิ่มความปลอดภัยสูงขึ้น

การใช้จักรยานและเดินเท้ากระตุ้นให้เกิดปฏิสัมพันธ์ทางสังคมเพิ่มขึ้น รถยนต์แยกผู้คนและถนนแยกชุมชนสองฝั่งออกจากกัน ทำให้คนเดินเท้าลดลงและเปลี่ยน เขตชานเมืองต้องพึ่งพารถยนต์มาก คนที่ไม่มีรถยนต์ เช่น เด็กและคนชรา จะถูกโดดเดี่ยว เมื่อมีการโดดเดี่ยวทางสังคมและไม่มีปฏิสัมพันธ์กันในชุมชนทำให้สุขภาพแย่ลง

การลดการใช้รถยนต์ ทำให้ลดภาวะมลพิษทางอากาศจากท่อไอเสีย ลดการใช้เชื้อเพลิง ซึ่งไม่มีทดแทนและไม่ทำให้โลกร้อนขึ้น

การใช้จักรยานและทางเดินเท้าไม่ทำให้มีโรคจากมลภาวะทางอากาศ ไม่มีเสียงรบกวน ทำให้ระบบนิเวศของเมืองไม่เสียสมดุล

การใช้จักรยาน การเดิน และการใช้ระบบขนส่งมวลชนส่งเสริมสุขภาพใน 4 ด้าน ได้แก่ การออกกำลังกาย ลดอุบัติเหตุ สร้างสรรค์การมีมนุษยสัมพันธ์และลดปัญหามลพิษทางอากาศ

กรณีศึกษา

เมืองคูริติบา มีประชากร 2.1 ล้านบาท เป็นเมืองที่สะอาดน่าอยู่และมีเศรษฐกิจดี มีต้นไม้ทั่วทุกหนแห่ง เพราะเจ้าหน้าที่แจกต้นไม้ให้ประชาชนปลูกและดูแล 1.5 ล้านต้น การตัดต้นไม้ต้องขออนุญาต ถัด 1 ต้น ต้องปลูกทดแทน 2 ต้น เคยมีปัญหา น้ำท่วมยาวนานในช่วงปีค.ศ. 1960 จึงมีการจำกัดการก่อสร้างบริเวณนั้น สร้างทะเลสาบเพื่อกักน้ำออกกฎหมายปกป้องทางระบายน้ำ เปลี่ยนริมฝั่งแม่น้ำให้เป็นสวนสาธารณะ หยุคปัญหาน้ำท่วมและกลับเพิ่มจำนวนพื้นที่สีเขียวต่อประชากร

อากาศที่นี้สะอาด เพราะพึ่งพารถยนต์น้อย มีทางจักรยาน 145 กิโลเมตร และกำลังสร้างเพิ่มขึ้น ถนนบางสายใจกลางเมืองห้ามรถผ่าน โดยที่ร้านค้าต่างๆ ก็ร่วมมือ โรงงานร้างถูกเปลี่ยนเป็นโรงเรียน กีฬาและสถานพักผ่อน เล่นต่างๆ

ความสำเร็จของเมืองคูริติบา เกิดจากการวางแผนด้านการขนส่งและการใช้ที่ดินอย่างผสมผสาน ระบบรถโดยสารได้รับการวางแผนอย่างสมบูรณ์ดีกว่ารถไฟใต้ดินหรือรถราง ซึ่งแพงและไม่ยืดหยุ่น และอาจจะถือว่าดีที่สุดในโลก

แนวคิดการวางแผนคือออกแบบให้เมืองพัฒนาอยู่ในแนวทางหลัก 5 สาย ซึ่งแผ่รัศมีออกจากใจกลางเมืองเหมือนซี่ล้อรถจักรยาน เส้นทางหลักนี้จะมี巴士โดยตลอด ระบบรถโดยสารใช้รถบัส ซึ่งสะอาดและไม่ก่อให้เกิดมลภาวะ คนคนวันละ 1.5 ล้านคน ในราคาถูกและไม่ต้องเสียเงินอีกเมื่อจะต่อรถสายอื่น อาคารที่อยู่อาศัยใกล้เส้นทางรถบัสสำคัญต้องเป็นตึกสูงเท่านั้น และต้องเหลือชั้นล่าง 2 ชั้น ทำเป็นร้านค้าเพื่อลดความจำเป็นในการเดินทาง เมืองนี้จึงมีมลภาวะทางอากาศต่ำมาก

เมืองนี้สามารถรีไซเคิลกระดาษได้มากกว่าร้อยละ 70 (เท่ากับต้นไม้ 1,200 ต้นต่อวัน) และครัวเรือนแยกขยะ โลหะ แก้ว พลาสติก นำไปรีไซเคิลได้มากกว่าร้อยละ 60 โดยนำไปขายคืนแก่ให้แก่อุตสาหกรรมมากกว่า 340 แห่งของเมือง

มีการซื้อที่ดินได้ทิศทางลมจัดเป็นนิคมอุตสาหกรรม มีถนน บ้านพัก โรงเรียน บริการต่างๆ รถบัส และออกกฎหมายควบคุมมลภาวะทางอากาศและน้ำอย่างเข้มงวด ซึ่งมีผลทำให้ดึงดูดนักลงทุน

ที่นี้ดูแลคนจนโดยการฝึกอบรมทักษะอาชีพให้ โดยใช้รถบัสเก่ามาดัดแปลงให้เป็นที่พักงาน เก็บค่าเรียนราคาถูก แต่ละจุดจะฝึกงานให้ 3 เดือน ก่อนย้ายไปที่อื่น คนจนจะมีรายได้จากการค้าของเก่าเพื่อเป็นค่าอาหารและค่ารถ แต่จะได้รับการบริการทางการแพทย์ฟรี มีศูนย์เลี้ยงเด็ก 40 แห่ง อัตราตายของการกลดลงมากกว่าร้อยละ 660 นับจากปี 1977

แม้จะมีปัญหาการอพยพเข้าเมืองเพิ่มขึ้นและปัญหาสังคมเหมือนเมืองอื่น แต่ชาว Curitiba มีความภาคภูมิใจและอยากร่วมมือกันพัฒนาเมืองให้ดียิ่งขึ้นไปอีก และมีผู้บริหารเมืองที่ใส่ใจชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน คือ นาย Jaime Lerner ซึ่งเคยเป็นสถาปนิกและครูในมหาวิทยาลัย เป็นผู้นำที่กระตือรือร้น ได้เป็นนายกเทศมนตรีมาแล้ว 3 สมัย

นโยบายที่ควรมี

1. ให้ความสำคัญกับจักรยานและการเดินเท้า สำหรับการเดินทางในระยะสั้นโดยเฉพาะในเขตเมือง สำหรับการคมนาคมที่ไกลมากขึ้นควรมีระบบขนส่งมวลชนมารองรับ และเชื่อมโยงกับพื้นที่นอกเขตเมือง
2. ควรใช้ระบบการสร้างแรงจูงใจในการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการเดินทาง เช่น ลดการสนับสนุนในด้านสร้างถนน เพิ่มการสนับสนุนในระบบขนส่งมวลชน เพิ่มภาษีรถยนต์ และเพิ่มราคาค่าจอดรถ
3. ปรับระบบการใช้ประโยชน์จากที่ดิน เช่น เพิ่มพื้นที่สีเขียวบนถนน ลดขนาดของที่จอดรถ เพิ่มพื้นที่ผิวทางจักรยานและเดินเท้า เพิ่มช่องทางเดินรถประจำทาง
4. ในการขยายถนนและการสร้างเครือข่ายถนนทั่วประเทศ ต้องถือเป็นนโยบายที่จะลงทุนในการออกแบบและการก่อสร้าง ที่จะทำให้เกิดความปลอดภัยในการเดินทาง โดยเฉพาะการออกแบบก่อสร้างบริเวณสะพาน ทางโค้ง ทางแยก รวมทั้งการติดตั้งป้ายสัญญาณจราจร และไฟส่องสว่าง นอกจากนี้ยังควรมีมาตรการเสริม เช่น การบังคับใช้กฎหมายหมวกกันน็อกและเข็มขัดนิรภัย
5. เร่งรัดดำเนินการแก้ไขถนนบริเวณที่เกิดอุบัติเหตุบ่อยทั่วประเทศ ให้ถูกหลักวิศวกรรมจราจร
6. การประกาศระดับแอลกอฮอล์ในร่างกายที่ถือว่าผิดกฎหมายถ้าขับขี่ยานพาหนะ อุบัติภัยยานยนต์จากการขับขีด้วยฤทธิ์แอลกอฮอล์ เป็นอุบัติเหตุยานยนต์ชนิดที่พบบ่อยที่สุดในประเทศไทย (ไพบูลย์ สุริยวงศ์ไพศาล, 2540; ชูชัย และคณะ, 2538)

3.6 นโยบายสาธารณะด้านการพัฒนาเกษตรกรรมและด้านอาหาร

หลักการ

“อาหารดี เป็นประเด็นทางการเมือง” การมีอาหารที่มีคุณภาพและปริมาณเพียงพอ เป็นแกนกลางที่สำคัญต่อการส่งเสริมการมีสุขภาพดีและสุขสบาย การขาดอาหารและบริโภคอย่างไม่ครบถ้วนทำให้เกิดโรค การบริโภคมากเกินไปทำให้เกิดโรคหัวใจ เบาหวาน มะเร็ง โรคเบาหวาน อ้วน และฟันผุ ประเทศต่างๆจะพบทั้งปัญหาภาวะขาดอาหารและภาวะอาหารล้นเกิน

ประเด็นสำคัญของงานสาธารณสุขคือ การมีอาหารที่มีคุณภาพอย่างเพียงพอและราคาเหมาะสม การสามารถเข้าถึงหรือซื้ออาหารได้มีผลต่อพฤติกรรมการกินมากกว่าโครงการสุขศึกษาด้านอาหาร

การเปลี่ยนผ่านของลักษณะของทางระบาดวิทยาของโรคในประเทศอุตสาหกรรม จากโรคติดเชื้อไปสู่โรคเรื้อรัง เช่น โรคหัวใจ โรคเส้นเลือดสมองและมะเร็ง มีความสัมพันธ์อย่างมากกับการเปลี่ยนผ่านของลักษณะของอาหาร ซึ่งพบว่ามีการบริโภคไขมัน น้ำตาล มาก เป็นเรื่องแปลกที่พบว่าโรคอ้วนพบในคนจนมากกว่าคนรวย

การค้าขายอาหารเป็นอุตสาหกรรมใหญ่ของโลก มีผลต่ออุปทานด้านอาหาร คณะกรรมการระหว่างประเทศซึ่งทำหน้าที่ควบคุมมาตรฐานคุณภาพอาหารและความปลอดภัยของอาหารคือ Codex Alimentarius เป็นตัวแทนของผู้ผลิตมากกว่าประชาชน

สถานะทางเศรษฐกิจและสังคมมีผลต่อความแตกต่างของคุณค่าของอาหารที่บริโภค แล้วมีผลต่อความไม่เท่าเทียมกันทางสุขภาพในที่สุด คนจนกินอาหารสำเร็จรูปแทนอาหารสดมากขึ้น คนแก่ คนตกงาน และครอบครัวที่มีรายได้น้อยมักจะกินอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการต่ำ แต่ทุกกลุ่มกินอาหารที่ไขมันสูง ทั้งคนรวยและคนจน

เป้าหมายของงานโภชนาการเพื่อป้องกันโรคเรื้อรังต่างๆต้องเน้นที่การกินผักสด ผลไม้สด พืชตระกูลถั่ว ธัญพืชที่ไม่ขัดสีและต้องลดการกินเนื้อสัตว์ น้ำตาลและเกลือ

คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญมากกว่า 100 คณะ เห็นด้วยกับแนวทางนี้

กรณีศึกษา

ในประเทศออสเตรเลีย การเพิ่มการผลิตเนื้อไม่มีมัน (lean meat) ของผู้ผลิตเนื้อ เป็นนโยบายที่ริเริ่มโดยภาคเอกชนที่ต้องการส่งเสริมให้ผู้บริโภคลดการบริโภคไขมัน เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนมีสุขภาพที่ดีขึ้น โดยที่รัฐบาลโดยกระทรวงพาณิชย์ยอมรับให้มีมาตรการภาษีเพื่อส่งเสริมการผลิตเนื้อไม่มีมัน นโยบายลดภาษีในกรณีนี้ถือเป็นนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ ทั้งที่นโยบายนี้ไม่ได้กำหนดโดยกระทรวงสาธารณสุข

ในหลายประเทศ เช่น บังคลาเทศ เอลซัลวาดอร์ อินเดีย เกนยา และเปรู มีการศึกษาที่ยืนยันชัดเจนว่าโครงการพัฒนาที่ทำกินและการถือครองที่ดิน (Land policy and resettlement) ขนาดของการถือครองที่ดิน มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในเชิงบวกกับระดับรายได้ การบริโภคและภาวะสุขภาพ

ในกรณีของไทยยังมีปัญหาการมุ่งปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวจึงทำให้เกิดความไม่มั่นคงและผลกระทบทางลบ ทั้งด้านอาหาร ด้านเศรษฐกิจและด้านสิ่งแวดล้อม ของชุมชนทั่วประเทศอย่างรุนแรง

นโยบายที่ควรมี

1. ส่งเสริมจัดหาอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการสูง สด ใหม่ สำหรับทุกคน
2. ให้ผู้บริโภคมีส่วนในการติดตาม กำกับ ตรวจสอบ การออกกฎระเบียบด้านอาหาร
3. ส่งเสริมการเกษตรและอุตสาหกรรมอาหารที่รักษารธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
4. ปกป้องผู้ผลิตอาหารในระดับท้องถิ่นจากกลุ่มการค้าอาหารในระดับโลก
5. ให้ความรู้ประชาชนในการเลือกบริโภคอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการ เสริมทักษะการเตรียมอาหาร
6. ใช้นโยบายภาษีเพื่อส่งเสริมการผลิตเนื้อไม่มีไขมัน
7. สนับสนุนการทำไร่สวนผสมเพื่อผลิตอาหารที่ปลอดภัยและส่งเสริมสุขภาพ
8. ให้ข้อมูลแก่เกษตรกรเรื่องการปลูกพืชปลอดสารพิษอย่างจริงจังและต่อเนื่อง
9. เข้มงวดกวัดขันกับผู้ประกอบการผลิตสารกำจัดศัตรูพืช ให้มีคำเตือนและวิธีการใช้ที่ชัดเจน
10. ศึกษาวิจัยให้มีการพัฒนาการใช้ปุ๋ยชีวภาพและใช้สารที่สกัดจากธรรมชาติในการกำจัดศัตรูพืช
11. พัฒนานโยบายเกี่ยวกับอาหารและโภชนาการ โดยใช้องค์ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์

3.7 นโยบายเกี่ยวกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับบุคคล ชุมชนและประชาสังคม

หลักการ

ประชาชนกลุ่มด้อยโอกาสจะเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงในทุกช่วงการเปลี่ยนผ่านของชีวิต จะมีความเสี่ยงในการเจ็บป่วยที่รุนแรงและตายก่อนวัยอันสมควร อย่างน้อย 2 เท่า เมื่อเทียบกับกลุ่มคนที่อยู่ในสถานะทางสังคมสูงหรือค่อนข้างสูง อัตราการรอดชีวิตหลังจากการเกิดโรคหัวใจขาดเลือดต่ำ อัตราการเป็นโรคซึมเศร้าสูงกว่า อัตราการเกิดภาวะแทรกซ้อนจากการตั้งครรภ์สูงกว่าอัตราการเกิดความพิการเมื่อเป็นโรคเรื้อรังสูงกว่า

การด้อยโอกาสในด้านวัตถุ พิจารณาได้ทั้งในเชิงสัมบูรณ์และสัมพัทธ์ ตัวอย่างเช่น มีสินทรัพย์ น้อย การศึกษาต่ำ ว่างาน สภาพที่อยู่ไม่เหมาะสม เป็นต้น การด้อยโอกาสเช่นนี้มีแนวโน้มที่จะกระจุกตัวในคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ดังนั้น เมื่อคนกลุ่มนี้ต้องเผชิญกับภาวะความเครียดจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมอยู่ตลอดเวลา พวกเขาก็จะประสบปัญหาต่างๆ รวมทั้งปัญหาทางด้านสุขภาพที่รุนแรงไม่สิ้นสุด ปัญหาของคนเหล่านี้สามารถทุเลาเบาบางลงได้ถ้ามีเครื่องพุงทางสังคมรองรับ

เครื่องพุงทางสังคมและความสัมพันธ์ทางสังคมที่ดีทั้งในระดับบุคคลและระดับชุมชน ได้แก่ มิตรภาพ สัมพันธภาพที่ดีและเครือข่ายที่เข้มแข็ง จะช่วยส่งเสริมสุขภาพของบุคคลทุกระดับทั้งที่บ้าน ที่ทำงานและชุมชน เป็นทั้งทรัพยากรในทางอารมณ์และในทางปฏิบัติต่อผู้คน แรงยึดเหนี่ยวทางสังคม ช่วยปกป้องบุคคลและสุขภาพ ซึ่งจะเกิดขึ้นได้เมื่อบุคคลในสังคมมีการไว้วางใจและเคารพซึ่งกันและกัน การเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายทางสังคมที่มีการสื่อสารและการยึดถือค่านิยมร่วมกัน ทำให้คนมีความรู้สึกว่าได้รับการดูแล ได้รับการรัก มีความภาคภูมิใจและรู้สึกชีวิตมีค่า สิ่งนี้ช่วยปกป้องสุขภาพ

มีการศึกษาวิจัยทางสังคมศาสตร์พบว่า ชุมชนที่มีแรงยึดเหนี่ยวทางสังคมสูงจะมีอัตราการเกิดโรคหลอดเลือดหัวใจต่ำและจะกลับไปมีอัตราการเกิดโรคเพิ่มขึ้นเมื่อแรงยึดเหนี่ยวทางสังคมลดลง

การศึกษาเชิงทดลอง ซึ่งให้เห็นว่าสัมพันธภาพที่ดีสามารถที่จะลดความเครียดของกลุ่มทดลอง ซึ่งมีความเสี่ยงสูง เมื่อได้รับการส่งเสริมทางสังคม ทำให้ผลการรักษาโรคหัวใจได้ผลดี ผู้ป่วยมะเร็งมีอายุยาวขึ้น และผลการตั้งครรภ์ในกลุ่มเสี่ยงออกมาดี

การเข้าถึงเครื่องพุงทางสังคมผันแปรตามสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของบุคคล คนยากจน มักถูกกีดกันและโดดเดี่ยว สังคมที่มีช่องว่างทางรายได้สูง มีแนวโน้มที่จะมีแรงยึดเหนี่ยวทางสังคมต่ำ มีอาชญากรรมรุนแรงสูงและอัตราตายสูง

การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับบุคคล ชุมชน และ ประชาสังคม เป็นกลยุทธ์ที่สำคัญยิ่งที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน การลดช่องว่างของรายได้และภาวะการกีดกันทางสังคม จะช่วยให้สังคมมีความร่วมมือกันและสุขภาพดีขึ้น การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในโรงเรียน ที่ทำงาน และชุมชน จะทำให้ประชาชนเห็นคุณค่าของสุขภาพของตน

ในอดีตที่ผ่านมา ชุมชนถูกกระทำให้อ่อนแอลงจนไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ทั้งนี้เนื่องจากการวางแผนพัฒนาที่ผ่านมาล้วนแล้วแต่ถูกกำหนดจากส่วนกลางทั้งสิ้น ได้ละเลยเพิกเฉยต่อการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น

ปัจจุบัน นโยบายด้านการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นสิ่งกำหนดไว้แล้วตามกฎหมาย องค์การในท้องถิ่นทั้งที่เป็นองค์กรของรัฐท้องถิ่นและองค์กรชุมชนท้องถิ่น มีความเหมาะสมมากที่สุดในการ

แก้ไขปัญหาต่างๆ ของตนเอง เช่น ปัญหาสังคม ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากชุมชนเหล่านี้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาดังกล่าว

นโยบายที่ควรมี

1. ส่งเสริมองค์กรชุมชนท้องถิ่น ทั้งที่เป็นองค์กรของรัฐและที่ไม่ใช่องค์กรของรัฐให้มีความเข้มแข็ง สนับสนุนทั้งด้านการเงิน วิชาการและข้อมูลข่าวสารที่จำเป็น เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของชุมชน ให้มีความคิดริเริ่ม มีความสามารถตัดสินใจ เพื่อลดหรือคลี่คลายปัญหาต่างๆ ได้แก่ ความล้มเหลวทางการศึกษา ความไม่มั่นคงปลอดภัยในงาน และช่องว่างรายได้ของคนในสังคม บรรเทาปัญหาและปรับปรุงสภาพชีวิตให้ดีขึ้น
2. กระจายอำนาจโดยการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรของรัฐท้องถิ่นและให้กับองค์กรชุมชนท้องถิ่น ให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. พัฒนาองค์กรชุมชนท้องถิ่นควบคู่ไปกับองค์กรของรัฐท้องถิ่นเพื่อให้มีศักยภาพในการทำหน้าที่ตรวจสอบ กำกับ และประเมินผลองค์กรของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ
4. พัฒนาความเป็นประชาสังคมในท้องถิ่นต่างๆ ทั้งในเขตเมืองและชนบท ในหลายรูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น โดยพัฒนากลยุทธ์ของกระบวนการระดมพลังในสังคม (Social Mobilization) การพัฒนาประเพณีวัฒนธรรมที่มีคุณค่า การศึกษาประวัติศาสตร์ของท้องถิ่น การสร้างศูนย์วัฒนธรรมในระดับท้องถิ่น และการพัฒนาสถาบันศาสนาในระดับท้องถิ่น เพื่อระดมศักยภาพของทุกส่วนในการสร้างชุมชนรูปแบบใหม่ๆ ที่จะมาร่วมกันพัฒนาสังคม
5. สนับสนุนและอุดหนุนให้ชุมชนสามารถจ้างบุคลากรด้านสุขภาพกันเอง
6. สนับสนุนให้ผู้คิดเชื้อฮอดส์หรือผู้สูงอายุที่ยังช่วยตัวเองได้ ได้ช่วยกันดูแลผู้ที่ช่วยตัวเองไม่ได้
7. รัฐจะต้องหลีกเลี่ยงการเข้าไปรับภาระการจัดบริการด้วยตนเอง ในเรื่องที่ประชาชนหรือชุมชนสามารถช่วยตนเองหรือจัดบริการได้

3.8 นโยบายสาธารณะเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อยและการกีดกันทางสังคม

หลักการ

ปัญหาความยากจน การว่างงาน คนเร่ร่อน ผู้อพยพ ชนกลุ่มน้อย ชาวเขา เป็นปัญหาที่รุนแรงขึ้นในหลายประเทศ รวมทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วบางแห่ง กลุ่มคนเหล่านี้รวมถึงลูกหลานมักจะถูก

กีดกันทางสังคม เช่น สิทธิการเป็นพลเมือง โอกาสการทำงาน โอกาสทางการศึกษา เป็นต้น ก่อให้เกิดปัญหาตามมามากมาย รวมทั้งผลกระทบต่อสุขภาพ

การกีดกันทางสังคมทำให้เกิดทุกข์และสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย การกีดกันทางสังคมส่งผลโดยตรงต่อสุขภาพและการตายก่อนวัยอันสมควร ไม่เพียงแต่ความขาดแคลนทางกายภาพ ยังส่งผลต่อสภาวะทางสังคม สภาพจิตใจ และปัญหาอื่นๆ ในการดำรงชีวิต

สังคมที่ยึดถือนโยบายหลักความเท่าเทียมกัน มักจะมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประชาชนดีกว่า

นโยบายที่ควรมี

1. มาตรการทางกฎหมาย เพื่อช่วยป้องกันสิทธิของผู้พลพหุและคนกลุ่มน้อย และการแบ่งแยกชนชั้น
2. มาตรการทางด้านสาธารณสุข เพื่อส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข และสวัสดิการขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต
3. สนับสนุนทางการเงิน ได้แก่ ค่าแรงขั้นต่ำที่เหมาะสม การศึกษา และนโยบายที่เกี่ยวข้องการว่างงาน
4. มีนโยบายในการกระจายรายได้และความมั่งคั่งเป็นธรรม

3.9 นโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการบริการพื้นฐานโดยเฉพาะเด็กและสตรี

หลักการ

การเริ่มต้นชีวิตที่ดี หมายถึง การส่งเสริมสุขภาพแม่และเด็ก สุขภาพของหญิงตั้งครรภ์ที่ไม่ได้รับการส่งเสริมสุขภาพที่ไม่เหมาะสมระหว่างการจัดครรภ์ เช่น สูบบุหรี่ ได้คุณค่าทางอาหารไม่เพียงพอ ย่อมส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาการของทารกในครรภ์เช่น ทารกที่มีพัฒนาการช้าในระยะแรก มีความสัมพันธ์กับการทำงานของระบบหัวใจ หลอดเลือด ทางเดินหายใจ ไต และตับอ่อน ในวัยผู้ใหญ่ มารดาที่สูบบุหรี่ส่งผลต่อระบบทางเดินหายใจของเด็ก ซึ่งจะลดการทำงานของระบบทางเดินหายใจ และเพิ่มความเสี่ยงต่อการเป็นโรคมามากขึ้น เมื่อเติบโตเป็นผู้ใหญ่

นโยบายที่ควรมี

1. ลดจำนวนผู้ปกครองที่สูบบุหรี่
2. ให้ความรู้เพิ่มเติมแก่ผู้ปกครองเกี่ยวกับสุขภาพ ให้เข้าใจพัฒนาการทางด้านอารมณ์ของเด็ก

3. จัดโปรแกรมการศึกษาไว้ก่อนเข้าเรียน เพื่อกระตุ้นการพัฒนาทางสติปัญญาและพฤติกรรม
4. ให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการเรียนการสอนก่อนวัยเรียน เพื่อเป็นการส่งเสริมการเรียนรู้ของเด็ก
5. ส่งเสริมให้แม่ทุกคนมีโอกาสอยู่ในสถานะแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจที่เหมาะสม
6. เพิ่มโอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนทุกวัย เนื่องจากการศึกษามีความเกี่ยวข้องกับการตระหนักถึงความสำคัญของสุขภาพและการดูแลตนเองเบื้องต้น
7. ขยายหลักประกันด้านสุขภาพให้ครอบคลุมทั้งการส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันโรค การรักษาสุขภาพและการฟื้นฟูสภาพครอบคลุมบริการสุขภาพจำเป็นพื้นฐาน ทั้งในสถานบริการและในชุมชน และจะต้องไปให้ถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทั้งในเมืองและชนบท
8. ขยายการประกันสุขภาพตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ไปสู่กลุ่มที่มีอาชีพอิสระ โดยเฉพาะเกษตรกรและผู้ประกอบการรายย่อย

3.10 นโยบายสาธารณะเกี่ยวกับยาเสพติด แอลกอฮอล์และบุหรี่ย

หลักการ

ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้น ทำให้ประชาชนพึ่งพาเสพติด แอลกอฮอล์และบุหรี่ยมากยิ่งขึ้น การใช้สารเสพติดเป็นผลจากการแตกสลายทางสังคมและเป็นปัจจัยทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันด้านสุขภาพ มันเป็นเพียงการหลีกเลี่ยงจากภาวะเครียดชั่วขณะ แต่ทำให้ปัญหาเลวร้ายลง

การติดสุรา ยาเสพติด และบุหรี่ย ล้วนแล้วแต่สัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับปัจจัยด้านลบทางเศรษฐกิจและสังคม ในประเทศรัสเซียพบว่าในช่วง 10 ปีที่มีความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม อัตราตายที่เกี่ยวข้องกับการดื่มสุราเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก (อุบัติเหตุ ความรุนแรง พิษสุรา การบาดเจ็บและการฆ่าตัวตาย)ประเทศอื่นๆ ก็พบเช่นเดียวกัน

การสูบบุหรี่ยก็เช่นกัน อัตราการสูบบุหรี่ยที่สูงและเลืกยาก พบว่าสัมพันธ์กับปัจจัยด้านลบทางเศรษฐกิจและสังคม ไม่ว่าจะเป็นวัดโดยใช้เครื่องชี้วัดใด (สภาพบ้าน รายได้ต่ำ หย่าร้าง ตกงาน ไร้บ้าน)

การสูบบุหรี่ยเป็นแหล่งดูรายได้อีกของคนจน เป็นสาเหตุของปัญหาสุขภาพและการตายก่อนวัยอันควร นิโคตินในบุหรี่ยไม่ได้ช่วยลดความเครียดหรือช่วยปรับอารมณ์แต่อย่างใด

การโฆษณาเครื่องดื่มผสมแอลกอฮอล์ในเมืองไทยได้รับอนุญาตให้ทำอย่างแพร่หลายมาก ก่อให้เกิดปัญหาอุบัติเหตุจราจรและปัญหาทางสังคม เช่น การทะเลาะเบาะแว้ง ผิดหลักศีลธรรมในหลายศาสนา

ในกรณีของประเทศไทย การควบคุมการบริโภคยาสูบประเทศไทยได้นำเอามาตรการต่างๆ มาใช้ ได้แก่ การขยายเขตปลอดบุหรี่ทั่วประเทศ การห้ามหน่วยงานของรัฐรับการอุปถัมภ์จากบริษัทบุหรี่ การพัฒนาฐานข้อมูลด้านบุหรี่และสุขภาพ การห้ามแพร่ภาพการสูบบุหรี่ทางสื่อมวลชนทุกชนิด การปรับโครงสร้างระบบบริการทุกระดับเพื่อส่งเสริมสุขภาพ เพื่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย สนับสนุนการสร้างเครือข่ายสุขภาพ การเฝ้าระวังราคาบุหรี่ต่างประเทศ และการใช้มาตรการภาษีบุหรี่อย่างเหมาะสม เป็นต้น

นโยบายที่ควรมี

1. การควบคุมกำกับไม่ให้สิ่งเสพติดแพร่หลาย โดยผ่านทางกลไกราคา ภาษี การขึ้นทะเบียน การห้ามโฆษณาอย่างเข้มแข็งต่อไป และต้องคิดกันการมีอิทธิพลของบริษัทบุหรี่ต่อการตัดสินใจทางนโยบาย
2. ให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับพิษภัยของยาเสพติด บุหรี่และสุรา
3. ส่งเสริมการศึกษาเพื่อป้องกันไม่ให้วัยรุ่นติดยาเสพติด บุหรี่และสุรา
4. มีนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมที่เข้มแข็ง เพราะนโยบายการป้องกันปราบปรามยาเสพติดจะสัมฤทธิ์ผลก็ต่อเมื่อมีนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมที่เข้มแข็งรองรับ

3.11 นโยบายสาธารณะด้านการพัฒนาการศึกษา

หลักการ

การศึกษาเป็นเครื่องเพิ่มพลังและศักยภาพที่สำคัญของสังคม แต่ในปัจจุบันมีความอ่อนแออย่างมาก ขณะนี้มีพระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษาเกิดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

นโยบายที่ควรมี

1. กระจายการศึกษาอย่างทั่วถึง ทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียน
2. หลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอนเป็นไปเพื่อให้มีจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมเพื่อประโยชน์สุขของชุมชน ส่งเสริมการสร้างจิตสำนึกในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนของตนเอง
3. มุ่งเน้นพัฒนาให้เด็กไทยรับผิดชอบสุขภาพตนเอง โดยการสร้างพฤติกรรมที่เอื้อต่อการมีสุขภาพดี และหลีกเลี่ยงพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม

4. มุ่งสร้างภูมิปัญญาให้คนไทยสามารถคิด มีวิจารณ์และตัดสินใจด้วยตนเองในการบริโภค ไม่ตกเป็นเหยื่อการโฆษณา ระบบการตลาดและการส่งเสริมการขาย

3.12 นโยบายสาธารณะด้านการพัฒนาข้อมูลข่าวสารและสื่อเพื่อสุขภาพ

หลักการ

ระบบข้อมูลข่าวสารและสื่อสารมวลชนเป็นเครื่องมือการศึกษานอกระบบที่มีอิทธิพลสูงมาก มีศักยภาพสูงที่จะนำมาแก้ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และสุขภาพได้ แต่ปัจจุบันยังตกอยู่ใต้อิทธิพลของระบบการค้าและวัตถุนิยม รวมทั้งการครอบงำของวัฒนธรรมจากต่างประเทศอย่างมาก นโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาสื่อมวลชนควรมุ่งเน้นการขยายโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพที่ถูกต้องของประชาชนเพื่อนำไปสู่พฤติกรรมสุขภาพที่เหมาะสม

นโยบายที่ควรมี

1. จัดสรรงบประมาณด้านสุขภาพไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 เพื่อการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ด้านสุขภาพผ่านสื่อต่างๆ โดยรูปแบบของสื่อที่ใช้จะต้องมีประสิทธิภาพสูง ครอบคลุมกว้างขวาง ทั้งนี้จะต้องมุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมสุขภาพมากกว่าการมุ่งเน้นที่การวัดจำนวนกิจกรรม
2. ต้องมีการดำเนินการทุกวิถีทางที่จะทำให้คนไทยทุกคนมีสัมมาทิฐิเกี่ยวกับสุขภาพมีค่านิยมในการจะมีสุขภาพดี เห็นความสำคัญของการสร้างพฤติกรรมที่ส่งเสริมการมีสุขภาพดีและป้องกันมิให้เจ็บป่วย เช่น ส่งเสริมการรวมกลุ่มเพื่อสุขภาพ สนับสนุนการรณรงค์ให้เกิดพฤติกรรมที่ดีด้านสุขภาพตั้งแต่วัยเด็ก
3. การกำหนดมาตรการจูงใจและบังคับให้ภาคเอกชนได้จัดทำและมีส่วนในการระดมพลังในการเผยแพร่ข้อมูล เช่น รายการสุขภาพในสถานีวิทยุ โทรทัศน์ต่างๆ
4. กำกับดูแลหรือควบคุมข่าวสารต่างๆ โดยเฉพาะโฆษณาที่สื่อไปถึงประชาชน ให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง เป็นธรรมและครบถ้วน ห้ามการโฆษณาบริการหรือผลิตภัณฑ์ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ
5. พัฒนาศักยภาพขององค์กรประชาชนและสุขภาพให้เข้ามามีส่วนร่วมในการใช้สื่อมวลชนเพื่อการรณรงค์ด้านสุขภาพ ทั้งโดยการสนับสนุนงบประมาณและมาตรการทางกฎหมาย (สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ, 2540)

3.13 นโยบายสาธารณะเกี่ยวกับประชากรและความเป็นเมือง

หลักการ

ระหว่างปี ค.ศ. 1950 ถึง ค.ศ. 1997 จำนวนประชากรที่อยู่ในเขตเมืองทั่วโลกเพิ่มขึ้น 12 เท่า จาก 200 ล้าน เพิ่มขึ้นเป็น 2,500 ล้านคน คาดว่าภายในค.ศ. 2025 จะเพิ่มขึ้นเป็น 5,500 ล้านคน เท่ากับจำนวนประชากรทั้งหมดของโลกในปัจจุบัน จำนวนประชากรในเขตเมืองของประเทศกำลังพัฒนาจะเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่า ภายใน 20 ปี ซึ่งมีแนวโน้มสำคัญ ดังนี้

1. จำนวนประชากรในเขตเมืองทั่วโลกจะคิดเป็นร้อยละ 63 ในปี ค.ศ. 2025
2. จำนวนประชากรในเขตเมืองในประเทศกำลังพัฒนาจะคิดเป็นร้อยละ 57 ในปี ค.ศ. 2025 และโตขึ้นในเมืองเดิม ซึ่งมีปัญหาความขาดแคลนน้ำ อาหารและที่อยู่อาศัย งาน ระบบสุขภาพ และ บริการพื้นฐานต่างๆ อย่างมากอยู่แล้ว
3. คนจนจะอพยพไปอยู่ในเขตเมืองเพิ่มขึ้น จะมีคนจนทั่วโลกจำนวนรวม 1,000 ล้านคน อาศัยอยู่ในเขตสลัม

การประชุมของสหประชาชาติในปี ค.ศ. 1994 ที่เมืองไคโร ประเทศอียิปต์ เรื่องประชากรและการพัฒนา มีประเทศต่างๆ 180 ประเทศเข้าร่วมประชุม ได้ตั้งเป้าหมายด้านประชากรไว้ว่าจะรักษาจำนวนประชากรโลกไว้ให้ไม่เกิน 7,800 ล้านคน ในปี ค.ศ. 2050 แทนที่จะเป็น 11,000 – 12,500 ล้านคน

นโยบายที่ควรมี

1. ให้บริการฟรีด้านการคุมกำเนิด
2. ปรับปรุงบริการอนามัยแม่และเด็ก
3. บรรจุเอานโยบายด้านประชากรเข้าไปในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในทุกระดับ
4. ส่งเสริมสถานะและการศึกษาของสตรีและเด็กผู้หญิง
5. เพิ่มบทบาทผู้ชายในการเลี้ยงดูลูกและการคุมกำเนิด
6. จัดความยากจน
7. ลดและขจัดพฤติกรรมการผลิตและการบริโภคที่ทำลายสิ่งแวดล้อมมาก

3.14 นโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม

หลักการ

ผลกระทบจากการพัฒนาที่มีต่อสิ่งแวดล้อมมีขอบเขตแผ่กระจายไปทั่วโลก ซึ่งในที่สุดจะมีผลกระทบต่อสุขภาพของคน Miller (1990) ได้สรุปแนวโน้ม และสภาพปัญหาของปัญหาของสิ่งแวดล้อมในระดับโลก ไว้ดังนี้

1. ประชากรโลกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว คาดว่าจะเพิ่มขึ้น จาก 5,840 ล้านคนในปี ค.ศ. 1997 เป็น 8,000 ล้านคนในปี ค.ศ. 2025
2. อายุขัยเฉลี่ยของคนในประเทศกำลังพัฒนาน้อยกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว 10 ปี และอัตราการตายของเด็กทารกสูงกว่า 7.1 เท่า
3. อัตราเพิ่มของประชากรในประเทศกำลังพัฒนา 69 ประเทศ สูงเกินกว่าอัตราการผลิตรายปี
4. จากปี ค.ศ. 1988 ถึง ค.ศ. 1995 ทั่วโลกจับปลาได้ลดลงร้อยละ 7.5
5. จำนวนคนที่มีอาหารไม่พอกิน เพิ่มขึ้นทั่วโลก 1 ล้านคนต่อปี
6. การบริโภคทรัพยากรของคนเมือง มีผลต่อพื้นที่การเกษตร ป่าไม้ การประมง การทำเหมืองในพื้นที่ห่างไกลออกไป มีผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ และการเสื่อมคุณภาพของสิ่งแวดล้อม
7. ทุกๆ 1 ชั่วโมง สิ่งมีชีวิตต่างๆ จะสูญพันธุ์ไป 2-8 ชนิด จากกิจกรรมของมนุษย์
8. จำนวนป่าไม้ที่เพิ่มขึ้นในบางพื้นที่เป็นเพียงป่าไม้ที่ตัดขายขาดความหลากหลายทางชีวภาพ
9. อัตราการทำลายป่าไม้ธรรมชาติยังเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ถ้ายังคงอัตรานี้ ป่าจะหมดภายใน 30-50 ปี ป่าธรรมชาติเป็นแหล่งที่อยู่ของสิ่งมีชีวิตสายพันธุ์ต่างๆ มากกว่าร้อยละ 50 ของโลก
10. การสูญเสียหน้าดินที่อุดมสมบูรณ์ยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง
11. แมลงต่างๆ คือต่อยามีแมลงเพิ่มขึ้น
12. ปัญหาโลกร้อน กำลังมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ
13. สิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมและความหลากหลายทางชีวภาพที่ลดลงเป็นต้นทุนที่มหาศาลของ

3.15 สังคม

หลักการ

1. ปัจจุบันมีคนขาดแคลนน้ำดื่มจำนวน 1,200 ล้านคน
2. ภายใน ค.ศ. 2025 จะมีคนจำนวนอย่างน้อย 3,000 ล้านคน ใน 90 ประเทศ ขาดแคลนน้ำอย่างเรื้อรัง

3. เชื้อและระบบชลประทานขนาดใหญ่นำไปสู่ปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง
 4. อัตราการใช้พลังงานจากฟอสซิลและสินแร่ มีความเร็วแบบ Exponential มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างหนักในด้านมลภาวะต่อดิน น้ำ และอากาศ
 5. ราคาของพลังงานจากฟอสซิลไม่ได้รวมต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพไว้ด้วย ทำให้
ราคา
ถูกเกินจริง เป็นการกระตุ้นการใช้เกินจำเป็นและกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น
 6. การกำจัดหรือนำขยะกลับมาใช้ซ้ำ ส่วนใหญ่เป็นขยะจากเมืองซึ่งเป็นส่วนเพียงเล็กน้อย ขยะ
ส่วนใหญ่มาจากการทำเหมืองจากการผลิตพลังงานจากฟอสซิล จากการเกษตร จากอุตสาหกรรมและ
เป็นส่วนที่ยังไม่มีการนำกลับมาใช้ซ้ำ
 7. ผลร้ายต่อสุขภาพของสารเคมีส่วนใหญ่ (ต่อระบบประสาท ระบบภูมิคุ้มกันและต่อมไร้ท่อ)
มักจะถูกประเมินต่ำกว่าความเป็นจริง
 8. ความสำเร็จในการควบคุมมลภาวะของบางประเทศ มีผลทำให้ประชาชนละเลยการป้องกัน
และมีแนวโน้มใช้ทรัพยากรเพิ่มขึ้น
- ปัญหาสิ่งแวดล้อมของไทย ซึ่งมีทำเลที่ตั้งและสภาพภูมิอากาศที่เอื้ออำนวยต่อความอุดม
สมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพของพรรณพืชและสัตว์ป่า และมีความ
เหมาะสมต่อการทำการเกษตร แต่ความอุดมสมบูรณ์นี้เปรียบเสมือนดาบสองคม เพราะทำให้เราเคยชิน
ต่อการใช้ทรัพยากรต่างๆ อย่างไม่คำนึงถึงอนาคตและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่จะตามมา
- ปัจจุบัน ประเทศไทยจึงต้องเผชิญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอย่างรุนแรง
ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินี้เป็นปัญหาที่กว้างและครอบคลุมไปถึงหลายๆ ด้าน
อันได้แก่ ปัญหามลพิษทางอากาศ ทั้งในรูปของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ก๊าซมีเทน ก๊าซไนโตรเจนได
ออกไซด์ ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ฝุ่นละออง ไข้หวัดและอื่นๆ
- แม้จะมีการตั้งกระทรวงใหม่มาดูแลด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรงและมีกฎหมายสิ่งแวดล้อมขึ้นมา
ก็ยังไม่สามารถจัดการปัญหาต่างๆ ได้หมดหรือทุเลาไปได้โดยง่าย จำเป็นที่จะต้องศึกษาบทเรียนจากที่ต่างๆ
หรือบทเรียนในอดีต

นโยบายที่ควรมี

1. ศึกษาวิจัยค้นหาวิธีการที่ดีที่สุดในการใช้มาตรการหลายๆ มาตรการผสมผสานกัน
2. มีนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่คำนึงถึงความสมดุลของระบบนิเวศและสุขภาพของ
ประชาชน

เป็นหลัก ป้องกันการเอารัดเอาเปรียบและผลกระทบให้กับสังคมและสิ่งแวดล้อม

3. เร่งส่งเสริมการผลิตเทคโนโลยีและการประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสิ่งแวดล้อม
4. ปลุกฝังให้คนในสังคมตระหนักและเฝ้าระวังปัญหาสิ่งแวดล้อม (Ecocentric-minded citizen) ตั้งแต่เด็ก

3.16 นโยบายสาธารณะด้านการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

หลักการ

วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เหมาะสมจะเป็นคำตอบให้แก่ การแก้ปัญหาต่างๆ แต่ต้องจัดการให้เหมาะสม

หน่วยงานและกลุ่มบุคคลต่างๆ มีบทบาทที่แตกต่างกันในอันที่จะปลุกฝังและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และนำมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเหมาะสม

ประเทศไทยควรมีเป้าหมายและแนวทางในอนาคตบางประการที่คนทุกกลุ่มในชาติควรได้ร่วมกันมุ่งไปให้ถึงภายใน 20 ปีข้างหน้า อันจะเป็นการก้าวไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นเครื่องมือสำคัญ

นโยบายที่ควรมี (ยงยุทธ ยุทธวงศ์, 2540; สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ, 2540)

1. กำหนดเป้าหมายในด้านต่างๆ และหาทางใช้การพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาช่วยทำให้บรรลุเป้าหมายได้แก่

- เป้าหมายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม : ให้มีปลาในแม่น้ำเจ้าพระยาช่วง กรุงเทพฯ ภายใน พ.ศ. 2550 ให้ปริมาณขยะต่อคนลดลงครึ่งหนึ่งจากปัจจุบัน และให้มีการหมุนเวียนกลับมาใช้อย่างจริงจังภายใน พ.ศ. 2550

- เป้าหมายด้านสารสนเทศ : ให้มีดาวเทียมของไทยที่วิศวกรและนักวิทยาศาสตร์ของไทยเป็นผู้ร่วมออกแบบและสร้างภายใน พ.ศ. 2550 ให้มีโทรศัพท์หนึ่งเครื่องต่อ 5 คนภายใน พ.ศ. 2545 และหนึ่งเครื่องต่อ 2 คน ภายใน พ.ศ. 2555

- เป้าหมายด้านพลังงาน : ให้มีการใช้พลังงานที่หมุนเวียนได้ (แสงอาทิตย์ ลม ชีวมวล) อย่างจริงจังภายใน พ.ศ. 2550 ให้ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีประสิทธิภาพในการใช้พลังงานที่ดีที่สุดในโลก และลดมลพิษจากการใช้เชื้อเพลิงให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้วภายใน พ.ศ. 2555

- เป้าหมายด้านการจราจร : จัดให้มีระบบการวางแผนและควบคุมการจราจรโดยคอมพิวเตอร์ในเมืองสำคัญทุกเมืองภายใน พ.ศ. 2545 ให้ประชาชนทั่วไปใช้เวลาน้อยกว่า 1 ชั่วโมงในการเดินทางในระยะ 10 กิโลเมตรในกรุงเทพฯ ภายใน พ.ศ. 2555

-เป้าหมายด้านการศึกษาในสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทั่วไป : ให้การศึกษาศาสตร์และเทคโนโลยีทั้งในระดับโรงเรียนและสูงกว่านั้นมีคุณภาพดีในระดับแนวหน้าของภูมิภาค ระบบอุดมศึกษาของประเทศผลิตบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของทั้งหมด โดยเน้นการกระจายอย่างทั่วถึง ภายใน พ.ศ. 2545 ให้นักวิจัยไทยมีผลงานตีพิมพ์อยู่ในข่ายได้รับรางวัลโนเบลภายใน พ.ศ. 2555

2. จัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้สอดคล้องกับเป้าหมาย

3. ในส่วนของการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทางการแพทย์ ควรลงทุนในการวิจัยและพัฒนาอย่างเต็มที่ โดยควรจัดสรรงบประมาณไม่ต่ำกว่าร้อยละ 2 ของงบประมาณด้านสุขภาพ หรืออาจใช้บางส่วนของมูลค่าการขายยาและเทคโนโลยีทางการแพทย์ เช่น ร้อยละ 0.2 ของยอดขาย (แบบญี่ปุ่น) เพื่อสนับสนุนการวิจัย ทั้งนี้ควรมีกองทุนที่มีขนาดใหญ่พอที่จะกำหนดทิศทางการวิเคราะห์วิจัยและพัฒนาด้านนี้ของประเทศได้ โดยให้สถาบันการศึกษา สถาบันวิชาการต่างๆ รวมทั้งภาคเอกชนสามารถขอทุนวิจัยได้

4. สร้างแรงจูงใจให้แก่นักวิจัยและธุรกิจเอกชนในการลงทุนทำวิจัยในด้านนี้

5. ลงทุนในการพัฒนาบุคลากรให้มีความสามารถทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทางการแพทย์

6. ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานในการผลิตผลิตภัณฑ์และบริการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค เช่น ยา เครื่องมือแพทย์ วัตถุอันตราย สถานบริการสุขภาพ เป็นต้น เพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้ และสามารถเป็นธุรกิจส่งออกได้โดยเฉพาะการพัฒนาสมุนไพร เพื่อการส่งออก ทั้งนี้ต้องมุ่งพัฒนาคุณภาพด้านตัวผลิตภัณฑ์ บริการ ข้อมูล ข่าวสาร รวมทั้งราคาที่เป็นธรรมและมีจริยธรรมในทางธุรกิจด้วย

7. เร่งพัฒนาองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคทั้งของรัฐ องค์กรเอกชนและองค์กรประชาชน ให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ เพื่อที่จะช่วยกันกำกับและตรวจสอบพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจด้วย

3.16 นโยบายสาธารณะด้านการต่างประเทศ

หลักการ

ปัญหาสุขภาพและสิ่งแวดล้อมของประเทศหนึ่งๆ มีผลกระทบไปถึงประเทศอื่นๆ ได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากการติดต่อเดินทางทำได้อย่างรวดเร็วมากในปัจจุบัน จะพบโรคเขตร้อนได้ทั่วไปไม่จำกัดเฉพาะประเทศในเขตร้อนเท่านั้น

นอกจากนี้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญของโลกกำลังส่งผลกระทบต่อทั่วโลก เพราะเกี่ยวโยงกันไปหมด เช่น ปัญหาโรคเรื้อรังขึ้น อัตราการใช้ไม้ของญี่ปุ่นทำให้การทำลายป่าของประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

การระดมพลังทางสังคมเพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้จึงมีอาจกำจัดการเฉพาะสังคมภายใน ประเทศเท่านั้น การร่วมมือต่างประเทศเพื่อระดมพลังจัดปัญหาสุขภาพร่วมกัน มีความสำคัญต้องดำเนินการมากขึ้น เช่น ความร่วมมือในระดับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศภูมิภาคเดียวกันหรือภายใต้องค์กรโลก เช่น WHO, WTO เนื่องจากในปัจจุบันธุรกิจและการค้ามีลักษณะข้ามชาติ บทบาทขององค์การการค้าโลกจึงสำคัญมาก เพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมและสุขภาพมนุษย์

นโยบายที่ควรมี

ควรผลักดันให้องค์การการค้าโลกปฏิบัติ ดังนี้

1. ลดภาษีหรือยกเว้นภาษีนำเข้าแก่ประเทศที่กีดกันทุนทางสิ่งแวดล้อม ทั้งหมดในราคาสินค้า
2. ขีดตกลงทางการค้าควรพิจารณาที่ประโยชน์ที่จะเกิดแก่สิ่งแวดล้อม คนงาน และคนจนที่สุดที่

จำนวนร้อยละ 40

3. ตั้งมาตรฐานขั้นต่ำด้านสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภคและสุขภาพคนงานใช้กับทุกประเทศ

ที่เข้าร่วม

4. อนุญาตให้แต่ละประเทศตั้งกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดกว่าข้อ 3 ได้
5. กรรมการกำหนดมาตรฐานต้องมีตัวแทนจากนักสิ่งแวดล้อม ผู้บริโภค นักสุขภาพและแรงงาน

ทั้งจากประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่พัฒนาแล้ว

6. เปิดประชาพิจารณ์ทั่วโลก
7. เมื่อมีความขัดแย้งต้องยึดถือมาตรฐานข้อตกลงด้านสิ่งแวดล้อมโลก

บทที่ 4
การประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์

บทที่ 4

การประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์

การประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ หรือ Strategic Environmental Assessment (SEA) เป็นอีกหนึ่งเครื่องมือที่ใหม่มากสำหรับสังคมไทย ซึ่งหากผู้เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนหรือนโยบายไม่ว่าจะด้านใดก็ตาม ได้นำเครื่องมือนี้ไปใช้ก็จะเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่จะใช้กับนโยบายที่สำคัญ หากประเทศไทยมีกระบวนการ SEA เข้ามาใช้ในแผนพัฒนาประเทศในทุกๆ ด้านแล้ว จะทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่า ได้พิจารณาประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมรวมไว้กับนโยบายการพัฒนาและส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจแล้ว เช่น ในภาคพลังงานและการขนส่ง การเสรีด้านการค้า และ SEA เป็นจุดเริ่มสำหรับการพิจารณาโดยนำประเด็นการประเมินผลกระทบด้านต่าง ๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและสังคม เข้าด้วยกัน

SEA หมายความว่า กระบวนการที่เป็นระบบแบบแผนเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของนโยบาย แผน หรือ โครงการ และยุทธศาสตร์อื่นๆ ตั้งแต่เริ่มแรก ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้อย่างกว้างขวางซึ่งรวมประเด็นด้านสังคม สุขภาพ การปฏิบัติการและความสัมพันธ์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับแนวคิดและกลยุทธ์ในการพัฒนาอย่างยั่งยืน

SEA เป็นเหมือนกับการวางแผนและการตัดสินใจเป็นกระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กระบวนการด้านสังคม กระบวนการตัดสินใจ กระบวนการพัฒนา กระบวนการเพื่อยุทธศาสตร์ ซึ่งจะนำไปสู่ความเข้าใจในการตัดสินใจจากข้อมูลทุกด้าน

ที่สำคัญ SEA สามารถบอกถึงผลกระทบสะสม ผลกระทบจากโครงการขนาดใหญ่ตั้งแต่แรก รวมถึงผลกระทบโดยรวมจากการศึกษาของโครงการขนาดเล็กในแต่ละโครงการที่มีอยู่ในพื้นที่บริเวณใกล้เคียงกัน สำหรับโครงการที่ได้ทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) จะทำการประเมินเฉพาะรายโครงการเท่านั้น EIA จะไม่สามารถบอกถึงผลกระทบสะสมที่เกิดจากแต่ละโครงการได้ ซึ่งจะต้องดูองค์ประกอบของศักยภาพของพื้นที่ หรือ Area Capacity ด้วยเช่นกันว่ามีลักษณะภูมิประเทศเป็นอย่างไร ลักษณะภูมิศาสตร์ของพื้นที่เป็นอย่างไร สิ่งแวดล้อมรายรอบเป็นอย่างไร เช่น มีแหล่งน้ำหรือไม่ ภูเขา การหมุนเวียนของทิศทางลม

ผลการศึกษา SEA ทำให้ลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ระยะเริ่มแรก ซึ่งนำไปสู่การปรับปรุงแผนและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับภาคส่วนต่าง และการกำหนดกรอบการทำงานภายในและกระบวนการสำหรับ EIA ของแต่ละโครงการได้

SEA ในยุโรป

การประเมินด้านสิ่งแวดล้อมในเชิงยุทธศาสตร์ (SEA) ในยุโรปแสดงให้เห็นถึงแนวคิดที่และรูปแบบที่หลากหลายในระดับประเทศ ภูมิภาค และสถาบัน มีหลายรูปแบบที่ใช้ยุทธศาสตร์การประเมินด้านสิ่งแวดล้อมในการประเมิน ทวีปยุโรปซึ่งใช้มากในกระบวนการตัดสินใจ

SEA ได้ถูกนำมาใช้เมื่อปลายศตวรรษ 1980 มีการใช้ภายในประเทศ ระหว่างภูมิภาคในระดับต่างๆ เพื่อการตัดสินใจซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบายและการวางแผน

ในทวีปยุโรปได้มีแนวทาง SEA ใช้ในภาครัฐ ในแต่ละประเทศสมาชิก ดังนี้ ประเทศเดนมาร์ก (1993, 1995, 1998) ประเทศฟินแลนด์ (1998) ประเทศเนเธอร์แลนด์ (1996) ประเทศไอซ์แลนด์ (1998) ประเทศอังกฤษ (1993, 1998, 1999, 2002) ประเทศฝรั่งเศส (1999)

ในประเทศสมาชิกยุโรปมี SEA 2 รูปแบบที่สำคัญ คือ แบบที่ 1 เป็นแบบพิจารณาจากบนลงล่าง (the top-down model ซึ่งเป็นการวางแผน ระบบนโยบาย ที่มีอิทธิพลต่อ SEA) และแบบที่ 2 เป็นแบบล่างขึ้นสู่บน (the bottom-up model)

ในรูปแบบการพิจารณาจากล่างสู่บน (the bottom-up model) นั้นมักจะมีรายละเอียดและเป็นการเฉพาะเจาะจงในการเลือกพื้นที่มากขึ้นไป ซึ่งมีผลต่อการที่จะมองแง่มุมยุทธศาสตร์ได้ไม่ครอบคลุมนักซึ่งมีความจำเป็นต่อการพิจารณาผลกระทบในแง่มุมยุทธศาสตร์ต่างๆ ให้ครอบคลุม แต่ในอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งเป็นการพิจารณาจากบนลงสู่ล่าง ซึ่งได้ภาพที่กว้างโดยรวมซึ่งจะเป็นการวิเคราะห์ก่อนที่จะลงรายละเอียดลงไป

SEA เหมือนกับการวางแผนและการตัดสินใจเป็นกระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กระบวนการด้านสังคม กระบวนการตัดสินใจ กระบวนการพัฒนา กระบวนการเพื่อยุทธศาสตร์ ซึ่งจะนำไปสู่ความเข้าใจในการตัดสินใจจากข้อมูลทุกด้าน

จุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ที่สำคัญของ SEA คือ

- ทำให้กระบวนการตัดสินใจง่ายขึ้น
- ทำให้ลดข้อผิดพลาดด้านสิ่งแวดล้อมและให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- สามารถระบุและทราบผลกระทบสะสม
- สามารถเสริม โครงการที่ต้องวิเคราะห์ EIA
- มีเนื้อหาและขอบเขตที่ชัดเจนยิ่งขึ้น
- ลดเวลาและความพยายามสำหรับการทบทวนต่างๆ

ภาพรวมของแนวโน้มและการพัฒนายุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อม

การประเมินด้านสิ่งแวดล้อมในเชิงยุทธศาสตร์คือ กระบวนการที่ทำอย่างเป็นระบบและโปร่งใส ใช้เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจ เป็นวิธีการ Proactive ถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เป็นการทำโครงการโดยเฉพาะด้านนโยบาย แผนและโครงการ นำไปสู่ทางเลือกใหม่ มีการประยุกต์จุดมุ่งหมายและหลักการของการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมีกระบวนการที่หลากหลายและสามารถยืดหยุ่นได้

ส่วนที่ 1 นโยบายในเชิงป้องกัน : ควรเป็นอย่างไร

นโยบาย แผนงาน โครงการ ควรให้ความสนใจตั้งแต่แรกเริ่มในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม มีการใช้การประเมินด้านสิ่งแวดล้อมในระดับยุทธศาสตร์ (กลยุทธ์ โครงการ ภูมิภาค ราชสาขา และอื่นๆ) ได้เน้นถึงกระบวนการตรวจติดตามระหว่างกระบวนการที่ปฏิบัติมากยิ่งขึ้น ใช้นโยบายในเชิงป้องกันอย่างสม่ำเสมอ

การประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือสำหรับการวางแผนพัฒนาในประเด็นด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม กระบวนการตัดสินใจและลงมือปฏิบัติในระดับยุทธศาสตร์ตั้งแต่ต้นกระบวนการ มีการพัฒนากระบวนการ โครงสร้างในการวางแผน เป็นการวิเคราะห์ประเด็นตั้งแต่เริ่มแรก

มีการประเมินทางเลือกต่างๆ มีการประเมินผลกระทบสะสม และมีการประเมินด้านความเสี่ยง

ทำไม SEA จึงมีความสำคัญ

เนื่องจากการศึกษา EIA ไม่เพียงพอ ผลกระทบของการตัดสินใจด้านยุทธศาสตร์ไม่ได้ถูกประเมินใน EIA SEA สามารถแก้ปัญหาได้ที่แหล่งผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและตอบสนองต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

แนวทางสำหรับกระบวนการออกแบบ SEA และ การปฏิบัติ

- เหมาะสำหรับเป้าหมาย --- เหมาะสำหรับกระบวนการตัดสินใจ
- นำไปสู่วัตถุประสงค์ --- มีการระบุเป้าหมายและการจัดลำดับความสำคัญด้านสิ่งแวดล้อม
- กลไกสู่ความยั่งยืน --- ทำให้มั่นใจถึงการสนับสนุนที่เสนอเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- ขอบเขตชัดเจนเข้าใจง่าย --- ครอบคลุมถึงนโยบาย แผนและกิจกรรม
- เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ --- มุ่งเน้นไปสู่ประเด็นที่เป็นสาระสำคัญ
- คิดแบบไม่แยกส่วน --- การคิดรวมถึงด้านสังคมและผลกระทบต่อสุขภาพ

- โปร่งใส---มีความชัดเจน ง่ายต่อความเข้าใจ
- การเข้ามามีส่วนร่วม--- จัดหาสำหรับข้อมูลสาธารณะและสิ่งที่เกี่ยวข้อง
- สามารถแสดงความรับผิดชอบ---การปฏิบัติเน้นความยุติธรรม ไม่แยกส่วนและด้วยความชำนาญ
- ประหยัด คุ่มค่า---เป็นไปตามวัตถุประสงค์ภายในเวลาและงบประมาณที่จำกัด

ปัจจัยที่สำเร็จในการปฏิบัติ SEA

- การส่งเสริม SEA เป็นผลทางบวก แต่ไม่ใช่เป็นภาระ
- เป็นผลทำให้เกิดการกระตุ้นและเกิดการเปลี่ยนแปลงใหม่
- นำไปสู่วิธีการที่จำเป็นต้องมีผู้ตัดสินใจ
- สามารถช่วยเหลือตั้งแต่เริ่มต้น
- สร้างฐานความรู้จากประสบการณ์ในกรณีต่าง ๆ
- การเรียนรู้โดยการปฏิบัติเมื่อมีการนำวิธีไปใช้และเป็นขั้นตอน

ประโยชน์ของ SEA ต่อสถาบันและนโยบายที่สำคัญ กล่าวคือ

- จัดการด้านสิ่งแวดล้อมอย่างมีทิศทาง mainstreaming the environment
- พิจารณาหลักการของความยั่งยืนร่วมกับกระบวนการตัดสินใจ
- เป็นไปตามข้อกำหนดตามข้อผูกพันระหว่างประเทศ
- เกิดความรับผิดชอบต่อด้านสิ่งแวดล้อมในหน่วยงานองค์กร
- เกิดความโปร่งใสมากขึ้นในกระบวนการตัดสินใจ

ยุทธศาสตร์การประเมินด้านสิ่งแวดล้อมมีข้อได้เปรียบในด้าน

- การประเมินในด้านสถาบันและกฎหมาย
- การประเมินของทางเลือกในการพัฒนาด้านต่างๆ และผลกระทบสะสม
- การคำนึงถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ-สังคม
- การลงทุนและกรอบเวลาสำหรับการเตรียม SEA สามารถทำให้มีความสำคัญ อย่างไรก็ตามโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก
- ใช้ข้อมูลพื้นฐานต่างๆ ที่มีอยู่ทำให้ต้นทุนต่ำ
- SEA มีกรอบการทำงาน ลดภาระงานในการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมรายโครงการ
- SEA เป็นกรอบงานที่สำคัญสำหรับหน่วยงานที่ปรึกษาและให้มีความสอดคล้องร่วมกัน

- การขยายบทบาทของหน่วยงานภาคเอกชนและสาธารณชนมากขึ้นเพื่อร่วมกันใช้ SEA
- การใช้เครื่องมือ SEA ยังได้รับการสนับสนุนจากธนาคารต่างๆ
- วิธีการของ SEA เป็นระบบมากขึ้นดำเนินด้วยวิธีการต่างๆ
- การให้ข้อเสนอแนะกับการพัฒนาและการพัฒนาในรูปแบบใหม่ๆ มากในระดับต่างประเทศ

ตารางที่ 3 วิธีการ SEA

ระดับของ รัฐบาล	แผนการใช้ ประโยชน์ SEA	การปฏิบัติแยกส่วนและรวมส่วน			
		นโยบาย SEA	แผนงาน SEA	โครงการ SEA	โครงการ SEA
ระดับ ต่างประเทศ			โครงการลุ่ม แม่น้ำโขง	โครงการร่วมมือ ทะเลบอลติก	
ระดับประเทศ/ เครือข่ายพื้นที่	แผนการใช้ ประโยชน์ ที่ดิน ระดับประเทศ	นโยบายภาค การขนส่ง ระดับประเทศ	ระยะยาว แผนถนน ระดับประเทศ	โครงการสร้าง ถนนระยะ 5 ปี	การสร้างทาง ยกระดับ
ภูมิภาค/รัฐ	↓ แผนการใช้ ประโยชน์ ที่ดินระดับ ภูมิภาค	นโยบาย เศรษฐกิจของ ประเทศ Indonesia WATSAL	การปรับปรุง ระบบถนนของ ชาติ Philippines	โครงการถนน ระดับประเทศ Ethiopia	
ส่วนภูมิภาค	↓ แผนการใช้ ประโยชน์ ที่ดินระดับ ส่วนภูมิภาค	การวิเคราะห์ ด้านสิ่งแวดล้อม ของ SALs, PRSPs	↓ แผนกลยุทธ์ ระดับภูมิภาค		
	↓ แผนการใช้ ประโยชน์ ที่ดินระดับ ส่วนภูมิภาค		โครงการ สาธารณูปโภค ประเทศบาห์ลี	โครงการการ ลงทุนส่วน ภูมิภาค	
	↓		โครงการการ ป้องกันน้ำ ท่วมประเทศ อาร์เจนตินา	โครงการทาง ด่วน Gujarat โครงการทำสัน ปันน้ำ ประเทศ อินเดีย	
ท้องถิ่น	↓ แผนการใช้ ประโยชน์ ที่ดินในส่วน ท้องถิ่น		โครงการการใช้ ถ่านหินประเทศ โปแลนด์ SECAL	โครงการการ จัดการเนินเขา	โครงการ สาธารณูปโภค ในท้องถิ่น

ตารางที่ 4 ความแตกต่างที่สำคัญของ EIA และ SEA

โครงการ EIA	นโยบาย SEA การวางแผนและโครงการ
ทำในขั้นปลายของกระบวนการตัดสินใจ	ทำในขั้นตอนแรกเริ่มของกระบวนการตัดสินใจ
เป็นวิธีการเกิดภายหลังการพัฒนา	เป็นวิธีที่เกิดก่อนการพัฒนา Pro-active
พิจารณาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม	พิจารณาถึงผลด้านสิ่งแวดล้อม ประเด็นของการพัฒนาอย่างยั่งยืน
พิจารณาถึงทางเลือกที่จำกัด	พิจารณาถึงช่วงของทางเลือกที่มีความสำคัญอย่างกว้างขวาง
การทบทวนของผลกระทบสะสมที่มีอยู่จำกัด	เป็นการเตือนถึงผลกระทบสะสมในระยะแรก
เน้นถึงมาตรการลดผลกระทบและทำให้ผลกระทบลดลง	ทำตรงตามวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อม การรักษาระบบธรรมชาติ
มีมุมมองที่แคบ ต้องการรายละเอียดในระดับมาก	มีมุมมองที่กว้าง ต้องการรายละเอียดในระดับน้อย ทำให้เกิดมุมมองและกรอบการทำงาน
มีกระบวนการที่ดี มีจุดเริ่มต้นและสุดท้ายชัดเจน	กระบวนการมีหลายขั้นตอน มีส่วนประกอบที่ซ้อนกัน ในระดับนโยบายซึ่งมีอยู่ต่อเนื่อง และเกิดการซ้ำ
เน้นประเด็นที่เป็นมาตรฐาน บำบัดความเสียหายของการเสื่อมสภาพด้านสิ่งแวดล้อม	เน้นประเด็นถึงความยั่งยืน การเข้าถึงแหล่งเสื่อมสภาพด้านสิ่งแวดล้อม

ตารางที่ 5 การเปรียบเทียบระหว่าง EIA และ SEA ในประเด็นต่าง ๆ

กระบวนการ	SEA	EIA
ในทางปฏิบัติ	ยุทธศาสตร์ มุมมอง แง่คิด หลักการ	ระยะก่อนสร้าง ระยะดำเนินการ
ระดับของการตัดสินใจ	นโยบาย การวางแผน กิจกรรม	แผน กิจกรรม โครงการ
จุดเน้น	การตัดสินใจอย่างรัดกุมตามกระบวนการตัดสินใจ	ผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากกระบวนการตัดสินใจ (ผลสุดท้าย)
ทางเลือกต่าง ๆ	เลือกตำแหน่งที่ตั้ง เทคโนโลยี มาตรการทางการเงิน เศรษฐกิจ สังคม หรือ ยุทธศาสตร์ด้านกายภาพ ได้อย่างสมดุล	ตำแหน่งที่ตั้งทางเลือก การออกแบบ การก่อสร้าง และการดำเนินงานอย่างเฉพาะเจาะจง
ขนาดของผลกระทบ	อยู่ในระดับมหภาค ระดับโลก ประเทศ ภูมิภาค	อยู่ในระดับจุลภาค ส่วนใหญ่อยู่ในท้องถิ่น
ระยะเวลา	ใช้ระยะเวลายาว ถึง ระยะเวลายานกลาง	ใช้ระยะเวลายานกลาง ถึง ระยะสั้น
แหล่งข้อมูลที่สำคัญ	รายงานสิ่งแวดล้อม Agenda 21 ข้อมูลสถิติต่าง ๆ เครื่องมือที่ใช้ในการวางแผนและนโยบาย	การปฏิบัติงานตัวอย่างการวิเคราะห์ ข้อมูลด้านสถิติ
ข้อมูล	ในเชิงคุณภาพและปริมาณ	ส่วนใช้ในเชิงปริมาณ
ความยุ่งยากของการวิเคราะห์	ยุ่งยากน้อย / ความไม่แน่นอนสูง	ยุ่งยากมาก / ความไม่แน่นอนน้อย
ผลลัพธ์	กว้างขวาง	ลงรายละเอียดมาก
การรับรู้ทางสาธารณะ	หลากหลาย / มีความเกี่ยวข้อง	มีผลสะท้อนมาก
การประเมินผลภายหลัง	การปฏิบัติยุทธศาสตร์อื่น ๆ เหนือ การวางแผนโครงการ	หลักฐานด้านวัตถุประสงค์ / การก่อสร้าง และการดำเนินการ

แหล่งที่มา : Partidario (2001)

ส่วนที่ 2 การเปลี่ยนแปลง ขอบเขต และการประยุกต์ใช้ SEA ในระดับที่ต่างกันของกระบวนการตัดสินใจ รวมถึงนโยบาย แผนงานและกิจกรรม

ตารางที่ 6 ตัวอย่างการเลือกกรอบทางด้านการจัดการสถาบันของ SEA

ประเทศ/องค์กร	รูปแบบ	ขอบเขตและความเกี่ยวข้องของกระบวนการตัดสินใจ	ส่วนประกอบของกระบวนการและวิธีการ
ออสเตรเลีย	Assessment Commission Resource Act 1989 Legislation retained, but Commission disbanded 1993	ประเด็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญโดยสำนักนายกรัฐมนตรี	ความต้องการของสาธารณะ ประเด็นด้านเศรษฐศาสตร์ สังคม และระบบนิเวศน์
แคนาดา	Cabinet Directive 1990 (แก้ไข 1999)	นโยบาย แผนและ กิจกรรม ที่ยื่นต่อ คณะรัฐมนตรี	โดยวิธีที่ไม่เป็นทางการ แยกจากโครงการ EIA
เดนมาร์ก	สำนักงานคณะรัฐมนตรี เมื่อต้องการข้อผูกพันทางกฎหมาย	ข้อเสนอของรัฐบาลจะส่งมายังรัฐสภาหรือต้องผ่านการปรึกษา รัฐสภา	โดยวิธีที่ไม่เป็นทางการ แยกจากโครงการ EIA
เนเธอร์แลนด์	ระดับของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม 1994 Cabinet Order (1995)	แผนงานและกิจกรรมต่างที่ต้องทำตาม SEIA ข้อเสนอทางกฎหมาย กับคณะรัฐมนตรี การอ้างถึงการทดสอบด้านสิ่งแวดล้อม	การประยุกต์ EIA ทั้งระบบ ไม่เป็นทางการ กระบวนการที่แยกแยะ การเชื่อมโยงระหว่างธุรกิจและการทดสอบด้านกฎหมาย
นิวซีแลนด์	Resource Management Act 1991	ส่วนประกอบ SEA เป็นไปตามแผนงานของอำเภอ ภาค และ	เป็นส่วนของผลกระทบ นโยบายและ กระบวนการตัดสินใจ

ประเทศ/องค์กร	รูปแบบ	ขอบเขตและความ เกี่ยวข้องของ กระบวนการตัดสินใจ	ส่วนประกอบของ กระบวนการและวิธีการ
		นโยบาย ซึ่งเกี่ยวข้อง กับการอนุมัติโครงการ ของรัฐ	
อังกฤษ	แนวทางการวิเคราะห์ นโยบายและสิ่งแวดล้อม (1991; แก้ไข 1997) การวางแผนและแนวทางเพื่อ องค์กรส่วนท้องถิ่น ข้อเสนอสำหรับการ วิเคราะห์ความยั่งยืนของการ วางแผนในระดับภูมิภาค	นโยบาย แผนและ กิจกรรมกรรมที่ดำเนิน โดยหน่วยงานของรัฐ ส่วนกลาง	วิธีการภายในของการ วิเคราะห์ประเมินค่า ด้านสิ่งแวดล้อม การรวมการวิเคราะห์ ด้านสิ่งแวดล้อมใน กระบวนการตัดสินใจ การรวมส่วนวิเคราะห์ ความยั่งยืนและ กิจกรรมต่าง ๆ
อเมริกา	National Environmental Policy Act (1969) and Regulations (1978)	กฎหมายและกิจกรรมที่ สามารถปฏิบัติและจัด กลุ่มตามสภาพ ภูมิศาสตร์หรือโดย เทคโนโลยี	กระบวนการ NEPA มีการเตรียม generic และกิจกรรม EISs
กลุ่มประเทศยุโรป	Council Directive ตามการ ประเมินของแผนและ กิจกรรม (2001)	แผนและกิจกรรมใน การกำหนดพื้นที่ รวมถึงส่วนต่าง ๆ และ การใช้ประโยชน์ที่ดิน	กรอบการทำงานด้าน กฎหมาย การกำหนด วิธีขึ้นต่ำตามโดย สมาชิก
ธนาคารโลก	ข้อกำหนดในทางปฏิบัติเพื่อ ประเมินผลด้านสิ่งแวดล้อม (OD 4.00 เอกสารแนบ A, 1989 แก้ไขตาม OD 4.01, 2534-2542)	การวางแผนทางการเงิน ธนาคาร กิจกรรมหรือ โครงการเฉพาะรายภาค หรือภูมิภาค	การกระตุ้นในระดับ นโยบายของรายภาค หรือภูมิภาค โดย ประเทศที่กู้ยืมเงิน

ประเทศ/องค์กร	รูปแบบ	ขอบเขตและความ เกี่ยวข้องของ กระบวนการตัดสินใจ	ส่วนประกอบของ กระบวนการและวิธีการ
ฮ่องกง	ไปตามการกำหนด EIA สำหรับบางแผนและ กิจกรรม เช่น กำหนด นโยบายของรัฐ สำหรับ นโยบายและกลยุทธ์ การ กำหนดนโยบายของหัวหน้า ส่วน (มีผลกระทบในปี 2545)	ข้อเสนอทั้งหมด (นโยบาย แผนและ กิจกรรม) ขึ้นต่อสภา ระดับบริหาร	การยื่นรวมส่วนอื่นใน ด้านสิ่งแวดล้อมและ เพื่อความยั่งยืน ด้วยการ แยกการศึกษา SEA สำหรับการเป็น ข้อเสนอหลัก

Source : Sadler and Verheem, 1996 (ปรับปรุงและแก้ไขแล้ว)

ตารางที่ 7 ขั้นตอนแนวทางของการนำไปประยุกต์ใช้ของกระบวนการและวิธีการในการปฏิบัติที่ดีของ SEA

ข้อเสนอ การกำหนดความ ต้องการและ วัตถุประสงค์ของ แผนการที่เสนอ	ก่อน SEA เริ่มต้น หน่วยงานที่รับผิดชอบจะกำหนดขั้นตอนพื้นฐานสำหรับ นโยบาย พระราชบัญญัติ แผนหรือโครงการที่เสนอ ขั้นตอนแรกควรที่ทราบ ความต้องการ จุดประสงค์ และวัตถุประสงค์ที่ต้องการ จุดประสงค์เหล่านี้ไม่ได้ ทำเพื่อกระบวนการ SEA แต่เป็นเพียงการพิจารณาข้อเสนอที่เป็นเงื่อนไขต่อ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กระบวนการ SEA นำไปสู่วัตถุประสงค์เพื่อประเมินผล กระทบด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเต็มรูปแบบของข้อเสนอ วิธีการเตรียมการ วิเคราะห์วัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อมรวมถึงการทบทวนนโยบายและกฎหมาย (เช่น เป้าหมาย มาตรฐาน และแนวทางเป้าหมายในยุทธศาสตร์ของรัฐ รวมถึง ข้อพันธะต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลงด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ)
การกลั่นกรอง :	ขั้นตอนการกลั่นกรองอย่างเป็นทางการ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ประเภทแรกเป็นข้อเสนอกับ SEA ที่กำหนดในข้อบังคับหรือแนวทาง การ กลั่นกรองเป็นรายกรณีที่ประยุกต์กับข้อเสนอทั้งหมด

ส่วนที่ 3 ตัวอย่างที่สำคัญของกระบวนการและวิธีการ SEA

1. SEA ในระดับนโยบาย- ประยุกต์ได้กับข้อเสนอในระดับที่สูงที่สุด
2. SEA ในระดับแผนและภูมิภาค – นำไปประยุกต์กับข้อเสนอการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละภูมิภาค
3. SEA ในระดับแผนในแต่ละส่วน และกิจกรรม – นำไปประยุกต์ได้กับข้อเสนอเฉพาะส่วน

รายละเอียดรายการของหลักการสำหรับการปฏิบัติที่ดีของ SEA

กรอบนโยบาย

- การประยุกต์ใช้ที่มีประสิทธิภาพของ SEA ต้องมีนโยบายที่สามารถรับผิดชอบและกระทำ
อย่างเป็นระบบ

- SEA ควรทำในเนื้อหาของประเทศและหรือเพื่อความยั่งยืนของสถาบันทางนโยบายและกล
ยุทธ์

- การวางแผนปฏิบัติสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืนสามารถจัดหาวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อม
ในเชิง

- ปริมาณและเฉพาะเจาะจง ตาม benchmarks กับผลกระทบสิ่งแวดล้อมของการปฏิบัติการกล
ยุทธ์

- การพิสูจน์ว่าความเกี่ยวข้องระหว่าง SEA และเครื่องมือที่ใช้สำหรับนโยบายอื่นๆ ใน
กระบวนการ

- ตัดสินใจ และการสร้างกลไกเพื่อให้มั่นใจว่าได้รวมไว้ในกระบวนการตัดสินใจด้วยแล้ว

- การพิสูจน์ว่าเกณฑ์และกลไกในการประเมินที่มีนัยสำคัญและการกำหนดการยอมรับกับ
กรอบนโยบายของวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อมและข้อกำหนดต่างๆ

ทางด้านสถาบัน

- จัดหากรอบการทำงานด้านองค์กรซึ่งจามีส่วนช่วยในกระบวนการตัดสินใจ

- การตั้งกรอบการทำงานด้านองค์กรภายนอกและภายในซึ่งจะทำให้แน่ใจว่าเป็นไปตาม
กระบวนการ

- การมอบหมายความรับผิดชอบและหน้าที่ที่เฉพาะเจาะจงที่เกี่ยวข้องกับประเด็นในการ
ตัดสินใจที่สำคัญ

- จัดหากรอบข้อกำหนดที่เหมาะสมและตามความจำเป็น

วิธีการ

- SEA ควรเป็นองค์ประกอบที่แท้จริงของนโยบายและกระบวนการพัฒนาโครงการและควรนำไปประยุกต์ได้ตั้งแต่เริ่มแรกเท่าที่เป็นไปได้

- SEA ควรเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของการเสนอนโยบาย

- เครื่องมืออะไรที่ SEA ควรนำไปประยุกต์ใช้

- SEA ควรจะนำไปประยุกต์ได้เมื่อไร

- เมื่อมีการใช้ SEA จะมีการเน้นคำถามได้ถูกต้อง

- การมุ่งสู่ SEA ต้องพิจารณาในช่วงที่กว้างและให้เข้าใจได้ง่ายเพื่อนำไปออกแบบเครื่องมือและการปฏิบัติได้อย่างยั่งยืน

- ขอบเขตของการประเมินต้องสามารถเปรียบเทียบกันได้กับข้อเสนอ ผลกระทบที่สำคัญหรือลำดับความสำคัญด้านสิ่งแวดล้อม

- SEA ช่วยในการเปรียบเทียบทางเลือกต่าง

- ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง รวมถึง ทางกายภาพ ระบบนิเวศน์ สภาพเศรษฐกิจ-สังคม ปัจจัยด้าน

องค์กร

นโยบายที่จำเป็นและเหมาะสมต้องนำมารวมไว้ใน SEA

- ความเกี่ยวข้องกับสาธารณชนควรเป็นองค์ประกอบพื้นฐานในกระบวนการของ SEA ซึ่งจะเป็นไปตามระดับความสำคัญของความเกี่ยวข้องและข้อโต้แย้งของข้อเสนอต่าง ๆ

- วัตถุประสงค์และข้อกำหนดควรทำอย่างชัดเจน

- การพัฒนาแนวทางที่จะกำหนด SEA ในอดีต

- ใช้วิธีการตามระเบียบวิธีปฏิบัติอย่างง่าย

- จัดทำเพื่อรายงานต่อสาธารณะของการประเมินและการตัดสินใจ

- มีการติดตามตรวจสอบและโครงการเพื่อดูผลตามข้อเสนอไปแล้ว

- มีการควบคุมดูแลกระบวนการปฏิบัติอย่างอิสระ ข้อกำหนดตามกฎหมายของหน่วยงาน

และการปฏิบัติของรัฐ

ที่มา : Partidario (1999)

ตัวอย่างของ SEA ของร่างนโยบายด้านพลังงานของรัฐสโลวัก

SEA รวมถึง

- การทบทวนของผู้เชี่ยวชาญ รวมถึงการนำเสนอของความคิดเห็นสำหรับการตัดสินใจด้วยทางสาธารณะ
- กระบวนการสาธารณะรวมถึงการเข้าถึงโดยองค์กรพัฒนาเอกชนและกลุ่มอุตสาหกรรม
- ได้รวมความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ ความคิดเห็นอื่น ๆ และจากสาธารณะชน
- การพูดคุยแลกเปลี่ยนระหว่าง NGO สาธารณะ ของจุดแข็งและจุดอ่อนของ SEA
- จุดเน้นในทางบวกที่รวมถึงการปรึกษาและปัจจัยที่มาจากองค์กรที่สนใจ
- การหลีกเลี่ยงแบบรวมถึงแนวทางของการกำหนดขอบเขตและการพิจารณาของผลในกระบวนการตัดสินใจที่ยังไม่เพียงพอ

ผลกระทบจากการค้าเสรี

- โครงสร้างทางเศรษฐกิจ (อิทธิพลต่อสิ่งที่ผลิต ใครจะผลิต ที่ไหนและอย่างไร)
- การจ้างงาน รายได้ประชาชาติ และการกระจายรายได้ภายในและระหว่างประเทศ
- ความสามารถในการลงทุนด้านสังคมและการพัฒนาภูมิภาค

โอกาสใช้ SEA กับแผนและภาค

- ประยุกต์ใช้กับแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินเฉพาะพื้นที่
- การวางแผนอย่างเป็นระบบ มีกระบวนการที่โปร่งใส
- มีศักยภาพ ง่ายต่อการเกิดการร่วมกันด้วย SEA
- เป็นส่วนหนึ่งของการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมภูมิภาคซึ่งสนับสนุนโดยธนาคารโลก
- ใช้เปรียบเทียบกับแต่ละส่วนของการประเมินสิ่งแวดล้อมรายภาค
- เป็นกรอบในการวิเคราะห์ผลกระทบสะสม
- เหมาะสำหรับประเทศกำลังพัฒนา

การดำเนินการปฏิบัติ

สามารถนำ SEA ไปดำเนินการปฏิบัติใช้ได้ ดังนี้

1. นโยบาย กรอบการบริหารและด้านกฎหมาย (กรอบในระดับประเทศและภูมิภาค)
2. เงื่อนไขพื้นฐาน (ทางการภาพ ชีวภาพ สภาพเศรษฐกิจ สังคมและสภาพวัฒนธรรม)

3. รายละเอียดของแผนการพัฒนาและโครงการที่เกี่ยวข้อง
4. ใช้เก็บไว้เป็นข้อมูลสำหรับโครงการและแผนอื่น ๆ
5. การประเมินผลกระทบสะสม
6. การวิเคราะห์ทางเลือก
7. การแนะนำเพื่อวางแผนลงทุนรายภาคอย่างเหมาะสม
8. กลยุทธ์ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม (มาตรการลดผลกระทบ การตรวจประเมิน การเพิ่มความเข้มแข็งให้กับสถาบัน/องค์กร

บรรณานุกรม

- กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ
องค์การบริหารส่วนตำบล (รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2542). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อาส
ารักษาดินแดน. 2542.
- เฉลิมชาติ แจ่มจรรยา, สมล ศรีสุขวัฒนา และสมชาย ตู้แก้ว. คู่มือ (เล่ม 1) พระราชบัญญัติการ
สาธารณสุข พ.ศ.2535. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์องค์การทหารผ่านศึก. 2541.
- เดชารัต สุขกำเนิด. นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ : การวิเคราะห์ระบบการประเมินผลกระทบด้าน
สุขภาพ. นนทบุรี : สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. 2524.
- ถวัลย์รัฐ วรเทพพุดพิพงษ์, ดร. การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้
(Policy Formulation and Analysis : Theory and Application). กรุงเทพฯ :
สำนักพิมพ์สมาธรรม. 2541.
- ปัดพงษ์ เกษสมบูรณ์, ผศ. , อนุพงษ์ สุจริยากุล, ดร. นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ. นนทบุรี :
สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. 2543.
- พงศ์เทพ สุธีรวุฒิ, ผศ.กก. นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ (Healthy Public Policy).
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, สถาบันวิจัยระบบสุขภาพ ภาคใต้. 2545.
- ลีอชา วรรัตน์ และคณะ. บทบาทของ อบต. ในงานส่งเสริมสุขภาพและอนามัยสิ่งแวดล้อม. รายงานการ
วิจัย. กรุงเทพฯ : สำนักวิชาการ กรมอนามัย. 2540.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ. นโยบายสาธารณะ. ดำเนินโครงการตำราพื้นฐานคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2545.
- สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, ศ.ดร. นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ. คณะ
รัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมาธรรม.
2544.
- สมพร เฟื่องจันทร์, ดร. นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการปฏิบัติ. ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะ
วิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

สำนักงานพัฒนากระบวนการเรียนรู้นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ. 2547. นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ. แผนงานวิจัยและพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพและระบบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.

สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (สปรส.). ธรรมนูญสุขภาพคนไทย, นนทบุรี: สปรส. 2545.

หนังสือพิมพ์ มติชน ฉบับวันที่ 3 มิ.ย. 2545 หน้า 23

อานนท์ ลาวัณกุล และสมเดช เวชวิฐาน. สถานการณ์การใช้มาตรการทางกฎหมาย ตาม พรบ. สาธารณสุข พ.ศ.2535 จัดการปัญหาด้านสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมของ อบต. ในเขต 5. รายงานการศึกษา.

Books

Centre for Environmental Policy and Resource Management. Conference on reshaping Environmental Assessment Tools for Sustainability. The Chinese University of Hong Kong, 2002.