



ที่ ศศ ๐๐๐๑/๐๖๕

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๑๒๘ อาคารพญาไทพลาซ่า ถนนพญาไท กทม. ๑๐๔๐๐

๑๑ มกราคม ๒๕๔๘

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เกี่ยวกับ “นโยบายสาธารณะกับการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ”

ด้วย สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะทำงานสาธารณสุขและการพัฒนาคุณภาพชีวิต ได้พิจารณาเห็นว่า ที่ผ่านมารัฐได้ใช้งบประมาณในการรักษาพยาบาลประชาชนเป็นจำนวนมาก โดยที่รัฐได้เน้นการสร้างเสริมสุขภาพ และพัฒนาความเข้มแข็งทางด้านนโยบายสาธารณะในด้านสุขภาพ เพื่อลดปัจจัยเสี่ยงของการเกิดโรค

การสร้างภูมิคุ้มกันทางสุขภาพ คือ การให้ความสำคัญของนโยบายที่กระทบต่อสาธารณสุขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๖ ได้ให้คนไทยมีสิทธิและส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยกระบวนการมีส่วนร่วมจะเป็นความจริงมากน้อยเพียงใดนั้น คือ สิ่งที่ประชาชนจะต้องร่วมกันสร้างสิ่งเหล่านี้ให้ดียิ่งขึ้น และการที่จะทราบว่านโยบายใด มีผลกระทบทางด้านสุขภาพหรือไม่ ต้องมีการประเมินผลกระทบทางด้านสุขภาพ จากการศึกษา จึงนำมาเป็นข้อเสนอแนะ ดังนี้ ๑) เชิงหลักการ ควรมีกฎหมายรองรับนโยบายสาธารณะด้านผลกระทบทางด้านสุขภาพ ที่ชัดเจนในทุกโครงการ โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และควรแยกการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ (HIA) ออกจาก การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ๒) เชิงกระบวนการ ควรสร้างกระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน ในการเข้ามามตรวสอบการประเมินผลกระทบทางด้านสุขภาพ ๓) เชิงองค์กรและกลไกการทำงาน ควรมีสถาบันหรือองค์กรกลาง เพื่อดูแลรับผิดชอบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ ที่มีกฎหมายบังคับใช้ในการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในคราวประชุม ครั้งที่ ๒๔/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ ได้พิจารณาผลการศึกษาของคณะทำงานฯ ดังกล่าว และมีมติให้เสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ “นโยบายสาธารณะกับการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ” (รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย)

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา หากผลการพิจารณาเป็นประการใด ขอได้โปรดแจ้งให้ทราบในโอกาสแรกด้วย
จักษอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(นายอนันต์ ปันยารชุน)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร. ๐ - ๒๖๑๒ - ๖๕๖๖

โทรสาร ๐ - ๒๖๑๒ - ๕๑๙๕ - ๘๐

**ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ
นโยบายสาธารณะกับการประเมินผลกระทบทางด้านสุขภาพ
(Health Impact Assessment : HIA)**

ความสำคัญการกำหนดนโยบายสาธารณะและการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ

ที่ผ่านมารัฐบาลและกระทรวงสาธารณสุข เน้นการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค เป็นการเน้นนโยบาย “สร้างนำซ่อม” แต่ในปัจจุบันรัฐบาลใช้งบประมาณไปจำนวนมาก ในการดูแลรักษาสุขภาพเมื่อเจ็บป่วย โดยเฉพาะโครงการ ๓๐ บาทรักษาทุกโรค ถ้าต้องการเน้นการสร้างเสริมสุขภาพ ต้องหันมาพัฒนาความเข้มแข็งทางด้านนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพ เพื่อลดปัจจัยเสี่ยงของการเกิดโรค และสร้างภูมิคุ้มกันทางสุขภาพ ยังมีความสำคัญต่อนโยบายสาธารณะ โดยเป็นนโยบายที่กระทบต่อคนส่วนใหญ่หรือโดยรวม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๖ ได้กำหนดให้คนไทยมีสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ กระบวนการมีส่วนร่วมของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการจะต้องทราบว่านโยบายใด หรือโครงการใด มีผลกระทบทางด้านสุขภาพหรือไม่ จำเป็นต้องมีการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพและด้านอื่นๆ จากคนในสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินนั้นด้วย เพื่อนำไปสู่การสร้าง “สุขภาพะ” ของคนในสังคมที่แท้จริง

นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ (Healthy Public Policy)

หมายถึง นโยบายสาธารณะที่กำหนดโดยฝ่ายบริหาร เพื่อการพัฒนาสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ที่แสดงความห่วงใยในเรื่องสุขภาพอย่างชัดเจน และพร้อมจะรับผิดชอบต่อผลกระทบด้านสุขภาพ อันเกิดจากนโยบายหรือโครงการนั้นๆ

การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ (Health Impact Assessment : HIA)

ความหมาย “การประมาณการหรือคาดการณ์ไปข้างหน้าถึงผลกระทบของการดำเนินกิจกรรม โครงการ แผน และนโยบายต่างๆ ที่มีต่อสุขภาพของประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เพื่อส่งเสริมให้มีการนำปัจจัยทางสุขภาพของมนุษย์เข้าไปไว้ในการกำหนดนโยบาย และการออกแบบและตัดสินใจในการดำเนินโครงการและแผนงานต่างๆ เพื่อลดปัจจัยเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับโรคและภัยคุกคามแก่สุขภาพของมนุษย์ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากปัจจัยทางสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม และพฤติกรรม” (องค์การ

อนามัยโลก, ๒๐๐๐) อันจะทำให้เกิด “สุขภาวะ” คือ ภาวะที่มีความพร้อมสมบูรณ์ทั้งทางกาย (Physical Health) ทางจิต (Mental Health) ทางสังคม (Social Health) และทางจิตวิญญาณ (Spiritual Health)

การประมาณการผลกระทบของการกระทำใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสุขภาพของประชากรกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจครอบคลุม ตั้งแต่ระดับโครงการ ระดับแผนงาน และระดับนโยบาย โดยการคาดการณ์ไปข้างหน้าก่อนที่จะดำเนินการตามแผนงานที่วางไว้และครอบคลุมถึงผลกระทบทางสุขภาพในทุกด้าน ทั้งผลกระทบทางสุขภาพกาย สุขภาพจิต สุขภาพทางสังคม

ภารกิจ (Mission) ของการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ

- ๑) สร้างเครื่องมือและกระบวนการตัดสินใจในระดับต่างๆ ตั้งแต่ระดับนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ เพื่อให้เกิดการคุ้มครองและสร้างเสริมสุขภาพของประชาชน
- ๒) สร้างเครื่องมือและกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการวางแผน เพื่อปกป้องและสร้างเสริมสุขภาพประชาชน และลดความขัดแย้งในการกำหนดนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ
- ๓) สร้างกลไกในการขยายขีดความสามารถในการเรียนรู้ร่วมกัน และสร้างสำนึกของประชาชนในการคุ้มครองและสร้างเสริมสุขภาพของตนเอง

สถานะทางกฎหมายของการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ

๑. กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐
๒. กำหนดเป็นกฎหมายเฉพาะ โดยมีบทบังคับและบทลงโทษที่ชัดเจน (Legal Regulation)
๓. กำหนดเป็นกฎหมาย โดยมีลักษณะเป็นการให้กรอบแนวทางในการดำเนินการ (Legal Framework)
๔. ดำเนินการในรูปแบบของกระบวนการเรียนรู้ เพื่อให้เกิดสำนึกด้านสุขภาพแก่คนไทย

สภาพปัญหาด้านการประเมินผลกระทบทางด้านสุขภาพ (HIA)

๑. นโยบายสาธารณะถูกกำหนดโดยกลุ่มคนกลุ่มหนึ่ง ไม่ได้เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชน
๒. นโยบายสาธารณะปัจจุบัน เน้นเรื่องเศรษฐกิจ ไม่ได้มองผลกระทบทางสุขภาพของประชาชน

๓. ไม่มีกฎหมายรองรับนโยบายสาธารณะและการประเมินผลกระทบทางสุขภาพที่ชัดเจน โดยให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนด

๔. การประเมินผลกระทบทางด้านสุขภาพ ในปัจจุบันเป็นเพียงแค่ประเด็นหนึ่งในหลายๆ ประเด็นในการประเมินด้านสิ่งแวดล้อม (EIA)

๕. เกิดความขัดแย้งในหมู่ประชาชนเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในหลายพื้นที่ จากกระบวนการประเมินผลกระทบที่ไม่ชัดเจน โปร่งใส และขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

๖. การประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมหรือด้านต่างๆ ในปัจจุบันมีลักษณะไม่เป็นกลาง เพราะผู้ว่าจ้างทีมประเมินเป็นเจ้าของโครงการ (กระทรวงหรือกรม) เสียเอง

๗. โครงการพัฒนามักจะได้รับการอนุมัติและดำเนินโครงการไปก่อนที่จะมีการประเมินผลกระทบใดๆ หรือการประเมินผลกระทบจะกระทำต่อเมื่อเกิดปัญหาแล้ว

เหตุผลของการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ

๑) ความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมมีผลส่วนหนึ่งมาจากการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน

๒) ผลกระทบทางสุขภาพที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามนโยบาย จำเป็นต้องได้รับการดูแลโดยสาธารณะ

๓) การป้องกันมีประสิทธิผลมากกว่าการรักษาฟื้นฟู ดังนั้น การศึกษาผลกระทบก่อนดำเนินการตามนโยบายจึงสำคัญกว่าการรักษาฟื้นฟูภายหลัง และหากเกิดขึ้นแล้วสามารถแก้ไขให้ดีขึ้นได้ หากมีกระบวนการศึกษาผลกระทบอย่างรอบด้านเสียก่อน

๔) ในทางสากลการประเมินผลกระทบทางด้านสุขภาพเป็นเรื่องที่ให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก

๕) การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ สามารถดำเนินการร่วมกับการประเมินผลกระทบทางด้านอื่นๆ ได้ เช่น สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ เป็นต้น

๖) ประเด็นทางสุขภาพ ควรเป็นประเด็นที่ต้องคำนึงถึงในทุกนโยบายและโครงการพัฒนาของรัฐบาล และมีการประเมินโดยมีสุขภาพเป็นตัวตั้ง

ที่ผ่านมา โครงการทุกโครงการมักมีการดำเนินการอนุมัติก่อนที่จะมีการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ ทำให้เกิดผลกระทบขึ้นก่อนแล้วจึงตามแก้ไขภายหลัง เกิดการเจ็บป่วยแล้วตามชดเชยภายหลัง การแก้ไขปัญหาจึงจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนวิธีคิดใหม่ โดยป้องกันไว้ก่อนหรือปลอดภัยไว้ก่อนเป็นหลักสำคัญ ถ้าโครงการใดจำเป็นหรือไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ควรมีมาตรการที่รัดกุม

ชัดเจน และมีการติดตามลดปัจจัยหรือผลกระทบให้เกิดน้อยที่สุด อย่างไรก็ตาม สังคมไทยควรมีระบบป้องกันภัยเป็นแนวทางที่สำคัญ โดยเฉพาะด้านสุขภาพ

ความจำเป็นในการพัฒนากระบวนการประเมินผลกระทบทางสุขภาพในสังคมไทย

๑) นโยบายสาธารณะและโครงการพัฒนาที่ผ่านมา ก่อให้เกิดผลกระทบทางสุขภาพเป็นบทเรียนแก่สังคมไทยเป็นจำนวนมาก

๒) ผลกระทบทางลบต่อสุขภาพ สามารถหลีกเลี่ยง ป้องกัน หรือฟื้นฟูให้ดีขึ้น โดยปรับเปลี่ยนนโยบาย แผนงาน และโครงการ ที่เน้นวิธีคิดด้านผลกระทบในทุกประเด็น

๓) กระบวนการประเมินผลกระทบทางสุขภาพที่จะเกิดขึ้นใหม่ ควรมีความสอดคล้องกับนโยบาย “สร้างนำซ่อม” ที่รัฐบาลประกาศใช้

๔) สามารถลดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับประชาชน และระหว่างรัฐบาลกับประชาชนได้ หากมีกระบวนการที่โปร่งใส เป็นธรรม และมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย

กระบวนการประเมินผลกระทบทางสุขภาพที่เกิดขึ้น ควรสอดคล้องกับสิ่งที่ได้กระทำในโครงการสำคัญๆ โดยบุคคลที่ตัดสินใจอยู่ในระดับนโยบาย แต่ผู้ได้รับผลกระทบกลับเป็นประชาชนหรือประชาสังคม ข้อมูลทั้งหลายที่ได้ไปอาจไม่มีการพิจารณาอย่างรอบคอบ หรือไม่สอดคล้องกับสิ่งที่จะทำ ซึ่งการลดผลกระทบไม่ใช่ความขัดแย้ง แต่เป็นการหาทางออกร่วมกัน ทางออกที่ดีที่สุดสำหรับประชาชน คือ การเข้าร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียและหาแนวทางอย่างฉันทามติและสมานฉันท์ และหาทางออกร่วมกันเพื่อสังคมโดยรวม

ปัญหาของการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ

๑) การขาดข้อมูลพื้นฐานทางสุขภาพที่เป็นต้นทุนเดิมในระบบสาธารณสุข

๒) การประเมินผลกระทบทางสุขภาพใช้เวลานาน เพราะผลกระทบอาจใช้เวลานานกว่าจะเห็นสภาพที่แท้จริง แต่ก็สามารถคาดการณ์สถานการณ์ได้

๓) ทักษะคติของผู้วางแผนและผู้ตัดสินใจในโครงการพัฒนา ไม่ให้ความสำคัญต่อเรื่องสุขภาพ

๔) ความเชื่อมั่นต่อการประเมินผลกระทบในหมู่ประชาชนมีน้อย เพราะเกิดจากกระบวนการที่ไม่โปร่งใส ทั้งมาจากทีมประเมินที่ไม่เป็นกลาง ผู้ว่าจ้างทีมประเมินเป็นผู้มีส่วนได้เสียในโครงการเป็นต้น

๕) ปฏิสัมพันธ์ของมลภาวะหรือสารเคมีที่มีผลต่อสุขภาพ ยกแก่การประเมินหรือระบุได้ชัด

๓) เชิงองค์กรและกลไกการทำงาน

๓.๑) มีสถาบันหรือองค์กรกลาง เพื่อดูแลรับผิดชอบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ ที่มีกฎหมายบังคับใช้ในการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน

๓.๒) มีกองทุนกลาง และคณะกรรมการกองทุนอิสระ สำหรับให้ภาควิชาการและคนในสังคม ที่ได้รับผลกระทบนำไปใช้ เพื่อการประเมินได้ ไม้ใช่เป็นงบประมาณของเจ้าของโครงการที่จัดจ้าง ทีมประเมินผลเอง

๖) ขาดความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างขนาดของปัจจัยและผลตอบสนอง ที่อาจนำไปสู่ผลกระทบทางสุขภาพ

ฐานะทางกฎหมายของการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ

๑) ดำเนินการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ โดยอ้างอิงจากรัฐธรรมนูญ

๒) กำหนดเป็นกฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบทางสุขภาพโดยเฉพาะ โดยมีบทบังคับ และบทลงโทษที่ชัดเจน

๓) กำหนดเป็นกฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ โดยมีลักษณะเป็นการให้กรอบแนวทางในการดำเนินการ (Legal Framework) และเน้นที่สิทธิในการป้องกันและเสริมสร้างสุขภาพของประชาชน

๔) ดำเนินการในรูปแบบของกระบวนการเรียนรู้ ที่ทุกภาคส่วนในสังคมได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ

ประเด็นที่ควรพิจารณาในการดำเนินการทางด้านผลกระทบด้านสุขภาพ

๑) การสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมและมีสำนึกด้านสุขภาพ

๒) ภาครัฐยังขาดการให้ความสำคัญของภาคประชาชนในการให้เข้ามามีส่วนร่วมต่อประเด็นผลกระทบด้านสุขภาพ

๓) ขาดมาตรการรองรับการแก้ไขปัญหา และกระบวนการทางสังคม เมื่อเกิดปัญหาขึ้น การแก้ไขปัญหาหมักแค้นที่ปลายเหตุหรือเมื่อเกิดปัญหาแล้ว

๔) การเสริมสร้างจิตสำนึกในภาคประชาชนในด้านสุขภาพจะ ต้องมีในทุกระบวนการของการดำเนินการทางนโยบาย

๕) การพัฒนาหรือการดำเนินการทางนโยบายใดๆ ให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้น

๖) ปลุกฝังการรักษาสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมและดูแลปกป้องสุขภาพจะ ก่อให้เกิดหน้าที่และสำนึกของพลเมืองทุกคน

๗) การบิดเบือนข้อมูลและการให้ข้อมูลที่ไมตรงกับข้อเท็จจริงของบุคคลนั้น ควรมีมาตรการในการลงโทษทางกฎหมาย

๘) นโยบายของรัฐนำมาซึ่งความขัดแย้ง แยกแยกในหมู่ประชาชนและชุมชน ควรมีกระบวนการพิจารณาที่รอบคอบและรัดกุม

๘) กระบวนการศึกษาในด้านผลกระทบใดๆ ที่ผ่านมา มักมีความอ่อนแอและไม่มีการตรวจสอบอย่างรอบคอบก่อนการดำเนินการ

ความเห็นและข้อเสนอแนะ

๑) เซึ่งหลักการ

๑.๑) ให้มีกฎหมายรองรับนโยบายสาธารณะ ด้านผลกระทบทางด้านสุขภาพที่ชัดเจน และกระบวนการในการร่างกฎหมายควรให้ประชาชนมีส่วนร่วม

๑.๒) นโยบายสาธารณะปัจจุบัน ควรเน้นผลกระทบทางสุขภาพของประชาชนเป็นหลัก ไม่ควรเน้นเรื่องเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว

๑.๓) ควรกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบทางด้านสุขภาพในทุกโครงการพัฒนาของนโยบายสาธารณะ

๑.๔) เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมภาคประชาชน โดยให้มีบทบาทในการประเมินผลกระทบทางด้านสุขภาพในทุกโครงการ ที่เป็นนโยบายสาธารณะในทุกระดับ โดยเฉพาะองค์กรท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ

๑.๕) ควรแยกการประเมินผลกระทบทางด้านสุขภาพ (HIA) ออกจากการประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม (EIA)

๑.๖) การสร้างหลักการ หลักวิชาการ และแนวคิดการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ ต้องมาจากรากเหง้าทางวัฒนธรรมท้องถิ่น ศาสนา และชาติพันธุ์นั้นๆ เป็นสำคัญ

๒) เซึ่งกระบวนการ

๒.๑) สร้างกระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน ในการเข้ามาตรวจสอบการประเมินผลกระทบทางด้านสุขภาพ เสริมสร้างจิตสำนึกในภาคประชาชน ปลูกฝังการรักษาสิทธิด้านสุขภาพ

๒.๒) ส่งเสริมหรือเปิดโอกาสให้ผู้ประเมินผลกระทบทางด้านสุขภาพมาจากทุกกลุ่มในสังคม และหลากหลายคณะประเมิน

๒.๓) มีมาตรการในการปกป้องสิทธิของประชาชนในการได้รับค่าชดเชยจากผลกระทบด้านสุขภาพที่เกิดจากนโยบายสาธารณะ

๒.๔) ควรกำหนดหลักสูตรการศึกษาท้องถิ่น ที่มีเนื้อหาความรู้ด้านผลกระทบด้านสุขภาพ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ในเยาวชนทุกระดับ