

มารู้จักกับ “คำประกาศเซี่ยงไฮ้”

เมื่อวันที่ 21-24 พฤศจิกายน 2559 ผู้นำด้านสุขภาพโลกไปรวมตัวกันที่นครเซี่ยงไฮ้ ประเทศจีน เพื่อร่วมประชุมนานาชาติครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์สาธารณสุขของโลก การประชุมนี้คือ การประชุมนานาชาติเรื่องการส่งเสริมสุขภาพครั้งที่ 9 หรือ the 9th Global Conference on Health Promotion จัดโดยรัฐบาลจีนร่วมกับองค์การอนามัยโลก ผู้เข้าประชุมประกอบด้วยผู้นำประเทศต่าง ๆ ผู้นำองค์การระหว่างประเทศ และนักวิชาการด้านส่งเสริมสุขภาพทั่วโลก⁽¹⁾

การประชุมนี้ นับเป็นการประชุมด้านส่งเสริมสุขภาพระดับโลกครั้งที่ 9 นับจากครั้งแรกที่เมืองออตตาวาเมื่อปี 2529 หรือเมื่อ 31 ปีมาแล้ว ซึ่งการประชุมครั้งนั้นได้มีการจัดทำคำประกาศเจตนารมณ์ของการประชุม เรียกว่า Ottawa Charter หรือกฎบัตรออตตาวา ซึ่งเป็นแม่บทของงานส่งเสริมสุขภาพมาจนถึงปัจจุบัน

ต่อมามีการจัดประชุมนานาชาติด้านส่งเสริมสุขภาพอีก 8 ครั้ง คือ⁽²⁾

- ครั้งที่ 2 เมื่อปี 2531 ที่เมือง Adelaide ประเทศออสเตรเลีย
- ครั้งที่ 3 เมื่อปี 2544 ที่เมือง Sundsvall ประเทศสวีเดน
- ครั้งที่ 4 เมื่อปี 2540 ที่เมืองจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย
- ครั้งที่ 5 เมื่อปี 2543 ที่เมืองเม็กซิโก ประเทศเม็กซิโก
- ครั้งที่ 6 เมื่อปี 2548 ที่กรุงเทพมหานครของประเทศไทย
- ครั้งที่ 7 เมื่อปี 2552 ที่เมืองไนโรบี ประเทศเคนยา

- ครั้งที่ 8 เมื่อปี 2556 ที่เมืองเฮลซิงกิ ประเทศฟินแลนด์
 - ครั้งล่าสุดคือครั้งที่ 9 ที่นครเซี่ยงไฮ้ ดังกล่าวข้างต้น
- ในการประชุมทั้ง 9 ครั้งมีการออกเป็นกฎบัตรอยู่ 2 ครั้ง คือครั้งที่ 1 เรียกว่า กฎบัตรออตตาวา⁽³⁾ และครั้งที่ 6 เรียกว่า กฎบัตรกรุงเทพ⁽⁴⁾ ส่วนครั้งอื่น ๆ ก็มีการแสดงเจตนารมณ์ของการประชุมเช่นกัน แต่เรียกกันว่า เป็น “คำประกาศ” หรือ “Declaration” อย่างเช่นของการจัดที่เซี่ยงไฮ้

กฎบัตรออตตาวาเป็นแม่บทที่สำคัญของงานส่งเสริมสุขภาพ เป็นแนวทางที่ถูกนำไปใช้กันทั่วโลก โดยกฎบัตรดังกล่าวมีการกำหนดคำนิยามของงานส่งเสริมสุขภาพว่า เป็นกระบวนการส่งเสริมให้ประชาชนเพิ่มสมรรถนะในการควบคุมปัจจัยกำหนดสุขภาพและพัฒนาสุขภาพของตนเอง รวมถึงกระบวนการทางสังคมที่มีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนเพื่อเอื้อให้ประชาชนมีสุขภาวะที่ดีขึ้น

สิ่งสำคัญของกฎบัตรออตตาวาคือการกำหนดมาตรการส่งเสริมสุขภาพ 5 ประการ⁽³⁾ ซึ่งถูกนำไปกล่าวขานและใช้เป็นแนวทางของงานส่งเสริมสุขภาพมาจนทุกวันนี้ มาตรการทั้ง 5 ได้แก่ (1) การสร้างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ (build healthy public policy) (2) การสร้างสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ (create supportive environment) (3) การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน (strengthen community action) (4) การพัฒนาศักยภาพส่วนบุคคล (develop personal skills) และ (5) การปรับระบบบริการสุขภาพ (reorient health services) ทั้งนี้ มาตรการทั้ง 5 นั้น จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับ-

เคลื่อนงานตามยุทธศาสตร์ 3 ประการคือ (1) การสร้างนโยบายหรือสร้างกระแสความตระหนักในความสำคัญของการส่งเสริมสุขภาพ (advocacy) เพื่อให้มีการกำหนดเงื่อนไขหรือสภาพแวดล้อมให้อื้อต่องานส่งเสริมสุขภาพ (2) การสร้างศักยภาพของประชาชนทุกคน (enabling) เพื่อให้มีศักยภาพสูงสุดในการส่งเสริมสุขภาพของตนเอง และ (3) การประสานเชื่อมต่อบริเวณภาคส่วนต่างๆ ในสังคมในการขับเคลื่อนงานส่งเสริมสุขภาพ (mediate)

ส่วนกฎบัตรกรุงเทพฯ นั้น ก็มีการกล่าวถึงว่า เป็นส่วนที่จะไปต่อยอดจากข้อกำหนดที่ระบุไว้ในกฎบัตรออตตาวา โดยกฎบัตรกรุงเทพฯ นั้น มีการเสนอแนะมาตรการส่งเสริมสุขภาพเพิ่มเติมอีก 5 ประการ⁽⁴⁾ เรียกชื่อมาตรการหรือกลยุทธ์ “พีราบ” ซึ่งเป็นคำอ่านของ “PIRAB” ซึ่งเป็นอักษรนำของคำ 5 คำ คือ (1) P = Partnership การสร้างภาคีเครือข่ายและพันธมิตร (2) I = Investment การลงทุน (3) R = Regulate การออกระเบียบ กฎ และกฎหมาย (4) A = Advocate การสร้างกระแสหรือการชี้แนะ และ (5) B = Building Capacity การสร้างศักยภาพของทุกภาคส่วน กลยุทธ์พีราบนี้เป็นแนวทางที่กระทรวงสาธารณสุขใช้ประกอบในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีด้านส่งเสริมสุขภาพ

การประชุมด้านส่งเสริมสุขภาพระดับโลก 8 ครั้งที่ผ่านมามีการกำหนดแนวทาง มาตรการ และกลยุทธ์ที่ชัดเจน แต่ก็กล่าวได้ว่า การดำเนินงานส่งเสริมสุขภาพของประเทศต่างๆ ไม่ประสบผลสำเร็จเลย โรคภัยไข้เจ็บประเภทที่ป้องกันได้ก็ยังมีอยู่ชุกชุมและมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ดังเช่นกลุ่มโรคไม่ติดต่อ ซึ่งเกิดจากการที่ประชาชนมีพฤติกรรมเสี่ยงที่มีอย่างแพร่หลายคือ การสูบบุหรี่ การดื่มแอลกอฮอล์ การบริโภคอาหารที่เป็นภัยต่อสุขภาพ และการขาดการออกกำลังกาย ซึ่งล้วนแต่ละเว้นหรือปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเสี่ยงดังกล่าวได้

สาเหตุที่การประชุมทั้ง 8 ครั้งที่ผ่านมามีไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรก็เพราะผลการประชุมแต่ละครั้ง ล้วนแต่เป็นเรื่อง “เพื่อทราบ” ขาดการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน ดังนั้น การประชุมครั้งที่ 9 ที่เซี่ยงไฮ้จึงมีการปรับ

กระบวนการทำให้การประชุมดังกล่าวกลายเป็นพันธสัญญาทางการเมือง โดยในคำประกาศซึ่งใช้ชื่อว่า Shanghai Declaration on promoting health in the 2030 Agenda for Sustainable Development⁽⁵⁾ มีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน และเป้าหมายที่วุ่นนี้คือ กำหนดให้งานส่งเสริมสุขภาพเป็นกลไกสำคัญในการเข้าถึงความสำเร็จตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ หรือ Sustainable Development Goals (SDGs)⁽⁶⁾ ซึ่งมีกรอบเวลา 15 ปี ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2016-2030 กล่าวได้ว่าการประชุมนานาชาติครั้งนี้ เป็นความพยายามและการฉวยโอกาสในการทำให้ผลการประชุมเป็นข้อตกลงทางการเมือง โดยใช้การประกาศเป้า SDGs เป็นแกนหลัก และให้ผลการประชุมเป็นกลไกนำไปสู่ความสำเร็จของแกนหลักดังกล่าว

ผลจากการประชุมนานาชาติเรื่องการส่งเสริมสุขภาพครั้งที่ 9 นี้ จึงเป็นการกำหนดข้อตกลงของนานาชาติที่จะให้งานส่งเสริมสุขภาพเป็นแนวทางให้ทุกประเทศประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย SDGs ทั้ง 17 เป้าหมายภายในปี ค.ศ. 2030 หรือปี พ.ศ. 2573

การประชุมที่เซี่ยงไฮ้มีการกำหนด “เสาหลัก” ของงานส่งเสริมสุขภาพออกเป็น 3 ด้านคือ (1) Good governance หรือธรรมาภิบาล (2) Healthy cities หรือเมือง-สุขภาพ และ (3) Health literacy หรือความรู้ด้านสุขภาพ⁽⁷⁾

สำหรับเรื่องธรรมาภิบาลนั้น ที่ประชุมระบุว่าเป็นความรับผิดชอบขององค์กรรัฐในทุกระดับที่จะลงทุนและขับเคลื่อนสังคมในการแก้ไขปัญหาทางสังคมและสิ่งแวดล้อม ที่เป็นปัจจัยเสี่ยงต่อการใช้สุขภาพที่ดี หรือ social and environmental determinants of health และดำเนินการควบคุมการผลิตและการบริโภคที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ⁽⁵⁾

เรื่องเมืองสุขภาพก็เป็นงานที่องค์การอนามัยโลกดำเนินการมานาน ทั้งนี้ ในการประชุมที่เซี่ยงไฮ้ ผู้ว่าราชการเมืองต่างๆ กว่า 100 คน มีความเห็นตรงกันว่า ตัวชี้วัดที่แสดงถึงการพัฒนาชุมชนเมืองก็คือการที่ประชาชนทุกคนมีสุขภาพดี⁽⁸⁾ แม้จะมีผู้ติติงว่า การกำหนดนโยบาย-

เมืองสุขภาพอาจไม่ครอบคลุมชุมชนนอกเขตเมืองหรือในชนบท แต่การมีปรากฏการณ์การขยายตัวของเขตเมืองหรือ urbanization คงจะทำให้พื้นที่ต่างๆ มีความเป็นเขตเมืองมากขึ้น และสามารถใช้นโยบายของ healthy cities ได้เช่นเดียวกัน

ส่วนเรื่องความรู้ด้านสุขภาพนั้น คำภาษาอังกฤษเรียกว่า Health literacy ถือเป็นคำที่ค่อนข้างใหม่ แปลตรงตัวว่า การอ่านออกเขียนได้ในเรื่องสุขภาพ ความหมายก็คือ กระบวนการทางปัญญาและทักษะทางสังคมที่ก่อให้เกิดแรงจูงใจและความสามารถของปัจเจกบุคคลที่จะเข้าถึง เข้าใจ และใช้ข้อมูลข่าวสารเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจที่เหมาะสมนำไปสู่สุขภาพ

เสาหลักทั้ง 3 ด้านดูแล้วน่าจะเหมาะสมดี แต่ประเทศต่างๆ จะสามารถขับเคลื่อนได้เพียงใดนั้น คงเป็นประเด็นที่จะต้องมีการพิจารณาสนับสนุนกันต่อไป ทั้งนี้ องค์การอนามัยโลกได้จัดตั้งคณะที่ปรึกษา เรียกว่า Technical Advisory Group หรือ TAG ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากประเทศต่างๆ 35 คนจาก 26 ประเทศเพื่อให้คำแนะนำในการขับเคลื่อนงานด้านนี้ ซึ่งผู้เขียนก็ได้รับการแต่งตั้งให้อยู่ในชุดดังกล่าว โดยจะมีการจัดประชุมระดมความคิดและแลกเปลี่ยนประสบการณ์เป็นระยะ การประชุม TAG ครั้งแรกจะจัดขึ้นที่ นครเบอร์ลิน ประเทศเยอรมนี ในวันที่ 11-12 ธันวาคม 2560 นี้ ซึ่งคงจะได้มีการกำหนดทิศทางการขับเคลื่อนงานได้ชัดเจนขึ้น

วิวัฒน์ โรจนพิทยากร
บรรณาธิการ

เอกสารอ้างอิง

1. World Health Organization. 9th Global Conference on Health Promotion, Shanghai 2016 [Internet]. [cited 2017 Dec 01]. Available from: <http://www.who.int/healthpromotion/conferences/9gchp/en/>
2. World Health Organization. WHO global health promotion conferences [Internet]. [cited 2017 Dec 01]. Available from: <http://www.who.int/healthpromotion/conferences/en/>
3. World Health Organization. The Ottawa Charter for Health Promotion [Internet]. [cited 2017 Dec 01]. Available from: <http://www.who.int/healthpromotion/conferences/previous/ottawa/en/>
4. World Health Organization. Milestones in health promotion: statements from global conferences. Geneva: World Health Organization; 2009.
5. World Health Organization. Shanghai Declaration on promoting health in the 2030 Agenda for Sustainable Development [Internet]. [cited 2017 Dec 01]. Available from: <http://www.who.int/entity/healthpromotion/conferences/9gchp/shanghai-declaration.pdf?ua=1>
6. United Nations. Sustainable Development Goals [Internet]. [cited 2017 Dec 01]. Available from: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>
7. World Health Organization. Promoting health in the SDGs. [cited 2017 Dec 01]. Geneva: World Health Organization; 2017.
8. World Health Organization. Shanghai Consensus on Healthy Cities [Internet]. [cited 2017 Dec 01]. Available from: <http://www.who.int/entity/healthpromotion/conferences/9gchp/9gchp-mayors-consensus-healthy-cities.pdf?ua=1>