

การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

นางสุภาภรณ์ ลมูลศิลป์

นักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการ

“การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ” จริงแล้วไม่ได้ไกลจากเราเลยหลายคนอาจมองข้าม โดยเฉพาะคนที่ทำงานในวงการสาธารณสุขไม่ว่าสาขาใดไม่ควรมองข้ามเรื่องนี้ไปลองมองกลับมาดูใกล้ใกล้ตัวเราการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพไม่ไกลอย่างที่คิดเลย ส่วนใหญ่เราไปมองถึงเรื่องใหญ่โครงการใหญ่ระดับชาติว่าควรต้องทำการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ ซึ่งในงานสาธารณสุขในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้กล่าวถึงสิทธิของประชาชนเกี่ยวกับการรับรู้ข่าวสารและและการมีส่วนร่วมของประชาชน(มาตรา 56) "บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือส่วนราชการส่วนท้องถิ่นเว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่นหรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล " และ มาตรา 57 "บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูลคำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือส่วนราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียอื่นใดเกี่ยวกับคนหรือชุมชน ท้องถิ่นและสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนเองต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว " และยังมีมาตราอื่นๆอีกเช่น พรบ.สุขภาพ 2550 ม.11,67 เป็นต้น

เคยอ่านบทความของ นายแพทย์สุภัทร ฮาสุวรรณกิจ ลงเผยแพร่ในวารสารโรงพยาบาลชุมชน ฉบับกรกฎาคม-สิงหาคม 2546 ในคอลัมน์เรื่องเด่นประจำฉบับ กล่าวว่าในช่วงสองสามปีนี้มีข่าวคราวความขัดแย้งระดับประเทศอันเนื่องมาจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐบาลอยู่หลายโครงการ จนบางโครงการขัดแย้งถึงขั้นเลือดตกยางออก ซึ่งสาเหตุหลักของความขัดแย้งนั้นก็มักเกิดจากกระแสความคิด 2 ทิศนะที่อยู่คนละด้านกันคือ การพัฒนาประเทศไปสู่ความทันสมัยและการส่งออกที่คนส่วนน้อยต้องเป็นผู้เสียสละเพื่อคนส่วนใหญ่ กับ สิทธิชุมชนในการดำเนินชีวิตอย่างสุขสงบ มีสุขภาพที่ดี บนฐานทรัพยากรในท้องถิ่นที่อุดมสมบูรณ์ และวัฒนธรรมชุมชนที่อบอุ่น ถึงแม้จะมีการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม กระบวนการทำประชาพิจารณ์ แต่ทั้งหมดนี้ก็ ยังไม่สามารถตอบคำถามเพื่อการลดปัญหาความขัดแย้งในสังคมได้

การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ คืออะไร

การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ หรือตรงกับศัพท์ภาษาอังกฤษว่า Health Impact Assessment หรือ HIA นั้นเป็นศัพท์คำใหม่สำหรับสังคมไทย และยังเป็นศัพท์ที่ค่อนข้างใหม่สำหรับมนุษยชาติที่เพิ่งได้รับการให้ความสำคัญเมื่อไม่นานมานี้เอง และเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญของ “ นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ ” ซึ่งเริ่มเป็นหัวข้อที่วงการสาธารณสุขเริ่มให้ความสำคัญ เพราะเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการสร้างสุขภาพตามกระแส “ สร้างนำซ่อม ”

HIA. ในความหมายที่ชัดเจนนั้นหมายถึง “ กระบวนการและวิธีการในการประมาณการผลกระทบของการกระทำใดการกระทำหนึ่งที่มีต่อสุขภาพของประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งการกระทำดังกล่าวครอบคลุมตั้งแต่ระดับโครงการ แผนงาน หรือนโยบายด้วย โดยการประเมินต้องครอบคลุมถึงผลกระทบทางสุขภาพในทุกมิติ ” ซึ่งถ้าเป็นไปตามความหมายข้างต้นแล้วก็แปลว่า นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค ก็สามารถนำมาประเมินผลกระทบของประชาชนต่อสุขภาพได้ หรือที่เห็นกัน

ชัดๆ ก็เช่นการประเมินผลกระทบจากโครงการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่นครนายก หรือแม้แต่การขายแปรรูปโรงงานยาสูบ ให้แก่เอกชนก็จะต้องทำ HIA. ด้วย เพราะอาจส่งผลให้คนอัตราการสูบบุหรี่เพิ่มมากขึ้น เป็นต้นเมื่อไม่นานมานี้ เพิ่งเริ่มมีการนำเสนอแนวคิดของการศึกษาผลกระทบทางสุขภาพ หรือ HIA ขึ้นมาในสังคมไทยอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม มีความพยายามที่จะบรรจุแนวคิดนี้ไว้ในร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติด้วย มีคณะทำงานขึ้นมาศึกษาความเป็นได้ในการสร้างกระแส และผลักดันแนวคิดของ HIA. ให้สาธารณชนยอมรับ ซึ่งถือเป็นอีกความก้าวหน้าของสังคมไทยและการสร้างสุขภาพที่น่าจับตามอง

ที่มาของ HIA การประเมินผลกระทบทางสุขภาพนั้นมีการพัฒนามาจาก 2 แนวทาง

1. แนวทางแรกนั้นมีการพัฒนา HIA ขึ้นมาจากการประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) โดยเห็นว่า EIA นั้นแม้จะมีประเด็นเกี่ยวกับผลกระทบต่อสุขภาพอยู่ด้วย แต่ยังเป็นเพียงส่วนเล็กๆ และกรอบการพิจารณาที่ไม่ชัดเจน ดังนั้นจึงมีพัฒนาการประเมินผลกระทบทางสุขภาพให้ชัดเจนขึ้นมา แนวทางนี้ได้รับการพัฒนามาจากประเทศแคนาดา และ นิวซีแลนด์
2. แนวทางที่ 2 นั้นมีการพัฒนา HIA ขึ้นมาจากแนวคิดนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ เพื่อเป็นกระบวนการเรียนรู้เพื่อประกอบการตัดสินใจในเชิงนโยบายหรือแผนงานโครงการของรัฐบาลหรือองค์กรท้องถิ่น ดังนั้น ด้วยแนวทางนี้จึงมีการทำ HIA ที่แยกออกมาจาก EIA แนวทางนี้ได้รับการพัฒนาขึ้นในประเทศอังกฤษและเนเธอร์แลนด์

สำหรับประเทศไทยนั้น แนวคิด HIA ได้เกิดขึ้นจากเจตจำนงในการปฏิรูประบบสุขภาพ การพัฒนา HIA ในประเทศไทยจึงจะไปตามแนวทางที่ 2 หรือ การพัฒนาจากแนวคิดนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ และแน่นอนว่าสำหรับประเทศไทยแล้วย่อมเป็นการยากที่จะสามารถพัฒนา HIA มาจากแนวทางการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม หรือ EIA เพราะโดยตัวของ EIA นั้นก็ยังมีประเด็นที่ยังไม่ได้รับการยอมรับและยังมีการตั้งคำถามอย่างมากต่อในวิธีการ กรอบการศึกษา และกระบวนการศึกษาของ EIA เอง

ฐานคิดสำคัญของ HIA หากมองผ่านๆ HIA. ก็ตรงไปตรงมาว่า คือการศึกษาผลกระทบทางสุขภาพ ซึ่งก็ไม่น่าจะทำได้ยากหาผู้เชี่ยวชาญมากกลุ่มหนึ่ง พร้อมงบประมาณในการศึกษาวิจัย ลงศึกษาผลกระทบในชุมชน แล้วนำเสนอเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อผู้มีอำนาจ ซึ่งก็แล้วแต่ผู้มีอำนาจจะตัดสินใจอย่างไร เช่นนี้แล้ว HIA ก็คงไม่ต่างจาก EIA ในปัจจุบันที่มีฐานะเหมือนกองกระดาษที่เย็บเล่มมากกว่าการเป็นเครื่องมือทางสังคมในการสร้างองค์ความรู้ เสริมความเข้มแข็งให้กับชุมชน และลดความขัดแย้งอันเนื่องมาจากผลประโยชน์ที่ไม่ตรงกัน

ดังนั้นหลักการที่สำคัญข้อหนึ่งของ HIA. ที่แตกต่างจาก EIA. ก็คือ HIA ไม่ใช่กระบวนการขออนุมัติในการดำเนินในระดับโครงการเช่นเดียวกับ EIA. แต่ HIA. เป็นเครื่องมือในการสร้างกระบวนการการเรียนรู้ เพื่อประกอบการตัดสินใจในทุกๆ ระดับ คือทั้งในระดับชุมชนจนถึงระดับรัฐบาล แปลว่าไม่ใช่รัฐบาลเท่านั้นเป็นผู้ตัดสินใจเหมือนกรณี EIA. เพราะหากเป็นเช่นนั้นแล้วการยอมรับในผลการตัดสินใจนั้นก็ย่อมมีปัญหาหะวางได้ง่าย และอาจเกิดการประท้วงไม่ยอมรับผลการศึกษามาได้ ประเภทที่ว่า “หากเปลี่ยนให้เอาความเสี่ยงมาผ่านหัวกระไดบ้านคุณบ้าง คุณจะเอาไหม” แต่ถ้าเป็นกระบวนการตัดสินใจในทุกๆ ระดับอย่างร่วมกับรับรู้ ร่วมกันศึกษา และร่วมกันตัดสินใจ หากทางออกอย่างมีส่วนร่วมแล้ว คำตอบก็ย่อมเป็นที่ยอมรับได้มากกว่า ชาวบ้านนั้นมีเหตุผลหากรัฐบาลมีเหตุผลด้วย แล้วความขัดแย้งแบบท้อก้าซ หินกรูด-ป้อนอก ท่อ ก้าซจะนะ เหมือนโปแตสอุดร ก็คงไม่เกิด

ซึ่งในบทความดังกล่าวคุณหมอได้ยกตัวอย่างกรณีศึกษาที่ควรทำ HIA หลายโครงการหากท่านสนใจในลองหาอ่านเพิ่มเติมนะคะ อยากบอกไว้ว่า HIA ไม่ไกลจากตัวเราเลยโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่สาธารณสุขนั้นลองมาติดตามบทความของคุณหมอในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโรงพยาบาลชุมชนคะว่ามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างไร

โรงพยาบาลชุมชนถือว่าเป็นพื้นที่ของการทดลองและการวิจัยที่มีค่ายิ่ง โรงพยาบาลชุมชนมีความใกล้ชิดกับชุมชน มีศักยภาพทางวิชาการที่เป็นแหล่งความคิดความรู้ให้กับชุมชนได้ มีองค์กรที่เป็นอิสระในการสร้างสรรค์งานได้หลากหลาย ไม่ติดกรอบ ดังนั้นเพื่อนมองน้องพี่ชาวโรงพยาบาลชุมชนคนไหนที่มีแรงจะลองศึกษาผลกระทบทางสุขภาพจากโครงการแปลกๆ ในอำเภอของเราเอง อาจเป็นโครงการหรือโรงงานที่มีอยู่แล้วก็ได้ ด้วยความรู้เท่าที่เรามีอยู่ ประสานกับเครือข่าย ผู้รู้หรือนักวิชาการอิสระในจังหวัด สร้างเวทีการมีส่วนร่วมของชุมชนในการแสวงหาความจริงและประเมินผลกระทบ รวมทั้งการมองหาทางออกที่ควรจะเป็น ไม่จำเป็นต้องสมบูรณ์เหมือนงานวิจัยระดับปริญญาเอก ขอแค่ได้เริ่มต้นก็ยอดเยี่ยม น่านับถือในความกล้าหาญเอาจริงแล้ว เพราะองค์ความรู้และประสบการณ์ที่ได้ลองศึกษา HIA นั้นเป็นสิ่งที่มีความที่สุด หากมีสัก 10 บทเรียน เชื่อได้แน่ว่า การสถาปนาแนวคิด HIA ให้สังคมยอมรับจะสัมฤทธิ์ผลง่ายขึ้นมิติทางสุขภาพที่กว้างขวางนั้น ไม่ง่าย ลำพังการประเมินผลกระทบทางร่างกาย (physical) นั้นคงไม่ยาก แต่ก็ไม่ง่ายเสมอไปเช่นกรณีของ chronic low dose exposure การประเมินผลกระทบทางจิตใจ (mental) นั้นละเอียดอ่อนและยากมากขึ้น นอกจากความเครียดจากการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตแล้ว ความสามารถในการปรับตัว หรือความสับสนในวิถีวัฒนธรรมก็สำคัญ การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพชุมชน หรือ social health นั้นยิ่งยาก เช่นการเข้ามาของโครงการนั้นจะนำมาสู่ความแตกแยกในชุมชนหรือไม่ เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของครอบครัว วิถีวัฒนธรรมจากการพัฒนาทำให้การพึ่งพาและเกื้อกูลในชุมชนลดลง การอพยพของแรงงานต่างถิ่นเข้ามา ความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนในการเผชิญหน้ากับการเปลี่ยนแปลงเป็นต้นและสุดท้ายคือมิติของสุขภาพทางจิตวิญญาณ หรือ spiritual health ซึ่งยังคงต้องใช้เวลาในการพัฒนาตัวชีวิตและทำความเข้าใจ ความหมายของมิติด้านนี้ การพัฒนาหรือโครงการบางอย่างอาจทำให้ผู้คนในชุมชนนั้นที่เคยยึดมั่นในคุณค่าของการเกื้อกูล การแบ่งปัน และศรัทธาต่อความดีงามและศาสนาเปลี่ยนไปได้ ทำให้ชุมชนนั้นเปลี่ยนเป็นชุมชนที่เห็นแก่เงิน เห็นแก่ตัว ต่างคนต่างอยู่ คุณธรรมเปลี่ยนไป ทุกบ้านต้องติดลูกกรงเหล็กติด ความรู้สึกถึงการเปลี่ยนชุมชนก็เสื่อมสลายลงไป คนด้อยโอกาสในชุมชนที่เดิมเคยได้รับการดูแลแม้ต่างคนต่างยากจนกลับถูกทอดทิ้ง สิ่งเหล่านี้คือผลพวงของการพัฒนาที่ส่งผลต่อสุขภาพทางจิตวิญญาณ ตัวอย่างลักษณะนี้มิให้เห็นได้ไม่ยากในสังคมไทย ดังนั้นหากแต่ละโรงพยาบาลชุมชนได้ศึกษาหาความรู้ ทดลองความจริงของกระบวนการ HIA ในปัญหาใกล้ตัวแล้ว จะเป็นมิติใหม่ของการสาธารณสุขไทย ชีวิตในโรงพยาบาลชุมชนมีเสรีภาพมากมายที่เราจะทำอะไรก็ได้ มีงานที่ทำทายนมากมายที่ไม่มีใครบุกเบิก มีโอกาสที่จะได้เรียนรู้เท่าที่จิตใจยังแสวงหา มีรสชาติในชีวิตที่เราเป็นผู้ลิขิตเอง แม้วางานบริการรับซ่อมสุขภาพทุกรูปแบบจะยังเป็นภาระที่หนักอึ้งเพราะปัญหาการขาดแคลนแพทย์หรือวิชาชีพอื่นๆ ในโรงพยาบาลชุมชนที่ยังไม่มีวีแววที่จะแก้ไขได้โดยเร็ว แต่นี่ก็เป็นอุปสรรคที่ต้องฝ่าฟัน ขอให้เพื่อนมองน้องพี่มีพลังและจิตวิญญาณของการแสวงหาร่วมสร้างสรรค์สิ่งดีให้สังคมไทย โดยเฉพาะในประเด็นการผลักดันให้เกิดการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ (HIA) เพื่อให้เกิดนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพในการลดและป้องกันความเสี่ยงด้านสุขภาพที่ต้นเหตุ

เห็นมั๊ยคะว่า HIA ไม่ได้ไกลจากตัวเราเลย โดยเฉพาะคนในกรมอนามัย ของเราเปิดใจทำความเข้าใจกับ HIA สักนิด ท่านอาจกลับมามองใหม่ว่าเราควรรักษาและผลักดันทิศทางของ HIA ไปควบคู่กับงานที่รับผิดชอบของ กรมอนามัย โดยเฉพาะการส่งเสริมสุขภาพ ดีมั๊ยคะ

