

หลักการและวิธีปฏิบัติในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Environmental Health Impact Assessment: Principles and Practice)

กองประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ

การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ Health Impact Assessment (HIA) มีวัตถุประสงค์เพื่อคาดการณ์ถึงประเด็นสุขภาพอนามัยตั้งแต่ก่อนดำเนินการ และต้องมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการวางแผนพัฒนา (Kemmerling และ Parry ๒๐๐๔ อ้างใน Bos) หมายความว่าหากโครงการหรือกิจการนั้นๆ ได้ถูกตัดสินใจไปแล้วว่าจะต้องดำเนินการ การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพสำหรับโครงการหรือกิจการนั้นๆ ก็อาจจะไม่มีประโยชน์ เนื่องจาก ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงการดำเนินการได้ แต่หากยังอยู่ในขั้นการวางแผนงาน การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ มีโอกาสทำให้มีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการ หรือหาทางเลือกที่เหมาะสมหรือหามาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นให้มากที่สุด เพื่อป้องกันผลกระทบทางลบที่จะเกิดขึ้นต่อสุขภาพได้ ก็ควรดำเนินการ

โดยหลักการแล้ว HIA เป็นเครื่องมือที่เอื้อต่อการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ (Healthy Public Policy, HPP) และในระดับโครงการ HIA ก็ยังสามารถใช้เพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการที่ได้จัดทำขึ้น และทำให้เกิดการผนวกมาตรการด้านการคุ้มครองป้องกันสุขภาพอนามัย และการสร้างเสริมสุขภาพในทางบวก เพื่อการออกแบบและการดำเนินโครงการ ที่ไม่เกิดผลกระทบต่อสุขภาพที่ผ่านมานั้น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment, EIA) เป็นฐานของการพัฒนา HIA ซึ่งในการทำ EIA นั้น ต้องมีเรื่องสุขภาพด้วย แต่ในทางปฏิบัติพบว่า เรื่องสุขภาพ ได้รับการกล่าวถึงน้อยมากในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในระยะที่ผ่านมา (ประมาณปี ค.ศ. ๑๙๘๐) ได้มีการพัฒนากระบวนการ วิธีการ และเครื่องมือในการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ มากขึ้น และหลายประเทศได้กำหนดเป็นนโยบายเฉพาะเรื่อง HIA เช่น สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ในเรื่องสุขภาพ ในอดีตนั้น ส่วนใหญ่ถือเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานสาธารณสุข ซึ่งหลายประเทศก็ยังมีกรอบความคิดนี้ ซึ่งทำให้เจ้าของโครงการมักไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบจากการตัดสินใจหรือจากการดำเนินงานของเขาว่าจะมีผลกระทบต่อสุขภาพหรือไม่ ดังนั้น โครงการพัฒนาต่าง ๆ จึงไม่มีมาตรการรองรับกรณีทีโครงการนั้น ๆ อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพ โดยเฉพาะกลุ่มคนที่เปราะบาง หรืออ่อนไหว (Vulnerable population groups) ต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น การเกิดภาวะเครียดจากการย้ายที่อยู่ การเกิดโรคหอบหืด และมาลาเรีย อันเนื่องมาจากโครงการสร้างเขื่อนหรือโครงการชลประทาน ในหลายๆ ประเทศ เมื่อคำนึงถึงหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ซึ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่คำนึงถึงเรื่องสุขภาพ ที่เกิดจากการพัฒนาด้านอื่นๆ นอกหน่วยงานสาธารณสุข ทำให้ HIA เป็นเครื่องมือเพื่อจัดการและลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการพัฒนา และเป็นการคาดการณ์ก่อนเกิดโครงการจริง ในขณะเดียวกัน ทางเลือกในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ ก็จะถูกเลือกได้อย่างเหมาะสมและมีการผนวกเรื่องแผนจัดการด้านสาธารณสุข เข้าไว้ในกรอบการออกแบบ การปฏิบัติตามโครงการหรือแผนงานที่วางไว้

พัฒนาการของ HIA มีมาตามลำดับ โดยประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับเรื่องสุขภาพ ในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment, EIA) มากขึ้น ในขณะเดียวกัน การพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพได้ระบุไว้ใน Ottawa Charter on Health Promotion ซึ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ เป็นส่วนหนึ่งกลยุทธ์บูรณาการเพื่อสุขภาพ (กฎบัตร

ออกคำว่า อ้างอิง Bos) และต่อมาในการประชุมเรื่องการส่งเสริมสุขภาพโลกที่กรุงเทพมหานคร ได้ออกเป็นกฎบัตรกรุงเทพ (Bangkok Charter ๒๐๐๖) ได้ย้ำในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง

ส่วนเรื่องนิยามของ การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ นั้น Bos สรุปว่าแต่ละประเทศได้กำหนดแตกต่างกันไป ซึ่งทำให้การนำ HIA ไปใช้ในแต่ละประเทศมีความต่างกัน และทำให้การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ ขึ้นกับบริบทของประเทศนั้น ๆ และให้ข้อสังเกตหลายประการ ดังนี้

๑. ในการทำ EIA นั้น จะผนวกเรื่องสุขภาพไว้ใน EIA หรือจะแยกต่างหาก ขึ้นกับลักษณะตามธรรมชาติและขนาดของโครงการ ซึ่งต้องมีเกณฑ์ในการกลั่นกรองที่ดี เพื่อให้มีการตัดสินใจได้ว่าควรทำ HIA แยกหรือรวมไว้ใน EIA

๒. ระดับของการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพนั้น ก็ยังมีข้อโต้แย้งกันอยู่ว่าควรทำการประเมินระดับยุทธศาสตร์ (Strategic health impact assessment) เพื่อให้เกิดการพัฒนาโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ ซึ่งผลของการประเมินจะได้ทางเลือกของนโยบาย เป็นข้อเสนอแบบกว้าง ๆ และอีกกลุ่มหนึ่งให้ใช้ในระดับโครงการ ซึ่งจะเป็นข้อเสนอต่อกรณีที่มีความเฉพาะเจาะจง ได้การที่จะดำเนินการในระดับใดนั้น ก็ต้องพิจารณาจากบริบทของเรื่องนั้น ๆ ด้วย แต่ไม่อาจแยกจากกันโดยเด็ดขาด แต่เป็นการสนับสนุนซึ่งกันและกัน

๓. ในแต่ละประเทศยังมีความเข้าใจไม่ตรงกันเรื่องการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ เป็นการดำเนินการในช่วงใด ทั้งนี้จากนิยามของคำว่า Health Impact Assessment นั้น จะเป็นการคาดการณ์ถึงผลลัพธ์ของโครงการหรือนโยบายก่อนล่วงหน้า และการที่ระบุว่าการทำ HIA ภายหลังที่เคยใช้คำว่า Retrospective HIA นั้น ควรจะเรียกว่า Health Impact Evaluation ที่ใช้เพื่อการหาหลักฐานว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นเป็นอย่างไร ซึ่งจะมีประโยชน์ต่อโครงการพัฒนาที่มีลักษณะเหมือนหรือใกล้เคียงกันในอนาคต

๔. นอกจากนี้ ยังมีแนวโน้มที่ประเทศต่างๆ ได้กล่าวถึง Health equity impact assessment ซึ่งจะเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ต้องพิจารณาแยกต่างหาก เนื่องจากโดยหลักการแล้ว “ความเสมอภาค” ถือเป็นส่วนที่ได้มีการบูรณาการเข้าไว้ในนิยามและหลักการของ HIA เรียบร้อยแล้ว

๕. บางประเทศอ้างถึง HIA เพื่อเป็นเครื่องมือในการคาดการณ์ถึงผลกระทบจากการเจ็บป่วยต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การใช้ในประเทศหนึ่งเพื่อศึกษาถึงผลของการเสียชีวิตจากการระบาดของ HIV/AIDS และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งรูปแบบนี้เป็นการใช้อย่างไม่ถูกต้องทั้งด้านนิยามและหลักการ

ส่วน Kemm และ Parry (๒๐๐๔ อ้างอิงใน Bos) จำแนกลักษณะสำคัญของ HIA เป็น ๒ ลักษณะ คือ

๑. มีลักษณะของการคาดการณ์ถึงทางเลือกต่างๆ และพิจารณาว่าการตัดสินใจในทางเลือกต่างๆ นั้น จะมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชากรอย่างไร

และ ๒. มีลักษณะที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและช่วยเหลือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ

ดังนั้น จากความหมายของคำว่า Health Impact Assessment นั้น ต้องทำ HIA ก่อนดำเนินนโยบาย โครงการหรือแผนงาน และ HIA มีลักษณะเป็นการคาดการณ์ ซึ่งการใช้ HIA เพื่อเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจบางครั้งต้องมีความรวดเร็วทันเวลา ประกอบกับข้อจำกัดด้านข้อมูล ทำให้ต้องเลือกวิธีการประเมินที่เหมาะสมได้ เช่น เป็นการทบทวนจากเอกสารที่มีอยู่ หรือที่เรียกว่า Desk-based HIA

องค์การอนามัยโลก ร่วมกับสมาคมระหว่างประเทศด้านการประเมินผลกระทบ (International Association for Impact Assessment, IAIA) ได้กำหนดนิยามของ HIA เพื่อให้ครอบคลุมลักษณะดังที่กล่าวมาว่า HIA หมายถึง “กระบวนการ วิธีการ และเครื่องมือที่หลากหลาย ที่ใช้เพื่อการคาดการณ์ถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากนโยบาย แผน แผนงานหรือโครงการ ที่มีต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน และการกระจายของผลกระทบในกลุ่มประชากร และการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพจะกำหนดถึงกิจกรรมที่เหมาะสมในการจัดการผลกระทบเหล่านั้น” (A combination of procedures, methods and tools that systematically judges the potential, and sometimes unintended, effects of a policy, plan, programme or project on the health of a population, and the distribution of those effects within the population. HIA identifies appropriate actions to manage those effects.) (IAIA/WHO 2006 อ้างใน Bos)

Bos เสนอว่า ขั้นตอนของ HIA ประกอบด้วยกระบวนการ (หมายถึงลำดับขั้นตอน ซึ่งต้องเป็นระบบ และเห็นได้โดยผู้ควบคุมกฎเกณฑ์ ซึ่งเน้นในเชิงการจัดการ) และวิธีการ (เป็นวิธีการสำหรับแต่ละขั้นตอน ซึ่งได้มีการพัฒนาให้เหมาะสมกับเงื่อนไขเฉพาะในการทำ HIA แต่ละเรื่อง ซึ่งเน้นในเชิงเทคนิค) ทั้งนี้ ขั้นตอนพื้นฐานของกระบวนการ (Ewan และคณะ ๑๙๙๔ HDA ๒๐๐๒ และ Kemm และ Parry ๒๐๐๔) ควรประกอบด้วย

๑. Screening เป็นขั้นตอนแรกที่จะประเมินว่าสมควรทำ HIA เต็มรูปแบบหรือไม่ สำหรับโครงการ ต้องมีข้อมูลโครงการ สถานที่ ขนาด ความซับซ้อน จำนวนคนงาน และผู้ที่อาจได้รับผลกระทบที่อยู่รอบๆ ชุมชน การดำเนินโครงการและการสัมผัสที่อาจเกิดขึ้น
๒. Scoping เป็นขั้นตอนกำหนดขอบเขตทางภูมิศาสตร์และระยะเวลาในการทำ HIA โดยการระบุผลกระทบทางลบและทางบวกที่อาจเกิดขึ้นในแต่ละระยะของโครงการ ระบุกลุ่มอ่อนด้อย จากขั้นนี้จะได้กรอบในการประเมิน HIA
๓. Assessment การหาสิ่งคุกคามในปัจจุบัน การประเมินความเสี่ยง และการวิเคราะห์ผลกระทบ สรุปผลการประเมิน และจัดทำข้อเสนอแนะ เพื่อการคุ้มครองสุขภาพ มาตรการลดผลกระทบและมาตรการส่งเสริมสุขภาพ ในขั้นตอนนี้ สำหรับประเทศกำลังพัฒนามักขาดข้อมูลพื้นฐานด้านสุขภาพ (ในขั้นตอนนี้เป็นการประเมินโดยบริษัทที่ปรึกษา)
๔. Appraisal เป็นการควบคุมคุณภาพของ HIA เน้นที่วัตถุประสงค์ ความสมบูรณ์และการมีข้อมูลสนับสนุน ของ HIA รวมทั้ง การวิเคราะห์ว่ามาตรการที่เสนอนั้น มีความเหมาะสมทางวิชาการ สังคมยอมรับได้ เป็นไปได้ทางเศรษฐศาสตร์ (ในขั้นตอนนี้มักดำเนินการโดยหน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุข)
๕. Formulating and prioritising recommendations เป็นการจัดทำข้อเสนอและจัดลำดับความสำคัญของข้อเสนอ เพื่อให้อยู่ในแผนจัดการด้านสาธารณสุข ซึ่งในขั้นตอนนี้ก็มีข้อโต้แย้งในด้านทรัพยากรที่พอเพียงในการดำเนินการตามแผน
๖. Negotiation เป็นการต่อรอง กับกระทรวงการคลังหรือองค์กรช่วยเหลือต่างๆ หรือเจ้าของโครงการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการสนับสนุนงบประมาณ เพื่อการจัดการตามแผนด้านสาธารณสุข ทั้งนี้ ควรเป็นไปโดยให้มียุทธศาสตร์ที่กำหนดบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติตามแผนให้ชัดเจน
๗. Implementation of the public health management plan การปฏิบัติตามแผนจัดการด้านสาธารณสุข เป็นขั้นตอนการติดตามการปฏิบัติตามแผนที่ได้ตกลงกันไว้ การติดตามสถานะสุขภาพของชุมชนที่ได้รับผลกระทบและติดตามเรื่องประสิทธิภาพของมาตรการที่กำหนดไว้

สรุปจาก Environmental health impact assessment: Principles and practice ของ Robert Bos Senior Scientist, World Health Organisation, Department of Public Health and Environment (http://www.wpro.who.int/NR/rdonlyres/19_CA5607-2_D28-4_E41-B8F9-281FCE8003DA/0/EHIAPrinciplesandpracticeMrRobertBos.pdf)

กองประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ กรมอนามัย มกราคม ๒๕๕๖