

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาได้ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในการจัดการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นอำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย โดยรวบรวมทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา โดยแยกออกเป็นประเด็นดังต่อไปนี้

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท
2. แนวคิดในการจัดการสิ่งแวดล้อม
3. แนวคิดเน้นคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนากับการพัฒนาสาธารณสุข
4. นโยบายการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535
5. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
6. บทบาทของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในการจัดการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

คำว่า “บทบาท” (Role) เป็นคำที่มีความสำคัญมากทั้งทางด้านจิตวิทยา พฤติกรรมและสังคม โดยมีผู้ให้ความหมายไว้ต่าง ๆ กันดังนี้คือ

ฌองส์ เฌ็งประชา (2524) ให้ความหมายว่า บทบาทคือ พฤติกรรมที่ปฏิบัติตามสถานภาพ เช่น เป็นครูต้องสอนนักเรียน เป็นตำรวจต้องพิทักษ์สันติราษฎร์ และเป็นพยาบาลต้องดูแลรักษาให้การพยาบาลแก่ผู้ป่วย หรือ บทบาทคือ การปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ของสถานภาพ

ทิตยา สุวรรณรชฎ (2527) อธิบายเกี่ยวกับบทบาทไว้ว่า บทบาทเป็นลักษณะของพฤติกรรมที่ถูกกำหนดโดยตำแหน่ง และได้แบ่งบทบาทเป็นบทบาทตามอุดมคติ (Ideal Role) หรือ บทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคมจะต้องปฏิบัติจริง ทั้งนี้เป็นผลรวมของบทบาทตามอุดมคติ บุคลิกภาพของอารมณ์ขณะแสดงบทบาทและของผู้ดำรงตำแหน่ง รวมถึงปฏิริยาของผู้เกี่ยวข้อง

ธงชัย สันติวงษ์ และ ชัยยศ สันติวงษ์ (2526) ได้กล่าวว่า บทบาทเป็นสิ่งเชื่อมโยงระหว่างบุคคลกับองค์การ แสดงถึงพฤติกรรมของคนในองค์การที่คาดว่าจะแสดงออกบทบาท เกิดจากผล

ของการเกี่ยวข้องกับองค์กรที่เป็นทางการ เทคนิควิทยาการองค์กรที่ไม่เป็นทางการ และความคาดหวังของบุคคลในงานที่ทำ

ทฤษฎี สาร (2520) ได้ให้ความหมายของบทบาทไว้ว่า หมายถึง ความมุ่งหมาย (Expectation) ที่บุคคลอื่นคาดหวังบุคคลในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งควรจะทำ หรือแสดงพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งออกมา ในสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง บทบาท (Role) นี้ จะมีความคู่กับตำแหน่ง (Position) ที่บุคคลดำรงตำแหน่งอยู่เสมอ

จากแนวความคิดของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า บทบาท หมายถึง บทบาทตามหน้าที่ที่บุคคลพึงกระทำเมื่อเข้าดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งรวมทั้งการปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่กำหนด ตามการรับรู้ของตนเองและตามความคาดหวังของบุคคลในสังคม

อรุณ รักธรรม (2526) ได้แบ่งระบบของบทบาท (System of role) ในการบริหารจิตวิทยาไว้ 3 ประการ ได้แก่

1. บทบาทจริง (Actual role or role behavior) คือบทบาทจริงหรือพฤติกรรมที่แท้จริงของบุคคล ซึ่งจะถูกรับรู้โดยอารมณ์ ทัศนคติ พฤติกรรมส่วนตัว ปัญหาในการปฏิบัติงาน เป็นต้น

2. บทบาทที่องค์กรกำหนด (Role prescription) คือขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งองค์กรหรือหน่วยงานกำหนดให้ หากผู้ปฏิบัติปฏิบัติตามก็จะมีปัญหาในการปฏิบัติงาน

3. บทบาทที่คาดหวัง (Role expectation) คือบทบาทที่บุคคลคาดหวังไว้สามารถแบ่งออกเป็นความคาดหวังที่บุคคลอื่นมีต่อตนเอง และคามความคาดหวังของตนเอง ปัญหาจะเกิดขึ้นเมื่อตนไม่สามารถปฏิบัติงานได้ตามความคาดหวัง

ผอบ นະมาตร์ (2526) กล่าวถึงปัญหาเกี่ยวกับบทบาท ซึ่งสรุปได้ 3 ประการดังนี้

1. ปัญหาเกิดจากผู้สวมบทบาท สวมบทบาทไม่ดี (Role impairment) แม้จะกำหนดบทบาทไว้อย่างชัดเจนและแน่นอนก็ตาม ถ้าผู้สวมบทบาทรู้สึกว่าเป็นการยากลำบากหรือหมดความสามารถที่จะทำตามบทบาทของตน หรือขาดความเคยชิน และเข้าใจบทบาทของตนได้ดีพอ แต่ต้องแสดงบทบาทที่ไม่ชำนาญจะทำความเสียหาย และเป็นภัยร้ายแรงกระทบกระเทือนต่อคนอื่นยิ่งนัก เช่นเมื่อไม่ถนัดตำแหน่งปีกของทีมฟุตบอลแต่ต้องมาเล่นตำแหน่งปีกอาจทำให้เกมเสียได้

2. ปัญหาเกิดจากความสับสนของบทบาท (Role confusion) ทั้งที่ผู้สวมบทบาทดีพร้อม แต่สังคมกำหนดบทบาทของคนไว้ไม่ดี เช่น กำหนดบทบาทไม่ชัดเจน มีความขัดแย้ง

ระหว่างบทบาท หรือการที่สังคมไม่มีบทบาทให้เหล่านี้ ทำให้ผู้สวมบทบาทตัดสินใจไม่ถูกว่าจะแสดงบทบาทใด เพียงใด เช่น เกี่ยวกับเรื่องความรักและการเลือกคู่ครอง

3. ปัญหาเกิดจากการละเมิดบทบาท (Role violation and other role) หมายถึง การที่คนไม่ปฏิบัติตามบทบาทอันชอบของตน แต่ได้ปฏิบัตินอกแบบแผน อาทิ การกระทำอันเป็นอาชญากรรมการค้ายาเสพติด การเปิดบ่อนการพนัน โสเภณี บุคคลเหล่านี้จะปฏิบัติบทบาทที่ขัดกับบรรทัดฐานของสังคมย่อมกลายเป็นผู้สร้างปัญหาแก่สังคม

สิ่งเหล่านี้มาจากกระบวนการที่เรียกว่า “กระบวนการทางสังคม” (Socialization) ถ้าความคาดหวังจากทุกฝ่ายไม่ตรงกัน และผู้ดำรงอยู่ในบทบาทไม่สามารถปรับให้มีความพอดีก็จะเกิดปัญหาต่อความขัดแย้งในบทบาทหรือความล้มเหลวในบทบาทได้ และผลที่ตามมาคือความล้มเหลวของงาน ดังนั้นการแสดงบทบาทของบุคคลตามตำแหน่งหน้าที่จะเป็นไปได้อย่างถูกต้องเหมาะสมเพียงใด ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่างและที่สำคัญ ได้แก่

1. ความเข้าใจในบทบาทที่ตนต้องแสดงหรือต้องปฏิบัติ
2. ประสบการณ์ของผู้ที่ต้องแสดงบทบาท
3. บุคลิกภาพของผู้แสดงบทบาทนั้น

การรับรู้บทบาท

สมยศ นาวิการ (2526) ได้อธิบายการรับรู้บทบาทเป็นการกระทำตามหน้าที่ที่บุคคลพึงกระทำ การที่บุคคลแตกต่างกัน มีการรับรู้ที่ต่างกัน ย่อมจะมีความเข้าใจหรือการรับรู้ที่ต่างกัน สำหรับพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับบทบาทที่กำหนดให้ภายในองค์การใดองค์การหนึ่งการรับรู้อย่างถูกต้องในบทบาทย่อมจะมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพขององค์การ ประเด็นดังกล่าวนี้จึงมีความซับซ้อนยิ่งขึ้นไปอีกภายในองค์การเพราะว่าอาจจะมีการรับรู้ที่แตกต่างกัน สำหรับบทบาทเดียวกันโดยองค์การที่เป็นทางการ กลุ่มและบุคคล โอกาสของการเกิดปัญหาอุปสรรคและความขัดแย้งในบทบาทจะมีมากขึ้น

Kahn (1964) กล่าวไว้ว่า การรับรู้บทบาทโดยองค์การ บทบาทเหล่านี้จะเกี่ยวพันกับตำแหน่งหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่ง ไม่ใช่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ และยังกล่าวถึงการรับรู้เกี่ยวกับบทบาทโดยบุคคลว่า "บุคคลที่มีตำแหน่งหน้าที่อย่างเป็นทางการนั้นอาจจะมีการรับรู้ของเขาเองสำหรับบทบาทของเขาสิ่งที่จะมีอิทธิพลต่อการรับรู้หรือความเข้าใจในบทบาทของเขาเองก็คือภูมิหลังของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และฐานะทางด้านสังคม ซึ่งจะมีผลกระทบต่อค่านิยมและทัศนคติของบุคคลนั้น สิ่งเหล่านี้บุคคลดังกล่าวจะนำติดตัวเข้ามาภายในองค์การด้วย และย่อมจะมีผลกระทบต่อ การรับรู้เกี่ยวกับบทบาทของเขาภายในองค์การ "

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทและการรับรู้บทบาท กล่าวได้ว่า การปฏิบัติงานตามบทบาทใด ๆ บทบาทหนึ่งย่อมมีการรับรู้เข้ามาเกี่ยวข้องเพราะถือว่าการรับรู้เป็นพื้นฐานพฤติกรรม หรือค่านิยมต่อสิ่งนั้นว่าคืออะไร ซึ่งต้องผ่านกระบวนการภายใน ได้แก่ ความรู้สึกนึกคิด (Thinking) ความเชื่อ (Belief) และประสบการณ์หรือความรู้ (Experience) ที่ผ่านมาในชีวิตของแต่ละคนทำให้มีลักษณะเป็นจิตวิสัย (Subjective reality definition) คือความบิดเบือน (Distort) ไปจากความเป็นจริงมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความเข้าใจหรือความคิดของแต่ละคนนิยมนั้น จะถูกต้องหรือไม่เพียงใดย่อมแล้วแต่ว่าสังคมจะยอมรับความถูกต้องนั้นอยู่ที่ใด (อรุณ รักรธรรม, 2526 : 21)

เมื่อบุคคลเข้ามาอยู่ในองค์การใด ๆ ก็ตาม จำเป็นต้องมีบทบาทที่ตนต้องแสดงตามองค์การกำหนด ซึ่งการรับรู้บทบาทของตนเองที่มีต่อบทบาทที่องค์การกำหนด หรือบทบาทที่ตนต้องแสดงในหลายกรณี มักจะไม่เป็นไปตามลักษณะของบทบาทที่ตนต้องแสดง (วุฒิชัย จ้านง, 2520 : 36) ผลที่ตามมาคือ ความขัดแย้งในบทบาทใดบทบาทหนึ่งระหว่างองค์การที่กำหนดบทบาท กลุ่มบุคคลที่ทำงานร่วมกับบุคคลผู้เป็นเจ้าของบทบาทใดบทบาทหนึ่งระหว่างองค์การที่กำหนดบทบาท กลุ่มบุคคลที่ทำงานร่วมกับบุคคลผู้เป็นเจ้าของบทบาทและบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้แสดงบทบาทย่อมส่งผลต่อการปฏิบัติงานของบุคคลที่ต้องแสดงบทบาทนั้นเฉพาะบุคคลนั้นต้องเผชิญกับความขัดแย้งทางด้านบทบาท ทำให้เกิดความไม่แน่ใจ ความตึงเครียดทางอารมณ์ ความไม่พอใจหรือความกดดันทางจิตใจ ทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานลดลง

แนวคิดในการจัดการสิ่งแวดล้อม

การจัดการ (Management) หมายถึง การดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพนี้ มีลักษณะและรูปแบบที่มีทำให้เกิดผลเสีย หรือสร้างประสิทธิภาพของสิ่งที่จะถูกดำเนินการให้ด้อยลงไปในนั้นก็คือ การดำเนินการที่เป็นไปด้วยความรอบคอบ และมีวิสัยทัศน์ที่ดีเปรียบเสมือนต้องเป็นการดำเนินการอย่างสุขุม และมีความละเอียดอ่อนให้เป็นที่ไปตามวิธีการอนุรักษ์ทั้ง 8 วิธี คือ การใช้ การเก็บกัก การรักษา/ซ่อมแซม การฟื้นฟู การพัฒนา การป้องกัน การสงวน และการแบ่งเขต แต่ละวิธีจะมีแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการทั้งสิ้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง การจัดการนั้นเป็นการประยุกต์วิธีการอนุรักษ์มาดำเนินการด้วยการมีลักษณะ และรูปแบบเฉพาะ เพื่อการนำไปสู่การรักษาประสิทธิภาพให้เกิดขึ้น (มกษม จันทรแก้ว, 2540 : 12)

Bandu (1987) ได้ให้ความหมายของการจัดการสิ่งแวดล้อมคือ กระบวนการดำเนินการอย่างมีระบบในการจัดการให้ทรัพยากรธรรมชาติสนองความต้องการของมนุษย์ด้วยการสร้างกลไกควบคุมโดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อบรรยากาศสิ่งแวดล้อม เพื่อการมีใช้ในอนาคตต่อไป

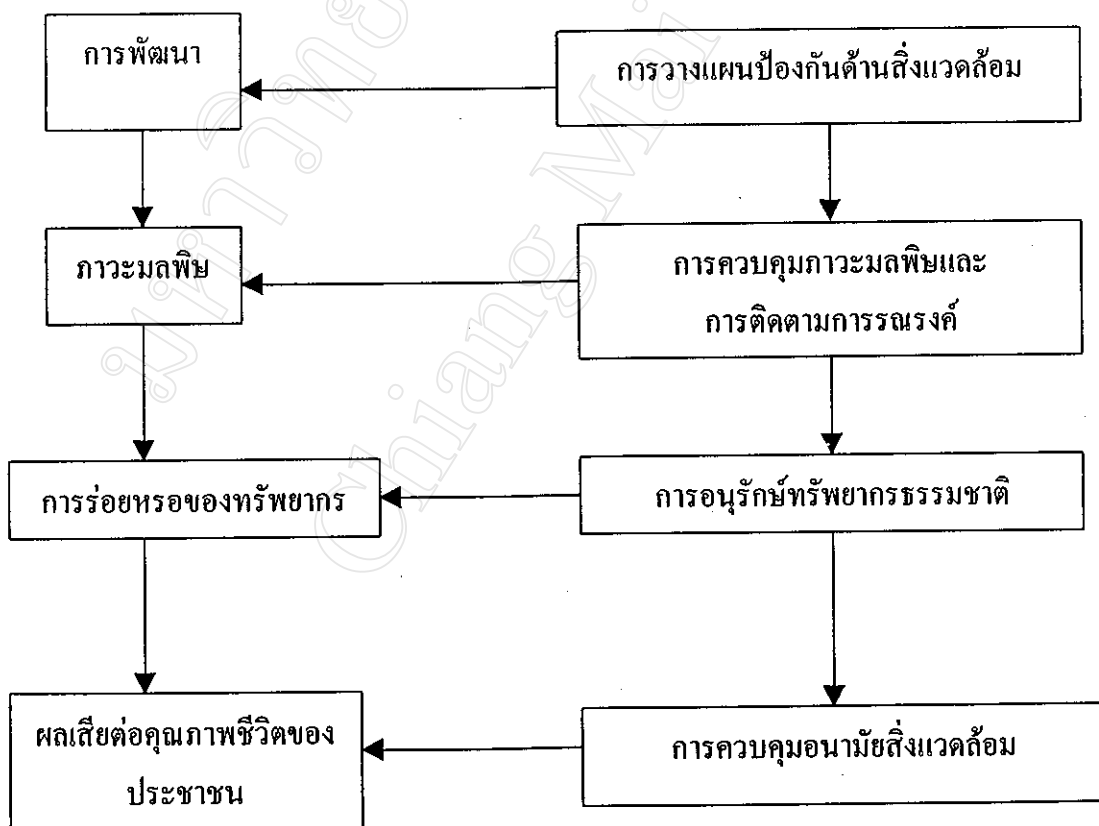
ชเรศ ศรีสถิตย์ (2535) ได้อธิบายการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อกิจกรรมของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมดังนี้

1. กิจกรรมของมนุษย์ที่ก่อให้เกิดของเสีย หรือการทำลายสิ่งแวดล้อม
2. ผลกระทบของคุณภาพสิ่งแวดล้อม เมื่อได้รับผลกระทบการกระทำของมนุษย์ ทำให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนไป
3. การเปลี่ยนไปของคุณภาพสิ่งแวดล้อม เมื่อได้รับผลกระทบจากการกระทำของมนุษย์ทำให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมลดลงไปอีก
4. กฎระเบียบที่มีไว้ควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม
5. การใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเข้าแก้ปัญหา เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ดีและเหมาะสมได้

อย่างไรก็ตามการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเข้าไปแก้ไข อาจจะไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะถ้าขาดการพิจารณาสภาพสังคม หรือประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มหรือองค์ประกอบที่สำคัญว่าเราจะสามารถรับได้หรือไม่หากพวกเขาไม่สามารถรับได้ การนำวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเข้าไปก็จะไม่เกิดผลแต่ประการใด ดังนั้นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ประสบความสำเร็จ ประเด็นสำคัญมีได้อยู่ที่การจัดการสิ่งแวดล้อม แต่อยู่ที่การจัดการมนุษย์ โดยปกติปัญหาสิ่งแวดล้อมหากเกิดขึ้นตามสถานการณ์หรือปรากฏการณ์ทางธรรมชาติจะมีการปรับฟื้นคืนสภาพได้เอง โดยมนุษย์ไม่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องและใช้เวลาค่อนข้างสั้น ตรงกันข้าม สำหรับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการกระทำโดยน้ำมือมนุษย์มักจะเป็นสภาพปัญหาที่มีความรุนแรง การบำบัดฟื้นฟูก็ทำได้ยากและโดยปกติจะใช้ระยะเวลาในการฟื้นฟูให้คืนสภาพดังเดิมได้ค่อนข้างยาวนาน และสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายสูง จากประเด็นที่กล่าวมานี้ไม่ได้มีความต้องการที่จะชี้ให้เห็นเพียงว่า การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน ต้องอาศัยการจัดการทั้งตัวมนุษย์และสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังต้องการเน้นให้เห็นความสำคัญเป็นพิเศษที่ การจัดการมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของ จิตสำนึก ความตระหนัก ความรู้ที่รับผิดชอบต่อสมบัติสาธารณะ และส่วนรวม หรือความหวงแหนในคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำหรับแนวทางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืนได้นั้น คือ การมีส่วนร่วมของทุกคนซึ่งหลักการนี้อยู่บนพื้นฐานของความจริงที่ว่า มนุษย์ทุกคนบนพื้นโลกต่างล้วนได้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้นแม้จะมากบ้างน้อยบ้างแตกต่างกันไปแต่ละพื้นที่ ดังนั้นเมื่อมีปัญหาใดเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมแม้เราจะมิได้เป็นผู้สร้างหรือผู้ก่อให้เกิดปัญหาโดยตรงเราก็ควรจะต้งมีหน้าที่รับผิดชอบ ในการแก้ปัญหา ดังกล่าวด้วย (มนต์ สุวรรณ, 2540 : 9) นอกจากนี้การหาสมดุลของการพัฒนาการจัดการคุณภาพ

สิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องอาศัยเข้ามาช่วยในการดำเนินงานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งแผนการจัดสมดุลภาพของการพัฒนา (Balance development) เป็นการพัฒนาให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมกับความต้องการของประชาชน หรือศักยภาพของทรัพยากรธรรมชาติของแต่ละพื้นที่ซึ่งควรจะเป็นการพัฒนาที่สมดุล (Sticking a balance) จะต้องประกอบไปด้วยการวางแผนป้องกันด้านสิ่งแวดล้อม การควบคุมภาวะมลพิษและมีการติดตามตรวจคัดอย่างสม่ำเสมอ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการดูแลควบคุมอนามัยสิ่งแวดล้อม ซึ่งแผนการจัดการเหล่านี้เมื่อมีการปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ และทุกคนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติอย่างจริงจัง ผลที่ได้ก็คือคุณภาพชีวิตที่ดีของมนุษย์นั่นเอง และในทางตรงกันข้ามเมื่อมีการพัฒนาแล้วแต่ไม่มีการดำเนินการในแผนการดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ปัญหาสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เช่น ภาวะมลพิษ การร่อยหรอของทรัพยากร สิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดผลเสียต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนได้ ซึ่งสามารถนำเสนอเป็นแผนภูมิได้ดังนี้

แผนภูมิที่ 2 การจัดสมดุลภาพของการพัฒนา



(ชเรศ ศรีสถิตย์, 2535 : 4)

แนวคิดเน้นคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนากับการพัฒนาสาธารณสุข

การพัฒนาประเทศนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) เป็นต้นไป จะมีการปรับเปลี่ยนแนวคิด ทิศทางและกระบวนการพัฒนาใหม่ จากเดิมที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นจุดมุ่งหมายหลักของการพัฒนาเป็นการ “เน้นคนเป็นศูนย์กลาง” เพราะคนเป็นปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จของการพัฒนาในทุกเรื่อง คนเป็นผู้กำหนดทิศทางการพัฒนา และคนก็เป็นผู้ได้รับประโยชน์และผลกระทบจากการพัฒนา ดังนั้นการพัฒนาเศรษฐกิจจึงมีบทบาทเป็นเพียงเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ช่วยให้คนมีความสุข และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การพัฒนาเศรษฐกิจจึงไม่ใช่เป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนาอีกต่อไป

การพัฒนาสาธารณสุขเพื่อสนองตอบต่อเป้าหมายที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางของ การพัฒนา ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 จึงได้เน้นความสำคัญของการพัฒนาแบบองค์รวมใน 2 ลักษณะคือ ประการที่หนึ่ง เน้นการพัฒนาสาธารณสุขที่มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกัน เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ค่านิยม พฤติกรรมและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงของปัญหาสุขภาพและระบบสาธารณสุข และประการที่สองเน้นการพัฒนาศักยภาพของคนด้านสุขภาพอนามัยในการเสริมสร้างให้มีความรู้ด้านการส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันโรค และการดูแลสุขภาพตนเองและครอบครัว ควบคู่กับการพัฒนาปัจจัยแวดล้อม ทั้งระบบ บริการสาธารณสุข ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบบริหารจัดการ และสภาวะแวดล้อมต่าง ๆ ให้เอื้อต่อการมีสุขภาพและพลานามัยที่ดี (กระทรวงสาธารณสุข/ชมรมสาธารณสุข, 2543 : 95 – 96)

วีระ นิยมวัน และคณะ (2539) กล่าวว่า การพัฒนาคน หมายถึงการพัฒนาศักยภาพของคน ในเชิงคุณภาพ โดยเน้นการเสริมสร้างคุณภาพ และความสามารถของคน ทั้งในด้านร่างกาย จิตใจและสติปัญญาเพื่อให้มีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพ มีความเข้าใจในการเปลี่ยนแปลงของโลกและมีความรู้และทักษะที่จะสามารถปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วโดยมิได้ละทิ้งวัฒนธรรม และจารีตประเพณีอันดีงามของไทยและการพัฒนาคนจะเป็นการพัฒนาตลอดชีวิต ตั้งแต่อยู่ในครรภ์มารดาไปจนถึงวาระสุดท้ายของชีวิต

การพัฒนาแบบรวม โดยมีคนเป็นศูนย์กลาง (People centered development)

1. ร่วมมือกันอย่างพันธมิตรที่เท่าเทียมกัน ด้วยวิสัยทัศน์ร่วม นับถือกัน พยายามทำด้วยกัน และยอมรับกัน
2. กระตุ้นและทำแทนกันในการเสริมพลังความพยายามพัฒนาของประชาชนทุกแห่งหน

3. มาตรการกำหนดมาจากเบื้องต้น ต้องเปลี่ยนแปลงกระบวนการเพิ่มประสิทธิภาพของผู้ทำงานอย่างต่อเนื่อง โดยการสร้างพื้นฐานความสามารถหลายด้าน เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

4. รูปแบบ เทคนิค วิธีการ ที่ถ่ายทอดลงมาให้ประชาชน ต้องเปลี่ยนเป็นการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลและแหล่งทรัพยากรตามสะดวก และผู้เชี่ยวชาญเป็นฝ่ายอำนวยความสะดวกที่ช่วยให้ประชาชนสร้างสมประสบการณ์ และความรู้ (Facilitate acquisition of experience)

5. การอำนวยความสะดวกให้ประชาชนวางแผนงานโครงการพัฒนา ต้องการความอดทนและทักษะการปฏิบัติในการสนับสนุนการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง ให้เสริมพลังความพยายามของประชาชนให้มีความสามารถนี้ให้ได้

6. การจัดการให้ปฏิบัติได้จนเป็นนิสัย ต้องเปลี่ยนจากการควบคุม/สั่งการไปเป็นการให้มีส่วนร่วม / สร้างความสามารถให้ (Participatory / Enabling)

ตารางที่ 1 แสดงองค์ประกอบของการพัฒนาแบบเน้นคนเป็นศูนย์กลาง (People centered development)

องค์ประกอบ	กลวิธี	
	เสริมพลังอำนาจ (Empowerment)	ส่งเสริมให้ทำได้ (Enabling)
การพัฒนา ของประชาชน	พัฒนาขีดความสามารถของ ประชาชน (Capacity building)	ให้ความมั่นใจในการมีโอกาสได้รับ บริการ มีทรัพย์สิน ได้ใช้ทรัพยากร ได้รับความเชื่อถือ มีตลาดรองรับ
พัฒนาโดย ประชาชน	ประชาชนทุกเพศ ได้มีส่วนร่วม ในการตัดสินใจอย่างเท่าเทียม กัน	ให้ความมั่นใจต่อการปกครองตนเอง ของประชาชน ในเรื่องกฎระเบียบ การช่วยกันเอง มีประชาธิปไตยและ สังคมแบบชาวบ้าน
พัฒนาเพื่อ ประชาชน	แสวงหาสิ่งที่ดีและความเป็นอยู่ ที่ดี ตลอดกาลเป็นจุดมุ่งหมาย ของการพัฒนา	ก่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และการกระจาย งานทั้งระบบให้มีความยั่งยืน

(วีระ นิยมวัน และ คณะ, 2539 : 12)

นักวิชาการ นักพัฒนาบุคลากร ได้ให้ความหมายและแนวคิดของการพัฒนากำลังคนไว้ดังนี้

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ จะประสบความสำเร็จต้องมีการพิจารณาทรัพยากรมนุษย์ โดยคำนึงว่ามนุษย์ คือ คน ซึ่งต้องการคุณภาพชีวิต ต้องการมีชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมีเกียรติ มีสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ (UNDP, 1995 : 14)

จิระ หงส์ถาวรภัก (2532) ได้ให้ความหมายว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นกระบวนการเพิ่มพูนทักษะ ความรู้ความสามารถ ของทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่ให้เหมาะสมกับความต้องการด้านการจ้างงานของประเทศ

บึงอร โสพส (2538) ได้ให้ความหมายว่า “การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์” หมายถึง

1. การเสริมสร้าง ให้มีประสิทธิภาพการทำงาน นั่น คือ ทำงานได้ถูกต้อง สำเร็จตามเป้าหมายในเวลาที่กำหนด ทำงานเต็มความสามารถ ด้วยความตั้งใจพากเพียร และมีความพอใจในการทำงาน
2. การป้องกัน มิให้เกิดความผิดพลาด อุบัติเหตุข้อขัดแย้งหรือปัญหาใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน รวมทั้งการหยุดงาน หนีงาน และลาออก
3. การปรับเปลี่ยนหรือแก้ไข เพื่อคลี่คลายปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในองค์กรในขณะนั้น

จากความหมายและแนวคิดของนักวิชาการ นักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ดังกล่าวข้างต้น พอสรุปได้ว่า

การพัฒนากำลังคน หมายถึง กิจกรรมทั้งหมดที่องค์กรจัดขึ้นเพื่อให้กำลังคนที่ปฏิบัติงานมีความรู้ ทักษะ ทศนคติ และแสดงพฤติกรรมที่พึงประสงค์พร้อมทั้งมีการพัฒนาศักยภาพที่ดีขึ้น ซึ่งกิจกรรมเหล่านั้นเป็นการบูรณาการผสมผสาน การพัฒนาบทบาทของคนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาตนเอง การพัฒนาอาชีพ การพัฒนาองค์กร โดยมุ่งเน้นการพัฒนาระบบ อันได้แก่การสร้างระบบงาน (Creating the system) การบำรุงรักษาระบบเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน เพิ่มคุณภาพการผลิต และบริการขององค์กร และขณะเดียวกันคนขององค์กรก็ได้รับการตอบสนองความต้องการของตนเอง และเกิดความพึงพอใจอันจะทำให้คุณภาพชีวิตที่ดี

ดังนั้นการนำแนวคิด หลักการ และเทคนิคของการพัฒนาคนเข้ามามีบทบาท ให้เจ้าหน้าที่สาธารณสุข ได้ทำความเข้าใจ เรียนรู้ และปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานกับประชาชนในการจัดการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ให้บรรลุสุขภาพดีถ้วนหน้า เป็นกระบวนการหนึ่งที่มุ่งพัฒนาในด้านสุขภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน และประเทศไทยเข้าสู่การเป็นประเทศพัฒนาต่อไป

นโยบายการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

หลักการสำคัญในการกำหนดนโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีต่อไปนี

1. เป็นนโยบายที่เน้นหนักในการป้องกันการกระทำที่ก่อให้เกิดการทำลายสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทรัพยากรธรรมชาติ และเพื่อควบคุมมลพิษมากกว่าจะเป็นการตามแก้ปัญหา
2. เป็นการวางนโยบายที่มีให้มีการแยกพิจารณาทางด้านปริมาณและคุณภาพออกจากกัน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดดุลยภาพของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีแนวนโยบายที่สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และนโยบายของรัฐด้านอื่น ๆ
3. เป็นนโยบายที่กำหนดขอบเขต บทบาท และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ ระดับภาค และระดับท้องถิ่น ให้ประสานสอดคล้องกันและสามารถปฏิบัติการกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ
4. เป็นนโยบายที่กำหนดให้มีการพิจารณาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการพัฒนาต่าง ๆ โดยให้มีการคานึงตั้งแต่ในระยะแรกของการจัดทำโครงการ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมน้อยที่สุด
5. เป็นนโยบายที่ได้มีการวางแผนแนวทางในด้านการส่งเสริม สนับสนุนการศึกษาวิจัย เพื่อหาแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมในทุก ๆ ด้าน ตลอดจนการส่งเสริมให้ความรู้ความเข้าใจ และการประชาสัมพันธ์ทางด้านสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชนทั่วไป (มีชัย วรสายัณห์, 2535 : 12)

เป้าหมายที่สำคัญของนโยบายสิ่งแวดล้อม คือลดความเสี่ยงที่มีผลต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ และความสำเร็จของนโยบายสิ่งแวดล้อมที่ได้ผลทางด้านสุขภาพ คือลดอัตราการป่วยและการตายของกลุ่มคนที่อยู่ในสภาพแวดล้อมที่เป็นอันตราย (วัฒนา สุวรรณแสง จันเจริญ, 2539 : 171)

ในยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (2540-2544) ที่ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ว่าให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติควบคู่ไปกับการฟื้นฟูบูรณะให้ทรัพยากรธรรมชาติมีความอุดมสมบูรณ์รวมทั้งควบคุมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สามารถสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตได้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ยังให้การจัดการ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเกิดความสมดุลทั้งในด้านระบบนิเวศวิทยาและสภาพแวดล้อม โดยความร่วมมือหลาย ๆ ฝ่าย เพื่อให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากขึ้นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และดูแลรักษาสภาพแวดล้อมในท้องถิ่นของตนเอง ด้วยการสนับสนุนจากภาครัฐ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรธุรกิจ (ยุทธศาสตร์ยุทธวิธีของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ด้านสาธารณสุข, 2539 : 20)

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ยังเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นถึงแม้ว่าจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 พ.ศ. 2521 และ พ.ศ. 2522 แล้วก็ตาม แต่กฎหมายที่ว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ ยังไม่มีมาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมอย่างพอเพียงที่จะให้การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน จึงได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ขึ้น และให้ยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเดิมทั้งหมด และพระราชบัญญัติที่ปรับปรุงขึ้นเพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ประกอบไปด้วย พระราชบัญญัติ 115 มาตรา 7 หมวด คือ

- | | |
|--------------|--|
| หมวดที่ 1 | (มาตรา 12-21) การจัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ |
| หมวดที่ 2 | (มาตรา 22-31) การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม |
| หมวดที่ 3 | การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แยกเป็นส่วนมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม |
| ส่วนที่หนึ่ง | (มาตรา 32-34) การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม |
| ส่วนที่สอง | (มาตรา 35-41) แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม |
| ส่วนที่สาม | (มาตรา 42-45) เขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม |
| ส่วนที่สี่ | (มาตรา 46-51) การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม |
| หมวดที่ 4 | การควบคุมมลพิษ แยกเป็นส่วนการควบคุมมลพิษดังนี้ |
| ส่วนที่หนึ่ง | (มาตรา 52-54) คณะกรรมการควบคุมมลพิษ |
| ส่วนที่สอง | (มาตรา 55-58) มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด |
| ส่วนที่สาม | (มาตรา 59 - 63) เขตควบคุมมลพิษ |

ส่วนที่สี่	(มาตรา 64-68) มลพิษทางอากาศและเสียง
ส่วนที่ห้า	(มาตรา 69-77) มลพิษทางน้ำ
ส่วนที่หก	(มาตรา 78-79) มลพิษอื่นและของเสียอันตราย
ส่วนที่เจ็ด	(มาตรา 80-87) การตรวจสอบและควบคุม
ส่วนที่แปด	(มาตรา 88-93) ค่าบริการและค่าปรับ
หมวดที่ 5	(มาตรา 94-95) มาตรการส่งเสริม
หมวดที่ 6	(มาตรา 96-97) ความรับผิดชอบทางแพ่ง
หมวดที่ 7	(มาตรา 98-111) บทกำหนดโทษ

(สุวิชัย ศิริกุลวัฒนา และ สอนอง ศิริกุลวัฒนา, ม.ป.ป. : 119 – 121)

การกำหนดสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ในการปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในฐานะที่ประชาชนทุกคนเป็นสมาชิกของสังคมและเป็นผู้ที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ทั้งโดยตรงและทางอ้อม จึงมีหน้าที่ในการปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังนี้

1. บุคคลพึงแสวงหาความรู้เรื่องนิเวศวิทยาอยู่เสมอ เพื่อให้รู้ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เพราะระบบนิเวศเป็นบ้านของทุกคน
2. การเลือกดำรงชีวิตแบบง่าย ๆ นอกจากจะเป็นการช่วยประหยัดค่าใช้จ่าย และยังเป็นการประหยัดการใช้ทรัพยากรและพลังงานลงด้วย
3. ให้ความร่วมมือช่วยเหลือ ในการปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น การไม่ทิ้งขยะลงบนถนน การปลูกต้นไม้ในบริเวณบ้าน
4. ไม่เชื่อการโฆษณาสินค้า เพราะสินค้าบางอย่างไม่ใช่สิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิต จึงเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายและเพิ่มการใช้ทรัพยากรและพลังงานโดยใช่เหตุ
5. การลดขนาดของครอบครัว เพราะจำนวนคนมากย่อมมีการใช้ทรัพยากรมาก
6. การนำของที่ใช่แล้วมาใช้อีก ควรใช้อย่างประหยัด
7. ควรระลึกถึงระบบนิเวศอยู่เสมอ ไม่ว่าจะทำอะไรทั้งด้านประเพณีความเชื่อทางศาสนา ควรระลึกถึงระบบนิเวศด้วย (วินัย วีระวัฒนานนท์, 2530 : 165)

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข 2535

ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ 9/2538 แต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่สาธารณสุขเป็นเจ้าพนักงานสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข 2535 ตามมาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุข และออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม หรือยกเว้นค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจตราดูแลให้ข้อเสนอแนะ และรับผิดชอบตามที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด ตามพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีทั้งหมด 90 มาตรา 16หมวด ดังนี้

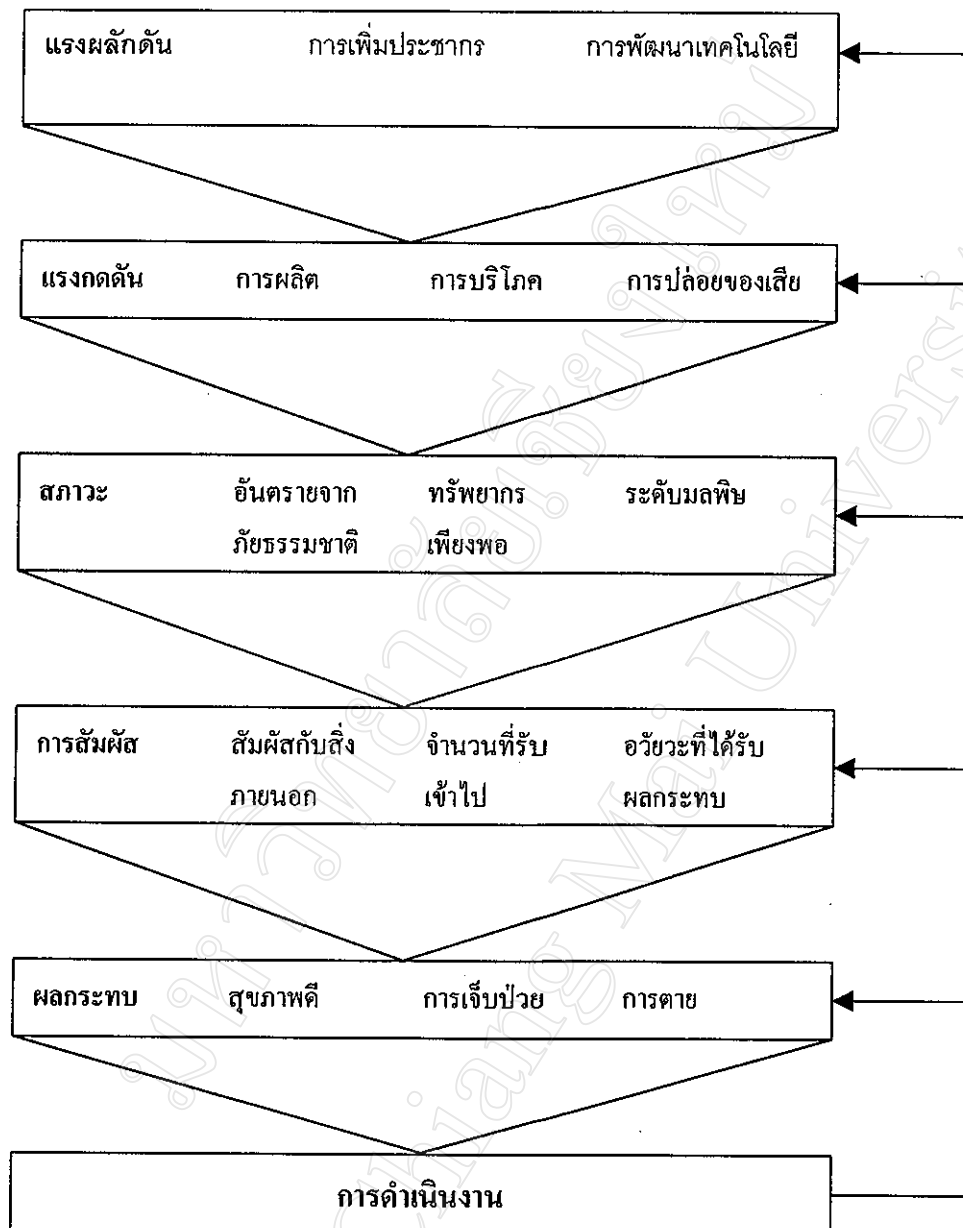
- หมวดที่ 1 บททั่วไปประกอบด้วย (มาตรา 6,7,8)
- หมวดที่ 2 คณะกรรมการสาธารณสุข (มาตรา 9,10,11,12,13,14,15,16, 17)
- หมวดที่ 3 การกำจัดสิ่งปฏิกูลมูลฝอย (มาตรา 18,19, 20)
- หมวดที่ 4 สุขลักษณะของอาคาร (มาตรา 21,22,23,24)
- หมวดที่ 5 เหตุรำคาญ (มาตรา 25,26,27,28)
- หมวดที่ 6 การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ (มาตรา 29,30)
- หมวดที่ 7 กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (มาตรา 31,32,33)
- หมวดที่ 8 ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร (มาตรา 34,35,36,37,38,39,40)
- หมวดที่ 9 การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ (มาตรา 41,42,43)
- หมวดที่ 10 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุข (มาตรา 44,45,46,47)
- หมวดที่ 11 หนังสือรับรองการแจ้ง (มาตรา 48,49,50,51,52,53)
- หมวดที่ 12 ใบอนุญาต (มาตรา 54,55,56,57,58,59,60,61,62)
- หมวดที่ 13 ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ (มาตรา 63,64,65)
- หมวดที่ 14 การอุทธรณ์ (มาตรา 66,67)
- หมวดที่ 15 บทกำหนดโทษ (มาตรา 68,69,70,71,72,73,74,75,76,77,78,79,80, 81,82,83,84,85)
- หมวดที่ 16 บทเฉพาะกาล (มาตรา 86,87,88,89,90)

(สุวิชัย ศิริกุลวัฒนา และ สนอง ศิริกุลวัฒนา, ม.ป.ป. : 22)

จะเห็นได้ว่าบทบาทของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขมีงานในหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่ 7 หมวดคือ (หมวด 3,4,5,6,7,8,9) (มาตรา 18 – 43)

สำหรับบทบาทในกิจกรรมการจัดการส่งเสริม คือการฝึกอบรมกรรมการหมู่บ้าน และอาสาสมัคร
สาธารณสุข (อ.ส.ม) ให้มีความรู้และถ่ายทอดความรู้ให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านได้ รวมถึงการ
ให้คำแนะนำปรึกษา สำหรับบทบาทในงานอนามัยสิ่งแวดล้อม คือ การจัดอบรมความรู้แก่
อาสาสมัครสาธารณสุขและองค์กรชุมชน ให้ถ่ายทอดความรู้ และเป็นผู้นำในการเฝ้าระวัง รวมทั้ง
สนับสนุนให้อาสาสมัครจัดกลุ่มเฝ้าระวังสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของ
ประชาชน (กระทรวงสาธารณสุข, 2536 : 141) ทั้งนี้สุขภาพของมนุษย์ขึ้นอยู่กับกรรมสิ่งแวดลอม
ที่สมบูรณ์ รวมถึงการมีน้ำสะอาด การขจัดของเสียที่ถูกสุขลักษณะเราจำเป็นต้องให้การเอาใจใส่ทั้ง
สุขภาพของมนุษย์และสภาวะสิ่งแวดล้อมในเวลาเดียวกัน เพราะสุขภาพอนามัยที่ดีขึ้นอยู่กับ
พัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและจิตใจ รวมถึงสภาวะความสมบูรณ์ของสิ่งแวดล้อม ในทาง
ตรงกันข้ามถ้าสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม ซึ่งส่งผลกระทบต่อด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมแต่ละชนิด จะเห็น
ได้ว่าสุขภาพกับสิ่งแวดล้อมนั้นมีความสัมพันธ์กัน ดังนั้น (สร้อยทอง เตชะเสน; ยุวดี
คาดการณ์ไกล และ ยรรยงค์ อินทร์ม่วง, 2542 : 33) ได้เสนอกรอบแนวคิด ปัจจัยที่เป็นสาเหตุ
และผลกระทบระหว่างสุขภาพกับสิ่งแวดล้อม ตามแผนภูมิที่ 3 ดังต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 3 แสดงถึงปัจจัยที่เป็นสาเหตุและส่งผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม



ทั้งนี้ ในแผนปฏิบัติการ 21 กล่าวว่า ทุก ๆ ประเทศจำเป็นต้องมีแผนการดำเนินงานด้านสุขภาพในระบบสาธารณสุขของชาติ โดยมีแผนงานที่จะกำหนดการเกิดอันตรายต่อสุขภาพจากสิ่งแวดล้อมที่เป็นพิษ และลดความเสี่ยงภัยดังกล่าวด้วยการนำเรื่องการป้องกันสุขภาพและสิ่งแวดล้อมรวมเป็นแผนงานพัฒนาของประเทศ โดยรัฐบาลในท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เป็นผู้ที่มีความสำคัญในการกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น (มานพ เมฆประยูรทอง, 2539 : 19) จะเห็นได้ว่าหน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติงานอยู่ใกล้ชิดกับ

ประชาชนในด้านสุขภาพอนามัย คือ สาธารณสุขอำเภอ และสถานีอนามัย ซึ่งมีเจ้าหน้าที่สาธารณสุขปฏิบัติงานอยู่ ดังนั้นเจ้าหน้าที่สาธารณสุขจึงมีบทบาทที่สำคัญในการร่วมการจัดการ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี

บทบาทของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในการจัดการ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ในสภาวะปัจจุบันปัญหาสุขภาพอนามัยของประชาชนในประเทศได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบไปตามสภาพภาวะเศรษฐกิจและสังคมที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ประชาชนต้องเผชิญกับความเครียด ภาวะสุขภาพจิต ตลอดจนปัญหาอาชีวอนามัยและอนามัยสิ่งแวดล้อม ตามแนวทางการพัฒนาสาธารณสุขในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544) มีเป้าหมายที่ “คน” ทั้งนี้การพัฒนาประเทศโดยเน้นคนเป็นศูนย์กลางหรือจุดมุ่งหมายหลักของการพัฒนาตามทิศทางดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการพัฒนาจากเดิม ซึ่งแยกการพัฒนาออกเป็นส่วน ๆ หรือเป็นเรื่อง ๆ ตามรายสาขา มาเป็น “การพัฒนาแบบองค์รวมหรือนบูรณาการ” คือพัฒนาปัจจัยต่าง ๆ ในลักษณะที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ โดยกำหนดแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่

1. การพัฒนาศักยภาพของคนทั้งทางร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีส่วนร่วมในการบวนการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. การพัฒนาสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัวคนได้แก่ ครอบครัว ชุมชน สภาพแวดล้อมทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ โดยเอื้อต่อการพัฒนาคนเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืนในระยะยาว ดังจะเห็นได้จาก การบริหารจัดการระบบสาธารณสุขที่ได้ส่งเสริมการกระจายอำนาจ ประสานการดำเนินงานระหว่างภาครัฐ เอกชน ให้ประชาชน องค์กรชุมชนในทุกกระดับให้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการร่วมตัดสินใจ กำหนดทิศทางและบริหารการสาธารณสุขท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองให้มีคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี และปลอดภัยต่อวิถีการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ (กระทรวงสาธารณสุข/ชมรมสาธารณสุขแห่งประเทศไทย, 2543 : 95-96)

สำหรับแนวทางการปฏิบัติกิจกรรมสาธารณสุขมูลฐาน 14 องค์ประกอบและงานที่เกี่ยวข้องสำหรับเจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับตำบล ในคู่มือการปฏิบัติงานสาธารณสุขมูลฐานของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับจังหวัด อำเภอและตำบล ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิ่งแวดล้อมคือ

1. งานอนามัยสิ่งแวดล้อม ให้บริการเพื่อการควบคุมป้องกันโรค ซึ่งมาจากน้ำ อาหาร อากาศ และสารพิษอื่น ๆ พัฒนามาตรการให้บริการตามสภาพแวดล้อมในแต่ละพื้นที่โดยใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมโดย

- การจัดหาน้ำสะอาด เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์จากน้ำที่สะอาด ปราศจากเชื้อโรค

2. งานสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมและให้บริการประชาชนในการปรับปรุงสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมในพื้นที่รับผิดชอบ โดยสนับสนุนให้มีการกำจัดน้ำเสียจากบ้านเรือน การกำจัดขยะ การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเรือนทุกหลังคาเรือน ตลอดจนการปรับปรุงสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมใน โรงเรียน และสถานประกอบการต่าง ๆ

3. งานควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตรวจสอบและเฝ้าระวังสภาพแวดล้อม ได้แก่ การปนเปื้อนสารเคมี และเชื้อโรคในแหล่งน้ำสาธารณะตลอดจนมลพิษในอากาศ

ทั้งนี้ในงานการจัดการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าว เจ้าหน้าที่สาธารณสุขมีบทบาทที่สำคัญในการปฏิบัติงานตามบทบาทคือ การศึกษาปัญหา การวางแผนงาน การปฏิบัติงาน และการติดตามประเมินผลในทุกขั้นตอน

จากวรรณกรรมที่ได้ทบทวนมา ตั้งแต่ทฤษฎีบทบาท แนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อม แนวคิดการพัฒนาเน้นคนเป็นศูนย์กลาง นโยบายและพระราชบัญญัติการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ตลอดจนพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ผู้ที่มีบทบาทสำคัญส่วนหนึ่งของหน่วยงานในระดับท้องถิ่นคือ เจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับตำบล การที่เจ้าหน้าที่สาธารณสุขที่ปฏิบัติงานประจำสถานีอนามัย และสาธารณสุขอำเภอ ซึ่งมีหน้าที่ในการให้ความรู้แก่ประชาชน และการดำเนินงานในการป้องกันมลพิษหรือสภาวะแวดล้อมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ได้มีบทบาทในการดำเนินงานด้านการจัดการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่รับผิดชอบ ทั้งนี้ตามที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 กับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 79 ที่ว่าด้วยรัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริมบำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน สำหรับมาตรา 290 หมวด 9 ของการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งกฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

2. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะกรณีนี้อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

3. การมีบทบาทร่วมในการพิจารณา เพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2541 : 89)

ความแตกต่างระหว่างความรู้ อุปสรรค กับบทบาทในการจัดการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของเจ้าหน้าที่สาธารณสุข

เมื่อบุคคลได้รับความรู้ ซึ่งอาจจะได้รับมาจากการฟัง การอ่าน หรือการมองเห็นจะทำให้บุคคลพยายามที่จะทำความเข้าใจกับความรู้ นั้น ๆ จากนั้นบุคคลจะนำความรู้ไปใช้ในการแก้ปัญหา หรือการวิเคราะห์ปัญหาหรือสถานการณ์ออกเป็น ส่วน ๆ เพื่อทำความเข้าใจในแต่ละส่วนของสถานการณ์นั้น สามารถมองเห็นความสัมพันธ์อย่างแน่ชัดระหว่างส่วนประกอบ แล้วนำเอาส่วนประกอบเหล่านั้นมารวมกันเข้าเป็นส่วนรวมที่มีโครงสร้างแน่ชัด โดยนำความรู้ที่มีอยู่เดิมมารวมกับความรู้ใหม่ที่ได้รับแล้วสร้างเป็นแบบแผนการปฏิบัติ (ประภาเพ็ญ สุวรรณ, 2526 : 23) และชม ภูมิภาค (2523) ได้กล่าวไว้ว่า การที่บุคคลจะสามารถปฏิบัติในสิ่งที่ถูกต้องได้นั้นบุคคลจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องนั้นเสียก่อน เพราะความรู้ความเข้าใจเป็นพื้นฐาน การคิด การไตร่ตรองตัดสินใจว่าจะปฏิบัติตามหรือไม่ จากการศึกษาของ คารา เรือนเป็ง (2540) พบว่า ความรู้มีส่วนกำหนดการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเจ้าหน้าที่สาธารณสุขที่มีความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อมต่างกัน มีผลต่อความแตกต่างของระดับการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ สอดคล้องกับการศึกษาของสมใจ เข้มเจริญ (2531) ที่พบว่า ความรู้ในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เป็นตัวแปรสำคัญที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

ความรู้จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้เกิดผลในด้านการปฏิบัติงานตามบทบาท โดยจะเห็นได้จากการศึกษาของ ชูเกียรติ ลีสุวรรณ (2530) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การให้ความรู้ความเข้าใจระดับตำบลในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดน่านและลำปาง พบว่าประชาชนโดยทั่วไปมีความรู้พื้นฐานเรื่องทรัพยากรธรรมชาติ และให้ความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติค่อนข้างดีมีความตระหนักในปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏในท้องถิ่น และมีความพร้อมสูงในการมีส่วนร่วมเพื่อแก้ไขปัญหา

วารสารณ์ สระมัจฉา (2541) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน สาธารณสุขมูลฐานของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ตำบลมะขุนหวาน อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อ.ส.ม.) ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายจาก เจ้าหน้าที่สาธารณสุขและปฏิบัติเป็นประจำได้ดี แต่งานที่ต้องใช้ความรู้ ความสามารถ ทักษะเฉพาะทาง และประสบการณ์ในการปฏิบัติปฏิบัติได้ในระดับปานกลางและต่ำ ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของ อ.ส.ม. มีสาเหตุจาก ขาดการอบรมฟื้นฟูความรู้ ขาดความเข้าใจในการทำงานเป็นกลุ่ม ทำงานไม่เป็นขั้นตอน ขาดการประชุมกลุ่ม นอกจากนี้ยังมีงบประมาณสนับสนุนไม่เพียงพอ และเจ้าหน้าที่สาธารณสุขนิเทศงานไม่ต่อเนื่อง ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ สุวีรัตน์ ภูวิฒนศิลป์ (2539) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ : กรณีศึกษาจังหวัดสมุทรสงคราม พบว่า เจ้าหน้าที่สาธารณสุขชุมชนส่วนใหญ่ ไม่ได้เข้าร่วมประชุมวางแผนดำเนินการ เนื่องจากมีภาระงานที่รับผิดชอบมาก และไม่ได้เข้าร่วมประชุมวางแผนดำเนินการ เนื่องจากมีเวลาจำกัด

จากผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้นชี้ให้เห็นว่า ความรู้ และอุปสรรคในการดำเนินงานมีผลต่อการปฏิบัติงานทั้งในทางบวกและลบ ดังนั้นในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับความรู้ และอุปสรรคของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในการจัดการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีความรู้และอุปสรรคที่ต่างกันส่งผลต่อการปฏิบัติงานตามบทบาทในการจัดการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกันหรือไม่ และต้องการทราบข้อมูลที่ได้มาเป็นแนวทางในการจัดการทรัพยากรมาและการบริหารการจัดการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขอำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย และเจ้าหน้าที่สาธารณสุขอื่น ๆ อีกต่อไป เพื่อให้การปฏิบัติงานตามบทบาทในการจัดการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น