

# NĚKTERÉ PRAKTICKÉ ASPEKTY POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA VEŘEJNÉ ZDRAVÍ

Vítězslav Jiřík

*RNDr. Vítězslav Jiřík*

*Odborný pracovník v ochraně zdraví, držitel osvědčení o autorizaci k hodnocení zdravotních rizik a osoba odborně způsobilá pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví*

*Opavská 9, 748 01 Hlučín*

*e-mail: vitezslav.jirik@email.cz*

## Abstrakt

The article deals with some practical implications at the health impact assessment report processing of any object or strategic concepts. It gathers the methodical thesis and analytical process at the health impact assessment reports. In addition to a pointing out some up-to-date problems it recommends a form and content of two kind reviews according to the type of assessment.

Článek se zabývá některými praktickými aspekty při zpracovávání posudků v oblasti vlivů záměrů a koncepcí na zdraví veřejnosti. Shrnuje zásady metodiky a stručně analyzuje postup při zpracování posudku. Kromě poukázání na nejvýznamnější aktuální problémy, doporučuje na základě současných poznatků formu a věcnou stránku posouzení vlivů záměrů na veřejné zdraví a posouzení vlivů koncepcí na veřejné zdraví.

**Klíčová slova:** Health Impact Assessment, Health Risk Assessment, faktory prostředí, determinanty zdraví, indikátory zdraví, monitoring indikátorů.

## Úvod

I když se jedná o samostatnou disciplínu s návazností na celou řadu interdisciplinárních oborů (např. environmentální epidemiologii, hodnocení zdravotních rizik, ekonomii, sociologii, atd.) je hodnocení vlivů na veřejné zdraví pravděpodobně nejčastěji veřejností vnímáno jako součást posuzování vlivů na životní prostředí. Dříve bylo nazýváno posuzováním vlivů na obyvatelstvo. Tato disciplína doznala v poslední době velikého rozmachu díky jejímu zavedení do legislativy, a to nejen při posuzování různých záměrů, např. staveb, ale rovněž koncepcí a plánů v rámci strategického posuzování prostředí. I když se nejedná o novou disciplínu, při širším zavedení do praxe se stále potýká s celou řadou praktických problémů, z nichž některé jsou předmětem tohoto článku.

## Metodika

Metodika **posuzování vlivů na veřejné zdraví** (pozn. autora – z anglického public health, což by mělo být pravděpodobně lépe přeloženo jako zdraví veřejnosti nikoliv veřejné zdraví) není jednotná, neopírá se o jasně definovanou strukturu či pořadí použitých metod. Je souhrnem (vědeckých) metod, které posuzovatel v daném případě zvolí jako vhodné. Nejčastějším případem v praxi je použití metodiky hodnocení zdravotních rizik, i když z pohledu posuzování vlivů na veřejné zdraví není použití tohoto postupu vyčerpávající a přináší z tohoto důvodu (dále diskutované) problémy. **Obrázek 1** znázorňuje hierarchii některých disciplín související z posuzováním vlivů na veřejné zdraví. Často používané zkratky jsou převzaty z angličtiny:

SEA=Strategic Environmental Assessment

EIA=Environmental Impact Assessment

HIA=Health Impact Assessment

ERA=Environmental Risk Assessment

HRA=Health Risk Assessment

Pokud se jedná o případ posouzení vlivů na veřejné zdraví u konkrétního záměru (stavby), přičemž metodika hodnocení zdravotních rizik je doplněna o hodnocení socioekonomických faktorů, je takový postup zpravidla dostatečný. Pokud jsou ovšem hodnoceny potenciální dopady na zdraví při strategickém posuzování koncepcí či plánů, není již zpravidla možno metodiku hodnocení zdravotních rizik použít a je nutno postupovat odlišně.

V souhrnu je možno tuto výše uvedenou „volnou“ metodiku posuzování vlivů na zdraví rozdělit podle úrovně hodnocených detailů na:

- Rychlou (rapid) – krátký průzkum možných vlivů zpracovaný na základě ne zcela konkrétních podkladů či zdrojů informací řádově ve dnech.
- Střední (intermediate) – více detailní hodnocení přinášející důkazy o pravděpodobných dopadech na zdraví (zpracovaná řádově v týdnech).
- Komplexní (comprehensive) – podrobná analýza negativních a pozitivních vlivů na zdraví (zpracovávání řádově měsíce)

Zároveň je možno vystopovat, že zvolená metodika by měla obsahovat přibližně 5 kroků či stupňů:

1. Screening – rozhodnutí zda pro daný případ má posuzování vlivů na veřejné zdraví vůbec smysl, zda ho lze vůbec provést.
2. Scoping – rozhodnutí jak pro daný účel posouzení provést – jakými metodami (včetně stanovení úrovně detailů – viz výše)
3. Appraisal (assessment) - rozpoznání a zvážení rozsahu důkazů o potenciálních vlivech na zdraví a jejich spravedlivém rozdělení ve společnosti.
4. Developing recommendations and decision making – formulace a stanovení priorit (pořadí důležitosti) na základě důkazů v doporučeních pro ty, kdo budou přijímat rozhodnutí.
5. Monitoring a evaluation – sledování a hodnocení přijatých doporučení, jak přispívají k pozitivním vlivům na zdraví a jejich spravedlivému rozdělení ve společnosti, pokud tomu tak není, zjištění příčin a co by mohlo situaci napravit

## Analýza

Častým problémem je neúplnost posudku, a to tehdy, když byla použita pouze **metodika hodnocení zdravotních rizik**, která hodnotí pouze negativní dopady na zdraví. V posudku tak nejsou hodnoceny možné pozitivní dopady a rovněž možný dopad **socioekonomických** (např. zaměstnanost, dostupnost služeb), **kulturně-sociálních** (např. estetická hodnota krajiny) a **psychosociálních faktorů** (např. různé vnímání rizik). Takovéto podání posudku může významně ovlivnit celkové závěry, což v konečném důsledku může vést k nekompetentním rozhodnutím o realizaci, resp. nerealizaci záměru. Posudek (zpravidla rapid nebo intermediate) obsahující správně zpracované hodnocení zdravotních rizik a alespoň krátký průzkum možných dopadů uvedených sociálních faktorů je vnímán zpravidla ve zcela jiném světle, přináší nestrannější, i když někdy kontroverznější závěry. V každém případě je objektivnější.

O komplikovanosti přístupu ke komplexnímu posouzení vlivů na veřejné zdraví vypovídá velké množství tzv. **determinantů zdraví** znázorněných na **obrázku 2**. Objektívni a exaktní hodnocení všech determinantů zdraví je v praxi často nemožné z důvodu nedostupnosti dat, a proto se posudky provádějí spíše stručnou formou (rapid), např. jako součást oznámení (příloha č.3 zákona č.100/2001Sb. ve znění pozdějších předpisů) v rámci posuzování vlivů na životní prostředí, nebo „střední“ (intermediate) formou pro účely dokumentace (příloha č.4 zákona č.100/2001Sb. ve znění pozdějších předpisů).

Samostatnou kapitolou jsou problémy při **posuzování vlivů na veřejné zdraví v rámci strategického posuzování prostředí**. Cílem tohoto posouzení je vyhodnotit možné negativní a pozitivní dopady na zdraví obyvatelstva vyplývající z předloženého návrhu koncepce (např. územního plánu) na základě principů demokracie, rovnosti (equality), slušnosti, spravedlnosti (equity), udržitelného rozvoje, etického využití důkazů (pokud existují) a předběžné opatrnosti. Hodnocení většího rozsahu determinantů zdraví tak nabývá na důležitosti. Zdravotní determinanty rozhodují o zhoršení, udržení či zlepšení zdravotního stavu obyvatelstva a představují kategorie individuálních vlastností lidí, jejich činností, chování osob, jejich životní styl, jejich sociálně ekonomické a kulturní podmínky, přístup ke zdravotnickým službám, faktory životního a pracovního prostředí.

**Individuálními a rodinnými determinanty** jsou fyziologické vlastnosti osob (např. věk, výživový stav, invalidita, imunita), behaviorální vlastnosti (např. rizikové chování, zaměstnání, vzdělání, vnímání rizik) a socioekonomický status (např. chudoba či nezaměstnanost).

**Environmentálními determinanty** se rozumí fyzikální, chemické a biologické faktory prostředí (např. ovzduší, voda, půda, potraviny), sociální a ekonomické faktory (infrastruktura, bydlení, zdroje energie, struktura hodnocené populace, kriminalita, pracovní příležitosti, rozvoj území, investice)

**Institucionálními determinanty** se rozumí dostupnost a kvalita zdravotní péče (např. rychlé pomoci, praktických lékařů ambulantní péče, specializovaných nemocničních služeb, institucí preventivního zdravotnictví - zdravotních ústavů), dostupnost ostatních institucí (např. policie, doprava, veřejného vybavení, úřadů státní správy, samosprávy, společenských organizací, spolků) a politika (stav a kvalita zákonů a prováděcích právních předpisů).

Z uvedených determinantů bývá v praxi problematické vybrat ty nejpodstatnější, tj. ty, které mohou znamenat největší vliv na zdraví. V současnosti je na posuzovateli, jak se s tím vypořádá. Je evidentní, že posudky tak mohou přinášet různé pohledy a lišit se mohou i závěry. (V souvislosti s tím, je třeba si uvědomit, že i metodika hodnocení zdravotních rizik nemusí vést, i při jejím správném použití, vždy u různých hodnotitelů ke stejným závěrům! Nejedná se totiž o exaktní disciplínu!)

K přesnějšímu popisu vlivů na veřejné zdraví v rámci strategického posuzování prostředí se používají **indikátory zdraví**. Účelem indikátorů zdraví je kvalitativně a kvantitativně charakterizovat zdravotní stav či vývoj zdraví hodnocené populace. Výběr (zpravidla environmentálních) indikátorů a návrh jejich **monitoringu** (tzn. sledování zvolených indikátorů v čase) by mělo být vždy součástí posudku při zpracování strategického hodnocení vlivů na zdraví, pokud tomu nebrání např. naprostá absence kvantitativních dat. Všeobecnými environmentálními indikátory zdraví jsou např. mortalita (úmrtnost), morbidita (nemocnost), vyjádřená např. jako prevalence či incidence, nebo relativní zdravotní riziko sledované populace ve vztahu k jiné (kontrolní) populační skupině. Dalšími environmentálními indikátory mohou být indikátory expozice fyzikálním či chemickým faktorům, např. hlukové ukazatele podle vyhlášky č. 523/2006Sb. o hlukovém mapování.

Zcela odlišnými indikátory, které se začínají do metodiky posuzování vlivů na veřejné zdraví prosazovat jsou např. QALY - Quality Adjusted Life Year (což je to rok života adjustovaný na jeho kvalitu - rok života prožitý na lůžku má hodnotu rovnou 0,5 QALY) a DALY - Disability Adjusted Life Years (což je podle WHO suma ztracených let dožití způsobená předčasnou úmrtností v populaci a ztracená léta pocházející z jiného, než plného zdraví. Jeden DALY reprezentuje ztrátu jednoho roku z ekvivalentu plného zdraví).

Vyhodnocení výsledků monitoringu pomocí indikátorů již nemůže být součástí posudku, ale je úkolem pro další období, mělo by být závaznou podmínkou pro realizaci koncepce či plánu.

## **Dosažené výsledky**

Praktický význam a tím dosažené výsledky aplikace metodiky posuzování vlivů na veřejné zdraví se mohou projevit ihned pouze u jednoznačných záměrů. O nerealizaci některých staveb, které se neuplatnily z důvodu pravděpodobných negativních dopadů na zdraví, se ovšem dovídá pouze hrstka lidí a do podvědomí širší veřejnosti se dostanou vzácně. Veřejnost daleko častěji vnímá záměry sporné. Zde je možno vidět přínos metodiky v možnosti vážít různé protichůdné názory (např. názory zdůrazňující environmentální či naopak socioekonomické faktory). Obecně se ovšem pozitivní výsledky výše uvedené metodiky (tzn. zlepšující se stav faktorů prostředí a návazný pozitivní vývoj zdravotního stavu veřejnosti) mohou dostavit až po velmi dlouhé době. To je úděl preventivní medicíny a dalších interdisciplinárních oborů zabývajících se návaznými tématy.

Praktici mi pravděpodobně potvrdí, že výše uvedené problémy nejsou zdaleka jediné. Např. některé fatální aplikace metodiky posuzování vlivů na veřejné zdraví v případech, kdy je již dávno rozhodnuto a napravuje se pouze jakési „administrativní“ opomnění, je přesně ten okamžik, kdy zpracování posudku je práce zbytečná, frustrující, podvádějící občany a nahrávající přesně těm silám, které celý systém chtějí „dostat“ mimo hru. Bohužel, na základě těchto (ne zas tak častých) případů jsem občas svědkem toho, že sami posuzovatelé by nejraději posuzování vlivů na veřejné zdraví raději ani neprovozovali, a to kvůli její „údajné“ zbytečnosti. V tom s nimi nemohu souhlasit.

## Doporučení a závěr

Psaní smysluplných a hodnotných posudků v oblasti vlivů na veřejné zdraví, zvláště jako součást strategického posuzování prostředí, je z výše uvedených důvodů práce nesnadná. K obtížnosti přispívá nejednoznačnost metodiky (soubor a návaznost použitých metod), šíře či množství všech, pro daný případ rozhodujících, determinantů zdraví a v neposlední řadě častá absence konkrétnějších dat ke zpracování kvantitativního hodnocení pomocí indikátorů zdraví. V současnosti je celkem dobře fungující praxí používání metodiky hodnocení zdravotních rizik, která však sama o sobě pro posuzování vlivů na veřejné zdraví nestačí. Při posuzování vlivů na zdraví v rámci posuzování vlivů záměrů na prostředí se sice metodika hodnocení zdravotních rizik může použít (i když nemusí jít do takové hloubky, jaké se předpokládá při zpracovávání posudků pro autorizované hodnocení zdravotních rizik), ale je nutno ji doplnit hodnocením řady socioekonomických, kulturně sociálních a psychosociálních faktorů. **Doporučený obsah posudku pro záměry (stavby)** by tedy mohl vypadat takto:

- 1) Úvod (čeho je posudek součástí, o co v něm jde, účel jeho použití)
- 2) Popis místní situace a sledované populace
- 3) Výběr rozhodujících fyzikálních, chemických či biologických faktorů prostředí, stručný popis jejich nebezpečných vlastností a jejich možný dopad na zdraví
- 4) Odhad expozic a charakterizace zdravotních rizik
- 5) Hodnocení a „vážení“ možných pozitivních a negativních dopadů všech dostupných determinantů zdraví či environmentálních faktorů
- 6) Závěr (stručné shrnutí)

Naproti tomu **posudek pro posuzování vlivů na veřejné zdraví v rámci strategického posuzování prostředí** by měl mít jinou strukturu a obsah:

- 1) Úvod (obdobně jako v předchozím případě)
- 2) Stručný popis koncepce či plánu a sledované populace
- 3) Výběr a hodnocení determinantů zdraví a jejich vlivů
- 4) Výběr a hodnocení indikátorů, doporučení a specifikace monitoringu
- 5) Stanovení cílů ochrany a podpory veřejného zdraví
- 6) Závěr

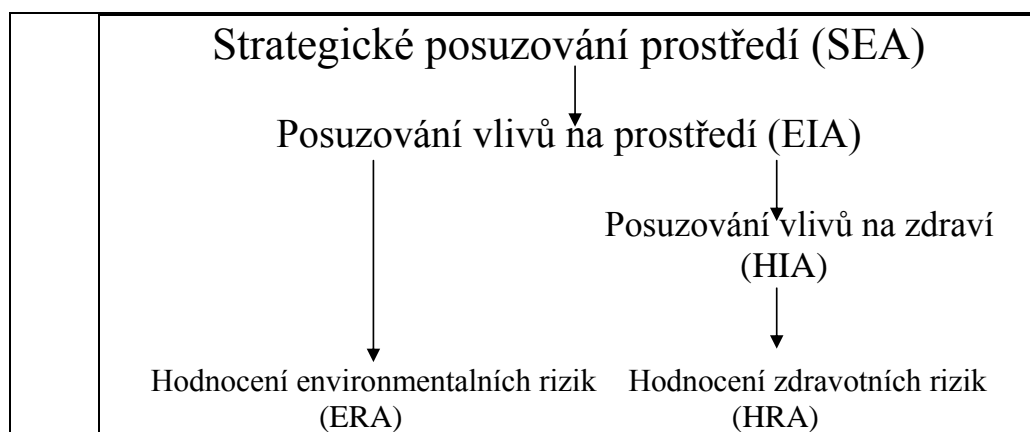
## Použitá literatura

DAHLGREN, G. (1995) European Health Policy Conference: Opportunities for the Future. Vol. 11 – Intersectoral Action for Health. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.

Introducing health impact assessment (HIA): Informing the decision-making process. Edited by Lorraine Taylor, Health Development Agency, Clive Blair-Stevens, Department of Health. Health Development Agency 2002. ISBN 1-84279-069-2.

A Short Guide to Health Impact Assessment (HIA): Developed by a team led by Hilary Samson-Barry, Head of Health Development, NHS Executive London 2000. [on-line], cit. 2006-10-28. <<http://www.londonhealth.gov.uk/hia.htm#Top>>

Ministerstvo životního prostředí ČR, Ministerstvo zdravotnictví ČR, Státní zdravotní ústav, Kolektiv autorů: Hodnocení vlivů na zdraví, Health Impact Assessment (HIA) pro strategické hodnocení vlivů na životní prostředí (SEA). MŽP 2006. ISBN: 80-7071-263-5.



Obrázek 1: Hierarchie disciplín souvisejících s posuzováním vlivů na veřejné zdraví.



**Obrázek 2:** Na obrázku je možno pozorovat hierarchii determinantů zdraví od individuálních faktorů životního stylu až po obecné sociálně-ekonomické, kulturní a environmentální podmínky. Podle Dahlgren, G. (1995).