

รายงานฉบับสมบูรณ์

การศึกษาต้นแบบ
การประยุกต์ใช้การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กองประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ กรมอนามัย
กระทรวงสาธารณสุข

กุมภาพันธ์ 2558

การศึกษาต้นแบบ
การประยุกต์ใช้การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะผู้วิจัย

นางสาววาสนา	สุนคำโรง
นางสาวปิยมาภรณ์	ดวงมนตรี
นางสาวพนิตา	เจริญสุข
นางสาวชนะจิตร์	ปานอุ

กองประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ
กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข

กุมภาพันธ์ 2558

FULL REPORT

The Best Practice of Health Impact Assessment (HIA) Applying of Local Administrative Organization

**Health Impact Assessment Division
Department of Health
Ministry of Public Health**

February 2015

บทคัดย่อ

การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาขั้นตอน วิธีการดำเนินงานการประยุกต์ใช้การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ (Health Impact Assessment: HIA) และเพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินงานแก้ไขและจัดการปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม ภายใต้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วยผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และเจ้าหน้าที่ที่เป็นทีมงาน จาก อบท. 4 แห่ง ได้แก่ 1) เทศบาลตำบลเนินปอ จังหวัดพิจิตร 2) เทศบาลตำบลวังกรด จังหวัดพิจิตร 3) องค์การบริหารส่วนตำบลดงเสือเหลือง จังหวัดพิจิตร และ 4) เทศบาลตำบลสกลบาตร จังหวัดกำแพงเพชร เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก และสนทนากลุ่ม ผลการศึกษาพบว่า ขั้นตอนการดำเนินงานแบ่งเป็น 3 ระยะ ได้แก่ 1) ระยะเตรียมการ ซึ่งมีการจัดตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงาน พร้อมทั้งประสานหน่วยงานวิชาการเพื่อจัดหาข้อมูลและองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง 2) ระยะดำเนินการตามขั้นตอน HIA โดยสำรวจข้อมูลสถานการณ์ในพื้นที่เพื่อระบุประเด็นปัญหาที่จะทำ จากนั้นมีการจัดเวทีรับฟังความเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียอย่างน้อย 2 ครั้ง เพื่อกำหนดเป้าหมายของการทำ HIA การรับฟังปัญหาผลกระทบต่อด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมของทุกภาคส่วน รวมทั้งการกำหนดขอบเขตการศึกษาร่วมกัน ก่อนจะเก็บรวบรวมข้อมูลและประเมินผลกระทบ และนำไปสู่ข้อเสนอมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่ร่วมกัน และ 3) ระยะการนำข้อเสนอไปใช้ โดยข้อมูลและข้อเสนอจากกระบวนการ HIA ไปใช้ใน 2 ลักษณะ คือ 1) นำข้อเสนอมาตรการฯ ไปใช้ในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพในพื้นที่ และ 2) เป็นข้อมูลประกอบในการยกร่างข้อกำหนดท้องถิ่นภายใต้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยมีกลไกสนับสนุนการดำเนินงานคือ กลไกการทำงานของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) เพื่อสำรวจข้อมูลสถานการณ์ด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ และปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการดำเนินงาน ได้แก่ นโยบายของผู้บริหารหน่วยงานที่ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสุขภาพและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ การมีทีมงานที่เข้มแข็งและใฝ่เรียนรู้ รวมทั้งการสนับสนุนจากหน่วยงานสาธารณสุขทั้งในส่วนกลางและระดับพื้นที่ ที่ให้คำปรึกษาอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า อบท. ยังมีข้อจำกัดด้านการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม การประมวลผลในทางสถิติ และการเขียนเอกสารวิชาการหรือการเขียนรายงานการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ ซึ่งควรได้รับการพัฒนาศักยภาพในด้านนี้ต่อไป

คำสำคัญ: การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ, รูปแบบการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ

Abstract

This qualitative study aims to explore method and steps of Health Impact Assessment (HIA) that Local Administrative Organization had applied to control environmental health issues in accordance with the Public Health Act B.E.2535 (1992), and to study factors affecting the HIA operation of Local Administrative Organizations (LAOs). Sample consisted of public health and environment teams from 4 LAOs included 1) Neunpor Municipality, Phichit Province 2) Wungkrod Municipality, Phichit Province 3) Dong Sue Lueng Sub-district Administrative Organization, Phichit Province 4) Salokbat Municipality, Kamphaeng Phet Province. Data collected using in-depth interviews and group discussion. The results found that the step of HIA applying was divided into three phrases. To begin with the preparation: setting up the HIA working team, the team comprised health sector and involving person. Next, implementation the HIA steps: by surveying the environmental health situation, the public participation was then conducted for more than 2 times in order to hearing the environmental health problems. The following public concerns would be set as scoping issues for the appraisal. In addition, these concerns would be used to set out the recommendations for the mitigation measures. Lastly, the recommendations would be taken as the back-up information for drafting local regulation under the Public Health Act B.E.2535. The village health volunteers supported this HIA implementation; they surveyed and help to identified environmental health issues in the certain area. The factors influencing the success of HIA applying were the importance of executive support when implementing HIA, teamwork and desire in the learning process, and supporting from public health network (both of central state and regional state). As results, there are limitations of LAOs in data analysis, statistical interpreting and report writing which should be build their capacity in the future.

Keywords: Health impact assessment, Local HIA, HIA model, HIA in the Public Health Act, Public Health Act.

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ ด้วยความร่วมมือเป็นอย่างดีจากเทศบาลตำบลเนินปอ เทศบาลตำบลวังกรด องค์การบริหารส่วนตำบลดงเสือเหลือง จังหวัดพิจิตร และเทศบาลตำบลสกลบาตร จังหวัดกำแพงเพชร ที่กรุณาให้ข้อมูลที่สำคัญยิ่งในการศึกษานี้ ขอขอบคุณสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพิจิตร ที่ร่วมลงพื้นที่และติดต่อประสานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ขอขอบคุณศูนย์อนามัยที่ 8 จังหวัดนครสวรรค์ ที่ประสานหน่วยงานในระดับพื้นที่ให้เป็นอย่างดี และเจ้าหน้าที่กองประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ กรมอนามัย ทุกท่านที่ช่วยเหลือประสานงาน จัดการงบประมาณ ร่วมลงพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูล และให้ความช่วยเหลือต่างๆ จนกระทั่งผลการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

คณะผู้วิจัย
กุมภาพันธ์ 2558

สารบัญ

บทคัดย่อ	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์	2
1.3 ขอบเขตการศึกษา	2
1.4 กรอบแนวคิดการศึกษา.....	3
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
1.6 คำศัพท์ที่เกี่ยวข้อง	4
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	5
2.1 การดำเนินงานอนามัยสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535	5
2.2 หลักการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ และสถานการณ์ในประเทศไทย	7
2.2.1 ความหมาย และหลักการของการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ	7
2.2.2 ความเป็นมาของการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพในประเทศไทย.....	10
2.2.3 การทำ HIA ในประเทศไทย	10
2.3 การดำเนินงาน HIA ในระดับท้องถิ่น ของกรมอนามัย	14
2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	21
บทที่ 3 วิธีการดำเนินงาน	23
3.1 รูปแบบการวิจัย	23
3.2 พื้นที่ศึกษาและกลุ่มตัวอย่าง	23
3.3 เครื่องมือและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	23
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล	30
บทที่ 4 ผลการศึกษา	31
4.1 ข้อมูลด้านโครงสร้างและบุคลากรที่.....	31
4.2 ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการประยุกต์ใช้ HIA	31
4.2.1 ระยะเตรียมการ/เตรียมความพร้อมของบุคลากร	31

4.2.2 ระยะดำเนินงานตามขั้นตอน HIA	33
4.2.3 ระยะการนำข้อเสนอไปใช้.....	34
4.3 ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการดำเนินงาน	35
บทที่ 5 สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	36
5.1 สรุปและอภิปรายผลการศึกษา.....	36
5.2 ข้อเสนอแนะในการนำผลการศึกษาไปใช้	37
บรรณานุกรม.....	38

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาสิ่งแวดล้อมกับสุขภาพ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้จากสถิติข้อมูลเรื่องร้องเรียน ปัญหาเหตุรำคาญจากมลพิษสิ่งแวดล้อมในปี 2555 (กรมอนามัย, 2555) พบว่ามีเรื่องร้องเรียน 5,554 เรื่อง ปัญหาที่ได้มีการร้องเรียนมากที่สุดคือ ปัญหากลิ่นเหม็น รองลงมาคือปัญหาฝุ่นละออง เขม่าควัน และเสียงดังรบกวน สาเหตุของปัญหาเหตุรำคาญจากมลพิษสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่เกิดจากการประกอบกิจการ ทั้งที่เป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และขนาดย่อม กิจการด้านการบริการ และการประกอบกิจการอื่นๆ ที่มีการปลดปล่อยของเสียและสารมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม รวมถึงที่มีการทำกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียง

กรมอนามัยได้ส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประยุกต์ใช้เครื่องมือการขับเคลื่อนการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ (Health Impact Assessment: HIA) ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติฯ มีเจตนารมณ์คุ้มครองสุขภาพของประชาชน โดยการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบังคับใช้เพื่อการดูแลและคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชน กล่าวคือให้ “ราชการส่วนท้องถิ่น” มีอำนาจในการออก “ข้อกำหนดของท้องถิ่น” ซึ่งสามารถใช้บังคับในเขตท้องถิ่นนั้นได้ และให้อำนาจแก่ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ในการควบคุมดูแลการประกอบกิจการตาม พระราชบัญญัตินี้ โดยการออกคำสั่งให้แก้ไขปรับปรุง การอนุญาตหรือไม่อนุญาตกิจการ การสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตกิจการ รวมทั้งการเปรียบเทียบคดี ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง อปท. ถือว่าเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดประชาชนและมีบทบาทสำคัญในการดูแลคุ้มครองสุขภาพของประชาชนให้มีสุขภาพที่ดีในสภาวะแวดล้อมที่ดี ทั้งนี้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีส่วนอย่างมากต่อการควบคุมปัจจัยกำหนดสุขภาพ สิ่งคุกคามสุขภาพ และคุ้มครองสุขภาพของประชาชน ซึ่งตรงกับแนวคิดและหลักการของการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพที่มุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับสุขภาพอย่างรอบด้าน (แผนยุทธศาสตร์อนามัยสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 2, 2555)

จากการดำเนินงานที่ผ่านมา กรมอนามัยได้พัฒนาศักยภาพด้านการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพสำหรับบุคลากรของ อปท. และพัฒนารูปแบบแนวทางการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ เพื่อประกอบการขออนุญาต การออกข้อกำหนดของท้องถิ่น และการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ สนับสนุนการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (แผนยุทธศาสตร์อนามัย

สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 2, 2555) ซึ่งนอกจาก อปท. ที่กรมอนามัยได้สนับสนุนงบประมาณและร่วมดำเนินการในพื้นที่แล้ว ยังมี อปท. ที่สามารถทำ HIA ได้ด้วยตนเอง โดยในปี พ.ศ. 2555 กรมอนามัยได้ทำการคัดเลือก อปท. ที่ประยุกต์ใช้หลักการและแนวทางการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพและดำเนินการได้เอง จนสามารถจัดทำข้อเสนอมาตรการป้องกันแก้ไขปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม และนำไปใช้เพื่อการแก้ปัญหาและพัฒนาพื้นที่ท้องถิ่นได้ ตลอดจนสามารถเป็นองค์กรต้นแบบด้านการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพในระดับท้องถิ่น ถ้ายกต่อองค์ความรู้และแนวทางปฏิบัติให้กับ อปท. อื่นที่สนใจ จำนวน 6 แห่งเพื่อเข้ารับโล่ประกาศเกียรติคุณในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ (กรมอนามัย, 2555)

เพื่อเป็นการต่อยอดการดำเนินงาน HIA ในระดับท้องถิ่น กรมอนามัย จึงสนใจศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบด้านการประยุกต์ใช้การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ เพื่อให้ทราบถึงขั้นตอน วิธีการดำเนินงาน และปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะนำไปสู่การพัฒนาแนวทางและส่งเสริมให้ อปท. ประยุกต์ใช้การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพเพื่อการดำเนินงานแก้ไขและจัดการปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม ภายใต้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาขั้นตอน วิธีการดำเนินการประยุกต์ใช้การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพในระดับท้องถิ่น ภายใต้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินงานแก้ไขและจัดการปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม ภายใต้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

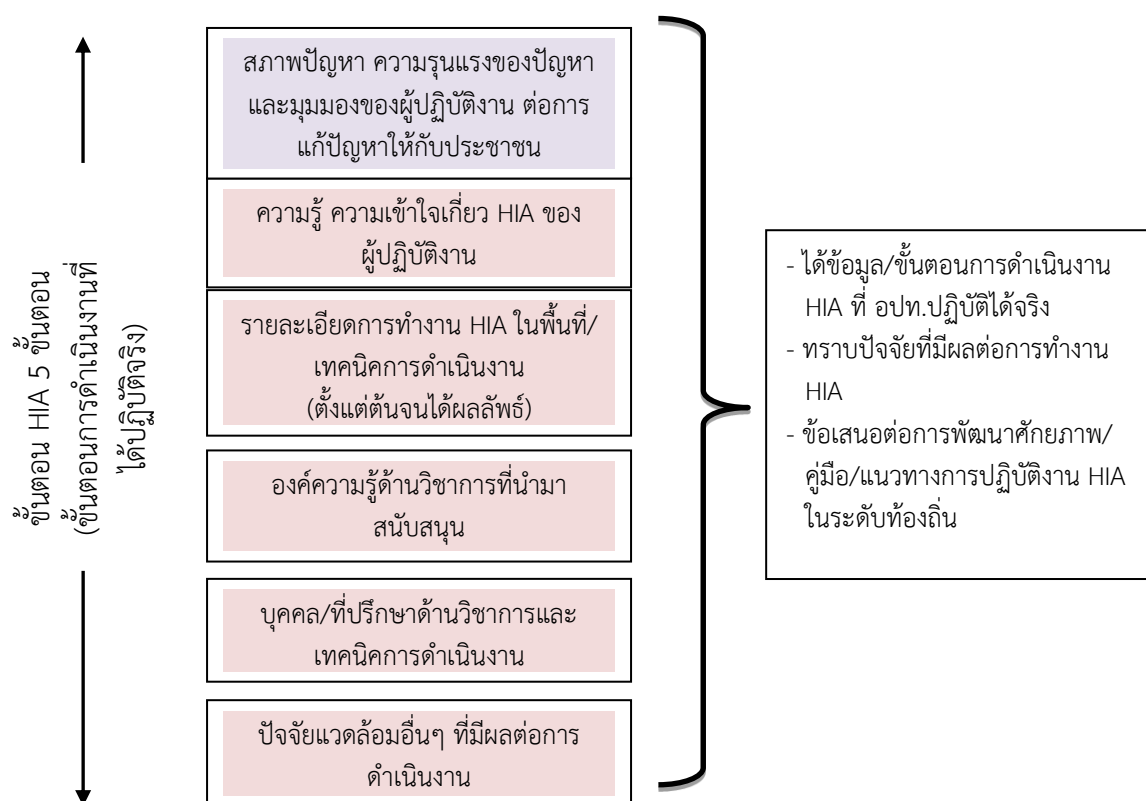
1.3 ขอบเขตการศึกษา

1) ขอบเขตด้านเนื้อหา การศึกษานี้เป็นการศึกษาขั้นตอนการทำงานการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะการประยุกต์ใช้กระบวนการขั้นตอนของการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ ในการสนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ภายใต้บทบาทภารกิจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 รวมทั้งเป็นการศึกษาปัจจัยทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่งผลต่อการดำเนินการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพให้ประสบผลสำเร็จ

2) ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง การศึกษานี้เลือกศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยมีการดำเนินการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ และมีผลการดำเนินงานให้เห็นเป็นประจักษ์ 4 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลเนินปอ เทศบาลตำบลวังกรด องค์การบริหารส่วนตำบลดงเสือเหลือง จังหวัด

พิจิตร และเทศบาลตำบลสลกบาตร จังหวัดกำแพงเพชร โดยการวิจัยเชิงคุณภาพ จะเน้นศึกษาข้อมูล และความคิดเห็นจากบุคลากรเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการ ดำเนินงานดังกล่าว ทำการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างด้วยการสุ่มแบบเจาะจง (purposive random) แห่ง ละ 1 - 6 คน

1.4 กรอบแนวคิดการศึกษา



1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) ทำให้ทราบขั้นตอน วิธีการดำเนินการประยุกต์ใช้การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพใน ระดับท้องถิ่น ภายใต้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

2) ทำให้ทราบปัญหา อุปสรรคในการทำงาน HIA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึง ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินงานแก้ไขและจัดการปัญหา ด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม ภายใต้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

3) ทำให้ทราบถึงแนวทางการพัฒนางาน HIA ในระดับท้องถิ่น เช่น แนวทางการพัฒนา ศักยภาพบุคลากร แนวทางการจัดทำคู่มือ/แนวทางการทำงานเพื่อสนับสนุน อปท. เป็นต้น

1.6 คำศัพท์ที่เกี่ยวข้อง

การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ (Health Impact Assessment; HIA) หมายถึง กระบวนการวิธีการ และเครื่องมือที่หลากหลาย ที่ใช้เพื่อการคาดการณ์ถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากนโยบาย แผนแผนงานหรือโครงการ ที่มีต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน และการกระจายของผลกระทบในกลุ่มประชากร และการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพจะกำหนดถึงกิจกรรมที่เหมาะสมในการจัดการผลกระทบเหล่านั้น (European Centre for Health Policy, WHO Regional Office for Europe, 1999)

สุขภาพ (Health) หมายถึง ภาวะของมนุษย์ที่สมบูรณ์ ทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้ด้วยดี ไม่เพียงแต่ปราศจากโรค หรือทุพพลภาพเท่านั้น (World Health Organization, 1948)

ปัจจัยกำหนดสุขภาพ (Health Determinants) หมายถึง ขอบเขตปัจจัยด้านบุคคล สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นตัวกำหนดสถานะสุขภาพของบุคคลหรือประชากร (National Institute for Health and Clinical Excellence, 2006)

อนามัยสิ่งแวดล้อม (Environmental Health) หมายถึง เรื่องที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพและคุณภาพชีวิตของมนุษย์ ที่ถูกกำหนดโดยปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ เคมี ชีวภาพ สังคม สังคมจิตวิทยา นอกจากนั้น ยังหมายรวมถึงหลักการและการปฏิบัติในการประเมิน แก้ไข ควบคุมและป้องกันปัจจัยเหล่านั้นในสิ่งแวดล้อมที่อาจส่งผลกระทบด้านลบต่อสุขภาพทั้งต่อคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นลูกหลานในอนาคต (World Health Organization, 1990)

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

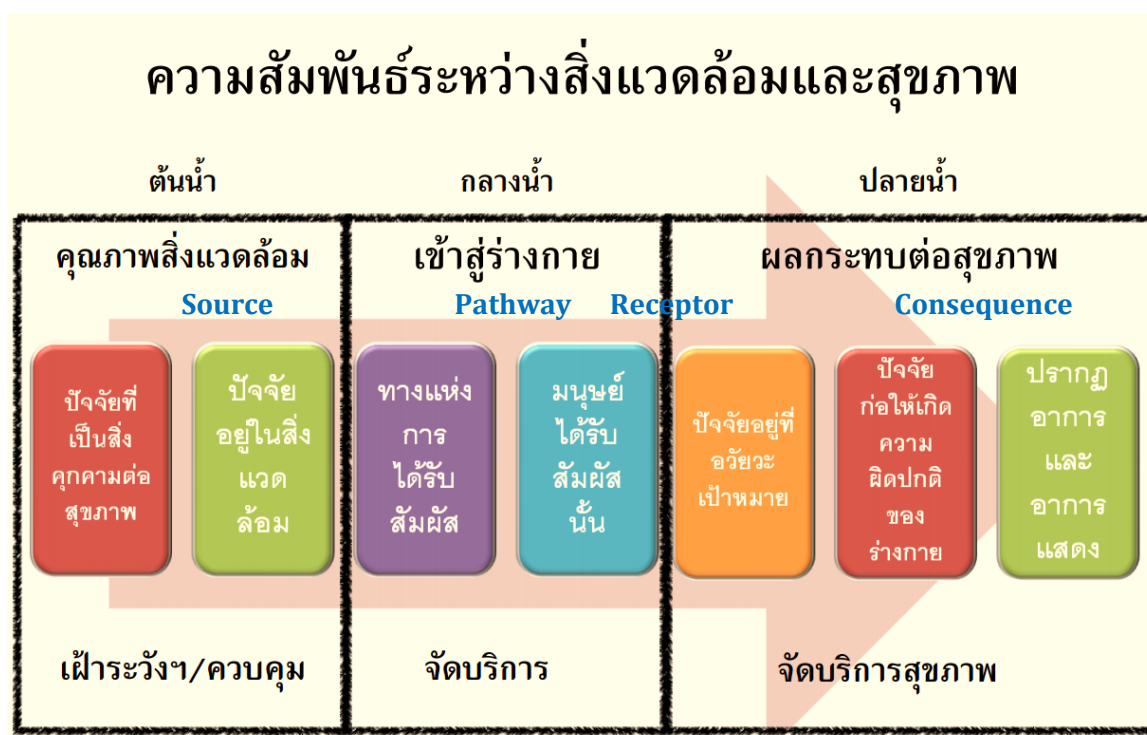
ในการศึกษาวิจัยเรื่องการศึกษาด้านแบบการประยุกต์ใช้การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบทนี้มีจำเป็นต้องมีการทบทวนความเข้าใจ ในประเด็นต่อไปนี้

- 2.1 การดำเนินงานอนามัยสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535
- 2.2 หลักการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ และสถานการณ์ในประเทศไทย
- 2.3 การดำเนินงาน HIA ในระดับท้องถิ่นของกรมอนามัย
- 2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 การดำเนินงานอนามัยสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

องค์การอนามัยโลกได้กำหนดนิยาม “อนามัยสิ่งแวดล้อม” ไว้ว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพและคุณภาพชีวิตของมนุษย์ ที่ถูกกำหนดโดยปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ เคมี ชีวภาพ สังคม สังคมจิตวิทยา นอกจากนั้น ยังหมายรวมถึงหลักการและการปฏิบัติในการประเมิน แก้ไข ควบคุม และป้องกันปัจจัยเหล่านั้นในสิ่งแวดล้อมที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพทั้งต่อคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นลูกหลานในอนาคต (World Health Organization, 1990) ขอบเขตงานอนามัยสิ่งแวดล้อมของ ได้แก่ การจัดหา น้ำสะอาด การควบคุมมลพิษทางน้ำ การจัดการขยะมูลฝอย สัตว์อาร์โทพอดและสัตว์แทะ การสุขาภิบาลอาหาร มลพิษทางดิน มลพิษทางอากาศ การป้องกันอันตรายทางรังสี การควบคุมมลพิษทางเสียง อาชีวอนามัย ที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม การวางผังเมือง งานอนามัยสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคม การป้องกันอุบัติเหตุ การสุขาภิบาลสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การดำเนินงานสุขาภิบาลเมื่อเกิดโรคระบาดหรือเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติและการอพยพย้ายถิ่นของประชาชน และมาตรการป้องกันเพื่อให้สิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปปราศจากความเสี่ยง ต่อมาได้มีการกำหนดเพิ่มเติมอีก 5 ประเด็น คือ มลพิษข้ามพรมแดน การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เหตุรำคาญ และสารเคมีและสารอันตราย ซึ่งในประเทศไทย ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นงานอนามัยสิ่งแวดล้อมทุกประเด็น โดยมีการใช้กฎหมาย เพื่อควบคุมดูแลเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อมและคุ้มครองสุขภาพอนามัยประชาชน อีกทั้งได้มีความร่วมมือระหว่างกระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะหน่วยงานหลักในการดำเนินงานส่งเสริมสุขภาพและอนามัยสิ่งแวดล้อม และด้านการจัดการมลพิษของประเทศ ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์อนามัยสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2552 – 2554 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2555 – 2559 เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกับบริบทสังคมไทย (กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2555) ซึ่งการดำเนินงานอนามัย

สิ่งแวดล้อมสามารถใช้ Source – pathway – receptor - consequence model มาเป็นกรอบแนวคิดในการดำเนินงานเพื่อให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เริ่มจากการพิจารณาสิ่งคุกคามในสิ่งแวดล้อมตั้งแต่แหล่งกำเนิด ว่าเป็นสิ่งคุกคามทางกายภาพ เคมี หรือชีวภาพ เมื่อสิ่งคุกคามออกมาสู่สิ่งแวดล้อมแล้วอยู่ในตัวกลางอะไรบ้าง เช่น น้ำ อากาศ ดิน และห่วงโซ่อาหาร แล้วมีโอกาสมีความเสี่ยงที่จะสัมผัสสิ่งคุกคามนั้น ๆ ได้อย่างไร เช่น ทางการหายใจ การกิน และการสัมผัส และเมื่อรับเข้าสู่ร่างกายแล้ว จะเกิดผลกระทบต่อสุขภาพอย่างไรทั้งไม่ปรากฏอาการจนถึงเกิดอาการและการเจ็บป่วยทั้งเฉียบพลันและเรื้อรัง ดังแสดงในรูปที่ 2.1 จะเห็นได้ว่ากรอบแนวคิดงานด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมเป็นความพยายามในการเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยหรือสิ่งคุกคามในสิ่งแวดล้อมกับผลกระทบต่อสุขภาพ โดยใช้ Source-Pathway-Receptor-Consequence Model



ที่มา: เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง กรอบแนวคิดการพัฒนาคุณภาพระบบบริการอนามัยสิ่งแวดล้อม Environmental Health Accreditation: EHA (พิษณุ แสนประเสริฐ, 2557)

รูปที่ 2.1 กรอบการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

ในบริบทของประเทศไทย มีกฎหมายสำคัญด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ควบคุมดูแลเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อมเพื่อคุ้มครองประชาชนด้านสุขภาพ ซึ่งจะครอบคลุมการดำเนินกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขของประชาชน ตั้งแต่ระดับครัวเรือน ชุมชน ตลอดจนกิจการขนาดเล็ก ขนาดใหญ่ อาทิ หาบเร่ แผงลอย

สถานที่จำหน่ายอาหาร สถานที่สะสมอาหาร ตลาดสดและกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และมีลักษณะการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนท้องถิ่น กล่าวคือให้ “ราชการส่วนท้องถิ่น” มีอำนาจในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ซึ่งสามารถใช้บังคับในท้องถิ่นนั้นได้และให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมดูแล โดยขอบเขตงานด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมภายใต้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มีประเด็นอนามัยสิ่งแวดล้อมที่ดำเนินการ เช่น การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย สุขลักษณะของอาคาร เหนือราคาดู การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตลาด และการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ซึ่งถือเป็นประเด็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดบริการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชาชน

ดังที่กล่าวมาข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดประชาชนและมีบทบาทสำคัญในการดูแลคุ้มครองสุขภาพของประชาชนให้มีสุขภาพที่ดี และอยู่ในสภาวะแวดล้อมที่ดี โดยอาศัยกฎหมายหลายฉบับเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน ซึ่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายสำคัญที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการดูแลและคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชนจากกิจกรรม การกระทำ และการประกอบกิจการประเภทต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพจึงเป็นเครื่องมือที่จะช่วยในการตัดสินใจ บนฐานของการใช้ข้อมูลอย่างรอบด้าน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปประยุกต์ใช้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2 หลักการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ และสถานการณ์ในประเทศไทย

2.2.1 ความหมาย และหลักการของการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ

องค์การอนามัยโลก ให้คำจำกัดความของการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ (Health Impact Assessment: HIA) ไว้ว่า เป็นกระบวนการ วิธีการ และเครื่องมือที่หลากหลาย ที่ใช้เพื่อการคาดการณ์ถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากนโยบาย แผน แผนงานหรือโครงการ ที่มีต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน และการกระจายของผลกระทบในกลุ่มประชากร และการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพจะกำหนดถึงกิจกรรมที่เหมาะสมในการจัดการผลกระทบเหล่านั้น (World Health Organization, 1999)

การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ ยังเป็นกระบวนการที่ให้ความสำคัญในการสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน และให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยกำหนดสุขภาพ (Health Canada, 2004) อย่างรอบด้าน โดยมุ่งเน้นการสร้างเสริมสุขภาพในระดับต่างๆ พร้อมกับลดภัยคุกคามต่อสุขภาพ โดยใช้วิธีการและเครื่องมือหลายชนิดร่วมกัน รวมทั้งข้อมูล หลักฐานทางวิชาการอย่างมีจริยธรรม เพื่อให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของปัจจัยและผลที่เกิดจากการดำเนินโครงการ และเพื่อหามาตรการป้องกันและลดผลกระทบจากการดำเนินโครงการ ไม่ให้ส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อสิ่งแวดล้อม ชุมชน หรือประชาชนให้น้อยที่สุด การประเมินผลกระทบต่อ

สุขภาพ จึงเป็นเครื่องมือที่ควรใช้ก่อนที่มีการดำเนินโครงการ ซึ่งช่วยให้ผู้ประเมินผลกระทบผลกระทบ ต่อสุขภาพมีมุมมองให้รอบคอบรอบด้านมากขึ้น เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ผู้ ประเมินต้องอธิบายให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ที่เกิดจากการดำเนิน กิจกรรมต่างๆ ของโครงการในแต่ละช่วงเวลาอันส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยกำหนดสุขภาพ ทั้งด้านสิ่งแวดล้อม สังคม การให้บริการสาธารณะและการสาธารณสุข รวมทั้งผู้ประเมินต้องวิเคราะห์ให้ เห็นว่าปัจจัยกำหนดสุขภาพที่เปลี่ยนแปลงนั้นเกิดการเปลี่ยนแปลงของสิ่งคุกคามสุขภาพในกลุ่ม ประชาชนกลุ่มใดบ้าง โดยเฉพาะในประชาชนกลุ่มเสี่ยง ซึ่งเป็นกลุ่มที่ต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษ นอกจากนี้ ควรอธิบายได้ว่าผลกระทบต่อสุขภาพที่เกิดขึ้นมีผลต่อบุคคล ชุมชน สังคมอย่างไรบ้าง และ ท้ายที่สุดเพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะและมาตรการในสุขภาพการจัดการกับผลกระทบต่อสุขภาพได้อย่าง เหมาะสม อันนำไปสู่การคุ้มครองสุขภาพของประชาชนในชุมชนต่อไป

การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ ประกอบด้วยขั้นตอนหลัก 5 ขั้นตอน (World Health Organization, 1999; กรมอนามัย, 2552) ดังนี้

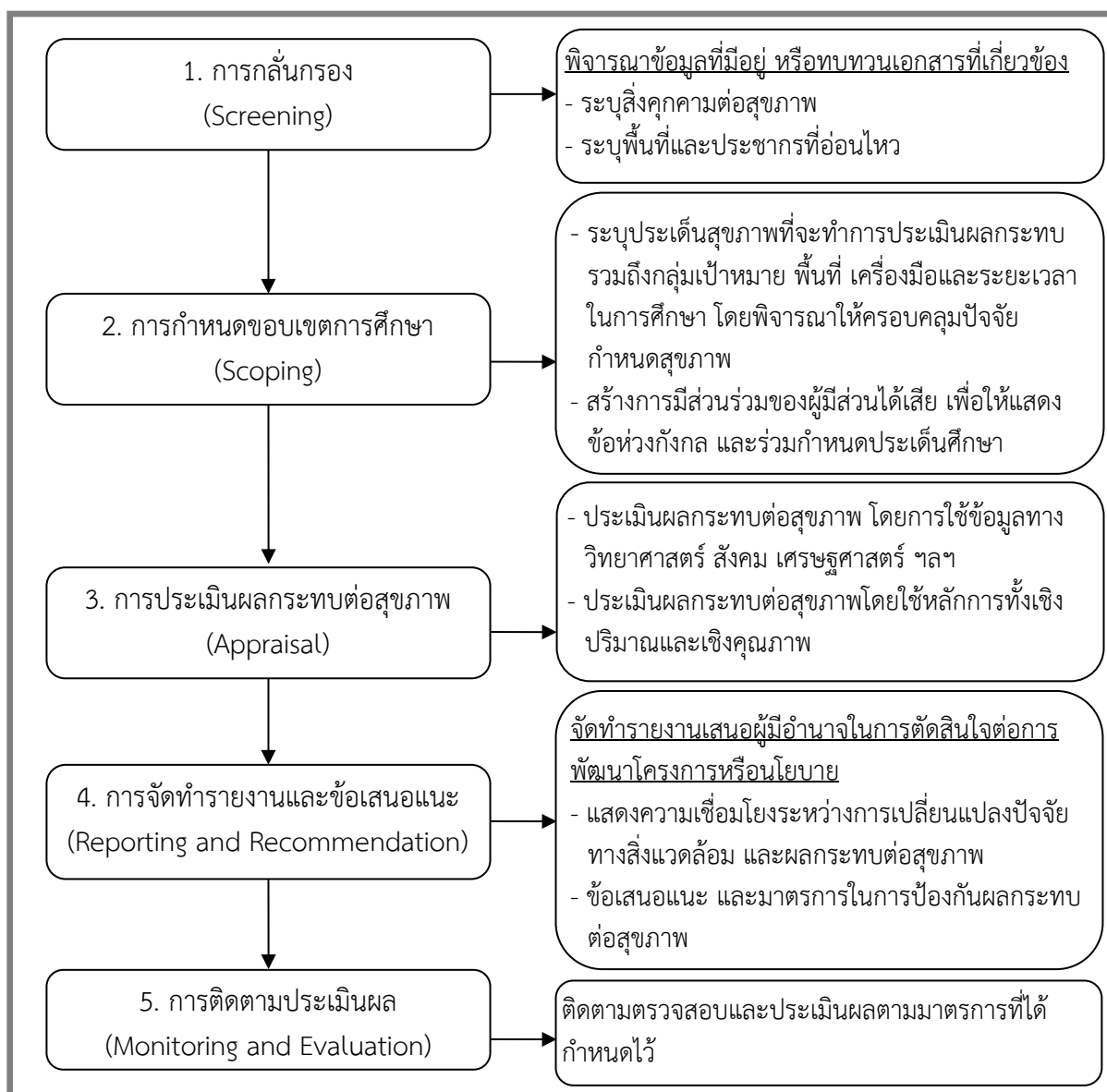
1) การกลั่นกรอง (Screening) เป็นขั้นตอนแรกของการคัดเลือกโครงการ ว่าเข้า ข่ายต้องทำ HIA หรือไม่ โดยพิจารณาจากความรุนแรงของผลกระทบ จำนวนประชากรที่ได้รับ ผลกระทบ ข้อมูลผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น โดยการทบทวนข้อมูลที่มีอยู่ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง เมื่อ พิจารณาแล้วว่าโครงการเข้าข่ายต้องทำ HIA จึงดำเนินกิจกรรมที่จำเป็นต่อการทำ HIA ต่อไป ได้แก่ การจัดตั้งทีมงาน HIA ซึ่งควรประกอบด้วยกลุ่มบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในหลากหลายสาขา ที่มีความรู้ และเกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมที่จะทำ HIA

2) การกำหนดขอบเขต (Scoping) เป็นการกำหนดขอบเขตทั้งในเชิงพื้นที่ กลุ่ม ประชากรเป้าหมาย ระยะเวลา และการบ่งชี้ผลกระทบต่อสุขภาพต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

3) การประเมินผลกระทบ (Appraisal) เป็นการประเมินผลกระทบที่ได้รับไว้ใน ขั้นตอนการกำหนดขอบเขต โดยวิเคราะห์ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ และจัดลำดับความสำคัญของ ผลกระทบ เพื่อนำมากำหนดมาตรการป้องกันและลดผลกระทบต่อสุขภาพ และมาตรการติดตาม ตรวจสอบ

4) การจัดทำรายงานและข้อเสนอแนะ (Reporting and Recommendations) เป็นการสรุปผลและจัดทำข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงรายละเอียดการดำเนินงานตามโครงการ เพื่อส่งเสริมสุขภาพ และลดปัจจัยเสี่ยงที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ และนำเสนอต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจเพื่อ พิจารณาดำเนินงานต่อไป เช่น การออกข้อกำหนดท้องถิ่น การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ เป็นต้น

5) การติดตามตรวจสอบและประเมินผล (Monitoring and Evaluation) หลังจากที่มีการดำเนินโครงการไปแล้ว จะต้องมีการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน รวมทั้งเฝ้าระวัง ผลกระทบต่างๆ ที่เกิดขึ้น ตลอดจนการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำแนะนำในการลดผลกระทบ



ที่มา: คู่มือหลักสูตรอบรมการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ (HIA) ระดับท้องถิ่น (กรมอนามัย, 2552)

รูปที่ 2.2 แผนผังขั้นตอนการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ 5 ขั้นตอน

2.2.2 ความเป็นมาของการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพในประเทศไทย

การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ หรือ Health Impact Assessment (HIA) เป็นเครื่องมือที่หลายประเทศใช้ในการคุ้มครองและป้องกันสุขภาพของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการพัฒนา ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่ระดับโครงการ จนถึงระดับนโยบาย เช่น นโยบายพัฒนาพลังงาน สำหรับประเทศไทย ได้มีจุดเริ่มต้นจากสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) และพัฒนาต่อเนื่องจนมีสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งเน้นให้มีการใช้ HIA ในการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพและใช้เป็นกระบวนการเรียนรู้ของสังคม และต่อมาได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมในการรับรู้และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในการวางแผน และการดำเนินกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อบุคคลและส่วนรวม และได้มีประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง (ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ, 2553) ซึ่งเป็นการดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีการใช้ HIA ในลักษณะต่างๆ รายละเอียดแสดงไว้ในหัวข้อถัดไป

2.2.3 การทำ HIA ในประเทศไทย

1) การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ออกประกาศ เรื่องประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) จำนวน 35 ประเภทโครงการ (ประกาศเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2555) ประกาศฯ เรื่อง “กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากร ธรรมชาติและสุขภาพ (ประกาศเมื่อ 29 ธันวาคม 2552) และประกาศฯ เรื่อง กำหนดประเภท ขนาดและวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงฯ 11 ประเภทโครงการ (ประกาศเมื่อ 31 สิงหาคม 2553) โดยการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ หรือ HIA ถูกกำหนดให้ผนวกไว้ในกระบวนการจัดทำรายงานและการพิจารณาราย EIA พร้อมทั้งกำหนดว่าการทำ HIA นั้น ให้ปฏิบัติตามแนวทางการประเมินผลกระทบสุขภาพในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2556)

การจัดทำรายงาน EIA สำหรับโครงการที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงฯ หรืออาจเรียกว่า รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ หรือ EHIA (Environmental Health Impact Assessment) ผู้จัดทำรายงานหรือเจ้าของโครงการต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย ให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในแนวทางการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2556) ซึ่งสรุปพอสังเขป ดังนี้

(1) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นและประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ในการกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ หรือเวที Public Scoping ซึ่งมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่ต้องปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

(2) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย ในขั้นตอนการประเมินและจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียอย่างรอบด้าน โดยทำการสำรวจและรับฟังความคิดเห็น และอาจใช้รูปแบบและวิธีการที่แตกต่างกัน เช่น การสัมภาษณ์รายบุคคล การสนทนากลุ่ม การประชุมเชิงปฏิบัติการ การประชุมตัวแทนชุมชนหรือตัวแทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย เป็นต้น

(3) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย ในการทบทวนร่างรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ หรือเวที Public Review

2) การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพเป็นกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันในสังคมที่พัฒนาขึ้นมา เพื่อให้ทุกฝ่ายได้ร่วมกันพิจารณาถึงผลกระทบต่อสุขภาพที่อาจจะเกิดขึ้นกับประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง อันเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายการพัฒนา หรือกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยหวังผลเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจในทางเลือกที่ดีที่สุดสำหรับการสร้างเสริม และคุ้มครองสุขภาพของทุกคนในสังคม ซึ่ง HIA เป็นทั้งกระบวนการและเครื่องมือทางสังคมที่นำไปสู่การมีส่วนร่วมพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ ทั้งนี้ การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพที่เกิดจากนโยบายสาธารณะทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ แบ่งเป็น 4 กรณี (สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, 2552) ได้แก่

(1) โครงการหรือกิจกรรมที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ (ซึ่งต้องดำเนินการตามเงื่อนไขประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ)

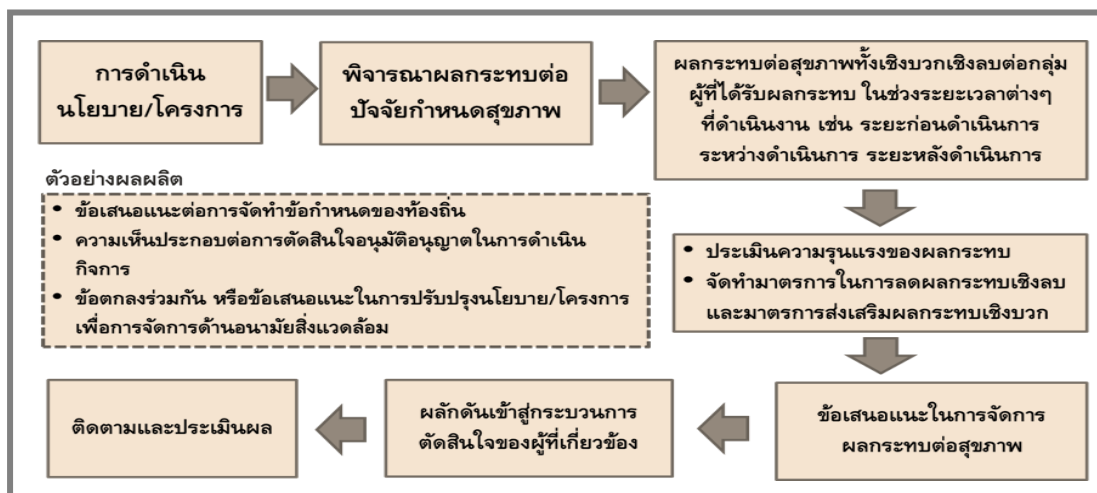
2) นโยบายสาธารณะและการดำเนินกิจกรรมด้านการวางแผนพัฒนาที่ควรประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ โดยการริเริ่มจากหน่วยงานเจ้าของโครงการ/หน่วยงานวางแผนพัฒนา

(3) นโยบายสาธารณะ โครงการหรือกิจกรรมที่ควรประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ โดยการขอใช้สิทธิจากบุคคลและคณะบุคคลตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550

(4) การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ ในฐานะกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของสังคมในระดับชุมชนหรือท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนให้เกิดการตัดสินใจที่จะเป็นผลดีต่อสุขภาพของประชาชน โดยไม่อยู่ใน 3 กรณีข้างต้น

3) การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

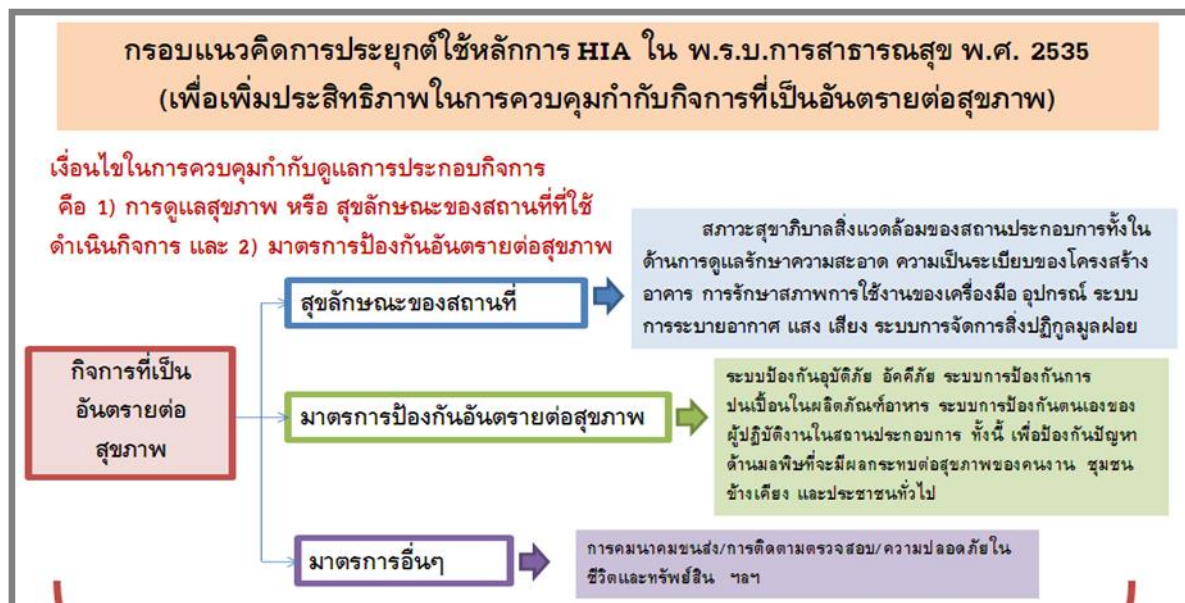
พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายสำคัญที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการดูแลและคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชน จากกิจกรรม การกระทำ และการประกอบกิจการประเภทต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพจึงเป็นเครื่องมือที่จะช่วยในการตัดสินใจ บนฐานของการใช้ข้อมูลอย่างรอบด้าน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปประยุกต์ใช้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกรมอนามัยในฐานะองค์กรหลักที่ให้การสนับสนุนการดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และมีพันธกิจด้านการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ จึงขับเคลื่อนการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยการนำหลักการของการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพมาประยุกต์ใช้ในการออกข้อกำหนดท้องถิ่น เพื่อควบคุมการประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ประยุกต์ใช้เพื่อการจัดการเหตุรำคาญ รวมถึงประยุกต์หลักการ HIA ในการจัดทำเครื่องมืออย่างง่าย (Checklist) หรือแบบประเมินความเสี่ยงด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม สำหรับตรวจประเมินเพื่อควบคุมการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ รวมถึงสนับสนุนการสร้างการเรียนรู้เรื่องการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ ให้แก่ท้องถิ่นชุมชน หน่วยงานภาคสาธารณสุขและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ ในหลักการ แนวคิด วิธีการดำเนินการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพที่เหมาะสมกับท้องถิ่นให้สามารถนำ การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ ไปประยุกต์ใช้กับ นโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรมต่างๆ ในการกำหนดมาตรการป้องกันและลดผลกระทบต่อสุขภาพ การหาข้อตกลงร่วมกันในการหาแนวทางการจัดการผลกระทบต่อสุขภาพ และนำเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจของท้องถิ่นชุมชนและผู้เกี่ยวข้องซึ่ง เป็นการช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่นในการดูแลและคุ้มครองสุขภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น (กองประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ, 2557)



ที่มา: เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่อง การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ (Health Impact Assessment: HIA) EHA 8000 (สิริวรรณ จันทนจุลกะ, 2557)

รูปที่ 2.3 กรอบแนวคิดการประยุกต์ใช้หลักการ HIA ใน พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535

การประเมินผลผลกระทบต่อสุขภาพสามารถนำมาใช้ในการกำหนดนโยบาย /แผนงาน/โครงการหรือกิจกรรม โดยใช้ข้อมูลหลักฐานเชิงประจักษ์ และอาศัยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อทำการประเมินหรือคาดการณ์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อประชาชน แล้วนำมาซึ่งมาตรการป้องกันและลดผลกระทบต่อสุขภาพทางลบที่อาจเกิดจากการดำเนินนโยบาย /แผนงาน/โครงการหรือกิจกรรม รวมทั้งการส่งเสริมมาตรการที่ทำให้มีผลดีต่อสุขภาพ กรอบแนวคิดการประยุกต์ใช้ HIA เพื่อควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ดังรูปที่ 2.4



ที่มา: ดัดแปลงจากคู่มือประเมินความเสี่ยงด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมเพื่อควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 (กรมอนามัย, 2557)

รูปที่ 2.4 กรอบแนวคิดการประยุกต์ใช้หลักการ HIA เพื่อควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

2.3 การดำเนินงาน HIA ในระดับท้องถิ่น ของกรมอนามัย

กรมอนามัยได้ดำเนินการขับเคลื่อนการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ใน 2 ลักษณะ ได้แก่

1) การพัฒนาศักยภาพด้านการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ โดยระหว่าง ปี พ.ศ. 2552 – 2554 ได้จัดอบรมให้กับบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล จำนวน 798 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 40 ของจำนวนเทศบาลทั้งหมดทั่วประเทศ (แผนยุทธศาสตร์อนามัยสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 2, 2555) และตั้งแต่ปี พ.ศ.2555 เป็นต้นมา ศูนย์อนามัยและสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดหลายแห่งจัดอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพบุคลากรด้านสาธารณสุขในพื้นที่ โดยมีกลุ่มเป้าหมายทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สาธารณสุขอำเภอ โรงพยาบาลชุมชน และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ซึ่งกรมอนามัยมีบทบาทเป็นผู้สนับสนุนหลักสูตรการอบรม วิทยากร และคู่มือวิชาการ ตลอดจนเอกสารประกอบในการฝึกอบรม นอกจากนี้ในปี พ.ศ.2557 ซึ่งกรมอนามัยได้แนะนำหลักการและเครื่องมือประเมินความเสี่ยงด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม (Checklist) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับพื้นที่ กรมอนามัยได้จัดอบรมเชิงปฏิบัติการการประเมินความเสี่ยงด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างการเรียนรู้และความเข้าใจในกระบวนการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพและการประเมินความ

เสี่ยงด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมให้กับเจ้าหน้าที่องค์กรส่วนท้องถิ่นรายภาค จำนวนทั้งหมด 4 ครั้ง ซึ่งมีจำนวนผู้เข้ารับการอบรมรวมทั้งสิ้น 438 คน (กองประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ, 2557)

2) การพัฒนาองค์ความรู้และพัฒนาต้นแบบการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพในระดับท้องถิ่น ที่ผ่านมากรมอนามัยมีผลงานในด้านการพัฒนาความรู้ และแนวทางเพื่อการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพในระดับท้องถิ่น เช่น กรณีกิจการโรงสีข้าว กิจการหอฟัก การจัดการมูลฝอย กิจการเลี้ยงหมู กิจการเลี้ยงไก่ กิจการตลาด กิจการค้าของเก่า โรงสีข้าว เป็นต้น ซึ่งต่อมาได้มีแนวคิดที่จะขับเคลื่อนงานด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสุขภาพของประชาชนอย่างเกิดประสิทธิผล โดยอาศัยกลไกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลประชาชนในระดับพื้นที่ จึงส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประยุกต์ใช้ HIA เพื่อจัดการปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม รวมถึงเป็นกระบวนการให้ได้มาซึ่งข้อมูลประกอบการตราข้อบัญญัติของท้องถิ่น ในการควบคุมสุขลักษณะของสถานที่และมาตรการลดผลกระทบต่างๆ และพัฒนาต่อเนื่องให้เป็นเครื่องมือตรวจสอบสถานที่อย่างง่าย (Checklist) ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถนำไปดำเนินการตรวจสอบ ก่อนที่จะอนุญาตดำเนินกิจการซึ่ง อปท. ที่สามารถดำเนินการได้ตามที่กล่าวมาแล้วจะเป็นต้นแบบให้ อปท. อื่นที่สนใจเอาเป็นแบบอย่างในการดำเนินงานต่อไป

พื้นที่ที่มีการดำเนินงาน HIA และรายละเอียดประเด็นงานอนามัยสิ่งแวดล้อมที่ประยุกต์ใช้ HIA แสดงไว้ในรูปที่ 2.5 และตารางที่ 2.1



ที่มา: รวบรวมจากผลการดำเนินงานกองประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ ปีงบประมาณ พ.ศ.2553 - 2557

รูปที่ 2.5 รูปแบบการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพในระดับท้องถิ่น

ตารางที่ 2.1 รูปแบบ/ต้นแบบด้าน HIA ปีงบประมาณ พ.ศ.2553 - 2557

	พื้นที่/ ศูนย์	พื้นที่/อปท.	ชื่อ/ประเด็นงาน	ผลการดำเนินงาน
ปีงบประมาณ 2553				
1	ศ.1	อบต.ศาลาลอย อำเภอท่าเรือ จังหวัด พระนครศรีอยุธยา	การพัฒนาแนวทางการ ประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ. 2535 กรณี โรงไฟฟ้าชีวมวล	ข้อเสนอการจัดการปัญหา เสนอต่อผู้ประกอบการ โรงไฟฟ้าชีวมวล ในพื้นที่ ศึกษา
2	ศ.2	องค์การบริหาร ส่วนตำบลพุดา อ. บ้านหมี่ จ.ลพบุรี	การพัฒนาแนวทางการ ประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ. 2535: กรณี โรงสีข้าว	ได้ข้อเสนอการจัดการปัญหา เสนอต่อโรงสีจิตรเจริญให้มี การแก้ไข
3	ศ.8	เทศบาลตำบลเนิน ปอ อำเภอสามง่าม จังหวัดพิจิตร	การพัฒนาแนวทางการ ประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ. 2535: กรณี โรงสีข้าว	ข้อเสนอการจัดการปัญหา เสนอต่อผู้ประกอบการโรงสี ข้าวในพื้นที่ศึกษา
4	ศ.5	เทศบาลตำบลหัว ทะเล อำเภอเมือง จังหวัด นครราชสีมา	การพัฒนาแนวทางการ ประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ. 2535: กรณี กิจการหอพัก	ข้อเสนอการจัดการปัญหา
5	ศ.6	เทศบาลตำบลศิลา จังหวัดขอนแก่น	การพัฒนาแนวทางการ ประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ. 2535: กรณี กิจการหอพัก	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อ จัดทำแนวทางการออก ข้อกำหนดท้องถิ่นจากการ ประกอบกิจการหอพัก
6	ศ.10	เทศบาลตำบลป่า แดด อ.ป่าแดด จังหวัดเชียงราย	การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ กรณีโรงสีข้าว	ข้อเสนอการจัดการปัญหา เสนอต่อผู้ประกอบการโรงสี ข้าวในพื้นที่ศึกษา
ปีงบประมาณ 2554				
7	ศ.4	เทศบาลตำบลท่า ไม้ เทศบาลตำบล	การออกข้อกำหนดท้องถิ่นการ ประกอบกิจการเลี้ยงไก่	ข้อมูลประกอบการตราเทศ บัญญัติควบคุมการประกอบ

	พื้นที่/ ศูนย์	พื้นที่/อปท.	ชื่อ/ประเด็นงาน	ผลการดำเนินงาน
		พระแท่น อ.ท่า มะกา จ. กาญจนบุรี		กิจการเลี้ยงไก่
8	ศ.12	การศึกษาวิจัยโดย ส่วนกลางและศูนย์ อนามัย ณ หลีเป๊ะ จ.ยะลา	การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ กรณีการจัดการมูลฝอยของแหล่ง ท่องเที่ยวที่เป็นเกาะ	ข้อมูลผลกระทบและข้อเสนอ มาตรการป้องกันแก้ไข ผลกระทบจากการจัดการมูล ฝอย
9	ศ.8	อบต.เขาทราย อำเภอทับคล้อ จังหวัดพิจิตร	รูปแบบ HIA กรณีกิจการเลี้ยงหมู	ข้อมูลผลกระทบและข้อเสนอ มาตรการป้องกันแก้ไข ผลกระทบจากการประกอบ กิจการเลี้ยงหมู
ปีงบประมาณ 2555				
10	ศ.2	ทต.หินกอง อ. หนองแค จ.สระบุรี	รูปแบบ HIA กรณีกิจการตลาด	ข้อมูลสถานการณ์และ ผลกระทบต่อสุขภาพจากการ ประกอบการตลาดนัด
11	ศ.5	ทต.หนองกะทิง อ. ลำปลายมาศ จ. บุรีรัมย์	รูปแบบ HIA กรณีกิจการเลี้ยงไก่	ข้อมูลสถานการณ์และ ผลกระทบต่อสุขภาพและ ข้อเสนอมาตรการป้องกัน แก้ไขผลกระทบจากการ ประกอบกิจการเลี้ยงไก่
12	ศ.9	อบต.วังบาล อ. หล่มเก่า จ. เพชรบูรณ์	รูปแบบ HIA ในการพัฒนา นโยบายสาธารณะ กรณีภูทับเบิก	ข้อมูลสถานการณ์และ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและ สุขภาพ
13	ศ.7	3 พื้นที่ใน จ. อุบลราชธานี - อบต.สองคอน - อบต.สำโรง - อบต.เหล่างาม	รูปแบบ HIA ในการพัฒนา นโยบายสาธารณะ กรณีสามพัน โบก	ข้อมูลสถานการณ์และ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและ สุขภาพ
14	ศ.6	4 จังหวัดในพื้นที่ รับผิดชอบของ ศ.6	รูปแบบ HIA ในการพัฒนา นโยบายสาธารณะ กรณีการ จัดการสาธารณสุข	ข้อมูลผลกระทบต่อสุขภาพ จากการจัดการสาธารณสุข
15	ศ.8	ทต.เนินปอ	ต้นแบบ HIA (เป็นพี่เลี้ยง และ ขยายเครือข่าย)	ได้พื้นที่ขยายงาน HIA ใน ระดับท้องถิ่น

	พื้นที่/ ศูนย์	พื้นที่/อปท.	ชื่อ/ประเด็นงาน	ผลการดำเนินงาน
ปีงบประมาณ 2556				
16	ศ.8	ทต.สกลบาตร จ. กำแพงเพชร	ต้นแบบ HIA (จากการขยาย เครือข่าย ของ ทต.เนินปอ) กรณี การออกข้อกำหนด กิจกรรมตลาด	ข้อเสนอต่อการพัฒนา นโยบายสาธารณะเพื่อ สุขภาพ (โครงการปรับปรุง ตลาดสดเทศบาล)
		อบต.ดงเสือเหลือง จ.พิจิตร	ต้นแบบ HIA (จากการขยาย เครือข่าย ของ ทต.เนินปอ) กรณี การออกข้อกำหนด กิจกรรมฟาร์ม หมู	ข้อมูลประกอบการตรา ข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุม การประกอบกิจการฟาร์มหมู
		ทต.วังกรด จ. พิจิตร	ต้นแบบ HIA (จากการขยาย เครือข่าย ของ ทต.เนินปอ) กรณี การออกข้อกำหนด กิจกรรมโรงสี ข้าวด้วยเครื่องจักร	ข้อมูลประกอบการตราเทศ บัญญัติเพื่อควบคุมการ ประกอบกิจการโรงสีข้าวด้วย เครื่องจักร
17	ศ.1	ทต.เชียงรากน้อย อ.บางปะอิน จังหวัด พระนครศรีอยุธยา	รูปแบบ HIA กรณีกิจการที่เป็น อันตรายต่อสุขภาพ (กิจการสะสม วัสดุเหลือใช้ฯ)	ข้อเสนอต่อการจัดการปัญหา และเป็นข้อมูลประกอบการ ออกข้อกำหนดท้องถิ่น
18	ศ.4	เทศบาลตำบล น้ำตกไทรโยคน้อย อ.ไทรโยค จ. กาญจนบุรี	การพัฒนาแบบการประเมินผล กระทบต่อสุขภาพ (HIA) ในแหล่ง ท่องเที่ยวประเภทน้ำตก	ได้รูปแบบการประเมินผล กระทบต่อสุขภาพ (HIA) ใน แหล่งท่องเที่ยวประเภท น้ำตก และมีการดำเนินงานที่ เป็นการคุ้มครองสุขภาพ ประชาชน
19	ศ.5	เทศบาลตำบลชุม พวง อำเภอชุมพวง จังหวัด นครราชสีมา	การประยุกต์ใช้การประเมินผล กระทบต่อสุขภาพในการจัดการ มูลฝอยขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น	ข้อเสนอมาตรการป้องกัน และแก้ไขปัญหาในพื้นที่
20	ศอ.6	จังหวัดเลย	การประยุกต์ใช้การประเมินผล กระทบต่อสุขภาพ กรณี : เหตุ รำคาญจากกิจการรับซื้อและ สะสมยางารา (ยางก้อน) จ.เลย	ข้อกำหนดท้องถิ่น เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อ สุขภาพ กรณีการรับซื้อ/ สะสมยางพารา (ยางก้อน)
21	ศอ.7	อบต.เดื่อศรีคันไชย จ.สกลนคร	รูปแบบการประเมินผลกระทบต่อ สุขภาพ กรณี โรงไฟฟ้าพลัง ทางเลือก (เขายางรถยนต์)	รูปแบบการประเมินผล กระทบต่อสุขภาพ

	พื้นที่/ ศูนย์	พื้นที่/อปท.	ชื่อ/ประเด็นงาน	ผลการดำเนินงาน
22	ศอ.8	อ.เขากะลา จ. นครศรีธรรมราช	การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ กรณีกิจการโรงโม่เหมืองหิน	ข้อเสนอมาตรการป้องกัน และแก้ไขปัญหาในพื้นที่
23	ศ.10	เทศบาลตำบลเวียง เชียงของ อำเภอ เชียงของ จังหวัด เชียงราย	การศึกษาผลกระทบด้านสุขภาพ และอนามัยสิ่งแวดล้อมและการ ปรับตัวขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นและชุมชน ในเขต เศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย สะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 (เชียงของ – ห้วยทราย)	สถานการณ์ผลกระทบ ทางด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม ที่อาจเกิดจากการพัฒนาเขต เศรษฐกิจพิเศษจังหวัด เชียงราย
24	ศ.12		การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ จากกิจการที่เป็นอันตรายต่อ สุขภาพ กรณีการดำเนินการ กิจการสระว่ายน้ำ	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี ความรู้ความเข้าใจในรูปแบบ การประเมินผลกระทบต่อ สุขภาพ และสามารถนำไป ประยุกต์ใช้เพื่อออก ข้อกำหนดทางกฎหมาย
ปีงบประมาณ 2557				
25	ศ.4	อบต.หนองชุมพล เหนือ	HIA รูปแบบ comprehensive กิจการโรงโม่หิน	ข้อเสนอต่อการจัดการปัญหา และได้เครื่องมือประเมิน ความเสี่ยงด้านอนามัย สิ่งแวดล้อม (checklist)
26	ศ.6	ทต.บ้านผือ	HIA รูปแบบ comprehensive กิจการยางพารา	
27	ศ.8	อบต.หนองกรด	HIA รูปแบบ comprehensive กิจการเลี้ยงสุกร	ร่างข้อบัญญัติ อบต. กิจการ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทการเลี้ยงสุกร
ปีงบประมาณ 2558				
28	ศ.4	อบต.หนองชุมพล เหนือ อ.เขาย้อย จ.เพชรบุรี	โครงการประเมินผลกระทบต่อ สุขภาพจากการประกอบกิจการ ทำไม้อัดในตำบลหนองชุมพล เหนือ อำเภอเขาย้อย จังหวัด เพชรบุรี	ดำเนินงานในปี 2558
29	ศ.7	ทต.โฆง และ ทต. เก่าขาม	โครงการพัฒนาองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นต้นแบบ เรื่อง การใช้	ดำเนินงานในปี 2558

	พื้นที่/ ศูนย์	พื้นที่/อปท.	ชื่อ/ประเด็นงาน	ผลการดำเนินงาน
			เครื่องมือการประเมินผลกระทบ ต่อสุขภาพ ในการออกข้อกำหนด ท้องถิ่นและควบคุมการประกอบ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ กรณีโรงโม่หิน	
30	ศ.12	ทต.ทุ่งยาว อ.ปะ เหลียน จ.ตรัง	โครงการพัฒนารูปแบบการ ประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ (HIA) ในกิจการที่เป็นอันตรายต่อ สุขภาพกรณีศึกษากิจการสะสม ยางพารา	ดำเนินงานในปี 2558

ที่มา: รวบรวมจากผลการดำเนินงานกองประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ ปีงบประมาณ พ.ศ.2553 - 2557

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการทำการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพในระดับท้องถิ่น ในรูปแบบการศึกษาสถานการณ์ การศึกษาศักยภาพของบุคลากรท้องถิ่นในการทำการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ ตลอดจนการวิจัยเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ สรุปดังนี้

การวิจัยเชิงปฏิบัติการดำเนินการวิจัย ณ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเม็ง อำเภอนองเรือ จังหวัดขอนแก่น โดย 1) การสำรวจสภาพปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมจากการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในชุมชน 2) การจัดการอบรมเชิงปฏิบัติการแก่คณะผู้บริหาร สมาชิกสภา และเจ้าหน้าที่ของ อบต. เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพจากกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ 3) การร่างข้อบัญญัติตำบลและขั้นตอนการดำเนินงานขอความเห็นชอบจากสภา อบต. และ 4) การประชุมระดมสมองของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อประเมินผลกระทบต่อสุขภาพจากการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และหาแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมกับท้องถิ่น ผลการศึกษา ทำให้ได้ข้อมูลสภาพปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมของชุมชน จากการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในปัจจุบันนำไปสู่การยกร่างข้อบัญญัติตำบลแบบมีส่วนร่วมและร่วมกันพิจารณาแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมกับท้องถิ่น ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของ อบต. ต่อไป (อุไรวรรณ อินทร์ม่วง และ คณะ, 2551ก)

การวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อประยุกต์ใช้การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพในแผนพัฒนาสามปี ตำบลบึงเนียม อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น โดยประยุกต์ใช้ HIA ด้วยการสังเกตแบบมีส่วนร่วม การสัมภาษณ์เจาะลึกและการสนทนากลุ่ม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย วิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการวิเคราะห์เชิง

เนื้อหา ผลการศึกษา 1) ช่วยให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันระหว่างประชาชน คณะผู้บริหาร สมาชิกสภา พนักงาน อบต. เกิดความรู้สึกร่วมกันเป็นส่วนร่วมเป็นเจ้าของแผนพัฒนา 2) เป็นกระบวนการที่ชักจูงให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการวางแผนมากขึ้น 3) เป็นกระบวนการที่ช่วยเสริมให้ อบต. บรรลุถึงตัวชี้วัดการบริหารจัดการเมืองที่ดี ในการจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา (อุไรวรรณ อินทร์ม่วง และคณะ, 2551ข)

การวิจัยเชิงปฏิบัติการโดยอุไรวรรณ อินทร์ม่วงและคณะ ยังมีการดำเนินการอีกเพื่อประเมินผลกระทบต่อสุขภาพของชุมชนตำบลท่าพระจังหวัดขอนแก่น กรณีการเปลี่ยนแปลงชุมชนเกษตรกรรมไปสู่การเป็นผู้รับจ้างในโรงงานอุตสาหกรรม โดยคณะผู้วิจัยได้ใช้กระบวนการ HIA เพื่อให้ได้ข้อเสนอมาตรการป้องกันและลดผลกระทบต่อสุขภาพ และมาตรการเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพ และให้อบต.ท่าพระนำไปดำเนินการต่อไป ทั้งนี้การศึกษาดังกล่าวได้มีการคัดเลือกตัวแทนจาก อบต. ผู้นำชุมชน ตัวแทน อสม. เข้ามาร่วมเป็นคณะทำงานด้วย ผลการศึกษานี้ได้แสดงข้อมูลและข้อเสนอมาตรการฯ และระบุว่ากระบวนการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพเป็นเครื่องมือสนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันในชุมชน และช่วยให้เกิดความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีระหว่างประชาชน และเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานภาครัฐ (อุไรวรรณ, ยรรยงค์, และ ภาณี, 2554)

บทที่ 3

วิธีการดำเนินงาน

3.1 รูปแบบการวิจัย

การศึกษานี้ เป็นวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) เพื่อให้ได้ข้อมูลขั้นตอน วิธีการดำเนินงาน และปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานการประยุกต์ใช้การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2 พื้นที่ศึกษาและกลุ่มตัวอย่าง

พื้นที่ศึกษาในครั้งนี้คือ 1) เทศบาลตำบลเนินปอ จังหวัดพิจิตร 2) เทศบาลตำบลวังกรด จังหวัดพิจิตร 3) องค์การบริหารส่วนตำบลดงเสือเหลือง จังหวัดพิจิตร และ 4) เทศบาลตำบลสลกบาตร จังหวัดกำแพงเพชร ซึ่งเป็น อบต. ที่ได้มีการดำเนินงาน HIA และกลุ่มตัวอย่างในการศึกษานี้ทำการคัดเลือกด้วยการสุ่มแบบจำเพาะเจาะจง (purposive random) โดยผู้วิจัยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างดังกล่าว จากการเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติการสาธารณสุขและมีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงาน HIA ได้แก่ ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และเจ้าหน้าที่สังกัดกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และเจ้าหน้าที่อื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน HIA ของท้องถิ่นนั้นๆ รวม 17 คน ดังนี้

1) เทศบาลตำบลเนินปอ	จำนวน	1	คน
2) เทศบาลตำบลวังกรด	จำนวน	3	คน
3) องค์การบริหารส่วนตำบลดงเสือเหลือง	จำนวน	6	คน
4) เทศบาลตำบลสลกบาตร	จำนวน	1	คน
5) ผู้ให้คำปรึกษาด้านวิชาการ (สสจ.พิจิตร/ศูนย์อนามัยที่ 8)	จำนวน	4	คน

3.3 เครื่องมือและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ใช้แนวคำถามประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยทำการสัมภาษณ์เชิงลึกรายบุคคล และในกรณี อบต. มีผู้ให้ข้อมูลมากกว่า 1 คน ได้เก็บข้อมูลด้วยการประชุมกลุ่มย่อยและสัมภาษณ์เชิงลึกรายบุคคล โดยประเด็นในการสัมภาษณ์ประกอบด้วย โครงสร้างสำนักงานและบุคลากรที่รับผิดชอบงานด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ขั้นตอน วิธีการดำเนินงานการประยุกต์ใช้ HIA และปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการดำเนินงาน



รูปที่ 3.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลเทศบาลตำบลเนินปอ จังหวัดพิจิตร



รูปที่ 3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลเทศบาลตำบลวังกรด จังหวัดพิจิตร



รูปที่ 3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูลองค์การบริการส่วนตำบลงเสื่อเหลื่อง จังหวัดพิจิตร



รูปที่ 3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูลเทศบาลตำบลสลกบาตร จังหวัดกำแพงเพชร



รูปที่ 3.5 การเก็บรวบรวมข้อมูลกลุ่มผู้ให้คำปรึกษาวิชาการ (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพิจิตร)



รูปที่ 3.6 การเก็บรวบรวมข้อมูลกลุ่มผู้ให้คำปรึกษาด้านวิชาการ (ศูนย์อนามัยที่ 8 นครสวรรค์)

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก และการประชุมกลุ่มย่อย ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) และสร้างข้อสรุปของการศึกษา และเสนอแนะการดำเนินการประยุกต์ใช้ HIA ที่เหมาะสมต่อการจัดการปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

ตารางที่ 3.1 แผนการดำเนินงาน

	รายละเอียดการดำเนินงาน	ระยะเวลาดำเนินงาน					
		2557			2558		
		ตค	พย	ธค	มค	กพ	มีค
1	ทบทวนวรรณกรรม/ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง						
2	จัดทำโครงการวิจัย						
3	ประชุมคณะทำงานเพื่อทบทวนโครงร่างวิจัยและปรับปรุงให้สมบูรณ์						
4	จัดทำแนวคำถามประกอบการสัมภาษณ์						
5	ประสานงานและเตรียมพื้นที่และกลุ่มตัวอย่าง						
6	ลงพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูล						
7	วิเคราะห์ข้อมูล						
8	สรุปผลและจัดทำรายงานการศึกษา						
9	นำเสนอผลการศึกษาในการประชุมวิชาการ การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ (HIA Conference)						
10	จัดทำรายงานการศึกษานับสมบูรณ์						

บทที่ 4

ผลการศึกษา

4.1 ข้อมูลด้านโครงสร้างและบุคลากรที่รับผิดชอบงานประยุกต์ใช้ HIA ในการจัดการปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ส่วนงาน/ฝ่ายงานที่ดูแลรับผิดชอบงานอนามัยสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล คือ “กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม” โดยมีผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเป็นหัวหน้าทีม ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมี “ส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม” โดยมีผู้รับผิดชอบโดยตรงเพียง 1 คน ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

4.2 ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานการประยุกต์ใช้ HIA ในการจัดการปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

แบ่งเป็น 3 ระยะ ประกอบด้วย

4.2.1 ระยะเตรียมการ/เตรียมความพร้อมของบุคลากร

ประกอบด้วยขั้นตอนย่อย ดังนี้

1) **พัฒนาศักยภาพบุคลากร:** โดยศูนย์อนามัยที่ 8 จังหวัดนครสวรรค์ จัดอบรมให้ความรู้ความเข้าใจถึงหลักการ แนวคิด ขั้นตอนการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพให้แก่เจ้าหน้าที่ของ อปท. ที่เป็นแกนหลักในการดำเนินงานอนามัยสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ และสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดในพื้นที่ ซึ่งเมื่อการอบรมให้ความรู้ในส่วนของเนื้อหา หลักการวิชาการจบแล้ว ผู้จัดอบรมมีกิจกรรมให้ อปท. ที่เข้าร่วมอบรมวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ว่ามีประเด็นใดที่เป็นปัญหาหรือมีแนวโน้มจะเกิดปัญหา และมีประเด็นใดบ้างที่ อปท. เล็งเห็นว่า จะประยุกต์ใช้ HIA เพื่อจัดการปัญหา

2) **เหตุผลหรือแรงจูงใจในการประยุกต์ใช้ HIA:** อปท. ที่เข้าร่วมอบรมวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตนเอง มีการปรึกษาหารือภายในหน่วยงาน จากนั้นเมื่อตกลงใจจะประยุกต์ใช้ HIA จึงแจ้งศูนย์อนามัยที่ 8 ให้ทราบเพื่อขอรับคำแนะนำด้านวิชาการและเทคนิคการดำเนินงานต่อไป ซึ่งพื้นที่ศึกษาในครั้งนี้ ตัดสินใจประยุกต์ใช้ HIA เนื่องจากสถานการณ์ปัญหาด้าน

อนามัยสิ่งแวดล้อมจากการประกอบกิจการในพื้นที่มีแนวโน้มสูงขึ้น โดยพิจารณาจากจำนวนเหตุรำคาญที่ประชาชนร้องเรียนมาที่ อปท. โดย เทศบาลตำบลเนินปอ เล็งเห็นปัญหาจากการประกอบกิจการโรงสีข้าว ประกอบกับมีความต้องการออกเทศบัญญัติเพื่อควบคุมกิจการดังกล่าว จึงริเริ่มประยุกต์ใช้ HIA เพื่อให้ได้ข้อมูลมาประกอบการยกร่างเทศบัญญัติฯ และเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ซึ่งในเวลาต่อมาเทศบาลตำบลวังกรด ซึ่งประสบปัญหาเรื่องร้องเรียนจากการประกอบกิจการโรงสีข้าว เช่นเดียวกับเทศบาลตำบลเนินปอ อีกทั้งเห็นแบบอย่างการดำเนินงานที่ประสบความสำเร็จจากเทศบาลตำบลเนินปอ จึงตัดสินใจประยุกต์ใช้ HIA เพื่อจัดการปัญหาเรื่องร้องเรียนและเพื่อให้ได้ข้อมูลมายกร่างเทศบัญญัติ ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลดงเสือเหลืองนั้นเริ่มมองเห็นประโยชน์จากการทำ HIA เพราะเห็นว่าเป็นกระบวนการที่สร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นกระบวนการที่ได้รับการยอมรับจากประชาชน จึงเล็งเห็นว่าควรนำ HIA มาประยุกต์ใช้เพื่อการพัฒนางานอนามัยสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น จึงทำการสำรวจสถานการณ์ปัญหาในพื้นที่ และคัดเลือกประเด็นที่เป็นปัญหาจากการประกอบกิจการเลี้ยงสุกร ซึ่งเป็นประเด็นที่เป็นปัญหามากที่สุดในขณะนั้น สำหรับเทศบาลตำบลสกลบาตรนั้น พิจารณาประเด็นด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมในพื้นที่แล้วเห็นว่าตลาดสดของเทศบาลนั้นควรมีการจัดการด้านสุขาภิบาล เพื่อไม่ให้เป็นแหล่งกระจายเชื้อโรคสู่ประชาชน รวมทั้งควรสร้างวินัยในการรักษาความสะอาดให้แก่พ่อค้าแม่ค้า ประกอบกับทีมงานของเทศบาลฯ ต้องการเรียนรู้กระบวนการ HIA จึงได้เลือกทำ HIA เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการปรับปรุงและพัฒนาตลาดสดของเทศบาล

3) การประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและแต่งตั้งคณะทำงาน: โดย อปท. ทำการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชุมชี้แจงแนวทางการนำ HIA มาประยุกต์ใช้เพื่อจัดการปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ พร้อมทั้งปรึกษาหารือเพื่อจัดตั้งคณะทำงาน โดยมีหน่วยงานที่สนับสนุนองค์ความรู้ด้าน HIA และเกี่ยวกับผลกระทบต่อสุขภาพจากสิ่งแวดล้อม คือ กรมอนามัย (ทั้งหน่วยงานส่วนกลางและศูนย์อนามัย) สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดในพื้นที่ (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพิจิตร และกำแพงเพชร) หน่วยงานสนับสนุนองค์ความรู้เฉพาะด้าน ได้แก่ สำนักงานปศุสัตว์อำเภอ สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมจังหวัด สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานระดับพื้นที่ซึ่งมีการประสานการดำเนินงานร่วมกัน ได้แก่ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล สำนักงานท้องถิ่นอำเภอ ในกรณีที่คัดเลือกกิจการหรือมีประเด็นปัญหาที่จะทำ HIA ชัดเจนแล้ว อปท. จะเชิญผู้ประกอบการ และตัวแทนประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะทำงาน ทั้งนี้ อปท. ได้วิเคราะห์บทบาทและศักยภาพของอาสาสมัครสาธารณสุขชุมชน (อสม.) ตั้งแต่เริ่มต้น และเล็งเห็นว่า อสม. จะสามารถสนับสนุนการดำเนินงานในพื้นที่อย่างดี จึงสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความเชื่อมโยงของมลพิษจากสิ่งแวดล้อมกับสุขภาพ โดยการจัดอบรมให้ความรู้ หรือชี้แจงในการประชุม อสม. ประจำเดือน

4.2.2 ระยะดำเนินงานตามขั้นตอน HIA

โดยประยุกต์ใช้ขั้นตอน HIA ดังนี้

1) การกลั่นกรอง (Screening) แต่ละ อปท. ดำเนินการด้วยหลักการคล้ายกันคือ เพื่อกำหนดประเด็นปัญหาในการทำ HIA แต่วิธีการอาจแตกต่างกันบ้าง ได้แก่ การสำรวจสถานการณ์ปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมในพื้นที่โดยอาศัยกลไกการทำงานของ อสม. การทบทวนข้อมูลสถิติเรื่องร้องเรียนในพื้นที่ จากนั้นจึงประชุมหารือคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเป้าหมายของการทำ HIA ร่วมกัน ซึ่งเทศบาลตำบลเนินปอ เทศบาลตำบลวังกรด ได้กำหนดเป้าหมายการทำ HIA ให้ได้ข้อมูลและข้อเสนอเพื่อประกอบการยกร่างเทศบัญญัติควบคุมการประกอบกิจการโรงสีข้าวด้วยเครื่องจักร และองค์การบริหารส่วนตำบลดงเสือเหลืองกำหนดเป้าหมายการทำ HIA ให้ได้ข้อมูลและข้อเสนอเพื่อประกอบการยกร่างเทศบัญญัติควบคุมการประกอบกิจการเลี้ยงสุกร ส่วนเทศบาลตำบลสลกบาตร มีเป้าหมายในการทำ HIA เพื่อนำข้อเสนอมาตรการฯ ไปใช้ในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ กรณีการจัดการตลาดสดเทศบาล

2) การกำหนดขอบเขต (Scoping) มีการประชุมหารือคณะกรรมการเพื่อจัดทำร่างขอบเขตการศึกษาในเบื้องต้น จากนั้นจะดำเนินการจัดเวทีสาธารณะให้ผู้มีส่วนได้เสียให้ข้อคิดเห็น/ข้อห่วงกังวลเพิ่มเติม อย่างไรก็ตามในขั้นตอนนี้มีการจัดเวทีสาธารณะมากกว่า 1 ครั้ง เพื่อให้เทศบาลได้ชี้แจงวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานให้ผู้ประกอบการได้บอกเล่ารายละเอียดของสถานประกอบการและกิจกรรมต่างๆ ภายในโครงการ ประเด็นปัญหา/ผลกระทบที่เกิดขึ้น ได้นำเสนอและรับฟังข้อคิดเห็นต่อขอบเขตการศึกษาเพิ่มเติม ได้ร่วมจัดทำหรือพิจารณาเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล และได้ชี้แจงแผนการดำเนินงานทั้งหมด ซึ่ง อปท. เห็นว่าการจัดเวทีสาธารณะเป็นส่วนสำคัญมากของการดำเนินงาน HIA เพราะนอกจากเป็นเวทีให้ อปท. และผู้ประกอบการได้ชี้แจงข้อมูลต่างๆ ที่ต้องการสื่อสารหรือสร้างความเข้าใจให้ประชาชนได้ทราบถึงกระบวนการผลิต มลพิษ/สิ่งคุกคามต่อสุขภาพที่เกิดขึ้น และประเด็นที่ต้องมีการศึกษาผลกระทบต่อสุขภาพร่วมกันแล้ว ยังเป็นเวทีที่สร้างความเข้าใจให้ตรงกัน

3) การประเมินผลกระทบ (Appraisal) หรือการรวบรวมและวิเคราะห์ เมื่อจัดทำขอบเขตการศึกษาเรียบร้อยแล้ว คณะทำงานทำการเก็บรวบรวมข้อมูลตามประเด็นการศึกษา เครื่องมือและวิธีการที่ระบุไว้ในขั้นตอนการกำหนดขอบเขต โดยองค์การบริหารส่วนตำบลดงเสือเหลืองและเทศบาลตำบลสลกบาตร มีการเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม ส่วนเทศบาลตำบลเนินปอและเทศบาลตำบลวังกรด เก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามร่วมกับการตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วยเครื่องมือวิทยาศาสตร์ ซึ่งได้ประสานขอความอนุเคราะห์เจ้าหน้าที่และเครื่องมือตรวจวัดจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำการวิเคราะห์ข้อมูลและอธิบายผลด้วยสถิติพรรณนา (ความถี่ ค่าเฉลี่ย ร้อยละ) หากประเด็นใดกระทบต่อ

ประชาชนในทางลบเป็นส่วนใหญ่ จำเป็นต้องมีมาตรการจัดการ โดยจัดประชุมคณะกรรมการเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลและสรุปประเด็นผลกระทบ ทั้งนี้สามารถจัดทำข้อเสนอมาตรการป้องกันแก้ไขปัญหในแต่ละประเด็นไว้ในเบื้องต้นได้ในการประชุมคณะกรรมการคราวเดียวกัน หรือจะแยกทำในการประชุมครั้งถัดไปก็ได้

4) การจัดทำข้อเสนอมาตรการป้องกันและลดผลกระทบ (Reporting and Recommendation) ประเด็นผลกระทบที่ได้จากขั้นตอนการประเมินผลกระทบ จะนำมาพิจารณา มาตรการป้องกันหรือแก้ไขปัญห ซึ่งข้อมูลผลการศึกษา ข้อเสนอผลกระทบ และมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญห จะต้องนำไปสื่อสารโดยการจัดเวทีสาธารณะให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียได้รับทราบ พร้อมทั้งเปิดรับฟังข้อเสนอแนะต่อมาตรการฯ เพื่อให้มีความครอบคลุมและเป็นที่ยอมรับของทุกภาคส่วน ซึ่งจะทำให้การนำข้อมูลและมาตรการเหล่านั้นไปใช้ประโยชน์ต่อไปนั้นมีความชอบธรรม

4.2.3 ระยะการนำข้อเสนอไปใช้

โดยข้อมูลและข้อเสนอจากกระบวนการ HIA นำไปใช้ใน 2 ลักษณะ ดังนี้

1) การนำข้อเสนอมาตรการฯ ไปใช้ในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพในพื้นที่ ซึ่งจากการศึกษาครั้งนี้ จะเห็นว่าเทศบาลตำบลสกลบาตร ได้นำข้อมูลผลกระทบต่อสุขภาพและข้อเสนอแนะมาตรการป้องกันแก้ไขปัญห ไปใช้ในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ โดยมาตรการฯ ส่วนใหญ่เป็นบทบาทหน้าที่ของเทศบาลฯ เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องจำเป็นต้องดำเนินกิจกรรมหรือโครงการเพื่อปรับปรุงโครงสร้างอาคารและสุขลักษณะของตลาดสด ในขณะเดียวกันมาตรการฯ บางส่วนเป็นบทบาทหน้าที่ของผู้ค้าขายภายในตลาด ซึ่งถือเป็นกฎระเบียบที่เกิดขึ้นจากการมีข้อตกลงร่วมกันและจำเป็นต้องปฏิบัติตาม

2) เป็นข้อมูลประกอบในการยกร่างข้อกำหนดท้องถิ่นภายใต้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จากการศึกษ เทศบาลตำบลเนินปอ เทศบาลตำบลวังกรด ได้นำผลการทำ HIA ไปเป็นข้อมูลประกอบการยกร่างข้อกำหนดท้องถิ่น (สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล เรียกว่า เทศบัญญัติ) เพื่อควบคุมกิจการโรงสีข้าวด้วยเครื่องจักร และองค์การบริหารส่วนตำบลดงเสือเหลือง ได้นำผลการทำ HIA ไปเป็นข้อมูลประกอบการยกร่างข้อกำหนดท้องถิ่น (สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนตำบล เรียกว่า ข้อบัญญัติตำบล) เพื่อควบคุมกิจการการเลี้ยงสุกร เนื่องจากได้กำหนดเป้าหมายไว้ตั้งแต่เริ่มแรก ในขณะเดียวกันมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหที่เร่งด่วนและสามารถดำเนินการได้ทันที จะแนะนำให้ผู้ประกอบการดำเนินการแก้ไขปรับปรุง ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

สำหรับการติดตามตรวจสอบและประเมินผลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในการศึกษานี้ใช้ กลไกการดำเนินงานของ อสม. ให้ช่วยสำรวจสถานการณ์และตรวจสอบการดำเนินการของผู้เกี่ยวข้อง ในการปรับปรุงแก้ไขปัญหา และมีการรายงานประเด็นที่พบเห็นในการประชุม อสม. ประจำเดือน หาก มีรายงานว่าผู้ประกอบการกิจการดำเนินการใดๆ ที่ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของ เทศบาลจะลงพื้นที่ตรวจสอบต่อไป นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบข้อมูลเหตุร้องเรียน เหตุรำคาญในพื้นที่ เพื่อประเมินผลมาตรการป้องกันแก้ไขปัญหาก็กำหนดไว้ และกำหนดมาตรการเพิ่มเติมตามความ เหมาะสมต่อไป

4.3 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการดำเนินงาน

ปัจจัยภายในหน่วยงานที่สนับสนุนการดำเนินงานประยุกต์ใช้ HIA ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น คือ นโยบายของผู้บริหารหน่วยงานที่ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสุขภาพและส่งเสริมคุณภาพ ชีวิตของประชาชนในพื้นที่ อีกทั้ง อปท.มีทีมงานที่เข้มแข็งและไฟเรี่ยวรู้ มุ่งมั่นให้เกิดผลสำเร็จ สำหรับปัจจัยภายนอกหน่วยงานที่ช่วยสนับสนุนให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จ คือ การมี หน่วยงานสาธารณสุขทั้งในส่วนกลางและระดับพื้นที่ ที่ให้คำปรึกษาอย่างต่อเนื่อง และการมีเครือข่าย การทำงานในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันในพื้นที่ใกล้เคียง ที่คอยแบ่งปันประสบการณ์ ข้อมูลองค์ความรู้ รวมถึงเทคนิควิธีการทำงาน

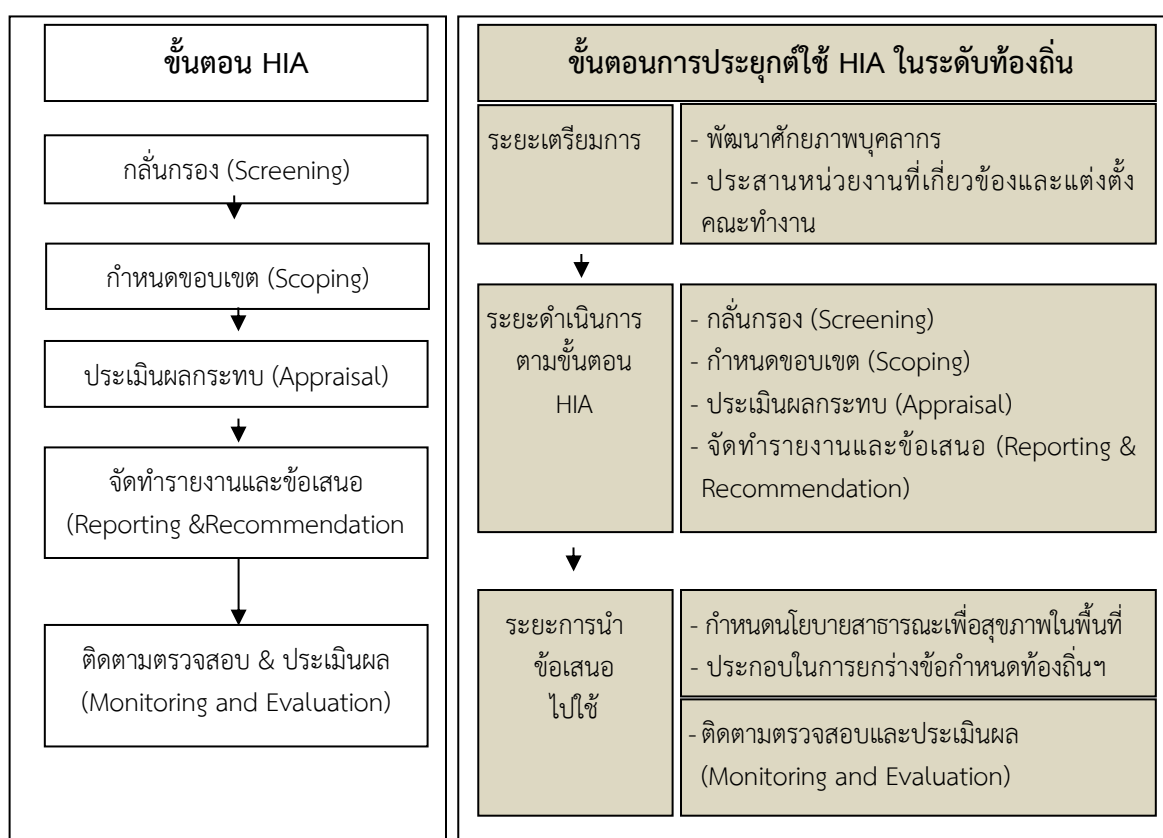
อย่างไรก็ตามทีมงานของ อปท.ยังมีขาดทักษะด้านการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม การ วิเคราะห์ข้อมูลด้วยโปรแกรมทางสถิติและการประมวลผลในทางสถิติ รวมถึงยังขาดทักษะและ ประสบการณ์ด้านการเขียนเอกสารวิชาการ

บทที่ 5

สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปและอภิปรายผลการศึกษา

จากผลการศึกษาสรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประยุกต์ใช้ HIA ในการแก้ไขและจัดการปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ โดยดำเนินการตามแนวคิดและหลักการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ 5 ขั้นตอน (กรมอนามัย, 2552) ทั้งนี้การดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามตามบทบาทของหน่วยงานซึ่งมีภารกิจประจำอยู่นั้น จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการ เพื่อให้ดำเนินงานได้สำเร็จ ลุล่วงและนำผลการดำเนินงานหรือข้อมูลที่ได้จากการทำ HIA ไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดการด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้นขั้นตอนการดำเนินงานประยุกต์ใช้ HIA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสรุปโดยรวมได้เป็น 3 ระยะ คือระยะเตรียมการ ระยะดำเนินการตามขั้นตอน HIA และระยะการนำข้อเสนอไปใช้ ดังแสดงในรูปที่ 5.1



รูปที่ 5.1 ขั้นตอนการประยุกต์ใช้ HIA ในระดับท้องถิ่น

การดำเนินงานตามขั้นตอนดังกล่าวข้างต้น มีความจำเป็นต้องมีการจัดเวทีสาธารณะหรือเวทีรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียอย่างน้อย 2 ครั้ง โดยการจัดเวทีฯ มีความสำคัญในแง่เป็นการเปิดพื้นที่สำหรับสร้างความเข้าใจให้ตรงกัน รับทราบข้อมูลร่วมกัน และเป็นเวทีสำหรับการหาข้อตกลงร่วมกันอีกด้วย ถือได้ว่าเป็นการพัฒนาท้องถิ่นโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน (อุไรวรรณ และ คณะ, 2551ก) การที่ผลกระบวนการ HIA นำไปสู่การออกข้อกำหนดท้องถิ่นหรือแม้แต่การอนุมัติโครงการพัฒนาท้องถิ่นนั้น ถือได้ว่าการขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาท้องถิ่นในระดับนโยบาย ซึ่งจะเป็นการปกป้องสุขภาพและส่งเสริมสุขภาพของประชาชน (Quigley et al., 2006) สำหรับทีมงาน HIA ของอปท. ยังมีพัฒนาการด้านทักษะการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของปัญหามลพิษกับสุขภาพ ดังจะเห็นได้จากการนำหลักการแนวคิด HIA ไปใช้จัดการปัญหาเหตุรำคาญด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมในกรณีอื่นๆ ที่เป็นปัญหาในพื้นที่ แนวคิดนี้ถูกถ่ายทอดไปยังอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ซึ่งถูกคาดหวังว่าจะเป็นผู้ถ่ายทอดความรู้สู่ประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน/ชุมชนต่อไป อย่างไรก็ตาม การติดตามตรวจสอบและประเมินผลของ อปท. นั้น แม้ว่าจะสามารถอาศัยกลไกการดำเนินงานของ อสม. หรือพิจารณาข้อมูลเหตุร้องเรียนเพื่อติดตามผลการบังคับใช้มาตรการฯ ต่างๆ แต่ยังคงถือว่ามีการดำเนินงานที่ไม่ชัดเจนนัก ซึ่งควรมีการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะในการนำผลการศึกษาไปใช้

จากผลการศึกษา การประยุกต์ใช้หลักการและขั้นตอน HIA ในระดับท้องถิ่นนั้น สามารถจัดการปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ท้องถิ่นได้ตรงตามสภาพปัญหาและเหมาะสมกับบริบทของท้องถิ่นแต่ละแห่ง กรมอนามัยจึงควรส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้าใจในหลักการ HIA และความเชื่อมโยงกับบทบาทภายใต้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากขึ้น การจัดทำคู่มือหรือแนวทางการปฏิบัติงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีความชัดเจนและสามารถปฏิบัติตามได้จริง รวมถึงแสดงทางเลือกในการประยุกต์หลักการแนวคิดในแต่ละขั้นตอน และพัฒนานำร่อง อปท. ให้ดำเนินการติดตามตรวจสอบและประเมินผลอย่างมีรูปแบบการดำเนินงานที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ควรส่งเสริมให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความตระหนักและเห็นความสำคัญของการปกป้องสุขภาพของประชาชน ทั้งนี้การพัฒนาศักยภาพบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ในด้านการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ ควรเพิ่มหัวข้อการฝึกอบรมหรือฝึกปฏิบัติการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยโปรแกรมทางสถิติและการประมวลผลข้อมูล รวมถึงการเขียนรายงานการศึกษาหรือรายงานผลการดำเนินงานด้วย

บรรณานุกรม

- Health Canada. (2004). *Canadian Handbook on Health Impact Assessment Volume I: The Basic*. Ottawa: Health Canada.
- Quigley, R., L. den Broeder, P. Furu, A. Bond, B. Cave and R. Bos. (2006). *Health Impact Assessment International Best Practice Principles*. Special Publication Series No. 5. Fargo, USA: International Association for Impact Assessment.
- World Health Organization. (1990). *Environment and health: the European charter and commentary*. Copenhagen: WHO Regional Publications, European Series, No. 35.
- World Health Organization. (1999). *Health impact assessment: main concepts and suggested approach*. European Centre for Health Policy: Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.
- กรมอนามัย. (2552). *คู่มือหลักสูตรอบรมการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ (HIA) ระดับท้องถิ่น*. นนทบุรี: กองประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ กรมอนามัย.
- กรมอนามัย. (2555). *แนวทางการปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ*. นนทบุรี: สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย.
- กรมอนามัย. (2555). *รายงานประจำปีกรมอนามัย 2555*. นนทบุรี: กองแผนงาน กรมอนามัย.
- กรมอนามัย. (2557). *คู่มือประเมินความเสี่ยงด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมเพื่อควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535*. นนทบุรี: กองประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ กรมอนามัย.
- กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2555). *แผนยุทธศาสตร์อนามัยสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2555 – 2559*. นนทบุรี: สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข.
- กระทรวงสาธารณสุขร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2555). *แผนยุทธศาสตร์อนามัยสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2555 – 2559*. นนทบุรี: สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย.
- กองประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ. (2557). *รายงานผลการดำเนินงานโครงการพัฒนาระบบการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2557*. นนทบุรี: กองประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ กรมอนามัย.
- สิริวรรณ จันทนจุลกะ (2557). การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ (Health Impact Assessment: HIA) EHA 8000. *การอบรมพัฒนาศักยภาพผู้ตรวจประเมินการพัฒนาคุณภาพระบบบริการอนามัยสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. นนทบุรี: กรมอนามัย.

ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ . (2553). เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงฯ พ.ศ. 2553 ฉบับที่ 1 และ 2.

สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ. (2552). หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพที่เกิดจากนโยบายสาธารณะ. นนทบุรี: ศูนย์ประสานงานการพัฒนาระบบการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ.

สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2556). แนวทางการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

พิษณุ แสนประเสริฐ (2557). เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง กรอบแนวคิดการพัฒนาคุณภาพระบบบริการอนามัยสิ่งแวดล้อม Environmental Health Accreditation: EHA . การอบรมพัฒนาศักยภาพผู้ตรวจประเมินการพัฒนาคุณภาพระบบบริการอนามัยสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร.

อุไรวรรณ อินทร์ม่วง และคณะ. (2551ก). การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพจากแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2550-2552) ตำบลบึงเนียม อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น. วารสารสาธารณสุขศาสตร์. ฉบับพิเศษ 60 ปี, 79-90.

อุไรวรรณ อินทร์ม่วง และคณะ. (2551ข).กระบวนการ พัฒนาความเข้มแข็ง ด้านการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเม็ง อำเภอหนองเรือ จังหวัดขอนแก่น. วารสารวิจัย มข, 13 (7), 829-837.

อุไรวรรณ อินทร์ม่วง, ยรรยง อินทร์ม่วง และภาณี ฤทธิ์มาก. (2554). การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพของชุมชนตำบลท่าพระ อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น. KKU Res J, 16(6): 716-729.