

การประเมินผลกระทบทางสุขภาพแบบเร่งด่วน: เครื่องมือเพื่อการพัฒนาโยบาย สาธารณะที่ห่วงใยสุขภาพ

Rapid Health Impact Assessment: A Tool for Developing the Healthy Public Policy

สุวภาคย์ เบญจธนวัฒน์¹, ประวิศ ขุนนิคม^{2*}

Suvapak Benjatanawat¹, Prawit Khunnikom^{2*}

บทคัดย่อ

การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสภาพสังคม สิ่งแวดล้อม การเกิดโรคระบาด และภาวะสงคราม ได้ส่งผลกระทบต่อผลิตแห่งรัฐที่เกิดขึ้นในรูปของนโยบายสาธารณะ และอาจส่งผลกระทบทางบวก และผลกระทบทางลบต่อสุขภาพของประชาชนได้ การประเมินผลกระทบทางสุขภาพแบบเร่งด่วนเป็นรูปแบบหนึ่งของการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ ซึ่งเป็นเครื่องมือหนึ่งในการพัฒนาโยบายสาธารณะที่ห่วงใยสุขภาพ บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอลักษณะของการพัฒนา นโยบายสาธารณะที่ห่วงใยสุขภาพกับการประเมินผลกระทบทางสุขภาพแบบ เร่งด่วน ตามหลักการของการส่งเสริมสุขภาพในระดับนโยบายและตัวแบบของ นโยบายสาธารณะ กับหลักการการประเมินผลกระทบทางสุขภาพแบบเร่งด่วน พร้อมทั้งการนำเสนอขั้นตอนในระดับของการปฏิบัติการซึ่งประยุกต์ใช้การ ประเมินผลกระทบทางสุขภาพแบบเร่งด่วน โดยการลดทอนหรือรวบรวมขั้นตอน การดำเนินการบางขั้นตอนลง และเลือกวิธีการประเมินที่ใช้เวลาน้อย เพื่อให้ สอดคล้องกับลักษณะของผลกระทบ ระยะเวลา และทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อจะนำไปสู่การพัฒนาเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายที่ทันต่อการตัดสินใจในระดับ ของผู้กำหนดนโยบายได้

คำสำคัญ: การประเมินผลกระทบทางสุขภาพแบบเร่งด่วน, นโยบายสาธารณะ, เครื่องมือ

Citation:

Benjatanawat S, Khunnikom P. Rapid health impact assessment: a tool for developing the healthy public policy. Health Sci J Thai 2024; 6(3): 28-35. (in Thai); <https://doi.org/10.55164/hsjt.v6i3.266057>

¹ สถาบันนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัย สงขลานครินทร์ สงขลา 90110

² วิทยาลัยการสาธารณสุขสิรินธร ตรัง 92110

¹ Public Policy Institute, Prince of Songkla University, Songkhla, 90110, Thailand

² Sirindhorn College of Public Health, Trang, 92110, Thailand

Abstract

Rapid changes in social and environmental situations, epidemics, and war have had an impact on public policy, a governmental output that may have both positive and negative impacts on public health. Rapid health impact assessment (Rapid HIA) emerges as a versatile type of health impact assessment and a valuable tool for developing healthy public policies. This article presents the characteristics of developing such policies with rapid health impact assessment, in line with the principles of health promotion, public policy model, and rapid health impact assessment principles. The Rapid HIA implementations, detailed in accordance with the steps of HIA, showcase their adaptability to impact characteristics despite limited time and resources. As a result, these operations are applied by modifying or combining some HIA steps and utilizing rapid evaluation methods. The rapid HIA findings are instrumental in the development of public policy proposals that are not only timely but also well-suited for policymakers in their decision-making processes.

Keywords: Rapid health impact assessment, Public policy, Tool

บทนำ

นโยบายสาธารณะ เป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของประเทศที่สังคมโดยรวมเห็นพ้องหรือเชื่อว่าควรจะดำเนินการไปในทิศทางนั้น นโยบายสาธารณะอาจอยู่ในรูปของหลักการ แผนงาน หรือโครงการ ที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนที่อาศัยในรัฐ และเป็นผลผลิตที่สำคัญของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลในฐานะตัวแทนของประชาชนอาจพิจารณากิจกรรมหรือแนวทาง และตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำ⁽¹⁻²⁾ โดยการได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะจะต้องมุ่งถึงประโยชน์เพื่อส่วนรวม มีความเป็นธรรมกับประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม ไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม และมาจากความเห็นของสาธารณะหรือสังคมที่นำไปสู่การยอมรับจากภาครัฐอย่างใดก็ตาม การก่อรูปนโยบายส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะของนโยบายเดี่ยวและบางนโยบายสาธารณะขาดขั้นตอนการศึกษาถึงเรื่องผลกระทบ (Impacts) ทั้งทางตรงและทางอ้อม⁽³⁾ แม้หลักการส่งเสริมสุขภาพในระดับนโยบายให้ทุกนโยบายห่วงใยสุขภาพ (Health in All Policies: HiAP) ตามกฎบัตรของออตตาวา ในปี ค.ศ.1986 ซึ่งถูกขับเคลื่อนไปทั่วโลก ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2006 เพื่อให้ทุกนโยบายคำนึงถึงผลกระทบอย่างรอบด้าน เนื่องจากนโยบายที่เกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วน และทุกระดับสามารถส่งผลกระทบต่อสุขภาพได้ ซึ่งผู้กำหนดนโยบายจำเป็นต้องตระหนักถึงผลที่ตามมาจากการตัดสินใจอย่างมีความรับผิดชอบและห่วงใยต่อสุขภาพ⁽⁴⁾ รวมถึงให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมทางสุขภาพตามแนวคิดปัจจัยกำหนดสุขภาพ⁽⁵⁾ หลักการส่งเสริมสุขภาพตามกฎบัตรของออตตาวา ได้กำหนดยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการขับเคลื่อนไว้ 5 ด้าน⁽⁶⁾ ประกอบด้วย 1) การสร้างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ 2) การสร้างสรรค์สิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ 3) การเสริมสร้างชุมชนที่เข้มแข็ง 4) การพัฒนาทักษะส่วนบุคคล และ 5) การปรับเปลี่ยนระบบบริการสุขภาพ

การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ (Health Impact Assessment – HIA) เป็นเครื่องมือเชิงเทคนิคหนึ่ง⁽⁷⁻⁸⁾ ที่สอดคล้องกับหลักการและยุทธศาสตร์ตามกฎหมายบัตรของออตตาวา โดยให้ความสำคัญต่อผลกระทบทางสุขภาพ และความเท่าเทียมทางสุขภาพจากมุมมองของปัจจัยกำหนดสุขภาพในการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ห่วงใยสุขภาพ HIA เป็นเทคนิคที่ผสมผสานวิธีการหลากหลายวิธีเพื่อคาดการณ์ผลกระทบจากข้อเสนอแนะนโยบาย แผนงาน โครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพ และมีแนวโน้มการกระจายของผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง^(2,9) ด้วยเหตุนี้ เครื่องมือนี้น่าจะจึงมีการนำไปใช้อย่างแพร่หลายในประเทศกลุ่มรายได้สูง เช่น สหรัฐอเมริกา ยุโรป ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ได้ใช้ HIA ในประเด็นที่หลากหลายทั้งมลพิษทางอากาศ การวางผังเมือง และการคมนาคมขนส่ง ที่เป็นข้อเสนอทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน โดยหน่วยงานและผู้เชี่ยวชาญจากหลากหลายสาขาเป็นผู้ดำเนินการประเมินด้วยวิธีการเชิงปริมาณและคุณภาพ ในขณะที่กลุ่มประเทศรายได้ปานกลาง และต่ำ ยังคงพบข้อจำกัดในการประยุกต์ใช้ HIA⁽⁹⁾

กลุ่มประเทศรายได้สูงอย่างประเทศออสเตรเลียในระยะแรกใช้ HIA เพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและสาธารณะ เพื่อคาดการณ์ผลกระทบด้านสุขภาพที่อาจเกิดขึ้นจากยุทธศาสตร์สุขภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ต่อมาในปี ค.ศ. 1999 ประเทศในเครือสหราชอาณาจักร มีการได้พัฒนาระบบการและวิธีการ HIA ในแต่ละประเทศแยกจากกัน โดยประเทศฟินแลนด์ใช้ HIA ร่วมกับการพัฒนาการประเมินผลกระทบของมนุษย์ และมีการรวมกระบวนการ HIA เข้ากับการประเมินผลกระทบทางสังคม ในขณะที่ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้นำ HIA ไปใช้ในระดับประเทศและพัฒนาเครื่องมือ HIA checklist เพื่อประเมินข้อเสนอเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพและผลกระทบต่อสุขภาพที่อาจเกิดขึ้น สำหรับประเทศรายได้ปานกลางและต่ำในบางประเทศ

ของกลุ่มอาเซียน อาทิเช่นประเทศไทยได้กำหนด HIA ไว้ในรัฐธรรมนูญ และมีการกำหนดกฎข้อบังคับเกี่ยวกับ HIA ในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ขณะที่ประเทศลาว กัมพูชา และมาเลเซียได้ประยุกต์ HIA เข้าเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม เช่นเดียวกันกับประเทศในกลุ่มลาตินอเมริกา เช่น ประเทศเม็กซิโก และบราซิล ได้กำหนดแนวทางการดำเนินการประเมินผลกระทบทางสุขภาพในระดับชาติ ขณะที่ประเทศกลุ่มแอฟริกายังไม่พบการส่งเสริม หรือการออกข้อกำหนด กฎ ระเบียบของ HIA⁽⁹⁾

แม้ HIA จะถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวาง และยาวนานต่อเนื่องกว่า 30 ปี แต่การดำเนินการในการประเมินผลกระทบทางสุขภาพในระดับนโยบาย ยังคงพบข้อจำกัดทางสังคมที่เกิดขึ้นจากความเหลื่อมล้ำของระบบทุนนิยมและอำนาจแห่งรัฐ ประกอบกับการประเมินผลกระทบทางสุขภาพมีความซับซ้อนของกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบที่มีความแตกต่างกัน และหลักฐานเชิงประจักษ์ที่สามารถพิสูจน์ได้ถึงการเปลี่ยนแปลงทางสุขภาพซึ่งบางนโยบายอาจต้องใช้เวลานาน ขณะที่เดียวกัน กระบวนการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะจำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และอื่น ๆ ร่วมด้วยอย่างสมดุล ซึ่งผู้มีอำนาจตัดสินใจอาจไม่สามารถระบุได้ว่าการพิจารณาเน้นให้ความสำคัญหรือให้น้ำหนักในแต่ละประเด็นอย่างไร⁽¹⁰⁾ ทำให้เกิดข้อจำกัดในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ส่งผลต่อการถ่ายทอดไปสู่ระดับปฏิบัติการที่ชัดเจนได้ อีกทั้งยังพบว่าการดำเนินการประเมินผลกระทบทางสุขภาพมักเป็นเครื่องมือที่ถูกใช้หลังจากดำเนินกระบวนการประเมินผลกระทบรูปแบบอื่น ๆ^(3,11) สอดคล้องกับวรรณภา วามานนท์⁽³⁾ ซึ่งพบว่าปัญหาหนึ่งของนโยบายสาธารณะในประเทศไทย คือกระบวนการตัดสินใจไม่ได้คำนึงถึงมิติทางสังคมและเศรษฐศาสตร์ในระดับชุมชน นโยบายไม่มีหลักเหตุผล บางนโยบายถูกกำหนดเพื่อใช้หาเสียงของพรรคการเมืองไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง

ด้วยเหตุนี้ การใช้กระบวนการ HIA เพื่อสร้างนโยบายสาธารณะที่ห่วงใยสุขภาพนั้น จำเป็นต้องพิจารณาองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องทั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Actors) ได้แก่ ผู้เสนอนโยบาย ผู้ได้รับประโยชน์ และผู้ดำเนินการตามนโยบาย เนื้อหา (Content) โดยพิจารณาองค์ประกอบ วัตถุประสงค์ เนื้อหานโยบาย เครื่องมือการบริหารจัดการ และกระบวนการ (Processes) ได้แก่ กระบวนการจัดทำนโยบาย นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติตลอดจนบริบท (Context)⁽¹²⁻¹³⁾ ทั้งประเด็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม รวมถึงการตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งประเด็นเหล่านี้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตลอดเวลา เช่น การเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคม ปัญหาโลกร้อน การเกิดโรคระบาด หรือภาวะสงคราม ทำให้การตัดสินใจนโยบายสาธารณะในบางครั้งจำเป็นต้องดำเนินการอย่างรวดเร็วในระยะเวลาจำกัด ซึ่งการประเมินผล

กระทบทางสุขภาพแบบเร่งด่วน (Rapid Health Impact Assessment – Rapid HIA) เป็นรูปแบบหนึ่งของการประเมินผลกระทบทางสุขภาพที่สามารถตอบสนองการตัดสินใจที่เร่งด่วนต่อการเปลี่ยนแปลง และสามารถคาดการณ์ผลกระทบภายใต้ข้อจำกัดด้านทรัพยากร และระยะเวลาได้⁽¹⁴⁻¹⁵⁾ บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอลักษณะของการพัฒนาโยบายสาธารณะที่ห่วงใยสุขภาพกับการประเมินผลกระทบทางสุขภาพแบบเร่งด่วนตามหลักการของการส่งเสริมสุขภาพในระดับนโยบาย

ตัวแบบนโยบายสาธารณะกับหลักการการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ

ตัวแบบนโยบายสาธารณะ เป็นแบบที่ถูกสร้างขึ้นเพื่ออธิบายลักษณะสำคัญของปัญหา นโยบายซึ่งเกี่ยวข้องกับการเมืองที่เกิดขึ้นจากโลกแห่งความเป็นจริง⁽¹⁶⁾ ตัวแบบนโยบายสาธารณะมีหลากหลายตามพื้นฐานความรู้ที่แตกต่างทั้งทางการเมือง รัฐศาสตร์ ปรัชญา สังคมวิทยา และจิตวิทยา⁽¹⁷⁾ ตัวแบบที่สำคัญและมีความสอดคล้องกับหลักการของ Rapid HIA ในความเห็นของผู้เขียนประกอบด้วย 3 ตัวแบบ คือ 1) ตัวแบบหลักเหตุผล (Rational model) เป็นลักษณะของการเลือกนโยบายสาธารณะที่ใช้ทฤษฎี องค์ความรู้จากแหล่งต่าง ๆ มาประกอบการตัดสินใจ โดยการเลือกจะอยู่บนประโยชน์สูงสุดของสังคม ภายใต้การพิจารณาถึงทรัพยากรที่มีซึ่งเป็นปัจจัยนำเข้าที่จำเป็น กระบวนการตัดสินใจ และผลผลิต⁽²⁾ 2) ตัวแบบกระบวนการ (Process model) เป็นการค้นหารูปแบบการดำเนินกิจกรรม หรือกระบวนการ ซึ่งเริ่มจากการระบุปัญหา การกำหนดข้อเสนอ นโยบาย การอนุมัติให้ความเห็นชอบนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย และ 3) ตัวแบบเชิงระบบ (System model) เป็นชุดของสถาบันหรือกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่ในการแปลงการเรียกร้องของประชาชนไปสู่การตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากสังคมทั้งหมด ทั้งนี้รวมไปถึงระบบย่อยต่าง ๆ ที่อยู่ภายในระบบใหญ่ที่สัมพันธ์กัน อย่างไรก็ตามสภาพแวดล้อมล้วนส่งผล และมีอิทธิพลต่อสิ่งที่นำเข้าสู่ระบบ อาทิ ข้ออรรถเรียนความต้องการในการรับบริการ ทรัพยากรต่าง ๆ แรงสนับสนุนทางการเมือง และเข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนแปลงซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขของโครงสร้างที่เป็นทางการของหน่วยงานราชการ ทั้งกฎ ระเบียบ ข้อบังคับและวิธีปฏิบัติ เพื่อให้เกิดผลผลิตที่เป็นนโยบายได้ และส่งผลต่อการให้บริการ ซึ่งระบบสามารถดำเนินการและย้อนกลับเพื่อหาสังคม หากสิ่งที่นำเข้าสู่ระบบได้รับการจัดสรร⁽¹⁸⁾

ทั้งนี้ หลักการและกระบวนการของทั้ง 3 ตัวแบบมีความสอดคล้องกับหลักการ Rapid HIA ซึ่งต้องออกแบบให้เหมาะสมกับเวลาและทรัพยากรที่มีอยู่ และข้อเสนอแนะนโยบายจากการประเมินด้วย Rapid HIA ควรมุ่งให้เกิดการระดมทรัพยากรและความร่วมมือทางสังคม ภายใต้บริบทที่เหมาะสมและเป็นไปได้⁽¹⁹⁾

อีกทั้งหลักการสำคัญในการทำ HIA ทั้งหลักประชาธิปไตย ที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และเสนอผ่านตัวแทนของประชาชน และหลักความเป็นธรรม ที่นโยบายต้องระบุถึงผลกระทบต่อประชากรโดยรวมทุกกลุ่มประชากร และให้ความสำคัญกับกลุ่มคนที่ถูกเอารัดเอาเปรียบในสังคม คนชายขอบ คนที่มีฐานะด้อยทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงกลุ่มเปราะบาง เช่น ผู้สูงอายุ ผู้ป่วยโรคเรื้อรัง และเด็ก⁽²⁰⁾ ซึ่งสิ่งแวดลอม และปัจจัยนำเข้าของตัวแบบ มีอิทธิพลต่อคุณค่าของนโยบายจะนำไปสู่ นโยบายสาธารณะที่ห่วงใยสุขภาพได้

ลักษณะการประเมินผลกระทบทางสุขภาพแบบเร่งด่วน ในการพัฒนาโยบายสาธารณะที่ห่วงใยสุขภาพ

การประยุกต์ใช้การประเมินผลกระทบทางสุขภาพแบบเร่งด่วน ในมิติทางการเมือง มีความเกี่ยวพันระหว่างสาขาสุขภาพกับสาขาอื่น ๆ หรือที่เรียกว่า (Health in All Policy หรือ HiAP) แต่การดำเนินการยังไม่ได้มุ่งหวังการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชนกับภาคประชาชน ซึ่งมีรูปแบบและแนวทางที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ หากพิจารณาในระดับปฏิบัติการ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพที่เกิดจากนโยบายสาธารณะ พ.ศ.2564⁽²¹⁾ พบรูปแบบการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพซึ่งแบ่งตามขนาด และระยะเวลาที่ใช้ในการประเมิน 3 รูปแบบ ประกอบด้วย การประเมินแบบเร่งด่วน (Rapid HIA) แบบปานกลาง (Intermediate HIA) และแบบรอบด้าน (Comprehensive HIA) หรือแบ่งตามช่วงเวลาของการดำเนินการนโยบายสาธารณะ ได้ 2 รูปแบบ คือ แบบมองไปข้างหน้า (Prospective HIA) และแบบประเมินไปพร้อมกับการดำเนินการ (Concurrent HIA) โดยการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพให้พิจารณาประเด็นที่มีความสำคัญต่อปัจจัยทางสังคมที่กำหนดสุขภาพ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของบุคคล ครอบครัว ชุมชน⁽²²⁾ ขณะที่ Patrick Harris, Peter Sainsbury, & Lynn Kemp⁽⁷⁾ ได้วิเคราะห์การประยุกต์ใช้ HIA ในระบุนานาชาติภายใต้ทฤษฎีนโยบายสาธารณะ และอธิบายรูปแบบการใช้ HIA เป็น 4 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ

1. HIA ภาครัฐบังคับ (Mandatory HIA) คือ รูปแบบ HIA ที่บังคับตามกฎหมายของประเทศนั้น ๆ ซึ่งบางประเทศได้กำหนดให้โครงการขนาดใหญ่ที่ต้องทำการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ต้องทำการประเมินผลกระทบทางสุขภาพพร้อมด้วย

2. HIA ที่สนับสนุนการตัดสินใจของภาครัฐ (Decision-support HIA) โดยภาครัฐนำ HIA เข้ามาเป็นเครื่องมือในการวางแผนและกำหนดนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับประชาชน เช่น นโยบายด้านผังเมือง นโยบายด้านคมนาคมขนส่ง หรือนโยบายด้านการเกษตรและโภชนาการ HIA รูปแบบนี้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพที่เกิดจากนโยบาย

สาธารณะ พ.ศ.2564⁽²¹⁾ ตามที่คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติกำหนด โดยเป็นการประเมินผลกระทบทั้งในระดับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนงานด้านสุขภาพ รวมถึงมาตรการทาง การคลังที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม

3. HIA ที่ใช้ในการผลักดันนโยบาย (Advocacy HIA) เป็นรูปแบบที่คล้ายกับ Decision-support HIA ในแง่ของการนำไปใช้ในระดับนโยบาย แต่แตกต่างกันตรงที่ไม่ได้ดำเนินการโดยภาครัฐ ที่รับผิดชอบนโยบายในด้านนั้นโดยตรง แต่เป็นการดำเนินการ HIA โดยองค์กร หรือหน่วยงานภายนอก เช่น องค์กรเอกชน หรือมหาวิทยาลัย ที่มีความสนใจและมีความเชี่ยวชาญในประเด็นนโยบายดังกล่าว ซึ่งคล้ายคลึงกับมาตรา 11 ในพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ของประเทศไทย ซึ่งระบุว่าประชาชนมีสิทธิร้องขอให้มีการประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากนโยบายสาธารณะที่กระทบกับตน และที่ผ่านมาประชาชนได้มีการร้องขอให้สิทธิในหลายกรณี

4. การประเมินผลกระทบทางสุขภาพโดยชุมชน (Community-led HIA, Community HIA หรือ CHIA) เป็นรูปแบบที่คล้ายกับ Advocacy HIA ในแง่ที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการโดยองค์กรภาครัฐ แต่ส่วนที่แตกต่างกันคือ Community-led HIA จะดำเนินการโดยคนในชุมชนเป็นหลัก และมุ่งเน้นที่จะทำความเข้าใจในปัจจัยกำหนดสุขภาพของชุมชน และศึกษาผลกระทบทางสุขภาพที่จะเกิดขึ้นระดับชุมชนมากกว่าระดับนโยบาย ตัวอย่างกรณีศึกษาในประเทศไทย⁽²³⁾ ได้แก่ กรณีโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหิน 600 เมกะวัตต์ ที่ ต.เขาหินซ้อน อ.พนมสารคาม จ.ฉะเชิงเทรา กรณีการขอสัมปทานทำเหมืองแร่เหล็ก บ.แม่ถอด ต.แม่ถอด อ.เถิน จ.ลำปาง และกรณีการสร้างท่าเรือน้ำลึกและการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ อ.สิชล – ท่าศาลา จ.นครศรีธรรมราช

กระบวนการนโยบายสาธารณะ และขั้นตอนของการประเมินผลกระทบทางสุขภาพแบบเร่งด่วน (Rapid Health Impact Assessment : Rapid HIA)

กระบวนการในการพัฒนาโยบายสาธารณะตามแนวคิดของ William M. Dunn⁽²⁴⁾ เป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่องและเชื่อมโยงกัน เริ่มต้นตั้งแต่ การก่อร่างนโยบาย (Policy Formation) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) การประเมินผลนโยบายหลังจากที่ได้ปฏิบัติไปแล้ว (Policy Evaluation) ซึ่งขั้นตอนการประเมินผลนโยบายสาธารณะ เป็นการวัดว่านโยบายนั้นมีประสิทธิผลหรือผลกระทบอย่างไรหลังจากนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ และผลที่ตามมาของนโยบายจากการประเมินผล รวมทั้งการให้ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงนโยบายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งอาจนำไปสู่การดำเนินการตามนโยบายอย่างต่อเนื่อง หรือการออกนโยบายใหม่เพื่อทดแทนนโยบายเดิมที่สิ้นสุดลง หรือการยุตินโยบายนั้น ๆ ซึ่งการประเมินผลกระทบทางสุขภาพแบบเร่งด่วนจะเป็นเครื่องมือที่ช่วยสนับสนุนให้การดำเนินการตามวงจรของ

กระบวนการนโยบายสาธารณะมีความสมบูรณ์ โดยขั้นตอนพื้นฐานของการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ ประกอบด้วย 6 ขั้นตอน คือ 1) การกลั่นกรอง 2) การกำหนดขอบเขต 3) การประเมินผลกระทบ 4) การจัดทำข้อเสนอแนะทางลดผลกระทบ และข้อเสนอทางเลือก 5) การจัดทำรายงาน และสื่อสารผลจากการประเมิน และ 6) การติดตามผล⁽²⁵⁾ อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนพื้นฐานข้างต้นอาจเปลี่ยนแปลง หรือลดทอนขั้นตอน หรือรวมขั้นตอนได้ ขึ้นอยู่กับขนาดของผลกระทบ และระยะเวลาที่ใช้ในการประเมิน ดังการศึกษาของ Benjatanawat et al.⁽¹⁴⁾ ซึ่งได้พัฒนารูปแบบของ Rapid HIA จากนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลา และได้อธิบายขั้นตอนในการดำเนินการประเมินผลกระทบทางสุขภาพไว้ 4 ขั้นตอน ประกอบด้วย 1) การกลั่นกรองโดยสาธารณะ 2) การกำหนดขอบเขตการประเมินโดยสาธารณะ 3) การประเมินผลกระทบ และ 4) การทบทวนร่างรายงานโดยสาธารณะและการผลักดันเข้าสู่การตัดสินใจ (Figure) 1 ดังนี้

1. การกลั่นกรองโดยสาธารณะ (Public Screening) วิธีการที่ใช้ในขั้นตอนนี้ คือ การประชุมร่วมกับหน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาความจำเป็นในการทำการประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากนโยบาย กรณีที่ประชุมเห็นว่าควรมีการทำการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ ให้ร่วมกันจัดตั้งคณะกรรมการกำกับกับการประเมินผลกระทบ และคณะทำงาน และร่วมกำหนดขอบเขตเบื้องต้นสำหรับการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ ซึ่งคณะทำงานควรเป็นนักวิชาการจากสถาบันการศึกษาในพื้นที่ หลังจากขั้นตอนนี้ คณะทำงานจะเป็นทีมหลักในการทำการประเมินผลกระทบทางสุขภาพในพื้นที่

2. การกำหนดขอบเขตการประเมินโดยสาธารณะ (Public Scoping) เป็นขั้นตอนสำคัญในการทำการประเมินผลกระทบ

ทางสุขภาพเพื่อกำหนดขอบเขตการประเมิน จัดลำดับความสำคัญของประเด็นที่ทำการศึกษา วิธีการที่ใช้ คือ การกำหนดขอบเขตเชิงเทคนิคโดยการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง การคัดเลือกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อเข้าร่วมกระบวนการประเมินผลกระทบ และการกำหนดขอบเขตโดยสาธารณะ โดยการประชุมระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและนักวิชาการ/ผู้เชี่ยวชาญ

3. การประเมินผลกระทบ (Appraisal) เป็นขั้นตอนการรวบรวมข้อมูล โดยเน้นใช้ข้อมูลทุติยภูมิเป็นหลัก ร่วมกับการเก็บข้อมูลปฐมภูมิโดยการสำรวจแบบเร็วและการสัมภาษณ์บางประเด็นที่สำคัญตามขอบเขตที่กำหนด จากนั้นจึงจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและนักวิชาการ/ผู้เชี่ยวชาญเพื่อนำเสนอผลการเก็บรวบรวมข้อมูล คาดการณ์ผลกระทบ และพัฒนาร่างมาตรการรองรับผลกระทบ

4. การทบทวนร่างรายงานโดยสาธารณะ และการผลักดันเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ (Public Review & Influencing) โดยการประชุมกลุ่มร่วมระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและนักวิชาการ/ผู้เชี่ยวชาญ ร่วมกับการเผยแพร่ข้อมูลผลการศึกษาเพื่อรับฟังความคิดเห็นผ่านสื่อสังคมออนไลน์ เพื่อตรวจสอบความครบถ้วน ถูกต้องของผลการประเมิน พร้อมจัดทำข้อเสนอมาตรการในการรองรับผลกระทบ ตลอดจนกำหนดประเด็นและกลไกในการติดตามและประเมินผลเพื่อใช้ดำเนินการในขั้นตอนการติดตามตรวจสอบ จากนั้น คณะทำงานจะเป็นผู้ปรับแก้รายงานการประเมินผลกระทบทางสุขภาพเป็นฉบับที่สมบูรณ์เพื่อนำเสนอไปยังผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ทั้งนี้การติดตามตรวจสอบ เป็นขั้นตอนที่ใช้ระยะเวลาในการดำเนินการและควรดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

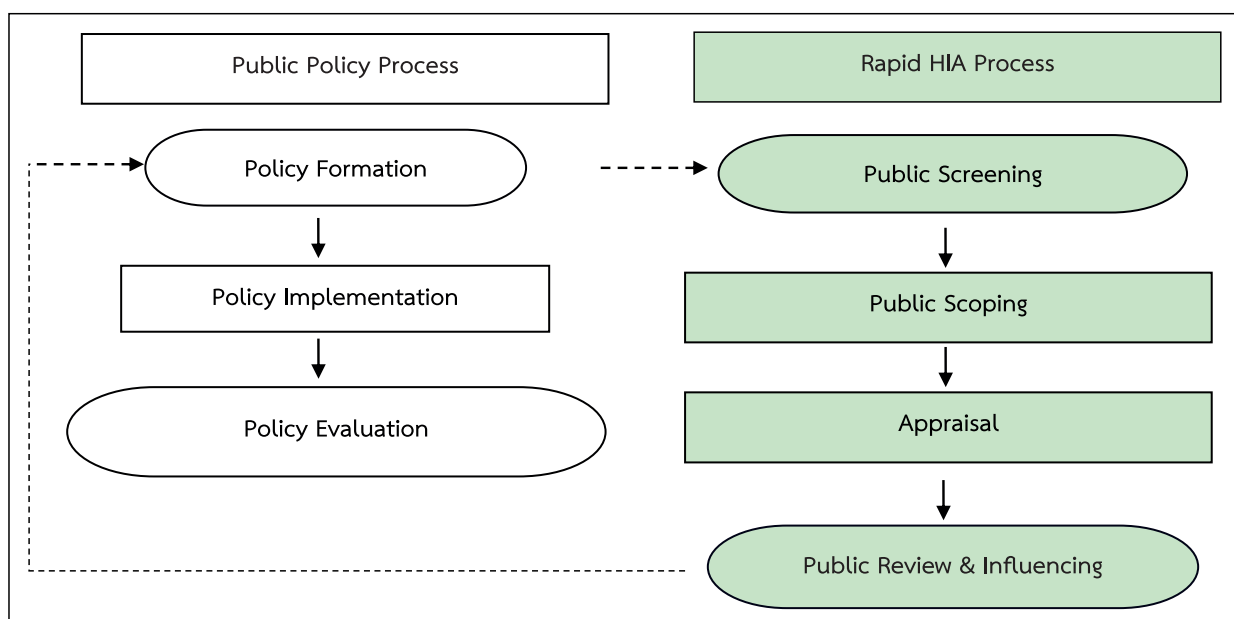


Figure 1 Public policy process and rapid health impact assessment process

อย่างไรก็ตาม การนำ Rapid HIA ไปใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลา ผู้กำหนดนโยบายจำเป็นต้องเข้าใจลักษณะของ Rapid HIA ในการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ห่วงใยสุขภาพ ดังตัวอย่างกรณีศึกษาในต่างประเทศที่มีการนำไปใช้อย่างเป็นรูปธรรม อาทิ การประยุกต์ใช้ Rapid HIA เพื่ออธิบายผลกระทบทางสุขภาพต่อประชาชนจากกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการสูบบุหรี่และควบคุมยาสูบของโปรตุเกส และเสนอแนะแนวทางการแก้ไขกฎหมายเพื่อส่งเสริมความเสมอภาค (Equity) และปกป้องคนโปรตุเกสจากผลกระทบที่เกิดขึ้น⁽²⁶⁾ โดยดำเนินการ 3 ขั้นตอน เริ่มต้นจาก 1) ขั้นตอนการกลั่นกรองและกำหนดขอบเขตเพื่อทบทวนกฎหมายและความเท่าเทียมกันของผลกระทบยาสูบต่อสุขภาพของประชาชน ด้วยวิธีการทบทวนเอกสารและการประชุมเชิงปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วมในกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านสุขภาพและการศึกษา 2) ขั้นตอนการระบุผลกระทบ โดยใช้วิธีการเชิงปริมาณผ่านตัวชี้วัดการบริโภคยาสูบ สถานะสุขภาพ และตัวแปรสำหรับวิเคราะห์ความเสมอภาค ได้แก่ อายุ เพศ ระดับเศรษฐกิจสังคม ระดับการศึกษา และพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ซึ่งเป็นข้อมูลที่มีการสำรวจโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว และใช้วิธีการเชิงคุณภาพโดยการสนทนากลุ่ม และ 3) การประเมินผลกระทบ การพัฒนาข้อเสนอแนะ และการติดตามการประเมินผล ร่วมกับผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง เพื่อสรุปข้อค้นพบและพิจารณาผลกระทบตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การจัดทำข้อเสนอแนะ ตลอดจนกำหนดยุทธศาสตร์ในการติดตามตรวจสอบผลกระทบข้อค้นพบสำคัญจากการศึกษานี้คือ เยาวชน ประชาชนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมในระดับต่ำ และหญิงตั้งครรภ์ เป็นกลุ่มที่ต้องได้รับการดูแลและหนุนเสริมที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการสูบบุหรี่ และสนับสนุนการเลิกสูบบุหรี่

อีกกรณีศึกษาหนึ่ง คือ การประยุกต์ใช้ Rapid HIA เพื่อประเมินนโยบายเดนมาร์กหนึ่งเดียวไม่มีสังคมคู่ขนาน: ไม่มีสลัม ภายในปี 2030 (One Denmark without Parallel Societies: No Ghettos in 2030)⁽²⁷⁾ นโยบายดังกล่าวประกอบด้วย 4 ประเด็นหลัก คือ 1) บ้านพักอาศัย (Housing) 2) สถานที่อยู่อาศัย (Place of Residence) 3) การป้องกันอาชญากรรม (Crime Prevention) และ 4) การเริ่มต้นชีวิตตั้งแต่วัยเด็ก (Early Start in Life) ซึ่งวัตถุประสงค์ของการศึกษานี้เพื่อระบุประเด็นนโยบายที่อาจทำให้เกิดผลกระทบทางสุขภาพมากที่สุด โดยเลือกดำเนินการในพื้นที่สลัมแห่งหนึ่ง ทำการประเมินผลกระทบ 2 ขั้นตอน เริ่มจาก 1) การกลั่นกรองและกำหนดขอบเขต ซึ่งจะเน้นไปที่พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด โดยพัฒนาเส้นทางเชิงสาเหตุ (Causal Pathway) จากเอกสารนโยบาย และดำเนินการกำหนดขอบเขตเพื่อกำหนดทรัพยากรสำหรับการประเมิน กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การพิจารณาระเบียบวิธีสำหรับการประเมิน และประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และ 2) การประเมินผลกระทบ โดยทำการประเมิน

ความพร้อมใช้งานของข้อมูลด้านสุขภาพและปัจจัยกำหนดสุขภาพสำหรับผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ที่เลือกไว้ แต่เนื่องจากในพื้นที่ไม่มีข้อมูลพื้นฐานด้านสุขภาพ ทำให้การประเมินผลกระทบจำเป็นต้องใช้วิธีการประเมินเชิงคุณภาพเท่านั้น โดยทำการสนทนากลุ่ม จำนวน 2 ครั้ง ในกลุ่มเจ้าหน้าที่เทศบาลซึ่งทำงานในศูนย์ช่วยเหลือผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ และกลุ่มผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ ผลการศึกษา พบว่าผลกระทบเชิงบวกที่คาดการณ์ไว้ คือ ประเด็นการเริ่มต้นชีวิตตั้งแต่วัยเด็กผ่านการเน้นให้การศึกษาแก่เด็กมากขึ้น ขณะที่ผลกระทบเชิงลบคาดว่าจะเกิดขึ้นในประเด็นบ้านพักอาศัย และสถานที่อยู่อาศัย ซึ่งจะนำไปสู่ผลลัพธ์ทางสุขภาพด้านสุขภาพจิตในภาพรวมผลกระทบจากนโยบายดังกล่าวค่อนข้างเป็นลบ

สรุป

การประเมินผลกระทบทางสุขภาพแบบเร่งด่วน เป็นเครื่องมือสำคัญหนึ่งที่สนับสนุนการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ห่วงใยสุขภาพที่ตามหลักการของการส่งเสริมสุขภาพในระดับนโยบายที่พัฒนามาจากกฎบัตรของออตตาวาได้เป็นอย่างดี โดยตัวแบบนโยบายสาธารณะมีความสอดคล้องกับหลักการในการประเมินผลกระทบทางสุขภาพแบบเร่งด่วน ทั้งตัวแบบหลักเหตุผล ตัวแบบกระบวนการ และตัวแบบเชิงระบบ การออกแบบขั้นตอนในการดำเนินการ Rapid HIA สามารถลดทอน หรือรวบขั้นตอนการดำเนินการลงได้ รวมถึงการเลือกวิธีการประเมินที่ใช้เวลาน้อย เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ การสำรวจแบบเร็ว เพื่อให้สอดคล้องกับตามความเหมาะสมของเวลาและทรัพยากรที่มีอยู่ โดยข้อเสนอของนโยบายที่ได้จากการประเมิน Rapid HIA ควรมุ่งให้เกิดการระดมทรัพยากร และความร่วมมือทางสังคม ภายใต้บริบทที่เหมาะสมและเป็นไปได้ และสามารถผลักดันเข้าสู่วงจรของการพัฒนานโยบายสาธารณะตั้งแต่การก่อร่างของนโยบาย หรือหลังจากดำเนินการนโยบายสาธารณะไปแล้ว และต้องการดำเนินการประเมินผลนโยบาย เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันและลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากนโยบายสาธารณะ

เอกสารอ้างอิง

1. National Health Commission office. Statute on National Health System (2009). Nonthaburi: National Health Commission office; 2009.
2. Puansongkram S. Good Public Policy Framework for Thai Political Parties in Preparation of National Administration Policies. Rattasapasarn. 2017; 65(11): 9–44. (In Thai)
3. Wamanond W. Public Policy Process in Thailand: Problems and Solutions. Kasem Bundit J. 2018; 19(Special Edition): 197–207. (In Thai)

4. Green L, Ashton K, Bellis MA, Clemens T, Douglas M. 'Health in All Policies'—A Key Driver for Health and Well-Being in a Post-COVID-19 Pandemic World. *Int J Environ Res Public Health*. 2021; 18(18) : 1-16.
5. Delany T, Lawless A, Baum F, Popay J, Jones L, McDermott D, et al. Health in All Policies in South Australia: what has supported early implementation? *Health Promot Int*. 2016; 31(4): 888-98.
6. Benjatanawat S, Sutheravut P, Hongchayangkool K, Kaewthong Y. Lessons Learned on Area - Based Promoting Physical Activity for Healthy Public Policy. *J MCU Nakhondhat*. 2023; 10(2): 213–31. (In Thai)
7. Harris P, Sainsbury P, Kemp L. The fit between health impact assessment and public policy: Practice meets theory. *Soc Sci Med*. 2014; 108: 46–53.
8. Thomas I. *Environmental Policy: Australian Practice in the Context of Theory*. Federation Press; 2007.
9. Thondoo M, Rojas-Rueda D, Gupta J, de Vries DH, Nieuwenhuijsen MJ. Systematic Literature Review of Health Impact Assessments in Low and Middle-Income Countries. *Int J Environ Res Public Health*. 2019; 16(11): 1-21.
10. Bourcier E, Charbonneau D, Cahill C, Dannenberg AL. An Evaluation of Health Impact Assessments in the United States, 2011–2014. *Prev Chronic Dis*. 2015; 19(12) :1-10.
11. Harris-Roxas B, Viliani F, Bond A, Cave B, Divall M, Furu P, et al. Health impact assessment: the state of the art. *Impact Assess Proj Apprais*. 2012; 30(1): 43–52.
12. Walt G, Gilson L. Reforming the health sector in developing countries: the central role of policy analysis. *Health Policy Plan*. 1994; 9(4):353–70.
13. Chuenklin C, Rungnoi N, Kaeowichian N, Suthamchai B, Girdwichai W, Pannarunothai S. The Evaluation of Intermediate Care for the Elderly in Thailand according to the Ministry of Public Health's Policy. *Health Systems Research Institute*; 2020. (In Thai)
14. Benjatanawat S, Isaramalai SA, Muenhor D. The Development of a Rapid Health Impact Assessment Model for Songkhla Special Economic Zone (SEZ) Policy in Southern Thailand. *Iran J Public Health*. 2021; 50(1): 130–38.
15. Baskin-Graves L, Mullen H, Aber A, Sinisterra J, Ayub K, Amaya-Fuentes R, et al. Rapid Health Impact Assessment of a Proposed Poultry Processing Plant in Millsboro, Delaware. *Int J Environ Res Public Health*. 2019; 16(18): 1-18.
16. Getsuwan R. *Public Policy (Second edition)*. Bangkok: Borpit Printing; 2014. (In Thai)
17. Jatupatrangsee W, Butrudom T, Sattakorn W. Limitations of the Use of Models in Public Policy Analysis: Proposal for Using Postmodern Theory in Policy Analysis. *Fac Humanit Soc Sci Nakhon Sawan Rajabhat Univ Acad J*. 2022; 9(1): 166–78. (In Thai)
18. Dye TR. *Understanding public policy (Seventh edition)*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall; 1992.
19. National Health Commission office. Thailand's rules and procedures for the health impact assessment of public policies (version 2016). Nonthaburi: National Health Commission Office; 2016. (In Thai)
20. European Centre for Health Policy (EHP). *Health Impact Assessment: Main concepts and suggested approach*. WHO Regional Office for Europe; 1999.
21. National Health Commission Office. Thailand's rules and procedures for the health impact assessment of public policies (version 2021). Nonthaburi: National Health Commission Office; 2021. (In Thai)
22. Commission on Social Determinants of Health. *Closing the gap in a generation: Health equity through action on the social determinants of health*. World Health Organization; 2008.
23. Pengkam S. *Revitalizing Thailand: Community Health Impact Assessment*. Health Impact Assessment Coordinating Unit, National Health Commission Office; 2012.
24. Dunn WN. *Public Policy Analysis: An Integrated Approach (Sixth edition)*. New York: Routledge; 2017.
25. Bhatia R, Farhang L, Heller J, Lee M, Orenstein M, Richardson M, et al. *A. Minimum Elements and Practice Standards for Health Impact Assessment. Version 3*. North American HIA Practice Standards Working Group; 2014.
26. Costa A, Cortes M, Sena C, Nunes E, Nogueira P, Shivaji T. Equity-focused health impact assessment of Portuguese tobacco control legislation. *Health*

Promot Int. 2016; 33(2): 279-87.

27. Gulis G, Safi M, Linde DS. Rapid health impact assessment of a Danish policy document: One Denmark without Parallel Societies: No Ghettos in 2030. J Public Health. 2022; 30(4): 983–89.