



## รายงานผลการดำเนินงาน

โครงการประยุกต์ใช้ HIA ในการประเมินโครงการลดปัจจัยเสี่ยงสุขภาพ  
แรงงานนอกระบบจังหวัดระนอง

ภายใต้

แผนงานศูนย์วิชาการสร้างเสริมสุขภาพภาคใต้ (ศวสต.) โซนใต้บน

โดย

ดร.พิเชตวุฒิ นิลละออ

คณะศิลปศาสตร์และวิทยาการจัดการ

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตสุราษฎร์ธานี

โครงการนี้ได้รับทุนสนับสนุนจาก

สถาบันการจัดการระบบสุขภาพ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ประจำปีงบประมาณ 2561 สัญญาเลขที่ 61-ข-051

## สารบัญ

เรื่อง	หน้า
สารบัญ .....	(1)
รายการภาพประกอบ.....	(2)
รายการตารางประกอบ.....	(3)
กิตติกรรมประกาศ .....	(4)
บทสรุปผู้บริหาร.....	(5)
<b>บทที่ 1      บทนำ .....</b>	<b>8</b>
1.1      ที่มาและความสำคัญของปัญหา .....	8
1.2      วัตถุประสงค์.....	9
1.3      กรอบแนวคิด.....	9
1.4      รูปแบบและวิธีดำเนินการ.....	10
1.5      พื้นที่ดำเนินการ .....	11
<b>บทที่ 2      ผลการดำเนินงาน .....</b>	<b>12</b>
2.1      กิจกรรมการกลั่นกรอง แผนงาน โครงการ และกิจกรรมโดยสาธารณะ (Public screening).....	12
2.2      กิจกรรมการกำหนดขอบเขตการศึกษาและแนวทางการประเมินผลกระทบ ด้านสุขภาพโดยสาธารณะ (Public Scoping).....	15
2.3      คุณค่าและประโยชน์ที่ได้รับจากการทบทวนกลั่นกรองรายละเอียดโครงการ โดยสาธารณะ .....	19
<b>บทที่ 3      ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ .....</b>	<b>22</b>
3.1      ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน .....	22
3.2      ข้อเสนอแนะ/ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการดำเนินงาน .....	22
<b>บรรณานุกรม .....</b>	<b>24</b>
<b>ภาคผนวก .....</b>	<b>25</b>

## รายการภาพประกอบ

ภาพ	หน้า
ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการดำเนินงาน .....	10
ภาพที่ 1.2 แผนที่พื้นที่ดำเนินการ อำเภอเมือง จังหวัดระนอง .....	11
ภาพที่ 2.1 แรงงานนอกระบบประเภทต่างๆ .....	13
ภาพที่ 2.2 ปัจจัยเสี่ยงของแรงงานนอกระบบ.....	14
ภาพที่ 2.3 กลไกในการทำงานขับเคลื่อนแรงงานนอกระบบจังหวัดระนอง .....	18

## รายการตารางประกอบ

ตาราง	หน้า
ตารางที่ 2.1 ประเภทของแรงงานนอกระบบจังหวัดระนอง .....	15
ตารางที่ 2.2 เปรียบเทียบกระบวนการและกิจกรรมสำคัญกับผลผลิตของโครงการ .....	16
ตารางที่ 2.3 สรุปผลการดำเนินงาน.....	20

## กิตติกรรมประกาศ (Acknowledgement)

รายงานฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี เนื่องจากได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากคณะทำงานโครงการลดปัจจัยเสี่ยงทางสุขภาพแรงงานนอกระบบจังหวัดระนอง และภาคีที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณสุชีพ พัฒน์ทอง ผู้รับผิดชอบโครงการ ที่คอยช่วยเหลือประสานในพื้นที่ รวมถึงทีมประเมินโครงการลดปัจจัยเสี่ยง โชนใต้บนทุกท่าน ที่ช่วยให้คำปรึกษา แลกเปลี่ยนเรียนรู้ และเป็นกำลังใจตลอดระยะเวลาดำเนินงานโครงการ

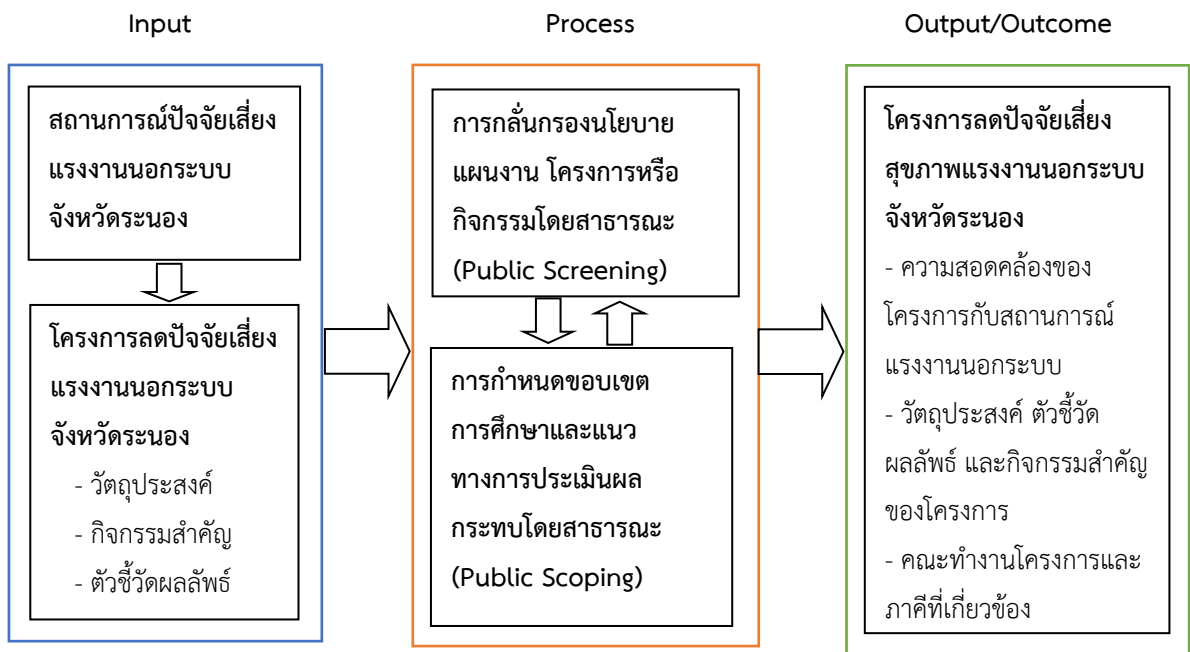
ขอขอบพระคุณ ศูนย์ประสานงานวิชาการสร้างเสริมสุขภาพภาคใต้ (ศวสต.) สถาบันการจัดการระบบสุขภาพ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ที่ให้การสนับสนุนงบประมาณในการจัดทำโครงการในครั้งนี้

พิเชตวุฒิ นิลละออ  
สิงหาคม 2562

## บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)

โครงการประยุกต์ใช้ HIA ในการประเมินโครงการลดปัจจัยเสี่ยงสุขภาพแรงงานนอกระบบ จังหวัดระนอง มีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนกลั่นกรองรายละเอียดการดำเนินงานโครงการ และเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของโครงการ โดยการประยุกต์ใช้กระบวนการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ (Health Impact Assessment : HIA) มาเป็นกรอบในการประเมินโครงการ ดำเนินการในเขตพื้นที่ 3 ตำบลของอำเภอเมืองระนอง ได้แก่ 1) ตำบลบางนอน 2) ตำบลเขานิวเวศน์ และ 3) ตำบลปากน้ำท่าเรือ

วิธีการที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ดำเนินการโดยการประยุกต์ใช้กระบวนการประเมินผลกระทบสุขภาพ HIA 2 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การกลั่นกรองนโยบาย แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมโดยสาธารณะ (Public screening) และ 2) การกำหนดขอบเขตการศึกษาโดยสาธารณะ (Public scoping) โดยมีกรอบแนวคิดการศึกษาดังภาพด้านล่าง



### สรุปผลการศึกษา

คุณค่าหรือประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการทบทวน การกลั่นกรอง แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมโดยสาธารณะ (Public Screening) และการกำหนดขอบเขตการศึกษาและแนวทางการประเมินผลกระทบโดยสาธารณะ (Public Scoping) ถึงแม้ว่าจะยังไม่มีข้อมูลสถานการณ์แรงงานนอกระบบระดับพื้นที่ย่อย ซึ่งถือเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการวางแผนขับเคลื่อนงานของคณะทำงานฯ

อย่างไรก็ตาม กิจกรรมที่ดำเนินการในครั้ง นี้ สามารถสร้างคุณค่าให้กับ การดำเนินงานโครงการ อย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่

1) เกิดการสร้าง ความเข้าใจร่วมกันทุกภาคส่วน เกี่ยวกับนิยามของแรงงานนอกระบบ นำไปสู่ การปรับปรุงรายละเอียดของโครงการ ที่ตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย และสอดคล้อง กับสถานการณ์แรงงานนอกระบบในพื้นที่ที่ศึกษามากยิ่งขึ้น

2) ทำให้ตัวแทนแรงงานนอกระบบที่เข้าร่วมกิจกรรม มีความรู้ความเข้าใจปัจจัยเสี่ยงจากการ ทำงานของตนเองมากยิ่งขึ้น รับรู้และสามารถเข้าถึงระบบการดูแลสุขภาพชุมชนเพิ่มมากขึ้น อันจะ นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในระดับปัจเจกบุคคลและระดับกลุ่ม ส่งผลให้สามารถป้องกัน บรรเทา และหลีกเลี่ยงปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3) เกิดการปรับปรุงกลไกการขับเคลื่อนแรงงานนอกระบบจังหวัดระนอง ให้สามารถ ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากแต่เดิมถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดกลไกการทำงาน ไว้แล้ว แต่ยังไม่สามารถขับเคลื่อนให้เห็นผลอย่างเป็นรูปธรรมได้ และมีกลไกบางส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยตรงแต่ยังไม่ได้ถูกนำมาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการทำงาน ดังนั้นการทบทวนครั้งนี้ส่งผลให้เกิด ข้อเสนอเพื่อปรับเปลี่ยนคณะทำงานบางส่วน เช่น มีการกำหนดให้ตัวแทนแรงงานนอกระบบเข้ามามี ส่วนร่วมเป็นคณะทำงานด้วย เป็นต้น

### ข้อเสนอแนะ

ผู้ประเมินได้ทำการวิเคราะห์ปัจจัยแห่งความสำเร็จของโครงการฯ ร่วมกับคณะทำงาน โครงการฯ โดยมีความเห็นร่วมกันว่า สิ่งที่มีความจำเป็นและถือเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จของ โครงการนี้ ได้แก่

1) ควรศึกษาและจัดทำข้อมูลสถานการณ์แรงงานนอกระบบของแต่ละพื้นที่ย่อย ทั้ง 3 พื้นที่ นำร่อง ได้แก่ ตำบลบางนอน, ตำบลเขานิเวศน์ และ ตำบลปากน้ำท่าเรือ ให้เป็นปัจจุบัน โดยควร ศึกษาให้ทราบว่าแต่ละพื้นที่มีแรงงานนอกระบบจำนวนเท่าใด ก็ประเภท แต่ละประเภทมีปัจจัยเสี่ยง อย่างไร ปัจจุบันมีการจัดการปัจจัยเสี่ยงอย่างไร และมีกลุ่มใดหรือบุคคลใดเกี่ยวข้องในการจัดการ ดังกล่าว เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปวางแผนดำเนินการโครงการอย่างสอดคล้องเหมาะสมต่อไป

2) ควรเริ่มต้นการดำเนินงานโครงการให้เห็นเป็นรูปธรรม จากจุดเล็กๆ เมื่อประสบ ความสำเร็จแล้วค่อยขยายเต็มพื้นที่ ทั้งนี้ควรมีการเริ่มต้นจากการเลือกกลุ่มเป้าหมายแรงงานนอก ระบบที่มีจำนวนมาก และเป็นกลุ่มที่มีปัญหาหรือมีความเสี่ยงจากการทำงานในระดับสูง มา ดำเนินการเป็นพื้นที่นำร่องก่อน เมื่อสำเร็จแล้วค่อยสรุปบทเรียนและขยายไปยังพื้นที่อื่นต่อไป

3) ควรมีการผลักดันประเด็นแรงงานนอกระบบ ไปสู่นโยบายระดับต่างๆ ทั้งระดับท้องถิ่น ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับเขตพื้นที่ เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนงานอย่างเป็นรูปธรรม ผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในระดับต่างๆ ในพื้นที่ย่อย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขับเคลื่อนผ่านกองทุนสุขภาพท้องถิ่นของแต่ละท้องถิ่น

ทั้งนี้ผู้ประเมินได้ให้ข้อเสนอแนะคณะทำงานฯ และออกแบบฟอร์มการเก็บข้อมูลเบื้องต้น ร่วมกันกับพื้นที่ เพื่อสำรวจข้อมูลสถานการณ์แรงงานนอกระบบของพื้นที่ย่อย และเมื่อทราบข้อมูลสถานการณ์แรงงานนอกระบบ และปัจจัยเสี่ยงของแรงงานนอกระบบอย่างแน่ชัดในแต่ละพื้นที่ เป้าหมายแล้ว ควรใช้ข้อมูลดังกล่าวมาวางแผนดำเนินงานโครงการต่อไป อย่างไรก็ตามในปัจจุบันยังไม่ทราบข้อมูลสถานการณ์แรงงานนอกระบบในแต่ละพื้นที่ย่อย จึงยังไม่สามารถวางแผนดำเนินงานโครงการในขั้นตอนต่อไปได้ ผลการศึกษาครั้งนี้จึงจำกัดอยู่เพียงขั้นตอน Screening and Scoping



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

สถาบันการจัดการระบบสุขภาพภาคใต้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ โดยโครงการศูนย์ประสานงานวิชาการสร้างเสริมสุขภาพภาคใต้ (ศวสต.) มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาศักยภาพ และยกระดับการทำงานทางวิชาการด้านการสร้างเสริมสุขภาพ ตลอดจนจนการสร้างกระบวนการพัฒนาโยบายสาธารณะในระดับภาค จังหวัด และระดับพื้นที่ รวมถึงการสร้างกระบวนการสร้างการทำงานแบบเครือข่าย อันนำไปสู่การผลักดันให้เกิดข้อเสนอเชิงนโยบาย รูปแบบ (Model) การทำงาน การสร้างเครือข่าย การเสริมสร้างศักยภาพคนทำงาน และผลงานด้านองค์ความรู้วิชาการที่นำไปสู่การแก้ปัญหาต่างๆในพื้นที่ภาคใต้อย่างกว้างขวาง (สถาบันการจัดการระบบสุขภาพภาคใต้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2559)

ในปีงบประมาณ 2561 ศวสต. ได้กำหนดเป้าหมายดำเนินการในพื้นที่ภาคใต้ตอนบน ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางมนุษย์ เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ โดยความร่วมมือกับเครือข่ายคือสำนักหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เขต 11 และภาคีเครือข่ายอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชน โดยใช้กลไกกองทุนสุขภาพตำบลและใช้เครื่องมือเรื่องการประเมินผลกระทบทางสุขภาพเชิงสร้างสรรค์ กระบวนสมัชชาสุขภาพ และธรรมนูญสุขภาพ โดยโซนภาคใต้ตอนบนประกอบด้วย ความมั่นคงทางมนุษย์ เด็ก เยาวชน ครอบครัว (ภาวะคุกคาม) และผู้ด้อยโอกาส แรงงานนอกระบบ เกิดกลไกการทำงานร่วมกันระหว่างภาคีต่างๆ โดย 1) ยกระดับแผนสุขภาพตำบลที่จัดทำโดยกองทุนสุขภาพตำบลไปสู่แผนสุขภาพระดับอำเภอให้สอดคล้องกับการดำเนินงานเขตสุขภาพระดับอำเภอ (DHS/DHB) 2) บูรณาการกลไกการทำงานของ สสส. .สปสข และ สข เข้ากับคณะกรรมการคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตและระบบสุขภาพอำเภอ (District Health Board) 3) เพิ่มขีดความสามารถของทีมพี่เลี้ยง พื้นที่ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนบน ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพเพื่อการขยายผลให้ครอบคลุมพื้นที่มากขึ้น 4) ผลักดันให้เกิดยุทธศาสตร์ด้านปัจจัยเสี่ยง เหล้า บุหรี่ ยาเสพติด เอดส์ อุติเหตุ เด็ก เยาวชน ในระดับพื้นที่ภาคใต้ตอนบน ของเครือข่ายคนทำงาน และ 5) สนับสนุนกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ระดับจังหวัดในพื้นที่นำร่องภาคใต้ตอนบน (สถาบันการจัดการระบบสุขภาพภาคใต้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2559)

ภายใต้โครงการดังกล่าวของ ศวสต. จังหวัดระนองได้จัดทำโครงการลดปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ แรงงานนอกระบบจังหวัดระนอง โดยมีวัตถุประสงค์หลัก ได้แก่ 1) เพื่อพัฒนาศักยภาพบุคลากรที่ดำเนินงานด้านแรงงานนอกระบบและปัจจัยเสี่ยง 2) เพื่อพัฒนาศักยภาพระบบสุขภาพในพื้นที่ให้มีการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ 3) เพื่อพัฒนาศักยภาพด้านงานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับระบบสุขภาพในพื้นที่ และ 4) เพื่อหนุนเสริมกระบวนการทำงานให้ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพพร้อม

สื่อสารสู่สังคม โดยมีระยะเวลาดำเนินงานโครงการประมาณ 15 เดือน ตั้งแต่ มกราคม พ.ศ.2561 – มีนาคม พ.ศ. 2562 ดำเนินการในพื้นที่ 4 ตำบลของอำเภอเมืองระนอง ได้แก่ ตำบลบางนอน ตำบลบางรีน ตำบลเขานิเวศน์ และ ตำบลปากน้ำ (สมาคมชุมชนสร้างสุขจังหวัดระนอง, 2559)

เพื่อให้การขับเคลื่อนโครงการข้างต้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีกลไกติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานโครงการอย่างเป็นระบบ ผู้วิจัยจึงได้จัดทำโครงการประเมินผลกระทบทางสุขภาพโครงการลดปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพแรงงานนอกระบบจังหวัดระนองขึ้น โดยการประยุกต์ใช้ เครื่องมือการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ (Health Impact Assessment : HIA) 4 ขั้นตอน ได้แก่ 1) กลั่นกรองนโยบาย แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมโดยสาธารณะ (Public screening) 2) กำหนดขอบเขตการศึกษาโดยสาธารณะ (Public scoping) 3) ประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ (Assessing) และ 4) ทบทวนร่างรายงานผลการศึกษาโดยสาธารณะ (Public review) มาทำการประเมินผลกระทบของโครงการ เพื่อหนุนเสริมการทำงานโครงการลดปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพแรงงานนอกระบบจังหวัดระนอง ให้สามารถขับเคลื่อนกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของโครงการต่อไป นอกจากนี้ ผลการวิจัยนี้จะสามารถใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการจัดการแรงงานนอกระบบของจังหวัดระนองต่อไป

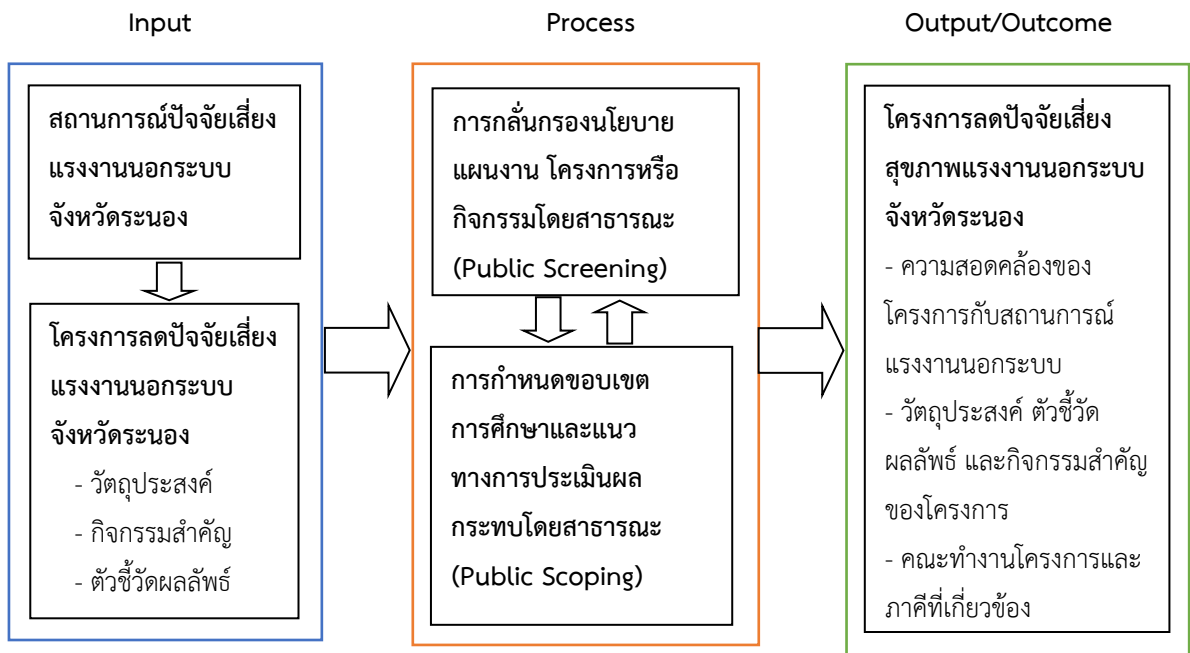
## 1.2 วัตถุประสงค์โครงการ

การประเมินผลกระทบทางสุขภาพโครงการลดปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพแรงงานนอกระบบจังหวัดระนอง มีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนรายละเอียดการดำเนินงานโครงการ และเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการโครงการ โดยมีวัตถุประสงค์ย่อยดังนี้

- 1.2.1 เพื่อกลั่นกรอง แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมโดยสาธารณะ (Public screening)
- 1.2.2 เพื่อกำหนดขอบเขตการศึกษาโดยสาธารณะ (Public scoping)

## 1.3 กรอบแนวคิดการดำเนินงาน

กรอบแนวคิดการดำเนินงานของโครงการลดปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพแรงงานนอกระบบจังหวัดระนอง มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของภาคีที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน เพื่อทบทวนรายละเอียดของโครงการ การศึกษาสถานการณ์แรงงานนอกระบบจังหวัดระนอง และโครงการอื่นๆ ที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน โดยการประยุกต์ใช้กระบวนการ HIA เป็นเครื่องมือในการศึกษา เพื่อปรับปรุงรายละเอียดโครงการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาและเกิดความเข้าใจตรงกันก่อนนำโครงการไปปฏิบัติ ทั้งนี้ในการดำเนินการขั้นตอนการกลั่นกรองนโยบาย แผนงาน โครงการหรือกิจกรรม และ ขั้นตอนการกำหนดขอบเขตการศึกษาและแนวทางการประเมินผลกระทบโดยสาธารณะ จะมีการทวนสอบไปมาอย่างรอบคอบ จนกว่าผู้รับผิดชอบโครงการจะมีความเข้าใจรายละเอียดโครงการ ดังแสดงในภาพที่ 1.1



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการดำเนินงาน

#### 1.4. รูปแบบและวิธีดำเนินการ

การประเมินผลกระทบทางสุขภาพโครงการลดปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพแรงงานนอกระบบจังหวัดระนอง ดำเนินการโดยการประยุกต์ใช้เครื่องมือการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ (Health Impact Assessment : HIA) 4 ขั้นตอน ได้แก่ 1) กลั่นกรองนโยบาย แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมโดยสาธารณะ (Public screening) 2) กำหนดขอบเขตการศึกษาโดยสาธารณะ (Public scoping) 3) ประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ (Assessing) และ 4) ทบทวนร่างรายงานผลการศึกษาโดยสาธารณะ (Public review) โดยในระยะเริ่มต้นของการดำเนินการ ได้ทำการศึกษาเพียง 2 ขั้นตอนได้แก่

1) การกลั่นกรองนโยบาย แผนงาน โครงการหรือกิจกรรมโดยสาธารณะ (Public Screening) เพื่อทบทวนรายละเอียดของแผนงาน โครงการ กิจกรรม ของโครงการลดปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพแรงงานนอกระบบจังหวัดระนอง และทบทวนโครงการลักษณะที่คล้ายกัน เพื่อคาดการณ์ผลกระทบเบื้องต้นจากแผนงาน/โครงการ และใช้ผลการประเมินในการปรับแผนงาน /โครงการ ให้เหมาะสมมากขึ้น

##### วิธีดำเนินการ

(1) ทบทวนเอกสาร (Documentary review) แผนงาน/โครงการหลักและโครงการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

(2) สัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) และทำ focus group ผู้รับผิดชอบโครงการย่อย และพี่เลี้ยงจังหวัด

(3) วิเคราะห์ข้อมูลและคาดการณ์ผลกระทบเบื้องต้นที่เกิดจากโครงการ

2) การกำหนดขอบเขตการศึกษาและแนวทางการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยสาธารณะ (Public Scoping) เพื่อกำหนดขอบเขตด้านเนื้อหา พื้นที่ ระยะเวลา และจัดทำตัวชี้วัด เครื่องมือในการประเมินผลกระทบทางสุขภาพของโครงการลดปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพแรงงานนอกระบบจังหวัดระนอง

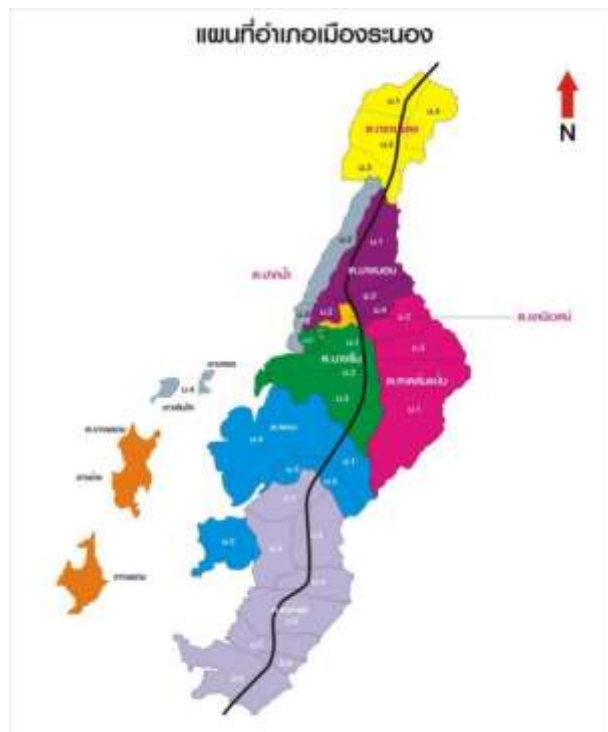
#### วิธีการดำเนินการ

(1) วิเคราะห์กิจกรรมสำคัญของโครงการจากการทบทวนเอกสาร เพื่อพิจารณาถึงผลกระทบของกิจกรรมต่อการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยกำหนดสุขภาพ และผลกระทบทางสุขภาพ สรุปประเด็นปัจจัยกำหนดสุขภาพที่เกิดจากโครงการ

(2) จัดทำร่างตัวชี้วัด และเครื่องมือในการประเมินผลกระทบทางสุขภาพของโครงการ เพื่อให้ข้อเสนอแนะและรับฟังความเห็นจากร่างตัวชี้วัดที่กำหนด หลังจากนั้นทีมประเมินปรับปรุงร่างตัวชี้วัด เครื่องมือในการประเมินและนำมารับฟังความเห็นในกลุ่มใหญ่ ซึ่งประกอบด้วยทีมประเมิน ทีมรับผิดชอบโครงการ และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอีกครั้ง

#### 1.5. พื้นที่ดำเนินการ

การประเมินผลกระทบทางสุขภาพโครงการลดปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพแรงงานนอกระบบจังหวัดระนอง ดำเนินการในพื้นที่นำร่อง 3 ตำบลของอำเภอเมืองระนอง ประกอบด้วย ตำบลบางนอน ตำบลเขานิเวศน์ และ ตำบลปากน้ำท่าเรือ



ภาพที่ 1.2 แผนที่พื้นที่ดำเนินการ อำเภอเมือง จังหวัดระนอง

## บทที่ 2

### ผลการดำเนินงาน

โครงการประเมินผลกระทบทางสุขภาพโครงการการลดปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพแรงงานนอกระบบจังหวัดระนอง ซึ่งการดำเนินการโดยประยุกต์ใช้กระบวนการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ หรือ HIA จำนวน 4 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การกลั่นกรอง แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมโดยสาธารณะ (Public screening) 2) การกำหนดขอบเขตการศึกษาโดยสาธารณะ (Public scoping) 3) การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ (Assessing) และ 4) การทบทวนร่างรายงานผลการศึกษาโดยสาธารณะ (Public review) อย่างไรก็ตาม โครงการนี้สามารถดำเนินการได้เพียง 2 ขั้นตอนแรก ได้แก่ 1) การกลั่นกรอง แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมโดยสาธารณะ (Public screening) และ 2) การกำหนดขอบเขตการศึกษาโดยสาธารณะ (Public scoping) เนื่องจากการดำเนินการใน 2 ขั้นตอนแรก เกิดข้อค้นพบสำคัญบางประการนำไปสู่การปรับเปลี่ยนรายละเอียดโครงการ จึงส่งผลให้กิจกรรมต่างๆ ของโครงการต้องเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ดังนั้นในส่วนของการดำเนินงานโครงการนี้ จึงขอเสนอเพียง 2 ขั้นตอน ดังละเอียดต่อไปนี้

#### 2.1 กิจกรรมการกลั่นกรอง แผนงาน โครงการ และกิจกรรมโดยสาธารณะ (Public screening)

ทีมประเมินได้ทำการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องและเอกสารรายละเอียดโครงการร่วมกับผู้รับผิดชอบโครงการ คณะทำงานโครงการ และผู้รับผิดชอบในพื้นที่เป้าหมาย ซึ่งสามารถสรุปผลการดำเนินงานได้ดังต่อไปนี้

1) ผลจากการทบทวนเอกสารรายละเอียดโครงการ ร่วมกับคณะทำงานและผู้เกี่ยวข้อง พบว่าคณะทำงานและผู้เกี่ยวข้อง ยังไม่เข้าใจชัดเจนเกี่ยวกับนิยามของแรงงานนอกระบบ และมีความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างคณะทำงาน กับพื้นที่เป้าหมาย ทำให้เป็นอุปสรรคสำคัญในการขับเคลื่อนโครงการในพื้นที่ โดยเฉพาะประเด็นการให้นิยามแรงงานนอกระบบที่ครอบคลุมไปถึงแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ ซึ่งประเด็นดังกล่าวส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถสนับสนุนโดยผ่านกลไกกองทุนสุขภาพท้องถิ่นได้

ทีมประเมินได้เปิดเวทีให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และร่วมกันสรุปนิยามแรงงานนอกระบบใหม่ ให้ผู้เกี่ยวข้องทำความเข้าใจและเห็นชอบร่วมกัน โดยได้กำหนดนิยามใหม่ ของ แรงงานนอกระบบ (Informal Workers) หมายถึง “ผู้ใช้แรงงานที่ทำงานโดยไม่มีสัญญาการจ้างงานที่เป็นทางการ หรือไม่มีนายจ้างตามความหมายของกฎหมายแรงงาน ไม่ได้ทำงานอยู่ในสถานประกอบการของนายจ้าง ไม่มีค่าจ้างหรือค่าตอบแทนที่แน่นอน หรือเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ หรือเป็นผู้ที่ทำงานชั่วคราว” แรงงานนอกระบบจึงเป็นแรงงานที่ไม่ได้อยู่ในกรอบความคุ้มครองของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายประกันสังคม ทำให้ไม่มีหลักประกันความมั่นคงใด ๆ ในการทำงาน ไม่ว่าจะ

เรื่องงานที่มั่นคง ค่าตอบแทนแรงงานที่เป็นธรรม สุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน และความมั่นคงในการดำรงชีวิตเมื่อเข้าสู่วัยชรา ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ นนทกานต์ จันทร์อ่อน (2556)

จากนิยามข้างต้น สามารถสรุปองค์ประกอบของแรงงานนอกระบบ ออกเป็น 4 ประการ ได้แก่ 1) เป็นผู้รับจ้าง หรือ ประกอบอาชีพอิสระ 2) มีบัตรประจำตัวประชาชน (มีเลข 13 หลัก) 3) รับค่าตอบแทนจากการทำงานไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร และ 4) ไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน

ผลสรุปดังกล่าวนำไปสู่การปรับเปลี่ยนรายละเอียดโครงการใหม่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์แรงงานนอกระบบตามนิยามที่กำหนดใหม่

2) โครงการฯ มีข้อมูลหลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ตัวชี้วัด แผนงาน งบประมาณ แต่ไม่มีข้อมูลสถานการณ์แรงงานนอกระบบของพื้นที่ดำเนินการ ซึ่งถือเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับการวางแผนกิจกรรมต่างๆ ของโครงการ เนื่องจากแรงงานนอกระบบมีหลายรูปแบบ หลายประเภท และแต่ละประเภทจะมีปัจจัยเสี่ยงแตกต่างกัน ซึ่งจะส่งผลให้การวางแผนกำหนดกิจกรรมต่างๆ ของโครงการแตกต่างกันไปด้วย ดังนั้นข้อมูลสถานการณ์แรงงานนอกระบบในแต่ละพื้นที่ย่อย จึงมีผลอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของโครงการ



ภาพที่ 2.1 แรงงานนอกระบบประเภทต่างๆ

3) ทีมประเมินได้ทำการศึกษาเอกสารและโครงการอื่นๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับโครงการลดปัจจัยเสี่ยงแรงงานนอกระบบ ทำให้ทราบข้อมูลสถานการณ์แรงงานนอกระบบทั้งในระดับชาติ และระดับจังหวัด ตลอดจนความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นกับแรงงานนอกระบบแต่ละประเภท รายละเอียดดังแผนภาพด้านล่าง



ภาพที่ 2.2 ปัจจัยเสี่ยงของแรงงานนอกระบบ

จากแผนภาพที่ 2.2 สามารถสรุปได้ว่า ปัญหาของแรงงานนอกระบบในภาพรวมของประเทศไทย มี 3 ประเด็นหลักๆ ได้แก่

1) ปัญหาจากการทำงาน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับค่าตอบแทน ปัญหาเกี่ยวกับการขาดความต่อเนื่องในการจ้างงาน และปัญหาเกี่ยวงานการใช้งานที่หนักเกินไปของนายจ้างตามลำดับ

2) ปัญหาจากความไม่ปลอดภัยในการทำงาน ปัญหานี้มักจะเกิดจากการใช้สารเคมีที่เป็นพิษจากการดำเนินงานของแรงงานนอกระบบในภาคการเกษตร รองลงมาเป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้เครื่องจักรที่อันตราย และปัญหาเกี่ยวกับระบบท่อและตา ซึ่งเกิดจากการทำงานในสถานที่ที่ไม่ปลอดภัยของแรงงานนอกระบบ

3) ปัญหาที่เกิดจากสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสม ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากอิริยาบถในการทำงานที่ไม่ถูกต้อง รองลงมาได้แก่ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับฝุ่น ละออง ควัน และกลิ่น อันดับสามได้แก่ปัญหาที่เกิดจากการทำงานในสภาพที่มีแสงสว่างไม่เพียงพอ

จากการศึกษาข้อมูลแรงงานนอกระบบในภาพรวมของจังหวัดระนอง โดยสำนักงานสถิติจังหวัดระนอง (2560) พบว่า แรงงานนอกระบบประมาณ 75% เป็นแรงงานที่อยู่ในภาคเกษตร และอีกประมาณ 25% เป็นแรงงานนอกระบบที่อยู่นอกภาคเกษตร เช่น การขายส่ง ขายปลีก การขนส่ง ที่พักแรมและบริการด้านอาหาร เป็นต้น รายละเอียดดังตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 ประเภทของแรงงานนอกระบบจังหวัดระนอง

ประเภทอุตสาหกรรมนอกภาคเกษตร	ชาย	หญิง	รวม
ภาคเกษตรกรรม	33,824	14,157	47,981
นอกภาคเกษตรกรรม	11,955	11,520	23,475
1. เหมืองแร่และเหมืองหิน	-	-	-
2. การผลิต	1,164	1,405	2,570
3. ไฟฟ้า ก๊าซ และประปา	-	-	-
4. การจัดหา น้ำ การบำบัดน้ำเสีย	-	-	-
5. การก่อสร้าง	879	81	961
6. การขายส่ง การขายปลีก	5,327	5,562	10,889
7. การขนส่ง	2,393	251	2,643
8. ที่พักแรม และบริการด้านอาหาร	1,352	3,531	4,884
9. ข้อมูลข่าวสาร และการสื่อสาร	-	-	-
10. กิจกรรมด้านการเงิน	-	-	-
11. อสังหาริมทรัพย์	-	-	-
12. กิจกรรมทางวิชาชีพ	-	-	-
13. กิจกรรมการบริหาร	-	-	-
14. บริหารราชการและป้องกันประเทศ	306	-	306
15. การศึกษา	-	-	-
16. ด้านสุขภาพและสังคมสงเคราะห์	-	56	56
17. ศิลปะ บันเทิง	-	-	-
18. กิจกรรมบริการอื่นๆ	534	633	1,167
19. การจ้างงานในครัวเรือนส่วนบุคคล	-	-	-
20. องค์กรระหว่างประเทศ	-	-	-
21. ไม่ทราบ	-	-	-
รวม	45,779	25,677	71,456

ที่มา : สำนักงานสถิติจังหวัดระนอง (2560)

อย่างไรก็ตามเนื่องจากพื้นที่ศึกษาของโครงการลดปัจจัยเสี่ยงแรงงานนอกระบบจังหวัดระนองในครั้งนี้ เป็นพื้นที่ในเขตอำเภอเมือง กลุ่มเป้าหมายที่เป็นแรงงานนอกระบบในพื้นที่ศึกษา จึงน่าจะไม่ใช่แรงงานภาคเกษตรเหมือนแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ของจังหวัดระนอง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องศึกษาให้แน่ชัดว่า แรงงานนอกระบบในพื้นที่เป็นกลุ่มใด จำนวนเท่าใด และมีปัจจัยเสี่ยงอย่างไร เพื่อจะได้นำไปกำหนดแผนงานโครงการ และกำหนดกิจกรรมการลดปัจจัยเสี่ยงได้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงต่อไป

## 2.2 กิจกรรมการกำหนดขอบเขตการศึกษาและแนวทางการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยสาธารณะ (Public Scoping)

ทีมประเมินได้ทำการพิจารณาและทบทวนรายละเอียดกิจกรรมสำคัญของโครงการถึงประเด็น ความครอบคลุมของการดำเนินโครงการ ตัวชี้วัด ข้อจำกัด การดำเนินโครงการ ร่วมกับ ผู้รับผิดชอบโครงการ คณะทำงานโครงการ และผู้รับผิดชอบในพื้นที่เป้าหมาย ซึ่งผลการดำเนินงานสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้



1) เนื่องจากโครงการยังไม่มีข้อมูลสถานการณ์แรงงานนอกระบบระดับพื้นที่ย่อย จึงยังไม่สามารถกำหนดกิจกรรมที่ชัดเจนได้ เป็นอุปสรรคต่อการทบทวนรายละเอียดกิจกรรมสำคัญของโครงการ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงกิจกรรมโดยภาพรวม และเทียบกับเป้าหมายการดำเนินงานโครงการ พบว่า กิจกรรมสำคัญของโครงการที่กำหนดไว้ ยังไม่เพียงพอต่อการบรรลุเป้าหมายและตอบสนองวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยกิจกรรมส่วนใหญ่จะเป็นการประชุมชี้แจงสร้างความเข้าใจแก่กลุ่มเป้าหมาย ซึ่งไม่สามารถนำไปสู่การขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรมและก่อให้เกิดความยั่งยืนในอนาคตได้

ตารางที่ 2.2 เปรียบเทียบกระบวนการและกิจกรรมสำคัญกับผลผลิตของโครงการ

กระบวนการดำเนินงาน/กิจกรรมสำคัญ	ผลผลิต/ผลลัพธ์ของโครงการ
1.1 ประชุมทีมสร้างความเข้าใจ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประเด็นแรงงานนอกระบบที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ 1.2 พัฒนาศักยภาพทีมงานและบุคลากรด้านสุขภาพในพื้นที่	1.1 เกิดภาคีความร่วมมือ จาก 7 ภาคส่วน 1.2 ภาคีมีความเข้าใจในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการ 1.3 คณะทำงานฯเกิดเป้าหมายร่วม มีทักษะการคิดเชิงระบบ สามารถมองปัญหาได้แบบองค์รวม 1.4 คณะทำงานฯมียุทธศาสตร์ร่วมที่ชัดเจน เกิดการแก้ไขปัญหาคัดตรงจุด และมีแคมเปญในการรณรงค์ 1.5 เกิดพื้นที่กลางในการพูดคุย แลกเปลี่ยนเรียนรู้
2.1 ประชุมจัดทำข้อมูลพื้นฐานแรงงานนอกระบบและปัจจัยเสี่ยงของพื้นที่ 4 ตำบลนาร่อง 2.2 เวทีถอดบทเรียนการดำเนินงานของตำบลนาร่อง 2.3 จัดทำแผนยุทธศาสตร์สุขภาพตำบลและแผนปฏิบัติการกองทุนตำบล 2.4 นำเสนอแผนประเด็นปัจจัยเสี่ยงต่อคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ 2.5 จัดทำเอกสารวิชาการชุดความรู้และแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดระนอง	2.1 เกิดข้อมูลอย่างน้อย 5 ด้าน คือ 1) สถานการณ์ปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพในอำเภอเมืองระนอง 2) ผลกระทบที่เกิดจากปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ 3) แนวโน้มความรุนแรง 4) กลไกหรือโครงสร้างที่เกี่ยวข้อง 5) แนวทางแก้ไขและแผนปฏิบัติการโครงการ ของหน่วยงานและแผนปฏิบัติการร่วม 2.2 ทีมคณะทำงาน ตัวแทนกองทุนท้องถิ่นมีแผนปฏิบัติการในระดับตำบลนาร่อง

<p>2.6 ประชุมสร้างความเข้าใจหน่วยงานด้านสุขภาพระดับอำเภอและกองทุนฯตำบล นอกระบบและปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ โดยระบบสุขภาพชุมชน</p>	<p>2.3 ปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพถูกบรรจุในวาระของคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอเมืองระนอง</p> <p>2.4 เกิดอนุกรรมการด้านการลดปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพอำเภอเมืองระนอง</p> <p>2.5 ร้อยละ 80 ของจำนวนกองทุนฯมีความตระหนักในเรื่องปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ</p> <p>2.6 ร้อยละ 20 ของจำนวนกองทุนฯ มีการขับเคลื่อนเรื่องการลดปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ</p>
<p>3.1 สํารวจข้อมูลสถานการณ์ด้านปัจจัยเสี่ยงในระดับกองทุนฯตำบล</p> <p>3.2 ศึกษา ติดตาม ประเมิน สรุปเป็นโมเดลการลดปัญหาการเข้าถึงระบบสุขภาพของแรงงานนอกระบบและปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ โดยระบบสุขภาพชุมชน</p>	<p>3.1 เกิดข้อมูลด้านพฤติกรรมเสี่ยงต่อสุขภาพ คือ 1) จำนวนประชากรที่มีพฤติกรรมเสี่ยง 2) ผลกระทบจากการมีพฤติกรรมเสี่ยง 3) ทักษะความรู้ ของประชากรที่มีพฤติกรรมเสี่ยง 4) ชนิด ประเภท ความถี่ ของพฤติกรรมที่ทำให้เกิดปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ 5) สาเหตุ ปัจจัย ที่ทำให้เกิดพฤติกรรมเสี่ยงต่อสุขภาพ</p> <p>3.2 เกิดงานวิชาการ</p> <p>3.3 เกิดการนำเสนอต่อฝ่ายนโยบายของจังหวัดระนอง</p>
<p>4.1 ประชุมแกนประสานงานก่อนการทำกิจกรรม</p> <p>4.2 การจัดรายการวิทยุ และการลงFacebook-LINE</p>	<p>4.1 เกิดความพร้อมก่อนทำกิจกรรมแต่ละครั้ง</p> <p>4.2 เกิดการกระจายข้อมูลสู่สังคม</p>

2) ทีมประเมินได้ทำการวิเคราะห์ภาคีที่เกี่ยวข้อง หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโครงการ (Stakeholder analysis) พบว่าสามารถแบ่งได้เป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

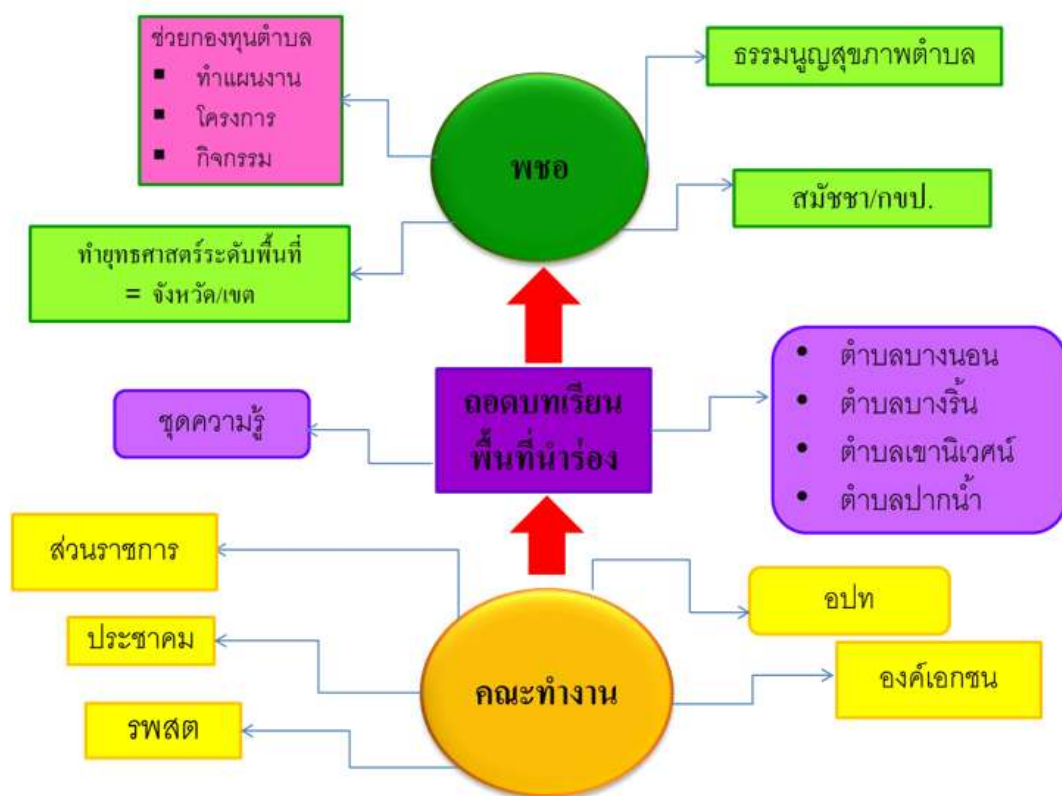
(1) คณะทำงานโครงการ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานโครงการ และเป็นแกนนำประสานภาคีที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการโครงการ

(2) ภาคียุทธศาสตร์ ได้แก่ ภาครัฐราชการ ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน ภาคสื่อมวลชน และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีบทบาทหลักในการกำหนดทิศทางการขับเคลื่อนร่วมกันเพื่อลดปัจจัยเสี่ยงสุขภาพแรงงานนอกระบบ

(3) กลไกการขับเคลื่อนระดับต่าง ประกอบด้วย กลไกระดับตำบลตำบล ได้แก่ กองทุนสุขภาพตำบล ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการผลักดันการขับเคลื่อนเชิงนโยบาย ทำให้มีทรัพยากรมาดำเนินการได้อย่างมีรูปธรรม กลไกระดับอำเภอ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ (พชอ.) กลไกระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับจังหวัด และสมัชชาสุขภาพจังหวัด และ กลไกระดับเขตสุขภาพ ประกอบด้วย คณะกรรมการเขตสุขภาพเพื่อประชาชน (กขป.) สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) และ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.)

(4) กลุ่มแรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักของโครงการ มีความจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจ ที่เกี่ยวกับปัจจัยเสี่ยงจากการทำงานและการดำรงชีวิตของตนเอง เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลง นำไปสู่การปรับเปลี่ยนเชิงพฤติกรรม และส่งผลต่อการมีสุขภาพที่ดีของแรงงานนอกระบบต่อไป

สำหรับการเชื่อมโยงของกลไกการทำงานขับเคลื่อนแรงงานนอกระบบจังหวัดระนอง สามารถแสดงได้ดังภาพด้านล่าง



ภาพที่ 2.3 กลไกในการทำงานขับเคลื่อนแรงงานนอกระบบจังหวัดระนอง

3) ผลการศึกษาวิธีการขับเคลื่อนการผ่านกองทุนสุขภาพระดับตำบล คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตและระบบสุขภาพอำเภอ (DHB) คณะกรรมการระดับจังหวัด (PHB) และคณะกรรมการเขตสุขภาพเพื่อประชาชน (กขป) พบว่า จังหวัดระนองได้มีการจัดตั้งกลไกการขับเคลื่อนในระดับจังหวัด แต่กลไกดังกล่าวยังไม่มีการขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรม ในส่วนของการขับเคลื่อนผ่านกลไกกองทุนตำบล คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตและระบบสุขภาพอำเภอ (DHB) คณะกรรมการระดับจังหวัด (PHB) และคณะกรรมการเขตสุขภาพเพื่อประชาชน (กขป) ยังไม่มีการขับเคลื่อนอย่างเป็นระบบ

### 2.3 คุณค่าและประโยชน์ที่ได้รับจากการทบทวนกลั่นกรองรายละเอียดโครงการโดยสาธารณะ

คุณค่าหรือประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการทบทวน การกลั่นกรอง แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมโดยสาธารณะ ถึงแม้ว่าจะยังไม่มีข้อมูลสถานการณ์แรงงานนอกระบบระดับพื้นที่ย่อย ซึ่งถือเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการวางแผนขับเคลื่อนงานของคณะทำงานฯ อย่างไรก็ตาม กิจกรรมที่ดำเนินการในครั้งนี้นำสามารถสร้างคุณค่าให้กับการดำเนินงานโครงการ อย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่

- 1) เกิดการสร้างความเข้าใจร่วมกันทุกภาคส่วน เกี่ยวกับนิยามของแรงงานนอกระบบ นำไปสู่การปรับปรุงรายละเอียดของโครงการ ที่ตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย และสอดคล้องกับสถานการณ์แรงงานนอกระบบในพื้นที่ที่ศึกษามากยิ่งขึ้น
- 2) ทำให้ตัวแทนแรงงานนอกระบบที่เข้าร่วมกิจกรรม มีความรู้ความเข้าใจปัจจัยเสี่ยงจากการทำงานของตนเองมากยิ่งขึ้น รับรู้และสามารถเข้าถึงระบบการดูแลสุขภาพชุมชนเพิ่มมากขึ้น อันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในระดับปัจเจกบุคคลและระดับกลุ่ม ส่งผลให้สามารถป้องกัน บรรเทา และหลีกเลี่ยงปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- 3) เกิดการปรับปรุงกลไกการขับเคลื่อนแรงงานนอกระบบจังหวัดระนอง ให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากแต่เดิมถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดกลไกการทำงานไว้แล้ว แต่ยังไม่สามารถขับเคลื่อนให้เห็นผลอย่างเป็นรูปธรรมได้ และมีกลไกบางส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงแต่ยังไม่ได้ถูกนำมาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการทำงาน ดังนั้นการทบทวนครั้งนี้ส่งผลให้เกิดข้อเสนอเพื่อปรับเปลี่ยนคณะทำงานบางส่วน เช่น มีการกำหนดให้ตัวแทนแรงงานนอกระบบเข้ามามีส่วนร่วมเป็นคณะทำงานด้วย เป็นต้น

ตารางที่ 2.3 สรุปผลการดำเนินงาน

กิจกรรม	ผลผลิตและ ผลลัพธ์ที่ต้องการ (ตัวชี้วัด)	ผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริง		ปัญหา – อุปสรรค	ภาคี เครือข่ายที่ สนับสนุน
		ผลผลิต	ผลลัพธ์		
<b>1. การกลั่นกรองนโยบาย แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมโดยสาธารณะ (Public screening)</b>					
1) ทบทวนเอกสาร (Documentary review) แผนงาน/ โครงการหลักและ โครงการที่มี ลักษณะคล้ายคลึง กัน	มีข้อมูล รายละเอียด โครงการ/แผนการ ดำเนินงาน (Full proposal) และ โครงการอื่น ๆ ที่มี ลักษณะใกล้เคียง กัน	มีข้อมูล รายละเอียด โครงการ/ แผนการ ดำเนินงาน (Full proposal) และโครงการ อื่น ๆ ที่มี ลักษณะ ใกล้เคียงกัน	เกิดการ ปรับเปลี่ยน รายละเอียด โครงการให้ สอดคล้องกับ นิยามและ สถานการณ์จริง ของพื้นที่	ขาดข้อมูล สถานการณ์ แรงงานนอก ระบบของพื้นที่ ดำเนินการ	ทีมประเมิน
2) สัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) หรือทำ Focus group ผู้รับผิดชอบ โครงการย่อยและพี เลี้ยจังหวัด				การติดต่อ ประสานงาน ผู้เกี่ยวข้องเข้า ร่วมกิจกรรม	ทีม ประชาคม จังหวัด ระนอง
3) วิเคราะห์ข้อมูล และคาดการณ์ ผลกระทบเบื้องต้น ที่เกิดจากโครงการ	มีข้อมูลผลกระทบ ต่อสุขภาพที่อาจ เกิดขึ้นเบื้องต้น	ทราบข้อมูล พื้นฐานที่ จำเป็นของ โครงการ	ปรับเปลี่ยน รายละเอียดของ โครงการ	ข้อมูลไม่ เพียงพอต่อการ วิเคราะห์ ผลกระทบ สุขภาพ	ทีมประเมิน
<b>2. การกำหนดขอบเขตการศึกษาและแนวทางการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยสาธารณะ (Public Scoping)</b>					
1) วิเคราะห์ กิจกรรมสำคัญของ โครงการจากการ ทบทวนเอกสาร	-กิจกรรมสำคัญ ของโครงการมี ความครอบคลุม มี ตัวชี้วัดที่ชัดเจน	-มีข้อมูล รายละเอียด กิจกรรมที่ จำเป็นในการ	เกิดการ ปรับเปลี่ยน รายละเอียด กิจกรรมให้	ขาดข้อมูล สถานการณ์ แรงงานนอก ระบบของพื้นที่	-ทีมประเมิน - ผู้รับผิดชอบ โครงการ

2) เวทีรับฟังความคิดเห็น Public Screening and Scoping	และมีข้อมูล ข้อจำกัดการ ดำเนินโครงการ -มีการกำหนดผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง/ส่วน ได้ส่วนเสียของ โครงการ (Stakeholder analysis) ครบทุก ภาคส่วน	ขับเคลื่อน แรงงานนอก ระบบจังหวัด ระนอง -มีข้อมูล ผู้เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อน แรงงานนอก ระบบจังหวัด ระนอง	สอดคล้องกับ สถานการณ์ แรงงานนอก ระบบในพื้นที่ เป้าหมาย	ดำเนินการ จึง ยังไม่สามารถ วิเคราะห์ข้อมูล ต่างๆ ได้ตาม แผนที่กำหนด ไว้	-ภาคีที่ เกี่ยวข้องใน พื้นที่ -ศจรส.
3) จัดทำร่างตัวชี้วัดและเครื่องมือในการสำรวจข้อมูลผลกระทบทางสุขภาพของโครงการ					
4) ติดตาม ข้อมูลสถานการณ์แรงงานนอกระบบของพื้นที่ศึกษา					
6) จัดทำข้อเสนอแนะโครงการ					

## บทที่ 3

### ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ

ในบทนี้จะกล่าวถึง ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ จากการดำเนินงานโครงการ โดยภาพรวมของการดำเนินงาน พบปัญหาที่เกี่ยวกับความไม่เข้าใจการประยุกต์ใช้เครื่องมือของทีมประเมิน ปัญหาด้านการบริหารจัดการเวลาของผู้ที่เกี่ยวข้องที่ไม่สอดคล้องกัน ปัญหาเกี่ยวกับการติดต่อประสานงานในพื้นที่ที่ค่อนข้างไกล และปัญหาเกี่ยวกับการขาดข้อมูลสำคัญของโครงการ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### 3.1 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน

1) การขาดข้อมูลสำคัญของโครงการ ข้อมูลสถานการณ์แรงงานนอกของพื้นที่ย่อย ถือเป็นข้อมูลตั้งต้นที่สำคัญของการวางแผนดำเนินงานของโครงการลดปัจจัยเสี่ยงสุขภาพแรงงานนอกระบบจังหวัดระนอง เนื่องจากแรงงานนอกระบบมีหลายประเภท และแต่ละประเภทจะมีปัจจัยเสี่ยงที่แตกต่างกัน การวางแผนแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงต้องตั้งอยู่บนสถานการณ์ข้อมูลที่แท้จริงของพื้นที่

2) ความไม่เข้าใจการประยุกต์ใช้เครื่องมือ HIA ในการประเมินโครงการ ส่งผลให้การดำเนินการในระยะแรกไม่สอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ ทำให้ต้องมีเวทีสร้างความเข้าใจร่วมกันหลายครั้ง เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้สร้างความเข้าใจในประเด็นดังกล่าว

3) ข้อจำกัดด้านเวลา เนื่องจากทีมประเมิน ผู้รับผิดชอบโครงการ และภาคีที่เกี่ยวข้อง มีเวลาค่อนข้างจำกัด และมีเวลาว่างไม่ตรงกัน ส่งผลให้เป็นอุปสรรคต่อการนัดหมายเพื่อดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ ตามแผนที่กำหนดไว้ ทำให้เกิดการเลื่อนแผนบ่อย อีกทั้งการเดินทางไปจังหวัดระนองค่อนข้างไกลจากพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ จึงส่งผลให้การทำงานติดตามขาดความต่อเนื่อง

4) กลไกการขับเคลื่อนระดับต่างๆ ขาดความรู้ความเข้าใจจุดมุ่งหมายของโครงการ และมีความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการขับเคลื่อนแรงงานนอกระบบ

#### 3.2 ข้อเสนอแนะ/ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการดำเนินงาน

ผู้ประเมินได้ทำการวิเคราะห์ปัจจัยแห่งความสำเร็จของโครงการร่วมกับคณะทำงานโครงการ โดยมีความเห็นร่วมกันว่า สิ่งที่มีความจำเป็นและถือเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จของโครงการนี้ ได้แก่

1) การศึกษาและจัดทำข้อมูลสถานการณ์แรงงานนอกระบบของแต่ละพื้นที่ย่อย ทั้ง 3 พื้นที่ นำร่อง ได้แก่ ตำบลบางนอน, ตำบลเขานิเวศน์ และ ตำบลปากน้ำท่าเรือ ให้เป็นปัจจุบัน โดยควรศึกษาให้ทราบว่าแต่ละพื้นที่มีแรงงานนอกระบบจำนวนเท่าใด ก็ประเภท แต่ละประเภทมีปัจจัยเสี่ยง

อย่างไร ปัจจุบันมีการจัดการปัจจัยเสี่ยงอย่างไร และมีกลุ่มใดหรือบุคคลใดเกี่ยวข้องในการจัดการดังกล่าว เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปวางแผนดำเนินการโครงการอย่างสอดคล้องเหมาะสมต่อไป

2) ควรเริ่มต้นการดำเนินงานโครงการให้เห็นเป็นรูปธรรม จากจุดเล็กๆ เมื่อประสบความสำเร็จแล้วค่อยขยายเต็มพื้นที่ ทั้งนี้ควรมีการเริ่มต้นจากการเลือกกลุ่มเป้าหมายแรงงานนอกระบบที่มีจำนวนมาก และเป็นกลุ่มที่มีปัญหาหรือมีความเสี่ยงจากการทำงานในระดับสูง มาดำเนินการเป็นพื้นที่นำร่องก่อน เมื่อสำเร็จแล้วค่อยสรุปบทเรียนและขยายไปยังพื้นที่อื่นต่อไป

3) ควรมีการผลักดันประเด็นแรงงานนอกระบบ ไปสู่นโยบายระดับต่างๆ ทั้งระดับท้องถิ่น ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับเขตพื้นที่ เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนงานอย่างเป็นรูปธรรม ผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในระดับต่างๆ ในพื้นที่ย่อย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขับเคลื่อนผ่านกองทุนสุขภาพท้องถิ่นของแต่ละท้องถิ่น

ทั้งนี้ผู้ประเมินได้ให้ข้อเสนอแนะคณะทำงานฯ และออกแบบฟอร์มการเก็บข้อมูลเบื้องต้น ร่วมกันกับพื้นที่ เพื่อสำรวจข้อมูลสถานการณ์แรงงานนอกระบบของพื้นที่ย่อย และเมื่อทราบข้อมูลสถานการณ์แรงงานนอกระบบ และปัจจัยเสี่ยงของแรงงานนอกระบบอย่างแน่ชัดในแต่ละพื้นที่ เป้าหมายแล้ว ควรใช้ข้อมูลดังกล่าวมาวางแผนดำเนินงานโครงการต่อไป อย่างไรก็ตามในปัจจุบันยังไม่ทราบข้อมูลสถานการณ์แรงงานนอกระบบในแต่ละพื้นที่ย่อย จึงยังไม่สามารถวางแผนดำเนินงานโครงการในขั้นตอนต่อไปได้ ผลการศึกษาครั้งนี้จึงจำกัดอยู่เพียงขั้นตอน Screening and Scoping



## บรรณานุกรม

- นนทกานต์ จันทร์อ่อน. (2556). การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศไทย. สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ปีที่ 3 ฉบับที่ 2. กรุงเทพฯ.
- สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.). (2560). เอชไอเอ สตาร์ทอัพ!! ตั้งหลักก่อนเริ่มต้น. สำนักพิมพ์สุภา จำกัด, นนทบุรี.
- สำนักงานแรงงานจังหวัดระนอง. (2561). รายงานสถานการณ์แรงงานจังหวัดระนอง ไตรมาส 4/2560 (ตุลาคม-ธันวาคม 2560). สำนักงานแรงงานจังหวัดระนอง, ระนอง.
- เดชรัตน์ สุขกำเนิด, วิชัย เอกพลากร และ ปัดพงษ์ เอกสมบุรณ์. 2545. การประเมินผลกระทบทางสุขภาพการสร้างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ: แนวคิด แนวทาง และแนวปฏิบัติ. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, นนทบุรี.
- เพ็ญ สุขมาก. 2561. การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ (Health Impact Assessment, HIA). เอกสารประกอบการประชุม โครงการอบรมพัฒนาศักยภาพนักประเมินผล 28-31 สิงหาคม 2561. สถาบันการจัดการระบบสุขภาพภาคใต้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, สงขลา.

ภาคผนวก  
ภาพกิจกรรมการลงพื้นที่ติดตามโครงการประเมินผลกระทบสุขภาพแรงงานนอกระบบ  
จังหวัดระนอง



ลงพื้นที่สัมภาษณ์เชิงลึก และ Focus Group ผู้รับผิดชอบโครงการและพี่เลี้ยงจังหวัด



เวที Public Screening and Scoping  
วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2562  
ณ ห้องเทศบาลเมืองระนอง อ.เมืองระนอง จ.ระนอง



จัดประชุมถอดบทเรียนและแลกเปลี่ยนเรียนรู้การทำงานทีมประเมิน