

การจัดการภัยพิบัติธรรมชาติโดยชุมชนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลาง

สมัชชาสุขภาพแห่งชาติครั้งที่สี่

ได้พิจารณารายงานเรื่อง การจัดการภัยพิบัติธรรมชาติโดยชุมชนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลาง^๑

รับทราบ ว่าสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติมีแนวโน้มเกิดบ่อยขึ้นในประเทศไทย ทั้งชนิดที่เกิดขึ้นแบบฉับพลันโดยก่อความเสียหายรุนแรงกับชนิดที่คาดการณ์ได้แต่ก่อความเสียหายอย่างกว้างขวาง รวม ๗ ประเภท ได้แก่ อุทกภัย-ดินโคลนถล่ม พายุหมุนเขตร้อน แผ่นดินไหว สึนามิ มหาอุทกภัย ภัยแล้ง และ ไฟป่า-หมอกควัน ซึ่งจะสร้างความสูญเสียทั้งต่อชีวิต ทรัพย์สิน เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม คิดเป็นมูลค่ามหาศาลในแต่ละปี

ตระหนัก ว่าการจัดการภัยพิบัติธรรมชาติเป็นงานที่เกินความสามารถที่หน่วยงานรัฐจะบริหารจัดการเพียงลำพังหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ประกอบกับการดำเนินงานด้านแผนเตรียมความพร้อมแห่งชาติยังมีข้อจำกัดขาดมาตรการรองรับที่มีประสิทธิภาพ เช่น ระบบแจ้งเตือนภัย การวางแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติอย่างเป็นระบบ การฝึกซ้อมของหน่วยงาน การดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหา การกำหนดการบัญชาการเหตุการณ์ที่มีเอกภาพ และความเข้าใจของบุคลากรในการปฏิบัติงาน ตั้งแต่ในภาวะปกติจนถึงขั้นสถานการณ์วิกฤต ทำให้การบริหารจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉินไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ

ห่วงใย ว่าสังคมและชุมชนท้องถิ่นยังขาดความรู้ ความเข้าใจ หรือองค์ความรู้เดิมที่มีอยู่อาจไม่เพียงพอต่อความซับซ้อนของปัญหาและความหลากหลายของภัยพิบัติธรรมชาติ จนไม่อาจนำมาสู่การกำหนดมาตรการป้องกันและรับมือภัยพิบัติอันเป็นสาธารณภัยได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

กังวล ว่ารัฐบาลยังไม่มี ความชัดเจนในแนวทางการจัดการภัยพิบัติธรรมชาติโดยชุมชนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลาง และยังขาดนโยบายเฉพาะสำหรับรองรับภัยพิบัติแต่ละประเภท ตลอดจนระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันสาธารณภัย รวมทั้งการกำกับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การถมดิน และการควบคุมอาคาร ที่ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างได้ผล และยังให้ความสำคัญในเรื่องการจัดการภัยพิบัติโดยชุมชนน้อยเกินไป ขาดการถอดบทเรียนการทำงานในขณะการเกิดภัยพิบัติแต่ละครั้งอย่างเพียงพอที่จะนำไปสู่การปฏิบัติที่ดีขึ้นกับเหตุการณ์ที่คล้ายคลึงกัน

จึงมีมติดังต่อไปนี้

๑. ขอให้คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในฐานะหน่วยงานเลขานุการเป็นเจ้าภาพหลัก ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ กระทรวงศึกษาธิการ สภาความมั่นคงแห่งชาติ ศูนย์เทคโนโลยีอวกาศและสารสนเทศ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงคมนาคม สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สมาคมสันนิบาต

^๑ เอกสารสมัชชาสุขภาพ ๔ / หลัก ๔

เทศบาลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการดังนี้

๑.๑ จัดให้มีกระบวนการทบทวนและปรับปรุงแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ โดยมี ส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ให้ความสำคัญกับการจัดการภัยพิบัติธรรมชาติ โดยชุมชนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลาง และให้คำนึงถึงกลุ่มเปราะบางด้วย ทั้งนี้ให้นำข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ โดยมีชุมชนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลาง ตามภาคผนวก^๒ ท้ายเอกสารหลัก ไปพิจารณาพร้อมด้วย

๑.๒ จัดตั้งกลไกและระบบสนับสนุนงบประมาณ และ/หรือ เงินกองทุนในทุกระดับที่มีรูปแบบการจัดการที่คล่องตัว เพื่อดำเนินงานตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทุกระดับโดยมีชุมชนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลาง

๒. ขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทในทุกพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่เสี่ยง โดยการสนับสนุนของกระทรวงมหาดไทย จัดทำแผนเตรียมความพร้อมเครือข่ายชุมชนท้องถิ่นเพื่อรับมือภัยพิบัติธรรมชาติและที่เกิดจากโครงสร้างการพัฒนาในท้องถิ่น โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และเครือข่ายชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้ให้คำนึงถึงบทบาทหญิง-ชายในการบริหารจัดการภัยพิบัติ และความเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ รวมถึงความครอบคลุมพื้นที่อำเภอเป้าหมายทั้งอำเภอ และจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่น กองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ กองทุนอื่น ๆ เพื่ออุดหนุนการทำงานของเครือข่าย โดยมีเค้าโครงของสาระสำคัญดังนี้

๒.๑ การพัฒนาระบบการเตรียมความพร้อม รวมถึงการพัฒนาระบบสารสนเทศ การจัดการผังเมือง และการซ่อมแผน

๒.๒ การป้องกันและลดผลกระทบ รวมถึงการจัดการลุ่มน้ำ

๒.๓ การจัดการในภาวะฉุกเฉินและการแพทย์สาธารณสุข

๒.๔ การฟื้นฟู รวมถึงการดูแลปัจจัยสี่ ได้แก่ การจัดสร้างที่พักชั่วคราว น้ำดื่มและอาหาร การดูแลด้านสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม ให้ได้ตามมาตรฐานสากล

๒.๕ การสนับสนุนเครือข่ายจัดการภัยพิบัติของชุมชนท้องถิ่นและสังคม โดยการสร้างจิตสำนึกแห่งความปลอดภัย และการบริหารจัดการความขัดแย้งในการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ และให้คำนึงถึงกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ เช่น กลุ่มเปราะบาง

๓. ขอให้รัฐบาลจัดตั้งกองทุนระดับชาติ และคณะกรรมการบริหารกองทุนที่มาจากหลายภาคส่วน เพื่อสนับสนุนให้เกิดกลไกการบริหารจัดการภัยพิบัติ การบริหารระบบโลจิสติกส์ การเคลื่อนย้ายผู้ประสบภัย การส่งเสริมการจัดทำแผนเตรียมความพร้อมระดับชุมชน และส่งเสริมการบริหารจัดการภัยพิบัติด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะระดับชุมชนท้องถิ่น ด้วยการออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ มอบหมายให้สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ ร่วมกับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบการดำเนินงาน

๔. ขอให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนากองทุน และกลไกการประสานความร่วมมือจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ตำบล/ภูมินิเวศ โดยอาจจัดตั้งขึ้นมาใหม่หรือเป็นส่วนหนึ่งของกองทุนที่มีอยู่แล้ว ในชุมชนท้องถิ่น เพื่อจัดการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและฟื้นฟูภายหลังประสบภัยพิบัติ รวมทั้งจัดสรรงบประมาณสมทบกองทุนภัยพิบัติที่ชุมชนท้องถิ่นริเริ่มดำเนินการ

^๒ เอกสารสมัชชาสุขภาพ ๔ / หลัก ๔ / ผผนวก ๑

๕. ขอให้สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สนับสนุนให้มหาวิทยาลัย หน่วยงานวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่ายองค์กรชุมชน และชุมชนท้องถิ่น หรือทุกภาคส่วนร่วมกัน ดำเนินการวิจัยและสร้างองค์ความรู้เรื่องภัยพิบัติ รวมทั้งรวบรวมองค์ความรู้และความคิดเห็นที่เกิดขึ้นจากบทเรียนและประสบการณ์ของภาคประชาชนที่หลากหลาย รวมถึงการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสุขภาพ และสาเหตุแห่งภัยพิบัติอันเนื่องมาจากนโยบายของรัฐ เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบายและการบริหารจัดการในทุกๆระดับ

๖. ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) จัดสรรคลื่นความถี่อย่างพอเพียงเพื่อใช้สำหรับโทรทัศน์ วิทยุกระจายเสียงและวิทยุสื่อสาร ในการรับมือภัยพิบัติธรรมชาติเป็นการเฉพาะ โดยมีหน่วยงานรัฐหรือองค์กรสาธารณะที่เกี่ยวข้องและมีศักยภาพเหมาะสมเป็นผู้ดำเนินการ อีกทั้งสนับสนุนงบประมาณในการจัดซื้ออุปกรณ์เครื่องมือสื่อสารให้กับองค์กรชุมชนที่ทำงานจัดการภัยพิบัติ

๗. ขอให้สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สนับสนุนการพัฒนาเครือข่ายอาสาสมัครภาคพลเมืองที่หลากหลายเพื่อรับมือภัยพิบัติในระดับชุมชนท้องถิ่นและระดับชาติ รวมทั้งการจัดการองค์ความรู้ด้านภัยพิบัติอย่างเป็นระบบ และมีการเผยแพร่องค์ความรู้ที่จำเป็นกับประชาชนในภาวะภัยพิบัติทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

๘. ขอให้สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเป็นหน่วยงานหลัก ร่วมกับสมาชิกสมัชชาสุขภาพในพื้นที่เสี่ยงทุกจังหวัด สนับสนุนให้มีการจัดสมัชชาสุขภาพเฉพาะพื้นที่ ร่วมกับหน่วยงานวิชาการและชุมชนท้องถิ่น เพื่อขับเคลื่อนงานการจัดการภัยพิบัติธรรมชาติในพื้นที่ให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรม เช่น จัดตั้งศูนย์ฝึกปฏิบัติการภัยพิบัติประจำจังหวัด

๙. ขอให้กระทรวงศึกษาธิการและสถาบันการศึกษาทุกระดับทั้งในและนอกระบบจัดทำหลักสูตรการเรียนรู้เรื่องภัยพิบัติอย่างมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน และจัดให้มีการเรียนการสอนในทุกๆระดับ

๑๐. ขอให้รัฐบาลทบทวนโครงสร้างการจัดการภัยพิบัติ โดยให้มีศูนย์อำนวยการที่มีลักษณะเป็นหน่วยงานรัฐที่เป็นอิสระ ทำงานเป็นเอกภาพ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานที่ประสานความร่วมมือระหว่างกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมอุตุนิยมวิทยา ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ เครือข่ายอาสาสมัครด้านภัยพิบัติภาควิชาการ กรมสุขภาพจิต สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศูนย์อำนวยการระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับตำบล

๑๑. ขอให้เลขาธิการคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติรายงานความก้าวหน้าต่อสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ ๕ และครั้งที่ ๖