

## การจัดการภัยพิบัติธรรมชาติโดยชุมชนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลาง

### ขอบเขตของภัยพิบัติธรรมชาติ

ภัยพิบัติธรรมชาติในที่นี้ มีขอบเขตครอบคลุมภัยพิบัติธรรมชาติแบบฉับพลัน ที่มีผลกระทบต่อชีวิตทรัพย์สินรุนแรง ๔ ประเภท ได้แก่ อุทกภัย-ดินโคลนถล่ม พายุหมุนเขตร้อน แผ่นดินไหว และคลื่นยักษ์สึนามิ และภัยพิบัติธรรมชาติที่คาดการณ์ได้ ซึ่งอุบัติบ่อยขึ้นและมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นวงกว้าง ๓ ประเภท ได้แก่ อุทกภัย ภัยแล้ง และวิกฤตไฟฟ้าและหมอกควัน

### สถานการณ์ปัญหาและผลกระทบ

๑. จากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกในช่วง ๓๐ ปีที่ผ่านมา อุณหภูมิโลกสูงขึ้นโดยเฉลี่ย ๐.๒ องศาเซลเซียสในทุกสิบปี ส่งผลให้สภาพภูมิอากาศแปรปรวน เกิดภัยพิบัติธรรมชาติบ่อยครั้งขึ้นในประเทศไทย ทั้งอุทกภัย ดินโคลนถล่ม วาตภัย แผ่นดินไหว สึนามิ ภัยแล้ง ไฟป่าและหมอกควัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมและชุมชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และบ่อยครั้งรุนแรงจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สิน ระบบเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม คิดเป็นมูลค่ามหาศาล เกินกำลังความสามารถของหน่วยงานรัฐ รัฐบาลหรือชุมชน ที่จะจัดการปัญหาเพียงลำพัง สำหรับประเทศกำลังพัฒนา ภัยพิบัติธรรมชาติเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบรรลุถึงเป้าหมายการพัฒนาที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของสังคมมนุษย์ดีขึ้น การให้ความสำคัญกับการจัดการภัยพิบัติธรรมชาติในชุมชนและสังคมจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพราะแต่ละชุมชนต่างประสบปัญหาภัยพิบัติธรรมชาติในลักษณะที่แตกต่างกัน ชุมชนจึงต้องมีบทบาทสำคัญในการจัดการภัยพิบัติธรรมชาติด้วยตัวเอง ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงและนำไปสู่การสร้างความปลอดภัยให้กับชุมชน

๒. เหตุการณ์อุทกภัยและดินโคลนถล่มใน ๕ จังหวัดภาคเหนือตอนล่าง เมื่อวันที่ ๒๒-๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ส่งผลให้ อุดรดิตถ์ สุโขทัย แพร่ ลำปาง และน่าน ได้รับความเสียหาย มีผู้เสียชีวิต ๘๗ คน (อุดรดิตถ์ ๗๕ คน) สูญหาย ๒๙ คน ราษฎรได้รับความเดือดร้อน ๓๕๒,๐๑๖ คน เหตุการณ์การน้ำท่วมใหญ่เมื่อเดือน ตุลาคม-พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างหนัก พื้นที่ประสบภัยทั้งสิ้น ๓๙ จังหวัด ๔๒๕ อำเภอ ๓,๐๙๘ ตำบล ๒๖,๒๒๖ หมู่บ้าน ราษฎรได้รับความเดือดร้อน ๒,๐๐๒,๙๖๑ ครัวเรือน มีผู้เสียชีวิต ๑๘๐ คน เฉพาะภาคใต้มี ๑๒ จังหวัด ๑๓๓ อำเภอ ๘๗๔ ตำบล ๖,๑๙๗ หมู่บ้าน ราษฎรได้รับความเดือดร้อน ๖๐๙,๕๑๑ ครัวเรือน จำนวน ๑,๙๓๒,๔๐๕ คน มีผู้เสียชีวิต ๘๐ คน เหตุการณ์ครั้งนี้ส่งผลให้ พื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัด สงขลา เกิดน้ำท่วมสูงในบริเวณตัวเมืองชั้นใน มีความเสียหายเป็นมูลค่ามากกว่า ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท มีผู้เสียชีวิตถึง ๒๓๓ คน ไม่รวมชาวต่างประเทศ และในระหว่างวันที่ ๑๓-๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ ยังเกิดอุทกภัยซ้ำอีกครั้งใน ๑๖ อำเภอ ของจังหวัดสงขลา มีผู้ประสบความเดือดร้อนเป็นจำนวนมาก ล่าสุดเหตุการณ์มหาอุทกภัยที่กำลัง ดำเนินอยู่ เกิดขึ้นมาตั้งแต่วันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๔ จากอิทธิพลของพายุไซร่อนนุกเตน ร่องมรสุมกำลังปาน กลางถึงค่อนข้างแรงพัดผ่านประเทศไทย และน้ำล้นตลิ่ง มีพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบและประกาศเป็นพื้นที่ประสบ

ภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (อุทกภัย) รวมทั้งสิ้น ๖๕ จังหวัด ๖๘๔ อำเภอ ๔,๙๑๗ ตำบล ๔๓,๖๐๐ หมู่บ้าน ราษฎรได้รับความเดือดร้อน ๔,๐๖๘,๓๖๑ครัวเรือน ๑๓,๕๗๐,๘๗๓ คน บ้านเรือนเสียหายทั้งสิ้น ๒,๓๒๙ หลัง บ้านเรือนเสียหายบางส่วน ๙๖,๘๓๓ หลัง พื้นที่การเกษตรคาดว่าจะได้รับความเสียหาย ๑๑.๒๐ ล้านไร่ ถนน ๑๓,๙๖๑ สาย ท่อระบายน้ำ ๗๗๗ แห่ง ฝาย ๙๘๒ แห่ง ทำนบ ๑๔๒ แห่ง สะพาน/คอสะพาน ๗๒๔ แห่ง บ่อปลา/บ่อกัก/หอย ๒๓๑,๙๑๙ ไร่ ปศุสัตว์ ๑๓.๔๑ ล้านตัว มีผู้เสียชีวิต ๖๘๐ ราย สูญหาย ๓ คน รวมทั้งความเสียหายของนิคมอุตสาหกรรม โรงงาน ร้านค้า สนามบินดอนเมือง และภาคธุรกิจต่าง ๆ คิดเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจมหาศาล จากการประเมินของศูนย์วิจัยกสิกรไทย ที่คาดว่าอุทกภัยครั้งใหญ่ซึ่งนับเป็นภัยพิบัติที่สร้างความเสียหายในเชิงมูลค่าทางเศรษฐกิจแก่ประเทศไทยสูงสุดเท่าที่เคยประสบมานั้น ได้ก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ เป็นมูลค่าสุทธิประมาณ ๒๔๒,๒๐๐ ล้านบาท

๓. การเกิดวาตภัยครั้งสำคัญ ๆ ในประเทศไทย ได้แก่ วาตภัยจากพายุไต้ฝุ่นเกย์ ที่พัดเข้าสู่จังหวัดชุมพร เมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๒ ความเร็วของลมวัดได้ ๑๘๙ กม./ชั่วโมง ประชาชนเสียชีวิต ๖๐๒ คน บาดเจ็บ ๕,๔๙๕ คน สูญหาย ๑๓๔ คน บ้านเรือนเสียหาย ๖๑,๒๕๘ หลัง ทรัพย์สินสูญเสยราว ๑๑,๗๓๙ ล้านบาท เป็นพายุในประวัติศาสตร์ลูกเดียวที่เป็นระดับไต้ฝุ่น วาตภัยพายุไต้ฝุ่นกินาซันฝั่งที่เวียดนามและเคลื่อนสู่ประเทศไทยในเวลาต่อมาโดยลดระดับเป็นพายุโซนร้อน ด้วยความเร็วลม ๑๖๕ กม.ต่อชั่วโมง ส่งผลให้จังหวัดอำนาจเจริญ อุบลราชธานี ได้รับความเสียหายเกือบทั้งพื้นที่ วาตภัยจากพายุไต้ฝุ่นลินดา ตั้งแต่วันที่ ๒-๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ทำให้เกิดความเสียหายทั้งจากวาตภัย อุทกภัย และคลื่นซัดฝั่งในพื้นที่ ๑๑ จังหวัดของภาคใต้และภาคตะวันออก อันตรายที่เกิดจากวาตภัย มักส่งผลให้เกิดความเสียหายเป็นวงกว้าง มีผู้คนจำนวนมากที่บาดเจ็บต้องรับช่วยเหลือและนำส่งโรงพยาบาลหรือสถานบริการที่ใกล้ที่สุด มีปัญหาโรคต่าง ๆ โดยเฉพาะโรคติดต่อ ถ้าระบบการควบคุมไม่ดีพอส่งผลให้เกิดโรคระบาด โรคซึมเศร้า มีปัญหาการขาดแคลนน้ำในการอุปโภคบริโภค

๔. เหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิในพื้นที่ภาคใต้ที่เริ่มจากเช้าวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๗ เกิดแผ่นดินไหวในทะเลเหนือเกาะสุมาตรา มีความรุนแรงมากถึง ๘.๙ ริคเตอร์ ตามมาด้วยคลื่นยักษ์สึนามิกระหน่ำ เกิดความเสียหายแบบฉับพลันต่อชีวิตและทรัพย์สินจำนวนมาก ในเขต ๖ จังหวัดชายฝั่งทะเลอันดามัน คือ จังหวัดพังงา กระบี่ ภูเก็ต ตรัง และสตูล มีผู้เสียชีวิตทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ รวม ๕,๔๐๑ คน สูญหาย ๒,๙๒๑ คน และทำให้มีเด็กกำพร้ามากกว่า ๑,๒๑๕ คน มูลค่าความเสียหายเบื้องต้นประมาณ ๑๔,๔๙๑ ล้านบาท ก่อให้เกิดความสูญเสียต่อระบบเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมากกว่า ๓๐,๐๐๐ ล้านบาท

๕. เหตุการณ์แผ่นดินไหว ในระยะเวลา ๕ ปีที่ผ่านมาเกิดในเขตรอยต่อประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ชายแดนประเทศพม่า ลาว และเกาะสุมาตรา ส่งผลต่อประเทศไทยดังนี้ ปี พ.ศ.๒๕๕๐ เกิดขึ้นที่ประเทศพม่า และลาว โดยรู้สึกสั่นสะเทือนได้ที่ จ.เชียงใหม่ จ.เชียงราย และอาคารสูงในกรุงเทพฯ กับแผ่นดินไหวบริเวณเกาะสุมาตราเกิดการสั่นสะเทือนและรู้สึกได้บนอาคารสูงในกรุงเทพฯ ภูเก็ต และพังงา ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๕๑ เกิดขึ้นอีก ๖ ครั้ง รู้สึกสั่นไหวบนอาคารสูงในกรุงเทพฯ ๓ ครั้ง และรู้สึกสั่นสะเทือนที่ จ.เชียงใหม่ ๒ ครั้ง จ.ภูเก็ต ๑ ครั้ง และ จ.สุราษฎร์ธานี ๑ ครั้ง ในปี พ.ศ.๒๕๕๒ เกิดขึ้นจำนวน ๑ ครั้งบริเวณตอนกลางเกาะสุมาตรา ขนาด ๗.๙ ริคเตอร์ รู้สึกได้บริเวณตึกสูงในกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ.๒๕๕๓ เกิดขึ้น ๔ ครั้ง รู้สึกสั่นสะเทือนได้ที่ จ.เชียงใหม่ ๓ ครั้ง และรู้สึกสั่นไหวบนอาคารสูงบางแห่งใน จ.ภูเก็ต จ.พังงา จ.สุราษฎร์ธานี จ.สงขลา และกรุงเทพฯ ๑ ครั้ง และล่าสุดในปี พ.ศ.๒๕๕๔ เกิดขึ้น ๑ ครั้งในประเทศลาว รู้สึกสั่นไหวได้หลายจังหวัด เช่น เลย น่าน แพร่ อุตรดิตถ์ นองคาย และหนองบัวลำภู ๓

๖. เหตุการณ์ไฟป่าและหมอกควัน ข้อมูลตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๕๓ มีการดับไฟป่ารวมทั้งสิ้น ๖,๗๖๓ ครั้ง มีพื้นที่ป่าที่ถูกไฟไหม้ ๘๑,๕๐๘.๖ ไร่ ดังนี้ ภาคเหนือ มีการดับไฟป่า ๔,๑๙๘ ครั้ง จำนวนพื้นที่ที่ถูกไฟไหม้ ๓๒,๓๗๔ ไร่ ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๒ ( ๓๒๖ ครั้ง และ ๕,๔๕๙ ไร่) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีการดับไฟป่า ๑,๕๖๐ ครั้ง จำนวนพื้นที่ที่ถูกไฟไหม้ ๒๐,๔๓๒ ไร่(ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๒ ๒๙๓ ครั้ง และ ๔๒ ไร่) ภาคกลางและภาคตะวันออก มีการดับไฟป่า ๕๗๕ ครั้ง จำนวนพื้นที่ที่ถูกไฟไหม้ ๗,๐๔๑ ไร่ (ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๒ ๑๒๑ ครั้ง และ ๑,๒๒๒ ไร่) ภาคใต้ มีการดับไฟป่า ๔๓๐ ครั้ง จำนวนพื้นที่ที่ถูกไฟไหม้ ๒๑,๖๖๑ ไร่ (ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๒ ๒๖๒ ครั้ง และ ๑๖,๖๐๗ ไร่) ส่วนสถานการณ์หมอกควันในประเทศไทย ปี ๒๕๕๓ เป็นปีที่เกิดวิกฤติหมอกควันในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนครั้งรุนแรง โดยตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ตรวจพบปริมาณฝุ่นขนาดเล็ก (PM10) อยู่ในระดับเกินเกณฑ์มาตรฐานในหลายพื้นที่ และเข้าสู่ระดับวิกฤติในช่วงวันที่ ๑๗-๑๙ มีนาคม ๒๕๕๓ โดยเฉพาะที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน มีค่าเฉลี่ย ๒๔ ชั่วโมงเมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๓ เท่ากับ ๕๑๘.๕ ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร เกินเกณฑ์มาตรฐานมากกว่า ๔ เท่า และเป็นค่าสูงสุดในรอบ ๒๐ ปี นับแต่เริ่มมีการติดตามตรวจสอบคุณภาพอากาศในประเทศไทย (มาตรฐานค่าเฉลี่ย ๒๔ ชั่วโมงของฝุ่นขนาดเล็ก (PM 10) ไม่เกิน ๑๒๐ ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ๔

๗. สถานการณ์ภัยแล้ง ข้อมูลระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๕-๒๕๕๓ มีพื้นที่ประสบภัยจำนวน ๗๑ จังหวัด ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมหาศาล เช่น ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ มีประชาชนได้รับความเดือดร้อนจำนวน ๑๑,๑๔๗,๖๒๗ คน พื้นที่การเกษตรเสียหาย ๑๓,๗๓๖,๖๖๐ ไร่ คิดเป็นมูลค่าความเสียหาย ๗,๕๖๕ ล้านบาท ๕

๘. สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความสูญเสียจำนวนมากต่อชีวิตและทรัพย์สิน คือชุมชนไม่มีแผนในการรับมือกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ไม่มีระบบเตือนภัยที่ดี ขาดระบบการสื่อสารที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย ขาดความรู้ความเข้าใจในการป้องกันตนเองให้รอดพ้นจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ซึ่งปัจจุบันมีตัวอย่างของชุมชนที่มีการจัดการภัยพิบัติที่ดี เป็นรูปธรรม ตัวอย่างเช่น การจัดการปัญหาอุทกภัยเรื้อรังของชุมชนบ้านภูมินทร์-ท่าลี่ อำเภอเมือง จังหวัดน่าน ซึ่งเป็นชุมชนที่ตั้งริมฝั่งแม่น้ำน่านและประสบปัญหาน้ำท่วมมาตลอด ชุมชนได้ใช้กระบวนการการเรียนรู้ของชุมชนในการจัดการปัญหาภาวะวิกฤติน้ำท่วมด้วยความร่วมมือร่วมใจของคนในชุมชน เพื่อบรรเทาความเดือดร้อน ลดการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน โดยมีการจัดทำแผน ๓ ระยะ (ก่อนน้ำท่วม-ระยะน้ำท่วม-หลังน้ำท่วม) เพื่อรองรับสถานการณ์น้ำท่วมและซักซ้อมก่อนฤดูน้ำหลาก มีการระดมทุนจัดตั้งกองทุนรวมน้ำใจผู้ประสบภัย และคัดเลือกกรรมการกองทุน เป็นนวัตกรรมที่เกิดจากการประยุกต์ใช้ความรู้ให้เหมาะสมกับบริบทปัญหาที่น่าสนใจ ทั้งแผนป้องกันน้ำท่วมของชุมชน การจัดตั้งกองทุน การประยุกต์ใช้แผนที่เดินดินมาเป็นเครื่องมือเตรียมความพร้อมรับมือกับน้ำท่วม หรือที่หมู่บ้านศรีวัง อำเภอลานสกา จังหวัดนครศรีธรรมราช ที่มีการจัดการเตรียมพร้อมของชุมชนในการรับพิบัติอย่างเป็นระบบ

๙. มีความพยายามในการสนับสนุนชุมชนในการจัดการภัยพิบัติของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนอยู่หลายแห่ง อาทิ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ดำเนินโครงการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community Based Disaster Risk Management: CBDRM) เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างเครือข่าย สร้างความตระหนักและเตรียมความพร้อมของประชาชนด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มุ่งให้เกิดความเข้มแข็งในชุมชนให้สามารถบริหารจัดการภัยพิบัติหรือสาธารณภัยในเบื้องต้นได้ด้วยตนเอง โดยจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับชุมชน/หมู่บ้าน มีการแต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ให้มีหน้าที่รับผิดชอบตามความเหมาะสมของแต่ละชุมชน โดยมีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ทำหน้าที่

ในการคัดเลือกพื้นที่เป้าหมายที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดภัยซึ่งผ่านความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดและแจ้งให้ ส่วนกลางทราบ จากนั้นส่วนกลางจะทำหน้าที่กำหนดแนวทางการดำเนินงาน จัดสรรเงินงบประมาณแก่จังหวัด ทำเอกสารเผยแพร่ จัดหลักสูตรการฝึกอบรมและให้ความรู้แก่ผู้นำชุมชนในเรื่องต่าง ๆ เช่น แนวทางการจัดการภัย พิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน การทำข้อมูลชุมชน การวิเคราะห์ปัญหา แผนป้องกัน การจำลองฝึกซ้อมแผน ฯลฯ โดย ในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ จนถึงปัจจุบัน ได้ดำเนินการจำนวน ๖,๐๖๕ แห่ง จากจำนวนหมู่บ้านเสี่ยงภัยทั่วประเทศ ๒๖,๗๐๗ แห่ง ในพื้นที่ ๗๖ จังหวัดศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติได้ดำเนินงานส่งเสริมให้เกิดชุมชนบริหารจัดการภัย พิบัติในพื้นที่ภาคใต้ ๖ จังหวัดที่ประสบภัยสึนามิ เพื่อให้ชุมชนเตรียมพร้อมรับและเกิดความตระหนัก รวมถึงการ จัดการภัยพิบัติของชุมชน ซึ่งมีการให้ความรู้ จัดทำแผน มีระบบเตือนภัย พื้นที่อพยพและการซ้อมแผน นอกจากนี้ ยังมีสภาอากาศไทยดำเนินโครงการซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานเช่นกัน โดยมีการจัดเวที ให้ความรู้ อบรมแกนนำ จัดตั้งคณะกรรมการของชุมชน ทำแผนและซ้อมแผนในการเผชิญเหตุกับ ภัยพิบัติ และได้ดำเนินโครงการนำร่องในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี เชียงใหม่ สุราษฎร์ธานีและเพชรบูรณ์

### นโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้อง

๑๐. สมัชชาอนามัยโลกครั้งที่ ๖๔ มีมติขอให้ประเทศสมาชิก (๑) สร้างความเข้มแข็งภาวะฉุกเฉินด้าน สุขภาพและการบริหารจัดการความเสี่ยงที่เกิดจากภัยพิบัติ โดยให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบสุขภาพทั้งในระดับชาติ และระดับรองลงมา โดยให้มีกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ เพื่อยกระดับผลลัพธ์ด้านสุขภาพ (๒) บูรณาการจัดการ ภาวะฉุกเฉินด้านสุขภาพและการบริหารจัดการความเสี่ยงที่เกิดจากภัยพิบัติในแผนสุขภาพระดับชาติและระดับ รองลงมา รวมทั้งการประสานความร่วมมือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการวิเคราะห์ความเสี่ยง การเตรียมความพร้อม ก่อนเกิดเหตุ การตอบโต้เหตุ และการฟื้นฟู

๑๑. มีข้อตกลงความร่วมมือในเวทินานาชาติที่ประเทศไทยได้เข้าร่วม ในเรื่องภัยพิบัติที่มีความเกี่ยวข้องกับ ชุมชน คือ Hyogo Framework for Action (HFA) เป็นความตกลงของที่ประชุมโลกว่าด้วยการลดภัยพิบัติ ซึ่งเน้นถึงความจำเป็นในการพัฒนาวิธีการในการประสานงานในภูมิภาค แผนงาน และระบบติดต่อสื่อสาร เพื่อ เตรียมพร้อม และเพื่อให้สามารถตอบโต้ภัยพิบัติได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ในสถานการณ์ที่เกิน ชีตความสามารถของชาติ ที่จะสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชนและประเทศต่าง ๆ ต่อการเกิดภัยพิบัติ ด้วยการ ใช้เครื่องมือลดความเสี่ยงหรือผลกระทบของภัยพิบัติ มีเป้าหมายในการลดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สิน ของสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมลงปี พ.ศ.๒๕๕๘ (ค.ศ. ๒๐๑๕) หน่วยงานที่รับผิดชอบในการขับเคลื่อนคือ United Nation International Strategy for Disaster Reduction (UN/ISDR) ประเทศไทยได้ร่วมลงนามใน ข้อตกลงและได้ดำเนินการตามแผนของ HFA ในบางหน่วยงาน เช่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สภาอากาศไทย เป็นต้น

๑๒. ประเทศไทยจัดให้มีนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ โดยเชื่อมโยงกับแผนอื่น ๆ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งภายใต้แผนและนโยบายต่าง ๆ มีความสัมพันธ์ไปถึงแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนที่เกี่ยวข้องโดยตรง รับผิดชอบโดย คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งเป็นกลไกการทำงานภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีนายรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการ โดยคณะกรรมการจะต้องจัดทำแผนป้องกันฯ เสนอต่อรัฐบาล แผนฉบับปัจจุบันใช้ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ และพระราชบัญญัติฯ มาตราที่ ๑๕ กำหนด

ให้ทุกจังหวัดต้องจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนแห่งชาตินี้ และมาตราที่ ๑๖ ให้แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด จะต้องประกอบด้วยแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ จัดหาวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือที่ใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมทั้งแผนในการจัดให้มีเครื่องหมายหรือ สัญญาณในการแจ้งเตือนแก่ประชาชนโดยแผนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเหล่านี้ จะต้องมีการเชื่อมโยงแผนแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งต้องมีการทบทวนแผนตามระยะเวลาที่กำหนด อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า กลไกและกระบวนการดังกล่าวยังเป็นของภาครัฐ ในส่วนใหญ่กำหนด ขึ้นเองจากส่วนกลาง ยังขาดความชัดเจนและความจริงจิงในการส่งเสริม สนับสนุนการจัดการภัยพิบัติโดยชุมชน ท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเพื่อทบทวนและปรับปรุงแผนโดยเพิ่มสำคัญ กับการจัดการภัยพิบัติธรรมชาติโดยชุมชนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลาง ดังเสนอในข้อเสนอแนะแนวทางปรับปรุงแผน ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ โดยมีชุมชนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลาง ตามภาคผนวกท้ายเอกสารหลัก (สมัชชาสุขภาพ ๔/ หลัก๔ /ผนวก๑)

๑๓. ในนโยบายการบูรณาการในการป้องกันและแก้ไขปัญหายุทธศาสตร์อย่างเป็นระบบตามแนวทาง 2P2R ของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่ได้มอบไว้เมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๔ กำหนดให้ใช้แนวทาง ๗ ประการ โดยคำนึง ถึงผลสัมฤทธิ์ต่อประชาชนเป็นหลัก และมุ่งเน้นแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้าและเตรียมการระยะยาวไปพร้อมกัน

๑๔. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๔ ว่าด้วย การบริหารจัดการแก้ปัญหาอุทกภัยดินโคลนถล่มและภัยแล้ง พ.ศ. ๒๕๕๔ ระบุว่าเพื่อให้มีการบูรณาการ การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหายุทธศาสตร์ดินโคลนถล่มและภัยแล้ง ให้เป็นไปอย่างมีเอกภาพ และเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัย สมควรให้มีคณะกรรมการบริหารจัดการแก้ปัญหาอุทกภัยดินโคลน ถล่มและภัยแล้ง เป็นกลไกในการดำเนินการและให้มีสำนักงานคณะกรรมการบริหารจัดการแก้ปัญหาอุทกภัยดินโคลน ถล่มและภัยแล้ง ทำหน้าที่ธุรการ

## ปัญหา ข้อจำกัด และทางออกของการจัดการปัญหา

๑๕. ชุมชนในพื้นที่เสี่ยงโดยทั่วไป ยังขาดการเตรียมความพร้อมในการจัดการภัยพิบัติธรรมชาติอย่างเป็น ระบบ ทั้งการป้องกันภัยพิบัติและการดำเนินงานระหว่างเกิดและหลังเกิดภัย อีกทั้งประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจในการป้องกันและการปฏิบัติตัวระหว่างเกิดภัยพิบัติ จึงควรมีการเสริมสร้างความรู้ให้แก่ชุมชนและ ประชาชนอย่างเป็นระบบ

๑๖. ส่วนบทบาทของอาสาสมัครและชุมชนที่เข้มแข็งนั้น พบว่ายังมีอาสาสมัครภาคพลเมืองและผู้นำชุมชน จำนวนมากที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ประสบภัย โดยขาดความพร้อมทั้งในเรื่องความรู้ ทักษะพื้นฐานที่จำเป็นในการช่วย เหลือกู้ชีพ การกู้ภัย หรือด้านการแพทย์ฉุกเฉิน ขาดอุปกรณ์สนับสนุน อีกทั้งไม่มีระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพ รองรับ ขาดระบบประสานงาน และการสื่อสารข้อมูล ทำให้อาสาสมัครและเครือข่ายองค์กรชุมชนเกิดปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติงานในพื้นที่

๑๗. ปัญหาด้านบทบาท ภารกิจและขีดความสามารถของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พบว่าการดำเนินการ ของหน่วยงานรับผิดชอบในปัจจุบันยังขาดเอกภาพในการปฏิบัติและการบริหารจัดการ ทั้งในระดับประเทศ ระดับ จังหวัด และระดับท้องถิ่น ส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้า และไม่มีการทำงานในลักษณะองค์รวมเพื่อ ประสานการทำงานในทิศทางเดียวกัน และขาดแผนแก้ไขปัญหาระยะยาว อีกทั้งขาดความพร้อมในเรื่องงบประมาณ บุคลากร เครื่องจักร เครื่องมืออุปกรณ์ที่เหมาะสมและจำเป็นในเบื้องต้น รวมทั้งเครื่องมือพิเศษที่จำเป็นต้องใช้ใน

กรณีต่าง ๆ และบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๗ ให้มีมิติชุมชนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางบรรจุเพิ่มเข้าไป และจัดให้มีแผนแม่บทการส่งเสริมเครือข่ายจัดการภัยพิบัติธรรมชาติโดยมีชุมชนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลาง พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๗ ขึ้นเพื่อรองรับเป็นการเฉพาะ

๑๘. ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณในการจัดการภัยพิบัติเป็นเรื่องสำคัญ เช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้รับงบประมาณวงเงิน ๒,๕๔๑,๑๖๓,๓๐๐ บาท คิดเป็นการลงทุน ๓๗.๕๐ บาทต่อหัวประชากร ซึ่งถ้าเทียบกับความสูญเสียที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้งจะต่างกันมาก เช่น เหตุการณ์น้ำท่วมที่หาดใหญ่แห่งเดียวในปี ๒๕๕๓ ก็มีมูลค่าความเสียหายมากกว่าหมื่นล้านบาทแล้ว และนอกจากนั้นหลังเกิดเหตุ งบประมาณจำนวนมหาศาลของรัฐต้องทุ่มไปกับการช่วยเหลือและฟื้นฟู นอกจากนี้ยังมีประเด็นการใช้งบประมาณเพื่อการฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัยเป็นไปอย่างล่าช้า ส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตและประกอบอาชีพของประชาชน เนื่องจากกระเปาะการใช้งบประมาณที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินการ

๑๙. นอกจากนั้นในระยะยาวการเตรียมการด้านโครงสร้างพื้นฐานทางวิศวกรรม การผังเมือง หน่วยงานภาคราชการที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องทบทวนและติดตามการเปลี่ยนแปลงของข้อมูลภัยธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ และมีมาตรการเชิงโครงสร้างให้สอดคล้องกับสภาพของแต่ละพื้นที่ ไม่ให้เกิดขวางทางไหลของน้ำหรือลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติต่าง ๆ ต้องดูแลการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด รวมทั้งการใช้ที่ดิน และการดูแลต้นน้ำ

๒๐. สำหรับอุทกภัยที่สร้างผลกระทบต่อชุมชนเมืองขนาดใหญ่และมหานคร ซึ่งเกิดจากปัญหาการตั้งถิ่นฐานที่อยู่อาศัย โรงงานอุตสาหกรรมและโครงสร้างพื้นฐานไปขวางทางน้ำตามธรรมชาตินั้น ในระยะยาวควรมีการทบทวนและแก้ไขปัญหาระบบผังเมืองอย่างจริงจัง ให้มีที่ทางสำหรับเป็นเส้นทางน้ำ พื้นที่รับ พื้นที่แก้มลิง และคูคลองระบายน้ำ ส่วนปัญหาอุทกภัยดินโคลนถล่มที่ก่อผลกระทบต่อชุมชนชนบทที่ตั้งอยู่ในที่ลาดชันและมีการบุกรุกทำลายป่ากันมากจนเสียสมดุลนั้น ควรต้องมีการแก้ไขปัญหาเชิงกายภาพเพื่อการอยู่ร่วมกับธรรมชาติอย่างยั่งยืนด้วยเช่นกัน

## ประเด็นพิจารณาของสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ

ขอให้สมัชชาสุขภาพแห่งชาติพิจารณาเอกสาร สมัชชาสุขภาพ ๔/ ร่างมติ ๔

### เอกสารอ้างอิง

๑. โครงการพัฒนาการจัดการภัยพิบัติภาคประชาชน มูลนิธิกระจกเงา
๒. แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๘ : ๔
๓. สถิติแผ่นดินไหวที่มีผลกระทบต่อไทย สำนักเฝ้าระวังแผ่นดินไหว กรมอุตุนิยมวิทยา
๔. ยุทธศาสตร์/มาตรการแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันปี ๒๕๕๔ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
๕. สถิติสถานการณ์ภัยแล้ง พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๓ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
๖. โครงการชุมชนบ้านภูมินทร์-ท่าลี่ รวมน้ำใจสู้ภัยน้ำท่วม
๗. แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๘ : ๑๐๕