

ทบทวนมติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ การจัดการปัญหาหมอกควันที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ

สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่แปด

ได้พิจารณารายงานเรื่อง การจัดการปัญหาหมอกควันที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ^๑

ตระหนัก ว่าสภาพวิกฤตปัญหาทางสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะภาวะหมอกควันเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนทุกเพศทุกวัยอย่างกว้างขวาง รวมถึงส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภาวะหมอกควันดังกล่าวมีแหล่งกำเนิดจากหลายแหล่งทั้งในพื้นที่ป่า พื้นที่เกษตรกรรม การเผาในที่โล่ง และฝุ่นควันจากภาคการขนส่ง ภาคอุตสาหกรรม รวมทั้งปัญหาฝุ่นควันที่ลอยข้ามพรมแดนจากประเทศเพื่อนบ้าน สะท้อนให้เห็นถึงสาเหตุของปัญหาที่มีความซับซ้อน การแก้ไขปัญหาจึงต้องการระบบการบริหารจัดการที่ตอบสนองกับปัญหาที่มีความซับซ้อนดังกล่าว ระบบการบริหารจัดการกับปัญหาวิกฤติหมอกควันจำเป็นต้องอาศัยการวางแผน การกำหนดยุทธศาสตร์ และยุทธวิธีในการแก้ไขปัญหาที่มีความเหมาะสมกับสภาพทางภูมิศาสตร์ สภาพแวดล้อม เงื่อนไขความพร้อมทางสังคมทั้งในระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับอำเภอและหมู่บ้าน/ชุมชน ทั้งยังต้องอาศัยระบบชุดขององค์ความรู้ ระบบฐานข้อมูล ระบบสนับสนุน การมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน อีกทั้งต้องอาศัยกลไกเชิงสถาบัน กฎระเบียบแนวปฏิบัติที่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน จึงจะสามารถระดมสรรพกำลังทั้งหลายในการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพที่ชัดเจนและบรรลุเป้าประสงค์ ดังนั้นในที่ประชุมคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ ๕ จึงมีฉันทมติให้ประเด็นการจัดการปัญหาหมอกควันที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ เป็นนโยบายสาธารณะที่หลายภาคส่วนต้องร่วมมือขับเคลื่อนให้เกิดการแก้ไขปัญหาพร้อมกัน

กังวล ต่อสถานการณ์หมอกควัน ซึ่งพบว่าปริมาณฝุ่นขนาดเล็กมีปริมาณเกินค่ามาตรฐานมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งนอกจากจะส่งผลกระทบต่อปัญหาสุขภาพ สังคม เศรษฐกิจแล้ว ยังพบปัญหาหมอกควันมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นความขัดแย้งทางสังคม เช่น กลุ่มคนในเมือง คนชนบท เกษตรกร ภาคอุตสาหกรรม หน่วยงานและชุมชน เป็นต้น รวมทั้งอาจเป็นปัญหาที่มีผลกระทบข้ามประเทศ

รับทราบ ว่าการป้องกันแก้ไขปัญหาหมอกควันมีความเกี่ยวข้องกับโครงสร้างทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและกฎหมาย การแก้ไขที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องแก้ไขในทุกระดับ ตั้งแต่สำนักบุคคล ชุมชน บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและต้องมีการปรับปรุงกลไกการทำงานการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจ สิทธิ การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่สามารถดำเนินการได้โดยง่าย ในระยะเวลาอันสั้นและต้องมีการออกแบบระบบบริหารจัดการที่ต่อเนื่องระยะยาว ทั้งนี้ตามมติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติที่ผ่านมา ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดการไฟป่าและหมอกควันแห่งชาติ ซึ่งเป็นกลไกการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมา ต่อมาได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการทำงานจากคณะกรรมการจัดการไฟป่าและหมอกควันแห่งชาติมาเป็นการจัดตั้งศูนย์อำนวยการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันแห่งชาติขึ้น โดย

^๑ เอกสารสมัชชาสุขภาพ ๘ / หลัก ๕

มุ่งเน้นการบูรณาการระหว่างหน่วยงานของรัฐ และมุ่งเน้นภารกิจเรื่องการป้องกันและเฝ้าระวังเหตุที่จะเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่มีวิกฤติหมอกควันเป็นหลัก

ห่วงใย การขาดการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนทุกระดับ ขาดการบูรณาการระหว่างภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคท้องถิ่น ภาคประชาสังคมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขาดการเชื่อมโยงการแก้ไขปัญหาทั้งในระดับนโยบายและระดับพื้นที่ ซึ่งกลไกที่มีอยู่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทำให้การแก้ไขปัญหาหมอกควันไม่ได้รับความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

ชื่นชม การทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และภาคประชาชนที่ร่วมผลักดันให้มาตรการป้องกันปัญหาหมอกควันเป็นนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ

เห็นว่า กลไกจากมติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติที่ผ่านมายังไม่ครอบคลุมการทำงานป้องกันเฝ้าระวังในระดับพื้นที่ในช่วงวิกฤติหมอกควัน และการดูแลฟื้นฟูภายหลังการเกิดหมอกควันและไฟป่ารวมถึงการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการกระจายอำนาจและการบูรณาการภาคีหน่วยงานระดับพื้นที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นกุญแจสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จ แม้จะมีแหล่งกำเนิดจากหลายแหล่งแต่ควรมุ่งเน้นแก้ไขปัญหาจากแหล่งกำเนิดหลักคือการเผาในพื้นที่ต่าง ๆ เช่น พื้นที่ป่าและการเผาในพื้นที่เกษตรกรรมเป็นประเด็นหลักและคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดจากภาคอุตสาหกรรมและการคมนาคม โดยจะต้องมีกลไกการทำงานที่ต่อเนื่อง สามารถบูรณาการแนวทางแก้ไขปัญหาในเชิงระบบได้อย่างสอดคล้องทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ดังนั้นจึงควรมีการทบทวนมติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ เรื่องการจัดการปัญหาหมอกควันที่มีผลกระทบต่อสุขภาพให้สอดคล้องกับเงื่อนไขและบริบทของสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปมากขึ้น

จึงมีมติดังต่อไปนี้

๑. ขอให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานรวม ๒ ชุดโดยการสนับสนุนของคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ประกอบด้วย

๑.๑ คณะกรรมการประสานความร่วมมือสนับสนุนการจัดการปัญหาหมอกควันและไฟป่าอย่างยั่งยืน โดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน และมีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นฝ่ายเลขานุการ โดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานหลัก ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมควบคุมมลพิษ สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน) สถาบันอุดมศึกษา มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน มูลนิธิสมาชีพ และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน ผู้แทนชุมชนท้องถิ่นและท้องที่ เป็นคณะกรรมการ โดยมีภารกิจดังต่อไปนี้

๑.๑.๑ ประสานเชื่อมโยงเพื่อพัฒนาระบบและบูรณาการแผนการจัดการหมอกควันและไฟป่าในระดับภาคและระดับชาติ จัดทำแผนงานโครงการเพื่อสนับสนุนการทำงานของคณะทำงานระดับจังหวัดและพื้นที่รูปธรรม ตลอดจนประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหมอกควันและไฟป่า เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงคมนาคม รวมถึงเชื่อมโยงและรายงานผลการดำเนินงานต่อศูนย์อำนวยการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันระดับชาติและระดับภาค

๑.๑.๒ สนับสนุนให้จัดทำแผนปฏิบัติการเชิงรุกทั้งด้านการป้องกัน การเผชิญเหตุ และการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วมและยั่งยืน ในทุกพื้นที่เสี่ยงในระดับจังหวัด รวมถึงสนับสนุนให้เกิดศูนย์การเรียนรู้การบริหารจัดการหมอกควันและไฟป่าแบบบูรณาการเพื่อขยายผล เป็นกลไกการถ่ายทอดความรู้สู่ชุมชนและการสื่อสารสาธารณะ

๑.๑.๓ สนับสนุนให้มีการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบข้อมูลสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ ร่วมกันพัฒนาระบบ โดยให้สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ เพื่อให้ทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึงข้อมูลและนำข้อมูลไปใช้ในการบริหารจัดการ ติดตามเฝ้าระวังและประเมินผล

๑.๑.๔ สนับสนุนให้เกิดการวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อปรับเปลี่ยนระบบการผลิตพืชเชิงเดี่ยวไปสู่ระบบการผลิตทางเกษตรกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการลดปัญหาหมอกควันและไฟป่าในพื้นที่เกษตรและพื้นที่ป่า โดยคำนึงถึงความสามารถในทางเศรษฐกิจผลกระทบต่อวิถีชีวิต วัฒนธรรม ภูมิปัญญา และปัญหาปากท้องของประชาชน พร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอทางนโยบาย ระเบียบ กฎหมายให้สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และให้สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (วว.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) เป็นหน่วยงานหลักในการสนับสนุนการวิจัยและสร้างนวัตกรรม เช่น นำวัสดุที่เหลือจากการเก็บเกี่ยวมาสร้างมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น

๑.๑.๕ จัดทำแผนงานโครงการความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในการระดมการสนับสนุน การแก้ปัญหา และความช่วยเหลือทั้งงบประมาณ องค์ความรู้และอุปกรณ์เพื่อสนับสนุนให้กลไกตามข้อ ๑.๑ สามารถดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาหระยะเร่งด่วน และการพัฒนาระบบการจัดการเชิงระบบได้ในระยะยาว

๑.๑.๖ ส่งเสริมให้ความรู้ สร้างจิตสำนึก และทักษะแก่เด็ก เยาวชน ประชาชนและเอกชนทุกภาคส่วน ในการให้ความร่วมมือแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่าในพื้นที่อย่างเหมาะสม และประสานกับกระทรวงศึกษาธิการในการดำเนินการ ตลอดจนกรมประชาสัมพันธ์ในการเผยแพร่ให้ความรู้

๑.๑.๗ สนับสนุนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกับสถาบันวิชาการและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องศึกษายกร่างปรับปรุงและพัฒนากฎระเบียบ กฎหมายรวมถึงการจัดตั้งกองทุน เพื่อแก้ปัญหาหมอกควันและไฟป่าเพื่อเสนอต่อการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

๑.๑.๘ ส่งเสริมและสนับสนุนระบบการเฝ้าระวังการติดตาม และการดูแลผลกระทบด้านสุขภาพที่เกิดจากหมอกควันและไฟป่า รวมทั้งเพิ่มความรู้ความสามารถในการดูแลสุขภาพจากปัญหาหมอกควัน โดยเฉพาะพื้นที่ห่างไกล

๑.๒ คณะทำงานขับเคลื่อนพลังชุมชนแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่าระดับจังหวัดในทุกจังหวัดที่มีปัญหาโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเป็นเลขานุการ โดยมีองค์กรประกอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เสนอโดยคณะกรรมการประสานความร่วมมือสนับสนุนการจัดการปัญหาหมอกควันและไฟป่าอย่างยั่งยืน ผู้แทนสมัชชาสุขภาพ

จังหวัด องค์การเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม สถาบันการศึกษาในพื้นที่ ผู้แทนชุมชน ท้องถิ่น ท้องที่ และเครือข่ายที่เกี่ยวข้องในจำนวนที่เหมาะสมเพื่อร่วมกันดำเนินงานดังนี้

๑.๒.๑ ประสาน บูรณาการและเชื่อมโยงแผนงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องระดับจังหวัด เพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่า และรายงานผลการดำเนินงานต่อศูนย์อำนวยการป้องกัน และแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่าระดับจังหวัด

๑.๒.๒ สนับสนุนให้องค์กรชุมชน สภาองค์กรชุมชน เครือข่ายป่าชุมชน เครือข่าย สิ่งแวดล้อมชุมชน เครือข่ายลุ่มน้ำและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มเครือข่ายและอาสาสมัครของ หน่วยงาน และกลไกที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนปฏิบัติการเชิงรุกทั้งด้านการป้องกัน การเผชิญเหตุ และการ พัฒนาอย่างยั่งยืน ในพื้นที่เสี่ยงให้เป็นพื้นที่รูปธรรมในระดับจังหวัด รวมทั้งสร้างศูนย์การเรียนรู้การบริหาร จัดการหมอกควันและไฟป่าแบบบูรณาการเพื่อขยายผล และเป็นกลไกการถ่ายทอดความรู้สู่ชุมชนและการ สื่อสารสาธารณะในทุกกระดับ

๑.๒.๓ สนับสนุน เอื้ออำนวยให้เกิดการจัดทำแผนปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วมระดับชุมชน ตำบล อำเภอ และจังหวัด ทั้งแผนระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งกำหนดให้เป็นตัวชี้วัดในระดับจังหวัด

๑.๒.๔ สนับสนุนให้กำหนดมาตรการลดการเผาในพื้นที่ชุมชน การจัดการเชื้อเพลิงในพื้นที่ ป่าของรัฐและเอกชน และพื้นที่เกษตร การจัดการวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรให้เกิดประโยชน์และเหมาะสม ให้เป็นรูปธรรมตามหลักวิชาการ

๑.๒.๕ ส่งเสริมองค์ความรู้ ทักษะ และสร้างจิตสำนึกแก่ประชาชนและเอกชนทุกภาคส่วนใน จังหวัดในการให้ความร่วมมือกันแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่าในพื้นที่อย่างเหมาะสมในระดับจังหวัด

๑.๒.๖ ประสานให้ภาคเอกชนกำหนดมาตรการที่ชัดเจน รวมทั้งการสร้างนวัตกรรมเพื่อใช้ วัสดุที่เหลือจากการเก็บเกี่ยวให้เป็นประโยชน์

๒. ขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการดังนี้

๒.๑ ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแต่งตั้งและสนับสนุนคณะทำงานความร่วมมือในการ สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและท้องที่ องค์กรชุมชนและเครือข่ายต่าง ๆ ให้มีการจัดทำกฎหมาย ระเบียบ ข้อตกลงในระดับชุมชน และข้อบัญญัติของท้องถิ่นเพื่อให้เกิดระบบการบริหารจัดการและการ ป้องกันปัญหาหมอกควันและไฟป่าในระดับพื้นที่ รวมถึงการจัดระบบการดูแลอาสาสมัครและการจัดการ ทรัพยากรที่ดินป่าไม้ร่วมกับหน่วยงานรัฐอย่างบูรณาการ โดยมีสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น ผู้แทนองค์กร ชุมชน ท้องถิ่น ท้องที่ และองค์กรสาธารณประโยชน์ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม หน่วยงานและเครือข่ายที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นคณะทำงาน

๒.๒ ให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานประมง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ร่วมกันในการพัฒนา ปรับปรุง ระบบวิธีการงบประมาณ ระบบการตรวจสอบการ ใช้จ่ายเงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ ที่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่า สอดคล้องกับ แผนงานและจังหวะเวลาอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพของงบประมาณ ทั้งนี้ให้รีบดำเนินการให้แล้วเสร็จ ก่อนขึ้นปีงบประมาณต่อไป

๒.๓ ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานหลักร่วมกับกระทรวงการต่างประเทประสานสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือในระดับภาครัฐ ความร่วมมือของคณะทำงานภาคประชาชนกลุ่มประเทศอาเซียนรวมทั้งองค์ระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ ประสบการณ์และการจัดทำแผนการป้องกันการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่าในกลุ่มประเทศอาเซียน

๓. ขอให้เลขาธิการคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ รายงานความก้าวหน้าต่อสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๐ และ ครั้งที่ ๑๒