

บทที่ 1

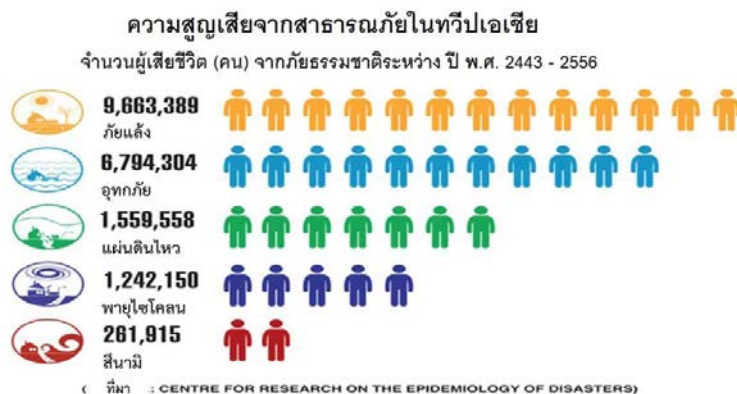
สถานการณ์และแนวโน้มสาธารณสุข

1.1 สถานการณ์สาธารณสุขโลก

องค์การสหประชาชาติ (World Population Prospects : The 2012 Revision, UN) คาดว่าในปี พ.ศ. 2593 ประชากรโลกจะเพิ่มขึ้นเป็น 9,600 ล้านคน และ 19,000 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2643 จากปัจจุบันที่มีประชากรอยู่ประมาณ 7,200 ล้านคน ซึ่งจะทำให้ความต้องการสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานต่อการดำรงชีวิตในโลกยุคปัจจุบันมีสูงมากขึ้น กอปรกับการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี การเติบโตทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม การค้า และการลงทุน จึงต้องมีการแข่งขันและการขยายตัวตามเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งผลที่จะตามมาคือทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ถูกใช้อย่างรวดเร็วและฟุ่มเฟือย การพัฒนาในด้านต่าง ๆ ที่ไม่คำนึงถึงความยั่งยืนของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ขีดจำกัดและศักยภาพในการฟื้นตัวของทรัพยากรลดลง จึงเป็นเหตุให้ระบบนิเวศถูกทำลายอย่างต่อเนื่อง

คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยความเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change : IPCC 2014) คาดการณ์ว่า อุณหภูมิโลกจะเพิ่มขึ้น 1.1 ถึง 6.4 องศาเซลเซียส ในช่วงปี พ.ศ. 2544 - 2643 เนื่องจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสะสมในชั้นบรรยากาศมากเกินไปที่เคยเกิดขึ้น ทำให้เกิด “ภาวะโลกร้อน” (Global Warming) ซึ่งมีผลกระทบต่อสภาพภูมิอากาศเกิดการเปลี่ยนแปลงและส่งผลกระทบต่อฤดูกาลต่าง ๆ เช่น ช่วงฤดูร้อนที่ยาวนานขึ้น ฤดูหนาวที่สั้นลง ภาวะแห้งแล้งในช่วงฤดูแล้งที่ทวีความรุนแรง ฝนตกชุกเพิ่มขึ้นในช่วงฤดูฝน เกิดสภาวะอากาศแปรปรวนและสภาพอากาศเลวร้ายบ่อยครั้ง และระดับของน้ำทะเลที่มีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบในวงกว้าง ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สร้างความเสียหายต่อประเทศต่าง ๆ เป็นมูลค่าหลายพันล้านบาท จึงเป็นปัจจัยเสี่ยงสำคัญต่อการพัฒนาของประเทศ

ศูนย์วิจัยการระบาดของภัยพิบัติ (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters : CRED, UNISDR) ได้รวบรวมสถิติในรอบ 100 ปี ของทวีปเอเชียที่ชี้ชัดว่า จำนวนผู้เสียชีวิตจากภัยแล้งสูงที่สุดรองลงมาได้แก่ อุทกภัย แผ่นดินไหว พายุไซโคลน และสึนามิ ตามลำดับ ดังแผนภาพที่ 1 - 1 อย่างไรก็ตามภัยที่เกิดขึ้นบางครั้งอาจจะไม่ได้คร่าชีวิตมนุษย์เป็นจำนวนมากแต่สร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจแก่ประเทศนั้น ๆ ส่งผลให้ประชาชนเกิดความยากจนและไม่สามารถกลับคืนสู่ชีวิตปกติได้นานนับสิบปี ดังแผนภาพที่ 1 - 2



แผนภาพที่ 1 - 1 : แสดงจำนวนผู้เสียชีวิตจากสาธารณสุขในทวีปเอเชีย

ความสูญเสียทางเศรษฐกิจในทวีปเอเชียเนื่องจากภัยธรรมชาติ ระหว่าง ปี พ.ศ.2443 - 2556



(ที่มา : CENTRE FOR RESEARCH ON THE EPIDEMIOLOGY OF DISASTERS)

แผนภาพที่ 1 - 2 : แสดงมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจจากสาธารณภัย

ข้อมูลสถิติสถานการณ์ดังกล่าวคาดการณ์ว่า แนวโน้มการเกิดสาธารณภัยของโลกจะทวีความรุนแรง มีความถี่มาก และอาจทำให้เกิดความเสียหายมากขึ้น ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจึงตระหนักและให้ความสำคัญในการดำเนินการลดความเสี่ยงและลดผลกระทบจากสาธารณภัย โดยมีกรอบดำเนินการหลัก ดังนี้

1.1.1 กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ.2558 – 2573 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030)

เพื่อลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยและลดการสูญเสียชีวิต วิถีชีวิต และสุขภาพ ตลอดจนความสูญเสียต่อสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจ กายภาพ สังคม และสภาพแวดล้อมของบุคคล ธุรกิจ ชุมชน และประเทศได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยมี เป้าหมาย คือ ป้องกันไม่ให้เกิดความเสี่ยงใหม่ พร้อมทั้งลดความเสี่ยงที่มีอยู่เดิมตามมาตรการทางเศรษฐกิจ โครงสร้าง กฎหมาย สุขภาพ วัฒนธรรม การศึกษา สภาพแวดล้อม เทคโนโลยี การเมือง และมาตรการเชิงสถาบัน (Institutional) ที่มีการบูรณาการและลดความเหลื่อมล้ำในการป้องกัน รวมถึงการทำให้ความอ่อนแอและเปราะบางต่อสาธารณภัยลดลงด้วย ตลอดจนการเพิ่มให้มีการเตรียมความพร้อมมากขึ้นเพื่อการเผชิญเหตุและฟื้นฟูอันนำไปสู่ความสามารถที่จะรับมือและฟื้นคืนกลับ (Resilience) ได้ในระยะเวลาที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.1.2 กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change : UNFCCC) และพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol)

เพื่อหาแนวทางยับยั้งการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับมนุษย์และได้กำหนดหลักการที่สำคัญไว้ คือ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติระดับโลกที่ต้องการความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยจำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมและการแก้ปัญหา ร่วมกันระหว่างประเทศที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เป็นการป้องกันผลกระทบที่รุนแรงต่อการส่งเสริม การพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน

1.1.3 กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response : AADMER)

เพื่อให้มีกลไกด้านการจัดการสาธารณภัยระดับภูมิภาคที่มีประสิทธิภาพ สามารถลดความสูญเสียจากสาธารณภัยที่ส่งผลกระทบต่อชีวิต เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศสมาชิกอาเซียน และเพื่อร่วมกันรับมือ (ASEAN Joint Response) สาธารณภัยขั้นร้ายแรงอย่างยิ่งของประเทศสมาชิกอาเซียนที่จำเป็นต้องขอรับความช่วยเหลือจากประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ โดยความร่วมมือให้ใช้แนวทาง

ที่กำหนดไว้ใน AADMER ตลอดจนเครื่องมือและกลไกระดับภูมิภาคอาเซียนได้จัดทำไว้ อาทิ (1) ความตกลงอาเซียนฯ AADMER Work Programme (2010 – 2015) ซึ่งประเทศไทยเป็นแกนนำร่วมกับประเทศลาว ในยุทธศาสตร์ที่ 2 การป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ (Strategic Component 2 : Prevention and Mitigation) และเป็นประเทศแกนนำในส่วนขององค์ประกอบพื้นฐานที่ 3 (Building Block 3) คือ การกระจายผู้กลุ่มเป้าหมายและการทำให้เข้าสู่ระบบและกลไกปกติที่มีอยู่ (Outreach and Mainstreaming) (2) ระเบียบปฏิบัติมาตรฐานในการเตรียมความพร้อมและการรับมือเหตุภัยพิบัติฉุกเฉินของภูมิภาคอาเซียน (Standard Operating Procedure for Regional Standby Arrangements and Coordination of Joint Disaster and Emergency Response Operations : SASOP) และ (3) ศูนย์ประสานงานการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของอาเซียน (ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management : AHA Centre) เป็นต้น

1.1.4 ปฏิญญากรุงเทพฯด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติของเอเชียและแปซิฟิก พ.ศ. 2557
(Bangkok Declaration on Disaster Risk Reduction in Asia and the Pacific 2014)

เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลและหน่วยงานเครือข่ายร่วมกันดำเนินการในประเด็นที่สำคัญ คือ (1) เสริมสร้างความพร้อมของชุมชนในการรับมือและฟื้นกลับเร็ว (2) ส่งเสริมการลงทุนสาธารณะในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยและสภาพภูมิอากาศเพื่อปกป้องผลพวงที่ได้จากการพัฒนา (3) ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (4) ส่งเสริมการใช้และพัฒนาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและนวัตกรรมเพื่อลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (5) สนับสนุนให้เกิดธรรมาภิบาลความโปร่งใส และความร่วมรับผิดชอบของทุกภาคส่วนในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย และ (6) สนับสนุนให้การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยปฏิญญากรุงเทพฯ ได้ตระหนักถึงการพัฒนามีคนเป็นศูนย์กลางเพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันของชุมชนท้องถิ่นต่อสาธารณภัยตามแนวพระราชดำริเศรษฐกิจพอเพียง

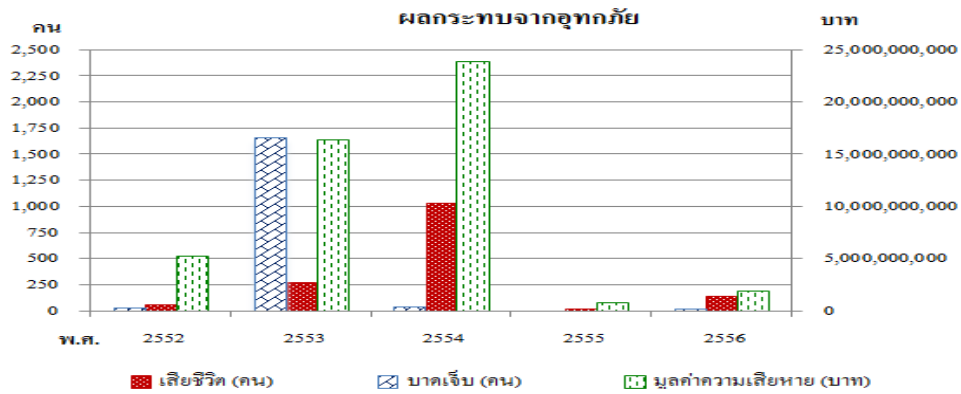
1.2 สถานการณ์สาธารณภัยประเทศไทย

1.2.1 สถิติสาธารณภัย

สถานการณ์สาธารณภัยของประเทศไทยที่สำคัญที่เกิดขึ้นและสร้างความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน มีดังนี้

(1) อุทกภัย (Flood)

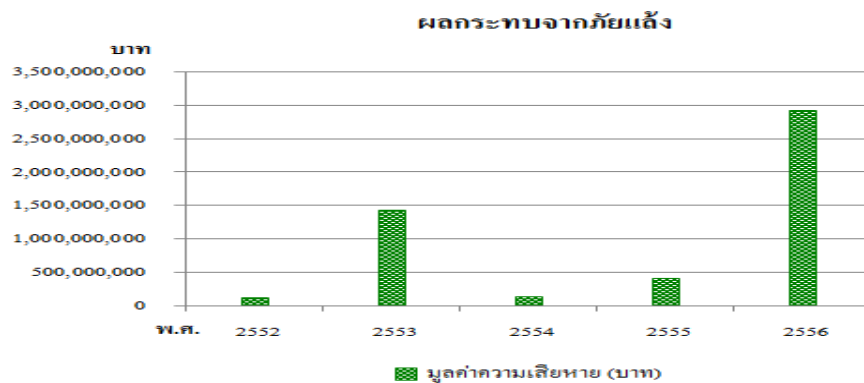
อุทกภัย เป็นสาธารณภัยที่เกิดจากฝนตกหนัก และฝนตกสะสมเป็นเวลานาน ทำให้เกิดน้ำป่าไหลหลาก น้ำท่วมฉับพลัน น้ำท่วมขัง และน้ำล้นตลิ่ง ประชาชนได้รับความเดือดร้อน สิ่งสาธารณประโยชน์ และทรัพย์สินของประชาชนได้รับความเสียหายโดยมีสาเหตุหลัก ได้แก่ มรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่พัดปกคลุมทะเลอันดามันและประเทศไทยในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงกันยายน มรสุมตะวันออกเฉียงเหนือที่พัดปกคลุมอ่าวไทยและภาคใต้ในช่วงเดือนตุลาคมถึงธันวาคม ร่องมรสุมที่พาดผ่านภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือภาคกลาง รวมถึงหย่อมความกดอากาศต่ำ และพายุหมุนเขตร้อน (ดีเปรสชัน ไชนัน และไต้ฝุ่น) นอกจากนี้ยังมีสาเหตุอื่น ๆ ที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากธรรมชาติ เช่น อ่างเก็บน้ำ เขื่อนแตก เป็นต้น ในระยะหลังปัญหาอุทกภัยเริ่มมีความรุนแรงขึ้น มีมูลค่าความเสียหายสูงมากขึ้น ดังแผนภาพที่ 1 - 3 อุทกภัยที่มีความสูญเสียมากที่สุดคือมหาอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554 ในพื้นที่ 64 จังหวัด และกรุงเทพมหานครมีผู้เดือดร้อน 5,247,125 ครัวเรือนจำนวน 16,224,302 คน เสียชีวิต 1,026 คน รวมมูลค่าความเสียหายสูงถึง 1.44 ล้านล้านบาท



แผนภาพที่ 1 - 3 : แสดงสถิติสถานการณ์อุทกภัย พ.ศ. 2552 - 2556

(2) ภัยแล้ง (Drought)

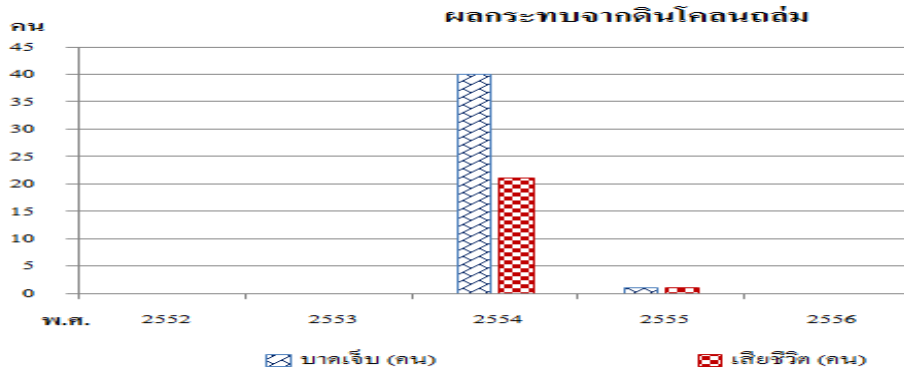
ภัยแล้ง เกิดขึ้นเนื่องจากน้ำ น้ำฝน น้ำใต้ดิน หรือน้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติ หรืออ่างเก็บน้ำ มีน้อยกว่าปกติในช่วงเวลาหนึ่ง โดยมีปริมาณน้อยกว่าที่พืช คน หรือสัตว์ต้องการ ซึ่งเป็นสภาวะการขาดแคลนน้ำ อุปโภคและบริโภค รวมถึง น้ำเพื่อการเกษตรและอุตสาหกรรมในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเวลานานจนก่อให้เกิด ความเสียหาย และส่งผลกระทบต่ออย่างกว้างขวางต่อชุมชน สังคม และระบบเศรษฐกิจโดยรวม และจากสภาวะ การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศเป็นสาเหตุให้ฤดูฝนสั้นขึ้น ซึ่งหมายถึงว่าฤดูแล้งจะยาวนานขึ้น พื้นที่ ตอนบนของประเทศจะมีปริมาณฝนตกน้อยลง ทำให้ปริมาณน้ำในเขื่อนและอ่างเก็บน้ำทั่วประเทศมีปริมาณ ไม่เพียงพอเพื่ออุปโภคบริโภค และเพื่อการเกษตร โดยเฉพาะพื้นที่นอกเขตชลประทาน นอกจากนี้ความเจริญ ของชุมชน การขยายตัวทางเศรษฐกิจ เช่น ภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจบริการ และจำนวนประชากรที่ได้มี การขยายตัวเพิ่มขึ้นพร้อมกัน ทำให้มีความต้องการใช้น้ำในกิจกรรมต่าง ๆ ของทุกภาคส่วนมากขึ้น จึงเป็นปัจจัยหนึ่ง ที่ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำตามมา โดยมีมูลค่าความเสียหาย ดังแผนภาพที่ 1 - 4



แผนภาพที่ 1 - 4 : แสดงสถิติสถานการณ์ภัยแล้ง พ.ศ. 2552 - 2556

(3) ภัยจากดินโคลนถล่ม (Landslide)

ภัยจากดินโคลนถล่ม มักเกิดขึ้นพร้อมกันหรือเกิดตามมาหลังจากเกิดน้ำป่าไหลหลาก อันเนื่องมาจากพายุฝนที่ทำให้เกิดฝนตกหนักอย่างต่อเนื่องรุนแรง ส่งผลให้มวลดินและหินไม่สามารถรองรับ การอุ้มน้ำได้ จึงเกิดการเคลื่อนตัวตามอิทธิพลของแรงโน้มถ่วงของโลก ปัจจุบันปัญหาดินโคลนถล่มเกิดบ่อย มากขึ้นและมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น อันมีสาเหตุมาจากพฤติกรรมของมนุษย์ เช่น การตัดไม้ทำลายป่า การทำการเกษตรในพื้นที่ลาดชัน การทำลายหน้าดิน เป็นต้น โดยมีผลกระทบดังแผนภาพที่ 1 - 5



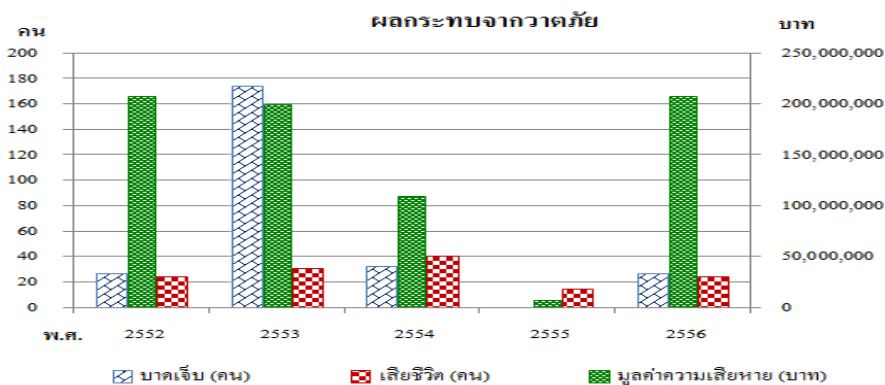
แผนภาพที่ 1 - 5 : แสดงสถิติสถานการณ์ภัยจากดินโคลนถล่ม พ.ศ. 2552 - 2556

(4) แผ่นดินไหว และสึนามิ (Earthquake and Tsunami)

แผ่นดินไหว เป็นภัยธรรมชาติที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงและส่งผลกระทบได้กว้างไกล โดยมีสาเหตุเกิดจากการสั่นสะเทือนอย่างรุนแรงของพื้นดินในช่วงเวลาหนึ่ง เกิดขึ้นจากแรงเสียดทานระหว่างชั้นหินและชั้นดินภายใต้ผิวโลกตามแนวรอยเลื่อนของเปลือกโลกที่มีพลังและยังเคลื่อนตัวอยู่ทั้งภายในและภายนอกประเทศไทย ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาบริเวณภาคเหนือและภาคตะวันตกของประเทศที่อยู่ในแนวรอยเลื่อนได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหวบ่อยครั้งขึ้น ซึ่งสร้างความเสียหายให้แก่อาคารบ้านเรือน และทรัพย์สินของประชาชน ดังเช่น กรณีจังหวัดเชียงราย เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2557 ความรุนแรงขนาด 6.3 ตามมาตราริกเตอร์ รวมทั้งเกิดแผ่นดินไหวตาม (aftershock) อีกนับพันครั้ง นอกจากนี้ แผ่นดินไหวขนาดใหญ่ในมหาสมุทรยังอาจทำให้เกิดคลื่นสึนามิที่เคลื่อนตัว ด้วยความเร็วสูงมาก มีพลังรุนแรง สามารถเคลื่อนที่ไปได้เป็นระยะทางไกล ๆ เมื่อเคลื่อนที่เข้าสู่บริเวณชายฝั่งทะเลจะทำให้เกิดเป็นคลื่นขนาดใหญ่ ที่เรียกกันว่า “สึนามิ” (Tsunami) ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อชีวิต และทรัพย์สินของผู้นคนที่อาศัยอยู่ตามบริเวณชายฝั่งดังที่เคยเกิดขึ้นบริเวณภาคใต้ฝั่งทะเลอันดามัน ในปี พ.ศ. 2547 ซึ่งทำให้มีผู้เสียชีวิตถึง 5,395 ราย

(5) วัตภัย (Storm)

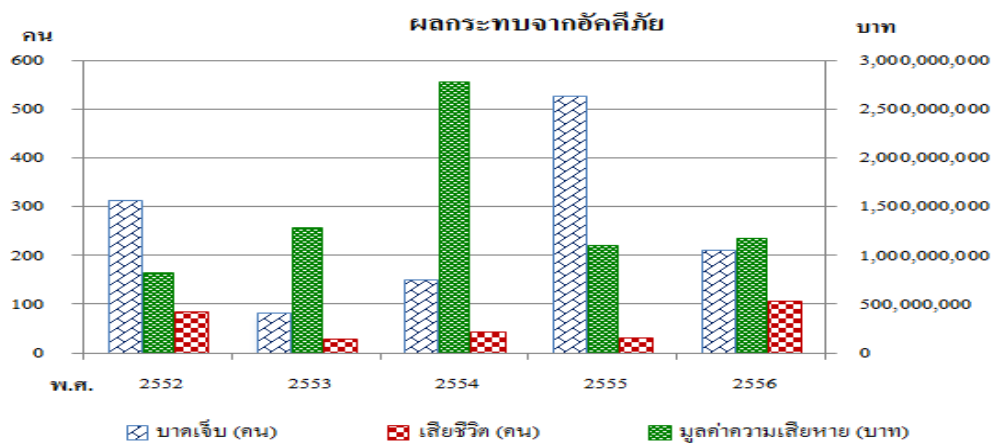
วัตภัย เป็นสาธารณภัยที่มีสาเหตุจากพายุลมแรง จนทำให้เกิดความเสียหายแก่อาคารบ้านเรือน ต้นไม้ และสิ่งก่อสร้าง รวมถึงชีวิตของประชาชน โดยมีสาเหตุจากปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ คือ พายุฝนฟ้าคะนอง พายุฤดูร้อน และพายุหมุนเขตร้อน (ดีเปรสชัน ไชนัน และไต้ฝุ่น) โดยเฉพาะพายุหมุนเขตร้อนจะส่งผลกระทบต่อพื้นที่เป็นบริเวณกว้างนับร้อยตารางกิโลเมตร (บริเวณที่ศูนย์กลางของพายุเคลื่อนที่ผ่านจะได้รับผลกระทบมากที่สุด) เมื่อพายุมีกำลังแรงในชั้นดีเปรสชันจะทำให้เกิดฝนตกหนักและมักมีอุทกภัยตามมา หากพายุมีกำลังแรงขึ้นเป็นพายุไชนันหรือพายุไต้ฝุ่นจะก่อให้เกิดภัยหลายอย่างพร้อมกันทั้งวัตภัย อุทกภัย และคลื่นพายุชายฝั่งทะเล (Strom Surge) ซึ่งเป็นอันตรายและอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ทำให้มีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมากได้ สำหรับมูลค่าความเสียหายที่ผ่านมา ดังแผนภาพที่ 1 - 6



แผนภาพที่ 1 - 6 : แสดงสถิติสถานการณ์วัตภัย พ.ศ. 2552 - 2556

(6) อัคคีภัย (Fire)

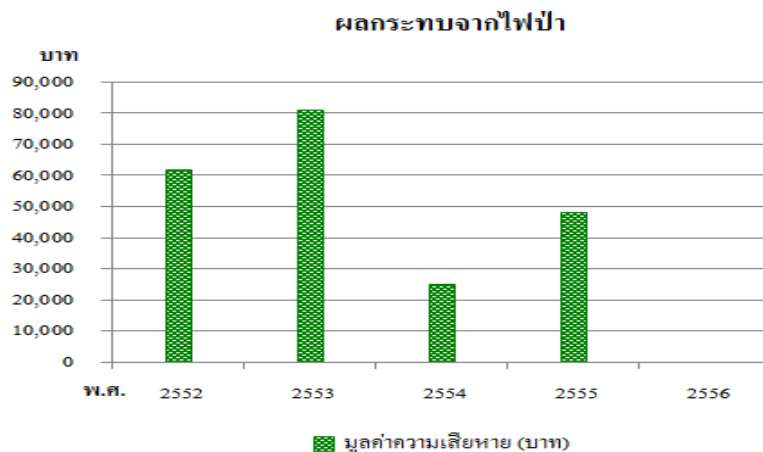
อัคคีภัย เป็นสาธารณภัยประเภทหนึ่งที่เกิดจากไฟ ไฟเป็นพลังงานอย่างหนึ่งที่ทำให้ความร้อน โดยความร้อนของไฟที่ขาดการควบคุม คุแล จะทำให้เกิดการติดต่อดลุกลาม ไปตามบริเวณที่มีเชื้อเพลิง เกิดการลุกไหม้ต่อเนื่อง หากปล่อยเวลาของการลุกไหม้นานเกินไป จะทำให้เกิดการลุกลามมากยิ่งขึ้น สภาวะของไฟจะรุนแรงมากขึ้น ถ้าการลุกไหม้มีเชื้อเพลิงหนาหรือมีไอของเชื้อเพลิงถูกขับออกมา ความร้อนก็จะมากยิ่งขึ้น สิ่งที่ทำให้เกิดอัคคีภัยได้ง่าย ได้แก่ เชื้อเพลิง สารเคมี หรือวัตถุใด ๆ ที่มีสถานะเป็นของแข็ง ของเหลว หรือก๊าซที่อยู่ในภาวะพร้อมจะเกิดการสันดาปจากการจุดติดใด ๆ หรือจากการสันดาปเอง โดยมีความสูญเสียที่ผ่านมา ดังแผนภาพที่ 1 - 7



แผนภาพที่ 1 - 7 : แสดงสถิติสถานการณ์ภัยจากอัคคีภัย พ.ศ. 2552 - 2556

(7) ภัยจากไฟป่าและหมอกควัน (Forest Fire & Smoke)

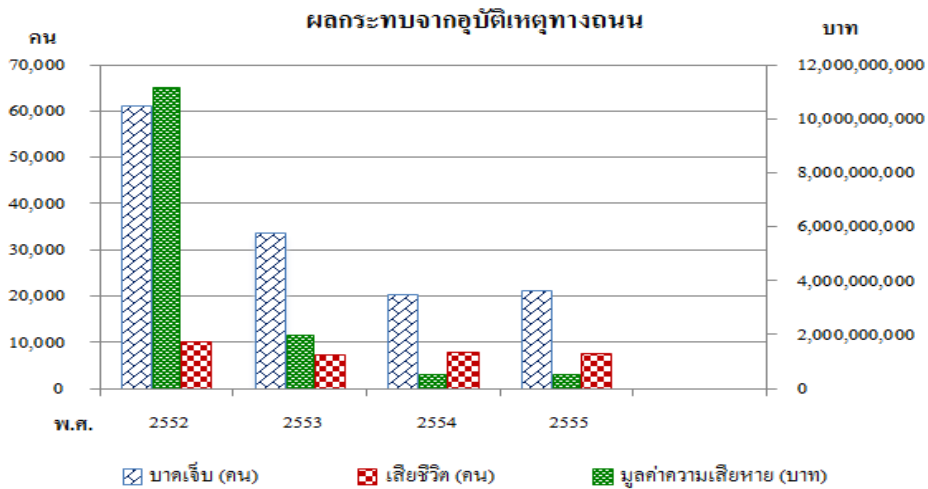
ไฟป่า คือ ไฟที่เกิดขึ้นแล้วลุกลามไปได้โดยอิสระปราศจากการควบคุม เผลอผลาญเชื้อเพลิงธรรมชาติในป่า ปัจจุบันระดับของการเกิดไฟป่าในประเทศไทยมีความรุนแรงมากจนกลายเป็นปัจจัยที่รบกวนความสมดุลของระบบนิเวศอย่างรุนแรง ส่งผลกระทบต่อพืช ดิน น้ำ สัตว์ และสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ รวมทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ตลอดจนเศรษฐกิจ สังคม และการท่องเที่ยวในทุกพื้นที่ของประเทศไทย นอกจากนี้ไฟปายังก่อให้เกิดวิกฤตมลพิษหมอกควันจนกลายเป็นปัญหาใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและการดำรงชีวิตของประชาชนเป็นวงกว้าง ตัวอย่างกรณีสนามบินจังหวัดแม่ฮ่องสอนต้องยกเลิกเที่ยวบินเป็นจำนวนมาก เนื่องจากหมอกควันทำให้ทัศนวิสัยไม่ดี เป็นอันตรายต่อการขึ้นลงของเครื่องบิน โดยที่ผ่านมา มีมูลค่าความเสียหาย ดังแผนภาพที่ 1 - 8



แผนภาพที่ 1 - 8 : แสดงสถิติสถานการณ์ภัยจากไฟป่า พ.ศ. 2552 - 2556

(8) ภัยจากการคมนาคม

การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่องของประเทศซึ่งส่งผลให้เกิดภัยจากการคมนาคมมากขึ้น และเป็นสาเหตุของการเสียชีวิตที่สำคัญในลำดับต้น ๆ ของประชากรของประเทศ รวมทั้งความสูญเสียด้านอื่น ๆ เช่น ความเสียหายต่อครอบครัวและสังคม การสูญเสียค่ารักษาพยาบาลจากอุบัติเหตุการสูญเสียทรัพย์สินบุคคลของชาติ ฯลฯ ซึ่งร้อยละ 90 ของภัยจากการคมนาคม คือ อุบัติเหตุทางถนน โดยมีสาเหตุจากพฤติกรรมเสี่ยงในการใช้รถใช้ถนน การทำผิดกฎจราจร และการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แล้วขับขี่ การไม่สวมหมวกนิรภัย อีกทั้งยานพาหนะ สภาพถนน และสิ่งแวดล้อมที่ไม่ปลอดภัย จากข้อมูลของกระทรวงสาธารณสุขในแต่ละปีมีผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนประมาณ 14,000 คน หรือคิดเป็น 21.96 คนต่อประชากรหนึ่งแสนคน หรือเฉลี่ยเดือนละประมาณ 1,166 คน โดยมีความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน ดังแผนภาพที่ 1 - 9



แผนภาพที่ 1-9 : แสดงสถิติสถานการณ์อุบัติเหตุที่เกิดจากการคมนาคม พ.ศ. 2552 - 2556

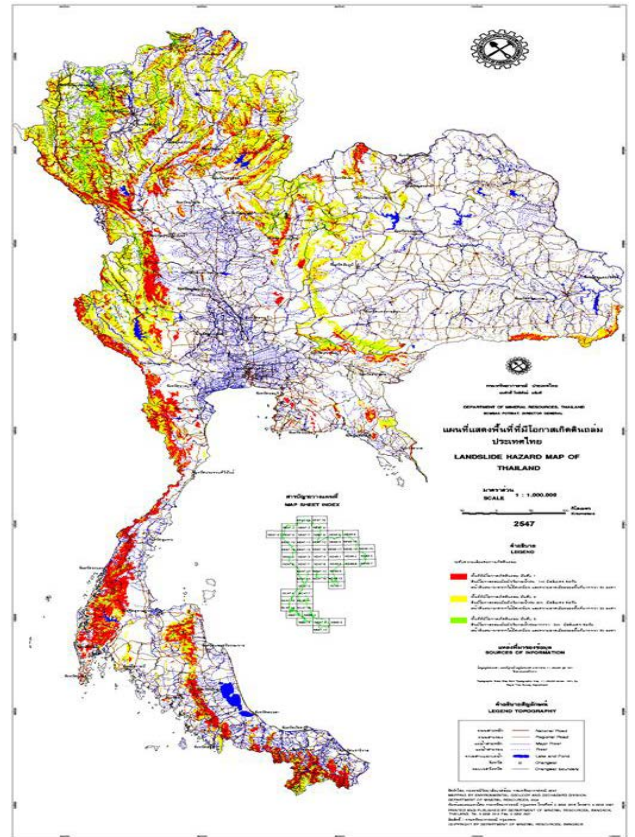
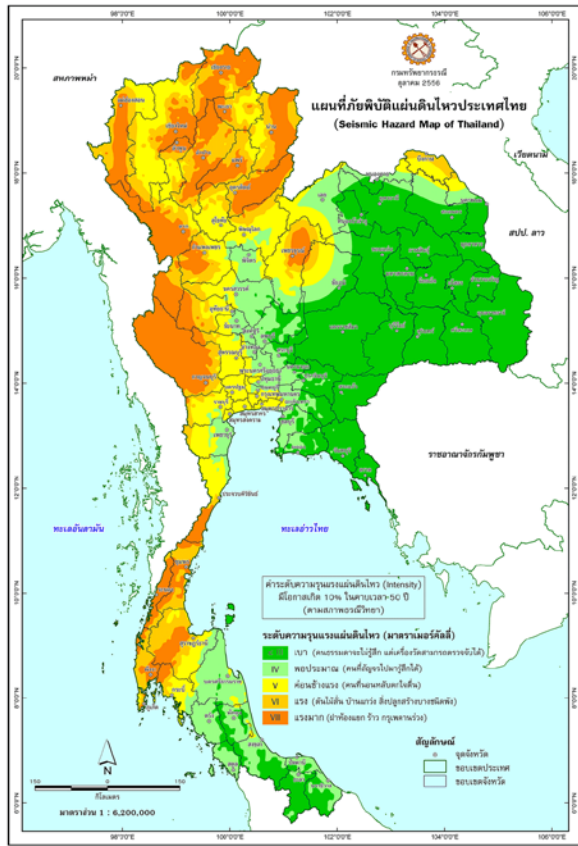
(9) โรคระบาด (Infectious disease)

โรคระบาด เป็นโรคที่เกิดขึ้นในระยะเวลาเดียวกันในชุมชนหรือในแหล่งหนึ่งแหล่งใด ในอัตราสูงกว่าสถานการณ์ปกติที่ควรเป็น โดยการติดเชื้อนั้นลุกลามแพร่กระจายจากแหล่งที่อยู่ใกล้เคียง จุดเริ่มต้นของโรค และสามารถแพร่กระจายลุกลามไปยังชุมชนอื่น ๆ ที่อยู่ไกลออกไป ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาได้เกิดโรคระบาดอย่างต่อเนื่องทั้งโรคติดต่ออุบัติใหม่ที่เกิดจากเชื้อชนิดใหม่ที่เพิ่งค้นพบการระบาดในมนุษย์หรือโรคติดต่อที่พบในพื้นที่ใหม่ เช่น โรคเอดส์ โรคซาร์ โรคไข้หวัดนก โรคติดเชื้อไวรัสอีโบลา เป็นต้น สำหรับโรคติดต่ออุบัติซ้ำซึ่งเป็นโรคติดต่อที่เคยแพร่ระบาดในอดีตที่สงบไปแล้วแต่กลับระบาดขึ้นใหม่ เช่น โรคไข้ปวดข้อยุงลาย กาฬโรค เป็นต้น ทั้งนี้ โรคติดต่ออุบัติใหม่หรือโรคติดต่ออุบัติซ้ำจะเกิดขึ้นอยู่เป็นระยะ ๆ ซึ่งอาจมีความเสี่ยงที่เกิดการแพร่กระจายเชื้อมาจากประเทศเพื่อนบ้านอีกด้วย โรคระบาดที่สำคัญ ๆ สรุปดังนี้

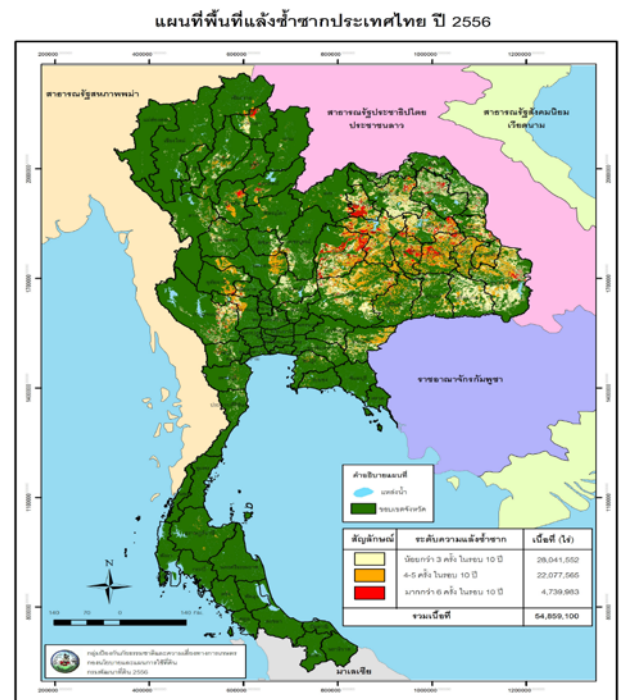
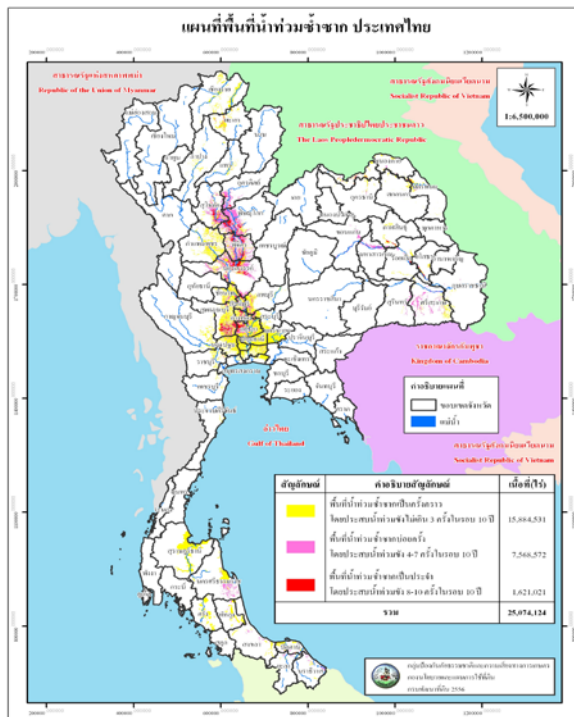
ปี พ.ศ.	โรคระบาด	ปี พ.ศ.	โรคระบาด
2547	โรคไข้หวัดนก	2555	โรคไข้เลือดออก
2552	โรคไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ใหม่ 2009 (H1N1)	2556	โรคติดต่อระบบทางเดินหายใจเฉียบพลัน (Middle East Respiratory Syndrome : MERS - CoV)
2551-2552	โรคไข้ปวดข้อยุงลาย	2557	โรคติดเชื้อไวรัสอีโบลา

1.2.2 พื้นที่เสี่ยงสาธารณภัย

พื้นที่เสี่ยงสาธารณภัย ประเภทภัยที่สำคัญและมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประเทศไทย ดังต่อไปนี้



แผนภาพที่ 1 - 10 : แสดงพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหว (ซ้าย) เสี่ยงภัยดินโคลนถล่ม (ขวา)



แผนภาพที่ 1 - 11 : แสดงพื้นที่เสี่ยงอุทกภัย (ซ้าย) และพื้นที่เสี่ยงภัยแล้ง (ขวา)

1.3 ปฏิทินสาธารณสุขในประเทศไทย

ในรอบหลายสิบปีที่ผ่านมา สาธารณภัยเกิดขึ้นบ่อยครั้ง และเกิดเป็นประจำในช่วงระยะเวลาหนึ่ง จึงทำให้มีความสามารถคาดการณ์ได้มากขึ้น ได้แก่ อุทกภัย วาตภัย ภัยแล้ง ในขณะที่เดียวกันมีสาธารณภัยรูปแบบใหม่และ/หรือมีรูปแบบที่เปลี่ยนไปจากเดิมเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ซึ่งทำให้คาดการณ์ได้ยาก มีความไม่แน่นอนสูง อาทิเช่น ภัยจากแผ่นดินไหว การกัดเซาะชายฝั่ง สึนามิ ดินโคลนถล่ม โรคระบาด นอกจากนี้ อุบัติเหตุทางถนน ยังเป็น สาธารณภัยที่เกิดมากที่สุด ซึ่งการคาดการณ์ทำได้ยากเพราะเป็นพฤติกรรมของมนุษย์ เว้นแต่ในบางช่วงระยะเวลา หากมีการใช้ถนนมาก เช่น เทศกาลต่าง ๆ ก็มีแนวโน้ม จะเกิดมากขึ้น

ปฏิทินสาธารณสุข												
ภัย/เดือน	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.
อุทกภัย												
ภัยแล้ง	ฝนทิ้งช่วง						ฤดูแล้งทั่วประเทศ			ฝนทิ้งช่วง		
แผ่นดินไหว	เน้นพื้นที่ภาคเหนือ และพื้นที่ที่มีรอยเลื่อน ตามข้อมูลกรมทรัพยากรธรณี											
พายุฤดูร้อน	ทุกภาค											
อัคคีภัย	ปีใหม่											
ไฟป่า	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ						ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ					
อุบัติเหตุทางถนน	ปีใหม่			สงกรานต์			ปีใหม่					
ภัยหนาว	ภาคเหนือ/ตะวันออกเฉียงเหนือ						ภาคเหนือ/ตะวันออกเฉียงเหนือ					

หมายเหตุ : เผื่อระวังตลอดปี

แผนภาพที่ 1 - 12 : แสดงปฏิทินสาธารณสุขในประเทศไทย

1.4 บทเรียนการจัดการสาธารณสุขที่ผ่านมา

บทเรียนจากการจัดการสาธารณสุขของประเทศไทยที่ผ่านมา สามารถสรุปปัญหา ข้อจำกัดด้านต่าง ๆ ได้ดังนี้

1.4.1 ด้านโครงสร้าง องค์กร และกลไกการจัดการสาธารณสุข

โครงสร้าง องค์กร และกลไก ที่รับผิดชอบเมื่อเกิดสาธารณสุขของประเทศไทยมีหลายระดับ หลายส่วนราชการและหน่วยงาน ตั้งแต่การเฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์ การแจ้งเตือนภัย การเผชิญเหตุ การจัดการในภาวะฉุกเฉิน การให้ความช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ขณะเกิดเหตุการณ์ จนถึง การฟื้นฟูผู้ประสบภัยและพื้นที่ภายหลังการเกิดภัย ซึ่งแต่ละส่วนราชการและหน่วยงานได้ร่วมกันปฏิบัติงานอย่างเต็มกำลังและมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในการกำหนดแนวทางจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์ เพื่อรับมือกับสาธารณสุขที่เกิดขึ้นแล้วก็ตาม แต่ปัญหาพื้นฐาน คือ การขาดความเป็นเอกภาพในการจัดการสาธารณสุขทั้งในระดับชาติ จังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กอปรกับผู้มีหน้าที่รับผิดชอบหลักตามกฎหมายไม่สามารถสั่งการได้ครอบคลุมทุกหน่วยงาน โดยเฉพาะหน่วยงานภาคเอกชนที่เข้าร่วมในการเผชิญเหตุด้วยตนเอง ทำให้การประสานงานและการสนธิกำลังจากส่วนราชการและหน่วยงานยังขาดประสิทธิภาพ ส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและไม่มีกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติ รวมถึงขาดเป้าหมายและแนวทางปฏิบัติร่วมกัน

1.4.2 ด้านกระบวนการวางแผน และการสนับสนุน

การระดมทรัพยากรเข้าสู่พื้นที่ที่ประสบภัย ยังขาดแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน เมื่อเกิดเหตุทุกหน่วยงานจะเข้าพื้นที่ที่ประสบภัยด้วยตัวเอง ไม่มีการประสานงานกับหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายในพื้นที่ ทำให้ขาดความพร้อมในการสนับสนุนการปฏิบัติงาน เนื่องจากทุกหน่วยงานมุ่งให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นลำดับแรก แต่การปฏิบัติงานกลับไม่มีการวางแผนในภาพรวม ต่างหน่วยต่างปฏิบัติงานตามแนวทางของตนเอง โดยไม่มีความรู้ความเข้าใจ ความมุ่งหมายในการปฏิบัติในภาพรวม ทำให้หน่วยเผชิญเหตุในพื้นที่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่องตลอดเวลา และเป็นระบบ เนื่องจากไม่มีการวางแผน การสนับสนุนด้านทรัพยากร เช่น เชื้อเพลิง อุปกรณ์พิเศษ และส่วนใหญ่ไม่มีการจัดเตรียมงบประมาณในการเผชิญเหตุ จึงเกิดความสับสนและล่าช้าในการปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

1.4.3 ด้านองค์ความรู้ และข้อมูลเกี่ยวกับสาธารณสุข

การวิจัยและพัฒนาการจัดการสาธารณสุขของประเทศไทย ยังไม่มีความชัดเจนถึงยุทธศาสตร์ ทิศทาง รูปแบบ และระบบการจัดการในภาวะฉุกเฉินที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศ ในแต่ละประเภทภัย ขาดข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัยของแต่ละประเภทภัยที่แท้จริง เช่น พื้นที่แล้งซ้ำซาก พื้นที่ดินโคลนถล่ม ฯลฯ ที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน รวมถึงระดับนโยบายขาดการให้ความสำคัญและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

1.5 บทสรุป

จากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างรวดเร็วในปัจจุบันทำให้เห็นชัดว่า แนวโน้มสถานการณ์สาธารณสุข จะมีความรุนแรงมากขึ้น และถือเป็นภัยร้ายแรงที่จะคุกคามต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของประเทศได้ นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์สาธารณสุขยังส่งผลกระทบต่อทิศทางการพัฒนาประเทศในอนาคตอีกด้วย และผลพวงที่เกิดขึ้นจากการจัดการสาธารณสุขประเทศหนึ่งยังมีผลกระทบต่อ

ประเทศเพื่อนบ้าน และประเทศอื่น ๆ ได้ช่วยเช่นกัน ดังนั้น เมื่อทบทวนผลการปฏิบัติด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระยะที่ผ่านมาได้สะท้อนปัญหาและความท้าทายต่อการแก้ไขปัญหาดังโครงสร้างกระบวนการ และองค์ความรู้ จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบการป้องกัน การเตรียมความพร้อม และการสร้างภูมิคุ้มกันในการจัดการสาธารณภัยของประเทศให้เข้มแข็งภายใต้หลัก “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” อันประกอบด้วย ความมีเหตุผล และความพอประมาณในการจัดการสาธารณภัย รวมทั้งการสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีต่อการรับรู้ปรับตัวกับผลกระทบ และความเปลี่ยนแปลงโดยอาศัยความรู้และคุณธรรมในการจัดการสาธารณภัยที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างยั่งยืน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555 – 2559 มุ่งให้สังคมมีภูมิคุ้มกันเพื่อเตรียมพร้อมรองรับกับสาธารณภัย โดยการยกระดับขีดความสามารถในการรับมือและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ ควบคุมและลดมลพิษ และพัฒนาระบบบริหารจัดการ พร้อมทั้งเพิ่มบทบาทประเทศไทยในเวทีประชาคมโลกที่เกี่ยวข้องกับกรอบความตกลงและพันธกรณีระหว่างประเทศ นอกจากนี้ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ได้กำหนดให้มียุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2557 – 2561) เป็นกรอบทิศทางการดำเนินงานของหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งเน้นให้คนในชาติมีภูมิคุ้มกัน มีส่วนร่วม และผนึกกำลังทุกภาคส่วนภายใต้การบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จ (Comprehensive Management) ทั้งนี้ การดำเนินงานจะเชื่อมโยงกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม ดังนั้น จึงเป็นที่ประจักษ์ว่า นโยบายระดับประเทศได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศที่มีประสิทธิภาพได้สอดคล้องกับนโยบายระดับโลกภายใต้บริบท “การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย” (Disaster Risk Management) ซึ่งเป็นการนำแนวคิดเรื่องความเสี่ยงมาเป็นปัจจัยหลักในการจัดการสาธารณภัยจากเชิงรุกไปสู่การจัดการอย่างยั่งยืน ซึ่งประกอบด้วย การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction) การจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) และการฟื้นฟูให้มีสภาพที่ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) พร้อมทั้ง ได้ตระหนักว่า การจัดการสาธารณภัยในปัจจุบันไม่ได้เป็นเรื่องเฉพาะของประเทศไทยเพียงประเทศเดียวเท่านั้นแล้ว เพราะฉะนั้นการส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศจึงเป็นอีกบทบาทสำคัญที่ต้องกล่าวถึงในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของประเทศ

จากแนวคิดและบริบทที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นที่มาของการกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ฉบับนี้ ซึ่งเป็นการเพิ่มเติมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 จากการที่สถานการณ์สาธารณภัยของประเทศและของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป โดยจะกล่าวรายละเอียดในบทต่อไปของแผนฉบับนี้