

## ประเด็น: ระบบบริหารจัดการเพื่อสุขภาวะในวิกฤตซ้อนวิกฤต

---

### ๑. บทนำ: ความหมายและความสำคัญของวิกฤตซ้อนวิกฤต

ในโลกปัจจุบัน เราต่างเผชิญกับสถานการณ์ที่ซับซ้อนมากขึ้นเรื่อยๆ ปัญหาต่างๆ ไม่ได้เกิดขึ้นแยกจากกันอีกต่อไป แต่มักเชื่อมโยงและส่งผลกระทบซ้อนทับกันจนยากต่อการแก้ไข นี่คือนสิ่งที่เราเรียกว่า "วิกฤตซ้อนวิกฤต" หรือในภาษาอังกฤษว่า Polycrisis ซึ่งหมายถึงสถานการณ์ที่วิกฤตการณ์หลายอย่างเกิดขึ้นพร้อมกันและมีปฏิสัมพันธ์กันในลักษณะที่ซับซ้อน ก่อให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงยิ่งกว่าผลรวมของวิกฤตแต่ละอย่างที่เกิดขึ้นแยกกัน

วิกฤตซ้อนวิกฤตเป็นปรากฏการณ์ที่โลกกำลังให้ความสำคัญอย่างมาก องค์การระหว่างประเทศหลายแห่งได้ชี้ให้เห็นว่าเรากำลังใช้ชีวิตในยุคที่มีวิกฤตหลายด้านเกิดขึ้นพร้อมกันหรือต่อเนื่องกันอย่างซับซ้อน ทำให้ผลกระทบที่เกิดขึ้นรุนแรงเกินกว่าที่วิกฤตแต่ละด้านจะก่อให้เกิดตามลำพัง คำกล่าวที่ว่า "One World, One Destiny – โลกที่มีชะตากรรมเดียวกัน" สะท้อนให้เห็นว่าทุกประเทศล้วนเผชิญความท้าทายร่วมกันในยุคนี้ และจำเป็นต้องเสริมสร้างระบบสาธารณสุขที่ยืดหยุ่นและพร้อมรับมือวิกฤตหลายรูปแบบในเวลาเดียวกัน

ก่อนที่เราจะเข้าใจถึงวิกฤตซ้อนวิกฤต เราต้องเข้าใจความหมายของคำสำคัญก่อน นั่นคือ "สุขภาพ" และ "สุขภาวะ" ตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ สุขภาพไม่ได้หมายถึงเพียงการไม่มีโรคหรือความเจ็บป่วยเท่านั้น แต่หมายถึงภาวะของมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งทางกาย ทางจิต ทางปัญญา และทางสังคม ซึ่งเชื่อมโยงกันเป็นองค์รวมอย่างสมดุล ส่วนสุขภาวนั้นเป็นสภาวะเชิงบวกที่บุคคลและสังคมสามารถสัมผัสและประสบได้ ถือเป็นทรัพยากรสำคัญสำหรับการดำเนินชีวิตประจำวัน ซึ่งถูกกำหนดโดยปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมครอบคลุมถึงคุณภาพชีวิตและความสามารถของผู้นในการมีส่วนร่วมพัฒนาสังคม

ในทางตรงกันข้าม "ภาวะวิกฤต" หมายถึงภาวะหรือสถานการณ์ที่มีความตึงเครียด ผิดปกติ หรือมีผลกระทบที่เกิดขึ้นแล้วหรือกำลังจะเกิดขึ้นในระดับร้ายแรง อาจเป็นเหตุการณ์จากภัยธรรมชาติ ภัยจากการกระทำของมนุษย์ ภัยการก่อการร้าย ความขัดแย้งทางการเมือง หรือความผันผวนทางการเงิน วิกฤตเหล่านี้สามารถส่งผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมได้อย่างกว้างขวาง

ในบริบทของสาธารณสุข วิกฤตซ้อนวิกฤตหมายถึงภาวะที่ระบบสุขภาพต้องเผชิญแรงกดดันจากหลายวิกฤตพร้อมกัน เช่น โรคระบาดใหญ่ ภัยธรรมชาติ เหตุรุนแรงทางการเมือง หรือวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งต่างก็ส่งผลกระทบต่อการดูแลสุขภาพประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ องค์การยูนิเซฟได้ชี้ให้เห็นว่าภาวะวิกฤตซ้อนวิกฤตทำให้เด็กจำนวน

มากเข้าไม่ถึงบริการสุขภาพพื้นฐาน ทั้งการรักษาพยาบาลและวัคซีนตามปกติ เนื่องจากระบบต่างๆ ถูกซ้ำเติมจากวิกฤตรอบด้าน

ประเทศไทยได้เผชิญกับภาวะวิกฤตซ้อนวิกฤตมาแล้วหลายครั้ง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือเหตุการณ์อุทกภัยใหญ่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งไม่เพียงแต่ทำลายพื้นที่เกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม แต่ยังส่งผลให้เกษตรกรขาดรายได้ ต้องแบกรับหนี้สิน และนำไปสู่การย้ายถิ่นฐานของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ปัญหาความยากจนเพิ่มขึ้น และความมั่นคงทางอาหารลดลง นี่คือนัยของวิกฤตที่ไม่ได้เกิดขึ้นแยกกัน แต่เชื่อมโยงและซ้ำเติมกันในหลายมิติ

อีกตัวอย่างที่สำคัญคือการระบาดของโรคโควิด-๑๙ ซึ่งเริ่มในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ และส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางในหลายมิติพร้อมกัน ไม่เพียงแต่สร้างภาระมหาศาลต่อระบบสาธารณสุข เช่น การรองรับผู้ป่วย การขาดแคลนเวชภัณฑ์ และความเหนื่อยล้าของบุคลากรสุขภาพ แต่ยังส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ โดยเฉพาะภาคการท่องเที่ยวและการส่งออกซึ่งเป็นกลไกขับเคลื่อนหลักของประเทศ ทำให้เกิดการว่างงาน รายได้ลดลง และความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ มาตรการควบคุมโรคต่างๆ ยังส่งผลกระทบต่อสุขภาพจิตของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง ทำให้เกิดความเครียด ความวิตกกังวล และปัญหาการฆ่าตัวตายที่เพิ่มขึ้น

เมื่อไม่นานมานี้ เหตุการณ์แผ่นดินไหวขนาด ๗.๗ ริคเตอร์เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๘ ที่ประเทศเมียนมา ส่งผลให้เกิดแรงสั่นสะเทือนถึงหลายจังหวัดในประเทศไทย กระทบหลากหลายมิติพร้อมกัน ทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค เศรษฐกิจ สังคม และระบบสุขภาพ แรงสั่นสะเทือนทำให้อาคารระหว่างก่อสร้างในกรุงเทพมหานครถล่ม ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก ผลกระทบทางเศรษฐกิจเบื้องต้นประเมินว่ากว่าหมื่นล้านบาท โดยเฉพาะในภาคท่องเที่ยว การลงทุนในระยะสั้น อสังหาริมทรัพย์ และการก่อสร้าง เหตุการณ์ดังกล่าวยังก่อให้เกิดความกังวลของสังคมด้านความปลอดภัย บั่นทอนความเชื่อมั่นต่อภาครัฐ และซ้ำเติมระบบและการเข้าถึงบริการสุขภาพ

จากตัวอย่างเหล่านี้ เราจะเห็นได้ว่าวิกฤตต่างๆ ในยุคปัจจุบันไม่ได้เกิดขึ้นโดดเดี่ยว แต่เชื่อมโยงและส่งผลกระทบต่อซ้อนทับกันอย่างซับซ้อน การบริหารจัดการแบบแยกส่วนที่เคยใช้ในอดีต ซึ่งแต่ละหน่วยงานมองเฉพาะมิติของตนเอง เช่น หน่วยงานสาธารณสุขดูแลเฉพาะเรื่องโรคภัย ขณะที่หน่วยงานสิ่งแวดล้อมดูแลเฉพาะภัยธรรมชาติ จึงไม่สามารถรับมือกับสถานการณ์ที่ซับซ้อนเช่นนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การตอบสนองที่ล่าช้า ขาดเอกภาพ และไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน อาจนำไปสู่ "วิกฤตความศรัทธา" ที่อาจทำให้ประชาชนไม่เชื่อมั่นหรือไว้วางใจต่อกลไกภาครัฐ ส่งผลให้เกิดการต่อต้าน การไม่ปฏิบัติตามมาตรการ และการแตกแยกทางสังคมในระยะยาว

ดังนั้น แนวคิด "ระบบบริหารจัดการเพื่อสุขภาพในวิกฤตซ้อนวิกฤต" จึงเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อภัยความท้าทายเหล่านี้ ระบบนี้หมายถึงชุดของโครงสร้าง กระบวนการ และกลไกการดำเนินงานในหลายระบบที่เกี่ยวข้องแบบบูรณาการ ที่ออกแบบมาเพื่อจัดการกับภาวะวิกฤตหลายมิติที่เกิดขึ้นพร้อมกันและมีความเชื่อมโยงกันอย่างซับซ้อน โดยมุ่งเน้นการป้องกันและบรรเทาผลกระทบในระยะก่อนเกิดภัย การเตรียมความพร้อม การตอบโต้ที่ทันทั่วถึง และการฟื้นฟูที่ยั่งยืน บนฐานการมีส่วนร่วมของชุมชนและเครือข่าย

ระบบการบริหารจัดการภาวะวิกฤตโดยทั่วไปมักอ้างถึงกรอบแนวคิด "2P2R" ซึ่งประกอบด้วย การป้องกันและลดผลกระทบ (Prevention & Mitigation) การเตรียมความพร้อม (Preparedness) การตอบโต้ภาวะฉุกเฉิน (Response) และการฟื้นฟูหลังวิกฤต (Recovery) กรอบนี้ถูกนำมาใช้ทั้งในระดับสากลและประเทศไทยเพื่อจัดระบบการรับมือวิกฤตอย่างเป็นองค์รวม โดยเน้นว่าการบริหารจัดการวิกฤตซ้อนวิกฤตต้องให้ความสำคัญครบทุกระยะ ตั้งแต่ก่อนเกิดวิกฤต ขณะเกิดเหตุ ไปจนถึงหลังสถานการณ์คลี่คลาย

เป้าหมายสูงสุดของระบบนี้คือการป้องกันและลดผลกระทบต่อชีวิต สุขภาพ ทรัพย์สิน สิ่งแวดล้อม สังคม เศรษฐกิจ และความศรัทธาในกลไกภาครัฐ โดยให้ท้องถิ่น หน่วยงาน และองค์กรในพื้นที่ร่วมกับภาคประชาสังคม และชุมชนสามารถบริหารจัดการภาวะวิกฤตได้ด้วยตนเองอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน องค์การอนามัยโลกได้เน้นย้ำผ่านกรอบ Health EDRM (Health Emergency and Disaster Risk Management) ว่าการป้องกัน การเตรียมความพร้อม ควบคู่ไปกับการตอบโต้และฟื้นฟูวิกฤต มีความสำคัญอย่างยิ่งในการปกป้องชีวิตและสุขภาพประชาชน อีกทั้งการรับมือภาวะฉุกเฉินด้านสุขภาพจะสัมฤทธิ์ผลได้จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือแบบ "ทั้งระบบ" (Whole-of-society approach) ผนึกกำลังระหว่างหน่วยงานทุกภาคส่วน ไม่ใช่หน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น

การพัฒนานโยบายสาธารณะเรื่องนี้จึงเป็นกลไกสำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของการบริหารจัดการระบบที่เกี่ยวข้องเพื่อสุขภาพในวิกฤตซ้อนวิกฤตได้อย่างรอบด้านและยั่งยืน โดยมีแนวคิดหลักจากระบบสุขภาพที่ยืดหยุ่นและยั่งยืน ซึ่งเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของระบบการดูแลสุขภาพที่ช่วยให้สามารถป้องกัน เตรียมความพร้อม และตอบสนองต่อภาวะวิกฤตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็ยังคงรักษาการทำงานในระยะยาวและการเข้าถึงการดูแลที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียม

---

## ๒. การป้องกันและบรรเทาผลกระทบ: ลดความเปราะบางในพื้นที่และพัฒนาระบบบริหารจัดการ

การป้องกันและบรรเทาผลกระทบเป็นเสมือน "เส้นป้องกันแรก" ของระบบจัดการวิกฤต เป้าหมายหลักคือการลดโอกาสการเกิดภัยและทำให้ผลกระทบน้อยที่สุดหากเกิดขึ้นจริง ในระดับสากล กรอบเซ็นได (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030) ได้กำหนดเป้าหมายชัดเจนในการ "ลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและความสูญเสียต่อชีวิต ความเป็นอยู่ และสุขภาพของประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ" ซึ่งหมายความว่าทุกประเทศควรลงทุนในมาตรการลดความเสี่ยงล่วงหน้า ไม่ว่าจะเป็นระบบเตือนภัยล่วงหน้า การเสริมความแข็งแรงให้โครงสร้างพื้นฐานทางสุขภาพ และการสร้างความตระหนักรู้ด้านภัยพิบัติในประชาชน องค์การอนามัยโลกยืนยันว่าการลดความเสี่ยงด้านสุขภาพในยามวิกฤตเป็นหนึ่งในภารกิจเร่งด่วนที่สุดและเป็นส่วนสำคัญในการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ

การดำเนินนโยบายป้องกันและบรรเทาภัยจึงต้องเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาสุขภาพและสังคมในภาพรวม เช่น การวางผังเมืองที่คำนึงถึงภัยธรรมชาติ การแก้ไขปัญหาล้างน้ำท่วมที่เป็นสาเหตุให้ภัยพิบัติรุนแรงขึ้น ตลอดจนการลดปัจจัยเสี่ยงทางสังคม เช่น ความยากจน และสภาวะที่ย่ำแย่ ที่ทำให้บางกลุ่มเปราะบางต่อวิกฤตมากเป็นพิเศษ การป้องกันและบรรเทาผลกระทบต้องทำงานในสองระดับหลักคือระดับพื้นที่และระดับสนับสนุน

จากการทบทวนบทเรียนการจัดการภัยพิบัติที่ผ่านมาของประเทศไทย พบว่าการป้องกันและการเตรียมพร้อมยังคงเป็นจุดอ่อนสำคัญของระบบเมื่อเทียบกับการตอบโต้เฉพาะหน้า แม้ในยามเกิดภัย คนไทยทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคมมักกระดมความช่วยเหลือได้อย่างเข้มแข็ง แต่การลงทุนลงแรงในมาตรการป้องกันล่วงหน้าและการเตรียมพร้อมกลับยังไม่เข้มแข็งเพียงพอ ประเด็นข้อโหว่ เช่น การขาดระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านทันตภัยที่แข็งแรง การใช้ทรัพยากรป้องกันภัยอย่างจำกัด และการขาดแผนเผชิญเหตุในระดับชุมชน ล้วนสะท้อนว่าประเทศไทยมีโอกาพัฒนาแนวทางลดความเปราะบางของพื้นที่ได้อีกมาก

### การเสริมสร้างความเข้มแข็งในระดับพื้นที่

ในระดับพื้นที่ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบบริหารจัดการเริ่มต้นจากการสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างทุกภาคส่วนในพื้นที่ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยใช้หลักการประสานความร่วมมืออย่างมีธรรมาภิบาล กลไกนี้จะเริ่มจากการจัดทำบันทึกความเข้าใจหรือข้อตกลงความร่วมมือที่ชัดเจน โดยมีหน่วยกลางระดับอำเภอหรือแขวงในพื้นที่พิเศษ เช่น กรุงเทพมหานครหรือเมืองท่องเที่ยวใหญ่ ทำหน้าที่ประสานงาน ร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมที่เฉพาะเจาะจงกับความเสี่ยงในพื้นที่ให้ครอบคลุมทุกระบบที่จำเป็น แผนเหล่านี้ไม่ใช่แผนทั่วไปที่ใช้ได้กับทุกพื้นที่ แต่ต้องคำนึงถึงบริบทและความเสี่ยงเฉพาะของแต่ละพื้นที่

การส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นมีแผนป้องกันภัยและลดความเสี่ยงของตนเองเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง ชุมชนควรมีการวิเคราะห์ความเสี่ยงในพื้นที่ มีการซักซ้อมแนวทางปฏิบัติเมื่อเกิดภัย โดยมีระดับอำเภอเป็นแกนประสานในการ

วางแผนร่วมกันระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ หากชุมชนมีทักษะรับมือเบื้องต้นได้เองก่อนที่ความช่วยเหลือภายนอกจะมาถึง จะลดความสูญเสียในช่วงแรกของวิกฤตได้มาก

ความยืดหยุ่นด้านงบประมาณเป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญในการป้องกันและบรรเทาผลกระทบ หนึ่งในอุปสรรคสำคัญคือระบบงบประมาณที่ไม่ยืดหยุ่นต่อการลงทุนเพื่อป้องกันล่วงหน้า ปัจจุบัน หากหน่วยงานรัฐใช้งบประมาณเตรียมการรับมือภัยพิบัติไว้ก่อน แต่เหตุการณ์นั้นไม่เกิดขึ้นจริง ก็อาจถูกตรวจสอบว่าใช้เงินไม่คุ้มค่า ทำให้เจ้าหน้าที่หลายฝ่ายไม่กล้าลงทุนเชิงป้องกันล่วงหน้า นอกจากนี้ กระบวนการอนุมัติงบประมาณฉุกเฉินที่ล่าช้าก็อาจทำให้การช่วยเหลือไม่ทันการณ์ การจัดทำแนวปฏิบัติการใช้งบประมาณฉุกเฉิน งบประมาณสำรองจ่าย และทรัพยากรท้องถิ่น รวมถึงกองทุนท้องถิ่นหรือกองทุนชุมชน จะช่วยให้สามารถตอบสนองต่อภาวะวิกฤตได้อย่างรวดเร็วและมีสภาพคล่อง แทนที่จะต้องรอการอนุมัติหรือการสนับสนุนจากส่วนกลางซึ่งอาจใช้เวลานาน ข้อเสนอคือการมีกองทุนหรืองบประมาณร่วม (matching fund) ในระดับท้องถิ่นที่ใช้สำหรับกิจกรรมป้องกันและเตรียมพร้อมรับมือได้ทันทีโดยไม่ต้องรอการอนุมัติที่ล่าช้า การมีเงินทุนพร้อมใช้จะกระตุ้นให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นกล้าลงทุนในมาตรการป้องกันมากขึ้น เช่น จัดหาอุปกรณ์เตือนภัยล่วงหน้า หรือวัสดุยังชีพสำรอง การมีระบบบริหารจัดการงบประมาณที่คล่องตัวจะช่วยให้สามารถดำเนินการป้องกันและบรรเทาได้ทันทั่วทั้ง

การพัฒนาฐานข้อมูลและศักยภาพบุคลากรในพื้นที่เป็นรากฐานสำคัญของระบบป้องกันที่มีประสิทธิภาพ การจัดทำฐานข้อมูลกลางที่ทันสมัย ครอบคลุมการประเมินความเสี่ยง กลุ่มเปราะบาง และทรัพยากรที่มีอยู่ จะช่วยให้สามารถวิเคราะห์สถานการณ์และตัดสินใจได้อย่างมีข้อมูลรองรับ ระบบฐานข้อมูลควรเชื่อมโยงข้อมูลระดับพื้นที่ขึ้นสู่ส่วนกลาง อย่างข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัย กลุ่มประชาชนเปราะบาง และทรัพยากรที่มีอยู่ในแต่ละชุมชน ข้อมูลเหล่านี้จะช่วยให้การตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรเพื่อป้องกันและบรรเทาภัยมีความแม่นยำและตรงจุดยิ่งขึ้น ลดการตกหล่นของความช่วยเหลือในพื้นที่เสี่ยง

พร้อมกันนี้ การพัฒนาศักยภาพบุคลากรในพื้นที่ให้สามารถวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจและการวางแผนลดความเสี่ยงอย่างเป็นระบบ ทั้งในด้านการประเมินหรือคาดการณ์ความเสี่ยง การวางแผนการอพยพ การวางแผนช่วยเหลือและฟื้นฟู และการบริหารจัดการทรัพยากร จะทำให้พื้นที่สามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้นและไม่ต้องพึ่งพาการสนับสนุนจากภายนอกทั้งหมด

การยกระดับมาตรฐานการเตรียมความพร้อมของท้องถิ่นเป็นอีกกลไกหนึ่งที่จะช่วยผลักดันให้การป้องกันและบรรเทาเป็นส่วนหนึ่งของการทำงานประจำ การจัดทำแนวปฏิบัติและเพิ่มตัวชี้วัด "ความพร้อมด้านการบริหารจัดการวิกฤต" ในระบบประเมินผลการปฏิบัติงานของท้องถิ่น จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มากขึ้น และมีการจัดสรรทรัพยากรและความพยายามอย่างจริงจังในการเตรียมความพร้อม

ระบบการสื่อสารและเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพเป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันและลดผลกระทบ การจัดให้มีช่องทางการสื่อสารที่หลากหลายที่ประชาชนเข้าถึงได้ แม้ในพื้นที่ห่างไกลและเข้าถึงยาก เช่น เสียงตามสาย วิทยุชุมชน ระบบออนไลน์ หรือแอปพลิเคชันบนโทรศัพท์มือถือ จะช่วยให้ประชาชนได้รับข้อมูลและคำแนะนำอย่างทันท่วงที สามารถเตรียมตัวและดำเนินการป้องกันตนเองได้อย่างเหมาะสม ประเทศไทยมีความคืบหน้าด้านนี้ เช่น การพัฒนาระบบ Cell Broadcast เพื่อส่งข้อความเตือนภัยบนมือถือวงกว้าง แต่ยังจำเป็นต้องลงลึกถึงระบบเตือนภัยระดับชุมชนที่เข้าถึงประชากรเปราะบางได้ด้วย

การเสริมพลังและการเรียนรู้ในชุมชนเป็นหัวใจสำคัญของการป้องกันที่ยั่งยืน การจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการแก่แกนนำชุมชน อาสาสมัครสาธารณสุข อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และกลุ่มอาสาสมัคร ให้มีทักษะการสื่อสาร ความเสี่ยง การช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง การอพยพ และการดูแลสุขภาพกายและจิตเบื้องต้น โดยใช้การจำลองสถานการณ์ที่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ จะทำให้ชุมชนมีความพร้อมและสามารถช่วยเหลือตนเองได้ในระดับหนึ่ง ก่อนที่ความช่วยเหลือจากภายนอกจะมาถึง แนวคิดการสร้าง "อสม.สาธารณสุข" เป็นการต่อยอดบทบาทอาสาสมัครสาธารณสุขที่มีอยู่ ให้ทำหน้าที่เฝ้าระวังภัย แจ่งเตือน และดูแลสุขภาพขั้นต้นทั้งกายและใจของชาวบ้านยามเกิดภัย ซึ่งเป็นกลไกเสริมความพร้อมในระดับรากหญ้าที่ทรงพลัง การตั้งศูนย์หรือแหล่งเรียนรู้เพื่อสร้างความเข้าใจและชักชวนแนวทางรับมือวิกฤตแก่ประชาชนจะช่วยสร้างความตระหนักและความพร้อมในวงกว้าง

### การเสริมสร้างความเข้มแข็งในระดับสนับสนุน

ในระดับสนับสนุน การเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบเริ่มต้นจากการบูรณาการกฎหมายและระเบียบต่างๆ ให้ชัดเจนและเอื้อให้การใช้งบประมาณฉุกเฉินของท้องถิ่นมีความคล่องตัวและครอบคลุมระยะการป้องกันและเตรียมความพร้อมต่อภาวะวิกฤต ไม่ใช่เฉพาะช่วงตอบสนองและฟื้นฟูเท่านั้น การวางแผนจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรพิเศษให้พื้นที่เสี่ยงหรือเปราะบาง หรือการจัดสรรทุนสมทบระหว่างรัฐ ท้องถิ่น และชุมชน สำหรับโครงการป้องกันภาวะวิกฤตที่ชุมชนเสนอ จะช่วยสนับสนุนการดำเนินงานในระดับพื้นที่ให้เกิดผลจริง

การจัดทำระบบข้อมูลกลางที่บูรณาการข้อมูลที่เป็นต่อการจัดการภาวะวิกฤตจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเชื่อมโยงทุกระดับ รวมถึงนำผลการวิเคราะห์ข้อมูลไปเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาพื้นที่ จังหวัด และประเทศ จะทำให้การวางแผนและการตัดสินใจมีประสิทธิภาพมากขึ้น การวางแผนการลงทุนระยะยาวในการพัฒนาศักยภาพในหน่วยงานระดับอำเภอ ตำบล ท้องถิ่น และชุมชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีขีดความสามารถในการจัดการภาวะวิกฤต จะสร้างกำลังคนที่มีคุณภาพและพร้อมรับมือกับสถานการณ์ต่างๆ

การบรรจุเนื้อหา รายวิชา และหลักสูตรเกี่ยวกับการจัดการภาวะวิกฤตในโรงเรียนและสถาบันการศึกษาทั้งในและนอกระบบ จะช่วยปลูกฝังความตระหนักและทักษะตั้งแต่วัยเยาว์ ทำให้คนรุ่นใหม่มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการวิกฤตเป็นพื้นฐาน การศึกษาเหล่านี้จะช่วยสร้างวัฒนธรรมความพร้อมรับมือวิกฤตที่ฝังรากลึกในสังคม

นอกจากมาตรการด้านสังคมแล้ว การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่ทนทานต่อภัยพิบัติก็เป็นส่วนหนึ่งของการลดผลกระทบ การประสานความร่วมมือกับภาคเอกชนและมูลนิธิในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ปลอดภัย เช่น โรงพยาบาลสนามสำเร็จรูป ระบบไฟฟ้าสำรอง จะช่วยเพิ่มความพร้อมของระบบในการรองรับภาวะวิกฤตได้ดีขึ้น การก่อสร้างโรงพยาบาลให้ปลอดภัยจากน้ำท่วมและแผ่นดินไหว การจัดหาแหล่งพลังงานสำรอง เพื่อให้บริการทางการแพทย์ยังคงดำเนินต่อไปได้ในยามวิกฤต ตลอดจนการส่งเสริมแนวปฏิบัติด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อลดสาเหตุของภัย เช่น ลดการตัดไม้ทำลายป่าเพื่อบรรเทาน้ำหลาก ซึ่งถือเป็นการป้องกันที่ต้นเหตุ

นอกจากนี้ การลดความเปราะบางยังรวมถึงมาตรการทางสังคมและเศรษฐกิจ องค์การยูนิเซฟระบุว่า การเพิ่มงบประมาณในโครงการคุ้มครองทางสังคม อย่างโครงการเงินช่วยเหลือและการสงเคราะห์อาหาร สามารถบรรเทาผลกระทบทางเศรษฐกิจเฉียบพลันของวิกฤตซ้อนวิกฤตที่มีต่อครอบครัว และยังช่วยเสริมสร้างภูมิคุ้มกันและลดความเปราะบางในระยะยาวได้อีกด้วย มาตรการเชิงนโยบายเหล่านี้เมื่อดำเนินคู่ขนานไปกับการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและการมีส่วนร่วมของชุมชน จะทำให้ระบบสุขภาวะโดยรวมมีความพร้อมยิ่งขึ้นที่จะฝ่าวิกฤตซ้อนวิกฤตโดยเกิดความเสียหายน้อยที่สุด

ผลลัพธ์ที่คาดหวังจากการดำเนินงานในระยะนี้คือ พื้นที่และชุมชนมีความเปราะบางและความเสี่ยงต่อภาวะวิกฤตลดลง ท้องถิ่นและชุมชนมีความเข้มแข็งและความยืดหยุ่นในระบบบริหารจัดการวิกฤต และประชาชนและชุมชนมีความพร้อมและตระหนักต่อภาวะวิกฤตอย่างแท้จริง การลงทุนในการป้องกันและบรรเทาผลกระทบเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าที่สุด เพราะช่วยลดความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างมีนัยสำคัญ

---

### ๓. การเตรียมความพร้อม: พัฒนาและซักซ้อมระบบปฏิบัติการที่ชัดเจน

หากการป้องกันและบรรเทาเป็นเส้นป้องกันแรก การเตรียมความพร้อมก็เป็น "การซ้อมรบ" ก่อนเผชิญสถานการณ์จริง การเตรียมความพร้อมหมายถึงการวางระบบและขีดความสามารถล่วงหน้าชัดเจน เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อภาวะวิกฤตซ้อนวิกฤตได้อย่างทันทั่วทั้งที่มีประสิทธิภาพ เป้าหมายของการเตรียมความพร้อมคือการทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้าใจบทบาทของตนเอง มีทักษะที่จำเป็น และสามารถทำงานประสานกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อเกิดวิกฤตขึ้นจริง องค์การอนามัยโลกเน้นว่าการเตรียมพร้อมและความพร้อมรับมือมีความสำคัญอย่างยิ่งควบคู่กับการป้องกัน เพื่อช่วยชีวิตและคุ้มครองสุขภาพ

องค์ประกอบหลักของความพร้อมนี้ ได้แก่ การวางแผนฉุกเฉิน (Emergency Planning) ที่ครอบคลุมทุกระดับ การมอบหมายบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนระหว่างหน่วยงานต่างๆ การจัดระบบบัญชาการเหตุการณ์ที่มีเอกภาพ และการฝึกซ้อมรับมือสถานการณ์เป็นประจำ ประเทศต่างๆ ต้องพัฒนาแผนรับมือภัยครอบคลุมทุกสาขา (all-hazards emergency plans) และทดสอบแผนดังกล่าวผ่านการซ้อมสถานการณ์หรือการจำลองเหตุการณ์ (simulation exercises) อย่างต่อเนื่อง เพื่อหาช่องโหว่และปรับปรุงให้เหมาะสมก่อนจะเกิดเหตุจริง

### การพัฒนาระบบปฏิบัติการในระดับพื้นที่

ในระดับพื้นที่ การเตรียมความพร้อมเริ่มต้นจากการจัดทำแนวปฏิบัติและคู่มือการบริหารจัดการภาวะวิกฤตระดับพื้นที่ รวมถึงมาตรฐานปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน คู่มือเหล่านี้ไม่ใช่เพียงเอกสารที่จัดทำเพื่อเก็บไว้ในตู้ แต่ต้องเป็นเครื่องมือที่ใช้งานได้จริง เขียนด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย มีขั้นตอนที่ชัดเจน และสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่นั้นๆ มาตรฐานปฏิบัติการจะช่วยให้การดำเนินงานมีความสม่ำเสมอและสามารถประเมินผลได้ คู่มือการรับมือสถานการณ์ฉุกเฉินที่นำไปใช้ได้จริงจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายรู้หน้าที่ของตนเมื่อเกิดเหตุ

การทบทวนและซักซ้อมแผนปฏิบัติการร่วมทุกหน่วยงานเป็นหัวใจสำคัญของการเตรียมความพร้อม การจำลองสถานการณ์และการฝึกซ้อมแผนบนโต๊ะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ไม่ใช่ทำเพียงครั้งเดียวแล้วเลิก การจำลองสถานการณ์ควรครอบคลุมหลากหลายรูปแบบ ตั้งแต่วิกฤตเดียวไปจนถึงวิกฤตซ้อนวิกฤต เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องได้ฝึกการคิดและการตัดสินใจในสถานการณ์ที่ซับซ้อน การฝึกซ้อมแผนบนโต๊ะเป็นวิธีการที่ประหยัดค่าใช้จ่ายแต่มีประสิทธิภาพสูง โดยให้ผู้แทนจากทุกหน่วยงานมานั่งร่วมกันวิเคราะห์สถานการณ์สมมติ หาทางออก และประสานงานกัน วิธีนี้ช่วยให้พบจุดอ่อนของแผนและความไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ได้ก่อนที่จะเกิดสถานการณ์จริง การฝึกซ้อมเหล่านี้ไม่เพียงช่วยให้การตอบโต้จริงฉับไวขึ้น แต่ยังสร้างความคุ้นเคยระหว่างหน่วยงาน ลดความสับสนอลหม่านเมื่อต้องทำงานร่วมกันในภาวะกดดันจริง

การเตรียมการและซักซ้อมแนวปฏิบัติของศูนย์บัญชาการปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉินและระบบบัญชาการเหตุการณ์เป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยให้การจัดการในช่วงวิกฤตมีเอกภาพและมีประสิทธิภาพ การวางโครงสร้างการสั่งการและประสานงานที่ชัดเจนถือเป็นหัวใจของระบบเตรียมพร้อม ศูนย์บัญชาการปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉินระดับอำเภอต้องมีความพร้อมทั้งด้านโครงสร้าง บุคลากร และระบบสื่อสาร ระบบบัญชาการเหตุการณ์จะช่วยให้มีการแบ่งบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจน มีสายการบังคับบัญชาที่เป็นเอกภาพ และสามารถบริหารจัดการทรัพยากร การอพยพ และ



การช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางได้อย่างมีระบบ การชักจูงการทำงานของศูนย์เหล่านี้ย่อมจะทำให้เมื่อเกิดเหตุจริง ทุกคนรู้ว่าต้องทำอะไร ติดต่อกับใคร และดำเนินการอย่างไร

การบริหารระบบการสื่อสารและการเตือนภัยที่เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายและสภาพพื้นที่เป็นอีกหนึ่งองค์ประกอบสำคัญ ช่องทางการสื่อสารต้องหลากหลายเพื่อให้เข้าถึงประชาชนทุกกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นผู้สูงอายุที่อาจไม่คุ้นเคยกับเทคโนโลยี คนพิการที่อาจต้องการรูปแบบการสื่อสารพิเศษ หรือชุมชนในพื้นที่ห่างไกลที่อาจไม่มีสัญญาณอินเทอร์เน็ตที่ดี การทดสอบระบบเตือนภัยอย่างสม่ำเสมอจะช่วยให้มั่นใจว่าระบบทำงานได้จริงและประชาชนรู้วิธีการตอบสนองเมื่อได้รับการเตือน การจัดทำช่องทางสื่อสารทางการรวบรวมศูนย์ในภาวะวิกฤต เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลข้อเท็จจริงและคำแนะนำที่ประชาชนเชื่อถือได้ จะช่วยลดอิทธิพลของข่าวลวงลง

การฝึกอบรมแกนนำชุมชนและกลุ่มพลเมืองอาสาเป็นการสร้างกำลังคนที่พร้อมช่วยเหลือในภาวะวิกฤต การฝึกอบรมควรครอบคลุมทักษะที่หลากหลาย ตั้งแต่การสื่อสารความเสี่ยงที่ทำให้ประชาชนเข้าใจและปฏิบัติตามโดยไม่เกิดความตื่นตระหนก การเข้าถึงและช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง เช่น ผู้สูงอายุ เด็ก คนพิการ และผู้ป่วยติดเตียง การนำอพยพอย่างปลอดภัยและมีระเบียบ การประเมินอาการเบื้องต้นและการปฐมพยาบาล และการดูแลสุขภาพจิตเบื้องต้นทั้งของผู้ประสบภัยและของตนเอง การฝึกอบรมควรเน้นการปฏิบัติจริงมากกว่าการบรรยาย และควรมีการฝึกซ้อมอย่างสม่ำเสมอเพื่อรักษาทักษะ การอบรมแกนนำชุมชน เช่น อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน หรือเครือข่ายอาสาสมัคร ให้มีทักษะด้านการสื่อสารความเสี่ยงและการแจ้งเตือนภัย เพื่อเป็นหูตาในพื้นที่และส่งต่อข้อมูลที่ถูกต้องแก่ชุมชนได้ทันทีเมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้น จะทำให้ชุมชนมีกลไกเสริมความพร้อมในระดับรากหญ้าที่ทรงพลัง

การสร้างเครือข่ายช่วยเหลือข้ามพื้นที่เป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยให้พื้นที่ที่ประสบภัยได้รับความช่วยเหลือจากพื้นที่ใกล้เคียงได้อย่างรวดเร็ว การมีข้อกำหนดหรือข้อตกลงการขอการสนับสนุนที่ชัดเจนจะทำให้การขอและการให้ความช่วยเหลือเป็นไปอย่างราบรื่น ไม่ต้องรอรอคำนุมัติจากหลายขั้นตอน ข้อตกลงเหล่านี้ควรระบุชัดเจนว่าพื้นที่ใดสามารถให้การสนับสนุนอะไร มีทรัพยากรอะไรพร้อมใช้ และมีกระบวนการขอความช่วยเหลืออย่างไร

### การเสริมสร้างระบบในระดับสนับสนุน

ในระดับสนับสนุน การจัดทำคู่มือมาตรฐานการปฏิบัติสำหรับจังหวัดและพื้นที่จะช่วยให้งานมีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ แต่ยังคงความยืดหยุ่นให้ปรับใช้ตามบริบทท้องถิ่น การจัดการฝึกซ้อมจำลองสถานการณ์ร่วมกันหลายระดับ ทั้งการฝึกซ้อมแผนบนโต๊ะและการฝึกซ้อมปฏิบัติจริง จะช่วยสร้างความเข้าใจร่วมและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่างระดับ การฝึกซ้อมปฏิบัติจริงควรมีขนาดใหญ่พอที่จะทดสอบความสามารถของ

ระบบอย่างแท้จริง รวมถึงการเคลื่อนย้ายทรัพยากร การตั้งศูนย์พักพิง และการประสานงานระหว่างหน่วยงาน  
หลายหน่วย

การสร้างเครือข่ายแพทย์ พยาบาล จิตแพทย์ และบุคลากรที่จำเป็นเพื่อเตรียมพร้อมในการสนับสนุนข้ามพื้นที่เป็น  
การสร้างกำลังสำรองที่สามารถระดมได้เมื่อจำเป็น บุคลากรเหล่านี้ควรได้รับการฝึกอบรมเฉพาะด้านการจัดการ  
ภาวะวิกฤต ไม่ใช่เพียงทักษะทางการแพทย์ทั่วไปเท่านั้น การมีฐานข้อมูลบุคลากรที่พร้อมและยินดีให้ความ  
ช่วยเหลือ พร้อมกับระบบการเรียกตัวที่มีประสิทธิภาพ จะช่วยให้สามารถระดมกำลังคนได้อย่างรวดเร็วเมื่อเกิด  
เหตุ

การพัฒนาการสื่อสารและฐานข้อมูลกลางเชื่อมโยงส่วนกลาง จังหวัด และพื้นที่ เป็นโครงสร้างพื้นฐานทาง  
เทคโนโลยีที่สำคัญยิ่ง ระบบนี้ต้องสามารถทำงานได้แม้ในสถานะที่โครงสร้างพื้นฐานปกติถูกทำลาย เช่น มีระบบ  
สำรองที่ใช้ดาวเทียม มีแหล่งพลังงานสำรอง และมีการสำรองข้อมูลที่หลายแห่ง ฐานข้อมูลควรครอบคลุมข้อมูลที่  
จำเป็นทั้งหมด เช่น แผนที่พื้นที่เสี่ยง ข้อมูลกลุ่มเปราะบาง ทรัพยากรที่มีอยู่ แผนอพยพ และข้อมูลติดต่อ  
หน่วยงานต่างๆ

การเตรียมพร้อมจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือแบบบูรณาการระหว่างภาคส่วน (Integrated Preparedness) การ  
รับมือวิกฤตซ้อนวิกฤตเกี่ยวข้องกับสองระบบหลัก คือ ระบบการจัดการภาวะวิกฤต เช่น ศูนย์บัญชาการและ  
หน่วยงานบรรเทาภัย และระบบสนับสนุน เช่น ระบบสาธารณสุข ระบบโลจิสติกส์ เครือข่ายอาสาสมัคร ทั้งสอง  
ระบบนี้ต้องประสานพลังกันทั้งก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังภัยคลี่คลาย มีการเสนอว่าระดับอำเภอควรเป็น  
จุดศูนย์รวมหลักในการบูรณาการแผนและทรัพยากร เนื่องจากใกล้ชิดพื้นที่และสามารถประสานงานไปยังระดับ  
ตำบลและชุมชนได้รวดเร็ว การเตรียมการในยามปกติควรครอบคลุมตั้งแต่การจัดทำแผนฉุกเฉินร่วมกันทุกภาค  
ส่วน ทั้งหน่วยงานรัฐ เอกชน ภาคประชาสังคม โดยกำหนดไว้ล่วงหน้าว่าเมื่อเกิดวิกฤตขึ้น หน่วยงานใดต้องทำ  
อะไร ประชาชนจะขอความช่วยเหลือจากใคร เส้นทางอพยพเป็นอย่างไร ตลอดจนวางกลไกการประสานงาน  
สำหรับความช่วยเหลือจากนอกพื้นที่ให้มาบรรจบกันที่ศูนย์ประสานกลางจุดใด เพื่อเชื่อมโยงความต้องการของ  
ประชาชนเข้ากับความช่วยเหลือได้จริง การวางระบบไว้เช่นนี้จะทำให้ทุกฝ่ายรู้บทบาทและปฏิบัติการได้อย่างสอดคล้อง  
ประสาน ลดความสับสนวุ่นวายเมื่อต้องเผชิญวิกฤตร่วมกัน

ผลลัพธ์ที่คาดหวังจากการเตรียมความพร้อมคือ ระบบปฏิบัติการที่พร้อมรับวิกฤตแบบบูรณาการและมี  
ประสิทธิภาพ ท้องถิ่นและชุมชนสามารถเตรียมพร้อมและตอบโต้วิกฤตได้ด้วยตนเอง และชุมชนมีความตระหนัก  
และพร้อมรับมือภัยอย่างยั่งยืน การเตรียมความพร้อมที่ดีจะช่วยลดความสับสน ลดเวลาในการตอบสนอง และลด  
การสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินได้อย่างมีนัยสำคัญ เมื่อระบบเตรียมพร้อมถูกวางไว้ดี การตอบโต้จริงจะยังสามารถ  
ดำเนินไปอย่างราบรื่น รวดเร็ว และลดความสูญเสียได้มากที่สุด

---

#### ๔. การตอบโต้: บริหารจัดการสถานการณ์อย่างรวดเร็วและมีเอกภาพ

เมื่อวิกฤตเกิดขึ้นจริง ทุกอย่างที่เราเตรียมไว้จะถูกนำมาใช้ ในช่วงนี้ สิ่งสำคัญที่สุดคือความรวดเร็วและความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการ การตอบโต้ภาวะวิกฤต (Response) ที่มีประสิทธิภาพคือการดำเนินการทันทีเมื่อเกิดเหตุวิกฤตซ้อนวิกฤต เพื่อบรรเทาความสูญเสียด้านชีวิต สุขภาพ และทรัพย์สินให้น้อยที่สุด การตอบสนองที่ล่าช้าหรือไม่มีการประสานงานกันอาจนำไปสู่ความสูญเสียที่มากขึ้นและการสูญเสียความเชื่อมั่นของประชาชนต่อภาครัฐ ปัจจัยสำคัญคือความรวดเร็ว (speed) ความเป็นเอกภาพในการสั่งการ (unity of command) และการระดมทรัพยากรสนับสนุนอย่างเพียงพอ (resource mobilization)

ในสถานการณ์ที่หลายวิกฤตประดังเข้ามาพร้อมกัน ระบบการตอบสนองต้องสามารถปรับระดับการดำเนินงานขึ้นอย่างฉับไว (scale-up) และประสานงานข้ามหน่วยงานได้อย่างไร้รอยต่อ ประเทศไทยมีตัวอย่างที่ดีในหลายเหตุการณ์ เช่น การระดมทีมแพทย์ พยาบาล และอาสาสมัครเข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติพื้นที่หลังน้ำท่วมใหญ่ หรือการตั้งโรงพยาบาลสนามอย่างรวดเร็วในช่วงโควิด-๑๙ แสดงให้เห็นถึงน้ำใจและความร่วมแรงร่วมใจของทุกภาคส่วนยามเกิดภัย ซึ่งเป็นทุนทางสังคมที่เข้มแข็ง แต่ในขณะเดียวกันก็พบจุดที่ต้องปรับปรุงเพื่อให้การตอบโต้มีเอกภาพและทั่วถึงยิ่งขึ้น

##### การบริหารจัดการในระดับพื้นที่

ในระดับพื้นที่ การเปิดใช้งานศูนย์บัญชาการปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉินระดับอำเภอและหน่วยบัญชาการขนาดเล็กในพื้นที่พิเศษ เช่น กรุงเทพมหานครหรือเมืองท่องเที่ยวใหญ่ ต้องดำเนินการทันทีที่มีสัญญาณว่าวิกฤตกำลังจะเกิดหรือเพิ่งเกิดขึ้น โครงสร้างบัญชาการในภาวะวิกฤต (Incident Command System) ที่ชัดเจนและถูกรวมศูนย์อย่างเหมาะสม จะช่วยให้ทุกฝ่ายทำงานไปในทิศทางเดียวกัน เมื่อเกิดเหตุ ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ควรถูกเปิดทันที และประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน เช่น สาธารณสุข กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทหาร ตำรวจ มูลนิธิกู้ภัย ภาคเอกชน เพื่อประเมินสถานการณ์และสั่งการอย่างเบ็ดเสร็จในจุดเดียว ศูนย์เหล่านี้ต้องทำงานภายใต้ระบบบัญชาการแบบเอกภาพ มีผู้บัญชาการที่ชัดเจน และเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนอย่างใกล้ชิด ระบบบัญชาการแบบเอกภาพจะช่วยให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างรวดเร็ว ไม่มีความสับสนในสายการบังคับบัญชา และทุกหน่วยงานทำงานไปในทิศทางเดียวกัน

องค์การอนามัยโลกสนับสนุนแนวคิด "Whole-of-society" ในการตอบโต้ภาวะฉุกเฉิน ซึ่งแปลว่าทุกภาคส่วนต้องร่วมโต๊ะบัญชาการและแบ่งปันทรัพยากรกันอย่างกลมกลืน การตอบโต้จะได้ผลดีที่สุดเมื่อทุกฝ่ายรับรู้สถานการณ์

ร่วมกันแบบเรียลไทม์ (shared situational awareness) และปฏิบัติการภายใต้แผนเดียวกัน ลดการทำงานซ้ำซ้อนหรือหลุดประสาน

การดำเนินการตอบโต้ภาวะวิกฤตแบบบูรณาการด้วยระบบปฏิบัติการแบบเต็มเวลาหมายความว่าต้องมีการทำงานตลอด ๒๔ ชั่วโมงโดยไม่หยุด และต้องครอบคลุมทุกมิติที่จำเป็น ทั้งบริการสุขภาพ การดูแลสุขภาวะจิต และการจัดการสิ่งแวดล้อม การใช้ช่องทางการสื่อสารที่หลากหลาย เช่น แอปพลิเคชันไลน์ออฟฟิเชียลแอคเคานต์ วิทยุชุมชน และระบบแดชบอร์ดที่ใช้ปัญญาประดิษฐ์ จะช่วยให้สามารถส่งต่อข้อมูลสถานการณ์และคำสั่งแบบเรียลไทม์ให้ทุกภาคส่วนและชุมชนรับรู้ตรงกัน ความโปร่งใสในข้อมูลและการสื่อสารที่ชัดเจนจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นและลดข่าวลือที่อาจทำให้เกิดความตื่นตระหนกได้

การเปิดใช้งานแพลตฟอร์มกลางเพื่อติดตามสถานการณ์และทรัพยากรที่พร้อมให้การสนับสนุนเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการ แพลตฟอร์มนี้ต้องแสดงข้อมูลแบบเรียลไทม์เกี่ยวกับสถานการณ์ในพื้นที่ต่างๆ ความต้องการความช่วยเหลือ ทรัพยากรที่มีอยู่ และการเคลื่อนย้ายทรัพยากร การมีภาพรวมที่ชัดเจนจะช่วยให้สามารถตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่เกิดการสูญเปล่าหรือการขาดแคลน ปัจจุบัน เทคโนโลยีสารสนเทศสามารถช่วยได้มาก เช่น การพัฒนาแอปพลิเคชันหรือแดชบอร์ดกลางที่แสดงรายการความต้องการและความช่วยเหลือแบบเรียลไทม์ ซึ่งผู้เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงและอัปเดตข้อมูลร่วมกัน

การประสานขอการสนับสนุนจากเครือข่ายตามข้อตกลงที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้าจะช่วยให้ความช่วยเหลือมาถึงได้เร็วขึ้น ในวิกฤตขนาดใหญ่ มักพบว่าทรัพยากรของภาครัฐเพียงลำพังไม่เพียงพอต่อความต้องการทั้งหมด เราจึงเห็นภาคประชาชนและภาคเอกชนระดมความช่วยเหลือผ่านช่องทางต่างๆ มากมาย เช่น การบริจาคเงิน สิ่งของ หรือแม้กระทั่งการที่มีชื่อเสียง (influencers) ใช้สื่อสังคมออนไลน์รวบรวมความช่วยเหลือ ความท้าทายคือจะทำอย่างไรให้ทรัพยากรเหล่านี้มาบรรจบกับระบบที่มีอยู่ เพื่อจัดสรรได้ตรงตามความต้องการจริงและไม่ซ้ำซ้อนกัน หนึ่งในข้อเสนอคือการใช้กลไกระดับอำเภอเป็นจุดประสานหลัก โดยให้มี "จุดรับการประสานงานกลาง" ในระดับพื้นที่ เมื่อประชาชนแจ้งความต้องการความช่วยเหลือมายังจุดนี้ เจ้าหน้าที่จะรวบรวมและเชื่อมโยงไปยังหน่วยงานรัฐหรือเครือข่ายอาสาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และจับคู่ระหว่างความต้องการ (demand) กับสิ่งที่มีผู้ให้ความช่วยเหลือ (supply) ได้อย่างลงตัว

การบริหารจัดการทรัพยากรและศูนย์พักพิงอย่างมีประสิทธิภาพจะช่วยให้ผู้ประสบภัยได้รับการดูแลอย่างเหมาะสม มีที่พักพิงที่ปลอดภัย มีอาหารและน้ำดื่มเพียงพอ และได้รับบริการสุขภาพที่จำเป็น นอกจากการส่งกำลังคนและวัสดุอุปกรณ์แล้ว การตอบโต้ภาวะวิกฤตช่วงวิกฤตยังต้องพิจารณาการรักษาการทำงานต่อเนื่องของบริการสุขภาพที่จำเป็น (continuity of essential health services) ด้วย วิกฤตบางอย่างอาจทำให้โรงพยาบาล

หรือสถานพยาบาลปิดตัวลงชั่วคราว เช่น โรงพยาบาลถูกน้ำท่วม หรือเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอเพราะติดเชื้อ ดังนั้น แผนตอบโต้ต้องรวมการจัดสรรสถานพยาบาลสำรองหรือทีมบุคลากรสนับสนุนจากพื้นที่อื่นเข้ามาทดแทน

### การสนับสนุนจากระดับที่สูงขึ้น

ในระดับสนับสนุน การจัดทำแนวปฏิบัติเร่งด่วนในการใช้งบประมาณฉุกเฉินและทรัพยากรส่วนกลางและจังหวัด เพื่อสนับสนุนการตอบโต้ภัยพิบัติอย่างคล่องตัวเป็นสิ่งจำเป็น ในช่วงวิกฤต เวลาเป็นสิ่งสำคัญ การที่ต้องรอการอนุมัติหลายขั้นตอนอาจทำให้ความช่วยเหลือมาไม่ทัน การมีแนวทางที่ชัดเจนว่าในสถานการณ์ใดสามารถใช้งบประมาณได้ทันที โดยไม่ต้องรอการอนุมัติตามปกติ จะช่วยเพิ่มความคล่องตัวและประสิทธิภาพในการตอบสนอง

การใช้ระบบบัญชาการแบบเอกภาพเชื่อมโยงส่วนกลาง จังหวัด และท้องถิ่น โดยมีผู้บัญชาการเหตุการณ์ที่ชัดเจน ในแต่ละระดับ จะช่วยให้การประสานงานเป็นไปอย่างราบรื่น ผู้บัญชาการในแต่ละระดับต้องมียานในการตัดสินใจและสั่งการได้ภายในขอบเขตความรับผิดชอบของตน และต้องรายงานและประสานงานกับระดับที่สูงขึ้น อย่างสม่ำเสมอ การมีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนจะช่วยลดความสับสนและความซ้ำซ้อนในการทำงาน

การจัดให้มีศูนย์พักพิง ศูนย์สุขภาพชั่วคราว คลินิกเคลื่อนที่ และทีมจิตแพทย์และนักจิตวิทยาเคลื่อนที่ในพื้นที่ประสบภัยเป็นการให้บริการที่จำเป็นแก่ผู้ประสบภัย ศูนย์เหล่านี้ต้องตั้งในสถานที่ที่เข้าถึงได้ง่าย ปลอดภัย และมีสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน การดูแลสุขภาพต้องครอบคลุมทั้งสุขภาพกายและสุขภาพจิต เพราะผู้ประสบภัยมักมีความเครียด ความวิตกกังวล หรือภาวะช็อกทางใจที่ต้องการการดูแลเช่นกัน แนวคิดโรงพยาบาลสนามและคลินิกเคลื่อนที่ที่เป็นตัวอย่างของการเตรียมการตอบสนองด้านการแพทย์ มีการเสนอให้มีโรงพยาบาลสนามแบบสำเร็จรูปที่สามารถนำมาติดตั้งได้ทันทีเมื่อเกิดภัย ควบคู่กับการจัดหาแหล่งพลังงานสำรองและระบบสื่อสารสำรอง เพื่อให้บริการทางการแพทย์ไม่สะดุดเมื่อโครงข่ายปกติใช้งานไม่ได้

การระดมทรัพยากรจากภาคเอกชนและมูลนิธิเป็นการขยายขีดความสามารถในการตอบสนอง ภาคเอกชนสามารถสนับสนุนได้หลายรูปแบบ เช่น น้ำดื่ม อาหารสำเร็จรูป รถพยาบาล อุปกรณ์เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือสถานที่พักพิง การมีกลไกการประสานงานที่ชัดเจนและรวดเร็วระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนจะช่วยให้การสนับสนุนเหล่านี้มาถึงผู้ประสบภัยได้อย่างทันทั่วถึงและตรงความต้องการ มูลนิธิกุ๊ยกัยและองค์กรจิตอาสาสมัครมีบทบาทสำคัญในการเข้าถึงพื้นที่ห่างไกลและการให้ความช่วยเหลือที่ยืดหยุ่นและตอบสนองความต้องการเฉพาะ

การสื่อสารในภาวะวิกฤต (Crisis communication) ก็เป็นส่วนหนึ่งของการตอบโต้ที่ต้องดำเนินการฉับไวควบคู่กับการช่วยเหลือทางกายภาพ หน่วยงานรัฐควรรีบเผยแพร่ข้อมูลที่ถูกต้องและคำแนะนำที่ชัดเจนให้ประชาชนทราบ ลดโอกาสเกิดข่าวลือและความตระหนก ในสถานการณ์จริงมักเกิดปัญหาข่าวลวง (Fake News) และการสื่อสารที่

คลาดเคลื่อนเป็นจำนวนมาก นำไปสู่ความตื่นตระหนกและความเข้าใจผิดของประชาชน การมีช่องทางสื่อสารทางการแบบรวมศูนย์ในภาวะวิกฤต เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลข้อเท็จจริงและคำแนะนำที่ประชาชนเชื่อถือได้ จะช่วยลดอิทธิพลของข่าวลวงลง การแถลงข่าวอย่างเป็นทางการเป็นระยะ การใช้สื่อโซเชียลของหน่วยงานในการตอบข้อซักถามประชาชน และการส่งข้อความสั้นแจ้งเตือนถึงประชาชนในพื้นที่เสี่ยง เป็นกลยุทธ์การสื่อสารที่สำคัญ บทเรียนจากโควิด-๑๙ ชี้ให้เห็นว่าการสื่อสารเชิงรุกจากภาครัฐช่วยสร้างความเชื่อมั่นและกระตุ้นให้ประชาชนปฏิบัติตัวอย่างเหมาะสม ลดภาระระบบสุขภาพได้

ผลลัพธ์ที่คาดหวังจากการตอบโต้ที่มีประสิทธิภาพคือ ท้องถิ่นและชุมชนสามารถตอบโต้วิกฤตอย่างรวดเร็วและมีเอกภาพ กลุ่มเปราะบางและประชาชนได้รับการปกป้องชีวิตและสุขภาพอย่างทั่วถึง และระบบบริหารจัดการตอบโต้วิกฤตมีความยืดหยุ่นและเข้มแข็งพอที่จะรับมือกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้ การตอบโต้ที่มีประสิทธิภาพจะช่วยลดจำนวนผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บ ลดความเสียหายต่อทรัพย์สิน และรักษาความเชื่อมั่นของประชาชนต่อความสามารถของภาครัฐในการดูแลพวกเขาได้ "การตอบโต้ที่ดี = การประสานที่ดี" นี่คือนิทรรศการสำคัญที่ได้มาจากหลายวิกฤตที่ผ่านมา

---

## ๕. การฟื้นฟู: บริหารจัดการอย่างเป็นระบบและถอดบทเรียนเพื่อนาคต

เมื่อสถานการณ์วิกฤตเริ่มคลี่คลาย งานที่สำคัญไม่แพ้กันคือการฟื้นฟูและการเรียนรู้จากประสบการณ์ หลังผ่านพ้นภาวะวิกฤตซ้อนวิกฤต ขั้นตอนการฟื้นฟู (Recovery) เป็นช่วงเวลาสำคัญในการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบและฟื้นคืนระบบต่างๆ ให้กลับมาเป็นปกติหรือดีกว่าเดิม การฟื้นฟูไม่ใช่เพียงการซ่อมแซมให้กลับสู่สภาพเดิม แต่เป็นโอกาสในการสร้างให้ดีกว่าและแข็งแกร่งกว่าเดิม ภายใต้แนวคิด "สร้างให้ดีกว่าเดิม" หรือ Build Back Better ควบคู่ไปกับการถอดบทเรียนเพื่อปรับปรุงแผนรับมือในอนาคต

หลักการสำคัญของการฟื้นฟูยุคใหม่คือแนวคิด "Build Back Better" ซึ่งเน้นการใช้โอกาสหลังวิกฤตในการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องของระบบและเสริมสร้างความยืดหยุ่นให้พร้อมรับมือวิกฤตในอนาคต กรอบเช่นนี้ได้ได้ระบุไว้ว่าให้ทุกประเทศ "เสริมสร้างการเตรียมพร้อมรับภัยพิบัติเพื่อการตอบสนองอย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิภาพให้ดีกว่าเดิม" ในระยะฟื้นฟู-บูรณะ-ก่อสร้างใหม่" ซึ่งเป็นหนึ่งในลำดับความสำคัญหลักของการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ สำหรับภาคสาธารณสุข การฟื้นฟูหลังวิกฤตไม่ใช่แค่การซ่อมสร้างสถานพยาบาลที่เสียหายหรือการรักษาผู้บาดเจ็บเท่านั้น แต่หมายถึงการฟื้นฟูสุขภาวะที่ดีของประชาชนทุกกลุ่ม ทั้งด้านร่างกาย จิตใจ สังคม และเศรษฐกิจ

## การฟื้นฟูในระดับพื้นที่

ในระดับพื้นที่ การจัดทำแนวทางการฟื้นฟูสุขภาพกายและใจ โครงสร้างพื้นฐาน บ้านเรือน โรงเรียน และศูนย์ชุมชน ต้องครอบคลุมทุกมิติที่ได้รับผลกระทบ การฟื้นฟูสุขภาพกายอาจรวมถึงการรักษาอาการบาดเจ็บที่ยังคงอยู่ การฟื้นฟูสมรรถภาพ และการตรวจสุขภาพเพื่อป้องกันโรคที่อาจเกิดขึ้นหลังภัย การฟื้นฟูสุขภาพจิตเป็นสิ่งที่สำคัญไม่แพ้กันและมักถูกมองข้าม ผู้ประสบภัยหลายคนประสบกับความสูญเสีย ความกลัว หรือความไม่แน่นอนที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพจิตในระยะยาว การให้บริการปรึกษา การสนับสนุนทางจิตใจ และการสร้างกลุ่มสนับสนุนในชุมชน จะช่วยให้ผู้ประสบภัยสามารถฟื้นตัวทางอารมณ์และจิตใจได้

การดูแลกลุ่มเปราะบางเป็นพิเศษในระยะฟื้นฟูเป็นสิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญอันดับต้นๆ วิกฤตซ้อนวิกฤตมักส่งผลกระทบรุนแรงยิ่งขึ้นต่อประชากรกลุ่มเปราะบาง เช่น ผู้สูงอายุ ผู้พิการ เด็กเล็ก หญิงตั้งครรภ์ ผู้ป่วยโรคเรื้อรัง และผู้มีฐานะยากจน องค์การอนามัยโลกระบุว่าผู้ที่อยู่ในภาวะเปราะบางเหล่านี้มักได้รับผลกระทบอย่างไม่สมสัดส่วนเมื่อเกิดภัยพิบัติ จำเป็นต้องวางความต้องการและสิทธิของพวกเขาเป็นศูนย์กลางของความพยายามฟื้นฟู ในทางปฏิบัติ การฟื้นฟูสุขภาพกลุ่มเปราะบางอาจรวมถึงการจัดบริการตรวจสุขภาพและคัดกรองโรคในศูนย์พักพิงหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบ การติดตามดูแลอาการของผู้ป่วยโรคเรื้อรังที่อาจขาดยาในช่วงเกิดภัย การให้คำปรึกษาและสนับสนุนด้านสุขภาพจิตสำหรับผู้ผ่านเหตุการณ์สะเทือนใจ รวมถึงการช่วยเหลือทางสังคม เช่น เงินสงเคราะห์หรือที่พักอาศัยชั่วคราว เพื่อให้ผู้เปราะบางสามารถกลับมาเย็นบนฐานชีวิตของตนเองได้

การดำเนินการฟื้นฟู ให้ความช่วยเหลือ และติดตามผู้ประสบภัยและกลุ่มเปราะบางอย่างเป็นระบบโดยใช้ระบบข้อมูลบูรณาการเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้แน่ใจว่าไม่มีใครถูกทอดทิ้ง ระบบข้อมูลบูรณาการจะช่วยให้การติดตามว่าใครได้รับความช่วยเหลืออะไรไปบ้างแล้ว ยังมีความต้องการอะไรอยู่ และอยู่ที่ไหน การติดตามอย่างเป็นระบบจะช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการช่วยเหลือซ้ำซ้อนในบางครัวเรือนในขณะที่บางครัวเรือนไม่ได้รับความช่วยเหลือเลย กลุ่มเปราะบางต้องได้รับความใส่ใจเป็นพิเศษ เพราะพวกเขามักมีความยากลำบากในการเข้าถึงความช่วยเหลือหรือมีความต้องการที่แตกต่างจากคนทั่วไป การมีเจ้าหน้าที่หรืออาสาสมัครที่รับผิดชอบติดตามกลุ่มเหล่านี้โดยเฉพาะจะช่วยให้การดูแลเป็นไปอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง หลักการที่สำคัญคือ "leave no one behind" หรือไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังในกระบวนการฟื้นฟู

การตั้งกองทุนชุมชนหรือกองทุนท้องถิ่นเพื่อการฟื้นฟูหลังเกิดวิกฤตและสนับสนุนกิจกรรมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเป็นกลไกที่ช่วยให้ชุมชนสามารถช่วยเหลือตนเองได้ในระยะยาว กองทุนเหล่านี้อาจใช้สนับสนุนการซ่อมแซมบ้านเรือน การเริ่มต้นอาชีพใหม่หรือฟื้นฟูอาชีพเดิม การจัดกิจกรรมสร้างความสามัคคีในชุมชน หรือการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อสร้างความมั่นคงทางการเงินให้แก่สมาชิกชุมชน การให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าจะใช้เงินกองทุนเพื่ออะไรจะช่วยให้การใช้งบประมาณตรงกับความต้องการและสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของ การฟื้นฟู

ทางเศรษฐกิจอาจรวมถึงการสนับสนุนเงินทุนเริ่มต้นกิจการ การฝึกอบรม หรือการสร้างตลาดสำหรับผลิตภัณฑ์ของชุมชน การฟื้นฟูทางสังคมอาจรวมถึงการสร้างกิจกรรมที่ช่วยให้คนในชุมชนมารวมตัวกันใหม่ สร้างความสามัคคี และเยียวยาความแตกแยกที่อาจเกิดขึ้นในช่วงวิกฤต

## การฟื้นฟูระบบและการเรียนรู้

การฟื้นฟูระบบบริการสุขภาพและโครงสร้างพื้นฐานก็เป็นงานหลักหลังวิกฤต ต้องเร่งซ่อมแซมสถานพยาบาลที่ได้รับความเสียหายให้กลับมาเปิดบริการโดยเร็วที่สุด พร้อมทั้งทบทวนจุดอ่อนที่พบเจอระหว่างเกิดภัย ตัวอย่างเช่น หากโรงพยาบาลแห่งหนึ่งถูกน้ำท่วมจนไฟฟ้าดับและผู้ป่วยต้องอพยพย้ายไปที่อื่น แผนฟื้นฟูควรรวมถึงการยกระดับระบบป้องกันน้ำท่วมและการจัดหาเครื่องปั่นไฟสำรองเพิ่มเติมสำหรับอนาคต หรือหากพบว่าระบบส่งต่อผู้ป่วยฉุกเฉินข้ามเขตทำงานติดขัดในช่วงวิกฤต ก็ควรปรับปรุงระเบียบและช่องทางการสื่อสารระหว่างเขตสุขภาพใหม่ หลัก Build Back Better เน้นให้การซ่อมสร้างหลังภัยต้องคำนึงถึงการลดความเสี่ยงในระยะยาว ไม่ใช่แค่ซ่อมให้กลับไปเหมือนเดิม นั่นหมายถึงการเสริมความแข็งแรง เพิ่มสมรรถนะ หรือปรับเปลี่ยนการออกแบบระบบให้รองรับวิกฤตครั้งต่อไปได้ดียิ่งขึ้น

แนวคิดนี้ขยายไปถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทุกด้าน เช่น หากต้องสร้างบ้านใหม่ให้สร้างในพื้นที่ที่ปลอดภัยกว่าและใช้วัสดุที่แข็งแรงกว่า หากต้องซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน ให้ออกแบบให้ทนทานต่อภัยธรรมชาติได้ดีกว่า การพัฒนาระบบเตือนภัยหรือเส้นทางอพยพที่ดีขึ้นก็เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างให้ดีกว่าเดิม การฟื้นฟูสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ระบบน้ำประปา ไฟฟ้า ถนน และโรงเรียน เป็นรากฐานสำคัญที่จะทำให้ชีวิตสามารถดำเนินต่อไปได้

การจัดให้มีการถอดบทเรียนหลังวิกฤตทุกครั้งเป็นขั้นตอนที่สำคัญมากแต่มักถูกละเลย เมื่อวิกฤตผ่านพ้นไปแล้วหลายครั้งทุกคนต้องการก้าวต่อไปและลืมประสบการณ์ที่เจ็บปวด แต่หากไม่หยุดมาทบทวนว่าอะไรได้ผล อะไรไม่ได้ผล และควรปรับปรุงอะไร ความผิดพลาดเดิมก็อาจเกิดขึ้นซ้ำในวิกฤตครั้งต่อไป กระบวนการถอดบทเรียน (Lessons Learned) และการปรับปรุงแผนภายหลังวิกฤตเป็นขั้นตอนสำคัญที่จะทำให้ระบบบริหารจัดการภาวะฉุกเฉินมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง ทุกครั้งที่ผ่านวิกฤต ควรมีการทบทวนว่ามาตรการใดได้ผลดี และอะไรคือจุดบกพร่องที่ต้องแก้ไข

องค์การอนามัยโลกสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกจัดทำบททบทวนหลังเหตุการณ์ (After Action Review - AAR) ซึ่งเป็นกระบวนการทบทวนการตอบสนองภาวะฉุกเฉินที่เกิดขึ้น โดยมีเป้าหมายเพื่อระบุแนวปฏิบัติที่ดี จุดที่ควรปรับปรุง และบทเรียนสำคัญสำหรับเตรียมความพร้อมในอนาคตให้ดียิ่งขึ้น AAR เป็นกระบวนการที่ดำเนินการโดยประเทศหรือหน่วยงานที่ประสบเหตุเอง มีการรวบรวมผู้เกี่ยวข้องมาประชุมแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างเป็นระบบ และ



จัดทำรายงานบทเรียนที่ค้นพบ การถอดบทเรียนควรดำเนินการอย่างเป็นระบบ โดยรวบรวมข้อมูลจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่างๆ แกนนำชุมชน อาสาสมัคร และผู้ประสบภัยเอง การวิเคราะห์ควรครอบคลุมทุกด้าน ตั้งแต่ระบบเตือนภัย การอพยพ การให้ความช่วยเหลือ การสื่อสาร ไปจนถึงการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ผลจากการถอดบทเรียนต้องนำไปใช้ปรับปรุงแผนจริง ไม่ใช่เพียงจัดทำเป็นรายงานแล้วเก็บไว้

สำหรับประเทศไทย การถอดบทเรียนหลังภัยพิบัติต่างๆ เริ่มได้รับการผลักดันมากขึ้น เช่น หลังการระบาดของโควิด-๑๙ กระทรวงสาธารณสุขได้ร่วมมือกับหน่วยงานและนักวิชาการทำ AAR เพื่อปรับปรุงแผนเตรียมความพร้อมด้านสุขภาพในกรณีโรคอุบัติใหม่ในอนาคต ในทำนองเดียวกัน หลังน้ำท่วมใหญ่ปี ๒๕๕๔ รัฐบาลก็ได้จัดทำรายงานบทเรียนเพื่อปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำของประเทศ การจัดให้มีระบบฐานข้อมูลบทเรียนและแนวปฏิบัติที่ดีจากเหตุการณ์ต่างๆ จะช่วยให้หน่วยงานเรียนรู้จากอดีตอย่างเป็นระบบ ลดการผิดพลาดและเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการวิกฤตครั้งต่อไป

### การสนับสนุนจากระดับนโยบาย

ในระดับสนับสนุน การจัดทำแนวปฏิบัติในการฟื้นฟูและพัฒนาให้ดีกว่าเดิมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและความยั่งยืนหลังวิกฤตระยะยาวเป็นการมองไปข้างหน้าอย่างมีวิสัยทัศน์ การสนับสนุนโครงการฟื้นฟูที่ยั่งยืนและครอบคลุมทั้งด้านสุขภาพกาย สุขภาพจิต เศรษฐกิจ สังคม สาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐาน แสดงให้เห็นว่าการฟื้นฟูต้องเป็นแบบองค์รวม ไม่สามารถแก้ไขเพียงด้านเดียวและคาดหวังว่าชีวิตจะกลับมาปกติได้

การจัดเวทีถอดบทเรียนร่วมระหว่างท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด และระดับประเทศเป็นกลไกการเรียนรู้ที่สำคัญ การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างพื้นที่ต่างๆ จะช่วยให้เห็นแนวทางปฏิบัติที่ดีและข้อผิดพลาดที่ควรหลีกเลี่ยง การมีเวทีในหลายระดับจะช่วยให้ข้อเรียนรู้ถูกนำไปปรับใช้ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น หากพบว่าระบบเตือนภัยในพื้นที่หนึ่งไม่มีประสิทธิภาพเพราะประชาชนไม่เข้าใจสัญญาณ ข้อเรียนรู้ควรนำไปปรับปรุงระบบในพื้นที่อื่นก่อนที่จะเกิดปัญหาเดียวกัน หรือหากพบว่ากองทุนชุมชนในพื้นที่หนึ่งช่วยให้การฟื้นฟูเป็นไปได้เร็วกว่า รูปแบบนี้ควรถูกส่งเสริมให้พื้นที่อื่นนำไปปรับใช้

ผลลัพธ์สุดท้ายที่คาดหวังจากการฟื้นฟูที่มีประสิทธิภาพคือ ผู้ประสบภัย กลุ่มเปราะบาง และชุมชนได้รับการฟื้นฟูอย่างรอบด้านและยั่งยืน ไม่ใช่เพียงได้รับความช่วยเหลือชั่วคราวแล้วถูกทิ้งให้ดิ้นรนต่อไปเอง และเครือข่ายในพื้นที่สามารถรับมือวิกฤตซ้อนวิกฤตในอนาคตได้ดีขึ้น เพราะได้เรียนรู้จากประสบการณ์และมีระบบที่แข็งแกร่งขึ้น ชุมชนที่ผ่านวิกฤตมาและได้รับการฟื้นฟูอย่างดีมักจะมีความยืดหยุ่นและความเข้มแข็งที่เพิ่มขึ้น พวกเขาเรียนรู้ว่าสามารถอยู่รอดและฟื้นตัวได้ และมีความมั่นใจมากขึ้นในการเผชิญหน้ากับความท้าทายในอนาคต

การฟื้นฟูหลังวิกฤตซ้อนวิกฤตต้องมีมุมมองเชิงรุกและองค์รวม ทั้งการเยียวยาผู้คนในระยะสั้นและการเสริมสร้างระบบในระยะยาว ในระยะสั้น หน่วยงานต้องเร่งดูแลคุณภาพชีวิตและสุขภาพของผู้ได้รับผลกระทบทุกกลุ่มเป็นอย่างดี โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษ ในระยะยาว ประเทศต้องเรียนรู้จากวิกฤตที่ผ่านมา ปรับปรุงแผนและนโยบาย และสร้างความยืดหยุ่น (resilience) ให้สังคมและระบบสุขภาพพร้อมรับมือวิกฤตครั้งใหม่ได้ดียิ่งขึ้น ภาวะวิกฤตซ้อนวิกฤตแม้จะทำลายเพียงใด แต่ก็เปิดโอกาสให้เรา "สร้างใหม่" ในส่วนที่อ่อนแอให้แข็งแกร่งกว่าเดิม หากใช้บทเรียนอย่างจริงจังและมุ่งมั่นพัฒนาระบบอย่างต่อเนื่อง

## สรุป

ระบบบริหารจัดการเพื่อสุขภาพในวิกฤตซ้อนวิกฤตเป็นแนวทางที่ครอบคลุมและบูรณาการในการรับมือกับความท้าทายที่ซับซ้อนของโลกยุคใหม่ แนวทางนี้ไม่ได้มุ่งเน้นเพียงการตอบสนองเมื่อเกิดภัย แต่เริ่มตั้งแต่การป้องกันและเตรียมความพร้อมก่อนเกิดภัย การตอบโต้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเมื่อเกิดภัย และการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน พร้อมกับการเรียนรู้จากประสบการณ์

จากการศึกษาและวิเคราะห์ประสบการณ์ของประเทศไทยและบทเรียนจากนานาประเทศ เราเห็นได้ชัดว่าการจัดการวิกฤตซ้อนวิกฤตต้องอาศัยการทำงานแบบบูรณาการอย่างแท้จริง ไม่สามารถแยกส่วนหรือมองเฉพาะมิติใดมิติหนึ่งได้ กรอบแนวคิด 2P2R ที่ครอบคลุมการป้องกันและบรรเทา การเตรียมพร้อม การตอบโต้ และการฟื้นฟู เป็นกรอบที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลและสามารถนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยได้

หัวใจสำคัญของระบบนี้คือความเข้มแข็งของระบบบริหารจัดการระดับพื้นที่ที่สามารถพึ่งพาตนเองได้ร่วมกับระบบสนับสนุนที่มีประสิทธิภาพจากระดับจังหวัดและส่วนกลาง การกระจายอำนาจและความรับผิดชอบลงสู่ระดับอำเภอและท้องถิ่นเป็นสิ่งจำเป็น เพราะพื้นที่เหล่านี้ใกล้ชิดกับชุมชนและเข้าใจบริบทเฉพาะของตนเองดีที่สุด ขณะเดียวกันก็ต้องมีการสนับสนุนจากระดับที่สูงขึ้นในด้านนโยบาย งบประมาณ เทคโนโลยี และกำลังคน เพื่อให้ท้องถิ่นมีเครื่องมือและทรัพยากรเพียงพอในการปฏิบัติงาน

ความร่วมมือระหว่างทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จ ไม่มีหน่วยงานใดสามารถจัดการวิกฤตซ้อนวิกฤตได้ด้วยตนเองเพียงลำพัง การสร้างเครือข่ายและกลไกการประสานงานที่มีประสิทธิภาพจะช่วยให้ทรัพยากรจากทุกภาคส่วนถูกนำมาใช้อย่างเกิดประโยชน์สูงสุด ไม่เกิดความซ้ำซ้อนหรือความขาดแคลน ประเทศไทยมีทุนทางสังคมที่เข้มแข็งในด้านน้ำใจและความร่วมแรงร่วมใจยามเกิดภัย สิ่งที่ต้องเสริมคือระบบและกลไกที่เชื่อมโยงพลังเหล่านี้เข้าไว้ด้วยกันอย่างเป็นระบบ

การมีข้อมูลที่ทันสมัยและเชื่อมโยงกันเป็นรากฐานสำคัญของการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ ระบบข้อมูลกลางที่บูรณาการข้อมูลจากทุกหน่วยงานและเชื่อมโยงทุกระดับตั้งแต่ชุมชนจนถึงส่วนกลาง จะช่วยให้ผู้บริหารสามารถเห็นภาพรวมและรายละเอียดของสถานการณ์ได้อย่างชัดเจน สามารถวิเคราะห์แนวโน้มและคาดการณ์ความเสี่ยง และสามารถติดตามการดำเนินงานและประเมินผลได้อย่างเป็นระบบ

ช่องทางการสื่อสารที่หลากหลายและมีประสิทธิภาพเป็นเครื่องมือสำคัญทั้งในการเตือนภัย การประสานงาน และการสร้างความเชื่อมั่น ในยุคที่ข้อมูลข่าวสารแพร่กระจายอย่างรวดเร็วและมีทั้งข้อมูลจริงและข่าวลือปะปนกันไป การมีช่องทางสื่อสารทางการที่น่าเชื่อถือและให้ข้อมูลที่ถูกต้องทันทั่วทั้งที่เป็นสิ่งจำเป็น การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น ระบบ Cell Broadcast แอปพลิเคชันบนมือถือ และสื่อสังคมออนไลน์ ควบคู่กับช่องทางดั้งเดิม เช่น วิทยุชุมชนและเสียงตามสาย จะช่วยให้เข้าถึงประชาชนได้ครบทุกกลุ่ม

บุคลากรที่มีทักษะและความพร้อมเป็นหัวใจของระบบ การลงทุนในการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในทุกระดับอย่างต่อเนื่องเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งเจ้าหน้าที่ภาครัฐ แกนนำชุมชน อาสาสมัคร และประชาชนทั่วไป ต่างต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการวิกฤตและมีทักษะที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน การฝึกอบรมและการซักซ้อมอย่างสม่ำเสมอจะช่วยรักษาความพร้อมและเสริมสร้างความมั่นใจในการปฏิบัติงาน การบรรจุเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดการภาวะวิกฤตในหลักสูตรการศึกษาจะช่วยปลูกฝังความตระหนักตั้งแต่วัยเยาว์ สร้างวัฒนธรรมความพร้อมรับมือวิกฤตที่ฝังรากลึกในสังคม

ระบบงบประมาณที่ยืดหยุ่นเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่สำคัญยิ่ง การที่ท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีงบประมาณพร้อมใช้สำหรับการป้องกัน เตรียมพร้อม และตอบโต้ภัยได้ทันทีโดยไม่ต้องรอการอนุมัติที่ล่าช้า จะช่วยเพิ่มความคล่องตัวและประสิทธิภาพอย่างมาก การปรับปรุงกฎระเบียบเกี่ยวกับการใช้งบประมาณฉุกเฉินให้ครอบคลุมทั้งระยะป้องกันและเตรียมพร้อม ไม่ใช่เฉพาะระยะตอบโต้และฟื้นฟูเท่านั้น จะช่วยกระตุ้นให้มีการลงทุนในมาตรการป้องกันล่วงหน้ามากขึ้น

ประเทศไทยในฐานะประเทศที่เผชิญกับภัยพิบัติและวิกฤตหลากหลายรูปแบบอย่างสม่ำเสมอ จำเป็นต้องมีระบบบริหารจัดการที่เข้มแข็งและยืดหยุ่นเพื่อปกป้องชีวิตและสุขภาวะของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางที่มักได้รับผลกระทบมากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นผู้สูงอายุ เด็ก คนพิการ ผู้ป่วยโรคเรื้อรัง และผู้มีรายได้น้อย การออกแบบระบบให้ครอบคลุมและเข้าถึงกลุ่มเหล่านี้เป็นพิเศษจะช่วยให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังอย่างแท้จริง

การพัฒนานโยบายสาธารณะในเรื่องนี้จึงเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าเพื่ออนาคตที่มั่นคงและยั่งยืน การลงทุนในการป้องกันและเตรียมพร้อมอาจดูเหมือนเป็นค่าใช้จ่ายที่มากในปัจจุบัน แต่จะช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายและลดความ

สูญเสียที่มากกว่ามากในระยะยาวเมื่อเกิดวิกฤตขึ้นจริง มากกว่านั้น การมีระบบที่พร้อมรับมือกับวิกฤตจะช่วยสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนและนักลงทุน ส่งเสริมความมั่นคงและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ

ในฐานะพลเมือง โดยเฉพาะเยาวชนที่จะเป็นกำลังสำคัญในอนาคต การเข้าใจระบบนี้และมีส่วนร่วมในการพัฒนาและขับเคลื่อนเป็นสิ่งสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการเป็นอาสาสมัครในชุมชน การเรียนรู้ทักษะที่จำเป็นในการช่วยเหลือตนเองและผู้อื่น การมีส่วนร่วมในการวางแผนและการตัดสินใจ หรือการเป็นกลไกในการสื่อสารและเผยแพร่ความรู้ไปสู่ชุมชน ทุกคนสามารถมีส่วนในการสร้างสังคมที่ยืดหยุ่นและพร้อมรับมือกับวิกฤตซ้อนวิกฤตได้

การมีส่วนร่วมของเยาวชนมีความสำคัญเป็นพิเศษ เพราะพวกเขาคือคนรุ่นที่จะต้องเผชิญและจัดการกับวิกฤตในอนาคต การให้ความรู้และสร้างประสบการณ์ตั้งแต่วัยเรียนจะช่วยให้พวกเขามีความพร้อมและมีทัศนคติที่ถูกต้องเกี่ยวกับการจัดการวิกฤต เยาวชนยุคใหม่มีความถนัดในการใช้เทคโนโลยีและสื่อสังคมออนไลน์ ซึ่งสามารถเป็นช่องทางสำคัญในการเผยแพร่ข้อมูลและประสานงานในยามวิกฤต การส่งเสริมให้เยาวชนเข้ามามีบทบาทในระบบจัดการวิกฤตจะช่วยเสริมพลังให้กับระบบและสร้างความต่อเนื่องในการพัฒนา

การเตรียมพร้อมวันนี้คือการลงทุนเพื่อความปลอดภัยของพรุ่งนี้ ระบบบริหารจัดการเพื่อสุขภาวะในวิกฤตซ้อนวิกฤตไม่ใช่เพียงกลไกทางเทคนิค แต่เป็นการสร้างวัฒนธรรมการเตรียมพร้อม การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง เมื่อทุกภาคส่วนทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการ เรามั่นใจได้ว่าประเทศไทยจะสามารถรับมือกับวิกฤตใดๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

ความท้าทายที่อยู่ข้างหน้าอาจดูใหญ่โตและซับซ้อน แต่ด้วยการร่วมมือร่วมใจของทุกคน ด้วยความมุ่งมั่นในการพัฒนาระบบอย่างต่อเนื่อง และด้วยการเรียนรู้จากทุกประสบการณ์ที่ผ่านมา เราสามารถสร้างสังคมไทยที่มีความยืดหยุ่นและพร้อมเผชิญหน้ากับวิกฤตซ้อนวิกฤตในอนาคตได้ นี่ไม่ใช่เพียงความรับผิดชอบของภาครัฐหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง แต่เป็นความรับผิดชอบร่วมของเราทุกคนที่จะร่วมกันสร้างอนาคตที่ปลอดภัยและยั่งยืนสำหรับตนเอง ครอบครัว ชุมชน และประเทศชาติ

---

**หมายเหตุสำหรับผู้เข้าร่วมกิจกรรม:** เอกสารฉบับนี้เป็นการสรุปสาระสำคัญจากร่างมติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๘ ในประเด็น "ระบบบริหารจัดการเพื่อสุขภาวะในวิกฤตซ้อนวิกฤต" เพื่อให้ท่านได้เข้าใจภาพรวมและสามารถแสดงความคิดเห็นอย่างมีข้อมูลประกอบ ความคิดเห็นของท่านมีความสำคัญต่อการพัฒนานโยบายที่ตอบโจทย์ความต้องการและบริบทของสังคมไทยอย่างแท้จริง