



การศึกษา และพัฒนา ระบบการช่วยเหลือ ทางสังคม ในภาวะวิกฤต

Assessing and Developing Social
Assistance System in Crisis Situation

เสนอต่อ
สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
โดย
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

รายงานการวิจัยและพัฒนา
(Research and Development Report)

เรื่อง
การศึกษาและพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคม
ในภาวะวิกฤต

(Assessing and Developing Social Assistance System
in Crisis Situation)

เสนอต่อ
สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

โดย
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม
มหาวิทยาลัยมหิดล
พฤษภาคม 2555

รายงานการวิจัยและพัฒนา

เรื่อง การศึกษาและพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต

Research and Development Report

Assessing and Developing Social Assistance System in Crisis Situation

จัดพิมพ์โดย : โครงการศึกษาและพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต

พิมพ์ครั้งที่ 1 พฤศจิกายน 2555 จำนวนพิมพ์ 500 เล่ม

พิมพ์ที่ : ห้างหุ้นส่วนสามัญ อนุรักษ์ เพลท

เลขที่ 12 ซอยลาดปลาเค้า 58 ถนนลาดปลาเค้า แขวงอนุสาวรีย์

เขตบางเขน กรุงเทพฯ 10220

ข้อมูลทางบรรณานุกรม สำนักหอสมุดแห่งชาติ

การศึกษาและพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต

Assessing and Developing Social Assistance System

in Crisis Situation / กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. -- พิมพ์ครั้งที่ 1. --

กรุงเทพฯ: โครงการศึกษาและพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต, 2555.

จำนวน 288 หน้า

ISBN 978-616-279-162-8

1. ปัญหาสังคม -- ไทย. 2. ภาวะสังคมไทย. 3. ภัยพิบัติ. 4. สังคมวิทยา -- การศึกษาและการสอน. 5. การพัฒนาสังคม. 6. สังคมสงเคราะห์. I. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. II. มหาวิทยาลัยมหิดล. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม. III. ชื่อเรื่อง : Assessing and Developing Social Assistance System in Crisis Situation

HN700.55 ก522 2555

คำนำ

เนื่องจากสังคมมนุษย์กำลังเผชิญกับวิกฤตการณ์การ และวิกฤตที่สำคัญยิ่งประการหนึ่ง ก็คือ วิกฤตอันเป็นผลมาจากการที่มนุษย์และสังคมไม่สามารถบริหารจัดการ หรือ ควบคุมเหตุการณ์ หรือ สถานการณ์ต่าง ๆ ได้ในระดับดี ทำให้ปัญหาหรือวิกฤตลุกลามบานปลายกว่าที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสถานการณ์ปัจจุบัน ที่ภัยพิบัติทางธรรมชาติ กำลังทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็น อุทกภัย วาตภัย ภัยแล้ง ดินโคลนถล่ม และ แผ่นดินไหว ซึ่งภัยทางธรรมชาติเหล่านี้ มีขีดขั้นหรือความรุนแรงหลายระดับ และมีความผันผวนอย่างรวดเร็ว จนทำให้มนุษย์และสังคมจำเป็นต้องมีการปรับตัวให้สามารถรับมือกับ สถานการณ์ หรือ ความผันผวนต่าง ๆ เหล่านี้ให้ได้ จึงจะสามารถอยู่รอดได้

ด้วยเหตุนี้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ในฐานะที่เป็นหน่วยงานด้านการสร้างสวัสดิภาพ ความมั่นคง และความเป็นอยู่ที่ดีให้กับประชาชน/ชุมชน/สังคม จึงได้ริเริ่มให้มีการศึกษาและพัฒนา “ระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต” เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการช่วยเหลือ พัฒนา และส่งเสริมบทบาทของประชาชนและชุมชน คณะผู้วิจัย ฯ คาดหวังว่าระบบที่พัฒนาขึ้นนี้ จะช่วยทำให้ปัจเจกบุคคล ครอบครัว กลุ่ม ชุมชน องค์กร/หน่วยงานต่าง ๆ มีศักยภาพมากขึ้น สามารถพึ่งพาตนเองในยามวิกฤตได้มากขึ้น และ มีบทบาทต่าง ๆ ครอบคลุมทั้งด้านการป้องกัน การเตรียมความพร้อม การตอบสนอง/การเผชิญเหตุ และการฟื้นฟู/เยียวยาได้มากขึ้น ซึ่งหมายรวมถึงบุคลากรของกระทรวง พม.ด้วย ซึ่งถ้าทุกฝ่ายสามารถแสดงบทบาทดังกล่าวได้ ทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และภายหลัง ภาวะวิกฤต/ภัยพิบัติ ก็เท่ากับว่า ทุกภาคส่วนได้มีบทบาทในการช่วยกันพลิก “วิกฤต” ให้เป็น “โอกาส” ในการเผชิญเหตุการณ์อย่างมีสติและปัญญา

คณะผู้วิจัย ฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า “รายงานการศึกษาและพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต” และ คู่มือการปฏิบัติงาน ฯ ที่ได้รับการพัฒนาขึ้นนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทุกระดับ และ ขอให้ทุกท่านศึกษา ทำความเข้าใจ นำไปใช้ และ ร่วมกันพัฒนาระบบต่าง ๆ เหล่านี้ขึ้น หรือ ช่วยกันทำให้เกิดเป็นผลในทางการปฏิบัติจริงร่วมกันให้ได้ เพราะถ้าทุกฝ่ายกระทำเช่นนี้ได้ ผลกระทบ/ความเสียหาย/ความสูญเสีย/ความรุนแรงต่าง ๆ ก็ลดลง ซึ่งก็หมายถึงว่า “สวัสดิภาพและความปลอดภัย” ก็จะมีมากขึ้นตามไปด้วยอย่างแน่นอน

คณะผู้วิจัย

พฤศจิกายน 2555

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาและพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต และ คู่มือการปฏิบัติงานตามระบบการช่วยเหลือ ฯ และระบบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภารกิจอื่น ๆ ภายใต้การทำงานของโครงการการศึกษาและพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต สำเร็จลุล่วงลงได้อย่างสวยงาม ด้วยความช่วยเหลือ และ ความร่วมมือของบุคคล กลุ่มชุมชน องค์กร หน่วยงานต่าง ๆ จำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ให้ข้อมูลหลัก (ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ) ในพื้นที่ต่าง ๆ ทั้ง 4 จังหวัด คือ พิษณุโลก นครราชสีมา นครศรีธรรมราช และ นครปฐม ซึ่งมีทั้งหมด 60 กว่าท่าน ประกอบไปด้วย หัวหน้าสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และ เจ้าหน้าที่หน่วยงาน พม. ในพื้นที่ศึกษาทุกท่าน ผู้นำและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน ประชาสังคม และ ชุมชน ซึ่งคงไม่สามารถกล่าวนามทุกท่านได้ทั้งหมด ณ ที่นี้ รวมถึงผู้เข้าร่วมเวทีถอดบทเรียน ผู้เข้าร่วมเวทีวิพากษ์ และผู้เข้าร่วมเวทีถ่ายทอดความรู้ และซักซ้อมระบบ ฯ จำนวนรวมทั้งหมด 1,000 กว่าท่าน บทเรียน ประสบการณ์ ความรู้ และ ข้อคิดเห็นของทุกท่านเป็นสิ่งที่มีความค่าสูงยิ่งต่อการพัฒนา “ระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต” และ “ระบบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง” ที่มีความสำคัญต่อความอยู่รอดของประชาชน ชุมชน และ สังคมไทย โดยรวม

ขอขอบคุณเป็นพิเศษแต่เครือข่ายกัลยาณมิตรทั้ง 4 จังหวัด ได้แก่ ท่านผู้ใหญ่ โทเมศร์ ทองบุญชู (เครือข่ายจัดการภัยพิบัติจากธรรมชาติในพื้นที่ภาคใต้) พลตรี ดร. นพรัตน์ เศรษฐกุล อาจารย์อุทัย แก้วกล้า และว่าที่ ร.ต. กำพล จิตตะนัง จากมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ สำหรับจังหวัดนครราชสีมา ทันตแพทย์วิวัฒน์ ฉัตรวงศ์วาน (ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายสิ่งแวดล้อม โรงพยาบาลมหาราชนครราชสีมา) ท่านได้ให้ความกรุณาทุกด้านทั้งข้อมูล ข้อคิดเห็น เป็นวิทยากรฝึกอบรม และ อนุญาตให้ใช้สถานที่จัดประชุม บทบาทและน้ำใจของท่านช่างมีความหมายยิ่งนัก คุณภูวิศ ประสาทไทย (ผู้อำนวยการองค์กรพัฒนาเด็กและครอบครัว) ดร.ปรีชา อุตระกุลและทีมงาน (ม.ราชภัฏ) และ ดร.อชชา อยู่บำรุง (ม.วงษ์ชวลิตกุล) ได้กรุณาสละเวลาให้กับคณะผู้วิจัย ทุกครั้งที่ได้รับการร้องขอ สำหรับจังหวัดนครปฐม คุณนพดล ปริญญาณิษฐ์ (นายกเทศมนตรี ตำบลศาลายา) และ คุณณัฐวัฒน์ ชั้นอินทร์งาม (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำ อำเภอบางเลน) ได้กรุณาให้ใช้สถานที่ในการจัด

ประชุมและช่วยเหลือในการติดต่อประสานงานกับชุมชนต่าง ๆ สำหรับที่จังหวัดพิษณุโลก ทีมงานได้รับความกรุณาอย่างสูงจาก คุณวิบูลย์ ตั้งเกษมวิบูลย์ (นายกเทศมนตรี ตำบล บางระกำเมืองใหม่) คุณสาคร สงมา (มูลนิธิเพียงไพร) อาจารย์สุนทร ทองคำพงษ์ ผู้อำนวยการโรงเรียนบางระกำวิทยศึกษ และ รศ.ดร. พัชรินทร์ สิริสุนทร มหาวิทยาลัยนเรศวร ทุกท่านได้กรุณาให้ข้อมูล และข้อคิดเห็นที่มีคุณค่าต่อการทำงานของโครงการ ฯ เป็นอย่างยิ่ง

ขอขอบคุณกัลยาณมิตรเชิงวิพากษ์ทุกท่าน ผศ.ดร. ทวีดา กมลเวชช แห่ง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ รศ.ดร. กัมปนาท ภัคดีกุล คณบดีคณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล และ นส.พ. ปกรณ์ สุวรรณประภา ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ของทุกท่านมีคุณค่าอย่างยิ่ง คณะผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในบุญคุณของทุกท่าน และขอขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้อีกครั้งหนึ่ง รวมทั้งคุณมารศรี ยกตั้ง กัลยาณมิตรที่กรุณาทุ่มเทเวลาช่วยค้นหาเอกสารต่างๆ ด้วยความเต็มใจ โดยไม่ได้รับค่าตอบแทนใดๆ ทั้งสิ้น ซึ่งสิ่งนี้ คือ “สิ่งที่มีคุณค่าสูงสุด” ต่อมิตรภาพของเรา คณะผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้ง และประทับใจเป็นอย่างยิ่ง

สุดท้ายนี้ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ขอขอบคุณสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล นำโดย รองศาสตราจารย์ อรทัย อาจอ่ำและคณะ ที่ได้กรุณาร่วมเป็นภาคีทางวิชาการ และทำงานด้วยความทุ่มเท บนหลักของวิชาการและองค์ความรู้ ที่สอดคล้องกับความเป็นจริง และไม่หยุดนิ่งที่จะคิดค้น เพื่อเติมเต็ม หรือ ทำให้ “ระบบที่ต้องการ” มีความสมบูรณ์ เหมาะสม สอดคล้องกับบริบทของกระทรวง ฯ และสามารถตอบสนองต่อปัญหา ความต้องการ และสถานการณ์ต่าง ๆ ของสังคมท่ามกลางวิกฤตการณ์การที่กำลังถาโถมเพิ่มมากยิ่งขึ้นทุกขณะ ขอขอบคุณผู้เกี่ยวข้องทุกท่านที่กรุณาร่วมกันทำให้ภารกิจในครั้งนี้สำเร็จลุล่วงตามความมุ่งหวังที่กำหนดไว้ได้ทุกประการ ทั้งนี้ เพื่อให้สังคมไทยของเรามีเครื่องมือในการทำงาน และเพื่อความอยู่รอดร่วมกันของประชาชนคนไทยและกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ในสังคมไทยแห่งนี้ร่วมกันต่อไปอีก ทรานานานเท่านาน

คำย่อ (Acronym List)

หน่วยงานต่าง ๆ ภายในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

พท.	สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ
พม.	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
พมจ.	สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด.....
พส.	กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
พอช.	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)
ศพส.	ศูนย์การพัฒนาสังคม
สค.	สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว
สท.	สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพ และพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และ ผู้สูงอายุ
สนย.	สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์
สป.	สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
สมพ.	สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
สสว.	สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ

หน่วยงานอื่น ๆ ในระบบโครงสร้างหน่วยงานราชการของไทย

เกษตร	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
จิสต้า (GISTDA)	สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน)
ปก.	กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
มท.	กระทรวงมหาดไทย
รพ.สต.	โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพระดับตำบล
ระบบอีเอ็มเอส	ระบบการแพทย์ฉุกเฉิน ของ สถาบันการแพทย์ฉุกเฉิน และ สำนักสาธารณสุขฉุกเฉิน กระทรวงสาธารณสุข
วธ.	กระทรวงวัฒนธรรม
ศธ.	กระทรวงศึกษาธิการ
สธ.	กระทรวงสาธารณสุข

สสจ. สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด
อุตสาหกรรม ๑ กระทรวงอุตสาหกรรม
ไอซีที กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

คำย่ออื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

กนอช. คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ
กบอ. คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย
กยน. คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ
กสทช. สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์
และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
ซีพีอาร์ เป็นคำย่อที่ใช้กันอย่างปกติในวงการแพทย์ ย่อมาจากคำว่า
Cardio-Pulmonary Resuscitation แปลว่า การกู้ชีพ/ปฏิบัติการ
ช่วยฟื้นคืนชีพ
ทบต. เทศบาลตำบล
ทูพีทูอาร์ คือคำย่อทับศัพท์ หมายถึง การป้องกันและการเตรียมความพร้อม
และ การตอบสนอง/การเผชิญเหตุ และ การฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยา
(โปรดดูคำย่อ 2P2R ประกอบด้วย)
พม.น้อย หมายถึง อาสาสมัคร และ/หรือ เจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นที่ทำงาน
ด้านการพัฒนาสังคมในชุมชน และ/หรือ อาจเป็นเครือข่าย
ของกระทรวง พม. ด้วย
มอ. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
ศปภ. ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (FROC)
อบต. องค์การบริหารส่วนตำบล
อปท. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
อปพร. อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
อพม. อาสาสมัครพัฒนาสังคมประจำหมู่บ้าน
อพมก. อาสาสมัครพัฒนาและดูแลคนพิการ
อสม. อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน

คำย่อภาษาอังกฤษ

ADAD	Assessing Damage After Disaster
ADPC	The Asian Disaster Preparedness Center
BISCDM	Basic Infrastructure System for Crisis/Disaster Management
CBDMS	Community-based Disaster Management System
CBDRM	Community-based Disaster Risk Management
CPR	Cardio-Pulmonary Resuscitation
E-Defense	Earth Defense (คือ ตัวแบบจำลองด้านการเกิดแผ่นดินไหวของญี่ปุ่น)
EMS	Emergency Medical System
FA	Financial Assistance
FEMA	Federal Emergency Management Agency
FROC	Flood Relief Operating Center
GISTDA	Geographic Information Space and Technology Development Agency
HYUGO	Hyugo Framework for Action 2005-2015
ICS	Incident Command System
NFA	Non-Financial Assistance
NIED	National Research Institute for Earth Science and Disaster Prevention
PDDANA	Post-Disaster Damage and Need Assessment
PDAS	Post-Disaster Assistance System
SAS	Social Assistance System
SCCCM	Standard Collective Center Coordination and Management
SMWS	Situation Monitoring and Warning System
SOP	Standard Operating Procedures
2P2R	Prevention, Preparedness, Response, Recovery (or Restoration)

บทคัดย่อ

ความเป็นมา: “โครงการการศึกษาและพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต” มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ เพื่อจัดทำระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต ที่สอดคล้องกับภารกิจของกระทรวง พม.และไม่ทับซ้อนกับภารกิจของหน่วยงานอื่น ๆ ในระบบโครงสร้างของหน่วยงานราชการไทย ทั้งนี้ เพื่อให้กระทรวง พม. มีระบบ เครื่องมือ กลไก และแนวทางในการทำงานทั้งก่อน ระหว่าง และ ภายหลังจากภาวะวิกฤต/ภัยพิบัติ ซึ่งคาดว่า การมีระบบ ฯ ดังกล่าวนี้ จะช่วยทำให้กระทรวง พม. สามารถแสดงบทบาทในการช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนสังคมในด้านต่าง ๆ ได้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มผู้เปราะบาง ประเภทต่าง ๆ ได้แก่ เด็กเล็ก/เด็กกำพร้า ผู้พิการประเภทต่าง ๆ ผู้สูงอายุประเภทต่าง ๆ ที่ไม่ได้รับการดูแลจากหน่วยงานอื่น ๆ

วิธีการศึกษาและพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคม ฯ และ ระบบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในครั้งนี้ ครอบคลุมวิธีการสำคัญ ๆ ดังนี้คือ 1. วิธีการวิเคราะห์และสังเคราะห์เอกสาร/วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยเฉพาะแนวคิดการบริหารจัดการภาวะวิกฤต/ภัยพิบัติ แนวคิดการลดผลกระทบ/ความเสียหายและความรุนแรง แนวคิดเกี่ยวกับความเสี่ยง และการลดความเสี่ยง และ แนวคิดหลักทางสังคม ได้แก่ แนวคิดการช่วยเหลือตนเอง การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และ การช่วยเหลือทางสังคม หรือ การช่วยเหลือโดยรัฐ 2. วิธีการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับมุมมอง บทเรียน และ ประสบการณ์ในการบริหารจัดการภัยพิบัติของผู้เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐ เอกชน ประชาสังคม ประชาชน และชุมชน ในพื้นที่นำร่อง 4 จังหวัด ได้แก่ พิษณุโลก นครราชสีมา นครศรีธรรมราช และ นครปฐม 3. วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ การวิเคราะห์บริบท และการวิเคราะห์ศักยภาพ ข้อจำกัด และปัญหา-อุปสรรคสำคัญในการบริหารจัดการภัยพิบัติ 4. การออกแบบหรือจัดทำระบบ ฯ บนพื้นฐานของข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ ที่ได้รับมาจากวิธีการศึกษาในข้อ 1-3 ดังกล่าวข้างต้น 5. การจัดเวทีวิพากษ์ระบบในพื้นที่นำร่องทั้ง 4 จังหวัด และ กรุงเทพมหานคร 6. การจัดเวทีถ่ายทอดความรู้ หรือ การทดลองแปรระบบสู่การปฏิบัติร่วมกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน พม.ในพื้นที่นำร่องทั้ง 4 จังหวัด และ มีการปรับข้อเสนอระบบ ฯ ให้มีความสมบูรณ์หรือสอดคล้องกับบริบทที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น

สรุปผลการศึกษาและพัฒนา: โครงการ ฯ ได้รับผลผลิตเชิงระบบ จำนวนอย่างน้อย 2 ระบบใหญ่ ครอบคลุม 14 ระบบย่อย ดังต่อไปนี้คือ

ระบบใหญ่ที่ 1 คือ ระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต ซึ่งประกอบด้วย รูปแบบ หรือ ระบบย่อยต่าง ๆ อีกทั้งหมด 5 ระบบ ได้แก่

- 1.1 รูปแบบการช่วยเหลือทางการเงิน
- 1.2 รูปแบบการช่วยเหลือที่มีใช้การเงิน
- 1.3 รูปแบบการช่วยเหลือด้านการฟื้นฟู/เยียวยา ภายหลังภัยพิบัติ
- 1.4 รูปแบบระบบการบริหารจัดการศูนย์พักพิงที่ได้มาตรฐาน
- 1.5 รูปแบบระบบการทำงานเชิงหนุนเสริมการจัดตั้งระบบการบริหารจัดการ ภัยพิบัติระดับชุมชน หรือ มีชุมชนเป็นฐาน

ระบบใหญ่ที่ 2 คือ ระบบการบริหารจัดการเชิงรุก หรือ ระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการ บริหารจัดการภาวะวิกฤต/ภัยพิบัติ ที่ประกอบไปด้วย รูปแบบหรือระบบย่อยอีกจำนวน 9 ระบบ ได้แก่

- 2.1 ระบบข้อมูล สารสนเทศและความรู้
- 2.2 ระบบการติดตามสถานการณ์ เฝ้าระวังและแจ้งเตือนภัย (พร้อมด้วยระบบการ บัญชาการและการควบคุมเหตุการณ์)
- 2.3 ระบบการติดต่อสื่อสาร
- 2.4 ระบบการจัดหา-จัดทำวัสดุ/อุปกรณ์/เครื่องมือ และระบบการขนส่งในภาวะ ฉุกเฉิน
- 2.5 ระบบการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูล สารสนเทศ ความรู้
- 2.6 ระบบการพัฒนา ส่งเสริม/สร้างเสริมศักยภาพบุคลากรของกระทรวง พม.
- 2.7 ระบบการพัฒนา ส่งเสริม/สร้างเสริมศักยภาพของปัจเจกบุคคล ครอบครัว กลุ่ม/องค์กร หน่วยงาน ชุมชน ประชาชน
- 2.8 ระบบการทำงานเชิงเครือข่าย
- 2.9 ระบบการกำกับ ติดตามและประเมินผล

หมายเหตุ: ระบบการบริหารจัดการเชิงรุก เป็นระบบที่มีความสำคัญมาก เพราะจะช่วยทำให้ เจ้าหน้าที่ของกระทรวง พม. สามารถแสดงบทบาทได้ทั้งในเชิงการป้องกัน การเตรียมความพร้อม การตอบสนองต่อเหตุการณ์ และการฟื้นฟู/เยียวยา และยังสามารถพึ่งพาตนเองได้ทั้ง ในช่วงก่อน ระหว่าง และ ภายหลังภาวะวิกฤต หรือ ภัยพิบัติ และยังสามารถสนับสนุน ส่งเสริม/สร้างเสริมศักยภาพของประชาชนและชุมชนในการบริหารจัดการภาวะวิกฤต/ภัย พิบัติได้ครบทุกมิติทั้งด้านการป้องกัน การเตรียมความพร้อม การเผชิญเหตุ และ การฟื้นฟู/เยียวยา ได้เช่นเดียวกันด้วย

Abstract

Background: This research and development report presents the results or the outputs as well as the outcomes of the project on ‘Assessing and Developing Social Assistance System in Crisis Situation’. The project was initiated by the Ministry of Social Development and Human Security (MOSDHS) in order to respond to increasing crises.

Objective: One of its major objectives was to assess and develop the so-called “Social Assistance System” which is to be used as a back-up system for the benefits of the whole society; especially the vulnerable groups who are not yet covered by any program delivered by many governmental organizations. Furthermore, the MOSDHS would also have its own systems, structures, mechanisms, and guidelines to effectively and efficiently work with many partners/sectors in time of crisis and/or disaster.

Research and Development Methods: The project used various methods to help develop and/or produce such expected outputs and outcomes. These included, for example, reviewing relevant documents and literature in the areas of disaster management, risk management and/or risk reduction, mitigation as well as major social concepts such as self-help/self-reliance, mutual help and social support, etc. Moreover, obtaining primary data through various types of data collection methods such as in-depth interviewing with key informants, participant and non-participant observations, informal talk, etc. in the four pilot provinces was also done. Lesson-learned workshops where the stakeholders from the public, private as well as people sectors presented were also organized in the four provinces. Thereafter, all of data derived through these above-mentioned methods were compiled, analyzed, and synthesized. Based strongly on these set of data, the expected systems had been designed and gradually developed. After that, the designed system models were presented at the five organized critical forums in the five provinces where representatives of all stakeholders and academics in the area of disaster management were invited to provide critical perspectives and further comments. Revision was done several times so that the developed models would appropriately fit within the contexts of the MOSDHS, the targeted groups as well as the general society.

Results: Two large systems are proposed in this report: the first one is called ‘The Social Assistance System’ (SAS) and the other is called ‘The Proactive Administrative System’, or in other word, ‘The Basic Infrastructure System for Crisis/Disaster Management’ (BISCDM). To elaborate briefly, the Social Assistance System (SAS) consists of 5 sub-system models as follows:

- Financial Assistances (FA)
- Non-Financial Assistances (NFA)
- Post-Disaster Assistances or Restoration/Recovery System (PDAS)
- Standard Collective Center Coordination and Management (SCCCM)
- Supporting System for Community-based Disaster Management System (CBDMS)

Meanwhile, the Proactive Administrative System or the BISCDM consists of about 9 sub-system models as follows:

- Data, Information and Knowledge System (DIKS)
- Situation Monitoring and Warning System (SMWS) (including ICS)
- Communication System (CS)
- Emergency Facilities and Emergency Logistics System (EFELS)
- Public Relations System (PRS)
- Ministry’s Personnel Development and Empowerment System (PDES)
- Target Groups Development and Empowerment System (TGDES)
- Networking System (NS)
- Monitoring and Evaluation System (MES)

Remarks: If fully implemented as well as regularly monitored and evaluated, it is expected that both SAS and BISCDM would be able to help the personnel of the MOSDHS to overcome hardships and/or negative impacted resulted from any crisis and/or disaster. By that, they would be able to play prominent roles and to effectively assist the target groups and the society much better and more professionally than before.

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary)

สรุปย่อเกี่ยวกับ “โครงการการศึกษาและพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต”

ความเป็นมา : เนื่องจากปัจจุบัน สังคมมนุษย์กำลังเผชิญกับวิกฤตและภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิกฤตหรือภัยพิบัติจากการเปลี่ยนแปลงสถานะทางธรรมชาติที่ควบคุมหรือคาดการณ์ได้ยาก กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานสำคัญด้านการสร้างสวัสดิภาพ ความมั่นคง และ ความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนและสังคมไทย จึงมีความจำเป็นต้องปรับตัว ด้วยการสร้างระบบต่าง ๆ เพื่อรองรับ หรือ เพื่อช่วยลดความรุนแรง/ความเสียหาย/ความสูญเสียต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น ด้วยการจัดให้มีการศึกษาและพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤตและระบบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นเครื่องมือ กลไก และ แนวทางในการทำงาน ทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และ ภายหลังจากภาวะวิกฤต/ภัยพิบัติต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

โจทย์และคำถามสำคัญของโครงการ

1. ปัจเจกบุคคล ครอบครัว กลุ่ม/องค์กร ชุมชน หน่วยงานต่าง ๆ ในสังคม (รวมกระทรวง พม.) จะสามารถดำเนินชีวิต หรือ ภารกิจอย่างปกติ หรือ ใกล้เคียงกับภาวะปกติให้มากที่สุด ภายใต้ภาวะวิกฤต/ภัยพิบัติต่าง ๆ จะสามารถทำได้อย่างไร?

2. กระทรวง พม. ควรมีบทบาทอย่างไร หรือ ระบบและนโยบายที่จะพัฒนาขึ้น ควรเป็นอย่างไร เพื่อให้ประชาชนและชุมชนสามารถพึ่งพาตนเอง หรือ จัดการตนเองได้มากที่สุด ทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และ ภายหลังจากภาวะวิกฤต/ภัยพิบัติ? ทั้งนี้ เพื่อลดผลกระทบ ความเสียหาย ความรุนแรงให้น้อยลง?

3. ระบบของกระทรวง พม. จะต้องสอดคล้องกับภารกิจหลักของกระทรวง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนามนุษย์และสังคมในการรับมือกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ และ วิกฤตต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต) แต่ไม่ทับซ้อนกับภารกิจของหน่วยงานอื่น ๆ และยังสามารถเชื่อมโยงและหนุนเสริมซึ่งกันและกันได้ระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันและภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมนั้น จะสามารถทำได้อย่างไร หรือ ควรเป็นอย่างไร?

วัตถุประสงค์:

เพื่อประเมินศักยภาพ ข้อจำกัดและปัญหา-อุปสรรคในการป้องกัน การเตรียมความพร้อม การเผชิญเหตุ การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ การฟื้นฟู/เยียวยา ของปัจเจกบุคคล ครอบครัว กลุ่ม/องค์กรและชุมชนประเภทต่าง ๆ ทั้งก่อน ระหว่างและภายหลังจากภาวะวิกฤต/ภัยพิบัติ และ เพื่อจัดทำระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต ให้มีความสอดคล้องกับบริบทและความเป็นจริงต่าง ๆ และให้ความสำคัญกับคนทุกกลุ่ม/ทุกประเภท/ทุกวัย แต่เน้นความสำคัญของกลุ่มเปราะบางทุกประเภทเป็นกรณีพิเศษ ตามบทบาทและภารกิจของกระทรวง พม.

วิธีการศึกษาและพัฒนา

งานวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบพหุวิธี ทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน กลุ่มเป้าหมายได้แก่ ภาคีเครือข่ายในองค์กรที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และเจ้าหน้าที่ พม. จำนวน 1,000 คน ระยะเวลาดำเนินการระหว่างวันที่ 1 เมษายน - 30 พฤศจิกายน 2555 โดยมีกระบวนการศึกษาและพัฒนาระบบดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร โดยการศึกษา ประมวล วิเคราะห์ และสังเคราะห์จากเอกสาร (documentary study) ครอบคลุมเอกสาร องค์ความรู้ บทเรียน ประสบการณ์ กรณีศึกษาต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ จำนวน 3 ประเทศ (ญี่ปุ่น เนเธอร์แลนด์ และสหรัฐอเมริกา)
2. การวิจัยภาคสนาม ดำเนินการในพื้นที่ 4 ภูมิภาค ภาคละ 1 จังหวัด ๆ ละ 5 พื้นที่/ตำบล หรือกรณี รวม 20 พื้นที่ คัดเลือกพื้นที่ซึ่งเคยประสบอุทกภัยและ/หรือดินโคลนถล่มบ่อยครั้ง ในจังหวัดพิษณุโลก นครราชสีมา นครปฐม และ นครศรีธรรมราช ด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลหลักและการสังเกต รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นทางการ จำนวน 54 คน
3. วิธีการถอดบทเรียน ด้วยวิธีการสานเสวนา (Dialogue) ร่วมกับภาครัฐ เอกชน ประชาชน/ประชาสังคม และชุมชน (รวมเจ้าหน้าที่กระทรวง พม.) มีผู้เข้าร่วมเวทีถอดบทเรียนจำนวน 746 คน

4. วิธีการประมวล วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลขั้นต้น เพื่อนำมาใช้เป็นวัตถุดิบ ในการออกแบบระบบการช่วยเหลือทางสังคม ฯ และระบบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
5. ทำการออกแบบระบบการช่วยเหลือทางสังคม ฯ และระบบต่างๆ ที่มีความ สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย
6. จัดเวทีวิพากษ์ข้อเสนอระบบ ฯ ที่ออกแบบไว้ ในพื้นที่นำร่องทั้ง 4 จังหวัด และส่วนกลาง (กรุงเทพมหานคร) มีผู้เข้าร่วมเวทีวิพากษ์จากภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งหมด จำนวน 218 คน
7. ทำการซักซ้อม/ทดลองการแปรระบบสู่การปฏิบัติ เน้นการถ่ายทอดความรู้ สู่เจ้าหน้าที่กระทรวง พม. ในพื้นที่นำร่อง 4 จังหวัด
8. การวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดอีกครั้งหนึ่ง ด้วยวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล เชิงคุณภาพ หรือ การวิเคราะห์เนื้อหา การวิเคราะห์ศักยภาพ ข้อจำกัด ปัญหา-อุปสรรคในการจัดการภาวะวิกฤต/ภัยพิบัติ และ การวิเคราะห์บริบทที่เกี่ยวข้อง ในทุกระดับ (Multi-level Contextual Analysis) และนำมาสู่การปรับระบบ ต่าง ๆ ที่ออกแบบไว้อีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์และใช้งานได้จริง และ ไม่ทับซ้อนกับภารกิจของหน่วยงานอื่น ๆ

ผลการศึกษาและการพัฒนาระบบ: เนื่องจากการศึกษาและพัฒนาในครั้งนี้ ได้ให้ความสำคัญ กับ “กระบวนการในการทำงาน” (working processes) ในทุกขั้นตอน จึงทำให้ได้รับ ผลผลิต (Outputs) และ ผลลัพธ์ (Outcomes) ต่าง ๆ จำนวนมาก หรือ มากกว่าที่คาดหวัง/ คาดการณ์ หรือ วางแผนไว้ หรือ ที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของ “ระบบ” (System) ที่ต้องการนั้น เดิมวางแผนไว้ว่าต้องการ “ระบบการช่วยเหลือทางสังคม ในภาวะวิกฤต” เพียงแค่ระบบเดียว แต่เมื่อมีการเรียนรู้ความเป็นจริงจากพื้นที่ และ การศึกษา/ทบทวน/ประมวลองค์ความรู้และประสบการณ์ต่าง ๆ จากวรรณกรรม/เอกสาร ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ทำให้ทราบว่า ระบบการช่วยเหลือทางสังคม ฯ ไม่สามารถ ดำเนินการได้ด้วยตัวเองโดด ๆ แต่จะต้องอาศัย ฟังฟังและเชื่อมโยงกับระบบและโครงสร้าง อื่น ๆ ทั้งที่เป็นอยู่ หรือ มีอยู่แล้ว และ ที่จะต้องมีการสร้างหรือพัฒนาขึ้นมาใหม่ ทั้งนี้เนื่องจาก “การบริหารจัดการภัยพิบัติ” ที่ดีนั้น จะต้องมีการวางระบบ/โครงสร้างต่าง ๆ ไว้รองรับ ล่วงหน้า ไม่สามารถรอให้เกิดเหตุการณ์ แล้วจึงค่อยดำเนินการ (เพราะจะทำให้เกิดผลกระทบ /ความเสียหาย/ความสูญเสีย/ความรุนแรงต่าง ๆ และ อาจมากเกินที่จะเยียวยาก็เป็นได้) และ

เหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ถ้าไม่ต้องการให้เป็นภาระต่อระบบงบประมาณของประเทศในระยะยาวมากเกินไป ควรเน้นแนวทางการทำงานแบบใหม่ ซึ่งก็คือ แนวทางที่ไม่ทำให้ประชาชน ชุมชน หรือ คนในสังคมต้องกลายเป็น “ผู้ประสบภัย” หรือ กลายเป็น “เหยื่อ” (victim) ของวิกฤตการณ์ต่าง ๆ แต่ต้องพลิกให้เป็น “ผู้พ้นจากภัย” หรือ “ประสบภัยแต่สามารถจัดการได้หรือเอาอยู่” ด้วยแนวคิดดังกล่าวมาข้างต้นนี้ จึงนำมาสู่วิธีคิดใหม่ และ อยู่บนฐานการคิดที่สำคัญคือ การร่วมกันพลิก “วิกฤต” ให้กลายเป็น “โอกาส” ในการพัฒนาคนและสังคมขึ้นมาพร้อม ๆ กับวิกฤตที่เกิดขึ้นด้วย และ นี่คือเหตุผลที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่ง ที่ทำให้จำเป็นต้องคิดค้น หรือ พัฒนาระบบอื่น ๆ ขึ้นมารองรับ และ ระบบต่าง ๆ เหล่านี้ จะต้องมีการทำงานอย่างมีการประสานสอดคล้องและเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ซึ่งครอบคลุมในทุกช่วงเวลา ทั้งก่อน ระหว่าง และภายหลังจากภาวะวิกฤต/ภัยพิบัติต่าง ๆ

ในการศึกษาครั้งนี้ มีผลผลิตสำคัญคือ ระบบต่างๆ ที่มีความสำคัญและจำเป็นสูงสุด จำนวน **2 ระบบใหญ่ 14 ระบบย่อย**

- **ระบบใหญ่ที่ 1** คือ ระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต (Social Assistance System: SAS) ประกอบด้วย 5 ระบบย่อย
- **ระบบใหญ่ที่ 2** คือ ระบบการบริหารจัดการเชิงรุก หรือระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการบริหารจัดการภาวะวิกฤต/ภัยพิบัติ (Basic Infrastructure System for Crisis/Disaster Management: BISCDM) ประกอบด้วย 9 ระบบย่อย

โดยมีรายละเอียดที่สำคัญของระบบที่ได้พัฒนาขึ้น และสถานภาพของแต่ละระบบดังต่อไปนี้ คือ

ระบบใหญ่ที่ 1 คือ ระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต (Social Assistance System: SAS) ประกอบด้วยระบบย่อยที่สำคัญ 5 รูปแบบ/ระบบ (model) ดังนี้คือ

1.1 ระบบการช่วยเหลือทางการเงิน (Financial Assistances : FA) : ซึ่งประกอบไปด้วยมาตรการทางการเงินต่าง ๆ ดังนี้คือ

1.1.1 มาตรการเงินให้เปล่า (Grant): ใช้ได้ทั้งระหว่าง และภายหลังภัยพิบัติ ยกตัวอย่างเช่น การช่วยเหลือให้กับกลุ่ม/องค์กรของกลุ่มคนเปราะบางที่อาจเพิ่งก่อตั้ง ไม่มีเงินทุนใด ๆ แต่มีความต้องการที่จะจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อพัฒนาศักยภาพของผู้พิการ เป็นต้น

- 1.1.2 มาตรการเงินอุดหนุน (Subsidies) :** ใช้ได้ทั้งก่อน ระหว่าง และ ภายหลังภัยพิบัติ ยกตัวอย่างเช่น การสร้างศูนย์พักพิงที่ได้มาตรฐานของชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเขตปลอดภัย หรือ การเตรียมการอพยพ/การจัดทำแผนอพยพออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยของชุมชนที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยง เช่น อยู่ริมคลอง หรือ อยู่ในพื้นที่รับน้ำตามโครงการของรัฐบาล เป็นต้น
- 1.1.3 มาตรการเงินสมทบ (Co-funding) :** ใช้เฉพาะช่วงก่อนและภายหลังภัยพิบัติ ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่กลุ่ม/องค์กรของคนเปราะบาง ที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ๆ แต่ไม่พอเพียงต่อการจัดกิจกรรม หรือ การทำโครงการต่าง ๆ ร่วมกันระหว่างองค์กรชุมชน และกระทรวง พม. เป็นต้น
- 1.1.4 มาตรการเงินชดเชย (Compensation) :** ใช้เฉพาะช่วงหลังภัยพิบัติ สำหรับปัจเจกบุคคล ครอบครัว กลุ่ม/องค์กรชุมชนที่ได้รับผลกระทบเท่านั้น และการจ่ายค่าชดเชย จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่มีการกำหนดไว้อย่างรัดกุม
- 1.1.5 มาตรการการผ่อนผัน (Prolong) :** ใช้เฉพาะภายหลังภัยพิบัติและสำหรับผู้ได้รับผลกระทบเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น การผ่อนผันการผ่อนชำระค่างวดในการซื้อบ้านเอื้ออาทร สำหรับกรณีที่ได้รับผลกระทบรุนแรง หรือ สูญเสียรายได้ หรือ ต้องออกจากงานเนื่องจากโรงงานปิดกิจการเนื่องจากประสบภาวะขาดทุน เป็นต้น
- 1.1.6 มาตรการทางการเงินอื่น ๆ (Other Financial Measures) ได้แก่** เงินยืม เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเพื่อส่งเสริมการลงทุนประกอบอาชีพ เงินฉุกเฉินระยะสั้น ฯลฯ
- 1.2 ระบบการช่วยเหลือที่ไม่ใช่การเงิน (Non-Financial Assistances : NFA) ซึ่ง** ประกอบไปด้วยการช่วยเหลือต่าง ๆ ประมาณ 10 ประเภท (ที่สามารถดำเนินการได้ตั้งแต่ยังไม่เกิดเหตุการณ์ หรือ มีการวางแผนเพื่อเตรียมพร้อมไว้ เมื่อเกิดเหตุการณ์ จะทำให้มีภาระน้อยลง) ได้แก่

- 1.2.1 การช่วยเหลือด้านข้อมูล/ข่าวสาร/สารสนเทศ/ความรู้/คำปรึกษาต่าง ๆ เพื่อเตรียมพร้อม/ช่วยลดความวิตกกังวล
- 1.2.2 การช่วยเหลือด้านการรับแจ้งเหตุและประสานการช่วยเหลือผ่านศูนย์ประชาชนดี 1300 (ควรเตรียมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่/เสริมอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้พร้อมเพียง)
- 1.2.3 การช่วยเหลือด้านปัจจัยยังชีพ/ถุงยังชีพ/อาหาร/เครื่องนุ่งห่ม/น้ำดื่ม (กรณีที่เป็นจริง ๆ เท่านั้น)
- 1.2.4 การช่วยเหลือในลักษณะทีมสหวิชาชีพ
- 1.2.5 การช่วยเหลือด้านศูนย์ปฏิบัติการและ/หรือหน่วยงานเคลื่อนที่ (Mobile Office : MO) ไปยังพื้นที่ประสบภัย
- 1.2.6 การช่วยเหลือด้านการประสานงาน/ส่งต่อความช่วยเหลือร่วมกับเครือข่ายต่าง ๆ ทั้งรัฐ เอกชน ประชาชน/ชุมชน
- 1.2.7 การช่วยเหลือด้านการเสริมศักยภาพประชาชน/ชุมชน
- 1.2.8 การช่วยเหลือด้านศูนย์พักพิง/บ้านพักฉุกเฉิน
- 1.2.9 การช่วยเหลือด้านการฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยา
- 1.2.10 การช่วยเหลืออื่น ๆ ที่จำเป็น/ได้รับการร้องขอจากประชาชน/ชุมชน เพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรม

หลักการดำเนินงานที่สำคัญ คือ ความสอดคล้องกับความเป็นจริง กล่าวคือ การช่วยเหลือทั้งแบบ FA และ NFA นี้ ในหลาย ๆ กรณี ไม่สามารถดำเนินการอย่างแยกออกจากกันแบบเบ็ดเสร็จ แต่ต้องมีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน หรือ บางกรณี อาจจำเป็นต้องใช้มาตรการทางการเงินควบคู่ไปกับการช่วยเหลือด้านอื่น ๆ ด้วย ยกตัวอย่างเช่น การให้ความรู้เพื่อเตรียมตัวของกลุ่มคนพิการ ก็อาจจะต้องใช้ทั้งมาตรการเงินอุดหนุน (FA 1.1.2) และ การให้ความรู้ (NFA 1.2.1) ควบคู่กันไปด้วย หรือ อาจต้องประสานแหล่งความรู้ต่าง ๆ ที่มีอยู่ในเครือข่ายให้ด้วย ซึ่งก็หมายถึงว่า เป็นการช่วยเหลือที่เป็นการผสมผสานกันระหว่าง FA 1.1.2

บวกกับ NFA 1.2.1 และ NFA 1.2.6 เป็นต้น ซึ่งการทำงานแบบประสานสอดคล้อง เชื่อมโยง และ เป็นไปตามบริบทหรือความเป็นจริงของประชาชน/ชุมชน หรือ ผู้รับบริการนี้ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญสูงสุด ที่ทุกหน่วยงาน/ทุกฝ่าย/ทุกระดับต้องพึงตระหนักและปฏิบัติให้ได้ และ ที่สำคัญสูงสุดคือ การช่วยเหลือทุกประเภทจะต้องมีการเตรียมการ/เตรียมความพร้อมไว้ล่วงหน้า ทั้ง ด้านความรู้/ทักษะ ความพร้อมของบุคลากร/วัสดุ-อุปกรณ์ ความพร้อมด้านข้อมูลประเภทต่าง ๆ และ การประสานเครือข่ายต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้า โดยเฉพาะการช่วยเหลือประเภทต่าง ๆ ของหน่วยงานอื่น ๆ ที่ต้องติดต่อประสานงานหรืออาจจำเป็นต้องทำข้อตกลงร่วมกันไว้ด้วย (ไม่ใช่รอให้เกิดเหตุ แล้วค่อยดำเนินการ)

1.3 ระบบการช่วยเหลือด้านการฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยาภายหลังภัยพิบัติ (Post-Disaster Assistance System: PDAS) เนื่องจากบทบาทด้านนี้ในช่วงที่ผ่านมายังไม่มี ความครอบคลุม/ไม่ชัดเจน ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่เจ้าหน้าที่ พม.ยังไม่มีความรู้เกี่ยวกับการฟื้นฟู/เยียวยาที่พอเพียง ทำให้ดำเนินการได้เพียงแค่บางเรื่อง เช่น การจัดกิจกรรมเสริมกำลังใจ หรือ การใช้เวลาว่างในช่วงที่อยู่ในศูนย์พักพิง หรือ เป็นเพียงการผ่อนคลายชั่วคราว แต่ยังคงขาดการทำงานที่เป็นระบบที่อยู่บนพื้นฐานขององค์ความรู้ด้านนี้ ดังนั้น ระบบนี้จึงเป็นอีกระบบหนึ่งที่มีความสำคัญมาก ที่จำเป็นต้องวางไว้ เพื่อที่บทบาทการช่วยเหลือด้านการฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยา จะมีความชัดเจน ครบถ้วน หรือมีความครอบคลุมมิติต่าง ๆ และสามารถทำงานเชื่อมโยงหรือหนุนเสริมกับบทบาทของหน่วยงานอื่น ๆ ได้ สำหรับการฟื้นฟู/เยียวยาควรครอบคลุมทุกด้าน ทั้งร่างกาย-จิตใจ เศรษฐกิจ/รายได้/แหล่งทำมาหากิน ที่อยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม ฯลฯ และสามารถดำเนินการได้ทั้งในระหว่างที่เกิดเหตุการณ์ และ ภายหลังเหตุการณ์ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับ/ขีดขั้นของความรุนแรง/ความเสียหาย/ความสูญเสียที่เกิดขึ้น ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์ปัจจัย-องค์ประกอบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างเป็นองค์รวม และควรเน้นการมีส่วนร่วมในการฟื้นฟู/เยียวยาระหว่างองค์กรภาคส่วนต่าง ๆ และ ระหว่างผู้ได้รับผลกระทบ (โดยเฉพาะผู้เปราะบางประเภทต่างๆ) และผู้ให้บริการ

1.4 ระบบการบริหารจัดการศูนย์พักพิงที่ได้มาตรฐาน (Standard Collective Center for Coordination and Management: SCCCM): เป็นระบบที่มีความสำคัญมากเช่นกัน เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีศูนย์พักพิงซึ่งตั้งอยู่ในที่ปลอดภัย ที่ได้มาตรฐาน เพราะที่ผ่านมาศูนย์พักพิงส่วนใหญ่มักใช้อาคารของโรงเรียน วัด หรือ สถานที่ต่าง ๆ ของเอกชน ที่ไม่ได้มีการเตรียมการใด ๆ และ ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย และ ยังไม่ได้มาตรฐาน เพราะเป็นการใช้อาคารในภาวะฉุกเฉิน โดยไม่ได้มีการเตรียมการด้านเครื่องอำนวยความสะดวก

สะดวกและระบบสำรองใด ๆ ไว้ ทำให้ต้องโยกย้ายหลายครั้ง โดยเฉพาะศูนย์พักพิงสำหรับกลุ่มเปราะบางทั้งแบบชั่วคราวและถาวรนั้น พบว่า ยังไม่มีการดำเนินการ และ อันที่จริงสามารถปรับเป็นศูนย์เพื่อการพึ่งพาตนเองของประชาชน/ชุมชน โดยการสนับสนุนด้านการบริหารจัดการบางส่วนได้ด้วย ระบบนี้มีขั้นตอนสำคัญที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย 2 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นตอนเตรียมการ/เตรียมความพร้อมของระบบย่อยต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาตรฐาน (มีระบบย่อยที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย 9 ระบบ ยกตัวอย่างเช่น ระบบข้อมูลผู้พักพิง ระบบการประชาสัมพันธ์ ระบบสาธารณูปโภค/สาธารณูปการต่าง ๆ ระบบอาหารและโภชนาการ ระบบการรักษาพยาบาล/การดูแลสุขภาพอนามัย ฯลฯ) พร้อมตรวจสอบทั้งด้านความครบถ้วน ความเหมาะสม ความพอเพียง และขั้นตอนที่ 2 คือ ขั้นตอนการเปิดใช้ได้ทันทีทันที เมื่อเกิดเหตุการณ์ ซึ่งจะต้องมีการตรวจสอบสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เช่น ระดับน้ำ ประเภทและขีดขึ้น ความรุนแรงของวาตภัย แผ่นดินไหว หรือ ภัยพิบัติต่าง ๆ ควบคู่กันไปด้วยตลอดเวลา เพื่อตัดสินใจต่าง ๆ ได้ถูกต้อง เช่น อาจจำเป็นต้องอพยพไปยังศูนย์พักพิงในเครือข่ายที่ปลอดภัยมากกว่า เป็นต้น

1.5 ระบบการทำงานเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการจัดทำระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติในระดับชุมชน/ตำบล (Community-based Disaster Management System: CBDMS) เนื่องจากชุมชนประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะชุมชนระดับตำบลจำนวนมากยังไม่มีระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติของชุมชน ดังนั้น การส่งเสริม/สนับสนุนให้มีการจัดทำระบบนี้ขึ้นโดยเจ้าหน้าที่กระทรวง พม. มีบทบาทในเชิงการกระตุ้น/ส่งเสริม/หนุนเสริม/สนับสนุน/อำนวยความสะดวก/เชื่อมประสานให้มีการจัดทำขึ้นโดยชุมชน เป็นของชุมชน และ เพื่อชุมชน หรือ มีชุมชนเป็นฐาน จะทำให้ชุมชนมีศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติ หรือ พึ่งพาตนเองได้มากขึ้น หรือ สามารถลดความสูญเสีย/ความเสียหาย/ความรุนแรงที่จะเกิดขึ้นได้ หรือ สามารถดำเนินชีวิตที่ปกติได้ แม้ในยามวิกฤต/ภัยพิบัติ ซึ่งจะต้องมีการเตรียมความพร้อมล่วงหน้าแต่เนิ่น ๆ แต่ทั้งนี้ จนท. จะต้องทำความเข้าใจรายละเอียดต่าง ๆ ของระบบนี้ ก่อน (ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3-4 ด้าน เช่น ระบบอาสาสมัคร ระบบกองทุน ระบบอุปกรณ์/เครื่องมือและการสื่อสาร ระบบข้อมูล/สารสนเทศ/ความรู้) และใช้เป็นแนวทางในการสื่อสารร่วมกับชุมชน (แต่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามนี้ทุกอย่าง แต่ควรยืดหยุ่นตามความเป็นจริงหรือบริบทของแต่ละชุมชน) และ ควรมีการสื่อสาร พูดคุย กระตุ้น เสนอแนะ หรือ นำเสนอให้ประชาชน-ชุมชนรับทราบ และ ประชาชน/ชุมชนเป็นฝ่ายตัดสินใจว่าจะทำหรือไม่ และ ควรมีรายละเอียด/องค์ประกอบอะไรบ้าง โดยที่เจ้าหน้าที่มีบทบาทในการบันทึกและวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือ การมีบทบาทหนุนเสริมในเชิงวิชาการ เพื่อสะท้อนให้ชุมชนรับ

ทราบภาพรวมในเชิงกระบวนการ จนกระทั่งสามารถดำเนินการได้สำเร็จ ด้วยการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชน ทุกประเภท ทุกระดับ ทุกภาคส่วน

ระบบใหญ่ที่ 2 คือ ระบบการบริหารจัดการเชิงรุก หรือ ระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ (Basic Infrastructure System for Crisis/Disaster Management : BISCDM) เป็นระบบการบริหารจัดการเชิงรุกที่มีความสำคัญมาก เพราะจะช่วยทำให้กระทรวง พม. ประชาชน ชุมชน สามารถพึ่งพาตนเองได้ในด้านต่าง ๆ และ ทำให้มีข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับสถานการณ์ กลุ่มเป้าหมาย ทำให้สามารถวางแผนการทำงานเชิงรุก หรือ เชิงการป้องกันและการเตรียมความพร้อมทุกด้าน ซึ่งเป็นระบบที่ต้องมีการออกแบบ จัดทำ ดำเนินการ อย่างมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน และมีทั้งหมดจำนวน 9 ระบบย่อย ประกอบด้วย

- 2.1 ระบบข้อมูล สารสนเทศ ความรู้
- 2.2 ระบบการติดตามสถานการณ์ ฝ้าระวังและแจ้งเตือนภัย และระบบการบัญชาการ และควบคุมสถานการณ์ (จะขยายความระบบนี้ให้เห็นอย่างชัดเจน เพราะเป็นระบบที่มีความสำคัญเร่งด่วน หรือ อยู่ในลำดับต้น ๆ และที่สำคัญคือ กระทรวง พม. ยังไม่มีระบบนี้)
- 2.3 ระบบการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์
- 2.4 ระบบการสื่อสาร
- 2.5 ระบบการจัดหา/จัดซื้อ/จัดเตรียมเครื่องมือ/วัสดุ-อุปกรณ์เพื่อบรรเทาทุกข์และระบบการขนส่งในภาวะฉุกเฉิน
- 2.6 ระบบการพัฒนา ส่งเสริม/สร้างเสริมศักยภาพบุคลากรของกระทรวง พม.
- 2.7 ระบบการพัฒนา/การส่งเสริม/สร้างเสริมศักยภาพของประชาชน/ชุมชน
- 2.8 ระบบการทำงานเชิงเครือข่าย
- 2.9 ระบบการติดตามและประเมินผล

สำหรับระบบ BISCDM นี้สามารถปรับ/เสริม/ต่อยอด จากระบบที่เป็นอยู่ของหน่วยงาน พม. ประเภทต่าง ๆ ได้ ไม่ใช่ไปสร้างขึ้นมาใหม่ โดยไม่มีการวิเคราะห์สิ่งที่เป็นอยู่ หรือ ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันก่อน เพราะจะทำให้เกิดทับซ้อนขึ้นมาอีก สิ่งที่ต้องทำ คือ การผนวกแนวคิดการบริหารจัดการภัยพิบัติ/สาธารณภัย เข้าไปในระบบที่เป็นอยู่ และ/หรือ เพิ่มมิติ

ต่าง ๆ เกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติเข้าไป เพื่อให้ระบบที่เป็นอยู่มีความครบถ้วน สมบูรณ์ และสามารถรองรับภาวะวิกฤตหรือภัยพิบัติต่าง ๆ ได้

- **ระบบการติดตามสถานการณ์ เฝ้าระวังภัย และการแจ้งเตือนภัย (Situation Monitoring and Warning System: SMWS)** ซึ่งอันที่จริงนั้น ระบบนี้เป็นระบบย่อยที่ 2 ของระบบ BISCDM (ในข้อ 4. ข้างต้น) แต่จำเป็นต้องนำมาขยายความ เพื่อให้มองเห็นว่าเป็นเรื่องที่สำคัญเร่งด่วน ที่สามารถดำเนินการได้เลย โดยไม่ต้องรอให้มีการพัฒนาระบบที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเสร็จก่อน (เพราะการพัฒนาระบบทั้งหมด ต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่ง อาจไม่ทันกับสถานการณ์/เหตุการณ์ฉุกเฉินต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา) และ ยังเป็นระบบที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการทำงานของระบบ ICS ที่ตามมาด้านล่างนี้ด้วย สำหรับระบบนี้ในส่วนกลาง สามารถใช้บุคลากร วัสดุ/อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่มีอยู่ของศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ของกระทรวง ฯ ได้ สำหรับในต่างจังหวัด ก็สามารถปรับ/เพิ่ม/เชื่อมข้อมูลของหน่วยงานต่าง ๆ เข้าไปในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่เป็นอยู่ของแต่ละหน่วยงานได้ หรือ อาจปรึกษาผู้เชี่ยวชาญด้านนี้ หรือ ศึกษาดูงาน/ดูตัวอย่างจากหน่วยงานอื่น ๆ ที่ได้มีการสร้างระบบนี้ขึ้นมา ภายใต้งบประมาณ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน และสามารถพัฒนาให้สมบูรณ์มากขึ้น เมื่อมีงบประมาณเพิ่มขึ้นในภายหลัง
- **ระบบการบัญชาการและควบคุมเหตุการณ์/สถานการณ์ (Incident Command System : ICS)** ระบบนี้ จะเป็นระบบที่ช่วยทำให้ปลอดภัย หรือ สามารถเอาตัวรอดได้ หรือ สามารถดำเนินชีวิตได้ใกล้เคียงกับภาวะปกติ ในสถานการณ์วิกฤต/เหตุฉุกเฉิน ซึ่งเป็นระบบที่ต้องมีการเตรียมความพร้อมทุกด้าน และ มีการซักซ้อมอย่างสม่ำเสมอ พร้อมการจัดทำแผนอพยพเคลื่อนย้าย (ที่มีหลาย ๆ ทางเลือก) และ การซักซ้อมแผนอพยพดังกล่าว สิ่งที่สำคัญสูงสุดอีกประการหนึ่ง ก็คือ ต้องมีการเตรียมทีมงานที่มีการกำหนดภาระหน้าที่/ความรับผิดชอบด้านต่าง ๆ อย่างชัดเจน พร้อมข้อมูลการติดต่อ หรือ แผนผังการสื่อสาร สำหรับทีมงานฝ่ายต่าง ๆ นั้น โดยปกติควรประกอบไปด้วยฝ่ายกู้ชีพ/กู้ภัย อาหาร/ยา/ปัจจัยยังชีพอื่น ๆ พยาบาล อพยพ/เคลื่อนย้าย ความปลอดภัย การสื่อสาร วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ และสุขภาพและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอเชิงนโยบาย

- 1. ด้านนโยบาย และกฎหมาย** ควรมีการขับเคลื่อนเชิงนโยบายกับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจระดับนโยบาย เพื่อให้ระบบต่าง ๆ ที่ได้รับการออกแบบไว้ทำให้เกิดผลที่เป็นจริงในระดับต่าง ๆ ทั้งระดับนโยบาย ระดับโครงสร้างการบริหารจัดการองค์กร และ/หรือ การปรับเปลี่ยนเชิงระบบโครงสร้างเพื่อรองรับการปฏิบัติ รวมถึงระดับกฎหมาย/กฎระเบียบ/ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ หรือ เกิดผลจริงในการนำสู่การปฏิบัติได้ต่อไป
- 2. ด้านงบประมาณ** ควรจัดทำแผนงบประมาณรองรับอย่างเป็นระบบ ซึ่งแผนงบประมาณดังกล่าวนี้ อาจอยู่บนพื้นฐานของการคาดการณ์เหตุการณ์/สถานการณ์ภัยพิบัติ หรือ ภาวะวิกฤตต่าง ๆ ในอีก 5 ปีข้างหน้า และ ควรมีการคำนวณหรือ คาดการณ์ผลกระทบเชิงลบต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต (SAS) ที่จำเป็นต้องใช้งบประมาณค่อนข้างมาก พร้อม ๆ กับการขับเคลื่อนเชิงนโยบายตามที่กล่าวถึงในข้อ 1
- 3. ด้านการพัฒนาบุคลากร** ควรจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรของกระทรวง พม. อย่างเป็นระบบโดยด่วน เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบต่าง ๆ ที่ได้รับการพัฒนาขึ้นนี้ โดยเฉพาะการเสริมความรู้/ความเข้าใจเกี่ยวกับภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ รวมถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติแต่ละประเภท และ การบริหารจัดการภัยพิบัติในมิติต่าง ๆ รวมถึงการอัปเดตด้านความรู้อื่น ๆ ที่จำเป็น เช่น ความรู้เรื่องการป้องกัน และการเตรียมความพร้อมด้านต่าง ๆ รวมถึง การมีความรู้เกี่ยวกับการประเมินความเสียหาย/ความสูญเสีย/ความรุนแรงหรือผลกระทบเชิงลบต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติ และ/หรือ การมีความรู้/ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติแบบครบวงจร
- 4. ด้านการให้ความสำคัญกับหน่วยงาน พม. ที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย** สำหรับระบบที่ควรมีการดำเนินการอย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะหน่วยงาน พม. ที่มีผู้รับบริการ และตั้งอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยต่าง ๆ ดังเช่น สถานสงเคราะห์ประเภทต่าง ๆ คือ ระบบการบัญชาการและการควบคุมสถานการณ์ (ICS) หน่วยงานเหล่านี้ควรศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับระบบนี้โดยด่วน และ น่าจะสามารถดำเนินการ

ได้ทันที โดยไม่ต้องรอรอบประมาณใหม่ หรือ งบประมาณพิเศษ แต่ใช้งบประมาณที่มีอยู่ของหน่วยงานได้ เพราะค่าใช้จ่ายไม่สูงมากเกินไป มีเพียงแค่ค่าวิทยากร/ผู้ฝึกอบรม/พี่เลี้ยงเพื่อถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ หรือกรณีการจัดฝึกอบรม/ซักซ้อมระบบที่มีผู้เข้าร่วมจำนวนมาก ก็อาจจะมีค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เพิ่มขึ้นมาบ้างแต่ไม่มาก สามารถใช้งบประมาณที่มีอยู่ได้ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการฝึกอบรมในระดับแกนนำแล้ว จะต้องดำเนินการจัดตั้งระบบในหน่วยงาน และมีการตรวจสอบความพร้อมของกลไกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอยู่เสมอ

5. **ด้านการสื่อสารเพื่อขับเคลื่อนองค์กร** ควรมีการสื่อสารกับบุคลากรทุกฝ่าย/ทุกระดับภายในองค์กรด้วยวิธีการ/วิถีทางต่าง ๆ เพื่อให้มองเห็นร่วมกันว่า เรื่องภัยพิบัติ/ภาวะวิกฤตต่าง ๆ นั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก และไม่ควรปล่อย หรือนิ่งนอนใจ หรือ รอจนเกิดสถานการณ์แล้วจึงค่อยดำเนินการ เพราะจะทำให้ไม่สามารถแสดงบทบาทการทำงานเชิงรุก หรือ บทบาทในเชิงการป้องกันการเตรียมความพร้อม และการตอบสนองได้ดี แต่จะต้องแสดงบทบาทในการช่วยเหลือ และ/หรือ การสงเคราะห์แบบชั่วคราวครั้งชั่วคราวต่อไปอีก ซึ่งจะไม่ช่วยให้ประเทศชาติก้าวพ้นวิกฤตในระยะยาว หรือ อาจมีส่วนทำให้วิกฤตเกิดขึ้นครั้งแล้วครั้งเล่า ก็เป็นไปได้
6. **ด้านการทำงานกับชุมชน/การส่งเสริมการจัดตั้งระบบระดับชุมชน** ควรให้ความสำคัญกับการสนับสนุน/ส่งเสริมการจัดการภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน หรือ การจัดทำระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติของชุมชน โดยเฉพาะชุมชนระดับตำบลและชุมชนผู้มีรายได้น้อยที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชน/ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ และยังสามารถลดผลกระทบ/ความเสียหาย/ความรุนแรงต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดีด้วย
7. **ด้านการรับบริจาค** ควรมีการจัดทำ “ระบบการรับบริจาค” และการกำหนดนโยบายด้านนี้ของกระทรวง พม.ให้ชัดเจนว่าจะรับบริจาคอะไร อย่างไร หน่วยงานระดับใดสามารถดำเนินการได้บ้าง รับจากใครได้บ้าง ระบบการบันทึกข้อมูลต่าง ๆ ควรเป็นอย่างไร ใครมีอำนาจในการอนุมัติ และผู้รับประโยชน์/กลุ่มเป้าหมายเป็นใคร เงื่อนไข/กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

ข้อเสนอเชิงปฏิบัติการ

1. **ด้านอาสาสมัคร** ควรให้ความสำคัญกับการจัดทำ “ระบบอาสาสมัคร” ซึ่งมี 2 มิติที่สำคัญคือ มิติของการจัดตั้งและใช้ระบบอาสาสมัคร และ มิติของการดูแลอาสาสมัคร สำหรับมิติของการจัดตั้งและใช้ระบบอาสาสมัคร ควรเป็นการดำเนินการล่วงหน้า ทั้งด้านการลงทะเบียน การจัดทำระบบบัญชีรายชื่อทั้งของส่วนกลาง และของแต่ละหน่วยงาน และควรมีการกำหนดคุณสมบัติของอาสาสมัครแต่ละประเภทให้ชัดเจน ว่าควรมีอาสาสมัครประเภทใดหรือด้านใดบ้าง แต่ละประเภทต้องการคุณสมบัติแบบใด ฯลฯ และ ควรแบ่งปันข้อมูลเหล่านี้แก่สาธารณชนด้วย สำหรับมิติการดูแลอาสาสมัครนั้น ก็มีความสำคัญมากเช่นกัน ควรมีการกำหนดผลประโยชน์/ผลตอบแทนให้กับอาสาสมัคร เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจ ซึ่งผลตอบแทน ณ ที่นี้ ไม่จำเป็นต้องอยู่ในรูปของเงินช่วยเหลือ เท่านั้น แต่สามารถจัดสรรในรูปแบบสวัสดิการ และสิทธิพิเศษต่าง ๆ และควรมีการกำกับ ติดตามและประเมินผลระบบอาสาสมัครอยู่เสมอ ๆ ไม่ควรปล่อยให้ เป็นแหล่งแสวงหาผลประโยชน์ของผู้แอบอ้าง
2. **ด้านการพัฒนาองค์ความรู้/ฐานข้อมูล/ชุดเครื่องมือต่าง ๆ**
 - ควรมีการจัดทำหรือการรวบรวมความรู้/ชุดความรู้/ชุดเครื่องมือ-คู่มือ/กฎหมาย-กฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติทั้งของไทยและของนานาชาติ มาไว้ที่เว็บไซต์ของกระทรวง และ/หรือ หน่วยงานต่าง ๆ เช่น กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สท. สค. สก. รวมถึง หน่วยงาน พม.ในพื้นที่ ซึ่งในปัจจุบัน พบว่า มีความรู้ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ซึ่งเจ้าหน้าที่/บุคลากรบางส่วน จะได้ทำการศึกษา-ค้นคว้าด้วยตนเองได้ด้วย ซึ่งจะช่วยให้เกิดการแพร่กระจายของความรู้ และ/หรือ การเสริมศักยภาพของบุคลากรได้อีกทางหนึ่งด้วย
 - ควรมีการจัดทำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศต่าง ๆ รองรับ ทั้งด้านส่วนของระบบ (hardware) และส่วนของโปรแกรมสำเร็จรูปต่าง ๆ ที่จำเป็น (software) สำหรับในเรื่องการพัฒนาาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศรองรับนี้ อาจจะดำเนินการในส่วน of ระบบที่เร่งด่วนที่สุดก่อน เช่น ระบบการติดตามสถานการณ์ การเฝ้าระวัง

และการแจ้งเตือนภัย (SMWS) ที่สามารถเชื่อมโยงหรือใช้ระบบของหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้ว ตามที่ระบุรายละเอียดไว้ในรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ (ทั้งนี้เนื่องจากไม่ต้องลงทุนมาก เพียงแต่ปรับระบบที่มีอยู่ และเพิ่มงานส่วนนี้เข้าไป)

- ควรมีการจัดทำเครื่องมือ/คู่มือที่จำเป็นต่าง ๆ ที่จัดอยู่ในลำดับความสำคัญต้น ๆ เป็นภาษาไทย เพื่อนำมาใช้ในการจัดหลักสูตรอบรมต่าง ๆ ให้เร็วที่สุด (First Priority or First Hand Instruments/Tools) ทั้งนี้เนื่องจาก พบว่าในประเทศไทยยังมีเครื่องมือ และ/หรือ คู่มือต่าง ๆ ทางวิชาการด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติไม่น้อยมาก โดยเฉพาะเครื่องมือ/คู่มือที่มีความเกี่ยวข้องกับการป้องกันและการเตรียมการในระดับชุมชน ยกตัวอย่างเช่น เครื่องมือการทำงานเสริมศักยภาพชุมชน ชุดเครื่องมือการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับชุมชนหรือมีชุมชนเป็นฐาน (CBDMS) หรือ ชุดเครื่องมือการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านภัยพิบัติระดับชุมชน (CBDRM) และ ชุดเครื่องมือในการประเมินความเสียหายและความต้องการหลังภัยพิบัติ (PDDNA หรือ ADAD) เป็นต้น

3. ด้านการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ควรมีการพิจารณาเรื่อง การยอมรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ กรณีที่ภัยพิบัติ/วิกฤตมีความรุนแรง แต่ก็ควรมีการระบุไว้อย่างชัดเจนว่ามีความช่วยเหลือประเภทใดบ้างที่จำเป็น ยกตัวอย่างเช่น การช่วยเหลือด้านการแพทย์/สาธารณสุข การกู้ชีพ/กู้ภัย สำหรับกลุ่มผู้เปราะบาง หรือ การช่วยเหลือในการส่งเสริมการจัดทำระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับชุมชน ที่อาจจำเป็นต้องมีความเชี่ยวชาญบางประการ เช่น กรณีแผ่นดินไหว ที่ประเทศไทยยังไม่มีผู้เชี่ยวชาญ เป็นต้น หรือ กรณีการรับความช่วยเหลือก่อนเกิดเหตุการณ์ โดยเฉพาะในด้านการถ่ายโอนความรู้/ทักษะ/ความเชี่ยวชาญประเภทต่าง ๆ เป็นต้น สำหรับเมื่อเกิดเหตุการณ์ ถ้าจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ กระทรวง พม. ควรมีอิสระในการพิจารณารับความช่วยเหลือบางประการได้ แต่ต้องมีระบบในการตรวจสอบต่าง ๆ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหา/ผลกระทบเชิงลบต่าง ๆ ตามมา

สารบัญ

คำนำ	ค
กิตติกรรมประกาศ	จ
คำย่อ (Acronym List)	ช
บทคัดย่อ	ญ
Abstract	ฎ
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary)	ตม
บทที่ 1 บทนำ	2
1.1 หลักการและเหตุผล (Rationale)	3
1.2 โจทย์และคำถามสำคัญของโครงการ (Problems and Questions)	6
1.3 วัตถุประสงค์ของโครงการ (Objectives)	7
1.4 ขอบเขตของโครงการ (Scope of the project)	7
1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ (Expected Outputs and Outcomes)	9
บทที่ 2 องค์ความรู้จากการทบทวนวรรณกรรม	10
2.1 กลุ่มแนวคิดเกี่ยวกับการเกิดสาธารณภัย/ภัยพิบัติ และ การบริหารจัดการภัยพิบัติ/ภาวะฉุกเฉิน/ภาวะวิกฤต/เหตุการณ์ความรุนแรง	13
2.2 กลุ่มแนวคิดหลักทางสังคม	20
2.3 การบริหารจัดการภัยพิบัติ/เหตุฉุกเฉิน/ภาวะวิกฤตของต่างประเทศ	25
2.4 ผลการศึกษา ทบทวน วิเคราะห์ สังเคราะห์สถานการณ์การบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย	37
2.5 กรณีตัวอย่างด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติที่น่าสนใจ	44
2.6 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	51
บทที่ 3 วิธีการศึกษาและพัฒนา	54
3.1 วิธีการและขั้นตอนการดำเนินงาน	55
3.2 กลุ่มเป้าหมายและพื้นที่เป้าหมาย	57
3.3 นิยามศัพท์สำคัญที่เกี่ยวข้อง	62

3.4	ขยายความแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้อง	64
3.5	กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม หรือการศึกษาและพัฒนา	73
3.6	แผนการดำเนินงาน	78
3.7	กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินงาน	79
บทที่ 4	ผลการศึกษา	84
	ผลการศึกษา ศักยภาพ ข้อจำกัด ปัญหา-อุปสรรคของ พื้นที่นำร่อง 4 จังหวัด	85
4.1	จังหวัดพิษณุโลก	87
4.2	จังหวัดนครราชสีมา	99
4.3	จังหวัดนครศรีธรรมราช	102
4.4	จังหวัดนครปฐม	104
4.5	กรณีศึกษา/กรณีตัวอย่างดีเด่น (Best Practice)	108
บทที่ 5	ระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต (Social Assistance System: SAS)	130
5.1	รูปแบบการช่วยเหลือทางการเงิน	136
5.2	รูปแบบการช่วยเหลือที่ไม่ใช่การเงิน	142
5.3	รูปแบบการฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยา ภายหลังภัยพิบัติ	148
5.4	รูปแบบการบริหารจัดการศูนย์พักพิงที่ได้มาตรฐาน	152
5.5	ระบบการหนุนเสริมระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับตำบล/ ชุมชน หรือ ระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน	158
บทที่ 6	ระบบการบริหารจัดการเชิงรุก	168
6.1	ระบบโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับประเทศ และระบบโครงสร้างภายในกระทรวง พม.	176
6.2	ระบบการบริหารจัดการเชิงรุก หรือ ระบบโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อการบริหารจัดการภาวะวิกฤต/ภัยพิบัติ	185
6.3	ระบบการติดตามสถานการณ์ เฝ้าระวังภัย และแจ้งเตือนภัย	192
6.4	ระบบการบัญชาการและควบคุมเหตุการณ์/ เหตุฉุกเฉิน/ภาวะวิกฤต	193

บทที่ 7	สรุปผลการศึกษาและพัฒนาพร้อมข้อเสนอแนะ	200
7.1	สรุปผลการศึกษาและพัฒนา	201
7.1.1	ความสำคัญของกระบวนการทำงาน/กระบวนการพัฒนาระบบ	201
7.1.2	ผลผลิตที่มุ่งหวังและที่ไม่ได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น	203
7.1.3	ผลลัพธ์สำคัญที่ไม่ได้คาดหวังให้เกิดขึ้น	205
7.2	สรุปเปรียบเทียบบทบาทของกระทรวง พม. บทบาทเดิม vs บทบาทใหม่	206
7.3	ข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนงานต่อไป	211
	บรรณานุกรม	216
	ภาคผนวก ก	221
1	สรุปผลการจัดประชุมเวทีวิพากษ์	221
2	สรุปผลการถ่ายทอดความรู้-การสื่อสารการพัฒนาระบบพร้อมทดลองแปรแนวคิด/รูปแบบระบบสู่การปฏิบัติร่วมกับเจ้าหน้าที่กระทรวง พม. ในพื้นที่นำร่อง 4 จังหวัด	233
3	สรุปผลการประชุมและการถอดบทเรียนการดำเนินงานศูนย์พักพิง ของกระทรวง พม. ในช่วงเหตุการณ์อุทกภัยปี พ.ศ. 2554	236
	ภาคผนวก ข.	248
1	เครื่องมือในการเก็บข้อมูล	248
2	เครื่องมือบันทึกข้อมูล ในระหว่างการทำงานภาคสนาม	251
	ภาคผนวก ค.	253
	แผนภาพที่ 13 ระบบการบริหารจัดการเชิงรุก : สารหลักของแต่ละระบบย่อย	253
	แผนภาพที่ 14 ระบบการบริหารจัดการเชิงรุก : วัตถุประสงค์ของแต่ละระบบย่อย	254
	แผนภาพที่ 15 สรุปภารกิจสำคัญช่วงก่อน ระหว่าง และภายหลังจากภาวะวิกฤต/ภัยพิบัติ	255
	แผนภาพที่ 16 โครงสร้างกระทรวง พม.	256
	รายชื่อคณะผู้ดำเนินงาน	257

สารบัญตาราง

ตารางที่ 3.1	ตารางสรุปจำนวนกลุ่มเป้าหมายแต่ละประเภทในการศึกษา	58
ตารางที่ 4.1	ตารางสรุปเปรียบเทียบศักยภาพ ข้อจำกัด ปัญหา-อุปสรรคของสี่จังหวัดนำร่อง	120
ตารางที่ 7.1	ตารางสรุปเปรียบเทียบบทบาทของกระทรวง พม. : เปรียบเทียบระหว่างบทบาทเดิม vs. บทบาทใหม่ที่ควรเป็น	206

สารบัญแนภาพ

แผนภาพที่ 1	กรอบแนวคิดในการศึกษาและการพัฒนาระบบ	77
แผนภาพที่ 2	กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินงาน	82
แผนภาพที่ 3	ระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต (ภาพมิติแบบที่ 1)	150
แผนภาพที่ 4	ระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต (ภาพมิติแบบที่ 2)	151
แผนภาพที่ 5	ระบบการบริหารจัดการศูนย์พักพิงที่ได้มาตรฐาน	157
แผนภาพที่ 6	ระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับชุมชน/ตำบล และ ระบบการทำงานเชิงหนุนเสริมในระดับชุมชน/ตำบล	164
แผนภาพที่ 7	ข้อเสนอระบบโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับประเทศ	178
แผนภาพที่ 8	ข้อเสนอระบบโครงสร้างการบริหารจัดการภาวะวิกฤต/ภัยพิบัติ ของกระทรวง พม.	182
แผนภาพที่ 9	ระบบการบริหารจัดการเชิงรุก หรือ ระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการบริหารจัดการภาวะวิกฤต/ภัยพิบัติ	185
แผนภาพที่ 10	ความเชื่อมโยงของระบบการบริหารจัดการเชิงรุก หรือ ระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการบริหารจัดการ ภาวะวิกฤต/ภัยพิบัติ	191
แผนภาพที่ 11	ระบบการติดตามสถานการณ์ เฝ้าระวัง และแจ้งเตือนภัย & ระบบการบัญชาการ และควบคุมเหตุการณ์	194
แผนภาพที่ 12	ระบบการติดตามสถานการณ์ เฝ้าระวังและแจ้งเตือนภัย (SMWS) ของกระทรวง พม. : ใช้/เชื่อมกับระบบของหน่วยงานอื่นๆ	199
แผนภาพที่ 13	ระบบการบริหารจัดการเชิงรุก : สารสำคัญของแต่ละระบบย่อย	253
แผนภาพที่ 14	ระบบการบริหารจัดการเชิงรุก : วัตถุประสงค์ของแต่ละระบบย่อย	254
แผนภาพที่ 15	สรุปภารกิจสำคัญทั้งช่วงก่อน ระหว่าง และภายหลัง จากภาวะวิกฤต/ภัยพิบัติ	255
แผนภาพที่ 16	โครงสร้างกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	256

1

บทนำ

- 1.1 หลักการและเหตุผล
(Rationale)
- 1.2. โจทย์และคำถามสำคัญของโครงการ
(Problems & Questions)
- 1.3. วัตถุประสงค์ของโครงการ
(Objectives)
- 1.4. ขอบเขตของโครงการ
(Scope of the project)
- 1.5. ผลที่คาดว่าจะได้รับ
(Expected Outputs and Outcomes)

1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล (Rationale)

จากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ส่งผลให้เกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่ในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีความรุนแรงเป็นจำนวนมากหรือเกิดบ่อยครั้งขึ้นในหลาย ๆ ประเทศ รวมทั้งประเทศไทย ภัยพิบัติทุกประเภทได้สร้างความเสียหายทั้งต่อชีวิตทรัพย์สิน การทำมาหากิน/การทำงาน การจ้างงาน การลงทุน ฯลฯ หรือ อาจกล่าวได้ว่าระบบต่าง ๆ ของสังคม ล้วนได้รับผลกระทบต่อเนื่องเป็นลูกโซ่ ไม่ว่าจะเป็นระบบเศรษฐกิจ ระบบความมั่นคงทางสังคม ระบบห่วงโซ่อุปทานและสภาพแวดล้อม ซึ่งไม่สามารถประเมินค่าความเสียหายได้ ภัยพิบัติจึงกลายเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการบรรลุสู่เป้าหมายของการพัฒนามนุษย์และสังคมที่สมบูรณ์

สำหรับประเทศไทย พบว่า ในช่วงเวลา 10 ปีที่ผ่านมา นี้ ทุกภาคของประเทศต้องประสบกับปัญหาภัยพิบัติที่มีระดับความรุนแรงแตกต่างกันในเกือบทุกปี ครอบคลุมทั้งอุทกภัย วาตภัย ภัยแล้ง ภัยหนาว และดินโคลนถล่ม สำหรับเหตุการณ์ที่รุนแรงและส่งผลกระทบต่อประชาชนมากที่สุด คือ การเกิดแผ่นดินไหวขึ้นที่เกาะสุมาตรา ประเทศอินโดนีเซีย จนทำให้เกิดคลื่นยักษ์สึนามิพัดถล่มในพื้นที่ 6 จังหวัด ในภาคใต้ ประกอบด้วย ภูเก็ต พังงา ระนอง กระบี่ ตรัง และสตูล เมื่อปลายปี 2547 นับเป็นเหตุการณ์ภัยพิบัติที่มีความรุนแรงมากที่สุดเหตุการณ์หนึ่ง ในประวัติศาสตร์ของไทย ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะไม่ได้มีการเตรียมการป้องกันหรือการจัดวางระบบใด ๆ รองรับ ทำให้ประชาชนทั้งชาวไทยและต่างชาติสูญหายและถูกคร่าชีวิตไปไม่ต่ำกว่า 20,000 คน (<http://www.chaopraya.biz/> สืบค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2555)

หลังจากนั้นไม่ถึง 10 ปี หรือ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2553-4 ก็ได้เกิดวิกฤติทางธรรมชาติขึ้นอีกหลายครั้ง โดยเฉพาะเหตุการณ์อุทกภัย วาตภัย และ ดินโคลนถล่มอย่างรุนแรงในพื้นที่ต่าง ๆ เช่น นครศรีธรรมราช กระบี่ ประจวบคีรีขันธ์ อุตรดิตถ์ พิษณุโลก เพชรบูรณ์ หาดใหญ่ และ สิ่งที่น่าตกใจหรือเหนือความคาดหมาย คือเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ที่โคราช ในปี พ.ศ. 2553 และ ต่อมาในปี พ.ศ. 2554 คือ เหตุการณ์มหาอุทกภัยครั้งประวัติศาสตร์ที่เกิดขึ้นตั้งแต่เดือนมิถุนายนจนถึงเดือนธันวาคม 2554 ครอบคลุมพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบในวงกว้าง รวมพื้นที่ต่าง ๆ ในตอนเหนือของกรุงเทพมหานคร ซึ่งระดับน้ำสูงมากที่สุดเป็นประวัติการณ์ หรือ ระดับน้ำสูงกว่าเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ในปี พ.ศ. 2538 และมีพื้นที่ได้รับผลกระทบรวมทั้งสิ้น 64 จังหวัด 679 อำเภอ 4,885 ตำบล 43,344 หมู่บ้าน มีครัวเรือนที่ได้รับความสะดวกผ่อนปรมาณ 4 ล้านครัวเรือน ครอบคลุมจำนวนประชากรกว่า 13 ล้านคน (ศูนย์ปฏิบัติการรองรับเหตุฉุกเฉิน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) นับเป็นภัยพิบัติครั้งล่าสุดของประเทศ ที่ทำให้ทุกฝ่ายเกิดความตื่นตัวมากยิ่งขึ้น เพราะล้วนได้รับผลกระทบต่าง ๆ ที่ค่อนข้างรุนแรง ทั้งในเมืองและในชนบท ครอบคลุมประชากรทุกเพศ ทุกวัย ทุกอาชีพ ทั้งในภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และ ภาคพาณิชยกรรม ก่อให้เกิดการสูญเสียทั้งชีวิตทรัพย์สิน ที่อยู่อาศัย สถานประกอบการ/โรงงาน/ร้านค้า และ พื้นที่การผลิตประเภทต่าง ๆ ทั้ง สวน ไร่ นา รวมกันเหลือคณานับ แต่ก็ยังมีบางแหล่งที่ทำการประเมินความเสียหายไว้ว่าอาจสูงถึง 1.44 ล้านล้านบาท

ถึงแม้ การเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ จะเป็นเหตุการณ์ที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ และมีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เกิดบ่อยครั้งขึ้นก็ตาม แต่ถ้าหากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการจัดวางระบบการช่วยเหลือทางสังคม และ ระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ดีและมีความเป็นเอกภาพ จะทำให้สามารถเสริมศักยภาพให้กับประชาชนและชุมชนได้มีการเตรียมการในการเผชิญกับภัยพิบัติ และ ยังสามารถให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยที่ได้รับผลกระทบรุนแรงได้อย่างรวดเร็วและทันเวลา ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยง ความเสียหาย ผลกระทบและ/หรือความรุนแรงต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นได้ แต่ถ้าไม่มีการดำเนินการใด ๆ ก็ส่งผลกระทบต่อเนื่องเป็นลูกโซ่ต่อปัญหาอื่น ๆ โดยเฉพาะกลุ่มคนที่เปราะบางอยู่แล้ว ถ้าได้รับผลกระทบที่รุนแรงซ้ำเติมเพิ่มขึ้นมาอีก ก็จะทำให้การพึ่งพาตนเอง หรือ การดำเนินชีวิตที่ปกติ มีคุณภาพ ทำได้ยากลำบากมากยิ่งขึ้น หรือ อาจจะทำให้ประสบกับภาวะความยากจนมากขึ้น อันจะส่งผลกระทบต่อปัญหาอื่น ๆ ตามมา เช่น อาชญากรรม การฆ่าตัวตาย หรือ ปัญหาสุขภาพจิต ฯลฯ ซึ่งล้วนแต่ไม่เป็นผลดีทั้งต่อตนเองและสังคมส่วนรวม

ในขณะที่ภัยจากธรรมชาติ/ภัยพิบัติ และวิกฤติต่าง ๆ ที่ไม่ได้คาดการณ์ หรือ คาดการณ์ได้ไม่ถูกต้อง ได้สร้างความเสียหายต่อมนุษย์และสังคมดังกล่าวแล้วข้างต้น แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้น มนุษย์และสังคมก็จะต้องมีการปรับตัว เพื่อเรียนรู้จากเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อเตรียมการในการป้องกัน และ ลดผลกระทบต่าง ๆ ให้ได้มากที่สุด เท่าที่จะสามารถทำได้ ดังเช่น การเรียนรู้มิติต่าง ๆ จาก “เหตุการณ์อุทกภัย” ที่เกิดขึ้นในช่วงระหว่างเดือนกันยายน - พฤศจิกายน 2554 ในจังหวัดต่าง ๆ นั้นเป็นสิ่งที่มีความค้ำย ซึ่งในขั้นตอนนี้ พบว่า ได้มีความพยายามของหน่วยงาน องค์กร สถาบัน เครือข่าย รวมทั้งชุมชน ประชาชนฝ่ายต่าง ๆ ในการรับมือกับภัยธรรมชาติ/ภัยพิบัติ/วิกฤติในครั้งนี้ได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งเป็นการรับมือ ทั้งในเชิงการป้องกันก่อนเกิดภัยพิบัติ (ของบางพื้นที่) และ การเอาชีวิตรอดในช่วงของการเกิดภัยพิบัติ รวมทั้งการฟื้นฟูเยียวยาและการพัฒนาในช่วงหลังเกิดภัยพิบัติ ครอบคลุมทั้งมิติของการช่วยเหลือพึ่งพาตนเอง การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และ การได้รับความช่วยเหลือจากรัฐและองค์กรสาธารณกุศลต่าง ๆ สถานการณ์ดังกล่าวเป็นสถานการณ์ที่ทำให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “ความรู้จากการปฏิบัติ” (practice-based knowledge) ในสภาพความเป็นจริงขึ้นในพื้นที่ต่าง ๆ ที่ประสบภัยพิบัติในขอบเขตทั่วประเทศ นอกจากนี้ การดำเนินการต่าง ๆ ที่ผ่านมานั้น พบว่า มีทั้งศักยภาพและข้อจำกัด

ดังนั้น การศึกษารวบรวมองค์ความรู้จากการปฏิบัติ หรือ “ความรู้ที่อยู่บนพื้นฐานของประสบการณ์ที่เป็นจริง” (experience-based knowledge) จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพื่อสร้างองค์ความรู้และการเรียนรู้จากความเป็นจริงและเพื่อสะท้อนช่องว่างในเชิงบทบาทของผู้เกี่ยวข้อง ทุกฝ่าย ทุกระดับ อันจะนำมาสู่การเสริมบทบาทขององค์กร/หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะบทบาทของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

ด้วยเหตุนี้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งมีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการพัฒนามนุษย์และสังคม จึงควรเข้ามามีบทบาทในด้านนี้ ทั้งในมิติของการป้องกัน การเตรียมความพร้อม การตอบสนอง การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ การฟื้นฟู/เยียวยา และการส่งเสริม/สร้างเสริม/พัฒนาผู้ประสบกับปัญหาต่าง ๆ รวมถึงสมาชิกในสังคมไทย ทั้งมวลเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีความมั่นคงสมศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ จึงเห็นความสำคัญของการศึกษาและพัฒนาเพื่อรวบรวมองค์ความรู้ บทเรียนและจัดทำหรือออกแบบระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤติ และระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ รวมถึง การทดลองใช้ระบบดังกล่าวในระดับตำบล/ชุมชน หรือ การทดลองนำระบบสู่การปฏิบัติร่วมกับเจ้าหน้าที่กระทรวง พม. ในจังหวัดน่านอง ทั้งนี้ เพื่อให้มั่นใจได้ว่า

ระบบที่สร้างขึ้นนี้ มีความสอดคล้องกับบริบทของกระทรวง พม. และ ยังสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของปัจเจกบุคคล ครอบครัว กลุ่ม ชุมชน องค์กรประเภทต่าง ๆ และยังสามารถนำไปขยายผล เพื่อให้หน่วยงานระดับต่าง ๆ ของกระทรวง ฯ ใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนา ช่วยเหลือ ประสานความร่วมมือ และสนับสนุนให้ประชาชน และ/หรือ ผู้ประสบภัยสามารถดำเนินชีวิตต่อไปได้ (แม้ในช่วงวิกฤต) ซึ่งจะเป็นการทำงานร่วมกับภาคีเครือข่ายทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน และ ในเชิงหนุนเสริมกับบทบาทของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอุตสาหกรรม ฯลฯ ซึ่งจะสามารถป้องกัน บรรเทาทุกข์ และลดความเสี่ยง/ผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตที่ปกติของปัจเจกบุคคล ครอบครัว กลุ่ม-องค์กร ชุมชนและสังคม ซึ่งถ้าไม่สามารถจัดการได้ ย่อมจะส่งผลกระทบต่อเนื่องต่อการพัฒนาประเทศโดยรวม ไม่ว่าจะเป็นด้านการพัฒนาสังคม การพัฒนาเศรษฐกิจ การศึกษา การเมือง หรือการพัฒนาประชากรมนุษย์ ในระยะยาว

ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นเร่งด่วน ที่จะต้องมีการศึกษาและพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต และ ระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวง พม. เพื่อให้ทันกับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่กำลังทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นทุกขณะ

1.2 โจทย์และคำถามสำคัญของโครงการ (Problems and Questions)

2.1 ปัจเจกบุคคล ครอบครัว กลุ่ม/องค์กร ชุมชน หน่วยงานต่าง ๆ ในสังคม (รวมกระทรวง พม.) จะสามารถดำเนินชีวิต หรือ ภารกิจอย่างปกติ หรือ ใกล้เคียงปกติให้มากที่สุด ภายใต้ภาวะวิกฤต/ภาวะภัยพิบัติต่าง ๆ จะสามารถทำได้อย่างไร?

2.2 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ควรมีบทบาทอย่างไร หรือ ระบบและนโยบายที่จะพัฒนาขึ้น ควรเป็นอย่างไร เพื่อให้ประชาชนและชุมชนสามารถพึ่งพาตนเอง หรือ จัดการตนเองได้มากที่สุด ทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และ ภายหลังภาวะวิกฤต/ภัยพิบัติ? เพื่อลดผลกระทบ ความเสียหาย ความรุนแรงให้น้อยลง?

2.3 ระบบของกระทรวง พม. จะต้องสอดคล้องกับภารกิจหลักของกระทรวง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนามนุษย์และสังคมในการรับมือกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ และ วิกฤตต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต) แต่ไม่ทับซ้อนกับภารกิจของหน่วยงานอื่น ๆ และยังสามารถเชื่อมโยงและหนุนเสริมซึ่งกันและกันได้ระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันและภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมนั้น จะสามารถทำได้อย่างไร หรือ ควรเป็นอย่างไร?

1.3 วัตถุประสงค์ของโครงการ (Objectives)

3.1 เพื่อศึกษาและรวบรวมองค์ความรู้ บทเรียน และประสบการณ์ในการเผชิญภัยพิบัติของกลุ่ม/องค์กร/หน่วยงาน/พื้นที่/เครือข่ายทั้งในประเทศและนานาชาติ ครอบคลุมประเด็นการป้องกัน การช่วยเหลือตนเอง การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และ การได้รับการสนับสนุน / ช่วยเหลือทางสังคมจากหน่วยงานต่าง ๆ

3.2 เพื่อประเมินศักยภาพ ข้อจำกัดและปัญหา-อุปสรรคในการป้องกัน การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ การฟื้นฟู เยียวยา ของปัจเจกบุคคล ครอบครัว ชุมชน และองค์กรต่าง ๆ ทั้งก่อน ระหว่างและภายหลังจากการเกิดภัยพิบัติ

3.3 เพื่อจัดทำระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤตทางธรรมชาติที่ให้ความสำคัญ กับกลุ่มเปราะบาง ได้แก่ เด็กเล็ก สตรีมีครรภ์ ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ป่วยเรื้อรัง และครอบครัว/ชุมชนที่มีฐานะที่ยากลำบาก และไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้เป็นกรณีพิเศษ ทั้งในระดับกระทรวง ฯ และระดับตำบล

3.4 เพื่อทดลองหรือซักซ้อมระบบที่จัดทำขึ้น และประเมินความเหมาะสมของระบบ /เครื่องมือ/ชุดเครื่องมือ ที่พัฒนาหรือจัดทำขึ้นให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการ

3.5 เพื่อเสริมศักยภาพของกระทรวง ฯ ในเชิงหนุนเสริมกับบทบาทของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือและการสนับสนุนทางสังคม

1.4 ขอบเขตของโครงการ (Scope of the project)

4.1 ศึกษา รวบรวมแนวคิดสำคัญ ข้อมูล บทเรียน ประสบการณ์จากแหล่งต่างๆ ทั้งในและนานาชาติประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการนี้

4.2 ถอดบทเรียนจากผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน ประชาสังคม และเจ้าหน้าที่ของ พม. และ วิเคราะห์ สังเคราะห์องค์ความรู้ บทเรียน ประสบการณ์ในการเผชิญภาวะวิกฤตในประเด็นการช่วยเหลือตนเอง การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และการได้รับการสนับสนุนหรือช่วยเหลือทางสังคม รวมทั้งประเมินศักยภาพ ข้อจำกัด และปัญหาอุปสรรคในการป้องกัน การเตรียมพร้อมการเผชิญเหตุ การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ และการฟื้นฟู เยียวยา ในระดับปัจเจกบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กร และสังคม ทั้งก่อน ระหว่าง และ ภายหลังจากการเกิดภัยพิบัติ จำนวน 20 พื้นที่

4.3 จัดทำระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต ให้สอดคล้องกับภารกิจของ กระทรวงฯ และบริบทของสังคมไทย ในประเด็นการป้องกัน การเตรียมการ การลดผลกระทบ การประเมิน/ลดความเสี่ยง การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ และการฟื้นฟู บูรณะ เยียวยา โดยเน้นทั้งกลุ่มคนปกติ และกลุ่มเป้าหมายหลักของกระทรวงฯ ได้แก่ กลุ่มคนที่เป็น เด็ก สตรีมีครรภ์ สตรีที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ป่วยเรื้อรัง และครอบครัว/ชุมชนที่มีฐานะยากลำบาก และไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ ให้สามารถเตรียมการต่าง ๆ หรือ สนับสนุนให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ให้มากที่สุด เพื่อลดผลกระทบ ลดความเสียหาย/ ความรุนแรง เป็นต้น

4.4 จัดเวทีวิพากษ์ระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต ดังนี้คือ ในระดับ จังหวัด หลังจากถอดบทเรียนในพื้นที่เรียบร้อยแล้ว จังหวัดละ 1 ครั้ง และ เมื่อจัดทำระบบเสร็จเรียบร้อยแล้ว จัดเวทีวิพากษ์ในส่วนกลางด้วย

4.5 ทดลองหรือซักซ้อมการใช้ระบบ/นำระบบการช่วยเหลือฯ สู่การปฏิบัติในพื้นที่ 4 จังหวัด โดยมีเงื่อนไขดังนี้

4.5.1 ระยะเวลาทดลองระบบการช่วยเหลือทางสังคมฯ อยู่ระหว่างเดือน กรกฎาคม - สิงหาคม 2555 โดยจะทำการทดลองกับภัยที่เกิดจากอุทกภัย หรือ ดินโคลนถล่มเป็นลำดับแรก และภัยธรรมชาติอื่นๆ ตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในขณะนั้น พื้นที่ทดลอง ได้แก่ พื้นที่ถอดบทเรียนและ/หรือพื้นที่เครือข่ายใกล้เคียง โดยมีหน่วยงานของกระทรวงฯ ในพื้นที่เป็นแกนหลัก และประเมินปรับปรุงระบบให้สอดคล้องกับภารกิจของกระทรวงฯ

4.5.2 เสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ ให้กับเจ้าหน้าที่หน่วยงานของกระทรวงฯ และผู้เกี่ยวข้องในพื้นที่ ก่อนทดลองใช้ระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต

4.6 จัดทำข้อเสนอในการพัฒนาหรือประยุกต์ใช้ระบบฯ ในขั้นต้นนี้ เพื่อให้สามารถขยายผลไปสู่การช่วยเหลือในภาวะวิกฤตอื่น ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และนำไปสู่การเพิ่มบทบาท ศักยภาพของกระทรวงฯ ในเชิงหนุนเสริมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

4.7 จัดทำรายงานผลการศึกษาและพัฒนา และเครื่องมือ/หรือคู่มือการปฏิบัติงานระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต

1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ (Expected Outputs and Outcomes)

5.1 ระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต และ ข้อเสนอระบบการบริหารจัดการเชิงรุก และ/หรือ ระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อบริหารจัดการภัยพิบัติ ของกระทรวง พม. ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อใช้เป็นกลไก โครงสร้างเชิงระบบ ช่องทาง และ เครื่องมือให้การคุ้มครองประชาชนและชุมชน เพื่อให้รอดพ้นจากภัยพิบัติ หรือ กรณีที่ตกเป็นเหยื่อของภัยพิบัติ ก็ให้สามารถดำเนินชีวิตต่อไปได้อย่างมีคุณภาพระดับหนึ่ง ซึ่งบทบาทของ กระทรวง พม. ควรครอบคลุมทั้งในมิติของการป้องกัน การเตรียมการ/เตรียมความพร้อม การลดผลกระทบ/ความเสี่ยง การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ และการฟื้นฟู เยียวยา ตามสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนพึงได้รับ อย่างสมศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

5.2 ได้ข้อเสนอเชิงนโยบายในการบริหารจัดการกับภาวะวิกฤตจากภัยพิบัติในมิติต่างๆ ที่สะท้อนจุดแข็ง จุดอ่อน ศักยภาพ ข้อจำกัดและปัญหาอุปสรรคในภาพรวมระดับประเทศ

5.3 สามารถพัฒนาต่อ ยอดระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต และ ข้อเสนอระบบการบริหารจัดการเชิงรุก และ/หรือ ระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ (ซึ่งในระยะแรกนี้เน้นการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยและดินโคลนถล่ม เป็นหลัก) ไปสู่การป้องกันและรับมือกับภาวะวิกฤตอื่น ๆ และ/หรือ การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาจากภาวะวิกฤต/เหตุฉุกเฉินอื่นๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการที่ประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และ วิกฤตอื่น ๆ ที่มีแนวโน้มเกิดขึ้นในอนาคต เช่น วิกฤตการขาดแคลนอาหารและพลังงาน ที่อาจนำไปสู่ภาวะทุพภิกขภัย วิกฤตสงคราม/การก่อการร้าย/การเมือง/การจลาจล วิกฤตโรคภัยไข้เจ็บ/โรคระบาด และ วิกฤตทางสังคมอื่น ๆ

2

องค์ความรู้จากการทบทวนวรรณกรรม

2.1 กลุ่มแนวคิดเกี่ยวกับการเกิดสารพิษ/ภัยพิบัติ
และ การบริหารจัดการภัยพิบัติ/ภาวะฉุกเฉิน/ภาวะวิกฤต/
เหตุการณ์ความรุนแรง

2.2 กลุ่มแนวคิดหลักทางสังคม

2.3 การบริหารจัดการภัยพิบัติ / ภาวะฉุกเฉิน / ภาวะวิกฤตของต่างประเทศ

2.4 ผลการศึกษา ทบทวน วิเคราะห์ สังเคราะห์สถานการณ์
การจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย

2.5 กรณีตัวอย่าง ด้านการจัดการภัยพิบัติที่น่าสนใจ

2.6 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2

องค์ความรู้จากการทบทวนวรรณกรรม

การทบทวนองค์ความรู้ ณ ที่นี้ ได้ให้ความสำคัญกับองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสาธารณภัยหรือภัยพิบัติในหลาย ๆ มิติและหลาย ๆ ระดับด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้ความสำคัญกับ “แนวคิดหลัก” (Key Concepts) ที่จะนำมาใช้เป็นฐานคิดในการออกแบบ หรือ พัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต และ ระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ ซึ่งจะเป็นระบบที่สร้างขึ้นเพื่อรองรับการนำระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤตไปสู่การปฏิบัติด้วย โดยครอบคลุมแนวคิดที่สำคัญ ๆ 8-9 แนวคิดด้วยกัน แต่สามารถแบ่งเป็นประเภทหรือกลุ่มแนวคิดใหญ่ ๆ ได้ 2 ประเภท หรือ 2 กลุ่มด้วยกัน คือ

1) กลุ่มแนวคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ/ภัยธรรมชาติ/ภาวะเร่งด่วน เหตุการณ์ความรุนแรง และ/หรือ ภาวะวิกฤตต่าง ๆ (Disaster, Emergency, Incident and/or Crisis Management) ครอบคลุม 4 แนวคิดหลักที่สำคัญ ได้แก่ 1) แนวคิดเกี่ยวกับการเกิดสาธารณภัยหรือภัยพิบัติ 2) แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการสาธารณภัยหรือภัยพิบัติ 3) แนวคิดเกี่ยวกับการลดผลกระทบ/ความรุนแรง/ความเสียหาย/ความสูญเสีย และ 4) แนวคิดการประเมินความเสี่ยงและการลด/บริหารจัดการความเสี่ยงต่าง ๆ

2) กลุ่มแนวคิดหลักทางสังคม (Major Social Concepts) ที่จะนำมาใช้ประกอบหรือบูรณาการเข้ากับแนวคิดการบริหารจัดการสาธารณภัยหรือภัยพิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดเกี่ยวกับการพึ่งพาตนเอง แนวคิดเกี่ยวกับการช่วยเหลือซึ่งกันและกันของประชาชน-ชุมชน แนวคิดเกี่ยวกับการช่วยเหลือและแรงสนับสนุนทางสังคม แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์และความมั่นคงทางสังคม และ แนวคิดเกี่ยวกับระบบ หรือ การพัฒนาระบบ เป็นต้น

นอกเหนือจากนั้น คณะผู้วิจัย ฯ ยังได้ผนวกบทเรียน ประสบการณ์ ความพยายาม และองค์ความรู้ในการบริหารจัดการสาธารณภัยหรือภัยพิบัติขององค์กรและพื้นที่ต่าง ๆ รวมทั้งกรณีที่น่าสนใจและน่าสนใจของทั้งต่างประเทศและในประเทศ สำหรับต่างประเทศ ได้ให้ความสนใจกับกรณีของ 3 ประเทศ ที่มีความเชี่ยวชาญ เนื่องจากต้องประสบกับภาวะภัยพิบัติ/ภาวะวิกฤตประเภทต่าง ๆ บ่อยครั้ง ได้แก่ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และประเทศเนเธอร์แลนด์ สำหรับ กรณีของประเทศเนเธอร์แลนด์นี้มีความน่าสนใจมาก ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นประเทศที่มีพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ต่ำกว่าระดับน้ำทะเล จึงเป็นประเทศที่มีประสบการณ์และบทเรียนต่าง ๆ ในการบริหารจัดการน้ำที่น่าสนใจ นอกจากนี้ ยังเป็นประเทศที่มีการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ขึ้นมารองรับจำนวนมากอีกด้วย

สำหรับการทบทวนบทเรียน ประสบการณ์ ความพยายามและองค์ความรู้ กรณีของประเทศไทย ได้ให้ความสำคัญกับกรณีตัวอย่างต่าง ๆ ครอบคลุมทั้งพื้นที่ระดับลุ่มน้ำ พื้นที่การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ และ องค์กรในภาคธุรกิจเอกชน ได้แก่ กรณีของบริษัทเอส ซี จี นอกจากนี้ ยังได้ทำการประมวล วิเคราะห์ สังเคราะห์ รวมทั้งตั้งข้อสังเกตต่อบทบาทของเครือข่ายทางสังคมประเภทต่าง ๆ อีกด้วย

แต่สำหรับผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสาธารณภัยหรือภัยพิบัติและการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต กรณีของประเทศไทยนั้น พบว่า ยังมีอยู่น้อยมาก ดังนั้น ในโครงการ ฯ นี้ ซึ่งเป็นโครงการ ฯ ที่ใช้วิธีการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม หรือ อันที่จริงแล้ว ได้ดำเนินการมากกว่า การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ได้ผนวกแนวทางการทำงานเชิงเสริมพลัง (Empowerment) เข้ามาไว้ในกระบวนการทำงาน หรือ กระบวนการศึกษาและพัฒนาในครั้งนี้อย่างตลอดเวลา ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนเกิดความตระหนักในศักยภาพและความสามารถของตนเอง/ครอบครัว/กลุ่ม/ชุมชน และ การเพิ่มขีดความสามารถในการเตรียมความพร้อมในการเผชิญกับภาวะวิกฤตหรือภัยพิบัติ โดยการใช้เครื่องมือใหม่ที่เรียกว่า “การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบเสริมพลัง” (Empowerment Action Research) เข้ามาเสริมการทำงานของโครงการ ฯ เพื่อให้เกิดประโยชน์ทันต่อประชาชนและองค์กรภาคส่วนต่าง ๆ ที่เข้ามาร่วมเวทีถอดบทเรียน

นอกจากนี้ โครงการ ฯ ยังใช้เวลาบางช่วงที่พอมีในระหว่างการจัดเวทีถอดบทเรียน และ เวทีเสริมพลัง ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณเกี่ยวกับการป้องกัน การเตรียมการ/เตรียมความพร้อม การเผชิญเหตุ การฟื้นฟู/บูรณะ-เยียวยา รวมถึง การช่วยเหลือตนเอง การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และ การได้รับความช่วยเหลือจากรัฐและองค์กรประเภทต่าง ๆ

ของประชาชน/ปัจเจกบุคคล กลุ่ม-องค์กรต่าง ๆ ที่เข้าร่วมประชุมที่จัดขึ้นในพื้นที่ 4 จังหวัด โดยการใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณเพิ่มเติมอีกด้วย (แต่ไม่สามารถนำเสนอผลการศึกษาระดับปริมาณในรายงานเล่มนี้ได้ เนื่องจากพื้นที่มีจำกัด)

สำหรับผลการศึกษา ทบทวน ประมวล วิเคราะห์ สังเคราะห์ความรู้ประเภทต่าง ๆ ที่ได้รับมาจากการทบทวนเอกสาร หนังสือ บทความ ประสบการณ์ของทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทั้งที่เป็นเล่ม/เอกสาร (hard copy) และ ที่มีอยู่ในฐานข้อมูลออนไลน์ประเภทต่าง ๆ มีดังต่อไปนี้คือ

2.1 กลุ่มแนวคิดเกี่ยวกับการเกิดสาธารณภัย/ภัยพิบัติ และ การบริหารจัดการภัยพิบัติ/ภาวะฉุกเฉิน/ภาวะวิกฤต/เหตุการณ์ความรุนแรง

(Disaster/Emergency/Crisis and/or Incident Management Concepts)

ประกอบด้วย แนวคิดสำคัญ 4 ประการดังนี้คือ

2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการเกิดสาธารณภัย/ภัยพิบัติ พบว่า สาธารณภัยหรือภัยพิบัติ มี 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ 1) สาธารณภัยหรือภัยพิบัติที่เกิดจากธรรมชาติ ได้แก่ อุทกภัย วาตภัย ดินโคลนถล่ม แผ่นดินไหว ไฟป่า (ที่เกิดจากภาวะธรรมชาติหรือความร้อน) ภาวะโลกร้อนที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ฯลฯ และ 2) สาธารณภัยหรือภัยพิบัติที่เกิดจากน้ำมือของมนุษย์และสังคม ได้แก่ ภัยพิบัติทางการเมือง/ศาสนา/วัฒนธรรม/ชาติพันธุ์ และ/หรือ ความขัดแย้งทางการเมืองและศาสนา ซึ่งก็คือ ความขัดแย้งทางความคิด-ความเชื่อ ที่นำไปสู่ความรุนแรง การชนฆ่ากัน การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ นอกจากนี้ ก็มีภัยพิบัติด้านเศรษฐกิจหรือวิกฤตเศรษฐกิจ ที่ส่งผลกระทบต่อความอดอยาก การว่างงาน/ตกงาน และ ภัยพิบัติด้านโรคภัยไข้เจ็บต่าง ๆ เช่น ไข้หวัดใหญ่ โรคซาร์ โรคเอชไอวี รวมถึงภัยพิบัติด้านสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ เช่น สารเคมีระเบิดรุนแรง ไฟป่า (ที่เป็นการกระทำหรือน้ำมือของมนุษย์) ฯลฯ

2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการสาธารณภัย-ภัยพิบัติ พบว่า เป็นแนวคิดที่มีความสำคัญมาก แต่ละสังคมจำเป็นต้องมีความชัดเจน หรือ มีความเห็นพ้องต้องกันเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการสาธารณภัย หรือ ภัยพิบัติ หรือ ภาวะวิกฤตต่าง ๆ ทั้งก่อน ระหว่าง และ ภายหลังจากเหตุการณ์ภัยธรรมชาติ/ภัยพิบัติต่าง ๆ ครอบคลุมแนวคิดย่อยต่าง ๆ ที่สำคัญ ๆ หลายด้านด้วยกัน ทั้งแนวคิดการป้องกัน การเตรียมการ/เตรียมความพร้อม การตอบสนองต่อความเร่งด่วน/ภาวะวิกฤต หรือ การเผชิญเหตุ/ภัยพิบัติ การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ การฟื้นฟู-บูรณะ-การเยียวยา (ซึ่งกระบวนการหลังสุดนี้จะต้องเกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบและความเสียหาย/ความสูญเสียในด้านต่าง ๆ ด้วย) โดยมีรายละเอียดของแต่ละแนวคิดย่อย ดังต่อไปนี้ คือ

- **การป้องกัน (Prevention)** โดยปกติทั่วไป มักหมายถึง การดำเนินการต่าง ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงหรือลดขวางมิให้ภัยพิบัติเกิดขึ้น หรือ ทำให้เกิดความสูญเสีย น้อยที่สุด โดยเฉพาะ การป้องกันด้านชีวิต ทรัพย์สิน ซึ่งในกรณีของอุทกภัย อาจมีความจำเป็นต้องทำการป้องกันในเชิงกายภาพ เช่น การยกของขึ้นที่สูง การทำคันกันน้ำ/ฝายกันน้ำ/กาลักน้ำ การสร้างเขื่อน หรือ การป้องกัน/การสร้างภูมิคุ้มกันในระดับจิตใจ เพื่อลดผลกระทบต่อจิตใจ เป็นต้น แต่ถ้าเป็นกรณีการป้องกันที่เกี่ยวข้องกับแผ่นดินไหว อาจจะเป็นการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของอาคาร/สิ่งก่อสร้าง เช่น การมีโครงสร้างรองรับแผ่นดินไหว เช่น การออกแบบให้มีลักษณะยึดหยุ่น/แกว่งไกวไปตามแรงสั่นสะเทือน แต่ไม่พังทลายลงมา เป็นต้น หรือ อาจจะเป็นการออกกฎหมายห้าม/ควบคุมการใช้ที่ดิน ที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งมาตรการหลาย ๆ ประการดังกล่าวข้างต้นนี้ มีความจำเป็นที่จะต้องมีการผลักดันในระดับนโยบาย หรือ จะต้องมีนโยบายและมาตรการรองรับ และ มีการดำเนินการ/การปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการดังกล่าวอย่างจริงจัง/เคร่งครัด จึงจะสามารถป้องกันได้จริง สำหรับเรื่องการป้องกันนี้ ในกรณีของประเทศญี่ปุ่น พบว่า ได้มีการดำเนินการต่าง ๆ มากมาย โดยเฉพาะ การมีระบบสนับสนุนในการป้องกัน หรือ มีการจัดวางโครงสร้างทางสังคม หรือ โครงสร้างองค์กร/สถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อรองรับให้สามารถทำการป้องกันได้อย่างแท้จริง นอกจากกรณีแผ่นดินไหว แล้วยังมี ความพยายามในการป้องกัน กรณีภัยพิบัติอื่น ๆ อีกด้วย เช่น การป้องกัน ดินโคลนถล่ม น้ำท่วม ฯลฯ โดยรัฐบาลหรือประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญกับการลงทุนด้านนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพัฒนาความรู้และวิชาการ การพัฒนาระบบข้อมูล/ฐานข้อมูลที่เป็นระบบ

Real Time และ ยังให้ความสำคัญกับการวิจัยและการคาดการณ์ต่าง ๆ โดยมีสถานีทดลอง การพัฒนาตัวแบบจำลอง หรือ model ต่าง ๆ เพื่อทำการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศภายใต้สมมติฐานต่าง ๆ และ มีการทดลอง/จำลองสถานการณ์ พร้อมซักซ้อม และการพัฒนาเครื่องมือต่าง ๆ ที่ใช้ติดตามสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงด้านภูมิอากาศ ทะเล/สมุทรศาสตร์ ธรณีวิทยา ฯลฯ อย่างมีความเชื่อมโยงกัน โดยมีสถาบันวิจัย ๆ เป็นแกนกลางในการทำงานด้านนี้หลายสถาบัน ๆ ด้วยกัน

- **การเตรียมความพร้อม (Preparedness)** โดยปกติ มักหมายถึง การเตรียมการล่วงหน้า เพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้กับปัจเจกบุคคล ครอบครัว กลุ่ม/องค์กร/หน่วยงาน ชุมชน รัฐบาล สังคม/ประเทศ ในการเผชิญกับสถานการณ์ที่ไม่ปกติ ภาวะภัยพิบัติ หรือ ภาวะวิกฤติต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น มาตรการต่าง ๆ ที่สำคัญ ๆ ได้แก่ การจัดทำแผนรองรับภาวะฉุกเฉิน การจัดทำระบบการสื่อสารในภาวะฉุกเฉิน/ภาวะวิกฤติ การเตรียมการอพยพประชากรกลุ่ม/ประเภทต่าง ๆ เช่น เด็ก/เด็กเล็ก ผู้สูงอายุ (โดยเฉพาะที่ไม่สามารถเคลื่อนไหวได้ด้วยตนเอง เช่น เป็นอัมพฤกษ์ อัมพาต) หญิงมีครรภ์ ผู้ป่วยโรคเรื้อรัง ผู้พิการ (ซึ่งมีหลายประเภท โดยเฉพาะ ผู้พิการทางสายตา ทางหู ทางการเคลื่อนไหว ทางสติปัญญา หรือ ทางจิต เป็นต้น) รวมถึงการฝึกซ้อมและอบรมให้ความรู้แก่ประชาชน/สาธารณชน/ชุมชน โดยเฉพาะกลุ่มที่จะได้รับผลกระทบค่อนข้างรุนแรง อันเนื่องมาจากการตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่ ๆ มีความเสี่ยงต่อการได้รับผลกระทบ เช่น ริมน้ำ/ชายคลอง เขิงเขา ฯลฯ สำหรับการเตรียมพร้อมในระดับปัจเจกบุคคลและระดับครอบครัว/ครัวเรือน มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะทำให้สามารถช่วยรักษาชีวิตและทรัพย์สิน ได้เป็นอย่างดี ดังนั้น การให้การศึกษา หรือ ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในระดับปัจเจก/บุคคล และ ระดับครอบครัว เพื่อให้เกิดการเตรียมการ/เตรียมความพร้อมต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง จึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่า การเตรียมการ/เตรียมพร้อมในระดับกลุ่ม-ชุมชน หรือ ระดับพื้นที่ ภูมิโนเวศน์ ด้วย
- **การตอบสนอง/การเผชิญหน้า/การเผชิญเหตุภัยพิบัติหรือเหตุฉุกเฉิน (Emergency/Disaster Response)** ซึ่งโดยปกติ มักหมายถึง การปฏิบัติการ

อย่างทันทีทันใดของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เมื่อมีภัยพิบัติใด ๆ เกิดขึ้น โดยมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อช่วยชีวิต ป้องกันอันตราย และความสูญเสียต่าง ๆ เช่น การค้นหาช่วยชีวิต การกู้ภัย การอพยพ การผจญภัย/การผจญเพลิง (กรณีอัคคีภัย) การแจกจ่ายอาหารและยา การจัดทำที่พักชั่วคราว การปฐมพยาบาลเบื้องต้นและการนำส่งโรงพยาบาล เป็นต้น ซึ่งที่ผ่านมา ส่วนใหญ่ในกรณีของประเทศไทย ยังเป็นมิติของการกระทำหน้าที่โดยหน่วยงานภาครัฐ/หน่วยงานราชการ เป็นหลัก โดยเฉพาะหน่วยงานด้านการทหาร และ หน่วยงานด้านการแพทย์และสาธารณสุข (ปัจจุบัน ประเทศไทยเรามีระบบการแพทย์ฉุกเฉิน ที่กำลังมีบทบาทมากขึ้น โดยเฉพาะ ศูนย์นเรนทร) เสริมด้วยบทบาทของหน่วยงานอาสาสมัคร หรือ องค์กรสาธารณกุศลของภาคเอกชนต่าง ๆ เช่น มูลนิธิ ได้แก่ มูลนิธิป่อเต็กตึ๊ง มูลนิธิร่วมกตัญญู ฯลฯ ซึ่งในปัจจุบัน พบว่า ในแต่ละจังหวัด/อำเภอ มีหน่วยงานลักษณะนี้เกิดขึ้น มากพอสมควร

- **การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ (Relief/Mass Relief)** โดยปกติ มักหมายถึง การให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ แก่ผู้ประสบภัย อย่างทันทีทันใด/ทันท่วงที/ทันการณ์ เพื่อให้สามารถดำเนินชีวิตที่ใกล้เคียงกับภาวะปกติ ได้ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะการได้รับปัจจัยสี่ ได้แก่ อาหาร/น้ำ เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย (หรือ แהל่งพักพิงชั่วคราว/บ้านพักฉุกเฉิน ที่มีปัจจัย-เครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ พอสมควร เช่น ห้องน้ำ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เพื่อลดความตึงเครียด/ความเครียด ฯลฯ) และยารักษาโรค ซึ่งล้วนเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นในการดำรงชีวิต/เอาชีวิตรอดให้ได้ ซึ่งการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์นี้ มีความหมายที่ใกล้เคียงกับการเผชิญหน้า/การตอบสนองต่อภัยพิบัติ หรือ เหตุฉุกเฉินต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วข้างต้น
- **การฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยา (Recovery/Restoration/Reconstruction/Rehabilitation)** เมื่อภัยพิบัติ/เหตุฉุกเฉิน/ภาวะไม่ปกติ ผ่านพ้นไปแล้ว ก็จะต้องทำการฟื้นฟู บูรณะ เยียวยา เพื่อให้ปัจเจกบุคคล ครอบครัว กลุ่มประชากรต่าง ๆ ชุมชน พื้นที่ ๆ ได้รับผลกระทบ กลับคืนสู่สภาพที่ดีขึ้นระดับหนึ่ง หรือ กลับคืนสู่สภาพเดิมให้ได้มากที่สุด เท่าที่จะทำได้ แต่ในหลาย ๆ กรณีที่ภัยพิบัติมีความรุนแรงมาก ก็จำเป็นต้องใช้เวลาในการฟื้นฟู บูรณะ เยียวยา เช่น กรณีสึนามิในภาคใต้ ต้องใช้เวลาหลายปีในการ

ฟื้นฟู โดยเฉพาะ การฟื้นฟูด้านจิตใจสำหรับบุคคลหรือครอบครัวที่สูญเสียสมาชิกในครอบครัว สูญเสียที่อยู่อาศัย สูญเสียแหล่งทำมาหากิน หรือ สูญเสียสภาพความเป็นชุมชนที่เคยอาศัยอยู่ หรือ มีการเปลี่ยนแปลงสภาพไปจากเดิมอย่างมหาศาล (จนหลาย ๆ คนยอมรับสภาพที่เกิดขึ้นไม่ได้) หรือ สถาบัน/แหล่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ สูญหาย/เสียหายอย่างรุนแรง จนส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตที่ปกติ ทำให้จำเป็นต้องสร้างขึ้นมาใหม่ ซึ่งต้องใช้เวลานานพอสมควร ได้แก่ ตลาด แหล่งอาหาร แหล่งทรัพยากรในการเลี้ยงชีพ เช่น การทำประมงชายฝั่ง หรือ สถานที่สำคัญทางศาสนา เช่น วัด ที่ใช้ประกอบพิธีกรรมต่าง ๆ หรือ โรงเรียน ศูนย์เด็กเล็ก ฯลฯ เป็นต้น สำหรับมาตรการต่าง ๆ ที่สำคัญของการฟื้นฟู ได้แก่ การซ่อมแซมบ้าน/ที่พักอาศัย/สิ่งก่อสร้าง/โครงสร้างพื้นฐาน หรือ สิ่งอำนวยความสะดวก/สาธารณูปโภค/สาธารณูปการ/สาธารณสมบัติต่าง ๆ (เช่น ระบบไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ โรงเรียน วัด มัสยิด ฯลฯ) หรือ อาจจำเป็นต้องมีการย้าย/จัดตั้งชุมชนขึ้นมาใหม่ รวมไปถึง การฟื้นฟู บุรณะ เยียวยา ด้านจิตใจ (โดยเฉพาะกรณีการสูญเสียบุคคล/สมาชิกในครอบครัว ดังกล่าวแล้วข้างต้น) หรือ การฟื้นฟูด้านอาชีพ-รายได้ ที่จะต้องมีการลงทุนใหม่ โดยเฉพาะอาชีพอิสระต่าง ๆ หรือ สถานประกอบการขนาดย่อม ได้แก่ การค้าขายเล็ก ๆ น้อย ๆ หรือ การแสวงหาอาชีพใหม่ ที่ให้โอกาสทางเศรษฐกิจมากกว่า ซึ่งจำเป็นต้องมีเงินลงทุนก้อนใหม่ หรือ ด้านครอบครัว ที่อาจต้องมีการรักษา เยียวยา ทั้งด้านร่างกายและจิตใจ (กรณีได้รับบาดเจ็บ ทุพพลภาพ ฯลฯ) และ ด้านสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ เช่น การจัดการขยะ การปลูกป่าชายเลนขึ้นมาใหม่ การบำบัดน้ำเน่าเสีย การขนย้ายสิ่งปรักหักพังต่าง ๆ ฯลฯ

แต่ถ้าเป็นกรณีการเกิดภัยพิบัติอย่างรุนแรง เช่น กรณีแผ่นดินไหวที่นิวซีแลนด์และญี่ปุ่น ที่มีพลังในการทำลายล้างอย่างมหาศาล หรือ ทำลายเมืองใหญ่ ๆ ให้พังพินาศ หรือ พังราบเป็นหน้ากลอง นั้น ในกรณีเช่นนี้ การฟื้นฟู บุรณะ เยียวยา จำเป็นจะต้องมี "ระบบและงบประมาณพิเศษ" รองรับอย่างมหาศาล และต้องใช้เวลาในการฟื้นฟู หรือ อาจนานถึง 7-10 ปี ดังเช่น กรณีแผ่นดินไหวในประเทศญี่ปุ่นเมื่อ 11 มีนาคม 2554 ที่ผ่านมา ที่เรียกกันในภาษาอังกฤษว่า "Great East Japan Earthquake" นั้น พบว่า ได้มีการจัดตั้ง "สภาการออกแบบด้านการฟื้นฟู-บุรณะ-เยียวยา" (The

Reconstruction Design Council) ซึ่งเป็นสภาที่ปรึกษา ฯ ที่ขึ้นตรงต่อ นายกรัฐมนตรี ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ออกแบบการฟื้นฟู-บูรณะประเทศในทุกด้าน โดยเฉพาะในพื้นที่ ฯ ได้รับผลกระทบรุนแรง และ นำเสนอแผนการฟื้นฟู-บูรณะดังกล่าวให้กับนายกรัฐมนตรีโดยตรง ซึ่งจากการวิเคราะห์เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (Towards Reconstruction : Hope beyond the disaster, 25 June 2011, Report to the Prime Minister of the Reconstruction Design Council in response to the Great East Japan Earthquake) : พบว่า เป็นข้อเสนอการฟื้นฟูในมิติต่าง ๆ อย่างครบถ้วน รอบด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ (ทั้งระดับมหภาค-จุลภาค เช่น การจ้างงาน ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ การส่งเสริม-ฟื้นฟูระบบการประมง ระบบการเกษตร และ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ฯลฯ) ด้านสิ่งแวดล้อม/ทรัพยากร/พลังงาน/โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ (ครอบคลุมทั้งเรื่อง ระบบสาธารณสุข-โภชนาการ-สาธารณสุข การขนส่ง/โลจิสติกส์ ระบบการผลิตพลังงาน การฟื้นคืนสภาพดินที่ได้รับการปนเปื้อนจากน้ำมันตภาพรังสี ฯลฯ) ด้านการพัฒนาคน/ทรัพยากรมนุษย์ และการฟื้นคืนสภาพความเป็นชุมชน ขึ้นมาใหม่ (โดยเฉพาะด้านศักยภาพคน/การช่วยเหลือซึ่งกันและกันและการเรียนรู้ และ วัฒนธรรมท้องถิ่น) และ ด้านสุขภาพอนามัย/สาธารณสุข (ที่ต้องมีการปรับการบริหารจัดการในหลาย ๆ ด้าน) :ซึ่งแต่ละมิติ “สภาการออกแบบด้านการฟื้นฟู ฯ” ดังกล่าว ได้มีการเสนอมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องควบคู่กันไปด้วย

ดังนั้น ในกรณีที่มีเหตุภัยพิบัติรุนแรง ดังเช่น แผ่นดินไหวดังกล่าว จึงไม่ใช่เรื่องเล็ก ๆ หรือ สามารถดำเนินการในระดับจุลภาคได้ แต่ต้องการการจัดการอย่างเป็นระบบ เป็นองค์รวม และ ต้องมีการขับเคลื่อนจากผู้มีอำนาจสูงสุดของประเทศ แต่ทั้งนี้ นับว่าประเทศไทยยังโชคดี ที่ยังไม่ประสบกับเหตุการณ์อภิมหารุนแรง ดังเช่นในประเทศญี่ปุ่น แต่ก็ควรมีการเตรียมการไว้ ไม่ควรประมาท ดังนั้น การให้การศึกษา/เรียนรู้ และ การทำความเข้าใจเกี่ยวกับการฟื้นฟู-บูรณะอย่างเป็นระบบ ที่มีความประสานสอดคล้องเชื่อมโยงกัน ทั้งมิติเศรษฐกิจ มิติสังคม/ชุมชน/ มิติวัฒนธรรม มิติทรัพยากรมนุษย์ มิติสิ่งแวดล้อม/ทรัพยากร และ มิติสุขภาพอนามัย จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

2.1.3 แนวคิดการลด-บรรเทาผลกระทบ/ความสูญเสีย/ความเสียหาย/ความรุนแรงที่เกิดขึ้น (Mitigation Concept) สำหรับแนวคิดนี้ โดยปกติ มักหมายถึง การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อลดผลกระทบและความรุนแรงของภัยพิบัติ ที่ก่อให้เกิดอันตรายและความสูญเสีย/เสียหายแก่ชีวิต ทรัพย์สิน ชุมชน และสังคม สำหรับในหลาย ๆ ประเทศ พบว่าการป้องกันและการลดหรือบรรเทาผลกระทบ มีความหมายที่ใกล้เคียงกัน หรือ ใช้ควบคู่กัน/แทนกัน หรือ มีการใช้มาตรการต่าง ๆ ที่เป็นการผสมผสานทั้งแนวคิดการป้องกันและแนวคิดการลด-บรรเทาผลกระทบควบคู่กันไป นอกจากนี้ ยังพบว่า การบรรเทาความสูญเสีย/ความเสียหาย/ความรุนแรงจากภัยพิบัตินั้น เป็นเรื่องที่ค่อนข้างกว้าง หรือ มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในหลาย ๆ ด้านด้วยกัน ดังนั้น การประสานงานที่ได้ผลระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง สำหรับมาตรการที่สำคัญ ๆ ที่สามารถนำมาใช้ในการลดหรือบรรเทาผลกระทบ ได้แก่ การปรับปรุงระบบแจ้งเตือนภัย การสร้างเสริมการตระหนักรู้ของสาธารณชนผ่านวิธีการต่าง ๆ เช่น การให้การศึกษา/การฝึกอบรม การกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ หรือ การวางแผนการควบคุมการใช้ที่ดิน หรือ ในกรณีของเกษตรกร/พื้นที่ทำการเกษตร ก็อาจจะจำเป็นต้องมีการปรับแบบแผนการผลิต/การเกษตร/การเพาะปลูก หรือ การปรับวิถีการดำรงชีวิตที่มีความหลากหลาย หรือ มีความเชื่อมโยงกับลักษณะทางภูมิศาสตร์ หรือ ภูมินิเวศน์ที่เปลี่ยนแปลงไปตามฤดูกาล หรือ ให้มีหลาย ๆ รูปแบบ เพื่อกระจายความเสี่ยง เช่น การปรับให้สอดคล้องกับฤดูกาล หรือ ปฏิทินชีวิตในแต่ละฤดู เช่น การทำนา หรือ เป็นชาวนา ในช่วงที่สามารถทำนาได้ และ ปรับเป็นชาวน้ำ หรือ ชาวประมง ในช่วงที่น้ำท่วม หรือ กลายเป็นพ่อค้า หรือทำอาชีพค้าขายในเมือง เป็นต้น (ดังเช่น กรณีของตำบลบางระกำเมืองใหม่ จังหวัดพิษณุโลก ที่กำลังมีการสื่อสารพูดคุยกันเกี่ยวกับวิถีการดำรงชีวิตที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือ การปรับตัวให้อยู่กับวิกฤต หรือ ความผันผวนทางธรรมชาติให้ได้มากขึ้น เป็นต้น)

2.1.4 แนวคิดการบริหารจัดการความเสี่ยง/การประเมินและลดความเสี่ยง (Risk Management/Assessment and/or Risk Reduction) สำหรับแนวคิดนี้ เป็นอีกแนวคิดหนึ่ง ที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าแนวคิดอื่น ๆ เพราะถ้า บุคคล ครอบครัวยุ ชุมชน หน่วยงานใดทราบ ว่า ตนเอง หรือ ครอบครัวยุ กลุ่ม-ชุมชน หน่วยงานของตนอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย หรือ มีความเสี่ยงที่จะเกิดภัยพิบัติขึ้นในพื้นที่ดังกล่าว จะได้มีการเตรียมการ/เตรียมพร้อมเพิ่ม หรือ ฝึกซ้อมอย่างสม่ำเสมอ หรือ มีการสร้างการรับรู้ หรือ ความตระหนักรู้ต่อการเตรียมการ และ การเผชิญเหตุต่าง ๆ มากขึ้น ดังนั้น การทราบเกี่ยวกับความเสี่ยง และ/หรือ การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) ด้านต่าง ๆ ในทุกระดับ เพื่อนำไปสู่การวางแผนในการลด

ความเสี่ยง จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประเมินความเสี่ยงร่วมกันของคนในชุมชน จะทำให้ชุมชนเกิดความตระหนักและมีการเตรียมความพร้อมมากขึ้น ซึ่งในปัจจุบันมีเครื่องมือ/แนวทางต่าง ๆ ที่มักเรียกกันว่า “การบริหารจัดการความเสี่ยงต่อภัยพิบัติระดับชุมชน” (Community-based Disaster Risk Management Tool or Guideline: CBDRM) ซึ่งในปัจจุบันกำลังได้รับการตอบสนอง หรือ มีการดำเนินการในพื้นที่ต่าง ๆ ระดับชุมชนท้องถิ่นในหลาย ๆ ประเทศด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเทศพม่า บังคลาเทศ อินเดีย ฯลฯ (The Asian Disaster Preparedness Center, 2006) สำหรับในกรณีของประเทศไทย ก็พบว่า มีความพยายามในการดำเนินการในหลาย ๆ พื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ภาคใต้ (นำโดย ผู้ใหญ่บ้านโกเมศร์ ทองบุญชู) ที่มีเครือข่ายในพื้นที่ 8 จังหวัดภาคใต้ กำลังดำเนินการสร้างระบบการจัดการจัดการภัยพิบัติระดับชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนระดับตำบล โดยเน้นให้ชุมชนเกิดความตระหนักและการเตรียมพร้อมในทุกด้าน โดยเฉพาะ ด้านกองทุนประเภทต่าง ๆ ด้านอาสาสมัครกู้ชีพ/กู้ภัย ด้านวัสดุ/อุปกรณ์/เครื่องมือ/เครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ หรือระบบสำรองต่าง ๆ กรณีเกิดภัยพิบัติ และ ด้านระบบข้อมูล-ข่าวสาร/สารสนเทศและความรู้ โดยได้มีการพัฒนาคู่มือการจัดการภัยพิบัติสำหรับชาวบ้านและชุมชน ขึ้นมา และได้มีการเผยแพร่ไปยังชุมชนต่าง ๆ ด้วย (นฤทธิ ดวงสุวรรณ และ โกเมศร์ ทองบุญชู, 2555)

2.2 กลุ่มแนวคิดหลักทางสังคม (Major or Key Social Concepts) ประกอบด้วย

2.2.1 แนวคิดการช่วยเหลือและสนับสนุนทางสังคม (Social Assistance and Social Support) สำหรับแนวคิดการช่วยเหลือและสนับสนุนทางสังคม หรือ แรงสนับสนุนทางสังคมนี้ พบว่า กชมน คงเพิ่มพูล (2551) ได้กล่าวสรุปไว้ว่า แรงสนับสนุนทางสังคมมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะการที่คนเราจะสามารถดำเนินกิจกรรม/ภารกิจ/การงานต่าง ๆ ให้สำเร็จลุล่วงไปได้นั้น จำเป็นจะต้องได้รับแรงสนับสนุนจากบุคคลอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นคนในครอบครัว เพื่อน เพื่อนร่วมงาน ฯลฯ นอกจากนี้ กชมน คงเพิ่มพูล ยังกล่าวสรุปไว้ด้วยว่า การได้รับการสนับสนุนที่ดีทางสังคม และ/หรือ แรงสนับสนุนทางสังคมที่ดี มีคุณค่าเป็นอย่างยิ่ง เพราะส่งผลต่อความเข้มแข็งของจิตใจ ความเชื่อมั่น และ การมองเห็นคุณค่าของปัจเจกบุคคลแต่ละคน แต่ละครอบครัว

สำหรับบุคคล/กลุ่มบุคคลที่สามารถให้การสนับสนุนและช่วยเหลือทางสังคมได้นั้น สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ 1) ประเภทที่เป็นทางการ และ 2) ประเภทที่ไม่เป็นทางการ

สำหรับประเภทที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ ครอบครัว ญาติ เพื่อน เพื่อนบ้าน คนรู้จัก คนรัก ฯลฯ แต่ส่วนใหญ่เป็นคนที่มีความใกล้ชิดสนิทสนม มีความสำคัญด้านจิตใจเป็นพิเศษ สำหรับประเภทที่เป็นทางการนั้น ได้แก่ เพื่อนร่วมงาน หน่วยงาน/องค์กรต่าง ๆ ซึ่งจะมีการติดต่อกันอย่างเป็นทางการ มีขั้นตอน และส่วนใหญ่เป็นการติดต่อเพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในการทำงาน หรือ การดำรงชีวิต และไม่ค่อยมีความสนิทสนมกัน ไม่เหมือนกับกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ แต่แรงสนับสนุนทางสังคม หรือ การสนับสนุน-ส่งเสริมทางสังคมทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ก็ล้วนแต่มีความสำคัญทั้งสิ้น เพราะหมายถึง การยอมรับ การเห็นคุณค่า และ การให้ความสำคัญ ซึ่งจะส่งผลอย่างมหาศาลต่อสภาพหรือสภาวะทางจิตใจ ซึ่ง “จิตใจ” ถือว่า เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของคำว่า “สุขภาพองค์รวม” (ที่ประกอบไปด้วย กาย จิต/อารมณ์ สังคม ปัญญา และ จิตวิญญาณ) เพราะถ้ามนุษย์เราแต่ละคนมีจิตใจที่เข้มแข็ง/มั่นคง ควบคุมตนเองได้ ก็ย่อมสามารถเผชิญเหตุต่าง ๆ ได้ดี ไม่ว่าจะอะไรจะเกิดขึ้นก็ตาม ก็จะไม่ย่อท้อ ไม่กลัวเกินเหตุ ไม่ตื่นตระหนก ไม่เรียกร้องมากเกินไป ไม่กักตุน/สะสมเกินเหตุ (จนสินค้าอุปโภค/บริโภคขาดตลาด หรือ มีไม่พอเพียงต่อการแบ่งปันกันในสังคม) ไม่ระรานแก่งแย่ง/ขัดแย้งกับคนอื่น ๆ ไม่นำของส่วนรวมไปเป็นของตนเองแต่เพียงผู้เดียว แต่สงบ มุ่งมั่นช่วยเหลือตนเอง/คนรอบข้าง อดทนอดกลั้น ไม่ตำหนิคนอื่น ไม่ต้องการเป็นภาระแก่คนอื่น ไม่ทำลายสาธารณสมบัติ และ ยังเข้าใจประเด็นปัญหาของส่วนรวม ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของประชากร หรือ พลเมืองที่มีคุณภาพ ที่แนวคิดการสนับสนุนทางสังคมน่าจะเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการสร้างหรือพัฒนา “มนุษย์หรือพลเมืองที่มีคุณภาพ” ได้เป็นอย่างดี

2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์และความมั่นคงทางสังคม (Human and Social Security Concepts) สำหรับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์และความมั่นคงทางสังคมนี้ เป็นแนวคิดที่มีความสำคัญมากอีกแนวคิดหนึ่ง ที่จะนำมาใช้เป็นฐานคิดในการพัฒนาหรือออกแบบระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ และ ระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต เพราะตามที่เราทราบกันดี ก็คือ ความมั่นคงของมนุษย์หรือของสมาชิกในสังคม ย่อมหมายถึง ความมั่นคงทางสังคมไปโดยปริยาย เนื่องจาก มนุษย์เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของ “ความเป็นสังคม” นอกจากนี้ ความมั่นคงของมนุษย์ ยังขึ้นกับความมั่นคงด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ ได้แก่ ความมั่นคงด้านอาหาร ความมั่นคงด้านพลังงาน ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ ก็ยังมี ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจและการเมืองซึ่งเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญมาก สำหรับการผนวกแนวคิดนี้เข้ามาในการออกแบบระบบ จะช่วยทำให้ ระบบที่พัฒนาขึ้นนี้ มีความเชื่อมโยงกับ

ประเด็นเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในการดำรงชีวิตของมนุษย์และความมั่นคงทางสังคม หรือมีความเชื่อมโยงกับประเด็นเชิงโครงสร้างของประเทศไทยด้วย

ทั้งนี้เนื่องจาก สังคมไทยในปัจจุบัน ยังเป็นสังคมที่มีช่องว่างทางเศรษฐกิจและช่องว่างทางสังคมค่อนข้างมาก ซึ่งเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญประการหนึ่ง ที่ทำให้สังคมไทยต้องประสบกับปัญหาหรือวิกฤตต่าง ๆ เพราะยังไม่ได้แก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง หรือ ปัญหาที่เป็นแก่นแกน หรือ รากเหง้านี้ โดยเฉพาะ ปัญหาอาชญากรรมที่กำลังเพิ่มขึ้นที่มีความเชื่อมโยงกับปัญหาเชิงโครงสร้างหรือความเหลื่อมล้ำ ดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น ถ้าสังคมต้องการเดินหน้าต่อไป เพื่อให้เกิดความอยู่ดีมีสุข มีความเป็นธรรม มีความมั่นคงในระดับหนึ่ง หรือ ประชาชนแต่ละคนรู้สึก ว่า ตนเองมีความมั่นคงในระดับหนึ่ง สังคมก็จะพัฒนาไปได้ดีกว่าที่เป็นอยู่

ดังนั้น การนำแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์และความมั่นคงทางสังคมเข้ามาใช้ประกอบในการออกแบบระบบ และ การจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ณ ที่นี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะถ้ามีการรับประกันด้านความมั่นคงไว้ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะ ในยามวิกฤต หรือ เมื่อเกิดภาวะที่ไม่ปกติขึ้นนั้น พบว่า ปัจเจกบุคคล ครอบครัว และกลุ่ม/ชุมชน ที่ประสบภาวะความยากลำบากอยู่แล้ว ก็จะได้รับผลกระทบรุนแรงกว่ากลุ่มคนอื่น ๆ ซึ่งการรับประกันความมั่นคงขั้นต่ำนี้ จะช่วยทำให้ความรุนแรง/ความเสียหาย/ผลกระทบเชิงลบต่าง ๆ มีน้อยลง เพราะสังคม หรือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความมั่นคง ได้มีการวางแผนรองรับไว้ในระดับหนึ่งแล้วนั่นเอง

สำหรับแนวคิดเรื่อง “ความมั่นคงของมนุษย์และความมั่นคงทางสังคม” หรือ เรียกย่อ ๆ ว่า “ความมั่นคงทางสังคม” พบว่าปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรก ในพระราชบัญญัติเกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคมปี ค.ศ. 1935 ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นช่วงที่เกิดภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจของประเทศที่เรียกกันว่า “Great Depression” ทำให้คนตกงาน หรือ ถูกปลดออกจากงาน เป็นจำนวนมากมหาศาล นำมาสู่ปัญหาต่าง ๆ ทางจิต-สังคม เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาความเครียด ฯลฯ รัฐบาลของสหรัฐอเมริกาในขณะนั้น จึงได้กำหนดนโยบายความมั่นคงทางสังคม ขึ้นมา โดยมีการรับประกันความมั่นคงด้านรายได้ (income security) หรือ เริ่มจากความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ก่อน และ ต่อมาได้ขยายเป็น ความมั่นคงทางสังคม (social security) ในขณะเดียวกันนั้น พบว่า ในยุโรป ก็มีระบบการประกันสังคม (social insurance system) :ซึ่งหมายรวมถึง การประกันการว่างงาน และ การประกันด้านบริการทางการแพทย์/สุขภาพ/ความเจ็บป่วย ฯลฯ

2.2.3 แนวคิดการพึ่งพาตนเอง/การช่วยเหลือตนเอง และ การช่วยเหลือซึ่งกันและกันของปัจเจกบุคคล ครอบครัว กลุ่ม ชุมชน องค์กร (Self-help/Self-reliance and Mutual Help/Mutual Support)

อันที่จริง แนวคิดนี้มีความสำคัญมากในการจัดการภัยพิบัติให้ได้ผล เพราะเป็นแนวคิดที่จะช่วยให้ผู้ประสบภัย หรือ ผู้มีแนวโน้มว่าจะประสบภัยมีโอกาสรอด หรือ ได้รับผลกระทบที่ไม่รุนแรงเกินไป หรือ แม้แต่คนธรรมดาทั่วไป (ที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่เสี่ยง แต่เนื่องจากไม่มีใครล่วงรู้สภาวะธรรมชาติได้แท้จริง ประกอบกับภาวะโลกร้อนทำให้การเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศมีความผันผวนสูง ดังนั้น ทุกคน/ทุกพื้นที่ จึงมีความเสี่ยงด้วยกันทั้งสิ้น) ดังนั้น การพึ่งพาตนเองให้ได้มากที่สุด จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้มีโอกาสรอดชีวิตมากขึ้น หรือ เกิดความสูญเสียต่าง ๆ น้อยลง

สำหรับประเทศต่าง ๆ ที่ประสบกับภาวะภัยพิบัติ/วิกฤตทางธรรมชาติบ่อยครั้ง ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น หรือ ประเทศอื่นใดนั้น พบว่า ได้ให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือพึ่งพาตนเอง และ การช่วยเหลือซึ่งกันและกันของประชาชน เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศญี่ปุ่น ในปัจจุบัน ได้ให้ความสำคัญกับเรื่อง “การพึ่งพาตนเอง” เป็นอย่างมาก (เนื่องจากเกิดบทเรียนที่สำคัญจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางธรรมชาติที่ผ่านมาหลายครั้ง) โดยสอนให้ประชาชนเตรียมความพร้อมด้านต่าง ๆ อย่างรอบด้าน โดยเฉพาะ การเตรียมการเคลื่อนย้าย การอพยพ การหนีภัย เช่น การวิ่งไปในทิศทางที่ปลอดภัย หรือ การจัดเตรียม “กระเป๋าฉุกเฉิน” ที่มีเครื่องยังชีพชั่วคราวอยู่พร้อมเพรียง ทั้งไฟฉาย อาหารแห้ง น้ำ เสื้อผ้า ยาที่จำเป็น ฯลฯ รวมถึง การค้นคว้าหาความรู้ (ถ้ายังไม่มีความรู้เกี่ยวกับภัยพิบัติว่ามีอะไรบ้าง มีกี่ประเภท แต่ละประเภทมีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร ก่อผลกระทบด้านใด การเตรียมการรับมือกับภัยธรรมชาติ/ภัยพิบัติแต่ละประเภททำอย่างไร ฯลฯ) รวมทั้งการฝึกทักษะ/เพิ่มขีดความสามารถในการเอาชีวิตรอดอยู่เสมอ ๆ ยกตัวอย่าง เช่น การฝึกซ้อมกรณีเกิดแผ่นดินไหวของโรงเรียน หน่วยงาน ชุมชนต่าง ๆ โดยไม่ต้องรอให้หน่วยงานรัฐสั่งการ ฯลฯ

สำหรับ การพึ่งพาตนเอง ในที่นี้ มีความหมายครอบคลุมทั้งด้านการป้องกัน การเตรียมการ/เตรียมความพร้อม การตอบสนอง/การเผชิญเหตุ การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ การฟื้นฟู-บูรณะ-เยียวยา นอกจากนี้ ยังหมายถึง การพึ่งพาตนเองให้ได้มากที่สุด ในทุกด้าน ทั้งด้านการเพิ่มศักยภาพต่าง ๆ ให้กับตนเอง ครอบครัว กลุ่ม-ชุมชน องค์กร/หน่วยงานต่าง ๆ โดยไม่รอ หรือ ฝากความหวัง หรือ ยกให้เป็นภาระแก่ผู้ใด หรือ หน่วยงานใด แต่มีความเชื่อมั่นในพลังและศักยภาพของตนเอง และ ลูกขึ้นมาจัดการตนเอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ

หน่วยงานต่าง ๆ ควรเข้าใจเรื่อง “การช่วยเหลือพึ่งพาตนเอง” (Self-Reliance) เพื่อให้สามารถแสดงบทบาทในเชิงการสนับสนุนหรือหนุนเสริมให้ปัจเจกบุคคล ครอบครัว กลุ่มชุมชน องค์กรต่าง ๆ สามารถพึ่งพาตนเองให้ได้มากขึ้น หรือ ได้ในระดับสูงสุดเท่าที่จะสามารถกระทำได้ เพื่อลดความสูญเสีย ความเสียหาย ความรุนแรงที่จะเกิดขึ้น นั่นเอง

2.2.4 แนวคิดเกี่ยวกับระบบ และ/หรือ การพัฒนาระบบ (System and/or System Development) สำหรับคำว่า “ระบบ” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “System” ซึ่งมีรากมาจากภาษากรีก “systema” ซึ่งมีความหมายว่า กลุ่มก้อน อันประกอบด้วยส่วนย่อยหลาย ๆ ส่วน นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการหลาย ๆ ท่านได้ให้นิยามหรือความหมายของคำว่า “ระบบ” ที่มีความคล้ายคลึงหรือสอดคล้องกันเป็นส่วนใหญ่ (Semprivio, 1976; Smith, 1980; Fitz Gerald and Fitz Gerald, 1987; Koontz, 1988; Bedeian, 1993 อ้างถึงใน วิสุทธิ วิจิตรภักษารัตน์, มปป.) ซึ่งพอจะสรุปได้ว่า “ระบบ” หมายถึง องค์กรประกอบ หรือ ส่วนประกอบย่อยต่าง ๆ หรือ ชุดของสรรพสิ่งต่าง ๆ ที่มีความเชื่อมโยง สัมพันธ์กัน พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และ/หรือ ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกัน มีปฏิสัมพันธ์กัน และ/หรือ เมื่อนำองค์กรประกอบ หรือ ส่วนประกอบย่อย หรือ ชุดสรรพสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน จะนำไปสู่การบรรลุผลลัพธ์ วัตถุประสงค์ หรือจุดมุ่งหมายบางประการร่วมกัน นอกจากนี้ การพัฒนาระบบ ยังมีขั้นตอนที่สำคัญ 3 ประการคือ 1) การวิเคราะห์ระบบ (System Analysis) 2) การออกแบบระบบ (System Design) และ 3) การวัดและตรวจสอบระบบ (System Measurement) สำหรับการวิเคราะห์ระบบ นั้น หมายถึง การวิเคราะห์องค์ประกอบต่าง ๆ ในระบบว่ามีลักษณะอย่างไร มีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด ควรลดหรือเพิ่มองค์ประกอบใด เพื่อให้เหมาะสมมากขึ้น หรือ เหมาะสมกับสภาพที่เป็นอยู่อย่างไรบ้าง สำหรับขั้นตอนการออกแบบระบบ นั้น หมายถึง การนำองค์ประกอบต่าง ๆ ที่ได้ทำการวิเคราะห์หรือแยกแยะไว้มาประกอบเพื่อออกแบบระบบใหม่ : ซึ่งอยู่บนฐานคิดที่ว่า ระบบที่ออกแบบใหม่นี้ น่าจะดีกว่าหรือมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่าระบบเดิม หรือ วิธีการเดิมที่เคยปฏิบัติมา หลังจากนั้น ก็เข้าสู่ขั้นตอนที่ 3 หรือ ขั้นตอนสุดท้าย ซึ่งก็คือ ขั้นตอนการวัดและตรวจสอบระบบ ซึ่งหมายถึง การนำระบบที่ออกแบบไว้ไปทำการทดลอง หรือ ตรวจสอบว่า ระบบที่ออกแบบไว้นี้มีความเหมาะสม หรือ สามารถใช้การได้จริงหรือไม่ และควรมีการปรับปรุงระบบ จนกว่าจะสามารถใช้การได้จริง

2.3 ระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติ/ภาวะฉุกเฉิน/ภาวะวิกฤตของต่างประเทศ

2.3.1 กรณีประเทศญี่ปุ่น จากการศึกษา วิเคราะห์ ทบทวน ประมวลผลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง พบว่า ประเทศญี่ปุ่น เป็นประเทศที่ประสบภัยพิบัติและภาวะวิกฤตต่าง ๆ (ทั้งทางธรรมชาติ/สิ่งแวดล้อม สงคราม เศรษฐกิจ) บ่อยครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภัยพิบัติจากเหตุแผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด อุทกภัย ภัยหนาว/พายุหิมะ ดินโคลนถล่ม และวาตภัย จึงทำให้ประเทศญี่ปุ่น เป็นประเทศที่มีความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรับมือกับแผ่นดินไหว และ ต่อมา ยังได้กลายเป็นประเทศที่มีระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ดีที่สุดประเทศหนึ่งของโลก อีกด้วย ดังนั้น การศึกษาเรียนรู้จากประเทศนี้ จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะระบบต่าง ๆ ของประเทศญี่ปุ่น เป็นระบบที่ได้รับการพัฒนาขึ้นบนพื้นฐานของประสบการณ์ และการเรียนรู้จากความผิดพลาด จุดอ่อน/ข้ออ่อน และบทเรียนต่าง ๆ ในช่วงที่ผ่านมา โดยเฉพาะการเรียนรู้จากสถานการณ์แผ่นดินไหวรุนแรงที่เกิดขึ้นจริงหลายครั้ง อาทิเช่น เหตุการณ์แผ่นดินไหวที่เมืองโกเบ ในปี พ.ศ. 2538 และ ล่าสุดคือ เหตุการณ์สึนามิที่เมืองชายฝั่งทะเลด้านทิศตะวันออกของประเทศ เมื่อ 11 มีนาคม 2554 ที่ผ่านมา ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่รุนแรงมากที่สุดเหตุการณ์หนึ่งในประวัติศาสตร์ แต่ก็มีคนสูญเสียชีวิตของประชาชนลดลงอย่างมหาศาล (โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับเหตุการณ์แผ่นดินไหว เมื่อปี พ.ศ. 2496 ที่เมืองคันโต : ซึ่งมีผู้เสียชีวิตจำนวนมากถึง 140,000 กว่าคน) พบว่า จากเหตุการณ์สึนามิเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2554 นั้น มีผู้เสียชีวิตประมาณ 15,373 คน (ร้อยละ 92 เสียชีวิตเนื่องจากจมน้ำ) บาดเจ็บประมาณ 5,364 คน และ สูญหาย 8,198 คน บ้านเรือนของประชาชนและอาคารต่าง ๆ ได้รับความเสียหายมากกว่า 500,000 หลัง สำหรับความเสียหายรวมทั้งหมด ซึ่งหมายรวมถึงความเสียหายในทุกด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ รวมทั้งเกษตรและอุตสาหกรรม สิ่งแวดล้อม และ ระบบการคมนาคม และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เช่น ถนน/หนทาง ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ รวมทั้ง อาคาร บ้านเรือน โรงงาน โรงเรียน/สถานศึกษา สถานประกอบการ ฯลฯ เสียหายรวมกันเป็นมูลค่าสูงถึงกว่า 309,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (NIED และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

สำหรับการทบทวนและการนำเสนอกรณีศึกษาจากประเทศญี่ปุ่น ณ ที่นี้ จะให้ความสำคัญกับประเด็นต่าง ๆ ดังนี้คือ

- ▶ การจัดวางโครงสร้างสถาบัน/องค์กร และ บทบาทสำคัญ ๆ ของแต่ละสถาบัน/องค์กร พบว่า จากการเรียนรู้ข้ออ่อนและบทเรียนจากการบริหาร

จัดการภัยพิบัติจากเหตุแผ่นดินไหวที่เมืองโกเบ เมื่อปี พ.ศ. 2538 ที่รัฐบาลกลางได้รับข้อมูลที่ผิดพลาด และ มีการตัดสินใจในการให้ความช่วยเหลือล่าช้ามาก ทำให้ผลกระทบที่เกิดขึ้นมีความรุนแรงมาก มีผู้เสียชีวิต 6,000 กว่าราย บาดเจ็บ 26,000 กว่าราย ประชาชนไร้ที่อยู่/ที่พักอาศัยประมาณ 300,000 ราย รัฐสภาญี่ปุ่นจึงให้ความสำคัญกับเรื่อง การบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศ เป็นอย่างมาก โดยมีการเรียกร้องให้รัฐบาลกลางมีการยกระดับ หรือ เพิ่มขีดความสามารถในการประเมินสถานการณ์ รวมทั้งปรับปรุงมาตรฐานการก่อสร้างอาคาร สิ่งปลูกสร้าง ถนน และระบบสาธารณูปโภค/สาธารณูปการต่าง ๆ รวมทั้งการเตรียมความพร้อมทุกด้านให้กับรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และชุมชนอีกด้วย

- ▶ นอกจากนี้ ประเทศญี่ปุ่นก็ยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาความเข้มแข็งทางวิชาการและองค์ความรู้ด้านต่าง ๆ โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยและการสร้างความรู้ประเภทต่าง ๆ จำนวนมาก ยกตัวอย่าง หน่วยงานทางวิชาการที่สำคัญ ๆ ได้แก่ 1. หน่วยงานด้านธรณีและสมุทรศาสตร์และเทคโนโลยี - Japan Agency for Marine-Earth Science and Technology (JAMSTEC) ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2547 และ เป็นหน่วยงานกลาง ที่มีอิสระในการบริหารจัดการ และมีสถาบันวิจัย ศูนย์การวิจัย ศูนย์ข้อมูลประเภทต่าง ๆ รวมถึงห้องทดลองและโครงการต่าง ๆ กระจายอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ จำนวนมาก 2. ศูนย์การวิจัยภัยพิบัติแห่งอภิมหานครโตเกียว (Tokyo Metropolitan Disaster Research Center and Prevention Center) 3. สถาบันการวิจัยเกี่ยวกับโลกและการป้องกันภัยพิบัติแห่งชาติ ที่เรียกว่า “National Research Institute for Earth Science and Disaster Prevention” (NIED) และ 4. การสร้างระบบ/เครื่องมือ-อุปกรณ์ในการทดลองแบบสามมิติ (3 dimensional simulator or testing facility) เพื่อลดผลกระทบด้านแผ่นดินไหว ซึ่งเป็นฐานการวิจัยเชิงวิศวกรรมโครงสร้างที่ใหญ่ที่สุดในโลก ที่เรียกว่า E-Defense (Earth-Defense) ซึ่งไม่ได้จำกัดการใช้ประโยชน์เพื่อการวิจัยและการทดลองเฉพาะในประเทศญี่ปุ่น หรือ เป็นเครื่องมือของคนญี่ปุ่น เท่านั้น แต่ได้เปิดให้นักวิจัยจากทั่วโลก เข้าไปใช้ได้ หรือ เป็นประโยชน์ต่อองค์กรด้านการวิจัยระหว่างประเทศด้วย สำหรับระบบ

E-Defense นี้ รับผิดชอบในการดำเนินการโดย NIED ก่อสร้างตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 และแล้วเสร็จเมื่อปี ค.ศ. 2005

- ▶ ประเด็นการบริหารจัดการภัยพิบัติเชิงบูรณาการ พบว่า ประเทศญี่ปุ่น ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการภัยพิบัติแบบบูรณาการ โดยเฉพาะในด้านการฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยาประเทศ ที่ไม่ได้มองเป็นเรื่อง ๆ แต่มองและจัดการอย่างเป็นองค์รวม มีความเชื่อมโยงกัน นอกจากนี้ สถาบันต่าง ๆ ในสังคม โดยเฉพาะสถาบันทางเศรษฐกิจ ดังเช่นธนาคารกลางของญี่ปุ่น (Bank of Japan) ก็มีบทบาทในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ผ่านมาตรการต่าง ๆ เช่น การอัดฉีดเม็ดเงินเพื่อเสริมสภาพคล่อง ผ่านตลาดเงิน รวมถึงการตรึงอัตราดอกเบี้ยกู้ยืม และไม่ต้องใช้หลักประกัน เป็นต้น
- ▶ ประเด็นการเปลี่ยนแปลง/ปรับปรุงนโยบาย-กฎหมายการบริหารจัดการภัยพิบัติ และการให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน พบว่า จากการถอดบทเรียนจากเหตุการณ์ความรุนแรงที่ผ่านมาของหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้มองเห็นว่า หน่วยงานของรัฐมีขีดความสามารถจำกัดในการรักษาชีวิตของประชาชน ดังนั้น ชุมชนท้องถิ่น จะต้องขึ้นมามีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการภัยพิบัติ จากความจริงดังกล่าว นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ ซึ่งแต่เดิมนั้นเฉพาะความสำคัญของมาตรการเชิงวิศวกรรม โครงสร้าง หรือ วิศวกรรมป้องกัน (Engineering-oriented Measures) หันมาให้ความสำคัญกับบทบาทของชุมชน และ ยังส่งผล หรือนำมาสู่การจัดตั้งหน่วยงานจัดการภาวะฉุกเฉินระดับชาติ เช่นเดียวกับ FEMA ของสหรัฐอเมริกา อีกด้วย
- ▶ สำหรับนโยบายการให้ความช่วยเหลือในลักษณะของการให้เงินให้เปล่า (grant) หรือ การจ่ายเงินชดเชยนั้น พบว่า ใช้เฉพาะกรณีที่เป็นภัยพิบัติรุนแรง ดังเช่น กรณีการเกิดสึนามิทางด้านตะวันออกของประเทศ เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2554 ที่ทำให้เกิดความเสียหายที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ฟูกูชิมะ และ ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนโดยรอบจำนวนหลายหมื่นครอบครัว รัฐบาลญี่ปุ่นจึงมีคำสั่งให้บริษัท TEPCO จ่ายค่าชดเชยให้กับปัจเจกบุคคล และ ครอบครัวที่ต้องอพยพทิ้งบ้านเรือน หรือ ที่อยู่อาศัย

ของตน โดยกรณีที่เป็นครอบครัว ได้รับเงินชดเชยครอบครัวละ 1 ล้านบาท หรือ ประมาณ 360,000 บาท สำหรับกรณีที่เป็นปัจเจกบุคคล ได้รับประมาณ 750,000 ล้านบาท หรือ ประมาณ 270,000 บาท แต่เนื่องจากมีครัวเรือนได้รับผลกระทบสูงมากถึง 48,000 ครัวเรือน ทำให้บริษัท TEPCO ถึงกับต้องขายหุ้น เพื่อนำมาจ่ายค่าชดเชยจำนวนมหาศาล ในครั้งนี้

- ▶ สำหรับประเด็นที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งของประเทศญี่ปุ่น ก็คือ วัฒนธรรมในการรับมือและจัดการกับภัยพิบัติ และ คุณภาพของคนญี่ปุ่น ที่มีระเบียบวินัย ทรหดอดทน มุ่งมั่น ร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาที่เผชิญอย่างเป็นขั้นตอน ตามระบบที่ออกแบบหรือกำหนดไว้ล่วงหน้า โดยปราศจากความวุ่นวาย ความตื่นตระหนก ขณะที่ภัยพิบัติทำให้ประชาชนจำนวนหลายล้านคนต้องมีชีวิตที่ยากลำบาก แต่พบว่า ผู้ประสบภัยชาวญี่ปุ่น ยังคงรักษาวินัย เข้าคิวถึงสองชั่วโมง เพื่อรอซื้อสิ่งของอุปโภค-บริโภค แทนที่จะไปหยิบฉวยจากร้านค้าที่ไม่มีคนเฝ้าดูแล
- ▶ สำหรับปัญหาในศูนย์อพยพ/ศูนย์พักพิงต่างๆ นั้น พบว่า ก็ยังคงมีอยู่ (โดยเฉพาะในกรณีที่ภัยพิบัติมีความรุนแรงมาก และ มีผู้ได้รับผลกระทบจำนวนมากดังเช่นเหตุการณ์เมื่อ 11 มีนาคม 2554) เช่น การขาดแคลนน้ำ อาหาร และสุขภัณฑ์ต่าง ๆ แต่ปรากฏว่า ก็ไม่มีการเรียกร้องวิพากษ์วิจารณ์ คนญี่ปุ่นแสดงให้เห็นถึงความเข้าใจในความยากลำบากต่าง ๆ ของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ และพร้อมจะร่วมมือ และช่วยกันแก้ไขสถานการณ์ด้วยการร่วมแรงร่วมใจ โดยไม่หวังสิ่งใด นอกจากการพึ่งตนเองและการพึ่งพาซึ่งกันและกัน และด้วยวัฒนธรรมดังกล่าว จึงทำให้ประเทศญี่ปุ่นสามารถก้าวข้ามวิกฤตต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว และสามารถฟื้นฟู/บูรณะประเทศของตน หรือ มีการร่วมกันสร้างชาติขึ้นมาใหม่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กรกฎาคม, 2554 : 63-65) ดังนั้น ในมุมมองของประเทศญี่ปุ่น ‘วิกฤต’ จึงกลายเป็น ‘โอกาส’ ในการยกระดับการพัฒนาประเทศให้มีความก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น หรือ มากขึ้นอีกในระดับหนึ่งได้จริง ๆ มิใช่เป็นเพียงแค่คำพูดโก้เก๋เท่านั้น

2.3.2 กรณีประเทศเนเธอร์แลนด์ พบว่า ได้มีการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับภัยพิบัติ (Disaster Act) เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1985 โดยได้ให้นิยามคำว่า “ภัยพิบัติ” (Disaster) ว่า หมายถึง “เหตุการณ์ที่เป็นอันตรายต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของประชากรจำนวนมาก หรือ เป็นเหตุให้เกิดอันตราย/ความสูญเสียอย่างรุนแรงต่อทรัพย์สินต่าง ๆ ของประชาชน ซึ่งในการบริหารจัดการนั้น ต้องการความพยายามแบบประสานงานและความเชี่ยวชาญหลายประเภท” สำหรับการบริหารจัดการภัยพิบัติต่าง ๆ ในระยะแรกนั้น พบว่า ยังอิงอยู่กับความเชี่ยวชาญของหน่วยงาน หรือ หน่วยปฏิบัติการด้านอัคคีภัย เป็นหลัก หรือ อาจกล่าวได้ว่า หน่วยงานด้านอัคคีภัย เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการจัดวางระบบและวางแผน การรับมือกับภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ รวมถึงอุทกภัย

สำหรับด้านโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติ/ภาวะฉุกเฉิน/ภาวะวิกฤต พบว่า มีโครงสร้างที่ครอบคลุมทั้ง 3 ระดับ ที่มีความเชื่อมโยงกัน ตั้งแต่ระดับประเทศ หรือ รัฐ ส่วนกลาง ไปจนถึง ระดับภูมิภาค ระดับจังหวัด และ ระดับท้องถิ่น ดังนี้คือ 1) ระดับประเทศ ผ่านกระทรวงต่าง ๆ 2) ระดับจังหวัด ผ่านสำนักงานจังหวัด และ 3) ระดับท้องถิ่น หรือ รัฐบาลท้องถิ่น ผ่านทางหน่วยงานท้องถิ่น หรือ เทศบาล/เมือง โดยในแต่ละระดับ จะมีกลไก ประสานการทำงานที่สำคัญ ที่เรียกว่า “ศูนย์ประสานงาน” (Coordination Center) ซึ่งในระดับประเทศ เรียกว่า “ศูนย์ประสานงานระดับชาติ” (National Coordination Center) ระดับจังหวัด เรียกว่า “ศูนย์ประสานงานระดับจังหวัดของแต่ละจังหวัด” (Provincial Coordination Center) และในระดับท้องถิ่น/เทศบาล/เมืองต่าง ๆ เรียกว่า “ศูนย์ประสานงานระดับท้องถิ่น” (Local Coordination Center) โดยที่ในระดับระหว่างจังหวัด และ ระดับท้องถิ่นหรือเทศบาล/เมือง นั้น ก็ยังมีกลไกการทำงานที่เชื่อมโยง 2 ระดับนี้เข้าด้วยกัน อีกด้วย โดยเรียกว่า “ศูนย์ประสานงานการทำงานระดับภาค” (Regional Coordination Center) สำหรับในระดับท้องถิ่น หรือ ระดับเมือง/เทศบาล นั้น พบว่า เป็นระดับที่ได้รับการให้ความสำคัญมากที่สุด เพราะอยู่ใกล้ชิดกับประชาชน/ชุมชนต่าง ๆ ซึ่งสอดคล้อง/คล้ายคลึงกับ แนวคิด/แนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติของกรณีประเทศญี่ปุ่น และประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ให้ความสำคัญกับ “ชุมชน” หรือ “ท้องถิ่น” เป็นอันดับแรกเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติจริง เมื่อเกิดเหตุการณ์อุทกภัยขึ้น หรือ กรณีการเกิด อุทกภัยที่รุนแรง พบว่า ยังคงมีปัญหาด้านข้อมูล หรือ มีความไม่สอดคล้องกันด้านระบบข้อมูล ของแต่ละหน่วยงาน นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในเรื่องการตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูง (เช่นเดียวกับกรณีของประเทศไทย) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ของ

ประเทศ เมื่อปี ค.ศ. 1995 นั้น ก็พบว่า รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ก็ไม่สามารถตัดสินใจได้เช่นกันว่า ควรจะมีการอพยพประชาชนออกจากพื้นที่ประสบภัย/พื้นที่ ๆ ได้รับผลกระทบหรือไม่ เพราะไม่ได้มีการจัดทำแผนการอพยพรองรับไว้ล่วงหน้า ประกอบกับประชาชนเองก็ไม่ต้องการอพยพออกจากบ้านพัก/ที่อยู่อาศัย/ไร่นาของตนเอง ทั้งนี้ เนื่องจาก การอพยพออกมาจากพื้นที่ ทำให้มีค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่ค่อนข้างสูง

สำหรับเหตุการณ์อุทกภัยครั้งสำคัญของประเทศที่เกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1993 และ 1995 :นั้น พบว่า สาเหตุสำคัญของน้ำท่วมทั้งสองครั้งเกิดขึ้นจากภาวะฝนตกหนัก ทางภาคเหนือของประเทศฝรั่งเศส และบริเวณเทือกเขาของประเทศเบลเยียม (the Belgian Ardennes) ทำให้น้ำในแม่น้ำสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับคันกั้นน้ำในบางแห่งไม่แข็งแรง ทำให้น้ำรั่วไหลเข้ามาในจังหวัดต่าง ๆ ของประเทศเนเธอร์แลนด์ โดยเฉพาะเมืองลิมเบอร์ก (Limburg) นอกจากนี้ การที่น้ำท่วมสูงกว่าปกติ ยังเป็นผลมาจากพฤติกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ และจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ทำให้เกิดแรงกดดันทางประชากร หรือ มีความหนาแน่นของการตั้งถิ่นฐาน การใช้ที่ดินที่ถูกเปลี่ยนเป็นแหล่งอุตสาหกรรม แหล่งที่พักอาศัยจำนวนมาก ทำให้พื้นที่รับน้ำขนาดใหญ่ (floodplains) ที่เคยมีอยู่ลดลงไปอย่างเห็นได้ชัดเจน นอกจากนี้ แต่ละพื้นที่/เขตการปกครอง ก็มีมาตรการต่าง ๆ ที่แตกต่างกันในการบริหารจัดการน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดทำคันกั้นน้ำ ที่ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เพราะเป็นลักษณะต่างคนต่างทำ ในแต่ละเมือง แต่ละท้องถิ่น ทำให้ระดับน้ำสูงขึ้น ประกอบกับคันกั้นน้ำบางส่วนไม่ค่อยแข็งแรง หรือ อาจจะไม่สามารถต้านทานแรงดันของน้ำที่เพิ่มสูงขึ้นได้ หรือ อาจทำให้คันกั้นน้ำพังได้ ซึ่งจะทำให้พื้นที่ปลายน้ำได้รับผลกระทบอย่างค่อนข้างรุนแรงกว่าที่ควรจะเป็น เป็นต้น

สำหรับสิ่งที่ผู้เกี่ยวข้อง/ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ และหน่วยงานต่าง ๆ มีความกังวลมากที่สุด ก็คือ ระดับน้ำที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว และ ความกังวลว่าคันกั้นน้ำจะพัง นำไปสู่ความยากลำบากในการตัดสินใจว่าควรจะมีการอพยพประชาชน สัตว์เลี้ยง (โดยเฉพาะประชากรวัว – Cattle Population) ฯลฯ หรือไม่ แต่สำหรับในครั้งแรก หรือ กรณีเหตุการณ์ในปี ค.ศ. 1993 นั้น พบว่า น้ำท่วมไม่นาน หรือท่วมอยู่ประมาณ 8-10 วันเท่านั้น แต่ก็เกิดความเสียหายมากพอสมควร

แต่สำหรับปี ค.ศ. 1995 น้ำท่วมค่อนข้างนาน และ ระดับน้ำสูงกว่าปี ค.ศ. 1993 : และน้ำท่วมในพื้นที่เดิม คือ เมืองลิมเบิร์ก และในพื้นที่อีก 6 จังหวัด และ ยังคงมีความเสี่ยงที่คันกั้นน้ำจะพัง จึงจำเป็นต้องอพยพประชาชนประมาณ 250,000 คน และ ประชากรวัวอีกเป็นจำนวนมหาศาล ออกมาพร้อมกันด้วย

อย่างไรก็ตาม ต่อมา พบว่าประเทศเนเธอร์แลนด์ได้มีการจัดทำโครงสร้างต่าง ๆ รองรับ และได้มีการสร้างแนวป้องกันน้ำทะเล สำหรับบ้านเรือนของประชาชน ก็มีการปรับโครงสร้างให้สามารถรองรับการอยู่กับน้ำ หรือ สามารถปรับเปลี่ยนเป็นบ้านลอยน้ำได้ เป็นต้น สำหรับกรณีการรับความช่วยเหลือจากประเทศต่าง ๆ กรณีที่ได้รับผลกระทบหรือเกิดภัยพิบัติอย่างรุนแรง ที่อาจจะไม่สามารถดำเนินการได้เองอย่างทันท่วงทีนั้น พบว่า ประเทศเนเธอร์แลนด์ก็ได้มีการศึกษา วิเคราะห์กฎระเบียบ/กฎหมายต่าง ๆ และ มีการเสนอปรับแก้กฎหมาย/กฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เป็นปัญหา-อุปสรรคหรือข้อจำกัดต่อการรับความช่วยเหลือจากประชาคมนานาชาติหรือจากต่างประเทศ โดยเฉพาะด้านทีมกู้ชีพ/กู้ภัย อาหาร เครื่องมือ/อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็น

นอกจากนี้ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ยังคงให้ความสำคัญกับการเตรียมการ/เตรียมความพร้อม การให้ความรู้/การสร้างความเข้าใจ/ความตระหนักให้กับประชาชน ด้วยเช่นเดียวกัน

2.3.3 กรณีประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า มีหน่วยงานของรัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้การช่วยเหลือด้านต่าง ๆ ที่เรียกว่า “การช่วยเหลือของหน่วยงานรัฐส่วนกลาง” (Federal Agency Assistance) จำนวนมากถึง 14 หน่วยงาน ครอบคลุมโครงการ/แผนงานต่าง ๆ จำนวนมากถึง 72 แผนงาน (programs) หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ ได้แก่ กรมการเกษตร กรมการศึกษา กรมสาธารณสุขและบริการมนุษย์ กรมความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ กรมยุติธรรม กรมแรงงาน กรมที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเมือง ฯลฯ แต่หน่วยงานรัฐส่วนกลางที่มีโครงการ/แผนงานการช่วยเหลือต่าง ๆ มากที่สุด (หรือมากถึง 18 แผนงาน) คือ หน่วยงานการบริหารด้านการประกันสังคม (Social Security Administration) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการปรับตัวหรือการตอบสนองต่อเรื่อง ภัยพิบัติได้ในเชิงโครงสร้าง หรือ สามารถใช้ระบบความมั่นคงทางสังคมที่มีอยู่ของประเทศ ให้เกิดหรือเป็นประโยชน์ต่อการสร้างความมั่นคงให้กับประชาชน/ผู้ประสบภัย หรือให้ความมั่นคงกับชีวิตของประชาชนได้ในระดับหนึ่ง แม้ในยามวิกฤตหรือภัยพิบัติ

สำหรับหน่วยงานที่มีความสำคัญ หรือ มีบทบาทหน้าที่-ความรับผิดชอบในการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับประเทศ คือ หน่วยงานที่มีชื่อว่า “หน่วยงานการบริหารจัดการภาวะฉุกเฉินของรัฐบาลกลาง” หรือ FEMA (Federal Emergency Management Agency) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Department of Homeland Security)

สำหรับด้านการช่วยเหลือในการกู้ชีพ/กู้ภัยและฟื้นฟู พบว่า จะต้องเป็นไปตามลำดับขั้นของหน่วยการปกครอง กล่าวคือ หน่วยงานแรกที่มีหน้าที่หรือภารกิจ-ความรับผิดชอบโดยตรง และ/หรือ เป็นลำดับแรกในการจัดการเกี่ยวกับเรื่อง ภัยพิบัติ ก็คือ หน่วยงานการปกครองระดับท้องถิ่น ซึ่งมีส่วนงานหรือการบริการที่เรียกว่า การบริการกรณีฉุกเฉิน/เร่งด่วน (Emergency Service) อย่างไรก็ตาม ถ้าภัยพิบัติ มีระดับหรือขีดขั้นความรุนแรงที่สูงมาก ก็สามารถขอรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานเทศบาลหรือหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นใกล้เคียง หรือ มลรัฐใกล้เคียง ได้อีกด้วย นอกจากนี้ กรณีที่ภัยพิบัติมีความรุนแรงมาก หรืออยู่นอกเหนือการควบคุมหรือความสามารถในการบริหารจัดการของหน่วยงานปกครองระดับท้องถิ่น และ/หรือ มลรัฐใกล้เคียง ก็ยังสามารถขอความช่วยเหลือโดยตรงได้จากรัฐบาลกลางเพิ่มอีกช่องทางหนึ่งด้วย ซึ่งรัฐบาลกลางมีหน่วยงานที่เรียกว่า “กองทุนบรรเทาทุกข์ด้านภัยพิบัติของประธานาธิบดี” (The President’s Disaster Relief Fund) แต่ทั้งนี้ จะต้องมีการประกาศเป็นเขตภัยพิบัติ จึงจะสามารถดำเนินการขอรับการช่วยเหลือดังกล่าวได้ ซึ่งโดยปกติมีกระบวนการ/ขั้นตอนการบริหารจัดการภัยพิบัติ ดังต่อไปนี้คือ

1. **การตอบสนองของรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government Response)** เป็นความสำคัญลำดับแรก และสามารถเสริมบทบาทโดยชุมชนใกล้เคียง และองค์กรอาสาสมัครต่าง ๆ ได้ ถ้าเกิดกำลังหรือภัยพิบัติทำให้เกิดภาระหนักเกินไปต่อท้องถิ่น ก็สามารถขอความช่วยเหลือจากรัฐได้
2. **การตอบสนองของมลรัฐ (State Response)** พร้อมด้วยคณะกรรมการต่าง ๆ จากหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ รวมทั้งหน่วยงานด้านการเฝ้าระวังภัยที่เรียกว่า “The National Guard”
3. **การประเมินความเสียหาย (Damage Assessment)** ดำเนินการโดยหน่วยงานท้องถิ่น, มลรัฐ และรัฐบาลกลาง รวมถึงองค์กรอาสาสมัครต่าง ๆ ร่วมกัน ประเมินความสูญเสีย/ความเสียหาย และ ความต้องการในการฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยา
4. **การประกาศเป็นเขตภัยพิบัติ (A Major Disaster Declaration)** ดำเนินการโดยผู้ว่าการรัฐ บนพื้นฐานของการประเมินความเสียหาย และมีข้อตกลงหรือความเห็นพ้องร่วมกันว่าจำเป็นต้องใช้สิทธิประโยชน์และทรัพยากรต่าง ๆ ของกองทุนของรัฐในการทำการฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยาในระยะยาว

5. หน่วยงานการจัดการภาวะฉุกเฉินของรัฐบาลกลาง (FEMA) ทำการประเมินข้อเรียกร้อง/ความจำเป็นในการขอรับความช่วยเหลือ และจัดทำข้อเสนอแนะต่าง ๆ ในเชิงการปฏิบัติการให้กับทำเนียบขาว ซึ่งการดำเนินการจะเป็นเช่นไรนั้น ขึ้นอยู่กับลักษณะ/สภาพของภัยพิบัติ ชุมชนท้องถิ่น และความสามารถ/ศักยภาพของรัฐในการฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยา
6. ประธานาธิบดีอนุมัติ (The President approves) ขั้นตอนสุดท้าย คือ การอนุมัติคำขอ/ข้อเรียกร้องดังกล่าวโดยประธานาธิบดี หรือ ในกรณีที่มิได้รับการอนุมัติ FEMA ก็จะต้องรายงานให้ผู้ว่าการรัฐทราบ สำหรับกระบวนการในการตัดสินใจตรงนี้ อาจจะใช้เวลาเพียงแค่ 2-3 ชั่วโมง หรือ อาจยาวนานหลายสัปดาห์ก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับธรรมชาติ/สภาพของภัยพิบัติที่เกิดขึ้น

สำหรับด้านการช่วยเหลือต่าง ๆ ที่จัดให้กับเหยื่อของเหตุการณ์ หรือ ผู้ประสบภัยทั่วไป โดยเฉพาะภายหลังการเกิดภัยพิบัตินั้น พบว่า มีการช่วยเหลือที่สำคัญ ๆ 3 ประเภทใหญ่ ๆ ด้วยกัน โดยจำแนกตามระดับของความเสียหายที่เกิดขึ้นใน 3 ระดับ คือ 1) ระดับปัจเจกบุคคล/ครัวเรือน 2) ระดับชุมชนท้องถิ่น และ 3) ระดับสาธารณะ (ซึ่งครอบคลุมทั้งการช่วยเหลือทางการเงิน (financial assistances) และ ที่มิใช่ทางการเงิน (non-financial assistances) โดยมีรายละเอียดต่าง ๆ ดังนี้คือ

1. การช่วยเหลือปัจเจกบุคคล (Individual Assistances) โดยปกติ ประกอบไปด้วย

1.1 การช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย แบ่งออกเป็นการช่วยเหลือหลายด้านหรือหลายมิติ ได้แก่

- เงินให้ยืมขนาดเล็ก (small loan) สำหรับจ่ายเป็นค่าเช่า
- เงินกู้/เงินทุนสำหรับปรับปรุง/ซ่อมแซมบ้าน/ที่อยู่อาศัย หรือการเปลี่ยนวัสดุ/อุปกรณ์ในบ้านเพื่อให้เข้าไปอยู่อาศัยได้ หรือ การสร้างบ้านใหม่ กรณีบ้าน/ที่อยู่อาศัยได้รับความเสียหายอย่างรุนแรง ไม่สามารถปรับปรุง/ซ่อมแซมได้
- การปลูกบ้าน/ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบภัยที่ไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งอยู่ในรูปของบ้านพัก/ศูนย์พักพิง (Disaster Housing) ซึ่งผู้ประสบภัยบางส่วนอาจจะสามารถอยู่ได้นานถึง 18 เดือน สำหรับการสร้างบ้านพัก/ศูนย์พักพิงสำหรับผู้ประสบภัยนี้ โดยปกติดำเนินการโดยหน่วยงานท้องถิ่น หรือ ใช้ทรัพยากรของท้องถิ่น

1.2 การช่วยเหลือด้านเงินให้เปล่า (Disaster Grants) หรือ เรียกว่า เงินให้เปล่าเพื่อภัยพิบัติ สำหรับการช่วยเหลือส่วนนี้ จะช่วยทำให้ปัจเจกบุคคลได้รับสิ่งที่จำเป็นต่าง ๆ หรือ ใช้เป็นค่าใช้จ่ายในสิ่งที่จำเป็นต่อความอยู่รอด/การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่ครอบคลุมโดยการประกันภัย และ โครงการที่ให้ความช่วยเหลืออื่น ๆ ซึ่งเงินให้เปล่าส่วนนี้ อาจรวมถึง การนำไปจัดหา/จัดซื้อทรัพย์สินส่วนบุคคล รวมถึง ค่าใช้จ่ายด้านการเดินทาง ด้านการแพทย์/การรักษาพยาบาล การจัดงานศพ และ การรักษาทางทันตกรรม

1.3 การช่วยเหลือด้านเงินยืม/เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ (Low-interest Disaster Loans) สำหรับเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเพื่อภัยพิบัตินี้ นั้น เจ้าของบ้านและผู้เช่าบ้านสามารถขอกู้ได้จากหน่วยงานธุรกิจขนาดเล็ก (Small Business Administration - SBA) ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถครอบคลุมความเสียหาย/ความสูญเสียทรัพย์สินที่ไม่ได้มีการทำประกันภัยไว้ หรือ ในกรณีที่การประกันภัยที่ทำไว้อาจจะไม่ครอบคลุมความเสียหาย/ผลกระทบดังกล่าว สำหรับเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำนี้ ผู้ประสบภัยที่เป็นผู้กู้สามารถนำไปใช้ซ่อมแซม/ทดแทน/จัดหาปัจจัยยังชีพ/ปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ ขึ้นมาใหม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นบ้าน รถยนต์ เสื้อผ้า ทรัพย์สินส่วนตัวอื่น ๆ ที่เสียหาย สำหรับธุรกิจที่สูญเสียทรัพย์สิน หรือ ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจก็สามารถขอใช้สิทธิ์ดังกล่าวได้เช่นเดียวกัน

1.4 การช่วยเหลือด้านอื่น ๆ อาทิเช่น การช่วยเหลือเกี่ยวกับการให้คำปรึกษาหารือ กรณีมีปัญหาทางด้านสภาวะจิตใจหรือจิตใจได้รับความกระทบกระเทือนอย่างรุนแรง หรือ ตกอยู่ในภาวะซึมเศร้า (depression) นอกจากนี้ ก็ยังมีการให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย (legal services) กรณีมีปัญหาด้านที่อยู่อาศัย การครอบครองทรัพย์สิน การชำระหนี้ ฯลฯ

2. การช่วยเหลือแก่ภาครัฐ/รัฐบาลท้องถิ่น (Public Assistances) โดยเฉพาะกรณีการซ่อมแซมหรือการฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพต่าง ๆ ได้แก่ ถนน ระบบการคมนาคม สาธารณสมบัติ การขนย้ายขยะ ซากปรักหักพัง สิ่งสาธารณูปโภคพื้นฐาน ซึ่งอาจช่วยเหลือในลักษณะเงินยืมและเงินให้เปล่า โดยจัดสรรเงินยืมให้กับชุมชน และเงินให้เปล่าให้กับสถาบันการศึกษา โรงเรียน โดยจ่ายให้เพียง 75%

3. การช่วยเหลือเพื่อลดผลกระทบ/ความรุนแรง/การสูญเสียชีวิต (Hazard Mitigation) คือ เงินช่วยเหลือที่ให้เพื่อการลดผลกระทบ อาทิเช่น ค่าขนย้ายที่อยู่อาศัยไปยังพื้นที่ปลอดภัย การติดตั้งบ้านให้สูงขึ้น การปรับโครงสร้างอาคารให้ยึดหยุ่นกรณีแผ่นดินไหว เพื่อลดผลกระทบ/ความรุนแรงที่จะเกิดขึ้น นอกจากนี้ ยังมีการสนับสนุนทางการเงินให้กับ

มลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อวางแผนร่วมกันในการลดผลกระทบ โดยที่มลรัฐ และ/หรือ รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องนำเสนอแผนการทำงาน ซึ่งอาจเป็นระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาวเข้ามาเพื่อขอรับการสนับสนุน สำหรับการช่วยเหลือในเรื่องนี้ ถือเป็นกาณ์การดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติความช่วยเหลือเร่งด่วนและบรรเทาทุกข์ด้านภัยพิบัติ มาตรา 404 ของประเทศสหรัฐอเมริกา

นอกจากนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกา ยังมีโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม (social infrastructure) ที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่ง ซึ่งได้มีการริเริ่มขึ้นโดยสภาองเกรส ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1968 ซึ่งก็คือ “แผนงานการประกันภัยด้านอุทกภัยแห่งชาติ” (National Flood Insurance Program – NFIP) ซึ่งแผนงานนี้บริหารจัดการโดย FEMA โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง ซึ่งเป็นแผนงานด้านการประกันภัยที่เจ้าของบ้าน ผู้เช่าบ้าน และ เจ้าของธุรกิจประเภทต่าง ๆ ที่ตั้งถิ่นฐาน/บ้านเรือนหรือ มีสถานประกอบการธุรกิจอยู่ในชุมชนที่ตกลงเข้าร่วมโครงการ NFIP นี้ ซึ่บริการประกันภัย หรือ จ่ายเบี้ยประกันภัยน้ำท่วมให้กับแผนงานหรือโครงการ ๆ ทั้งนี้ ชุมชนที่ตกลงเข้าร่วมแผนงาน/โครงการ ๆ จะต้องดำเนินการหรือ มีการบริหารจัดการต่าง ๆ เพื่อให้มีพื้นที่รับน้ำ (floodplain management) เพื่อลดความเสียหายจากน้ำท่วมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต พบว่า ปัจจุบัน มีชุมชนต่าง ๆ เข้าร่วมโครงการ NFIP นี้ประมาณ 20,600 ชุมชน กระจายอยู่ในมลรัฐต่าง ๆ ทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา

นอกจากนี้ ก็ยังมีแผนงานการประกันภัยน้ำท่วมของรัฐบาลกลาง ซึ่งจัดให้กับผู้อยู่อาศัย เจ้าของธุรกิจที่อยู่อาศัยหรือมีกิจการธุรกิจ/สถานประกอบการอยู่ในพื้นที่ ๆ มีความเสี่ยงตั้งแต่ระดับสูง ปานกลาง และต่ำ สำหรับเบี้ยประกันภัย ก็แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับระดับความเสี่ยงดังกล่าว เริ่มต้นต่ำสุดที่ประมาณ USD 119/ปี

นอกจากนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกา ก็ยังมีแผนงาน/โครงการเสริมด้านการสร้างความมั่นคงทางรายได้ ที่เรียกว่า “Supplementary Security Income - SSI” เป็นกรณีพิเศษสำหรับกลุ่มคนเปราะบาง (ซึ่งปัจจุบัน มีจำนวนผู้ได้รับ SSI หรือ รายได้เสริมความมั่นคงเป็นรายเดือน ประมาณ 7 ล้านคน) โดยเฉพาะกรณีที่เป็นผู้ประสบภัย ซึ่งประกอบไปด้วยปัจเจกบุคคลหลากหลายประเภท/สถานภาพที่มีรายได้และทรัพย์สินน้อย สามารถพึ่งพาตนเองได้ค่อนข้างลำบาก ได้แก่ 1) ผู้สูงอายุ ที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป 2) ผู้ที่ตาบอด และ 3) ผู้พิการประเภทอื่น ๆ

นอกจากนี้ ก็ยังมีความครอบคลุมถึงปัจเจกบุคคล/ครอบครัวที่มีคุณสมบัติพิเศษ หรือ เข้าข่ายได้รับความช่วยเหลือเป็นพิเศษ ดังต่อไปนี้ด้วย ได้แก่ 1) บิดามารดาที่สูงอายุ หรือ ต้องอาศัยรายได้จากบุตร และบุตรเสียชีวิตหรือพิการ 2) คู่สมรสที่หย่าร้างซึ่งเป็นคนงาน/แรงงาน/กรรมกร 3) บุตรของคนงาน/กรรมกร/แรงงาน โดยเฉพาะบุตรหรือเด็กที่พิการ 4) เด็กที่บิดามารดาเสียชีวิต 5) เด็กหรือประชากรที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี 6) ครอบครัวคนหนุ่มสาว หรือ ครอบครัววัยรุ่นที่มีบุตร 7) พ่อหม้ายหรือแม่หม้ายที่อายุมากกว่า 60 ปี 8) พ่อหม้ายหรือแม่หม้ายที่พิการ 9) ผู้ที่หย่าร้างและพิการ สำหรับสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจะอยู่ในอัตราประมาณ 150-180% ของอัตราสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐาน

2.3.4 สรุปประเด็นสำคัญที่ได้จากการทบทวน-ประมวลข้อมูลของทั้ง 3 ประเทศ และ/หรือ จุดอ่อน-จุดแข็งของแต่ละประเทศ พบว่า ทุกประเทศมีความพยายามในการจัดทำระบบเพื่อรองรับการบริหารจัดการภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ ของแต่ละประเทศ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ทุกประเทศมีการปรับเปลี่ยนระบบโครงสร้าง กลไก กระบวนการ รวมถึงนโยบาย กฎหมาย และ/หรือ กฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถรองรับการบริหารจัดการภัยพิบัติได้ดีขึ้น และ/หรือ เพื่อลดการสูญเสีย/ความเสียหาย/ผลกระทบ รวมทั้งมีการให้การศึกษา-เรียนรู้แก่ประชาชน โดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่น และ ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ประสบกับภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ บ่อยครั้ง และ แต่ละครั้งมีความรุนแรงเป็นอย่างมาก สำหรับประเทศญี่ปุ่น ประสบกับภัยพิบัติด้านแผ่นดินไหว ที่นำความสูญเสีย/เสียหายมาสู่ประเทศชาติเป็นอย่างมาก แต่ก็สามารถยืนหยัด หรือ ลุกขึ้นมาจัดการ และเกิดการเรียนรู้อยู่ตลอดเวลา จนทำให้ประเทศญี่ปุ่น กลายเป็นประเทศหนึ่งที่มีความเชี่ยวชาญหรือมีองค์ความรู้ด้านการจัดการภัยพิบัติแผ่นดินไหว และสิ่งสำคัญที่สุด ก็คือ ประชาชนมีความอดทน ไม่ทำให้สถานการณ์บานปลาย ไม่สร้างปัญหาเพิ่ม และ คนส่วนใหญ่พยายามช่วยลดภาระของรัฐ หรือ ของประเทศชาติ ขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ก็พบว่า ประสบกับภัยพิบัติบ่อยครั้งขึ้น และมีจำนวนคนเปราะบางประเภทต่าง ๆ เพิ่มขึ้น และ จำเป็นต้องมีการจัดบริการหรือการช่วยเหลือประเภทต่าง ๆ เพิ่มขึ้นตามไปด้วย แต่จุดแข็งที่สำคัญประการหนึ่งของการช่วยเหลือของประเทศอเมริกา ก็คือ การมีทางเลือกหลาย ๆ ทาง และ หลาย ๆ ระดับ ทั้งระดับปัจเจกบุคคล/ครอบครัว ระดับองค์กร/หน่วยงาน และ ระดับชุมชน และ ให้ความสำคัญกับมาตรการในการสมทบค่าใช้จ่าย ซึ่งมีการดำเนินการหรือการตกลงกันล่วงหน้าระหว่างชุมชนท้องถิ่น และ หน่วยงานรัฐส่วนกลาง นอกจากนี้ ยังมีระบบการประกันอุทกภัย (Flood Insurance) ที่มีการจ่ายเบี้ยประกันโดยผู้ซื้อประกัน ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งที่น่าสนใจ และมีความสำคัญ เพราะเป็นการช่วยกันแบ่งเบาภาระงบประมาณของประเทศ สำหรับกรณีของประเทศเนเธอร์แลนด์

พบว่า จุดแข็งที่สำคัญ คือ การปรับตัวให้อยู่กับน้ำ โดยการออกแบบบ้าน/ที่อยู่อาศัย/ที่ทำงาน ให้สอดคล้องกับสภาพภูมิประเทศ/พื้นที่ของประเทศจำนวนมาก ที่อยู่ต่ำกว่าระดับน้ำทะเล นอกจากนี้ ในปัจจุบันยังได้มีการปรับกฎหมายของประเทศ เพื่อให้สามารถยอมรับการช่วยเหลือจากนานาประเทศ ได้ด้วย (แต่ก็ยังคงมีความระมัดระวังในด้านการตรวจสอบสิ่งของ/อุปกรณ์/อาหาร-ยาที่ประเทศต่าง ๆ ส่งมาช่วยเหลือด้วย)

2.4 ผลการศึกษา ทบทวน ประมวล วิเคราะห์ สังเคราะห์สถานการณ์และประสบการณ์ด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย

2.4.1 จากการอ่าน ทบทวน และประมวลสถานการณ์ สถานภาพ และองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติในช่วงที่ผ่านมาของประเทศไทย พบว่า เดิมดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 และ ต่อมาได้มีการตรา พ.ร.บ. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ขึ้นมาใช้ในการบริหารจัดการ และ การกำหนดกรอบการบริหารจัดการสาธารณภัย ทั้งแนวนโยบาย การปฏิบัติการ และ กรอบการประสานการทำงาน หรือ การปฏิบัติ โดยมีคณะกรรมการระดับชาติ ที่เรียกว่า “คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ” โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการ โดยคณะกรรมการ ฯ ชุดนี้ ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศ และมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการจัดการภัยพิบัติระดับประเทศ ตามกฎหมายหลัก หรือ ตาม พ.ร.บ. ดังกล่าว ซึ่งได้มีการกำหนดให้มีการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 3 ระดับ คือ แผนระดับชาติ ระดับจังหวัด และ แผนของกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังได้ให้ความเห็นชอบแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 ตั้งแต่วันที่ 17 พฤศจิกายน 2552 ซึ่งประเทศไทย ได้มีการใช้แผนดังกล่าวเป็นกรอบแนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

สำหรับแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 นี้ พบว่า ประกอบด้วยยุทธศาสตร์สำคัญ 4 ด้าน คือ 1) ยุทธศาสตร์การป้องกันและลดผลกระทบ 2) ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อม 3) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉิน และ 4) ยุทธศาสตร์การจัดการหลังภัยพิบัติ สำหรับคำว่า “สาธารณภัย” ครอบคลุมหลากหลายประเภท แต่จัดอยู่ในกลุ่มใหญ่ ๆ 2 กลุ่มด้วยกัน คือ 1) ภัยทางธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย/โรคภัย และสังคม ได้แก่ อุทกภัยและดินโคลนถล่ม พายุหมุนเขตร้อน ภัยแล้ง ภัยหนาว คลื่นสึนามิ ไฟป่าและหมอกควัน แผ่นดินไหว อาคารถล่ม ภัยจากสารเคมีและวัตถุ

อันตราย ภัยจากการคมนาคมขนส่ง อัคคีภัย สารเคมีและวัตถุอันตราย โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ ภัยจากโรคแมลงศัตรูพืชระบาด และ ภัยจากเทคโนโลยีสารสนเทศ และ 2) ภัยด้านความมั่นคง/การเมือง ได้แก่ ภัยจากการก่อวินาศกรรม/ระเบิด ภัยทางอากาศ และ ภัยจากการชุมนุมประท้วง

สำหรับแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ฉบับนี้ ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ หรือ สาธารณภัยของทุกภาคส่วน และ ยังให้ความสำคัญกับการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และยังเน้นการทำงานเชิงรุก ซึ่งถือว่าเป็นทิศทางการทำงานที่สอดคล้องกับการบริหารจัดการสาธารณภัย หรือ ภัยพิบัติ ตามหลักสากล (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กรกฎาคม, 2554, หน้า 117-118) อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติจริง พบว่า ยังขาดการบูรณาการที่มุ่งหวัง และ ยังเป็นการทำงานเชิงรับมากกว่าเชิงรุก เนื่องจากปัจจัย-องค์ประกอบหลายประการ ด้วยกัน

สำหรับด้านโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) กระทรวงมหาดไทยนั้น พบว่า มีโครงสร้างครอบคลุมลงไปถึงระดับเขต ซึ่งมีทั้งหมดประมาณ 18 เขต เรียกว่า ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 1-18 (แต่ละเขตจะประกอบด้วยพื้นที่ความรับผิดชอบประมาณ 4-5 จังหวัด สำหรับที่ตั้งของศูนย์ ปภ. เขต มักตั้งอยู่ในจังหวัดใหญ่ ๆ หรือ จังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของแต่ละภาค) สำหรับหน่วยงานในระดับจังหวัด เรียกว่า สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (ตามด้วยชื่อจังหวัดนั้น ๆ หรือ เรียกย่อ ๆ ว่า ปภ. จังหวัด) สำหรับ หน่วยงานระดับเขต ที่เรียกย่อ ๆ ว่า ศูนย์ ปภ. เขต 1-18 มีบทบาทหน้าที่ในการกำกับ ดูแลการทำงานของหน่วยงานในระดับจังหวัด หรือ ที่เรียกว่า “ปภ. จังหวัด” จากการศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พบว่า กรม ฯ ได้พยายามจัดทำข้อมูลต่าง ๆ หลายด้าน โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติ แต่พบว่า ระบบข้อมูลยังไม่ใช่แบบ Real Time ที่ใช้ระบบข้อมูลสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ แต่เป็นการจัดทำฐานข้อมูลด้วย Program Excel ซึ่งถ้าไม่ได้มีระบบการ update ข้อมูลอยู่เสมอ ๆ ก็จะทำให้ข้อมูลที่มีอยู่ล้าสมัย หรือ ไม่ทันต่อเหตุการณ์/สถานการณ์ตามความเป็นจริง

สำหรับเหตุการณ์อุทกภัยในปี 2554 พบว่า จังหวัดต่าง ๆ ที่ประสบกับภัยธรรมชาติ หรือ บางจังหวัดเรียกว่า “ภัยพิบัติ” เพราะไม่ได้มีการเตรียมการ หรือ เตรียมรับมือไว้ล่วงหน้า จนทำให้ภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นดังกล่าว ก่อผลกระทบรุนแรงเกินความคาดหมาย หรือ ไม่ได้มีการ

คาดหมายว่าเหตุการณ์ดังกล่าวจะเกิดขึ้น หรือ คนจำนวนมากไม่เชื่อว่า สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นจริง จึงไม่ได้มีการเตรียมการ/เตรียมความพร้อมใด ๆ รองรับ ทำให้ความเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น มีความรุนแรงมากกว่าที่ควรจะเป็น จนกลายเป็น “ภัยพิบัติ” นอกจากนี้ ยังคงพบว่า ยังมีปัญหาด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ ปัญหาความไม่สอดคล้องด้านข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์น้ำของหน่วยงานต่าง ๆ และ ยังขาดการประสานงานกันระหว่าง กรมอุตุนิยมวิทยา กรมชลประทาน กรมทรัพยากรธรณี กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทำให้ประชาชนไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารที่ทันการณ์ หรือ มีความไม่แน่นอนด้านข้อมูลที่ประกาศออกไป ทำให้ประชาชน ไม่เกิดความตระหนัก และ ทำให้ไม่มีการเตรียมการ/เตรียมความพร้อม หรือ ข้อมูลไม่หนักแน่นพอ ทำให้ประชาชนไม่เชื่อ (ตามที่กล่าวแล้วข้างต้น) ฯลฯ

สำหรับบทบาทหลัก ๆ ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) (ซึ่งมีความหมายครอบคลุมถึง หน่วยงานทุกประเภท ทุกระดับของกระทรวง ฯ โปรดดูโครงสร้างของกระทรวง พม. ในภาคผนวก ประกอบด้วย) ที่ได้ดำเนินการไปในช่วงเหตุการณ์อุทกภัยปี 2554 ที่พอจะสรุปได้ ณ ที่นี้ (บนพื้นฐานของการทบทวนเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง) มีดังต่อไปนี้คือ

1. การเข้าไปร่วมเคลื่อนย้ายประชาชนจากพื้นที่ประสบภัย ไปยังศูนย์พักพิงชั่วคราว จำนวน 1,903 ราย
2. การให้การช่วยเหลือด้านที่พักอาศัย หรือ ที่เรียกว่า “ศูนย์พักพิงชั่วคราว” โดยมีการปรับสถานที่/อาคารของหน่วยงานต่าง ๆ (ทั้งหน่วยงานของ พม. เอง และหน่วยงาน/องค์กรอื่น ๆ เช่น วัด โรงเรียน ฯลฯ) ให้สามารถรองรับประชาชนผู้ประสบภัยได้ เช่น บ้านเอื้ออาทรของสำนักงานเคหะชุมชน บ้านพักเด็กและครอบครัว สถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง รวมถึงศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา ที่ถนนแจ้งวัฒนะ (โดยมีเจ้าหน้าที่ พม. จัดชุดเวรสลับกันเข้าไปดูแลตลอด 24 ชั่วโมง) ซึ่งมีการจัดหาปัจจัยสี่ให้กับผู้ประสบภัย และ การจัดกิจกรรมต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็กเล็ก เด็กโต เยาวชน คนพิการ ผู้สูงอายุ ผู้ป่วยประเภทต่าง ๆ ซึ่งมีความครอบคลุมทั้งมิติสุขภาพกาย-จิต-สติปัญญา มิติคุณภาพชีวิต มิติอาชีพ โดยสรุป กระทรวง พม. ได้ดำเนินการจัดตั้ง และ รวมถึงการประสานการจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราวร่วมกับภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องใน 33 จังหวัด จำนวนรวม 2,540 แห่ง มีผู้พักพิงรวมทั้งสิ้น 216,391 คน (รายงานการประเมินผล การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, มกราคม, 2555 : 24 และ จากสรุปผลการจัดประชุมและเวทีถอดบทเรียนเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2555 - โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก)

3. การให้การช่วยเหลือด้านอาหาร น้ำดื่ม เครื่องอุปโภค-บริโภค เครื่องใช้ไม้สอย/เครื่องประทังชีวิตต่าง ๆ ในชีวิตประจำวัน สำหรับด้านอาหาร ได้มีการจัดตั้งโรงครัวในศูนย์พักพิงชั่วคราวต่าง ๆ ใน กทม. จำนวน 32 โรงครัว (มีผู้รับบริการมากถึงเกือบ 600,000 ราย) และ โรงครัวในพื้นที่จังหวัดประสบภัยอีกจำนวน 2,508 แห่ง โดยใช้ชื่อว่า “ครัว พม.” และได้ให้ความร่วมมือกับรัฐบาลในการจัดทำอาหารกล่องที่เรียกว่า “ครัวรัฐบาล” อีกด้วย

4. การให้การช่วยเหลือรับแจ้งเหตุและส่งต่อไปยังหน่วยงานอื่น ๆ ผ่านศูนย์ประชาบดี 1300 :เนื่องจากศูนย์ประชาบดีมีเครือข่าย/ช่องทางการสื่อสารกับทั่วประเทศ โดยมีการดำเนินงานเชิงการประสานข้อมูลร่วมกับ 1111 กด 5 รวมทั้งการจัดทีมเข้าร่วมในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ตลอดจนเป็นศูนย์รับบริจาคแก่ผู้ที่ประสงค์จะบริจาคเงิน และสิ่งของต่าง ๆ ให้กับผู้ประสบภัย สำหรับในช่วงระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม-20 ธันวาคม 2554 ศูนย์ประชาบดี 1300 ได้รับแจ้งเหตุ ขอความช่วยเหลือและสอบถามข้อมูล จำนวนผู้แจ้ง 633 ราย (ครอบคลุมจำนวนผู้ได้รับผลกระทบ 7,299 ราย)

5. การให้การช่วยเหลือด้านการเงินสำหรับผู้ได้รับผลกระทบ ที่เรียกว่า “กลุ่มคนเปราะบาง” หรือ ที่เรียกว่า เงินเยียวยากลุ่มคนเปราะบาง ซึ่งใช้เงินอุดหนุนกรณีฉุกเฉินดำเนินการโดย สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคม ฯ (สป.) ครอบคลุมวงเงินทั้งหมดประมาณ 14 ล้านบาท

6. การให้การช่วยเหลือ/สนับสนุนด้านการฝึกอาชีพ พบว่า เป็นการดำเนินงานโดยหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยงาน ทั้ง กรมพัฒนาสังคม (พส.) ซึ่งมีทั้งการฝึกอาชีพระยะสั้น 5 วัน ที่เรียกว่า “อาชีพบำบัดเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตและกำลังใจ” และการฝึกอาชีพหลังน้ำลด 44 วัน (ในวงเงิน 137 ล้านบาท) สำหรับสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.) ก็มีการฝึกอาชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่ประสบอุทกภัย (เป็นจำนวนเงินประมาณ 79 ล้านบาท) และ ให้การสนับสนุนการทำงานของเยาวชนอาสาที่เรียกว่า “โครงการเยาวชนอาสาเพื่อพัฒนาและฟื้นฟูระบบการจัดการชุมชนด้านภัยพิบัติ” (เป็นวงเงินประมาณ 124 กว่าล้านบาท) ในขณะที่สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (พก.) ก็มีการฝึกอาชีพภายใต้ “โครงการเยาวชนอาสาเพื่อพัฒนาและฟื้นฟูระบบการจัดการให้แก่คนพิการที่ประสบภัย” และ การส่งเสริมสิทธิและจัดการโดยสำหรับคนพิการ และโครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ รวมทั้งสิ้นเป็นจำนวนเงินกว่า 135 ล้านบาท

7. การให้การช่วยเหลือ/ฟื้นฟู-เยียวยา ผ่านโครงการที่เรียกว่า “โครงการช่วยเหลือฟื้นฟูเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์อุทกภัย” ดำเนินการโดย สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ภายใต้วงเงิน 48 ล้านบาท นอกจากนี้ ก็ยังมีการจัดกิจกรรมคลายเครียด กิจกรรมอาชีพบำบัด กิจกรรมสื่อสารด้วยใจ-ใช้เวลาร่วมกัน กิจกรรมเสริมสร้างครอบครัวเข้มแข็ง หรือ เรียกกิจกรรมเหล่านี้โดยรวมว่า “กิจกรรม 3 ส. – สร้างสุข สร้างรายได้ และสร้างคุณภาพชีวิต” ในระหว่างที่ผู้ประสบภัยพักอยู่ในศูนย์พักพิงชั่วคราว

8. สำหรับมาตรการอื่น ๆ ในการช่วยเหลือ-ฟื้นฟูภายหลังเกิดเหตุอุทกภัย/ภัยพิบัติ ที่เป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของครัวเรือนที่มีฐานะที่ค่อนข้างยากลำบาก ได้แก่ การผ่อนปรนการชำระหนี้ โครงการบ้านเอื้ออาทรและเคหะชุมชนที่ประสบภัย ระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน โดยไม่คิดดอกเบี้ย และปลอดการชำระเงินงวดในโครงการบ้านเอื้ออาทร 34 โครงการ นอกจากนี้ ก็ยังมีมาตรการผ่อนผันการชำระค่าเช่าซื้อในโครงการของการเคหะแห่งชาติ ได้ไม่เกิน 3 เดือน สำหรับสถานธนาถุเคราะห์ ได้มีการขยายระยะเวลาในการชำระหนี้แก่ผู้จำนำ ชะลอการจำหน่ายทรัพย์สินหลุดจำนำ และลดอัตราดอกเบี้ยรับจำนำ เป็นต้น*

จากการนำเสนอบทบาท/การดำเนินงานต่าง ๆ ของกระทรวง พม. ในช่วงอุทกภัยปี 2554 ที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า เป็นการทำงานเพื่อตอบสนอง/รับมือกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตามสภาพของหน่วยงานที่เป็นอยู่ และบทบาทต่าง ๆ ส่วนใหญ่ ยังคงเป็นการช่วยเหลือ (assistances) เป็นหลัก เสริมด้วยการฟื้นฟู-เยียวยา ซึ่งยังคงเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงาน/เจ้าหน้าที่กระทรวง ๆ เองเป็นหลัก ยังไม่ได้เน้นการมีส่วนร่วมหรือบทบาทของภาคประชาชน/ชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารจัดการศูนย์พักพิง ซึ่งอันที่จริง สามารถเปิดให้ประชาชน/ชุมชน/ผู้ประสบภัย เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการได้ หรือ ที่เรียกกันว่า “ศูนย์เพื่อการพึ่งพาตนเอง” เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังพบว่า การดำเนินงานที่ผ่านมายังขาดมิติอื่น ๆ ที่สำคัญเกี่ยวกับแนวคิดกระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติ อาทิเช่น การป้องกัน การเตรียมการ/เตรียมความพร้อม การประเมินความเสี่ยง สำหรับในเชิงสังคม พบว่า ยังขาดบทบาทเชิงการสนับสนุน

* โปรดอ่านรายละเอียดต่าง ๆ เพิ่มเติมใน “รายงานการประเมินผลการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์”, สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, มกราคม, 2555 และ เอกสารอื่น ๆ อีกจำนวนหนึ่ง โปรดดูรายการเอกสารในบรรณานุกรม

การหนุนเสริม การเสริมพลัง/ศักยภาพ การเชื่อมโยงเครือข่าย (แต่สำหรับบทบาทเชิงการประสาน พบว่า ได้มีการดำเนินการไปบ้างแล้วในหลาย ๆ กรณี เช่น กรณีศูนย์ประชาบดี กรณีการช่วยเหลือคนย้าย/อพยพผู้ประสบภัย) ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่ภัยพิบัติ เกิดขึ้นแบบรวดเร็ว ประกอบกับหน่วยงานไม่ได้มีการคาดการณ์ หรือ การเตรียมความพร้อมใด ๆ มาก่อนล่วงหน้า เหตุการณ์หรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้น จึงกลายเป็นเงื่อนไขบังคับให้หน่วยงานต้องมีบทบาทเชิงการตอบสนอง/การรับมือ/การเผชิญเหตุ และ จำเป็นต้องเน้นไปทางด้าน การช่วยเหลือเชิงการสงเคราะห์แบบระยะสั้น/แบบชั่วคราว ไปโดยปริยาย

2.4.2 สรุปประเด็นสำคัญ พบว่า ยังคงมีประเด็น-ปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ ในบริบทสังคมไทย ที่มีความสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

- **กลไกการบริหารจัดการที่ยังขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล** เนื่องจากประเทศไทยมีระบบโครงสร้างการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์ และ ยังให้ความสำคัญกับชุมชนท้องถิ่น น้อยมาก จึงทำให้ทรัพยากรต่าง ๆ ยังคงกระจุกตัวอยู่ในส่วนกลาง ถึงแม้จังหวัดต่าง ๆ จะมีหน่วยงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับจังหวัด แต่ไม่มีโครงสร้างในระดับอำเภอและระดับตำบล ทำให้ขาดจุดเชื่อมต่อ แต่พบว่า ปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก มีเจ้าหน้าที่ด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แต่พบว่า ยังคงมีจำนวนน้อยมาก ดังนั้น จึงจำเป็นต้องใช้อาสาสมัคร ที่เรียกว่า อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ที่เป็นประชาชน/ชาวบ้าน หรือ เป็นผู้ที่มีจิตอาสา และได้รับการฝึกฝนโดยการสนับสนุนของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับจังหวัด
- **การขาดเอกภาพและการทับซ้อนในการบริหารจัดการ** เนื่องจากระบบโครงสร้างการบริหารจัดการต่าง ๆ ของประเทศไทย เป็นแบบรวมศูนย์หรือกระจุกตัวอยู่ในส่วนกลาง (centralized management system) ดังกล่าวแล้วข้างต้น และ การทำหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ มีการทับซ้อนกัน (เพราะไม่ได้ใช้ความเป็นจริงของชีวิตประชาชนและชุมชนเป็นตัวตั้ง) จึงทำให้การทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นการทำงานแบบบนลงสู่ล่าง (top-down) ไม่มีแบบอื่น ๆ และมีการทับซ้อนกันในเชิงพื้นที่ และกลุ่มประชากร ฯลฯ
- **ขีดความสามารถในการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังมีไม่มากนัก** โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ประกอบเจ้าหน้าที่/

อุปกรณ์ต่าง ๆ มีไม่เพียงพอ จึงจำเป็นต้องพึ่งพิงหน่วยงานด้านทหาร ซึ่งมีงบประมาณ กำลังคน และวัสดุ/อุปกรณ์/เครื่องมือต่าง ๆ ครบถ้วน หรือมีมากกว่า

- **อำนาจการตัดสินใจและการเบิกจ่ายงบประมาณในการบริหารจัดการภัยพิบัติ** พบว่า ในระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด ได้รับการมอบหมาย หรือ มีหน้าที่ตาม พรบ. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 หรือ เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งการและการเบิกจ่ายงบประมาณ ในขณะที่หน่วยงานที่มีภารกิจ/หน้าที่โดยตรง คือ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับจังหวัด นั้น มีงบประมาณไม่มาก และ เมื่อเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ ขึ้น จะต้องรอการเบิกจ่ายงบประมาณจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้ขาดความคล่องตัวในการทำงาน เพราะมีขั้นตอนต่าง ๆ ค่อนข้างมากและที่สำคัญคือ ผู้ว่า ฯ และสำนักงาน ป.ภ. ในระดับจังหวัดอยู่คนละสังกัด หรือ คนละกรม ฯ ทำให้โครงสร้าง ฯ ที่เป็นอยู่ยังใช้การไม่ค่อยได้ ทำให้การช่วยเหลือทำได้ช้า ไม่ค่อยทันกับเหตุการณ์ นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องประกาศเป็นเขตภัยพิบัติ จึงจะเกิดความคล่องตัวในการเบิกจ่าย และ การใช้งบประมาณ ทำให้หลาย ๆ ครั้งมีการประกาศที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง เช่น บางพื้นที่ไม่ได้รับผลกระทบ หรือ ไม่ได้ประสบกับภัยพิบัติ แต่ก็ถูกนับว่าเป็นเขตภัยพิบัติ ทำให้มีการเบิกจ่ายงบประมาณเกินความจริง ซึ่งตรงกันข้ามกับบางประเทศ เช่น กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ต้องมีการสำรวจความเสียหายหรือผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก่อน จึงจะประกาศเป็นเขตภัยพิบัติ เป็นต้น
- **ปัญหาด้านองค์ความรู้/การพัฒนาองค์ความรู้** พบว่า หน่วยงานต่าง ๆ ยังให้ความสำคัญกับประเด็นนี้ไม่มากนัก สำหรับกรณีของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเอง พบว่า ได้มีความพยายามในการจัดทำฐานข้อมูลต่าง ๆ โดยเฉพาะข้อมูลที่สำคัญ คือ พื้นที่เสี่ยงภัยต่าง ๆ แต่พบว่า ฐานข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัย ยังไม่ใช่ระบบ Real Time และยังไม่ได้มีการเชื่อมฐานข้อมูลกับสถาบันที่มีระบบดาวเทียม-เรดาร์ เช่น สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) (GISTDA) เป็นต้น
- **ข้อจำกัดต่าง ๆ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานราชการ** เช่น การเบิกจ่ายงบประมาณทำได้ล่าช้า ไม่ทันกับเหตุการณ์ แต่ข้อจำกัดที่สำคัญที่สุด คือ

ข้อจำกัดด้านวิธีคิด/วิธีมองปัญหา-ปรากฏการณ์ ยังคงมองว่า หน่วยงานราชการควรเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในทุกด้าน และให้คุณค่ากับบทบาทของหน่วยงานภาคเอกชน และ ภาคประชาชน/ชุมชนยังไม่มากเท่าที่ควร สำหรับกรณีของกระทรวง พม. เอง โดยภาพรวม พบว่า ยังคงเน้นการให้การช่วยเหลือ (Assistance) ที่อยู่บนความสัมพันธ์แบบบนลงล่าง หรือ รัฐเป็นผู้ให้ (provider/giver) เป็นหลัก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะยังคงมองว่า ประชาชนอ่อนแอ เพราะบาง เป็นผู้ประสบภัย ยังขาดการมองภาพที่เป็นจริงทำให้บทบาทที่ผ่านมาเป็นการทำงานเชิงสงเคราะห์แบบชั่วคราว ซึ่งยังขาดมิติและบทบาทอื่น ๆ ที่สำคัญ อาทิเช่น การเอื้ออำนวย (คุณเอื้อ) การหนุนเสริม/สนับสนุน การเชื่อมประสาน การเสริมศักยภาพ การขับเคลื่อนเชิงนโยบาย การนำเสนอทางเลือก/ทางออกเชิงโครงสร้าง เป็นต้น (ผลจากการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องหลายชิ้น โปรดดูรายการใน บรรณานุกรม ท้ายเล่ม)

- **การจ่ายเงินชดเชย/เงินช่วยเหลือต่าง ๆ มีปัญหา** ประชาชนไม่พอใจอันเป็นผลมาจากกระบวนการ/ขั้นตอนการทำงานที่ไม่รัดกุม มีความไม่ชัดเจนในเกณฑ์การพิจารณา หรือ ประชาชนไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างครบถ้วนพอเพียง ทันการณ์ หรือ ล่วงหน้าพอสมควร ทำให้การออกข้อมูลไม่ครบ ทำให้เกิดความแตกต่างในสิทธิ-ผลประโยชน์ที่ได้รับ ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม พบว่า ในหลาย ๆ ภาคส่วน ก็ยังคงมีความพยายาม ประสบการณ์ บทเรียน และ/หรือ รูปแบบการบริหารจัดการอุทกภัยหรือภัยพิบัติที่มีคุณค่า มีประโยชน์ มีความน่าสนใจในเชิงการเรียนรู้ ฯลฯ ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้หยิบยกขึ้นมาเพียงบางพื้นที่/บางองค์กร/บางจังหวัดเท่านั้น เนื่องจากเวลาการทำงานมีจำกัด แต่ทั้งนี้ ก็ได้พยายามคัดเลือกตัวอย่างต่าง ๆ ให้มีความครอบคลุม หรือ สามารถสะท้อนให้เห็นบริบทต่าง ๆ ที่มีความหลากหลาย ซึ่งประกอบไปด้วย การบริหารจัดการในระดับองค์กรชุมชน/ชุมชน ระดับกลุ่มลุ่มน้ำ ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ ระดับเทศบาลนคร และ ในระดับภาคธุรกิจขนาดใหญ่ โดยจะขอนำเสนอเป็นรายการในลำดับต่อไปนี้

2.5 กรณีตัวอย่างด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติที่น่าสนใจ

ในลำดับต่อไปนี้จะเป็นการนำเสนอผลการทบทวน ประมวล และ วิเคราะห์เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรณีตัวอย่างด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ (ด้านอุทกภัยในช่วงปี พ.ศ.

2554) ที่สะท้อนความหลากหลายของบริษัท ต่าง ๆ ซึ่งมีคุณค่า คุณประโยชน์ในเชิงการเรียนรู้ ดังนี้คือ

2.5.1 กรณีตำบลบางกระบือ อ.เมือง สิงห์บุรี พบว่า เป็นพื้นที่ ๆ มีความน่าสนใจในเชิงการขับเคลื่อน และการทำงานร่วมกันของฝ่ายต่าง ๆ ในชุมชน และประกอบกับชุมชนมีพื้นฐานความสัมพันธ์ที่ดี นอกจากนี้ ยังได้รับการสนับสนุน หรือ รู้จักที่จะแสวงหาความร่วมมือและการสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งมีสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เป็นหน่วยงานหนุนเสริมที่มีบทบาทสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะการสนับสนุนให้ชุมชนมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อภัยพิบัติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 (เพื่อเป็นทุนสำรองในการซื้อเมล็ดพันธุ์ข้าว ผัก และการผลิตปุ๋ยอินทรีย์) ทำให้ชุมชน-หมู่บ้านต่าง ๆ ในเขตตำบลบางกระบือมีศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติในมิติต่าง ๆ ทั้งการป้องกัน การเตรียมการ/เตรียมความพร้อม การเผชิญเหตุ/การตอบสนอง การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ และ การฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยาในระดับที่น่าพึงพอใจของทุกฝ่าย สำหรับด้านที่มงาน/ทีมอาสาสมัคร พบว่า ได้มีการจัดฝึกอบรมอาสาสมัครประเภทต่าง ๆ ไปหลายครั้ง ทั้งเด็ก/เยาวชน/ผู้ใหญ่ เพื่อให้มีความรู้ความสามารถหรือทักษะในการกู้ชีพ/กู้ภัย/การอยู่กับน้ำได้อย่างปลอดภัย/ปลอดภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การฝึกการใช้อุปกรณ์/เครื่องมือ/เครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น การพายเรือธรรมดา การพาย/แบกเรือยาง การขับเรือยนต์ การฝึกดำน้ำ การกางเต็นท์ การหุงหาอาหารด้วยไฟน การเคลื่อนย้ายผู้ป่วย ฯลฯ นอกจากนี้ ชุมชนยังมีการเตรียมการ/เตรียมความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์/เครื่องมือ/ปัจจัยยังชีพต่าง ๆ (เช่น ข้าวสาร อาหารแห้ง น้ำดื่ม ยารักษาโรค เทียนไข ไฟฉาย ฯลฯ) โดยมีการสำรวจสิ่งที่มีอยู่แล้วในครัวเรือน/ชุมชน และ มีการซ่อมแซม ทะนุบำรุง เพื่อเตรียมพร้อมให้สามารถนำมาใช้งานได้เมื่อเกิดวิกฤต นอกจากนี้ ยังมีการเก็บเกี่ยวผลผลิตก่อนที่น้ำจะมา และการทำใจปล่อยให้น้ำท่วม กรณีไม่สามารถเก็บเกี่ยวได้ทัน เป็นต้น สำหรับในช่วงที่เกิดเหตุกาณ์และหลังเหตุการณ์ด้วย ชุมชนก็ได้มีการปรับวิถีชีวิตให้อยู่กับน้ำ โดยการทำอาชีพเสริมที่เกี่ยวกับน้ำ เช่น การจับปลา การจัดทำผลิตภัณฑ์แปรรูปจากปลา ฯลฯการที่ชุมชนมีความพร้อมในการเผชิญกับน้ำท่วมในทุกมิติ ทำให้คนตำบลบางกระบือสามารถดำรงชีวิตอยู่กับน้ำได้อย่างมีความสุข และได้มีการวางแผนหรือกำหนดมาตรการสำหรับรับมือภัยน้ำท่วมในระยะยาวไว้อีกด้วย เช่น เปลี่ยนบ้านชั้นเดียวให้เป็นบ้านใต้ถุนสูง การเตรียมเรือยนต์ที่รับน้ำหนักได้มาก เตรียมสร้าง “ฝากรอบคลอง” เพื่อเป็นที่พักพิง ทำสะพานน็อคดาวนระหว่างหมู่บ้านกับถนนใหญ่ และสิ่งที่สำคัญยิ่ง ก็คือ การพูดคุยกันอย่างสม่ำเสมอในชุมชนเพื่อลดความขัดแย้ง และ การปรับวิถีการผลิตให้สอดคล้องกับภาวะธรรมชาติที่เปลี่ยนไป (การลดการทำนาจากปีละ ๓ ครั้ง เป็นปีละ ๒ ครั้ง และใช้พันธุ์ข้าวยัดน้ำ เป็นต้น) สำหรับสิ่งที่ชุมชนไม่สามารถดำเนินการได้เอง ก็มีการทำข้อเสนอไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมมือในการ

ดำเนินการต่อไปด้วย (จาก สุวัฒน์ กิขุนทด, คนอยู่คู่กับน้ำ ประสบการณ์จากคนบางกระปิือสิงห์บุรี ใน อุดมศรี ศิริลักษณ์พร และ ชัยวิชัยภรณ์ ตั้งกิจ (บก.) บทเรียนการจัดการอุทกภัยของขบวนองค์กรชุมชนภาคกลาง ปี 2554)

2.5.2 ทาดใหญ่โมเดล/สงขลา พบว่า ปัจจุบันอำเภอทาดใหญ่ ด้วยความร่วมมือขององค์กรภาคีทุกภาคส่วนในจังหวัด โดยเฉพาะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถาบันการศึกษา คือ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ได้มีความพยายามในการจัดวางระบบหรือการพัฒนา รูปแบบในการรับมือกับภัยพิบัติที่เรียกว่า “ทาดใหญ่โมเดล” โดยเน้นเรื่องการจัดการ/การทำงานใน 4 มิติหลักด้วยกัน คือ มิติของการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เชิงข่าวสาร เชิงตั้งรับ และเชิงรุก ซึ่งจะมีทั้งแผนระยะสั้น และระยะยาว ในส่วนมิติของการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า คือ แผนการระบายน้ำ เทศบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะเตรียมการอย่างไรเมื่อน้ำฝนมาถึง รวมทั้ง การขุดลอกคูคลอง ซึ่งตรงนี้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการอยู่แล้ว “แต่ในมิติที่นำเป็นห่วง คือ ในเรื่องของข่าวสาร เชิงตั้งรับและเชิงรุก โดยมิติข่าวสาร จะต้องเป็นการนำเสนอข้อมูลที่ถูกต้องและแม่นยำในการเตือนภัย และมีการแจ้งข่าวให้ประชาชนได้รับทราบทันเวลา ไม่ใช่ต่างคนต่างพูดจนกลายเป็นข่าวแต่ไม่มีข้อมูลที่ถูกต้อง ประชาชนก็เกิดความสับสน สรุปละท่วมหรือไม่ท่วม จะต้องเตรียมตัวหรือไม่ เพราะข่าวลือจะมาเร็วแล้วแพร่กระจายไปเร็ว เช่น พอฝนตกที่ไร้ก็จะมีข่าวเตือนตกทุกที ที่ทาดใหญ่ก็เช่นเดียวกัน ฉะนั้น ข่าวสารที่นำเสนอให้ประชาชนบริโภคจึงต้องเป็นข้อมูลที่ถูกต้อง” ในส่วนของเชิงตั้งรับ ถ้าฝนมามากจนไม่สามารถระบายน้ำได้ทัน ประชาชนต้องรับสภาพน้ำท่วมให้ได้ เพราะสภาพพื้นที่ของทาดใหญ่เป็นที่ลุ่มแต่ก่อนก็น้ำท่วมอยู่แล้ว แต่ถ้าจะให้คนอยู่ได้ในสภาวะน้ำท่วมแล้วเสียหายน้อย ก็ต้องให้ประชาชนรู้ตัวเสียก่อนจะได้เตรียมรับมือกับน้ำได้ทัน โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือเข้าไปช่วยเหลือเท่าที่จำเป็น เช่น เรื่องอาหาร แต่ถ้าประชาชนรู้ตัวมีการตั้งรับที่ดี จะมีการเตรียมสำรองอาหารเอาไว้อยู่แล้ว ส่วนเรื่องผู้ป่วย หรือ ไฟฟ้า น้ำประปา อาจจะต้องเข้าไปช่วยเหลือเป็นรายๆ ไป จากนั้นจะเป็นเรื่องของการฟื้นฟูและเยียวยาหลังน้ำท่วม สำหรับมิติเชิงรุก จะเป็นแผนในระยะยาว เช่น การวิจัยเพื่อหาคำตอบบางอย่าง การให้ความรู้กับสังคม อาทิ ข่าวลือจะแก้ได้ต้องให้ความรู้กับชุมชน ให้ความรู้กับประชาชนในพื้นที่ ส่วน เด็ก/เยาวชน นักเรียน นักศึกษา จะต้องให้การศึกษ/ความรู้ทางด้านภูมิศาสตร์ของจ.สงขลา เพื่อจะได้มีความรู้ในพื้นที่อย่างแท้จริง เป็นความรู้พื้นฐานในการคิดอย่างมีเหตุมีผล

สำหรับการดำเนินการตามทาดใหญ่โมเดลนั้น แผนระยะสั้น คือ ในเรื่องของ การเตือนภัยอย่างมีระบบ มีประสิทธิภาพ/ประสิทธิผล รวมถึงการให้ความช่วยเหลืออย่างมีประสิทธิภาพเมื่อเกิดเหตุขึ้น และ การร่วมกันฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วน

แผนระยะยาว คือ การแก้ปัญหาเชิงกายภาพ เช่น การขยายคลอง หรือ มีการทำแก้มลิงเพิ่มตามจุดต่างๆ รวมถึงการจัดทำทางระบายน้ำเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการระบายน้ำออก ซึ่งทางสำนักชลประทานที่ 16 มีโครงการจะขยายคลองในส่วนของคลอง ร.1 ให้กว้างขึ้นและมีการเสริมคันดินให้สูงขึ้นจากเดิม รวมทั้ง ในเรื่องของงานวิจัยและพัฒนา ซึ่งเป็นงานวิจัยที่จะเข้าไปช่วยแก้ไขปัญหา ซึ่งทาง มอ. ได้คิดค้นอาหารพร้อมรับประทานขึ้น คือ เมื่อทำเสร็จแล้วไม่ต้องปรุงใหม่พร้อมทานได้เลยและอยู่ได้นาน 1-2 เดือน ตรงนี้จะช่วยทำให้คนที่อยู่ในพื้นที่ ๆ น้ำท่วมไกล ๆ มีอาหารทานโดยไม่ต้องเดินทางออกมารับของบ่อย ๆ และไม่ต้องวุ่นวายในเรื่องของการปรุงอาหาร โดยเมื่อครั้งที่เกิดเหตุการณ์น้ำท่วมปีพ.ศ. 2553 ก็ได้ผลิตเป็นข้าวผัดปลาแห้ง ซึ่งมีปลาแห้งแยกต่างหากเพื่อช่วยเหลือประชาชนมาแล้ว (จากบทความปฏิบัติการ “หาดใหญ่โมเดล”เตรียมพร้อมรับมือพิบัติภัยน้ำท่วม,เดลินิวส์ออนไลน์, 17 พฤษภาคม, 2555)

2.5.3 กลุ่มลุ่มน้ำปัตตานี ได้มีการดำเนินงานร่วมกันภายใต้ชื่อ “โครงการเครือข่ายเฝ้าระวังภัยพิบัติ ลุ่มน้ำปัตตานี” (PBWatch.NET) ซึ่งเป็นโครงการที่ได้รับการสนับสนุนต่าง ๆ หลายประเภท โดยเฉพาะด้านข้อมูล ข่าวสาร จากหน่วยงานต่าง ๆ จำนวนมาก สำหรับด้านเงินทุนการดำเนินงาน ได้รับการสนับสนุนจาก สถาบันวิจัยและพัฒนาสุขภาพภาคใต้ (วพส.) และ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เป็นหลัก ปัจจุบัน เครือข่ายเฝ้าระวังภัยพิบัติ ลุ่มน้ำปัตตานี ได้จัดทำเว็บไซต์ ที่มีการเชื่อมต่อข้อมูลกับหน่วยงานต่าง ๆ หลายแห่ง (ทั้งกรมอุตุนิยมวิทยา ศูนย์อุตุนิยมวิทยาทะเล กรมทรัพยากรธรณี Google, NOAA, CACTUS ฯลฯ) ซึ่งเป็นข้อมูลแบบ Real Time โดยเฉพาะระบบการพยากรณ์และรายงานอากาศภาคใต้แบบสามมิติ นอกจากนี้ ก็ยังมีข้อมูลอื่น ๆ ที่สำคัญและจำเป็น ได้แก่ ข้อมูลปริมาณน้ำฝน ข้อมูลระดับน้ำในทะเล ข้อมูลปริมาณน้ำในแม่น้ำ ข้อมูลแผ่นดินไหว และข้อมูลอื่น ๆ นอกจากนี้ ยังมีการเชื่อมกับเครือข่ายสถานีวิทยุชุมชน สำหรับการทำงานของเครือข่าย ๆ ไม่ได้เน้นแต่การเฝ้าระวังทางธรรมชาติ แต่ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างการเรียนรู้/กระบวนการเรียนรู้ การสร้างความตระหนัก ความเข้าใจในบรรดากลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งเด็ก-เยาวชน และ ยังมีบทบาทเชิงการประสาน-เชื่อมโยง-หนุนเสริม หรือ เป็นกลไกการเชื่อมประสานเพื่อสนับสนุน/ส่งเสริมการจัดการภัยพิบัติในระดับชุมชน โดยชุมชน อีกด้วย

2.5.4 กรณีวัดพนัญเชิง จังหวัดอยุธยา พบว่า ได้มีการป้องกัน/การเตรียมการ/เตรียมความพร้อมต่าง ๆ ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะ การจัดทำคันกั้นน้ำ โดยมีการจัดทำคันกั้นน้ำแบบหลายชั้น คือ ใช้ทั้งเสาเข็ม ฟ้าใบ และใช้กระสอบทราย (กว่า 700,000 ใบ แต่มีวิธีการในการจัดวางกระสอบทรายที่สำคัญคือ ไม่ผูกปากถุงกระสอบทราย แต่ใช้วิธีพับปากถุงและวางเรียงให้เชื่อมต่อกันสนิท ทำให้น้ำซึมเข้าระหว่างกระสอบทรายไม่ได้) นอกจากนี้ ยังมี

การเตรียมอาหารและน้ำดื่มไว้จำนวนมาก สำหรับด้านบุคลากร ได้มีการจัดชุดเวรยามเฝ้าระวังสถานการณ์น้ำตลอดเวลา (โดยใช้พระภิกษุและสามเณรของวัด) รวมทั้งมีการเสริมคันกันน้ำด้วยกระสอบทราย เพิ่มขึ้นตลอดเวลา (คันกระสอบทรายสูง 3.50 เมตร) เมื่อระดับน้ำสูงขึ้น (น้ำสูง 2.50 เมตร) และยังจ้างรถแบ็คโฮสองคันไว้ในวัด คอยตักดินในวัด สร้างคันดินเสริมแนวกันน้ำตามความจำเป็นของสถานการณ์ด้วย เพราะในช่วงหลังเมื่อเกิดวิกฤตแล้ว การหาซื้อทรายและกระสอบทรายทำได้ยากมาก นอกจากนี้ ยังมีการใช้ไม้กระดานวางบนหลังแนวกระสอบทราย และใช้ไม้ค้ำยัน เพื่อต้านแรงดันน้ำและคลื่นจากเรือ ที่วิ่งผ่านไปมา และมีการตอกเสาเข็มเพิ่ม เพื่อความแข็งแรงของคันกระสอบทราย และ มีการจัดเตรียมเครื่องสูบน้ำไว้มากถึง จำนวน 10 เครื่อง คอยสูบน้ำออกตลอดเวลา สำหรับทีมงานที่สำคัญที่ช่วยกันกรอกกระสอบทราย ก็คือ ชาวบ้านและตำรวจตระเวนชายแดน แต่ทั้งนี้ วัดได้ใช้งบประมาณในการป้องกันหรือ การรับมือในครั้งนี้ไปทั้งสิ้นประมาณ 10 กว่าล้านบาท

2.5.5 กรณีเทศบาลนครปากเกร็ด และเทศบาลนครนนท์ ซึ่งมีพื้นที่อยู่ติดแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นระยะทางยาวหลายสิบกิโลเมตร ได้มีการเตรียมการ/เตรียมความพร้อมล่วงหน้าก่อนน้ำมาถึงเป็นระยะเวลาานพอสมควร โดยเฉพาะ เทศบาลนครปากเกร็ด ได้มีการวางแผนร่วมกับประชาชน/ชุมชน ตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2554 (ทั้งนี้เนื่องจากบุคลากรบางส่วนของเทศบาล ฯ ได้มีโอกาสขึ้นไปช่วยเหลือประชาชนที่ประสบอุทกภัยในภาคเหนือ และ ทำให้ได้เห็นว่ามีปริมาณน้ำมีมากจริง ๆ) เมื่อกลับลงมาจึงได้รับนำมาพูดคุย ปรึกษากันในผู้เกี่ยวข้องและประชาชนในชุมชน และได้มีข้อตกลงร่วมกันว่า ส่วนไหนบ้างที่จะยอมให้น้ำท่วม และส่วนไหนจะป้องกันรักษาไว้ สำหรับพื้นที่ ๆ จำเป็นต้องให้น้ำท่วม ก็ได้ให้การช่วยเหลือในการเตรียมทำสะพานไม้ เพื่อให้ชาวบ้านสามารถสัญจรไปมา หรือ ใช้ชีวิตที่ปกติ เช่น การไปทำงาน การซื้อหาอาหาร ฯลฯ ได้ สำหรับการป้องกันน้ำท่วมครั้งนี้ ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากผู้นำชุมชนต่าง ๆ ทั้ง 63 ชุมชน โดยพระ เณร และประชาชนได้ให้ความร่วมมือในการกรอกกระสอบทราย (ใช้กระสอบทรายทั้งสิ้นจำนวน 3 ล้านใบ ทำคันกันน้ำสองชั้นขึ้นนอกเป็นกระสอบทราย สูงประมาณ 3.50 เมตร ส่วนชั้นในเป็นคันดิน เพื่อไว้ในกรณีคันกระสอบทรายแตก) สำหรับงบประมาณใช้ไปทั้งหมด 100 กว่าล้าน แต่ถือว่าคุ้มค่า เพราะสามารถปกป้องหรือให้ความคุ้มครองประชาชนทั้งหมดจำนวน 80,000 กว่าครัวเรือน และ คันกันน้ำของเทศบาลนครปากเกร็ด ยังมีส่วนในการช่วยป้องกันน้ำท่วมในเขตเทศบาลนครนนท์ และ กรุงเทพฯชั้นในอีกด้วย และ เมื่อน้ำลด ประชาชนที่อยู่ในเขตที่น้ำไม่ท่วม ก็ได้ช่วยกันซ่อมแซมบ้านให้กับครัวเรือนที่อยู่นอกคันกันน้ำ ซึ่งถือว่าเป็นการช่วยเหลือซึ่งกันและกันของชุมชน ที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะช่วยลดปัญหาความขัดแย้ง ความไม่เป็นธรรมต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ สำหรับ กรณีเทศบาลนครนนท์นั้น พบว่า ได้เริ่มลงมือในการป้องกัน

ทางกายภาพ (ซึ่งมีการดำเนินการต่าง ๆ คล้าย ๆ กับกรณีของเทศบาลนครปากเกร็ด) โดยลงมือดำเนินการตั้งแต่เดือน กรกฎาคม 2554 โดยใช้เงินงบประมาณทั้งสิ้นประมาณ 78 ล้านบาท

2.5.6 กรณีของบริษัทเอสซีจี หรือ เอสซีจีโมเดล (SCG Model) พบว่า ได้ใช้แนวคิดในการบริหารจัดการธุรกิจภาวะวิกฤต หรือ ภาวะฉุกเฉิน ที่เรียกว่า “การบริหารจัดการที่ทำให้เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินธุรกิจ” (Business Continuity Management – BCM) ซึ่งทางบริษัท ฯ ได้ออกแบบระบบดังกล่าวนี้ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการความเสี่ยงทางธุรกิจ (Business Risk Management) ทั้งนี้ เนื่องจากบริษัทเอสซีจี เป็นบริษัทธุรกิจเอกชน ที่ต้องพึ่งพิง “กำไร” จากการดำเนินการ และมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง (stakeholders) หลายฝ่ายด้วยกัน ทั้งเจ้าหน้าที่/พนักงาน/ลูกจ้าง (หรือคนในองค์กรทุกแผนกทุกฝ่าย ทุกระดับ) ผู้ร่วมทุน ผู้ถือหุ้น คู่ค้า/คู่ธุรกิจ และ ลูกค้า ดังนั้น ถ้าธุรกิจได้รับผลกระทบ ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย หรือ ผู้รับประโยชน์ต่าง ๆ ดังกล่าวทุกกลุ่ม/ทุกระดับ เพราะในยามวิกฤต บริษัทย่อมได้รับผลกระทบด้าน “รายได้” หรือ “ผลกำไร” ที่ลดลง และถ้าภัยพิบัติ หรือ ภาวะวิกฤตดำรงอยู่เป็นเวลานาน ย่อมจะส่งผลกระทบต่อเนื่องเป็นลูกโซ่ต่อสภาพคล่อง การจ้างงาน การประกอบธุรกิจ สภาพการทำงาน/สถานภาพหรือขีดความสามารถทางการผลิต ฯลฯ และ อาจส่งผลกระทบต่อเนื่องต่อเงินเดือน-ค่าตอบแทนของลูกจ้าง/พนักงานไปด้วย นอกจากนี้ ยังส่งผลกระทบต่อลูกค้าเอง ที่ไม่ได้รับสินค้าหรือบริการต่าง ๆ ของบริษัท ทำให้แผนและการทำงานต่าง ๆ ต้องหยุดชะงักตามไปด้วย นอกจากนี้ บริษัทยังต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น อีกด้วย ดังนั้น บริษัท ฯ จึงให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม/ทุกประเภทตามที่กล่าวมานี้ เป็นอย่างมาก นอกจากนี้ บริษัท ฯ ยังตระหนักด้วยว่า ถ้ามีการบริหารจัดการและการเตรียมความพร้อมที่ดี บริษัท ฯ ก็จะสามารถแสดงบทบาทในการช่วยเหลือสังคมหรือผู้ประสบภัยต่าง ๆ ได้อีกด้วย จึงได้ทำการวางแผนการขับเคลื่อนในองค์กร เป็นอย่างดี เริ่มตั้งแต่ การสื่อสารกับคนทุกกลุ่ม/ทุกระดับภายในองค์กร การจัดเตรียมระบบสำรองต่าง ๆ ไว้อย่างครบถ้วน เช่น ระบบข้อมูล ห้องวอร์รูมหรือ ศูนย์บัญชาการ แผนอพยพ และ มีการเตรียมพร้อมล่วงหน้า ทั้งการวางโครงสร้าง และการทดลองรูปแบบ/ตัวแบบระบบ (model) หลายครั้ง มีการจัดทำแผนสำรองไว้หลายแผนตั้งแต่ระดับ 1, 2 และ 3 : ซึ่งเป็นแผนที่มีความสอดคล้องกับ Scenario ต่าง ๆ ที่ทำไว้ (โดยบริษัทจัดทำแผนรองรับถึงขั้น Worst Case Scenario) มีการเรียนรู้ระบบ ศึกษาดูงาน ฝึกซ้อมเตรียมย้ายข้อมูล เตรียมจัดหาแหล่งปลอดภัย หรือ ศูนย์บัญชาการสำรอง มีการดำเนินการอย่างทั่วถึงทั้งองค์กร และ ที่สำคัญคือ มีการเปิดรับฟังเสียงของคนเล็ก ๆ ในองค์กรทุกคน มีการออกแบบอย่างครอบคลุมโดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดทุกคน/ทุกกลุ่ม/

ทุกระดับ (ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น) สำหรับปัจจัย-องค์ประกอบสิ่งที่สำคัญยิ่งอีกสองประการที่ทำให้บริษัทเอสซีจี ผ่านพ้นวิกฤตครั้งนี้มาได้เป็นอย่างดี ก็คือ การมีผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ และมีการถอดบทเรียน หาสิ่งที่ผิดพลาด แก้ไข ปรับปรุง เพื่อเตรียมพร้อมรับบทเรียนบทใหม่ (เปรมศิริ ฤทัยเจตน์เจริญ, 2554)

2.5.7 กรณีเครือข่ายทางสังคมที่มีบทบาทเชิงการช่วยเหลือและการสนับสนุน
ในช่วงทั้งก่อนและระหว่างที่เกิดภาวะวิกฤต พบว่า มีเครือข่ายทางสังคมจำนวนมาก ครอบคลุมหลายประเภท และหลายระดับ กล่าวคือ ตั้งแต่ระดับชุมชนท้องถิ่น ไปจนถึง เครือข่ายระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ระดับภาค ระดับประเทศ และ ระดับภูมิภาคอาเซียน ซึ่งคงไม่สามารถนำมากล่าวไว้ได้ทั้งหมด ณ ที่นี้ จึงขอกล่าวถึงเพียงแค่บางส่วน เท่านั้น เนื่องจากพื้นที่มีจำกัด สำหรับการนำเสนอบทบาทของเครือข่ายต่าง ๆ ณ ที่นี้ มีวัตถุประสงค์หลัก คือ เพื่อให้เจ้าหน้าที่กระทรวง พม. ได้มองเห็นความสำคัญของการทำงานเชิงเครือข่าย โดยการทำความเข้าใจในบทบาทต่าง ๆ ของเครือข่ายประเภทต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคม และสามารถใช้ประโยชน์จากศักยภาพ-ความสามารถ-สมรรถนะของเครือข่าย หรือ เชื่อม/ประสาน/หนุนเสริมการทำงานกับเครือข่ายต่าง ๆ เหล่านี้ จะช่วยทำให้การทำงานง่ายขึ้น ได้ผลมากขึ้น และลดการสูญเสียหรือการสิ้นเปลืองทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอย่างจำกัด รวมทั้งลดภาระของเจ้าหน้าที่กระทรวง พม. โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ พม. ที่อยู่ในพื้นที่ระดับจังหวัด ซึ่งพบว่า มีจำนวนจำกัด ไม่เพียงพอต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะในยามที่เกิดวิกฤต

สำหรับที่หยิบยกขึ้นมากล่าวไว้ ณ ที่นี้ ครอบคลุม เครือข่ายชุมชน 23 แห่งในจังหวัด นครศรีธรรมราช เครือข่ายตำบลสุขภาวะ เครือข่ายนักข่าวพลเมือง เครือข่ายไทยพีบีเอส/ทีนิวส์ เครือข่ายช่อง 3 เครือข่าย Thaiflood เครือข่ายวิทยุชุมชน และ เครือข่าย Social Network/Facebook ฯลฯ ซึ่งจากการทบทวนเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง พบว่า ในประเทศไทย มีเครือข่ายต่าง ๆ จำนวนมาก และ เครือข่ายเหล่านี้จำนวนมาก ได้เข้ามามีบทบาทในช่วงที่เกิดเหตุการณ์อุทกภัยใน ปี พ.ศ. 2554 เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะ บทบาทในการเชื่อมประสานข้อมูล และ/หรือ การแจ้งข่าวสารของพื้นที่ต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบ และต้องการความช่วยเหลือต่าง ๆ แบบเร่งด่วน ขณะที่การช่วยเหลือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังเข้าไปไม่ถึง โดยเฉพาะในพื้นที่ ๆ อยู่ห่างไกล ขาดการติดต่อสื่อสาร หรือ ไม่สามารถสื่อสารกันด้วยระบบปกติที่มีอยู่ได้ แต่เครือข่ายต่าง ๆ เหล่านี้ก็ได้เข้ามาช่วยลดช่องว่างต่าง ๆ ที่มีอยู่ในระบบการช่วยเหลือ โดยการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ของตนเอง อาทิเช่น เครือข่าย Thaiflood ที่มีระบบข้อมูลที่ทันสมัย เป็นจริง หรือ เครือข่ายของมูลนิธิ 1500 ไมล์ ที่มีเครื่องมือต่าง ๆ เช่น เรือเจ็ทสกีขนาดเล็กแต่มีกำลังหรือมีแรงสูง ที่สามารถเดินทางเข้าไปในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว ปลอดภัย (เพราะเจ้าหน้าที่อาสาสมัครผ่านการฝึกฝนทักษะในการให้

ความช่วยเหลือมาเป็นอย่างดี) หรือ เครือข่ายวิทยุชุมชนที่สามารถใช้ระบบสื่อสารด้วยวิทยุ เครื่องแดง สำหรับเครือข่ายตำบลสุขภาวะ เป็นเครือข่ายในระดับตำบลที่มีนัยสำคัญเป็นอย่างมาก เช่นกัน ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (ส.ส.ส.) และ สามารถเชื่อมโยงกันได้ในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนระดับตำบลจำนวนมาก เป็นต้น

2.6 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สำหรับผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผลกระทบของภัยพิบัติหรืออุทกภัยที่มีต่อประชากรกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มผู้เปราะบาง ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของกระทรวง พม. นั้นยังมีอยู่น้อยมาก หรือ แทบไม่มีเลย อย่างไรก็ตาม ล่าสุดคณะผู้วิจัย ฯ พบว่า มีงานวิจัยเกี่ยวกับผลกระทบของอุทกภัยที่มีต่อผู้สูงอายุ (กุศล สุนทรธาดา และ กมลชนก ขำสุวรรณ, 2555) : ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยในจังหวัดนครปฐม เกี่ยวกับผลกระทบของมหาอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ที่มีต่อผู้สูงอายุ ในเขตอำเภอพุทธมณฑล (ซึ่งประกอบไปด้วย ตำบลศาลายา ตำบลคลองโยง และ ตำบลมหาสวัสดิ์) ซึ่งเป็นการศึกษาในกลุ่มผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป มีจำนวนทั้งสิ้น 3,759 คน สำหรับตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้มีจำนวน 238 คน แบ่งเป็นเพศหญิงประมาณ 70% และ เพศชาย 30% และ ที่น่าสนใจคือ 9.7% ตอบว่า อยู่คนเดียวเพียงลำพัง นอกจากนี้ ยังพบด้วยว่า ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ หรือ ประมาณ 60% เป็นเจ้าของสัตว์เลี้ยงประเภทต่าง ๆ (ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ไม่ต้องการอพยพ เพราะไม่สะดวก และ/หรือ เป็นห่วงสัตว์เลี้ยง)

ข้อมูลพื้นฐานอื่น ๆ ที่น่าสนใจเกี่ยวกับกลุ่มตัวอย่างในงานศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ เกือบครึ่งหนึ่งมีรายได้ต่ำกว่าเดือนละ 5,000 บาท สำหรับแหล่งที่มาของรายได้ (ซึ่งสามารถตอบได้มากกว่า 1 คำตอบ) พบว่า ประมาณ 70% ตอบว่า มีรายได้จากเบี้ยยังชีพ ขณะที่ประมาณ 57% ตอบว่า ได้รับรายได้จากลูกหลานและญาติพี่น้อง ด้านอาชีพ ประมาณ 45% ตอบว่า ไม่ได้ประกอบอาชีพ สำหรับด้านสุขภาพ พบว่า 77.7% ตอบว่ามีปัญหาสุขภาพ (และมากกว่าครึ่งหนึ่งประสบกับภาวะความดันโลหิตสูง)

ผลการวิจัยครั้งนี้ มีข้อค้นพบที่สำคัญ ๆ หลายประการด้วยกัน ครอบคลุมทั้งด้านการเตรียมตัว หรือ การเตรียมความพร้อมในการรับมือกับอุทกภัย การตอบสนองหรือการเผชิญเหตุ/การใช้ชีวิตของผู้สูงอายุในขณะที่เกิดอุทกภัย โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับการอพยพเคลื่อนย้าย และ การได้รับการดูแลจากบุตร-หลาน/ครอบครัว/ญาติพี่น้อง และ ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ เทศบาลตำบล และ

หน่วยงานอื่น ๆ รวมถึงประเด็นปัญหาที่ประสบและผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ทั้งในระหว่างที่เกิดเหตุ และ ภายหลังจากเหตุการณ์มหาอุทกภัยได้ผ่านพ้นไปแล้ว

ข้อค้นพบด้านการเตรียมความพร้อมก่อนเกิดเหตุการณ์ และ ปัญหาต่าง ๆ ที่ประสบในช่วงที่เกิดเหตุการณ์ และ ผลกระทบที่เกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์ มีประเด็นข้อค้นพบที่สำคัญและน่าสนใจ ดังต่อไปนี้คือ

1. **ด้านการเตรียมตัว/เตรียมความพร้อม:** ผู้สูงอายุประมาณ 84% ตอบว่า มีการเตรียมตัวในด้านต่าง ๆ หลายด้านด้วยกัน โดยเฉพาะการยกของขึ้นที่สูง และการป้องกันน้ำเข้าบ้าน พบว่ามีสัดส่วนสูงที่สุด รองลงมาได้แก่ การสำรองของกิน/ของใช้ สำรองยารักษาโรคที่จำเป็น เตรียมเรือ/ทุ่นลอยน้ำสำหรับการเดินทาง เตรียมเสื้อผ้า/สิ่งของจำเป็นกรณีต้องอพยพฉุกเฉิน และ ประมาณ 13% ตอบว่า ได้มีการเตรียมหาที่อยู่ใหม่ไว้ด้วย สำหรับผู้สูงอายุที่ไม่ได้มีการเตรียมตัวใด ๆ พบว่า มีทั้งหมดประมาณ 16 % ซึ่งส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่าไม่ได้มีการเตรียมการใด ๆ เพราะไม่คิดว่าน้ำจะท่วมมาก และมีเพียง 2% ที่ตอบว่า ไม่มีคนช่วย หรือป่วย หรือไม่มีของมีค่า หรือไม่ทราบว่าจะขนส่งของไปไว้ที่ไหน
2. **ด้านการอพยพและวิธีการอพยพ:** พบว่า สัดส่วนของผู้สูงอายุที่อพยพออกจากที่อยู่อาศัยและไม่อพยพนั้น ไม่แตกต่างกันมากนัก แต่สำหรับผู้ที่ไม่อพยพ มีสัดส่วนสูงกว่า หรือ มีประมาณ 53% ขณะที่ไม่อพยพมีประมาณ 47% สำหรับผู้ที่อพยพ ได้ให้เหตุผลต่าง ๆ โดยเรียงลำดับตามความสำคัญ ดังนี้คือ เป็นห่วงชีวิตตนเองและครอบครัว (ประมาณ 20%) มีที่อยู่อาศัยสำรอง (18.5%) มีปัญหาสุขภาพ (9.2%) และ ที่อยู่อาศัยถูกน้ำท่วมสูงจนอาศัยอยู่ไม่ได้ (8.8%) สำหรับผู้สูงอายุที่ไม่ได้อพยพออกจากที่พักอาศัย ส่วนใหญ่ หรือ ประมาณ 37% ระบุว่า เป็นห่วงบ้านและเป็นห่วงสัตว์เลี้ยง ขณะที่อีกประมาณ 7% ตอบว่า ไม่ต้องการย้ายไปอยู่ในศูนย์อพยพ หรือ ศูนย์พักพิง และ 6.7% ตอบว่า มีปัญหาทุนทรัพย์ และ อีกจำนวนหนึ่ง หรือ ประมาณ 4% ตอบว่า ไม่มีที่พัก หรือ ศูนย์พักพิง/ศูนย์อพยพอยู่ใกล้บ้าน สำหรับวิธีการอพยพ พบว่า 23% ได้รับความช่วยเหลือจากบุตร/หลาน/ญาติพี่น้อง และ รองลงมา หรือ ประมาณ 21% ตอบว่า อพยพด้วยตนเอง ขณะที่ประมาณ 8% ได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำหรับผู้สูงอายุที่อพยพออกจากที่พักอาศัย พบว่า 23.5% ไปอาศัยอยู่กับบุตร/หลาน/ญาติพี่น้อง และ 11.3% ไปอยู่ในศูนย์พักพิง/ตลาด/วัด/โรงเรียน และ ที่น่าสนใจคือ ประมาณ 0.8% ตอบว่า ไปพักอยู่ที่ริมทางรถไฟ

3. **ด้านปัญหาอื่น ๆ ในช่วงที่เกิดเหตุการณ์** พบว่า ผู้สูงอายุที่ตอบว่า ประสบปัญหาต่าง ๆ ขณะเกิดเหตุ หรือ ในช่วงน้ำท่วม มีประมาณ 36% ครอบคลุมปัญหาเกี่ยวกับการเดินทาง ปัญหาด้านน้ำดื่ม (ขาดแคลน หาซื้อไม่ได้ ราคาแพง ไม่สะอาด) น้ำใช้ (ไม่สะอาด) ขยะที่หมักหมม/เน่าเสีย/ส่งกลิ่นเหม็น และ 44.5% ตอบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับการกำจัดสิ่งปฏิกูล/อุจจาระ

4. **ผลกระทบด้านอื่น ๆ** พบว่า มีดังต่อไปนี้คือ

4.1 **ด้านสุขภาพ/โรคภัยไข้เจ็บ** ประมาณครึ่งหนึ่งของผู้สูงอายุที่มีปัญหาสุขภาพหรือโรคประจำตัว ได้แก่ ความดันโลหิตสูง เบาหวาน หัวใจ และโรคเรื้อรังอื่น ๆ ไม่มีอาการในช่วงที่เกิดอุทกภัย

4.2 **ด้านเศรษฐกิจ** มี 2 ด้านที่สำคัญ คือ ทรัพย์สินเสียหาย และการประกอบอาชีพภายหลังอุทกภัย พบว่า 60% ตอบว่า ที่อยู่อาศัยได้รับความเสียหาย และ อีกประมาณ 15% ระบุว่า แหล่งทำมาหากิน/แหล่งประกอบอาชีพ ได้แก่ สวน ไร่ นา ได้รับความเสียหายอย่างหนัก นอกจากนี้ 30% ระบุว่า ไม่สามารถกลับมาประกอบอาชีพเดิมได้ทันทีภายหลังจากน้ำลด เพราะเครื่องมือต่าง ๆ เสียหาย หรือ ไร่ สวน นาเสียหายทั้งหมด ต้องรอปflugใหม่และต้องใช้เวลาอีกหลายปี จึงจะกลับมาเหมือนเดิมได้ สำหรับการช่วยเหลือที่รัฐบาลจัดให้ เช่น เมล็ดพันธุ์ต่าง ๆ พบว่า ไม่สามารถใช้งานได้ หรือไม่ตรงกับความต้องการ สำหรับผู้สูงอายุที่มีอาชีพรับจ้าง ก็ไม่มีงานทำ ทำให้ขาดรายได้ เป็นต้น

5. **การได้รับความช่วยเหลือ/ความต้องการการช่วยเหลือด้านต่าง ๆ**

ผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งสะท้อนว่า ควรให้ความช่วยเหลือกับผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน ไม่มีงานทำ ไม่มีรายได้ หรือมีรายได้น้อย ไม่มีใครดูแล โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ติดเตียง ควรได้รับการดูแลมากกว่าที่ผ่านมา หรือ มีอาสาสมัครเข้าไปดูแลที่บ้าน นอกจากนี้ ผู้สูงอายุจำนวนมากไม่สามารถเดินทางออกมารับบริการได้ เพราะเดินทางลำบาก อันตราย ทำให้ไม่มียา ไม่มีข้าวสาร และจำนวนหนึ่งต้องอดมื้อ กินมื้อ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่อยู่อาศัยริมคลองมหาสวัสดิ์ประสบกับภาวะความยากลำบากค่อนข้างมาก นอกจากนี้ ผู้สูงอายุยังสะท้อนว่า ระบบการแจ้งเตือนภัย ควรทำงานให้เร็วกว่านี้ และ ควรให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ แก่ผู้สูงอายุให้เร็วกว่านี้ และที่สำคัญคือ เงินช่วยเหลือจำนวน 5,000 บาท ไม่พอเพียงต่อการซ่อมแซมที่อยู่อาศัย และ จัดหาเฟอร์นิเจอร์ใหม่ หรือ ไม่สามารถทดแทนทรัพย์สินที่เสียหายได้

3

วิธีการศึกษาและพัฒนา

- 3.1 วิธีการและขั้นตอนการดำเนินงาน
- 3.2 กลุ่มเป้าหมายและพื้นที่เป้าหมาย
- 3.3 นิยามศัพท์สำคัญที่เกี่ยวข้อง
- 3.4 ขยายความแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้อง
- 3.5 กรอบแนวคิดในการศึกษาและพัฒนา
 - 3.6 แผนการดำเนินงาน
- 3.7 กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินงาน

3

วิธีการศึกษาและพัฒนา

3.1 วิธีการและขั้นตอนการดำเนินงาน (Working Methods)

มีวิธีการและขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้

3.1.1 การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการรวบรวมและประมวลข้อมูล สารสนเทศ และ องค์ความรู้จากแหล่งความรู้ประเภทต่าง ๆ ทั้งของประเทศไทยและนานาชาติ ได้แก่ เอกสารทางวิชาการ หนังสือ บทความ วารสาร สื่ออื่น ๆ ฯลฯ (โดยเฉพาะที่สามารถสืบค้นหรือดาวน์โหลดได้จากระบบอินเทอร์เน็ต) และผลการถอดบทเรียน/องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือและสนับสนุนทางสังคมในภาวะวิกฤต และการบริหารจัดการภัยพิบัติจากประสบการณ์จริงของแต่ละพื้นที่/องค์กร/หน่วยงาน เป็นต้น

3.1.2 การวิจัยภาคสนาม (Field Research) เป็นการศึกษาวิจัยสถานการณ์จริงในพื้นที่ที่เคยประสบภัยพิบัติมาแล้ว หรือ เผชิญสถานการณ์ภัยพิบัติหรือภัยธรรมชาติ เช่น อุทกภัย วาตภัย และ ดินโคลนถล่มบ่อยครั้ง รวม 20 พื้นที่ /กรณีศึกษา พื้นที่ละประมาณ 50 คน (ซึ่งในทางปฏิบัติจริง ได้มีการปรับไปตามสภาพความเป็นจริงหรือสถานการณ์ที่เป็นจริง) สำหรับการวิจัยภาคสนาม ได้ใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการต่าง ๆ ได้แก่ การสัมภาษณ์ระดับลึก การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) การสังเกตการณ์ทั้งแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม การใช้เทคนิค Snow-ball การจัดการกระบวนการสุนทรียสนทนา โดยเน้นการประเมินศักยภาพ ข้อจำกัด ปัญหา-อุปสรรค ในมิติต่าง ๆ คือ การป้องกัน การเตรียมการ/เตรียมความพร้อม การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ การฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยา การลดผลกระทบ การประเมินความเสี่ยง/ลดความเสี่ยง การช่วยเหลือตนเอง การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และการได้รับความช่วยเหลือ/การสนับสนุนจากองค์กร/หน่วยงานต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกับระดับความรุนแรง หรือ ผลกระทบที่เกิดขึ้นของแต่ละแห่ง/แต่ละชุมชน/แต่ละพื้นที่ สำหรับกรณี

การเก็บข้อมูลกับผู้ที่ให้ข้อมูลที่มีอยู่จำนวนมากในเวลาเดียวกันนั้น ได้เน้นหลักการการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน/ชุมชน และประชาสังคม ด้วยการใช้วิธีการสานเสวนา (Dialogue) การสัมภาษณ์เชิงลึกเพิ่มเติม (Supplementary In-depth Interview) และวิธีการอื่น ๆ ที่เหมาะสมกับบริบทแต่ละแห่ง เช่น การพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Talk) การลงไปเยี่ยมพื้นที่ ๆ ประสพภัย (Community visit) ดังเช่น พื้นที่อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก พื้นที่ตำบลนาทราย อำเภอนบพิตำ จังหวัดนครศรีธรรมราช พื้นที่ตำบลกุดน้อย อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา และ พื้นที่อำเภอบางเลน และ อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม เป็นต้น

3.1.3 การประมวลผลข้อมูลขั้นต้น บนพื้นฐานของข้อมูลที่ได้จากผลการศึกษา การวิเคราะห์ การวิจัยเอกสารและการวิจัยภาคสนามในข้อ 3.1.1 และ 3.1.2 ดังกล่าวข้างต้น

3.1.4 การจัดทำหรือออกแบบระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤตบนพื้นฐานของแนวคิดต่าง ๆ ทั้งแนวคิดการจัดการภัยพิบัติ/ภาวะเร่งด่วน/ภาวะฉุกเฉิน/ภาวะวิกฤต และ แนวคิดทางสังคมต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับภารกิจของกระทรวงฯ โดยเฉพาะแนวคิดการพึ่งพาตนเอง แนวคิดการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แนวคิดการช่วยเหลือและสนับสนุนทางสังคม และ แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์และความมั่นคงทางสังคม พร้อมจัดเวทีวิพากษ์ข้อเสนอระบบโดยนักวิชาการและภาคีที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและจังหวัดน่าน

3.1.5 การทดลองนำระบบการช่วยเหลือทางสังคมดังกล่าว มาแปรสู่การปฏิบัติ หรือทดลองนำสู่การปฏิบัติในหน่วยงาน พม. ซึ่งอยู่ในจังหวัดน่านทั้ง 4 จังหวัด โดยเน้นการถ่ายทอดความรู้ และ มีการซักซ้อม/ทดลอง/ฝึกปฏิบัติในเชิงกระบวนการนำระบบเข้าสู่องค์กร ๆ ว่าจะสามารถทำได้อย่างไร โดยมีหน่วยงาน/เจ้าหน้าที่ของกระทรวงฯ เป็นแกนหลักในการทดลองใช้ระบบ และ/หรือ เครื่องมือต่าง ๆ ที่อาจจะมีการพัฒนาขึ้นเพื่อรองรับการทำงานของระบบดังกล่าว

3.1.6 การวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดอีกครั้งหนึ่ง และนำเสนอผลการศึกษา โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) การวิเคราะห์ศักยภาพ ข้อจำกัด โอกาสและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคของปัจเจกบุคคล ครอบครัว กลุ่ม ชุมชน องค์กรภาครัฐ/เอกชน/สาธารณกุศล และการวิเคราะห์บริบทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดอย่างเป็นองค์รวม (Holistic Contextual Analysis)

3.1.7 การจัดทำรายงาน และคู่มือฉบับสมบูรณ์ เพื่อเผยแพร่ความรู้และคู่มือดังกล่าว แก่ผู้เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ (โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่กระทรวง พม.) เอกชนและประชาชน เพื่อทราบ และนำสู่การปฏิบัติต่อไป

3.2 กลุ่มเป้าหมายและพื้นที่เป้าหมาย (Target Groups and Targeted Areas)

3.2.1 กลุ่มเป้าหมาย: ภาศึเครือข่ายที่ปฏิบัติงานในองค์กรที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ เอกชนและประชาชน ประกอบด้วย ผู้นำชุมชนที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่/ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติต่าง ๆ โดยเฉพาะจากเหตุอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม และอาสาสมัครประเภทต่าง ๆ เช่น อาสาสมัครพัฒนาสังคมประจำปี หมู่บ้าน (อพม.) อาสาสมัครพัฒนาและดูแลคนพิการ (อพมก.) อาสาสมัครสาธารณสุขประจำ หมู่บ้าน (อสม.) อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาค การศึกษา/นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และเจ้าหน้าที่หน่วยงานต่าง ๆ ของกระทรวง พม. ในพื้นที่ รวมจำนวน 1,000 คน แต่ในทางปฏิบัติจริง สามารถดำเนินการได้ทั้งหมด จำนวน 1,099 คน * โดยมีรายละเอียดของแต่ละจังหวัด ดังนี้คือ

- **จังหวัดพิษณุโลก** จำนวนรวมทั้งสิ้น 167 คน แบ่งเป็นผู้เข้าร่วมเวทีประชุม ถอดบทเรียนจำนวน 110 คน ผู้ให้สัมภาษณ์ระดับลึก/ผู้ให้ข้อมูลหลัก (key informants) จำนวน 12 คน ผู้เข้าร่วมเวทีวิพากษ์จำนวน 30 คน และ ผู้เข้าร่วมเวทีถ่ายทอดความรู้/เวทีทดลองนำระบบสู่การปฏิบัติในองค์กร จำนวน 15 คน
- **จังหวัดนครราชสีมา** จำนวนรวมทั้งสิ้น 236 คน แบ่งเป็นผู้เข้าร่วมประชุม/ เวทีถอดบทเรียนจำนวน 139 คน ผู้ให้สัมภาษณ์ระดับลึก/ผู้ให้ข้อมูลหลัก

* คณะผู้วิจัย ฯ ไม่ได้มีการกำหนดสัดส่วนของกลุ่มเป้าหมาย แต่ใช้หลักของความเป็นจริง โดยส่งหนังสือเชิญไปยัง ชุมชน/พื้นที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะพื้นที่ ๆ ประสบภัย และ พื้นที่ ๆ เป็นที่ตั้งของหน่วยงาน พม. ในพื้นที่นำร่องทั้ง 4 จังหวัดเป็นหลัก ครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ กลุ่ม-องค์กร ต่าง ๆ ในพื้นที่/ชุมชน เช่น อาสาสมัครประเภทต่าง ๆ กลุ่มคนพิการ กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มแม่บ้าน ฯลฯ สำหรับหน่วยงาน ภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน/องค์กรพัฒนาเอกชน ก็ได้ส่งหนังสือเชิญทุกหน่วยงานที่มีบทบาท-หน้าที่เกี่ยวข้อง หรือ มีบทบาทสำคัญ ตามที่ได้รับแจ้งข้อมูลมาจากแกนหลัก/ผู้ให้ข้อมูลหลักในพื้นที่ ในลักษณะ snow-ball (โดย เฉพาะข้อมูลที่ได้รับจากหน่วยงาน พม.ในพื้นที่) สำหรับหน่วยงาน พม. ก็ได้ส่งหนังสือเชิญทุกหน่วยงาน แต่สำหรับ เครือข่ายของ พม.ในแต่ละจังหวัดนั้น หน่วยงาน พมจ. เป็นฝ่ายเชิญเอง หรือ แจ้งชื่อ-ที่อยู่ให้ทางโครงการ ฯ เป็น ผู้เชิญ) ดังนั้น การตัดสินใจเข้าร่วมเวทีถอดบทเรียน/เวทีถ่ายทอดประสบการณ์-องค์ความรู้จากการปฏิบัติหรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับวิจารณ์ญาณ ความพร้อม ความสมัครใจ ความสนใจ และ ความตระหนักของแต่ละคน/แต่ละกลุ่ม/ แต่ละองค์กร/แต่ละพื้นที่/แต่ละหน่วยงาน หรือ ถือเป็นสิทธิของแต่ละคนว่าต้องการเข้าร่วมหรือไม่ และเป็น จริยธรรมการทำงานของโครงการที่ต้องเคารพสิทธิดังกล่าว

จำนวน 12 คน ผู้เข้าร่วมเวทีวิพากษ์จำนวน 43 คน และ ผู้เข้าร่วมเวทีถ่ายทอดความรู้จำนวน 42 คน

- **จังหวัดนครปฐม** จำนวนรวมทั้งสิ้น 342 คน แบ่งเป็นผู้เข้าร่วมประชุม/เวทีถอดบทเรียนจำนวน 289 คน ผู้ให้สัมภาษณ์ระดับลึก/ผู้ให้ข้อมูลหลัก จำนวน 12 คน ผู้เข้าร่วมเวทีวิพากษ์จำนวน 31 คน และ ผู้เข้าร่วมเวทีถ่ายทอดความรู้จำนวน 10 คน
- **จังหวัดนครศรีธรรมราช** จำนวนรวมทั้งสิ้น 210 คน แบ่งเป็นผู้เข้าร่วมประชุม/เวทีถอดบทเรียนจำนวน 138 คน ผู้ให้สัมภาษณ์ระดับลึก/ผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 18 คน ผู้เข้าร่วมเวทีวิพากษ์จำนวน 40 คน และ ผู้เข้าร่วมเวทีถ่ายทอดความรู้จำนวน 14 คน
- **กรุงเทพมหานคร** จำนวนรวมทั้งสิ้น 144 คน แบ่งเป็นผู้เข้าร่วมเวทีถอดบทเรียนจำนวน 70 คน และ ผู้เข้าร่วมเวทีวิพากษ์จำนวน 74 คน (รายละเอียดทั้งหมดดังตารางด้านล่างนี้)

ตารางที่ 3.1 ตารางสรุปจำนวนกลุ่มเป้าหมายแต่ละประเภทในการศึกษา

พื้นที่/จังหวัดเป้าหมาย	จำนวนผู้เข้าร่วมเวทีถอดบทเรียน	จำนวนผู้ให้ข้อมูลหลัก	จำนวนผู้เข้าร่วมเวทีการวิพากษ์ผลงาน	จำนวนผู้เข้าร่วมเวทีการถ่ายทอดความรู้	รวมจำนวนผู้เข้าร่วมกิจกรรมทั้งหมดของแต่ละ จว.
พิษณุโลก	110	12	30	15	167
นครราชสีมา	139	12	43	42	236
นครปฐม	289	12	31	10	342
นครศรีธรรมราช	138	18	40	14	210
กรุงเทพมหานคร (กระทรวงพม.)	70	-	74	-	144
จำนวนรวมทั้งหมด (แต่ละประเภท)	746	54	218	81	1099

3.2.1 พื้นที่เป้าหมาย: ครอบคลุมพื้นที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค 4 ภาค 4 จังหวัด ๆ ละ 5 พื้นที่(ตำบล) ประกอบด้วย ภาคกลาง - นครปฐม ภาคเหนือ - พิษณุโลก ภาคตะวันออก - ฉะเชิงเทรา - นครราชสีมา ภาคใต้ - นครศรีธรรมราช และ/หรือพื้นที่อื่นๆ รวม 20 พื้นที่/กรณีศึกษา

โดยมีเกณฑ์ในการคัดเลือกพื้นที่ ดังนี้คือ 1) เลือกพื้นที่ซึ่งเคยประสบภัยพิบัติธรรมชาติจากเหตุอุทกภัยและ/หรือดินโคลนถล่มบ่อยครั้งและเกิดผลกระทบอย่างรุนแรง 2) เลือกพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จในการจัดการกับภัยพิบัติ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน และ ภาคีเครือข่ายระดับตำบล หรือ พื้นที่เครือข่ายใกล้เคียง ซึ่งในทางปฏิบัติ ได้ยึดหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นไว้อย่างเคร่งครัด แต่ก็พิจารณาความเป็นจริงต่าง ๆ ในพื้นที่ประกอบกันไปด้วย ยกตัวอย่างเช่น กรณีการเป็นเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติของภาคใต้ ที่มีขอบเขตการบริหารจัดการที่กว้างกว่าพื้นที่ระดับตำบล เนื่องจากสภาวะภูมิประเทศ หรือ ระบบภูมินิเวศน์ที่มีความเชื่อมโยงหรือติดต่อถึงกันทั้งหมด ดังนั้นเมื่อเกิดผลกระทบในพื้นที่หนึ่ง ก็ย่อมจะส่งผลกระทบต่อเนื่องเป็นลูกโซ่ยังพื้นที่ใกล้เคียงอื่น ๆ ในบริเวณกว้าง ทำให้ในปัจจุบัน ได้เกิดเครือข่ายการจัดการระดับลุ่มน้ำ ระดับเทือกเขา ฯลฯ ซึ่งเป็นการทำงานหรือการสร้างระบบการจัดการภัยพิบัติที่ข้ามพื้นที่เชิงการปกครอง แต่ได้ให้ความสำคัญกับพื้นที่ทางกายภาพหรือทางภูมิศาสตร์/ภูมิประเทศที่เป็นจริง และ ตอบโจทย์ของคนในพื้นที่/ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบมากกว่า ทำให้โครงการ ฯ จึงจำเป็นต้องปรับแนวทางการทำงาน เพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นจริงในพื้นที่ให้ได้มากที่สุด โดยพยายามทำความเข้าใจบริบทชีวิต (Life Context) ของประชาชน และ บริบทการทำงานขององค์กร/เครือข่ายต่าง ๆ ที่ชาวบ้าน/ชุมชน/ประชาชนจัดตั้งขึ้นมาด้วยตนเอง ประกอบกันตลอดเวลา ซึ่งจะช่วยให้การออกแบบระบบเป็นไปตามความเป็นจริง หรือ สอดคล้องกับความจริง สามารถใช้การได้จริง ในชีวิตจริงของประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ มากที่สุด เท่าที่จะเป็นไปได้ โดยสามารถศึกษาพื้นที่/เครือข่ายประเภทต่าง ๆ ได้รวมทั้งสิ้นจำนวน 33 พื้นที่/องค์กร/เครือข่าย โดยมีรายละเอียดต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ

- **จังหวัดนครปฐม** เลือกศึกษาหรือเก็บข้อมูลในพื้นที่อำเภอพุทธมณฑล และ อำเภอบางเลน ซึ่งเป็นอำเภอที่ได้รับผลกระทบค่อนข้างรุนแรงทั้งสองแห่ง เนื่องจากอยู่บนเส้นทางของน้ำที่จะไหลผ่านจากจังหวัดอยุธยา นนทบุรี และ ปทุมธานี ไปลงทะเลที่จังหวัดสมุทรสาคร และบางพื้นที่เป็นที่ลุ่มต่ำค่อนข้างมาก ประกอบกับได้รับผลกระทบจากนโยบายการป้องกันน้ำท่วม

กรุงเทพมหานครของรัฐบาลและสำนักงานของกรุงเทพมหานครซ้ำเติมเข้าไปอีก เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายการระบายน้ำลงสู่พื้นที่ฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา ในขณะที่พยายามรักษาพื้นที่ฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาไว้ จึงทำให้ระดับน้ำสูงกว่าระดับที่เคยท่วมในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ประกอบกับเป็นพื้นที่ ๆ ไม่มีคันกั้นน้ำหรือระบบการจัดการน้ำใด ๆ ทำให้ได้รับผลกระทบค่อนข้างมาก สำหรับอำเภอพุทธมณฑล ครอบคลุมพื้นที่การปกครองของ 1) เทศบาลตำบลศาลาया 2) เทศบาลตำบลคลองโยง 3) องค์การบริหารส่วนตำบลศาลาया และ 4) องค์การบริหารส่วนตำบลมหาสวัสดิ์ สำหรับอำเภอบางเลน ครอบคลุมพื้นที่ของ ตำบลบางระกำ นอกจากนี้ ก็ยังมีประชาชนที่มาร่วมเวทีถอดบทเรียนที่จัดขึ้น ณ องค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำ ในวันที่ 28 มิถุนายน 2555 ซึ่งพบว่า มาจากตำบล/ชุมชนต่าง ๆ ที่อยู่ใกล้เคียงดังต่อไปนี้คือ ตำบลบางไทรงาม ตำบลบางไทรป่า ตำบลลำพญา ตำบลนราภิรมย์ และตำบลดอนตูม เป็นต้น สรุปรวมจำนวนพื้นที่ประเภทต่าง ๆ ของนครปฐมที่ครอบคลุมในการศึกษาครั้งนี้จำนวน 10 พื้นที่

- **จังหวัดพิษณุโลก** ครอบคลุมพื้นที่ของอำเภอบางระกำ ซึ่งเป็นพื้นที่ ๆ ได้รับความกระทบประจำปี หรือที่เรียกว่า “ภาวะน้ำท่วมซ้ำซาก” เนื่องจากอยู่ติดแม่น้ำยม ที่ไม่มีระบบโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำ ประกอบกับเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำ และ ถูกปิดล้อมด้วยระบบโครงข่ายถนนและโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพต่าง ๆ จำนวนมาก ทำให้การระบายน้ำทำได้ค่อนข้างยากลำบาก หรือ ต้องใช้เวลานานมากกว่าปกติ จึงทำให้ท่วมขังนานกว่าพื้นที่อื่น ๆ และปัจจุบันกำลังมีการดำเนินโครงการฟื้นฟู/บูรณะสภาพพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ และ การจัดทำระบบการบริหารจัดการน้ำ โดยที่ระบบ/โครงสร้างพื้นฐานที่กำลังดำเนินการอยู่นี้ คาดว่าจะสามารถช่วยชะลอการระบายหรือการไหลของน้ำในช่วงน้ำลง เพื่อให้มีปริมาณน้ำที่สามารถกักเก็บไว้ใช้ในฤดูแล้งได้อย่างพอเพียง(เนื่องจากอำเภอบางระกำ ประสบปัญหาภัยแล้งทุกปีด้วย) สำหรับพื้นที่ระดับตำบล (ที่ได้รับผลกระทบค่อนข้างมาก) ที่ลงไปเก็บข้อมูลโดยวิธีการสังเกต และการสัมภาษณ์ระดับลึก/การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก (key informants) ได้แก่ พื้นที่การปกครองต่าง ๆ จำนวน 6 พื้นที่คือ 1) เทศบาลตำบลบางระกำ 2) เทศบาลตำบลบางระกำเมืองใหม่ 3) เทศบาลตำบลบึงระมาณ 4) องค์การบริหารส่วนตำบลชุมแสงสงคราม 5) องค์การบริหารส่วนตำบลท่านางงาม และ 6) องค์การบริหารส่วนตำบลวังอิทก

- **จังหวัดนครราชสีมา** เป็นจังหวัดที่ได้รับผลกระทบที่ค่อนข้างรุนแรงจากอุทกภัยในปี พ.ศ. 2553 ซึ่งครอบคลุมเป็นบริเวณกว้าง โดยเฉพาะในตัวเมืองโคราช ระดับน้ำสูงมาก เนื่องจากเป็นพื้นที่รับน้ำจากอำเภอสีคิ้ว และ อำเภอปากช่อง (ซึ่งรับน้ำต่อมาจากเทือกเขาใหญ่) โดยที่หน่วยงาน/องค์กร/ประชาชน/ชุมชนต่าง ๆ ส่วนใหญ่ไม่ได้มีการเตรียมการ/เตรียมพร้อมใด ๆ เพราะไม่คาดคิดว่าน้ำจะท่วม จำนวนมากไม่เชื่อ ยกเว้นชุมชนทุ่งสว่าง-ศาลาลอย ซึ่งเป็นชุมชนของผู้มีรายได้น้อย ที่มีการเตรียมการ/เตรียมความพร้อมอย่างดี จึงเลือกชุมชนดังกล่าว เป็นกรณีศึกษาดีเด่น (Best Practice) นอกจากนี้ ก็มีโรงพยาบาลมหาราช นครราชสีมา ที่เกิดบทเรียนการบริหารจัดการภัยพิบัติจากปี 2553 นำมาสู่ระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ดีในปัจจุบันที่เรียกว่า “ระบบการบัญชาการและควบคุมเหตุการณ์” (Incident Command System - ICS) จึงเลือกศึกษากรณีดังกล่าวเป็นพิเศษ เพิ่มเติมอีก 1 กรณีด้วย สำหรับในปี พ.ศ. 2554 จังหวัดนครราชสีมาได้รับผลกระทบไม่มาก และในตัวเมืองโคราชน้ำไม่ท่วมเลย (ทีมงานจัดการภัยพิบัติของ รพ.มหาราช จึงระดมกำลังกันไปช่วยพื้นที่ ๆ ถูกน้ำท่วมอย่างรุนแรง ดังเช่น จังหวัดปทุมธานี) สำหรับจังหวัดนครราชสีมา นี้ พบว่า ปัจจุบันภาคประชาชนได้มีการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายต่าง ๆ เช่นเดียวกัน อาทิเช่น เครือข่ายการจัดการภัยพิบัติอำเภอสีคิ้ว โดยสรุป พื้นที่/องค์กรครอบคลุมในการศึกษาครั้งนี้มีจำนวนรวม 6 พื้นที่/องค์กร/เครือข่าย ได้แก่ 1) โรงพยาบาลมหาราช 2) ชุมชนทุ่งสว่าง-ศาลาลอย 3) ตำบลกุดน้อย อำเภอสีคิ้ว 4) เครือข่ายชุมชนในเขตเมือง 5) ตำบลคลองไผ่ และเครือข่ายลุ่มน้ำลำตะคอง อำเภอสีคิ้ว และ 6) เครือข่ายอำเภอเฉลิมพระเกียรติ ซึ่งปัจจุบัน ครอบคลุมพื้นที่ตำบลท่าช้าง เป็นหลัก (แต่กำลังจะขยายเครือข่ายการช่วยเหลือพึ่งพาอาศัยและการสนับสนุนซึ่งกันและกันในด้านต่าง ๆ ออกไปยังตำบลอื่น ๆ อีก จึงเรียกว่า “เครือข่ายระดับอำเภอ”)
- **จังหวัดนครศรีธรรมราช** เป็นจังหวัดที่ได้รับผลกระทบต่าง ๆ บ่อยครั้งและครอบคลุมพื้นที่ประเภทต่าง ๆ เป็นบริเวณกว้าง ประกอบกับมีพื้นที่เสี่ยงภัยต่าง ๆ เป็นจำนวนมากด้วย เนื่องจากลักษณะทางภูมินิเวศน์ ที่อยู่ติดกับทะเล (ซึ่งปัจจุบันกำลังประสบปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง หรือ ทะเลรุกคืบ

ทำให้ได้รับผลกระทบต่าง ๆ จากवादภัยได้ง่ายขึ้น หรือ เป็นบริเวณกว้างมากขึ้น) และมีภูเขา/เทือกเขาต่าง ๆ ล้อมรอบ (ประกอบกับสภาพหินที่ผุกร่อน เนื่องจากมีอายุหลายล้านปี เมื่อฝนตกหนัก ทำให้เกิดการถล่มของชั้นหินและดินได้ง่าย ประกอบกับปัจจุบันมีการรุกพื้นที่ป่าเขาเพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจ ดังเช่น ยางพารา และ ปาล์ม ทำให้พื้นดินไม่สามารถยึดโยงเข้าด้วยกันเหมือนแต่ก่อน เพราะพืชเศรษฐกิจเหล่านี้มีรากไม่ลึก และ ทำให้ดินไม่สามารถอุ้มน้ำไว้ได้ จึงทำให้เกิดการถล่มได้ง่าย) ดังนั้น จึงเป็นจังหวัดหนึ่งที่ประชาชนมีความตื่นตัว และมีความตระหนักต่อปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่มที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งเป็นอย่างมาก เพราะคนจำนวนมากได้รับผลกระทบแล้ว และคาดการณ์กันว่า จะเกิดขึ้นในพื้นที่ต่าง ๆ ที่ไม่เคยเกิดขึ้นด้วย ดังนั้น ในการศึกษาและพัฒนาระบบครั้งนี้ จึงให้ความสำคัญกับประสบการณ์และบทเรียนต่าง ๆ ของพื้นที่/องค์กร/เครือข่ายดังต่อไปนี้จำนวนประมาณ 11 แห่ง ดังนี้ คือ 1) เครือข่ายการจัดการภัยพิบัติจากธรรมชาติพื้นที่ภาคใต้ (ซึ่งเป็นเครือข่ายการทำงานที่ครอบคลุมพื้นที่ 8 จังหวัด ได้แก่ นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี ชุมพร ระนอง กระบี่ พัทลุง สงขลา และประจวบคีรีขันธ์) 2) กรณีของตำบลนาแหร อ.นบพิตำ (ใช้เป็นกรณีศึกษาดีเด่น เนื่องจากปัจจุบันได้จัดตั้งศูนย์จัดการภัยพิบัติ และ กองทุนจัดการภัยพิบัติระดับตำบล) 3) ศูนย์ประสานงานจัดการภัยพิบัติ (ภาคใต้) ซึ่งใช้สถานที่ของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (มวล.) (ปัจจุบันได้รับการยกสถานะให้เป็นหน่วยงานหนึ่งของ มวล. – ข้อมูลล่าสุดเมื่อ 6 สิงหาคม 2555) นอกจากนี้ ก็ยังมีพื้นที่/ตำบลในอำเภอต่าง ๆ ได้แก่ 4) ตำบลท่าศาลา อ.ท่าศาลา 5) ตำบลไทยบุรี อ.ท่าศาลา 6) ตำบลท่าซึก อ.เมือง 7) ตำบลท่าเรือ อำเภอเมือง 8) ตำบลท่าขนาน อ.เชียรใหญ่ 9) ตำบลหินตก อ.ร่อนพิบูลย์ 10) ตำบลควนชุม อ.ร่อนพิบูลย์ และ 11) ตำบลร่อนพิบูลย์ อำเภอร่อนพิบูลย์

3.3 นิยามศัพท์สำคัญที่เกี่ยวข้อง

3.3.1 การช่วยเหลือตนเอง/การพึ่งพาตนเอง หมายถึง การที่ปัจเจกบุคคล ครอบครัวยุทธศาสตร์ กลุ่ม ชุมชน ประชาชน สังคม และ เจ้าหน้าที่ของกระทรวง พม.สามารถช่วยเหลือพึ่งพาตนเองได้ในด้านต่าง ๆ ทุกด้าน ทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค การเดินทาง การค้นคว้าหาความรู้ การจัดทำแผนอพยพ/การเตรียมการหรือเตรียมความพร้อมต่าง ๆ เพื่อ

เผชิญสถานการณ์ที่ไม่ปกติได้ดีขึ้น โดยเฉพาะการมีทักษะในการเอาชีวิตรอดในภาวะวิกฤต เพื่อลดผลกระทบ ความเสียหาย และ ความรุนแรง

3.3.2 การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน หมายถึง การช่วยเหลือซึ่งกันและกันในบรรดา ประชาชนและชุมชน และ/หรือ ระหว่างประชาชนด้วยตนเอง รวมถึง การช่วยเหลือซึ่งกัน และกันในบรรดาองค์กรภาครัฐ เอกชน ประชาชน และประชาสังคมที่มีศักยภาพและทรัพยากร ต่าง ๆ ในการจัดการภัยพิบัติที่ไม่เท่ากันด้วย

3.3.3 การสนับสนุนทางสังคม/แรงสนับสนุนทางสังคม หมายถึง การได้รับ รวมถึง การสร้าง หรือ การทำให้มีขึ้น เกิดขึ้น ซึ่งการสนับสนุนทางสังคม ณ ที่นี้ หมายถึงรวมถึง การสนับสนุนทางสังคมทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

3.3.4 ความมั่นคงในยามวิกฤต หมายถึง ความมั่นคงทั้งด้านอาหาร ยารักษาโรค ที่อยู่ อาศัย รายได้ แต่ที่สำคัญที่สุดคือ ความมั่นคงด้านจิตใจและอารมณ์ (ซึ่งถ้าสมาชิกในสังคมมี ความมั่นคงด้านนี้มากเท่าไร ก็จะสามารถควบคุมพฤติกรรม ความต้องการ ความตื่นตระหนก ฯลฯ ของตนเองได้ ซึ่งจะช่วยลดปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นตามมาได้มากเท่านั้น หรือ จะช่วย ทำให้ภาวะวิกฤตไม่ลุกลามบานปลายมากกว่าที่ควรจะเป็น) และ ความมั่นคงทั้งหมดดังกล่าว ข้างต้น จะช่วยทำให้คนในสังคมสามารถดำเนินชีวิตที่ปกติได้ในระดับหนึ่ง หรือ ใกล้เคียงกับ ภาวะปกติ หรือ ไม่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ/ภาวะวิกฤต/ความรุนแรงต่าง ๆ มากเกินไป จนทำให้ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมปกติในชีวิตประจำวันได้

3.3.5 ภัยพิบัติ หมายถึง เหตุการณ์หรือสถานการณ์ต่าง ๆ (โดยเฉพาะเหตุการณ์ความ รุนแรงทางธรรมชาติ) ที่ทำให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อชีวิต ทรัพย์สิน การทำมาหากิน/ การทำงาน แหล่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ และ/หรือ กระทบต่อการดำเนินชีวิตที่ปกติสุข ของประชาชนและชุมชน

3.3.6 ภาวะวิกฤต หมายถึง เหตุการณ์หรือสถานการณ์ที่ไม่สามารถควบคุมได้หรือขาด การควบคุม อันส่งผลต่อการดำเนินชีวิตที่ปกติหรือการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ในชีวิตประจำวัน ซึ่งหมายถึงรวมถึง การทำงาน/การจ้างงาน การผลิต การออม การบริโภค การได้มาซึ่ง อาหารหรือปัจจัยยังชีพที่จำเป็น การเดินทางไปมาหาสู่/การขนส่ง ฯลฯ จนอาจส่งผลต่อเนื่อง ต่อภาวะอื่น ๆ ที่ไม่พึงประสงค์ อาทิเช่น การขาดแคลนอาหารหรือปัจจัยยังชีพต่าง ๆ การอดอยาก การได้รับผลกระทบทางสุขภาพ การบาดเจ็บ/การเป็นโรค การสูญเสียอวัยวะ

การตาย การพลัดพราก ฯลฯ ซึ่งน่าจะดำรงอยู่เป็นระยะเวลาหนึ่ง จนกว่าจะจัดการได้ หรือควบคุมได้ และ/หรือ ได้รับความร่วมมือจากสมาชิกในสังคม ที่จะไม่ทำให้ภาวะวิกฤตดำรงอยู่เป็นเวลานาน

3.4 ขยายความแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้อง*

3.4.1 การช่วยเหลือตนเอง/การพึ่งพาตนเอง (Self-help/Self Reliance) ซึ่งเป็นแนวคิดหลักที่สำคัญมากแนวคิดหนึ่งของระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต ซึ่ง ณ ที่นี้หมายถึง การที่ปัจเจกบุคคลแต่ละคน ครอบครัวแต่ละครอบครัว กลุ่ม/องค์กรแต่ละแห่ง ชุมชนแต่ละชุมชน หมู่บ้านแต่ละแห่ง ฯลฯ สามารถช่วยเหลือ พึ่งพาตนเองได้ในด้านต่าง ๆ ทั้งการป้องกัน การเตรียมการ/การเตรียมความพร้อม การตอบสนองต่อเหตุการณ์/การเผชิญเหตุการณ์ที่ไม่ปกติ/เหตุฉุกเฉิน หรือ ภาวะวิกฤต รวมถึงการช่วยเหลือ/บรรเทาทุกข์ให้กับตนเอง ครอบครัว กลุ่ม ชุมชน องค์กร ฯลฯ ทั้งในภาวะปกติ และ ภาวะวิกฤต และ การฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยาตนเอง ครอบคลุมด้านต่าง ๆ ทั้งด้านตัวคน (ร่างกาย จิตใจ/อารมณ์ จิตวิญญาณ สังคม ปัญญา)บ้านพัก-ที่อยู่อาศัย อาชีพ/ฐานะทางเศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เช่น ถนนหนทาง แหล่งน้ำ ประปา ไฟฟ้า ระบบสุขภาพ สภาพแวดล้อม/สิ่งแวดล้อม (ทั้งที่เป็นธรรมชาติ และ/หรือ สิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น) เช่น ป่าชุมชน สมบัติส่วนรวม/สาธารณสมบัติต่าง ๆ เช่น ที่อ่านหนังสือ/ห้องสมุดของหมู่บ้าน สนามเด็กเล่น วัด มัสยิด โบสถ์ โรงเรียน ฯลฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สถานการณ์ที่อยู่ในภาวะวิกฤต/ภาวะฉุกเฉิน ที่ต้องการขีดความสามารถของแต่ละบุคคล/แต่ละครอบครัว/แต่ละชุมชน/แต่ละองค์กร-หน่วยงานเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ จึงควรสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชน/ปัจเจกบุคคล/ครอบครัว/ชุมชน สามารถพึ่งพาตนเองได้ให้มากที่สุด เท่าที่จะสามารถทำได้ โดยเฉพาะการเพิ่มขีดความสามารถในช่วงที่ยังไม่เกิดภัยพิบัติ หรือ วิกฤต เช่น ทักษะการเอาชีวิตรอดในสถานการณ์

* เนื่องจากผลงานในครั้งนี้ เป็นผลงานการวิจัยเชิงปฏิบัติการ และ เป็นงานเชิงคุณภาพ จึงไม่มีคำนิยามปฏิบัติการ (Operational Definition) และ/หรือ ตัวแปรที่ใช้ในการวัด (Operational Variables) ที่นิยมใช้ในงานวิจัยเชิงปริมาณ สำหรับการนิยามศัพท์ และ/หรือ การขยายความแนวคิดหลัก ณ ที่นี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้นำรายงานนี้ ไปใช้ประโยชน์เกิดความเข้าใจ มองเห็นภาพ และ/หรือ มีจินตนาการเกี่ยวกับภาพของระบบและสังคมที่ต้องการเห็นร่วมกัน เพื่อทำให้เกิดพลังในการทำงาน ซึ่งจะช่วยให้บรรลุสู่จุดมุ่งหมายสูงสุดของระบบและสังคมที่ปรารถนาร่วมกันได้มากขึ้น/เร็วขึ้น – แนวทางการทำงานแบบนี้เป็นการทำงานภายใต้กระบวนการที่คนใหม่ หรือ เป็นแนวคิดหลังทันสมัยนิยม (post-modernism) – โปรดอ่าน อรทัย อาจอ่ำ (แปล) (2546) “พื้นสังคมศาสตร์: ทำไมการวิจัยทางสังคมจึงล้มเหลวและจะทำให้ประสบผลสำเร็จได้อย่างไร?” ประกอบด้วย

ต่าง ๆ ที่ต้องมีการฝึกฝน/ฝึกอบรม เพื่อให้สามารถช่วยเหลือพึ่งพาตนเองได้ ลดการสูญเสียชีวิต/ทรัพย์สิน และ ลดภาระในการฟื้นฟู/บูรณะ หรือ การที่ต้องสร้างขึ้นใหม่ ซึ่งต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมาก เป็นต้น

3.4.2 การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (Mutual Help) หมายถึง การที่ปัจเจกบุคคล ครอบครัว กลุ่ม/องค์กร ประชาชน ชุมชน หน่วยงานต่าง ๆ สังคม สามารถช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้ โดยไม่ต้องรอความช่วยเหลือจากภาครัฐ หรือ พึ่งพา/ฝากความหวังไว้กับหน่วยงานรัฐ/ภาครัฐให้น้อยที่สุด เพราะประเทศไทยเป็นประเทศรวมศูนย์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการ/ขั้นตอนต่าง ๆ ในการทำงาน และ/หรือ การให้ความช่วยเหลือของภาครัฐ หรือ องค์กร/หน่วยงานของภาครัฐ ที่จำเป็นต้องใช้เวลานานมากพอสมควร เพราะต้องปฏิบัติตามระเบียบ/ขั้นตอน/กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ที่มีอยู่จำนวนมาก ทำให้เกิดความล่าช้า ไม่ทันการณ์ ไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการ หรือ ไม่สอดคล้องกับเหตุการณ์/ภาวะฉุกเฉิน หรือ ภาวะวิกฤตต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ ดังนั้น ถ้ามีการสนับสนุน-ส่งเสริมให้ประชาชนมีการพึ่งพาตนเองและการช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้มากเท่าไร หน่วยงานภาครัฐก็จะมีภาระน้อยลง และ ยังสามารถช่วยลดความสูญเสีย/ผลกระทบต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น ได้มากขึ้นตามไปด้วย

3.4.3 การสนับสนุน/แรงสนับสนุนทางสังคม (Social Supports) หมายถึง การที่ปัจเจกบุคคล ครอบครัว กลุ่มประชากรต่าง ๆ/กลุ่มคนเปราะบาง ชุมชน ฯลฯ ได้รับการสนับสนุนทางสังคมในด้านต่าง ๆ ทั้งจากบุคคล/องค์กร/เครือข่ายที่ไม่เป็นทางการ และ ที่เป็นทางการ ที่ทำให้เกิดความรู้สึกพึงพอใจ มีความภาคภูมิใจ หรือ เกิดความรู้สึกที่ดีต่อตนเอง หรือ รู้สึกว่าตนเองได้รับการสนับสนุนในทิศทางที่ถูกต้อง ยกตัวอย่างเช่น กรณีการให้เงินกู้ยืมด้านการศึกษาแก่นักเรียนนักศึกษา (ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ และ อาจจะต้องเลิกศึกษากลางคัน) ซึ่งเป็นลักษณะของการช่วยเหลือทางสังคม แต่เป็นในรูปของการให้กู้ ไม่ใช่การให้เปล่า ในกรณีนี้ รัฐไม่ควรให้เงินกู้ยืมเพียงอย่างเดียว แต่ควรมีการสร้างแรงสนับสนุนทางสังคม หรือ ให้การสนับสนุนทางสังคมควบคู่ไปด้วย อาทิเช่น การจัดเวที/โอกาสให้มีการพบปะ-การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันระหว่างผู้ที่กำลังศึกษา และ มีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินจากรัฐเพื่อศึกษาให้สำเร็จ และ ผู้ที่สำเร็จการศึกษา (ด้วยการใช้เงินกู้ยืมจากรัฐ) และ ปัจจุบันมีตำแหน่งหน้าที่การงานที่ดี หรือ ประสบผลสำเร็จ ซึ่งจะทำให้นักศึกษา/นักเรียนเกิดแรงบันดาลใจ ความใฝ่รู้ การพึ่งพาตนเอง และ จินตนาการที่จะก้าวไปสู่ความสำเร็จ ซึ่งในปัจจุบันพบว่า สังคมไทยเรา ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับประเด็น “การสนับสนุน-เกื้อหนุนทางสังคม” ดังกล่าวแต่อย่างใด เน้นแต่มิติเรื่อง “เงิน” ทำให้เกิดปัญหาหนี้เสีย และ การสร้างภาระ

ทางการเงินต่อประเทศเป็นอย่างมาก สำหรับกรณีการทำงานของกระทรวง พม. ก็เช่นกัน ควรระมัดระวังในการให้ความช่วยเหลือ หรือ พิจารณาองค์ประกอบต่าง ๆ ให้รอบคอบ เพราะจะทำให้เกิดความเคยชินกับการได้รับเงิน/สิ่งของต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลา ทำให้ประชาชนขาดความตระหนักในบทบาทและความสำคัญของตนเองในฐานะที่เป็นพลเมือง และไม่ต้องพึ่งพาตนเอง ซึ่งจะทำให้เกิดการขยายตัวของกลุ่มคนเปราะบาง หรือ ผู้ที่ต้องการพึ่งพิงการช่วยเหลือทางสังคมมากขึ้นตามไปด้วย ดังนั้น การใช้มาตรการอื่น ๆ ที่จะสนับสนุน/ส่งเสริมให้เกิดการพึ่งพาตนเอง โดยเฉพาะ การสร้างค่านิยมเกี่ยวกับ “ศักดิ์ศรีของการมีชีวิตอยู่อย่างมีคุณค่า” ดังเช่นในประเทศญี่ปุ่น ที่พบว่า มีจำนวนผู้อ่อนแอหรือเปราะบางน้อยมาก และคนเหล่านี้ไม่ต้องการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ (เพราะไม่ต้องการสร้างภาระให้กับสังคม) และส่วนหนึ่งเป็นเพราะหน่วยงานต่าง ๆ คอยกระตุ้น ส่งเสริม สร้างเสริมความเข้มแข็งเพื่อให้ยืนอยู่ได้ด้วยตนเอง รวมถึง การมีนโยบาย/มาตรการในการกระตุ้น (activate policy/measure) ควบคู่กันไปกับวิธีที่จำเป็นต้องให้เงินช่วยเหลือประเภทต่าง ๆ ในระยะสั้น สำหรับการจัดการภัยพิบัติประเภทอื่น ๆ ก็เช่นเดียวกัน หน่วยงานภาครัฐ ก็สามารถสร้างหรือส่งเสริมการใช้แรงงานสนับสนุนทางสังคม ทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการนี้ได้เช่นเดียวกัน แต่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการพึ่งพาตนเองให้ได้มากที่สุด

3.4.4 วิฤต/ภาวะวิฤต (Crisis) ณ ที่นี้ หมายถึง การเกิดขึ้นของความไม่ปกติ หรือ ภาวะความรุนแรง/ภาวะชะงักงันต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อเชิงลบอย่างค่อนข้างรุนแรงต่อปัจเจกบุคคล ครอบครัว กลุ่มคน/กลุ่มประชากรต่าง ๆ (โดยเฉพาะกลุ่มคนที่ไม่สามารถช่วยเหลือหรือพึ่งพาตนเองได้) ตลอดจนถึง ชุมชน สังคม หรือ เป็นภาวะที่ปัจเจกบุคคล ครอบครัว กลุ่ม องค์กร/หน่วยงาน ชุมชน สังคม ไม่สามารถดำเนินภารกิจต่าง ๆ ได้อย่างปกติ หรือ ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์หรือวิฤตการณ์ต่าง ๆ ที่รุนแรง เกิดผลกระทบที่เชื่อมโยงกันเป็นลูกโซ่ เช่น ภาวะวิฤต/ภัยทางธรรมชาติ ที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ หรือ ระบบสาธารณูปโภค/สาธารณูปการต่าง ๆ เช่น ระบบไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ เส้นทางคมนาคม หรือ ระบบเหล่านี้ล่มสลาย (collapse) ทั้งหมด ทำให้ไม่สามารถติดต่อสื่อสารกันได้ ฯลฯ หรือ วิฤตทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่อาจส่งผลต่อการเกิดวิฤตทางอาหารและพลังงาน (ซึ่งปัจจุบัน ก็กำลังเกิดขึ้นแล้วในหลาย ๆ ประเทศ และกำลังจะเกิดขึ้นในประเทศไทย ถ้าไม่มีมาตรการที่ตีรองรับ) ซึ่งหมายรวมถึงผลกระทบที่มีต่อการผลิตสินค้าเครื่องอุปโภค-บริโภค ที่อาจส่งผลกระทบต่อเนื้อต่อราคาสินค้า หรือ ทำให้สินค้าแพงขึ้น หาซื้อได้ยากขึ้น ในขณะที่คนในสังคม ไม่มีรายได้ที่พอเพียง ทำให้เกิดความอดอยาก-ยากจน หรือ อาจทำให้เกิดโรคระบาด และ อาจนำไปสู่วิฤตอื่น ๆ ตามมาได้อีกอย่างเป็นลูกโซ่ เชื่อมโยงกัน เช่น การขาดแคลน

ยารักษาโรค เพราะไม่สามารถนำเข้าสู่สินค้า/ยารักษาโรคที่จำเป็นได้ เนื่องจาก การคมนาคมขนส่งหยุดชะงัก เป็นต้น นอกจากนี้ ก็ยังมีวิกฤตต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต เช่น สงคราม การก่อการร้าย การฉ้อฉล การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (อันเป็นผลมาจากการเมืองเรื่องสี พรรคพวก ความเกลียดชังกัน) ฯลฯ ซึ่งถ้ามีระดับ-ขีดขั้นที่รุนแรงมาก และ ไม่ได้มีการเตรียมการใด ๆ ไว้ วิกฤตดังกล่าวจะมีความรุนแรงกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้น ระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อจัดการภัยพิบัติ และ ระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต ที่มีการคาดการณ์ความเลวร้ายต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้า และ สามารถวางแผนทางไว้รองรับในระยะยาว จะเป็นระบบที่มีคุณค่า มีประโยชน์ สามารถนำมาพัฒนาต่อยอดจากสิ่งที่มีอยู่/ดำเนินการได้อย่างทันท่วงที ก็จะทำให้หนักกลายเป็นเบา และจะช่วยทำให้สังคมสามารถดำเนินภารกิจต่าง ๆ ไปตามครรลองที่ควรจะเป็น ได้ต่อไปอีกตราบนานเท่านาน

3.4.5 ความมั่นคงทางสังคม (Social Security) หมายถึง ระบบความมั่นคงทางสังคมที่รัฐไทย/รัฐบาล (ผ่านกระทรวงที่มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงการศึกษา และกระทรวงสาธารณสุข) และ/หรือ เป็นระบบที่สังคมไทยควรจัดทำขึ้น เพื่อให้สมาชิกในสังคมเกิดความมั่นคงในการดำรงชีวิต และ/หรือ เป็นการรับประกันว่า สมาชิกในสังคมมีคุณภาพชีวิตที่ดีในระดับหนึ่ง อาทิเช่น ความมั่นคงทางการเงิน/เศรษฐกิจ/อาชีพ/รายได้ ความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย ความมั่นคงด้านสวัสดิการอื่น ๆ เช่น การศึกษา สาธารณสุข/สุขภาพอนามัย ความมั่นคงทางการเมือง ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ หรือ ทรัพยากรธรรมชาติ ความมั่นคงทางด้านอาหารและพลังงาน เป็นต้น ซึ่งการจัดทำระบบความมั่นคงทางสังคม จะต้องให้ความสำคัญกับเรื่องการปรับโครงสร้างภาษีให้เป็นแบบก้าวหน้า (Progressive Taxation System) หรือ ใช้มาตรการทางภาษีเป็นกลไกในการลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ถ้าสังคมมีความมั่นคง หรือ ถ้าสังคมสามารถสร้างความมั่นคงให้กับสมาชิกในสังคมขึ้นมาได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งเป็นการรับประกันว่าสมาชิกในสังคมจะไม่อดตาย ไม้ไร้ที่อยู่อาศัย ไม่เป็นโรคติดต่อร้ายแรง ไม้ได้รับการดูแล/ถูกทอดทิ้งให้อยู่ตามลำพัง (โดยเฉพาะกรณีที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้) โอกาสที่จะเกิดวิกฤตทางสังคม ก็น่าจะมีน้อยลง โดยเฉพาะปัญหาอาชญากรรมต่าง ๆ น่าจะลดลงอย่างแน่นอน เพราะสมาชิกในสังคมมีสภาพความเป็นอยู่ในระดับที่ไม่แตกต่างกันมากนัก สำหรับกรณีของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติต่าง ๆ ก็เช่นกัน ถ้าภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเป็นการซ้ำเติม ทำให้ไม่สามารถดำเนินชีวิตที่ปกติสุขได้ในระดับหนึ่ง รัฐก็ควรพิจารณา หรือ ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ แต่ก็จะต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบ ระมัดระวัง หรือ สามารถคาดการณ์ถึงผลลัพธ์/ผลกระทบเชิงลบต่าง ๆ ที่อาจจะ

เกิดขึ้นไว้ด้วย (Consequences/Impacts) และ หาหนทางในการอุดช่องว่างต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่พึงปรารถนา หรือ ไม่ได้ตั้งใจให้เกิด (unintended consequences) โดยเฉพาะ การพึ่งพาตนเองของประชาชนและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ไม่ควรจะถูกทำลายไปด้วยนโยบายของการให้ความช่วยเหลือที่ไร้เดียงสา/นึกไม่ถึงของรัฐ (naïve policy)

3.4.6 ความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) หมายถึง ความมั่นคงของมนุษย์ในด้านต่าง ๆ ที่มีความเชื่อมโยงกับความมั่นคงทางสังคมในข้อ 3.4.5 ข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความมั่นคงด้านจิตใจ ความมั่นคงทางด้านครอบครัว ความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ความมั่นคงทางรายได้/อาชีพ/การทำงาน ฯลฯ ซึ่งระบบความมั่นคงทางสังคมดังกล่าวในข้อ 3.4.5 ข้างต้นนี้ ควรเป็นระบบที่สามารถรับประกันได้ว่า ปัจเจบุคคล/ครอบครัว/กลุ่ม/ชุมชน จะได้รับความมั่นคงขั้นต่ำในการดำรงชีวิต (minimum security to all) ไม่มีความเสี่ยงหรือมีความเสี่ยงน้อยมากต่อการสูญเสียชีวิต/สุขภาพที่ดี ทรัพย์สิน การงาน/อาชีพ/รายได้ ครอบครัว ฯลฯ ซึ่งถ้าสังคมไทย และ/หรือ มนุษย์-คนไทย หรือ ประชากรไทย มีความมั่นคงดังกล่าวได้ในระดับหนึ่ง ก็จะเป็นการลดช่องว่างหรือระดับการมีชีวิตที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ทำให้ทุกคนรู้สึกมีคุณค่า มีศักดิ์ศรี และสามารถดำรงชีวิตอยู่อย่างมีคุณค่า มีศักดิ์ศรีได้ แม้ไม่ได้มีฐานะทางเศรษฐกิจในระดับสูง ก็ตาม แต่สามารถมีเงินออม และยังสามารถช่วยเหลือพึ่งพาตนเองได้ในยามวิกฤตในระดับหนึ่งได้อีกด้วย

3.4.7 การลดผลกระทบ/ความเสียหาย/ความสูญเสีย/ความรุนแรง (Mitigation) หมายถึง เมื่อเกิดภาวะวิกฤตใด ๆ ขึ้นในสังคมที่ส่งผลกระทบรุนแรงต่อคนจำนวนมากหรือต่อสังคมโดยรวม ทำให้ไม่สามารถดำเนินชีวิตและกิจกรรมปกติในสังคมได้ หรือ เป็นภาวะที่ทำให้สังคมเกิดภาวะชะงักงัน ไม่ว่าจะเป็วิกฤตทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ อุทกภัย วาตภัย ภัยแล้ง หรือ วิกฤตทางเศรษฐกิจ/สังคม/การเมือง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการต่าง ๆ อย่างทันท่วงที และ ยังมีความจำเป็นต้องเตรียมการต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้า เพื่อลดความเสียหาย/ความสูญเสีย/ความรุนแรง ยกตัวอย่างเช่น การเตรียมการด้านยาสำหรับผู้ป่วยทางจิต (ซึ่งส่วนหนึ่งอยู่ในสถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่งในจังหวัดต่าง ๆ) ไว้ให้พอเพียง เพราะถ้าผู้ป่วยทางจิต ไม่ได้รับยา จะทำให้อาการกำเริบ ซึ่งอาจนำไปสู่ความสูญเสีย/ความรุนแรงต่าง ๆ มากยิ่งขึ้นได้ ในกรณีที่ไม่สามารถควบคุมตัวเองได้ อาทิเช่น การทำร้ายตนเองหรือคนใกล้เคียง เป็นต้น หรือ ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการช่วยเหลือด้านการลดผลกระทบ/ลดความเสียหาย/ความรุนแรง โดยเป็นการทำงานร่วมกับมลรัฐ/ท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งมลรัฐ/ท้องถิ่นต่าง ๆ จะต้องจัดทำแผน (ระยะสั้น ระยะกลาง หรือ

ระยะยาว) เสนอเข้ามาเพื่อขอรับการช่วยเหลือในการดำเนินการต่าง ๆ เช่น การลงทุนในการป้องกันทางกายภาพ เพื่อลดความรุนแรงที่จะเกิดขึ้นจากภัยประเภทต่าง ๆ เป็นต้น

3.4.8 ความเสี่ยง/ภาวะเสี่ยงและการลดความเสี่ยง (Risks and Risk Reduction) หมายถึง ความเสี่ยงต่อการได้รับผลกระทบ/ความเสียหาย/ความรุนแรงจากภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ ของปัจเจกบุคคล ครอบครัว กลุ่มประชากรต่าง ๆ (ทั้งปกติและเปราะบาง) ชุมชนต่าง ๆ (โดยเฉพาะชุมชนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เปราะบาง เช่น พื้นที่รอยเลื่อนที่มีพลัง พื้นที่เชิงเขา พื้นที่ริมน้ำ/แม่น้ำ/ทะเล พื้นที่ ๆ อยู่ในเส้นทางไหลของน้ำ พื้นที่ลุ่ม พื้นที่ ๆ อยู่ต่ำกว่าระดับน้ำทะเลปานกลางค่อนข้างมาก) หรือ เจ้าของบ้าน/ผู้เช่าบ้านที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติ หรือ มีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบ/ความเสียหาย/ความสูญเสีย/ความรุนแรง หรือ ตกอยู่ในภาวะอันตราย (ทั้งต่อชีวิต/จิตใจ/ทรัพย์สิน/ที่อยู่อาศัย) โดยเฉพาะสภาพจิตใจของปัจเจกบุคคล ครอบครัว/ครัวเรือน และ/หรือ คนในชุมชนที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย วาตภัย หรือ ภัยพิบัติต่าง ๆ เช่น ดินโคลนถล่ม แผ่นดินไหว ที่กระจายอยู่ในภาคต่าง ๆ เช่น ภาคเหนือ หลายจังหวัด และ จังหวัดกาญจนบุรี หรือ จังหวัดที่อยู่ในพื้นที่รอยเลื่อนศรีสวัสดิ์ที่มีความเสี่ยงต่อการได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหวรุนแรง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จะต้องให้ความรู้ หรือ มีการดำเนินการเพื่อลดความเสี่ยงต่อการที่จะได้รับผลกระทบดังกล่าว (รวมผลกระทบทางจิตใจ ที่จะนำไปสู่ภาวะซึมเศร้ารุนแรง ที่อาจนำไปสู่การฆ่าตัวตาย หรือ การทำร้ายคนอื่น กรณีที่ได้รับผลกระทบรุนแรง เช่น การสูญเสียอวัยวะสำคัญ การสูญเสียบุคคลในครอบครัว/ครัวเรือน การสูญเสียทรัพย์สินทั้งหมด การสูญเสียแหล่งทำมาหากิน และ การสูญเสียชุมชนที่อยู่อาศัยของตน) รวมทั้ง การสนับสนุนให้มีการเตรียมพร้อม/ฝึกซ้อมในการเผชิญกับภัยพิบัติให้บ่อยครั้ง/สม่ำเสมอมากยิ่งขึ้น ก็จะสามารถลดผลกระทบ/ความเสียหาย/ความรุนแรงลงได้ หรือ อาจให้คำแนะนำในการอพยพออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยต่าง ๆ ก่อนที่จะเกิดภัย ก็ถือว่าเป็นการลดความเสี่ยงที่จะได้ผลกระทบลงไปได้ นอกจากนี้ ในปัจจุบัน ยังมีเครื่องมือการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านภัยพิบัติระดับชุมชน (Community-based Disaster Risk Management Instrument – CBDRM) ที่สามารถนำมาปรับใช้ เพื่อให้ชุมชนเกิดการเตรียมการ/เตรียมความพร้อม หรือ สามารถบริหารจัดการความเสี่ยงด้วยตัวของชุมชนเอง เป็นต้น

3.4.9 ภัยพิบัติ/พิบัติภัย/สาธารณภัย (Disaster) หมายถึง เหตุการณ์ความรุนแรงที่ทำให้เกิดภาวะวิกฤตต่าง ๆ ครอบคลุมทั้งความรุนแรงทั้งทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาทิ เช่น อุทกภัย วาตภัย ภัยแล้ง แผ่นดินไหว ดินโคลนถล่ม ฯลฯ และ ความรุนแรงประเภท

อื่น ๆ เช่น ความรุนแรงทางการเมือง การก่อการร้าย การจลาจล ที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สินของปัจเจกบุคคล ครอบครัว กลุ่มประชากรต่าง ๆ ชุมชน องค์กร/หน่วยงาน สังคม หรือ ทำให้ไม่สามารถดำเนินชีวิต กิจกรรม ภารกิจตามปกติได้ หรือ ดำเนินได้อย่างยากลำบาก (อย่างไรก็ตาม สำหรับในระยะแรกของการทำงาน หรือ ระบบที่พัฒนาขึ้นในระยะแรกนี้ เป็นระบบที่เน้นหรือวางไว้รองรับภาวะภัยพิบัติทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก โดยเฉพาะอุทกภัย วาตภัย ภัยแล้ง และ ดินโคลนถล่ม)

3.4.10 คนเปราะบาง/กลุ่มคนเปราะบาง (Vulnerable Groups) หรือ กลุ่มประชากร ที่ควรได้รับการดูแลเป็นพิเศษ หมายถึง กลุ่มเปราะบางตามภารกิจและนิยามความหมายของกระทรวง พม. ครอบคลุมทั้ง เด็กเล็ก เยาวชน/ผู้มีอายุต่ำกว่า 18 ปีที่ประสบภาวะยากลำบากต่าง ๆ ผู้พิการประเภทต่าง ๆ ผู้สูงอายุ หญิงหม้าย หญิงตั้งครรภ์ (รวมหญิงวัยรุ่นตั้งครรภ์ไม่พร้อม) และ ยังหมายรวมถึง ปัจเจกบุคคลที่มีสถานภาพ และ/หรือ ลักษณะพิเศษต่าง ๆ ที่ทำให้การดำรงอยู่ในสังคมทำได้ค่อนข้างลำบากมากกว่าคนปกติทั่วไป อันเนื่องมาจากการขาดผู้อุปการะ หรือ ผู้มีรายได้หลักในครอบครัว ยกตัวอย่างเช่น เด็กเล็ก และ/หรือ ผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ที่พ่อแม่เสียชีวิต ฯลฯ (ดูตัวอย่าง คนเปราะบางประเภทต่าง ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกา ในหน้าที่ 35 และ 36 ในรายงานฉบับนี้ประกอบด้วย)

3.4.11 ระบบการบริหารจัดการเชิงรุก หรือ ระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวง พม. หมายถึง ระบบที่ออกแบบไว้สำหรับรองรับการเกิดภัยพิบัติ/ภาวะวิกฤต/ภาวะฉุกเฉิน/ภาวะรุนแรงต่าง ๆ ของสังคม ภายใต้การดำเนินงานของกระทรวง พม. เป็นหลัก แต่มีความเชื่อมโยงกับระบบของหน่วยงานอื่น ๆ และ จะเป็นระบบเชิงโครงสร้างพื้นฐาน ที่จะช่วยทำให้กระทรวง พม. สามารถแสดงบทบาทเป็นองค์กรประสานงานกลาง หรือ เป็นองค์กรที่มีบทบาททั้งด้านการป้องกัน การเตรียมการ/เตรียมความพร้อม การตอบสนอง/การเผชิญเหตุ การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ และการฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยา (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การส่งเสริม/สร้างเสริม/การเตรียมความพร้อมของปัจเจกบุคคล/ครอบครัว/กลุ่ม-องค์กร/ชุมชน โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง ควรได้รับความสนใจเป็นพิเศษ ซึ่งเป็นการเตรียมการด้านมนุษย์และสังคม โดยเฉพาะด้านจิตใจและด้านพลังกลุ่ม-องค์กร/ชุมชน) โดยระบบ ฯ ที่กำหนดไว้จะสามารถช่วยทำให้กระทรวง พม.แสดงบทบาทเชิงการเอื้ออำนวย การเชื่อมประสาน การกระตุ้น การสนับสนุน/หนุนเสริม การสร้างเสริมศักยภาพให้กับกลุ่มเป้าหมายทุกกลุ่ม ทุกระดับ ตั้งแต่ระดับประเทศหรือรัฐส่วนกลาง ลงไปจนถึงระดับภูมิภาค ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และ/หรือ ระดับท้องถิ่น หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจนถึงระดับชุมชนหมู่บ้าน ทั้งนี้ ผู้รับประโยชน์จากระบบ ฯ หมายรวมถึง หน่วยงานต่าง ๆ ของ

กระทรวง พม. และ เจ้าหน้าที่ (ซึ่งได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติด้วยเช่นกัน) สำหรับระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวง พม. ณ ที่นี้ประกอบไปด้วยระบบย่อย (sub-systems) จำนวนทั้งหมด 9 ระบบ ได้แก่ 1) ระบบข้อมูล สารสนเทศและความรู้ 2) ระบบการติดตามสถานการณ์ ฝ้าระวังภัย และแจ้งเตือนภัย 3) ระบบการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูล ข่าวสาร/สารสนเทศและความรู้ 4) ระบบการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ/เครื่องช่วยเหลือ/เครื่องอำนวยความสะดวก/ระบบสำรองต่าง ๆ และระบบขนส่งในภาวะฉุกเฉิน 5) ระบบการสื่อสารในภาวะวิกฤต 6) ระบบการพัฒนา ส่งเสริม สร้างเสริมศักยภาพของบุคลากรกระทรวง พม. 7) ระบบการพัฒนา ส่งเสริม สร้างเสริม ศักยภาพปัจเจกบุคคล ครอบครัว อาสาสมัคร กลุ่ม/องค์กร ชุมชน โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง 8) ระบบการทำงานเชิงหนุนเสริมและเชื่อมประสานกับเครือข่ายต่าง ๆ และ 9) ระบบการติดตามและประเมินผล โดยที่ทุกระบบย่อยที่พัฒนาขึ้นมาี้ มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน แต่สามารถเชื่อมโยงกันได้ หรือ ในทางปฏิบัติจริง จะต้องมีการเชื่อมโยงกันระหว่างระบบย่อยเหล่านี้ นอกจากนี้ระบบดังกล่าว ยังเป็นระบบ ๆ ที่ได้รับการพัฒนาขึ้นบนพื้นฐานของการประเมิน (assessment) สภาพความเป็นจริงของพื้นที่ต่าง ๆ และองค์กร/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานต่าง ๆ ของกระทรวง พม. และ อยู่บนพื้นฐานของการประมวลผลข้อมูล (data processing) ด้านศักยภาพ ข้อจำกัด ปัญหา-อุปสรรคในการบริหารจัดการภัยพิบัติในช่วงเหตุการณ์อุทกภัยครั้งที่ผ่าน ๆ มา โดยเฉพาะเหตุการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ. 2554

3.4.12 ระบบการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance System - SAS) หมายถึงระบบการให้ความช่วยเหลือทางสังคมที่กระทรวง พม. จัดทำขึ้นเพื่อรองรับเหตุฉุกเฉิน/ภาวะไม่ปกติ-ภาวะภัยพิบัติ/ภาวะวิกฤต ที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต หรือ ต่อการดำเนินชีวิต และภารกิจที่ปกติของปัจเจกบุคคล ครอบครัว กลุ่ม ชุมชน องค์กร/หน่วยงาน สำหรับการช่วยเหลือ ณ ที่นี้ ได้แบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ 1) การช่วยเหลือทางการเงิน (financial assistances) และ 2) การช่วยเหลือที่ไม่ใช่การเงิน (non-financial assistances) สำหรับการช่วยเหลือทั้งสองประเภทนี้ โดยเฉพาะมาตรการช่วยเหลือทางการเงินบางประการเป็นเงินให้เปล่า ควรจะเป็นการดำเนินการในระยะสั้น/ชั่วคราว เพื่อให้รอดชีวิต หรือ ชีวิตมีความมั่นคงขั้นต่ำในระดับหนึ่ง (หรือ ภายใต้ระยะเวลาหนึ่งเช่นเป็นระยะเวลา 6-12 เดือน เป็นต้น) ในขณะที่เดียวกัน ควรมีมาตรการอื่น ๆ ในเชิงโครงสร้างควบคู่กันไปด้วย อย่างไรก็ตาม การช่วยเหลือด้านเงินให้เปล่า หรือ เงินอุดหนุน/เงินยืมต่าง ๆ เช่น เงินสนับสนุนเพื่อการศึกษา/การฝึกอบรม/การเสริมศักยภาพต่าง ๆ หรือ การให้เงินสนับสนุนเพื่อลงทุนประกอบ

อาชีพ ที่ปลอดดอกเบี้ย หรือ เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ สำหรับหลาย ๆ กรณี ก็อาจจะมีคามจำเป็น โดยเฉพาะในช่วงต้น หรือ ภายหลังจากการเกิดวิกฤตใหม่ ๆ โดยเฉพาะปัจเจกบุคคลและครอบครัวที่มีฐานะที่ค่อนข้างยากลำบาก (เพราะในช่วงวิกฤต ประชาชนมักประสบกับภาวะการสูญเสียรายได้ เนื่องจากเดินทางไปทำงานไม่ได้ เพราะเส้นทางคมนาคมถูกตัดขาด หรือ ผลผลิตเสียหาย หรือหน่วยงาน/สถานที่ทำงานถูกปิด เพราะได้รับผลกระทบ หรือ ต้องปิดตัวลงเนื่องจากขาดทุน หรือไม่สามารถฟื้นตัวเองได้ ฯลฯ) โดยเฉพาะกลุ่มคนเปราะบาง ได้แก่ ผู้พิการ ผู้สูงอายุที่ไร้ที่พึ่ง หรือ ประสบกับความจำเป็นต่าง ๆ ในชีวิต หรือ กรณีพื้นที่เปราะบาง หรือ พื้นที่ ๆ ได้รับผลกระทบรุนแรง/มีจำนวนผู้เสียหายในพื้นที่จำนวนมาก หรือ เป็นพื้นที่รับน้ำนอง (กรณีอุทกภัย) ก็อาจจะจำเป็นต้องให้การช่วยเหลือเป็นกลุ่ม หรือ อยู่ในรูปของการสมทบ-อุดหนุนกองทุนประเภทต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วในชุมชน (ปัจจุบัน พบว่า มีพื้นที่/ชุมชนต่าง ๆ จำนวนมากที่กำลังดำเนินการในเรื่องนี้) เช่น กองทุนข้าวสาร กองทุนพันธุ์พืช กองทุนยา กองทุนเครื่องมือ/อุปกรณ์จัดการภัยพิบัติ กองทุนสวัสดิการชุมชน กองทุนภัยพิบัติต่าง ๆ หรือ การให้เงินสมทบประเภทต่าง ๆ เป็นต้น สำหรับการช่วยเหลือที่ไม่ใช่การเงิน ครอบคลุมการรับแจ้งเหตุผ่านศูนย์ประชาบดี 1300 และ การประสาน/ส่งต่อไปปรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ก็มีการให้ความช่วยเหลือด้านปัจจัยสี่/ปัจจัยยังชีพ เช่น ฤกษ์ชีพ เพื่อประทังชีวิต แต่จะต้องมีการวางแผนในการพัฒนา-ส่งเสริมในระยะยาว เพื่อให้หลุดพ้นจากสภาพของการเป็น “ผู้ประสบภัยพิบัติ” หรือ “ผู้รับความช่วยเหลือ” (ที่มักถูกมองว่า เป็นภาระต่อรัฐและสังคม หรือ ถูกตีตราว่าเป็นประชากรชั้นสอง ชั้นสาม) ที่มีคุณค่าและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์เหลืออยู่ไม่มากนัก และ ที่สำคัญคือ การมีบทบาทในการช่วยเหลือด้านที่พักอาศัยชั่วคราว/บ้านพักฉุกเฉิน/ศูนย์พักพิงชั่วคราว(เพราะกระทรวง พม. มีการเคหะแห่งชาติ และ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน) นอกจากนี้ กรณีการสร้างศูนย์พักพิงถาวร ก็อาจจะมีคามจำเป็นเช่นกัน (กรณีเกิดเหตุการณ์บ่อยครั้ง ดังเช่น ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งในประเทศไทยก็อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต จึงจำเป็นต้องหาทางเลือกไว้หลาย ๆ ประการ) สำหรับศูนย์พักพิง ๆ นี้ หน่วยงานรัฐสามารถออกแบบให้ประชาชน/ผู้ประสบภัยเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราวนี้ได้ด้วย (จะช่วยลดภาระต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่และภาระค่าใช้จ่ายในการจ้างบุคลากร ด้วย) นอกจากนี้ ก็อาจจะเป็นการช่วยเหลือในการอพยพ (กรณีจำเป็น) หรือ เป็นการดำเนินงานเสริมบทบาทของหน่วยงานหลักอื่น ๆ ที่มีหน้าที่ในการอพยพประชาชนโดยตรง เช่น ปก. หรือ หน่วยงานทหาร ที่มีทรัพยากร/กำลังคน/ศักยภาพด้านต่าง ๆ ในการกู้ชีพ/กู้ภัยจำนวนมาก ซึ่งถ้าเป็นการช่วยเหลือในการอพยพ กระทรวง พม. ก็จะต้องมีการเสริมความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่ และต้องมีการจัดหา/

จัดซื้อเครื่องมือ-อุปกรณ์ต่าง ๆ ไว้ด้วย เพื่อให้การช่วยเหลือเป็นไปได้ และไม่เป็นอันตรายต่อตัวเจ้าหน้าที่เองด้วย และการช่วยเหลือที่สำคัญมากอีกประการหนึ่งที่กระทรวง พม. สามารถร่วมดำเนินการได้ดี ก็คือ บทบาทการช่วยเหลือในการฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยา ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องเรียนรู้เกี่ยวกับเครื่องมือการประเมินความเสียหาย/ผลกระทบและการวิเคราะห์ความต้องการภายหลังจากภัยพิบัติ (Post-Disaster Damage Assessment and Need Analysis – PDDANA) หรือ บางหน่วยงานเรียกเครื่องมือนี้ว่า ADAD – Assessing Damage After Disaster (Rawal, V. and Dinesh Prajapati, 2007) เป็นต้น

3.5 กรอบแนวคิดในการศึกษาและพัฒนา

(โปรดดูแผนภาพที่ 1 ในหน้า 77 ประกอบด้วย)

เนื่องจากโครงการนี้ มีจุดมุ่งหมายสูงสุดที่ต้องการ ก็คือ ระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต และ ระบบการบริหารจัดการเชิงรุก หรือ เรียกในอีกนัยหนึ่งว่า ระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวง พม. ซึ่งหมายรวมถึง ระบบการบริหารจัดการศูนย์พักพิงที่ได้มาตรฐาน และ ระบบการหนุนเสริมการทำงานของชุมชน (โดยเฉพาะชุมชนระดับตำบล) เพื่อให้ชุมชนสามารถจัดตั้งระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติของชุมชนขึ้นมาได้ และมีความยั่งยืน) นอกจากนั้น ระบบที่สร้างหรือพัฒนาขึ้นนี้จะต้องมีความสอดคล้องกับความเป็นจริง ใช้การได้ดี หรือ สามารถที่จะตอบสนองต่อภาวะวิกฤตต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ในระดับดี ซึ่งคำว่า “ภาวะวิกฤต” ณ ที่นี้ มีความหมายครอบคลุมถึงภาวะวิกฤตในหลาย ๆ ด้าน ทั้งด้านธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง แต่ในขั้นต้นนี้ มีความหมายครอบคลุมถึงเฉพาะภาวะวิกฤตทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ส่งผลกระทบต่อมนุษย์และสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาวะอุทกภัย ภัยแล้ง วาตภัย ดินโคลนถล่ม นอกจากนี้ยังเป็นการศึกษาวิจัย เพื่อพัฒนาระบบรองรับภาวะวิกฤตดังกล่าว ทั้งในระดับประเทศ และระดับหน่วยงาน (ซึ่ง ณ ที่นี้ หมายถึง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) และ ระดับชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชุมชนระดับตำบล/ชุมชนประเภทต่าง ๆ ที่มีสภาพทางภูมิศาสตร์ที่แตกต่างกัน หรือ มีความเชื่อมโยงกับระดับภูมินิเวศน์ ของแต่ละพื้นที่ (อาทิเช่น ระดับลุ่มน้ำ ระดับเทือกเขา ระดับกลุ่มทะเลสาบ/ลุ่มน้ำทะเลสาบ ฯลฯ เป็นต้น)

สำหรับระบบที่พัฒนาขึ้นนี้ จะต้องสามารถช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคลากรของกระทรวง ฯ และ ประชากรกลุ่มต่าง ๆ ทั้งกลุ่มปกติ กลุ่มผู้ประสบภัยทั่วไป และกลุ่มคนที่ควรได้รับความใส่ใจเป็นพิเศษ (เช่น กลุ่มเปราะบางประเภทต่าง ๆ) ให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ระดับกลุ่มคน ระดับครอบครัว ระดับชุมชน และระดับองค์กร/หน่วยงาน รวมถึงสามารถช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้ ภายใต้ภาวะวิกฤตดังกล่าว

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชากรกลุ่มเปราะบาง ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักของกระทรวง ฯ ควรได้รับความสนใจเป็นพิเศษจากระบบที่กำลังจะพัฒนาขึ้นนี้ อันได้แก่ เด็ก/เด็กเล็ก ที่ไม่มีผู้ดูแล หรือ บิดามารดาเสียชีวิต หรือ อาศัยอยู่กับผู้สูงอายุ ที่อาจช่วยเหลือตนเองไม่ได้มากนัก หรือ กลุ่มคนเปราะบางอื่น ๆ ได้แก่ หญิงมีครรภ์ เด็ก/วัยรุ่น/เยาวชน/ผู้สูงอายุ/คนพิการ ที่มีความเสี่ยงหรืออยู่ในภาวะเสี่ยงต่าง ๆ อาทิเช่น เสี่ยงต่อการสูญเสียภาวะความมั่นคงทางจิตใจ และ/หรือ ภาวะความมั่นคงในการดำเนินชีวิต การพลัดพรากจากครอบครัว การพัฒนาตนเอง หรือ พัฒนาการต่าง ๆ ตามวัย และ/หรือ การศึกษาเล่าเรียน การประกอบอาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คนพิการที่อยู่ในระดับที่สามารถช่วยเหลือตนเองได้น้อย หรือ ไม่สามารถช่วยเหลือพึ่งพาตนเองได้ อาทิเช่น อัมพฤกษ์ อัมพาต ไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้เอง พิกัดทั้งแขนและขา คนตาบอด พิกัดทางการได้ยินหรือหูหนวก หรือ ผู้ป่วยจิตเวช ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ หรือ ผู้ที่มีภาวะสติปัญญาบกพร่อง หรือ ผู้สูงอายุที่สูญเสียความจำ และเสี่ยงต่อการพลัดหลงจากครอบครัว หรือ ผู้ดูแล เป็นต้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบการบริหารงานเชิงรุก หรือ ระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติทุกระบบย่อยที่พัฒนาขึ้นนี้ จะต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับประเด็นรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกลุ่มเปราะบาง และ ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ต้องอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดการจัดการภัยพิบัติทั้ง 3 แนวคิด คือ แนวคิดกระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติ (ที่ประกอบไปด้วย การป้องกัน การเตรียมการ/เตรียมความพร้อม การเผชิญเหตุ/การตอบสนอง การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ และการฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยา) แนวคิดการลดผล กระทบ/ความเสียหาย/ความรุนแรง และ แนวคิดการจัดการความเสี่ยง และลดความเสี่ยง (risk management)

นอกจากนี้ ระบบดังกล่าวยังมีความจำเป็นต้องรองรับหรือสนับสนุนการดำเนินชีวิตของคนปกติทั่วไป ที่อาจมีความเสี่ยงต่อการสูญเสียความมั่นคงทางอาชีพและรายได้ หรือ การทำงาน/การจ้างงาน หรือ จนกระทั่งเสี่ยงต่อการสูญเสียสมาชิกในครอบครัว หรือ เสี่ยงต่อการเกิดปัญหาทางจิต อันเนื่องมาจากการไม่สามารถปรับตัว หรือ ยอมรับสภาพ/สภาวะ หรือ ภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้นได้ เป็นต้น

สำหรับแนวคิดหลักทางสังคมที่ใช้เป็นฐานคิดที่สำคัญในการพัฒนาระบบ ประกอบไปด้วย แนวคิดการพึ่งพาตนเอง แนวคิดการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน/การมีส่วนร่วม และ แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์และความมั่นคงทางสังคม

สำหรับในด้านวิธีการศึกษาและพัฒนานั้น โครงการนี้ ได้ให้ความสำคัญกับข้อมูลในพื้นที่ นำร่องทั้ง 4 จังหวัด โดยได้ทำการผนวกเข้ากับข้อมูลบทบาทของกระทรวง พม. ในช่วงอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับศักยภาพ ข้อจำกัด ปัญหา-อุปสรรค บทเรียน องค์ความรู้จากประสบการณ์จริงในการเผชิญกับอุทกภัย ที่เกิดขึ้นในพื้นที่/ชุมชน/องค์กรต่าง ๆ หลายประเภท ซึ่งเรียกกันว่า “ความรู้ที่อยู่บนฐานของประสบการณ์” (experience-based knowledge) หรือ “ความรู้ที่เกิดขึ้นจากการลงมือปฏิบัติ” (practice- or action-based knowledge) ซึ่งถือว่าเป็นความรู้ที่มีความสำคัญมาก เพราะช่วยทำให้มองเห็นจุดอ่อน จุดแข็งของระบบและกลไกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจากความจริง ที่เกิดขึ้นจริง

สำหรับในส่วนของการปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม นั้น ได้ให้ความสำคัญกับการ ทบทวนระบบ/ความพยายามต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งในประเทศและนานาชาติ และ ได้นำเสนอผลการวิเคราะห์ดังกล่าวให้ชุมชน/ผู้เข้าร่วมเวทีถอดบทเรียนได้รับทราบ เพื่อ กระตุ้นให้เกิดการพัฒนาหรือปรับปรุงระบบการบริหารจัดการกับภาวะวิกฤต/ภัยพิบัติ ซึ่งใน กรณีของชุมชน ได้เรียกระบบนี้ว่า “ระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติหรือภาวะวิกฤต ของ ชุมชน โดยชุมชน และเพื่อชุมชน” (หรือบางแห่งเรียกว่า ระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติ ระดับชุมชน) นอกจากนี้ โครงการ ฯ ยังมีบทบาทในเชิงการหนุนเสริม/เชื่อมประสานเพื่อให้ เกิดการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน ระหว่างชุมชน/พื้นที่ ฯ ได้มีการพัฒนาระบบรองรับไว้บ้าง แล้ว กับชุมชน/พื้นที่ ฯ ยังไม่มีการพัฒนาระบบใด ๆ รองรับ ทั้งนี้ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการ พึ่งพาตนเองได้ของชุมชนประเภทต่าง ๆ เพื่อให้ทันกับภาวะวิกฤติต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นเมื่อใด ก็ได้ การกระทำได้ดังกล่าวทำให้ประชาชน/ชุมชนที่เข้ามาร่วมได้รับประโยชน์ทันทีจาก โครงการ ฯ

นอกจากนี้ โครงการ ฯ ยังได้ให้ความสำคัญกับข้อมูล สารสนเทศ บทเรียน องค์ ความรู้ของต่างประเทศอีกจำนวน 3 ประเทศ ซึ่ง 2 ใน 3 ประเทศ เป็นประเทศที่ประสบกับ ภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ บ่อยครั้ง ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และ ญี่ปุ่น สำหรับประเทศเนเธอร์แลนด์ ถือว่าเป็นประเทศที่มีความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการน้ำ (เนื่องจาก เนื้อที่ส่วนใหญ่ของ ประเทศอยู่ต่ำกว่าระดับน้ำทะเล) สำหรับการพัฒนาระบบ ณ ที่นี้ ได้นำจุดแข็งด้านต่าง ๆ ของประเทศเหล่านั้นมาใช้ โดยนำมาผสมหรือผนวกเข้ากับข้อมูล สารสนเทศ บทเรียน องค์ความรู้จากประสบการณ์และการปฏิบัติจากพื้นที่ และ ผลการถอดบทเรียนจากชุมชน/ พื้นที่/องค์กรต่าง ๆ หรือ อยู่บนพื้นฐานของการประมวลองค์ความรู้อย่างรอบด้าน และ มีความสอดคล้องกับความเป็นจริงของบริบทสังคมไทย ที่พิจารณาความเป็นจริงต่าง ๆ หรือ บริบทเฉพาะของแต่ละพื้นที่ หรือ ระดับภูมิวิเศษณ์ เข้ามาไว้ ณ ที่นี้ด้วย

โดยสรุป แนวคิดและวิธีการศึกษาและพัฒนาระบบครั้งนี้ เป็นความพยายาม หรือ ถูกจัดวาง/คัดเลือก/ผสมผสานเพื่อตอบโจทย์ที่สำคัญที่สุด 3 ประการ คือ 1) ทำอย่างไร จึงจะทำให้เกิดความมั่นคงของชีวิตมนุษย์และสังคมได้ระดับหนึ่ง ภายใต้ ภาวะวิกฤต (ซึ่ง หมายรวมถึง ความมั่นคงของเจ้าหน้าที่/บุคลากรของกระทรวง พม. และ กลุ่มคนเปราะบาง) หรือ ประชาชน/ชุมชนจะสามารถดำเนินชีวิตและภารกิจต่าง ๆ ต่อไปได้อย่างปกติสุข หรือ ใกล้เคียงกับภาวะปกติให้มากที่สุด ภายใต้ภาวะวิกฤต หรือ ภาวะอุทกภัยที่รุนแรงนั้น จะสามารถทำได้อย่างไร? และ โจทย์ที่สำคัญ ข้อ 2) ก็คือ การส่งเสริมให้ประชาชน/ชุมชน สามารถพึ่งพาตนเองให้ได้มากที่สุดนั้น จะสามารถทำได้อย่างไร? ภายใต้ระบบ โครงสร้างและ นโยบายด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ และ ระบบการช่วยเหลือทางสังคม และ โจทย์ข้อ 3) หรือข้อสุดท้ายคือ ระบบของกระทรวง พม. จะต้องไม่ทับซ้อนกับระบบหรือภารกิจของ หน่วยงานอื่น ๆ แต่สามารถหนุนเสริม เชื่อมโยงกันได้ จะทำได้อย่างไร หรือ หน้าตาควรเป็น อย่างไร?

ทั้งนี้ โครงการ ฯ ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนา ส่งเสริม สร้างเสริมศักยภาพ ของบุคลากรในกระทรวง พม. ควบคู่ไปกับการมีบทบาทในเชิงหนุนเสริมการทำงานของชุมชน และเครือข่ายต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้ระบบที่ได้รับการพัฒนาขึ้นนี้สามารถรองรับปัญหาและความ ต้องการต่าง ๆ ได้จริง หรือ เกิดประสิทธิผลตามความมุ่งหวังของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดย สามารถนำเสนอกรอบแนวคิดเชิงการศึกษาและการพัฒนา (หรือ การวิจัยและพัฒนา – R&D) ในรูปของแผนภาพ (diagram) ได้ ดังต่อไปนี้คือ

แนวคิด

- 1) กลุ่มแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ
 - แนวคิดเกี่ยวกับการเกิดภัยพิบัติ/สาธารณภัย
 - แนวคิดกระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติ/เหตุฉุกเฉิน/ภาวะวิกฤตต่าง ๆ
 - แนวคิดการลดผลกระทบและความรุนแรง (Mitigation Concept)
 - แนวคิดการประเมินความเสี่ยงและการลดความเสี่ยง
- 2) กลุ่มแนวคิดหลัก/แนวคิดสำคัญทางสังคม (Key Social Concepts)
 - แนวคิดการช่วยเหลือพึ่งพาตนเอง และการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (Self-help/Self-reliance and Mutual Help)
 - แนวคิดการช่วยเหลือและการสนับสนุนทางสังคม (Social Assistance and Social Supports)
 - แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์และความมั่นคงทางสังคม (Human and Social Security Concept)
 - แนวคิดเกี่ยวกับระบบ - การพัฒนาระบบ

แผนภาพที่ 1
กรอบแนวคิดในการศึกษา
และการพัฒนาระบบ
(Conceptual Framework)



ระบบการช่วยเหลือทางสังคม
ในภาวะวิกฤต
 (Social Assistance System: SAS)
ทั้งก่อน ระหว่าง และหลัง
สภาวะวิกฤต/ภัยพิบัติ

- 1) รูปแบบการช่วยเหลือทางการเงิน
- 2) รูปแบบการช่วยเหลือที่ไม่ใช่การเงิน
- 3) รูปแบบการฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยาภายหลังภัยพิบัติ
- 4) รูปแบบการบริหารจัดการศูนย์พักพิงที่ได้มาตรฐาน
- 5) รูปแบบการหนุนเสริมการจัดทำระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับชุมชน/ตำบล



วิธีการศึกษาและพัฒนา

- ข้อมูลพื้นที่ 4 จังหวัด
- ข้อมูลบทบาทของกระทรวง พม. ในช่วงอุทกภัย ปี 2554
- ข้อมูลศักยภาพ ข้อจำกัด ปัญหา/อุปสรรคในการบริหารจัดการภัยพิบัติขององค์กร หน่วยงาน ชุมชน ประชาชน
- บทเรียนและกรณีตัวอย่างดีเด่นด้านการบริหารจัดการภัยธรรมชาติ/ภัยพิบัติ: กรณีของประเทศไทย
- ระบบ/โครงสร้าง บทเรียน ประสบการณ์การบริหารจัดการภัยพิบัติ/เหตุฉุกเฉิน/ภาวะวิกฤตของต่างประเทศ

3 ประเทศ



3.6 แผนการดำเนินงาน

3.6.1 ระยะเวลาการดำเนินงาน จำนวน 6 เดือน (1 เมษายน - 30 กันยายน 2555)

3.6.2 แผนปฏิบัติงานตลอดโครงการ

กิจกรรม/ขั้นตอน	ปี พ.ศ. 2555					
	เมษ	พค.	มิย.	กค.	สค.	กย.
1. วิจัยเอกสาร ทบทวนเอกสาร/ วรรณกรรม/ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง						
2. วิจัยภาคสนามโดยถอดบทเรียนในพื้นที่ ด้วยวิธีสานเสวนา (Dialogue), สัมภาษณ์เชิงลึก และอื่นๆ ที่เหมาะสม กับบริบทพื้นที่						
3. ประมวลผลข้อมูลขั้นต้นทั้งหมด (Preliminary Analysis)						
4. จัดทำ/ออกแบบระบบการช่วยเหลือ ทางสังคม/ประชุมผู้เกี่ยวข้อง						
5. จัดเวทีวิพากษ์ระบบการช่วยเหลือ ทางสังคม (ในส่วนกลาง/ภูมิภาค)						
6. ทดลองนำระบบการช่วยเหลือ ฯ สู่การปฏิบัติในพื้นที่นำร่อง 4 พื้นที่ ร่วมกับเจ้าหน้าที่ พม. และปรับปรุง ระบบ ฯ						
7. วิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดอีก ครั้งหนึ่ง และเขียนรายงาน						
8. จัดทำรายงานผลการศึกษาและการพัฒนา (ฉบับสมบูรณ์)						
9. เผยแพร่ต่อหน่วยงานต่าง ๆ ใน กระทรวง พม. และหน่วยงานอื่น ๆ / สาธารณชน และผลักดันการใช้ระบบ ในระยะต่อไป						

3.7 กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินงาน

- 3.7.1 ศึกษา ทบทวนและประมวลข้อมูล สารสนเทศ และความรู้ต่าง ๆ จากเอกสารที่มี ทั้งของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และหน่วยงานอื่น ๆ เช่น สภาพัฒนาองค์กรเอกชน/ชุมชนต่าง ๆ ที่มีอยู่ในเว็บไซต์/ฐานข้อมูลออนไลน์ และพื้นที่ศึกษาครั้งนี้ เช่น รายงานการประเมินผล และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในจังหวัดต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่ศึกษาระยะแรก ได้แก่ จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดนครปฐม และ จังหวัดนครศรีธรรมราช
- 3.7.2 ศึกษา ทบทวนและประมวลข้อมูล สารสนเทศ และความรู้ต่าง ๆ จากหนังสือ เอกสาร เว็บไซต์ของหน่วยงานต่าง ๆ ในต่างประเทศ ได้แก่ หน่วยงานจัดการภัยพิบัติ/ภาวะวิกฤต/เหตุการณ์รุนแรง หรือเหตุฉุกเฉินของสหรัฐอเมริกา เนเธอร์แลนด์ และ ญี่ปุ่น เป็นต้น
- 3.7.3 เก็บข้อมูลในพื้นที่นำร่องเกี่ยวกับการป้องกัน การเตรียมการ/เตรียมความพร้อม การเผชิญเหตุ/การตอบสนอง การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ และการฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยา จากการประสบกับภาวะภัยพิบัติ หรือ ภาวะวิกฤตจากธรรมชาติหรืออุทกภัยที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติของการช่วยเหลือตนเอง การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และ การได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง พร้อมรับฟังปัญหา-อุปสรรคข้อจำกัด และ ข้อเสนอ/ข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลต่าง ๆ ตามที่ระบุในข้อ 4 ที่ตามมานี้คือ
- 3.7.4 เก็บข้อมูลกับกลุ่มผู้นำ/แกนหลัก/แกนนำ/ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ของแต่ละพื้นที่ (ทั้งระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ระดับตำบล/หมู่บ้าน หรือ ระดับเมือง ระดับชุมชน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพความเป็นจริงของแต่ละพื้นที่ ๆ ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ หรืออุทกภัย) แต่จะต้องมีความครอบคลุม หรือ ช่วยทำให้เข้าใจสภาพความเป็นจริงของพื้นที่ ให้ได้มากที่สุด จำนวนผู้ให้ข้อมูล ขึ้นกับแต่ละพื้นที่ เช่นกัน โดยใช้วิธีการสนทนาพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Talk) การสังเกตการณ์ในพื้นที่ (Observation) การจัดทำแบบบันทึกภาคสนาม (Field Note) พร้อมทั้งอัดเทป กรณีได้รับการอนุญาตให้ดำเนินการได้

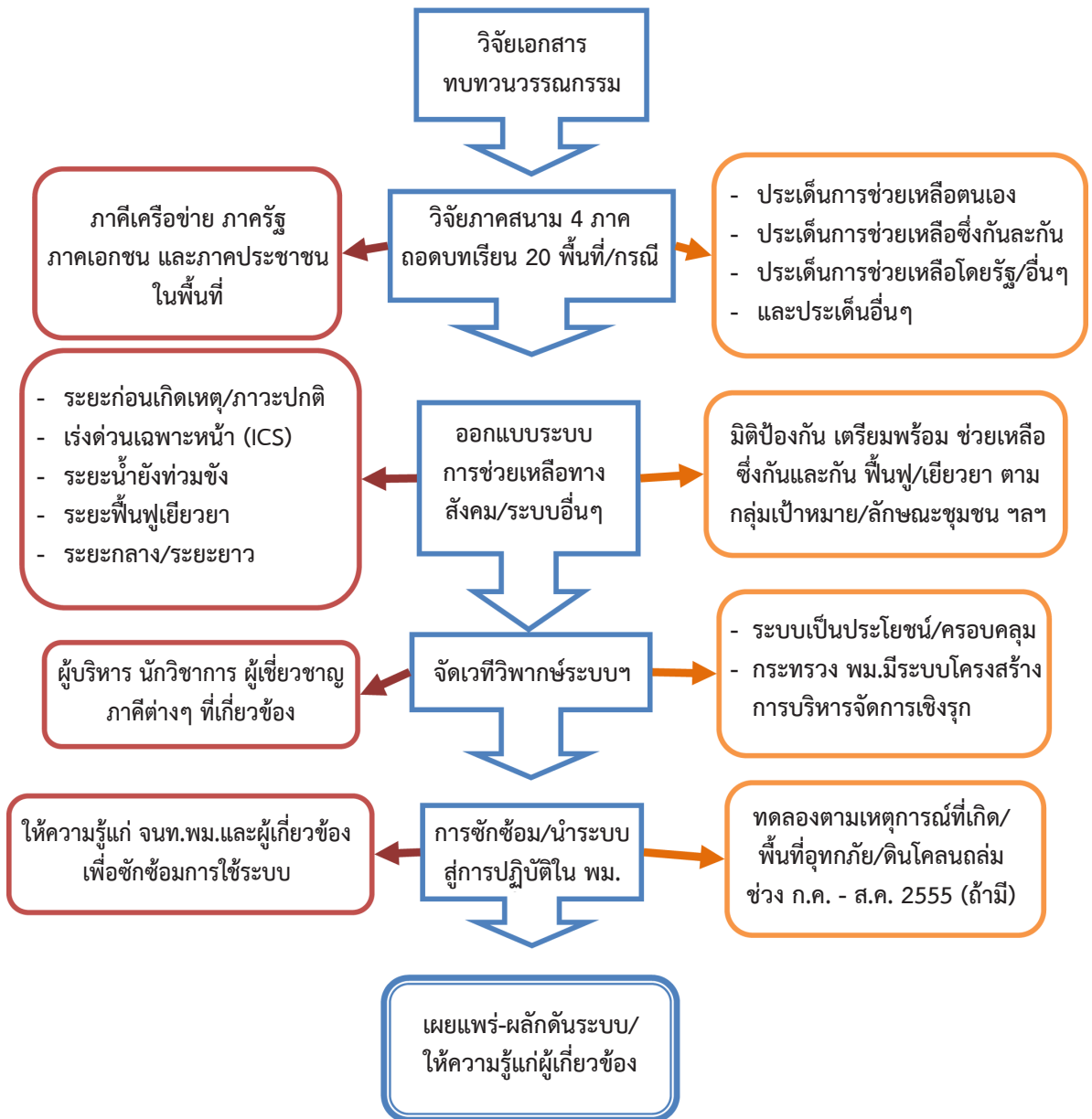
- 3.7.5 ประมวลและสังเคราะห์องค์ความรู้ต่าง ๆ ที่ได้รับมาจากการดำเนินการในข้อ 1, 2, 3 และ 4 ข้างต้น และนำมาใช้ในการจัดทำ/ออกแบบ (ร่าง) ข้อเสนอระบบในมิติต่าง ๆ และ นำเสนอต่อที่ประชุม/เวทีวิพากษ์ ที่มีผู้เกี่ยวข้อง/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เจ้าหน้าที่กระทรวง พม. ทั้งในส่วนกลางและพื้นที่-จังหวัดนำร่องทั้ง 4 จังหวัด และภาคีต่าง ๆ ทั้งจากภาครัฐ เอกชน และประชาชน/ชุมชน เพื่อรับฟังความคิดเห็น/ข้อวิพากษ์ และ นำร่างระบบดังกล่าวมาปรับปรุงอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นจริง หรือ สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการ และ/หรือ ตอบสนองต่อแนวคิดหลักของโครงการ ฯ ได้อย่างแท้จริง
- 3.7.6 ปรับปรุง/พัฒนาระบบ และ/หรือ ข้อเสนอเชิงโครงสร้างระบบ พร้อมนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความครอบคลุม รอบด้าน ชัดเจน ใช้การได้ สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทของกระทรวง พม. และ สังคมไทย
- 3.7.7 นำระบบไปทดลองใช้ หรือ ชักซ้อมในพื้นที่ ๆ เกี่ยวข้อง หรืออาจปรับเป็นการถ่ายทอดความรู้ ชี้แจงรายละเอียด หรือ การชักซ้อมบนโต๊ะแทน (กรณีไม่มีเงื่อนไขให้ดำเนินการได้ หรือ ประชาชนไม่ยินยอม/ไม่สมัครใจ) โดยมีเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในพื้นที่/จังหวัดนำร่องเป็นกลุ่มเป้าหมายหลัก โดยอาจจะมีการเชิญวิทยากร/ผู้เชี่ยวชาญในการบริหารจัดการภัยพิบัติในพื้นที่หรือท้องถิ่นนั้น ๆ เข้ามาช่วยในการฝึกซ้อม หรือ การทดลองแปรระบบสู่การปฏิบัติ พร้อมวิเคราะห์ระบบต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันควบคู่กันไป และ อาจจะมีการเชิญภาคีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ เข้ามารับรู้/รับทราบด้วย
- 3.7.8 ปรับปรุง/สร้าง/ออกแบบระบบต่าง ๆ เพิ่มเติม ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทต่าง ๆ กับการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ได้ผล โดยให้ความสำคัญกับข้อมูลที่ได้รับมาจากแหล่งต่าง ๆ และบทเรียนที่เกี่ยวข้อง ที่มีการผนวกเข้ามาในการออกแบบตลอดเวลา เพื่อให้ระบบของกระทรวง พม. มีความครอบคลุม และสอดคล้องกับแนวทางข้อเสนอเรื่อง บทบาทของกระทรวง พม. ในโอกาสต่อไปด้วย (กรณีเกิดวิกฤตรอบใหม่ในอนาคต) ซึ่งจะต้องเป็นบทบาทที่สอดคล้องกับภารกิจและภาพลักษณ์ในการพัฒนามนุษย์และสังคมขององค์กร

3.7.9 จัดทำรายงานผลการศึกษาและพัฒนา ฉบับสมบูรณ์ ประกอบด้วยรูปแบบระบบ (System Model) ในรูป diagram ต่าง ๆ และ ข้อเสนอโครงสร้างการบริหารจัดการในระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับชุมชนท้องถิ่น/ระดับตำบล พร้อมด้วยข้อเสนอแนะในเชิงกฎหมายและการขับเคลื่อนนโยบายที่เกี่ยวข้อง

3.7.10 เผยแพร่ในหน่วยงานต่าง ๆ ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขยายผลโดยหน่วยงานของ พม. สู่พื้นที่จังหวัดอื่น ๆ ที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่นำร่องของโครงการ ฯ

(โปรดดู กรอบกระบวนการ/ขั้นตอนในการทำงาน หรือ กรอบเชิงการปฏิบัติการ: Operational Flow Chart ที่ตามมาด้วย)

แผนภาพที่ 2
กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินงาน
(Processes and/or Operational Flow Chart)





4

ผลการศึกษา

- 4.1 จังหวัดพิษณุโลก
- 4.2 จังหวัดนครราชสีมา
- 4.3 จังหวัดนครศรีธรรมราช
- 4.4 จังหวัดนครปฐม
- 4.5 กรณีศึกษา/กรณีตัวอย่างดีเด่น

4

ผลการศึกษา

ผลการศึกษา ศักยภาพ ข้อจำกัด ปัญหา-อุปสรรค ของพื้นที่นำร่อง 4 จังหวัด

สำหรับในบทนี้ เป็นการนำเสนอข้อมูลเชิงลึก หรือ ข้อมูลเชิงคุณภาพ ซึ่งได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลหลักในระดับพื้นที่ต่าง ๆ จำนวน 4 พื้นที่นำร่อง กระจายไปตามภูมิภาคต่าง ๆ ทั้ง 4 ภูมิภาค ได้แก่ ภาคเหนือ คือ จังหวัดพิษณุโลก ภาคอีสาน คือ จังหวัดนครราชสีมา ภาคกลาง คือ จังหวัดนครปฐม และ ภาคใต้ คือ จังหวัดนครศรีธรรมราช รวมถึง การทบทวนองค์ความรู้จากการปฏิบัติ หรือ การเผชิญสถานการณ์จริงของประชาชน ครอบคลุม มุมมอง ประสบการณ์ บทเรียน และองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งโครงการ ฯ ได้รับข้อมูลดังกล่าวมาจากการจัดเวทีถอดบทเรียนที่คณะนักวิจัย ฯ ได้จัดขึ้นในพื้นที่นำร่องทั้ง 4 จังหวัด

นอกจากนี้ ยังผนวกกรณีศึกษาชุมชน-หมู่บ้าน/องค์กร/หน่วยงาน/เครือข่าย ที่มีการบริหารจัดการภัยพิบัติได้ในระดับดี (Best Case/Best Practice) จากพื้นที่ต่าง ๆ ไว้ในบทนี้ด้วย ครอบคลุมจังหวัดหรือพื้นที่ละ 2 กรณี ดังนี้คือ **ภาคใต้** (นครศรีธรรมราช) 1) กรณีเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติพื้นที่ภาคใต้ (โดดเด่นด้านการสร้างเครือข่ายและการทำงานเชิงเครือข่าย) และ 2) กรณีตำบลนาแหรง อ.นบพิตำ นครศรีธรรมราช (โดดเด่นด้านการสร้างระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับชุมชน) **ภาคกลาง** ได้แก่ 1) กรณีมหาวิทยาลัยราชภัฏ นครปฐม (โดดเด่นด้านการบริหารจัดการศูนย์พักพิง) และ 2) กรณีเครือข่ายรักษ์แม่น้ำท่าจีน (โดดเด่นด้านการปลูกฝังจิตสำนึกรักษ์และดูแลธรรมชาติ/สิ่งแวดล้อมและการทำงานเชิงเครือข่าย) และ **ภาคอีสาน** (นครราชสีมา) ได้แก่ 1) กรณีชุมชนทุ่งสว่าง-ศาลาลอย อำเภอเมือง (ซึ่งเป็นชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเมืองที่มีการเตรียมการรับมือภัยพิบัติโดยส่งเสริมการออมเพื่อภัยพิบัติ) และ 2) รพ. มหาราช (โดดเด่นด้านปรับตัวขององค์กรและการเตรียมการป้องกันเชิงกายภาพเพื่อสู้รับภัยพิบัติ) และ สำหรับ**ภาคเหนือ** (พิษณุโลก) คือ 1) กรณีชมรมร่วมจิตรมิตรบางระกำ (โดดเด่นด้านการช่วยเหลือผู้พิการ การทำงานด้วยจิต

อาสา และการเตรียมการพัฒนาฐานข้อมูลคนพิการด้วยระบบข้อมูล/สารสนเทศทางภูมิศาสตร์) และ 2) บ้านตะเฒ่า ต.บางระกำเมืองใหม่ อ.บางระกำ (โดดเด่นด้านการพัฒนาชุมชนด้วยแนวคิดการพึ่งพาตนเอง การพัฒนาแบบยั่งยืน และการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในชุมชน รวมถึงการช่วยเหลือชุมชนอื่น ๆ ที่อยู่ใกล้เคียง)

ศกยภาพ ข้อจำกัด ปัญหา-อุปสรรคของพื้นที่นำร่อง 4 จังหวัด

จากการประเมินสถานการณ์/ สภาพการณ์ หรือ สภาพความเป็นจริงต่าง ๆ ในพื้นที่ 4 จังหวัดดังกล่าวแล้วข้างต้น พบว่า มีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับศกยภาพ ข้อจำกัด ปัญหา อุปสรรค ในมิติต่างๆ ดังนี้คือ

1. ด้านการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติ/สภาวะทางธรรมชาติ/ระบบภูมินิเวศน์ของพื้นที่
2. ด้านทีมงาน/บุคลากร ที่ใช้รองรับ/รับมือกับภัยพิบัติ
3. ด้านงบประมาณ/การจัดสรรงบประมาณ/เงินทุน/กองทุนต่าง ๆ
4. ด้านการพัฒนาข้อมูล/ฐานข้อมูล สารสนเทศ องค์ความรู้/เสริมศกยภาพด้านความรู้
5. ด้านการสื่อสาร/การรับ-ส่งข่าวสาร/การประชาสัมพันธ์
6. ด้านการจัดหา/จัดซื้อ/จัดทำวัสดุอุปกรณ์/เครื่องมือต่าง ๆ ที่จำเป็น
7. ด้านการรับรู้/ทัศนคติของประชาชน/ชุมชน หรือ ผู้ได้รับผลกระทบ/เสี่ยงต่อการได้รับผลกระทบ และการสร้างความเข้าใจ/ความตระหนัก
8. ด้านการป้องกันและการเตรียมการ/เตรียมความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติ หรือ สภาวะอุทกภัย/ภัยแล้ง
9. ด้านการเผชิญเหตุ/การรับมือ/การตอบสนอง/การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์
10. ด้านการฟื้นฟู บูรณะ เยียวยาผลกระทบ/ความเสียหาย/ความสูญเสียที่เกิดขึ้น
11. บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต. เทศบาลตำบล ฯลฯ)
12. บทบาทของหน่วยงาน พม. ในพื้นที่ และเครือข่ายอาสาสมัครต่าง ๆ
13. บทบาทของหน่วยงานรัฐจากส่วนกลาง หน่วยงานในระดับจังหวัด อำเภอ และ หน่วยงานภาคเอกชน/องค์กรสาธารณกุศลต่าง ๆ
14. สรุปลสาระสำคัญ และ ปัญหา-อุปสรรคสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม พบว่า มีความแตกต่างหลากหลายในด้านความเข้มข้น ความครอบคลุมหรือความครบถ้วนของแต่ละประเด็นที่แตกต่างกัน เนื่องจาก ในบางจังหวัด เช่น จังหวัดพิษณุโลก นครศรีธรรมราช และ นครปฐม เพิ่งผ่านเหตุการณ์อุทกภัย และ/หรือ ดินโคลนถล่ม มาแบบสด ๆ ร้อน ๆ (โดยเฉพาะกรณีของอำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก และ จังหวัดนครศรีธรรมราช ที่ประสบกับภาวะภัยพิบัติบ่อยครั้ง หรือ เป็นประจำเกือบทุกปี หรือ ปีละหลายครั้ง) ทำให้ยังจำเรื่องราวต่าง ๆ ได้ดี มีความครบถ้วน มีข้อมูลจำนวนมาก ในขณะที่บางจังหวัด เช่น โคราช นั้น พบว่า แขนงหลักหรือ ผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวนหนึ่ง จำเป็นต้องใช้เวลาในการทบทวนข้อมูล และ เป็นการเล่าประสบการณ์ของปี พ.ศ. 2553 เป็นหลัก ประกอบกับพื้นที่โคราช เป็นพื้นที่ ๆ ได้รับผลกระทบเป็นช่วงเวลาดำเนินการครั้งนี้ จะมีการนำเสนอผลการประเมินสถานการณ์ด้านศักยภาพ ข้อจำกัด ปัญหา-อุปสรรคตามความเป็นจริงของข้อมูลที่ได้รับมา เป็นรายจังหวัด ดังต่อไปนี้ คือ

4.1 จังหวัดพิษณุโลก

ซึ่งเป็นการศึกษาพื้นที่ระดับตำบล จำนวน 5 ตำบล ของอำเภอบางระกำ ซึ่งได้รับผลกระทบที่ค่อนข้างรุนแรงจากอุทกภัยครั้งที่ผ่านมา ได้แก่ ตำบลบางระกำ ตำบลบางระกำ เมืองใหม่ ตำบลชุมแสงสงคราม ตำบลท่านางงาม และ ตำบลวังอิทก โดยมีข้อค้นพบที่สำคัญ ๆ ในด้านต่าง ๆ ดังนี้คือ

1. **ด้านการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติ/สภาวะทางธรรมชาติ/ระบบภูมินิเวศน์/สิ่งแวดล้อมของพื้นที่** ที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาความทันสมัยของประเทศ พบว่า ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติ ภูมินิเวศน์ และสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่เห็นได้ชัดเจนในช่วงเวลา 40 กว่าปีที่ผ่านมา สิ่งที่สำคัญคือ เกิดสภาวะความไม่สมดุลทางธรรมชาติ คือ ไม่ท่วมก็แล้ง ซึ่งส่งผลต่อวิถีการดำรงชีวิต/การทำมาหากิน และ/หรือ การประกอบอาชีพทางการเกษตร เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในฤดูแล้ง ที่เกิดภาวะแล้งค่อนข้างรุนแรง แต่ในขณะเดียวกัน เวลาท่วมก็ท่วมสูงมาก น้ำมาเร็วกว่าปกติ ท่วมซึ่งเป็นเวลานาน และ ระดับน้ำมีระดับสูงกว่าระดับการท่วมปกติ ที่เคยเป็นมาทุกปี ซึ่งแต่เดิมนั้น น้ำท่วมของอำเภอบางระกำ เป็นสภาวะทางธรรมชาติที่ทุกคนรอคอย เพราะได้ทั้งน้ำ ปลา ข้าว และเงิน เพราะน้ำท่วมหมายถึง ความอุดมสมบูรณ์ที่มาพร้อมกับน้ำ โดยเฉพาะปลานานาชนิด ทำให้มีข้าวปลา-อาหารบริโภคอย่างอุดมสมบูรณ์ ชาวบ้านมีรายได้เสริมจากการขายปลา ซึ่งมีหลายร้อยชนิดด้วยกัน สำหรับการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ส่วนหนึ่ง เกิดจากการพัฒนาความทันสมัย



บรรยายภาคพูดคุย กับ นายกฯ อนาคต ยั่งเจริญ
นายก อบต.ชุ่มแสงสงคราม อ.บางระกำ จ.พิษณุโลก



อุปกรณ์การช่วยเหลือ
เช่น เสื้อชูชีพ เรือยนต์เป็นต้น

ด้านต่าง ๆ ของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านโครงสร้างพื้นฐาน หรือ ระบบสาธารณูปโภค / สาธารณูปการต่าง ๆ ซึ่งมีจุดประสงค์สูงสุดเพื่ออำนวยความสะดวกในการติดต่อ-สื่อสาร การเดินทาง การขนส่งสินค้า รวมทั้งเพื่อการพัฒนาการเกษตร โครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ประกอบด้วย ถนน ระบบไฟฟ้า ประปา โทรศัพท ระบบชลประทาน ได้แก่ เขื่อน ประตูระบายน้ำ แหล่งกักเก็บน้ำ ฝ่ายกั้นน้ำในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่ทั้งนอกตัวจังหวัด และในจังหวัด แต่โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เหล่านี้จำนวนมาก ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของทิศทางการพัฒนาความทันสมัยที่ผ่านมา ผนวกกับจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้ที่ดินที่เคยเป็นที่รับน้ำตามธรรมชาติ (floodplains) ลดน้อยลงอย่างมาก ในขณะเดียวกัน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่หนึ่ง ย่อมส่งผลกระทบต่ออีกพื้นที่หนึ่งอย่างมีความเชื่อมโยงกัน หรือ ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ โดยเฉพาะพื้นที่ทางกายภาพ หรือ พื้นที่เชิงภูมิศาสตร์และนิเวศวิทยา หรือ ที่เรียกกันว่า “ระบบภูมินิเวศน์” (ไม่ใช่เฉพาะในพื้นที่อำเภอบางระกำเท่านั้น) รวมทั้ง การเพิ่มขึ้นของประชากร การตั้งบ้านเรือนขวางทางน้ำ โดยเฉพาะกลุ่มประชากรผู้มีรายได้น้อย หรือ ไม่มีที่ดิน ทำให้ต้องรुकกล้าพื้นที่สาธารณะต่าง ๆ เช่น ลำคลอง ลำราง แม่น้ำ ส่งผลต่อการระบายน้ำ หรือ ทำให้เกิดการไหลของน้ำที่ช้าลง ทำให้น้ำเอ่อท่วมมากขึ้น/นานขึ้น ประกอบกับพื้นที่ถูกปิดกั้นหรือปิดล้อมด้วยโครงข่ายถนน หรือ จากการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ที่ไม่ได้คำนึงถึงผลพวงหรือผลกระทบเชิงลบที่จะตามมาของพื้นที่ต่าง ๆ หรือ ขาดการคำนึงถึงทิศทางการไหลของน้ำ ทำให้อำเภอบางระกำในปัจจุบันกลายเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำ และถูกน้ำท่วมนาน และน้ำอยู่ในระดับที่สูงกว่าพื้นที่อำเภออื่น ๆ ของจังหวัดพิษณุโลก ฯลฯ

2. ด้านทีมงาน/บุคลากร ที่จะรองรับ-รับมือกับภัยพิบัติ พบว่า แต่ละตำบล มีทีมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอยู่จำนวนหนึ่ง ที่มีบทบาทสำคัญมากในการจัดการกับภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ ทั้งอัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย และ สาธารณภัยอื่น ๆ เช่น อุบัติเหตุต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบรุนแรง ฯลฯ ทีมงานดังกล่าวมีจำนวนระหว่าง 5-15 คน (ขึ้นอยู่กับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อัตราจ้างที่มีอยู่ จำนวนงบประมาณ และ จำนวนประชากรของแต่ละพื้นที่) ยกตัวอย่างเช่น เทศบาลตำบลบางระกำ มีทีมงานหรือเจ้าหน้าที่ด้านนี้จำนวน 10 คน แต่ในยามวิกฤต หรือ ภาวะเร่งด่วน หรือ ถ้ามีความรุนแรงทางธรรมชาติ ก็สามารถระดมทีมงานอาสาสมัครฝ่ายป้องกันภัยพลเรือน (อปพร.) ของแต่ละหมู่บ้าน/ตำบล เข้ามาร่วมทำงานได้รวมกันประมาณ 50 คน สำหรับตำบลชุมแสงสงครามมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายป้องกันภัยจำนวน 6 คน และมีทีม อปพร. ประมาณ 100 กว่าคน ขณะที่บ้านตะเฒ่า ซึ่งเป็นหมู่บ้านที่มีความพร้อมและความเข้มแข็งหมู่บ้านหนึ่งในตำบลบางระกำเมืองใหม่ มีชุดเวรยามในหมู่บ้าน ที่สามารถแปลงเป็นทีมกู้ภัยและช่วยเหลือยามเกิดภัยพิบัติ ได้จำนวนมากถึง

80-100 คน (ในปีที่ผ่านมา หมู่บ้านตะเภาโม้ น้ำไม่ท่วม และ ได้เข้าไปช่วยเหลือหมู่บ้านอื่น ๆ เพราะมีความพร้อมทุกด้าน)

สำหรับด้านศักยภาพของทีมงาน/อาสาสมัครเหล่านี้ พบว่า ส่วนใหญ่มีความรู้ด้านการอพยพ การเคลื่อนย้าย การกู้ภัย การช่วยเหลือด้านต่าง ๆ พอสมควร แต่ก็ยังมีความต้องการในการเรียนรู้ด้านต่าง ๆ เพิ่มเติมอีก โดยเฉพาะการช่วยเหลือผู้ป่วยประเภทต่าง ๆ การอพยพ/ช่วยเหลือคนพิการประเภทต่าง ๆ การสื่อสารกับคนพิการ โดยเฉพาะ คนพิการทางการได้ยิน หรือ คนหูหนวก เป็นต้น

3. ด้านงบประมาณ/การจัดสรรงบประมาณรองรับ/การบริหารจัดการด้านเงินทุน/กองทุนต่าง ๆ พบว่า ทุกหน่วยงาน หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ที่ได้มีโอกาสลงไปศึกษา/เก็บข้อมูล ได้มีการจัดสรรงบประมาณไว้รองรับเรื่อง อุทกภัย หรือ การจัดการภัยพิบัติก่อนหนึ่ง ซึ่งมีขนาดหรือปริมาณที่แตกต่างกันไป (ทั้งนี้ ขึ้นกับปัจจัยหลาย ๆ ประการ เช่น ความรุนแรงของผลกระทบที่เคยเกิดขึ้นในพื้นที่ ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความตระหนักต่อความสำคัญของปัญหา และนโยบาย) ยกตัวอย่างเช่น องค์การบริหารส่วนตำบลชุมแสงสงคราม ปกติได้จัดสรรงบประมาณไว้รองรับเรื่องนี้ปีละประมาณ 200,000-300,000 บาท/ปี แต่ในปี 2554 ใช้งบประมาณจำนวนสูงถึง 4 ล้านบาท (รวมค่าจัดซื้อที่ดินสำหรับจัดทำศูนย์พักพิงในชุมชนด้วยจำนวน 4 ไร่) ขณะที่เทศบาลตำบลบางระกำ ก็มี การจัดสรรงบประมาณไว้รองรับจำนวน 200,000 บาท/ปี (ครอบคลุมทั้งด้านการป้องกัน การเตรียมการ/เตรียมความพร้อม และการช่วยเหลือ-บรรเทาทุกข์) แต่สามารถนำเงินสะสมที่มีอยู่มาใช้ได้สูงถึง 4 ล้านบาท/ปี เช่นกัน (ถ้ามีความจำเป็น)

4. ด้านการพัฒนาข้อมูล/ฐานข้อมูล สารสนเทศ ความรู้ - ซึ่งคำว่า ความรู้ ฐาน ฐานนี้ หมายถึง ความรู้ 2-3 ประเภทที่สำคัญ คือ 1) ความรู้/ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ด้านการเปลี่ยนแปลงสถานะทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของพื้นที่ (เช่น ป่าไม้ ดิน/ดินโคลน น้ำ/น้ำใต้ดิน ไฟป่า อากาศ ฯลฯ) ความเสี่ยง/โอกาสต่อการเกิดอุทกภัย วาตภัย หรือ ภัยอื่น ๆ ในพื้นที่ของตนเองและพื้นที่ใกล้เคียง และ 2) ความรู้/ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชน เช่น ทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้-ความสามารถในด้านต่าง ๆ เครื่องมือต่าง ๆ ทรัพยากรทางการเงินและการช่วยเหลือต่าง ๆ จุดพักพิง/ที่ปลอดภัย จุดให้ความช่วยเหลือ/จุดบริการ/จุดรับบริจาคต่าง ๆ ที่จำเป็น หรือ การบริการต่าง ๆ เช่น หมายเลข-รหัสวิทยุสื่อสาร หรือ หมายเลขโทรศัพท์ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่สามารถขอข้อมูลหรือ ขอความช่วยเหลือ (กรณีเกิดเหตุ) และ 3) ความรู้/ข้อมูลเกี่ยวกับประชากร/ปัจเจกบุคคล ครอบครัว กลุ่ม-องค์กร ชุมชน

โดยเฉพาะข้อมูล-ความรู้เกี่ยวกับระดับการรับรู้/ความรู้/ความตระหนัก/สภาวะทางจิตใจ ปัญหาและความต้องการ รวมทั้งศักยภาพด้านต่าง ๆ ทั้งการป้องกัน การเตรียมการ/ความพร้อม การเผชิญเหตุ การตอบสนอง การฟื้นฟูของทั้งปัจเจกบุคคล/ครอบครัว/ครัวเรือน/กลุ่ม/ชุมชน จากการศึกษาครั้งนี้ พบว่า หน่วยงานหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ นั้น มีข้อมูลเกี่ยวกับประชากรประเภทต่าง ๆ เช่น เด็ก/เด็กเล็ก คนพิการ ผู้สูงอายุ แต่ยังไม่ค่อยมีข้อมูล/ฐานข้อมูล/ความรู้อย่างครบถ้วนตามที่กล่าวมาข้างต้น อย่างไรก็ตาม พบว่า มีองค์กรพัฒนาเอกชนและกลุ่มอาสาสมัคร/จิตอาสาในพื้นที่ คือ ชมรมร่วมจิตมิตรบางระกำ กำลังมีความพยายามในการจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับคนพิการที่มีอยู่ในจังหวัดพิษณุโลก ทั้งหมด โดยใช้ระบบข้อมูลสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (GIS) มาช่วยเป็นเครื่องมือในการจัดทำฐานข้อมูล แต่จะเริ่มต้นจัดทำในพื้นที่เสี่ยงภัย หรือ พื้นที่ ๆ มีอุบัติเหตุต่าง ๆ บ่อยครั้งก่อน โดยเฉพาะในอำเภอบางระกำ อำเภอนครไทย และ อำเภอวังทอง ฯลฯ แต่สำหรับฐานข้อมูลสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ของแต่ละพื้นที่หรือเขตการปกครองนั้น พบว่า ยังไม่มีการพัฒนาข้อมูล หรือ ฐานข้อมูลของตนเองด้านนี้ แต่ใช้ระบบของส่วนกลาง สำหรับฐานข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ สังคมของผู้ที่ได้รับผลกระทบสม่ำเสมอ นั้น พบว่า บางพื้นที่ทราบดีว่า มีจำนวนเท่าใด อยู่ที่ไหน แต่อาจจะยังไม่ทราบรายละเอียดต่าง ๆ มากนัก ยกตัวอย่างเช่น กรณีเทศบาลตำบลบางระกำ ทราบว่ามีประชากรที่ได้รับผลกระทบ (เกือบทุกครั้งที่เกิดเหตุการณ์ในพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาล ฯ) ประมาณ 400 หลังคาเรือน ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีฐานะค่อนข้างยากลำบาก ด้วย

5. ด้านการสื่อสาร/การรับ-ส่งข่าวสาร/การประชาสัมพันธ์ พบว่า ส่วนใหญ่รับฟังข้อมูล-ข่าวสารเกี่ยวกับน้ำ/ระดับน้ำ/การแจ้งเตือนภัย/การเตรียมการต่าง ๆ จากหน่วยงานราชการ ทั้งระดับจังหวัดและระดับส่วนกลาง ผ่านช่องทาง/สื่อต่าง ๆ ทั้งในท้องถิ่นและส่วนกลาง เช่น โทรทัศน์ วิทยุ วิทยุสมัครเล่น แต่บางหมู่บ้าน บางตำบล ได้มีการประชาสัมพันธ์โดยใช้รถเคลื่อนที่ไปตามพื้นที่ต่าง ๆ และ หอกระจายข่าว เพื่อแจ้งเตือนให้ประชาชนเตรียมตัว (เมื่อน้ำมาถึงจังหวัดสุโขทัย) นอกจากนี้ ก็ยังมีชมรมวิทยุสมัครเล่น (ที่ใช้วิทยุเครื่องแดง) ซึ่งพบว่า ได้เข้ามามีบทบาทในการช่วยส่งข่าวสาร-ข้อมูล หรือ ช่วยด้านการสื่อสารในยามวิกฤตได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม พบว่า คนส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยทราบเกี่ยวกับการใช้วิทยุเครื่องแดงดังกล่าวแต่อย่างใด (โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ภาคใต้ ที่ระบบการสื่อสารของชุมชนมีความสำคัญ หรือ มีบทบาทอย่างมากในการช่วยเหลือ-บรรเทาทุกข์ และการเผชิญเหตุ/การตอบสนองต่อเหตุการณ์ เนื่องจากเมื่อเกิดวิกฤต โดยเฉพาะกรณีดินโคลนถล่ม หรือ น้ำท่วมรุนแรงนั้น ระบบการสื่อสารปกติจะถูกตัดขาดทั้งหมด ทำให้จำเป็นต้องคิดค้น หรือ ใช้ระบบการสื่อสารอื่น ๆ ของชุมชนขึ้นมาแทน)

6. **ด้านการจัดหา/จัดซื้อ/จัดทำ/จัดเก็บวัสดุอุปกรณ์/เครื่องมือต่าง ๆ** สำหรับช่วยเหลือในการกู้ภัยและการอยู่กับน้ำ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในพื้นที่ศึกษา หรือ พื้นที่ ๆ ได้รับผลกระทบ ได้มีการเตรียมการ/เตรียมความพร้อม และ การจัดซื้อ/จัดหา/จัดทำวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นในการรับมือกับสถานการณ์น้ำท่วม ได้แก่ เรือประเภทต่าง ๆ เครื่องสูบน้ำ เครื่องปั่นไฟ เสื้อชูชีพ เชือก ลวดสลิง กระสอบทราย ป้ายเตือนภัยต่าง ๆ ฯลฯ แต่ทั้งนี้ พบว่า มีความแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ซึ่งขึ้นอยู่กับความจำเป็น/งบประมาณ/นโยบาย ฯลฯ สำหรับวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะ เรือ พบว่า แต่ละพื้นที่แต่ละหน่วยงาน มีการจัดเก็บ/รักษาไว้ (สำหรับเรือที่เหลืออยู่ส่วนหนึ่ง) โดยเก็บไว้ในสถานที่ต่าง ๆ ที่แตกต่างกันไปตามสภาพ/อัตรภาพ เช่น การวางไว้ในนอกอาคาร/กลางแจ้ง/ใต้ชายคา (กรณีไม่มีสถานที่หรืออาคารสำหรับเก็บ) การจัดเก็บไว้ในโรงเรือนเก็บวัสดุอุปกรณ์ หรือ เครื่องมือต่าง ๆ ของฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น จัดเก็บไว้รวมกันกับวัสดุอุปกรณ์ในการดับเพลิง ฯลฯ เป็นต้น แต่ทั้งนี้พบว่า เรือที่เหลืออยู่ของแต่ละหน่วยงาน มีจำนวนไม่มากนัก (ถึงแม้จะใช้งบประมาณซื้อไปจำนวนมาก ก็ตาม ส่วนหนึ่งเป็นเพราะชาวบ้านไม่สงคืน)

7. **ด้านการรับรู้/ทัศนคติ/ความเข้าใจ/ความตระหนักของประชาชน-ประชากรประเภทต่าง ๆ** พบว่า ข้อมูลในส่วนนี้ยังคงค่อนข้างไม่ชัดเจน โดยเฉพาะ การรับรู้เกี่ยวกับความเสี่ยง/พื้นที่เสี่ยงภัย ของประชากรประเภทต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชน จำแนกตามอายุ เพศ การศึกษา อาชีพ/รายได้ ศาสนา วัฒนธรรมของท้องถิ่นต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มคนชายขอบ กลุ่มแรงงานย้ายถิ่น กลุ่มคนที่เปราะบาง หรือ อยู่ในพื้นที่เปราะบาง/พื้นที่เสี่ยงภัย อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาในครั้งนี้ พบว่า ประชาชนจำนวนมากมองว่า... “น้ำท่วมดีกว่าแล้ง เพราะได้ของแจก และ ได้รับเงินช่วยเหลือ” ขณะที่ภาวะแล้ง ยังไม่มีมาตรการใด ๆ รองรับ หรือ มีแต่ยังไม่มากนัก/ไม่ชัดเจน/ไม่ค่อยได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานรัฐ แต่ถ้า น้ำท่วม จะได้รับความช่วยเหลือ หรือ ความสนใจมากกว่าอย่างเห็นได้ชัดเจน ดังนั้น ประชาชนจำนวนไม่น้อยจึงชอบให้น้ำท่วมมากกว่า

8. **ด้านการป้องกันและการเตรียมการ/เตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติ/อุทกภัย** พบว่า ในหลาย ๆ พื้นที่ ได้มีความพยายามในการป้องกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การป้องกันในทางกายภาพของพื้นที่ต่าง ๆ ที่อยู่ริมแม่น้ำ (โดยเฉพาะตำบลชุมแสงสงคราม) ได้แก่ การจัดทำคันกันน้ำ (ในลักษณะของกัลก้น้ำ) ในแม่น้ำยม การทำถนนแบบยกสูง (เพื่อใช้เป็นคันกันน้ำไปในตัว) การตั้งแนวกระสอบทราย (แต่ก็ไม่สามารถสู้กับน้ำได้ เพราะปีที่ผ่านมา น้ำมาแรงและเร็วมาก) สำหรับการป้องกันของแต่ละครัวเรือน ก็ได้แก่ การยกหรือหนุนบ้านให้สูงขึ้น (ด้วยการใช้ไม้ยูคาลิปตัส โดยเฉพาะครัวเรือนที่อยู่ริมน้ำ จะได้รับแจกไม้ยูคาลิปตัส

จากเทศบาล) นอกจากนี้ ก็มีการยกของ/ทรัพย์สิน/ชั้นที่สูง การเตรียมทำคอกสัตว์บนถนน/ที่สูง/ที่ดอน แต่สำหรับการเก็บเกี่ยวผลผลิต ไม่สามารถเตรียมการ หรือ ป้องกันได้ทัน เพราะน้ำมาเร็วและแรงกว่าที่คาดการณ์ไว้มาก (ปกติน้ำจะมาประมาณปลายเดือน สค. หรือต้นเดือน กย. แต่ปี 2554 ที่ผ่านมาน้ำมาประมาณต้นเดือน กค) ทำให้ผลผลิตเสียหายทั้งหมด หรือ เสียหายเป็นส่วนใหญ่ ขณะที่การช่วยเหลือของหน่วยงานภาครัฐ ก็ยังไม่ครอบคลุม หรือ ไม่สอดคล้องกับความเสียหาย/ผลกระทบที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด

สำหรับการป้องกันผลกระทบทางจิตใจ และ/หรือ การเตรียมการเสริมความเข้มแข็งด้านจิตใจ หรือ รวมถึง การมีจิตอาสา นั้น พบว่า มีหน่วยงาน หรือ พื้นที่ ๆ ตระหนัก หรือ ให้ความสำคัญ หรือ มีการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ในระดับหนึ่งแล้ว เช่น พมจ. แต่สำหรับการป้องกันการสูญเสียชีวิตจากไฟรั่ว ไฟดูด โดยการให้ความรู้ประชาชนเกี่ยวกับเรื่องไฟฟ้า และอันตรายจากไฟฟ้า รวมทั้งการปฏิบัติ/การป้องกันตัวเอง ในช่วงเวลาน้ำท่วม เรื่องนี้ยังได้รับการให้ความสำคัญไม่มากเท่าใดนัก สำหรับการรณรงค์/ปลุกฝัง เรื่อง จิตอาสา หรือ การให้มีจิตอาสาช่วยเหลือผู้อื่น และ การช่วยเหลือพึ่งพาตนเองในยามวิกฤต ซึ่งก็ได้ผลดีในระดับหนึ่ง กับคนกลุ่มหนึ่ง โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กและเยาวชน ที่ได้เข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือในครั้งนี้ด้วย โดยเฉพาะเยาวชนที่เป็นนักศึกษาจากมหาวิทยาลัยนเรศวร แต่สำหรับการประเมินความเสี่ยง หรือ ผลกระทบที่จะมีต่อสภาวะทางจิต นั้น พบว่า ยังไม่มีหน่วยงานใดดำเนินการ ยกเว้น คณะสังคมศาสตร์ ม.นเรศวร ที่เข้ามาดูแลสุขภาพจิตของประชาชน โดยการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ในช่วงที่เกิดเหตุการณ์ หรือ ประสบเหตุอุทกภัยแล้ว เท่านั้น

9. ด้านการเผชิญเหตุ/การรับมือ/การตอบสนอง/การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์
พบว่า อุทกภัยครั้งที่ผ่านมาในปี 2554 นั้น คนส่วนใหญ่ปักหลักอยู่ในพื้นที่ ไม่ได้อพยพออกมาจากบ้าน/ที่อยู่อาศัย หรือ พื้นที่ (แต่จำนวนมากก็อพยพมาอยู่บนถนน หรือ มาอยู่ที่สำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะตั้งอยู่ในพื้นที่สูง และ เป็นเพราะไม่มีศูนย์พักพิง) แต่สำหรับคนส่วนใหญ่ พบว่า ไม่ต้องการอพยพออกมา เนื่องจากเป็นห่วงบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้สูงอายุส่วนใหญ่ไม่ต้องการออกจากพื้นที่ ทำให้บางหน่วยงานต้องใช้วิธีการ “ชู” เช่น ชูว่าจะไม่ได้รับบุญยังชีพ หรือ เบี้ยยังชีพ เป็นต้น และ เจ้าหน้าที่ได้เข้าไปนำ/อพยพผู้สูงอายุออกมาโดยการอุ้ม และนำไปส่งยังบ้านญาติที่อยู่ในพื้นที่อื่น ๆ ที่ไม่ได้รับผลกระทบ เนื่องจากคนส่วนใหญ่อยู่ในบ้าน/ไม่ได้อพยพออกมา ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น กลุ่ม/องค์กรจิตอาสาต่าง ๆ ต้องตั้งศูนย์/ครัวฉุกเฉิน/หน่วยจัดทำอาหาร และ นำไปส่งตามบ้านทั้ง 3 มื้อ (ซึ่งประเด็นนี้ มีข้อสังเกตว่าควรมีการทบทวนร่วมกันหรือไม่ว่า ครั้งต่อไป จำเป็นต้องดำเนินการเรื่องนี้หรือไม่ หรือ ควรส่งเสริมให้ทุกครัวเรือนเตรียมข้าวสาร อาหารแห้งและ

น้ำดื่ม ไว้ด้วยตัวเอง เพราะกรณีที่มีไฟฟ้าใช้ ก็สามารถหุงหาอาหารได้เอง) อย่างไรก็ตาม สำหรับครั้งนี้ถือเป็นบทเรียนสำคัญ เนื่องจากน้ำมาเร็ว แรง และสูงกว่าที่คาดการณ์ไว้มาก ประกอบกับข้อมูลไม่แน่นอน ชาวบ้านส่วนใหญ่จึงไม่ได้มีการเตรียมการ/เตรียมความพร้อม ใด ๆ ไว้ล่วงหน้า ทำให้ไม่สามารถดูแลตนเองหรือไม่มีปัจจัยสีในการดำรงชีวิต)

สำหรับปัญหา-อุปสรรคสำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ เรื่องน้ำดื่ม ที่มีไม่พอเพียง (รวมทั้ง เรื่องการกำหนดจุดรับบริจาคทั้งเงินและสิ่งของต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วข้างต้น) ดังนั้น ในอนาคตก็อาจจะต้องพิจารณาถึง การจัดหา/จัดทำผลิตน้ำดื่มไว้ใช้ในยามฉุกเฉิน โดยเฉพาะหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีงบประมาณ หรือ มีภารกิจด้านนี้โดยตรง (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ เมื่อ 17-18 เมษายน 2555)

นอกจากนี้ พบว่า แต่ละพื้นที่ได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงาน/องค์กรต่าง ๆ แตกต่างกันไปตามแต่ช่องทาง/เครือข่าย/ความสัมพันธ์/ข่าวสารที่ได้รับการสื่อออกไปยังสาธารณชน ผ่านสื่อต่าง ๆ โดยเฉพาะสื่อโทรทัศน์ ทำให้พื้นที่ ๆ ได้ออกสื่อบ่อยครั้ง ก็ได้รับความช่วยเหลือจำนวนมาก ขณะที่พื้นที่ ๆ ไม่ได้มีการออกสื่อ/สื่อไม่สนใจ ก็จะไม่ได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงาน/องค์กรต่าง ๆ ตามไปด้วย

10. ด้านการฟื้นฟู บูรณะ/เยียวยา พบว่า การฟื้นฟูด้านจิตใจ ได้รับการดูแลจากคณะสังคมศาสตร์ ม.นเรศวร สำหรับการฟื้นฟู/บูรณะทางกายภาพในระดับมหภาคในพื้นที่อำเภอบางระกำ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล/ส่วนกลางและกรมชลประทาน กำลังอยู่ในช่วงของการจัดทำโครงการฟื้นฟู-บูรณะด้านสิ่งแวดล้อม/ทรัพยากรน้ำ และการเตรียมการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ในบริเวณทุ่งรับน้ำ 3 แห่งใหญ่ ๆ คือ บึงระมาณ บึงชี้แร้ง และ บึงตะเคี๋ย (ครอบคลุมอาณาบริเวณทั้งหมดประมาณสามพันกว่าไร่ และอยู่ในพื้นที่ของตำบลต่าง ๆ หลายตำบลด้วยกัน) : ซึ่งเป็นการจัดทำพื้นที่รับน้ำและบริหารจัดการน้ำภายใต้สิ่งที่เรียกกันว่า “บางระกำโมเดล” สำหรับคำว่า “บางระกำโมเดล” นี้ พบว่า เกิดขึ้นเมื่อนายกรัฐมนตรี ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เข้าเยี่ยมพื้นที่เมื่อปี พ.ศ. 2554 ขณะที่น้ำกำลังท่วมอยู่ด้วย ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ฯ ณ ขณะนั้น (คุณปรีชา เรืองจันทร์) ได้พูดถึงเรื่อง การจัดทำระบบรองรับเพื่อให้การบริหารจัดการน้ำของอำเภอบางระกำ เป็นไปได้จริง ทั้งนี้เนื่องจากอำเภอบางระกำ เป็นอำเภอที่ได้รับผลกระทบต่าง ๆ ทั้งจากอุทกภัย และ ภัยแล้ง หนักหน่วงกว่าพื้นที่อื่น ๆ กล่าวคือ เมื่อเวลาน้ำท่วม ก็ท่วมสูง และ ท่วมเป็นเวลานาน กว่าพื้นที่อื่น ๆ และเกิดขึ้นซ้ำซากด้วย เนื่องจากถูกปิดล้อมด้วยโครงข่ายถนนต่าง ๆ โดยรอบ (ดังที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น) ในขณะที่ระบบระบายน้ำ ก็ไม่มีประสิทธิภาพ เมื่อน้ำลด พบว่า น้ำก็ไหลไป

ทั้งหมด ไม่มีเหลือไว้ใช้ในฤดูแล้ง และ ทำให้ต้องประสบกับปัญหาภัยแล้ง ที่ค่อนข้างรุนแรงเป็นประจำทุกปีเช่นกัน ดังนั้น การจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน ที่มีการปรับปรุงรับน้ำที่มีอยู่แล้วตามธรรมชาติ ให้สามารถรองรับน้ำในช่วงฤดูน้ำหลาก หรือ ช่วงน้ำท่วมได้ดีมากยิ่งขึ้น ก็จะช่วยลดความรุนแรงของอุทกภัย หรือ ระดับน้ำที่สูงให้ลดลง เพราะสามารถควบคุม หรือ บริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ/ประสิทธิผล โดยการสร้างหอบังคับการไหลเข้า-ออกของน้ำ กล่าวคือ ให้สามารถอยู่ในระดับที่ต้องการได้ และจะสามารถเก็บกักน้ำไว้ในฤดูแล้งได้อีกด้วย (ซึ่งอันที่จริงนั้น การมีน้ำใช้ในฤดูแล้ง คือ เป้าหมายสูงสุดของบางระกำโมเดล ไม่ใช่การป้องกันน้ำท่วมแต่อย่างใด)

สำหรับการซ่อมแซม-ฟื้นฟูสภาพบ้านเรือน/ที่อยู่อาศัยของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ หรือ พังเสียหายนั้น พบว่า ประชาชนในบางพื้นที่ อาทิเช่น ตำบลชุมแสงสงคราม ได้รับความช่วยเหลือจากมูลนิธิธนาคารไทยพาณิชย์ เข้ามาช่วยสร้างบ้านให้จำนวนหลายหลัง

สำหรับการจ่ายเงินเยียวยาของหน่วยงานต่าง ๆ นั้น พบว่า ได้มีการจ่ายเงินเยียวยาให้กับกลุ่มคนเปราะบาง (ซึ่งหมายถึง ผู้สูงอายุ คนพิการ) รายละ 2,000 บาท ดำเนินการโดย สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แต่พบว่า มีปัญหาด้านข้อมูล ซึ่งไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง หรือ ในอีกนัยหนึ่ง ก็คือ ผู้ได้รับเงินเยียวยามีคุณลักษณะ/คุณสมบัติที่ไม่ตรงตามเกณฑ์ที่ระบุไว้ บางพื้นที่ พบว่า ผู้ได้รับการช่วยเหลือส่วนใหญ่เป็น อสม. หรือ อาสาสมัครสาธารณสุข ทำให้เกิดการร้องเรียน/การประท้วง/การตั้งคำถามโดยชาวบ้านในพื้นที่ต่าง ๆ เป็น จำนวนมากกว่า ทาง พมจ. ได้รับข้อมูลหรือรายชื่อผู้ได้รับผลกระทบ/คนเปราะบางมาจากที่ใด (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้นำท้องถิ่นจำนวน 3-4 คน เมื่อวันที่ 17-18 เมษายน 2555 ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/อบต./เทศบาลตำบล และบ้านพักของผู้นำ) และ เมื่อได้ทำการตรวจสอบกับทางสำนักงาน พมจ. พบว่า มีปัญหาเรื่องข้อมูลหรือรายชื่อผู้ได้รับผลกระทบจริง โดยอ้างว่า เป็นผลการทำงาน หรือ ความผิดพลาดในการสำรวจข้อมูลของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอง (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน พมจ. เมื่อ 18 เมษายน 2555) ดังนั้น ประเด็นเรื่องข้อมูล/ฐานข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับประชากรกลุ่มต่าง ๆ จำแนกตาม วัย-อายุ เพศ การศึกษา อาชีพ/รายได้ ปัญหาและความต้องการ/ความจำเป็นด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มคนที่ประสบกับภาวะยากลำบาก และ ต้องการความช่วยเหลือและการสนับสนุนด้านต่าง ๆ จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ฯลฯ

11. บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การศึกษาพื้นที่ต่าง ๆ ในครั้งนี้ ได้ให้ความสำคัญกับการประเมินบทบาท ศักยภาพ ข้อจำกัด ปัญหา-อุปสรรค ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และ เทศบาลตำบล ซึ่งอยู่ในพื้นที่ ๆ ได้รับผลกระทบอย่างค่อนข้างมาก จากอุทกภัยที่ผ่านมา ซึ่งพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง มีศักยภาพ/ความสามารถ/ความตระหนักที่แตกต่างกันไป แต่พบว่า ส่วนใหญ่ หรือ ทุกแห่งที่ได้มีโอกาสเข้าไปพูดคุยด้วยนั้น มีความตระหนักต่อปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน และ ได้มีความพยายามในการดำเนินการต่าง ๆ ทั้งเชิงการป้องกัน เชิงการเตรียมการ/เตรียมความพร้อม เชิงการช่วยเหลือ-บรรเทาทุกข์ หรือการเผชิญเหตุ และ เชิงการฟื้นฟู-เยียวยา เท่าที่จะสามารถดำเนินการได้ ภายใต้เงื่อนไขและบริบทที่เป็นอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรบริหารส่วนตำบลชุมแสงสงคราม องค์กรบริหารส่วนตำบลวังอิทก เทศบาลตำบลบางระกำ และ เทศบาลตำบลบางระกำเมืองใหม่ พบว่า ผู้นำได้ให้ความสำคัญต่อเรื่องนี้ เป็นอย่างมาก ถึงแม้ในเชิงการป้องกัน (โดยเฉพาะทางด้านกายภาพ) นั้น จะทำได้ค่อนข้างยาก เพราะมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันในด้านระบบภูมินิเวศน์กับพื้นที่อื่น ๆ (ดังที่อธิบายไปแล้วข้างต้น) ก็ตาม แต่ก็พบว่า ก็ได้พยายามดำเนินการ เช่น การจัดทำฝายกั้นน้ำ/กัลกั้นน้ำในแม่น้ำยม เป็นต้น สำหรับด้านการเตรียมการ/เตรียมความพร้อมในการเผชิญเหตุ ก็ได้มีการจัดซื้อที่ดินจำนวน 4 ไร่ และมีการสร้างโรงเรือนขนาดใหญ่เพื่อปรับเป็น “ศูนย์พักพิงของชุมชน” ได้อย่างแท้จริงต่อไป แต่สำหรับอุทกภัยครั้งที่ผ่านมา ก็ได้มีการอพยพประชาชนมาพักอยู่ที่โรงเรือนนี้ด้วย โดยเฉพาะประชาชนจาก 4 หมู่บ้านที่อยู่ริมแม่น้ำ (ที่ได้รับผลกระทบรุนแรงกว่าพื้นที่อื่น ๆ คือ หมู่ที่ 1, 2, 3 และ 9)

12. บทบาทของหน่วยงาน พม.ในพื้นที่ และเครือข่ายอาสาสมัครต่าง ๆ พบว่า หน่วยงาน พมจ.ได้พยายามทำหน้าที่ในยามวิกฤต/ภาวะฉุกเฉิน โดยได้ให้การสนับสนุน และ/หรือได้รับความร่วมมือจากองค์กรเครือข่ายต่าง ๆ อาทิเช่น ชมรมร่วมจิตมิตรบางระกำ สภาดึกและเยาวชน กลุ่มเยาวชนต่าง ๆ และ กลุ่ม-ชมรมจิตอาสาต่าง ๆ ในการลงไปช่วยเหลือประชาชน ทั้งนี้ พมจ. ได้ทำการสนับสนุนด้านงบประมาณ การซื้อเรือ การแจกจ่ายอาหาร/ถุงยังชีพ ฯลฯ สำหรับจุดแข็งหรือข้อดีของสำนักงานพัฒนาสังคม ฯ และ องค์กร พม. อื่น ๆ ที่อยู่ในพื้นที่ คือ เจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งมีพื้นฐานความรู้ด้านการกู้ภัยหรือสาธารณสุขภัย และ/หรือ การแก้ไขปัญหา/การช่วยเหลือกรณีเกิดสาธารณภัยต่าง ๆ เพราะเป็นหน่วยงานที่พัฒนามาจากประชาสงเคราะห์จังหวัด

13. บทบาทของหน่วยงานรัฐ เอกชน องค์กรสาธารณกุศลต่าง ๆ พบว่าทุกหน่วยงานได้พยายามเข้ามามีบทบาทในการช่วยแก้ไขปัญหา หรือ ให้การช่วยเหลือประชาชน/ชุมชนต่าง ๆ แต่ส่วนใหญ่เป็นลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่มีการประสานงานกันเท่าที่ควร โดยเฉพาะเรื่องการลงทุนในพื้นที่ ๆ ประสบภัย ทำให้บางพื้นที่มีหน่วยงานลงไปจำนวนมาก ขณะที่บางพื้นที่ ไม่มีหน่วยงานลงไป สำหรับบทบาทของหน่วยงานจากส่วนกลาง ก็เช่นเดียวกันที่พบว่า การลงไปในพื้นที่ของหน่วยงานจากส่วนกลางในทันทีทันใด หรือ ในช่วงที่เกิดวิกฤตใหม่ ๆ นั้น มักไปสร้างภาระ/ความกดดันต่าง ๆ ให้กับเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานในท้องถิ่น หรือ ในจังหวัดค่อนข้างมาก หรือ ทำให้มีภาระเพิ่มมากขึ้น และทำให้จำเป็นต้องจัดสรรทีมงาน (ที่มีอยู่จำนวนไม่มาก และมีภาระที่ต้องไปให้บริการหรือช่วยเหลือประชาชน ซึ่งก็หนักอยู่แล้ว) แต่ก็ยังต้องมาคอยให้บริการหรือคอยต้อนรับ คอยตอบคำถามต่าง ๆ เพราะเจ้าหน้าที่ระดับสูง (หรือ เจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง) มักลงไปพร้อมกับคำถาม และต้องการทราบข้อมูลต่าง ๆ จำนวนมากในระยะเวลานั้น : ซึ่งในแง่หนึ่งสะท้อนให้เห็นว่า มีความสนใจ ใส่ใจในความเป็นอยู่ของประชาชน แต่ในอีกแง่หนึ่ง ก็สะท้อนให้เห็นด้วยว่า ยังไม่เข้าใจหรือไม่สามารถทำการประเมินสถานการณ์ต่าง ๆ ด้วยตนเองได้ สำหรับหน่วยงานเอกชนต่าง ๆ จากส่วนกลางพบว่า ได้เข้าไปช่วยเหลือพร้อมกับการนำสิ่งของต่าง ๆ ไปให้จำนวนมาก แต่สำหรับบทบาทของสื่อมวลชน โดยเฉพาะช่อง 3 พบว่า มีส่วนทำให้การกระจายของบริจาค/อุบาสงชีวะ/ปัจจัยยังชีพไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ทำได้ไม่ทั่วถึง ส่วนใหญ่พื้นที่ ๆ ได้ออกสื่อ มักได้รับของบริจาคหรือความช่วยเหลือต่าง ๆ จำนวนมาก ขณะที่บางพื้นที่ถูกทอดทิ้ง หรือ ไม่ได้รับการเหลียวแลแต่อย่างใด

14. สรุปสาระและประเด็นสำคัญ จากการศึกษาพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก มีข้อค้นพบที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้คือ

14.1 ระบบการเฝ้าระวังภัย และ/หรือ การเฝ้าระวังติดตามสถานการณ์น้ำของแต่ละพื้นที่/องค์กรปกครองท้องถิ่น ยังไม่ชัดเจน ยังพึ่งพาหน่วยงานภายนอกชุมชน และสื่อต่าง ๆ เช่น โทรทัศน์ วิทยุ เป็นหลัก ยังไม่สามารถพัฒนาระบบข้อมูลของตนเองขึ้นมาได้ส่วนหนึ่ง เนื่องจาก มองว่าสามารถใช้ข้อมูลของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วได้

14.2 ระบบข้อมูลเกี่ยวกับผู้ประสบภัย/ผู้ได้รับผลกระทบ ยังมีปัญหาทำให้การจ่ายเงินเยียวยาให้กับกลุ่มเป้าหมายเกิดปัญหา หรือ ผิดกลุ่มเป้าหมาย

14.3 ทีมงาน/บุคลากรที่ทำหน้าที่กู้ภัย-ช่วยเหลือที่สำคัญที่สุด คือ ทหาร/กำลังพลจากหน่วยงานต่าง ๆ ของทหาร รวมถึง ทีมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ของทุกหมู่บ้าน/ตำบล รวมถึง ทีมอาสาสมัครจากกรุงเทพ

14.4 จังหวัดได้รับความช่วยเหลือด้านเสบียงอาหารจากหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งจากส่วนกลาง เช่น นกแอร์ ช่อง 3 ฯลฯ ผ่านเครือข่ายสื่อชุมชน เครือข่าย Thaiflood โดยการติดต่อประสานงานของกลุ่มจิตอาสาของจังหวัด

14.5 หน่วยงาน/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ มีการจัดหา/จัดซื้อ/จัดทำ/จัดเตรียมอุปกรณ์-เครื่องมือต่าง ๆ ที่จำเป็นในภาวะอุทกภัย เช่น เรือ เสื้อชูชีพ ฯลฯ แต่สำหรับประชาชนยังไม่มีเตรียมการด้านนี้ หรือมีแต่ยังมีน้อยมาก โดยเฉพาะถุงยังชีพ/อาหารแห้ง/น้ำดื่ม (เพราะนำมาเร็วกว่าที่คาด ทำให้เตรียมการไม่ทัน)

14.6 สำหรับอุทกภัยครั้งที่ผ่านมา นั้น ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้อพยพออกมา จึงไม่ได้มีการจัดทำศูนย์พักพิงรองรับ แต่สำหรับคนที่อพยพออกมา ส่วนใหญ่ออกมาสร้างเพิงพักอาศัยชั่วคราวอยู่บนถนน พร้อมกับสัตว์เลี้ยง (ซึ่งอาจจะนำไปสู่ปัญหาเกี่ยวกับการขับถ่ายทิ้งของคนและสัตว์รวมกัน และ อาจนำไปสู่ปัญหาทางด้านสุขอนามัย/การแพร่กระจายของเชื้อโรคต่าง ๆ ได้)

14.7 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีความตระหนักต่อปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้น และได้มีการดำเนินการต่าง ๆ ตามบริบทที่เป็นอยู่ และกำลังมีการเตรียมการต่าง ๆ เพิ่มเติม แต่ยังไม่ค่อยมีมิติของการเพิ่ม/เสริมศักยภาพ เพิ่มทักษะ/การเรียนรู้ด้านต่าง ๆ ให้กับประชาชน/องค์กร/หน่วยงานของตนมากเท่าใดนัก โดยเฉพาะการเรียนรู้/การเพิ่มขีดความสามารถเกี่ยวกับการรับมือกับ “ภัย” ประเภทต่าง ๆ หรือ วิกฤตอื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต

14.8 ประชาชน/ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ในระดับหนึ่ง (บางชุมชนพึ่งตนเองได้ในระดับสูงมาก ดังเช่นบ้านตะเภา) แต่ก็ยังต้องการการสนับสนุนและส่งเสริมในด้านต่าง ๆ อาทิเช่น ด้านความรู้/ข้อมูล-ข่าวสาร ด้านการเตรียมความพร้อมต่าง ๆ (เช่นการจัดทำแผนอพยพและการฝึกซ้อมสม่ำเสมอ) ด้านการเชื่อมเครือข่าย ด้านการเสริมพลังองค์กรและชุมชน เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในกรณีเกิดเหตุ และ การเรียนรู้ร่วมกัน หรือ การแบ่งปันทรัพยากรต่าง ๆ ร่วมกัน

14.9 หน่วยงานรัฐที่มีบทบาทสำคัญ/สูงมาก คือ หน่วยงานด้านทหาร เพราะมีบุคลากรและเครื่องมือ-อุปกรณ์ต่าง ๆ จำนวนมาก ประกอบกับบุคลากรของกองทัพก็มีความรู้-ความสามารถ/ทักษะ/ศักยภาพในการกู้ชีพ/กู้ภัยอยู่แล้ว นอกจากนี้ก็มีหน่วยงานอื่น ๆ ได้เข้ามาช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ อีกจำนวนมาก ทั้งจากในจังหวัดและจากส่วนกลาง ทั้งภาครัฐและเอกชน (“สรุปรายงานสถานการณ์อุทกภัย จังหวัดพิษณุโลก”, เอกสารอัดสำเนา, มปป.)

14.10 กลุ่มจิตอาสา และ อาสาสมัครต่าง ๆ มีบทบาทในการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ แต่อีกประมาณครึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดที่มีอยู่ ยังไม่ค่อยมีบทบาทมากเท่าใดนักหรือไม่มีบทบาทเลย

4.2 จังหวัดนครราชสีมา

จากการศึกษา ประเมิน ประมวล วิเคราะห์ และสังเคราะห์ศักยภาพ ข้อจำกัด ปัญหา-อุปสรรคของปัจเจกบุคคล ครอบครัว องค์กร ชุมชน เครือข่าย และ หน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดนครราชสีมา พร้อมด้วยปัจจัย/องค์ประกอบ/บริบทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มีข้อค้นพบในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ

1. **ด้านการเปลี่ยนแปลงภาวะธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** พบว่า น้ำท่วมเมืองโคราช และบริเวณรอบ ๆ ในเขตเมือง รวมทั้งในอำเภอต่าง ๆ ได้แก่ อำเภอเมือง อำเภอเฉลิมพระเกียรติ อำเภอปากช่อง อำเภอปักธงชัย และ อำเภอสีคิ้ว นั้น มีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยหลาย ๆ ประการเช่นกัน โดยเฉพาะ ปริมาณน้ำฝนที่มีมากขึ้น ตกติดต่อกันเป็นเวลานานหลายวัน ขณะที่ป่าไม้ บริเวณต้นน้ำ มีปริมาณลดลง แต่ได้เปลี่ยนสภาพกลายเป็นบ้านเรือนอาคารที่พักอาศัย อาคารพาณิชย์ หรือ แหล่งธุรกิจต่าง ๆ (เนื่องจากการเติบโตทางประชากรและการขยายตัวของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ) นอกจากนี้ ยังพบว่า การปลูกสร้างที่พักอาศัยและแหล่งธุรกิจต่าง ๆ เช่น โรงแรม รีสอร์ท ร้านอาหาร/ภัตตาคาร สนามกอล์ฟ ฯลฯ ได้มีการรุกป่าที่สาธารณะต่าง ๆ เช่น ลำคลอง พื้นที่บนภูเขา/เชิงเขา ฯลฯ ทำให้ลำคลองหลายแห่งตื้นเขินและแคบลงมาก จนไม่เหลือสภาพของความเป็นคลอง สำหรับในตัวเมืองโคราช เองก็เช่นกัน ที่มีการสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ รวมทั้งโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ต่าง ๆ ทั้งของภาครัฐและภาคธุรกิจ ที่กีดขวางทางน้ำ หรือ มีการถมคูคลองไปเป็นจำนวนมาก ทำให้น้ำถูกขังอยู่ในตัวเมืองเป็นเวลานาน จากการวิเคราะห์สถานการณ์น้ำท่วมครั้งนี้ขององค์กร/หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนั้น พบว่า น้ำไหลบ่ามาจากพื้นที่ต่าง ๆ ในอำเภอปากช่อง สีคิ้ว ปักธงชัย ซึ่งน้ำไหลมาจากเทือกเขาสนกำแพง หรือ เขาใหญ่ ถึงแม่น้ำจะไหลลงสู่เขื่อน

ลำตะคอง เขื่อนลำพระเพลิง และ เขื่อนลำแะ แต่เขื่อนต่าง ๆ เหล่านี้ไม่สามารถรองรับน้ำได้ทั้งหมด จึงจำเป็นต้องระบายออกมา ประกอบกับมีภาวะฝนตกหนักเกือบทุกวัน (ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากปรากฏการณ์ลานีญา) ทำให้เกิดภาวะน้ำท่วมสูง และ เกิดขึ้นแบบฉับพลันทำให้ระบบไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ เป็นอัมพาตไปชั่วเวลาหนึ่ง ซึ่งภาวะน้ำท่วมครั้งนี้ของจังหวัดนครราชสีมา เป็นเหตุการณ์ครั้งใหญ่ในรอบ 60-70 ปี หรือ ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในช่วงเวลาดังกล่าว

2. ด้านระบบข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ระบบการเฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์น้ำ พบว่า อิงอยู่กับระบบใหญ่ของหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กรมชลประทาน กรมอุตุนิยมวิทยา ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ สำนักงานเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (GISTDA) และ เครือข่ายขององค์กรภาคเอกชน ได้แก่ ThaiFlood สำหรับ กรณีของโรงพยาบาลมหาราช พบว่า ในปัจจุบันได้มีความพยายามในการจัดตั้งระบบการติดตามสถานการณ์และเฝ้าระวังภัยของ รพ. โดยใช้ศูนย์แก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งเป็นหน่วยเฝ้าระวังภัยในด้านต่าง ๆ ของโรงพยาบาล

3. ด้านทีมงาน/บุคลากร/ทีมอาสาสมัครในการกู้ภัย พบว่า เช่นเดียวกับจังหวัดพิษณุโลก ที่ทีมงานสำคัญที่สุด ก็คือ กำลังพลของทหาร โดยเฉพาะมณฑลทหารบกที่ 21 นอกจากนี้ ก็มีอาสาสมัครประเภทต่าง ๆ ซึ่งยังไม่พอเพียง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มจำนวนอาสาสมัครที่มีศักยภาพ เช่นเดียวกับจังหวัดพิษณุโลก

4. ด้านการเตรียมการ/เตรียมความพร้อม พบว่า อุทกภัยปี 2553 เกิดขึ้นอย่างกระทันหัน หน่วยงานต่าง ๆ และประชาชน ไม่ได้มีการเตรียมการหรือเตรียมความพร้อมใด ๆ แต่ปัจจุบันหน่วยงานต่าง ๆ มีความกระตือรือร้นมากขึ้น โดยเฉพาะโรงพยาบาลมหาราช ได้มีการจัดระบบรับมือภัยพิบัติที่มีโครงสร้างชัดเจน ที่เรียกว่า “ระบบการควบคุมเหตุการณ์” (Incident Command System - ICS) ของโรงพยาบาล โดยมีทีมงานอาสาสมัครที่พร้อมทำงานกรณีเกิดเหตุ ซึ่งมาจากส่วนงานต่าง ๆ ทั้งหมดจำนวน 200 คน โดยเรียกทีมนี้ว่า “ทีมตอบสนองต่อสถานการณ์เร่งด่วน/ฉุกเฉิน” (Emergency Response Team – ERT) การที่โรงพยาบาลมหาราช นครราชสีมา มีการเตรียมการ/เตรียมความพร้อม การปรับตัว และ การตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงด้านภาวะธรรมชาติ ที่เกิดขึ้นอย่างค่อนข้างรวดเร็ว เนื่องจากอุทกภัยครั้งที่ผ่านมาโรงพยาบาลได้รับผลกระทบอย่างค่อนข้างรุนแรง ทำให้คนเจ็บป่วย/ผู้รับบริการได้รับผลกระทบจำนวนมาก และมีผู้ป่วยหนักเสียชีวิตในระหว่างการขนย้าย/อพยพหนีน้ำด้วยจำนวน 10 ราย ทำให้เกิดบทเรียนที่สำคัญ นำมาสู่การ

ปรับตัวได้เร็ว นอกจากนี้ โรงพยาบาลยังได้รับความช่วยเหลือ/ความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัด โดยเฉพาะ มณฑลทหารบกที่ 21 ที่ให้ความช่วยเหลือ และความสำคัญในการปกป้องโรงพยาบาล โดยในปัจจุบันหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัด ได้มีข้อตกลงร่วมกันว่า “ต่อไป น้ำจะต้องไม่ท่วม รพ.มหาราช” นำมาสู่การเสริมคันกั้นน้ำหรือเสริมสันเขื่อนคอนกรีตริมลำตะคอง ซึ่งอยู่ด้านหลังโรงพยาบาล และเป็นจุดที่น้ำจะผ่านเข้ามายังโรงพยาบาลได้มากที่สุด (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ทพ. วิวัฒน์ ฉัตรวงศ์วาน, ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายสิ่งแวดล้อม รพ. มหาราช, เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2555 ประกอบกับข้อมูลนำเสนอ ณ ที่ประชุมเมื่อวันที่ 29 พค.2555 ที่โรงแรมปัญญาคารา)

สำหรับหน่วยงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด พบว่า ยังไม่ค่อยได้มีการเตรียมการใด ๆ หรือ ยังไม่มีมิติของการทำงานในเชิงการป้องกัน/การเตรียมการ/เตรียมความพร้อม มากเท่าใดนัก เพราะยังเน้นเฉพาะประเด็น “การฟื้นฟู” เป็นหลัก สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับผู้ได้รับผลกระทบ/ผู้ประสบภัย ก็ใช้ระบบข้อมูลของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (ปภ.) รวมทั้งข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นหลัก ซึ่งที่ผ่านมาก็ไม่มีปัญหา หรือข้อร้องเรียนใด ๆ (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คุณดาวนภารามัญ, วันที่ 19 เมษายน 2555)

แต่สำหรับส่วนงานที่เกี่ยวกับคนพิการ พบว่า กำลังมีการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ โดยผนวกเรื่อง การป้องกันและการเตรียมการด้านภัยพิบัติเข้ามาไว้ในแผน ๆ ดังกล่าวด้วย

สำหรับในส่วนของประชาชนนั้น พบว่า ปัจจุบัน ส่วนใหญ่ ได้มีการเตรียมการ/เตรียมความพร้อมต่าง ๆ หลายด้านเช่นกัน ครอบคลุมทั้งด้านปัจจัยสี่/สิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิต เตรียมที่อยู่อาศัย เตรียมข้อมูล/ข่าวสาร/การสื่อสาร เช่น การหาข้อมูล/ติดตามข่าวสารต่าง ๆ เช่น สถานการณ์น้ำ ข้อมูลเกี่ยวกับภูมิประเทศของชุมชน ฯลฯ รวมทั้ง การเตรียมชุมชน เช่น การประสานงานกับเครือข่ายต่าง ๆ เพื่อขอความช่วยเหลือ การแจ้งข่าวสารให้ชุมชนทราบล่วงหน้า ฯลฯ สำหรับชุมชนที่มีการเตรียมการค่อนข้างโดดเด่น/รอบด้านและสามารถปฏิบัติการได้จริง คือ ชุมชนทุ่งสว่าง-ศาลาลอย (ซึ่งเป็นชุมชนผู้มีรายได้น้อย) ได้มีการเตรียมการ/เตรียมความพร้อมในทุกด้าน ทั้งด้านแผนและวิธีการอพยพเคลื่อนย้ายด้านศูนย์พักพิง (โดยหาบ้านเช่าในบริเวณใกล้เคียงที่น้ำท่วมไม่ถึง) ด้านอาหาร น้ำดื่ม อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นในการดำรงชีวิต รวมทั้งมีการจัดตั้งกองทุนหรือการออมเพื่อภัยพิบัติ อีกด้วย (โปรดอ่านรายละเอียดเพิ่มเติมในหน้าที่ 111 ประกอบด้วย)

5. **ด้านการเผชิญเหตุ/การตอบสนองต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น/การช่วยเหลือ-บรรเทาทุกข์** พบว่า การแก้ปัญหาต่าง ๆ ขณะที่เกิดอุทกภัยนั้น ได้รับการช่วยเหลือในการกู้ภัย การอำนวยความสะดวก/การจัดบริการด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะ การเดินทาง ทั้งรถรับ-ส่ง เรือ จากหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานทหาร (มณฑลทหารบกที่ 21) ขณะที่หน่วยงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีบุคลากรจำนวนน้อย ไม่พอเพียง นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาช่วยเหลือซึ่งกันและกัน อีกจำนวนมาก อาทิเช่น โยธาจังหวัด (ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทราบ/มีความรู้-ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพของเมือง หรือ โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เช่น ทางระบายน้ำ ถนน ฯลฯ เป็นอย่างดี) นอกจากนี้ ก็ยังมีเทศบาลนครนครราชสีมา องค์การบริหารส่วนจังหวัด สำนักงานจังหวัด หรือ ประชาสัมพันธ์จังหวัด ทัดขสถาน/เรือนจำ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด (สสจ.) เข้ามาช่วยกันจำนวนมาก (สำหรับ สสจ. ได้มีการแบ่งการทำงานเป็นทีมต่าง ๆ จำนวน 4 ทีม ได้แก่ 1) ทีมข้อมูลข่าวสาร 2) ทีมปฏิบัติการช่วยเหลือในพื้นที่ 3) ทีมดูแลศูนย์พักพิง และ 4) ทีมออกเยี่ยมฟื้นฟู-เยียวยาตามบ้าน/ชุมชน) สำหรับหน่วยงาน พมจ. ได้มีบทบาทในการประสานงานเพื่อให้มีการจัดการ/จัดหา/เตรียมการเรื่อง ศูนย์พักพิง ซึ่งเป็นการดำเนินการในนามของ “จังหวัดนครราชสีมา” ทั้งหมด ไม่ใช่ในนามของ พมจ. ซึ่งพบว่า การเกิดอุทกภัยในปี 2553 นั้น ได้มีการจัดทำศูนย์พักพิงชั่วคราวขึ้นที่ตำบลโคกกรวด และ อำเภอวังน้ำเขียว และ ในปัจจุบันได้มีการสำรวจพื้นที่/องค์กร/สถาบันต่าง ๆ ที่คาดว่าจะสามารถนำมาใช้เป็นศูนย์พักพิงได้ อาทิเช่น สถานที่ราชการต่าง ๆ รวมทั้งโรงเรียน วัด รีสอร์ท/โรงแรม ทั้งนี้ เพื่อเตรียมการสำหรับการเกิดอุทกภัยครั้งต่อไป โดยได้ทำการสำรวจพื้นที่ในระดับตำบลไปแล้วทั้งหมด จำนวน 184 แห่ง/ตำบล

6. **การฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยา** พบว่า ที่ผ่านมาหน่วยงานของรัฐ ที่มีบทบาทด้านนี้ ได้แก่ พมจ. สสจ. โรงพยาบาลจิตเวช และ ม.วงษ์สวัสดิกุล สำหรับ พมจ. เน้นการบำบัดฟื้นฟูด้านจิตใจ หรือ จิตบำบัด ครอบคลุมทั้งกลุ่มเด็ก ผู้ใหญ่ และผู้สูงอายุ รวมทั้ง การฟื้นฟูด้านอาชีพ หรือ อาชีวบำบัด โดยทำการฝึกอาชีพ/ให้การสนับสนุนเงินฝึกอาชีพ เป็นต้น

4.3 จังหวัดนครศรีธรรมราช

มีข้อค้นพบต่าง ๆ ที่สำคัญ ๆ ดังนี้คือ

1. **ด้านการเปลี่ยนแปลงของภาวะธรรมชาติและภูมินิเวศน์** (ซึ่งจะเป็นการนำเสนอของทั้งภาค และ ของจังหวัดนครศรี ฯ และ จังหวัดอื่น ๆ ที่มีความเชื่อมโยงกันในทางภูมินิเวศน์) พบว่า ในปัจจุบัน พื้นที่ภาคใต้และนครศรีธรรมราช เกิดน้ำท่วมและดินโคลนถล่ม

บ่อยครั้งขึ้น มีความรุนแรงมากขึ้น และมีแนวโน้มเกิดขึ้นได้ในทุกพื้นที่ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะปริมาณน้ำฝนมีมากขึ้น ฝนตกบ่อยครั้งขึ้น และตกได้ทุกฤดูกาล/ทุกเดือน ทำให้ปริมาณน้ำฝนสะสมมีมากขึ้น ประกอบกับเป็นภาคที่อยู่ในพื้นที่ ๆ มีทะเลขนานทั้งสองด้าน ทำให้ต้องประสบกับลมมรสุมต่าง ๆ บ่อยครั้ง และเนื่องจากภาวะโลกร้อน ส่งผลทำให้ระดับน้ำทะเลก็สูงขึ้น อุณหภูมิโดยเฉลี่ยสูงขึ้น และ โลกมีคลื่นความร้อนต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น เป็นผลมาจากภาวะเรือนกระจก หรือ การที่มีมลพิษต่าง ๆ ในชั้นบรรยากาศ เช่น คาร์บอน มีเทน ซัลเฟอร์ ไดออกไซด์ ฯลฯ มากขึ้น ทำให้โลกร้อนขึ้น และสามารถทำให้เกิดภาวะภัยพิบัติต่าง ๆ ได้บ่อยครั้งขึ้น นอกจากนี้ ภาคใต้ ยังเป็นภาคที่มีสภาพภูมิประเทศเป็นภูเขา หรือ เทือกเขาต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นหินประเภทต่าง ๆ ที่มีอายุเป็นล้าน ๆ ปี ซึ่งสภาพของหินเหล่านี้ กำลังอยู่ในสภาพผุกร่อน ประกอบกับภูเขาก็มีความลาดชัน พร้อมทั้งจะพังทลายลงมา ประกอบกับการที่ฝนตกบ่อยครั้งและมีปริมาณมาก ทำให้สภาพของดินและหินที่ผุกร่อนไม่สามารถอุ้มน้ำไว้ได้ ส่งผลให้ดิน/หินถล่มลงมาได้ง่าย สำหรับพื้นที่ ๆ มีความเสี่ยงในระดับสูง ได้แก่ ต.เทพราช ต.กรุงชิง และอีกหลาย ๆ ตำบล/พื้นที่ในอำเภอท่าศาลา อำเภอพรหมคีรี อำเภอนบพิตำ และอำเภอร่อนพิบูลย์ นอกจากนี้ ก็ยังมีปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง โดยเฉพาะในพื้นที่อำเภอหัวไทร อำเภอปากพนัง และ อำเภอท่าศาลา (ข้อมูลจากการนำเสนอของ พลตรี ดร. นพรัตน์ เศรษฐกุล เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2555 ณ อาคารวิทยาศาสตร์การกีฬา ม.วลัยลักษณ์)

2. ด้านศักยภาพในการจัดการของชุมชน พบว่า จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นจังหวัดที่มีชุมชนระดับท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติในระดับสูงหรือระดับดีจำนวนมาก ทั้งนี้ เนื่องจากประชาชนมีความตระหนักรู้ มีความตื่นตัว และ มีการปรับตัว หรือ เกิดการเรียนรู้ต่าง ๆ ได้ค่อนข้างรวดเร็ว ประกอบกับชุมชนจำนวนมากได้รับผลกระทบ หรือ เคย ประสบกับเหตุภัยพิบัติมาแล้ว ทำให้เกิดบทเรียน และทำให้เกิดการเรียนรู้ว่า ไม่สามารถรอให้ใครมาช่วยเหลือ เพราะไม่ทันการณ์ หรือ ไม่ต้องการให้ใครมาสั่งการ/บัญชาการ เพราะมักจะไม่ค่อยตรงกับบริบทชีวิตหรือความเป็นจริงด้านต่าง ๆ ของชุมชน/หมู่บ้าน/ตำบล นอกจากนี้ ยังได้รับการสนับสนุนหรือการเสริมศักยภาพจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ทำให้สามารถทำงานเชิงเครือข่าย ทำให้เกิดการขยายตัวของเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติขึ้นอย่างรวดเร็ว รวมถึง การเพิ่มศักยภาพของอาสาสมัคร โดยการจัดอบรมอย่างสม่ำเสมอ

3. ศักยภาพในการจัดการขององค์กรบริหารส่วนตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ พบว่า ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนมากในจังหวัดนครศรีธรรมราช เข้าร่วมอยู่ในเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติภาคใต้ ทำให้มีการดำเนินการด้าน

ต่าง ๆ ที่สำคัญและจำเป็น โดยเฉพาะ การจัดตั้งศูนย์จัดการภัยพิบัติระดับชุมชน ซึ่งมีทั้งอาสาสมัครที่มีการเตรียมพร้อมด้านต่าง ๆ หรือ ผ่านการฝึกอบรมในการกู้ชีพ กู้ภัย ซึ่งมีทั้งหญิงและชาย นอกจากนี้ ก็ยังมีการเตรียมการด้านกองทุนประเภทต่าง ๆ เช่น กองทุนข้าวสาร/ข้าวเปลือก กองทุนพันธุ์พืช/กล้วย/ซังข้าว กองทุนยา กองทุนสวัสดิการชุมชน รวมทั้งการเตรียมการด้านวัสดุ/อุปกรณ์/โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่าง ๆ เช่น เรือ เสื้อชูชีพ เสื้อย่นต์ ลวดสลิง ลานจอดเฮลิคอปเตอร์ ศูนย์พักพิง ฯลฯ และ การเตรียมพร้อมด้านระบบข้อมูล ข้าวสาร ความรู้ และการติดต่อสื่อสาร สำหรับกรณีของนครศรีธรรมราช และ/หรือภาคใต้นี้ ได้มีการจัดตั้งศูนย์วิทยุสื่อสารของชุมชน (โดยใช้วิทยุเครื่องแดง ที่มีการจดทะเบียนกับ กสทช.) ที่มีเครือข่ายในระดับภาค หรือ เชื่อมกันในหลาย ๆ จังหวัด โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดที่มีภัยพิบัติเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ได้แก่ จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดชุมพร จังหวัดระนอง จังหวัดสงขลา จังหวัดกระบี่ จังหวัดพัทลุง และจังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นต้น

4.4 จังหวัดนครปฐม

สำหรับจังหวัดนครปฐมนั้น พบว่า พื้นที่ ๆ ได้รับผลกระทบอย่างค่อนข้างรุนแรงหรือ ระดับน้ำสูงมาก ครอบคลุมอำเภอบางเลน อำเภอนครชัยศรี อำเภอพุทธมณฑล และอำเภอสสามพราน เนื่องจากเป็นพื้นที่ต่อเนื่องกับจังหวัดอยุธยา และ นนทบุรี และเป็นพื้นที่ฝั่งตะวันตกที่อยู่ติดกับกรุงเทพมหานคร (ซึ่งเป็นพื้นที่ ๆ รัฐบาลปกป้อง หรือ ไม่ต้องการให้น้ำท่วม จึงทำคันกันน้ำด้านทิศเหนือของกรุงเทพมหานคร ส่งผลให้เกิดการระบายน้ำไปทางทิศตะวันออก และ ทิศตะวันตกของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พื้นที่ฝั่งตะวันตกได้รับผลกระทบมากกว่าฝั่งตะวันออก) สำหรับด้านศักยภาพ ข้อจำกัด ปัญหา-อุปสรรคในการจัดการภัยพิบัติหรืออุทกภัยครั้งที่ผ่านมาของพื้นที่ต่าง ๆ เหล่านี้ในจังหวัดนครปฐมสามารถสรุปผลได้ดังนี้คือ

1. ด้านศักยภาพ พบว่า บางพื้นที่เช่น ตำบลบางระกำ อำเภอบางเลน เป็นพื้นที่ ๆ มีความเข้มแข็งค่อนข้างมาก สำหรับ อำเภอพุทธมณฑล มีมหาวิทยาลัยมหิดลที่ได้แสดงบทบาทในการช่วยเหลือ/เกื้อกูลชุมชนและประชาชน หรือ เปิดเป็นศูนย์พักพิงชั่วคราว และ ยังมีบทบาทในการจัดส่งอาหารให้กับพื้นที่/ชุมชนโดยรอบมหาวิทยาลัย ตลอดระยะเวลาที่น้ำท่วมประมาณ 2 เดือนกว่า เพราะพื้นที่ของมหาวิทยาลัยมหิดลไม่ถูกน้ำท่วม (เนื่องจากได้จัดทำระบบป้องกันทางกายภาพ ซึ่งเป็นเนินดินอัดแน่นสูงประมาณ 2 เมตรครึ่งไว้ประมาณ 3 ปีแล้ว) สำหรับตำบลคลองโยง พบว่า ได้มีการใช้สถานที่ของวัดมะเกลือและบ้านกำนัน เป็นศูนย์พักพิง นอกจากนี้ จังหวัดนครปฐม ยังมีโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม (social infrastructure)

ที่สำคัญอีกหลายประการ ได้แก่ เครือข่ายรักษาลุ่มน้ำท่าจีน ทำให้ประชาชนสามารถช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้ผ่านเครือข่ายดังกล่าว เช่น การส่งข้าว/อาหารประเภทต่าง ๆ ไปช่วยเหลือครัวเรือนและชุมชนที่ได้รับผลกระทบ นอกจากนี้ ก็ยังมีมหาวิทยาลัยราชภัฏ นครปฐม ที่มีบทบาทในการช่วยเหลือด้านต่าง ๆ ทั้ง อาหาร รพ.สนาม และ การเปิดเป็นศูนย์พักพิง ซึ่งต่อมาได้มีการปรับระบบและให้บทบาทกับผู้พักพิงในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศูนย์พักพิงด้วย นอกจากนี้ ยังได้มีการทำงานเชิงการวิจัย หรือ ที่เรียกว่า การวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อวิเคราะห์และทำความเข้าใจสิ่งที่เกิดขึ้น ตลอดเวลา นอกจากนั้น ยังมีการประเมินความพึงพอใจของผู้พักพิงในศูนย์ ฯ พร้อมทำการถอดบทเรียนในบรรดาทีมงานและผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด และ ปัจจุบันได้มีการตีพิมพ์ผลงานดังกล่าวเพื่อเผยแพร่ความรู้ที่ได้จากประสบการณ์ต่อสาธารณชนอีกด้วย (เกศินี จุฑาวิจิตร, 2555) สำหรับด้านการได้รับของบริจาค พบว่า พื้นที่ตำบลศาลายาได้รับของบริจาคจำนวนมาก (แต่ก็มีปัญหาว่าไม่สามารถนำไปแจกจ่ายได้ทันเวลา เพราะอาสาสมัครมีจำนวนไม่มากนัก) สำหรับกรณีของตำบลบางระกำ อำเภอบางเลน พบว่า ได้มีการระดมทรัพยากรจากหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ในการฟื้นฟูสภาพชุมชนและอาคารสถานที่/สาธารณสมบัติต่าง ๆ ของชุมชน เช่น มูลนิธิเพื่อนพึ่งพา ศูนย์พัฒนาสังคม ฯลฯ ด้านสภาองค์กรชุมชนใน จว.นครปฐม (ซึ่งสนับสนุนให้มีการจัดตั้งและดำเนินการโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน - พอช.) พบว่า มีอยู่จำนวนมากถึง 40 กว่าแห่ง ซึ่งสามารถเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการทำงานเชิงการป้องกัน และ การเตรียมความพร้อมในโอกาสต่อไป นอกจากนี้ ประชาชนในบางพื้นที่ ยังได้มีการปรับตัวในการอยู่กับน้ำ โดยเตรียมการด้านการปลูกพืชผักลอยน้ำ เพื่อให้มีอาหาร/พืชผักไว้บริโภคในยามอุทกภัย ไม่ต้องรอการช่วยเหลือหรือ เป็นภาระต่อสังคม

2. ด้านข้อจำกัด พบว่า ยังคงเป็นเรื่องของ การขาดการเตรียมความพร้อม โดยเฉพาะการฝึกทักษะ/ฝึกปฏิบัติ/ฝึกฝนเกี่ยวกับการเผชิญเหตุ การกู้ชีพ/กู้ภัย เนื่องจาก พบว่า ได้มีอุบัติเหตุเกิดขึ้นกับผู้นำในระหว่างการเข้าไปช่วยเหลือประชาชน ทำให้แขนหัก เนื่องจากไม่ได้มีการเตรียมตัว ทั้งด้านการแต่งกาย การวิเคราะห์ความรุนแรงของน้ำ/ระดับน้ำ การขับเรือ นอกจากนี้ ก็ยังมีเรื่องความรู้/ระบบข้อมูล-ข่าวสาร-สารสนเทศ เช่น การติดตาม-วิเคราะห์และเฝ้าระวังสถานการณ์ นอกจากนี้ ยังพบว่า ในพื้นที่ที่มีผู้สูงอายุที่ต้องการความช่วยเหลือด้านเรือ แต่ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดให้ได้อย่างพอเพียง ทำให้ต่อมาผู้สูงอายุท่านนี้เดินเท้าออกมาหาซื้ออาหาร จนทำให้จมน้ำเสียชีวิตในที่สุด โดยสรุป ยังคงมีข้อจำกัดด้านข่าวสาร ข้อมูล ความรู้ วัสดุอุปกรณ์/ทรัพยากร และทีมงานอาสาสมัครในการช่วยเหลือผู้สูงอายุ และกลุ่มประชากรเปราะบาง



3. ด้านปัญหา-อุปสรรคสำคัญ พบว่า อำเภอฟุทธมณฑล ทั้งในเขตตำบลศาลายา ตำบลมหาสวัสดิ์ และ ตำบลคลองโยง มีแรงงานต่างชาติ และ/หรือประชากรแอบแฝงจำนวนมาก ซึ่งทำให้มีปัญหาด้านการสื่อสาร/ภาษา นอกจากนี้ ยังมีประชากรกลุ่มที่มีรายได้น้อยอาศัยอยู่ตามริมคลองมหาสวัสดิ์จำนวนมาก ทำให้การขุดลอกคลอง/การสร้างคันกันน้ำทำได้ค่อนข้างยากลำบาก นอกจากนี้ ก็ยังมีปัญหาการสื่อสารระหว่างพื้นที่การปกครองต่าง ๆ ด้วย ยกตัวอย่างเช่น การจัดทำคันกันน้ำนั้น อันที่จริง จะต้องมีการปรึกษาหารือหรือการพูดคุยร่วมกัน เพื่อดำเนินการร่วมกันกับพื้นที่ใกล้เคียงอย่างเป็นระบบ เพราะพื้นที่ทางภูมิศาสตร์มีการเชื่อมต่อกันทั้งหมด แต่ในทางปฏิบัติจริง ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากยังมีลักษณะของการทำงานตามพื้นที่การปกครอง หรือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ ยังไม่สามารถพูดคุยหรือ หาข้อตกลงร่วมกันได้ จึงยังมีลักษณะต่างคนต่างทำ ทำให้การป้องกันไม่สามารถเป็นไปได้เต็มที่ สำหรับการฟื้นฟู/บูรณะทั้งสิ่งแวดล่อม อาชีพ โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ภายหลังจากอุทกภัยพบว่า ยังคงมีปัญหาค่อนข้างมากในพื้นที่ ๆ ทำการเกษตร โดยเฉพาะสวนกล้วยไม้ สวนส้มโอ ทั้งในอำเภอบางเลน อำเภอนครชัยศรี และ อำเภอสสามพราน เนื่องจากต้องใช้ทุนและเวลาในการฟื้นฟู/บูรณะค่อนข้างมาก/ยาวนาน เพื่อจะได้ผลผลิตอีกครั้งหนึ่ง นอกจากนี้ การฟื้นฟู ๆ ต้องใช้ทุนค่อนข้างมาก แต่ชาวบ้าน/ชาวสวนจำนวนมากไม่มีทุนเพียงพอที่จะทำการฟื้นฟูได้ทั้งระบบ (ประกอบกับเงินชดเชยที่ได้รับ ก็น้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่เกิดขึ้น) ทำให้ชาวบ้าน/ชุมชนชาวสวนต้องปรับตัว เพื่อให้อยู่รอดไปวัน ๆ ก่อน โดยหันมาปลูกพืช/ผักระยะสั้น หรือ พืชผักล้มลุกต่าง ๆ เพื่อไว้บริโภคในครัวเรือน และเพื่อให้มีรายได้เล็ก ๆ น้อย ๆ มาใช้ในการประทังชีวิต หรือ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายรายวันของครอบครัว เป็นต้น

4. ด้านการเตรียมการ/เตรียมความพร้อมในการรับมือกับวิกฤตรอบใหม่ พบว่า พื้นที่ตำบลศาลายา กำลังอยู่ในช่วงของการจัดทำคันดินสูงประมาณ 4 เมตร ด้านริมคลองมหาสวัสดิ์เพื่อป้องกันน้ำไหลเข้ามาในเขตใจกลางของเทศบาลตำบล นอกจากนี้ ยังมีการจัดทำคันกันน้ำ ซึ่งเป็นคันดินสูงประมาณ 4 เมตรเช่นกัน ที่โรงเรียนบรรรรัตนโกสินทร์สมโภช ซึ่งจะใช้เป็นศูนย์พักพิง ๆ แห่งใหม่ของเทศบาลตำบลศาลายา รวมทั้งการขุดลอกคลองมหาสวัสดิ์ การเตรียม Big Bag และ การร่วมมือกับภาครัฐในการจัดทำ floodway (แต่เรื่องนี้ เป็นเรื่องใหญ่ จะต้องร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกจำนวนมาก) สำหรับมหาวิทยาลัยมหิดล ก็ได้ร่วมมือกับชุมชนใกล้เคียง และองค์กร/หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในมหาวิทยาลัยและนอกมหาวิทยาลัย ในการจัดทำแผนปฏิบัติการที่เรียกว่า “แผนปฏิบัติการบริหารจัดการอุทกภัย ฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา” (สิงหาคม 2555) เสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยมีความครอบคลุมการดำเนินการต่าง ๆ ทั้งในส่วนของมหาวิทยาลัยมหิดล และ การดำเนินการของ

มหาวิทยาลัยมหิดลร่วมกับชุมชน พร้อมทั้งมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและสารสนเทศไปแล้ว เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2555 ที่ผ่านมา ซึ่งในแผนปฏิบัติการดังกล่าว พบว่า ยังครอบคลุมแผนป้องกันและบรรเทาอุทกภัยพื้นที่ปลายน้ำฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา ที่ประกอบไปด้วย กลไกเชิงโครงสร้างต่าง ๆ ที่จำเป็น ได้แก่ ศูนย์รักษาพยาบาลผู้ประสบภัย ศูนย์พักพิงผู้ประสบภัย ศูนย์รับบริจาคและอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย และ ศูนย์ระบบการขนส่ง (Logistics) เป็นต้น

4.5 กรณีศึกษา/กรณีตัวอย่างดีเด่น (Best Practice)

จากพื้นที่ 4 จังหวัด ได้แก่

1. **จังหวัดพิษณุโลก** คือ กรณีศึกษาระดับกลุ่ม/ชมรม ได้แก่ ชมรมร่วมจิตมิตร บางระกำ และ ระดับชุมชน/หมู่บ้าน ได้แก่ บ้านตะเฒ่า ตำบลบางระกำเมืองใหม่ อำเภอบางระกำ
2. **จังหวัดนครราชสีมา** คือ กรณีดีเด่นระดับชุมชน ได้แก่ ชุมชนทุ่งสว่าง-ศาลาลอย และ ระดับองค์กร ได้แก่ รพ.มหาราชนครราชสีมา (มีการปรับ/สร้างระบบการจัดการภาวะฉุกเฉิน/ภาวะวิกฤตในองค์กร หลังจากประสบภัยน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2553)
3. **จังหวัดนครศรีธรรมราช** : คือ กรณีเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติจากธรรมชาติพื้นที่ภาคใต้ และ กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล และ ตำบลนาแหรง อ.นบพิตำ
4. **จังหวัดนครปฐม** : กรณีศึกษาเครือข่ายรักษ้แม่น้ำท่าจีน/ลุ่มน้ำท่าจีน และ กรณีบทบาทของสถาบันการศึกษา คือ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม (การบริหารจัดการศูนย์พักพิงดีเด่น)

จังหวัดพิษณุโลก มี 2 กรณี ที่มีนัยสำคัญมาก ที่สะท้อนให้เห็นศักยภาพในการพึ่งพาตนเอง และ การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ของภาคประชาชนในยามวิกฤต ดังนี้คือ

กรณีชมรมร่วมจิตมิตรบางระกำ : จิตสาธารณะกับภารกิจเพื่อคนพิการ

พบว่า เป็นกลุ่ม/องค์กรจิตอาสา ที่อยู่บนการรวมตัวกันของบุคคล/กลุ่มบุคคล หลายวัย หลายอาชีพ และ มาจากหลากหลายภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และ ภาคชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อช่วยเหลือ และเสริมสร้างศักยภาพของคนพิการในจังหวัดพิษณุโลก ที่ผ่านมา ชมรม ฯ ได้รับการยอมรับจากสำนักงานพัฒนาสังคมและ

ความมั่นคงของมนุษย์ ฯ ให้มีบทบาท/หน้าที่ในการทำงานเชิงหนุนเสริมบทบาทของสำนักงาน ฯ โดยการสนับสนุนเงินทุนในการทำงาน และ ยังเชื่อมประสานเพื่อให้ชมรม ฯ ได้รับการสนับสนุนทุนดำเนินงานจากหน่วยงานต่าง ๆ อีกด้วย

ในช่วงที่เกิดอุทกภัย ชมรม ฯ ได้แสดงบทบาทหลายด้าน โดยเฉพาะการเข้าไปมีบทบาทในการดูแลคนพิการ นอกจากนี้ ยังมีบทบาทในการช่วยเหลือชุมชนและสังคมในวงกว้าง ด้วยการจัดหา/ระดมทรัพยากรจากภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะจากหน่วยงาน/หน่วยธุรกิจใหญ่ ๆ เช่น นกแอร์ และหน่วยงานอื่น ๆ ในกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ ยังเชื่อมการทำงานกับสภาองค์กรเด็กและเยาวชนของจังหวัดพิษณุโลก (ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับการสนับสนุนจาก พมจ. ในการก่อตั้งเช่นเดียวกัน) นอกจากนี้ ยังเข้าไปช่วยแจกจ่ายอาหาร/น้ำดื่ม ถูยยังชีพแก่ประชาชน ที่ไม่ได้อพยพออกมาจากบ้านเรือนของตนเอง ปัจจุบัน ชมรม ฯ กำลังดำเนินการในด้านการจัดทำทะเบียนข้อมูล หรือฐานข้อมูลเกี่ยวกับคนพิการทุกประเภท ด้วยการ ใช้ระบบข้อมูลสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (Geographical Information System - GIS) เพื่อจะได้ทราบว่าคนพิการตั้งถิ่นฐาน/ที่พักอาศัยอยู่ที่ใด หรือ การกระจายตัวของคนพิการเป็นอย่างไร หรือ อยู่ในพื้นที่ ๆ เสี่ยงต่อภัยธรรมชาติ/ภัยพิบัติต่าง ๆ หรือไม่ มากน้อยแค่ไหน ซึ่งจะกลายเป็นฐานข้อมูลที่มีความสำคัญมากในการทำงานเพื่อเสริมศักยภาพด้านต่าง ๆ ทั้งมิติการป้องกันการเตรียมการ/เตรียมความพร้อม การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ และการฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยา ซึ่งจะช่วยลดการสูญเสีย/ความเสียหาย/ความรุนแรงต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นได้มาก

สำหรับปัจจัย-องค์ประกอบที่ทำให้ชมรมร่วมจิตมิตรบางระกำ มีบทบาทต่าง ๆ ในช่วงที่ผ่านมา โดยเฉพาะการเข้าไปมีส่วนในการช่วยเหลือประชาชนเมื่อเกิดอุทกภัย มีดังต่อไปนี้คือ

1. จิตสำนึก/ความรับผิดชอบที่มีต่อสาธารณะ และ/หรือ ต่อประเด็นปัญหาของส่วนรวม/ชุมชนท้องถิ่น
2. การทำงานด้วยใจ หรือ จิตอาสา และมีวิสัยทัศน์
3. มีการแสวงหาทรัพยากรต่าง ๆ (เงินทุน ความรู้ เครือข่าย) และ ได้รับความร่วมมือจากภาคี/องค์กรภาคส่วนต่าง ๆ
4. ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนอย่างสม่ำเสมอ
5. มีเครือข่ายกัลยาณมิตร/ทีมงานที่มีองค์ประกอบของทีมจากหลากหลายอาชีพ และมีเครือข่ายกว้างขวาง ไม่ใช่เฉพาะในจังหวัดพิษณุโลกเท่านั้น แต่มีเครือข่ายในภาคเหนือ และ กรุงเทพมหานคร ด้วย ทำให้สามารถระดมทรัพยากรต่าง ๆ ได้มาก

บ้านตะโม่ ต.บางระกำเมืองใหม่ อ.บางระกำ: *ศักดิ์ศรีของชุมชนคือ ‘การพึ่งพาตนเอง’*

บ้านตะโม่ เป็นหมู่บ้านขนาดเล็ก ประกอบด้วย 225 ครัวเรือน มีประชากรทั้งหมด 868 คน เป็นหมู่บ้านที่มีความโดดเด่นในด้านต่าง ๆ เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “การพัฒนาแบบการพึ่งพาตนเอง” (self-reliant development) ปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง ที่ทำให้บ้านตะโม่ ยืนหยัดทำการพัฒนาเพื่อการพึ่งพาตนเองได้อย่างสมศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ก็คือ ความมั่นคงทางการเมืองของชุมชน/หมู่บ้าน เนื่องจาก ผู้นำและชาวบ้าน/สมาชิกชุมชนหมู่บ้านตะโม่ได้มีข้อตกลงร่วมกันว่า จะไม่มีการลงสมัครรับเลือกตั้งแข่งขันกันเองภายในหมู่บ้านเป็นอันขาด เพราะทำให้เกิดความสั่นคลอน/ความขัดแย้ง/ความไม่มั่นคง ดังนั้น เมื่อมีการเลือกตั้งใด ๆ ก็ตามจะมีการพูดคุยกันว่า จะสนับสนุนท่านใดให้เป็นผู้นำ หรือ เป็นตัวแทน/ผู้แทนของหมู่บ้าน และเกิดข้อตกลงกันอย่างเป็นเอกฉันท์ หรือ ที่เรียกว่า “ฉันทามติ” (consensus) ไม่มีผู้ใดฝ่าฝืน ทำให้เส้นทางการพัฒนาหมู่บ้าน เป็นไปอย่างราบรื่น มั่นคง ไม่ผันแปรไปตามสภาพของความไม่แน่นอนทางการเมือง ทำให้ปัจจุบันบ้านตะโม่ มีกองทุนต่าง ๆ จำนวนมาก และมีธนาคารหมู่บ้านซึ่งมีเงินหมุนเวียนประมาณ 20 กว่าล้านบาท สำหรับด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ ก็ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ด้วย โดยมีการฝึกอบรมอาสาสมัครของหมู่บ้านจำนวน 78 คน (ซึ่งกระทำหน้าที่เป็นชุดเวรยามประจำหมู่บ้านด้วย) แต่ถ้าเกิดเหตุการณ์/เหตุรุนแรงใด ๆ ขึ้น หมู่บ้านสามารถระดมอาสาสมัครได้มากถึง 200 คน ซึ่งอาสาสมัครเหล่านี้ส่วนใหญ่มีความรู้ ความสามารถ/ทักษะ ในการช่วยชีวิต การกู้ชีพ/กู้ภัย การบรรเทาสาธารณภัยต่าง ๆ สำหรับในปี พ.ศ. 2554 บ้านตะโม่ ไม่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย จึงส่งอาสาสมัคร/สิ่งของ/เครื่องมือต่าง ๆ ไปช่วยหมู่บ้าน/ตำบลอื่น ๆ ในอำเภอบางระกำ ที่ได้รับผลกระทบ ดังนั้น บ้านตะโม่จึงนับว่าเป็นตัวอย่างที่ดีของการพึ่งพาตนเองและการช่วยเหลือคนอื่น ซึ่งมีปัจจัย-องค์ประกอบสำคัญดังนี้คือ

1. คุณภาพ ศักยภาพ และการมีวิสัยทัศน์ของผู้นำของชุมชน-หมู่บ้าน ที่ยึดผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง และ รู้เท่าทันเกี่ยวกับการเข้าครอบงำของ “ระบบการเมืองจากภายนอก” หรือ ไม่ปล่อยให้ชุมชนตกอยู่ภายใต้การครอบงำของระบบการเมืองหรือนักการเมืองจากภายนอกชุมชน
2. ความรัก ความสามัคคี ความร่วมมือของคนทุกฝ่าย
3. ความรู้เท่าทันปัจจัย/ปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา และสามารถก้าวข้ามไปได้ ทำให้หมู่บ้านนี้ มีความมั่นคงทางการเมือง จนสามารถร่วมกันพัฒนาหมู่บ้านให้มีความอยู่ดีมีสุข หรือ เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

4. ความสามารถของอาสาสมัคร/การมีจิตอาสาของประชาชน
5. การเกื้อกูล/มีความเข้าใจ/ใส่ใจในความทุกข์ร้อนของคนอื่น/ความเต็มใจในการช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน
6. มีความพร้อมในหลาย ๆ ด้านทั้งด้านเงิน กองทุนต่าง ๆ รวมถึงทีมงาน/ทีมอาสาสมัครป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต่าง ๆ

จังหวัดนครราชสีมา มีกรณีศึกษาดีเด่น ที่น่าสนใจ 2 กรณี ดังนี้คือ

กรณีชุมชนทุ่งสว่าง-ศาลาลอย: ศักยภาพการจัดการภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นฐาน

ชุมชนทุ่งสว่าง-ศาลาลอย เป็นชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตเมือง หรือ อยู่กึ่งกลางระหว่าง วัดทุ่งสว่าง และ วัดศาลาลอย จึงได้รับการขนานนามว่า “ชุมชนทุ่งสว่าง-ศาลาลอย” เป็นชุมชนที่มีการเตรียมการ/เตรียมพร้อมด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติดีมาก โดยได้มีการเตรียมการ/เตรียมความพร้อมในการเผชิญกับภัยพิบัติ มาตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ปี พ.ศ. 2553 (ภายหลังจากน้ำท่วมใหญ่โคราช) โดยเริ่มต้น “การออมเพื่อภัยพิบัติ” เสริมจากการออมทรัพย์ปกติ ซึ่งปกติสมาชิกในชุมชนแต่ละคน จะมีการออมเงินกันเป็นส่วนใหญ่ โดยการนำเข้ากลุ่มออมทรัพย์กันคนละ 60 บาท/เดือน ซึ่งเงินก้อนนี้แบ่งสัดส่วน/ประเภทการออมดังนี้คือ ออมเพื่อที่อยู่อาศัยจำนวน 20 บาท สวัสดิการต่าง ๆ จำนวน 30 บาท และเข้ากลุ่มสัจจะ จำนวน 10 บาท สำหรับเงินสวัสดิการ 30 บาท ได้จัดสรรครึ่งหนึ่ง หรือ 50% หรือ จำนวน 15 บาท สำหรับสวัสดิการทั้งเกิด แก่ เจ็บป่วย และตาย และอีก 30% จัดสรรไว้สำหรับทุนการศึกษาแก่บุตรหลาน และ การดูแล/ช่วยเหลือผู้สูงอายุ ที่เหลืออีก 20% แบ่งเป็นค่าบริหารจัดการ 10% และที่เหลือสุดท้าย อีก 10% เป็นการออมเพื่อภัยพิบัติ

ในช่วงน้ำท่วมโคราช ปี 2553 ชุมชน ๆ ได้รับผลกระทบไม่มากนัก เนื่องจากมีการเตรียมความพร้อมค่อนข้างดี โดยการเฝ้าระวังระดับน้ำตลอดเวลา และ ทำการอพยพประชาชน (ซึ่งมีทั้งผู้สูงอายุ ผู้ป่วยเรื้อรัง หญิงตั้งครรภ์ และเด็กเล็ก) ออกมาอยู่ในที่สูง ซึ่งเป็นหมู่บ้านจัดสรรใกล้เคียง โดยการเช่าบ้านทาวเฮ้าส์หลังราคา 2,500 บาท และ คนที่อพยพออกมาส่วนใหญ่มาจากบ้านเรือนที่ตั้งอยู่ใกล้คลอง หรือ บางส่วนอยู่ในคลอง สำหรับปัญหาที่พบคือ สถานที่ค่อนข้างคับแคบ เพราะคนอยู่รวมกันจำนวนมากในบ้านหลังเดียว ประกอบกับมีคนพิการ/ผู้ป่วยอัมพฤกษ์-อัมพาตด้วย ทำให้ขาดความสะดวกในการเข้าใช้ห้องน้ำ เพราะต้องใช้ร่วมกับคนอื่น ๆ นอกจากนี้ ก็มีปัญหาเรื่อง การขาดยาเบาหวานของผู้สูงอายุและ/หรือผู้ป่วยเบาหวาน เพราะไม่ได้มีการเตรียมการด้านนี้ หรือ ไม่ทันได้นึกถึง จึงถือเป็นบทเรียนสำคัญในการบริหารจัดการเรื่องนี้ ถ้าเกิดอุทกภัยขึ้นอีก



ลุ่มคง ส่วนจะบก
ชาวบ้านชุมชนตะคองเกา
วันที่ 20 เมษายน 2555



สำหรับการบริหารจัดการภายหลังจากอุทกภัย หรือ ที่เรียกว่า “ระยะการฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยา” นั้น พบว่า ทางชุมชน โดยคณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์จำนวน 15 คน ได้ร่วมกันทำการสำรวจพื้นที่และความเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งในระดับครัวเรือน และระดับชุมชน และยังมีการร่วมแรงกันซ่อมแซมบ้านเรือนที่เสียหาย และได้จัดหาข้าวสารมาแจกให้ครัวเรือนทั้งหมด ที่ได้รับผลกระทบ โดยได้รับเงินช่วยเหลือจาก พอช. จำนวน 2,500 บาทต่อครัวเรือน/หลังคาเรือน (มีทั้งหมดจำนวน 162 หลังคาเรือน) และ ยังได้รับเงินช่วยเหลือจากเทศบาลด้วยอีกจำนวน 5,000 บาท จากการบริหารจัดการต่าง ๆ ร่วมกัน ทำให้มีเงินเหลืออีกจำนวน 40,000 บาท โดยชุมชนได้นำเงินก้อนนี้มาเก็บไว้ใช้ในยามเดือดร้อนครั้งต่อไป

เนื่องจากชุมชนทุ่งสว่าง-ศาลาลอย เป็นเครือข่ายของบ้านมั่นคง 22 ชุมชน ในเขตเมืองโคราช ภายใต้การกำกับ ดูแลของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) จึงได้รับคำแนะนำต่าง ๆ ในการออมจากเจ้าหน้าที่ พอช. และ ปัจจุบันเครือข่าย ๆ นี้มี “คณะกรรมการภัยพิบัติ” จำนวน 15 คน (โดยที่คณนงลักษณ์ ชะอุ่มเมือง ซึ่งเป็นผู้นำคนหนึ่งของชุมชน ๆ และเป็นผู้ให้ข้อมูลหลักแก่โครงการ ๆ ในครั้งนี้ ได้เป็นกรรมการหนึ่งในคณะกรรมการชุดนี้ด้วย) จึงนับว่า เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง/กลไกที่สำคัญ และ ทำให้เกิดเครือข่ายในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ซึ่งจะช่วยลดการสูญเสีย/ความเสียหาย/ผลกระทบต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต

โรงพยาบาลมหาราช : องค์กรแห่งการเรียนรู้ สู้ภัยพิบัติ ทันสถานการณ์

เป็นองค์กรที่มีการปรับตัวได้รวดเร็วมาก ภายหลังจากที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยครั้งรุนแรงที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ของโคราชเมื่อปี พ.ศ. 2553 ปัจจุบันได้มีการปรับโครงสร้างและระบบขององค์กร โดยให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ หรือ อุทกภัยในลำดับต้น ๆ โดยเรียกระบบนี้ว่า “ระบบการควบคุมอุบัติการณ์/เหตุการณ์” (Incident Command System – ICS) และ ได้มีการกำหนดตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายสิ่งแวดล้อม ที่มีภารกิจ/ความรับผิดชอบในการทำงานด้านนี้โดยตรง ปัจจุบัน รพ. มีการจัดเตรียมความพร้อมให้กับทีมงานอาสาสมัครที่มีจำนวนมากถึง 200 คน ซึ่งทาง รพ. เรียกทีมอาสาสมัครที่มาจากฝ่ายต่าง ๆ ของ รพ. ว่า “ทีมตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉิน” (Emergency Response Team – ERT) และ เนื่องจากโรงพยาบาล เป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญในระดับสูงมากต่อเรื่องการดูแลรักษาชีวิตของผู้ป่วย ผู้รับบริการ และ/หรือ ประชาชนทั่วไป ซึ่งหมายถึง ความเป็นความตายของประชาชน หรือ ผู้ใช้บริการ ดังนั้น โรงพยาบาลจึงได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการปกป้อง/ป้องกัน โดยเฉพาะหน่วยงานด้านทหาร (มณฑลทหารบกที่ 21) หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ เช่น โยธาจังหวัด ชลประทาน ฯลฯ รวมถึง



ภาคเอกชน เช่น หอการค้า นอกจากนี้ องค์กรทุกภาคส่วนยังได้มีมติร่วมกันว่า ต่อไปนี้ จะไม่ปล่อยให้ น้ำท่วม รพ. มหาราช อีกเป็นอันขาด

จังหวัดนครศรีธรรมราช พบว่า มีกรณีศึกษาที่น่าสนใจจำนวนมาก แต่ในงานศึกษาครั้งนี้ ได้ทำการเลือกมาเพียง 2 กรณี ซึ่งเป็นกรณีศึกษาในระดับเครือข่าย 1 กรณี และในระดับองค์กร/ชุมชนระดับตำบลอีก 1 กรณี ทั้งนี้ เพื่อช่วยทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำงานเพื่อเสริมศักยภาพชุมชน สามารถมองเห็นช่องทางในการทำงานเชิงเสริมศักยภาพเครือข่าย หรือ การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล/ชุมชนระดับตำบล ได้ดียิ่งขึ้น

เครือข่ายการจัดการภัยพิบัติจากธรรมชาติ พื้นที่ภาคใต้: ศักยภาพการจัดการภัยพิบัติระดับภาคที่มีนัยสำคัญต่อสังคมไทย

เป็นเครือข่าย ฯ ที่มีการเจริญเติบโตมาเป็นลำดับขั้น หรือ เติบโตมาจากการฐานการทำงานในชุมชนของผู้นำชุมชนหลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ใหญ่โกเมศร์ ทองบุญชู จากตำบลเกาะขันธุ์ อำเภอชะอวด นครศรีธรรมราช ที่มีจิตอาสาและมีบทบาทสำคัญสูงยิ่งในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติจากเหตุการณ์สึนามิในจังหวัดต่าง ๆ แถบอันดามันเมื่อปี พ.ศ. 2547 โดยท่านได้อุทิศตนทำงานอยู่ในพื้นที่ ฯ ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์สึนามิ เป็นเวลายาวนานหนึ่งปีเต็ม นอกจากนี้ ท่านยังได้มีโอกาสทำหน้าที่เสมือนหรือคล้ายคลึง หรือ มีศักยภาพสูงเทียบเท่า “หน่วยเคลื่อนที่เร็ว” ระดับประเทศของสหรัฐอเมริกา เลยกี่ว่าได้ กล่าวคือ เมื่อมีเหตุการณ์สำคัญ/เหตุรุนแรงเกิดขึ้นที่ไหน ท่านจะไปถึงที่เกิดเหตุทันที หรือ ไปถึงก่อนเจ้าหน้าที่/ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง ที่ผ่านมา ท่านได้เดินทางไปช่วยเหลือ โดยเฉพาะด้านกู้ชีพ/กู้ภัยในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ที่ประสบอุทกภัย ดินโคลนถล่ม จำนวนมาก อาทิ เช่น อุตรดิตถ์ หาดใหญ่ นครราชสีมา อุดรธานี ฯลฯ ทำให้ท่านมีประสบการณ์สูงในด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ ซึ่งเป็น “การเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง” ที่มีความสำคัญยิ่ง นอกจากนี้ ท่านยังเป็นแกนหลักสำคัญของเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติจากธรรมชาติ พื้นที่ภาคใต้ ครอบคลุมพื้นที่การทำงานร่วมกันใน 8 จังหวัด ได้แก่ นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี ชุมพร กระบี่ สงขลา ระนอง พัทลุง และ ประจวบคีรีขันธ์

ในปัจจุบัน ผู้ใหญ่โกเมศร์ ยังได้รับมอบหมายให้ดำเนินการกิจสำคัญ จากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (ส.ส.ส.) ภายใต้โครงการพัฒนาระบบและโครงข่ายการจัดการภัยพิบัติด้วยพลังสังคม พื้นที่ภาคใต้ ซึ่งที่ผ่านมา โครงการ ฯ ได้ทำการฝึกอบรมอาสาสมัครที่เรียกว่า “อาสาสมัครจัดการภัยพิบัติ” จากพื้นที่/จังหวัดต่าง ๆ ไปแล้ว

หลายรุ่นด้วยกัน สำหรับหลักสูตรการฝึกอบรมของโครงการ ฯ โดยปกติใช้เวลาประมาณ 3 วัน ครอบคลุมทั้งภาคทฤษฎี (เช่น วิธีการและกระบวนการจัดทำข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติ เช่น กลุ่มผู้เสี่ยงภัย เส้นทางอพยพ หลักการใช้วิทยุสื่อสาร หลักการกู้ภัยทางน้ำ หลักการใช้เชือกกู้ภัย หลักการปฐมพยาบาลเบื้องต้น/การขนย้ายผู้บาดเจ็บเบื้องต้น ฯลฯ) และ ภาคปฏิบัติ สำหรับภาคปฏิบัติเป็นการฝึกในพื้นที่จริง ซึ่งเป็นการเรียนรู้เกี่ยวกับการขับเรือ การขนส่งด้วยเชือก การว่ายน้ำ การไรต์ตัวด้วยเชือกเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย ฯลฯ ปัจจุบันโครงการ ฯ และ เครือข่าย ฯ มีชุดเคลื่อนที่เร็วจำนวน 45 คน มีเรือ 20 กว่าลำ มีเสื้อชูชีพจำนวนมาก มีเชือกขนาดใหญ่จำนวนหนึ่ง (ราคาเส้นละหมื่นกว่าบาท) มีเลื่อยยนต์ มีแรงงานที่สามารถไปช่วยชาวบ้าน/ชุมชนสร้างบ้านได้ (กรณีบ้าน/ที่อยู่อาศัยพัง-เสียหาย) มีการปรับพื้นที่หลายแห่งเป็นลานจอดเฮลิคอปเตอร์ มีการส่งเสริม/สนับสนุนให้มีการเตรียมการ หรือ การจัดตั้ง กองทุนต่าง ๆ ในระดับชุมชนหลากหลายประเภท อาทิเช่น กองทุนข้าวสาร กองทุนเครื่องมือ กองทุนยา กองทุนซังข้าว เป็นต้น และ ปัจจัย-องค์ประกอบอีกมากมายที่ชี้ให้เห็นถึง “ศักยภาพในการเตรียมพร้อมและความสามารถในการเผชิญเหตุ” ของเครือข่าย ฯ

นอกจากนี้ เครือข่าย ฯ ยังมีเครือข่ายย่อย หรือ ศูนย์จัดการภัยพิบัติที่กระจายตัวกันในพื้นที่ต่าง ๆ ใน 8 จังหวัดภาคใต้ ที่สามารถสื่อสารถึงกันได้ตลอดเวลา โดยเฉพาะในพื้นที่เสี่ยงภัย หรือ พื้นที่ ๆ มีเหตุภัยพิบัติเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ทำให้สามารถช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้ทันท่วงที กรณีเกิดเหตุการณ์หรือภัยพิบัติต่าง ๆ ขึ้น ซึ่งเป็นการรับประกันได้ในระดับหนึ่งว่า ชุมชนที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยต่าง ๆ จะไม่ถูกทอดทิ้ง ทำให้ความเสียหาย/ความสูญเสีย/ความรุนแรง/ผลกระทบลดลง

ปัจจุบัน เครือข่าย ฯ ได้มีการผลิตคู่มือเรื่อง “การจัดการภัยพิบัติสำหรับชาวบ้านและชุมชน” ซึ่งเป็นคู่มือที่มีประโยชน์ มีคุณค่า และมีความสำคัญมากในการสนับสนุนให้เกิดการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับชุมชน หรือ ทำให้ชุมชนมีเครื่องมือในการทำงานที่อ่านง่าย/ใช้การได้ง่าย ชัดเจน เป็นรูปธรรม และสามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้ด้วยตัวเอง ไม่ต้องมีการฝึกอบรมใด ๆ ซึ่งจะช่วยให้ชุมชนต่าง ๆ เกิดการยกระดับศักยภาพ หรือ เสริมสร้างสมรรถนะในการจัดการภัยพิบัติได้อีกทางหนึ่ง ที่สามารถปฏิบัติได้จริง ไม่ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณเวลา ทรัพยากรต่าง ๆ เพียงแต่มีการนำไปใช้จริง โดยดำเนินการตามกระบวนการ/ขั้นตอน หรือ คำแนะนำต่าง ๆ ที่อยู่ในคู่มือ พร้อมกับชาวบ้าน/ชุมชน ก็จะมีระบบการจัดการภัยพิบัติระดับชุมชนได้ไม่ยาก

องค์การบริหารส่วนตำบลนาแหรง และตำบลนาแหรง นครศรีธรรมราช: กรณีตัวอย่าง “ตำบลจัดการตนเอง”

อบต.นาแหรง และ ตำบลนาแหรง เป็นองค์กรและชุมชน ที่เป็นสมาชิกหรือลูกข่ายของเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติ ฯ พื้นที่ภาคใต้ ปัจจุบัน มีศูนย์การจัดการภัยพิบัติระดับชุมชน ที่มีความรู้-ความสามารถในการติดตามสถานการณ์และการเฝ้าระวังภัย มีศูนย์วิทยุที่สามารถสื่อสารซึ่งกันและกันได้ตลอดเวลา กับพื้นที่อื่น ๆ (ยกตัวอย่างเช่น ถ้ามีน้ำท่วม หรือดินโคลนถล่มในพื้นที่ตำบลนาแหรง สามารถใช้วิทยุสื่อสาร ขอความช่วยเหลือจากศูนย์ต่าง ๆ ได้ หรือ ไกลถึงจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นต้น) นอกจากนี้ ยังมีอาสาสมัครจัดการภัยพิบัติจำนวนมากถึง 150 คน (ที่พัฒนา/เสริมศักยภาพ หรือ ยกระดับด้านต่าง ๆ เพิ่มเติมจากกลุ่มอาสาสมัครประเภทต่าง ๆ ได้แก่ อสม. อพม. อพมก. อปพร. ฯลฯ) สำหรับอาสาสมัครต่าง ๆ เหล่านี้ พบว่า มีการประชุมกันอย่างสม่ำเสมอเดือนละครั้ง (หรือ ทุกวันที่ 20 ของเดือน) และเป็นกลุ่มอาสาสมัครที่มีความสามารถในการช่วยเหลือทั้งคนในครอบครัว คนในชุมชน คนพิการ ผู้สูงอายุ และ ประชาชนในชุมชนอื่น ๆ ด้วย ปัจจุบัน มีการฝึกอาสาสมัครร่วมกับตำบลอื่น ๆ ในพื้นที่ใกล้เคียง อาทิเช่น ตำบลสิชล ขนอม ท่าศาลา และ พรหมคีรี

นอกจากนี้ ชุมชนยังมีการเตรียมการด้านการอพยพ การซักซ้อมแผนอพยพ การจัดทำแผนที่เสี่ยงภัย และ การเตรียมพร้อมด้านเครื่องมือ/อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็น เช่น เสื้อชูชีพ เรือ เลื่อยยนต์ เชือก วิทยุสื่อสาร (เครื่องแดง มีจำนวนทั้งหมด 40 เครื่อง) สำหรับด้านกองทุน ฯ เพื่อการแบ่งปันและเกื้อกูลกันในชุมชน พบว่า มีกองทุนสวัสดิการวันละบาท มีสมาชิกจำนวน 2,000 กว่าคน สำหรับการจัดตั้งกองทุนต่าง ๆ เหล่านี้มีความจำเป็น และมีความสำคัญมาก เพราะอาสาสมัครจัดการภัยพิบัติส่วนใหญ่ เป็นคนที่มีฐานะค่อนข้างยากลำบาก แต่ต้องทำงานเพื่อส่วนรวม ต้องเสียสละเวลา ทำให้ขาดรายได้ เพราะส่วนใหญ่ไม่ได้มีรายได้ประจำ แต่เป็นแรงงานรับจ้าง หรือมีอาชีพรับจ้างทั่วไป เช่น ทำสวนยาง ฯลฯ ดังนั้นการจัดสวัสดิการต่าง ๆ ให้กับคนเหล่านี้จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ ที่ช่วยเกื้อกูล/หล่อเลี้ยงให้ “กำลังสำคัญของชุมชน” สามารถทำงานเพื่อส่วนรวมต่อไปได้อีกยาวนาน สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลนาแหรง เอง ก็ได้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อรับมือกับภัยพิบัติสูงถึงปีละ 3 ล้านบาท ด้วยเหตุนี้ ชุมชนตำบลนาแหรง จึงเป็นชุมชนที่มีความเหมาะสมกับคำว่า “ตำบลจัดการตนเอง” เป็นอย่างยิ่ง

จังหวัดนครปฐม มีกรณีศึกษาดีเด่นที่น่าสนใจจำนวนมาก แต่เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านเวลาและพื้นที่ของรายงาน จึงเลือกมาเพียงแค่ 2 กรณี ดังนี้คือ 1) กรณีมหาวิทยาลัยราชภัฏ นครปฐม (การบริหารจัดการศูนย์พักพิง) และ 2) กรณีเครือข่ายรักษำแม่ น้ำท่าเงิน

มหาวิทยาลัยราชภัฏ นครปฐม: จากน้ำใจและการลงมือทำ ยกระดับสู่ระบบการบริหารจัดการศูนย์พักพิงแบบมืออาชีพ

เนื่องจากในช่วงน้ำท่วมปี 2554 นั้น มหาวิทยาลัยราชภัฏ นครปฐม ไม่ได้รับผลกระทบ เนื่องจากตั้งอยู่ในตัวเมือง หรือไม่ได้อยู่ในเส้นทางน้ำ ทำให้มหาวิทยาลัยตระหนักต่อการทำหน้าที่ทางสังคมในยามวิกฤต โดยในช่วงแรก มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐมได้เปิดให้ประชาชนนำรถเข้ามาจอดในพื้นที่ของมหาวิทยาลัย และต่อมาได้เปิด รพ.สนาม โดยให้บริการตรวจสุขภาพ และมีทีมพยาบาล ออกไปช่วยเหลือประชาชนที่ไม่ได้อพยพออกมาจากที่พักอาศัยที่อยู่ในเขต/อำเภอต่าง ๆ เช่น อำเภอพุทธมณฑล อำเภอนครชัยศรี อำเภอบางเลน อำเภอสสามพราน เป็นต้น

ในระยะต่อมา เมื่อมีประชาชน/ผู้ประสบภัยย้ายเข้ามาพักอาศัยที่มหาวิทยาลัยมากขึ้น ก็เลยเปิดเป็นศูนย์พักพิง ซึ่งอันที่จริงนั้น มหาวิทยาลัยไม่ได้มีการเตรียมการเพื่อเป็นศูนย์พักพิงแต่อย่างใด ในช่วงแรก ๆ จึงเกิดความฉุกฉะหุก/โกลาหลพอสมควร เพราะมีประชาชนเข้ามาอยู่อาศัย/พักพิงชั่วคราว เพิ่มขึ้นทุกวัน ส่งผลทำให้การจัดการต่าง ๆ ทำได้ไม่ค่อยทัน แต่ก็ได้ใช้หลักของความยืดหยุ่น/ปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ และการพลิกวิกฤตให้เป็นโอกาส ซึ่ง “โอกาส” ณ ที่นี้หมายถึง โอกาสในการพัฒนาการทำงานร่วมกับชุมชนท้องถิ่น นอกจากนี้ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยโดยท่านอธิการบดี ก็ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนา “จิตอาสา” และ การพัฒนา “คน” ของมหาวิทยาลัย โดยการระดมคณาจารย์ เจ้าหน้าที่ นักศึกษาที่มีจิตอาสา มาช่วยกันทำงานเพื่อให้การจัดการศูนย์พักพิง ๆ เป็นไปได้อย่างราบรื่นพอสมควร และ หลังจากนั้นประมาณ 2 อาทิตย์ ทางคณะทำงานที่รับผิดชอบดูแลศูนย์พักพิง ๆ ก็ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้พักพิง ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ และการดูแลตนเอง โดยจำลองแบบหรือวิธีการบริหารจัดการแบบหมู่บ้าน ที่ใช้อยู่ในแต่ละหมู่บ้าน/ชุมชนของแต่ละคน โดยแบ่งเป็น 24 หมู่บ้าน ๆ ละ 24-25 คน โดยทุกหมู่บ้านจะต้องมีหัวหน้าหรือตัวแทนหมู่บ้าน เข้ามารับผิดชอบในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านอาหาร/การกิน/น้ำดื่ม การทำความสะอาดอาคาร/สถานที่พักอาศัย การทำความสะอาดเสื้อผ้า/เครื่องนอน การล้างจาน การจัดการขยะ การจัดกิจกรรมต่าง ๆ รวมถึง การดูแลสุขภาพ ฯลฯ จนกระทั่งเกิดระบบต่าง ๆ ที่ลงตัว ทั้งระบบการบริหารจัดการข้อมูลผู้พักพิง (ซึ่งประกอบไปด้วยข้อมูลผู้พักพิงประจำวัน ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้พักพิง ข้อมูลด้านธุรการ เช่น รายงานการดำเนินงาน สมุดบัญชี ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ)

สำหรับระบบการบริหารจัดการศูนย์พักพิง ๆ ของม.ราชภัฏนครปฐม นี้ พบว่า มีความครอบคลุมทั้ง การบริหารจัดการศูนย์/อาคาร/สถานที่ การบริหารจัดการคน/ผู้ได้รับผลกระทบ และการบริหารจัดการสิ่งของ/อุปกรณ์/เครื่องใช้ไม้สอยต่าง ๆ โดยมีการแต่งตั้งผู้จัดการศูนย์ และมีผู้รับผิดชอบในแต่ละระบบอย่างชัดเจน เช่น ระบบการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ ระบบไฟฟ้า ระบบน้ำประปา/น้ำดื่ม/น้ำใช้ ระบบความปลอดภัยในชีวิต-ทรัพย์สิน ระบบบริการสุขภาพ ระบบด้านการเงิน/บัญชี ระบบการจัดการอาหาร ระบบสุขภาพและสิ่งแวดล้อม (รวมการจัดการขยะ) จากการประเมินผลความพึงพอใจผู้เข้าพักพิง ณ ศูนย์พักพิงชั่วคราวของมหาวิทยาลัยราชภัฏ นครปฐม พบว่า ประชาชนพึงพอใจมาก (เกศินี จุฑาวิจิตร, 2555) จึงนับว่าเป็นประสบการณ์ในการทำงานของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันทางวิชาการที่มีคุณค่าต่อสังคม เป็นอย่างยิ่ง

เครือข่ายรักษ์แม่น้ำท่าจีนและเครือข่ายอื่น ๆ ที่เชื่อมโยงเข้าด้วยกัน

สำหรับเครือข่ายรักษ์แม่น้ำท่าจีนนี้ พบว่า ได้มีการก่อตัวมาเป็นเวลานานหลายปีแล้ว และที่ผ่านมา ได้มีการดำเนินการต่าง ๆ ร่วมกันในหลาย ๆ เรื่อง โดยเฉพาะการอนุรักษ์แม่น้ำ โดยการรณรงค์ และสร้างเครือข่าย เริ่มต้นจากการทำงานร่วมกับผู้นำ/ปราชญ์ท้องถิ่น แกนหลักในท้องถิ่น เยาวชน ที่มีสำนึกรักชุมชนท้องถิ่นและทรัพยากรในชุมชน โดยเฉพาะทรัพยากรน้ำ สำหรับสมาชิกเครือข่าย พบว่า มีหลายภาคส่วนด้วยกัน ครอบคลุมทั้งบุคลากรในภาครัฐ เอกชน ประชาชน/ชุมชน และ ภาคประชาสังคม ที่ผ่านมา (ทั้งในช่วงที่เกิดเหตุการณ์อุทกภัย และภายหลังจากเหตุการณ์) ได้มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในด้านต่าง ๆ ทั้งเรื่องการอพยพคนออกจากพื้นที่ การส่งอาหาร/ปัจจัยยังชีพเข้าไปในพื้นที่ ๆ ผู้คนไม่ต้องการอพยพออกมา การส่งข่าวสารให้กับเครือข่ายอื่น ๆ นอกจังหวัดเพื่อขอความช่วยเหลือ เช่น การขอความช่วยเหลือด้านข่าวสาร ฯลฯ การช่วยเหลือซึ่งกันและกันดังกล่าวครอบคลุมพื้นที่ ๆ ได้รับผลกระทบทั้งในอำเภอนครชัยศรี อำเภอฟุทธมณฑล อำเภอบางเลน และอำเภอสสามพราน

ตารางที่ 4.1 ตารางสรุปเปรียบเทียบศักยภาพ ข้อจำกัด ปัญหา-อุปสรรคของสี่จังหวัดน่านรอง

จังหวัด	ศักยภาพ/จุดแข็ง	ข้อจำกัด/จุดอ่อน	ปัญหา/อุปสรรคสำคัญ
1) พิษณุโลก	<p>1) หน่วยงานปกครองท้องถิ่นในพื้นที่มีความตระหนักต่อปัญหาภัยพิบัติในระดับที่ต่างกัน แต่ส่วนใหญ่มองว่า เป็นเรื่องสำคัญ และมีการจัดงบประมาณรองรับไว้ส่วนหนึ่ง โดยเฉพาะพื้นที่ท่วมซ้ำซาก</p> <p>2) มีหน่วยงาน/องค์กรอาสาสมัครที่มีความตระหนักต่อปัญหา และมีบทบาทต่าง ๆ ในการช่วยเหลือ/ประสานขอความช่วยเหลือจากภายนอก โดยเฉพาะคนพิการได้รับการดูแล/มีระบบรองรับที่ดีพอสมควร</p> <p>3) มีบุคลากรหน่วยงานท้องถิ่นจำนวนหนึ่งที่มีความรู้/ความสามารถ/ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ เพราะเคยไปฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ</p>	<p>1) ยังไม่ได้มีการเตรียมการด้านศูนย์พักพิง ถ้าประชาชนอพยพออกมาจากที่พักอาศัย ก็ต้องมาพักอยู่บนถนน พร้อมกับสัตว์เลี้ยง</p> <p>2) หน่วยงานปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยเน้นด้านการป้องกัน การเตรียมความพร้อม เช่น การให้ความรู้ การเตรียมแผนอพยพ (กรณีเหตุการณ์อาจมีความรุนแรง)</p> <p>3) ปัจจุบัน มีกลุ่มประชากรไร้ที่ดินซึ่งเป็นแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรจำนวนมาก ที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองจากหน่วยงานใด ๆ /ไม่มีใครพูดถึง ซึ่งเป็นกลุ่มชายขอบกลุ่มใหม่ ที่น่าเป็นห่วง</p> <p>4) ปัญหาภัยแล้งเป็นปัญหาที่สำคัญมากของพื้นที่เช่นกัน โดยเฉพาะอำเภอบางระกำ แต่หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ</p>	<p>1) ยังมีปัญหาด้านข้อมูลกลุ่มเปราะบาง และนำไปสู่การจ่ายค่าเสียหายที่ทำให้เกิดข้อสงสัยและปัญหาโรงเรียนตามมา</p> <p>2) การเตรียมการด้านอุปกรณ์/เครื่องมือต่าง ๆ ในฝ่ายประชาชนยังมีไม่มากนัก เนื่องจากประชาชนยังไม่มีความรู้ ประกอบกับประชาชนจำนวนมาก ไม่ได้มองว่า อุทกภัยเป็นปัญหา แต่กลับเป็นเรื่องดี เพราะทำให้ได้รับของแจกจำนวนมาก</p> <p>3) ยังมีความไม่เท่าเทียม/ความไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการได้รับความช่วยเหลือจากภายนอก/หน่วยงานต่าง ๆ เนื่องจากพื้นที่ ๆ ออกสื่อบ่อยครั้ง จะได้รับความช่วยเหลือมากกว่า ขณะที่พื้นที่อื่น ๆ ที่อยู่ไกล หรืออาจเดือดร้อนกว่า/เดือดร้อนจริง ๆ ยังถูกทอดทิ้ง</p>

ตารางที่ 4.1 ตารางสรุปเปรียบเทียบศักยภาพ ข้อจำกัด ปัญหา-อุปสรรคของสี่จังหวัดนาร่อง (ต่อ)

จังหวัด	ศักยภาพ/จุดแข็ง	ข้อจำกัด/จุดอ่อน	ปัญหา/อุปสรรคสำคัญ
	<p>4) มีชุมชน/หมู่บ้านที่มีความสามัคคี/มีความมั่นคงทางการเมือง และ มีแนวทางการพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนด้วยแนวคิดการพึ่งพาตนเอง – ควรใช้เป็นแบบอย่างในการพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนอื่น ๆ</p> <p>5) หน่วยงาน พม.ในพื้นที่ได้ดำเนินการช่วยเหลือ ภายใต้บริบทที่เป็นอยู่ โดยการจัดตั้งคณะทำงานฝ่ายต่าง ๆ ขึ้นมารองรับ ครอบคลุมทั้งด้านข้อมูลและการรายงานการบรรเทาทุกข์และการรับบริจาค การสังคมสงเคราะห์ และ คณะทำงานด้านการสนับสนุนต่าง ๆ</p>	<p>ยังไม่ค่อยให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ ยังให้ความสำคัญเฉพาะเรื่องอุทกภัยเท่านั้น</p>	<p>4) เจ้าหน้าที่จำนวนมากยังไม่มีความรู้-ความเข้าใจเกี่ยวกับภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ รวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้น และการประเมินความเสียหายที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ</p> <p>5) โครงการพัฒนาต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ เช่น โครงการบางระกำ โมเดลยังมีการทับซ้อน/ไม่ประสานเชื่อมโยงกัน ทำให้เกิดปัญหาต่อท้องถิ่นและการสูญเสียทรัพยากร</p>

ตารางที่ 4.1 ตารางสรุปเปรียบเทียบศักยภาพ ข้อจำกัด ปัญหา-อุปสรรคของสี่จังหวัดน่าน (ต่อ)

จังหวัด	ศักยภาพ/จุดแข็ง	ข้อจำกัด/จุดอ่อน	ปัญหา/อุปสรรคสำคัญ
2) นครราชสีมา	<p>1) องค์กรที่มีศักยภาพ/มีประสบการณ์และมีการเตรียมความพร้อมในการเผชิญกับภัยพิบัติมีจำนวนมาก อาทิเช่น รพ. มหาราช เทศบาล โยธาธิการ มณฑลทหารบกที่ 21 และหน่วยงานเหล่านี้มีการประสาน/เชื่อมโยง/ร่วมมือกันได้ในระดับดี และบางหน่วยงานยังสามารถไปช่วยเหลือพื้นที่อื่น ๆ เมื่อโคราชไม่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ด้วย</p> <p>2) มี กล ไ ก ภ า ค ประชาชน/องค์กรชุมชนที่มีการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายประเภทต่าง ๆ หลายเครือข่าย อาทิเช่น เครือข่ายภัยพิบัติสี่คิ้ว เครือข่ายอำเภอเฉลิมพระเกียรติ เครือข่ายกลุ่มน้ำลำตะคอง กลุ่มอนุรักษ์ตำบลคลองไผ่ และเครือข่ายชุมชนในเมือง เช่น เครือข่ายชุมชนทุ่งสว่าง-ศาลาลอย เป็นต้น</p>	<p>1) การเสริมศักยภาพให้กับองค์กรชุมชน/ภาคประชาชนยังอยู่ในวงจำกัด ยังไม่ครอบคลุมพื้นที่อื่น ๆ ในรอบนอก/ต่างอำเภอ อีกจำนวนมาก</p> <p>2) การขาดฐานข้อมูลกลาง หรือ ฐานข้อมูลรวมของหน่วยงานระดับจังหวัด หรือ การจัดทำฐานข้อมูลด้านศักยภาพ ข้อจำกัดขององค์กร/หน่วยงาน/ชุมชนประเภทต่าง ๆ ที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด จะช่วยทำให้มองเห็นภาพรวมได้ดี (เพราะในปัจจุบัน มีฐานข้อมูลด้านนี้ ครอบคลุมเฉพาะในตัวเมืองโคราช หรือ ในเขตเทศบาลนครเท่านั้น)</p> <p>3) ยังขาดกลไกการเชื่อมโยงเครือข่ายต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โดยเฉพาะเครือข่ายภาคประชาชน ซึ่งเป็นทุนทางสังคมที่สำคัญมาก ที่เริ่มก่อตัวในหลาย ๆ พื้นที่</p>	<p>1) การเข้าถึงทรัพยากรประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะเรื่อง ความรู้/แหล่งความรู้เกี่ยวกับภัยพิบัติของกลุ่มประชากรชายขอบต่าง ๆ และประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลยังทำได้ค่อนข้างยากลำบาก เพราะไม่มีแหล่งทรัพยากร/แหล่งความรู้ในอำเภอที่อยู่ห่างไกล ต้องเดินทางเข้ามาในตัวเมือง : ซึ่งต้องใช้เวลา นานมาก เพราะจังหวัดนครราชสีมาเป็นจังหวัดใหญ่มาก</p> <p>2) กลุ่มคนชายขอบ/กลุ่มคนที่ประสบกับภาวะยากลำบากอีกจำนวนมาก ยังไม่ได้รับโอกาสในการเสริมศักยภาพใด ๆ หรือ ถูก ท อ ด ทิ้ง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ เทศบาล ยังไม่ค่อยให้ความสำคัญกับคนกลุ่มนี้มากเท่าใดนัก ประกอบกับไม่มีตัวแทนของกลุ่มคนจน/กลุ่มชายขอบ</p>

ตารางที่ 4.1 ตารางสรุปเปรียบเทียบศักยภาพ ข้อจำกัด ปัญหา-อุปสรรคของสี่จังหวัดนำร่อง (ต่อ)

จังหวัด	ศักยภาพ/จุดแข็ง	ข้อจำกัด/จุดอ่อน	ปัญหา/อุปสรรคสำคัญ
<p>2) นครราชสีมา (ต่อ)</p>	<p>3) หน่วยงานการศึกษาของภาครัฐ-เอกชน/องค์กรพัฒนาเอกชน ดังเช่น ม.ราชภัฏ ม.วงษ์ชวลิตกุล องค์กรพัฒนาเด็กและครอบครัว มีบทบาทในเชิงการหนุนเสริมการทำงานของชุมชนประเภทต่าง ๆ ได้ดี และยังมีเครือข่ายกันเป็นเครือข่ายที่เรียกว่า เครือข่าย CSR โคราซ เป็นต้น</p> <p>4) มีศักยภาพในการถ่ายทอดความรู้/ประสบการณ์/ความเชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ สู่พื้นที่อื่น ๆ เช่น การตอบสนองต่อเหตุการณ์ฉุกเฉิน การจัดทำระบบบัญชาการและการควบคุมเหตุการณ์ (ICS) การออมเพื่อภัยพิบัติ</p> <p>5) หน่วยงาน พม. ในพื้นที่มีความสนใจ/มีความกระตือรือร้น โดยเฉพาะ พมจ. มีความสนใจในการพัฒนา “ระบบรองรับภัยพิบัติ”</p>	<p>4) หน่วยงาน พม.ในพื้นที่บางส่วน โดยเฉพาะที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงยังไม่ได้มีการเตรียมการ/เตรียมความพร้อมใด ๆ รองรับ</p> <p>5) หน่วยงาน พม. ในพื้นที่ ยังไม่เป็นที่รู้จักและ/หรือ หน่วยงานภาครัฐจำนวนมากในพื้นที่ยังไม่ทราบเกี่ยวกับบทบาท-หน้าที่-ภารกิจของหน่วยงาน พม.</p>	<p>เข้าไปอยู่ในคณะกรรมการ/ประกอบด้วยทางผู้นำท้องถิ่นบางแห่ง ก็ยังไม่ให้ความสำคัญกับกลไกการทำงานที่มีตัวแทนของทุกภาคส่วนเข้ามาร่วม</p> <p>3) ประชาชนจำนวนมากยังไม่ทราบเกี่ยวกับบทบาท-หน้าที่-ภารกิจของหน่วยงานในแต่ละระดับยกตัวอย่างเช่น ภายหลังเหตุการณ์อุทกภัย เมื่อปี พ.ศ. 2553 ประชาชนจำนวนมากไม่ทราบว่าจะไปขอรับความช่วยเหลือ หรือ ขอรับสิทธิต่าง ๆ เพื่อชดเชยความสูญเสีย/ความเสียหายด้าน ต่าง ๆ ได้จากหน่วยงานใด มีขั้นตอนอะไรบ้าง เพราะส่วนหนึ่งยังขาดการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะระหว่างหน่วยงานระดับท้องถิ่น/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานระดับอำเภอ และระดับจังหวัด</p>

ตารางที่ 4.1 ตารางสรุปเปรียบเทียบศักยภาพ ข้อจำกัด ปัญหา-อุปสรรคของสี่จังหวัดน่านรอง (ต่อ)

จังหวัด	ศักยภาพ/จุดแข็ง	ข้อจำกัด/จุดอ่อน	ปัญหา/อุปสรรคสำคัญ
	6) สำนักงาน พมจ. มีเครือข่าย อพม. อผส. อพมก. และสภาเด็กและเยาวชนทั้งระดับอำเภอและระดับตำบล รวมทั้งหมดประมาณ 5,000 กว่าคน		
3) นครศรีธรรมราช	1) มีเครือข่ายภาคประชาชนที่มีศักยภาพสูงมาก ซึ่งมีการเชื่อมโยงกัน เป็นเครือข่ายระดับภาค ซึ่งพบว่า มีทุน/ความรู้-ทักษะ/ทรัพยากรอื่น ๆ /เครื่องมือ-อุปกรณ์ต่าง ๆ จำนวนมาก และมีศักยภาพในการจัดอบรม/เสริมศักยภาพ/ความรู้-ความสามารถ-ทักษะด้านต่าง ๆ ให้กับประชาชน/ชุมชน 2) ประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยมีความกระตือรือร้น/สนใจ ต้องการพัฒนาศักยภาพ หรือ ได้รับการเสริมศักยภาพในการพัฒนาตนเอง กลุ่ม/องค์กร	1) เป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ใหญ่มาก ในขณะที่จำนวนเจ้าหน้าที่ พม. มีน้อย ดังนั้น จึงควรเน้นการทำงานร่วมกับชุมชน หรือ เน้นบทบาทของชุมชน และ จัดทำฐานข้อมูลระดับศักยภาพของแต่ละชุมชน เพื่อเสริมศักยภาพ หรือ หนุนเสริมได้ตรงกับความต้องการ 2) สถานสงเคราะห์ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่เสี่ยง และมีจำนวนผู้รับบริการจำนวนมาก ยังไม่ได้มีการเตรียมการใด ๆ มากนัก 3) เจ้าหน้าที่หน่วยงาน พม. ในพื้นที่จำนวนมากยังไม่ค่อยมีความ	1) การขาดการยอมรับและความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชน/ชุมชน 2) จำนวนบุคลากร อุปกรณ์ และสถานที่ของหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่หลักตาม พ.ร.บ. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 2550 ดังเช่นสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัด (ปก.) ยังไม่เพียงพอ หรือในช่วงวิกฤต หรือ ภายหลังจากวิกฤต ยังได้รับงบประมาณไม่ตรง แต่ต้องผ่านทางผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งการอนุมัติขอใช้งบประมาณไม่ทันการณ์

ตารางที่ 4.1 ตารางสรุปเปรียบเทียบศักยภาพ ข้อจำกัด ปัญหา-อุปสรรคของสี่จังหวัดนำร่อง (ต่อ)

จังหวัด	ศักยภาพ/จุดแข็ง	ข้อจำกัด/จุดอ่อน	ปัญหา/อุปสรรคสำคัญ
<p>3) นครศรีธรรมราช (ต่อ)</p>	<p>ชุมชนของตนในทุกด้าน โดยเฉพาะการสนับสนุน/ส่งเสริมในการป้องกัน และการเตรียมความพร้อมด้านต่าง ๆ</p> <p>3) ปัจจุบันในพื้นที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะพื้นที่ระดับตำบลได้มีการจัดทำ “ระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติของชุมชน” ขึ้นมาแล้วจำนวนมาก/กระจายไปในหลายอำเภอ/ตำบล ควรต่อยอด/หนุนเสริมให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น</p> <p>4) มีทีมอาสาสมัครหรือชุดเคลื่อนที่ หรือชุดกู้ชีพ/กู้ภัยที่สามารถเคลื่อนที่ได้เร็วจำนวนมาก และมีศักยภาพในการช่วยเหลือด้านต่าง ๆ สูงมาก และสามารถไปช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ประสบภัยได้ในขอบเขตทั่วประเทศ</p> <p>5) กลุ่ม/องค์กรอาสาสมัครของคนเปราะบาง อาทิเช่น คนพิการ ผู้สูงอายุมีพลังและศักยภาพ</p>	<p>กระตือรือร้นต่อเรื่อง ภัยพิบัติ บางส่วนมองว่าสถานการณ์ยังไม่ได้มีความรุนแรง หรือ ซัดขึ้น ความรุนแรงยังไม่สูงมาก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเจ้าหน้าที่เหล่านี้อยู่ในตัวเมือง หรือ อยู่ในพื้นที่ ๆ ยังไม่ได้รับผลกระทบ หรือ ไม่ได้อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย</p>	<p>/ทันเหตุการณ์/หรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และพบว่ายังมีการตกลงของงบประมาณระหว่างทางจำนวนมาก ประกอบกับ ปก.ไม่มีโครงสร้างระดับอำเภอ ทำให้ไม่ทราบข้อมูลต่าง ๆ และ/หรือ ไม่สามารถติดตามสถานการณ์และการใช้งบประมาณต่าง ๆ ได้เต็มที่ เพราะต้องอาศัยหน่วยงานระดับอำเภอ เช่น ที่ว่าการอำเภอ ในการรวบรวมข้อมูล ทำให้เกิดความล่าช้า</p>

ตารางที่ 4.1 ตารางสรุปเปรียบเทียบศักยภาพ ข้อจำกัด ปัญหา-อุปสรรคของสี่จังหวัดน่าน (ต่อ)

จังหวัด	ศักยภาพ/จุดแข็ง	ข้อจำกัด/จุดอ่อน	ปัญหา/อุปสรรคสำคัญ
3) นครศรีธรรมราช (ต่อ)	<p>และได้มีการเตรียมการ/เตรียมความพร้อมต่าง ๆ ไปบ้างแล้ว</p> <p>6) มีศูนย์ประสานงานภัยพิบัติ อยู่ในมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ซึ่งมีบทบาทในการฝึกอบรม การเชื่อมประสานข้อมูล การพัฒนาระบบเตือนภัย ฯลฯ</p> <p>7) หน่วยงาน พม.ในพื้นที่ให้ความสำคัญกับเรื่อง “ภัยพิบัติ” ในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่ค่อยสูงเท่าที่ควรจะเป็น ควรปรับตัวเพื่อให้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง</p>		
4) นครปฐม	<p>1) มีสถาบันการศึกษาและสถาบันศาสนาในพื้นที่หลายแห่งที่มีความตระหนักต่อปัญหาและมีบทบาทในการช่วยเหลือสนับสนุน ส่งเสริมการบริหารจัดการภัยพิบัติในหลาย ๆ มิติ เช่น ม.ราชภัฏ นครปฐม ม.มหิดล วิทยาลัยการอาชีพรัตนโกสินทร์ โรงเรียนต่าง ๆ และ วัดต่าง ๆ</p>	<p>1) มีจุดอ่อนในเชิงพื้นที่ตั้งเนื่องจากหลายอำเภอของจังหวัดนครปฐมอยู่ในเส้นทางทลผ่านของน้ำ ที่จะไปลงทะเลที่จังหวัดสมุทรสาคร ทำให้ได้รับผลกระทบได้ง่าย (กรณีที่น้ำมีระดับสูงมาก) หรือ เป็นพื้นที่เปราะบางประเภทหนึ่งประกอบกับไม่มีระบบการป้องกันทางกายภาพ</p>	<p>1) มีประชาชน/ชุมชนผู้มีรายได้น้อยจำนวนมากที่ต้งบ้านเรือนอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย หรือ อยู่ริมคลอง/แม่น้ำ เนื่องจากขาดอำนาจซื้อ ทำให้ไม่มีทางเลือกในการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ และ จำนวนมากยังไม่ได้มีการเตรียมการ/เตรียมความพร้อมใด ๆ ในการป้องกันการเผชิญเหตุ/การตอบ</p>

ตารางที่ 4.1 ตารางสรุปเปรียบเทียบศักยภาพ ข้อจำกัด ปัญหา-อุปสรรคของสี่จังหวัดนำร่อง (ต่อ)

จังหวัด	ศักยภาพ/จุดแข็ง	ข้อจำกัด/จุดอ่อน	ปัญหา/อุปสรรคสำคัญ
<p>4) นครปฐม (ต่อ)</p>	<p>2) มี ผู้นำ ชุมชน ท้องถิ่นจำนวนมากที่ทำงานเสียสละ/ทุ่มเท และใช้ทรัพยากรส่วนตัว เพื่อส่วนรวม ดังเช่น กำนันตำบลคลองโยง ประธานสภาองค์กรชุมชนต่าง ๆ ที่มีเครือข่าย เชื่อมประสานกัน/ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน</p> <p>3) มีกลไกการเชื่อมประสานระดับจังหวัด ที่ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ทำงานร่วมกันได้ระดับหนึ่ง</p> <p>4) มีการฝึกซ้อม/ การเตรียมความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติ หรือ การอยู่กับน้ำในระดับต่าง ๆ เช่น ระดับหน่วยบริการหรือโรงพยาบาล ระดับกลุ่ม/องค์กรชุมชน /เครือข่าย เช่นการเตรียมการด้านการปลูกพืชผักลอยน้ำ ส้วมลอยน้ำ และการเตรียมการด้านอาหารต่าง ๆ เป็นต้น</p>	<p>ใด ๆ ทำให้ปัญหารุนแรงกว่าที่ควรจะเป็น</p> <p>2) เจ้าหน้าที่หน่วยงาน พม. ในพื้นที่ยังมีความรู้/ความเข้าใจเกี่ยวกับภัยพิบัติ ประเภทต่าง ๆ ไม่มากนัก และยังขาดการเตรียมความพร้อมและการทำงานเชิงประสานเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่น ๆ ในระดับจังหวัด (กล่าวคือ ยังไม่มีความชัดเจนในบทบาท /หน้าที่ในระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติของจังหวัด ที่หน่วยงานต่าง ๆ ในระดับจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน พยายามจัดทำขึ้น และได้มีการฝึกซ้อมอยู่เนื่อง ๆ)</p> <p>3) ในพื้นที่เสี่ยง และ/หรือ พื้นที่เปราะบางในหลายอำเภอ พบว่า มีพื้นที่การเกษตรประเภทต่าง ๆ จำนวนมาก ได้แก่ พื้นที่นาสวนบัว สวนกล้วยไม้ สวนส้มโอ ฯลฯ</p>	<p>สนอง และ การฟื้นฟู-เยียวยา</p> <p>2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ของบางตำบล/บางอำเภอ ที่มีพื้นที่ทางกายภาพติดต่อกัน -เชื่อมโยงถึงกัน ยังไม่สามารถทำงานเชิงประสานเชื่อมโยงกันได้ หรือ มีความขัดแย้งกัน ทำให้การจัดทำคั่นกันน้ำ /เขื่อน และ/หรือ การร่วมมือกันสร้างระบบการป้องกันทางกายภาพต่าง ๆ ทำได้ยากลำบาก หรือ ไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จ หรือ ได้ผลดีตามที่ทุกฝ่ายต้องการได้</p>

ตารางที่ 4.1 ตารางสรุปเปรียบเทียบศักยภาพ ข้อจำกัด ปัญหา-อุปสรรคของสี่จังหวัดน่าน (ต่อ)

จังหวัด	ศักยภาพ/จุดแข็ง	ข้อจำกัด/จุดอ่อน	ปัญหา/อุปสรรคสำคัญ
4) นครปฐม (ต่อ)	<p>5) หน่วยงาน พม. ในพื้นที่ มีเครือข่ายอาสาสมัคร และเครือข่ายชุมชนระดับต่าง ๆ และเจ้าหน้าที่ที่ทราบความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ ตำบล/อำเภอค่อนข้างดี เนื่องจากให้ความสำคัญกับการทำงานเชิงเครือข่าย</p> <p>6) เจ้าหน้าที่ พม.ในพื้นที่จำนวนหนึ่งมีความกระตือรือร้น/สนใจในการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ เพื่อให้ตนเองอยู่รอดปลอดภัย และยังสามารถทำงานให้การช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนแก่ประชาชน/ชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ ประสิทธิผลต่อไป</p>	<p>ซึ่งล้วนแต่เป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของจังหวัด และ เมื่อได้รับความเสียหาย/ความสูญเสียจากภัยพิบัติ โดยเฉพาะจากอุทกภัยครั้งที่ผ่านมาในปี พ.ศ. 2554 พบว่า เป็นความเสียหายที่รุนแรงมาก ในขณะที่การชดเชยต่าง ๆ ยังไม่เหมาะสม หรือไม่คุ้มกับความเสียหายที่เกิดขึ้น ทำให้ชาวสวนจำนวนมากหมดตัว และ ไม่มีกำลังใจในการพลิกฟื้นพื้นที่การผลิตของตนเองขึ้นมาใหม่ ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในภาพรวมของจังหวัดและของประเทศด้วย</p>	

5

ระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต (Social Assistance System: SAS)

- 5.1 รูปแบบระบบการช่วยเหลือทางการเงิน (FA)
- 5.2 รูปแบบระบบการช่วยเหลือที่ไม่ใช่การเงิน (NFA)
- 5.3 รูปแบบระบบการฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยา ภายหลังภัยพิบัติ (PDSA)
- 5.4 รูปแบบระบบการบริหารจัดการศูนย์พักพิงที่ได้มาตรฐาน (SCCCM)
- 5.5 รูปแบบระบบการหนุนเสริมการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับตำบล/ชุมชน หรือ ระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน (CBDMS)

5

ระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต (Social Assistance System: SAS)

ความนำ : ระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต ณ ที่นี้ เป็นระบบที่คณะผู้วิจัย ฯ ได้ออกแบบไว้รองรับกรณีเกิดวิกฤต หรือ ภัยพิบัติต่าง ๆ ทุกประเภท (แต่ในขั้นต้นนี้ เน้นการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ได้รับผลกระทบเชิงลบ หรือ ความเสียหาย/ความรุนแรงต่าง ๆ จากอุทกภัย วาตภัยและดินโคลนถล่มเป็นหลัก) สำหรับคำว่า “ผลกระทบเชิงลบ” (negative impacts) คำว่า “ความสูญเสีย” (loss) และ/หรือ คำว่า “ความเสียหาย” (damage) ครอบคลุมทั้งผลกระทบเชิงลบ หรือ ความสูญเสีย/ความเสียหายต่อชีวิต (ทั้งร่างกายและจิตใจ) ทรัพย์สิน ครอบครัว ที่อยู่อาศัย/บ้านเรือน อาชีพ/การทำมาหากิน/รายได้ และผลกระทบเชิงลบต่อวิถีการดำรงชีวิต เช่น การเดินทาง/ค่าใช้จ่ายด้านการเดินทางที่เพิ่มขึ้น หรือ ไม่สามารถเดินทางไปทำงานได้ ทำให้ขาดรายได้ เป็นต้น จึงคาดหวังว่า ระบบการช่วยเหลือทางสังคม ฯ นี้ จะเป็นระบบที่จะสามารถช่วยทำให้ผู้ได้รับผลกระทบ หรือ ได้รับความสูญเสีย/ความเสียหาย/ความรุนแรงต่าง ๆ จากภาวะธรรมชาติสามารถดำเนินชีวิตที่ปกติต่อไปได้อีกระยะหนึ่ง จนกว่าจะสามารถฟื้นตัวขึ้นมาได้

นอกจากนี้ ระบบนี้ยังมีความหมายครอบคลุมถึง การป้องกันการเกิดผลกระทบ และ/หรือ การลดผลกระทบ/ความเสียหาย/ความรุนแรงต่าง ๆ โดยการเสริมศักยภาพด้านการป้องกันและการเตรียมการ/เตรียมความพร้อม ดังนั้น ระบบการช่วยเหลือทางสังคม ณ ที่นี้ จึงไม่ได้วางไว้รองรับสภาวะวิกฤต/ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเท่านั้น แต่ยังเป็นระบบที่เน้นการป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤต หรือ ถ้าเกิดวิกฤตก็สามารถลดผลกระทบ ลดความรุนแรง หรือ ลดความเสียหาย/ความสูญเสียต่าง ๆ ลงได้ อันเป็นผลมาจากการทำงานเสริมศักยภาพหรือการเพิ่มขีดความสามารถให้กับปัจเจกบุคคล ครอบครัว กลุ่ม ชุมชน และสังคม ให้มีความพร้อมในการรับมือกับภาวะวิกฤต หรือ ภัยพิบัติต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นได้เป็นอย่างดีอีกด้วย

สำหรับวิธีการและขั้นตอนในการพัฒนาระบบ ฯ ได้ดำเนินการตามวิธีการและขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในบทที่ 3 ข้อ 3.1 และ 3.7 ซึ่งจะขอสรุปขั้นตอนดังกล่าว ณ ที่นี้ อย่างย่ออีกครั้งหนึ่ง ดังนี้คือ

- ศึกษา ทบทวน และ ประมวลข้อมูล สารสนเทศ และความรู้ต่าง ๆ จาก หนังสือ เอกสาร เว็บไซต์ หรือ แหล่งข้อมูล/ความรู้ต่าง ๆ ทั้งจากภายใน ประเทศ และ นานาประเทศ
- เก็บข้อมูลในพื้นที่ศึกษานำร่อง ในประเด็นการป้องกัน การเตรียมการ/เตรียมความพร้อม การเผชิญเหตุ/การตอบสนอง การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ และการฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยา ด้วยการสัมภาษณ์ผู้นำ/แกนหลัก/ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informant Interview) ในระดับต่าง ๆ ของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเจ้าหน้าที่ของกระทรวง พม.ในพื้นที่ รวมทั้งการใช้วิธีการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ การสังเกตการณ์ทั้งแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม และการจัดทำแบบบันทึกภาคสนาม
- การจัดเวทีถอดบทเรียนกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประเภทต่าง ๆ จากทุกภาคส่วน ครอบคลุมทั้งปัจเจกบุคคล และ/หรือ กลุ่มบุคคล ประเภทต่าง ๆ เช่น กลุ่มคนเปราะบาง กลุ่มจิตอาสา/อาสาสมัครต่าง ๆ ครอบครัว ชุมชน องค์กร/หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และ/หรือ เคยได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะจากอุทกภัย วาตภัย และ ดินโคลนถล่ม
- การประมวล วิเคราะห์ และ สังเคราะห์ข้อมูลและองค์ความรู้ที่ได้รับมาจากวิธีการต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น และนำข้อมูล สารสนเทศ และความรู้ดังกล่าว มาประกอบการออกแบบระบบ ฯ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับความเป็นจริง หรือบริบทชีวิตของประชาชนและชุมชน และสามารถใช้งานได้จริง หรือตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชน ชุมชน และสังคมไทย
- จัดเวทีวิพากษ์ข้อเสนอระบบ ฯ ดังกล่าวต่อผู้เชี่ยวชาญ ผู้เกี่ยวข้อง หรือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่นำร่องทั้ง 4 จังหวัดและในส่วนกลาง โดยเฉพาะผู้เกี่ยวข้องจากหน่วยงาน พม.ในระดับต่าง ๆ
- ปรับปรุงข้อเสนอระบบ ฯ ให้มีความครอบคลุม สมบูรณ์มากยิ่งขึ้นและจัดทำรายงาน เพื่อนำไปเผยแพร่และผลักดันการใช้ระบบในหน่วยงานของกระทรวง พม. และ เผยแพร่ไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน ชุมชน และประชาสังคม

สำหรับรูปแบบระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต ประกอบด้วย การช่วยเหลือที่สำคัญ 5 รูปแบบใหญ่ ๆ (System model) ด้วยกัน ซึ่งเป็นการช่วยเหลือทั้งเชิง การตอบสนอง (responsive) ที่เป็นลักษณะการทำงานแบบ reactive หรือ เป็นไปตามสภาพ ของปัญหาที่ประสบ หรือ เมื่อเกิดเหตุจึงช่วยเหลือ และ การช่วยเหลือที่เป็นแบบ proactive หรือ เป็นการช่วยเหลือเชิงการป้องกัน (preventive) เพื่อไม่ให้เกิดปัญหา หรือในหลาย ๆ กรณี เป็นการใช้มาตรการทางการเงินเชิงการป้องกัน (preventive financial measures) หรือเพื่อการสร้างเสริมศักยภาพหรือเสริมพลัง (financing for empowerment) ซึ่งเมื่อใช้มิติ ทางการเงิน สามารถแบ่งได้ 2 รูปแบบใหญ่ ๆ ดังนี้คือ

- 5.1 รูปแบบระบบการช่วยเหลือทางการเงิน (Financial Assurances : FA)
- 5.2 รูปแบบระบบการช่วยเหลือที่ไม่ใช่การเงิน (Non-financial Assurances : NFA)

ซึ่งการช่วยเหลือทั้งสองประเภท หรือ สองรูปแบบนี้ ครอบคลุมทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และ ภายหลังจากการเกิดภัยพิบัติ

หลักการของการช่วยเหลือ (Assistance Procedures) สำหรับหลักการของ การช่วยเหลือทั้งทางการเงินและมิใช่ทางการเงินนั้น ควรเป็นการช่วยเหลือที่ยึดหลักการ ต่าง ๆ ที่จะกำหนดขึ้นอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะหลักการด้านความเป็นธรรม ความทั่วถึง ความเหมาะสม/ความสมเหตุสมผล ความโปร่งใส และ หลักการเสริมความเข้มแข็งให้กับ บัณฑิตบุคคล ครอบครัว กลุ่ม ชุมชน องค์กร/หน่วยงาน และสังคม ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เป็นการ กระทบประมาทของประเทศในระยะยาวมากเกินไป ดังนั้น กระทรวง พม.และหน่วยงานอื่น ๆ ควรจะให้ความสำคัญกับการมีบทบาทในเชิงการป้องกัน (ทั้งทางกายภาพ ชีวิต-จิตใจ และ ทรัพย์สิน) ด้วยการเสริมสร้างศักยภาพ/ความเข้มแข็ง/การพึ่งพาตนเองให้กับประชาชน- ชุมชน (เพื่อไม่ให้ตกอยู่ในสถานการณ์ของการเป็นผู้ประสบภัย) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชุมชนระดับ ตำบลและชุมชนผู้มีรายได้น้อยต่าง ๆ รวมถึง เจ้าหน้าที่ของกระทรวง พม. เองก็ควรได้รับ การเสริม/เพิ่มศักยภาพในการป้องกันและการจัดการภัยพิบัติอย่างเข้มข้นและรอบด้านด้วย เพื่อให้สามารถมีบทบาทในการจัดการภัยพิบัติ หรือ การจัดการภาวะวิกฤตได้อย่างมืออาชีพ (professional) ได้ต่อไปด้วยเช่นกัน

โดยเฉพาะการทำงานในเชิงการผลักดันมาตรการทางสังคม (social measures) ซึ่งเป็นการบริหารจัดการภัยพิบัติในมิติของมนุษย์และสังคม (human and social dimensions of disaster management) ซึ่งในปัจจุบัน พบว่า สังคมไทยยังขาดมิตินี้เป็นอย่างมาก เพราะ หน่วยงานต่าง ๆ ส่วนใหญ่ เช่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมชลประทาน



กรมอุทกศาสตร์ ฯลฯ มีบทบาท หรือ การดำเนินงานตามมาตรการเชิงเทคนิค (technical measures) และ มาตรการเชิงวิศวกรรมโครงสร้าง (engineering structural measures) เป็นหลัก ซึ่งเป็นเพียงมิติเดียวหรือเป็นเพียงด้านหนึ่งเท่านั้น ซึ่งยังไม่พอเพียงและยังไม่ครอบคลุมความเป็นจริงด้านอื่น ๆ ของมนุษย์และสังคม

ดังนั้น กระทรวง พม. จึงควรเน้นการทำงานเชิงรุก หรือ การทำงานที่เป็นการใช้ มาตรการเชิงโครงสร้างทางสังคม-วัฒนธรรม (socio-cultural and structural measures) ซึ่งจะช่วยให้สังคมสามารถก้าวข้ามปัญหา-อุปสรรค-วิกฤตต่าง ๆ ไปได้อีกหลายประการ หรือ เป็นการดำเนินงานด้านการพัฒนามนุษย์และสังคม ทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และ ระยะยาว ที่ตรงกับภารกิจหลัก และ ภาพลักษณ์ของกระทรวง พม. ไปพร้อม ๆ กับการใช้ มาตรการทางการเงิน แต่การใช้มาตรการทางการเงินเพื่อสร้างความเข้มแข็ง หรือ ก่อให้เกิด ภัยพิบัติ ณ ที่นี้ ก็จะต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวัง หรือ ให้เป็นไปเพื่อสร้างความ เข้มแข็ง และการพึ่งพาตนเองของประชาชนและชุมชนได้อย่างแท้จริง ไม่ใช่ไปสร้างความ เคยชิน และจะต้องไม่ใช่การสงเคราะห์แบบชั่วคราวชั่วคราว (ที่ยิ่งทำให้มีจำนวนคนเปราะบาง และคนอ่อนแอเพิ่มมากขึ้น และ ยิ่งคงรอการช่วยเหลือจากรัฐมากขึ้น จนรัฐเองก็จะรับไม่ไหว) แต่จะต้องเป็นการใช้มาตรการทางการเงินเพื่อสร้างเสริมพลังเชิงบวก (empowerment) ให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

สำหรับบทบาทการทำงานเชิงรุกตามระบบที่จะเสนอขึ้นนี้ นอกจากจะเป็น ประโยชน์ต่อสังคมในระยะยาวแล้ว ก็ยังจะช่วยทำให้เจ้าหน้าที่ของกระทรวง พม. สามารถ ดำเนินภารกิจต่อไปได้ แม้อยู่ในช่วงที่เกิดวิกฤต/ภัยพิบัติ โดยไม่ได้รับผลกระทบมากนัก และ/ หรือ ยังเป็นการช่วยลดภาระของเจ้าหน้าที่ พม. ที่มีอยู่จำนวนน้อยอีกด้วย ดังนั้น โครงการ ๆ จึงได้จัดทำข้อเสนอการทำงานเชิงรุก และการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการ บริหารจัดการภัยพิบัติ และ เพื่อเสริมการทำงานของระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะ วิกฤต ได้ดีขึ้นด้วย เพราะการทำงานเชิงรุก โดยเฉพาะการทำงานด้านระบบข้อมูล/ข่าวสาร/ สารสนเทศเกี่ยวกับกลุ่มเป้าหมายที่กระจายกันอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ จะช่วยทำให้ กระทรวง พม. มีข้อมูลที่ทันสมัย ทันเหตุการณ์ หรือ มีข้อมูลอยู่ในมือตลอดเวลา ซึ่งข้อมูลนี้ จะสามารถนำมาใช้ในการวางแผนการให้ความช่วยเหลือในมิติต่าง ๆ ได้ดีขึ้น มากขึ้น หรือ ได้ ผลตรงกับปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ มากขึ้นด้วย ซึ่งในรายงานการ วิจัยเชิงปฏิบัติการนี้ จะขอเสนอระบบการทำงานเชิงรุก หรือ ระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อ การบริหารจัดการภัยพิบัติ เพื่อสนับสนุนการทำงานของระบบการช่วยเหลือทางสังคม และ เพื่อลดภาระของระบบการช่วยเหลือทางสังคม ๆ ไปในเวลาเดียวกันด้วย

ในลำดับต่อไป จะเป็นการอธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับการช่วยเหลือทั้ง 5 ประเภท หรือ 5 รูปแบบใหญ่ ๆ โดยมีรายละเอียดต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ

5.1 รูปแบบระบบการช่วยเหลือทางด้านการเงิน (Financial Assistances : FA)

คือ มาตรการการช่วยเหลือที่สามารถดำเนินการได้ ทั้งในช่วงก่อนเกิดเหตุ ระหว่างเกิดเหตุ และ ภายหลังการเกิดเหตุการณ์แล้ว หรือ ครอบคลุมทั้ง 3 ระยะ

สำหรับในช่วงก่อนเกิดเหตุ นั้น ก็คือ การสนับสนุนหรือการอุดหนุนมาตรการต่าง ๆ ในเชิงการป้องกัน การเตรียมการ/เตรียมความพร้อมให้กับปัจเจกบุคคล ครอบครัว กลุ่มต่าง ๆ องค์กร/หน่วยงาน และ ชุมชน

สำหรับในช่วงที่กำลังเกิดเหตุการณ์ ได้แก่ การใช้มาตรการทางการเงินเพื่อช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ เช่น การจัดการด้านอาหาร/ปัจจัยสี่โดยชุมชน การจัดการด้านที่พักอาศัย/ศูนย์พักพิงโดยชุมชน และ ภายหลังที่เกิดเหตุการณ์ ซึ่งก็คือ การใช้มาตรการทางการเงินเพื่อการฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยา เช่น การซ่อมแซมสาธารณสมบัติ หรือ การเสริมศักยภาพของกลไก/องค์กรชุมชนเพื่อให้สามารถดำเนินการฟื้นฟูชุมชนได้ด้วยศักยภาพของชุมชน เป็นต้น

สำหรับมาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ โดยเฉพาะภายหลังภัยพิบัติ คาดว่าจะสามารถช่วยให้ปัจเจกบุคคลและครอบครัว/ครัวเรือนที่ประสบภัยพิบัติหรือได้รับผลกระทบ/ผู้รอดชีวิต ประเภทต่าง ๆ (โดยเฉพาะในขั้นต้นหรือการดำเนินการช่วงแรกของระบบ ฯ นี้ เน้นผู้ประสบภัย/ผู้ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยและดินโคลนถล่ม ที่เป็นกลุ่มเปราะบาง ได้แก่ ผู้สูงอายุ ผู้พิการ สตรีหม้าย ครอบครัวเลี้ยงเดี่ยว เด็กที่พ่อแม่เสียชีวิต ฯลฯ) ให้สามารถมีชีวิตที่อยู่รอดหรือสามารถดำเนินชีวิตต่อไปได้ โดยไม่มีใครได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติรุนแรงเกินไป จนทำให้สวัสดิภาพและคุณภาพของชีวิตตกต่ำ หรือ สูญเสียสถานภาพของความเป็นสมาชิกในสังคมที่มีศักดิ์ศรี โดยเน้นหลักการความมั่นคงขั้นต่ำ (minimum security) หรือ การรับประกันความมั่นคงด้านรายได้ (income security) กรณีสูญเสียงาน/อาชีพ/รายได้ อันเป็นผลมาจากภัยพิบัติ ซึ่งอาจจะเป็นเงินสำหรับประทังชีวิตรายเดือนในช่วงหางานใหม่/ประกอบอาชีพใหม่ และ อาจจะให้เงินช่วยเหลือเป็นเวลาประมาณ 6-12 เดือน โดยมีนโยบายและกระบวนการสนับสนุนการทำงานหรือการแนะนำด้านการประกอบอาชีพควบคู่กันไปด้วย (activate policy) นอกจากนี้ ยังครอบคลุมกรณีการสูญเสียบุคคลที่เป็นผู้มีรายได้หลักในครัวเรือน อันเป็นผลมาจากภัยพิบัติด้านอุทกภัยและดินโคลนถล่มด้วย

อย่างไรก็ตาม ระบบของกระทรวง พม. จะเป็นเพียงระบบเสริมเท่านั้น ถ้าผู้ประสบภัย/ผู้ได้รับผลกระทบ/ผู้รอดชีวิต ได้รับการช่วยเหลือประเภทเดียวกัน หรือใกล้เคียงกัน จากหน่วยงานอื่นแล้ว จะไม่มีสิทธิได้รับจากหน่วยงาน พม. อีก หรือ ในกรณีที่ผลประโยชน์ (Benefit) มีปริมาณที่ใกล้เคียงกัน หรือ มากกว่า ก็สามารถเลือกรับผลประโยชน์ใด ผลประโยชน์หนึ่งได้

สำหรับการคำนวณค่าชดเชย (Compensation Calculation) ควรยึดหลักความเป็นจริง แต่อยู่บนฐานของการประเมินผลกระทบ/ความเสียหาย/ความรุนแรงที่เกิดขึ้นตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่จะกำหนดขึ้นในลำดับต่อไป โดยอิงกับเครื่องมือที่สำคัญคือ การประเมินความเสียหายหลังภัยพิบัติ (Post-Disaster Damage Assessment and Need Analysis - PDDANA) – อย่างไรก็ตาม การจ่ายค่าชดเชย ณ ที่นี้ คงไม่สามารถครอบคลุมได้ทั้งหมด แต่ยึดหลักเกณฑ์ว่าให้สามารถกลับมาใช้ชีวิตที่ปกติได้อีกครั้งหนึ่ง หรือ สามารถกลับคืนสภาวะปกติได้เร็วที่สุด สำหรับการชดเชย ณ ที่นี้ หมายรวมถึง การชดเชยการสูญเสียชีวิตของบุคคลที่มีรายได้หลักสำหรับครอบครัว หรือ เป็นผู้พึ่งพิงหลักของครอบครัว หรือ ผู้ที่มีชีวิตรอดต้องพึ่งพิงบุคคลดังกล่าว และ การสูญเสียบุคคลดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถดำเนินชีวิตปกติต่อไปได้

สำหรับกรณีของชุมชน ถ้าใช้มาตรการชดเชย อาจเป็นในกรณีที่เป็นสาธารณสมบัติของส่วนรวม ที่สร้างขึ้นด้วยเงินหรือทรัพยากรของชุมชนเอง ได้รับความเสียหายอย่างรุนแรงหรือไม่สามารถใช้การได้อีก และทางชุมชนไม่สามารถสร้างขึ้นได้อีก เนื่องจากสมาชิกในชุมชนได้รับผลกระทบต่าง ๆ อย่างรุนแรงเช่นกัน (อาทิเช่น ลานกีฬา ที่อ่านหนังสือ/หอสมุด ทำเรือของหมู่บ้าน แนวกันคลื่น แหล่งอาชีพ ฯลฯ) นอกจากนี้ ยังสามารถใช้มาตรการสมทบ (Co-funding) ให้กับกองทุนต่าง ๆ ของชุมชน ซึ่งในปัจจุบัน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ก็ดำเนินการอยู่บ้างแล้ว แต่ควรจะขยายให้ครอบคลุมในพื้นที่ต่าง ๆ หรือ อาจจะมีการดำเนินงานเสริมทางด้านนี้ ด้วยการใช้งบประมาณของหน่วยงานอื่น ๆ ในกระทรวง พม. อาทิเช่น กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (พส.) แต่จะต้องไม่เป็นการทับซ้อนพื้นที่หรือ กลุ่มเป้าหมาย

นอกจากนี้ ก็ยังมี**มาตรการอุดหนุน (Subsidies)** กรณีที่ชุมชนต้องการจัดทำศูนย์พักพิงถาวร/ชั่วคราว โดยให้ชุมชนบริหารจัดการเอง แต่หน่วยงาน พม.สนับสนุนหรืออุดหนุนทางด้านเงินทุน หรือ ร่วมกันออกค่าใช้จ่ายบางส่วน (Co-funding) ร่วมด้วยก็ได้

สำหรับมาตรการผ่อนผัน (Prolong) ที่สถานธนาถุเคราะห์และการเคหะแห่งชาติ ได้ดำเนินการไปในครั้งที่เกิดอุทกภัยครั้งที่ผ่านมา นั้น ก็ควรจะมีการดำเนินการต่อไป เพราะช่วยบรรเทาความเดือดร้อนในกลุ่มคนที่มิฐานะค่อนข้างยากลำบากได้เป็นอย่างดี

โดยสรุป รูปแบบระบบการช่วยเหลือทางการเงิน ครอบคลุมมาตรการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

- ▶ **มาตรการเงินให้เปล่า (Grant)** สำหรับมาตรการนี้ สามารถใช้ได้ทั้งก่อน ระหว่าง และ ภายหลังภัยพิบัติ และ จำเป็นต้องกำหนดขอบเขตการใช้ที่รัดกุม หรือ ใช้ในกรณีที่เป็นจริง ๆ เท่านั้น เพื่อไม่ให้เกิดการซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น ๆ และ เพื่อไม่ให้เกิดวัฒนธรรมการรอรับความช่วยเหลือ หรือ การช่วยเหลือโดยรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อเนื่องในด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะการเป็นภาระต่องบประมาณของประเทศในระยะยาว ดังนั้น การให้เงินช่วยเหลือแบบเงินให้เปล่า ควรกำหนดกลุ่มเป้าหมายจำเป็นที่รัดกุม และ ควรเป็นการช่วยเหลือในกรณีเร่งด่วน/ฉุกเฉิน/จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น และ ควรจะเป็นการช่วยเหลือในระยะสั้น (short-term assistance) สำหรับในขั้นต้นนี้ กลุ่มเป้าหมายที่อาจจำเป็นต้องได้รับเงินช่วยเหลือแบบให้เปล่า สามารถจำแนกได้ 2 ประเภทหลัก ๆ ได้แก่ 1) องค์กรชุมชน องค์กรอาสาสมัคร และ/หรือ กลุ่มองค์กรอาสาสมัครประเภทต่าง ๆ ที่ยังไม่มีเงินทุน หรือ ไม่ได้รับเงินช่วยเหลือจากแหล่งใด ๆ และ/หรือ จำเป็นต้องได้รับเงินช่วยเหลือในขั้นต้น เพื่อให้สามารถเริ่มต้นดำเนินการต่าง ๆ ได้ในระยะเริ่มแรกได้ หรือ เพื่อเป็นการเสริมการดำเนินการเชิงการป้องกัน การเตรียมการ/เตรียมความพร้อม หรือ การดำเนินการบางประการโดยองค์กรดังกล่าวเพื่อส่วนรวมในช่วงหลังภัยพิบัติเป็นต้น และ ประเภทที่ 2) อาจครอบคลุม ปัจเจกบุคคล ครอบครัว ที่ประสบกับภาวะยากลำบาก/สูญเสีย หรือ ขาดรายได้ อันเป็นผลมาจากภัยพิบัติ และ จำเป็นต้องได้รับเงินช่วยเหลือประเภทนี้ เป็นระยะเวลาหนึ่ง หรือ ต้องการเงินช่วยเหลือจำนวนหนึ่ง จึงจะทำให้ชีวิตสามารถดำเนินต่อไปได้ หรือ ใช้สำหรับประทังชีวิตในช่วงหางานทำ หรือ ใช้สำหรับการเดินทาง หรือ เช่าบ้านอยู่อาศัยเป็นระยะเวลาหนึ่ง จนกว่าจะสามารถเข้าไปอยู่อาศัยในที่พักเดิม หรือ รอกการช่วยเหลือในการสร้างบ้านพักอาศัยจากองค์กรที่รับผิดชอบ กรณีที่พักได้รับความเสียหายรุนแรง เป็นต้น (และ ควรเป็นในกรณีที่มิสามารถพิสูจน์หรือยืนยันได้ว่า ในบริเวณที่เคยพักอาศัยอยู่นั้น ไม่มีที่พักอาศัย/ศูนย์พักพิง

ชั่วคราว/ศูนย์พักพิงถาวรที่หน่วยงานรัฐ หรือ องค์กรการกุศลอื่น ๆ จัดให้เป็นต้น)

- ▶ **มาตรการเงินสมทบ (Co-funding):** ซึ่งเป็นมาตรการที่สามารถใช้ได้ทั้งช่วงก่อน ระหว่าง และภายหลังการเกิดภัยพิบัติ สำหรับช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติ เช่น กรณีของชุมชน/องค์กรที่มีกองทุนเพื่อการพึ่งพาตนเอง หรือ เป็นองค์กรอาสาสมัครที่มีผลงานในการช่วยเหลือสังคม อาทิเช่น กองทุนสวัสดิการชุมชน (รวมถึงกองทุนที่จัดสวัสดิการ/เงินช่วยเหลือต่าง ๆ ให้แก่อาสาสมัครกู้ชีพ/กู้ภัย หรือ อาสาสมัครประเภทอื่น ๆ ด้วย) กองทุนเครื่องมือ/อุปกรณ์ในการจัดการภัยพิบัติ กองทุนเงินออมเพื่อภัยพิบัติ กองทุนฟื้นฟูชุมชนจากภัยพิบัติ หรือ กองทุนอื่นใดก็ได้ ที่ทำให้ชุมชนสามารถฟื้นตัวหรือสามารถจัดการกับภัยพิบัติได้ดีขึ้น และ เป็นการช่วยลดภาระของรัฐ มาตรการเงินสมทบ ณ ที่นี้ ครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งก่อน ระหว่าง และ ภายหลังจากภัยพิบัติ สำหรับกิจกรรมก่อนเกิดภัยพิบัติ ได้แก่ กิจกรรมเสริมความรู้/ทักษะ/ศักยภาพของชุมชนหรือกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชน (เช่น กลุ่มคนพิการ กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มเสี่ยงต่าง ๆ ที่จะได้รับผลกระทบรุนแรงเมื่อเกิดภัยพิบัติ ฯลฯ) การสร้างศูนย์พักพิงโดยชุมชน การจัดทำแผน/การเตรียมการ/เตรียมความพร้อมต่าง ๆ โดยชุมชน ยกตัวอย่างเช่น การจัดทำแผนอพยพเคลื่อนย้ายร่วมกัน หรือ แผนจัดการความเสี่ยงของชุมชน เป็นต้น สำหรับกิจกรรมในระหว่างที่เกิดเหตุการณ์ ได้แก่ การจัดซื้อ/จัดหาวัสดุ-อุปกรณ์ที่จำเป็นเร่งด่วน การดูแลเด็ก/คนพิการ/ผู้สูงอายุโดยชุมชน ซึ่งต้องมีค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ฯลฯ สำหรับอัตราการสมทบขึ้นอยู่กับสัดส่วนที่จะกำหนดขึ้นภายหลัง (ซึ่งโดยปกติมักจะต้องเท่ากันระหว่างฝ่ายชุมชน/องค์กรอาสาสมัคร และ ฝ่ายหน่วยงานของภาครัฐ) อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติจริง การใช้มาตรการสมทบในช่วงที่เกิดภัยพิบัติ อาจจะสามารถดำเนินการได้ยาก เพราะในช่วงวิกฤต ปัจเจกบุคคล ครอบครัว องค์กร ชุมชน หรือ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจะต้องมีการโยกย้ายออกจากที่พักอาศัย (โดยเฉพาะในกรณีที่มีความรุนแรง) ประกอบกับเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐเอง ก็ได้รับผลกระทบด้วย เช่นเดียวกัน ดังนั้น การใช้มาตรการสมทบในช่วงที่เกิดเหตุการณ์ จึงอาจจะไม่เหมาะสม จึงควรเน้นการใช้มาตรการสมทบในช่วงก่อนเกิดเหตุการณ์เป็นหลัก หรือ ภายหลังจากการเกิดเหตุการณ์ในบางกรณี โดยควรจะต้องมีการพิจารณาความเหมาะสมเป็นรายกรณีในภายหลัง สำหรับสัดส่วนการ

สมทบ ก็น่าจะอยู่ในสัดส่วนที่เท่ากันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และ องค์กรประเภทต่าง ๆ ของชุมชน หรือ อาจจะใช้หลักการสมทบเพิ่มเติมโดยรัฐ ในสัดส่วนที่จะกำหนดขึ้นภายหลัง ยกตัวอย่างเช่น สมทบประมาณ 20-30 % ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด เป็นต้น

- ▶ **มาตรการเงินอุดหนุน (Subsidies):** ก็เช่นเดียวกันที่สามารถดำเนินการหรือใช้ได้ทั้งก่อน ระหว่าง และ ภายหลังจากภัยพิบัติ และควรเป็นมาตรการที่ใช้เพื่ออุดหนุนปัจเจกบุคคล/ครอบครัว/ชุมชน หรือ องค์กร/หน่วยงานต่าง ๆ ของกลุ่มที่เสียเปรียบทางสังคมหรืออยู่ในสถานะที่ยากลำบากทั้งทางสังคม กฎหมาย และ การได้รับโอกาสต่าง ๆ ทางสังคม อาทิเช่น คนพิการ ผู้สูงอายุ สตรีหม้ายที่เป็นหัวหน้าครัวเรือน กลุ่ม/องค์กรอาสาสมัครที่ทำงานเพื่อส่วนรวม เช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อม กลุ่มเยาวชน ฯลฯ (สำหรับกลุ่มเป้าหมายนี้ ควรกำหนดอย่างรัดกุมเช่นเดียวกัน) ซึ่งการอุดหนุนควรเป็นการต่อยอดจากกิจกรรมหรือสิ่งต่าง ๆ ที่ริเริ่มไว้แล้วตามกำลัง/ศักยภาพที่มีอยู่ แต่อาจจะยังไม่พอเพียง ไม่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย หรือ ไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จได้ทันการณ์/ทันเวลา/ทันเหตุการณ์ และ อาจจะส่งผลต่อเนื่องตามมาได้ ถ้าไม่รีบดำเนินการให้สำเร็จ หรือ ใช้การได้ สำหรับกรณีก่อนเกิดภัยพิบัติ ได้แก่ กรณีที่ชุมชน/องค์กรชุมชน/องค์กรอาสาสมัครต่าง ๆ ต้องการสร้าง/จัดทำศูนย์พักพิงของชุมชน หรือ ที่เรียกว่า ศูนย์เพื่อการพึ่งพาตนเองของชุมชนในชุมชน หรือ ในบริเวณที่ปลอดภัยอื่น ๆ โดยได้มีการริเริ่มไว้แล้วระดับหนึ่ง แต่ต้องการการอุดหนุนเพื่อให้สำเร็จ หรือ การฝึกอบรมเพื่อเสริมทักษะ และ/หรือ เสริมศักยภาพด้านต่าง ๆ ให้กับสมาชิกกลุ่มประเภทต่าง ๆ เพื่อให้มีความครอบคลุมกับความต้องการ/ช่วยทำให้ปลอดภัยจากภัยพิบัติ เช่น การอุดหนุนเครื่องมือการสื่อสารสำหรับคนพิการประเภทต่าง ๆ หรือ กรณีที่กลุ่มเป้าหมายมีอยู่จำนวนมาก หรือ กรณีที่ต้องการจัดทำ/เสริมศักยภาพ/เสริมพลัง/ทบทุน หรือ ติดตาม/กำกับ/ประเมินผลระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับชุมชนที่อาจได้มีการริเริ่มไว้บ้างแล้ว (Community-based Disaster Management System - CBDMS) หรือ ระบบอาจจะยังไม่มี ความสมบูรณ์ หรือ ต้องการทำให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น ก็สามารถขอรับเงินอุดหนุน (subsidies) จากกระทรวง พม.ได้ โดยจะต้องจัดทำแผนการดำเนินงาน/แผนพัฒนาต่อยอด หรือ แผนปฏิบัติการต่าง ๆ เสนอเข้ามาเพื่อขอรับ

การพิจารณาอุดหนุน สำหรับการประเมินคุณภาพ/ความครบถ้วนของข้อเสนอ/โครงการ/แผนงาน/แผนการทำงานที่เสนอเข้ามานั้น ควรดำเนินการร่วมกันทั้งฝ่ายผู้เสนอแผน/โครงการ และ ฝ่ายหน่วยงาน และ/หรือ อาจจะมีการดำเนินการในรูปของคณะกรรมการพิจารณา หรือ คณะทำงานร่วม (Reviewing committee) สำหรับวงเงินอุดหนุนของแต่ละโครงการ/ข้อเสนอ ควรจะต้องมีการกำหนดไว้ด้วย และ ประกาศให้ประชาชน-ชุมชนทราบล่วงหน้า เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาตามมาภายหลัง สำหรับการอุดหนุนในช่วงที่เกิดเหตุการณ์ ก็สามารถดำเนินการได้เช่นกัน เช่น การอุดหนุนการจัดทำศูนย์อพยพ หรือ ศูนย์พักพิงแบบชั่วคราว หรือ เป็นการปรับสถานที่/เสริมอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้สามารถเปิดดำเนินการเป็นศูนย์พักพิงชั่วคราวได้ (improvised center) เช่น การจัดซื้อเครื่องปั่นไฟ เครื่องจัดทำน้ำดื่ม การจัดหาเครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่จำเป็น ฯลฯ ซึ่งการอุดหนุนประเภทนี้ อาจจะสามารถกระทำได้ 2 แนวทาง คือ 1) หน่วยงานรัฐพิจารณาจัดสรรการอุดหนุนให้เอง ตามความเหมาะสม โดยยึดหลักความจำเป็นเร่งด่วนที่อิงกับขีดขั้นหรือความรุนแรงที่ได้รับ และ เพื่อป้องกันการสูญเสีย หรือ ผลกระทบเชิงลบอื่น ๆ ที่จะตามมา เช่น การเจ็บป่วย/โรคภัยไข้เจ็บต่าง ๆ การพิการ การตาย ฯลฯ และ 2) การเปิดรับความต้องการจากชุมชนหรือองค์กรอาสาสมัครต่าง ๆ สำหรับการอุดหนุนช่วงหลังภัยพิบัติ ได้แก่ การอุดหนุนเพื่อช่วยให้สถาบันและกลไกต่าง ๆ ในชุมชนสามารถกลับคืนสู่สภาพเดิมได้เร็วขึ้น หรือ เร็วที่สุด เช่น การอุดหนุนในการสร้างบ้านพัก สถานที่อำนวยความสะดวกต่าง ๆ ทั้งในที่เดิม หรือ ที่ใหม่ (กรณีที่ดินเดิม ไม่สามารถอยู่อาศัยได้อีกต่อไป เป็นต้น)

- ▶ **มาตรการเงินชดเชย (Compensation):** สำหรับมาตรการชดเชยนี้ ส่วนใหญ่จะเป็นมาตรการที่ใช้ในช่วงภายหลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติ/ภาวะวิกฤต หรือ เมื่อมีความเสียหาย/ความสูญเสีย/ความรุนแรงในมิติต่าง ๆ เกิดขึ้นแล้ว ซึ่งควรเป็นการชดเชยเฉพาะกรณีผู้ประสบภัย/ผู้ได้รับผลกระทบที่รอดชีวิต แต่ต้องประสบกับภาวะการสูญเสียอวัยวะและความสามารถด้านต่าง ๆ เช่น ความสามารถในการเคลื่อนไหว การมองเห็น การได้ยิน ฯลฯ รวมถึงความเสียหาย/ความสูญเสียที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สิน อาชีพ/การทำมาหากิน/รายได้ ที่อยู่อาศัย (ทั้งหมดหรือบางส่วน) สำหรับความเสียหาย/ความสูญเสียด้านชีวิต อาจหมายรวมถึง การสูญเสียชีวิตหรือ การสูญหายของผู้มีรายได้หลักในครอบครัว (Breadwinner) กลุ่มเป้าหมาย เน้นปัจเจกบุคคล-ครอบครัว/

ครัวเรือนที่อยู่ในกลุ่มเปราะบาง ได้แก่ ผู้สูงอายุที่ไม่มีบุตรหลานดูแล ไม่มีรายได้/ขาดรายได้ (อันเนื่องมาจากภัยพิบัติ ทำให้ทำงานไม่ได้ หรือ บุตรหลานซึ่งเป็นผู้มีรายได้หลักของครอบครัวเสียชีวิต หรือ สูญหาย) รวมถึงเด็กเล็ก/เด็ก/ผู้เยาว์ที่บิดามารดาเสียชีวิต หรือ บิดามารดาที่สูญเสียบุตร หรือ ผู้เลี้ยงดู/ผู้มีรายได้หลักในครอบครัว อันเนื่องมาจากภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ เป็นต้น สำหรับผลประโยชน์หรือค่าชดเชย จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นภายหลัง แต่ต้องยึดหลักการความเป็นธรรม-ความเสมอภาค/เท่าเทียม ความทั่วถึง และ ต้องเป็นไปหรือสอดคล้องกับหลักการทางวิชาการในการประเมินความเสียหาย/ความสูญเสียที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ และ เจ้าหน้าที่ต้องมีความรู้เกี่ยวกับการประเมินความเสียหาย/ความสูญเสียเรื่องนี้ด้วย แต่สำหรับกลุ่มเป้าหมายนั้น สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม หรือ ให้สอดคล้องกับความเป็นจริง หรือ บริบทของแต่ละแห่ง/แต่ละพื้นที่/แต่ละจังหวัดได้ด้วย

- ▶ **มาตรการผ่อนผัน (Prolong):** เป็นมาตรการที่ใช้สำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือภายหลังที่เกิดภัยพิบัติ และ ควรเป็นไปตามมาตรการเดิมต่าง ๆ ที่การเคหะแห่งชาติ และสถานธนาถุเคราะห์ ได้ดำเนินการไปแล้ว เมื่อครั้งอุทกภัยปี 2554 ได้แก่ การผ่อนผันการชำระหนี้ การลดอัตราดอกเบี้ย การยืดระยะเวลาการไถ่ถอนทรัพย์สินที่จำนำไว้ในสถานธนาถุเคราะห์ ฯลฯ ซึ่งมาตรการเหล่านี้ที่ผ่านมามีผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ที่เป็นผู้รับบริการ/ผู้รับประโยชน์ของการเคหะแห่งชาติ และ สถานธนาถุเคราะห์ค่อนข้างพึงพอใจต่อมาตรการเหล่านี้ หรือ มองว่าช่วยลดความตึงเครียดต่าง ๆ ได้ในระดับหนึ่ง
- ▶ **มาตรการทางการเงินอื่น ๆ** เช่น เงินยืมปลอดดอกเบี้ย เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ (เพื่อใช้ลงทุนประกอบอาชีพ สำหรับกลุ่มเปราะบางต่าง ๆ ฯลฯ) และ/หรือ เงินช่วยเหลือฉุกเฉินระยะสั้น เช่น ค่ารักษาพยาบาล กรณีที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากหน่วยงานใด หรือ กองทุนใด ๆ เช่น กองทุนประกันสังคม หรือ กองทุนหลักประกันสุขภาพ เป็นต้น ซึ่งอาจจะใช้เป็นมาตรการเสริม ในกรณีที่ไม่ต้องการให้เป็นภาระต่อระบบงบประมาณมากเกินไป เป็นต้น

5.2 รูปแบบระบบการช่วยเหลือที่ไม่ใช่การเงิน (Non-financial Assistances : NFA)

เป็นการช่วยเหลือที่สามารถดำเนินการได้ทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และภายหลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความช่วยเหลือในแต่ละประเภท นอกจากนี้ สำหรับการ

ช่วยเหลือบางประเภทจำเป็นต้องดำเนินการตั้งแต่ในช่วงที่กำลังจะเกิดภัยพิบัติ (กรณีที่สามารถทราบล่วงหน้าได้ เช่น อุทกภัยบางประเภท วัตภัยบางประเภท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระบบข้อมูล-สารสนเทศ และความแม่นยำ/ความเชี่ยวชาญในการวิเคราะห์และติดตามสถานการณ์ การเปลี่ยนแปลงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่กระทรวง พม. จะต้องอาศัยข้อมูลดังกล่าวด้วย) ไปจนถึงช่วงการอพยพเคลื่อนย้ายก่อนภัยพิบัติมาถึง มาจนถึงช่วงที่เกิดภัยพิบัติ และ ช่วงภายหลังจากเกิดภัยพิบัติเป็นระยะเวลาหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น การช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย หรือ ศูนย์พักพิง หรือ บ้านพักฉุกเฉิน จำเป็นจะต้องเริ่มต้นการช่วยเหลือตั้งแต่เริ่มทราบว่าจะมีภัยพิบัติเกิดขึ้น เพราะมีการประกาศเตือนภัยโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรง และ/หรือ มีการประกาศให้อพยพไปในพื้นที่ปลอดภัย ดังนั้น จะต้องมีการเตรียมความพร้อมต่าง ๆ เพื่อให้การช่วยเหลือได้อย่างครอบคลุมทุกระยะ ตั้งแต่ขั้นการจัดเตรียมความพร้อมด้านสถานที่/ศูนย์พักพิง (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่เป็นบทบาทหน้าที่ของกระทรวง ฯ โดยตรง ก็คือกลุ่มเปราะบางที่ต้องการได้รับความช่วยเหลือเป็นพิเศษในด้านต่าง ๆ เช่น อาคารที่พักอาศัยที่เอื้อต่อการเคลื่อนไหว การใช้ชีวิตที่ไม่ลำบากเกินไป หรือ การช่วยเหลือในการอพยพเคลื่อนย้าย ฯลฯ) และ จะต้องสามารถให้การช่วยเหลือได้ทันช่วงที่ รวมถึงการช่วยเหลือในระหว่างที่อยู่ในศูนย์พักพิง และ ถ้าได้รับผลกระทบรุนแรง แม้ภัยพิบัติจะผ่านพ้นไปแล้ว แต่ที่อยู่อาศัยเดิมได้รับความเสียหายรุนแรง ทำให้ไม่สามารถกลับไปอยู่อาศัยได้ จึงจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือต่อเนื่อง หรือ อาจจะต้องดำเนินการช่วยเหลือไปอีกระยะหนึ่งประมาณ 1-2 เดือน หรือ บางราย/บางชุมชน/บางพื้นที่ อาจจำเป็นต้องอยู่นานถึง 6 เดือน -1 ปี หรือนานกว่านั้น โดยเฉพาะในกรณีที่ประสบกับภาวะภัยพิบัติที่ค่อนข้างรุนแรง (ดังเช่นเหตุการณ์สึนามิเมื่อปี 2547 ที่จำเป็นต้องให้การช่วยเหลือทั้งในระหว่างและภายหลังที่เกิดเหตุการณ์เป็นเวลานาน จนถึงการสร้างที่พักอาศัยให้ใหม่ ในพื้นที่ใหม่) และ/หรือ กรณีที่ได้รับผลกระทบด้านต่าง ๆ อย่างรุนแรงทุกด้าน ครอบคลุมทั้งด้านร่างกาย จิตใจ ครอบครัว อาชีพ แหล่งทำมาหากิน ที่อยู่อาศัย - ซึ่งในกรณีนี้ การช่วยเหลือก็จะต้องใช้ระยะเวลานาน และครอบคลุมหลายมิติอย่างเป็นองค์รวม) สำหรับความช่วยเหลือที่ไม่ใช่การเงิน ตามที่ยกตัวอย่างมาข้างต้นนี้ ที่เป็นการช่วยเหลือต่อเนื่องตั้งแต่ยังไม่เกิดเหตุการณ์ ไปจนถึงภายหลังเหตุการณ์นั้น ถือว่าเป็นเพียงตัวอย่างเดียว หรือ เป็นเรื่องการช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย ที่ยกมาประกอบการพิจารณาเรื่องความช่วยเหลือ เพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นจริง หรือ สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดให้มากที่สุด แต่ในความเป็นจริงนั้น ยังมีรายละเอียดอีกมาก โดยเฉพาะกรณีที่เป็นกลุ่มคนเปราะบาง ที่อาจจะต้องให้การช่วยเหลือทุกด้านตั้งแต่ก่อน ระหว่าง และภายหลังภัยพิบัติ (นอกจากนี้ ในหลาย ๆ กรณี ก็อาจจะจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน หรือ การใช้

มาตรการทางการเงินควบคู่กันไปในขณะที่ให้การช่วยเหลือที่ไม่ใช่การเงินด้วยก็ได้) สำหรับความช่วยเหลือที่ไม่ใช่การเงินในขั้นต้นนี้ ครอบคลุมความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้เช่น

- 5.2.1 การช่วยเหลือด้านข้อมูล/ข่าวสาร/สารสนเทศ/ความรู้ที่ถูกต้อง** หรือ การให้คำแนะนำ/คำปรึกษาหารือต่าง ๆ ที่อยู่บนพื้นฐานของความรู้-ความเข้าใจเกี่ยวกับภาวะภัยพิบัติและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในด้านต่าง ๆ และสามารถให้คำปรึกษาได้ดี ไม่ทำให้สถานการณ์เลวร้ายเช่น การให้คำปรึกษาด้านอาชีพใหม่ การแก้ไขปัญหาด้านจิตใจ-การนอนไม่หลับ ภาวะซึมเศร้า หรือ การให้ความรู้เกี่ยวกับการเตรียมตัวในการเผชิญภัยพิบัติ หรือ ทักษะการเอาตัวรอดในช่วงที่เกิดภัยพิบัติ (ซึ่งต้องดำเนินการก่อนภัยมา) ฯลฯ
- 5.2.2 การช่วยเหลือในการรับแจ้งเหตุผ่านศูนย์ประชาชนดี 1300** การรับแจ้งเหตุหรือการเป็นศูนย์ประสานความช่วยเหลือในช่วงเกิดเหตุการณ์ เป็นสิ่งจำเป็น แต่ทั้งนี้ควรเพิ่มมิติการจัดการภัยพิบัติ หรือ การให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติต่าง ๆ ให้กับเจ้าหน้าที่ของศูนย์ประชาชนดี 1300 และ ควรเพิ่มการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับบริการของศูนย์นี้ให้ประชาชน/หน่วยงาน/สังคมได้ทราบ ตั้งแต่ก่อนเกิดเหตุการณ์หรือ อาจจะมีการเพิ่มศักยภาพของศูนย์นี้ ให้เป็นศูนย์ช่วยเหลือฉุกเฉินที่มีทีมปฏิบัติการ หรือ ทีมช่วยเหลือเฉพาะกิจในพื้นที่ประสบภัย ได้ด้วย แต่จะต้องเตรียมการทั้งด้านบุคลากรที่มีความรู้-ทักษะด้านกู้ชีพ/กู้ภัย วัสดุ-อุปกรณ์ต่าง ๆ /ระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ ระบบการเฝ้าระวัง/ติดตามสถานการณ์แบบ Real Time เป็นต้น
- 5.2.3 การช่วยเหลือในลักษณะทีมสหวิชาชีพ** ร่วมกับทีมการแพทย์-สาธารณสุขโดยที่เจ้าหน้าที่กระทรวง พม. ควรจะต้องมีการเตรียมความพร้อมด้านต่าง ๆ เช่น การฝึกทักษะการช่วยเหลือ ทักษะการให้คำปรึกษา ทักษะการประเมินสถานะผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ (ทั้งด้านกาย ใจ อารมณ์ ครอบครัว ฯลฯ) ทักษะการปฐมพยาบาลเบื้องต้น (เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของทีมแพทย์-พยาบาล-สาธารณสุขและช่วยลดปัญหา/ความรุนแรงต่าง ๆ) ถ้าเจ้าหน้าที่กระทรวง พม. (ไม่ว่าจะเป็นนักพัฒนาสังคม นักสังคมสงเคราะห์ หรือ เจ้าหน้าที่อื่น ๆ) มีความรู้เรื่องภัยพิบัติและมีทักษะต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ก็จะสามารถเข้าร่วมทำงานกับทีมสหวิชาชีพได้เป็นอย่างดี และสามารถช่วยลดภาระของทีมแพทย์-พยาบาลได้ด้วย นอกจากนี้

นี้ยังสามารถเข้าร่วมในการประเมินสถานะผู้ประสบภัย/ผู้ได้รับผลกระทบในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านร่างกาย/จิตใจ/ครอบครัว/อาชีพ-เศรษฐกิจ และศักยภาพในด้านต่าง ๆ เพื่อต่อยอด/ให้การช่วยเหลือได้ตรงกับปัญหา-ความต้องการ จากจุดที่เป็นอยู่

- 5.2.4 การช่วยเหลือด้านปัจจัยยังชีพ/ถุงยังชีพ/อาหาร/เสื้อผ้า/น้ำดื่ม** ซึ่งควรจะเป็นการดำเนินการเสริมในพื้นที่ ๆ มีความจำเป็น หรือ มีความต้องการเร่งด่วน หรือ มีผู้เปราะบางอยู่เป็นจำนวนมาก บนฐานข้อมูลที่มีอยู่แล้วล่วงหน้า ซึ่งจะทำให้การช่วยเหลือเกิดความทั่วถึง ความเป็นธรรมและความพึงพอใจมากยิ่งขึ้น และควรเป็นการช่วยเหลือ เสริมหน่วยงานอื่น ๆ กรณีที่จำเป็นเท่านั้น
- 5.2.5 การช่วยเหลือด้านศูนย์ปฏิบัติการ และ/หรือ หน่วยงานเคลื่อนที่ (Relief Operating Center and/or Mobile Office: ROC/MO) :** ซึ่งอาจจะประสานหรือร่วมมือกับหน่วยงานทหาร ที่มีเครื่องมือและวัสดุ-อุปกรณ์ต่าง ๆ สำหรับหน่วยเคลื่อนที่อาจจะเคลื่อนที่ไปตามศูนย์พักพิง หรือ บริเวณที่มีผู้ได้รับผลกระทบจำนวนมาก พร้อมรับลงทะเบียนกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบ/ผู้รอดชีวิตที่ต้องการความช่วยเหลือด้านการเงิน หรืออื่น ๆ และทำการประเมินผลกระทบขั้นต้น หรือ เก็บข้อมูลขั้นต้นเพื่อให้การช่วยเหลือต่อไป ซึ่งหน่วยงาน พม. ควรจะต้องมีการสร้างข้อตกลงความร่วมมือหรือความเข้าใจร่วมกันกับหน่วยงานต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้า เพราะจะได้สามารถดำเนินการได้จริง เมื่อเกิดภัยพิบัติ ไม่ใช่รอให้เกิดภัยพิบัติ แล้วค่อยติดต่อขอความช่วยเหลือ/ความร่วมมือ ซึ่งเป็นไปได้ยาก เพราะในช่วงวิกฤต มีความต้องการจากคนจำนวนมาก ทำให้เกิดความโกลาหล ต้องรอคอยความช่วยเหลือเป็นเวลานาน หรือ อาจจะไม่ได้รับความช่วยเหลืออย่างทันการณ์ หรือ อาจจะไม่ได้รับความช่วยเหลือเลยก็เป็นได้เช่นกัน
- 5.2.6 การประสานและส่งต่อความช่วยเหลือให้กับหน่วยงานต่าง ๆ** ตามปัญหาและความต้องการ อย่างทันการณ์ และเป็นสิ่งที่พึงพอใจของผู้ได้รับผลกระทบ ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องทราบข้อมูลเกี่ยวกับการบริการหรือการช่วยเหลือของหน่วยงานต่าง ๆ หรือ เน้นการทำงานเชิงเครือข่าย (ภายใต้ระบบการทำงานเชิงรุก หรือระบบโครงสร้างพื้นฐานที่เสนอแนะไว้ในบทต่อไป) หรือ การประสานความร่วมมือตั้งแต่ก่อนเกิดภัยพิบัติ หรือ การจัดทำแผนประสานความร่วมมือไว้ล่วงหน้า ยกตัวอย่าง เช่น การขอความช่วยเหลือกรณีที่เป็นแรงงานข้ามชาติ ที่ต้องการ

เดินทางกลับประเทศ ก็อาจจะต้องส่งต่อไปให้กับกระทรวงแรงงาน เพื่อให้การช่วยเหลือต่อไป หรือกรณีที่เป็นผู้สูงอายุ ผู้พิการ ที่ต้องการได้รับการบำบัดรักษา ด้านต่าง ๆ ก็จะต้องส่งต่อไปยังโรงพยาบาลต่าง ๆ เป็นต้น

- 5.2.7 การช่วยเหลือด้านการเชื่อมประสาน-ขอความช่วยเหลือจากเครือข่ายต่าง ๆ**
 ซึ่งเจ้าหน้าที่ พม. จำเป็นจะต้องทราบก่อนล่วงหน้าว่า มีองค์กรใด/เครือข่ายใด บ้างที่มีความเชี่ยวชาญ หรือ มีบริการด้านต่าง ๆ เช่น เรื่องการขนย้าย/เคลื่อนย้าย/การเข้าไปกู้ชีพ/กู้ภัยในพื้นที่เสี่ยงอันตรายสูง เช่น น้ำไหลแรงและเร็ว มีหน่วยงานไหนบ้างที่มีความชำนาญการ การช่วยเหลือด้านยาที่จำเป็น (ที่อาจต้องมีการเตรียมการไว้ล่วงหน้า) การช่วยเหลือด้านการแพทย์/ผู้เชี่ยวชาญทางการแพทย์ด้านต่าง ๆ การให้ความรู้/การฝึกอาชีพ-ทักษะต่าง ๆ การจัดสันตนาการ/กิจกรรมให้กับกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ เช่น เด็ก/เด็กเล็ก ผู้พิการ ผู้สูงอายุ สตรีมีครรภ์ นอกจากนี้ ควรทราบชื่อบุคคลที่เป็นแกนหลักของแต่ละเครือข่าย และมีการประสาน-ติดต่อกันไว้ล่วงหน้า (กรณีที่ชุมชน/ประชาชนต้องการ ก็สามารถเชื่อมโยง หรือ ส่งต่อความต้องการความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ ให้กับชุมชน/ประชาชน /องค์กรต่าง ๆ ได้เลย)
- 5.2.8 การช่วยเหลือด้านที่พักอาศัย/บ้านพักฉุกเฉิน/ศูนย์พักพิง (ชั่วคราวและถาวร)**
 ซึ่งการช่วยเหลือด้านนี้ จะต้องมีการเตรียมการต่าง ๆ ล่วงหน้าอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะถ้าต้องการทำให้ได้มาตรฐาน และเป็นที่พักพอใจของทุกฝ่าย (โปรดอ่านรายละเอียดในคำอธิบายที่ตามมาในหัวข้อ 5.4 ประกอบด้วย)
- 5.2.9 การช่วยเหลือด้านการฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยา** - ซึ่งเป็นการช่วยเหลือภายหลังภัยพิบัติ และ ครอบคลุมการฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยาทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และ ระยะยาว และสามารถครอบคลุมทั้งการฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยาทั้งแบบที่จำเป็นต้องมีการสนับสนุนทางการเงิน (ซึ่งได้อธิบายไว้ในส่วนที่ว่าด้วยการช่วยเหลือทางการเงิน แล้ว) และ บทบาทการฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยาที่ไม่จำเป็นต้องสนับสนุนทางการเงิน หรือ ใช้มาตรการทางการเงิน (โปรดอ่านรายละเอียดในหัวข้อ.5.3. เกี่ยวกับรูปแบบระบบการฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยา ซึ่งเป็นระบบการช่วยเหลือภายหลังภัยพิบัติ ที่เป็นระบบใหญ่ที่สำคัญอีกระบบหนึ่ง ซึ่งเจ้าหน้าที่กระทรวง พม. ควรมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ/ชำนาญการ หรือ ได้รับการฝึกฝนเพื่อให้สามารถ

มีบทบาทในเชิงการเข้าร่วมฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยาได้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีความรู้เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบ ความเสียหาย ความสูญเสีย ความรุนแรงที่เกิดขึ้นทุกด้าน ทั้งด้านกายภาพ/สิ่งแวดล้อม ที่อยู่อาศัย แหล่งที่มาหากิน ชีวิต/ร่างกาย/จิตใจ/ทรัพย์สิน/ครอบครัว และวิถีชีวิต ฯลฯ)

คำอธิบายเรื่องการให้ความช่วยเหลือด้านที่พักอาศัย/บ้านพักฉุกเฉิน/ศูนย์พักพิง (เพิ่มเติม) สำหรับในช่วงที่เกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติ โดยเฉพาะกรณีที่มีความรุนแรง และมีจำนวนผู้ได้รับผลกระทบจำนวนมากนั้น พบว่า การช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย/บ้านพักฉุกเฉิน/ศูนย์พักพิง เป็นการช่วยเหลือที่สำคัญมากที่สุดประการหนึ่ง ซึ่งมีรายละเอียดต่าง ๆ ค่อนข้างมากที่ต้องมีการเตรียมการ/เตรียมความพร้อมล่วงหน้า ทั้งในส่วนของความพร้อมของอาคาร-สถานที่ การสำรวจเพื่อกำหนดหรือระบุพื้นที่ปลอดภัยในชุมชนหรือนอกชุมชน หรือ อาจจำเป็นต้องระบุพื้นที่ปลอดภัยนอกจังหวัด/นอกภูมิภาคด้วยก็เป็นได้ ซึ่งประเด็นนี้ ควรเป็นประเด็นสำคัญอันดับแรกของกระทรวง ฯ ที่จะต้องมีการเตรียมการ/การประชุมร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง – โปรดอ่านรายละเอียดหัวข้อ 5.4 และ บทที่ 6 ที่ว่าด้วยระบบการบริหารจัดการเชิงรุกทั้งในมิติดินโยบาย กฎหมาย และการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างระบบการบริหารจัดการเชิงรุก หรือ ระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ ซึ่งการจัดทำศูนย์พักพิงที่ได้มาตรฐาน ถือเป็นส่วนหนึ่งของการเตรียมการด้านโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญมาก เพราะต้องใช้เวลา งบประมาณ การจัดการ การวางแผน ฯลฯ) รวมถึงการสำรวจและระบุสถานที่/พื้นที่ปลอดภัย และ ต้องเป็นการดำเนินการร่วมกับผู้เชี่ยวชาญด้านน้ำ ด้านธรณีวิทยา ด้านแผ่นดินไหว ฯลฯ รวมถึงการเตรียมความพร้อมด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร/เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ด้านเส้นทางการอพยพจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่ง และ วิธีการอพยพ/วิธีการขนส่ง เช่น จะเดินทางด้วยรถ เรือ เฮลิคอปเตอร์ ฯลฯ (ซึ่งหมายถึงการมีความรู้เรื่อง ระบบการขนส่งเพื่อบรรเทาทุกข์ และ/หรือ ระบบขนส่งในภาวะฉุกเฉิน - relief and emergency logistics) และ ด้านการบริหารจัดการภายในศูนย์พักพิง รวมทั้ง การจัดกิจกรรมต่าง ๆ สำหรับประชากร/ผู้ประสบภัยหรือผู้ได้รับผลกระทบที่มีอายุ/วัย เพศภาวะ พยาธิสภาพ/โรคภัยไข้เจ็บทั้งทางร่างกาย-จิตใจที่แตกต่างกันด้วย

นอกจากนี้ ก็ยังมีระบบย่อยต่าง ๆ ที่จำเป็นในศูนย์พักพิง/บ้านพักฉุกเฉิน และ บางระบบมีความเชื่อมโยงกับระบบการช่วยเหลือทางการเงินด้วย หรือ ถือเป็นส่วนหนึ่งของการให้บริการแบบครบวงจรในศูนย์พักพิง โดยเฉพาะการให้เงินสนับสนุน/เงินช่วยเหลือ หรือ ที่เรียกว่า เงินช่วยเหลือด้านการฝักอาชีพ และ/หรือ เงินสมทบประเภทต่าง ๆ ทั้งในระหว่างที่เหตุการณ์/สถานการณ์กำลังดำเนินไป และ/หรือ ในระหว่างที่พำนัก อยู่ ณ ศูนย์พักพิง และ

ภายหลังที่วิกฤต/สถานการณ์/เหตุการณ์ผ่านพ้นไปแล้ว จึงจำเป็นต้องมีการจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับผู้ที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบ หรือ มีการคาดประมาณอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่ยังไม่เกิดภัยพิบัติ (ซึ่งควรเป็นภารกิจการขับเคลื่อน หรือ การทำงานในระยะต่อไป ของกระทรวง พม.)

อย่างไรก็ตาม สำหรับเรื่องการบริหารจัดการศูนย์พักพิงที่ได้มาตรฐานนี้ โปรดอ่านต่อในหัวข้อ 5.4 ที่ว่าด้วยเรื่อง “รูปแบบระบบการบริหารจัดการศูนย์พักพิงที่ได้มาตรฐานของกระทรวง พม.” ด้วย

5.3 รูปแบบระบบการช่วยเหลือด้านการฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยา ภายหลังภัยพิบัติ (Post-disaster Social Assistance - PDSA)

สำหรับการช่วยเหลือภายหลังภัยพิบัติ ก็คือ การช่วยเหลือด้านการฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยา อาจจะมีการพิจารณาจัดตั้งศูนย์ทรัพยากรเพื่อการฟื้นฟู/เยียวยา (Recovery Resource Center) ขึ้นมาในภายหลังด้วยก็ได้ (กรณีที่อยู่ในอนาคต ประเทศไทยอาจจะมีภัยพิบัติเกิดขึ้นบ่อยครั้ง/หลายประเภท ดังเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีศูนย์ดังกล่าว) สำหรับการฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยาด้านอื่น ๆ มีรายละเอียดต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ

ระบบการฟื้นฟู-บูรณะ-เยียวยา ซึ่งการฟื้นฟู-บูรณะ-เยียวยานี้มีหลายมิติ ทั้งด้านการฟื้นฟูจิตใจ ฟื้นฟูครอบครัว ฟื้นฟูสภาพบ้าน ฟื้นฟูอาชีพ ฟื้นฟูแหล่งผลิต เช่น ที่นา ที่สวน ที่ไร่ ที่ชายของ ฟื้นฟูชุมชน-สิ่งแวดล้อม เช่น การจัดการขยะ การบำบัดน้ำเสีย การปลูกต้นไม้ การซ่อมแซมอาคาร-สถานที่ต่าง ๆ ของผู้ประสบภัยและชุมชน ในความเป็นจริงนั้น การฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยาขึ้นอยู่กับ ความเสียหาย-ความสูญเสีย/ความรุนแรงที่เกิดขึ้น หรือ ที่ประสบ และ การฟื้นฟู ที่สำคัญมาก ก็คือ กรณีครอบครัวและชุมชน ที่ได้รับผลกระทบหรือความเสียหายอย่างรุนแรง เช่น สูญเสีย/เสียหายหมดทุกอย่าง ทั้งสมาชิกในครอบครัว อาชีพ/การทำมาหากิน/เครื่องมือทำมาหากิน บ้าน/ที่อยู่อาศัยหรือ แม้แต่ชุมชนเดิมที่เคยอยู่ในกรณีเช่นนี้ จึงต้องการการฟื้นฟูในทุกด้านหรือครบถ้วนอย่างเป็นระบบ และ เจ้าหน้าที่/ผู้มีภารกิจเกี่ยวข้อง ควรมีความเข้าใจอย่างเป็นองค์รวม และ อาจจำเป็นต้องดำเนินการร่วมกับทุกภาคส่วน และ สิ่งที่สำคัญมาก ก็คือ การฟื้นฟูด้านจิตใจ ที่ได้รับการกระทบกระเทือนอย่างรุนแรง ให้กลับมาสู่สภาพเดิม ซึ่งต้องการความรู้ความสามารถในการประเมินสภาวะจิตใจ (mental health status)

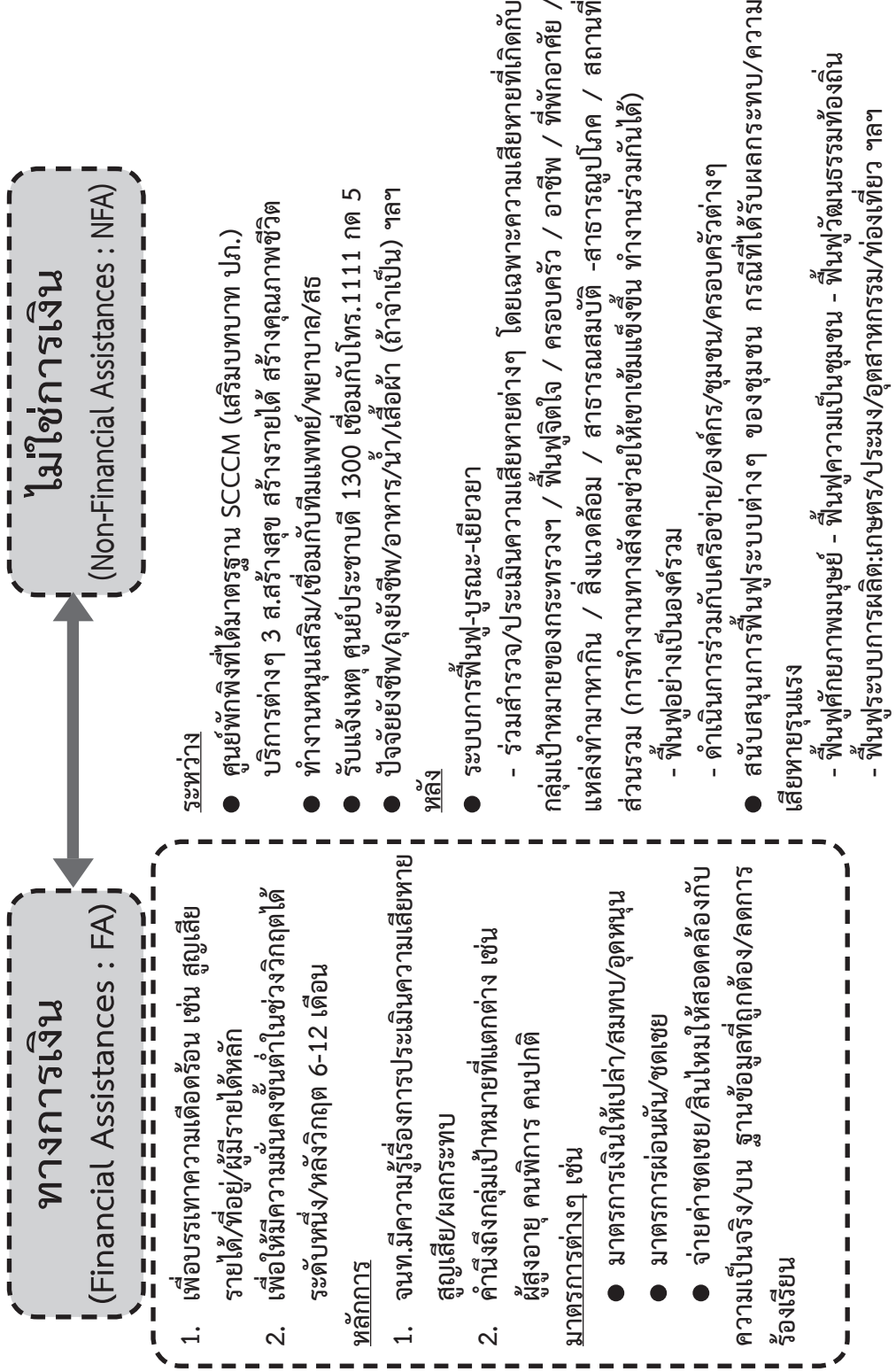
นอกจากนี้ การฟื้นฟู-บูรณะ-เยียวยา ยังมีมิติที่สำคัญต่าง ๆ อีกหลายประการ โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นภัยพิบัติรุนแรง จำเป็นต้องมีการฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยาทั้งระบบ เช่น ระบบเศรษฐกิจ ที่มีองค์ประกอบหลากหลาย ทั้งภาคอุตสาหกรรม ภาคพาณิชย์ยกรรม ภาคเกษตรกรรม ประมงและปศุสัตว์ (ยกตัวอย่างเช่น เรือประมงที่มีขนาดที่แตกต่างกัน ทั้งประเภทและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้ ก็จะต้องมีเกณฑ์ในการประเมินและการวิเคราะห์ต่าง ๆ ที่ได้มาตรฐาน หรือ กรณีของการเกษตร ก็จะต้องมีการจัดหาพันธุ์พืช เครื่องมือการเกษตรที่เสียหาย เป็นต้น) ดังนั้น การฝึกอบรมการให้มีความรู้ด้านการประเมินความเสียหายและการวิเคราะห์ความต้องการ/ความจำเป็นหลังจากเกิดภัยพิบัติ (Post-Disaster Damage Assessment and Need Analysis-PDDANA) จึงมีความสำคัญและความจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพื่อลดปัญหาความไม่เป็นธรรม ความเหลื่อมล้ำ ความไม่พึงพอใจในเกณฑ์ต่าง ๆ หรือ การเลือกปฏิบัติตามเกณฑ์และมาตรฐานต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ หรือ เพื่อช่วยทำให้เกณฑ์/มาตรฐานต่าง ๆ ที่รัฐจำเป็นต้องกำหนดขึ้นนั้น มีความสอดคล้องกับปัญหาผลกระทบ ความเสียหาย ความรุนแรง หรือ ความเป็นจริงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

นอกจากนี้ ระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤตของกระทรวง พม. ยังจำเป็นต้องมีการประสานความร่วมมือ หรือ มีความเชื่อมโยงกับระบบของหน่วยงานอื่น ๆ ด้วย อาทิเช่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย สถาบันการแพทย์ฉุกเฉิน สำนักสาธารณสุขฉุกเฉิน กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฯ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเทคโนโลยีและการสื่อสาร กระทรวงคมนาคม เป็นต้น

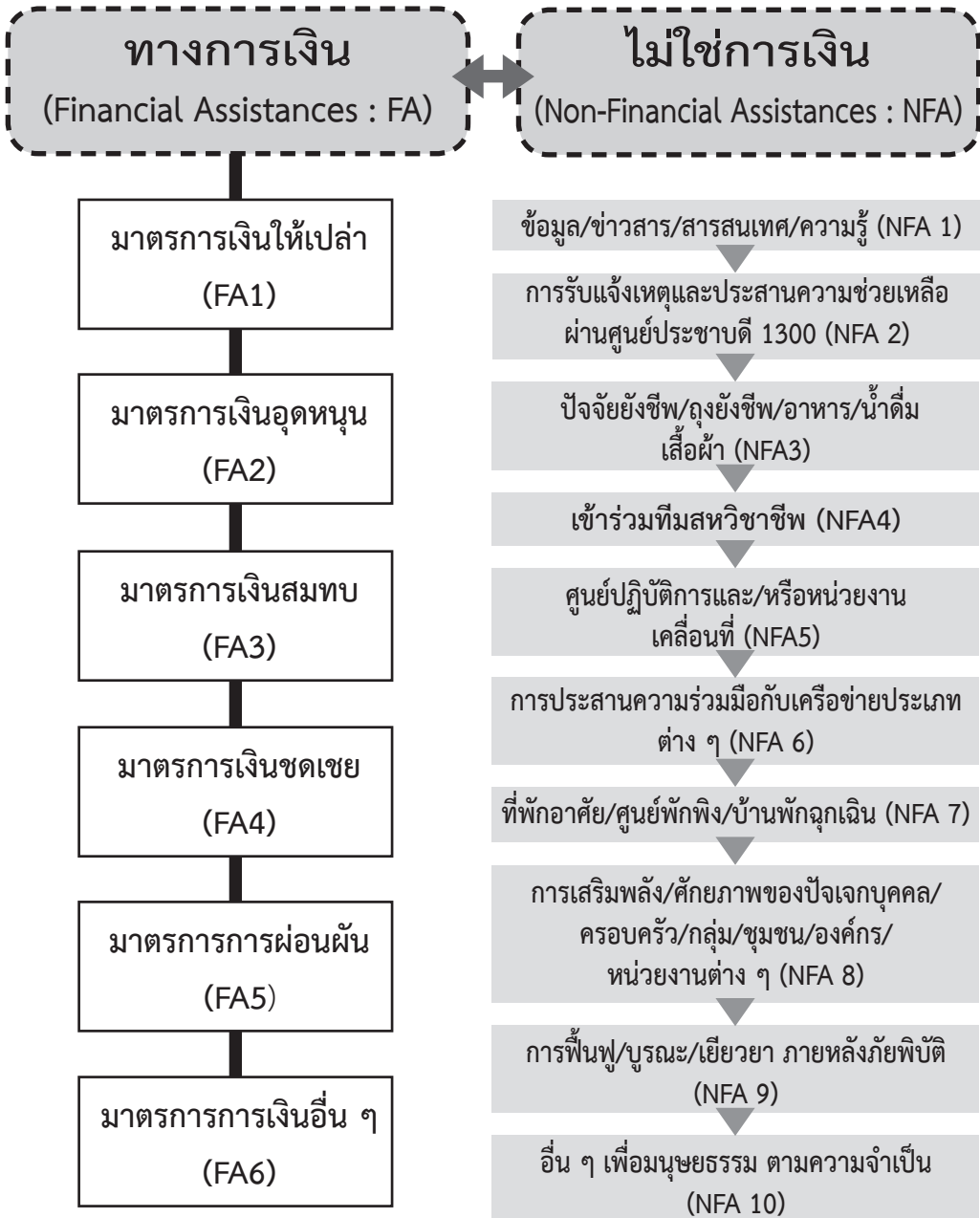
นอกจากนี้ การทำงานของระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤตยังมีความจำเป็นต้องอาศัยหรืออิงกับระบบอื่น ๆ ของกระทรวง ฯ ที่จะต้องจัดทำขึ้นเพื่อรองรับการทำงานตามแนวทางของระบบการช่วยเหลือทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบการบริหารจัดการเชิงรุก หรือ ระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ

ในลำดับต่อไป จะเป็นการนำเสนอระบบดังกล่าว เพื่อให้มองเห็นความเชื่อมโยง และ ความจำเป็นในการเตรียมการเชิงโครงสร้างพื้นฐานก่อนเป็นลำดับแรก ก่อนที่จะดำเนินการให้ความช่วยเหลือตามระบบที่เสนอมานี้ สำหรับระบบการบริหารจัดการเชิงรุก หรือ ระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการจัดการภัยพิบัตินี้ ถือเป็นข้อเสนอที่สำคัญยิ่ง หรือ จะว่าไปแล้ว เป็นเงื่อนไขจำเป็นล่วงหน้า (essential pre - conditions) ที่จะทำให้การบริหารจัดการภัยพิบัติ และ/หรือ การมีบทบาทในการช่วยเหลือสังคมในภาวะวิกฤตของกระทรวง พม. ประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมาย (โปรดดูแผนภาพระบบการช่วยเหลือทางสังคมที่ 3 และ 4 ประกอบด้วย)

แผนภาพที่ 3 ระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต (ภาพมิติแบบที่ 1)
(Social Assistance System: SAS)



แผนภาพที่ 4 ระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต (ภาพมิติแบบที่ 2)
(Social Assistance System: SAS)



5.4 รูปแบบระบบการบริหารจัดการศูนย์พักพิงที่ได้มาตรฐาน (Standard Collective Center Coordination and Management - SCCCM)

ถึงแม้ การบริหารจัดการศูนย์พักพิง หรือ บ้านพักฉุกเฉิน เพื่อรองรับผู้ประสบภัย หรือผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ภัยพิบัติต่าง ๆ โดยเฉพาะอุทกภัย วาตภัย ดินโคลนถล่ม จะมีใช้ภารกิจหลักของกระทรวง พ.ม. ณ ปัจจุบันก็ตาม แต่ในช่วงเหตุการณ์อุทกภัยที่ผ่านมามีปี พ.ศ. 2554 นั้น พบว่า กระทรวง พ.ม. ได้เข้าไปมีบทบาทในการดำเนินการด้านนี้ร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ทำให้เกิดประสบการณ์ในการบริหารจัดการที่สำคัญ นอกจากนี้การบริหารจัดการศูนย์พักพิง ๆ ยังเป็นเรื่องที่หลาย ๆ หน่วยงานจำเป็นต้องร่วมกันดำเนินการ เพราะหน่วยงานของรัฐหลาย ๆ แห่งมีโครงสร้างพื้นฐาน และ/หรือ ทรัพยากรต่าง ๆ อยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวง พ.ม. ซึ่งมีหน่วยงานในการกำกับดูแลที่สำคัญ คือ การเคหะแห่งชาติ และ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ซึ่งพบว่า การเคหะแห่งชาติมีโครงการสร้างที่อยู่อาศัยประเภทต่าง ๆ ในขอบเขตทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการสร้าง/พัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย

นอกจากนี้ กระทรวง พ.ม. ยังมีแนวโน้มที่จะถูกสั่งการหรือการบัญชาการโดยหน่วยเหนือ หรือ ระบบทางการเมืองที่เป็นอยู่ ที่ให้ความสำคัญกับการสร้างคะแนนเสียง และมีการแข่งขัน-ช่วงชิงสถานการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้ให้มาเป็นประโยชน์ต่อพรรคการเมืองของตน (มากกว่าการพิจารณาระบบโครงสร้าง และ/หรือ ข้อจำกัดต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ด้วยวิจรรณญาณที่รอบคอบ และแสวงหาหนทางที่เหมาะสมที่สุดร่วมกับหน่วยงาน/กระทรวงต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง) ทำให้โอกาสที่กระทรวง พ.ม. จะถูกบัญชาการ/สั่งการให้ดำเนินการกิจ หรือมีบทบาทต่าง ๆ นอกเหนือจากกรอบทางกฎหมาย หรือ ระเบียบ-ขั้นตอนต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิม (ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปี พ.ศ. 2550 ที่บังคับใช้ในปัจจุบัน) จึงมีอยู่สูงมาก ดังนั้น การเตรียมการ/เตรียมความพร้อมในเชิงระบบ จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง หรือ เป็นการเตรียมการ/เตรียมความพร้อมที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่า การเตรียมการด้านระบบเชิงโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการจัดการภัยพิบัติอื่น ๆ แต่อย่างใด หรือ อันที่จริงนั้น อาจจะสามารถกล่าวได้ด้วยว่า ระบบการบริหารจัดการศูนย์พักพิงที่ได้มาตรฐานนี้ ถือเป็นส่วนหนึ่งของการเตรียมการในเชิงระบบโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ดีขึ้น หรือ จัดการกับภาวะวิกฤต/ภัยพิบัติต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ดีขึ้น/มากขึ้น หรือ เกิดผลที่ดีต่อทุกฝ่าย

นอกจากนี้ ความจริงที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ ในปัจจุบันในประเทศไทย ยังไม่มีศูนย์พักพิงที่ได้มาตรฐาน และ อยู่ในที่ปลอดภัยอย่างเป็นระบบ ดังนั้น ในอนาคต หาก

กระทรวง พม. จำเป็นต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต โดยการให้บริการหรือการบริหารจัดการศูนย์พักพิงหรือส่งเสริมการจัดตั้งศูนย์เพื่อการพึ่งพาตนเองของชุมชน หรือ ศูนย์พักพิงถาวร (กรณีในประเทศไทย อาจจะประสบกับภัยพิบัติบ่อยครั้งขึ้น และมีผู้ได้รับผลกระทบ/ผู้ประสบภัยเพิ่มขึ้น) หรือ อาจจะมีบทบาทในเชิงการหนุนเสริม/สนับสนุนการจัดทำศูนย์พักพิงโดยชุมชนเอง หรือ อาจจะใช้เรียกในชื่ออื่นใดก็ตาม ก็จะทำให้กระทรวง พม. สามารถดำเนินการได้อย่างดี หรือ มีมาตรฐาน เป็นที่ยอมรับและพึงพอใจของทุกฝ่าย เพราะการที่ผู้ประสบภัย หรือ ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ได้รับบริการที่ดี เป็นที่พึงพอใจ จะช่วยทำให้ลดความตึงเครียด/ความเครียด ความวิตกกังวล และช่วยลดปัญหาต่าง ๆ ที่จะตามมาได้อีกมากมาย

สำหรับการบริหารจัดการศูนย์พักพิงที่ได้มาตรฐาน ณ ที่นี้ ครอบคลุมการจัดการ 2 ขั้นตอนที่สำคัญด้วยกัน คือ ระยะที่ 1 หรือขั้นตอนแรก คือ การเตรียมการ/เตรียมความพร้อมต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้า และ ขั้นตอนหรือระยะที่ 2 คือ ช่วงที่เกิดเหตุการณ์ หรือ การเปิด ให้บริการในสถานการณ์จริงได้อย่างทันท่วงที มีคุณภาพ และเป็นที่ยังพอใจของผู้ได้รับผลกระทบและสังคม

นอกจากนี้ ยังมีความหมายครอบคลุมถึง ศูนย์พักพิงทั้งแบบชั่วคราว และ ถาวร หรือ สามารถปรับเปลี่ยนให้เป็นศูนย์พักพิงถาวร สำหรับกรณีที่เกิดในอนาคต อาจมีภัยพิบัติหรือวิกฤตต่าง ๆ เกิดขึ้นบ่อยครั้ง (ดังเช่นในประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา) หรือ ในกรณีที่มีผู้ได้รับผลกระทบ/ผู้รอดชีวิตจำนวนมากที่ไม่มีที่อยู่อาศัย หรือ สูญเสียที่อยู่อาศัย ก็อาจจะจำเป็นต้องจัดบ้านพักหรือศูนย์พักพิง ที่ให้สามารถอยู่อาศัยได้นานถึง 6-12 เดือน (เพื่อให้สามารถตั้งตัว/ฟื้นตัวได้ และช่วยลดค่าใช้จ่ายในระหว่างที่ยังไม่มีงานทำ หรือ ไม่มีรายได้ที่พอเพียงต่อการจัดหาที่อยู่อาศัย เป็นต้น)

สำหรับในช่วงแรก หรือ ขั้นตอนแรก คือ ขั้นตอนของการเตรียมการ/เตรียมความพร้อม ซึ่งควรจะต้องมีการดำเนินการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

1. การสำรวจสถานที่ปลอดภัยที่เหมาะสมสำหรับการจัดทำศูนย์พักพิง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สถานที่/อาคารต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว และสามารถดัดแปลงเป็นศูนย์พักพิงได้ อาทิเช่น โครงการต่าง ๆ ของการเคหะแห่งชาติ ได้แก่ บ้านเอื้ออาทร หรือ อาจมอบหมายให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เข้ามาร่วมรับผิดชอบในการดำเนินการด้านนี้ด้วย สำหรับในขั้นตอนการสำรวจหรือการเช็คสต็อกอาคาร/สถานที่ หรือ สิ่งที่มีอยู่แล้วนี้ อาจจะต้องขอความร่วมมือจากหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญหรือมีความรู้เกี่ยวกับพื้นที่ปลอดภัย หรือ

พื้นที่ ๆ มีความเสี่ยงต่อการเกิด หรือ ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย อาทิเช่น สำนักงาน ป.ภ. กรมทรัพยากรธรณี กรมชลประทาน กรมอุทกศาสตร์ ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ สำนักงานระบายน้ำ กทม. ฯลฯ

2. ทำการประเมินสภาพสถานที่/อาคารที่คาดว่าจะสามารถนำมาใช้เป็นศูนย์พักพิง หรือ บ้านพักฉุกเฉินสำหรับผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติต่าง ๆ ว่าอยู่ในสภาพใด ทั้งความปลอดภัยในเชิงโครงสร้าง ความสามารถในการรองรับความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนเป็นศูนย์พักพิง หรือ การปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค/สาธารณูปการ/ ระบบโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ รวมถึงการขยายพื้นที่ เพื่อให้บริการต่าง ๆ ที่จำเป็นได้อย่างครบถ้วน ฯลฯ โดยดำเนินการร่วมกับทีมวิศวกรและสถาปนิก และ ควรคำนวณพื้นที่ที่ใช้สอยต่อหัวตามหลักสากลหรือได้มาตรฐานขั้นต่ำสุดว่าพื้นที่ใช้สอยโดยเฉลี่ยสำหรับคนหนึ่งคน ควรเป็นเท่าใด ที่จะทำให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีในระดับหนึ่ง (ในช่วงวิกฤต) หรือ ไม่อยู่ในสภาพที่แออัดจนเกินไป จนอาจนำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ เช่น ความเครียด ปัญหาเรื่องเพศ การแพร่กระจายของโรคติดต่อต่าง ๆ ฯลฯ
3. จัดทำแผนการดำเนินงาน หรือ แผนปฏิบัติการในการซ่อมแซม/ปรับปรุง/ขยาย/เสริมโครงสร้าง ฯลฯ พร้อมข้อเสนองบประมาณ ระยะสั้น ระยะกลาง และ ระยะยาว
4. เสนองบประมาณต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบ หรือ สำนักงานงบประมาณ หรือ ขอใช้งบประมาณด้านการจัดการภัยพิบัติของประเทศ หรือ ตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลา หรือ รัฐบาลในขณะนั้นที่อาจมีนโยบายพิเศษด้านการจัดการภัยพิบัติ
5. เมื่อได้รับอนุมัติงบประมาณแล้ว ลงมือดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ โดยทำการปรับปรุง/ปรับเปลี่ยนสถานที่ ให้มีความพร้อมในการรองรับผู้อยู่อาศัย หรือ ผู้พักพิงตามจำนวนที่คาดประมาณไว้ โดยยึดหลักการความสะอาด ความสะดวกสบาย ความผ่อนคลาย ความปลอดภัย ความสร้างสรรค์ ความเหมาะสมสำหรับผู้ประสบภัยหรือผู้ได้รับผลกระทบแต่ละประเภท/แต่ละกลุ่มเป้าหมาย เช่น สำหรับผู้สูงอายุ (ซึ่งมีหลายประเภท ทั้งที่ช่วยเหลือตนเองได้ และ ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ หรือ ผู้สูงอายุที่ป่วยเป็นอัมพฤกษ์ อัมพาต ฯลฯ) ผู้พิการ (ซึ่งมีหลายประเภทเช่นกัน เช่น พิการทางสายตา

พิการทางหู พิการทางการเคลื่อนไหว พิการทางสติปัญญา ฯลฯ) เด็กเล็ก ครอบครัว หรือ ในกรณีที่ต้องจัดบริการศูนย์พักพิงสำหรับกลุ่มเป้าหมายเหล่านี้ ที่แยกออกจากคนปกติทั่วไป ก็จะต้องมีการพิจารณาร่วมกันอย่างรอบคอบ ถึงข้อดี ข้อเสีย ฯลฯ และ เลือกทางเลือกในการให้บริการที่ดีที่สุดหรือเหมาะสมที่สุด

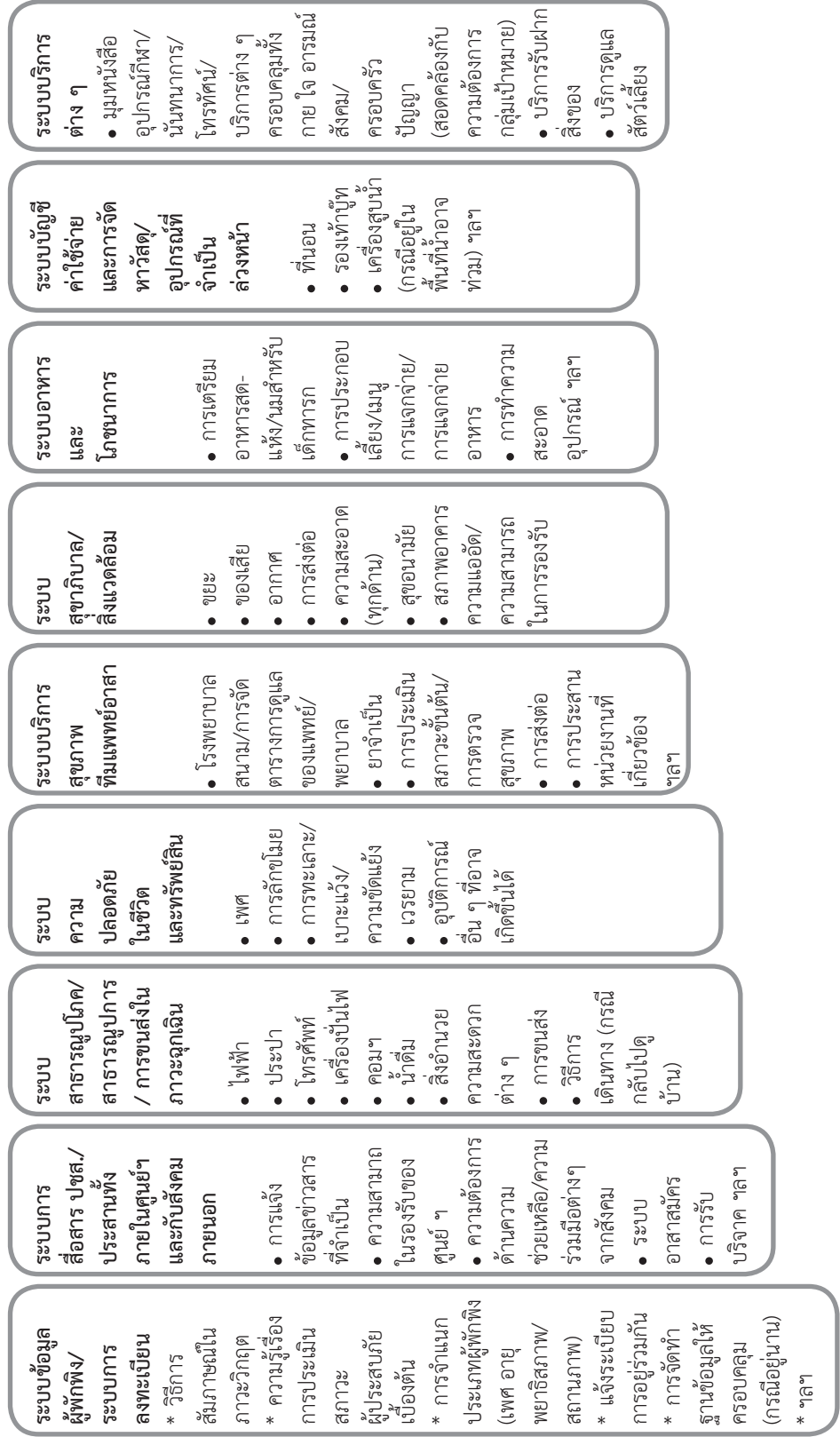
6. **จัดทำกฎ-ระเบียบการใช้อาคาร** หรือ การอยู่อาศัยร่วมกันในศูนย์บริการ/ศูนย์พักพิง พร้อมจัดทำป้ายบอกทาง ป้ายชื่ออาคาร ป้ายกฎ-ระเบียบของศูนย์พักพิง ป้าย/บอร์ดประชาสัมพันธ์เพื่อนำเสนอข้อมูล/สารสนเทศ/ความรู้ต่าง ๆ ที่จำเป็น ในขณะที่พักอาศัยอยู่ในศูนย์พักพิง และ/หรือ การปฏิบัติตัวภายใต้สถานการณ์วิกฤต ฯลฯ
7. **ประเมินความครบถ้วน** ความพร้อมในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านระบบการลงทะเบียน/ข้อมูลผู้พักพิง ระบบการสื่อสารและประชาสัมพันธ์ (ทั้งภายในศูนย์ ฯ และกับสังคมภายนอก) ระบบสาธารณสุข/โรค/สาธารณสุขการ/โครงสร้างพื้นฐาน/สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ (ทั้งไฟฟ้า ประปา/น้ำดื่ม-น้ำใช้ โทรศัพท์ พัดลม ทีวี เครื่องปั่นไฟสำรอง เครื่องซักผ้า/ลานซักผ้า โรงครัวพร้อมอุปกรณ์ ลานซักล้าง ลานกีฬา ห้องสมุด/มุมหนังสือ เครื่องนอน/อุปกรณ์การนอน เส้นทางคมนาคม ฯลฯ) ระบบสุขาภิบาลและสิ่งแวดล้อม (เช่น ที่ทิ้งขยะ ห้องน้ำ/ห้องอาบน้ำ ระบบการระบายน้ำโสโครก ฯลฯ) ระบบความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (เช่น ล็อคเกอร์ เวนยาม กล้องวงจรปิด กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง บริการรับฝากทรัพย์สินที่มีค่า ฯลฯ) ระบบอาหารและโภชนาการ (การเตรียมการด้านอาหารแห้ง นมเด็ก เครื่องปรุงต่าง ๆ ฯลฯ) ระบบบริการสุขภาพอนามัย (พร้อมด้วยยาพื้นฐาน เวชภัณฑ์ต่าง ๆ ฯลฯ) ระบบบัญชีและค่าใช้จ่าย ระบบการจัดการ/จัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็น (เช่น เครื่องครัว ไฟฉาย รองเท้าบูท เรือ เสื้อชูชีพ ฯลฯ) ระบบบริการ/การจัดกิจกรรมต่าง ๆ ที่ครอบคลุมทั้งด้านกาย ใจ อารมณ์ สังคม ปัญญา จิตวิญญาณ รวมถึงการให้บริการดูแลสัตว์เลี้ยง ฯลฯ สำหรับการตรวจประเมินความพร้อมของการเป็นศูนย์พักพิงที่ได้มาตรฐาน ณ ที่นี้ ควรดำเนินการร่วมกันโดยคณะทำงานที่เกี่ยวข้องหลาย ๆ ฝ่าย

8. มีการชักซ้อมระบบ และ/หรือ การเตรียมการด้านเจ้าหน้าที่ ๆ เกี่ยวข้อง หรือ ผู้รับผิดชอบฝ่ายต่าง ๆ หรือ กรณีที่ต้องมีการใช้เจ้าหน้าที่จากฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาเสริม กรณีเหตุการณ์มีความรุนแรง ยาวนาน หรือ นาน ๆ ครั้งจึงจะเกิดเหตุการณ์ ก็ไม่จำเป็นต้องมีการจ้างเจ้าหน้าที่ประจำ แต่สามารถปรับเปลี่ยนให้เจ้าหน้าที่จากฝ่าย/หน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาทำงานได้ จึงควรมีการเตรียมการ/เตรียมความพร้อม สื่อสารซึ่งกันและกันเพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกัน โดยเฉพาะ ระบบการจัดทำข้อมูลผู้พักพิง (ซึ่งจะต้องเตรียมการในด้านวิธีการสัมภาษณ์ การประเมินสถานะผู้ประสบภัย การบันทึกข้อมูลการใช้แบบฟอร์ม การจัดทำข้อมูลเพิ่มเติม (กรณีที่อยู่นาน) การประมวลข้อมูลรายวัน/รายสัปดาห์/รายบุคคล/รายกลุ่ม/รายอาคาร รวมถึง วิธีการแบ่งปันข้อมูลร่วมกันในบรรดาทีมงาน/ทีมเจ้าหน้าที่) รวมถึงระบบการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ และเครือข่ายต่าง ๆ ซึ่งจะต้องมีการเตรียมการด้านข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน (อาทิเช่น ข้อมูลการติดต่อสื่อสาร ประเภท/ลักษณะการช่วยเหลือ ฯลฯ)
9. จัดทำฐานข้อมูลศูนย์พักพิง (ที่ได้รับการปรับปรุง หรือ มีการสร้างขึ้นใหม่) ที่ประกอบไปด้วยรายชื่อ สถานที่ตั้ง ความสามารถในการรองรับ ประเภทของกลุ่มเป้าหมาย จำแนกตามเพศภาวะ อายุ/วัย พยาธิสภาพ สถานภาพต่าง ๆ เช่น พิการ สูงอายุ เด็กเล็กและครอบครัว ฯลฯ และ แจ้งให้หน่วยงานต่าง ๆ ประชาชน ชุมชน หรือ เครือข่ายประเภทต่าง ๆ ทราบถึงบริการศูนย์พักพิงดังกล่าวล่วงหน้า เพื่อช่วยในการวางแผน และ การชักซ้อมอพยพไปยังศูนย์พักพิง หรือ สืบหาเส้นทางในการเดินทางไปยังศูนย์พักพิง กรณีที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงสูงต่อการเกิดภัยพิบัติ

สำหรับขั้นตอนที่ 2 คือ ขั้นตอน หรือ ระยะที่เกิดเหตุการณ์จริง ซึ่งจะต้องมีการเตรียมการในการเปิดศูนย์พักพิง และ ตรวจสอบความเรียบร้อยต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว ฉับไว โดยเฉพาะระบบการสื่อสาร จะต้องใช้งานได้ดี และดำเนินการต่าง ๆ ตามระบบที่วางไว้อย่างรัดกุม รอบคอบ รอบด้าน และ ควรให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วม/บทบาทของ ผู้พักพิงในการบริหารจัดการต่าง ๆ โดยเฉพาะ การดูแล/ทำความสะอาดอาคาร เรือนนอน ห้องน้ำ งาน/ภาระต่าง ๆ การดูแลผู้สูงอายุ/เด็กเล็ก/ผู้ป่วย การร่วมจัดกิจกรรมต่าง ๆ ฯลฯ ทั้งนี้ เพื่อลดปัญหาความไม่พึงพอใจต่าง ๆ และ ยังช่วยลดภาระของเจ้าหน้าที่ (โปรดดูรายละเอียดการบริหารจัดการศูนย์พักพิงที่ได้มาตรฐาน ในแผนภาพที่ 5 ที่ตามมา)

แผนภาพที่ 5 ระบบการบริหารจัดการศูนย์พักพิงที่ได้มาตรฐาน:

(Standard Collective Center Coordination and Management - SCCCM)



5.5 ระบบทุนเสริมการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับตำบล/ชุมชน หรือระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน (Community-based Disaster Management System - CBDMS)

ความนำ สำหรับการทำงานที่เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติของหน่วยงาน พม. ต่าง ๆ ที่มีอยู่ในระดับจังหวัด/กลุ่มจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พ.ม.จ.) ศูนย์พัฒนาสังคม (พ.ส.) สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ (ส.ส.ว.) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พ.อ.ช.) และ สำนักงานเคหะชุมชน การเคหะแห่งชาติ ควรมุ่งเน้น (focus) ไปที่การเพิ่ม/เสริมสร้างศักยภาพหรือเสริมความเข้มแข็งของชุมชนในด้านต่าง ๆ เพื่อป้องกันและเตรียมความพร้อมทุกด้าน โดยเฉพาะการเตรียมความพร้อมในด้านกาย-ใจ-อารมณ์ของปัจเจกบุคคล ครอบครัว ประชากรกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชน (โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง) และการเตรียมพร้อมด้านเครื่องมือ-อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็น (เช่น เสื้อชูชีพ เรือ เลื่อยยนต์ เต็นท์ เบ็ดตกปลา ฯลฯ) โดยเน้นการสร้างความตระหนัก ความรู้-ทักษะต่าง ๆ ความเข้าใจ หรือ การสร้างเสริมพลังอำนาจเชิงบวกของปัจเจกบุคคล หรือ เน้นการเสริมศักยภาพ หรือ การพัฒนาตัวมนุษย์ให้มีคุณภาพ มีศักยภาพ มีความรู้-ความสามารถที่จำเป็น เพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ในยามวิกฤต

ทั้งนี้ ข้อเสนอการดำเนินงาน หรือ การจัดตั้งระบบการทำงานเพื่อการเสริมศักยภาพชุมชน ณ ที่นี้จะเป็นการเสนอบนพื้นฐานการทบทวนและการรวบรวมงาน รวมถึงการประเมินศักยภาพ ข้อจำกัดปัญหา-อุปสรรค และ กระบวนการเคลื่อนไหวต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ในชุมชนระดับต่าง ๆ ในปัจจุบัน

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชุมชนระดับตำบลในพื้นที่ภาคใต้ ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ บ่อยครั้ง จนนำมาสู่การปรับตัว และ การก่อเกิด และ/หรือ การเชื่อมกันเป็นเครือข่ายช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ที่เรียกว่า “เครือข่ายการจัดการภัยพิบัติจากธรรมชาติในพื้นที่ภาคใต้” และ เครือข่าย ฯ นี้ยังได้นำเสนอระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับชุมชนพร้อมทั้งได้จัดทำคู่มือการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับชุมชนขึ้นมาด้วย และ ณ ปัจจุบัน ได้มีการเผยแพร่คู่มือดังกล่าวไปยังเครือข่ายต่าง ๆ ระดับชุมชนตำบล ในภาคใต้ และเครือข่ายอื่น ๆ ที่อยู่นอกภาคใต้อีกจำนวนมาก

สำหรับระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับชุมชน (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชุมชนระดับตำบล) ที่นำเสนอโดย เครือข่ายการจัดการภัยพิบัติจากธรรมชาติในพื้นที่ภาคใต้นี้ พบว่า

เป็นระบบที่ผ่านการสังเคราะห์มาจากประสบการณ์จริงของประชาชน/ชุมชนที่เผชิญเหตุ หรือ ประสบกับภัยพิบัติ หรือ ภาวะความรุนแรงทางธรรมชาติมาแล้วบ่อยครั้ง ดังนั้น จึงเป็นระบบ ๑ ที่สอดคล้องกับบริบทหรือความเป็นจริงในชุมชน และ/หรือ มีความสอดคล้องกับ ปัญหาและความต้องการของประชาชนและชุมชน และ ควรได้รับการทำความเข้าใจอย่าง ถ่องแท้โดยเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานภาครัฐและเอกชนต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อช่วยส่งเสริม/หนุนเสริม /สนับสนุน หรือ ช่วยทำให้ระบบ ๑ ที่อาจมีอยู่แล้วแข็งแกร่ง ใช้งานได้มากยิ่งขึ้น หรือ ช่วย ทำให้เกิดเป็นจริงได้ในพื้นที่ต่าง ๆ ที่ยังอาจจะยังไม่ทราบเกี่ยวกับเรื่องนี้ หรือ อาจจะยังไม่มี ความตระหนัก/หรือมีความตระหนัก แต่อาจจะยังไม่มีกลไกในการหนุนเสริม เพื่อให้สามารถ ดำเนินการได้ หรือ อาจจะยังไม่ได้ดำเนินการใด ๆ หรือ ไม่ทราบว่า จะดำเนินการอย่างไร เป็นต้น ดังนั้น การช่วยกันขยายผล ต่อยอด หรือ เผยแพร่ในวงกว้าง จึงเป็นสิ่งสำคัญและ จำเป็นอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ของกระทรวง พม. หรือ จากหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ สามารถที่จะผสมผสานองค์ความรู้จากแหล่งอื่น ๆ หรือ นำองค์ความรู้/รูปแบบต่าง ๆ เข้ามา เสริม หรือ นำเสนอต่อชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีความรู้รอบด้าน และสามารถพิจารณานำ มาใช้ หรือ ผนวกองค์ความรู้ต่าง ๆ เหล่านั้นเข้ามา เพื่อทำให้ระบบการจัดการภัยพิบัติโดยมี ชุมชนเป็นฐานนั้นมีความครบถ้วน สมบูรณ์ มากยิ่งขึ้น ก็สามารถทำได้ ทั้งนี้เนื่องจาก พบว่า ในปัจจุบันมีข้อเสนอเชิงระบบการจัดการภัยพิบัติโดยชุมชน รวมถึงเครื่องมือต่าง ๆ ที่นำมาใช้ ในการทำงานร่วมกับชุมชนทั้งจากในและต่างประเทศ จำนวนมาก ยกตัวอย่างเช่น เครื่องมือที่ เรียกว่า การบริหารจัดการความเสี่ยงด้านภัยพิบัติระดับชุมชนหรือมีชุมชนเป็นฐาน (Community-based Disaster Risk Management – CBDRM) ซึ่งเป็นกรอบการทำงานที่ พัฒนาขึ้นมาโดยศูนย์เตรียมความพร้อมเพื่อภัยพิบัติแห่งเอเชีย (Asian Disaster Preparedness Center - ADPC) หรือ กรอบการทำงานขององค์การสหประชาชาติที่เกิดขึ้นจากการประชุม ร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับนานาชาติที่เมืองฮิวโก้ ประเทศญี่ปุ่น เมื่อเดือน มกราคม พ.ศ. 2548 ที่เรียกว่า “กรอบการปฏิบัติการฮิวโก้ปี ค.ศ. 2005-2015” (Hyugo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters) เป็นต้น

หลักการทำงานในการส่งเสริม หนุนเสริมการจัดทำระบบการจัดการภัยพิบัติ โดยชุมชนเป็นฐาน ระบบที่นำเสนอนี้ ถึงแม้จะเป็นระบบที่ผ่านการทดลอง และ/หรือ อยู่บน พื้นฐานของประสบการณ์ที่เป็นจริงของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะใน ภาคใต้ แต่ก็มิได้หมายความว่า จะต้องดำเนินการตามนี้ทุกอย่างหรือเหมือนกันในทุกพื้นที่

การนำไปใช้ หรือ การสนับสนุน-ส่งเสริม-หนุนเสริมให้มีการขยายตัว หรือ การสร้าง/พัฒนาระบบ ฯ นี้เกิดเป็นจริงขึ้นในชุมชนใดก็ตามนั้น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐควรเข้าไปเสริมการดำเนินการต่าง ๆ ด้วยความตระหนักรู้ในบริบทที่แตกต่างกันของแต่ละแห่ง ดังนั้น ควรใช้หลักความยืดหยุ่น และ หลักการการสื่อสารให้เห็นคุณค่าและมองเห็นความสำคัญของผู้เกี่ยวข้อง หรือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ทุกระดับในชุมชน จนเกิดความเข้าใจ มองเห็นความสำคัญ และเกิดการยอมรับว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องดำเนินการ โดยชุมชนเอง โดยมีหน่วยงานภาครัฐ หรือ เจ้าหน้าที่ของกระทรวง พม. เป็นเพียงผู้เอื้ออำนวยความสะดวก และ/หรือ เป็นเพียงผู้สนับสนุน เท่านั้น ดังนั้น กระบวนการในการจัดทำหรือการส่งเสริมให้เกิดการจัดทำ/จัดตั้งระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติในชุมชน จึงเป็นสิ่งที่สำคัญมาก จะต้องไม่ใช่การสั่งการลงไปจากเบื้องบน แต่จะต้องเน้นกระบวนการและหลักการมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ อย่างแท้จริง ระบบ ฯ ดังกล่าวจึงจะกลายเป็นระบบของชุมชน โดยชุมชน และเพื่อคนในชุมชน หรือ ชุมชนเป็นฐานได้อย่างแท้จริง

องค์ประกอบของระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชุมชนในระดับตำบล (และ ชุมชนที่มีความรู้สึกผูกพันกับที่ดิน แม้อยู่ในพื้นที่เสี่ยง ก็ไม่ต้องการอพยพเพื่อจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่นั้น) มีองค์ประกอบของระบบย่อยและกลไกต่าง ๆ ที่สำคัญ ที่มีหน้าที่/การทำหน้าที่ ๆ แตกต่างกันอย่างน้อย 4 ประการใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้คือ

1. **ระบบข้อมูล-ข่าวสาร-สารสนเทศ-ความรู้เกี่ยวกับภัยพิบัติ** ซึ่งเป็นระบบย่อยที่มีความสำคัญมาก เพราะจะช่วยให้ชุมชนทราบข้อมูลสำคัญต่าง ๆ เกี่ยวกับชุมชนของตนและสิ่งแวดล้อมรอบด้านของชุมชน รวมถึงกลุ่มคนประเภทต่าง ๆ ในชุมชน รวมถึงทราบความต้องการ หรือ ความช่วยเหลือประเภทต่าง ๆ ทั้งก่อน ระหว่าง และภายหลังภัยพิบัติ นอกจากนี้ ยังหมายรวมถึง ระบบข้อมูล/สารสนเทศและความรู้เกี่ยวกับภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ และ ระดับ-ขีดขั้นความรุนแรง และ ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ ที่จะต้องมีการสื่อสาร ถ่ายทอด อบรม ฝึกฝนให้สมาชิกทุกคนในชุมชนได้รับทราบ และ “ทำเป็น” เพื่อให้ “เอาอยู่” ได้จริง นอกจากนี้ ยังควรรวมถึง การจัดทำระบบการเฝ้าระวังและเตือนภัยโดยชุมชนเองด้วย แต่ก็จะต้องสามารถทำให้ชาวบ้าน/ชุมชน/สังคมเชื่อถือได้ด้วย (ดังเช่น ชุมชนหลายแห่งในภาคใต้ ดังเช่น นครศรีธรรมราช ปัตตานี ที่มีการจัดทำระบบการแจ้งเตือนภัยโดยชุมชนและหลายแห่งได้รับการยอมรับ จึงควรเรียนรู้จากพื้นที่เหล่านี้ เป็นต้น)

2. ระบบอาสาสมัคร/ทีมงานในการกู้ชีพ-กู้ภัย ซึ่งควรเป็นอาสาสมัครที่ผ่านการฝึกอบรม/การเสริมศักยภาพการจัดการ หรือ ทักษะ-ขีดความสามารถด้านต่าง ๆ อยู่เสมอ ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญมาก เนื่องจาก เมื่อเกิดวิกฤตขึ้น จำเป็นจะต้องมีคนจำนวนหนึ่ง ที่สามารถเคลื่อนที่ได้เร็ว หรือ เรียกว่า หน่วยเคลื่อนที่เร็ว หรือ หน่วยกู้ชีพ/กู้ภัย ก็ได้ ซึ่งคนเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นอาสาสมัคร หรือ จิตอาสา หรือ ทำงานด้วยความเต็มใจ และต้องการช่วยเหลือชุมชนในยามวิกฤต ซึ่งจะต้องผ่านการฝึกฝน/ฝึกซ้อมในด้านต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง/สม่ำเสมอ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของกระทรวง พม. สามารถเข้าไปเสริมกระบวนการต่าง ๆ ตรงนี้ได้ หรือ ร่วมสมทบ/อุดหนุนด้านต่าง ๆ เพื่อให้กระบวนการ ผลิต และ ผลลัพธ์ต่าง ๆ เกิดขึ้นได้เร็วและมีคุณภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ถ้าสามารถสนับสนุนให้ปัจเจกบุคคล ครอบครัว กลุ่มต่าง ๆ ในชุมชนสามารถช่วยเหลือ และดูแลตนเองในยามวิกฤตให้ได้มากที่สุด เท่าที่จะสามารถทำได้ ก็จะช่วยลดภาระของทีมงานอาสาสมัครในการกู้ชีพ-กู้ภัย ตามไปด้วย หรือ ถ้าสามารถเตรียมให้ทุกคนหรือคนส่วนใหญ่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ และไม่กลายเป็น “ผู้ประสบภัย” นั่นคือสิ่งที่ควรกระทำเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะช่วยลดภาระต่าง ๆ ทั้งของทีมงานอาสาสมัคร ชุมชน และสังคม
3. ระบบกองทุนประเภทต่าง ๆ ระดับชุมชน สำหรับกองทุนประเภทต่าง ๆ ของชุมชน ซึ่งในปัจจุบัน พบว่า ชุมชนจำนวนมากได้มีการริเริ่มดำเนินการ และหลายแห่ง พบว่า กองทุน ฯ มีบทบาทในการช่วยเหลือสมาชิกในชุมชน และอาสาสมัคร (ที่เสียสละเพื่อส่วนรวม) ทั้งยามปกติและยามวิกฤต และเจ้าหน้าที่ควรทราบหรือทำความเข้าใจหน้าที่ หรือนัยยะ-ความหมายของกองทุนเหล่านี้ให้ถ่องแท้ เพื่อสนับสนุนได้อย่างถูกต้อง กองทุนชุมชนเหล่านี้ได้แก่ กองทุนข้าวสาร กองทุนข้าวเปลือก กองทุนต่อซังข้าว กองทุนกล้วย กองทุนพันธุ์พืช/พันธุ์ข้าว/พันธุ์ผัก กองทุนยา กองทุนเครื่องมือ/อุปกรณ์ต่าง ๆ กองทุนสวัสดิการชุมชน กองทุนจัดการภัยพิบัติ หรือ กองทุนการออมเพื่อภัยพิบัติ เป็นต้น ดังนั้น กองทุนต่าง ๆ เหล่านี้ จึงมีความสำคัญมากต่อชุมชน เจ้าหน้าที่กระทรวง พม. หรือ เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ควรทำความเข้าใจว่า ในแต่ละชุมชน/หมู่บ้าน/ตำบล มีสิ่งนี้อยู่แล้วหรือยัง และ ถ้ามีอยู่แล้ว จะทำการต่อยอด หรือ ช่วยทำให้เข้มแข็งมากยิ่งขึ้น หรือ จะช่วยขยายผลให้กว้างขวางขึ้น จะสามารถทำได้อย่างไร และ ถ้ายังไม่มี ควรมีหรือไม่

ชุมชนมองว่าอย่างไร ฯลฯ และ อาจจะต้องใช้มาตรการเงินสมทบ เงินอุดหนุน เพื่อให้การทำงานของกองทุนต่าง ๆ เหล่านี้มีคุณภาพ ศักยภาพมากยิ่งขึ้น เป็นต้น

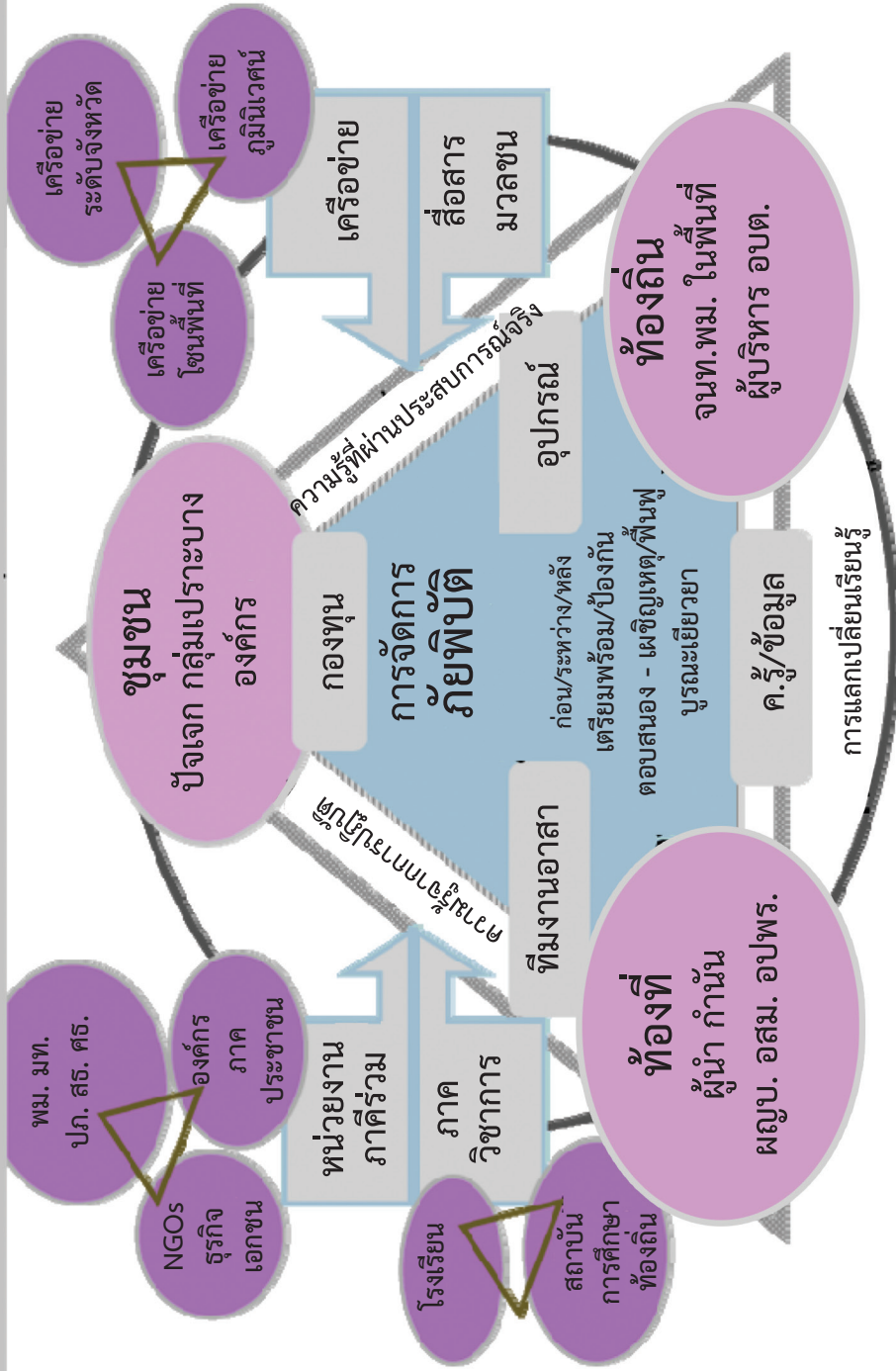
4. ระบบวัสดุอุปกรณ์/เครื่องมือ/เครื่องอำนวยความสะดวก/ระบบสำรอง/ระบบการขนส่งต่าง ๆ ที่จำเป็นในการกู้ชีพ-กู้ภัย/การอยู่กับน้ำหรือภัยพิบัติได้ดีขึ้น เช่น อาหารแห้งประเภทต่าง ๆ (ประเด็นความมั่นคงหรือการเตรียมการด้านอาหารมีความสำคัญมาก เพราะในยามวิกฤตมักเกิดความขาดแคลนและ/หรือ สินค้าต่าง ๆ มีราคาแพงมาก) รวมถึงเสื้อชูชีพ เสื้อย่นต์ เรือประเภทต่าง ๆ (โดยเฉพาะเรือพยาบาล เรือตรวจเยี่ยมต่าง ๆ เพื่อป้องกันปัญหาอาชญากรรม) วิธีการอพยพ/เส้นทางอพยพ และเครื่องมือการสื่อสารประเภทต่าง ๆ อาทิเช่น วิทยุเครื่องแดง ธงสีต่าง ๆ ฯลฯ และที่สำคัญ คือ ผู้นำ อาสาสมัคร ประชาชน/ครอบครัว กลุ่ม-องค์กรต่าง ๆ ควรฝึกใช้ให้เป็น เพื่อให้สามารถใช้งานได้จริง หรือ ใช้ประโยชน์จากเครื่องมือ/อุปกรณ์ต่าง ๆ เหล่านี้ได้จริงในยามวิกฤต ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐ ควรประเมินความพอเพียง ความเหมาะสม ความครบถ้วน และ สนับสนุนการจัดทำ/จัดทำ/จัดเก็บในกรณีที่ยังไม่มี หรือ ชุมชนอาจทราบว่าควรมี และ ควรฝึกใช้ให้เป็น แต่อาจจะยังไม่สามารถดำเนินการได้ ด้วยเหตุผลต่าง ๆ จึงควรสนับสนุนให้มีการเตรียมการ/เตรียมความพร้อมด้านนี้ด้วย และ ควรสนับสนุนให้มีการจัดทำทะเบียน อย่างเป็นระบบ และควรแจ้งให้ประชาชนทราบ หรือ แจกจ่ายไปยังจุดเสี่ยงต่าง ๆ ในชุมชน (กรณีจำเป็น) เป็นต้น

ดังนั้น การเสริมศักยภาพ/การทำงานเชิงเสริมพลัง หรือ หนุนเสริมกระบวนการทำงานของชุมชน (Empowerment) เพื่อให้สามารถบรรลุสู่องค์ประกอบของการจัดการภัยพิบัติทั้ง 4 ระบบย่อยนี้ได้ในชุมชนประเภทต่าง ๆ จึงมีความสำคัญสูงสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเสริมศักยภาพให้กับทีมงาน/ทีมอาสาสมัครต่าง ๆ ซึ่งในกรณีของกระทรวง พม. ก็มีอาสาสมัครพัฒนาสังคม (อพม.) และ อาสาสมัครดูแลคนพิการ (อพมก.) อยู่จำนวนหนึ่ง (ถึงแม้จำนวนมากจะมีการทับซ้อน หรือ อาสาสมัครแต่ละคนมีหมวกหลายใบ หรือ ต้องทำงานให้หลายหน่วยงานในเวลาเดียวกัน ก็ตาม) ซึ่งอาสาสมัครเหล่านี้ควรได้รับการเสริมศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติ ทั้งในเชิงการป้องกัน การเตรียมความพร้อม การเผชิญเหตุ/การตอบสนองต่อเหตุการณ์ การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ และ การฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยา และ/หรือ การเพิ่ม

กระบวนการจัดการภัยพิบัติเหล่านี้เข้าไปในกระบวนการทำงานเพื่อเสริมศักยภาพของกลุ่มเปราะบางต่าง ๆ ทั้งผู้สูงอายุ (ซึ่งมีทั้งผู้สูงอายุวัยต้น วัยกลาง และวัยปลาย) นอกจากนี้ ยังมีผู้สูงอายุที่สามารถดูแลตนเองได้ และไม่สามารถดูแล/ช่วยเหลือตนเองได้ ทั้งยามปกติ และในยามภัยพิบัติ ซึ่งจะต้องมีการเตรียมการ/เตรียมความพร้อมต่าง ๆ ร่วมกันล่วงหน้า หรือ กรณีของคนพิการในชุมชน ที่มีหลายประเภทเช่นกัน (ทั้งพิการทางการได้ยิน ทางสายตา ทางปัญญา ทางการเคลื่อนไหว ฯลฯ ซึ่งมีรายละเอียดที่ต้องทำความเข้าใจ อย่างมีความเชื่อมโยงกับภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ)

ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน พม. ควรจะเข้าไปเสริมศักยภาพในด้านต่าง ๆ ของกลุ่มคนเปราะบาง โดยเป็นการทำงานร่วมกับชุมชน ไม่ใช่ไปดำเนินการแทน หรือ “ทำให้” (work for) แต่ต้องเป็นการทำงานร่วมกัน (work together or work with) และที่สำคัญ เจ้าหน้าที่กระทรวง พม. ควรมีความรู้-ความเข้าใจเกี่ยวกับภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ และมีความรู้-ความเข้าใจในรายละเอียด โดยเฉพาะความรู้ในเชิงเทคนิคต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรู้ถึงแหล่งทรัพยากรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่จะสามารถประสาน-เชื่อมโยงทรัพยากรเหล่านั้น เพื่อนำมาเสริมศักยภาพและบทบาทของชุมชน หรือ มีองค์ความรู้ที่ลึก ละเอียด ครอบคลุมเกี่ยวกับการสนับสนุนการจัดทำระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติ (โปรดดูแผนภาพที่ 6: ระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติของชุมชน/ตำบล หรือ ระบบการทำงานเชิงหนุนเสริมในระดับชุมชน/ตำบล ประกอบด้วย)

แผนภาพที่ 6 ระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับชุมชน/ตำบล และ ระบบการทำงานเชิงหนุนเสริมในระดับชุมชน



อ้างอิงจาก เครื่องช่วยการจัดการภัยพิบัติภาคใต้

สำหรับองค์ประกอบของกลไกในเชิงการผลักดัน หรือ การทำงานเพื่อร่วมกัน สร้างระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับชุมชนนั้น พบว่า ควรเป็นการทำงานร่วมกัน ระหว่าง สมาชิกในชุมชน/กลุ่ม-องค์กรประเภทต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชน และ ควรเน้นบทบาท-การมีส่วนร่วมของกลุ่มคนเปราะบางประเภทต่าง ๆ ด้วย สำหรับฐานของการทำงาน (หรือ เปรียบเสมือนกับขาที่สำคัญทั้งสองขา) ที่สามารถขับเคลื่อน/หนุนเสริมกระบวนการทำงาน ของชุมชนในการสร้างระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติกลไกแรก (หรือขาที่หนึ่ง) ก็คือ **ท้องที่** ซึ่งประกอบไปด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และ อาสาสมัครประเภทต่าง ๆ เช่น อพม. อพมก. อสม. อปพร รวมถึงกลุ่ม-องค์กรต่าง ๆ ทุกประเภทที่มีอยู่ในชุมชน ถ้าแกนหลักเหล่านี้ทำงาน ร่วมกันได้ ก็จะเกิดพลังมากยิ่งขึ้น หรือ ถ้ายังไม่สามารถทำงานร่วมกันได้ เจ้าหน้าที่กระทรวง พม. ก็อาจจะเข้ามาช่วยเชื่อมประสานเพื่อให้เกิดการพูดคุย หรือ ปรึกษาหารือร่วมกันได้ มากขึ้น เป็นต้น

ขณะที่ กลไกที่สอง (หรือขาที่สอง) เรียกว่า **ท้องถื่น** ประกอบไปด้วยองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้บริหาร ปลัด อบต. สมาชิก อบต. เทศบาลตำบล รวมทั้งองค์กร ของหน่วยงานภาครัฐ/เอกชนต่าง ๆ ในระดับตำบล เช่น โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพระดับ ตำบล/สถานีอนามัย โดยมีเจ้าหน้าที่ พม. ในพื้นที่เข้าไปเสริมตรงขาที่สองนี้ได้เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีบทบาทในเชิงการศึกษา วิเคราะห์ รวบรวมข้อมูล หรือ การส่งเสริมการ จัดทำฐานข้อมูลที่ถูกต้อง ทันการณเกี่ยวกับศักยภาพ ข้อจำกัด ปัญหา-อุปสรรค และความ ต้องการของกลุ่มเปราะบาง/กลุ่มอาสาสมัครต่าง ๆ และ/หรือ ความต้องการการได้รับการ สนับสนุนของชุมชนในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเสริมศักยภาพด้านการ บริหารจัดการภัยพิบัติ และ คอยกระตุ้น-สนับสนุนให้มีการปรับปรุงให้ทันสมัย-ทันการณหรือ ใช้การได้อยู่เสมอ ซึ่งจะเป็นสิ่งที่จะช่วยทำให้สามารถประเมินได้ว่า ปัจจุบันชุมชนแต่ละแห่งมี ศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติ โดยคำนึงถึงกลุ่มเปราะบางต่าง ๆ แล้วมากน้อยเพียงใด อยู่ใน ระดับใด เป็นอย่างไร และควรดำเนินการอะไรต่อไปบ้าง และ/หรือ จะสามารถประสานกับ หน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติเพื่อคนพิการ ให้เข้ามาเสริมศักยภาพ ได้อย่างไร โดยเฉพาะกลุ่มผู้พิการทางการได้ยิน ผู้พิการทางสายตา ผู้พิการทางสมอง/ปัญญา ชลฯ ซึ่งล้วนแต่ต้องการได้รับการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ

ดังนั้น เจ้าหน้าที่กระทรวง พม. ควรมีการเสริมศักยภาพให้กับกลุ่มต่าง ๆ ใน ชุมชน โดยเฉพาะผู้ดูแล และ ตัวผู้พิการเอง ได้รับการฝึกทักษะในการเผชิญกับภัยพิบัติให้มาก ขึ้น และควรส่งเสริมให้มีการเชื่อมประสานกับหน่วยงานที่กำลังดำเนินการต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือคน

พิการในยามวิกฤต ยกตัวอย่างเช่น สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ หรือ เนคเทค ที่ปัจจุบันได้มีการจัดทำระบบภาษามือออนไลน์ เพื่อช่วยเหลือผู้พิการหรือมีปัญหาทางการได้ยินในช่วงที่เกิดภาวะวิกฤต หรือ ภัยพิบัติ เป็นต้น

โดยสรุป เจ้าหน้าที่ของกระทรวง พม. และ/หรือ หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ สามารถกระทำหน้าที่/แสดงบทบาทต่าง ๆ ในระดับชุมชนได้ดังต่อไปนี้คือ

1. การเป็นผู้กระตุ้น เพื่อให้ชุมชนมีการรวมตัวกันในการสร้าง/พัฒนา/จัดทำระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติในระดับชุมชนหรือเกิดการขับเคลื่อนโดยมีชุมชนเป็นฐานให้ได้
2. การเป็นผู้เชื่อมประสานระหว่างชุมชนกับหน่วยงานภายนอกทั้งรัฐ และ เอกชน หรือ ระหว่างหน่วยงาน/องค์กร/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประเภทต่าง ๆ ในชุมชน เพื่อช่วยกันทำให้การใช้ทรัพยากรของหน่วยงานเป็นไปอย่างคุ้มค่า ไม่ทับซ้อน แต่เอื้อเกื้อกูลกันได้จริง
3. การมีบทบาทเชิงการหนุนช่วย/สนับสนุนด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านข้อมูล-ข่าวสาร-สารสนเทศและความรู้ที่จำเป็น แหล่งทรัพยากร และ ด้านเงินทุน ทั้งในรูปของเงินสมทบ และ เงินอุดหนุน ทั้งก่อน ระหว่าง หรือ ภายหลังจากภัยพิบัติ
4. การเป็นผู้เอื้ออำนวยความสะดวกในกรณีที่ชุมชนต้องการการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ หรือ การถ่ายทอดประสบการณ์ซึ่งกันและกัน เพื่อขยายวงจรของการเรียนรู้ เพื่อเสริมศักยภาพในระดับกว้าง เพราะในยามที่เกิดภัยพิบัติ มักจะกระทบถึงกันในวงกว้าง เนื่องจากระบบภูมิโนเวศน์มีความเชื่อมโยงกัน ดังนั้นจึงควรมองหาโอกาสในการให้เกิดการเชื่อมโยง หรือเชื่อมประสานกันให้ได้มากที่สุด เพื่อให้เกิดเครือข่ายชุมชนที่กว้างขวางและเข้มแข็งยิ่งขึ้น
5. การมีบทบาทเป็นผู้ร่วมเรียนรู้ (ช่วยตั้งคำถาม ช่วยมอง และช่วยสะท้อนกลับ - reflection) เพื่อให้ชุมชนมองเห็นกระบวนการทำงานร่วมกันอย่างรอบด้าน และ มองเห็นเส้นทางที่จะเดินไปร่วมกันบนฐานของการเรียนรู้ ความรู้ และการแบ่งปันซึ่งกันและกัน ตลอดเวลา

6. สำหรับภายหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ ก็สามารถใช้กลไกต่าง ๆ ที่มีอยู่ภายในชุมชน เพื่อเสริมความแข็งแกร่ง หรือ ช่วยกันรื้อฟื้นศักยภาพขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง หรือ มีการจ่ายค่าชดเชยต่าง ๆ ให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบบนฐานข้อมูลที่ต้องการร่วมกับชุมชน เพื่อลดข้อร้องเรียนต่าง ๆ หรือ เปิดให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม หรือ มีการทำงานในรูปแบบคณะกรรมการร่วมตั้งแต่ขั้นการประเมินความเสียหาย /ผลกระทบที่เกิดขึ้น ไปจนถึงขั้นการเยียวยา และการจ่ายค่าชดเชยตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ เป็นต้น

6

ระบบการบริหารจัดการเชิงรุก

- 6.1 ข้อเสนอระบบโครงสร้าง การบริหารจัดการภัยพิบัติระดับประเทศ
และ ระบบโครงสร้างภายในกระทรวง พม.
- 6.2 ระบบการบริหารจัดการเชิงรุก หรือ ระบบโครงสร้างพื้นฐาน
เพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ
- 6.3 ระบบการติดตามสถานการณ์ เฝ้าระวังภัย และแจ้งเตือนภัย
- 6.4 ระบบการบัญชาการและควบคุมสถานการณ์

6

ระบบการบริหารจัดการเชิงรุก

ความนำ : การที่กระทรวง พม. จะสามารถแสดงบทบาทต่าง ๆ ได้ดีหรือมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้อย่างแท้จริง ทั้งก่อน ระหว่าง และ ภายหลังจากภาวะวิกฤตหรือภาวะภัยพิบัติได้หรือไม่ หรือ ได้มากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่สำคัญยิ่งประการหนึ่ง ซึ่งก็คือ การที่กระทรวง ฯ จะต้องมีการจัดวางระบบเชิงโครงสร้างต่าง ๆ ที่จำเป็นภายในกระทรวง ฯ หรือ ภายในหน่วยงานของตนเองขึ้นมาก่อน ในขณะที่เดียวกัน เจ้าหน้าที่ของกระทรวงในทุกลำดับงานจำเป็นต้องทราบ (รวมถึงมีความรู้ ความเข้าใจ ทักษะ/ความสามารถในการบริหารจัดการภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ อยู่ในระดับดีด้วย) และ จะต้องมีการสื่อสารอย่างทั่วถึงทั้งองค์กร เพื่อให้เกิดการเตรียมความพร้อมเชิงโครงสร้าง (หรือ การจัดวางระบบภายในของกระทรวง ฯ) ในบรรดาเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรของกระทรวง ฯ ก่อน และ ขั้นตอนหรือภารกิจดังกล่าวนี้ จะต้องใช้เวลาอย่างน้อย 2-3 ปีในการเตรียมการ จึงจะสามารถมีบทบาทในเชิงการช่วยเหลือทางสังคมได้ดี หรือ บรรลุผลตามความมุ่งหมาย เพราะในยามวิกฤตถ้ากระทรวง พม. และ บุคลากรของกระทรวง ไม่สามารถเอาตัวรอด หรือ ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ก่อน หรือ กระทรวง ฯ ไม่ได้มีการเตรียมการเชิงระบบสำรองใด ๆ ไว้รองรับล่วงหน้า (ยกตัวอย่างเช่น ระบบต่าง ๆ เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ลมพัด หรือ กรณีที่หน่วยงานตั้งอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย หรือ ประสบกับอุทกภัย/อุทกน้ำท่วมหมด ก็ต้องปิดสำนักงาน ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้) ถ้าเป็นเช่นนี้ ก็ยากหรือเป็นไปได้ที่จะแสดงบทบาทต่าง ๆ ได้ดี หรือ ไม่สามารถไปช่วยเหลือประชาชนได้อย่างมีคุณภาพ เพราะเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ฯ เอง ก็ได้รับผลกระทบ และ ไม่สามารถเอาตัวรอดได้เช่นเดียวกัน

ความสำคัญของการขับเคลื่อนเชิงนโยบายเพื่อปรับเปลี่ยนเชิงระบบโครงสร้าง ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง พม. จะต้องมีการบริหารจัดการเชิงรุกครอบคลุมทั้งด้านการขับเคลื่อนเชิงนโยบาย และ/หรือ จำเป็นจะต้องได้รับการสนับสนุนทั้งในเชิงนโยบาย งบประมาณ และพลังจากบุคลากรทุกส่วน ทุกระดับ เพื่อร่วมกันสร้างระบบการบริหารจัดการหรือการทำงานเชิงรุก หรือ ระบบหนุนเสริมเชิงโครงสร้าง



พื้นฐานเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ (Basic Infrastructure System for Crisis/Disaster Management) (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกขานย่อ ๆ ว่าระบบ BISCDM) ซึ่งจะเป็นระบบและมาตรการเชิงโครงสร้างที่จะช่วยทำให้กระทรวง พม. สามารถแสดงบทบาทเชิงการป้องกันได้ดีขึ้น หรือ ไม่รอให้เกิดเหตุการณ์ขึ้นก่อน แล้วจึงค่อยแก้ไขเท่านั้น ซึ่งบทบาทในเชิงป้องกันและการเตรียมความพร้อมนี้ เป็นบทบาทที่สำคัญมากที่สุดบทบาทหนึ่ง ที่ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย/ทุกภาคส่วนเรียกร้อง (ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้รับมาในช่วงการลงพื้นที่เก็บข้อมูลเชิงลึก และการจัดเวทีต่าง ๆ ของโครงการศึกษาและพัฒนาระบบ ฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้รับข้อมูลมาจากการจัดเวทีวิพากษ์ข้อเสนอระบบที่โครงการ ฯ จัดขึ้นทั้งหมดจำนวน 5 ครั้ง) โดยเฉพาะ บทบาทในเชิงการป้องกันและเสริมความแข็งแกร่งด้านจิตใจ หรือ การทำงานเชิงการพัฒนาเพื่อเสริม/เพิ่มศักยภาพของมนุษย์ในการจัดการกับภัยพิบัติ ซึ่งจะช่วยให้ไม่ตกเป็นเหยื่อ หรือ ไม่กลายเป็นผู้ประสบภัย หรือ พร้อมรับมือกับสถานการณ์ หรือ สามารถปรับตัวให้อยู่กับภัยพิบัติได้ดีในระดับหนึ่ง และเป็นภาระต่อสังคมหรือ ภาระงบประมาณของประเทศน้อยที่สุด

นอกจากนี้ ระบบ BISCDM นี้ แม้ไม่เกิดภัยพิบัติหรือภาวะวิกฤตใด ๆ ขึ้น ก็จำเป็นต้องทำหรือลงมือดำเนินการ เพราะเป็นการทำงานเชิงการป้องกัน มากกว่าการแก้ไข (โปรดดูตารางเปรียบเทียบบทบาทเดิมและบทบาทใหม่ของกระทรวง พม.ตามข้อเสนอของโครงการ ฯ นี้ในบทที่ 7 ประกอบด้วย)

นอกจากนี้ ระบบและโครงสร้างใหม่ที่เสนอแนะ หรือ แนะนำให้มีการสร้างขึ้น หรือ บางระบบย่อยที่เสนอนี้ อาจอยู่บนพื้นฐานของการปรับเปลี่ยนระบบโครงสร้างเดิมที่เป็นอยู่เพื่อให้สามารถรองรับการจัดการภัยพิบัติได้ด้วย ก็สามารถทำได้เช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น ระบบข้อมูล/สารสนเทศ/ความรู้เป็นต้น นอกจากนี้ ระบบการบริหารจัดการเชิงรุก ยังเป็นระบบที่จะช่วยทำให้เกิดทิศทางการทำงานใหม่ ๆ ที่จะช่วยทำให้วิกฤตต่าง ๆ ลดลงไปได้จริง ๆ ด้วย เพราะวิกฤตส่วนใหญ่มักเกิดจากน้ำมือมนุษย์ หรือ เกิดจากการที่มนุษย์และสังคมขาดศักยภาพในการจัดการ หรือ ไม่ยอมรับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น และ/หรือ ไม่เกิดการเรียนรู้จากความเป็นจริงที่เปลี่ยนแปลง หรือ ขาดมุมมองในเชิงการเรียนรู้จากความล้มเหลว หรือ จากปัญหา-อุปสรรคต่าง ๆ ที่ประสบ หรือ ถ้าเป็นในฝ่ายของประชาชน มียังคงมีมุมมองในเชิงการพึ่งพาหรือฝากความหวังไว้กับหน่วยงานภาครัฐมากเกินไป จึงทำให้น้ำไปสู่การเรียกร้องต่าง ๆ ที่เกินเหตุ และมีพฤติกรรมที่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตนเป็นหลัก จึงทำให้ปัญหาทับถม เกินกว่าการแก้ไขเยียวยาได้

ดังนั้น การบริหารจัดการหรือการทำงานเชิงรุกเพื่อเข้าถึงปัญหาที่เป็นรากเหง้าต่าง ๆ โดยเฉพาะการเข้าถึงประเด็น “การพัฒนาคุณภาพของมนุษย์” ได้อย่างตรงจุด จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง และ ถ้าปฏิบัติเช่นนี้ได้ ก็เท่ากับว่าหน่วยงานภาครัฐ เอกชน ประชาชน และ ประชาสังคมน่าจะสามารถร่วมกันพลิกวิกฤต ให้เป็นโอกาสในการพัฒนาคน หรือ สมาชิกในสังคมได้อย่างแท้จริง ไปในเวลาเดียวกันด้วย

นอกเหนือจากนั้น ระบบ BISCDM ยังเป็นระบบที่จะต้องนำมาใช้สนับสนุนการทำงานของระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต หรือ ในอีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า ระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤตจะสามารถทำงานได้ดี ก็ต่อเมื่อมีระบบข้อมูลและระบบสนับสนุนต่าง ๆ ที่ีรองรับ เพราะภายใต้ระบบการทำงานเชิงรุก หรือ BISCDM จะช่วยทำให้มีข้อมูลที่ทันสมัย ทันการณ์อยู่เสมอ และสามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาวางแผนในการปรับระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤตให้สอดคล้องกับความเป็นจริงและมีความเชื่อมโยงกับหน่วยงานต่าง ๆ ได้ตลอดเวลา

ทั้งนี้เนื่องจาก ระบบ BISCDM ประกอบไปด้วยระบบย่อยที่สำคัญมากระบบหนึ่ง คือ ระบบการทำงานเชิงเครือข่าย : ซึ่งจะต้องมีการปรับฐานข้อมูลเกี่ยวกับเครือข่ายประเภทต่าง ๆ ให้ทันสมัย/ทันการณ์อยู่ตลอดเวลาเช่นกัน และเมื่อเกิดวิกฤต ก็จะสามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ได้ทันท่วงที ทำให้วิกฤตลดลง หรือ การแก้ไขปัญหาเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพราะมีการทำงานร่วมกับเครือข่าย ซึ่งถือเป็น “ทุนทางสังคม” (social capital) ที่สำคัญยิ่ง เพราะช่วยผ่อนเบาภาระหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้เป็นอย่างดี

ดังนั้น ระบบ BISCDM นี้ จึงถือว่าเป็นความพยายามในการเอาชนะข้ออ่อน หรือ พยายามตอบโจทย์และปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น หรือ ดำรงอยู่ในสังคมไทยเรามาเป็นเวลานาน โดยอยู่บนพื้นฐานของการเรียนรู้จากประสบการณ์ บทเรียน จุดอ่อน ข้อจำกัด จากการบริหารจัดการภัยพิบัติ/อุทกภัยครั้งใหญ่ล่าสุดเมื่อปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมา เป็นหลัก แต่ก็ให้ความสำคัญกับแนวคิดและหลักการสำคัญต่าง ๆ ทั้งแนวคิดการบริหารจัดการภัยพิบัติ และ แนวคิดทางสังคม นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับการศึกษา ทบทวน ประมวล วิเคราะห์ สังเคราะห์ กรณีศึกษาต่าง ๆ จากต่างประเทศ และ กรณีศึกษาของประเทศไทยเองด้วย ดังได้กล่าวแล้วในบทที่ 1-3 ข้างต้น

สำหรับโจทย์ที่สำคัญของประเทศไทย (ซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องกับเฉพาะการบริหารจัดการ ภัยพิบัติเท่านั้น) ก็คือ ปัจจุบันมีการทำงานแบบทับซ้อนและรวมศูนย์ เพราะโครงสร้างของ องค์กรต่าง ๆ เป็นแบบรวมศูนย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศูนย์กลางของอำนาจการตัดสินใจ ยังรวม อยู่ที่ หน่วยงานรัฐส่วนกลาง และ/หรือ รัฐบาลส่วนกลาง และ โครงสร้างขององค์กร/หน่วย งานต่าง ๆ เป็นแบบแยกส่วน หรือ แบ่งภารกิจตามชื่อของหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมา ไม่ได้ใช้มิติ ชีวิต หรือ บริบทชีวิต (life context) ของประชาชนที่มีบริบททางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ภูมิศาสตร์ ฯลฯ ที่มีความแตกต่างหลากหลายเป็นตัวตั้ง

สำหรับคำว่า “ทับซ้อน” ในกรณีการบริหารจัดการภัยพิบัติ ขอยกตัวอย่างที่เป็น รูปธรรม เช่น ในบางพื้นที่ มีองค์กรต่าง ๆ ลงไปทำงานช่วยเหลือด้านต่าง ๆ จำนวนมาก ในขณะที่อีกหลาย ๆ พื้นที่ ได้รับความช่วยเหลือน้อยมาก หรือ อาจจะไม่ได้รับความช่วยเหลือ แต่อย่างใด ซึ่งเป็นเรื่องการทับซ้อนในเชิงพื้นที่และการทับซ้อนของภารกิจขององค์กรที่ลงไป ช่วยเหลือ ทำให้เกิดความไม่เสมอภาค หรือ ความไม่เป็นธรรมระหว่างพื้นที่ และ/หรือ ความไม่เสมอภาคในพื้นที่เดียวกัน หรือ เกิดความไม่เสมอภาคระหว่างกลุ่มประชากรต่าง ๆ ที่มีความแตกต่างกันในมิติต่าง ๆ เช่น อายุ/วัย เพศภาวะ รายได้/ฐานะทางเศรษฐกิจ ปัญหา และความต้องการ/ความจำเป็นต่าง ๆ เป็นต้น

นอกจากนี้ ก็ยังคงมีความไม่ชัดเจนด้านต่าง ๆ อีกหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านข้อมูลและนโยบาย ทำให้ไม่ทราบว่ใครทำอะไรกันบ้าง หรือ หน่วยงานต่าง ๆ จำนวนมาก ไม่ได้ทำภารกิจที่ควรทำ หรือ อันที่จริง มีภารกิจที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว แต่ก็ไม่ได้ดำเนินการ หรือ อยากจะดำเนินการ แต่ก็ไม่ทราบว่ จะทำอะไร อย่างไร เพราะบุคลากรก็ไม่มีความรู้ ความ เข้าใจ ความตระหนัก ซึ่งมีสภาพที่ไม่ได้แตกต่างจากประชาชนทั่ว ๆ ไปมากนัก หรือ เจ้าหน้าที่ บางส่วนอาจจะมีความรู้ ความเข้าใจ ความตระหนัก (โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของ พมจ. และ หน่วยงาน พม. ในพื้นที่จำนวนหนึ่งที่เดิมเคยทำงานอยู่ในส่วนของการสงเคราะห์-การจัดการ สาธารณภัย/ประชาสงเคราะห์ ซึ่งทำให้มีฐานความรู้/ความสามารถด้านนี้อยู่แล้วใน ระดับหนึ่ง) แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการอะไรได้มากเท่าใดนัก เพราะไม่มีงบประมาณ ไม่มี เครื่องมือ-อุปกรณ์ต่าง ๆ รองรับ เช่น ไม่มีเสื้อชูชีพ ไม่มีเรือทุกประเภท ทั้ง ๆ ที่ใจอาจจะ ต้องการออกไปช่วยเหลือ และ/หรือ อาจจะมีพละความสามารถในการให้ความช่วยเหลือ ขึ้นพื้นฐานต่าง ๆ ได้ หรือ อาจจะไม่ได้อาคัดคิดมาก่อนว่าจะเกิดเหตุการณ์ ทำให้ไม่ได้ เตรียมการ/เตรียมความพร้อม หรือ ไม่สามารถปรับตัวได้ เป็นต้น

ดังนั้น การออกแบบระบบ ฯ ณ ที่นี้ จึงให้ความสำคัญกับการตอบโจทย์ที่สำคัญ ๆ ของสังคมไทยดังกล่าวแล้วข้างต้น ซึ่งถือว่าการออกแบบที่เน้นมาตรการเชิงโครงสร้างการบริหารและโครงสร้างทางสังคม-วัฒนธรรม (Structural Measures) โดยเฉพาะในส่วนบทบาทของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) นั้น ควรทำอะไรบ้าง ทำอย่างไร ทำร่วมกับใคร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นการพัฒนาคนและ การพัฒนาสังคม (ซึ่งเป็นภารกิจสำคัญของกระทรวง ฯ) ควบคู่กันไป ในท่ามกลางภาวะวิกฤต หรือ ควรจะมีการเตรียมการด้านการพัฒนาคนและสังคมอย่างไร เพื่อให้สามารถเผชิญกับวิกฤตต่าง ๆ ร่วมกันได้ โดยเป็นภาระต่อรัฐน้อยที่สุด หรือ ไม่ไปละเมิดต่อสิทธิ หรือ ก่อความรุนแรงต่าง ๆ ตามที่ปรากฏในข่าว/สื่อต่าง ๆ ไม่เว้นในแต่ละวันในช่วงที่เกิดวิกฤต (อาทิเช่น การทำลายคั่นกันน้ำ การทะเลาะ/การทำร้ายซึ่งกันและกัน การประท้วงปิดถนน กรณีไม่พอใจในเรื่องต่าง ๆ เช่น ได้รับเงินเยียวยา/เงินชดเชยล่าช้า หรือ ได้รับไม่เท่ากับเพื่อนบ้าน เป็นต้น) ดังนั้น การเตรียมการ/เตรียมความพร้อมด้วยการ “พัฒนาคน” หรือ “การสร้างภูมิคุ้มกัน” ให้กับสมาชิกในสังคมแต่ละคน แต่ละครอบครัว แต่ละกลุ่ม แต่ละชุมชน จึงเป็นภารกิจที่สำคัญและท้าทาย เป็นอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการพัฒนา หรือ การเสริมศักยภาพนั้น ควรให้ความสำคัญกับการเรียนรู้จากกรณีตัวอย่าง/กรณีศึกษาดีเด่นต่าง ๆ ที่นำเสนอไว้ในบทที่ 4 ด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่า ประชาชน ชุมชน กลุ่ม/องค์กร หน่วยงานต่าง ๆ จำนวนหนึ่งมีศักยภาพ ความสามารถอยู่แล้ว และ บางกลุ่ม/องค์กร/ชุมชนมีศักยภาพในระดับสูง กระทรวง ฯ จึงควรสนับสนุนให้กลุ่ม/องค์กร/เครือข่ายเหล่านี้เติบโต เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระ ลดผลกระทบ/ความเสียหาย/ความรุนแรง

จากการนำเสนอบทบาท/การดำเนินงานต่าง ๆ ของกระทรวง พม. ในช่วงอุทกภัยปี 2554 ที่ผ่านมา ไว้ในบทที่ 2 นั้น จะเห็นได้ว่า เป็นการทำงานเพื่อตอบสนองหรือรับมือกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตามสภาพของหน่วยงานที่เป็นอยู่ และบทบาทต่าง ๆ ส่วนใหญ่ ยังคงเป็นการช่วยเหลือ (assistances) เป็นหลัก เสริมด้วยการฟื้นฟู-เยียวยา ซึ่งยังคงเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงาน/เจ้าหน้าที่กระทรวง ฯ เองเป็นหลัก ยังไม่ได้เน้นการมีส่วนร่วมหรือบทบาทของภาคประชาชน/ชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารจัดการศูนย์พักพิง ซึ่งอันที่จริง สามารถเปิดให้ประชาชน/ชุมชน/ผู้ประสบภัย เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการได้ หรือ ที่เรียกกันว่า “ศูนย์เพื่อการพึ่งพาตนเอง” เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังพบว่า การดำเนินงานที่ผ่านมายังขาดมิติอื่น ๆ ที่สำคัญเกี่ยวกับแนวคิดกระบวนการบริหารจัดการสาธารณภัยหรือภัยพิบัติ อาทิเช่น การป้องกัน การเตรียมการ/เตรียมความพร้อม การประเมินความเสี่ยง สำหรับในเชิงสังคม พบว่า ยังขาดบทบาทเชิงการสนับสนุน การหนุนเสริม การเสริมพลัง/ศักยภาพ การเชื่อมโยงเครือข่าย (แต่สำหรับบทบาทเชิงการประสาน พบว่า ได้มีการดำเนินการไปบ้างแล้วในหลาย ๆ กรณี เช่น กรณีศูนย์ประชาบดี กรณีการช่วยเหลือเคลื่อนย้าย/อพยพผู้ประสบภัย) ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่ภัยพิบัติ เกิดขึ้นแบบรวดเร็ว ประกอบกับหน่วยงานไม่ได้มีการคาดการณ์ หรือ การเตรียมความพร้อมใด ๆ มาก่อนล่วงหน้า เหตุการณ์หรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้น จึงกลายเป็นเงื่อนไขบังคับให้หน่วยงานต้องมีบทบาทเชิงการตอบสนอง/การรับมือ/การเผชิญเหตุ และจำเป็นต้องเน้นไปทางด้านช่วยเหลือเชิงสังเคราะห์แบบชั่วคราวไปโดยปริยาย

ดังนั้น การออกแบบระบบ BISCDM ที่สามารถใช้เป็นระบบรองรับการทำงาน ของระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤตด้วยนั้น จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะเป็นระบบที่จะช่วยทำให้กระทรวง ฯ หรือ บุคลากรระดับต่าง ๆ ของกระทรวง ฯ สามารถ กระทำหน้าที่ หรือ สามารถแสดงบทบาท ภารกิจ การดำเนินงานในเชิงรุก เชิงการป้องกัน เชิงการเตรียมความพร้อม เชิงการลดผลกระทบ/ลดความเสี่ยง ต่าง ๆ ได้มากขึ้น และ จะเป็นระบบที่จะช่วยลดภาระการบริหารจัดการของภาครัฐ เพราะสัดส่วนของเจ้าหน้าที่กระทรวง ฯ ต่อจำนวนประชากรที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น เป็นไปไม่ได้ที่จะสามารถรักษาชีวิตของประชาชน ไว้ได้ทั้งหมด

อนึ่ง ในช่วงที่เกิดภาวะวิกฤตหรือภัยพิบัติ พบว่า มีระบบที่สำคัญหรือจำเป็น สูงยิ่งอยู่ 2 ระบบ ที่จะต้องใช้การได้ทันทีหรือทันเหตุการณ์ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องขยาย ภาพให้เห็นอย่างชัดเจน เพราะจำเป็นต้องมีการเตรียมการในเชิงโครงสร้างพื้นฐานและ การลงทุนต่าง ๆ หรือ ควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษ และ มีการจัดเตรียมบุคลากรทุกฝ่าย/ทุกประเภทให้รู้ เข้าใจและปฏิบัติตามสิ่งที่กำหนดไว้ร่วมกันได้ ซึ่งระบบสำคัญในช่วงเกิด เหตุการณ์ หรือ ก่อนเกิดเหตุการณ์ในระยะหนึ่งนั้น ก็คือ

- ระบบการติดตามสถานการณ์ เฝ้าระวังภัยและแจ้งเตือนภัย (Situation Monitoring and Warning System : SMWS) และ
- ระบบการบัญชาการ-สั่งการ และการควบคุมเหตุการณ์/สถานการณ์ (Incident Command System – ICS)

ซึ่งทั้งสองระบบนี้ มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน และ ทั้งสองระบบ จะต้องมีการเตรียมการล่วงหน้า พร้อมฝึกซ้อมอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะระบบการบัญชาการ-สั่งการ และ การควบคุมเหตุการณ์/สถานการณ์ (ICS) ของแต่ละหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยนั้น จะต้องมีการจัดทำไว้ล่วงหน้า และตรวจสอบอยู่เสมอว่า มีความเข้าใจตรงกัน บุคคลที่เกี่ยวข้องหลักในแต่ละหน้าที่ มีความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของตน ถ้ามีบุคคลากรออกไป หรือ มีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลจะต้องมีการจัดตั้งหรือสรรหาขึ้นมาใหม่ ฯลฯ

ในลำดับต่อไป จะเป็นการนำเสนอระบบการบริหารจัดการหรือการทำงานเชิงรุก หรือ ระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ (หรือ ระบบ BISCDM) ภายใต้สถานการณ์ที่มีความรุนแรงที่สุด หรือ เป็นระบบที่ออกแบบเพื่อให้สามารถรองรับวิกฤตในระดับที่มีความรุนแรงมากที่สุด (หมายเหตุ : โดยปกติ วิกฤต/ภัยพิบัติต่าง ๆ จะมีระดับความรุนแรงที่แตกต่างกันอย่างน้อยที่สุด 3 ระดับ คือ รุนแรงมาก/ค่อนข้างมาก รุนแรงปานกลาง และรุนแรงไม่มากนักหรืออยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ)

โดยสรุป ข้อเสนอเชิงนโยบาย หรือ การได้รับการสนับสนุนเชิงนโยบายเพื่อสร้างระบบบริหารจัดการหรือการทำงานเชิงรุก หรือ ระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ หรือ ระบบ BISCDM ของกระทรวง พม. ซึ่งประกอบไปด้วยระบบย่อยที่สำคัญทั้งหมด 9 ระบบ ควรได้รับการพิจารณาอย่างจริงจัง เพราะระบบย่อยทั้ง 9 ระบบนี้ ล้วนมีความสำคัญเท่าเทียมกัน และ ต้องเป็นระบบที่มีการทำงานแบบประสานเชื่อมโยง สอดคล้องกัน ไม่ใช่แยกออกไปดำเนินการ อย่างแบ่งแยกหรือขาดออกจากกันเป็นส่วน ๆ ซึ่งถ้ากระทำเช่นนั้น จะทำให้เกิดการทับซ้อน และ เกิดการสูญเสียทรัพยากรต่าง ๆ และ จะไม่ช่วยทำให้บรรลุสู่เป้าหมายสูงสุดที่ต้องการร่วมกันได้

โดยมีรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของแต่ละระบบ ดังต่อไปนี้คือ

6.1 ข้อเสนอระบบโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับประเทศ และ ระบบโครงสร้างการบริหารจัดการภายในกระทรวง พม.

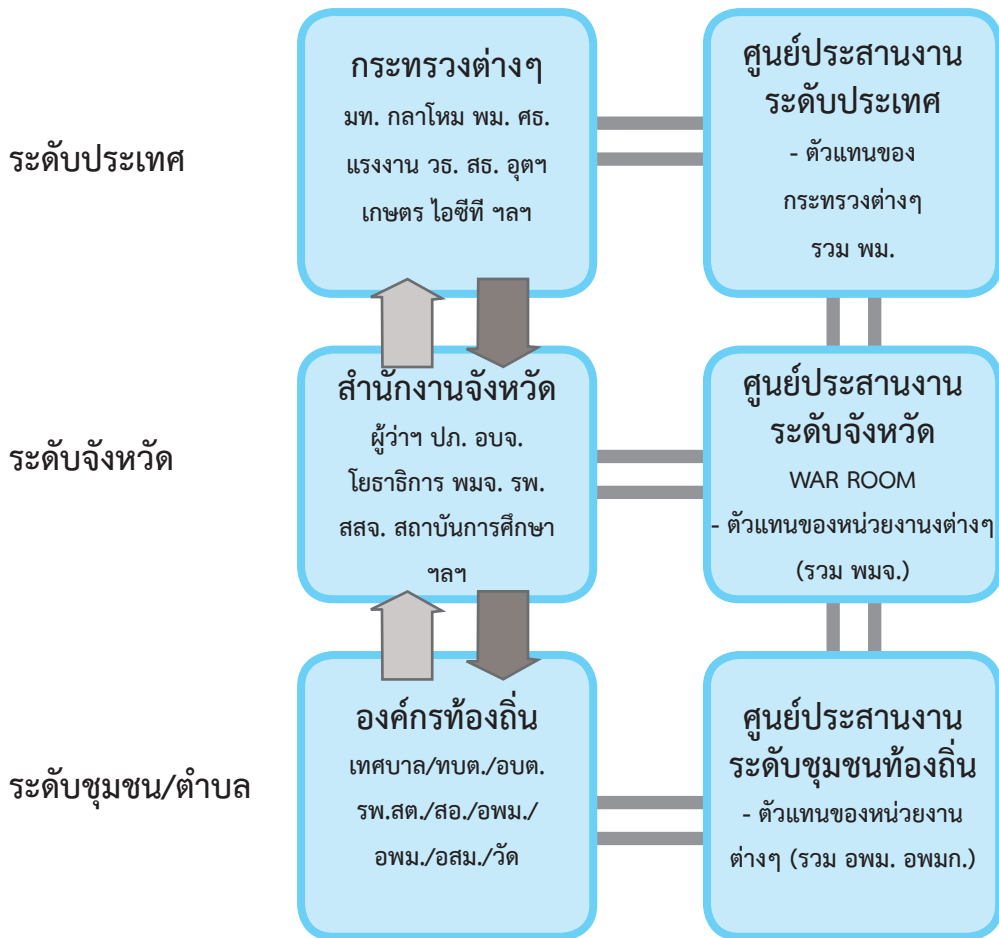
(โปรดดูแผนภาพ หรือ diagram ประกอบด้วย) สำหรับระบบเชิงโครงสร้างการบริหารจัดการที่นำเสนอ ณ ที่นี้ เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ พิจารณาร่วมกันถึงความเป็นไปได้ในการทำงานเชิงการเชื่อมประสาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายในกระทรวง พม. เอง และ ควรใช้สถานการณ์หรือเงื่อนไขของการเกิดขึ้นของภัยพิบัตินี้ให้เป็นประโยชน์ หรือ เป็นการพลิก ‘วิกฤต’ ให้เป็น ‘โอกาส’ ในการหันกลับมาพิจารณาหรือวิเคราะห์ระบบต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ของ

กระทรวง ๆ ร่วมกัน ทั้งนี้เนื่องจากระบบของกระทรวง ๆ เป็นระบบที่มีการทับซ้อนในเชิงบทบาท-หน้าที่-ภารกิจต่าง ๆ กันเองภายในค่อนข้างมากอยู่แล้ว ดังนั้น ควรอาศัย “โอกาส” ในการปรับระบบโครงสร้างเพื่อรองรับภัยพิบัติหรือวิกฤตในครั้งนี้ ให้เป็น “โอกาส” ในการปรับระบบ โครงสร้าง แนวคิด และ ทิศทางการทำงานของกระทรวง พม.เพื่อไม่ให้ทับซ้อนกันไปด้วย จักเป็นคุณูปการต่อสังคมไทยเป็นอย่างยิ่ง

สำหรับโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศ และของกระทรวง พม. (และ อาจจะนำไปใช้ในการบริหารจัดการประเด็นปัญหาอื่น ๆ ของสังคม นอกเหนือจากเรื่องภัยพิบัติได้ด้วยนั้น) ควรจะมีกลไกที่สำคัญในการเชื่อมประสานกันอย่างน้อย 3 ระดับ คือ 1) ระดับประเทศ ซึ่งอาจอยู่ในรูปของคณะกรรมการกลางด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ ซึ่งน่าจะดีกว่า อยู่ในรูปของคณะกรรมการ (ซึ่งจากการจัดเวทีวิพากษ์ข้อเสนอระบบ ๆ เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2555 ที่สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดลนั้น ผู้วิพากษ์หลัก คือ ผศ.ดร. ทวีดา กมลเวช ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติ ก็เห็นด้วยกับข้อเสนอนี้เป็นอย่างมาก) นอกจากนี้ ก็ควรมีในอีกสองระดับ คือ 2) ระดับจังหวัด และ 3) ระดับชุมชนท้องถิ่นหรือระดับตำบล (โปรดดูแผนภาพประกอบ)

6.1.1 ข้อเสนอระบบโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับประเทศ
(National Structural System :NSM)

แผนภาพที่ 7 ข้อเสนอระบบโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับประเทศ



สำหรับข้อเสนอเชิงระบบโครงสร้างการทำงานระดับประเทศ และ/หรือ กลไกระดับประเทศ แบ่งเป็น 3 ระดับ ดังนี้คือ

1) **ระดับประเทศ** ควรมีคณะทำงานกลาง และ/หรือ ศูนย์ประสานงานระดับประเทศที่สามารถมองภาพรวม หรือ ครอบคลุมทุกมิติของการบริหารจัดการภัยพิบัติ ไม่ใช่เฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง และ ควรเป็นกลไกที่เชื่อมโยงกันในด้านข้อมูล/ข่าวสาร/ปัญหาอุปสรรค หรือ เป็นกลไกแห่งการเรียนรู้และร่วมกันพิจารณาแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ร่วมกันอย่างแท้จริง โดยเฉพาะปัญหาการทับซ้อนของภารกิจและโครงการต่าง ๆ (อย่างไรก็ตาม พบว่า

ประเทศไทยเรามี โครงสร้าง/ระบบ/กลไกและคณะกรรมการชุดต่าง ๆ จำนวนมากมาย มหาศาล ในหลาย ๆ ระดับ แต่ประเด็นสำคัญที่ควรถามคือ คณะกรรมการชุดต่าง ๆ เหล่านี้ ทำงานกันอย่างไร สามารถแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนต่าง ๆ ได้จริงหรือไม่ และ อะไรคืออุปสรรคที่สำคัญ)

สำหรับเฉพาะกรณีการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย ณ ปัจจุบัน พบว่า มีคณะกรรมการที่มีการจัดตั้งขึ้นมาโดยรัฐบาลชุดปัจจุบันหลายชุด (ภายหลังจากเหตุการณ์มหาอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554 ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงนั้น ก็มีกลไกต่าง ๆ ภายใต้อ.ร.บ. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 อยู่แล้ว) สำหรับคณะกรรมการชุดแรก เรียกว่า “คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ” (ก.ย.น.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน คณะกรรมการชุดนี้ทำงานภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2554 ซึ่งมีคณะกรรมการ ๓ จำนวนประมาณ 20 กว่าคน ประกอบไปด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น กรมชลประทาน กรมโยธาธิการและผังเมือง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ ในเวลาต่อมา พบว่า กย.น.ได้มีการเสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาอีกอย่างน้อย 2 คณะ (ซึ่งเป็นการแต่งตั้งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย พ.ศ. 2555) คณะแรกเรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ” (กนอช.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีหน้าที่กำหนดนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับน้ำและอุทกภัย คณะกรรมการชุดนี้ประกอบไปด้วยหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ จำนวน 52 คน (สำหรับโครงการที่จะดำเนินการภายใต้คณะกรรมการชุดนี้ ได้แก่ ศูนย์คลังข้อมูลแห่งชาติ ระบบเตือนภัยพิบัติ การขุดลอกคูคลอง และการจัดทำพื้นที่รับน้ำ เป็นต้น) และ อีกคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย” (กบอ.) ซึ่งประกอบไปด้วยคณะกรรมการ 18 คน และ ถูกกำหนดให้มีหน้าที่ในการบริหาร หรือ การจัดทำแผนและดำเนินการบริหารน้ำและอุทกภัยตามนโยบายของ กนอช. รวมทั้งเตรียมการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย แต่ฟังดูแล้ว คณะกรรมการทั้ง 3 ชุดนี้ น่าจะมีบทบาท-หน้าที่ ๆ โกล้เคียงกัน หรือ ไม่แตกต่างกัน เพราะชื่อก็คล้ายคลึงกันมาก และ ในความเป็นจริง ก็คือ คณะกรรมการชุดต่าง ๆ เหล่านี้มีการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันเองด้วย (และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องก็ยังคงมีการทำงาน/โครงการต่าง ๆ ซ้ำซ้อนกัน เช่น การขุดลอกคูคลอง และ การสร้างคันกันน้ำ) จึงนำมาสู่ความจำเป็นที่จะต้องมีการทำงานร่วม ซึ่งประกอบไปด้วยเลขานุการของคณะกรรมการทั้ง 3 ชุดดังกล่าวข้างต้น ซึ่งคณะทำงานร่วม (ที่ประกอบไปด้วยเลขานุการ 3 คน จากคณะกรรมการ 3 ชุดนี้) มีหน้าที่ประสานงาน

เพื่อปรับแผนการบริหารจัดการน้ำ รวมทั้งทำการลดหรือเพิ่มโครงการที่มองว่ามีความซ้ำซ้อน หรือ มีความจำเป็น) ซึ่งจากการวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจากแหล่งต่าง ๆ พบว่า ถึงแม้จะมีกลไกเชื่อมประสานตรงนี้ ก็ยังไม่จบ สังคมและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือ ประชาชนผู้เป็นเจ้าของภาษีจากทุกภาคส่วน ควรติดตามการทำงานของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เหล่านี้ ต่อไปอย่างใกล้ชิด เพราะถ้าคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เหล่านี้ทำงานไม่ได้ หรือ โครงการต่าง ๆ ที่คณะกรรมการเหล่านี้ดูแลอยู่ ไม่ประสบผลสำเร็จ ก็เกิดผลเสียกับประเทศชาติและประชาชนทุกคน

นอกจากนี้ ยังพบด้วยว่า กลไกดังกล่าวข้างต้นที่รัฐบาลชุดปัจจุบันได้มีการจัดตั้งขึ้นนี้ ก็ยังคงเป็นกลไกคณะกรรมการเฉพาะด้าน หรือ เน้นเฉพาะเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและอุทกภัยเท่านั้น ยังไม่ใช่คณะกรรมการรองรับภัยพิบัติด้านอื่น ๆ และ ยังไม่ครอบคลุมภาพรวมของปัญหาอุทกภัยและภัยพิบัติอื่น ๆ และ/หรือ มิติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับเรื่อง “อุทกภัย” เองนั้น ก็พบว่า ยังไม่มีความครอบคลุม (เพราะยังคงให้ความสำคัญเฉพาะทางกายภาพและระบบข้อมูล เป็นหลัก) หรือ อาจกล่าวได้ว่า ยังไม่รอบด้าน

สำหรับในช่วงที่เกิดเหตุการณ์อุทกภัย ปี พ.ศ. 2554 พบว่า รัฐบาลได้ทำการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจขึ้นมา ที่เรียกว่า “ศูนย์ปฏิบัติการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย” (ศปภ. – Flood Relief Operation Center - FROC) ซึ่งพบว่า สามารถแสดงบทบาทในการประสานงานระหว่างองค์กรภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้การช่วยเหลือแก่ผู้ได้รับผลกระทบ หรือ ผู้ประสบภัยได้ระดับหนึ่ง (แต่พบว่า ยังมีปัญหา-อุปสรรคต่าง ๆ ที่ควรนำมาถอดบทเรียน และ แก้ไขให้ดีขึ้น) เนื่องจาก ศปภ. เองก็ยังไม่สามารถคาดการณ์สถานการณ์ได้ดีนัก ทำให้ต้องย้ายสถานที่ตั้งของศูนย์ ฯ (กรณี ศปภ. ในกรุงเทพฯ) ทำให้ไม่สามารถช่วยเหลือหรือประสานการช่วยเหลือแก่ประชาชนได้มากเท่าที่ควร เพราะต้องใช้เวลาในการเคลื่อนย้าย และ สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ เป็นการตั้งศูนย์แบบฉุกเฉิน ไม่ได้มีการเตรียมการไว้ล่วงหน้า ดังนั้น ในครั้งต่อไป ควรมีการปรับปรุงระบบข้อมูล และวิธีการติดตาม-วิเคราะห์สถานการณ์ และการเฝ้าระวังที่ถูกต้อง แม่นยำ เชื่อถือได้ จะได้สามารถช่วยตัดสินใจได้ถูกต้อง หรือ ใกล้เคียงกับความเป็นจริงได้มากขึ้น

ด้วยเหตุนี้ กลไกคณะทำงานร่วมหรือคณะทำงานกลาง ที่ประกอบไปด้วยตัวแทน (ที่สามารถทำงานได้จริง ๆ หรือ มีคุณภาพ มีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม) ซึ่งอาจจะเป็นผู้บริหารระดับสูง หรือ ระดับกลาง หรือ ระดับใดก็ได้ ที่สามารถทำงานได้จริงของกระทรวง/หน่วยงานต่าง ๆ ที่เป็นหน่วยงานหลัก ๆ อาทิเช่น กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวง

คมนาคม กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงแรงงาน และ กระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปลัดกระทรวงของกระทรวงหลัก หรือ ผู้แทน ควรเข้าร่วมอยู่ในกลไกตรงนี้ด้วย) พบว่า กลไกดังกล่าวนี้ น่าจะยังคงมีความจำเป็นและความสำคัญอยู่ (แต่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการทำงานแบบเปิดใจ ลดละเลิกเรื่องผลประโยชน์ส่วนตนของแต่ละฝ่ายลง โดยยึดผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง ก็น่าจะสามารถทำงานร่วมกันได้) จะได้มีการแบ่งปันและเชื่อมโยงข้อมูลต่าง ๆ ของแต่ละหน่วยงาน ทั้งหน่วยงานที่อยู่ภายในกระทรวงเดียวกัน และ ต่างกระทรวงกันด้วย โดยเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวกับน้ำ (ทั้งน้ำท่า น้ำฝน น้ำทะเล) ดิน อากาศ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ของประเทศ ครอบคลุมทั้งกรมอุตุนิยามวิทยา กรมทรัพยากรธรณี กรมทรัพยากรน้ำ กรมชลประทาน กรมอุทกศาสตร์ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ และ สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (GISTDA) ฯลฯ ซึ่งถ้าสามารถพูดคุยกันได้อย่างเปิดใจ มีจิตสำนึก และมีความตระหนักต่อปัญหาของสังคมส่วนรวม ก็น่าจะเป็นกลไกที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ

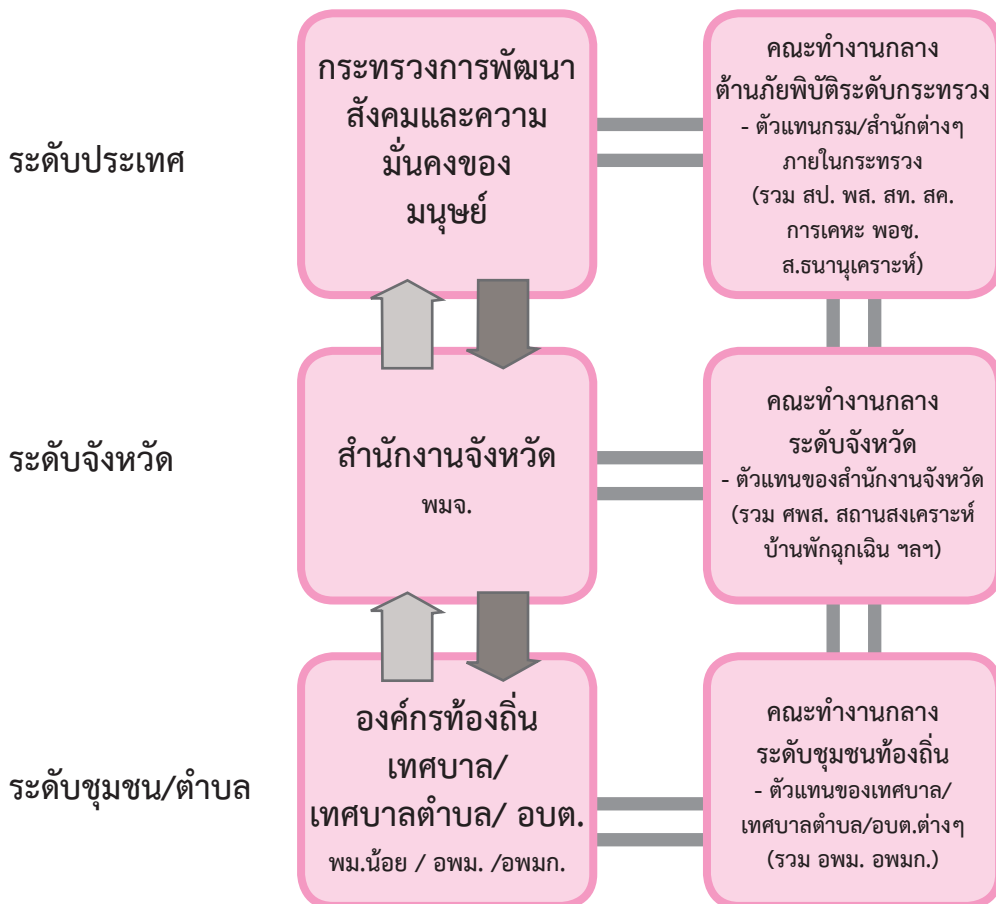
สำหรับ 2) **ระดับจังหวัด** และ 3) **ระดับชุมชนท้องถิ่น** พบว่า คณะทำงานร่วมหรือคณะทำงานกลาง หรือ ศูนย์ประสานงานระดับจังหวัด และ คณะทำงานกลาง หรือ ศูนย์ประสานงานระดับชุมชนท้องถิ่น ก็ยังคงมีความสำคัญและความจำเป็น เช่นเดียวกัน เนื่องจากมีเสียงสะท้อนมาว่า ยังขาดกลไกการประสานงานระดับจังหวัด ที่มีตัวแทนจากทุกภาคส่วนเข้าร่วม ถึงแม้ในปัจจุบันจะมีคณะกรรมการระดับจังหวัด ตาม พรบ. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 2550 ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน และมีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด เป็นเลขานุการ ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติจริง พบว่า กลไกนี้ยังไม่สามารถทำงานได้ในระดับที่น่าพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้อง หรือ ผู้ได้รับผลกระทบทุกฝ่าย ทั้งนี้ เนื่องจากประธานและเลขานุการ ถึงแม้จะสังกัดกระทรวงเดียวกัน แต่อยู่กันคนละกรม ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่ จึงมอบหมายให้ปลัดจังหวัด เป็นผู้ทำหน้าที่เลขานุการแทนหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จึงทำให้กลไกที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังใช้การไม่ค่อยได้ หรือ ได้แต่ยังไม่มากเท่าที่ควรจะเป็น

สิ่งที่สำคัญมากที่สุดอีกประการหนึ่ง ก็คือ คณะทำงานกลาง หรือ ศูนย์ประสานงาน ทั้ง 3 ระดับที่เสนอนี้ ควร มีบทบาท-หน้าที่ในการดำเนินงาน หรือ มีการประสาน/เชื่อมโยงข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งกันและกัน ตั้งแต่ระยะก่อนเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติ/ภาวะวิกฤต ไปจนถึงช่วง

ระหว่างที่เกิดเหตุการณ์ และ ช่วงภายหลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติ/ภาวะวิกฤต และ ถ้าเป็นไปได้ ควรมีกระบวนการในการสร้างการเรียนรู้ การสรุปบทเรียน หรือ การถอดบทเรียนการทำงานร่วมกันทั้ง 3 ระดับ หรือ 3 กลไกด้วย ซึ่งคาดว่าจะช่วยแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้มาก โดยเฉพาะประเด็นการทับซ้อนของบทบาท-ภารกิจของแต่ละหน่วยงาน เพื่อนำไปสู่การปรับเปลี่ยน/เพิ่ม-ลด/แก้ไขภารกิจ หรือ บทบาท-หน้าที่ของแต่ละหน่วยงานให้ตรงกับภารกิจ หรือ มีจุดเน้นที่แตกต่างกัน แต่สามารถเกื้อหนุน/เชื่อมโยงซึ่งกันและกันได้ เพื่อให้เกิดการใช้บุคลากรและทรัพยากรของประเทศได้อย่างคุ้มค่า ทั้งนี้ เพื่อลดการสูญเปล่าทางทรัพยากร ซึ่งจะช่วยลดภาระงบประมาณของประเทศได้ตามไปด้วย และน่าจะได้ผลตามความมุ่งหวังของสังคมและส่วนรวมได้มากขึ้นตามไปด้วย

6.1.2 ข้อเสนอระบบโครงสร้างการบริหารงานด้านภัยพิบัติของกระทรวง พม. (Ministry's Structural System)

แผนภาพที่ 8 ข้อเสนอระบบโครงสร้างการบริหารจัดการภาวะวิกฤต/ภัยพิบัติ
ของกระทรวง พม.



สำหรับโครงสร้างภายในกระทรวง พม. ก็เช่นเดียวกัน ที่ควรมีกลไกการทำงานแบบเชื่อมประสาน หรือ เชื่อมโยงกันอย่างน้อย 3 ระดับ และ มีองค์ประกอบในแต่ละระดับดังที่ระบุในแผนภาพ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ

1) กลไกระดับประเทศ ซึ่งมีหน้าที่ในการประสาน/เชื่อมโยง/สื่อสาร-พูดคุย และ ตัดสินใจร่วมกันในระดับนโยบาย โดยกลไกตรงนี้ อาจเรียกว่า “คณะทำงานกลางด้านภัยพิบัติของกระทรวง พม.” ซึ่งประกอบไปด้วย ตัวแทนระดับบริหาร หรือ ระดับตัดสินใจของแต่ละส่วนงานสำคัญทุกส่วน ซึ่งประกอบไปด้วย สำนักงานปลัดกระทรวง (สป.) สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (สค.) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (พส.) สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.) สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (พก.) การเคหะแห่งชาติ (กคช.) สถานธนาอนุเคราะห์ และ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) โดยที่กลไกตรงนี้ จะต้องเป็นทั้งกลไกการตัดสินใจร่วมกัน และ กลไกการเรียนรู้ร่วมกัน พร้อมร่วมกันประเมินทิศทางการขับเคลื่อนและความก้าวหน้า (ทั้งในด้านการพัฒนาบุคลากรของแต่ละส่วนงานให้มีความรู้/ความเข้าใจ/ทักษะการบริหารจัดการภัยพิบัติ หรือ ภาวะวิกฤตในแต่ละส่วนงาน และ ความก้าวหน้าในด้านการทำงานร่วมกับภาคประชาชน/ชุมชน/เครือข่ายประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะในประเด็นการเสริมศักยภาพด้านการป้องกัน การเตรียมความพร้อม การตอบสนอง/การเผชิญเหตุ และการฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยา)

2) กลไกระดับจังหวัด ควรมีคณะทำงานกลางระดับจังหวัด (หรือ ในยามที่เกิดวิกฤต ก็อาจจะปรับไปเรียกว่าศูนย์ประสานงานระดับจังหวัด หรือ ศูนย์ทรัพยากรระดับจังหวัด ที่มีเครื่องมือ/อุปกรณ์ต่าง ๆ ในการเชื่อมประสานก็ได้) ที่ประกอบไปด้วยตัวแทนระดับตัดสินใจจากหน่วยงาน พม. ในพื้นที่ทุกหน่วยงาน ครอบคลุมทั้ง สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ของแต่ละจังหวัด (พมจ.) ศูนย์พัฒนาสังคม (ศพส.) สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ (หรือ สสว.ที่มีอยู่ 12 เขต) สถานสงเคราะห์ประเภทต่าง ๆ/สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ บ้านพักเด็กและครอบครัว หรือ บ้านมิตรไมตรี/บ้านพักฉุกเฉิน สำนักงานเคหะชุมชน/บ้านเอื้ออาทร การเคหะแห่งชาติ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน นิคมสร้างตนเอง

3) กลไกระดับชุมชนท้องถิ่น/ชุมชนระดับตำบล ควรมีคณะทำงานกลางระดับชุมชนท้องถิ่น ด้วยเช่นเดียวกัน ซึ่งประกอบไปด้วย ตัวแทนระดับตัดสินใจจากองค์กร/หน่วยงานต่าง ๆ ในระดับนี้ ที่เจ้าหน้าที่ พม. ได้มีการไปติดต่อประสานงานกันไว้ล่วงหน้า และยินดี

เข้ามาร่วมทำงานกันตรงนี้ เพื่อไม่ให้เกิดการทับซ้อนในบทบาท และสามารถประสาน/เชื่อมโยง/ใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ร่วมกันได้ด้วย ได้แก่ เทศบาล/เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพระดับตำบล โรงเรียน วัด กลุ่ม/องค์กรอาสาสมัครต่าง ๆ ในระดับชุมชน รวมถึง อสม. อพม. และ อพมก.

สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ การมีกลไกเชื่อมโยงหรือการส่งต่อข้อมูลซึ่งกันและกัน ทั้ง 3 ระดับ หรือ ระหว่างระดับประเทศ ลงมายังระดับจังหวัด และ ระดับจังหวัด ลงมายังระดับชุมชนท้องถิ่น หรือ ในทางกลับกัน กล่าวคือ ควรเป็นกลไกการเชื่อมประสานกันแบบหลายทิศทาง คือ มีทั้งแบบบนลงสู่ด้านล่าง (top-down) แบบด้านล่างขึ้นด้านบน (bottom-up) และ การไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่าง ๆ ภายในแต่ละระดับ หรือ แต่ละจังหวัด/แต่ละชุมชน หรือ การเชื่อมโยงกันแบบแนวราบภายในองค์กร/หน่วยงาน/จังหวัด/กลุ่มจังหวัด/เครือข่ายด้วย ซึ่งจะต้องดำเนินการเชิงประสานกับหน่วยงานอื่น ๆ ตลอดเวลา หรือ อาจเรียกว่า “การประสานสืบทอดแบบ Real Time” ก็ได้

6.1.3 หลักการสำคัญของระบบ (Key Principles) คือ การลดผลกระทบ/ความเสียหาย/ความรุนแรง การเพิ่มความมั่นคงในภาวะวิกฤต รวมทั้ง การให้ความสำคัญกับประชากรทุกเพศ ทุกวัย ทุกสถานภาพอย่างเสมอภาค เท่าเทียม ทัวถึง เป็นธรรม โปร่งใส เหมาะสม ทั้งก่อน ระหว่าง และภายหลังจากการเกิดภัยพิบัติ แต่ยังคงเน้นการให้บริการ/ความสำคัญกับกลุ่มเปราะบางต่าง ๆ ควบคู่กันไปด้วย โดยการเสริม/ผนวกแนวคิดการบริหารจัดการภัยพิบัติ เข้าไปในระบบการบริหารและการทำงานด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานที่มีหน้าที่-ความรับผิดชอบในการทำงานร่วมกับกลุ่มเปราะบางต่าง ๆ อยู่แล้ว อาทิเช่น สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และ ผู้สูงอายุ (สท.) สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (พก.) เป็นต้น

ในลำดับต่อไป จะเป็นการขยายความ หรือ ฉายภาพให้เห็นรายละเอียดของแต่ละระบบย่อย ที่อยู่ภายใต้ระบบการบริหารจัดการหรือการทำงานเชิงรุก หรือ ระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ (BISCDM)

6.2 ระบบการบริหารจัดการเชิงรุก หรือ ระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการบริหารจัดการภาวะวิกฤต/ภัยพิบัติ (Basic Infrastructure System for Crisis/Disaster Management - BISCDM)

ประกอบด้วยระบบย่อยต่าง ๆ 9 ระบบ (sub-systems) ดังรูป



นอกจากนี้สามารถดูสาระหลัก และวัตถุประสงค์ของแต่ละระบบย่อยที่นำเสนอในรูปของแผนภาพที่ 13 และ 14 ในภาคผนวกได้ด้วย สำหรับรายละเอียดของแต่ละระบบย่อย มีดังนี้คือ

6.2.1 ระบบข้อมูล ข่าวสาร-สารสนเทศ ความรู้ (Data, Information, and Knowledge System : DIKS) มีวัตถุประสงค์ ทั้งเพื่อเชื่อมโยงการทำงานในกระทรวง ๆ และ เชื่อมโยงการทำงานกับพื้นที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ตามภารกิจของกระทรวง ๆ (ทั้งผู้สูงอายุ คนพิการ เด็กเล็ก คนด้อยโอกาส ครอบครัวที่ยากลำบาก ฯลฯ) สำหรับเรื่อง ข้อมูล สารสนเทศ ณ ที่นี้ จำเป็นต้องมีความครอบคลุม มีหลายประเภท หรือ มีฐานข้อมูลต่าง ๆ ที่หลากหลาย/ครบถ้วน ยกตัวอย่างเช่น ถ้าจำเป็นต้องรู้เกี่ยวกับประชากร

กลุ่มต่าง ๆ (โดยเฉพาะกลุ่มเป้าหมายหลักของกระทรวง ฯ ที่เรียกว่า กลุ่มคนเปราะบาง ที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยง/พื้นที่ประสบภัยพิบัติบ่อยครั้ง ก็จำเป็นจะต้องรู้ว่า คนเหล่านี้มีความรู้ ความเข้าใจ ความตระหนักต่อเรื่องภัยพิบัติหรือยัง มีการเตรียมพร้อมหรือไม่อย่างไร เพราะอะไร ต้องการความช่วยเหลือ/สนับสนุนในด้านใด ฯลฯ) นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ควรมีความรู้เกี่ยวกับพื้นที่ในความรับผิดชอบแบบครอบคลุม รวมถึงสัตว์เลี้ยง สัตว์เศรษฐกิจ แหล่งพักอาศัย สภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ เช่น สภาพของโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน โครงข่ายต่าง ๆ เส้นทางคมนาคมด้วยวิธีการ/เครื่องมือต่าง ๆ แหล่งเก็บวัตถุอันตราย/สารเคมี สถานที่จอดรถ แหล่งน้ำดื่ม/น้ำใช้/น้ำประปา/คลองประปา ระบบไฟฟ้า สถานที่สำคัญ ๆ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล วัด ฯลฯ นอกจากนี้ ก็ยังมีฐานข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากร/แหล่งทรัพยากรต่าง ๆ เช่น บุคคลที่มีความรู้/ความสามารถด้านต่าง ๆ เช่น วิทยากรด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะวิทยากรที่มีความรู้-ความสามารถในการจัดการภัยพิบัติ เช่น การจัดทำแผนอพยพ การจัดทำแผนที่เดินดิน/แผนที่ทำมือ รวมถึง ฐานข้อมูลความรู้/องค์ความรู้ต่าง ๆ ที่จะช่วยอำนวยความสะดวกให้เจ้าหน้าที่กระทรวง ฯ สามารถเข้ามาศึกษา/ค้นคว้าหาความรู้ด้วยตนเอง หรือ นำไปใช้ประโยชน์ในการให้ความรู้/การฝึกอบรม/การสร้างความตระหนักให้กับประชาชน/ชุมชน เป็นต้น

6.2.2 ระบบการติดตามสถานการณ์ เฝ้าระวังและแจ้งเตือนภัย (Situation Monitoring and Warning System : SMWS) (โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อ 6.3 หน้าที 192-193 ประกอบด้วย) ระบบการติดตามสถานการณ์ ฯ นี้ นับว่าเป็นอีกระบบหนึ่งที่มีความสำคัญสูงมาก เพราะถ้าการประเมินสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สภาพภูมิประเทศ/ภูมินิเวศน์/ระดับน้ำ ไม่ถูกต้อง หรือ ไม่ทราบข้อมูลใด ๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้ หรือ พอทราบแต่มีความคลาดเคลื่อนสูง ก็จะไม่สามารถตัดสินใจได้ว่า จะดำเนินการอะไร อย่างไรต่อไป หรือ จะแจ้งเตือนภัยเพื่อให้เกิดการเตรียมพร้อม หรือ อาจจำเป็นต้องทำการอพยพหรือไม่ อย่างไร และ อาจทำให้เกิดการตัดสินใจต่าง ๆ ที่ผิดพลาดได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบ/ผลเสีย หรือ ความเสียหายต่าง ๆ ตามมาได้ ดังนั้น กระทรวง ฯ ควรมีการเชื่อมโยงกับระบบข้อมูลของหน่วยงานต่าง ๆ แบบ Real Time และ ปัจจุบันได้มีการทำตัวแบบจำลองต่าง ๆ ขึ้นมา (Simulation) ควรศึกษาและนำมาใช้ประโยชน์ให้ได้ ถ้าทำเองไม่ได้ ก็ควรปรึกษาคู่เชี่ยวชาญด้านนี้ โดยเฉพาะข้อมูลที่เรียกว่า “Spatiotemporal data” (คือข้อมูลที่เชื่อมโยงกับพื้นที่-เวลา สภาพอากาศ ระดับน้ำ ฯลฯ) ของสถาบันต่าง ๆ เช่น GISTDA กรมอุตุนิยมวิทยา กรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรธรณี กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมอุทกศาสตร์ ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ ฯลฯ โดยต้องมีการลงทุนในการพัฒนาบุคลากรเพื่อให้มีความรู้ด้านนี้ หรือ อาจจะใช้วิธีศึกษาดูงานจากหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีการจัดทำระบบนี้ และ นำมาจัดตั้งระบบที่สอดคล้องกับบริบทขององค์กร/หน่วยงาน พม. ยกตัวอย่างเช่น การศึกษาดูงานจาก บริษัท เอส.ซี.จี. โรงพยาบาลมหาราชนครราชสีมา ฯลฯ

และ ควรมีการจัดทำระบบกลางรองรับ หรือ มี war room กลางของกระทรวง ฯ ด้วย สำหรับอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นในการจัดตั้งระบบนี้ ได้แก่ เครื่องคอมพิวเตอร์ โทรศัพท์ ระบบโทรศัพท์ TOT (5 คู่สาย เป็นอย่างต่ำ) ที่วิวงจรปิด ฯลฯ เพื่อติดตามสถานการณ์ทั้งภายใน และภายนอกองค์กร/พื้นที่ และเชื่อมโยงข้อมูลจากทุกหน่วยงาน หรือ หน่วยงานที่สำคัญ ๆ และมีความแม่นยำด้านข้อมูลเข้ามาไว้ที่แหล่งเดียวกัน เพื่อส่งต่อ/แจ้งให้บุคลากรในหน่วยงานทราบ และ เตรียมการต่าง ๆ ได้สอดคล้องกันเป็นอย่างดี เช่น การเพิ่มระดับการป้องกันทางกายภาพ การเสริมคั้นกันน้ำ การเพิ่มเครื่องสูบน้ำ การตรวจตราจุดเสี่ยงที่คั้นกันน้ำอาจจะพังได้ ไปจนถึงการเตรียมการอพยพกลุ่มเปราะบาง หรือ การตัดสินใจอพยพ กรณีระดับน้ำสูง กว่าคั้นกันน้ำจะรับได้ เป็นต้น

6.2.3 ระบบการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ ข่าวสารข้อมูล/ความรู้ (Public Relations System : PRS) เป็นระบบที่ต้องมีการพัฒนาขึ้น และ ควรมีการเชื่อมโยง/ สอดรับกับระบบย่อยข้างต้นทั้ง 2 ระบบด้วย และ ควรครอบคลุมการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ ทั้งก่อน ระหว่าง และ ภายหลังจากการเกิดเหตุการณ์อุทกภัย/ภัยพิบัติ สำหรับที่ผ่านมาพบว่า ยังคงประสบปัญหาในทุกระดับ และ ทุกขั้นตอน เนื่องจากยังมีช่องว่างระหว่างผู้รับสาร และผู้ส่งสาร บางพื้นที่มีการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ กิจกรรม ข้อมูล-ข่าวสาร ความรู้ต่าง ๆ พอสมควร แต่พบว่า ยังไม่มีการติดตามและประเมินผลว่า สามารถใช้ได้ จริงหรือไม่ หรือสามารถทำให้ปัจเจกบุคคล/กลุ่ม-องค์กร/ประชาชน/ชุมชน ซึ่งได้รับข้อมูล ข่าวสาร ความรู้ เหล่านั้นไปแล้ว เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านทัศนคติ พฤติกรรม ความรู้ ความตระหนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความรู้-ความเข้าใจเกี่ยวกับภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ และผลกระทบที่จะเกิดขึ้น รวมถึง การสร้างความตระหนักต่อเนื่อง และ การเพิ่มขีดความสามารถนั้นทำได้จริงหรือไม่

6.2.4 ระบบการติดต่อสื่อสาร (Communication System : CS) ประกอบไปด้วย การเตรียมการสื่อสารภายในองค์กรหรือชุมชนเพื่อสร้างข้อตกลงร่วมกัน พร้อมจัดทำ/ จัดทำ/ติดตั้งระบบสำรองต่าง ๆ รวมถึงการประสาน/เชื่อมโยงกับเครือข่ายต่าง ๆ ด้านนี้ไว้ล่วงหน้า (เช่น เครือข่ายโทรศัพท์ของ TOT, เครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ของทุกระบบทั้ง DTAC, AIS, TRUE และเครือข่ายวิทยุสื่อสารต่าง ๆ) และ การฝึกใช้เครื่องมือ/อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการสื่อสาร ทั้งก่อน ระหว่าง และภายหลังจากภาวะวิกฤตในบรรดาบุคลากรทุกฝ่าย/ ทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การคิดค้นวิธีการสื่อสารในช่วงที่เกิดวิกฤต/ภัยพิบัติ นั้นมีความสำคัญมาก ที่จะติดต่อสื่อสารกันอย่างไร (ทั้งภายในองค์กร/หน่วยงาน/ชุมชน และ ระหว่าง องค์กร/หน่วยงาน/ชุมชน กับสังคมภายนอก) รวมถึง การเตรียมการ/เตรียมความพร้อมด้าน

ระบบสำรองต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกันไว้รองรับล่วงหน้า เนื่องจากระบบต่าง ๆ มักจะได้รับผลกระทบหรืออาจล้มทั้งระบบก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นระบบไฟฟ้า โทรศัพท์ ฯลฯ ดังนั้น การเตรียมการสำรอง/คิดค้นทางเลือกต่าง ๆ ในเรื่องนี้ไว้ด้วย จึงมีความสำคัญมาก (เช่น เครื่องปั่นไฟ แผนผังการสื่อสารที่มีการตกลงกันไว้ ระบบข้อมูลการติดต่อสื่อสารสำรอง ที่มีชื่อบุคคลเบอร์โทรศัพท์ ฯลฯ) ซึ่งประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มาก เพราะประสบกับวิกฤตรุนแรงมาแล้วหลายครั้ง จนนำมาสู่การพัฒนาการสื่อสารอื่น ๆ ขึ้นมารองรับ เช่น การใช้ระบบดาวเทียม กราฟฟิก หรือ กรณีของภาคประชาชนหลาย ๆ แห่ง/หลาย ๆ จังหวัดในประเทศไทย (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคใต้) ได้นำระบบการสื่อสารโดยวิทยุเครื่องแดงมาใช้ เป็นต้น

6.2.5 ระบบการจัดการ/จัดซื้อ/จัดทำทะเบียนวัสดุ-อุปกรณ์-เครื่องมือ/เครื่องช่วยเหลือนต่าง ๆ ที่จำเป็นรวมถึง ระบบการขนส่ง (Relief Facilities and Relief Logistics System : RFRLS) โดยเฉพาะในการช่วยเหลือพึ่งพาตนเองของหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัด พม. เอง ให้สามารถรับมือ/บริหารจัดการกับภัยพิบัติ หรือ สามารถดำเนินภารกิจปกติต่าง ๆ ต่อไปได้นั้น มีความจำเป็น ต้องมีการเตรียมการ/เตรียมพร้อมด้านนี้ รวมถึง การเตรียมการ/เตรียมความพร้อมของอาคาร ระบบไฟฟ้า (เช่น เครื่องสำรองไฟ/เครื่องปั่นไฟ) ประปา/น้ำดื่ม โทรศัพท์ รวมถึงการจัดการหาอุปกรณ์/เครื่องมือต่าง ๆ เช่น เสื้อชูชีพ เรือ (รวมถึงเรือตรวจเยี่ยม/เรือช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาลเบื้องต้น) เชือก เลื่อยยนต์ รวมถึง การฝึกใช้ให้เป็น เช่น เรือ ก็ต้องมีการฝึกขับ ฝึกพาย (ถ้ายังใช้ไม่เป็น/ขับไม่เป็น/พายไม่เป็น) รวมถึง มีสำรองไว้ช่วยเหลือแก่กลุ่มประชาชน/ชุมชน/กลุ่ม-องค์กรต่าง ๆ อีกด้วย โดยเฉพาะหน่วยงาน พม. ที่อยู่ในพื้นที่ ๆ มีความเสี่ยงสูง หรือ เคยได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์อุทกภัย วาตภัย ดินโคลนถล่มที่ผ่านมา สำหรับระบบนี้ หมายรวมถึง ระบบการขนส่ง (logistics) ที่จำเป็นต้องมีการเตรียมการไว้ด้วย เช่น เรือตรวจเยี่ยม เรือพยาบาล รถสูง หรือ อาจมีการประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้า (เช่นหน่วยงานของทหาร หรือกระทรวงกลาโหม) รวมถึงการสำรวจเส้นทาง การเดินทาง/เส้นทางหนีภัย ควรมีทางเลือกหลาย ๆ ทาง ฯลฯ

6.2.6 ระบบการพัฒนา ส่งเสริม สร้างเสริมศักยภาพด้านต่าง ๆ ของบุคลากรกระทรวง ฯ (Personnel Development and Empowerment System: PDES) ในทุกระดับ/ทุกหน่วยงาน สำหรับระบบย่อยนี้ อันที่จริง เป็นสิ่งที่ต้องได้รับการจัดวาง หรือ พัฒนาขึ้นก่อนเป็นลำดับแรก เพราะเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นมากที่สุด เพราะถ้าบุคลากรยัง ไม่มีความรู้-ความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับภัยพิบัติ และ การจัดการภัยพิบัติ ก็คงไม่สามารถไปช่วยคนอื่น ๆ หรือ จะไปแนะนำประชาชนคนทั่วไป ก็ไม่สามารถทำได้ ดังนั้น

กระทรวง พม. ควรให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ เป็นลำดับแรก เพราะจะช่วยทำให้บุคลากรของกระทรวง พม. มีศักยภาพในด้านต่าง ๆ ที่มีความจำเป็นหรือเกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติทั้งในมิติของการป้องกัน การเตรียมการ/เตรียมความพร้อม การเผชิญเหตุ/การรับมือ/การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ และ การฟื้นฟู-บูรณะ-เยียวยา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงาน พม. ที่มีหน้าที่ หรือความรับผิดชอบโดยตรงต่อการช่วยเหลือประชาชน/ชุมชน ควรมีการพัฒนาหรือเสริมศักยภาพให้กับตนเองก่อน ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้สามารถแสดงบทบาทในการช่วยเหลือและสนับสนุนการจัดการภัยพิบัติในระดับปัจเจกบุคคล/ครัวเรือน กลุ่ม/องค์กร และชุมชนได้ จึงควรมีการวางแผนการทำงานในเชิงเสริมศักยภาพบุคลากรอย่างเป็นระบบ เช่น การจัดฝึกอบรมในด้านต่าง ๆ เช่น การเรียนรู้เกี่ยวกับภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ และผลกระทบของภัยแต่ละประเภท การเรียนรู้เกี่ยวกับการประเมินความเสี่ยงด้านภัยพิบัติระดับชุมชน การบริหารจัดการศูนย์พักพิงที่ได้มาตรฐาน การประเมินสภาวะผู้ประสบภัย การประเมินความเสียหายภายหลังภัยพิบัติร่วมกับชุมชน การให้คำปรึกษาหารือในภาวะวิกฤต การจัดการความขัดแย้ง หรือ การส่งบุคลากรไปเข้ารับการอบรม/การฝึกทักษะต่าง ๆ เช่น การปฐมพยาบาลเบื้องต้น การฝึกทักษะการเอาตัวรอด/การกู้ชีพ/กู้ภัย หรือการเข้าร่วมประชุมต่าง ๆ ที่หน่วยงานทั้งในและต่างประเทศจัดขึ้น เป็นต้น

6.2.7 ระบบการพัฒนา ส่งเสริม สร้างเสริมศักยภาพด้านต่าง ๆ ของปัจเจกบุคคล ครอบครัว กลุ่ม/ชมรม (เช่น กลุ่มคนเปราะบาง ได้แก่ กลุ่มคนพิการ) อาสาสมัคร องค์กร ชุมชน เครือข่าย (Empowerment) (Target Groups Development and Empowerment System : TGDES) ซึ่งเป็นระบบย่อยที่มีความสำคัญมากอีกระบบหนึ่ง เพราะจะเป็นระบบที่จะช่วยทำให้ปัจเจกบุคคล ครอบครัว กลุ่ม/ชมรม/องค์กร อาสาสมัครต่าง ๆ หน่วยงานต่าง ๆ ชุมชน เครือข่าย สามารถช่วยเหลือพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น และทำให้ทุกองคาพยพในสังคม มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น และ จะกลายเป็นฐานที่สำคัญสำหรับการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในสังคม (ซึ่งเป็นรากฐานของวิกฤตต่าง ๆ ได้อีกด้วย) สำหรับการส่งเสริม สร้างเสริม พัฒนา ณ ที่นี้ ต้องการวิสัยทัศน์/กระบวนทัศน์ใหม่ในการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างความสัมพันธ์ที่เท่าเทียม (power with) ระหว่างหน่วยงานและปัจเจกบุคคล กลุ่ม/องค์กร/ชมรม ชุมชน หน่วยงาน เครือข่ายที่กระทรวง ฯ ทำงานด้วย หรือ ที่เรียกว่า ความสัมพันธ์แบบแนวนอน (horizontal relationships) การทำงานภายใต้ระบบนี้ จะต้องเป็นการทำงานที่ดึง เพิ่ม หรือ เสริมพลัง/ศักยภาพเชิงบวก ที่มีอยู่ในตัวคน กลุ่ม/องค์กร ชุมชน เครือข่ายออกมาใช้ให้มากที่สุด (power from within) สำหรับการทำงานเชิงเสริมพลังที่สำคัญยิ่ง 3 ระดับ คือ 1)การเสริมพลังเชิงจิตวิทยาของปัจเจกบุคคล ครอบครัวและกลุ่ม

(Psychological Empowerment) 2) การเสริมพลังองค์กร (Organizational Empowerment) และ 3) การเสริมพลังชุมชน (Community Empowerment) สำหรับในเรื่อง การเสริมศักยภาพ/พลังเชิงจิตวิทยาของปัจเจกบุคคล ครอบครัว และกลุ่มต่าง ๆ นั้น มีความสำคัญมาก เพราะเท่ากับเป็นการเตรียมบุคคล/ประชาชนให้พร้อมในการเผชิญกับภัยพิบัติ ซึ่งจำเป็นต้องมีความอดทน อดกลั้น การไม่ตื่นตระหนก การยอมรับสภาพ ไม่แก่งแย่ง ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน ซึ่งต้องมีการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางจิตใจ และการพัฒนาขีดความสามารถในการควบคุมความต้องการ ความรู้สึกต่าง ๆ เอาไว้ล่วงหน้า ซึ่งจะทำให้ประชาชนเข้าใจสถานการณ์มากขึ้น และไม่ก่อความวุ่นวาย หรือ ซ้ำเติมสถานการณ์ให้รุนแรง หรือ วิกฤตมากกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งภารกิจตรงนี้ ถือว่าเป็นเรื่องของการพัฒนามนุษย์ ที่มีความสำคัญยิ่ง มิเช่นนั้น ก็จะต้องได้เห็นภาพของการแย่งชิงถุงยังชีพ การทำลายคั่นกันน้ำ การโกงราคาสินค้าที่จำเป็นในช่วงวิกฤต การกักตุนสินค้า/อาหาร/เครื่องอุปโภค-บริโภคเกินเหตุหรือเกินความจำเป็น ส่งผลให้อาหาร/น้ำดื่ม/เครื่องใช้ต่าง ๆ ขาดแคลน/ขาดตลาด หรือมีราคาสูงขึ้น การทะเลาะเบาะแว้ง การแย่งกันใช้บริการต่าง ๆ การเอาเปรียบคนอื่น ๆ ต่าง ๆ นานา เช่น การโกงราคาค่าบริการเรือ หรือ รถโดยสาร การไม่เคารพ/ละเมิดสิทธิต่าง ๆ ของเพื่อนร่วมสังคม การขโมยทรัพย์สิน การหลอกลวงต่าง ๆ ฯลฯ ดังนั้น ระบบเสริมศักยภาพในการพัฒนามนุษย์ และสังคมในข้อนี้ จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

6.2.8 ระบบการประสาน/หนุนเสริม/เชื่อมโยงการทำงานเชิงเครือข่าย หรือ สสนับสนุนการทำงานของเครือข่ายต่าง ๆ (Networking System :NS) เพราะจากข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้รับจากพื้นที่ ๆ นำเสนอไว้ในบทที่ 4 จะเห็นได้ว่า เครือข่ายต่าง ๆ มีบทบาทสำคัญมากในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ดังนั้น กระทรวง ฯ จึงจำเป็นต้องมีระบบข้อมูลเกี่ยวกับเครือข่ายต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคม เพราะถือว่าเป็นทุนทางสังคม (Social Capital) และ กระทรวง ฯ ควรมีบทบาทในการทำงานเชิงหนุนเสริมซึ่งกันและกัน ระหว่างเครือข่ายต่าง ๆ เหล่านี้ ซึ่งมีอยู่ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาคชุมชน/ประชาชน สื่อมวลชน กองทัพ อาทิจำนวนมาก ซึ่งระบบหนุนเสริม ณ ที่นี้ ควรเป็นระบบที่มีความเชื่อมโยงกับระบบย่อยในข้อ 6.2.1 และ 6.2.7 ด้วย

6.2.9 ระบบการกำกับ ติดตามและประเมินผล (Monitoring and Evaluation System : M&E) : ซึ่งควรเป็นระบบการประเมินผลด้วยกระบวนการที่เน้นการประเมินแนวเสริมพลังของผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากทุกภาคส่วนที่อยู่ใน

พื้นที่/ขอบเขตความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน (Empowerment Evaluation) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การส่งเสริมให้มีการประเมินตนเอง (Self-Assessment) ของผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ทุกฝ่าย ทุกระดับ รวมถึง การส่งเสริมการสร้างวงจรแห่งการเรียนรู้และการสะท้อนกลับอย่างสม่ำเสมอ และรวมถึงการประเมินผลอย่างมีความครอบคลุมในมิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ ในกลุ่มเป้าหมายที่มีความแตกต่างกัน (ในทางประชากร-เศรษฐกิจ-สังคม-วัฒนธรรม) ครอบคลุมทั้งการประเมินผลลัพธ์-ผลสำเร็จ-ปัญหา-อุปสรรค จุดอ่อน-จุดแข็ง และ/หรือ ประเมินศักยภาพด้านการป้องกัน การเตรียมการ/เตรียมความพร้อม การเผชิญเหตุ/การตอบสนอง การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ (ทั้งในระหว่างที่เกิดเหตุและภายหลังจากการเกิดเหตุการณ์) และ การฟื้นฟู/บูรณะ/เยียวยา นอกจากนี้ ยังควรมีการติดตามและประเมินผลการทำงานของระบบย่อยทั้งหมด 9 ระบบ และ การประเมินการทำงานเชิงการประสานและหนุนเสริมซึ่งกันและกันของระบบย่อยทั้ง 9 ระบบ และ การประเมินผลการทำงานเชิงประสานเชื่อมโยง ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งหน่วยงานภายในกระทรวง พม. ด้วยกันเอง และระหว่างหน่วยงานของกระทรวง พม. กับหน่วยงานภาคส่วนอื่น ๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน ประชาสังคม และชุมชน

แผนภาพที่ 10 ความเชื่อมโยงของระบบการบริหารจัดการเชิงรุก
หรือ ระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ
(Basic Infrastructure System for Crisis/Disaster Management: BISCDM)



6.3 ระบบการติดตามสถานการณ์ ฝ้าระวังภัย และแจ้งเตือนภัย (Situation Monitoring and Warning System : SMWS)

สำหรับระบบการติดตามสถานการณ์ ฝ้าระวังภัยและแจ้งเตือนภัยนี้ อันที่จริงแล้วคือระบบย่อยที่ 2 ของระบบ BISCDM ข้างต้น แต่เนื่องจากเป็นระบบที่มีความสำคัญมากที่อาจจะต้องมีการเตรียมการ/เตรียมความพร้อมก่อนระบบอื่น ๆ (กรณีภัยพิบัติมีแนวโน้มเกิดขึ้นบ่อยครั้ง/มีความรุนแรงมากขึ้น) นอกจากนี้ ยังเป็นระบบที่มีความเชื่อมโยงกับระบบการบัญชาการและควบคุมเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) ที่ตามมาในหัวข้อ 6.4 ด้านล่างนี้ จึงมีความจำเป็นต้องนำมาขยายความ หรือ อธิบายอย่างมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับระบบ ICS สำหรับระบบ SMWS นี้ เป็นอีกระบบหนึ่งด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติที่สำคัญมาก เนื่องจากเป็นระบบที่มีการทำหน้าที่ในการติดตามสถานการณ์ การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทางธรรมชาติ เช่น อากาศ น้ำ ฝน ดิน ฯลฯ และ จะเป็นระบบที่ทำให้ได้มาซึ่งข้อมูล/สารสนเทศที่เป็นจริงตามสถานการณ์ (Real Time Data and Information : RTDI) ซึ่งเป็นข้อมูลที่สามารถช่วยในการตัดสินใจได้ว่าจะหน่วยงาน/องค์กร จะดำเนินการอะไรต่อไป ดำเนินการอย่างไร จะต้องอพยพหรือไม่ ไปที่ไหน และ เป็นอีกระบบหนึ่งที่จำเป็นต้องเชื่อมกับระบบของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เชี่ยวชาญด้านนี้โดยตรง อาทิเช่น ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ กรมอุตุนิยมวิทยากรมชลประทาน กรมอุทกศาสตร์ กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรธรณี กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) สถาบันพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (GISTDA) ฯลฯ (โปรดดูรายละเอียดในแผนภาพที่ 12 ในหน้าที่ 199 ประกอบด้วย) และจำเป็นที่จะต้องมีการลงทุนทั้งด้านบุคลากร และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อให้สามารถติดตามสถานการณ์แบบ Real Time ได้จริง เช่น เสาวิทยุ เครื่องคอมพิวเตอร์ รถเคลื่อนที่เร็วที่มีอุปกรณ์สื่อสาร ระบบกราฟฟิก การพัฒนาเว็บไซต์รองรับ ฯลฯ สำหรับด้านบุคลากรอาจใช้วิธีการฝึกอบรม/เสริมความรู้/การเรียนรู้ดูงานจากหน่วยงานอื่น ๆ ให้กับบุคลากรของหน่วยงาน พม. ที่มีความชำนาญการด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศอยู่แล้วก็ได้ (เช่น บุคลากรของศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวง ฯ) หรือ ถ้ามีความรู้เรื่อง ระบบภูมิสารสนเทศและการใช้เครื่องมือต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ระบบ GIS/GPS ได้ด้วย ยิ่งจะทำให้เกิดการพัฒนาศักยภาพบุคลากรด้านนี้ได้เร็วขึ้น

นอกจากนี้ การเชื่อมฐานข้อมูลประเภทต่าง ๆ หรือ ข้อมูลอื่น ๆ ทั้งภายในหน่วยงานต่าง ๆ ของกระทรวง พม.เอง และ ระหว่างกระทรวง พม. กับ กระทรวง/หน่วยงานอื่น ๆ ในเครือข่ายนั้นมีความจำเป็นและมีความสำคัญมาก ไม่ใช่เชื่อมกันเฉพาะข้อมูล-สารสนเทศ

ด้านการเปลี่ยนแปลงภาวะหรือสถานการณ์ทางธรรมชาติ เช่น ดิน น้ำ ฝน อากาศ เท่านั้น แต่ยังสามารถจัดวางระบบต่าง ๆ รองรับไว้เป็นอย่างดี (โดยเฉพาะระบบ GIS) ก็จะสามารถขยายไปสู่การเชื่อมโยงและการแบ่งปันข้อมูลด้านอื่น ๆ ที่จำเป็นอีกด้วย อาทิเช่น ข้อมูลด้านศักยภาพของเครือข่ายต่าง ๆ ทางสังคม ข้อมูลของกลุ่มคนที่ต้องการได้รับความช่วยเหลือเป็นพิเศษในยามวิกฤต ข้อมูลการให้บริการหรือการช่วยเหลือประเภทต่าง ๆ ของแต่ละหน่วยงาน/แต่ละกระทรวง รวมถึง ข้อมูลการติดต่อ พร้อมชื่อบุคคลที่เป็นผู้นำ/แกนหลัก/ทีมประสานงานกลางของแต่ละหน่วยงาน หรือ ระบบข้อมูลสำคัญ ๆ เกี่ยวกับกลุ่มเป้าหมายประเภทต่าง ๆ ของหน่วยงาน พม. ซึ่งควรจะต้องเชื่อมโยงกันให้ได้ เพื่อให้ทราบว่าหน่วยงานไหน ทำอะไรกันบ้าง เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการช่วยเหลือ และ ควรจะสามารถเชื่อมโยงกันได้ ทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และภายหลังภัยพิบัติ เพื่อให้สามารถประเมินสถานภาพ/ความเป็นจริงต่าง ๆ ที่มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาพร้อมกันได้ด้วย

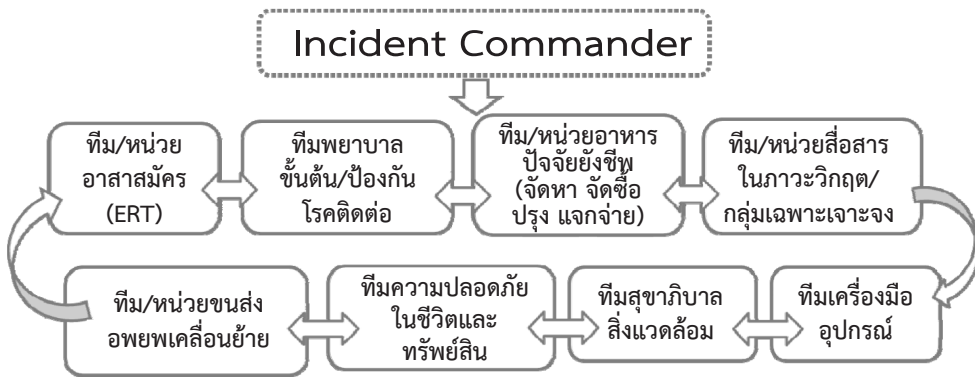
6.4 ระบบการบัญชาการ/สั่งการ และ การควบคุมเหตุการณ์/เหตุฉุกเฉิน/ภาวะวิกฤต (Incident Command System - ICS)

คือ ระบบที่วางไว้เพื่อให้สามารถตอบสนอง หรือ เผชิญกับเหตุการณ์เฉพาะหน้า/ภาวะวิกฤต/ภาวะฉุกเฉินได้ดีขึ้น จึงเป็นระบบที่มีความสำคัญมาก หรือ จะเรียกว่าเป็นระบบที่สำคัญมากที่สุดระบบหนึ่ง ที่เกี่ยวข้องหรือมีอยู่ในระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติทั้งหมดก็ว่าได้ เพราะเป็นระบบ ๆ ที่จะช่วยทำให้ปัจเจกบุคคล/ครอบครัว/ชุมชน/หน่วยงาน-องค์กร สามารถเอาชีวิตรอดได้ หรือ ช่วยลดผลกระทบ/ความเสียหาย/ความสูญเสีย/ความรุนแรงจากภัยพิบัติต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นได้ จึงเป็นระบบที่ได้รับการออกแบบไว้ให้กับทุกส่วนงานในกระทรวง พม. นำไปใช้ หรือ แปรเป็นการปฏิบัติจริงให้ได้ ภายใต้เวลาที่เหมาะสมร่วมกัน โดยเฉพาะหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เสี่ยงต่าง ๆ หรือ พื้นที่ ๆ เคยประสบกับภัยพิบัติมาแล้ว อาทิ เช่น สถานสงเคราะห์หลายแห่งที่มีผู้รับบริการจำนวนมาก/หลายประเภทที่ต้องฝึกทักษะการเอาชีวิตรอด/การช่วยเหลือตนเอง ยกตัวอย่างเช่น สถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่งบ้านลิซล อ.ลิซล นครศรีธรรมราช สถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่งบ้านเมตตา นครราชสีมา เป็นต้น

สำหรับระบบนี้ จะต้องมีการเตรียมจัดทำแผนการอพยพประกอบด้วย และ มีการฝึกซ้อมแผนและเสริมทักษะด้านต่าง ๆ ให้ผู้เกี่ยวข้อง/ทีมงานทุกประเภท-ทุกระดับอย่างสม่ำเสมอ ไม่ใช่เขียนไว้ในกระดาษเท่านั้น และที่สำคัญคือ จะต้องมีการเชื่อมระบบกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะระบบการช่วยเหลือฉุกเฉินเกี่ยวกับสุขภาพ/การบาดเจ็บ/การปฐมพยาบาลเบื้องต้น มีความสำคัญมาก ซึ่งถ้าหน่วยงาน ๆ ไม่สามารถดำเนินการเองได้

จะต้องมีการติดต่อกับหน่วยงานเครือข่ายไว้ล่วงหน้า อาทิเช่น โรงพยาบาล สำนักงานสาธารณสุข จังหวัด/หน่วยการแพทย์ฉุกเฉิน และ อาจจะต้องมีการจัดทำข้อตกลงร่วมกันที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับการช่วยเหลือต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้า (Memorandum of Understanding – MOU)

แผนภาพที่ 11 ระบบการติดตามสถานการณ์ เฝ้าระวัง และแจ้งเตือนภัย
ระบบการบัญชาการ และควบคุมเหตุการณ์ ช่วงเกิดเหตุ
ทั้งในส่วนกลางและแต่ละหน่วยงาน : Incident Command System (ICS)



สำหรับระบบการบัญชาการ/การสั่งการในช่วงเกิดเหตุการณ์นี้ ดังได้กล่าวไปแล้วว่า เป็นระบบที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการทำงานของระบบการติดตามสถานการณ์ เฝ้าระวังภัย และการแจ้งเตือนภัย (ระบบ SMWS) และถึงแม้จะใช้ชื่อว่า ระบบการบัญชาการ-การสั่งการ และ การควบคุมเหตุการณ์ในช่วงที่เกิดสถานการณ์ภัยพิบัติ แต่อันที่จริงนั้น จะต้องมีการเตรียมการ/เตรียมความพร้อมไว้ล่วงหน้า พร้อมทำการฝึกซ้อมอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและความมั่นใจร่วมกันว่า สามารถเอาอยู่ได้จริง ซึ่งในภาษาอังกฤษเรียกระบบนี้ว่า ระบบ “Incident Command System” (ICS) และมีหลายรูปแบบ หรือมีองค์ประกอบของทีมงานที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละแห่ง/แต่ละหน่วยงาน /แต่ละพื้นที่ แต่มักจะประกอบไปด้วยทีมงานด้านต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อความปลอดภัยหรือความเป็นความตายของทุกคนในองค์กร/หน่วยงาน/ชุมชน/พื้นที่ สำหรับ ณ ที่นี้ เสนอว่าอย่างน้อยที่สุด ควรประกอบไปด้วยทีมงานที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้คือ

- ทีมอาสาสมัครที่มีความชำนาญการ/ความเชี่ยวชาญในการกู้ชีพ/กู้ภัย หรือสามารถแก้ไขเหตุการณ์/สถานการณ์วิกฤต-ฉุกเฉินได้ดีในระดับหนึ่ง หรืออาจจะเรียกทีมงานนี้ตามหลักมาตรฐานสากลว่า “ทีมตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน” (Emergency Response Team : ERT) : ซึ่งเป็นทีมที่มีศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติ หรือ การตอบสนองต่อเหตุการณ์ฉุกเฉินต่าง ๆ ได้มากกว่า/สูงกว่าทีมอื่น ๆ
- ทีมปฐมพยาบาลเบื้องต้นและควบคุมโรคติดต่อ (First Aid and Disease Control Team : FADCT) ซึ่งมีหน้าที่ในการดูแลรักษาพยาบาล หรือ การช่วยชีวิตขั้นต้น รวมทั้งรับผิดชอบในการจัดหา/วัสดุ-อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นในการรักษาพยาบาลเบื้องต้น ทั้งในช่วงก่อนและระหว่างที่เกิดภัยพิบัติ และสามารถทำงานเสริมกับทีมแรกได้ด้วย และควรมีทักษะในการปฐมพยาบาลเบื้องต้นที่จำเป็นต่าง ๆ เช่น การทำ CPR การทำแผล การเคลื่อนย้ายผู้ป่วยวิกฤต เป็นต้น
- ทีมอาหาร/ปัจจัยยังชีพต่าง ๆ (Food and Subsistence Devices Team : FSĐT) เช่น เครื่องนุ่งห่ม/เสื้อผ้า และเครื่องใช้จำเป็นอื่น ๆ ในชีวิตประจำวัน ทีมงานด้านอาหารนี้ประกอบด้วยภารกิจทั้งด้านการจัดหา/จัดซื้อ การประกอบ และการแจกจ่ายอาหารให้ถึงมือผู้ได้รับผลกระทบ และ อาจจะต้องรวมถึง การจัดหาอาหารที่ขาดแคลนในยามวิกฤต และ/หรือ อาจทำงานเชื่อมโยงกับฝ่ายขนส่ง
- ทีมสื่อสารในภาวะวิกฤต (Communication Team : CT) ซึ่งจะต้องจัดทำแผนผังการสื่อสารภายในองค์กรไว้อย่างเป็นระบบ มีความชัดเจน ใช้การได้ ทุกฝ่าย/ทุกคนเข้าใจตรงกัน และ ดูแลรับผิดชอบเครื่องมือ/อุปกรณ์สื่อสารต่าง ๆ ที่จำเป็น เช่น ระบบโทรศัพท์ ระบบวิทยุสื่อสาร ฯลฯ
- ทีมขนส่ง/เคลื่อนย้าย (Evacuation and Logistics Team : ELT) : มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดเตรียมความพร้อมด้านระบบขนส่งและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นในการขนย้าย และ/หรือ การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ หรือที่เรียกว่า “ระบบการขนส่งในภาวะฉุกเฉิน” (Emergency Logistics : EL) และ ควรมีการจัดทำแผนอพยพ และ จัดให้มีการซักซ้อมแผนและเส้นทางการอพยพไว้

ล่วงหน้าว่าจะอพยพไปทางไหน ไปอย่างไร ฯลฯ นอกจากนี้ ทีมงานควรมี การฝึกใช้วัสดุ/อุปกรณ์/เครื่องมือต่าง ๆ ที่จำเป็นไว้ด้วย (พิจารณาตามความ เหมาะสมของแต่ละบริบท ประกอบด้วย) อาทิเช่น รถสูง เรือ เรือพยาบาล เรือตรวจเยี่ยม เฮลิคอปเตอร์ เชือก ลวดสิ่ง เสื่อชูชีพ ฯลฯ

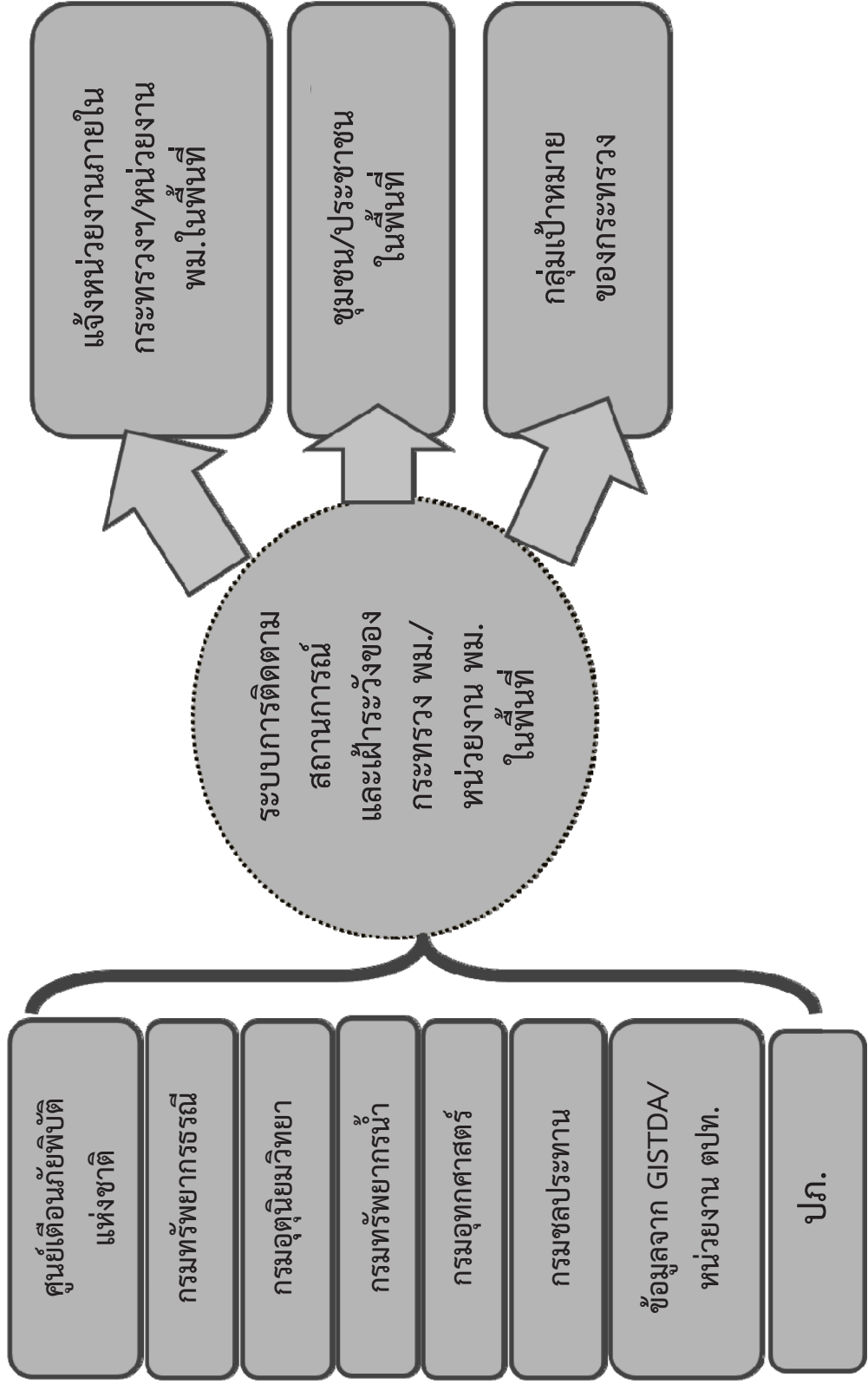
- ทีมงานด้านความปลอดภัย (Safety and Security Team: SST) : หมายรวมถึง ความปลอดภัยทั้งด้านชีวิตและทรัพย์สิน ทีมงานด้านนี้ควรได้รับการ ฝึกฝนในด้านการป้องกันตัว และการจัดทำระบบการป้องกันอาชญากรรม หรือ การลักขโมย การทำร้ายซึ่งกันและกัน ฯลฯ ไว้ด้วย เช่น ระบบการดูแล ทรัพย์สินด้วยล็อกเกอร์ การจัดทำป้ายชื่อด้วยสัญลักษณ์ต่าง ๆ ให้กับผู้เกี่ยวข้อง/ ทีมงานทุกประเภทต่าง ๆ ฯลฯ
- ทีมงานด้านสุขาภิบาลและสิ่งแวดล้อม (Sanitation and Environmental System : SET) ทีมนี้ก็มีความสำคัญและความจำเป็น หรือ อาจฝึกให้บุคลากร/ ผู้เกี่ยวข้องของแต่ละหน่วยงาน-ชุมชน สามารถดำเนินการในด้านนี้ให้ได้ทุก คน เช่น การดูแลเรื่องขยะ (ระบบการจัดเก็บในยามวิกฤต ควรเป็นแบบไหน จะนำไปไว้ที่ไหน) รวมถึง เรื่องการเตรียมระบบสุขาภิบาลและสิ่งแวดล้อม เพื่อป้องกันการแพร่กระจายของโรคต่าง ๆ ด้วย เช่น การจัดการน้ำเน่าเสีย ในยามวิกฤตด้วย EM Ball ฯลฯ
- ทีมงานด้านเครื่องมือ/วัสดุ-อุปกรณ์ที่จำเป็น (Facilities Team : FT) ทีมงานด้านนี้มีภารกิจ/หน้าที่ในการฝึกใช้ ควบคุมดูแล และ รักษาสภาพให้ เครื่องมือ/วัสดุอุปกรณ์ทุกประเภทสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา และ ควร เป็นทีมที่สามารถถ่ายทอดความรู้-ทักษะ หรือ ฝึกฝนให้บุคลากร/ทีมงานด้าน อื่น ๆ สามารถใช้อุปกรณ์/วัสดุ-เครื่องมือต่าง ๆ ที่จำเป็นในการช่วยชีวิตได้ ด้วย (ถ้าทำได้) นอกจากนี้ทีมนี้ยังต้องคอยควบคุม-ดูแลเครื่องมือ-วัสดุอุปกรณ์ สำคัญ ๆ ในยามวิกฤต ได้แก่ เครื่องปั่นไฟสำรอง เครื่องทำน้ำดื่ม เรือ เรือเร็ว รมชูชีพ (ถ้าจำเป็น) หรือ อาจใช้วิธีการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่มี วัสดุ-อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นไว้ล่วงหน้า

ซึ่งอันที่จริงนั้น กระทรวง พม. ควรให้ความสำคัญในการเตรียมการ หรือ แปรระบบนี้สู่การปฏิบัติให้เร็วที่สุด หรือ จัดให้อยู่ในลำดับต้น ๆ ของการพัฒนาหรือจัดหาระบบที่มีหลายระบบด้วยกัน (first priority) และ/หรือ ควรเริ่มต้นดำเนินการในหน่วยงานที่มีผู้รับบริการ/ผู้รับการสงเคราะห์ที่เป็นกลุ่มคนเปราะบางประเภทต่าง ๆ อาศัยอยู่จำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สถานสงเคราะห์หรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย หรือ เป็นพื้นที่ ๆ เคยได้รับผลกระทบในระดับต่าง ๆ มาแล้ว (ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น) ซึ่งที่ผ่านมา อาจจะไม่ได้มีการเตรียมการ/เตรียมความพร้อมใด ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง ที่มีผู้รับการสงเคราะห์หลากหลายประเภท หลายช่วงวัย/ช่วงอายุ/สถานภาพ - การสื่อสารล่วงหน้า เพื่อให้มีการเตรียมการแต่เนิ่น ๆ ซึ่งมีรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องค่อนข้างมาก (เช่น ความรู้เกี่ยวกับภัยพิบัติสำหรับกลุ่มคนที่มีสถานภาพต่างกัน เช่น คนพิการประเภทต่าง ๆ ที่มีทั้งพิการทางหู สายตา ปัญญา การเคลื่อนไหว ฯลฯ จะต้องทำอย่างไร ความรู้และทักษะเกี่ยวกับการเตรียมพร้อมด้านร่างกาย/จิตใจ ความรู้และทักษะเกี่ยวกับการเอาตัวรอด ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่มีความสำคัญ มีรายละเอียด และต้องใช้เวลาในการเตรียมการทั้งสิ้น) สำหรับกรณีสถานสงเคราะห์เด็ก/สตรี/ผู้สูงอายุ ก็เช่นเดียวกัน สถานสงเคราะห์หรือหน่วยงานบริการต่าง ๆ เหล่านี้ ควรจะมีการประชุมพูดคุย การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน มีการจัดทำแผนผังการสื่อสาร (มีการจัดหาระบบข้อมูลด้านการสื่อสาร เช่น เบอร์โทรศัพท์ ของบุคลากร/ทีมงานในทุกส่วนงาน) การจัดทำแผนอพยพเคลื่อนย้าย และ ที่สำคัญคือ มีการฝึกซ้อมล่วงหน้า และ/หรือ มีการฝึกซ้อมอย่างสม่ำเสมอ (เช่น ปีละ 2-3 ครั้ง ถ้ามีความจำเป็น) เพื่อไม่ให้เกิดความฉุกฉุนหุก หรือ ความโกลาหลในช่วงที่เกิดภัยพิบัติ/ภาวะวิกฤต เพราะถ้าไม่มีการเตรียมการ/เตรียมความพร้อมใด ๆ จะทำให้สถานการณ์มีความรุนแรง หรือ เลวร้ายมากกว่าที่ควรจะเป็น และ ถ้าไม่สามารถดำเนินการในการเตรียมพร้อม/ฝึกซ้อมได้ด้วยตนเอง หรือ ไม่สามารถจัดการด้วยบุคลากรภายในหน่วยงานของตนเองได้ ก็ควรจะมีการติดต่อประสานงาน หรือ ขอความร่วมมือจากหน่วยงาน/บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญจากภายนอกมาให้ความรู้หรือเสริมศักยภาพในด้านต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น การจัดทำแผนอพยพ (อาจขอความร่วมมือจากองค์กรเอกชน/ทหาร/หน่วยงาน ปก. เป็นต้น) ทักษะการเอาตัวรอด/การช่วยชีวิตในภาวะวิกฤต การใช้อุปกรณ์/เครื่องมือต่าง ๆ ที่จำเป็น เช่น การใช้วิทยุสื่อสาร การใช้ลวดสลิงในการโรยตัว/การใส่เสื้อชูชีพ/การขอความช่วยเหลือด้วยการใช้สัญลักษณ์/เครื่องหมายต่าง ๆ (หลาย ๆ หน่วยงานมีความเชี่ยวชาญ เช่น ทหาร/กองทัพ เครือข่ายจัดการภัยพิบัติภาคใต้ ฯลฯ) รวมถึง การจัดส่งอาหารในสถานการณ์คับขัน การปฐมพยาบาลเบื้องต้น การเคลื่อนย้ายผู้ป่วย/คนพิการที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ (สถาบันการแพทย์ฉุกเฉิน

สำนักสาธารณสุขฉุกเฉิน กระทรวงสาธารณสุขและเครือข่าย น่าจะมีความเชี่ยวชาญ เป็นต้น) และโปรดอย่าลืมว่า การจัดทำฐานข้อมูลความเชี่ยวชาญของหน่วยงานต่าง ๆ ไว้อย่างเป็นระบบ และ ขอเน้นย้ำอีกครั้งหนึ่งว่า จำเป็นต้องมีการติดต่อประสานงานไว้ล่วงหน้า พร้อมจัดทำข้อตกลง หรือ บันทึกความเข้าใจร่วมกับหน่วยงานที่ต้องการขอรับการสนับสนุนในยามวิกฤต (Memorandum of Understanding - MOU) มีความสำคัญมาก โดยเฉพาะ หน่วยงานด้านทหาร ที่มีวัสดุ-อุปกรณ์/เครื่องมือ/ความเชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ เช่น ระบบการขนส่งในภาวะฉุกเฉิน หรือ การขนส่งเพื่อบรรเทาทุกข์ ที่หน่วยงาน พม. ไม่สามารถดำเนินการเองได้ มีความสำคัญสูงสุด

แผนภาพที่ 12 ระบบการติดตามสถานการณ์ ใ้เฝ้าระวังและแจ้งเตือนภัย (SMWS) ของกระทรวง พม.

แบบ Real Time : ใช้/เชื่อมกับระบบของหน่วยงานต่างๆ



7

สรุปผลการศึกษาและพัฒนา พร้อมข้อเสนอแนะ

7.1 สรุปผลการศึกษาและพัฒนา

7.1.1 ความสำคัญของกระบวนการทำงาน/กระบวนการพัฒนาระบบ

7.1.2 ผลผลิตที่มุ่งหวังและที่ไม่ได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น

7.1.3 ผลลัพธ์สำคัญที่ไม่ได้คาดหวังให้เกิดขึ้น

7.2 สรุปเปรียบเทียบบทบาทของกระทรวง พม. : บทบาทเดิม vs. บทบาทใหม่

7.3 ข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนงานต่อไป

7

สรุปผลการศึกษาและพัฒนา พร้อมข้อเสนอแนะ (Conclusion and Recommendations)

7.1 สรุปผลการศึกษาและพัฒนา

7.1.1 ความสำคัญของกระบวนการทำงาน/กระบวนการพัฒนาระบบ : การศึกษาและพัฒนากระบวนการสำหรับกระทรวง พม. ในครั้งนี้มีความสำคัญมาก เพราะเป็นความพยายามในการคิดค้นและพัฒนากระบวนการและโครงสร้างใหม่ ๆ เพื่อตอบโจทย์สำคัญของสังคมไทยหลายโจทย์ด้วยกัน และ โจทย์ที่สำคัญมากโจทย์หนึ่ง ก็คือ ปัญหาการทับซ้อนด้านภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ อันเป็นผลมาจากระบบ/โครงสร้างต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ของสังคมไทยเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ทั้งหมดอยู่ที่ส่วนกลาง (Centralized Administrative and Bureaucratic System) ซึ่งคำว่า “ทับซ้อน” นั้น ในความเป็นจริงแล้วหมายถึง การทับซ้อนในภารกิจและการใช้ทรัพยากร (ทั้งเงิน/งบประมาณ และบุคลากร เพื่อบรรลุสู่จุดมุ่งหมาย หรือ วัตถุประสงค์เดียวกันนั่นเอง) ดังนั้น การทับซ้อน จึงมีค่าเท่ากับ การสูญเสียทรัพยากรเป็นสองเท่าของสิ่งที่ควรจะเป็น โดยอาจจะบรรลุผลได้ไม่ถึงครึ่งหนึ่งของสิ่งที่ต้องการทั้งหมด ซึ่งการแก้ไขปัญหา หรือ ยาแก้ หรือการตอบโจทย์เรื่องการทับซ้อนที่ดีที่สุดนั้น อันที่จริงมีคำตอบอยู่แล้ว แต่เป็นเรื่องใหญ่มาก และ จำเป็นต้องมีผู้นำที่มีเจตจำนงแน่วแน่ในการเปลี่ยนแปลง เพราะเกี่ยวกับการปฏิรูปทั้งระบบ ซึ่งถ้าต้องการดำเนินการจริง ๆ ก็สามารถทำได้ แต่ประเด็นสำคัญคือ ประเทศไทยยังไม่กล้าทำให้เกิด “การปฏิรูประบบการเมืองการปกครอง” ที่เน้นบทบาทของชุมชนท้องถิ่นจริง ๆ ดังนั้น การนำเสนอทางเลือกต่าง ๆ ในงานวิจัยครั้งนี้ จึงยังไม่น่าจะใช้ข้อเสนอหรือทางเลือก ที่จะตอบโจทย์หรือแก้ไขปัญหาได้ทั้งหมด หรือ อันที่จริงนั้น อาจจะได้ผลเพียงแค่เล็กน้อยเท่านั้น หรือ อาจจะไม่ต่างไปจากสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมาก

เท่าใดนัก ก็เป็นไปได้ ทั้งนี้เนื่องจาก ในรายงานวิจัยเล่มนี้ ได้เสนอไว้ว่า ควรมีการประสาน-เชื่อมโยง-บูรณาการกันในด้านต่าง ๆ ให้มากขึ้น ด้วยการเพิ่มกลไกที่สำคัญใน 3 ระดับ คือ ระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับชุมชนท้องถิ่น โดยเรียกกลไกนี้ว่า คณะทำงานกลาง และ/หรือ ศูนย์ประสานงาน แต่ก็ได้เสนอไว้ด้วยว่า ควรเป็นการทำงานด้วยจิตสำนึก ความตระหนักต่อปัญหาทางสังคม และ/หรือ ปัญหาการทับซ้อนที่เป็นอยู่ และ จะต้องยึดผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง พร้อมทั้งทำงานร่วมกันอย่างเปิดใจ ซึ่งถ้าปฏิบัติตามนี้ได้ ก็น่าจะช่วยแก้ไขปัญหาการทับซ้อนได้มากทีเดียว นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังเสนอไว้ด้วยว่า ควรเพิ่มการทำงานเชิงเครือข่าย และการจัดทำข้อมูลเครือข่ายประเภทต่าง ๆ (ทั้งเครือข่ายองค์กร/หน่วยงานภาครัฐด้วยตนเอง และ ระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐ กับ องค์กร/หน่วยงานภาคส่วนอื่น ๆ ทั้งภาคเอกชน ประชาชน/ชุมชน และประชาสังคม) และทำงานเชื่อมประสานกันในเชิงเครือข่าย เพื่อให้เกิดการผนึกกำลังและการใช้ทรัพยากรร่วมกัน เพื่อบรรลุผลร่วมกัน โดยมีชุมชนและประชาชนเป็นฐานให้มากขึ้น ซึ่งการที่จะบรรลุผลสำเร็จหรือไม่ ก็ยังคงอยู่บนเงื่อนไขเดียวกัน ซึ่งก็คือ การทำงานร่วมกันอย่างเปิดใจ พร้อมเรียนรู้ร่วมกัน ดังนั้น การตอบโจทย์เรื่อง การทับซ้อน จึงยังคงเป็นเรื่องที่ต้องติดตามต่อไปว่าจะดำเนินการได้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด และ ต้องอาศัยกระบวนการติดตามและประเมินผลที่ดี ที่ให้ความสำคัญกับทุกภาคส่วน และ เปิดโอกาสให้มาเรียนรู้ร่วมกันให้ได้ เพื่อลดสิ่งกีดขวางและข้อจำกัดต่าง ๆ ในเชิงโครงสร้าง และวิธีคิดต่าง ๆ ที่แต่ละฝ่ายใช้หรือยึดถือ ซึ่งทำให้การเรียนรู้ร่วมกันข้ามหน่วยงาน หรือ ข้ามภาคส่วนต่าง ๆ เป็นไปได้ยาก ดังนั้น การเกิดวิกฤตหรือภัยพิบัติต่าง ๆ อาจจะกลายเป็นเงื่อนไขที่ดี ที่ทำให้หน่วยงาน/องค์กรต่าง ๆ มาทำงานร่วมกัน เพื่อร่วมกันฝ่าวิกฤต หรือ พลิกวิกฤต ให้เป็นโอกาสในการแก้ไขปัญหาเรื้อรังต่าง ๆ ของสังคมไทย โดยเฉพาะ ปัญหาการทับซ้อนในเชิงโครงสร้างและภารกิจของหน่วยงาน ที่เรื้อรังมานาน ก็อาจจะเป็นไปได้กระมัง?

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัย ๆ ได้ให้ความสำคัญกับคำว่า “กระบวนการ – process” ซึ่งหมายรวมถึง กระบวนการคิด กระบวนการอ่าน กระบวนการฟัง กระบวนการเก็บข้อมูล (ที่ให้ความสำคัญกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้ข้อมูลและผู้ศึกษา) และ/หรือ ให้ความสำคัญกับกระบวนการทำงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ที่จะทำได้ “ผลผลิตและผลลัพธ์ที่พึงประสงค์”

และที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ กระบวนการในการพัฒนาระบบบนฐานของข้อมูลและความเป็นจริงต่าง ๆ ในพื้นที่ พร้อมรับฟังความคิดเห็น/ข้อเสนอแนะ/ข้อวิพากษ์/บทเรียนของผู้ให้ข้อมูลและผู้เข้าร่วมเวทีถอดบทเรียนในทุกจังหวัด ด้วยความระมัดระวังและมีวิจรณญาณ ทั้งนี้ เพื่อออกแบบระบบได้ตรงกับปัญหาและความต้องการของผู้เกี่ยวข้อง หรือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากทุกภาคส่วน ทุกระดับ และ เพื่อเป็นการสะท้อนให้เห็นทั้งศักยภาพ ข้อจำกัด และปัญหา-อุปสรรคสำคัญ ๆ ที่ประชาชน/ชุมชน/หน่วยงานต่าง ๆ เผชิญอยู่ ทั้งนี้ เพื่อนำมาสู่ความเข้าใจร่วมกัน และ น่าจะช่วยให้ทุกฝ่ายเกิดมุมมองใหม่ ๆ ในการทำงานร่วมกันได้ด้วย (ถ้านำผลการศึกษาในครั้งนี้ไปอ่าน และนำไปใช้ประโยชน์อย่างแท้จริง)

7.1.2 ผลผลิตที่มุ่งหวังและที่ไม่ได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น (Expected Outputs and Unintended Consequences) : เนื่องจากการเป็นการทำงานที่ให้ความสำคัญกับ “กระบวนการต่าง ๆ” ที่เกี่ยวข้องดังกล่าวแล้วข้างต้น จึงทำให้ได้วัตถุดิบต่าง ๆ (materials) เพื่อใช้ในการพัฒนาระบบในปริมาณที่มาก ซึ่งส่งผลต่อเนื่องต่อคุณภาพของงาน หรือ ทำให้ได้ “ผลผลิตที่มุ่งหวัง” ซึ่งก็คือ ระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต และ ระบบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้ไม่ยาก แต่อันที่จริงนั้น อาจกล่าวได้ด้วยว่า การให้ความสำคัญกับกระบวนการทำงาน จึงทำให้ได้ “ผลผลิต” (Outputs) มากกว่าที่คาดการณ์ หรือ คาดหวังเอาไว้เสียด้วยซ้ำ เพราะเดิมตั้งใจที่จะทำการพัฒนาเพียงแค่ระบบเดียว (คือ ระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต) แต่เมื่อทำงานด้วยจิตสำนึกและความรับผิดชอบที่มีต่อการก่อเกิดของ “ระบบของสังคม” ขึ้นมาอีกระบบหนึ่งเพื่อจะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในสังคม โดยเฉพาะการแก้ไขวิกฤตต่าง ๆ อันเป็นผลมาจากภัยทางธรรมชาติ จึงให้ความสำคัญกับ “บทเรียนและประสบการณ์” ของคนทุกภาคส่วน ซึ่งเป็นข้อมูลที่สำคัญมาก ดังนั้น ประเพณีการทำงานแบบนี้ จึงควรได้รับการปลูกฝัง หรือ สร้างให้เกิดขึ้นในสังคมไทย ซึ่งคาดว่า น่าจะช่วยตอบโจทย์เรื่อง การทับซ้อนของระบบต่าง ๆ ในสังคมไทยได้อีกทางหนึ่ง และ ยังช่วยทำให้ได้รับ “ผลผลิตต่าง ๆ” มากกว่าที่กำหนดไว้ ซึ่งนอกจากระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤตแล้ว ยังได้รับระบบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีก 4-5 ระบบใหญ่ ๆ ด้วยกัน ซึ่งถ้านำไปคิดต่อ หรือ วิเคราะห์เชื่อมโยงกับระบบที่เป็นอยู่/ดำเนินการอยู่ ก็น่าจะนำไปสู่ “การปรับระบบครั้งใหญ่” เพื่อลดการทับซ้อนของโครงสร้างและภารกิจต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ของกระทรวง พม. เองด้วยหรือไม่

7.1.3 ผลลัพธ์สำคัญที่ไม่ได้คาดหวังให้เกิดขึ้น (Unexpected Outcomes) :
นอกจากได้รับ “ผลผลิตที่มุ่งหวัง” ตามที่กำหนดไว้แล้ว คณะผู้วิจัย ฯ ยังให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงข้อมูลและพลังของภาคส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ด้วยการจัดเวทีถอดบทเรียน ซึ่งถือว่าเป็นกลไกการสร้างการเรียนรู้ร่วมกันที่สำคัญยิ่ง และยิ่งทำให้ประชาชน/ชุมชน/หน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้าร่วมได้มีโอกาสรู้จักกัน เข้าใจกัน และเกิดการร่วมมือกันในด้านต่าง ๆ ต่อไปด้วย ซึ่งสิ่งนี้ ถือเป็นผลลัพธ์ที่สำคัญของการทำงานในครั้งนี้ ที่ทำให้ผู้คนไม่แปลกหน้าต่อกัน โดยเฉพาะ ประชาชน/หน่วยงาน/องค์กรที่อยู่ในพื้นที่เดียวกัน และ อันที่จริง สิ่งนี้ คือสิ่งที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งที่โครงการ ฯ ต่าง ๆ ควรให้ความสำคัญ คือทำอย่างไรให้ผู้คนรู้จักกัน เข้าใจกัน และ ลดความแปลกหน้าซึ่งกันและกันลงไปที่มากที่สุด เพราะถ้าแปลกหน้ากัน ก็คงไม่สามารถร่วมมือกัน หรือ ประสาน-เชื่อมโยงกัน แต่เมื่อรู้จักกัน ก็จะติดต่อพูดคุยกัน จึงจะนำไปสู่การประสานเชื่อมโยงกัน ซึ่งก็อาจจะนำไปสู่การทำงานร่วมกันต่อไปได้ และเมื่อรู้จักกันมากขึ้น ก็น่าจะเกิดความไว้วางใจและการทำงานประสานเชื่อมโยงกันมากขึ้น และ น่าจะทำให้เกิด “พลังทวีคูณ” และนี่คือบ่อเกิดของ “ทุนทางสังคม” (Social Capital) ซึ่งเป็น “ผลลัพธ์” (Outcomes) ที่สำคัญ ที่สังคมต้องการ ดังนั้น การทำงานของโครงการต่าง ๆ ควรให้ความสำคัญในสิ่งเหล่านี้ด้วย ไม่ใช่มุ่งไปที่ตัว “ผลผลิต” (Outputs) เท่านั้น เพราะจริง ๆ แล้ว ถ้าทำดี ๆ หรือ ให้ความสำคัญกับ “กระบวนการ” ด้วยความละเอียดละไม ก็จะทำให้ได้ทุกอย่าง หรือ ได้มากกว่าที่คาดการณ์หรือคาดหวังเอาไว้ ไม่ว่าจะเป็น ผลผลิต ผลลัพธ์ และ ผลกระทบเชิงบวกต่าง ๆ เช่น ทักษะชีวิตที่ดีต่อกระทรวง พม. หรือ ความต้องการที่จะเข้าร่วมในการเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการร่วมกันแก้ไขปัญหาสังคม และวิกฤตต่าง ๆ ที่สังคมกำลังเผชิญอยู่ ดังนั้น วิธีคิดและมุมมองใหม่ ๆ ในการทำงานจึงเป็นสิ่งสำคัญ และ จะช่วยทำให้เจ้าหน้าที่ของกระทรวง พม. รู้จักมองสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นใหม่ โดยเฉพาะ การคิดและการมองเชิงบวก เพื่อมองเห็นพลังเชิงบวกต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การเสริมพลังเชิงบวกเหล่านี้ให้มีพลังมากขึ้น เพื่อร่วมกันสร้างสังคมไทยให้น่าอยู่กว่าปัจจุบันด้วย “พลังและศักยภาพของประชาชนและชุมชน” และ ด้วยวิธีคิดและวิธีการทำงานดังกล่าวนี้ ก็น่าจะช่วยทำให้ปริมาณหรือจำนวนของคนเปราะบางต่าง ๆ ลดลงตามไปด้วย

สำหรับในลำดับถัดไป จะเป็นการสรุปเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างระหว่างบทบาทเดิมกับบทบาทใหม่ของกระทรวง พม. หรือเจ้าหน้าที่ พม. ที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ/ภาวะวิกฤต

7.2 สรุปเปรียบเทียบบทบาทของกระทรวง พม. : บทบาทเดิม vs. บทบาทใหม่

ตารางที่ 7.1 ตารางสรุปเปรียบเทียบบทบาทของกระทรวง พม.
: เปรียบเทียบระหว่างบทบาทเดิม vs. บทบาทใหม่ที่ควรเป็น

บทบาทเดิม - ในช่วงที่ผ่านมา	บทบาทใหม่ที่ควรจะเป็น
โดยเฉพาะในช่วงอภิเษกทุกทศวรรษปี พ.ศ. 2554 :เป็นการทำงานแบบเฉพาะหน้า/ภายใต้คำสั่งในภาวะฉุกเฉิน ไม่ได้มีการเตรียมการ – Reactive Role	เน้นการทำงานเชิงรุก และมีระบบสนับสนุน/มีเครื่องมือการทำงานเชิงระบบ มีการวางแผนล่วงหน้า เน้นการพัฒนาศักยภาพมนุษย์/สังคม/เจ้าหน้าที่หน่วยงาน พม.ให้รับมือกับภัยพิบัติได้ดีขึ้น
มีบทบาทเชิงรับ ช่วงเกิดเหตุการณ์เป็นหลัก (และบทบาทหลังเหตุการณ์ในบางส่วน เช่น พอช.)	มีบทบาททั้ง 3 ระยะ : ก่อน ระหว่าง และหลัง
<ol style="list-style-type: none"> 1. บทบาทด้านการรับแจ้งเหตุและประสานขอความช่วยเหลือ ผ่านศูนย์ประชาบดี 2. บทบาทด้านการทำอาหาร/จัดส่งอาหาร (หรือที่เรียกว่า คริว พม.)และการแจกจ่ายถุงยังชีพ/ปัจจัยยังชีพ 3. บทบาทด้านการช่วยเหลือเคลื่อนย้ายผู้ประสบภัย (บางพื้นที่) 4. บทบาทในการจัดกิจกรรม 3 ส. (สร้างสุข สร้างรายได้ สร้างคุณภาพชีวิต) และการช่วยดำเนินงานศูนย์พักพิงชั่วคราว : ซึ่งพบว่ามีปัญหาต่างๆ ค่อนข้างมาก 	<p>ก่อนเกิดเหตุ (บทบาทเชิงป้องกัน/เสริมพลัง/เตรียมความพร้อม – Prevention/ Empowerment or Proactive Role)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. เน้นการทำงานเชิงรุก ตามข้อเสนอระบบการบริหารจัดการเชิงรุก หรือระบบโครงสร้างพื้นฐาน 9 ระบบย่อย ซึ่งเน้นการพัฒนาฐานข้อมูล/การรู้เท่าทันสถานการณ์/การเตรียมความพร้อมทุกด้าน (ในและนอกองค์กร โดยเฉพาะหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยง/เคยประสบภัยมาแล้ว) – มีการประเมินความเสี่ยง/จัดทำแผนอพยพ/จัดทำแผนผังการสื่อสารในภาวะวิกฤต ฯลฯ

บทบาทเดิม - ในช่วงที่ผ่านมา	บทบาทใหม่ที่ควรจะเป็น
<p>5. บทบาทด้านการบรรเทาทุกข์ (Relief) ด้วยการจ่ายเงินกลุ่มเปราะบางรายละ 2,000 บาท (หลังเหตุการณ์)</p> <p>6. บทบาทด้านการฟื้นฟู/เยียวยา (ซึ่งเน้นการฟื้นฟูด้านอาชีพหรือการฝึกอบรมด้านอาชีพด้วยการให้เบี้ยเลี้ยงในระหว่างที่อยู่ในศูนย์พักพิง - หลายหน่วยงานของ พม. มีบทบาทตรงนี้ซึ่งค่อนข้างซ้ำซ้อน/ทำคล้าย ๆ กัน)</p> <p>7. บทบาทด้านการผ่อนปรน/ผ่อนชำระหนี้โครงการบ้านเอื้ออาทรของการเคหะ ฯ และสถานธนาุเคราะห์</p> <p>บทบาทเชิงรุก</p> <p>8. บทบาทในการส่งเสริมการออมเพื่อภัยพิบัติและการเตรียมการต่าง ๆ ในการเผชิญเหตุของชุมชน โดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)</p>	<p>2. จัดทำระบบการบัญชาการ/ควบคุมเหตุการณ์ (ICS) ในทุกหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยง และฝึกซ้อมตามหน้าที่ที่กำหนดไว้อย่างสม่ำเสมอ</p> <p>3. มีการเตรียมพร้อมด้านศูนย์พักพิงที่ได้มาตรฐาน - การเรียนรู้/เพิ่มความรู้ในการบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว-ถาวรแบบมีอาชีพของทีมงาน/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือ คาดว่าจะต้องมีบทบาท-หน้าที่หลักในการบริหารจัดการศูนย์พักพิง</p> <p>4. เน้นการปรับตัว การเรียนรู้ การเพิ่มศักยภาพให้เจ้าหน้าที่ พม.(เพื่อให้อยู่รอด/ดำเนินภารกิจได้ใกล้เคียงภาวะปกติ/สามารถจัดการกับภัยพิบัติได้ดี/ให้ความช่วยเหลือกับผู้ประสบภัยอย่างมีหลักการ/บนฐานของความรู้อย่าง)</p> <p>5. เน้นการปรับตัว การเรียนรู้ การเพิ่มศักยภาพให้ประชาชน/ชุมชน (เพื่อให้เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ/มีความอดทน/เข้าใจสถานการณ์/ไม่เรียกร้องเกินเหตุ ฯลฯ) รวมถึงกลุ่มเปราะบางต่าง ๆ ทั้งเด็ก ผู้พิการ ผู้สูงอายุ คนชายขอบทุกประเภท ฯลฯ ให้มีศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติ/เตรียมพร้อมเพื่อลดผลกระทบหรือความรุนแรงที่จะเกิดขึ้น</p>

บทบาทเดิม - ในช่วงที่ผ่านมา	บทบาทใหม่ที่ควรจะเป็น
	<p>6. เน้นการเสริมศักยภาพของชุมชนระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะระดับตำบล/ชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเมือง - มุ่งสู่การมีระบบการจัดการภัยพิบัติระดับชุมชน โดยมีชุมชนเป็นฐาน (Community - based Disaster Management System CBDMS) ที่มีแผนการจัดการความเสี่ยง แผนเผชิญเหตุ แผนการอพยพ ฯลฯ และมีการฝึกซ้อม/ซักซ้อมต่อเนื่อง/สม่ำเสมอ พร้อมการติดตามประเมินผลสถานภาพ/ศักยภาพ และให้การสนับสนุนต่อเนื่อง เน้นบทบาทในเชิงการกระตุ้น (motivator) การสนับสนุน/หนุนเสริม (supporter) และเชิงการเอื้ออำนวยความสะดวก/คุณเอื้อ (facilitator) และสนับสนุนงบประมาณด้านต่าง ๆ ให้ชุมชน รวมงบประมาณ งบดำเนินงาน งบอบรม ฯลฯ</p> <p>บทบาทช่วงเกิดเหตุ (เป็นบทบาทเชิงการตอบสนอง -Responsive Role)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. บทบาทในการให้ความช่วยเหลือ/ถ่วงยังชีพ/ปัจจัยยังชีพ (ถ้าจำเป็น) พร้อมระดมอาสาสมัคร/จิตอาสา (ที่มีข้อมูลการติดต่ออยู่แล้ว) 2. บทบาทในการรับแจ้งเหตุ และการประสานให้ความช่วยเหลือฉุกเฉิน/เร่งด่วน (ศูนย์ประชาบดี) ซึ่งต้องเสริมศักยภาพของศูนย์ประชาบดี ทั้งด้านความรู้/เครื่องมือ อุปกรณ์ต่างๆ ด้วย

บทบาทเดิม - ในช่วงที่ผ่านมา	บทบาทใหม่ที่ควรจะเป็น
	<ol style="list-style-type: none"> 3. บทบาทในการเป็นที่ปรึกษา/ให้คำแนะนำ-คำปรึกษาแบบมืออาชีพ - บนหลักการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบความเดือดร้อน/การประเมินสถานะผู้ประสบภัยแบบวิชาชีพ และ/หรือ เข้าร่วมทีมสหวิชาชีพ ทำงานเสริมบทบาทของทีมแพทย์-พยาบาล ฯลฯ 4. บทบาทในการช่วยคลี่คลายปัญหา การส่งต่อความช่วยเหลือ กรณีบาดเจ็บ มีปัญหาทางจิตใจ สูญเสียสมาชิกในครอบครัว/ทรัพย์สินสูญหาย ฯลฯ 5. บทบาทในการประสานความช่วยเหลือ เพื่อให้ผู้ได้รับผลกระทบ ได้รับบริการจากหน่วยงานต่าง ๆ ตรงกับปัญหาและความต้องการเร็วที่สุดเพื่อลดผลกระทบ 6. บทบาทการบริหารจัดการศูนย์พักพิงที่ได้มาตรฐาน/การจัดบริการที่ได้มาตรฐาน /การให้ความสำคัญกับบทบาทผู้พักพิง 7. บทบาทในการอำนวยความสะดวกด้านข้อมูล/การจัดเก็บข้อมูล การจัดตั้งศูนย์รับความช่วยเหลือ หรือ ศูนย์เคลื่อนที่เพื่อเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย (mobile office) ให้ได้มากที่สุด เพื่ออำนวยความสะดวกในการยื่นเรื่องขอความช่วยเหลือ แต่เจ้าหน้าที่ พม.ต้องเตรียมพร้อมทุกด้าน มีทักษะในการเอาตัวรอดในภาวะวิกฤต หรือ ผ่านการฝึกอบรมต่าง ๆ มารดับหนึ่ง เพื่อความปลอดภัย - ควรศึกษาเส้นทาง/ความแรงของน้ำ-เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นให้ดี/เตรียมพร้อมด้านการแต่งกาย-การเดินทาง-อุปกรณ์ที่จำเป็น ฯลฯ

บทบาทเดิม - ในช่วงที่ผ่านมา	บทบาทใหม่ที่ควรจะเป็น
	<p>บทบาทหลังเกิดเหตุ – บทบาทเชิงการเสริมศักยภาพด้านการฟื้นฟู/เยียวยา (Rehabilitation/Recovery Role)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ดำเนินการตามแผนการฟื้นฟู และ/หรือ หลักการฟื้นฟู-เยียวยา ที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะการร่วมสำรวจความเสียหาย การประเมินผลกระทบร่วมกับชุมชน การจัดทำแผนสนับสนุนการฟื้นฟูร่วมกับชุมชน (แผนระยะสั้น กลาง ระยะยาว) กรณีมีความเสียหายรุนแรง ต้องส่งแผนงบประมาณเพื่อขออนุมัติเพิ่มเติม 2. จัดตั้งศูนย์ทรัพยากรเพื่อการฟื้นฟู – ที่สามารถให้การสนับสนุนด้านต่าง ๆ อย่างครบวงจร และทันท่วงทีหลังภัยพิบัติ/วิกฤต 3. การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ได้รับผลกระทบ ทั้งรายบุคคล รายครอบครัว/ครัวเรือน/ชุมชน/องค์กร - ยึดหลักการตามสิทธิที่ระบุไว้อย่างเคร่งครัดในระบบการช่วยเหลือทางสังคม ที่ออกแบบไว้ - ทั้งการชดเชย การสมทบกองทุนชุมชน การจ่ายเงินอุดหนุน การผ่อนผัน ฯลฯ 4. การติดตามและประเมินผลทำให้ความช่วยเหลือ การฟื้นฟู โดยดำเนินการร่วมกับชุมชน หรือ ผู้ได้รับผลกระทบและองค์กรภาคีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในระดับต่างๆ เพื่อสร้างพลัง/สร้างการเรียนรู้และทบทวนบทเรียนร่วมกัน

7.3 ข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนงานต่อไป :

สำหรับในบทนี้ จะเป็นการเพิ่มเติม หรือ เติมเต็มในมิติอื่น ๆ ที่ยังไม่ได้กล่าวถึง หรือ อาจจะมีการกล่าวถึงไปบ้างแล้วในบทที่ 6 แต่อาจจะยังไม่ครอบคลุมเท่าที่ควร หรือ อาจยังไม่ได้มีการลงรายละเอียด ดังนั้น เพื่อให้มีความครอบคลุมและมีความชัดเจนใน ทุกมิติที่เกี่ยวข้อง จึงได้แบ่งข้อเสนอแนะในบทนี้ออกเป็นด้านใหญ่ ๆ 2 ด้าน คือ ข้อเสนอเชิงนโยบาย และข้อเสนอเชิงปฏิบัติการ ดังรายละเอียดต่อไปนี้ คือ

ข้อเสนอเชิงนโยบาย

- 1. ด้านนโยบาย และกฎหมาย** ควรมีการขับเคลื่อนเชิงนโยบายกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การตัดสินใจระดับนโยบาย เพื่อให้ระบบต่าง ๆ ที่ได้รับการออกแบบไว้เกิดผลที่เป็นจริงในระดับต่าง ๆ ทั้งระดับนโยบาย ระดับโครงสร้างการบริหารจัดการองค์กร และ/หรือ การปรับเปลี่ยนเชิงระบบโครงสร้างเพื่อรองรับการปฏิบัติ รวมถึงระดับกฎหมาย/กฎระเบียบ/ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ หรือ เกิดผลจริงในการนำสู่การปฏิบัติได้ต่อไป
- 2. ด้านงบประมาณ** ควรจัดทำแผนงบประมาณรองรับอย่างเป็นระบบ ซึ่งแผนงบประมาณดังกล่าวนี้ อาจอยู่บนพื้นฐานของการคาดการณ์เหตุการณ์/สถานการณ์ภัยพิบัติ หรือ ภาวะวิกฤตต่าง ๆ ในอีก 5 ปีข้างหน้า และ ควรมีการคำนวณ หรือ คาดการณ์ผลกระทบเชิงลบต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต (SAS) ที่จำเป็นต้องใช้งบประมาณค่อนข้างมาก พร้อม ๆ กับการขับเคลื่อนเชิงนโยบายตามที่กล่าวถึงในข้อ 1
- 3. ด้านการพัฒนาบุคลากร** ควรจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรของกระทรวง พม. อย่างเป็นระบบโดยด่วน เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบต่าง ๆ ที่ได้รับการพัฒนาขึ้นนี้ โดยเฉพาะการเสริมความรู้/ความเข้าใจเกี่ยวกับภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ รวมถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติแต่ละประเภท และ การบริหารจัดการภัยพิบัติในมิติต่าง ๆ รวมถึงการอัปเดตด้านความรู้อื่น ๆ ที่จำเป็น เช่น ความรู้เรื่องการป้องกัน และการเตรียมความพร้อมด้านต่าง ๆ รวมถึง การมีความรู้เกี่ยวกับการประเมินความเสียหาย/ความสูญเสีย/ความรุนแรงหรือผลกระทบเชิงลบต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติ และ/หรือ การมีความรู้/ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติแบบครบวงจร

4. **ด้านการให้ความสำคัญกับหน่วยงาน พม. ที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย สำหรับระบบ** ที่ควรมีการดำเนินการอย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะหน่วยงาน พม. ที่มีผู้รับบริการ และตั้งอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยต่าง ๆ ดังเช่น สถานสงเคราะห์ประเภทต่าง ๆ คือ ระบบการบัญชาการและการควบคุมสถานการณ์ (ICS) หน่วยงานเหล่านี้ควรศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับระบบนี้โดยด่วน และ น่าจะสามารถดำเนินการได้ทันที โดยไม่ต้องรอรงบประมาณใหม่ หรือ งบพิเศษ แต่ใช้งบประมาณที่มีอยู่ของหน่วยงานได้ เพราะค่าใช้จ่ายไม่สูงมากเกินไป มีเพียงแค่ค่าวิทยากร/ผู้ฝึกอบรม/พี่เลี้ยงเพื่อถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ หรือกรณีการจัดฝึกอบรม/ซักซ้อมระบบที่มีผู้เข้าร่วมจำนวนมาก ก็อาจจะมีค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เพิ่มขึ้นมาบ้าง แต่ไม่มาก สามารถใช้งบประมาณที่มีอยู่ได้ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการฝึกอบรมในระดับแกนนำแล้ว จะต้องดำเนินการจัดตั้งระบบในหน่วยงาน และมีการตรวจสอบความพร้อมของกลไกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอยู่เสมอ
5. **ด้านการสื่อสารเพื่อขับเคลื่อนองค์กร** ควรมีการสื่อสารกับบุคลากรทุกฝ่าย/ทุกระดับภายในองค์กรด้วยวิธีการ/วิถีทางต่าง ๆ เพื่อให้มองเห็นร่วมกันว่า เรื่องภัยพิบัติ/ภาวะวิกฤตต่าง ๆ นั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก และ ไม่ควรปล่อย หรือนิ่งนอนใจ หรือ รอจนเกิดสถานการณ์แล้วจึงค่อยดำเนินการ เพราะจะทำให้ไม่สามารถแสดงบทบาทการทำงานเชิงรุก หรือ บทบาทในเชิงการป้องกันการเตรียมความพร้อม และการตอบสนองได้ดี แต่จะต้องแสดงบทบาทในการช่วยเหลือ และ/หรือ การสงเคราะห์แบบชั่วคราวชั่วคราวต่อไปอีก ซึ่งจะไม่ช่วยให้ประเทศชาติก้าวพ้นวิกฤตในระยะยาว หรือ อาจมีส่วนทำให้วิกฤตเกิดขึ้นครั้งแล้วครั้งเล่า ก็เป็นไปได้
6. **ด้านการทำงานกับชุมชน/การส่งเสริมการจัดตั้งระบบระดับชุมชน** ควรให้ความสำคัญกับการสนับสนุน/ส่งเสริมการจัดการภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน หรือ การจัดทำระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติของชุมชน โดยเฉพาะชุมชนระดับตำบลและชุมชนผู้มีรายได้น้อยที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชน/ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ และยังช่วยลดผลกระทบ/ความเสียหาย/ความรุนแรงต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดีด้วย

7. **ด้านการรับบริจาค** ควรมีการจัดทำ “ระบบการรับบริจาค” และการกำหนดนโยบายด้านนี้ของกระทรวง พม.ให้ชัดเจนว่าจะรับบริจาคอะไร อย่างไร หน่วยงานระดับใดสามารถดำเนินการได้บ้าง รับจากใครได้บ้าง ระบบการบันทึกข้อมูลต่าง ๆ ควรเป็นอย่างไร ใครมีอำนาจในการอนุมัติ และผู้รับประโยชน์/กลุ่มเป้าหมายเป็นใคร เงื่อนไข/กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

ข้อเสนอเชิงปฏิบัติการ

1. **ด้านอาสาสมัคร** ควรให้ความสำคัญกับการจัดทำ “ระบบอาสาสมัคร” ซึ่งมี 2 มิติที่สำคัญคือ มิติของการจัดตั้งและใช้ระบบอาสาสมัคร และ มิติของการดูแลอาสาสมัคร สำหรับมิติของการจัดตั้งและใช้ระบบอาสาสมัคร ควรเป็นการดำเนินการล่วงหน้า ทั้งด้านการลงทะเบียน การจัดทำระบบบัญชีรายชื่อทั้งของส่วนกลาง และของแต่ละหน่วยงาน และควรมีการกำหนดคุณสมบัติของอาสาสมัครแต่ละประเภทให้ชัดเจน ว่าควรมีอาสาสมัครประเภทใดหรือด้านใดบ้าง แต่ละประเภทต้องการคุณสมบัติแบบใด ฯลฯ และ ควรแบ่งปันข้อมูลเหล่านี้แก่สาธารณชนด้วย สำหรับมิติการดูแลอาสาสมัครนั้น ก็มีความสำคัญมากเช่นกัน ควรมีการกำหนดผลประโยชน์/ผลตอบแทนให้กับอาสาสมัคร เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจ ซึ่งผลตอบแทน ณ ที่นี้ ไม่จำเป็นต้องอยู่ในรูปของเงินช่วยเหลือ เท่านั้น แต่สามารถจัดสรรในรูปสวัสดิการ และสิทธิพิเศษต่าง ๆ และควรมีการกำกับ ติดตามและประเมินผลระบบอาสาสมัครอยู่เสมอ ๆ ไม่ควรปล่อยให้แหล่งแสวงหาผลประโยชน์ของผู้แอบอ้าง
2. **ด้านการพัฒนาองค์ความรู้/ฐานข้อมูล/ชุดเครื่องมือต่าง ๆ**
 - ควรมีการจัดทำหรือการรวบรวมความรู้/ชุดความรู้/ชุดเครื่องมือ-คู่มือ/กฎหมาย-กฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติทั้งของไทยและของนานาชาติ มาไว้ที่เวปไซด์ของกระทรวง และ/หรือ หน่วยงานต่าง ๆ เช่น กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สท. สค. สก. รวมถึง หน่วยงาน พม.ในพื้นที่ ซึ่งในปัจจุบัน พบว่า มีความรู้ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ซึ่งเจ้าหน้าที่/บุคลากรบางส่วน จะได้ทำการศึกษา-ค้นคว้าด้วยตนเองได้ด้วย ซึ่งจะช่วยให้เกิดการ

แพร่กระจายของความรู้ และ/หรือ การเสริมศักยภาพของบุคลากรได้อีกทางหนึ่งด้วย

- ควรมีการจัดทำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศต่าง ๆ รองรับ ทั้งด้านส่วนของระบบ (hardware) และส่วนของโปรแกรมสำเร็จรูปต่าง ๆ ที่จำเป็น (software) สำหรับในเรื่องการพัฒนาาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศรองรับนี้ อาจจะดำเนินการในส่วนของระบบที่เร่งด่วนที่สุดก่อน เช่น ระบบการติดตามสถานการณ์ การเฝ้าระวัง และการแจ้งเตือนภัย (SMWS) ที่สามารถเชื่อมโยงหรือใช้ระบบของหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้ว ตามที่ระบุรายละเอียดไว้ในรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ (ทั้งนี้ เนื่องจากไม่ต้องลงทุนมาก เพียงแต่ปรับระบบที่มีอยู่ และเพิ่มงานส่วนนี้เข้าไป)
 - ควรมีการจัดทำเครื่องมือ/คู่มือที่จำเป็นต่าง ๆ ที่จัดอยู่ในลำดับความสำคัญต้น ๆ เป็นภาษาไทย เพื่อนำมาใช้ในการจัดหลักสูตรอบรมต่าง ๆ ให้เร็วที่สุด (First Priority or First Hand Instruments/Tools) ทั้งนี้เนื่องจาก พบว่า ในประเทศไทยยังมีเครื่องมือ และ/หรือ คู่มือต่าง ๆ ทางวิชาการด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ น้อยมาก โดยเฉพาะเครื่องมือ/คู่มือที่มีความเกี่ยวข้องกับการป้องกันและการเตรียมการในระดับชุมชน ยกตัวอย่างเช่น เครื่องมือการทำงานเสริมศักยภาพชุมชน ชุดเครื่องมือการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับชุมชนหรือมีชุมชนเป็นฐาน (CBDMS) หรือ ชุดเครื่องมือการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านภัยพิบัติระดับชุมชน (CBDRM) และ ชุดเครื่องมือในการประเมินความเสี่ยงและความต้องการหลังภัยพิบัติ (PDDNA หรือ ADAD) เป็นต้น
3. **ด้านการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ** ควรมีการพิจารณาเรื่อง การยอมรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ กรณีที่ภัยพิบัติ/วิกฤตมีความรุนแรง แต่ก็ควรมีการระบุไว้อย่างชัดเจนว่ามีความช่วยเหลือประเภทใดบ้างที่จำเป็น ยกตัวอย่างเช่น การช่วยเหลือด้านการแพทย์/สาธารณสุข การกู้ชีพ/กู้ภัยสำหรับกลุ่มผู้เปราะบาง หรือ การช่วยเหลือในการส่งเสริมการจัดทำระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับชุมชน ที่อาจจำเป็นต้องมีความเชี่ยวชาญบางประการ เช่น กรณีแผ่นดินไหว ที่ประเทศไทยยังไม่มีผู้เชี่ยวชาญ เป็นต้น หรือ กรณีการรับความช่วยเหลือก่อนเกิดเหตุการณ์ โดยเฉพาะในด้านการถ่ายโอนความรู้/ทักษะ/

ความเชี่ยวชาญประเภทต่าง ๆ เป็นต้น สำหรับเมื่อเกิดเหตุการณ์ ถ้าจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ กระทรวง พม. ควรมีอิสระในการพิจารณา ได้รับความช่วยเหลือบางประการได้ แต่ต้องมีระบบในการตรวจสอบต่าง ๆ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหา/ผลกระทบเชิงลบต่าง ๆ ตามมา

บรรณานุกรม

กชมน คงเพิ่มพูล. 2551. *ภาวะสุขภาพและสุขภาพองค์กรรวมของหมออนามัย: นัยยะที่มีต่อทิศทางการนโยบายการสร้างเสริมสุขภาพ*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาวิจัยประชากรและสังคม. นครปฐม : มหาวิทยาลัยมหิดล.

กองเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. 2555. “10 ปี กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์”. กรุงเทพฯ : บริษัท อัทธรรุญ ศรีเอทนิว จำกัด.

“การประยุกต์ใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ เพื่อการวิเคราะห์และวางแผนจัดการพื้นที่เสี่ยงภัยดินถล่ม : กรณีศึกษาอำเภอลับแล อำเภอลำปาง และอำเภอเมือง จังหวัดอุตรดิตถ์”. มปป. จัดทำโดย กลุ่มวิจัยและพัฒนา สำนักวิจัยและความร่วมมือระหว่างประเทศ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และ ศูนย์ภูมิภาคเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (ภาคเหนือ) ภาควิชาภูมิศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

กุลศล สุนทรธาดา และ กมลชนก ขำสุวรรณ. 2555. “ผลกระทบมหาอุทกภัย 2554 ที่มีต่อผู้สูงอายุในอำเภอยุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม”. บทความนำเสนอ ณ ที่ประชุมประชากรศาสตร์แห่งชาติ 2555 โรงแรมเดอะทวินทาวเวอร์ กรุงเทพมหานคร.

เกศินี จุฑาวิจิตร. (บรรณาธิการ). 2555. *บทเรียนและประสบการณ์จากวิกฤติน้ำท่วมและการจัดการศูนย์พักพิง*. นครปฐม : มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม. มกราคม.

เดลินิวส์ออนไลน์. 2555. บทความ “ปฏิบัติการหาดีใจโมเดล เตรียมพร้อมรับมือพิบัติภัยน้ำท่วม”, 17 พฤษภาคม.

ทวิดา กมลเวช. 2554. *คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

ทีวีไทยเน็ตเวิร์ค. 2555. “ภัยพิบัติกับการจัดการตนเอง บทเรียนสื่อสาธารณะกับการมีส่วนร่วมขับเคลื่อนทางสังคม” 29 มิถุนายน 2554. <http://tvthainetwork.com/2010/board/index.php?topic=925.0> Accessed on January, 13, 2012.

ไทยพีบีเอส.2554. “บทเรียนอุทกภัยภาคใต้ จาก “นบพิตดำ” สู่ “แผนจัดการภัยพิบัติของชุมชน”. 5 กันยายน, 2554. <http://news.thaipbs.or.th>. Accessed on January 13, 2012.

นฤทธิ์ ดวงสุวรรณ และ โกเมศร์ ทองบุญชู. 2555. “คู่มือการจัดการภัยพิบัติสำหรับชาวบ้านและชุมชน”. จัดทำโดย โครงการพัฒนาระบบและโครงข่ายการจัดการภัยพิบัติด้วยพลังสังคมในพื้นที่ภาคใต้. เครือข่ายการจัดการภัยพิบัติจากธรรมชาติพื้นที่ภาคใต้.สนับสนุนโดย สำนักงานสนับสนุนสภาวะชุมชน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.

เปรมศิริ ฤทัยเจตน์เจริญ. (บรรณาธิการ). 2554. *เอสซีจี โมเดล: ถอดบทเรียนกลยุทธ์ฝ่าวิกฤติมหาอุทกภัย*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ. ธันวาคม.

มหาวิทยาลัยมหิดลและพันธมิตร. 2555. *แผนปฏิบัติการบริหารจัดการอุทกภัยฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา*. สิงหาคม.

วิสุทธิ์ วิจิตรพัชรภรณ์. มปป. *การวิจัยเพื่อพัฒนาระบบ : อะไร อย่างไร*. https://doed.edu.ku.ac.th-article-devel_system.pdf Accessed on September 15, 2012.

สกุ๊ปแนวหน้า.2554.”ถอดบทเรียนอุทกภัย “นบพิตดำ” สู่ “แผนจัดการภัยพิบัติชุมชน” . 13 กันยายน 2554. <http://measwatch.org/news/3183>. Accessed on January 13, 2012.

สุวัฒน์ กิขุนทด. 2554. *คนอยู่คู่กับน้ำ ประสบการณ์จากคนบางกระบือ สิงห์บุรี ใน อุดมศรีศิริลักษณ์พร และ ชัยวิษณุภณ ตั้งกิจ (บก.) บทเรียนการจัดการอุทกภัยของชาวบ้านองค์กรชุมชนภาคกลาง ปี 2554*. <http://www.codi.or.th>. Accessed on February 5, 2012.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2554. *รายงานการศึกษาเบื้องต้น การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย: กรณีศึกษาไทยและต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ : บริษัท ศูนย์การพิมพ์เพชรรุ่ง จำกัด. กรกฎาคม.

สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. 2549. *ฟ้าใหม่...อันตามัน : รายงานผลการวิจัย แนวทางการฟื้นฟูวิถีชีวิตผู้ประสบภัยจากคลื่นยักษ์สึนามิ*. ขอนแก่น : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ขอนแก่นการพิมพ์.

สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. 2555. *รายงานการประเมินผลการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์*. มกราคม.

สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดพิษณุโลก และหน่วยงานสังกัดกระทรวงพม. ในจังหวัดพิษณุโลก. มปป. “สรุปรายงานสถานการณ์อุทกภัย จังหวัดพิษณุโลก”. เอกสารอัดสำเนา.(ได้รับมาจากสำนักงาน พมจ. จังหวัดพิษณุโลก เมื่อ 18 เมษายน 2555)

สำนักมาตรการป้องกันสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. “ระบบการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าของประเทศไทย” [http:// www.disaster.go.th](http://www.disaster.go.th). Accessed on June 9, 2012.

สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. 2554. เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ “การเสริมสร้างกระบวนการพัฒนาศักยภาพ อพม.ในการช่วยเหลือฟื้นฟู เยียวยา ผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์อุทกภัย” ตามโครงการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพ อพม. ประจำปี 2555. จัดที่โรงแรมปรีณซ์พาเลซ กรุงเทพมหานคร. ระหว่างวันที่ 7- 8 ธันวาคม, 2554.

อรทัย อาจอ่ำ (แปล). 2546. *พื้นสังคมศาสตร์: ทำไมการวิจัยทางสังคมจึงล้มเหลวและจะทำให้ประสบผลสำเร็จได้อย่างไร?* นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล และ สำนักพิมพ์คบไฟ.

เอกสารประกอบการสัมมนา. โครงการสัมมนาวิชาการ เรื่อง “วิกฤตอุทกภัยในประเทศไทย พ.ศ. 2554: แนวทางแก้ไขด้วยสหวิทยาการ” จัดโดย ราชบัณฑิตยสถาน โดยคณะกรรมการสหวิทยาการเพื่อการวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม และ เครือข่ายสหวิทยาการแห่งราชบัณฑิตยสถาน (ภาคกลาง) ในพระราชูปถัมภ์ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี. เอกสารอัดสำเนา.

Asian Disaster Preparedness Center (ADPC). 2006. *Community-based Disaster Risk Management* (CBDRM). <http://www.adpc.net>. Accessed on June, 10, 2012.

Asian Disaster Preparedness Center (ADPC). Post-Disaster Damage Assessment and Need Analysis. <http://www.adpc.ait.ac.th>. Accessed on June, 10, 2012.

Bezuyen, M.J. et al. 1997. “*Flood Management in the Netherlands*”. Reprinted with permission from Flood Warning: Issues and Practice in Total System Design. In John Handmer (ed.). Flood Hazard Research Centre. Middlesex University.

Hyogo Framework for Action 2005 – 2015: *Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters – full text*. <http://www.unisdr.org/we/inform/publications/1037>. Accessed on September 10, 2012.

Rawal, V. and Dinesh Prajapati. 2007. *Assessing Damage After Disaster: A Participatory Framework and Toolkit*. UNNATI - Organisation for Development Education. Ahmedabad: Print Vision.

Towards Reconstruction: Hope beyond the disaster, 25 June 2011, Report to the Prime Minister of the Reconstruction Design Council in response to the Great East Japan Earthquake. <http://www.preventionweb.net/english/professional/publications/v.php?d=23594>. Accessed on June, 12, 2012.

เว็บไซต์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (Visited Websites):

<http://www.codi.or.th>

<http://www.disaster.go.th>

<http://www.fema.gov>

<http://www.jamstec.jp>

<http://www.nied.jp>

<http://www.pbwatch.net>

ภาคผนวก ก.

1. สรุปผลการจัดประชุมเวทีวิพากษ์
2. สรุปผลการถ่ายทอดความรู้-การสื่อสารการพัฒนาระบบพร้อมทดลองแปรแนวคิด/รูปแบบระบบสู่การปฏิบัติ
3. สรุปผลการประชุมและการถอดบทเรียน

ภาคผนวก ข.

1. เครื่องมือในการเก็บข้อมูล
2. เครื่องมือบันทึกข้อมูล ในระหว่างการทำงานภาคสนาม

ภาคผนวก ค.

- แผนภาพที่ 13 : ระบบการบริหารจัดการเชิงรุก: สาระหลัก
- แผนภาพที่ 14 : ระบบการบริหารจัดการเชิงรุก : วัตถุประสงค์
- แผนภาพที่ 15 : สรุปภารกิจสำคัญทั้งช่วงก่อน ระหว่าง และหลังภาวะวิกฤต/ภัยพิบัติ
- แผนภาพที่ 16 : โครงสร้างกระทรวง พม.

ภาคผนวก ก.

1. สรุปผลการจัดประชุมเวทีวิพากษ์ เพื่อให้ข้อคิดเห็นต่อการปรับปรุง ระบบการช่วยเหลือการสืบทอดในภาวะวิกฤต และ ระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวง พม.

เวทีวิพากษ์ครั้งที่ 1: วันที่ 17 กรกฎาคม 2555 จัด ณ โรงแรมเดอะทวินทาวเวอร์
ผู้เข้าร่วมจำนวน 74 คน (ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ของกระทรวง
พม.)

ผู้วิพากษ์หลัก รองศาสตราจารย์ ดร. กัมปนาท ภัคติกุล
คณบดีคณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

ข้อคิดเห็นของผู้วิพากษ์หลัก : ควรให้ความสำคัญกับเรื่องการให้ข้อมูล/ข่าวสารต่อสาธารณะ (public information) ด้วย หรือ ควรให้ข้อมูลต่าง ๆ ต่อสาธารณะล่วงหน้า และ ผู้ให้ข้อมูล หรืออาจเรียกว่า Information Officer นั้น ควรเป็นคน ๆ เดียว เพื่อไม่ให้เกิดความสับสน นอกจากนี้ยังควรมี Safety Officer และ Liaison Officer (หรือ ผู้เชื่อมประสาน) และ ขอให้เพิ่มระบบ Logistics เข้าไปด้วย สำหรับด้านงบประมาณ ควรมีการจัดเตรียมงบฉุกเฉินไว้ล่วงหน้า เพื่อให้การตอบสนองต่อเหตุการณ์เป็นไปได้อย่างทันที่ เพราะเงินทดลองราชการมีจำนวนน้อย

ข้อคิดเห็นของผู้เข้าร่วมเวทีวิพากษ์ สามารถสรุปได้ว่า ที่ผ่านมากกระทรวง พม. ได้รับการบัญชาการให้ดำเนินการ โดยไม่ได้มีการเตรียมความพร้อม ทำให้ต้องมีบทบาทในสถานะฉุกเฉิน ปรับไปตามสถานการณ์ ดังนั้น ระบบที่พัฒนาขึ้นนี้ จะสามารถช่วยทำให้กระทรวง พม. แสดงบทบาทได้ดีขึ้น ชัดเจนขึ้น สอดคล้องกับบทบาท/ภารกิจ/หน้าที่หลักของกระทรวง ๆ อย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่/ผู้เข้าร่วมประชุมจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กระทรวงสาธารณสุข และสำนักช่วยเหลือผู้ประสบภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้

ให้มุมมองว่า ระบบที่วางไว้ก็ดีทีเดียว มีความครอบคลุม และสิ่งที่เราควรให้ความสำคัญไปพร้อม ๆ กัน คือ การฝึกซ้อมให้มากขึ้นสำหรับประเด็นสำคัญ ๆ ที่ผู้เข้าร่วมท่านอื่น ๆ หยิบยกขึ้นมาได้แก่ !) เรื่องการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ จะทำให้เกิดเป็นจริงได้อย่างไร

2) เวลาเกิดเหตุการณ์ พบว่า ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ มีจำนวนน้อย ขณะที่ผู้สั่งการ/ผู้ออกคำสั่งมีจำนวนมาก และหลาย ๆ ครั้งมักสับสนกับคำสั่ง 3) ระบบการทำงานของประเทศไทย ก้าวหน้ายาก ต้องเริ่มนับหนึ่งใหม่อยู่เสมอ เพราะขึ้นกับอำนาจการตัดสินใจของคนจำนวนหนึ่ง โดยเฉพาะนักการเมือง ซึ่งมักตัดสินใจบนพื้นฐานผลประโยชน์ของกลุ่มตนเป็นหลัก

4) การบริหารจัดการของบริจาค ยังทำได้ไม่ดี ทำให้เกิดการสูญเสีย/สิ้นเปลือง เพราะของบริจาคไปไม่ถึงผู้ได้รับความเดือดร้อน ทำให้สูญเสียจำนวนมาก เช่น เสื้อผ้าจมน้ำหมด 5) สำหรับเงินบริจาค ก็เช่นกัน ที่มีระเบียบข้อบังคับกำหนดไว้ การขอใช้เงินบริจาค ค่อนข้างยุ่งยาก ทำให้ไม่ได้นำมาใช้ เพราะต้องส่งเข้าไปที่สำนักนายกรัฐมนตรี และมีผู้มีอำนาจสั่งการในการใช้จ่ายได้เพียงคนเดียว 6) สามหน่วยงานที่สำคัญคือ กรม ปก. กระทรวง สธ. และ กระทรวง พม. ควรประสานส่งต่อข้อมูลซึ่งกันและกัน และ ควรมุ่งเน้นการทำงานเชิงยุทธศาสตร์

7) ควรให้ความสำคัญกับการเสริมศักยภาพของกองทุนสวัสดิการชุมชน หรือ การสมทบกับกองทุน ฯ ดังกล่าว เพื่อให้เงินถึงมือชาวบ้าน/ชุมชน 8) หน่วยงานที่ชาวบ้าน/ประชาชนศรัทธา คือ ภาคสื่อมวลชน และ ภาคเอกชน ดังนั้น เครือข่ายภาคประชาชน/เอกชน/สื่อมวลชน จึงมีความสำคัญมาก เพราะการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการต่าง ๆ เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากมาก จึงควรให้ความสำคัญกับการทำงานเชิงเครือข่าย

เวทีวิพากษ์ครั้งที่ 2: วันที่ 24 กรกฎาคม 2555 จัดที่ ห้องประชุมโรงพยาบาลมหาราชนครราชสีมา
ผู้เข้าร่วมจำนวน 43 คน (ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ พม. ในพื้นที่ และ องค์กรภาคส่วนต่าง ๆ ทั้ง รัฐ เอกชน และชุมชน)

ผู้วิพากษ์หลัก ทพ. วิวัฒน์ ฉัตรวงศ์วาน ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายสิ่งแวดล้อม รพ.มหาราช (ซึ่งมีประสบการณ์และความรู้-ความสามารถในการจัดการภัยพิบัติ โดยเฉพาะประสบการณ์ด้านการจัดทำระบบการควบคุม/บัญชาการ เหตุการณ์ หรือ Incident Command System - ICS)

ข้อคิดเห็นของผู้วิพากษ์หลัก : เห็นด้วยกับข้อเสนอระบบ ฯ ที่โครงการ ฯ ออกแบบไว้พบว่า มีความครอบคลุม แต่สิ่งสำคัญที่สุด คือ ทำอย่างไรให้ทุกคนสามารถพึ่งพาตนเองได้จริง ๆ เพราะยามเกิดวิกฤตหรือเหตุการณ์ฉุกเฉิน มักจะมีบุคคลอยู่แค่ 2 ประเภทใหญ่ ๆ เท่านั้น คือ ประเภทแรก บุคคลที่ประสบภัย เพราะไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ และประเภทที่ 2 คือ บุคคลที่ต้องไปช่วยเหลือผู้ประสบภัยหรือผู้กู้ภัย ดังนั้น เราจะต้องทำให้คนส่วนใหญ่/ทุกคนสามารถพึ่งพาตนเองให้ได้มากที่สุด เท่าที่จะมากได้ จะได้ช่วยลดภาระลดการสูญเสีย ลดความรุนแรง ลดค่าใช้จ่าย ดังนั้น เราจะต้องทำให้คนส่วนใหญ่ไม่กลายเป็นผู้ประสบภัย โดยการเตรียมความพร้อมให้มากที่สุดเพื่อให้เป็น “ผู้กู้ภัย” โดยเฉพาะการกู้ภัยให้กับตนเอง

ข้อคิดเห็นของผู้เข้าร่วมเวที มีดังต่อไปนี้คือ

- เจ้าหน้าที่จากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด มองว่า ระบบที่นำเสนอหรือออกแบบไว้นี้ มีความครอบคลุมมาก/ดีมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติทั้ง 9 ระบบย่อย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบย่อยที่ 7 ที่เกี่ยวกับการส่งเสริม/สร้างเสริม/พัฒนาศักยภาพของประชาชนและชุมชนนั้น มีความสำคัญมาก และควรจะต้องมีการซักซ้อมระบบต่าง ๆ ให้สม่ำเสมอ นอกจากนี้ ยังมีระบบการติดตามและประเมินผลด้วย ซึ่งที่ผ่านมา เรามักทำงานกันโดยไม่มีประเมินผล หรือ มักจะไม่ค่อยคำนึงถึงเรื่องนี้ ถ้าเราให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ เชื่อว่าน่าจะดีขึ้น และจะขออนุญาตนำไปใช้ด้วย
- ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก มองว่า เป็นระบบที่ดีมาก แต่ไม่แน่ใจว่ากระทรวง พม. จะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ เพราะจะต้องมีการปรับเปลี่ยนหลาย ๆ อย่าง และ ต้องการการผลักดันในหลาย ๆ ระดับ ซึ่งต้องมีวิสัยทัศน์และพลังร่วม จึงจะทำได้
- สำนักงานเกษตรจังหวัด มองว่า การสมทบกองทุนต่าง ๆ ในระดับชุมชน ที่โครงการ ฯ เสนอไว้นั้น มีความสำคัญมาก เพราะจะช่วยทำให้ชาวบ้าน/ชุมชนฟื้นตัวได้เร็ว
- ประเด็นสำคัญจากผู้เข้าร่วมเวทีท่านอื่น ๆ ได้แก่ ควรสนับสนุนการจัดทำศูนย์พักพิงของผู้สูงอายุ/ผู้พิการ ที่เป็นการรวมตัวกันของกลุ่ม-องค์กรต่าง ๆ เหล่านี้/ของพวกเขาตนเอง หรือ ที่เรียกว่า ศูนย์เพื่อการพึ่งพาตนเอง นั้น มีความสำคัญมาก และควรส่งเสริมการออมเพื่อพิบัติ ให้มากขึ้น นอกจากนี้ ก็มีประเด็น การให้ข้อมูล/การให้คำแนะนำที่ถูกต้อง การมีแหล่งบริการให้ความช่วยเหลือด้านเครื่องมือ/อุปกรณ์ต่าง ๆ เพราะปัจจุบันยังมีน้อย

หรือ ไม่ทราบว่ามีอยู่ที่ไหนบ้าง ควรแจ้งให้สาธารณะทราบ สำหรับการอบรม/การฝึกซ้อม/การเตรียมแผนอพยพต่าง ๆ สามารถดำเนินการร่วมกันได้/ไม่ควรทำแยก รวมถึงการสนับสนุนกลุ่มคนพิการทั้งระดับตำบลและระดับอำเภอให้สามารถจัดการภัยพิบัติได้ มีความสำคัญมาก และการให้ความรู้กับประชาชนที่อาศัยอยู่ริมคลอง/ริมแม่น้ำ ที่พวกเขาจะต้องมีการเตรียมการ/เตรียมความพร้อมล่วงหน้า

เวทีวิพากษ์ครั้งที่ 3 : วันที่ 6 สิงหาคม 2555 ณ โรงแรมเมืองลิเกอร์ อ.เมือง
จ. นครศรีธรรมราช จำนวนผู้เข้าร่วม 40 คน (ครอบคลุมเจ้าหน้าที่
หน่วยงาน พม. ในพื้นที่และตัวแทนจากองค์กร/หน่วยงานทั้งภาค
รัฐ เอกชน ประชาชน และชุมชน)

ผู้วิพากษ์หลัก

- 1) พลตรี ดร. นพรัตน์ เศรษฐกุล: สำนักวิชาวิศวกรรมศาสตร์และ
ทรัพยากร มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
- 2) อาจารย์อุทัย แก้วกล้า : มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
- 3) ผู้ใหญ่บ้านโกเมศร์ ทองบุญชู : ผู้จัดการเครือข่ายการจัดการ
ภัยพิบัติจากธรรมชาติในพื้นที่ภาคใต้
- 4) ว่าที่ ร.ต. กำพล จิตตะนัง : ศูนย์ประสานงานการจัดการ
ภัยพิบัติ(ภาคใต้) มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

ความคิดเห็นของผู้วิพากษ์หลักและผู้เข้าร่วมเวที สามารถสรุปได้ว่า

- 1) เห็นด้วยอย่างยิ่งที่จะมีระบบสนับสนุนที่จะทำให้ประชาชน/ชุมชนเข้มแข็ง หรือ พึ่งพา
ตนเองได้ จะได้ไม่มีผู้ประสบภัยหรือมีน้อย
- 2) กระทรวง พม. ควรประเมินตนเองด้วยว่า อยู่ระดับไหน มีความพร้อมแค่ไหน สามารถ
ตอบสนองต่อความคาดหวังของสังคมได้แค่ไหน
- 3) หน่วยงานทุกภาคส่วน ควรได้มีโอกาสรับรู้ ว่า หน่วยงาน พม.ทำอะไรกันบ้าง (คน
ส่วนใหญ่ยังไม่ทราบ)
- 4) การประสานงานกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับชุมชน จะทำอย่างไร
จึงจะเป็นขบวนการเดียวกัน ไม่ใช่ต่างคนต่างทำ
- 5) การกระจายความช่วยเหลือ และระบบขนส่ง มีความสำคัญมาก

- 6) ระบบความมั่นคงทางอาหารในยามวิกฤตมีความสำคัญมาก หรือ อาจจะเพิ่ม หรือ อาจจะจัดให้อยู่ตรงไหนของระบบย่อยทั้ง 9 ระบบ
- 7) ไม่เห็นด้วยกับการแจกเงินให้คนละ 5,000 บาท สิ่งที่เราควรทำคือ การสร้างความเข้มแข็ง/ความมั่นคงทางกาย ใจ ครอบครัว และชุมชน
- 8) สิ่งที่เราต้องให้ความสำคัญมาก ๆ คือ การทำงานเชิงเครือข่าย จะช่วยให้ปัญหาคลี่คลายได้เร็ว ยามเกิดวิกฤต และ เป็นการเสริมพลังซึ่งกันและกัน ควรจะทราบว่ามีใครทำอะไรอยู่ที่ไหน
- 9) ระบบที่วางไว้ดีดีมาก แต่ประเด็นคำถามสำคัญต่อไป คือ การทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติจริง จะสามารถทำได้อย่างไร?
- 10) ศูนย์เตือนภัยระดับชุมชน - ปัจจุบันมีแล้วหลายแห่ง แต่ชุมชนไม่เชื่อ
- 11) ควรผลักดันภารกิจด้านการจัดการภัยพิบัติ ตามระบบที่สร้างขึ้นใหม่นี้ ให้เป็นส่วนหนึ่งของตัวชี้วัด หรือ มีตัวชี้วัด กำกับด้วย จะได้ทำให้การทำงานเกิดเป็นจริงได้ในบริบทของกระทรวง พม.
- 12) การสำรวจปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุ มีความสำคัญ โดยเฉพาะในกรณีที่ต้องมีการอพยพ จะได้มีการเตรียมการด้านต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้า โดยเฉพาะ ยา แวนตา เสื้อผ้า/ผ้าอ้อมผู้ใหญ่ ไม่เท่า มาก
- 13) การเตรียมความพร้อมของชุมชน ที่ไม่ต้องการโยกย้าย เพราะรู้สึกผูกพันในถิ่นเดิม/ที่ดินของตนเอง ทำอย่างไรจึงจะให้ชุมชนประเภทนี้ มีการเตรียมตัว เพื่อได้รับผลกระทบน้อยที่สุด
- 14) การพึ่งพาตนเองของประชาชน-ชุมชนมีความสำคัญมาก เราต้องทำความเข้าใจให้ถูกต้อง ไม่ใช่ไปมองว่าเขาขาด แล้วเราต้องไปทำให้เขา ซึ่งส่วนใหญ่ มักจะไม่ตรงกับปัญหาความจริง ความต้องการ
- 15) หลักสูตรภัยพิบัติศึกษา - ต้องรีบดำเนินการ โดยเฉพาะการให้การศึกษาตั้งแต่เด็ก ได้รู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของภูมิเวศน์ หรือ ลักษณะภูมิเวศน์ที่แตกต่าง เพื่อให้ปรับตัวได้ดีขึ้น/เท่าทันสถานการณ์/การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น (เราต้องยอมรับว่าสภาพทางธรรมชาติ จะไม่เหมือนเดิมอีกต่อไปแล้ว)

เวทีวิพากษ์ครั้งที่ 4 : วันที่ 15 สิงหาคม 2555 จัดที่ห้องประชาสังคมอุดมพัฒน์ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ศาลายา นครปฐม (ผู้เข้าร่วมเวทีจำนวน 31 คน)

ผู้วิพากษ์หลัก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิตา กมลเวชช (ผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการภัยพิบัติ และมีประสบการณ์ทำงานด้านนี้ในต่างประเทศหลายประเทศ)
รองคณบดีฝ่ายวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ข้อคิดเห็นของผู้วิพากษ์หลัก มีประเด็น/ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ

- 1) ระบบโครงสร้างพื้นฐานทั้ง 9 ระบบย่อย เห็นด้วยทั้งหมด และเป็นการออกแบบที่ละเอียดมาก แต่ในอีกด้านหนึ่ง ก็เป็นห่วงว่าทางหน่วยงานพม. จะนำไปแบ่งกันทำ ในทางปฏิบัติจริง จะต้องเชื่อมประสานกันทุกระบบ ไม่ใช่ไปแบ่งกันทำ ดังนั้น จะต้องร่างหลักการทำงานที่ได้มาตรฐาน (SOP) กำกับไว้ด้วย
- 2) ระบบข้อมูล/การติดตามสถานการณ์เกี่ยวกับน้ำ อาจจะใช้ Simulation ที่มีการออกแบบไว้แล้วของหน่วยงานต่าง ๆ ทราบว่า อบต. บางแห่งมีระบบเหล่านี้แล้วด้วย
- 3) สำหรับระบบ/เครื่องมือ CBDRM ที่เสนอไว้นั้น ก็น่าจะใช้ได้ แต่ที่จริงแล้วเป็นเรื่องเชิงเทคนิคค่อนข้างสูง เวลาทำต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญ อาจจะต้องพิจารณาเครื่องมือ/กรอบอื่น ๆ ที่ออกแบบไว้หลวม ๆ อาทิเช่น กรอบการประเมินความเสี่ยงของ Hyogo หรือ ที่เรียกว่า Hyogo Framework for Action 2005-15 ซึ่งหน่วยงาน UNISDR ออกแบบไว้
- 4) ระบบเครือข่าย มีความสำคัญมาก และ ทุกองค์กร/เครือข่าย จะต้องปฏิบัติตามหลักการทำงานที่ได้มาตรฐาน ที่เรียกว่า SOP (Standard Operating Procedures) เช่นกัน
- 5) ระบบของกระทรวง พม. อาจจะประยุกต์จากแนวคิด BCM (Business Continuity Management) มาใช้ได้ด้วย ซึ่งจริง ๆ แล้วแนวคิด BCM ปรับมาจากการทำ SWOT+ Risk Management - แต่ก็ให้อาจารย์พิจารณาดูอีกทีว่า แบบไหนเหมาะสมมากกว่ากัน
- 6) การจัดการศูนย์พักพิง อาจจะต้องออกแบบไว้หลาย ๆ อย่าง รวมถึงศูนย์พักพิงแบบถาวรด้วย เพราะแนวโน้มภัยเกิดบ่อย หรือ อาจทำแบบ improvised เช่น การตั้งเครื่องปั่นไฟก็ได้

- 7) ระบบอาสาสมัคร มีความสำคัญมาก และควรครอบคลุมทั้ง 2 ระบบ คือ 1. ระบบการจัดหา/ทำทะเบียนอาสาสมัคร - เพื่อไปช่วยคนอื่น ๆ และ 2 ระบบการดูแลอาสาสมัคร - เมืองไทย ไม่ค่อยคำนึงถึงประเด็นหลัง ทำให้ระบบอาสาสมัครไม่ยั่งยืน
- 8) ระบบ ICS ที่ออกแบบไว้สำคัญมาก - และระบบนี้ น่าจะช่วยทำให้ สิ่งกีดขวางต่าง ๆ เชิงโครงสร้างลดลง หรือ ละลายไปได้ จึงควรให้ความสำคัญกับระบบนี้ให้มาก ให้มีการฝึกซ้อมบ่อย ๆ ทำ Functional Design ของแต่ละส่วนออกมาให้ชัดเจน
- 9) ระบบการช่วยเหลือทางสังคม - เป็นอีกระบบหนึ่งที่สำคัญ แต่ต้องมีการเตรียมการ/เตรียมความพร้อม ซึ่งต้องมีการลงทุนขนาดใหญ่ แต่ก็มีคำถามว่าจะนำเงินมาจากไหน? ดังนั้น จึงควรเน้นการทำงานเชิงสร้างเสริมศักยภาพ/เพิ่มความสามารถของทุกคน ไม่ให้เป็นผู้ประสพภัย หรือ เป็นภาระต่อสังคมน้อยที่สุด ตามที่อาจารย์เสนอไว้ และ ถ้าจำเป็น ต้องให้ความช่วยเหลือ ก็ควรคำนวณค่าชดเชยต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้า และ ควรแจ้งให้ประชาชน/ชุมชนทราบสิทธิต่าง ๆ ล่วงหน้า จะได้ไม่มีปัญหา หรือ ไม่ต้องมานั่งเถียงกัน
- 10) โครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับประเทศ อันที่จริงมีอยู่แล้ว แต่ก็ไม่ค่อย work เวลาเกิดเหตุจริง ๆ ไม่ได้ใช้โครงสร้างที่มีอยู่ แต่ไปจัดตั้งขึ้นมาใหม่ ทำให้เกิดการทับซ้อน
- 11) ระบบต่าง ๆ ในประเทศไทยอันที่จริงมีอยู่แล้ว แต่ไม่ค่อย work เป็นเพราะประเทศไทยติดกับกรม กอง หน่วยงานของตนเอง หรือที่เรียกว่า “กรมมาธิปไตย” ที่ผูกติดกับโครงสร้างงบประมาณของแต่ละหน่วยงาน/แต่ละกระทรวง-กรม-กอง
- 12) สำหรับกรณีของกระทรวง พม. ก็จะต้องทำการวิเคราะห์โครงสร้างที่เป็นอยู่ว่าเป็นอย่างไร ใครทำอะไร จะทำอย่างไร จะมา share กัน การทำงานของกระทรวง พม. ควรจะต้องประสาน/เชื่อมโยงกับกระทรวงสาธารณสุข หรือ ทีมแพทย์/สาธารณสุข เพราะ ยามวิกฤต ปัญหาทางด้านสุขภาพของคนทุกกลุ่ม เป็นเรื่องสำคัญ

ข้อคิดเห็นของผู้เข้าร่วมเวที ประกอบด้วยประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- 1) การพัฒนาศักยภาพประชาชน/คนในชุมชนให้เป็น Professional Social Security Assistant มีความสำคัญมาก จะทำให้ชุมชนพึ่งพาตนเองในการรับมือกับภัยพิบัติได้ดีขึ้น/มากขึ้น

- 2) หน่วยงานต่าง ๆ ไม่ควรลงไปดำเนินการเองในชุมชน/ในพื้นที่ ควรเน้นบทบาทของชุมชน – การสร้างความเข้มแข็งที่ออกแบบไว้ ดีมาก การทำงานร่วมกับสภาองค์กรชุมชน ที่มีอยู่ในหลาย ๆ พื้นที่ทั่วประเทศ เป็นสิ่งที่สำคัญมาก
- 3) การประเมินผลกระทบ/ความเสียหายที่เกิดขึ้น - ควรให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย จะทำให้เกิดความเป็นธรรม/ลดปัญหา
- 4) ศูนย์พักพิง ไม่ควรอยู่ไกลจากชุมชน/ที่อยู่อาศัยเดิมมากเกินไป ควรพิจารณาพื้นที่ปลอดภัยที่อยู่ใกล้เคียงก่อน เพราะยังมีอยู่จำนวนมาก และควรมีการพิจารณาการจัดทำศูนย์พักพิงถาวร ด้วย
- 5) บทบาทของกระทรวงศึกษาธิการ/สถาบันการศึกษาต่าง ๆ ยังมีน้อย ควรดึงเข้ามาร่วมให้มากขึ้น เช่น บทบาทในช่วงการฟื้นฟูต่าง ๆ อาทิเช่น การช่วยซ่อมแซมบ้าน วัสดุอุปกรณ์ /เครื่องมือต่าง ๆ ของวิทยาลัยการอาชีพ หรือบทบาทในการฟื้นฟู/ถ่ายทอดวิชาชีพต่าง ๆ
- 6) การพิจารณาเกี่ยวกับการสร้างแหล่งน้ำดื่มที่ปลอดภัยของชุมชน ก็มีความสำคัญ ควรพิจารณาแหล่งภายในประเทศก่อน เช่น ที่ราชบุรี
- 7) การประชาสัมพันธ์/การให้ข้อมูล-ความรู้แก่ประชาชน-ชุมชน-สังคม มีความสำคัญมาก – ปัจจุบัน ยังให้ความสำคัญกับเรื่องนี้น้อยมาก ควรกระทำก่อนเกิดเหตุ
- 8) การประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ มีความสำคัญมาก
- 9) จิตสำนึกและจิตวิญญาณของแต่ละคน มีความสำคัญมาก ระบบที่วางไว้ดี แต่ถ้าขาดจิตสำนึก ก็ไม่สามารถทำได้

เวทีวิพากษ์ครั้งที่ 5 : วันที่ 20 สิงหาคม 2555 จัดที่โรงแรมไอยรา แกรนด์ พาเลซ พิษณุโลก จำนวนผู้เข้าร่วมเวที 30 คน

ผู้วิพากษ์หลัก รองศาสตราจารย์ ดร. พัชรินทร์ สิริสุนทร
อดีตคณบดีคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

ข้อคิดเห็นของผู้วิพากษ์หลัก มีประเด็น/ข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะ ดังนี้คือ

- 1) กระทรวง พม. มีงบประมาณน้อย เจ้าหน้าที่น้อย/ในพื้นที่ที่ไม่มีโครงสร้าง หรือ อาจกล่าวได้ว่า ทรัพยากรไม่มี ดังนั้น จึงต้องใช้พันธมิตร หรือ พึ่งการทำงานร่วมกับภาคีเครือข่าย
- 2) การทำงานแบบภาคีเครือข่าย มีความสำคัญมาก เนื่องจากอาสาสมัครของ พม. ที่เป็นอยู่ มีหมวกหลายใบ ภาระงานล้นมือ ในหลาย ๆ พื้นที่ กลไกนี้ไม่ work
- 3) จังหวัดที่อยู่ในลุ่มน้ำยม โดยเฉพาะ พิษณุโลก สุโขทัย พิจิตร เป็นพื้นที่น้ำท่วมซ้ำซาก เพราะไม่มีระบบโครงสร้างพื้นฐาน หรือ hardware เช่น เขื่อนต่าง ๆ รองรับ ดังนั้น จึงควรจำแนกระดับความรุนแรง/ผลกระทบ ควรจัดลำดับและแยกประเภท/ลักษณะภัยพิบัติ
- 4) ระบบการช่วยเหลือทางสังคม - ใครควรเป็นคนขับเคลื่อน ควรเน้นบทบาทของชุมชน ถึงแม้ในระดับชุมชน/หมู่บ้าน จะยังประสบปัญหาว่าผู้นำไม่ทำหน้าที่ก็ตาม (ยกตัวอย่าง เช่น สิ่งของบริจาคต่าง ๆ ไปกองอยู่ที่บ้านผู้ใหญ่บ้าน ไม่ได้ส่งให้ชาวบ้าน ฯลฯ) แต่ต้องมีกลไกการประเมินผลด้วย
- 5) การขุดเซยพื้นที่รับน้ำนอง/พื้นที่วิกฤตซ้ำซาก มีความสำคัญ เพราะชาวบ้านจำนวนมาก ต้องมีหนี้สิน ไม่มีเงินเก็บ หรือต้องนำเงินที่พอมีเก็บไว้มาใช้หมด เมื่อเกิดวิกฤต หรือ เกิดเหตุการณ์ซ้ำซาก ผลผลิตเสียหายหมด ชาวบ้านจำนวนมากดำเนินชีวิตตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และไม่มีเงินเก็บ
- 6) ระบบการเฝ้าระวังและแจ้งเตือนภัยโดยชุมชน มีความสำคัญมากเสนอว่าควรมี ระบบการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมชุมชน เพราะอันที่จริงนั้น ชุมชนมีศักยภาพต่าง ๆ หลายด้าน และข้อมูลต่าง ๆ ก็มีจำนวนมาก รอการสังเคราะห์และยกระดับพัฒนาให้สามารถนำไปใช้การ หรือต่อยอดความรู้ของชุมชนได้
- 7) ระบบการช่วยเหลือฉุกเฉิน - ยังคงต้องได้รับการพัฒนาอีกมาก ในทุกระดับ/ทุกองค์กร ยกตัวอย่างเช่น เบอร์ 191 เวลาโทร. ไปไม่มีใครรับ รอนานมาก หรือ อาจนานถึง 20 นาที-ครึ่งชั่วโมง
- 8) ศูนย์พักพิง ฯ ควรใช้สถานที่ ฯ ไม่ไกลเกินไป และควรให้ความสำคัญกับเรื่อง โรคระบาด/โรคติดต่อ เพราะโดยพฤติกรรมของชาวบ้าน คือ มีความรักสัตว์ หรือ ต้องการอยู่ร่วมกับสัตว์เลี้ยงของตนเอง ซึ่งอาจทำให้เกิดโรคระบาดได้ สำหรับการขั้บถ่าย ไม่น่าเป็นปัญหา

- 9) ระบบข้อมูลต่าง ๆ สำคัญมาก เพราะเรามักจะพบว่า ข้อมูลไม่ทันสมัย เชื่อถือไม่ได้ ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ป่วย ส่วนใหญ่มักอยู่ที่ อสม. ไม่ได้ส่งถึง สสจ. หรือ สสอ. ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ป่วยเรื้อรัง และ ผู้ป่วยโรคร้ายแรง/โรคติดต่อ มีความสำคัญมาก นอกจากนี้ ข้อมูลต่าง ๆ ที่สำคัญและจำเป็น ก็เข้าใจยาก ทำอย่างไรให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นต้องรู้ และเข้าใจ และนำไปใช้ประโยชน์ได้ด้วย
- 10) เรื่องวัสดุ/อุปกรณ์/เครื่องมือที่สำคัญที่ควรมี คือ เรือตรวจเยี่ยม และ เรือพยาบาล เพราะประชาชนจำนวนมาก (โดยเฉพาะผู้สูงอายุ) ไม่ต้องการออกมาจากที่พัก จึงจำเป็นต้องเข้าไปให้บริการด้านนี้ ถึงบ้าน
- 11) การทำงานเรื่องนี้ต้องทำตัวชีวิตให้ชัดเจน ใครทำอะไร อย่างไร ควรมีการติดตามและประเมินผล และมีคำถามว่า ข้อเสนอดี ๆ จากโครงการนี้ จะนำไปสู่การปฏิบัติจริงได้อย่างไร ทำได้จริงไหม?
- 12) ปัญหา-อุปสรรคสำคัญของการบริหารจัดการน้ำหรือภัยพิบัติของประเทศไทย คือ เรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน จะทำอย่างไร?

ข้อคิดเห็นของผู้เข้าร่วมเวที มีประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ

- 1) คนจำนวนมากยังไม่รู้จักกระทรวง พม. ไม่รู้ว่าทำอะไรบ้าง ทำอย่างไรให้คนรู้จักก่อน หรือ เมื่อเกิดเหตุการณ์นึกถึงกระทรวง พม.
- 2) โครงสร้างของประเทศไทยเรา ไม่เอื้อต่อการทำงานร่วมกัน หรือ การประสานงานกัน ดังนั้น เราจะต้องร่วมกันคิด ร่วมกันพลิกแพลง
- 3) ปัจจุบัน ระบบการช่วยเหลือทางสังคมมีอยู่แล้ว ในระดับจังหวัด มีผู้ว่าราชการเป็นผู้มีอำนาจในการใช้เงินงบประมาณได้สูงถึง 50-100 ล้านบาท แต่ก็ยังมีปัญหา ปัญหาคือ ไม่ใช่ไม่มี การช่วยเหลือ แต่การช่วยเหลือยังไม่ทั่วถึง ไม่เป็นธรรม และ การช่วยเหลือไปไม่ถึงคนที่เดือดร้อนจริง ๆ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่องการเมืองและพรรคพวก จะทำอย่างไร?

- 4) การพิจารณาจ่ายเงินชดเชยต่าง ๆ ควรใช้หลักความเป็นธรรมด้านสิ่งแวดล้อม เช่น พื้นที่รับน้ำนอง พื้นที่ ๆ ได้รับผลกระทบสูง ควรได้รับค่าชดเชยมากกว่าพื้นที่อื่น ๆ
- 5) ปัจจุบัน โรงเรียนบางระกำ ฯ ได้กลายเป็นโรงเรียนต้นแบบด้านการจัดการภัยพิบัติ มีการวางแผนร่วมกับชุมชน มีการฝึกซ้อมสม่ำเสมอ (หรือท่อมละ 1 ครั้ง) เน้นการเรียนรู้ภัยพิบัติของเด็กและเยาวชน และมีการทำงานร่วมกับครูทั้ง 8 กลุ่มสาระ โดยเฉพาะกลุ่มวิทยาศาสตร์ กลุ่มสุขศึกษา และ กลุ่มสังคม แต่ปัญหายังมีอยู่ คือ ผู้ปกครองของเด็กไม่ค่อยเข้าร่วมกิจกรรม
- 6) การทำงานเชิงส่งเสริม/สร้างเสริมศักยภาพในการอยู่ร่วมกับน้ำให้กับชาวบ้าน-ชุมชน มีความสำคัญมาก ปัจจุบันชาวบ้านจำนวนมากได้มีการปรับตัวให้อยู่กับน้ำ และปรับวิถีชีวิต จึงควรส่งเสริมให้อยู่ได้จริง
- 7) กลุ่มชาวบ้านที่น่าเป็นห่วงในปัจจุบัน คือ กลุ่มแรงงานไร้ที่ดินที่รับจ้างอยู่ในภาคเกษตร แต่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองโดย กม. ใด ๆ

2. สรุปผลการถ่ายทอดความรู้-การสื่อสารการพัฒนาระบบ พร้อมทดลองประเมินแนวคิด/รูปแบบระบบสู่การปฏิบัติ ร่วมกับเจ้าหน้าที่กระทรวง พม. ในพื้นที่นำร่อง 4 จังหวัด

ความนำ : การถ่ายทอดความรู้และการสื่อสารการทำงานเชิงระบบ พร้อมซักซ้อม หรือ ทดลองประเมินแนวคิดและรูปแบบของข้อเสนอระบบต่าง ๆ สู่การปฏิบัติร่วมกับเจ้าหน้าที่ของ หน่วยงาน พม. ในพื้นที่นำร่องทั้ง 4 จังหวัด ได้มีการดำเนินการที่แตกต่างกันทั้งหมด 3 รูปแบบ หรือ ใช้โจทย์/วิธีการที่แตกต่างกัน 3 แบบ ทั้งนี้ เพื่อประเมินจุดอ่อน จุดแข็งของแต่ละระบบ และ เพื่อทำความเข้าใจ หรือ ประเมินศักยภาพ ข้อจำกัด ความตระหนัก ความรู้/ความเข้าใจ และ ความสนใจ/การตอบสนองของเจ้าหน้าที่ พม. ที่เข้าร่วมเวที ไปพร้อม ๆ กันด้วย

รูปแบบ/วิธีการที่ใช้ ในการถ่ายทอดความรู้และการสื่อสารการพัฒนา ทั้ง 3 รูปแบบ /วิธีการ มีดังนี้คือ

- 1) **รูปแบบ/วิธีการแรก** คือ การมีโจทย์และคำถามที่แตกต่างกัน โดยต้องการให้มีการฝึก ทดลองนำระบบสำคัญ ๆ สู่การปฏิบัติหลาย ๆ ระบบด้วยกัน โดยใช้วิธีการแบ่งผู้เข้าร่วม เวทีเป็นกลุ่มต่าง ๆ ตามโจทย์ที่วิทยากร (หรือ หัวหน้าโครงการ) กำหนดให้จำนวน 3 กลุ่มหรือ 3 โจทย์ ครอบคลุม 1) การจัดการศูนย์พักพิงที่ได้มาตรฐาน โดยเฉพาะในกลุ่ม เจ้าหน้าที่ ๆ มีแนวโน้มจะต้องมีบทบาทด้านการบริหารจัดการศูนย์พักพิง 2) การจัดทำ ระบบการบัญชาการ/ควบคุมเหตุการณ์ (Incident Command System – ICS) สำหรับ หน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยง และ 3) การวิเคราะห์ระบบต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ของหน่วยงาน พมจ. พร้อมนำแนวคิดการจัดการภัยพิบัติ เพิ่มเข้าไปในระบบที่เป็นอยู่ และ/หรือ การ ปรับเปลี่ยนระบบที่เป็นอยู่ให้สามารถผนวกแนวคิดการจัดการภัยพิบัติ ทำได้อย่างไร?

พร้อมกันนี้ได้จัดให้มีพี่เลี้ยง หรือ ผู้ฝึกสอน (coach) (ซึ่งมีประสบการณ์/ความเชี่ยวชาญในการจัดการภัยพิบัติ) ในระหว่างการทำงาน/การแปรรูปแบบระบบสู่การปฏิบัติร่วมกันด้วย - รูปแบบแรกนี้ ใช้กับกรณีของจังหวัดนครศรีธรรมราช (ใช้เวลาครึ่งวัน)

- 2) **รูปแบบ/วิธีการที่ 2** คือ การใช้โจทย์เดียวกันทั้งหมดทุกกลุ่ม แต่แบ่งภารกิจ หรือ การร่วมกันออกแบบรายละเอียดของแต่ละหน้าที่ให้สอดคล้องกับบริบท หรือ การทดลองทำหน้าที่ที่ต่างกันในระบบเดียวกันของแต่ละกลุ่ม (ซึ่งแบ่งเป็นทั้งหมด 4 กลุ่มใหญ่ ครอบคลุมฝ่ายต่าง ๆ ได้แก่ ฝ่ายสุขภาพ/การพยาบาลขั้นต้น ฝ่ายอาหาร/เสบียง/ปัจจัยยังชีพ ฝ่ายวัสดุ-อุปกรณ์/ระบบสาธารณสุข/โรค/สาธารณสุขการ/เรือ/เสื้อชูชีพ ฝ่ายอพยพ/เคลื่อนย้าย/การขนส่ง/ความปลอดภัย) ภายใต้ระบบการบัญชาการ/ควบคุมเหตุการณ์ (ICS) และมีผู้ฝึกสอน/พี่เลี้ยง (coach) ที่เป็นบุคลากรในท้องถิ่นและมีความเชี่ยวชาญ หรือ มีประสบการณ์ในการจัดทำระบบการจัดการภัยพิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการบัญชาการ/ควบคุมเหตุการณ์ (ICS) - รูปแบบนี้ใช้กับกรณีของจังหวัดนครราชสีมา (ใช้เวลาหนึ่งวันเต็ม)
- 3) **รูปแบบ/วิธีการที่ 3** คือ การถ่ายทอดความรู้ และ การสื่อสาร-อธิบายเกี่ยวกับระบบต่าง ๆ และ การทำหน้าที่หรือการหน้าที่ (Function) ของแต่ละระบบเพิ่มเติม หรือ ให้รายละเอียดที่เกี่ยวข้องครบทุกระบบ พร้อมเปิดช่วงเวลาให้มีการถาม-ตอบ หรือ การหยิบยกประเด็นต่าง ๆ ที่สงสัย/ไม่ชัดเจนขึ้นมาซักถามโดยผู้เข้าร่วมเวทีที่มีสถานภาพที่แตกต่างกัน - สำหรับรูปแบบนี้ใช้กับกรณีของจังหวัดนครปฐมและจังหวัดพิษณุโลก (ใช้เวลาแห่งละครึ่งวัน เช่นเดียวกัน)

สรุปข้อค้นพบ : พบว่า ทั้งสามรูปแบบ/วิธีการล้วนมีความสำคัญ เพราะทำให้ได้ผลผลิต (Output) และ ผลลัพธ์ (Outcome) ที่แตกต่างกันไป

- 1) **วิธีการหรือรูปแบบที่ 1 :** ทำให้ผู้เข้าร่วมได้มีโอกาสเรียนรู้และแลกเปลี่ยนกันในหลาย ๆ เรื่อง ทำให้เกิดความเข้าใจที่ครอบคลุม แต่ยังไม่สามารถลงลึกได้ เนื่องจากมีเวลาจำกัด ดังนั้น ในการดำเนินงานหรือการทดลองแปรรูปแบบระบบสู่การปฏิบัติในอนาคต จะต้องใช้เวลาอย่างน้อย 1 วันเต็ม และ จะต้องช่วยกันวิเคราะห์ระบบต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ของแต่ละหน่วยงานให้ได้มากกว่าครั้งนี้ โดยเฉพาะ พมจ. ของแต่ละจังหวัด เพื่อจะได้ไม่ต้องสร้างระบบขึ้นมาทับซ้อนกัน แต่เป็นการต่อยอดจากสิ่งที่เป็นอยู่ โดยเฉพาะระบบเชิงโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการจัดการภัยพิบัติที่เสนอไว้ทั้ง 9 ระบบย่อยนั้น ควรจะให้ความสำคัญและวิเคราะห์เชื่อมโยง หรือ ใช้เป็นภาพสะท้อนต่อระบบที่เป็นอยู่ จะทำให้มองเห็นจุดอ่อน

จุดแข็งของระบบที่เป็นอยู่เดิม และสามารถสร้างระบบใหม่ขึ้นมาเสริม หรือ ต่อยอดจากระบบเดิมได้ - โดยสรุป รูปแบบหรือวิธีการนี้ ทำให้ผู้เข้าร่วมมองเห็นภาพรวมทั้งหมด และได้มีโอกาสวิเคราะห์ระบบที่เป็นอยู่ ได้ร่วมกันสะท้อนปัญหา-อุปสรรคต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ แต่ยังไม่มีโอกาสได้ร่วมกันออกแบบระบบหรือผลผลิตสุดท้ายที่ต้องการ เพราะผู้เข้าร่วมมีจำนวนน้อยเกินไป และมีผู้เข้าร่วมที่มีสถานภาพแบบอัตรากำลัง ทำให้ยังไม่มีพลังหรือแรงจูงใจเพียงพอที่จะผลักดันให้มีการออกแบบระบบร่วมกัน

- 2) **วิธีการหรือรูปแบบที่ 2 :** ทำให้ผู้เข้าร่วมเวที ได้มีโอกาสทำงานร่วมกันในการพัฒนาระบบที่สำคัญมากระบบหนึ่งเพียงระบบเดียว ซึ่งก็คือ ระบบ ICS โดยใช้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นกรณีศึกษา ซึ่งในกรณีนี้ ได้ใช้กรณีของสถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่งบ้านเมตตา ซึ่งที่ผ่านมามีประสบการณ์มาแล้ว ทำให้ผู้เข้าร่วมทุกคนมีความสนใจ มีความกระตือรือร้นในการระดมสมอง ทำให้เกิดความครอบคลุม และ ยังสามารถลงลึกได้ด้วย หรือ ได้มีการลงรายละเอียดในแต่ละหน้าที่ (Function) ทำให้ทุกคนมองเห็นภาพรวมของระบบและกระบวนการทั้งหมดร่วมกัน และ ทำให้มองเห็นว่าระบบดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องระบุหน้าที่ของแต่ละคน/แต่ละฝ่ายไว้อย่างชัดเจน พร้อมเบอร์ติดต่อ และ จะต้องมีการซักซ้อม/ฝึกซ้อมอย่างสม่ำเสมอ จึงจะสามารถดำเนินการได้จริง เมื่อเกิดวิกฤต – อย่างไรก็ตาม พบว่า รูปแบบหรือวิธีการนี้ทำให้ได้ผลผลิตและผลลัพธ์ที่ชัดเจน หรือ เป็นรูปธรรมที่จับต้องได้
- 3) **วิธีการหรือรูปแบบที่ 3 :** ทำให้ผู้เข้าร่วมเวที ได้มีโอกาสสอบถามข้อสงสัยต่าง ๆ ที่อาจอยู่ในใจตลอดเวลาที่ฟังการนำเสนอ/ข้อเสนอของโครงการ ฯ นอกจากนี้ ผู้เข้าร่วมแต่ละท่านยังได้มีโอกาสทำความเข้าใจ (clarification) กับข้อเสนอทั้งหมดของโครงการ ฯ และ ได้รับฟังคำอธิบายเกี่ยวกับแต่ละระบบ ว่ามีความสำคัญอย่างไร/มีวัตถุประสงค์อะไร การทำงานแบบเชื่อมโยงกัน ทำได้อย่างไร เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้เข้าร่วมเวทียังได้มีการแบ่งปันประสบการณ์ระหว่างผู้เข้าร่วมเวทีด้วยกัน ที่มาจกต่างหน่วยงานกัน หรือ ทำงานในบทบาทที่ต่างกัน ทำให้มองเห็นทิศทางการแปรข้อเสนอของโครงการ ฯ สู่การปฏิบัติร่วมกันต่อไป - โดยสรุปสำหรับรูปแบบหรือวิธีการนี้ พบว่า ทำให้ผู้เข้าร่วมได้ความรู้/ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติ แต่ยังไม่ถึงขั้นการออกแบบระบบ หรือ แปรสู่การปฏิบัติร่วมกัน จึงยังไม่ได้ “ผลผลิตและผลลัพธ์สุดท้าย” (ultimate output/outcome)

3. สรุปผลการประชุมและการถอดบทเรียน
การดำเนินงานศูนย์พักพิง
ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
ในช่วงเหตุการณ์อุทกภัยปี พ.ศ. 2554

จัดทำโดย

โครงการศึกษาและพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ร่วมกับ
สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
ณ ห้องณพวงศ์ 1 ชั้น 2 โรงแรมเดอะทวินทาวเวอร์
วันที่ 17 กรกฎาคม 2555 เวลา 9.00 -12.00 น.

ผู้เข้าร่วมการประชุมและการถอดบทเรียน จากหน่วยงานต่าง ๆ ในกระทรวง พม. จำนวน
ทั้งหมด 70 คน

วิธีการถอดบทเรียน วิทยากรกระบวนการ (รองศาสตราจารย์อรรถัย อัจฉา) ได้ขอให้ผู้เข้า
ร่วมประชุมแต่ละท่านเล่าประสบการณ์เกี่ยวกับความเป็นมาของการเข้าไปเกี่ยวข้องกับการ
บริหารจัดการศูนย์พักพิงในช่วงเหตุการณ์อุทกภัยปี 2554 ว่ามีความเป็นมาอย่างไร
เกิดอะไรขึ้นบ้าง สิ่งที่แต่ละท่านประสบมาเป็นอย่างไร ได้ทำอะไรกันไปบ้าง ทำอย่างไร พบปะ
กับอะไรบ้าง ปัญหา-อุปสรรค-ข้อจำกัดสำคัญคืออะไร จัดการ/แก้ไขอย่างไร บทเรียน/
การเรียนรู้สำคัญคืออะไร

บทสรุปเพื่อการเริ่มต้น สามารถสรุปประเด็นและปัญหาสำคัญ ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงาน
ศูนย์พักพิงของกระทรวง พม. ในภาวะฉุกเฉิน หรือ เป็นภาวะที่ไม่ได้มีการเตรียมการใด ๆ ไว้
ล่วงหน้า ทำให้การเลือกสถานที่ ๆ เหมาะสมไม่สามารถกระทำได้ จำเป็นต้องใช้สถานที่ ๆ
เลือกโดยนักการเมือง และ ต่อมาจำเป็นต้องโยกย้าย หรือ เปิดศูนย์พักพิงเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ เป็นไป

ตามสภาวะการณ์ หรือ สถานการณ์น้ำที่ทวีความรุนแรง หรือ เพิ่มขีดขั้นความรุนแรงตลอดเวลา นอกจากนี้ ยังพบว่า ผู้ประสบภัยจำนวนมากเดินทางมาด้วยวิธีการต่าง ๆ บางส่วนอยู่ในสภาพที่เปียกน้ำ และ ผู้พักพิงจำนวนมากเดินทางออกมาจากที่พักอาศัย โดยมีรถทหารรถเก็บขยะขนาดใหญ่ของ กทม. หรือ รถขนส่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาส่ง ซึ่งมาจากเขตรอบนอก/ปริมณฑล โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านเหนือของกรุงเทพ หรือ ย่านรังสิต ลำลูกกา ปทุมธานี

ประเภทของศูนย์พักพิง มี 2 แบบ คือ

1. ศูนย์พักพิง ที่กระทรวง พม. รับผิดชอบในการจัดตั้งและดำเนินการต่าง ๆ
2. ศูนย์พักพิง ที่กระทรวง พม. ประสานให้มีการดำเนินการ หรือ เข้าไปมีบทบาทเชิงการสนับสนุน/การทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ หรือ เข้าไปร่วมจัดกิจกรรม

ศูนย์พักพิงในการกอดบกเรียนครั้งนี้ ครอบคลุมสถานที่ประเภทต่าง ๆ ก็ใช้เป็นศูนย์พักพิง 4-5 แห่ง/ประเภท (แต่ข้อมูลส่วนใหญ่ที่ได้รับในวันที่ 17 กค.นี้เป็นข้อมูลเกี่ยวกับศูนย์พักพิงลำดับที่ 1-3 เป็นหลัก) ดังนี้คือ

- 1) ศูนย์พักพิง ๆ ที่ใช้สถานที่ของรัฐวิสาหกิจ หรือ การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย หรือ สนามบินดอนเมือง หรือ Terminal 2
- 2) ศูนย์พักพิง ๆ ที่ใช้สถานที่ของทางราชการ (โดยการดูแลของกรมธนารักษ์) คือ ศูนย์ราชการที่ถนนแจ้งวัฒนะ ซึ่งประกอบไปด้วยตึกเหลี่ยม และ ตึกรูปโดม
- 3) ศูนย์พักพิง ๆ ที่ใช้สถานที่ของบริษัทเอกชน หรือ บริษัทแคท เทเลคอม ๆ (ใช้อาคารโรงแรม) ซึ่งอยู่ใกล้เคียงกับศูนย์ราชการที่ถนนแจ้งวัฒนะ
- 4) ศูนย์พักพิงที่ใช้อาคารของสถาบันการศึกษา ได้แก่ ศูนย์พักพิงที่มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ศูนย์พักพิงที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รังสิต และศูนย์พักพิงที่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล ธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี
- 5) ศูนย์พักพิงสำหรับเจ้าหน้าที่ของกระทรวง พม. ใช้อาคารตฤณวิถี – ซึ่งสามารถรองรับได้ประมาณ 60-70 คน

จากการประมวลผลข้อมูลทั้งหมด สามารถสรุปประเด็นสำคัญ ครอบคลุมทั้งปัญหา ข้ออ่อน ข้อจำกัด อุปสรรคต่าง ๆ ได้ ดังต่อไปนี้คือ

- 1) **ด้านสถานที่/สภาพของศูนย์พักพิง** (ที่ไม่ได้มีการเตรียมการไว้ล่วงหน้า ก่อนเกิดวิกฤต/ภัยพิบัติ) ทำให้จำเป็นต้องใช้สถานที่ของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่พอมืออยู่ หรือ หาได้ ณ เวลานั้น ยกตัวอย่างเช่น มหาวิทยาลัยวไลจงกรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ต่อมา ถูกรื้อน้ำท่วม) สนามบินดอนเมือง (ต่อมาถูกรื้อน้ำท่วม) ศูนย์ราชการที่แจ้งวัฒนะ อาคารโรงยิมของบริษัท CAT เทเลคอม และตึกเหลี่ยมในศูนย์ราชการ ฯ ซึ่งต่อมา ภายหลังจาก ศูนย์พักพิงที่สนามบินดอนเมืองจำเป็นต้องปิดตัวลง ทำให้ต้องดำเนินการต่าง ๆ ตามที่ นักการเมืองบัญชาการ ซึ่งการตัดสินใจใช้สถานที่แต่ละแห่งหรือจัดให้เป็นศูนย์พักพิง ล้วน แต่ไม่ได้มีการเตรียมการใด ๆ ไว้ทั้งสิ้น เพราะมีแต่ตัวอาคาร ไม่มีเครื่องอำนวยความสะดวกใด ๆ เช่น แอร์ พัดลม ที่นอน หมอน มุ้ง ผ้าห่ม ห้องน้ำ (สำหรับคนจำนวนมาก) ฯลฯ ทำให้เกิดความโกลาหล มีสภาพคล้ายศูนย์อพยพ หรือ ศูนย์ลี้ภัย ไม่ใช่ศูนย์พักพิง
- 2) **ด้านข้อมูลผู้พักพิง** พบว่า ไม่ทราบข้อมูลใด ๆ เกี่ยวกับผู้พักพิง (ทั้งข้อมูลพื้นฐานที่ จำเป็น หรือ ข้อมูลทั้งด้านที่เป็นปัญหา (สุขภาพ/โรคภัยไข้เจ็บ ฯลฯ) ความต้องการ/ ความจำเป็นต่าง ๆ และ ข้อมูลศักยภาพ/ความสามารถด้านต่าง ๆ เช่น ไม่ทราบว่าอพยพ มาจากที่ใด มีสภาวะ/สภาพพยาธิทั้งกาย-ใจ อย่างไร มีความต้องการได้รับความช่วยเหลือเป็น พิเศษด้านใด หรือ มีศักยภาพ/ความรู้-ความสามารถด้านใดบ้าง ซึ่งต่อมา พบว่า มีผู้พักพิง/ผู้ประสบภัยจำนวนมากเป็นโรคเรื้อรัง เช่น เบาหวาน ความดันโลหิตสูง โรคไต (ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการฟอกไตจำนวนมาก หรือ สูงเฉลี่ยวันละ 10 ราย) และ โรคติดต่อ อื่น ๆ ที่ต้องการได้รับการบำบัด/การช่วยเหลือทันทีทันใด ฯลฯ
- 3) **ด้านเจ้าหน้าที่/ทีมงาน** พบว่า มีหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาทำงานจำนวนมาก แต่ขาดการ ประสานงานหรือบูรณาการการทำงานร่วมกัน ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของกระทรวง พม. และเครือข่ายอาสาสมัคร (เช่น เครือข่ายเด็ก-เยาวชน/เยาวชนดีเด่นต่าง ๆ/กลุ่มปลาดาว ฯลฯ) เข้าไปมีบทบาทในการจัดกิจกรรม การแจกจ่ายอาหาร การดูแลความเรียบร้อย ทั่วไป การส่งต่อผู้ป่วย การประสานขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ แต่พบว่า พนักงานขับรถของกระทรวง พม. (กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ) ยังไม่มีประสบการณ์ ในการช่วยเหลือผู้ป่วย นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ยังทำงานกันค่อนข้างหนัก ทำให้เกิดความเครียด (ต้องสลับกันไปเข้าเวรตลอด 24 ชม.) เพราะเจ้าหน้าที่จำนวนมากก็ได้รับผลกระทบ เช่นกัน

- 4) **ด้านบุคลากรทางการแพทย์/สาธารณสุข** พบว่า มีจำนวนน้อย ไม่เพียงพอกับจำนวนผู้พักพิง/ผู้ป่วย รวมทั้ง เจ้าหน้าที่ของศูนย์นเรนทร ฯ ก็มีจำนวนน้อยเช่นกัน ทำให้การช่วยเหลือค่อนข้างช้า แต่ก็ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากสถานบริการ/โรงพยาบาล บางแห่ง อาทิเช่น รพ. รามาธิบดี ที่มีการจัดเวรให้แพทย์/พยาบาลเข้ามาอยู่ในศูนย์ ฯ ประจำตลอด 24 ชม. นอกจากนี้ ก็มี รพ.กรุงเทพ ฯ ซึ่งศูนย์พักพิงที่ใช้ศูนย์ราชการที่แจ้งวัฒนะ มีจำนวนผู้ป่วยเฉลี่ยวันละ 100 กว่าราย (จากจำนวนผู้พักพิงทั้งหมดประมาณ 6,000 กว่าราย)
- 5) **ด้านการบริหารจัดการต่าง ๆ ภายในศูนย์พักพิง** เช่น การจัดแบ่งโซน หรือ การจำแนกประเภทผู้พักพิงตามคุณลักษณะต่าง ๆ เช่น เพศ/เพศภาวะ อายุ/วัย สภาวะ/สภาพ อาทิ เช่น มาเพียงลำพัง หรือ มาเป็นครอบครัว หรือ การเป็นผู้ป่วยประเภทต่าง ๆ เช่น เบาหวาน ความดัน อัมพฤกษ์ อัมพาต หรือ โรคติดต่อบางประเภท ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านสถานที่ และ เนื่องจากไม่ได้มีการเตรียมการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้ศูนย์พักพิง ฯ มีสภาพไม่ต่างจากการเป็นศูนย์อพยพหรือศูนย์ผู้ลี้ภัย
- 6) **ด้านทรัพยากร/สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ภายในศูนย์พักพิง** เช่น ห้องน้ำ น้ำดื่ม ฯลฯ พบว่า ไม่พอเพียงกับความต้องการ รวมทั้งระบบสุขาภิบาล/สิ่งแวดล้อม ไม่มี หรือ มีแต่ ไม่พอเพียง เช่น ที่ทิ้งขยะ ระบบการระบายน้ำโสโครก ไม่ดี หรือไม่สามารถรองรับการอยู่อาศัยของคนจำนวนมากได้ ฯลฯ ทำให้อาคารค่อนข้างสกปรก ประกอบกับพฤติกรรมของผู้พักพิง ที่ไม่มีระเบียบวินัย ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับความเป็นระเบียบเรียบร้อย และ ความสะอาดของอาคารที่พัก
- 7) **ด้านอาสาสมัครจากภายนอก** พบว่า มีจำนวนมาก และมีหลายประเภท แต่ไม่มีระบบการคัดกรอง ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาค่อนข้างมาก เพราะจำนวนหนึ่งเข้ามาเอาเปรียบหรือ เข้ามาแอบอ้าง แต่ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญ หรือ ไม่ได้ต้องการมาเป็นอาสาสมัครช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ อย่างแท้จริง แต่เข้ามาใช้สถานการณ์อุทกภัยหรือภาวะวิกฤตให้เป็นประโยชน์ต่อตนเอง ซึ่งประเด็นนี้เป็นบทเรียนสำคัญ ที่ต้องได้รับการพิจารณาร่วมกัน
- 8) **ด้านพฤติกรรมการเดินทางกลับไปดูบ้าน/ที่พักอาศัยของผู้พักพิง** พบว่า มีผู้พักพิงจำนวนมากเดินทางกลับไปดูบ้าน/ที่พักอาศัยของตน หรือ เฉลี่ยวันละประมาณ 200 คน ซึ่งจะต้องให้คำแนะนำต่าง ๆ ในการเตรียมตัว การแต่งกาย การเดินทาง การมีเครื่องป้องกัน การเข้าไปในที่พัก/บ้านพัก เพราะอาจได้รับอันตรายจากไฟฟ้า สัตว์มีพิษ ฯลฯ

- 9) **ด้านพฤติกรรมอื่น ๆ ของผู้พักพิง** พบว่า มีการเรียกร้องของบริจาคน ผู้พักพิงจำนวนมาก ได้รับปัจจัยยังชีพ/ของบริจาคนแล้ว แต่ต้องการได้รับเพิ่มตลอดเวลา และ จำนวนมากไม่พึงพอใจในสิ่งของที่ได้รับ นอกจากนี้ ผู้พักพิงจำนวนหนึ่งมีการทะเลาะเบาะแว้ง/ความขัดแย้งระหว่างผู้พักพิงด้วยตนเอง หรือ แย่งของบริจาคนกัน หรือ บางส่วนมีการตบตีกัน/ใช้ความรุนแรง (ซึ่งบางส่วน มีปัญหาความขัดแย้งกันมาก่อนหน้านี้) นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่ต้องการกินอาหาร/บริโภคอาหารตลอดเวลา บางส่วนใช้โทรศัพท์ตลอดเวลาและเสี่ยงตั้งไม่เคารพสิทธิในการอยู่อาศัยร่วมกับคนอื่น ๆ นอกจากนี้ ก็มีพฤติกรรมทางเพศ หรือ การมีเพศสัมพันธ์กัน โดยไม่เกรงกลัวสายตาใคร โดยเฉพาะวัยรุ่น มีการนัดแสดงความรัก/ความสัมพันธ์กันเป็นคู่ ๆ มีการเดินทางติดต่อ/สลับกันไปมา หรือ เข้าไปขอรับของบริจาคนจากทั้ง 3 ศูนย์ (ที่ศูนย์ราชการแจ้งวัฒนะ และ ศูนย์ของบริษัทแคท เทเลคอม) คือ ศูนย์ CAT ศูนย์ตึกเหลี่ยม และ ศูนย์ตึกรูปโดม และที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ พบว่า ผู้พักพิง/ผู้ประสบภัยจำนวนมากทำการซื้อ-ขายยาเสพติดภายในศูนย์ ๆ กันอย่างโจ่งครึ่มอีกด้วย
- 10) **ด้านความต้องการของผู้พักพิง** เช่น ผู้พักพิงที่มาด้วยกันเป็นครอบครัว หรือ คู่สามี-ภรรยา หรือ เป็นญาติพี่น้องกัน ก็ต้องการอยู่อาศัยด้วยกัน/ใกล้กัน ซึ่งบางส่วนจากกลุ่มนี้อาจเป็นผู้ป่วยโรคติดต่อ แต่ก็ไม่สามารถจัดแยกออกมาได้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านสถานที่และข้อมูลผู้พักพิง ดังกล่าวแล้วข้างต้น
- 11) **ด้านสวัสดิภาพและความปลอดภัยของผู้พักพิงและเจ้าหน้าที่** เนื่องจาก ศูนย์พักพิงที่ศูนย์ราชการแจ้งวัฒนะ เป็นพื้นที่ ๆ อยู่ใกล้กับทัณฑสถาน ประกอบกับ เป็นพื้นที่ ๆ มีชุมชนแออัดต่าง ๆ จำนวนหนึ่ง ทำให้ผู้พักพิงส่วนใหญ่ เป็นกลุ่มที่มีรายได้น้อย หรือ เป็นกลุ่มคนชั้นล่าง ที่มีทั้งนักเลง นักโทษ ผู้ติดยาเสพติด ฯลฯ ทำให้มีปัญหาทะเลาะเบาะแว้งต่าง ๆ บ่อยครั้ง ทำให้จำเป็นต้องขอความร่วมมือจาก สน. ทู่งสองห้อง และหน่วยอนินทราชเข้ามาประจำ เพื่อคอยรักษาความปลอดภัย/ดูแลความสงบเรียบร้อย จำนวน 10 ราย
- 12) **ด้านของบริจาคน/อาหาร** พบว่า มีของบริจาคนต่าง ๆ จำนวนมาก รวมทั้งอาหาร พบว่ามีทั้งอาหารกล่อง และอาหารปรุงสดจากโรงครัว และ พบว่า อาหารในแต่ละมื้อ มีปริมาณมากกว่าจำนวนผู้พักพิง นอกจากนี้ ทางช่อง 3 ก็มาตั้งโรงครัวทำอาหารเลี้ยงทั้ง 3 มื้อ อย่างไรก็ตาม พบด้วยว่า บางตึก/บางอาคาร หรือ บางศูนย์พักพิงได้รับของบริจาคนจำนวนมาก ขณะที่บางศูนย์พักพิง/บางอาคารไม่ค่อยได้รับของบริจาคนจากภาคเอกชน และ/หรือ

จากหน่วยงานต่าง ๆ และจากประชาชน/ผู้มีจิตศรัทธาทั่วไป เพราะไม่ได้ออกข่าว หรือ อยู่ไกลออกไป ดังเช่น คำพูดดังต่อไปนี้.... “ศูนย์พักพิงที่เป็นตึกของบริษัท แคท เทเลคอม ฯ เป็นเขตชนบท ขณะที่ตึกเหลี่ยม เป็นเขตเมือง” ดังนั้น ประเด็นการกระจายหรือจัดสรรทรัพยากร เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม จึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญมาก

- 13) **ด้านการส่งต่อผู้ป่วยไปรับบริการ** พบว่า ไม่สามารถดำเนินการได้สะดวก หรือ ไม่ค่อยทันการณ์ หรือ ยังไม่ค่อยทันกับปัญหา-ความต้องการของผู้พักพิงที่เป็นผู้ป่วย เช่น การส่งต่อผู้ป่วยไปรับบริการที่ รพ. ภูมิพล พบว่า ไม่มีแพทย์ให้บริการในช่วงวิกฤต
- 14) **ด้านการรับส่งต่อผู้พักพิง/ผู้ประสภภัยมาจากที่อื่น ๆ** เช่น จากมหาวิทยาลัยศรีปทุม พบว่า ไม่มีการเน้นด้านข้อมูลพื้นฐานต่างๆ ของผู้ประสภภัย หรือ มีการรับเข้ามาอยู่ในศูนย์ ฯ โดยไม่ทราบข้อมูลใด ๆ ทั้งสิ้น
- 15) **ด้านการดูแลผู้พักพิงที่เป็นผู้สูงอายุ** โดยเฉพาะ ผู้สูงอายุที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ พบว่า มีจำนวนมาก นอกจากนี้ ยังมีผู้สูงอายุจำนวนมากที่จำเป็นต้องใช้ผ้าอ้อมผู้ใหญ่ (pampers) แต่ทางศูนย์ ฯ ก็ไม่มีให้ แต่ตอนหลังก็ได้เปิดรับบริจาค ซึ่งก็ได้รับมาส่วนหนึ่ง
- 16) **ด้านผู้ประสภภัยที่ถูกทอดทิ้ง** ได้แก่ ผู้สูงอายุ พบว่า มีผู้สูงอายุที่ถูกทอดทิ้ง (ชั่วคราวหรือในช่วงวิกฤต) จำนวนมาก โดยเฉพาะ ผู้สูงอายุที่มาจากเขต/ย่านอำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี ทั้งนี้ เนื่องจากญาติหรือบุตร/หลานเดินทางกลับไปดูบ้าน/ที่พักอาศัย
- 17) **ด้านผู้ประสภภัยที่เป็นแรงงานข้ามชาติ** พบว่า มีจำนวนมาก และไม่สามารถสื่อสารพูดคุยกันได้ เนื่องจากมีปัญหาทางภาษา โดยเฉพาะ แรงงานชาวกัมพูชา ซึ่งบางวันเข้ามาจำนวนมากถึง 100 กว่าราย นอกจากนี้ ยังได้รับการติดต่อจากบริษัทต่าง ๆ ที่มีการจ้างงานแรงงานข้ามชาติ และ ต้องการส่งเข้ามาอยู่ในศูนย์พักพิง ฯ ทำให้เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องติดต่อ ศปภ. ให้มารับตัวไป เพื่อจัดสถานที่พักพิงให้เป็นการเฉพาะ
- 18) **ด้านผู้ประสภภัยที่อยู่รอบ ๆ ศูนย์พักพิง** พบว่า ผู้ประสภภัยซึ่งที่อยู่ที่บ้าน หรือ มีที่พักอาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง หรือ อยู่ในรัศมีที่ไม่ไกลจากศูนย์พักพิง ฯ มากนัก ก็มีความสำคัญ เพราะคนกลุ่มนี้ ก็เข้ามาขอรับบริการต่าง ๆ ในศูนย์ ฯ ด้วยเช่นกัน อาทิเช่น บริการทางการแพทย์/พยาบาล/สุขภาพ บริการอาหารและปัจจัยยังชีพ/ถุงยังชีพต่าง ๆ รวมถึงบริการ/นันทนาการอื่น ๆ ด้วย

- 19) **ด้านการจัดกิจกรรม/บริการนันทนาการต่าง ๆ** พบว่า ส่วนใหญ่มีการจัดไปตามสภาพ เพื่อลดความตึงเครียด แต่ขาดความสมดุลระยะหว่างศูนย์พักพิง (อาทิเช่น ระหว่างศูนย์ตึกเหลี่ยม และศูนย์ของบริษัทแคท เทเลคอม ฯ เป็นต้น) สำหรับที่ศูนย์ตึกเหลี่ยม พบว่า โดยปกติ ตั้งแต่เวลา 11.00 น. เป็นต้นไปของทุกวัน จะมีบุคคล/หน่วยงาน/กลุ่ม-องค์กร ต่าง ๆ มาแจกของ เล่านิทาน ชวนผู้พักพิงออกกำลังกาย มีการตรวจสุขภาพ หรือ มาขอจัดกิจกรรมต่าง ๆ หลากหลายประเภทให้ผู้พักพิง จำนวนมาก ซึ่งมีทั้งดาราศาสตร์ ศิลปิน นักร้อง นักแสดง และบุคคลทั่วไป ทำให้การจัดคิวทำได้ยากลำบากมาก ในขณะที่ ศูนย์พักพิงที่อาคารของบริษัทแคท เทเลคอม ฯ นั้น กลับพบว่า มีบุคคล/อาสาสมัครจากภายนอกศูนย์ ฯ ให้ความสนใจมาจัดกิจกรรมน้อยมาก ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการต่าง ๆ ด้วยตนเอง เช่น การจัดกิจกรรมค่ายครอบครัว การนิมนต์พระมาเทศน์ หรือ การจัดทำ Big Cleaning Day เป็นต้น แต่ยังคงเน้นบทบาทหน้าที่ หรือ การดำเนินการของเจ้าหน้าที่/อาสาสมัครเป็นหลัก ยังไม่ได้ให้บทบาทกับผู้พักพิงได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรม ดังคำกล่าวที่ว่า..... “เรายังคงเป็นผู้ให้ แต่เขาไม่สนใจ”
- 20) **ด้านการให้บริการดูแลสัตว์เลี้ยง** พบว่า มีความต้องการด้านนี้จำนวนมาก (มีผู้โทรศัพท์เข้ามาขอรับการช่วยเหลือประมาณ 100 สาย/ราย ต่อวัน) และ ผู้พักพิงบางส่วนต้องการนำสัตว์เลี้ยงเข้ามาอยู่ในอาคารเดียวกัน หรือ พักอยู่ร่วมกับผู้พักพิงที่เป็นเจ้าของในอาคารเดียวกัน/ที่เดียวกัน/บริเวณเดียวกัน หรือ ผู้พักพิงบางรายมีสัตว์เลี้ยง หรือสุนัขประมาณ 20 ตัว : ซึ่งมีความต้องการด้านอาหาร วัคซีน หรือ การฉีดยาป้องกันโรคต่าง ๆ ด้วย
- 21) **ด้านการติดต่อสื่อสาร/เครื่องมือการสื่อสาร** พบว่า ไม่สามารถติดต่อสื่อสารผ่านช่องทางต่าง ๆ อาทิเช่น 1111 กด 5 หรือ ติดต่อได้อย่างยากลำบากมาก ทำให้ไม่ได้รับความช่วยเหลือ หรือ ไม่สามารถแจ้งข่าวสารที่จำเป็นได้อย่างทันท่วงที/ทันเหตุการณ์
- 22) **ด้านการอพยพโยกย้ายบ่อยครั้ง** เนื่องจาก การจัดการศูนย์พักพิง ฯ เป็นการดำเนินการไปตามสภาพ ไม่ได้มีการวางแผน หรือ การเตรียมการ/เตรียมความพร้อมใด ๆ ไว้ล่วงหน้า และประกอบกับความเป็นจริงที่ว่า หน่วยงานต่าง ๆ ส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้อง ยังไม่มีความรู้เรื่อง การจัดตั้งและการบริหารจัดการศูนย์พักพิง (ที่จะต้องตั้งอยู่ในพื้นที่ปลอดภัยมากที่สุด) ทำให้มีการใช้สถานที่ต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงน้ำท่วม หรือ อยู่ในเส้นทางน้ำไหลผ่าน ในการจัดทำ/จัดตั้งเป็นศูนย์พักพิง (ซึ่งพบว่า คนจำนวนมาก นี้ก็ไม่ถึง หรือ ไม่เชื่อว่าน้ำจะท่วมในพื้นที่ของตน หรือ ไม่คิดว่าระดับน้ำจะสูงมากขนาดนั้น) ในที่สุด ศูนย์พักพิง ฯ ดังกล่าวก็ถูกน้ำท่วม จึงจำเป็นต้องอพยพ/โยกย้ายออกจากศูนย์พักพิง ฯ ที่อยู่

ในพื้นที่เสี่ยง หรือ พื้นที่น้ำท่วมหลายครั้งไปอยู่ที่จังหวัดอื่น ๆ อาทิเช่น ราชบุรี ชลบุรี หรือ ศูนย์พักพิงอื่น ๆ ในกทม. เป็นต้น

23) **ด้านอำนาจและบทบาทการบัญชาการของนักการเมือง** พบว่า ในยามวิกฤต นักการเมืองเข้ามามีบทบาทในการสั่งการ หรือ การบัญชาการต่าง ๆ รวมถึงการล้มเลิก/ ยกเลิก หรือ ริเริ่มการดำเนินการต่าง ๆ ค่อนข้างมาก ทำให้จำเป็นต้องดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าว เช่น การสั่งให้ย้ายไปที่อาคารใดอาคารหนึ่ง หรือ การสั่งให้กระทรวง พม. จัดทำครัว พม. หรือ การจัดเก็บขยะ เป็นต้น

24) **ด้านปัญหาอื่นๆ** เช่น การฉวยโอกาสของกลุ่มมิจฉาชีพ หรือ กลุ่มบุคคลที่เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตน กลุ่มคนที่เอาर्डเอาเปรียบ หรือ ฉวยโอกาสที่ไม่สามารถตรวจสอบได้ ประมาณ 10 กว่าคน โดยเข้ามารับ (หรือขน หรือเลือกเฟ้น) ของบริจาคที่ดี ๆ ไปเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะของใช้/ของกินต่าง ๆ ที่เป็นอาหารแห้ง และนำออกไปจากศูนย์พักพิงโดยพลการ โดยนำรถปิคอัพมาขนไป และมีลักษณะการเวียนเทียน หรือ ดำเนินการดังกล่าวเป็นระยะเวลาหนึ่ง หลายเที่ยว ก่อนที่จะมีการจัดการ หรือ การดำเนินการใด ๆ เพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าวได้ นอกจากนี้ ก็ยังมีปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายด้านน้ำประปา-ไฟฟ้า กรณีไปใช้อาคาร/สถานที่ของหน่วยงานภาคเอกชน เช่น กรณีของบริษัทแคท เทเลคอม ฯ ที่ต้องจ่ายค่าไฟฟ้าสูงถึงจำนวน 2 ล้านบาท ทำให้เกิดความไม่พึงพอใจ เพราะมองว่าไม่ยุติธรรมที่บริษัทเอกชนต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าวนี้ด้วยตนเอง ดังนั้น รัฐจึงควรคำนึงถึงกรณีเช่นนี้ไว้ด้วย และ ควรมีบทบาทในการเจรจา/ส่งข้อมูล/ดำเนินการเรื่องให้มีการยกเว้นค่าใช้จ่ายดังกล่าวต่อไปด้วย

ประเด็นการปรับกระบวนการ/วิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่/ทีมภาคที่เกี่ยวข้อง

(ภายหลังจากผ่านไประยะเวลาหนึ่ง) พบว่า เจ้าหน้าที่/ทีมงานที่เกี่ยวข้อง ได้มีการดำเนินการต่าง ๆ ที่เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการปรับกระบวนการ/วิธีการทำงาน เพื่อให้การดำเนินงานของศูนย์พักพิง ฯ มีความราบรื่น หรือ มีบทบาทในการช่วยเหลือด้านต่าง ๆ แก่ผู้พักพิง/ผู้ประสบภัย ได้มากขึ้น/ดีขึ้น ดังต่อไปนี้คือ

1) **มีการจัดแบ่งโซนผู้พักพิง** โดยการจำแนก/แยกผู้ป่วยออกมา ให้อยู่โซนด้านหน้าของอาคาร เพื่อให้เข้าถึงบริการทางการแพทย์และพยาบาล หรือบริการสุขภาพต่าง ๆ ได้อย่างสะดวก/รวดเร็ว/ทันการณ์ได้มากยิ่งขึ้น

- 2) มีการสัมภาษณ์ข้อมูลผู้ประสบภัย/ผู้พักพิง โดยเฉพาะเรื่องภาวะสุขภาพ/การเจ็บป่วย/โรคภัยไข้เจ็บ ทำให้สามารถจำแนกผู้พักพิง โดยเฉพาะผู้ป่วย เพื่อให้ได้รับบริการต่าง ๆ ที่จำเป็น เพื่อป้องกันการเจ็บป่วยที่รุนแรง และ/หรือ การตายเฉียบพลัน
- 3) มีการจัด/ปรับปรุงระบบการแจกจ่ายอาหาร โดยการใช้บัตรสีต่าง ๆ เข้ามาช่วยในการจัดระบบ และจำแนกประเภทผู้พักพิง โดยเฉพาะผู้พักพิง ที่พักอาศัยอยู่ประจำในศูนย์ ฯ
- 4) มีการจัดตั้งคลินิก และ/หรือ รพ.สนาม เนื่องจากมีผู้ป่วยประเภทต่าง ๆ จำนวนมาก (ซึ่งมีทั้งผู้ป่วยที่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ และ ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้) ทำให้ไม่สามารถส่งไปรพ./สถานบริการภายนอกได้สะดวก โดยได้รับความร่วมมือจากโรงพยาบาลรามธิบดี มหาวิทยาลัยมหิดล และ สถาบันการแพทย์ต่าง ๆ เช่น รพ. กรุงเทพ เป็นต้น
- 5) มีการส่งต่อผู้ป่วยวิกฤตให้กับสถานบริการสุขภาพ/โรงพยาบาลในพื้นที่ใกล้เคียง อาทิ เช่น โรงพยาบาลมงกุฎวัฒนะ
- 6) มีการติดต่อประสานงานขอความช่วยเหลือจากศูนย์เรนทร เนื่องจาก มีคนป่วย/ผู้ป่วยหนัก สตรีมีครรภ์ที่จำเป็นต้องได้รับการบริการเร่งด่วน ซึ่งได้รับความร่วมมือ แต่บางครั้งก็ค่อนข้างช้า เนื่องจาก การเดินทางเข้ามาที่ศูนย์พักพิงทำได้ค่อนข้างลำบาก ทำให้เจ้าหน้าที่ของศูนย์เรนทร ฯ ไม่ค่อยอยากเข้ามา ประกอบกับศูนย์เรนทร ฯ เองก็มีเจ้าหน้าที่จำนวนน้อย หรือไม่เพียงพอกับความต้องการในยามวิกฤต ที่มีความต้องการค่อนข้างสูงในทุกพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย
- 7) มีการติดต่อกับภาคธุรกิจเอกชน/บริษัทต่าง ๆ เพื่อขอรับของบริจาค โดยเฉพาะปัจจัยยังชีพต่าง ๆ และ/หรือ ของใช้ในชีวิตประจำวันที่จำเป็น อาทิเช่น เสื้อผ้า กางเกงใน แปรงสีพื้น รองเท้าแตะ (สำหรับใช้ในศูนย์พักพิง) ฯลฯ

ประเด็นเชิงบวก/สิ่งที่ดี/สิ่งที่มีคุณค่า/การเรียนรู้ที่เกิดขึ้น

- 1) ด้านการได้รับความช่วยเหลือ/การสนับสนุน/ความร่วมมือจากหน่วยงาน/องค์กร-ภาคีเครือข่ายต่าง ๆ จากภายนอก พบว่า ได้รับความช่วยเหลือจากองค์กร-ภาคี-เครือข่ายต่าง ๆ ทั้งจากภาครัฐ เอกชน ประชาชน เป็นอย่างดี อาทิเช่น มูลนิธิกระจกเงา ฯลฯ
- 2) ด้านการเรียนรู้เกี่ยวกับองค์ความรู้/ทักษะที่จำเป็นสำหรับเจ้าหน้าที่-บุคลากร ที่จะสามารถจัดการภัยพิบัติ หรือ ภาวะวิกฤติได้ดีนั้น ควรจะมีความรู้/ความสามารถ/ทักษะด้านต่าง ๆ เช่น ด้านจิตวิทยา ด้านการจัดการความขัดแย้ง ด้านการเจรจา-สื่อสารกับ

ชาวบ้านผู้ประสบภัยที่เป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่ประสบกับปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะความเครียด ทำให้มีความคาดหวังสูงต่อการช่วยเหลือ และจำนวนมากมีพฤติกรรมแบบกอบโกย หรือต้องการได้รับสิ่งของ/ของบริจาคมากกว่าคนอื่น ๆ หรือ นำของบริจาคไปกักตุนไว้จำนวนมาก

- 3) **ด้านการให้ข้อมูล/ข่าวสาร/ความรู้แก่ประชาชน** และชุมชนในการเตรียมตัว ก่อนเกิดวิกฤต/ภัยพิบัติไว้ล่วงหน้า พบว่า มีความสำคัญมาก ประชาชนจะได้มีการเตรียมตัวเตรียมใจ ไม่ตื่นตระหนก และไม่เครียดมากเกินไป
- 4) **มาตรฐานของศูนย์พักพิงมีความสำคัญมาก** ควรมีการจัดเตรียม/ดำเนินการล่วงหน้า แต่บางส่วน มองว่า ควรเป็นบทบาท-หน้าที่หลักของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) กระทรวงมหาดไทย
- 5) **ด้านการให้การดูแลผู้ประสบภัยที่เป็นชาวมุสลิม** หรือ กลุ่มผู้ประสบภัยที่นับถือศาสนาอิสลาม โดย สโมสรลูกเสือแห่งประเทศไทย พบว่า ได้ให้การดูแลด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านอาหาร การจัดห้องละหมาด หรือ การจัดหา/ให้สิทธิพิเศษอื่น ๆ อีกด้วย
- 6) **ด้านการบริหารจัดการศูนย์พักพิงแบบมีส่วนร่วม** โดย คุณอนันธนวิษย์ อนุศาสนัน (นักพัฒนาสังคมชำนาญการพิเศษ จากกองส่งเสริมและพัฒนาเครือข่าย สท.) ได้ร่วมแบ่งปันประสบการณ์ว่า ได้มีการบริหารจัดการศูนย์พักพิงเพื่อการพึ่งพาตนเอง หรือ จะเรียกว่า ศูนย์พึ่งตนเอง ก็ได้ โดยยึดหลักการทั้งหมด 11 ประการ แต่สำหรับหลักการที่สำคัญที่สุด 4-5 ประการแรกที่ต้องการแบ่งปัน ณ ที่ประชุมถอดบทเรียนครั้งนี้ ได้แก่
 - การปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่ มีความสำคัญมาก ควรให้ความสำคัญทั้งเรื่อง “สุขเฉพาะหน้า” และ “สุขเมื่อกลับบ้าน” ควรให้ความสำคัญกับความปลอดภัยและความอบอุ่น ไม่ควรทำตัวเป็นปฏิปักษ์กับผู้ประสบภัย (ไม่ว่าผู้ประสบภัยจะมีสภาพหรือลักษณะอย่างไรก็ตาม)
 - การให้ความสำคัญกับเรื่องข้อมูลและการจัดทำทะเบียนผู้พักพิง หรือ จะเรียกว่าการ scan ผู้พักพิงแต่ละคน ให้ชัดเจน เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก
 - การเฝ้าระวังภัยหรือเน้นความปลอดภัยภายในศูนย์ ฯ โดยการจัดระบบการรักษาความปลอดภัยต้องดีมาก สถานที่พักพิง ต้องมีความเหมาะสม และการสร้างทีมอาสาสมัครที่เป็นผู้ประสบภัยเอง ให้เข้ามาร่วมรับผิดชอบในการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ที่มีความครอบคลุมในทุกด้าน เป็นสิ่งที่จำเป็นมาก

- การสร้างสัมพันธภาพที่ดีระหว่างผู้ประสพภัยด้วยกันเอง และ ระหว่างผู้ประสพภัยกับเจ้าหน้าที่/อาสาสมัครจากภายนอก จะได้ช่วยกันบริหารจัดการต่าง ๆ ทำให้ลดปัญหาต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้
 - การถอดบทเรียนควรดำเนินการทันที หรือ ทำทุกคืน/ทุกเย็น จะช่วยทำให้มองเห็นปัญหาและจัดการได้อย่างทันท่วงที ไม่ต้องรอให้ภัยพิบัติผ่านพ้นไป แต่เรียนรู้และปรับปรุงได้ตลอดเวลา
- 7) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมกิจการสตรีและครอบครัว (สค.) พบว่า ได้เข้าไปมีบทบาทในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ และ ได้ร่วมมือกับคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในการจัดทำแบบประเมินความเครียดของผู้ประสพภัย แต่ยังไม่มีโอกาสได้ใช้เครื่องมือ หรือ แบบประเมินดังกล่าวแต่อย่างใด เพราะต้องปิดศูนย์พักพิงที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- 8) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (พก.) พบว่า ได้เข้าไปมีบทบาทในการช่วยจัดกิจกรรมต่าง ๆ ให้กับผู้สูงอายุและคนพิการ ที่ศูนย์พักพิงของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล ธัญบุรี (ซึ่งเป็นศูนย์พักพิง ที่จัดทำขึ้นเพื่อข้าราชการเจ้าหน้าที่ นักศึกษาของมหาวิทยาลัย ฯ เป็นหลัก แต่ก็เปิดให้ประชาชนเข้าไปใช้บริการได้ด้วย รวมจำนวนผู้พักพิงทั้งหมดประมาณ 1,500 คน – แต่จริง ๆ แล้ว จำนวนที่เหมาะสม/ปริมาณผู้พักพิงที่รองรับได้ อยู่ในระหว่าง 700-800 คน เท่านั้น) และ ทำให้ได้พบว่า ที่ศูนย์พักพิงแห่งนี้ มีปัจจัย-องค์ประกอบเชิงบวก หรือ ปัจจัย-องค์ประกอบที่ทำให้เป็นศูนย์พักพิงที่ดีได้ (ยกเว้นเพียงกรณีเดียว คือ อยู่ในพื้นที่น้ำท่วมหรือประสพภัยด้วยเช่นกัน ซึ่งต่อมาจำเป็นต้องปิดศูนย์ ฯ และอพยพไปอยู่ที่จังหวัดชลบุรี) สำหรับปัจจัยเชิงบวกต่าง ๆ ของศูนย์พักพิงแห่งนี้ มีดังต่อไปนี้คือ
- มีระบบการบริหารจัดการที่ดี/มีการเตรียมการด้านต่าง ๆ พอสมควร อาทิเช่น มีการลงทะเบียน หรือ การจัดโต๊ะลงทะเบียนผู้พักพิง ทำให้มีข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับผู้พักพิงมากพอสมควร
 - มีศูนย์เทคโนโลยี ฯ ที่สามารถติดตามสถานการณ์/ข้อมูลต่าง ๆ ได้ตลอดเวลา
 - มีคณะกรรมการศาสตร์ ทำให้การจัดเมนูอาหาร/การประกอบอาหารต่าง ๆ มีคุณภาพดีและมีรสชาติอร่อย เป็นที่พึงพอใจของผู้พักพิง

- มีเครือข่ายวิทยุชุมชน และ เครือข่ายการประชาสัมพันธ์ต่าง ๆ ทำให้ได้รับความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว
- มีบุคลากรจากสถานแรกรับเด็กอ่อน รังสิต เข้ามาช่วยเสริมในการจัดกิจกรรม/จัดบริการต่าง ๆ ให้กับผู้พักพิงที่เป็นเด็กเล็ก
- มีการเปิดรับบริจาคผ่านเครือข่าย ปชส.ต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย และได้รับของบริจาคต่าง ๆ จำนวนมาก
- มีหน่วยบริการสุขภาพเคลื่อนที่เข้ามาให้บริการ ซึ่งมีแพทย์ พยาบาล เข้ามาดูแลตลอดเวลา (ในช่วง 1 เดือนของการดำเนินงาน หรือ ก่อนปิดศูนย์)
- มีบริการต่าง ๆ หลากหลายประเภท เช่น การนวดคลายเครียด การให้บริการต่าง ๆ แก่กลุ่มเป้าหมายที่มีสภาพต่างกัน เช่น คนพิการ ผู้สูงอายุ เด็กเล็ก และ การดูแลสัตว์เลี้ยง เป็นต้น
- มีการประชุมพูดคุย/สรุปบทเรียน/ติดตาม-รายงานความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ร่วมกันในทีมเจ้าหน้าที่ทุกวัน ตอนช่วงเวลาประมาณ 15.00 น. รวมทั้งแจ้งข่าวสารความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ให้ผู้พักพิงทราบตลอดเวลาด้วย

สรุปโดย รองศาสตราจารย์ อรทัย อาจอ่ำ

26 กรกฎาคม 2555

ภาคผนวก ข.

1. เครื่องมือในการเก็บข้อมูล
แนวคำถามในการสัมภาษณ์ระดับลึก (In-depth Interview Guideline)
กับกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ
ภายใต้
โครงการศึกษาและพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต
ดำเนินการโดย
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (วปส.)
สนับสนุนโดย
สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.)

คำอธิบาย : แนวคำถาม และ/หรือ ประเด็นต่าง ๆ ตามที่ปรากฏในแบบ IDIG นี้ ใช้สำหรับ สัมภาษณ์เชิงลึก และ/หรือ พูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Talk) หรือ ใช้เป็นแนวทาง ในการทำงาน-การดำเนินบทสนทนา เพื่อสืบค้นข้อมูลเกี่ยวกับประสบการณ์-บทเรียน/ความรู้ ฝังลึก (tacit knowledge) กับกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ* ซึ่งอาจจะออกมาในรูปของการให้กลุ่ม เป้าหมายต่าง ๆ เล่าเรื่องราว หรือ บอกเล่า (Narrative) ให้กับนักวิจัยได้ฟังถึงเรื่องราวความ เป็นมา หรือ ภาพรวมทั้งหมด (the whole story) และ อาจมีการถามเสริมหรือขอความ ร่วมมือให้ผู้เล่า ๆ เพิ่มเติมในบางประเด็น ในกรณีที่ได้รับข้อมูลไม่ครบถ้วน หรือ ยังไม่เพียงพอต่อ การทำความเข้าใจศักยภาพ ข้อจำกัด ปัญหา-อุปสรรคของผู้ให้ข้อมูล/ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง/ผู้มีส่วน ได้ส่วนเสีย (stakeholders) และ/หรือ การทำความเข้าใจ “การทำหน้าที่” ของแต่ละ ท่าน/แต่ละองค์กร/แต่ละพื้นที่ ฯลฯ

* หมายเหตุ เนื่องจากในช่วงต้นของการทำงานโครงการ ฯ ผู้วิจัยยังไม่ทราบว่า กลุ่มเป้าหมายสำคัญ ๆ ที่จะสามารถทำ หน้าที่เป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก (key informants) แก่โครงการ ฯ ทั้งหมดนั้น มีใครบ้าง จึงไม่สามารถกำหนดประเด็นการ สัมภาษณ์ได้อย่างเฉพาะเจาะจง สำหรับกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่ม/แต่ละคน จึงมีการกำหนดหัวข้อ/คำถามแบบครอบคลุม ทั่วไป และ ในทางปฏิบัติจริง ผู้วิจัย ฯ ได้มีการปรับแนวคำถาม และ/หรือ ประเด็นในการพูดคุย/สอบถาม/สืบค้น/เจาะลึก (probe) ให้สอดคล้องกับบริบทเฉพาะของแต่ละกลุ่มเป้าหมาย/แต่ละคน โดยใช้วิธีการเข้าสู่บุคคลหรือกลุ่มเป้าหมายอื่น ๆ ด้วยเทคนิค snow-ball

กลุ่มเป้าหมาย/ผู้ให้ข้อมูล ที่สามารถกำหนด/ระบุได้ในเบื้องต้น (ภายหลังจากการติดต่อพูดคุยทางโทรศัพท์) ได้แก่ ผู้นำระดับอำเภอ ผู้นำระดับตำบล ผู้มีบทบาทในการช่วยเหลือ/ติดตามสถานการณ์ รวมถึง ผู้บริหารขององค์กร/หน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ ๆ ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย/ดินโคลนถล่มค่อนข้างรุนแรงหรือบ่อยครั้ง และ เมื่อลงไปในพื้นที่แล้ว ทีมวิจัยได้ใช้เทคนิควิธีที่เรียกว่า “Snow Ball Technique” ทำให้ได้มีโอกาสสนทนากับผู้ที่มีหน้าที่หรือมีประสบการณ์ในการช่วยเหลือ/มีบทบาทต่าง ๆ โดยตรงของแต่ละองค์กร/หน่วยงาน กรณีเกิดภัยพิบัติ/สาธารณภัย (ในหลาย ๆ พื้นที่ด้วย) รวมทั้งบุคคล-คณะบุคคล คณะกรรมการ เครือข่าย และ/หรือ กลุ่ม-องค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติในหลาย ๆ ระดับ และ หลาย ๆ มิติ อาทิเช่น สถาบันการศึกษา มูลนิธิ/องค์กรเอกชน ชุมชน/ชาวบ้าน/ชุมชนผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ภัยพิบัติ อาสาสมัครที่ลงไปให้การช่วยเหลือ ฯลฯ (ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความสมัครใจ ความพร้อม และความเต็มใจในการให้ข้อมูลของผู้ให้ข้อมูลทุกท่าน)

ประเด็นคำถาม/แนวคำถามที่ครอบคลุม (ประเด็นขั้นต้น – Preliminary Issues/Guideline)

- 1) สภาพทางภูมิศาสตร์หรือภูมิโนเวศน์/การเปลี่ยนแปลงสภาพของพื้นที่เป็นอย่างไร นำมาจากไหน ทำไมจึงท่วม คิดว่าเกี่ยวข้องกับอะไรบ้าง หรือ เกิดขึ้นได้อย่างไร ท่านติดตามสถานการณ์-การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ อย่างไร? ที่ผ่านมาเป็นอย่างไร ปัจจุบันเป็นอย่างไร? (ใช้วิธีการสังเกต และ การสืบค้นข้อมูลด้วยวิธีการและการใช้แหล่งข้อมูลอื่น ๆ (triangulation) ประกอบด้วย - ทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการทำงานภาคสนาม)
- 2) การบริหารจัดการหรือการรับมือกับอุทกภัยหรือภัยพิบัติต่าง ๆ ของท่าน องค์กร และ/หรือ พื้นที่นี้ เป็นอย่างไร ทำอะไร/อย่างไร มีบทบาทด้านไหน ได้ผลอะไร/อย่างไร มีการเตรียมการ/เตรียมความพร้อมอะไร/อย่างไร มีวิธีการและรูปแบบต่าง ๆ อะไร/อย่างไรบ้าง ใครได้รับผลกระทบมากที่สุด จัดการอย่างไร?
- 3) ศักยภาพและข้อจำกัด และ/หรือ จุดแข็ง-จุดอ่อนที่สำคัญ ๆ ของการบริหารจัดการภัยพิบัติ (ทั้งด้านกำลังคน-บุคลากร-อาสาสมัคร ความรู้-ความสามารถ เงิน/ปริมาณเงิน การบริหารจัดการองค์กร-กลุ่ม ประเภท-รูปแบบของการบริหารจัดการเป็นอย่างไร ระดับความพึงพอใจของประชาชน/ผู้ได้รับผลกระทบ นโยบายที่ชัดเจนและการจัดระบบรองรับของ อปท. ฯลฯ) มีหรือไม่ คืออะไร/เป็นอย่างไร ทิศทางการบริหารจัดการต่อไปในอนาคต จะเป็นอย่างไร

- 4) ความสำเร็จ และ/หรือ ผลงานสำคัญ ๆ ที่ผ่านมาของท่าน องค์กร/หน่วยงานมีหรือไม่มีอะไร กรณีที่โดดเด่นในด้านการจัดการ/การพึ่งพาตนเองด้านต่าง ๆ มีหรือไม่มี เป็นใครอยู่ที่ไหน ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จ และ/หรือ ปัญหา-อุปสรรคสำคัญ ๆ ของการดำเนินงาน และการบริหารจัดการภัยพิบัติในระดับต่าง ๆ เป็นอย่างไร สิ่งที่น่าทึ่งหรือเป็นห่วงมากที่สุดคือเรื่องอะไร?
- 5) ปัจจัย-บริบทที่แวดล้อม (Environmental Contexts) ที่สำคัญ ๆ ในระดับต่าง ๆ คืออะไร (ใช้วิธีการสังเกตประกอบด้วย)
- 6) ประชาชนในชุมชนและผู้เกี่ยวข้อง/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ มีความคิดเห็นอย่างไรต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติที่เป็นอยู่ การรับรู้/ความตระหนักต่อเรื่องภัยพิบัติเป็นอย่างไร ความต้องการในการพัฒนา-ปรับปรุง การมีบทบาท การมีส่วนร่วมในมิติต่าง ๆ มีหรือไม่มี เป็นอย่างไร
- 7) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จ/ความไม่สำเร็จ (หรือความล้มเหลว) ในมุมมองของฝ่ายต่าง ๆ เป็นอย่างไร ความเป็นไปได้ในการเสริมศักยภาพ และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความยั่งยืนในการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม เป็นอย่างไร ฯลฯ
- 8) แนวทาง/ข้อเสนอสำคัญ ๆ ในการพัฒนา-ปรับปรุง และยกระดับสมรรถนะ และ/หรือระบบ-กลไก-กระบวนการของชุมชน องค์กร/หน่วยงาน และเครือข่าย ควรเป็นอย่างไร ในมุมมองของผู้เกี่ยวข้อง หรือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ทุกระดับ (ทั้งฝ่ายประชาชน ชุมชน เอกชน ประชาสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐ)

เครื่องมือบันทึกข้อมูล ในระหว่างการทำงานภาคสนาม

2. ตัวอย่าง แบบบันทึกข้อมูลภาคสนาม* (Field Note - FN)

ภายใต้

โครงการศึกษาและพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต

ดำเนินการโดย

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

สนับสนุนโดย

สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.)

* หมายเหตุ แบบบันทึกข้อมูลภาคสนามนี้ ใช้สำหรับบันทึกข้อมูลทั้งจากการสังเกต และจากการประชุม/การจัดเวที/การประชุมกลุ่ม/การสัมภาษณ์กลุ่ม/การสัมภาษณ์ระดับลึก ด้วยเครื่อง MP4 (โดยมีการแจ้งหรือขออนุญาตผู้ให้ข้อมูล/ผู้เข้าร่วมประชุมทุกครั้ง) และนำมาถอดเทป ซึ่งจะทำได้ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ โดยทีมงานได้ใช้เครื่องมือนี้ในระหว่างการทำงานภาคสนามตลอดเวลา และมีการประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพเป็นรายวัน (ถ้ามีเงื่อนไขให้สามารถดำเนินการดังกล่าวได้) เพราะการประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลรายวัน จะช่วยเพิ่มคุณภาพของข้อมูลที่จะได้รับ หรือ ที่ต้องการจัดเก็บเพิ่มเติมในช่วงเวลาหรือวัน/โอกาสต่อ ๆ ไปของการทำงานภาคสนาม

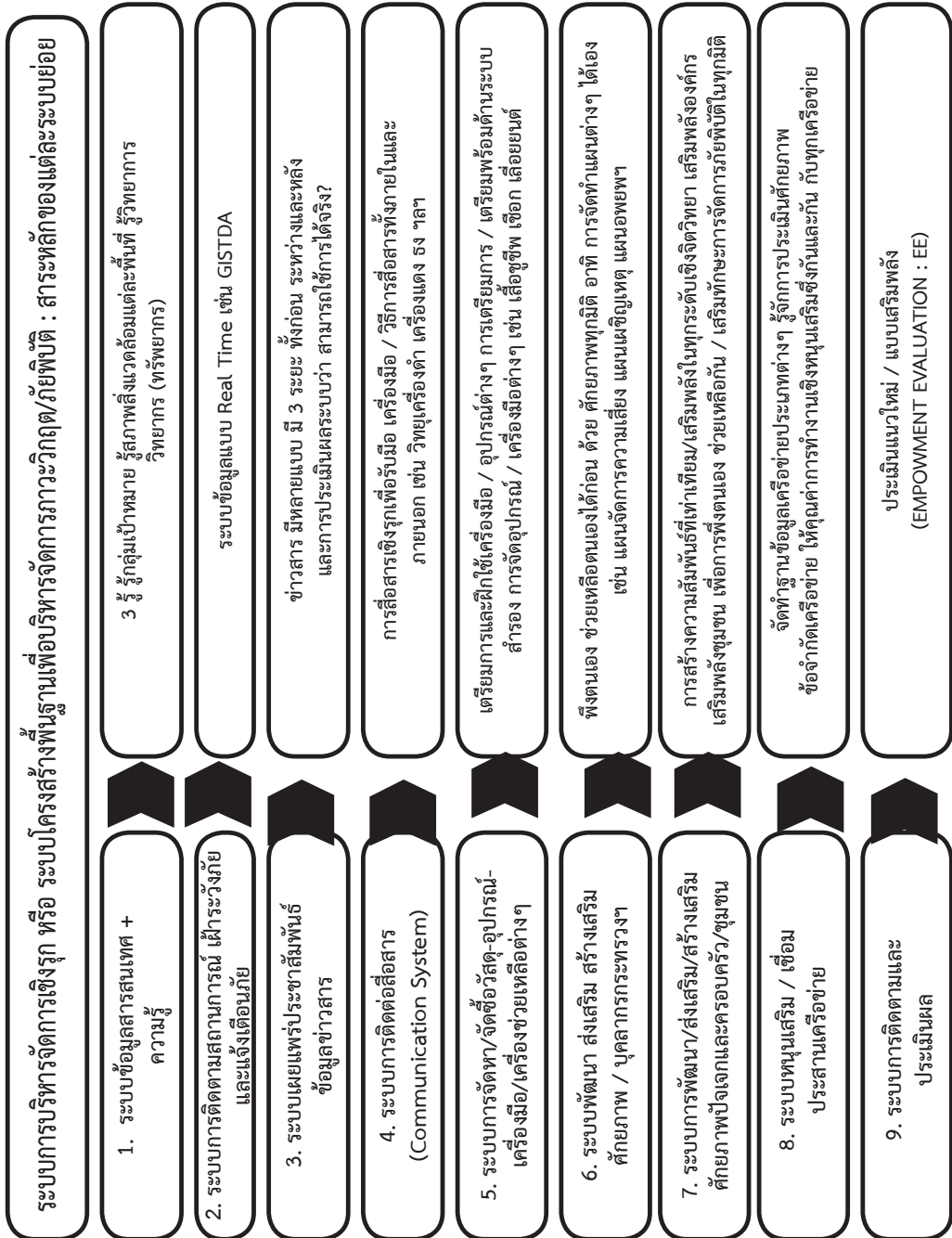
แบบบันทึกภาคสนาม (Field Note : FN)

วันเดือนปี	รายการที่บันทึก/รายละเอียด (ใคร อะไร/ทำอะไร/พูดอะไร ที่ไหน เมื่อใด ฯลฯ)	ข้อมูลจาก การสังเกต/ ข้อสังเกตของ นักวิจัย/ ผู้ช่วยนักวิจัย	Index - สรุปหรือ ดึงประเด็นสำคัญ ของแต่ละราย/ แต่ละวัน/ แต่ละเรื่อง/ แต่ละพื้นที่

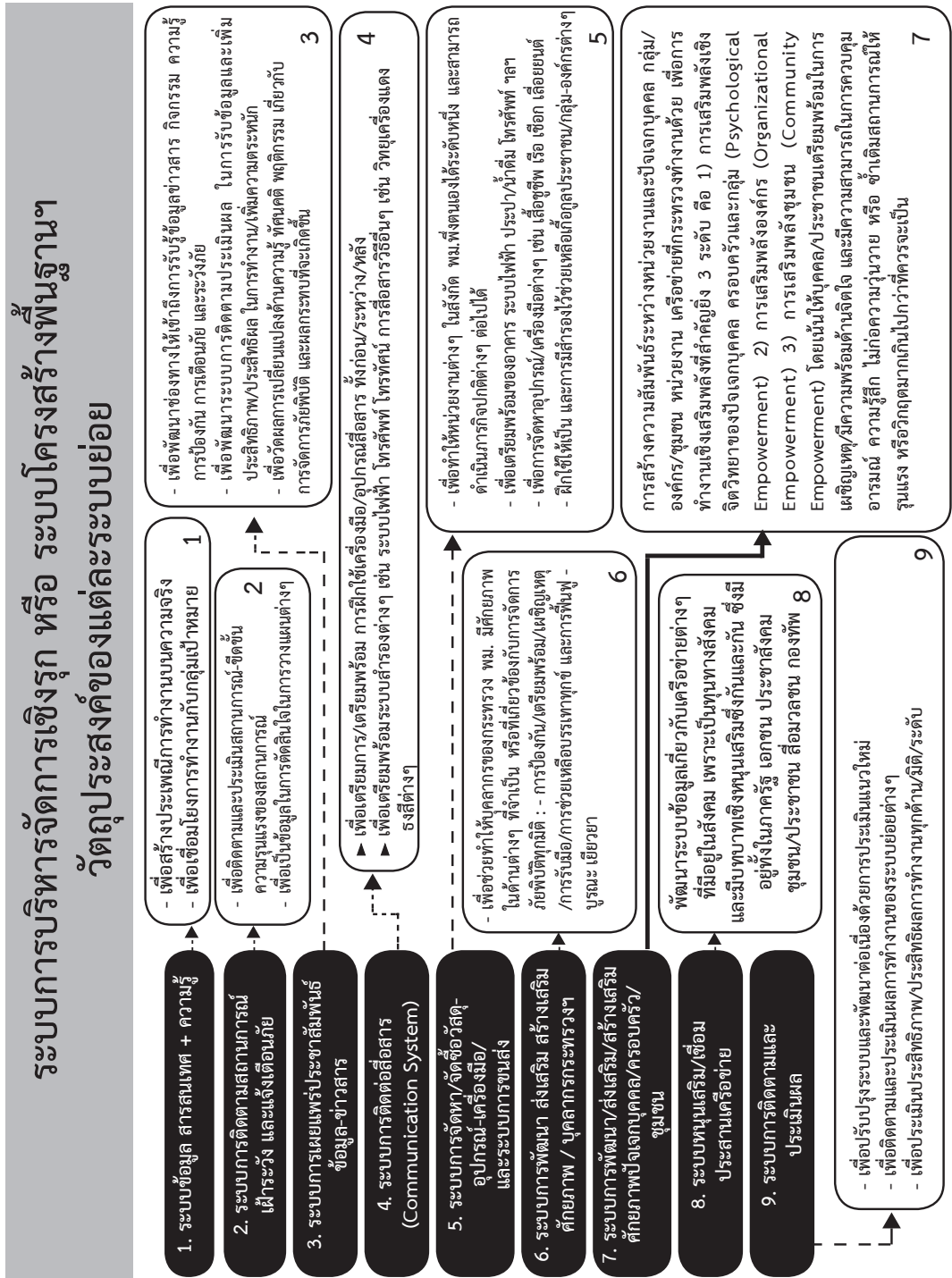
ภาคผนวก ก.

แผนภาพที่ 13 : ระบบการบริหารจัดการเชิงรุก หรือ ระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อบริหารจัดการภาวะ

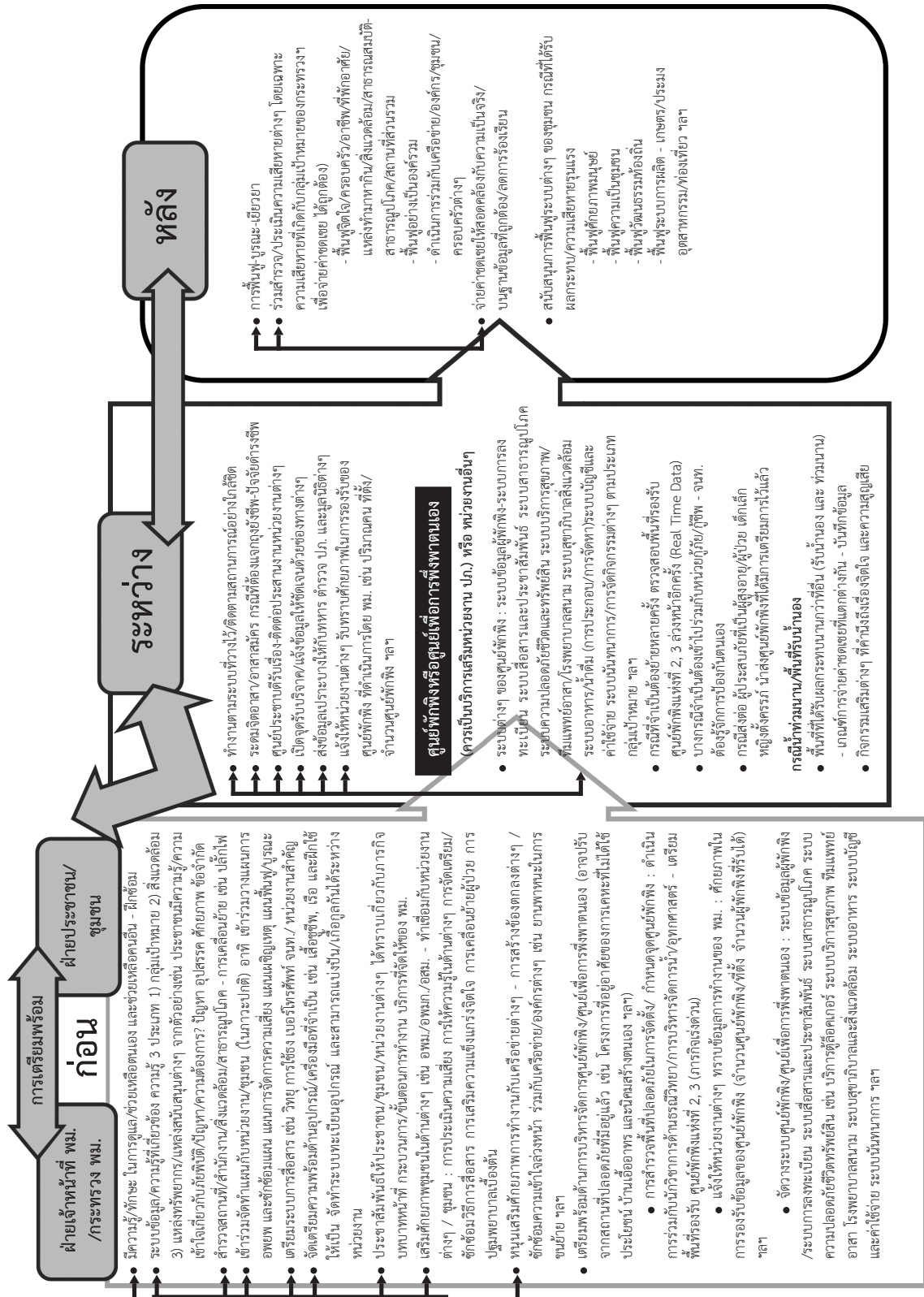
วิกฤต/ภัยพิบัติ : สาระหลักของแต่ละระบบย่อย



แผนภาพที่ 14 : ระบบการบริหารจัดการเชิงรุก หรือ ระบบโครงสร้างพื้นฐาน
วัตถุประสงค์ของแต่ละระบบย่อย



แผนภาพที่ 15 : สรุปภารกิจสำคัญทั้งช่วงก่อน ระหว่าง และภายหลัง จากภาวะวิกฤต/ภัยพิบัติ



แผนภาพที่ 16 : โครงสร้างกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์



ที่มา : กองเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. 2555. "10 ปี กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์". กรุงเทพฯ : บริษัท อักษรเจริญ ครีเอทีฟ จำกัด.

รายชื่อคณะผู้ดำเนินงาน

โครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาและพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

คณะที่ปรึกษา

นายวิเชียร	ชวลิต	ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
นายศุภฤกษ์	หงษ์ภักดี	รองปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
นายอภิชาติ	อภิชาติบุตร	ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
นายชินชัย	ชี้เจริญ	ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
นางสาวนงชนก	วิมลมาศ	ผู้อำนวยการกลุ่มการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม
นางสาวอมรรัตน์	จีระปัญญา	ผู้อำนวยการกลุ่มการวิจัยและพัฒนา

คณะผู้วิจัย

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

รศ. ดร. สุรีย์พร	พันพิง	ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยประชากรและสังคม ที่ปรึกษาโครงการ
รองศาสตราจารย์ อรทัย	อาจอ่า	หัวหน้าโครงการวิจัย/นักวิจัยหลัก
นางสาว จิตรานนท์	นนทเบญจวรรณ	นักวิจัย
นางสาว วีรญา	เดชเฟื่อง	นักวิจัย
นางสาว ศิริอาภา อร่ามเรือง		ผู้ช่วยนักวิจัย/ประสานงานโครงการ

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

นางสาวพรภัส	การะเกตุ	นักพัฒนาสังคมชำนาญการ
นางยุภาผล	สระน้อย	นักพัฒนาสังคมชำนาญการ

หน่วยงานที่รับผิดชอบ

กลุ่มการวิจัยและพัฒนา สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์



ช่วยเหลือเขา เพื่อให้เขาช่วยเหลือตนเองได้
(Help them to help themselves)