

การประเมินแผน นโยบาย และการดำเนินงานจัดการภัยพิบัติในประเทศไทย

Assessment of Disaster Management Planning, Policies and Responses in Thailand

จัดทำโดย

มูลนิธิศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย (Asian Disaster Preparedness Center: ADPC)

ดำเนินการโดย

องค์การเฮลป์เอจ อินเตอร์เนชันแนล (HelpAge International)

และคณะทำงานเอพีจี (AADMER Partnership Group- APG)



มีนาคม 2556

เฮลป์เอจ อินเตอร์เนชันแนล (HelpAge International) ซึ่งเป็นองค์กรประสานงานหลักของคณะทำงานเอพีจี (AADMER Partnership Group -APG) ในประเทศไทยในการดำเนินงานโครงการ “การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์กรภาครัฐระดับชาติและอาเซียนกับภาคประชาสังคมในการสนับสนุนการดำเนินงานตามแผนงาน AADMER” และดำเนินการศึกษาและจัดทำรายงาน ขอขอบคุณ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มูลนิธิศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย (ADPC) และทีมบริหารระดับภูมิภาคของคณะทำงานเอพีจี สำหรับการสนับสนุนการศึกษาครั้งนี้ รวมทั้งผู้ให้สัมภาษณ์ที่ให้ข้อมูลเชิงลึกและความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติในประเทศไทย และประเด็นเกี่ยวเนื่องกับกลุ่มเปราะบาง ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวิเคราะห์และจัดทำรายงาน

คณะทำงานเอพีจี เป็นความร่วมมือของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ 7 องค์กร คือ ChildFund, HelpAge, Mercy Malaysia, Oxfam, Plan International, Save the Children, World Vision มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเสริมสร้างกลไกการทำงานระหว่างองค์กรภาคประชาสังคมกับอาเซียน มุ่งดำเนินกิจกรรมหลักภายใต้แผนงานการดำเนินกิจกรรมด้านการจัดการภัยพิบัติตามความตกลง AADMER

รายชื่ออักษรย่อ

กปภ.ช.	คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ
กปอ.	คณะกรรมการคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ
กท.	กระทรวงกลาโหม
ทสม.	อาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน
ปปช.	คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
ปภ.	กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
ผช. ผอ. กทม.	ผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร
ผบ.ปภ.ช.	ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ
ผอ.	ผู้อำนวยการ
ผอ. กทม.	ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร
ผอ.จว.	ผู้อำนวยการจังหวัด
สธ.	กระทรวงสาธารณสุข
สสส.	สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ
อบต.	องค์การบริหารส่วนตำบล
อปพร.	อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
อช.	อาสาสมัครพัฒนาชุมชน
อผส.	อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน
อพม.	อาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
อสพ.	อาสาสมัครพัฒนา
อสม.	อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน
อสร.	อาสาสมัครสาธารณสุขในโรงเรียน
ACDM	ASEAN Committee on Disaster Management: คณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ
AADMER	ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน
AEC	ASEAN Economic Community ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
AHA Center	ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management. หน่วยประสานงานในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของอาเซียน
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation ความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก (เอเปก)
APG	AADMER Partnership Group คณะทำงานเอพีจี
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
CBDRM	Community-based disaster management การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน
CSOs	Civil Society Organizations ภาคประชาสังคม
DRRWG	DRR Working Group คณะทำงานด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

HFA	Hyogo Framework of Action กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ
MDGs	Millennium Development Goal เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ
OTOS	One Tambon One Search & Rescue Team โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งทีมกู้ภัย
PRB	Indonesian National Platform for Disaster Risk Reduction ศูนย์การจัดการเพื่อลดความเสี่ยงภัยพิบัติแห่งชาติอินโดนีเซีย
UNESCAP	United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติสำหรับเอเชียและแปซิฟิก
UNICEF	United Nations Children's Fund กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ
UNISDR	United Nations International Strategy for Disaster Reduction สำนักงานว่าด้วยภัยพิบัติระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ
UNWOMAN	United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women องค์การเพื่อการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศและเพิ่มพลังของผู้หญิงแห่งสหประชาชาติ

สารบัญ

1. ความเป็นมา	1
2. กรอบการดำเนินงานลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในระดับโลกและภูมิภาค	1
2.1 กรอบการดำเนินงาน เฮียวโกะ (Hyogo Framework of Action: HFA) 2548 – 2558	1
2.2 ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response: AADMER)	2
3. สภาพแวดล้อมทางนโยบายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้ในสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศไทย	3
3.1 นโยบายการจัดการภัยพิบัติระดับชาติของประเทศไทยที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน	3
3.1.1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559)	3
3.1.2. แผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติเชิงยุทธศาสตร์ พ.ศ. 2553 – 2562	4
3.1.3. พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550	7
3.1.4. แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 – 2557	8
3.1.5. แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ	10
3.2 ช่องว่างและความท้าทายในการดำเนินงาน/สิ่งที่ยังต้องปรับปรุง	11
3.3 ข้อเสนอแนะ	15
4. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในประเทศไทย	16
4.1 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก	16
4.2 เวทีการทำงานอย่างเป็นทางการในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ/การจัดการภัยพิบัติ	17
4.3 การวิเคราะห์ความร่วมมือพหุภาคีของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	19
5. แนวทางการปฏิบัติที่ดี: การจัดการภัยพิบัติภายใต้ความร่วมมือพหุภาคีของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในประเทศไทย	21
5.1 ร่วมจัดงานวันจัดการภัยพิบัติอาเซียนและวันลดภัยพิบัติสากล	21
5.2 บ้านน้ำเค็มและเครือข่ายชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิ	22
5.3 ความร่วมมือพหุภาคีในช่วงอุทกภัยปี 2554	24

สารบัญตาราง

ตาราง 1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับความรุนแรงของภัยพิบัติและระดับการจัดการ	9
ตาราง 2 การรวมกลุ่มที่ก่อตั้งโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ	17

สารบัญแผนภาพ

รูป 1 แผนผังแสดงความสัมพันธ์ระหว่างแผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์ พ.ศ. 2553 – 2562 และนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนบริหารราชการแผ่นดิน	6
รูป 2 การบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศ	7
รูป 3 การดำเนินงานภายใต้ระบบบัญชาการแบบรวมศูนย์และการจัดการอุทกภัย	10

1. ความเป็นมา

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในสมาชิกของกลุ่มประเทศอาเซียนและเป็นประเทศที่ลงนามในความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response: AADMER) ซึ่งความร่วมมือพหุภาคี (Multi-stakeholder Partnership) เป็นหนึ่งในมาตรการที่ริเริ่มโดยคณะทำงานเอพีจี 1 (AADMER Partnership Group: APG) เพื่อให้เอื้อต่อการดำเนินการของคณะทำงาน การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยรัฐบาลไทยทบทวนนโยบายด้านการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรภาคประชาสังคม (Civil Society Organization :CSOs) และกลุ่มเปราะบางต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามความตกลง AADMER นอกจากนี้รายงานฉบับนี้ยังนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการภัยพิบัติและบันทึกแนวทางการปฏิบัติที่ดี ตลอดจนโมเดลของความร่วมมือจากหลายภาคส่วนในการจัดการภัยพิบัติในประเทศไทย

ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ประเมินสภาพแวดล้อมนโยบายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้ในสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมทั้งการจัดเก็บข้อมูลของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการภัยพิบัติ ได้แก่ การทบทวนข้อมูลทุติยภูมิด้านการจัดการภัยพิบัติที่มีอยู่ การรวบรวมข้อมูลที่สำคัญจากการประชุม การประชุมเชิงปฏิบัติการ และการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จัดทำกรณีศึกษาของความร่วมมือจากหลายภาคส่วนในการจัดการภัยพิบัติจากประสบการณ์ในประเทศ โดยเน้นเรื่องการอำนวยความสะดวก การสนับสนุน การเสริมสร้างความเข้มแข็ง และการเชื่อมโยงกับระบบปกติที่มีอยู่ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม

2. กรอบการดำเนินงานลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในระดับโลกและภูมิภาค

2.1 กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ (Hyogo Framework of Action: HFA) 2548 – 2558

กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะเป็นกรอบการดำเนินงานในระดับโลกเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เป้าหมายหลักคือ สร้างความสามารถในการฟื้นตัวให้กับประเทศและชุมชนหลังเกิดภัยพิบัติ เพื่อลดการสูญเสียจากภัยพิบัติได้อย่างยั่งยืนทั้งในแง่ชีวิตและทรัพย์สินทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของชุมชนและของประเทศภายในปี 2558 กรอบ HFA เสนอขอบเขตการดำเนินงานตามลำดับความสำคัญ 5 ด้าน เป็นแนวทางหลักและวิธีปฏิบัติเพื่อให้ชุมชนเปราะบางฟื้นตัวจากภัยพิบัติในบริบทของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งประกอบด้วย

- 1) ให้การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเป็นวาระสำคัญลำดับต้นของชาติและท้องถิ่น โดยมีสถาบันที่เข้มแข็งรองรับการดำเนินงาน
- 2) ระบุ ประเมิน ติดตามความเสี่ยงจากภัยพิบัติและยกระดับการเตือนภัยล่วงหน้า
- 3) ใช้ความรู้ นวัตกรรม และการศึกษา เพื่อสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยและความพร้อมเผชิญภัยในทุกระดับ
- 4) ลดปัจจัยที่เป็นมูลเหตุของความเสี่ยง
- 5) เสริมความเข้มแข็งในการเตรียมความพร้อมเพื่อตอบโต้ภัยพิบัติในทุกระดับอย่างมีประสิทธิภาพ

มุมมองด้านเพศภาวะ และการมีส่วนร่วมของชุมชนและอาสาสมัคร เป็นประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานทุกด้านที่กล่าวมานี้

การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัตินั้นมีความเชื่อมโยงกับการลดปัญหาความยากจนเป็นอย่างมาก ดังนั้น HFA จึงนำมาซึ่งการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาซึ่งตกลงร่วมกันระหว่างประเทศ ได้แก่ เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ 8 ประการ (Millennium Development goal: MDGs) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป้าหมายที่ 2, 3, 4 และ 5 ซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้เปราะบาง ในขณะที่เป้าหมายที่ 8 เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม

¹ คณะทำงานเอพีจี มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเสริมสร้างกลไกการทำงานระหว่างองค์กรภาคประชาสังคมกับอาเซียน มุ่งดำเนินกิจกรรมหลักภายใต้แผนงานการดำเนินกิจกรรมด้านการจัดการภัยพิบัติตามความตกลง AADMER

2.2 ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response: AADMER)

จากการที่กลุ่มประเทศอาเซียน (ASEAN) ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2510 ได้มีความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินนี้เป็นกรอบความร่วมมือเชิงรุกระดับภูมิภาคที่ผู้กัมตรัฐสมาชิกทั้ง 10 ประเทศ ประกอบด้วย กัมพูชา ไทย บรูไน พม่า ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย ลาว เวียดนาม สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย ความตกลงอาเซียนฯ เป็นแผนงานร่วมเพื่อส่งเสริมความร่วมมือ การประสานงาน ความช่วยเหลือทางเทคนิค และการระดมทรัพยากรระดับภูมิภาค ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนเพื่อจัดการภัยพิบัติทุกด้าน และความตกลงอาเซียนฯ เป็นข้อยืนยันว่ากลุ่มประเทศอาเซียนมีความยึดมั่นต่อกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ

ความตกลงอาเซียนฯ ริเริ่มขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2547 หลังจากเหตุการณ์สึนามิในมหาสมุทรอินเดีย ความตกลงดังกล่าวนี้ลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของประเทศสมาชิกเมื่อปี พ.ศ. 2548 และมีผลผูกพันทางกฎหมายเมื่อบังคับใช้ในวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2552 หลังการให้สัตยาบันของประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศ ซึ่งทำให้ความตกลงอาเซียนฯ เป็นเครื่องมือที่มีผลผูกพันทางกฎหมายฉบับแรกของโลกที่อยู่ภายใต้กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ

ความตกลงอาเซียนฯ มีทั้งหมด 11 ส่วน 36 มาตรา วัตถุประสงค์ของข้อตกลง (ส่วนที่ 2) คือการจัดให้มีกลไกที่มีประสิทธิภาพที่สามารถลดความเสียหายจากภัยพิบัติที่มีต่อชีวิตและทรัพย์สินทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของประเทศสมาชิกอาเซียนได้เป็นอย่างมาก และเพื่อร่วมกันตอบโต้ภัยพิบัติในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยการร่วมมือกันในระดับชาติและเพิ่มความร่วมมือในระดับภูมิภาคและนานาชาติให้มากขึ้น

แผนงานภายใต้กรอบความตกลงอาเซียนฯ ได้ถูกนำมาใช้เพื่อดำเนินงานระหว่างปี พ.ศ. 2553-2558 โดยแบ่งเป็น 2 ระยะ คือ ระยะที่ 1 พ.ศ. 2553 – 2555 และระยะที่ 2 พ.ศ. 2556 – 2558 ครอบคลุมการบริหารจัดการภัยพิบัติทุกด้าน และให้คำโครงสร้างประกอบเชิงยุทธศาสตร์ 4 ด้าน คือ 1) การประเมินความเสี่ยง การเตือนภัยล่วงหน้า และการเฝ้าระวัง 2) การป้องกันและบรรเทา 3) การเตรียมความพร้อมและการตอบโต้ และ 4) การฟื้นฟู นอกจากนี้ยังได้กำหนดกิจกรรมพื้นฐานและตัวขับเคลื่อนกระบวนการดำเนินงาน 6 ด้าน ที่จะเป็นรากฐานที่มั่นคงสำหรับยุทธศาสตร์ทั้ง 4 และเพื่อประสานความร่วมมือกันจากหลายๆ ส่วนของแผนงาน โดยกิจกรรมพื้นฐานนี้ประกอบด้วย 1) การจัดตั้งองค์กรตามความตกลง AADMER 2) กลยุทธ์ความเป็นหุ้นส่วน 3) การระดมทรัพยากร 4) การขยายขอบเขตในการจัดการภัยพิบัติไปยังทุกภาคส่วนและการนำเข้าสู่ระบบและกลไกปกติที่มีอยู่ 5) การฝึกอบรมและจัดระบบการจัดการองค์ความรู้การจัดการภัยพิบัติ 6) การจัดการข้อมูลข่าวสารและนำเทคโนโลยีการสื่อสารมาใช้ในการจัดการภัยพิบัติ และ 7) การติดตามและประเมินผล

มีองค์กรของอาเซียน 2-3 องค์กรที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการดำเนินงานและติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานตามแผนงาน AADMER โดยศูนย์ประสานงานการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของอาเซียน (AHA Centre) เป็นกลไกดำเนินงานตอบโต้ในระดับภูมิภาค คณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ (ASEAN Committee on Disaster Management: ACDM) ทำหน้าที่ควบคุมดูแลนโยบายและให้คำปรึกษาในกระบวนการดำเนินการ โดยมีคณะทำงานและผู้ปฏิบัติการปฏิบัติเป็นผู้ให้คำแนะนำด้านเทคนิค เลขาธิการอาเซียนเป็นผู้สนับสนุนการประสานงานด้านนโยบายแก่ ACDM และคณะทำงาน และทำหน้าที่เป็นเลขานุการของกรอบความตกลงอาเซียนฯ ด้วย อีกทั้งยังมีหน้าที่ความรับผิดชอบหลักในการติดตามตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมตามแผนงานภายใต้กรอบความตกลงอาเซียนฯ

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นหน่วยงานที่ถูกแต่งตั้งและได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ประสานงานของประเทศไทยเพื่อรับและถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารดังที่ได้ระบุไว้ในข้อตกลง (มาตราที่ 1 วรรค 10 และมาตราที่ 22)

ตามกฎบัตรอาเซียนระบุว่า “ทุกภาคส่วนของสังคมได้รับการสนับสนุนให้มีส่วนร่วมและได้รับประโยชน์จากกระบวนการรวมตัวและการสร้างประชาคมของอาเซียน” ความตกลงอาเซียนฯจึงได้รวมเอาการมีส่วนร่วมของ “ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน ได้แก่ ชุมชนท้องถิ่น องค์กรเอกชน และวิสาหกิจเอกชน ให้ใช้ประโยชน์จากแนวทางในการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับภัยพิบัติโดยใช้ชุมชนเป็นฐานและการตอบโต้อย่างทันเหตุการณ์” เข้าไว้เป็นหนึ่งในบรรดาหลักการทั้งหลาย

เพื่อเปลี่ยนหลักการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมให้เป็นการปฏิบัติ กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ นำโดย Oxfam ร่วมกับ Child Fund International, HelpAge International, Mercy Malaysia, Oxfam, Plan International,

Save the Children International และ World Vision International จึงได้รวมกลุ่มกันเพื่อจัดตั้ง คณะทำงาน เอพีจี เพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมตามความตกลงอาเซียนฯ (AADMER Partnership Group: APG) เพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามแผนงาน AADMER โดยมี “ประชาชนเป็นศูนย์กลาง” ในการเสริมความเข้มแข็งให้กลยุทธการตอบโต้เชิงมนุษยธรรม และการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

3. สภาพแวดล้อมทางนโยบายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้ในสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศไทย

3.1 นโยบายการจัดการภัยพิบัติระดับชาติของประเทศไทยที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

3.1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559)

เพื่อให้เกิดความสมดุลของการพัฒนาภายในประเทศ การวางแผนพัฒนาประเทศได้ปรับเปลี่ยนสาระสำคัญมาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) จากที่เน้นการสร้างความสำเร็จเติบโตมาเน้น “การพัฒนาที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง” โดยให้ความสำคัญเป็นลำดับต้นแก่ การมีส่วนร่วมที่หลากหลาย และการเข้ามามีบทบาทอย่างแข็งขันของภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และชุมชนวิชาการ ในการจัดทำแผนการพัฒนาระดับชาติ

อาเซียนได้กลายมาเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจแห่งใหม่ มีการริเริ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจหลายอย่างขึ้นในภูมิภาค ได้แก่ ข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน-ญี่ปุ่น-อินเดีย ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (Asean Economic Community: AEC) ในปี พ.ศ. 2558 และ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก (เอเปก) (Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC) ซึ่งความร่วมมือเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยอยู่หลายด้าน

จากการประเมินความเสี่ยงของการดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 พบว่า ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างไม่อาจคาดเดาได้ ซึ่งเป็นสาเหตุของภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรงและเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ส่งผลต่อการผลิตทางการเกษตร ความมั่นคงทางอาหารและพลังงาน สุขภาพและคุณภาพชีวิต ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นเรื่องที่ทำลายต่อการจัดการความเสี่ยงของประเทศ การเตรียมความพร้อมในภาวะฉุกเฉิน ตลอดจนความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลก และยังคงคุกคามการพัฒนาประเทศด้วย ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 หลายประเทศได้เริ่มเข้าสู่ สังคมผู้สูงอายุ ตัวเลขของประชากรผู้สูงอายุในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก รวมถึงประเทศไทยนั้นคาดว่าจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในประเทศไทยจำนวนประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปเพิ่มขึ้นจาก 1.21 ล้านคนในปี พ.ศ. 2503 เป็น 4.02 ล้านคนในปี พ.ศ. 2533 และจะเพิ่มขึ้นถึง 10.78 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2563 ในปี พ.ศ. 2503 ผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปมีเพียงร้อยละ 4.6 ของประชากรทั้งประเทศ ในปี พ.ศ. 2533 สัดส่วนดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 7.36 ของประชากรทั้งหมด ซึ่งจำนวนของประชากรในช่วงอายุนี้นี้คาดว่าจะเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 15.28 ภายในปี พ.ศ. 2563

อย่างไรก็ตาม กลุ่มเปราะบางกลุ่มต่างๆ รวมทั้งผู้สูงอายุก็มีข้อจำกัดการเข้าถึงบริการสังคมด้วยเหตุผลด้านสุขภาพและการเงินอีกทั้งยังไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการวางแผนลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในปัจจุบัน ส่งผลให้การระดมทุนของบางกลุ่มเหล่านี้ยังมีไม่มากพอ คนไทยนั้นมีความตื่นตัวทางการเมืองและให้ความสนใจกับความรับผิดชอบต่อสังคมและการปกครองมากกว่า แม้ว่าตามเวทีสาธารณะจะมีการมีส่วนร่วมในระดับสูง แต่ทว่ากลุ่มเปราะบางมีโอกาสน้อยกว่าในการเข้าร่วมการหารือและการตัดสินใจทางนโยบาย การดำเนินงานตามนโยบายไม่ค่อยมีความโปร่งใสซึ่งนำไปสู่ความไม่เท่าเทียมและขาดความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ในปี พ.ศ. 2554 เศรษฐกิจของประเทศไทยขยายตัวเพียงร้อยละ 0.1 เท่านั้น ซึ่งในไตรมาสสุดท้าย เศรษฐกิจหดตัวมากถึงร้อยละ 9 อันเป็นผลจากน้ำท่วมรุนแรง สร้างความเสียหายแก่การผลิตทางอุตสาหกรรม การบริโภค การลงทุน การส่งออก และภาคการท่องเที่ยวอย่างหนัก ในขณะที่การผลิตทางการเกษตรขยายตัวเพียงเล็กน้อย จากรายงานของธนาคารโลก ความเสียหายและความสูญเสียอันเกิดจากอุทกภัยในปี 2554 นั้นประมาณ 1.44 ล้านล้านบาท ซึ่งนำไปสู่การลดลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) มูลค่า 328,154 ล้านบาทตามราคาตลาดในปัจจุบัน

ในปี พ.ศ. 2555 คาดว่าการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศอยู่ในช่วงร้อยละ 5.5 – 6.5 โดยหนึ่งในข้อเสนอแนะที่สำคัญในการจัดการเศรษฐกิจของสำนักงานการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติคือ ให้เร่งจัดทำระบบป้องกันอุทกภัยเพื่อ

ป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อชุมชนใหญ่และฐานการผลิต และให้มีการนำแผนการจัดการทรัพยากรน้ำที่สามารถป้องกันประเทศจากอุทกภัยและความแห้งแล้งซ้ำซากได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มาใช้ในทันที เพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว รัฐบาลต้องเร่งดำเนินงานโครงการที่อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ในการบูรณปฏิสังขรณ์และการพัฒนาในอนาคต รวมทั้งแผนแม่บทว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เร่งก่อตั้งกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ ให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่ธุรกิจที่ได้รับผลกระทบและต้องการเงินทุนพิเศษในการฟื้นฟูธุรกิจ และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ภาคอุตสาหกรรมและนักลงทุน

แนวคิดหลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ได้มาจากหลักการชี้แนะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 -10 การพัฒนาที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางและการมีส่วนร่วม ถูกนำมาใช้ตลอดทั้งกระบวนการพัฒนาระดับชาติ ซึ่งหนึ่งในองค์ประกอบที่สำคัญของทิศทางการพัฒนาประเทศคือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและต้นทุนทางสิ่งแวดล้อม โดยมุ่งเน้นที่ความมั่นคงของชุมชนทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนระบบเศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งการเตรียมความพร้อมต่อธรรมชาตินั้นมุ่งจัดการกับผลของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ

วิสัยทัศน์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 คือ “สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง” โดยมีพันธกิจประการหนึ่งคือ พัฒนาคอนไทยให้มีคุณธรรม มีทักษะและความรู้เหมาะสมกับช่วงวัย สร้างความเข้มแข็งให้สถาบันทางสังคมและชุมชนท้องถิ่นเพื่อสามารถปรับตัวเท่าทันการเปลี่ยนแปลง พันธกิจอีกประการหนึ่งคือสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนรวมทั้งสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ ดังนั้นจึงช่วยลดความเปราะบางของประชากรและเศรษฐกิจของประเทศต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติลงได้

3.1.2 แผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติเชิงยุทธศาสตร์ พ.ศ. 2553 – 2562

หลังจากภัยพิบัติสึนามิเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ซึ่งสร้างความเสียหายใน 8 ประเทศของทวีปเอเชีย ประเทศต่างๆ 168 ประเทศได้ลงนามรับรองอย่างเป็นทางการเพื่อใช้กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ พ.ศ.2548-2558 เป็นแนวทางระดับโลกในการจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรมลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ต่อมาได้เห็นพ้องต้องกันว่าประเทศในทวีปเอเชียควรพัฒนาแผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ และให้ความสนใจกับประเด็นที่กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะจัดลำดับความสำคัญเอาไว้ แผนปฏิบัติการแห่งชาตินี้ควรช่วยให้แต่ละประเทศเสริมสร้างศักยภาพของตนทั้งในระดับชาติและระดับชุมชน และช่วยในเรื่องการจัดการระบบบริหารและโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการรับมือกับผลกระทบจากภัยพิบัติ

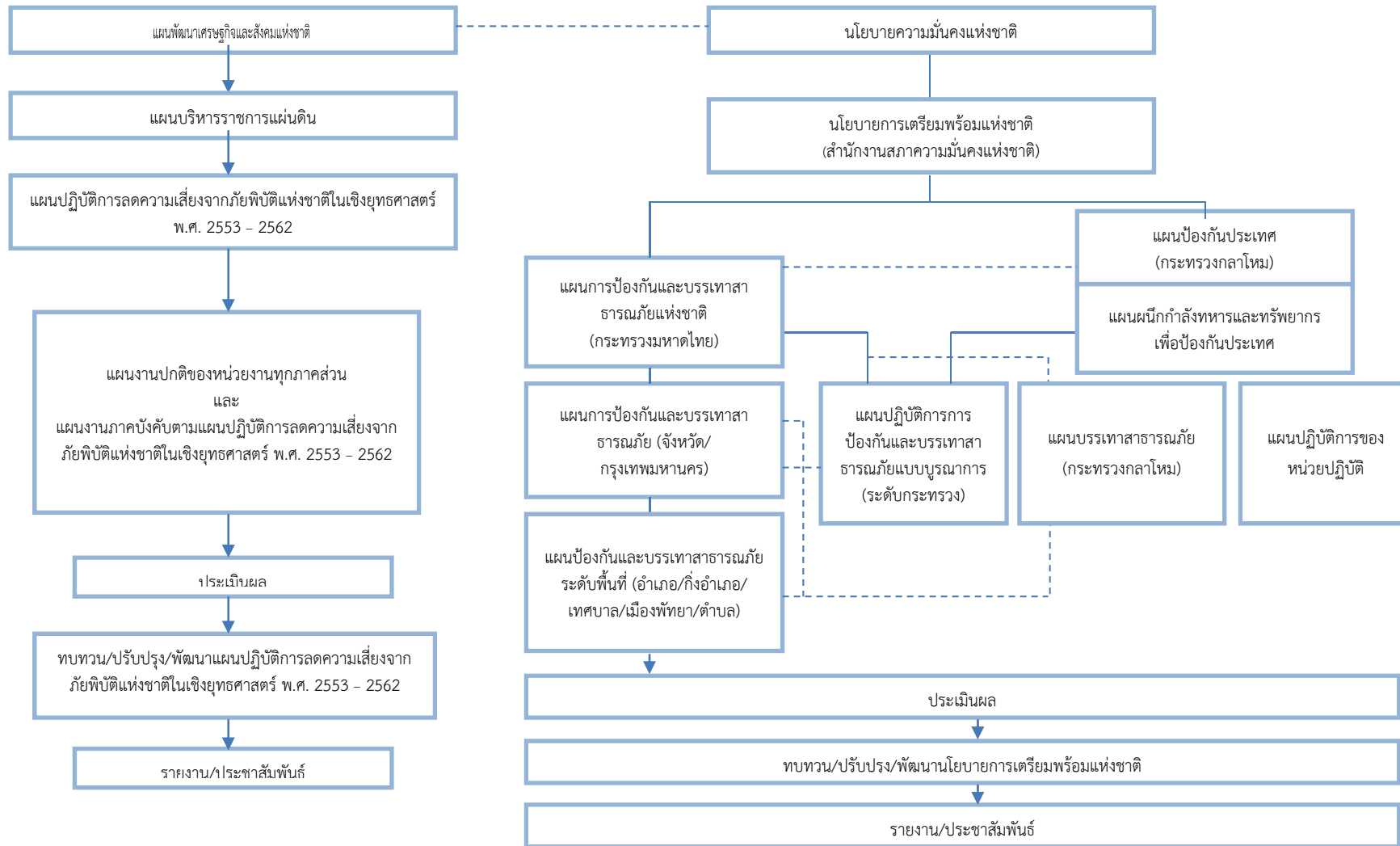
ดังนั้นในประเทศไทยจึงได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์ พ.ศ. 2553 – 2562 ขึ้น โดยมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานหลัก ด้วยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างองค์กรของรัฐในระดับชาติที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชน และองค์กรประชาสังคม เพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุตามกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ แผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์ได้รับการอนุมัติ เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2552 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการลดภัยพิบัติในระดับประเทศ คาดว่าแผนดังกล่าวจะเป็นแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวที่สำคัญแผนแรก ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะรับไปดำเนินงานเพื่อประสิทธิภาพสูงสุดของประเทศ คุ่มค่า และทันเหตุการณ์ในการวางแผนและการปฏิบัติงานจัดการภัยพิบัติ

แผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์ประกอบด้วยองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์ของการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ 4 องค์ประกอบ คือ การป้องกันและบรรเทาผลกระทบ การเตรียมความพร้อม การตอบโต้ในภาวะฉุกเฉิน และการจัดการหลังเกิดภัยพิบัติ แผนปฏิบัติการนี้มีองค์ประกอบ 2 ส่วนที่ควรรวมองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์ทั้ง 4 ดังกล่าวคือ

- 1) แผนงานปกติของหน่วยงาน – จะดำเนินการอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ ในแต่ละปีงบประมาณหรือตามกรอบเวลาที่หน่วยงานนั้นกำหนดไว้ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติของแผนงานปกติเท่านั้นที่จะถูกนำมาเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์

- 2) แผนงานภาคบังคับ – เป็นแผนงานที่มีการกำหนดเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ เพื่อให้ทุกหน่วยงานและชุมชนนำไปปฏิบัติในช่วงปี พ.ศ. 2553 – 2562

ดังนั้นแผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์ซึ่งทุกหน่วยงานต้องยึดเป็นแนวทางปฏิบัติในการเตรียมแผนงานปกติของหน่วยงานตนเอง (ในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ) และแผนงานภาคบังคับ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าจะมีการประสานแนวทางและความพยายามในการทำงานเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติของชาติอย่างเป็นระบบ อีกทั้งยังเป็นการดำเนินงานภายใต้กรอบของกฎหมายและระเบียบที่มีอยู่ จึงกล่าวได้ว่า การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัตินั้นได้ถูกนำเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนพัฒนารายสาขา (sectoral development planning) ของประเทศไทย

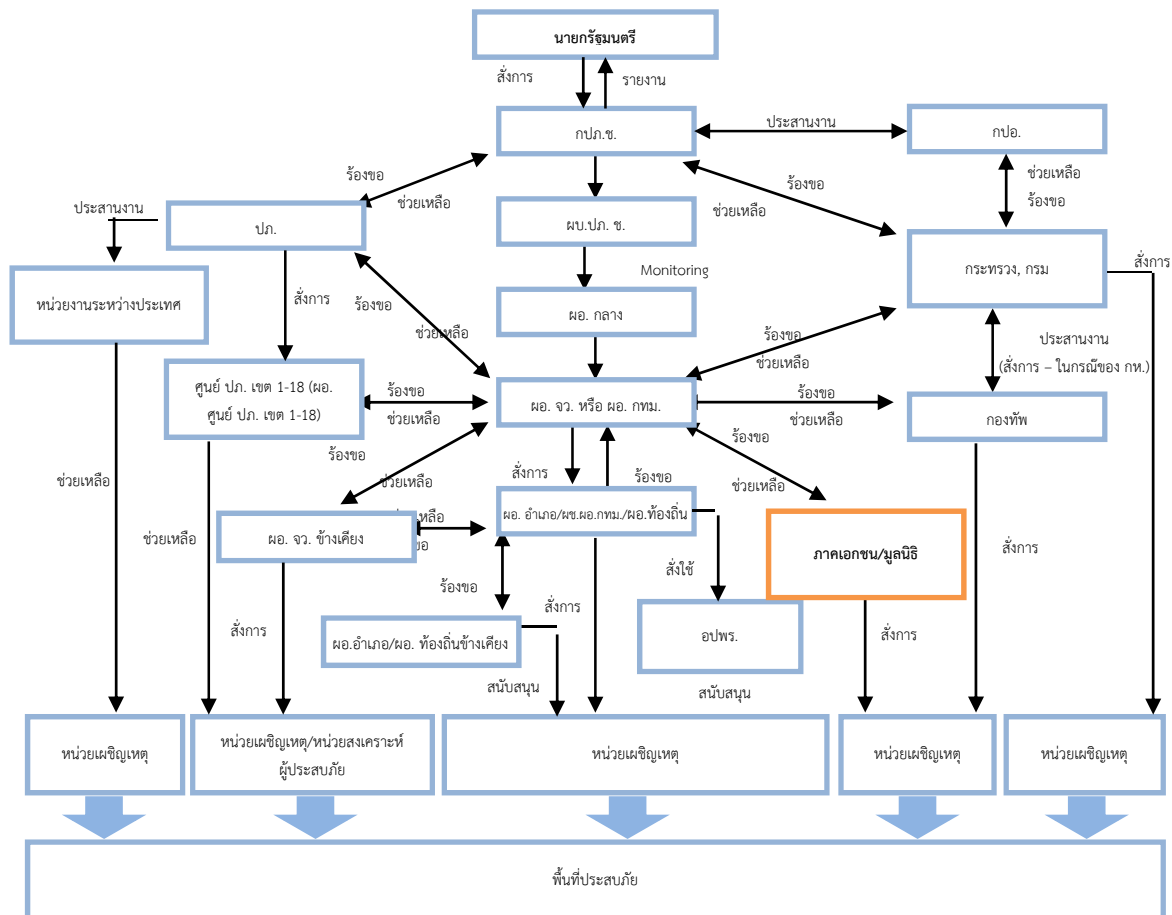


รูป 1: แสดงความสัมพันธ์ระหว่างแผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์ พ.ศ. 2553 - 2562 และนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนบริหารราชการแผ่นดิน (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2552)

ภายใต้กรอบการจัดการภัยพิบัติของประเทศ แผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์จะช่วยสนับสนุนและทำให้นโยบายการเตรียมความพร้อมของประเทศเป็นรูปธรรมมากขึ้น อีกทั้ง**แผนงานปกติของหน่วยงานและแผนงานภาคบังคับภายใต้แผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์จะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติในทุกระดับ ดังนั้นทุกหน่วยงานจึงจำเป็นต้องเข้าใจกรอบการจัดการภัยพิบัติของประเทศเป็นอย่างดีเพื่อจะได้เข้าใจสถานะและบทบาทของตน และจัดทำแผนปฏิบัติงานของตนเอง** จากแผนภูมิที่ 1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างแผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์ พ.ศ. 2553 – 2562 และนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ ในบริบทของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนบริหารราชการแผ่นดิน ผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์ประกอบไปด้วยหน่วยงานของรัฐบาล ภาคเอกชน องค์กรเอกชนและมูลนิธิ มหาวิทยาลัยและสถาบันการศึกษา ประชาชน/องค์กรภาคประชาสังคม และองค์กรพัฒนาระหว่างประเทศและองค์กรพัฒนาแบบทวิภาคี

3.1.3 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของการจัดการภัยพิบัติดังนั้นจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ขึ้นเพื่อใช้เป็นกฎหมายหลักในการจัดการภัยพิบัติของประเทศในปัจจุบัน โดยพระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 และแต่งตั้งให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการภัยพิบัติในประเทศ



รูป 2: ระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติในประเทศไทย (ปภ.2552)

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดกรอบการบริหารและแจกแจงการจัดการสาธารณภัยไว้อย่างชัดเจน ประกอบด้วยประเภทของภัย แนวนโยบาย และขั้นตอนการปฏิบัติงาน รวมถึงแนวทางการประสานงานจากระดับชาติถึงระดับชุมชน ดังรายละเอียดในแผนภูมิที่ 2

ระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 4 ระดับการทำงานจากบนลงล่าง ระดับสูงสุดหรือระดับนโยบาย คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน คณะกรรมการ 22 คนมาจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานรัฐ โดยมีอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นเลขานุการ กปภ.ช. **ระดับยุทธศาสตร์** มี ปภ. ทำหน้าที่นำเสนอและดำเนินการตามนโยบาย ระดับที่ 3 **ระดับยุทธวิธี/กลวิธี** คือ 76 จังหวัดโดยการนำของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทย ซึ่งถือเป็นผู้ปฏิบัติงานหลักในระบบจัดการภัยพิบัติ สุดท้ายคือ **ระดับปฏิบัติการ** ซึ่งจะดำเนินงานในพื้นที่จริงก็คือจังหวัดต่างๆ และหน่วยงานราชการในท้องถิ่น

องค์กรภาคประชาสังคมและหน่วยงานภาคเอกชนนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติด้วย โดยการประสานความร่วมมือกับผู้ว่าราชการจังหวัด และกรุงเทพมหานครเพื่อช่วยเหลือด้านการตอบโต้ภัยพิบัติภัย พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้นำองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์ตามแผนงาน AADMER ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมาดำเนินการภายใต้แผนปฏิบัติการแห่งชาติด้านการลดความเสี่ยงภัยจากพิบัติและการเสริมสร้างกรอบกลไกการดำเนินงานและกฎหมาย

3.1.4 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 – 2557

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2545 ได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานหลักของชาติในการดำเนินกิจกรรมบริหารจัดการภัยพิบัติในประเทศไทย กปภ.ช. ได้ดำเนินการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 – 2557 เพื่อกำหนดกรอบและแนวทางการทำงานเพื่ออำนวยความสะดวกและสร้างความมั่นใจว่าจะเกิดความร่วมมืออย่างเป็นระบบ บูรณาการ และสอดคล้องกัน ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนและทุกระดับในการรับมือกับภัยพิบัติภัย ดังนั้น แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาตินี้จึงรับผิดชอบต่อความตกลง AADMER มาตราที่ 3 วรรค 1, 4, 5, และ 6

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาตินี้ ได้มีการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์แบบองค์รวมครอบคลุมทุกระยะของวัฏจักรการจัดการภัยพิบัติ (ก่อน ระหว่าง หลังเกิดภัย) เพื่อจัดการภัยพิบัติทุกรูปแบบรวมถึงภัยคุกคามความมั่นคง ซึ่งแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องวางแผนปฏิบัติการรายสาขา และกำหนดงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย และสอดคล้องกับเงื่อนไขทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งทรัพยากรที่มีอยู่ของแต่ละพื้นที่ เพื่อดำเนินการตอบโต้ภัยพิบัติใดๆ ก็ตามในประเทศไทย ได้มีการจำแนกระดับความรุนแรงไว้ 4 ระดับ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเลือกระดับการรับผิดชอบ ดังที่ได้แสดงไว้ใน ตารางที่ 1

ในกระบวนการร่างแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีตัวแทนจากภาครัฐ วิชากิจเอกชน มูลนิธิการกุศล หน่วยงานอาสาสมัคร และตัวแทนจากต่างหน่วยงาน ผู้ทรงคุณวุฒิ และบุคคลทั่วไปรวมมากกว่า 280 คน ได้เข้าร่วมในกระบวนการหารือและทบทวนแผน โดยความคิดเห็นและข้อเสนอแนะได้ถูกนำมาพิจารณาเพื่อปรับปรุงแผนฉบับร่าง

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ได้จำแนกภาคเอกชน มูลนิธิและองค์กรเอกชนเป็นหน่วยงานเสริมทำงานร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการสนับสนุนศูนย์ปฏิบัติการรองรับเหตุฉุกเฉิน (Emergency Operation Center) ทุกระดับ และร่วมปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของผู้บัญชาการศูนย์ฯ ตามความสามารถและทรัพยากรที่ตนมี

AADMER มีองค์ประกอบหลักที่สามารถเชื่อมโยงกับระบบบริหารจัดการภัยพิบัติระดับชาติได้ ขอบเขตของการเชื่อมโยงหลักเหล่านั้นได้แก่ การประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การเฝ้าระวังภัยพิบัติ การป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ การเตรียมความพร้อม การตอบโต้ การบรรเทาทุกข์จากภัยพิบัติ การบูรณาการปฏิสัมพันธ์และการฟื้นฟู ตลอดจนความร่วมมือระหว่างพลเรือนกับกองทัพ (สรุปไว้ในภาคผนวก A ฉบับภาษาอังกฤษ)

ตาราง 1 ระดับความรุนแรงของภัยพิบัติและระดับของผู้บัญชาการเหตุการณ์

ระดับ	ความรุนแรง	การจัดการ
1	ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปหรือมีขนาดเล็ก	ผู้อำนวยการท้องถิ่น ผู้อำนวยการอำเภอ และ/หรือผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครสามารถควบคุมสถานการณ์และจัดการระงับภัยได้โดยลำพัง
2	ภัยพิบัติขนาดกลาง	ในกรณีที่สถานการณ์ภัยพิบัตินั้นอยู่นอกเหนือความสามารถในการควบคุมของผู้อำนวยการในระดับที่ 1 ผู้อำนวยการจังหวัด และ/หรือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครจำเป็นต้องเข้าแทรกแซง
3	ภัยพิบัติขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบรุนแรงกว้างขวาง	ในกรณีที่สถานการณ์ภัยพิบัตินั้นอยู่นอกเหนือความสามารถในการควบคุมของผู้อำนวยการในระดับที่ 2 ผู้อำนวยการกลาง และ/หรือผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติจำเป็นต้องเข้าแทรกแซง
4	ภัยพิบัติขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่ง	นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจะทำหน้าที่บัญชาการ

ตามกรอบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติภายใต้แผนระดับชาติ มีองค์ประกอบเชิงกลยุทธ์ 4 ประการคือ 1) การป้องกันและลดผลกระทบ 2) การเตรียมความพร้อม 3) การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน และ 4) การจัดการหลังเกิดภัย ซึ่งการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมได้ถูกระบุไว้ให้เป็นหน่วยงานสนับสนุนในองค์ประกอบเชิงกลยุทธ์ที่ 2, 3 และ 4 ตารางแสดงกรอบการทำงานในระดับประเทศและกิจกรรมที่ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมนั้นได้แสดงไว้ใน (ภาคผนวก B ฉบับภาษาอังกฤษ)

ตามแผนระดับชาติ กลุ่มจังหวัด จังหวัด องค์กรบริหารส่วนตำบล และหมู่บ้านจำเป็นต้องเตรียมแผนการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติในแต่ละระดับ เพื่อใช้เป็นกรอบการทำงานป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติในระดับท้องถิ่น ซึ่งแผนในแต่ละระดับประกอบด้วยข้อมูลทั่วไปของพื้นที่ ข้อมูลทางเศรษฐกิจและสังคม ภัยและวิธีการรับมือ แผนที่เสี่ยงภัย (ระบุเส้นทางการอพยพและพื้นที่ปลอดภัย) ศักยภาพของชุมชน คณะกรรมการจัดการภัยพิบัติ บทบาทและความรับผิดชอบของคณะกรรมการในช่วงก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังเกิดภัยพิบัติ พร้อมทั้งเบอร์ติดต่อในกรณีฉุกเฉิน ในแผนระดับจังหวัดและแผนของ อบต. ยังมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประสานงานกับองค์กร/มูลนิธิของรัฐและเอกชน โดยหน่วยงานในระดับจังหวัดและท้องถิ่นต้องระบุผู้ที่รับผิดชอบจัดทำรายชื่อของมูลนิธิที่ทำงานอยู่ในพื้นที่นั้น ทำงานและประสานความร่วมมือกับหน่วยงานดังกล่าวและองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมความพร้อมและตอบโต้ภัยพิบัติ สมาชิกชุมชนต้องช่วยกันทำรายชื่อกลุ่มเปราะบางซึ่งประกอบไปด้วย เด็ก ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และสตรีมีครรภ์ นอกจากนั้นในแผนของ อบต.และชุมชน ต้องจัดให้กลุ่มเปราะบางเหล่านี้มีความสำคัญลำดับต้นในการให้ความช่วยเหลือในกรณีฉุกเฉิน

รัฐบาลยังส่งเสริมให้มีอาสาสมัครชุมชน เช่น อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อพปร.) มีสเตอร์เตือนภัย อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) และเสริมสร้างศักยภาพของอาสาสมัครเหล่านี้ให้ช่วยเหลือชุมชนในการเตรียมความพร้อมและตอบโต้ภัยพิบัติ

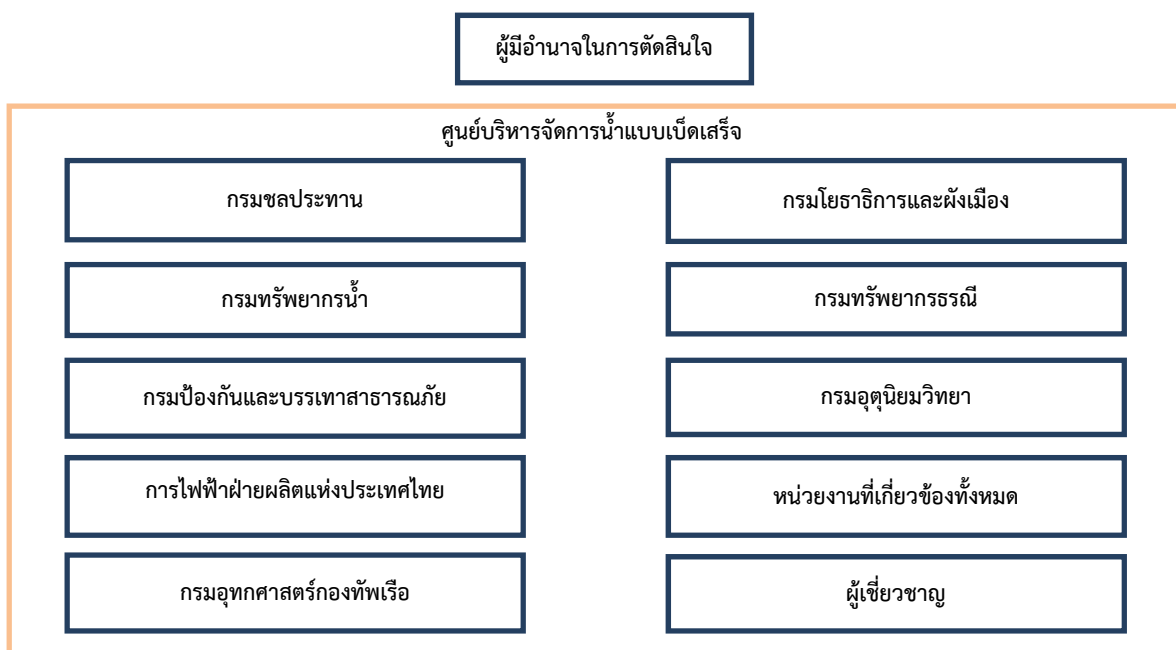
ในระยะฟื้นฟูหลังเกิดภัย อาจนำระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.2551 มาใช้สงเคราะห์ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ยกตัวอย่างเช่น กรณีเยาวชนผู้ที่สูญเสียบิดามารดาจะได้รับทุนการศึกษาเพื่อใช้จ่ายเป็นค่าอุปกรณ์การเรียนและค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน เช่น ค่าเดินทางไปโรงเรียน ผู้สูงอายุหรือทุพพลภาพที่ครอบครัวเสียชีวิต หรือพิการ หรือได้รับบาดเจ็บจากภัยพิบัติจะได้รับเงินสงเคราะห์ผู้สูงอายุและคนพิการเพื่อซื้ออุปกรณ์อำนวยความสะดวก เช่น รถเข็น ไม้เท้า ฯลฯ

3.1.5 แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ในประเทศไทยมีหน่วยงานภาครัฐมากกว่า 40 หน่วยงานที่ทำงานด้านการจัดการน้ำและอุทกภัย ทำให้เกิดช่องว่างในการประสานงานเพื่อการตอบโต้อุทกภัย ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงได้มีการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำขึ้น หลังจากการเกิดวิกฤตการณ์น้ำท่วมเมื่อปี พ.ศ. 2554 โดยยึดตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2555 แผนแม่บทนี้ประกอบด้วยแผนงานหลัก 8 แผนและ แผนปฏิบัติการ 2 แผน ซึ่งก็คือ 1) แผนปฏิบัติการเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัยระยะเร่งด่วน (แผนระยะสั้น) และ 2) แผนปฏิบัติการบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำแบบบูรณาการและยั่งยืน (แผนระยะยาว)

แผนแม่บทมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและลดความสูญเสียและเสียหายจากอุทกภัยขนาดกลางถึงขนาดใหญ่ ปรับปรุงระบบป้องกันอุทกภัยที่มีอยู่ บริหารจัดการอุทกภัยในภาวะฉุกเฉิน เพิ่มขีดความสามารถของระบบเตือนภัย และสร้างความมั่นใจและเสถียรภาพของการป้องกันอุทกภัยในชุมชน พื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่อุตสาหกรรม และเขตเศรษฐกิจที่สำคัญ ตลอดจนบูรณาการผู้มีส่วนได้เสียจากทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ

ในภาวะวิกฤตจะมีการดำเนินงานภายใต้ศูนย์บริหารจัดการน้ำแบบเบ็ดเสร็จ (แผนผัง 3) เพื่อการวางแผนที่มีประสิทธิภาพและการตอบโต้ภัยได้ทันเวลา ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องทำงานภายใต้ศูนย์บริหารจัดการน้ำแบบเบ็ดเสร็จตามหลักนโยบาย “2P 2R” คือ การป้องกัน (Prevention) การเตรียมความพร้อม (Preparedness) การรับมือ (Response) และการฟื้นฟู (Recovery) การมีส่วนร่วมของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกุญแจสำคัญของความสำเร็จในการจัดการภัยพิบัติอย่างยั่งยืนในประเทศ



รูป 3: การดำเนินงานภายใต้ศูนย์บริหารจัดการน้ำแบบเบ็ดเสร็จ

ตามแผนปฏิบัติการเร่งด่วนที่จะดำเนินการในปี พ.ศ. 2555 – 2556 ด้วยงบประมาณ 22,626.04 ล้านบาท ได้มีการจัดตั้งคลังข้อมูลน้ำแห่งชาติขึ้นเพื่อพัฒนาข้อมูล การพยากรณ์ และระบบเตือนภัย ที่มีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ โดยใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย เช่น ดาวเทียม และระบบเฝ้าระวังทางไกล ส่วนในการบริหารจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำนั้นเน้นการฟื้นฟูสภาพป่าตามแนวพระราชดำริคนอยู่ร่วมกับธรรมชาติอย่างสอดคล้องกลมกลืนของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว การจัดการระบายน้ำจะให้ความสำคัญกับเขื่อนหลัก เช่น เขื่อนภูมิพล เขื่อนสิริกิติ์ เขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ และเขื่อนชัยนาท นอกจากนี้ยังมีการขุดลอกคูคลองกว่า 100 คูคลองและสร้างคันกั้นน้ำเพิ่ม ในส่วนของการจัดการน้ำในเขตอุตสาหกรรมมีการก่อสร้างและเสริมความแข็งแรงของคันดินถม ประตูระบายน้ำ และสถานีสูบน้ำ อีกทั้งยังเสนอสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำให้กับภาคอุตสาหกรรมเพื่อพัฒนาระบบป้องกันน้ำท่วมของตนเอง

มีการจัดตั้งองค์การบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการขึ้นในรูปของ “ศูนย์บัญชาการเบ็ดเสร็จ” เพื่อบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ และปรับปรุงระบบเตือนภัยและการตอบโต้ในภาวะฉุกเฉิน กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องจะได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ประเด็นที่ท้าทายที่สุดคือจะประสานงานกับหน่วยงานรัฐมากกว่า 40 หน่วยงานที่มีความรับผิดชอบเกี่ยวกับอย่างไรให้มีประสิทธิภาพ และอะไรคือส่วนผสมที่ลงตัวระหว่างการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จกับการกระจายอำนาจ เพราะการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแบบรวมศูนย์นั้นอาจส่งผลกระทบต่อความตั้งใจและการตอบโต้ให้ทันเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่น ดังนั้นการส่งเสริมให้ตั้งรับภัยพิบัติได้ด้วยตนเองน่าจะเป็นทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด

นอกจากแผนปฏิบัติการระยะสั้นแล้ว ยังจะมีการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหา น้ำท่วมลุ่มน้ำเจ้าพระยาที่ประกอบไปด้วยแผนงานหลัก 8 แผนโดยมีงบประมาณกว่า 300 ล้านบาท ได้แก่ แผนงานฟื้นฟูและอนุรักษ์ป่าและระบบนิเวศ แผนงานบริหารจัดการเขื่อนเก็บน้ำหลักและการจัดทำแผนบริหารจัดการน้ำ แผนงานฟื้นฟูและปรับปรุงประสิทธิภาพสิ่งก่อสร้างเดิมและที่วางแผนจะก่อสร้าง แผนงานพัฒนาคลังข้อมูล ระบบพยากรณ์และเตือนภัย แผนงานเผชิญเหตุเฉพาะพื้นที่ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างความสามารถในการป้องกันและบรรเทาภัยจากน้ำท่วมในพื้นที่สำคัญ แผนงานกำหนดพื้นที่รับน้ำนองและมาตรการเยียวยา แผนงานปรับปรุงองค์กรเพื่อการบริหารจัดการน้ำ และแผนงานสร้างความเข้าใจการยอมรับ และการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอุทกภัยขนาดใหญ่ของผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วน ซึ่งคาดว่าแผนงานทั้งหมดนี้จะช่วยลดความเสียหายจากภาวะน้ำท่วมที่จะเกิดขึ้นในอนาคตให้เหลือน้อยที่สุด

ทั้งนี้รัฐบาลได้ประกาศให้บริษัทเอกชนที่สนใจเขียนร่างข้อเสนอโครงการบริหารจัดการอุทกภัยมูลค่า 350,000 ล้านบาท (11.7 พันล้านบาท) โครงการบริหารจัดการอุทกภัยที่เสนอไปนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการเขียนอย่างรีบเร่งเกินไปและไม่มีร่างขอบเขตของงาน (Terms of Reference : TOR) ที่ชัดเจน เมื่อเร็ว ๆ นี้ วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทยได้วิจารณ์โครงการของรัฐบาลและเรียกร้องให้รัฐบาลชะลอการดำเนินงานและจัดตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญขึ้นมาประเมินและวิเคราะห์ประเด็นดังกล่าว นอกจากนี้โครงการบริหารจัดการอุทกภัยดังกล่าวยังถูกตรวจสอบอย่างละเอียดโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งรับที่จะติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของโครงการอย่างละเอียด และป.ป.ช. ได้เตือนรัฐบาลว่าการจัดทำโครงการที่มีระยะเวลาดำเนินงานสั้น และการรับอนุมัติที่ปรึกษาจะเปิดช่องให้เกิดการทุจริตได้ ซึ่งค่าเดือนเหล่านี้จะไปสู่การตั้งคำถามของชุมชนและองค์กรท้องถิ่นถึงความเป็นไปได้ของโครงการจัดการอุทกภัยของรัฐบาล

3.2 ช่องว่างและความท้าทายในการดำเนินงาน/สิ่งที่ยังต้องปรับปรุง

มีบทเรียนหลายประการที่ประเทศไทยได้รับจากเหตุการณ์สึนามิปี พ.ศ. 2475 และน้ำท่วมรุนแรงปี พ.ศ. 2554 ในเรื่องกลไกการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตอบโต้ภัยพิบัติ ดังนี้

- การเฝ้าระวังและการพยากรณ์อุทกภัย ขาดการพยากรณ์ในระยะยาวซึ่งทำให้การจัดการอุทกภัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนการเตรียมความพร้อมขาดประสิทธิภาพ การเตือนภัยล่วงหน้าและการเผยแพร่ข้อมูลของรัฐบาลนั้นไม่ถูกต้องและไม่สอดคล้องกันทำให้ประชาชนเกิดความสับสนและไม่สามารถเตรียมตัวได้อย่างเหมาะสม ฐานข้อมูลภัยพิบัติที่จัดเก็บโดยหลากหลายหน่วยงานนั้นไม่มีความเป็นระบบและล้าสมัย ชุมชนหลายแห่งรู้สึกว่าจะไม่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล และในหลายๆ กรณี หันไปพึ่งพวงศกรเอกชน ภาคเอกชน มหาวิทยาลัย และองค์กรส่วนท้องถิ่นที่ให้ข้อมูลที่ทันสมัยและถูกต้อง
- เครือข่ายสังคมออนไลน์มีบทบาทที่สำคัญในการประชาสัมพันธ์และการกระจายข้อมูลข่าวสารเพราะรวดเร็วและเข้าถึงง่าย อย่างไรก็ตาม การสื่อสารบนโลกออนไลน์นั้นอาจแพร่ข่าวโคมลอยได้ง่ายพอกับข้อมูลที่ถูกต้องทันสถานการณ์ ดังนั้นประชาชนผู้รับข่าวสารจะต้องใช้วิจารณญาณในการรับข้อมูลข่าวสารผ่านสังคมออนไลน์และต้องมีการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนก่อนการส่งต่อข้อมูลดังกล่าวเพราะข้อมูลข่าวสารสามารถแพร่กระจายได้รวดเร็วบนโลกออนไลน์ดังนั้นจึงอาจแพร่ความสับสนหวังได้เร็วพอกับการบรรเทาทุกข์
- ในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉิน นโยบายระดับชาติที่มีอยู่ไม่ได้นำมาใช้ในการปฏิบัติ พบว่ารัฐบาลใช้นโยบายของนายกรัฐมนตรีมาจัดการเหตุแทนที่จะใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีช่องว่างในการจัดการและประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเองตั้งแต่ระดับประเทศถึงระดับท้องถิ่น

- การวางแผนการใช้ที่ดินไม่ได้นำมาใช้ในทางปฏิบัติ เขตอุตสาหกรรม บ้านเรือน สนามบินนานาชาติ ปลูกสร้างในพื้นที่รับน้ำ
- ในระดับจังหวัด ภาวะเปราะบางที่มีอยู่ในเรื่องเงินทุนสนับสนุนจากรัฐบาลเพื่อจัดการภัยพิบัตินั้น อนุญาตให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของงบประมาณได้ไม่เกิน 50 ล้านบาทตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.2546 อย่างไรก็ดี มีเงื่อนไขว่าต้องมีการประกาศเป็นเขตพื้นที่ประสบภัยพิบัติก่อน ดังนั้น เงินทุนที่มีอยู่จึงได้ใช้ดำเนินกิจกรรมหลังการเกิดภัยพิบัติแล้วเท่านั้น (การตอบโต้และฟื้นฟู) ส่งผลให้ขาดงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมลดความเสี่ยงก่อนการเกิดภัยพิบัติ (การป้องกันและการเตรียมความพร้อม) ดังนั้น ถึงแม้ว่าจังหวัดจะได้รับการสนับสนุนให้ดำเนินกิจกรรมลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติตามนโยบายการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติ แต่กลับไม่สอดคล้องกับพันธกรณีในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินของรัฐบาล

ช่องว่างและความท้าทายในการจัดสรรพื้นที่ให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม

ในการจัดการอุทกภัยนั้นขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างชุมชนและหน่วยงานรัฐในท้องถิ่น หนึ่งในความท้าทายสำหรับหน่วยงานรัฐในท้องถิ่นเมื่อเกิดภัยพิบัติคือ การรวบรวมและแจกจ่ายสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่ได้รับบริจาคจากองค์กรของรัฐและเอกชน ซึ่งประชาชนบางส่วนหรือบางหน่วยงานบางครั้งก็ต้องการแจกจ่ายสิ่งของบริจาคให้แก่พื้นที่ประสบภัยโดยตรง โดยที่ไม่มีการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาการแจกจ่ายที่ไม่ทั่วถึงหรือเกิดความซ้ำซ้อน ในทางตรงข้าม บางหน่วยงานต้องการให้เจ้าหน้าที่รัฐไปร่วมแจกจ่ายของบริจาคด้วย ซึ่งก่อปัญหาให้หน่วยงานรัฐ หน่วยงานรัฐในท้องถิ่นนั้นปกติก็มีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพออยู่แล้ว แล้วยังต้องวุ่นอยู่กับการจัดการภัยพิบัติ ยังต้องมาเจียดเวลาติดตามบุคคลสำคัญหรือหน่วยงานเหล่านี้ไปแจกจ่ายสิ่งของบรรเทาทุกข์ในพื้นที่อีก อีกทั้งประชาชนไม่มั่นใจในการบริจาคเงินและสิ่งของบรรเทาทุกข์ผ่านรัฐบาล เพราะการจัดการโดยมิชอบ ดังนั้นประชาชนจึงมองว่าการบริจาคผ่านสภาภาคไทย องค์กรประชาสังคม สื่อมวลชน หรือกลุ่มอาสาสมัครน่าจะเป็นทางเลือกที่ดีกว่า นอกจากนี้ยังมีกิจกรรมอาสาสมัครเกิดขึ้นมากมายในช่วงเหตุการณ์ แต่บางส่วนไม่มีเอกภาพและไม่ต่อเนื่อง

ตามที่ได้มีการระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติว่าปัจจุบันนี้ประชาชนมีความตื่นตัวและมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยมีส่วนร่วมสูงในเวทีสาธารณะ อย่างไรก็ตามถึงแม้จะมีการทำประชาพิจารณ์และเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์ที่จัดขึ้นโดยรัฐบาลหรือหน่วยงานสาธารณะอื่น ๆ แต่ข้อเสนอแนะจากประชาชนที่ได้รับจากเวทีเหล่านี้กลับไม่ได้ส่งผลต่อการตัดสินใจใด ๆ เพราะขาดความโปร่งใสทางการเมือง แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นลักษณะการเมืองของประเทศไทยมักสนับสนุนนโยบายประชานิยม ซึ่งให้พื้นที่กับกลุ่มและบุคคลที่มีอิทธิพลมากเกินไปในการกดดันเพื่อตอบสนองความต้องการและผลประโยชน์ของตน ซึ่งหมายความว่าบทบาทและภาวะเปราะบางของรัฐบาลเพื่อการบรรเทาภัยพิบัติในความเป็นจริงแล้วบางครั้งก็ถูกแทนที่ด้วยข้อตกลงเฉพาะกิจ

ช่องว่างและความท้าทายในการจัดสรรพื้นที่ให้กลุ่มเปราะบางเข้ามามีส่วนร่วม

หลังจากอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 รัฐบาลและหน่วยงานภาคประชาสังคมต่าง ๆ ที่ทำงานด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและกลุ่มเปราะบาง ได้จัดตั้งเวทีและกิจกรรมขึ้นหลากหลาย ซึ่งกลุ่มเปราะบางได้ระบุช่องว่างและความท้าทายไว้ดังต่อไปนี้ :

ผู้พิการ

ตามที่ได้เกิดอุทกภัยปี 2554 ผู้พิการและผู้ดูแลได้สะท้อนถึงปัญหาท้าทายดังต่อไปนี้

- ความรู้และข้อมูลเกี่ยวกับภัยพิบัติไม่ถึงผู้พิการ มีช่องทางการเตือนภัยไม่มีช่องทางเท่านั้น กลุ่มผู้พิการมีปัญหาในการเข้าถึงข้อมูลภัยพิบัติเพื่อประกอบการตัดสินใจ ข้อมูลที่ไม่ชัดเจนและไม่ถูกต้องทำให้เกิดความสับสน โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานสงเคราะห์ที่ให้บริการแก่ผู้พิการ ดังนั้นกลุ่มผู้พิการจึงตัดสินใจเชื่อถือข้อมูลที่ได้รับจากเพื่อนหรือจากประสบการณ์ตรงแทนคำแนะนำจากรัฐบาลหรือสื่อทางเลือก
- ผู้พิการเป็นกลุ่มที่มีความเปราะบางมากกว่ากลุ่มอื่นเพราะเคลื่อนย้ายไม่ได้และแสดงออกไม่ได้ คนกลุ่มนี้ไม่สามารถเข้าถึงการช่วยเหลือต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้พิการทางหูนั้นประสบปัญหาด้านการสื่อสารซึ่งทำให้การช่วยเหลือเป็นไปได้ยาก ยิ่งกว่านั้น การที่เคลื่อนย้ายไม่ได้มักทำให้การบรรเทาทุกข์ไปไม่ถึง มีหน่วยงานเพียงไม่กี่แห่งเท่านั้นที่ให้ความช่วยเหลือผู้พิการ การเคลื่อนย้ายผู้พิการไปยังสถานที่ปลอดภัยเป็นเรื่องยาก และศูนย์พักพิงที่จัดตั้งขึ้นก็ไม่มี

อุปกรณ์อำนวยความสะดวกครบทุกประเภทของความพิการ การจัดการที่พิกาศัยก็ไม่อาจสนองความต้องการเฉพาะได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับเด็กพิการและผู้พิการที่มีระดับความพิการรุนแรงมาก การช่วยเหลือมีความล่าช้า หน่วยงานรัฐในท้องถิ่นไม่ได้เตรียมงบประมาณเพื่อช่วยเหลือผู้พิการในภาวะภัยพิบัติ ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือ

- ผู้พิการไม่สามารถเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุขในระหว่างเกิดภัยพิบัติ กลุ่มเปราะบางกลุ่มนี้ประสบภาวะบอบช้ำทางจิตใจและความเครียดและต้องการความคุ้มครองทางสังคม ผู้พิการบางคนมีปัญหาทางสภาพจิตใจไม่ได้รับการดูแลที่เหมาะสม ผู้พิการเหล่านี้ยังมีปัญหาในการเข้าถึงอาหารเพราะมีราคาแพง
- ความซับซ้อนของระเบียบราชการทำให้กระบวนการช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และฟื้นฟูใช้เวลายาวนานขึ้น นอกจากนี้ก็กฎระเบียบด้านการบรรเทาทุกข์และฟื้นฟูยังไม่สอดคล้องกับผลกระทบที่แท้จริง
- ผู้พิการส่วนใหญ่มีรายได้ต่ำ พื้นที่ทำกินและผลผลิตทางการเกษตรได้รับความเสียหาย ส่วนผู้ที่ประกอบอาชีพอื่น ก็ไม่สามารถไปทำงานได้ การถูกกันออกจากโครงการด้านอาชีพทำให้ผู้พิการกลายเป็นภาระของครอบครัว

ผู้สูงอายุ

- ผู้สูงอายุในสังคมไทยนั้นได้รับการเคารพและอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี อย่างไรก็ตามปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอายุ เช่น การเคลื่อนไหวและสุขภาพ ทำให้ผู้สูงอายุบางคนต้องการการเอาใจใส่เป็นพิเศษในช่วงเกิดภัยพิบัติ นโยบายและแผนการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในปัจจุบันไม่ได้คำนึงถึงเรื่องนี้ ผู้สูงอายุทั่วไปไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ
- หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการพัฒนาและดำเนินการตามแผนการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติมักไม่ได้ตระหนักว่าผู้สูงอายุเป็นกลุ่มเปราะบางจึงมองข้ามไป ทำให้สถานะของผู้สูงอายุมีความเปราะบางมากกว่าเดิม
- ขณะเกิดอุทกภัยเมื่อปี พ.ศ.2554 ผู้สูงอายุจำนวนมากปฏิเสธที่จะอพยพออกจากบ้านแม้ว่าอาจเป็นอันตรายถึงชีวิต เพราะเกรงว่าจะสูญเสียบ้านเรือนและวิถีความเป็นอยู่ ความปลอดภัยของผู้สูงอายุและการปกป้องทรัพย์สินของผู้สูงอายุเป็นเรื่องกังวลหลักซึ่งที่ผ่านมาไม่มีการกล่าวถึง
- เมื่อคนเรามีอายุมากขึ้น ปัญหาสุขภาพที่เกี่ยวกับอายุซึ่งจำกัดการเคลื่อนไหวก็ตามมา นี้อาจเป็นเหตุผลหลักที่ทำให้ผู้สูงอายุจำนวนมากเสียชีวิตในขณะเกิดภัยพิบัติ จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงปัญหาสุขภาพและการคุ้มครองทางสังคม
- ผู้สูงอายุมีประสบการณ์ชีวิตและวิธีที่ดีที่สุดในการจัดการกับสถานการณ์ที่ยากลำบาก การหารือกับผู้สูงอายุจะเป็นประโยชน์ต่อนโยบายลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ส่วนแผนของรัฐบาลและหน่วยงานภาคประชาสังคมก็ยังมีข้อจำกัดอยู่
- แผนรับมือเหตุฉุกเฉินของรัฐบาลและองค์กรภาคประชาสังคมที่มีอยู่นั้นยังมีช่องโหว่ เพราะยังสะท้อนความต้องการเฉพาะของผู้สูงอายุไม่มากพอ
- องค์กรภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนยังขาดการเตรียมความพร้อมในการให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่กำลังเกิดขึ้นในประเทศ ซึ่งกำลังจะกลายเป็นสังคมผู้สูงอายุที่ต้องการนโยบายและโครงการปรับปรุงใหม่ให้สนองต่อความต้องการเฉพาะของผู้สูงอายุ
- การฟื้นฟูชีวิตและสภาพความเป็นอยู่หลังภัยพิบัติเป็นอุปสรรค เพราะผู้สูงอายุไม่สามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินต่าง ๆ ได้
- การผนวกผู้สูงอายุเข้าไว้ในกรอบการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคมที่ทำงานในพื้นที่ยังเป็นปัญหาอยู่ จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนทัศนคติเพื่อเอาผู้สูงอายุเข้ามาอยู่ในโครงการพัฒนาทุกโครงการ

ผู้หญิง

- ในปี พ.ศ. 2554 ประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 69 จาก 160 ประเทศทั่วโลกจากการจัดลำดับดัชนีความไม่เสมอภาคหญิงชาย² (Gender Inequality Index :GII) ถึงแม้ว่าหญิงไทยจะอยู่ในสถานภาพที่ดีในสังคม แต่ก็มีหลักฐานว่ายังมีอคติทางเพศอยู่มาก กลุ่มของผู้หญิง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กหญิง ผู้สูงอายุหญิง ผู้หญิงที่พิการ หัวหน้าครอบครัวที่เป็นหญิง ผู้หญิงที่เป็นแรงงานอพยพ และหญิงมีครรภ์ เป็นกลุ่มเปราะบางและต้องการการดูแลที่เฉพาะเจาะจง ความต้องการพิเศษของผู้หญิง เช่น ห้องสุขา ความปลอดภัย การดูแลสุขภาพของแม่และสุขภาพอนามัยของหญิงวัยเจริญพันธุ์มักถูกลืมในช่วงการบรรเทาทุกข์ ผู้หญิงจำนวนมากโดยเฉพาะในกลุ่มเปราะบางมักไม่ได้รับความช่วยเหลือในการบรรเทาทุกข์

เด็กและเยาวชน

- สถานการณ์และความต้องการพิเศษของเด็กมักไม่ค่อยนึกถึงและให้ความสนใจกันมากพอ ปกติแล้วเด็กจะได้รับความปลอดภัยทางจิตใจ เช่น ความกังวลหรือความเครียดต่อไปอีกนานหลังภัยพิบัติ เด็กเล็กมีความต้องการพิเศษและไวต่ออาหารที่ไม่สะอาด เช่น นมและน้ำ เด็กบางคนอาจสูญเสียบิดามารดาระหว่างภัยพิบัติและกลายเป็นเด็กกำพร้า หลังการเกิดภัย การคุ้มครองเด็กโดยเฉพาะเด็กหญิงวัยรุ่นก็อาจมีความเสี่ยงมากขึ้นจากการล่วงละเมิดทางเพศและการค้ามนุษย์ เด็กที่ไม่กำพร้าก็เป็นกลุ่มเปราะบางโดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กที่พ่อแม่ว่างงาน

ศักยภาพและการมีส่วนร่วมของกลุ่มเปราะบาง

กลุ่มเปราะบางก็สามารถมีส่วนร่วมในความพยายามลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและการตอบโต้ในภาวะฉุกเฉินได้ ความสามารถ ทักษะ ความรู้ และทรัพยากรของกลุ่มเปราะบางอาจนำมาใช้เป็นส่วนหนึ่งของความพยายามร่วมกันได้ กลุ่มเปราะบางก็เหมือนกลุ่มผู้มีความสามารถอื่นๆ พวกเขาอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้หากได้รับโอกาสและการสนับสนุนอย่างเหมาะสม ข้อสำคัญต้องแน่ใจว่ากลุ่มเปราะบางเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในด้านต่างๆ ของการจัดการภัยพิบัติที่จะส่งผลกระทบโดยตรงกับชีวิตพวกเขา ดังนั้นในการวางแผน การปรับใช้ และการตอบโต้ภัยพิบัติจึงต้องปรึกษาหารือพวกเขาด้วย

ผู้หญิงสามารถมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการตอบโต้ในภาวะฉุกเฉินและความพยายามลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ผู้หญิงอาจช่วยเพิ่มความตระหนักรู้โดยการจัดประชุมให้ข้อมูลข่าวสาร ระดมกำลังจากกลุ่มเพื่อน เป็นอาสาสมัครทำงานร่วมกับอาสาสมัครชาย ผู้หญิงดูแลสมาชิกครอบครัวคนอื่น ๆ ที่ต้องการความช่วยเหลือ โดยเฉพาะเด็ก ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และมักรับผิดชอบเก็บเสบียงอาหาร ผู้หญิงทราบดีว่าในครัวเรือนของตนมีความต้องการอะไรและความรู้ของพวกเขาก็มีประโยชน์ต่อการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ผลจากการทำงานที่สอดคล้องกับความต้องการทำให้ผู้ประสบภัยฟื้นตัวได้อย่างรวดเร็ว ผู้หญิงมักเป็นผู้ดูแลเบื้องต้นทำหน้าที่ดูแลผู้บาดเจ็บหรือเจ็บป่วย และยังมีบทบาทสำคัญในการทำมาหากินและฟื้นฟูครอบครัวและชุมชน

ถึงแม้ว่าผู้สูงอายุจะเป็นกลุ่มเปราะบางที่มีความเสี่ยงสูงต่อภัยพิบัติ รวมทั้งภาวะสะเทือนใจและเครียด สิ่งสำคัญต้องไม่ลืมว่าผู้สูงอายุมีความสามารถและให้ความช่วยเหลือในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติได้ ประสบการณ์ชีวิต ประเพณี หรือภูมิปัญญาพื้นบ้านของผู้สูงอายุเป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญสำหรับชีวิตเกี่ยวกับสภาพอากาศในอดีต อันตรายและผลกระทบจากภัยพิบัติ องค์ความรู้นี้อาจทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่เป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ความเปราะบางและศักยภาพของชุมชน หรือความสัมพันธ์ระหว่างสังคมและสิ่งแวดล้อม ข้อมูลดังกล่าวมีความสำคัญที่จะทำให้เราเข้าใจถึงธรรมชาติของความเปราะบางต่อภัยพิบัติและสำคัญต่อการพัฒนาการริเริ่มดำเนินงานลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

การเพิ่มขีดความสามารถให้เด็กเป็นเรื่องสำคัญ โดยการให้การศึกษาแก่เด็กๆ เกี่ยวกับความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การป้องกัน และทักษะชีวิต ยิ่งไปกว่านั้น ในฐานะที่เป็นราษฎรในวันข้างหน้า การให้ความรู้เด็กๆ เกี่ยวกับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ และการพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงเป็นเรื่องสำคัญ โรงเรียนควรนำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติรวมทั้งความรู้เกี่ยวกับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติผนวกเข้าไปในหลักสูตรการเรียนการสอนและดำเนินกิจกรรมเพื่อช่วยให้เด็กเตรียมความพร้อมในฐานะปัจเจก เช่น ฝึกซ้อมการอพยพเมื่อเกิดภัยพิบัติหลาย ๆ ประเภท เด็กจะสามารถป้องกัน

² ดัชนีความไม่เสมอภาคหญิงชายประกอบด้วยปัจจัยสำคัญ 3 ด้านที่ส่งผลกระทบต่อความไม่เท่าเทียมกันระหว่างหญิงชายคือ ด้านอนามัยเจริญพันธุ์ (Reproductive health) การเสริมสร้างพลังอำนาจ (Empowerment) และกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (economic activity), UNDP 2554.

ตนเองและช่วยเหลือผู้อื่นได้บ้างในบางสถานการณ์ เราสามารถสนับสนุนให้เด็กเข้าร่วมกิจกรรมหลาย ๆ ประเภท เช่น กิจกรรมสร้างความตระหนัก และช่วยเชื่อมโยงโรงเรียนเข้ากับชุมชนที่กว้างขึ้นเพื่อการวางแผนและการเตรียมความพร้อมที่ดีขึ้น ควรสนับสนุนให้เด็กเข้าไปมีส่วนร่วมกับชุมชนในทุกจุดเท่าที่ทำได้

เช่นเดียวกับกลุ่มเปราะบางกลุ่มอื่นๆ คนพิการก็สามารถเสริมสร้างศักยภาพได้ เพื่อให้พวกเขาสามารถปกป้องตนเองได้ดีขึ้น ให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้และขยายไปยังผู้อื่นด้วย ซึ่งทำได้โดยถือเป็นงานในแผนและใช้บริการจากผู้เชี่ยวชาญ งานสำคัญบางด้านที่ควรนำมาไว้ในแผนการทำงาน เช่น การสร้างความตระหนัก การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อ จัดฝึกอบรม และสนับสนุนทางเทคนิค ฯลฯ ส่วนบริการจากผู้เชี่ยวชาญก็ได้แก่ การฟื้นฟูความสามารถในการทำงาน เครื่องมืออำนวยความสะดวก ภาษาใบ้ รวมถึงหน่วยงานเพื่อผู้พิการ เป็นต้น

3.3 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่านโยบายการจัดการภัยพิบัติของประเทศนั้นจะมีการนำไปปฏิบัติและประสานความร่วมมือกัน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยงานจำเป็นต้องทำความเข้าใจถึงบทบาทและความรับผิดชอบของตน และสามารถสะท้อนภาพการปฏิบัติงานของตนเองให้เห็นในการวางแผนรายสาขา ดังนั้น การที่แต่ละส่วนงานเข้าใจการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและแนวคิดในการปฏิบัติงานหลักของตนจึงเป็นเรื่องสำคัญ

รัฐบาลไทยจำเป็นต้องใช้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 – 2557 เป็นนโยบายและแนวทาง เพื่อเอื้ออำนวยและสร้างความมั่นใจว่าจะเกิดความร่วมมือและประสานงานกันอย่างเป็นระบบระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทุก ระดับเพื่อการรับมือกับสถานการณ์ภัยพิบัติ

นอกจากนี้ควรพัฒนาฐานข้อมูลและปรับปรุงการเตือนภัยล่วงหน้าทั้งอุทกภัยและภัยพิบัติอื่น ในขณะเดียวกันก็ต้องมีการพัฒนาและดำเนินการตามแผนรับมือเหตุฉุกเฉินระดับท้องถิ่นเพื่อจำกัดความเสี่ยงของชุมชนด้วย

จากรายงานของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในแต่ละจังหวัดจะมีศูนย์ประสานงานสำหรับองค์กรภาคประชาสังคมระดับจังหวัด ซึ่งสมาชิกของศูนย์จะประกอบไปด้วย ภาคประชาสังคม เช่น มูลนิธิ อาสาสมัคร ภาคเอกชน หน่วยงานด้านสังคมและการพัฒนา และหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ องค์กรประชาสังคมและกลุ่มเปราะบางสามารถทำงานร่วมกันกับศูนย์ประสานงานระดับจังหวัดเพื่อลดช่องว่างและสร้างระบบการทำงานและเครือข่ายที่แต่ละกลุ่มต้องการได้

บทเรียนจากสึนามิเมื่อปี พ.ศ. 2547 และน้ำท่วมรุนแรงปี พ.ศ. 2554 มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากมายเข้ามามีบทบาทในวิกฤตการณ์ดังกล่าว เป็นโอกาสที่ดีสำหรับหลายภาคส่วนในการสร้างเครือข่าย การทำงานร่วมกัน การลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน แลกเปลี่ยนประสบการณ์ และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิได้สร้างเครือข่ายระหว่างชุมชน และเครือข่ายของหลายภาคส่วน และทำงานร่วมกันรวมทั้งแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับพื้นที่อื่น ชุมชนมีการจัดตั้งระบบที่ดีขึ้น เพิ่มขีดความสามารถและความรู้ในการจัดการกับภัยพิบัติ มีเวทีพูดคุยหาทางสะท้อนความต้องการของตนเองให้อยู่ในนโยบายจัดการภัยพิบัติ การทำงานเป็นกลุ่ม/เครือข่ายนั้นแสดงให้เห็นว่าไม่เพียงแค่พัฒนาศักยภาพของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียเท่านั้น แต่ยังช่วยขึ้นนโยบายให้รัฐบาลอีกด้วย

รัฐบาลและองค์กรประชาสังคมควรคำนึงว่ากลุ่มเปราะบางเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทยเช่นกัน จากการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และบทเรียนที่ได้รับจากเวทีประชุมที่จัดโดยรัฐบาล องค์กรประชาสังคม และเครือข่ายกลุ่มเปราะบาง ได้มีข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเพื่อปรับปรุงนโยบายและการดำเนินงานของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในเรื่องความร่วมมือของกลุ่มเปราะบาง ดังต่อไปนี้

- ควรพัฒนาระบบการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติสำหรับผู้พิการ ผู้สูงอายุ ผู้หญิง และเด็ก เช่น การเฝ้าระวังการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การจัดทำบัญชีรายชื่อและทำแผนที่ของกลุ่มเปราะบางในพื้นที่ การเตือนภัยล่วงหน้า และการบรรเทาทุกข์และฟื้นฟูหลังการเกิดภัย
- การออกแบบเพื่อซ่อมสร้างอาคารบ้านเรือนหลังการเกิดภัยควรคำนึงถึงการเคลื่อนไหวที่มีข้อจำกัดทางกายภาพ เช่น การสร้างทางลาดเอียงในบ้าน ศูนย์พักพิง และสาธารณูปการทั้งหลาย ศูนย์พักพิงก็ควรมีระบบและการจัดการที่เหมาะสม สิ่งแวดล้อมและเครื่องอำนวยความสะดวกต่างๆ ควรตอบสนองความต้องการเฉพาะของทุกกลุ่มรวมถึง

กลุ่มเปราะบาง เช่น ควรมีระบบป้องกันผู้หญิงและเด็กจากความรุนแรงและการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ มีความพยายามเป็นพิเศษในการป้องกันการล่วงละเมิดในศูนย์พักพิงและในครอบครัว เป็นต้น

- หน่วยงานของรัฐบาลแต่ละแห่งควรจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับความช่วยเหลือเพื่อการบรรเทาทุกข์และการฟื้นฟู (เช่น ชนิด จำนวน และหน่วยงานที่รับผิดชอบ) โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิของผู้พิการที่จะได้รับความช่วยเหลือเหล่านี้
- ควรสนับสนุนการมีส่วนร่วมของกลุ่มเปราะบางในขั้นตอนการวางแผน กระบวนการตัดสินใจ การพัฒนาและดำเนินโครงการ และการกำหนดบทบาทและความสำเร็จของภารกิจ และความต้องการของกลุ่มเปราะบางจำเป็นอย่างยิ่งที่จำเป็นต้องมีการระบุไว้ในยุทธศาสตร์และแผนการจัดการภัยพิบัติของทั้งหน่วยงานรัฐบาลและหน่วยงานเอกชน
- การเสริมสร้างขีดความสามารถเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับกลุ่มเปราะบางเฉพาะกลุ่ม เพื่อเตรียมความพร้อมและให้สามารถดูแลตนเองได้ในช่วงก่อน ระหว่าง และหลังการเกิดภัยพิบัติ ทั้งยังต้องเข้าใจนโยบายที่เกี่ยวข้องและสิทธิของตน การสร้างและเพิ่มศักยภาพของเครือข่ายการช่วยเหลือในภาวะภัยพิบัติ และการเชื่อมโยงเครือข่ายเหล่านี้ให้ทำงานร่วมกับรัฐบาลเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องทำ กลุ่มดังกล่าวนี้ควรอยู่ในโครงการสินเชื่อและการสร้างรายได้ด้วย
- เพศสภาพเป็นประเด็นที่มีความคาบเกี่ยวในกลุ่มเปราะบางทุกกลุ่ม ซึ่งต้องคำนึงถึงในการเตรียมความพร้อมและการตอบโต้ภัยพิบัติ จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์สถานการณ์ผ่านมุมมองเพศสภาพและรวมเอายุทธศาสตร์และการริเริ่มที่มีความละเอียดอ่อนทางเพศไว้ในแผนการจัดการภัยพิบัติ การฟื้นฟูอาจเป็นโอกาสในการเพิ่มพลังให้ผู้หญิงได้
- สังคมควรตระหนักว่าผู้สูงอายุและผู้พิการเป็นผู้ต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษ และตระหนักด้วยว่าผู้สูงอายุเป็นผู้มีประสบการณ์ มีความสามารถ และมีส่วนร่วมสูงในชีวิตและความเป็นอยู่ของครอบครัว การลดความบอบช้ำทางใจทำได้ด้วยการสนับสนุนให้เด็กและผู้สูงอายุแสดงความรู้สึกและพูดออกมา และอำนวยความสะดวกให้คนเหล่านี้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบรรเทาทุกข์และการฟื้นฟูจากภัยพิบัติ
- ต้องให้ความสำคัญกับการทำให้ครอบครัวกลับมาอยู่ร่วมกันเป็นอันดับแรก ในกรณีที่เด็กๆ พลัดหลง การตั้งสถานรับเลี้ยงเด็กกำพร้าหรือสถาบันใดๆ สำหรับเด็กควรเป็นทางเลือกสุดท้ายสำหรับเด็กที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือสมาชิกครอบครัวและญาติที่รอดชีวิตเพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ได้จะดีกว่า

4. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในประเทศไทย

ภัยพิบัติเกิดขึ้นเพราะจัดการกับผลกระทบด้านลบของภัยได้ไม่ดี ถึงแม้ว่าหน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะพยายามอย่างเต็มที่ในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน ก็เป็นไปได้ที่จะป้องกันผลกระทบจากภัยพิบัติที่มีมากมายมหาศาล ดังนั้น การสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียและเครือข่ายต่าง ๆ ในกิจกรรมการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ องค์กรประชาสังคม สถาบันการศึกษา สื่อมวลชน ประชาชน ภาคเอกชน และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศไทย

4.1 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักในการจัดการภัยพิบัติและการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในประเทศไทยประกอบด้วย หน่วยงานรัฐบาล สภาภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ หน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ มูลนิธิ กลุ่มอาสาสมัคร องค์กรชุมชน องค์กรรัฐและเอกชน และสถาบันการศึกษา ข้อมูลของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและกลุ่มเปราะบาง แสดงใน (ภาคผนวก C ฉบับภาษาอังกฤษ)

ตามข้อมูลของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายจะเห็นได้ว่ามีตัวแสดงมากมายเข้าไปมีบทบาทในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและการจัดการความเสี่ยงในประเทศไทย ดังนั้นการสร้างกลไกการทำงานที่เป็นระบบและมีการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานรัฐบาลจึงมีความสำคัญเพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนและความขัดแย้งในการทำงาน

4.2 เวทีการทำงานอย่างเป็นทางการในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ/การจัดการภัยพิบัติ

ในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและการจัดการภัยพิบัตินั้นได้เกิดเวทีในการทำงานขึ้นมากมายทั้งที่เป็นการริเริ่มของปัจเจกกลุ่ม และองค์กรต่างๆ (ตารางที่ 2)

ตาราง 2 เวทีการทำงานที่ริเริ่มโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ

ประเภท	เวทีการทำงาน
การริเริ่มจากภาครัฐบาล อาสาสมัคร/เครือข่าย	<ul style="list-style-type: none"> • การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานโดย ปภ. และสภากาชาดไทย • อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) โดย ปภ. • มิสเตอร์เตือนภัย โดย ปภ. และกรมทรัพยากรธรณี • อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) โดย กระทรวงสาธารณสุข • สมัชชาสุขภาพ 14 จังหวัดภาคใต้ โดย สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ • อาสาสมัครพัฒนาชุมชน (อช.) โดย กรมการพัฒนาชุมชน • เครือข่ายศูนย์เตือนภัยพิบัติภาคประชาชน โดย ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ • เครือข่ายเตรียมพร้อมป้องกันภัยธรรมชาติ โดย กรมอุตุนิยมวิทยา • อาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์(อพม.) โดย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ • อาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน (ทสม.) โดย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม • อาสาสมัครสาธารณสุขในโรงเรียน (อสร.) • อาสาสมัครพัฒนา (อสพ.) โดย กรมการพัฒนาชุมชน • อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.) โดย สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ
เครือข่ายเฉพาะด้าน	<p>ด้านภัยพิบัติ</p> <ul style="list-style-type: none"> • เครือข่ายชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิ • การระลึกถึงเหตุการณ์สึนามิ • มิสเตอร์เตือนภัย (ดินถล่ม) • คณะทำงานไทยรณรงค์เพื่อยุติภัยระเบิด <p>ด้านผู้พิการทุพพลภาพ</p> <ul style="list-style-type: none"> • เครือข่ายคนพิการเพื่อการปฏิรูป • เครือข่ายผู้ปกครองบุคคลออทิสซึม • เครือข่ายผู้ปกครองเด็กสติปัญญา • เครือข่ายชมรมผู้ปกครองเด็กพิการ โดยมูลนิธิเพื่อเด็กพิการ • เครือข่ายศูนย์การดำรงชีวิตอิสระคนพิการ • เครือข่ายคนพิการรุนแรง • มูลนิธิพัฒนาคนพิการไทย <p>ด้านผู้สูงอายุ</p> <ul style="list-style-type: none"> • สาขาสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ • สหพันธ์ชมรมผู้สูงอายุกรุงเทพมหานคร • สำนักส่งเสริมสุขภาพ กรมอนามัย • สมาคมคลังปัญญาอาวุโสแห่งประเทศไทย

ประเภท	เวทีการทำงาน
	<p>ด้านเด็กและเยาวชน</p> <ul style="list-style-type: none"> • ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานระหว่างมูลนิธิ Save the Children International, มูลนิธิศุภนิมิต (World Vision), Plan International, UNICEF, มูลนิธิรักษ์ไทย (CARE) และ มูลนิธิ Right To Play <p>ด้านผู้หญิง</p> <ul style="list-style-type: none"> • เครือข่ายผู้หญิงกับการจัดการภัยพิบัติ โดย มูลนิธิเพื่อนหญิง มูลนิธิชุมชนไท มูลนิธิรักษ์ไทย มูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน • การจัดการภัยพิบัติโดยพลังหญิงครอบครัวและชุมชน โดยมูลนิธิเพื่อนหญิง มูลนิธิชุมชนไทย มูลนิธิรักษ์ไทย มูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน และการสนับสนุนจาก UN Women • การดำเนินกิจกรรมในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วม 30 ชุมชน โดย UNICEF มูลนิธิรักษ์ไทย ONYX และ Merck ในด้านการสนับสนุนอาชีพและการเตรียมความพร้อมภัยพิบัติสำหรับผู้หญิงที่ได้รับผลกระทบและการเตรียมความพร้อมภัยพิบัติสำหรับเด็กและโรงเรียน
องค์กรในพื้นที่/องค์กรชุมชน	<ul style="list-style-type: none"> • เครือข่ายผู้ประสบภัยสึนามิและสิทธิชุมชน • โครงการฟื้นฟูวิถีชีวิตและเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นแกนหลัก โดย มูลนิธิชุมชนไทย • ลาดกระบังโมเดล โดยสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง • เครือข่ายองค์กรชุมชนภาคกลาง • เครือข่ายลุ่มน้ำภาคเหนือ • เครือข่ายลุ่มแม่น้ำภาคกลาง • เครือข่ายอนุรักษ์อ่าวไทยตอนบน
จิตสาธารณะ/จิตอาสา	<ul style="list-style-type: none"> • สมาคมเครือข่ายอาสาสมัครพัฒนาประเทศไทย • เครือข่ายจิตอาสา • อาสาภาค • เครือข่ายกลุ่มช่วยเหลือกันเองในภาวะภัยพิบัติ • ภาควิทยาศาสตร์เพื่อขับเคลื่อนงานเครือข่ายภัยพิบัติ • เครือข่ายสนับสนุนการตั้งรับปรับตัวต่อผลกระทบการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ
ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย	<ul style="list-style-type: none"> • วันจัดการภัยพิบัติของอาเซียน/วันลดภัยพิบัติสากล • เครือข่ายอาสาช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติภาคประชาชน • กองกำลังเฉพาะกิจด้านการจัดการภัยพิบัติระหว่างประเทศ • วันรวมพลังรับมือภัยพิบัติ 2555 (5-5-55) • Thainflood.com (ศูนย์ข้อมูลช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วม) • อาสาสมัครฟื้นฟูประเทศไทย • อาสาตุลิต • เครือข่ายเพื่อการเตือนภัย • เครือข่ายสมาคมวิทยุสมัครเล่นแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ (สวสท.) • ภาควิทยาศาสตร์ชีวิต ชีวชุมชน ให้คนไทยของ 10 จังหวัดภาคกลาง (สื่อมวลชน ภาคเอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไรและชุมชน)

ตารางข้างต้นได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับเวทีการทำงานที่เป็นทางการในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและการจัดการภัยพิบัติ อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีแบบไม่เป็นทางการระหว่างภาคีต่าง ๆ เกิดขึ้นทั่วประเทศไทยที่ไม่สามารถระบุไว้ในรายงานฉบับนี้ได้หมด รายละเอียดการติดต่อกับหน่วยงานเหล่านี้แสดงใน ภาคผนวก D ฉบับภาษาอังกฤษ

ตามเวทีการทำงานที่กล่าวมาข้างต้น พบว่ารัฐบาลได้มีการริเริ่มงานที่มีจุดเน้นเฉพาะเรื่องสุขภาพ กลุ่มเปราะบาง งานที่ใช้พื้นที่/ชุมชนเป็นฐาน ภัยพิบัติ และสนับสนุนแต่ละกลุ่ม/เครือข่ายเพื่อให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ นอกจากนี้ยังมีกลุ่มและเครือข่ายของกลุ่มเปราะบาง เวทีการทำงานในพื้นที่/ชุมชนที่มีความเฉพาะเจาะจงเกิดขึ้นในประเทศ อย่างไรก็ตาม ผลกระทบอย่างรุนแรงของสึนามิ พ.ศ. 2547 และ น้ำท่วมปี พ.ศ. 2554 และสภาพแวดล้อมที่กำลังเปลี่ยนแปลงทำให้การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติกลายเป็นประเด็นนำเป็นห่วงของทุกกลุ่ม

นอกจากนี้ยังมีเวทีและเครือข่ายใหม่ๆ ก่อตั้งขึ้นเพื่อมุ่งเน้นเรื่องภัยพิบัติ องค์กรประชาสังคมที่มีอำนาจหน้าที่ต่างกันไป ก็นำเอาประเด็นภัยพิบัติผนวกเข้าไปในกิจกรรมด้วย อีกทั้งยังมีกลุ่มคนที่มีจิตสาธารณะรวมกลุ่มกันแบบอาสาสมัครและสร้างเครือข่ายระหว่างอาสาสมัครด้วยกันเอง ชุมชนต่างๆ ก็เกิดการเรียนรู้ที่จะรับมือกับภัยพิบัติเกิดเป็นชุมชนที่พร้อมรับภัย เครือข่ายที่มีอยู่และเครือข่ายเกิดใหม่ได้เสริมสร้างความแข็งแกร่งของการเป็นหุ้นส่วนและการร่วมมือกันระหว่างเครือข่าย และยังสร้างสายสัมพันธ์กับภาคเอกชน สถาบันการศึกษา และสื่อมวลชนเพื่อระดมทรัพยากร (ทรัพยากรบุคคลและเงินทุน) ความรู้ ข้อมูล ข่าวสาร เกิดเป็นเวทีร่วมหลายภาคส่วน/หลายผู้มีส่วนได้เสียขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่ม ในแต่ละเวทีซึ่งมีองค์ประกอบของผู้มีส่วนได้เสียที่เข้มแข็งก็จะมีกรอบประเด็นข้อโหว่ในการจัดการภัยพิบัติในแต่ละจุดเน้นที่แตกต่างกันเอามาปรึกษาหารือกัน ข้อเสนอแนะที่ออกมาจากแต่ละเวทีในประเด็นสำคัญที่หลากหลายได้รับการเสนอไปยังรัฐบาลเพื่อโน้มน้าวให้ปรับปรุงนโยบาย ยิ่งไปกว่านั้น โครงการและกิจกรรมต่างๆ ของเครือข่ายเหล่านั้นได้รับการพัฒนาและดำเนินงาน อาทิ การฝึกอบรม การระดมทุน โครงการนำร่องในชุมชน การปรับปรุงระบบเตือนภัยล่วงหน้า และการจัดทำแผนที่ทรัพยากร ฯลฯ

4.3 การวิเคราะห์ความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย

งานด้านที่มีศักยภาพในการปรับปรุง

- จากสถานการณ์ภัยพิบัติสึนามิในมหาสมุทรอินเดีย ปี พ.ศ.2547 และอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ซึ่งส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อชีวิต ทรัพย์สิน และเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาล องค์กรพัฒนาเอกชน/องค์กรระหว่างประเทศ มูลนิธิ ภาครัฐและเอกชน ตลอดจนสถาบันการศึกษาได้ให้ความสนใจมากขึ้นและเข้าไปมีบทบาทในงานด้านการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย และประเทศไทยเองก็ได้รู้ว่ามีข้อโหว่ที่อาจจะเกิดขึ้นระหว่างเกิดภัยพิบัติ เช่น การประสานงาน การสื่อสาร การกระจายความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ การจัดการศพ การจัดการเรื่องที่พัก/พื้นที่ปลอดภัย และเทคโนโลยีท้องถิ่นและนวัตกรรมเพื่อการอยู่กับภัยพิบัติ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ ตลอดจนองค์กรชุมชน ถือโอกาสนี้ให้ความช่วยเหลือประเทศไทยตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับชุมชน เพื่อให้มีความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติได้ในอนาคต รัฐบาล องค์กรเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศได้พัฒนาแผนงานและโครงการต่าง ๆ ขึ้นเพื่อสร้างความมั่นใจว่าพื้นที่เปราะบางจะปลอดภัย ทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศเหล่านี้ล้วนทำงานเป็นอิสระต่อกัน ซึ่งในท้ายที่สุดได้เรียนรู้ว่างานของตนบางครั้งมีความซ้ำซ้อนกับองค์กรอื่น ส่วนองค์กรภาคประชาสังคมก็ให้ความช่วยเหลือในแผนงานการฟื้นฟูและจัดตั้งองค์กรชุมชนและช่วยเสริมสร้างศักยภาพให้กับองค์กรชุมชนเหล่านี้ให้มีความเข้มแข็งพร้อมรับมือกับภัยพิบัติในอนาคต ถึงเวลาแล้วที่องค์กรต่างๆ ที่มีจุดเน้นในการทำงานคล้ายคลึงกันจะรวมตัวกันเป็นเครือข่าย และทำงานด้านต่างๆ กันไปโดยพยายามไม่ให้งานซ้ำซ้อนกัน การเกิดภัยพิบัติยังเป็นโอกาสสำหรับรัฐบาลที่จะสร้างเครือข่ายกับองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ สถาบันการศึกษา ภาคเอกชน และอาสาสมัครเพื่อทำงานร่วมกันในการจัดการภัยพิบัติ
- ประเทศไทยยังไม่มีเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้มแข็ง หลายเครือข่ายทำงานหลายประเด็นและยังพึ่งพาความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการและเป็นความสัมพันธ์ส่วนตัว อีกทั้งยังไม่มีเวทีกลางในการจัดการภัยพิบัติ ดังเช่น ศูนย์การจัดการเพื่อลดความเสี่ยงภัยพิบัติแห่งชาติอินโดนีเซีย (Indonesian National Platform for Disaster Risk Reduction : PRB) คณะทำงานเพื่อการจัดการภัยพิบัติในประเทศพม่าและเวียดนาม เครือข่ายองค์กรระหว่างประเทศที่ทำงานอยู่ในประเทศลาว คณะทำงานด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในประเทศกัมพูชา เป็นต้น

ประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียน เช่น ฟิลิปปินส์ ลาว พม่า กัมพูชา และเวียดนาม ได้มีการริเริ่มเครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อจัดการภัยพิบัติ และรวมตัวกันเป็นเครือข่ายอย่างเป็นทางการในลักษณะ “คณะทำงาน” เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร วินิจฉัย และทำงานร่วมกันในเรื่องเดียวกัน และมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกับรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่มีการจัดตั้งคณะทำงานรูปแบบนี้

- เวทีในการทำงานร่วมของหลายภาคส่วน/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและกิจกรรมที่ริเริ่มโดยรัฐบาลและภาคประชาสังคมนั้นบางครั้งขาดการมีส่วนร่วมของกลุ่มเปราะบาง บางครั้งมีหลายกรณีที่กิจกรรมและเวทีเหล่านี้ต้องการการมีส่วนร่วมของกลุ่มเปราะบางแต่ขาดการเชื่อมต่อที่จำเป็น คณะทำงานเอพีจี (APG) จึงได้รับภาคีหลัก ได้แก่ หน่วยงานที่ทำงานลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และหน่วยงานที่ทำงานกับผู้สูงอายุ ผู้หญิง เด็ก และผู้พิการ กลุ่มเปราะบางเองก็มีเครือข่ายของตนเองและต้องการทำงานร่วมกับเครือข่ายการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาข้อมูลความรู้เพื่อเตรียมความพร้อมและช่วยเหลือตนเองได้เมื่อเกิดภัยพิบัติ ชมรมผู้สูงอายุและผู้พิการมีเครือข่ายของตนเองอยู่ทุกจังหวัดทั่วประเทศ มีการพบปะพูดคุยและดำเนินกิจกรรมร่วมกันเป็นครั้งคราว มีความจำเป็นต้องให้ความรู้ด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแก่ผู้สูงอายุและผู้พิการ โดยเฉพาะเรื่องการเตรียมความพร้อม สิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น และบทบาทที่สำคัญของพวกเขาทั้งก่อน ระหว่าง และหลังเกิดภัย
- ขาดกลไกการประสานงานที่เป็นระบบในการร่วมงานของอาสาสมัคร เครือข่าย และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย ในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และยังไม่พบว่ามีกรนำข้อเสนอแนะจากภาคประชาสังคมและกลุ่มเปราะบางไปใช้ในการพัฒนาและปรับปรุงนโยบายของรัฐ

ข้อเสนอแนะสำหรับคณะทำงาน APG ในประเทศไทย

สมาชิกของคณะทำงานเอพีจี (APG) อาจมีบทบาทที่สำคัญในการนำเครือข่ายกลุ่มเปราะบางให้เข้ามามีส่วนร่วมกับกิจกรรมลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในประเทศไทยได้

- รัฐบาลและคณะทำงาน APG สามารถเอื้ออำนวยให้เกิดเครือข่ายองค์กรประชาสังคมที่เป็นทางการเพื่อทำงานลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เช่น “คณะทำงานลดความเสี่ยงภัยพิบัติ” (DRR Working Group: DRRWG) เพื่อเป็นวิธีการเบื้องต้นในการประสานงานระหว่างหน่วยงานและการปรับปรุงความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมให้ดีขึ้น ทั้งนี้องค์กรระดับประเทศและระหว่างประเทศที่ทำงานด้านการลดความเสี่ยงภัยพิบัติควรอยู่ในคณะทำงานด้วย สมาชิกของคณะทำงานและหน่วยงานภาครัฐบาลที่เกี่ยวข้องควรมีการประชุมร่วมกันทุกเดือนหรือทุกไตรมาส เพื่อติดตามสถานการณ์กิจกรรมที่ดำเนินอยู่และพูดคุยถึงความเป็นไปได้ในการร่วมมือกัน หน่วยงานที่เป็นสมาชิกอาจผลัดเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพจัดประชุม
- องค์กรภาคประชาสังคมนอกเหนือจากหรือในเบื้องต้นกับหน่วยงานของรัฐบาลในเรื่องการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและระบุกลุ่มเครือข่ายหลักๆในประเทศไทย ซึ่งในแต่ละเครือข่ายจะบอกชื่อหน่วยงานกลางที่ช่วยเชื่อมต่อเครือข่ายของตัวเองและผู้มีส่วนได้เสียเพื่อรวมตัวเป็นเครือข่ายคณะทำงานลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ นอกจากนี้สมาชิกของคณะทำงานควรรายงานความคืบหน้าเกี่ยวกับโครงการด้านการลดความเสี่ยงภัยพิบัติที่ทำอยู่ต่อสำนักงานบรรเทาและป้องกันสาธารณภัยในจังหวัดที่เป็นพื้นที่ทำงานของตนเอง ซึ่งจะช่วยส่งเสริมการประสานงานและความร่วมมือของผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่าย และมั่นใจได้ว่ารัฐบาลมีฐานข้อมูลกิจกรรมลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติของทั้งประเทศ (ใครทำอะไร ที่ไหน เมื่อไร) ซึ่งฐานข้อมูลนี้สามารถเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลของศูนย์ข้อมูลลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติระดับชาติ (ปัจจุบันยังอยู่ในขั้นตอนการวางแผน) เครือข่าย/คณะทำงานการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติสามารถสร้างเวทีสำหรับริเริ่มกิจกรรมการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยรวมจากมุมมองของรัฐบาลและภาคประชาสังคมสำหรับทั้งกลุ่มเปราะบางเฉพาะกลุ่มหรือเป็นเวทีสำหรับงานลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติทั่วไป เวทีดังกล่าวนี้อาจใช้เป็นที่แลกเปลี่ยนงานวิจัย บทเรียน และแนวทางปฏิบัติที่ดี ซึ่งแนะนำนโยบายให้รัฐบาล ประสานงานระหว่างกลุ่ม บ่งชี้ประเด็นร่วมและทำงานด้วยกัน
- สมาชิกของคณะทำงาน APG แต่ละองค์กรที่ทำงานโครงการของตนเองในประเทศไทย สามารถสวมบทบาทที่สำคัญในการเชื่อมโยงเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคม (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเฉพาะเจาะจง) กับหน่วยงานรัฐบาลใน

ท้องถิ่น เช่น ศูนย์ประสานงานองค์การเอกชนประจำจังหวัด และชุมชนต่างๆ รวมทั้งอำนวยความสะดวกเมื่อมีการขอความช่วยเหลือเข้ามา

- นอกจากนี้ คณะทำงาน APG สามารถทำงานผ่านเครือข่ายที่มีอยู่โดยร่วมมือกับรัฐบาลในการสนับสนุนภาคประชาสังคมและกลุ่มเปราะบางโดย
 - เอื้ออำนวยให้เกิดกระบวนการสร้างเวทีทำงานที่มีผู้เข้าร่วมหลากหลายจากหลายภาคส่วน/ผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่าย
 - ขยายเครือข่ายที่มีอยู่
 - ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย รวมถึงความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการจัดการภัยพิบัติทุกระดับ
 - มีการจัดการความรู้และการจัดการเครือข่าย เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กลไกการตระหนักรู้ของประชาชนที่เกิดขึ้นเองโดยสมัครใจในงานจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ
 - การจัดระบบและพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและผลักดันข้อเสนอแนะเหล่านั้นเพื่อการปรับปรุงและพัฒนา นโยบายของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ
 - เผยแพร่แนวทางการปฏิบัติที่ดีและส่งเสริมให้นำไปปฏิบัติในพื้นที่อื่น

5. แนวทางการปฏิบัติที่ดี: การจัดการภัยพิบัติภายใต้ความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายในประเทศไทย

5.1 ร่วมจัดงานวันจัดการภัยพิบัติอาเซียนและวันลดภัยพิบัติสากล

วันลดภัยพิบัติสากลเป็นวันเฉลิมฉลองที่ประชาชนและชุมชนกำลังลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ วันลดภัยพิบัติสากลนี้ได้ริเริ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2532 และได้รับการอนุมัติโดยสมัชชาใหญ่สหประชาชาติเพื่อส่งเสริมวัฒนธรรมการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติทั่วโลก ด้วยการป้องกันภัยพิบัติ การบรรเทาภัย และการเตรียมความพร้อม วันลดภัยพิบัติสากลแต่เดิมจัดขึ้นในวันพุธที่สองของเดือนตุลาคมของทุกปีเพื่อสนับสนุนประชาชนและรัฐบาลให้สร้างชุมชนและชาติที่มีความพร้อมรับภัย ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2554 ได้เริ่มกำหนดให้วันที่ 13 ตุลาคม ของทุกปีเป็นวันลดภัยพิบัติสากล และเน้นร่วมมือกับกลุ่มที่ต่างไปจากเดิมทุกปีเพื่อปูทางไปสู่การประชุมระดับโลกเกี่ยวกับการลดภัยพิบัติในปี พ.ศ. 2558 ได้แก่ กลุ่มเด็กและเยาวชน (2554) ผู้หญิงและเด็กหญิง (2555) ผู้พิการและทุพพลภาพ (2556) และสังคมผู้สูงอายุ (2557)

วันจัดการภัยพิบัติอาเซียนริเริ่มขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2548 หลังเหตุการณ์สึนามิในมหาสมุทรอินเดียเพื่อเพิ่มความตระหนักของประชาชนในการป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติ อาเซียนฉลองวันจัดการภัยพิบัติอาเซียนร่วมกับสมาคมความร่วมมือภูมิภาคเอเชียใต้ ในทุกวันพุธที่สองของเดือนตุลาคม เพื่อให้ตรงกับวันลดภัยพิบัติสากล (การรณรงค์ทั่วโลกของสหประชาชาติ) วันจัดการภัยพิบัติอาเซียนและวันลดภัยพิบัติสากลนี้เป็นยุทธศาสตร์ระดับความตระหนักต่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติประเทศไทยเป็นผู้นำในการจัดงานในช่วงปีที่ผ่านมา มาในฐานะประธานร่วมในคณะทำงานป้องกันและบรรเทาภัย ของคณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ และเป็นผู้นำการปฏิบัติด้านการจัดการศึกษาของรัฐ การสร้างความตระหนักและการสนับสนุนแผนงานภายใต้กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (AADMER)

ปี พ.ศ. 2555 กว่า 80 ประเทศจัดกิจกรรมวันลดภัยพิบัติสากลโดยมีแนวคิดหลักคือ “สตรีและเด็กผู้หญิง: พลังที่มอง(ไม่)เห็นในการสร้างความเข้มแข็ง”โดยมุ่งเน้นบทบาทของผู้หญิงและเด็กหญิงในการลดความเสี่ยง ขณะที่คนกลุ่มนี้มักถูกมองข้ามและไม่ยอมรับ ผู้หญิงและเด็กหญิงกลับเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่มีพลัง มีความรู้และความชำนาญเฉพาะซึ่งมีความสำคัญต่อการรับมือหรือจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

แนวคิดหลักของวันจัดการภัยพิบัติอาเซียนในปี 2555 ตรงกับวันลดภัยพิบัติสากล คือ “เด็กและผู้หญิง ก้าวต่อไปของการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ” ในปี พ.ศ. 2555 มีการจัดสัปดาห์รณรงค์วันจัดการภัยพิบัติอาเซียนและวันลดภัยพิบัติสากลในช่วงระหว่างวันที่ 8-12 ตุลาคม 2555 ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ โดยมีผู้มีส่วนได้เสียทั้งในระดับชาติและภูมิภาคเข้าร่วมงานครั้งนี้

กิจกรรมครั้งนี้จัดขึ้นโดยความร่วมมือของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย องค์การยุทธศาสตร์นานาชาติด้านการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (UNISDR) สำนักเลขาธิการอาเซียน คณะทำงานเอพีจี (APG) และคณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นอกจากนี้ยังมีการประสานความร่วมมือกับคณะทำงานเฉพาะเรื่องเพศสภาพของสหประชาชาติ (ซึ่งมีคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (UNESCAP) และองค์การเพื่อสตรีแห่งสหประชาชาติ (UN Women) เป็นประธานร่วม) องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมัน (GIZ), คณะกรรมการไหวหู่ (Huairou Commission), และภาคประชาสังคมในเมืองไทย ผ่านทางองค์การช่วยเหลือผู้สูงอายุระหว่างประเทศ (HelpAge International) ในฐานะองค์กรประสานงานหลักของคณะทำงานเอพีจี ในประเทศไทย

แนวคิดหลักของอาเซียนในปี 2555 นี้ ย้ำบทบาทของผู้หญิงและเด็กในการสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน บทบาทการเป็นผู้สนับสนุนของรัฐบาล ภาคประชาสังคม และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ในการทำให้ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความเปราะบางต่อความเสี่ยงน้อยลง และมีความพร้อมที่จะตอบโต้ภัยมากขึ้น ในงานดังกล่าวได้มีการวางแผนจัดการประชุมเพื่อกระตุ้นความสนใจและการลงมือปฏิบัติของสาธารณชน เพื่อลดความเปราะบางต่อภัยพิบัติที่คาดว่าจะเกิดขึ้นและมีความรุนแรงมากขึ้นอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การประชุมที่จัดขึ้นได้แก่ แนะนำความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน บทบาทของประเทศไทยในการจัดการภัยพิบัติในอาเซียน กลุ่มเปราะบาง : ก้าวต่อไปของการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ ; การสัมมนาและจัดนิทรรศการว่าด้วยการสร้างหลักประกันความปลอดภัยให้กับเด็กในช่วงการเกิดภัยพิบัติ ; สื่อมวลชน **ผู้หญิงและเด็ก : การลดและการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ; เวทีเสวนากับนักข่าวหญิง ; การประชุมคณะทำงานของ ACDM** เรื่องการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ ; การประชุมโต๊ะกลมเรื่องระบบการเตือนภัยล่วงหน้าในชุมชนเมื่อเกิดอุทกภัย ; เวทีแลกเปลี่ยนกับผู้หญิงและเด็กในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน และเปิดตัวหนังสือและการสัมมนาผ่านเว็บไซต์เกี่ยวกับเพศภาวะและการลดความเสี่ยงภัยพิบัติของ OXFAM ; และร่วมฉลองวันจัดการภัยพิบัติอาเซียนและวันลดภัยพิบัติสากล ปี พ.ศ. 2555 อีกทั้งยังมีการจัดนิทรรศการของภูมิภาคเปิดให้ประชาชนเข้าชมตลอดงาน โดยในนิทรรศการได้แสดงถึงการปฏิบัติเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในชุมชน ซึ่งเป็นการริเริ่มขององค์กรต่างๆ จุดเน้นอยู่ที่ความเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลมาจากการนำเอาความเปราะบางทางเพศเข้าไปในกระบวนการลดความเสี่ยงภัยพิบัติในหลายระดับ ตามแนวคิดหลักของการจัดงานปี 2555 นั้น มองว่าผู้หญิงและเด็กจากชุมชนต่างๆในอาเซียนและเอเชียใต้มีบทบาทสำคัญ ซึ่งในช่วงของการจัดงานนี้ได้ยอมรับถึงผลงานของผู้หญิงที่มีส่วนช่วยให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็งขึ้น ผู้ปฏิบัติงานจากรัฐบาลและภาคอื่นๆก็ได้รับการยอมรับเช่นกัน

5.2 บ้านน้ำเค็มและเครือข่ายชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิ

เหตุการณ์สึนามิเมื่อปี 2547 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของชุมชนบ้านน้ำเค็มในจังหวัดพังงา ก่อนการเกิดสึนามินั้น ทูทางสังคมของสมาชิกชุมชนอยู่ในระดับต่ำ ชุมชนไม่สามารถรวมตัวกันเพื่อสนับสนุนผลประโยชน์ร่วมได้ สึนามิช่วยให้สถานการณ์นี้เปลี่ยนไปในทิศทางที่ดีขึ้น ถึงแม้วิกฤตการณ์ดังกล่าวจะสร้างผลกระทบที่รุนแรงต่อชุมชน แต่ในอีกทางหนึ่งกลับเป็นโอกาสที่ดีให้กับชุมชนในการสร้างชุมชนที่ปลอดภัยมากกว่าเดิมขึ้นใหม่ในระยะฟื้นฟูบูรณะ ในช่วงดำเนินกิจกรรมความร่วมมือดังกล่าว ซึ่งองค์กรเอกชนในท้องถิ่นและหน่วยงานรัฐให้การสนับสนุน ความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชนก็แน่นแฟ้นขึ้น ผลก็คือทูทางสังคมที่เพิ่มขึ้นของบ้านน้ำเค็มทำให้สามารถรับมือกับภัยพิบัติได้ด้วยขีดความสามารถของตนเองแทนที่จะพึ่งพาองค์กรภายนอก ประสบการณ์ของบ้านน้ำเค็มถูกนำไปใช้เป็นตัวอย่งให้กับชุมชนอื่น ๆ ในจังหวัดพังงาและจังหวัดข้างเคียงที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ จึงนำไปสู่การก่อตั้ง “เครือข่ายชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิ”

ประสบการณ์ของบ้านน้ำเค็ม

หลังเหตุการณ์สึนามิ ชุมชนบ้านน้ำเค็มได้รับการช่วยเหลือจากองค์กรภาคประชาสังคมในท้องถิ่นและหน่วยงานรัฐในระยะแรก หลังจากเกิดภัย ความช่วยเหลือดังกล่าวมีตั้งแต่สิ่งของบรรเทาทุกข์ที่ได้รับบริจาคมาไปจนถึงการส่งเสริมแนวความคิดให้ชุมชนเห็นความสำคัญของการจัดการตนเอง องค์กรชุมชนจึงเกิดขึ้น โดยที่องค์กรภาคประชาสังคมให้การสนับสนุนด้านเงินทุนและ

อุปกรณ์ ตลอดจนให้ความช่วยเหลือเชิงเทคนิคด้านการบริหารจัดการตนเอง รัฐบาลท้องถิ่นสนับสนุนด้านการประสานงาน และให้ความรู้ที่เหมาะสมโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องสิทธิของชุมชนในระยะยาว

ตอนที่ยังอยู่ที่ศูนย์พักพิงบางเมือง ชาวบ้านได้รับการส่งเสริมให้เรียนรู้จากการปฏิบัติจริง ทั้งกลุ่มชาวประมง แรงงาน (แรงงานอพยพ) และผู้หญิง ในระยะฟื้นฟูก็มีกิจกรรมพัฒนาชุมชนที่เป็นรูปธรรมหลายกิจกรรม เช่น กิจกรรมเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ (เช่น การก่อตั้งกลุ่มอาชีพ) สิทธิในที่ดิน การดูแลความบอบช้ำทางจิตใจ การวางแผนการพัฒนาฟื้นฟูตนเอง การสร้างบ้านเรือนขึ้นใหม่ ธนาคารชุมชน ระบบสวัสดิการชุมชน ศูนย์ประสานงานชุมชน ศูนย์วัฒนธรรมและพิพิธภัณฑสถาน พิพิธภัณฑ์ และโครงการฝึกอบรมในชุมชน (เช่น การพัฒนาผู้หญิงเพื่อการเปลี่ยนแปลง การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน)

หนึ่งในการแก้ปัญหาที่ยั่งยืนของชุมชนคือการใช้แนวทางการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community-based Disaster Management : CBDRM) เพื่อการพัฒนาแผนการจัดการภัยพิบัติ การระดมทรัพยากรในการบรรเทาผลกระทบและการจัดการทรัพยากร สมาชิกของชุมชนรวมถึงกลุ่มเปราะบางต่าง ๆ (เช่น สตรีมีครรภ์ เด็กเล็ก และผู้พิการ) ก็มีส่วนร่วมในกระบวนการนี้ด้วย มีการจัดทำแผนที่เสี่ยงภัยและรายชื่อของผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือในชุมชน (และตำแหน่งที่ตั้ง) เพื่อให้กลุ่มคนเหล่านี้ได้รับความช่วยเหลือได้ทันทั่วทั้งพื้นที่ในช่วงภัยพิบัติ

หลังจากที่ชุมชนได้เรียนรู้การรับมือกับสถานการณ์ด้วยตัวเองและระบบทุกอย่างเริ่มเข้าที่ องค์การภาคประชาสังคมจะค่อยๆ ลดบทบาทของตนลงเป็นเพียงแค่ผู้สังเกตการณ์และผู้ให้คำแนะนำเมื่อชุมชนร้องขอ ในส่วนของหน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่นเองหลังจากสนับสนุนชุมชนเรื่องการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานและการจัดตั้ง อพพร. แล้ว ก็ยังคงให้การสนับสนุนการพัฒนาขีดความสามารถของอาสาสมัครชุมชน เช่น โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งทีมกู้ภัย (One Tambon One Search & Rescue Team: OTOS) การพัฒนาระบบข้อมูลและการจัดการความรู้ การวางแผนการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (ครอบคลุมหลายภัย) ชุมชนบ้านน้ำเค็มได้รับรางวัลชุมชนเข้มแข็งเมื่อปี 2551 จากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

การสนับสนุนจากองค์การภาคประชาสังคม รัฐบาล และการช่วยเหลือให้ชุมชนจัดการตัวเองได้นั้นช่วยลดช่องว่างในการจัดการภัยพิบัติ เรื่องท้าทายหลักที่ชุมชนประสบในการประสานงาน ได้แก่ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย งบประมาณมีจำกัด ความเข้าใจถึงบทบาท ความรับผิดชอบ และสิทธิในการดำเนินงาน และการประสานความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภาคส่วนต่างๆ

เรียนรู้จากความสำเร็จของบ้านน้ำเค็มและเครือข่ายชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิ

บทเรียนและแนวทางการปฏิบัติที่ดีของบ้านน้ำเค็มและเครือข่ายชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากสึนามินั้นได้รับการประชาสัมพันธ์ให้มีการนำไปใช้ยังจังหวัดอื่นและภูมิภาคอื่น เช่น ดินถล่มในอุตรดิตถ์และเชียงราย (เชียงใหม่) อุทกภัยในนครศรีธรรมราช (ปากพนัง) นครราชสีมา สุราษฎร์ธานี สงขลา (หาดใหญ่) กระบี่ และอุทกภัยปี 2554 ที่ปทุมธานี เครือข่ายฯ มีเป้าหมายช่วยเหลือชุมชนอย่างน้อย 1 ชุมชนในทุกภัย ไม่ใช่การแจกจ่ายสิ่งของบรรเทาทุกข์ หากแต่เป็นการสร้างขีดความสามารถของชุมชนและระบบเพื่อรับมือกับภัยพิบัติด้วยตัวเอง ดังนั้น ชุมชนอื่นๆ จึงได้รับการช่วยเหลือให้มีความตระหนักมากขึ้นและอยู่กับภัยพิบัติได้อย่างปลอดภัย

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้าร่วมในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และหารือถึงปัญหาและเสนอทางออกโดยใช้ข้อมูลและประสบการณ์ ได้แก่ ชุมชน (เช่น หัวหน้าชุมชน โรงเรียน ศูนย์อนามัย อสม. ชมรมผู้สูงอายุ แรงงานอพยพ ตำรวจ อสม. แรงงานต่างด้าว สมาชิกของชุมชน ฯลฯ) องค์การภาคประชาสังคม (เช่น มูลนิธิรักประเทศไทย เครือข่ายรักษ์อันดามัน มูลนิธิดวงประทีป แอคชั่นเอดประเทศไทย องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน มูลนิธิชุมชนไท ศูนย์พัฒนานาชุมชน ฯลฯ) และหน่วยงานในระดับท้องถิ่น

จากประสบการณ์ในทางปฏิบัติสู่คำแนะนำเชิงนโยบาย

จังหวัดที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิทั้ง 6 จังหวัดได้มีการจัดกิจกรรมรำลึกถึงเหตุการณ์สึนามิทุกปีตั้งแต่หลังเกิดเหตุเมื่อปี พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นหนึ่งในเวทีของเครือข่ายชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิ องค์กรภาคประชาสังคม เครือข่ายกลุ่มเปราะบางเพื่อการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างกัน แลกเปลี่ยนความเห็น และเสนอคำแนะนำเชิงนโยบายให้แก่รัฐบาล

เมื่อวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2555 “เครือข่ายชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิ” ได้จัดการประชุม “จาก 7 ปีสึนามิถึงมหาอุทกภัย” การประชุมดังกล่าวมีเครือข่ายด้านสึนามิ 18 เครือข่ายเข้าร่วม ได้แก่ เครือข่ายกลุ่มเปราะบางของผู้หญิงกับการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ เครือข่ายผู้พิการ เครือข่ายเยาวชนและผู้สูงอายุ เพื่อแลกเปลี่ยนเรื่องนโยบายและกลไกที่สนับสนุนการจัดการภัยพิบัติซึ่งเป็นที่ต้องการจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ตามประสบการณ์จากกรณีการเกิดสึนามิและอุทกภัย ที่ประชุมได้ข้อเสนอแนะสำหรับรัฐบาลและองค์กรประชาสังคม ดังต่อไปนี้

- บูรณาการประเด็นทางสังคมและชุมชนเข้าไปในการพิจารณาโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมและธุรกิจ โดยเน้นหลักการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่น ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น
- จัดตั้งกลไกร่วมหลายฝ่ายในการจัดการภัยพิบัติ ทั้งระดับจังหวัดและระดับชาติ เป็นองค์กรอิสระเพื่อขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ภัยพิบัติแห่งชาติที่มีการบูรณาการมิติเชื้อชาติ ศาสนา มิติหญิงชาย กลุ่มเปราะบาง (เด็ก ผู้สูงอายุ คนพิการ) และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในการจัดการภัยพิบัติ โดยมีสัดส่วนผู้แทนภาคประชาชนที่มีแกนนำหญิงชาย กลุ่มเปราะบาง และต่างชาติพันธุ์ กลุ่มแรงงานข้ามชาติเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน ดังเช่นที่มีการดำเนินการมาแล้วในจังหวัดสงขลา ปัตตานี นครสวรรค์ และนครราชสีมา
- สนับสนุนชุมชนให้เตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติ เช่น ทีมอาสาสมัครจัดการภัยพิบัติ แผนการจัดการภัยพิบัติ การฝึกซ้อมรับมือภัยพิบัติ เครื่องมือกู้ชีพกู้ภัย โกดังเก็บเมล็ดพันธุ์ไม่ อาหารสัตว์ พื้นที่ปลอดภัย มีการศึกษาวิจัย เครื่องมือเครื่องมือที่เป็นนวัตกรรมป้องกันน้ำท่วม และกองทุนจัดการภัยพิบัติ
- ศึกษาาระบบน้ำที่เชื่อมโยงกันทั้งภูมิภาคเพื่อให้เห็นภาพรวมร่วมกันและหาทางแก้ไขปัญหาการกีดขวางทางน้ำร่วมกัน และทำงานร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่างหมู่บ้านกับตำบลในการจัดการภัยพิบัติ
- จัดฝึกอบรมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศูนย์พักพิง
- สนับสนุนอาสาสมัคร เสริมความแข็งแกร่งให้เครือข่ายอาสาสมัครและเพิ่มพูนศักยภาพ
- กำหนดบทบาทในการให้ความช่วยเหลือ ด้วยการให้ภาครัฐและเอกชนเข้าร่วมจัดการกองทุนเงินบริจาคและสิ่งของบรรเทาทุกข์และกระจายออกไปอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะกลุ่มชายขอบ
- นโยบายการจ่ายเงินชดเชยด้านภัยพิบัติต้องมีความชัดเจน เสมอภาค โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ ให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้
- ควรมีระบบเตือนภัยทุกรูปแบบ (เช่น หอกระจายข่าว วิทยุ เว็บไซต์ วิทยุสื่อสาร ฯลฯ) อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย มีช่องทางการสื่อสารสำรองในกรณีถูกตัดไฟ สื่อสารหลายภาษาโดยการสนับสนุนของกรมประชาสัมพันธ์ มีการฝึกอบรมการสื่อสารสำหรับพื้นที่เสี่ยง

5.3 ความร่วมมือพหุภาคีในช่วงอุทกภัยปี 2554

ในช่วงอุทกภัยยาวนานที่เป็นผลมาจากมรสุมหลายลูกในปี พ.ศ. 2554 ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงในพื้นที่ภาคกลาง อุทกภัยปี 2554 ไม่เพียงสร้างความเสียหายต่อการประกอบอาชีพและพื้นที่ชนบทซึ่งเป็นฐานการผลิตทางเกษตรดั้งที่เคยเกิดขึ้นเฉพาะจุดและซ้ำซากเป็นประจำปี แต่สร้างความลำบากให้แก่เขตเมืองและชานเมืองด้วยเนื่องจากอุทกภัยที่เกิดขึ้นครอบคลุมกว้างขวาง เมื่ออุทกภัยขยายตัวออกไป ทำให้ชุมชนและประชาชนกลุ่มต่างๆ ตระหนักถึงภัยคุกคามและความจำเป็นที่ต้องลงมือทำอะไรสักอย่าง

ในขณะที่การรับมือของรัฐบาลนั้นไม่สามารถตอบสนองความจำเป็นเร่งด่วนของประชาชนเป็นจำนวนมากที่ได้รับผลกระทบได้เต็มที่ ก็ได้มีกลุ่มภาคประชาสังคมและเครือข่ายอาสาสมัครพร้อมทั้งหน่วยงานภาคเอกชนได้เข้ามาดำเนินการบรรเทาทุกข์อย่างเข้มแข็งและต่อเนื่อง กิจกรรมนี้เกิดจากการเชื่อมโยงเครือข่ายของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากหลายภาคส่วนและมีการขยายเครือข่ายและความร่วมมือไปยังทุกฝ่ายที่มีความตื่นตัว เป็นการประสานงานที่เกิดขึ้นจากสถานการณ์และสร้างวัฒนธรรมที่มีเอกลักษณ์ในการประสานความร่วมมืออย่างฉับไวเพื่อเสริมกันและกันให้เกิดผลสะท้อนที่เหมาะสมที่สุด การเข้าไปให้ความช่วยเหลือประกอบไปด้วยการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ความรู้ และประสบการณ์ผ่านช่องทางต่าง ๆ และในหลายระดับ การระดมทรัพยากรร่วม การถ่ายโอนทรัพยากร และใช้วิธีการประสานงานที่มีความยืดหยุ่นสูง

บทเรียนที่ได้รับในช่วงวิกฤตการณ์นั้นได้ตกผลึกและรวบรวมขึ้นผ่านการทำงานร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง มีการวางกรอบข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์และแนวทางการดำเนินงานเพื่อการเตรียมความพร้อมและการตอบโต้ในภาวะฉุกเฉินโดยอาศัยบทเรียนที่ครอบคลุมที่ได้จากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกับประชาชน กรณีศึกษาดังต่อไปนี้แสดงถึงความร่วมมือของผู้มีส่วนได้เสียหลายภาคส่วนในช่วงน้ำท่วมปี 2554

ศูนย์ข้อมูลช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วม (Thaiflood.com)

ศูนย์ข้อมูลช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วม หรือ 'Thaiflood' เป็นกลุ่มเอกชนที่ก่อตั้งโดยนาย**ปรเมศวร์ มินศิริ** ผู้บุกเบิกการใช้งานอินเทอร์เน็ตและผู้ก่อตั้งเว็บไซต์ kapook.com ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2554 เว็บไซต์นี้กลายเป็นแหล่งข้อมูลหลักที่รายงานข่าวน้ำท่วมทันทีที่ต่อนาทีอย่างทันเหตุการณ์ โดยทางกลุ่มมีบทบาทอยู่กับการตั้งเพื่อเป็นศูนย์ข้อมูลข่าวสารผ่านเว็บไซต์ thaiflood.com อีกทั้งยังเป็นตัวกลางในการประสานงานการให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์จากกลุ่มอื่นๆ และสื่อสารกับอาสาสมัครของทางกลุ่มและคนอื่นๆ ผ่านทางเครือข่ายสังคมออนไลน์ ที่ Facebook.com/thaiflood และที่ Twitter.com/thaiflood (@thaiflood and #thaiflood)

ภาคีเครือข่ายคืนชีวิตคืนชุมชนให้คนไทย

เครือข่ายคืนชีวิตคืนชุมชนให้คนไทย (Relief Thailand network) ได้ริเริ่มขึ้นในช่วงอุทกภัยปี 2554 โดยเนชั่นกรุ๊ป เครือข่ายนี้ประกอบไปด้วยกลุ่มของบริษัทเอกชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) องค์กรชุมชนระดับตำบล สถาบันไทยพัฒนา ศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค โรงพยาบาลรามาธิบดี รามาชาแนล อาสาสมัคร ฯลฯ เครือข่ายฯ ให้ข้อมูลความรู้เพื่อการเตรียมความพร้อมรับมือ การป้องกัน การตอบโต้ภัยพิบัติ และการอยู่กับภัยพิบัติในอนาคต โดยการจัดสัมมนา การประชุมเชิงปฏิบัติการ รายการโทรทัศน์ช่องเนชั่นแซนแนล และสถานีข่าวระงับภัย (ซึ่งเป็นสถานีโทรทัศน์ช่องแรกที่รายงานข่าวภัยพิบัติในประเทศไทย) และสิ่งพิมพ์อื่นๆ

เครือข่ายคืนชีวิตคืนชุมชนให้คนไทย ยังได้ทำงานร่วมกับภาคีเครือข่าย ได้แก่ ตำรวจ ทหาร ภาคเอกชน อาสาสมัคร และมูลนิธิเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัยน้ำท่วมใน 10 จังหวัด ประกอบไปด้วยนครสวรรค์ สิงห์บุรี ชัยนาท อุดรฯ อ่างทอง นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร และนครปฐม กิจกรรมที่ทำได้แก่ การสร้างบ้านและสาธารณสมบัติ ขึ้นใหม่ ซ่อมอุปกรณ์ไฟฟ้า ยานพาหนะ ตรวจร่างกาย การฝึกอบรมสร้างอาชีพ จัดเวทีเพื่อการเรียนรู้ และกิจกรรมอื่นๆ ตามที่ชุมชนให้ความสำคัญ

ลาดกระบังโมเดล

ในช่วงอุทกภัยปี 2554 สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ได้ทำงานร่วมกับชุมชน 61 แห่งในพื้นที่ลาดกระบังเพื่อจัดตั้งศูนย์ติดตามสถานการณ์น้ำท่วม มีการจัดทำแผนรับมือเหตุฉุกเฉินเพื่อตอบโต้ต่อภัยให้ดียิ่งขึ้น มีการติดตามตรวจสอบระดับน้ำ รายงาน และเตือนภัยล่วงหน้า มีการดำเนินการและปรับใช้แผนการตอบโต้และฟื้นฟูทุกภัยให้สอดคล้องกับปัจจัยแวดล้อมของท้องถิ่นทั่วประเทศ นอกจากนี้ยังมีกลุ่มอาสาสมัครนักศึกษาที่เรียกกันว่า "หมอนิ่ง-หมอบ้าน" ให้ความช่วยเหลือชุมชนข้างเคียงและถ่ายทอดความรู้ประสบการณ์ที่เรียกว่า "ลาดกระบังโมเดล" โดยใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านมาผสมผสานกับเทคโนโลยีสมัยใหม่

เครือข่ายอาสาสมัครตอบโต้วิกฤติ

ศูนย์ข้อมูลช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วม หรือ 'Thaiflood' ช่วยประชาสัมพันธ์ให้เกิด "เครือข่ายอาสาสมัครตอบโต้วิกฤติ" ซึ่งเป็นความร่วมมือจากหลายภาคส่วน ได้แก่ อาสาสมัคร ภาคประชาสังคม มูลนิธิ ภาคเอกชน สื่อมวลชน เช่น โครงการตอบโต้วิกฤติของกูเกิล (Google Crisis Response), มูลนิธิ OpenCare, บางกอกฟอรัม (Bangkok Forum) บริษัท เจเอสแอล โกลบอล มีเดีย จำกัด ทู เอไอเอส เว็บไซต์พันทิพย์ มูลนิธิกระจกเงา อาสาสมัครคนพิการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ (Disaster Relief PWD Volunteer) Tiger Idea มูลนิธิซีเมนต์ไทย มูลนิธิชุมชนไท สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สมาคมบริษัทจดทะเบียนไทย (CSR Club) มูลนิธิ 1500 ไมล์ สยามอาสา ชมรมอาสาฯ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะกรรมการเครือข่ายธุรกิจเพื่อสังคมและสิ่งแวดล้อม (Social Venture Network Asia (Thailand)) กรุงเทพฯอาสา ทีวีไทย เครือข่ายจิตอาสาชุมชนคนใจดี สมาคมหมออนามัย เป็นต้น และช่วยเชื่อมโยงเครือข่ายกับหน่วยงานรัฐบาลในท้องถิ่น อาสาสมัคร เครือข่ายภาคประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่น โดยมีศูนย์ประสานการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบอุทกภัยเป็นกลไกสนับสนุน

นอกจากนี้ยังมีทีมอาสาสมัครอีกหลายทีมที่เข้ามามีส่วนร่วมกับเครือข่ายอาสาสมัครตอบโต้วิกฤติ ได้แก่

- **ทีมรับบริจาคและแจกจ่ายสิ่งของบรรเทาทุกข์** ประกอบด้วยสถานีโทรทัศน์ช่อง 3, 5, 7, ช่อง 9 อสมท., ทีวีไทย และอาสาสมัคร
- **ทีมระดมทรัพยากร** ประกอบด้วยองค์กรต่าง ๆ ที่มีความสามารถในการระดมพลอาสาสมัคร และองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีเครือข่ายในการระดมทุน เช่น TCDC Connect, สมาคมบริษัทจดทะเบียนไทย (CSR Club), เครือข่ายธุรกิจเพื่อสังคมและสิ่งแวดล้อม สยามอาสา สมาคมสถาปนิกสยาม ศูนย์อาสาสมัคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯอาสา เป็นต้น
- **ทีมปฏิบัติการ** ประกอบด้วยสภาภาษาไทย ร่วมด้วยช่วยกัน ศูนย์อาสาสมัครเพื่อการบรรเทาภัยพิบัติ มูลนิธิ 1,500 ไมล์ เป็นต้น
- **ทีมประสานงาน** มีบทบาทเป็นศูนย์กระจายข้อมูลข่าวสาร จัดระบบการประสานงาน (รวมถึงการเตรียมทรัพยากรและอาสาสมัคร) เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการบรรเทาทุกข์หากมีการร้องขอ และพัฒนายุทธศาสตร์เพื่อทำงานกับรัฐบาลในทุกกระดับ
- **ทีมข้อมูลข่าวสาร** ประกอบด้วย thaiflood, Google crisis response, Tiger Idea, OpenCARE, และเว็บไซต์พันทิพย์ทำหน้าที่เป็นธนาคารข้อมูลความรู้ และเป็นตัวกลางเชื่อมต่อช่องทางการสื่อสารอื่น ๆ รวบรวมฐานข้อมูลจากหน่วยงานรัฐบาล จัดทำฐานข้อมูลปัญหาชุมชน พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบที่ต้องการความช่วยเหลือ หรือความต้องการสิ่งของบรรเทาทุกข์
- **สื่อมวลชน** ประกอบด้วย ทีวีไทย อสมท. ทรูวิชั่นส์ NBT
- **ทีมเทคนิค** ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญและผู้ชำนาญการพิเศษที่ทำงานด้านการจัดการภัยพิบัติ (ไม่เพียงแต่เรื่องอุทกภัยเท่านั้น) เช่น มูลนิธิสภาเตือนภัยพิบัติแห่งชาติ สมาคมหมออนามัย มูลนิธิชุมชนไท และมูลนิธิโลกสีเขียว เป็นต้น
- **ตัวแทนผู้ประสบภัยพิบัติ** ได้แก่ ผู้นำชุมชน ปราชญ์ชาวบ้าน ฯลฯ
- **ทีมระดับจังหวัด** อาสาสมัครที่มีความรู้ในพื้นที่ของตนเองจะช่วยลดความล่าช้าในกระบวนการบรรเทาทุกข์จากภัยพิบัติ

วันรวมพลังรับมือภัยพิบัติแห่งชาติ 2555

วันรวมพลังรับมือภัยพิบัติแห่งชาติ 2555 ได้จัดขึ้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2555 ณ หอประชุมใหญ่ คณะวิศวกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง โดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ(สสส.) ร่วมกับสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง อาสาสมัคร และ ศูนย์ข้อมูลช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วม (thaiflood) โดยการมีส่วนร่วมของผู้นำในทุกระดับ (ทั้งระดับชุมชนและประชาสังคม) องค์กรภาคประชาสังคม รัฐบาล ภาคเอกชน สื่อมวลชน

ชล พระสงฆ์ ผู้ประสพภัย เครือข่ายกลุ่มองค์กรชุมชน เยาวชน และอาสาสมัคร รวมทั้งกลุ่มเปราะบาง เวทีความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายภาคส่วนที่เกิดขึ้นนี้เรียกว่า “**กลุ่มรวมพลังรับมือภัยพิบัติ**” เพื่อแสดง “ลาดกระบังโมเดล”

เวทีดังกล่าวนี้ได้นำเสนอความรู้และประสบการณ์จากหลายเครือข่าย รวมทั้งเครือข่ายชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิ มีการแจกจ่ายแผนที่เสี่ยงภัย แผนที่มนุษย์ (แบบดิจิทัล) ที่จัดทำโดยกลุ่มรวมพลังรับมือภัยพิบัติ เพื่อให้ชุมชนและกลุ่มต่างๆ ใช้ในการวางแผนการจัดการภัยพิบัติ/น้ำท่วม กรณีศึกษาและผลที่ได้จากการจัดงานครั้งนี้ได้เผยแพร่ผ่านทาง www.thaiflood.com และสื่อสังคมออนไลน์อื่นๆ เพื่อยกระดับความตระหนักของสาธารณชนในเรื่องการตอบโต้ภัย และสร้างสายสัมพันธ์ในกลุ่มเครือข่ายเพื่อการทำงานร่วมกันโดยใช้ฐานข้อมูลเดียวกัน

กลุ่มรวมพลังรับมือภัยพิบัติ

ถึงแม้ว่าการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมได้ แต่เราสามารถเรียนรู้เพื่อปรับตัวอยู่ร่วมกับมันได้ กลุ่มรวมพลังรับมือภัยพิบัติ ที่เริ่มต้นขึ้นในวันรวมพลังรับมือภัยพิบัติแห่งชาติ 2555 เป็นเวทีเปิดสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาสังคม เพื่อการตัดสินใจและหาทิศทาง แนวทางจากโมเดลต่างๆ ในการจัดการภัยพิบัติ

กลุ่มรวมพลังรับมือภัยพิบัติ เป็นพื้นที่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พบปะ ระดมความคิด และแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ และการปฏิบัติที่ดีในการตอบโต้ภัย การเตรียมความพร้อมและการปรับตัว และการสร้างสายสัมพันธ์และความร่วมมือซึ่งกันและกัน ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการรวมกลุ่มนี้คือการสร้างความสัมพันธ์ในหลายชุมชน เครือข่าย และกลุ่ม และพัฒนาแผนรองรับเหตุการณ์ฉุกเฉินระดับประเทศ

กลุ่มรวมพลังรับมือภัยพิบัติ ได้พัฒนาโมเดลความร่วมมือและแผนการตอบโต้ต่อภัย แล้วนำไปบูรณาการกับทุกด้าน ได้แก่ ด้านสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ทางกลุ่มฯ ได้สร้างองค์ความรู้ด้านการเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติซึ่งสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในสถานการณ์จริงได้สำหรับปัจเจกบุคคล ครอบครัว ชุมชน และท้องถิ่นทุกระดับ ผู้เข้าร่วมได้วิเคราะห์พื้นที่ที่เปราะบางที่สุดที่เสี่ยง เพื่อจะได้พัฒนาพื้นที่เสี่ยงทั่วประเทศ แผนที่มนุษย์ได้ปกป้องยุทธพยากรณ์มนุษย์ องค์กร ความรู้และทรัพยากร เพื่อการวางแผน และการตัดสินใจใช้โมเดลตอบโต้ภัยที่เหมาะสม มีการแจกจ่ายแผนที่ภัยพิบัติ (น้ำท่วม แผ่นดินถล่ม พายุ แผ่นดินไหว และสึนามิ) ในรูปแบบดิจิทัลให้กับบุคคลทั่วไปโดยไม่คิดมูลค่า

บรรณานุกรม

ASEAN Secretariat (2009). ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response. 2nd Edition. Indonesia.

Department of Disaster Prevention and Mitigation, Ministry of Interior, Thailand (2009). Strategic National Action Plan (SNAP) on Disaster Risk Reduction 2010-2019. 1st Edition. Bangkok: the Agricultural Cooperate Federation of Thailand, Ltd.

Department of Disaster Prevention and Mitigation, Ministry of Interior (2009). Disaster Prevention and Mitigation Act B.E. 2550 (2007) Thai-English.

Ladawan Kumpa (2012). Action Plan of Water Management and Infrastructure Development. Thailand and Sweden Seminar on Reconstruction and Future Development on 23 February 2012, Bangkok. Retrieved from www.nesdb.go.th/Portals/0/home/interest/kyo/.../3.ppt.Ladawan.pdf on 13 September 2012.

Minsiri Poramate (2012). Social Media for Disaster Response and Crisis Management. Retrieved from <http://www.slideshare.net/kapook/ss> on September 14, 2012.

National Disaster Prevention and Mitigation Committee (2010). National Disaster Prevention and Mitigation Plan B.E. 2553-2557 (2010-2014). Bangkok: Office of National Buddhism Press.

Office of the National Economic and Social Development Board (2012). Macroeconomic Strategy and Planning Office, Economic Outlook: Thailand's Economic Performance Q4 and Outlook for 2012. Retrieved from <http://www.nesdb.go.th>.

Poaponsakorn Nipon (2012). The Thai 2011 Flood and Impact on Household Expenditures and Income. The 13th International Convention of the East Asian Economic Association held in Singapore on 19-20 October 2012.

Relief Thailand คีนชีวิต คีนชุมชน ให้คนไทย (2011). คีนชีวิต คีนชุมชน ให้คนไทย-ภาคีสื่อ-เอกชน-เอ็นจีโอ-ชุมชน. [ออนไลน์] เข้าถึงโดย <https://www.facebook.com/notes/relief-thailand-คีนชีวิตคีนชุมชนให้คนไทย/คีนชีวิต-คีนชุมชน-ให้คนไทย-ภาคีสื่อ-เอกชน-เอ็นจีโอ-ชุมชน/257853027605729> (เข้าถึงเมื่อ 29 ตุลาคม 2555).

Strategic Studies Center (2012). Lessons Learnt from Tsunami to Thailand Flood 2011. Retrieved from <http://www.openbase.in.th>.

Thai PBS NEWS (2555). ถอดบทเรียน “รับมือภัยพิบัติ” อย่างสมบูรณ์ ต้องไม่ทอดทิ้งคนพิการ. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ หัวข้อ พิการไม่โดดเดี่ยว ตอนฝ่าวิกฤติน้ำท่วมวันที่ 30 มีนาคม 2555. [ออนไลน์] เข้าถึงโดย <http://tddf.or.th/tddf/disaster/readart.php?id=00050> (เข้าถึงเมื่อ 14 กันยายน 2555).

Thaiflood (2012). National Disaster Preparedness Day 2012. Retrieved from <http://disaster.thaiflood.com/> on 13 September 2012.

The Asia Foundation (2012). Ahead of Flood Season, Thailand's Communities Demand Greater Preparedness. Weekly Insight and Analysis from Asia Foundation on August 8, 2012. Retrieved from <http://asiafoundation.org/in-asia/2012/08/08/ahead-of-flood-season-thailands-communities-demand-greater-preparedness/> on October 15, 2012.

The Government Public Relation Department (2012). Master Plan on Water Resources Management. Inside Thailand. Retrieved from http://thailand.prd.go.th/view_news.php?id=6108&a=2 on September 14, 2012.

The Nation (2012). Crisis Communication: Vital Disaster Role for Social Media. Retrieved from <http://www.nationmultimedia.com/technology/Vital-disaster-role-for-social-media-30167934.html> on October 24, 2012

United Nations International Strategy for Disaster Reduction (2013). International Day for Disaster Reduction. Retrieved from http://www.unisdr.org/we/campaign/iddr_on_11_January_2013.

United Nations International Strategy for Disaster Reduction (2013). International Day for Disaster Reduction and ASEAN Day for Disaster Management Joint Commemoration. Retrieved from http://www.unisdr.org/we/inform/events/28752_on_11_January_2013.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2555). ข้อเสนอแนะปฐมนิเทศภัย ปี 2554.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2555). สรุปผลการสัมมนาผ่าวิกฤติมหาอุทกภัย 2555 เตรียมพร้อมรับมือวิกฤติน้ำ 2555.

เครือข่ายผู้หญิงกับการจัดการภัยพิบัติ (2555). ข้อเสนอแนะในวาระวันสตรีสากล: การจัดการภัยพิบัติโดยการมีส่วนร่วมของผู้หญิงและคำนึงถึงมิติหญิงชาย/กลุ่มเปราะบาง. [ออนไลน์] เข้าถึงโดย <http://chumchonhai.or.th/sites/default/files/55-03-08-khesnkgthunphathnaabthbaathstriiaelaphayphibati.pdf> (เข้าถึงเมื่อ 14 กันยายน 2555).

ชูศักดิ์ จันทยานนท์ (2555). การจัดการภัยพิบัติที่ไม่ลืมใครกับการปฏิรูปประเทศไทย. เอกสารการประชุมวิชาการ หัวข้อ พิการไม่โดดเดี่ยว ตอน ผ่าวิกฤติน้ำท่วม วันที่ 30 มีนาคม 2555. [ออนไลน์] เข้าถึงโดย <http://tddf.or.th/tddf/disaster/readart.php?id=00048> เข้าถึงเมื่อ 14 กันยายน 2555).

ธีรยุทธ์ สุคนธวิทย์ (2555). ระบบการจัดการภัยพิบัติ. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ หัวข้อ พิการไม่โดดเดี่ยว ตอน ผ่าวิกฤติน้ำท่วมวันที่ 30 มีนาคม 2555. [ออนไลน์] เข้าถึงโดย www.tddf.or.th/.../library-2012-04-01-1300.doc (เข้าถึงเมื่อ 14 กันยายน 2555).

ศิรินันต์ สุวรรณโมลี สุรพงษ์ ชูเดช และ มิชิตา จำปาเทศ รอดสุทธิ (2554). การศึกษาแนวทางการพัฒนาการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นฐานจากภาคประชาสังคม: กรณีศึกษา ชุมชนบ้านน้ำเค็ม ต.บางม่วง อ.ตะกั่วป่า จ.พังงา. [ออนไลน์] เข้าถึงโดย <http://www.thaingo.org/writer/view.php?id=1679> (เข้าถึงเมื่อ 14 กันยายน 2555).

ไมตรี จงไกรจักร (2555). ข้อเสนอต่อภาคประชาชนและข้อเสนอต่อรัฐบาล. เวที 7 ปีสีนามีถึงมหาอุทกภัย ๒๗ มกราคม 2555. บทเรียนสู่นโยบายการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติ. [ออนไลน์] เข้าถึงโดย http://www.pitloklocal.org/govdoc_detail.php?id=1637 (เข้าถึงเมื่อ 14 กันยายน 2555).