รายงานฉบับสมบูรณ์

นโยบายและแนวทางพัฒนาระบบการรับมือกับภัยพิบัติด้านสังคมและการจัดการปกครอง : กรณีศึกษาจากประสบการณ์ธรณีพิบัติสึนามิ

จัดทำโดย

สุริชัย หวันแก้ว

สุภาพร โพธิ์แก้ว

กนกพรรณ อยู่ชา

บุญยง ชื่นสุวิมล

ภาวิกา ศรีรัตน์บัลล์

ฐิติพล ภักดีวานิช

ในความสนับสนุนของมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ

วันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2549

สารบัญ

บทที่ 1 บทนำ **1**

บทที่ 2 การรับมือภัยพิบัติ : มุมมองและกรอบแนวคิด **5**

1. มุมมองและแนวคิดของคณะวิจัยต่อ “นโยบายการรับมือภัยพิบัติ” 5

2. แนวคิดเพื่อการสังเคราะห์ประสบการณ์เชิงระบบและอนุระบบ 7

บทที่ 3 ประสบการณ์ประเทศไทยกับการรับมือภัยพิบัติสึนามิ : การจัดการในระดับชุมชน/ท้องถิ่น **11**

1. ชุมชน : ตัวตั้งในการรับมือภัยพิบัติ 11
2. ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค 24
3. การสื่อสารในระดับชุมชนและท้องถิ่น 37
4. สาธารณสุข : การจัดการในระดับชุมชน/ท้องถิ่น 40
5. แรงงานต่างด้าว 56
6. สรุปสาระสำคัญ 58

บทที่ 4 ประสบการณ์ประเทศไทยกับการรับมือภัยพิบัติสึนามิ : การจัดการช่วยเหลือจากภายนอก/ระดับชาติ/นานาชาติ **60**

1. ชุมชนกับการช่วยเหลือจากภายนอก 60
2. การจัดการอาสาสมัคร 64
3. การบริหารจัดการภาครัฐ : ส่วนกลาง 74
4. การสื่อสาร : องค์กรภายนอกและสื่อมวลชน 87
5. สาธารณสุข : ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ 99
6. สรุปสาระสำคัญ 110

บทที่ 5 ประสบการณ์ญี่ปุ่นกับการจัดการระบบรับมือภัยพิบัติ **113**

1. เหตุการณ์แผ่นดินไหวที่เมืองโกเบ ปี 1995 : ข้อมูลพื้นฐาน 113
2. ทุนทางสังคม : แกนสำคัญของฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ 114
3. การวางแผนการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ 116
4. การจัดการที่อยู่อาศัยชั่วคราวและถาวร 118
5. ขบวนการอาสาสมัครกับเหตุการณ์แผ่นดินไหวเมืองโกเบ ปี 1995 120
6. ผลลัพธ์ : การตรากฎหมายองค์กรสาธารณประโยชน์ที่ไม่แสวงกำไร (NPO Law 1998) 126
7. บทเรียนด้านการสื่อสารในภาวะวิกฤต 129
8. สรุปสาระสำคัญ 131

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย **133**

1. จุดเด่นของระบบการรับมือ 133
2. ข้ออ่อนของระบบการรับมือ 133
3. สรุปการถอดประสบการณ์เชิงระบบ 135
4. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย : จำแนกตาม 3 ระยะในการรับมือ 150

เอกสารอ้างอิง **156**

ภาคผนวก ก. ประเด็นหลักและกลุ่ม/องค์กรหลักในแต่ละช่วง 161

ภาคผนวก ข. ลำดับเหตุการณ์ 10 เดือนหลังสึนามิในประเทศไทย : บทบาทภาครัฐ 169

ภาคผนวก ค. ลำดับเหตุการณ์ 10 เดือนหลังสึนามิในประเทศไทย : บทบาทภาคประชาสังคมและความร่วมมือกับภาครัฐ 184

ภาคผนวก ง. ลำดับกิจกรรมรูปธรรมในงานวิจัย 201

บทที่ 1
บทนำ

เหตุการณ์ภัยพิบัติคลื่นยักษ์สึนามิเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547 ได้ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงทั้งชีวิตและทรัพย์สินมากมายอย่างไม่เคยมีปรากฏมาก่อน รวมทั้งผู้ตายและผู้ตกเป็นเหยื่อก็มีความเป็นนานาชาติอย่างน่าสังเกต หลังจากช่วงแรกที่เป็นช่วงการตอบสนองภาวะฉุกเฉินด้วยมาตรการที่ต้องการความรวดเร็วและการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ การติดตามศพและผู้สูญหายผ่านพ้นไประยะหนึ่ง สถานการณ์ฉุกเฉินคลี่คลายลงไปแล้ว สำหรับช่วงต่อไปนั้น ได้แก่ การเปลี่ยนผ่านไปสู่การฟื้นฟูชีวิตและสภาพแวดล้อมที่เป็นปกตินั้นต้องการแนวทางและกระบวนการที่มีความชัดเจนโดยเฉพาะจำต้องมีมิติของชีวิตชุมชนและสังคม

ในทั้งสองช่วงเวลานี้ องค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคองค์กรพัฒนาเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาชน ภาคอาสาสมัคร ตลอดจนภาคชุมชนเองนั้น ได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขและฟื้นฟูผู้ประสบภัยกันอย่างแข็งขัน ในศูนย์อพยพบางแห่งนั้น มีหน่วยงานลงพื้นที่ให้ความช่วยเหลือถึง 50 หน่วยงานด้วยกัน อย่างไรก็ตาม ด้วยความเร่งรีบของสภาวะการณ์และปัญหาวัฒนธรรมองค์การบางด้าน ทำให้เกิดความสับสนในการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ความซ้ำซ้อนของเนื้องาน ความเป็นมืออาชีพในการดำเนินงาน ไม่สามารถหางานให้กับอาสาสมัครที่ลงพื้นที่ช่วยเหลือได้ การสื่อสารข้อมูลข่าวสารต่างๆ ขาดความเป็นระบบและระบบข้อมูลเกี่ยวกับผู้ประสบภัยขาดความเป็นปัจจุบัน สภาพการณ์เช่นนี้ก่อให้เกิดความสับสนทั้งต่อผู้ประสบภัยและคนทำงานเป็นอย่างยิ่ง หลายครั้งความหวังดีที่จะให้ความช่วยเหลือ กลับกลายเป็นความขัดแย้งกันเองระหว่างหน่วยงาน จนกลายเป็นอุปสรรคให้การดำเนินงานให้สะดุดหรือล่าช้าลง รวมทั้งทำให้การช่วยเหลือเยียวยาและฟื้นฟูผู้ประสบภัยขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ประเด็นปัญหาสำคัญที่ควรพิจารณาท่ามกลางบริบทดังกล่าวในทั้งสองช่วงเวลาจึงได้แก่ การบริหารจัดการเพื่อให้ความช่วยเหลือในช่วงเวลาฉุกเฉินและกระบวนการจัดระบบสนับสนุนในช่วงการฟื้นฟูเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนหรือไม่เพียงไร ดังนั้น ในการนี้ คณะผู้วิจัยเห็นความสำคัญที่จะศึกษาวิจัยในประเด็นต่อไปนี้

1. ศึกษาทบทวนประสบการณ์ด้านการจัดระบบรับมือและแนวทางการบริหารจัดการกับภัยพิบัติสึนามิ**ในช่วงฉุกเฉิน** ตลอดจนการจัดการส่งเสริมการดำเนินงาน**ในช่วงการฟื้นฟู** โดยครอบคลุมประเด็นความร่วมมือระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์ของระบบสนับสนุนและมาตรการของหน่วยงานระดับต่าง ๆ การจัดการในมิติด้านสังคมต่าง ๆ ทั้งในระดับองค์กรส่วนกลาง องค์กรส่วนท้องถิ่น และระดับชุมชน
2. ศึกษาประสบการณ์ระบบการบริหารจัดการกรณีภัยพิบัติจากต่างประเทศที่เคยประสบภัยพิบัติได้แก่ ญี่ปุ่น เพื่อนำมาเป็นบทเรียนและประยุกต์ใช้กับกรณีของประเทศไทย
3. จัดทำเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายและมาตรการการบริหารจัดการกรณีภัยพิบัติทั้งในระดับท้องถิ่นระดับจังหวัด และส่วนกลาง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความจำเป็นที่ต้องการจะเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วง ได้แก่ ระยะฉุกเฉิน ระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ตลอดจนเพื่อเสนอแนะแนวทางและมาตรการในการจัดระบบสนับสนุนที่เอื้อต่อการฟื้นฟูชีวิตและชุมชนอย่างยั่งยืน

<u>กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักที่ทำการสัมภาษณ์</u>

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด ปลัดอำเภอ
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
3. หน่วยงานองค์กรสาธารณสุขจังหวัด และท้องถิ่น, หน่วยงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการสังคม
4. องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรอาสาสมัคร
5. กลุ่มธุรกิจ
6. ประชาสังคม/สื่อมวลชนท้องถิ่น สถาบันศาสนา (วัด/มัสยิด/โบสถ์) และโรงเรียน
7. ผู้นำชุมชน/ชาวบ้าน ชาวประมง แรงงานไทย และแรงงานต่างด้าว
8. องค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ และองค์กรนานาชาติ และองค์การระหว่างประเทศ

<u>คณะผู้วิจัย</u>

1. ศ.ดร.อมรา พงศาพิชญ์ (คณบดี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ)	ที่ปรึกษา
2. คุณโอรส วงศ์สิทธิ์ (ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย)	ที่ปรึกษา
3. คุณชุมพร พลรักษ์ (อดีตรองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น)	ที่ปรึกษา
4. รศ. สุริชัย หวันแก้ว	หัวหน้าโครงการ
5. อ. กนกพรรณ อยู่ชา (รับผิดชอบด้านแรงงาน องค์กรชุมชนเมืองและท้องถิ่น)	นักวิจัย
6. ผศ.ดร. บุญยง ชื่นสุวิมล (รับผิดชอบด้านองค์กรปกครองท้องถิ่นและการจัดการภาครัฐ)	นักวิจัย
7. ดร. ภาวิกา ศรีรัตนบัลล์ (รับผิดชอบด้านระบบสาธารณสุข การเยียวยาสุขภาพและจิตใจ)	นักวิจัย
8. ดร. ฐิติพล ภักดีวานิช (รับผิดชอบด้านระบบสาธารณสุข ภาคนานาชาติ)	นักวิจัย
9. อ.สุภาพร โพธิ์แก้ว (รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการการสื่อสาร)	นักวิจัย

<u>ผู้ช่วยวิจัยหลัก</u>[1] : คุณชาญชัย ชัยสุขโกศล และคุณจิราพร เหล่าเจริญวงศ์

<u>องค์กรผู้รับผิดชอบการวิจัย</u> คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<u>กิจกรรมในการวิจัย</u>

1. **ศึกษาเอกสาร**เกี่ยวกับบันทึกผลการทำงานของหน่วยงานต่างๆ ทั้งของราชการและเอกชน ทั้งไทยและต่างประเทศ นับตั้งแต่ช่วงเกิดเหตุการณ์การรับมือกับภาวะฉุกเฉิน ตลอดจนช่วงการฟื้นฟูเพื่อชีวิตชุมชนที่ยั่งยืน เพื่อพิจารณาถึงบทบาทและลักษณะของแต่ละหน่วยงานในการตอบสนองต่อภาวะความเดือดร้อนของประชาชน

[1] นอกจากนี้ ยังมีผู้ช่วยวิจัยเสริม ได้แก่ คุณภศิกา ผลารักษ์, คุณธัญญาภรณ์ จันทรเวช, คุณปกรณ์ เลิศเสถียรชัย, คุณปิยะพงษ์ บุษบงก์, คุณนริศรา สายสงวนสัตย์, คุณวศินี คันฉ่อง, คุณฌนัยชนม์ แสวงรุจน์, คุณเกตุชพรรณ์ คำพุฒ, และคุณวรเมธ ยอดปุ่น, คุณนันทพร ชื่นกระทก, คุณนพวรรณ อนวิล

2. **จัดการสนทนากลุ่ม (focus group) 5 ครั้ง และการสัมมนา 2 ครั้ง** ทั้งที่กรุงเทพฯและในพื้นที่ ได้แก่ จังหวัดพังงา (ภูเก็ต และกระบี่) โดยเน้นพื้นที่หลักที่จังหวัดพังงา เพื่อเป็นการระดมข้อมูลจากฝ่ายต่างๆ ที่กำลังปฏิบัติงานเพื่อศึกษาในประเด็นดังนี้
   (1) ศึกษาและถอดประสบการณ์บทเรียนด้านที่ควรส่งเสริมและด้านที่ควรปรับปรุงในการจัดระบบรับมือกับภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉิน และระบบการประสานงานเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟู
   (2) ศึกษาบทบาทองค์กรต่างประเทศในการกู้ภัยฉุกเฉิน และการประสานความร่วมมือขององค์กรต่างประเทศในช่วงการฟื้นฟู
   (3) ศึกษาแนวทางการส่งเสริมการรับมือภัยพิบัติในมิติด้านสังคมและการบริหารจัดการ ที่เอื้อให้ชุมชนได้มีบทบาทฟื้นฟูและพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ด้วยตนเอง
   (4) ศึกษาข้อขัดแย้งในเชิงองค์การที่ปรากฏในการปฏิบัติงานในพื้นที่จริง โดยเฉพาะเน้นประเด็นที่จะโยงไปสู่แนวทางการฟื้นฟู
   (5) ศึกษาแนวทางอันจะเป็นกรอบการปฏิบัติงานระหว่างภาคีแห่งการฟื้นฟู

3. **ลงพื้นที่ภาคสนามและสัมภาษณ์** การลงพื้นที่ภาคสนามเน้นนหนักในจังหวัดพังงา เพราะถือว่าได้รับผลกระทบมากกว่าจังหวัดอื่น ส่วนพื้นที่อื่นได้เลือกลงบางพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะบางประการ เช่น อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต เป็นการเสริมบางประการ

4. **การสัมภาษณ์หน่วยงานส่วนกลางในประเด็นดังต่อไปนี้**
   (1) กระบวนการกำหนดนโยบาย: ปฏิสัมพันธ์ระหว่างฝ่าย/หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกระทรวง/กรม
   (2) ช่องว่างระหว่างระดับนโยบายกับระดับปฏิบัติ
   (3) ข้อขัดแย้ง/ความแตกต่างด้านความคิดเห็น ประเด็นและการลำดับความสำคัญของปัญหา (prioritization) ระหว่างหน่วยงานในการดำเนินงาน
   (4) ปัญหาในการประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งภายในกับต่างประเทศ
   (5) ปัญหาในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างประเทศทั้งที่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศ
   (6) ข้อปัญหาเกี่ยวกับการสื่อสารท่ามกลางวิกฤติ ตลอดจนระบบข้อมูลและข่าวสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศที่สำคัญ

<u>การวิเคราะห์</u>

เพื่อนำเสนอแนวทางการพัฒนาระบบการบริหารจัดการกรณีรับมือภัยพิบัติ ซึ่งมีประเด็นสำคัญดังนี้

1. กรอบวิเคราะห์ว่าด้วยบทเรียนการจัดการเชิงระบบ ในประเด็นหลัก ดังต่อไปนี้
   1) การฟื้นฟูชุมชน
   2) การจัดการแก้ไขปัญหาที่ดินหลังภัยพิบัติสึนามิ
   3) การบริหารจัดการภาครัฐ
   4) การจัดการอาสาสมัครที่ลงไปช่วยในพื้นที่
   5) การจัดการด้านสาธารณสุข
   6) การสื่อสารเพื่อการรับมือกับภัยพิบัติ
   7) การจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวที่ประสบภัยพิบัติสึนามิ

2. วิเคราะห์ความสัมพันธ์ของแต่ละองค์กร เช่น หน่วยงานราชการ NGOs องค์กรระดับท้องถิ่น ผู้นำชุมชน องค์กรระหว่างประเทศ ธุรกิจเอกชน กลุ่มอาสาสมัคร ฯ เพื่อวิเคราะห์ดูว่าในแต่ละช่วงเวลาของระบบการจัดการว่าหน่วยงานใดมีบทบาทหลักและรองอย่างไร
3. บทเรียนและแนวทางการปฏิบัติที่ดีและที่พึงระวัง ในการบริหารจัดการและการปกครองในช่วงระหว่าง และช่วงของการฟื้นฟูของการเกิดภัยพิบัติ
4. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ตลอดจนแนวทางต่างๆ สำหรับการรับมือกับภัยพิบัติ เพื่อการปรับปรุงในอนาคต

ระยะเวลา 9 เดือน (มี.ค.- พ.ย.2548) โดยมีตารางการดำเนินงานดังนี้

การดำเนินงาน	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.
1. รวบรวมเอกสาร	●	———	———	———	———	———	———	●	
2. การสนทนากลุ่มย่อย 6 ครั้ง (20-30 คน)		●●		●		●	●		●
3. การสัมมนาขนาดย่อม 2 ครั้ง (50-80 คน)		●			●				
4. ลงพื้นที่และสัมภาษณ์ภาคสนาม		●—●	●—●				●—●	●—●	●—●
5. สัมภาษณ์ส่วนกลาง									●●
6. สังเคราะห์และเขียนรายงาน						●	———	———	——— ●

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

ได้สร้างกระบวนการเรียนรู้ และข้อเสนอเชิงนโยบายและมาตรการการบริหารจัดการกรณีภัยพิบัติทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด และส่วนกลาง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความจำเป็นที่ต้องการจะเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วง ได้แก่ ระยะฉุกเฉิน ระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ตลอดจนเพื่อเสนอแนะแนวทางและมาตรการในการจัดระบบสนับสนุนที่เอื้อต่อการฟื้นฟูชีวิตและชุมชนในลักษณะที่ยั่งยืน

ผลงานในแต่ละงวด

งวดที่ 1 (มี.ค. – กลาง ก.ค.) รายงานความก้าวหน้า ประกอบด้วย บทเรียนและประสบการณ์จากต่างประเทศและบทเรียนประสบการณ์ขององค์กรต่าง ๆ ในกรณีภัยพิบัติสึนามิและจัดประชุมเพื่อนำเสนอรายงานความก้าวหน้า

งวดที่ 2 (กลาง ก.ย. – พ.ย.) รายงานฉบับสมบูรณ์ ซึ่งประกอบด้วย บทสังเคราะห์ แนวทางและข้อเสนอสำหรับการบริหารจัดการระบบการรับมือภัยพิบัติสึนามิ และจัดประชุมเพื่อนำเสนอรายงานฉบับสมบูรณ์

บทที่ 2

การรับมือภัยพิบัติ : มุมมองและกรอบแนวคิด

1. มุมมองและแนวคิดของคณะวิจัยต่อ “นโยบายการรับมือภัยพิบัติ”

1.1. มิได้มุ่งเสนอนโยบายต่อหน่วยงานใดเป็นการเฉพาะ แต่เน้นมองนโยบายเชิงบูรณาการและกระบวนระบบ

ในงานวิจัยชิ้นนี้ เนื่องจากคณะผู้วิจัยมิได้มุ่งศึกษานโยบายการรับมือภัยพิบัติ เพื่อเสนอต่อกระทรวงหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่สนใจระบบรับมือภัยพิบัติในลักษณะไม่แยกส่วน ดังนั้น งานวิจัยชิ้นนี้จึงเน้นการศึกษานโยบายการรับมือภัยพิบัติในเชิงกระบวนระบบ กล่าวคือ พิจารณานโยบายในฐานะที่มีพลวัตความเปลี่ยนแปลงและมีการปรับตัวภายใน รวมทั้งพิจารณานโยบายในฐานะเป็นภาพใหญ่ทั้งระบบ (whole-system) ที่ประกอบไปด้วยระบบย่อย (sub-systems) ของกระบวนการรับมือ และผู้กระทำการ (actors) จำนวนมาก

ในที่นี้ อาจแบ่งกระบวนการนโยบายได้คร่าวๆ คือ 1) ***กระบวนการนโยบายในระดับภาพรวม*** ซึ่งอยู่ภายใต้การตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาล 2) ***กระบวนการนโยบายรายสาขา (sectoral policies)*** ซึ่งมีทั้งที่เป็นนโยบายของกระทรวงและกรมต่างๆ และการแบ่งประเด็นนโยบายการทำงานตามคณะอนุกรรมการจำนวนหลายชุดที่ตั้งขึ้นหลังสึนามิ 3) ***กระบวนการรับมือภัยพิบัติของชุมชนผู้ประสบภัย*** อย่างไรก็ดี แม้ว่ากระบวนการรับมือจะมีระบบย่อยกี่ชนิดก็ตาม สิ่งสำคัญที่สุด คือ ในบรรดาผู้กระทำการและนโยบายเหล่านี้ **ผู้กระทำการที่สำคัญและควรมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย คือ ชุมชนผู้ประสบภัยเอง**

นอกจากนี้ ในการศึกษานโยบายจากกรอบวิเคราะห์ดังกล่าว ยังช่วยให้ทำให้เราได้เห็นว่าความผิดพลาดในการดำเนินการเชิงนโยบายในหลายครั้ง มิได้มาจากเจตนา (unintended consequences) ของบุคคลหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง แต่เป็นผลมาจาก “ช่องว่างเชิงนโยบาย” (policy gap) ซึ่งจะสะท้อนถึงปัญหาสำคัญในระดับบูรณาการ ตลอดจนประเด็นปัญหาในเชิงฐานวิธีคิดเชิงนโยบายต่อไป

1.2. เน้นการยกระดับกลไกและสร้างการเรียนรู้ในสังคม/องค์กรและการเรียนรู้เชิงนโยบาย

ในการดำเนินการต่างๆเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นระดับมหภาค หรือระดับท้องถิ่นนั้นย่อมเป็นธรรมดาอยู่เอง ที่จะมีความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม องค์กร หรือหน่วยงานเกิดขึ้น เนื่องจากสาเหตุในเชิงปฏิบัตินานาประการ การศึกษาเชิงนโยบายการรับมือภัยพิบัติในงานวิจัยชิ้นนี้ มิได้เป็นไปเพื่อจ้องจับผิดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่เพื่อให้เกิดการเรียนรู้และการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย การเรียนรู้เชิงนโยบาย (policy-orientated learning) นั้น เกี่ยวข้องกับการปรับเปลี่ยนวิธีคิดหรือพฤติกรรม อันเป็นผลมาจากการย้อนพินิจพิจารณาประสบการณ์และความรับรู้เกี่ยวกับความเชื่อพื้นฐานของบุคคลคนหนึ่งหรือกลุ่มองค์กรๆหนึ่ง[1]

---

[1] Sabatier, P.A. and H.C. Jenkins-Smith, eds. (1993) ***Policy Change and Learning : An Advocacy Coalition Approach,*** Westview Press, Boulder, Col. หน้า 42. อ้างใน Parsons, Wayne (1995) ***Public Policy : An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis***, Cheltenha, UK : Edward Elgar. หน้า 592

มุมมองต่อการศึกษาเชิงนโยบายในงานวิจัยชิ้นนี้ คือ สิ่งที่ท้าทายนั้น ไม่ใช่การจำแนกแยกแยะกระบวนการหรือเนื้อหาของนโยบายออกเป็นส่วนๆ แต่เป็นการหาความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างกระบวนการกับเนื้อหา โดยไม่มองว่าผลของนโยบายอันเป็นเรื่องสาธารณะนั้น เป็นเพียงการตัดสินใจของบุคคล แต่เน้นการทำความเข้าใจ "เครือข่ายการปฏิสัมพันธ์" ภายในโครงสร้างความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนในความเป็นจริงทางสังคมมากกว่าการมองนโยบายในแง่การเรียนรู้และการปรับตัว (policy learning & adaptation) ดังกล่าวนี้ จะทำให้เราสามารถศึกษานโยบายได้อย่างเกิดประโยชน์มากขึ้น ทั้งในเชิงการวิเคราะห์และสามารถเสนอนัยเชิงนโยบายที่อยู่บนฐานความเป็นจริง[2]

ดังนั้น ต่อกรณีความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะนโยบายการรับมือกับภัยพิบัตินั้น ข้อที่น่าสนใจ คือ ความขัดแย้งในบางกรณี มีพลวัตการปรับตัวและได้ก่อให้เกิดความร่วมไม้ร่วมมือแบบใหม่ขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เกิดการยกระดับไปสู่ "ความขัดแย้งเชิงสร้างสรรค์" โจทย์สำคัญ จึงอยู่ที่ว่าความขัดแย้งเชิงสร้างสรรค์จะเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์อย่างไร และเงื่อนไขใดเป็นเงื่อนไขสำคัญ

ในประเด็นการยกระดับความขัดแย้งดังกล่าว งานวิจัยนี้เห็นว่า ประเด็นสำคัญน่าจะเป็นการเรียนรู้ทางสังคม (social learning) กล่าวคือ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีท่าทีร่วมทุกข์ร่วมสุขและเห็นความจำเป็นที่จะต้องปรับตัวในการแก้ไขปัญหารูปธรรมร่วมกัน นอกจากนี้ ในบางกรณี เรายังสังเกตเห็นการเรียนรู้และปรับปรุงตัวเชิงองค์กร (organizational learning) เกิดขึ้นในกระบวนการยกระดับความขัดแย้งอีกด้วย

1.3. ให้ความสนใจแก่ระบบแบบละมุน (soft system)

มักมองกันว่าสังคมไทยยังไม่มีระบบการรับมือภัยพิบัติ โดยเฉพาะในภาวะวิกฤติ ดังนั้นเราจำเป็นต้องศึกษาและสร้างระบบขึ้นมา อย่างไรก็ตาม วิธีคิดเชิงระบบนั้น มี 2 ประเภท ได้แก่ ระบบแบบกระด้าง (hard system) กับระบบแบบละมุน (soft system)[3]

ระบบแบบกระด้างนั้น เชื่อว่า โลกที่ซับซ้อนและ "ปัญหา" ต่างๆนั้น สามารถลดทอนเป็นตัวแบบจำลองเชิงระบบที่ชัดเจนแน่นอนตายตัวและมีเป้าหมายที่ชัดเจนให้บรรลุได้ โดยมุ่งใช้ประโยชน์จากทุกสิ่งทุกอย่างถึงขีดสุดเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว สมมติฐานของวิธีคิดแบบนี้ คือ โลกและสังคมเป็นระบบที่คนเราสามารถ "จัดการ" ได้ทั้งหมด คำตอบหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาของวิธีคิดเชิงระบบแบบกระด้างนี้ คือ การนำข้อเสนอตามตัวแบบจำลองเบ็ดเสร็จที่ออกแบบมาอย่างดีแล้ว ไปปฏิบัติให้เกิดผลจริงและขจัดปัญหาได้หมดสิ้นไม่มีเหลือ ข้ออ่อนของวิธีคิดเชิงระบบแบบกระด้างนี้ คือ ต้องพึ่งพาผู้เชี่ยวชาญหรือคนมี "ความรู้" สูงกว่าอย่างมาก จนบางครั้ง คนธรรมดาๆในระบบก็กลายเป็นตัวปัญหาที่ต้องจัดการให้เรียบร้อยไปด้วย นอกจากนี้ หลายครั้งวิธีคิดเชิงระบบแบบกระด้างยังยึดติด "ระบบ" มากจนกลายเป็นหลุดลอยออกจากความเป็นจริงในโลกไปด้วย

ส่วนระบบแบบละมุนนั้น แม้จะเห็นว่าโลกที่ซับซ้อนนั้นสามารถสร้างตัวแบบจำลองเชิงระบบได้ แต่ก็ระลึกอยู่เสมอว่านั่น**เป็นตัวแบบจำลองที่ลดทอนส่วนจากความเป็นจริงเท่านั้น** เป็นเพียง***สิ่งประดิษฐ์ทางความคิด*** ไม่ใช่เป็น***ตัวแทน***ของความจริง ดังนั้น "ปัญหา" จึงถูกนิยามได้หลายแบบ และเป้าหมายจึงไม่ใช่สิ่งที่ตายตัว แต่มีการปรับเปลี่ยนได้เมื่อมีการเรียนรู้ความเป็นจริงมากขึ้น และขึ้นอยู่กับเป็นปัญหา/เป้าหมายจากสายตาของใคร จุดแข็งของวิธีคิดแบบนี้ คือ เจ้าของปัญหาก็สามารถมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาด้วย มิใช่

---

[2] Heclo, H. (1972), "Review Article : Policy Analysis", ***British Journal of Political Science****, 2: 83-108* หน้า 106 อ้างใน Parsons, Wayne (1995 : 592)

[3] Peter Checkland, "From Optimizing to Learning: A Development of Systems Thinking for the 1990's," ***Journal of the Operational Research Society*** 36: 757-767. และ Peter Checkland and Kim Scholes, ***Soft Systems Methodology in Action,*** (New York: John Wiley and Sons, 1990).

ปล่อยให้ตกอยู่ในมืองผู้เชี่ยวชาญเพียงฝ่ายเดียว กล่าวอีกนัยหนึ่ง ทุกคน (ทั้งเจ้าของปัญหาและผู้แก้ปัญหา) ล้วนเป็นส่วนหนึ่งของปัญหา และสามารถก่อให้เกิดปัญหาใหม่เพิ่มขึ้นได้เสมอ ดังนั้น วิธีคิดแบบนี้จึงเอื้อให้มีพื้นที่ความเป็นมนุษย์อยู่ในระบบด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ ในวิธีคิดเชิงระบบแบบละมุนนี้ ไม่มีคำตอบเบ็ดเสร็จสำเร็จรูปอันเป็นที่ชื่นชอบของผู้ที่มักมองปัญหาว่าอยู่แยกขาดจากตัวเอง หรือมองว่าต้นเหตุของปัญหาอยู่ที่คนอื่น ในวิธีคิดแบบละมุนนี้ จะมีก็แต่กระบวนการร่วมคิดร่วมทำและปรับตัวเรียนรู้ร่วมกันไปในความพยายามแก้ไขปัญหา

การพิจารณามิติเชิงระบบในงานวิจัยนี้ มุ่งเน้นพิจารณาระบบแบบละมุน มากกว่าที่จะเป็นระบบแบบกระด้าง ดังนั้น การศึกษาและออกแบบระบบที่ดีที่สุดหรือตัวแบบสำเร็จรูปจึงไม่ใช่เป้าหมายของงานวิจัยชิ้นนี้ แต่คณะผู้วิจัยจะมุ่งเน้นพิจารณาและเสนอระบบที่มีความยืดหยุ่น (flexible system) เพียงพอที่จะเรียนรู้และปรับตัวเองได้เมื่อต้องเผชิญกับปัญหาความเป็นจริง รวมทั้งระบบที่เอื้อพื้นที่ให้มนุษย์สามารถร่วมคิดร่วมแก้ไขปัญหาได้เป็นสำคัญ

2. แนวคิดเพื่อการสังเคราะห์ประสบการณ์เชิงระบบและอนุระบบ

2.1. การจัดระบบตนเอง (self-organizing)

ในการรับมือและฟื้นฟูหลังภัยพิบัติสึนามิของประเทศไทยนี้ มีปรากฏการณ์การจัดระบบตนเอง (self-organizing) เกิดขึ้นเป็นจำนวนไม่น้อย ระบบที่จัดตนเองขึ้นมานี้ นับเป็นเครื่องมือสำคัญในการช่วยแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่ผุดขึ้นแทบตลอดเวลา ซึ่งเกินกว่าความสามารถที่ภาครัฐหรือส่วนกลางจะสามารถช่วยเหลือได้ ดังนั้น เรื่องนี้จึงนับเป็นเรื่องสำคัญที่ควรได้รับการถอดบทเรียนและสังเคราะห์เป็นองค์ความรู้ว่าด้วยกระบวนการจัดระบบตนเองเพื่อรับมือและฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ ทั้งนี้เพื่อเรียนรู้จุดที่ควรส่งเสริมและจุดที่ควรระวังในการก่อตัวขึ้นของระบบดังกล่าว

เรื่องการจัดระบบตนเองนับเป็นมิติที่สำคัญที่สุด ในการจัดการรับมือภัยพิบัติจากสึนามิ โดยเฉพาะในช่วงภาวะฉุกเฉิน เนื่องจากเป็นกระบวนการสำคัญในการแก้ไขปัญหาโดยคนที่ประสบปัญหา หรืออยู่ใกล้ชิดกับสถานการณ์ ทั้งนี้เหตุผลสำคัญอาจจะไม่ใช่ว่าเข้าใจปัญหามากที่สุด แต่เป็นเพราะความจำเป็นที่จะต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้า จะรอช้าก็ไม่ได้ คุณสมบัติในการแก้ไขปัญหาในฉับพลันทันทีนี้ สามารถเกิดขึ้นได้ในทุกพื้นที่และทุกกลุ่มคน โดยไม่จำเป็นต้องรอใครสั่งการ กระบวนการจัดตั้งขึ้นเองนี้เป็นกระบวนการที่คนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือผู้มีส่วนร่วมต่อเหตุการณ์หรือต่อปัญหานั้นๆ เข้ามาร่วม หรือหากไม่เกี่ยวข้องโดยตรงเลย แต่ก็มีความประสงค์จะเข้าไปช่วยเหลือ ลักษณะสำคัญ คือ ริเริ่มขึ้นเอง สิ่งที่ขับเคลื่อน คือ จิตใจที่ต้องการทำ ขณะเดียวกันก็แก้ไขปัญหาไปพลาง และเรียนรู้กันและกันไปพลางด้วยพร้อมๆ กัน กระบวนการจัดระบบตนเองนี้ จะเห็นได้ชัดมากในช่วงภาวะวิกฤตที่ทุกคนทุกฝ่ายต่างช่วยเหลือกันโดยมีมนุษยธรรมเป็นหลัก และตัดสินใจด้วยจิตใจอาสาสมัคร ไม่มีเวลาในการคิดเล็กคิดน้อย กล่าวอีกนัยหนึ่งความไว้วางใจที่เกิดขึ้นต่อกันจะเป็นผลสืบเนื่องมาจากทุนทางสังคมที่พัฒนาขึ้นมาร่วมกันในสังคม

ตรงจุดนี้ เราจะสังเกตเห็นข้อแตกต่างของท่าทีและความสำนึกอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งมีความแตกต่างในเชิงคุณภาพและแปลกแยกไปจากความเป็นจริงในภาคสนาม กล่าวคือ ท่าทีแบบที่หนึ่งได้แก่ รู้สึกว่าที่ทำอยู่นั้นขาดความเป็นมืออาชีพ แม้ตนเป็นเพียงผู้ชมเหตุการณ์อยู่ขอบสนามยังสามารถวิจารณ์ได้ว่าการดำเนินการแก้ไขปัญหาควรเป็นเช่นนั้น ควรเป็นเช่นนี้ โดยอ้างตามหลักการหรือหลักวิชา และท่าทีแบบที่สองคือว่า ถ้าไม่มีแผนการหรือไม่มีการบอกหรือสั่งการบัญชาลงมาจากหน่วยเหนือ ก็ไม่กล้าตัดสินใจทำอะไร และผลที่ติดตามมาคือจะไม่ทำอะไร ท่าทีทั้งสองแบบนี้มีข้อปัญหา ได้แก่ ความแปลกแยกและหลุดลอยจากบริบทของความเป็นจริงของพื้นที่ประสบภัย

2.2. พลวัตของปัญหากับพลวัตขององค์กรที่ไปทำหน้าที่ : ระหว่างรอยต่อของความฉุกเฉินสู่ขั้นตอนตั้งหลัก

จุดที่สำคัญอีกจุดที่ต้องพิจารณา คือ ช่วงหลังจากภาวะวิกฤตเริ่มคลายตัวลง เพราะเป็นช่วงที่แต่ละฝ่ายเริ่มจะเกิด “อัตตา” ขึ้น เช่น เริ่มคิดถึงความเป็นองค์กรหรือหน้าตาของตนเอง หรือถามถึงบทบาทสถานะของวิชาชีพของตน หรือถามถึงว่าสิ่งที่ดำเนินการนั้นเป็นหน้าที่ตามกฎหมายระบุหรือไม่ เป็นต้น ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อนี้ หากไม่มีผู้ที่ช่วยชี้ให้เห็นประเด็นปัญหาที่ยังคงมีอยู่และจำเป็นต้องดำเนินการสืบเนื่องร่วมกันแล้ว อัตตาดังกล่าวก็จะขยายใหญ่โต เกิดเป็นแรงเสียดทาน ถ้าขาดการดูแลและจัดการก็จะกลายเป็นความขัดแย้ง ในบางกรณีความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานทำให้กระบวนการรับมือกับภัยพิบัติขัดกันจนเกิดภาวะชะงักงันขึ้นได้ ปรากฏการณ์นี้เห็นได้จากกรณีการจัดการศพ ที่เกิดการกระทบกระทั่งกันระหว่างสถาบันนิติวิทยาศาสตร์กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จนทำให้เรื่องการจัดการศพนี้สะดุดและล่าช้าไปนาน จนกระทั่งระดับนานาชาติกดดันเรียกร้อง จึงได้มีความเคลื่อนไหวดำเนินการตั้งศูนย์ที่ภูเก็ต

2.3. ลักษณะด้านองค์กรในการรับมือกับปัญหา

เป็นการ**แก้ปัญหาแบบหลายภาคส่วน** (intersectoral problem - solving) โดยที่ภัยพิบัติจากสึนามิได้กระทบทุกด้านของชีวิตกลุ่มคนและชุมชนในแห่งถูกกระทบ โดยไม่ได้จำแนกแยกแยะเป็นการกระทบด้านใดด้านหนึ่ง ซึ่งอาจมองในแง่หน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นด้านๆไป การจะแก้ไขปัญหาผลกระทบจึงไม่อาจอาศัยองค์กรหน่วยใดหน่วยหนึ่ง หรือแม้แต่ภาคชุมชนหรือภาคธุรกิจ หรือภาคราชการทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นต้องอาศัยความร่วมไม้ร่วมมือจากหลายภาคส่วน

การรับมือกับปัญหาในช่วงฉุกเฉินกับในช่วงตั้งหลัก และฟื้นฟูมีความแตกต่างกันอย่างที่สุดภาวะกดดันจากปัญหาผลกระทบก็จะแตกต่างกันมากอยู่แล้ว ข้อเรียกร้องต้องการจากผู้ถูกกระทบก็เปลี่ยนแปลงไปได้ในเมื่อสภาพการณ์เริ่มคลี่คลายไป

การมีองค์กรและภาคีช่วยกันแก้ไขปัญหานั้นเสี่ยงต่อการขาดการประสานงานหรือเสี่ยงต่อการ “ประสานงา” ประเด็นที่สำคัญก็คือการประสานงานและการบูรณาการ ในมิติด้านประสาน/บูรณาการนี้อาจแบ่งเป็นประสาน/บูรณาการตามแนวนอน (horizontal coordination) เช่น ในระดับหมู่บ้าน/ชุมชนในพื้นที่เดียวกันกับการประสาน/บูรณาการตามแนวตั้ง (vertical coordination) คือจากระดับล่างสุด จนถึงระดับบนสุดของปิรามิดอำนาจ

2.4. บริบทนานาชาติ

ภัยพิบัติจากสึนามิมีลักษณะเป็นเหตุการณ์ระหว่างประเทศ เนื่องจากมีผู้เสียชีวิตจากต่างประเทศนับสิบประเทศ การรับมือกับปัญหานั้น จึงมีลักษณะนานาชาติด้วย จริงอยู่ รัฐบาลไทยผู้รับผิดชอบมีบทบาทสำคัญและในช่วงแรก นายกรัฐมนตรีประกาศว่า “ไม่ต้องการความช่วยเหลือจากต่างประเทศ” แต่ในความเป็นจริงแล้วภาครัฐจากต่างประเทศ รวมทั้งภาคเอกชนและอาสาสมัครได้เข้ามามีส่วนร่วมในระดับต่างๆมากมาย เราจึงเห็นบทบาทสำคัญจากปัจจัยนานาชาติ เช่น การที่คนมอแกนได้รับความสนใจจากภาครัฐและจากสาธารณะมากขึ้น เพราะส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากระดับนานาชาติที่ให้ความสนใจกลุ่มคนชายขอบหรือบางส่วนสนใจมิติทางวัฒนธรรมในฐานะของกลุ่มชาติพันธุ์นี้เป็นมรดกอันทรงคุณค่าของมนุษยชาติแต่กำลังจะสูญสิ้นไป ฯลฯ ความสนใจของนานาชาตินับว่าเป็นแรงผลักทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินการบางอย่าง เพื่อไม่ให้ถูกจับจ้องด้วยสายตาตั้งคำถามจากนานาชาติได้

2.5. กระบวนนโยบายในระดับมหภาคขับเคลื่อนด้วยอะไร : ผลประโยชน์อุตสาหกรรมท่องเที่ยว หรือพลังชุมชนผู้ประสบภัย?

โดยภาพรวมแล้ว กระบวนการรับมือและฟื้นฟูหลังภัยพิบัติสึนามิ กรณีประเทศไทยนั้น กล่าวได้อย่างชัดเจนว่า นโยบายในระดับมหภาคนั้นมีปัญหาบางด้าน โดยเฉพาะแนวโน้มปัจจุบันที่เน้นในมิติการท่องเที่ยวขนาดใหญ่ (mass-tourism-led recovery strategy) การประชาสัมพันธ์ก็มุ่งสร้างความมั่นใจแก่นักท่องเที่ยวต่างประเทศเป็นหลัก มิติการท่องเที่ยวในนโยบายการฟื้นฟูหลังภัยพิบัตินี้ มีความน่าสนใจมาก ขณะเดียวกันธุรกิจการท่องเที่ยวขนาดเล็กและขนาดย่อม รวมทั้งชาวบ้านผู้ดำรงชีวิตเกี่ยวข้องแทบจะไม่ได้รับความสนใจในระดับนโยบายเลย ในอีกด้านหนึ่งนั้น หากเราหันไปพินิจพิจารณาการเคลื่อนไหวด้านการฟื้นฟูโดยชุมชนที่กระบวนการชุมชนในระดับรากหญ้าดำเนินการอยู่ในช่วงเวลากว่า 9 เดือนที่ผ่านมา การฟื้นฟูเหล่านี้มีจุดเด่นตรงที่เราอาจเรียกได้ว่าเป็น “community-led recovery strategy” การดำเนินการเหล่านี้เกิดเป็นแนวร่วมและพันธมิตรภาคธุรกิจ องค์กรระหว่างประเทศ

2.6. ความขัดแย้งและการคลี่คลายยกระดับไปสู่ความขัดแย้งเชิงสร้างสรรค์ : บทบาทของ Social learning และ inter-organizational learning

ในกระบวนการจัดระบบตนเองนั้น คำถามที่มักคิดถึงกันมาก คือ ใครควรจะเป็นผู้มีอำนาจในการจัดระบบเหล่านี้ คำตอบดูน่าจะเป็นว่าไม่มีใครสามารถสั่งใครได้ แต่เป็นความร่วมมือกันของแต่ละคนเพื่อแก้ไขปัญหา บ้างมีความเห็นลงรอยกัน บ้างขัดแย้งกัน ตัวความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนี้ก็มีพลวัตของตนเองอยู่เช่นกัน เช่น อาจทำร้ายรุนแรงขึ้นหรืออาจคลี่คลายไปเอง ในกรณีขัดแย้งก็กลายเป็นแตกแยกหรือแยกย้ายพื้นที่หรือประเด็นการทำงานกันไป

แต่อย่างไรก็ดี ข้อที่น่าสนใจคือในบางกรณีความขัดแย้งที่ก่อให้เกิดความร่วมไม้ร่วมมือใหม่ หรืออีกนัยหนึ่งสามารถยกระดับไปสู่สิ่งที่เรียกว่า “ความขัดแย้งเชิงสร้างสรรค์” ประเด็นที่สำคัญคือความขัดแย้งเชิงสร้างสรรค์จะเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์อย่างไร และเงื่อนไขใดเป็นเงื่อนไขสำคัญ เงื่อนไขที่เป็นหลักในการนี้น่าจะได้แก่ทุนทางสังคมหรือความไว้วางใจต่อกัน สิ่งที่เป็นสะพานไปสู่การยกระดับน่าจะได้แก่ การเรียนรู้ทางสังคม (social learning) กล่าวคือ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีท่าทีร่วมทุกข์ร่วมสุขและเห็นความจำเป็นที่จะต้องปรับตัวในการร่วมกันในการแก้ปัญหารูปธรรม ในบางกรณี เราสังเกตเห็นการเรียนรู้และปรับปรุงตัวในระดับสูงขึ้น เช่น การปรับตัวเรียนรู้เชิงองค์กร (organizational learning) เป็นต้น

ในปรากฏการณ์การจัดระบบตนเองนั้น มีการกระทำที่เป็นความตั้งใจดีของผู้หวังดีต่างๆ หลายครั้งที่กลายเป็นการทำลายระบบที่ตั้งขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการไปทอนพลวัตในการสร้างสรรค์พัฒนาทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ดีก็ปรากฏความแตกต่างในระหว่างองค์กรในการรู้จักเรียนรู้ ตัวอย่างเช่น องค์การด้านสาธารณสุขจะเรียนรู้และปรับตัวไวกว่าองค์กรด้านพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์หรือองค์กรด้านแรงงานหรือวัฒนธรรม การกำหนดเส้นตายโดยคำสั่งของฝ่ายการเมืองในระดับสูงให้ดำเนินการด้านนั้นๆ ให้เสร็จภายในเวลาเท่านั้นเท่านี้ เช่นที่ปรากฏเป็นคำสั่งให้สร้างบ้านให้เสร็จใน 10 วันหรือสองสัปดาห์ จึงกลายเป็นการไม่เปิดพื้นที่และเวลาแก่การมีส่วนร่วมคิดจากผู้ประสบภัย ผลที่ต่อเนื่องมาได้แก่ การตัดโอกาสจะได้หลักประกันว่าผลงาน (บ้านถาวร) จะมีความเหมาะสมสอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย หรือกรณีที่ผู้ประสบภัยบางกลุ่ม เช่น ชาวมอแกนในบางช่วงบางขณะได้รับการดูแลมากจนกระทั่งเกิดการเปรียบเทียบจากกลุ่มคนในพื้นที่รอบข้าง ผู้ไม่ได้รับผลกระทบรุนแรงเท่า

เมื่อไม่ได้รับการดูแลชุมชนข้างเคียงที่เป็นเจ้าบ้านจึงรู้สึกว่าถูกทอดทิ้ง (Deprivation) รวมทั้งไม่ได้ในสิ่งที่ควรได้ อย่างไรก็ตาม ประเด็นเกิดความรู้สึกเปรียบเทียบระหว่างชุมชนเจ้าบ้านกับชุมชนผู้ประสบภัยที่ย้ายมาอยู่ชั่วคราวนี้ จำเป็นต้องมองให้เห็นภาพกว้างมากขึ้น เช่นความสำคัญของการสื่อสารสาธารณะ (public communication) ในระดับชุมชน มีความจำเป็นที่จะต้องสื่อสารความทุกข์ของผู้รับเคราะห์จากภัยสึนามิ ให้ทุกฝ่ายเข้าใจและเห็นใจตลอดจนช่วยกันปรับปรุงระบบการช่วยเหลือแบ่งปันความทุกข์ความสุข

2.7. ความขัดแย้งและการยกระดับไปสู่การสร้างสรรค์: บทบาทของทุนทางสังคม (social capital)

ทุนทางสังคม หมายถึง ความสัมพันธ์แบบถ้อยทีถ้อยอาศัยและความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ทุนทางสังคมนั้นนับว่ามีคุณค่าสูงในสภาวะที่เกิดมีช่องว่างทางสังคมที่เกิดขึ้นจากความแตกต่าง และความเหลื่อมล้ำต่ำสูง ความแตกต่างย่อมจะไม่กลายเป็นความแปลกแยกห่างเหินเพราะมีสะพานเชื่อม ในบางกรณีเป็นวัดหรือพระเป็นตัวเชื่อมในบางกรณีเป็นองค์กรอาสาสมัครที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไว้วางใจเป็นตัวประสาน

บทที่ 3

ประสบการณ์ประเทศไทยกับการรับมือภัยพิบัติสึนามิ : การจัดการในระดับชุมชน/ท้องถิ่น

1. ชุมชน : ตัวตั้งในการรับมือภัยพิบัติ

สภาพการณ์ในการให้ความช่วยเหลือ หลังเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติ หน่วยงานจากทุกภาคส่วนทั้งในประเทศและต่างประเทศจำนวนมากเข้าไปในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบเพื่อให้ความช่วยเหลือทั้งในส่วนของการบรรเทาทุกข์เฉพาะหน้า และการวางแผนการฟื้นฟูในอนาคต อย่างไรก็ดี แผนความช่วยเหลือและนโยบายต่างๆ ยังขาดการมองภาพรวม การประสานและการบูรณาการแผน แต่ละองค์กรยังคงเน้นทำงานตามอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์เป็นหลัก ซึ่งมีกลไกการประสานงานที่ยังขาดความเป็นระบบจึงทำให้เกิดความซ้ำซ้อน และก่อให้เกิดปัญหาหลายประการกับชุมชน ดังนี้

1.1. ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์

การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ในเรื่องศูนย์พักพิงชั่วคราวขาดหน่วยประสานงานที่สามารถตัดสินใจแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็ว การสำรวจความต้องการของประชาชนยังขาดความชัดเจน ส่งผลให้มีการสร้างบ้านพักชั่วคราวที่ไม่สอดคล้องกับจำนวนคนที่เดือดร้อน นอกจากนี้ ศูนย์พักที่สร้างขึ้นมิได้มีการสอบถามความต้องการในการพักอาศัยของผู้ที่เดือดร้อน แต่สร้างตามคำสั่ง จึงไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ประสบภัย เช่น กรณีการสร้างที่พักให้แก่ชาวบ้านหัวแหลมกลาง เกาะลันตา ซึ่งเป็นชาวไทยมุสลิม ควรจะใช้โรงเรียนร้างเป็นที่พักชั่วคราวแต่ในความเป็นจริง กลับมีการสร้างที่พักขึ้นใหม่ในที่วัด ซึ่งชาวบ้านไม่สามารถเข้าไปอยู่อาศัยได้ ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ เมื่อรัฐบาลมีนโยบายสร้างบ้านพักถาวรโดยเร่งด่วน ทำให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการในลักษณะเร่งรีบ โดยขาดการคำนึงถึงกระบวนการสร้างระบบชุมชนและการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน รวมทั้งขาดการคำนึงถึงมิติด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม ซึ่งจะส่งผลให้เกิดปัญหาอื่น ๆตามมาได้ หรืออาจเกิดการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นเพื่อให้ชาวบ้านเข้าพักอาศัยในสถานที่ที่รัฐกำหนด โดยไม่ได้ให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนในการกำหนดและตัดสินใจ

การช่วยเหลือในเรื่องอาหารและปัจจัยสี่อื่นๆ นั้นดำเนินไปอย่างโกลาหลโดยไม่ได้จัดให้กลุ่มผู้ประสบภัยพิบัติให้เข้ามีส่วนช่วยเหลือร่วมกับทางราชการหรือวางแผนในการช่วยเหลือกันเอง จึงเกิดปัญหาของการแจกจ่ายอาหารและปัจจัยสี่ที่ไม่ทั่วถึง รวมไปถึงความไม่เข้าใจในประเพณีและวัฒนธรรมของชุมชน เช่น ผู้รับภัยที่เป็นมุสลิมแต่ได้รับการจ่ายแจก “บะหมี่กึ่งสำเร็จรูปรสหมูสับ” หรือ “อาหารกระป๋องที่ไม่มีเครื่องหมายฮาลาล” ทำให้การช่วยเหลือในบางพื้นที่ตอกย้ำความไม่เข้าใจ ไม่เคารพในประเพณีของชาวมุสลิม ซึ่งเรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่ไม่ควรมองข้ามและต้องใส่ใจ แม้ว่าจะอยู่ภาวะฉุกเฉิน

จากสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น ชุมชน ผู้ประสบภัยและหน่วยงานที่มีบทบาทหนุนเสริมความเข้มแข็งของประชาชนก็ได้มีการจัดการกระบวนการบรรเทาทุกข์ภายใต้ **หลักคิดการสร้างกลไกชุมชนในการจัดระบบการรับความช่วยเหลือและระบบการดูแลตนเอง** โดยเห็นว่าการรับความช่วยเหลือเพื่อแก้ไขปัญหาชุมชนที่ได้รับผลกระทบนั้น มิใช่เพียงการรับความช่วยเหลือเฉพาะหน้า แบบชั่วคราว แต่ชุมชนจำเป็นต้องให้ความสำคัญในการวางรากฐานเพื่อการพัฒนาศักยภาพชุมชนในระยะยาว เป็นการฟื้นฟูขวัญกำลังใจของผู้

ประสบภัยให้พร้อมที่จะดำเนินการฟื้นฟูชุมชนขึ้นมาใหม่ด้วยตนเอง ขณะเดียวกัน องค์กรภายนอกที่ให้ความช่วยเหลือจำเป็นต้องประสานความร่วมมือและทำงานกับผู้ประสบภัยอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง เพื่อสนับสนุนเสริมสร้างศักยภาพให้กับชุมชนได้มีบทบาทในการจัดระบบการให้ความช่วยเหลือภายในชุมชนเอง ทำให้ชุมชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดและออกแบบกลไกการจัดการช่วยเหลือที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการตามสภาพความเป็นจริง ขณะเดียวกันองค์กรภายนอกต้องให้ความเคารพและให้ความสำคัญต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน จากแนวคิดดังกล่าว พบว่า ชุมชนได้เรียนรู้และมีประสบการณ์ร่วมกันในการจัดการและจัดระบบชุมชนของตนเองหลังเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติ ดังเช่นกรณี **ศูนย์ประสานความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพื้นที่บ้านน้ำเค็ม ต.บางม่วง อ.ตะกั่วป่า จ.พังงา**

<u>การจัดการในระดับชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม : กรณีศูนย์ชั่วคราวบางม่วง</u>

ชุมชนบ้านน้ำเค็มเป็นชุมชนขนาดใหญ่ มีประชากรอาศัยประมาณ 1600 ครัวเรือน ประชากร 4724 คน และมีผู้มาอาศัยเช่าบ้านอยู่หรืออยู่กับญาติเพื่อทำงานบริเวณใกล้เคียง ชุมชนบ้านน้ำเค็มได้รับความเสียหายอย่างมาก บ้านเรือนเสียหายเกือบทั้งหมด รวมทั้งเรือประมงและเครื่องมือจับปลา หลังเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติสึนามิผู้ประสบภัยได้มาอยู่รวมกันที่เต็นท์ที่พักชั่วคราว ประมาณ 855 ครัวเรือนจำนวนคน 3450 คน ท่ามกลางภาวะวิกฤต ความโกลาหล ชุมชนผู้ประสบภัยได้พยายามช่วยเหลือตนเอง บุคคล หน่วยงานภายนอก ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน อาสาสมัคร องค์กรพัฒนาเอกชน และเครือข่ายองค์กรชุมชนต่างระดมสรรพกำลังกันช่วยเหลือเต็มที่ ตามศักยภาพและโอกาส อย่างไรก็ตามยังขาดการประสานความร่วมมือ ส่งผลให้การช่วยเหลือยังไม่เกิดผลอย่างเต็มที่ ความช่วยเหลือเฉพาะหน้าและแผนงานที่มีลักษณะแยกส่วนของแต่ละหน่วยงาน เริ่มส่งผลกระทบต่อการฟื้นฟูและการดำรงอยู่ของชุมชนในระยะยาว บทบาทของภาคประชาชนที่ร่วมมือกันก็ยังไม่ได้ผนึกกันเป็นขบวนการอย่างเด่นชัด

กรณีศูนย์ที่พักชั่วคราวต.บางม่วงซึ่งเป็นศูนย์ที่พักชั่วคราวที่รองรับผู้ประสบภัยขนาดใหญ่ได้สะท้อนให้เห็นถึงการจัดการระดับชุมชนอย่างบูรณาการ โดยชุมชนและภาคประชาชนมีส่วนร่วมคิด ร่วมปฏิบัติ และร่วมตัดสินใจ โดยคำนึงถึงปัญหาและความต้องการของผู้ประสบภัยเป็นหลัก โดยได้กำหนดแนวทางการจัดการ/การจัดกลไกร่วมในการฟื้นฟูชุมชนอย่างบูรณาการ **ระบบการดูแลตนเองของชุมชน** จากจุดเริ่มต้นของศูนย์ที่พักชั่วคราวหลังจากวันประสบภัย กระทั่งเวลาผ่านไปจนครบครึ่งเดือน การบริหารจัดการศูนย์ที่เริ่มจากหน่วยงาน/เครือข่าย บุคคลภายนอกที่มาช่วยกันจัด มาสู่การทำงานร่วมกันระหว่างคนภายนอกกับคนภายในศูนย์ เกิดการเรียนรู้จนกระทั่งเกิดเป็นกลไกการบริหารจัดการที่คนในศูนย์ผู้มีบทบาทหลักในการจัดการดูแลกันเองได้ในหลาย เรื่อง ซึ่งเป็นการจัดโครงสร้างการทำงานที่มาจากการทดลองปฏิบัติ ปรับเปลี่ยนและร่วมกันแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น สิ่งที่คนในศูนย์ช่วยกันจัดระบบดูแลกันอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่

1) **การบริหารจัดการสิ่งของที่รับบริจาค** จากสภาพความชุลมุนวุ่นวายของการบริจาคของในช่วงแรกทำให้เกิดกติกาข้อตกลงร่วมกัน โดยมีอาสาสมัครที่มาจากที่พักบริเวณใกล้เคียงทำหน้าที่รับบริจาคเงิน/สิ่งของอย่างเป็นระบบชัดเจน มีความโปร่งใส สมาชิกในศูนย์สามารถตรวจสอบได้ พร้อมทั้งสรุป ติดประกาศให้ทุกคนทราบอย่างทั่วถึง

2) **การจัดการเรื่องอาหาร** มีกลุ่มอาสาสมัครจากที่พักบริเวณใกล้เคียงในศูนย์ผลัดเปลี่ยนมาช่วยดูแลเรื่องอาหารเป็นประจำ และมีแม่ครัวซึ่งจะจัดระบบดูแลร่วมกัน รวมทั้งการเตรียมความพร้อมในระยะยาวเมื่อไม่มีผู้มาบริจาคอาหารในระยะยาว โดยศูนย์ได้มีการประมาณการค่าใช้จ่ายด้านอาหารต่อวันและกำหนดวิธีหางบประมาณเพิ่มเมื่อเงินที่ได้รับจากการบริจาคหมดไป

3) **การจัดระบบรักษาความปลอดภัยโดยได้รับความร่วมมือของอาสาสมัครจากที่อื่นมาช่วยและเรียนรู้ร่วมกัน** ในระยะแรก ได้อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) จากอำเภอชะอวด อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจากอำเภอตะกั่วป่า และตำรวจมาช่วยจัดระบบประสานงานดูแลรักษาเรื่องของความปลอดภัย ภายหลังมีอาสาสมัครซึ่งเป็นตัวแทนของแต่ละพื้นที่ที่รับผิดชอบเรื่องความปลอดภัยมาร่วมกันจัดระบบเพื่อแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

4) **การจัดระบบการดูแลโกดังสิ่งของที่ได้รับบริจาค** ช่วงแรกมีหน่วยงานภายนอกเข้ามาช่วย เช่นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) อาสาสมัครทั้งที่เป็นผู้นำชุมชน นักศึกษาและอาสาสมัครทั่วไปเข้ามาช่วย ภายหลังทางศูนย์ได้จัดคณะผู้ดูแลรับผิดชอบการจัดเก็บสิ่งของต่อจากกลุ่มรับบริจาค แยกประเภทสิ่งของ จัดทำบันทึกรายการและจำนวนสิ่งของ เพื่อนำรายการมาพิจารณาร่วมกันถึงประเภทสิ่งของที่ยังขาดแคลนและสิ่งของที่ต้องเร่งแจกจ่ายออกไปโดยอาสาสมัครจากแต่ละพื้นที่ช่วยกันปฏิบัติงานรับผิดชอบในเรื่องของการเบิกจ่ายสิ่งของโดยมีผู้รับผิดชอบในส่วนนี้จำนวน 3 คน

5) **การจัดระบบข้อมูลของศูนย์** การจัดการในช่วงแรกใช้การลงทะเบียนผู้เข้าพักที่กองอำนวยการเมื่อจัดเป็นแถว/บริเวรเต็นท์ที่พักชั่วคราวแล้ว หัวหน้าของแต่ละพื้นที่เป็นผู้รวบรวมรายชื่อ ให้แต่ละเต็นท์ทำป้ายกระดาษแข็งและ เขียนรายชื่อสมาชิกในครอบครัวติดไว้หน้าเต็นท์ หัวหน้าของแต่ละพื้นที่ประสานและสำรวจข้อมูลที่เร่งด่วน อาทิ ข้อมูลเด็ก และเด็กกำพร้า ซึ่งมีหน่วยงาน/บุคคลภายนอกเข้ามาติดต่อมากที่สุด แต่แกนนำของแต่ละพื้นที่นั้นไม่สามารถจัดการเรื่องข้อมูลด้วยตนเองอย่างเต็มที่ หากมีบุคคลอื่นเข้าไปเก็บข้อมูลโดยแกนนำไม่ทราบชัดเจนว่าเป็นใครก็จะประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน

6) **การจัดการประสานการก่อสร้างที่พักชั่วคราว** การก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอก/อาสาสมัครจากภายนอกเป็นส่วนใหญ่ เพราะเป็นเรื่องเร่งด่วนในขณะที่ทีมงานจากภายในศูนย์ทำหน้าที่ประสานและระดมอาสาสมัครภายในจากพื้นที่ต่างๆ มาร่วมทำงานก่อสร้างในแต่ละวันและก็ประสบปัญหาการทำงานที่ขาดความต่อเนื่อง จึงเป็นการยากที่จะรอให้บ้านเสร็จแล้วจัดคนเข้าไปอยู่ ภายหลังจึงจัดให้เข้าอยู่ทั้งที่ยังไม่เสร็จสมบูรณ์เพื่อให้ผู้เข้าอยู่มีส่วนร่วมในการสร้างให้สมบูรณ์ด้วยตนเอง พร้อมกันนี้ได้มีการคัดเลือกตัวแทนจากพื้นที่ขึ้นมาเพื่อมาร่วมกันกำหนดกติกาดูแลรักษาความสะอาด จัดระเบียบของศูนย์รวมทั้งประสานงานในเรื่องต่างๆ

7) **การจัดระบบการทำงานร่วมกันในศูนย์ที่พักชั่วคราว** โดยใช้กระบวนการประชุม ร่วมกันปรึกษาอย่างเป็นกระบวนการโดยสอบถามความคืบหน้า ปัญหาและอุปสรรค ผ่านแกนนำของพื้นที่ต่าง ๆตัวแทนซอย ตัวแทนกลุ่มกิจกรรมต่างๆ ในช่วงหัวค่ำทุกวัน โดยมีการจัดประชุมใหญ่ของผู้พักอาศัยทั้งหมด 3 วัน/ครั้ง เพื่อแจ้งข้อมูลข่าวสารต่างๆให้สมาชิกในศูนย์ที่พักชั่วคราวได้ทราบรวมทั้งเลือกตัวแทนของแต่ละซอยมาทำงานร่วมกับส่วนกลางมากขึ้นส่งผลให้สมาชิกกระตือรือร้นและกระตุ้นให้สมาชิกร่วมกันจัดการดูแลเรื่องต่างๆ ด้วยตนเองมากขึ้น

กล่าวโดยสรุป ระบบการจัดการดูแลตนเองของชุมชน เป็นการสะท้อนให้เห็นศักยภาพของชุมชนหากได้รับหนุนเสริมทั้งจากเพื่อนที่มีประสบการณ์นอกชุมชน หน่วยงานจากภาครัฐ เอกชน องค์พัฒนาเอกชน เครือข่ายองค์กรชุมชนและภาคี อื่นๆ

<u>การจัดการกับภัยพิบัติโดยชุมชน ประเทศอินโดนีเซีย</u>

อินโดนีเซีย โดยเฉพาะในอาเจะห์ ได้รับความช่วยเหลือจาก**เครือข่ายชุมชนคนยากจนในเมือง** เป็นเครือข่ายระดับชาติ เพื่อให้การสนับสนุนฟื้นฟูจังหวัด "บันดาอาเจะห์" ซึ่งถูกผลกระทบอย่างรุนแรงจากธรณีพิบัติภัยสึนามิ กลุ่มเครือข่ายชุมชนคนยากจนในเมืองเป็นเครือข่ายคนในชุมชน นักวิชาการ และองค์กรเอกชนใน 14 เมืองใหญ่ของอินโดนีเซีย ซึ่งจัดตั้งขึ้นด้วยความเข้มแข็ง เป็นอิสระและมีเครือข่ายเชื่อมโยงชุมชนคนยากจนในเมือง ซึ่งสามารถจะพัฒนาและส่งเสริมให้คนยากจนมีโอกาสเลือกทางสังคม เศรษฐกิจ และระบบวัฒนธรรมในเมืองต่างๆ ของอินโดนีเซีย

*เครือข่ายชุมชนคนยากจนในเมือง*มีการประสานงานโดยองค์กรเอกชนจาร์กาต้าเบส *สมาคมคนยากจนในเมือง* (UPC) ซึ่ง UPC และเครือข่ายฯได้เข้ามาทำงานในอาเจะห์หลังภัยพิบัติสึนามิ โดยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับตัวแทนเงินทุนเยอรมัน ชื่อ "มิสเซอเรอ" (Misereor) ในสัปดาห์แรกๆ เครือข่ายฯได้จัดหาการบรรเทาทุกข์อย่างเร่งด่วน เพื่อผู้รอดชีวิตในบันดาอาเจะห์ และพื้นที่อื่นๆ ของจังหวะอาเจะห์ ซึ่งเป็นพื้นที่ได้รับผลกระทบร้ายแรงที่สุดในภูมิภาคเอเชีย มีการรวบรวมกลุ่มคนยากจนจากทั่วประเทศเพื่อบริจาคเงินสด เสื้อผ้า อาหารและเครื่องใช้ที่จำเป็นในการดำรงชีวิต และมีการระดมอาสาสมัคร เพื่อช่วยบรรเทาทุกข์ในเบื้องต้น

(อ้างอิงจาก เครือข่ายผู้ประสบภัยสึนามิ (2548); และ www.achr.org)

1.2. การจัดหาที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐาน

นโยบายและแผนของหน่วยงานของรัฐในเรื่องที่อยู่อาศัยในกรณีหลังภัยพิบัติครั้งนี้นับได้ว่าภาครัฐสั่งการและดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว แต่อีกด้านหนึ่งนั้นยังมีการประสานงานที่ค่อนข้างน้อย และศึกษาข้อมูลและความต้องการของผู้ประสบภัยยังไม่ทั่วถึงและชัดเจนเท่าที่ควร ดังนั้นจึงเกิดผลกระทบกับผู้ประสบภัยที่อาจได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐได้อย่างไม่เต็มที่และไม่ตรงกับความต้องการของผู้ประสบภัย แต่หากพิจารณาอีกด้านหนึ่งพบว่ามีชุมชนและผู้ประสบภัยที่สามารถเรียนรู้และได้รับประสบการณ์ในการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานภายใต้ **หลักคิดการสร้างที่อยู่อาศัย "ปลูกเรือนตามใจผู้อยู่และเป็นผู้ร่วมสร้าง"**

การสร้างที่อยู่อาศัยที่ตั้งอยู่บนฐานแนวคิด การสร้างบ้านตามระบบชุมชนเดิมก่อนที่จะประสบภัย เจ้าของบ้านและชุมชนจะเป็นผู้ร่วมวางผังชุมชน กำหนดแบบบ้านและดำเนินการสร้างบ้านและหรือควบคุมการสร้างบ้านเอง โดยคำนึงถึงขนาดของครอบครัว อาชีพ วิถีชีวิตและวัฒนธรรมชุมชนของผู้ประสบภัย เป็นการสร้างบ้านตามใจผู้อยู่ในบ้านที่มีเอกลักษณ์ของความเป็นชุมชนท้องถิ่นดังเดิม การดำเนินงานช่วยเหลือตั้งอยู่บนแนวคิดเรื่องมนุษยธรรม เพื่อให้ประชาชนที่ประสบภัยได้รับการช่วยเหลือและมีหลักประกันการเข้าถึงที่อยู่อาศัยอย่างเป็นธรรม

<u>เสียงสะท้อนจากผู้ประสบภัย</u>

"คนเลต้องอยู่กับทะเล เราต้องการกลับไปอยู่ที่เดิม บ้านเราก็อยากได้ แต่ต้องเป็นไปในแบบที่เหมาะกับวิถีชีวิตของพวกเรา"

"การสร้างถาวรเป็นสิ่งสำคัญ แต่ไม่ใช่เพียงการสร้างบ้าน แต่ต้องสร้างระบบสังคมควบคู่ไปด้วย ความชัดเจนในข้อมูลที่ดินและความต้องการของชุมชนเป็นสิ่งสำคัญ การทำงานชุมชนต้องเป็นหลักร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ..."

สัมภาษณ์ : บังดอน (นามสมมติ)

การให้ความช่วยเหลือเรื่องศูนย์พักพิงชั่วคราว แม้จะอยู่ในภาวะเร่งด่วน แต่ควรมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานงานที่สามารถตัดสินใจแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็ว และคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก เพื่อให้การสร้างบ้านพักชั่วคราวสอดคล้องกับจำนวนและความต้องการคนที่เดือดร้อน กรณีการสร้างที่พักให้แก่ชาวบ้านหัวแหลมกลาง เกาะลันตา นับเป็นกรณีศึกษาที่ควรได้รับการแก้ไข เนื่องจากชาวบ้านเป็นชาวไทยมุสลิม แต่การสร้างที่พักขึ้นใหม่กลับสร้างในที่ของวัด ซึ่งชาวบ้านที่เป็นชาวไทยมุสลิมไม่สามารถเข้าไปอยู่อาศัยได้ แต่ควรใช้โรงเรียนร้างเป็นที่พักชั่วคราว เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณ

การสร้างบ้านพักถาวร รัฐ ควรคำนึงถึงกระบวนการการสร้างระบบชุมชนและการมีส่วนร่วมในการกำหนดและตัดสินใจของคนในชุมชน นโยบายและแผนของหน่วยงานของรัฐ เช่น การจัดระเบียบชุมชนและการจัดระเบียบการประมงชายฝั่งใหม่ โดยการโยกย้ายชุมชนให้ห่างไกลทะเล เนื่องจากปัญหาในการจัดสรรพื้นที่ที่มีอยู่เดิมเพื่อสร้างชุมชนประมงขึ้นมาใหม่ การโยกย้ายออกไปจากที่เคยอยู่ดั้งเดิมย่อมส่งผลกระทบต่อวิถีการผลิตและการประกอบอาชีพที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิต วัฒนธรรมความเป็นอยู่และความต้องการที่แท้จริงของชุมชน เพราะชุมชนประมงต้อง อาศัยพื้นที่ชายฝั่ง ริมแม่น้ำลำคลองในการตั้งบ้านเรือน เพราะต้องดูแลเรืออุปกรณ์ประมงต่างๆ **"เรือต้องอยู่ในสายตา"** คือ วัฒนธรรมดั้งเดิมของอาชีพประมง การจะแยกวิถีชุมชนประมงออกจากกันระหว่างชุมชนกับเครื่องมือทำการประมงเป็นสิ่งที่จะนำมาซึ่งปัญหาที่จะตามมา

ตัวอย่างการตั้งรับของชุมชนและผู้ประสบภัยในการจัดการที่อยู่อาศัย โดยได้รับการสนับสนุนจากภายนอกเนื่องจากการช่วยเหลือด้านงบประมาณจากภาครัฐต้องปฏิบัติภายให้ระเบียบและกฎเกณฑ์ของราชการส่งผลให้ผู้ประสบภัยบางส่วนไม่สามารถเข้าถึงการช่วยเหลือได้ ซึ่งกระบวนการในการสร้างบ้านจะมีทั้งการสร้างโดยการว่าจ้างช่างสร้างบ้านมาสร้างให้ การใช้กลุ่มชาวบ้านรวมกลุ่มกันในการสร้าง โดยทำให้กระบวนการสร้างบ้านเป็นกระบวนการในการพัฒนากลุ่มของตนเอง บางส่วนมีการประสานอาสาสมัครต่างประเทศมาร่วมกิจกรรมช่วยสร้างบ้านให้ เช่น กรณีบ้านแหลมป้อม ที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ เนื่องจากเป็นชุมชนที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้เนื่องจากความขัดแย้งในที่ดิน ทำให้ไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการสร้างบ้านและสาธารณูปโภค เป็นต้น

การจัดการที่พักชั่วคราวในประเทศอินโดนีเซีย

มีการตั้งค่ายพักแรมรักษาผู้บาดเจ็บ และค้นหาผู้รอดชีวิต ตั้งแต่เดือนมกราคม 2548 *สมาคมคนยากจนในเมือง* (UPC) และ*เครือข่ายชุมชนคนยากจนในเมือง* ทำงานใกล้ชิดกับชาวบ้านที่อาศัยตามชายฝั่งตะวันตกของบันดาอาเจะห์และอาเจะห์เบซาร์ ซึ่งได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติที่ร้ายแรง เพื่อสนับสนุนให้เกิดการฟื้นฟูระยะยาวของคนในหมู่บ้าน ที่ปรักหักพังและฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่ของคนในชุมชน ซึ่งไม่ง่ายนักที่จะสร้างที่อยู่อาศัยในสถานที่กว้างใหญ่ ซึ่งระบบสาธารณูปโภคทุกอย่างเพิ่งจะล้มเหลวลง ตัวอย่างการทำงานของเครือข่ายอูดีพ บัวส่าหรี (Udeep Beusaree) ในอาเจะห์ อินโดนีเซีย

- การจัดการช่วยเหลือเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยที่อาศัยอยู่ในค่ายพักแรม
- การสร้างบ้านชั่วคราว ให้แก่ชุมชนมุสลิมเล็กๆ
- การปลูกต้นไม้และต้นโกงกาง เพื่อรักษาชายฝั่ง
- การพัฒนาบ้านถาวรและการวางแผนที่ตั้งชุมชน

นอกจากนี้ รัฐบาลอินโดนีเซีย ยังมีแผนการที่จะจัดการตั้งถิ่นฐานใหม่ให้คนที่ได้รับภัยพิบัติในอาเจะห์อพยพไปยังเมืองใหม่ใน**โซนที่ปลอดภัย** เมืองที่อยู่ห่างไม่เกิน 2 กิโลเมตร จากฝั่งทะเลให้อพยพไปเมืองใหม่ห่าง 20 – 30 กิโลเมตร

(อ้างอิงจาก เครือข่ายผู้ประสบภัยสึนามิ (2548); และ www.achr.org)

1.3. ความช่วยเหลือด้านอาชีพและการฟื้นฟูอาชีพ

จากเหตุการณ์สึนามิส่งผลให้เกิดความเสียหายและความสูญเสียของเครื่องมือประมง กระทบกับผู้ที่ประกอบอาชีพประมง ชาวประมงไม่มีงานทำ จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนในการซ่อมแซม สร้างและทำเครื่องมือประมงขึ้นใหม่ แต่ความช่วยเหลือและการจ่ายค่าชดเชยของรัฐมีอุปสรรคด้านกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ เช่น ผู้ได้รับความช่วยเหลือต้องลงทะเบียนเครื่องมือประมง มีใบอาชญาบัตร และหนังสือรับรองจากสมาคมการประมงและเอกสารอื่นๆ รวม 7 อย่าง ซึ่งการดำเนินการต้องใช้เวลานาน ทำให้การช่วยเหลือดำเนินไปอย่างค่อนข้างล่าช้าในการที่จะช่วยให้ชาวประมงสามารถกลับไปประกอบอาชีพได้อย่างเดิม ยิ่งไปกว่านั้น ยังพบปัญหาการขาดความชอบธรรมในการขอรับความช่วยเหลือของชุมชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐ ที่สาธารณะ ที่ราชพัสดุ ที่ดินเอกชน ที่มีปัญหาการออกเอกสารสิทธิทับซ้อนและชาวเลไม่ได้รับสิทธิในการเป็นพลเมือง เมื่อไม่เข้าเกณฑ์ในการขอรับความช่วยเหลือ จำเป็นต้องนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาการให้ ความช่วยเหลือระดับจังหวัดเป็นกรณี จึงทำให้การฟื้นฟูอาชีพดำเนินด้วยความล่าช้าไม่ทันกับความเร่งด่วนของผู้ประสบภัย ที่ต้องกลับเข้าสู่สภาวะปกติโดยเร็วที่สุดเพื่อให้มีอาหาร รายได้ที่ไม่ใช่จากการบริจาค ความล่าช้าในการช่วยเหลืองานอาชีพเป็นปัจจัยที่อาจนำไปสู่การสร้างปัญหาใหม่ เช่น การกู้หนี้ยืมสินและการอพยพย้ายถิ่น

อาชีพและเครื่องมือในการประกอบอาชีพ การต่อเรือ ซ่อมแซมเรือ และเครื่องมือประมง การทำกระชังต้องเร่งจัดการ โดยจัดกลุ่มกันดูแล กระจายงานรับผิดชอบในพื้นที่ต่างๆ ควรจัดให้มีกองทุนเพื่อการฟื้นฟู แต่ก่อนที่จะจัดสรรงบประมาณประการแรก ควรจัดให้มีการรวมกลุ่ม เพื่อลดความขัดแย้งในเรื่องของงบประมาณ ชุมชนมีความวิตกกังวลเกี่ยวกับอาชีพสูง บางรายเริ่มไปกู้เงินนอกระบบมาลงทุนทำเรือ การช่วยเหลือเรื่องเรือต้องรวมอุปกรณ์การทำประมงต่างๆ ด้วย ควรสนับสนุนให้ชุมชนจัดแผนเรื่องนี้ให้ครบทุกพื้นที่ เพื่อประสานการสนับสนุนจากภาคเอกชนที่พร้อมจะสนับสนุนได้

หลักคิดการพัฒนาและฟื้นฟูอาชีพที่ตั้งอยู่บนฐานอาชีพเดิมและภูมิปัญญาชาวประมงพื้นบ้าน

ในการพัฒนาและฟื้นฟูอาชีพของผู้ประสบภัยต้องตั้งอยู่บนฐานอาชีพเดิมพร้อมทั้งการส่งเสริมการพัฒนาอาชีพของชุมชนควบคู่ไปกับการสร้างอู่ซ่อมและสร้างเรือ ซึ่งจะทำให้ชุมชนได้ทำกิจกรรมร่วมกัน และยังเป็นการพัฒนาอาชีพ ระดมและสร้างพลังของชุมชนชาวประมงพื้นบ้าน อีกทั้งส่งเสริมการเรียนรู้ภูมิปัญญาการสร้างเรือที่สืบทอดมาจากบรรพบุรุษสู่ลูกหลานในชุมชน

หลักการพัฒนาและฟื้นฟูอาชีพ : บทสะท้อนจากผู้ประสบภัย[1]

"สำหรับพี่น้องชาวประมงพื้นบ้านแล้วเรือเป็นอะไรทั้งสินในชีวิต ด้วยเรือเท่านั้นที่พี่น้องใช้ในการดำรงชีพ ในการเดินทาง ในการทำมาหากิน จนแม้ที่อยู่อาศัยก็รองจากเรือ พี่น้องจะเริ่มด้วยการสร้างทับที่พักชั่วคราวในบางที บางโอกาสจนกว่าจะปลงตั้งถิ่นฐานเป็นชุมชนนั่นแหละทับจึงค่อยๆ ถาวรมาเป็นบ้าน"

นายสะมะแอ เจ๊ะมูดอ
เลขาธิการสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้

[1] "**ฟื้นชีวิตชุมชนหลังสึนามิ",** รายงานความก้าวหน้า 6 เดือน (มกราคม-มิถุนายน 2548 , เครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชุมชนชายฝั่งอันดามัน, 2548 หน้า 13.

ปัจจุบันได้มีกิจกรรมการพัฒนางานอาชีพอย่างเป็นรูปธรรมได้แก่ แพปลา : ตลาดกลางประมงพื้นบ้าน (บ้านบ่อเจ็ดลูก จ.สตูล) อู่ซ่อม/สร้างเรือ/โรงงานทำเครื่องกว้าน/โรงงานทำวงกบ (บ้านน้ำเค็ม ต.บางม่วง จ.พังงา) กลุ่มพัฒนาอาชีพกลุ่มประมงขนาดกลาง (บ้านน้ำเค็ม ม. 2 จ. พังงา) เป็นต้น

หลักคิดการลดปัญหาความซ้ำซ้อนของการให้ความช่วยเหลือ โดยการสนับสนุนแบบ **"กองทุนชุมชน"** กับการฟื้นฟู กู้ครอบครัว และฟื้นความเป็นชุมชน การให้ความช่วยเหลือในรูปกองทุนชุมชน ส่งผลให้เกิดการกระจายความช่วยเหลือได้อย่างเป็นธรรม ทั่วถึง และไม่ซ้ำซ้อน เนื่องจากชุมชนได้รับความช่วยเหลือจากหลายฝ่าย แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ เนื่องจากการช่วยเหลือต่างๆที่ได้รับมาเป็นการกำหนดจากเงื่อนไขของค์กร หรือบุคคลผู้ให้การช่วยเหลือ แต่ไม่ได้ขึ้นอยู่กับฐานของปัญหา ความจำเป็นของผู้ประสบภัย และการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวก็ไม่ได้ให้หลักประกันว่าจะทำให้ผู้ประสบภัยแก้ไขปัญหาได้ อีกทั้งผู้ประสบภัยไม่มีรายได้ ดังนั้นงบประมาณที่ได้รับความช่วยเหลือมาจึงถูกนำไปใช้ในเรื่องอื่นๆ การรวมกลุ่มเพื่อให้ชุมชนจัดระบบการช่วยเหลือผ่านกองทุนชุมชนจึงเป็นกลไกที่จะทำให้ผู้ประสบภัยและสมาชิกในชุมชนได้มารวมกันคิดหาทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน รวมทั้งคิดระบบการจัดการที่สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาได้จริง มีกลไกในการติดตามผลการการตรวจสอบซึ่งกันและกัน

ปัจจุบันชุมชนได้รับการช่วยเหลือทุนหมุนเวียนเพื่อสนับสนุนการซ่อม/สร้าง เรือ เครื่องยนต์ เครื่องมือประกอบประมงและกองทุนฟื้นฟูอาชีพ และอยู่ระหว่างการพัฒนาการไปสู่การเป็นกองทุนหมุนเวียนชุมชน รวม 121 กลุ่ม[2]

การฟื้นฟูผู้ประสบภัยโดยใช้ธนาคารสตรี ในประเทศศรีลังกา

ศรีลังกา : ในศรีลังกามีการจัดตั้ง**ธนาคารสตรี** โดยใช้ระบบเงินกู้ของธนาคารสตรีเป็นการฟื้นฟูผู้ประสบภัยสึนามิในศรีลังกา ธนาคารสตรีนำประสบการณ์ให้เครดิต 15 ปี เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาผู้ประสบภัยจากสึนามิ ประมาณ 25% ของเงินกู้ที่ธนาคารสตรีของศรีลังกาจัดสรรให้ สำหรับการสร้างบ้านเรือนใหม่และการปรับปรุงที่อยู่อาศัย สร้างห้องส้วม ติดตั้งระบบไฟฟ้า เชื่อมโยงระบบน้ำประปา และบางครั้งสำหรับการซื้อที่ดิน การกู้ยืมเพื่อสร้างบ้านขนาด 10,000 – 100,000 รูปี (100 – 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ) โดยคิดดอกเบี้ย 2% ต่อปี เงินกู้ยืมมักจะจ่ายคืนภายใน 2 – 3 ปี เพื่อว่าเงินจะมีการหมุนเวียนอย่างรวดเร็ว แม้จะเป็นดังนั้น ธนาคารสตรีในเมืองหลวงยังคงให้เครดิตการกู้ยืมเรื่องบ้านในจำนวนที่จำกัด และจำนวนเงินที่ยังห่างไกลกับเงินที่เป็นเงินออมของธนาคาร ธนาคารสตรีคิดว่าการขยายเงินให้กว้างขึ้นเพื่อสร้างเมืองใหม่ (Moratuwa) เป็นการใช้วิกฤติให้เป็นการเริ่มต้นการเจรจาอย่างจริงจังเกี่ยวกับที่ดินและบ้าน ระหว่างผู้ประสบภัยสึนามิ ที่ยากจนที่สุดและเมืองที่พวกเขามีส่วนร่วม

(อ้างอิงจาก เครือข่ายผู้ประสบภัยสึนามิ (2548); และ www.achr.org)

1.4 ปัญหาที่ดิน : สถานการณ์ก่อนและหลังภัยพิบัติจากสึนามิ

เหตุการณ์ภัยพิบัติจากสึนามิทำให้พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลอันดามันได้รับผลกระทบ 6 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดตรัง สตูล ระนอง กระบี่ พังงา และภูเก็ต มีหมู่บ้านที่ประสบภัยจำนวน 412 หมู่บ้าน 95 ตำบล 25 อำเภอ หมู่บ้านที่ไดรับผลกระทบโดยตรง 39 หมู่บ้าน[3]

[2] อ้างในเรื่องเดียวกัน

[3] ข้อมูลจากศูนย์อำนวยการผู้ประสบภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, มิถุนายน 2548.

หลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ ปัญหาข้อพิพาทที่ดินได้กลายเป็นปัญหาสำคัญและลุกลาม ไปทั่วทั้ง 6 จังหวัด ความทุกข์ร้อน ข้อร้องเรียนของชาวบ้านและชุมชนที่ประสบภัยเกี่ยวกับปัญหาที่ดินเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ภาพรวมของปัญหาข้อพิพาทที่ดินใน 412 หมู่บ้านที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิ สามารถจำแนกประเภทของปัญหาออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่ 1 ข้อพิพาทที่ดินที่เป็นของรัฐ เป็นชุมชนที่ชาวบ้านได้เข้าครอบครองก่อนการประกาศให้เป็นที่ดินในการครอบครองของรัฐ เช่น ชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตที่ดินป่าไม้ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตป่าสงวนหรือป่าชายเลน บริเวณนี้มีชุมชนจำนวนมาก เช่น จ.สตูล หมู่บ้านชาวประมงอาศัยดั้งเดิม ต่อมามีการประกาศเขตอุทยานหมู่เกาะเพตราทับที่ชาวบ้าน เช่นบ้านเกาะบุหลน บ้านตุ๊ใส บ้านปากระงู เป็นต้น จึงเกิดประเด็นปัญหาว่าแท้ที่จริงนั้น **"คนรุกที่ป่า หรือป่ารุกที่คน"** ในที่สุดจึงกลายเป็นปัญหาว่าชาวบ้านนั้นบุกรุกที่ของรัฐ ไปอยู่ในเขตอุทยาน

กลุ่มที่ 2 ข้อพิพาทที่ดินที่เป็นพื้นที่ราชพัสดุและพื้นที่สาธารณะ เช่น ชุมชนทุ่งหว้า อาศัยอยู่ในที่สาธารณะ ชุมชนเกาะสุกร จ.ตรัง อยู่ในที่ราชพัสดุ เพราะฉะนั้นพื้นเหล่านี้หากยอมรับว่าเป็นที่ราชพัสดุและมีการเจรจาร่วมกันก็สามารถอาศัยอยู่ได้ต่อไปด้วยการเช่าพื้นที่ เป็นต้น

กลุ่มที่ 3 ข้อพิพาทที่ดินที่เป็นของกรมเจ้าท่า ชุมชนที่อาศัยอยู่ส่วนมากจะเป็นชาวประมง เช่น เกาะลันตา บ้านหัวแหลม บ้านตาเซะ เกาะมุกด์ จ.ตรัง บ้านสะปอม ภูเก็ต ชุมชนเหล่านี้ บางทีในการแก้ปัญหาก็มีปัญหาขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐ เช่น กรณีชุมชนปากบาง จังหวัดภูเก็ต ที่เกิดความขัดแย้งระหว่างจังหวัดและเทศบาลในการอนุญาตเข้าใช้ที่ดินและการปลูกสร้างอาคาร ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าภาพของเรื่องนี้ว่า มีกฎหมายไปเกี่ยวโยงหลายฉบับ และมีองค์กรเกี่ยวข้องหลายส่วน ในที่สุดองค์กรของรัฐก็เกิดขัดแย้งระหว่างกันและส่งผลกระทบต่อชุมชน

กลุ่มที่ 4 ข้อพิพาทที่ดินที่เป็นของเอกชน ชุมชนที่อาศัยในที่ดินเอกชน ปัญหาเกิดจากในอดีตนั้นภาคใต้ของประเทศไทยเป็นขุมเหมืองที่ได้รับสัมปทานและในยุคเหมืองแร่ช่วงปลายก่อนที่ประทานบัตรจะหมดอายุลง นายทุนได้อาศัยช่องว่างทางกฎหมายที่มีอยู่เข้าไปอ้างสิทธิครอบครองที่ดินสาธารณะในขณะที่ชาวบ้านซึ่งเป็นคนงานเหมืองได้จับจองที่ดินที่หมดประทานบัตรและถูกปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าเป็นที่ประกอบอาชีพมานานกว่า 30 ปี ต่อมานายทุนอ้างสิทธิในการครอบครองโดยที่ชาวบ้านไม่ได้รับรู้มาก่อนว่าที่ตรงนั้นมีผู้ครอบครองสิทธิ์ ซึ่งการอ้างสิทธิของนายทุนเหนือการครอบครองของชาวบ้านเป็นประเด็นปัญหาของชาวบ้าน ว่าในเรื่องความชอบธรรม เพราะหลายพื้นที่ใน จังหวัดพังงา ที่ดินถูกครอบครองอย่างผิดกฎหมายโดยการร่วมมือกันระหว่างนายทุน ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นและข้าราชการ ในที่สุดจึงนำไปสู่การแจ้งสิทธิในที่ดิน

กรณีลักษณะนี้ควรจะต้องพิจารณาแยกแยะว่า การเป็นผู้มีสิทธิในการสัมปทานกับการเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่นำไปสู่การเอกสารสิทธิเป็นคนละเรื่อง เพราะบางทีอาจเป็นการให้สัมปทานในที่ดินของรัฐก็ได้ ซึ่งกรณีเช่นนี้ไม่อาจอ้างสิทธิการเป็นผู้ได้รับสัมปทานว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินได้ เพราะการให้สิทธิในการได้รับสัมปทาน ผู้ได้รับสิทธิมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าภาคหลวงให้รัฐ แต่ไม่มีสิทธิครอบครองในที่ดิน เพราะฉะนั้นในส่วนนี้ ต้องพิจารณาถึงที่มาของการได้เอกสารสิทธินั้นว่าถูกต้องชอบธรรมหรือไม่ สำหรับกรณีปัญหาข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับชุมชนที่มีความรุนแรงมีการใช้อำนาจตามกฎหมาย และอิทธิพลนอกกฎหมายโดยไม่ชอบธรรมกับชาวบ้านเพื่อให้ย้ายออกไปจากพื้นที่ ได้แก่ ในบริเวณพื้นที่เขาหลัก เชื่อมต่อไปถึง อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา ที่ดินบริเวณหาดแหลมป้อม บ้านน้ำเค็ม(เนื้อที่ประมาณ 400 ไร่) บ้านทับตะวัน (เนื้อที่ 24 ไร่) บ้านในไร่ (เนื้อที่ 700 ไร่) เป็นต้น

จากปัญหาข้อพิพาทที่ดินและข้อมูลชุมชนเสนอผ่านเครือข่ายชุมชนและหน่วยงานในพื้นที่ พบว่ามีหลายเรื่องเกินขีดความสามารถของชุมชน และหน่วยงานในพื้นที่ที่ช่วยแก้ไขปัญหาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน

เรื่องที่ดิน ดังนั้น รัฐบาลจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ธรณีพิบัติ 6 จังหวัด ขึ้นมาเพื่อดำเนินการหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและตัวแทนผู้ประสบภัย จากการดำเนินการดังกล่าวทำให้หลายฝ่ายได้บทเรียนและมีประสบการร่วมกันจากการหาแนวทางในการแก้ปัญหาพิพาทที่ดิน

1.4. การแก้ไขปัญหาที่ดิน

จากสถานการณ์ปัญหาวิกฤติที่ชุมชนได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติคลื่นยักษ์สึนามิ ทำให้เกิดความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สิน การประกอบอาชีพ จนกระทั่งปัญหาข้อพิพาทที่ดินที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ในช่วงครึ่งปีแรกหลังสึนามิ ทำให้เกิดการเรียนรู้ในหลายเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตั้งรับและการฟื้นฟู โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของกระบวนการแก้ไขปัญหาที่ดิน ที่เกิดจากการทำงานร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทำให้สามารถแก้ปัญหาที่ดินชุมชนที่ประสบภัยสามารถหาข้อยุติได้

ปัจจุบันแนวทางการแก้ไขปัญหาดำเนินไปได้ 13 หมู่บ้าน และหลายพื้นที่อยู่ระหว่างกระบวนการดำเนินการแก้ไข จากการเข้าไปทำงานร่วมกันกับหลายฝ่ายทั้งในส่วนของชุมชนผู้ประสบภัย องค์กรพัฒนาเอกชน หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานของประธานอนุกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ประสบภัยทำให้เกิดการเรียนรู้และประสบการณ์จากการทำงานเพิ่มขึ้น และน่าจะเป็นจะเป็นประโยชน์ต่อการทำงานเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่ดิน ทั้งในพื้นที่ประสบภัยและพื้นที่อื่นๆ ที่ยังคงมีปัญหาที่ดินอยู่เป็นจำนวนมากซึ่งเป็นข้อสรุปและข้อสังเกตที่พบจากการดำเนินการวิจัยครั้งนี้ ดังนี้

1.4.1. การจัดทำข้อมูลและการใช้ข้อมูลในการแก้ปัญหา

ความคลาดเคลื่อนข้อมูลระดับชุมชนกับข้อมูลทางราชการ สืบเนื่องมาจากชุมชนส่วนมากยังไม่มีการดำเนินการจัดทำข้อมูลที่เกี่ยวกับประวัติชุมชน หลักฐานการตั้งถิ่นฐานและการอยู่อาศัยของชุมชน การแสดงให้เห็นถึงระยะเวลาของการเข้ามาอยู่อาศัยในพื้นที่ไม่สามารถหาข้อมูลมาพิสูจน์อย่างชัดเจนได้ โดยเฉพาะแผนที่ที่แสดงถึงการอยู่อาศัยของชุมชนก่อนเกิดภัยพิบัติ สถานการณ์และกรรมสิทธิ์ของการครอบครองที่ดิน จำนวนผู้อาศัยทั้งหมด เมื่อเกิดภัยพิบัติกับชุมชนและเกิดปัญหาข้อพิพาทเรื่องที่ดินขึ้น และตรวจสอบข้อมูลระดับชุมชนกับข้อมูลของทางราชการจึงมีความคลาดเคลื่อน ไม่ตรงกัน แต่ชุมชนขาดหลักฐานที่ใช้ในการอ้างอิง ดังนั้น สิ่งสำคัญที่จะต้องดำเนินการในกณณีเช่นนี้ ชุมชนต้องมีการเตรียมการทำข้อมูลใน 2 ระดับ คือ การจัดทำข้อมูลระดับชุมชน เช่น การจัดทำประวัติชุมชนทั้งในรูปของเอกสารชุมชน สิ่งก่อสร้างสาธารณะต่างๆ เพื่ออ้างอิงถึงการเข้ามาตั้งถิ่น แผนที่ /แผนผังการอยู่อาศัยของชุมชนที่แสดงให้เห็นถึงจุดสำคัญต่างๆในหมู่บ้าน แนวเขตการอยู่อาศัย เอกสารหลักฐานที่มีทั้งในระดับครอบครัวและชุมชน หลักฐานทางบุคคล ผู้อาวุโสในชุมชนที่สามารถให้ข้อมูลประวัติเรื่องราวชุมชนได้ ข้อมูลการพัฒนาชุมชน กลุ่มองค์กรที่มาร่วมกันทำงาน รวมทั้งข้อมูลที่เป็นแนวทางแก้ปัญหาของชุมชนที่มาจากการสนทนาร่วมกันของคนส่วนใหญ่ซึ่งไม่ใช่เสนอเฉพาะราย เป็นต้น

สำหรับแนวทางในการสร้างกระบวนการทำข้อมูลชุมชน ควรเริ่มตั้งแต่การสร้างอาสาสมัครจากผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยจัดทำเป็นคณะทำงานในชุมชน การเชื่อมต่อกับสถาปนิกชุมชนที่มีประสบการณ์ในการวางผังชุมชนโดยให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำผังชุมชน และจะได้ภาพผังชุมชนที่จะใช้ที่ดินที่ชัดเจนและสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้

1.4.2. ข้อมูล ข้อเท็จจริง ความรู้สึก ทัศนคติ และการยอมรับ

ในกระบวนการจัดทำข้อมูล หรือการใช้ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ ฯสิ่งที่พบคือ เรื่องทัศนคติ ความไว้วางใจ พื้นฐานความสัมพันธ์เดิมระหว่างหน่วยงานรัฐกับชาวบ้าน เป็นการนำเสนอในเชิงลบ หรือการอธิบายแบบเหมารวม ทั้งที่ข้อมูลมีทั้งสองด้านหรือหลายส่วน หรือนำเสนอโดยแสดงความรู้สึกมากกว่าข้อเท็จจริง

การไปเก็บข้อมูลที่พื้นที่ร่วมกันจะทำให้ชาวบ้านและหน่วยงานรัฐเห็นข้อเท็จจริงที่ตรงกัน เพื่อสามารถนำไปสู่การหาข้อสรุปร่วมกัน ส่วนข้อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาอาจแตกต่างกัน **ทั้งนี้ เป็นการทำงานที่พยายามให้การอยู่อาศัยชอบด้วยกฎหมาย ถูกต้องตามข้อเท็จจริง และเป็นธรรม**

1.4.3. ความต่อเนื่องเกาะติดในการทำงานกับชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา

ปัญหาที่ดินเป็นปัญหาซับซ้อน ถูกกดทับยืดเยื้อมายาวนาน เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่หลายหน่วยงาน รวมทั้งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์มหาศาลเนื่องจากที่ดินที่มีราคาเพิ่มสูงขึ้นหลายเท่าตัวตามกระแสการลงทุนรองรับการท่องเที่ยว รวมทั้งการอนุรักษ์ป่าชายเลน ท้องทะเล และพื้นที่เกาะต่างๆ เพื่อการรักษาสภาพแวดล้อมและการท่องเที่ยว การประกาศเขตอุทยานและเขตอนุรักษ์แบบต่างๆ เพิ่มขึ้นโดยไม่ได้กันพื้นที่อยู่อาศัยเดิมของชุมชนออกไปก่อน ในขณะที่ชุมชนประมงที่อยู่อาศัยมาดั้งเดิมก็ได้มีการขยายครอบครัว และมีความหนาแน่นเพิ่มขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ความขัดแย้งในการใช้ที่ดินมีความรุนแรงเพิ่มขึ้น จากสถานการณ์ที่เป็นอยู่ทำให้การแก้ไขปัญหาที่ดินเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลายาวนาน ดังนั้น การดำเนินเรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินให้ได้ความคืบหน้าต้องมีการจัดการอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะส่วนของชาวบ้านพบว่าเมื่อมีการตกลงที่จะทำกิจกรรมร่วมกันแล้วต้องมีคนเข้าไปช่วยดำเนินการต่อ หรือการนัดหมายไปทำงานระหว่างชาวบ้านกับหน่วยงานก็ต้องมีผู้ประสานเกาะติดให้เกิดการทำงานในช่วงเวลาที่กำหนด และมีการเชื่อมโยงกับคณะกรรมการในฐานะตัวแทนของผู้ประสบภัย เพื่อจะได้รับทราบความก้าวหน้าในการทำงานและการให้ข้อมูลรวมทั้งการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาด้วย

<u>ตัวอย่างชุมชนที่มีการจัดระบบข้อมูลที่ดีในแก้ปัญหาที่ดิน</u>

ระบบการจัดการข้อมูลที่ดีสามารถช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ทันท่วงที “มีระบบการจัดการในชุมชนที่ดี ชาวบ้านมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น รวมกลุ่มกันทำอาชีพต่างๆ และตั้งสหกรณ์ พอเกิดสึนามิ เมื่อมีหลายองค์กรเข้ามาช่วยเหลือ จึงง่ายต่อการจัดการ”

ผู้นำชุมชนในเกาะมุกด์
ชมรมประมงพื้นบ้าน จ. ตรัง

1.4.4. กระบวนการในการเรียกร้องสิทธิในที่ดินจะต้องทำงานร่วมกันเป็นเครือข่ายมีปริมาณมากพอ

นอกจากนั้นต้องมีคุณภาพ มีระบบข้อมูลการทำงานที่ชัดเจนและมีหลักในทางวิชาการต่างๆ เข้ามาสนับสนุน กระบวนการชาวบ้านต้องจัดระบบชาวบ้านให้มีความเชื่อมโยงเพื่อนำร่องไปสู่การพัฒนาระบบที่ดินของชาวบ้าน

1.4.5. มีหลักคิดและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินของคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดิน

ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินพบว่าการมีหลักคิดและแนวทางแก้ปัญหาที่ชัดเจน ทำให้ปัญหาข้อพิพาทที่ดินคลี่คลายไปได้ดี โดยพื้นที่ได้ข้อยุติแนวทางแก้ไขปัญหาชัดเจนแล้วใน 13 พื้นที่[4] และพื้นที่ที่ได้แนวทางชัดเจนขึ้น แต่ยังไม่ได้ข้อยุติ ได้แก่ พื้นที่ที่มีความขัดแย้งที่ดินระหว่างชุมชนกับเอกชน 3 พื้นที่ (บ้านแหลมป้อม บ้านในไร่ และบ้านทับตะวัน จ. พังงา) พื้นที่ที่แผนการใช้ที่ดินยังไม่ชัดเจน (เกาะพีพี) พื้นที่ที่ต้องจัดทำข้อมูลให้ชัดเจนขึ้นเพื่อนำมาร่วมประชุมใหม่ 11 พื้นที่ (จ.สตูล)

หลักคิดในการแก้ไขปัญหาที่ดิน[5] มีดังนี้

1. กรณีที่เป็นที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาไปตามกฎหมายนั้น
2. กรณีไม่มีเอกสารสิทธิ์หากอยู่ในหลักเกณฑ์ตามข้อกฎหมายที่สามารถออกเอกสารสิทธิ์ได้ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบรีบดำเนินการโดยด่วน
3. กรณีเป็นที่ดินของรัฐให้พิจารณาดำเนินการดังนี้
   - 3.1. กรณีโต้แย้งสิทธิ์ ให้ดำเนินการพิสูจน์สิทธิตามแนวทางแก้ไขปัญหาของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.)
   - 3.2. กรณีไม่ได้โต้แย้งสิทธิ์ ให้พิจารณาว่า จะสมควรและสามารถให้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินได้หรือไม่
   - 3.3. หากไม่สมควรและไม่สามารถให้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเดิมได้ให้พิจารณาจัดหาที่ดินอื่นให้เป็นการทดแทน
   - 3.4. หากเห็นเป็นการสมควรและสามารถให้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเดิมได้ ให้ดำเนินการเกี่ยวกับการอนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยคำนึงถึง
     (1) ความเหมาะสมและวัฒนธรรมในการอยู่อาศัยและทำกิน
     (2) ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
     (3) การส่งเสริมอาชีพและการท่องเที่ยวทั้งในเชิงอนุรักษ์และวัฒนธรรมด้วย
     (4) การอนุรักษ์ที่ดินของรัฐไว้ใช้ประโยชน์ในอนาคต
     (5) อื่นๆ ที่เห็นสมควร
4. ในกรณีที่เป็นปัญหาพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน ให้จังหวัดเป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานเพื่อช่วยเหลือหาข้อยุติในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาท

---

[4] บ้านปากเตรียม บ้านทุ่งหว้า จ.พังงา บ้านหัวแหลม –สังกาอู้ จ. กระบี่ ชุมชนปากบาง บ้านนอกเล (หาดกมลา) จ.ภูเก็ต บ้านเกาะมุกด์ บ้านดาเสะ บ้านแหลมไทร บ้านฉางหลาง บ้านควนตุ้งกู บ้ามดตะนอย บ้านพระม่วง และบ้านหาดทรายทอง จ.ตรัง

[5] จากนำเสนอของ พล.อ. สุรินทร์ พิกุลทอง ประธานอนุกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดิน ในการสัมมนา “สถานการณ์ปัญหาที่ดินก่อนและหลังสึนามิ : บทบาทภาครัฐที่เหมาะสม” ณ ห้องประชุมอาคารสถาบัน 3 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 15 กรกฎาคม 2548.

กระบวนการในการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดิน มีดังนี้

1) **ทำการตรวจสอบข้อมูลปัญหาที่ดินชุมชนผู้ประสบภัย** โดยเครือข่ายชุมชนในพื้นที่ตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้น และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเป็นฝ่ายเลขานุการ เพื่อนำเรื่องเสนอคณะกรรมการ
2) **พิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดิน** มีทั้งการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินที่ตกสำรวจที่จัดซื้อเป็นที่สร้างชุมชนใหม่ การรับรองการอยู่อาศัยในที่ดินเดิม การใช้ที่ดินสาธารณะมาจัดเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับชุมชนที่ประสบภัย
3) **คณะกรรมการลงไปดูข้อมูลที่พื้นที่และประชุมสัญจรในพื้นที่** เพื่อให้ได้ข้อมูลต่างๆ ที่ชัดเจนตรงกัน

แนวทางในการจัดการที่ดินในพื้นที่ประสบภัย : ข้อเสนอแนะต่อรัฐ

1. การค้นหาแนวคิดและแนวทางการจัดการใหม่ ๆนวัตกรรมในการจัดการ

เป็นที่น่ายินดีที่กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ได้มีการจัดตั้งสำนักงานนวัตกรรมพื้นที่คุ้มครอง ที่พยายามจัดการรูปแบบพื้นที่คุ้มครองและพิจารณาว่าควรจะครอบคลุมถึงเขตอุทยาน เขตห้ามล่า หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าด้วยหรือไม่ ควรมีการจัดการที่หลากหลายและประชาชนควรได้ มีส่วนร่วมในการจัดการ รูปแบบการอนุรักษ์ที่หลากหลาย และใช้จารีตประเพณีท้องถิ่นเข้ามาผสมด้วย

2. การวางแผนเพื่อเขตสังคมวัฒนธรรมพิเศษ

แนวทางการจัดการที่ดินที่ผ่านมานั้น กล่าวกันถึงเฉพาะการดูแลภายใต้เขตเศรษฐกิจพิเศษที่องค์การบริหารพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยว (อพท.) แต่อีกหนทางหนึ่งที่น่าจะเป็นไปได้ คือ แนวทางการจัดการแบบเขตสังคมวัฒนธรรมพิเศษ โดยเฉพาะในชุมชนหรือกลุ่มคนที่มีวัฒนธรรมเป็นเอกลักษณ์อย่างชาวเลกลุ่มต่างๆ ให้ได้มีพื้นที่ของตนเอง ไม่ต้องเอาการพัฒนาลงไป ไม่ต้องส่งเสริมการท่องเที่ยวและให้เขาจัดการชุมชนเอง การส่งเสริมสิทธิชุมชนในเขตวัฒนธรรม นอกจากนี้ ควรมีการวางแผนเพื่อคนชายขอบซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ เป็นเรื่องที่มิอาจละเลยได้พราะเป็นการให้คุณค่าความเป็นมนุษย์

3. การจัดทำ “โฉนดชุมชน” และ “สิทธิมนุษยชน

ในเรื่องของ**โฉนดที่ดินหรือโฉนดชุมชน**เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก เป็นเรื่องที่ยากมากที่จะมีโฉนดชุมชน ในต่างประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลีย รัฐบาลออสเตรเลียได้ให้สิทธิ์ในที่ดินแก่ชาวอะบอริจิน โดยไม่มีใครเป็นเจ้าของแต่เป็นที่ดินขนาดใหญ่ที่ทุกคนมีสิทธิ์ถือครองเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพร่วมกัน ดังจะเห็นได้ว่าในต่างประเทศนั้นมีการจัดการในเรื่องชุมชนอย่างถูกต้องและคำนึงถึงมิติประโยชน์สาธารณะ

แต่ฐานคิดในประเทศไทยเดิมไม่ได้เป็นอย่างนั้น และปัจจุบันก็ไม่ได้เป็นอย่างนั้น เพราะฐานคิดเดิมในเรื่องการจัดการที่ดินนั้นก็คือการผูกขาดโดยระบบรัฐและเอกชน และปัจจุบันสังคมอยู่ภายใต้กระแสทุนนิยม การผูกขาดที่ดินจึงกลายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันระหว่างการเมืองและธุรกิจ

กรณีสึนามิเป็นวิกฤติที่กระแสของทุนนิยมมีบทบาทมากใน จ. พังงา เกาะลันตา โดยนายทุนเข้าไปซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร สร้างรีสอร์ท โรงแรมขนาดใหญ่ ขยายพื้นที่เพื่อรองรับแหล่งอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ขณะที่ชาวบ้านได้รับผลกระทบโดยถูกไล่ให้ออกไปจากพื้นที่ ซึ่งนับว่าเป็นปรากฏการณ์ที่เป็นปัญหามากขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากมูลค่าของที่ดินเพิ่มสูงขึ้น

4. **หลักคิดการทำให้เกิดภาพการทำงานในพื้นที่** มี 3 ประการ ดังนี้

4.1. **ต้องทำให้เกิดสิ่งที่เรียกว่าการทำงานอย่างอยู่เย็นเป็นสุข มากกว่าอยู่ร้อนนอนทุกข์** ตัวอย่างเช่น การจัดการเรื่องที่ดิน **"การทำงานอย่างอยู่เย็นเป็นสุข"** ต้องแสดงให้เห็นว่าการจัดการเรื่องที่ดินในพื้นที่ใดก็ตามนั้น ต้องเน้นการจัดการที่ดินเพื่อแก้ปัญหาความยากจน จัดการที่ดินที่ทำให้เกิดที่อยู่อาศัยที่มั่นคงทั้งเรื่องที่อยู่อาศัยและอาชีพ แสดงให้เห็นถึงมิติทางสังคมอย่างเป็นรูปธรรมที่เน้นความสัมพันธ์ของที่อยู่อาศัย วิถีชีวิต และการประกอบอาชีพ เช่นบ้านที่อยู่ติดทะเลย่อมประกอบอาชีพและมีวิถีชีวิตที่เกี่ยวข้องกับทะเล เกิดความมั่นคงในพื้นที่ ทำให้เกิดการทำงานที่เกิดความมั่นคงในสวัสดิการ เช่น ในชุมชนน้ำเค็ม ทุ่งหว้า ทับตะวัน ในไร่ เป็นต้น

4.2. **การพัฒนาโดยเอาพื้นที่เป็นตัวตั้งและเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน** กล่าวคือการที่จะทำให้เห็นว่า องค์ประกอบมิติที่หนึ่งของความอยู่เย็นเป็นสุข ในเรื่องของอาชีพ สวัสดิการ การทำมาหากิน เพราะฉะนั้นกระบวนการในพื้นที่คือสิ่งที่ชุมชนหรือชาวบ้านต้องแสดงออกมาให้เป็นรูปธรรม ทำให้องค์กรภายนอกเห็นว่ากระบวนการพัฒนาโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง และเน้นการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งที่จำเป็น ขณะเดียวกันต้องทำให้เกิดนโยบายสาธารณะไปพร้อมกันกับนโยบายของรัฐ และนักวิชาการต้องเข้าไปช่วยหนุนเสริม และประเด็นนี้เป็นปัญหาที่ต้องเร่งจัดการ เพราะถ้าหากรัฐดำเนินการเพียงฝ่ายเดียวนั้นอาจไม่สามารถเข้าใจปัญหาได้อย่างครอบคลุมในทุกมิติ อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐและชุมชนได้

4.3. **การมองมิติทางสังคมเป็นตัวตั้ง** การทำให้เกิดการมองมิติสังคมเป็นตัวตั้ง ต้องมีสิ่งที่เรียกว่า **"นิเวศวัฒนธรรมชุมชน"** คือ พิจารณาทั้งด้านนิเวศ ความหลากหลาย และเน้นในเรื่องวัฒนธรรมวิถีชีวิต และส่วนนี้จะเป็นพื้นฐานของประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สุขภาพ ฐานทรัพยากร และความมั่นคงทางการทหาร เพราะฉะนั้นสิ่งที่มีอยู่เป็นทุนทางสังคม นั่นหมายความว่าให้พิจารณาและคำนึงถึงทุนทางสังคมในพื้นที่เป็นตัวตั้ง เพื่อนำมิติของทุนทางสังคมในพื้นที่มาปรับเปลี่ยนเป็นเรื่องของการพัฒนาในด้านต่างๆต่อไป

ด้วยเหตุนี้ ถ้ากระบวนการแก้ไขปัญหาที่ดินวางอยู่บนฐานเข้าใจทั้ง 3 ประการ คือ มิติการทำให้เกิดความอยู่เย็นเป็นสุข มิติเรื่องการพัฒนาโดยการมีส่วนร่วม มิติในเรื่องการมองนิเวศวัฒนธรรมชุมชน แล้วพยายามปฏิบัติให้เกิดเป็นนโยบายสาธารณะขึ้น แล้วปฏิบัติคู่ขนานไปพร้อมกับนโยบายที่กำหนดจากรัฐบาล เพื่อให้ภาครัฐเห็นถึงศักยภาพของชุมชน หากปฏิบัติเช่นนี้ได้ ก็จะเกิดการเชื่อมต่อระหว่างพื้นที่ หน่วยงานส่วนกลาง และกระทรวงต่างๆ ขณะเดียวกันมิติสังคมก็จะแสดงออกมา เห็นเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

กระบวนการฟื้นฟูหลังสึนามิโดยผู้ประสบภัย ในประเทศอินเดีย

อินเดีย : ในอินเดียมีกระบวนฟื้นฟูธรณีพิบัติภัยสึนามิในเมือง Nagapattinam และในบางส่วนของรัฐทมิฬนาดู (Tamil Nadu) พลังขององค์กรพัฒนาเอกชนให้ทางเลือกใหม่จากการมีส่วนร่วมของประชาชน และประชาชนมีแง่คิดมุมมองที่มีพลัง สามารถทำให้รัฐให้ความช่วยเหลือประชาชนจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง มีการจัดศูนย์ความร่วมมือองค์กรเอกชน และศูนย์แนวทางการฟื้นฟู ซึ่งกลุ่มที่ได้รับความสูญเสียมากที่สุด คือ ชาวประมง กลุ่มชาวประมงเป็นผู้นำในการสร้างชีวิตใหม่ และการทำมาหากินของพวกเขา ในอะไบยัน (Abhiyan) ได้เกิด 7 วิถีทาง ที่จะส่งเสริมให้ประชาชนขับเคลื่อนสู่กระบวนการฟื้นฟูได้แก่

1. ประชาชนก่อสร้างบ้านพักอาศัยชั่วคราวบนที่ดินเดิมของพวกเขา
2. ประชาชนควรจะสามารถสร้างบ้านเรือนที่ถาวรของพวกเขา โดยไม่ต้องมีคู่สัญญา
3. หมู่บ้านตัดสินใจว่าองค์กรเอกชนใดที่จะทำงานต้องยอมรับเงื่อนไขที่ว่า ชุมชนตัดสินขับเคลื่อนการพัฒนาใหม่ด้วยตัวเขาเอง
4. จัดตั้ง*ระบบเฝ้าระวังทางกฎหมาย* เพื่อให้แน่ใจว่าไม่มีผู้ใดสูญเสียที่ดินที่เป็นสิทธิอันชอบธรรมของพวกเขา
5. ชุมชนที่ได้รับผลกระทบทั้งหมดต้องเชื่อมโยงกับองค์กรที่ใหญ่กว่า
6. การจัดระบบการจัดการข้อมูลที่ดีกว่า และมีศูนย์กลางแต่แรกเริ่มเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องทำ
7. จำเป็นต้องมีการวางแผนชายฝั่งที่บริเวณกว้างจากมุมมองของประชาชน

กล่าวได้ว่าภัยพิบัติในอินเดียสามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนทำในสิ่งใหม่ๆ สตรีมีส่วนร่วมเป็นผู้สร้างชุมชน หลังการเกิดภัยพิบัติในหมู่บ้าน Savadikuppam และหมู่บ้าน Poompuhar พวกเขาเคยได้รับมหันตภัยจากพายุไซโคลน ทำให้ออกแบบบ้านใหม่ที่ราคาถูก มีอากาศถ่ายเทเย็นสบาย ปลอดภัย และเป็นบ้านที่คนจะสร้างได้ด้วยตัวของเขาเอง

(อ้างอิงจาก เครือข่ายผู้ประสบภัยสึนามิ (2548); และ www.achr.org)

2. ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค: จังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1. ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและการปกครองท้องที่

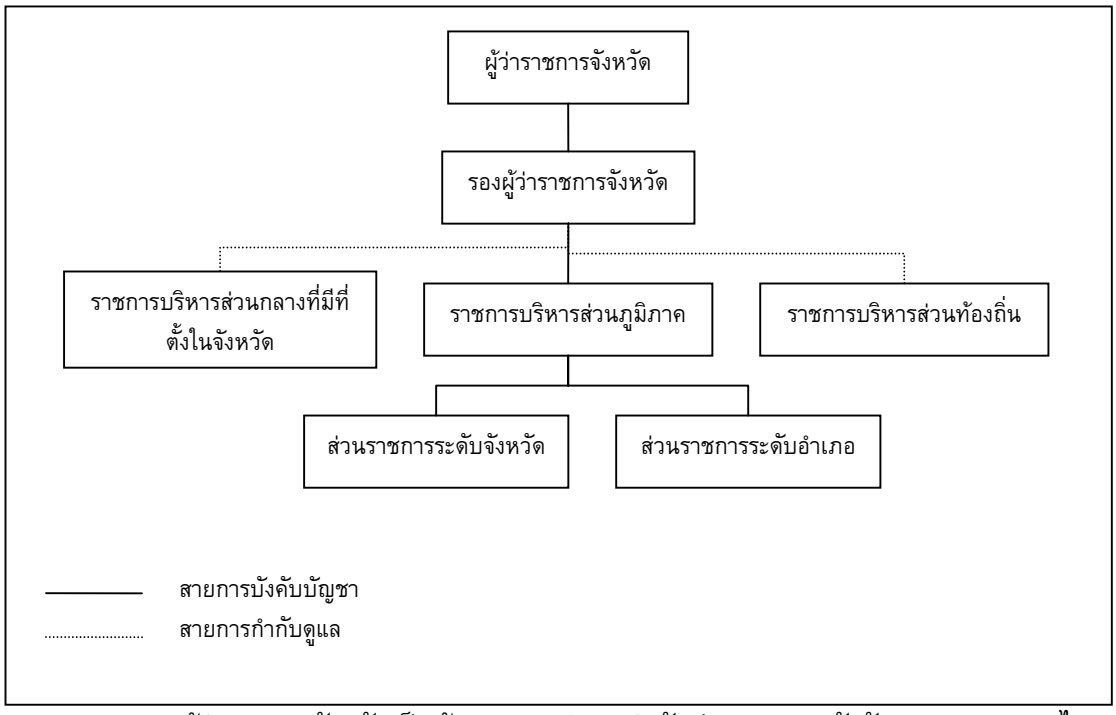
การศึกษาภาระหน้าที่ของส่วนราชการในระดับจังหวัดนั้นจำเป็นที่จะต้องย้อนไปพิจารณาถึงกระทรวงต้นสังกัดก็คือกระทรวงมหาดไทยเนื่องจากส่วนราชการระดับจังหวัดที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานการปกครองให้กับกระทรวงมหาดไทยรับนโยบายจากกระทรวงมาปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ดังนี้

> *"กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความเป็นธรรมของสังคม การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครอง การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปกครองท้องที่ การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน การทะเบียนราษฎร ความมั่นคงภายใน กิจการสาธารณภัย และการพัฒนาเมือง"*

กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ประสานงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด อำเภอ และรับผิดชอบการปกครองท้องที่ ในระดับตำบล หมู่บ้าน

2.1.1.จังหวัด

จังหวัดเป็นรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ นอกจากนี้ยังมีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด



ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการ ตำแหน่งนักปกครอง 10 สังกัดกระทรวงมหาดไทย

<u>ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ</u>

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจะมีการปฏิบัติภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546 และเสริมด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณแบบบูรณาการ พ.ศ.2546 สาระสำคัญของการบริหารในลักษณะเช่นนี้คือการเพิ่มอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีชื่อเรียกที่คุ้นหูว่า ผู้ว่า CEO ให้สามารตัดสินใจสั่งการได้ด้วยตนเองมากขึ้น มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลและการงบประมาณ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องเป็นการบริหารงานอย่างมียุทธศาสตร์และมีการผูกพันตัวเองกับผู้บังคับบัญชา มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และคำรับรองการปฏิบัติราชการ ต้องผ่านการประเมินตามตัวชี้วัดด้านต่าง ๆ

ปัจจุบันงานด้านการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจะมีอยู่ภายใต้การประสานงานของ ศูนย์ประสานงานจังหวัดแบบบูรณาการ สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

<u>จังหวัดทำหน้าที่ประสาน</u>

การที่จะบรรลุภารกิจในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้นั้น จังหวัดจะต้องปฏิบัติตามนโยบายและคำสั่งที่ได้รับจากกระทรวงมหาดไทย และยังต้องทำหน้าที่ประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งองค์กรเอกชน อันได้แก่ องค์การระหว่างประเทศ เช่น กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO)

ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) มูลนิธิทั้งในและต่างประเทศ เช่น มูลนิธิศุภนิมิต (World vision) สภากาชาดไทย สมาคมแม่บ้านมหาดไทย เป็นต้น ในการให้ความช่วยเหลือ

ดังนั้น จังหวัดจึงเปรียบเสมือนศูนย์กลางของคำสั่งและทรัพยากรต่าง ๆ ที่จะไหลเข้ามารวมกันและกระจายไปตามช่องทางต่าง ๆ ภายในจังหวัด ซึ่งในการนี้จะถูกกำกับด้วยระเบียบราชการและมีระเบียบการตรวจสอบอย่างรัดกุม

<u>จังหวัดกับการสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>

โดยหลักการแล้ว จังหวัดทำหน้าที่กำกับดูและและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านงบประมาณ วิชาการ และเครื่องมือเครื่องใช้

2.1.2. อำเภอ

อำเภอเป็นรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 นายอำเภอเป็นข้าราชการ ตำแหน่งเจ้าพนักงานปกครอง 8 สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย นายอำเภอมีฐานะเป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนภัยอำเภอตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 มีหน้าที่ในการจัดทำแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอ และดำเนินการให้มีการฝึกซ้อมตามแผน ประสานการปฏิบัติไปยังระดับจังหวัด และควบคุมกองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาลตำบล

2.1.3. ตำบลและหมู่บ้าน

ตำบลและหมู่บ้านเป็นการจัดการปกครองตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ตำบลและหมู่บ้านเป็นรูปแบบการปกครองที่มีมาแต่ครั้งรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นสถาบันที่เก่าแก่ มีหลักในการทำงานคือบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ทำหน้าที่ในการประสานระหว่างราชราชการกับประชาชนในตำบลและหมู่บ้าน ปัจจุบันบทบาทในด้านการพัฒนาจะถูกแทนที่ด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่บทบาทในฐานะฝ่ายปกครองยังคงมีอยู่

แม้จะไม่มีบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายโดยตรงเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แต่ในฐานะที่เป็นผู้นำชุมชน กำนันผู้ใหญ่บ้านก็สามารถเข้ามามีบทบาทในฐานะผู้นำชุมชนเข้าร่วมในคณะกรรมการหรือโครงการต่าง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือในระดับอำเภอได้ โดยเฉพาะกำนันผู้ใหญ่บ้านบางคนมีลักษณะผู้นำโดยธรรมชาติ เป็นที่เคารพในชุมชน จะช่วยทำความเข้าใจกับประชาชนได้เป็นอย่างดี

2.2. งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 โครงสร้างการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในระดับจังหวัด จะประกอบด้วย

- ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด
- นายอำเภอเป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอ
- นายกเทศมนตรีเป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาล

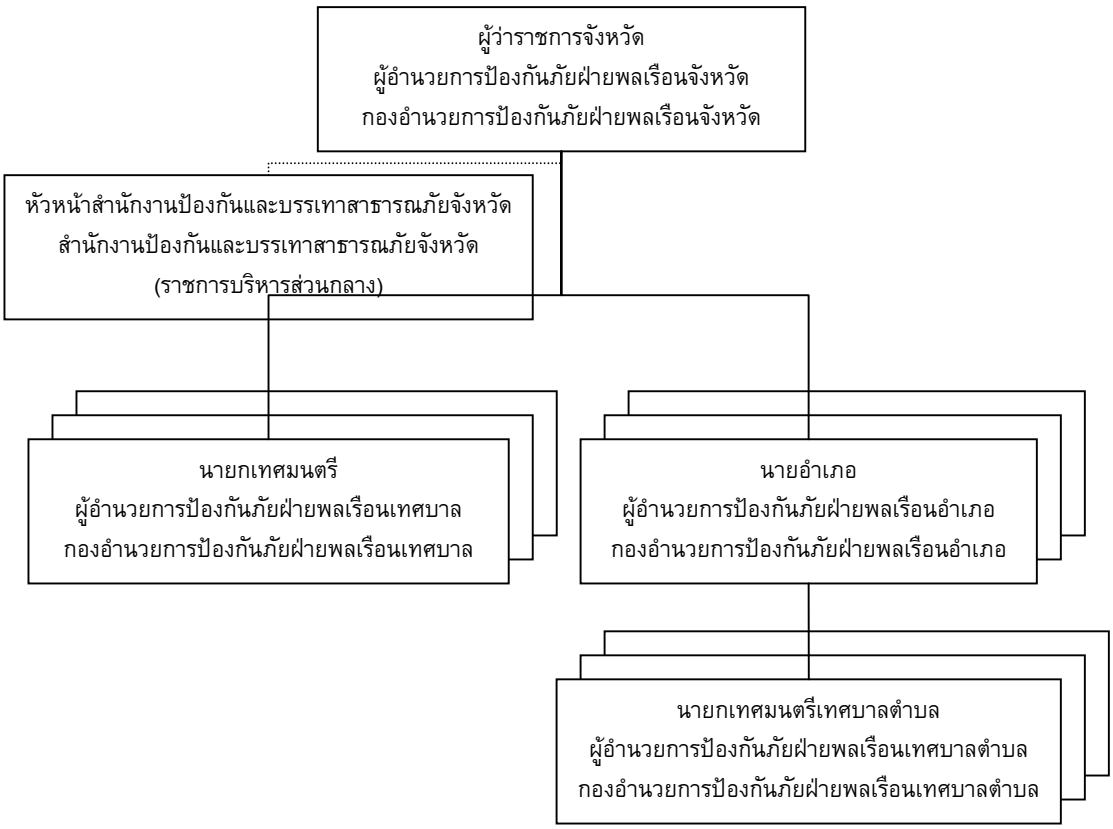
นอกจากนี้ยังมีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เป็นหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ตั้งอยู่ในจังหวัดทำหน้าที่ประสานงานการป้องกันและบรรเทา

สาธารณภัยในจังหวัด และเป็นฝ่ายปฏิบัติในการจัดทำแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด มีหัวหน้าสำนักงานเป็นผู้บังคับบัญชา

ด้วยความที่ไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ทำให้มีอุปสรรคในการทำงาน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงได้เสนอขออนุมัติเปลี่ยนแปลงสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ถ้าเป็นเช่นนั้นตำแหน่งผู้บังคับบัญชาก็จะเป็น “ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด” ขณะนี้กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณา การเปลี่ยนแปลงนี้จะมีผลให้ต้องเพิ่มอัตราข้าราชการในทุกจังหวัด งบประมาณและทรัพยากรก็ต้องใช้มากขึ้น ในการนี้ต้องผ่านการพิจารณาร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงบประมาณ ซึ่งนโยบายของรัฐบาลในขณะนี้ไม่ต้องการให้เพิ่มอัตรากำลังข้าราชการ

ดังนั้นถ้าไม่สามารถเปลี่ยนแปลงสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้ ก็จะต้องหาวิธีในการใช้องค์กรขนาดเล็กที่ไม่ต้องมีบุคลากร งบประมาณและทรัพยากรของตนเองจำนวนมากให้เกิดประสิทธิผลอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการวางแผนและประสานงาน แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับความเข้าใจของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งจะเป็นผู้สั่งการไปยังส่วนราชการอื่นในจังหวัด

จะเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนอกจากเทศบาล ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่รวมอยู่ในโครงสร้างงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน จึงต้องพิจารณาหาทางปรับปรุงโครงสร้างนี้ต่อไป เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ในปัจจุบันได้มีการฝึกอบรมผู้บริหารระดับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว ซึ่งนอกจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว ทรัพยากรและความรู้ก็เป็นเรื่องสำคัญ



2.3. ปัญหาอุปสรรคที่พบในระดับจังหวัดและข้อเสนอแนะ

2.3.1. การช่วยเหลือที่ใช้ระเบียบเป็นมาตรฐานเดียวกัน

การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย ทางจังหวัดได้ใช้ระเบียบทางราชการเป็นบรรทัดฐานในการให้ความช่วยเหลือ เช่น การให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการรายย่อยรายละ 20,000 บาท เป็นต้น การช่วยเหลือดังกล่าวจะปฏิบัติได้ก็ต่อเมื่อได้มีการปฏิบัติตามระเบียบที่มีขั้นตอน เช่น มีเอกสารทะเบียนบ้านรับรอง มีผู้ใหญ่บ้านยืนยันจึงจะได้รับความช่วยเหลือ เป็นต้น

2.3.2. การปฏิบัติตามระเบียบไม่ทันกับสถานการณ์

ภายใต้สถานการณ์ที่เร่งด่วน ความช่วยเหลือตามระเบียบที่กำหนดมาไม่ตอบสนองกับความต้องการที่เร่งด่วน เนื่องจากความต้องการมีลักษณะที่มีความหลากหลาย ซับซ้อน และต้องพิจารณาถึงความเป็นจริง เช่น ระเบียบปฏิบัติที่ช่วยเหลือผู้ประกอบการรายย่อยรายละ 20,000 บาท นั้นปฏิบัติได้ยาก เริ่มจากคำจำกัดความว่าผู้ประกอบการรายย่อยคือใคร คนขับรถรับจ้างเพียง 3 วันเป็นผู้ประกอบการรายย่อยหรือไม่ จำนวนเงินก็เช่นเดียวกัน เช่น เงินเพียงไม่กี่หมื่นบาทจะทำทุนอะไรได้ บุคลากรก็เป็นปัญหา คือเจ้าหน้าที่ยังเลือกปฏิบัติ ผู้สมควรได้ก็ไม่ได้ ผู้ไม่สมควรได้ก็ได้ เป็นต้น

ปัจจุบันมีระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.2546 ควบคุมการจ่ายเงินทดรองราชการกรณีฉุกเฉินอยู่ ในด้านหนึ่งมีความจำเป็นต้องควบคุมไม่ให้เงินรั่วไหล แต่อีกด้านหนึ่งก็ต้องมีความสามารถในการตอบสนองที่รวดเร็วทันกับความต้องการ ดูเหมือนจะเป็นเป้าหมายที่สวนทางกัน อย่างไรก็ตาม ความเข้มงวดอาจต้องลดระดับลงมาเมื่อคำนึงถึงสภาพการปฏิบัติในกรณีฉุกเฉิน

2.3.3. การช่วยเหลือที่ไม่บูรณาการ

การช่วยเหลือทางด้านอาชีพก็เช่นกัน ไม่ได้ช่วยในลักษณะฟื้นฟูแบบบูรณาการ เป็นการช่วยเหลือไปตามระเบียบที่กำหนด เช่น ชาวประมงบางคนได้เรือแต่ไม่มีเครื่องมือจับปลา ซึ่งทำให้แม้จะช่วยไปแต่ก็ไม่ได้ทำให้ประกอบอาชีประมงแบบเดิมได้ ที่ผ่านมาทางราชการช่วยอาชีพที่เน้นแต่กลุ่มประมงซึ่งก็มีส่วนหนึ่งแต่ก็ยังไม่ใช่ทั้งหมด น่าจะให้ความสำคัญกับอาชีพอื่นด้วย

2.3.4. ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

การให้ความช่วยเหลือเป็นไปตามสายงานของแต่ละกระทรวง แต่ในส่วนราชการด้วยกันเองการประสานทางขวางก็ไม่อาจทำได้ กล่าวคือ การประสานงานระหว่างหน่วยงานระดับล่างด้วยกันเอง เช่น ปัญหาที่เกิดจากการสร้างบ้านพักที่ขาดการวางแผนตั้งแต่ต้น คือ การวางผัง การขุดท่อระบายน้ำ การวางโครงสร้างบ้านที่เป็นไปตามมาตรฐานที่ต้องการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาหารือกันก่อนที่จะดำเนินการ แต่ในความเป็นจริงแล้วไม่ได้เป็นเช่นนั้น แต่ละหน่วยงานก็ทำหน้าที่ของตน เมื่อหมดภารกิจก็ถอนตัวออกจากพื้นที่ไป บ้านพักของผู้ประสบภัยจึงกลายเป็นประสบภัยซ้ำสอง คือ ไม่มีการวางผังและไม่มีท่อระบายน้ำ ถนนที่สร้างไว้จึงกลายเป็นท่อระบายน้ำอย่างดี บ้านก็ไม่ได้ถูกออกแบบให้เข้ากับผู้อยู่อาศัย บ้านมีลักษณะห้องเดียวทำอะไรทุกอย่างในนั้นหมด ซึ่งผู้อาศัยเป็นชาวประมงต้องการห้องที่มีพื้นที่มากกว่านั้น แต่เมื่อจัดสร้างบ้านเสร็จหน่วยงานต่าง ๆ ถอนตัว ปัญหาต่าง ๆ จึงตามมากมาย

ปัญหาการประสานงานนั้น ส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากโครงสร้างการทำงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งแม้ไม่มีเหตุภัยพิบัติก็มีปัญหานี้อยู่แล้ว เพราะหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดมีตำแหน่งหน้าที่เท่าเทียมกัน ดังนั้นการสั่งการจึงไม่เป็นเอกภาพ รัฐบาลพยายามผลักดันให้มีระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการ

พัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหานี้ แต่ก็อยู่ระหว่างการเรียนรู้และปรับปรุง หากระบบได้ถูกออกแบบไว้ดีและมีการปฏิบัติจริง น่าจะทำให้การปฏิบัติมีเอกภาพมากกว่าที่เป็นอยู่

2.3.5.CEO กับการแก้ไขปัญหา

ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะพ่อเมือง และในฐานะ CEO ผู้มีอำนาจเต็มอยู่ในมือน่าที่จะใช้ประโยชน์จากบทบาทที่ได้รับนี้ให้เป็นประโยชน์ในการแก้ปัญหาที่ตรงปลายธารน้ำว่า น้ำที่ไหลมานั้นได้มีการใช้ประโยชน์ได้จริงตามวัตถุประสงค์หรือไม่เพื่อบำบัดทุกข์ บำรุงสุข

กระทรวงมหาดไทยได้แจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการให้เพิ่มการฝึกซ้อมแผนบูรณาการตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และการฝึกซ้อมด้านการป้องกันสาธารณภัยที่สอดคล้องกับภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ระดับอำเภอเป็นมิติงานตามยุทธศาสตร์จังหวัด ซึ่งในส่วนนี้น่าจะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเกิดความตื่นตัวในงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมากขึ้น

ในส่วนของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการนั้น ต้องพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายว่าเพียงพอเหมาะสมกับการทำงานหรือไม่ และเมื่อได้รับมอบอำนาจหน้าที่มามีมาตรการ และทรัพยากรที่จะรองรับการปฏิบัติได้อย่างไร หลักการของการบริหารงานแบบบูรณาการเป็นเรื่องดี แต่ว่าต้องปฏิบัติได้จริงด้วย

อย่างไรก็ตาม การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนานี้ เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ไม่พึงลิดรอนบทบาทของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น การเพิ่มบทบาทของส่วนภูมิภาคต้องไม่กระทบต่อส่วนท้องถิ่น ทั้งอำนาจหน้าที่และทรัพยากร ต้องจัดวางโครงสร้างให้เหมาะสม และเสริมส่งกันทั้งสองทาง จังหวัดทำหน้าที่ประสาน ส่งเสริมสนับสนุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นตัวแทนการปกครองของประชาชนและเรียนรู้ที่จะดูแลกันเองตามความต้องการในท้องถิ่น ก็จะเป็นผลดีกับท้องถิ่นและประเทศในส่วนรวม

2.3.6.งบประมาณที่ทุ่มเทให้กับการฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าชีวิตชาวบ้าน

เมื่อพิจารณาจากงบประมาณการฟื้นฟู จะเห็นได้ว่างบประมาณส่วนใหญ่ทุ่มเทให้กับการวางโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการท่องเที่ยว จากงบประมาณช่วยเหลือของจังหวัดกระบี่ งบประมาณที่จัดสรรให้กับผู้ประสบภัยในการฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่รวมแล้วประมาณ 163.84 ล้านบาท เมื่อเปรียบเทียบกับงบที่กระทรวง กรมใช้ช่วยเหลือฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวรวมทั้งสิ้น 720 ล้านบาทแล้ว งบที่ให้กับผู้ประสบภัยคิดสัดส่วนได้เท่ากับร้อยละ 22.75 ของงบประมาณฟื้นฟูการท่องเที่ยวเท่านั้น แต่เสียงสะท้อนจากผู้ประสบภัยเบื้องล่างก็คือ ชาวบ้านผู้ประสบภัยอีกมากที่ยังไม่ได้รับอานิสงส์จากงบประมาณฟื้นฟูดังกล่าว เช่น ผู้ทุพพลภาพ ผู้ด้อยโอกาส เด็กกำพร้า และอีกมากมาย

อย่างไรก็ตาม คงปฏิเสธไม่ได้ว่าอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นรายได้หลักของจังหวัดที่ได้รับผลกระทบ แต่ชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้านในส่วนอื่น ๆ ก็ไม่ควรถูกละเลย การให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูจึงควรทำเป็นคู่ขนานกันไปในขนาดที่ไม่แตกต่างกัน

โครงสร้างเศรษฐกิจของพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบอาจจะต้องมีการปรับเปลี่ยน เพราะประชาชนบางส่วนอาจไม่สามารถประกอบอาชีพเดิมได้ จึงต้องคิดหาอาชีพอื่น ๆ ที่ใช้ทรัพยากรในท้องถิ่น นอกจากการท่องเที่ยว อาจเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมการผลิต เพราะเป็นแหล่งรายได้ที่ไม่ขึ้นอยู่กับความเชื่อมั่นในความปลอดภัยของบุคคลภายนอกชุมชน เมื่อโรงงานหรือสถานประกอบการได้รับการซ่อมแซมให้ใช้การได้ก็สามารถผลิตได้ทันที แต่ก็ต้องมีการจัดการด้านการออกแบบและการตลาดอย่างต่อเนื่อง ที่สำคัญคือต้องให้คนในท้องถิ่นได้รับประโยชน์ด้วย ไม่ใช่เป็นนายทุนจากภายนอกเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์แต่เพียงฝ่ายเดียว

2.3.7.บุคลากรในเขต 6 จังหวัดเสี่ยงภัยกับการอบรมพิเศษ

เนื่องจากภัยพิบัติมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นมากใน 6 จังหวัด เพื่อที่จะรับมือกับภัยดังกล่าว บุคลากรที่เป็นตัวจักรสำคัญในการบริหารงานของจังหวัดจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการอบรมเป็นพิเศษ ในการรับมือกับภัยพิบัติและในการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ควรจะมีสถานภาพที่จะจัดทำแผนรับมือสถานการณ์ฉุกเฉินเช่นพิบัติภัยสึนามิได้ดีกว่านี้ กล่าวคือเมื่อพิจารณาจากงบประมาณในการฟื้นฟูภัยพิบัติ จะเห็นได้ว่างบประมาณส่วนใหญ่ทุ่มเทให้กับการวางโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการท่องเที่ยวเพื่อให้ได้เงินตรา แต่ในสถานการณ์เฉพาะหน้า แม้แต่ระบบเตือนภัยสึนามิที่เป็นเครือข่ายที่สมบูรณ์ใน 6 จังหวัดที่เสี่ยงภัยก็ยังไม่ได้รับการติดตั้งหรือจะเสร็จสมบูรณ์เมื่อใดก็ไม่มีผู้ใดทราบ ไม่ใช่มีแต่ภัยจากคลื่นเท่านั้น ในปัจจุบันมักมีปรากฏการณ์แผ่นดินไหวจากเกาะสุมาตราเกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้ง ดังนั้นโครงสร้างพื้นฐานจำเป็นที่จะต้องทนทานต่อแผ่นดินไหวด้วย ดังนั้นการรับมือภัยพิบัติจึงต้องมีการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนมากขึ้น

เนื่องจากภัยพิบัติมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นมากใน 6 จังหวัดดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เพื่อที่จะรับภัยดังกล่าว บุคลากรที่เป็นตัวจักรกลสำคัญในการบริหารงานของจังหวัดจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการฝึกอบรมเป็นพิเศษในการรับมือกับภัยพิบัติและในการช่วยเหลือประชาชน เนื่องจากการอบรมข้าราชการตามระเบียบแบบแผนธรรมดานั้นเหมาะสมกับหน่วยราชการทั่วไป แต่ในพื้นที่เสี่ยงภัยนั้นบุคลากรจำเป็นที่จะต้องได้รับการอบรมเป็นพิเศษจากปกติที่จะต้องใช้ความรู้เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในยามฉุกเฉินได้อย่างคล่องตัวตามระเบียบราชการมีความยืดหยุ่นและดูแลประชาชนได้ดีขึ้น อย่างกรณีเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น ใครตำแหน่งใดจะต้องรับผิดชอบด้านใดจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดอย่างชัดเจน กล่าวคือใครจะเป็นเจ้าภาพและรับผิดชอบในด้านใด สิ่งที่เกิดขึ้นมาก็คือ ไม่มีเจ้าภาพที่ชัดเจน และหาผู้รับผิดชอบไม่ได้ หรือผู้มีอำนาจแต่ละคนออกคำสั่งคนละอย่าง ทำให้ไม่มีความชัดเจนในการปฏิบัติ

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้จัดตั้งวิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้นเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2547 ก่อนที่จะเกิดภัยพิบัติสึนามิไม่นาน ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญในการให้การศึกษาอบรมความรู้ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยก่อนที่จะเกิดเหตุเสียอีก ซึ่งมีการฝึกอบรมในด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติหลายหลักสูตรที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง เช่น หลักสูตรนักบริหารงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หลักสูตรเจ้าหน้าที่บริหารงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หลักสูตรวิทยากรการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน

วิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้รับการสนับสนุนทางวิชาการ[6] จากทบวงการบริหารอัคคีภัยและสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทยและการสื่อสาร (Fire and Disaster Management Agency: FDMA, Ministry of Internal Affairs and Communication) ของประเทศญี่ปุ่น สำนักงานความร่วมมือทางวิชาการ (Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit: GTZ) ของประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี และศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย (Asian Disaster Preparedness Center: ADPC) และเพื่อขยายความสามารถในการให้การฝึกอบรม กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงได้จัดตั้งวิทยาเขตของวิทยาลัยขึ้นในส่วนภูมิภาคจำนวน 6 แห่ง โดยแต่ละวิทยาเขตจะมีจุดเน้นแตกต่างตามแต่ภัยในแต่ละพื้นที่ ดังนี้

1) วิทยาเขตปราจีนบุรี เน้นการระงับอัคคีภัย การกู้ภัย อาคารถล่ม การป้องกันและบรรเทาภัยจากสารเคมีและวัตถุอันตราย
2) วิทยาเขตเชียงใหม่ เน้นการเตรียมความพร้อมเผชิญภัยแผ่นดินไหว อุทกภัย วาตภัย และโคลนถล่ม

[6] สรุปผลการประชุม ครม. วันที่ 20 กันยายน 2548 หัวข้อที่ 24

3) วิทยาเขตขอนแก่น เน้นการจัดการอุทกภัย และภัยแล้ง
4) วิทยาเขตสงขลา เน้นการเตรียมความพร้อมเผชิญอุทกภัย วาตภัย ดินถล่ม และการกู้ภัยทางน้ำ
5) วิทยาเขตภูเก็ต เน้นการเตรียมความพร้อมเผชิญภัยแผ่นดินไหวและคลื่นยักษ์สึนามิ
6) วิทยาเขตพิษณุโลก เน้นการเตรียมความพร้อมเผชิญอุทกภัย วาตภัยและโคลนถล่ม

ในขั้นพื้นฐานแล้วหลักสูตรฝึกอบรมควรจะมีเนื้อหาเหมือนกันหมดทั้งประเทศ แต่เพื่อให้ผู้ผ่านการฝึกอบรมมีความรู้ความชำนาญกับปัญหาในพื้นที่ ก็ควรจะมีหลักสูตรเสริมสำหรับสร้างความคุ้นเคยและความชำนาญในแต่ละพื้นที่ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการจัดตั้งวิทยาเขตขึ้นก็น่าจะใช้วิทยาเขตนี้สร้างฐานความรู้เกี่ยวกับภัยในพื้นที่ขึ้นมาได้ ซึ่งความรู้เกี่ยวกับสภาพของภัยและการประสานงานในพื้นที่ใกล้เคียงกันมีความสำคัญอย่างมาก โดยหากผู้ปฏิบัติย้ายไปรับตำแหน่งใหม่ก็ควรเข้ารับการฝึกอบรมในส่วนนี้ นอกจากความรู้พื้นฐานที่ไม่จำเป็นต้องอบรมซ้ำซ้อนอีก การดำเนินงานในลักษณะนี้จะสอดคล้องกับการฝึกซ้อมด้านการป้องกันสาธารณภัยที่สอดคล้องกับภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่อีกด้วย

2.4. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองส่วนย่อยที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด โดยได้กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดเวลาให้รัฐบาลต้องตัดโอนภารกิจและงบประมาณที่เคยอยู่กับส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคไปเป็นของส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรม พ.ศ.2545 ในคราวปฏิรูประบบราชการ โดยรับโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่ และงบประมาณในส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากกรมการปกครอง ทำหน้าที่ในการประสานงานการส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอยู่ในกลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีความมุ่งหมายหนึ่งในการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการปกครองตนเอง รับผิดชอบงานที่ต้องสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

วิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 และมีวิธีปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัด[7] เกี่ยวกับการตั้งงบประมาณและการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรประชาชน เช่น กลุ่ม หรือชุมชน ที่มีการบริหารภายในชัดเจน เป็นที่ยอมรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือที่จัดตั้งขึ้นตามข้อบังคับของหน่วยงานของรัฐ ให้ขอรับเงินอุดหนุนสำหรับโครงการ/กิจกรรมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการเองได้ ซึ่งจะเป็นช่องทางให้ภาคส่วน

[7] หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0808.2/ว2611 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2547

ต่าง ๆ ในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทั้งในส่วนของโครงสร้างทางกายภาพและการให้ความรู้ความเข้าใจกับชุมชน

2.4.1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 โดยเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดในจังหวัดที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ออกใช้บังคับหลังพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 และยังไม่ได้ปรับปรุงให้รวมถึงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบนี้ ดังนั้นจึงไม่ได้กล่าวถึงบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในระบบงานการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน โดยบทบาทในส่วนนี้อยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นการปฏิบัติในส่วนของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ในตำแหน่งผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด

อย่างไรก็ตาม ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อยู่ในโครงสร้างของการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน จึงไม่มีหน้าที่จัดทำแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในระดับท้องถิ่น โดยหน้าที่ในการจัดทำแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดจะเป็นของกองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด

อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีหน้าที่เข้าร่วมในการฝึกซ้อมแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับท้องถิ่น ซึ่งงบประมาณที่ใช้ในการฝึกซ้อมแผนจะไม่ได้รับการจัดสรรให้โดยตรงจากส่วนกลาง ตามหลักการของการปกครองส่วนท้องถิ่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีรายรับจากเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินและเงินภาษีเพื่อท้องถิ่นต่าง ๆ อันได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ค่าภาคหลวงแร่ ภาษีจากน้ำมันและยาสูบ รวมถึงค่าใบอนุญาตและค่าปรับต่าง ๆ ที่จัดเก็บได้ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องพิจารณาตั้งงบประมาณรายจ่ายสำหรับงาน/โครงการต่าง ๆ ด้วยตนเองเพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากนั้นจึงดำเนินการส่งต่อมายังส่วนกลาง แต่เพื่อให้แน่ใจว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีงบประมาณสำหรับการฝึกซ้อมแผน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย[8] ได้แจ้งผ่านกระทรวงมหาดไทยไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ตั้งงบประมาณสำหรับการฝึกซ้อมแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในระดับจังหวัด ดำเนินการฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และการฝึกซ้อมด้านการป้องกันสาธารณภัยที่สอดคล้องกับภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ระดับอำเภอร่วมกับจังหวัด และอำเภอ/กิ่งอำเภอตามแนวที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

2.4.2. เทศบาล

เทศบาลจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 เทศบาลแบ่งออกเป็นสามประเภทตามจำนวนประชากรและรายได้ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร พื้นที่เขตเทศบาลจะมีความเป็นเมืองสูงกว่าพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล

[8] หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0618/ว4035 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2548

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตเทศบาล

นอกจากนี้เนื่องจากเทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เก่าแก่ และไม่มีความทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคเหมือนเช่นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลจึงเป็นส่วนหนึ่งของระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 โดยกำหนดให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาล

ในฐานะกองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาล เทศบาลจะต้องจัดทำแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนตามวงรอบเช่นเดียวกับแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด โดยแผนนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด

ในส่วนของกระบวนการงบประมาณของเทศบาลก็มีการปฏิบัติแบบเดียวกับขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งรวมถึงการตั้งของบประมาณเพื่อการฝึกซ้อมแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับท้องถิ่น เทศบาลเมื่อมีงบประมาณในส่วนนี้แล้วก็ต้องเข้าร่วมการฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และฝึกซ้อมด้านการป้องกันสาธาณภัยที่สอดคล้องกับภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ระดับอำเภอ ร่วมกับจังหวัดและอำเภอ/กิ่งอำเภอด้วย

เทศบาลมีบทบาทในการจัดการอาสาสมัครแบบทางการในลักษณะของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน โดยมีศูนย์ อปพร.เทศบาล และผู้อำนวยการศูนย์จะต้องเข้ารับการอบรมตามหลักสูตรของวิทยาลัยป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

2.4.3. องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ซึ่งมีลักษณะของพื้นที่รับผิดชอบที่มีความเป็นเมืองน้อยกว่าเทศบาล หาก อบต.ใดมีรายได้ถึงเกณฑ์ก็จะได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล

อบต.มีอำนาจหน้าที่ในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด อบต.เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบที่ค่อนข้างใหม่ จึงไม่อยู่ในระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 ลักษณะของการตั้งงบประมาณและการฝึกซ้อมแผนจึงเป็นไปในลักษณะเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

อย่างไรก็ตาม บทบาทของ อบต.ในงานด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีนัยสำคัญขึ้นมาเนื่องจากว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดชุมชนมากที่สุด ดังนั้นจึงเป็นองค์กรที่น่าจะสามารถเป็นหน่วยงานราชการที่เชื่อมกับชุมชนได้ดีที่สุด ซึ่งนายก อบต. สมาชิกและเจ้าหน้าที่อื่น ในฐานะที่เป็นผู้นำชุมชนน่าจะมีส่วนร่วมในโครงการฝึกอบรมการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของวิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ในลักษณะของเข้าร่วมการอบรมหรือเป็นหน่วยสนับสนุนทรัพยากรและข้อมูล ในส่วนของกิจการ อปพร. จะมีลักษณะเดียวกับเทศบาล

2.5. ปัญหาอุปสรรคที่พบในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะ อบต. และข้อเสนอแนะ

2.5.1. การรับมือภัยสึนามิ

ภายใต้สถานการณ์ที่สับสนอลหม่าน ชาวบ้านต่างหนีภัยไปปักหลักที่สถานที่ราชการต่าง ๆ เช่น โรงพยาบาล หน้าที่ว่าการอำเภอ และ อบต.

อบต.จึงกลายเป็นหน่วยงานที่รับบริจาคเงินและสิ่งของจากผู้มีจิตศรัทธาและเป็นสถานที่พักพิงชั่วคราว เป็นหน่วยงานที่เชื่อมระหว่างจังหวัดกับประชาชน เป็นหน่วยรวบรวมข้อมูลพื้นฐานของคนในชุมชนทั้ง

หมด นายก อบต.จึงกลายเป็นผู้มีหน้าที่ประสานงานและแทบจะกล่าวได้ว่าเป็นผู้กุมสภาพของพื้นที่และคนในพื้นที่ได้ทั้งหมด แต่ไม่ใช่ อบต.ทุกหน่วยที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวได้ดี มีเพียง อบต.บางหน่วยเท่านั้นที่ทำหน้าที่ได้ แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขสำคัญคือภาวะผู้นำของนายก อบต.

เมื่อเป้าหมายหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ฝึกหัดการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่ต้องมีการลองผิดลองถูก ผลที่ออกมาย่อมมีระดับความสัมฤทธิ์ที่แตกต่างกันออกไป สิ่งสำคัญคือราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต้องให้การช่วยเหลือสนับสนุนให้ท้องถิ่นได้เกิดการเรียนรู้และพัฒนาตนเอง โครงสร้างและการติดต่อประสานงานต้องได้รับการออกแบบในลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการทำงานของท้องถิ่น ไม่ใช่เน้นการตรวจสอบแต่เพียงอย่างเดียว การมีส่วนร่วมในการวางแผนและตัดสินใจมีส่วนสำคัญอย่างมากในการพัฒนาองค์กร

ในระดับหนึ่งก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าแม้ระบบจะถูกออกแบบไว้ดีเพียงไร แต่ก็ไม่สามารถมาทดแทนบทบาทของตัวบุคคลได้ เรื่องของภาวะผู้นำของนายก อบต.จึงเป็นปัญหาที่ต้องร่วมกันแก้ไข ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอาจมีส่วนช่วยในการจัดการฝึกอบรม การประเมินผล การเชิดชูเกียรติ ในส่วนของประชาชนในท้องถิ่นเองก็จะต้องพิจารณาเลือกคนที่มีความรู้ความสามารถ มีความเป็นผู้นำ สิ่งสำคัญในส่วนนี้คือต้องมีตัวเลือก ปัจจุบันมีคนรุ่นใหม่จำนวนไม่น้อยที่มีความพร้อมด้านการศึกษา มีความรู้ความสามารถ ถ้าหากดึงเอาคนรุ่นใหม่ที่มีความพร้อมเข้ามาทำงานเพื่อท้องถิ่นได้ก็จะเป็นพลังที่สำคัญ โดยอาจเข้ามาทำงานในฐานะผู้นำเอง หรือในบทบาทรองลงไปก็ได้

2.5.2.งบอุดหนุนจากราชการ

อบต.ได้รับงบอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินที่ตั้งผ่านกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแหล่งเดียว ส่วนรายได้ประจำที่มาจากภาษีเพื่อท้องถิ่น เช่น โรงเรือนและที่ดินจากสถานประกอบการ ซึ่งแต่เดิมเก็บได้ 18-20 ล้านบาท ปัจจุบันนี้ไม่มีแล้วเนื่องจากทุกส่วนได้รับผลกระทบไปหมด

แต่กระนั้นก็ตาม การได้รับความช่วยเหลือดังกล่าวจะได้รับมากหรือน้อยก็เป็นไปตามความสัมพันธ์กับผู้ใหญ่ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง อบต.บางแห่งเสียหายเพียงเล็กน้อยแต่ได้รับงบถึง 40 กว่าล้านบาท อบต.ที่ได้รับความเสียหายมากกลับได้รับเพียงน้อยนิด เช่น ปกติ อบต.ดังกล่าวได้รับปีละ 16 ล้านบาท แต่เนื่องจากไม่มีความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงได้มาเพียง 8 ล้านบาท

2.5.3. อบต. กับการป้องกันและฟื้นฟู

ที่ผ่านมา ในเบื้องต้น อบต.ทำหน้าที่ในการเป็นหน่วยช่วยเหลือผู้ประสบภัยในด้านเครื่องมือเครื่องอุปโภคบริโภค ที่ได้รับบริจาคมา และเป็นแหล่งข้อมูลให้กับหน่วยราชการและเอกชนที่มาติดต่อ แต่ในระยะยาวแล้ว อบต.จะมีบทบาทอย่างไรในการป้องกันอุบัติเหตุและการฟื้นฟูที่ตามมา

เนื่องจาก อบต.มีค่าใช้จ่ายในด้านบริหารคือบุคลากรและเครื่องใช้ต่าง ๆ ดังนั้นรายได้จึงเป็นสิ่งสำคัญ รายได้ที่มาจากราชการนั้นไม่แน่นอนขึ้นกับสายสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจ ส่วนรายได้จากภาคเอกชนนั้นก็ขึ้นกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ดังนั้นเมื่อไม่มีใครมาเที่ยว ก็ไม่ต้องคาดหวังรายได้จากภาคนี้

เมื่อเป็นเช่นนี้ อบต.จึงเป็นได้แต่แหล่งข้อมูลให้กับหน่วยงานราชการและภาคเอกชนได้เท่านั้น การที่จะพลิกฟื้นพัฒนายังต้องการศักยภาพทางด้านเศรษฐกิจมากกว่าที่เป็นอยู่นี้

ตามหลักการของการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแล้ว ในภาวะวิกฤติรวมถึงช่วงฟื้นฟู หน่วยงานในระดับท้องถิ่นไม่มีกำลังทรัพยากรเพียงพอที่จะรับมือกับปัญหาได้โดยลำพัง แต่มีข้อมูลความต้องการของประชาชนอยู่ ฉะนั้น หลักการทำงานจึงควรจะเป็นลักษณะของข้อมูลไหลสู่เบื้องบน ทรัพยากรไหลสู่เบื้องล่าง ถ้าข้อมูลไม่ไหลสู่เบื้องบน หรือเป็นข้อมูลที่ผิด ๆ ก็จะทำให้ทรัพยากรที่หมดเปลืองไปนั้น ไม่ตรงกับความ

ต้องการ ปัญหาก็คือทำอย่างไรที่จะให้ข้อมูลความต้องการกับทรัพยากรมีความสอดคล้องกัน เป็นเรื่องที่จะต้องออกแบบระบบบริหารให้รัดกุม

ส่วนในด้านการป้องกันนั้น เนื่องจาก อบต.เป็นผู้กุมสภาพพื้นที่ดังนั้นจึงรู้สภาพความเป็นจริง สิ่งสำคัญที่สุดในการพลิกฟื้นอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวก็คือ นักท่องเที่ยวต้องวางใจในการเตือนภัย การสร้างโรงแรม 5 ดาวนั้นไม่ใช่ปัญหา แต่ปัญหาที่สำคัญที่สุดในปัจจุบันก็คือ อุปกรณ์การเตือนภัยที่ยังไม่มี ถ้าไม่มีสิ่งนี้แล้วจะให้โฆษณาอย่างไรก็ไม่มีใครอยากมาเที่ยว

สิ่งที่จะเป็นไปได้ก็คือ ทางจังหวัดควรจะประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำ roadmap ในการฟื้นฟู โดยกำหนดเป็นขั้นตอนที่ชัดเจน ในการนี้ อบต.อันเป็นด่านหน้าสำคัญในการประสานกับชุมชนก็จะมีสถานภาพที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มรูปแบบมากขึ้น

เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความสำคัญของงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้เสนอคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งรับผิดชอบหลักเกณฑ์การให้คะแนนและวิธีประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ให้เพิ่มเติมหลักเกณฑ์การดำเนินกิจกรรมด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นส่วนหนึ่งของการประเมิน ทั้งนี้เป็นไปตามข้อเสนอของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการส่งเสริมให้แผนงานได้ถูกนำไปปฏิบัติอย่างแท้จริง

2.5.4. การแก้ไขปัญหาระยะยาว

ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับประชาชน และประชาชนกับภาครัฐในการฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่ ศ.ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่ ได้เสนอแนวคิดในการประสานความขัดแย้งดังนี้คือ การจัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจ ที่ประกอบด้วยบุคลากรจากทั้งภาครัฐและภาคประชาชนร่วมกันทำงาน มีอาสาสมัครเท้าเปล่าคอยสอบถามความคิดเห็นชาวบ้านในเรื่องชีวิตความเป็นอยู่ อาชีพ ที่อยู่อาศัย และปัญหาต่าง ๆ ที่ประสบอยู่เพื่อรายงานให้กับหน่วยเฉพาะกิจทราบ

เหตุที่ต้องตั้งหน่วยเฉพาะกิจขึ้นมานั้นมาจากแนวคิดที่ว่า เหตุการณ์สึนามิเป็นเหตุการณ์พิเศษที่สร้างความสูญเสียใหญ่หลวง ลำพังภาครัฐเองก็มีศักยภาพจำกัด บุคลากรก็ถูกฝึกขึ้นมาตามแบบแผนไม่อาจรับมือกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหันได้ อีกทั้งการดำเนินการของภาครัฐก็มีลักษณะที่ไม่ยืดหยุ่นพอ ปัญหามีความสลับซับซ้อน และละเอียดอ่อน มีแนวโน้มที่จะสร้างปัญหาต่อเนื่องในระยะยาว ถ้าไม่แก้ปัญหาที่ต้นเหตุให้ทันท่วงทีแล้ว ปัญหาจะบานปลายออกไปและจะกลายเป็นปัญหาใหญ่ในอนาคต เช่น ที่พักผู้ประสบภัยมีปัญหาหลายอย่าง ทางแก้ก็คือต้องให้อาสาสมัครเท้าเปล่าเข้ามาพูดคุยแก้ไข อีกทั้งสามารถขอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐและเอกชนได้ นับเป็นความคิดในการแก้ปัญหาอีกแบบหนึ่งที่ควรศึกษาและสนับสนุนเป็นอย่างยิ่ง

หน่วยเฉพาะกิจนั้นควรจะมีทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น ในระดับชาตินั้นหมายความว่าภัยพิบัติขนาดใหญ่นั้นจะต้องเป็นวาระแห่งชาติ ผู้ที่จะควบคุมดูแลควรจะมาจากฝ่ายการเมืองเพื่อให้มีอำนาจเป็นระดับรัฐมนตรี เช่นรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี โดยพยายามให้ผู้รับผิดชอบมีภาระหน้าที่เรื่องอื่นน้อยที่สุด ถ้าติดขัดปัญหาเรื่องจำนวนรัฐมนตรีจำกัด ก็อาจใช้กรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีเป็นเจ้าภาพในระดับดำเนินงาน ส่วนงานอำนวยการและสั่งการจะอาศัยอำนาจรัฐมนตรีอีกชั้นหนึ่งก็ได้

ความที่เป็นหน่วยงานเฉพาะกิจนั้นหมายความว่าจะต้องมีเวลาสิ้นสุดที่ชัดเจน มีการประเมินผลการปฏิบัติเป็นระยะ อาจอยู่ในรูปคณะกรรมการหรือองค์การมหาชนที่มีเวลาสิ้นสุดในลักษณะเดียวกับสำนักงานปฏิรูปการศึกษา หน่วยงานเฉพาะกิจไม่มีความจำเป็นต้องมีทรัพยากรเป็นของตนเองจำนวนมาก สิ่งสำคัญคืออำนาจในการประสานงานและการสั่งการให้เกิดสภาพบังคับ ให้เกิดเอกภาพในการทำงาน แต่ไม่ได้หมายความว่าปัญหาในพื้นที่จะแก้ได้ด้วยสูตรสำเร็จแบบเดียว

ดังนั้นหน่วยเฉพาะกิจจึงต้องมีการปฏิบัติในระดับท้องถิ่น สำรวจความต้องการ นำความต้องการนั้นมาสร้างเป็นโครงการฟื้นฟู หน่วยงานเฉพาะกิจต้องไม่ไปทำงานทับซ้อนกับงานประจำของหน่วยงานที่มีอยู่เป็นปกติ แต่ต้องเสริมในส่วนที่ขาดเป็นสำคัญ ที่ละเลยไม่ได้คือความร่วมมือจากชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในประเทศ ต่างประเทศ และระหว่างประเทศ ความเอื้อเฟื้อจากองค์กรต่าง ๆ ในแง่ความช่วยเหลือและความร่วมมือไม่พึงถูกปฏิเสธ เพราะการทำงานเป็นเครือข่ายจะสร้างพลังได้เป็นอย่างดี และความร่วมมือนี้จะต้องมีอยู่เป็นการถาวร เพราะสาธารณภัยไม่อาจคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อใด ที่ใด การมีเครือข่ายก็เหมือนการกระจายความเสี่ยง สามารถหยิบยืมทรัพยากรซึ่งกันและกันได้ เปรียบเหมือนเป็นเพื่อนบ้าน ถ้าอยู่ตัวคนเดียวของในบ้านหมดก็ลำบาก แต่ถ้ามีเพื่อนบ้านก็พอช่วยเหลือกันได้

เมื่อสิ้นสุดการทำงานของหน่วยงานเฉพาะกิจ จะต้องมีการสรุปผลออกมาเป็นรายงาน และนำไปสู่การปรับระบบในภาคปกติให้รับช่วงต่อไปได้

การรับมือกับเฮอริเคนแคทรีน่า : ขีดจำกัดของภาครัฐท้องถิ่น

หลังจากสถานการณ์ภัยพิบัติและความสูญเสียจากเฮอริเคนแคทรีน่าที่ได้เข้าถล่มเมืองนิวออร์ลีนส์ทุเลาลงไป จากการสำรวจความคิดเห็นคนจำนวน 10,000 คนของ Time Poll พบว่าชาวเมืองนิวออร์ลีนส์ 52% เห็นว่ารัฐไม่สามารถจัดเตรียมการรับมือต่อภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในทุกๆระดับ และ 62% เห็นว่า รัฐมีการตอบสนองที่ช้าไม่ทันต่อภัยที่เกิดขึ้นที่เขาเห็นว่ารุนแรงที่สุด หนังสือพิมพ์ Time เสนอว่าจริงๆแล้ว เมืองนี้มีแผนการรับมือกับเฮอริเคนไว้อย่างชัดเจนเพียงพอที่นายกเทศมนตรีจะสั่งอพยพผู้คนได้ แต่ในความเป็นจริง Ray Nagin นายกเทศมนตรีของเมืองนี้ยังคงรีรอที่จะดำเนินการ เพราะตามตัวบทของแผนอพยพนั้น จะต้องมีชดใช้ค่าเสียหายหากปิดโรงแรมและธุรกิจท่องเที่ยวอื่นๆโดยไม่จำเป็น

จนกระทั่งเหลือเวลาไม่ถึง 48 ชั่วโมง นายกเทศมนตรีจึงได้แถลงข่าวประกาศให้ผู้คนอพยพ (ด้วยรถยนต์ส่วนตัว) แต่ยังไม่มีการสั่งให้ปิดเมืองและใช้แผนอพยพเต็มรูปแต่ประการใด ในช่วงนี้ นายกเทศมนตรีและเจ้าหน้าที่ภาครัฐได้สั่งใช้แผนการบริหารจราจรในการอพยพผู้คน ซึ่งจะมีการกันพื้นผิวจราจรสำหรับย้ายผู้คนในถนนระหว่างรัฐ 3 สาย อย่างไรก็ตาม แนวการบริหารการจราจรเพื่อเคลื่อนย้ายผู้คนหนีพายุนี้ ใช้เมื่อครั้งพายุเฮอริเคนอีวานในปีก่อนเช่นกัน และทำให้เกิดปัญหาการติดชะงักทั้งเครือข่ายการจราจรเลยทีเดียว แผนใหม่นี้เพิ่งจัดทำเสร็จเมื่อไม่กี่สัปดาห์ก่อนแคทรินาเข้าถล่ม ในแผนใหม่นี้ ไม่ว่าจะใช้กับเมืองใดๆก็ตาม ก็ประมาณการจะทำให้ผู้อพยพที่มีรถยนต์ส่วนตัวสามารถหนีรอดปลอดภัยได้ถึง 80% แต่ในความเป็นจริง หนังสือพิมพ์ Time รายงานว่าแผนนี้ดูจะใช้การณ์ไม่ได้ดีนักสำหรับกรณีแคทรินานี้ เพราะการอพยพจำเป็นต้องหนีออกไปไกลถึงอย่างน้อย 80 ไมล์

ส่วนที่ซุปเปอร์โดม ซึ่งจะเป็นสถานที่รองรับผู้อพยพกรณีที่ไม่สามารถอพยพออกนอกเมืองได้ทันตามแผนที่กำหนดไว้นั้น สภาพการใช้งานก็ปรากฏว่ายังไม่พร้อมมากนัก เพราะตั้งแต่ใช้รองรับผู้อพยพในเฮอริเคนจอร์จครั้งแรกในปี 1998 เมื่อ 7 ปีที่แล้ว ครั้งนั้นมีผู้อพยพเข้ามาในซุปเปอร์โดมถึง 14,000 คน ก่อให้เกิดความสับสนอลหม่าน ม้านั่งยาวและต้นไม้เทียมราคารวม 8,000 เหรียญสหรัฐถูกขโมย และเกิดความเสียหายรวมในการรองรับผู้อพยพครั้งนั้นถึง 46,000 เหรียญสหรัฐ ตั้งแต่ครั้งนั้นกระทั่งปัจจุบัน เทศบาลเมืองนิวออร์ลีนส์ก็ยังไม่ได้จัดการซ่อมแซมเครื่องใช้ไม้สอยต่างๆ รวมทั้งการจัดเตรียมอาหารและพลังงานภายในซุปเปอร์โดมเลย ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองเน้นว่าไม่ต้องการทำให้ซุปเปอร์โดมดูสะดวกสบายเกินไป จนเป็นเหตุให้ผู้คนไม่ยอมย้ายออกไปจากเมืองทั้งหมดตามแผนที่เตรียมไว้ ผู้อำนวยการการเตรียมป้องกันภาวะฉุกเฉินของเทศบาลท้องถิ่น St. Tammany กล่าวไว้ในปี 1999 อย่างชัดเจนว่า "ซุปเปอร์โดมมิใช่โรงแรม" นี้อาจกล่าวได้ว่าสะท้อนวิธีคิดของภาครัฐมีที่เกรงคนจนและคนผิวดำ (ซึ่งมีเป็นจำนวนมากในเมืองนี้) ที่อพยพเข้ามาแล้วมีความเป็นอยู่ที่สุขสบาย จนไม่อยากกลับไปอยู่ที่เดิม

กระทั่งเหลือเวลาไม่ถึง 24 ชั่วโมงก่อนเฮอริเคนได้พัดเข้าถึงเมืองแล้ว Nagin จึงได้ประกาศใช้แผนอพยพเต็มรูป ในแผนนี้ รถบัสหลายร้อยคันจะถูกใช้สำหรับเคลื่อนย้ายคนที่ไม่มีรถยนต์ไปที่ซุปเปอร์โดม อันเป็นศูนย์พักพิงชั่วคราว แต่ในความเป็นจริง น้ำเริ่มท่วมสูงมากจนไม่สามารถใช้รถบัสฝ่าข้ามไปได้แล้ว นอกจากนี้ หากย้อนกลับไปเมื่อฤดูร้อนปีที่แล้ว ที่มีการซ้อมแผนอพยพนั้น จากซิมมูเลชั่นว่าจะมีเฮอริเคนแพม ที่มีลักษณะต่างๆคล้ายเฮอริเคนแคทรินามาก ทำให้เกิดน้ำท่วมสูง 3 เมตรกินพื้นที่หลายร้อยแห่ง ผลการซิมมูเลชั่นการซ้อมแผนอพยพก็ระบุแล้วว่าเรื่องการขนย้ายผู้คนจะเป็นปัญหาสำคัญ แต่ปัญหานี้ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข จนกระทั่งเกิดเป็นอุปสรรคขึ้นจริงๆในเหตุการณ์พายุแคทรินาครั้งนี้

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่องการสื่อสารในภาวะวิกฤตอีกด้วย อันที่จริงแล้ว เมืองนิวออร์ลีนส์ได้รับงบประมาณจำนวน 7 ล้านดอลลาร์ตั้งแต่ปี 2003 แล้ว เพื่อใช้ในการพัฒนาระบบการสื่อสารเพื่อเชื่อมต่อกับเจ้าหน้าที่รับมือภัยพิบัติในระดับท้องถิ่น แต่เมื่อแคทรินาพัดเข้ามาจริงๆ กลับปรากฏว่าวิทยุสื่อสารของตำรวจ นักดับเพลิง และนายกเทศมนตรีกลับแบตเตอรี่อ่อน โทรศัพท์ผ่านดาวเทียมก็ไม่ได้ชาร์จแบตเตอรี่ไว้เช่นกัน ส่วนโทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์มือถือก็ไม่สามารถใช้การได้เช่นกัน นี้ทำให้นายกเทศมนตรีและทีมจัดการภาวะฉุกเฉินถูกตัดขาดอยู่ในศาลาว่าการอยู่ 2 วัน

ในขณะที่ภาครัฐไม่สามารถรับมือและกอบกู้สถานการณ์ครั้งนี้ได้ เพราะติดระบบระเบียบราชการค่อนข้างมากนั้น ฝ่ายที่มีการปรับตัวจัดระบบตนเองเพื่อรับมือกับภัยพิบัติกลับเป็นภาคเอกชน โดยบริษัทขนส่งผู้ป่วยที่ใหญ่ที่สุดในเมือง ชื่อ Acadian Ambulance ซึ่งได้เข้ามาช่วยเหลือชาวบ้านในพื้นที่โดยการส่งรถพยาบาลกว่า 50 คันออกมารับและอพยพคนออกจากพื้นที่ 10 คันไปยังซุปเปอร์โดม ส่วนรถพยาบาลอีก 40 คัน และเฮลิ-คอร์ปเตอร์ 7 ลำ ก็อพยพคนไปยังสถานที่อื่นที่ปลอดภัย ตลอด 40 ชั่วโมง แพทย์ของบริษัท Acadian Ambulance กลายเป็นหน่วยงานเดียวที่ปฏิบัติงานในบริเวณนั้น

จาก ***Time***, September 19, 2005. pp 20-22

3. การสื่อสารในระดับชุมชนและท้องถิ่น

การสื่อสารเป็นองคาพยพหนึ่งที่มีส่วนสำคัญในการจัดระบบและการบริหารจัดการเพื่อรับมือกับภัยพิบัติ ประสบการณ์การจัดการของสังคมไทยต่อกรณีภัยพิบัติสึนามิที่ผ่านมานั้น ได้ให้บทเรียนเกี่ยวกับการสื่อสารข้อมูลข่าวสารที่สำคัญว่า การสื่อสารที่ไร้ประสิทธิภาพ ขาดสำนึก และแนวทางที่เหมาะสม สร้างสรรค์ ขาดการมีส่วนร่วมและไม่ได้ให้ความสำคัญต่อคนและชุมชน ที่ได้รับผลกระทบอย่างเพียงพอ จะส่งผลให้ การบริหารจัดการปัญหา ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนา ระบบการเตือนภัย การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ การกอบกู้เยียวยา ตลอดจนการฟื้นฟูชีวิตและ ชุมชน นำไปสู่การขยายปัญหาหรือสร้างปัญหาใหม่ ที่ใหญ่ขึ้น หนักขึ้น ซับซ้อนขึ้น

เหตุการณ์ภัยพิบัติคลื่นยักษ์สึนามิ เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547 และการดำเนินการ ให้ความช่วยเหลือการกอบกู้เยียวยา และการฟื้นฟูชีวิตและชุมชนที่ได้รับผลกระทบของสังคม ไทยนั้นได้ตอกย้ำความอ่อนแอของระบบโครงสร้างการสื่อสารในสังคมไทยอีกครั้ง กล่าวคือ การสื่อสารที่เป็นไปในลักษณะทิศทางเดียวจากบนลงล่าง ระบบสื่อสารที่รวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลาง แนวคิดสื่อสารที่ชุมชนท้องถิ่นไม่ได้รับความสำคัญตลอดจนไม่ได้รับโอกาสให้มีส่วนร่วมในการสื่อสารเท่าที่ควร ในการกอบกู้วิกฤติจนถึงการฟื้นฟูชุมชน ผู้คนจำนวนนับหมื่นนับแสน ในพื้นที่เสียหายต่างตกอยู่ในสภาพเป็นเพียงผู้ตั้งรับ ทั้งความปรารถนาดี และการกระทำที่ได้ชื่อว่า เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย หรือเพื่อนโยบายและแผนพัฒนาพื้นที่ประสบภัย

จากการศึกษาประสบการณ์การรับมือภัยพิบัติสึนามิ สามารถสรุปบทเรียนการสื่อสาร ระดับชุมชนและท้องถิ่นในประเด็นสำคัญ ได้ดังนี้

3.1. ประชาชนในชุมชนที่เสียหายไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอ

3.1.1.ประชาชนในชุมชนประสบภัยขาดช่องทางการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ

ปัญหาด้านเทคโนโลยี เครือข่ายโทรศัพท์ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติดังกล่าวด้วย สิบวันแรกลังสึนามิ ตั้งแต่จังหวัดระนองจนถึงจังหวัดสตูลโทรศัพท์มือถือใช้การไม่ได้ ทำให้การติดต่อสื่อสารของประชาชนในพื้นที่กับสังคมภายนอกทำได้ลำบาก และนำไปสู่ปัญหาความ รวดเร็วทันการณ์ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย “การติดต่อสื่อสารไม่ได้ในช่วง 1 อาทิตย์ เป็นปัญหาใหญ่มาก คิดว่ารัฐบาลและคนในสังคมเราต้องช่วยกันคิดว่า ระบบการสื่อสารของเราควรเป็นอย่างไร เครื่องไม้เครื่องมือที่พอติดต่อได้ในตอนนั้น คือโทรศัพท์พื้นฐานและวิทยุกระจายเสียง...คนใช้โทรศัพท์บ้านโทรไปหารายการวิทยุ แล้ววิทยุในภูเก็ตกระจายข่าวออกไป ทั้งขอความช่วยเหลือ ทั้งประกาศ เพราะฉะนั้น ในช่วงที่ผ่านมาระบบสองอย่างนี้ เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด เป็นระบบพึ่งพิง ได้มากที่สุดในภูเก็ต” (ข้อเสนอจากการเสวนา “การสื่อสารข้อมูลข่าวสารในภาวะวิกฤติ” จันทร์ที่ 15 สิงหาคม 2548)

นอกจากนี้ ประชาชนผู้ประสบภัยเกือบทุกคนหนีภัยมาได้แต่ตัว แม้แต่ข้าวของ เครื่องใช้ที่จำเป็นก็ไม่สามารถนำติดตัวมาได้ จึงไม่ต้องพูดถึงเครื่องรับวิทยุ และเครื่องรับ โทรทัศน์ ดังนั้น ผู้ประสบภัยแทบไม่เหลือช่องทางการสื่อสารผ่านสื่อเลย อย่างไรก็ตาม การสื่อสารระหว่างบุคคล และการสื่อสารภายในกลุ่ม ด้วยรูปแบบการประชุมกลุ่ม สภากาแฟ เป็นต้น เป็นรูปแบบการสื่อสารที่ผู้ประสบภัยจำเป็นต้องพึ่งพามากที่สุด

3.1.2.ขาดเนื้อหาข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบต้องการทราบเพื่อบรรเทาความทุกข์ร้อนและเพื่อประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตต่อไป

ผู้ประสบภัยกลายเป็นเพียงเนื้อหาเรื่องราวที่ถูกนำเสนอในสื่อมวลชน ต้องคอยเล่า คอยตอบเพื่อถ่ายทอดเรื่องราวประสบการณ์แสนเจ็บปวดซ้ำแล้วซ้ำอีก แต่สิทธิที่จะรู้ และสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Right to know and to access information) ของประชาชนกลับถูกละเลย ในขณะที่สาธารณชนวงกว้างทั้งระดับนานาชาติ และระดับประเทศ ได้รับทราบเรื่องราวที่เกิดขึ้น จากภัยพิบัติของคลื่นยักษ์สึนามิ ไม่น่าเชื่อว่าผู้ประสบภัยจำนวนมากกลับไม่มีโอกาสรับรู้ ข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่ธรรมชาติเป็นผู้กระทำ รวมทั้งข้อมูลที่ต้องการทราบเพื่อบรรเทาความทุกข์ร้อน ทั้งต่อชีวิตที่สูญสิ้น สูญหาย และชีวิตที่เหลือรอด ข้อมูลข่าวสารที่มีผลอย่างยิ่ง ต่อสุขภาพกาย สุขภาพใจ และการต้องพยายาม ที่จะดำเนินชีวิตต่อไป

การสื่อข้อมูลข่าวสารในภาวะวิกฤติสึนามิที่ผ่านมานั้น แทนที่จะมีประชาชน ในชุมชนที่ได้รับผลกระทบเป็นเป้าหมายหลัก กลับมุ่งรายงานให้คนชั้นกลางในกรุงเทพฯ หรือส่วนอื่น ๆ ได้รับรู้เรื่องราวเป็นหลัก การไหลเวียนของข่าวสารไม่ได้มุ่งหมายให้ ผู้ประสบภัยได้รับข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอ และได้รับความรู้ความเข้าใจที่เท่าทันต่อ ความเป็นไปของเหตุการณ์ คุณภาพของข้อมูลข่าวสารและการไหลเวียนอย่างทั่วถึง ในชุมชนผู้ประสบภัย มีความสำคัญต่อการเยียวยาและการฟื้นฟูเป็นอย่างยิ่ง และบางครั้ง มีความสำคัญถึงชีวิตของผู้ประสบภัยเลยทีเดียว

3.2. ขาดการสื่อสารสองทางที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ประสบภัย

ประชาชนผู้ประสบภัยตกอยู่ในฐานะเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลแก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้า มาให้ความช่วยเหลือ ในขณะที่ต้องคอยตอบคำถามซ้ำ ๆ ขาดโอกาสสื่อสารความคิด และมุมมองของตน จนกระทั่งเกิดเสียงที่สะท้อนความไม่เข้าใจ และคับข้องใจของประชาชน ผู้ประสบภัยว่าเก็บข้อมูลไปทำอะไรกัน หลายคนสะท้อนว่าชีวิตของพวกเขา วันหนึ่ง ๆ หมดไปกับการให้ข้อมูล บางคนถึงกับกล่าวว่า ให้ข้อมูลไปหมดแล้วจนตนเองไม่เหลือข้อมูล อะไรอีกเลย โดยที่พวกเขาไม่เคยมีโอกาสรับรู้รับทราบว่าข้อมูลเหล่านั้นได้ถูกนำไปใช้กำหนด แนวทางการให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูชีวิตอย่างไร บ้างก็ชี้ว่าแนวทางการช่วยเหลือฟื้นฟูของ หน่วยงานรัฐ ขาดความเข้าใจ ไม่เข้าถึงความต้องการ และปัญหาที่แท้จริงของผู้ประสบภัย ทั้ง ๆ ที่เก็บข้อมูลไปมากมาย

เสียงสะท้อนเหล่านี้ของผู้ประสบภัยแสดงให้เห็นว่า การดำเนินการเยียวยาฟื้นฟูของ หน่วยงานต่างๆ ขาดมิติการสื่อสารอย่างมีส่วนร่วมของผู้ประสบภัย สะท้อนการขาดโอกาส และช่องทางสื่อสารของผู้ประสบภัยที่จะบอกเล่า ถ่ายทอดความรู้สึก แสดงความคิดเห็น สะท้อนความต้องการ ผู้ประสบภัยตกเป็นผู้ตั้งรับ ที่เสมือนไม่มีตัวตน ไม่ได้เป็นผู้ร่วมรับรู้ และร่วมกำหนดอนาคตตัวเขาเอง อย่างมีสิทธิ มีศักดิ์ศรี

การขาดอำนาจสื่อสารของประชาชนในชุมชนที่ประสบภัย อาจเป็นเพราะสังคมมี ฐานคิดที่เห็นผู้ประสบภัยเป็นเพียง “ผู้ถูกช่วยเหลือ” ในเดียวกันก็มองข้ามบทบาทของ ชุมชนในฐานะ “ผู้ลงมือกระทำ” ด้วยขาดอำนาจการสื่อสาร จึงเป็นเหตุให้ชุมชน ขาดการมีส่วนร่วมกำหนดลักษณะหรือวิธีการช่วยเหลือ ไม่ได้ร่วมคิดร่วมตัดสินใจมากนัก และในที่สุดก็ส่งผลกระทบต่อผู้ประสบภัยนำไปสู่ความรู้สึกไร้ตัวตน ไร้ศักดิ์ศรี หรือมีผลให้บางคน ไม่เหลือความคิดที่จะฟื้นฟูช่วยเหลือตนเองอีกต่อไป

3.3. วิทยุกระจายเสียงท้องถิ่นของรัฐมีบทบาทสำคัญ แต่มีข้อจำกัดเชิงระบบโครงสร้างสื่อที่รวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลาง

ในภาวะวิกฤติครั้งนี้แม้สื่อวิทยุท้องถิ่นเช่น สวท. ภูเก็ต ตัดสินใจดำเนินการสื่อสารค่อนข้างช้า ลังเลไม่ทันการณ์ แต่ก็ยังได้แสดงให้เห็นศักยภาพในการตั้งรับได้พอสมควรในระยะกอบกู้ บรรเทาทุกข์ และประสานข้อมูลข่าวสารให้ลดความสับสนได้พอสมควร อย่างไรก็ตาม เมื่อดำเนินการไประยะหนึ่งบทบาทตอบสนองท้องถิ่นโดยมีประชาชนผู้ประสบภัยเป็นศูนย์กลางการสื่อสารก็เปลี่ยนไป สู่การเน้นตอบสนองนโยบายรัฐบาลเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างความเชื่อมั่นด้านท่องเที่ยวเป็นหลัก

3.4. การทดลองจัดตั้งวิทยุชุมชนในพื้นที่เสียหายให้เป็นช่องทางการสื่อสารของผู้ประสบภัยและเป็นกลไกหนึ่งในการฟื้นฟูชีวิตและชุมชน

จากประสบการณ์ของสังคมไทยในครั้งนี้ ได้มีการบุกเบิกการจัดทำวิทยุชุมชนหลังภัยพิบัติผ่านพ้นไป โดยเฉพาะตัวอย่างวิทยุชุมชนบ้านทับตะวัน ที่ดำเนินการโดยคนในพื้นที่ เพื่อเป็นช่องทางการสื่อสารสองทางให้คนในพื้นที่ท้องถิ่นได้แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งความรู้สึก ความทุกข์โศก ปัญหาต่างๆ และช่วยกันหาทางแก้ไขในระดับท้องถิ่น การบุกเบิกครั้งนี้เป็นเครื่องยืนยันความจำเป็นที่ชุมชนต่าง ๆ ควรมีวิทยุชุมชน

3.5. วิทยุกระจายเสียงทั้งระดับชุมชน และท้องถิ่น เป็นช่องทางสื่อที่จำเป็นและสำคัญยิ่งต่อการสื่อสารในภาวะวิกฤตทั้งบทบาทการเตือนภัย บรรเทาทุกข์ กอบกู้ เยียวยา และฟื้นฟู

ประสบการณ์ครั้งนี้ถือว่าสังคมไทยให้ความสำคัญกับวิทยุกระจายเสียงน้อยเกินไป และเมื่อมองในระดับท้องถิ่น ชุมชน ยิ่งลดระดับความสำคัญลงไปอีก ทั้ง ๆ ที่ในทางตรงกันข้าม ควรจะต้องให้สื่อระดับท้องถิ่นมีบทบาทให้มากกว่าการเป็นผู้ส่งข่าวสาร ข้อมูลสู่ส่วนกลาง หรือประสานความช่วยเหลือในระยะต้นเท่านั้น สื่อท้องถิ่นและชุมชนควรได้แสดงบทบาทตอบสนองต่อท้องถิ่น ชุมชน อย่างเต็มที่ และได้รับความสำคัญที่จะได้

แสดงหรือพัฒนาศักยภาพของตนในฐานะพลังการสื่อสารของชุมชนที่จะต่อรองหรือร่วมกำหนดทิศทางการรับมือภัยพิบัติในระยะยาว อย่างต่อเนื่องกว่าที่เป็นอยู่

4. สาธารณสุข : การจัดการในระดับชุมชน/ท้องถิ่น

เหตุการณ์ธรณีพิบัติที่เกิดขึ้นนับได้ว่าเป็นความท้าทายอย่างยิ่งต่อการจัดการด้านการสาธารณสุขที่ต้องอาศัยการผนึกกำลังกาย กำลังใจ ไม่น้อยไปกว่าความพร้อมและทรัพยากร ตลอดจนทุนด้านต่างๆในเชิงระบบอย่างมากมายมหาศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะฉุกเฉินซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่าชุมชนและท้องถิ่นเป็นภาคส่วนแรกที่ได้รับผลกระทบโดยตรงและรุนแรง และยังเป็นหน่วยแรกและหน่วยสุดท้ายที่ต้องดำเนินการคลี่คลายและแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่องนับถึงวันนี้

ด้วยสภาวะที่ดำเนินไปของเหตุการณ์ในวันอาทิตย์ที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๘ สิ่งแรกที่เกิดขึ้นคือการบาดเจ็บล้มตายจำนวนมากอย่างไม่สามารถคาดประมาณจำนวนที่ใกล้เคียงได้ ไม่สามารถแม้ที่จะเตรียมการรองรับใดๆได้อย่างเท่าทัน ตามมาด้วยภาวะหรืออาการที่สะท้อนความเครียด ความหวาดกลัว ไปจนถึงความเจ็บป่วยทางจิตใจในระดับรุนแรงของผู้คนที่รอดชีวิตมาได้ จึงถือเป็นหน้าที่โดยตรงของหน่วยงานและบุคลากรด้านการสาธารณสุขทั้งหมดที่ต้องเป็นหลักสำคัญในการรับมือกับภาวะฉุกเฉินทางสุขภาพและการเจ็บป่วยเช่นนี้ และยังต่อเนื่องไปถึงภารกิจและหน้าที่ในการกู้ภัย การเฝ้าระวังโรค การป้องกันและควบคุมโรคระบาด (ถ้ามี) การดูแลรักษาอนามัยสิ่งแวดล้อม การดูแลแม่และเด็ก การให้การแนะนำและเยี่ยมเยียนในระดับครัวเรือนเพื่อดูแลสุขภาพกายและจิต แม้กระทั่งเรื่องการจัดการศพในภาวะฉุกเฉิน เป็นต้น

ในที่นี้จะของกล่าวถึงภารกิจด้านบริการสาธารณสุขที่ดำเนินอยู่ในพื้นที่ โดยเชื่อมโยงกับระบบบริการสาธารณสุขในระดับประเทศและความช่วยเหลือจากองค์กรระหว่างประเทศในด้านการสาธารณสุขตามที่เกิดขึ้นและดำเนินไปในช่วงภาวะฉุกเฉินและช่วงฟื้นฟู อย่างไรก็ตามด้วยพลวัตรและการเปลี่ยนแปลงของเหตุการณ์ในพื้นที่ ข้อมูลในส่วนนี้ยังไม่ถือได้ว่าครบถ้วน

4.1. ภาวะฉุกเฉิน

4.1.1 ลักษณะของความเจ็บป่วย: กายนำ

หากจะยึดเอานิยามของ “สุขภาพ” ที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติว่าหมายถึง “ภาวะของมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งทางกาย ทางจิต ทางปัญญา และทางสังคม เชื่อมโยงกันเป็นองค์รวมอย่างสมดุล” อาจกล่าวได้ว่าสุขภาพเป็นผลรวมของขององค์ประกอบอันหลากหลาย สุขภาพที่ดีจึงมิใช่เพียงภาวะของการปราศจากโรค และในทำนองเดียวกันการเจ็บป่วยนั้นต้องพิจารณาจากมิติอื่นๆนอกเหนือกาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านของจิตใจที่มีสุข มองโลกในแง่ดี ด้านปัญญาซึ่งหมายถึงความรู้ทั่ว รู้เท่าทัน และความเข้าใจอย่างแยกได้ในเหตุผลแห่งความดี ความชั่ว ความมีประโยชน์ และความมีโทษ ซึ่งนำไปสู่ความมีจิตใจอันดีงามและเอื้อเฟื้อเพื่อแผ่ และด้านสังคมซึ่งมาจากการที่บุคคลสามารถดำรงชีวิตอย่างมีความสุขจากการรู้สึกเป็นส่วนหนึ่ง ไม่แปลกแยกจากคนรอบตัว การได้รับการยอมรับ ความรู้สึกมีคุณค่าในตนเอง ซึ่งทั้งหมดสามารถนำไปสู่ความพร้อมในการตั้งรับและปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างเท่าทัน ดังนั้นหากขาดซึ่งมิติใดมิติหนึ่งแม้เพียงมิติเดียวไป ก็เท่ากับว่าสมดุลทาง “สุขภาพ” ของบุคคลนั้นสูญเสียไป

ด้วยขนาดและความรุนแรงเหตุการณ์สึนามิที่เกิดขึ้นส่งผลให้มีผู้บาดเจ็บจำนวนมาก ในระยะฉุกเฉิน (ประมาณ 1 สัปดาห์นับแต่วันเริ่มเกิดเหตุ) ปัญหาสุขภาพปรากฏชัดในทางกาย และทางจิต การเจ็บป่วยทางกายก่อให้เกิดภาวะที่บุคคลไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ไปจนถึงไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้เลย และ

เนื่องจากความเป็นภัยสาธารณะของเหตุการณ์ที่มีความรุนแรงมากและมีขอบเขตกว้างขวางสิ่งที่เกิดตามมาคือการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบขนานใหญ่เชิงโครงสร้างหน้าที่ของสังคมและวัฒนธรรม กล่าวคือ:-

- การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ อันเป็นรูปธรรมของการดำรงชีวิตได้สูญหายไปจากเหตุการณ์ เช่น ชุมชน อาคารบ้านเรือน พื้นที่ป่า ถนนหนทางพังทลายหรือถูกย้ายที่ นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมทางสังคม
- การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมทางสังคม เกิดจากการที่องค์ประกอบเดิมที่เป็นวิถีของชีวิตประจำวันเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพังทลายของความเป็นชุมชนอันเป็นหัวใจหลักในการดำรงชีวิตในเขตพื้นที่ชนบทนั้นก่อให้เกิดความรู้สึกไร้ที่พึ่งพิง ไร้ญาติขาดมิตร โดดเดี่ยว เสียขวัญและกำลังใจ และการสูญเสียพื้นที่ในการประกอบอาชีพและพื้นที่ในการดำเนินชีวิตประจำวันไปอย่างไม่มีวันกลับ นอกจากนี้การสูญเสียบุคคลในครอบครัวหรือญาติมิตรยังนำมาสู่ความบาดเจ็บทางกาย-ทางจิตใจทำให้บทบาทหน้าที่เชิงสังคมของบุคคลในฐานะปัจเจกและในฐานะที่สัมพันธ์กับผู้อื่นหายไปอีกด้วย ชุมชนไม่อยู่ในสถานะที่จะทำให้เกิดกิจกรรมที่มีชีวิตหรือมีความหมายในเชิงวัฒนธรรมได้อีก

สืบเนื่องลักษณะของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเช่นนี้ก่อให้เกิดปัญหาเชิงสุขภาพและลักษณะการเจ็บป่วยที่ความเฉพาะตัวขึ้นในระยะต่างๆ ดังนี้

1) ช่วงฉุกเฉิน หรือในระยะที่เพิ่งเกิดเหตุการณ์ได้ไม่นาน - ภาวะการติดเชื้อแทรกซ้อนหลังการรักษาเบื้องต้น ผู้ที่ได้รับบาดเจ็บจากการถูกของแข็งมีคมกระแทกและจมน้ำมักมีแผลฉีกขาดและมีสิ่งเจือปน เช่น เม็ดทรายละเอียด โคลนตม และสิ่งสกปรกอื่นๆ เข้าไปแทรกอยู่ตามเนื้อเยื่อ การทำความสะอาดและรักษาแผลเป็นไปด้วยความยากลำบาก มีโอกาสสูงที่ทำให้เกิดแผลอักเสบติดเชื้อ การติดเชื้อที่เนื้อเยื่อใต้ผิวหนังและกล้ามเนื้อ และปอดบวม เป็นต้น

2) ช่วงสืบเนื่อง ที่จำนวนผู้บาดเจ็บและโดยเฉพาะผู้เสียชีวิตเพิ่มมากขึ้น – ภาวะการณ์ติดเชื้อจากการสัมผัสกับสิ่งสกปรก ศพ และสิ่งคัดหลั่งจากศพ แม้จะมีโอกาสเป็นไปได้น้อยเนื่องจากจุลชีพส่วนใหญ่จะไม่สามารถมีชีวิตต่อไปได้ยาวนานในร่างที่ไร้ชีวิต แต่อย่างไรก็ตามอาจมีข้อควรคำนึงถึงในกรณีที่ผู้เสียชีวิตมีเชื้อโรคบางชนิด เช่น วัณโรค ไวรัสตับอักเสบบีและซี เชื้อ HIV/AIDS และอื่นๆ อาจมีโอกาสเสี่ยงสูงขึ้น

3) ช่วงฟื้นฟู - ภาวะการณ์ติดเชื้อแทรกซ้อนที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจทำให้มีการระบาดของเชื้อโรคได้

ในเชิงจิตใจและความรู้สึกที่มีความสลับซับซ้อนขึ้นในผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อม ผู้คนจำนวนมากได้รับความกระทบกระเทือนทางจิตใจจากการได้ประสบเหตุและต้องต่อสู้เอาชีวิตรอด หรือจากการได้พบเห็นผู้บาดเจ็บล้มตายจำนวนมาก หรือแม้แต่การสูญเสียบุคคลอันเป็นที่รักไป การกลายเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยหรือพลัดถิ่น ฯลฯ ทั้งหมดเกิดขึ้นโดยไม่ได้ตั้งตัว จึงไม่แปลกที่ความเจ็บป่วยทางจิตใจจึงเป็นปัญหาที่ค่อยๆก่อตัวและมีจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆในระยะฟื้นฟูหรือระยะที่เหตุการณ์ผ่านพ้นไปได้ระยะหนึ่งแล้ว กล่าวได้ว่าในช่วงฟื้นฟูลักษณะและรูปแบบของการเจ็บป่วยจะเกิดจากประสบการณ์เลวร้ายและการเจ็บป่วยทางกายที่นำไปสู่ การเจ็บป่วยทางปัญญาและสังคมอย่างต่อเนื่อง ในลักษณะที่ผู้คนไม่อาจรู้เท่าทัน ไม่อาจทำความเข้าใจได้ว่าสิ่งที่เกิดขึ้นคืออะไร ทำไมจึงเป็นเราที่ต้องพบเจอกับเหตุการณ์เช่นนี้ หลายคนไม่อาจกลับคืนสู่การดำเนินชีวิตเช่นปกติ และอีกหลายคนก็ไม่อาจหาวิธีรับมือกับสิ่งที่เกิดขึ้นได้ โดยภาพรวมแล้วความเจ็บป่วยจึงนำมาซึ่งการยุติบทบาทและหน้าที่ทางสังคมโดยไม่สมัครใจของผู้คนจำนวนมาก สังคมเผชิญกับวิกฤติเชิงหน้าที่อย่างยากที่จะตั้งรับได้ทันท่วงที

4.1.2 การใช้ประโยชน์จากความพร้อมและทรัพยากรเชิงระบบ

การสาธารณสุขเป็นระบบใหญ่ที่มีความสำคัญยิ่งต่อการดำรงชีวิตของผู้คนในสังคมทั้งในภาวะปกติและภาวะฉุกเฉิน เมื่อเกิดเหตุการณ์สึนามิการสาธารณสุขต้องทำหน้าที่แบบบูรณาการ ผสมผสานบทบาทหน้าที่ที่มากไปกว่าการรักษาพยาบาลซึ่งจะส่งผลให้ผู้ประสบภัยสามารถดำรงชีวิตต่อไปได้ อาจจำแนกเป็นกลุ่มหลักๆ ได้แก่

- ***บทบาทในการให้บริการสาธารณสุข (health services delivery)*** ตามที่ระบุไว้ในร่างพรบ.สุขภาพแห่งชาติ *บริการสาธารณสุขหมายถึง "บริการต่างๆอันเกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรคและการควบคุมโรคและปัจจัยที่คุกคามสุขภาพ การตรวจวินิจฉัยและบำบัดความเจ็บป่วย และการฟื้นฟูสมรรถภาพของบุคคล ครอบครัวและชุมชน"* แต่การให้บริการสาธารณสุขหรือการรักษาในภาวะฉุกเฉินเช่นนี้ช่วงแรกทำได้เพียงการบำบัดความเจ็บป่วยเฉพาะหน้า ระบบประกันสุขภาพปกติของคนไทยส่วนใหญ่คือโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคหรือแม้แต่ระบบประกันสังคม และประกันชีวิต (กรณีชาวต่างชาติ) ก็ไม่มีความหมาย ไม่มีใครสนใจว่าผู้ป่วยที่เข้ามาจะเป็นใคร มาด้วยประกันสุขภาพระบบใด สิ่งที่ต้องทำคือให้การรักษาอย่างดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ตามนโยบายที่ประกาศโดยกระทรวงสาธารณสุข และโดยอัตโนมัติการดูแลรักษาผู้ประสบภัยก็เข้าสู่การจัดการทาง**การแพทย์ในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Medical Services : EMS)** กระบวนการทุกอย่างดำเนินการไปโดยความร่วมมือร่วมใจจากหลายฝ่ายที่มีความตั้งใจอย่างแรงกล้าที่จะช่วยเหลือ โดยการช่วยเหลือในขั้นต้นนั้นมาจากหน่วยงานในพื้นที่ไม่ว่าจะเป็น สถานีอนามัย สาธารณสุขอำเภอ โรงพยาบาลชุมชน ทั้งในพื้นที่ที่ประสบภัยและพื้นที่ใกล้เคียง หน่วยงานเหล่านี้จะทำการประสานงานกันในการช่วยเหลือ **ทางด้านการแพทย์เบื้องต้นขั้นปฐมภูมิ (Primary care)** อย่างเช่น การทำแผล , การปฐมพยาบาล และจะทำการส่งต่อผู้บาดเจ็บไปยังโรงพยาบาล ก่อนที่ความช่วยเหลือจากส่วนกลางจะมาถึง

ในทางปฏิบัติระบบ EMS ครั้งนี้นั้นเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการแผนอุบัติภัยหมู่ระดับจังหวัด เพราะเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมีการบาดเจ็บล้มตายของผู้คนจำนวนมาก (mass casualties) แต่ระบบ EMS ที่มีประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นมิได้หากปราศจากการประเมินสถานการณ์ที่รอบคอบ นอกเหนือไปจากการมีอุปกรณ์และเครื่องมือที่พอเพียง เช่น อุปกรณ์ทางการแพทย์ รถพยาบาล และเวชภัณฑ์ อย่างไรก็ตามเป็นไปได้ว่าในระดับท้องถิ่นเหล่านี้หรือในประเทศไทย การประเมินสถานการณ์ที่เกิดขึ้นอาจจะทำได้ยาก ด้วยความเปิดเชิงพื้นที่และการเลื่อนไหลและเคลื่อนตัวของผู้คน ตลอดจนข้อเท็จจริงที่ว่าเหตุการณ์ในระดับความรุนแรงเช่นนี้เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทยจึงเป็นการยากที่การประมาณการและการควบคุมสถานการณ์ไม่อาจทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่ การเตรียมความพร้อมในเรื่องของสถานที่และการรวบรวมอัตรากำลังทั้งหมดที่มีอยู่เพื่อช่วยกู้สถานการณ์เป็นไปอย่างค่อนข้างลำบาก อย่างไรก็ตามในภาวะที่ต้องการความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนเช่นนี้สิ่งที่เกิดขึ้นจึงมีลักษณะของการระดมทุน ระดมความช่วยเหลือ เป็นการร่วมแรงร่วมใจของคนเป็นจำนวนมากทุกเพศทุกวัยโดยไม่มีข้อจำกัด เจ้าหน้าที่ทางสาธารณสุข แพทย์ พยาบาล ที่จะคอยมาสับเปลี่ยนหมุนเวียนกำลังคนที่มีอยู่ เพราะโรงพยาบาลต่างๆในพื้นที่ต่างก็รองรับผู้บาดเจ็บเต็มอัตรากำลังในทุกพื้นที่ การช่วยเหลือจากแหล่งอื่นๆ ที่นอกเหนือจากภายในท้องถิ่นนั้นจะเป็นการช่วยเหลือจากจังหวัดใกล้เคียง หน่วยงานต่างๆ โรงพยาบาลที่เป็นโรงเรียนแพทย์ โรงพยาบาลเอกชน และเหล่าอาสาสมัคร ซึ่งได้มีการก่อตั้ง "**โรงพยาบาลสนาม**" ขึ้นในพื้นที่ เพื่อให้การช่วยเหลือผู้บาดเจ็บที่ถูกทยอยลำเลียงมาอย่างไม่ขาดสาย ปัจจัยสำคัญของการดูแลและรักษาผู้บาดเจ็บอยู่ที่การ**คัดแยกอาการ**เป็นกลุ่มต่างๆอย่างเหมาะสมตามความเร่งด่วนและความสาหัสของการเจ็บป่วย

และเนื่องจากพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัตินั้นมีนักท่องเที่ยวต่างชาติอยู่มาก **ภาษาและการสื่อสาร**จึงเป็นข้อจำกัดที่เกิดขึ้นในภาวะนั้น จากความโกลาหลที่เกิดขึ้นจึงต้องมีการประสานไปยังส่วนกลางเพื่อขอกำลังคนและอุปกรณ์ต่างๆ รวมถึงล่ามภาษาต่างๆ ก็เพื่อประโยชน์ในขั้นตอนของการสื่อสารเพื่อการรักษา และมีการขอรับบริจาคอุปกรณ์ในการปฐมพยาบาลเบื้องต้นจากพื้นที่ใกล้เคียงและได้รับความร่วมมือจากชุมชนเป็นอย่างดี การร่วมมือร่วมใจกันเช่นนี้นับเป็นบทบาทที่เข้ามาทดแทนความอ่อนของระบบตั้งรับได้เป็นอย่างดี และทำให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยในระยะแรกเป็นไปได้อย่างต่อเนื่อง

จากการดำเนินงานที่ผ่านมาพบว่าบทบาทของบุคลากรด้านสาธารณสุขขยายขอบเขตการให้บริการสาธารณสุขออกไปรวมถึงเรื่องของ **การบรรเทาทุกข์** ต้องมีการจัดหาปัจจัยสี่สำหรับผู้ประสบภัยเพราะคนเหล่านี้ ไม่มีน้ำ อาหารและที่อยู่อาศัยที่ต้องทำการแจกจ่ายอย่างทั่วถึง จนเมื่อผ่านภาวะฉุกเฉินไปแล้วบริการสาธารณสุขด้านอื่นๆ จึงเกิดขึ้นตามมา (ดูในส่วนถัดไป)

ในส่วนของระบบประกันสุขภาพ โดยส่วนใหญ่ประชาชนในพื้นที่จะใช้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า คือ 30 บาทรักษาทุกโรค บางส่วนมีสิทธิ์ประกันสังคม ส่วนชาวต่างชาติก็จะมีหลักประกันสุขภาพของตนเอง ที่เป็นปัญหาก็คือแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนซึ่งจัดเป็นแรงงานนอกระบบที่ไม่มีหลักประกันในการรักษาพยาบาล โดยโครงการหลักประกันสุขภาพต่างๆ ในพื้นที่ที่ประสบภัย จะมี **การล้างระบบ** คือ มีการจัดระบบบัญชีรายชื่อและการออกบัตรใหม่ โดยมีเจ้าหน้าที่เข้าไปให้บริการประชาชนในศูนย์ช่วยเหลือต่างๆ อย่างเช่นบ้านพักชั่วคราว และเนื่องจากที่อยู่ของผู้ประสบภัยจะเป็นที่อยู่ใหม่ ดังนั้นการเข้าไปใช้สิทธิ์ในสถานพยาบาลจึงต้องเป็นสถานพยาบาลที่ให้บริการในเขตที่อยู่ใหม่ ในช่วงที่เกิดเหตุการณ์ในระยะแรกนั้น ผู้ประสบภัยจะไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆทั้งสิ้น โดยงบประมาณที่นำมาสนับสนุนนั้นมาจาก **สำนักงานประกันสุขภาพแห่งชาติ** เป็นหลัก และสำนักงานประกันสังคม (เฉพาะผู้ที่มีสิทธิ์ของสำนักงานประกันสังคมเท่านั้น) อย่างไรก็ตามโดยตัวระบบประกันสุขภาพเอง ก็จะต้องมีนโยบายที่ชัดเจนในการที่จะสนับสนุนการรักษาและการฟื้นฟูอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากโรคบางประเภทจำเป็นที่จะต้องมีการติดตามการรักษาอย่างใกล้ชิด เพื่อป้องกันอาการแทรกซ้อนของโรคที่มักจะเกิดตามมาภายหลัง ดังนั้นจึงควรมีมาตรการในการบันทึก ประวัติข้อมูลของผู้ป่วยที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิ เพื่อเป็นประโยชน์ในการประเมินผลและหาข้อเสนอแนะต่างๆ ในด้านการรักษา การเตรียมมาตรการความพร้อมต่างๆ ของระบบ รวมถึงข้อจำกัดต่างๆ ที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ประสบภัยให้ดีขึ้น

ประเด็นปัญหาที่พบในพื้นที่ประสบภัยนั้น และยังเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันอยู่ในปัจจุบันจนต้องมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงขึ้นก็คือเรื่องของ “ **ค่าใช้จ่าย** ” ของโรงพยาบาลเอกชนในการรักษาผู้ประสบภัย อย่างที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าในภาวะฉุกเฉินนั้น การรักษาชีวิตเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นที่สุด ดังนั้นในภาวะฉุกเฉินเมื่อต้องนำผู้ป่วยเข้าสู่การรักษาในโรงพยาบาลของรัฐจนโรงพยาบาลเหล่านั้นมีผู้ประสบภัยเข้ามามากจนไม่สามารถที่จะรับไหว ผู้ประสบภัยและผู้ที่ได้รับบาดเจ็บบางส่วนถูกส่งเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลเอกชนในพื้นที่ แต่ผลกระทบที่ตามมาในภายหลังก็คือ **ภาระค่าใช้จ่าย** ที่เกิดขึ้นที่เป็นปัญหาว่าใครจะเป็นผู้ที่รับผิดชอบภาระดังกล่าว จะเป็นสำนักงานประกันสุขภาพแห่งชาติ รัฐบาล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะมารับภาระดังกล่าว ผลกระทบในเรื่องนี้ยังยืดเยื้อมาจนปัจจุบันว่า ภาระค่าใช้จ่ายใครจะเป็นผู้ที่รับผิดชอบและโรงพยาบาลเอกชนต่างๆ เหล่านั้น คุ้มทุนกับการรักษาเหล่านั้นหรือไม่

- ***บทบาทในการปกป้องสุขภาพและป้องกันโรค (health protection and disease prevention)*** เป็นบทบาทที่เกิดขึ้นภายหลังจากหน้าที่การให้การรักษาพยาบาลฉุกเฉินได้ดำเนินไประยะหนึ่งแล้ว ได้แก่การป้องกันและควบคุมโรคและปัจจัยที่คุกคามสุขภาพ บทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทางด้านสาธารณสุขนอกจากจะต้องปฐมพยาบาลเบื้องต้นแล้ว ยังจะต้องคอยดูแลควบคุมให้เกิดสุขภาวะที่ดี เพื่อป้องกันโรคติดต่อที่อาจเกิดขึ้น ดังนั้นหน่วยงานที่ต้องเข้ามาร่วมประสานงานก็คือ **กองควบคุมโรค** เพื่อดูแลในเรื่องของการ

ติดเชื้อ ขยะติดเชื้อ และยังมี **หน่วยงานอนามัยสิ่งแวดล้อม** ที่ต้องเข้ามาดูแลเรื่องที่พัก ระบบน้ำ การบำบัดน้ำเสีย การจัดการสิ่งปฏิกูล เป็นการสร้างสุขอนามัยแบบเร่งด่วนหรือเฉพาะหน้าก่อน เพื่อป้องกันและควบคุมโรคที่จะเกิดขึ้นในช่วงฉุกเฉิน นอกจากนี้ยังมีกิจกรรมการ**สร้างเสริมสุขภาพ**เกิดขึ้นในที่พักชั่วคราวหลายแห่งในจังหวัดพังงา เช่น ความพยายามรณรงค์ให้มีการออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอ มีการทำแผ่นประชาสัมพันธ์เพื่อให้ข้อมูลและแนวทางการปฏิบัติแก่ประชาชน นับเป็นกิจกรรมเชิงรุกอย่างหนึ่งที่มุ่งหวังผลลัพธ์ทางสุขภาพในระยะยาวที่มีความยั่งยืน เป็นการปลูกวัฒนธรรมใหม่ด้านสุขภาพขึ้นมาพร้อมๆกับการสร้างหรือจัดระเบียบใหม่ในทางกายภาพของชุมชนและสังคม

- ***บทบาทในการประสานนโยบายสาธารณสุข (health coordination)*** แม้การรับมือกับความรุนแรงและเร่งด่วนจากเหตุการณ์สึนามิจะถือเป็นภารกิจร่วมกันของหลายหน่วยงาน อาทิเช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองทัพ องค์กรเอกชนและ NGOs จำนวนมาก แต่ในภาวะฉุกเฉินบทบาทของ**บุคลากรสาธารณสุขในระดับพื้นที่**นั้นนับว่ามีความโดดเด่นอย่างมากในเชิงการประสานงานให้เกิดการทำงานอย่างเป็นบูรณาการระหว่างบุคคลตั้งแต่ระดับผู้บริหารไปจนถึงอาสาสมัครในระดับต่างๆ ที่เข้ามาในพื้นที่จำนวนมากด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน เพราะเจ้าหน้าที่/บุคลากรสาธารณสุขคือผู้ที่ทำงานต่อเนื่องและคลุกคลีอยู่ในพื้นที่และเกือบทุกด้านของการปฏิบัติหน้าที่ในเหตุการณ์ล้วนมีความเกี่ยวเนื่องและคาบเกี่ยวกับงานด้านบริการสาธารณสุขแทบทั้งสิ้น ตั้งแต่การให้การปฐมพยาบาลไปจนถึงการจัดการศพ

นอกจากนี้การก่อตัวของ**เครือข่ายสาธารณสุขที่ไม่เป็นทางการ**มีบทบาทสำคัญยิ่งในการประสานนโยบายสาธารณสุขและทำให้การดำเนินงานในภาวะฉุกเฉินผ่านพ้นไปได้ด้วยดี ไม่ว่าจะเป็นบทบาทของแพทย์จากแทบทุกสถาบันทั่วประเทศและจากนอกประเทศที่พร้อมใจกันลงมาเป็นอาสาสมัครในพื้นที่โดยมิได้นัดหมายทั้งในนามของส่วนบุคคลและจากหน่วยงานต้นสังกัด หรือบทบาทของอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) และหน่วยกู้ภัยต่างๆ ความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาเกิดได้จาก**ความสามารถในการจัดการตนเอง**และ**สร้างความเข้มแข็ง**ให้ตนเองในภาวะวิกฤติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับพื้นที่เช่น สาธารณสุขจังหวัดและสาธารณสุขอำเภอ แม้ความพร้อมของบุคลากรสาธารณสุขในระดับพื้นที่จะถูกลดทอนลงโดยข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากรแต่ในภาวะเช่นเหตุการณ์สึนามินี้ผู้ปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้ต้องทำดีที่สุดในสถานการณ์ที่เลวร้ายที่สุดเพื่อรองรับผู้บาดเจ็บจำนวนมหาศาลที่ทยอยกันเข้ามารับการรักษา หน้าที่ลำดับแรกของบุคลากรสาธารณสุขในพื้นที่เหล่านี้คือการอำนวยความสะดวกให้แพทย์-พยาบาลให้การรักษาผู้บาดเจ็บได้ อาจเริ่มต้นจากการกู้ภัย การให้การปฐมพยาบาลเบื้องต้น การคัดแยกอาการ และการจัดการศพ ในภาวะปกติบุคลากรสาธารณสุขในพื้นที่เหล่านี้อาจเป็นเพียงฟันเฟืองเล็กๆแต่จากเหตุการณ์ที่ผ่านมาชี้ชัดว่าบุคลากรในระดับพื้นที่นับเป็นฐานรากสำคัญที่แสดงให้เห็นถึง**ความเข้มแข็ง**และ**ความพร้อม**ของพื้นที่ในการรับมือกับภัยพิบัติหรือเหตุการณ์อันไม่คาดคิดใดๆก็ตาม เช่น โรงพยาบาลรัฐและสถานีอนามัยในพื้นที่สามารถตั้งรับเหตุการณ์และอำนวยการได้อย่างทันท่วงที

นอกจากนี้ในภาวะฉุกเฉิน สิ่งที่สำคัญก็คือการร่วมแรงร่วมใจของประชาชนทุกคน ทั้งในพื้นที่และจากส่วนอื่นๆ ซึ่งในพื้นที่นั้นต้องยอมรับว่าเป็นส่วนที่เข้มแข็งในด้านจิตใจ แต่อย่างไรก็ตามการทำงานร่วมกันจากหลายๆ ฝ่าย ปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากการประสานงาน ซึ่งหลายหน่วยที่เข้ามาช่วยเหลือในพื้นที่ประสบภัย *ก่อให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อน* และภาระหน้าที่บางอย่างเรียกได้ว่า มี *การแย่งหน้าที่กันในการที่ปฏิบัติงานและรับผิดชอบ* ซึ่งการแบ่งพื้นที่ในการรับผิดชอบนั้นค่อนข้างที่จะคลุมเครือไม่ชัดเจน ในเรื่องของผู้มีอำนาจในการสั่งการเป็นปัญหาที่ทุกฝ่ายต้องรีบเร่งในการแก้ไข ในเรื่องของอำนาจในการสั่งการที่ทับซ้อนกัน เพราะสิ่งนี้ก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้ปฏิบัติงานเป็นอย่างมากว่าจะดำเนินการอย่างไร โดยใช้ระบบใด แผนใดที่จะได้ไม่ขัดต่ออำนาจและคำสั่งที่ถาโถมเข้ามาอย่างต่อเนื่อง ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว การปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของ

ผู้ปฏิบัติงานนั้นมีให้เห็นอย่างต่อเนื่อง จากตอนแรกที่เป็นการให้บริการเบื้องต้นด้านการแพทย์มาเป็นการจัดการศพ อย่างไรก็ตามสิ่งที่สำคัญ ก็คือการบริหารจัดการอันเป็นปัญหาที่ควรจะได้รับการปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วนจากการซ้ำซ้อนของอำนาจและการสั่งการจากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งคานอำนาจกันอย่างชัดเจน ผลเสียตกกับผู้ปฏิบัติงานและส่งต่อถึงความล่าช้าในการที่ช่วยเหลือผู้ประสบภัย ข้อเสนอแนะในส่วนนี้จึงควรมีการมอบอำนาจและกระจายอำนาจอย่างชัดเจน ในเรื่องของการเตรียมความพร้อมและการป้องกันนั้น เราจะต้องปลูกจิตสำนึกในเรื่องของการเน้นการป้องกันมากกว่าการที่จะมาแก้ไขและบรรเทาในภายหลัง รวมถึงการรณรงค์และสร้างความตระหนักรู้แก่สาธารณชน

4.1.3 ความเป็นองค์รวมของการจัดการ: การปรับตัวทางสังคมและวัฒนธรรมของระบบ

บทเรียนจากประสบการณ์ในเรื่องของความช่วยเหลือต่างๆนั้น คือ ความต้องการความช่วยเหลือมีเป็นจำนวนมากและความต้องการที่จะให้ความช่วยเหลือก็มีมากด้วยเช่นกัน แต่ที่ขาดคือการประเมินสถานการณ์ว่าความต้องการในขณะนั้นใครต้องการอะไร ใครขาดอะไร สิ่งของ อุปกรณ์ ยานพาหนะ หรือกำลังคนที่มีความชำนาญมีเท่าไร อย่างไรบ้าง เพื่อจัดระบบรองรับและหมุนเวียนในภาวะฉุกเฉิน การประเมินความต้องการและศักยภาพที่มีเป็นสิ่งที่ต้องทำโดยคำนึงถึง**ธรรมชาติของปัญหาที่มีความเป็นนานาชาติ**สูงเช่นในเหตุการณ์สึนามิ การที่มีผู้บาดเจ็บ สูญหาย หรือเสียชีวิตมาจากหลากหลายประเทศ หลากหลายเชื้อชาติ และแน่นอนว่าการบริหารจัดการปัญหาจำต้องกระทำโดยคำนึงถึงความหลากหลายทาง**วัฒนธรรม**นั้นด้วย มิใช่การกำหนดสายการปฏิบัติงานในเชิง**อำนาจ**แต่เพียงด้านเดียว เห็นได้ชัดว่าวัฒนธรรมมีผลในการกำหนดทิศทางและความเคลื่อนไหวของปัญหา ในหลายรูปแบบ อาทิ เช่น วัฒนธรรมกำหนดรูปแบบและแนวทางในการจัดการปัญหา สิ่งที่สังคมไทยคิดว่าเหมาะสมสำหรับการจัดการปัญหาอาจไม่ใช่สิ่งที่คาดหวังหรือเป็นที่ต้องการในวัฒนธรรมอื่น เช่น กรณีเรื่องศพต้องการการจัดการที่ละเอียดอ่อนต่อวัฒนธรรมที่แตกต่าง เช่น วัฒนธรรมตะวันตกนั้นเรื่องของศพมีความเชื่อมโยงกับกฎหมายและความเป็นทรัพย์สินมากกว่าในบริบทของสังคมไทย (ดูรายละเอียดในส่วนที่ 2.2.) หรือวัฒนธรรมการดูแลจัดการศพที่แตกต่างกันไปตามความเชื่อทางศาสนา ดังนั้นระบบที่เข้ามาดูแลและจัดการเรื่องศพนั้นควรต้องมีความเป็นมาตรฐานยอมรับได้ในระดับข้ามวัฒนธรรม นอกเหนือจากความตั้งใจดีและความละเอียดอ่อนต่อความแตกต่างหลากหลายทางวัฒนธรรมแล้ว อีกสิ่งหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปได้โดยราบรื่นคือการใช้**ระบบ** (system) เป็นเครื่องมือในการสร้างให้เกิดการทำงานอย่างมีบูรณาการและมีความครบถ้วนเป็นองค์รวม

การจัดการในระดับชุมชนและท้องถิ่นก็ได้มีการพัฒนาและฟื้นฟูแผนต่างๆมากมาย ซึ่งในส่วนของโรงพยาบาลต่างๆ ได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในเรื่องการรับมือกับภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้น เนื่องมาจากการตระหนักว่าชุมชนและท้องถิ่นเหล่านี้อยู่ในพื้นที่เสี่ยง ดังนั้นจึงมีการจัดอบรม สัมมนา รวมไปถึงเน้นในเรื่องของการฝึกอบรมในเรื่องของภาษาเพิ่มเติม เพื่อให้สอดคล้องกับการที่พื้นที่เหล่านี้เป็นแหล่งท่องเที่ยว มีนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามามากมาย การมีความรู้และความเข้าใจในภาษา จะเป็นประโยชน์ในการที่จะ**ลดช่องว่าง**ของการใช้ภาษาในการสื่อสารและการรักษาพยาบาล ยังเป็นการสร้างความอุ่นใจ ไว้วางใจให้กับนักท่องเที่ยวในการรักษาพยาบาลอีกด้วย นอกจากในเรื่องของภาษาแล้วยังเน้นในเรื่องของการฝึกอบรมการส่งต่อ การเคลื่อนย้ายผู้ป่วยอย่างถูกต้องทั้งทางบกและทางอากาศ

ในระบบของ EMS เองมีการจัดอบรมเจ้าหน้าที่ แพทย์ พยาบาล ซึ่งการอบรมอาจต้องจัดบ่อยครั้ง เนื่องจากบุคลากรต่างๆเหล่านี้ มักมีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันตลอด อาทิแพทย์ใช้ทุน ดังนั้นในการเตรียมความพร้อมจึงต้องมีการจัดทำคู่มือเพื่อให้เข้าใจตรงกันถึงความจำเป็นของการที่ต้องเตรียมการล่วงหน้า เพราะเหตุการณ์ภัยพิบัติต่างๆ ยากที่จะคาดการณ์ล่วงหน้าได้อย่างแม่นยำ ผู้ที่เกี่ยวข้องจึงต้องแจ้งถึงวัตถุ

ประสงค์และความจำเป็นดังกล่าวด้วย หลังจากเหตุการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นได้มีหน่วยงานต่างๆ และองค์กรต่างๆ เข้ามาช่วยเหลือในการมอบอุปกรณ์ เครื่องมือ ยานพาหนะ เพื่อสร้างความพร้อมและความมีประสิทธิภาพในการรับมือกับเรื่องฉุกเฉินต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น การเพิ่มการประสานงานในชุมชนนั้นทางหน่วย EMS เอง ได้ร่วมมือกับหน่วยกู้ชีพและศูนย์วิทยุสมัครเล่น โดยมีการเปิดช่องเครือข่ายเพื่อที่ทำงานร่วมกัน เพราะจากบทเรียนที่สำคัญในครั้งนี้ทำให้ทุกคนตระหนักถึงผลเสียของการขาดการติดต่อสื่อสารได้เป็นอย่างดี

ระบบเตือนภัย ในพื้นที่ต่างๆเหล่านี้ได้มีการติดตั้งในหลายจุดรวมไปถึงแผนอพยพต่างๆ ด้วย ทั้งนี้ทั้งนั้นสิ่งที่สำคัญ ก็คือ *การมอบองค์ความรู้ต่างๆ* ที่แต่ละหน่วยงานสร้างขึ้น พัฒนาขึ้น ถ่ายทอดสู่ชาวบ้านประชาชนในท้องถิ่น นับว่าเป็นหัวใจสำคัญเพราะถ้าชาวบ้านไม่ทราบและไม่เข้าใจ ก็ไม่ได้ช่วยในการบรรเทาความเสียหายจากชีวิตและทรัพย์สินให้ลดลงไปได้ จุดเน้นก็คือต้องมีการประชาสัมพันธ์ โดยในระดับท้องถิ่นนี้ได้มีการประชาสัมพันธ์ทางวิทยุชุมชนเพื่อสร้างองค์ความรู้และความเข้าใจร่วมกัน บทบาทของวิทยุชุมชนในท้องถิ่นนี้นอกจากจะเป็นประโยชน์ในเรื่องของการสร้างระบบเตือนภัย ในด้านสาธารณสุขและสุขภาวะแล้ว สิ่งนี้นับว่าเป็นประโยชน์แก่ชาวบ้านในเรื่องของเผยแพร่ และให้ความรู้ในเรื่องเกี่ยวกับอนามัยของที่พักอาศัยและเรื่องการฟื้นฟูจิตใจของผู้ประสบภัย จากการที่ได้ลงไปสัมผัสและเก็บข้อมูลเบื้องต้นพบว่าในเรื่องของระบบเตือนภัยนั้นชาวบ้านและประชาชนให้ความสำคัญกับสิ่งเหล่านี้มาก เนื่องจากได้มีการเตือนครั้งใหญ่ถึง 2ครั้งหลังจากที่เกิดเหตุการณ์ไปแล้ว ชาวบ้านได้มีการอพยพตามแผนที่กำหนดไว้ โดยตัวชาวบ้านเองนั้นยินดีที่จะถูกเตือนซ้ำแล้วซ้ำเล่า อพยพซ้ำแล้วซ้ำอีก ก็เพื่อความปลอดภัยและไม่อยากให้เกิดเหตุการณ์ที่สะเทือนใจนี้ซ้ำอีก ดังนั้นเราต้องร่วมแรงร่วมใจเพื่อให้ระบบการเตือนภัยและแผนรับมือต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น แผน EMS แผนอพยพ เคลื่อนย้าย ให้ได้มาตรฐาน

การจัดการปัญหาตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมาเรียกได้ว่ามีพัฒนาการและการปรับตัวอย่างต่อเนื่อง วัฒนธรรมที่แตกต่างหลากหลายเป็นปัจจัยผลักดันให้เกิดบูรณาการของการจัดการปัญหา นำไปสู่ระบบการจัดการที่มีความเป็น**องค์รวม** (holistic) ไม่ใช่การจัดการแบบแยกส่วนหรือต่างคนต่างทำ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ให้การดำเนินงานและประสานงานเกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสมและไม่มีการทำงานที่ทับซ้อนกัน การจัดตั้งศูนย์ประสานงานและช่วยเหลืออย่างเป็นระบบทำให้สามารถมองเห็นภาพของการเลื่อนไหลของภารกิจได้อย่างชัดเจน มองเห็นสายการบังคับบัญชาหรือสายการปฏิบัติงานที่แตกต่างแต่สามารถเชื่อมโยงกันได้จึงเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่ง

4.2. ช่วงฟื้นฟู

4.2.1 ปัญหาการเจ็บป่วยด้านจิตใจ

เหตุการณ์ผ่านไปเกือบ 1 ปี การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยยังมีความก้าวหน้าแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะกล่าวถึงการดำเนินการแก้ไข แต่ในสภาพความเป็นจริงปัญหาหลายประการก็ดูเหมือนจะไม่ได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้น มีปัญหาและอุปสรรคต่างรูปแบบหลายพื้นที่กำลังฟื้นฟูชุมชนและชีวิต มีหน่วยงานองค์กรต่างๆเข้าไปสนับสนุน แต่ความทุกข์ของผู้ประสบภัยยังไม่จางหาย ดังนั้นงานที่สำคัญของช่วงนี้ก็คือ **การฟื้นฟู** เพราะในช่วงเวลานี้นับว่าเป็นงานที่ต่อเนื่องและยาวนานมาจนถึงปัจจุบัน ถ้ากล่าวว่าในภาวะฉุกเฉินเป็นการรักษาการบาดเจ็บทางกาย ในช่วงการฟื้นฟูเยียวยา จึงเป็นการรักษาอาการบาดเจ็บทางจิตใจ และเรื่องของจิตใจเป็นเรื่องที่ต้องฟื้นฟูและเยียวยาในระยะยาว กว่าที่ผู้บาดเจ็บทางจิตใจจะปรับตัวและกลับไปดำเนินชีวิตได้ตามปกติ ในเรื่องของจิตใจความผิดปกติที่จะเกิดขึ้นอาจยังไม่แสดงออกในระยะแรก อาจเป็นเพราะในช่วงแรกความช่วยเหลือจากภายนอกต่างหลั่งไหลเข้ามาอย่างไม่ขาดสาย ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการบรรเทาทุกข์และการให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต แต่เมื่อเวลาผ่านไประยะหนึ่ง

ความช่วยเหลือจากภายนอกเริ่มเบาบางลง หน่วยงานต่างๆกลับเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ของตนเองตามปกติ ดังนั้นในส่วนของผู้ประสบภัยเองจะต้องหันมาจัดการกับความรู้สึกของตัวเองให้กับสู่ภาวะปกติเพื่อดำเนินชีวิตที่เหลืออยู่ของตนเองต่อไป

แต่อย่างไรก็ตามความรู้สึกหดหู่ โดดเดี่ยวหรือสิ้นหวังอาจจะเกิดขึ้นกับใครก็ได้ในช่วงหนึ่งช่วงใดของชีวิต อันเป็นผลสืบเนื่องมาจาก การสูญเสียต่างๆ ซึ่งหากความรู้สึกเหล่านี้เกิดขึ้นติดต่อกันเป็นระยะเวลานานๆ ก็จะเรียกว่า " **โรคซึมเศร้า** " เป็นที่น่าเสียดายที่คนจำนวนมาก เข้าว่าโรคซึมเศร้านั้นจะค่อยๆ หายไปเองโดยไม่ต้องทำอะไร ดังนั้นจึงอาจจะละเลยในการที่จะเข้ารับการรักษา จึงก่อให้เกิดผลกระทบทั้งต่อตนเอง ผู้ใกล้ชิด การงาน สังคมและครอบครัว ผลต่อเนื่องที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่ประสบภัยเหล่านี้จะเรียกได้ว่า สืบเนื่องมาจากความเครียด ความกดดัน ภายในที่ยังมีอยู่ และไม่ได้รับการรักษานั้น เท่าที่เห็นได้ ก็คือ การติดสุรา การติดบุหรี่ และการติดยาเสพติด ที่มีเกิดขึ้นในพื้นที่ที่ประสบภัย รวมทั้งปัญหาอาชญากรรม ซึ่งสาเหตุหลักก็คือ การที่ไม่มีงานทำ ไม่มีเงิน ซึ่งเป็นผลกระทบต่อสังคมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่ประสบภัยที่ไม่ค่อยได้รับการกล่าวถึง

นอกจากภาวะซึมเศร้าแล้วปัญหาทางจิตที่พบบ่อยได้แก่ **โรคที่เกี่ยวกับภาวะเครียดหลังเกิดเหตุวิกฤติ (Post traumatic stress disorder : PTSD)** ซึ่งโรคนี้ข้อมูลในประเทศไทยมีค่อนข้างน้อย และอาการเฉพาะของผู้ป่วยกลุ่มนี้ คือ การที่ผู้ป่วยจะรู้สึกว่าเหตุการณ์สะเทือนขวัญนั้น กลับมาเกิดขึ้นอีกเกือบทุกวันในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ผู้ป่วยจึงพยายามหลีกเลี่ยงสิ่งเร้าที่ไปกระตุ้นเตือนให้นึกถึงเหตุการณ์เหล่านั้น และมีอาการวิตกกังวลอย่างมาก ซึ่งแสดงอาการต่างๆ ได้แก่ อาการนอนไม่หลับ ไม่มีสมาธิ หงุดหงิด กระวนกระวาย โดยที่อาการดังกล่าวนี้มีระดับความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น จนทำให้ผู้ป่วยไม่สามารถทำงานหรือใช้ชีวิตในสังคมได้ตามปกติ และยังมีกลุ่มอาการเศร้าเสียใจอย่างรุนแรง (complicated grief) รวมไปถึงการใช้สารเสพติด การพยายามและการคิดฆ่าตัวตาย

หน่วยงานที่เข้ามาทำหน้าที่หลักและในปัจจุบันก็ยังคงปฏิบัติหน้าที่อยู่ ก็คือ **กรมสุขภาพจิต** ที่ได้จัดตั้ง **ศูนย์ฟื้นฟูสุขภาพจิต (MHRC : Mental Health Recovery Centre)** ขึ้นเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2548 มีศูนย์บัญชาการอยู่ที่ ตำบลคึกคัก อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา มีเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ทั้งหมด 11 คน ภารกิจหลักของศูนย์มุ่งเน้นจะให้บริการด้านสุขภาพจิตแบบเบ็ดเสร็จ และใช้วิธีการเชิงรุกในการเข้าถึงผู้ป่วย ทั้งยังมีงานด้านการพัฒนาฐานฐานข้อมูลการเฝ้าระวังภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจากการเก็บข้อมูลในพื้นที่และงานวิจัยที่ศูนย์ฯดำเนินการเอง และยังให้การอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้อง เช่น อสม. และประสานงานกับหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ในการช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ป่วย

การเข้าถึงผู้ป่วยของศูนย์จะเน้นหนักในเรื่องของการลงพื้นที่เพื่อพบกับผู้ประสบภัย เก็บบันทึกข้อมูลเพื่อเป็นประวัติในการรักษาในลักษณะของ**แฟ้มประวัติครอบครัว (family folder)** แล้วจะทำการติดตามประเมินผลของผู้ป่วยแต่ละราย โดยทิ้งระยะเวลาประมาณ 3 เดือน หรือ 6 เดือน เนื่องจากกำลังคนนั้นอาจจะไม่ค่อยพอ เพราะการรักษาต้องใช้เวลายาวนานและต้องมีการติดตามอย่างต่อเนื่อง ในด้านจิตวิทยาเป็นการยากที่จะต้องรักษาอาการทางจิตใจเหล่านี้ เนื่องจาก กลุ่มอายุที่แตกต่างกัน อาการที่แสดงออกก็จะแตกต่างกัน จึงจำเป็นที่จะต้องใช้การรักษาในรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้นจุดเน้นในส่วนนี้ ก็คือ *ต้องทำความเข้าใจโครงสร้างของพื้นที่ ต้องทำความเข้าใจโครงสร้างของสังคมวัฒนธรรมในพื้นที่ ต้องทำความเข้าใจของบุคคลแต่ละคน* โดยหลักที่สำคัญ คือ ต้องมองว่า " ผู้ป่วย คือ บทเรียน" ที่สำคัญในการที่เราจะพัฒนาองค์ความรู้ต่อๆไปเพื่อรับมือกับปัญหาต่างๆ ในภายภาคหน้าที่อาจจะเกิดขึ้น อย่างไรก็ตามในเรื่องของจิตใจนั้นต้องระดมผู้เชี่ยวชาญในหลายๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็น นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ พยาบาลจิตเวช นักวิชาการต่างๆ ในการเข้าร่วมช่วยกันฟื้นฟูจิตใจ ในการรักษาและประคับประคองจิตใจ โดยเปิดกว้างในการมองทุกมิติที่ส่งผลและเชื่อมโยงต่อการบาดเจ็บทางด้านจิตใจ

ตารางที่ 3.1 แสดงจำนวนผู้ที่ได้รับการดูแลช่วยเหลือด้านจิตใจจากเหตุการณ์สึนามิ โดยศูนย์ฟื้นฟูสุขภาพจิต จำแนกตามจังหวัดดังนี้

ตารางที่ 3.1 จำนวนผู้ที่ได้รับการดูแลช่วยเหลือด้านจิตใจจากเหตุการณ์สึนามิ
ตั้งแต่ 26 ธันวาคม 2547 – 26 ตุลาคม 2548

จังหวัด	*จำนวน (ราย)*	*ตรวจสุขภาพ (ราย)*	*บำบัดด้วยยา (ราย)*	*ให้การปรึกษา (ราย)*	*ปรึกษา (ครอบครัว/ราย)*
พังงา	9395	3401	2902	6042	270/ 644
กระบี่	3617	1312	839	1966	35/ 76
ภูเก็ต	2600	995	634	2052	40/ 81
ระนอง	1484	278	178	1115	71/ 158
สตูล	646	532	48	167	4/ 20
ตรัง	614	0	6	594	0/ 0
รวม	18356	6518	4607	11936	420/ 978

ที่มา: ศูนย์ฟื้นฟูสุขภาพจิต จังหวัดพังงา

การให้คำปรึกษาเป็นกิจกรรมที่ใช้มากที่สุดในการฟื้นฟูสภาพจิตใจ จิตแพทย์และทีมงาน ได้แก่ นักสังคมสงเคราะห์และนักจิตวิทยาจะลงพื้นที่เพื่อพบผู้ป่วยตามหน่วยต่างๆ อาทิ เช่น ที่บ้านของผู้ป่วย สถานีอนามัย/ ศูนย์สาธารณสุขมูลฐาน มูลนิธิ หรือสุเหร่า ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสะดวกต่อผู้ป่วย การดำเนินการเข้าช่วยฟื้นฟูผู้ป่วยมิใช่เรื่องที่ง่าย ต้องทำงานต่อเนื่องเพื่อให้ผู้ป่วยเกิดความไว้วางใจและค่อยๆเข้าใจประโยชน์ของการรับการรักษาและฟื้นฟูทางจิตใจ แม้ผู้ป่วยจะต้องผ่านขั้นตอนที่ยากลำบากในการทบทวนเหตุการณ์เลวร้ายที่ผ่านมาให้เจ้าหน้าที่ได้ฟังในช่วงแรกๆ

ด้วยความยากลำบากในการเข้าถึงผู้ป่วยและการดำเนินงาน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากชุมชนและท้องถิ่นในเรื่องของการฟื้นฟูทางสุขภาพจิต หน่วยงานในพื้นที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานีอนามัย สาธารณสุขอำเภอ สาธารณสุขมูลฐานชุมชน และ อสม.ต้องประสานงานกันในการเป็นผู้รับผิดชอบเบื้องต้นในการคัดกรองผู้ที่มีแนวโน้มหรือมีความเสี่ยงที่จะป่วยด้วยโรคทางจิตใจและส่งต่อผู้ป่วยให้ศูนย์ฟื้นฟูสุขภาพจิตดำเนินงานฟื้นฟูต่อ นอกจากนี้หน่วยงาน **ทางด้านสาธารณสุขเบื้องต้น** ที่กล่าวมาแล้ว ยังเป็นหน่วยงานที่ต้องลงพื้นที่ในขั้นต้นเพื่อเก็บข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการรักษาและฟื้นฟูขั้นพื้นฐาน ก่อนจะสรุปแล้วให้ศูนย์ฟื้นฟูทำหน้าที่ในการบำบัดรักษาตามแนวทางและหลักปฏิบัติที่ถูกต้อง **เป็นที่น่าชื่นชมว่าความร่วมมือในท้องถิ่นนั้นได้แสดงถึงความร่วมมือในระดับรากหญ้าเท่าที่ความสามารถของหน่วยงานย่อยๆ เหล่านี้จะทำได้** นับว่าเครือข่ายสาธารณสุขชุมชนได้แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งในระดับหนึ่งในเรื่องของการประสานงานและการช่วยเหลืออย่างเต็มที่

นอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้ง **“ ศูนย์วิทยุชุมชน”** ที่คอยกระจายเสียงในเรื่องของข้อมูลข่าวสารที่จะเป็นประโยชน์แก่ชุมชน รวมไปถึงการให้ชาวบ้านนั้นช่วยกันเฝ้าระวังในเรื่องของอาการต่างๆทั้งทางร่างกายและจิตใจที่ยังหลงเหลืออยู่จากเหตุการณ์สะเทือนขวัญที่ผ่านมา ทั้งนี้ทั้งนั้นวัตถุประสงค์หลักของการก่อเกิดสิ่งเหล่านี้ก็คือ เพื่อต้องการให้ประชาชนนั้นตื่นตัวและได้รับทราบความรู้ขั้นพื้นฐานที่จะนำไปพัฒนาตนเองได้แต่ละท้องถิ่นที่ตนอยู่ และให้รู้ว่ามีกิจกรรมอันเป็นประโยชน์อะไรบ้างเกิดขึ้นในพื้นที่ และจะสามารถเข้าร่วมได้อย่าง

ไร นี่คือสิ่งที่ทุกคนมุ่งหวังแต่จะได้ประสิทธิผลมากน้อยเพียงไรอยู่ที่ระยะเวลาและการให้ความสำคัญในสิ่งเหล่านี้อย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของงานด้านสาธารณสุข งานอนามัยสิ่งแวดล้อม การควบคุมโรค การปกครองส่วนท้องถิ่น การสื่อสาร หรืองานในส่วนอื่นๆ ถ้าในระดับท้องถิ่นการถ่ายทอดความรู้จัดเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งที่จะส่งเสริมให้ชุมชนเข้มแข็งในทุกๆด้าน ไม่ใช่แค่เรื่องการรักษาทางกายในเรื่องสุขภาพและความเจ็บป่วยเท่านั้น เพราะสุขภาพก็เชื่อมโยงกับมิติทางสังคมอื่นๆ ด้วยเช่นกันคงต้องมองแบบองค์รวมในเรื่องของการที่พัฒนาคุณภาพจิตและคุณภาพชีวิตควบคู่กันไป

จุดเน้นที่สำคัญในเรื่องของจิตใจ ที่มีส่วนในเรื่องของการเยียวยาภาวะจิตใจของผู้ประสบภัยก็คือ **“ศาสนา”** การใช้แนวคิดในเรื่องของศาสนามาบูรณาการฟื้นฟูจิตใจและแก้ปัญหาโดยมีหน่วยงานของรัฐสนับสนุนงบประมาณ อุปกรณ์ เทคโนโลยี ยานพาหนะต่างๆ ก็เพราะศาสนา คือ แนวทางการดำเนินชีวิตตั้งแต่เกิดจนตายและศาสนาเป็นที่มาของระบบคุณค่าทางสังคม และที่สำคัญ ศาสนาสอนให้มนุษย์ยอมรับและไม่ยอมแพ้ในทุกสถานการณ์ที่มนุษย์ต้องเผชิญ รวมถึงสอนให้มนุษย์ เห็นสิ่งที่ดีงามสำหรับชีวิต ซึ่งในสังคมไทยศาสนายังมีความสำคัญอยู่ต่อวัฒนธรรมการดำเนินชีวิต ศาสนาอาจจะเป็นกลไกตัวหนึ่งที่จะช่วยเร่งฟื้นฟูจิตใจให้แก่ผู้สูญเสียได้อีกทางหนึ่ง ถึงแม้ว่าในภาวการณ์ปัจจุบัน ศาสนาจะถูกลดบทบาทลงไปแล้วบ้างก็ตามแต่ก็ยังมีคนบ้างส่วนที่ยังคงมีความเชื่อและความศรัทธาอยู่

ตัวเลขสถิติที่เก็บโดยศูนย์ให้ภาพสะท้อนของสถานการณ์การเจ็บป่วยทางจิตใจที่บ่งบอกถึงความแตกต่างและหลากหลายในหมู่ผู้ป่วยด้วยกันเองบนรากฐานของสังคมและวัฒนธรรมที่น่าสนใจและแตกต่างจากสมมติฐานทางการเจ็บป่วยทั่วไป กล่าวคือ ผู้ชายเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์และแสดงอาการหรือปัญหาสุขภาพจิตมากกว่าผู้หญิง เช่น จากกลุ่มผู้ป่วยด้วยภาวะซึมเศร้าอันเป็นอาการทางจิตที่พบมากที่สุด (ร้อยละ 31 ของปัญหาสุขภาพจิตทั้งหมดที่พบในพื้นที่) จำนวน 101 คน พบว่า 64 คน เป็นเพศชายและ 37 คนเป็นเพศหญิง หรือจากกลุ่มผู้ป่วย PTSD ซึ่งเป็นอาการที่พบมากเป็นอันดับสอง จำนวน 79 คน พบว่าเป็นชาย 58 คน และหญิง 21 คน เป็นต้น ประเด็นนี้เป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นไปตามสมมติฐานด้านการเจ็บป่วยทางสังคมที่มักเชื่อว่าเพศหญิงเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงหรือถูกทำให้อยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการเจ็บป่วยทางจิตใจมากกว่าเพศชาย เพราะเงื่อนไขทางสังคมและวัฒนธรรมที่ทำให้หญิงต้องรับบทบาทและหน้าที่ที่หนักในการดำรงชีวิต เช่น ต้องทำงานทั้งในและนอกบ้าน ต้องเป็นผู้ดูแล ต้องรับมือและปรับตัวเข้ากับสภาพสังคมที่ให้อำนาจแก่ชายมากกว่าหญิง แม้ในหลายๆกรณีหญิงนั้นจะสวมบทบาทผู้ป่วยเสียเองด้วย

ประเด็นปัญหาในเรื่องของการฟื้นฟูจิตใจนั้น จุดที่เป็นปัญหาที่บางคนอาจจะมองไม่เห็นภาพ ก็คือ “ **การถามซ้ำ** ” เนื่องมาจากว่าตั้งแต่หลังจากเกิดเหตุการณ์และในระยะของการรักษาอาการบาดเจ็บทางด้านร่างกายสิ้นสุดลง ก็จะมีหน่วยงานต่างๆ เข้ามาลงพื้นที่เพื่อสำรวจปัญหา สำรวจความต้องการ หรือเพื่อจุดประสงค์ของงานวิจัยต่างๆ หน่วยงานเหล่านี้ก็จะมีการช่วยเหลือและแจกจ่ายสิ่งของบรรเทาทุกข์แก่ชุมชน ดังนั้นเหล่าชาวบ้านและผู้ประสบภัยต่างก็จะได้รับการสัมภาษณ์หรือให้บรรยายเกี่ยวกับเรื่องราวและเหตุการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นในช่วงที่เกิดเหตุการณ์ สิ่งเหล่านี้นับว่าส่งผลกระทบต่อจิตใจของผู้ประสบภัยอย่างมาก ซึ่งข้อมูลต่างๆที่แต่ละหน่วยงานเข้าไปเก็บนั้น อาจมองได้ว่าเป็น **แบบแยกส่วน** คือ ต่างคนต่างเก็บ ต่างคนต่างวิจัย การเชื่อมโยงและการประสานของข้อมูลที่ได้จึงไม่มี เพราะจะใช้ระบบที่ว่าใครต้องการทราบเรื่องอะไรก็ต้องลงพื้นที่เก็บเอง ไม่มีศูนย์กลางของข้อมูล ผลเสียจึงตกกับชาวบ้านที่ให้ข้อมูล เนื่องจากต้องตอบคำถามและบรรยายเหตุการณ์ต่างๆ ซ้ำแล้วซ้ำเล่า ซึ่งบางบางครั้งจากคนที่ไม่เครียดก็อาจอาการเครียดได้ เราจึงควรมีมาตรการป้องกันในจุดนี้ด้วย ด้านการศึกษาบทเรียนจากต่างประเทศในเรื่องของยุทธศาสตร์ในการเยียวยาและรับมือกับปัญหาทางด้านจิตใจนั้น อาจจะต้องมีการศึกษาแล้วนำมาประยุกต์ใช้มากกว่าที่จะลอกเลียนแบบ เนื่องจากแต่ละประเทศก็มีความแตกต่างกันทั้งในเรื่องของโครงสร้างทางสังคม วัฒนธรรม และโครงสร้างขององค์กร

ความช่วยเหลือต่างๆ ดังนั้นการนำบทเรียนจากต่างประเทศมาใช้ต้องนำมาประยุกต์ให้เข้ากับบริบทของสังคมไทยในปัจจุบัน

ข้อเสนอแนะเบื้องต้นที่ได้จากประสบการณ์ของกับมือกับเหตุการณ์ในครั้งนี้ ในภาวะของการฟื้นฟูนั้น **สิ่งที่สำคัญ** คือ **ต้องมีความชัดเจนและความต่อเนื่อง** ในการวางแผนยุทธศาสตร์ต่างๆ ทั้งในเรื่องของการช่วยเหลือ ควรมีการวางแผนการช่วยเหลือและฟื้นฟูอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ผู้ปะสบภัยพร้อมที่จะกลับไปดำเนินชีวิตแบบปกติ ในเรื่องของการประสานงานของหน่วยงานต่างๆ ข้อมูลที่เก็บและนำเสนอ ควรมีความเชื่อมโยงกัน เพื่อลดความสับสนและความขัดแย้ง ระหว่างหน่วยงานต่างๆ รวมถึงตัวผู้ประสบภัยเอง

นอกจากนี้ในช่วงระยะฟื้นฟู ทางราชการ หน่วยงาน และองค์การต่างๆทั้งภาคเอกชน และรัฐต่างเข้ามาช่วยเหลือในการสร้างที่พักชั่วคราวและที่พักถาวรขึ้นในพื้นที่ที่ประสบภัย ดังนั้นสาธารณสุข จึงต้องเข้ามีบทบาทในชุมชนที่เกิดขึ้นใหม่ด้วย โดยหน้าที่ของหน่วยงานทางด้านสาธารณสุขยังต้องรวมไปถึง การควบคุมโรค การอนามัยสิ่งแวดล้อม ระบบการบำบัดน้ำเสีย การกำจัดขยะในชุมชน รวมไปถึงการเฝ้าระวังการเกิดโรคติดต่อในชุมชนแห่งใหม่ โดยต้องมีการจัดกิจกรรมเพื่อให้เกิดประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วม อย่างเช่น การรณรงค์ให้มีการออกกำลังกาย ซึ่งภาระงานต่างๆ เหล่านี้ อยู่ในช่วงของการดำเนินการ เนื่องจากที่พักต่างๆ บางแห่งสมบูรณ์ดีแล้วสามารถย้ายเข้าไปอยู่ได้ แต่บางแห่งยังต้องอยู่ที่พักชั่วคราวก่อน จึงได้มีการรณรงค์ไปแล้วในบางพื้นที่ การพัฒนาที่จะเกิดขึ้นจะยั่งยืนและต่อเนื่องต้องอาศัยความร่วมมือจากคนในชุมชนด้วยในการที่จะจัดการความเป็นอยู่ของตนเองในสภาพแวดล้อมแบบใหม่ ส่วนแผนการดูแลสุขภาพนั้นได้รับนโยบายมาจากส่วนกลางคือ ทางจังหวัด ที่ต้องประสานลงมายังหน่วยสาธารณสุขหน่วยย่อยต่างๆ เพื่อสร้างแผนรับมือและประสานกับหน่วยงานในพื้นที่ที่ให้บริการทางการแพทย์ในระบบประกันสุขภาพ ที่ได้ออกบัตรในการเข้าเป็นสมาชิกของระบบประกันสุขภาพแบบ 30 บาทนั้น ว่าในระบบคุ้มครองความเจ็บป่วยและการรักษาพยาบาลมีขอบเขตอย่างไรเพื่อให้ทราบและเป็นที่เข้าใจตรงกัน เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาล่วงหน้าที่จะเกิดขึ้นเกี่ยวกับเรื่องค่าใช้จ่ายและขอบเขตในการใช้สิทธิ์ และก็มีเพิ่มเติมในเรื่องของการบริการทางด้านทันตกรรม ที่ต้องการให้ชาวบ้านและประชาชนมีการเข้าตรวจสุขภาพฟันและเอกซ์เรย์ภาพถ่ายจากฟัน เพื่อเก็บเป็นประวัติส่วนบุคคลเพิ่มเติม ก็เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและรับมือกับภัยพิบัติที่อาจจะเกิดขึ้นอีก เนื่องจากประวัติฟันจัดเป็นข้อมูลที่ให้รายละเอียดและบ่งบอกลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคลได้เป็นอย่างดี

โดยภาพรวมแล้วภัยพิบัติครั้งนี้ได้พิสูจน์ว่า ประเทศไทยมีทุนทางสังคมในท้องถิ่นและชุมชนที่ค่อนข้างเข้มแข็ง เมื่อต้องเผชิญต่อสถานการณ์เลวร้ายทางธรรมชาติที่ไม่คาดคิด คนไทยต่างพยายามช่วยเหลือตัวเอง ช่วยเหลือกันเองและยื่นมือเข้าช่วยชาวต่างชาติที่ประสบภัยด้วย ก่อนที่ความช่วยเหลืออย่างเป็นทางการจะมาถึง ความมีน้ำใจของคนไทยจึงได้รับการยกย่อง ได้รับเสียงชื่นชม และกล่าวขวัญอย่างมากจากทั่วโลกเช่นกัน

4.2.2 ผู้สูญหายและศพผู้เสียชีวิต: ความเป็นนานาชาติของปัญหา

ความเป็นนานาชาติของผู้สูญหายและผู้เสียชีวิตในเชิงเชื้อชาติและชาติพันธุ์นั้นทำให้กระบวนการและระบบของการจัดการเกี่ยวกับเรื่องนี้ถูกคาดหวังให้มีความเป็นสากลให้สามารถเข้าใจและยอมรับได้ในหลากหลายบริบท และด้วยข้อเท็จจริงที่ว่ามีผู้สูญหายและเสียชีวิตจากเหตุการณ์นี้มากมายนักเรื่องของการจัดการศพจึงเป็นเรื่องใหญ่และสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ามิติอื่นๆของการสาธารณสุขแม้เรื่องการจัดการศพจะไม่ใช่เรื่องที่ระบุไว้ให้เป็นหน้าที่ของบริการสาธารณสุขแต่ในความเป็นจริงภาระหน้าที่ในการจัดการศพก็ยังคงมีความเกี่ยวข้องกับบุคลากรสาธารณสุขบางกลุ่ม เช่น แพทย์นิติเวช ทันตแพทย์ หรือเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในพื้นที่

โดยทางกฎหมายหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงกับศพหรือผู้สูญหายและผู้เสียชีวิตโดยตรงคือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพราะเมื่อมีพบว่ามีการเสียชีวิต เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องแจ้งแพทย์นิติเวชและ

พนักงานสอบสวนทราบ เพื่อดำเนินการพิสูจน์บุคคล (ผู้เสียชีวิตเป็นใคร)และหาสาเหตุการตาย (เสียชีวิตจากเหตุใด) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นการเสียชีวิตที่เกี่ยวพันกับคดีและยิ่งการผู้สูญหายและการเสียชีวิตจากเหตุการณ์นี้เป็นการตายผิดธรรมชาติก็ยิ่งจำเป็นต้องอาศัยพนักงานสอบสวนร่วมกับแพทย์นิติเวชในการค้นหาสาเหตุการตายและการพิสูจน์บุคคล

ภายใต้ความกดดันของสถานการณ์ที่มีผู้สูญหายและเสียชีวิต**จำนวน**มากเช่นนี้ หลากหลายเชื้อชาติ ไม่อาจแยกแยะได้ว่าใครเป็นใคร ประกอบกับธรรมชาติของศพที่ต้องเสื่อมสลายเมื่อเวลานานไป และลักษณะของการกู้ภัยและค้นหาศพที่กระทำได้ยากลำบากด้วยข้อจำกัดเชิงพื้นที่และความรุนแรงของความเสียหาย และด้วยความฉุกเฉินและสภาพที่วุ่นวายที่ทำให้การเตรียมความพร้อมเชิงระบบรับมือไม่สมบูรณ์พอตลอดจนวิธีการรับ-ส่งศพที่ทำให้ยากที่จะทราบได้ว่าใครเสียชีวิตจากที่ไหนศพจึงมาอยู่ที่นี่ (บางทีพบว่ามีการส่งศพไปยังจุดที่ห่างไกลจากที่พบศพ) ทำให้การจัดการศพทำได้ยากขึ้นและทวีความซับซ้อนยิ่งขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป ในช่วงแรกศพถูกนำไปรวมไว้ที่**วัด**เป็นหลัก วัดที่เป็นศูนย์กลางการเก็บศพชั่วคราวเพื่อทำประวัติและเก็บข้อมูล ได้แก่ วัดย่านยาว วัดบางม่วง และวัดหลักแก่น จังหวัดพังงา ประเด็นหลักของการจัดการศพจากเหตุการณ์สึนามิอยู่ที่การพิสูจน์บุคคล เพื่อหารายละเอียดเกี่ยวกับผู้เสียชีวิต การพิสูจน์บุคคลสามารถทำได้หลายวิธี เช่น

- รอยพิมพ์นิ้วมือ (finger print) เป็นวิธีที่ง่ายที่สุดในการเก็บและสามารถเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลบุคคลที่ทุกประเทศมีอยู่ได้ง่ายที่สุด ทำให้การพิสูจน์บุคคลทำได้อย่างรวดเร็วและแม่นยำ แต่การเก็บรอยนิ้วมือจะทำได้ดีที่สุดเมื่อศพยังไม่เน่าเปื่อยมาก หรือยังมีมืออยู่กับศพ หากนานไปกว่านั้นการเก็บรอยพิมพ์นิ้วมืออาจไม่ใช่วิธีที่ทำได้หรือเหมาะสม แต่การเก็บรอยพิมพ์นิ้วมือในประเทศไทยอาจมิได้เก็บอย่างมีมาตรฐาน เช่น เป็นการกดรอยนิ้วมือที่เปื้อนหมึกลงไป ทำให้หมึกซึมเข้าไปตามร่องลายนิ้วมือ จนไม่สามารถเห็นลายนิ้วมือที่เป็นเอกลักษณ์ของบุคคลนั้นได้
- ประวัติการทำฟัน (dental history) เป็นวิธีพิสูจน์บุคคลที่แม่นยำมาก เนื่องจากโครงสร้างของฟันและประวัติการทำฟันของแต่ละบุคคลจะมีความเป็นเอกลักษณ์สูง และการเก็บประวัติเช่นนี้มีโอกาสที่จะผิดพลาดได้น้อยกว่าการเก็บรอยพิมพ์นิ้วมืออย่างมาก แต่จุดอ่อนในบริบทของสังคมไทยคือ การทำฟันและเก็บประวัติมิใช่สิ่งที่เป็นบรรทัดฐานเช่นในต่างประเทศ คนไทยจำนวนมากที่ไม่ได้พบทันตแพทย์เพื่อตรวจรักษาฟันตามมาตรฐาน (เช่น ทุก 6 เดือน) จึงมีเพียงจำนวนหนึ่งที่มีประวัติการทำฟันที่สามารถนำมาเปรียบเทียบกับฟันจากศพได้
- ตำหนิที่พบในร่างกาย (marks) เช่น แผลเป็น ปาน ฯลฯ เป็นหลักฐานที่ใช้ได้แต่มีน้ำหนักไม่มากในการพิสูจน์บุคคล เนื่องจากโอกาสที่ลักษณะเช่นเดียวกันนี้จะพบในคนอื่นด้วยก็มีมาก และหากเป็นการมองตำหนิจากสภาพศพที่มีการเน่าเปื่อยหรือขึ้นอืดแล้ว การจำแนกบุคคล หรือการจำแนกความต่างเป็นเรื่องไม่ง่าย วิธีนี้จึงนิยมใช้เสริมหรือควบคู่กับวิธีอื่นมากกว่าการเป็นวิธีหลักในการพิสูจน์บุคคล
- ทรัพย์สินหรือเครื่องตกแต่ง เป็นวิธีที่มีน้ำหนักน้อยที่สุด จึงนิยมใช้เป็นหลักฐานประกอบวิธีอื่นๆมากกว่า
- DNA หรือข้อมูลพันธุกรรม เป็นวิธีที่มีความยุ่งยากในการเก็บ และมีความซับซ้อนในเชิงเทคนิคในขั้นการพิสูจน์ จึงเป็นวิธีที่ต้องใช้ทั้งทุนและเวลามาก ทั้งยังมีความเชื่อมโยงกับประเด็นจริยธรรมมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนของการพิสูจน์บุคคล เมื่อได้ข้อมูล DNA จากผู้ตายมาแล้ว ข้อมูลนั้นจะมีความหมายก็ต่อเมื่อมีข้อมูลอีกชุดหนึ่งจากญาติ (บุตร บิดา-มารดา ภรรยา หรือสามี หรือจากพี่-น้อง) มาเทียบเคียง ปัญหาคือการเก็บ DNA ในคนที่ไม่ใช่ผู้เสียชีวิตต้องกระทำโดยความยินยอมและไม่ใช่เรื่องง่ายที่ใครจะยอมให้

เก็บ ดังนั้นการพิสูจน์บุคคลด้วย DNA จึงนิยมใช้ในกรณีที่ไม่มีทางเลือกอื่น แต่หากสามารถหา DNA ของบุคคลที่เกี่ยวข้องมาได้ ความแม่นตรงในการพิสูจน์ก็จะมีสูง

การดำเนินงานเกี่ยวกับศพยังคงต่อเนื่องมาจนถึงทุกวันนี้ โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักคือศูนย์ Thai Tsunami Victims Center (TTVC) ที่ตั้งอยู่ที่จังหวัดภูเก็ตโดยความร่วมมือระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติและตำรวจสากล (Inter Pol) ซึ่งมีตัวแทนอยู่ในศูนย์นี้จาก 35 ประเทศ ทุกประเทศจะให้ความร่วมมือและการสนับสนุนทางด้านการเงินและทางเทคนิค ตลอดจนส่งผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆมาร่วมกัน เช่น ผู้เชี่ยวชาญด้านลายนิ้วมือ ด้านฟัน เป็นต้น ณ ปัจจุบันมีตัวเลขของศพที่รอการพิสูจน์บุคคลคงเหลืออยู่ประมาณ 1,200 ศพ เก็บไว้ในตู้ container ที่อุณหภูมิ -18 องศาเซลเซียส ณ สุสาน 3 แห่ง ได้แก่ สุสานไม้ขาว จังหวัดภูเก็ต สุสานบางมะรวน และสุสานวัดบางม่วง จังหวัดพังงา โดยทั้งหมดจะยุบรวมมาเก็บไว้ที่สุสานบางมะรวนเพียงที่เดียวในเร็ววันนี้ เหตุที่ตำรวจสากลเข้ามามีบทบาทในการจัดการเกี่ยวกับศพก็เพราะมิติความเป็นสากลของศพ อันได้แก่ การมีผู้เสียชีวิตเป็นชาวต่างชาติจากหลากหลายประเทศ แต่ละประเทศและครอบครัวของผู้เสียชีวิตต่างก็ต้องการทราบข้อมูลที่แน่ชัดเกี่ยวกับญาติของตนเอง ว่ายังมีชีวิตอยู่หรือไม่อย่างไร

ประเด็นที่น่าสังเกตในการพิจารณาเรื่องระบบการจัดการศพอยู่ที่การให้ความหมายของการตายและคุณค่าของศพในทางสังคมวัฒนธรรมและกฎหมาย อาทิ เช่น

- ในบริบทของสังคมตะวันตกเรื่องศพมีมิติของความเป็นทรัพย์สินมากกว่าในบริบทของสังคมไทย กล่าวคือศพเป็นทรัพย์สินของญาติ ญาติมีสิทธิที่จะเรียกร้องประหนึ่งการพิทักษ์ทรัพย์สินของตนเอง ศพหรือรายงานการเสียชีวิตยังนำไปสู่การดำเนินการเกี่ยวกับมรดกหรือทรัพย์สิน ในขณะที่สังคมไทยศพในมิติที่เป็นทรัพย์สินไม่ชัดเจนนัก ศพเป็นเรื่องของพิธีกรรมและศาสนามากกว่า
- คำว่าสูญหาย (missing person) หรือเสียชีวิต (death) มีความแตกต่างกันมากต่อการดำเนินการทางกฎหมายและเกี่ยวกับมรดก ดังนั้นการพิสูจน์ศพที่ได้มาตรฐานสากลจะช่วยให้ญาติสามารถมั่นใจในสถานภาพของบุคคลได้มากขึ้น ในกรณีที่ได้รับการยืนยันว่าเสียชีวิต ญาติสามารถดำเนินการเกี่ยวกับมรดกได้เลย หากยังเป็นเพียงบุคคลสูญหาย (หาไม่พบ) ญาติต้องรอให้เวลาผ่านไป 2 ปีก่อน จึงจะสามารถดำเนินการทางกฎหมายใดๆต่อจากนั้นได้
- หลักฐานในการพิสูจน์บุคคลแตกต่างกันไปในแต่ละเชื้อชาติ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าศพชาวต่างชาติส่วนมากจะสามารถพิสูจน์บุคคลได้จากประวัติการทำฟัน

ในการพิสูจน์บุคคลของตำรวจสากลในกรณีเหตุการณ์สึนามิหรือเหตุการณ์อื่นๆที่มีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก เช่น จากภัยพิบัติหรืออุบัติเหตุร้ายแรงต่างๆ จะใช้ระบบการพิสูจน์ผู้ประสบภัยจากภัยพิบัติ **(Disaster Victim Identification - DVI)** ซึ่งจะมีแบบฟอร์ม 2 ชนิดที่เป็นหลักในการปฏิบัติงาน และควรใช้ควบคู่กันไปในการพิสูจน์บุคคลที่สถานการณ์ที่ระบุได้ยากว่าใครเป็นใคร ใครสูญหาย (ยังมีโอกาสพบว่ามีชีวิตอยู่) หรือใครเสียชีวิตแล้วบ้าง ได้แก่

- ***Ante-Mortem (AM) Form หรือแบบฟอร์มเก็บข้อมูลเกี่ยวกับผู้สูญหาย*** (ฟอร์มสีเหลือง) ข้อมูลชุดนี้จะได้มาจากญาติหรือผู้ที่มาด้วยกันกับผู้สูญหายที่เข้ามาแจ้ง ณ ศูนย์รับแจ้งบุคคลสูญหายในพื้นที่ เป็นการให้ข้อมูลด้วยวาจาโดยบุคคลอื่น ข้อมูลจะแบ่งเป็นหลายส่วนหลัก ได้แก่
  - ว่าด้วยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้สูญหาย (เช่น เพศ อายุ สัญชาติ)
  - ว่าด้วยรายละเอียดของใช้ (เช่น เสื้อผ้า เครื่องประดับ)
  - ว่าด้วยรายละเอียดด้านรูปพรรณสัณฐาน
  - ว่าด้วยลักษณะพิเศษที่สามารถใช้พิสูจน์เอกลักษณ์ (เช่น รอยสัก)

- ว่าด้วยรายละเอียดของข้อมูลทางการแพทย์ที่ยังคมอยู่ให้พิสูจน์บุคคล ได้ (เช่น แผลผ่าตัด)
- ว่าด้วยรายละเอียดของข้อมูลทางทันตกรรม
- อื่นๆ

ข้อมูลในแบบฟอร์มนี้มีรายละเอียดมากมายในแต่ละส่วน มีความคล้ายคลึงกับฟอร์มของ FBI เพียงแต่มีรายละเอียดมากกว่าและมี check list ให้ง่ายสำหรับผู้เก็บข้อมูล ซึ่งนับว่ามีความสะดวกและเป็นประโยชน์มาก อย่างไรก็ตามข้อมูลใน AM Form นี้ไม่สามารถใช้พิสูจน์บุคคลสูญหายหรือบุคคลเสียชีวิตได้โดยลำพัง ข้อมูลเหล่านี้จะต้องถูกนำไปเทียบเคียงกับข้อมูลที่เก็บจากศพผู้เสียชีวิตอีกชั้นหนึ่ง

- ***Post-Mortem (PM) Form หรือแบบฟอร์มเก็บข้อมูลจากศพผู้เสียชีวิต*** (ฟอร์มสีชมพู) ในกรณีที่มีผู้ประสบภัยหมู่นั้นการพิสูจน์บุคคลจากความรู้สึก ความจำหรือการมองเห็น (visual identification) ไม่อาจกระทำได้หรือกระทำได้แต่ขาดความน่าเชื่อถือ เพราะมีจำนวนผู้เสียชีวิตมีจำนวนมาก และความเน่าเปื่อยของศพทำให้ไม่อาจจำแนกความแตกต่างระหว่างร่างผู้เสียชีวิตได้นั้น สิ่งที่กระทำได้คือการเก็บข้อมูลเชิงเทคนิคจากศพเพื่อนำมาเทียบเคียงกับข้อมูลผู้สูญหายที่ได้จากญาติหรือคนใกล้ชิด

ข้อมูลใน PM Form นี้แบ่งเป็นส่วนต่างๆ ได้แก่

- ว่าด้วยข้อมูลตั้งแต่การกู้ศพ เช่น สถานที่พบศพ โดยหลักการแล้วข้อมูลส่วนนี้ต้องบันทึก ณ สถานที่เกิดเหตุ ถ่ายภาพ เก็บลายพิมพ์นิ้วมือ เก็บข้อมูลทันตกรรม หรือ ทำการตรวจศพ รวมทั้งต้องทำรายการ (checklist) วัตถุหรือทรัพย์สินแวดล้อมสิ่งอันจะเชื่อมโยงไปสู่การพิสูจน์บุคคลได้ อาทิ เช่น เสื้อผ้า เครื่องประดับ รูปพรรณสัณฐานและตำหนิต่างๆ ที่พบ
- ว่าด้วยการถ่ายภาพศพและตรวจสอบทรัพย์สินที่พบจากศพ เช่น เสื้อผ้าที่ติดกับร่างกายส่วนต่างๆ รองเท้า นาฬิกา บัตรประชาชนหรือบัตรอื่นๆ กระเป๋าสตางค์ เงิน
- ว่าด้วยการพรรณนาสภาพทางกายภาพของศพ จำแนกตามอวัยวะต่างๆ เช่น ศีรษะ อกช่องท้อง สีผม คิ้ว ตา ปาก จมูก ฟัน หรือแม้แต่โครงกระดูก ฯลฯ และการประมาณการอายุ เชื้อชาติ น้ำหนักส่วนสูง ของผู้เสียชีวิต และยังต้องทำการบันทึกข้อมูลลงในภาพ เพื่อกำหนดร่องรอยต่างๆ เช่น การฉีกขาด การเปื่อยยุ่ย ร่องรอยการถูกตัดและการไหม้ของอวัยวะ หรือการผิดรูปของอวัยวะได้อย่างชัดเจน ตลอดจนต้องมีการเก็บตัวอย่างบางประเภท เช่น เนื้อเยื่อ คราบเลือด ฯลฯ เพื่อการพิสูจน์ด้วย
- ว่าด้วยการตรวจทางการแพทย์ ได้แก่ การตรวจร่างกายภายในและการเก็บข้อมูลทันตกรรม
- อื่นๆ

ข้อมูลใน PM Form จึงต้องนำมาเปรียบเทียบกับ AM Form โดยระบบคอมพิวเตอร์ใน software ชื่อ **PLASS DATA** จะทำการเทียบเคียงข้อมูลทั้ง 2 ชุด เพื่อระบุให้ได้ว่าผู้เสียชีวิตรายนี้จะเป็นใครจากฐานข้อมูลบุคคลสูญหาย ขั้นตอนต่อไปเมื่อทำการจับคู่ข้อมูลจาก AM Form และ PM Form ได้แล้ว ณ ระดับความมั่นใน 100% จะ**เข้าสู่ระบบของการตรวจสอบโดยคณะกรรมการและเตรียมปล่อยศพ** คณะกรรมการของศูนย์ TTVC จะทำหน้าที่ตรวจสอบข้อผิดพลาดทางเทคนิคของการพิสูจน์บุคคลที่อาจจะเกิดขึ้นได้จากระบบเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าจะสามารถอนุมัติศพคืนญาติได้อย่างถูกต้อง ญาติจะได้รับการติดต่อในขณะที่ทางศูนย์ฯจะประสานงานไปยังสุสานเพื่อเตรียมศพไว้รอญาติมารับและออกใบมรณะบัตรให้ ทรัพย์สินที่พบจากศพขณะนี้ถูกนำไปเก็บรักษาไว้ที่ สภอ.ถลาง

น่าสนใจว่าการจัดการเรื่องศพนั้นแม้ในกรณีนี้จะเป็นไปเพื่อการพิสูจน์บุคคลเป็นหลัก แต่บทบาทของผู้เกี่ยวข้องในการค้นหาสาเหตุการเสียชีวิตก็ไม่ควรจะเลย ศพส่วนใหญ่จะถูกแจ้งไว้ว่าเสียชีวิตจากการจมน้ำ ในขณะที่ความเป็นจริงมีโอกาสเป็นไปได้ว่าสาเหตุการตายในศพที่พบนั้นนั้นเกิดจากเหตุการณ์สึนามิจริงๆ เช่น การถูกของแข็งกระแทก หรือภาวะหัวใจล้มเหลวจากการตกใจกลัว หรือเกิดจากเหตุการณ์อื่นที่ไม่เกี่ยวข้อง เช่น การฆ่าอำพรางศพที่เกิดขึ้นก่อนหน้า สมควรที่ต้องได้รับความสนใจด้วย

นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับ**วัด**ในฐานะที่เป็นสถาบันทางสังคมด้านศาสนาที่มีบทบาทหน้าที่หลักในการจรรโลงความสมดุลทางจิตวิญญาณและปัญญาให้เกิดแก่พุทธศาสนิกชนและผู้เลื่อมใสศรัทธา แต่ผลพวงจากการเก็บศพจากเหตุการณ์สึนามิไว้ตามวัดต่างๆ เป็นจำนวนมากในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ก่อให้เกิดผลกระทบมากมายต่อ**บทบาทเชิงโครงสร้างและหน้าที่ของวัด** ขณะนี้วัดย่านยาวซึ่งใช้เป็นที่มั่นหลักในการรวบรวมศพในจังหวัดพังงามีพระสงฆ์จำพรรษาเพียง 6 รูปจากที่เคยมีประมาณ 70-100 รูปช่วงก่อนเกิดเหตุ การถอนรื้อกุฏิพระสงฆ์เพื่อความสะดวกในการทำงานเกี่ยวกับศพ ตลอดจนข้อเท็จจริงว่าด้วยเปลี่ยนแปลงในการประกอบศาสนกิจของพุทธศาสนิกชนที่หยุดชะงักไป ณ วัดย่านยาว สะท้อนให้เห็นอะไรบางอย่างที่เป็นผลสืบเนื่องที่ไม่อาจคาดประเมินได้จากเหตุการณ์สึนามิ ยังผลให้ชุมชนขาดหลักยึดเหนี่ยวทางจิตใจ พระภิกษุจำนวนมากตัดสินใจบวชที่วัดอื่นแทนที่จะเป็นวัดย่านยาวที่อยู่ใจกลางชุมชน ทำให้หน้าที่ของวัดหยุดชะงักลงและการฟื้นฟูที่เกิดขึ้นในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ กายภาพ และจิตใจ ต่างละเลยการฟื้นฟูหน้าที่ทางสังคมของวัดแห่งนี้

4.3. พลวัตของเหตุการณ์และการปรับตัวของระบบบริการสาธารณสุข

แม้ระบบบริการสาธารสุขจะทำงานอย่างเข้มแข็งเท่าที่ศักยภาพของระบบจะอำนวยแล้ว สิ่งที่เกิดขึ้นมากไปกว่านั้นคือการปรับตัวและการเรียนรู้ของระบบ ประสบการณ์ที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นศักยภาพและจุดอ่อนของระบบที่น่าจะได้รับความสนใจ อาทิ เช่น

- ระบบการแพทย์ฉุกเฉิน ตามแนวทางปฏิบัติ การแพทย์ฉุกเฉินเป็นระบบที่มีอยู่และได้ถูกนำมาใช้ในเหตุการณ์ที่เคยเกิดขึ้นมาแล้ว พร้อมๆกับแผนอุบัติภัยหมู่ระดับจังหวัดและระดับย่อยกว่านั้น แต่ข้อแตกต่างในกรณีนี้คือความไม่สามารถในการประเมินจำนวนผู้ที่ได้รับผลกระทบได้เลย ทำให้การรองรับและการดำเนินงานภายใต้ระบบหลักเป็นไปอย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ ต้องอาศัยเครือข่ายการทำงานแบบไม่เป็นทางการที่ก่อตัวขึ้นเองจากกลุ่มบุคลากรสาธารณสุขหรือในรูปอาสามัครที่มาจากทั่วโลกแม้แต่จากในพื้นที่เอง จึงทำให้การดำเนินงานผ่านพ้นไปได้ด้วยดี บทเรียนที่ได้รับก็คือ ระบบเครือข่ายฉุกเฉินและเครือข่ายไม่เป็นทางการเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จในการดำเนินงาน เครือข่ายเหล่านี้นับเป็น**ทุนทางสังคม**ที่ก่อตัวขึ้นโดยความเอื้อของระบบสังคมและวัฒนธรรมไทย สมควรที่จะได้รับการพัฒนาต่อไป **การยอมรับทางสังคม (social recognition)** เป็นสิ่งตอบแทนที่สังคมจะช่วยผลักดันให้เครือข่ายเหล่านี้เกิดความยั่งยืน กลายเป็นทุนทางสังคมที่สามารถหยิบออกมาใช้ได้ทันท่วงทีในภาวะฉุกเฉิน นอกจากนี้ ยังพบว่าการมีแผนการดำเนินงานอย่างเดียวอาจไม่พอเพียงต่อการรับมือในภาวะฉุกเฉิน สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือความพร้อมในระบบการสื่อสาร ทั้งการสื่อสารที่เป็นความหมายเชิงเทคนิคและการสื่อสารทางสังคมที่ต้องมีการเตรียมพร้อมตลอดเวลาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่มีข้อจำกัดทางกายภาพที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึง รวมทั้งอุปกรณ์ที่จำเป็นต่างๆ เช่น รถที่ใช้งานได้ เวชภัณฑ์ ฯลฯ ต้องมีความพร้อม

- ระบบ 30 บาท และการเรียกเก็บ แม้ในภาวะฉุกเฉินไม่มีผู้ใดคำนึงถึงว่าผู้ป่วยคนใดอยู่ภายใต้สิทธิของระบบประกันสุขภาพแบบใด ผู้ป่วยจำนวนไม่น้อยถูกส่งตัวไปรักษายังโรงพยาบาลเอกชน ซึ่งต่อมาต้องทำการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายตามระบบ 30 บาท แต่ด้วยความร่วมมือร่วมใจระหว่างภาครัฐและเอกชน การเรียกเก็บค่ารักษาพยาบาลจากโรงพยาบาลเอกชนก็อยู่ในฐานะที่ประณีประนอมกันได้ แต่สิ่งที่ระบบ 30 บาทต้องเรียนรู้คือการรองรับความบาดเจ็บทางจิตใจของผู้ป่วยที่ประสบภัย การบาดเจ็บหรือปัญหาสุขภาพจิตเช่นนี้เป็นผลต่อเนื่องจากเหตุการณ์และเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการรักษาเยียวยาในระยะยาวอย่างต่อเนื่อง ระบบประกันสุขภาพที่เป็นหลักแก่คนทั้งประเทศต้องตั้งรับอย่างไร อย่างไรก็ตาม สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้ให้การงดเว้นการเก็บค่ารักษาพยาบาล 30 บาท แก่ผู้ประสบภัยในจังหวัดพังงาที่อยู่ในศูนย์พักพิงและผู้ที่เคยบาดเจ็บจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นระยะเวลาหนึ่ง แต่ไม่พบรายงานนี้ในจังหวัดภูเก็ต
- การตั้งศูนย์สาธารณสุขมูลฐานในชุมชน (ศสมช.) ในหมู่บ้านสร้างใหม่ สาธารณสุขอำเภอมีนโยบายในการจัดตั้งให้ ศสมช.มีที่ตั้งที่แน่นอน โดยอาศัยโอกาสที่มีการตั้งชุมชนใหม่ เพื่อให้การทำงานของศสมช.เริ่มต้นขึ้นและเติบโตพร้อมกับชุมชน เป็นกลยุทธการสร้างวัฒนธรรมสุขภาพที่ดำเนินไปในชุมชน อย่างไรก็ตามพบว่ากิจกรรมของ ศสมช. แม้จะมีส่วนช่วยแบ่งเบาภาระของโรงพยาบาลและสถานีอนามัย แต่ก็พบข้อจำกัดเชิงบริบททางสังคมแฝงอยู่ กล่าวคือ ศสมช.ในจังหวัดพังงามีโอกาสในการดำเนินงานและเข้าถึงชุมชนและประชาชนมากกว่า ศสมช.ในจังหวัดภูเก็ต เนื่องจากบริบทความเป็นเมืองและระดับการพัฒนาที่สูงของจังหวัดภูเก็ตที่กำหนดสภาพแวดล้อมของการอยู่อาศัยแบบเอกเทศและความหลากหลายทางชนชั้นที่ไม่ตอบสนองต่อการมีส่วนร่วมของ ศสมช.ในพื้นที่ ดังนั้น ข้อควรเรียนรู้จากพื้นที่คือการกำหนดกรอบการพัฒนาหรือการดำเนินงานที่เชื่อมโยงและอาศัยบริบททางสังคมและวัฒนธรรมเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จน่าจะได้รับความสนใจมากขึ้น
- จากการลงเก็บข้อมูลในพื้นที่พบว่า ไม่มีระบบบริการสาธารณสุขใดที่ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อรองรับผู้ที่บาดเจ็บทางกายหรือ**ผู้พิการ**จากเหตุการณ์และไร้ญาติขาดมิตร ไม่มีการตั้งศูนย์ดูแลผู้พิการ ในขณะที่มีการตั้งศูนย์พัฒนาและดูแลเด็กในทุกศูนย์พักพิง ผู้พิการการเป็นกลุ่มคนที่ถูกกันออกไปจากระบบที่มีความอ่อนแออยู่แล้วทำให้ผู้พิการหมดโอกาสในการดำรงชีวิตและปรับตัวเพื่อมีชีวิตต่อไปได้โดยไม่เป็นภาระของชุมชนและระบบเอง ประเด็นนี้นับเป็นความท้าทายของระบบบริการสาธารณสุขและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องที่ต้องไตร่ตรอง เพราะประเด็นปัญหาสุขภาพของผู้พิการนั้นเป็นปัญหาที่เฉพาะด้านและยังขาดองค์ความรู้อยู่อีกมาก

หากสิ่งที่เกิดขึ้นถือเป็นบทเรียนที่จุดประกายการเรียนรู้แล้ว เหตุการณ์สึนามิได้สร้างองค์ความรู้ใหม่ๆขึ้นมาอย่างมากให้กับสังคมไทยและสังคมโลก องค์ความรู้เหล่านั้นจำนวนมากยังอยู่ในภาวะของการเป็นประสบการณ์ ยังมิได้ถูกถอดออกมาเป็นบทเรียนหรือนำมาเป็นกรณีศึกษาอย่างเป็นระบบมากเท่าใดนัก แนวคิดเรื่อง**การบริหารความเสี่ยงและการลดโอกาสเสี่ยง (Risk management and vulnerability reduction)** เป็นสิ่งสำคัญในการถอดบทเรียนเพื่อการพัฒนาระบบรองรับภัยพิบัติในอนาคตของระบบสาธารณสุข รวมทั้งการนำแนวคิดใน**การจัดการความรู้ (knowledge management)** มาเป็นแนวทางในการวางแผนรองรับที่เหมาะสมเพื่อให้ระบบสาธารณสุขพัฒนาขึ้นบนฐานของความเป็นไปได้และมีความยั่งยืน

5. แรงงานต่างด้าว

5.1. จำนวนและการแบ่งประเภท

เครือข่ายปฏิบัติการเพื่อแรงงานข้ามชาติ (Tsunami Action Group) อ้างว่า หลังจากภัยพิบัติสึนามิเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547 ยอดของผู้เสียชีวิตที่เป็นแรงงานพม่าอยู่ระหว่าง 1,500 – 2,000 คน และมีที่สูญหายอีกประมาณ 4,000 – 6,000 คน ในหมู่ผู้รอดชีวิตที่เป็นแรงงานพม่า เราอาจจะแบ่งได้เป็น

1. กลุ่มที่แพร่ซึมอยู่กับชุมชนของคนไทย ไม่ได้อยู่กับชุมชนชาวพม่าด้วยกัน
2. กลุ่มที่รวมกลุ่มกันตามพื้นที่ รวมกันเป็นชุมชนของชาวพม่า มักเป็นพวกที่อยู่ตามแหล่งก่อสร้าง
3. กลุ่มที่แยกตัวออกไป โดยมากซ่อนตัวอยู่ในสวนยางหรือป่า มีข้อมูลน้อยมาก

5.2. ปัญหาที่แรงงานพม่าประสบ

1) แรงงานข้ามชาติส่วนมากทำบัตรอนุญาตทำงานสูญหายในเหตุการณ์สึนามิ บางส่วนไม่มีบัตรเพราะนายจ้างยึดบัตรไปก่อนเกิดเหตุการณ์สึนามิ ทำให้เกิดความหวั่นเกรงในสถานภาพของตนเองในอนาคต ความมั่นคงเป็นปัญหาเบื้องต้นของแรงงานพม่า

2) **บัตรประจำตัว บัตรอนุญาตทำงาน**และ**บัตรประกันสุขภาพ**สูญหาย หน่วยงานภาคราชการล่าช้าในการทำบัตรใหม่ ทำให้เกิดความยุ่งยากในการอ้างสิทธิที่จะได้รับบริการขั้นพื้นฐานและเสี่ยงต่อการถูกจับให้เป็นแรงงานผิดกฎหมาย

3) เจ้าหน้าที่ตำรวจฉวยโอกาสนี้จับกุมแรงงานพม่าที่ผิดกฎหมายและมีการข่มขู่เพื่อรีดทรัพย์จากแรงงานพม่าทั้งที่ถูกและผิดกฎหมาย นี่ทำให้เกิดความหวาดกลัวเจ้าหน้าที่ในหมู่แรงงานพม่าจนแยกตัวออกไปซ่อนในสวนยางหรือป่า

4) แม้ว่าจะไม่ใช่ปัญหาสำคัญที่สุดสำหรับแรงงานพม่าที่เป็นกลุ่มที่แทรกซึมอยู่กับคนไทย และกลุ่มที่รวมกลุ่มกันตามพื้นที่ การจัดสรรน้ำสะอาดและอาหารอย่างไม่เลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติก็เป็นประเด็นทางมนุษยธรรมที่จำเป็นยิ่ง อคติทางเชื้อชาติในการช่วยเหลือยังคงมีอยู่

5) แรงงานพม่าตกเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการถูกหาประโยชน์และความรุนแรง เช่น การปล้นหรือข่มขืน และการจ้างแรงงานพม่าเข้าทำงานใหม่โดยใช้แรงงานล่วงเวลาโดยกดค่าจ้างให้ถูกมาก เป็นต้น

6) แรงงานพม่าส่วนหนึ่งขาดความสามารถที่จะสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ ผู้ให้ความช่วยเหลือ หรืออาสาสมัคร เนื่องจากไม่สามารถพูดภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษได้

5.3. เงื่อนไขแวดล้อม

1. ภัยคุกคาม
- อคติของคนส่วนหนึ่งที่มองแยกพวกระหว่างแรงงานพม่ากับไทยและเลือกปฏิบัติกับพวกเขาแทนที่จะช่วยเหลือเช่นเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน
- การจับกุมแรงงานพม่าทั้งที่ถูกและผิดกฎหมายแต่ไม่มีบัตรประจำตัว
- ขาดแนวทางการทำงานร่วมกันของผู้ปฏิบัติการในเรื่องฐานข้อมูล การให้บริการสาธารณสุข การจ้างงานและมาตรฐานการทำงาน

2. โอกาส
- ในการบูรณะพื้นที่ที่ประสบภัยสึนามิ เกิดความต้องการแรงงานจำนวนมากขึ้น
- ความช่วยเหลือจากองค์กรนานาชาติมีจำนวนมาก แม้ว่าจะให้มาเป็นแค่ทุนสนับสนุนก็ตาม

5.4. แนวทางการแก้ไขปัญหา

1) ยกเลิกการจับกุมแรงงานพม่า ประกาศงดเว้นความผิดฐานลักลอบเข้ามาทำงานเพื่อให้แรงงานพม่าในที่ต่างๆไม่ว่าจะถูกหรือผิดกฎหมายที่ทำบัตรประจำตัวหาย โดยเฉพาะกลุ่มที่แยกตัวออกไปอยู่ในสวนยางหรือป่า จะได้กล้าแสดงตนต่อเจ้าหน้าที่รัฐ กระนั้นผู้กระทำความผิดอาญาต่างๆ เช่น ปล้นหรือขโมยยังคงต้องถูกดำเนินการตามขั้นตอนทางกฎหมายเช่นเดิม ความเชื่อของเจ้าหน้าที่ว่าคนเหล่านี้เป็นผู้กระทำความผิดจะผลักดันให้เขากระทำผิดจริงๆ เนื่องจากกลุ่มแรงงานพม่าที่แยกตัวไปหลบซ่อนนั้นหากยากไร้และถูกกดดันจริงๆก็ย่อมต้องจำใจปล้นหรือชิงทรัพย์สินหรืออาหารจากชาวบ้านบริเวณนั้น คือเป็นผู้กระทำผิดไปโดยทันที นอกจากนี้ผู้ที่หลบซ่อนตัวยังเป็นสื่อแพร่โรคและปัญหาต่อการจัดฐานข้อมูลได้ในอนาคต

2) จัดแรงงานพม่าให้อยู่รวมกลุ่มกันในแต่ละพื้นที่เพื่อความสะดวกในการออกบัตรต่างๆให้ใหม่สะดวกในการจัดฐานข้อมูลใหม่ และเพื่อให้กระบวนการทางชุมชนเพื่อบรรเทาสภาพจิตใจเป็นไปได้ ทั้งนี้ให้ตั้งศูนย์บริการและให้คำปรึกษาแรงงานพม่าแบบครบวงจรในจุดนั้นด้วย ศูนย์นี้ให้มีความสามารถปฏิบัติงานออกบัตรประจำตัวใหม่ เป็นที่นัดพบระหว่างแรงงานพม่ากับนายจ้างใหม่ชาวไทย

3) เพื่อสร้างความไว้วางใจแก่แรงงานพม่าว่าจะไม่ถูกส่งกลับไป ให้มีการประสานงานเพื่อช่วยเหลือแรงงานพม่าร่วมกันระหว่าง องค์กรระหว่างประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชนไทย และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ โดยให้หน่วยงานที่ไม่ใช่ภาครัฐเป็นแกนหลักเพื่อสร้างความมั่นใจแก่แรงงานพม่า

4) ในกรณีที่มีความต้องการกลับถิ่นในพม่า ให้เป็นการเลือกโดยสมัครใจ มีการมอบเงินช่วยเหลือในจำนวนที่เหมาะสม และจัดรถขนส่งเพียงพอกับความต้องการ

5) เพื่อแก้ปัญหาเรื่องการสื่อสาร ให้ในแต่ละพื้นที่มีล่ามชาวพม่าเพียงพอกับความต้องการ

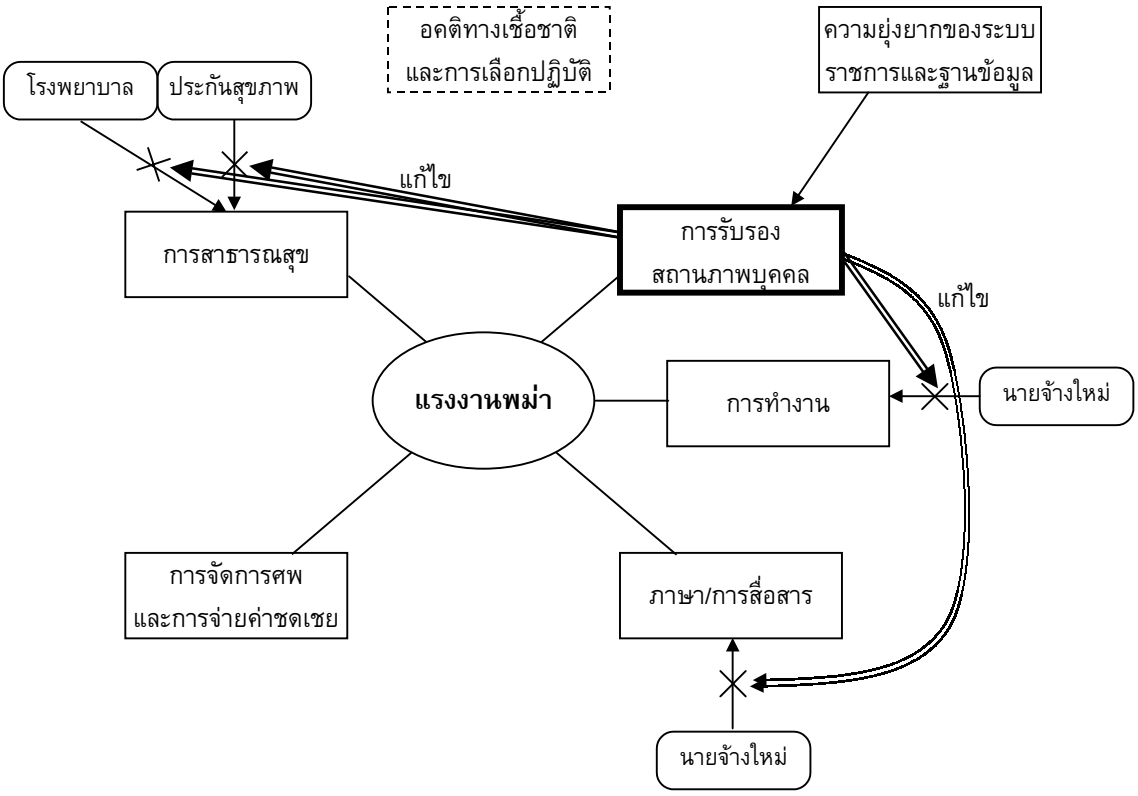
6) สร้างแนวความเข้าใจร่วมกันต่อเรื่องการช่วยเหลือแรงงานพม่าว่าเป็นเรื่องของมนุษยธรรม ความช่วยเหลือต้องเป็นไปเช่นเดียวกับคนไทยหรือคนชาติอื่น โดยยังไม่ต้องคำนึงว่ามีบัตรประจำตัวหรือไม่

7) เร่งออกเอกสารและบัตรต่างๆให้แรงงานพม่าใหม่ ในระหว่างนี้ถ้าเป็นไปได้ให้มีการออกบัตรแสดงตนชั่วคราวของแรงงานพม่าไปก่อน

8) ให้มีการตรวจสอบมาตรฐานสภาพแวดล้อมการทำงานของการจ้างแรงงานใหม่ ทั้งในเรื่องความปลอดภัย ชั่วโมงทำงาน และอัตราค่าแรงที่เหมาะสม

โดยสรุปเบื้องต้น (ดังแผนภาพข้างล่าง) ปัญหาและการแก้ไขปัญหาในเชิงระบบของเรื่องแรงงานข้ามชาติหลังภัยพิบัติสึนามินั้น เรื่อง**การรับรองสถานภาพบุคคล (identification)** ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องการมี**บัตรประจำตัว**, **บัตรอนุญาตทำงาน** และ**บัตรประกันสุขภาพ** เป็นจุดสำคัญที่สุดของการเกิดและการแก้ปัญหาอีกหลายอย่างที่ตามมา เช่น ไม่ได้รับความช่วยเหลืออาหาร/น้ำ, ไม่สามารถอยู่ในประเทศได้เพราะจะถูกตำรวจจับและส่งกลับ, ไม่สามารถเข้ารับการรักษาหรือการใช้ประกันสุขภาพได้, ไม่สามารถหางานใหม่ทำได้, ถูกเอาเปรียบฉวยโอกาสจากนายจ้างหรือตำรวจ, การไม่สามารถเป็นล่ามอาสาสมัครเพื่อช่วยเจ้าหน้าที่สื่อภาษาได้ เป็นต้น และหากเรื่องนี้แก้ได้ ก็จะปลดล็อคปัญหาอีกหลายอย่างด้วยเช่นกัน การออกบัตรหรือใบแทนชั่วคราวนับเป็นการแก้ไขเบื้องต้น เพื่อตอบรับต่อความเร่งด่วนของสถานการณ์ และหลีกเลี่ยงปัญหาความยุ่งยากของระบบราชการและฐานข้อมูลภาครัฐ แต่ควรมีการติดตามออกบัตร/ใบแสดงตัวบุคคลฉบับจริงต่อไป อย่างไรก็ตาม ระบบการพิสูจน์/ระบุสถานภาพบุคคลนับเป็นเรื่องสำคัญที่ควรมีการศึกษาเพิ่มเติม นอกจากนี้ ตัวกลางประสานงานที่ไม่ใช่องค์กรภาครัฐจะสร้างความมั่นใจและได้รับความไว้วางใจจากแรงงานข้ามชาติมากกว่าหน่วยงานภาครัฐ

เรื่องที่สำคัญอีก 2 ประการ คือ 1) เรื่องการจัดการศพและการจ่ายค่าชดเชยแรงงานพม่า ซึ่งจะศึกษาในระยะต่อไปของโครงการวิจัย 2) ปัญหาอคติ**การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ**ของหลายฝ่ายต่อการแก้ไขปัญหาแรงงานพม่ายังเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่เกินขอบเขตปัญหาเชิงระบบแล้ว แต่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหาทางแก้ไขเรื่องนี้ต่อไป



แผนภาพ แสดงปัญหาและการแก้ไขเชิงระบบเกี่ยวกับเรื่องแรงงานข้ามชาติหลังภัยพิบัติ

6. สรุปสาระสำคัญ

ในการนำเสนอประสบการณ์ของประเทศไทยในการรับมือภัยพิบัติสึนามิดังกล่าวข้างต้น ทำให้รับรู้ได้ว่าปัญหาในพื้นที่มีความสลับซับซ้อนและมีความสะสม ทับซ้อนกัน เมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้นมาปัญหาต่างๆที่เคยซ่อนอยู่หรือถูกกดทับไว้ก็ปรากฏขึ้นมา การดำเนินการโดยภาพรวมต่อการแก้ปัญหาในระดับท้องถิ่น แม้เวลาจะล่วงเลยมาเป็นเวลา 1 ปีก็ตาม การจัดการเชิงระบบใดๆอย่างชัดเจนยังเกิดขึ้นไม่มากนัก ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้

บทบาทของชุมชน ชุมชนและผู้ประสบภัยซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ส่วนมากได้เรียนรู้และจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างมีสติและมีหลักคิด ประคับประคองให้ชุมชนลุกขึ้นยืนได้และสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมีสิทธิและศักดิ์ศรี มีการรวมตัวกันเพื่อระดมสมองและหาวิธีการแก้ไขปัญหาโดยไม่ต้องรอคอยความช่วยเหลือจากภาครัฐเข้ามาจัดการ และสร้างวิธีการจัดการเพื่อให้เกิดการฟื้นตัวของชุมชนอย่างรวดเร็วและนำไปสู่การพัฒนาระบบสังคมขึ้นมาใหม่ ซึ่งเป็นการแสดงให้ถึงศักยภาพของชุมชน โดยเฉพาะชุมชนที่เคยผ่านกระบวนการพัฒนาชุมชนด้วยตนเองมาบ้างแล้วในอดีต จะสามารถจัดการปัญหาได้เร็ว

ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและชุมชน การแสดงบทบาทภาครัฐในการดำเนินงานอาจทำได้เฉพาะภาวการณ์ แต่เมื่อเกิดวิกฤติ แนวทางการทำงานต้องเปลี่ยนไป ทั้งในระดับพื้นที่ ระดับจังหวัด หรือในระดับ

กระทรวง ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต้องมีการบูรณาการอย่างเป็นระบบ มีการแบ่งงานกันออกไปเพราะเรื่องทุกเรื่อง หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่สามารถทำได้ เนื่องจากความเสียหายเกิดขึ้นพร้อมกันและมีพื้นที่กว้าง การแบ่งงานกันทำต้องมีลักษณะของการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน มีการสื่อสารถึงกันตลอด ที่สำคัญการมีส่วนร่วมของประชาชน การทำงานร่วมกันกับชุมชน ประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบล หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนต้องมีการเรียนรู้ร่วมกันเหมือนเป็นห้องเรียนขนาดใหญ่

การสื่อสารกับชุมชน ในด้านการสื่อสารในสถานการณ์ที่เกิดภาวะวิกฤติ เป้าหมายหลักในการสื่อข้อมูลข่าวสาร ควรจะเน้นการสื่อสารเพื่อให้ผู้ประสบภัยสามารถได้รับทราบข่าวสาร การเคลื่อนไหวต่างๆ ของเหตุการณ์ มิใช่เพื่อให้คนส่วนใหญ่ของประเทศรับทราบเป็นหลัก การไหลเวียนของข่าวสารควรมุ่งประเด็นในการสร้างความรู้ความเข้าใจต่อผู้ประสบภัย หลีกเลี่ยงสภาวะการสื่อสารแบบข้อมูลข่าวสารล้นเกิน (over-information) ในกลุ่มคนที่ข้อมูลไม่ได้มีความจำเป็น และข้อมูลข่าวสารที่ไม่เพียงพอ (under-information) ในกลุ่มคนในพื้นที่ประสบภัยที่ข้อมูลข่าวสารมีความสำคัญเพื่อการเยียวยาและการฟื้นฟูเป็นอย่างยิ่ง ขณะเดียวกันต้องสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและพัฒนาศักยภาพของชุมชนในด้านการสื่อสารโดยการจัดตั้งวิทยุชุมชนเพื่อเป็นช่องทางสื่อที่จำเป็นและสำคัญยิ่งต่อการสื่อสารในภาวะวิกฤติทั้งบทบาทเตือนภัย บรรเทาทุกข์ กอบกู้เยียวยา และฟื้นฟู

การสาธารณสุขกับชุมชน ความเจ็บป่วยจากสึนามิเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่เป็นผลระยะยาวที่ทับซ้อนลงมา กล่าวคือ หากมองจากทั้งในระดับส่วนกลางและระดับท้องถิ่นอาจเข้าใจว่าปัญหาสุขภาพความเจ็บป่วยได้รับการแก้ไขเรียบร้อยแล้ว แต่โดยข้อเท็จจริงปัญหายังคงอยู่ ไม่มีการติดตามผลด้านสุขภาพของผู้ประสบภัย ไม่มีระบบบริการสาธารณสุขใดที่ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อรองรับผู้ที่ได้รับบาดเจ็บทางกายหรือผู้พิการจากเหตุการณ์และไร้ญาติ ไม่มีการจัดตั้งศูนย์ดูแลผู้พิการ ผู้พิการเป็นกลุ่มคนที่ถูกกันออกไปจากระบบ ประเด็นนี้นับเป็นความท้าทายของระบบบริการสาธารณสุขและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากเหตุการณ์สึนามิการสร้างและประยุกต์ใช้องค์ความรู้ใหม่ในระบบสาธารณสุขพบว่า ระบบการจัดการพิสูจน์ศพนับเป็นด้านที่เข้มแข็งไม่น้อย ส่วนองค์ความรู้ด้านอื่นๆ ยังอยู่ในภาวะของประสบการณ์ ยังมิได้ถูกถอดออกมาเป็นบทเรียนหรือนำมาเป็นกรณีศึกษาอย่างเป็นระบบ

สำหรับเรื่อง**แรงงานต่างด้าว**นั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดของการแก้ปัญหาในเชิงระบบของแรงงานข้ามชาติหลังภัยพิบัติสึนามิที่ควรเร่งดำเนินการคือ การรับรองสถานภาพบุคคล (Identification) ปัญหานี้มีมาก่อนเหตุการณ์สึนามิและยังไม่เคยได้รับการแก้ไข เหตุการณ์สึนามิยิ่งทำให้ปัญหาของแรงงานต่างด้าวทับถมมากขึ้นไปอีกและกลายเป็นคนชายขอบ ตกสำรวจ ได้รับความลำบากซ้อนขึ้นไปอีกขั้นท่ามกลางผู้ประสบภัยต่าง ๆ ดังนั้นจึงควรเร่งจัดให้แรงงานต่างด้าวมีบัตรประจำตัว บัตรอนุญาตทำงานและบัตรประกันสุขภาพ เพื่อให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานในประเทศไทยได้อย่างถูกกฎหมายและเพื่อเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดทำระบบฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวต่อไป

บทที่ 4

ประสบการณ์ประเทศไทยกับการรับมือภัยพิบัติสึนามิ : การจัดการช่วยเหลือจากภายนอก/ระดับชาติ/นานาชาติ

1. ชุมชนกับการช่วยเหลือจากภายนอก

1.1. หลักคิดการเกื้อกูลซึ่งกันและกันของทุกภาคส่วนในสังคม

เพื่อให้เกิดการทำงานในประเด็นที่หลากหลายและกว้างขวางในพื้นที่ต่างๆ รวมทั้งสามารถก่อให้เกิดการหนุนเสริมกันในระบบการบริหารจัดการ และการสนับสนุนในแง่ขององค์ความรู้และงบประมาณ ประสบการณ์ในการทำงานจากหลากหลายพันธมิตรที่มาทำงานร่วมกัน ส่งผลให้ชุมชนคนทำงานได้เกิดการเรียนรู้และมีความเข้าใจในประเด็นปัญหาที่ผู้ประสบภัยและชุมชนที่ได้รับผลกระทบประสบอยู่ ได้อย่างรอบด้าน องค์ความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ของแต่ละภาคส่วนที่แตกต่างกันไปของภาคธุรกิจและองค์กรระหว่างประเทศได้เกื้อกูล และส่งผลให้เกิดการแบ่งบทบาทและความรู้ประสบการณ์ซึ่งกันและกัน สิ่งที่สะท้อนให้เห็นการทำงานในหลักคิดนี้ ได้แก่ เพื่อนชุมชนช่วยชุมชน กรณีเครือข่ายแผนชีวิตชุมชนภาคใต้

1.2. หลักคิดเพื่อนชุมชนช่วยชุมชน : กรณีเครือข่ายแผนชีวิตชุมชนภาคใต้[1]

จากเหตุการณ์คลื่นยักษ์ถล่ม 6 จังหวัดฝั่งอันดามัน เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม ที่ผ่านมา ทำให้พี่น้องชุมชนหมู่บ้านชายฝั่งทะเลกว่า 130 หมู่บ้านได้รับความเสียหาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกว่าสิบหมู่บ้านในอำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงาที่ได้รับความเสียหายอย่างหนัก ทั้งชีวิตและทรัพย์สินของผู้คนที่ไม่อาจเรียกกลับคืน แต่สิ่งที่ได้เห็นเป็นที่ประจักษ์ร่วมกันก็คือน้ำใจของผู้คนจากจุดต่างๆที่หลั่งไหลมาร่วมช่วยเหลือผู้ประสบภัย ในส่วนของเครือข่ายองค์กรชุมชน ภาคประชาสังคมที่มีบทบาทเคลื่อนไหวทำงานพัฒนามาต่อเนื่องที่เป็นกำลังหลักในการประสานหาทางช่วยเหลือพี่น้องชุมชนที่ประสบภัย เช่น สมาพันธ์ประมงพื้นบ้านภาคใต้ เครือข่ายแผนชีวิตชุมชนภาคใต้ เครือข่ายวิทยุชุมชนภาคใต้ เครือข่ายองค์กรชุมชนจังหวัดต่างๆ องค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในพื้นที่ส่วนกลาง รวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศ ฯลฯ

เครือข่ายแผนชีวิตชุมชนภาคใต้เป็นเครือข่ายที่เข้าไปที่พื้นประสบภัยบ้านน้ำเค็มตั้งแต่วันที่ 30 ธ.ค.47เมื่อเข้าไปเห็นความเสียหายที่เกิดขึ้น พี่น้องที่รอดชีวิตต้องพักอาศัยอยู่ที่ศาลาประชาคม วัด ในสวนยาง บนภูเขา ซึ่งมีแค่แผ่นผ้ายางคลุมเป็นหลังคา ผู้ใหญ่โกเมศร์ ทองบุญชู แกนนำเครือข่ายแผนฯ จากอ.ชะอวด จ.นครศรีธรรมราช ได้ไปร่วมหารือกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อบต. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน กระทรวงการพัฒนาสังคมฯ มูลนิธิศุภนิมิตฯ ในการเตรียมจัดที่พักชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัย ซึ่งเมื่อได้ข้อยุติว่าจะสร้างที่พักชั่วคราวบริเวณที่ดินของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและเหมืองแร่ ติดกับที่ทำการ อบต.บางม่วง ในระหว่างที่หน่วยงานกำลังติดต่อจัดหาหาเต้นท์ที่พักชั่วคราว แกนนำเครือข่ายแผนฯส่วนหนึ่ง ต่างก็มาช่วยกันลง

---

[1] อ้างจากพรรณทิพย์ เพชรมาก, *"การร่วมกันดูแลจัดการตนเองของผู้ประสบภัย : ศูนย์ที่พักชั่วคราว ต.บางม่วง"* และ พรรณทิพย์ เพชรมาก *"เพื่อนชุมชนช่วยชุมชน : เครือข่ายแผนชีวิตชุมชนภาคใต้ระดมกำลังกว่า 400 คนร่วมสร้างบ้านผู้ประสบภัย จ.พังงา"* ใน ***"การฟื้นฟูหลังสึนามิในมิติสังคมและมนุษย์"*** เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ, เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2548 ณ ห้องประชุมสารนิเทศ จุฬาฯ

ทะเบียนผู้ที่จะเข้าพักที่ศูนย์พักชั่วคราว โดยส่วนหนึ่งได้ไปเยี่ยมดูแลและจัดทำข้อมูลชาวไทยใหม่ที่ได้หนีไปไกลถึงเขาศก อ.พนม จ.สุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เครือข่ายแผนฯประสานการทำงานร่วมกันอยู่

เมื่อได้มีการวางผังออกแบบสร้างบ้านชั่วคราวเสร็จ แกนนำเครือข่ายหลายคนที่มีประสบการณ์งานก่อสร้างได้ถอดแบบเตรียมการจัดซื้อวัสดุก่อสร้าง พร้อมกับได้ประสานงานเครือข่ายแผนชุมชนที่เป็นตำบลต้นแบบ ตำบลนำร่อง ในจังหวัดใกล้เคียง เช่น สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช ชุมพร ฯลฯ มาช่วยกันก่อสร้าง เริ่มวันที่ 1 มกราคม ก็ได้มีเครือข่ายแผนฯจาก อ.ชะอวด จ.นครศรีธรรมราช 65 คนโดยการประสานงานของนายก อบต.ต.ขอนหาดกับ ต.คลองชะอุ่น และ ต. ต้นยวน ซึ่งเป็นตำบลต้นแบบแผนชุมชนที่อยู่ใกล้พื้นที่มาร่วมก่อสร้างถึง 65 คน โดยแต่ละคนได้นำข้าวห่อมากินเอง เดินทางไป-กลับ โดยการก่อสร้างในวันแรกเน้นการสร้างห้องน้ำ ห้องส้วม รองรับผู้ที่เข้าพักในเต็นท์ก่อนประมาณ 50 ห้อง และส่วนหนึ่งได้ทำงานต่อเนื่องถึงวันที่ 3 ม.ค.ซึ่งได้มี ตชด.และทหารจากกองทัพภาคสี่มาร่วมก่อสร้าง 80 คน

หลังจากนั้น ได้มีพี่น้องแผนชุมชนจากตำบลหัวไทร จ.นครศรีธรรมราชมาร่วมก่อสร้างอีก 15 คน และได้ กำลังจาก ตชด.มาร่วมงานก่อสร้างเพิ่มเป็น 100 คน และมีเครือข่ายองค์กรชุมชน จ.พังงา 45 คนรวมทั้งอาสาสมัคร คริสเตียนอีก 50 คน และ พี่น้องเครือข่ายแผนชุมชนจาก ต.ต้นยวน ต.คลองชะอุ่น ต.พนม ต.เคร็ง มาช่วยก่อสร้างรวม 350 คน นอกจากนั้นเครือข่ายแผนฯได้ประสานนักศึกษาจากคณะเกษตรศาสตร์ สถาบันราชมงคล จังหวัดนครศรีธรรมราชมาร่วมก่อสร้างด้วยอีก 82 คน และอาสาสมัครที่ติดต่อมาเองจากวิทยาลัยช่างกลปทุมวันอีก 30 คน ซึ่งในช่วงนี้ได้แบ่งงานก่อสร้างเป็น 2 ที่ นอกจากที่ศูนย์ที่พักชั่วคราวบางม่วงแล้วยังไปก่อสร้างที่ซอยทับตะวันอีก 70 หน่วยอีกด้วย นอกจากนี้ทางเครือข่ายได้ชักชวนพี่น้องแผนชีวิตชุมชนจากอำเภอหลังสวน จ.ชุมพร มากว่า100 คน ร่วมกันก่อสร้าง โดยได้มีการก่อสร้างในช่วงกลางคืนด้วย รวมทั้งได้จัดให้มีทีมทำอาหารและเครื่องครัวมาพร้อมหุงหาอาหารกันเอง โดยไม่ต้องเพิ่มภาระให้ศูนย์ที่พักชั่วคราว **นับจากวันที่ประสบภัยระยะเวลาผ่านมาครึ่งเดือน มีพี่น้องเครือข่ายแผนชีวิตชุมชนที่มาช่วยงานก่อสร้างที่พักชั่วคราวรวมเกือบ 500 คน ถือเป็นกำลังหลักในงานก่อสร้าง** ร่วมกับ ตชด.ซึ่งมีการประสานการทำงานอย่างใกล้ชิด เมื่อร่วมแรงกับกลุ่มอาสาสมัครอื่นๆด้วยแล้วทำให้สามารถก่อสร้างบ้านชั่วคราวในศูนย์บางม่วงไปแล้ว 266 ห้อง รวมทั้งห้องน้ำห้องส้วม และการต่อโต๊ะเก้าอี้ที่ใช้เป็นที่นั่งทำงานของทีมงานในศูนย์อีกบางส่วน

งานของเครือข่ายแผนชุมชนไม่เพียงแต่การเร่งการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวให้เสร็จเร็วที่สุดเท่านั้น แต่หลายคนในเครือข่ายแผนชีวิตชุมชนได้มีบทบาทหลายอย่าง อาทิเช่น *พี่เดโช พลายชุม ซึ่งเป็นข้าราชการจากจังหวัดตรังที่เป็นที่ปรึกษาเครือข่ายแผนฯได้จัดเวลามาช่วยจัดระบบชุมชน ทำงานเพื่อให้เกิดแกนนำของศูนย์ที่พักชั่วคราวบางม่วงที่จะมีบทบาทในการดูแลจัดการชุมชนด้วยตัวเองต่อไป รวมทั้งร่วมวิเคราะห์สถานการณ์ วางแผนการทำงานร่วมกับหน่วยงานภาคีอย่างใกล้ชิด* แกนนำแผนชุมชนทั้งหมดที่มาทำงานได้พักอยู่ในเต็นท์ที่เตรียมมาเองภายในศูนย์ทำให้ได้รับรู้ความเป็นไปที่เกิดขึ้นในศูนย์โดยตลอด โดยพี่น้องบ้านน้ำเค็มที่มาพักในศูนย์จำนวนมากมีภูมิลำเนา และญาติพี่น้องในจังหวัดนครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี และชุมพร การได้พบ พูดคุยกับเพื่อนที่มาช่วยเหลือจากบ้านเกิดเดียวกัน ทำให้เกิดความอุ่นใจ ใกล้ชิดสนิทสนมเหมือนญาติพี่น้อง รวมทั้งสามารถพูดกันอย่างตรงไปตรงมาได้ในกรณีเห็นว่าเรื่องไหนไม่ค่อยถูกไม่ควร ยิ่งในช่วงเวลากลางคืนที่หน่วยงาน คนภายนอกกลับไปหมดแล้ว การมีเพื่อนร่วมพูดคุย รับฟัง ช่วยปลอบใจ ถือเป็นกำลังใจที่สำคัญของผู้ประสบภัย เครือข่ายแผนชุมชนที่พักอยู่ในศูนย์ทั้งหมดสามารถทำหน้าที่ได้มากกว่านักสังคมสงเคราะห์หรือนักจิตวิทยาที่มีเวลาทำงานเฉพาะตอนกลางวัน

นอกจากนี้การที่เครือข่ายแผนชีวิตชุมชนเป็นเครือข่ายชาวบ้านที่มาช่วยกันทำงานอย่างเต็มที่ทำให้

สามารถพูดกับหน่วยงานต่างๆที่เข้ามาทำงานโดยมองเฉพาะวัตถุประสงค์ของหน่วยงานตัวเองในการให้ความช่วยเหลือลืมมองภาพรวมของระบบชุมชนที่อยู่ร่วมกันในศูนย์ทั้งหมดได้อย่างตรงไปตรงมา ทำให้หน่วยงานที่เข้ามาทำงานเห็นความสำคัญที่จะจัดระบบการทำงานให้สามารถเกื้อหนุนกันได้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำงานกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานของ ตชด. และทหาร ซึ่งต้องมีการประสานการทำงานกันใกล้ชิด **การใช้ความเป็นเพื่อน ความเป็นชาวบ้าน ที่มีความเป็นอิสระในการคิด ตัดสินใจ สามารถสร้างความสัมพันธ์ที่ดีในการทำงานร่วมกัน** สามารถนำประสบการณ์การทำงานชุมชนของแต่ละคนมาช่วยจัดระบบการทำงานของชุมชนใหม่ในศูนย์บางม่วง เช่น การจัดระบบรักษาความปลอดภัย ได้นำประสบการณ์ อพปร.จากอำเภอชะอวด มาปรับใช้กับที่ศูนย์บางม่วง รวมทั้งการถ่ายทอด แลกเปลี่ยนวิธีการทำงานกับแกนนำชุมชน สร้างความเชื่อมั่นว่าชุมชนสามารถบริหารจัดการชุมชนด้วยตัวเองได้ รวมทั้งการให้คำแนะนำ ช่วยคลี่คลายปัญหาในเรื่องต่างๆ

นอกจากพื้นที่ศูนย์ที่พักชั่วคราวบางม่วงแล้ว เครือข่ายแผนฯได้ประสานกับ ตชด.ที่มาทำงานในค่ายบางม่วงทำให้ทราบข้อมูลว่าที่ซอยทับตะวันได้มีชาวไทยใหม่(มอร์แกน)ที่ย้ายหนีขึ้นไปพักในสวนยางโดยไม่ค่อยมีหน่วยงานเข้าไปให้ความช่วยเหลือเหมือนศูนย์บางม่วงซึ่งเป็นศูนย์ใหญ่ที่เป็นที่รู้จักกันกว้างขวาง ทางเครือข่ายจึงได้ร่วมกับ ตชด.นำวัสดุก่อสร้างจากศูนย์บางม่วงไปบางส่วนเพื่อเริ่มก่อสร้างที่พักชั่วคราว 70 หน่วย โดยที่ผู้ประสบภัยได้มาร่วมกันก่อสร้างด้วย หลังจากเริ่มก่อสร้างไปได้ส่วนหนึ่งทางมูลนิธิรักษ์ไทยได้เข้ามาสนับสนุนค่าวัสดุก่อสร้างทั้งหมด การที่เป็นศูนย์เล็กหน่วยงานต่างๆเข้ามาไม่มากจนเกินไป ทำให้การจัดระบบการก่อสร้าง และการทำข้อมูลผู้เข้าพักอาศัยสามารถทำได้ง่ายกว่าศูนย์ใหญ่ ซึ่งการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวในศูนย์ดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว

การทำงานของพี่น้องเครือข่ายแผนชีวิตชุมชนภาคใต้ถือได้ว่าเป็นการทำงานแบบอาสาเพื่อนช่วยเพื่อน โดยมีแกนนำประมาณ 10 คนที่ทำงานติดต่อกันและมีความต่อเนื่องมาตลอด ด้วยเป้าหมายสูงสุดคือการได้ช่วยเหลือบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าของพี่น้องผู้ประสบภัย เพื่อให้เพื่อนสามารถลุกขึ้นมาจัดการดูแลครอบครัว ชุมชนของตนเอง รวมทั้งการมีแผนชุมชนในช่วงต่อไป สิ่งที่พบในการทำงานครั้งนี้ พบว่าแกนนำชุมชนหลายคนที่มีความรู้ความสามารถ เป็นผู้นำตามธรรมชาติ ที่สามารถจะเชื่อมต่อกันในอนาคตได้ ขณะเดียวกันผู้นำชุมชน ทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และ อบต. บางม่วงเอง ก็มีศักยภาพมากที่สามารถจะร่วมผลักดันให้ชุมชนใช้แผนชีวิตชุมชนเป็นเครื่องมือของการพัฒนาในทุกด้าน โดยมีชุมชนเป็นศูนย์กลาง[2] จากการดำเนินการดังกล่าวได้นำมาสู่การทำงานภายใต้**หลักคิดการใช้ทุนทางสังคมสร้างชุมชนใหม่โดยผ่านกระบวนการพัฒนา** ซึ่งหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติสึนามิ สิ่งที่เราพบนอกจากจะมีปัญหาการเสียชีวิต ทรัพย์สินเสียหาย ปัญหาที่ดินและอื่นๆ แต่ก็มีสิ่งที่ดีที่พบ และเป็นมิติใหม่ นั้นคือ การสร้างชุมชนใหม่โดยชุมชนที่ไม่เคยผ่านกระบวนการพัฒนาชุมชนมาก่อน ชุมชนจำนวนมากได้หายไปในพริบตา แล้วถูกสร้างขึ้นมาใหม่โดยคนทุกรุ่นที่ยังคงมีชีวิตเหลืออยู่ ชุมชนได้สร้างกันขึ้นมาคนละไม้ละมือ ทุกมิติเริ่มสร้างขึ้นมาจากการริเริ่มร่วมกันของเพื่อนภายนอกชุมชน ทำให้เราได้เห็นศักยภาพต่างๆ ที่อยู่ในคนและชุมชนที่อยู่ในภาวะสูญเสีย

1.3. แนวทางในการดำเนินการระดับชุมชน[3]

เพื่อให้การการฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่นที่ได้ผลกระทบที่เกิดจากภัยพิบัติเป็นไปอย่างมีบูรณาการต่อเนื่อง โดยชุมชนและภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ถือเอาความต้องการและปัญหาของชุมชนเป็นหลัก ใน

---

[2] จากการสัมภาษณ์ ผู้ใหญ่โกเมศร์ ทองบุญชู แกนนำเครือข่ายแผนแม่บทชุมชน

[3] อ้างในข้อเสนอของการประชุมของผู้นำอาวุโสภาคชุมชนและประชาสังคม , ณ.ห้องประชุมสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 19 มกราคม 2548.

ขณะที่หน่วยงานภายนอกไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ เอกชน ประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน และอื่นๆ เป็นผู้มีบทบาทในการหนุนเสริม โดยได้มีจัดระดับแนวทางในการฟื้นฟูชุมชน ดังนี้

1.3.1. การจัดกลไกการทำงานร่วมกัน โดยอาจจัดเป็น 2 ระดับ ได้แก่

1) ***กลไกระดับชุมชนท้องถิ่น*** จัดให้มีแกนนำชุมชนผู้ประสบภัย เครือข่ายชุมชน/ภาคประชาสังคมที่เข้าไปทำงาน รวมทั้งหน่วยงานในท้องถิ่นที่เข้าใจ/มีความพร้อม เป็นกลไกร่วมในการบริหารจัดการการประสานการทำงานในพื้นที่ อาจเป็นกลไกร่วมในระดับจังหวัด

2) ***กลไกระดับภาพรวม*** ที่ประกอบด้วยผู้อาวุโสที่สามารถประสานต่อเชื่อมระดับนโยบายได้ หน่วยงานสนับสนุน นักวิชาการที่สามารถให้ข้อมูลที่มีน้ำหนัก เจรจาต่อรอง ประสานกับหน่วยงานรัฐ กลุ่มทุน ในเรื่องใหญ่ ๆ ได้

ทั้งนี้อาจจัดเป็นองค์กรที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการในช่วงต่อไป เช่น มูลนิธิฟื้นฟูชุมชนชายฝั่งอันดามัน ฯลฯ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนชุมชนผู้ประสบภัย แกนนำภาคชุมชน/ประชาสังคม ผู้อาวุโส ฯลฯ เพื่อให้เกิดการยอมรับจากรัฐ สื่อ และต่างประเทศ

1.3.2. การเสริมพลังชุมชน ในด้านต่าง ๆ ได้แก่

1) **การจัดองค์กรชุมชนผู้ประสบภัย** การเข้าไปทำงานเชิงลึกรายพื้นที่อย่างต่อเนื่อง โดยการ Mapping พื้นที่กันให้ชัดเจนว่าพื้นที่ไหนใครเข้าไปทำงาน การสร้างแกนนำผู้ประสบภัยให้ขึ้นมาบริหารจัดการ/เจรจาต่อรองกับหน่วยงานภายนอกด้วยตนเอง ใช้กิจกรรมต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการโยงคน เช่น การฟื้นฟูอาชีพ การทำผังชุมชน งานด้านเด็ก วัฒนธรรม ฯลฯ

2) **การเสริมข้อมูล/ความรู้ด้านวิชาการ**

- จัดให้มีนักวิชาการที่ทำงานวิชาการในประเด็นต่างๆ ได้แก่ สิ่งแวดล้อม กฎหมาย ที่อยู่อาศัย อาชีพ สุขภาพ การศึกษา ฯลฯ จัดเตรียมข้อมูล Back Up
- สนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดทำข้อมูลในแต่ละด้าน เพื่อให้ชุมชนสามารถใช้ข้อมูลจากภายในและข้อมูลสนับสนุนจากภายนอกมาใช้ในการเจรจาต่อรองให้เป็นไปตามแนวทางของชุมชน
- การจัดทำฐานข้อมูลในเรื่องต่าง ๆ ให้ชัดเจนน่าเชื่อถือ เช่น ข้อมูลแผนที่พื้นที่ผู้ประสบภัย ข้อมูลที่ดิน ข้อมูลผู้ประสบภัย ข้อมูลความช่วยเหลือที่เข้าไปอย่างกระจัดกระจาย ฯลฯ

1.3.3. การสร้างข้อเสนอเชิงนโยบายควบคู่กับการทำงานการเมือง

1) **จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย** โดยระบุข้อเสนอสำคัญ ได้แก่ การยอมรับกลไกร่วมของภาคชุมชน/ประชาสังคม การแก้ไขปัญหาอย่างบูรณาการ และการมีส่วนของชุมชน การจัดสรรทรัพยากรสนับสนุน เช่น กองทุนเพื่อการพัฒนาอันดามัน ฯลฯ การจัดทำแผนการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน ข้อเสนอแนวทางตามประเด็นเฉพาะต่าง ๆ หลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือ การชดเชยความเสียหายที่ยุติธรรม ฯลฯ

2) **การต่อเชื่อมกับภาคการเมือง** ให้เกิดการยอมรับข้อเสนอของภาคชุมชนและประชาสังคม เปิดพื้นที่/เตรียมพื้นที่ชุมชนที่มีกระบวนการจัดการด้วยตนเองให้ภาคการเมือง/นโยบายเข้าไปพูดคุยรับรู้ข้อมูลโดยตรง

2. การจัดการอาสาสมัคร

2.1. อาสาสมัครกับการรับมือภัยพิบัติ : ข้อคิดเบื้องต้น

2.1.1.หลักการอาสาสมัคร

ที่ผ่านมา การรับรู้ของมนุษย์เกี่ยวกับการทำงานอาสาสมัคร ในฐานะความตั้งใจใน "การทำความดี" มีวิธีคิดที่หลากหลาย ตัวอย่างเช่น 1) บางปีกวิธีคิดของสังคม มองว่า *"การทำความดีเป็นเรื่องโง่ ทำแล้วมีแต่ขาดทุน"* หรือ 2) บางความคิดมองว่า *"การทำความดีเป็นสิ่งน่าอาย"* ซึ่งสะท้อนสภาพสังคมที่คนในปัจจุบันคนใช้ชีวิตด้วยความหวาดระแวง 3) การทำความดีถูกมองว่า *"ถ้าทำแล้วอาจเจอหลอก"* ดังตัวอย่างคลาสสิก ว่าหากมีอุบัติเหตุเกิดข้างทาง ห้ามลงไปช่วย เพราะจะกลายเป็นแพะรับบาป เหล่านี้เป็นต้น วิธีคิดเหล่านี้ จึงกล่าวได้ว่า ล้วนเป็นการบั่นทอนและปิดกั้นจิตใจอาสาสมัครที่คนทั่วไปในสังคมต้องการแสดงออก

อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ธรณีพิบัติสึนามิเมื่อ 26 ธันวาคม 2547 ได้พิสูจน์น้ำใจของคนในสังคมไม่เพียงแต่ในสังคมไทย หากเกิดธารน้ำใจขึ้นในทุกระดับ และยังให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านวิธีคิดเกี่ยวกับการทำความดีขึ้นในทุกกลุ่ม ทุกชนชั้น ทุกระดับ ว่า "ไม่ว่าจะเป็นใคร ย่อมสามารถเป็นอาสาสมัครได้"

ในการพิจารณาเรื่องการสานพลังอาสาสมัครให้ดำรงอยู่อย่างสืบเนื่องนั้น คุณสมบัติ บุญงามอนงค์ หัวหน้าศูนย์อาสาสมัครสึนามิแห่งเขาหลัก จ.พังงา กล่าวถึงหลักการเบื้องต้นเรื่องอาสาสมัครไว้อย่างคมชัดว่า

> *อาสาสมัครประกอบด้วย 3 ประการ คือ*
> ประการแรก *ต้องเป็นผู้ที่เสนอตัวตั้งใจกระทำ*
> ประการที่สอง*อาสาสมัครจะต้อง"ลงมือกระทำ"เสนอตัวแล้วต้องกระทำอะไรบางอย่าง*
> ประการที่สาม *ผลของการกระทำนั้น ต้องเกิด "ผลดี"*
>
> *สมบัติ บุญงามอนงค์*[4]

กล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักการองค์ประกอบอาสาสมัครทั้งสามประการนี้ ต้องการเสนอว่า คนที่เสนอตัวตั้งใจดีอย่างเดียวนั้น ไม่น่าจะเพียงพอ แต่สังคมต้องทำให้คนดีได้มีโอกาสกระทำดีได้ด้วย ถัดจากนั้น เมื่อได้กระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด ต้องดูผลของการกระทำด้วยเช่นกัน เพราะการกระทำบางอย่าง อาจไม่เกิดผลดี เช่น อาสาสมัครระเบิดพลีชีพ เป็นต้น

2.1.2.อาสาสมัครกับการรับรู้ความเจ็บปวดของมนุษย์

ในกรณีปฏิกิริยาอาสาสมัครครั้งนี้มี "สื่อมวลชน" เป็นสิ่งกระตุ้นเพราะว่าคนไม่ได้ไปกระทบกับเหตุการณ์โดยตรง แต่เกิดความรู้สึกร่วมได้เพราะมีสื่อมวลชนจำนวนมากไปทำข่าวและเหตุการณ์ครั้งนี้เป็นเหตุการณ์ที่ร้ายแรงระดับโลก จึงได้รับความสนใจจากสื่อระดับโลกและเผยแพร่ออกอากาศไปทั่วโลก นี้หมายความว่า เกิดการเชื่อมกันเป็นวาระใหญ่ของโลก ดังนั้นการทำงานของสื่อจำนวนมากกับเหตุการณ์นี้ ทำให้คนรู้สึกเจ็บปวด แล้วก็ต้องพยายามหาทางออกกับสิ่งนั้น นอกจากนี้การเชื่อมโยงกับพื้นฐานกับประสบการณ์ของตนเอง เช่น เคยไปเกาะพีพี หาดเขาหลัก หรือจังหวัดภูเก็ต เมื่อเกิดเหตุการณ์ร้ายแรงขึ้น ก็นึกถึงตนเองไปเชื่อมโยงกับเหตุการณ์ได้ เพราะฉะนั้น ด้วยความสนใจจากพลังความรู้สึกที่ต้องการที่จะทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่เป็นการช่วยเหลือจึงเป็นพลังที่ยิ่งใหญ่

---

[4] จากการเสวนาโต๊ะกลม *"อาสาสมัครกับการรับมือภัยพิบัติ : ถอดบทเรียนเชิงระบบการประสานการจัดการ"* เมื่อวันพุธที่ 23 พฤศจิกายน 2548 เวลา 9.00-11.30 น. ณ ห้องประชุมเกษม อุทยานิน ชั้น 2 ตึก 3 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ

กล่าวอีกนัยหนึ่ง ในเหตุการณ์สึนามิ สื่อมวลชนทั้งระดับชาติและระดับโลกมีส่วนอย่างมากในการทำให้คนทั่วไปได้รับรู้ถึงความเจ็บปวดของผู้ประสบภัย เชื่อมโยงตนเองกับเหตุการณ์ เมื่อผู้คนได้รับรู้ ความเจ็บปวดจะไม่ได้อยู่เฉพาะพื้นที่ประสบภัยเท่านั้น แต่ผู้ที่เห็นจะมีความรู้สึกเจ็บปวดไปด้วย คือ ผู้อื่นที่ได้รับรู้ไม่สามารถใช้ชีวิตเป็นปกติได้ในสภาพที่สังคมเป็นเช่นนั้น ***การทำหน้าที่เป็นอาสาสมัครจึงเป็นกระบวนการเยียวยาคนที่ไม่ได้ประสบภัย แต่ได้รับความเจ็บปวดทางใจด้วยเช่นกัน[5] มิใช่เป็นเพียงการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัยเท่านั้น*** ดังนั้น เหตุผลของการเข้าร่วมจึงมาจาก 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก คือ ต้องการช่วยเหลือคนอื่น และประการที่สอง ต้องการบำบัดตนเองจากอาการเจ็บป่วยนั้นโดยการเข้าไปมีส่วนร่วม

2.1.3. การรับมือภาวะวิกฤติด้วย “ระบบปกติ” กับ การค้ำยันวิกฤตด้วย “งานอาสาสมัคร”

ในภาวะวิกฤติ ระบบที่เป็นคำสั่งต่าง ๆ ในเวลาปกติไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เพราะคำสั่งต้องตามระบบ ระดับปฏิบัติไม่สามารถปฏิบัติงานได้ ต้องรอรับคำสั่ง ขณะที่ช่องทางคำสั่งต้องไปตามระบบหมด จนเกิดเป็นภาวะคำสั่งล้นเกิน (command overload) จนนำเข้าสู่ภาวะที่ระบบการรับคำสั่งล่ม เพราะมีช่องทางการรับได้ไม่เพียงพอต่อคำสั่งในทุกเรื่อง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ตะกั่วป่า ต้องต้อนรับผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีชื่อเสียง และต้องตอบคำถามจากทุกกลุ่ม ฯลฯ ระบบไม่ได้เอื้อต่อการที่ต้องรับคำสั่งอย่างเป็นจำนวนมาก แต่คำสั่งจะลงมาอยู่ตลอดเวลาเปรียบเหมือนการใช้คำสั่งกับคอมพิวเตอร์ ถ้ามีคำสั่งเยอะเกินไปก็ไม่สามารถที่จะใช้งานได้

ข้อคิดที่สำคัญเรื่องการจัดระบบในภาวะวิกฤต คือ ***ระบบที่ออกแบบมาอย่างดีที่สุดที่คิดว่าน่าจะทำงานได้นั้น เมื่อเผชิญกับภาวะที่ไม่มีอะไรสามารถควบคุมสถานการณ์ได้ ระบบก็จะล้มเหลว*** ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ ประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกาที่เผชิญพายุเฮอริเคนแคทรินา ซึ่งทั่วโลกล้วนเข้าใจว่าเป็นประเทศที่มีระบบที่ดีที่สุดน่าจะสามารถจัดการรับมือกับภัยพิบัติได้อย่างดี แต่ความจริงที่เกิด ระบบการรับมือภัยพิบัตินั้น ไม่ได้ถูกออกแบบได้อย่างเบ็ดเสร็จสำเร็จรูปได้ เพราะในภาวะวิกฤตนั้นจะเต็มไปด้วยปัจจัยที่คาดไม่ถึงจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น หากเกิดภัยพิบัติที่ศูนย์กลางของระบบ เป็นต้น เพราะฉะนั้น การทำงานของอาสาสมัครในภาวะวิกฤติ จึงไม่มีระบบที่ ตายตัว แต่อาสาสมัคร คือ สิ่งเดียวที่ค้ำวิกฤติการณ์นั้น

2.2. องค์กรอาสาสมัครในประเทศไทย กับการรับมือสึนามิ

จากประสบการณ์อาสาสมัครในเหตุการณ์สึนามิครั้งนี้ทำให้เราได้ทบทวนถึงภาพรวมของสถานการณ์อาสาสมัครทั่วประเทศ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีทั้งอาสาสมัครภาครัฐซึ่งมีมาแต่เดิม อาสาสมัครภาคธุรกิจและอาสาสมัครภาคประชาสังคมซึ่งมีการปรับตัวเกิดใหม่อย่างมาก องค์กรอาสาสมัครในประเทศไทย สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ภาคส่วน ได้แก่ อาสาสมัครโดยราชการ, อาสาสมัครอิสระในสังกัดรัฐ, อาสาสมัครภาคธุรกิจ, อาสาสมัครภาคประชาสังคมและภาคชุมชน อาสาสมัครใน 3 กลุ่มหลังนี้ มีการปรับตัวรับมือเข้าช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประสบภัยสึนามิในครั้งนี้ได้อย่างน่าสนใจ

---

[5] จากการบรรยายของคุณสมบัติ บุญงามอนงค์ ผู้ก่อตั้ง ศูนย์อาสาสมัครสึนามิ เขาหลัก พังงา และผู้จัดการมูลนิธิกระจกเงา ในการเสวนาโต๊ะกลม *“อาสาสมัครกับการรับมือภัยพิบัติ : ถอดบทเรียนเชิงระบบการประสานการจัดการ”* เมื่อวันพุธที่ 23 พฤศจิกายน 2548 เวลา 9.00-11.30 น. ณ ห้องประชุมเกษม อุทยานิน ชั้น 2 ตึก 3 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ

2.2.1. อาสาสมัครโดยทางราชการ[6]

อาสาสมัครกลุ่มนี้มีจำนวนประมาณ 2.5 ล้านคน และแบ่งหมวดออกได้เป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ เป็นอาสาสมัครที่ดำเนินการโดยภาครัฐ ที่มีการทำงานของระบบอาสาสมัครอยู่ก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์สึนามิ และทำงานเพื่อสังคมอยู่แล้วในเวลาปกติ หรือเกิดภัยพิบัติในชุมชน เช่น อาสาสมัครสาธารณสุขมูลฐาน (อสม.) มีประมาณ 8.5 แสนคน นอกนั้นก็เป็นอาสาสมัครในด้านป้องกันบรรเทาในเรื่องของความมั่นคง เรื่องของอาสาสมัครรักษาดินแดน อาสาสมัครทหารพราน รวมแล้วประมาณ 6 แสนคน มีอาสาสมัครคุมประพฤติ มีอาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ประมาณ 1.2 แสนราย ***แนวคิดพื้นฐาน*** ในการสร้างอาสาสมัครส่วนใหญ่จะเป็นไปเพื่อตอบสนองการกระจายบริการภาครัฐ และให้ประชาชนช่วยภาครัฐในการช่วยสอดส่องดูแลปฏิบัติงาน เพื่อลดข้อบกพร่องในการทำงานตามระบบภาครัฐที่บางครั้งแข็งตัวและไม่สามารถขยับเข้าสู่ชุมชนแต่ละพื้นที่ได้ สำหรับ***การได้มาซึ่งอาสาสมัคร***ในภาคราชการส่วนใหญ่ โดยเฉพาะในระดับพื้นที่จะเป็นการเข้าไปเชื่อมต่อและร้องขอผู้ที่มีบทบาทโดดเด่นในด้านต่างๆของชุมชนให้เข้ามาเป็นอาสาสมัคร

ใน***การทำงาน***อาสาสมัครภาคราชการส่วนหนึ่งนั้นเป็นลักษณะที่จะต้องมีผลงานให้ได้ตามเกณฑ์ เป็นลักษณะที่จะต้องเข้าไปขอให้คนเข้ามาเป็นอาสาสมัคร ในส่วนของการอบรมให้ความรู้แก่อาสาสมัครนั้นมุ่งเน้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่หน่วยงานต้องการ เพราะฉะนั้น จึงพบว่า อาสาสมัครในภาคราชการไม่ได้รับการปูพื้นฐานด้านจิตสำนึกและจรรยาบรรณของการเป็นอาสาสมัครโดยผ่านระบบหรือหลักสูตรที่เป็นมาตรฐานอย่างแท้จริง ส่วนใหญ่อยู่ภายใต้พื้นฐานความรู้สึกจิตสำนึกที่อยากจะทำงานและส่วนหนึ่งก็มาโดยการขอร้อง ด้วยจิตใจพื้นฐานของการเป็นคนไทยพร้อมที่จะช่วยเหลือ นอกจากนี้ อาสาสมัครที่คุ้นเคยกับการได้รับมอบหมายงานทำให้อาสาสมัครส่วนใหญ่ไม่ได้คิดสร้างสรรค์งานด้วยตนเอง เนื่องจากหน่วยงานพยายามจะสร้างบุคลากรเพื่อที่จะไปปฏิบัติงานแทน จึงเป็นการเตรียมรอรับงานจากหน่วยงานที่เป็นผู้สนับสนุน ภายใต้เงื่อนไขเหล่านี้ อาสาสมัครโดยทางราชการ จึงเกิดปัญหาขึ้นมากมายทั้งปัจจัยที่มาจากตัวของอาสาสมัคร และอุปสรรคจากระบบที่มีกลไกเงื่อนไขที่ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน

2.2.2. อาสาสมัครอิสระในสังกัดของรัฐ

อาสาสมัครอิสระในสังกัดของรัฐนี้ จะมีความพร้อมในการพัฒนาศักยภาพของอาสาสมัคร เป็นกลุ่มที่มีศักยภาพ มีทักษะและประสบการณ์ในเรื่องของการทำงานอาสาสมัครและทำงานชุมชน มีความโดดเด่นสามารถทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นได้อาสาสมัครที่ดำเนินการโดยภาครัฐ สิ่งสำคัญที่สุด คือ มีการเชื่อมต่ออย่างเหนียวแน่นในระหว่างเครือข่ายของอาสาสมัครที่ทำงานอยู่ภายในพื้นที่ต่างๆ รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนทั่วประเทศเช่นกัน อาสาสมัครในภาคส่วนนี้ คือ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ซึ่งมีบทบาทอย่างสำคัญในการส่งเสริมให้ชุมชนฟื้นฟูหลังภัยพิบัติได้ด้วยตนเอง และยังมีหน่วยงานในระดับภาคที่เป็นองค์กรสมาชิกดำเนินการอย่างแข็งขันร่วมในเครือข่าย Save Andaman อีกด้วย

นอกจากนี้ ยังมีการทำงานของนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ได้รับการสนับสนุนจากมหาวิทยาลัยให้เปิดศูนย์รังสิต เพื่อรับอาสาสมัครจำนวนมาก สำหรับดูแลและให้ที่พักชั่วคราว ก่อนทำการจัดส่งผู้ประสบภัยทั้งที่เป็นแรงงานจากท้องถิ่นอื่นและนักท่องเที่ยวที่รอดชีวิตจากเหตุการณ์สึนามิ ให้ได้กลับภูมิลำเนาทั้งที่เป็นชนบทในประเทศไทยและต่างประเทศ

---

[6] จากการบรรยายของคุณสารภี ศิลา ผู้อำนวยการกลุ่มส่งเสริมและประสานเครือข่าย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในการเสวนาโต๊ะกลม *"อาสาสมัครกับการรับมือภัยพิบัติ : ถอดบทเรียนเชิงระบบการประสานการจัดการ"* เมื่อวันพุธที่ 23 พฤศจิกายน 2548 เวลา 9.00-11.30 น. ณ ห้องประชุมเกษม อุทยานิน ชั้น 2 ตึก 3 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ

2.2.3.ภาคธุรกิจเอกชน

อาสาสมัครในภาคส่วนนี้ มีทั้งส่วนที่ลงในพื้นที่แต่ละชุมชนดำเนินการด้วยตนเอง แต่กรณีที่น่าสนใจคือการทำงานของเครือข่ายธุรกิจเพื่อสังคมและสิ่งแวดล้อม และมูลนิธิเครือซีเมนต์ไทย ที่เป็นผู้สนับสนุนหลักของอาสาสมัครภาคชุมชนและประชาสังคม อย่างเครือข่าย Save Andaman Network นอกจากนี้ ยังมีบริษัท Enst &Young ให้การดูแลระบบจัดการด้านบัญชีและการเงิน เช่นเดียวกับบริษัท Price Water House

ในส่วนการช่วยเหลือจากภาคธุรกิจนี้ เป็นสิ่งที่น่าสนใจในระบบอาสาสมัครเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นกลุ่มที่สังคมมองว่าคำนึงถึงแต่เรื่องของผลกำไร แต่ในกรณีเหตุการณ์สึนามิ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในภาคธุรกิจให้กลายเป็นผู้ประกอบการทางสังคม (Social Entrepreneur) ขึ้นได้ มีการปรับวิธีคิดเข้าหากันระหว่างภาคธุรกิจที่เน้นความเป็นมืออาชีพมีงบประมาณและทรัพยากร แต่ขาดฐานการทำงานชุมชนกับความเชี่ยวชาญขององค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคม ที่มีประสบการณ์การทำงานชุมชนเป็นอย่างดี แต่ขาดงบประมาณและหลายครั้งยังมีข้อจำกัดด้านความเป็นมืออาชีพ

2.2.4.ภาคประชาสังคมและภาคชุมชน

เหตุการณ์สึนามิทำให้เกิดคลื่นอาสาสมัครที่มีความหลากหลายขึ้นเป็นจำนวนมาก ทั้งอาสาสมัครที่ทำงานบริการอยู่ก่อนแล้ว เช่น มูลนิธิปอเต็กตึ้ง มูลนิธิร่วมกตัญญู และกลุ่มอาสาสมัครที่มีการร่วมตัวกันทั้งในระดับชุมชน องค์กร เครือข่าย รวมทั้งอาสาสมัครในระดับปัจเจก และโดยเฉพาะกลุ่มอาสาสมัครที่ทำงานอย่างโดดเด่นในพื้นที่ ประกอบด้วย ศูนย์อาสาสมัครสึนามิ (Tsunami Volunteer Center) และ เครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชุมชนชายฝั่งอันดามัน (Save Andaman Network) จากอาการสับสนในช่วงแรกของเหตุการณ์สึนามิ กลุ่มอาสาสมัครที่นำโดยคุณสมบัติ บุญงามอนงค์ จากมูลนิธิกระจกเงา ได้คลายปมเพื่อช่วยบรรเทาความวิกฤติของเหตุการณ์ด้วยการเล็งเห็นช่องว่างของระบบการประสานงานความช่วยเหลือ โดยได้จัดตั้งศูนย์ประสานงานที่เป็นกลไกแกนกลางเชื่อมต่อระหว่างผู้คนภายนอกพื้นที่เข้าสู่พื้นที่ประสบภัยจนเกิดขึ้นเป็นศูนย์อาสาสมัครสึนามิ เขาหลัก อ.ตะกั่วป่า จ.พังงา

สำหรับเครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชุมชนชายฝั่งอันดามันนั้น ได้ปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ด้วยวิธีการทำงานเชิงรุกเข้าสู่ชุมชน วิธีการของกลุ่มนี้ เริ่มจากการสำรวจความต้องการของผู้ประสบภัยโดยเจาะจงกลุ่มที่ต้องการ คือ ชาวประมงชายฝั่งทะเล หลังจากนั้น จึงเริ่มออกแบบเป็นศูนย์ประสานงานขนาดเล็ก และดำเนินการช่วยเหลือโดยให้การสนับสนุนชาวบ้านให้เป็นผู้ริเริ่มและมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมฟื้นฟูในระยะต่อไปโดยประสานกับภาคธุรกิจและใช้ประเด็นเรื่องอู่ซ่อม สร้างเรือ ตลอดจนกองทุนหมุนเวียนเป็นเครื่องมือหลักในการฟื้นฟูชุมชนผู้ประสบภัยได้อย่างมีประสิทธิผลอย่างยิ่ง

2.3. การจัดการอาสาสมัครในสภาวะวิกฤติ

2.3.1.การทำงานอาสาสมัครในภาวะวิกฤติ

ในช่วงวิกฤติเมื่อเกิดเหตุการณ์ จำเป็นต้องทำความเข้าใจก่อนว่าการที่เป็นภาวะวิกฤตินั้น มีความหมายว่า “ปัญหาใหญ่เกินกว่าจะรับมือ” เพราะฉะนั้น เมื่อเข้าสู่สถานการณ์ปัญหาเบื้องหน้า ต้องพยายามหาสิ่งที่นิ่งเป็นหลักยึดเพื่อเกาะไว้ก่อน จากตัวอย่างการว่ายน้ำ ต้องพยายามหาขอนไม้ หาถังน้ำที่มันลอยได้เกาะไว้ก่อน ลอยคอกันไป เจอเพื่อน จะมาโดยสัญชาติญาณ ในภาวะวิกฤตนั้น สิ่งที่มนุษย์และสังคมต้องประสบ คือ ภาวะที่ไม่สามารถควบคุมปัจจัยที่มีอยู่ได้ อาสาสมัครในภาวะวิกฤตต้องทำงานภายใต้สิ่งที่ไม่คุ้นเคยเช่น ไม่รู้จักเพื่อนอาสาสมัครที่ทำงานด้วยกัน ไม่รู้ทิศทางของการทำงาน เป็นต้น การทำงานในภาวะวิกฤตที่ทุกอย่างไม่มีความแน่นอนและไม่มีใครเห็นทิศทางและภาพรวมของสถานการณ์ได้นี้ ต้องใช้วิธีการทำงานไป คิดไป และเรียนรู้ไป ดึงปัจจัยและทรัพยากรเท่าที่มีอยู่ของแต่ละคนมาประสานกันให้เกิดผล ถ้อยทีถ้อยอาศัยกันช่วยกัน

ประคับประคองสถานการณ์ปัญหาไปด้วยกัน ความรับรู้ของอาสาสมัครในภาวะวิกฤตนั้น อุปมาได้ดังคำของคุณสมบัติ บุญงามอนงค์ ที่ว่า

> *"มันเหมือนกับว่าผมกำลังว่ายน้ำอยู่ในทะเลในขณะที่ต้องต่อเรือ มันเป็นแบบนั้น คือขณะที่กำลังว่ายน้ำกันอยู่ในมหาสมุทร จะกลับขึ้นฝั่งก็ไม่ได้นะ หยุดก็ไม่ได้ เหนื่อยก็เหนื่อยก็ต้องว่ายน้ำอยู่ และก็คิดว่าจะต่อเรือยังไง เพราะว่าถ้าไม่ต่อเรือนี่ วันนึงจมแน่ หมดแรงก่อน ก็ต้องเอาเศษไม้เศษอะไรทำแพ อย่าว่าเรือเลย เรือจะหรูไป แพก็พอ กระโดดเกาะอยู่บนแพแล้วก็เหวี่ยงๆ ไป มันแบบนั้นเลย ต้องได้ประมาณนั้น แล้วก็ต้องสร้าง มันก็จะมีคนมาเกาะเกาะไปเรื่อยๆ ทำแพอะไรมาต่อกัน"*
>
> *สมบัติ บุญงามอนงค์*[7]

เพื่อสร้างแกนกลางต่อไปให้กลายเป็นระบบที่มีเสถียรภาพขึ้น พร้อมกับเป็นระบบที่หมุนและยืดหยุ่นได้ไปในตัวด้วย ในช่วงนี้ ควรอยู่ในเวลาประมาณ 1 เดือน หลังเกิดเหตุการณ์ ในการนี้ ภารกิจสำคัญในงานอาสาสมัครในภาวะวิกฤติ คือ 1) ช่วยคนเจ็บ 2) จัดการกับคนตาย 3)ช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่ไร้ที่อยู่อาศัย

ถัดจากภาวะวิกฤตินั้น ก็เป็นช่วงที่เริ่มหันกลับมาดูท่าทีหรือวิธีการจัดการทั้งหลายในระยะวิกฤติที่ยังไม่สามารถทบทวนอะไรได้ทันต่อเหตุการณ์ รวมทั้งการช่วยเหลือในลำดับต่อไป โดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐาน เช่น บ้าน อาชีพ และต่อไปถึงเรื่องทางสังคมและจิตใจ ซึ่งแต่ละเรื่องย่อมมีมิติที่ซับซ้อนของวิถีชีวิตคนในชุมชนนั้นเป็นเงื่อนไขสำคัญที่อาสาสมัครต้องคำนึงถึง อีกทั้งยังประกอบด้วยปัจจัยจากภายนอกทั้งหน่วยงานรัฐ เอกชน นานาชาติที่อาสาสมัครต้องนำมาประกอบการวางแผนการช่วยเหลือร่วมกัน อาสาสมัครที่ลงพื้นที่ทำงานในช่วงนี้ ถ้าเป็นไปได้ ควรมีเวลาอยู่ในพื้นที่อย่างน้อยหนึ่งเดือน หรืออย่างน้อยสัปดาห์หนึ่ง เพราะจำเป็นต้องมีการพูดคุยปรับพื้นความเข้าใจกันพอสมควร นอกจากนี้ ในระยะยาวแล้ว การจัดการอาสาสมัครยังมีความจำเป็นเชื่อมโยงกับวางแผนพัฒนาชุมชนที่ประสบภัยพิบัติ มีการเตรียมการรองรับ และมีการสรุปบทเรียนเพื่อเกิดกระบวนการเรียนรู้ถึงการรับมือกับภาวะวิกฤติได้ นอกจากนี้ ก็เป็นการเริ่มเตรียมการรองรับการก่อตัวของกลุ่มอาสาสมัครเพื่อสังคม ให้สามารถยืนหยัดเป็นทางการและกลายเป็นสถาบันทางสังคมได้

2.3.2. ระบบการจัดการอาสาสมัครเพื่อรับมือภัยพิบัติ

สภาวะวิกฤติ คือ ความไม่เป็นระบบ ทุกอย่างล่ม ในสภาวะที่ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ ทำให้ความสำเร็จในสภาวะวิกฤต ไม่ใช่ความสำเร็จเสร็จสมบูรณ์ เป็นแค่การเยียวยาเพียงแค่นั้น **แนวทางการจัดการ คือ การใช้ระบบของอาสาสมัคร**หรือกลุ่มคนเล็กๆ ต่างๆ ที่กระจายกัน มีทั้งที่เป็นกลุ่มและบุคคลเป็นสิ่งที่ควบคุมได้ จึงต้องประสานกันโดยใช้สัญชาติญาณเข้าไปประสาน **เพราะถึงแม้ว่าจะเป็นระบบที่**มีการออกแบบวิจัยจนสามารถพัฒนาไปถึงระบบได้ แต่เมื่ออยู่ในสถานการณ์จริง กลับใช้ไม่ได้ แต่จะใช้ได้ก็ต่อเมื่อมี ความสามารถในการยืดหยุ่นเท่านั้น **โดย**ต้องยืดหยุ่นอย่างมีหลักการกล่าวคือ ไม่สามารถออกแบบความช่วยเหลือได้อย่างตายตัว ถึงแม้จะมีโครงสร้างอยู่แต่เมื่ออยู่ในสภาวะแวดล้อมนั้น ต้องขยับโครงสร้างความสำเร็จคือความยืดหยุ่น นำต้นทุนที่มีอยู่บวกกับความรู้ที่มียืดหยุ่นให้มากที่สุดในสถานการณ์จริง

ในการทำงานที่ไม่มีระบบและมีความยืดหยุ่นสูงระบบอาสาสมัคร จึงเกิดประสิทธิผลมากที่สุด คุณสมบัติ บุญงามอนงค์ได้เสนอตัวแบบการจัดการดังนี้ เนื่องจากการทำงานจัดการอาสาสมัครในภาวะวิกฤติมีกลไก

---

[7] จากการเสวนาโต๊ะกลม *"อาสาสมัครกับการรับมือภัยพิบัติ : ถอดบทเรียนเชิงระบบการประสานการจัดการ"* เมื่อวันพุธที่ 23 พฤศจิกายน 254 เวลา 9.00-11.30 น. ณ ห้องประชุมเกษม อุทยานิน ชั้น 2 ตึก 3 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ

เริ่มจาก**เบื้องล่าง** คือ สถานการณ์ในพื้นที่ **ตรงกลาง** คือ การประสานงาน ช่องทางถ่ายเทแลกเปลี่ยน บริหาร (matching) จับคู่งานกับตัวอาสาสมัคร และ**เบื้องบน** คือ กลุ่มกองหลังที่ได้รับรู้ข่าวสารที่พร้อมจะความช่วยเหลือ

การทำงานจัดการในภาวะวิกฤติจึงอุปมาได้เป็นเหมือนทีมฟุตบอลเป็นทีมที่ **"กองหน้า"** ทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติงานในพื้นที่ **"กองกลาง"** เป็นกลุ่มการบริหาร ประสานงานจัดการ จับคู่คนกับงาน และ **"กองหลัง"** เป็นคลื่นอาสาสมัคร คลื่นความช่วยเหลือจากทุกฝ่ายกองหลังนี้ก็จะรับรู้เรื่องราวปัญหาต่าง ๆ อีก กลุ่มก็จะขึ้นไปช่วย เห็นลูกบอลก็จะวิ่งเตะ วิ่งเข้าหาบอล แต่ในระบบนี้ จะต้องผ่านกองกลางขึ้นไป กองหลังที่ไม่มีการจัดการที่ดี เมื่อบุกขึ้นไปข้างหน้า จะทำให้กองหน้าเดือดร้อน

ดังนั้น เราจึงเห็นปรากฏการณ์ที่หน่วยงานที่รับมือกับอาสาสมัครจำนวนมากไม่ได้ ก็จะเริ่มจำเป็นต้องปิดรับอาสาสมัคร เพื่อให้สามารถควบคุมปัจจัยที่พอจะควบคุมได้บ้างเพราะการเกิดความผิดพลาดซ้ำ ๆ การเปลี่ยนแปลงระบบที่วางไว้แล้วบ่อยๆ หรือการเผชิญหน้ากับคนที่ทำงานใหม่ๆ ที่ไม่มีการเตรียมพร้อมมาก่อน จะก่อให้เกิดความผิดซ้ำซากเสียกำลังใจกัน กระทั่งทะเลาะและขัดแย้งกัน ดังนั้นต้องบริหารจัดการองค์กรการจัดการอาสาสมัครโดยการปฏิเสธที่จะรับคนนอกเข้ามา แม้ว่ายังมีความต้องการจากภายในพื้นที่ ข้างในก็ยังต้องการบุคลากรแต่เลือกที่จะไม่รับคน ภาวะเช่นนี้เกิดขึ้นเพราะว่าขาดคนกลาง ตัวกลางที่จะทำการเชื่อมประสานและพัฒนาส่งคนที่พร้อมไปให้กองหน้า หากไม่มีกองกลางก็เปรียบเหมือนได้ทหารที่ไม่เคยผ่านการฝึกฝน และไม่รู้ภารกิจ จะทำให้วุ่นวายมากขึ้น (ดังแผนภาพข้างล่าง)[8]

จากประสบการณ์การจัดการอาสาสมัครในการรับมือภัยพิบัติ คุณสมบัติ บุญงามอนงค์ ชี้ให้เห็นว่า ถ้าพิจารณาตามแผนภาพ **สิ่งที่ขาดอย่างยิ่งในกรณีการจัดการในเหตุการณ์สึนามิ คือ การขาดกลไกแกนกลางในการบริหารและประสานงาน** โดยเฉพาะในการทำงานกู้วิกฤติด้วยกำลังอาสาสมัคร การขาดกลไกกลาง คือ การขาดศูนย์การประสานงาน บริหาร จับคู่อาสาสมัครกับงาน เช่น คนที่ไม่มีทักษะในงานนั้นๆ หรือคนที่มีทักษะมากเกินไป ล้วนเป็นปัญหาในการบริหารด้วยกันทั้งสิ้น

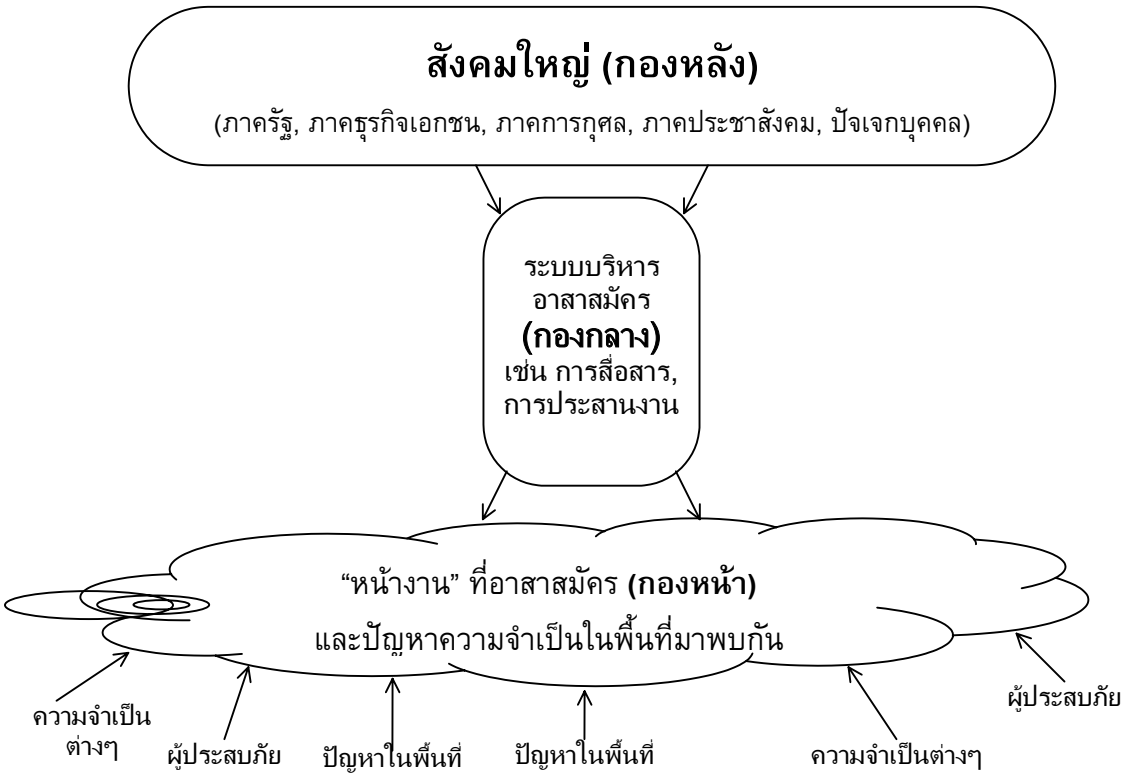
2.3.3.รูปแบบของอาสาสมัคร

รูปแบบของอาสาสมัครจากประสบการณ์ในเหตุการณ์สึนามิครั้งนี้ สามารถแบ่งได้เป็นประเภทต่างๆ โดยใช้เกณฑ์ 2 แบบ เกณฑ์ชนิดแรก คือ การแบ่งตามเจตนาและความตั้งใจ จะสามารถแบ่งได้เป็น

1) อาสาสมัครที่ตั้งใจ น้อมใจอาสารับใช้ได้ในทุกเรื่องที่เป็นที่ต้องการในขณะนั้น โดยไม่มีเงื่อนไข
2) อาสาสมัครที่ตั้งใจ เต็มใจในงานที่ตนถนัด ตนเห็นว่าเหมาะสมกับศักยภาพ ฐานะและบทบาท
3) อาสาสมัครที่มีเงื่อนไขและคิดว่า ควรได้รับสถานะ การยอมรับ ดูแล สนับสนุนจนกระทั่งขอเกียรติบัตร ขอการสนับสนุนการเดินทาง
4) อาสาสมัครที่มุ่งแต่แสวงหาผลประโยชน์และชื่อเสียงใส่ตน

---

[8] จากการบรรยายของคุณสมบัติ บุญงามอนงค์ ผู้ก่อตั้ง ศูนย์อาสาสมัครสึนามิ เขาหลัก พังงา และผู้จัดการมูลนิธิกระจกเงา ในการเสวนาโต๊ะกลม *"อาสาสมัครกับการรับมือภัยพิบัติ : ถอดบทเรียนเชิงระบบการประสานการจัดการ"* เมื่อ 23 พฤศจิกายน 2548 ณ ห้องประชุมเกษม อุทยานิน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ; และการเสวนา *"หนึ่งปีหลังสึนามิ : บทเรียนเชิงระบบและทางเลือกเชิงนโยบาย"* เมื่อ 24 มกราคม 2549 ณ ห้องประชุมสมาคมศิษย์เก่าคณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ



แผนภาพที่ 4.1 : แสดงระบบการจัดการอาสาสมัคร โดยใช้อุปมา "ทีมฟุตบอล"

ส่วนเกณฑ์การแบ่งอาสาสมัครแบบที่สอง คือ การแบ่งตามจำนวนและศักยภาพ ได้ดังนี้

1) *อาสาสมัครที่เคยทำงานอยู่แล้ว มีองค์กร มีรูปแบบ มีวัฒนธรรมการทำงานของตนเอง* กลุ่มนี้จะจัดการง่ายที่สุดเพราะมีประสบการณ์การทำงานมาแล้ว จึงรู้ว่าสิ่งใดควรทำและไม่ควรทำ

2) *อาสาสมัครที่มาเป็นองค์กร แต่ไม่ใช่องค์กรที่ทำงานเรื่องอาสาสมัคร* เช่น มาจากกลุ่มบริษัทมีระบบการจัดการระดับหนึ่ง มีผู้นำ มีทรัพยากรส่วนหนึ่ง มีการจัดการ แต่ไม่มีประสบการณ์ การทำงานอาสาสมัครก่อให้เกิดวัฒนธรรม มีความเป็นกลุ่มก้อน จึงทำงานได้เร็วมีประสิทธิภาพ

3) *อาสาสมัครที่เป็นปัจเจก* กลุ่มนี้มีจำนวนมากและส่วนใหญ่ยังไม่มีประสบการณ์ แต่ตั้งใจมาของานทำโดยในช่วงเวลาที่สับสนมากๆ ทำให้จัดการระบบได้ค่อนข้างยากมากและจำเป็นต้องยอมให้มี "ค่าสูญเสียของระบบ" เกิดขึ้น แต่ได้ก่อให้เกิดพลังอาสาสมัครที่ทำงานได้อย่างรวดเร็วในภาวะวิกฤตขึ้นมาทดแทน ส่วนนี้นับเป็นส่วนที่ท้าทายที่สุดของการจัดการด้านอาสาสมัคร และน่าจะมีการสนับสนุนและพัฒนาให้มีการจัดเป็นระบบมากที่สุด ดังที่คุณสมบัติกล่าวได้ดังนี้

> *"ในทางเทคนิคประสิทธิภาพ 100% อาจสูญเสียไป 80% มีคนที่แกว่งไปแกว่งมาไม่ได้ทำอะไร นอกจากไม่ได้ทำอะไรแล้ว อาจจะสร้างภาระให้มากขึ้น จากที่มีอยู่มากแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม 20% ที่ได้มา เป็น 20% หาที่อื่นไม่ได้ ดังนั้น การมีปริมาณอาสาสมัครจำนวนมาก กับงานที่มีอยู่นิดนึง และก็ออกมาได้นิดนึงนี่ โดยส่วนตัวผมยอมรับได้ ใครจะพูดเรื่องการจัดการ เรื่องอะไรก็ตามแต่ แต่ในภาวะวิกฤตนั้น ทำได้แค่นั้น ขอให้เรายอมรับในค่าสูญเสีย ในการผลิตจะต้องมี*

การสูญเสีย เพราะไม่มีการจัดการ ดังนั้น หากพิจารณาได้ดังนี้แล้ว จุดที่ต้องมีพัฒนาให้มากๆ คือ ส่วนของอาสาสมัครที่เดินเดี่ยวๆ เข้าไปในพื้นที่ ว่าจะเข้าไปสนับสนุนเขาอย่างไรได้บ้าง"

สมบัติ บุญงามอนงค์

2.3.4.หลักการเชิงจรรยาบรรณอาสาสมัครรับมือภัยพิบัติ

จากประสบการณ์การทำงานอาสาสมัครและเสียงวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องนี้เป็นจำนวนมาก ทำให้เห็นได้ว่าการเป็นอาสาสมัครลงพื้นที่ทำงานในชุมชน โดยเฉพาะชุมชนที่เพิ่งผ่านภัยพิบัติมาไม่นานนั้น ตัวอาสาสมัครเองมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการทำความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีคิด วิธีการทำงานกับชุมชน ทั้งนี้อาจเรียกเป็น "จรรยาบรรณอาสาสมัคร" ได้ ซึ่งสามารถสรุปได้อย่างน้อยมี 3 ประการ ดังนี้

1) การเคารพในการก่อตัวของระบบอาสาสมัคร เช่น คณะแพทย์จากสหรัฐอเมริกาตั้งใจเดินทางมาที่วัดย่านยาว เพราะทราบว่าต้องการแพทย์ในการชันสูตรศพ เมื่อมาถึงปรากฏว่า คนพอแล้ว แพทย์คณะนี้ก็ไม่รู้จะทำอะไร จึงไปที่ค่ายผู้ประสบภัยที่บางม่วง แล้วช่วยสร้างบ้านพักชั่วคราว อาสาสมัครในลักษณะเช่นนี้สะท้อนถึงจิตใจของอาสาสมัคร แบบไม่มีเงื่อนไขหรือก็คืออาสาสมัครประเภทที่หนึ่ง ที่ต้องการทำตามเจตนาและความตั้งใจนั่นเองถึงแม้จะรู้ว่าระบบที่มีอยู่นั้นอาจปฏิบัติงานได้ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร แต่ก็เคารพในการตัดสินใจ ณ ตรงนั้น และต้องเชื่อมั่นในการ**ปฏิบัติ**งานของบุคลากรที่ดำเนินการอยู่

2) การยอมรับความขัดแย้งในพื้นที่และให้อภัยซึ่งกันและกันปัญหาต่าง ๆ ในภาวะวิกฤติก่อให้เกิดความลักลั่นไม่ลงตัว เช่น การสื่อสารที่มีความผิดพลาดสูง โดยเฉพาะระบบของรัฐที่ไม่ยืดหยุ่น คำสั่งต้องไปตามสายบังคับบัญชา ในขณะที่ผู้นำในพื้นที่อยู่ท่ามกลางความวิกฤติ สับสนและไม่พร้อมรับมือกับเหตุการณ์มากนัก เช่น การเกิดภาวะคำสั่งมากเกินไป (command overload) ด้วยความไม่พร้อมต่าง ๆ ของระบบทำให้เกิดเสี่ยงต่อการเกิดความขัดแย้งได้ง่ายมาก ดังตัวอย่างหนึ่ง คือ มีอาสาสมัครเราขึ้นไปบนเกาะคอเขากลับมาก็รายงานว่าทหารไม่ช่วยเหลืออะไรชาวบ้าน ทหารที่ลงไปในพื้นที่ก็ไม่คุยกับชาวบ้าน ไม่มีมนุษยสัมพันธ์มากนัก แต่ฝ่ายทหารก็บอกว่า ไม่ควรส่งอาสาสมัครขึ้นไปบนเกาะ เพราะขึ้นไปแล้วก็วุ่นวาย ประเด็นก็คือ ทหารได้รับคำสั่งจากนายกฯ ให้สร้างบ้านให้เสร็จภายใน 3 สัปดาห์ ทำให้ไม่มีเวลาไปสร้างความสัมพันธ์กับชาวบ้าน จึงจำเป็นต้องเร่งสร้างและอยู่ในภาวะที่กดดัน ดังนั้นการทำความเข้าใจสาเหตุที่ทหารไม่มีเวลามาคุยกับชาวบ้าน ทำให้เข้าใจสถานการณ์ที่เกิดขึ้นนี้

3) หลักการจิตอาสาสมัคร ต้องมีใจคำนึงถึงการวางบทบาทเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือที่ถูกต้อง กล่าวคือ การเป็นผู้ให้การสนับสนุนชาวบ้าน ให้ชาวบ้านรู้จักพึ่งตนเอง ยกตัวอย่างบทเรียน คือ ปี2531 ในเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ที่อำเภอ คีรีวงศ์ เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน ชาวบ้านคีรีวงค์ตั้งกรรมการเฉพาะกิจในภาวะวิกฤตของหมู่บ้าน ขึ้นมาเพื่อจัดการรับมือกับภัยน้ำท่วมเองในทุกเรื่อง ในเรื่องของการช่วยเหลือโดย บอกกล่าวกับคนภายนอกและนายอำเภอ ท่านเพียงแต่ส่งของมา แต่จะจัดการสิ่งต่างๆกันเอง นี่คือบทเรียนที่วันที่ 28 ก็บอกพวกเราว่า ถ้าไปทำงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยนั้น ต้องให้ชาวบ้านรวมตัวตั้งกลุ่มกันให้ได้ แล้วก็ให้พวกเขาจัดการกันเอง ดังที่กลุ่มทำงานด้านการฟื้นฟูเด็ก ทำงานมาแปดเดือนแล้วแต่ไม่เคยไปประสานผ่านชุมชนหรือผ่านครอบครัว ทุกคนก็ยังพาเด็กมาทำกิจกรรมเข้าแคมป์ ดังนั้น จึงกลายเป็นว่าคนภายนอกไปจัดการทุกอย่างแทนผู้ประสบภัยทำให้กลายเป็นเป็นการนำโครงการของคนภายนอกไปให้พวกเขา แต่ไม่ได้ช่วยให้พวกเขาพึ่งตนเองในระยะยาวได้ นอกจากนี้ เราจำเป็นต้องรู้จักกำหนดระยะห่างในการวางบทบาท โดยระยะ

---

[9] จากการเสวนา *"หนึ่งปีหลังสึนามิ : บทเรียนเชิงระบบและทางเลือกเชิงนโยบาย"* เมื่อ 24 มกราคม 2549 ณ ห้องประชุมสมาคมศิษย์เก่าคณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ

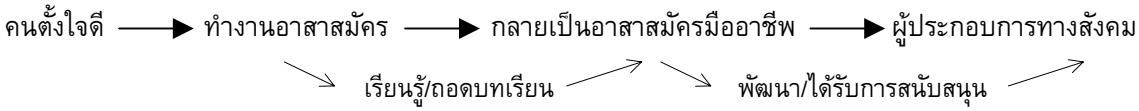
แรกที่เป็นระยะแห่งการสร้างความคุ้นเคยและความไว้เนื้อเชื่อใจกันเพื่อให้สามารถช่วยเหลือ ดูแลเยียวยา ระยะที่สอง เป็นระยะที่ร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ระยะที่สามเป็นระยะที่เริ่มอยู่ตัวและชุมชนก็เข้มแข็งพอที่จะสามารถตั้งตัวได้ ก็จำเป็นที่ต้องถอยออกจากชุมชนเพื่อให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็งได้ด้วยตัวเอง

2.4. ข้อเสนอแนะการส่งเสริมอาสาสมัครในอนาคต

จากเหตุการณ์สึนามิครั้งนี้ หลายฝ่ายได้เห็นว่าน้ำใจอาสาสมัคร หรือจิตสำนึกสาธารณะยังมิได้เลือนหายไปจากสังคมไทย และน่าจะเป็นโอกาสที่ดีที่จะส่งเสริมให้ขบวนการอาสาสมัครของประเทศไทยเติบโตขึ้นอย่างสืบเนื่องยั่งยืนต่อไป การส่งเสริมอาสาสมัครดังกล่าว อาจแบ่งได้เป็น 2 มิติ คือ 1) มิติเชิงวิธีคิดและจิตอาสา และ 2) มิติทางสังคม

2.4.1. มิติเชิงวิธีคิดและจิตอาสา

1) **ส่งเสริมการฝึกหัดการเป็นอาสาสมัคร** การพัฒนาจิตสำนึกการเป็นอาสาสมัคร หรือ "จิตอาสา" ย่อมมีกระบวนการในการพัฒนาโดยเริ่มต้นจากอาสาสมัครที่มีความ *"ตั้งใจดี"* แต่ยังขาดประสบการณ์ ให้มีช่องทางเข้าสู่ *"การทำงานอาสาสมัคร"* ระหว่างนี้จำเป็นต้องมีการเรียนรู้ ถอดบทเรียน ศึกษาแนวทางช่วยเหลือ แม้ว่าบางครั้ง อาจมีข้อผิดพลาด เช่น การให้ความช่วยเหลือ โดยเน้นวัตถุ หรือการสร้างความเดือดร้อนให้กับผู้ประสบภัยมากขึ้นก็ตาม แต่ก็นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการพัฒนาจนอาจกลายเป็น *"อาสาสมัครมืออาชีพ" (professional volunteer)* ที่ดีได้ในอนาคต ประเด็นนี้ หากองค์กรและภาคส่วนอื่นในสังคมเห็นถึงความสำคัญและสนับสนุน อาสาสมัครก็สามารถที่จะเป็น *"ผู้ประกอบการทางสังคม" (social entrepreneur)* ได้อย่างดี ทั้งนี้ จะมีการพัฒนาถึงขั้นนั้นได้ จำเป็นต้องมีกระบวนการเพื่อหล่อหลอมและขัดเกลาอาสาสมัครให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพควบคู่ไปกับการสำนึกในหน้าที่และจรรยาบรรณของอาสาสมัคร และส่งเสริมอาสาสมัครตามความสามารถของแต่ละบุคคล (ดังแผนภาพข้างล่าง)



แผนภาพที่ 4.2 : กระบวนการส่งเสริมการฝึกหัดงานอาสาสมัคร

2) **ส่งเสริมให้เกิดบรรยากาศอาสาสมัครขึ้นในประเทศไทย** ทั้งนี้อาจทำได้โดยการเปิดพื้นที่และโอกาสให้คนทั่วไปได้มีบทบาทเพิ่มมากขึ้น ขยายขอบเขตการมองสาระสำคัญของชีวิตจากเรื่องส่วนตัว ครอบครัว ไปสู่เรื่องสาธารณะและส่วนรวม กระทั่งกลายเป็นเรื่องหลักของชีวิต โดยกระตุ้นจิตสำนึกอาสาสมัคร หรือ "ต่อมสาธารณะ" และส่งเสริมความเชื่อที่ว่า ความดีเป็นสิ่งที่มีอยู่ในตัวคน ความดีเป็นเรื่องของการสร้างกระตุ้นและสื่อสารให้เกิดการรับรู้ถึงความทุกข์ยากของเพื่อนมนุษย์ในสังคมเดียวกัน ยกตัวอย่างกรณีเหตุการณ์สึนามิ การรับรู้ได้สื่อสารไปถึง "ต่อมความดี" และเมื่อมีช่องทางโดยการเปิดรับอาสาสมัคร พลังของความดีก็สามารถแสดงให้เห็นออกมาเป็นรูปธรรมได้

3) **ใช้การสื่อสารเสริมในการกระตุ้นให้คนอยากพัฒนาการทำความดี** โดยเฉพาะหากเชื่อว่า ความดีเป็นสิ่งที่มีอยู่ในตัวคน เราก็ต้องปฏิบัติดีต่อผู้อื่นแล้วผู้อื่นก็จะหันปฏิบัติดีตอบกลับมาเช่นกัน เพราะฉะนั้น หากหมั่นฝึกฝนการทำความดีไว้อย่างสม่ำเสมอแล้ว อาการที่เรียกว่า "จิตสำนึกสาธารณะ" จะนำมาใช้ได้อย่างไม่รู้สึกว่าเป็นเรื่องที่น่าละอาย การมีสถาบันหรือองค์กรที่ทำหน้าที่กระตุ้นให้คนในสังคมร่วมกันตระหนักและเห็นความสำคัญของการมีจิตสำนึกสาธารณะและการเสียสละเพื่อส่วนรวมนั้นจะช่วยในการสื่อสารด้านนี้ได้เป็นอย่างมาก

2.4.2. มิติเชิงสังคม

"จัดตั้งระบบงานส่งเสริมพัฒนางานอาสาสมัครขึ้นอย่างจริงจัง และมั่นคงกระทั่งสามารถพัฒนาขึ้นเป็นเป็นสถาบันทางสังคม"

นพ.บัญชา พงษ์พานิช
(จากเอกสารเนื่องในงานครบ 100 วันสึนามิ)

1) **จัดระบบการพัฒนาคนทำงานอาสาสมัคร** โดยพยายามสร้างความรู้จากประสบการณ์และถอดบทเรียนที่ผ่านมา โดยมีการวิจัยศึกษาประสบการณ์อาสาสมัครในแต่ละพื้นที่เพิ่มเติม เช่น กลุ่มอาสาสมัครกู้ภัย (rescue) คือกลุ่มที่มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในกรณีต่างๆ เป็นกลุ่มที่มีประสบการณ์มาก จึงทราบถึงแนวทางและกลไกต่างๆในการปฏิบัติงาน เป็นการเพิ่มทักษะในฐานะผู้ให้ความช่วยเหลืออาสาสมัคร

2) **สร้างระบบและสถาบันรับรองเพื่อให้ความสำคัญกับอาสาสมัครให้มีฐานะทัดเทียมอาชีพอื่น** ทั้งในภาคธุรกิจ ในราชการ หรืองานด้านวิชาการ มีค่าตอบแทนที่มั่นคง มีรายได้จากการทำงานอาสาสมัคร เพื่อส่งเสริมให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า "ผู้ประกอบการทางสังคม" (social entrepreneur)

- ในระยะเริ่มต้น ควรส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรที่ให้ข้อมูลด้านอาสาสมัคร (matching center, provide volunteer information) เช่น ให้ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในพื้นที่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการประสานงานเพื่อให้ความช่วยเหลือ ข้อมูลการเดินทาง ที่พัก ภารกิจที่จะต้องปฏิบัติ และรายละเอียดปลีกย่อยที่สำคัญและมีผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของอาสาสมัคร
- ในระยะกลาง ควรมีการส่งเสริมระบบการให้คุณค่าทางสังคมต่องานอาสาสมัคร เช่น นับช่วงเวลาที่ปฏิบัติงานอาสาสมัครและให้ถือว่าการปฏิบัติงานในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นเป็นเวลาทำงาน
- ในระยะยาว ควรสร้างเสริมบรรยากาศอาสาสมัครให้ดำรงอยู่ โดยเผยแพร่เรื่องราวภารกิจของอาสาสมัครที่มีผลงานโดดเด่น น่าสนใจและน่าศรัทธา และอาสาสมัครที่เริ่มต้นทำงาน เพื่อให้ผู้คนรู้สึกว่าแม้ว่าตนเองนั้นเป็นเพียงคนธรรมดาแต่ก็สามารถที่จะสร้างผลงานที่ดีงามและเป็นที่น่าชื่นชมได้ นอกจากนี้ควรมีสถานที่ที่ให้สังคมหรือผู้ที่สนใจสามารถติดต่อและติดตามเรื่องราวที่ดีงานเหล่านี้ได้อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ผู้คนและสังคมได้รับรู้ว่ายังมีคนอีกกลุ่มหนึ่งที่ตั้งใจปฏิบัติงานอาสาสมัครและมีช่องทางหรือโอกาสให้ได้เข้ามาสู่การทำงานอาสาสมัครอยู่เสมอ

2.5. สรุป : กระบวนการจัดการระบบอาสาสมัคร

การจัดการภัยพิบัติของสังคมไทยที่ผ่านมา เป็นการช่วยเพียงผิวเผิน ยกตัวอย่าง กรณีชาวภาคเหนือหรือภาคอีสานที่แต่ละปีนั้นมีผู้เสียชีวิตเพราะทนอากาศหนาวไม่ไหว การช่วยเหลือมีเพียงการรณรงค์แจกผ้าห่มเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทุกปี ทั้งที่ผ้าห่มก็สามารถเก็บไว้ได้นานหลายปี การจัดการความช่วยเหลือเช่นนี้หากพิจารณาอีกแง่มุมหนึ่งที่อาจทำให้สังคมอิ่มตัวในการให้ เพราะให้เป็นประจำอยู่ทุกปี เพราะฉะนั้น ในขณะที่ชุมชนก็ยังไม่เข้มแข็งพอ ภาครัฐก็มีข้อจำกัด ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวนี้ การริเริ่มการทำงานจากการจัดการความช่วยเหลือจากกลุ่มคนเล็กๆที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างรัฐกับอาสาสมัคร ร่วมกันจัดระบบงานอาสาสมัครขึ้น และพัฒนาเป็นหน่วยที่ได้รับการยอมรับจากผู้ประสบภัย ชุมชน จนกระทั่งในระดับชาติและนานาชาติได้ หากสามารถปฏิบัติได้ถึงขั้นนี้ ก็จะสามารถขยายแนวคิดเรื่องของความช่วยเหลือและอาสาสมัครไปสู่สังคมใหญ่ได้จริง ในขณะเดียวกัน ก็พัฒนาในระดับเชิงโครงสร้างควบคู่กันไป เช่นเดียวกันกับการออกกฎหมายรับรองระบบงานอาสาสมัครของประเทศญี่ปุ่น (NPOs Law, 1998) ที่เกิดขึ้น 3 ปีหลังเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่เมืองโกเบ ปี 1995

3. การบริหารจัดการภาครัฐ : ส่วนกลาง

3.1. กรณีศึกษากรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

หน่วยงานหลักในการจัดการและรับมือกับภัยพิบัติ คือ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) เกิดจากนโยบายการปฏิรูปราชการ ที่ต้องการลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานราชการต่างๆ เพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้รวดเร็วขึ้น ประกอบด้วยส่วนราชการต่างๆ คือ กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท กองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัย กองสงเคราะห์ผู้ประสบภัย และกรมพัฒนาชุมชน โดยมีภารกิจในการจัดทำแผนแม่บทในการรับมือภัยพิบัติ วางมาตรการ ส่งเสริม สนับสนุน ป้องกัน บรรเทาและฟื้นฟู สาธารณภัยโดยการกำหนดนโยบายด้านความปลอดภัย สร้างระบบป้องกัน เตือนภัย ฟื้นฟูหลังเกิดภัย และการติดตามประเมินผล เพื่อให้หลักประกันในด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน โดยมีปัจจัยที่ส่งผลต่อต่อบทบาทและภารกิจหน้าที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดังนี้คือ 1) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2547 3) มติคณะรัฐมนตรี 4) สถานการณ์ภัยพิบัติในประเทศไทย เช่น สึนามิ และ แผ่นดินไหว ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่เคยเกิดขึ้นประเทศไทยมาก่อนและ ได้สร้างความเสียหายอย่างยิ่งใหญ่ต่อประเทศ[10]

ยุทธศาสตร์

จากปัจจัยดังที่กล่าวมาแล้วนั้นทางกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงมียุทธศาสตร์สำคัญดังนี้คือ

1) พัฒนาระบบรับแจ้งเหตุสาธารณภัยให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ เพื่อการแจ้งเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ
2) พัฒนาระบบเครือข่ายระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้ครอบคลุมหน่วยงานภายในกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วประเทศ
3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรองรับและบริหารจัดการสาธารณภัยหรืออุบัติภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ และพื้นที่ใกล้เคียงได้อย่างมีประสิทธิภาพ
4) เตรียมความพร้อมด้านวัสดุยานพาหนะ เครื่องจักร อุปกรณ์กู้ภัย ให้มีประสิทธิภาพ พร้อมเผชิญวิกฤตการณ์และสาธารณภัยที่เกิดขึ้น[11]

โครงสร้างการสั่งการ

นอกจากนี้กรมฯยังได้มีการวางโครงสร้างหน้าที่ของหน่วยงานราชการ โดยมีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งราชการต่างๆเป็นเจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน โดยแบ่งเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นดังนี้คือ

- **ส่วนกลาง** ได้แก่ 1) รองปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านสาธารณภัย และพัฒนาเมือง 2) อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 3) รองอธิบดีกรมฯ 4) ผอ.ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและ 5) ผอ.ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 1-12
- **ส่วนภูมิภาค** ได้แก่ 1) รองผู้ว่าฯ 2) ปลัดจังหวัด 3) หัวหน้าสำนักงานและป้องกันบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

---

[10] จาก www.disaster.go.th เข้าเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 25496

[11] สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย *"แผนแม่บทการอพยพประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยจากดินถล่ม (landslide) และน้ำท่วมฉับพลัน (flash flood)"* โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด : กรุงเทพฯ 2548.

- **ส่วนท้องถิ่น** ได้แก่ 1) รองผู้ว่าฯกทม. 2) ปลัดกทม. 3) ผอ.สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรุงเทพฯ 4) ผอ.เขตในกรุงเทพฯ 5) นายกอบจ. 6) ปลัดอบจ. 7) ปลัดเทศบาล 8) นายกอบต. 9) ปลัดอบต. และ10. ปลัดเมืองพัทยา

จากแผนภาพโครงสร้าง จะเห็นได้ว่านายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งประธานกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักร เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการสั่งการหากเกิดภัยพิบัติที่ส่งผลกระทบระดับชาติ ต้องอาศัยความร่วมมือจากกระทรวงต่างๆและความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ต้องการอำนาจในการสั่งการที่เด็ดขาด ขึ้นตรงต่อนายก เพื่อให้การทำงานมีความชัดเจน ไม่เหลื่อมล้ำกัน สามารถดูแลจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้ทันท่วงที รวมถึงสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว รองลงมาคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน จะเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบการทำงานของการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและมีอำนาจสั่งการสูงสุดในภาวะปกติ หรือภัยพิบัติที่เกิดขึ้นไม่ส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง และมีอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นเลขาธิการดูแลกิจการภายในหน่วยงาน คือ ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต ทั้ง 12 เขต และกองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนภาค ในเรื่องการติดตามการทำงานในระดับภูมิภาค ซึ่งจะประสานงานกับผู้ว่าราชการจังหวัดต่างๆซึ่งมีตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด และ หัวหน้าสำนักงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด โดยผู้ว่าฯจะมีอำนาจสั่งการในระดับจังหวัดของตนเมื่อเกิดภัยพิบัติ หากภัยพิบัติส่งผลเกิน 2 จังหวัดขึ้นไปและจะต้องขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่น และจากจังหวัดอื่น จะให้กองอำนวยการฝ่ายพลเรือนภาคเป็นผู้ดูแลจัดการ ทั้งนี้ผู้ว่าฯจะมีหน้าที่สั่งการให้นายอำเภอ อำเภอต่างๆ สำรวจถึงภัยพิบัติภายในพื้นที่ และคัดเลือกว่าภัยพิบัติใดเป็นภัยระดับจังหวัด จัดทำเป็นรายงานและมีการซักซ้อมแผน ในอำเภอและเทศบาลตำบลต่างๆ

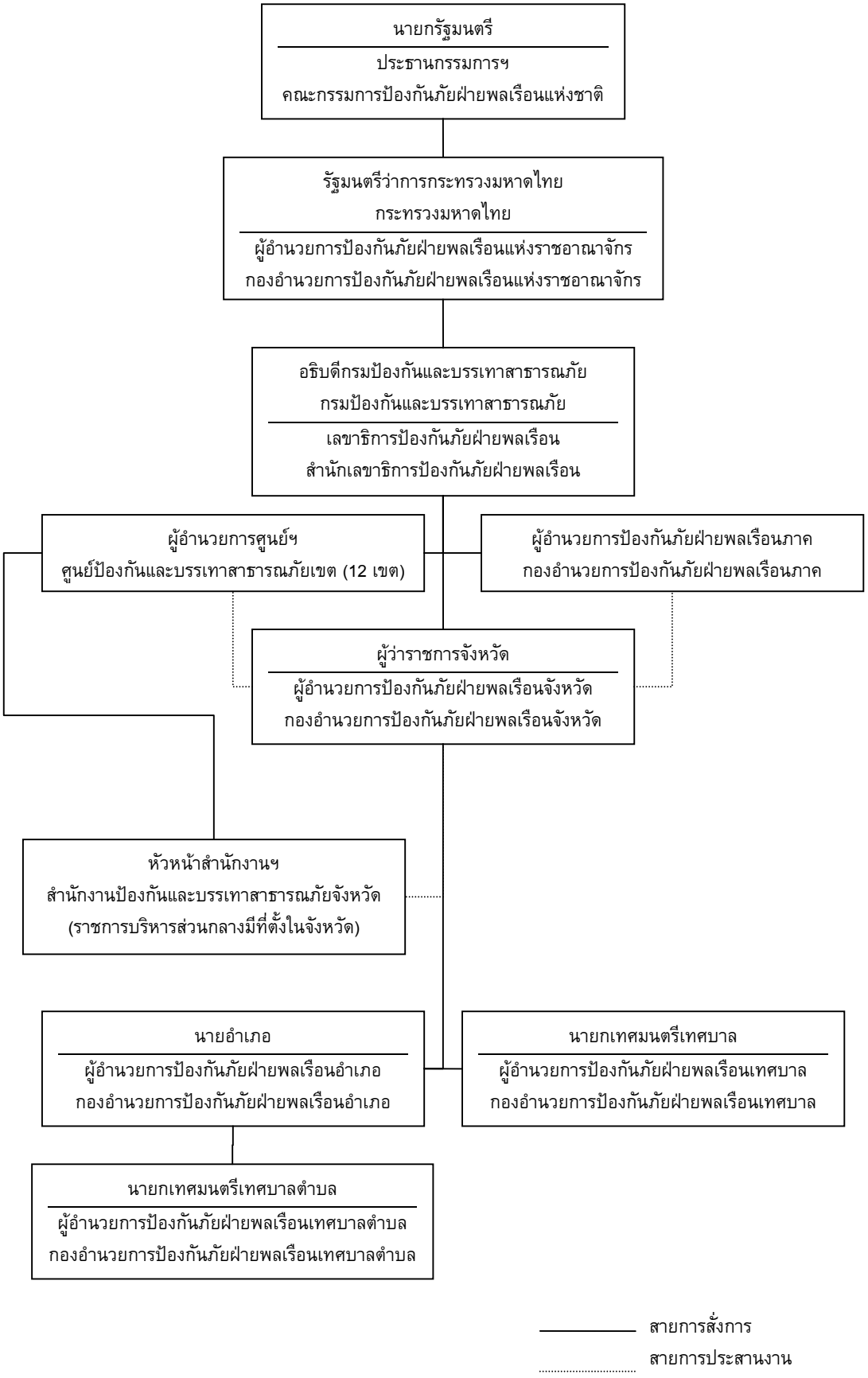
<u>ระดับการสั่งการ</u>

จากยุทธศาสตร์ แผนการบริหารราชการต่างๆ ทางกรมฯจึงได้นำมาขยายผล และเป็นแนวทางการปฏิบัติงานในขณะนี้ ก็คือ การจัดให้มีการฝึกอบรม การป้องกันภัยในทุกจังหวัด ซึ่งกรมฯได้แบ่งระดับการสั่งการออกเป็น 3 ระดับ ตามความรุนแรงของภัยพิบัติดังนี้ คือ

1) ระดับส่วนกลาง : เป็นภัยพิบัติที่ส่งผลกระทบระดับชาติ เช่น สึนามิ แผ่นดินไหว ต้องอาศัยการสั่งการจากนายกรัฐมนตรี รมต.มหาดไทย และ อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อให้เกิดการตอบสนองที่ทันท่วงทีต่อเหตุการณ์ และ มีอำนาจการสั่งการที่ชัดเจน
2) ระดับจังหวัด : เป็นภัยที่เกิดขึ้นในจังหวัดนั้นๆโดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถจัดการได้โดยอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่ในจังหวัดของตน
3) ระดับอำเภอ หรือ เทศบาล : เป็นภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน ตำบล ที่อยู่ในอำเภอต่างๆ ซึ่งทางนายอำเภอจะเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบในเขตอำเภอของตนเท่านั้น

<u>การฝึกอบรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย</u>

นอกจากนี้ ทางกรมฯยังจัดให้มีการสำรวจถึงภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในจังหวัดต่างๆ และ ให้ทางจังหวัดรายงานเข้ามาว่า จังหวัดของตนนั้นมีภัยพิบัติอะไรบ้าง เขตพื้นที่ใดเป็นเช่นไร และ ภัยพิบัติใด ถือว่าเป็นภัยระดับจังหวัดของตน ซึ่งจะได้จัดให้มีการฝึกอบรมการป้องกันภัยตามสถานการณ์จำลองของภัยนั้นๆ และเพื่อให้การทำงานมีความครอบคลุม และ มีการปฏิบัติงานที่ชัดเจน กระทรวงมหาดไทยจึงจัดให้มีวิทยาลัยป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยขึ้น เมื่อปี พ.ศ.2547 โดยอาศัยความร่วมมือจากรัฐบาลประเทศญี่ปุ่น (FDMA) สาธารณรัฐเยอรมนี(GTZ) และ ศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย (ADPC) ในองค์ความรู้ด้านการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งเป็นผู้ที่มีความชำนาญเฉพาะมาให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ



แผนภาพที่ 4.3 : แสดงโครงสร้างการทำงานและอำนาจการสั่งการภายในกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ทั้งนี้ทางกระทรวงมหาดไทยโดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้จัดให้วิทยาลัยป้องกันแบ่งเป็นวิทยาเขต 6 เขต เพื่อกระจายไปยังส่วนภูมิภาคต่างๆดังนี้[12]

1. วิทยาเขตปราจีนบุรี มีการอบรมหลักสูตรระงับอัคคีภัย การกู้ภัยอาคารถล่ม ป้องกันภัยจากเคมีและวัตถุอันตราย
2. วิทยาเขตเชียงใหม่ มีหลักสูตรการเตรียมความพร้อมของประชาชนจากภัยแผ่นดินไหว อุทกภัย วาตภัย และโคนถล่ม
3. วิทยาเขตขอนแก่น การฝึกอบรมที่เน้นการจัดการอุทกภัย และการแก้ปัญหาภัยแล้ง
4. วิทยาเขตสงขลา การฝึกอบรมที่เน้นการเตรียมความพร้อมประชาชนจากอุทกภัย วาตภัย แผ่นดินถล่ม และภัยทางน้ำ
5. วิทยาเขตภูเก็ต การฝึกอบรมที่เน้นการเตรียมความพร้อมประชาชนจากภัยแผ่นดินไหว และสึนามิ
6. วิทยาเขตพิษณุโลก การฝึกอบรมเน้นเตรียมความพร้อมประชาชนจากอุทกภัย วาตภัย และโคนถล่ม

โดยที่ทุกวิทยาเขตจะเน้นการเตรียมความพร้อมของประชาชนจากภัยพิบัติที่จังหวัดได้ระบุมาว่าเป็นภัยพิบัติระดับจังหวัด รวมไปถึงภัยพิบัติอื่นที่อาจเกิดขึ้นได้ ซึ่งจะให้ความสำคัญกับ หลักสูตรการจัดการภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน

<u>การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน</u>

การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน คือ การใช้ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการดำเนินการป้องกัน แก้ไข บรรเทา และฟื้นฟูสาธารณภัย โดยชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผน ตัดสินใจ และบริหารจัดการภัย โดยใช้บุคลากรภายในชุมชน ตามหลักการที่ว่า “ชุมชนเป็นผู้เสี่ยงภัย และรับผลกระทบโดยตรงจากภัยที่เกิดขึ้น” มีจุดมุ่งหมายเพื่อ ลดความล่อแหลมเสี่ยงภัยของชุมชน และ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการกับภัยต่างๆ ให้กับคนในชุมชน ข้อดีของการใช้ชุมชนเป็นฐานก็คือ สามารถตอบสนองต่อภัยได้ทันเวลา รวดเร็ว ตรงเป้าหมาย และความต้องการของชุมชน คนในชุมชนมีความรู้และเข้าใจสภาพแวดล้อมของชุมชนได้ดีกว่าคนภายนอกเพราะมีประสบการณ์ ไม่ต้องรอความช่วยเหลือจากภายนอกทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็งมากขึ้น บทเรียนที่ได้จากการปฏิบัติ สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้กับภัยอื่นๆ หรือ ในชุมชนข้างเคียง

<u>ข้อจำกัดของระบบการรับมือของหน่วยงานภาครัฐ</u>

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในกรมฯ[13]และจากการวิเคราะห์จากโครงสร้างของหน่วยงาน การทำงานของเจ้าหน้าที่นั้น พบข้อจำกัดที่เกิดจากสายการบังคับบัญชา อำนาจการสั่งการ ช่องว่างของระบบ ความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และ การปฏิบัติดังนี้คือ

1) สายการบังคับบัญชาตามรูปแบบของหน่วยงานราชการที่มีสายการบังคับบัญชาที่ยาวจนเกินไป ทำให้การสั่งการของเจ้าหน้าที่ในระดับต่างๆ จากบนมาสู่ล่าง นั้น มีความล่าช้า ขาดความคล่องตัวในการทำงาน และ เป็นการสั่งการแบบ Top-Down ขาดการตอบสนองจากส่วนล่าง ส่วนล่างเป็นผู้รับคำสั่งและปฏิบัติเท่านั้น จะเห็นว่าโครงสร้างแบบราชการทำให้การทำงานโดยเน้นที่ชุมชนเป็นฐานสำคัญนั้น ไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการตอบสนองจากส่วนล่างมายังส่วนบนเป็นไปอย่างช้าๆ ต้องผ่านขั้นตอน กระบวนการหลายระดับขั้น

---

[12]จาก http://www.disaster.go.th/html/academy/ เข้าเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2549.

[13] สัมภาษณ์คุณศุภชัย แสนยุติธรรม เจ้าหน้าที่สำนักนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2549

2) ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ และการประสานงานในระนาบเดียวกัน ทางกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีการวางโครงสร้างในระดับแนวตั้งที่ค่อนข้างชัดเจน กล่าวคือ มีการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ หน่วยงานที่รับผิดชอบต่างๆไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้ตอบสนองต่อปัญหาได้อย่างทันท่วงที เช่น การให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอมีตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน มีการจัดตั้งศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) เป็นต้น มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ บุคลากร และประชาชน การซ้อมแผนในระดับจังหวัด ระดับอำเภอ กระนั้นการขอความร่วมมือจากหน่วยงานในระนาบเดียวกันยังขาดวิธีการประสานงานที่ชัดเจน โดยเฉพาะในส่วนกลาง ซึ่งหากเกิดภัยพิบัติในระดับชาติ เช่น สึนามิ ขึ้นมาอีก ก็อาจจะทำให้การรับมือภัยพิบัติทั้งระบบขาดความคล่องตัว เพราะไม่สามารถประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ เช่น สาธารณสุข กองทัพ สภากาชาดไทย หรือ หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เข้ามาช่วยเหลือ และจัดการในสภาวะฉุกเฉิน หรือในช่วงฟื้นฟู

3) ปัญหาเรื่องช่องว่างในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นใหม่จากการปฏิรูประบบราชการ เมื่อปี พ.ศ.2545 ยังให้การดำเนินการต่างๆ ภายในกรมขาดความสมบูรณ์ โดยเฉพาะในเรื่องบุคลากร เจ้าหน้าที่ ที่จะแปรนโยบายและแผนไปสู่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นและชาวบ้าน แม้ว่าจะให้ผู้ว่าฯ นายอำเภอ มีตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เปรียบเหมือนมีหมวก 2 ใบ แต่ในเรื่องการฝึกอบรม การซ้อมแผน หรือ การทำงานอื่นๆของกรมฯก็จะรบกวนการทำงานปกติของข้าราชการประจำ และทำให้ผู้ว่าฯ และ นายอำเภอ มีภาระงานที่มากเกินไป แม้จะจัดตั้งวิทยาลัยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน แต่ผู้ที่เข้ามา อบรมยังมีไม่มากพอที่จะกระจายการทำงานได้ ซึ่งส่งผลต่อการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพราะขาดผู้มีความรู้ ความรับผิดชอบโดยตรงต่องานดังกล่าว

4) ปัญหาเรื่องงบประมาณ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีนโยบายให้จังหวัด อำเภอ หรือเทศบาลต่างๆ จัดการซักซ้อมแผนเพื่อรับกับภัยพิบัติ การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ การจำลองสถานการณ์จริงเพื่อให้ความรู้กับประชาชนเมื่อเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติต่างๆ แต่นโยบายดังกล่าวมีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณที่จะให้กับหน่วยงานต่างๆ แต่ละจังหวัดจะได้งบประมาณส่วนหนึ่งในการซักซ้อม ซึ่งอาจทำได้เพียงไม่กี่อำเภอ และทางอำเภอก็จะเลือกเทศบาลที่เสี่ยงต่อภัยพิบัติมาซักซ้อมเท่านั้น มิใช่มีการซ้อมในทุกพื้นที่ จะเห็นได้ว่า ข้อจำกัดเรื่องงบประมาณทำให้การกระจายความรู้และการเตรียมพร้อมรับมือกับภัยพิบัติเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง

ข้อสังเกต

1) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีโครงสร้างลำดับชั้นที่ค่อนข้างสูง การจัดให้มีสายการบังคับบัญชาที่สั้นขึ้น น่าจะทำให้การสั่งการและการทำงานคล่องตัวขึ้น กล่าวคือ กรมฯควรจะลดลักษณะงานที่ทับซ้อนกัน เข้ามาเพื่อให้องค์กรมีความกว้างมากขึ้น และจะช่วยให้สายการบังคับบัญชาและการสั่งการเป็นไปอย่างรวดเร็ว หรือ การมีช่องทางลัด เพื่อให้องค์กรในระดับล่างสามารถตอบสนองต่อการสั่งการได้อย่างรวดเร็ว หรือ มีการตอบกลับจากส่วนล่างมาสู่ส่วนบนได้ง่ายขึ้น (bottom-up)

2) เพื่อตอบสนองต่อวิสัยทัศน์ที่ให้ชุมชนเป็นฐานในการรับมือกับภัยพิบัติ กรมฯอาจจัดให้มีการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการโดยการคัดเลือกผู้แทนจากชุมชนต่างๆเข้ามาอบรม สัมมนาร่วมกัน และ ให้ผู้แทนชุมชนเหล่านั้นไปกระจายความรู้กับชาวบ้านคนอื่นๆในชุมชนของตน นอกจากผู้เข้าอบรมจะเป็นคนในชุมชนที่รู้เรื่องภัยพิบัติชุมชนอย่างดี ยังเป็นการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ชาวบ้านที่ได้มาจากการสั่งสมประสบการณ์จริง และสามารถจะปฏิบัติได้จริง อีกทั้งยังเป็นการประหยัดงบประมาณในการฝึกอบรมที่จะต้องกระจายไปตามจังหวัดต่างๆ และยังก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ในชุมชนเอง ซึ่งส่งผลให้ชุมชนสามารถจัดการตนเองได้ในภาวะที่เกิดภัยพิบัติ และชุมชนจะมีความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้น

3.2. กรณีศึกษามติคณะรัฐมนตรี : 4 มกราคม – 20 กันยายน 2548

ในส่วนนี้ เป็นการศึกษาภาพโดยรวมของบทบาทภาครัฐต่อการรับมือสึนามิจากมติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ 4 มกราคม ถึง 20 กันยายน 2548 โดยมีคำถามหลักว่า มติคณะรัฐมนตรีในช่วงเวลาเกือบ 10 เดือนที่ผ่านมา สามารถสะท้อนถึงการปรับตัวของกลไกภาครัฐ อย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพหรือไม่ มากน้อยเพียงใด?

คำว่า "คุณภาพ" ในที่นี้ หมายถึง สามารถตอบสนองผู้ได้รับความเดือดร้อนจากเหตุการณ์นี้ ได้มากน้อยเพียงใด และทั่วถึงขนาดไหน ส่วนคำว่า "ประสิทธิภาพ" ในแง่นี้ หมายถึง ความฉับไวในการทำงาน ความเชื่อมโยงประเด็นการทำงานอย่างรอบด้าน ให้น้ำหนักกับผลประโยชน์ของชาวบ้านระดับรากหญ้าหรือระบบราชการและการเมืองมากกว่ากัน หรือเชื่อมโยงกันหรือไม่ อย่างไร

ทั้งนี้ จะได้จัดระบบดูว่าภาครัฐแบ่งอนุระบบในการมือรับกับภัยพิบัติว่าเป็นเรื่องอะไรบ้าง เช่น ระบบชุมชน, การปกครองส่วนท้องถิ่น, การสื่อสาร, การสาธารณสุข, อาสาสมัคร เป็นต้น **โดยภาพรวมนั้น ระบบใหญ่มีการตอบสนองต่อปัญหาความเดือดร้อนอย่างไร? มีช่องว่างเชิงระบบระหว่างความเดือดร้อนจริงในพื้นที่ กับ ระบบการให้ความช่วยเหลือจากภาครัฐอย่างไรบ้าง?**

3.2.1. คุณภาพในการปรับตัวของบทบาทภาครัฐ

1) ระดับความสามารถตอบสนองผู้ได้รับความเดือดร้อนได้อย่างทั่วถึง

จากการสรุปมติคณะรัฐมนตรีพบว่าการรายงานการแก้ปัญหาสะท้อนว่าการแก้ปัญหาจะเน้นการแก้เชิงวัตถุ ไม่เห็นมิติของการตอบสนองผู้ได้รับความเดือดร้อนจากเหตุการณ์นี้ทางด้านจิตใจมากนัก เช่น ไม่กล่าวถึงสภาวะความเครียด หรือ จำนวนผู้ที่มีอาการเสี่ยงต่อการฆ่าตัวตาย เป็นต้น แม้ว่าจะมีทีมที่ลงไปดูแลด้านสุขภาพจิตของคนในชุมชน[14] แต่งบประมาณที่ลงไปในพันธกิจด้านนี้ ไม่มีการกล่าวถึง จึงนิรนัยได้ว่าไม่ได้รับการให้ความสำคัญมากเท่าใดนักเมื่อเทียบกับการมุ่งฟื้นฟูทางด้านวัตถุ นอกจากนี้ ยังพบว่าเพิ่งมีการสำรวจความต้องการของประชาชนที่ประสบภัยโดยภาครัฐอย่างเป็นเรื่องเป็นราวครั้งแรกก็เมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้นแล้วร่วมเดือน นั่นคือ สำรวจโดยกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร[15]

จากมติคณะรัฐมนตรีหลังจากภัยพิบัติผ่านไปประมาณ 3 สัปดาห์เป็นต้นไป พบว่ามีแนวโน้มให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและการพัฒนาระบบเตือนภัยมากเป็นพิเศษ ดังจะเห็นว่ามีการหยิบยกประเด็นเหล่านี้ขึ้นมาอย่างต่อเนื่องในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในขณะที่การแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่ยังตกค้างอยู่เป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป เช่น การจัดสร้างบ้านเรือนถาวร พบว่ากระทั่งว่า 9 เดือนผ่านไปแล้วก็ยังเหลือชาวบ้านที่ยังไม่มีที่อยู่อาศัยถาวรอยู่มาก (มติคณะรัฐมนตรี 9 สิงหาคม แสดงตัวเลขให้เห็นคือ มีผู้ที่ต้องการให้รัฐสร้างบ้านให้ 3,167 ครอบครัว แต่รัฐเพิ่งสร้างเสร็จไปสำหรับ 1,456 ครอบครัว ซึ่งยังไม่ถึงครึ่งหนึ่งจากจำนวนทั้งหมด)

แนวทางในการมุ่งฟื้นฟูอุตสาหกรรมท่องเที่ยวมากกว่าการแก้ปัญหาความเดือดร้อนดังกล่าวมีจุดเปลี่ยนผ่านช่วงมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 1 มีนาคม 2548 เมื่อรัฐบาลกล่าวถึงรายละเอียดของมาตรการและโครงการตามกรอบยุทธสาสตร์การฟื้นฟูอุตสาหกรรมท่องเที่ยว 6 จังหวัดชายฝั่งทะเลอันดามัน พร้อมไปกับการ

---

[14] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 11 ม.ค.2548 ข้อที่ 29

[15] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 1 ก.พ.2548 ข้อที่ 16

ยุติการปฏิบัติงานของศูนย์อำนวยการช่วยเหลือผู้ประสบภัยสึนามิที่จังหวัดภูเก็ต[16] และต่อมาในมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 8 มีนาคม 2548 ก็ได้ยุติบทบาทของศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม

จากการสำรวจของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่าผ่านไปเดือนกว่าแล้ว ยังมีผู้ที่ยังไม่ได้รับความช่วยเหลือและดูแลจากหน่วยงานของรัฐอยู่ เช่น ผู้ประกอบอาชีพรับจ้างรายย่อย[17] เป็นต้น ส่วนบ้านพักถาวรที่สร้างเสร็จแล้ว ก็ปรากฏว่าไม่มีน้ำประปาใช้และยังไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบ จนกระทั่งมีการนำเรื่องเข้าในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 28 มิถุนายน จึงเริ่มมีหน่วยงานรับผิดชอบและการแก้ปัญหา นอกจากนี้ ยังพบว่าน่าจะมีปัญหาในแง่ของการประชาสัมพันธ์ ทำให้ประชาชนจำนวนมากยังไม่มารับเงินช่วยเหลือหรือยื่นหลักฐานไม่ทัน เช่น กรณีประชาชนทั่วไป 101 คน และชาวประมง 975 ราย ทั้งที่ภัยพิบัติผ่านพ้นไปแล้วถึง 7 เดือนกว่า[18]

ในภาพรวมแล้ว การทำงานของภาครัฐมีลักษณะเป็นการทำงาน “เชิงรับ” มากกว่า “เชิงรุก” กล่าวคือ รอให้ปัญหาเข้ามาให้แก้ (Problems to government) มากกว่าเข้าไปแก้ปัญหา (Government to problems) เช่น การตั้งศูนย์รับเรื่องจากประชาชนที่เดือดร้อน ซึ่งมีเป็นจำนวนมาก อาทิ ศูนย์อำนวยการช่วยเหลือของกรม/สำนักงานประกันสังคม เพื่อรับเรื่องร้องทุกข์ ร้องเรียน หรือตอบข้อซักถามของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน[19] ศูนย์ช่วยเหลือผู้ประสบภัยคลื่นยักษ์ ที่มีอยู่ทุกจังหวัด และศูนย์บริการช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่ผู้ประสบภัย[20] เป็นต้น ส่วนการจัดหน่วยบริการเคลื่อนที่พบว่าตามที่ได้เสนอในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีนั้นกลับมีไม่มากนัก

ในด้านการแก้ปัญหาผู้ว่างงาน ในช่วงแรก จากผู้ที่ประสงค์สมัครงานจำนวน 4,957 คน พบว่าได้รับการบรรจุในสถานประกอบการเพียง 1,432 คนเท่านั้น[21] ส่วนในระยะหลัง ผู้ประสงค์สมัครงานมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 14,395 คน ในขณะที่ได้รับการบรรจุในสถานประกอบการเพียง 3,569 คน[22] (อัตราส่วน 1:5 เท่านั้น) ทั้งนี้ การจัดหางานให้นั้นมิได้คำนึงถึงความมั่นคงของงานแต่อย่างใด (หลายงานเป็นโครงการจ้างงานระยะสั้น) ส่วนมาตรการแก้ปัญหาทางด้านการเกษตรนั้น เพิ่งจะถูกกล่าวถึงในมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2548

ในกรณีแรงงานต่างด้าวที่ประสบภัยนั้น ในช่วงแรกไม่เพียงไม่ได้รับความช่วยเหลือ แต่กลับถูกจับกุม รัฐบาลเพิ่งประกาศยุติการจับกุมและขับไล่แรงงานเหล่านั้นออกนอกประเทศ พร้อมจะให้ความช่วยเหลือในมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 1 มีนาคม 2548 ข้อที่ 31

แม้ว่าผ่านช่วงภัยพิบัติไปแล้วเกือบ 3 เดือนแต่ก็พบว่ายังไม่สามารถจ่ายเงินช่วยเหลือให้กับผู้ประกอบการรายย่อยได้ครบ ดังสะท้อนจากรายงานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 มีนาคม ยอดผู้เข้าข่ายรับการช่วยเหลือมี 4,268 ราย แต่ที่ช่วยเหลือไปแล้วมีเพียง 4,239 ราย

ตัวเลขเด็กกำพร้าที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์รายงานยังไม่นิ่งกระทั่งผ่านไปเกือบ 3 เดือนจึงสรุปได้ว่ายอด 1,172 คน[23] นี้เท่ากับว่าก่อนหน้านี้เด็กที่ยังไม่ถูกค้นพบว่ากำพร้าก็ไม่ได้รับความช่วยเหลือใดๆจากรัฐ

---

[16] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 1 มี.ค.2548 ข้อที่7, 26

[17] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 1 ก.พ.2548 ข้อที่ 6

[18] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 12 ก.ค.2548 ข้อที่ 31

[19] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 ม.ค.2548 ข้อที่ 8

[20] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 25 ม.ค.2548 ข้อที่ 33

[21] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 25 ม.ค.2548 ข้อที่ 28

[22] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 ก.พ. .2548 ข้อที่ 28

[23] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 มี.ค.2548 ข้อที่ 4

ส่วนผู้พิการและผู้สูงอายุนั้น พบว่าเพิ่งมีการกล่าวถึงมาตรการช่วยเหลือในการประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 12 กรกฎาคม ซึ่งผ่านช่วงการเกิดภัยพิบัติมาแล้วถึง 7 เดือนกว่าๆ และจากการรายงานในที่ประชุมนั้นได้ข้อมูลว่า มีผู้สูงอายุที่อยู่ในข่ายได้รับเบี้ยยังชีพ 343 ราย แต่เพิ่งได้รับไปแค่ 11 รายเท่านั้น[24]

2) ช่องว่างเชิงระบบระหว่างผู้เดือดร้อนกับระบบการช่วยเหลือ

จากมติคณะรัฐมนตรีตลอด 9 เดือน มีข้อสังเกตว่าด้วยช่องว่างเชิงระบบที่สะท้อนระหว่างผู้เดือดร้อนจริงกับระบบการช่วยเหลือ 4 ประการ ดังนี้

(1) จากการประเมินเป้าหมายของระบบการช่วยเหลือผ่านตัวเลขทั้งหมด(เชิงปริมาณ) จะเห็นได้ว่าการรายงานผลของส่วนราชการในเอกสารสรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีแทบทุกฉบับ มีแต่การชี้แจงเชิงตัวเลขเกี่ยวกับปริมาณการช่วยเหลือทั้งสิ้น แต่กลับไม่มีการสอบถามความสำเร็จของระบบการช่วยเหลือผ่านการแจกแบบประเมินความพึงพอใจของประชาชนผู้เดือดร้อนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

(2) นอกจากนี้ ในสรุปมติคณะรัฐมนตรีแต่ละครั้งนั้น มีเพียงการระบุถึงช่องว่างเชิงระบบที่สะท้อนได้จากการมุ่งนำเสนอเฉพาะส่วนที่ได้ทำไป แต่ไม่ได้เสนอส่วนที่ยังไม่ได้ทำ จึงไม่เห็นความสัมพันธ์เชิงสัมพัทธ์ระหว่างผลงานการแก้วิกฤติกับวิกฤติที่ยังไม่ได้แก้ไข

(3) จากแผนการฟื้นฟูที่มีการจัดลำดับความเร่งด่วนในการฟื้นฟู[25] ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญแต่ละพื้นที่ไม่เท่ากัน กล่าวคือ ย่อมทำให้มีบางพื้นที่ที่จะได้รับการฟื้นฟูช้ากว่าที่อื่น ก็นับว่าช่องว่างเชิงระบบที่ต้องให้ความสนใจเช่นกัน

(4) ส่วนเรื่องการเยียวยาผู้บาดเจ็บและรักษาตัวที่โรงพยาบาลของจังหวัดระนองนั้น มีให้การช่วยเหลือเท่ากันคือรายละ 5,000 บาท[26] ทั้งที่ความหนักของอาการเจ็บป่วย ระยะเวลาในการรักษา ค่าเสียโอกาสของแต่ละบุคคลไม่เท่ากัน

3.2.2. บทบาทที่สะท้อนประสิทธิภาพของการปรับตัวภาครัฐ

1) ความฉับไวทางนโยบายในการตอบสนองต่อภาวะวิกฤต

ในด้านวิสัยทัศน์ของการบริหารเมื่อภาวะวิกฤติ กล่าวได้ว่ามีความฉับไวในการคิดอ่านแก้ปัญหาพอสมควร ดังจะเห็นได้จากการที่วิกฤติเกิดขึ้นไม่ถึงสองสัปดาห์ มีการกล่าวถึงยุทธศาสตร์การฟื้นฟูอุตสาหกรรมท่องเที่ยว และการจัดตั้งกรรมการศึกษาระบบเตือนภัยล่วงหน้า(Early Warning System) แล้ว[27] ซึ่งถือเป็นการมองปัญหาอย่างกว้างไกลหรือที่เรียกว่ามี Future plan ในขณะที่การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ายังไม่ผ่านพ้นไป

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ จากการที่หลายภารกิจเริ่มต้นจากการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาก่อน จึงพบว่าเสียเวลาไปมากกับการจัดวางคน จัดองค์การ และตั้งอนุกรรมการภายใน เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการศึกษาข้อเท็จจริงกรณีเหตุการณ์ธรณีพิบัติจากคลื่นใต้น้ำ ริเริ่มเสนอในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 มกราคม แต่ผ่านไปหนึ่งสัปดาห์เพิ่งสามารถจัดตั้งอนุกรรมการลงตัว[28] และกว่าจะสามารถเริ่มต้นทำงานได้จริงก็ล่วงเข้าในสัปดาห์ถัดไป

---

[24] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 12 ก.ค.2548 ข้อที่ 31

[25] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 11 ม.ค.2548 ข้อที่ 19

[26] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 ม.ค.2548 ข้อที่ 29

[27] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 11 ม.ค.2548 ข้อที่ 19, 29

[28] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 11 ม.ค.2548 ข้อที่ 31

จากข้อมูลที่เสนอในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีแต่ละครั้งเพื่อแสดงความคืบหน้าของการฟื้นฟู เห็นได้ชัดว่าพื้นที่ที่มีผลต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การพื้นฟูจะมีความก้าวหน้ากว่าหรือฉับไวกว่า เนื่องจากนอกจากจะอยู่ภายใต้แผนการฟื้นฟูปกติ ยังอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของ 6 จังหวัดชายฝั่งอันดามันด้วย[29]

นอกจากนี้ ยังพบว่าในการตรวจพิสูจน์ยืนยันบุคคลผู้เสียชีวิต ผ่านไปแล้วหลายเดือนก็ยังมีส่วนที่ยืนยันไม่ได้อีกมาก อาทิ ในมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 19 เม.ย.2548 มีการรายงานว่าคงเหลือศพคนต่างชาติและศพคนไทยที่รอการยืนยันมากถึง 2,410 ศพ[30] และเมื่อผ่านไป 4 เดือน ในมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 9 สิงหาคม ก็ยังเหลือที่รอการยืนยันอยู่อีกถึง 1,728 ศพ[31]

ส่วนระบบขออนุมัติและเบิกจ่ายงบประมาณมีขั้นตอนที่ทำให้ล่าช้า ทำให้ส่วนราชการต่างๆ ต้องสำรองจ่ายไปก่อนเป็นจำนวนมาก เช่น กระทรวงกลาโหมได้สำรองจ่ายค่าน้ำมันเชื้อเพลิง เบี้ยเลี้ยง ที่พัก และอื่นๆที่ใช้ในการสนับสนุนการปฏิบัติงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นเงินรวมทั้งสิ้น 209,883,718 บาท (ทั้งนี้ในภายหลัง สำนักงบประมาณพิจารณาให้การสนับสนุนส่วนสำรองจ่ายของกลาโหมเพียง 111,135,300 บาท โดยการพิจารณาเฉพาะค่าใช้จ่ายจำเป็นและตามข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ)[32]

สำหรับเรื่องการจัดทำหอกระจายข่าวเพื่อเตือนภัยในพื้นที่เสี่ยงภัยนั้น เพิ่งมีปรากฏภายหลังจากมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 12 กรกฎาคม ข้อที่ 4 ซึ่งถือได้ว่ามีความล่าช้าเป็นอย่างยิ่ง

2) ปัญหาการจัดระบบงาน

ในแง่การจัดระบบงานนั้น หลายจังหวัด เช่น กรณีจังหวัดพังงา มีการกำหนดผู้รับผิดชอบหลักในแต่ละเขตพื้นที่ (Area-based)[33] ซึ่งเป็นเรื่องที่ดีมากในแง่ที่การปฏิบัติงานจะมีเจ้าภาพชัดเจน พร้อมทั้งช่วยลดความซ้ำซ้อนของการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานลงไปได้ด้วย แต่ในขณะเดียวกัน วิธีนี้ก็มีผลเสียด้วยเช่นกัน กล่าวคือ เป็นการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบแบบยึดพื้นที่ (Area-based) ไม่ใช่แบบยึดภาระหน้าที่เป็นหลัก (Function-based) ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาได้เช่นกัน อาทิ ในการก่อสร้างอาคารบ้านเรือนที่เสียหาย เมื่อยึดพื้นที่หน่วยงานใดรับผิดชอบพื้นที่ใด ก็ต้องก่อสร้างอาคารบ้านเรือนที่เสียหายในพื้นที่นั้นด้วย จึงเห็นการที่หลายกระทรวง เช่น กระทรวงศึกษาธิการต้องไปก่อสร้าง[34] ซึ่งไม่สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่หลัก (Specialization) ของกระทรวง น่าจะให้หน่วยงานโยธาหรือกองทัพรับผิดชอบภารกิจในการก่อสร้างไปเลย โดยให้งบประมาณด้านการก่อสร้างอยู่ที่หน่วยงานดังกล่าวทั้งหมด

3) การเชื่อมโยงประเด็นการทำงานของภาครัฐ

การเชื่อมประสานการทำงานเพื่อรับมือหลังภัยพิบัติของภาครัฐนั้น เพิ่งปรากฏว่ามีการประชุมเชิงปฏิบัติการโดยการระดมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆเข้ามาร่วมกันคิดภายหลังจากที่ภัยพิบัติเกิดขึ้นแล้วหนึ่งเดือนกว่า (ปรากฏผลสรุปการประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งนี้ในมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2548)

---

[29] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 11 ม.ค.2548 ข้อที่ 19

[30] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 19 เม.ย.2548 ข้อที่ 18

[31] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 9 ส.ค. 2548 ข้อที่ 29

[32] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 9 มี.ค.2548 ข้อที่ 31

[33] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 ม.ค.2548 ข้อที่ 43

[34] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 11 ม.ค.2548 ข้อที่ 16

นอกจากนี้ ยังพบว่า ประเด็นการทำงานด้านการต่างประเทศและการพาณิชย์มีบทบาทน้อยและถูกเชื่อมโยงกับประเด็นอื่นน้อย ดังจะเห็นได้ว่ากระทรวงพาณิชย์เพิ่งมีบทบาทโดดเด่นบ้างก็เมื่อมีการจัดงาน "หัวใจไทยสู่ผู้ประสบภัยสึนามิ" โดยการจัดงานจำหน่ายสินค้าที่เมืองทองธานีในวันที่ 4-13 กุมภาพันธ์ 2548[35] ซึ่งเป็นช่วงหลังจากที่เหตุการณ์ผ่านไปนานแล้ว ส่วนกระทรวงต่างประเทศไม่ปรากฏว่ามีรายงานการปฏิบัติงานเชื่อมโยงกับต่างประเทศใดๆในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีที่โดดเด่น มีเพียงการนำคำชมเชยจากต่างประเทศมากล่าวในที่ประชุมสั้นๆและเปิดช่องให้สหประชาชาติเข้ามาตั้งศูนย์เตือนภัยในพื้นที่ ซึ่งนำไปสู่การแทรกแซงมาตรการภายในประเทศโดยองค์การระหว่างประเทศขึ้นได้ ทั้งนี้ ในเบื้องต้นสหประชาชาติได้ขอเอกสิทธิ์หลายประการจากไทย อาทิ ขอให้ไทยจัดลำดับให้นำเครื่องบินลงจอดก่อนเครื่องบินลำอื่น และให้ไทยจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุให้[36]

ทั้งนี้ ในแง่ของการประสานงานพบว่าพอจะมีภาพของการประสานกัน อาทิเช่น

- <u>การประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการ</u> เช่น กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ที่รับโอนศูนย์ Call Center ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มาดูแลต่อ[37] กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประสานงานกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ฯลฯ เพื่อร่วมกันสำรวจและประเมินผลความเสียหายและหาแนวทางการฟื้นฟูด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่ประสบภัย[38]
- <u>การประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u> เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประสานกับเทศบาลภูเก็ตเพื่อกำจัดขยะติดเชื้อ[39]
- <u>การประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการกับชุมชนและองค์กรสาธารณประโยชน์</u> เช่น กองทัพประสานงานกับอาสาสมัครบรรเทาสาธารณภัยและมูลนิธิต่างๆ รวมไปถึงสื่อมวลชน (ITV)[40]
- <u>การประสานงานร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคธุรกิจเอกชน</u> เช่น กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้ประสานงานกับบริษัท ทศท.คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด(มหาชน) บริษัท โทเทิล แอสเซส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทีเอ ออร์เรจน์ จำกัด(มหาชน)[41] เป็นต้น
- <u>การประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานในประเทศกับหน่วยงานต่างประเทศ</u> เช่น ไทยประสานกับจีนเพื่อขอความร่วมมือในการพิสูจน์ศพด้วยเทคโนโลยี Post Mortem[42]

อย่างไรก็ดี มีข้อที่น่าสังเกต คือ แม้ว่าจะมีการทำงานประสานเชื่อมโยงกันพอสมควร แต่ในภาพรวมแล้วก็มีลักษณะของการแยกกันทำมากกว่าร่วมกันทำ กล่าวคือ แต่ละหน่วยงานก็มีภารกิจที่รับผิดชอบเฉพาะ ดังจะเห็นว่าการรายงานต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมักจะรายงานโดยแต่ละกระทรวงรายงานบทบาทของตนเอง ซึ่งมีมิติเชื่อมโยงกับส่วนอื่นเพียงเล็กน้อย

---

[35] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 1 มี.ค.2548 ข้อที่ 28

[36] มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 12 ก.ค.2548 ข้อที่ 40

[37] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 ม.ค.2548 ข้อที่ 42

[38] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 ม.ค.2548 ข้อที่ 43

[39] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 ม.ค.2548 ข้อที่ 43

[40] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 ม.ค.2548 ข้อที่ 43

[41] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 ม.ค.2548 ข้อที่ 42

[42] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 11 ม.ค.2548 ข้อที่ 34

4) การเชื่อมโยงประเด็นการทำงานด้านข้อมูลข่าวสาร

ในช่วงแรก การทำงานด้านข้อมูลข่าวสารมีลักษณะแตกกระจาย แต่ละส่วนงานมีข้อมูลในมือตัวเอง ต้องการข้อมูลด้านอื่นก็ต้องไปติดต่อประสานงานรับข้อมูลเป็นการภายใน เพิ่งมาบูรณาการข้อมูลในช่วงหลังจากที่เกิดวิกฤติแล้วร่วมเดือนโดยรวมศูนย์ฐานข้อมูล (Data base) ไว้ที่เดียว และแต่ละหน่วยงานสามารถมาดึงข้อมูลออกไปใช้ได้ ซึ่งจัดทำโดยกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร[43]

5) ความเหมาะสมของการใช้งบประมาณ

(1) ในการใช้จ่ายงบประมาณนั้น พบว่ามีการจัดตั้งศูนย์ของแต่ละหน่วยงานแยกกัน (Function-based) ซึ่งนำมาสู่ความสิ้นเปลือง ทั้งงบประมาณ บุคลากร และเครื่องมือจากที่ต้องใช้ทรัพยากรเหล่านั้นแยกกัน การใช้ร่วมกันในศูนย์เดียวกันที่รวมการให้บริการทุกด้านไว้ด้วยกันจะเหมาะสมกว่า (One stop service) เช่น มีผู้อำนายการศูนย์คนเดียว ใช้เครื่องกระจายเสียง กรรไกร กระดาษ พื้นที่ ฯลฯ ร่วมกัน

(2) ในการรับมือภัยพิบัติสึนามิครั้งนี้ พบว่า มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาหลายชุดเพื่อแก้ปัญหา เช่น คณะกรรมการบริหารฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่ประสบธรณีพิบัติภัยภาคใต้ชายฝั่งทะเลอันดามัน คณะกรรมการอำนวยการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาจากธรณีพิบัติใน 6 จังหวัด (ภายใต้คณะกรรมการนี้ยังมีอนุกรรมการอีกมากถึง 10 ชุด)[44] ซึ่งล้วนมีค่าใช้จ่าย เช่น เบี้ยเลี้ยงการประชุม เนื่องจากไม่ใช่องค์กรสาธารณะประโยชน์หรือมูลนิธิ เช่นนี้ การมีการจัดตั้งเป็นจำนวนมาก และอาจจะมีพันธกิจซ้อนเหลื่อมกันอยู่ด้วย เช่น คณะทำงานฟื้นฟูพื้นที่ที่จังหวัดพังงาตั้งขึ้น[45] ย่อมซ้ำซ้อนหน้าที่กับที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตั้งขึ้นไม่มากก็น้อย เป็นต้น จึงเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณโดยใช่เหตุ

(3) นอกจากนี้ ยังพบว่ามีการเปิดช่องทางการระดมเงินช่วยเหลือโดยหน่วยงานรัฐหลายช่องทาง กล่าวคือ ทุกหน่วยงานล้วนเปิดรับการบริจาคเพื่อให้ผลงานปรากฏ ทำให้การไหลของเงินในหน่วยราชการกระจาย ยากในการควบคุมให้โปร่งใส ถ้าเปิดรับบริจาคโดยกระทรวงการคลังแห่งเดียว จะโปร่งใสและควบคุมการไหลของเงินได้มากกว่า (ซ้ำร้ายไปกว่านั้นหน่วยงานบางหน่วยงานเปิดรับบริจาคผ่านการส่ง sms ผ่านระบบโทรศัพท์มือถือเพื่อโอนเงินต่อให้หน่วยงาน โดยยกเว้นภาษีสรรพสามิตและภาษีมูลค่าเพิ่ม ให้บริษัทโทรศัพท์อย่างไม่ต้องลงทุน[46])

(4) มีข้อสังเกตบางประการ คือ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอของบจัดทำแผนที่ 2 แบบ แบบแรก 25 ล้านบาท แบบที่สอง 30 ล้านบาท(น่าตั้งขอสังเกตว่าทำไมไม่เป็นงบก้อนเดียวกันและทำไมเสนอโครงการขอ 2 รอบ) ในขณะที่กองทัพอากาศขอใช้งบทำแผนที่เช่นเดียวกันแต่ใช้เพียง 5 ล้านบาท[47]

(5) นอกจากนี้ ยังพบว่าการกระทำที่ดูผิดสังเกตอีกด้วย กล่าวคือ มีการยกเว้นภาษีสุราและค่าแสตมป์ยาสูบด้วยเหตุที่เกิดภัยพิบัติของกระทรวงการคลัง ซึ่งไม่สมเหตุสมผล ทำให้รัฐขาดรายได้และทำให้ธุรกิจที่ส่งผลเสียต่อสุขภาพผู้คนได้ประโยชน์อย่างไม่สมควร[48]

---

[43] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 25 ม.ค.2548 ข้อที่ 29

[44] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 11 ม.ค.2548 ข้อที่ 18

[45] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 25 ม.ค.2548 ข้อที่ 32

[46] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 ม.ค.2548 ข้อที่ 42

[47] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 1 ก.พ..2548 ข้อที่ 6

[48] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 16 ส.ค.2548 ข้อที่ 6

(6) ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ จากที่ทราบมา กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ใช้เงินไปเป็นจำนวนมากกับการว่าจ้างบริษัทเอกชนมาประชาสัมพันธ์ (บริษัทโกลบอล) เพื่อเสนอภาพพจน์ของกระทรวงในการมีบทบาทจัดการปัญหาผลกระทบจากภัยพิบัติสึนามิอย่างไรบ้าง พร้อมทั้งจัดสัมมนาหลายครั้ง เพื่อสร้างภาพลักษณ์ของกระทรวง โดยจัดหาประชาชนมาฟัง และจัดเวลาถ่ายทอดสดผ่านสื่อวิทยุโทรทัศน์ของกรมประชาสัมพันธ์เพื่อเผยแพร่ไปทั่วประเทศ

(7) การใช้กำลังพลในพื้นที่ประสบภัยของกระทรวงกลาโหม พบว่า มีมากถึง 4,434 คน[49] เพิ่งลดออกไปจำนวนหนึ่งเหลือ 3,609 คนในปลายเดือนกุมภาพันธ์[50] แต่กระนั้นก็อาจมองได้ว่ามีจำนวนมากเกินพอดี (Overstaffing) ซึ่งคนจำนวนมาก งบประมาณก็ต้องสูญเสียไปจำนวนมากด้วยเช่นกันกับการบำรุงกำลังพล เช่น ค่าเบี้ยเลี้ยง เป็นต้น

(8) นอกจากนี้ ยังพบปัญหาหน่วยงานราชการและกรรมการชุดต่าง ๆขาดวินัยในการขออนุมัติวงเงินโดยการประมาณการณ์งบที่ต้องการเกินจริง (Overestimate) ไปอย่างมาก ทั้งที่โดยรวมแล้ว คณะกรรมการต่าง ๆมีความจำเป็นต้องใช้จริงแค่ 55.24% ของที่ขออนุมัติไป ด้วยวิธีการคิดที่ว่าเหลือดีกว่าขาด[51]

(9) ข้อที่น่าสังเกตสำคัญประการหนึ่ง คือ ในการจัดตั้งคณะกรรมการจัดงานครบรอบ 1 ปี เหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยสึนามิ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองหนึ่งจำนวนมากที่ไม่ได้มีหน้าที่ทางการบริหารร่วมด้วย ในขณะที่ไม่มีตัวแทนจากท้องถิ่นหรือแม้แต่คนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลย[52] ซึ่งน่าสงสัยว่าจะเป็นการเปิดช่องให้ผู้ร่วมเป็นคณะกรรมการชุดนี้รับประโยชน์จากเบี้ยประชุมหรือรายรับอื่น ๆในฐานะที่เป็นคณะกรรมการได้ ทั้งนี้ ยังเห็นว่าจำนวนบุคคลในคณะกรรมการชุดนี้มีมากเกินไปสำหรับภารกิจแค่การจัดงานรำลึกนี้ จึงเป็นภาพสะท้อนของการใช้งบประมาณอย่างไม่มีวินัย

6) การให้น้ำหนักระหว่างผลประโยชน์ของชาวบ้านระดับรากหญ้ากับระบบราชการและการเมือง

(1) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 25 มกราคม 2548 ได้อนุมัติกรอบวงเงินสูงถึง 323,691,000 บาท เพื่อใช้สำหรับการฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานของทางราชการ (3 กระทรวง[53]) และได้เพิ่มหน่วยงานและวงเงินมากขึ้นทวีคูณขึ้นมาอีกเป็น 1,640,130,450 บาท กระทั่งเบิกจ่ายจริงไปแล้วเป็นจำนวน 567,706,654.87 บาท (สำหรับ 10 หน่วยงาน[54]) จากการรายงานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 9 สิงหาคม 2548 ซึ่งเป็นการทุ่มเงินสูงกว่าการช่วยเหลือประชาชนทั่วไปที่ประสบภัย

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ประสบภัยได้รับงบ 1,200 ล้านบาทในการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่ได้รับความเสียหาย[55] ซึ่งมากกว่างบประมาณในการฟื้นฟูพื้นที่ในอีกหลายจุด

---

[49] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 15 ก.พ..2548 ข้อที่ 20

[50] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 ก.พ..2548 ข้อที่ 25

[51] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 9 ส.ค. 2548 ข้อที่ 30

[52] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 6 ก.ย.2548 ข้อที่ 25

[53] ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, กระทรวงคมนาคม, และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

[54] ได้แก่ 1) กระทรวงกลาโหม 2) กระทรวงสาธารณสุข 3) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 4) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 5) กระทรวงศึกษาธิการ 6) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร 7) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 8) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 9) กระทรวงพลังงาน และ 10) สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

[55] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 1 ก.พ.2548 ข้อที่ 21

(3) พบว่าผู้สูญเสียที่เป็นข้าราชการจะมีช่องทางในการรับความช่วยเหลือหลายทางและได้เงินจำนวนมากกว่าประชาชนทั่วไป แสดงถึงการยังคงมีสถานภาพพิเศษเหนือประชาชนของข้าราชการ ดังจะสังเกตได้จากมติคณะรัฐมนตรีหลายครั้ง อาทิ กระทรวงศึกษาธิการให้เงินช่วยเหลือพิเศษกับครอบครัวข้าราชการครู อาจารย์รายละ 100,000 บาท[56] เป็นต้น

(4) ในขณะที่อาสาสมัครจำนวนมาก ลงไปให้ความช่วยเหลือพื้นที่ประสบภัยอย่างมิหวังผลตอบแทน ภาครัฐกลับมีมาตรการเพิ่มเงินตอบแทนพิเศษให้กับข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ 1,000-2,500 บาทต่อเดือนในกรณีที่เข้าไปร่วมฟื้นฟูภัยพิบัติครั้งนี้แล้วต้องเผชิญกับการตรากตรำ การเสี่ยงอันตราย หรือไม่น่าอภิรมย์[57] ทั้งที่ อาสาสมัครต่างๆก็เสียภาษีเหมือนกัน ทั้งนี้ มีการอนุมัติงบประมาณที่เรียกว่าสิทธิประโยชน์ตอบแทนข้าราชการเป็นจำนวนถึง 400,000,000 บาท[58]

(5) ข้อที่น่าสังเกต คือ มีภาพสะท้อนประเด็นการเมืองว่าด้วยเรื่องการกระจายอำนาจ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง จะเห็นว่าหน่วยงานภาครัฐค่อนข้างรวมศูนย์ในการบริหารวิกฤติ สะท้อนได้จากบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นมีจำกัด และไม่ได้เป็นเจ้าภาพหลักภารกิจใด เป็นเพียงแขนขาหนึ่งของหน่วยงานภาครัฐไม่ต่างจากส่วนราชการระดับภูมิภาค (ไม่มีบทบาทร่วมกำหนดนโยบายในฐานะตัวแทนประชาชนในท้องที่แต่อย่างใด) แม้แต่ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงหลายประการก็ถูกโอนให้ส่วนราชการทำแทน ด้วยความไม่เชื่อในศักยภาพของท้องถิ่น เช่น ปัญหาด้านน้ำโอนจากท้องถิ่นมาให้กรมทรัพยากรน้ำและกรมทรัพยากรน้ำบาดาลดำเนินการแทน[59] และปัญหาเรื่องถนนหลายสายที่ชำรุดได้โอนให้กรมทางหลวงชนบทดูแลแทน[60]

ประการที่สอง รัฐบาลได้ถือโอกาสนี้ยกเว้นการดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนกว่าการปฏิบัติภารกิจเร่งด่วนกรณีธรณีพิบัติภัยนี้จะเสร็จสิ้น[61] นั่นคือ อ้างสถานการณ์ในการละเมิดเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจของรัฐธรรมนูญ

---

[56] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 14 มิ.ย.2548 ข้อที่ 19

[57] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 11 ม.ค.2548 ข้อที่ 35

[58] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 9 ส.ค.2548 ข้อที่ 29

[59] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 1 มี.ค.2548 ข้อที่ 27

[60] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 6 ก.ย.2548 ข้อที่ 27

[61] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 1 มี.ค.2548 ข้อที่ 27

4. การสื่อสาร : องค์กรภายนอกและสื่อมวลชน

ในการศึกษาถอดประสบการณ์การรับมือภัยพิบัติสึนามิในมิติการสื่อสารและการไหลเวียนข้อมูลข่าวสารในระดับประเทศนั้น ประสบการณ์และแนววทางการทำงานของศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารเพื่อผู้ประสบภัยสึนามิ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาฯ ได้ถูกตั้งขึ้นเฉพาะกิจ เพื่อใช้ความรู้ ความสามารถ ประกอบกับจิตใจอาสาสมัครช่วยรวบรวม, การ monitor สื่อมวลชนระดับประเทศ และประมวลผลข้อมูลจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน สื่อมวลชน องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนทั่วไป รวมทั้งบริหารจัดการข้อมูลให้เกิดช่องทางการไหลของข่าวสารที่สะดวก รวดเร็ว และถูกต้อง เชื่อถือได้ อันจะสามารถใช้เป็นแนวทางสำหรับการสื่อสารในภาวะวิกฤติอื่นๆ

4.1. การจัดการข้อมูลข่าวสารในภาวะวิกฤต

การจัดการข้อมูลข่าวสารในภาวะวิกฤติจากประสบการณ์ของศูนย์ฯ ประกอบไปด้วย การจัดทำฐานข้อมูลด้านคน (ผู้เสียชีวิต บาดเจ็บ สูญหาย) และการจัดทำฐานข้อมูลอื่นๆที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น ข้อมูลโรงพยาบาล, สื่อมวลชน, องค์กรพัฒนาเอกชนด้านต่างๆ, กลุ่มประชาสังคมในพื้นที่, มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง, มาตรการช่วยเหลือของหน่วยงานต่างๆ เป็นต้น

จากการดำเนินงานของศูนย์ฯ พบว่า ในช่วงแรก ข้อมูลที่มีผู้คนสอบถามเข้ามามากเป็นอันดับหนึ่ง คือ ข้อมูลเกี่ยวกับผู้เสียชีวิต บาดเจ็บ สูญหาย และการติดต่อกับโรงพยาบาลในพื้นที่ รองลงไป จึงเป็นการสอบถามเกี่ยวกับการติดต่อขอบริจาค ส่วนในระยะต่อมา (หลังจากเหตุการณ์สึนามิประมาณ 15 วันไปแล้ว) ข้อมูลที่มีการสอบถามเข้ามามาก คือ ข้อมูลการติดต่อขอบริจาค (ทั้งจากรายบุคคล และบริษัท ห้างร้านต่างๆ), และข้อมูลยอดความสูญเสียหรือความช่วยเหลือที่พื้นที่ได้รับไปแล้ว โดยเป็นการสอบถามจากหน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน และสื่อมวลชน โดยให้เหตุผลว่า เพื่อนำไปใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการวางแผนให้ความช่วยเหลือ หรือเป็นข้อมูลพื้นฐานในการทำงานของสื่อมวลชน นอกจากนี้ ยังมีนักเรียนโทรศัพท์เข้ามาสอบถามเพื่อหาข้อมูลความรู้เกี่ยวกับการเกิดสึนามิ, การสอบถามเรื่องความปลอดภัยจากแผ่นดินไหว หรือแม้แต่การโทรศัพท์เข้ามาสอบถามการสะกดคำว่า “ สึนามิ ”

ในการดำเนินงานบริการสืบค้นข้อมูลนั้น อาสาสมัครที่เข้ามาทำงานในส่วนนี้ **จะยึดหลักการบริการอย่างเต็มความสามารถเท่าที่จะทำได้ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ขอข้อมูลนั้น ที่สำคัญ ต้องคำนึงถึงความถูกต้องของข้อมูลด้วย** อาทิ การสืบค้นข้อมูลบุคคลที่มีผู้โทรศัพท์สอบถามเข้ามา อาสาสมัครจะค้นหาเบื้องต้นจากรายชื่อที่ปรากฏอยู่ในเว็บไซต์ต่างๆ เมื่อพบว่าเป็นรายชื่อผู้ได้รับบาดเจ็บอยู่ในโรงพยาบาล คณะทำงานจะโทรศัพท์ไปตรวจสอบข้อมูลกับทางโรงพยาบาลเสียก่อนว่า ได้รับบุคคลดังกล่าวไว้ในโรงพยาบาลจริงหรือไม่ และปัจจุบัน บุคคลนั้นยังคงอยู่ในโรงพยาบาลดังกล่าวหรือไม่ หรือส่งต่อไปที่ใด เมื่อได้ข้อมูลครบถ้วนแล้ว อาสาสมัครจึงจะโทรศัพท์กลับไปหาผู้ที่สอบถามเข้ามา เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลดังกล่าว พร้อมทั้งเบอร์โทรศัพท์ติดต่อโรงพยาบาล เป็นต้น ส่วนในการดำเนินงานติดตามผู้สูญหายนั้น อาสาสมัครจะพยายามติดตามค้นหารายชื่อจากเว็บไซต์ต่างๆก่อนเป็นลำดับแรก เมื่อค้นข้อมูลจากทุกแห่งแล้วไม่พบ จึงจะใช้วิธีการเทียบข้อมูลของผู้สูญหายกับข้อมูลของศพนิรนามต่างๆ เมื่อพบข้อมูลที่ใกล้เคียงกันก็จะส่งข้อมูลกลับไปให้ญาติได้พิจารณาว่าใช่ผู้ที่ตามหาอยู่หรือไม่ เป็นต้น

จากประสบการณ์การทำงานดังกล่าว คณะทำงานของศูนย์ฯได้เรียนรู้และข้อคิดว่า

1) **ความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศของคนในสังคมยังไม่เท่ากัน ดังนั้น การสร้างระบบข้อมูลข่าวสารที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศอย่างเดียว คงไม่เพียงพอ** ดังที่เห็นจากตัวอย่างนี้ว่า แม้ข้อมูลรายชื่อผู้เสียชีวิตหรือผู้บาดเจ็บ จะมีหลายหน่วยงานจัดทำไว้ แต่ข้อมูลดังกล่าวก็ถูกเผยแพร่อยู่เฉพาะในเว็บไซต์เท่านั้น ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว ผู้คนอีกเป็นจำนวนมากในสังคมไทย ยังไม่สามารถ “เข้าถึง” สื่อดังกล่าวได้

คณะทำงานของศูนย์ฯยังพบอีกว่า **ข้อมูลที่หน่วยงานต่าง ๆมีอยู่และนำขึ้นเว็บไซต์นั้น เป็นเพียงข้อมูลดิบ (Data) เท่านั้น ยังไม่ได้ผ่านการจัดระบบให้ออกมาอยู่ในรูปแบบของฐานข้อมูลเลย (Information)** ทำให้การค้นหาข้อมูลต่างๆ เป็นไปด้วยความยากลำบาก นอกจากนี้ การจะได้รับข้อมูลบางประเภทอย่างครบถ้วน อาจจำเป็นที่จะต้อง**สืบค้นจากหลาย ๆช่องทางประกอบกัน และต้องอาศัยผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการสืบค้นข้อมูล**

2) **การสื่อสารสองทางมีความจำเป็นอย่างยิ่งในภาวะวิกฤติดังกล่าว** เพราะไม่เพียงแต่จะช่วยเสริมการทำงานดังที่ได้กล่าวไปแล้วในข้อที่ 1 หากแต่ยังช่วยสร้างความเป็นเพื่อน ในภาวะที่ผู้ต้องการค้นหาข้อมูลมีความทุกข์ และอยู่ในภาวะจิตใจอ่อนแอ

ดังนั้น **การมีศูนย์กลางจัดระบบข้อมูลและให้บริการข้อมูลข่าวสารที่มีประสิทธิภาพ โดยมีบุคคลที่มีใจรักบริการเป็นสื่อกลางด้วย มิใช่การเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์แต่เพียงอย่างเดียว** จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทย ซึ่งไม่เฉพาะแต่ในภาวะวิกฤติเท่านั้น แต่ยังรวมถึงในกรณีทั่วๆไปด้วย

4.2. การประสานข้อมูลข่าวสารเพื่อขอความช่วยเหลือ

งานในฝ่ายนี้ คือ การเป็นสื่อกลางประสานความช่วยเหลือจากพื้นที่ ทั้งที่เป็นการขอความช่วยเหลือจากผู้ประสบภัยเอง อาทิเช่น ชาวบ้านจากเกาะพระทองซึ่งในช่วงแรกไม่มีหน่วยงานใดเข้ามาดูแล มีเพียงแต่เจ้าหน้าที่นำของบริจาคมาให้แล้วก็กลับไปเท่านั้น ทำให้ชาวบ้านเดือดร้อนอย่างหนัก ยังคงมีอาการหวาดผวา ขาดแคลนน้ำใช้ ยารักษาโรค และอุปกรณ์ประกอบอาหาร เป็นต้น ซึ่งทางศูนย์ฯได้ช่วยติดต่อไปยังเจ้าหน้าที่ของจังหวัดพังงา และส่งข่าวให้แก่สื่อต่างๆ เป็นต้น

นอกจากนี้ ทางศูนย์ฯยังช่วยประสานความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่างๆที่ลงไปในพื้นที่ด้วย อาทิเช่น การประกาศรับอาสาสมัครของหน่วยงานต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วทางศูนย์จะช่วยเผยแพร่ส่งข่าวผ่านทางสื่อต่างๆ แต่ในบางกรณีทางศูนย์ฯจะช่วยประสานโดยตรงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น เมื่อทางศูนย์วัดย่านยาวต้องการอาสาสมัครทำงานประมวลผลข้อมูลต่างๆ โดยขอให้เป็นผู้ที่มีความสามารถทางด้านคอมพิวเตอร์ และมีคอมพิวเตอร์โน้ตบุ๊กเป็นของตนเอง ทางศูนย์ฯจึงใช้วิธีประสานงานโดยตรงไปที่ชมรมผู้ดูแลเว็บไซต์ และติดต่อขอเครื่องคอมพิวเตอร์เพิ่มเติมไปที่บริษัท ไอบีเอ็ม ประเทศไทย จำกัด เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในการทำงานดังกล่าวเป็นวันแรก อาสาสมัครของศูนย์ได้รับบทเรียนจากกรณีศึกษาเรื่องการรับสมัครล่ามของศูนย์วัดย่านยาว กล่าวคือ เมื่ออาสาสมัครได้รับทราบจากอาสาสมัครแพทย์ที่วัดย่านยาวว่าต้องการล่ามเป็นจำนวนมาก โดยสามารถเดินทางได้ฟรีโดยสายการบินนกแอร์ในวันรุ่งขึ้น ทางศูนย์ฯได้รีบแจ้งข่าวด่วนทันที โดยมิได้มีการตรวจสอบข้อมูลกลับไป ทำให้ภายหลังเกิดปัญหาตามมา เนื่องจากเบอร์โทรศัพท์ของสายการบินนกแอร์ที่ศูนย์ฯประกาศออกไป มิใช่เบอร์โทรศัพท์ของสายการบินนกแอร์ นอกจากนี้ ความประสงค์ของสายการบินนกแอร์นั้น ต้องการที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่บุคลากรทางการแพทย์เป็นหลัก ดังนั้น เมื่อออกข่าวไป และมีผู้สนใจสมัครเป็นล่ามจำนวนมากไปขอโดยสารสายการบินนกแอร์ตามวันและเวลาดัง

กล่าว จึงมีความวุ่นวายเกิดขึ้น อันเป็นความบกพร่องที่เกิดจากทางศูนย์ฯ และต่อมา ทางศูนย์ฯจึงได้ประสานความเข้าใจกับทางสายการบินนกแอร์

จากกรณีศึกษาดังกล่าว ทำให้อาสาสมัครของศูนย์ฯตระหนักถึง**ความรอบคอบในการนำเสนอข้อมูลมากขึ้น มีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลทุกครั้งก่อนที่จะดำเนินการใด ๆต่อไป** เพราะในภาวะวิกฤติที่เกิดขึ้นนี้ ทางศูนย์ฯพบว่า มีความสับสนของข้อมูลข่าวสารอย่างมาก ทั้งข้อมูลที่มากเกินจริง (Over information) และข้อมูลที่น้อยเกินจริง จนทำให้ข้อมูลที่สำคัญขาดหายไป (Under information) และในบางครั้ง มีผู้ไม่หวังดีแจ้งข้อมูลเท็จด้วย เช่น ในวันที่ 30 ธันวาคม 2547 มีข้อมูลเข้ามาว่า ชาวบ้านหนองเรจังหวัดกระบี่ ติดอยู่บนเขา ออกมาไม่ได้ ทางคณะทำงานของศูนย์ฯจึงติดต่อกับหน่วยงานทางจังหวัด พบว่า ที่บ้านหนองเรไม่ได้รับความเสียหายแต่อย่างใด และเบอร์โทรศัพท์ที่ผู้ให้ข้อมูลบอกไว้ ก็เป็นเบอร์โทรศัพท์ผิด

ดังนั้น ในภาวะวิกฤติ **ถึงแม้ว่าการนำเสนอข้อมูลอย่างรวดเร็ว จะสามารถทำให้มีการช่วยเหลือได้อย่างทันท่วงที แต่ทั้งนี้ ความถูกต้องแน่นอน ควรเป็นสิ่งสำคัญอันดับหนึ่ง ที่บุคลากรในศูนย์ข้อมูลต่าง ๆ หรือสื่อมวลชนจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึง**

4.3. การสื่อสารสาธารณะ

ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารเพื่อผู้ประสบภัยสึนามิ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาฯ คำนึงถึงความสำคัญของการสร้างความสมดุลของข้อมูลข่าวสารในสังคมไทย โดยเฉพาะในภาวะวิกฤติเช่นนี้ ถึงแม้ว่าสื่อกระแสหลักต่างๆ จะทุ่มเทแข่งขันทำงานกันอย่างเต็มที่ แต่ด้วยความที่สื่อกระแสหลักมักจะให้ความสำคัญแก่ข่าวระดับประเทศหรือบุคคลระดับประเทศ และมีข้อจำกัดในการทำงานมากมาย ทำให้เสียงเล็กๆของผู้คนในชุมชนผู้ประสบภัยอันด้อยซึ่งสิทธิและอำนาจทั้งทางเศรษฐกิจและการสื่อสาร ต้องถูกละเลยและมองข้ามไป ศูนย์ฯจึงเห็นความสำคัญในการทำงานสื่อสารสาธารณะ ในรูปแบบของการเป็นสำนักข่าวทางเลือก เปิดประเด็นข่าวต่างๆ ในแง่มุมของมนุษย์และสังคม ซึ่งไม่เพียงแต่จะเติมเต็มข้อมูลข่าวสารของสังคมเท่านั้น หากแต่ยังมุ่งหวังที่จะใช้การสื่อสารเพื่อสร้างสติ ขวัญ และปัญญาให้แก่ผู้คนในสังคมไทยอีกด้วย งานสื่อสารสาธารณะ สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 3 ส่วน ได้แก่

4.3.1.งานสื่อข่าว สารคดี และบทความ

งานในส่วนนี้ อาสาสมัครของศูนย์ฯ ซึ่งเป็นนิสิตระดับปริญญาตรี ชั้นปีที่ 3-4 ของภาควิชาการสื่อสารมวลชน และภาควิชาวารสารสนเทศ เป็นผู้รับผิดชอบหลัก โดยจะมีอาจารย์ และนิสิตปริญญาโท ซึ่งเป็นฝ่ายประมวลผลข้อมูล เป็นผู้นำเสนอประเด็นข่าวต่างๆให้อาสาสมัครออกไปค้นหาข้อมูล ทั้งจากเอกสารและการสัมภาษณ์ เพื่อนำมาเขียนเป็นข่าวส่งไปตามสื่อต่างๆต่อไป โดยประเด็นข่าวเหล่านั้น จะเป็นประเด็นข่าวทางเลือก ที่มิได้เป็นไปตามกระแสของสื่อที่นำเสนออยู่ แต่จะมีทิศทางชัดเจนว่า เพื่อมุ่งสร้างสติ ขวัญ และปัญญาให้แก่คนในสังคม

การเผยแพร่ข่าวของศูนย์ฯ จะมีสื่อหลักอยู่ที่สถานีวิทยุจุฬาฯ ซึ่งได้ให้เวลาแก่ทางศูนย์ฯสำหรับการรายงานข่าวประจำวัน นอกนั้น เป็นการส่งข่าวไปตามสื่อทั่วๆไป ได้แก่ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ และเว็บไซด์ข่าวต่างๆ ซึ่งการจะได้เผยแพร่หรือไม่ ขึ้นอยู่กับผู้รับผิดชอบสื่อนั้นๆ

จากการทำงานพบว่า ข่าวที่ศูนย์ฯเสนอออกไปได้รับความสนใจจากสื่อต่างๆพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข่าวเรื่องผู้เชี่ยวชาญด้านวิศวกรรมแผ่นดินไหว เตือนฐานรากอาคารบริเวณที่ประสบภัยจากสึนามิยังเสี่ยงต่อการพังทลาย โดยจากการสำรวจของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพบว่า แม้ตัวอาคารยังอยู่ในสภาพที่ไม่เสียหายมาก แต่ทรายใต้ฐานรากได้ถูกคลื่นกัดเซาะออกไป ทำให้ฐานอาคารลอย ไม่มีทรายรองรับ ดังนั้น จึง

ควรมีการสำรวจทุกอาคารอย่างละเอียดเสียก่อน โดยเฉพาะอาคารโรงแรม รีสอร์ทต่างๆ ก่อนที่จะเปิดรับนักท่องเที่ยว

ภายหลังจากที่อาสาสมัครของศูนย์ฯได้เขียนข่าวดังกล่าวออกไปเมื่อวันที่ 3 มกราคม 2548 ปรากฏว่า มีผู้สื่อข่าวจากหลายแห่งโทรศัพท์เข้ามาสอบถามเพิ่มเติม ทางสถานีโทรทัศน์ก็ได้ออกข่าวนี้ในข่าวภาคค่ำ และในวันรุ่งขึ้น หนังสือพิมพ์หลายฉบับได้นำเสนอข่าวนี้ โดยบางฉบับ เช่น หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ ได้ใช้เป็นข่าวพาดหัวใหญ่ของหนังสือพิมพ์ด้วย

นอกจากข่าวดังกล่าวแล้ว ทางศูนย์ฯยังได้นำเสนอข่าวอื่นๆอีก อาทิ ข่าวประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เสนอแนวทางการฟื้นฟูชุมชนและระบบนิเวศว่า ควรเน้นให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วม, ข่าวนักวิจัยจุฬาฯแนะรัฐช่วยมอแกนในระยะยาว เป็นต้น

นอกจากนี้ อาสาสมัครจำนวนหนึ่งของศูนย์ฯยังได้ลงทำข่าวในพื้นที่ และเสนอกลับมายังส่วนกลางอีกด้วย อาทิ ข่าวผลกระทบต่อเรื่องการแจกของให้แก่เด็กผู้ประสบภัย, ข่าวปัญหาสุขภาพจิตของเยาวชน, ข่าวการรวบรวมและสร้างฐานข้อมูลของชาวบ้านผู้ประสบภัยที่บ้านน้ำเค็ม เป็นต้น

ภายหลังจากที่อาสาสมัครของศูนย์ฯได้กลับมาจากการลงพื้นที่แล้ว อาสาสมัครที่เป็นนิสิตภาควิชาการสื่อสารมวลชน ได้นำเสียงสัมภาษณ์ที่บันทึกจากในพื้นที่มาจัดทำเป็นสารคดีวิทยุ ออกอากาศทางสถานีวิทยุจุฬาฯด้วย ส่วนนิสิตภาควิชาวารสารสนเทศ ได้นำข้อมูลมาเขียนเป็นข่าวและบทความลงในหนังสือพิมพ์นิสิตนักศึกษา ซึ่งเป็นหนังสือพิมพ์ภาคปฏิบัติของนิสิตภาควิชาวารสารสนเทศ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาฯ

นอกจากนี้ ผศ.ดร.วิลาสินี พิพิธกุล ยังได้เขียนบทความเพื่อสร้างสติ ขวัญ และปัญญา ทางหนังสือพิมพ์โพสต์ ทูเดย์ รวมทั้งจัดรายการจับจ้องมองสื่อ ในหัวข้อพลังการสื่อสารกับการฟื้นฟูชุมชนและผู้ประสบภัยสึนามิ ร่วมกับอาจารย์สุภาพร โพธิ์แก้ว และนิสิตอาสาสมัครของศูนย์ฯ โดยมีการอ่านบทธรรมเทศนา “โอบล้อมความเจ็บปวดของพวกเราภายหลังเกิดเหตุสึนามิ” ของท่านติช นัท ฮันห์ ซึ่งเป็นผลงานแปลโดยอาสาสมัครของศูนย์ฯ ออกอากาศในรายการดังกล่าว ทางสถานีวิทยุจุฬาฯ วันอาทิตย์ที่ 16 มกราคม 2548 เวลา 9.00 - 10.00 น. ด้วย

4.3.2.การดูแลเว็บไซต์ www.thaitsunamiinfo.net

ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารเพื่อผู้ประสบภัยสึนามิ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาฯ ได้จัดทำเว็บไซต์ เพื่อรวบรวมข้อมูลข่าวสารประจำวัน และเชื่อมติดต่อหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนำเสนอประเด็นชวนคิดและบทกวีเพื่อสร้างสติ ขวัญ และปัญญา

สำหรับประเด็นชวนคิดนั้น เป็นประเด็นที่อาจจะถูกมองข้ามไป หรือไม่ได้คำนึงถึง อาทิเช่น ประเด็นเกี่ยวกับศาสนา เป็นต้น เนื่องจากศูนย์ฯได้ข้อมูลมาจากผู้ประสบภัยและอาสาสมัครที่เป็นมุสลิมว่า การช่วยเหลือของภาครัฐ และการบริจาคในช่วงแรก มิได้มีการคำนึงถึงมิติทางด้านศาสนาเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นอาหารบริจาคที่มีส่วนผสมของเนื้อหมู วิธีการจัดการกับศพ หรือความต้องการของใช้จำเป็นสำหรับชาวมุสลิม เป็นต้น

ส่วนบทกวี ที่ปรากฏในเว็บไซต์ของศูนย์ฯนั้น จะไม่ใช่บทกวีที่เป็นเพียงการระบาย ฟูมฟาย หรือพูดถึงแต่ความสูญเสีย แต่มุ่งหวังที่จะให้เป็นบทกวีสำหรับเตือนให้ผู้อ่านได้คิด เกิดสติ ขวัญ และปัญญา พร้อมที่จะเดินหน้าในชีวิตต่อไป โดยบทกวีที่เผยแพร่ดังกล่าว ศูนย์ฯได้ร่วมมือกับโครงการจิตวิวัฒน์ (แผนงานพัฒนาจิตเพื่อสุขภาพ) ดังตัวอย่างที่ยกมา ซึ่งเป็นผลงานการประพันธ์ของศาสตราจารย์ สุมน อมรวิวัฒน์

เมื่อคลื่นคลั่งถั่งโถมมหาศาล ธรรมชาติส่งสัญญาณผ่านความหมาย
ว่าความรักความสุขและความตาย เป็นรอยร่วมเรียงรายใกล้ชิดกัน
เสี้ยวนาทีที่พบก็พลัดพราก แม้ยามยากมีมิตรจิตปลอบขวัญ
เราเป็นเพื่อนร่วมทุกข์อยู่ทั้งนั้น รู้เท่าทันอย่าท้อก้าวต่อไป

4.3.3.งานจัดกิจกรรมเพื่อเผยแพร่ข้อมูล และสร้างการมีส่วนร่วมภายในคณะ

นอกจากศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารเพื่อผู้ประสบภัยสึนามิ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาฯ จะสื่อสารข้อมูล และความคิดออกไปสู่สาธารณชนภายนอกผ่านสื่อต่างๆแล้ว ศูนย์ฯยังคำนึงถึงการสื่อสารภายในศูนย์ฯ และภายในคณะนิเทศศาสตร์ด้วย ทั้งนี้เพื่อเผยแพร่ข้อมูล แลกเปลี่ยนประสบการณ์ และสร้างความรู้สึกการมีส่วนร่วมภายในคณะ โดยจัดกิจกรรมในรูปแบบต่างๆ ได้แก่

- การจัดบอร์ดนิทรรศการ เพื่อให้ข้อมูล ความรู้เรื่องสึนามิ และสถานการณ์แผ่นดินไหว ภายหลังเหตุการณ์สึนามิถล่ม 6 จังหวัดบริเวณชายฝั่งอันดามันของไทย ในประเด็น Earthquake Watch โดยอาสาสมัครของศูนย์ฯได้ติดตามเฝ้าระวังประเด็นนี้ และนำเสนอจัดทำกราฟสถิติ และแผนภาพการเกิดแผ่นดินไหว Aftershock ซึ่งยังคงมีความถี่อย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งเปิดประเด็นเรื่องประเทศไทยกับการเสี่ยงต่อภัยแผ่นดินไหวด้วย[62]

- การจัดบอร์ดนิทรรศการภาพถ่ายจากพื้นที่ เล่าเรื่องราวผ่านผลงานของนิสิต ซึ่งเป็นอาสาสมัครของศูนย์ฯ

- การจัดเสวนา บอกเล่าเรื่องราวและประสบการณ์จากทีมอาสาสมัคร สู่บุคลากรในคณะ 2 ครั้ง โดยการเสวนาครั้งแรก จัดขึ้นในวันที่ 5 มกราคม 2548 เป็นการจัดเสวนาเพื่อเปิดตัวศูนย์ เชิญชวนให้นิสิตเข้ามาร่วมเป็นอาสาสมัคร ในงานวันนั้น ประกอบด้วยการอ่านบทกวี และการเล่าประสบการณ์ของนิสิตซึ่งได้มีโอกาสไปทำงานเป็นอาสาสมัครที่วัดย่านยาว และนิสิตซึ่งเป็นอาสาสมัครทำงานในศูนย์ฯ ส่วนครั้งที่ 2 จัดขึ้นในวันที่ 19 มกราคม 2548 โดยใช้ชื่อว่า *"ความงามบนรอยทราย"* จัดขึ้นเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนบทเรียน แบ่งปันประสบการณ์ มุมมอง และความคิดของอาสาสมัครที่ได้มีโอกาสเข้ามาร่วมงานด้านต่างๆในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยสึนามิ ซึ่งได้ผลสรุปว่า ภายใต้ภาวะวิกฤติที่มีความสูญเสียเกิดขึ้นมากมาย แต่ในขณะเดียวกัน เหตุการณ์ดังกล่าวก็ได้สร้างโอกาสให้แก่นิสิตหลายคนได้เข้ามาร่วมงานในศูนย์ฯ มีโอกาสลงพื้นที่สัมผัสผู้คนและชุมชน เรียนรู้สิ่งต่างๆจากการทำงานจริงนอกห้องเรียน และที่สำคัญ คือ การเพาะเมล็ดพันธุ์จิตสำนึกอาสาสมัครในการทำความดีให้แก่สังคม

- การจัดทำจดหมายข่าว บอกเล่าการทำงานของศูนย์ฯ เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างอาสาสมัครภายในศูนย์ฯ และบอกเล่าประสบการณ์การทำงานของอาสาสมัครกับบุคลากรอื่นๆภายในคณะ

อย่างไรก็ตาม คณะทำงานของศูนย์ฯยอมรับว่า ความพยายามของศูนย์ฯในการจัดกิจกรรมสร้างความรู้สึกร่วมกับบุคลากรในคณะ โดยเฉพาะการจัดเสวนานั้น ยังไม่สามารถประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ศูนย์ฯยังไม่สามารถสร้างสำนึกร่วมให้เกิดขึ้นได้ เนื่องจากผู้เข้าร่วมกิจกรรมเกือบทั้งหมด คือ ผู้ที่เป็นอาสาสมัครทำงานของศูนย์ฯอยู่แล้ว การจัดเสวนาจึงกลายเป็นการบอกเล่าบทเรียนหรือประสบการณ์ของกันและกัน มากกว่าที่จะเป็นการเผยแพร่สู่บุคคลอื่นๆที่มิได้มีโอกาสเข้ามาสัมผัสงานของศูนย์ฯ ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ อาจเป็นไปได้ว่าเกิดจากการประชาสัมพันธ์น้อยเกินไป หรือไม่ก็อาจเป็นเพราะศูนย์ฯไม่ได้ให้น้ำหนักกับกิจกรรมการสร้างสำนึกสาธารณะเท่าที่ควร ทำให้จิตสำนึกสาธารณะที่เกิดขึ้นในหมู่อาสาสมัคร ไม่สามารถขยายออกไปยังกลุ่มอื่นๆได้

---

[62] จากข้อมูลดังกล่าว ทำให้นิสิตชั้นปีที่ 3 ภาควิชาการสื่อสารมวลชนคนหนึ่ง ซึ่งเป็นหนึ่งในอาสาสมัครของศูนย์ฯ ติดตามข้อมูลและสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม ผลิตออกมาเป็นสารคดีเชิงวิเคราะห์ทางวิทยุเรื่อง "กรุงเทพฯ เขตเสี่ยงภัยแผ่นดินไหว"

4.3.4.งานด้านการเฝ้าติดตาม (Monitor) สื่อระดับชาติ

การทำงานในฝ่ายนี้ จะเป็นการติดตามข่าวสารจากสื่อมวลชน โดยเน้นที่สื่อโทรทัศน์ (ฟรีทีวีทุกช่อง, BCC และ CNN) เป็นหลัก เนื่องจากเป็นสื่อที่ได้รับความสนใจจากประชาชนสูงสุด และเกาะติดสถานการณ์ตลอดเวลา นอกจากนี้ ศูนย์ฯยังติดตามข่าวจากหนังสือพิมพ์ และเว็บไซต์ข่าวด้วยเพื่อนำข้อมูลมาประกอบกัน โดยนำข้อมูลที่ได้ทั้งหมดส่งให้แก่ฝ่ายประมวลผลข้อมูลต่อไป โดยในช่วงสัปดาห์แรกของการทำงานศูนย์ฯ จะมีการติดตามข่าวสารที่เกิดขึ้นตลอด 24 ชั่วโมง ดังนั้น การทำงานดังกล่าว จึงต้องมีอาสาสมัครผลัดเปลี่ยนกันตลอด โดยไม่ว่าจะเป็นใครที่เข้ามาทำงานดังกล่าว หลักในการทำงานจะต้องเป็นระบบเหมือนกัน นั่นคือ จะต้องบันทึกข้อมูลข่าวสารอย่างถูกต้อง ครบถ้วน และระบุที่มาของข่าวสารดังกล่าว และชื่อผู้บันทึกทุกครั้ง เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบความแม่นยำของข้อมูล

อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติงานจริงของศูนย์ฯยังมีปัญหาอยู่บ้าง เนื่องจากในวันแรกๆของการจัดตั้งศูนย์ฯ มีอาสาสมัครเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมาก ทำให้สามารถติดตามข้อมูลข่าวสารจากสื่อต่างๆได้ค่อนข้างครบถ้วน และต่อเนื่องตลอดเวลา แต่เมื่อเวลาผ่านไป อาสาสมัครซึ่งเป็นนิสิต ต่างก็มีงานทางด้านการเรียน จึงทำให้จำนวนอาสาสมัครของศูนย์ฯมีน้อยลง งาน Monitor สื่อ จึงไม่ค่อยต่อเนื่องมากนัก และหลังจากกลางเดือนมกราคม 2548 ไปแล้ว ก็ดูเหมือนว่างานด้านนี้จะหยุดไปโดยปริยาย เนื่องจากอาสาสมัครของศูนย์ฯ จะเน้นไปที่งานสื่อสารสาธารณะเป็นหลัก

4.3.5.การประมวลผลข้อมูล

งานในฝ่ายนี้ ถ้าจะเปรียบไปแล้วก็เป็นเสมือนสมองของศูนย์ฯ เนื่องจากเป็นฝ่ายที่นำข้อมูลจากการ Monitor สื่อต่างๆ มาประมวลผล เพื่อวิเคราะห์บทบาทการทำงานของสื่อต่างๆ พร้อมทั้งหยิบยกประเด็นข่าวที่น่าสนใจ หรือถูกละเลยในสื่อกระแสหลัก เพื่อให้อาสาสมัครได้ทำงานติดตามสื่อข่าว และสร้างเป็นประเด็นสื่อสารสาธารณะต่อไป

ฝ่ายประมวลผลข้อมูล ประกอบด้วยนิสิตระดับปริญญาโท ทั้งในคณะนิเทศศาสตร์ จุฬาฯ และต่างสาขา รวมถึงอาจารย์ โดยมีการประชุมประจำวันร่วมกัน เพื่อแลกเปลี่ยนมุมมอง และสรุปประมวลผลข้อมูลจากการติดตามการนำเสนอข่าวของสื่อต่างๆ

4.4. สรุปการประมวลผลข้อมูลจากการติดตามการนำเสนอข่าวของสื่อต่าง ๆ

การนำเสนอข่าวของสื่อต่างๆ อันเนื่องมาจากเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิ ถล่ม 6 จังหวัดอันดามันของประเทศไทย ซึ่งถือเป็นการทำงานในภาวะวิกฤติ ได้ฉายให้เห็นระบบคิดและการทำงานของสื่อมวลชนในเมืองไทยได้อย่างชัดเจน ดังนั้น การทำงานข่าวของเหตุการณ์นี้ จึงเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจยิ่งสำหรับแวดวงวิชาการทางด้านนิเทศศาสตร์ของเมืองไทย

วันเกิดเหตุ ซึ่งเป็นตอนสายของวันอาทิตย์ที่ 26 ธันวาคม 2547 ผู้คนส่วนใหญ่ในเมืองไทยแทบจะไม่รู้ข่าวคราวว่ากำลังเกิดโศกนาฏกรรมครั้งใหญ่กับพี่น้องร่วมชาติ สื่อต่างๆ โดยเฉพาะสถานีโทรทัศน์ฟรีทีวีทั้งหลาย จึงโดนวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนัก เว็บบอร์ดในเว็บไซต์ต่างๆ มีการโพสต์ข้อความวิพากษ์วิจารณ์สื่อด้วยถ้อยคำที่รุนแรง ถึงขนาดที่หลายคนบอกว่าเสียความรู้สึกที่ต้องเห็นภาพข่าวชะตากรรมพี่น้องร่วมชาติตัวเองจากเครือข่ายต่างประเทศอย่างซีเอ็นเอ็นและบีบีซีมากกว่าสถานีโทรทัศน์ของไทยเสียอีก (แมลงวันในไร่ส้ม. มติชนรายสัปดาห์ 7 ม.ค.48 ปีที่ 25 ฉบับที่ 1273)

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้ แม้แต่ผู้คนในแวดวงสื่อมวลชนเอง ก็มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง อาทิ...

รุ่งมณี เมฆโสภณ เขียนบทความเรื่อง "สึนามิ" ถล่มทีวีไทย ในหนังสือพิมพ์ผู้จัดการ ฉบับวันที่ 28 ธันวาคม 2547 ว่า *"เมื่อข่าวคลื่นสึนามิ หรือคลื่นยักษ์ถล่ม เริ่มเผยแพร่ออกมาจากการรายงานข่าวโดยนักข่าวในท้องถิ่น หลายคนไม่เชื่อว่าความรุนแรงดังกล่าวได้มาเยือนประเทศไทยแล้ว ซึ่งก็น่าจะเช่นเดียวกับผู้รับผิดชอบในการเสนอข่าวของสถานีโทรทัศน์ต่างๆของไทย ประกอบกับเป็นวันหยุดสุดสัปดาห์ หลังวันคริสต์มาสเพียงหนึ่งวัน ที่ปกติทีวีไทยจะลดความสำคัญในการเสนอข่าวอยู่แล้ว ก็เลยยิ่งไปกันใหญ่ อย่างไรก็ตาม เมื่อข่าวสารยืนยันหนักแน่นขึ้น ก็ปรากฏว่า ทีวีมีการปรับตัวกันขนานใหญ่ ยกเว้นก็แต่ช่อง 3 ช่อง 7 และช่อง 5!"*

เชี่ยงเส้าหลงในหนังสือพิมพ์ผู้จัดการฉบับวันเดียวกัน ได้เขียนโยงไปถึงกรณีที่อดีตอธิบดีกรมอุตุนิยมวิทยา นายสมิทธ ธรรมสโรช เคยเตือนเรื่องภัยจากคลื่นยักษ์ หลังจากเหตุการณ์ปาปัวนิวกินี แต่ไม่มีใครสนใจ และยังถูกข้อกล่าวหาว่าทำลายการท่องเที่ยวอีก และยังกล่าวถึงปัญหาการไม่ยอมร่วมมือของสื่อ เมื่อส่วนราชการพยายามจะเตือนภัยว่า *"สมศักดิ์ โพธิสัตย์ อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี เจอมาแล้วเมื่อเวลาประมาณ 09.00 น. วันที่ 26 ธันวาคม 2547 หลังจากเสนอให้โทรทัศน์ช่องหนึ่งสื่อข้อความเตือนภัยเป็นตัววิ่ง แต่เจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการ เหตุผลก็คงผสมผสานกันระหว่างไม่เชื่อกับไม่กล้านั่นแหละ"*

ไม่เพียงแต่สื่อโทรทัศน์เท่านั้น สื่อหนังสือพิมพ์ก็ถูกตั้งคำถามจากผู้คนในสังคมเช่นกัน โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับจรรยาบรรณของการนำเสนอข่าว กรณีการนำเสนอภาพข่าวของหนังสือพิมพ์เดลินิวส์ ประจำวันที่ 27 ธันวาคม 2547 หน้า 1 ได้ตีพิมพ์ภาพศพผู้หญิงชาวต่างชาติ เหยื่อผู้เคราะห์ร้ายจากเหตุการณ์สึนามิ ซึ่งเข้าข่ายการล่วงละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลที่ตกเป็นข่าว จนกระทั่งสมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยต้องออกแถลงการณ์ย้ำเตือนถึงเรื่องจรรยาบรรณของนักข่าวทั้งหลาย

ภายหลังเสียงวิพากษ์วิจารณ์ที่ดังไปทั่วในสังคม สื่อต่างๆ พยายามที่จะปรับตัวขนานใหญ่อีกครั้ง โดยเฉพาะสื่อโทรทัศน์ ดังที่ปรากฏในข่าว "สื่อทีวีงดผังบันเทิงรับข่าวสึนามิ แข่งรายงานสด เปิดศึกแย่งคนดู" ของผู้จัดการออนไลน์ วันที่ 29 ธันวาคม 2547

"นายเผชิญ ขำโพธิ์ ผู้อำนวยการสถานีโทรทัศน์แห่งประเทศไทย ช่อง 11 กรมประชาสัมพันธ์ กล่าวว่า ช่อง 11 ให้ความสำคัญกับการรายงานข่าวและข้อเท็จจริง จึงได้ทยอยงดรายการต่างๆที่ออกอากาศเดิม ตั้งแต่วันที่ 27 ธันวาคม 2547 เพื่อให้เวลากับการรายงานข่าวคลื่นยักษ์สึนามิเต็มที่ ตลอด 24 ชั่วโมง โดยจะทุ่มเวลาให้กับการรายงานข่าว การวิเคราะห์ สนทนา รวมทั้งเป็นศูนย์กลางในการประสานงาน และช่วยเหลือผู้ประสบภัยใหญ่ครั้งนี้ นอกจากนั้น ยังนำรายละเอียดมติครม.เป็นตัววิ่งหน้าจอทั้งภาษาไทยและอังกฤษ แต่ทั้งนี้ มิได้มีการเพิ่มเจ้าหน้าที่หรืออุปกรณ์พิเศษอะไร เพียงแต่โยกเจ้าหน้าที่จากจุดอื่นไปช่วยแทน

ทางบริษัท อสมท.จำกัด (มหาชน) ได้ปรับช่องโมเดิร์นไนน์เป็นสถานีข่าวเพื่อรายงานข่าวเหตุการณ์ตลอด 24 ชั่วโมง และงดรายการเดิมตั้งแต่วันที่ 27 ธันวาคม 2547 และถึงแม้ว่าในวันที่ 28 จะเริ่มมีรายการเกี่ยวกับหุ้นแทรกมาบ้าง แต่มีเบรกกิ้งนิวส์แทรกตลอดเวลา เพื่อไม่ให้ผู้ชมพลาดข่าว

นายนิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล ประธานกรรมการบริหารบริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) ได้สั่งการเป็นนโยบายให้งดการนำเสนอรายการต่างๆตามผังเดิม ตั้งแต่คืนวันอาทิตย์ที่ 26 ธันวาคม 2547 เวลา 20.30 น. เพื่อเปิดทางให้กับการรายงานข่าวสึนามิ แต่ทั้งนี้ ยังไม่ได้ทำเป็นสถานีข่าว 24 ชั่วโมง เพียงแต่ถ้ามีเหตุการณ์อะไรก็จะตัดเข้าข่าวทันที อีกทั้งช่วงหลังข่าวภาคค่ำก็จะเป็นข่าวคลื่นสึนามิทั้งหมดเป็นหลัก

ในขณะที่ช่อง 5 ไม่ได้รายงานข่าวคลื่นสึนามิตลอด 24 ชั่วโมง แต่จะเกาะติดสถานการณ์ข่าว พร้อมรายงานข่าวทันที และจะปรับเวลาการออกอากาศใหม่ โดยจะปิดสถานีเร็วขึ้นเป็นเวลา 00.30 น. จากเดิมที่ปิด

02.00 น. แต่จะเปิดสถานี 05.00 น. เช่นเดิม เพื่อเป็นการไว้อาลัยให้แก่ผู้เสียชีวิต ตั้งแต่วันที่ 29 ธันวาคม 2547 – 3 มกราคม 2548

ส่วนช่อง 3 และช่อง 7 มีรายงานข่าวเหตุการณ์คลื่นสึนามิ ในช่วงเวลาข่าวปกติ"

ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารเพื่อผู้ประสบภัยสึนามิ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้เริ่มติดตามการนำเสนอข่าวและรายการของสื่อโทรทัศน์ (ฟรีทีวี, BCC และ CNN) ตั้งแต่วันที่ 30 ธันวาคม 2547 – 8 มกราคม 2548 (ซึ่งเป็นช่วงที่ข่าวเข้าสู่กระแสการเลือกตั้งครั้งใหญ่) โดยจากการประมวลผลข้อมูลของศูนย์ฯ สามารถสรุปได้ดังนี้

4.4.1.บทบาทของสื่อ

บทบาทของสื่อในวันแรกๆ จะมุ่งเน้นไปที่การประกาศเผยแพร่ข้อมูล (การติดตามผู้สูญหาย, เบอร์โทรศัพท์ติดต่อหน่วยงานต่างๆ) และการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ แต่หลังจากวันที่ 31 ธันวาคม 2547 เป็นต้นไป บทบาทเรื่องการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือเฉพาะหน้าค่อยๆลดน้อยลง ในขณะที่บทบาทการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ, การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศ และการประชาสัมพันธ์เพื่อฟื้นฟูการท่องเที่ยวของไทย ได้ทวีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ

4.4.2.ประเด็นข่าว

ประเด็นที่ได้รับการนำเสนอในสื่อวันแรกๆ จะเป็นข้อมูลที่มุ่งให้ความช่วยเหลือเฉพาะหน้าเป็นหลัก ประกอบไปด้วยการประกาศตามหาคนหาย, ยอดจำนวนผู้เสียชีวิต บาดเจ็บ สูญหาย, ข้อมูลเบอร์โทรศัพท์สำหรับติดต่อหน่วยราชการ หรือสถานทูต, การประกาศรับอาสาสมัคร, การรับบริจาคหรือขอความช่วยเหลือต่างๆ ทั้งที่เป็นแหล่งข่าวจากภาครัฐ (ส่วนใหญ่) และคนในพื้นที่ (เช่น ผู้ที่ติดอยู่บนเขา ยังไม่ได้รับความช่วยเหลือ) รวมทั้งมีบุคคล หรือบริษัทต่างๆ เสนอความช่วยเหลือตามความสามารถของตนเข้ามาด้วย

ประเด็นข่าวในช่วงที่ 2 (ตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม 2547 – 2 มกราคม 2548) จะเริ่มหลากหลายมากขึ้น โดยมีประเด็นหลักคือ การนำเสนอรายนามผู้บริจาค[63], มาตรการช่วยเหลือและการจัดระเบียบของภาครัฐ, การประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยว, ปัญหามิจฉาชีพ, ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้ประสบภัย (สุขภาพอนามัย, สุขภาพจิต, เด็ก), การเตือนภัยแผ่นดินยุบ, ความขัดแย้งของบุคคลที่ลงไปทำงานในพื้นที่ นอกจากนี้ ยังพบว่าสื่อได้เริ่มให้พื้นที่กับคนท้องถิ่นมากขึ้น เช่น การนำเสนอกรณีผู้ประสบภัยบ้านน้ำเค็ม หรือเริ่มมีประเด็นความช่วยเหลือให้แก่มุสลิม อย่างไรก็ตาม ถ้าเทียบเป็นสัดส่วนแล้ว ยังถือว่าน้อยอยู่มาก

การนำเสนอข่าวในช่วงที่ 3 (ตั้งแต่วันที่ 3 - 6 มกราคม 2548) ซึ่งเป็นช่วงที่สถานีโทรทัศน์กลับเข้าสู่รายการปกติ จะมีการรายงานข่าวเกี่ยวกับสึนามิ เฉพาะในช่วงรายการข่าวของทางสถานีเท่านั้น ประเด็นข่าวที่ได้รับการนำเสนอในช่วงนี้ ดูเหมือนจะเน้นการนำเสนอภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศไทย และการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่อง อาทิ ข่าวกระทรวงการท่องเที่ยวเปิดเผยจำนวนโรงแรมใน 6 จังหวัดที่สามารถรองรับนักท่องเที่ยวได้ ซึ่งมีมากกว่า 70%, นายกรัฐมนตรีสั่งเร่งฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวใน 2 เดือน, ข่าวการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลแบบเดย์ทริป และโฮมสเตย์ เพราะจำนวนห้องพักมีลดลง, ข่าวการพัฒนาพื้นที่ สปก.เป็นแหล่งท่องเที่ยว หรือกรณีที่พิธีกรรายการคุยคุ้ยข่าว ก็เล่าว่าตนเองกินแต่อาหารทะเล เพื่อแสดงให้

[63] วันที่ 31 ธันวาคม 2547 สถานีโทรทัศน์ไอทีวี และช่อง 3 ให้เวลากับการนำเสนอภาพผู้ที่มาบริจาคเงินหรือสิ่งของกับทางสถานีเกือบตลอดทั้งวัน จนกลายเป็นประเด็นหลักที่สื่อให้เวลามากกว่าการนำเสนอข้อมูลข่าวสารอื่นๆ ในขณะที่ช่อง 7 ก็จะมีตัววิ่งรายนามผู้บริจาคผ่านทางสถานีโดยตลอดเช่นกัน

เห็นว่าอาหารทะเลปลอดภัย และสยบข่าวลือที่ทำให้คนไม่กล้ากินอาหารทะเล พร้อมทั้งชูประเด็นการหลั่งไหลของน้ำใจไทย เห็นแต่ภาพดีๆของคนไทย เป็นต้น

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในช่วงที่สื่อโทรทัศน์มุ่งเน้นการสร้างภาพลักษณ์ของประเทศอยู่นี้ สื่อหนังสือพิมพ์ได้เสนอข่าวในแง่มุมที่หลากหลายกว่า โดยเฉพาะการกระตุ้นให้ภาครัฐให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยว

ประเด็นข่าวในช่วงที่ 4 (ตั้งแต่วันที่ 7 มกราคม 2548) นำเสนอเรื่องเลือกตั้งและการจับฉลากเบอร์ของพรรคการเมืองเป็นหลัก การรายงานข่าวเหตุการณ์สึนามิมีเพียงประปรายเท่านั้น (ซึ่งก็เป็นประเด็นเกี่ยวกับความช่วยเหลือของภาครัฐ และปัญหาสืบเนื่องต่างๆที่เกิดกับผู้ประสบภัย) ในขณะที่สื่อต่างประเทศอย่าง CNN ยังคงเกาะติดสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง นำเสนอเป็น Story Telling ของผู้ประสบภัย นอกจากนี้ สื่อหนังสือพิมพ์หลายฉบับของไทย กลับไปเน้นเรื่องราวและข้อสันนิษฐานแปลกๆที่เกี่ยวกับเหตุการณ์สึนามิ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับวิญญาณผู้ประสบภัย, คำทำนายต่างๆ รวมทั้งข้อสันนิษฐานจากกลุ่มทฤษฎีสมคบคิดที่เชื่อว่าสาเหตุของสึนามิ มาจากการทดลองอาวุธลับสิ่งแวดล้อม หรือเป็นผลจากการกระทำของมนุษย์ต่างดาว

4.4.3. การให้พื้นที่ของสื่อ

ในช่วงวันแรกๆ สื่อจะให้พื้นที่กับหน่วยงานภาครัฐ หรือรัฐบาล และผู้ที่เข้าไปช่วยเหลือ ส่วนผู้ประสบภัย ก็จะเน้นไปที่นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ นักแสดง หรือเจ้าของกิจการโรงแรม รีสอร์ทต่างๆ มากกว่าที่จะได้ยินเสียงจากผู้ประสบภัยที่เป็นชาวบ้านจริงๆ จนวันที่ 1 มกราคม 2548 เราจึงได้เห็นภาพและรับฟังเรื่องราวของชาวบ้านผู้ประสบภัยบ้านน้ำเค็ม ซึ่งเป็นการเปิดประเด็นในรายการถึงลูกถึงคน สถานีโทรทัศน์ช่อง 9 และวันที่ 3 มกราคม 2548 สถานีโทรทัศน์ช่อง 9 ได้นำเสนอรายงานพิเศษเรื่องชาวมอแกนด้วย นอกจากนี้ ในวันที่ 4 มกราคม 2548 สถานีโทรทัศน์ช่อง 11 ได้ให้พื้นที่ข่าวเกี่ยวกับกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งแปลกไปจากวันอื่นๆก่อนหน้านี้ ที่มีการนำเสนอข่าวหน่วยงานของภาครัฐเท่านั้น การติดตามผู้สูญหาย การบริการข้อมูล และการรับบริจาคเป็นหลัก โดยในบางวัน สื่อโทรทัศน์จะเน้นเรื่องการบริจาคมากกว่าการนำเสนอข่าวสารอื่นๆ อย่างชัดเจน (วันที่ 31 ธันวาคม 2547 สถานีโทรทัศน์ไอทีวี และช่อง 3 ให้เวลากับการนำเสนอภาพผู้ที่มาบริจาคเงินหรือสิ่งของกับทางสถานี ในขณะที่ช่อง 7 จะมีตัววิ่งรายนามผู้บริจาคผ่านทางสถานีโดยตลอด) ส่วนในช่วงหลังจากนั้น สื่อจะให้พื้นที่กับการนำเสนอข่าวมาตรการการช่วยเหลือของรัฐบาล หน่วยงานภาครัฐ และการฟื้นฟูการท่องเที่ยวของไทย

4.4.4. สื่อกับการสร้างความรู้สึกร่วมของคนไทย

ถึงแม้ว่าสื่อโทรทัศน์จะถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากจากเหตุการณ์สึนามิ แต่ก็ต้องยอมรับว่า การปรับตัวของสถานีโทรทัศน์ที่หันมาให้ความสำคัญกับการรายงานข่าวและเหตุการณ์อย่างต่อเนื่อง ได้เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้คนไทยเกิดความรู้สึกร่วม นำไปสู่การหลั่งไหลของน้ำใจจากทุกภาคส่วนของสังคมไทยไปยังพื้นที่ประสบภัย ทำให้เห็นถึงศักยภาพของสื่อในการระดมสรรพกำลังของคนในสังคมได้อย่างชัดเจน โดยองค์กรสื่อหลายแห่ง และรายการโทรทัศน์บางรายการยังได้กระทำบทบาทที่เลยไปกว่าแค่การสร้างความรู้สึกร่วม หากแต่ไปถึงขั้นเปิดเป็นศูนย์รับบริจาค หรือกำหนดว่าจะนำเงินบริจาคที่ได้ไปใช้อย่างไรด้วย

ปรากฏการณ์น้ำใจและความดีงามของคนไทย ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นที่สื่อต่างชาติก็พากันชื่นชม เช่น กรณีการนำเสนอข่าวเหตุการณ์สึนามิของ CNN ในวันที่ 1 มกราคม 2548 พบว่า การนำเสนอข่าวสึนามิในประเทศอื่นๆ จะเป็นการพูดถึงประเด็นเรื่องการกู้ภัย แต่เมื่อนำเสนอข่าวสึนามิของประเทศไทย CNN กลับเลือกที่จะนำเสนอเรื่องอาสาสมัครและความร่วมมือของคนในประเทศ รวมทั้งมีการสัมภาษณ์ชาวต่างประเทศที่พูดถึงน้ำใจของคนไทยด้วย

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่อารมณ์ร่วมของคนในชาติกับความรู้สึกสูญเสียกำลังเข้มข้นอยู่ ก็มีกรณีศึกษาหนึ่งที่น่าสนใจ และทำให้เกิดคำถามถึงการทำงานของสื่อได้ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ นั่นคือ กรณีที่รายการข่าวของสถานีโทรทัศน์ช่อง 11 วันที่ 1 มกราคม 2548 ตั้งคำถามให้ผู้ชมส่ง SMS เข้าไปชิงรางวัล โดยถามว่า จังหวัดใดได้รับความเสียหายจากสึนามิมากที่สุด ซึ่งอาจจะเป็นการตอกย้ำถึงความสูญเสียของผู้ประสบภัยได้ ถึงแม้ว่าคนทำงานสื่อจะไม่ได้มีเจตนาก็ตาม

4.4.5. สื่อกับการสร้างภาพลักษณ์ของประเทศ

จากการติดตามการนำเสนอข่าวของสื่อต่างๆ โดยเฉพาะสื่อโทรทัศน์นั้น ดูเหมือนว่า “การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่ประเทศ เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์สึนามิ” จะกลายเป็นกรอบแนวคิดสำคัญที่อยู่เบื้องหลังการนำเสนอข่าวของสถานีโทรทัศน์ ไม่ว่าจะเป็นเพราะคนทำงานข่าวหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นหลักเอง หรือถูกกระแสของรัฐบาลผู้ให้ข่าวพาไปก็ตาม แต่สิ่งที่ตามมาก็คือ การเซ็นเซอร์ตัวเองในประเด็นที่เกรงว่าจะไปกระทบถึงภาพลักษณ์หรือการท่องเที่ยวของประเทศ ดังจะเห็นได้จากกรณีศึกษาของข่าวต่อไปนี้

30 ธันวาคม 2547 : CNN เสนอข่าวเตือนว่าจะมีโรคติดต่อร้ายแรงตามมาในพื้นที่ประสบภัยสึนามิ และหลังจากนั้นไม่นาน สถานีโทรทัศน์ช่อง 9 ก็เสนอข่าวว่าห้ามใช้น้ำตามลำธารเด็ดขาด เพราะจะติดเชื้อมาลาเรียได้ แต่อีกเพียง 8 นาทีต่อมา สถานีโทรทัศน์ช่อง 9 กลับออกข่าวว่า ไม่ต้องวิตกเรื่องโรคระบาด เพราะมีการฉีดยาฆ่าเชื้อหมดแล้ว ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าเหตุใด ในเวลาเพียงแค่ 8 นาที สถานีโทรทัศน์เดียวกันจึงออกข่าวที่ขัดแย้งกันเช่นนี้ เป็นเพราะห่วงภาพลักษณ์ของเมืองไทย และผลกระทบที่จะมีต่อการท่องเที่ยวหรือไม่

31 ธันวาคม 2547 : ข่าวรัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุข สุดารัตน์ เกยุราพันธุ์ นำน้ำยาฉีดฆ่าเชื้อไปฉีดในหมู่บ้านน้ำเค็ม หลังสื่อสวีเดนเสนอข่าวว่าเมืองไทยสกปรกในการจัดการศพ ข่าวนี้อาจตอกย้ำให้เห็นว่าไทยยังคงห่วงภาพลักษณ์ รวมทั้งเห็นถึงพลังของสื่อต่างชาติที่มีอิทธิพลต่อคนไทยด้วย นอกจากนี้ ยังมีการนำเสนอภาพว่าหลายพื้นที่ปลอดภัยแล้ว ที่พักและร้านหลายแห่งของหาดป่าตองเปิดให้บริการแล้ว

1 มกราคม 2548 : อาสาสมัครของศูนย์ฯได้โทรศัพท์สัมภาษณ์ สว.ปรีดา หิรัญพฤกษ์ กรรมาธิการการท่องเที่ยว วุฒิสภา ซึ่งได้ลงสำรวจความเสียหายทางภาคใต้ ในครั้งแรก สว.ดังกล่าวได้ให้ความเห็นว่าสื่อไม่ควรโหมเสนอข่าวโดยเน้นภาพลักษณ์ด้านการท่องเที่ยวมากจนเกินไป เพราะอาจไปกระทบจิตใจของผู้สูญเสีย แต่หลังจากนั้นไม่กี่ชั่วโมง สว.ปรีดา ได้โทรกลับมาที่ศูนย์ฯอีกครั้ง และขอให้สัมภาษณ์ใหม่ ซึ่งตรงกันข้ามกับข้อความเดิม นั่นคือ สว.ปรีดา กล่าวว่า จริงๆแล้ว ยังมีแหล่งท่องเที่ยวอีกมากมาย แม้แต่ใน 6 จังหวัดที่ได้รับผลกระทบ สื่อจึงควรจะช่วยประชาสัมพันธ์ให้คนทั่วไปได้รู้จักและมาเที่ยวกัน ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า การสัมภาษณ์ที่มีเนื้อหาตรงข้ามกันเช่นนี้ รวมทั้งการที่ สว.โทรกลับมาให้ข้อมูลครั้งที่ 2 เอง จะเกี่ยวกับบทบาทและตำแหน่งที่เป็นอยู่ หรือการเน้นเสนอภาพลักษณ์การท่องเที่ยวที่ผ่านสื่อตลอดทั้งวันดังกล่าวหรือไม่

2 มกราคม 2548 : สถานีโทรทัศน์นำเสนอภาพว่า ภูเก็ตมีนักท่องเที่ยวเดินทางไปท่องเที่ยวกันแล้ว ประกอบกับเจ้าหน้าที่สาธารณสุขก็ออกมายืนยันว่าไม่มีโรคระบาดในพื้นที่ประสบภัยอย่างแน่นอน

3 มกราคม 2548 : ข่าวที่มาจากการเปิดประเด็นของศูนย์ฯ โดยสัมภาษณ์ ดร.ปณิธาน ลักคุณะประสิทธิ์ ผู้เชี่ยวชาญวิศวกรรมแผ่นดินไหว ความว่า แม้อาคารบริเวณที่ประสบภัยสึนามิจะดูภายนอกแล้ว ไม่เห็นความเสียหาย แต่จากการสำรวจหาดแถบภูเก็ต โดยเฉพาะหาดกมลา พบว่า ฐานรากที่เป็นทรายถูกกัดเซาะออกไป อาจเป็นผลให้โครงสร้างพังทลายได้ การที่เปิดให้นักท่องเที่ยวหรือประชาชนกลับเข้าไปพักจึงอาจเป็นอันตราย ควรมีการตรวจสอบอย่างจริงจังเสียก่อน โดยภายหลังที่สถานีโทรทัศน์ช่อง 9 นำเสนอข่าวนี้ออกไป ทางสถานีก็ตามด้วยข่าวกรมทรัพยากรธรณีออกมายืนยันทันทีว่าฐานรากอาคารยังแข็งแรง

4 มกราคม 2548 : หนังสือพิมพ์หลายฉบับพาดพัวข่าว ดร.ปณิธาน ออกมาเตือนเรื่องฐานรากอาคารบริเวณที่ประสบภัยแผ่นดินไหว แต่พิธีกรรายการเล่าข่าวทางโทรทัศน์ได้แสดงความเห็นว่า ไม่ควรตื่นตระหนก เป็นแค่เตือนเท่านั้น อาจจะไม่เป็นเช่นนั้นก็ได้ อย่างไรก็ตาม ในวันเดียวกัน (4 ม.ค.48) กรมทรัพยากรธรณีได้ออกมายอมรับแล้วว่า มีฐานรากอาคารที่ไม่แข็งแรงอยู่มาก

กรอบความคิดที่สื่อมวลชนมองว่าการฟื้นฟูการท่องเที่ยวคือหัวใจที่สำคัญที่สุดนั้น สามารถยืนยันได้จากการที่คณะทำงานของศูนย์ฯได้ไปสัมภาษณ์คุณกิตติ สิงหาปัด ผู้ประกาศข่าวทางสถานีโทรทัศน์ไอทีวี ซึ่งมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการลงไปรายงานข่าวในพื้นที่ประสบภัยสึนามิ คุณกิตติได้กล่าวถึงประเด็นที่ทางสถานีโทรทัศน์ไอทีวีให้ความสำคัญในการเกาะติดสถานการณ์สึนามิว่า คือ การฟื้นฟูการท่องเที่ยว โดยเป็นที่น่าสังเกตว่า แม้แต่เรื่องระบบเตือนภัย ก็เป็นการมองในแง่การสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักท่องเที่ยว มากกว่าการสร้างความปลอดภัยให้แก่ชาวบ้านในชุมชน

"...ที่เกิดเหตุเป็นพื้นที่หลักที่เป็นจุดท่องเที่ยวที่เอาเงินเข้าประเทศมาก ก็จะเริ่มดูว่าเงินเข้าไปช่วยอุตสาหกรรมโรงแรมอย่างไร ทำอย่างไรจึงจะช่วยฟื้นฟูในแง่ของความเชื่อมั่นและทำให้คนกลับเข้าไปเที่ยวในพื้นที่ เม็ดเงินที่กลับเข้าไปพัฒนาในพื้นที่ อาจจะดีกว่าฟื้นฟูโดยตรงด้วยซ้ำไป เพราะเมื่อคนกลับไปเที่ยวทุกอย่างก็จะกลับไปเอง เงินเข้าไปในพื้นที่ เจ้าของพื้นที่มีเงินเข้าไป ก็จะปรับปรุงที่พักได้ อีกอย่างหนึ่งที่ติดตามตลอดคือระบบเตือนภัย ซึ่งเป็นระบบสำคัญว่าจะสร้างความเชื่อมั่นให้นักท่องเที่ยว..." (สัมภาษณ์กิตติ สิงหาปัด, เมษายน 2548)

4.4.6. สื่อกับการเตือนภัย

การเตือนภัย เพื่อให้ประชาชนได้ระวังตัว และหลีกเลี่ยงภัยพิบัติต่างๆนั้น ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นที่พูดคุยกันในวงกว้างภายหลังการเกิดสึนามิในเมืองไทย โดยหลายฝ่ายเห็นว่า สื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการเตือนภัยประชาชน อย่างไรก็ตาม การที่สื่อมวลชนจะสามารถกระทำบทบาทเป็นผู้เตือนภัยได้ การมีความรู้ ความเข้าใจถึงความรุนแรงในภัยพิบัติเหล่านั้น จะเป็นปัจจัยที่ช่วยทำให้คนทำงานสื่อสามารถตัดสินใจดำเนินการได้อย่างทันท่วงที และเห็นถึงความจำเป็นในการเสนอข่าวเพื่อเตือนภัยดังกล่าว นอกจากนี้ การให้ข้อมูลจากหน่วยงานที่รับผิดชอบก็เป็นสิ่งสำคัญ เพราะถ้าไม่มีข้อมูลออกมา สื่อมวลชนก็คงไม่สามารถที่จะเตือนภัยได้

ในช่วงระหว่างที่ศูนย์ฯได้ดำเนินการติดตามการนำเสนอข่าวของสื่อต่างๆอยู่นั้น พบว่า มีการเกิดแผ่นดินไหว Aftershock เป็นระยะๆ โดยเฉพาะในวันที่ 6 มกราคม 2548 เกิดแผ่นดินไหวระดับ 6.2 ริกเตอร์ บริเวณเกาะสุมาตรา และส่งผลกระเทือนรู้สึกได้ถึงภูเก็ต และสุราษฎร์ธานี โดยเป็นที่น่าสังเกตว่า แผ่นดินไหวเกิดขึ้นในเวลาประมาณ 8 นาฬิกา แต่ประกาศของกรมอุตุนิยมวิทยาเรื่องการเกิดแผ่นดินไหวดังกล่าวออกมาเมื่อเวลา 10.30 น. ซึ่งล่าช้าไปประมาณ 2 ชั่วโมงครึ่ง และในเวลาประมาณ 11.30 น. กรมอุตุนิยมวิทยา ได้ออกประกาศอีกฉบับหนึ่งว่า ไม่มีแผ่นดินไหวที่กระทบถึง 6 จังหวัดภาคใต้ ขอให้ประชาชนอย่าตื่นตระหนกและหลงเชื่อข่าวลือ กรณีดังกล่าว ทำให้ศูนย์ฯไม่แน่ใจว่า ถ้ามีเหตุการณ์แผ่นดินไหวใหญ่ และสึนามิเกิดขึ้นอีกครั้ง กรมอุตุนิยมวิทยาจะสามารถรายงานให้ข้อมูลแก่สถานีโทรทัศน์ต่างๆ เพื่อแจ้งเตือนภัยแก่ประชาชนได้รวดเร็วทันท่วงทีหรือไม่ โดยเฉพาะถ้ามีแผ่นดินไหวในบริเวณที่ใกล้กับแผ่นดินไทยมากกว่าครั้งก่อน

จนกระทั่งเหตุการณ์แผ่นดินไหวใหญ่อีกครั้งในช่วงเวลาประมาณ 23.00 น. วันที่ 28 มีนาคม 2548 ซึ่งแม้ว่าศูนย์ฯจะยุติบทบาทการทำงานไปแล้ว แต่อาสาสมัครของศูนย์ฯก็ได้ช่วยกันสังเกตการณ์การทำงานของสถานีโทรทัศน์ต่างๆ พบว่า การส่งข้อมูลแจ้งเตือนมายังสื่อต่างๆมีความรวดเร็วขึ้นมาก แต่ความตระหนักถึงพันธกิจในการช่วยแจ้งเตือนภัยของสื่อต่างๆยังคงมีความแตกต่างกัน โดยสถานีโทรทัศน์ช่อง 3, 9

และไอทีวี ได้ปรับตัวเกาะติดสถานการณ์อย่างรวดเร็ว ในขณะที่ช่อง 11 ซึ่งเคยเป็นสถานีโทรทัศน์ที่ทำงานได้ค่อนข้างดีในการเกิดเหตุการณ์เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547 ด้วยมีทีมงานอยู่ประจำในพื้นที่ กลับประกาศแจ้งเตือนภัยได้ค่อนข้างช้า ไม่ได้ตัดรายการปกติที่ออกอากาศอยู่ เช่นเดียวกับสถานีโทรทัศน์ช่อง 7 และช่อง 5 ที่ยังคงเสนอรายการบันเทิงต่อไปจนจบรายการ และกว่าจะเสนอข่าวการแจ้งเตือนภัย ก็เป็นเวลา 01.00 น.แล้ว ซึ่งถ้าหากมีสึนามิเกิดขึ้นจริง ก็เป็นการแจ้งเตือนภัยที่สายเกินไปแล้ว และผู้ชมที่ชมโทรทัศน์อยู่ ก็คงจะไม่มีโอกาสได้รับทราบเรื่องราวการเตือนภัยเลย จึงเป็นที่น่าสนใจว่า ควรจะมีมาตรการใดออกมาสำหรับกรณีดังกล่าวหรือไม่

4.5. สรุปสาระสำคัญเชิงนโยบาย

1) องค์กรที่เข้าไปช่วยเหลือฟื้นฟู ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการสื่อสารกับชุมชนเท่าที่ควร หรือถ้าหากจะมีการสื่อสารอยู่บ้างก็ยังใช้แนวทางการสื่อสารจากบนลงล่าง จากศูนย์กลางสู่ภูมิภาค จากผู้ให้สู่ผู้รับ มองผู้ประสบภัยเป็นเพียงผู้ถูกช่วยเหลือ ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อบทบาทสำคัญในการเป็นผู้แก้ปัญหาของชุมชน

2) ระบบโครงสร้างและการบริหารจัดการในองค์กรสื่อมวลชนภาครัฐยังขาดความคล่องตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจการตัดสินใจ ในขณะที่ภาคเอกชนมีข้อจำกัดด้านผลประโยชน์ทางธุรกิจ เมื่อประกอบกับการขาดความตระหนักรู้ในวิกฤติ จึงทำให้การตอบสนองของสื่อมวลชนไทยโดยรวมในระยะแรก ล่าช้า ไม่ทันการณ์ (ใช้เวลากว่า 10 ชั่วโมง ที่พอจะเริ่มตั้งรับได้บ้าง ในขณะที่ใช้เวลากว่า 24 ชั่วโมง ที่พอจะเกิดแผนปฏิบัติงานในภาวะวิกฤติ)

3) สื่อมวลชนยังต้องการความรู้ ความเข้าใจ ในเรื่องภัยธรรมชาติแผ่นดินไหว และสึนามิ เพราะความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวมีผลต่อการตัดสิน วินิจฉัย กำหนด วาระความสำคัญของประเด็นข่าว หรือแม้แต่การกำหนดว่าเรื่องใดเป็นความสำคัญ เร่งด่วน

4) การนำเสนอของสื่อมวลชนส่วนใหญ่มุ่งให้ความสำคัญกับเป้าหมายการสื่อสารที่สาธารณชนทั่วไป ละเลยเป้าหมายการสื่อสารที่ผู้คนและชุมชนประสบภัย

5) ปัญหาเชิงวิธีคิด มุมมอง ในการรายงานก็เป็นสิ่งจำเป็น ว่าทำอย่างไรการสื่อสารของสังคมและสื่อมวลชนจะมีมิติมนุษย์และสังคมมากขึ้น ทำอย่างไรจึงจะเชื่อมต่อกับชุมชนผู้ประสบภัย โดยให้ความสำคัญต่อผู้คนในชุมชนดังกล่าวให้มากขึ้นไม่ใช่ในฐานะที่เป็นเพียงผู้ถูกช่วยเหลือ หากแต่มีฐานะผู้มีบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหาด้วย

ปัญหาวิธีคิด มุมมอง มีผลต่อเนื้อหาและประเด็นข่าว ที่สื่อรายงาน การเกาะติด หรือการยุติการรายงาน การให้ความสำคัญต่อเรื่องใดเป็นพิเศษ การละเลยไม่ให้ความสำคัญต่อเรื่องใด การติดตามประเด็นใดประเด็นหนึ่งอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น การทำงานของสื่อบนวิธีคิดที่ต่างกันจะมีผลลดหรือเพิ่มพลังการสื่อสารของผู้ประสบภัยและชุมชน อันได้แก่ เกิดการแยกส่วนหรือเชื่อมต่อกับภาคส่วนอื่นของสังคม เกิดแนวทางและนโยบายที่ชุมชนมีส่วนร่วมหรือไม่มีส่วนร่วม ไปจนถึงการขยายหรือการลดกระจุกตัวของการตัดสินใจจากส่วนกลาง

6) ระบบการสื่อสารที่สามารถรองรับความต้องการการสื่อสารที่ล้นหลามในภาวะวิกฤติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ติดขัด ในเวลาที่ทันการณ์ ซึ่งปัจจัยที่เกี่ยวข้องต่อเรื่องนี้มีทั้ง ปัจจัยด้านเทคโนโลยีการสื่อสาร การจัดระบบและบริหารการสื่อสาร (Communication Management) โดยอยู่บนพื้นฐานความคิดที่ก่อให้เกิดการสื่อสารสองทาง โดยคำนึงถึงมิติมนุษย์และสังคม ที่เคารพและให้ความสำคัญในสิทธิที่จะได้รับและเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Right to be informed / to access information) สิทธิที่จะรู้ (Right to know) และสิทธิในการสื่อสาร (Right to communicate) เป็นสำคัญ ศูนย์ข้อมูลข่าวสารและจัดระบบจราจรข่าวสารในภาวะวิกฤติที่เป็นอิสระและมืออาชีพ จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาขึ้นเป็นส่วนหนึ่งในแผนการรับมือภัยพิบัติ

7) ในภาวะวิกฤติต้องใช้ความคิดสร้างสรรค์ที่จะสร้างสมดุลของการสื่อสาร และให้ความสำคัญต่อการสื่อสารที่นำไปสู่ สติ ขวัญ และปัญญาของสังคม

8) ความถูกต้อง แม่นยำของข้อมูลข่าวสาร ที่เผยแพร่สู่สาธารณชน ก็เป็นประเด็นสำคัญ และเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ต้องมีระบบที่สามารถทำได้อย่างรวดเร็ว

9) ช่องว่างและอุปสรรคในการเข้าถึง เข้าใจ ความรู้ในวิกฤติสึนามิ วันนี้ยังเกิดจาก วิธีการสื่อสารข้อมูลทางวิชาการที่มีความซับซ้อน มีศัพท์ใหม่ ๆ ที่ยากต่อความเข้าใจของสาธารณชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ การหาหนทางแปรข้อมูลวิชาการที่ซับซ้อนให้เป็นข่าวสารที่คนทั่วไปเข้าใจได้ง่าย และรู้วิธีการป้องกันหรือสามารถประเมินอันตรายของผลกระทบได้ ไม่ควรหยุดเพียงแค่ความถูกต้องและน่าเชื่อถือเท่านั้น หากควรติดตามประเด็นข่าวสารและสามารถระบุอัตราของความเสี่ยงและเงื่อนไขที่จะทำให้เสี่ยงว่ามีมากน้อยเพียงใดได้ด้วย รวมทั้งการติดตามตรวจสอบว่าสถานการณ์เปลี่ยนไปอย่างไร มีการแก้ไขแล้วหรือไม่

10) ยังขาดแผนการสื่อสารเพื่อสร้างเสริมให้ประชาชนตระหนักรู้ถึงภัยพิบัติ แผนการบรรเทาภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ยั่งยืน อันนำมาซึ่งความอุ่นใจ ตื่นรู้ และพร้อมในการรับมือหากเกิดขึ้นอีกในอนาคต รัฐยังคงใช้การสื่อสารในลักษณะปิดกั้น ลดความตื่นรู้ ด้วยการอ้างเหตุว่ามีแต่จะทำให้สาธารณชนเกิดความหวาดกลัวและตื่นตระหนก ด้วยท่าทีเช่นนี้ นำมาซึ่งความประมาท ขาดความตื่นพร้อมของสังคม และทำให้ขาดความพร้อมในการรับมือกับวิกฤติในอนาคต

5. สาธารณสุข : ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

เหตุการณ์สึนามินำมาซึ่งภัยพิบัติขนาดใหญ่และเป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่ประเทศไทยไม่เคยมีประสบการณ์ในการจัดการกับผลกระทบจากเหตุการณ์เช่นนี้มาก่อน เมื่อมองธรรมชาติและขนาดของภัยพิบัติที่เกิดขึ้นนั้นแล้ว ภาพที่ปรากฏชัดคือเป็นเหตุการณ์ที่ประเทศไทยไม่สามารถที่จะเข้าไปดำเนินการได้เพียงลำพังโดยปราศจากความช่วยเหลือจากต่างประเทศ สาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยมีความจำเป็นในการรับความช่วยเหลือเหล่านี้คือ

1) ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นมีขนาดใหญ่ มีผู้เสียชีวิตทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศจำนวน 5,392 คน และผู้ได้รับบาดเจ็บทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศจำนวน 8,451 คนดังที่แสดงรายละเอียดในตารางที่ 4.1
2) ประเทศไทยไม่มีบุคคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในการจัดการกับผลกระทบจากภัยพิบัติสึนามิ
3) ประเทศไทยไม่มีความพร้อมทางด้านเครื่องมือ
4) การจัดการที่จะต้องใช้เงินจำนวนมากในการดำเนินการ
5) พื้นที่ที่เกิดภัยพิบัติสึนามิเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติตกเป็นผู้ประสบภัย
6) ข้อจำกัดทางด้านเวลาในการช่วยเหลือผู้ประภัยและการค้นหาผู้เสียชีวิต

การศึกษาความช่วยเหลือจากต่างประเทศที่มีให้ประเทศไทยต่อกรณีภัยพิบัติสึนามินั้นจะแบ่งเป็น 3 ประเด็นคือ

1) **ความร่วมมือและความช่วยเหลือจากต่างประเทศในระยะฉุกเฉิน** การศึกษาในประเด็นนี้จะวิเคราะห์บทบาทและความพร้อมของประทศไทยในการประสานงานกับชาวต่างชาติและองค์กรระหว่างประเทศ โดยรวมถึงตัวแทนและอาสาสมัครที่มาจากต่างประเทศ

2) **ความร่วมมือและความช่วยเหลือจากต่างประเทศในระยะฟื้นฟู** การศึกษาในประเด็นนี้จะวิเคราะห์บทบาทความช่วยเหลือ Inter-Pol Special Police Services (Inter-Pol) และ World Health Organisation (WHO) ต่อกรณีภัยพิบัติสึนามิในประเทศไทย เนื่องจากบทบาทของ Inter-Pol และ WHO โดดเด่นกว่าองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ เนื่องจากทั้งสององค์กรนี้หน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสถานการณ์จากกรณีภัยพิบัติสึนามินั่นคือค้นหาผู้รอดชีวิต การดูแลเรื่องสาธารณสุขและการแพทย์ การพิสูจน์เอกลักษณ์ ความช่วยเหลือจาก Inter-Pol เป็นประเด็นสำคัญ เพราะมีทั้งผู้เสียชีวิตชาวไทยและชาวต่างประเทศดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 4.1 ดังนั้นเรื่องนี้จึงเป็นเรื่องที่ต้องได้รับการจัดการดูแลอย่างรอบคอบ เนื่องจากมีทั้งปัจจัยทางการเมืองภายในและภายนอกประเทศเข้ามาเกี่ยวข้อง ส่วน WHO นั้นเป็นองค์กรที่คอยให้การช่วยเหลือทางการแพทย์ที่สำคัญในทั้งในระยะฉุกเฉินและระยะฟื้นฟู

3) **ความร่วมมือและความช่วยเหลือจากต่างประเทศในการประเมินผลเหตุการเพื่อเตรียมการรับภัยพิบัติ** การศึกษาในประเด็นนี้วิเคราะห์กิจกรรมที่ดำเนินการเพื่อเตรียมการรับมือกับภัยพิบัติที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยการศึกษาและวางแผนจากประสบการทำงานกรณีภัยพิบัติสึนามิร่วมกันระหว่างองค์การระหว่างประเทศและประเทศไทย ซึ่งการศึกษาในส่วนนี้จะช่วยให้การจัดการเกี่ยวกับภัยพิบัติ (Disaster Management)ในอนาคตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

การศึกษาความร่วมมือและความช่วยเหลือจากต่างประเทศในระยะฟื้นฟูและความร่วมมือและความช่วยเหลือจากต่างประเทศในการประเมินผลเหตุการณ์เพื่อเตรียมการรับภัยพิบัตินั้นจะไม่แบ่งตามช่วงเวลา ทั้งนี้เพราะช่วงเวลาของทั้ง 2 ระยะนี้จะเหลื่อมล้ำกัน ประเด็นสำคัญของการแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ระยะนี้เพื่อให้การวิเคราะห์กิจกรรมใน 2 ระยะนี้มีขอบเขตที่ชัดเจน

ตารางที่ 4.1 จำนวนผู้ประสบภัยจากเหตุการณ์สึนามิ

จังหวัด	สูญหาย	ตาย				บาดเจ็บ			
		ไทย	ต่างชาติ	ไม่ระบุ	รวม	ไทย	ต่างชาติ	ไม่ระบุ	รวม
พังงา	1,768	1,198	1,633	1,391	4,222	4,344	1,253	0	*5,597*
กระบี่	642	349	198	174	721	808	568	0	*1,376*
ภูเก็ต	642	151	111	17	279	591	520	0	*1,111*
ระนอง	9	156	4	0	160	215	31	0	*246*
ตรัง	1	3	2	0	5	92	20	0	*112*
สตูล	0	6	0	0	6	15	0	0	*15*
รวม	*3,062*	*1,863*	*1,948*	*1,582*	*5,392*	*6,065*	*2,392*	*0*	*8,457*

ที่มา : http://w3.whosea.org/en/Section23/Section1108/Section1835/Section1851/Section1870_8737.htm เก็บข้อมูลวันที่12 พฤจิกายน 2548

5.1. ความร่วมมือและความช่วยเหลือจากต่างประเทศในระยะฉุกเฉิน

เมื่อเกิดภัยพิบัติสึนามิขึ้นในพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญและมีผู้ประสบภัยเป็นชาวต่างชาติจำนวนมาก หน่วยงานที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในการดำเนินการในส่วนนี้คือกระทรวงต่างประเทศ โดยทันทีที่เกิดภัยพิบัติสึนามิขึ้นในช่วงเช้าของวันอาทิตย์ที่ 26 ธันวาคม 2547 ทางกระทรวงต่างประเทศได้ประสานงานกับสถานทูตประเทศต่างในกรุงเทพ และจัดเที่ยวบินพิเศษนำคณะทูตจากสถานทูต 27 แห่ง ประมาณ 40-50

คน ออกเดินทางจากกรุงเทพในคืนวันที่ 26 ธันวาคมเพื่อไปตั้งหน่วยปฏิบัติงานที่ศาลากลางจังหวัดภูเก็ต ซึ่งทำให้การดำเดินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นไปอย่างคล่องตัวขึ้นเนื่องจากผู้ประสบภัยชาวต่างชาติส่วนหนึ่งไม่มีเอกสารสำคัญในการแสดงตนเลย เช่น พาสพอร์ต ไม่มีตั๋วเครื่องบิน ซึ่งรัฐบาลได้มีการออก Emergency Certificate เพื่อให้ชาวต่างชาติที่ได้รับบาดเจ็บเพียงเล็กน้อยเดินทางกลับประเทศได้ ถ้ายังได้รับบาดเจ็บก็จะมีการส่งไปรักษาตัวที่กรุงเทพเพื่อรอการส่งตัวกลับประเทศโดยรัฐบาลไทยเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้ทั้งหมด ซึ่งการนำคนออกจากพื้นที่เกิดเหตุในระยะฉุกเฉินนั้นช่วยให้การดำเนินการจัดการกับผลกระทบจากภัยพิบัติสึนามิในพื้นที่เป็นไปอย่างคล่องตัวมากขึ้น[64] นอกจากนี้ทางรัฐบาลได้เน้นให้มีการจัดตั้ง One Stop Service ในทุกพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติสึนามิ มีการเตรียมความพร้อมในการจัดอาสาสมัครที่ใช้ภาษาอังกฤษสื่อสารได้ รวมถึงการจัดทำคู่มือทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษเกี่ยวกับแนวทางและขั้นตอนในการปฏิบัติต่อผู้ประสบภัยและผู้เสียชีวิตไป 5 จังหวัด [65]

แม้ผลจากการประสานงานจากระหว่างกระทรวงต่างประเทศและสถานทูตต่าง ๆมีส่วนอย่างมากในการเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินการในระยะฉุกเฉิน แต่ปัญหาในการปฏิบัติงานในระยะฉุกเฉินยังมีอยู่มาก โดยเฉพาะปัญหาการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่การทูตจากสถานทูตต่าง ๆกับอาสาสมัครทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศในพื้นที่ที่เกิดเหตุ โดยเฉพาะในช่วง 1 สัปดาห์แรกหลังเกิดเหตุภัยพิบัติ เนื่องจากขั้นตอนในการทำงานกับตัวแทนสถานทูตต่าง ๆและเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่าง ๆของรัฐบาลไทยนั้นต้องผ่านขั้นตอนความเป็นทางการของระบบการทำงาน และปัญหาเรื่องภาษาในการสื่อสาร นอกจากนี้ความสับสนวุ่นวายในศาลากลางจังหวัดอันเนื่องมาจากการที่มีเจ้าหน้าที่การทูตจากหลายประเทศมารวมกันและไม่ผู้ที่มีอำนาจเด็ดขาดในการสั่งการ ซึ่งปัญหาเหล่าทำให้อาสาสมัครทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศบางส่วนไม่สามารถเข้ามาให้ความช่วยเหลือได้เต็มที่และบางรายเลิกล้มความตั้งใจที่จะให้ความช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติงาน ซึ่งอาสาสมัครจำนวนหนึ่งที่มองเห็นความไม่ตอบสนองต่อสภาพการณ์ที่เป็นจริงของการทำงานของรัฐได้ไปจัดตั้งกลุ่มอิสระเพื่อระดมความช่วยเหลือทั้งจากภายในและต่างประเทศ โดยเฉพาะความช่วยเหลือทางการเงิน[66]

การจัดการความช่วยเหลือจากต่างประเทศที่เข้ามาในประเทศไทยนั้นกระทรวงการต่างประเทศได้มีการวางแผนรองรับบุคลากรและสิ่งของความช่วยเหลือจากประเทศต่าง ๆที่เข้ามาในระยะฉุกเฉิน[67] แม้ว่าจะได้มีการวางแผนรองรับแล้วแต่ปัญหาที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากความช่วยเหลือทางด้านสิ่งของบริจาคนั้นเป็นสิ่งที่เกินกรอบของแผนที่เตรียมไว้ ทั้งนี้เมื่อมีสิ่งของบริจาคมาจากต่างประเทศโดยเฉพาะยาและอุปกรณ์พื้นฐานทางการแพทย์ก็ให้มีการส่งตรงไปที่จังหวัดภูเก็ตซึ่งถือเป็นศูนย์กลางในการกระจายความช่วยเหลือต่อไปยังพื้นที่ประสบภัยอื่น ๆ การตรวจสอบคุณภาพของยาที่ได้รับบริจาคไม่ได้มีการวางแผนไว้และเป็นสิ่งที่ยากในการปฏิบัติในภาวะฉุกเฉิน ผลที่ตามมาคือเกินกว่า 70 เปอร์เซ็นต์ของยาที่ได้รับบริจาคมาไม่สามารถนำไปใช้ได้เนื่องจาก ยาไม่มีฉลากที่ชัดเจน, ยาที่ไม่มีตรงกับความต้องการ, ยาหมดอายุ เป็นต้น[68]

---

[64] เบญจาภา ทับทอง (2548) *'บทบาทกระทรวงต่างประเทศในกรณีภัยพิบัติสึนามิ: ถอดเทปคำให้สำภาษณ์ของเอกอัครราชทูต น.ต. อิทธิ อิษฐบรรจง ร.น."* ใน *สราญรมย์* ปีที่62 กุมภาพันธ์ 2548, หน้า 62-64

[65] ปสันน์ เทพรักษ์ (2548) 'Diplomatic Policy in Disaster Management' ใน *สราญรมย์* ปีที่62 กุมภาพันธ์ 2548, หน้า 33,37

[66] สัมภาษณ์ Alex Kaufman, a resident expatriate ในจังหวัดภูเก็ต

[67] ปสันน์ เทพรักษ์ (2548), หน้า 33

[68] สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลคนหนึ่ง ณ อำเภอเมือง, จังหวัดภูเก็ต

สำหรับความช่วยเหลือทางการแพทย์นั้นประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือจากคณะแพทย์จากนานาประเทศซึ่งได้เดินทางมาประเทศไทยทั้งในฐานะตัวแทนรัฐบาลและผ่านองค์กรอิสระจากต่างประเทศ เช่น คณะแพทย์จากประเทศญี่ปุ่นและประเทศอังกฤษ, ทหารเรือจากประเทศสหรัฐอเมริกา และตำรวจจากประเทศอังกฤษ เป็นต้น ความช่วยเหลือจากต่างชาติที่เข้ามาในระยะฉุกเฉินนั้นมีปัญหาใหญ่ในการประสานงานเนื่องจากความแตกต่างของภาษา ที่โรงพยาบาลตะกั่วป่า อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา ซึ่งเป็นโรงพยาบาลหลักที่รองรับผู้ประสบภัยเนื่องจากตั้งอยู่ใกล้ที่เกิดเหตุ มีปัญหาใหญ่ในการสื่อสารกับผู้ประสบภัยชาวต่างชาติและคณะแพทย์ต่างชาติ[69] สำหรับที่โรงพยาบาลวชิระ อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต นอกจากปัญหาที่เกิดขึ้นมีลักษณะเช่นเดียวกับปัญหาที่เกิดขึ้นที่โรงพยาบาลตะกั่วป่า ยังมีปัญหาในเรื่องใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรม (Medical License) ของแพทย์ชาวต่างชาติซึ่งแพทย์ไทยไม่ยอมรับ กรณีที่เกิดขึ้นคือแพทย์อาสาสมัครจากประเทศอังกฤษไม่ได้รับการอนุญาติให้ทำการรักษาผู้ประสบภัยเนื่องจากไม่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมของประเทศไทย[70] ซึ่งแนวปฏิบัติโดยปกติสำหรับภาวะฉุกเฉินนั้นเรื่องใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมนั้นจะได้รับการยกเว้น ในกรณีนี้อาจเป็นไปได้ว่าทางโรงพยาบาลยังมีแพทย์เพียงพอ เพราะในช่วงสัปดาห์แรกหลังจากเกิดภัยพิบัตินั้นได้มีแพทย์ไทยลงไปให้ความช่วยเหลือจำนวนมากแต่มีปัญหาในเรื่องของสถานที่รักษาพยาบาลที่มีไม่เพียงพอ จากปัญหาที่เกิดขึ้นนี้กระทรวงต่างประเทศและกระทรวงสาธารณสุขควรจะมีการประสานงานที่ชัดเจนในเรื่องขอบเขตและภาระหน้าที่ของคณะแพทย์ชาวต่างประเทศก่อนที่จะมีการกระจายตัวแพทย์ลงสู่พื้นที่ประสบภัยเพื่อป้องกันความขัดแย้งในการทำงานที่อาจจะเกิดขึ้นระหว่างแพทย์ไทยและแพทย์ชาวต่างชาติ

ภาพรวมโดยทั่วไปของความช่วยเหลือจากต่างประเทศนั้นคือ ประเทศต่างๆ มีความกระตือรือล้นที่จะให้ความช่วยเหลือต่อประเทศที่ประสบภัยทันทีซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย ทั้งทางด้านการเงินและการส่งบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในด้านต่างๆที่ประการในการช่วยเหลือและกู้ภัย โดยเฉพาะประเทศที่มีประชากรเป็นผู้ประสบภัยในจังหวัดพังงาและภูเก็ต เช่น ประเทศอังกฤษ เยอรมัน สวีเดน เป็นต้น ความช่วยเหลือที่มาในระยะฉุกเฉินจากประเทศเหล่านี้ส่วนหนึ่งมาจากความต้องการที่จะค้นหาประชากรของตน ซึ่งมีแรงผลักดันมาจากปัจจัยทางการเมืองภายในประเทศที่มีการเรียกร้องให้รัฐบาลของตนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาผู้รอดชีวิตและผู้เสียชีวิตในประเทศไทย

องค์การสหประชาชาติได้เรียกร้องให้ประเทศที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจดีบริจาคเงินช่วยเหลืออย่างน้อย 0.7 เปอร์เซ็นของรายได้ประชาชาติของประเทศ ซึ่งประเทศที่อยู่ในกลุ่มนี้ได้บริจาคเงินเพียง 0.2 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ประชาชาติ[71] ซึ่งประเทศเหล่านี้เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาได้บริจาคเพียง 0.003 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ประชาชาติ (คิดเป็นเงิน US$350 ณ วันที่ 7 มกราคม 2548) โดยอดีตประธานาธิบดี George H.W. Bush และ Bill Clinton กล่าวว่าความช่วยเหลือที่สำคัญจากสหรัฐอเมริกาไม่ได้มาจากรัฐบาลแต่มาจากประชาชนชาวอเมริกัน[72]

สภาพการโดยทั่วไปหลังจากเกิดเหตุประเทศต่างๆ มีความกระตือรือล้นที่จะให้ความช่วยเหลือต่อประเทศที่ประสบภัยทันทีซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย ทั้งทางด้านการเงินและการส่งบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในด้านต่างๆที่ประการในการช่วยเหลือและกู้ภัย โดยเฉพาะประเทศที่มีประชากรเป็นผู้ประสบภัยในจังหวัดพังงาและภูเก็ต เช่น ประเทศอังกฤษ เยอรมัน สวีเดน เป็นต้น ความช่วยเหลือที่มาในระยะฉุกเฉินจากประเทศ

---

[69] สัมภาษณ์ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลตะกั่วป่า, อำเภอตะกั่วป่า, จังหวัดพังงา

[70] สัมภาษณ์ Alex Kaufman, a resident expatriate ในจังหวัดภูเก็ต

[71] *A Bill to Pay*, Newsweek, 10 January 2005, p.29

[72] Thottam, Jyoti (2005) 'How Much will Really Go to the Victims?', in *Time*, 17 January 2005, p.28-29

เหล่านี้ส่วนหนึ่งมาจากความต้องการที่จะค้นหาประชากรของตน ซึ่งมีแรงผลักดันมาจากปัจจัยทางการเมืองภายในประเทศที่มีการเรียกร้องให้รัฐบาลของตนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาผู้รอดชีวิตและผู้เสียชีวิตในประเทศไทย

องค์การสหประชาชาติได้เรียกร้องให้ระเทศที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจดีบริจาคเงินช่วยเหลืออย่างน้อย 0.7 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ประชาชาติของประเทศ ซึ่งประเทศที่อยู่ในกลุ่มนี้ได้บริจาคเงินเพียง 0.2 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ประชาชาติ[73] ซึ่งประเทศเหล่านี้เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาได้บริจาคเพียง 0.003 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ประชาชาติ (คิดเป็นเงิน US$350 ณ วันที่ 7 มกราคม 2548)โดยอดีตประธานาธิบดี George H.W. Bush และ Bill Clinton กล่าวว่าความช่วยเหลือที่สำคัญจากสหรัฐอเมริกาไม่ได้มาจากรัฐบาลแต่มาจากประชาชนชาวอเมริกัน[74]

ตารางที่ 4.2 ความช่วยเหลืออย่างเป็นท างการจากประเทศหลักที่ได้บริจาค

ประเทศ	ความช่วยเหลือ (ให้ยืมและให้เปล่า) (หน่วย: ล้านดอลลาร์)	% ของ GDP
ออสเตรเลีย	815	0.142
นอรเวย์	183	0.107
สวีเดน	74.3	0.032
เยอรมันนี	674	0.029
ญี่ปุ่น	500	0.014
ฝรั่งเศส	103	0.006
อังกฤษ	95	0.006
อเมริกา	350	0.003
จีน	60	0.0009

ที่มา: Thottam, Jyoti, *"How Much will Really Go to the Victims?"*, in ***Time Magazine***, 17 มกราคม 2548, หน้า.28-29

ปัญหาใหญ่ที่เป็นบทเรียนจากการดำเนินการจัดการต่างๆ ทั้งในด้านการดำเนินงานเรื่องการรักษาพยาบาลและการจัดการศพคือการขาดการบริหารจัดการที่ดี นั่นคือไม่มีการกำหนดและแบ่งงานที่แน่นอนให้แก่หน่วยงานที่เข้าไปดำเนินการช่วยเหลือในพื้นที่ ซึ่งในวันแรกนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ ได้ลงไปดูแลสั่งการในพื้นที่ซึ่งทำให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานเกิดความสับสนเนื่องจากในบางครั้ง มีการออกคำสั่งที่ขัดแย้งกันจึงทำให้เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานในระยะแรกก่อนที่จะมีการกำหนดตัวรองนายกรัฐมนตรีสุวัจน์ ลิปตพัลลภมาเป็นผู้ดูแลและอำนวยการกู้ภัยในเหตุการณ์ครั้งนี้[75]

ในเรื่องของจัดการศพในระยะแรกนั้นมี หลายหน่วยงานเข้ามาทำงานใน Disaster-Victim-Identification (DVI) เพื่อพิสูจน์ศพจำนวนกว่า 4,000 ศพ ที่วัดย่านยาว อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา โดยมีเจ้าหน้าที่กว่า 300 คน จาก 30 ประเทศ[76] เช่น ทีม แพทย์จากประเทศญี่ปุ่น, นอรเวย์ เป็นต้น ในส่วนของประเทศ

---

[73] *A Bill to Pay*, Newsweek, 10 January 2005, p.29

[74] Thottam, Jyoti (2005) 'How Much will Really Go to the Victims?', in *Time*, 17 January 2005, p.28-29

[75] สัมภาษณ์ นายวิรัต เพาะปลูก สาธารณะสุขอำเภอ, อำเภอตะกั่วป่า, จังหวัดพังงา

[76] Marshall, Andrew (2005) 'Naming the Death', in *Time*, 17 January 2005, p.34

ไทย มีดังนี้คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, สถาบันนิติวิทยาศาสตร์, อาสาสมัครกู้ภัย, ญาติผู้เสียชีวิต การที่มีอาสาสมัครมาช่วยในขั้นตอนการค้นหาศพนั้นเป็นประโยชน์อย่างยิ่งเนื่องสภาพอากาศที่ร้อนอบอ้าวของประเทศไทยทำให้ศพเปลี่ยนสภาพอย่างรวดเร็วซึ่งจะทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพิสูจน์เอกลักษณ์ในภายหลัง ซึ่งกระบวนการพิสูจน์เอกลักษณ์นั้นต้องอาศัยแพทย์และตำรวจผู้เชี่ยวชาญ

การดำเนินการพิสูจน์เอกลักษณ์ในระยะแรกนั้นมีความแตกต่างกันในเรื่องกระบวนการดำเนินการระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติและสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติพยายามที่จะดำเนินการกระบวนการที่เป็นมาตรฐานสากลตามที่แสดงใน Post-Mortem (PM) Form และตามที่ Inter-Pol ได้กำหนดไว้ คือ ฟัน, ลายนิ้วมือ, หรือ DNA[77] ทั้งนี้เนื่องจากมีนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติจำนวนมากเสียชีวิตดังที่แสดงในตารางที่ 4.1 ซึ่งข้อมูลทั้งหมดในระยะแรกนี้ได้มีการบันทึกลงคอมพิวเตอร์ที่ DVI Information Management Centre ที่จังหวัดภูเก็ต สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงเห็นว่ากระบวนการต่างควรจะสอดคล้องกับระบบสากลเพื่อให้เป็นที่ยอมรับและป้องกันความผิดพลาดในการคืนศพให้แก่ญาติ ในขณะที่สถาบันนิติเวชศาสตร์ได้เน้นในด้านการเก็บเนื้อเยื่อและข้อมูลเพื่อการพิสูจน์ DNA ในที่สุดเพื่อให้กระบวนการทำงานพิสูจน์เอกลักษณ์ศพเป็นไปในแนวทางเดียวกันและมีเอกภาพในการดำเนินงานคณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้ดูแลงานในส่วน DVI ตั้งแต่เดือนมกราคม 2548 แต่อย่างไรก็ตามผลสรุปเมื่องานพิสูจน์เอกลักษณ์ศพเสร็จสิ้นลงจะต้องส่งรายงานให้สำนักงานนิติวิทยาศาสตร์

5.2. ความร่วมมือและความช่วยเหลือจากต่างประเทศในระยะฟื้นฟู

5.2.1. บทบาทของ Inter-Pol Special Police Services

หน่วยงาน DVI Information Management Centre, Phuket ในเวลาต่อมาได้โอนงานมาเป็นส่วนหนึ่งของ Thai Tsunami Victim Identification Information Management Centre โดยมี Inter-Pol เข้ามาเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงานร่วมกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ Inter-Pol ได้ส่งเจ้าหน้าที่มาจาก 35 ประเทศ กับ 2 องค์กรระหว่างประเทศ ในส่วนของการบริหารงานจัดการของ Thai Tsunami Victim Identification Information Management Centre เงินที่ใช้ในการบริหารงานนั้นมาจากการบริจาคเพื่อบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัยจากเหตุการณ์สึนามิทั้งจากในประเทศและต่างประเทศ การบริหารเงินในการดำเนินงานของศูนย์นั้นเป็นไปตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินของระบบราชการไทย ความช่วยเหลือที่ไทยได้รับจาก Inter-Pol ในระยะนี้ไม่ได้มาในรูปของความช่วยเหลือทางด้านการเงิน แต่เป็นความช่วยเหลือในด้านเทคนิคการทำงานและอุปกรณ์ ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่มาจาก Inter-Pol ประเทศต่างนั้นได้รับเงินตอบแทนในการปฏิบัติงานจากประเทศต้นสังกัดในอัตรา US$120 ต่อวัน อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ที่ทันสมัยทุกอย่างที่ใช้ในงาน DVI ของ Thai Tsunami Victim Identification Information Management Centre นั้นมาจากการบริจาคจากที่ส่งตัวแทนมาปฏิบัติงานที่ศูนย์นี้ โดยภายหลังที่จะมีการปิด Thai Tsunami Victim Identification Information Management Centre และย้ายไปปฏิบัติงานต่อที่กรุงเทพในวันที่ 16 ธันวาคม 2548 นี้อุปกรณ์คอมพิวเตอร์พื้นฐานและเครื่องใช้สำนักงานต่างๆจะบริจาคให้แก่โรงเรียนในจังหวัดภูเก็ตและพังงา[78]

---

[77] Marshall, Andrew (2005), p.34

[78] สัมภาษณ์ พ.ต.ต ดร. ณรงศักดิ์ บวรวงศ์พิทักษ์, IMC Coordinator (Information Management Centre Coordinator), 8 November 2548

การที่ Inter-Pol เข้ามาให้ความช่วยเหลืองาน DVI นั้นทำให้การพิสูจน์เอกลักษณ์ศพเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่องจาก Inter-Pol เป็นองค์กรที่มีความพร้อมทั้งในด้านบุคลากรและเทคโนโลยีซึ่งช่วยให้ประเทศไทยลดค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ลงไปได้มาก เช่นการซื้อ software มาใช้ในงาน DVI เมื่อเกิดภัยพิบัติสึนามิขึ้น Inter-Pol ได้เซ็นต์สัญญา 5 ปีกับบริษัท Plass Data เพื่อนำโปรแกรม the Plass Data DVI System International software มาใช้[79] ซึ่งโปรแกรมนี้ได้นำมาใช้ร่วมกับแบบฟอร์ม Ante-Mortem (AM) และ Post-Mortem (PM) ที่ Inter-Pol มีอยู่แล้ว Inter-Pol Secretary General Ronald K. Noble กล่าวว่า “การที่ Inter-Pol สามารถใช้ Plass Data ทันทีในที่เกิดเหตุจะทำให้การพิสูจน์เอกลักษณ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด”[80]

การทำงานของThai Tsunami Victim Identification Information Management Centre นำไปสู่การสร้างวัฒนธรรมองค์กรใหม่ที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานพิสูจน์เอกลักษณ์ ซึ่งถ้ามองไปถึงความแตกต่างด้านเชื้อชาติของบุคลากรจากกว่า 30 ประเทศนั้นอาจจะนำไปสู่คำถามเรื่องปัญหาการประสานงานและวัฒนธรรมการทำงานที่แตกต่างกัน แต่ความเชี่ยวชาญและความเป็นมืออาชีพในการประสานงานและระบบการทำงานของ Inter-Pol นั้นทำให้ปัญหาดังกล่าวไม่ปรากฏขึ้นในThai Tsunami Victim Identification Information Management Centre นอกจากนี้ประเด็นเรื่องความขัดแย้งในกระบวนการทำงานด้านการพิสูจน์เอกลักษณ์ระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงานนิติวิทยาศาสตร์นั้นไม่ได้นำไปสู่ปัญหาในการทำงานระหว่าง Inter-Pol กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติในThai Tsunami Victim Identification Information Management Centre ทั้งนี้เนื่องจาก Inter-Pol มีหลักการที่ชัดเจนในการที่แยกการทำงานให้เป็นอิสระจากปัญหาทางการเมืองของประเทศที่ Inter-Polเข้าไปปฏิบัติงานอยู่[81] ทั้งนี้แนวทางปฏิบัติงานในการพิสูจน์เอกลักษณ์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาตินั้นเป็นแนวปฏิบัติสากลที่เป็นที่ยอมรับทั่วโลกคือ “การพิสูจน์เอกลักษณ์โดยวิธี” ซึ่งพิสูจน์จาก ฟัน, พิมพ์ลายนิ้วมือ, ลักษณทางกายภาพ, และ DNA ซึ่งแนวปฏิบัตินี้เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การประสานงานระหว่าง Inter-Pol และสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นไปอย่างคล่องตัวในการทำงานในThai Tsunami Victim Identification Information Management Centre

แม้การบริหารจัดการทางด้านการเงินจะเป็นไปตามระบบราชการไทยซึ่งมีความล่าช้าแต่ก็ไม่ได้มีผลกระทบโดยตรงต่อการปฏิบัติงานของ Inter-Pol ทั้งนี้เนื่องจากระบบการทำงานในThai Tsunami Victim Identification Information Management Centre ได้มีการวางไว้ตามมาตรฐานสากล จากที่ได้มีการศึกษาบทบาทของ Inter-Pol นั้นแสดงให้เห็นว่าความร่วมมือและความช่วยเหลือจากต่างประเทศได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดการพิสูจน์เอกลักษณ์ซึ่งทางเจ้าที่ฝ่ายไทยได้เรียนรู้การทำงานที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพดังที่แสดงให้เห็นการรายงานผลการปฏิบัติงานในตารางที่ 4.3-4.6 ซึ่งจะเป็นประโยชน์กับการเตรียมพร้อมที่จะรับมือกับเหตุร้ายที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

---

[79] Inter-Pol Media Release (10 May 2005) *Interpol signs agreement with DVI software company Plass Data.Victim identification computer programme to aid world’s police,*
www.interpol.int/Public/ICPO/PressReleases/PR2005/PR200515.asp Retrieved on 10 November 2005

[80] www.securitypark.co.uk/article.asp?articleid=23822&CategoryID=1 Retrieved on 10 November 2005

[81] สัมภาษณ์ President of Thai Tsunami Victim Identification Information Management Centre

ตารางที่ 4.3 สถานที่เก็บรักษาศพจากกรณีภัยพิบัติสึนามิ

ที่เก็บรักษาศพ	ยอดศพ	ศพที่รับแล้ว	ยอดที่เหลือ
สุสานบางมรวน จว.พังงา	590	331	**259**
สุสานไม้ขาว จว.ภูเก็ต	2972	2253	**719**
สุสานทุ่งโหลง จว.กระบี่	215	215	**0**
รวม	**3777**	**2799**	**978**

หมายเหตุ : ศพทั้งหมดที่สุสานทุ่งโหลงถูกย้ายและเก็บรักษาที่สุสานไม้ขาว

ตารางที่ 4.4 จำนวนผู้เสียชีวิตจากกรณีภัยพิบัติสึนามิจำแนกตามสัญชาติ

สัญชาติ	รวม	จว.พังงา	จว.ภูเก็ต	จว.กระบี่
Australia	12		10	2
Austria	70		64	6
Belgium	4		4	
Canada	15		14	1
China	12		10	2
Czech Republic	6		6	
Denmark	37		35	2
Estonia	3		3	
Finland	163	1	149	13
France	67		65	2
Germany	472		440	32
Greece	1		1	
Hungary	1		1	
Ireland	3		2	1
Israel	2		1	1
Italy	22		19	3
Japan	14		12	2
Kazakhstan	3		3	
Luxemburg	2		2	
Myanmar	79		79	
Netherlands	26		24	2
New Zealand	3		3	
Nigeria	1		1	
Norway	79	1	67	11
Philippines	4		4	
Poland	5		4	1
Portugal	5		5	
Russia	3		3	
Singapore	11		11	
South Africa	3		3	
South Korea	6		6	
Spain	2		2	
Sweden	502	1	469	32
Switzerland	84		76	8
Thai	**1136**	**85**	**966**	**85**
Ukraine	2		2	
United Kingdom	80		73	7
USA	17		15	2
Yugoslavia	1		1	
Zimbabwe	1		1	
รวม	2959	88	2656	215

ตารางที่ 4.5 รายงานสรุปการพิสูจน์เอกลักษณ์ของผู้เสียชีวิตชาวต่างชาติโดยวิธี

พิสูจน์ ฯ โดย	รวม	จว.พังงา	จว.ภูเก็ต	จว.กระบี่
ฟัน	**1395**	**57**	**1233**	**105**
% ฟัน	47.14	64.77	46.42	48.84
พิมพ์ลายนิ้วมือ	**1008**	**24**	**916**	**68**
% พิมพ์ลายนิ้วมือ	34.07	27.27	34.49	31.63
DNA	**528**	**3**	**485**	**40**
% DNA	17.84	3.41	18.26	18.60
ทางกายภาพ	**28**	**4**	**22**	**2**
% ทางกายภาพ	0.95	4.55	0.83	0.93
รวม	**2959**	**88**	**2656**	**215**

ตารางที่ 4.6 รายงานสรุปการพิสูจน์เอกลักษณ์ของผู้เสียชีวิตชาวไทยโดยวิธี

พิสูจน์ ฯ โดย	จว.พังงา	จว.ภูเก็ต	จว.กระบี่
ฟัน	**55**	**56**	**3**
% ฟัน	64.71	5.80	3.53
พิมพ์ลายนิ้วมือ	**23**	**530**	**48**
% พิมพ์ลายนิ้วมือ	27.06	54.87	56.47
DNA	**3**	**375**	**34**
% DNA	3.53	38.82	40.00
ทางกายภาพ	**4**	**5**	
% ทางกายภาพ	4.71	0.52	
รวม	**85**	**966**	**85**

ที่มาของตารางที่ 4.3-4.6 : Thai Tsunami Victim Identification Information Management Centre

ปัญหาในเรื่องการจัดการศพในขณะนี้กำลังลดลง Thai Tsunami Victim Identification Information Management Centre กล่าวจะสามารถพิสูจน์เอกลักษณ์ศพได้หมดก่อนศูนย์ปิดในเดือนธันวาคม หากไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผนการที่ได้วางไว้นี้ Thai Tsunami Victim Identification Information Management Centre ที่ย้ายมาปฏิบัติงานต่อที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรุงเทพ ก็จะดำเนินงานต่อโดยที่ศพที่เหลือจะได้รับการเคลื่อนย้ายไปเก็บไว้ที่เดียวกันคือที่สุสานบางมะรวน จังหวัดพังงา ปัญหาที่ยังคงมีอยู่และควรได้รับการดูแลอย่างใกล้ชิด คือปัญหาด้านสุขภาพจิตและปัญหาเด็กกำพร้าจากเหตุการณ์สึนามิ ความเจ็บป่วยทางด้านจิตใจเป็นสิ่งที่ต้องใช้เวลาในการรักษา ปัญหาหลักของประเทศไทยในขณะนี้คือความขาดแคลนบุคลากร ในปี พ.ศ. 2544ประเทศไทยมีเตียงให้บริการผู้ป่วยทางจิต 1.4 เตียง ต่อ ประชากร 10,000 คน มีจิตแพทย์ 0.6 คน ต่อ ประชากร 100,000 คน โดยรวมประเทศไทยมีจิตแพทย์ประมาณ 400 คน ซึ่งจากตัวเลขแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นของความช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศเช่น WHO (World Health Organisation)

5.2.2. บทบาทของ World Health Organisation (WHO)

WHO ได้จัดให้มีการสัมมนาเสริมความรู้ความเข้าใจในการแก้ปัญหาทางจิตใจให้แก่ผู้ประสบภัยขึ้นในเดือนมกราคม 2548 และได้ส่งทีมงานลงไปศึกษาปัญหาในพื้นที่ซึ่งมีทั้งทีมแพทย์ชาวไทยและชาวต่างชาติ[82] จากการรักษาผู้ป่วยในจังหวัดพังงาแพทย์หญิงเบญจพรกล่าวว่าการรักษาผู้ป่วยที่มีปัญหาทางจิตใจนั้นเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน ประสบการณ์จากทีมแพทย์ต่างชาติอาจจะมีส่วนช่วยได้ไม่มากเนื่องจากความแตกต่างในด้านวัฒนธรรมและโครงสร้างทางสังคม ดังนั้นในกระบวนการรักษาผู้ป่วยทางจิตหลังจากเหตุการณ์สึนามิในประเทศไทยควรจะได้รับการศึกษาอย่างละเอียดรอบคอบ[83] อย่างไรก็ตามการศึกษาการรักษาผู้ป่วยจากเหตุการณ์อุบัติภัยเช่นนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากผู้ที่ประสบภัยสึนามิในประเทศญี่ปุ่น อาจจะเป็นแนวทางให้ประเทศไทยนำมาปรับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

อนึ่งในการศึกษาถึงความสัมพันธ์ของบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศและองค์กรระดับท้องถิ่นนั้น WHOจะมีบทบาทที่เด่นชัดกว่า Inter-Polในประเด็นนี้ ทั้งนี้เนื่องจากหน้าที่หลักของ Inter-Pol คือการพิสูจน์เอกลักษณ์ของศพก่อนคืนให้แก่ญาติ ซึ่งภายหลังการได้ผลสรุปเอกลักษณ์แล้วการติดต่อญาติเป็นหน้าที่ของฝ่ายไทยในการดำเนินการติดต่อญาติ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์และความร่วมมือจากชุมชนมีผลกระทบน้อยต่อการดำเนินงานของ Inter-Pol ในขณะที่การดำเนินงานของ WHO มีความเกี่ยวข้องโดยตรงต่อชุมชนที่ประสบภัย ทั้งนี้ WHO ได้มีโครงการต่อเนื่องในการฟื้นฟูสภาพจิตใจและความเป็นอยู่ที่ถูกสุขลักษณะ ดังนั้นการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่าง WHO และชุมชนจึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการปฏิบัติงานของ WHO

5.2.3. ความร่วมมือและความช่วยเหลือจากต่างประเทศในการประเมินผลเหตุการเพื่อเตรียมการรับภัยพิบัติ

การประสานงานระหว่างฝ่ายรัฐบาลไทยและองค์การระหว่างประเทศในเรื่องการประเมินผลเหตุการณ์เพื่อเตรียมการรับภัยพิบัติเป็นอีกหน้าที่หนึ่งของกระทรวงต่างประเทศ โดยกระทรวงต่างประเทศ ได้ผลักดันให้มีการประชุมระดับผู้นำอาเซียนสมัยพิเศษเรื่องระบบเตือนภัยระหว่างวันที่ 5-6 มกราคม 2548 ซึ่งรัฐบาลไทยได้เสนอให้ประเทศไทยเป็นที่ตั้งของระบบเตือนภัยเรื่องสึนามิระดับอนุภูมิภาคโดยจะให้พัฒนาจาก Asian Disaster Preparedness Center (ADPC) ซึ่งเป็นขององค์กรระหว่างประเทศ ที่มี Board of Trustee และมีสมาชิกกว่า 30 ประเทศ ในการนี้รัฐบาลไทยได้เสนอตั้งกองทุน Voluntary Trust Fund ซึ่งรัฐบาลไทยบริจากเงินเริ่มต้น 10 ล้านเหียญสหรัฐอเมริกา[84]

ดังที่ได้กล่าวในเบื้องต้นถึงความช่วยเหลือในการพิสูจน์เอกลักษณ์จาก Inter-Pol นั้นได้นำไปสู่การทำงานเป็นระบบและรวมไปถึงการสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่เอื้อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคล่องตัวให้แก่ Thai Tsunami Victim Identification Information Management Centre หลังจากที่การทำงานด้านการพิสูจน์เอกลักษณ์เสร็จสมบูรณ์แล้วนั้น Inter-Pol และสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้เตรียมประมวลองค์ความรู้ที่ได้รับจากการทำงานเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดการเกี่ยวกับภัยพิบัติที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งแนวคิดนี้เป็นความร่วมมือและความช่วยเหลือจากต่างประเทศในการประเมินผลเหตุการณ์เพื่อเตรียมการรับภัยพิบัติที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะช่วยให้ประเทศไทยมีความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติ นอกจากนี้ตัวแทนจาก Thai Tsunami Victim Identification Information Management Centre ได้เข้าเป็นคณะทำงานร่วมกับ WHO ในประเทศไทยเพื่อจัดทำคู่มือสำหรับการรับมือกับภัยพิบัติสึนามิซึ่ง WHO ได้แต่งตั้งคณะกรรมการผู้ที่มีประสบ

---

[82] World Health Organisation (2005) *Tsunami & Health Situation Report 24*, World Health Organisation, p.4

[83] สัมภาษณ์ แพทย์หญิงเบญจพร จังหวัดพังงา, 7 พฤศจิกายน 2548

[84] เบญจาภา ทับทอง (2548), หน้า 66-67

การณ์ตรงจากการทำงานด้านบริการและแก้ไขปัญหาภายหลังเหตุการณ์สึนามิ เพื่อจัดทำคู่มือแนวทางปฏิบัติงานในกรณีที่มีเหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้น ซึ่งในคณะกรรมการชุดนี้มีทั้งผู้เชี่ยวชาญชาวไทยและชาวต่างประเทศ

ความร่วมมือและความช่วยเหลือจากต่างประเทศในการเตรียมการรับภัยพิบัติสึนามินั้นไม่ได้มีการดำเนินการเฉพาะภายในประเทศ รัฐบาลไทยได้รับเชิญจากรัฐบาลสวีเดนในการส่งบุคลากรจากกระทรวงสาธารณสุขและบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการจัดการเกี่ยวกับภัยพิบัติสึนามิที่เกิดขึ้นให้ไปศึกษาดูงานการจัดการเกี่ยวกับภัยพิบัติของประเทศสวีเดน จากการศึกษาดูงานนี้นำไปสู่การจัดทำแผนผังการจัดการเกี่ยวกับภัยพิบัติขึ้นโดยสำนักงานอนามัยอำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต ซึ่งแผนผังการทำงานที่ได้จัดทำขึ้นมานี้ได้มีการปรับเปลี่ยนโดยใช้ข้อมูลจากประสบการณ์ทำงานตรงจากกรณีภัยพิบัติสึนามิที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

5.3. บทสรุปเรื่องความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

ทันทีที่เกิดเหตุการณ์สึนามิขึ้นประเทศไทยได้ประกาศเจตนารมณ์ที่แน่ชัดว่าไม่ต้องการรับความช่วยเหลือทางด้านการเงินจากองค์กรระหว่างประเทศ ความช่วยเหลือที่ประเทศไทยต้องการนั้นเป็นความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคและการจัดการ ในมุมหนึ่งแสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งและความพร้อมของประเทศในการรับมือกับเหตุการณ์ฉุกเฉิน แต่ในขณะเดียวกันนั้นก็อาจจะมีส่วนสำคัญที่จะทำให้ประเทศไทยไม่ได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรระหว่างประเทศเท่าที่ควรจะได้รับ จากการกรณีศึกษาบทบาทของ Inter-Pol นั้นแสดงให้เห็นว่าความช่วยเหลือที่มาสู่ประเทศไทยนั้นไม่ได้มาสู่ประเทศไทยในรูปของเงินโดยตรงแต่เป็นการให้ความช่วยเหลือทางการเงินในทางอ้อมที่มาพร้อมกับความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค

ทั้งนี้เนื่องจากการจัดตั้ง Thai Tsunami Victim Identification Information Management Centre นั้นอุปกรณ์คอมพิวเตอร์และโปรแกรมคอมพิวเตอร์ต่างๆได้รับการจัดสรรให้โดยตัวแทน Inter-Pol แต่ละประเทศแต่ทั้งนี้ไม่ได้มีการบันทึกไว้เป็นจำนวนเงิน แต่อาจจะประมาณการได้ว่าค่าใช้จ่ายทั้งหมดของ Thai Tsunami Victim Identification Information Management Centre อาจจะสูงถึง 10,000 ล้านบาท[85] นอกจากนี้ยังมีความช่วยเหลือทางการเงินจากหลายแหล่งที่เข้าสู่ประเทศไทยอย่างไม่เป็นทางการ หลังจากเกิดเหตุวันที่ 12 กันยายน 2548 เป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยประกาศรับความช่วยเหลือทางการเงินอย่างเป็นทางการจำนวน 5 ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกาจากรัฐบาลญี่ปุ่นและธนาคารโลก[86]

การที่ประเทศไทยไม่รับความช่วยเหลือทางการเงินโดยตรงในระยะแรกนั้นเป็นผลดีอีกประการหนึ่งในด้านการเมืองระหว่างประเทศ เนื่องปัญหาคอรัปชั่นเป็นสิ่งที่นานาประเทศให้ความสำคัญด้วยเกรงว่าเงินบริจาคจะไม่สามารถไปสู่ผู้ประสบภัยที่แท้จริง จากรายงานของ Newsweek ปัญหาเรื่องคอรัปชั่นในประเทศที่ประสบภัยพิบัติสึนามิเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดความล่าในเรื่องของความช่วยเหลือทางด้านการเงิน[87] และการศึกษาเรื่องความช่วยเหลือจากต่างประเทศต่อประเทศที่ประสบภัยของ Oxfam พบว่าเงินช่วยเหลือไปถึงคนที่จนและลำบากจริงๆในอัตราที่น้อยกว่านักธุรกิจ, เจ้าของที่ดิน และคนที่มีฐานะดี[88] ดังนั้นประเทศไทยสามารถที่จะลดความไม่ไว้วางใจของนานาชาติได้ในจุดนี้ ซึ่งส่งผลให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการรับมือกับภัยพิบัติสึนามิในประเทศไทยเป็นไปอย่างคล่องตัว

---

[85] สัมภาษณ์ พ.ต.ต ดร. ณรงศักดิ์ บวรวงศ์พิทักษ์, IMC Coordinator (Information Management Centre Coordinator), 8 พฤศจิกายน 2548

[86] www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/VBOL-6G6CY9?OpenDocument Retrieved on 10 November 2005

[87] Thottam, Jyoti (2005) , p.28

[88] http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/4621365.stm Retrieved on 10 November 2005

กรณีศึกษาเรื่องการประสานงานด้านความช่วยเหลือจากต่างประเทศในกรณีภัยพิบัติสึนามินั้น ประเทศไทยได้ดำเนินการประสบความสำเร็จและเป็นที่ยอมรับในระดับการทำงานระหว่างประเทศโดยตัวอย่างที่เด่นชัดในเรื่องการทำงานคือ Thai Tsunami Victim Identification Information Management Centre ที่ Inter-Pol ได้ชื่นชมการทำงานของรัฐบาลไทยในเรื่องการประสานงานและการอำนวยความสะดวกต่างเช่นการยกเว้นภาษีสำหรับเครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆที่ได้นำเข้ามาในประเทศไทยเพื่อให้การทำงานของ Thai Tsunami Victim Identification Information Management Centre มีประสิทธิภาพมากขึ้น

อีกปัญหาที่สำคัญในเรื่องการรับความช่วยเหลือจากต่าวประเทศในกรณีภัยพิบัติสึนามินั้นคือเรื่องความรัดกุมของขั้นตอนการปฏิบัติงาน และการตรวจสอบคุณภาพสิ่งของบริจาคจากต่างประเทศ เพื่อป้องกันปัญหาเรื่องการกำจัดของบริจากที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ เช่น ในกรณีของยาหมดอายุที่กล่าวมาในเบื้องต้น ซึ่งทำให้รัฐบาลต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนไม่น้อยในการทำลายยาเหล่านี้ เพราะฉะนั้นหากได้มีการเตรียมในเรื่องการตรวจสอบสิ่งของบริจาคที่เป็นระบบ การเตรียมการรับมือกับภัยพิบัติสึนามิหรือภัยพิบัติอื่นๆของประเทศไทยก็จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

6. สรุปสาระสำคัญ

การฟื้นฟูชุมชนหลังสึนามิโดยความช่วยเหลือจากภายนอกที่เป็นชุมชนด้วยกันนั้น ค่อนข้างเข้มแข็ง กล่าวคือ เป็นความช่วยเหลือจากเครือข่ายองค์กรชุมชน ภาคประชาสังคม และเหล่าอาสาสมัครประเภทต่าง ๆ รวมถึงอาสาสมัครชุมชน เช่น เครือข่ายแผนชีวิตชุมชนภาคใต้ เครือข่ายวิทยุชุมชนภาคใต้ เป็นต้น กล่าวได้ว่าภาคส่วนเหล่านี้เป็นกำลังหลักที่เข้าถึงผู้ประสบภัยได้ก่อนภาคส่วนอื่น ๆ และเข้าช่วยเหลือได้ทันท่วงที ยกตัวอย่างเครือข่ายแผนชีวิตชุมชนภาคใต้ได้เข้าช่วยเหลือในพื้นที่น้ำเค็มตั้งแต่วันที่ 30 ธันวาคม 2547 มีการปรึกษาหารือเพื่อสร้างบ้านพักชั่วคราวโดยการติดต่ออบต. และส่วนราชการ นอกจากนั้นยังสามารถระดมอาสาสมัครจำนวนมากมาเป็นกำลังสำคัญในการก่อสร้างที่พักชั่วคราวด้วย ทั้งนี้เนื่องจากความใกล้ชิดในด้านวัฒนธรรมพื้นถิ่น ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีในการทำงานร่วมกัน

การเกิดคลื่นอาสาสมัครเข้าช่วยเหลือฟื้นฟูในพื้นที่ภัยพิบัตินั้น นับได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นทั้งพลังค้ำยันวิกฤติ ในภาวะที่ระบบปกติและภาครัฐไม่สามารถดำเนินการได้ ในขณะเดียวกัน หลายครั้งพลังอาสาสมัครก็มีมากเกินไปในบางพื้นที่ จนกลายเป็น “คลื่นสึนามิลูกที่สาม” ที่ทลายระบบความช่วยเหลือหลังภัยพิบัติที่เริ่มก่อตัวขึ้นมาแล้วบ้างลง อย่างไรก็ตาม หากสามารถดำเนินการจัดการระบบอาสาสมัครได้ถูกต้องเหมาะสมและส่งเสริมให้พลังอาสาสมัครดำรงอยู่จนกลายเป็นสถาบันทางสังคมอย่างหนึ่ง และผู้คนเกิดจิตอาสาขึ้นแล้ว ภาคส่วนนี้นับเป็นภาคส่วนที่มีพลังมากที่สุดในสังคมและจะช่วยบรรเทาวิกฤติต่าง ๆลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับความช่วยเหลือจากภาครัฐจากส่วนกลาง การตอบสนองความช่วยเหลือแตกต่างจากภาคประชาสังคม กล่าวคือ การแก้ปัญหาส่วนใหญ่นั้นเน้นที่การให้ที่เป็นวัตถุ สิ่งของ บางครั้งการช่วยเหลือไม่ได้คำนึงถึงสภาพจิตใจของผู้ประสบภัยเท่าใดนักซึ่งอาจเป็นเพราะข้อจำกัดของระบบราชการจึงทำให้การช่วยเหลือบางครั้งยังไม่มีประสิทธิภาพพอที่จะช่วยเหลือผู้ประสบภัยให้คลอบคลุมได้ทั้งหมด นอกจากนี้ยังพบปัญหาในการปฏิบัติงานอีกหลายประการ เช่น แม้เหตุการณ์ผ่านไปแล้วถึง 7 เดือนแต่เงินช่วยเหลือยังไม่ไปถึงผู้ประสบ

ภัยทุกคน มีเด็กกำพร้าที่ตกสำรวจจำนวนมาก บ้านพักถาวรที่สร้างแล้วแต่ไม่มีน้ำประปาใช้ มีการตั้งศูนย์รับเรื่องผู้เดือดร้อนเป็นจำนวนมากจนภาวะซ้ำซ้อน เป็นต้น

นอกจากนี้ ในด้านภาครัฐส่วนกลางแล้ว ยังมีปัญหาเชิงระบบของการช่วยเหลือ เช่น ผลการดำเนินงานครม.ชี้แจงตัวเลขปริมาณการช่วยเหลือแต่ไม่กล่าวถึงเป้าหมายว่าสำเร็จไปเท่าใด กล่าวถึงงานเฉพาะส่วนที่ได้ทำไปแต่ไม่ได้กล่าวถึงส่วนที่ยังเหลืออยู่ การฟื้นฟูก็ไม่ได้เป็นไปอย่างทั่วถึง มีพื้นที่ได้ก่อนและหลัง การแก้ปัญหาเป็นไปตามพื้นที่ (Area- based) ไม่ใช่ภารกิจ (Function-based)

แต่กระนั้นก็ตาม ภาครัฐยังมีความฉับไวในการแก้ปัญหา กล่าวคือ หลังเหตุการณ์ไม่ถึงสองสัปดาห์มีการกล่าวถึงยุทธศาสตร์ฟื้นฟูการท่องเที่ยวและจัดตั้งกรรมการศึกษาระบบเตือนภัยขึ้น อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติก็เกิดปัญหาในการบริหารจัดการที่เป็นไปตามระบบราชการ เช่น การตั้งกรรมการศึกษาเหตุการณ์ที่ใช้เวลามากเกินไป การอนุมัติงบประมาณที่ล่าช้าโดยต้องสำรองจ่ายไปก่อน ความเหมาะสมในการใช้งบประมาณ เช่น การตั้งศูนย์ช่วยเหลือแยกตามหน่วยงาน การตั้งกรรมการช่วยเหลือหลายชุดทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ การระดมเงินช่วยเหลือจากหลายหน่วยงานทำให้ยากแก่การควบคุม ความสมเหตุสมผลในการดำเนินการ เช่น การให้ค่าตอบแทนพิเศษแก่พนักงานรัฐยกเว้นอาสาสมัคร และประชาชนทั่วไป การจัดงานครบรอบ 1 ปี มีตัวแทนจากพรรครัฐบาลเข้าร่วมยกเว้นตัวแทนจากท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารมีลักษณะรวมศูนย์จากส่วนกลางมากกว่าบริหารโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ในด้านการสื่อสารนั้น โดยทั่วไประบบการสื่อสารของภาครัฐในเหตุการณ์จะมีลักษณะที่เป็นการสื่อจากบนลงล่าง จากศูนย์กลางสู่ภูมิภาค องค์กรสื่อมวลชนขาดอำนาจตัดสินใจ ล่าช้า และขาดความเข้าใจในเรื่องภัยสึนามิ นอกจากนี้ มุมมองในการเสนอของสื่อยังขาดมิติของมนุษย์และสังคม โดยเฉพาะชุมชนควรจะมีบทบาทในการแก้ปัญหาด้วยมิใช่ผู้ได้รับความช่วยเหลือเพียงอย่างเดียว นอกจากนั้นในการรับมือกับวิกฤต สื่อควรจะมีการจัดระบบบริหารที่เป็นอิสระและมืออาชีพ มีการสื่อ 2 ทาง เคารพสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล สิทธิที่จะรู้ และสิทธิในการสื่อสารของประชาชน

ในด้านความช่วยเหลือทางสาธารณสุขจากต่างประเทศนั้น องค์กรที่เป็นหลักในการช่วยเหลือจากต่างประเทศได้แก่ Special Police Service (Inter-Pol) และ World Health Organisation (WHO) กล่าวสำหรับ Inter-Pol แล้ว มีเจ้าหน้าที่ที่มาจาก 35 ประเทศ กับ 2 องค์กรระหว่างประเทศทำหน้าที่ค้นหาผู้รอดชีวิต ดูแลเรื่องสาธารณสุขและการแพทย์ การพิสูจน์เอกลักษณ์ ส่วน WHO เป็นองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์

การจัดการศพในระยะแรกมีหน่วยงาน Disaster-Victim-Identification หรือ DVI มีเจ้าหน้าที่กว่า 300 คนจาก 30 ประเทศทำหน้าที่พิสูจน์ศพ ส่วนหน่วยงานของไทย คือสำนักงานตำรวจแห่งชาติและสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ เนื่องจากหน่วยงานทั้งสองมีการทำงานที่ต่างกันทำให้ในภายหลังคณะรัฐมนตรีมีมติให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้ดูแลร่วมกับ DVI แต่จะส่งผลรายงานให้สถาบันนิติวิทยาศาสตร์

ความช่วยเหลือจาก Inter-Pol ที่ให้กับ DVI ทำให้การพิสูจน์เอกลักษณ์เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เนื่องจาก Inter-Pol เป็นองค์กรที่พร้อมทั้งบุคลากรและเทคโนโลยี แม้การบริหารด้านการเงินจะเป็นไปตามระบบราชการไทยแต่ก็ไม่มีผลโดยตรงต่อการปฏิบัติงานของ Inter-Pol เนื่องจากมีการวางมาตรฐานการทำงานเป็นระดับสากล

ส่วน WHO นั้นได้ช่วยเหลือไทยทุกด้านไม่เพียงด้านการแพทย์และสาธารณสุข มีการตั้งคณะกรรมการผู้มีประสบการณ์ด้านบริการและแก้ไขปัญหาหลังเหตุการณ์สึนามิ โดยเฉพาะชุมชนที่ประสบภัย WHO มีโครงการต่อเนื่องในการฟื้นฟูจิตใจและสุขลักษณะ เป็นต้น

เหตุการณ์สึนามิที่เกิดขึ้นมานั้นนับได้ว่าเป็นความสูญเสียครั้งยิ่งใหญ่ของมนุษยชาติแต่ในอีกด้านหนึ่งนั้นก็สะท้อนให้เห็นหลายสิ่งหลายอย่างทั้งศักยภาพ ความพร้อมที่มีอยู่ของอาสาสมัคร หรือแม้กระทั่งของชุมชนเองหากแต่ยังไม่ได้รับการพัฒนา และข้อบกพร่องในอีกหลายด้านโดยเฉพาะองค์ความรู้ในเรื่องของการรับมือกับภัยพิบัติขนาดใหญ่ นโยบายและระบบที่ต้องจัดตั้งขึ้นมาเพื่อการรับมือกับภัยพิบัติโดยเฉพาะรวมทั้งต้องประสานงานกันระหว่างองค์กรมากขึ้น รวมทั้งการเรียนรู้ประสบการณ์ทำงานจากประเทศอื่น ทั้งหมดนี้จะขาดด้านใดด้านหนึ่งไปเสียมิได้เพราะการรับมือกับภัยพิบัตินั้นต้องดำเนินงานร่วมกันในทุกภาคส่วนและบูรณาการองค์ความรู้ด้านต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อเตรียมรับมือกับภัยพิบัติซึ่งมีแนวโน้มที่จะเกิดเพิ่มมากขึ้นและไม่สามารถรู้ล่วงหน้าได้ ทางเดียวที่จะรับมือได้โดยการรู้เท่าทัน ไม่ประมาท และเตรียมความพร้อมอยู่เสมอ

บทที่ 5

ประสบการณ์ญี่ปุ่นกับการจัดการระบบรับมือภัยพิบัติ

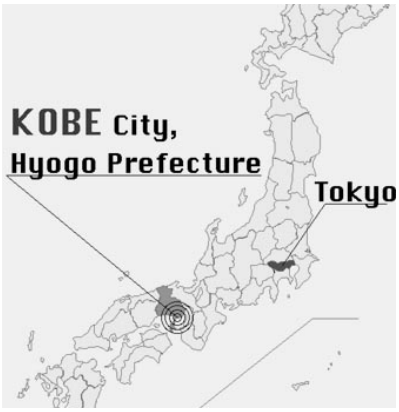
1. เหตุการณ์แผ่นดินไหวที่เมืองโกเบ ปี 1995 : ข้อมูลพื้นฐาน

เมืองโกเบตั้งอยู่ทางตะวันตกของเกาะฮอนชู ในเขตฮันชิน-อวาจิ (Hanshin-Awaji) มีการคมนาคมสะดวกทั้งในและต่างประเทศ ทั้งทางบาก ทางทะเล และทางอากาศ และเป็นศูนย์กลางของเศรษฐกิจภาคตะวันตกของญี่ปุ่น มีประชากรอยู่มากกว่า 1.5 ล้านคน ส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุ และเศรษฐกิจของเมืองเต็มไปด้วยอุตสาหกรรมขายปลีก ขายส่ง การบริการ และอุตสาหกรรมการผลิต ผังเมืองโกเบถูกออกแบบมาเป็น 3 ชั้น ได้แก่ 1) เขตท่าเรือและเขตอุตสาหกรรมตามแนวชายฝั่ง 2) เขตที่อยู่อาศัยบริเวณเนินเขา และ 3) เขตที่ผสมผสานระหว่างที่อยู่อาศัยกับพื้นที่พาณิชย์บริเวณตอนกลางระหว่างภูเขากับทะเล

เหตุการณ์แผ่นดินไหวในเมืองโกเบ ถือเป็นแผ่นดินไหวครั้งร้ายแรงที่สุดในประวัติศาสตร์ญี่ปุ่น เพราะเป็นแผ่นดินไหวใหญ่ครั้งแรกในเขตเมือง และนำมาซึ่งความตื่นตัวเรื่องการจัดการรับมือกับภัยพิบัติทั่วทั้งญี่ปุ่นในเวลาต่อมาอีกเป็นจำนวนมาก

เหตุการณ์แผ่นดินไหวในเมืองโกเบ เกิดขึ้นในวันที่ 17 มกราคม 1995 เวลา 5.46 นาฬิกา ในเขตเฮียวโกะ (Hyogo) (ดูแผนภาพที่ 5.1 ประกอบ) ความรุนแรงของแผ่นดินไหววัดระดับได้ 7.3 ริคเตอร์ มีผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์นี้เป็นจำนวน 6,433 คน และได้รับบาดเจ็บอีก 40,092 คน บ้านเรือนเสียหายบางส่วนและเสียหายทั้งหมดจากการไหวของแผ่นดินเป็นจำนวน 240,954 หลัง และเสียหายจากไฟไหม้ ซึ่งเกิดหลังแผ่นดินไหวเสมอ อีกเป็นจำนวน 7,456 หลัง มีประชาชนมากกว่า 300,000 คนไร้ที่อยู่อาศัย

หากมองความเสียหายในทางเศรษฐกิจนั้น สามารถจำแนกได้เป็น ความเสียหายทางด้านอาคารสถานที่ ได้แก่ ที่อยู่อาศัย ร้านค้า สำนักงาน โรงงาน เป็นต้น ความเสียหายทางด้านระบบการคมนาคมขนส่ง ได้แก่ ถนน ท่าเรือ ทางรถไฟ ความเสียหายทางด้านระบบสาธารณูปโภค ได้แก่ ไฟฟ้า ก๊าซ น้ำประปา การสื่อสาร เป็นต้น และความเสียหายทางด้านอื่นๆ ประเมินค่าความเสียหายได้โดยรวมเป็นเงินประมาณ 9,600 ล้านเยน



แผนภาพที่ 5.1 : แสดงตำแหน่งการเกิดแผ่นดินไหวที่เมืองโกเบ ประเทศญี่ปุ่น ในปี 1995

2. ทุนทางสังคม : แกนสำคัญของฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ[1] [2]

เป็นที่แน่นอนว่าภัยพิบัติย่อมเรียกร้องการฟื้นฟูและเยียวยา แต่ “นิยาม” ของมันนั้นคืออะไรเล่า? นี่คือคำถามถึงเป้าหมาย และนอกจากนี้ กระบวนการอย่างไรเล่าจึงจะนำไปสู่เป้าหมายได้? การถอดบทเรียนโดยวงการวิชาการเรื่องนี้แม้ในต่างประเทศก็ยังคงมีข้อจำกัดด้านมุมมองอยู่บ้าง งานวิจัยส่วนหนึ่งยังคงไม่ใส่ใจอย่างลึกซึ้งนิยามของการฟื้นฟูโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มาจากผู้ประสบภัย ในขณะที่อีกส่วนหนึ่งนั้นยังคงมองเป็นแบบจำลองของความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งที่ใส่เข้าไป (input) และสิ่งที่ได้ออกมา (output) โดยไม่ได้ใส่ใจกระบวนการภายในมากนัก

ในการพยายามตอบปัญหาทั้งสองข้างต้นนั้น งานสองชิ้นของ Tatsuki และคณะ ใช้วิธีการสำรวจด้วยแบบสอบถาม เพื่อศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นในระยะเวลายาว แบบสอบถามจำนวน 1,203 ชุด โดยสำรวจผลหลังจากแผ่นดินไหวที่โกเบเมื่อปี 1999 ในช่วงเวลาที่แตกต่างกันออกไป ผลได้สะท้อนให้เห็นว่า แก่นสำคัญเจ็ดประการที่หมายถึงการฟื้นฟูชีวิตประจำวัน (ดูแผนภาพที่ 5.2 ประกอบ) ได้แก่ 1) ที่อยู่อาศัย 2) การเชื่อมโยงทางสังคม (social ties)[3] 3) ภูมิลักษณะของเมือง 4) สภาพร่างกายและจิตใจ 5) ความเตรียมพร้อมต่อภัยข้างหน้า 6) สภาพเศรษฐกิจและการเงิน และ 7) ความสัมพันธ์กับรัฐบาล ทั้งนี้จัดเรียงตามลำดับความสำคัญที่ผู้ตอบแบบสอบถามได้ตอบมาให้ ที่น่าสนใจยิ่งคือ การเชื่อมโยงทางสังคม (social ties) มีความสำคัญอันดับสอง ทั้งนี้มีเพียง ที่อยู่อาศัยและการเชื่อมโยงทางสังคมเท่านั้นที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นแก่นสำคัญเกินกว่า 400 ตัวอย่าง

ในกระบวนการฟื้นฟูนั้น Tatsuki สะท้อนให้เห็นเพิ่มเติมว่า การเชื่อมโยงทางสังคมเป็นตัวที่เกื้อหนุนแก่นอื่นๆ เช่นเป็นตัวช่วยเยียวยาสภาพจิตใจ การปลอบกันโดยคนในชุมชนด้วยกันพบว่าเกิดขึ้นมากกว่าการอาศัยความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญ และการเชื่อมโยงทางสังคมยังเป็นทั้งตัวแก่นที่ขับเคลื่อนกระบวนการไปด้วย การเชื่อมโยงกันทางสังคมได้พัฒนาก่อรูปก่อร่างใหญ่ขึ้นเรื่อยๆ ระหว่างทางมิตรภาพและคำขอบคุณได้สานกว้างขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งเมื่อชั่วโมงที่ 1000 เป็นต้นไป ผู้ประสบภัยเริ่มมีความต้องการร่วมฟื้นคืนเมืองโกเบขึ้นมาใหม่อีกครั้งหนึ่ง นี่คือจิตใจพลเมือง (civil mind) ที่เกิดขึ้นเป็นผลพลอยได้หลังจากภัยพิบัติอันเลวร้ายนี้

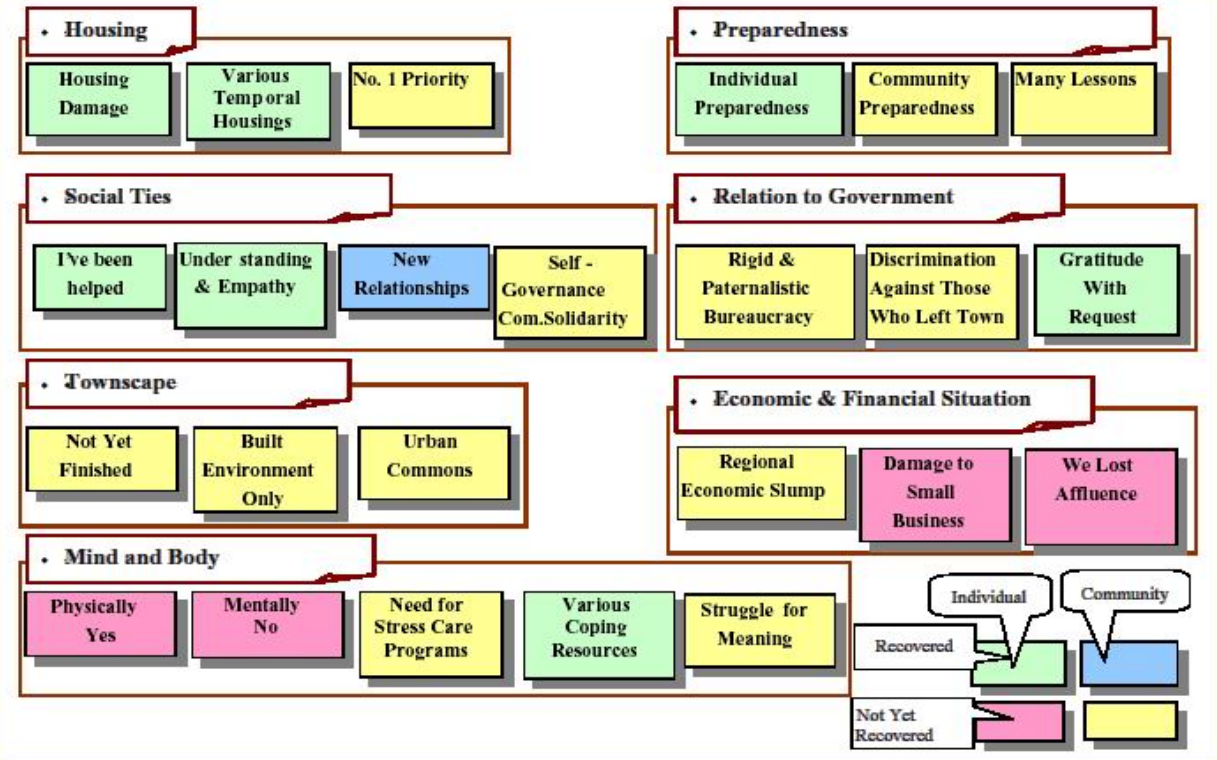
Tatsuki ชี้ให้เห็นว่าการปฏิบัติการทางสังคมในระหว่างนี้อันได้แก่ การจัดองค์กรบริหาร การรู้จักใช้พื้นที่ลานเมือง นั้นเกิดจากการสรรสร้างของหลักใจของพลเมืองที่ปกครองตนเอง ช่วยเหลือตนเอง รู้สึกมีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกับการบูรณะ และการร่วมกันทำงานที่อยู่บนฐานของการโอบอ้อมอารี ช่วยเหลือผู้อื่น แต่ก็ไม่ใช่ว่าผู้ที่ด้อยกว่าจะงอมืองอเท้าขอรอ ทั้งนี้ล้วนเกิดจากปฏิสัมพันธ์ที่เป็นไปอย่างกระตือรือล้น

---

[1] Tatsuki, Shigeo and Hayashi, Haruo (2002) ***Seven Critical Element Model of Life Recovery:General Linear Model Analyses of the 2001 Kobe Panel Survey Data***, Proceedings of 2nd Workshop for Comparative Study on Urban Earthquake Disaster Management, Feburary 14-15, 2002 จาก http://202.23.180.206/~statsuki/papers/Comparative%20Diaster%20Studies%20Workshop/SevenCriticalElementModel_2002_b.pdf เมื่อ 21 ต.ค. 2548

[2] Tatsuki et al.(2005) ***Long-Term Life Recovery Processes of The Survivors of The 1995 Kobe Earthquake: Causal Modeling Analysis of the Hyogo Prefecture Life Recovery Panel Survey Data***, A paper presented at the first International Conference on Urban Disaster Reduction, Kobe, January 18th to 21st, 2005 จาก http://202.23.180.206/~statsuki/papers/ICUDR/Tatsuki_ICUDR1_paper_2005__Version%203_.pdf เมื่อ 21 ต.ค. 2548

[3] ประกอบไปด้วย จิตใจพลเมือง การมีส่วนร่วมในชุมชน และระบบครอบครัว



แผนภาพที่ 5.2 : แกนสำคัญ 7 ประการสำหรับกระบวนการฟื้นฟูชีวิต

ที่มา : Tatsuki and Hayashi(2002)

จากความเป็นจริงที่ว่า การเชื่อมโยงทางสังคมนั้นเป็นแก่นสำคัญในการฟื้นฟู จึงทำให้ Tatsuki เสนอว่าในทางนโยบายนั้น การเชื่อมโยงทางสังคมพึงได้รับการสนับสนุน โดยโครงการที่เน้นการสนับสนุนลงไปที่หน่วยครอบครัว เน้นไปที่การสร้างการมีส่วนร่วมกันขึ้นในชุมชน แทนที่จะเจาะจงลงไปเฉพาะที่หน่วยปัจเจกบุคคล ซึ่งผลที่ได้ก็จะตกอยู่แค่หน่วยปัจเจกนั้นแต่ไม่ได้สานต่อการเชื่อมโยงทางสังคมอันเป็นแก่นที่จะส่งผลดีกลับไปยังหน่วยปัจเจกในตอนระหว่างกระบวนการนั้นด้วย ตัวอย่างเช่นการเยียวยาจิตใจในระดับบุคคลย่อมจะได้ผลดียิ่งขึ้นหากได้เน้นกระบวนการในระดับชุมชนให้เข้มแข็งขึ้นไป

ผลที่น่าสนใจอีกประการคือ หลังจากแผ่นดินไหวผ่านไปสองปีและสี่ปี Tatsuki et al. ได้สำรวจอีกครั้ง ผลพบว่าสัดส่วนพลเมืองแบบชุมชนนิยม (communitarianism) ลดลงจาก 44% เมื่อปี 2001 ลงมาเหลือ 30.8% ในปี 2003 ทั้งนี้เนื่องจากสภาพชีวิตที่ฟื้นฟูแล้วทำให้ความรู้สึกเป็นชุมชนลดลงไป พวกเขาเสนอว่าหากต้องการการป้องกันภัยพิบัติที่ดี ความรู้สึกเป็นชุมชนต้องได้รับการสนับสนุนให้เข้มแข็งต่อไป

3. การวางแผนการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ[4]

หลักการสำคัญของการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ คือ การพิจารณาเห็นว่าการฟื้นฟูไม่ใช่เพียงแค่การบูรณะความเสียหายให้กลับสภาพเหมือนก่อนเกิดภัยพิบัติเท่านั้น แต่การฟื้นฟูเป็นโอกาสสำคัญยิ่งในการทำให้วิถีชีวิตที่ดีกว่าเดิมและมีความยั่งยืนนั้น เป็นจริงได้ นอกจากนี้ การวางแผนการฟื้นฟูเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการดำเนินร่วมกัน เพื่อทำให้อุดมคติใหม่ๆของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดเป็นจริงขึ้นมาได้

วัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูหลังการเกิดแผ่นดินไหวที่เมืองโกเบ ในปี ค.ศ. 1995 มี 3 ประการ *ประการแรก* **การฟื้นฟูทางกายภาพ** ได้แก่ การฟื้นฟูด้านโครงสร้างพื้นฐาน การฟื้นฟูเรื่องที่อยู่อาศัย การออกแบบผังเมืองใหม่ *ประการที่สอง* **การฟื้นฟูทางเศรษฐกิจท้องถิ่น** ได้แก่ การฟื้นฟูธุรกิจเดิม การสร้างธุรกิจใหม่ รวมถึงการสร้างความมั่นคงทางรายได้และอาชีพ *ประการที่สาม* **การฟื้นฟูชีวิต**หรือสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ประสบภัย ทั้งนี้การฟื้นฟูทางกายภาพเป็นเครื่องมือสำหรับการฟื้นฟูเศรษฐกิจท้องถิ่น ซึ่งในที่สุดจะยังผลให้เป็นการเสริมการช่วยเหลือฟื้นฟูชีวิตของผู้ประสบภัยพิบัติอีกทีหนึ่ง

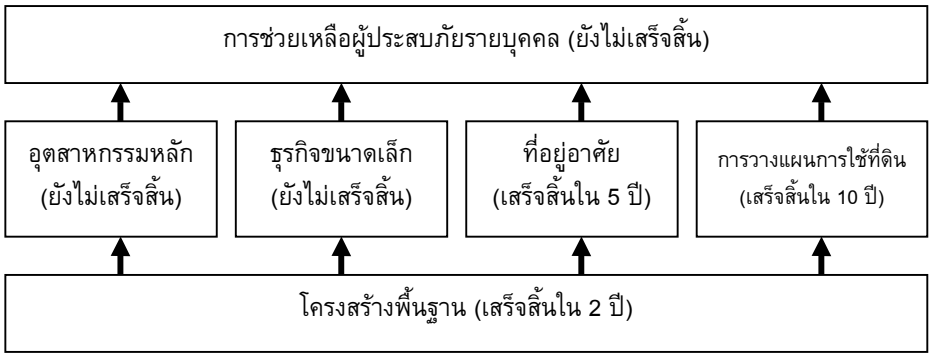
ในแผนการฟื้นฟูหลังแผ่นดินไหวที่โกเบใน ค.ศ. 1995 ได้วางกรอบพื้นฐานเรื่องและลำดับการฟื้นฟูไว้ดังแผนภาพที่ 5.3 ในชั้นต้น คือ การฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นฐานสำหรับการฟื้นฟูประเด็นในชั้นถัดอื่นๆ อันได้แก่ เรื่องอุตสาหกรรมหลักของเมือง, ธุรกิจขนาดเล็ก, ที่อยู่อาศัย และการวางแผนการใช้ที่ดิน การฟื้นฟู 4 ประเด็นในชั้นที่สองนี้จะเป็นสิ่งสนับสนุนการช่วยเหลือผู้ประสบภัยแต่ละคนอีกทีหนึ่ง รัฐบาลญี่ปุ่นได้ทุ่มงบประมาณในปีงบประมาณ 1994 ครั้งที่สองและ 1995 อีกสองครั้ง รวม 81,026 ล้านดอลลาร์สหรัฐในการฟื้นฟูเหตุการณ์ครั้งนี้ โดยแบ่งเป็นการฟื้นฟูทางกายภาพ 19,674 ล้านดอลลาร์สหรัฐ การฟื้นฟูด้านเศรษฐกิจ 3,118 ล้านดอลลาร์สหรัฐ การฟื้นฟูชีวิตบุคคลและครอบครัว 6,372 ล้านดอลลาร์สหรัฐ การฟื้นฟูระยะสั้นและอื่นๆ 51,862 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

ระยะเวลาในการฟื้นฟูแต่ละด้านภายใต้กรอบพื้นฐานการฟื้นฟูและการทุ่มงบประมาณดังกล่าวนั้น มีความมากน้อยแตกต่างกันไป การฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานสามารถดำเนินการได้เสร็จภายในเวลา 2 ปี การฟื้นฟูด้านที่อยู่อาศัยใช้เวลา 5 ปี ในขณะการวางแผนการใช้ที่ดินนั้น ดำเนินการจนกระทั่งปัจจุบันเป็นเวลาถึง 10 ปี จึงจะเสร็จสิ้น ส่วนการฟื้นฟูด้านอุตสาหกรรมหลัก ธุรกิจขนาดเล็ก และการช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นรายบุคคลนั้น ปัจจุบันยังดำเนินการไม่เสร็จสิ้นสมบูรณ์

บทเรียนการฟื้นฟูหลังการเกิดแผ่นดินไหวในโกเบ คือ การวางแผนการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ การวางแผนนี้จะต้องมีลักษณะองค์รวม มิใช่เป็นการวางแผนเฉพาะส่วนหรือโซนพื้นที่เท่านั้น เน้นที่การพัฒนาแบบยั่งยืน ในขณะเดียวกัน ก็เป็นการปรับปรุงคุณภาพชีวิต และใช้การฟื้นฟูด้านกายภาพเป็นเครื่องมือสำหรับการฟื้นฟูในเรื่องอื่นๆ ประเด็นสำคัญคือ กระบวนการในการวางแผนจะต้องเป็นไปแบบมีส่วนร่วม เป็นการเสริมสร้างความสามารถของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไปในตัว และไม่กระทำการอย่างเร่งด่วน ขาดความรอบคอบ เพราะบางเรื่องจำเป็นต้องอาศัยเวลา

---

[4] เรียบเรียงจากนำเสนอของ Dr. Haruo Hayashi แห่งสถาบันวิจัยการป้องกันภัยพิบัติ มหาวิทยาลัยเกียวโต (Disaster Prevention Research Institute, Kyoto University) เรื่อง *"Towards Holistic Recovery : Lessons from Past Disasters in Japan"* ในการประชุมเชิงปฏิบัติการ ***"การฟื้นฟูด้านสังคมภายหลังภัยพิบัติ : ประสบการณ์ของญี่ปุ่น-ไทย"*** เมื่อวันที่ 5 เม.ย. 2548 ณ ห้องประชุมสารนิเทศ ชั้น 2 หอประชุมจุฬาฯ



แผนภาพที่ 5.3: แสดงกรอบพื้นฐานในแผนการฟื้นฟูหลังแผ่นดินไหวที่โกเบ ปี 1995
(จำนวนปีเสร็จสิ้น นับจากปี 1995)[5]

ในการวางแผนอย่างมีส่วนร่วมนั้น อาจใช้วิธีการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ ซึ่งสามารถเชื่อมโยงปัญหาไปสู่ทางแก่ไขอย่างเป็นระบบ เริ่มจากการระดมความจำเป็นต้องการและความคาดหวังของผู้ประสบภัย นำไปสู่การสร้างระบบความคิดในการแก้ไข ออกมาสู่วาระของการทำงาน และแผนการฟื้นฟูในที่สุด ผลที่จะได้จากการประชุมเชิงปฏิบัติการ คือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถขับเคลื่อนกลยุทธ์ที่ได้จากการประชุมเชิงปฏิบัติการ ตัวอย่างหนึ่งของแผนยุทธศาสตร์การฟื้นฟูแบบมีส่วนร่วม ได้แก่ 1) ความต้องการให้มีการประเมินความเสี่ยงจากแผ่นดินไหวด้วยระบบ GIS 2) โครงการบรรเทาภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวและสึนามิในระยะยาว ที่มีการระบุวัตถุประสงค์, นโยบาย และการดำเนินโครงการ 3) แผนปฏิบัติการที่ระบุลำดับการดำเนินการในแต่ละห้วงเวลา รวมทั้งกำหนดหน่วยงานเจ้าภาพในแต่ละเรื่อง

แผนการฟื้นฟูนี้ จำเป็นต้องระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่างๆ ทั้งที่เป็นผู้ประสบภัย, ภาครัฐ, ภาคธุรกิจ และภาคองค์กรพัฒนาเอกชน รวมทั้งกำหนดบทบาทของแต่ละฝ่ายให้ชัดเจน มีกฎกติกาการดำเนินการร่วมกัน กำหนดเป้าหมายสำหรับวัตถุประสงค์แต่ละข้อที่สามารถติดตามประเมินได้ในเชิงตัวเลข ระบุรายละเอียดของนโยบายเพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติและประเมินประสิทธิภาพได้ แผนยุทธศาสตร์การฟื้นฟูนี้ควรออกแบบให้เหมาะสมกับการฟื้นฟูแบบล่างขึ้นบน โดยเฉพาะส่งเสริมการเกิดขึ้นของกลุ่มช่วยเหลือตนเอง, กลุ่มช่วยเหลือชุมชน หรือกลุ่มช่วยเหลือสาธารณะ ในแง่การบริหารภาครัฐแล้ว แผนการฟื้นฟูควรกำหนดให้พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติอย่างหนักเป็น “พื้นที่พิเศษ” และการประเมินการดำเนินการของภาครัฐ ควรประเมินด้วยระดับความก้าวหน้าในการฟื้นฟูตามที่ระบุไว้ในแผน

ส่วนในระดับนโยบายนั้น การรับมือกับภัยพิบัติสามารถแบ่งได้ 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) นโยบายการรับมือด้านกายภาพ ได้แก่ การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับแผ่นดินไหว, การพัฒนามาตรฐานความปลอดภัยป้องกันแผ่นดินไหวสำหรับอาคารสถานที่, การเสริมความแข็งแรงของอาคารที่มีอยู่เดิม 2) นโยบายการรับมือด้านข้อมูลข่าวสาร ได้แก่ การให้การศึกษาสาธารณะ, การพัฒนาข้อมูลข่าวสารสาธารณะ, และโครงการวิจัยเพื่อเตรียมความพร้อมของชุมชนต่อรับมือและฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ 3) นโยบายเชิงยุทธศาสตร์ ได้แก่ การวางแผนการใช้ที่ดิน, การริเริ่มสร้างสมรรถนะในระดับท้องถิ่น, การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น, และการพัฒนาแหล่งทรัพยากรทางการเงิน

[5] ที่มา : จากนำเสนอของ Dr. Haruo Hayashi เมื่อ 5 เม.ย. 2548. อ้างแล้ว

4. การจัดการที่อยู่อาศัยชั่วคราวและถาวร[6]

การจัดการช่วยเหลือให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ประสบภัยได้มีที่พักอาศัยนั้น โดยช่วงแรก ได้ดำเนินการสร้างเต็นท์พักชั่วคราว และจัดทีมตรวจตราความเรียบร้อยภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราว โดยให้เจ้าหน้าที่ทางการปกครองของรัฐและตำรวจคอยดูแลให้ความเรียบร้อยในด้านการให้คำปรึกษากับปัญหาต่างๆ และการให้ความช่วยเหลือฉุกเฉินแก่ผู้ที่ประสบภัย การดูแลการโยกย้ายผู้คน การดูแลเรื่องความปลอดภัย รวมทั้งการให้ข้อมูลข่าวสารในเรื่องต่างๆ ให้แก่ผู้ประสบภัยด้วย

หลังจากการให้ความดูแลจัดการในเรื่องที่พักชั่วคราว (เต็นท์) แล้ว ทางการจึงได้เริ่มมีการดูแลต่อเนื่องและให้ความสำคัญกับการปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ในเต็นท์พักชั่วคราว ซึ่งเน้นให้ความใส่ใจในด้านคุณภาพชีวิตของผู้ประสบภัย ไม่ว่าจะเป็นการดูแลทางด้านสาธารณสุข ในการดูแลสุขภาพกายและสุขภาพจิต การดูแลสุขภาพรักษาพยาบาลในชีวิตประจำวัน การให้กำลังใจ และการดูแลเด็ก ผู้สูงอายุที่เป็นกลุ่มช่วยเหลือตัวเองได้น้อย รวมทั้งการจัดทำข้อตกลงร่วมกันในการวางแผนการสร้างบ้านพักชั่วคราวต่อไป

4.1.การจัดการเรื่องบ้านพักชั่วคราว

การจัดการเรื่องบ้านพักชั่วคราวให้แก่ผู้ประสบภัยนั้นได้ดำเนินการร่วมกันไปกับหลายภาคส่วน สามารถแบ่งออกเป็น 3 ระยะด้วยกัน ได้แก่

ระยะแรก คือ การวางแผนและสำรวจความต้องการของประชาชน ระยะนี้ได้เริ่มทำการสำรวจความจำเป็นต้องสร้างบ้านพักชั่วคราวโดยการกำหนดจำนวนบ้านชั่วคราวที่ต้องสร้าง และกำหนดระเบียบวาระในการสร้างบ้านว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อสอดคล้องกับจำนวนของผู้ประสบภัยที่ย้ายมาอยู่บ้านชั่วคราว

ระยะที่สอง การดำเนินการการสร้างบ้านพักชั่วคราว หลังจากประเมินความต้องการของคนที่ต้องการมาอยู่บ้านพักชั่วคราวแล้ว ทางการจึงได้ดำเนินการก่อสร้างบ้านจำนวนทั้งสิ้น 30,000 หลัง ซึ่งในช่วงของการสร้างบ้านพักเริ่มแรกได้ดำเนินการสร้างบ้านชั่วคราวเสร็จไป 10,308 หลัง และเริ่มที่จะทยอยผู้คนออกจากพื้นที่พักเบื้องต้น ไปอยู่บ้านพักชั่วคราว ในระหว่างนั้น ได้มีการจัดตั้งกลุ่มขึ้นหลายกลุ่มเพื่อรองรับความต้องการและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย เช่น กลุ่มวางแผนการสร้างที่พักชั่วคราวเพื่อประชุมหารือเกี่ยวกับความต้องการบ้านเพิ่ม ศูนย์กลางการติดต่อสื่อสาร ศูนย์ฉุกเฉินสำหรับบ้านชั่วคราว เป็นต้น ศูนย์เหล่านี้ยังได้ทำงานประสานงานกับหน่วยงานข้างนอกด้วย

ระยะที่สาม การฟื้นฟูสภาพทั่วไป ในส่วนนี้ได้มีโครงการต่างๆ เข้ามาในการให้ความช่วยเหลือมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งระบบการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการดำเนินชีวิตในเรื่องทั่วๆ ไปรวมถึงรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับบ้านถาวร และเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินชีวิตประจำวัน สวัสดิการสังคม สาธารณสุข และการอาชีพ **เรื่องของที่อยู่อาศัย**ได้มีโครงการสร้างอพาร์ตเมนท์ราคาถูกสำหรับเช่าอยู่อาศัย โครงการให้การสนับสนุนในการซ่อมแซมบ้าน โครงการจัดเตรียมการซ่อมบ้านสำหรับกลุ่มที่ได้รับความเสียหาย โครงการก่อตั้งระบบการเปลี่ยนแปลงพิเศษสำหรับที่อยู่อาศัยสาธารณะ โดยตั้งกฎหมายให้ความช่วยเหลือในการฟื้นฟูชีวิตของผู้ประสบภัย รวมทั้งมีการปรับปรุงระบบการจัดการสนับสนุนเพื่อการฟื้นฟูชีวิตให้ดีขึ้น **เรื่องสุขภาพ**การจัดตั้งศูนย์ให้การดูแลด้านจิตใจ และจัดตั้งคลินิคชั่วคราว เป็นต้น

---

[6] เรียบเรียงจาก Citiy Planning Sectin, Building Town Bureau, Perfectural Land Department, Hyogo Prefreture. *"Hanshin Awaji Earthquake Housing Restoration & Maintaining / Managing Emergency Temporary Housing"*, ในการประชุมเชิงปฏิบัติการ ***"การฟื้นฟูด้านสังคมภายหลังภัยพิบัติ : ประสบการณ์ของญี่ปุ่น-ไทย"*** เมื่อวันที่ 5 เม.ย. 2548 ณ ห้องประชุมสารนิเทศ ชั้น 2 หอประชุมจุฬาฯ

จากทั้งสามระยะที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ระยะเวลาการดำเนินการกินเวลาตั้งแต่ช่วงปี 1995 เรื่อยมาและสิ้นสุดโครงการเมื่อปี 2000 ซึ่งเริ่มตั้งแต่ผู้ประสบภัยทุกคนได้เข้าพักยังบ้านพักชั่วคราวบางส่วน และบางส่วนก็กลับบ้านพักของตนเอง จนไม่เหลือผู้ที่อยู่อาศัยที่พักพิงชั่วคราวเลย ทั้งนี้ในส่วนกระบวนการในการเคลื่อนย้ายผู้คนไปยังบ้านพักชั่วคราวนั้นจะให้ความช่วยเหลือกับผู้ประสบภัยที่ไม่สามารถซื้อที่อยู่ใหม่ได้เองก่อน แล้วจึงกำหนดนโยบายในการดำเนินการกับเหตุการณ์แผ่นดินไหวโดยการตั้งมาตรการพิเศษตามหลักการที่ทุกคนคาดหวังจะมีที่อยู่ของตนเองอย่างเป็นธรรม และให้สิทธิพิเศษกับพลเมืองที่อ่อนแอไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ อันได้แก่ คนแก่ ผู้ป่วย และผู้ได้รับผลกระทบด้านจิตใจค่อนข้างมาก และทำการกำหนดระยะเวลาของการอาศัยในบ้านพักชั่วคราว(ตามหลักการกำหนดไว้อย่างมากสุด 2 ปีหลังจากสร้างเสร็จ) นอกจากนั้นยังได้จ่ายค่าใช้จ่ายสำหรับค่าไฟฟ้า แก๊ส น้ำประปา และค่าใช้จ่ายอื่นให้อีกด้วย

เมื่อผู้อาศัยได้เข้าไปอยู่ในบ้านแล้ว ได้มีการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนเพิ่มเติม โดยแบ่งการจัดตั้งศูนย์ให้ความช่วยเหลืออีก 2 ศูนย์ ได้แก่

1) การจัดตั้งมูลนิธิให้ความช่วยเหลือจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่ฮันชิน – อวาจิ ได้ดำเนินการจัดตั้งศูนย์อยู่ที่เมืองโกเบ โดยมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุน คือ เพื่อสร้างความสมบูรณ์ให้แผนงานฟื้นฟูจากแผ่นดินไหวที่ฮันชิน – อวาจิ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยและให้เขาพึ่งพาตนเองในการดำเนินชีวิตได้ต่อไปในระยะยาว โดยทั้งนี้ได้จัดทำโครงการย่อยๆ ขึ้นภายในกองทุน ได้แก่ โครงการให้ความช่วยเหลือเรื่องการดำเนินชีวิต โครงการสนับสนุนและสร้างบ้านใหม่ โครงการให้ความช่วยเหลือด้านอุตสาหกรรม โครงการให้ความช่วยเหลือทางด้านการศึกษาและวัฒนธรรม

2) การจัดตั้งโครงสร้างของการให้การสนับสนุนทั่วไป โดยมีการจัดตั้งหน่วยบริการใหญ่และคณะกรรมการบ้านพักชั่วคราว เพื่อปรับปรุงระบบสวัสดิการสังคมกับผู้ประสบภัยและการจัดการบ้านพักชั่วคราวที่เหมาะสมให้มีสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยที่ดีทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซ่อมแซมและติดไฟตามถนน จัดทำราวจับและทางลาดสำหรับผู้สูงอายุและคนพิการ การจัดการระบบคมนาคมขนส่งที่ดี และด้านการจัดตั้งระบบป้องกันต่างๆภายในบ้าน ไม่ว่าจะเป็นเสียงรบกวน ลมหนาวที่จะพัดผ่านช่องผนัง ระบบป้องกันไฟไหม้ ป้องกันลมแรงและพายุ

4.2. การสร้างบ้านพักถาวร

สำหรับการสร้างบ้านพักถาวรนั้น ต้องใช้เวลาถึงสามปีเพื่อการวางแผนเพื่อการสร้างบ้าน โดยมีจำนวนบ้านที่ต้องสร้างทั้งหมด 125,000 หลัง โดยลักษณะของการพิจารณา คือ โครงสร้างของครอบครัวผู้ประสบภัย สภาวะทางเศรษฐกิจเริ่มจากผู้ที่มีบ้านของตนเองไปสู่ผู้ที่อาศัยในบ้านเช่า และทั้งจากผู้ที่เช่าบ้านส่วนตัวไปสู่ผู้ที่เช่าบ้านแบบรวมกันอยู่ ซึ่งจากการสำรวจผู้อยู่อาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวได้ข้อสรุปว่า มีผู้เป็นเจ้าบ้านจำนวน 42,000 คน แต่มีเจ้าบ้านจำนวน 37,000 คนที่ตอบรับ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับบ้านว่าต้องการอยู่คนเดียว กำลังหาบ้านเช่าที่เป็นลักษณะแบบบ้านรวม และส่วนใหญ่มักจะต้องการกลับไปอยู่ยังพื้นที่เดิมก่อนเกิดแผ่นดินไหว

จากความคิดเห็นดังกล่าวนำมาซึ่งแผนการย้ายไปอยู่บ้านพักถาวรในช่วงมิถุนายน ปี 1996 ได้จัดทำโครงการเพื่อดำเนินงานสู่การสร้างที่อยู่อาศัยที่ Hyogo ตามแผน 3 ปี และโดยรับประกันว่าผู้ประสบภัยจะมีที่อยู่อาศัยที่ตรงกับความจำเป็น โดยได้มีลำดับการวางแผนการดำเนินงานตั้งแต่ การวางแผนการสร้างบ้าน การคิดวิธีที่จะย้ายไปยังบ้านที่อยู่กันแบบส่วนรวม การหามาตรการให้บ้านที่จัดให้เช่ามีราคาถูก การส่งเสริมการย้ายไปยังบ้านถาวรให้มีความราบรื่นมากที่สุด การขยายเวลาของการสร้างบ้านพักชั่วคราว การขยายเวลาของการซ่อมแซมบ้านที่มีเจ้าของอยู่อาศัย และการสร้างแผนการสร้างบ้านเช่าส่วนตัวแบบบ้านเดี่ยว

นอกจากการสร้างบ้านพักถาวรแล้ว ยังได้มีการบริหารจัดการเกี่ยวกับให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติมอื่นๆ เพิ่มเติม ได้แก่ จัดตั้งคณะกรรมการในการฟื้นฟูสร้างบ้าน โดยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลจัดการและประสานงานร่วมกัน ระหว่างเจ้าหน้าที่การปกครอง ผู้ประสานงานที่เป็นตัวแทนผู้อยู่อาศัย และเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งได้ทำการจัดการให้คนเข้าอยู่อาศัย โดยจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ประสบภัยที่สูญเสียบ้าน การจัดให้ไปอยู่ตามความเหมาะสมตามมาตรฐานเดียวกัน

ต่อมาในช่วงเดือนพฤษภาคม ปี 1998 ได้จัดทำกองทุนการฟื้นฟูจากแผ่นดินไหวในฮันชิน – อวาจิ โดยจัดตั้งโครงการเพิ่มเติมอีกหลายๆ โครงการตามมา และขยายช่วงเวลาของการให้ทุนสนับสนุนจาก 2 ปี ออกเป็น 3 ปี

4.3. การให้ความช่วยเหลือหลังการย้ายไปยังบ้านถาวร

ในช่วงนี้ได้เริ่มมีการจัดการให้ความช่วยเหลือโดยเน้นไปทางคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยมากขึ้น ส่งเสริมให้มีการดูแลตัวเองให้มากขึ้น ซึ่งทางการจะทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและแนะนำ สนับสนุนเรื่องทุนเพื่อการฟื้นฟูตัวเอง อันได้แก่ การให้ความช่วยเหลือในการดำเนินชีวิตประจำวันมี 2 ด้าน ได้แก่ การให้คำปรึกษาและข้อมูลข่าวสาร และให้ความช่วยเหลือทางด้านสาธารณสุขและสวัสดิการ (เป็นการช่วยเหลือเพิ่มเติมจากช่วงที่อยู่บ้านพักชั่วคราว) มีการทำงานและแก้ปัญหาร่วมกันอย่างเป็นระบบขั้นตอน นอกจากนี้ ยังมีการช่วยเหลือเพื่อส่งเสริมให้พึ่งตนเองได้อีกด้วย

5. ขบวนการอาสาสมัครกับเหตุการณ์แผ่นดินไหวเมืองโกเบ ปี 1995 [7]

บทบาทของขบวนการอาสาสมัครที่มีต่อประเด็นปัญหาสาธารณนั้น จำเป็นต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขของสังคมนั้น ๆ ที่เอื้อให้เกิดขบวนการอาสาสมัคร นักทำนายอนาคตชาวแคนาดา Reuben Nelson ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ขึ้นในการประชุม “World Volunteer Conference 1998” โดยเฉพาะจากบริบทวิวัฒนาการตะวันตก ผู้คนสมัยปัจจุบันเริ่มตระหนักได้ถึงความเป็นปัจเจกชนและความสำคัญของมิติเรื่องจิตใจมากขึ้น ทั้งยังได้รับรู้ถึงความสำคัญของการพึ่งพากันเองว่าเริ่มมีความจำเป็นมากกว่าการหวังพึ่งระบบแบบทางการ หรืออำนาจจากระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆเท่านั้น ท่ามกลางการอาศัยอยู่อย่างยากลำบากในสิ่งแวดล้อมของยุคสมัยใหม่ ทำให้มนุษย์แต่ละคนต้องรู้จักพึ่งพาอาศัยกัน ซึ่งเอื้อให้เกิดขบวนการอาสาสมัครต่อมา

เมื่อพิจารณาในระยะ 3 เดือนแรกหลังเกิดแผ่นดินไหวที่โกเบ ผู้ร่วมเหตุการณ์ได้ค้นพบความเป็นจริงว่า พวกเขาไม่สามารถหวังพึ่งความช่วยเหลือจากภาครัฐได้ทั้งหมด เนื่องจากหน่วยงานของรัฐในพื้นที่เองก็ตกเป็นเหยื่อจากภัยพิบัติด้วยเช่นกัน ท่ามกลางวิกฤตการณ์เหล่านั้น ผู้คนได้เรียนรู้ว่าการที่จะอยู่รอดด้วยตนเองโดยไม่ร่วมไม้ร่วมมือกับคนอื่นนั้น ยากลำบากเพียงใด รวมทั้งได้เรียนรู้ว่าองค์กรที่จะสามารถตอบสนองต่อความจำเป็นและปัญหาสาธารณะได้ ไม่ใช่องค์กรภาครัฐ แต่เป็นพวกเขาเองต่างหาก นอกจากนี้ พวกเขายังได้ตระหนักว่าประชาชนสามารถประสานถักทอและรวมตัวกันเพื่อกระทำกิจการสาธารณะประโยชน์ได้เช่นกัน ในท่ามกลาง 3 เดือนขณะนั้น เป็นระยะเวลาที่บัญญัติกฎหมายต่างๆไม่สามารถใช้การได้ แต่ประชาชนกลายเป็นผู้สร้างกฎหมายขึ้นมาเอง เพื่อสนองตอบต่อความจำเป็นในการปกครองและดูแลกันเองในระยะ 3 เดือนที่

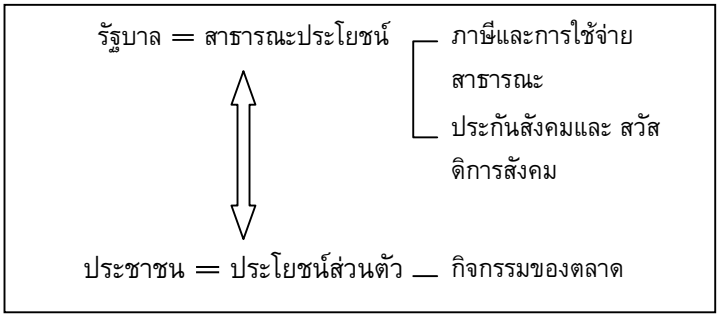
---

[7] จาก Tatsuki, Shigeo (2000) ***The Kobe Earthquake and the Renaissance of Volunteerism in Japan,*** (3rd Edition), Kwansei Gakuin University Department of Sociology Studies, 87, 185-196 (March, 2000) จาก http://202.23.180.206/~statsuki/papers/IAVE98/Volunteerism(March2000).pdf เมื่อ 31 ต.ค. 2548

ปราศจากความช่วยเหลือภายนอก นั่นหมายถึง พวกเขาสวมบทบาทเป็นผู้กระทำในกิจการสาธารณะอย่างกว้างขวางในระยะเวลานั้นเอง

5.1. ความรับรู้เรื่องขบวนการอาสาสมัครกับปัญหาสาธารณะ

ในช่วงก่อนเกิดแผ่นดินไหว กิจการสาธารณะประโยชน์ถูกยกให้เป็นหน้าที่ของรัฐ ประชาชนมีความสำคัญเพียงแค่การแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว โดยแสดงได้ดังแผนภาพที่ 5.4 ในกรณีนี้อาจเป็นเพราะพวกเขาไม่เคยรับรู้และเข้าใจรูปแบบที่คนสามารถรวมตัวกันเพื่อทำประโยชน์สาธารณะได้ ด้วยความเข้าใจสังคมแบบนี้ทำให้ผู้คนมุ่งใช้พลังงานของตนเพื่อแสวงหากำไรทางการตลาดเท่านั้น



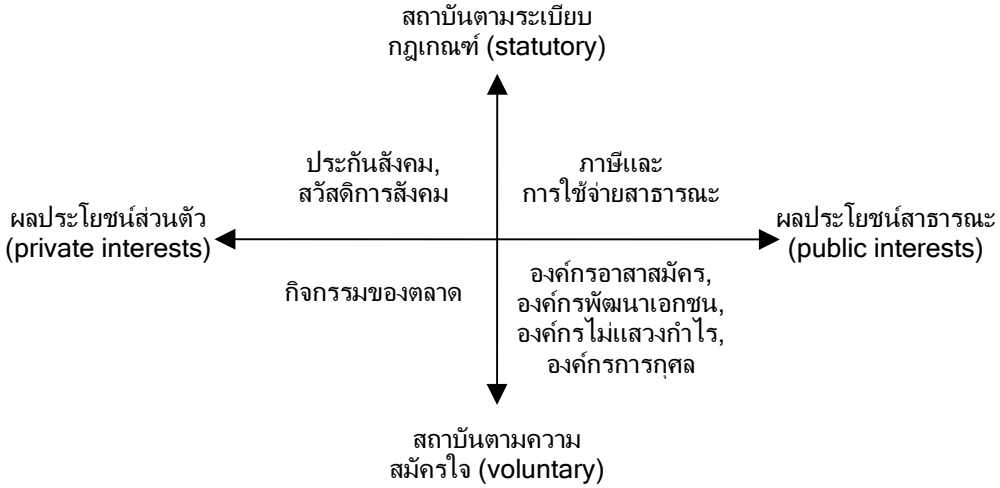
แผนภาพที่ 5.4 : มุมมองเรื่องสาธารณะประโยชน์ก่อนเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติที่โกเบ
ที่มา : Tatsuki (2000)

การเกิดภัยพิบัติที่โกเบสามารถปรับมุมมองความคิดของสังคมได้ เป็นเพราะ แม้แต่หน่วยงานของรัฐเอง ก็กลายเป็นเหยื่อที่ประสบภัยในครั้งนี้ด้วยเช่นกัน ทำให้การทำหน้าที่ของรัฐก็ชะงักงันตลอดช่วง 3 เดือนที่ฉุกเฉินและเป็นจุดเริ่มของขบวนการอาสาสมัครในภัยพิบัติครั้งนี้

หลังเหตุการณ์โกเบ มีความเปลี่ยนแปลงทางความคิด การรับรู้ ความเข้าใจต่อความเป็นจริงทางสังคมเกิดขึ้นอย่างสำคัญ และได้เปลี่ยนความคิดเรื่องสถาบันทางสังคมกับผลประโยชน์สาธารณะ จากรูปแบบดังแผนภาพที่ 5.4 กลายมาเป็นรูปแบบในแผนภาพที่ 5.5 การทำความเข้าใจเรื่องอาสาสมัครภายใต้สภาพวิถีชีวิตของสังคมญี่ปุ่นหลังเหตุการณ์โกเบ ปี 1995 นั้นสามารถมองผ่านความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางสังคมได้ 2 มิติ (ดังแผนภาพที่ 5.5) มิติที่เป็นแกนแนวตั้ง ปลายด้านบนเป็นเรื่องระหว่างสถาบันทางสังคมที่กระทำตามระเบียบกฎเกณฑ์ (statutory) หรือก็คือองค์กรภาครัฐต่างๆนั่นเอง ส่วนปลายด้านล่างเป็นเรื่องสถาบันทางสังคมที่กระทำกิจกรรมต่างๆด้วยความสมัครใจ (voluntary) ส่วนในมิติแกนแนวนอนนั้น เป็นเรื่องระหว่างสถาบันทางสังคมที่ดำเนินกิจการต่างๆเพื่อประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์สาธารณะ

อาณาบริเวณด้านขวาบน คือ ความรับผิดชอบของภาครัฐต่อประโยชน์ของสาธารณะ เช่น การเก็บภาษีและการใช้จ่ายเพื่อสาธารณประโยชน์ เป็นต้น ในขณะที่อาณาบริเวณด้านซ้ายบน คือ ความรับผิดชอบของภาครัฐในการดูแลประโยชน์ส่วนบุคคล เช่น ประกันสังคมหรือสวัสดิการสังคมต่างๆ เป็นต้น

อาณาบริเวณด้านซ้ายล่าง คือ สถาบันที่ดำเนินกิจการโดยสมัครใจเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือที่เรียกว่าประโยชน์ของเอกชน ซึ่งส่วนใหญ่คือเรื่องกิจกรรมของตลาดและองค์กรภาคธุรกิจเอกชนต่าง ๆ ในขณะที่อาณาบริเวณด้านขวาล่าง คือ สถาบันที่ดำเนินกิจการโดยสมัครใจเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ ได้แก่ องค์กรอาสาสมัคร องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไร และองค์กรการกุศลต่างๆ มุมขวาล่างนี้เป็นอาณาบริเวณที่ผู้คนประสานถักทอเพื่อรวมตัวกันทำสาธารณะประโยชน์นั่นเอง เป็นอาณาบริเวณนี้เป็นพื้นที่ที่ไม่ได้รับความใส่ใจจากชาวญี่ปุ่นมาตลอด จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวขนาดใหญ่ในเขตตัวเมืองที่โกเบนี่เอง



แผนภาพที่ 5.5 : กรอบโครงการรับรู้ของสังคมใน มิติสาธารณะ-ส่วนตัว กับสถาบันตามระเบียบกฎเกณฑ์-สถาบันตามความสมัครใจ และอาณาบริเวณของการประสานถักทอประชาชนเพื่อกิจการสาธารณะประโยชน์

ที่มา : Tatsuki (2000)

5.2. ประวัติศาสตร์ขบวนการอาสาสมัครในญี่ปุ่น

อันที่จริงแล้ว รัฐบาลญี่ปุ่นได้พยายามสนับสนุนส่งเสริมระบบอาสาสมัครขึ้นมาหลายปีแล้ว โดยเฉพาะการทำงานด้านสวัสดิการสังคม มีการก่อตั้งศูนย์อาสาสมัครที่ทำงานด้านสวัสดิการสังคมขึ้นในแต่ละพื้นที่ อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้นจริง พบว่า ศูนย์อาสาสมัครของรัฐไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ที่อันยากจะคาดเดานี้ได้ และไม่สามารถให้ความช่วยเหลือต่อประชาชนได้ เพราะศูนย์เหล่านี้ก็ตกอยู่ในภาวะตื่นตระหนกจากการประสบภัยพิบัติไม่ต่างอะไรกับผู้ประสบภัยอื่นๆเช่นกัน จากการสำรวจของ Prof. Noriko Tsutsui (Ryukoku University) เกี่ยวกับการประสานงานอาสาสมัครบรรเทาทุกข์ในเขต Hanshin Awaji พบว่ามีเพียง 1 เขตที่ศูนย์อาสาสมัครของรัฐได้รับอำนาจในการบริหารจัดการอาสาสมัคร และหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบจัดระบบอาสาสมัครในเขตอื่น ๆ อาจเป็นหน่วยงานบริหารบุคคล หน่วยงานบริหารธุรการทั่วไป หน่วยงานแลกเปลี่ยนนานาชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ในเขตเมืองเหล่านั้น

การเกิดขึ้นของรูปแบบอาสาสมัครจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่โกเบ ทำให้สื่อมวลชนของญี่ปุ่น เรียกการเคลื่อนไหวในครั้งนี้ว่า “ปีแห่งขบวนการอาสาสมัคร” (Year One of Volunteerism) แต่หากพิจารณากันจริงจังแล้ว น่าจะกล่าวได้ว่า นี้ไม่ได้เป็นเพียงแค่ “หนึ่งปี” หากแต่เป็น **“ยุคเรอเนซองค์” ของขบวนการอาสาสมัคร (the “Renaissance” of Volunteerism) ในสังคมญี่ปุ่น**เลยทีเดียว

5.3. การเกิดขึ้นของขบวนการอาสาสมัครในทศวรรษ 1920s

ยุคเรอเนซองค์แห่งขบวนการอาสาสมัครในสังคมญี่ปุ่นนั้น มีหน่อเชื้อมาแต่ในอดีตย้อนไปในทศวรรษ 1920s แล้ว จากคำบอกเล่าของ Mr. Ohkura ซึ่งเคยเป็นผู้ประสบภัยในเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่โตเกียวในปี 1923 ขณะนั้นเขาเป็นนักเรียนในโตเกียว เมื่อเกิดเหตุเขาและคนอื่นๆ ได้นั่งเรือหลบหนีมาที่โกเบ และได้รับความช่วยเหลือจากศูนย์อาสาสมัครบรรเทาทุกข์ของ Kwansei Gakuin University ที่ท่าเรือโกเบและศูนย์ยังได้ส่งอาสาสมัครไปที่ช่วยเหลือสถานการณ์ที่โตเกียวเพิ่มเติม

จากเหตุการณ์ในปี 1923 ทำให้พิจารณาได้ถึงการก่อตัวของนักศึกษาอาสาสมัครที่โกเบ นั้นคือ ในช่วงทศวรรษที่ 1920 มหาวิทยาลัยแห่งนี้กำหนดถ้อยแถลงว่าด้วยพันธกิจที่สำคัญคือ "มีความเชี่ยวชาญเพื่อการบริการ" (Mastery for Service) ซึ่งมีผลทางจิตใจต่อชุมชนการศึกษาแห่งนี้เป็นอย่างมาก ด้วยเหตุนี้ ถ้อยแถลงว่าด้วยพันธกิจนี้ได้กลับฟื้นมาอีกครั้งในปี 1995 กล่าวคือ มีนักศึกษาจำนวน 2,300 คนจาก 14,000 คน ได้ลงทะเบียนอาสาสมัครที่ KGU Volunteer Center ในช่วง 3 เดือนแรก และยิ่งเพิ่มจำนวนขึ้นเป็น 7,500 คน เพื่อการช่วยทำกิจกรรมภายใต้การทำงานของศูนย์แห่งนี้ และเมื่อถามถึงสาเหตุของการเข้าร่วม นักศึกษาทุกคนตอบเป็นเสียงเดียวกันว่า "มีความเชี่ยวชาญเพื่อการบริการ" นี้ทำให้เรียนรู้ว่า ไม่ได้มีเพียงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่พันธกิจหนึ่งๆก็สามารถระดมสรรพกำลังจากนักศึกษาเหล่านี้ในช่วงเวลาวิกฤติได้

ไม่เพียงแต่ KGU Volunteer Center เท่านั้นที่เป็นองค์กรอาสาสมัครบรรเทาทุกข์ในเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่โตเกียว ปี 1923 ยังมีนักศึกษาจากมหาวิทยาลัยโตเกียวที่เข้าร่วมด้วยเช่นกัน และจากการเกิดขึ้นของอาสาสมัครของนักศึกษาและบุคคลในมหาวิทยาลัยโตเกียว ต่อมาได้ก่อตั้งขึ้นเป็น University Settlement House ในเขตเมือง Honjo ปี 1924 บ้านพักถาวรเหล่านี้อาจพิจารณาได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเคลื่อนไหวรูปแบบใหม่ของขบวนการอาสาสมัครในญี่ปุ่น เพราะฉะนั้น ขบวนการอาสาสมัครจึงมีพื้นฐานมานานแล้ว ไม่ใช่เพียงแค่เพิ่งเกิดมา 1 ปีในเหตุการณ์โกเบเท่านั้น

5.4. การเสื่อมคลายของขบวนการอาสาสมัครในปี 1940

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีจุดเริ่มที่เป็นรูปธรรมของขบวนการอาสาสมัครในการก่อตั้งบ้านพักถาวรของมหาวิทยาลัยโตเกียวในสมัยปี 1924 แต่ต่อมาขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเหล่านี้ก็ค่อยๆเสื่อมคลายตัว สาเหตุสำคัญสามารถมาจาก การสร้างบ้านพักถาวรถูกยกเลิกกลางคัน เนื่องจากคำสั่งของรัฐบาลทหารในปี 1938[8] ในช่วงเวลานั้น สงครามระหว่างญี่ปุ่นกับจีนกำลังเริ่มต้นขึ้น รัฐได้ประกาศกฎหมายระดมพลแห่งชาติ และนี้เป็นจุดเริ่มที่นักเศรษฐศาสตร์และนักวิพากษ์การเมืองเรียกว่า **"ระบบรัฐในปี 1940"** (the 1940 system) ระบบนี้มีความคล้ายคลึงกับระบบที่ถูกประกาศใช้โดยนาซีในเยอรมัน และนั้นได้เปลี่ยนให้ญี่ปุ่นเข้าสู่สังคมที่มีศูนย์กลางการควบคุมที่เข้มงวดจากรัฐ ทั้งทรัพยากรและกำลังพลต่าง ๆ

จากการทำสงครามกับจีน กฎหมายระดมพลที่ประกาศใช้ได้สร้างจิตสำนึกของคนให้ตกอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างเข้มงวดโดยรัฐ ทั้งด้านการศึกษาที่มีความพยายามของรัฐในการวางระบบเช่นเดียวกับของนาซี ด้านสวัสดิการสังคม รัฐลดบทบาทและไม่ให้ความสำคัญเท่าใดนัก หากทุ่มกำลังการดูแลให้กับทหารมากขึ้นด้วยรูปแบบของระบบในปี 1940 จึงก่อให้เกิดการเปลี่ยนรูปของโครงสร้างในประเทศทั้งระบบเศรษฐกิจ การเมือง การศึกษา และสวัสดิการสังคม

5.5. การกลับมาใหม่ของจิตสำนึกอาสาสมัครในเหตุการณ์โกเบ ปี 1995

ภายหลังสิ้นสุดสงคราม จิตสำนึกต่อการควบคุมโดยรัฐยังคงมีอยู่ รัฐบาลภายใต้ระบอบประชาธิปไตยใช้มาตรการควบคุมจิตสำนึกโดยการทำงานหนักเพื่อกอบกู้ชาติ เพราะฉะนั้น ประชาชนจะพยายามทำงานเฉพาะตามหน้าที่ของตนเองให้ดีเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ หากการทำงานเพื่อสาธารณะถูกมองเป็นหน้าที่ของรัฐบาล จนกระทั่ง แผ่นดินไหวที่โกเบ ทำให้จิตสาธารณะเริ่มกลับคืนมา และเปิดแนวทางการรับรู้กับความเป็นจริงทางสังคมให้กลายเป็น 2 มิติ ดังแผนภาพที่ 5.5

---

[8] Miyata, S. (1995) ***Who saw the wind? And original of volunteerism, a story of Tokyo University Settlement movement.*** (in Japanese) Tokyo : Bungeishunjyu. อ้างถึงใน Tatsuki, 2000

แม้ว่าจะมีหลายชีวิตที่สูญเสียในเหตุการณ์แผ่นดินไหวในครั้งนี้ หากขณะเดียวกัน ก็ก่อให้เกิดการรับรู้ความเป็นจริงอันใหม่ของสังคมเพื่อสนองตอบภัยพิบัติ และความเป็นจริงใหม่นี้ได้เสริมสร้างพลังให้กับผู้คนและประชาชน ความเป็นจริงใหม่นี้ ประกอบด้วย 2 มิติ มิติหนึ่งคือ การรับรู้ถึงการจัดการปกครองดูแลตนเอง (self-governance) การจัดการปกครองดูแลตนเองนี้ ทำให้ผู้คนลงมือคิดและทำด้วยตัวเอง มากกว่าที่จะเป็นการทำตามคนอื่นๆดังที่ผ่านมา มิติสองคือ การรับรู้ถึงความมีผลประโยชน์ร่วมกันของชุมชน (community solidarity) กล่าวคือ แทนที่จะสนใจเพียงเรื่องผลประโยชน์แคบๆของตนเอง ผู้คนก็กลับกลายมาสนใจในการแก้ไขปัญหาของชุมชนด้วยการรวมตัวกันและดำเนินกิจกรรมต่างๆร่วมกัน ทั้งสองมิติการรับรู้ได้กลายมาเป็นพื้นฐานในการสนับสนุนภาคประชาสังคมในญี่ปุ่น

5.6. การจัดการระบบอาสาสมัคร

การเรียนรู้จากระบบการให้ความช่วยเหลือโดยอาสาสมัครในเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่เมืองโกเบ ถูกถ่ายทอดออกมาเป็นครั้งแรกในปี 1997 เมื่อเกิดเหตุการณ์เรือบรรทุกน้ำมันของรัสเซียอับปางลง ในเขตเมือง ชื่อว่า Mikuni เหตุการณ์นี้ได้รับความสนใจอย่างยิ่งจากสื่อมวลชน ได้มีอาสาสมัครนับพันจากทั่วประเทศ ซึ่งเป็นผู้ที่เคยร่วมให้กู้ภัยในเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่โกเบ รีบเข้ามาให้ความช่วยเหลือและทำความสะอาดพื้นที่ โดยใช้ประสบการณ์จากสถานการณ์ที่โกเบ ทำให้ระบบจัดการอาสาสมัครได้เอื้อให้ความช่วยเหลือเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว

ข้อคิดหลักอันหนึ่งที่ได้ในการจัดการระบบอาสาสมัคร คือ เมื่อเกิดภัยพิบัติใด ๆ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน หากมีคนหนึ่งสามารถมองการณ์ไกล (foreseeable) หรือรู้ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้น คนนั้นจะมีความรู้สึกและสามารถควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉินได้มากกว่าคนอื่นๆ

กระบวนการจัดการอาสาสมัครบรรเทาภัยพิบัตินั้น สามารถแบ่งได้เป็น 3 ช่วง ได้แก่ 1) ช่วงฉุกเฉิน (emergency) 2) ช่วงการพัฒนา (development) 3) ช่วงสุดท้ายของภารกิจ (termination) ทั้งนี้ สิ่งที่ต้องจัดการในแต่ละช่วงมีความแตกต่างกัน การจัดการระบบอาสาสมัครในแต่ละช่วงนั้นต้องได้รับการพิจารณาและวางแผนอย่างรอบคอบตั้งแต่ก่อนลงมือปฏิบัติจริงในขั้นที่หนึ่งด้วยซ้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระยะเวลาของการสิ้นสุดการให้ความช่วยเหลือนั้น จำเป็นต้องกำหนดไว้ให้ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงความอ่อนล้า ความสับสน หรือความรู้สึกหมดพลังของเหล่าอาสาสมัครอีกด้วย

การบริหารกำลังคนในเหตุการณ์โกเบในระหว่างช่วง 3 เดือนแรก ซึ่งขณะนั้นมีอาสาสมัคร ประมาณ 7,500 คนนั้น จะมีการเคลื่อนไหวของกำลังคนสูงมากในช่วงฉุกเฉิน และเริ่มลดกำลังลงเมื่อเข้าสู่ช่วงการพัฒนาและจะลดกำลังคนให้ต่ำสุดจนกระทั่งเสร็จสิ้นภารกิจในช่วงสุดท้าย

ระยะแรก ใน**ช่วงฉุกเฉินนั้น** เป็นธรรมดาที่คนทำงานจะรู้สึกสดชื่นและมีพลัง จากความรู้สึกดีๆในการทำสิ่งที่ถูกต้องด้วยความมุ่งมั่นและศรัทธา โดยมีความเห็นอกเห็นใจและความรู้สึกร่วมเป็นตัวขับเคลื่อนหลักในช่วงนี้ทุก ๆ วัน เหล่านักศึกษาอาสาสมัครจะเป็น “ผู้รับบทบาท” (role-takers) ต่าง ๆ ตามแต่ที่ถูกกำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม ในภาวะฉุกเฉินนั้น หัวหน้าอาสาสมัครจะยุ่งมากเกินกว่าจะสั่งการนักศึกษาอาสาสมัครได้ตลอดเวลา ดังนั้น เพื่อให้การทำงานกับผู้ประสบภัย 400-500 คนในแต่ละศูนย์พักพิงชั่วคราวนั้นดำเนินต่อไปได้ เหล่าอาสาสมัครจึงจำเป็นต้องกลายเป็น “ผู้กำหนดบทบาท” (role-makers) ประกอบไปด้วย เมื่อพวกเขาได้ริเริ่มกำหนดบทบาทตนเองแล้ว เขาจะได้เรียนรู้ว่ากฎกติการอยู่ร่วมกันต่างๆนั้นเป็นของคู่กับมนุษย์ และกฎกติกาเหล่านี้ก็สามารถปรับเปลี่ยนได้ด้วยมนุษย์เช่นกัน สิ่งนี้จะทำให้เขารู้สึกอย่างแรงกล้าถึงการได้รับการยอมรับให้เป็นผู้ร่วมก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคม เป็นส่วนหนึ่งของสังคม ความเมตตาและความรู้สึกร่วมทุกร่วมสุขกับเพื่อนมนุษย์ และการเป็นผู้ได้กำหนดบทบาทนั้น เป็นพลังสำคัญในการทำงานช่วงฉุกเฉินนี้

ในระหว่างช่วงฉุกเฉินนี้ เรื่องการมีชีวิตรอดและความมั่นคงปลอดภัยเป็นเป้าหมายหลักสำหรับการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ ดังนั้น จึงมีงานการช่วยเหลือภายนอก (Instrumental Work) 3 ประการที่สำคัญ คือ การจัดเตรียมอาหาร การจัดหาสิ่งของเครื่องใช้ และการเฝ้าระวังช่วงกลางคืน อาสาสมัครส่วนใหญ่จะเริ่มการช่วยเหลือจากภายนอกก่อน ขั้นตอนถัดไป คือ การช่วยเหลือภายใน (Interpersonal Work) เช่น การละเล่นกับเด็กๆ การจัดแคมป์เที่ยวกลางคืน การพาออกไปทัวร์ “อาบน้ำร้อน” เพื่อผ่อนคลายซึ่งเป็นที่ถูกอกถูกใจผู้สูงอายุมาก เพราะในช่วง 3 เดือนหลังแผ่นดินไหว ไม่มีการบริการแก๊ส ทำให้ไม่สามารถอาบน้ำร้อนในพื้นที่ประสบภัยได้[9] การเริ่มให้อาสาสมัครทำงานประเภทช่วยเหลือภายนอกก่อนมีผลดี ต่อการสร้างสายสัมพันธ์กับผู้ประสบภัย ซึ่งเป็นพื้นฐานในการให้ความช่วยเหลือภายใน

ในระยะที่สอง คือ **ช่วงการพัฒนา** สถานการณ์เริ่มกลับสู่สภาพเดิมบ้างแล้ว จำนวนอาสาสมัครก็จะเริ่มค่อยๆลดลง ความต้องการของผู้ประสบภัยเปลี่ยนจากความช่วยเหลือด้านสิ่งของ เป็นการดูแลทางจิตใจและต้องการข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ รอบตัว จากความคุ้นเคยระหว่างความช่วยเหลือในระยะแรก ทำให้อาสาสมัครได้รับการยอมรับอย่างดีจากผู้ประสบภัย กิจกรรมในระยะพัฒนา จะเน้นที่กลุ่มของเด็กและผู้สูงอายุเพราะพวกเขาจะเปิดใจรับการช่วยเหลืออย่างเต็มใจที่สุด

สำหรับกลุ่มเด็ก อาสาสมัครจะเริ่มตั้งฐานกลุ่มเด็กเล่นในค่ายผู้อพยพ สำหรับผู้สูงอายุ เราใช้โครงการ “the apple girls” ในการรักษาความเครียดที่เกิดขึ้นหลังภัยพิบัติ (PTSD) แรกเริ่มจากการให้เด็กสาวไปปอกแอปเปิ้ลให้ผู้สูงอายุเพื่อเริ่มบทสนทนาและลดความระแวง ต่อมาก็ได้มีการจัดให้ผู้เชี่ยวชาญทางจิตวิทยาและนักสังคมสงเคราะห์เป็นผู้วางแผนและฝึกอบรมให้กับเด็กสาวกลุ่มนี้ หลังจากนั้นอีก 6 สัปดาห์ พวกเขาก็จัดให้มีบริการให้คำปรึกษาในค่ายอพยพอื่นๆ

จากผลสำเร็จของโครงการ apple girls ผู้เชี่ยวชาญยังได้เริ่มใช้โครงการที่เรียกว่า “Coffee Shop Shalom” ซึ่งเป็นการให้คำปรึกษากับกลุ่มแม่บ้านและกลุ่มคนไม่มีงานทำถึงในบ้านพักชั่วคราว พร้อมเครื่องชงกาแฟและถ้วยแบบจีน

ในการช่วยเหลือบรรเทาภาวะความเครียดหลังภัยพิบัตินั้น คนในท้องถิ่นจะสามารถช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ดีกว่า อย่างไรก็ตาม อาสาสมัครก็พบว่าในช่วงนี้ผู้ประสบภัยจะมีอาการอ่อนแอทางจิตใจและคิดวนเวียนอยู่กับเหตุการณ์เลวร้ายในอดีต แต่ผู้ประสบภัยก็สามารถอยู่รอดมาได้ด้วยการกระตุ้นความเข้มแข็งของตนเองขึ้นด้วยสิ่งที่เรียกว่า “ทรัพยากรการรับมือจากทั้งภายในและภายนอก” แนวทางนี้ได้ผลมากกว่าการเข้ารับการให้คำปรึกษาจากนักจิตวิทยาโดยตรง เพราะผู้ประสบภัยที่เลือกรับบริการจากผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว จะถูกมองว่าเป็นผู้อ่อนแอ

ในระยะที่สาม ซึ่งเป็น**ในช่วงสุดท้ายของการให้ความช่วยเหลือ** ที่ความกระตือรือร้นค่อยๆ ลดลง และความเหนื่อยล้าจะเพิ่มมากถึงขีดสุด และเห็นได้ชัดถึงเวลาแล้วสำหรับการสิ้นสุดการให้ความช่วยเหลือของอาสาสมัคร แต่ไม่มีใครรู้ว่าเมื่อใดและควรหยุดการดำเนินการด้วยวิธีอย่างไร ความขัดแย้งในหมู่อาสาสมัครเริ่มเกิดขึ้น วิธีการดีที่สุดในการขจัดความขัดแย้ง คือ การเปิดเผยและยอมรับในความคิดเห็นที่แตกต่างกันด้วยการประชุมผู้ทำงานทุกคน และจากการประชุมทำให้เห็นว่า เป็นธรรมชาติของระบบการให้ความช่วยเหลือในช่วงสุดท้ายที่จะต้องเกิดความรู้สึกสูญเสีย การประชุมจำเป็นต้องเน้นประเด็นในการเตรียมกลับเข้าสู่ชีวิตปกติ

จากประสบการณ์เหล่านี้ ทำให้เห็นว่า เราสามารถใช้เวลาและพลังงานได้อย่างเหมาะสมที่สุด หากเราวางแผนเตรียมการถึงระยะสุดท้ายตั้งแต่ก่อนเริ่มการตั้งศูนย์อาสาสมัคร

---

[9] การพาทัวร์อาบน้ำร้อนนี้ นับว่าได้นำเอามิติทางวัฒนธรรมญี่ปุ่นเข้ามาช่วยเหลือด้านจิตใจได้ดี เพราะการแช่น้ำนั้นเป็นการพักผ่อนหย่อนใจประจำชาติของญี่ปุ่น

6. ผลลัพธ์ : การตรากฎหมายองค์กรสาธารณะประโยชน์ที่ไม่แสวงกำไร (NPO Law 1998)[10]

เหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ในเขต Hanshin-Awaji เมืองโกเบ เมื่อวันที่ 17 มกราคม ค.ศ. 1995 ได้ปลุกให้คนทั่วไปได้เห็นถึงความแตกต่างกันของการทำงานระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในการสนองตอบต่อกรณีภัยพิบัติ อาสาสมัครกว่า 1.3 ล้านคนจึงได้ร่วมกันทำงานในพื้นที่ประสบภัย และจัดการระบบงานต่างๆด้วยตนเองอย่างเป็นไปตามธรรมชาติ ในขณะที่ความช่วยเหลือจากรัฐเกิดความชะงักงันเพราะเต็มไปด้วยการถกเถียงกันในประเด็นกฎหมาย และความล่าช้าของระบบราชการ นอกจากการบรรเทาทุกข์เร่งด่วนในช่วงการเกิดแผ่นดินไหวแล้ว ความช่วยเหลือหลังจากนั้น ภาครัฐก็ทำได้เพียงการให้กู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำ การจัดหาที่อยู่อาศัยตามสมควร ในขณะที่เงินบริจาคจากภาคเอกชนรวมแล้วเป็นจำนวนเงิน 16 ล้านดอลล่าร์สหรัฐ

นอกจากนี้ ความแตกต่างระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนยังขยายวงออกไปถึงการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนที่อยู่ในสังกัดกับที่ไม่สังกัดรัฐอีกด้วย เนื่องจากฝ่ายแรกจะต้องได้รับการอนุมัติกิจกรรมจากหน่วยงานราชการ ซึ่งทำให้ต้องแยกตัวออกไป และระมัดระวังเรื่องขอบเขตการทำงาน ตัวอย่างเช่น องค์กรพัฒนาเอกชนหนึ่งที่สังกัดภาครัฐ และขออนุมัติงบประมาณจากกระทรวงต่างประเทศ เพื่อจัดตั้งองค์กร “เพื่อช่วยเหลือเด็กๆในโลก” ก็ถูกตำหนิว่าทำกิจกรรมไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เพราะ “เด็กๆ ในโลก” นั้นหมายถึงเด็กต่างชาติ ไม่ใช่เด็กญี่ปุ่น นี้เป็นตัวอย่างหนึ่งที่สุดโต่ง ซึ่งสะท้อนภาพรวมว่ากลุ่มองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือในเหตุการณ์แผ่นดินไหวนั้น มีจำนวนน้อยมากที่ได้รับสถานะทางกฎหมาย สถานะทางกฎหมายหรือการเป็นนิติบุคคล (legal person / hojin) ขององค์กรพัฒนาเอกชนในญี่ปุ่นนั้น มีความสำคัญต่อการทำงานอยู่ไม่น้อย เพราะแม้ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนจะสามารถดำเนินการโดยไม่ต้องใช้สถานะดังกล่าว แต่ก็จะไม่สามารถเซ็นสัญญาสำคัญๆและจำเป็นในหลายอย่าง เช่น การเปิดบัญชีธนาคาร, การเป็นเจ้าของทรัพย์สิน, การเช่าพื้นที่สำนักงาน, การดำเนินโครงการร่วมกับรัฐบาล หรือแม้กระทั่งการเช่าเครื่องถ่ายเอกสาร เป็นต้น

ก่อนเหตุการณ์โกเบปี 1995 นั้น สื่อมวลชนของญี่ปุ่นก็เริ่มให้ความสำคัญกับประชาสังคมอยู่ไม่น้อย แต่เหตุการณ์ที่โกเบได้เพิ่มความสำคัญของภาคประชาสังคมมากขึ้นไปอีก ดังจะเห็นได้จากจำนวนหัวเรื่องที่เกี่ยวกับองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรไม่แสวงกำไรในหนังสือพิมพ์ประจำวัน 3 ฉบับหลัก ที่เพิ่มจาก 178 เรื่องในปี 1990 เป็น 1,455 เรื่องในปี 1994 และเพิ่มขึ้นเป็น 2,151 เรื่องในปี1995 และยังคงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งถึง 2,868 เรื่องในปี1997 ความสนใจของสื่อมวลชนช่วยให้ผู้คนตระหนักมากขึ้นเกี่ยวกับการสร้างกลุ่มที่เคลื่อนไหวโดยภาคประชาชน ซึ่งไม่เกี่ยวกับทั้งภาครัฐและเอกชน และเปลี่ยนภาพลักษณ์การต่อต้านรัฐบาลและธุรกิจ อันเป็นมรดกมาจากการเคลื่อนไหวพลเมืองในยุค 1960 และ 1970 ด้วยภาพพจน์ใหม่ที่น่าสนับสนุนมากขึ้น

การสนับสนุนการออกกฎหมายใหม่ที่จะช่วยให้ภาคสาธารณะสามารถร่วมมือกันประกอบกิจกรรมต่างๆ โดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานรัฐบาลนั้น กลุ่มประชาชนและองค์กรไม่แสวงกำไรได้ผนึกกำลังกันมาตั้งแต่ปี 1994 แล้ว แต่บทเรียนที่เด่นชัดกรณีแผ่นดินไหวที่โกเบปี 1995 ยิ่งทำให้สาธารณะเห็นชัดขึ้นไปอีกว่ากรอบกฎหมายคือตัวขัดขวางการเติบโตของประชาสังคมในญี่ปุ่น แรงกดดันเพิ่มมากขึ้นจนกระทั่งเพียง 10 วันหลังจากเกิดแผ่นดินไหว รัฐบาลต้องประกาศต่อสาธารณะว่าจะรีบแก้ไขสถานการณ์ให้ดีขึ้น จากนั้นกระทรวง 18 กระทรวงและหน่วยงานต่างๆของรัฐบาลได้ร่วมตอบรับอย่างเร่งด่วน มีการจัดตั้ง

[10] Schwartz, Frank and Pharr, Susan (2003) ***The State of Civil Society in Japan***, Cambridge University Press.

คณะกรรมการประสานงานเพื่อกลุ่มคนอาสาสมัครขึ้น และกระบวนการต่อรองกันทางการเมืองลักษณะต่างๆ ก็เริ่มขึ้นเช่นกัน แม้ว่าโดยปกติในประเทศญี่ปุ่น ข้าราชการจะเป็นผู้ร่างกฎหมาย แต่ในกรณีนี้ พรรคการเมืองทั่วประเทศได้ยื่นร่างหรือขอแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับกลุ่มสาธารณะที่ไม่หวังผลกำไรตลอดระหว่างช่วงปี 1995 ถึง 1998 ด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ ประชาชนกลุ่มต่างๆก็ได้เข้าร่วมโต้เถียง และการวิ่งเต้นเพื่อหาแนวร่วมเพื่อการกำหนดวาระและเนื้อหาในร่างที่กำลังพิจารณา ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ไม่เคยปรากฏขึ้นมาก่อน และสะท้อนให้เห็นถึงการตื่นตัวอย่างเต็มที่ของภาคสาธารณะของญี่ปุ่นที่ต้องการให้มีการสนับสนุนจากมิติเชิงกฎหมายและสถาบัน

หลังการพิจารณาอันยาวนาน ในที่สุด*กฎหมายองค์กรสาธารณะประโยชน์ที่ไม่แสวงกำไร* (Non-Profit Organization Law : NPO Law) ก็ผ่านรัฐสภา (สภา Diet) ด้วยมติเอกฉันท์ ในวันที่ 25 มีนาคม 1998 และมีผลบังคับใช้ในเดือนธันวาคมของปีเดียวกัน ภายใต้กฎหมายฉบับใหม่นี้ การเป็นองค์กรในสังกัดภาครัฐไม่ได้เป็นอะไรมากไปกว่าการให้ความเป็นทางการแก่องค์กรไม่แสวงผลกำไร ที่ทำกิจกรรม 12 ประเภทที่กำหนดไว้ในกฎหมาย อันได้แก่ 1) การส่งเสริมการบริการด้านสุขภาพ, การแพทย์ และสวัสดิการ 2) การส่งเสริมการให้การศึกษาแก่สังคม 3) การส่งเสริมการสร้างชุมชน 4) การส่งเสริมด้านศิลปวัฒนธรรมและการกีฬา 5) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ 6) การฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ 7) งานด้านความมั่นคงในภูมิภาค 8) การปกป้องสิทธิมนุษยชนและการส่งเสริมสันติภาพ 9) การประสานงานระหว่างประเทศ 10) การสร้างสังคมแห่งการมีส่วนร่วมที่มีความเท่าเทียมกันระหว่างเพศ 11) การส่งเสริมการรับฟังเสียงเด็กและเยาวชน 12) การให้คำปรึกษาต่อองค์กรที่ทำกิจกรรมดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลเองก็พยายามจะรักษาสิทธิการควบคุมองค์กรเอกชน และนักการเมืองบางคนโดยเฉพาะผู้บริหารพรรค LDP ก็มีความระแวงว่าประชาสังคมจะมีบทบาทมากกว่า แต่ด้วยข้อกำหนดของกฎหมาย เจ้าหน้าที่รัฐไม่มีทางเลือกนอกจากให้สถานะเทียบเท่าบริษัทแก่องค์กรไม่แสวงกำไรเหล่านี้

อย่างไรก็ตาม นับเป็นความโชคร้ายขององค์กรไม่แสวงกำไร เพราะปี 1995 เกิดเหตุการณ์ลัทธิโอมชินเคียวพ่นแก๊สพิษในรถไฟใต้ดินของโตเกียวด้วยเช่นกัน ลัทธินี้ก็มีสถานะเป็นองค์การไม่หวังผลกำไรในสังกัดรัฐเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ Frank Schwartz เห็นว่าสุดท้ายแล้ว *กฎหมายองค์กรสาธารณะประโยชน์ที่ไม่แสวงกำไร* ก็ไม่สามารถก่อให้เกิดการปฏิรูปอะไรมากนัก เพราะแทนที่กฎหมายจะทำให้สถานะของกลุ่มประชาชนชัดเจนเป็นที่ยอมรับมากขึ้น โดยการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่ง (Civil Code) สำหรับองค์กรไม่แสวงหากำไรหรือเพื่อสาธารณประโยชน์ แต่กฎหมายกลับเอื้อต่อการดำเนินการเพียงเรื่องเล็กๆน้อยๆ และเพิ่มเรื่องจุกจิกในส่วนที่กฎหมายก่อนหน้านี้ไม่มีเท่านั้น

นอกจากนี้ มาตรการเกี่ยวกับการลดหย่อนภาษีให้แก่องค์กรไม่แสวงกำไรนั้น ก็ถูกต่อต้านจากข้าราชการ เพราะเกรงจะเกิดการเลี่ยงภาษีและทำให้อำนาจในการจัดสรรทรัพยากรของพวกเขาลดลง อันที่จริงแล้ว*กฎหมายองค์กรสาธารณะประโยชน์ที่ไม่แสวงกำไร*ไม่ได้ให้สิทธพิเศษทางภาษี แต่ระบุให้มีการทบทวนประเด็นนี้ภายในสามปี หลังมีผลบังคับใช้ และในที่สุดในปี 2001 รัฐบาลก็อนุญาตให้มีการลดภาษีให้กับ “องค์กรไม่แสวงหากำไรเฉพาะที่รับรอง” (approved specified nonprofit corporation) เท่านั้น นอกจากนี้ แม้ว่าการปฏิรูปจะเป็นจุดเริ่มต้น ที่มีความหมายยิ่งใหญ่ในทางสัญลักษณ์ แต่ในความเป็นจริง การขอลดหย่อนภาษีโดยสำนักงานภาษีอากรแห่งชาติ (National Tax Administration) นั้น มีความยุ่งยากมากจนองค์กรเหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์จากการลดภาษีเท่าใดนัก ในเดือนเมษายน 2002 ในญี่ปุ่นมีองค์กรไม่แสวงกำไรทั้งสิ้น 6,700 องค์กร มี 11 องค์การที่ยื่นขอรับสถานะการเป็น “องค์กรไม่แสวงหากำไรเฉพาะที่รับรอง” แต่มีเพียง 5 องค์กร หรือคิดเป็น 0.075% (จากทั้งหมด 6,700 องค์กรทั่วประเทศ)

เท่านั้นที่ได้รับการอนุมัติสถานะดังกล่าว รัฐสภาจึงถูกคาดหวังว่าจะพิจารณาเรื่องนี้ใหม่และทำให้กฎหมายมีความสะดวกมากขึ้น

ในภาพกว้างของพลังอาสาสมัครในญี่ปุ่นนั้น Pekkanen[11] ก็ยังหวังว่าจะเป็นก้าวสำคัญ*กฎหมายองค์กรสาธารณะประโยชน์ที่ไม่แสวงกำไร*นี้ จะเป็นก้าวสำคัญต่อการโอนอำนาจไปสู่ส่วนท้องถิ่น จะมีกระจายอำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลางลง กฎหมายฉบับนี้จะเอื้อให้องค์กรหลายๆพันมีสถานะทางกฎหมาย โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ ปลายปี 2001 มีองค์กรที่ได้รับการรับรองสถานะทางกฎหมาย (ไม่ใช่สถานะ “องค์กรไม่แสวงหากำไรเฉพาะที่รับรอง” ซึ่งจะได้รับการลดหย่อนภาษี) แล้วเป็นจำนวน 5,625 แห่งจากทั้งหมด 6,547 แห่งที่ยื่นสมัคร ด้วยเหตุนี้ Pekkanen จึงสรุปว่าบางทีประเด็นสำคัญที่สุด คือ กฎหมายได้ให้ความชอบธรรมต่อกลุ่มสังคมประเภทใหม่ และโดยนัยแล้ว ก็เป็นการเปลี่ยนถ่ายสมดุลอำนาจระหว่างรัฐกับสังคม *กฎหมายองค์กรสาธารณะประโยชน์ที่ไม่แสวงกำไร*ทำลายความคิดที่รัฐผูกขาดในเรื่องที่เป็นผลประโยชน์สาธารณะ และยอมรับกิจกรรมไม่แสวงหากำไรอย่างเป็นทางการ กฎหมายเอื้อให้กลุ่มที่ยังไม่ได้ตั้งไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างเป็นปึกแผ่น และได้รับสถานะอย่างรวดเร็วภายใต้กฎหมายใหม่

อย่างไรก็ตาม ในช่วงทศวรรษ 1990s *กฎหมายองค์กรสาธารณะประโยชน์ที่ไม่แสวงกำไร*เป็นเพียงจุดหมายหนึ่งในกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งมีศักยภาพทำให้เกิดพลังอาสาสมัครที่หันมาสนใจเรื่องสาธารณะ และเป็นการปรับความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐและประชาสังคมในญี่ปุ่น ตัวอย่างอื่นของกฎหมายที่ริเริ่มโดยและเพื่อพลเมืองทั่วไป รวมถึง Administrative Procedures Law (1993), The Products Liability Law (1994), The revised Code of Civil Procedure (1996) สำหรับกฎหมายการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ปี 1999 (The Information Disclosure Law (1999)) เป็นกฎหมายสำคัญอย่างยิ่ง ที่ส่งเสริมความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ของภาครัฐ แม้ว่าจะไม่ได้กล่าวถึงสิทธิของประชาชนที่จะรับรู้ข้อมูล แต่กฎหมายนี้ก็เอื้อให้พลเมืองสามารถขอข้อมูลจากรัฐบาลและหาช่องทางช่วยเหลือผ่านระบบยุติธรรมได้ เมื่อคำร้องขอข้อมูลถูกปฏิเสธ

จากในงานชิ้นนี้ Frank Schwartz และ Susan Pharr (2003 : 18) เห็นว่ายังไม่สามารถบอกได้ว่า ภาครัฐตั้งใจจริงที่จะสนับสนุนการมีส่วนร่วมของพลเมืองและองค์กรประชาสังคม หรือทำเพียงเพื่อเป็นวิธีการที่ลงทุนต่ำในการมอบหมายความรับผิดชอบรัฐและลดการวิจารณ์รัฐ รัฐบาลกลางกำหนดขอบเขตของกิจกรรมอาสาสมัคร จำกัดวงของความเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะตลอดจนควบคุมสภาพแวดล้อมการทำงาน ผ่านการกำกับและแนวปฏิบัติต่างๆ ในขณะที่อาสาสมัครในญี่ปุ่นคือคนที่ไม่ได้รับค่าตอบแทน และไม่จำเป็นต้องเป็นคนซึ่งเป็นอิสระจากรัฐ ในทางตรงกันข้าม จำนวนของอาสาสมัคร เพิ่มขึ้นมากกว่าสามเท่าระหว่างปี 1980 และ 1997 (เพิ่มจาก 1.6 เป็น 5.5 ล้าน) งานวิจัยสองชิ้นในปี 1997 เผยให้เห็นว่าผู้ใหญ่ 21.5% และนักศึกษา 40.7% มีส่วนร่วมในกิจกรรมอาสาสมัคร และคนจำนวน 270,000 คน ได้เสนอให้ความช่วยเหลือกู้ภัยพิบัติในเหตุการณ์น้ำมันดิบจำนวนหลายพันตันรั่วจากอุบัติเหตุเรือบรรทุกน้ำมันรัสเซียอัปปางที่นอกชายฝั่งญี่ปุ่น ในปี 1997 ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคอาสาสมัครและประชาสังคมจะเป็นไปอย่างไร คงต้องดูกันต่อไปภายภาคหน้า

---

[11] Pekkanen (2002), *“Japan’s New Politicss: The Case of the NPO Law.”* ***Journal of Japanese Studies,*** 26 (21) : 111-48 อ้างใน Schwartz & Pharr (2003 : 17)

7. บทเรียนด้านการสื่อสารในภาวะวิกฤติ : กรณีแผ่นดินไหวเมืองโกเบ ประเทศญี่ปุ่น

ในเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่โกเบ ปัจจัยในการดำรงชีวิตเช่นไฟฟ้า ประปา และแก๊สถูกทำลาย ไม่มีแม้แต่เส้นทางการคมนาคม หรือเครื่องมือในการติดต่อสื่อสาร เช่น โทรศัพท์ และ เนื่องจากกระแสไฟฟ้าถูกตัดขาด แหล่งข้อมูลข่าวสารที่สำคัญที่สุดในเวลานั้นจึงไม่ใช่ระบบเทคโนโลยีการสื่อสารขั้นสูงอันเป็นระบบซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นภาคภูมิใจ แต่เป็นรูปแบบการสื่อสารธรรมดา เช่น การพบปะพูดคุยกัน การติดป้ายโปสเตอร์ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ทำให้ญี่ปุ่นต้องย้อนกลับมาพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับเรื่องการสื่อสารใหม่อีกครั้งหนึ่ง

7.1. ปัญหาด้านการสื่อสารที่เกิดขึ้นหลังเหตุการณ์แผ่นดินไหว[12]

ศาสตราจารย์เอลิ เอ็ม นาอาม (Prof. Eli M. Naam) และ ศาสตราจารย์ฮารุมาสะ ซาโต้ แสดงความเห็นเกี่ยวกับประเด็นด้านสื่อสารช่วงหลังเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวในโกเบนี้ไว้ ในบทความเรื่อง “บทเรียนจากโกเบ : หมายเลข 811 เพื่อการสื่อสารในภาวะฉุกเฉินที่กว้างขึ้น” (Kobe’s Lesson: Dial 811 for “Open” Emergency Communications) โดยสรุปแยกเป็นหัวข้อได้ดังนี้

1) เครือข่ายโทรศัพท์

โทรศัพท์ถือเป็นระบบการสื่อสารที่ถูกทำลายได้ยาก แต่เนื่องจากระบบเครือข่ายถูกใช้งานพร้อมกันทีละเป็นจำนวนมาก ทำให้การติดต่อเชื่อมโยงในเครือข่ายเป็นไปด้วยความยากลำบาก ทั้งนี้เครือข่ายถูกออกแบบมาเพื่อให้ในช่วงเวลาเดียวกันสามารถรับความถี่ในการโทรเพียง 10 เปอร์เซ็นต์ของสมาชิกทั้งหมด ขณะที่ในโกเบ หลังจากเหตุการณ์ผ่านไปเพียง 1 วัน ความถี่ในการโทรมีสูงถึง 50 เท่าของความถี่สูงสุดในช่วงเวลาปกติ และแม้แต่ในวันถัดมาซึ่งความต้องการใช้โทรศัพท์ลดน้อยลงแล้ว ความถี่ก็ยังคงมีสูงถึง 20 เท่าของความถี่สูงสุดในช่วงเวลาปกติ

2) วิทยุและโทรทัศน์

โทรทัศน์ให้ข้อมูลเพียงภาพกว้าง คือ มีแต่ข้อมูลทางการทั่วไป เช่น จำนวนผู้เสียชีวิต แรงสั่นสะเทือนแผ่นดินไหว ซึ่งมักเป็นข้อมูลที่ไม่เพียงพอและล่าช้า ส่วนทางด้านของวิทยุ ข้อดีประการหนึ่งที่โทรทัศน์ไม่มี คือ สามารถใช้พลังงานจากถ่านไฟฉายได้ ทำให้ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้แม้ว่าจะไม่มีไฟฟ้า

3) อาสาสมัคร และเครือข่ายคอมพิวเตอร์

บทเรียนประการหนึ่งที่พบในเหตุการณ์ครั้งนี้ คือ ทันทีที่ภัยพิบัติสิ้นสุด เครือข่ายคอมพิวเตอร์และเว็บบอร์ด เป็นรูปแบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพมากกว่าเครือข่ายโทรศัพท์ และข้อมูลจากวิทยุโทรทัศน์ ทั้งนี้โดยผ่านความช่วยเหลือจากอาสาสมัครที่อาศัยอยู่ใกล้กับศูนย์กลางเมืองโกเบโดยอาสาสมัครกลุ่มนี้จะช่วยเหลือโดยการนำคอมพิวเตอร์โน้ตบุ๊คเยี่ยมตามที่พักชั่วคราวต่างๆ เก็บข้อมูลจากผู้รอดชีวิต เพื่อใช้ในการส่งข้อความขอความช่วยเหลือ ผ่านทางกระดานข่าวในอินเตอร์เน็ต

ชาวญี่ปุ่นจำนวนมากพึ่งข่าวสารจากเว็ปไซต์เหล่านี้เพื่อจัดการความช่วยเหลือให้ผู้รอดชีวิตและได้รับข้อมูลเกี่ยวกับเพื่อนครอบครัวที่อาศัยอยู่ในบริเวณประสบภัย เมลลิ่งลิสต์แห่งหนึ่งชื่อ “แนวหน้าอิเล็กทรอนิคส์แห่งญี่ปุ่น” (Electronic Frontier Japan : EFJ) ซึ่งก่อนหน้านี้ ได้ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นแหล่งอภิปรายประเด็นเทคโนโลยีสารสนเทศ แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่โกเบ เมลลิ่งลิสต์นี้ได้กลายเป็นสถานที่

---

[12] Eli M. Noam and Harumasa Sato (1995), ***“Kobe's Lesson: Dial 811 for "Open" Emergency Communications",*** เอกสารจากอินเทอร์เน็ตhttp://www.kanadas.com/shinsai/comm-proposal.txt เข้าถึงเมื่อ 10 ธันวาคม 2548

อภิปรายและบอกให้คนในญี่ปุ่นและต่างประเทศรับรู้เกี่ยวกับสถานการณ์ในโกเบทันทีหลังเกิดเหตุการณ์[13] จากแหล่งข่าวหนึ่ง เห็นว่าอันที่จริงแล้ว ข้อความที่ส่งโดยสมาชิกแนวหน้าอิเล็กทรอนิคส์แห่งญี่ปุ่น ไปยังทำเนียบประธานาธิบดี ในสหรัฐอเมริกา ทันทีหลังเกิดแผ่นดินไหวนั้น ทำให้ประธานาธิบดีสหรัฐทราบถึงหายนะภัยก่อนนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นด้วยซ้ำ

อย่างไรก็ดี แม้ว่าอินเตอร์เน็ตจะเป็นหนทางการสื่อสารที่ดี แต่ก็ยังมีประเด็นที่หลายฝ่ายหวั่นเกรง เนื่องจากข้อมูลที่ได้เป็นข้อมูลที่ไม่เป็นทางการอันอาจมีข้อผิดพลาดและไม่ใช่ข้อมูลที่ปัจจุบันที่สุด กระนั้น ในโกเบ ข้อมูลบางอย่างอาจผิดพลาด แต่ก็เป็นข้อมูลที่ทำให้เห็นภาพมากกว่าการเก็บข้อมูลแบบเป็นทางการ

4) องค์กรภาครัฐ

เจ้าหน้าที่รัฐสูญเสียไปกับคลื่นเป็นจำนวนมาก ขณะที่นายมุรายามะ นายกรัฐมันตรีของญี่ปุ่นขณะนั้นก็ไม่สามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์และทันท่วงที ในการเก็บข้อมูลชั้นปฐมภูมิ การทหารส่งเฮลิคอปเตอร์ไปเก็บภาพความเสียหาย แต่ก็ขาดอุปกรณ์ในการสื่อสารระยะไกลมายังโตเกียว นอกจากนี้ประสบการณ์ยังทำให้เรียนรู้ปรัชญาพื้นฐานในการสื่อสารในภาวะวิกฤติประการหนึ่งว่าการสื่อสารแบบรวมศูนย์หรือการรับคำสั่งจากบนลงล่างนั้นช้าเกินไปสำหรับการเก็บข้อมูลจำนวนมากในภาวะวิกฤติ

7.2. กระบวนการแก้ไขปัญหา[14]

แม้ในกรณีแผ่นดินไหวที่โกเบจะประสบปัญหาในด้านการสื่อสารอย่างมาก แต่เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่รอดชีวิตยังคงต้องดำเนินต่อไป ทำให้มีความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวในทุกวิถีทาง จากหนังสือ “Lesson from the Great Hanshin Earthquake” โดยศูนย์วิจัยเพื่อการฟื้นฟูแผ่นดินไหวเฮียวโกะ กล่าวถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารของผู้ประสบภัยในโกเบไว้ว่าการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากหลังเกิดเหตุ ประชาชนต่างยังคงตื่นตระหนกและหวาดกลัวอาฟเตอร์ช็อคที่อาจรุนแรงตามมา ขณะเดียวกันสื่อมวลชนเช่นโทรทัศน์ยังคงเสนอในเรื่องความเสี่ยงของการเกิดอาฟเตอร์ช็อคและรายการที่นำเสนอว่าถ้าหากเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นในโตเกียวจะเป็นอย่างไร ซึ่งกลับทำให้ประชาชนไม่ได้รู้สึกผ่อนคลายลงแต่อย่างใด อีกทั้งข้อมูลข่าวสารในแต่ละวันถือเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยเหลือในด้านชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ประสบภัย เช่น เรื่องของน้ำและอาหาร

ทั้งนี้กระบวนการสื่อสารประการหนึ่งซึ่งช่วยให้ผู้ประสบภัยยังสามารถดำรงชีพอยู่ได้ คือ การสื่อสารโดยปากต่อปาก ในข้อมูลเช่นว่าสามารถจะรับน้ำสะอาดและอาหารได้ที่ไหน สถานการณ์ในโรงพยาบาล ฯลฯ และการสื่อสารโดยใช้โปสเตอร์แปะตามที่ต่างๆ ในทั่วทุกบริเวณที่ได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหว จะสามารถเห็นโปสเตอร์ติดตามผนังและกำแพงต่างๆ เป็นข้อความที่บอกถึงความเป็นไปของผู้รอดชีวิต เช่น นายก ยังโอเค หรือ นาย ข อยู่ที่โรงพยาบาล เป็นต้น

ด้าน ศาสตราจารย์เอลิ เอ็ม นาอาม และ ศาสตราจารย์ฮารุมาสะ ซาโต้ ก็มีความเห็นเกี่ยวกับกระบวนการแก้ไขปัญหาการสื่อสาร เช่น การสื่อสารของรัฐซึ่งควรเป็นไปในรูปแบบของการกระจายอำนาจ เพื่อว่าในพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายจะได้สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น การอบรมเพื่อฝึกวินัยในการใช้อุปกรณ์สื่อสาร เช่น โทรศัพท์หรือโทรศัพท์มือถือ เพื่อไม่ให้ความถี่ในการโทรในช่วงเวลาเดียวกัน

---

[13] Schwartz, Frank and Pharr, Susan (2003) ***The State of Civil Society in Japan***, Cambridge University Press.p 247

[14] SHIOZAKI Yoshimitsu, NISHIKAWA Eiichi, DEGUCHI Toshikazu (eds.); WATANABE Reiko (trans.), ***Lessons from the Great Hanshin Earthquake.*** Creates-Kamogawa Publishers สามารถเข้าถึงได้ทางอินเทอร์เน็ตที่ http://www.shinsai.or.jp/hrc-e/publish/lessons_ghe/ เข้าถึงเมื่อ 10 ธันวาคม 2548

สูงเกินไป หรือแม้แต่การจัดตั้งระบบหมายเลขเฉพาะ เช่น หมายเลข 811 สำหรับติดต่อในภาวะวิกฤติโดยเฉพาะ เป็นต้น

ขณะเดียวกัน รัฐหันมาให้ความสำคัญกับการเตรียมรับสถานการณ์ในภาวะวิกฤติโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจังมากขึ้น อย่างเช่น การสนับสนุนกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ หรือการให้การศึกษาเกี่ยวกับภัยพิบัติในโรงเรียน เพื่อให้ความรู้ด้านการจัดการภัยพิบัติกระจายไปในวงกว้าง การจำลองเหตุการณ์รวมไปถึงการอบรมเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ หากเกิดภัยพิบัติโดยอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลซึ่งอบรมในแต่ละครั้ง

นอกเหนือจากนั้น รัฐยังให้ความสนใจในกระบวนการจัดการภัยพิบัติโดยอาสาสมัครในท้องถิ่น มีการจัดตั้งองค์กรอาสาสมัครในการจัดการภัยพิบัติตามท้องที่ต่างๆ โดยจากข้อมูลในเดือนเมษายน 2001 พบว่าประมาณ 57.9% ของผู้อยู่อาศัยเป็นสมาชิกในองค์กรอาสาสมัครจัดการภัยพิบัติในท้องถิ่น[15]

8. สรุปสาระสำคัญ

เหตุการณ์แผ่นดินไหวในเมืองโกเบ ปี 1995 เป็นแผ่นดินไหวครั้งร้ายแรงที่สุดในประวัติศาสตร์ญี่ปุ่น มีผู้เสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก ปัจจัยในการดำรงชีวิต เช่น ไฟฟ้า ประปาและแก๊สถูกทำลาย ไม่มีแม้แต่เส้นทางคมนาคมหรือเครื่องมือติดต่อสื่อสาร เช่น โทรศัพท์ เป็นต้น มีเพียงการสื่อสารโดยปากต่อปากและการติดป้ายโปสเตอร์ตามที่ต่าง ๆ ที่จะสามารถช่วยให้ผู้ประสบภัยสามารถดำรงชีพอยู่ได้ ศาสตราจารย์เอลินาอามและศาสตราจารย์ฮารุมาสะ ซาโตได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับประเด็นปัญหาและกระบวนการแก้ปัญหาการสื่อสาร เช่น หลังจากเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติระบบเครือข่ายโทรศัพท์ถูกใช้งานพร้อมกันทีละจำนวนมาก ทำให้การติดต่อเชื่อมโยงในเครือข่ายเป็นไปด้วยความยากลำบาก เพื่อเป็นการแก้ปัญหาควรมีการอบรมฝึกวินัยในการใช้อุปกรณ์สื่อสารเพื่อไม่ให้ความถี่ในการโทรช่วงเวลาเดียวกันสูงเกินไป หรือตั้งระบบหมายเลขเฉพาะสำหรับติดต่อในภาวะวิกฤติ ในขณะที่การสื่อสารโดยใช้โทรทัศน์ให้ข้อมูลเพียงภาพกว้างและล่าช้า ส่วนวิทยุสามารถใช้งานได้แม้ไม่มีไฟฟ้า นอกจากนี้ยังมีเครือข่ายคอมพิวเตอร์และเว็บบอร์ดที่มีประสิทธิภาพมากกว่าเครือข่ายโทรทัศน์และวิทยุโทรทัศน์ แต่ข้อมูลที่ได้เป็นข้อมูลที่ไม่เป็นทางการอาจมีข้อผิดพลาดได้ ในด้านการสื่อสารของรัฐควรเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจมากกว่าการสื่อสารแบบรวมศูนย์ สืบเนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่เองก็ตกเป็นเหยื่อของภัยพิบัติและยังขาดอุปกรณ์ในการสื่อสารระยะไกล

ในกระบวนการฟื้นฟูนั้น แนวทางแบบการเชื่อมโยงทางสังคม (Social ties) เป็นตัวเกื้อหนุนแก่นอื่นๆ และเป็นแก่นที่สำคัญในการฟื้นฟู ดังนั้นในทางนโยบาย การเชื่อมโยงทางสังคมควรได้รับการสนับสนุนโดยโครงการที่เน้นการสนับสนุนลงไปที่หน่วยครอบครัว เน้นการสร้างการมีส่วนร่วมในชุมชนแทนที่จะเจาะจงลงไปเฉพาะที่หน่วยปัจเจกบุคคลซึ่งหากต้องการการป้องกันภัยพิบัติที่ดี ความรู้สึกเป็นชุมชนนั้นต้องได้รับการสนับสนุนให้เข้มแข็งต่อไป

จากการฟื้นฟูหลังการเกิดแผ่นดินไหวในโกเบ ทำให้ได้รับบทเรียนที่สำคัญ คือการวางแผนการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติต้องมีลักษณะองค์รวมมิใช่เป็นการวางแผนเฉพาะส่วน เน้นที่การพัฒนาแบบยั่งยืนควบคู่กับการปรับปรุงคุณภาพชีวิต กล่าวคือ กระบวนการในการวางแผนต้องเป็นไปแบบมีส่วนร่วมเพื่อเป็นการส่งเสริมให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถวิเคราะห์และมีส่วนในการเสนอทางแก้ไขปัญหาตนเองร่วมกับฝ่ายอื่นๆ โดยอาจใช้วิธี

---

[15] Cabinet Office Government of Japan, ***"Disaster Management in Japan",*** เอกสารจากอินเทอร์เน็ต www.bousai.go.jp/panf/saigaipanf.pdf เข้าถึงเมื่อ 10 ธันวาคม 2548

การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อเชื่อมโยงปัญหาไปสู่การแก้ไขอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ต้องระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่างๆ และกำหนดเป้าหมายสำหรับวัตถุประสงค์แต่ละข้อที่สามารถติดตามประเมินในเชิงตัวเลข ระบุรายละเอียดของนโยบายเพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติและประเมินประสิทธิภาพได้ โดยแผนยุทธศาสตร์การฟื้นฟูควรออกแบบให้เหมาะกับการฟื้นฟูแบบล่างขึ้นบน ในแง่การบริหารภาครัฐควรกำหนดพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติอย่างหนักเป็น “พื้นที่พิเศษ” และควรประเมินด้วยระดับความก้าวหน้าในการฟื้นฟู อีกทั้งไม่กระทำการอย่างเร่งด่วนขาดความรอบคอบ

ระบบอาสาสมัครในญี่ปุ่น แต่เดิมนั้น ได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากภาครัฐโดยก่อตั้งศูนย์อาสาสมัครที่ทำงานด้านสวัสดิการสังคมในแต่ละพื้นที่ แต่เมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้นจริง พบว่าไม่สามารถให้ความช่วยเหลือประชาชนได้ แต่ภายหลังเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่โตเกียว ขบวนการอาสาสมัครมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้นโดยการก่อตั้งบ้านพักถาวรของมหาวิทยาลัยโตเกียว ต่อมาถูกควบคุมโดยรัฐเนื่องจากเกิดสงครามระหว่างญี่ปุ่นและจีน หลังสงครามสิ้นสุดลง รัฐบาลใช้มาตรการควบคุมจิตสำนึกโดยการทำงานหนักเพื่อกอบกู้ชาติ ทำให้ขบวนการอาสาสมัครในญี่ปุ่นซบเซาลงไปมาก จนกระทั่งแผ่นดินไหวที่โกเบปี 1995 ทำให้จิตสำนึกสาธารณะเริ่มกลับคืนมาอีกครั้งและเติบโตมากจนหลายฝ่ายเห็นว่าเป็นช่วงการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกครั้งหนึ่งของญี่ปุ่นเลยทีเดียว ในช่วง 3 เดือนแรกหลังเกิดแผ่นดินไหวที่โกเบ เป็นจุดเริ่มของขบวนการอาสาสมัคร เนื่องจากหน่วยงานของรัฐในพื้นที่เองก็เป็นเหยื่อภัยพิบัติด้วยเช่นกัน ประชาชนจึงได้เรียนรู้ว่าพวกเขาเองต่างหากที่จะสามารถตอบสนองต่อความจำเป็นและปัญหาสาธารณะไม่ใช่องค์กรภาครัฐ สิ่งนี้ก่อให้เกิดความเป็นจริงใหม่ 2 มิติ เพื่อตอบสนองภัยพิบัติ คือ การรับรู้ถึงการจัดการปกครองดูแลตนเอง (self governmence) เพื่อให้ลงมือคิดและทำด้วยตนเอง และการรับรู้ถึงความมีผลประโยชน์ร่วมกันของชุมชน (community solidarity)

กระบวนการจัดการอาสาสมัครบรรเทาภัยพิบัติ สามารถแบ่งได้ 3 ช่วง คือ ***ช่วงแรก คือ ช่วงฉุกเฉิน*** (emergency) เหล่าอาสาสมัครจะเป็นผู้รับบทบาท (role-taker) และในขณะเดียวกันก็เป็นผู้กำหนดบทบาท (role-makers) ด้วย ทำให้เขารู้สึกอย่างแรงกล้าถึงการได้รับการยอมรับให้เป็นผู้ร่วมก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคม ซึ่งเป้าหมายหลักสำหรับช่วงนี้ คือ การมีชีวิตรอดและความมั่นคงปลอดภัย ขั้นแรกจึงเป็นการช่วยเหลือภายนอก (Instrumental Work) 3 ประการ คือ การจัดเตรียมอาหาร, สิ่งของเครื่องใช้, และการเฝ้าระวังช่วงกลางคืน ในขั้นนี้มีผลดีต่อการสร้างสายสัมพันธ์กับผู้ประสบภัย ซึ่งเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการให้ความช่วยเหลือภายใน ***ช่วงที่สอง คือ ช่วงการพัฒนา*** เป็นช่วงที่สถานการณ์เริ่มกลับสู่สภาพเดิม เป็นการดูแลทางจิตใจซึ่งจะเน้นที่กลุ่มเด็กและผู้สูงอายุ โดยเริ่มตั้งฐานกลุ่มเด็กเล่นในค่ายอพยพ และใช้โครงการ “ the apple girls” ในการรักษาความเครียดที่เกิดขึ้นในผู้สูงอายุ ในช่วงนี้พบว่าผู้ประสบภัยมีอาการอ่อนแอทางจิตใจแต่ก็สามารถอยู่รอดมาได้ด้วยการกระตุ้นความเข้มแข็งของตนเองด้วยสิ่งที่เรียกว่า “ทรัพยากรการรับมือจากทั้งภายในและภายนอก ” ซึ่งแนวทางนี้ได้ผลมากกว่าการเข้ารับการให้คำปรึกษาจากนักจิตวิทยาโดยตรง ***ช่วงที่สาม ช่วงสุดท้าย***ของการให้ความช่วยเหลือเริ่มเกิดความขัดแย้งในหมู่อาสาสมัครเนื่องจากไม่มีใครรู้ว่าควรหยุดการดำเนินการเมื่อใดและด้วยวิธีใด วิธีที่ดีที่สุดในการขจัดความขัดแย้ง คือ การเปิดเผยและยอมรับในความคิดเห็นที่แตกต่างกัน

จากประสบการณ์ขบวนการอาสาสมัครที่เกิดขึ้นนี้ทำให้รัฐเล็งเห็นความสำคัญกับการเตรียมรับสถานการณ์ในภาวะวิกฤติโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจังมากขึ้น และควรมีการวางแผนเตรียมการอย่างเป็นระบบล่วงหน้า เช่น การสนับสนุนกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดการรับมือภัยพิบัติ มีความเคลื่อนไหวเรื่องอาสาสมัครอย่างสูงจน 3 ปีต่อมา เกิดเป็นกฎหมายองค์กรไม่แสวงกำไร (NPO Law) ขึ้นเพื่อส่งเสริมงานด้านอาสาสมัครอย่างจริงจัง การจัดตั้งองค์กรอาสาสมัครในการจัดการภัยพิบัติตามท้องถิ่นต่างๆต่อไป

บทที่ 6

บทสรุปเชิงระบบและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ภัยพิบัติสึนามิเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547 นำมาซึ่งความสูญเสียจำนวนมาก สำหรับสังคมไทยแล้ว กระบวนการจัดการรับมือแก้ไขปัญหาอันสืบเนื่องจากภัยพิบัติดังกล่าว นับเป็นประสบการณ์ที่สำคัญที่ทำให้สังคมไทยได้เรียนรู้ถึงทั้งจุดเด่นที่ควรส่งเสริมในหลายด้านและข้ออ่อนที่ควรมีการทบทวนและปรับปรุง ระบบการรับมือกับภัยพิบัติในที่นี้ กินความกว้าง โดยหมายถึง กระบวนการของสังคมในการรับมือและจัดการกับภัยพิบัติที่ซึ่งเป็นระบบเชื่อมโยงและสืบเนื่องกัน 3 ช่วง ได้แก่ *หนึ่ง* **ช่วงภาวะฉุกเฉิน** ซึ่งเป็นช่วงประมาณสัปดาห์แรกถึงสองเดือนแรกหลังเหตุการณ์ *สอง* **ช่วงกอบกู้** ที่แต่ละฝ่ายพอจะตั้งสติ ร่วมมือกับจัดกระบวนเพื่อกอบกู้สถานการณ์ให้ผ่อนหนักเป็นเบา อันเป็นช่วงเวลาหลังเหตุการณ์ผ่านเป็นประมาณ 2-3 เดือน และ *สาม* **ช่วงฟื้นฟูและพัฒนา** อันเป็นช่วงที่ต้องคิดวางแผนระยะยาวในการแก้ไขปัญหาต่างๆอย่างเป็นระบบและรอบด้านตลอดจนเตรียมรับมือกับรอบใหม่ของภัยพิบัติที่ไม่มีใครคาดการณ์ได้

1. จุดเด่นของระบบการรับมือ

ประสบการณ์การรับมือภัยพิบัติของสังคมไทยจากเหตุการณ์สึนามิครั้งที่ผ่านมานี้ มีจุดเด่นที่น่าสนใจอย่างน้อย 2 ประการ ได้แก่

1) ความ**ฉับไว**ของรัฐบาลที่สามารถตอบสนองต่อสภาวการณ์ได้อย่างรวดเร็วแสดงว่าระบบรับมือกับวิกฤติมีประสิทธิภาพ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นที่ประสบภัยสึนามิด้วยกัน ทั้งด้านการจัดการระบบใหญ่ของส่วนกลางในการรับมือช่วงฉุกเฉิน ภาวะการนำของรัฐบาล การตั้งคณะกรรมการและอนุกรรมการด้านต่างๆ เพื่อจัดการกับปัญหาด้านที่สำคัญๆ รวมทั้งการสนับสนุนด้านงบประมาณ ตลอดจนการประสานงานกับนานาชาติ บทบาทการรับมือกับภัยพิบัติของภาครัฐในครั้งนี้ นับเป็นโอกาสที่ดีในการทดสอบและประเมินประสิทธิผลของการปฏิรูประบบราชการในช่วงที่ผ่านมา

2) พลัง**ชุมชน พลังสังคม** และพลังอาสาสมัคร บทบาทการรับมือภัยพิบัติของภาคประชาสังคมและชุมชน ที่แม้จะไม่เป็นข่าวเด่นเท่าการทำงานของภาครัฐ แต่เห็นได้ชัดเจนโดยเฉพาะช่วง 6-10 เดือนให้หลัง ว่าดูจะมีความหนักแน่นและตรงเป้ากับกลุ่มผู้ประสบภัยมากกว่า ทั้งนี้เพราะรอให้ผู้ประสบภัยเดินเข้ามาหา แต่เป็นฝ่ายรุกถึงตัวชุมชนและผู้ประสบภัย ขณะเดียวกัน ก็มิได้ปล่อยให้เขานั่งรอคอยความช่วยเหลือเพียงอย่างเดียว หากแต่ได้ร่วมมือกันจนเกิดเป็นการจัดระบบตนเอง (self-organizing) เพื่อดำเนินการทั้งในการตอบสนองไขปัญหาเฉพาะหน้าในช่วงฉุกเฉิน การตั้งสติร่วมกันคิดร่วมกันจัดกระบวนระบบเพื่อกอบกู้สถานการณ์ ตลอดจนการวางแผนการพัฒนาชุมชนผู้ประสบภัยในช่วงฟื้นฟูระยะยาว

2. ข้ออ่อนของระบบการรับมือ

ในส่วนจุดอ่อนด้านการรับมือภัยพิบัติของสังคมไทยจากประสบการณ์ที่ผ่านมา หากมองผ่านห้วงเวลา 3 ห้วงดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะทำให้เห็นได้ว่าเมื่อผลกระทบชั้นที่ 1 อันได้แก่ความสูญเสียโดยตรงจากภัยพิบัติสึนามิ ผ่านพ้นไปแล้ว ยังมีการเกิดขึ้นของปัญหาผลกระทบชั้นที่ 2 จากวิธีการดำเนินการช่วยเหลือแล้วกลาย

เป็นสร้างปัญหาใหม่ และผลกระทบชั้นที่ 3 อันสืบเนื่องจากการจัดการที่ขาดความยั่งยืนและเป็นองค์รวม โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

1) เครื่องชี้วัดที่สำคัญที่บ่งบอกถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการรับมือภัยพิบัติ คือ การเอาผู้ประสบภัยเป็นตัวตั้ง จะเห็นได้ว่าแม้เวลาผ่านไป 1 ปีแล้ว แต่ยังคงมีคนชายขอบที่ตกสำรวจ ไม่อยู่ในจอภาพการให้ความช่วยเหลือของระบบอยู่ไม่น้อย นี้แสดงให้เห็นว่านโยบายการรับมือภัยพิบัตินั้น แม้มีข้อดีอยู่มาก แต่ก็ยังมีจุดอ่อนอยู่ไม่น้อยที่จำเป็นต้องมีการปรับปรุง

2) ระบบการให้ความช่วยเหลือของราชการ แม้จะนับได้ว่ามีการปรับตัวอยู่สูงมากภายใต้สภาพการณ์ที่ผ่านมา แต่ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่ายังมีช่องว่างในเรื่องขาดความทั่วถึงของการช่วยเหลือ เนื่องจาก “ขาลอย” เพราะไม่ได้โยงกับเครือข่ายการทำงานของชุมชน คนชายขอบ หรือคนไร้สัญชาติมากนัก ช่องว่างดังกล่าวสามารถเสริมได้ด้วยบทบาทของภาคประชาสังคมและภาคชุมชน

3) กระบวนการนโยบายการรับมือภัยพิบัตินั้น แม้มีจุดแข็งอยู่ที่การตอบสนองในภาวะฉุกเฉินเฉพาะหน้าได้ดี แต่ยังขาดการให้น้ำหนักกับมิติที่เอื้อให้เกิดการฟื้นฟูอย่างยั่งยืนในช่วงกอบกู้และช่วงฟื้นฟู กระทั่งกลายเป็นการเปิดช่องว่างให้นายทุนมาแสวงประโยชน์ด้านพาณิชย์หรือ “โอกาส” จาก “วิกฤติ” ของผู้ประสบภัยได้ ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากปัญหาความขัดแย้งเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน เป็นอาทิ

4) นโยบายการรับมือกับภัยพิบัติควรให้ความใส่ใจใน**กระบวนการฟื้นฟูชีวิตอย่างเป็นองค์รวม** แต่กลับกลายเป็นนโยบายแบบเอาความฉุกเฉินและความจำเป็นทางการเมืองที่ “ขาลอย” เป็นตัวตั้ง ทำให้ราชการท้องถิ่นก็มุ่งแต่ตอบสนองต่อเป้าหมายจากเบื้องบน เกิดการทุ่มงบประมาณลงไปในมิติเดียวโดยเน้นงานที่เห็นผลไว คือ การสร้างข่าวประชาสัมพันธ์และการช่วยเหลือเฉพาะหน้า **แต่มิได้ช่วย**เหลือด้านการฟื้นฟูชีวิตอย่างยั่งยืนบนฐานของปัญหาและความเป็นจริงในพื้นที่ กระทั่งทำให้สาธารณชนเข้าใจผิดว่าปัญหาต่างๆได้รับการแก้ไขลุล่วงไปหมดแล้ว ลักษณะนโยบายการช่วยเหลือดังกล่าว จึงกลายเป็นการเลือกช่วยเหลือเฉพาะด้านที่สะดวกต่อมิติเบื้องสูง แต่ละเลยการดำเนินการฟื้นฟูแบบองค์รวมและอย่างยั่งยืนของชีวิตชุมชนผู้ประสบภัย

5) การสื่อสารว่าด้วยเรื่องภัยพิบัตินั้น แม้ตลอดห้วงเวลาที่ผ่านมา หลายส่วนมีการปรับตัวและเรียนรู้เรื่องภัยพิบัติอย่างใหม่นี้ แต่ส่วนใหญ่ดูจะเน้นที่การสื่อสารให้คนทั่วไปได้รับรู้เหตุการณ์มากกว่า โดยมิได้ให้น้ำหนักกับชุมชนผู้ประสบภัยเป็นตัวตั้ง จึงขาดการให้ความสำคัญกับ**หัวใจคือการสื่อสารระดับชุมชน** นอกจากนี้แม้ในเรื่องระบบเตือนภัยก็เน้นเรื่องเครื่องจักรเครื่องกลในภาพระดับใหญ่ จนมองข้ามมิติวัฒนธรรมและการส่งเสริมขีดความสามารถและประสิทธิภาพในระดับชุมชนท้องถิ่น

6) กระบวนนโยบายในระดับมหภาค หากมองโดยภาพรวมตลอดทั้ง 3 ห้วงเวลาแล้ว กล่าวได้อย่างชัดเจนว่า นโยบายในระดับมหภาคนั้นมีปัญหาบางประการ กล่าวคือ

(1) นโยบายไม่สอดคล้องกับขั้นตอนของสภาพการณ์กล่าวคือ แม้จะประสบความสำเร็จในขั้นภาวะฉุกเฉิน แต่การเน้น ด้านบริหารจัดการภาวะฉุกเฉิน (emergency management) แต่มิติเดียวอย่างยึดเยื้อ โดยไม่เอื้อต่อการเปลี่ยนผ่านสู่ขั้นตอนใหม่ อันได้แก่ การฟื้นฟูและการพัฒนาจึงกลับกลายเป็นความผิดพลาดในระดับนโยบายที่ก่อความสูญเปล่าและไม่สอดคล้องมากมาย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาข้อแตกต่างระหว่างห้วงระยะฉุกเฉินกับระยะสู่ขั้นปกติให้ถ่องแท้

(2) แนวโน้มปัจจุบันที่เน้นในมิติการท่องเที่ยวขนาดใหญ่ (mass-tourism-led recovery trategy) การประชาสัมพันธ์ทั้งในและต่างประเทศก็มุ่งสร้างความมั่นใจแก่นักท่องเที่ยวต่างประเทศเป็นหลัก ลักษณะของกระบวนนโยบายดังกล่าวนี้ จึงเสมือนเป็นการส่งสัญญาณผิดๆ ให้หน่วยราชการหลายแห่งเข้าใจว่าหน่วยงานของตนมิได้ถูกคาดหมายจากฝ่ายการเมืองให้มีบทบาทช่วงนี้ ดังเห็นได้จากบทบาทของกระทรวง

มหาดไทย เช่น กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และกระทรวงแรงงาน จะเบาบางคล้ายกับถอยห่างแต่ ขณะเดียวกันเรากลับเห็นบทบาทของหน่วยงานด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นอย่างมากแทน กลายเป็นว่านโยบายการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติที่ละเลยเนื้องานในระดับพื้นฐาน ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากนโยบายที่ผิดฝาผิดตัว คือ ผิดจังหวะและหลุดลอยจากความจริงและความทุกข์ของชุมชนผู้ประสบภัย

ขณะเดียวกัน กระบวนนโยบายดังกล่าว ยังส่งผลให้ธุรกิจการท่องเที่ยวขนาดเล็กและขนาดย่อม รวมทั้งชาวบ้านผู้ดำรงชีวิตเกี่ยวข้องไม่ได้รับความสนใจในระดับนโยบายเท่าที่ควร ในอีกด้านหนึ่งนั้น หากเราหันไปพินิจพิจารณาการเคลื่อนไหวด้านการฟื้นฟูโดยชุมชนที่กระบวนการชุมชนในระดับรากหญ้าดำเนินการอยู่ในช่วงเวลากว่า 9 เดือนที่ผ่านมา การฟื้นฟูเหล่านี้มีจุดเด่นตรงที่เราอาจเรียกได้ว่าเป็น “community-led recovery strategy” การดำเนินการเหล่านี้เกิดเป็นแนวร่วมและพันธมิตรภาคธุรกิจ องค์กระหว่างประเทศ

(3) ยัง**ขาด**นโยบายมหภาคในเชิงบูรณาการและรัฐบาล**ขาด**การให้ความสำคัญกับกระบวนการบูรณาการนโยบายด้านต่างๆ เช่น การฟื้นฟูการท่องเที่ยวกับการฟื้นฟูชีวิตชุมชน รวมทั้งชนชายขอบ การส่งเสริมพัฒนาการวางผังเมืองและการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองและอนุรักษ์ธรรมชาติ ฯลฯ ทำให้ขาดบรรยากาศแห่งการประสานนโยบาย (policy coordination) จึงเกิดความสับสนและความขัดแย้ง ทั้งโดยพฤตินัยและโดยนัยระหว่างหน่วยงานราชการระดับเดียวกันที่มีอำนาจหน้าที่ต่างกัน รากฐานของความสับสนและข้อขัดแย้งด้านนโยบาย ได้แก่ ข้อที่ว่ารัฐบาลต้องการให้การฟื้นฟูท้องถิ่นขับเคลื่อนด้วยผลประโยชน์อุตสาหกรรมท่องเที่ยว หรือพลังชุมชนผู้ประสบภัย

3. สรุปการถอดประสบการณ์เชิงระบบ

3.1. วงจรและระบบการรับมือภัยพิบัติ

วงจรการรับมือภัยพิบัตินั้น ประกอบด้วยห้วงเวลา 3 ช่วงและระบบ 4 ระบบสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน (ดูแผนภาพที่ 6.1 ประกอบ) ดังนี้

1) **ช่วงก่อนภาวะฉุกเฉิน (before crisis)** ประกอบด้วย 2 ระบบย่อย ได้แก่ ***(1) ระบบเฝ้าระวังภัย (hazard mitigation)*** เป็นการวัดระดับอันตรายของภัยพิบัติ ***(2) ระบบการเตรียมความพร้อม-แผนฉุกเฉิน (emergency preparedness)*** ซึ่งเป็นเรื่องการวางแผนและซักซ้อมแผนรับมือในด้านต่างๆ ที่ผ่านมา สังคมค่อนข้างเน้นพัฒนาด้านนี้อย่างมาก แต่เป็นการพัฒนาด้านกลไกเพียงอย่างเดียว อันที่จริงแล้ว เราจำเป็นต้องมีกระบวนการให้การศึกษาด้วย ทั้งการให้การศึกษาแก่องค์การบริหารส่วนตำบลและชุมชน ว่าจะต้องเตรียมตัวอย่างไร ทั้งส่วนเตรียมความพร้อมและระบบเฝ้าระวังภัยนี้ เป็นกระบวนการรับมือในช่วงภาวะไม่วิกฤติ และจำเป็นต้องมีการซักซ้อมฝึกฝนจนเป็นนิสัย สามารถทำสิ่งต่างๆได้อย่างเป็นอัตโนมัติ ว่าเกิดเหตุการณ์แล้ว ใครต้องทำอะไร ที่ไหน อย่างไรบ้าง

2) **ช่วงระหว่างภาวะฉุกเฉิน (during crisis) หรือ “ช่วงตั้งหลักและกอบกู้”** งานวิจัยชิ้นนี้ได้ศึกษาเรื่อง***ระบบรับมือตอบสนองในช่วงฉุกเฉิน (emergency response)*** ไว้ไม่น้อยเช่นกัน ว่ามีการตอบสนองได้ดีเพียงใด ถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ประการใด มีการจัดระบบตนเองอย่างไร สังคมเรามีการตอบสนองต่อภัยพิบัติในลักษณะใด ซึ่งจะไม่ขอกล่าวในหัวข้อนี้ ประสบการณ์เหล่านี้ ก็จะเป็นบทเรียนให้สังคมไทยสามารถตอบสนองและรับมือในช่วงฉุกเฉินได้อย่างถูกต้องเหมาะสมมากขึ้น

3) **ช่วงหลังภาวะฉุกเฉิน (after crisis) หรือ “ช่วงการฟื้นฟูและพัฒนา”** ช่วงการฟื้นฟูให้กลับมาสู่ปกติและพัฒนาให้ดีกว่าเดิมนั้น มี***ระบบการฟื้นฟู (disaster recovery)*** ทั้งในระยะกลาง – ยาว ซึ่งเป็นอีกส่วน

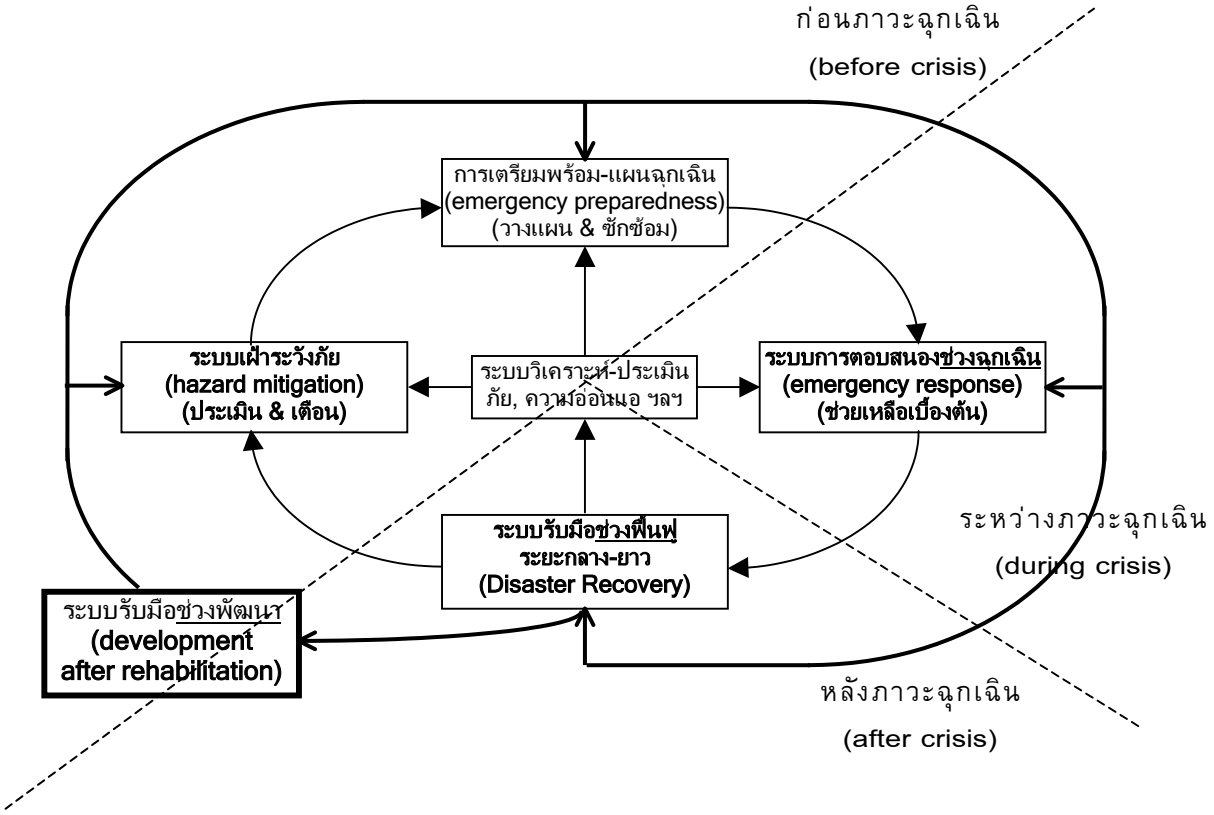
หนึ่งที่งานวิจัยชิ้นนี้ศึกษาค่อนข้างมาก ในช่วงนี้ การพิจารณา “วงจรการรับมือภัยพิบัติ” ไม่ควรหยุดเพียงมองการฟื้นฟูอย่างเดียว แต่ต้องดำเนินการเพื่อให้ไปสู่การพัฒนา เพราะการพัฒนาจะกลายเป็นกลไกสำคัญในการรับมือวิกฤติอื่นๆในวันข้างหน้าที่จะเกิดในชุมชนได้ หากมีการพัฒนาที่ดีและวางแผนรับมือภัยพิบัติอย่างดี สิ่งเหล่านี้ก็จะเป็นหัวใจสำคัญที่ทำให้วิกฤติอาจไม่เกิดหรือลดความรุนแรงของวิกฤติได้ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าระบบฟื้นฟูนี้เป็นระบบที่ในที่สุดแล้ว ก็จะตัวกลายเป็นการพัฒนาและเตรียมสำหรับภัยพิบัติครั้งใหม่ๆและประเภทอื่นๆ เช่น เรื่องสงครามทรัพยากร ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ กรณีปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินที่หาดแหลมป้อม เป็นต้น และระบบการรับมือในขั้นการพัฒนานี้ ก็จะเป็นระบบที่มีความยืดหยุ่นและมีความละมุน ซึ่งชุมชนผู้ประสบภัยทำการจัดระบบตนเองขึ้นมาหนุนเสริมการทำงานของระบบปกติทั้ง 4 ระบบอีกชั้นหนึ่งด้วย

ในความเป็นจริงนั้น ระบบทั้ง 4 ระบบนี้ จะดำรงในสภาวะที่มีความเป็นพลวัตค่อนข้างสูง ดังนั้น ระบบจึงจำเป็นต้องขับเคลื่อนไปข้างหน้าตลอดเวลา และทำงานอย่างประสานสอดคล้องกัน ไม่แยกส่วนระบบงานเป็นท่อนๆที่ไม่เกี่ยวกัน นอกจากนี้ ยังจะต้องมี***ระบบวิเคราะห์-ประเมินภัยและความอ่อนแอ*** ซึ่งคล้ายเป็นกลไกกลางที่ทำหน้าที่วิเคราะห์และการประเมินความอ่อนแอของระบบทั้ง 4 ระบบนี้อยู่เสมอๆ เนื่องจากสภาวการณ์ด้านภัยพิบัตินั้น มีพลวัตสูง ความอ่อนแอในวันนี้ อาจต่างจากความอ่อนแอในรอบต่อ ๆไปก็เป็นได้ ตัวอย่าง เช่น กรณีประสบการณ์รับมือภัยพิบัติแคทรินา สหรัฐอเมริกา เมื่อมีการซักซ้อมแล้ว พบข้อผิดพลาดหรือปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต ระบบวิเคราะห์-ประเมินภัยและความอ่อนแอ ก็ควรต้องดำเนินการให้มีการปรับปรุงแผนที่วางเอาไว้ด้วย มิใช่เพียงทำให้การซักซ้อมเป็นเพียงพิธีกรรมอย่างหนึ่งเท่านั้น

หากพิจารณ์ระบบงานทั้ง 4 ส่วน (ใน 3 ช่วง) แล้ว จะเห็นได้ว่าเรื่องการตั้งรับ การตอบสนองในภาวะฉุกเฉิน และการฟื้นฟูนั้นมีความสำคัญ อย่างไรก็ตาม ในที่นี้มีความจำเป็นต้องระวังไม่เน้นหนักแต่เพียงมิติเชิงกลไกเพียงอย่างเดียวจนเกินไป เช่น เรื่องการสื่อสารกับการรับมือภัยพิบัติ ที่ผ่านมาค่อนข้างเน้นการจัดตั้งระบบการเตือนภัย ค่อนข้างเน้นมิติเชิงกลไกอย่างมาก แต่กลับไม่เห็นความสำคัญของมิติเรื่องคนกับชุมชน และกลไกท้องถิ่นในภาวะปกติว่าควรทำอะไร

นอกจากนี้ ประสบการณ์การรับมือเฮอริเคนแคทรินาของสหรัฐอเมริกานั้น ยังทำให้เราเห็นได้ว่ามีการเตรียมตัวของ*ระบบเฝ้าระวังภัย*และ*ระบบเตรียมพร้อม-แผนฉุกเฉิน* ในขั้นก่อนภาวะฉุกเฉินเป็นอย่างดี แต่สิ่งที่ขาดมากๆ กลับเป็นเรื่องการจัดการเตรียมตัวด้านวิธีคิดและกระบวนการตัดสินใจว่าจะใช้แผนที่เตรียมไว้หรือไม่ จะต้องให้น้ำหนักความสำคัญกับปัจจัยด้านอะไรบ้าง เช่น ระหว่างปัจจัยด้านเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและการโรงแรมกับปัจจัยด้านความมั่นคงของชีวิตคนยากจนในเมืองนิวออร์ลีนส์ เป็นต้น

จากการแบ่งห้วงเวลาดังกล่าว จะช่วยทำให้เราเห็นว่าในแต่ละห้วงเวลา วิธีการจัดการประสานกลุ่มผู้กระทำการ (actors) ด้านต่างๆทั้งด้านสังคม การปกครอง และด้านการสื่อสารจะมีความแตกต่างกัน ตัวอย่างด้านการสื่อสารนั้น เช่น *ช่วงการตอบสนองภาวะฉุกเฉิน*นั้น อาจไม่ต้องการสื่อสารแบบสองทางมากนัก เพราะทุกอย่างต้องการการตัดสินใจที่รวดเร็ว ทันการณ์ แต่ไม่สับสน การสื่อสารควรเป็นทางเดียว แต่อย่างไรก็ดี จำต้องเปิดให้มีการสื่อสารกลับมา (feedback) เพราะถ้ามีอุปสรรคจะปรับแก้มาตรได้ทันกาลได้ *ช่วงการฟื้นฟู* จำเป็นต้องส่งเสริมให้มีการเปิดการสื่อสารแบบสองทาง เพื่อก่อให้เกิดมีการมีส่วนร่วม เนื่องจากช่วงการฟื้นฟูนี้เป็นเรื่องระยะยาว เป็นต้น



แผนภาพที่ 6.1 : แสดงวงจรและระบบการรับมือภัยพิบัติ

ที่มา : คณะวิจัยปรับประยุกต์จาก Lindell and Perry (2004 : 7)

3.2. การจัดระบบตนเอง และระบบที่มีลักษณะยืดหยุ่น

ภายใต้ภาวะวิกฤตนั้น โครงสร้าง และระบบของการทำงานในระดับชาติจะไม่สามารถทำหน้าที่ได้ ดังนั้น จึงเป็นที่ทราบกันว่าจำต้องมีการจัดระบบและโครงสร้างเพื่อรองรับภาวะฉุกเฉินเช่นภัยพิบัติต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ดี ในกรณีของประเทศไทยในเดือนธันวาคม 2547 นั้น การจัดโครงสร้างและระบบในภาคราชการอยู่ในระหว่างการปรับตัวด้านโครงสร้างในการปฏิรูประบบราชการ จึงมิได้มีบทบาทเป็นกลไกหลักได้

พ้นจากการจัดระบบรองรับความช่วยเหลือฉุกเฉินด้านสาธารณสุข-การแพทย์ ซึ่งนับได้ว่าค่อนข้างเด่นในแง่การปรับตัวแล้ว เราประจักษ์ว่าระบบการจัดตั้งกันขึ้นเอง โดยเฉพาะด้านอาสาสมัครในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งจิตใจอาสาสมัครในโครงสร้างและระบบในระบบปกติของบุคลากรทางราชการ มีบทบาทที่เป็นจริงที่ตั้งข้อน่าสังเกตเป็นพิเศษหลายประการได้แก่

ประการแรก ระบบอาสาสมัคร ประสบการณ์ของศูนย์อาสาสมัครสึนามิที่ก่อรูปก่อร่างขึ้นมาเองท่ามกลางความตระหนกตกใจไม่กี่วันภายหลังเหตุการณ์คลื่นยักษ์แสดงถึงพลังแห่งอาสาสมัคร ซึ่งมิได้มีแต่เฉพาะในหมู่คนไทย หากรวมไปถึงคนต่างชาติ ต่างภาษา รวมทั้งคนที่อยู่ข้ามแดนข้ามทวีปด้วย

ประการที่สอง ความสำคัญของจิตใจอาสาของบุคลากรในสถาบัน และนอกสถาบัน ผู้คนมักจะเน้นอาสาสมัครในแง่บุคคลจนบางครั้งมองข้าม “จิตใจอาสา” ซึ่งเป็นองค์ประกอบภายในที่สำคัญที่สุด จิตใจและความต้องการทำงานเพื่อช่วยผู้อื่นโดยมิได้คำนึงถึงผลประโยชน์ที่ตนจะได้รับนี้ มีปรากฏในหมู่ผู้คนทุกวิชาชีพทั้งภาคราชการและเอกชนทั้งองค์กรส่วนท้องถิ่นและคนจากถิ่นอื่น ความเชื่อมโยงที่เกิดขึ้นสืบเนื่องจากการริ

เริ่มของนักพัฒนา/นักกิจกรรมทางสังคม ซึ่งมิได้เกิดขึ้นเพราะคำชี้นำหรือการบัญชา หรือแม้แต่จากการประกาศสนับสนุนของแหล่งทุน แต่เกิดขึ้นเป็นแรงกะเพื่อมเชื่อมโยงกันเป็นลูกโซ่ระหว่างองค์กร

ประการที่สาม ลักษณะการจัดระบบตนเอง (self-organizing system) ในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นแม้แต่ระบบการแพทย์ฉุกเฉิน (EMS) ก็ยังต้องปรับตัวมาก ในสถานการณ์ปัญหาจริง ทุกฝ่ายได้แสดงให้เห็นว่าการรอคำสั่ง รอคำชี้แนะเป็นความล้มเหลว ฝ่ายใดที่สามารถลุกขึ้นจัดตั้งตัวเองได้ ย่อมจะเป็นตัวแปรในทางขับเคลื่อนได้เช่นกรณีผู้ประสพภัยเองที่มีการจัดตั้งเช่นที่บ้านน้ำเค็ม ศูนย์ช่วยเหลือผู้ประสพภัยบางม่วง การที่วัดสามัคคีธรรมที่เจ้าอาวาสมีบทบาทก็เป็นตัวอย่างที่น่าสนใจในเรื่องนี้ด้วย

ประการที่สี่ ลักษณะยืดหยุ่นของระบบ (flexibility) เป็นตัวประกันว่า การตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในสถานการณ์จริงแต่ละที่จะได้รับการแก้ไขอย่างตรงกับความต้องการ แม้แต่ความร่วมมือระหว่างองค์กร และระหว่างสถาบันที่มีลักษณะเป็นระบบขึ้น โดยมีองค์กรอาสาสมัคร-ผู้ประสพภัยเป็นตัวเชื่อมประสาน

3.3. กระบวนการนโยบายกับช่องว่างเชิงนโยบาย (policy gap)

จากแผนภาพกระบวนการนโยบายการรับมือภัยพิบัติ (ดูแผนภาพที่ 6.2 ประกอบ) จะเห็นได้ว่าใน**ภาพใหญ่ทั้งระบบ (whole-system) ของกระบวนการรับมือนั้น จะประกอบไปด้วยระบบย่อย (sub-systems) และผู้กระทำการ (actors) จำนวนมาก ในที่นี้ อาจแบ่ง**กระบวนการนโยบาย**ได้คร่าว ๆ ดังนี้**

1) **กระบวนการนโยบายในระดับภาพรวม** ซึ่งอยู่ภายใต้การตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาล
2) **กระบวนการนโยบายรายสาขา (sectoral policies)** ซึ่งมีทั้งที่เป็นนโยบายของกระทรวงและกรมต่าง ๆ และการแบ่งประเด็นนโยบายการทำงานตามคณะอนุกรรมการจำนวนหลายชุดที่ตั้งขึ้นหลังสึนามิ
3) **กระบวนการรับมือภัยพิบัติของชุมชนผู้ประสบภัย**

สิ่งที่สำคัญคือในบรรดาผู้กระทำการและนโยบายเหล่านี้ **ผู้กระทำการที่สำคัญและควรมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย คือ ชุมชนผู้ประสบภัยเอง**

กรณีประสบการณ์รับมือสึนามิของประเทศไทย พบการปรับตัวเชิงนโยบายจำนวนมากและทำได้ค่อนข้างดีในช่วงภาวะฉุกเฉิน กระบวนการนโยบายรายสาขามีการประสานกันอยู่พอสมควร มีความใกล้ชิดกันอยู่ระดับหนึ่งระหว่างกระบวนการฟื้นฟูในระดับชุมชนผู้ประสบภัยกับฝ่ายนโยบาย อย่างไรก็ตาม ในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่การฟื้นฟูและพัฒนานั้น จะพบว่ามี**ช่องว่าง (Gaps) เชิงกระบวนการนโยบาย** ซึ่งเป็นความไม่สอดประสาน ไม่ลงรอยหรือบางกรณีเป็นข้อขัดแย้งหลายประการ ได้แก่

1) ***ช่องว่างระหว่างกระบวนการนโยบายรายสาขา แต่ขาดสำนึกต่อกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน*** สืบเนื่องจากการขาดการประสานเชิงนโยบาย (policy-coordination) เพราะหน่วยงานแต่ละแห่งนั้น ถูกกำหนดให้ต้องมีผลงาน ดังนั้น การปฏิบัติงานจึงเน้นที่เฉพาะหน่วยของตน มากกว่าที่จะประสานกับหน่วยงานอื่น เป็นการปฏิบัติงานแบบแยกส่วน ขาดการบูรณาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ก่อให้เกิดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนหรือการเกี่ยงงาน และอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน ผลกระทบจึงเกิดกับชาวบ้านผู้ประสบภัยที่ไม่ได้รับการช่วยเหลือ ประสานงาน หรือแก้ปัญหาไปได้อย่างลุล่วง

2) ***ช่องว่างระหว่างนโยบายและมาตรการ กับกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย*** กล่าวคือ มีกลุ่มตกสำรวจหลายประเภท เช่น กลุ่มเด็กกำพร้า คนพิการ คนชรา เป็นต้น

3) ***ช่องว่างระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติในพื้นที่*** กล่าวคือ นโยบายไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของผู้ประสบภัย เช่น ภาครัฐมีนโยบายเร่งสร้างที่อยู่อาศัยให้กับผู้ประสบภัยในช่วงฉุกเฉินจึงขาดความคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างที่อยู่อาศัยกับวิถีชีวิตและการประกอบอาชีพแต่ดั้งเดิม เป็นต้น

4) ***ช่องว่างระหว่างนโยบายกับความต้องการของผู้ประสบภัยในขั้นตอนใหม่*** (ฟื้นฟูและพัฒนา) เช่น ปัญหาความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและกรรมสิทธิ์ที่ดิน เป็นต้น

5) ***ช่องว่างที่เป็นข้อต่อ (interface) ระหว่างกระบวนการนโยบาย กับ กระบวนการฟื้นฟูโดยผู้กระทำการที่เป็นชุมชนผู้ประสบภัย*** เช่น หน่วยงานของรัฐรับฟังข้อเสนอแนะจากชาวบ้าน น้อยกว่ารับปฏิบัติตามนโยบายของการฟื้นฟูที่กำหนดไว้แล้วจากเบื้องบน เป็นต้น

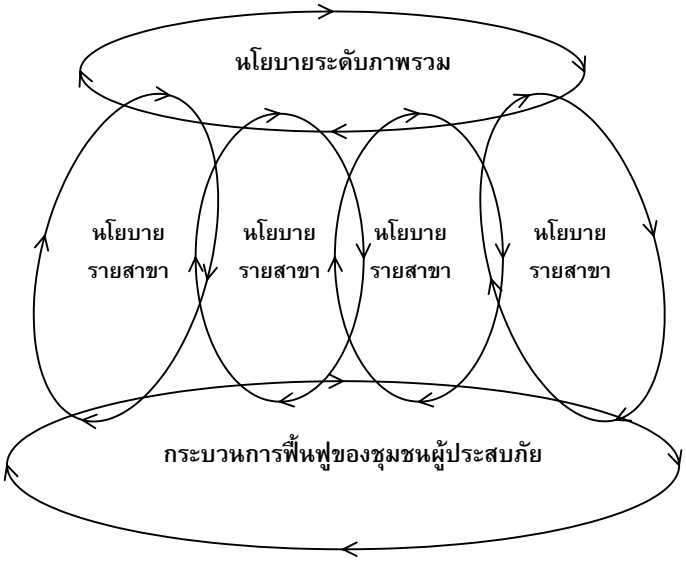
ช่องว่างดังกล่าวบ่งบอกถึงปัญหาสำคัญ หลายประการ ดังนี้

1) **กระบวนนโยบายไม่ได้ปรับตัวต่อสถานการณ์ความต้องการในพื้นที่ที่เปลี่ยนแปลงไป** กล่าวคือ ประเด็นปัญหาของชุมชนผู้ประสบภัยที่แปรเปลี่ยนไปในขั้นตอนใหม่ของการฟื้นฟูและพัฒนาตนเองแล้ว แต่ฝ่ายนโยบายกลับยังดำเนินงานในลักษณะการจัดการในภาวะฉุกเฉินอยู่อย่างยืดยาว

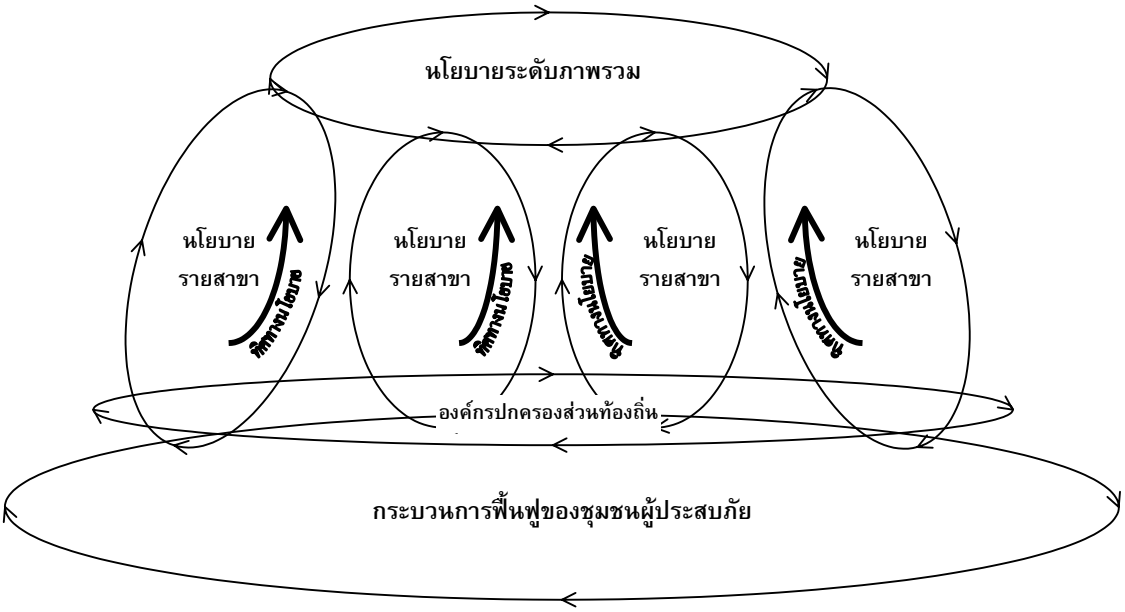
2) **การกำหนดมาตรการการรับมือภัยพิบัติโดยราชการในพื้นที่ (จังหวัด ฯลฯ) ค่อนข้างมีแนวโน้มตอบสนองต่อแรงกดดันเบื้องสูง มากกว่าจะตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนผู้ประสบภัย** เช่น ในการลงสำรวจพื้นที่ของรัฐมนตรี บางครั้งมีการว่าจ้างบริษัทเอกชนในการกำหนดนโยบายเพื่อเสนอต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งนโยบายที่เกิดขึ้นนี้ไม่ได้มาจากความต้องการและการมีส่วนร่วมของชาวบ้านที่ประสบภัย ดังนั้นนโยบายจึงไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาในพื้นที่จึงไม่สามารถแก้ปัญหาให้กับผู้ประสบภัยได้อย่างเต็มที่

3) **แสดงถึงฐานะความสำคัญของชุมชนผู้ประสบภัยมีต่ำมากในกระบวนการนโยบาย** เช่น การจัดงานรำลึก 1 ปีสึนามิที่ผ่านมานั้น ชาวบ้านที่ประสบภัยกลับอยู่ในฐานะของแขกรับเชิญจากรัฐบาล ในขณะที่แท้จริงแล้ว ชาวบ้านควรจะอยู่ในฐานะเจ้าภาพ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้น ก็หมายถึงชุมชนผู้ประสบภัยจำต้องเป็นฝ่ายได้กำหนดรูปแบบของงานด้วย เพราะชาวบ้านเป็นฝ่ายที่สูญเสีย และที่ผ่านมา 1 ปี ก็ต้องผ่านความยากลำบากร่วมกันมา การมีพิธีรำลึกย่อมจะมีความหมายและคุณค่าต่อจิตใจ ครอบครัว และชุมชนตนเองมากกว่าบุคคลทั่วไป

นอกจากนี้ หากพิจารณากระบวนการในระดับภาพรวมแล้ว อาจกล่าวได้ว่าภาวะผู้นำมีลักษณะเน้นด้านการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (emergency-management leadership) เป็นสำคัญ มากกว่าจะเป็นภาวะผู้นำเชิงการพัฒนา (development leadership) อย่างไรก็ตาม หากมองสภาพความเป็นจริงแล้ว จะเห็นได้ว่าสภาวการณ์หลังภัยพิบัตินั้น มีลักษณะเป็นพลวัต กล่าวคือ มิได้มีแต่เฉพาะภาวะฉุกเฉินเท่านั้น แต่ยังมีช่วงฟื้นฟูและพัฒนา ซึ่งเป็นช่วงที่สำคัญอย่างยิ่ง



กระบวนการนโยบายในภาวะฉุกเฉิน



กระบวนการนโยบายในช่วงฟื้นฟูและพัฒนา

แผนภาพที่ 6.2 : แสดงกระบวนการนโยบาย (policy process) และช่องว่างเชิงนโยบาย (policy gap)

ที่มา : คณะวิจัย

3.4. มิติแนวตั้งและมิติแนวนอนของนโยบายรับมือภัยพิบัติ

จากแผนภาพที่ 6.3 จะเห็นได้ว่านโยบายการรับมือกับภัยพิบัตินั้น มีมิติแนวตั้งที่เป็นสายการสั่งการมาจากส่วนกลาง กับมิติแนวนอนที่เป็นนโยบายในระดับท้องถิ่น

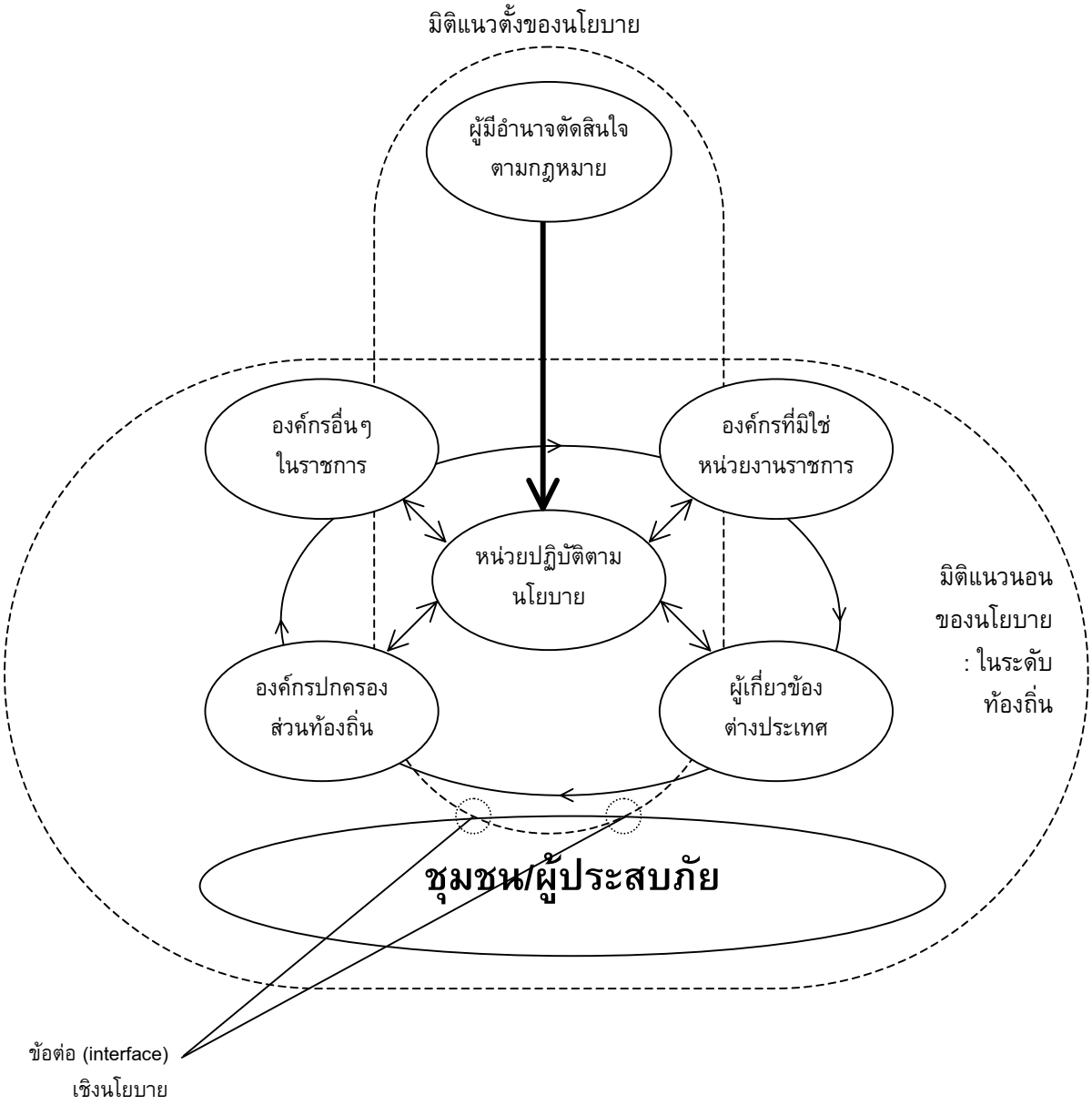
มิติแนวตั้งของนโยบาย หมายถึง นโยบายในระดับของราชการหรือภาครัฐส่วนกลาง ในระดับประเทศ ซึ่งให้ความสำคัญกับอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามกฎหมายและคำสั่งการ โดยสั่งการผ่านลูกศรตามขั้นตอนมาที่หน่วยปฏิบัติตามนโยบาย ที่เป็นหน่วยงานของภาคราชการเช่นกัน แต่อยู่ในระดับท้องถิ่น และหน่วยปฏิบัติตามนโยบายนี้ต้องประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งภาคราชการและไม่ใช่ภาคราชการ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ หน่วยงานทั้งหมดนี้มีความสัมพันธ์ที่ต้องติดต่อและประสานงานซึ่งกันและกันอย่างสอดคล้องกันเพื่อให้การรับมือภัยพิบัติเป็นไปได้อย่างเหมาะสม

มิติแนวนอนของนโยบาย หมายถึง นโยบายในระดับชุมชนและผู้ประสบภัยที่เป็นฐานของนโยบายที่อยู่ด้านบน กล่าวคือ ชุมชนเป็นฐานสำคัญของนโยบายและต้องเชื่อมโยงกับหลายหน่วยงานแต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ปัญหาการประสานงานระหว่างชุมชนกับหน่วยงานต่าง ๆ จากแผนภาพจะเห็นได้ว่าข้อต่อเชิงนโยบาย (policy interface) ระหว่างนโยบายแนวตั้งและแนวนอนในส่วนที่เป็นชุมชนผู้ประสบภัยนั้น มีจุดที่สัมผัสระหว่างกันน้อยเกินไป ลักษณะดังกล่าวเช่นนี้แสดงให้เห็นว่านโยบายและอำนาจของภาครัฐส่วนกลางนั้น ขาดความยืดหยุ่นเพียงพอ

สำหรับการรับมือกับภัยพิบัตินั้น ประเทศไทยมีหน่วยงานเชิงนโยบายจากส่วนกลาง คือ กรมป้องกันบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งเกิดขึ้นหลังจากการปฏิรูประบบราชการ เมื่อปี 2545 ปัจจุบัน การทำงานของกรมป้องกันฯ นั้น แม้จะเห็นได้ว่ามีความตั้งใจในการพยายามปรับตัวในกรอบของระบบราชการมากแล้วก็ตาม แต่ดูยังไม่ค่อยเข้าที่เข้าทางและยังทำหน้าที่ตามภารกิจได้ไม่เต็มที่นัก และที่สำคัญที่ทำให้การทำงานไม่เป็นไปตามระบบที่วางไว้ เนื่องมาจากความจำเป็นต้องทำอยู่ใต้การนำของฝ่ายการเมืองที่กรุงเทพฯ ที่มองเห็นเฉพาะปัญหาเฉพาะหน้า แต่ขาดความต่อเนื่องสอดประสานในระยะยาว

ภาพในอนาคตนั้น มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการรับมือภัยพิบัติกำลังอยู่ในขั้นการดำเนินการปรับปรุง โครงสร้างหน่วยงานด้านต่าง ๆ กำลังอยู่ในช่วงปรับที่ปรับทาง ดังนั้น หากต้องการให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิผล ก็จำเป็นต้องตอบปัญหา 2-3 ประการ ได้แก่

1) การบังคับบัญชานั้น จะทำอย่างไรให้มีความเป็นเอกภาพมากขึ้น
2) ภายใต้เงื่อนไขของทรัพยากรที่มีจำกัดนั้น จะสามารถระดมสรรพกำลังทั้งคนและทรัพยากรอื่นๆ จากส่วนต่างๆ ได้อย่างไร เพื่อให้ประหยัดไม่ต้องเป็นเจ้าของทรัพยากรทั้งหมดเอง แต่สามารถทำงานได้



แผนภาพที่ 6.3 : แสดงมิติแนวตั้งและมิติแนวนอนของนโยบายรับมือภัยพิบัติ

ที่มา : คณะวิจัย

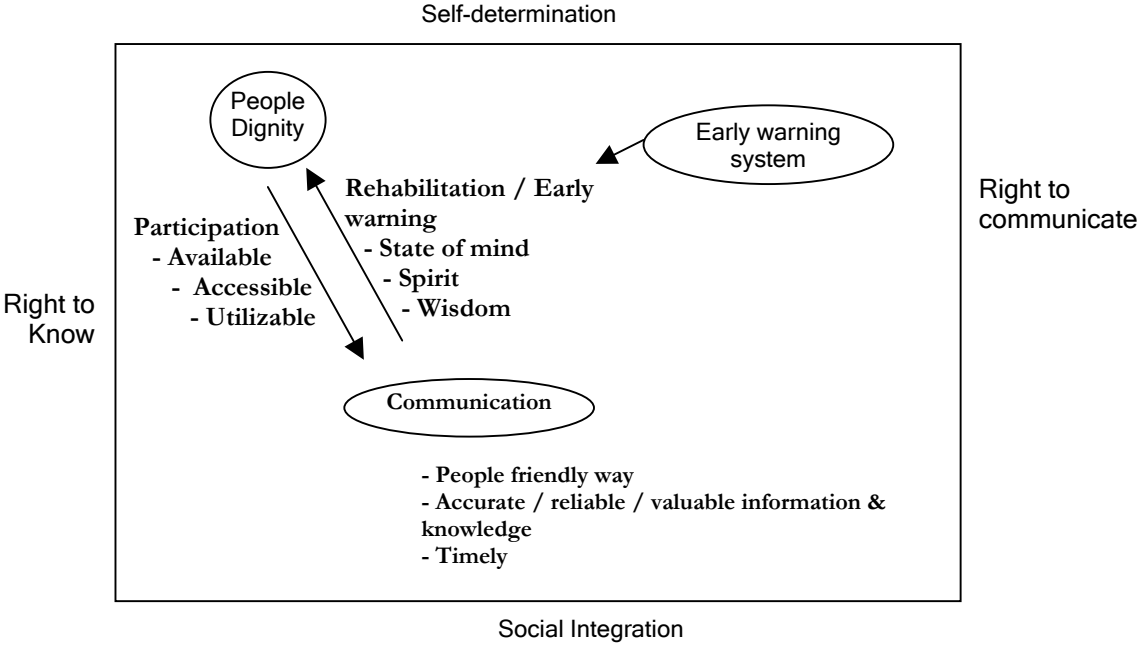
3.5. แนวคิดการสื่อสารเชิงบูรณาการ (Integrated Communication Approach):

แนวทางเสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชนเพื่อพัฒนาระบบรับมือภัยพิบัติระยะยาว

วิกฤติการณ์ธรณีพิบัติภัยสึนามิที่ผ่านมานั้น ได้ให้บทเรียนที่สำคัญต่อสังคมไทยประการหนึ่ง คือ การสื่อสารมีบทบาทเป็นอย่างยิ่งต่อกระบวนการรับมือภัยพิบัติของสังคมและชุมชน ซึ่งอาจสรุป**ปัญหาหลักของการสื่อสารในภาวะภัยพิบัติ**ดังกล่าว ได้ดังนี้

1) ชุมชนและผู้ประสบภัยขาดแคลน และไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่สำคัญ และจำเป็นสำหรับการรับมือ ฟื้นฟู และพัฒนาชีวิตของตน
2) ขาดแคลนการสื่อสารสองทางอย่างมีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน (Friendly 2-way Communication)
3) สังคมให้ความสำคัญและเน้นการใช้สื่อโทรทัศน์มาก มุ่งสื่อสารในสังคมวงกว้างยิ่งกว่าการสื่อสารกับชุมชนผู้ประสบภัย ช่องทางการสื่อสารอื่น ๆ ของชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สื่อวิทยุกระจายเสียงท้องถิ่น และชุมชน ไม่ได้รับความสนใจที่จะพัฒนาให้เป็นช่องทางสื่อสารที่สำคัญเท่าที่ควร

ดังนั้น แนวทางในการพัฒนาระบบรับมือภัยพิบัติด้านสังคมในระยะยาว จึงจำเป็นต้องพัฒนาระบบที่ขจัดหรือลดสภาพปัญหาการสื่อสารข้างต้น อีกทั้งต้องเป็นการสื่อสารที่เอื้อต่อการสร้างเสริมความสามารถของชุมชนและท้องถิ่น บนพื้นฐานของหลักการการพัฒนาที่มีคนเป็นศูนย์กลาง และเน้นความสำคัญของบทบาทองค์กรชุมชนและท้องถิ่นมากขึ้น ในแผนการรับมือ จะต้องตระหนักถึงความสำคัญของสื่อชุมชน โดยเฉพาะ วิทยุชุมชน อย่างไรก็ตาม ระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ มิได้ขึ้นอยู่กับการสร้างหรือเลือกใช้เทคโนโลยีการสื่อสารที่เหมาะสมเท่านั้น หากแต่ควรเป็นระบบการสื่อสารที่มีวิธีคิด แนวทาง และบทบาทที่คำนึงถึงมิติต่าง ๆ ทางมนุษย์ สังคม และสิ่งแวดล้อม ดังแผนภาพที่ 6.4



แผนภาพที่ 6.4: แสดงแนวคิดการสื่อสารเชิงบูรณาการ (Integrated Communication)

ที่มา : คณะวิจัย

องค์ประกอบพื้นฐานของแนวคิดการสื่อสารเชิงบูรณาการ (Integrated Communication) ได้แก่

1) เป้าหมายสำคัญของการสื่อสารคือ การเสริมสร้างให้ชุมชนสามารถกำหนดแนวทางการฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนด้วยตนเอง (Self-determination) และด้วยกระบวนการบูรณาการทางสังคม (Social Integration)

2) เป็นระบบการสื่อสารที่ดำเนินการบนพื้นฐานรับรอง “สิทธิการสื่อสาร (Right to communicate)” และ “สิทธิที่จะรู้ (Right to know)” ของประชาชน

3) เป็นระบบการสื่อสารที่คำนึงถึงประชาชนผู้ขาดโอกาส และได้รับผลกระทบ เป็นสำคัญ โดยระบบจะต้องเอื้ออำนวยให้ประชาชนในชุมชนได้รับโอกาสที่จะปฏิบัติการการสื่อสารอย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน

4) สื่อชุมชน โดยเฉพาะ วิทยุชุมชน ต้องได้รับการตระหนักถึงความจำเป็นในฐานะช่องทางการสื่อสารที่สำคัญของชุมชน ที่มีบทบาทสำคัญ 3 ประการ คือ (1) เป็นกลไกการสื่อสารเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพชุมชน (Community’s rehabilitation and development) (2) เป็นช่องทางหนึ่ง หรือเป็นส่วนหนึ่งของการสื่อสารเพื่อการเตือนภัย (Early warning communication) ควรเชื่อมโยงกับระบบเตือนภัย (3) เป็นช่องทางที่เอื้ออำนวยการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเท่าเทียมกันในการกำหนดแนวทางการแก้ปัญหาและพัฒนาชุมชน โดยต้องมีการดำเนินการในลักษณะที่ให้บริการอย่างสม่ำเสมอ (Available) สมาชิกทุกภาคส่วนของชุมชนสามารถเข้าถึงได้อย่างสะดวก (Accessible) และมีโอกาสใช้ประโยชน์ (Utilizable) ได้อย่างเท่าเทียม

5) ด้วยบทบาททั้ง 3 ประการดังกล่าว เป็นผลให้สื่อชุมชนต้องทำหน้าที่สื่อสารเนื้อหาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างทั้ง ขวัญ สติ และปัญญา ให้กับชุมชน

6) การจะทำหน้าที่การสื่อสารข้างต้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สื่อชุมชนนั้น ๆ จำเป็นต้องประกอบด้วยคุณลักษณะของการให้บริการสื่อสารที่สำคัญ คือ ต้องตระหนักและวางตัวเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน เป็นเพื่อนที่ดี (People friendly way), ข่าวสาร ความรู้ที่เผยแพร่นั้นต้องมีถูกต้อง น่าเชื่อถือ และเลือกสรรบนหลักที่คำนึงถึงคุณค่าและความจำเป็นต่อชุมชน และที่สำคัญการนำเสนอข้อมูล ข่าวสารนั้น ๆ จะต้องทันเวลา และทันการ (Timely)

7) ควรมีการประเมินความต้องการข้อมูล ข่าวสารของชุมชนอย่างสม่ำเสมอ เนื่องจากความจำเป็นดังกล่าวอาจมีการแปรเปลี่ยนไปตามสภาวการณ์ทางสังคม อีกทั้งต้องตามความเปลี่ยนแปลงของข้อมูลข่าวสารในแต่ละช่วงเวลาให้ทัน

8) การนำเสนอข้อมูล ข่าวสาร ความรู้ ต้องชัดเจนและง่ายต่อความเข้าใจของชุมชน

3.6. ทุนทางสังคม

ตามปกติธรรมดา การร่วมมือประสานงานเป็นเรื่องที่ยุ่งยากมาก โดยเฉพาะในระหว่างฝ่ายที่ทำงานในต่างสาขากันและยังมีความแตกต่างเหลื่อมล้ำกันมากในเรื่องของอำนาจและการควบคุมความไม่รู้จักร่วมมือ เป็นแบบต่างคนต่างทำตลอดจน การไม่ประสานงานมีแต่ “ประสานงา” กัน

อย่างไรก็ดี จากประสบการณ์การวิจัยของเราในครั้งนี้ เราได้สังเกตเห็นกรณีที่ความร่วมมือและการประสานพลังประสบความสำเร็จที่น่าสนใจยิ่ง

ทุนทางสังคม (Social capital) ที่มีบทบาทในเรื่องนี้นั้นมีได้หลายประเภท อย่างไรก็ดี มิใช่ทุนทางสังคมที่เป็นความสัมพันธ์ในหมู่บุคคลหรือผู้สงเคราะห์ผู้ประสพภัย หรือในหมู่ผู้คนในชุมชนที่เดือดร้อนด้วยชะตากรรมเดียวกัน แต่อย่างเดียว แต่ที่โดดเด่นกว่านั้นได้แก่ ทุนทางสังคมอีกประเภทหนึ่งอันได้แก่ทุนที่มีบทบาทเป็นสะพานเชื่อมโยง (bridging social capital) ระหว่างผู้มีรู้สึกมีส่วนเกี่ยวข้อง แต่อยู่ต่างสาขา ต่างสายงาน และต่างฐานะในระบบเศรษฐกิจสังคม

แต่เดิม ทุนทางสังคมประเภท “สะพานเชื่อม” ในสังคมไทย อาจมีอยู่บ้าง ในลักษณะความเมตตาสงสารและการมีน้ำใจช่วยเหลือคนตกทุกข์ได้ยากเป็นทุนทางสังคมที่อยู่เป็นพื้นฐานของสังคมไทย ซึ่งเป็นสังคมที่ให้ความสำคัญกับศาสนธรรมอยู่แล้ว แต่ท่ามกลางการเติบโตของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมและการแข่งขัน ทุนทางสังคมประเภทนี้ย่อมถูกกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงหรือถูกบ่อนทำลายไปเป็นอันมาก วัฒนธรรมตัวใครตัวมันที่ใครที่มัน และการเน้นความสำเร็จส่วนบุคคล อย่างไรก็ดี จากการศึกษาวิจัยพบว่า ในการรับมือกับสึนามินั้น

เกิดความร่วมมือในรูปแบบโครงการกองทุนเครือซีเมนต์ไทยฟื้นฟูผู้ประสบภัยคลื่นยักษ์ โดยเป็นความร่วมมือตามแนวนอนในหมู่นักธุรกิจและบริษัท และเครือข่ายแนวไขว้ระหว่างคนในชุมชนผู้ประสบภัยกับคนภายนอก รวมทั้งเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนและนักธุรกิจในรูปของเครือข่ายฟื้นฟูชุมชนชายฝั่งอันดามัน (SAVE ANDAMAN Network) และชุมชนผู้ประสบภัย

3.7. สรุปนัยเชิงนโยบาย

การถอดบทเรียนจากเหตุการณ์สึนามิที่ผ่านมาเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาไปสู่นโยบายหรือระบบสำหรับเตรียมรับมือภัยพิบัติ เพราะบทเรียนเหล่านี้มีคุณค่าในฐานะความรู้ที่ถูกสร้างขึ้นผ่านประสบการณ์ บทเรียนในที่นี้มีความหมายครอบคลุมถึงเหตุการณ์จริงจากพื้นที่ (อะไร) ที่นำไปสู่การตอบสนอง (โดยใคร เมื่อไร อย่างไร) มีผลลัพธ์และผลกระทบที่ไม่ได้คาดหมายตามมา

การถอดบทเรียนหรือการนำเอาสิ่งที่เกิดขึ้นมาผ่านกระบวนการสังเคราะห์ให้เห็นถึงความซับซ้อนเชิงตัวกระทำ (actor) ระดับของการกระทำ (level) ประเด็น (issue) ช่วงเวลา (timing/ phase) บริบทและปัจจัยแวดล้อม (context/ surrounding factors) อันเป็นที่มาของแรงสนับสนุนและแรงต้านต่างๆที่เกิดขึ้นตลอดกระบวนการของการรับมือ อันจะนำไปสู่บทเรียนที่สะท้อนจุดอ่อนจุดแข็งเชิงสังคมวัฒนธรรมและระบบอย่างเป็นรูปธรรม มีความหมายเป็นนัยยะเชิงนโยบายหรือการพัฒนาระบบการรับมือที่เหมาะสมกับบริบท และสามารถพัฒนาต่อยอดเพื่อการปรับปรุงให้อนาคตมีความเท่าทันกว่าอดีต

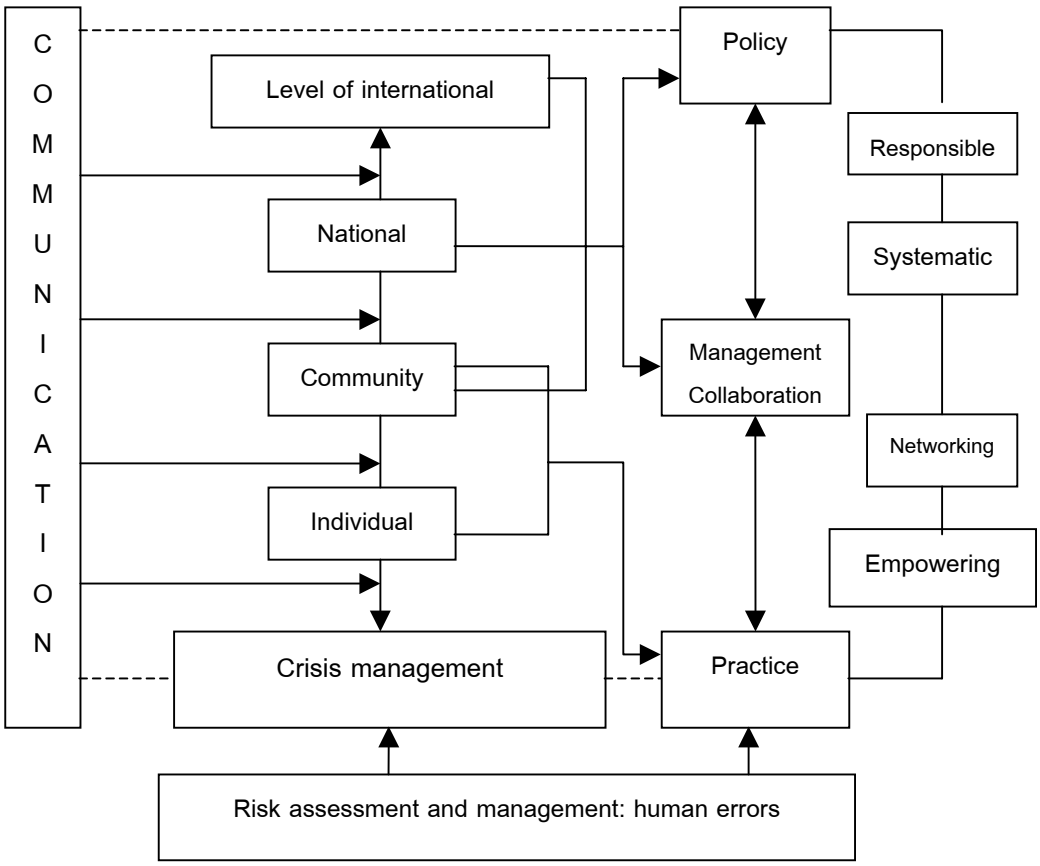
ในแง่ของนโยบายการรับมือภัยพิบัติในมิติสังคมและการจัดการปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่และซับซ้อนนั้น สิ่งสำคัญยิ่งคือไม่ควรรีบร้อนเสนอนโยบายเฉพาะด้าน โดยคิดที่ว่าปัญหาทุกอย่างจัดการได้ (managerialism) โดยง่าย แต่การวิจัยเชิงนโยบายการรับมือภัยพิบัตินี้น่าจะเป็นการสังเคราะห์ชี้ให้เห็นถึงนัยยะเชิงนโยบาย ที่อาจนำไปสู่การเป็นนโยบายเฉพาะด้าน โดยกระบวนการกำหนดนโยบายร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายต่อไป คำว่านโยบายในที่นี้มุ่งที่จะสื่อถึงแนวทางการกระทำที่มีจุดมุ่งหมายซึ่งมีผู้ดำเนินตามหรือมีกลุ่มคนผู้ดำเนินตามในการที่จะจัดการกับปัญหาหรือจัดการกับเรื่องที่อยู่ในความสนใจ[1] การรับมือภัยพิบัตินี้มีลักษณะที่อาจนับเป็นนโยบายในมิติที่การรับมือภัยพิบัติมีความเป็นกระบวนการ[2] มีเป้าหมายที่ชัดเจนเพื่อให้เกิดการตอบสนองหรือการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลผลิตนโยบาย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงพลวัตรในมิติของการกระทำ การเรียนรู้ การป้อนข้อมูลความรู้สองทาง และการมีเป้าประสงค์ เป็นต้น

การเสนอแนะหรือสะท้อนนัยยะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการกับภัยหรือความเสี่ยงต่างๆที่อาจเกิดขึ้นได้นี้อาศัยฐานรากจากการลงพื้นที่ รวมทั้งการแลกเปลี่ยนความคิดประสบการณ์ ตลอดจนข้อมูลเชิงประจักษ์และวิชาการในกลุ่มผู้วิจัย และที่ขาดไม่ได้คือการทบทวนแนวทางการดำเนินงานจากวรรณกรรมทางวิชาการจำนวนหนึ่ง เพื่อให้ได้ตัวอย่างของการนำบทเรียนไปสู่การพัฒนาระบบและนโยบายโดยมีแนวคิดรองรับ อย่างไรก็ตาม บทความนี้เป็นความพยายามที่จะผสานแนวคิดและการปฏิบัติไปจนถึงข้อเสนอแนะที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายและไม่น้อยที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานทางบริบทที่แตกต่าง ซึ่งอาจทำให้บทความมีข้อจำกัดตรงการมองความเชื่อมโยงระหว่างสิ่งต่างๆ ระบบต่างๆ บริบทต่างๆ ในระดับต่างๆ

---

[1] แก้วคำ ไกรสรพงษ์ (2548). ***หลักนโยบายสาธารณะยุคใหม่.*** โครงการตำราคณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ. กรุงเทพ.

[2] แก้วคำ ไกรสรพงษ์ (อ้างถึงแล้วข้างต้น) ชี้ว่าความเป็นนโยบายอาจพิจารณาได้จากลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ได้แก่ นโยบายที่หมายถึงกิจกรรม ด้านใดด้านหนึ่ง การแสดงถึงเป้าหมายทั่วไปหรือภาวการณ์ที่ปรารถนาจะให้เป็น ข้อเสนอเฉพาะ การตัดสินใจของรัฐบาล การให้อำนาจอย่างเป็นทางการ โครงการ ผลผลิต ผลลัพธ์ ทฤษฎีหรือตัวแบบ และกระบวนการ



แผนภาพที่ 6.5: แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับต่างๆของตัวแสดงและกระบวนการการจัดการวิกฤต

ที่มา : คณะผู้วิจัย

บทเรียนจากเหตุการณ์สามารถจำแนกความซับซ้อนออกมาได้เป็นมิติของตัวแสดงที่เข้าไปมีส่วนสำคัญในการตอบสนองต่อความรุนแรงในที่เกิดเหตุ ได้แก่ ระดับปัจเจกบุคคล เช่น อาสาสมัครล่าม ผู้นำอาหารและสิ่งของไปช่วยเหลือ ระดับชุมชน ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานที่อยู่ในพื้นที่ เช่น เจ้าหน้าที่สาธารณสุขและ อสม. เจ้าหน้าที่และเครือข่ายอาสาสมัครกู้ภัย ระดับประเทศ เช่น การอำนวยความสะดวกโดยรัฐมนตรี และการดำเนินการของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ และระดับนานาชาติ เช่น ความช่วยเหลือหลากหลายรูปแบบจากองค์กรระหว่างประเทศและประเทศต่างๆ ทั้งหมดทุกระดับดำเนินกิจกรรมการช่วยเหลือกอบกู้และฟื้นฟูตามกรอบหรือนโยบายที่ได้รับมอบหมาย โดยมีแนวคิดของการร่วมมือและการจัดการเชิงระบบซึ่งทั้งสองส่วนนี้อาจจะยังไม่ชัดเจนนักในเหตุการณ์ครั้งที่ผ่านมานี้ กิจกรรมด้านนโยบายและการวางระบบอยู่ในความรับผิดชอบของระดับประเทศและนานาชาติที่ทำข้อตกลงร่วมกัน แต่การดำเนินงานหรือปฏิบัติงานอยู่ในส่วนของชุมชนและปัจเจกบุคคลเป็นหลัก แต่ทุกระดับต้องทำงานสอดรับกัน โดยพื้นแล้วทั้งนโยบายและระบบจะมีผลต่อความมีประสิทธิภาพประสิทธิผลของการดำเนินการใดๆโดยไม่ละเลยความรับผิดชอบที่พึงมีต่อสังคม และจะสร้างให้เกิดการจัดการแบบเครือข่ายและส่งผลในระยะยาวให้เกิดการเสริมพลังและสร้างศักยภาพในระดับชุมชน

ตารางที่ 6.1 นี้เป็นการนำเอาเหตุการณ์หรือบทเรียนมาเป็นตัวตั้งเพื่อวิเคราะห์หาปฏิสัมพันธ์และจุดเชื่อมต่อระหว่างประเด็นหลักหรือความเร่งด่วนของภาวการณ์นั้น ตัวแสดง ระดับการปฏิบัติงาน ช่วงเวลา และบริบทแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรม จากนั้นพยายามค้นหาจุดแข็งและจุดด้อยเพื่อมองเห็นถึงนัยยะสำคัญที่จะมีต่อนโยบายการตั้งรับในอนาคต โดยนัยยะเชิงนโยบายนี้จะเชื่อมโยงกับแนวคิดต่างๆที่ทบทวนไว้ในตอนต้น เพื่อให้เป็นแนวทางสำหรับรูปธรรมการรับมือกับภัยพิบัติบนรากฐานของบทเรียน ความรู้ และความพร้อมของเราเอง

ตารางที่ 6.1 : แสดงบทเรียน นัยยะเชิงนโยบายและความเป็นไปได้ที่เชื่อมโยงนโยบายและแนวคิดการรับมือความเสี่ยง (ตัวอย่าง)
ที่มา : คณะวิจัย

เหตุการณ์	Interface และพลวัตรของเหตุการณ์					นัยยะเชิงนโยบาย
	ประเด็นหลัก	ตัวแสดง	ระดับ	ช่วงเวลา	บริบท	
1) เมื่อสาธารณชนได้รับรู้ถึงความรุนแรงของเหตุการณ์ในบ่ายวันอาทิตย์ที่ 26 ธันวาคม 2547 ที่มีผู้บาดเจ็บล้มตายจำนวนมากจากนานาประเทศและไม่สามารถบอกจำนวนที่แน่ชัดได้และค่อยๆมากขึ้น พบว่ามีเครือข่ายแพทย์ที่มีความเชี่ยวชาญด้านต่างๆทั้งที่มาในนามองค์กร ในนามส่วนตัวและในนามสถาบัน เข้าอาสาตัวลงไปให้ความช่วยเหลือในพื้นที่เป็นจำนวนมาก แพทย์จำนวนไม่น้อยกล่าวว่ารู้สึกดีใจที่ได้พบเพื่อนแพทย์ที่ต่างคนต่างมาและมาพบกัน ณ จุดเกิดเหตุ และได้ทำงานช่วยเหลือผู้ป่วยอย่างไม่เห็นแก่เหน็ดเหนื่อยตลอดหลายวัน เป็นบรรยากาศของความช่วยเหลือด้วยมนุษยธรรมอย่างแท้จริง	การให้บริการทางการแพทย์ และระบบการแพทย์ฉุกเฉิน	บุคลากรทางการแพทย์ บุคลากรกลุ่มงานอุบัติภัยอาสาสมัคร	ปัจเจกบุคคล สถาบัน/องค์กรประเทศ ระหว่างประเทศ	ฉุกเฉิน กอบกู้ ฟื้นฟู	ข้ามพรมแดนของพื้นที่และความเป็นรัฐชาติ ทั้งในมิติของการบาดเจ็บล้มตายและความช่วยเหลือ เกิดในพื้นที่ที่แม้มิใช่เมืองหลวง แต่เป็นพื้นที่ที่มีความพร้อมในเชิงโครงสร้างพื้นฐาน	เหตุการณ์สะท้อนความเข้มแข็งของโครงสร้างทางสังคมพื้นฐาน เช่น ทุนทางสังคมต่างๆ เช่น ความร่วมมือร่วมใจ ความช่วยเหลือ เครือข่าย และ self-organizing groups) ดังนั้น นโยบายหรือระบบที่ดีต้องสามารถทำให้ความเข้มแข็งเหล่านี้คงอยู่ และสร้างเสริมให้มีความพร้อมและขีดความสามารถเพิ่มขึ้น เครือข่ายหรือการจัดตั้งอย่างไม่เป็นทางการ (informal social network) มีความสำคัญอย่างยิ่ง ในการให้ความช่วยเหลืออย่างรวดเร็วและทันต่อความรุนแรง เช่น โรงพยาบาลหรือรถพยาบาลจากจังหวัดใกล้เคียง แพทย์พยาบาลและประชาชนจากทั่วประเทศ

เหตุการณ์	Interface และพลวัตรของเหตุการณ์					นัยยะเชิงนโยบาย
	ประเด็นหลัก	ตัวแสดง	ระดับ	ช่วงเวลา	บริบท	
2) ผู้คนจำนวนมากทั้งจากในและนอกพื้นที่ไปรวมตัวกันเพื่อให้การช่วยเหลือด้านต่างๆ แก่ผู้ประสบภัย ผู้คนจำนวนมากทั้งจากในและนอกพื้นที่ไปรวมตัวกันเพื่อให้การช่วยเหลือด้านต่างๆ แก่ผู้ประสบภัย	การกู้ภัย การลำเลียงขนย้ายผู้บาดเจ็บ	อาสาสมัคร ประชาชนทั่วไป เจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานที่มีหน้าที่โดยตรงจากที่ต่างๆทั้งในและนอกพื้นที่	พื้นที่และนอกพื้นที่ในระดับประเทศและนานาชาติ	ฉุกเฉิน กอบกู้	ความเร่งด่วนและความต้องการการช่วยเหลือของผู้ป่วยทั้งไทยและเทศ ข้อจำกัดเชิงวัฒนธรรม อาทิ เช่น ภาษาและการสื่อสาร ความน่าเชื่อถือและการยอมรับและไว้วางใจ	การประสานงานและการจัดการที่ดี เป็นศูนย์กลางที่จะมีบทบาทอย่างมากต่อการอำนวยความสะดวก ให้กิจกรรมทั้งหมายมีระบบระเบียบมากขึ้น ผู้ปฏิบัติงานสามารถกำหนดตำแหน่ง (position) และความรับผิดชอบตลอดจนจุดเชื่อมต่อของตนเองกับผู้อื่นๆได้ เช่น การตั้งศูนย์ลงทะเบียนอาสาสมัคร เป็นต้น ความเป็นมืออาชีพ (professionalism) มีความสำคัญต่อการจัดการสถานการณ์ที่เรียกร้องความน่าเชื่อถือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะความเป็นความตายของการรักษาพยาบาลและการดูแลผู้ป่วย ไม่น้อยไปกว่าความอารีอารอบและมีน้ำจิตน้ำใจช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์
3) การเคลื่อนย้ายและส่งต่อผู้ป่วยจำนวนมากจากสถานที่เกิดเหตุสู่โรงพยาบาล ขาดการประสานงานที่เพียงพอระหว่างผู้ขนย้ายกับโรงพยาบาล ตลอดจนความเร่งด่วนของสถานการณ์ทำให้ต้องมองข้ามข้อจำกัดเชิงโครงสร้างพื้นฐานของแต่ละโรงพยาบาลไป	การขนย้ายผู้ป่วย ระบบการส่งต่อผู้ป่วย	เจ้าหน้าที่ศูนย์กู้ชีพ และ EMS อาสาสมัครกู้ภัย อาสาสมัครอื่นๆ	พื้นที่ (บุคคลและองค์กร) ปัจเจกบุคคล	ฉุกเฉิน	ผู้ป่วยจำนวนมาก ความสามารถ (capacity) ในการรองรับของโรงพยาบาลในพื้นที่ไม่เพียงพอ, ความวุ่นวาย, อาสาสมัครและคนในชุมชนเป็นแรงสำคัญในการช่วยเหลือ	ความสามารถในการรองรับผู้ป่วยมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการเตรียมพร้อมนอกเหนือไปจากปัจจัยที่ยากจะควบคุม เช่น โครงสร้างพื้นฐาน จำนวนแพทย์ พยาบาล จำเป็นในการประสานงานล่วงหน้า ระบบประสานงานที่ดีมีความจำเป็นเพื่อการเตรียมความพร้อม การเตรียมความพร้อมให้อาสาสมัคร

เหตุการณ์	Interface และพลวัตรของเหตุการณ์					นัยยะเชิงนโยบาย
	ประเด็นหลัก	ตัวแสดง	ระดับ	ช่วงเวลา	บริบท	
4) รัฐบาลโดยกระทรวงสาธารณสุขมีคำสั่งให้รักษาผู้ป่วยทุกคนอย่างเต็มที่ทุกสถานพยาบาล ไม่เว้นเอกชน และพร้อมให้เรียกเก็บได้ตามจริง	ระบบการรักษาพยาบาล ระบบประกันสุขภาพต่างๆ	ผู้ป่วย บุคลากรการแพทย์ เจ้าหน้าที่สาธารณสุขจังหวัดและอำเภอ กระทรวงสาธารณสุข ทีมแพทย์จากนานาประเทศ	นานาชาติ ประเทศ	ฉุกเฉิน กอบกู้ ฟื้นฟู		ประเทศไทยไม่มีระบบการรักษาพยาบาลที่รับผิดชอบโดยตรงต่ออุบัติภัยที่มีค่าใช้จ่ายมหาศาลของผู้ป่วยและบาดเจ็บจำนวนมาก ผู้บาดเจ็บที่ต้องรักษาต่อเนื่องและเป็นผู้สูญเสียทรัพย์สินและญาติพี่น้องและอาชีพ อาจไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายต่อเนื่องนี้ได้

4. ข้อเสนอแนะทางนโยบาย: จำแนกตาม 3 ระยะในการรับมือ

จากจุดเด่น, ข้ออ่อน และภาพรวมเชิงนโยบายของการจัดระบบรับมือภัยพิบัติสึนามิที่ผ่านมาดังกล่าว ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดระบบรับมือภัยพิบัติในมิติด้านสังคมและการจัดการปกครองนั้น สามารถแบ่งได้ตามช่วงเวลาและลักษณะของปัญหาเป็น 3 ช่วง ได้แก่ 1) ช่วงฉุกเฉิน-ช่วงกอบกู้ 2) ช่วงกอบกู้-ช่วงฟื้นฟูและพัฒนา 3) ช่วงการเตรียมการเตรียมพร้อมกับรอบใหม่ของภัยพิบัติ ดังนี้

1. ช่วงฉุกเฉิน–ช่วงกอบกู้

1.1. การจัดระบบตนเอง (self-organizing) และการประคับประคองระบบท่ามกลางความขัดแย้ง

ในภาวะวิกฤติที่เกิดปัญหาจำนวนมากผุดขึ้นตลอดเวลา และเกินกว่าความสามารถของระบบเดิมจะรองรับไว้ได้นั้น จะเกิดปรากฏการณ์ที่ผู้ได้รับผลกระทบที่ยังอยู่รอดและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้ริเริ่มกระทำการจัดระบบรับมือกันขึ้นมาเอง ทุกฝ่ายต่างช่วยเหลือกันโดยมีมนุษยธรรมเป็นหลัก ไม่คิดเล็กคิดน้อย ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าดังกล่าว ถ้าไม่ทำความเข้าใจต่อสภาวะการณ์ในช่วงฉุกเฉิน แต่มุ่งมองหาคนผิดหรือเอาแต่กล่าวโทษต่อกันไปมา ทุกคนก็ย่อมตกเป็นเหยื่อของสถานการณ์โดยไม่รู้ตัวโดยปริยาย

ความขัดแย้งที่เกิดจากมุมมองของแต่ละฝ่ายในระดับเดียวกันในช่วงรอยต่อระหว่างภาวะฉุกเฉินกับระยะตั้งหลักเพื่อกอบกู้นั้น เป็นเรื่องธรรมดาอย่างยิ่ง จำเป็นที่ภาวะผู้นำในระดับสูงจะต้องเอื้ออำนวยให้มีการชี้ให้เห็นประเด็นปัญหาที่ยังคงมีอยู่และต้องดำเนินการสืบเนื่องร่วมกัน เพื่อป้องกันความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นจากการเริ่มมีอัตตาขององค์กรมากขึ้น จนขยายลุกลามใหญ่โต ดังกรณีการกระทบกระทั่งกันระหว่างสถาบันนิติวิทยาศาสตร์กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติจนทำให้การจัดการศพสะดุดล่าช้าไป

อย่างไรก็ตาม **หากมีความขัดแย้งเกิดขึ้นแล้ว ควรแปรให้กลายเป็น "ความขัดแย้งเชิงสร้างสรรค์"** ซึ่งจะเกิดขึ้นได้เมื่อมีความเข้าใจในเชิงบูรณาการต่อจุดยืนของฝ่ายต่างๆในระดับเดียวกัน การส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ทางสังคมและมีท่าทีร่วมทุกข์ร่วมสุขกัน เพื่อความร่วมไม้ร่วมมือใหม่ภายใต้ทุนทางสังคมหรือความไว้วางใจกันและกันนาจะเป็นวิถีทางที่เหมาะสม

นอกจากนี้ ควรหลีกเลี่ยงการเร่งร้อนดำเนินการต่างๆจากเบื้องสูง เพราะการกระทำด้วยหวังดี หลายครั้งกลายเป็นการทำลายระบบที่จัดตั้งกันขึ้นมาเองนี้โดยไม่ตั้งใจ รวมทั้งเป็นการสร้างความทุกข์โดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ มีหลายกรณีที่พบจากการวิจัย เช่น การกำหนดเส้นตายให้ดำเนินการด้านนั้นๆเสร็จในเวลาหนึ่งๆ โดยไม่เปิดพื้นที่และเวลาให้เกิดการร่วมคิดจากผู้ประสบภัย เป็นการเพิ่มความเสี่ยงที่ผลงานจะสูญเปล่า เพราะขาดความเหมาะสม เป็นต้น

1.2. ระบบการสื่อสาร

เทคโนโลยีการสื่อสาร : จากกรณีบทบาทการทำงานของสวท.ภูเก็ตในช่วงต้น สะท้อนให้เห็นว่าเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติขึ้นจริง เครื่องมือการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ มิใช่เทคโนโลยีชั้นสูง อย่างโทรศัพท์มือถือ หรือโทรทัศน์ แต่เป็นโทรศัพท์พื้นฐานและวิทยุกระจายเสียงในท้องถิ่น ที่คนในท้องถิ่นใช้โทรศัพท์โทรเข้าไปในรายการวิทยุท้องถิ่น ทั้งเพื่อขอความช่วยเหลือและประกาศข่าว ดังนั้น ควรมีการทดลองจัดตั้งวิทยุชุมชนในพื้นที่เสียหายเพื่อเป็นช่องทางการสื่อสารของผู้ประสบภัยและเป็นกลไกหนึ่งในการเตือนภัย บรรเทาทุกข์ กอบกู้ เยียวยาตลอดจนฟื้นฟูชีวิตและชุมชน

วิธีการสื่อสาร : ในการสื่อสารกับภายนอก ผู้ประสบภัยควรมีส่วนร่วมเป็น "ผู้ลงมือกระทำ" การสื่อสารเชิงรุก ทั้งบอกเล่า ถ่ายทอดความรู้สึก แสดงความคิดเห็น สะท้อนความต้องการ เพื่อให้ผู้ประสบภัยเป็นผู้ร่วมรับรู้และร่วมกำหนดวิธีการช่วยเหลือ ตลอดจนร่วมตัดสินใจและกำหนดอนาคตของตัวเองอย่างมีสิทธิและมีศักดิ์

ศรี ตัวอย่างความริเริ่มของวิทยุชุมชนบ้านทับตะวันนับเป็นความพยายามที่น่าสนใจไม่น้อย นอกจากนี้ การสื่อสารระหว่างบุคคลและการสื่อสารภายในกลุ่ม เป็นรูปแบบการสื่อสารที่ผู้ประสบภัยจำเป็นต้องพึ่งพามากที่สุดในการเยียวยาและฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ

เนื้อหาการสื่อสาร : ผู้ประสบภัยควรมีสิทธิที่จะได้รู้ และสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (right to know & to access information) ดังนั้น เนื้อหาและการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารจึงไม่ควรเน้นเพียงเพื่อชนชั้นกลางในเมืองหรือส่วนอื่นๆเท่านั้น ดังที่มักพบในสื่อสารมวลชนขนาดใหญ่ของประเทศโดยเฉพาะโทรทัศน์ช่องต่างๆ แต่ควรมีเป้าหมายให้ชุมชนผู้ประสบภัยได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่มีคุณภาพ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภัยพิบัติ ความเป็นไปของเหตุการณ์ รวมทั้งข้อมูลเพื่อบรรเทาความทุกข์ร้อน ทั้งต่อชีวิตที่สูญสิ้น สูญหาย และชีวิตที่เหลือรอด อย่างทั่วถึง เพราะมีความสำคัญต่อการเยียวยาและฟื้นฟูเป็นอย่างยิ่ง ตลอดจนบางครั้งก็มีความสำคัญถึงชีวิตของผู้ประสบภัยเลยทีเดียว

1.3. ระบบการบริหารจัดการอาสาสมัคร

จากประสบการณ์การบริหารจัดการอาสาสมัครในช่วงแรกๆของศูนย์อาสาสมัครสึนามิ ณ เขาหลัก ทำให้ได้ข้อคิดว่าระบบการจัดการอาสาสมัครจำเป็นต้องมีความยืดหยุ่น โดยยึดมั่นในการเน้นงานหรือปัญหาในพื้นที่ประสบภัยเป็นตัวตั้ง (problem-oriented) หรือ “การช่วยเหลือผู้อื่นเป็นตัวตั้ง” แล้วจับคู่กับอาสาสมัครที่เหมาะสมเท่าที่เป็นไปได้ ในขณะเดียวกัน ควรหลีกเลี่ยงการเอาทักษะความสามารถของอาสาสมัครเป็นตัวตั้ง เพราะจะทำให้ปัญหาในพื้นที่ประสบภัยที่มากมายอยู่แล้ว วุ่นวายขึ้นไปอีก

2. ช่วงกอบกู้–ช่วงฟื้นฟูและพัฒนา

2.1. การบริหารภาครัฐ : ปัญหาอำนาจการเมืองและอำนาจการบริหาร

ในช่วงกอบกู้อันเป็นรอยต่อเปลี่ยนผ่านระหว่างภาวะฉุกเฉินกับช่วงฟื้นฟูนั้น มักปรากฏว่าหลังจากหน่วยงานในพื้นที่ดำเนินการลุล่วงจัดตั้งระบบขึ้นมาได้ระดับหนึ่งแล้ว เมื่อนักการเมืองจากส่วนกลางลงไปในพื้นที่เพียงช่วงสั้นๆ ดำเนินการสั่งการด้านต่างๆอย่างขาดความเข้าใจถึงบริบทในพื้นที่ ทำให้ระบบที่กำลังก่อรูปต้องรวนเรเสียระบบไป นอกจากนี้ ในหลายครั้ง ยังพบปรากฏการณ์ที่เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ไม่มีเวลาสานต่องานได้อย่างต่อเนื่อง เพราะต้องคอยต้อนรับนักการเมืองจำนวนมากที่ลงไปในพื้นที่ที่เป็นจุดสนใจของสาธารณชนอย่างต่อเนื่อง ประเด็นที่เกี่ยวโยงและควรมีการพิจารณาจริงจัง ได้แก่ 1) กระบวนนโยบาย 2) การประสานนโยบาย 3) ความชัดเจนในอำนาจสั่งการ ระหว่างอำนาจของฝ่ายการเมืองจากส่วนกลางที่ลงไปในพื้นที่ กับอำนาจการบริหารจัดการตามปกติในพื้นที่ เพื่อให้ไม่เกิดภาวะขาดอิสระและความสับสนในการตัดสินใจการสั่งการ และปฏิบัติงาน

2.2. การประสานงานระหว่างหน่วยงานเพื่อเข้าถึงคนชายขอบและเพื่อประสิทธิภาพของระบบโดยรวม

แม้หน่วยงานภาครัฐหลายส่วน โดยเฉพาะราชการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข จะมีการปรับตัวตอบรับกับสภาวะการณ์ที่ผ่านมาสูงมาก อย่างไรก็ดี การให้ความช่วยเหลือที่ยังไม่ทั่วถึงก็เป็นสิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้ ดังปรากฏกรณีแรงงานย้ายถิ่นจากภูมิภาคอื่น กรณีแรงงานต่างด้าวในหลายสาขา และแม้ผ่านไปกว่า 10 เดือนแล้ว แต่ก็ยังพบกรณีตกหล่นที่ญาติในภูมิลำเนาห่างไกล ไม่มีเงินเพียงพอจะเดินทางเข้าถึงจุดบริการของรัฐเพื่อขอความช่วยเหลือติดต่อผู้ประสบภัยหรือตามหาผู้เสียชีวิตได้ เป็นต้น ดังนั้น ควรมีการจัดตั้งหน่วยบริการเคลื่อนที่ ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในลักษณะบูรณาการและทำงานเชิงรุกเข้าหาผู้ประสบภัยที่ไม่สามารถติดต่อหรือเข้าถึงบริการความช่วยเหลือของ

ภาครัฐได้ ในด้านต่างๆตามแต่ละช่วงเวลาหลังภัยพิบัติ เช่น อาชีพ สุขภาพและการสาธารณสุข การติดตามญาติที่สูญหาย เป็นต้น

นอกจากนี้ จากปัญหาการไม่มีเจ้าภาพในพื้นที่เป็นผู้ประสานการดำเนินการด้านต่างๆ ทำให้เกิดการทำงานในลักษณะต่างคนต่างทำเท่าที่ศักยภาพจะเอื้อ ดังนั้น ควรมีการตั้งหน่วยงาน**เฉพาะกิจในลักษณะพหุภาคี** (inter-sectoral taskforce หรือ mechamism) เช่นในรูปของ คณะกรรมการร่วม จากภาคีหลายฝ่าย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคชุมชน ทำหน้าที่วางแผน กำหนดขั้นตอน และกรอบแนวคิดร่วมในการฟื้นฟูร่วมกันระหว่างหน่วยงานระดับจังหวัด อำเภอ อบต. เทศบาล อบจ. ร่วมกับภาคธุรกิจ องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคชุมชนในพื้นที่ ตลอดจนนำแผนดังกล่าวไปใช้ในทางปฏิบัติ

หน่วยงานเฉพาะกิจนี้ ยังมีหน้าที่ประสานงานกลางแบบใช้พื้นที่เป็นหลัก (area-based) โดยประสานทั้งองค์กรอื่นๆและ “อาสาสมัครเท้าเปล่า” โดยกำหนดขอบเขตพื้นที่ปฏิบัติการให้ชัดเจน และได้รับการยอมรับสถานภาพจากทางหน่วยงานราชการหรือในเชิงกฎหมายด้วย ประสบการณ์เรื่องนี้เห็นได้จากการที่ทางอำเภอตะกั่วป่า จ.พังงา ตกลงใจให้องค์กรพัฒนาเอกชนที่สามารถใช้ภาษาพม่าได้เข้าถึงแรงงานต่างด้าว ส่วน “อาสาสมัครเท้าเปล่า” ดังกล่าวจะทำหน้าที่เสริมร่วมการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ พัฒนากรและองค์กรพัฒนาเอกชนอื่นๆ เพื่อทำหน้าที่รับรู้ความคิดความรู้สึกของผู้ประสบภัย และคิดหาทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน โดยที่อาสาสมัครเท้าเปล่านี้อาจประกอบด้วยทั้งคนในพื้นที่ประสบภัยและอาสาสมัครจากนอกพื้นที่

2.3. การให้ความช่วยเหลือ : ความทั่วถึง *เท่าเทียม* และการอธิบาย

การให้ความช่วยเหลือควรเป็นไปอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความไม่เป็นธรรมและขัดแย้งที่มักเกิดขึ้นได้ง่ายระหว่างฝ่ายต่างๆในหลายกรณี เช่น

หนึ่ง ระหว่างกลุ่มคนในชุมชนและระหว่างชุมชนผู้ประสบภัยแต่ละแห่งที่ได้รับความช่วยเหลือไม่เท่าเทียมกัน ระหว่างพื้นที่ที่ได้รับความสนใจกับพื้นที่ชายขอบ

สอง ระหว่างชุมชนผู้ประสบภัยกับชุมชนเจ้าของพื้นที่เดิม (host community)

สาม ระหว่างฝ่ายปฏิบัติงานของภาครัฐในพื้นที่กับหน่วยงานระดับจังหวัดที่ไม่ได้รับการสนับสนุนให้สมน้ำสมเนื้อกับภาระหน้าที่ที่ท่วมทันในระยะฉุกเฉิน ดังกรณีที่เกิดกับหน่วยงานสาธารณสุขในพื้นที่จังหวัดพังงาบางหน่วย เป็นต้น

สี่ ปัญหาระหว่างหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่โดยพื้นฐานในการจัดระบบระยะยาว เช่น ผังเมือง และโยธาธิการกับหน่วยงานที่เน้นฟื้นฟูธุรกิจท่องเที่ยวขนาดใหญ่ ความขัดแย้งดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับการดูแลและแก้ไข สื่อสารสาธารณะระดับชุมชนและระหว่างชุมชน (inter-community communication) น่าจะมีบทบาทสำคัญ ทั้งนี้จะเป็นการยกระดับความเข้าใจระหว่างชุมชนและความเข้าใจร่วมในสังคม หากทำได้เช่นนี้เป็นเงื่อนไขไปสู่การเกิดความรู้ความเข้าใจและความเห็นใจ ตลอดจนลดเงื่อนไขการเกิด “ความขัดแย้งที่ไม่จำเป็น” ไปได้

2.4. ข้อมูลชุมชน : กระบวนการชุมชนและระบบการแบ่งปันข้อมูลบนฐานชุมชน

ในการรับมือกับภัยพิบัตินั้น ข้อมูลด้านต่างๆของชุมชนมีความสำคัญมากต่อการวางแผนและวางนโยบายทั้งในระดับชุมชนและระดับประเทศ ทำให้ทุกฝ่ายทุ่มกำลังไปกับการลงพื้นที่เก็บข้อมูลจากผู้ประสบภัยเป็นจำนวนมาก จนเกิดปรากฏการณ์การจัดเก็บข้อมูลซ้ำซ้อน ผู้ประสบภัยต้องตอบคำถามซ้ำหลายครั้ง โดยเฉพาะในคำถามที่อ่อนไหวต่อความรู้สึก ดังที่มีการกล่าวถึงกันมากว่าเป็นการถามตอกย้ำรอยแผลในจิตใจของผู้ประสบภัย รวมทั้งเกิดปรากฏการณ์ปิดบังข้อมูลกันระหว่างหน่วยงาน เนื่องด้วยสาเหตุทางงบประมาณ ตลอดจนเกิดภาวะที่ผู้ประสบภัยกล่าวขานกันมากว่าหน่วยงานภายนอกเก็บข้อมูลแล้วก็หายไป มิได้รับรู้การนำไปใช้ประโยชน์ของข้อมูลดังกล่าว กระทั่งหลายฝ่ายก็เสนอให้มีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลชุมชนขึ้น

ดังนั้น เพื่อให้ชุมชนได้รับรู้ถึงการใช้ประโยชน์ของข้อมูล รวมทั้งรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของข้อมูลด้วย หน่วยงานภายนอกจึงควรมีบทบาทเสริมหรืออื้ออำนวยให้ชุมชนดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานของตนร่วมกัน สร้างเป็นระบบข้อมูลชุมชน กระบวนการยังเป็นการถอดบทเรียนและเรียนรู้ร่วมกันของคนในชุมชน ที่สำคัญ ข้อมูลที่ได้มาควรเปิดให้เป็นข้อมูลสาธารณะ มีการแบ่งปันข้อมูลเหล่านี้ทั้งระหว่างหน่วยงานภายนอกด้วยกันเอง และแบ่งปันกับชุมชนผู้ประสบภัย เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างชุมชนต่างๆด้วยเช่นกัน

2.5. สื่อสารมวลชนกับการสื่อสารเกี่ยวกับภัยพิบัติ

วิธีการสื่อสาร : เน้นการสื่อสารสองทาง หลีกเลี่ยงการสื่อสารแบบบนลงล่าง ศูนย์กลางสู่ภูมิภาค รวมทั้งการมองผู้ประสบภัยเป็นเพียงผู้ถูกช่วยเหลือ ดังที่พบเป็นปรากฏการณ์ทั่วไปในสื่อขนาดใหญ่ โดยเฉพาะสื่อโทรทัศน์ช่องต่างๆ แต่ควรให้ความสำคัญต่อบทบาทของชุมชนในการเป็นผู้ร่วมแก้ไขปัญหา

***เนื้อหาการสื่อสาร* : สติ ขวัญ และความรู้เท่าทันของสังคม** การสื่อสารเรื่องภัยพิบัติต่างๆ ต้องใช้ความคิดสร้างสรรค์เพื่อสร้างสมดุลในเนื้อหา และให้ความสำคัญต่อการสื่อสารที่นำไปสู่สติ ขวัญ และปัญญาของสังคม รวมทั้งควรหาหนทางแปรข้อมูลวิชาการที่ซับซ้อนให้สาธารณชนเข้าใจได้ง่าย รู้วิธีการป้องกัน สามารถประเมินอันตรายของผลกระทบได้ โดยไม่หยุดเพียงความถูกต้องน่าเชื่อถือเท่านั้น แต่มีการระบุอัตราความเสี่ยง รวมทั้งเงื่อนไขที่ทำให้เสี่ยง ตลอดจนติดตามตรวจสอบและรายงานความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ ในประเด็นดังกล่าว ความริเริ่มของศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารเพื่อผู้ประสบภัยสึนามิของคณะนิเทศศาสตร์ จุฬาฯ ในการเสริมการทำงานของสื่อมวลชนขนาดใหญ่ นับว่ามีความน่าสนใจอย่างยิ่ง และควรมีการส่งเสริมให้มีมากขึ้นอีก

2.6. ขอบเขตของระบบบริการสุขภาพและระบบประกันสุขภาพสำหรับกรณีภัยพิบัติ

ระบบบริการสุขภาพและระบบประกันสุขภาพของประเทศ เช่น โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค เป็นต้น ควรปรับปรุง ยกเว้นค่ารักษาพยาบาล และขยายขอบเขตให้รองรับกรณีความเจ็บป่วยลักษณะต่างๆ ที่เกิดจากภัยพิบัติ เช่น การเจ็บป่วยทางจิตที่เกิดขึ้นกับชาวบ้านบางคนในบ้านน้ำเค็ม หรือกรณีความเจ็บป่วยหรือการเสียชีวิตที่เกิดขึ้นโดยมีสาเหตุมาจากภัยพิบัติ แต่แสดงอาการหลังภัยพิบัติผ่านไปนานแล้ว ดังกรณีชาวบ้านที่ตำบลคึกคัก เป็นต้น

นอกจากนี้ ระบบการดูแลรักษาสุขภาพผู้ประสบภัยควรขยายขอบเขตให้ครอบคลุมผู้ที่กลายเป็นผู้พิการจากภัยพิบัติซึ่งน่าจะมีจำนวนไม่น้อย โดยเฉพาะผู้พิการที่ไร้ญาติขาดมิตร หรือผู้พิการที่เกิดความเจ็บป่วยด้วยอาการทางจิต มีการจัดสถานที่ แพทย์ และผู้ดูแลพยาบาลอย่างเป็นระบบ

3. ช่วงการเตรียมพร้อม : เราพร้อมหรือยังที่จะเผชิญภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้น

3.1. การจัดการปัญหากรรมสิทธิที่ดิน

จากประสบการณ์ที่ผ่านมา 1 ปี ทำให้เห็นได้ว่าเรื่องการจัดให้มี “โฉนดที่ดินสาธารณะ” เป็นเรื่องที่ไม่อาจละเลยได้อีกแล้ว ทั้งนี้โฉนดที่ดินเพื่อสาธารณะเป็นประเด็นที่น่าสนใจในการเตรียมพื้นที่ไว้สำหรับรองรับและสร้างที่พักชั่วคราวเมื่อประสบภัยพิบัติได้อย่างรวดเร็ว โดยไม่ต้องเสียเวลาทำเรื่องขออนุญาตใช้พื้นที่ว่างของหน่วยงานราชการในสภาวการณ์ที่ต้องการความรวดเร็วต่อการตอบสนองปัญหาอย่างยิ่ง ดังกรณีการหาพื้นที่ตั้งศูนย์ที่พักชั่วคราว ต.บางม่วง เป็นต้น นอกจากนี้ “โฉนดชุมชน” ก็นับว่าอาจเป็นทางออกหนึ่งในการจัดสรรที่ดิน เพื่อเตรียมพื้นที่ร่วมให้ชุมชนได้ทำกิจกรรมการฟื้นฟูและเยียวยาภัยพิบัติร่วมกัน โดยเฉพาะเพื่อป้องกันการฉกฉวยผลประโยชน์จากปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งที่มีมาก่อนและเกิดขึ้นใหม่หลังภัยพิบัติ

3.2. การจัดหลักสูตรพิเศษเพื่อบริหารภาครัฐในพื้นที่เสี่ยงภัย

การบริหารภาครัฐในพื้นที่เสี่ยงภัยจำเป็นต้องใช้องค์ความรู้ด้านต่างๆเป็นตัวนำการดำเนินงาน ดังนั้น ควรจัดให้มีการพัฒนาและฝึกอบรมพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐที่ต้องปฏิบัติงานในพื้นที่ที่เสี่ยงต่อภัยพิบัติในระดับนโยบายและในระดับปฏิบัติ ให้มีความรู้ความเข้าใจลักษณะเฉพาะของภัยพิบัตินั้นๆ ตลอดจนการกำกับดูแล บัญชาการ อำนวยการ หลักสูตรทักษะประชารัฐ และทักษะประสานพลังกับภาคประชาสังคม อาสาสมัคร ชุมชน อปท. ช่วยดำเนินการ และบทบาทหน้าที่รับผิดชอบของตนเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินขึ้น

3.3. ระบบการสื่อสาร

โครงสร้างการบริหารการสื่อสาร : ระบบการสื่อสารท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญมากต่อการเชื่อมโยงผู้คนในพื้นที่เข้าด้วยกันและการบริหารการรับมือภัยพิบัติที่กินอาณาบริเวณกว้างขวางและมีเหตุการณ์พลิกผันได้ตลอดเวลา ต้องอาศัยการตัดสินใจเฉพาะหน้าเป็นสำคัญ ดังนั้นโครงสร้างการบริหารควรมีลักษณะกระจายอำนาจเพื่อความคล่องตัวโดยเฉพาะด้านการตัดสินใจ เพื่อให้สื่อท้องถิ่นสามารถวางบทบาทการสื่อสารเพื่อตอบสนองท้องถิ่นโดยมีประชาชนผู้ประสบภัยเป็นศูนย์กลางการสื่อสาร ตลอดจนพัฒนาศักยภาพของตนในฐานะพลังการสื่อสารของชุมชนที่จะต่อรองหรือร่วมกำหนดทิศทางการรับมือภัยพิบัติในระยะยาวอย่างต่อเนื่อง ดังที่มีการปรับตัวตอบรับสถานการณ์ได้ดีของสวท.ภูเก็ตในช่วงต้น แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ภายหลัง ต้องปรับบทบาทไปตอบสนองนโยบายของรัฐในการสร้างความเชื่อมั่นด้านการท่องเที่ยวเป็นหลัก

นอกจากนี้ การพัฒนาให้มีศูนย์ข้อมูลข่าวสารและจัดระบบจราจรข่าวสาร ที่มีเป็นอิสระและมีความเป็นมืออาชีพ ที่สามารถรองรับความต้องการการสื่อสารที่ล้นหลามในภาวะวิกฤติ โดยอยู่บนฐานความคิดการสื่อสารสองทาง จะเป็นการเตรียมการเพื่อเสริมการรับมือภัยพิบัติได้อย่างดียิ่งโดยเฉพาะในภาวะฉุกเฉิน

แผนการสื่อสารเพื่อรับมือกับภัยพิบัติ : แม้เหตุการณ์ภัยพิบัติได้ผ่านพ้นไปแล้ว แต่การเตรียมการที่สำคัญมากและไม่อาจละเลยได้ คือการวางแผนการสื่อสารเพื่อสร้างเสริมให้ประชาชนลดความหวาดกลัวและตื่นตระหนก แต่หันมาตระหนักรู้ถึงภัยพิบัติ และร่วมกันวางแผนบรรเทาภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน เพื่อให้เกิดความอุ่นใจและความตื่นรู้ร่วมกัน รวมทั้งพร้อมรับมือภัยพิบัติในอนาคตได้

การพัฒนาสื่อมวลชน : จากบทเรียนในช่วงแรกๆหลังเหตุการณ์ ที่มีสถานีโทรทัศน์จำนวนไม่น้อยขาดความรู้เรื่องสึนามิทำให้ไม่สามารถลำดับความสำคัญและน้ำหนักของเนื้อหาได้เหมาะสมมากนัก ดังนั้น การพัฒนาสื่อมวลชนจึงเป็นเรื่องที่ต้องเตรียมการไว้ โดยเน้นให้สื่อมวลชนมี*ความรู้ ความเข้าใจเรื่องภัยพิบัติชนิดต่างๆ* เพื่อให้สามารถตัดสินใจ วินิจฉัย กำหนดวาระและลำดับความสำคัญเร่งด่วนของประเด็นข่าว รวมทั้งวางน้ำหนักการนำเสนอให้มีเป้าหมายอยู่ที่การสื่อสารกับชุมชนผู้ประสบภัยมากขึ้น ตลอดจนมีความถูกต้อง แม่นยำของการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสู่สาธารณชน

นอกจากนี้ ควรพัฒนาสื่อมวลชนให้มีความรู้ความเข้าใจเชิงวิธีคิดและมุมมองในการรายงานข่าว ซึ่งจะมีผลต่อเนื้อหาและประเด็นข่าว การเกาะติดหรือการยุติการรายงานข่าว รวมทั้งการให้/ไม่ให้ความสำคัญต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อให้สามารถเพิ่มพลังการสื่อสารของผู้ประสบภัยและชุมชนในฐานะเป็นผู้มีบทบาทกระทำการในการช่วยเหลือ ปัญหาในประเด็นนี้พบได้ทั่วไปในสื่อโทรทัศน์ช่องต่างๆเช่นกัน

3.4. การจัดระบบอาสาสมัครเพื่อรับมือภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ

ข้อสำคัญที่มักละเลยกันไป คือแนวโน้มความเข้าใจของฝ่ายต่าง ๆในสังคมที่มองตัวผู้เป็นอาสาสมัครคล้ายเป็น “แรงงานราคาถูก” ที่ใช้เพียงเพื่อเสริมการทำงานบริการที่ภาครัฐไปไม่ถึงเท่านั้น ทำให้เกิดการดูเบาประสบการณ์การสร้างระบบงาน และมิติทางจิตใจของอาสาสมัครไป ดังนั้น *ประการแรก* การบริหารจัดการอาสาสมัครจึงสมควรจะมีพื้นฐานมาจากการถอดบทเรียนจากประสบการณ์อาสาสมัครสึนามิ ควบคู่กับ *ประการที่สอง* การให้ความสนใจต่อมิติอาสาสมัคร ความพยายามของเครือข่ายจิตอาสาที่เน้นแนวทางการพัฒนา “ด้านใน” (inner development) หรือด้านจิตวิญญาณของอาสาสมัครแต่ละคนไปด้วยดังกล่าวนี้นับว่าเป็นความริเริ่มที่น่าสนใจอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ หากมองไปในอนาคตในการเตรียมระบบอาสาสมัครเพื่อรับมือกับภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ และแบบใหม่ ๆที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นในอนาคต น่าจะมีการดำเนินการใน 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก **การจัดตั้งระบบงานส่งเสริมพัฒนางานอาสาสมัครให้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง** ทั้งในภาครัฐ ซึ่งมีหลากหลายกระทรวง ทบวง กรม ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคชุมชน จนกระทั่งกลายเป็นสถาบันทางสังคมอีกภาคีหนึ่ง ที่พร้อมจะร่วมกันรับมือกับภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ อันเป็นข้อสรุปที่ได้จากการทำงานด้านอาสาสมัครของหลายฝ่าย เช่น งานด้านอาสาสมัครภาคชุมชนและประชาสังคมอย่างเครือข่ายฟื้นฟูชุมชนชายฝั่งอันดามัน (Save Andaman) และอาสาสมัครแบบต่างคนตามาอย่างศูนย์อาสาสมัครสึนามิ แห่งเขาหลัก เป็นต้น

ประการที่สอง ***การพัฒนาระบบจับคู่ (matching) คนหรือองค์กร กับ งานรับมือภัยพิบัติ*** ควรพัฒนาระบบฐานข้อมูลในลักษณะบริการกลางที่สามารถจับคู่คนหรือองค์กรกับงานรับมือภัยพิบัติได้ ที่มีสมรรถนะในการรองรับจำนวนอาสาสมัครในระดับประเทศ

ประการที่สาม **การจัดให้มีการศึกษาการจัดการความเสี่ยง (risk management)** ประเภทต่าง ๆ ศึกษากับบทบาทของอาสาสมัครลำดับก่อนหลัง และความรู้ในการดำเนินการของอาสาสมัคร ตลอดจนความรู้ในการบริหารจัดการอาสาสมัคร หากเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติแต่ละชนิดขึ้น ควรมีการส่งเสริมให้มีการประสานระบบภาครัฐและภาคธุรกิจให้เป็นพลวัตในระบบใหญ่แห่งการเตรียมความพร้อม

สังคมไทยได้ผ่านความเจ็บปวดมหาศาลจากเหตุการณ์ภัยพิบัติสึนามิ พร้อมกับได้เห็นคลื่นน้ำใจของคนไทย ตลอดจนได้เห็นการเรียนรู้และบทบาทการปรับตัวเชิงระบบเพื่อตอบสนองต่อเหตุการณ์ในช่วงต่าง ๆ ของทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคชุมชน และภาคธุรกิจเอกชนอย่างน่าสนใจไม่น้อย ขวบปีที่ผ่านมาจึงนับเป็นห้วงเวลาสำคัญอีกครั้งหนึ่งสำหรับการเรียนรู้สำคัญของสังคมไทยทั้งองคาพยพ ในโอกาสที่สึนามิผ่านไปกว่าหนึ่งปีแล้ว จึงนับเป็นโอกาสสำคัญในการร่วมทบทวนประสบการณ์และเรียนรู้จุดแข็ง จุดอ่อน รวมทั้งข้อควรปรับปรุงส่งเสริมของการจัดระบบรับมือภัยพิบัติในช่วงที่ผ่านมา เพื่อสามารถให้คำตอบได้อย่างหนักแน่นต่อคำถามที่ว่า “ประเทศไทยพร้อมแล้วหรือไม่กับการรับมือภัยพิบัติสึนามิรอบใหม่ที่ไม่อาจคาดการณ์ได้?”

เอกสารอ้างอิง

หนังสือภาษาไทย/เอกสารประกอบการประชุม

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. **สรุปประสบการณ์และวางระบบกลการฟื้นฟูทางสังคมกรณีภัยพิบัติขนาดใหญ่,** คู่มือการประชุม ณ โรงแรม ปริ๊นส์พาเลซ มหานาค กรุงเทพมหานคร, 25 กุมภาพันธ์2548.

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, เครือข่ายวิชาการในมหาวิทยาลัยและเครือข่ายความร่วมมือเพื่อการฟื้นฟูชุมชน**. การฟื้นฟูหลังสึนามิในมิติสังคมและมนุษย์,** เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ, 24 มกราคม 2548 ณ ห้องประชุมสารนิเทศ ชั้น 2 หอประชุมจุฬาฯ.

ศูนย์ศึกษาการพัฒนาสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ และ JICA, **การฟื้นฟูด้านสังคมภายหลังภัยพิบัติ : ประสบการณ์ของญี่ปุ่น-ไทย,** เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ, 5 เมษายน 2548 ณ ห้องประชุมสารนิเทศ ชั้น 2 หอประชุมจุฬาฯ.

เครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชุมชนชายฝั่งอันดามัน.2548**. คือตนอันดามัน คือตน รักษาทะเล.** คู่มือ ท่องเที่ยวเชิงการพัฒนา เชิงสังคม - มานุษยวิทยา. พิมพ์ครั้งที่ 1,: กรุงเทพมหานคร.

เครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชุมชนชายฝั่งอันดามัน.2548. **ฟื้นชีวิตชุมชนหลังสึนามิ : รายงานความก้าวหน้า 6 เดือน (มกราคม-มิถุนายน).** กรุงเทพมหานคร.

เครือข่ายผู้ประสบภัยสึนามิ.2548**. ประสบภัย ประสบการณ์ ประสานเพื่อน.**รวมข้อคิด ประสบการณ์ การฟื้นฟูชีวิต และชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัย “สึนามิ” : กรุงเทพมหานคร.

จดหมายข่าวองค์กรพัฒนาเอกชน .ปีที่ 12 ฉบับที่ 118 เดือนกรกฎาคม – สิงหาคม 2548, หน้า 6.

สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย.2548. **“แผนแม่บทการอพยพประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยจากดินถล่ม (landslide) และน้ำท่วมฉับพลัน (flash flood)**” โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด : กรุงเทพมหานคร.

องค์กรความร่วมมือผู้ประกอบการรายย่อย แรงงานและชุมชนที่ประสบภัยเกาะพีพี**.ลำดับเหตุการณ์หลังเกิดเหตุธรณีพิบัติภัยและความคืบหน้าในการจัดทำผังเมืองเกาะพีพี** ,30 เมษายน 2548.

บันทึกถอดเทปจากการประชุม/เสวนา

การสัมมนาเรื่อง **“สถานการณ์ปัญหาที่ดินก่อนและหลังสึนามิ : บทบาทภาครัฐที่เหมาะสม”** ณ ห้องประชุมอาคารสถาบัน 3 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 15 กรกฎาคม 2548.

การเสวนาเรื่อง **“การสื่อสารข้อมูลข่าวสารในภาวะวิกฤต”** ณ ห้องประชุม 13 ตึก 3 ชั้น 2 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ วันที่ 15 สิงหาคม 2548

การสนทนากลุ่มย่อย **“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการรับมือภัยพิบัติ : ระบบการประสานการจัดการในท้องถิ่น”** ณ ห้องประชุมอบต.บางม่วง จังหวัดพังงา

การประชุมของผู้นำอาวุโสภาคชุมชนและประชาสังคม ณ.ห้องประชุมสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ วันที่19 มกราคม 2548.

การเสวนาโต๊ะกลมเรื่อง **"อาสาสมัครกับการรับมือภัยพิบัติ : ถอดบทเรียนเชิงระบบการประสานการจัดการ"** วันที่ 23 พฤศจิกายน 2548 เวลา 9.00-11.30 น. ณ ห้องประชุมเกษม อุทยานิน ชั้น 2 ตึก 3 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ

การเสวนาเรื่อง **"หนึ่งปีหลังสึนามิ : บทเรียนเชิงระบบและทางเลือกเชิงนโยบาย"** วันที่ 24 มกราคม 2549 ณ ห้องประชุมสมาคมศิษย์เก่าคณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ

การประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง **"การฟื้นฟูด้านสังคมภายหลังภัยพิบัติ : ประสบการณ์ของญี่ปุ่น-ไทย"** วันที่ 5 เม.ย. 2548 ณ ห้องประชุมสารนิเทศ ชั้น 2 หอประชุมจุฬาฯ

การประชุมระดับรัฐมนตรีว่าด้วย**ความร่วมมือในภูมิภาคเกี่ยวกับการจัดการเพื่อการเตือนภัยล่วงหน้าจากคลื่นสึนามิ** ณ โรงแรมฮิลตันภูเก็ต อาคาเดียบีชรีสอร์ทแอนด์สปา จังหวัดภูเก็ต 28-29 มกราคม 2548.

สรุปมติคณะรัฐมนตรีการประชุมนอกสถานที่ วันที่ 6 กันยายน 2548 ว่าด้วย**การแก้ไขปัญหาคลื่นยักษ์สึนามิ.**

<u>บทความภาษาไทย</u>

เบญจาภา ทับทอง (2548) "**บทบาทกระทรวงต่างประเทศในกรณีภัยพิบัติสึนามิ***": ถอดเทปคำให้สำภาษณ์ของเอกอัครราชทูต น.ต. อิทธิ อิษฐบรรจง ร.น."*ใน **สราญรมย์** ปีที่ 62 กุมภาพันธ์ 2548, น. 62-64.

ปสันน์ เทพรักษ์ (2548) '**Diplomatic Policy in Disaster Management'** ใน **สราญรมย์** ปีที่62 กุมภาพันธ์ 2548, หน้า 33,37.

ผู้จัดการออนไลน์, 29 ธันวาคม 2547.

มติชนรายสัปดาห์. **แมลงวันในไร่ส้ม**, 7 ม.ค.48 ปีที่ 25 ฉบับที่ 1273.

รุ่งมณี เมฆโสภณ **. "สึนามิ".** ผู้จัดการรายวัน, 28 ธันวาคม 2547.

<u>หนังสือภาษาอังกฤษ</u>

Frank J. Schwartz and Sysan J.Pharr.(2003) **The State of Civil Society In Japan,** Cambridge University Press, U.S.A.

Heclo, H. (1972), "Review Article : Policy Analysis", ***British Journal of Political Science****, 2: 83-108* in Parsons, Wayne (1995 : 592).

Lindell, Michael and Perry, Ronald (2004), ***Communiting Environmental Risk in Multithnic*** Communities, Sage.

Miyata, S. (1995) ***Who saw the wind? And original of volunteerism, a story of Tokyo University Settlement movement.*** (in Japanese) Tokyo : Bungeishunjyu. in Tatsuki, 2000.

Sabatier, P.A. and H.C. Jenkins-Smith, eds. (1993) ***Policy Change and Learning : An Advocacy Coalition Approach,*** Westview Press, Boulder, Col. หน้า 42. อ้างใน Parsons, Wayne (1995) ***Public Policy : An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis***, Cheltenha, UK : Edward Elgar. หน้า 592.

บทความในวารสารภาษาอังกฤษ

A Bill to Pay, Newsweek, 10 January 2005, p.29.

Marshall, Andrew (2005) **'Naming the Death'**, in *Time*, 17 January 2005, p.34.

Peter Checkland, "From Optimizing to Learning: A Development of Systems Thinking for the 1990's," ***Journal of the Operational Research Society*** 36: 757-767. และ Peter Checkland and Kim Scholes, ***Soft Systems Methodology in Action,*** (New York: John Wiley and Sons, 1990).

Tatsuki, Shigeo and Hayashi, Haruo (2002) ***Seven Critical Element Model of Life Recovery:General Linear Model Analyses of the 2001 Kobe Panel Survey Data***, Proceedings of 2nd Workshop for Comparative Study on Urban Earthquake Disaster Management, Feburary 14-15, 2002.

Thottam, Jyoti (2005) **'How Much will Really Go to the Victims?'**, in *Time*, 17 January 2005, p.28-29.

Time, September 19,2005.p20-25.

World Health Organisation (2005) ***Tsunami&Health Situation Report 24***, World Health Organisation.

เว็บไซด์

202.23.180.206/~statsuki/papers/Comparative%20Diaster%20Studies%20Workshop/SevenCriticalElementModel_2002_b.pdf เมื่อ 21 ต.ค. 2548

Cabinet Office Government of Japan, ***"Disaster Management in Japan",*** เอกสารจากอินเทอร์เน็ต www.bousai.go.jp/panf/saigaipanf.pdf เข้าถึงเมื่อ 10 ธันวาคม 2548

Eli M. Noam and Harumasa Sato (1995), ***"Kobe's Lesson: Dial 811 for "Open" Emergency Communications",*** เอกสารจากอินเทอร์เน็ตwww.kanadas.com/shinsai/comm-proposal.txt เข้าถึงเมื่อ 10 ธันวาคม 2548

news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/4621365.stm, วันที่ 10 พฤศจิกายน 2548.

SHIOZAKI Yoshimitsu, NISHIKAWA Eiichi, DEGUCHI Toshikazu (eds.); WATANABE Reiko (trans.), ***Lessons from the Great Hanshin Earthquake.*** Creates-Kamogawa Publishers เอกสารจากอินเทอร์เน็ตที่ www.shinsai.or.jp/hrc-e/publish/lessons_ghe/ เข้าถึงเมื่อ 10 ธันวาคม 2548

Tatsuki, Shigeo (2000) ***The Kobe Earthquake and the Renaissance of Volunteerism in Japan,*** (3rd Edition), Kwansei Gakuin University Department of Sociology Studies, 87, 185-196 (March, 2000) จาก 202.23.180.206/~statsuki/papers/IAVE98/Volunteerism(March2000).pdf, วันที่ 31 ตุลาคม 2548.

The Tsunami Volunteer Center 6 month update – 26 June 2005. จาก www.tsunamivolunteer.net, วันที่ 31ตุลาคม 2548.

w3.whosea.org/en/Section23/Section1108/Section1835/Section1851/Section1870_8737.htm เก็บข้อมูลวันที่ 12 พฤจิกายน 2548

www.achr.org

www.disaster.go.th, วันที่ 6 มีนาคม 2549.

www.disaster.go.th/html/academy/,วันที่ 1 มีนาคม 2549.

www.interpol.int/Public/ICPO/PressReleases/PR2005/PR200515.asp,วันที่ 10 พฤศจิกายน 2548

www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/VBOL-6G6CY9?OpenDocument,วันที่ 10 พฤศจิกายน 2548.

www.securitypark.co.uk/article.asp?articleid=23822&CategoryID=1, Retrieved on 10 พฤศจิกายน 2548

ความเคลื่อนไหวขององค์กรพัฒนาเอกชนกรณีคลื่นยักษ์สึนามิถล่มชุมชนชายฝั่งอันดามันในพื้นที่ 6 จังหวัดภาคใต้. จาก www.saveandaman.com/final/present002.pdf, วันที่ 13 ตุลาคม 2548.

ลำดับเหตุการณ์ การแก้ไขปัญหาที่ดินชุมชนผู้ประสบภัยธรณีพิบัติ 6 จังหวัด (ม.ค. - มิ.ย. 48) จาก www.codi.or.th/index.php?option=com_content&task=view&id=418&Itemid=45, 13 กันยายน 2548

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสึนามิ วันที่ 4 มกราคม 2548 จาก www.codi.or.th เข้าถึงเมื่อ 5/11/48

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสึนามิ วันที่ 11 มกราคม 2548 จาก www.codi.or.th เข้าถึงเมื่อ 5/11/48

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสึนามิ วันที่ 18 มกราคม 2548 จาก www.codi.or.th เข้าถึงเมื่อ 5/11/48

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสึนามิ วันที่ 25 มกราคม2548 จาก www.codi.or.th เข้าถึงเมื่อ 5/11/48

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสึนามิ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2548 จาก www.codi.or.th เข้าถึงเมื่อ 5/11/48

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสึนามิ วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2548 จาก www.codi.or.th เข้าถึงเมื่อ 5/11/48

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสึนามิ วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2548 จาก www.codi.or.th เข้าถึงเมื่อ 5/11/48

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสึนามิ วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2548 จาก www.codi.or.th เข้าถึงเมื่อ 5/11/48

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสึนามิ วันที่ 1 มีนาคม 2548 จาก www.codi.or.th เข้าถึงเมื่อ 5/11/48

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสึนามิ วันที่ 8 มีนาคม 2548 จาก www.codi.or.th เข้าถึงเมื่อ 5/11/48

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสึนามิ วันที่ 22 มีนาคม 2548 จาก www.codi.or.th เข้าถึงเมื่อ 5/11/48

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสึนามิ วันที่ 29 มีนาคม 2548 จาก www.codi.or.th เข้าถึงเมื่อ 5/11/48

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสึนามิ วันที่ 5 เมษายน 2548 จาก www.codi.or.th เข้าถึงเมื่อ 5/11/48

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสึนามิ วันที่ 12 เมษายน 2548 จาก www.codi.or.th เข้าถึงเมื่อ 5/11/48

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสึนามิ วันที่ 19 เมษายน 2548 จาก www.codi.or.th เข้าถึงเมื่อ 5/11/48

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสึนามิ วันที่ 26 เมษายน 2548 จาก www.codi.or.th เข้าถึงเมื่อ 5/11/48

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสึนามิ วันที่ 3 พฤษภาคม 2548 จาก www.codi.or.th เข้าถึงเมื่อ 5/11/48

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสึนามิ วันที่ 10 พฤษภาคม 2548 จาก www.codi.or.th เข้าถึงเมื่อ 5/11/48

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสึนามิ วันที่ 24 พฤษภาคม 2548 จาก www.codi.or.th เข้าถึงเมื่อ 5/11/48

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสึนามิ วันที่ 7 มิถุนายน2548 จาก www.codi.or.th เข้าถึงเมื่อ 5/11/48

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสึนามิ วันที่ 14 มิถุนายน 2548 จาก www.codi.or.th เข้าถึงเมื่อ 5/11/48

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสึนามิ วันที่ 28 มิถุนายน 2548 จาก www.codi.or.th เข้าถึงเมื่อ 5/11/48

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสึนามิ วันที่ 12 กรกฎาคม 2548 จาก www.codi.or.th เข้าถึงเมื่อ 5/11/48

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสึนามิ วันที่ 19 กรกฎาคม 2548 จาก www.codi.or.th เข้าถึงเมื่อ 5/11/48

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสึนามิ วันที่ 26 กรกฎาคม 2548 จาก www.codi.or.th เข้าถึงเมื่อ 5/11/48

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสึนามิ วันที่ 2 สิงหาคม 2548 จาก www.codi.or.th เข้าถึงเมื่อ 5/11/48

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสึนามิ วันที่ 9 สิงหาคม 2548 จาก www.codi.or.th เข้าถึงเมื่อ 5/11/48

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสึนามิ วันที่ 16 สิงหาคม 2548 จาก www.codi.or.th เข้าถึงเมื่อ 5/11/48

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสึนามิ วันที่ 23 สิงหาคม2548 จาก www.codi.or.th เข้าถึงเมื่อ 5/11/48

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสึนามิ วันที่ 30 สิงหาคม 2548 จาก www.codi.or.th เข้าถึงเมื่อ 5/11/48

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสึนามิ วันที่ 6 กันยายน 2548 จาก www.codi.or.th เข้าถึงเมื่อ 5/11/48

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสึนามิ วันที่ 20 กันยายน 2548 จาก www.codi.or.th เข้าถึงเมื่อ 5/11/48

การสัมภาษณ์

Alex Kaufman, a resident expatriate, จังหวัดภูเก็ต.

President of Thai Tsunami Victim Identification Information Management Centre.

คุณกิตติ สิงหาปัด, ผู้ประกาศสถานีโทรทัศน์ไอทีวี เมื่อ เมษายน 2548.

คุณวิรัต เพาะปลูก, สาธารณสุขอำเภอ, อำเภอตะกั่วป่า, จังหวัดพังงา.

คุณศุภชัย แสนยุติธรรม เจ้าหน้าที่สำนักนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, เมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2549.

ดร.สรยุทธ รัตนพจนารถ, ผู้จัดการเครือข่ายจิตอาสา, 17 พฤศจิกายน 2548 ณ ห้องประชุม 2 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

ผู้ใหญ่โกเมศร์ ทองบุญชู แกนนำเครือข่ายแผนแม่บทชุมชน.

ผู้อำนวยการโรงพยาบาลตะกั่วป่า, อำเภอตะกั่วป่า, จังหวัดพังงา.

พ.ต.ต ดร. ณรงศักดิ์ บวรวงศ์พิทักษ์, IMC Coordinator (Information Management Centre Coordinator), 8 พฤศจิกายน 2548.

แพทย์หญิงเบญจพร ปัญญายง, ผู้อำนวยการศูนย์ฟื้นฟูสุขภาพจิต, 7 พฤศจิกายน 2548, จังหวัดพังงา.

ศ.ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่ ผู้อำนวยการสถาบันส่งเสริมกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2 พฤศจิกายน 2548 ณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กรพ.)

ภาคผนวก ก.

ประเด็นหลักและกลุ่ม/องค์กรหลักในแต่ละช่วง[i]

Phase		Key Issues		Activities	Key Actors
	ช่วงฉุกเฉิน				
26 – 31 ธ.ค. 2547	•	การค้นหาผู้รอดชีวิต	•	ค้นหาผู้รอดชีวิตและเก็บกู้ศพ	
			•	เคลื่อนย้ายผู้อพยพ	กระทรวงมหาดไทย, กระทรวงกลาโหม, สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ภาคประชาสังคม
	•	การเก็บกู้ศพ	•	จัดตั้งศูนย์อำนวยการต่างๆ	
			•	การบริหารจัดการสิ่งของและเงินที่รับบริจาค	
	•	การให้ความช่วยเหลือเร่งด่วนแก่ผู้ประสบภัย	•	ขนส่งและแจกจ่ายสิ่งของที่เป็นปัจจัยพื้นฐาน เช่น อาหาร ยารักษาโรค และเครื่องนุ่งห่มให้ผู้ประสบภัย	
			•	ขนส่งเครื่องอุปโภค บริโภคในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย	กระทรวงแรงงาน
			•	ประสานและอำนวยความสะดวกแก่แรงงานไทยที่ประสบภัยในการเดินทางกลับภูมิลำเนาและประสานเพื่อดำเนินการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวเดินทางกลับประเทศ	
			•	จัดที่พักอาศัยภายในศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน	
			•	ติดตามการรับประกันภัยของบริษัทประกันภัย	กรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์
			•	จัดตั้งศูนย์รับแจ้งและช่วยเหลือเกี่ยวกับการประกันภัย	
			•	ประสานงานกับบริษัทด้านโทรคมนาคมเพื่อแก้ไขปัญหาเครือข่ายการสื่อสารเสียหาย จัดให้มีการบริจาคเงินผ่านระบบ sms.	กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
			•	แจกจ่ายน้ำสะอาดให้แก่ประชาชน	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
			•	เสนอข้อมูลความเสียหายของชุมชนและความช่วยเหลือที่ชาวบ้านต้องการอย่างแท้จริง	ภาคประชาสังคม เช่น พอช., มอส., กลุ่มเพื่อนประชาชน, ศูนย์อาสาสมัครสึนามิ

Phase		Key Issues		Activities	Key Actors
28 – 31 ธันวาคม 2547	•	การจัดหาที่พักชั่วคราว ท่ามกลางความสับสนวุ่นวาย	• ประชุมตกลงกันอย่างไม่เป็นทางการระหว่างคุณไมตรี จงไกรจักร์ในฐานะสมาชิก อบต., มูลนิธิชุมชนไท, พอช.ภาคใต้, บ้านมั่นคง และการเคหะแห่งชาติ • ติดต่อขอใช้สถานที่บริเวณกระทรวงอุตสาหกรรมการขุดเจาะเหมืองแร่จากนายอำเภอตะกั่วป่า เพื่อใช้เป็นสถานที่พักชั่วคราวของผู้ประสบภัย • ติดต่อสั่งซื้อเต้นท์และติดต่อคนสร้างห้องน้ำบริเวณที่พักชั่วคราว	คุณไมตรี จงไกรจักร์ (สมาชิก อบต.) มูลนิธิชุมชนไท พอช.ภาคใต้ บ้านมั่นคง การเคหะแห่งชาติ
1 มกราคม 2548	•	ไม่สามารถรวมคนให้มาอยู่ในจุดเดียวกันได้	• คุณไมตรีและคนในชุมชนบ้านน้ำเค็มพยายามทำความเข้าใจกันเองและประสานงานกับชาวบ้านให้มาอยู่ที่ศูนย์พักพิงชั่วคราวที่กรมทรัพย์ตลอดจนประสานหน่วยงานต่างๆ ให้เข้ามาช่วยเหลือ	พอช., ชาวชุมชนบ้านน้ำเค็ม
1 – 15 ม.ค. 2548	• การตรวจสอบ พิสูจน์ศพ • การจัดการปัญหาด้านสุขภาพ สุขลักษณะและอนามัย • การดูแลผู้ประสบภัยที่ต้องการการดูแลเป็นพิเศษ; เด็กกำพร้า, ครอบครัวที่สูญเสียเสาหลัก, ผู้พิการ, ผู้ชรา ฯลฯ • การดูแลผู้เป็นชนชายขอบ; แรงงานต่างด้าว	• ก่อสร้าง ซ่อมแซมบ้านเสียหาย และสร้างที่พักอาศัยชั่วคราว • เก็บเศษวัสดุ อาคาร ยานพาหนะชำรุด • พ่นน้ำยาดับกลิ่นและฆ่าเชื้อโรค • จัดทำโครงการหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ให้ความรู้การป้องกันโรคระบาดออกตรวจเยี่ยมภาวะสุขภาพ และให้คำปรึกษาด้านสุขภาพ • จัดทำโครงการจัดการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม เช่น ให้บริการเรื่องส้วม น้ำดื่มน้ำใช้ กำจัดขยะติดเชื้อ ดูแลอนามัยแม่และเด็ก • จัดทำโครงการมอบทุนการศึกษาให้แก่นักเรียนกำพร้าจากประสบภัยพิบัติ	กระทรวงมหาดไทย, กระทรวงกลาโหม, สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ภาคประชาสังคม กระทรวงกลาโหม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ

Phase		Key Issues		Activities	Key Actors
14 มกราคม 2548	•	ไม่สามารถจัดการกับเงินบริจาคแบบปัจเจกบุคคลได้อย่างเป็นระบบ	•	ที่ประชุมคณะกรรมการบ้านน้ำเค็มจึงมีความคิดที่จะตั้งกองทุนหมุนเวียน โดยเริ่มจากกลุ่มแรกคือ กลุ่มสภากาแฟโดยการลงทุนร่วมกันคนละ 100 บาท ได้ 30 หุ้น รวมเป็นเงิน 3,000 บาท จึงเปิดเป็นสภากาแฟชุมชนสายสัมพันธ์รวมทั้งกลุ่มเลี้ยงปลาในกระชังในลักษณะของกองทุนหมุนเวียน	พอช., ชาวชุมชนบ้านน้ำเค็ม
1 – 15 ม.ค. 48	•	ปัญหาด้านอาชีพ	•	สำรวจและให้ความช่วยเหลือผู้ประกันตนที่เสียชีวิตและบาดเจ็บ	กระทรวงแรงงาน
			•	การให้บริการซ่อมแซมรถยนต์ จักรยานยนต์ เรือประมงขนาดเล็กและอุปกรณ์ เครื่องใช้ไฟฟ้าในครัวเรือน	
			•	อนุมัติงบประมาณสนับสนุนแก่โรงพยาบาลในพื้นที่ประสบภัย	
			•	สำรวจและรับลงทะเบียนผู้ต้องการมีงานทำและบรรจุงาน	
			•	จ่ายเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือเป็นค่าจัดการศพผู้เสียชีวิตและผู้เสียชีวิตและผู้ได้รับบาดเจ็บ	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
			•	จัดตั้งศูนย์อพยพ	
			•	นำเงินกองทุนช่วยเหลือผู้ประสบภัยไปมอบให้ผู้ประสบภัย	สำนักนายกรัฐมนตรี
			•	จัดเจ้าหน้าที่ประจำสายด่วนกรมการประกันภัย	กรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์
			•	จัดสร้างเว็บไซต์เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับผู้เสียชีวิต ผู้บาดเจ็บและผู้เสียหาย	กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
			•	รับโอน Call Center จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	
			•	ตรวจสอบ พิสูจน์ศพและเก็บศพไว้รอญาติ	กระทรวงยุติธรรมร่วมกับบุคลากรทางการแพทย์ (กระทรวงสาธารณสุข)
			•	จัดส่งน้ำแข็งแห้งพร้อมจัดหาถังโฟมใส่น้ำแข็งแห้งมาใช้ในการเก็บศพ	กระทรวงพลังงานร่วมกับกระทรวงอุตสาหกรรม

Phase		Key Issues		Activities	Key Actors
			•	ให้ความช่วยเหลือค่าชดเชยเรือประมง เรือท่องเที่ยว และกิจการแพปลา	กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
			•	ให้เงินเลี้ยงชีพสำหรับผู้ว่างงาน	กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงมหาดไทย
			•	ให้ความช่วยเหลือด้านสินเชื่อเงินกู้และเงินกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา	กระทรวงการคลัง
			•	ระดมข้อเสนอแนวทางการฟื้นฟูชุมชนอันดามัน	ภาคประชาสังคม
			•	ดูแลและฟื้นฟูจิตใจเด็กๆ ที่ประสบภัยโดยจัดโครงการศิลปะเด็ก	
16 -31 ม.ค. 48	•	ปัญหาด้านภูมิทัศน์	•	จัดหน่วยแพทย์เคลื่อนที่เพื่อฟื้นฟูจิตใจผู้ประสบภัย	กระทรวงสาธารณสุข
	•	การดูแลสภาพจิตใจของผู้ประสบภัย	•	ปรับปรุงภูมิทัศน์; จัดการสิ่งแวดล้อม	กระทรวงมหาดไทย, กระทรวงกลาโหม, สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ภาคประชาสังคม
	•	ปัญหาด้านอาชีพ (ต่อเนื่อง)	•	ดำเนินการจ่ายค่าชดเชยแก่ผู้ประสบภัย	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
			•	สร้างระบบข้อมูลแบบบูรณาการข้อมูลจากทุกหน่วยงานเข้าไว้ด้วยกัน	กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
			•	จัดทำการก่อสร้างสถานีอุตุนิยมวิทยา	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
			•	สำรวจและประเมินผลกระทบความเสียหายด้านทรัพยากรธรรมชาติ	
			•	จัดทำโครงการวางแผนเพื่อบูรณะฟื้นฟูสภาพแวดล้อม	กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
			•	จัดทำโครงการตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัว	สำนักส่งเสริมสำนักงานครอบครัว กระทรวงพัฒนา

Phase		Key Issues		Activities	Key Actors
					สังคมและความมั่นคงของมนุษย์
			•	จัดทำโครงการวิจัยเพื่อการจัดการด้านสุขภาพและความปลอดภัยในกรณีตอบโต้ภัยพิบัติ	สำนักโรคจากการประกอบอาชีพ สังกัดกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข (ร่วมกับองค์การ CCC)
			•	จัดทำโครงการพัฒนาฐานข้อมูลและระบบคุ้มครองเด็กในพื้นที่ประสบภัย	กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ (ร่วมกับคณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนสมัชชาสหวิชาชีพ)
			•		ภาคประชาสังคม (นำโดยเครือข่ายความร่วมมือเพื่อฟื้นฟูชุมชนและธรรมชาติ)
			•	จัดกิจกรรมทำความสะอาดซากปรักหักพังต่างๆ ร่วมกับชุมชน จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการณ์เพื่อฟื้นฟูหลังสึนามิในมิติสังคมและมนุษย์	
26 มกราคม 2548	•	ชุมชนไม่ได้รับการดูแลจากภาครัฐอย่างทั่วถึงจึงได้จัดทำข้อเสนอในการฟื้นฟูชีวิตและชุมชน	•	จัดทำข้อเสนอในการฟื้นฟูชีวิตและชุมชนก่อให้เกิดการเชื่อมโยงพันธมิตรของทุกชุมชน เช่น ชุมชนปากเตรียมกับอีก 5 ชุมชนใกล้เคียง การเชื่อมโยงของคนในพัฒนาเมืองภูเก็ต การเชื่อมโยงของทุกชุมชนเพื่อการฟื้นฟูเกาะลันตาอย่างยั่งยืน เป็นต้น	เครือข่ายประสบภัยสึนามิทั้ง 6 จังหวัด
			•	ผู้ประสบภัยเชื่อมโยงประสานไปสู่การดูแลกลุ่มคนที่ด้อยโอกาส เช่น เผ่ามอร์แกน, กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นใน จ.ระนอง จนเกิดการรวมตัวของชุมชนทั้ง 20 ชุมชน เพื่อทำงานร่วมกันเช่นการช่วยเหลือคนต่างด้าวสัญชาติพม่า	
26 มกราคม 2548	•	ยังคงมีชุมชนที่ยังไม่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล เช่น ชุมชนบ้านในไร่	•	ประชุมแลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงานแล้วได้ข้อสรุปจากที่ประชุมทั้ง 18 ชุมชน กลายเป็นข้อเสนอต่อรัฐบาลเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาของชาวบ้าน นอกจากนี้ที่ประชุมยังมีข้อเสนอให้ทุกพื้นที่ช่วยกันบริจาคของที่ได้รับมาต่อไปยังชุมชนอื่น **<u>ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องใหม่ที่ส่งสัญญาณว่าชาวบ้านจะดูแลกันและกัน</u>**	ชุมชน 18 ชุมชน เครือข่ายฟื้นฟูที่ประสบภัยอันดามัน
กุมภาพันธ์ 2548	•	การดูแลสภาพจิตใจของผู้ประสบภัย (ต่อเนื่อง)	•	ช่วยเหลือผู้จะกลับมาทำอาชีพประมง (เช่น สร้างอู่ต่อเรือที่บ้านน้ำเค็ม)	กระทรวงมหาดไทย, กระทรวงพาณิชย์, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ภาคประชาสังคม
			•	จัดระเบียบชายหาด	

Phase		Key Issues		Activities	Key Actors
	• ปัญหาด้านอาชีพ (ต่อเนื่อง) • ปัญหาที่ดิน		• จัดสรรที่ดินใหม่และแก้ปัญหาข้อพิพากษ์ เช่น สอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินในพื้นที่ประสบภัย จัดงานมหกรรมพื้นชีวิตชุมชน สร้างชีวิต หลังวิกฤติสึนามิ • ขยายตลาดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ท้องถิ่นที่มาจากหลายชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิ • จัดตั้งศูนย์ประสานและบริการฟื้นฟูวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม • จัดหาเงินร่วมทุน (Venture Capital) เพื่อยกระดับความสามารถการแข่งขันของธุรกิจไทย จัดการแสดงคอนเสิร์ตโดยศิลปินนักร้องเพื่อคลายสภาพจิตใจที่ตึงเครียดของประชาชนในพื้นที่ • ขยายตลาดแรงงานในพื้นที่เพื่อให้เกิดการจ้างแรงงาน จัดโครงการดำน้ำเก็บขยะใต้ทะเล	กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงกลาโหม ร่วมกับค่ายเพลงต่างๆ กระทรวงแรงงาน, กระทรวงพาณิชย์ ภาคประชาสังคม (กลุ่มดำน้ำ เรือหางยาว&ชาวบ้าน)
ช่วงตั้งหลักและกอบกู้					
มีนาคม 2548	• การฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐาน • การสร้างบ้านพักชั่วคราว • การบูรณะวัด, ซ่อมแซมหอประชุมของชุมชน		• ริเริ่มก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ปรับปรุงระบบไฟฟ้า น้ำประปาที่ได้รับการเสียหายในแต่ละพื้นที่ และถนน เป็นต้น • ก่อสร้างหรือซ่อมแซมอาคารสำนักงานราชการ (เช่น ที่ว่าการอำเภอ อบต., โรงเรียน) • การวางผังเมืองใหม่ • จัดการก่อสร้างบ้านพักถาวร • ทำการบูรณะวัด, ซ่อมแซมหอประชุมของชุมชน	กระทรวงมหาดไทย, กระทรวงกลาโหม, สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น, กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อาสาสมัครภาคประชาสังคม
เมษายน 2548	• การฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐาน (ต่อเนื่อง) • การสร้างบ้านพักถาวร (ต่อเนื่อง) • การบูรณะวัด, ซ่อมแซมหอประชุมของชุมชน (ต่อเนื่อง)		• ให้สินเชื่อเพื่อให้ประชาชนที่เดือดร้อนกู้ยืมได้ • จัดทำโครงการขุดเจาะน้ำบาดาลสำหรับอุทยานในพื้นที่ประสบภัยเพื่อเป็นแหล่งน้ำสำหรับบริโภค • จัดให้มีการฝึกซ้อมแผนการอพยพประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยสึนามิ	สถาบันการเงินของรัฐ (เช่น สำนักงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และแบงค์ชาติ) กรมอุทยาน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย, ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ

Phase		Key Issues		Activities	Key Actors
	•	การเตรียมการเพื่อป้องกันปัญหาครั้งต่อไป (ต่อเนื่อง)			
พฤษภาคม 2548	•	การเตรียมการเพื่อป้องกันปัญหาครั้งต่อไป (ต่อเนื่อง)	•	จัดทำแผนแม่บทการอพยพประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัย	กระทรวงมหาดไทย
			•	จัดประชุมเชิงปฏิบัติการของผู้นำชุมชน ผู้ประกอบการและผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) ในพื้นที่ประสบภัย เพื่อพิจารณาให้คำแนะนำปรุงปรุงแก้ไขแผนการอพยพประชาชนกรณีของเทศบาลเมืองป่าตอง	
			•	จัดทำรูปแบบป้ายสัญญาณเตือนภัยและป้ายแสดงเส้นทางอพยพ	
			•	จัดทำข้อเสนอแนวทางการแก้ปัญหาที่ดินรายพื้นที่ จากการรวบรวมข้อมูลจำนวนครัวเรือนและเขตพื้นที่ที่รังวัด	
			•	เริ่มโครงการเรียนรู้จากสึนามิ (Learn form Tsunami)	
มิถุนายน 2548	•	การเตรียมการเพื่อป้องกันปัญหาครั้งต่อไป (ต่อเนื่อง)	•	จัดตั้งระบบเตือนภัย	กองทัพเรือกระทรวงกลาโหม, กระทรวงมหาดไทย, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม (ศูนย์อาสาสมัคร)
			•	จัดสรรคลื่นและขอความร่วมมือวิทยุชุมชนในการประชาสัมพันธ์เมื่อมีสัญญาณเตือนภัยแจ้งเหตุ	
			•	จัดหาพื้นที่ที่ว่างสำหรับจัดกิจกรรมของชุมชน	
ช่วงฟื้นฟูและพัฒนา					
ก.ค. – ส.ค. 48	•	การฟื้นฟูอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การเตรียมการเพื่อป้องกันปัญหาครั้งต่อไป	•	ฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยว	กระทรวงพาณิชย์, กระทรวงระหว่างประเทศ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, ภาคประชาสังคม กระทรวงการต่างประเทศ
			•	ตรวจพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคลด้วยวิธีการพันธุกรรม	
			•	ก่อสร้างพิพิธภัณฑ์และอนุสรณ์สถานสึนามิ	
			•	ลงนามในเอกสารร่างความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน	
ส.ค. – ต.ค. 48	•	การฟื้นฟูอุตสาหกรรมท่องเที่ยว (ต่อเนื่อง)	•	การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้สามารถรับมือกับภัยพิบัติครั้งต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ	กระทรวงมหาดไทย, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
			•	การจัดการซักซ้อมหนีภัย	

Phase		Key Issues		Activities	Key Actors
			•	ติดตั้งหอกระจายเสียง	กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
			•	เสนอจัดตั้งระบบเตือนภัยสึนามิในมหาสมุทรอินเดียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้	กระทรวงการต่างประเทศ
ส..ค. – ต.ค. 48	•	ชาวบ้านยังไม่มีอาชีพที่มั่นคงและแน่นอน	•	ส่งเสริมการประกอบอาชีพเสริมรายได้ของสตรีในชุมชน โดยการฝึกอบรมให้ความรู้และพัฒนาทักษะการประกอบอาชีพในรูปแบบต่างๆ เพื่อบริโภคในครอบครัวและจำหน่ายเป็นรายได้เสริม เช่น การเย็บผ้าบาติค การถนอมอาหารทะเล เป็นต้น	สโมสรโรตารี และ ชุมชนบ้านปากเตรียม
			•	จัดตั้งกองทุนพัฒนาอาชีพ 21 กลุ่ม โดยนำเงินที่ชุมชนได้รับบริจาคโดยตรงมาสนับสนุนกลุ่มอาชีพที่จัดตั้งขึ้นตามความถนัดและความสนใจของคนในชุมชน เพื่อนำเงินมาหมุนเวียนให้แก่สมาชิกได้กู้ยืม เพื่อการลงทุนประกอบอาชีพ ณ บ้านน้ำเค็ม	พอช.
			•	จัดตั้งศูนย์ประสานงานชุมชนบ้านน้ำเค็ม เพื่อเป็นคนกลางในการทำกิจกรรมการพัฒนาของชุมชนด้านต่างๆ	
			•	จัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ของชุมชน	
			•	สนับสนุนกิจกรรมกลุ่มเยาวชน	
			•	ส่งเสริมการจัดตั้งร้านค้าชุมชนเพื่อจำหน่ายสินค้าราคาถูกแก่สมาชิก	
			•	จัดตั้งกองทุนน้ำมันเพื่อช่วยเหลือสมาชิกที่ประกอบอาชีพประมง	
			•	ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์โดยจัดสร้างที่พักสำหรับบุคคลภายนอกในบริเวณใกล้เคียงกับพื้นที่ป่าชุมชน เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่สนใจได้เข้ามาศึกษาวิถีการดำเนินชีวิตของคนในชุมชน	
			•	ส่งเสริมพัฒนากลุ่มผู้ประกอบอาชีพประมง เพื่อส่งเสริมให้เกิดการช่วยเหลือกันรวมถึงสนับสนุนให้เกิดระบบการบริหารจัดการร่วมกัน การจัดตั้งกองทุนเพื่อหนุนเสริมการประกอบอาชีพที่หลากหลาย เช่น กองทุนหมุนเวียนเพื่อนำไปจัดซื้ออุปกรณ์หรือเครื่องมือประมง	
			•	พัฒนากิจกรรมของกลุ่มแม่บ้านเพื่อหมุนเวียนทำอาหารสำหรับสมาชิกที่เข้าร่วมในการก่อสร้างบ้าน	

[i] เรียบเรียงจากข้อมูลในภาคผนวก ข. และภาคผนวก ค.;

ภาคผนวก ข.

ลำดับเหตุการณ์ 10 เดือนหลังสึนามิในประเทศไทย : บทบาทภาครัฐ

26 ธันวาคม 2547 ถึง 4 มกราคม 2548

กระทรวงแรงงาน ดำเนินการให้ความช่วยเหลือ ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัย โดยดำเนินการช่วยเหลือ ดังนี้

1. *การสำรวจและให้ความช่วยเหลือผู้ประกันตนที่เสียชีวิตและบาดเจ็บ* เพื่อได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินทดแทน รวมทั้งการผ่อนผันการจ่ายเงินสมทบกองทุนฯ การให้การสนับสนุนในการคัดกรองผู้ขอรับการช่วยเหลือจากเงินบริจาคของสำนักนายกรัฐมนตรี และเงินช่วยเหลืออื่น ๆ

2. *กระทรวงแรงงานโดยสำนักงานประกันสังคม* ได้พิจารณาอนุมัติงบประมาณ จำนวน 120 ล้านบาท จากกองทุนประกันสังคมเพื่อให้การสนับสนุนแก่โรงพยาบาลในพื้นที่ 6 จังหวัด ที่ให้การดูแลรักษาผู้ประสบภัย รวม 39 โรงพยาบาล

3. *การสำรวจและรับลงทะเบียนผู้ต้องการมีงานทำและบรรจุงาน* รวมทั้งรับขึ้นทะเบียนขอรับการช่วยเหลือของผู้ประสบภัยในกรณีต่าง ๆ รวมทั้งการติดตามให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างที่ยังไม่ได้รับเงินค่าจ้างเพื่อให้ได้รับการช่วยเหลือ

4. *การประสานและอำนวยความสะดวกแก่แรงงานไทย*ที่ประสบภัยในการเดินทางกลับภูมิลำเนาและประสาน เพื่อดำเนินการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวเดินทางกลับประเทศ

5. *การให้บริการซ่อมแซมรถยนต์ จักรยานยนต์* เรือประมงขนาดเล็ก และอุปกรณ์ เครื่องใช้ไฟฟ้าในครัวเรือนของราษฎรที่ประสบภัย

6. *การจัดที่พักอาศัยภายในศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานในจังหวัด* ที่ประสบภัยให้แก่ผู้ที่เดือดร้อนจาก เหตุการณ์ดังกล่าว รวมทั้งให้การสนับสนุนยานพาหนะในการอพยพราษฎรและขนส่งเครื่องอุปโภค บริโภค ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

กระทรวงมหาดไทย *ช่วยเหลือผู้ประสบธรณีพิบัติภัยเบื้องต้น คือ ด้านการเคลื่อนย้ายผู้อพยพ* ขณะนี้เหลือผู้อพยพที่กิ่งอำเภอสุขสำราญที่ศูนย์อพยพบ้านทรายขาว หมู่ที่ 7 ตำบลกำพวน และบ้านสุขสำราญ รวม 70 คน และอำเภอเมืองระนอง จำนวน 385 คน เป็นแรงงานประมง โดยใช้อาคารของโรงเรียนบ้านทุ่งคา หมู่ที่ 1 ตำบลหาดส้มแป้น อำเภอเมืองระนองเป็นศูนย์ช่วยเหลือเบื้องต้น

หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น ดังนี้

(1) ***จ่ายเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือเป็นค่าจัดการศพผู้เสียชีวิตและผู้ได้รับบาดเจ็บ*** แล้ว ตามระเบียบกระทรวงการคลังฯ และผู้ว่าราชการจังหวัดได้มอบอำนาจการใช้เงินทดรองราชการดังกล่าวให้นายอำเภอ โดยไม่จำกัดวงเงิน และให้อำเภอ/กิ่งอำเภอ เร่งให้การช่วยเหลือในทุก ๆ ด้านในทันทีที่มีหลักฐานข้อมูลถูกต้องชัดเจน หากการช่วยเหลือในด้านใดจำเป็นต้องยกเว้นผ่อนผันการปฏิบัติตาม

ระเบียบฯ ให้พิจารณาดำเนินการให้ความช่วยเหลือ ตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของภัยที่เกิดขึ้น

(2) ***การบรรเทาความเดือดร้อนและแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าให้แก่ราษฎรผู้ประสบภัยในระหว่างที่ยังไม่สามารถประกอบอาชีพได้*** ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกับอำเภอ/กิ่งอำเภอ ให้การช่วยเหลือตามระเบียบกระทรวงการคลังฯ ในส่วนของค่าเครื่องมือ/ทุนประกอบอาชีพ ครอบครัวละไม่เกิน 10,000 บาท ไปก่อนเพื่อให้ผู้ประสบภัยใช้ในการดำรงชีวิตในชั้นต้น

(3) สำหรับพื้นที่จังหวัดระนอง มีคนต่างด้าวสัญชาติพม่าที่ประสบภัยในครั้งนี้จากจังหวัดต่าง ๆ เช่น พังงา ภูเก็ต กระบี่ เป็นต้น ได้อพยพเข้ามาในพื้นที่จังหวัดระนอง รวม 562 คน จังหวัดจึงได้***จัดตั้งศูนย์อพยพ***ขึ้น เพื่อให้การช่วยเหลือเบื้องต้นก่อนดำเนินการส่งกลับ หรือผลักดันตามแต่กรณีต่อไป ซึ่งขณะนี้ได้ส่งกลับไปยังจังหวัดเกาะสอง 177 คน คงเหลือ 385 คน

(4) ***คณะกรรมการกองทุนเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัย สำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีมติให้นำเงินกองทุนฯ ไปมอบให้แก่ผู้ประสบภัยพิบัติ*** โดยมีหลักเกณฑ์การจ่ายเงินช่วยเหลือ ดังนี้

(4.1) ผู้เสียชีวิต รายละ 20,000 บาท

(4.2) ผู้บาดเจ็บรักษาตัวที่โรงพยาบาล รายละ 5,000 บาท

(4.3) ผู้บาดเจ็บที่ไม่ได้รักษาตัวที่โรงพยาบาล รายละ 2,000 บาท

(4.4) ผู้ว่างงาน รายละ 2,000 บาท

กระทรวงกลาโหม ให้การช่วยเหลือและอพยพผู้ประสบภัยที่ติดอยู่บนเกาะ และปฏิบัติการเฉพาะกิจ ดำเนินการพ่นน้ำยาดับกลิ่นและฆ่าเชื้อศพ ในพื้นที่อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา รวมถึงขนส่งและแจกจ่ายสิ่งของให้กับผู้ประสบภัย ถุงยังชีพ ยาและเวชภัณฑ์

กองทัพอากาศ เป็นหน่วยหลักในการก่อสร้าง ซ่อมแซมบ้านเสียหาย และรับผิดชอบเข้าปรับพื้นที่ประสบภัย

กรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์ ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากเหตุการณ์ธรณีพิบัติ ดังนี้

(1) ***ติดตามการรับประกันภัยของบริษัทประกันภัย***ซึ่งมีการประกันภัยต่าง ๆ ที่จะให้ความคุ้มครองความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเหตุการณ์ดังกล่าว คือ

บริษัทประกันวินาศภัย จำนวน 38 บริษัท ที่รับประกันภัยทรัพย์สินและบุคคลที่คาดว่าจะสูญเสีย และเสียหาย จำนวน 9,970 ราย โดยมีจำนวนเงินเอาประกันภัยเบื้องต้นประมาณ 38,518 ล้านบาท เมื่อพิจารณาการรับประกันภัยของบริษัทประกันวินาศภัยต่าง ๆ เท่าที่ปรากฏแล้ว พบว่า แม้จำนวนเงินเอาประกันภัยจะมีมูลค่าสูงถึง 38,518 ล้านบาท แต่บริษัทประกันภัยมีการจัดทำประกันภัยต่อไว้กับบริษัทประกันภัยในต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ คงเหลือการรับเสี่ยงภัยไว้เอง (Net Retention) ประมาณไม่เกิน 1,900 ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม คาดว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงของทรัพย์สินและบุคคลที่มีการทำประกันภัยไว้ที่เสียหายจริงจะเป็นความเสียหายเพียงบางส่วน (Partial Loss) ไม่ใช่ความเสียหายถึง 38,518 ล้านบาท นอกจากนี้บริษัทประกันวินาศภัยยังมีสัญญาประกันภัยต่อที่จำกัดความรับผิดของแต่ละบริษัทไว้ในรูปแบบสัญญา Excess of Loss หรือ Stop Loss Ratio อีกด้วย ซึ่งจำกัดความรับผิดในวงเงิน หรืออัตราค่าเสียหายขั้นสูงของบริษัทประกันภัย ส่วนเกินนั้นบริษัทประกันภัยต่อเป็นผู้รับผิดชอบ ขณะนี้ยังไม่สามารถประมาณการความเสียหายที่แท้จริงได้ คาดว่าบริษัทประกันภัยในประเทศไทยจะรับผิดชอบ

จริงไม่เกิน 800 ล้านบาท อย่างไรก็ตามความเสียหายที่เกิดขึ้นในส่วนที่บริษัทประกันภัยในประเทศต้องรับผิดชอบนั้นส่วนใหญ่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของบริษัทประกันภัยขนาดใหญ่ที่มีขนาดเงินกองทุนเพียงพอ ดังนั้น เหตุการณ์ดังกล่าวบริษัทประกันภัยต่าง ๆ จะสามารถจ่ายค่าสินไหมทดแทนได้อย่างแน่นอน

(2) ***จัดตั้งศูนย์รับแจ้งและช่วยเหลือเกี่ยวกับการประกันภัย ในจังหวัดต่าง ๆ*** ณ ศาลากลางจังหวัด หรือ สำนักงานประกันภัยจังหวัด เพื่อให้ผู้ประสบภัยหรือทายาทได้รับทราบสิทธิประโยชน์ตามกรมธรรม์ประกันภัยและประสานงานกับบริษัทประกันภัยต่าง ๆ เพื่อการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม โดยกรมการประกันภัยได้จัดส่งข้าราชการระดับผู้บริหารไปดูแลการปฏิบัติงานในจังหวัดต่างๆ รวมทั้งให้สมาคมประกันวินาศภัย และสมาคมประกันชีวิตไทย จัดส่งเจ้าหน้าที่ไปช่วยประสานงานกับสาขาบริษัทประกันภัยทุกแห่ง ตั้งแต่วันที่ 27 ธันวาคม 2547 โดยให้รายงานผลให้ทราบความเสียหายต่าง ๆ เป็นระยะ ๆ

(3) ***จัดเจ้าหน้าที่ประจำสายด่วนกรมการประกันภัย 1186*** ให้เปิดบริการประชาชน ในช่วงวันหยุดราชการระหว่างวันที่ 31 ธันวาคม 2547- 3 มกราคม 2548 ด้วย

กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ได้ให้ความช่วยเหลือด้านการสื่อสารโทรคมนาคม ดังนี้

(1) เนื่องจากข่ายสื่อสารได้เสียหายหลายแห่ง เช่น ที่เกาะพีพี เขาหลัก กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ได้***ประสานงาน***กับบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) บริษัท โทเทิล แอ็คเซส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีเอ ออร์เรนจ์ จำกัด (มหาชน) ในการส่งเจ้าหน้าที่ไปดำเนินการแก้ไข ซึ่งได้รับความร่วมมืออย่างดีจากกรมประมง กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ในการจัดหาเรือไปส่งที่เกาะพีพี

(2) จากการที่ประชาชนและหน่วยงานราชการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่จำนวนมาก ทำให้มีปริมาณของการใช้งานหนาแน่น การโทรเข้า – ออก จึงไม่สะดวก กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ได้ประสานกับ บริษัทแอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) บริษัทโทเทิล แอ็คเซส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัททีเอ ออร์เรนจ์ จำกัด (มหาชน) ส่งรถ MOBILE ไปในที่ต่างๆ ทำให้การสื่อสารด้วยโทรศัพท์มือถือสามารถติดต่อกันได้สะดวกมากยิ่งขึ้น

(3) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ได้***จัดประชุมผู้ประกอบการโทรศัพท์เคลื่อนที่ทุกราย ตลอดจนผู้ประกอบการ Audio text เรื่องการรับบริจาค***และได้มีข้อยุติว่าหากประชาชนต้องการจะบริจาคไปยังประชาชนใน 6 จังหวัดภาคใต้ ให้ส่ง SMS จากโทรศัพท์เคลื่อนที่ของทุกรายไปที่เบอร์ 81133 หรือถ้าหากใช้โทรศัพท์ตามบ้าน ให้โทรไปที่หมายเลข 1900-111-000 จะเสียค่าใช้จ่าย 9 บาทต่อครั้ง ซึ่งเงิน 9 บาท นี้จะนำไปบริจาคให้แก่รัฐบาลโดยไม่มีการหัก ค่าใช้จ่ายใด ๆ โดยกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ได้มีหนังสือขอความร่วมมือไปยังกระทรวงการคลังให้ยกเว้นภาษีสรรพสามิตและภาษีมูลค่าเพิ่ม ทั้งนี้การบริจาคดังกล่าวจะสิ้นสุดในวันที่ 7 มกราคม 2548

(4) ***จัดสร้างเว็บไซต์ชื่อ www.thaitsunami.com*** เพื่อรวบรวมรายชื่อผู้ที่เสียชีวิต ผู้ที่สูญหาย ผู้ที่บาดเจ็บ ตลอดจนมีการวิเคราะห์ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับบุคคลที่อาจจะสูญหายเพิ่มเติมโดยไม่มีการแจ้ง ทั้งนี้ได้ขอข้อมูลจากสำนักงานจังหวัดภูเก็ต (phuketitcity.com) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (csiphuket.com) กระทรวงยุติธรรม กระทรวงสาธารณสุข สมาคม โรงพยาบาลเอกชน การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง บริษัทผู้ประกอบการโทรศัพท์มือถือทุกราย บริษัททัวร์

สายการบิน นอกจากนี้ยังมีคำแนะนำในการปฏิบัติสำหรับญาติของผู้เสียชีวิต ผู้ที่สูญหาย ผู้ที่มาแจ้งว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป

(5) ***การรับโอน Call Center ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์รังสิต*** ตามที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วิทยาเขตรังสิต ได้จัดตั้ง Call Center เพื่อบริการแก่ชาวต่างชาติที่ต้องการจะติดตามญาติมิตรนั้น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้แจ้งความจำนงว่าจะขอปิด Call Center ในวันที่ 3 มกราคม 2548 โดยจะโอนภารกิจมายัง Government Contact Center 1111 ที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ว่าจ้างให้ บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ดำเนินการ ซึ่ง GCC 1111 มีขีดความสามารถที่จะรับโอน Call Center ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ โดยจะเริ่มปฏิบัติการตั้งแต่วันที่ 4 มกราคม 2548 เป็นต้นไป

กระทรวงยุติธรรม และอาสาสมัครแพทย์และพยาบาลจากโรงพยาบาล ทั้งในประเทศและต่างประเทศ รับหน้าที่การตรวจสอบ พิสูจน์ศพและเก็บศพไว้รอญาติ

กระทรวงพลังงานได้จัดส่งตู้คอนเทนเนอร์เย็นขนาดใหญ่ และกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม และภาคธุรกิจเอกชนจัดส่งน้ำแข็งแห้ง พร้อมจัดหาถังโฟมใส่น้ำแข็งแห้งมาใช้ในการเก็บศพ

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ให้ความช่วยเหลือเบื้องต้น ดังนี้

(1) กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากร น้ำบาดาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อ***แจกจ่ายน้ำสะอาดให้กับประชาชน*** เป่าล้างบ่อบาดาล เจาะน้ำบาดาลและจัดทำระบบประปาเคลื่อนที่ในพื้นที่ที่มีประชาชนผู้ประสบภัยอาศัยอยู่

(2) ***การสำรวจและประเมินผลกระทบความเสียหายด้านทรัพยากรธรรมชาติ*** ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประสานกับกองทัพอากาศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (มหาชน) ในการนำข้อมูลภาพถ่ายทางอากาศ และภาพถ่ายดาวเทียมรายละเอียดสูง มาใช้ในการวางแผนสำหรับใช้ในการกำหนดพื้นที่ เป้าหมายและสืบค้นช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยมีบริษัท ESRI (Thailand) จำกัด ให้การสนับสนุนฐานข้อมูลภูมิสารสนเทศ (GIS) และการประมวลผลข้อมูลในการวางแผนและผลิตแผนที่สำหรับใช้ในการปฏิบัติงาน

26 ธันวาคม 2547 ถึง 24 มกราคม 2548 กองบัญชาการตำรวจตะเวนชายแดน***ให้ความช่วยเหลือเบื้องต้น***แก่ผู้ประสบภัย และ***เก็บศพผู้เสียชีวิต***ในตำบลบ้านม่วง อำเภอตะกั่วป่า จ.พังงา

26 ธันวาคม 2547 ถึง 8 กุมภาพันธ์ 2548 กองทัพเรือ (ศบภ. ทบ. สน.) ***เข้าค้นหา ผู้รอดชีวิต ลำเลียงผู้ประสบภัยจากเกาะต่าง ๆ*** รวมไปถึงเก็บศพในทะเลในพื้นที่ 6 จังหวัด[1]

[1] สตูล พังงา กระบี่ ภูเก็ต ตรัง ระนอง

26 ธันวาคม 2547 ถึง เดือนมีนาคม 2548 องค์การโทรศัพท์***จัดให้บริการใช้โทรศัพท์ฟรี***ในศูนย์พิสูจน์ศพย่านยาว จ.พังงา หน่วยงานราชการต่างๆที่เป็นศูนย์ประสานงานให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย และโรงพยาบาลทั้ง 6 จังหวัดที่ประสบภัย

29 ธันวาคม 2547 ถึง 11 มกราคม 2548 สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดอุตรดิตถ์และโรงพยาบาลชลบุรี จัดทำโครงการหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ให้ความช่วยเหลือ***พิสูจน์ศพ และให้คำปรึกษาเพื่อฟื้นฟูจิตใจ***แก่ผู้ประสบภัยและญาติผู้ประสบภัยในจังหวัดพังงา ระนอง ภูเก็ต และกระบี่

มกราคม 2548 กรมยุทธโยธาทหารบก สังกัดกองทัพบก จัดทำโครงการ***จัดสร้างอาคารอเนกประสงค์***ที่จ.พังงา นอกจากนั้นกรมแพทย์ทหารอากาศ***บริจาควัสดุการแพทย์***ในพื้นที่จ.ระนอง

3-31 มกราคม 2548 หน่วยสุขศึกษาและประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่ กองสุขศึกษา กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข จัดทำ***โครงการให้ความรู้การป้องกันโรคระบาด*** ออกตรวจเยี่ยมภาวะสุขภาพ และให้คำปรึกษาด้านสุขภาพ

4 -12 มกราคม 2548 ศูนย์อนามัย 12 ศูนย์ในพื้นที่ประสบภัยจัดทำ***โครงการจัดการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม*** เช่น ให้บริการเรื่องส้วม น้ำดื่มน้ำใช้ กำจัดขยะติดเชื้อ ดูแลอนามัยแม่และเด็ก

11 มกราคม 2548 กระทรวงศึกษาธิการจัดทำโครงการ***มอบทุนการศึกษา***ให้แก่นักเรียนกำพร้าจากประสบภัยพิบัติสึนามิตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11, 18, 25 มกราคม 2548 เป็นเงินงบประมาณ 151 ล้านบาท มีผู้ได้รับทุน 8,609 คน (ข้อมูลจนถึงเดือนกันยายน 2548)

กรมอนามัยและกรมสุขภาพจิต สังกัดกระทรวงสาธารณสุขจัดทำโครงการให้การสนับสนุน***การดำเนินงานศูนย์เด็กเล็กน่าอยู่สู้ภัยสึนามิ*** 5 แห่ง และ***โครงการช่วยเหลือฟื้นฟูสมาชิก To Be Number One*** ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11, 18, 25 มกราคม 2548 โดยมี 556 ครอบครัวได้รับการเข้าช่วยเหลือ (ข้อมูลจนถึงเดือนกันยายน 2548)

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จัดทำ***โครงการช่วยเหลือผู้ประสบภัยและจัดหาที่พักในโรงแรม*** ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11, 18, 25 มกราคม 2548 เป็นเงินงบประมาณ 76.4 ล้านบาท โดยผู้ได้รับการช่วยเหลือ 2,403 คน (ข้อมูลจนถึงเดือนกันยายน 2548)

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย *ให้บริการรักษาพยาบาลและให้เงินเลี้ยงชีพสำหรับผู้ว่างงาน*ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11, 18, 25 มกราคม 2548 เป็นเงินงบประมาณ 481.2 ล้านบาท โดยผู้ได้รับการช่วยเหลือ 61,063 คน (ข้อมูลจนถึงเดือนกันยายน 2548)

กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ *ให้ความช่วยเหลือค่าชดเชยเรือประมง เครื่องประมง เรือท่องเที่ยว และกิจการแพปลา* ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11, 18, 25 มกราคม 2548 เป็นเงินงบประมาณ 821.08 ล้านบาท โดยผู้ได้รับการช่วยเหลือ 22,702 คน (ข้อมูลจนถึงเดือนกันยายน 2548)

กระทรวงแรงงาน *ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ว่างงาน* เช่น ให้บริการจัดหางานเคลื่อนที่ ให้บริการเคลื่อนย้ายแรงงาน ให้บริการฝึกอาชีพผู้ประสบภัย หรือจัดทำกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างที่

ประสบภัย เป็นต้น ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11, 18, 25 มกราคม 2548 เป็นเงินงบประมาณ 211.48 ล้านบาท โดยผู้ได้รับการช่วยเหลือ 34,440 คน (ข้อมูลจนถึงเดือนกันยายน 2548)

กระทรวงการคลัง ***ให้ความช่วยเหลือด้านสินเชื่อเงินกู้และเงินกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา***ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11, 18, 25 มกราคม 2548 เป็นเงินงบประมาณ 64.5 ล้านบาท โดยผู้ได้รับการช่วยเหลือ 12,047 คน (ข้อมูลจนถึงเดือนกันยายน 2548)

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดทำ***โครงการบูรณะฟื้นฟูสภาพแวดล้อม***ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11, 18, 25 มกราคม 2548 แบ่งเป็นเงินงบประมาณของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชเป็นเงิน 67.45 ล้านบาท และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นเงิน 240.12 ล้านบาท และหน่วยงานอื่นๆของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเงิน 67.45 ล้านบาท (ข้อมูลจนถึงเดือนกันยายน 2548)

กรมอุตุนิยมวิทยา กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร จัดทำการ***ก่อสร้างสถานีอุตุนิยมวิทยา***ที่ อ.ตะกั่วป่า จ.พังงา และ จ.กระบี่ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11, 18, 25 มกราคม 2548 เป็นเงินงบประมาณ 10.31 ล้านบาท (ข้อมูลจนถึงเดือนกันยายน 2548)

ปลายมกราคม สำนักส่งเสริมสำนักงานครอบครัวจัดทำโ***ครงการตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัว***ในจังหวัด ตรัง พังงา กระบี่ พัทลุง ภูเก็ต และระนอง รวม 81 ศูนย์ โดยระยะเวลาในการจัดตั้งศูนย์อยู่ภายในปีงบประมาณ ตุลาคม 2547 ถึง กันยายน 2548

ปลายมกราคม สำนักโรคจากการประกอบอาชีพ สังกัดกรมควบคุมโรค ร่วมกับองค์กร CCC จัดทำ***โครงการวิจัยเพื่อการจัดการด้านสุขภาพและความปลอดภัยในกรณีตอบโต้ภัยพิบัติ***ในจ.พังงา และภูเก็ต (โครงการสิ้นสุดในช่วงปี พ.ศ. 2549)

ปลายมกราคม 2548 คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ และกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนสมัชชาสหวิชาชีพ ร่วมจัดทำ***โครงการพัฒนาฐานข้อมูลและระบบคุ้มครองเด็กในพื้นที่ประสบภัยจังหวัด*** โดยในช่วงแรกจัดนักศึกษาลงไปช่วยเหลือจัดทำฐานข้อมูลผู้ประสบภัย ช่วงที่สอง จัดทำแผนงานบำบัดและฟื้นฟูสภาพแก่ครอบครัวในชุมชน ทั้งนี้ได้รับเงินบริจาคจากยูนิเซฟ (โครงการสิ้นสุดในช่วงปี พ.ศ. 2550)

1 กุมภาพันธ์ 2548 กระทรวงอุตสาหกรรมให้การช่วยเหลือผู้ประกอบการและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ประสบภัยธรณีพิบัติใน 6 จังหวัดภาคใต้ ดังนี้

1. การช่วยเหลือผู้ประกอบการ และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ***โดยจัดตั้งศูนย์ประสานและบริการฟื้นฟู SMEs*** ที่โรงแรมบ้านสุโขทัย หาดป่าตอง ตำบลกระทู้ จังหวัดภูเก็ต จัดตั้งศูนย์ฟื้นฟูและบรรเทาผู้ประสบภัยธรณีพิบัติด้านสินเชื่อ เพื่อรับคำร้องและพิจารณาให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการที่ประสบความเดือดร้อน ทั้งที่เป็นผู้กระทบทางตรงและทางอ้อม โดยจัดรถบริการเคลื่อนที่ (Mobile Unit) 1 คัน สนับสนุนการดำเนินงานในพื้นที่ 6 จังหวัด ดำเนินการฟื้นฟูผู้ประกอบการ SMEs ภายใต้โครงการ Revitalization of SMEs in Tsunami Affected Areas.

ดำเนินการโดยกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ร่วมกับคณะผู้เชี่ยวชาญจากสำนักความร่วมมือทางวิชาการแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (GTZ)

2. ***จัดหาเงินร่วมทุน (Venture Capital***) ตามที่คณะกรรมการร่วมลงทุนเพื่อยกระดับความสามารถการแข่งขันของธุรกิจไทย ได้อนุมัติหลักการเมื่อวันจันทร์ที่ 24 มกราคม 2548 ให้เข้าร่วมทุนกับวิสาหกิจ 2 ราย คือ บริษัท มุกดารา บิช รีสอร์ท จำกัด วงเงิน 90 ล้านบาท และบริษัท เซาท์ ซี ปะการัง รีสอร์ท แอนด์ สปา จำกัด วงเงิน 50 ล้านบาท นั้น สสว. ได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้าวิเคราะห์การเข้าร่วมลงทุนในพื้นที่ โดยเร่งรัดให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

กระทรวงมหาดไทย ได้ดำเนินการช่วยเหลือในเรื่องต่างๆ ดังนี้

1. การ***พิสูจน์เอกลักษณ์ศพ***กระทรวงมหาดไทยได้เสนอแต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาข้อมูลในการพิสูจน์เอกลักษณ์ศพ โดยมีทั้งผู้เชี่ยวชาญฝ่ายไทยและต่างประเทศ และกำหนดหลักการศพที่จะเคลื่อนย้ายไปยังสุสานไม้ขาว อ.ถลาง จ.ภูเก็ต กำหนดหลักการไว้ ได้แก่ (1) เป็นศพคนต่างชาติ (คอเคเซียน) ทั้งหมด ซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากลักษณะของกะโหลกศีรษะและโครงสร้างของร่างกาย (2) ศพชาวเอเชียน ที่ยังไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นชนชาติใด แต่สามารถแยกแยะจากลักษณะการแต่งกายได้ว่าไม่ใช่คนไทย (3) สำหรับศพที่ไม่แน่ชัดว่าเป็นคนไทย และศพคนเอเชีย ที่สงสัยว่าเป็นคนไทยหรือไม่จะไม่มีการเคลื่อนย้ายโดยเด็ดขาด

2. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจ.ที่ประสบภัยเข้า***ก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน*** เช่น ปรับปรุงระบบไฟฟ้า น้ำประปาที่ได้รับการเสียหายในแต่ละพื้นที่ ถนน เป็นต้น

3. ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับผิดชอบเรื่องการ***จัดระเบียบชายหาด*** โดยร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ประชุมชี้แจงทำความเข้าใจกับผู้ประกอบการรายย่อยในพื้นที่ เพื่อขอความร่วมมือ เพื่อฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวจัดทำภูมิทัศน์ชายหาด (Beautify)

1 - 31มีนาคม 2548 กองบัญชาการตำรวจตะเวนชายแดนให้ความช่วยเหลือ***สร้างที่พักชั่วคราวและสร้างบ้านพักถาวร*** อำเภอตะกั่วป่า จ.พังงา

27 เมษายน 2548 ความคืบหน้าด้าน***การให้สินเชื่อโดยสถาบันการเงินของรัฐ*** มีดังนี้

1. ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ได้อนุมัติให้ความช่วยเหลือด้านสินเชื่อไปแล้วจำนวน 11,297 ราย หรือ ร้อยละ 93.76 ของจำนวนผู้ยื่นคำขอทั้งหมด (เพิ่มขึ้นจากเดือนมีนาคม 2548 จำนวน 2,196 ราย) คิดเป็นเงินที่อนุมัติแล้ว 18,533.77 ล้านบาท หรือร้อยละ 76.95 ของวงเงินที่ยื่นคำขอ (เพิ่มขึ้นจากเดือนมีนาคม 2548 จำนวน 446 ล้านบาท)

2. สำนักงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ได้อนุมัติวงเงินไปแล้ว 721ราย หรือร้อยละ 39.51 ของผู้ที่ขอความช่วยเหลือทั้งหมด คิดเป็นวงเงิน 360.94 ล้านบาท หรือร้อยละ 40.69 ของวงเงินที่ยื่นขอ (ไม่มีการเปลี่ยนแปลงจากเดือนก่อน) ส่วนที่เหลือเป็นผู้กู้ใหม่ซึ่งอยู่ระหว่างจัดทำสัญญากู้และจะได้รับเงินเมื่อเปิดเทอม

3. ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้อนุมัติวงเงินสินเชื่อเงื่อนไขผ่อนปรนให้กับสถาบันการเงินเพื่อนำไปปล่อยกู้กับลูกค้าแล้ว 2,375 ราย (เพิ่มขึ้นจากเดือนมีนาคม 2548 จำนวน 85 ราย) คิดเป็นวงเงิน 48,408.35 ล้านบาท (เพิ่มขึ้นจากเดือนมีนาคม 2548 จำนวน 1,017 ล้านบาท) สำหรับการให้ความช่วยเหลือด้านสินเชื่อโดยสถาบันการเงินของเอกชนนั้น เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2548 นายอุตตม สาว

นายน ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้รับมอบหมายจากรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้เดินทางไปร่วมประชุมกับผู้ประกอบการในพื้นที่เขาหลัก จังหวัดพังงา สถาบันการเงิน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งพบว่าผู้ประกอบการได้รับเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้าง (Refinance) แล้วเป็นส่วนใหญ่ และขณะนี้ถือ ว่าปัญหาที่มีนัยสำคัญ ส่วนการให้กู้เพื่อฟื้นฟูกิจการบางแห่งยังไม่ได้รับอนุมัติหรือยังไม่ได้รับการเบิกจ่ายจากสถาบันการเงินนั้น กระทรวงการคลังได้ดำเนินการเป็นตัวกลางประสานงานระหว่างสถาบันการเงินกับผู้ประกอบการที่ประสงค์ให้กระทรวงการคลังประสานงานให้แล้ว ผลการติดตามปรากฏว่ามีผู้ประกอบการบางส่วนที่ขอเปลี่ยนแปลงแบบแปลน และรอให้ทางการดำเนินการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคก่อน จึงจะเบิกจ่ายเงินไปดำเนินการก่อสร้าง

29 เมษายน 2548 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย ในฐานะเจ้าภาพหลัก ร่วมกับจังหวัดภูเก็ต เทศบาลเมืองป่าตอง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ กองเรือภาคที่ 3 กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัดภูเก็ต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มูลนิธิ อาสาสมัคร ผู้ประกอบการ ประชาชนในพื้นที่ และหน่วยงานอื่น ๆ ได้***จัดให้มีการฝึกซ้อมแผนการอพยพประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยสึนามิ ที่หาดป่าตอง อำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต*** ขึ้นเป็นจังหวัดแรก โดยมี ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน มีผู้เข้าร่วมการฝึกซ้อมประมาณ 3,000 คน นอกจากนี้ยังได้เชิญทูตานุทูตจาก 40 ประเทศ เข้าร่วมสังเกตการณ์การฝึกซ้อม

ในแผนการฝึกซ้อมมีการสมมติเหตุการณ์เกิดแผ่นดินไหวขนาดใหญ่ที่หมู่เกาะนิโคลบาร์ ซึ่งห่างจากภูเก็ตประมาณ 400 กิโลเมตร ทำให้เกิดคลื่นยักษ์สูง 10 เมตร จะเดินทางมาถึงเกาะภูเก็ตภายในเวลา 30 นาที ดังนั้นเทศบาลเมืองป่าตองต้องเร่งอพยพประชาชน และนักท่องเที่ยวให้ได้ภายใน 20 นาที เมื่อสัญญาณเตือนภัยดังขึ้น ดำเนินการ ดังนี้

1. จัดระบบการแบ่งกลุ่มประชาชน พื้นที่ และมีผู้ควบคุมการอพยพ เช่น กลุ่มผู้ทุพพลภาพ กลุ่มผู้ป่วย กลุ่มเด็กและคนชรา เป็นต้น
2. จัดระบบการบัญชาการ (Incident Command) การอำนวยการสั่งการ การประสานงานและการติดต่อสื่อสาร
3. จัดให้มีการอำนวยความปลอดภัย และความสะดวกแก่ผู้อพยพ เมื่อสถานการณ์ยุติให้มีการอพยพประชาชนและนักท่องเที่ยวกลับสู่ที่ตั้งอย่างปลอดภัยและเป็นระบบ

นอกจากนั้น***มีการประเมินผลการฝึกซ้อมการอพยพประชาชน*** เพื่อนำไปแก้ไขข้อบกพร่องและปรับแก้แผนให้มีความเหมาะสมทั้งด้านการปฏิบัติและการประสานงาน

สำหรับการฝึกซ้อมในพื้นที่เสี่ยงภัยอื่น ๆ ให้จังหวัดภูเก็ตและ 5 จังหวัดชายฝั่งทะเลอันดามันกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เสี่ยงภัยทุกแห่งจัดทำแผนการอพยพและฝึกซ้อมการอพยพ ทั้งนี้ให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องทุก 3 เดือน หรือตามความเหมาะสมของแต่ละแห่ง โดยการฝึกซ้อมอพยพประชาชนแต่ละครั้งให้จัดทำป้ายประชาสัมพันธ์แจ้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ ที่จะทำการฝึกซ้อมกระจายติดตั้งในพื้นที่ให้ทั่วถึงและมองเห็นได้ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบ

ทั้งนี้ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะสนับสนุนให้จังหวัดภูเก็ตเป็นจังหวัดต้นแบบในการจัดทำสถานที่รองรับการ***อพยพ การจัดทำป้ายเตือนในพื้นที่เสี่ยงภัย ป้ายแนะนำเส้นทางหนีภัย และการให้สถานศึกษาทุกแห่งในจังหวัดภูเก็ตให้ความรู้เกี่ยวกับเรื่องสึนามิแก่เด็กนักเรียนตั้งแต่ชั้นประถม*** โดยจะเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำทางด้านวิชาการและการปฏิบัติให้แก่จังหวัดภูเก็ต

เพื่อให้จังหวัดอื่น ๆ ได้เรียนรู้วิธีการรูปแบบ ในการนำไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่ นอกจากนั้นจะขยายการฝึกซ้อมการอพยพไปยัง 16 จังหวัดชายฝั่งทะเลรอบอ่าวไทยในระยะต่อไป เพื่อสร้างความคุ้นเคยให้แก่ประชาชนในพื้นที่เกิดการเรียนรู้ในระบบแจ้งเตือนภัย การอพยพหนีภัย จนเกิดความเคยชิน สามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้องและเป็นการสร้างความเชื่อมั่นแก่นักท่องเที่ยวในมาตรการแจ้งเตือนภัย การเตรียมความพร้อมในการอพยพ และการอำนวยการความปลอดภัยของประเทศไทยที่ได้ดำเนินการแล้วอีกด้วย

เมษายน 2548 ศูนย์ทรัพยากรน้ำบาดาลภาค 5 จ.ตรัง จัดทำโครงการขุดเจาะน้ำบาดาลสำหรับอุทยานในพื้นที่ประสบภัยเพื่อเป็นแหล่งน้ำสำหรับบริโภค ได้แก่ อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสุรินทร์(เกาะระ หรือ เกาะพะทอง)(พังงา) อุทยานแห่งชาติธารโบกขรณี(กระบี่) อุทยานเกาะสิมิลัน(พังงา) อุทยานแห่งชาติเขาลำปี(พังงา) อุทยานแห่งชาติหาดนพรัตน์ธารา(กระบี่) อุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหม(ตรัง) (ข้อมูลถึงเดือนกันยายน 2548)

3 พฤษภาคม 2548 กระทรวงมหาดไทย โดยสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ***รายงานผลการจัดทำแผนแม่บทการอพยพประชาชน*** แนวความคิดและทิศทาง (Roadmap) การให้ความช่วยเหลือและอพยพประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัย 6 จังหวัดภาคใต้ชายฝั่งทะเลอันดามัน และการฝึกซ้อมการอพยพที่ได้ดำเนินการแล้ว ดังนี้

1. ***การจัดทำแผนแม่บทการอพยพประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยจากคลื่นยักษ์ (สึนามิ) ของ 6 จังหวัด***ได้จัดทำแล้วเสร็จ โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักรแล้ว ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2548

2. สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้เชิญผู้เกี่ยวข้องของจังหวัดระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง และสตูล มาดำเนินการ***เตรียมการจัดทำแผนการอพยพประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยจากคลื่นยักษ์ระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนแม่บทฯ*** ระหว่างวันที่ 31 มีนาคม ถึง 1 เมษายน 2548 ที่ผ่านมา โดยมีคณะเจ้าหน้าที่ด้านการจัดทำแผนของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้คำแนะนำอย่างใกล้ชิดจนได้ร่างแผนการอพยพประชาชนของจังหวัด เพื่อที่จังหวัดจะนำไปประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกับชุมชนกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ในพื้นที่เสี่ยงภัย ของแต่ละจังหวัดเพื่อให้ได้แผนการอพยพประชาชนฯ ระดับจังหวัดที่สมบูรณ์และตรงตามสภาพของจังหวัดต่อไปและให้มีการจัดทำแผนอพยพทั้งในระดับอำเภอและท้องถิ่นในพื้นที่เสี่ยงภัยด้วย พร้อมกับได้กำชับให้คณะเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจัดเตรียมการฝึกซ้อมแผนการอพยพประชาชนเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อดำเนินการฝึกซ้อมแผนฯ ตามนโยบายให้แล้วเสร็จอย่างช้าภายในเดือนพฤษภาคม 2548

3. สำหรับการจัดทำแผนอพยพประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยบริเวณหาดป่าตองของเทศบาลเมืองป่าตอง เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2548 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ร่วมกับจังหวัดภูเก็ตและเทศบาลเมืองป่าตอง ได้***จัดประชุมเชิงปฏิบัติการของผู้นำชุมชน ผู้ประกอบการและผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ในพื้นที่เสี่ยงภัยหาดป่าตอง เพื่อพิจารณาให้คำแนะนำปรับปรุงแก้ไขแผนการอพยพประชาชนของเทศบาลเมืองป่าตอง*** สำหรับพร้อมที่จะนำมาฝึกซ้อมการอพยพ นอกจากนี้ยังได้เชิญผู้แทนจากจังหวัดระนอง พังงา กระบี่ ตรัง และสตูล มาร่วมสังเกตการณ์เพื่อนำ

ประสบการณ์ที่ได้รับไปปรับใช้ในการจัดทำแผนอพยพและการฝึกซ้อมแผนการอพยพประชาชนในจังหวัดของตนเองที่จะดำเนินการต่อไปด้วย

4. ***จัดทำรูปแบบป้ายสัญญาณเตือนภัยและป้ายแสดงเส้นทางอพยพ*** กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตามแผนอพยพที่กำหนดไว้ ซึ่งชนิดของป้ายประกอบด้วย ป้ายเตือนเข้าเขตพื้นที่เสี่ยงภัย ป้ายเตือนในพื้นที่เสี่ยงภัย เสาหลักแสดงความสูงของคลื่นสึนามิ แผนผังแสดงพื้นที่เกิดภัย เส้นทางหนีภัย พื้นที่ปลอดภัยรอการอพยพและพื้นที่ปลอดภัยศูนย์บรรเทาภัยพิบัติ ป้ายแสดงเส้นทางหนีคลื่นสึนามิ ป้ายบอกทิศทางไปศูนย์บรรเทาภัยพิบัติ ป้ายแสดงตำแหน่งพื้นที่ปลอดภัยรอการอพยพและป้ายบอกศูนย์บรรเทาภัยพิบัติ

30 มิถุนายน 2548 ความคืบหน้าด้าน**การให้สินเชื่อของสถาบันการเงินของรัฐต่าง ๆ** ได้แก่

1. การให้สินเชื่อโดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และ บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยได้อนุมัติให้ความช่วยเหลือด้านสินเชื่อไปแล้วจำนวน 9,832 ราย หรือ ร้อยละ 94.97 ของจำนวนผู้ยื่นคำขอทั้งหมด คิดเป็นเงินที่อนุมัติแล้ว 6,059.11 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 89.04 ของวงเงินที่ยื่นคำขอและมีการเบิกจ่ายเป็นเม็ดเงินสู่ผู้ประกอบการและประชาชน จำนวน 5,684 ราย หรือ ร้อยละ 57.81 ของจำนวนรายที่อนุมัติทั้งหมด คิดเป็นเงินที่เบิกจ่ายแล้ว 5,507.37 ล้านบาท หรือร้อยละ 90.89 ของวงเงินที่อนุมัติ ทั้งนี้ การเบิกจ่ายเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้เดิมคิดเป็นร้อยละ 99.81 ของวงเงินอนุมัติ ในขณะที่การเบิกจ่ายเงินกู้เพื่อฟื้นฟูกิจการ คิดเป็นร้อยละ 57.97 ของวงเงินที่อนุมัติ

2. การให้สินเชื่อโดยธนาคารพาณิชย์ ได้อนุมัติให้ความช่วยเหลือด้านสินเชื่อไปแล้วจำนวน 1,833 ราย หรือ ร้อยละ 82.57 ของจำนวนผู้ยื่นคำขอทั้งหมด คิดเป็นเงินที่อนุมัติแล้ว 37,125.52 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 76.88 ของวงเงินที่ยื่นคำขอ และมีการเบิกจ่าย จำนวน 1,615 ราย หรือ ร้อยละ 88.11 ของจำนวนรายที่อนุมัติทั้งหมด คิดเป็นเงิน ที่เบิกจ่ายแล้ว 30,543.03 ล้านบาท หรือร้อยละ 82.27 ของวงเงินที่อนุมัติ ทั้งนี้ การเบิกจ่ายเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้เดิม คิดเป็นร้อยละ 86.61 ของวงเงินที่อนุมัติ และการเบิกจ่ายเงินกู้ฟื้นฟูกิจการ คิดเป็นร้อยละ 35.97 ของวงเงินอนุมัติ

3.ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้อนุมัติวงเงินสินเชื่อเงื่อนไขผ่อนปรนให้กับสถาบันการเงินเพื่อนำไปปล่อยกู้กับลูกค้าแล้ว 2,366 ราย คิดเป็นวงเงิน 48,226.05 ล้านบาท

ภาพรวมการให้ความช่วยเหลือด้านสินเชื่อทั้งหมดพบว่า มีการเบิกจ่ายเป็นเม็ดเงินสู่ผู้ประกอบการและประชาชน จำนวน 7,299 ราย หรือ ร้อยละ 62.57 ของจำนวนรายที่อนุมัติทั้งหมด คิดเป็นเงินที่เบิกจ่ายแล้ว 36,050.40 ล้านบาท หรือร้อยละ 83.48 ของวงเงินที่อนุมัติ โดยเม็ดเงินการเบิกจ่ายเพื่อปรับโครงสร้างหนี้เดิมคิดเป็นร้อยละ 89.06 ของวงเงินที่อนุมัติ ส่วนวงเงินการเบิกจ่ายเงินกู้ใหม่เพื่อฟื้นฟูกิจการคิดเป็นร้อยละ 40.95 ของวงเงินที่อนุมัติ

5 กรกฎาคม 2548 ***กองทุนร่วมลงทุนเพื่อผู้ประสบภัยสึนามิ (Tsunami SMEs Fund) มีการอนุมัติร่วมลงทุน***แล้ว 21 ราย หรือร้อยละ 15.79 ของจำนวนผู้ยื่นคำขอทั้งหมด คิดเป็นวงเงิน 421.20 ล้านบาท หรือร้อยละ 11.96 ของวงเงินที่ยื่นคำขอ โดยส่วนที่ยังไม่ได้อนุมัติ ขณะนี้อยู่ระหว่างการวิเคราะห์ข้อมูลตามหลักการก่อนดำเนินการต่อไป ทั้งนี้มีการเบิกเม็ดเงินให้ผู้ประกอบการแล้ว 2 ราย หรือ ร้อยละ 9.52 ของจำนวนรายที่อนุมัติทั้งหมด คิดเป็นเงินที่เบิกแล้ว 140 ล้านบาท หรือร้อยละ 33.24 ของวงเงินที่อนุมัติ

8 กรกฎาคม 2548 ***กองทุนเปิดเพื่อฟื้นฟูและพัฒนากิจการที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิ (Tsunami Recovery Fund) มีการอนุมัติกรอบเงินให้ความช่วยเหลือ***ประมาณ 2,290 ล้านบาท จำนวน 17 ราย ซึ่งสูงกว่าวงเงินระดมทุนในรอบแรกที่มีจำนวน 1,400 ล้านบาท (อย่างไรก็ตาม การทำ Due Diligence จะทำให้สรุปได้ว่าวงเงินที่ต้องการใช้ร่วมทุนจะเป็นเท่าใด) ทั้งนี้ จากกรอบลงทุนที่อนุมัติไว้ มีการเบิกเงินแล้ว 9 ราย จำนวน 575 ล้านบาท โดยมีวงเงินอีกจำนวน 590 ล้านบาท ที่จะมีการเบิกจ่ายตามความคืบหน้าของการก่อสร้างของลูกค้าต่อไป ส่วนที่เหลือจำนวน 8 ราย คิดเป็นวงเงิน 1,125 ล้านบาท ส่วนหนึ่งอยู่ระหว่างการหารือเรื่องออกหุ้นกู้และหลักประกัน และอีกส่วนหนึ่งอยู่ระหว่างการตรวจสอบของผู้สอบบัญชี

7 กรกฎาคม 2548 การติดตามให้ความช่วยเหลือผู้ประสบพิบัติภัย (สึนามิ) **ในพื้นที่จังหวัดพังงา** ร่วมกับหน่วยงานจากส่วนกลางและจังหวัดพังงา พร้อมทั้งประชาชนในพื้นที่อำเภอตะกั่วป่า สรุปได้ดังนี้

1. ***การจัดทำฐานข้อมูลของจังหวัดพังงา*** โดยสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัด พังงา ได้มีการดำเนินการปรับปรุงฐานข้อมูลผู้ประสบภัย ให้เป็นปัจจุบัน โดยผ่านทาง Website ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งสามารถตรวจสอบและให้ความช่วยเหลืออย่างถูกต้องอย่างมีประสิทธิภาพ ในส่วนของภาพรวมทุกหน่วยงานมอบหมายให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเจ้าภาพรับผิดชอบในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การปรับปรุงระบบเบิกจ่ายเพื่อให้สามารถรองรับและเชื่อมโยงทุกหน่วยงานได้

2. ***การตรวจพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคลด้วยวิธีการพันธุกรรม*** ศูนย์ปฏิบัติการพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคลและการส่งกลับ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ส่วนแยกจังหวัดพังงาได้จัดทำข้อมูลและผลการดำเนินงานช่วยเหลือประสบภัยภายหลังเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัย สรุปดังนี้ ปรากฏว่า ณ วันที่ 27 มิถุนายน 2548 ผู้เสียชีวิตที่ส่งพิสูจน์ จำนวน 3,777 คน ผลการดำเนินการช่วยเหลือประกอบด้วย ส่งคืนให้ญาติจำนวน 1,825 คน และคงเหลืออีก 1,952 คน ทั้งนี้จะได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือต่อไป

3. ***ระบบการเตือนภัยล่วงหน้า*** กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร คาดว่าจะติดตั้งระบบเตือนภัยล่วงหน้า (หอกระจายข่าว) ภายในเดือนตุลาคม 2548 โดยบริษัท American Sinal Corporation จำกัด จะดำเนินการติดตั้งให้จำนวน 2 แห่ง ในเบื้องต้นโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย คือ บริเวณวัดพนักนิคม (วัดบางเนียง) หมู่ 5 ตำบลคึกคัก อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา และบริเวณโรงเรียนบ้านน้ำเค็ม หมู่ 2 ตำบลบางม่วง อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา ส่วนที่เหลืออีกจำนวน 16 แห่ง ปัจจุบันกำลังอยู่ในขั้นตอนขออนุมัติงบกลางปี 2548

4. ***การก่อสร้างที่พักอาศัยบ้านพักถาวรของจังหวัดพังงา*** สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดพังงา รายงานว่า จากความเสียหายอันเนื่องมาจากพิบัติภัย (สึนามิ) ในพื้นที่จังหวัดพังงา ปรากฏว่าบ้านเรือนเสียหายทั้งสิ้น จำนวน 2,092 หลัง ได้ดำเนินการก่อสร้างบ้านพักถาวรทดแทน จำนวน 2,399 หลัง ประกอบด้วยในเขตอำเภอตะกั่วป่า 1,988 หลัง อำเภอคุระบุรี 246 หลัง และอำเภอท้ายเหมือง 165 หลัง ซึ่งปัจจุบันได้ก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว 1,023 หลัง ในเขต 3 อำเภอดังกล่าว และอยู่ระหว่างการก่อสร้าง 1,376 หลัง

5. ***การฟื้นฟูอาชีพแก่ผู้ประสบภัย / แรงงาน*** ศูนย์ช่วยเหลือผู้ประสบภัย กระทรวงแรงงานจังหวัดพังงา ได้ให้ความช่วยเหลือต่อประชากรที่รับความเดือดร้อนจากพิบัติภัย (สึนามิ) ในเบื้องต้น โดยจัดส่งกลับภูมิลำเนาและบริการซ่อมเครื่องมือประกอบอาชีพ (จักรยานยนต์ เครื่องยนต์ เรือ)

อุปกรณ์ดำรงชีพ (เครื่องใช้ไฟฟ้า) สำหรับขั้นตอนให้ความช่วยเหลือในระยะต่อมา หน่วยงานรับผิดชอบจะได้ดำเนินการต่อไป ได้แก่

(1) โครงการจ้างงานเร่งด่วนผู้ประสบภัย เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนระหว่างรองานใหม่หรือกลับไปประกอบอาชีพเดิม
(2) โครงการบริการจัดหางานเคลื่อนที่ เพื่อให้ผู้ว่างงานได้มีงานทำในสถานประกอบการ
(3) โครงการบริการเคลื่อนย้ายแรงงาน เพื่ออำนวยความสะดวกแก่แรงงานที่ต้องการไปทำงานจังหวัดอื่น หรือกลับภูมิลำเนา
(4) โครงการสร้างอาชีพใหม่ เพื่อให้ผู้ตกงาน ว่างงาน มีความรู้ ทักษะในการประกอบอาชีพอิสระ (อาชีพใหม่)
(5) โครงการฝึกอาชีพผู้ประสบภัย เพื่อสร้างทางเลือกในการประกอบอาชีพ / ปรับปรุงซ่อมแซมบ้านเรือน อุปกรณ์ไฟฟ้า สาธารณสมบัติของชุมชนที่ชำรุดเสียหาย
(6) โครงการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของลูกจ้างกรณีนายจ้างค้างจ่าย ค่าจ้าง เป็นต้น

13 กรกฎาคม 2548 ***มาตรการภาษีและค่าธรรมเนียมสำหรับช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรณีพิบัติที่มีผลบังคับใช้แล้ว*** ได้แก่

1) การหักผลเสียหายในทรัพย์สินเป็นรายจ่ายในการคำนวณกำไรสุทธิ
2) การขยายกำหนดเวลายื่นแบบแสดงภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่าย ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ
3) การเสียภาษีของผู้เสียภาษีและผู้ประกอบการที่มีสถานประกอบการตั้งอยู่ใน 6 จังหวัด
4) การยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้ผู้ประสบภัย 6 จังหวัดภาคใต้สำหรับเงินได้พึงประเมินประจำปี พ.ศ.2547
5) การยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับเงินบริจาคให้แก่ส่วนราชการ
6) การยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับเงินบริจาคให้แก่ส่วนราชการโดยผ่านเอกชน
7) การลดหย่อนค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมการโอนอสังหาริมทรัพย์

ส่วน***การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลจากค่าสินไหมทดแทนที่ได้รับจากกิจการประกันภัยในส่วนที่เกินมูลค่าทรัพย์สิน*** ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกาตามที่กระทรวงการคลังเสนอเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2548 ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ส่วน***การยกเว้นภาษีเงินได้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะและอากรแสตมป์ และการลดหย่อนค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม การโอนและการจดจำนองอสังหาริมทรัพย์*** สำหรับกรณีการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ กรณีลูกหนี้ที่ได้รับความเสียหายจากธรณีพิบัติภัย ขณะนี้กระทรวงการคลังอยู่ระหว่างดำเนินการนำเสนอคณะรัฐมนตรี

15 กรกฎาคม 2548 นายอภินันท์ โปษยานนท์ ผู้อำนวยการสำนักศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัยพร้อมคณะได้เดินทางเข้าพบนายอุดมศักดิ์ อัศวรางกูร ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต ที่ห้องทำงานศาลากลางจังหวัดภูเก็ต เพื่อ***สรุปการก่อสร้างพิพิธภัณฑ์และอนุสรณ์สถานสึนามิ*** ว่าทางสำนักศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัยวัฒนธรรม ได้สำรวจพื้นที่ต่างๆ ใน 6 จังหวัดอันดามันแล้ว สรุปว่าการก่อสร้างพิพิธภัณฑ์ รำลึกเหตุการณ์

คลื่นยักษ์สึนามิ นั้นจะทำการก่อสร้างที่จังหวัดพังงา ส่วนการอนุสรณ์สถานหรือ อนุสาวรีย์ สึนามิ นั้นกำหนดสร้างใน 3 จังหวัดคือที่ เกาะพีพี จังหวัดกระบี่ ที่เขาหลัก จังหวัดพังงา และที่จังหวัดภูเก็ต ในส่วนของจังหวัดภูเก็ตนั้นกำลังพิจารณาสถานที่อยู่ว่าจะสร้างที่บริเวณใดคือที่หาดป่าตอง ที่หาดกมลา อำเภอกะทู้ ส่วนงบประมาณในการก่อสร้างบริเวณพิพิธภัณฑ์สึนามิ คาดว่าประมาณ 3-4 ร้อยล้านบาท สำหรับอนุสรณ์สถานสึนามิหรือ อนุสาวรีย์ นั้นคาดว่าจุดละประมาณ 8 ล้านบาท และเปิดโอกาสให้ศิลปะทั้งไทยและต่างประเทศได้มาสำรวจจุดก่อตั้งและออกแบบแสดงผลงานความรู้สึกของศิลปะต่อการณ์ สึนามิ ด้วย

25 ถึง 29 กรกฎาคม 2548 กระทรวงการต่างประเทศรายงานว่า ในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนครั้งที่ 38 และการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย – แปซิฟิก ครั้งที่ 12 ระหว่างวันที่ 25 ถึง 29 กรกฎาคม 254 ที่เวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ***รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของประเทศสมาชิก อาเซียนกำหนดจะลงนามในเอกสารร่างความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (Draft ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response)*** ซึ่งจะเป็นความตกลงฉบับแรกของอาเซียนในด้านการจัดการภัยพิบัติ และเป็นไปตามมติที่ประชุมผู้นำอาเซียนสมัยพิเศษว่าด้วยผลกระทบจากแผ่นดินไหวและคลื่นยักษ์ เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2548 ที่กรุงจาการ์ตา

ความตกลงนี้ มีสาระสำคัญในการกำหนดกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในการจัดการสถานการณ์ภัยพิบัติและสถานการณ์ฉุกเฉิน และจัดตั้งกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อลดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สิน สังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีข้อเสนอจัดตั้งศูนย์ประสานงานอาเซียนในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม (ASEAN Co-ordinating Centre for Humanitarian Assistance – AHA Centre) เพื่ออำนวยความสะดวกในความร่วมมือและการประสานงานของภาคีความตกลงฉบับนี้ ทั้งนี้ ความตกลงฯ ได้ระบุให้ประเทศภาคีบริจาคเงินสนับสนุนการจัดตั้งและการบริหารงานของศูนย์ โดยความสมัครใจ

นอกจากนี้ ร่างความตกลงฯ ฉบับนี้ ได้บรรจุเรื่อง การจัดตั้งระบบเตรียมพร้อมเพื่อบรรเทาภัยพิบัติและตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินของอาเซียน (ASEAN Standby Arrangements for Disaster Relief and Emergency Response) ซึ่งเป็นข้อเสนอของไทยไว้ด้วย และในการจัดทำร่างความตกลงดังกล่าว กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ร่วมในคณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ (ASEAN Committee on Disaster Management-ACDM) ได้ส่งผู้แทนเป็นหัวหน้าคณะผู้แทนไทยในการเข้าร่วมเจรจาดังกล่าวมาโดยตลอด

ปลายเดือนกรกฎาคม 2548 นายอภินันท์ โปษยานนท์ ผู้อำนวยการสำนักทางสำนักศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย ***จัดกิจกรรมวาดรูปเหตุการณ์คลื่นยักษ์ สึนามิ บนถนนสายวัฒนธรรมของจังหวัดภูเก็ต***ด้วยคือที่บริเวณถนนถลาง ถนนดีบุก และถนนภูเก็ต ซึ่งเป็นย่านสถาปัตยกรรมชิโนโปรตุกีส ด้วย โดยมีศิลปนกว่า 50 คนทั่วประเทศไทยมาวาดรูปความรู้สึกในเหตุการณ์สึนามิ

9 สิงหาคม 2548 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ ได้***สรุปความก้าวหน้าในการจัดหาที่อยู่อาศัยถาวรให้แก่ผู้ประสบภัยธรณีพิบัติใน 6 จังหวัดภาคใต้*** โดยมีผู้ยื่นความจำนงให้รัฐสร้างบ้านให้ 3,167 หลัง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ดำเนินงานก่อสร้างเสร็จแล้ว 1,518 หลัง กำลังก่อสร้าง 1,649 หลัง ทั้งนี้สำหรับทางผู้ประสบภัยที่อาศัยบนเกาะพีพีต้องรอการวางผังเมืองบนเกาะให้เรียบร้อยก่อน สำหรับผู้ที่ยื่นความจำนงขอรับเงินชดเชย 532 ราย ได้รับเงินชดเชยเรียบร้อยแล้ว

ในการดำเนินงานของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ในการจัดหาที่อยู่อาศัยถาวรแก่ผู้ประสบภัยได้รับความช่วยเหลือและความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐหลายๆหน่วยงาน เช่น การเคหะแห่งชาติ กองทัพอากาศ กรมธนารักษ์ พอช. จ.พังงา สำนักโยธาธิการกลาโหม กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ

กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทยเสนอ***โครงการพัฒนาพื้นที่ประสบธรณีพิบัติภัยที่เกาะพีพี จังหวัดกระบี่*** ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาโครงการพัฒนาพื้นที่ประสบธรณีพิบัติภัยที่เกาะพีพี จังหวัดกระบี่ แล้วมีมติให้รองนายกรัฐมนตรี (นายพินิจ จารุสมบัติ) รับไปพิจารณาปรับปรุงวงเงินค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ให้เหมาะสมประหยัดเท่าที่จำเป็นและนำเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง โครงการพัฒนาพื้นที่ประสบธรณีพิบัติภัย พื้นที่เกาะพีพี จังหวัดกระบี่ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. จัดทำแผนผังพัฒนาพื้นที่เพื่อปรับปรุงฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐาน และสภาพแวดล้อมในพื้นที่เกาะพีพี บริเวณอ่าวโละดาลัม และอ่าวต้นไทร ดังนี้
    - กำหนดเส้นทางหนีภัยขึ้นสู่ภูเขาทั้ง 2 ด้านอ่าว ความกว้างประมาณ 8.00 เมตร
    - กำหนดทางเท้าเลียบชายฝั่งในเขตแนวถอยร่นอาคารทั้ง 2 ด้าน และเส้นทางเชื่อมโยงเข้าสู่เส้นทางหนีภัย ตลอดจนเป็นเส้นทางสัญจรของนักท่องเที่ยว พร้อมระบบไฟฟ้าแสงสว่าง ประปา และระบายน้ำ ขนาดความกว้างประมาณ 6.00 เมตร
    - กำหนดการก่อสร้างเขื่อนป้องกันการกัดเซาะตลิ่ง
    - ปรับปรุงภูมิทัศน์และปลูกต้นไม้ตามแนวทางเท้า ทางหนีภัย และพื้นที่ที่เหมาะสมอื่น ๆ เพื่อความร่มรื่นและสวยงาม
2. ทำการออกแบบเบื้องต้นทางเท้า ทางหนีภัย และภูมิทัศน์

6 กันยายน 2548 คณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่อง***กองทุนเพื่อจัดตั้งระบบเตือนภัยสึนามิในมหาสมุทรอินเดียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Tsunami Regional Trust Fund)*** ตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอ แล้วมีมติเห็นชอบและอนุมัติทั้ง 3 ข้อดังนี้

1. เห็นชอบร่างความตกลงระหว่างคณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิกกับรัฐบาลไทย เรื่อง กองทุนโดยสมัครใจสำหรับการจัดการเตือนภัยสึนามิล่วงหน้าในมหาสมุทรอินเดียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Multi Donor Voluntary Trust Fund for Tsunami Early Warning Arrangements in the Indian Ocean and Southeast Asia : Tsunami Regional Trust Fund)

2. เห็นชอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศลงนามในร่างความตกลงจัดตั้ง Tsunami Regional Trust Fund

3. อนุมัติในหลักการ วงเงิน 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐจากงบกลางเพื่อเป็นเงินตั้งต้นกองทุน และให้เบิกจ่ายเท่าที่จะต้องจ่ายจริง โดยให้ขอตกลงรายละเอียดด้านการเงินกับสำนักงบประมาณต่อไป

ทั้งนี้ ร่างความตกลงดังกล่าวมีสาระสำคัญดังนี้

1. วัตถุประสงค์ของการใช้เงินจากกองทุนเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการพัฒนาระบบเตือนภัยสึนามิในระดับภูมิภาค และลดช่องว่างของความแตกต่างในสมรรถนะด้านการจัดการภัยพิบัติของแต่ละชาติในภูมิภาค ผ่านระบบเชื่อมโยงของศูนย์ระดับอนุภูมิภาค ระดับภูมิภาค และนอกภูมิภาค และจะใช้สนับสนุนกิจกรรมในการพัฒนาระบบ เตือนภัยสำหรับภูมิภาค รวมทั้งกิจกรรมขององค์การอย่าง เช่น ADPC ที่จะเป็นศูนย์กลางระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคในการพัฒนาระบบเตือนภัย นอกจากนั้น กองทุนนี้ยังใช้สนับสนุนการดำเนินการของศูนย์ระดับภูมิภาคและระดับชาติอื่น ๆ ที่มีภารกิจด้านระบบเตือนภัยด้วย

2. UNESCAP เป็นผู้บริหารกองทุนฯ และมีการจัดตั้ง Advisory Council เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมและกำหนดนโยบายการใช้เงินกองทุนฯ สมาชิกของ Advisory Council ประกอบด้วยผู้แทนจากเอสแคป ผู้บริจาคเงินตั้งต้นกองทุน (Foundation donor) ซึ่งหมายถึงประเทศไทย และผู้บริจาคหลักอื่น ๆ (key donors) ซึ่งจะต้องบริจาคคิดเป็น ร้อยละ 20 ของยอดเงินคงเหลือของกองทุนฯ

3. ในฐานะที่ไทยเป็นผู้บริจาคเงินตั้งต้นกองทุน ทำให้มีสถานะเป็นสมาชิก Advisory Council ตลอดไป

4. การยกเลิกกองทุนดำเนินการได้โดยเอสแคป โดยจะต้องทำเป็นหนังสือแจ้งแก่ผู้บริจาคเงินตั้งต้นกองทุน และผู้บริจาคเงินอื่น ๆ ล่วงหน้า 90 วัน หรือโดยการเสนอแนะจาก Advisory Council ภายใต้หลักการฉันทามติของสมาชิก

5. ประเทศที่เข้าร่วมในกองทุนฯ สามารถบอกเลิกการมีส่วนร่วมในกองทุนฯ โดยจะได้รับเงินคืนส่วนที่เหลือตามสัดส่วนของการบริจาคในระยะ 5 ปีที่ผ่านมากับยอดเงินคงเหลือ

6. มีการระบุชื่อ Asian Disaster Preparedness Center (ADPC) ด้วยว่าเป็นองค์กรหนึ่งที่จะได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนฯ ทั้งนี้ ADPC เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่ไทยสนับสนุนให้มีบทบาทนำในการจัดตั้งระบบเตือนภัยสึนามิในมหาสมุทรอินเดียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ความคืบหน้าของแผนพัฒนาภูมิภาคอันดามัน (The Sub-regional Development Plan for Tsunami Affected Andaman Region) ภายใต้ความช่วยเหลือทางวิชาการจากธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank – ADB) ซึ่งเป็นแผนระยะยาว ที่มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลอันดามันที่ได้รับผลกระทบจากธรณีพิบัติอย่างยั่งยืนและบูรณาการ สรุปความคืบหน้าที่สำคัญ ดังนี้

1. โครงการระยะที่ 1 ที่ปรึกษาได้จัดทำ***โครงร่างของแผนพัฒนาภูมิภาคอันดามันเสร็จเรียบร้อยเมื่อเดือนเมษายน 2548*** และได้ปรับปรุงข้อมูลให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นในเดือนมิถุนายน 2548 ซึ่งรายงานดังกล่าวจะใช้เป็นกรอบในการดำเนินโครงการในระยะที่ 2

2. โครงการระยะที่ 2 ***ADB ได้คัดเลือกบริษัทที่ปรึกษาเพื่อดำเนินโครงการระยะที่ 2*** เรียบร้อยแล้ว โดยจะเริ่มดำเนินงานอย่างเป็นทางการตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2548 จนถึง 30 มิถุนายน 2549 (10 เดือน) ทั้งนี้ บริษัท ดังกล่าวประกอบด้วยคณะผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ 13 สาขา ทั้งชาวไทยและต่างประเทศรวม 23 คน

การจัดทำแผนฉบับสมบูรณ์ที่สามารถนำไปใช้ได้จริง จะใช้เวลาถึง 10 เดือน ดังนั้นกระทรวงการคลังและบริษัทที่ปรึกษาจะได้จัดทำรายงานหรือแนวคิดทั้งในเชิงนโยบายและกฎระเบียบ ที่สามารถเสนอให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปพิจารณาใช้เป็นระยะ ๆ

ภาคผนวก ค.

ลำดับเหตุการณ์ 10 เดือนหลังสึนามิในประเทศไทย : บทบาทภาคประชาสังคม และความร่วมมือกับภาครัฐ

27 ธันวาคม 2547 : คณะกรรมการประสานองค์กรพัฒนาภาคเอกชน (กป.อพช.), มูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม (มอส) และกลุ่มเพื่อนประชาชนได้หารือกันเฉพาะกิจและเห็นร่วมกันว่าจะเปิดศูนย์ประสานงานรับบริจาคสิ่งของเสื้อผ้า อาหารแห้งเพื่อระดมความช่วยเหลือพี่น้องที่ภาคใต้โดยมีศูนย์ประสานงานที่ กป.อพช ทั้งในส่วนกลางและภูมิภาคพร้อมกับได้เปิดบัญชีรับบริจาค โครงการช่วยเหลือเครือข่ายองค์กรชาวบ้านภาคใต้ (กรณี 26 ธันวาคม 2547)

28 ธันวาคม 2547 : ภาคีความร่วมมือขององค์กรภาคประชาชนและองค์กรสาธารณะประโยชน์ในภาคใต้ 6 องค์กรหลัก ประกอบด้วย สมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้, คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคใต้ (กป.อพช.ภาคใต้), สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) สำนักงานปฏิบัติการภาคใต้, โครงการพัฒนาชุมชนเป็นสุขที่ภาคใต้ : ดับบ้าน ดับเมือง เรียนรู้อยู่ดีที่ปากใต้, โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการชีวิตสาธารณะท้องถิ่นน่าอยู่ในพื้นที่ภาคใต้และกลุ่มเพื่อนอันดามันได้รวมตัวกัน ณ สำนักงานสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้าน จ.ตรัง เกิดเป็น**เครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชุมชนชายฝั่งอันดามัน (Save Andaman Network – SAN)** เพื่อทำการสำรวจและช่วยเหลือเบื้องต้นและกำหนดแนวทางประสานสนับสนุนช่วยเหลือระยะยาวโดยมุ่งส่งเสริมสนับสนุนการรวมตัวเพื่อพึ่งพาตนเองของชุมชนชาวบ้านในการบรรเทาปัญหาและฟื้นฟูอาชีพชีวิตชุมชนตลอดจนธรรมชาติอย่างบูรณาการและยั่งยืนโดยชุมชนชาวบ้านเป็นหลัก

คณะกรรมการประสานองค์กรพัฒนาภาคเอกชน (กป.อพช.) ร่วมกับสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ประสานเพื่อนพัฒนาภาคใต้ร่วมปรึกษาและร่วมกันกำหนดแนวทางการช่วยเหลือฟื้นฟูชุมชนชายฝั่งอันดามัน โดยตั้งคณะกรรมการเครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชุมชนชายฝั่งอันดามัน 13 คน เป็นตัวแทนกลุ่ม/องค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ภาคใต้ พอช. และองค์กรพันธมิตรพัฒนาอนุมัติเงินในการช่วยเหลือเบื้องต้นออกแบบสำรวจความเสียหาย และแบ่งพื้นที่เพื่อสำรวจอย่างเร่งด่วน

องค์กรพัฒนาเอกชนภาคใต้ ร่วมกับสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ได้จัดเวทีประชุมเพื่อประเมินสถานการณ์ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบและความเสียหายจากคลื่นยักษ์ โดยได้ติดตามสถานการณ์จากคนทำงานในพื้นที่และชาวประมงพื้นบ้านที่อยู่ในเหตุการณ์ ภารกิจที่ได้ดำเนินการคือ

- ได้จัดทีมลงพื้นที่สำรวจข้อมูลชุมชนชาวประมงชายฝั่งและบนเกาะ เพื่อสำรวจความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยแบ่งทีมการทำงานความรับผิดชอบออกเป็น 6 จังหวัด
- ตั้งศูนย์ประสานงานช่วยเหลือชุมชนชาวประมงพื้นบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิ ที่สมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ จังหวัดตรัง
- ได้เปิดบัญชีกองทุนฟื้นฟูชุมชนประมงพื้นบ้านอันดามัน เพื่อช่วยเหลือพี่น้องประมงพื้นบ้านผู้ประสบภัยจากเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิ

- ออกแถลงการณ์แบ่งเบาทุกข์จากคลื่นยักษ์ ฟื้นฟูชุมชนชาวประมงพื้นบ้าน เพื่อระดมความร่วมมือจากทุกภาคส่วนของสังคมในการบรรเทาความเสียหายเฉพาะหน้าและการสนับสนุนกระบวนการฟื้นฟูชุมชนในระยะยาว

29 ธันวาคม 47 : คณะกรรมการประสานองค์กรพัฒนาภาคเอกชน (กป.อพช) ได้ประสานเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรพันธมิตรต่างๆ ในส่วนกลางเพื่อร่วมวางแนวทางการทำงานร่วมกัน และรายงานในส่วนที่องค์กรต่างๆ ได้ดำเนินการไปในช่วงที่ผ่านมาพร้อมกับได้ประเมินวิเคราะห์สถานการณ์ความช่วยเหลือที่ผ่านมาจากภาครัฐ ส่วนที่ขาดหายไป ความเสียหายที่เกิดขึ้น จะมีแผนงานความร่วมมือกันอย่างไรผลที่เกิดขึ้นจากการประชุม ได้จัดตั้ง

- เครือข่ายความร่วมมือเพื่อฟื้นฟูชุมชนและธรรมชาติ กรณีสึนามิ โดยมีโครงสร้างการทำงานแบ่งออกเป็น (ที่ปรึกษาคณะกรรมการ/คณะทำงาน) ที่มาจากองค์กรต่างๆ ที่เข้าร่วมประชุม กป.อพช เป็นองค์กรประสานงานกลางมูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นองค์กรเลขาฯ
- ลงสำรวจข้อมูลในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ในวันที่ 2-3 มกราคม 48 โดยการสนับสนุนจากมูลนิธิและเข้าร่วมประชุมกับองค์กรในพื้นที่ วันที่ 4 มกราคม 48
- เตรียมจัดทำข้อมูลและวางระบบข้อมูลสื่อสารเปิดเว็บไซต์ เสนอข้อมูลความเสียหายของชุมชนและความช่วยเหลือที่ชาวบ้านต้องการแท้จริง
- วางแนวทางการทำงานออกเป็นสามระยะ
  1) <u>เฉพาะหน้า</u> ลงพื้นที่เยี่ยมเยียนสำรวจความเสียหาย ระดมทุน จัดทำข้อมูล และวางระบบข้อมูลสื่อสารเปิดเว็บไซต์
  2) <u>ระยะกลาง</u> การวิเคราะห์ข้อมูล จัดทำแผนและโครงการในการฟื้นฟูชาวบ้านและชุมชน หาภาคีความร่วมมือองค์กรอื่นๆ
  3) <u>ระยะยาว</u> สร้างเครือข่ายทางสังคม ฟื้นฟูสภาพจิตใจ วิถีชีวิต ระบบนิเวศน์ ทำงานระดมทุนรณรงค์กับภาคธุรกิจ และทำงานเชิงนโยบายกับภาครัฐ
- ส่งข้อมูลรายงานการทำงานเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนให้กับสื่อมวลชน

30 ธันวาคม 2547 : มูลนิธิกระจกเงา ได้นำอาสาสมัครชาวไทยจำนวน 23 คน ไปยังบริเวณพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์สึนามิเพื่อช่วยบรรเทาทุกข์และให้ความช่วยเหลือในเบื้องต้น ได้ช่วยเหลือในการจัดทำฐานข้อมูลด้านกฎหมายเพื่อพยายามที่จะช่วยระบุแยกแยะในการพิสูจน์เอกลักษณ์ของผู้ที่เสียชีวิตจากภัยสึนามิ

ศูนย์อาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยสึนามิได้เริ่มจัดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและสังคมในหลายโรงเรียนในศูนย์ที่พักชั่วคราว นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของศูนย์อาสาสมัครได้ใช้ไม้จากโรงศพส่วนที่เกินมา เพื่อสร้างเฟอร์นิเจอร์ ซึ่งกิจกรรมนี้ได้ค่อยๆ พัฒนาไปสู่ Thaikea Project ซึ่งโครงการนี้ได้ให้ความสำคัญในการเฟอร์นิเจอร์ ต่างๆ ให้กับโรงเรียนและบ้านที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิ ต่อมาอาสาสมัครจาก Thaikea ได้ขยายขอบข่ายของงานไปช่วยสอนทักษะความชำนาญเกี่ยวกับงานช่างไม้ ให้ผู้อยู่อาศัยบริเวณศูนย์ที่พักชั่วคราว

ต้นเดือนมกราคม : ศูนย์อาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยสึนามิ ประสานงานกับเหล่าอาสาสมัครทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศที่อยู่บนเขาหลักเนเจอร์รีสอร์ท ที่มีความพยายามและตั้งใจที่จะมาช่วย

เหลือ (เขาหลักเนเจอร์รีสอร์ทไม่ได้รับความเสียหายจากสึนามิ เพราะตั้งอยู่เชิงเขาทางใต้ของบริเวณเขาหลัก)

ในช่วงหลายสัปดาห์แรกของการดำเนินงานทางศูนย์ได้ให้ความสำคัญกับความต้องการพื้นฐานที่เร่งด่วนที่สุดของผู้ที่รอดชีวิต นอกจากนั้นทางศูนย์ยังรับแจ้งข้อมูลข่าวสารต่างๆ จากชุมชนที่ได้รับความเสียหายอย่างต่อเนื่อง ชาวไทยและชาวต่างประเทศจำนวนมากได้มารวมตัวกันที่บริเวณเขาหลัก เพื่อรอคอยความช่วยเหลือประชาชนจำนวนมากในกลุ่มนี้ได้หาทางมาที่เขาหลักเนเจอร์รีสอร์ทที่ซึ่งครอบครัวสินธพได้เตรียมไว้ให้กับอาสาสมัครที่มาช่วยเหลือได้พักในบังกะโล **คุณสมบัติ บุญงามอนงค์** ผู้จัดการของมูลนิธิกระจกเงา ได้เริ่มพิจารณาถึงวิธีการช่วยเหลือในการประสานงานกับเหล่าอาสาสมัครต่างๆ ในการดำเนินการช่วยเหลือขณะฉุกเฉิน

4 มกราคม 2548 เครือข่ายความร่วมมือชุมชนชายฝั่งอันดามันประชุมเพื่อรายงานสถานการณ์และการสำรวจข้อมูลความเสียหายในพื้นที่และระดมข้อเสนอแนวทางการฟื้นฟูชุมชนอันดามัน

ปัญหาที่พบ : เรื่องศพยังหาไม่เจอ การจัดการยังไม่ดี ข้อมูลคนหายยังไม่เป็นระบบ ชาวบ้านเดือดร้อนเรื่องเครื่องมือทำมาหากิน สภาพจิตใจยังไม่กลับคืนภาวะปกติจะได้รับค่าชดเชยหรือไม่ แรงงานพม่า/ชาวมอแกนที่ไม่มีบัตรจะได้รับค่าชดเชยหรือไม่

ข้อเสนอ : จะสร้างการมีส่วนร่วมและความร่วมมือระหว่างแต่ละองค์กรได้อย่างไร จะต้องจัดทำข้อมูลที่เป็นข้อเสนอที่ชัดเจนเพื่อการประสานงานกับหน่วยงานราชการในการขอความช่วยเหลือ การใช้พลังทางวัฒนธรรมและจิตวิญญาณ ฯลฯ

แนวทางการฟื้นฟูชุมชน 1) ระยะสั้น การจัดทำฐานข้อมูลความเสียหาย/การทำเว็บไซต์ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ แนวทางความช่วยเหลือ/การจัดตั้งกองทุน การระดมทุนช่วยเหลือเรื่องเครื่องมือประมง การศึกษาเด็ก รวมทั้งการประสานความร่วมมือภาครัฐเอกชน/การจัดเวทีสาธารณะในการวางกรอบนโยบายสาธารณะ 2) ระยะยาว การฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งและชุมชน / การศึกษาและติดตามตรวจสอบการดำเนินงานในการฟื้นฟู การถอดบทเรียน การกระจายทุนที่เข้าไปสนับสนุนและช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่

แนวทางการฟื้นฟูชุมชนที่จุดวิกฤติ ได้กำหนดพื้นที่การทำงานและความรับผิดชอบในพื้นที่วิกฤติ โดยแบ่งความรับผิดชอบในแต่ละจังหวัด

เครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชุมชนชายฝั่งทะเลอันดามัน ประชุมประเมินสถานการณ์และความเสียหายในพื้นที่ที่ประสบภัยทั้ง 6 จังหวัด ร่วมกำหนดแนวทางการช่วยเหลือระยะเร่งด่วนในช่วงเริ่มต้นซึ่งจำเป็นต้องมีทุนสำรองและช่วยเหลือฉุกเฉิน โดยการระดมทุนนั้นนอกจากจะได้รับความร่วมมือด้านการเงินจากกองทุนของสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้และเครือข่ายเพื่อนพัฒนาภาคใต้และ พอช. แล้วเครือข่ายฯ ได้รับการสนับสนุนเงินทุนเบื้องต้นจากพันธมิตร อาทิ องค์กรเอกชนและบุคคล เช่น องค์การแตร์แดซอม, Action Aid, OXFAM ประเทศเบลเยียม, OXFAM ประเทศอังกฤษ, Heinrich Boell Foundation, มูลนิธิ 14 ตุลา เป็นต้น

6 มกราคม 2548 มูลนิธิดวงประทีปได้เข้าไปดูแลและฟื้นฟูจิตใจเด็กๆ ที่ประสบภัยจากคลื่นสึนามิ ที่ศูนย์พักชั่วคราวบางม่วง อ.ตะกั่วป่า จ.พังงา โดยจัดโครงการศิลปะเด็กโดยกิจกรรมจะเน้นรูปแบบการให้ชุมชนเป็นแกนหลักในการดูแล

7 มกราคม 2548 เครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชุมชนชายฝั่งอันดามันออกแถลงการณ์จากสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ คือ **"เราจะต้องตั้งหลักให้ได้ภายใน 3 เดือน"** หมายความว่า สิ้นเดือนธันวาคม 2548 ชาวประมงพื้นบ้านที่ประสบภัยพิบัติในครั้งนี้จะต้องมีบ้านเรือนอาศัยทุกครอบครัว และมีเครื่องมือทำการประมงเพื่อใช้ประกอบอาชีพประมงได้

10 มกราคม 2548 เครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชุมชนชายฝั่งอันดามันเริ่มประสานกับเครือซิเมนต์ไทยจากการพบปะในพื้นที่และการเชื่อมโยงผ่านพันธมิตรของเครือข่าย

17 มกราคม 2548 นายชาญณรงค์ เตชะรัชต์กิจ ตัวแทนองค์กรฯ เข้าร่วมประชุมวาระพิเศษกับผู้ว่าราชการจังหวัด ณ ศาลากลางจังหวัด สรุปเรื่องโครงการฟื้นฟูบูรณะเกาะพีพี โดยมีกิจกรรมทำความสะอาดเบื้องต้น โดยได้รับความร่วมมือจากชาวบ้าน ผู้ประกอบการร้านค้าและทหารเรือรบหลวงจักรี-นฤเบศร์รอบๆ เกาะพีพี นอกจากนี้ยังจัดให้มีการจัดการประชุมสินเชื่อ เสนอคำชี้แนะต่อสถาบันการเงินต่างๆ เพื่อพิจารณาขอสินเชื่อ ธนาคารพิจารณาข้อเสนอในการขอสินเชื่อ และขอความร่วมมือจากผู้ประกอบการทุกฝ่ายให้คำนึงถึงวิถีชีวิต โดยร่วมใจกันบูรณะฟื้นฟูและพัฒนาเกาะพีพีต่อไป

กลางเดือนมกราคม 2548 คุณสมบัติ บุญงามอนงค์ ได้ก่อตั้งศูนย์อาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยสึนามิ ในรูปแบบของ**โครงการมูลนิธิกระจกเงา** เพื่อให้เหล่าอาสาสมัครนั้นได้บอกกล่าวถึงความต้องการด้านต่างๆ ในการช่วยเหลือ

20 มกราคม 2548 มูลนิธิเครือซิเมนต์ไทย สนับสนุนกองทุนหมุนเวียน อู่ซ่อมสร้างเรือของชุมชน 7 อู่ 7 ชุมชน โดยสนับสนุนเงินทุนช่วยสร้างเรือชุดแรกแก่เครือข่าย เมื่อช่วงกลางเดือนมกราคม 2548 ที่บ้านบ่อเจ็ดลูก, บ้านหัวหิน, อำเภอละงู จังหวัดสตูล, บ้านาบาตูปูเต๊ะ บ้านเกาะมุกต์ อำเภอกันตัง จังหวัดตรัง, บ้านสังกาอู้ อ.เกาะลันตา บ้านเกาะปู อ.เหนือคลอง จ.กระบี่ บ้านทุ่งดาบ เกาะพระทอง อ.คุระบุรี จ.พังงา ซึ่งขณะนี้ได้ขยายเป็น 34 อู่ ทั่วทั้งชายฝั่งอันดามันจากระนองถึงสตูล

21 มกราคม 2548 เครือข่ายความร่วมมือเพื่อฟื้นฟูชุมชนและธรรมชาติ ได้ประสานองค์กรต่างๆ ที่เข้าร่วมประชุมเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม จัดเวทีประชุม เพื่อรายงานสถานการณ์ความคืบหน้าในการดำเนินงานที่ผ่านมาในพื้นที่ สถานการณ์เรื่องแหล่งเงินทุนที่ให้การสนับสนุน การยืนยันการเข้าร่วมเป็นองค์กรเครือข่ายและนำเสนอยกร่างโครงการฟื้นฟูชุมชนประมงฝั่งอันดามัน โครงสร้างแนวทางการดำเนินงาน การจัดตั้งกองทุนชุมชนและทรัพยากร ให้ที่ประชุมพิจารณาร่วมกัน โดยที่ประชุมเห็นร่วมกันว่าจะมีการประชุมองค์กรเครือข่ายเดือนละหนึ่งครั้ง เพื่อติดตามความคืบหน้าในการดำเนินงาน และเสนอให้องค์กรภาคีต่างๆ เสนอแผนงาน โครงการที่คาดว่าจะดำเนินการในพื้นที่ให้รับรู้ร่วมกัน (อาทิ งานสตรี แรงงานต่างด้าว)

พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรี และผู้อำนวยการศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน (ศตจ.) ได้ไปเป็นประธานในพิธียกเสาเอกชุมชนท่าฉัตรไชย จ.ภูเก็ต ซึ่งปลูกสร้างบ้านในที่ดินราชพัสดุ และได้**แวะเยี่ยมผู้ประสบภัยที่ศูนย์ที่พักชั่วคราวบางม่วง จ.พังงา** พร้อมกับได้พบปะแกนนำผู้

ประสบภัยจากชุมชนอื่น ๆ ด้วย ทำให้**รับทราบว่าปัญหาสำคัญในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยถาวรของชุมชนผู้ประสบภัย คือ ปัญหาที่ดิน**

24 มกราคม 2548 นายณัฐวุฒิ แก่นทอง เป็นประธานการประชุมผู้ประกอบการรายย่อยเรื่องแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการรายย่อยและหาแนวทางในการสนับสนุนนโยบายของรัฐเพื่อฟื้นฟูเกาะพีพี โดยเป็นการประสานนโยบายการฟื้นฟูของรัฐให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และความต้องการของชาวบ้าน

เครือข่ายวิชาการในมหาวิทยาลัย เครือข่ายความร่วมมือเพื่อการฟื้นฟูชุมชนและทรัยพากรธรรมชาติและกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง **การฟื้นฟูหลังสึนามิในมิติสังคมและมนุษย์** ณ ห้องประชุมสารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยโดยมีประเด็นในการประชุมดังนี้คือ 1.ภาพรวมข้อมูลความเสียหาย 2. ชุมชนที่อยู่อาศัยและทรัพยากรธรรมชาติ 3.แรงงานข้ามชาติ 4. มิติด้านจิตใจ 5. มิติด้านการสื่อสาร 6.มิติด้านเด็กและผู้หญิง 7. มิติกฎหมาย 8. จิตใจอาสาสมัคร 9. กลไกการประสานงานเพื่อการฟื้นฟูและบทเรียนจากต่างประเทศ

26 มกราคม 2548 องค์กรพัฒนาเอกชนและกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ประสานงานและจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเวทีชาวบ้านจำนวน 17 หมู่บ้าน ที่มาจากจังหวัดพังงา กระบี่ ภูเก็ต ตรัง และระนอง เพื่อแลกเปลี่ยนและสอบถามถึงปัญหา และแนวทางในการฟื้นฟูตนเองทั้งนี้มีข้อสรุปประกอบด้วย

1. ปัญหาที่อยู่อาศัย โดยชาวบ้านส่วนใหญ่ต้องการกลับไปสร้างบ้านที่จุดเดิมหรือบริเวณใกล้เคียงและต้องการมีส่วนร่วมในการออกแบบบ้านของตนเอง
2. ปัญหาแหล่งอาชีพและเงินทุน โดยชาวบ้านต้องการเงินทุนมาซ่อมแซมเรือที่เสียหายรวมทั้งอุปกรณ์ประมงต่างๆ
3. ปัญหาการดูแลผู้สูงอายุและกลุ่มแม่ม่าย ชาวบ้านมีความต้องการที่จะเปลี่ยนอาชีพ
4. ปัญหาการศึกษาและการดูเด็ก เนื่องจากภายหลังเหตุการณ์ครั้งนี้ได้มีเด็กกำพร้าจำนวนมาก ดังนั้นชาวบ้านจึงต้องการที่จะให้รัฐบาลสนับสนุนเรื่องเงินทุนในการศึกษาของเด็กจนจบปริญญาตรี
5. ปัญหาการฟื้นฟูแนวปะการัง โดยชาวบ้านจะร่วมกันปลูกป่าชายเลน ภายใต้การสนับสนุนงบจากรัฐบาล
6. ปัญหาที่ดิน ชาวบ้านเสนอแนะว่าควรมีองค์กรอิสระเข้ามาตรวจสอบอย่างจริงจัง

เครือข่ายฯ ความร่วมมือฟื้นฟูชายฝั่งอันดามัน ประชุมกำหนดทิศทาง รูปแบบโครงสร้างและระบบปฏิบัติงานของเครือข่าย ตั้งคณะกรรมการบริหารเครือข่ายความร่วมมือฯ (5 คน) และดำเนินการพัฒนาระบบ คณะกรรมการบริหารคนทำงาน หน่วยหนุนเสริมบริษัทหลักทรัพย์ภัทร จำกัด และอาสาสมัครเบิกบัญชีจากบริษัทบัญชี Ernst & Yong ร่วมพัฒนาระบบโครงสร้างการจัดการและระบบปฏิบัติการที่สอดคล้องประสานกับวิถีของคนทำงานในพื้นที่

คณะผู้บริหารระดับสูงของบริษัทหลักทรัพย์ภัทรจำกัด และอาสาสมัครด้านการเงิน ลงพื้นที่ร่วมศึกษาและพัฒนาระบบงานทั้งของชุมชนชาวบ้านและของคณะทำงานเครือข่าย ออกแผนงานคู่มือ

ระบบปฏิบัติงาน ตลอดจนการบัญชีให้แก่เครือข่าย รวมทั้งประสานงาน การสนับสนุนเงินทุนจาก ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน), สมาคมบริษัทหลักทรัพย์และสภาธุรกิจตลาดทุนไทย

เครือข่ายชุมชนผู้ประสบภัย 6 จังหวัด ได้มีการสัมมนาวางแผนฟื้นฟูหลังประสบภัย ซึ่งพบว่าชุมชนผู้ประสบภัยส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในที่ดินที่ไม่ได้มีเอกสารสิทธิ์ของตนเอง เมื่อประสบภัยแล้ว บางชุมชนไม่สามารถกลับไปก่อสร้างบ้านในที่เดิมได้ บางแห่งสามารถอยู่อาศัยต่อไปได้ แต่ก็ไม่มั่นใจในสถานะความมั่นคงในการอยู่อาศัย แผนงานและข้อเสนอที่สำคัญในการฟื้นฟูชุมชนเรื่องหนึ่ง คือ **แผนฟื้นฟูพัฒนาที่อยู่อาศัยและชุมชน ซึ่งมีความสัมพันธ์กับปัญหาที่ดิน**

27 มกราคม 2548 มีการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง**แผนการฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ที่ประสบธรณีพิบัติภัย 6 จังหวัดภาคใต้** ณ ห้องภูเก็ตบอลรูม ชั้น 2 โรงแรมรอยัลภูเก็ตซิตี้ อ.เมือง จ.ภูเก็ต เรื่องที่ประชุมสรุปได้เป็น 3 ประเด็นคือ (1) ผังเมืองร่างฉบับแรก (2) การขอเปิดดำเนินธุรกิจสำหรับธุรกิจที่ไม่ได้รับความเสียหาย (3) สาธารณูปโภค ได้แก่ ไฟฟ้า ประปา และระบบบำบัดน้ำเสีย โดยทั้ง 3 เรื่อง เพื่อเสนอให้รัฐบาลช่วยในการดำเนินการ

28 – 29 มกราคม 2548 มีการประชุมระดับรัฐมนตรีว่าด้วย**ความร่วมมือในภูมิภาคเกี่ยวกับการจัดการเพื่อการเตือนภัยล่วงหน้าจากคลื่นสึนามิ** ณ โรงแรมฮิลตัน ภูเก็ต อาคาเดีย บีช รีสอร์ท แอนด์ สปา จ.ภูเก็ต โดยมีประเด็นดังนี้

<u>บ่าย 28 มกราคม 2548</u> นายกรัฐมนตรี กล่าวสุนทรพจน์เรียกร้องให้นานาชาติสนับสนุนให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางจัดตั้งระบบเตือนภัยล่วงหน้าในภูมิภาค ที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสเตือนภัยล่วงหน้าบรรลุข้อตกลงจัดระบบเตือนภัยทั้งระบบ ในภูมิภาคมหาสมุทรอินเดีย – เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ให้สมบูรณ์ในกลางปี 2006 ขณะที่ประเทศไทยพยายามผลักดัน**ศูนย์ ADPC** เป็นศูนย์หลักในการประสานกับศูนย์ระบบเตือนภัยย่อย ทั้งภูมิภาค

<u>29 มกราคม 2548</u> มีการประชุมรัฐมนตรีว่าด้วย**ความร่วมมือในภูมิภาคเกี่ยวกับการจัดการเพื่อเตือนภัยล่วงหน้าในกรณีคลื่นยักษ์สึนามิ** ซึ่งมีรัฐมนตรีต่างประเทศในกลุ่มคาบสมุทรอินเดียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งประเทศที่เกี่ยวข้อง เข้าร่วมประชุมกว่า 40 ประเทศ สรุปประเด็นคือ

1. การติดตั้งระบบเตือนภัยล่วงหน้าทั้งในระดับภูมิภาค อนุภูมิภาค และระดับประเทศ โดยที่ประเทศเหล่านี้จะต้องกำหนดกรอบของการสร้างระบบดังกล่าวอย่างชัดเจน
2. ที่ประชุมตกลงที่จะลงทุนเพื่อการเตรียมพร้อมกับภัยพิบัติต่างๆ
3. เร่งจัดตั้งระบบเตือนภัยและมีกลไกเชื่อมโยงถึงกันทั่วโลก
4. ที่ประชุมยอมรับเป้าประสงค์ว่า ADPC มีศักยภาพเป็นศูนย์กลางการเตือนภัยล่วงหน้าของภูมิภาค
5. ที่ประชุมให้คำมั่นจะระดมงบประมาณและความเชี่ยวชาญทางเทคนิคเพื่อติดตั้งระบบเตือนภัยในภูมิภาค

29 มกราคม 2548 ได้มีการประชุมระหว่างผู้ประกอบการรายย่อย และชาวบ้านที่อาศัยอยู่บนเกาะพีพี ซึ่งได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัย เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและชี้แจงนโยบายในการฟื้นฟูเกาะพีพี ณ ห้องประชุมอาคารท่าเทียบเรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด (คลองจิหลาด) ผลการประชุมทำให้เกิดการจัดตั้งศูนย์ประสานงานผู้ประสบภัยทั้งหมดขึ้นที่ เจ้าป้าวัลเล่ย์ บังกะโล อ.เมือง จ.กระบี่

โดยตั้งชื่อหน่วยงานคือ **องค์กรความร่วมมือผู้ประกอบการรายย่อย แรงงาน และชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากคลื่นยักษ์สึนามิเกาะพีพี**

ปลายเดือนมกราคม 2548 ศูนย์อาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยสึนามิได้ช่วยเหลือโดย เริ่มจากการทำความสะอาดบริเวณที่มีซากปรักหักพังต่างๆ, สร้างบ้านพักชั่วคราวให้กับประชาชนที่ไร้ที่อยู่อาศัยจากสึนามิ, อาสาสมัครบางท่านได้ไปเยี่ยมเยียนผู้รอดชีวิตและจัดกิจกรรมต่างๆ ขึ้นภายในศูนย์ที่พักชั่วคราว, จัดกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาภาษาอังกฤษ โดยจัดส่งครูสอนภาษาอังกฤษหลายคน เพื่อมาเยี่ยมเยียนหลายโรงเรียนในพื้นที่ทุกวัน, จัดทำเว็บไซต์ เพื่อประกาศข่าวสารต่างๆ และประกาศข่าวสารต่างๆ ในหนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์, อาสาสมัครของศูนย์ฯ ได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็วมากกว่า 100 คน ทั้งจากประเทศไทยและจากหลายประเทศ, กลุ่มอาสาสมัครของศูนย์ฯ ได้ร่วมกับกลุ่มอาสาสมัครอื่นๆ ที่กำลังก่อสร้างเพื่อช่วยกันสร้างบ้านพักถาวรมากกว่า 80 หลัง ให้กับผู้ที่ไร้ที่อยู่อาศัยในบ้านน้ำเค็ม นอกจากนี้ ทางศูนย์อาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยสึนามิได้ริเริ่มโครงการเพื่อที่จะสร้างสนามเด็กเล่นพร้อมเครื่องเล่นต่างๆ ให้กับเด็กในหลายชุมชนที่ประสบภัยสึนามิ

มกราคม 2548 เป็นต้นไป อาสาสมัคร คนทำงาน เจ้าหน้าที่ ภายใต้องค์กรความร่วมมือของภาคี เครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชุมชนชายฝั่งอันดามันที่สนับสนุนการปฏิบัติงานในพื้นที่ตามพันธกิจร่วมดำเนินการประสานงานให้เกิดการเชื่อมระบบระหว่างผู้บริจาคกับชุมชนชาวประมงพื้นบ้านที่เสียหาย

นอกจากนี้ เครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชุมชนชายฝั่งอันดามัน จัดระบบให้เกิดการใช้ทรัพยากรตรงตามความต้องการและมีประสิทธิภาพ ด้วยระบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการตนเองเพื่อให้เกิดการรวมตัวกันเป็นกลุ่มเสนอแผนการฟื้นฟูชุมชน ดำเนินงานตามแผนที่เสนอจัดอาสาสมัครเข้าไปหนุนเสริมในพื้นที่และประเมินผลการดำเนินการด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมและสรุปผลการดำเนินงาน

บางบทเรียนสู่สังคมไทยทั่วไป ได้หยิบยกกรณีเครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชุมชนชายฝั่งอันดามันเป็นกรณีศึกษาว่าด้วยการพลิกวิกฤตให้สู่ความอยู่เย็นเป็นสุข เพื่อขยายสู่การคลี่คลายปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ต้นเดือนกุมภาพันธ์ 2548 คณะทำงานของศูนย์อาสาสมัครได้ช่วยกันทำความสะอาดและซ่อมแซมสิ่งก่อสร้างต่างๆ ที่วัดบนเกาะคอเขา เครือข่ายความร่วมมือเพื่อฟื้นฟูอาชีพประมงและคณะทำงานของศูนย์ฯ ได้ช่วยกัน**สร้างอู่ต่อเรือที่บ้านน้ำเค็ม** โดยมีจุดประสงค์เพื่อที่จะให้ชาวประมงนั้นสามารถกลับมาประกอบอาชีพประมงได้เหมือนเดิม คณะทำงานของศูนย์อาสาสมัครได้เก็บกวาดและทำความสะอาดพื้นที่บริเวณชายหาดในหลายพื้นที่ที่ประสบภัย ดังนั้น อาสาสมัครที่เคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับการดำน้ำมาก่อนก็จะช่วยเก็บสิ่งของต่างๆ ที่จมน้ำขึ้นมา ศูนย์อาสาสมัครได้ริเริ่ม **Dolls Projects** โดยใช้เสื้อผ้าที่เหลือจากการบริจาคมาทำเป็นตุ๊กตา ซึ่งตุ๊กตานี้จะเย็บจากเสื้อผ้าและข้างในตัวตุ๊กตาจะทำจากทรายบนชายหาดในท้องถิ่นนั้นๆ โดยแนวคิดของกิจกรรมนี้ก็เพื่อให้กลุ่มในศูนย์ที่พักชั่วคราวได้ผลิตตุ๊กตาขึ้นเพื่อขายและเพื่อเป็นการเสริมรายได้ขณะอยู่ที่ศูนย์

***2* กุมภาพันธ์ 2548 ศูนย์ประสานสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความยากจนภาคประชาชน (ศตจ.ปชช.)** โดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนเป็นฝ่ายเลขานุการ **ได้นำเสนอแผนปฏิบัติการฟื้นฟูชุมชนผู้ประสบภัยธรณีพิบัติจากผลการสัมมนา 26 มกราคม 2548** ต่อการประชุมศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะ

ความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.ปชช.) ซึ่งพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน จากข้อมูลที่เครือข่ายชุมชนผู้ประสบภัยนำเสนอ พบว่ามีหลายเรื่องที่เกินขีดความสามารถของชุมชน และหน่วยงานในพื้นที่ที่จะช่วยแก้ไขปัญหาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องปัญหาที่ดินซึ่งได้มีการเสนอรูปธรรมปัญหาเร่งด่วน และข้อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา

พลเอกชวลิตฯ จึงได้สั่งการให้**พลเอกสุรินทร์ พิกุลทอง** ในฐานะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) อนุกรรมการที่ดิน ศตจ. **เป็นประธานการประชุมหารือผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา**

15 กุมภาพันธ์ 2548 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จัด**การประชุมประสบการณ์และวางระบบกลไกการฟื้นฟูทางสังคม กรณีภัยพิบัติขนาดใหญ่** ณ ห้อง ปริ๊นซ์บอลลูม 3 ชั้น 11 โรงแรม ปริ๊นส์พาเลซ กรุงเทพฯ ซึ่งการประชุมประกอบด้วยประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. ผลการดำเนินงานและแนวทางการสงเคราะห์และฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากคลื่นสึนามิ ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
2. แผนการฟื้นฟูผู้ประสบธรณีพิบัติภัย
3. รายงานความคืบหน้าในการดำเนินการจัดทำงานฐานข้อมูลผู้ได้รับผลกระทบจากธรณีพิบัติภัย ของกระทรวงศึกษาธิการ
4. แนวทางการฟื้นฟูจิตใจประชาชนและชุมชน 6 จังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน

พลเอกสุรินทร์ พิกุลทอง เป็นประธานในการประชุมหารือผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งประกอบด้วย รองผู้ว่าราชการจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ป่าไม้ ราชพัสดุ ผู้บริหารหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ตัวแทนชุมชนผู้ประสบภัย และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน **ซึ่งได้มีการนำเสนอภาพรวม สถานะและปัญหาการครอบครองที่ดินรายพื้นที่** โดยมีข้อมูลเบื้องต้น 32 ชุมชน ใน 5 จังหวัด ผลการประชุมได้แนวทางการแก้ไขปัญหารายพื้นที่ สรุปได้ดังนี้

1. กรณีชุมชนที่อยู่ในที่จับจอง / ที่ตกสำรวจ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกับชุมชน ไปตรวจสอบว่าอยู่ในที่ดินเขตป่า/หรือที่ดินสาธารณะหรือไม่ ถ้าไม่มีปัญหา ให้ดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ต่อไปได้ เช่น ชุมชนปากเตรียม จังหวัดพังงา ชุมชนปากบาง (หาดป่าตอง) จังหวัดภูเก็ต โดยอาจออกเอกสารสิทธิ์แบบกรรมสิทธิ์กลุ่ม

2. กรณีที่ชุมชนมีปัญหาแนวเขตไม่ชัดเจน/อยู่ในพื้นที่ที่เตรียมประกาศเป็นเขตอุทยาน ให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศเป็นหลักฐานการดำเนินการพิสูจน์สิทธิ์ เช่น บ้านหาดทรายขาว หาดทรายดำ จังหวัดระนอง

3. กรณีชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ดั้งเดิมในพื้นที่ชายหาด ให้ชุมชนสามารถอาศัยในบริเวณเดิมได้ โดยมีการจัดปรับผังสภาพพื้นที่ให้ถูกสุขลักษณะ / ไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ชุมชนหัวแหลม 1, 2 อำเภอเกาะลันตา จังหวัดกระบี่

4. กรณีชุมชนที่อยู่ดั้งเดิม โดยมีหลักฐานชัดเจนว่า อยู่มาก่อนประกาศเป็นที่ดินสาธารณะ ให้ชุมชนสร้างในที่เดิมได้โดยใช้กฎหมายที่ดินมาตรา 9 และดำเนินการมาตรา 10, 11 ต่อไป เช่น ชุมชนทุ่งหว้า จังหวัดพังงา

5. กรณีปัญหาที่ดินมีความซับซ้อน และเป็นกรณีพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน ให้ฝ่ายปกครอง (นายอำเภอ) ไปช่วยประนีประนอมเบื้องต้น และให้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง

ซึ่ง สบร. เป็นประธาน ผู้แทนอัยการสูงสุด กรมที่ดิน กรมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ จังหวัด / อำเภอ กรมการปกครอง นักวิชาการ ตัวแทนชุมชน พอช. เพื่อดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ชุมชนน้ำเค็ม ชุมชนทับตะวัน บ้านในไร่ และเกาะคอเขา จังหวัดพังงา

17 กุมภาพันธ์ 2548 คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินรัฐ (กบร.) ได้มีคำสั่งที่ 2 / 2548 **แต่งตั้งคณะทำงานสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินในพื้นที่ธรณีพิบัติ** โดยพลเอกสุรินทร์ พิกุลทอง กรรมการ กบร. เป็นประธานคณะทำงาน และนายชัยวัฒน์ ลิมป์วรรณธะ ผู้อำนวยการสำนักงานจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน และผู้แทนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เป็นฝ่ายเลขานุการ

18–20 กุมภาพันธ์ 2548 กลุ่มดำน้ำและชาวบ้าน ชมรมเรือหางยาว จัด**โครงการรักษ์พีพี** เพื่อดำน้ำเก็บขยะใต้ทะเล บริเวณเกาะพีพี โดยผลการปฏิบัติงานทำให้นำขยะออกมาจากแนวปะการัง บริเวณสามหาดจนหมด กู้ซากเรือ ฯลฯ สรุปรายรับและรายจ่ายที่ได้รับจากองค์กรการกุศลต่างๆ หน่วยราชการจังหวัดกระบี่ และประชาชนทั่วไป

21 กุมภาพันธ์ 2548 ฝ่ายเลขานุการคณะทำงานได้ไปประสานงานสำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต และจังหวัดพังงา เพื่อประสานข้อมูลที่ดินจากพื้นที่ได้รวบรวมข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้อง

22 – 24 กุมภาพันธ์ 2548 กลุ่มเจ้าของที่ดินได้จัดการประชุมโดยที่ประชุมส่วนใหญ่เห็นด้วยกับแนวความคิดของกรมโยธาธิการและผังเมือง แต่ยังต้องการหลักการที่ชัดเจนเพิ่มขึ้นเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

24 กุมภาพันธ์ 2548 ประชุมแก้ไขปัญหาที่ดินพื้นที่ธรณีพิบัติ ครั้งที่ 2 สรุปสาระสำคัญการประชุมได้ข้อสรุปแนวทางแก้ปัญหาชัดเจน 4 ชุมชน คือ ชุมชนปากเตรียม และชุมชนทุ่งหว้า จ.พังงา ชุมชนปากบาง จ.ภูเก็ต ชุมชนหัวแหลม 1,2 จ.กระบี่ มีแนวทางเพื่อไปดำเนินการต่อ 8 ชุมชน นำข้อมูลพื้นที่ที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ประกาศว่าเป็นพื้นที่ประสบภัย 412 หมู่บ้าน 95 ตำบล 21 อำเภอ 6 จังหวัด มาเสนอให้จังหวัดและเครือข่ายชุมชนไปรวบรวมข้อมูลให้ชัดเจนขึ้น

25 - 28 กุมภาพันธ์ 2548 ประธานและฝ่ายเลขานุการคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงไปเยี่ยมพื้นที่ประสบภัยที่มีปัญหาที่ดิน ในพื้นที่บริเวณหาดกมลา จ.ภูเก็ต ชุมชนทุ่งหว้า ชุมชนทับตะวัน และชุมชนบ้านน้ำเค็ม (แหลมป้อม) เพื่อรับทราบปัญหา และข้อมูลเพิ่มเติม

27 – 28 กุมภาพันธ์ 2548 จัดงานมหกรรมฟื้นชีวิตชุมชน สร้างชีวิต หลังวิกฤตสึนามิ โรงเรียนตะกั่วป่าเสนานุกูล มีชาวบ้านผู้ประสบภัย เพื่อนเครือข่ายชุมชน และหน่วยงานเข้าร่วม 1,123 คน ซึ่งพลเอกสุรินทร์ พิกุลทอง ได้แจ้งผลการแก้ไขปัญหาที่ดินที่ทำไปแล้ว และแนวทางที่จะทำต่อไปต่อผู้เข้าร่วมสัมมนาในเวทีประชุมวันที่ 27 ก.พ. และในวันที่ 28 ก.พ. พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และคณะได้ไปเยี่ยมชุมชนบ้านทุ่งหว้า และชุมชนบ้านน้ำเค็ม ซึ่งชาวบ้านในส่วนของชุมชนแหลมป้อม ที่เป็นส่วนหนึ่งของบ้านน้ำเค็ม ได้นำเสนอปัญหาและคณะได้ไปดูพื้นที่ที่อยู่ระหว่างกรณีพิพาท ซึ่งเมื่อกลับมารับฟังผลการสัมมนา พลเอกชวลิตฯ ได้กล่าวก่อนปิดการสัมมนาว่าจะเร่งรัดการแก้ไขปัญหาที่ดิน เพื่อให้พี่น้องชุมชนได้อยู่อาศัยมั่นคงต่อไป

ต้นเดือนมีนาคม 2548 ศูนย์อาสาสมัคร ได้ส่งคณะทำงานที่เป็นอาสาสมัครเพื่อช่วยสร้างบ้านพักถาวรที่บ้านทับตะวัน บ้านบางสัก และบ้านปากเตรียม (อำเภอคุระบุรี)

1 มีนาคม 2548 คณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงฯ ได้เสนอเรื่อง ให้พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินตามแนวทางของ กบร. และได้เสนอตรั้งคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ธรณีพิบัติ 6 จังหวัด ดังนี้คือ

1. กรณีที่เป็นที่ดินที่มีเอกสารสิทธิให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาไปตามกฎหมายนั้น ๆ
2. กรณีไม่มีเอกสารสิทธิหากอยู่ในหลักเกณฑ์ตามข้อกฎหมายที่สามารถออกเอกสารสิทธิได้ ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบรีบดำเนินการโดยด่วน
3. กรณีที่เป็นที่ดินของรัฐ ให้พิจารณาดำเนินการดังนี้
   3.1 กรณีโต้แย้งสิทธิ ให้ดำเนินการพิสูจน์สิทธิตามแนวทางการแก้ไขปัญหาของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.)
   3.2 กรณีไม่ได้โต้แย้งสิทธิ ให้พิจารณาว่าจะสมควรและสามารถให้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเดิมได้หรือไม่
      (1) หากไม่สมควรและไม่สามารถให้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเดิมได้ ให้พิจารณาจัดหาที่ดินอื่นให้เป็นการทดแทน
      (2) หากเห็นเป็นการสมควรและสามารถให้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเดิมได้ ให้ดำเนินการเกี่ยวกับการอนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึง
         - ความเหมาะสมและวัฒนธรรมในการอยู่อาศัยและทำกิน
         - ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
         - การส่งเสริมอาชีพและการท่องเที่ยวทั้งในเชิงอนุรักษ์และวัฒนธรรมด้วย
         - การอนุรักษ์ที่ดินของรัฐไว้ใช้ประโยชน์ในอนาคต
         - อื่นๆ ที่เห็นสมควร
4. ในกรณีที่เป็นปัญหาพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน ให้จังหวัดเป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานเพื่อช่วยเหลือหาข้อยุติในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาท

2 มีนาคม 2548 พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ประธาน กบร. ลงนามแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ธรณีพิบัติ 6 จังหวัด โดยพลเอกสุรินทร์ พิกุลทอง เป็นประธาน จังหวัดผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน กฎหมาย การปกครอง เป็นอนุกรรมการ โดยผู้อำนวยการสำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ผู้แทนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และผู้แทนสำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ กระทรวงทรัพยากรฯ เป็นอนุกรรกมารและผู้ช่วยเลขานุการ โดยมีแนวทางการทำงานตามแนวทางการแก้ไขปัญหาของ กบร.

6 – 7 มีนาคม 2548 กลุ่มตัวแทนชาวบ้านและเจ้าของที่ดินบนเกาะพีพี ซึ่งนำโดยนายณัฐวุฒิ แก่นทอง เข้าพบนายกรัฐมนตรี ที่สำนักงานนายกพร้อมมอบหนังสือร้องเรียนเพื่อเสนอให้รัฐบาลช่วยจัดการเรื่องผังเมืองให้ลุล่วง โดยเฉพาะเรื่องของกรณีนายทุนที่จะเข้ามาซื้อกิจการบนเกาะพีพี

7 มีนาคม 2548 นำเสนอความคืบหน้าผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหาที่ดินในการประชุม ศตจ. ชาติ

10 มีนาคม 2548 มีการประชุมคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินพื้นที่ประสบภัยธรณีพิบัติ ซึ่งได้พิจารณากรอบแนวทางการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการฯ ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ จะดำเนินงานตามแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินของ กบร. ในเขตพื้นที่ชุมชน/หมู่บ้านที่ประสบภัยพิบัติ ตามรายงานของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 412 หมู่บ้าน เนื่องจากรายละเอียดปัญหายังไม่ชัดเจน จึงได้มอบหมายให้แต่ละจังหวัดสำรวจข้อมูลปัญหาที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวตามลำดับความเร่งด่วน และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ประสานชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานในพื้นที่สนับสนุนให้ชุมชนจัดทำข้อมูลปัญหาที่ดิน

14 มีนาคม 2548 ร้านจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่ทำโดยผู้รอดชีวิตจากสึนามิ ได้เปิดกิจการ โดยขายผลิตภัณฑ์ท้องถิ่นที่มาจากหลายชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิ

16 มีนาคม 2548 นายอานนท์ พรหมนารถ ผู้ว่าราชการจังหวัดกระบี่ (ในขณะนั้น) ย้ำว่าผังเมืองใหม่เป็นการปรับปรุงฟื้นฟูเกาะพีพี ให้อยู่ในสภาพที่ดีกว่าเดิม

19 - 20 มีนาคม 2548 ได้มีการจัดสัมมนา **"แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินหลังสึนามิ"** ที่อันดาบุรีรีสอร์ท จังหวัดพังงา โดยมีผู้เข้าร่วม รวม 152 คน แยกเป็นแกนนำชุมชนผู้ประสบภัย 83 คน คณะอนุกรรมการฯ 4 คน องค์กรพัฒนาเอกชน 14 คน สถาบันวิชาการ / นักศึกษา 24 คน หน่วยงานรัฐ สื่อมวลชน ฯลฯ ได้จัดประชุมกลุ่มตามประเภทเจ้าของที่ดิน ดูข้อมูลสถานการณ์ปัญหาและแนวทางปัญหาที่ดิน การนำเสนอข้อมูลเพิ่มเติมของผู้ทางคุณาวุฒิวางแผนการดำเนินการต่อของชุมชน ซึ่งเรื่องสำคัญที่ชุมชนจะกลับไปดำเนินการ ได้แก่ การสำรวจข้อมูลชุมชนและผู้อยู่อาศัยให้ชัดเจน การจัดกลุ่มผู้ประสบปัญหา เชื่อมโยงเครือข่ายแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน การดูแลรักษาทรัพยากร / สิ่งแวดล้อม การดูแลรักษาป่าชายเลน การจัดผังชุมชนพัฒนาระบบสาธารณูปโภค

25 มีนาคม 2548 การประชุมคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินฯ ครั้งที่ 2 / 2548 ได้นำข้อมูลจากการจัดสัมมนาของชุมชน "แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินหลังสึนามิ" ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่ยังไม่เคยเสนอ รวม 48 หมู่บ้าน (26 พื้นที่ย่อย ใน 5 จังหวัด) ประกอบกับข้อมูลที่ทางจังหวัดรวบรวมมา ซึ่งระบุว่ามีปัญหาที่ดิน 64 หมู่บ้าน โดยสามารถแก้ไขได้ในระดับจังหวัด และเป็นชุมชนที่ไม่มีปัญหาที่ดิน 283 หมู่บ้าน ซึ่งส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นปัญหาเรื่องเอกสารสิทธิ์ที่มีอยู่เดิม ไม่เกี่ยวกับเรื่องสึนามิ และมีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพิ่ม 3 คน คือ พ.อ.พิเชษฐ์ อัษฎานุวัฒน์, ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ และผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาแนวทางการดำเนินการต่อ

นายไมตรี บุญยัง รองผู้ว่าราชการจังหวัดรักษาการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดกระบี่ ออกประกาศเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเข้าใช้พื้นที่บนเกาะพีพี

ปลายเดือนมีนาคม 2548 ศูนย์อาสาสมัครได้ช่วยกันสร้างอู่ต่อเรือที่แหลมปะการัง และมีโครงการที่จะสร้างเรือให้ได้เป็นจำนวน 46 ลำ เพื่อมอบให้แก่ชาวประมงพื้นบ้านที่สูญเรือจากเหตุการณ์สึนามิ

4 เมษายน 2548 ศูนย์อาสาสมัครได้ประสานงานกับชุมชนเพื่อร่วมกันคิดจัดตั้งอนุสรณ์สถาน รำลึกเหตุการณ์ สึนามิ ณ บริเวณที่เรือของตำรวจเกยขึ้นมา ศูนย์อาสาสมัครประสานงานกับชุมชนเพื่อจัดกิจกรรม ในการรำลึกเหตุการณ์ครบ 100 วัน

5 เมษายน 2548 **มีการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการฟื้นฟูด้านสังคมหลังภัยพิบัติ : ประสบการณ์ของญี่ปุ่น – ไทย** ในโอกาสสถาปนาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ครบรอบ 88 ปี ณ ห้องประชุมสารนิเทศ หอประชุมใหญ่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยมีประเด็นในการประชุมดังนี้คือ

1. กระบวนการฟื้นฟูระยะยาว : บทเรียนจากภัยพิบัติในอดีตของญี่ปุ่น
2. ความพยายามให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลญี่ปุ่น
3. กรอบแนวนโยบายเพื่อการช่วยเหลือฟื้นฟูจิตใจในระยะยาวจากภัยพิบัติ
4. นำเสนอสภาพปัญหาและความต้องการจากชาวบ้านในพื้นที่ประสบภัย
5. การร่วมมือและประสานพลังเพื่อการฟื้นฟูทางสังคมที่เข้มแข็ง

8 เมษายน 2548 จังหวัดตรังจัดให้มีการประชุมคณะทางานตรวจสอบข้อเท็จจริงระดับจังหวัด โดยรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องระดับจังหวัด ชมรมประมงพื้นบ้าน จ.ตรัง และ พอช. ในฐานะฝ่ายเลขานุการร่วมของคณะอนุกรรมการเข้าร่วมประชุมด้วย ได้พิจารณาข้อมูลสภาพปัญหาที่ดิน และข้อเสนอรายพื้นที่ 12 หมู่บ้าน ที่ชมรมประมงพื้นบ้านได้เสนอต่อคณะอนุกรรมการ แต่ไม่สามารถพิจารณาในรายละเอียดได้ เนื่องจากข้อมูลยังไม่ชัดเจนตรงกัน ที่ประชุมจึงได้มีมติแต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อมูลระดับอำเภอ ซึ่งประกอบด้วยนายอำเภอ ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับอำเภอ และตัวแทนชุมชน ไปร่วมกันตรวจสอบข้อมูลนำเสนอต่อไป

9 เมษายน 2548 มีการจัดประชุมเรื่องการจัดตั้งสหกรณ์ร้านค้าบนเกาะพีพี แต่ผลจากการประชุมยังไม่ได้ข้อสรุป นอกจากนี้ ยังมีงานในชุมชนซึ่งจัดขึ้นเพื่อเป็นการรับมอบบ้านจากทางศูนย์อาสาสมัครที่ช่วยสร้างบ้านที่ทับตะวัน เป็นจำนวน 30 หลัง แก่ชาวบ้านที่บ้านทับตะวัน

10 - 11 เมษายน 2548 เจ้าหน้าที่ที่ดิน เจ้าหน้าที่ป่าไม้ เจ้าหน้าที่ขนส่งทางน้ำ ชมรมประมงพื้นบ้าน องค์กรพัฒนาเอกชน และเจ้าหน้าที่ พอช. ได้ไปติดตามข้อมูลและประชุมร่วมกับชุมชนในพื้นที่บ้านเกาะมุกด์ บ้านควนตุ้งกู บ้างฉางหลาง บ้านตาเสะ และบ้านหาดทรายทอง เกาะสุกร โดยสำนักงานที่ดินและเจ้าหน้าที่ป่าไม้ได้สนับสนุนข้อมูลแผนที่ในบางพื้นที่ หลังจากนั้นได้นำเสนอข้อมูลจากพื้นที่มาสรุปข้อมูล และข้อเสนอแนวทางแก้ปัญหา เตรียมเสนอคณะอนุกรรมการ 5 พื้นที่ และติดตามข้อมูลเพิ่มเติมอีก 7 พื้นที่

ชมรมประมงพื้นบ้านสตูล ได้มีการประชุมจัดทำข้อมูลชุมชนที่ประสบปัญหาที่ดิน ร่วมกับ พอช. และได้ไปดูข้อมูลพื้นที่ปัญหาที่ดิน ร่วมกับเจ้าพนักงานที่ดิน อ.ละงู

10, 17 เมษายน 2548 มีการจัดประชุมประจำสัปดาห์ เพื่อปรึกษาในกลุ่มของชาวบ้าน เจ้าของที่ดิน และผู้ประกอบการ ที่ศาลาพีพีบันยังเกี่ยวกับกรณีการใช้ที่ดินบนเกาะพีพี

18 เมษายน 2548 ประชุมคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินฯ ได้ไปดูงานพื้นที่บ้านตาเสะ และประชุมสัญจรที่ศาลากลางจังหวัดตรัง ซึ่งในการประชุมได้พิจารณาแนวทางแก้ปัญหาในพื้นที่ จ.ตรัง 5 พื้นที่ และไป

จัดทำข้อมูลต่ออีก 7 พื้นที่ ส่วน จ.สตูล ได้นำเสนอพิจารณา 6 พื้นที่ ไปจัดทำข้อมูลต่อ 4 พื้นที่ รวมทั้งเสนอประเด็นปัญหาความขัดแย้ง เรื่องที่ดินที่เอกชนใน จ.พังงา 3 พื้นที่ ผลการประชุมส่วนใหญ่เห็นชอบในหลักการ แนวทางการแก้ไขปัญหา ทั้งในส่วนของการรับรองสิทธิ์ การอยู่อาศัยในเขตป่าชายเลน อุทยาน และกรมขนส่งทางน้ำ การดำเนินการพิสูจน์สิทธิ์ กรณีชุมชนเรียกร้อง ให้พิสูจน์ว่าอยู่อาศัยมาก่อนประกาศเป็นเขตที่ดินของรัฐ รวมทั้งการเร่งรัดพิสูจน์สิทธิ์เพื่อการออกโฉนด กรณีที่ชุมชนมีเอกสารสิทธิ์ สค.1 มาก่อน ซึ่งสิ่งที่ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องกลับไปทำโดยด่วน คือ การรังวัดเขตพื้นที่อยู่อาศัยของทุกหมู่บ้านให้ชัดเจน การตรวจสอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่ละหน่วยงาน พร้อมเงื่อนไขต่าง ๆ ในการเตรียมเรื่องเสนอ ครม. เกี่ยวกับอยู่อาศัยในเขตป่าชายเลน อนุมัติ ยกเว้นมติ ครม. ให้เป็นที่อยู่อาศัยของชุมชนที่อยู่มาเดิม โดยให้นำเสนอคณะอนุกรรมการในการประชุมครั้งต่อไปอีกครั้งหนึ่ง

19 เมษายน 2548 ผู้ว่าราชการจังหวัดกระบี่ จัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของชาวบ้านและผู้ประกอบการบนเกาะพีพี

เดือนพฤษภาคม 2548

- คณะทำงานของศูนย์อาสาสมัครได้เริ่มทำงานที่บ้านแหลมป้อมในการสร้างบ้านจำนวน 30 หลัง แก่ชาวชุมชนแหลมป้อม ที่บ้านได้ถูกทำลายโดยคลื่นสึนามิ

- **โครงการศูนย์การศึกษาภาษาอังกฤษ (The Center's English Education Outreach Projects)** ได้ขยายพื้นที่การให้บริการครอบคลุมโรงเรียนทั้ง 6 จังหวัดที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิ

- ศูนย์อาสาสมัครได้จัดตั้งคณะกรรมการดำเนินงานทางสังคม โดยนัดประชุมโต๊ะกลมกันในตอนกลางคืนที่บริเวณเขาหลัก โดยมีจุดประสงค์ เพื่อให้การทำงานทางสังคมนั้นเป็นไปอย่างไม่เครียดและเพื่อสนับสนุนร้านอาหารในพื้นที่ให้มีลูกค้ามากขึ้น นอกจากนี้คณะทำงานทางสังคมยังพัฒนาความสัมพันธ์กับกลุ่มธุรกิจอื่นๆ และให้กำลังใจกับกลุ่มอาสาสมัคร

- **ศูนย์อาสาสมัครได้เริ่มโครงการเรียนรู้จากสึนามิ (Learn form Tsunami)** ซึ่งเป็นโครงการจัดตั้งขึ้นใน 10 โรงเรียนที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิ โดยมีจุดประสงค์เพื่อที่จะให้เด็กนักเรียนนั้นสามารถพัฒนาหลักสูตรบนพื้นฐานของการรับรู้เหตุการณ์ต่างๆ จากสึนามิ โดยโครงการในระยะยาวสำหรับเด็กนักเรียนนั้นเพื่อแบ่งปันแลกเปลี่ยนข่าวสารต่างๆ ทั้งในกลุ่มนักเรียนไทยและนักเรียนต่างชาติ

20 พฤษภาคม 2548 เจ้าหน้าที่ที่ดิน เจ้าหน้าที่หน่วยงานในพื้นที่ ชมรมประมง พื้นบ้าน จ.ตรัง องค์กรพัฒนาเอกชน และ พอช. ร่วมสรุปข้อมูลรายละเอียดจำนวนครัวเรือน เขตพื้นที่ที่รังวัด และข้อเสนอแนวทางการแก้ปัญหารายพื้นที่ ร่วมกัน ซึ่งในบางพื้นที่ที่ได้ไปการจัดทำข้อมูลอย่างชัดเจน เช่น บ้านเกาะมุกต์ ที่มีสถาปนิกไปจัดกระบวนการจัดทำข้อมูลครัวเรือนที่ประสบปัญหา และผังชุมชนข้อเสนอทางเลือกในการจัดผังชุมชน ทั้งที่เป็นทางเลือกภายใต้ขอบเขตที่ดินที่รังวัดได้ ซึ่งเมื่อจัดผังชุมชนแล้วมีความแออัดมาก และทางเลือกที่ใช้การจัดผังชุมชนที่จะขอใช้พื้นที่เพิ่มขึ้น และผังชุมชนมีพื้นที่ส่วนกลางมากขึ้น ผู้เข้าร่วมทั้งในส่วนของหน่วยงานก็เห็นด้วยที่จะให้ไปดูพื้นที่เพิ่ม เพื่อให้สามารถจัดผังชุมชนใหม่ได้อย่างเหมาะสมมากขึ้น ฯลฯ ซึ่งแสดงให้ถ้ามีการจัดทำข้อมูลอย่างชัดเจน ก็จะทำให้เห็นรูปธรรม และแนวทางแก้ปัญหาได้ชัดขึ้น

27 พฤษภาคม 2548 ประชุมคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินฯ ที่ จ.กระบี่ ได้พิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินชุมชนใน จ.ตรัง จากเดิมที่ได้เสนอมาทั้งหมด 12 หมู่บ้าน นั้น ปรากฏว่ามี 4 หมู่บ้าน ที่อยู่ในกระบวนการแก้ไขปัญหาตามระบบปกติในเรื่องพิสูจน์สิทธิ์ จึงได้เสนอให้คณะอนุกรรมการฯ พิจารณา 8 ชุมชน ที่ได้มีการรังวัดขอบเขตพื้นที่ และมีข้อสรุปครัวเรือนผู้อยู่อาศัยชัดเจน ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ เห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหารายชุมชนตามที่คณะทำงานเสนอ ซึ่งส่วนใหญ่ 7 ชุมชน เป็นการกันแนวเขตบริเวณชุมชนอยู่อาศัยให้ชัดเจน และรับรองสิทธิ์การอยู่อาศัยในที่เดิม ที่มีทั้งที่ดินที่กรมขนส่งทางน้ำฯ หน่วยอนุรักษ์ป่าชายเลนรับผิดชอบดูแล นอกจากนั้นเป็นการกันบริเวณป่าสงวนสภาพป่าชายเลนเสื่อมโทรม เป็นที่รองรับชุมชนที่ต้องจัดที่อยู่ใหม่ 1 ชุมชน (บ้านเกาะมุกด์) และดำเนินการตามนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจน โดยออกใบอนุญาตตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ชุมชนที่อาศัยอยู่ในที่ดิน นสล. เช่าอยู่อาศัยในราคาถูก 1 ชุมชน (บ้านหาดทรายทอง เกาะสุกร) **โดยมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการทำหนังสือแจ้งหน่วยงานรับผิดชอบดูแลที่ดิน ดำเนินการขออนุญาตตามระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อรองรับสิทธิ์การอยู่อาศัยของราษฎรเป็นการถาวร โดยการจัดทำแผนที่เพื่อประกอบการขออนุญาตตามระเบียบ ให้รังวัดขอบเขตเนื้อที่ที่ราษฎรครอบครองอยู่จริง และกำหนดเงื่อนไขการอยู่อาศัยโดยคำนึงถึงการดูแลรักษาสภาพแวดล้อม**

ส่วนการแก้ไขปัญหาที่ดินใน จ.สตูล นั้น จ.สตูลได้ตั้งคณะทำงานแก้ไขปัญหาที่ดินและวางแนวทางการแก้ไขปัญหาไว้ แต่ยังไม่ได้จัดประชุมร่วมระหว่างคณะทำงานและผู้แทนชุมชน และจัดทำข้อมูลรายละเอียดรายหมู่บ้าน จึงยังไม่สามารถเสนอพิจารณาได้

ในกรณีปัญหาที่ดินของชุมชนแหลมป้อม จ.พังงา ซึ่งได้มีการออกข่าวทางสื่อมวลชนอย่างต่อเนื่องนั้น ได้มีมติขอให้กรมที่ดินดำเนินการตรวจสอบเอกสารสิทธิ์ที่ดินในบริเวณดังกล่าวให้เสร็จภายใน 15 วัน โดยมีผู้แทนสำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ในฐานะฝ่ายเลขา กบร. ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางเข้าร่วมตรวจสอบ และแจ้งผลให้คณะอนุกรรมการฯ ทราบ

ส่วนกรณีปัญหาที่ดินใน จ.กระบี่ นั้น กรณีชุมชนหัวแหลมให้ราษฎร 1 ครัวเรือนมี 1 สิทธิ์ในการเลือกที่อยู่ในพื้นที่เดิม หรือบ้านพักที่สร้างใหม่ กรณีที่เลือกพื้นที่สร้างใหม่ ให้ใช้พื้นที่ในที่เดิมเป็นพื้นที่ส่วนกลาง ส่วนกรณีเกาะพี พี ให้ประสานกับองค์กรพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว (อพท.) และกรมโยธาธิการและผังเมือง เพื่อเร่งรัดขอทราบผลดำเนินการ เพื่อให้ได้ข้อสรุปเรื่องผังการใช้ที่ดินที่จะแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยราษฎร

นอกจากการประชุมแล้ว คณะอนุกรรมการฯ ได้ไปเยี่ยมพื้นที่ชุมชนที่มีปัญหาที่อยู่อาศัย และพื้นที่ที่ชาวบ้านประสบปัญหาเขตป่าสงวน และอุทยานแห่งชาติทับซ้อนที่ทำกิน ในอำเภอเกาะลันตาอีกด้วย

ต้นเดือนมิถุนายน 2548 ร้านขายผลิตภัณฑ์ที่ทำโดยผู้รอดชีวิตจากสึนามิ (The Tsunami Survivor Craft Shop) ได้ย้ายร้านใหม่ซึ่งห่างจากที่เก่าประมาณ 100 เมตร และเปลี่ยนชื่อเป็น **Tsunami Craft Center**

17 มิถุนายน 2548 พลเอกชิดชัย วรรณสถิตย์ ผอ.ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) ลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ในพื้นที่ประสบภัยพิบัติและพื้นที่อื่นที่เกี่ยวข้อง โดยปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน พลเอกสุรินทร์ พิกุลทอง เป็นรองประธานคณะอนุกรรมการ ประกอบด้วยหน่วยงานที่

เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณาวุฒิ รวม 19 คน โดยผู้อำนวยการสำนักจัดการที่ดินรัฐ กรมที่ดิน เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ผู้แทนสำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ กระทรวงทรัพยากรฯ ผู้แทนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และหัวหน้ากลุ่มพิจารณาปัญหาข้อเรียกร้อง สำนักจัดการที่ดินรัฐ กรมที่ดิน เป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

กลางเดือนมิถุนายน 2548 โครงการ Thaikea Project ย้ายไปที่บ้านทับตะวัน โดยมีจุดประสงค์เพื่อที่จะสร้างความสัมพันธ์กับสมาชิกของชุมชนใหม่ โดยสมาชิกนั้นจะประกอบไปด้วยคนทุกช่วงวัย และมีพื้นฐานในการทำเฟอร์นิเจอร์มาก่อน ศูนย์อาสาสมัครนั้นต้องการที่จะจัดหาช่างฝีมือหลายคนเพื่อที่จะช่วยเพิ่มทักษะและจัดหาคนในชุมชนบ้านทับตะวันเพื่อให้มีโอกาสได้มาเรียนรู้ร่วมกับโครงการนี้

27 มิถุนายน 2548 ประธานและฝ่ายเลขาอนุกรรมการ ได้ไปร่วมพบปะกับชาวบ้านในการสัมมนาการฟื้นฟูชุมชนหลังครึ่งปีสึนามิ ปรึกษาหารือแนวทางแก้ไขปัญหากับแกนนำชุมชน และเยี่ยมพื้นที่ปัญหาที่ดินใน จ.พังงา 4 พื้นที่ คือ ชุมชนแหลมป้อม ชุมชนทับตะวัน ชุมชนทับยาง และบ้านในไร่ ซึ่งแต่ละพื้นที่ได้สรุปแนวทางที่จะดำเนินการต่อ ได้แก่ ชุมชนแหลมป้อม ให้กรมที่ดินเร่งจัดการรังวัดที่ดินให้ชัดเจน ชุมชนทับตะวันได้ทำความเข้าใจเรื่องการรังวัดที่ดิน และประสานนัดหมายให้เกิดการรังวัดที่ดินต่อไป บ้านทับยาง ซึ่งเป็นปัญหาที่ดินที่เสนอเข้ามาใหม่และคดีอยู่ในศาลให้ส่งเรื่องให้ กบร. พิจารณาช่วยเหลือ ส่วนบ้านในไร่ ให้สำนักงานที่ดินอำเภอประสานเจ้าของที่ดินตามเอกสารสิทธิ์เจรจาขออยู่ในที่เดิม และใช้ขุมเหมืองเลี้ยงปลา พร้อมกันนี้ขอให้แต่ละชุมชนจัดทำข้อมูลประวัติการอยู่อาศัย และข้อมูลครัวเรือนให้ชัดเจน

ปลายเดือนมิถุนายน 2548 ศูนย์อาสาสมัครได้เซ็นสัญญาเช่าที่ทำการแหล่งใหม่เพื่อจัดหาพื้นที่ที่ว่างสำหรับจัดกิจกรรมของชุมชน

15 กรกฎาคม 2548 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับศูนย์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สถาบันองค์กรชุมชนและมูลนิธิชุมชนไทจัดการสัมมนาเรื่อง **สถานการณ์ปัญหาที่ดินก่อนและหลังสึนามิ : บทบาทภาครัฐที่เหมาะสม** ณ ห้องประชุม อาคารสถาบัน 3 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยสรุปหัวข้อได้ดังนี้

1. **โฉนดชุมชนกับการรับรองสถานภาพ : เครื่องมือรับรองสิทธิชุมชน** โดยมีข้อเสนอคือ การบริการของรัฐจำเป็นต้องปรับยุทธศาสตร์ให้เกิดการปฏิบัติและต้องประสานความร่วมมือด้วยสันติวิธี และมีการประสานให้ได้ในทุกมิติ
2. วิธีการในการต่อสู้เรื่องโฉนดชุมชนในทางกฎหมายควรทำงานในเชิงพื้นที่ให้มากที่สุด ทำให้เห็นภาพการทำงานให้เกิดสิทธิชุมชนการทำงานเกิดการพัฒนาเป็นที่ตั้งโดยใช้การมีส่วนร่วมของประชาชน และการใช้ทุนทางสังคมในพื้นที่มาแปรเป็นการพัฒนาในด้านต่างๆ คู่ขนานกับนโยบายที่กำหนดจากรัฐ เพื่อให้เห็นมิติทางสังคมมากกว่าอำนาจทุน

6 กันยายน 2548 นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน**การประชุมคณะรัฐมนตรีนอกสถานที่** ณ ห้องประชุมสโมสรนายทหารชั้นสัญญาบัตร ฐานทัพเรือพังงา สรุปประเด็นได้ดังนี้

1. เรื่อง กองทุนเพื่อจัดตั้งระบบเตือนภัยสึนามิในมหาสมุทรอินเดียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Tsunami Regional Trust Fund)
2. เรื่อง สรุปผลการดำเนินงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรณีพิบัติจังหวัดกระบี่
3. เรื่อง สรุปการให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูพื้นที่ประสบธรณีพิบัติโดยกระทรวงการคลัง
4. เรื่อง สรุปผลและรายละเอียดผลการดำเนินงานและการเบิกจ่ายภายใต้คณะกรรมการอำนวยการฟื้นฟูและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และชุมชนพื้นที่ประสบธรณีพิบัติภัย
5. เรื่อง การติดตามผลการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรณีพิบัติของจังหวัดกระบี่ พังงา และภูเก็ต
6. เรื่อง รายงานผลการดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรณีพิบัติใน 6 จังหวัดภาคใต้
7. เรื่อง รายงานความคืบหน้าการให้ความช่วยเหลือ SMEs ในพื้นที่ 6 จังหวัดที่ประสบภัยคลื่นยักษ์สึนามิ
8. เรื่อง สรุปความก้าวหน้าการให้ความช่วยเหลือจังหวัดที่ประสบภัยธรณีพิบัติ “สึนามิ”
9. เรื่อง สรุปผลการตรวจเยี่ยมพื้นที่อำเภอของรัฐมนตรี
10. เรื่อง รายงานสรุปข้อมูลการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากแผ่นดินไหวและคลื่นยักษ์ (ครั้งที่ 19)
11. เรื่อง ภาพรวมและแนวทางการแก้ไขปัญหากลุ่มจังหวัดสามเหลี่ยมอันดามันและจังหวัดพังงา
12. เรื่อง รายงานผลการติดตามการดำเนินการตามมาตรการป้องกันและระบบเตือนภัยธรรมชาติ

25 – 26 กันยายน 2548 เครือข่ายความร่วมมือเพื่อการฟื้นฟูชุมชนและทรัพยากรธรรมชาติกรณีสึนามิ ร่วมกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เครือข่ายสิ่งแวดล้อมไทย 48 จัดโครงการประชุมเวทีสาธารณะในหัวข้อ **การฟื้นฟูชีวิตและชุมชนหลังภัยพิบัติคลื่นยักษ์สึนามิ สิ่งท้าทาย ยุทธศาสตร์ และข้อเสนอทางนโยบาย** ณ โรงแรมมารีไทม์ แอนด์ สปา รีสอร์ท จังหวัดกระบี่

มีประเด็นในการประชุม ได้แก่ 1. ภาพรวมผลกระทบของสึนามิต่อคนชายขอบและทิศทางการฟื้นฟูชุมชนอย่างยั่งยืน 2. การนำเสนอจากต่างประเทศในหัวข้อเรื่อง สถานการณ์การฟื้นฟูชุมชนหลังสึนามิ : ความก้าวหน้าและประเด็นที่ต้องได้รับการแก้ไขเพื่อการฟื้นฟูชุมชนชายขอบอย่างยั่งยืนจากตัวแทนผู้ประสบภัยจากต่างประเทศได้แก่ อินเดีย อินโดนีเซีย และศรีลังกา 3. นำข้อเสนอจากต่างประเทศในหัวข้อเรื่อง เรียนรู้ประสบการณ์กับการรับมือกับภัยธรรมชาติจากประเทศญี่ปุ่น 4.

ประชุมกลุ่มย่อย เรื่อง วิเคราะห์นโยบายคนชายขอบหลังสึนามิ ประเมินสถานการณ์ปัจจุบันและแนวทางในอนาคต ประกอบด้วย 6 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ 1 :ผู้หญิงและเด็ก กลุ่มที่ 2 :แรงงานและภาคบริการ กลุ่มที่ 3 :การประมงกับการจัดการทรัพยากรชายฝั่งที่ยั่งยืน กลุ่มที่ 4 :ที่ดินและที่อยู่อาศัย กลุ่มที่ 5 :บทบาทภาครัฐและองค์กรสาธารณประโยชน์กับการพัฒนาเพื่อความมั่นคงของมนุษย์หลังประสบภัยพิบัติสึนามิ กลุ่มที่ 6 :การแก้ไขปัญหาและการฟื้นฟูระบบนิเวศน์ชายฝั่งทะเลหลังเหตุการณ์สึนามิ

เอกสารประกอบการจัดทำภาคผนวก ค.

The Tsunami Volunteer Center 6 month update – 26 June 2005. จาก www.tsunamivolunteer.net เมื่อ 31 ตุลาคม 2548

การประชุมระดับรัฐมนตรีว่าด้วย**ความร่วมมือในภูมิภาคเกี่ยวกับการจัดการเพื่อการเตือนภัยล่วงหน้าจากคลื่นสึนามิ** ณ โรงแรมฮิลตันภูเก็ต อาคาเดียบีชรีสอร์ทแอนด์สปา จังหวัดภูเก็ต 28-29 มกราคม 2548.

การฟื้นฟูด้านสังคมภายหลังภัยพิบัติ : ประสบการณ์ของญี่ปุ่น-ไทย, เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2548 ณ ห้องประชุมสารนิเทศ ชั้น 2 หอประชุมจุฬาฯ

การฟื้นฟูหลังสึนามิในมติสังคมและมนุษย์, เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ จัดโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ร่วมกับเครือข่ายวิชาการในมหาวิทยาลัยและเครือข่ายความร่วมมือเพื่อการฟื้นฟูชุมชน เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2548 ณ ห้องประชุมสารนิเทศ ชั้น 2 หอประชุมจุฬาฯ

ความเคลื่อนไหวขององค์กรพัฒนาเอกชนกรณีคลื่นยักษ์สึนามิถล่มชุมชนชายฝั่งอันดามันในพื้นที่ 6 จังหวัดภาคใต้. จาก www.saveandaman.com/final/present002.pdf เมื่อ 13 ตุลาคม 2548

คือคนอันดามัน คนรักษาทะเล : คู่มือการท่องเที่ยวเชิงการพัฒนาเชิงสังคม-มานุษยวิทยา, กรุงเทพมหานคร 2548.

จดหมายข่าวองค์กรพัฒนาเอกชน ปีที่ 12 ฉบับที่ 118 เดือนกรกฎาคม – สิงหาคม 2548 หน้า 6.

ลำดับเหตุการณ์ การแก้ไขปัญหาที่ดินชุมชนผู้ประสบภัยธรณีพิบัติ 6 จังหวัด (ม.ค. - มิ.ย. 48) จาก http://www.codi.or.th/index.php?option=com_content&task=view&id=418&Itemid=45 เมื่อ 13 กันยายน 2548

ลำดับเหตุการณ์หลังเกิดเหตุธรณีพิบัติภัยและความคืบหน้าในการจัดทำผังเมืองเกาะพีพี จัดทำโดยองค์กรความร่วมมือผู้ประกอบการรายย่อย แรงงานและชุมชนที่ประสบภัยเกาะพีพี, 30 เมษายน 2548.

สรุปประสบการณ์และวางระบบกลการฟื้นฟูทางสังคมกรณีภัยพิบัติขนาดใหญ่, คู่มือการประชุม ณ โรงแรมปริ๊นส์พาเลซ มหานาค กรุงเทพมหานคร จัดโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 25 กุมภาพันธ์ 2548.

สรุปมติคณะรัฐมนตรีการประชุมนอกสถานที่ วันที่ 6 กันยายน 2548 ว่าด้วย**การแก้ไขปัญหาคลื่นยักษ์สึนามิ.**

ภาคผนวก ง.

ลำดับกิจกรรมรูปธรรมในงานวิจัย

23-25 มี.ค. 2548	การลงพื้นที่เก็บข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ ณ จังหวัดพังงา และภูเก็ต ร่วมกับ สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาฯ และหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิตการพัฒนาระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ
5 เม.ย. 2548	การสัมมนา ***"Sharing Japan's and Thailand's Experiences of Social Recovery from Natural Disasters"***, ณ ห้องประชุมสารนิเทศ จุฬาฯ ร่วมกับ Japan International Cooperation Agency (JICA)
19 เม.ย. 2548	การสนทนากลุ่มย่อย ***"แรงงานข้ามชาติกับสึนามิ"*** ห้องประชุมสารนิเทศ จุฬาฯ ร่วมกับ ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาฯ
19 เม.ย.–4 พ.ค.2548	การลงพื้นที่ภาคสนาม ณ บ้านในไร่ อ.ท้ายเหมือง และบ้านทับตะวัน อ.ตะกั่วป่า ร่วมกับ รายวิชาสังคมวิทยาสึนามิ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ
4-6 พ.ค. 2548	การลงพื้นที่ภาคสนามและร่วมสัมมนาในประเด็นปัญหาที่ดิน ณ จังหวัดพังงาและภูเก็ต ร่วมกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
7-9 พ.ค. 2548	การลงพื้นที่ภาคสนามศึกษาในประเด็นชุมชนชาวประมงพื้นบ้าน ณ จังหวัดกระบี่ ร่วมกับเครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชุมชนชายฝั่งอันดามัน (Save Andaman)
8 มิ.ย. 2548	การประชุมนักวิจัยเพื่อติดตามความก้าวหน้าโครงการวิจัย ณ ห้องประชุมสโมสรอาจารย์ ชั้น 2 อาคารจุลจักรพงษ์ จุฬาฯ
15 มิ.ย. 2548	การประชุมนักวิจัยเพื่อติดตามความก้าวหน้าโครงการวิจัย และวางแผนในระยะต่อไป ณ ห้องประชุมสโมสรอาจารย์ ชั้น 2 อาคารจุลจักรพงษ์ จุฬาฯ
22 มิ.ย. 2548	การสนทนากลุ่มย่อย ***"แนวทางการช่วยเหลือฟื้นฟูแรงงานข้ามชาติที่ประสบภัยคลื่นยักษ์สึนามิ"*** ณ ห้องประชุมจุมภฏ-พันธ์ทิพย์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับ ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาฯ
22 มิ.ย. 2548	การประชุมนักวิจัยเพื่อเตรียมการจัดการสัมมนาและการสนทนากลุ่มย่อย ณ ห้องประชุมสโมสรอาจารย์ ชั้น 2 อาคารจุลจักรพงษ์ จุฬาฯ
29 มิ.ย. 2548	การประชุมนักวิจัยเพื่อวางแผนจัดการสัมมนาและการสนทนากลุ่มย่อย (ต่อ) ณ ห้องประชุมสโมสรอาจารย์ ชั้น 2 อาคารจุลจักรพงษ์ จุฬาฯ

15 ก.ค. 2548 การสัมมนา ***"สถานการณ์ปัญหาที่ดินก่อนและหลังสึนามิ : บทบาทภาครัฐที่เหมาะสม"*** ณ ห้องประชุมอาคารสถาบัน 3 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับศูนย์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, โครงการบ้านมั่นคง สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

15 ก.ค. 2548 ส่งรายงานความก้าวหน้าโครงการวิจัย

15 ส.ค. 2548 การสนทนากลุ่มย่อย ***"ระบบการสื่อสารข้อมูลข่าวสารในภาวะวิกฤติ"*** ณ ห้องประชุม 12 ชั้น 2 อาคารเกษมอุทยานิน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ

6 ก.ย. 2548 การประชุมนักวิจัยเพื่อรายงานความคืบหน้าโครงการวิจัย การตอบผลการพิจารณารายงานความก้าวหน้าโครงการวิจัย และเตรียมการจัดการสนทนากลุ่มย่อยครั้งถัดไป ณ ร้านสิงห์ดำ คาเฟ่ อาคารเกษมอุทยานิน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ

14 ก.ย. 2548 การประชุมนักวิจัยเพื่อเตรียมจัดกิจกรรมการศึกษาพลวัตการปรับตัวของชุมชนในกรณีสึนามิ ณ ห้องประชุม สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

23 ก.ย. 2548 การสนทนากลุ่มย่อย ***"องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการรับมือภัยพิบัติ : ระบบการประสานการจัดการในท้องถิ่น"*** ณ ห้องประชุมอบต.บางม่วง จังหวัดพังงา

23-24 ก.ย. 2548 การลงพื้นที่ภาคสนาม ณ บ้านน้ำเค็ม ต.บางม่วง อ.ตะกั่วป่า และศึกษาชุมชนบ้านทุ่งหว้า ณ บ้านพักชั่วคราว บริเวณบ้านทุ่งละออง ต.เกาะพระทอง อ.คุระบุรี จังหวัดพังงา และการประชุมนักวิจัย เพื่อสรุปการสนทนากลุ่มย่อย วิเคราะห์สถานการณ์ในพื้นที่ และวางแนวทางการเขียนรายงานวิจัย

12-18 ต.ค. 2548 การลงพื้นที่ศึกษาภาคสนามเรื่องการจัดระบบรับมือและฟื้นฟูหลังภัยพิบัติโดยชุมชน ในพื้นที่ 10 หมู่บ้าน จังหวัดพังงา ได้แก่ อำเภอตะกั่วป่า (บ้านน้ำเค็ม, บ้านทับตะวัน, บ้านทุ่งหว้า, บ้านบางขยะ), อำเภอคุระบุรี (บ้านทุ่งดาบ, บ้านปากจก, บ้านทุ่งละออง, บ้านทางด่าน และวัดสามัคคีธรรม, บ้านปากเตรียม), และอำเภอท้ายเหมือง (บ้านในไร่) ร่วมกับรายวิชาสังคมวิทยาชนบท คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ

1 พ.ย. 2548 การประชุมนักวิจัย เพื่อสังเคราะห์และวางแนวทางการเขียนรายงานวิจัย ณ ห้องประชุม 214 อาคารศศพัฒนา จุฬาฯ

2 พ.ย. 2548 การสัมภาษณ์ ศ.ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่ เรื่อง *"บทบาทภาครัฐกับการรับมือและฟื้นฟูหลังสึนามิ"* ณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กรพ.)

8 พ.ย. 2548 การประชุมนักวิจัย เพื่อสังเคราะห์และวางแนวทางการเขียนรายงานวิจัย (ต่อ) ณ ห้องประชุม 213 อาคารศศพัฒนา จุฬาฯ

7-8 พ.ย. 2548 การลงพื้นที่ศึกษาภาคสนามและสัมภาษณ์ เรื่องการจัดการสาธารณสุขกับการรับมือภัยพิบัติ ณ จังหวัดพังงาและภูเก็ต

10 พ.ย. 2548 ประชุมนักวิจัยเพื่อสังเคราะห์และสรุปรายงานวิจัย ณ ห้อง 213 อาคารศศพัฒนา จุฬาฯ

17 พ.ย.2548 การสัมมนา ดร.สรยุทธ รัตนพจนารถ ผู้จัดการเครือข่ายจิตอาสา ในหัวเรื่อง *"อาสาสมัครกับการรับมือภัยพิบัติ : ถอดบทเรียนเชิงระบบการประสานการจัดการ"* ณ ห้องประชุม 2 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

23 พ.ย. 2548 การสนทนากลุ่มย่อย ***"อาสาสมัครกับการรับมือภัยพิบัติ : ถอดบทเรียนเชิงระบบการประสานการจัดการ"*** ณ ห้องประชุมเกษมอุทยานิน ชั้น 2 อาคารเกษมอุทยานิน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ

23 – 27 พ.ย. 2548 การแสดงโปสเตอร์นิทรรศการ ในงานจุฬาฯวิชาการ 2548 บริเวณใต้อาคารมหามกุฎ คณะวิทยาศาสตร์ จุฬาฯ

5 ม.ค. 2549 นำเสนอผลการวิจัยเบื้องต้น ณ มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ

20 ม.ค. 2549 การประชุมนักวิจัย เพื่อปรับแนวทางการจัดทำรายงานวิจัย ณ ห้องประชุม 213 อาคารศศพัฒนา จุฬาฯ

24 ม.ค. 2549 การเสวนาเรื่อง **"หนึ่งปีหลังสึนามิ : บทเรียนเชิงระบบและทางเลือกเชิงนโยบาย"** ณ ห้องประชุมสมาคมศิษย์เก่าคณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ

3 ก.พ. 2549 การประชุมนักวิจัย เพื่อปรับแนวทางการจัดทำรายงานวิจัย (ต่อ) ณ ห้องประชุม 213 อาคารศศพัฒนา จุฬาฯ

20 ก.พ. 2549 การสัมภาษณ์ คุณศุภชัย แสนยุติธรรม เจ้าหน้าที่สำนักนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณ-ภัย,