สคค. 4/81
2 พค. 54
15.40 น.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่ 4518 สม.
วันที่ - 2 พ.ค. 2554 เวลา 15 น.

ด่วนที่สุด
ที่ นร ๑๑๑๔/๑๙๒๔

สำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๙๖๒ ถนนกรุงเกษม กรุงเทพฯ ๑๐๑๐๐

๒๙ เมษายน ๒๕๕๔

เรื่อง รายงานการจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

จัดเข้าวาระ 18 พ.ค. 2554

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงาน การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย กรณีศึกษาประเทศไทยและต่างประเทศ

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ขอเสนอเรื่อง การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย กรณีศึกษาประเทศไทยและต่างประเทศ มาเพื่อคณะรัฐมนตรีทราบ โดยมีสาระสำคัญของเรื่อง ดังนี้

๑. **<u>เรื่องเดิม</u>**

สืบเนื่องจากเหตุการณ์อุทกภัยในหลายพื้นที่ของประเทศไทย และภัยพิบัติขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นในหลายประเทศทั่วโลก ได้ก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ส่งผลกระทบต่อนโยบายและการพัฒนาประเทศในระยะยาว สำนักงานฯ ได้จัดทำรายงานการศึกษาเบื้องต้น (In-House Report) เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย โดยเปรียบเทียบกรณีศึกษาจากเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติกรณีต่างๆ ในหลายประเทศ ได้แก่ การเกิดสึนามิในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เมื่อปี ๒๕๔๗ พายุเฮอร์ริเคนแคทรินา ที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ปี ๒๕๔๘ พายุไซโคลนนาร์กิส ที่ประเทศพม่า ปี ๒๕๕๑ กรณีภัยพิบัติแผ่นดินไหวและสึนามิของประเทศญี่ปุ่น เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ รวมทั้งเหตุการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในช่วงปี ๒๕๕๓ และ ๒๕๕๔ เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาของประเทศ รวมทั้งการเตรียมการป้องกัน บรรเทาและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยในอนาคต

๒. **<u>เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี</u>**

ปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีแนวโน้มทวีความรุนแรง และอาจก่อให้เกิดความสูญเสียเพิ่มขึ้น ถือเป็นภัยคุกคามใหม่ที่ทุกประเทศต้องเผชิญ แม้ว่าจะมีการพัฒนาเทคโนโลยีรองรับและสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศแล้ว แต่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการรองรับภัยพิบัติที่เกิดขึ้น โดยหลายประเทศประสบปัญหาความรุนแรงและความเสียหายมากกว่าที่คาดการณ์ไว้ จึงจำเป็นต้องมีการศึกษากรณีภัยพิบัติต่างๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อใช้เป็นข้อมูลสร้างความร่วมมือและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติ รวมทั้งการช่วยเหลือฟื้นฟูภายหลังเหตุการณ์ให้เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ สามารถฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัยให้กลับสู่ภาวะปกติโดยเร็ว และสามารถบูรณาการกับกระบวนการพัฒนาประเทศได้ในอนาคต

๓. <u>สาระสำคัญ</u>

๓.๑ World Disaster Report รายงานว่า ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา มีผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทั่วโลกกว่า ๔,๐๐๐ ล้านคน มีผู้เสียชีวิตประมาณ ๒ ล้านคน ภัยพิบัติขนาดใหญ่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ และส่งผลให้ขีดความสามารถทางเศรษฐกิจของประเทศลดลง อันเนื่องมาจากการสูญเสียทรัพยากร การลงทุนในโครงการต่างๆ หยุดชะงัก งบประมาณและเงินทุนถูกนำไปใช้เพื่อการช่วยเหลือฟื้นฟู ทำให้ประเทศมีรายจ่ายสูงขึ้นในขณะที่รายได้และผลผลิตลดลง โดยธนาคารโลกประเมินว่าภัยพิบัติส่งผลกระทบต่อรายได้ประชาชาติของประเทศต่างๆ ประมาณร้อยละ ๑ ถึงร้อยละ ๑๕

๓.๒ ผลกระทบจากภัยพิบัติ

๓.๒.๑ พายุเฮอร์ริเคนแคทรีนา ประเทศสหรัฐอเมริกา ปี ๒๕๔๘ เป็นพายุเฮอร์ริเคนที่รุนแรง และสร้างความเสียหายมากที่สุดในประวัติศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา ถูกจัดความรุนแรงอยู่ในระดับ ๕ เฮอร์ริเคนแคทรีนาสร้างความเสียหายมหาศาลให้แก่พื้นที่ชายฝั่งด้านตะวันออกตอนใต้ของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองนิวออร์ลีนส์ มลรัฐหลุยส์เซียนา ผลกระทบจากพายุเฮอร์ริเคนแคทรีนา ทำให้มีผู้เสียชีวิต ๑,๘๓๖ ราย สูญหาย ๗๐๕ ราย ประชากรประมาณ ๕ ล้านคนไม่มีไฟฟ้าใช้ มูลค่าความเสียหายประมาณ ๘๑,๐๐๐ ล้านเหรียญสหรัฐฯ หรือ ๓,๓๖๑,๕๐๐ ล้านบาท โดยรัฐบาลต้องตั้งงบประมาณเพื่อฟื้นฟูและเยียวยาผลกระทบจากภัยพิบัติดังกล่าวประมาณ ๑๑๐,๐๐๐ ล้านเหรียญสหรัฐฯ หรือ ๔,๕๑๐,๐๐๐ ล้านบาท (อัตราแลกเปลี่ยนปี ๒๕๔๘) และแผนบรรเทาภัยพิบัติหลายแผนได้ถูกนำมาใช้ในพื้นที่ที่ประสบภัย

๓.๒.๒ พายุไซโคลนนาร์กิส ประเทศพม่า ปี ๒๕๕๑ สร้างความเสียหายในพื้นที่โดยรอบมหาสมุทรอินเดียตอนเหนือโดยเฉพาะในพม่า ระหว่างปลายเดือนเมษายนถึงต้นเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๑ ผลของพายุไซโคลนนาร์กีสได้ก่อความเสียหายเป็นวงกว้าง โดยปรากฏรายงานผู้เสียชีวิต ๑๓๘,๓๖๖ คน การเกิดภัยพิบัติครั้งนี้ รัฐบาลพม่าไม่ได้ให้ความสำคัญในการแก้ไขสถานการณ์เท่าที่ควร ทั้งการให้ความช่วยเหลือผู้บาดเจ็บ การค้นหาผู้สูญหายและการจัดการศพผู้เสียชีวิต ทำให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์และความพยายามจากหลายฝ่ายที่จะเรียกร้องให้รัฐบาลพม่ายอมรับความช่วยเหลือจากนานาชาติ

๓.๒.๓ เหตุการณ์แผ่นดินไหวและสึนามิที่เกาะฮอนชูประเทศญี่ปุ่น เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๔ เหตุการณ์แผ่นดินไหวที่ประเทศญี่ปุ่นมีความรุนแรงถึง ๙ ริกเตอร์ ทำให้เกิดคลื่นยักษ์สึนามิพัดถล่มชายฝั่งด้านตะวันออกของเกาะฮอนชู ซึ่งเป็นเกาะใหญ่ที่สุดของประเทศ แม้จะมีการเตรียมการป้องกันและเตือนภัยด้วยระบบที่มีประสิทธิภาพ แต่ผลจากการเกิดแผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิยังสร้างความเสียหายอย่างมหาศาล ทำให้มีผู้เสียชีวิตมากกว่า ๑๑,๑๖๘ คน สูญหายไม่ต่ำกว่า ๑๖,๔๐๗ คน และยังส่งผลกระทบต่อโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ฟุกุชิมะ ไดอิจิ ซึ่งเป็นแหล่งผลิตกระแสไฟฟ้าสำคัญของภูมิภาคทำให้เกิดการรั่วไหลของสารกัมมันตภาพรังสี ส่งผลกระทบให้ประชาชนต้องอพยพออกจากพื้นที่ใกล้เคียง และยังทำให้เกิดการขาดแคลนกระแสไฟฟ้าทั้งในครัวเรือนและภาคการผลิตซึ่งสร้างความเสียหายแก่เศรษฐกิจญี่ปุ่นอย่างมหาศาล

๓.๒.๔ การเกิดคลื่นยักษ์สึนามิที่ชายฝั่งทะเลอันดามันของประเทศไทย เมื่อปี ๒๕๔๗ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินจำนวนมาก มีผู้เสียชีวิต ๕,๔๐๑ คน มูลค่าความเสียหายเบื้องต้นประมาณ ๑๔,๔๙๑ ล้านบาท ส่งผลกระทบต่อความสูญเสียในระบบเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมท่องเที่ยวกว่า ๓๐,๐๐๐ ล้านบาท รัฐบาลไทยต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อฟื้นฟูและเยียวยาผลกระทบจากภัยพิบัติประมาณ ๔๓,๘๒๓ ล้านบาท

๓.๒.๕ เหตุการณ์อุทกภัยในประเทศไทยเมื่อปลายปี ๒๕๕๓ ยังไม่มีการประเมินตัวเลขมูลค่าความเสียหายในภาพรวมอย่างเป็นทางการ แต่ในภาคเกษตรกรรมพบว่ามีมูลค่าความเสียหายที่ประเมินเบื้องต้นประมาณ ๒๐,๖๖๖ ล้านบาท โดยรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเบื้องต้นเพื่อฟื้นฟูและเยียวยาผลกระทบจากภัยพิบัติดังกล่าวไว้ไม่น้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท

๓.๒.๖ เหตุการณ์อุทกภัยและดินโคลนถล่มในพื้นที่ภาคใต้เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ ภายหลังการเกิดอุทกภัยเมื่อปลายปี ๒๕๕๓ หลายพื้นที่ภาคใต้ของประเทศไทยกำลังอยู่ระหว่างการฟื้นฟูความเสียหาย ได้เกิดภัยธรรมชาติซ้ำขึ้นในหลายพื้นที่ในภาคใต้ เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๔ โดยเกิดอุทกภัยและดินโคลนถล่มอันเนื่องมาจากความกดอากาศสูงกำลังค่อนข้างแรงจากประเทศจีนแผ่ปกคลุมประเทศไทยตอนบน ส่งผลให้เกิดพายุฝนตกหนักต่อเนื่อง หลายพื้นที่ในจังหวัดภาคใต้ประสบอุทกภัย น้ำป่าไหลหลาก น้ำท่วมฉับพลัน และน้ำล้นตลิ่ง ก่อให้เกิดความเสียหายในพื้นที่ ๑๐ จังหวัด ๑๐๐ อำเภอ ๖๕๑ ตำบล ประชาชนเดือดร้อน ๖๒๘,๙๙๘ ครัวเรือน รวม ๒,๐๙๔,๕๙๕ คน และมีผู้เสียชีวิต ๖๔ คน

๓.๓ ความพร้อมในการรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉิน

๓.๓.๑ การบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศสหรัฐอเมริกา มีหน่วยงานจัดการภัยพิบัติระดับชาติ คือ Federal Emergency Management Agency: FEMA และหน่วยป้องกันภัยของรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งมีการเตรียมพร้อมและระบบแจ้งเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ โดยกรณีเฮอร์ริเคนแคทรินามีการติดตามเฝ้าระวังและแจ้งเตือนภัยต่อเนื่องหลายสัปดาห์ก่อนพายุจะพัดเข้าสู่ฝั่ง ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งหน่วยป้องกันภัยและทำการอพยพประชากร อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพายุเฮอร์ริเคนแคทรินาเป็นภัยพิบัติขนาดใหญ่เกินกว่าที่คาดการณ์ไว้ ประกอบกับรัฐบาลกลางไม่ได้รับรายงานข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอและทันสถานการณ์ ทำให้ประธานาธิบดีและรัฐบาลกลางถูกวิจารณ์ว่าไร้ประสิทธิภาพในภาวะฉุกเฉินและตอบสนองต่อเหตุการณ์ช้าเกินไป

๓.๓.๒ การบริหารจัดการภัยพิบัติของสาธารณรัฐพม่า ไม่มีข้อมูลชัดเจนถึงหน่วยงานรับผิดชอบหรือมาตรการดำเนินงาน โดยขณะเกิดพายุไซโคลนนาร์กิส รัฐบาลทหารพม่าได้ประกาศให้เขตย่างกุ้ง เขตอิรวดี เขตหงสาวดี ตลอดจนรัฐมอญและรัฐกะเหรี่ยงเป็นเขตประสบพิบัติภัย แต่รัฐบาลทหารพม่าไม่ได้มีการดำเนินมาตรการใดๆ ที่เป็นการช่วยเหลือผู้ประสบภัยและฟื้นฟูความเสียหายในพื้นที่อย่างเหมาะสม

๓.๓.๓ การบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากประเทศตั้งอยู่ในเขตเสี่ยงภัยที่สุดของการเกิดแผ่นดินไหว มีภัยพิบัติขนาดใหญ่เกิดขึ้นเป็นประจำ ทำให้มีการเตรียมการรองรับ และมีการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติจนมีความก้าวหน้าและทันสมัยที่สุดในโลก การดำเนินงานครอบคลุมทั้งการเตรียมพร้อม การป้องกัน การเตือนภัย และการช่วยเหลือประชาชน รัฐบาลญี่ปุ่นมีโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติโดยมี **“สภาการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติ”** ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เป็นองค์กรด้านนโยบายและการสั่งการเมื่อเกิดภัยพิบัติระดับประเทศ มีเครื่องมือที่สำคัญ เช่น ระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการจัดการภัยพิบัติซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ E-Japan Program โดยระบบข้อมูลสารสนเทศนี้มีการวางระบบตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ และเชื่อมต่อด้วยระบบสื่อสารไร้สายเมื่อปี ๒๕๔๙ ทำให้ญี่ปุ่นมีระบบการคาดการณ์และระบบเตือนภัยที่ทันต่อเหตุการณ์ อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นนับเป็นภัยพิบัติครั้งร้ายแรงที่สุดในประวัติศาสตร์ยุคปัจจุบันของประเทศ ความรุนแรงเกินกว่าระบบที่มีอยู่จะป้องกันการสูญเสียได้ทั้งหมด แต่เป็นที่ยอมรับว่าระบบการป้องกัน การเตรียมพร้อม และการเตือนภัยที่รวดเร็ว แม่นยำ และมีประสิทธิภาพ สามารถช่วยชีวิตชาวญี่ปุ่นไว้ได้เป็นจำนวนมาก

๓.๓.๔ การบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย ช่วงการเกิดเหตุการณ์สึนามิ ดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๕๒๒ และแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘ ภายหลังเหตุการณ์สึนามิ รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานกลางรับผิดชอบการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ ซึ่งได้จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๗ ที่มีกรอบยุทธศาสตร์ครอบคลุมตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย ระยะเกิดภัย และระยะหลังเกิดภัยขึ้น โดยคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

จากการศึกษาพบว่า กรณีคลื่นยักษ์สึนามิในประเทศไทยประชาชนไม่ได้รับการแจ้งเตือนภัยอย่างทันท่วงที เนื่องจากเป็นพิบัติภัยที่ไม่เคยเกิดขึ้นในประเทศมาก่อน จึงไม่สามารถคาดการณ์ความรุนแรงได้ แต่รัฐบาลสามารถตอบสนองและให้ความช่วยเหลืออย่างรวดเร็ว โดยความร่วมมือของกลุ่มอาสาสมัครต่างๆ ส่วนเหตุการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นล่าสุดเมื่อปี ๒๕๕๓ ประสบปัญหาการประเมินสถานการณ์ผิดพลาดประกอบกับการขาดผู้รับผิดชอบในการประสานงานและสั่งการทำให้การช่วยเหลือของภาครัฐในระยะแรกเป็นไปล่าช้า ภาคเอกชนและอาสาสมัครจึงมีบทบาทในการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัยในระยะแรก ซึ่งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ชี้ให้เห็นจุดอ่อนในการบริหารจัดการการคาดการณ์และประเมินสถานการณ์ รวมทั้งการบูรณาการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติขนาดใหญ่ของหน่วยงานภาครัฐซึ่งควรได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น

๓.๔ การฟื้นฟูบูรณะหลังภัยพิบัติ

๓.๔.๑ พายุเฮอร์ริเคนแคทรินาทำให้รัฐบาลสหรัฐฯ ถูกวิจารณ์ถึงความล้มเหลวในการป้องกันรวมไปถึงการฟื้นฟูและชดเชยให้กับผู้ประสบภัย โดยการฟื้นฟูป้องกันได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำท่วม ค.ศ. ๑๙๖๕ แต่หน่วยงานของรัฐบาลกลางไม่สามารถรับผิดชอบทางการเงินเนื่องจากมีความขัดแย้งด้านกฎหมายที่ปรากฏในพระราชบัญญัติควบคุมน้ำท่วม ค.ศ. ๑๙๒๘ นอกจากนี้รัฐบาลสหรัฐฯ ยังมีการตรวจสอบการตอบสนองต่อเหตุฉุกเฉินของรัฐบาลกลางของรัฐและหน่วยงานท้องถิ่น ส่งผลให้มีการลาออกของผู้อำนวยการ Federal Emergency Management Agency (FEMA) และผู้บังคับบัญชาระดับสูงของกรมตำรวจเมืองนิวออร์ลีนส์ โดยในทางกลับกัน United States Coast Guard (USCG) National Hurricane Center (NHC) และ National Weather Service (NWS) กลับได้รับคำชื่นชมอย่างมากสำหรับการคาดการณ์และเตือนภัยที่ถูกต้อง ซึ่งจากเหตุการณ์เฮอร์ริเคนแคทรินา สหรัฐฯได้ออกกฎหมาย Hurricane Katrina Disaster Relief and Economic Recovery Act เพื่อกำหนดมาตรการฟื้นฟูและบรรเทาผลกระทบ ทั้งด้านที่อยู่อาศัย สังคม เศรษฐกิจ การค้า การเกษตร และสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวเป็นการสั่งการจากรัฐบาลกลาง ส่งผลให้เกิดความล่าช้าและไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ประสบภัยในพื้นที่ได้ทันท่วงที ๕ ปีต่อมายังมีประชาชนนับพันในรัฐหลุยส์เซียนา และรัฐมิสซิสซิปปี้ยังคงอยู่ในที่พักชั่วคราว โดยยังไม่สามารถเข้าไปในพื้นที่เดิมและยังไม่มีการระบุพื้นที่ที่จะก่อสร้างที่พักถาวรใหม่

๓.๔.๒ การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยจากพายไซโคลนนาร์กิส ระยะแรกเป็นไปอย่างล่าช้า ผู้ประสบภัยต้องดำรงชีพอย่างลำบาก ภายหลังรัฐบาลทหารพม่าได้ยอมรับความช่วยเหลือจากนานาชาติเฉพาะสิ่งของบรรเทาทุกข์ จากนั้นจึงอนุญาตให้บุคลากรต่างชาติเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในประเทศพม่าในเวลาต่อมา ซึ่งเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การช่วยเหลือเป็นไปอย่างล่าช้า ทั้งนี้ การวางแผนการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์เป็นไปโดยความร่วมมือของนานาชาติ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของประเทศสมาชิกอาเซียน ได้ตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจด้านมนุษยธรรมอาเซียน

(ASEAN Humanitarian Task Force) และจัดการประชุมร่วม อาเซียน-สหประชาชาติ เพื่อรับความช่วยเหลือจากทั่วโลก (ASEAN-United Nations International Pledging Conference) จากนั้นได้จัดตั้ง Tripartite Core Group (TCG) (กลุ่มแกนกลางไตรภาคี) ประกอบด้วยตัวแทนรัฐบาลพม่า ASEAN และองค์การสหประชาชาติ และเมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ได้มีการประเมินผลงานการช่วยเหลือชาวพม่าผู้ประสพภัยจากพายุไซโคลนนาร์กีส พบว่าการฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้านหลังเหตุการณ์แล้ว ๑๘ เดือน ยังไม่กลับสู่ภาวะปกติ พายุได้พัดทำลายทรัพย์สินเงินทองข้าวของเกือบทั้งหมด ชาวบ้านส่วนใหญ่ต้องขายทรัพย์สินที่เหลือเพื่อยังชีพ การซ่อมแซมถนนและสะพานที่เชื่อมต่อชุมชน หมู่บ้านที่ได้รับผลกระทบยังเป็นไปอย่างล่าช้า ทำให้การดำรงชีพยังคงลำบาก

๓.๔.๓ การฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัยแผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิที่เกาะฮอนชูประเทศญี่ปุ่น สำหรับการฟื้นฟูความเสียหายแผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิที่เกาะฮอนชู รัฐบาลญี่ปุ่นได้พิจารณาแนวทางเพื่อให้พื้นที่ประสบภัยพิบัติจากเหตุแผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๔ เป็น "เขตฟื้นฟูพิเศษ" เพื่ออำนวยความสะดวกในการฟื้นฟู โดยจะมีมาตรการช่วยเหลือต่างๆ เช่น การจัดเก็บภาษีอัตราพิเศษ และการยกเว้นกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการฟื้นฟู เป็นต้น โดยรัฐบาลญี่ปุ่นกำลังพิจารณาการใช้กฎหมายนี้ครอบคลุมพื้นที่เมืองต่างๆ ตลอดชายฝั่งแปซิฟิค

๓.๔.๔ การฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัยสึนามิในประเทศไทย มีความช่วยเหลือจำนวนมากโดยเฉพาะในระยะแรกจากทุกภาคส่วนของประเทศ ส่วนการฟื้นฟูระยะยาวภายหลังเหตุการณ์ได้รับความร่วมมือจากองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรระหว่างประเทศซึ่งรวมกันเป็นเครือข่ายดำเนินการอย่างบูรณาการผนวกการฟื้นฟูช่วยเหลือกับการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นเข้าไว้ด้วยกัน ทำให้สามารถฟื้นฟูพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว

๓.๔.๕ เหตุการณ์อุทกภัยในประเทศไทยเมื่อปี ๒๕๕๓ ภาครัฐ ภาคเอกชน กองทัพ และระบบอาสาสมัคร ได้ทำงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยร่วมกัน แต่ยังไม่สามารถประเมินผลการดำเนินงานในภาพรวมได้ เนื่องจากมีความเสียหายหลายด้าน และมีการช่วยเหลือที่เอกชนและประชาชนดำเนินการรับบริจาคโดยตรง จึงควรมีการรวบรวมข้อมูลทั้งด้านความเสียหายและมูลค่าการให้ความช่วยเหลือที่มีการใช้จ่ายจริง เพื่อนำมาพัฒนาระบบการบริหารจัดการให้สามารถเป็นกลไกดำเนินการได้ทันต่อเหตุการณ์ในอนาคต

๓.๔.๖ เหตุการณ์อุทกภัยและดินโคลนถล่มภาคใต้ของประเทศไทยเมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ ยังอยู่ในระยะกำหนดมาตรการดำเนินการ ซึ่งรัฐบาลสามารถใช้โอกาสนี้ในการทบทวนและกำหนดมาตรการที่เหมาะสมชัดเจน เช่น พื้นที่ที่มีการก่อสร้างขวางทางน้ำจนเกิดภาวะน้ำท่วมเป็นประจำ ควรปรับปรุงทั้งพื้นที่และโครงสร้างพื้นฐานให้เหมาะสม และกรณีที่มีความจำเป็นต้องย้ายชุมชนควรชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจถึงเหตุผลความจำเป็นบนพื้นฐานของความถูกต้องทางหลักวิชาการ เป็นต้น

๓.๕ ปัจจัยสนับสนุนการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ความช่วยเหลือถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยลดความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งจากเหตุการณ์ภัยพิบัติต่างๆ พบว่าหลายกรณีและหลายพื้นที่การให้ความช่วยเหลือของภาครัฐเป็นไปอย่างล่าช้า การบริหารจัดการและการสั่งการเป็นไปอย่างสับสน ขาดการรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดสรรความช่วยเหลือให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความเร่งด่วน การกู้ภัยและบรรเทาทุกข์ในหลายพื้นที่เป็นไปโดยการช่วยเหลือกันเอง โดยมีอาสาสมัครกลุ่มต่างๆ เข้าร่วมช่วยเหลือด้วยความตั้งใจ อย่างไรก็ตาม การให้ความช่วยเหลือโดยอาสาสมัครมักพบว่ามีอาสาสมัครจำนวนมากเข้าไปในพื้นที่ประสบภัยโดยไม่มีระบบที่มีประสิทธิภาพรองรับ ขาดระบบ

ประสานงานและการสื่อสารข้อมูล ไม่มีผู้มอบหมายงาน ในขณะที่อาสาสมัครก็ไม่ได้รับการฝึกฝนเตรียมตัวมาก่อน ขาดทักษะที่จำเป็นในการช่วยเหลือ ด้านการกู้ภัย หรือด้านการแพทย์ฉุกเฉิน จึงอาจทำให้ผู้ประสบภัยตกอยู่ในอันตรายมากขึ้น

๓.๖ ข้อสรุปการศึกษา การศึกษานี้ ได้วิเคราะห์ความสำคัญขององค์ประกอบต่างๆ ที่มีผลต่อระบบการจัดการภัยพิบัติและการช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยเปรียบเทียบจากกรณีศึกษาดังนี้

๓.๖.๑ ระบบการวางแผนเตรียมพร้อม การตัดสินใจและการตอบสนองที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ จะสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนว่า ภาครัฐและฝ่ายบริหารมีความพร้อมในการเข้าช่วยเหลือหากเกิดพิบัติภัยในพื้นที่ ซึ่งจะสามารถลดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินในพื้นที่ภัยพิบัติได้ ทั้งนี้ในหลายประเทศ แม้ว่าจะมีการวางแผนและจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบโดยเฉพาะเพื่อเป็นกลไกดำเนินการต่างๆ ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย แต่ยังคงประสบปัญหาการพิจารณาตัดสินใจที่ไม่รวดเร็วเพียงพอ

๓.๖.๒ กลไกการจัดการในภาวะฉุกเฉิน จากกรณีศึกษาทุกกรณีพบว่ามีปัญหาการจัดการในภาวะฉุกเฉิน เนื่องจากในช่วงเกิดวิกฤติได้เกิดช่วงสุญญากาศก่อนที่ความช่วยเหลือจะเข้าสู่พื้นที่ประสบภัย โดยพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายร้ายแรง สาธารณูปโภค และเส้นทางคมนาคมส่วนใหญ่จะถูกทำลายจนไม่สามารถใช้การได้ ทำให้เกิดปัญหาการอพยพประชาชนที่ติดอยู่ในเหตุการณ์ซึ่งก่อให้เกิดการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินตามมา

๓.๖.๓ การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ เป็นเรื่องของการจัดการบนพื้นฐานของข้อมูลและทรัพยากรที่มีอยู่จริง โดยต้องทำการประเมินและรายงานสถานการณ์ที่เกิดขึ้นต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจ โดยจัดระบบฐานข้อมูลทั้งที่มีอยู่แล้วให้สามารถเข้าถึงได้ทันที ผนวกเข้ากับข้อมูลสถานการณ์ในเวลาจริง (Real Time Information) ซึ่งจะมีผลในการพิจารณาส่งความช่วยเหลือเข้าสู่พื้นที่ การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ในเหตุการณ์ภัยพิบัติขนาดใหญ่หลายกรณี พบว่าอาสาสมัครเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญ

๓.๖.๔ การฟื้นฟูบูรณะหลังเกิดภัยพิบัติ ในการฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ประสบภัยส่วนใหญ่ รัฐบาลจะจัดทำโครงการเพื่อฟื้นฟูขึ้นเป็นกรณีพิเศษ ประกอบด้วยโครงการปรับปรุงด้านโครงสร้าง (Hard Structure) และโครงการหรือมาตรการลดผลกระทบอื่นๆ (Soft Structure) โดยการปรับปรุงหรือการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ที่เน้นการป้องกันภัยพิบัติ เช่น การก่อสร้างเขื่อนกั้นน้ำซึ่งต้องมีระบบบำรุงรักษาและการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการลงทุนสูญเปล่า ส่วนโครงการและมาตรการลดผลกระทบต่างๆ ต้องพิจารณาความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ เช่น การส่งเสริมการสร้างคันกั้นน้ำขนาดเล็กรอบแปลงเพาะปลูก การสร้างที่อพยพ และการปรับช่วงเวลาการเพาะปลูก เป็นต้น โดยการฟื้นฟูบูรณะหลังเกิดภัยที่เกิดขึ้นมีความจำเป็นต้องพิจารณาความเหมาะสมให้สามารถป้องกันและแก้ไขภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นอีกได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓.๖.๕ ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ที่ผ่านมาทุกครั้งมักประสบปัญหาในการบริหารจัดการ แม้จะมีการกำหนด “พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐” ซึ่งกำหนดให้มี “คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ” มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการ พร้อมทั้งได้จัดทำ “แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๗” ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฯ ซึ่งมีการกำหนดผู้รับผิดชอบในภารกิจระดับต่างๆ ไว้ชัดเจนแล้ว แต่ในทางปฏิบัติเมื่อ

เกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติขึ้น หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบยังไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔. ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาเบื้องต้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงขอเสนอประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการจัดการภัยพิบัติของประเทศ เพื่อประกอบการกำหนดนโยบายต่อไป ดังนี้

๔.๑ พัฒนากลไกการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยเพิ่มบทบาทของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้เป็นกลไกระดับชาติ เพื่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการและสั่งการ โดยนายกรัฐมนตรีจะสามารถเข้าบัญชาการและสั่งการได้อย่างทันที และกำหนดให้เป็นศูนย์กลางข้อมูลภัยพิบัติที่มีการเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยงาน โดยให้ส่วนราชการและภาคเอกชนจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อรองรับการดำเนินงานภายใต้ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ โดยคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พิจารณาเพื่อให้เกิดบูรณาการในภาพรวม รวมทั้งให้มีการปรับปรุงกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการเร่งรัดดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยระยะเร่งด่วน และแผนระยะยาวด้านการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย

๔.๒ ส่งเสริมระบบงานอาสาสมัครของประเทศอย่างจริงจัง เหตุการณ์พิบัติภัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่ผ่านมา อาสาสมัครภาคประชาชนรวมทั้งหน่วยงานภาคเอกชนต่างๆ มีบทบาทที่สำคัญในการกู้ภัย การช่วยเหลือในภาวะฉุกเฉิน การค้นหาผู้รอดชีวิต และการช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ประสบภัย โดยเป็นกำลังหนุนให้กับหน่วยงานของรัฐซึ่งมีกำลังเจ้าหน้าที่จำกัด อย่างไรก็ตาม ในภาวะฉุกเฉินที่เกิดความวุ่นวาย ขาดการสั่งการอย่างเป็นระบบการให้ความช่วยเหลือและประสานงานจึงเป็นไปโดยขาดการบูรณาการ ซึ่งรัฐบาลควรวางระบบเพื่อพัฒนางานอาสาสมัครให้มีศักยภาพอย่างเต็มที่ และมีมาตรฐานตามหลักสากล

๔.๓ จัดระบบการจัดการภัยพิบัติโดยชุมชนและท้องถิ่น แม้ว่าภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจะเกินขีดความสามารถในการรับมือโดยชุมชน แต่จากการศึกษา พบว่า ชุมชนที่มีความเข้มแข็งและผู้ที่รอดชีวิตจากภัยพิบัติจำนวนหนึ่ง ได้เปลี่ยนสถานภาพจากผู้ประสบภัยมาเป็นผู้ร่วมกอบกู้วิกฤติ และกลายเป็นกำลังสำคัญของการค้นหาและช่วยเหลือผู้รอดชีวิต เนื่องจากเป็นผู้ที่รู้จักบุคคลในชุมชน สภาพทางกายภาพ และสิ่งแวดล้อมของพื้นที่ดีที่สุด นอกจากนั้น การสร้างโอกาสในการจัดการเพื่อช่วยเหลือกันเองในค่ายที่พักชั่วคราว และการฟื้นฟูบูรณะชุมชน จะเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่ทำให้เกิดพลังในการพัฒนาชุมชนต่อไปในอนาคต ดังนั้น จึงควรมีการวางระบบการฝึกอบรม เพื่อสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติต่างๆ โดยมีชุมชนเป็นฐานการพัฒนาที่สำคัญ

๔.๔ ผนึกกำลังของภาคส่วนต่างๆ ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ทั้งเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยสึนามิ และอุทกภัยปลายปี ๒๕๕๓ ที่ผ่านมา ทำให้เกิดการรวมพลังของภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน สื่อมวลชน กองทัพ ภาคประชาสังคม และอาสาสมัครต่างๆ ซึ่งล้วนมีลักษณะภารกิจ บทบาทและหน้าที่ที่แตกต่างกัน เช่น บุคลากรของกองทัพมีความเข้มแข็งและมีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน ภาคเอกชน เช่น สื่อมวลชน บริษัทต่างๆ มีงบประมาณช่วยเหลือที่สามารถนำมาใช้ได้อย่างรวดเร็ว มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ส่วนภาคประชาสังคมไม่มีระบบจัดตั้ง เป็นการรวมตัวกันด้วยจิตอาสาที่มีพลังและมีความยั่งยืน ดังนั้น การผนึกกำลังทั้ง ๓ ส่วนจึงเป็นเรื่องทาง

ยุทธศาสตร์ที่จำเป็นต้องดำเนินการอย่างจริงจัง โดยรัฐควรให้การสนับสนุนและช่วยประสานเชื่อมโยงพลังของกลุ่มต่างๆ เพื่อทำงานร่วมกันให้บรรลุวัตถุประสงค์

๔.๕ การผนวกมาตรการด้านการจัดการสาธารณภัยไว้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนา มาตรการที่ช่วยให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและมีภูมิต้านทาน จะช่วยพัฒนาขีดความสามารถในการปรับตัวและช่วยลดผลกระทบได้ โครงการที่เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ เช่น การพัฒนาระบบฐานข้อมูล ระบบการสื่อสาร โครงสร้างพื้นฐานที่ออกแบบอย่างดีคำนึงถึงความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ รวมทั้งงานศึกษาวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จะช่วยยกระดับการบริหารจัดการภัยพิบัติและการพัฒนาประเทศไปพร้อมกัน ซึ่งสำนักงานฯ จะประมวลประเด็นต่างๆ เพื่อนำเสนอไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่ออนุมัตินำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไปด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ)
เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักวางแผนการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๔๐๘๕ ต่อ ๒๕๑๒
โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๐๘๙๒
E-mail montree@nesdb.go.th

ที่ นร ๐๕๐๖/๑๓๕๕/ท
ค.ร. ๕ ๗๘ ๕๙

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สศช. ขอให้นำรายงานการจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย เสนอ ครม. ทราบ

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาอนุมัติให้นำเรื่องนี้เสนอ ครม. ทราบตามที่ สศช. เสนอ

(นายอำพน กิตติอำพน)
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

นรม. 248
เข้า ๑ พ.ค. 54
ออก ๑ พ.ค. 54

(นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ)
นายกรัฐมนตรี
๑ พ.ค. ๕๔

หมายเหตุ เรื่องนี้ ครม. ได้หยิบยกขึ้นเป็นเรื่องพิจารณา

นรม ๐๕๑๖
๑ พ.ค. 54 11-00