

บทที่
กลไกการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤตภัยพิบัติ
: กระบวนการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

๕



กลไกการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤตภัยพิบัติ : กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ภายหลังจากที่ได้ข้อสรุปจากศึกษาระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤตระดับชุมชนท้องถิ่น จึงพัฒนาสู่กลไกการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤตภัยพิบัติภายใต้กรอบภารกิจของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อสังเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ จึงขอนำเสนอตามประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๕.๑ ภารกิจกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ด้านการช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาสังคม การสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพและ ความมั่นคงในชีวิต สถาบันครอบครัว และชุมชน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยกำหนดยุทธศาสตร์หลักในการขับเคลื่อนการดำเนินงานมุ่งไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ระหว่างปี ๒๕๕๕-๒๕๕๙ รวม ๔ ยุทธศาสตร์ คือ การผลักดันให้เกิดสังคมสวัสดิการ การพัฒนาสังคมเข้มแข็งพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง การเสริมพลังทางสังคม และการยกระดับขีดความสามารถการบริหารจัดการด้านการพัฒนาสังคม

ภารกิจใหม่ตามนโยบายรัฐบาลที่มอบหมายกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

สืบเนื่องจากสถานการณ์ภัยพิบัติในปี ๒๕๕๔ ซึ่งมีความรุนแรงมาก สร้างความเสียหายมูลค่ามหาศาล ทำให้ประชาชนต้องอพยพจากถิ่นที่อยู่จำนวนมาก เกิดกลุ่มคนเปราะบางที่ต้องได้รับความช่วยเหลือเพิ่มขึ้น ทำให้กระทรวงมหาดไทยไม่สามารถดำเนินการครอบคลุมทุกเรื่องได้ รัฐบาลสมัยนั้นจึงมอบนโยบายให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ร่วมรับผิดชอบในเรื่องการจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว โดยมีแนวทางดำเนินงานตามคู่มือการบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราวของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำหรับงบประมาณที่ใช้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ที่เป็นที่ตั้งของศูนย์พักพิงชั่วคราว เบิกจ่ายจากสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

คำนิยาม ศูนย์พักพิงชั่วคราว หมายถึง สถานที่ซึ่งได้จัดเตรียมไว้สำหรับผู้ประสบภัยที่ต้องย้ายออกจากที่อยู่อาศัยเดิม ซึ่งได้รับผลกระทบจากอุทกภัยหรือสาธารณภัยประเภทอื่น ๆ จนไม่สามารถอยู่อาศัยได้มาพักพิงชั่วคราวอยู่จนกว่าสถานการณ์ภัยพิบัติจะยุติและมีการอพยพกลับที่ตั้งเดิมด้วยความเรียบร้อย

สำหรับบทบาทหน้าที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ด้านการช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย เป็นการดำเนินงานเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ในภาวะวิกฤตร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ สรุปได้ดังนี้

หน่วยงาน	บทบาทหน้าที่
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	๑. เสริมสร้างเครือข่ายด้านการพัฒนาสังคมและสวัสดิการสังคมให้เป็นกลไกเสริมในการทำงานป้องกันสาธารณภัยในระดับชุมชนรากฐาน ๒. สนับสนุนด้านการสังคมสงเคราะห์แก่ผู้ประสบภัยและดูแลช่วยเหลือเด็กกำพร้า คนพิการและผู้สูงอายุในพื้นที่ประสบภัย ๓. วางแผนและฟื้นฟูด้านสังคมและจิตใจให้แก่ผู้ประสบภัยและผู้ประสบปัญหาทางสังคม ๔. สนับสนุนกิจกรรมด้านสังคมสงเคราะห์ เพื่อฟื้นฟูภายในศูนย์พักพิงชั่วคราว ๕. รับผิดชอบในการเตรียมการและบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว
กระทรวงมหาดไทย	๑. สั่งการและประสานให้จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่รับผิดชอบ และพื้นที่ข้างเคียงหรือเมื่อได้รับการร้องขอ ๒. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการการค้าอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณชนและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ๓. ดำเนินการตามมาตรการด้านผังเมืองเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ๔. ประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัย ๕. อำนวยการและประสานการปฏิบัติการจัดการสาธารณภัยและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย ฟื้นฟูและบูรณะสภาพพื้นที่ประสบภัยในกรณีที่เกิดสาธารณภัยขนาดใหญ่ กรณีที่มีผลกระทบรุนแรงกว้างขวาง ๖. ส่งเสริมและรักษาความมั่นคงภายใน ๗. ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนพระราชทานเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินพ.ศ. ๒๕๕๖ โดยประกาศเขตให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน เขตพื้นที่จังหวัดประกาศโดยผู้ว่าราชการจังหวัด และเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ประกาศโดยอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ โดยมีหน้าที่ดังนี้ ๑. จัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี ๒. จัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อหามาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพ

หน่วยงาน	บทบาทหน้าที่
	๓. ปฏิบัติการ ประสานการปฏิบัติ ให้การสนับสนุน และช่วยเหลือหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ๔. ให้การสงเคราะห์เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย ผู้ได้รับภัยอันตราย หรือผู้ได้รับความเสียหายจากสาธารณภัย ๕. แนะนำ ให้คำปรึกษาและอบรมเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แก่หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน ๖. ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แต่ละระดับ
สภาประชาชาติไทย	๑. จัดเตรียมโลหิต ยา เวชภัณฑ์ วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ตลอดจนเครื่องมืออุปกรณ์เพื่อใช้ในการบรรเทาทุกข์และสงเคราะห์ผู้ประสบภัย ๒. ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ สมาชิกสภาประชาชาติไทย อาสาประชาชาติ เหล่ากาชาดจังหวัด และประชาชนเพื่อเตรียมพร้อมรับสาธารณภัย รวมถึงให้ความรู้เกี่ยวกับการปฐมพยาบาล และการสาธารณสุขเพื่อให้สามารถช่วยเหลือตนเองและผู้อื่นได้เมื่อประสบภัย ๓. บรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยขณะเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุด้วยการบริการทางการแพทย์ ทั้งการรักษาพยาบาล ป้องกันโรค และสงเคราะห์เครื่องอุปโภคบริโภค ตลอดจนอุปกรณ์และบริการอื่น ๆ ตามความจำเป็นของผู้ประสบภัย ๔. ติดต่อและประสานความร่วมมือกับสภาประชาชาติประเทศต่าง ๆ ผ่านคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ และสหพันธ์กาชาดและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ
กระทรวงแรงงาน	๑. จัดเตรียม จัดหาแรงงานที่มีความรู้ทางเทคนิค เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ๒. ให้การศึกษา อบรม และฝึกฝนแรงงานในสถานประกอบการ เพื่อความปลอดภัยในการทำงาน และสามารถป้องกันและรักษาความปลอดภัยในสถานประกอบการของตนเอง (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน) ๓. สำรวจ จัดเตรียม จัดหา โดยการเรียกร้อยเกณฑ์จ้างหรือเช่าเครื่องมือเครื่องใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ๔. ตรวจสอบข้อมูลแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยเพื่อให้การช่วยเหลือด้านคุ้มครอง และเรียกร้อยสิทธิที่พึงได้ตามกฎหมายแรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) ๕. ฝึกอาชีพและจัดหางานให้ผู้ประสบภัย (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน) ๖. จัดหน่วยให้บริการด้านประกันสังคมแก่แรงงานที่ประสบภัย (สำนักงานประกันสังคม)

หน่วยงาน	บทบาทหน้าที่
องค์การสาธารณกุศล มูลนิธิและภาคเอกชน	- สนับสนุนกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติหรือกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ - สนับสนุนการจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย - ร่วมปฏิบัติงานตามที่อยู่อาศัยการตามขีดความสามารถและทรัพยากรมอบหมาย

ที่มา : เอกสารการประชุมคณะอนุกรรมการจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘
วันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๘

๕.๒ แนวปฏิบัติการดำเนินงานช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้วางแผนปฏิบัติการดำเนินงานช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยไว้อย่างต่อเนื่อง โดยล่าสุด ตามหนังสือที่ พม.๐๒๐๓/ว๔๔๗๑ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๘ ได้วางแผนทางการดำเนินงานช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ ๓ ระยะ คือ

๑. ระยะป้องกันและเตรียมความพร้อม (ก่อนเกิดภัย)
๒. ระยะบรรเทาทุกข์ (ขณะเกิดภัย)
๓. ระยะฟื้นฟูและพัฒนาผู้ประสบภัย (หลังการเกิดภัย)

๑. ระยะป้องกันและเตรียมความพร้อม (ก่อนเกิดภัย) เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมให้กับราษฎรในพื้นที่

๑.๑ ส่งเสริมและสนับสนุนชุมชนในการใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในพื้นที่ที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) สนับสนุนการพัฒนา โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีปัญหาจัดการภัยพิบัติโดยองค์กรชุมชน โดยมีสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เป็นแกนหลักในการดำเนินงาน

๑.๒ ส่งเสริมองค์กรเครือข่ายของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เช่น อาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์(อพม.) อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน(อผส.) อาสาสมัครพัฒนาสังคมเพื่อช่วยเหลือคนพิการ(อพมก.) สภาคเด็กและเยาวชน ให้มีความรู้เกี่ยวกับสาธารณภัยในด้านต่างๆ รวมทั้งวิธีการป้องกันภัย ซึ่งอาสาสมัครเหล่านี้จะเป็นเครือข่ายในการเฝ้าระวังและแจ้งเหตุ ดำเนินการร่วมกับอาสาสมัครองค์กรอื่น ๆ

๑.๓ ประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรรับทราบถึงภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้น และรู้จักการแจ้งเหตุ และทราบบริการของหน่วยงานต่าง ๆ

๑.๔ จัดทำฐานข้อมูลกลุ่มเป้าหมายเด็ก คนพิการ ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส เพื่อเตรียมการให้ความช่วยเหลือเมื่อประสบภัย

๒. ระยะบรรเทาทุกข์ (ขณะเกิดภัย)

๒.๑ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดติดตามสถานการณ์ภัย ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประสานข้อมูลพื้นที่ที่ประสบภัยกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ที่ทำการปกครองจังหวัด สำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัด เป็นต้น

๒.๒ สำรวจ รวบรวม ประสานข้อมูลและรายงานผลเกี่ยวกับการประสบภัยให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ทราบเป็นรายวัน จนกว่าเหตุการณ์จะเข้าสู่ภาวะปกติ

๒.๓ ให้ความร่วมมือจังหวัด ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ในการให้ความช่วยเหลือตามบทบาทภารกิจ เพื่อบรรเทาทุกข์เฉพาะหน้าให้ทันกับความต้องการของผู้ประสบภัย รวมทั้งจัดทีมร่วมในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ตลอดจนเป็นศูนย์รับบริจาคแก่ผู้ที่ประสงค์จะบริจาคเงิน และ/หรือสิ่งของ เพื่อให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ

๒.๔ ใช้กลไก “ศูนย์ช่วยเหลือสังคม”(OSCC ๑๓๐๐) เป็นศูนย์รับแจ้งเหตุ แจ้งความต้องการ ประสานการช่วยเหลือไปยังหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง ทางโทรศัพท์สายด่วน ๑๓๐๐ ได้ตลอด ๒๔ ชั่วโมง โดยมีเจ้าหน้าที่นักสังคมสงเคราะห์ รับแจ้งเหตุโดยตรง

๒.๕ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในพื้นที่จังหวัด ทั้ง ๗๖ จังหวัด สามารถให้บริการการช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อนได้ตามสถานการณ์ภัยพิบัติ

๓. ระยะฟื้นฟูและพัฒนาผู้ประสบภัย เป็นการช่วยเหลือหลังภัยสงบแล้ว

๓.๑ จัดทีมนักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยาและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ออกเยี่ยมบ้าน ให้คำปรึกษา แนะนำ บำบัดฟื้นฟูจิตใจ ผ่อนคลายความวิตกกังวล หรือจัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือ ฟื้นฟูและพัฒนาให้ผู้ประสบภัยได้รับการดูแลจนเข้าสู่ภาวะปกติ

๓.๒ การช่วยเหลือสงเคราะห์ เพื่อคลี่คลายและบรรเทาปัญหาเฉพาะหน้าให้แก่กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ประกอบด้วย

๓.๒.๑ ให้ความช่วยเหลือด้านสังคมสงเคราะห์ ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๕๖ ซึ่งกระทรวงฯ มีอำนาจในการอนุมัติเงินทดรองราชการได้ในวงเงิน ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ดังนี้

๑) ช่วยเหลือเป็นเงินสงเคราะห์เพื่อบรรเทาภาวะวิกฤตเฉพาะหน้าแก่นักเรียนนักศึกษา ที่บิดา มารดา หรือผู้อุปการะเลี้ยงดู หรือผู้มีรายได้หลักเลี้ยงดูครอบครัวเสียชีวิตจากภัยพิบัติ คนละ ๕๐๐ บาท

๒) จัดโครงการฝึกอบรมส่งเสริมอาชีพระยะสั้นเฉพาะพื้นที่ประสบภัยพิบัติ แก่ผู้ประสบภัยเพื่อให้มีรายได้เลี้ยงดูครอบครัวในภาวะวิกฤต โดยให้เบิกค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเท่าที่จ่ายจริง ดังนี้

- ค่าใช้จ่ายสำหรับอุปกรณ์การฝึกอาชีพเท่าที่จ่ายจริง คนละไม่เกิน ๒,๐๐๐ บาท
- ค่าใช้จ่ายตอบแทนวิทยากร วันละไม่เกิน ๕๐๐ บาท ไม่เกิน ๑๐ วัน
- ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ปฏิบัติการฝึกอบรม เท่าที่จ่ายจริง ภายในวงเงินไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท
- ค่าอุปกรณ์ในการลงทุนประกอบอาชีพที่ได้รับการฝึกอบรม เท่าที่จ่ายจริง ครอบครัวละไม่เกิน ๔,๐๐๐ บาท

๔,๐๐๐ บาท

๓.๒.๒ การช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคมกรณีฉุกเฉิน เป็นเงินสงเคราะห์หรือสิ่งของ ตามระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคมกรณี

ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ว่าด้วยการสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยและไร้ที่พึ่ง พ.ศ.๒๕๕๒

๓.๒.๓ การซ่อมแซม ปรับปรุงที่อยู่อาศัยแก่คนพิการที่ประสบภัย ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ตามหนังสือที่ กค ๐๔๐๖.๔/๒๓๗๔๐ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ เรื่อง การกำหนดอัตราเงินและค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยให้แก่คนพิการ และอัตราค่าตอบแทนแก่ผู้ช่วยคนพิการ และอัตราค่าตอบแทนอื่นที่จัดให้มีบริการผู้ช่วยคนพิการ โดยกำหนดอัตราเงินในการปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยให้แก่คนพิการ ให้เป็นไปในลักษณะเหมาะสม ไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปรับปรุงสภาพที่อยู่อาศัยให้แก่คนพิการ การมีผู้ช่วยคนพิการ การช่วยเหลือคนพิการที่ไม่มีผู้ดูแล และสิทธิของผู้ดูแลคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๒

๓.๓ การให้ความช่วยเหลือ พื้นฟูวิถีชีวิตชุมชนของผู้ประสบภัย ตามสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนในพื้นที่ที่มีการเชื่อมโยงภาคีและเครือข่าย สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เป็นแกนหลักในการดำเนินงาน

สรุปบทบาทการดำเนินงานที่ผ่านมาด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของหน่วยงานกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในพื้นที่ (สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด นิคมสร้างตนเอง สถานสงเคราะห์ฯลฯ) ได้ดังนี้

๑) บทบาทการเป็นคณะกรรมการ/คณะทำงาน

- ร่วมประชุมพิจารณาโครงการในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในจังหวัด
- ร่วมเป็นกรรมการศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัย (War room) ของจังหวัด
- ร่วมปฏิบัติงานในพื้นที่
- คัดกรองข้อมูลกลุ่มเป้าหมายพิจารณาให้ความช่วยเหลือตามภารกิจ

๒) บทบาทการประสานงาน

- ประสานข้อมูลกับสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
- ประสานเครือข่ายในการร่วมรับบริจาคจัดเตรียมสิ่งของไปช่วยเหลือผู้ประสบภัย
- ประสานแผนปฏิบัติการต่างๆ
- ประสานการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในจังหวัดใกล้เคียง

๓) บทบาทการช่วยเหลือด้านสวัสดิการสังคม

- เตรียมอุปกรณ์ในการให้ความช่วยเหลือ
- ตั้งศูนย์รับเรื่อง/รับของบริจาค
- บริหาร/จัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว ดูแลผู้อพยพ
- ช่วยเหลือ พื้นฟูเยียวยา ด้านจิตใจ ด้านอาชีพ และด้านที่อยู่อาศัย
- จัดฝึกอบรมอาชีพระยะสั้น
- จัดตั้งครัว พม.
- พิจารณาเงินอุดหนุนช่วยเหลือผู้ประสบภัยกรณีฉุกเฉิน ฯลฯ
- เงินสงเคราะห์ครอบครัว

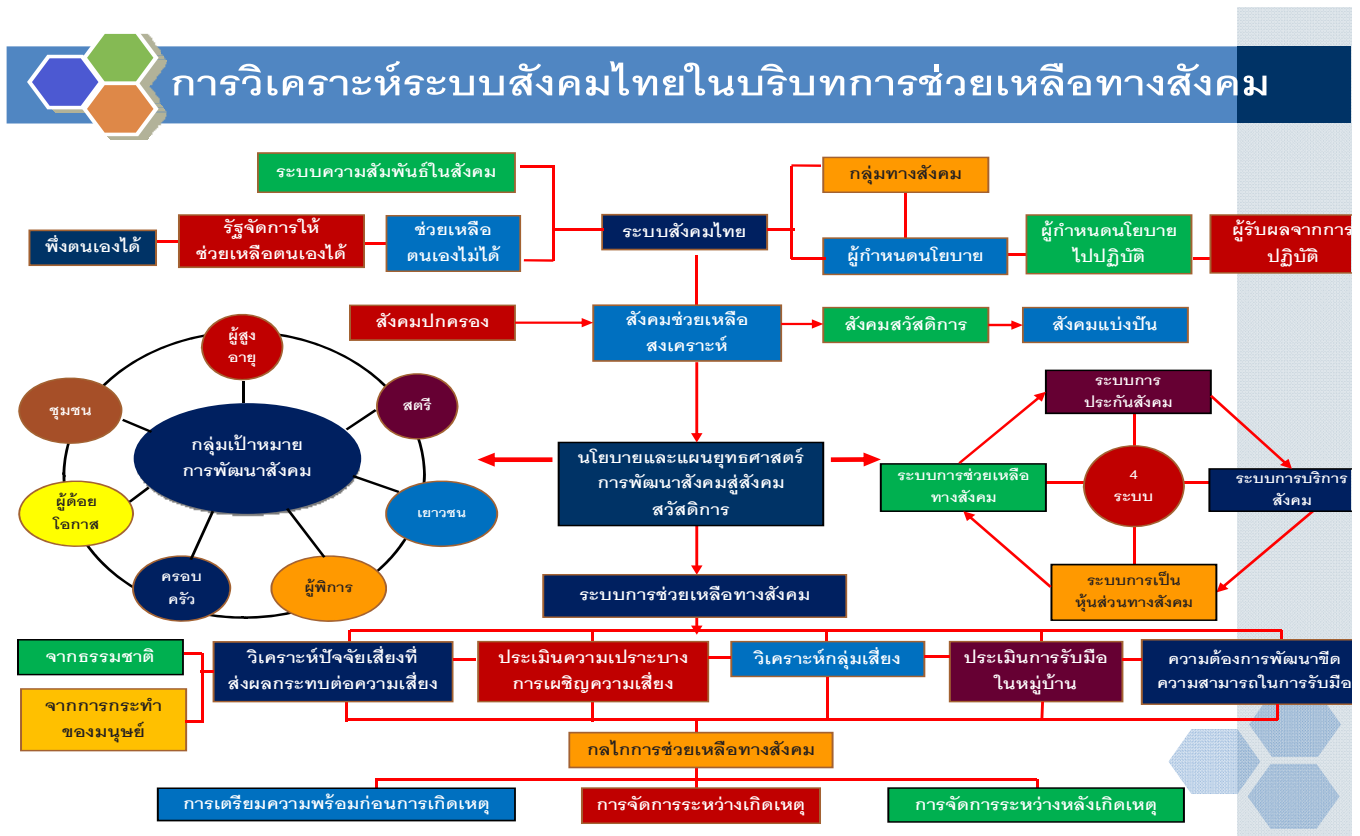
๔) บทบาทการฟื้นฟูวิถีชีวิตชุมชนของผู้ประสบภัย ตามสภาพปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย

๕.๓ การวิเคราะห์ระบบสังคมไทยในบริบทการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต

การช่วยเหลือในระบบสังคมไทย ประกอบด้วย ๒ ระบบ คือ ๑) ระบบความสัมพันธ์ในสังคม แบ่งเป็นกลุ่มผู้ช่วยเหลือตนเองได้ และกลุ่มผู้ที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ ในกลุ่มนี้รัฐบาลต้องมีการจัดการให้ช่วยเหลือตนเองได้ ๒) ระบบกลุ่มทางสังคม แบ่งเป็นกลุ่มกลุ่มเป้าหมายต่างๆ เช่นกลุ่มเด็กและเยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนชรา คนพิการ เป็นต้น ซึ่งสังคมของการช่วยเหลือมีอยู่ ๒ สังคม คือ สังคมปกครองอาศัยกฎหมายเป็นช่องทางในการช่วยเหลือ และสังคมแบ่งปันอาศัยความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ การแบ่งปันที่มีอยู่ในสังคมเป็นช่องทางในการช่วยเหลือ สามารถสรุปกระบวนการช่วยเหลือในภาวะวิกฤตได้ดังนี้

- ๑) วิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยง ซึ่งความเสี่ยงนี้เกิดจากธรรมชาติและเกิดจากการกระทำของมนุษย์
- ๒) ประเมินความเปราะบางจากการเผชิญความเสี่ยง
- ๓) วิเคราะห์กลุ่มเสี่ยง
- ๔) ประเมินการรับมือในหมู่บ้าน ชุมชน
- ๕) พัฒนาขีดความสามารถในการรับมือกับภัยพิบัติต่างๆ

รายละเอียดดังแผนภาพที่ ๕-๑ และ ๕-๒



แผนภาพที่ ๕-๑ การวิเคราะห์ระบบสังคมไทยในบริบทการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต

จากการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงระบบสังคมไทยในบริบทของการช่วยเหลือผู้ประสบภัย สามารถแบ่งการช่วยเหลือออกเป็น ๓ ระดับ คือ

- ๑) ระดับนโยบาย/ยุทธศาสตร์ มีระบบการช่วยเหลือโดยการมอบนโยบาย การสั่งการ การกำหนดโครงสร้างการทำงาน ให้กับบุคลากรที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การถ่ายทอดนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ชัดเจนเชิงโครงสร้างการทำงาน
- ๒) ระดับองค์กรปฏิบัติ มีระบบการช่วยเหลือโดยวางแผนการดำเนินงาน บุคลากร งบประมาณ ข้อมูล/ความรู้ และอุปกรณ์/เครื่องมือ เพื่อการวางแผนการทำงานตามมิติความเสี่ยงเชิงพื้นที่ ห่วงเวลาและสถานการณ์
- ๓) ระดับชุมชน มีระบบการช่วยเหลือโดยบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน เครือข่ายอาสาสมัครชุมชน วิเคราะห์กลุ่มความเสี่ยงและระบบการพึ่งพาตนเอง เพื่อการเตรียมความพร้อมในการรับมือ/ช่วยเหลือในชุมชนตามศักยภาพและบริบทของพื้นที่ รายละเอียดดังแผนภาพที่ ๕-๒



แผนภาพที่ ๕-๒ ความเชื่อมโยงของระบบการช่วยเหลือทางสังคมภาวะวิกฤต

๕.๔ การสังเคราะห์บทเรียนจากพื้นที่ต้นแบบระดับชุมชนท้องถิ่น

จากการศึกษาพื้นที่ชุมชน ท้องถิ่น สามารถสรุปเป็นบทเรียนการดำเนินงานได้ดังนี้

๕.๔.๑) ภาวะการนำขององค์กรท้องถิ่น/ผู้นำชุมชน

- ๑) บทบาทการริเริ่มงานการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๒) ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรท้องถิ่น

๕.๔.๒) กลไกการสื่อสารความเข้าใจร่วมกันในสังคม

- ๑) การจัดทำแผนที่ความเสี่ยงของชุมชนท้องถิ่น
- ๒) การประเมินความเสี่ยงในชุมชน

๕.๓.๓) การเรียนรู้ผ่านประสบการณ์จริง

- ๑) การกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมในการช่วยเหลือทางสังคม
- ๒) การถ่ายทอดชุดประสบการณ์จากผู้รู้ในชุมชน

๕.๔.๔) การประสานความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ

- ๑) การกำหนดบทบาทภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามสถานการณ์
- ๒) การวางระบบกลไกช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพ (แผน/คน/เงิน/เครื่องมือ)

รายละเอียดดังแผนภาพที่ ๕-๓



แผนภาพที่ ๕-๓ การสังเคราะห์บทเรียนจากพื้นที่ต้นแบบระดับชุมชนท้องถิ่น

๕.๕ วิเคราะห์ข้อจำกัดและช่องว่างของภาครัฐในการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต

ข้อจำกัดและช่องว่างของภาครัฐในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย มีรายละเอียดดังแผนภาพที่ ๕-๔



แผนภาพที่ ๕-๔ การวิเคราะห์ปัญหาข้อจำกัดและช่องว่างภาครัฐ

๕.๖ มาตรการสร้างความตระหนักรู้ต่อสถานการณ์และการเตรียมพร้อมพัฒนาระบบ

ในการสร้างกระบวนการตระหนักรู้ต่อสถานการณ์และการเตรียมพร้อมพัฒนาระบบการจัดการทางสังคมสามารถสรุปได้ว่ามีกระบวนการ ๔ ขั้นตอนคือ

๕.๖.๑) สร้างความตระหนักรู้ โดยการสนทนาแลกเปลี่ยนความรู้ พูดคุย สื่อสารความเสี่ยง โดยการจัดเวทีเสวนาประชาชน เพื่อแลกเปลี่ยนปัญหาภัยพิบัติที่เกิดขึ้น แนวทางการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติและการจัดการกับภัยพิบัติอย่างยั่งยืน

๕.๖.๒) พัฒนาศักยภาพ โดยนำข้อมูล ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีอยู่ มาอบรมเผยแพร่ให้กับประชาชนคนรุ่นหลังหรือกลุ่มผู้สนใจ(กลุ่มแกน) ได้เรียนรู้ นำไปจัดทำแผนปฏิบัติการรับมือกับภัยพิบัติและนำไปปรับประยุกต์ใช้ อาจจะจัดตั้งกลุ่มขึ้นมาเพื่อดูแลเรื่องภัยพิบัติโดยเฉพาะ

๕.๖.๓) ริเริ่มกิจกรรมนำร่อง โดยนำแผนปฏิบัติการที่ได้จากข้างต้นมาลองปฏิบัติในพื้นที่ต้นแบบไม่ต้องเป็นพื้นที่ที่ใหญ่(แต่ชุมชนต้องการ)โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน ใช้การระเบิดจากข้างในและกระบวนการทำไป เรียนรู้ไป แก้ไขไป

๕.๖.๔) พัฒนาสู่การช่วยเหลือทางสังคม โดยการวางแผน และพัฒนากลไกทางการเงินและอาศัยความร่วมมือจากองค์กรภายนอก รายละเอียดดังแผนภาพที่ ๕-๕

มาตรการสร้างความตระหนักรู้ ในการพัฒนาระบบการจัดการทางสังคม (บันได 4 ขั้น)



แผนภาพที่ ๕-๕ มาตรการสร้างความตระหนักรู้ในการพัฒนาระบบการจัดการทางสังคม

๕.๗ วิเคราะห์องค์ประกอบขององค์การปฏิบัติงานด้านการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต ในระดับพื้นที่

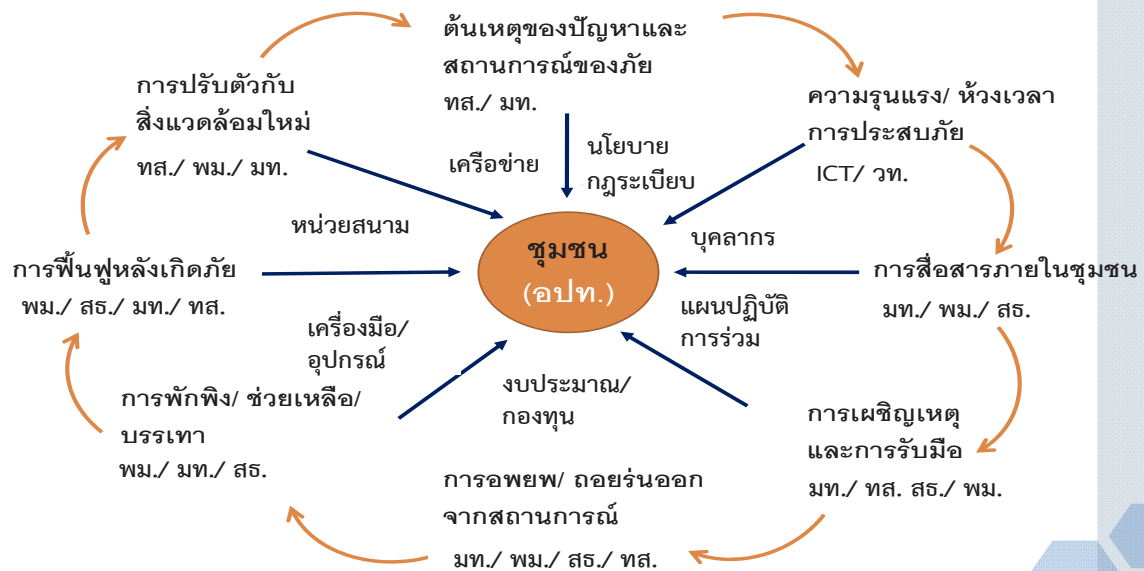
จากการศึกษาชุมชนท้องถิ่น สามารถวิเคราะห์องค์ประกอบขององค์การปฏิบัติงานด้านการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต (Social Assistance System : SAS) ซึ่งเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน มีประเด็นสำคัญดังนี้

- ต้นเหตุของปัญหาและสถานการณ์ของภัย
- ความรุนแรง ห่วงเวลาการประสบภัย
- การสื่อสารภายในชุมชน
- การเผชิญเหตุและการรับมือ
- การอพยพโยกย้ายออกจากสถานการณ์
- การพักพิง ช่วยเหลือ บรรเทาทุกข์
- การฟื้นฟู หลังเกิดภัย
- การปรับตัวกับสิ่งแวดล้อมใหม่

รายละเอียดดังแผนภาพที่ ๕-๖



การจัดองค์ประกอบขององค์กรปฏิบัติงานด้าน SAS ในระดับพื้นที่



แผนภาพที่ ๕-๖ องค์ประกอบขององค์กรปฏิบัติงานด้าน SAS ในระดับพื้นที่..

๕.๘ แนวทางการพัฒนากลไกการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤตโดยชุมชนเป็นฐาน

ในการพัฒนากลไกการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤตโดยชุมชนเป็นฐาน เป็นการดำเนินงานเชิงรุก โดยมีแนวทางการดำเนินงานในภาพรวมดังนี้

- วิเคราะห์ความเสี่ยงชุมชน
- ประเมินศักยภาพและทุนทางสังคม
- วิเคราะห์และพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคม
- กำหนดกลยุทธ์ในการช่วยเหลือที่เหมาะสม

รายละเอียดดังแผนภาพที่ ๕-๗ และ ๕-๘



กลไกการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤตโดยชุมชนเป็นฐาน



แผนภาพที่ ๕-๗ แนวทางการพัฒนาการช่วยเหลือในภาวะวิกฤตโดยชุมชนเป็นฐาน



การพัฒนาเครื่องมือช่วยงานในการพัฒนาระบบช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต



แผนภาพที่ ๕-๘ การพัฒนาเครื่องมือช่วยงาน

๕.๙ กลไกการทำงานของกระทรวง พม. ด้านการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤตภัยพิบัติ

จากการวิเคราะห์บทบาทต่างๆ ด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัย สรุปว่า กลไกการทำงานของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ด้านการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤตภัยพิบัติ มีดังนี้

- ๑) ศูนย์ช่วยเหลือสังคม (OSCC.๑๓๐๐) ๒) หน่วยงานระดับกรม ๓) หน่วยงานระดับพื้นที่ ได้แก่ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดและหน่วยงานสังกัดกรม ๔) ศูนย์บริการคนพิการ และองค์กรเครือข่ายของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เช่น อาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์(อพม.) อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.) อาสาสมัครพัฒนาสังคมเพื่อช่วยเหลือคนพิการ(อพมก.) สภาเด็กและเยาวชน ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (ศพค.) ศูนย์ผู้สูงอายุในชุมชนกระทรวงฯ เป็นต้น โดยกระทรวงฯ ดำเนินภารกิจโดยใช้ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นแนวปฏิบัติหลัก มุ่งเน้นการสังคมสงเคราะห์และฟื้นฟูจิตใจ

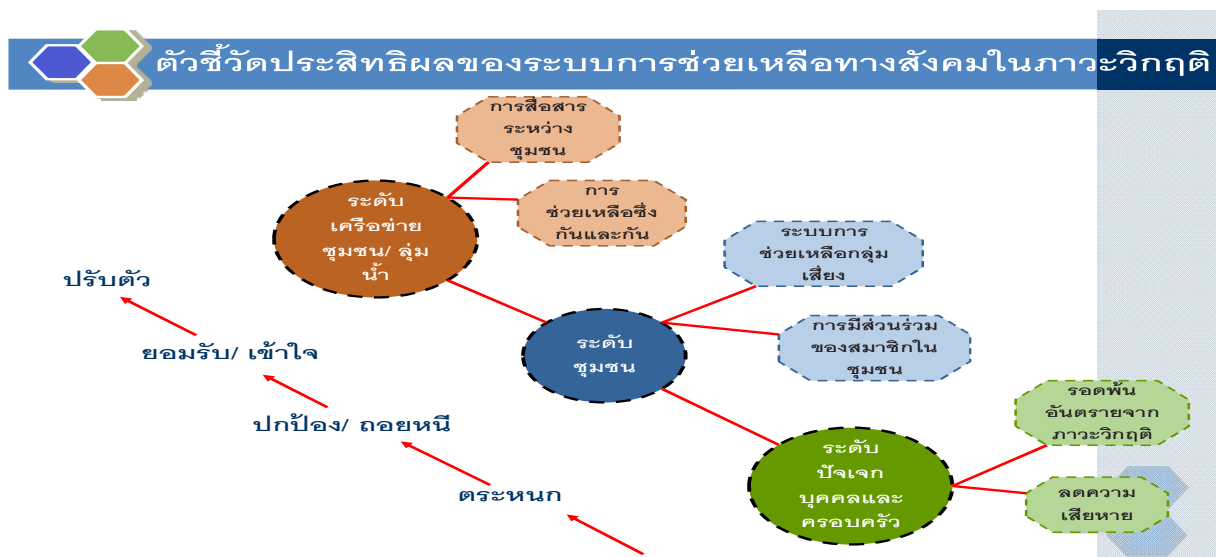
ส่วนกลไกภาคีเครือข่ายระดับชุมชนท้องถิ่นที่มีศักยภาพสูงในการช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติในพื้นที่ซึ่งกระทรวงฯ สามารถใช้เป็นกลไกเสริมในการดำเนินงานป้องกันสาธารณภัยต่อกลุ่มเป้าหมายในระดับชุมชนฐานราก ได้แก่ กองทุนสวัสดิการชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสามารถกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิผลของระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤตได้ ๓ ชั้น ดังนี้

ขั้นตระหนักหรือตื่นกลัว ในระดับของปัจเจกบุคคลและครอบครัว คือสามารถลดพ้นอันตรายจากภาวะวิกฤตและลดความเสียหายที่เกิดขึ้นได้

ขั้นปกป้อง/ถอยหนี ในระดับชุมชน มีระบบการช่วยเหลือกลุ่มเสี่ยง การมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือของสมาชิกในชุมชน

ขั้นการยอมรับ/ปรับตัว ในระดับเครือข่ายชุมชนหรือลุ่มน้ำ มีการสื่อสารบอกข่าวการเกิดภัยพิบัติระหว่างชุมชน มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันภายในชุมชน รายละเอียดดังแผนภาพที่ ๕-๙



แผนภาพที่ ๕-๙ ตัวชี้วัดประสิทธิผลของระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต