

บทที่
สรุปและข้อเสนอแนะ

๖



สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤตระดับชุมชนท้องถิ่น และพัฒนากลไกการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤตภายใต้ภารกิจของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เก็บรวบรวมข้อมูลในพื้นที่ภาคใต้ ๕ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสงขลา นราธิวาส ยะลา นครศรีธรรมราช และสุราษฎร์ธานี ซึ่งประสพภัยพิบัติบ่อยครั้ง โดยเก็บข้อมูลในรูปแบบการผสนาวิธีประกอบด้วย การประชุมสนทนากลุ่ม (Focus group) การศึกษาพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นซึ่งมีระบบกลไกการช่วยเหลือทางสังคมที่ดี (Best Practice) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth Interview) กลุ่มเป้าหมาย คือผู้เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤตภัยพิบัติทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนรวม ๓๑๐ คน ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

๖.๑ สรุปผลการศึกษา

๖.๑.๑ ระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤตภัยพิบัติระดับชุมชนท้องถิ่น พบว่า ในยามวิกฤตภัยพิบัติไม่ว่าจะเป็นอุทกภัย ดินโคลนถล่ม หรือภัยอื่นๆ ชุมชนท้องถิ่นมีระบบการช่วยเหลือที่ดี ทั้งระดับปัจเจกบุคคล ครอบครัว ชุมชน และสังคม โดยมีการจัดการตนเองได้อย่างเป็นรูปธรรม รวม ๕ ระบบ ได้แก่ ระบบข้อมูล ระบบติดตามเฝ้าระวังและแจ้งเตือนภัย ระบบสื่อสารประชาสัมพันธ์ ระบบจัดหาวัสดุ-อุปกรณ์ และระบบอาสาสมัคร เป็นการช่วยเหลือกันแบบมีส่วนร่วมโดยสมาชิกในชุมชนท้องถิ่น สำหรับกลไกการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤตภัยพิบัติระดับชุมชนท้องถิ่น ได้แก่ ๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒) กองทุนสวัสดิการชุมชน ๓)อาสาสมัครต่าง ๆ ในชุมชน ๔) เสถหลักในชุมชน เช่น ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องที่ ผู้นำศาสนาและปราชญ์ชาวบ้าน เป็นต้น

๖.๑.๒ แนวทางการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤตระดับชุมชนท้องถิ่น มี ๒ รูปแบบ คือ ๑) รูปแบบที่ภาคประชาชนเป็นผู้ดำเนินการ ๒) รูปแบบที่อปท.เป็นหน่วยบังคับบัญชาหลักในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ โดยทั้ง ๒ รูปแบบจะมีจุดประสานที่สำคัญ คือ ภาวะการนำขององค์กรท้องถิ่น/ผู้นำชุมชน ได้แก่ นายก อปท. ผู้นำชุมชน ประธานกองทุนสวัสดิการชุมชนและปราชญ์ชาวบ้าน เป็นต้น

๖.๑.๓ ปัจจัยเงื่อนไขที่ส่งผลต่อขีดความสามารถในการรับมือต่อภาวะวิกฤตภัยพิบัติระดับชุมชนท้องถิ่น มีดังนี้ ๑) ความตระหนักรู้ต่อผลกระทบจากภัยพิบัติ ๒) ประสพการณ์ในการเผชิญเหตุ ๓) ความพร้อมด้านร่างกายและจิตใจของบุคคล ๔) ระบบการช่วยเหลือเยียวยาเบื้องต้น ๕) ความมั่นคงในการดำรงชีพ ๖) ความเชื่อ/วัฒนธรรม/สภาวะทางสังคม ๗) คุณภาพของบริการสวัสดิการที่รัฐให้แก่ผู้ประสบภัย ๘) การจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ ๙) ความเข้มแข็งของผู้นำชุมชนท้องถิ่น และ ๑๐) การบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

๖.๑.๔ กลไกการทำงานของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ด้านการช่วยเหลือทางสังคม ในภาวะวิกฤตภัยพิบัติ ปัจจุบันกระทรวงฯ ดำเนินภารกิจโดยมีระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นแกนหลัก มุ่งเน้นการสังคมสงเคราะห์และฟื้นฟูจิตใจ สำหรับกลไกการทำงานมีทั้งกลไกกระทรวงฯ และกลไกภาคีเครือข่าย ดังนี้ ๑) ศูนย์ช่วยเหลือสังคม (ศูนย์ OSCC.๑๓๐๐) ๒) หน่วยงานระดับกรม ๓) หน่วยงานระดับพื้นที่ ได้แก่ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด และหน่วยงานสังกัดกรม ๔) ศูนย์บริการคนพิการ และองค์กรภาคีเครือข่ายกระทรวงฯ เช่น อาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (อพม.) อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.) อาสาสมัครพัฒนาสังคมเพื่อช่วยเหลือคนพิการ (อพมก.) สภาเด็กและเยาวชน ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (ศพค.) ศูนย์ผู้สูงอายุในชุมชน เป็นต้น

๖.๑.๕ กลไกภาคีเครือข่ายระดับชุมชนท้องถิ่นที่มีศักยภาพสูงในการช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติในพื้นที่ ซึ่งกระทรวงฯ สามารถใช้เป็นกลไกเสริมในการดำเนินงานป้องกันสาธารณภัยต่อกลุ่มเป้าหมายในระดับชุมชนฐานราก ได้แก่ กองทุนสวัสดิการชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๖.๒ ข้อเสนอแนะ

๖.๒.๑ ข้อเสนอเชิงนโยบาย

๑) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ควรสนับสนุนการใช้กลไกระดับชุมชนท้องถิ่นที่มีศักยภาพ เช่น กองทุนสวัสดิการชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมเป็นภาคีเครือข่ายเสริมการขับเคลื่อนงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการสังคมในภาวะวิกฤตตามภารกิจกระทรวงฯ

๒) ยกระดับการสื่อสารสาธารณะเพื่อสร้างการรับรู้ของสังคมในประเด็นการช่วยเหลือและจัดการตนเอง ในภาวะวิกฤต โดยการเร่งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปและผู้ประสบภัยพิบัติได้รับรู้ถึงบริการสวัสดิการสังคมของกระทรวงฯ และสามารถเข้าถึงสิทธิต่างๆ ที่พึงได้รับอย่างสะดวก รวดเร็ว เป็นการยกระดับกลไกการสื่อสารความสำคัญของการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤตและการเน้นการจัดการตนเองได้ของปัจเจกบุคคลและชุมชนเป็นสำคัญ โดยใช้ช่องทางการสื่อสารที่หลากหลายและมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดกลุ่มเป้าหมายหลักคือ (๑) กลุ่มชุมชน/องค์กรชุมชนในระดับพื้นที่เป้าหมายในฐานะที่เป็นกลุ่มเปราะบางและกลุ่มเสี่ยงที่ต้องเผชิญกับภัยพิบัติซึ่งมีบทบาทในการรับรู้และตระหนักต่อภัยและความเสี่ยงในชุมชน (๒) กลุ่มเครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นที่ ซึ่งมีบทบาทในการสนับสนุน ช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่อย่างใกล้ชิด (๓) กลุ่มภาคีราชการและองค์กรที่ต้องสนับสนุน ช่วยเหลือในยามที่เกิดภัยทั้งกลไกส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและ (๔) กลุ่มสนับสนุนการช่วยเหลือทางสังคม ได้แก่ เครือข่ายอาสาสมัคร/มูลนิธิ/สมาคม/องค์การสาธารณประโยชน์ต่างๆ ซึ่งมีบทบาทในการปฏิบัติการในพื้นที่เป้าหมายเมื่อต้องเผชิญกับภัยจะต้องอาศัยทรัพยากรสนับสนุนช่วยเหลือจากองค์กร ต่างๆ เหล่านี้เป็นอย่างมาก

สำหรับช่องทางการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพนั้น ควรประกอบด้วย การสร้างเครือข่ายทางสังคมให้กว้างขวาง การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อของรัฐและสื่อสาธารณะการประชุมพัฒนาศักยภาพเครือข่ายระดับต่างๆ การจัดตั้งเครือข่ายเฉพาะประเด็นและการสร้างการรับรู้ของสังคมผ่านพื้นที่ต้นแบบที่ดี (Best Practices) เป็นต้น

๓) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ควรจัดตั้ง “คณะทำงานพัฒนานโยบายและกลไกด้านการช่วยเหลือ พื้นที่ เยียวยาผู้ประสบสาธารณภัย” เพื่อให้เป็นกลไกการขับเคลื่อนงานสวัสดิการสังคมสู่กลุ่มเป้าหมายทั้งในระยะวิกฤตฉุกเฉินและระยะการฟื้นฟูเยียวยา โดยคณะทำงานอาจอยู่ในคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ (กศช.) หรือตามความเหมาะสม

ระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤตในสังคมไทย นับว่าเป็นประเด็นที่มีความสำคัญยิ่ง หากพิจารณาถึงองค์ประกอบแวดล้อมของภัยแล้ว ชี้ให้เห็นว่า ลักษณะการเกิดภัยในแต่ละพื้นที่หรือภูมิสังคมย่อมมีความแตกต่างกันตามสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ ลักษณะทางกายภาพและการใช้ที่ดิน การตั้งถิ่นฐานชุมชน ความพร้อมของชุมชนในการรับมือหรือเผชิญกับภัยพิบัติ รวมตลอดจนยังขึ้นอยู่กับระบบการช่วยเหลือของภาครัฐที่มีต่อสถานการณ์ของภัยพิบัติที่เกิดขึ้น เหล่านั้นควบคู่ไปด้วย ดังนั้น การช่วยเหลือผู้ประสบภัยจึงไม่สามารถดำเนินการได้โดยหน่วยงาน/องค์กรเดียวเพียงลำพัง เนื่องจากกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบนั้น ต้องการความช่วยเหลือตามสถานการณ์ที่เป็นจริง ซึ่งอาจครอบคลุมถึงภาวะเมื่อเผชิญกับภัย และหลังจากผ่านพ้นภัยพิบัติไปแล้ว การบูรณาการความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ นั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐ ต้องกำหนดรูปแบบ วิธีการเชิงนโยบายที่ชัดเจนในการดำเนินงาน โดยการจัดตั้งคณะทำงานในรูปของ **“คณะทำงานพัฒนานโยบายและกลไกด้านการช่วยเหลือ พี่นฟู เยียวยาผู้ประสบสาธารณภัย”** ขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกในการบูรณาการเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานต่างๆ เป็นการเตรียมการวางแผนเผชิญกับสถานการณ์ไว้ล่วงหน้า ซึ่งจะมีการกำหนดกรอบ เป้าหมาย/กลยุทธ์ในการดำเนินงาน ทั้งนี้ ภาครัฐหลักในการดำเนินงานเชิงนโยบายให้ขึ้นอยู่กับประเด็นสถานการณ์ทางสังคมที่แตกต่างกันไป เช่น สถานการณ์ภัยที่มาจากน้ำ สภาพอากาศ สถานการณ์ที่มาจากปรากฏการณ์ทางธรณีวิทยา เป็นต้น คณะทำงานที่จัดตั้งขึ้นอาจอยู่ภายใต้คณะกรรมการการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ (กสค.) หรือตามความเหมาะสม เพื่อให้เป็นกลไกการขับเคลื่อนงานสวัสดิการสังคมตามกลุ่มเป้าหมายอย่างครบวงจร

๔) เสริมพลังชุมชนท้องถิ่นเพื่อให้มีกองทุนภัยพิบัติหรือกองทุนอื่นๆ เข้ามาสนับสนุนงานด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในภารกิจ พม.เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งสนับสนุนความเป็นหุ้นส่วนทางสังคม (CSR) สำหรับเตรียมการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

การที่กระทรวงฯส่งเสริมให้มีกองทุนภัยพิบัติหรือกองทุนอื่นๆ เข้ามาสนับสนุนการทำงานช่วยเหลือผู้ประสบภัย นับว่าเป็นการสนับสนุนการรวมกลุ่มองค์กรชุมชนในการจัดการตนเองและการบริหารจัดการทุนทางสังคมในชุมชน (Social Capital) โดยใช้กลไกของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด เข้าไปดำเนินการเสริมพลังความร่วมมือในการจัดการตนเองของชุมชน ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ อาทิ บทบาทผู้นำชุมชน ภาวะการขึ้นนำชุมชน การรวมกลุ่มสมาชิกชุมชน การจัดตั้งกลุ่มองค์กรชุมชน การกำหนดกฎระเบียบชุมชน การระดมทุนและทรัพยากร การพัฒนาให้เกิดการจัดสวัสดิการเพื่อมวลสมาชิกของกลุ่ม การจัดทำแผนปฏิบัติการของกลุ่มองค์กร การเชื่อมประสานความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายทั้งภายในและภายนอกชุมชน เป็นต้นซึ่งสามารถดำเนินการได้โดย (๑) พอช.สมทบร่วมกับกองทุนสวัสดิการชุมชน และกองทุน หมู่บ้าน (๒) การระดมทุนจากชุมชนเพิ่มเติม เพื่อร่วมสมทบกับเงินบางส่วนของกองทุนสวัสดิการชุมชน (๓) กองทุนสวัสดิการชุมชนดำเนินการช่วยเหลือตามหลักเกณฑ์เป็นเบื้องต้น แล้วจึงเบิกจ่ายพร้อมหลักฐานกับสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พมจ.) ภายหลัง ทั้งนี้ ต้องมีการประชุมเป็นข้อตกลงร่วมกันเป็นรายตำบล (๔) สนับสนุนให้มีการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติเพิ่มขึ้นตามบริบทของพื้นที่ รวมทั้งสนับสนุนความเป็นหุ้นส่วนทางสังคม (CSR) เพื่อให้เกิดระบบการรับบริจาคล่วงหน้า สำหรับเตรียมการช่วยเหลือผู้ประสบภัย และจะนำมาใช้เมื่อเกิดภัยพิบัติทุกประเภท

๕) เพิ่มขีดความสามารถองค์กรเครือข่ายอาสาสมัคร พม. เพื่อให้หน่วยงานกระทรวงฯระดับพื้นที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนการทำงานด้านสังคมสงเคราะห์กลุ่มเป้าหมายผู้ประสบภัยได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ในการเพิ่มขีดความสามารถเครือข่ายอาสาสมัคร พม. ให้รองรับงานการจัดสวัสดิการสังคมในภาวะวิกฤตภัยพิบัตินั้น ทำได้ด้วยการพัฒนาทักษะอาสาสมัครให้สามารถดำเนินการช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายในภาวะวิกฤต โดยเฉพาะบทบาทการดูแลครอบครัวที่เป็นกลุ่มเสี่ยง ซึ่งมีเด็ก ผู้สูงอายุ คนพิการ ตลอดจนการจัดทำคู่มือ เพื่อให้หน่วยงานกระทรวงฯ ระดับพื้นที่

ใช้เครือข่ายอาสาสมัครเป็นเครื่องมือสนับสนุนการทำงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมสู่กลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ประสบภัยได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

๖) พัฒนาศักยภาพบุคลากรของกระทรวงฯ ทุกระดับ เพื่อให้มีทักษะเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการและช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยตามกรอบภารกิจของหน่วยงาน โดยเนื้อหาที่จำเป็นสำหรับฝึกอบรม ได้แก่ กฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการกิจ การเรียนรู้เกี่ยวกับภัยพิบัติและการจัดการภัยพิบัติการเตรียมความพร้อมและการปรับตัวต่อสถานการณ์ภัย ทักษะการสื่อสารและการประสานความร่วมมือในภาวะวิกฤตการประเมินความเสี่ยงต่อความเสียหาย การช่วยเหลือ พื้นฟู และเยียวยาผู้ประสบภัยการจัดการกระบวนการเรียนรู้ในชุมชนด้านความเสี่ยงและภัยพิบัติ การพัฒนานตนเองให้เกิดการใช้เครื่องมือและทรัพยากรที่มีอยู่ในการเตรียมพร้อม ป้องกัน วางแผน และการเผชิญกับภัยอย่างรู้เท่าทันเป็นต้นโดยจัดให้มีการอบรมทักษะต่างๆทั้งในและนอกสถาบัน

๖.๒.๒ ข้อเสนอเชิงปฏิบัติการ

๑) สนับสนุนให้ชุมชนมีกองทุนภัยพิบัติเพิ่มขึ้น ซึ่งสามารถทำได้โดยการต่อยอดขยายผลจากกองทุนสวัสดิการชุมชน กองทุนผู้สูงอายุ กองทุนที่มีอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หรือกองทุนอื่นในชุมชน เป็นต้น โดยไม่ต้องตั้งขึ้นมาใหม่ เช่น การสนับสนุนด้านความรู้ การจัดสวัสดิการสังคม และอื่นๆ

๒) รณรงค์ความเป็นหุ้นส่วนทางสังคม (CSR) เพื่อจัดทำระบบการรับบริจาคล่วงหน้า โดยประชาสัมพันธ์สร้างการรับรู้กับทุกภาคส่วน ได้มีส่วนร่วมกันบริจาคเงินหรือสิ่งของต่างๆ สำหรับร่วมช่วยเหลือผู้ประสบภัยไว้เป็นการล่วงหน้า เมื่อเกิดเหตุจะนำไปใช้กับภัยทุกประเภทได้ทันที

๓) บูรณาการความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น จัดทำข้อตกลงร่วมกันเพื่อส่งผ่านความช่วยเหลือต่างๆ สู่ผู้ประสบภัยในพื้นที่อันเป็นกลุ่มเป้าหมายของ พม. ทั้งด้านการให้ความรู้ ด้านการสังคมสงเคราะห์ และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง