

นโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อ ผู้ประสบภัยพิบัติในประเทศไทย

จรัญพัฒน์ ภูวนันท์*

กิตติ เชาวณะ** และคณะ

บทคัดย่อ

ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา มีภัยพิบัติรุนแรงเกิดขึ้นในประเทศไทยบ่อยครั้ง ซึ่งสร้างความสูญเสียต่อชีวิต ทรัพย์สิน และโอกาสแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ หลังเหตุการณ์สึนามิ พ.ศ. 2547 และมหาอุทกภัยในประเทศไทย พ.ศ. 2554 ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้ตื่นตัวและตระหนักถึงความสำคัญของระบบบริหารจัดการเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยได้ปรับปรุงกฎหมาย นโยบาย แผน และการบริหารจัดการ เพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาในทางปฏิบัติ และงบประมาณส่วนใหญ่ ยังคงให้ความสำคัญกับการเผชิญภัย หรือให้ความช่วยเหลือในช่วงที่เกิดภัยพิบัติเป็นสำคัญ ส่วนการบูรณะ ฟื้นฟูเยียวยา และการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้ประสบภัยหลังภัยพิบัตินั้น ภาครัฐยังมีบทบาทที่จำกัดตามศักยภาพของหน่วยงาน และงบประมาณ จึงต้องพึ่งพาความช่วยเหลือสนับสนุนจากภาคเอกชน หรือองค์การสาธาณกุศลเป็นสำคัญ

การแก้ปัญหา และการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้กับผู้ประสบภัยพิบัติ ควรมีการศึกษา เตรียมความพร้อมไว้ล่วงหน้า และบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ จึงจะช่วยให้ผู้ประสบภัย และอุตสาหกรรมก่อสร้างในประเทศสามารถพัฒนารูปแบบอาคาร และวัสดุหรือระบบการก่อสร้างที่นำไปใช้ หรือปรับใช้ได้เหมาะสมและยั่งยืน ตามข้อจำกัดของโครงการ และงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุน รัฐจึงควรมีนโยบาย แผน และหน่วยงานรับผิดชอบที่ชัดเจนทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น เพื่อการพัฒนา และแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็ว ทันการณ์ และทั่วถึงมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มผู้มีรายได้น้อย หรือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ที่มักตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย หรือต้องอพยพออกจากพื้นที่เดิม ตามนโยบายหรือแผนป้องกันภัยพิบัติ และโครงการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ของรัฐ ฯลฯ

คำสำคัญ: นโยบายชาติ นโยบายที่อยู่อาศัย บ้านผู้ประสบภัย การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

* คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร อีเมล: cpuvanant@hotmail.com

** สำนักวิชาสถาปัตยกรรมศาสตร์และการออกแบบ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

Disaster Prevention and Mitigation Policies and Housing Development for Vulnerable Groups in Thailand

Charunpat Puvanant*

Kitti Choawana**

Abstract

During the last 20 years, severe disasters have frequently occurred in Thailand. The losses of life, property and the competitive economic opportunities of the country caused by disaster are increasing steadily. After the Tsunami disaster in 2003 and the Great Flood in 2011, the Thai Government and public agencies have become more alert and aware of disaster prevention and mitigation. Government policies, planning and management systems for disaster prevention and mitigation have been improved and are already implemented at both national and local levels. However, in practice the active solution and budget allocation will mainly focus on actions during a disaster, such as priority and leaving community rehabilitation to routine government agencies. The roles of the government sectors in housing development and construction of new housing for disaster victims are limited and in vital need of support from the private sector and charity organizations.

Problem solving of housing development for disaster victims should be studied and better prepared in advance as well as implementing an effective management system. Architects, builders and industries can develop proper housing models and appropriate building materials or effective construction systems to cope with project limitations and supporting budgets. The government should have a clear policy, plan and responsible agencies at both national and local levels to develop and provide adequate housing for disaster victims, especially vulnerable low income groups. These people settle in disaster prone areas often require resettlement to give way for disaster prevention plans or large infrastructure construction projects, etc.

Keyword: National housing policy, disaster housing, disaster prevention and mitigation

* The Faculty of Architecture, Silpakorn University, E-mail: cpuvanant@hotmail.com

** School of Architecture and Design, Walailax University

บทนำ

การวางแผน และการออกแบบหรือวางผังอาคารในโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติ นอกจากจะต้องมีข้อมูลพื้นฐานของชุมชน พื้นที่ประสบภัย และความต้องการของผู้ใช้อาคาร หรือเจ้าของโครงการแล้ว ผู้ออกแบบควรมีความรู้ และความเข้าใจในนโยบาย แผน และการบริหารจัดการด้านภัยพิบัติของภาครัฐ และเอกชน ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบูรณะฟื้นฟู สิ่งก่อสร้าง ระบบสาธารณูปโภค สภาพแวดล้อม และการพัฒนาชุมชนโดยตรง ซึ่งการก่อสร้างบ้าน หรือโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติ ส่วนใหญ่มีข้อจำกัดในการออกแบบหรือวางผัง และการบริหารโครงการที่แตกต่างจากโครงการที่อยู่อาศัยโดยทั่วไป โดยเฉพาะในด้านงบประมาณ ระยะเวลา การก่อสร้าง และการจัดหาที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ หรือช่างฝีมือแรงงาน ฯลฯ ภาครัฐจำเป็นต้องมีนโยบาย และระบบการบริหารจัดการที่ชัดเจน เพื่อการแก้ปัญหาหรือพัฒนาที่อยู่อาศัยให้กับผู้ประสบภัยพิบัติได้ในระยะยาว และสามารถฟื้นฟูคุณภาพชีวิตของผู้ประสบภัยได้รวดเร็ว ทันการณ์ และทั่วถึง ทุกครัวเรือน

การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อย และผู้ด้อยโอกาส โดยทั่วไปถือว่าเป็นภาระหน้าที่หรือความรับผิดชอบของรัฐโดยตรงที่จะต้องบริหารจัดการให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี ปลอดภัย หรือมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สำหรับประเทศไทย นโยบายสำคัญของรัฐที่เป็นรูปธรรม มักออกมาในรูปของการตราพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลูกขึ้นรองรับ และการกำหนดให้มีคณะกรรมการ หรือหน่วยงานรับผิดชอบในเรื่องหรือนโยบายดังกล่าว เพื่อให้มีระบบ และกลไกในการขับเคลื่อน และเกิดผลในทางปฏิบัติ รัฐบาล และผู้บริหารของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหรือแผนและจัดการหรือดำเนินการต่างๆ ได้ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และตามระดับหรือลำดับขั้นของการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายของรัฐ และส่วนราชการส่วนใหญ่ จึงผูกพันอยู่กับกฎหมาย แผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ (แผนปฏิบัติราชการ) กิจกรรมหรือโครงการ และงบประมาณโดยตรง

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนนโยบาย แผน และการบริหารจัดการด้านภัยพิบัติธรรมชาติของประเทศไทย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้ประสบภัยพิบัติ ของรัฐ หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวางแผน การออกแบบอาคาร และการบริหารโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้กับผู้ประสบภัยพิบัติ ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะมีจำนวนเพิ่มขึ้น ตามเหตุการณ์และระดับความรุนแรงของภัยพิบัติธรรมชาติที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

วิธีการศึกษา เน้นการศึกษาจากข้อมูลเอกสาร โดยเฉพาะกฎหมาย นโยบาย และแผนต่างๆ ของรัฐบาล และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรง ทำการสัมภาษณ์บุคคลเพิ่มเติม และสำรวจโครงการที่อยู่อาศัยของผู้ประสบภัยในพื้นที่จริง โดยใช้โครงการศึกษาย่อย “นโยบายการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย

สำหรับผู้ประสพภัยธรรมชาติในพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช” (Chaowana, 2013) เป็นกรณีศึกษาเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบผลแล้ว จึงสรุปผลโดยใช้เวลาศึกษาและรวบรวมข้อมูลในช่วงเดือนมีนาคม - พฤศจิกายน 2556

ผลที่ได้จากการศึกษาจะเป็นประโยชน์กับอุตสาหกรรมก่อสร้าง และส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและการบริหารโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้กับผู้ประสพภัยในประเทศไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายหลักในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทยในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนในระดับชาติ โดยให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ และให้มีคณะกรรมการกำหนดนโยบายและแผนในระดับจังหวัด (รวมถึง กรุงเทพมหานคร และอื่นๆ) ให้สอดคล้องกับแผนฯ ระดับชาติ โดยให้มีผู้อำนวยการรับผิดชอบ และมีอำนาจสั่งการตามลำดับชั้น ตั้งแต่ระดับชาติลงไปถึงท้องถิ่น

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สังกัดของกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่สำคัญ ดังนี้

1. จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี
2. จัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อหามาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพ
3. จัดทำฐานข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัย พื้นที่ปลอดภัย และสถิติสาธารณภัย
4. ปฏิบัติการ ประสานการปฏิบัติ ให้การสนับสนุน และช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ให้การสงเคราะห์แก่ผู้ประสพภัย ผู้ได้รับภัยอันตราย หรือผู้ได้รับความเสียหาย จากสาธารณภัย
6. แนะนำ ให้คำปรึกษา และอบรมเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แก่หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน

7. ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละระดับ

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ หรือสงเคราะห์ผู้ประสบภัยให้อยู่รอดปลอดภัยเป็นการเบื้องต้น และประสานความช่วยเหลือกับหน่วยงานทั้งภาครัฐ และเอกชน ไม่ได้มีหน้าที่ในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยถาวรให้กับผู้ประสบภัยโดยตรง แต่มีบทบาทสำคัญในการจัดหาที่อยู่อาศัยชั่วคราว (จัดตั้งศูนย์อพยพ หรือจัดสร้างบ้านชั่วคราว)

ในด้านอุทกภัย ได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัย (กนอช.) เป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทางในการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยของชาติ และให้มีคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) มีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการและดำเนินการบริหารจัดการน้ำตามนโยบายของ กนอช. โดยมีอำนาจสั่งการหน่วยงานรัฐ อนุมัติแผนและโครงการของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องและกำกับ การปฏิบัติงานของสำนักงานนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (สปอช.) ซึ่งเป็นหน่วยงานในสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของ กนอช. และ กบอ. เพื่อประสานงานและกำกับดูแลหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง

การแก้ปัญหาหรือจัดหาที่อยู่อาศัยถาวรให้กับผู้ประสบภัยในช่วงหลังเกิดภัยพิบัติหรือช่วงของการบูรณะฟื้นฟูนั้น พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ไม่มีรายละเอียด หรือกำหนดให้มีหน่วยงานใดรับผิดชอบชัดเจน ประกอบกับไม่มีกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการแก้ปัญหา หรือพัฒนาที่อยู่อาศัยถาวรให้กับผู้ประสบภัยเป็นการเฉพาะ จึงต้องอาศัยมติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายรัฐบาลในช่วงนั้นๆ และกฎหมายหรือพันธกิจของส่วนราชการที่มีอยู่เดิม (พ.ร.บ. กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง และหลักเกณฑ์ปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) ซึ่งการพัฒนาและฟื้นฟูเมือง ชุมชน และที่อยู่อาศัย รวมทั้งการผังเมือง และการควบคุมสิ่งปลูกสร้าง ฯลฯ ถือเป็นภารกิจปกติของกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมือง จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ) และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (การเคหะแห่งชาติ และสถาบันองค์กรพัฒนาชุมชน ฯลฯ)

อนึ่ง มีระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.2556 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อวางหลักเกณฑ์ สำหรับส่วนราชการที่มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้ประสบภัยในกรณีฉุกเฉินให้สามารถดำเนินการได้เป็นการด่วนในระหว่างที่ยังไม่ได้รับเงินงบประมาณรายจ่าย โดยกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่จะต้องดำเนินการขอใช้เงินทดรองราชการดังกล่าวให้ถูกต้องตามวิธีการและหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าว เช่น ในกรณีที่เกิดภัยพิบัติ ให้ใช้เงินเพื่อยับยั้งหรือป้องกันภัยพิบัติได้ภายในวงเงินไม่เกิน 10 ล้านบาท โดยไม่ต้องประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือ และในกรณีเกิดภัยพิบัติแล้วให้ใช้เงิน

เพื่อช่วยเหลือได้ 20 ล้านบาท โดยต้องประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือก่อน หากวงเงินไม่เพียงพอให้ขอขยายวงเงินมายังกระทรวงการคลังได้โดยตรง แต่ส่วนราชการไม่สามารถใช้เงินตรงราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน มาใช้ในการก่อสร้างบ้านพักถาวรให้กับผู้ประสบภัยได้

กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการให้ความช่วยเหลือประชาชนตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตรงราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 และตาม “หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546” ของกระทรวงการคลัง ตัวอย่างเช่น การช่วยเหลือค่าเสียหายด้านที่พักอาศัยที่ประสบอุทกภัย กรณีที่บ้านเสียหายทั้งหลัง รัฐจ่ายเงินงบประมาณชดเชยให้ได้หลังละไม่เกิน 30,000 บาท กรณีบ้านเสียหายบางส่วนจะชดเชยให้หลังละไม่เกิน 20,000 บาท และในกรณีเครื่องมือประกอบอาชีพเสียหาย จะชดเชยให้ครอบครัวละไม่เกิน 10,000 บาท ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งไม่เพียงพอ การก่อสร้างบ้านใหม่ให้กับผู้ประสบภัยพิบัติ จึงต้องพึ่งพาเงินบริจาค หรือการสนับสนุนจากภาคเอกชน

นโยบาย และแผนของรัฐ หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 นโยบายเตรียมความพร้อมแห่งชาติ และแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติในสถานการณ์อันเกิดจากสาธารณภัย ซึ่งมีคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเป็นผู้กำหนด ได้มีการจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับชาติขึ้น ซึ่งเป็นแผนหลักที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557 โดยมีกรอบนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ 5 ด้าน ตามมติการประชุม กปภ.ช. ครั้งที่ 1/2552 วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2552 ได้แก่

1. พัฒนาและส่งเสริมระบบการป้องกันสาธารณภัยและลดผลกระทบให้มีประสิทธิภาพ โดยนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ความมีเหตุผล ความพอประมาณ และการมีภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีเป็นบรรทัดฐานในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสาธารณภัยอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับภูมิสังคม
2. พัฒนาและส่งเสริมระบบการเตรียมความพร้อม ให้ทุกภาคส่วนในสังคมสามารถรับมือกับสาธารณภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างบูรณาการ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเพิ่มบทบาทของประชาชน หน่วยงาน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง
3. พัฒนาศักยภาพการจัดการสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉินให้สามารถช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็ว ทันเหตุการณ์ และมีเอกภาพ
4. พัฒนาระบบการฟื้นฟู บูรณะ ให้สามารถสนองต่อความต้องการของผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็ว ทัวถึง และเป็นธรรม

5. พัฒนาระบบการเชื่อมโยงหน่วยงานเครือข่ายทั้งในประเทศและต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพ

จากแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557 นำไปสู่แผนระดับรองที่มีความสอดคล้องกัน เพื่อถ่ายทอดแผนชาติลงสู่ระดับจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด พ.ศ. 2553 - 2557 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพฯ พ.ศ. 2553 - 2557 แผนแม่บทการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามประเภทภัย (เช่น แผนแม่บทการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจากอุทกภัย วาตภัย และโคลนถล่ม ระยะ 5 ปี แผนแม่บทป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจากแผ่นดินไหวและอาคารถล่ม และแผนแม่บทป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจากคลื่นสึนามิ พ.ศ. 2552 - 2556 ฯลฯ) แผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแบบบูรณาการระดับกระทรวง และแผนบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม ฯลฯ

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557 ประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์การป้องกันและลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อม การบริหารจัดการ ในภาวะฉุกเฉิน และการจัดการหลังเกิดภัย ส่วนงบประมาณดำเนินการเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามแผนชาตินั้น ให้มีที่มาจาก 3 ส่วน คือ จากงบประมาณปกติของหน่วยงานส่วนกลาง จากงบประมาณจังหวัดและของกลุ่มจังหวัด และจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่สำหรับยุทธศาสตร์การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน และการจัดการหลังเกิดภัย ให้มีแหล่งงบประมาณเพิ่มเติมอีก 2 ส่วน คือ จากงบประมาณเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน และจากงบกลาง โดยให้กระทรวง กรม องค์กร และหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ จังหวัด อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง จัดทำแผนปฏิบัติการและงบประมาณรองรับ ให้สำนักงบประมาณ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และให้หน่วยงานระดับกระทรวงจัดทำแผนปฏิบัติการรองรับยุทธศาสตร์และบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติราชการประจำปี โครงการก่อสร้าง หรือพัฒนาที่อยู่อาศัยให้กับผู้ประสบภัยของส่วนราชการต่างๆ จึงต้องดำเนินการตามนโยบาย แผน และระบบงบประมาณดังกล่าวเช่นกัน

อนึ่ง แม้ว่าจะมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑ มานานแล้ว แต่ประเทศไทยยังไม่ประกาศใช้นโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติ และไม่มีแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบภัยทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น (จังหวัด) แต่อย่างใด ถ้ามีภัยพิบัติร้ายแรง (ระดับ 3 - 4) เกิดขึ้น จะมีมติคณะรัฐมนตรี เพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้ประสบภัยตามที่เหมาะสมเป็นครั้งคราวไป แต่แนวทางปฏิบัติทั่วไป คือ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกับจังหวัด (รวมถึง กทม. พัทยา ฯลฯ) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ จะมีหน้าที่ในการจัดตั้งศูนย์อพยพและจัดสร้างบ้านชั่วคราวให้ โดยประสานงานและระดมความช่วยเหลือจากหน่วยงาน

รัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจากภาคเอกชนหรือองค์การสาธารณกุศลต่างๆ โดยสามารถใช้เงินอุดหนุนราชการได้ตามระเบียบและหลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลัง และดำเนินการขออนุมัติหรือเบิกจ่ายงบประมาณของรัฐ เพื่อการฟื้นฟู เยียวยา และจัดหาที่อยู่อาศัยถาวรให้กับผู้ประสบภัย ตามระเบียบและหลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลัง และ/หรือตามมติคณะรัฐมนตรี

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557 ได้ระบุหน้าที่ด้านภัยพิบัติ ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ไว้กว้างๆ เพียง 4 ข้อ ได้แก่

1. เสริมสร้างเครือข่ายด้านการพัฒนาสังคมและสวัสดิการสังคมให้เป็นกลไกเสริมในการทำงานป้องกันสาธารณภัยในระดับชุมชนรากฐาน
2. สนับสนุนปัจจัยสี่ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตไปยังพื้นที่ประสบภัย
3. ดูแลและช่วยเหลือเด็กกำพร้า คนพิการ และผู้สูงอายุที่ประสบภัย
4. วางแผนและฟื้นฟูด้านเศรษฐกิจ สังคม และจิตใจให้แก่ผู้ประสบภัยและผู้ประสบปัญหาทางสังคม

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จึงมีบทบาทหน้าที่ในการจัดหาและพัฒนาที่อยู่อาศัยให้กับผู้ประสบภัยเช่นกัน โดยปัจจุบันมีหน่วยงานในกำกับที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย 2 หน่วยงาน คือ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และการเคหะแห่งชาติ แต่บทบาทและศักยภาพในการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้กับผู้ประสบภัยพิบัติของทั้ง 2 หน่วยงานนั้น ยังดำเนินการได้อย่างจำกัด และพันธกิจของหน่วยงานไม่ได้เน้นแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้ประสบภัยเป็นการเฉพาะ ส่วนกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้จัดเตรียมเต็นท์ และบ้านฉุกเฉิน (สำเร็จรูป) ไว้เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า (ที่อยู่อาศัยชั่วคราว) อยู่จำนวนหนึ่งกระจายอยู่ตามศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต และจังหวัด โดยทำหน้าที่ประสานความช่วยเหลือกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไม่มีนโยบายหรือแผน ที่จะก่อสร้างบ้านถาวรให้กับผู้ประสบภัยเอง เช่นเดียวกับทางจังหวัด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากงบประมาณท้องถิ่นมีจำกัด และส่วนใหญ่ยังไม่มีศักยภาพในการจัดสร้างบ้าน หรือแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยถาวรให้กับผู้ประสบภัยในพื้นที่ของตนได้ ยังต้องพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลางเป็นหลัก ประกอบกับการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นยังไม่บรรลุผลเท่าที่ควร

จังหวัด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่อำนวยความสะดวก และระดมความช่วยเหลือจากส่วนราชการอื่น และจากภาคเอกชน หรือมูลนิธิ และองค์การสาธารณกุศลต่างๆ ซึ่งมักเป็นความช่วยเหลือระยะสั้น และอยู่ในรูปของการบริจาคเงิน หรือสิ่งของจำเป็นเพื่อการยังชีพเบื้องต้น ซึ่งในกรณีที่เกิดภัยพิบัติร้ายแรง การฟื้นฟูชุมชนหรือการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยถาวรต้องใช้เวลาดำเนินการในระยะยาวและใช้งบประมาณสูง จึงต้องให้ส่วนราชการอื่นเข้าดำเนินการ หรือให้คณะรัฐมนตรีมีมติ

สั่งการชัดเจน การกำหนดนโยบาย แผน และโครงการเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้ประสบภัย ไร้หลังคา หรือในระยะยาว จึงทำได้ค่อนข้างจำกัด เพราะไม่ได้เป็นพันธกิจหลักของส่วนราชการหรือหน่วยงานใด แต่เป็นโครงการเฉพาะกิจ และกิจกรรมเพื่อการกุศล หรือการรับใช้สังคม (CSR) ขององค์กรเอกชน ซึ่งขึ้นอยู่กับงบประมาณ เงินบริจาค ทรัพยากร และศักยภาพของหน่วยงาน หรือองค์กร ในช่วงนั้นๆ เป็นสำคัญ

การบริหารด้านภัยพิบัติ และการจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้ประสบภัย

รัฐ หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีอำนาจหน้าที่และมีระบบหรือกลไกการบริหารตามที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557 เป็นหลัก โดยมีแผนปฏิบัติการในระดับกระทรวงรองรับตามประเภทของภัยพิบัติ (กระทรวงมหาดไทย) และแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแบบบูรณาการการบริจาคน (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ใช้ปฏิบัติ

กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2553 - 2557 ดังนี้

1. สั่งการและประสานให้จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ และพื้นที่ข้างเคียงเมื่อได้รับการร้องขอ
2. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการการค้าอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณชน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
3. ดำเนินการตามมาตรการด้านผังเมืองเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
4. ประกาศเขตพื้นที่ประสบภัยพิบัติ เขตพื้นที่จังหวัดประกาศโดยผู้ว่าราชการจังหวัด เขตพื้นที่กรุงเทพมหานครประกาศโดยอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. อำนวยความสะดวกและประสานการปฏิบัติการจัดการสาธารณภัยและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยและฟื้นฟูบูรณะสภาพพื้นที่ประสบภัยในกรณีที่เกิดสาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบรุนแรงกว้างขวาง
6. ส่งเสริมและรักษาความมั่นคงภายใน ความสงบเรียบร้อย และให้มีบริการประชาชนในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ
7. ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ เป็นหน่วยงานหลักที่กำกับดูแลจัดการสาธารณภัยในพื้นที่เขตจังหวัด โดยผู้บริหารท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่เป็นผู้อำนวยการท้องถิ่น (นายก อบต. นายกเทศมนตรี นายกเมืองพัทยา) ผู้อำนวยการอำเภอ (นายอำเภอ) ผู้อำนวยการ กทม. (ผู้ว่า กทม.) ผู้อำนวยการจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ผู้อำนวยการกลาง (อธิบดี ปภ.) และผู้บัญชาการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (รมว.มท.) โดยมีโครงสร้างตัวบุคคล และหน้าที่รับผิดชอบใน ทุกระดับชัดเจน นโยบายและโครงสร้างการบริหารให้สั่งการจากระดับชาติ (กปภ.ช.- ผบ.ปภ.ช. และ ผอ.กลาง) ลงสู่ท้องถิ่น แต่การปฏิบัติเมื่อเกิดภัยพิบัติจะต้องดำเนินการหรือแก้ปัญหาและรายงานจาก พื้นที่หรือท้องถิ่นขึ้นไปสู่สายบังคับบัญชาที่เหนือขึ้นไป โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งเป็น หน่วยงานกลาง จะมีศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต (เขต 1-18 เขต) และศูนย์ป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยจังหวัดอยู่ประจำพื้นที่ อีกทั้งมีส่วนราชการและหน่วยงานอื่น อีก 25 หน่วยงาน ที่มีหน้าที่ช่วยเหลือสนับสนุนกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตามแผนป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557

การบริหารจัดการโครงการก่อสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบภัย อาจแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ ได้แก่

1. โครงการที่ได้รับงบประมาณจากส่วนกลางผ่านทางจังหวัด และท้องถิ่น (งบกลาง และ เงินบริจาค) อยู่ในการดูแล และจัดการเบ็ดเสร็จโดยจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต. และเทศบาล) ซึ่งอาจให้ผู้ประสบภัยจัดหาผู้รับจ้างก่อสร้างเอง หรือรวมกลุ่มใช้ผู้รับจ้างก่อสร้าง ร่วมกัน บางโครงการได้รับความสนับสนุนจากทหารในพื้นที่ สถาบันการศึกษา หรือภาคเอกชน ในด้านแรงงาน แบบแปลนอาคาร และวัสดุก่อสร้าง ฯลฯ
2. โครงการที่ดำเนินการโดยสถาบันองค์กรพัฒนาชุมชน หรือการเคหะแห่งชาติ (ตามแผน ปฏิบัติการและงบประมาณประจำปี หรือตามมติคณะรัฐมนตรี) การบริหารโครงการจะเป็นไปตาม โครงสร้าง และรูปแบบการบริหารของหน่วยงานนั้นๆ เช่น โครงการบ้านมั่นคง และบ้านเอื้ออาทรที่ ก่อสร้างให้กับกลุ่มผู้ประสบภัย ฯลฯ
3. โครงการก่อสร้างที่อยู่อาศัย และพัฒนาชุมชน ที่ดำเนินการโดยมูลนิธิ องค์กรสาธารณ- กุศล หรือภาคเอกชน โดยอาจเป็นความร่วมมือของหลายองค์กร การบริหารโครงการจะมีลักษณะ และ เงื่อนไขเฉพาะโครงการ

โดยสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด จะทำหน้าที่ประสานงาน ติดตาม ประเมิน และรายงานผล ตามระบบและกลไกบริหารราชการ เพื่อให้เป็นไปตามแผนป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยแห่งชาติ

นโยบายช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นการทั่วไปของรัฐบาล

เมื่อเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติร้ายแรงเกิดขึ้น รัฐบาลอาจมีนโยบายให้เงินชดเชยความเสียหาย เพื่อซ่อมแซม หรือสร้างที่อยู่อาศัยใหม่เพิ่มเติมนอกเหนือจากระเบียบหรือหลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลัง และอาจมีนโยบายด้านเศรษฐกิจ หรือมาตรการสนับสนุนการฟื้นตัวของตลาดที่อยู่อาศัย หรือให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นการทั่วไป ตัวอย่างหลังมหาอุทกภัยใน พ.ศ. 2554 เช่น

1. นโยบายบ้านหลังแรกการคืนภาษี 10% ของราคาบ้านที่มีมูลค่าไม่เกิน 5 ล้านบาท
2. ลดหย่อนภาษีสำหรับการซ่อมแซมบ้าน เนื่องจากน้ำท่วมเสียหายไม่เกิน 1 แสนบาท
3. โครงการบ้านหลังแรกของธนาคารอาคารสงเคราะห์ ดอกเบี้ย 0% 3 ปี สำหรับการซื้อบ้านใหม่ ราคาไม่เกิน 1 ล้านบาท และโครงการช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ประสบภัยของธนาคารอาคารสงเคราะห์
4. ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากเหตุอุทกภัย โดยร่วมมือกับธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารพาณิชย์ในการให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ (ไม่เกินร้อยละ 3 ต่อปี) (โครงการ Soft Loans ของธนาคารแห่งประเทศไทยให้กู้ยืมเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย)
5. แผนนโยบายด้านเศรษฐกิจ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุน (โครงการเพิ่มทุนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ระยะที่ 3)
6. นโยบายจัดตั้ง “กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ” ภายใต้พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555 เพื่อบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยการรับประกันภัยและทำประกันภัยต่อ
7. นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมการก่อสร้าง เช่น การขยายระยะเวลาการก่อสร้าง หรือต่อสัญญาจ้างให้กับผู้รับจ้างก่อสร้างกับหน่วยงานราชการ

นโยบายดังกล่าว อาจมีผลโดยตรงหรือโดยอ้อม ให้ประโยชน์กับผู้ประสบภัยพิบัติแตกต่างกันไปตามพื้นที่ และสถานภาพของผู้ประสบภัย เป็นการให้ความช่วยเหลือและการส่งเสริมทางเศรษฐกิจเป็นการทั่วไป โดยมีเงื่อนไข และช่วงระยะเวลาที่จำกัด หรือตามมติคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งและคราวไป

ผลที่ได้จากโครงการศึกษาย่อย “นโยบายการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบภัยธรรมชาติในพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช”

โครงการศึกษาย่อย “นโยบายการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบภัยธรรมชาติในพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช” (Chaowana, 2013) คณะวิจัยได้ทำการศึกษา นโยบาย แผน และการบริหารจัดการด้านภัยพิบัติของจังหวัดนครศรีธรรมราช และได้เลือกโครงการที่อยู่อาศัย 2 โครงการเป็นกรณี

ศึกษา คือ โครงการรินน้ำใจ ในพื้นที่อำเภอนบพิตำ และอำเภอสิชล และโครงการร่วมพัฒนาบ้านพักอาศัยสำหรับผู้ประสพภัย อำเภอสิชล (งบประมาณของการเคหะแห่งชาติ) ผลจากการศึกษาข้อมูลของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง และการสำรวจในพื้นที่กรณีศึกษา สรุปได้ว่า

1. การดำเนินการ และบริหารจัดการด้านสาธารณภัยของจังหวัดนครศรีธรรมราชเป็นไปตามกฎหมายหลัก (พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550) และที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้กำหนดกรอบการบริหารจัดการด้านสาธารณภัยไว้อย่างชัดเจน โดยมีแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของจังหวัดนครศรีธรรมราช พ.ศ. 2553 - 2557 ที่ถ่ายทอดมาจากแผนระดับชาติ แผนเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่มจังหวัดนครศรีธรรมราช พ.ศ. 2556 และแผนบูรณาการด้านการเฝ้าระวังแจ้งเตือนภัยดินถล่ม โดยแต่ละแผนมีระบบกลไกในการบริหารตามลำดับขั้นของการบริหารราชการ

2. ตามแผนเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัยและดินโคลนถล่มจังหวัดนครศรีธรรมราช พ.ศ. 2556 ให้จัดตั้งองค์กรปฏิบัติรับผิดชอบการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจากน้ำและอุทกภัยระดับจังหวัด ได้แก่ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (องค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาลตำบล/เทศบาลเมือง/เทศบาลนคร/อำเภอ) ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าจังหวัด และศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าอำเภอ/กลุ่มอำเภอ

โดยมีขั้นตอนการปฏิบัติด้านการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูบูรณะหลังเกิดภัย 2 ขั้นตอน ได้แก่

- ประสานงานมูลนิธิ องค์กรสาธารณกุศล เพื่อให้การสนับสนุนในเรื่องการประกอบอาหารเลี้ยงผู้อพยพ และให้การสงเคราะห์ผู้ประสพภัยจากเครือข่าย

- พิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ประสพภัย ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 โดยใช้เงินทดรองราชการฯ ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีงบฉุกเฉินในวงเงิน 50 ล้านบาท ในกรณีเกิดภัยพิบัติฉุกเฉินรุนแรง หากเงินในอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เพียงพอ ให้ขอขยายวงเงินทดรองราชการผ่านกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามความจำเป็นของเหตุการณ์ ซึ่งอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสามารถให้ความช่วยเหลือเพิ่มได้อีกในวงเงิน 50 ล้านบาท และหากไม่เพียงพอ ให้ใช้ของปลัดกระทรวงมหาดไทยในวงเงิน 50 ล้านบาท และหากภัยที่เกิดขึ้นมีความรุนแรงอย่างยิ่ง นายกรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติเพิ่มได้อีก 100 ล้านบาท ส่วนในกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องให้ความช่วยเหลือนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะขออนุมัติทำความตกลงนอกเหนือระเบียบและหลักเกณฑ์ไปยังกรมบัญชีกลาง หรือเสนอขอของบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจากคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การช่วยเหลือประชาชนผู้ประสพภัยตามความจำเป็นเร่งด่วนได้

เมื่อเหตุการณ์ยุติลงแล้ว ให้กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งพื้นที่ปฏิบัติตามขั้นตอนการฟื้นฟูบูรณะ เช่น การให้การรักษายาบาลผู้บาดเจ็บเพื่อรักษาชีวิตผู้ได้รับอันตรายในระยะแรก สำนวความเสียหายทุกด้านอย่างละเอียดเพื่อประโยชน์ในการให้ความช่วยเหลือและให้ดำเนินการฟื้นฟูบูรณะความเสียหายในเบื้องต้น โดยงบประมาณที่อยู่ในความรับผิดชอบกรณีที่เกิดขึ้นขีดความสามารถ ให้ขอรับการสนับสนุนจากหน่วยเหนือตามลำดับขึ้นไป ฯลฯ

3. การดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่ผ่านมาของจังหวัด ที่ได้จากการสำรวจในพื้นที่กรณีศึกษา 2 โครงการนั้น พบปัญหาในประเด็นหลัก ดังนี้

- ปัญหาด้านนโยบาย งบประมาณ และเครื่องมือในการฟื้นฟูเยียวยา ซึ่งยังต้องอาศัยการช่วยเหลือจากส่วนกลางเป็นหลัก ท้องถิ่นและจังหวัดยังมีข้อจำกัดด้านงบประมาณและการติดต่อประสานงานในแต่ละลำดับขั้นตอน เพราะมีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย และบ้านสำเร็จรูปที่เตรียมไว้ใช้ในกรณีฉุกเฉินยังมีจำนวนน้อยเกินไป

- รูปแบบอาคารมาตรฐานที่ได้จากส่วนกลาง ยังไม่สอดคล้องกับการใช้งานของผู้ประสบภัยเท่าที่ควร

- การดำเนินการโดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน สามารถเป็นแนวทางการพัฒนาเพื่อการพึ่งพาตนเองในชุมชนได้ แต่ยังมีข้อจำกัดด้านการสนับสนุนจากส่วนกลาง และต้องใช้เวลา

ผู้วิจัย (Choawana, 2013) จึงมีข้อเสนอแนะในการดำเนินการด้านที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบภัยในประเด็นหลัก ดังนี้

- ด้านนโยบายและงบประมาณ ควรสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีศักยภาพในการแก้ปัญหา และมีความคล่องตัวในการดำเนินงานมากขึ้น

- ด้านการบริหารโครงการ ควรใช้ชุมชนเป็นฐานในการขับเคลื่อนการแก้ปัญหา โดยการสนับสนุนจากส่วนกลาง

- รูปแบบและขนาดอาคาร วัสดุ และระบบการก่อสร้าง ควรมีความหลากหลาย และสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทของชุมชนหรือพื้นที่ตั้ง รูปแบบอาคารควรให้สามารถปรับเปลี่ยน หรือต่อเติมภายหลังได้

บทสรุป

หลังจากที่มีพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 รวมทั้งมีแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557 ประกาศใช้ ประเทศไทยได้มีนโยบายแผน และการบริหารจัดการด้านภัยพิบัติเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ชัดเจน และมีหน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบอย่างเป็นรูปธรรม แต่ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติ

(National Housing Policy) ที่ประกาศใช้อย่างเป็นทางการแต่อย่างใด การแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มผู้ประสพภัยของส่วนราชการหรือหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง จึงไม่มีนโยบายและแผนกำกับทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ประกอบกับส่วนราชการต้องดำเนินงานภายใต้แผนยุทธศาสตร์ และแผนบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล และมักสนองนโยบาย (เร่งด่วน) ของรัฐบาลในช่วงนั้นๆ เป็นสำคัญ นโยบาย แผน และโครงการของหน่วยงานประจำตามแผนปฏิบัติการ ส่วนใหญ่เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า หรือเป็นโครงการระยะสั้น-ปานกลาง เพื่อการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นสำคัญ

ที่ผ่านมาภาครัฐมีหน่วยงานที่มีพันธกิจ และเป้าหมายมุ่งเน้นแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อย-ปานกลาง และมุ่งเน้นพัฒนาชุมชนแออัด หรือก่อสร้างบ้านให้กับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยมากเป็นภารกิจประจำอยู่แล้ว แต่บทบาทหรือศักยภาพในการแก้ปัญหา หรือก่อสร้างที่อยู่อาศัยให้กับกลุ่มผู้ประสพภัยพิบัติ นั้น ยังทำได้ในสัดส่วน และจำนวนที่จำกัด เมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการของประเทศโดยรวม ถึงแม้จะมีการปรับเป้าหมายของหน่วยงานให้ดีขึ้นแล้วก็ตาม ส่วนบทบาทของจังหวัดหรือท้องถิ่นในการพัฒนา หรือก่อสร้างที่อยู่อาศัยถาวรให้กับผู้มีรายได้น้อย และกลุ่มผู้ประสพภัยยังน้อยมาก โดย พ.ร.บ. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 จะกำหนดบทบาทหน้าที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และจังหวัดหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการด้านภัยพิบัติไว้ แต่ไม่ครอบคลุมถึงการก่อสร้างที่อยู่อาศัยถาวรให้กับผู้ประสพภัย การจัดหาหรือก่อสร้างที่อยู่อาศัยให้กับผู้ประสพภัยพิบัติร้ายแรงจึงต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากมูลนิธิ องค์กรสาธารณกุศล และภาคเอกชน ซึ่งปัจจุบันความร่วมมือ และระบบการบริหารจัดการมีแนวโน้มที่ดีขึ้นกว่าในอดีต แต่รัฐควรพัฒนาให้มีความต่อเนื่อง และยั่งยืนมากขึ้น

การแก้ปัญหาหรือพัฒนาที่อยู่อาศัยให้ผู้ประสพภัย จึงควรมุ่งไปที่การกำหนด หรือสั่งการให้หน่วยงานรับผิดชอบที่ชัดเจน โดยอาจปรับปรุงกฎหมายและแผนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบูรณะ พื้นฟู และการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยผู้ประสพภัยให้มีรายละเอียด หรือความชัดเจนยิ่งขึ้น และรัฐควรเร่งจัดทำนโยบายและแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยแห่งชาติให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว โดยให้ครอบคลุมถึงปัญหา และการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและผู้ประสพภัยพิบัติด้วย เพื่อให้มีแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของประเทศ ที่หน่วยงานรับผิดชอบสามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้ในทุกระดับบริหาร ซึ่งจะช่วยให้การแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยผู้ประสพภัยของประเทศ มีประสิทธิภาพ และบรรลุผลได้มากขึ้น โดยเฉพาะการเตรียมความพร้อมไว้ล่วงหน้า และการพัฒนาเพื่อการแก้ปัญหาได้ต่อเนื่องในระยะยาว

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

1. นโยบายและมาตรการทางผังเมืองเพื่อกำหนดแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย และบูรณาการแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในผังเมืองรวม จะช่วยป้องกันและแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้ประสบภัยได้อย่างเป็นระบบ แต่ภาครัฐควรแก้ระบบและกลไกการบริหาร (Implementation) ควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้การบังคับใช้ผังเมืองรวม และแผนป้องกันภัยพิบัติบรรลุผลยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ต่างจังหวัด
2. รัฐควรส่งเสริม และร่วมมือกับภาคเอกชน เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมก่อสร้างบ้านสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติ ทั้งบ้านพักชั่วคราว และที่อยู่อาศัยถาวร ที่ยั่งยืนในเชิงธุรกิจเพิ่มขึ้น โดยมีนโยบาย แผน และเป้าหมายที่ชัดเจน
3. ควรสนับสนุนให้มีการวิจัยและพัฒนารูปแบบอาคาร วัสดุ และระบบการก่อสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติที่หลากหลาย ควบคู่ไปกับการสนับสนุนอุตสาหกรรมรองรับ เพื่อเตรียมความพร้อมไว้ล่วงหน้า และสามารถเลือกนำไปใช้ก่อสร้างได้ตามความเหมาะสมของพื้นที่ และกลุ่มผู้ประสบภัยพิบัติ

References

- Chaowana, K. (2013) . *The policies on disaster prevention and mitigation, and housing of Nakhon Si Thammarat Province*. Final report, Nov. 30, 2013, submitted to the Faculty of Architecture, Silpakorn University.
- Department of Disaster Prevention and Mitigation. (2012). *“The focus policies of disaster prevention and mitigation for the fiscal year 2013.”*
- Harper, E. (2009). *International law and standards applicable in natural disaster situations*. Rome: International Development Law Organization.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. (2009). *World disaster report 2009 Focus on early warning, early action*. N.P.: n.p.
- Kamolvech, T. (2011). *Handbook of local disaster management*. Bangkok: King Prajadhipok Institute, Local Government Development College.
- Limsiri, P. (2011). Fundamental rights of disaster victims. *Academic doc. No. 13 / FY 2011*. N.P.: Dumrong Rajanupab Institute.
- Ministry of Finance. (2013). *Guidelines for advances government spending to help the disaster victims, 2013*.
- Nakhon Si Thammarat Province. (2012). *The specific plan for prevention and correction of flood, soil erosion and landslide in Nakhon Si Thammarat Province, 2012*.
- Nakhon Si Thammarat Provincial Administration Organization, Division of Planning and Budget. (2011). *Strategic provincial development framework in 2554*.
- Natural Disaster Research Center, Rangsit University. (2007). *The study report for disaster management system in crisis*. Bangkok: Office of the Public Sector Development Commission.
- Office of Disaster Prevention and Mitigation Policy. (2012). *Lesson to fix flood in 2011: Law, regulations, organization and management in crisis*. Memo report on the implementation of the working group.
- Office of Prime Minister. (2012). *The economic policies : Report on the performance of the cabinet in accordance with the basic policy of the State Government, Yingluck Shinawatra (August 23, 2011 to August 23, 2012)*. pp. 277-420.
- Office of the National Economic and Social Development Board (NESDB.). (2011). *Disaster management and rehabilitation: A case study of Thailand and other countries, July 2554*. Nonthaburi: Petchrung Print Center.

- Ombudsman. (2554). *Report on the flood management and flooding in Thailand*. Bangkok : Office of the Ombudsman.
- Puvanant, C.; Chaowana, K.; Sukhantharos, P. & Jaiboon, N. (2013). *The study project on disaster prevention and mitigation policies and housing development for vulnerable groups in Thailand*. Final report submitted to the Faculty of Architecture, Silpakorn University. Nov., 2013.
- Rerngnirunsathit, P. (2012). *Thailand Country Profiles 2011*. Bangkok: Department of Disaster Prevention and Mitigation (DDPM) Ministry of Interior Thailand 2012.
- The Bangkok Committee on Disaster Prevention and Mitigation Plan. (2010). *The Prevention and Mitigation Plan, Bangkok: 2010-2014*. N.P.: Office of Disaster Prevention and Mitigation.
- The National Committee on Disaster Prevention and Mitigation. (2010). *The National Disaster Prevention and Mitigation Act 2010*. N.P: Department of Disaster Prevention and Mitigation, Ministry of Interior.
-
- _____ . (2013). *The National Disaster Prevention and Mitigation Plan 2010-2014*. N.P.: Department of Disaster Prevention and Mitigation, Ministry of Interior.
- The National Committee on Water and Flood Management. (2013). *Proceedings of the Sustainable Water Resources Management Projects and Flooding Correction Systems in Thailand*. N.P.: Office of National Policy and Management.
- The National Safety Commission. (2010). *The National Safety Master Plan, 2010-2014*. N.P.: Ministry of Interior.
- The Thailand Research Fund. (2011). The flooding problems associated with urban planning and land use. *TRF Policy Bulletin*, 5(December).
- UN-HABITAT. (2008). *Shelter projects 2008*. IASC Emergency Shelter Cluster.
- Walailak University, School of Architecture and Design. (2011). *Summary report on the implementation of academic service: The housing project for disaster victims in Sichol District, Nakhon Si Thammarat Province*.

