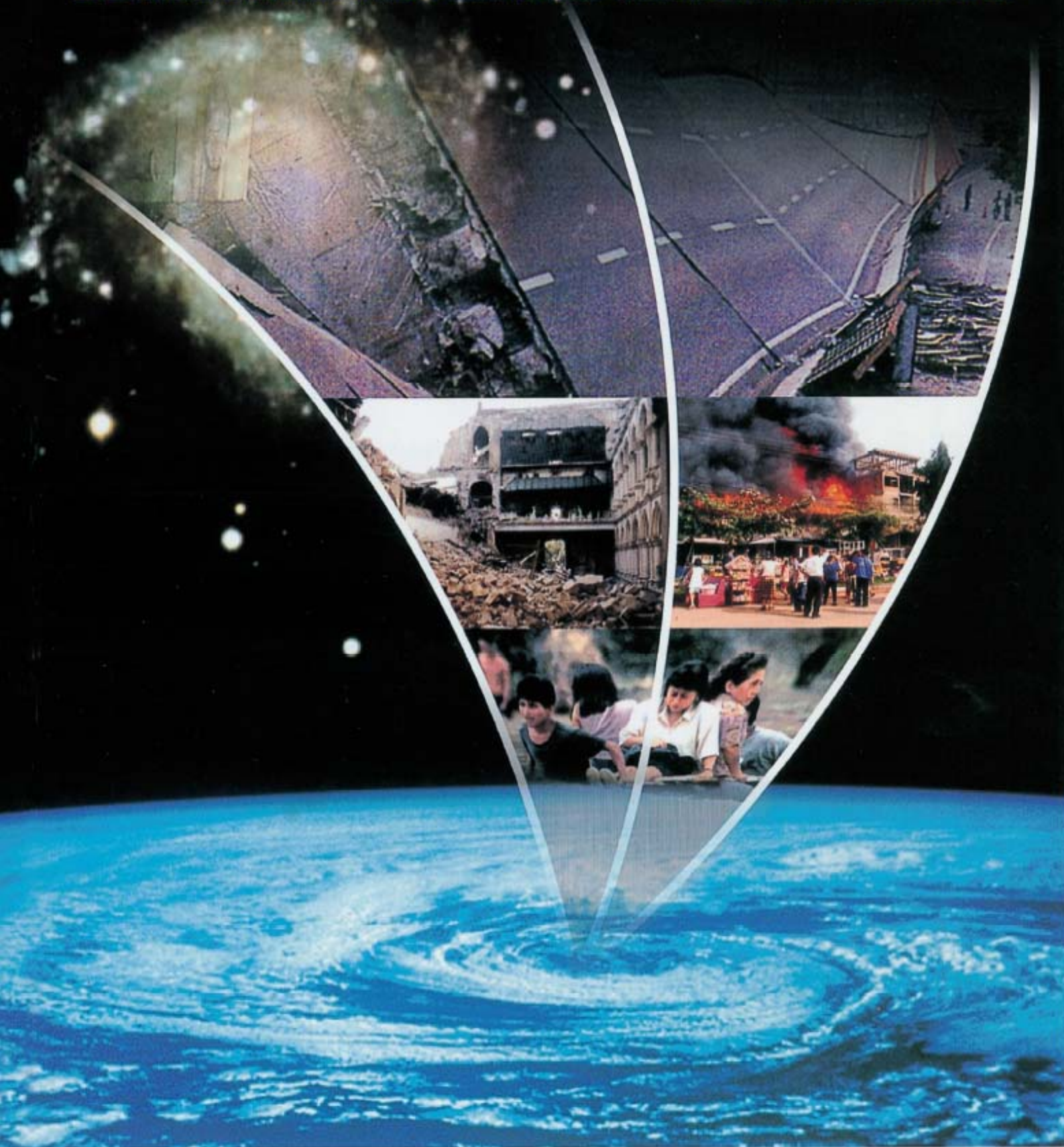


คู่มือ

องค์รวมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ



จัดทำโดย



ศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย
โครงการเตรียมความพร้อมเพื่อบรรเทาภัยพิบัติของชุมชนเมืองในประเทศไทย

สนับสนุนโดย

USAID



คู่มือเรื่อง องค์รวมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

โดย ศูนย์เตรียมความพร้อมภัยพิบัติแห่งเอเชีย, 2548

62 หน้า: ภาพประกอบ 7 รูป ตารางประกอบ 9 ตาราง

ผู้เขียน Ms. Linda Noson

คณะผู้จัดทำ อติวรรณ คุณาภินันท์
อรรพรรณ ยะผา
พรพิมล พลโยธา
วาสนา อินทร์จาว

พิมพ์ครั้งที่ 1 มีนาคม 2548
จำนวน 300 เล่ม

คู่มือองค์รวมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	1
1.0 บทนำ	2
1.1 วัตถุประสงค์	2
1.2 ผลกระทบจากภัยพิบัติ	2
1.3 คำจำกัดความ	3
1.4 คู่มือองค์กรร่วมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ	5
1.5 ประเด็นหลัก	6
2.0 แนวคิดเรื่องการจัดการความเสี่ยง	7
2.1 บทนำ	7
2.2 มาตรฐานการจัดการความเสี่ยง	8
2.3 องค์ประกอบของมาตรฐานการจัดการความเสี่ยง	8
2.3.1 กระบวนการในการจัดการ	8
2.3.2 กระบวนการในการตัดสินใจ	13
2.4 แผนการจัดการความเสี่ยงแบบเพิ่มศักยภาพและแบบบูรณาการ	14
2.5 องค์กรร่วมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ	15
2.6 ประเด็นหลัก	16
3.0 หลักการของการกำหนดนโยบาย การบังคับใช้ และการคงไว้ซึ่งนโยบาย	18
3.1 บทนำ	18
3.1.1 กรอบนโยบาย	18
3.1.2 กรอบองค์กร/สถาบัน	19
3.1.3 กรอบทางกฎหมาย	19
3.2 กรอบนโยบาย กรอบองค์กร/สถาบัน และกรอบทางกฎหมาย	19
3.2.1 กรอบนโยบายของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	20
3.2.2 กรอบสถาบันของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	20
3.2.3 กรอบทางกฎหมาย	22
3.2.4 การป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน	22
3.3 การระดมชุมชนที่มีความเสี่ยงสูงทางภัยพิบัติ	23

3.4	องค์ประกอบของการลดความล่าช้าที่ประสบผลสำเร็จ	25
3.5	การนำนโยบายไปปฏิบัติ	27
3.6	การประเมินประสิทธิภาพของนโยบาย	27
3.6.1.	ความเป็นไปได้ของนโยบาย	27
3.6.2	สถานะ/บริบทของการนำไปปฏิบัติ	27
3.6.3	การประเมินค่าใช้จ่าย	27
3.6.4.	ผลจากการนำไปปฏิบัติ	28
3.7	ตัวอย่างวิธีการกำหนดดัชนีชี้วัดความสำเร็จ	28
3.8	ประเด็นหลัก	28
4.0	ความร่วมมือ	30
4.1	บทนำ	30
4.2	ตัวอย่าง	31
4.2.1	การประสานความร่วมมือ	31
4.2.2	หน่วยงานร่วม/ผู้เป็นหุ้นส่วน (Partners)	31
4.2.3	พันธมิตร (Coalitions)	32
4.2.4	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholders)	32
4.3	การเริ่มต้น	35
4.4	ประเด็นหลัก	35
5.0	การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ	36
5.1	บทนำ	36
5.2	อุปสรรคในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ	36
5.3	การกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อลดความเสี่ยง	37
5.3.1	การจัดตั้งแผนการจัดการ	37
5.3.2	การจัดตั้งกระบวนการดำเนินการจัดการความเสี่ยงให้สำเร็จ	38
5.3.3	ประเมิน ปรัชญา วางแผน ดำเนินการ ทบทวน และ ปฏิบัติซ้ำ	38
5.4	ตัวอย่างการดำเนินการเพื่อลดความเสี่ยง	39
5.4.1	แผนปฏิบัติการเตรียมความพร้อม	39
5.4.2	แผนการปฏิบัติการเพื่อบรรเทาภัยพิบัติ	40
5.4.3	แผนการปฏิบัติการเพื่อตอบสนองต่อภัยพิบัติ	40
5.4.4	แผนการปฏิบัติการเพื่อฟื้นฟูหลังเกิดภัยพิบัติ	41
5.5	ประเด็นหลัก	41

6.0	เทคนิคและเครื่องมือในการจัดการความเสี่ยง	42
6.1	บทนำ	42
6.2	การแก้ไขความเสี่ยง	42
6.2.1	การหลีกเลี่ยงความเสี่ยง	42
6.2.2	การป้องกัน	43
6.2.3	การลดความสูญเสีย	44
6.3	ประเด็นหลัก	45
7.0	การประกันความเสี่ยงจากภัยพิบัติ	46
7.1	บทนำ	46
7.2	ความสำคัญของการประกันความเสี่ยงจากภัยพิบัติ	46
7.3	ประโยชน์ของการประกันความเสี่ยงจากภัยพิบัติ	47
7.4	แผนภาพ	47
7.5	ประเด็นหลัก	48
ภาคผนวก ก	การประชุมสัมมนาระดมความคิดเห็น เรื่ององค์รวมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ	
ก.1	ความเสี่ยงจากสารเคมี	51
ก.2	อุทกภัย	53
ก.3	แผนการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติจากอุทกภัย	54
ก.4	การคมนาคม และอุบัติเหตุบนท้องถนน	55
ก.5	อุบัติเหตุเพลิงไหม้ในอาคารสูง	56
ภาคผนวก ข	การจัดการความเสี่ยงแบบบูรณาการ	58
ภาคผนวก ค	เอกสารอ้างอิง	61

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ภัยจากมนุษย์ ภัยจากเทคโนโลยี และภัยจากธรรมชาติที่เกิดขึ้นในประเทศไทยก่อให้เกิดความสูญเสียทั้งในอดีตและอาจก่อให้เกิดความสูญเสียในอนาคตอีกด้วย โรคภัยต่างๆ ระบบการดูแลสุขภาพที่ด้อยประสิทธิภาพลง ความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันใหญ่หลวง และความโกลาหล มักมาพร้อมกับภัยพิบัติต่างๆ เหตุการณ์น้ำท่วมในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2539 ถึง 2543 สร้างความเสียหายกว่าหนึ่งหมื่นห้าพันล้านบาท ประเทศไทยต้องเผชิญกับภัยด้านต่างๆ เช่น ภัยน้ำท่วม ภัยแล้ง อัคคีภัย ภัยจากสารเคมี การขาดแคลนพลังงาน และภัยจากการก่อการร้าย เป็นต้น

รัฐบาลไทยได้จัดตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ป.ภ.) ขึ้นเป็นหน่วยงานใหม่ ในเดือนตุลาคม ปี พ.ศ. 2545 เพื่อดูแลรับผิดชอบกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับภัยพิบัติ ซึ่งรวมถึงการป้องกัน การบรรเทา การรับมือ และการฟื้นฟู โดยดำเนินนโยบายมุ่งเน้นด้านการป้องกันและบรรเทาภัยก่อนเกิดภัยพิบัติเพื่อลดความเสี่ยงในการเกิดภัยพิบัติรวมทั้งเพื่อลดความจำเป็นด้านการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูหลังเกิดภัยพิบัติ วิธีการดังกล่าวเรียกว่า การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Management) เพื่อสร้างชุมชนและประเทศที่มีความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติได้

การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ป็นการขยายผลของแนวคิดและวิธีการเรื่องพื้นฐานการจัดการความเสี่ยงที่ใช้กันในภาคธุรกิจเพื่อทำให้เกิดความคล่องตัวทางการเงินในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุหรือประสบปัญหาในการดำเนินธุรกิจ การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ จะนำแนวคิดและวิธีปฏิบัติดังกล่าวมาใช้เพื่อเพิ่มอัตราความอยู่รอดของมนุษย์ ลงไว้ซึ่งการบริการ และการดำเนินชีวิตตามปกติในยามที่เกิดภัยพิบัติ ทั้งในระดับชุมชน ระดับจังหวัดและระดับประเทศ

องค์กรร่วมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Total Disaster Risk Management: TDRM) เป็นการแสดงถึงมิติที่เปลี่ยนไปของการมองภัยพิบัติ จากที่เคยมองว่าเป็นผลกระทบจากภัยต่างๆ ที่มีความรุนแรง มาเป็นการมองภัยพิบัติในรูปแบบของ “การแสดงให้เห็นถึงปัญหาด้านการพัฒนาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข” องค์กรร่วมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ส่งเสริมความยั่งยืนโดยการทำการประเมินความเสี่ยงรวมทั้งกำหนดวิธีแก้ไขปฏิบัติเพื่อลดความเสี่ยงอันเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนา

องค์กรร่วมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (TDRM) เป็นแนวทางสำหรับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในการดำเนินงานให้บรรลุวิสัยทัศน์เพื่อให้ประเทศไทยเป็นเมืองปลอดภัยน่าอยู่ ในปัจจุบัน การพัฒนาและการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติจึงเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการควบคู่กันไป เนื่องจากความสูญเสียที่เกิดจากภัยพิบัติได้ทวีความรุนแรงขึ้นแม้อัตราการเกิดของภัยพิบัติจะคงที่ ซึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนาด้านต่างๆ อย่างรวดเร็ว องค์กรร่วมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ จึงเป็นแนวทางที่สำคัญในการบรรเทาความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่เป็นผลมาจากการพัฒนาที่ปราศจากการควบคุม

1.0 บทนำ

1.1 วัตถุประสงค์

คู่มือเล่มนี้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นหนังสืออ้างอิงเกี่ยวกับองค์รวมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Total Disaster Risk Management: TDRM) สำหรับเจ้าหน้าที่ระดับสูงและระดับกลาง ประจำกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) ประเทศไทย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกำหนดกรอบงานด้านกฎระเบียบ และข้อบังคับเพื่อส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมด้านการจัดการความเสี่ยงในประเทศ เนื้อหาหลักของคู่มือฉบับนี้ เกี่ยวกับการพัฒนาและการนำระบบในการจัดการภัยชนิดต่างๆ ที่ถูกความต่อวิสัยทัศน์ของการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อให้ประเทศไทยเป็นเมืองปลอดภัยน่าอยู่

คู่มือเล่มนี้ได้รวบรวมเนื้อหาที่น่าสนใจโดยผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติสากลในการประชุมสัมมนาระดมความคิดเห็นเรื่อง องค์รวมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ซึ่งศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย (ADPC) โดยโครงการบรรเทาภัยพิบัติของชุมชนเมืองในประเทศไทย (TUDMP) จากการสนับสนุนของ U.S. Agency for International Development, Office of Foreign Disaster Assistance (USAID/OFDA) ได้จัดขึ้นให้กับเจ้าหน้าที่ระดับสูงและระดับกลางของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2547 ณ โรงแรมมณเฑียรวิเวอร์ไซด์ กรุงเทพฯ

1.2 ผลกระทบจากภัยพิบัติ

ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศเผชิญกับความสูญเสียอย่างมหาศาลจากภัยพิบัติ มากกว่า 95% ของจำนวนผู้ที่เสียชีวิตจากภัยพิบัติภัยอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา ความเสียหายที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา สูงกว่าประเทศอุตสาหกรรมถึง 20 เท่า (เปรียบเทียบจาก GDP)

ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นรุนแรงชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อนในเรื่องการใช้ที่ดิน โครงสร้างของอาคาร และความสามารถในการตอบสนองและจัดการภัยพิบัติเพื่อบรรเทาความเสียหายอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งนำไปสู่หายนะทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจ ประชาชนกลุ่มที่มีฐานะยากจน เป็นกลุ่มที่ประสบความลำบากในการดำรงชีวิต มักอาศัยอยู่ในอาคารก่อสร้างที่ไม่ได้มาตรฐานความปลอดภัย และตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อภัย เช่น บริเวณที่ราบน้ำท่วมถึง และมักจะตกอยู่ในภาวะทุกข์โศกนาถกรรม และขาดสุขอนามัยที่ดี ภัยพิบัติยังทำให้คนเหล่านี้กลายเป็นคนที่ด้อยโอกาส ไม่สามารถหนีออกจากภาวะความยากจนได้ และอาจจะทำให้กลุ่มคนเหล่านี้ต้องตกอยู่ในสภาวะที่สิ้นหวังและยากลำบากกว่าเดิมอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มเด็กและคนชรามักจะได้รับผลกระทบในทางลบมากที่สุดในทุกระดับของสังคม

ผลพวงทางเศรษฐกิจ เช่น ความล้มเหลวทางด้านธุรกิจ ความสูญเสียทางรายได้ของรัฐบาล ทำให้เกิดความยากจนเพิ่มขึ้น และการโยกย้ายการลงทุนด้านอุตสาหกรรมและธุรกิจไปยังชุมชนอื่นหรือไปยังประเทศอื่น ผลพวงเหล่านี้ ส่งผลให้ศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทยตกต่ำลง

ภัยพิบัติต่างๆ ยังทำให้การเมืองไร้เสถียรภาพและมีการกล่าวหารัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องของการขาดการเตรียมความพร้อม และไม่จัดหาความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยที่เพียงพอ

“ภัยพิบัติมีผลกระทบต่อคนทุกคน และการฟื้นฟูนั้นก็อาจต้องใช้เวลานานนับสิบปี”

1.3 คำจำกัดความ

การให้คำจำกัดความของการจัดการความเสี่ยง มักจะสะท้อนจากพื้นฐานทางการศึกษาหรืออาชีพของผู้ให้คำจำกัดความ กล่าวคือ นักปฐพีวิทยา มักอ้างถึงลักษณะทางกายภาพของภัย ส่วนนักวางแผนจะเน้นถึงความล้มเหลวในระดับภูมิภาค ในขณะที่นักประกันภัยจะมุ่งเน้นไปทางด้านความสูญเสียทางเศรษฐกิจ

คำศัพท์เฉพาะที่เลือกมาใช้ในคู่มือฉบับนี้ได้ให้คำจำกัดความตามกรอบความหมาย ดังนี้

ภัย (Hazards)

ภัย คือ ต้นตอของผลกระทบซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินของมนุษย์ หรือเกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจ มีผลกระทบต่อสังคม และอื่นๆอีกมากมาย โดยทั่วไปแล้วสามารถจำแนกภัยได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. ภัยทางธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม ดินถล่ม แผ่นดินไหว
2. ภัยทางเทคโนโลยี เช่น ภัยจากการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ ปัญหาจากระบบการสื่อสาร
3. ภัยโดยน้ำมือมนุษย์ เช่น อัคคีภัย การก่อการร้าย อุบัติเหตุทางท้องถนน

การจัดการความเสี่ยงแบบบูรณาการ (Integrated Risk Management)

การจัดการความเสี่ยงแบบบูรณาการ เป็นกระบวนการปฏิบัติการในทุกระดับขององค์กร แบ่งตามกรมต่างๆ (ในสำนักและศูนย์) ไปสู่ระดับจังหวัด อำเภอและระดับท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการด้านความเสี่ยงระดับกรมหรือกอง จำเป็นต้องดูแลและให้คำแนะนำสำหรับการจัดการความเสี่ยง การจัดการความเสี่ยงแบบบูรณาการ หมายถึงการมีส่วนร่วมในเชิงรุกของผู้เกี่ยวข้องทุกคนในการบรรเทาความเสี่ยงอีกด้วย

การบรรเทา (Mitigation)

การบรรเทา เป็นการระบุชี้และบันทึกการดำเนินการต่างๆ ที่สามารถทำได้เพื่อลดระดับผลกระทบของภัยพิบัติที่คาดการณ์ไว้กรณีเกิดภัยพิบัติ เช่น การเสริมความแข็งแรงของอาคารสิ่งก่อสร้าง การพัฒนาแผนและขั้นตอนปฏิบัติการรับมือกับภาวะฉุกเฉิน และการจัดตั้งระบบการระบายน้ำ การปฏิบัติบางอย่างอาจเรียกได้ว่าเป็นทั้งการป้องกันและการบรรเทา เช่น การเสริมความแข็งแรงของอาคารสิ่งก่อสร้างเพื่อลดความถี่ของภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้น และลดผลกระทบที่เกิดจากภัยนั้นๆ (Risk Management Program Standard 1996; Essentials of Risk Management 1997)

การป้องกัน (Prevention)

การป้องกัน เป็นการระบุชี้และบันทึกการดำเนินการต่างๆ ที่สามารถทำได้อันมีผลต่อการลดภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้น (Risk Management Program Standard 1996; Essentials of Risk Management 1997) ยกตัวอย่างเช่น โครงการให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องการป้องกันอัคคีภัยโดยใช้หลักการตัดปฏิกิริยาสามเหลี่ยมลูกโซ่ของการเกิดไฟ (องค์ประกอบไฟสามประการ ได้แก่เชื้อเพลิง ออกซิเจน และความร้อนหรือแหล่งเชื้อเพลิง) จะสามารถลดโอกาสในการเกิดอัคคีภัย แต่โครงการดังกล่าวไม่อาจลดความรุนแรงของความเสียหายเมื่อเกิดอัคคีภัยขึ้น การป้องกันภัยที่อาจทำได้คือ การติดตั้งอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้นอกพื้นที่เสี่ยงภัย การดูแลรักษาระบบระบายน้ำ และการทำให้สิ่งก่อสร้างมีความแข็งแรงมากขึ้น

นโยบายสาธารณะ (Public Policies)

นโยบายสาธารณะ แสดงถึงหลักการที่สนับสนุนปรัชญาทางการเมืองของรัฐบาล นโยบายดังกล่าวกำหนดขอบข่าย นิติบัญญัติ ข้อกำหนด โครงการ งบประมาณ การบริหารงานธุรการ และ/หรือ คำพิพากษาของศาล ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด และระดับประเทศ นโยบายสาธารณะนี้เป็นตัวกำหนดการดำเนินงานในการช่วยเหลือเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ของประชาชน

ความเสี่ยง (Risk)

ความเสี่ยง โดยทั่วไปหมายถึง ผลกระทบทางด้านลบที่อาจเกิดขึ้นได้ การประเมินความเสี่ยงจะพิจารณาถึงความเป็นไปได้ที่ภัยจะเกิดขึ้น องค์ประกอบและระบบต่างๆ ที่เสี่ยงต่อการเกิดภัย รวมถึงพิจารณาความล่อแหลมต่อการเกิดความเสียหาย เราอาจลดความเสี่ยงได้โดยการใช้มาตรการในการป้องกันและบรรเทาภัยให้ประสบผลสำเร็จ

การจัดการความเสี่ยง (Risk Management)

การจัดการความเสี่ยงเป็นการรวบรวมหน้าที่พื้นฐานด้านการจัดการ (การวางแผน การดำเนินการ การนำไปปฏิบัติและการติดตามประเมินผล) ผสมผสานกับกระบวนการตัดสินใจเพื่อจัดระดับความสำคัญของความเสี่ยงและการดำเนินการลดความเสี่ยงให้บรรลุผล ในอดีต ธุรกิจต่างๆ ได้ใช้กระบวนการจัดการความเสี่ยงเป็นพื้นฐานเพื่อประเมินความต้องการด้านการประกันภัย และเพื่อกำหนดวิธีการให้สอดคล้องกับกฎระเบียบว่าด้วยความปลอดภัยของพนักงาน ในปัจจุบัน การจัดการความเสี่ยงครอบคลุมถึงบทบาทที่สำคัญในการระบุและลดความเสี่ยงของภัยที่ขยายวงกว้างขึ้น มีการระดมทรัพยากรต่างๆ เพื่อลดความเสี่ยงจากภัยที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งเป็นความพยายามที่มุ่งหวังให้ธุรกิจหลังการเกิดภัยพิบัติไม่เกิดการชะงักงัน และสามารถดำเนินต่อไปได้

องค์กรร่วมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Total Disaster Risk Management)

องค์กรร่วมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (TDRM) มองว่าภัยพิบัติเป็นผลกระทบจากสถานะที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขพัฒนา องค์กรร่วมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ นำเสนอวิธีการที่สมดุลในการลดผลกระทบที่เกิดจากภัยพิบัติ โดยใช้วิธีการป้องกัน การบรรเทา และการช่วยเหลือฟื้นฟู ความสำเร็จขององค์กรร่วมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ อาจประเมินได้จาก ผลกระทบต่อความสูญเสียด้านชีวิต ทรัพย์สิน ได้ลดลง

1.4 คู่มือองค์กรร่วมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

คู่มือประกอบด้วยเนื้อหาต่างๆ 7 บท ดังรายละเอียดต่อ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

- | | |
|---------|--|
| บทที่ 1 | บทนำ |
| บทที่ 2 | สาระสำคัญของแนวคิดการจัดการความเสี่ยง ซึ่งรวมถึง มาตรฐานการจัดการความเสี่ยง องค์ประกอบของมาตรฐานการจัดการความเสี่ยง โครงสร้างองค์กรด้านการจัดการความเสี่ยง การดำเนินงานในระดับกรมแบบบูรณาการ และการจัดการความเสี่ยงทางภัยพิบัติแบบองค์กรร่วม |
| บทที่ 3 | หลักการของการกำหนดนโยบาย การนำไปปฏิบัติ และการคงไว้ซึ่งนโยบาย |
| บทที่ 4 | ความร่วมมือ |
| บทที่ 5 | การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ |

- บทที่ 6 เทคนิคและเครื่องมือในการจัดการความเสี่ยง
- บทที่ 7 การประกันภัยความเสี่ยงจากภัยพิบัติ
- ดัชนี ดัชนี ก ผลการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (วันที่ 10 กรกฎาคม 2547)
- ดัชนี ข หนังสืออ้างอิง
- ประเด็นหลักได้ใส่ไว้ในตารางท้ายของทุกๆ บท

1.5 ประเด็นหลัก

- ☐ คู่มือนี้จัดทำขึ้นสำหรับเจ้าหน้าที่ระดับสูง และระดับกลางของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- ☐ องค์กรร่วมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ รวมได้แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงมิติในการจัดการภัยพิบัติที่มุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูหลังภัยพิบัติเพียงอย่างเดียว เป็นวิธีการแบบสมดุลที่รวมการป้องกันและบรรเทาก่อนที่จะเกิดภัยพิบัติด้วย
- ☐ องค์กรร่วมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เป็นการมองภัยพิบัติว่าเป็นผลกระทบจากสถานะที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขพัฒนา

2.0 แนวคิดเรื่องการจัดการความเสี่ยง

2.1 บทนำ

องค์กรร่วมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ได้นำการจัดการความเสี่ยงซึ่งใช้ในภาครัฐกิจเพื่อประเมินความเสี่ยงทางอุบัติภัยและการดำเนินธุรกิจ มาปรับใช้ในแผนการจัดการภัยพิบัติของภาครัฐ กลุ่มองค์กรร่วมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เป็นการแนะนำให้หน่วยงานภาครัฐมีการเตรียมความพร้อมในการดำเนินการเรื่องผลกระทบด้านภัยพิบัติในระดับองค์กร และความปลอดภัยของชีวิตในระดับท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด จนถึงระดับประเทศที่อาจเกิดขึ้น รวมถึงการวางแผนสำหรับการฟื้นฟูและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

องค์กรร่วมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ใช้กระบวนการจัดการและกระบวนการตัดสินใจ เพื่อเป็นแนวทางในการประเมินและติดตามผลที่เป็นระบบและต่อเนื่อง รวมทั้งการประเมินความเสี่ยง เพื่อให้บรรลุจุดประสงค์และเป้าหมายทั้งก่อนและหลังภัยพิบัติของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย วิธีการดังกล่าวได้แก่การทบทวนและการลำดับความสำคัญมาตรการต่างๆ เพื่อควบคุมและสนับสนุนด้านการเงินต่อความเสี่ยงที่ระบุไว้ ความเสี่ยงที่ได้รับการตรวจสอบและประเมินแล้วแต่ยังไม่สามารถจัดการได้ หรือไม่ได้ให้ความสำคัญในลำดับต้นๆ จะถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มความเสี่ยงที่ยังยอมรับได้

วิธีการจัดการความเสี่ยงจะระบุถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในสถานการณ์อันตรายที่อาจเกิดขึ้นทั้งทางสังคม ทางเศรษฐกิจ และทางการเมืองของประเทศได้ การได้รับความรู้ในเรื่องดังกล่าวจะช่วยคาดเดาถึงความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้น และทำให้สามารถกำหนดแนวทางการดำเนินการที่เหมาะสมก่อนที่จะเกิดภัยพิบัติขึ้น เพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่าประชาชนจะได้รับการปกป้อง รวมทั้งการให้บริการที่จำเป็นและจะทำให้ใช้เวลาในการบูรณะฟื้นฟูน้อยลงด้วย

แผนการจัดการความเสี่ยงระดับประเทศที่มีมาตรการเตรียมการก่อนเกิดภัยพิบัติทำให้ประเทศมีความเข้มแข็งในการรับมือกับผลที่เกิดจากภัยพิบัติ กล่าวคือ ทำให้ลดปริมาณทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในภาวะฉุกเฉินภายหลังเกิดภัยพิบัติเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟู ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เกิดภัยพิบัติไม่ต้องย้ายออกจากถิ่นฐานของตน หรือไม่สูญเสียวิถีการดำรงชีพ หรือต้องเผชิญกับ ไรคร้าย องค์กรร่วมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ จึงช่วยเสริมสร้างสังคมให้มีความปลอดภัยและมั่นคงมากขึ้น

2.2 มาตรฐานการจัดการความเสี่ยง (Risk Management Standard)

การนำมาตรฐานการจัดการความเสี่ยงมาใช้ แสดงให้เห็นว่าองค์กรได้กำหนดกลไกในการจัดการความเสี่ยง และเห็นชอบร่วมกันในจุดประสงค์และเป้าหมาย รวมทั้งมีความเข้าใจในคำนิยามต่างๆร่วมกัน และได้ร่วมกันกำหนดกระบวนการในการดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันด้วย

มาตรฐานดังกล่าวยังสามารถใช้เป็นบรรทัดฐานขององค์กรต่างๆ ในการประเมินคุณภาพของแผนงานได้ เนื่องจากความต้องการที่หลากหลายขององค์กร และปัจจัยด้านทุนสนับสนุนที่แตกต่างกัน จึงต้องมีการปรับยุทธวิธีที่เหมาะสมในการนำมาตรฐานการจัดการความเสี่ยง มาปฏิบัติ

ในกรณีที่องค์กรมีเงินทุนหรือทรัพยากรจำกัด อาจจำเป็นต้องวางขอบข่ายของแผนงานที่เหมาะสม และมุ่งกำหนดจุดมุ่งหมายการจัดการความเสี่ยงจากฐานข้อมูลที่มีอยู่ ใช้การวิเคราะห์ในระดับที่พอเหมาะ และเสนอวิธีการแก้ไขปัญหาแบบต้นทุนต่ำ ส่วนในกรณีที่องค์กรมีเงินทุนหรือทรัพยากรสนับสนุนมาก ก็สามารถจัดหาที่ปรึกษา จัดทำกรณีศึกษาแบบเจาะลึก และรวบรวมวิธีการการแก้ปัญหาการลดความเสี่ยงต่างๆที่หลากหลาย ดังนั้น มาตรฐานการจัดการความเสี่ยงจึงสามารถปรับให้เหมาะสมตามปัจจัยทางด้านทุนหรือทรัพยากรที่แตกต่างของแต่ละองค์กร

2.3 องค์ประกอบของมาตรฐานการจัดการความเสี่ยง (Elements of the Risk Management Standard)

มาตรฐานการจัดการความเสี่ยงได้เน้น องค์ประกอบ 2 ประการของกระบวนการจัดการความเสี่ยง ได้แก่ การจัดการและการตัดสินใจ (ตาราง 2.1 และตาราง 2.2)

2.3.1 กระบวนการในการจัดการ

องค์ประกอบของกระบวนการจัดการ ได้แก่น้ำที่การจัดการพื้นฐาน 4 น้ำที่ คือ การวางแผน การดำเนินการ การนำไปปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล (ตาราง 2.1) น้ำที่เหล่านี้เป็นแนวทางสำหรับการจัดการความเสี่ยงในระดับกรม/หน่วยงาน และยังเป็นแนวทางที่ใช้จัดการความเสี่ยงของแผนงานในโครงการและโครงการงานในทุกระดับ รวมถึงงานของปัจเจกบุคคลที่ต้องใช้กระบวนการตัดสินใจด้วย (ตาราง 2.1 รูป 2.2)

โดยทั่วไป เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่ดูแลด้านการจัดการความเสี่ยง จะมีหน้าที่รับผิดชอบเรื่องดังต่อไปนี้

- ดำเนินการแผนการจัดการความเสี่ยงของระดับกรม/หน่วยงาน
- เป็นประธานคณะกรรมการจัดการความเสี่ยงของกรม ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากสำนักและศูนย์ตัวแทนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง (เช่น งานโยธาเป็นต้น) นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ในการระบุถึงภัยที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการทำงานให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และสามารถเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหามาเพื่อขอความเห็นชอบจาก

ผู้บริหารระดับสูงของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ นอกจากนี้อาจมีการจัดตั้งคณะกรรมการย่อย คณะทำงาน และโครงการนำร่องต่างๆ เพื่อสนับสนุนกิจกรรมของคณะกรรมการในกรณีที่มีความต้องการข้อมูลทางเทคนิคเกิดขึ้น

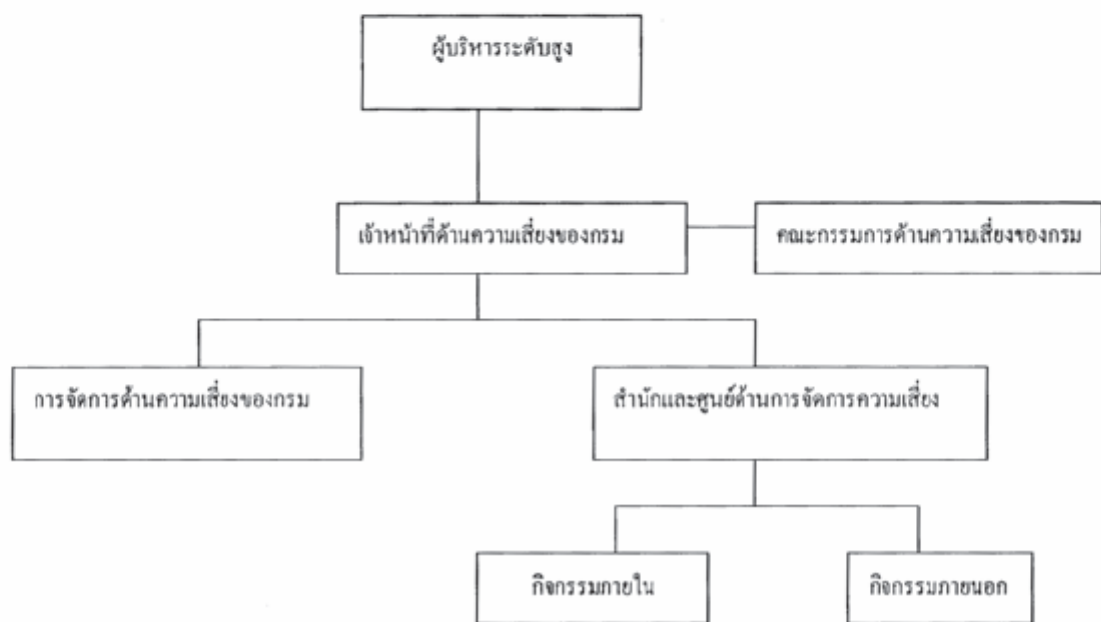
- อำนาจความสะดวกด้านความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคธุรกิจ และองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อให้การดำเนินการกิจของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย บรรลุเป้าหมาย
- ประเมินความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในหน่วยงาน เช่น อันตรายที่อาจเกิดจากอุปกรณ์ต่างๆ ของหน่วยงาน ความปลอดภัยในสถานที่ทำงาน การจัดซื้อหรือเช่าอุปกรณ์ใหม่ การพัฒนาแผนปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉินภายในกรมและการนำแผนไปฝึกซ้อม เป็นต้น (ตัวอย่างเช่นแผนหนีไฟ)
- ฝึกอบรมและให้ความรู้เรื่องขั้นตอนการจัดการความเสี่ยงแก่นุคลากร
- รวบรวมข้อมูลด้านความเสี่ยงที่จากแหล่งข้อมูลต่างๆ คือจากสำนักงาน ผู้จัดการศูนย์ แผนกต่างๆ รวมทั้งจากบุคลากรและที่ปรึกษาของหน่วยงาน
- สรุปและรายงานข้อมูลทางด้านความเสี่ยงให้แก่ผู้บริหารชั้นสูง

ส่วนหัวหน้าสำนักหรือศูนย์ มีหน้าที่รับผิดชอบดังนี้

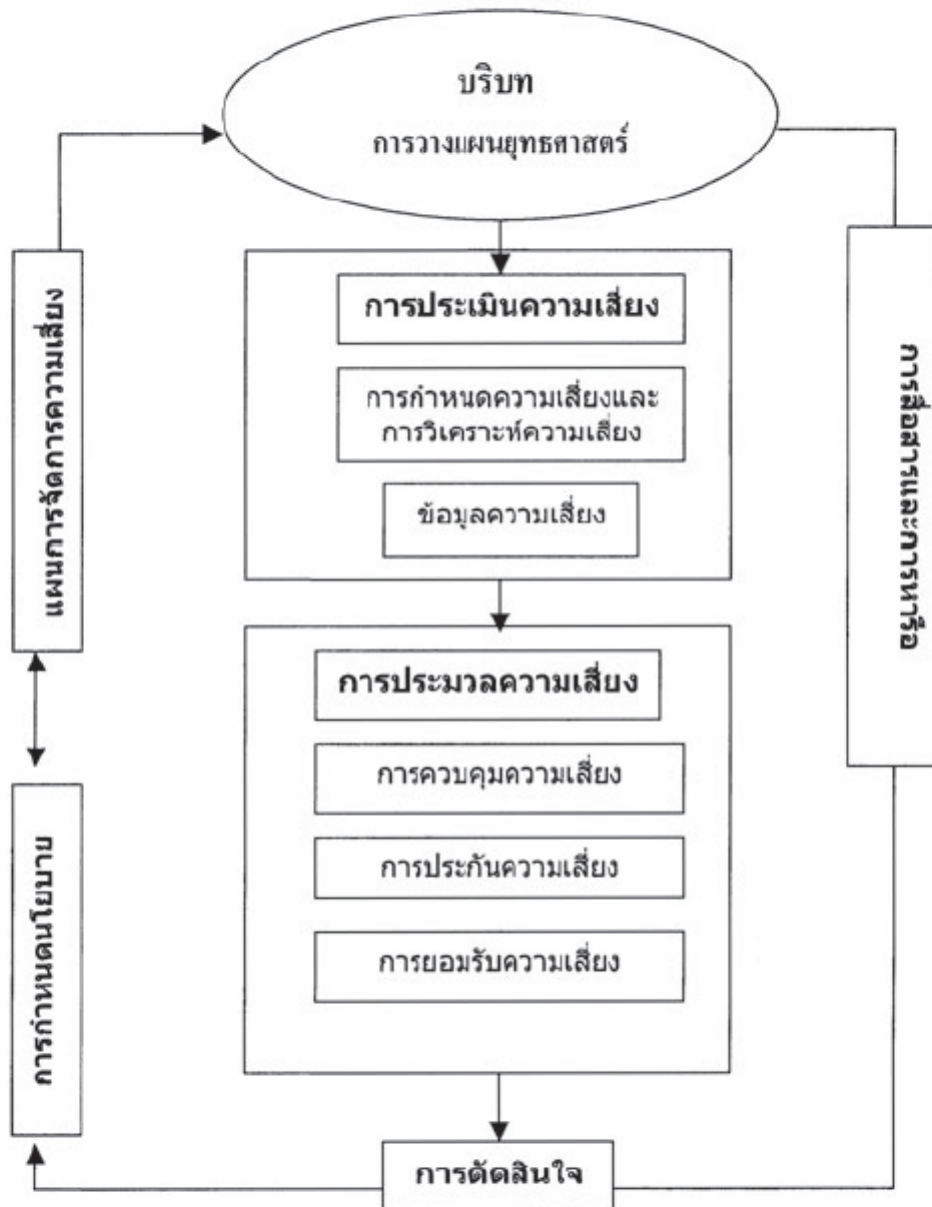
- จัดการความเสี่ยงต่างๆ ให้เข้าอยู่ในแผนงาน โครงการ จนถึงระดับ โครงการงาน
- เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการการจัดการด้านความเสี่ยงของหน่วยงาน
- ประเมินความเสี่ยงและประมวลผลความเสี่ยง
- แก้ไขปัญหาด้านความเสี่ยงตามความเหมาะสม
- รายงานความเสี่ยงทั้งจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกให้กับเจ้าหน้าที่ด้านการจัดการความเสี่ยง
- ติดต่อสื่อสารในเรื่องความสำคัญของการจัดการความเสี่ยงให้กับผู้นำที่อยู่ภายนอกกรม/หน่วยงาน เช่น เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น
- ให้ความรู้แก่ผู้นำโครงการต่างๆ เกี่ยวกับการนำการจัดการความเสี่ยงไปใช้ในการพัฒนาโครงการ การดำเนินการ รวมถึงการรักษานโยบายการจัดการ

บุคลากรของทุกหน่วยงานมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดและดำเนินการตามแผนเชิงรุก เพื่อการลดความเสี่ยง เช่น การปรับปรุงความปลอดภัยในสถานที่ทำงาน หรือการแจ้งเรื่องความเสี่ยงที่ควรได้รับการแก้ไขต่อหัวหน้าหน่วยงาน เป็นต้น

ตาราง 2.1 – โครงสร้างองค์กรด้านการจัดการความเสี่ยงของกรม



ตาราง 2.2 – กระบวนการตัดสินใจด้านการจัดการความเสี่ยง (Risk Management Decision-Making Process)



ตาราง 2.1 กระบวนการจัดการ

งานด้านการจัดการ	กิจกรรม
การวางแผน	• รับคำสั่งและการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูง • วางแผน จัดการ ดำเนินการและติดตามโครงการจัดการความเสี่ยง • สร้างความมั่นใจว่างานด้านการจัดการความเสี่ยงดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ • จัดทำตารางเวลาเพื่อติดตามข้อมูลด้านการจัดการความเสี่ยงให้ทันต่อเหตุการณ์ • จัดเตรียมงบประมาณและเงินทุนสำหรับค่าใช้จ่ายในการหาข้อมูลด้านการจัดการความเสี่ยง • จัดเตรียมแผนงานหลัก ความรับผิดชอบ และงบประมาณ • ร่วมเป็นคณะกรรมการด้านการจัดการความเสี่ยงของกรม • ใช้เป้าหมาย จุดประสงค์และทรัพยากรของกรมในการกำหนดชนิดและรูปแบบข้อมูลทางด้านการจัดการความเสี่ยงที่จะทำการรวบรวม
การจัดการ	• ขออำนาจสั่งการเพื่อรวบรวมข้อมูลที่ต้องการ • จัดทำขั้นตอนของการรวบรวมข้อมูลและคำสั่งต่างๆ • ข้อมูลที่รวบรวมอาจจัดทำในระดับต่างๆ กัน เช่นระดับกรม (เช่น จำนวนอุบัติเหตุทางจราจร โดยบุคลากรของกรม) หรือข้อมูลระดับสำนักหรือศูนย์ (เช่น ลำดับความสำคัญของความเสี่ยง) หรือเน้นข้อมูลระดับชุมชน (เช่น วิธีการผนวกงานด้านความเสี่ยงเข้าในโครงการ)
การดำเนินการ	• ประชุมกับหัวหน้า/ผู้จัดการ ที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิค ที่มาจากหน่วยงานหรือองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรวบรวมข้อมูล • อภิปรายและลงมติด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล • จัดเตรียมคำสั่งด้านการรวบรวมข้อมูล • ติดตามตรวจสอบกับผู้เก็บรวบรวมข้อมูล

การทบทวนและติดตาม	• ทบทวนและติดตามกระบวนการจัดการและการดำเนินงาน • กำหนดมาตรฐานสำหรับคุณภาพของข้อมูล • เปรียบเทียบข้อมูลจริงที่รวบรวมได้กับมาตรฐานที่กำหนดไว้ • แก้ไขปรับปรุงข้อมูลให้สมบูรณ์ • จัดฝึกอบรมแบบพิเศษเพื่อช่วยเหลือการรวบรวมข้อมูล เช่น เทคนิคในการสัมภาษณ์ การจัดทำแผนที่เสี่ยงภัย หรือ GIS เป็นต้น • ฝึกฝนกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล (เช่น กรณีศึกษานำร่องขนาดเล็ก) • ใช้ตัวชี้วัดด้านการลดความเสี่ยงในการประเมินความสำเร็จของโครงการ ตามแนวทางที่กำหนดไว้
-------------------	--

2.3.2 กระบวนการตัดสินใจ

ผู้ที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจ จะดำเนินการตามกระบวนการที่ต่อเนื่องและเป็นระบบ เพื่อกำหนดมาตรการบรรเทาความเสี่ยงสำหรับภัยต่างๆ ที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของกรมและของชุมชน การตัดสินใจเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งควรได้รับการติดตามและตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอเช่นกัน เพื่อสามารถปรับเปลี่ยนบริบท เทคนิค ความเข้าใจต่อภัยต่างๆ ได้ทันการ จากตาราง 2.1 ซึ่งแสดงให้เห็นการจัดองค์กรด้านการจัดการความเสี่ยง ได้นำมาปรับสู่กระบวนการตัดสินใจ ดังในตาราง 2.2

สถานะการณ์ทั่วไป ประกอบด้วย สภาพการณ์ทางการเมือง ลักษณะสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม จะกำหนดภาพรวมทั้งหมดในกระบวนการตัดสินใจ การปฏิบัติงานที่ประสบผลสำเร็จในชุมชนหนึ่ง หรือในหน่วยงานหนึ่งของรัฐ อาจจะไม่ได้รับผลสำเร็จในอีกหน่วยงานหนึ่งก็ได้ สถานะการณ์หรือบริบทดังกล่าวจึงเป็นรากฐานสำคัญที่ต้องพิจารณาในการวางแผนยุทธศาสตร์

การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) จะบอกถึงลักษณะ ตำแหน่ง และความรุนแรงของภัย ซึ่งวิธีการที่จะนำมาใช้ในการประเมินความเสี่ยง การกำหนดพื้นที่ในการศึกษา รวมถึงรายละเอียดในการประเมิน และความเหมาะสมทางด้านวัฒนธรรม จะขึ้นอยู่กับเรื่องที่ต้องการประเมินความเสี่ยง เราสามารถทำการประเมินความเสี่ยงในระดับประเทศเพื่อกำหนดชุมชนที่เสี่ยงภัยสูง ซึ่งการประเมินดังกล่าวจะเป็นประโยชน์

เพื่อสามารถกำหนดพื้นที่เฉพาะที่จะประเมินความเสี่ยงในระดับท้องถิ่นโดยละเอียดต่อไป และทำให้ทราบว่า เป็นชุมชนที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ต้องเร่งให้ความช่วยเหลือในลำดับต้นๆ

การประเมินค่าความเสี่ยง (Risk evaluation) จะสามารถกำหนดความรุนแรงของความเสี่ยงที่ประเมินได้ รวมทั้งระบุแนวทางการปฏิบัติต่างๆ เพื่อลดความเสี่ยงในระดับที่สามารถยอมรับได้ และสามารถจัดเรียงงบประมาณเพื่อจัดการด้านความเสี่ยงที่ยังไม่สามารถลดได้โดยง่าย การกำหนดความรุนแรงของภัยนั้น ขึ้นอยู่กับเป้าหมายและจุดประสงค์ทั้งก่อนและหลังการเกิดภัยพิบัติ

การตัดสินใจ เพื่อกำหนดลำดับความสำคัญของการดำเนินการเพื่อลดความเสี่ยงตามลำดับความจำเป็น

ผู้ที่ทำหน้าที่ตัดสินใจ จะคิดต่อสื่อสารและหารือในเรื่องผลการตัดสินใจร่วมกับบุคคลหรือองค์กรที่เหมาะสม (ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูง คณะกรรมการการจัดการความเสี่ยงของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หัวหน้าสำนักและศูนย์ ผู้นำชุมชน ผู้มีบทบาทเกี่ยวข้อง หน่วยงานร่วม และพันธมิตร) การสื่อสารและการปรึกษาหารือเป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนา นโยบายและแผนการจัดการด้านความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพ และสามารถนำผลการตัดสินใจเสนอต่อผู้ที่มีอำนาจหน้าที่เพื่ออนุมัติแผนจัดการความเสี่ยงต่อไป

การกำหนดนโยบายและการนำไปปฏิบัติ กำหนดกรอบการทำงานสำหรับแผนการจัดการความเสี่ยง

แผนการจัดการความเสี่ยง จะกำหนดสมมุติฐาน ข้อกฎหมาย ขั้นตอน และกระบวนการในการปฏิบัติที่จะเป็นการนำกรอบนโยบายมาบังคับใช้ได้

2.4 แผนการจัดการความเสี่ยงแบบเพิ่มศักยภาพและแบบบูรณาการ (Integrating and Mainstreaming a Risk Management Program)

จากผลการศึกษาระเบียบปฏิบัติการจัดการความเสี่ยงสากลที่จัดเตรียมสำหรับรัฐบาลแคนาดา (KPMG 1999) ได้ระบุถึงข้อควรปฏิบัติ จำนวน 11 ประการ ที่ยึดถือปฏิบัติโดยหน่วยงานด้านการจัดการความเสี่ยงในระดับแนวหน้า (ตาราง 3) ข้อปฏิบัติดังกล่าวสามารถนำมาปรับใช้ให้เกิดการจัดการความเสี่ยงแบบเพิ่มศักยภาพและแบบบูรณาการที่เป็นระบบ สำหรับหน่วยงานด้านการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ทั้งในระดับประเทศ จังหวัด อำเภอ และท้องถิ่น และสำหรับการทำงานด้านการบรรเทาสาธารณภัยของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการบริหารภายในกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเองด้วย ในการจะนำกลยุทธ์การจัดการความเสี่ยงแบบบูรณาการมาใช้นั้น หน่วยงานต้องมีความพร้อมในการจัดโครงสร้างการจัดการความเสี่ยงขององค์กร ไว้รองรับและต้องมีบุคลากรที่ทำงานตรวจสอบและจัดการความเสี่ยงแบบเชิงรุก

ตาราง 3 ข้อปฏิบัติ 11 ประการเพื่อการจัดการความเสี่ยงแบบเพิ่มศักยภาพและบูรณาการ

1. การสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูง
2. ปรัชญาที่ต้องเน้นย้ำ: การส่งเสริมวัฒนธรรมด้านการจัดการความเสี่ยง
3. หน้าที่ด้านความเสี่ยงขององค์กร
4. การจัดตั้งคณะกรรมการหลัก และคณะกรรมการย่อย
5. ภาษาพื้นฐานเกี่ยวกับความเสี่ยง
6. การติดต่อสื่อสารแบบเปิดกว้าง
7. การรายงานผลการดำเนินงาน
8. แนวทางปฏิบัติ
9. การฝึกอบรม
10. เครื่องมือในการนำไปปฏิบัติ
11. การตรวจสอบภายในองค์กร

2.5 องค์กรร่วมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Total Disaster Risk Management)

องค์กรร่วมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (TDRM) แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงมิติของมุมมองเกี่ยวกับภัยพิบัติ จากเดิมที่เห็นว่า ภัยพิบัติเป็นผลกระทบของภัยที่รุนแรง เป็นการมองภัยพิบัติว่าเป็นผลกระทบจากสถานะที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาแก้ไข (เช่น ความยากจน การขาดการศึกษา เป็นต้น) ความพยายามที่จะตอบสนองต่อความต้องการของผู้ประสบภัยโดยการบรรเทาและฟื้นฟูลงมีการดำเนินการมาพอสมควรแล้วในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง โครงการจัดการในภาวะฉุกเฉินที่ได้รับการพัฒนาในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา ให้ความสำคัญกับนโยบาย การวางแผน รวมทั้งขั้นตอนการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดการตอบสนองที่เป็นรูปเป็นร่างชัดเจน รวดเร็วและเอื้อต่อการฟื้นฟู แต่ในปัจจุบัน มีความพยายามที่จะเร่งสร้างความสามารถในการจัดการผลกระทบของภัยพิบัติก่อนเกิดภัย เพื่อลดความจำเป็นในการเข้าไปให้ความช่วยเหลือ

ฟื้นฟูหลังเกิดภัย วิธีการจัดการความเสี่ยงเพื่อสร้างสมดุลในการจัดการเป็นวิธีการที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการพัฒนาแนวคิด “แบบองค์รวม” นี้

หมู่บ้าน ชุมชน และเมืองต่างๆ มักตั้งอยู่ใกล้ลักษณะภูมิประเทศทางธรรมชาติที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตทำเรื่องที่เป็นธรรมชาติก็จะเอื้อต่อการค้า หุบเขาริมแม่น้ำโดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณที่เต็มไปด้วยตะกอนที่เกิดจากภูเขาไฟหรือน้ำท่วมที่มีความจำเป็นต่อการเพาะปลูกมาก ตามแนวเชิงเขาเป็นพื้นที่เหมาะแก่การเพาะปลูกซึ่งทำให้มีทรัพยากรทางอาหารมากขึ้น บริเวณชายฝั่งก็มีปลาและอาหารทะเลมากมาย แม้แต่การเปลี่ยนแปลงของเปลือกโลกก็ทำให้เกิดมีหุบเขาที่สามารถตั้งชุมชนได้ในอนาคต ซึ่งบริเวณที่ดังกล่าวนี้น่าจะเป็นพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติและต่อแหล่งต่อการถูกทำลายหรือพัดเอาบ้านเรือนที่อยู่อาศัยไปหมด

หลายศตวรรษมาแล้วที่มนุษย์เรามองว่าภัยพิบัติเป็นสิ่งที่ไม่สามารถควบคุมได้ ภาวะกระเบิดพายุพายุของภูเขา ภูเขาไฟในประเทศอิตาลี ในปี 1631 ที่มีกลุ่มเทวดาน้อยๆ ที่ล่องอยู่ในกลุ่มเมฆที่อยู่เหนือภูเขาไฟนั้น แสดงถึงความเชื่อในสิ่งศักดิ์สิทธิ์เหนือมนุษย์ ในขณะที่ภัยจากแผ่นดินไหวเป็นภัยธรรมชาติที่เหนือการควบคุมของมนุษย์แต่ผลที่เกิดจากแผ่นดินไหวนั้นควบคุมได้ เราสามารถลงมือทำอะไรบางอย่างเพื่อป้องกัน หรือลดความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ ด้วยการบังคับใช้และรักษานโยบาย แผนงาน และแนวปฏิบัติที่จะนำไปสู่การพัฒนาทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

2.6 ประเด็นหลัก

- ☐ องค์กรร่วมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ได้นำการจัดการความเสี่ยงซึ่งใช้ในภาครัฐกิจเพื่อประเมินความเสี่ยงทางอุบัติเหตุและการดำเนินธุรกิจ มาปรับใช้ในแผนการจัดการภัยพิบัติของภาครัฐ
- ☐ การจัดการความเสี่ยงประกอบด้วยกระบวนการจัดการและกระบวนการการตัดสินใจ ที่ใช้การตรวจสอบและประเมินผลที่เป็นระบบอย่างต่อเนื่อง ในการกำหนดจุดประสงค์และเป้าหมายทั้งก่อนและหลังเกิดภัยพิบัติ
- ☐ องค์ประกอบด้านการจัดการและกระบวนการตัดสินใจ เป็นพื้นฐานในแผนการจัดการความเสี่ยง
- ☐ แผนการจัดการความเสี่ยงพิจารณาจากความเสี่ยงหลายหลายของบริบททางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม
- ☐ การจัดการความเสี่ยงแบบการบูรณาการและแบบเพิ่มศักยภาพขององค์กรเป็นพื้นฐานในการพัฒนาวัฒนธรรมทางการจัดการความเสี่ยง

- ☐ ในการจะนำกลยุทธ์การจัดการความเสี่ยงแบบบูรณาการมาใช้นั้น หน่วยงานต้องมีพื้นฐานวัฒนธรรมในการจัดโครงสร้างการจัดการความเสี่ยงขององค์กรและต้องมีบุคลากรที่ทำงานตรวจสอบและจัดการความเสี่ยงแบบเชิงรุก
- ☐ องค์กรร่วมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ มองภัยพิบัติว่าเป็นผลกระทบของสภาวะที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาแก้ไข

3.0 หลักการของการกำหนดนโยบาย การบังคับใช้ และการคงไว้ซึ่งนโยบาย

3.1 บทนำ

การจัดการด้านนโยบาย กฎหมาย และองค์กรในระดับประเทศและระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น (ได้แก่ระดับจังหวัด อำเภอ และท้องถิ่น) ช่วยวางรากฐานในการกำหนดกลยุทธ์ในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติให้แก่ชุมชนหรือสังคม ต้องมีการกำหนดกรอบงานของการจัดการดังกล่าวอย่างชัดเจนเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปได้อย่างแท้จริง ขอบเขตของกระบวนการจัดการความเสี่ยงที่ได้กล่าวมาในบทที่ 2 ซึ่งรวมถึงกระบวนการจัดการทั้งหมด (ตาราง 2.1) และกระบวนการตัดสินใจ (ตาราง 2.2) สามารถนำมาจำแนกในกรอบงานได้ดังนี้

3.1.1 กรอบนโยบาย (Policy Framework)

นโยบายโดยลำพังไม่สามารถรักษาชีวิตและปกป้องทรัพย์สินของชุมชนได้ แต่การดำเนินการและการคงรักษาไว้ซึ่งนโยบายต่างหากที่สามารถรักษาชีวิตและปกป้องทรัพย์สินของชุมชน กระบวนการทางการเมืองมักจะเลือกปฏิบัติจากค่านิยมและความพอใจที่หลากหลายในสังคม ด้วยการกำหนดนโยบายเพื่อพยายามที่จะแก้ปัญหาความหลากหลายดังกล่าว นโยบายเหล่านี้จึงเป็นการสะท้อนคุณค่าทางสังคมออกมาเป็นรูปธรรม

ความคิดเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับวิธีที่จะป้องกันหรือบรรเทาผลกระทบของภัยพิบัติจึงไม่จำเป็นต้อง “ถูก” หรือ “ผิด” โดยทั่วไป การแก้ไขปัญหามวลชนมักเต็มไปด้วยความคิดเห็นที่แตกต่างอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาและประเทศที่พัฒนาแล้ว องค์กรภาครัฐในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ชุมชนชนบทและชุมชนเมือง ต่างมีค่านิยมและความชอบที่แตกต่างกัน เนื่องจากวัฒนธรรมและสภาพที่แตกต่างกัน นโยบายสาธารณะสะท้อนให้เห็นถึงภาระและความแตกต่างของผู้ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดกฎหมาย การบังคับใช้ และการคงไว้ซึ่งกฎระเบียบต่างๆ และเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องมีการนำความคิดเห็นที่แตกต่างและหลากหลายของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากการนำนโยบายไปบังคับใช้มาร่วมพิจารณาในการกำหนดนโยบายด้วย

กรอบนโยบายเกิดจากกระบวนการจัดการความเสี่ยงดังแสดงในตาราง 2.2 ตัวเลขในตารางนั้นชี้ให้เห็นว่า การกำหนดนโยบายเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการที่เป็นวงจรของการกำหนดหรือปรับเปลี่ยนนโยบายใหม่ เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของบริบท การประเมินผล และตรวจสอบ หรืออื่นๆ

3.1.2 กรอบองค์กร/สถาบัน (Institutional Framework)

“กรอบองค์กร” ประกอบด้วยองค์กรหรือสถาบัน ทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน ที่มีบทบาทเป็นที่ยอมรับในการจัดการความเสี่ยงและภัย รวมถึงเป็นกลไกสำหรับความร่วมมือระหว่างองค์กรและสถาบันต่างๆ

คำว่า “การจัดการทางองค์กร” หมายรวมถึงเครือข่ายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน การสนับสนุน และ/หรือ การดำเนินการของแผนบรรเทาภัยพิบัติ

โดยทั่วไป การดำเนินการทางองค์กรเพื่อจัดการและการบรรเทาภัยพิบัติ หมายถึงการก่อตั้งหน่วยงานขึ้นมาหน่วยหนึ่งในแต่ละระดับของรัฐบาลซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบประสานงานกิจกรรมต่างๆ ในหน่วยงาน และทำหน้าที่ประสานงานและสื่อสารระหว่างหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และชุมชน (Mattingly, 2002)

3.1.3 กรอบทางกฎหมาย (Legal Arrangements)

กรอบทางกฎหมาย ประกอบด้วยขอบข่ายของกฎหมาย คำสั่งของผู้บริหาร และเครื่องมือทางกฎหมายอื่นๆ ซึ่งก่อให้เกิดการจัดทำแนวทางของการปฏิบัติงานด้านการจัดการความเสี่ยงทางภัยพิบัติทั้งของภาครัฐ และภาคเอกชน กรอบทางกฎหมายจะกำหนดหน้าที่ ความรับผิดชอบ และบทบาทของเจ้าหน้าที่และองค์กรที่มีต่อการจัดการความเสี่ยงทางภัยพิบัติ

นโยบายการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ แนวปฏิบัติ กระบวนการ และความร่วมมือ อาจได้รับการกำหนดหรือสนับสนุนโดยกฎหมาย คำสั่งของผู้บริหาร หรืออื่นๆ ที่รวมอยู่ในกรอบข้อกำหนดนี้ด้วย (Mattingly, 2002).

3.2 กรอบนโยบาย กรอบองค์กร/สถาบัน และกรอบทางกฎหมาย

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและมูลนิธิศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย ได้ร่วมกันจัดทำแนวทางจัดการองค์รวมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติขึ้น เพื่อชี้แนะการพัฒนาและการดำเนินแผนการป้องกันและบรรเทาภัยในประเทศไทย นอกจากนี้ องค์กรอื่นๆ ที่มีหน้าที่ดำเนินการในการสร้างเสริมความปลอดภัยของประเทศไทย ก็ควรจะนำกลยุทธ์การจัดการความเสี่ยงเพื่อประเมินค่าความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงาน และเพื่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อลดความเสี่ยงดังกล่าว

โดยทั่วไป แนวทางการทำงานที่ซ้ำซ้อนหรือไม่ชัดเจนมักเกิดขึ้นในองค์กรที่ดำเนินงานด้านการสร้างความปลอดภัยให้กับประเทศและชุมชน จากความต้องการที่แตกต่างและหลากหลายขององค์กร ดังนั้น จึงต้องหาวิธีการจัดการความเสี่ยงที่ยืดหยุ่นและเหมาะสม

3.2.1 กรอบนโยบายของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

แผนพัฒนาแห่งชาติของประเทศไทยได้กำหนดนโยบายพื้นฐานสำหรับแผนการป้องกันและการบรรเทาภัยขึ้น การรวบรวมวิธีการในการจัดการความเสี่ยงทางภัยพิบัติแบบองค์รวมเข้าไปในแผนแห่งชาติเพื่อให้แผนดังกล่าวครอบคลุมถึงนโยบายการป้องกันและบรรเทา และขั้นตอนการปฏิบัติต่างๆ ที่เป็นกิจวัตรในการดำเนินงาน นโยบายของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงมุ่งรวมการดำเนินการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติแบบองค์รวม เข้าสู่วิธีปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดการพัฒนา การส่งเสริมวัฒนธรรมการจัดการจัดการความเสี่ยงในระดับประเทศ จังหวัด อำเภอ และชุมชนสามารถกำหนดปรัชญาที่ชัดเจนของนโยบายด้านภัยพิบัติของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้

3.2.2 กรอบสถาบันของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ในปัจจุบัน รัฐบาลกลางของประเทศไทยประกอบด้วย 20 กระทรวง ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพลังงาน กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงสาธารณสุข คณะรัฐมนตรีเป็นศูนย์กลางการบริหารนำโดยนายกรัฐมนตรี กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตั้งอยู่ในกระทรวงมหาดไทย และทุกๆ กระทรวงรายงานต่อคณะรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะองค์กรอิสระต่างๆ ก็ได้รับมอบหมายงานแบบเฉพาะทาง ยกตัวอย่างเช่น กรมตำรวจ เป็นต้น

กระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมต่างๆ จำนวน 6 กรม ได้แก่ 1) กรมการปกครอง 2) กรมการพัฒนาชุมชน 3) กรมที่ดิน 4) กรมโยธาธิการและผังเมือง 5) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และ 6) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) และรัฐวิสาหกิจจำนวน 5 หน่วย ได้แก่ 1) การไฟฟ้านครหลวง 2) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค 3) การประปานครหลวง 4) การประปาส่วนภูมิภาค 5) องค์การตลาด รัฐวิสาหกิจดังกล่าวข้างต้นมีความจำเป็นในการพัฒนาการด้านภัยพิบัติระดับชุมชนและระดับประเทศ

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ประกอบด้วยกองสนับสนุน 3 กอง หน่วยงานขึ้นตรงอธิบดี 3 หน่วย หน่วยงานระดับสำนัก 5 สำนัก และหน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาค มีบทบาททางด้านนโยบาย งานวิจัย ด้านมาตรการควบคุมความปลอดภัย การฝึกอบรมและการให้ความรู้ การแจ้งเตือนและความร่วมมือ และการ

ช่วยเหลือผู้ประสบภัย ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจำนวน 12 ศูนย์ในภูมิภาค ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยและให้ความรู้ พร้อมทั้งให้คำแนะนำด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่รัฐบาลและองค์กรเอกชน รวมถึงชุมชนในระดับท้องถิ่นด้วย นอกจากนี้ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ยังให้การสนับสนุนและช่วยเหลือในกิจกรรมด้านการป้องกันและบรรเทาในระดับท้องถิ่น เช่น การฝึกซ้อมแผนป้องกันภัยพิบัติ เป็นต้น

บทบาทที่สำคัญในการจัดการภัยพิบัติในหลายๆ กระทรวง กรม รัฐวิสาหกิจ และองค์กรท้องถิ่น คือการมีส่วนร่วมและความร่วมมือระหว่างองค์กร และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จะเป็นผู้ทำหน้าที่ที่สำคัญนี้

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือองค์กรท้องถิ่นในการพัฒนาการวางแผนการจัดการด้านภัยพิบัติ และดำเนินการฝึกซ้อมแผนภาวะฉุกเฉิน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้รับมอบหมายให้ช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติด้วย องค์กรท้องถิ่นสามารถจัดเตรียมแผนป้องกันและบรรเทาของตนเองได้ พร้อมทั้งฝึกซ้อมภาวะฉุกเฉิน รวมถึงการให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ประสบภัยโดยไม่ต้องรอการอนุมัติจากรัฐบาล

กรมโยธาธิการและผังเมืองที่ซึ่งอยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบในการพัฒนาและการดำเนินการใช้แผนการใช้ที่ดินและกฎหมายการก่อสร้างอาคาร แผนการใช้ที่ดินและกฎหมายการก่อสร้างอาคารมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อมาตรการป้องกันและบรรเทาเพื่อลดความเสี่ยงทางภัยพิบัติ แผนการใช้ที่ดินและกฎหมายการก่อสร้างอาคารในชุมชนต้องได้รับการอนุมัติจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ความร่วมมือระหว่างกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและกรมโยธาธิการและผังเมืองมีความสำคัญต่อการลดความเสี่ยงทางภัยพิบัติในประเทศไทยอย่างมาก

3.2.3 กรอบทางกฎหมาย (Legal Framework)

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม 2545 พระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งหน่วยงาน ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 9 ตุลาคม 2545 ประกอบกับกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่ได้รับการจัดตั้งใหม่นี้ได้นำเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ มารวมกัน ดังต่อไปนี้

- (1) กองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง
- (2) สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี
- (3) กองสงเคราะห์ผู้ประสบภัย กรมประชาสงเคราะห์
ศูนย์ช่วยเหลือทางเทคนิค ศูนย์พัฒนาภูมิภาค 1-9 ศูนย์ กรมการพัฒนาชุมชน และ
- (4) สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

3.2.4 การป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน

การให้การสนับสนุน ให้ความรู้ และแนวทางการต่อต้านภัยพิบัติที่ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดำเนินงาน ผ่านทางสำนักและกอง รวมถึงศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยส่วนภูมิภาคทั้ง 12 ศูนย์ของ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในระดับท้องถิ่นจำเป็นต้องอาศัยการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชน ชุมชนเป็นด่านแรกในดำเนินการจัดการความเสี่ยงเพื่อการป้องกันและบรรเทาภัย หากปราศจากการมีส่วนร่วมของชุมชน แผนการป้องกันและการบรรเทาภัยที่เสนอมานอาจไม่สามารถสะท้อนถึงค่านิยมของท้องถิ่น ปัญหาทรัพยากรหรือวัฒนธรรมของท้องถิ่นอย่างแท้จริงได้ ซึ่งอาจทำให้การนำไปบังคับปฏิบัติและการนำไปใช้ให้เกิดผลอาจเป็นไปได้ยากหรืออาจเป็นไปได้เลย

รัฐบาลขอความร่วมมือจากผู้นำและตัวแทนชุมชนเพื่อดำเนินโครงการลดความเสี่ยงของท้องถิ่น หากเป็นไปได้ตามเป้าหมาย ผู้นำชุมชนจะร่วมกับรัฐบาลในการทำงานเพื่อทำให้ชุมชนเกิดความปลอดภัย ผู้นำชุมชนในบางชุมชนที่มีความเสี่ยงทางภัยพิบัติสูงอาจไม่ให้ความสนใจหรือไม่ทรัพยากรเพียงพอที่จะสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชน จึงอาจเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของโครงการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน รัฐบาลจึงควรเข้าไปให้การส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนตระหนักถึงความสำคัญของการบรรเทาความเสี่ยง อาจมีองค์กรอิสระและภาคเอกชนที่สนใจให้ความช่วยเหลือรัฐบาลในการดำเนินโครงการลดความเสี่ยงดังกล่าว

ในเมืองไทยมีโครงการที่อาศัยชุมชนเป็นฐานบางโครงการที่ชุมชนเป็นผู้ริเริ่มขึ้นเอง เช่น ที่ชุมชนบ้านโพธิ์ ตำบลบ้านโพธิ์ อำเภอนครไทย จังหวัดพิษณุโลก ซึ่งชุมชนประสบปัญหาอุทกภัยและดินถล่ม จึงตั้งคณะทำงานแก้ปัญหาด้วยตัวเอง และผู้นำชุมชนยังขอความสนับสนุนจากรัฐบาลได้ด้วย

3.3 การระดมชุมชนที่มีความเสี่ยงสูงทางภัยพิบัติ

กระทรวงและกรมของรัฐบาลไทยหลายหน่วยงานมีหน้าที่รับผิดชอบในการระดมชุมชนที่มีความเสี่ยงจากภัยพิบัติสูง กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จึงจำเป็นต้องร่วมมือกับหน่วยงานเหล่านี้เพื่อระดมชุมชนที่ควรได้รับความช่วยเหลือของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตัวอย่างเช่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ร่วมกับกรมทรัพยากรธรณี จัดการอบรมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการบรรเทาภัยดินถล่ม เกี่ยวกับโครงการเครือข่ายแจ้งเตือนล่วงหน้าจากภัยดินถล่มโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน นอกจากนี้ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยยังควรทำงานร่วมกับหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านอื่นๆ เช่น กรมชลประทาน เพื่อสนับสนุนวิธีจัดการความเสี่ยงทางภัยพิบัติแบบองค์รวม

การวิจัยของ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สามารถระดมชุมชนที่มีความเสี่ยงจากภัยพิบัติสูง กำหนดลำดับความเร่งด่วนในการลดความเสี่ยง และให้ความช่วยเหลือต่างๆ ที่จะทำให้การใช้งบประมาณของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ความเสี่ยงที่มีความเร่งด่วนสูงสุดต้องคำนึงถึงความล่อแหลมสำคัญทั้ง 3 ด้าน คือ ด้านสังคม กายภาพ และเศรษฐกิจ (ตาราง 3.1) กิจกรรมป้องกันและบรรเทาจะส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริงในทั้งสามด้านดังกล่าว

เมื่อไม่นานมานี้ รัฐบาลไทยได้เริ่มใช้แนวคิดในการจัดการความเสี่ยงโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จะระดมชุมชนที่มีความเสี่ยงทางภัยพิบัติสูงหลังจากทำการประเมินความเสี่ยงระดับประเทศและประเมินลักษณะสำคัญของความเสี่ยงของชุมชนกับศักยภาพของ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ (รูป 2.2) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดลำดับความสำคัญของชุมชนที่มีความเสี่ยงทางภัยพิบัติสูง และเป็นแนวทางในการเลือกและการนำโครงการจัดการความเสี่ยงโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานไปปฏิบัติ การสื่อสารและการปรึกษาหารือในระดับชาติและระดับท้องถิ่นเกี่ยวกับโครงการจัดการความเสี่ยงโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ควรเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเพื่อให้แน่ใจว่าทุกฝ่ายเข้าใจในหลักเกณฑ์การเลือก และกำหนดลำดับความเร่งด่วนของชุมชนที่มีความเสี่ยงทางภัยพิบัติสูงอย่างถูกต้องร่วมกัน

กระบวนการนี้จะนำไปสู่การกำหนดนโยบายและการนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดที่สุดในที่สุด โดยนโยบายดังกล่าวจะสะท้อนการตรวจสอบและประเมินค่าความเสี่ยง การติดต่อสื่อสาร รวมทั้งการปรึกษาหารือที่จำเป็นในการระดมจุดสำคัญสำหรับแผนการบรรเทาความเสี่ยง ตัวอย่างเช่น ถ้าทุกชุมชนที่มีความเสี่ยง

ทางภัยพิบัติสูงต้องเผชิญความเสี่ยงเกี่ยวกับน้ำท่วม ดังนั้นนโยบาย แผนและแนวทางป้องกันและบรรเทา
น้ำท่วมก็จะเป็นสิ่งจำเป็นเร่งด่วนในการจัดการความเสี่ยงของ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ตาราง 3.1 ความเสี่ยงที่มีความจำเป็นเร่งด่วนสูงสุดคำนึงถึงความล่าช้าต่อไปนี้

ความล่าช้า	ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น
สังคม	• การเสียชีวิต • การบาดเจ็บ • การชะงักงันของการศึกษา • การชะงักงันของบริการด้านสุขภาพ • การชะงักงันของการบริการของรัฐที่จำเป็น เช่น การรักษาความปลอดภัยและการปกครอง
กายภาพ	• ความเสียหายที่เกิดกับสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา สุขาภิบาล และระบบขนส่ง • บ้านเรือนที่อยู่อาศัย • สถานที่สำคัญ เช่น โรงพยาบาล และคลินิกสุขภาพ สถานีตำรวจและที่ทำการของรัฐ
เศรษฐกิจ (ต่อแหล่งรายได้ของชุมชนและของชาติ)	• ภาคการเกษตร ทั้งผู้ประกอบการด้านการเกษตรรายใหญ่และเกษตรกรรายย่อย • ภาคการท่องเที่ยว • ภาคการประมง • ผู้ประกอบการทั้งรายใหญ่และรายย่อย • ภาคอุตสาหกรรม

ความล่อแหลมของชุมชนเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับระดับและประเภทของการพัฒนาของชุมชนเอง ชุมชนที่มีการเติบโตอย่างรวดเร็วและการควบคุมจะมีความล่อแหลมเพิ่มขึ้นสูงแม้ว่าอัตราความถี่ของการเกิดเหตุการณ์อันตรายจะยังอยู่ในระดับเดิม เมื่อเกิดภัยขึ้นอีก ความล่อแหลมทางสังคม กายภาพและเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นจะส่งผลให้ผลของภัยพิบัติมีความรุนแรงกว่าที่เคยเกิดขึ้นในอดีต ให้พิจารณาสถานการณ์ต่างๆ ในตัวอย่างต่อไปนีเพื่อระบุว่าคุณลักษณะเหล่านี้มีผลกระทบต่อผลของภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างไร

ตัวอย่างที่ 1: กรุงเทพฯ

ตัวอย่างที่ 2: ปทุมธานี

ตัวอย่างที่ 3: หมู่บ้านประมงทางฝั่งตะวันออกของไทย

ตัวอย่างที่ 4: หมู่บ้านชาวนา

ระดับของความเสี่ยงกำหนดได้จากบุคคล ชุมชน ประเทศ และกลุ่มอื่นๆ ที่ “เป็นเจ้าของ” ความเสี่ยงนั้นๆ ความเสี่ยงสำหรับคนข้ามถนนบริเวณสี่แยกจะต่างจากความเสี่ยงสำหรับคนขับรถที่ขับรถผ่านสี่แยก เฉากเช่นเดียวกันระดับความเสี่ยงต่อภัยพิบัติของประชากรในชุมชนเล็กๆ ก็จะต่างจากระดับความเสี่ยงต่อภัยพิบัติของประชากรในเมืองใหญ่ เช่น กรุงเทพฯ คนที่อยู่ในชุมชนขนาดเล็กอาจคิดว่าความเสี่ยงในท้องถิ่นของตนเป็นหายนะที่รุนแรง แต่ในระดับประเทศ ความเสี่ยงของท้องถิ่นอันเดียวกันนั้นอาจจะไม่ถือว่าเป็นภัยพิบัติระดับประเทศ ลักษณะของการให้ความช่วยเหลือและทรัพยากรที่จัดสรรให้เพื่อลดความเสี่ยงจะขึ้นอยู่กับระดับความเสี่ยง ผู้ที่เป็นเจ้าของความเสี่ยง และผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพยากรนั้นๆ

ผลกระทบของภัยพิบัติต่อชุมชนเกษตรกรรมขนาดเล็กหลายชุมชนรวมกันที่ครอบคลุมบริเวณกว้างอาจมีผลกระทบสำคัญต่อผลผลิตทางการเกษตรของประเทศ อาจส่งผลให้คนย้ายถิ่นฐาน ไปสู่เมืองที่มีประชากรหนาแน่นอยู่แล้วและอาจก่อให้เกิดผลกระทบอื่นๆที่มีความสำคัญระดับประเทศตามมาอีก ดังนั้น จากมุมมองระดับประเทศ ความเสี่ยงโดยรวมต่อภาคเกษตรกรรมและผลผลิตทางการเกษตรที่เกี่ยวข้องตามมาอาจกลายเป็นระดับความเสี่ยงสูงถึงขั้นที่ไม่อาจยอมรับได้

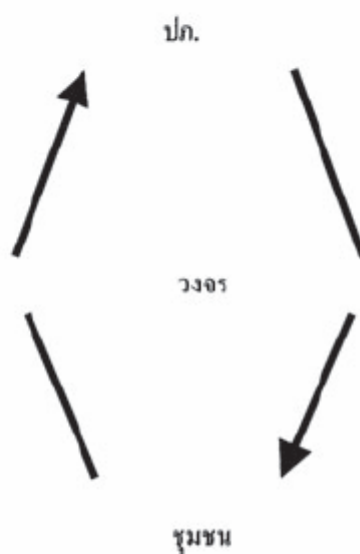
การที่กรุงเทพฯมีความสำคัญต่อความเจริญรุ่งเรืองทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ จึงทำให้การจัดการความเสี่ยงในเมืองเป็นสิ่งที่ได้รับความสนใจสูงในระดับชาติ

3.4 องค์ประกอบของการลดความล่อแหลมที่ประสบผลสำเร็จ

นโยบาย กฎหมาย และแผนการจัดการขององค์กร เป็นองค์ประกอบพื้นฐานในการลดความล่อแหลม 3 ประการ โดยทั้งหมดนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของมติส่วนรวมและการปรึกษาหารือ จากระดับบริหารลงไปถึง

ระดับชุมชนและย้อนกลับจากระดับชุมชนขึ้นสู่ระดับบริหาร เป็นวงจรที่ดำเนินอย่างต่อเนื่องเรียกว่า “End to End” (รูป 3.2) และวงจรเดียวกันนี้ถูกนำไปประยุกต์ใช้กับการพัฒนานโยบาย กฎหมายและ แผนการจัดการขององค์กรที่ประสบความสำเร็จในระดับประเทศ โดยกระทรวงและกรมต่างๆ (รูป 3.3)

รูป 3.2 วงจรในการลดความล่าช้าในระดับท้องถิ่น



รูป 3.3 วงจรในการลดความล่าช้าในระดับประเทศ



3.5 การนำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายการจัดการความเสี่ยงของรัฐบาลทุกระดับต้องใช้เวลาานกว่าจะสามารถนำไปปฏิบัติได้ ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงต้องมองในระยะยาวซึ่งอาจต้องใช้เวลาเป็นทศวรรษจึงประสบผลสำเร็จ

ตัวอย่าง 1: แคลิฟอร์เนียเริ่มใช้โปรแกรมจัดการความเสี่ยงจากแผ่นดินไหวเมื่อ 75 ปีที่แล้ว

ตัวอย่าง 2: พายุเฮอริเคนแอนดรูว์ถล่มตอนใต้ของรัฐฟลอริดาในปี 2535 ส่งผลให้ทางการตัดสินใจ

เปลี่ยนแปลงประมวลกฎหมายการก่อสร้างอาคารในฟลอริดาครั้งใหญ่และเพิ่งประกาศใช้เมื่อปี 2545 หรือถึงหนึ่งทศวรรษหลังจากเหตุการณ์นั้น

3.6 การประเมินประสิทธิภาพของนโยบาย

การจะดูว่านโยบายจัดการความเสี่ยงมีประสิทธิภาพเพียงไรนั้นจำเป็นต้องมีการประเมินความเป็นไปได้ของนโยบาย บริบทของการนำไปปฏิบัติ การประเมินค่าใช้จ่ายและการวัดผลจากการนำไปปฏิบัติ การกำหนดนโยบายเป็นสิ่งจำเป็น แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะสร้างกรอบการจัดการความเสี่ยงที่เหมาะสม

3.6.1. ความเป็นไปได้ของนโยบาย

มีทรัพยากรพร้อมสำหรับการกำหนดนโยบายหรือไม่ (เทคนิค การเงิน และกฎหมาย)

มีกลไกใดที่นำไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จได้

นโยบายจะได้รับการยอมรับมากเพียงไร

การติดตามผลการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความยากง่ายเพียงไร

3.6.2 สภาพแวดล้อมของการนำไปปฏิบัติ

ลักษณะของภัย (ระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค)

การเปลี่ยนแปลงลักษณะการใช้ที่ดินพื้นที่เสี่ยงภัย

อัตราการเพิ่มของประชากร ธุรกิจร้านค้า และอุตสาหกรรม

การจัดหาพื้นที่พัฒนาสำรอง

ข้อพิจารณาด้านเทคนิค

3.6.3 การประเมินค่าใช้จ่าย

การปรับใช้

การนำไปปฏิบัติ

การติดตามผล

3.6.4. ผลจากการนำไปปฏิบัติ

สัดส่วนของพื้นที่เสี่ยงที่นโยบาย “ครอบคลุม” (ประเทศ จังหวัด อำเภอ ชุมชน หมู่บ้าน)
ผลกระทบโดยประมาณหากนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเต็มที่
โอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จ

3.7 ตัวอย่างวิธีการกำหนดดัชนีชี้วัดความสำเร็จ

ตัวอย่างต่อไปนี้สรุปขั้นตอนที่สามารถนำไปใช้ในการกำหนดดัชนีชี้วัดความสำเร็จในการลดความ
ล่อแหลมของสังคม อาจมีหลายปัจจัยที่ต้องนำมาพิจารณา ขึ้นอยู่กับปัญหาของผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง
และควรกำหนดดัชนีชี้วัดความสำเร็จตั้งแต่ตั้งแต่เริ่มดำเนินการแผนการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เพื่อ
สามารถประเมินได้ดีที่สุดว่าการปฏิบัติการทำให้เกิดผลลัพธ์ตามที่ต้องการหรือไม่ ทั้งนี้การกำหนดเป้าหมาย
วัตถุประสงค์ และเครื่องวัดความสำเร็จเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการวางแผน

เป้าหมาย:	ปรับปรุงสุขภาพและสวัสดิภาพของคนยากจนหลังเกิดภัยพิบัติ
วัตถุประสงค์	เสริมสร้างศักยภาพในการให้บริการสาธารณสุขหลังภัยพิบัติ
ดัชนีชี้วัดความสำเร็จ – 1	ปรับปรุงดัชนีสุขภาพสำหรับประชากรที่ยากจนให้ดีขึ้น 20% ภายใน 5 ปี
ดัชนีชี้วัดความสำเร็จ – 2	เพิ่มจำนวนคลินิกสุขภาพในพื้นที่ไม่เสี่ยงภัยขึ้น 50% ภายใน 10 ปี

3.8 ประเด็นหลัก

- ☐ นโยบายไม่ได้เป็นตัวที่จะรักษาชีวิตหรือคุ้มครองทรัพย์สินของชุมชน แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติและการดำเนินการให้ได้ผลต่างหากที่สามารถคุ้มครองชุมชนได้
- ☐ นโยบายเป็นตัวสะท้อนความกังวลและความแตกต่างของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย การนำไปปฏิบัติ และการคงไว้ซึ่งนโยบายและการปฏิบัติ
- ☐ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จะให้กรอบการทำงานขององค์กรซึ่งการกำหนดนโยบายจัดการความเสี่ยงจะอยู่ภายในกรอบนี้
- ☐ ชุมชนเป็นค่าน้ำของการจัดการความเสี่ยงในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาในระดับท้องถิ่น
- ☐ การดำเนินการป้องกันและบรรเทาส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง ต่อความล่อแหลมที่มีความจำเป็นเร่งด่วนสูงทั้ง 3 ด้าน คือ สังคม กายภาพ และเศรษฐกิจ

- ☐ ความล่อแหลมเกี่ยวข้องโดยตรงกับระดับและประเภทของการพัฒนาของชุมชน
- ☐ นโยบายการจัดการความเสี่ยงในระดับรัฐบาลทุกระดับต้องใช้เวลาานกว่าจะเป็นรูปเป็นร่าง การนำไปปฏิบัติอาจต้องกินเวลาหลายปีหรือหลายทศวรรษ
- ☐ การตัดสินใจควมมีประสิทธิภาพของนโยบายจำเป็นต้องมีการติดตามผลและการทบทวนความยืดหยุ่น การนำไปบังคับใช้และบริบท รวมทั้งการประเมินค่าใช้จ่าย และการประเมินผลการดำเนินงาน
- ☐ นโยบายจัดการความเสี่ยงที่ประสบความสำเร็จจะให้ความสำคัญกับแบบแผนวัฒนธรรม ค่านิยมทางสังคม จริยธรรมและภูมิปัญญาชาวบ้านอย่างเหมาะสม

4.0 ความร่วมมือ

4.1 บทนำ

ในการดำเนินการแผนป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติต้องอาศัยความร่วมมือหลายรูปแบบ ซึ่งอาจเป็นความร่วมมือในระยะสั้น หรือระยะยาวก็ได้ ความร่วมมือระหว่างองค์กรทำให้เกิดการแบ่งปันบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ และงบประมาณเพื่อให้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด จากความร่วมมือดังกล่าวก่อให้เกิดการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรและส่งผลให้เกิดความรู้และคำแนะนำต่างๆ ความร่วมมือที่กล่าวถึงในคู่มือฉบับนี้ประกอบ ด้วย ความร่วมมือ การประสานงานระหว่างองค์กร พันธมิตร และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกระดับ มีคำอธิบายสั้นๆ เกี่ยวกับความร่วมมือแต่ละประเภทดังนี้

การประสานความร่วมมือ(Collaborations)	ในที่นี้ หมายถึง การดำเนินการร่วมกันอย่างต่อเนื่องกับหน่วยงานหรือองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ
หน่วยงานร่วม/ผู้เป็นหุ้นส่วน (Partners)	ในที่นี้ หมายถึง คนหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับในการดำเนินกิจกรรมเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งด้วยกัน อาจหมายถึงการประสานงานระหว่างจังหวัด 2 จังหวัด หรือประเทศ 2 ประเทศ
พันธมิตร (Coalitions)	ได้แก่ภาคีหรือสหภาพ มักเป็นความร่วมมือในระยะสั้นๆ
ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholders)	หมายถึงทุกฝ่ายที่มีส่วนแบ่งหรือผลประโยชน์ในกิจกรรมหรือโครงการนั้นๆ

นโยบายควรสนับสนุนการจัดตั้งและคงไว้ซึ่งความร่วมมือดังกล่าวในทุกระดับของรัฐบาลเพื่อให้การดำเนินงาน บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการป้องกันและการบรรเทาภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ความร่วมมืออาจเกิดขึ้นในระดับต่างๆ กัน ดังต่อไปนี้

- ระดับสากล
- ระดับประเทศ
- ระดับภูมิภาค
- ระดับจังหวัด
- ระดับชุมชน

ในการดำเนินการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ จึงควรระบุงองค์กรที่จะร่วมงาน ผู้สนับสนุน และ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกระดับ ในการกำหนด ดำเนินการ และความต่อเนื่องของกิจกรรมต่างๆ ตารางที่ 4.1 แสดงรายชื่อ

องค์กรสำคัญที่สามารถร่วมมือกับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในการดำเนินการด้านการจัดการภัยพิบัติ

4.2 ตัวอย่าง

4.2.1 การประสานความร่วมมือ (Collaborations)

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสามารถอาจทำความร่วมมือกับกระทรวงและกรมอื่นๆ ในประเทศไทย ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับงานด้านการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ ความร่วมมือดังกล่าวอาจเกิดขึ้นในรูปแบบการประชุมสัมมนา การระดมความคิดเห็นระหว่างผู้อำนวยการสำนัก การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมที่มีหลายหน่วยงานมาเกี่ยวข้อง (เช่น กรมชลประทาน กรมอุตุนิยมวิทยา และกรมทรัพยากรธรณี) และการแต่งตั้งตัวแทนจากรัฐบาลร่วมเป็นคณะกรรมการความเสี่ยงของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

นอกจากนี้ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ยังสามารถเป็นตัวเชื่อมระหว่างองค์กรอิสระ เช่น สภาเกษตรกร และองค์กรท้องถิ่น ในการเสริมสร้างศักยภาพในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นด้วย

4.2.2 หน่วยงานร่วม/ผู้เป็นหุ้นส่วน (Partners)

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สามารถร่วมกับองค์กรภาคเอกชนเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในท้องถิ่นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ ตัวอย่างเช่น ในกรุงเทพ หน่วยแพทย์ฉุกเฉิน จะมีปัญหาในการให้บริการมากเนื่องจากการจราจรติดขัด การตกลงสร้างความร่วมมือกับผู้ขับรถแท็กซี่ในท้องที่เพื่อให้บริการนี้จะช่วยขยายศักยภาพของหน่วยแพทย์ฉุกเฉินได้อย่างมาก ในกรณีนี้ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สามารถเป็นศูนย์กลางระหว่างโรงพยาบาล/สถานบริการด้านสุขภาพและผู้ขับรถแท็กซี่ได้ การร่วมหารือกับสถานบริการด้านสุขภาพของชุมชนเพื่อวางแผนการขนส่งผู้ป่วยที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังสามารถจัดการฝึกอบรมให้กับผู้ขับรถแท็กซี่ ในเรื่องการปฐมพยาบาลเบื้องต้น และแผนที่แสดงสถานพยาบาลต่างๆ ในท้องถิ่นด้วย นอกจากนี้ วิทยุสื่อสารในรถแท็กซี่ยังช่วยให้การติดต่อสื่อสารในภาวะฉุกเฉินมีความสะดวกยิ่งขึ้น

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อาจศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ระหว่างหน่วยดับเพลิงของไทยและสิงคโปร์ ซึ่งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สามารถเป็นตัวแทนในการเจรจาทำข้อตกลงระหว่างกรุงเทพและสิงคโปร์

4.2.3 พันธมิตร (Coalitions)

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อาจช่วยสร้างภาคีสมาชิกในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อหาแนวทางระดับภูมิภาคในการส่งเสริมการพัฒนาการต่อต้านภัยพิบัติ ภาคีสมาชิกดังกล่าวจะสามารถช่วยจัดการปัญหาระหว่างพรมแดน เช่น น้ำท่วม ในหลายๆประเทศได้

4.2.4 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholders)

ความร่วมมือในลักษณะนี้ครอบคลุมถึงทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทั้งภายในชุมชน ซึ่งอาจหมายถึง ทุกคน หรือคนบางกลุ่มและองค์กรบางองค์กรที่รับผิดชอบหน้าที่เฉพาะ ตัวอย่างเช่น กรณีที่ชุมชนต้องการเรียนรู้เกี่ยวกับการดับเพลิง ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ดับเพลิงท้องถิ่น (ทั้งเจ้าหน้าที่ราชการและอาสาสมัคร) ตัวแทนจากหน่วยงานที่ดูแลเรื่องน้ำ และจากหน่วยงานด้านการคมนาคม ทั้งหมดนี้เป็นกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่เฉพาะเจาะจง ทั้งนี้ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สามารถมีบทบาทในการสนับสนุนความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยนำแผนการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนเป็นฐานในการพัฒนาศักยภาพของชุมชน

ตาราง 4.1 ความร่วมมือระหว่างองค์กรภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน พันธมิตร และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกระดับ	
ระดับรัฐบาล	องค์กร
ระดับสากล	• UN-ISDR – สำนักงานใหญ่ที่กรุงเจนีวา • IFRC – สำนักงานใหญ่ที่กรุงเจนีวา • IFRC – สำนักงานภูมิภาคที่ กรุงเทพฯ • กลุ่มผู้บริจาคในระดับสากล • กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ระหว่างประเทศ • MSR, CARE, OXFAM, มูลนิธิศุภนิมิต (World Vision)
ระดับสากล (ตั้งในเอเชีย)	• ADPC – กรุงเทพฯ • RCC • ADRC – ประเทศญี่ปุ่น

ตาราง 4.1 ความร่วมมือระหว่างองค์กรภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน พันธมิตร และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับทุกระดับ	
ระดับรัฐบาล	องค์กร
เอเชีย	- เจ้าหน้าที่ระดับสูงแห่งเอเชียว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (ควันและไฟป่า) (ASIAN Senior Officials of Environment) (Haze and Forest Fire) - สภามิตรภาคเอเชีย (ASIAN Regional Forum) (ARF) – การประชุมย่อยเพื่อหาข้อยุติเนื่องด้วยการบรรเทาทุกข์จากภัยพิบัติ (Intercessional Meetings on Disaster Relief)
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้	- คณะกรรมการลุ่มน้ำโขง (Mekong River Commission) (MRC) – โครงการจัดการและบรรเทาอุทกภัย - ESCAP-WMO – คณะกรรมการไต้ฝุ่นและพายุเขตร้อน (Typhoon Committee Tropical Cyclone Panel)
ประเทศเพื่อนบ้าน	- ลาว กัมพูชา เวียดนาม มาเลเซีย สิงคโปร์ พม่า - การนำกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไปประสานกับหน่วยงานหลักที่จัดการภัยพิบัติของเพื่อนบ้าน - การเปรียบเทียบนโยบาย โครงการและศักยภาพ - ข้อตกลงความช่วยเหลือร่วมกัน - ความร่วมมือด้านอุตสาหกรรม-อุดมศึกษา - ความร่วมมือด้านภูมิ-เทคนิค
ระดับประเทศ	คณะทำงานพิเศษ โดยแบ่งกลุ่มตามลักษณะของภัย สถานที่เกิดภัย ชุมชน และกลุ่มสังคม เช่น - การทำแผนที่ภัย การทำแผนที่เสี่ยงภัย การประเมินความเสี่ยง และแผนการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า - การปลูกจิตสำนึกในสังคม การตลาดเพื่อสังคม สื่อมวลชน
ระดับท้องถิ่น	นโยบายของประเทศควรส่งเสริมการพัฒนานโยบายท้องถิ่น ทั้งในจังหวัดกรุงเทพ

ตาราง 4.1 ความร่วมมือระหว่างองค์กรภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน พันธมิตร และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับทุกระดับ	
ระดับรัฐบาล	องค์กร
	และจังหวัดอื่น ๆ
ระดับจังหวัด	- คณะกรรมการจังหวัดพิเศษภายใต้การนำของผู้ว่าราชการจังหวัด - ทุกฝ่ายในจังหวัด (ภายใน/ภายนอก) - โรงเรียน (อนุบาล - ม.6) วิทยาลัย และมหาวิทยาลัย - กรรมการชุมชน หอการค้า องค์กรภาครัฐกิจและภาคสังคม - องค์กรพัฒนาเอกชนระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ - สภาภาคไทย - อำเภอ - เทศบาล
ระดับชุมชน	- ผู้ใช้/สาธารณชน/ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง - การปรึกษาหารือแบบ “End to End” - สมาชิกในชุมชนทุกกลุ่ม ได้แก่ -กลุ่มอาชญา -คนทำงาน (เกษตรกรรม การท่องเที่ยว การประมง อุตสาหกรรม ธุรกิจ) -เมือง -หมู่บ้าน -เพื่อนบ้าน -หน่วยครอบครัว
กลุ่มผู้เชี่ยวชาญพิเศษหลายระดับ	- วิทยาลัยและมหาวิทยาลัย - สื่อมวลชน - ภาคเอกชน

4.3 การเริ่มต้น

โดยปฏิบัติตามกระบวนการจัดการความเสี่ยงที่กำหนดไว้เพื่อระบุและจัดลำดับความเร่งด่วนของความเสี่ยงซึ่ง พิจารณาว่าสำคัญที่สุด เมื่อระบุความเสี่ยงต่างๆ ได้ การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน พันธมิตร และผู้มีส่วนร่วมจะสามารถช่วยกำหนดมาตรการป้องกันและบรรเทา รวมทั้งนำมาตราการดังกล่าวไปปฏิบัติและดำรงรักษาไว้เพื่อที่จะนำไปสู่ผลที่ต้องการได้

4.4 ประเด็นหลัก

- ☐ ความร่วมมือระหว่างองค์กรทำให้เกิดการแบ่งปันบุคลากร ผู้เชี่ยวชาญ และงบประมาณเพื่อใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด
- ☐ หน่วยงานร่วม/ผู้เป็นหุ้นส่วน (Partners) หมายถึงคนหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน อาจหมายถึงการเป็นความร่วมมือระหว่างจังหวัด 2 จังหวัด หรือประเทศ 2 ประเทศ
- ☐ พันธมิตร(Coalitions) ได้แก่ภาคีหรือสหภาพ มักเป็นความร่วมมือในระยะสั้นๆ
- ☐ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholders) หมายถึงทุกฝ่ายที่มีส่วนแบ่งหรือผลประโยชน์ในกิจกรรมหรือโครงการนั้นๆ
- ☐ นโยบายควรสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐทุกระดับมีการจัดตั้งและดำเนินการด้านความร่วมมือ

5.0 การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ

5.1 บทนำ

บทนี้จะเน้นถึงการแปลงนโยบายและแนวทางการป้องกันและบรรเทาตามที่กล่าวไว้ในบทที่ 2 บทที่ 3 และบทที่ 4 มาสู่การปฏิบัติ อันได้แก่การกำหนดกระบวนการ การนำไปปฏิบัติและดำเนินการจัดการความเสี่ยงให้ได้ผล กระบวนการในการจัดการภัยพิบัติ มีพื้นฐานอยู่บนข้อสมมุติฐานที่ว่าภัยพิบัติเป็นผลจากสภาพการณ์ที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข อันประกอบด้วย:

- การกระชุกตัวของประชากรในพื้นที่เสี่ยงภัยเพิ่มขึ้น
- อาคาร/สิ่งปลูกสร้างมีความล่อแหลมต่อภัยมากขึ้นเนื่องจากการก่อสร้างที่ไม่มีคุณภาพและ/หรือผิดกฎหมาย
- ระบบเศรษฐกิจและสังคมมีความเปราะบางมากขึ้นเนื่องจากการพัฒนาที่ไม่เหมาะสมและ/หรือการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างผิดๆ
- การขาดเตรียมการของประชากรและสถาบัน
- ความอดอยากยากจนของประชาชนและความอดุติธรรมทางสังคม

ปัญหาที่เกี่ยวข้องกันเหล่านี้เพิ่มความอ่อนแอของสังคมและลดความสามารถที่สังคมจะต้านทานต่อภัยต่างๆ ได้

5.2 อุปสรรคในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

ความพยายามที่ผ่านมาในอดีตเน้นการช่วยเหลือฟื้นฟูหลังเกิดภัยพิบัติมากกว่าการป้องกันและบรรเทา ก่อนเกิดภัยพิบัติ ซึ่งการป้องกันและบรรเทา ก่อนเกิดภัยพิบัติจะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการที่จะเผชิญกับเหตุการณ์ภัยร้ายแรง การขาดความใส่ใจในการป้องกันและบรรเทาเห็นได้จากการขาดมาตรฐานและจรรยาบรรณในการก่อสร้าง ซึ่งเป็นปัจจัยล่อแหลมที่สำคัญในประเทศกำลังพัฒนา ความล่อแหลมยังเพิ่มทวีขึ้นจากการใช้ทรัพยากรอย่างไรประสิทธิภาพและการขาดการศึกษา การจะเอาชนะอุปสรรคเหล่านี้จำเป็นต้องมีความโปร่งใสในกระบวนการวางแผนนโยบายและการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วหลายครั้งในเอกสารนี้ การกำหนดนโยบาย การนำไปปฏิบัติและการดำรงรักษานโยบายด้านการจัดการความเสี่ยงจะประสบความสำเร็จได้ จำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง

5.3 การกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อลดความเสี่ยง

กลยุทธ์ในการวิธีการจัดการความเสี่ยง จะกล่าวถึง การกำหนดแนวปฏิบัติในการลดความเสี่ยงและกลไกที่จะนำแนวปฏิบัตินั้นไปใช้ แนวปฏิบัติเหล่านี้ประกอบด้วยขอบเขตกว้างๆ ของมาตรการก่อนและหลังภัยพิบัติ กระบวนการดังกล่าวสามารถสรุปได้ดังนี้ “ประเมิน อภิปราย วางแผน นำไปปฏิบัติ ทบทวนและปฏิบัติซ้ำ (EMI)” ขั้นตอนต่อไปนี้จะแสดงถึงกระบวนการดังกล่าว

5.3.1 การจัดตั้งแผนการจัดการ

จากที่ผ่านมา จะสังเกตได้ว่า รัฐบาล สถาบันและสังคมมักจะไม่ให้ความสนใจเกี่ยวกับการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติมากนัก ดังนั้น หากต้องการให้เกิดการสนับสนุนในเรื่องการจัดการภัยพิบัติอย่างจริงจัง จึงจำเป็นต้องอาศัยการนำเสนอปัญหาต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ อันได้แก่เจ้าหน้าที่ระดับสูง ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการกอง ผู้นำชุมชนและอื่นๆ หลายต่อหลายครั้งและต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับภัยพิบัติที่ผ่านมาในอดีตเพื่อสร้างความสนใจและความห่วงใยอย่างจริงจัง กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชียและสถาบันอื่นๆ มักแสดงบทบาทนำในความพยายามที่จะผลักดันเรื่องดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ โดยทั่วไป กระบวนการนี้มักจะเกิดขึ้นซ้ำๆ

ภายหลังจากการได้รับการสนับสนุนผู้มีอำนาจหน้าที่ การริเริ่มโครงการจัดการความเสี่ยงไม่ว่าในระดับใดของภาครัฐบาล จะประกอบด้วยการสร้างกระบวนการจัดการเพื่อแนะแนวทางสำหรับโครงการจัดการความเสี่ยง ผู้จัดการโครงการอาจเป็นเจ้าหน้าที่ด้านความเสี่ยงของกรม ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการศูนย์ ผู้นำชุมชนท้องถิ่น หรือที่ปรึกษาก็ได้ ผู้จัดการโครงการอาจเป็นประธานคณะกรรมการจัดการความเสี่ยงด้วย (ทั้งในระดับกรม หรือระดับจังหวัด/อำเภอ/ตำบลหรือท้องถิ่น) เป็นศูนย์กลางในการประสานงาน กำหนดตารางการประชุม ประสานงานกิจกรรม และกระจายข้อมูลแก่ผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการความเสี่ยง

กิจกรรมการจัดการอาจเริ่มจากการประชุมเปิดโครงการเพื่อหาประเด็นที่สนใจร่วมกัน การประชุมเปิดตัวโครงการนี้เป็นการแสดงให้เห็นถึงกระบวนการจัดการรวมทั้งเป็นการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์เบื้องต้นเพื่อผลักดันให้เกิดกระบวนการในการตัดสินใจต่อไป

5.3.2 การจัดตั้งกระบวนการดำเนินการจัดการความเสี่ยงให้สำเร็จ

เมื่อองค์กรดำเนินงานที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจในเรื่องความเสี่ยงและความสำคัญของความเสี่ยงเพิ่มมากขึ้น ก็จะส่งผลให้เกิดข้อมูลที่ชัดเจนและน่าเชื่อถือมากขึ้น ซึ่งสามารถนำมาใช้ในการดำเนินการจัดการความเสี่ยง ในระหว่างกระบวนการตัดสินใจ

ขั้นตอนแรกในกระบวนการตัดสินใจเป็นการระบุขอบเขตบริบทของโครงการหรือแผนการจัดการ ความเสี่ยงที่จะดำเนินการ จะมีการอภิปรายโดยนำเอาปัจจัยด้านสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมืองและ สถาบันมาพิจารณาในเรื่องการประเมินและติดตามความเสี่ยง ความสำคัญของความเสี่ยงต่อชุมชนหรือ ประเทศ และวิธีการแก้ปัญหา ปัจจัยที่จะต้องพิจารณาในการระบุและเข้าใจขอบเขตบริบทดังกล่าว สามารถยก เป็นตัวอย่างพอสังเขปได้ดังนี้

- กฎหมายและระเบียบข้อบังคับของสถาบัน
- ธรรมเนียมและการบริหารจัดการ
- ประมวลกฎหมายการก่อสร้างอาคาร
- การใช้ที่ดิน
- ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่สำคัญ
- องค์กรร่วมและพันธมิตร
- ปัจจัยด้านประชากร
- สภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ
- เครื่องมือป้องกันทางการเงิน
- ศาสนา

5.3.3 ประเมิน ปรีกษา วางแผน ดำเนินการ ทบทวน และ ปฏิบัติซ้ำ

รากฐานสำคัญสู่ประการในการบรรเทาความเสี่ยงจากภัยพิบัติประกอบด้วย การพัฒนานโยบายและการวางกรอบทางกฎหมายที่เหมาะสม รวมถึงกระบวนการสำหรับการนำไปปฏิบัติ การปลูกฝังวัฒนธรรมและปลูกจิตสำนึกในเรื่องการป้องกันและบรรเทาภัย และแผนปฏิบัติการเพื่อบรรเทาภัยพิบัติ ซึ่งกระบวนการตัดสินใจ (รูป 2.2) แสดงถึงขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติในการระบุและจัดลำดับความจำเป็นเร่งด่วนของการปฏิบัติการลดความเสี่ยงและในการกำหนดนโยบายที่จะนำไปสู่แผนการจัดการความเสี่ยง กระบวนการจัดการจะกล่าวถึง

ขั้นตอนที่เราต้องปฏิบัติ เพื่อสร้างวัฒนธรรมและปลูกจิตสำนึกในเรื่องการป้องกันและบรรเทาภัยและทำให้เกิดการบูรณาการวัฒนธรรมดังกล่าวสู่ทั่วทั้งองค์กร ซึ่งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีหน้าที่ในการบูรณาการวัฒนธรรมดังกล่าวทั้งในระดับประเทศและระดับรองลงมา (ได้แก่ระดับจังหวัด อำเภอ และท้องถิ่น) รวมถึงองค์กรอิสระ (NGOs) การบูรณาการการจัดการภัยพิบัติยังจำเป็นต้องเกิดขึ้นภายในหน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่นแต่ละแห่งโดยการประสานงานกับผู้มีส่วนจหน้าทีในส่วนกลาง ซึ่งหน่วยงานร่วม พันธมิตร และกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมทั้งองค์กรภาคเอกชน สามารถเข้ามามีบทบาทในการบูรณาการนี้ในทุกระดับ

ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว (รูป 2.2) กระบวนการดำเนินการต้องเกิดขึ้นซ้ำๆ และจำเป็นต้องมีการสื่อสารและการปรึกษาหารือที่ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องระหว่างผู้มีส่วนจหน้าทีและทุกฝ่ายที่อาจได้รับผลกระทบโดยตรงจากภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งกระบวนการตัดสินใจทั้งหมดจะต้องมีการติดตาม (บันทึกขั้นตอน พัฒนาปัจจัยในการประเมิน) และทบทวน (ปฏิบัติซ้ำๆ) อย่างต่อเนื่อง

5.4 ตัวอย่างการดำเนินการเพื่อลดความเสี่ยง

ผลการปฏิบัติสูงสุดของกระบวนการจัดการความเสี่ยงคือการระบุกิจกรรมเพื่อลดความเสี่ยงพร้อมทั้งการนำไปปฏิบัติและการดำเนินการให้ได้ผล กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยรับผิดชอบในการพัฒนาการเตรียมพร้อม การบรรเทา การตอบสนองและการฟื้นฟูในทุกๆด้าน การวางแผนกิจกรรมเหล่านี้จะต้องให้ความสำคัญกับบริบทที่ใช้ในการระบุสมรรถผลของการปฏิบัติ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีอำนาจหน้าที่หลายระดับในการนำแนวทางการลดความเสี่ยงไปปฏิบัติ และยังมีความรับผิดชอบอย่างสูงในการให้ความช่วยเหลือทั้งก่อนและหลังเกิดภัยพิบัติ ทั้งในระดับรัฐบาล ระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ด้วย สิ่งที่ต้องปฏิบัติอาจเกิดจากกระบวนการตัดสินใจดังแสดงในตาราง 5.1

ตาราง 5.1 รายการกิจกรรมในแผนการปฏิบัติที่บรรจุอยู่ในแผนการจัดการความเสี่ยง

5.4.1 แผนปฏิบัติการเตรียมความพร้อม

การวิเคราะห์สถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้น

แผนระดมพลและแผนเผชิญเหตุ

ระบบเตือนภัยล่วงหน้า

การฝึกอบรม

การเตรียมความพร้อมของชุมชน

การวิเคราะห์ขององค์กร

การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับภัยพิบัติ
การจัดลำดับความจำเป็นเร่งด่วนของความเสี่ยง
ที่ตั้งของที่หลบภัย
ระบุพื้นที่เสี่ยงภัย
ระบุเครือข่ายสำคัญ

5.4.2 แผนการปฏิบัติการเพื่อบรรเทาภัยพิบัติ

การจัดลำดับความจำเป็นเร่งด่วนของการบรรเทาภัย
การวิเคราะห์มูลค่าเพิ่ม
การวางแผนการสื่อสาร
หลักประมวลกฎหมายการก่อสร้าง
การวางแผนการใช้ที่ดิน
การวางผังเมือง
การจัดหาผลตอบแทนเพื่อจูงใจ
การออกจากความเสี่ยงและการประกันความเสี่ยง
การฝึกอบรม

5.4.3 แผนการปฏิบัติการเพื่อตอบสนองต่อภัยพิบัติ

การประมาณความเสียหายตามเวลาที่เกิดขึ้นจริง
การจัดสรรทรัพยากรทางภัยพิบัติ
การใช้ทรัพยากร
การสื่อสารในกรณีฉุกเฉิน
การติดตามผลของภัยพิบัติ
แบบแผนการสื่อสาร
การจัดหาความช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาล
การค้นหาและกู้ชีวิต

5.4.4 แผนการปฏิบัติการเพื่อฟื้นฟูหลังเกิดภัยพิบัติ

การจัดที่อยู่อาศัยให้และการบูรณะฟื้นฟู

การซ่อมแซมสาธารณูปโภค

การจัดการงบประมาณและเงินทุน

การฟื้นฟูขององค์กร

การจัดหาความช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาล

การประเมินความต้องการของผู้ประสบภัยพิบัติ

5.5 ประเด็นหลัก

- ☐ การขาดความสนใจในการป้องกันและบรรเทาภัยก่อนเกิดภัยพิบัติเห็นได้จากการขาดมาตรฐานในการก่อสร้างและขาดจรรยาบรรณทางวิชาชีพ
- ☐ ความล่าช้าเพิ่มขึ้นเนื่องจากการใช้ทรัพยากรอย่างไร้ประสิทธิภาพและการขาดการศึกษา
- ☐ การจัดการความเสี่ยงทางภัยพิบัติมีวิธีการระบุ การนำไปปฏิบัติ และการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ
- ☐ ส่วนสำคัญของกระบวนการจัดการความเสี่ยงสามารถสรุปได้เป็น “ประเมิน ปรีกษา วางแผน นำไปดำเนินการ ทบทวน และปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง”
- ☐ ความสำเร็จขึ้นอยู่กับการศึกษาและการสื่อสารอย่างต่อเนื่องระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย

6.0 เทคนิคและเครื่องมือในการจัดการความเสี่ยง

6.1 บทนำ

คนต้องเผชิญกับความไม่แน่นอนอยู่เสมอ การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติจะกำหนดวิธีการเชิงรุกในการจัดการความเสี่ยงที่อาจเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการดำเนินงานบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ การกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์จะแตกต่างกันตามแนวคิดด้านองค์ประกอบของความเสี่ยงที่เกิดขึ้น ซึ่งแนวคิดและสถานะแวดล้อมที่แตกต่างกันนี้ จะเป็นตัวกำหนดวิธีการในการแก้ไขความเสี่ยง

โดยทั่วไป วิธีการแก้ไขความเสี่ยงสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 วิธี คือ เทคนิคและเครื่องมือควบคุมความเสี่ยง และมาตรการการประกันความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ทั้งสองวิธีมีความเกี่ยวข้องกันและนำไปใช้ร่วมกันเพื่อจัดการผลกระทบของความเสี่ยงต่อองค์กร และเพื่อ “คาดการณ์และลดใช้ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น” ตามลำดับ (บทที่ 7)

ความพยายามควบคุมความเสี่ยงเกี่ยวข้องกับเทคนิคพื้นฐาน 3 ประการ ประกอบด้วย การหลีกเลี่ยง การป้องกัน และการลดความเสียหาย (รวมถึงการบรรเทา การเตรียมความพร้อม การแยกแยะ และการปฏิบัติซ้ำ) ในคำอธิบายของแต่ละเทคนิคจะให้คำแนะนำในการเริ่มต้นกิจกรรมควบคุมความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพ เราจำเป็นต้องระลึกไว้เสมอว่า กิจกรรมที่ทำได้เพื่อควบคุมความเสี่ยงอย่างหนึ่งอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงอื่นขึ้นโดยไม่ได้ตั้งใจ เช่นเดียวกับการพยายามหลีกเลี่ยงความเสี่ยงอย่างหนึ่งอาจทำให้พลาดโอกาสใหม่ๆ ได้ การดำเนินการเพื่อควบคุมความเสี่ยงควรพิจารณาควบคู่กับประเด็นปัญหาในด้านต่างๆ เพื่อให้สามารถประเมินความเสี่ยงของชุมชนหรือของหน่วยงานได้ดีที่สุด

6.2 การแก้ไขความเสี่ยง

6.2.1 การหลีกเลี่ยงความเสี่ยง – คือการไม่จัดการกับความเสี่ยงที่เผชิญหรือการกำจัดความเสี่ยงที่มีอยู่

ข้อปฏิบัติ

- สร้างอาคาร สิ่งก่อสร้างนอกพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย ดินถล่ม
- ทำลายอาคารที่มีความเสี่ยงและเก็บกวาดพื้นที่ให้เรียบร้อย
- จ่ายค่าเวนคืนที่ดินให้กับบ้านเรือนและ/หรือเจ้าของธุรกิจในพื้นที่เสี่ยงภัยเพื่อให้ย้ายออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยดังกล่าว
- ทำการขอแลกเปลี่ยนที่ดินในพื้นที่เสี่ยงภัยกับที่ดินนอกเขตพื้นที่เสี่ยงภัย

- จัดหาที่พักอาศัยสำหรับผู้มีฐานะยากจนนอกพื้นที่อันตราย

สิ่งท้าทาย

- การย้ายสิ่งก่อสร้างออกนอกพื้นที่น้ำท่วมอาจนำไปสู่การก่อสร้างตึกรวมบ้านช่องในที่ลาดชันที่เสี่ยงต่อดินถล่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีพื้นที่ในการก่อสร้างมีอยู่อย่างจำกัด
- ในกรณีที่ประชาชนต้องอพยพย้ายออกจากพื้นที่เดิม ต้องมีการจัดหาที่อยู่อาศัยให้เพียงพอ
- การอพยพประชากรจากพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดภัยดินถล่มไปยังที่ดินของรัฐในบริเวณพื้นที่ปลอดภัยอาจขัดกับการถือครองที่ดินที่เป็นมรดกตกทอดกันมาทำให้ชาวบ้านไม่ปฏิบัติตาม
- การย้ายธุรกิจขนาดย่อมไปสู่พื้นที่ใหม่ที่ไม่ประสบปัญหาน้ำท่วมอาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจ

ประโยชน์

- ที่ราบน้ำท่วมถึงหรือที่หักล้างทางพงแล้วสามารถใช้เป็นพื้นที่การเกษตร
- สามารถอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ/รับน้ำที่จำเป็นต่อการรักษาน้ำสะอาดได้
- ลดความสูญเสีย อันตรายและความเสียหายต่อทรัพย์สิน
- ลดความจำเป็นในการบรรเทาทุกข์เพื่อมนุษยธรรม

6.2.2 การป้องกัน – ป้องกันหรือลดโอกาสที่จะเกิดภัยพิบัติ

ภัยธรรมชาติ เช่น สภาพอากาศแปรปรวน แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด และเหตุการณ์ดินถล่มที่เกิดขึ้นไม่สามารถป้องกันได้ แต่เราสามารถดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันหรือบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นได้

การปฏิบัติ

- ดูแลให้ระบบระบายน้ำอยู่ในสภาพดี
- สร้างฝายกั้นน้ำ ระบบกักเก็บน้ำหรือช่องทางผันน้ำ
- จัดฝึกอบรมและให้การศึกษาเกี่ยวกับการดูแลและซ่อมบำรุงอุปกรณ์แก่เจ้าหน้าที่
- จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการแก้วิกฤตธรรมิและ โครงสร้างเกี่ยวกับการก่อสร้างในพื้นที่เสี่ยงภัย
- กำหนดและบังคับใช้ประมวลกฎหมายว่าด้วยการก่อสร้างอาคาร
- ป้องกันไม่ให้เกิดการเก็บกักของน้ำบริเวณเหนือที่ลาดที่ชัน
- ปลุกพืชในบริเวณที่ลาดชันเพื่อยึดผิวหน้าดิน
- จัดให้มีแผนการก่อสร้างตัวอย่าง
- ออกระเบียบควบคุมการสูบน้ำเพื่อป้องกันการทรุดของดิน เช่น จำกัดปริมาณที่สามารถนำมาใช้รวมทั้งการวางท่อและขนาดของท่อ
- ขุดลอกคลองหรือช่องทางระบายน้ำที่ตื้นเขิน
- สร้างอ่างกักเก็บน้ำ

สิ่งท้าทาย

- ระบบระบายน้ำที่ต่ำกว่ามาตรฐานและไม่มีทรัพยากรเงินทุนที่จะปรับปรุงอย่างพอเพียง
- ขาดแคลนวิศวกรที่สามารถดำเนินงานด้านการป้องกัน
- มีแหล่งน้ำจำกัดและทำให้มีการสูบน้ำมาใช้มากเกินไป

ประโยชน์

- ระบบการระบายน้ำที่ได้รับการปรับปรุงแล้ว อันประกอบด้วย ท่อระบายน้ำ ท่อส่งน้ำ และการบำบัดน้ำ จะช่วยส่งเสริมมาตรการป้องกันทั้งก่อนและหลังภัยพิบัติ
- การป้องกันดินทรุดตัว จะช่วยลดหรือป้องกันความเสียหายต่ออาคารหรือสิ่งก่อสร้าง

6.2.3 การลดความสูญเสีย - ได้แก่การลดความรุนแรงของภัยพิบัติหลังจากที่เกิดขึ้นแล้ว

มีมาตรการลดความสูญเสียพื้นฐานหลายประการ ได้แก่ การวางแผนปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉินหรือแผนเผชิญเหตุ (การเตรียมพร้อม) การแก้ปัญหาทางวิศวกรรม (การบรรเทา) การแยกแยะและการปฏิบัติซ้ำ

ข้อปฏิบัติ

- กำหนดแผนจัดการเหตุฉุกเฉินที่ระบุว่าจะองค์กรจะดำเนินการอย่างไรเพื่อจัดการกับภัยพิบัติ มีการระบุบทบาทและความรับผิดชอบ สรุปความเสี่ยงจากภัย ระบุรายละเอียดของแผนและวิธีปฏิบัติ
- กระจายอุปกรณ์ดับเพลิงให้ทั่วชุมชนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถและความรวดเร็วในการเข้าไปควบคุมอัคคีภัยที่อาจเกิดขึ้น
- จัดบริการสาธารณสุขโลกที่จำเป็นภายในชุมชน
- จัดเก็บเสบียงและอุปกรณ์สำรอง
- ปลุกสิ่งก่อสร้างที่แข็งแรง สามารถต้านภัยต่างๆ ได้ เช่น ใช้วัสดุทนไฟหลังคาที่แข็งแรงและสามารถต้านพายุ
- สร้างศูนย์ชุมชนและสถานที่รักษาพยาบาล
- สร้างสิ่งก่อสร้างตามหลักวิศวกรรมศาสตร์

สิ่งท้าทาย

- การขาดความชำนาญในการวางแผน
- จำเป็นต้องจัดฝึกอบรมเพิ่มศักยภาพแก่วิศวกร
- จำเป็นต้องมีการวิจัยเพื่อศึกษาหาแบบการก่อสร้างที่สามารถรับมือกับภัยพิบัติและเหมาะสมกับการก่อสร้างในท้องถิ่น
- การขาดแคลนวัสดุ

ประโยชน์

- แผนภัยพิบัติควรประกอบด้วยแผนปฏิบัติการสำหรับการจัดการภาวะฉุกเฉินในระดับต่างๆ ตั้งแต่ภัยขนาดเล็ก เพราะอาจลุกลามเป็นภัยพิบัติที่มีความรุนแรงได้
- สิ่งก่อสร้างใหม่ๆ สามารถปรับปรุงสภาพที่อยู่อาศัยของประชากรได้

6.3 ประเด็นหลัก

- ☐ เราไม่สามารถกำจัดความเสี่ยงได้โดยสิ้นเชิง
- ☐ การแก้ไขความเสี่ยงสะท้อนความต้องการของประชาชนหรือขององค์กรที่ต้องการจะจัดการความเสี่ยงของตน
- ☐ เครื่องมือและเทคนิคการควบคุมความเสี่ยง ประกอบด้วย การหลีกเลี่ยง การป้องกัน และการลดความเสียหาย (รวมถึงการบรรเทา การเตรียมความพร้อม การแยกแยะ และการปฏิบัติซ้ำ)
- ☐ การหลีกเลี่ยงหมายถึงการ ไม่ยอมให้มีความเสี่ยงใดๆ เกิดขึ้น เช่น การหลีกเลี่ยงภัยน้ำท่วม ต้องระลึกไว้เสมอว่าการหลีกเลี่ยงความเสี่ยงอย่างหนึ่งอย่างใด ต้องไม่เป็นการสร้างความเสี่ยงอื่นที่ยิ่งอันตรายกว่าขึ้นมาแทน
- ☐ การป้องกันประกอบด้วยปฏิบัติเพื่อป้องกันหรือลด โอกาสที่จะเกิดภัยพิบัติ
- ☐ การลดความสูญเสีย ประกอบด้วยวิธีการต่างๆ ที่จะบรรเทาความรุนแรงของภัยพิบัติ หลังจากภัยได้เกิดขึ้นแล้ว

7.0 การประกันความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

7.1 บทนำ

การประกันความเสี่ยง เป็นความสามารถที่จะจัดหาทุนสำรองในจำนวนและเวลาที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากอุบัติเหตุหรือจากการดำเนินทางธุรกิจ ในภาคธุรกิจ จึงได้นำเรื่องการประกันความเสี่ยงบรรจุไว้เป็นส่วนหนึ่งในแผนการจัดการความเสี่ยงที่สมบูรณ์เพื่อให้ธุรกิจสามารถดำเนินไปอย่างต่อเนื่องได้ หลักเบื้องต้นของการประกันความเสี่ยงอยู่ที่การประเมินระดับความคุ้มครองของการประกันภัยที่จำเป็นเพื่อเป็นทุนสำรองสำหรับการฟื้นฟูกิจการหลังเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉิน

แบบจำลองของการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัตินำมาใช้ในการประมาณความเสียหายที่เกิดจากเหตุวินาศภัย แบบจำลองการประกันความเสี่ยงในระยะแรกมุ่งเน้นการประมาณการความเสียหายที่ส่งผลต่อโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งผลลัพธ์เหล่านี้นำมาใช้ในการพัฒนายุทธศาสตร์ทางวิศวกรรมเพื่อลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นรวมทั้งความเสี่ยงต่างๆที่เกี่ยวข้อง ส่วนแบบจำลองการจัดการความเสี่ยงทางภัยพิบัติในระยะหลังมานี้จะศึกษาโดยเน้นการประมาณความเสียหายทางการเงินเนื่องจากภัยพิบัติ (Haresh Shah and Weimin Dong, 2004) ความก้าวหน้าในการสร้างแบบจำลองการศึกษาความเสียหายจากภัยพิบัติสามารถนำไปสู่การใช้หลักวิศวกรรมศาสตร์เข้าช่วยเพื่อลดความเสี่ยงจากมหันตภัยให้สมดุลกับกลไกทางการเงินในการจัดการความเสี่ยงนั่นเอง

7.2 ความสำคัญของการประกันความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

ความสำคัญของการใช้กลไกเพื่อจัดการความเสี่ยงทางการเงินเริ่มมองเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นจากการเก็บข้อมูลในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งแสดงให้เห็นว่า:

1. ยิ่งเวลาผ่านไปความสูญเสียทางเศรษฐกิจยิ่งเพิ่มขึ้น
2. ประเทศที่พัฒนาแล้วมีความก้าวหน้าอย่างยิ่งในการลดอัตราการเสียชีวิต แต่ยังไม่สามารถลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจได้
3. ประเทศกำลังพัฒนายังไม่มีความคืบหน้าในการลดอัตราการเสียชีวิตและความสูญเสียทางเศรษฐกิจ

ข้อสังเกตเหล่านี้นำไปสู่การตระหนักถึงความจำเป็นเร่งด่วนของประเทศกำลังพัฒนาที่จะต้องแก้ไขผลกระทบทางเศรษฐกิจจากภัยพิบัติทั้งในระดับประเทศ ระดับท้องถิ่น (จังหวัด อำเภอ และท้องถิ่น) และระดับเอกชน ภัยพิบัติมีผลกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนาอย่างยิ่ง ซึ่งประเทศเหล่านี้ขาดทรัพยากรทางการเงินในการจัดการผลกระทบทางเศรษฐกิจในสังคมของตน เงินกู้เพื่อการช่วยเหลือหลังเกิดภัยพิบัติที่หลายองค์กรมอบให้เช่น ธนาคารโลก จัดให้อาจครอบคลุมค่าใช้จ่ายบางส่วนในการตอบสนองต่อเหตุฉุกเฉินและการฟื้นฟู

อย่างไรก็ตาม เงินกู้ก็เป็นภาระทางการเงินอีกอย่างหนึ่งของประเทศ ความสูญเสียจากมหันตภัยอาจยับยั้งความสำเร็จในการทำให้เมืองไทยเป็นประเทศที่น่าอยู่และสงบสุขอย่างยั่งยืนได้

7.3 ประโยชน์ของการประกันความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

การประกันวินาศภัยช่วยลดความเสี่ยงทางการเงินแก่ผู้เอาประกันโดยการกระจายความเสี่ยงไปยังผู้จ่ายเบี้ยประกันรายอื่น และบริษัทประกันก็นำเบี้ยประกันดังกล่าวมาใช้จ่ายให้กับผู้เอาประกันที่ประสบภัย เงินทุนเพื่อดำเนินการด้านความเสี่ยงนี้จะยังกระจายออกไปเมื่อมีบริษัทประกันมาซื้อกรมธรรม์ความเสียหายที่เกินความสามารถที่บริษัทจะจ่ายได้ นอกจากนี้บริษัทรับซื้อกรมธรรม์ยังสามารถขายพันธบัตรแก่ผู้ลงทุนเพื่อกระจายเงินทุนในการดำเนินการลดความเสี่ยงไปทั่วโลก

สัดส่วนของประชากรที่ซื้อการประกันวินาศภัย สะท้อนให้เห็นขอบเขตของการความเสี่ยงกระจาย กล่าวคือในประเทศกำลังพัฒนามักจะมีอัตราการประกันภัยที่ต่ำ ยิ่งอัตราการประกันภัยต่ำเพียงไรก็แสดงให้เห็นว่าประเทศเหล่านี้มีความเสี่ยงทางการเงินมากขึ้นเท่านั้น:

- อินเดีย – ต่ำกว่า 0.5%
- ฟิลิปปินส์ – ต่ำกว่า 0.3%
- อิหร่าน – ต่ำกว่า 0.05%
- โรมานี – ต่ำกว่า 5%
- บัลแกเรีย – ต่ำกว่า 3%
- จีน – ต่ำกว่า 0.5%
- ตุรกี – 17%

การมีกรมธรรม์ประกันภัยเปรียบเสมือนร่มที่คอยปกป้องผู้เอาประกันให้ไม่ต้องเกิดความขัดสนทางการเงินหลังเกิดภัยพิบัติและต้องใช้ระยะเวลานานในการฟื้นฟูสู่สภาพเดิม ก้าวฟื้นฟูดังกล่าวอาจต้องกินเวลานานหรือไม่มีวันสิ้นสุดเลยหากเกิดภัยพิบัติร้ายแรงหรือต่อเนื่อง

7.4 แผนภาพ

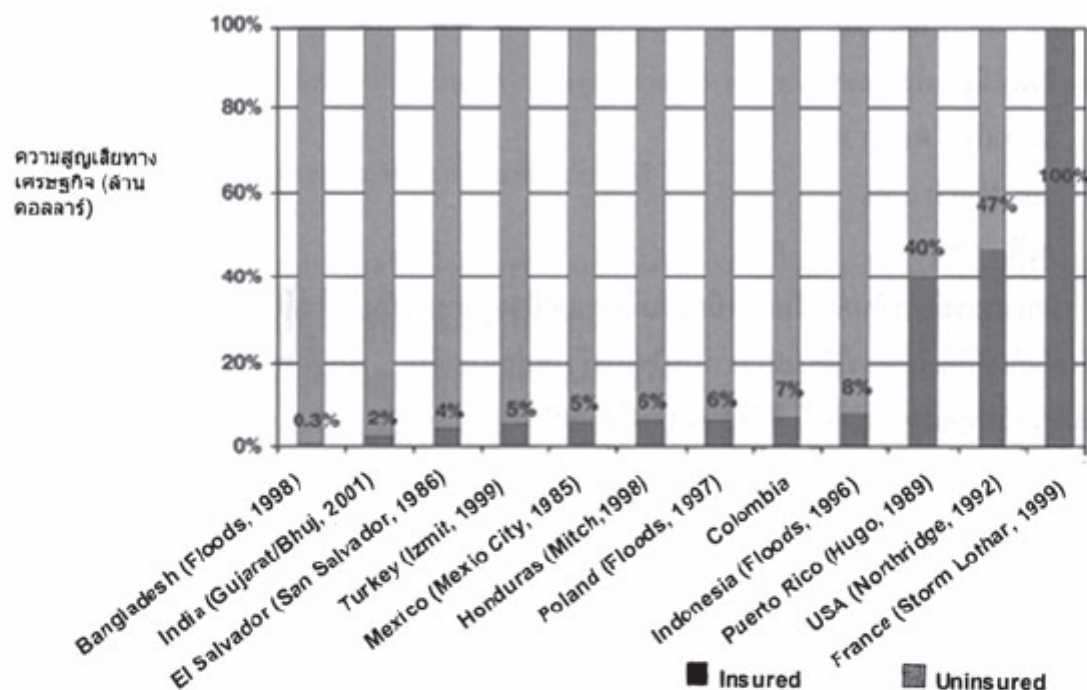
แผนภาพ ก.1 ถึง ก.4 ในภาคผนวกบทที่ 7 แสดงข้อมูลที่สนับสนุนให้เห็นความสำคัญของการมีประกันวินาศภัยเพื่อจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติในประเทศกำลังพัฒนา

7.5 ประเด็นหลัก

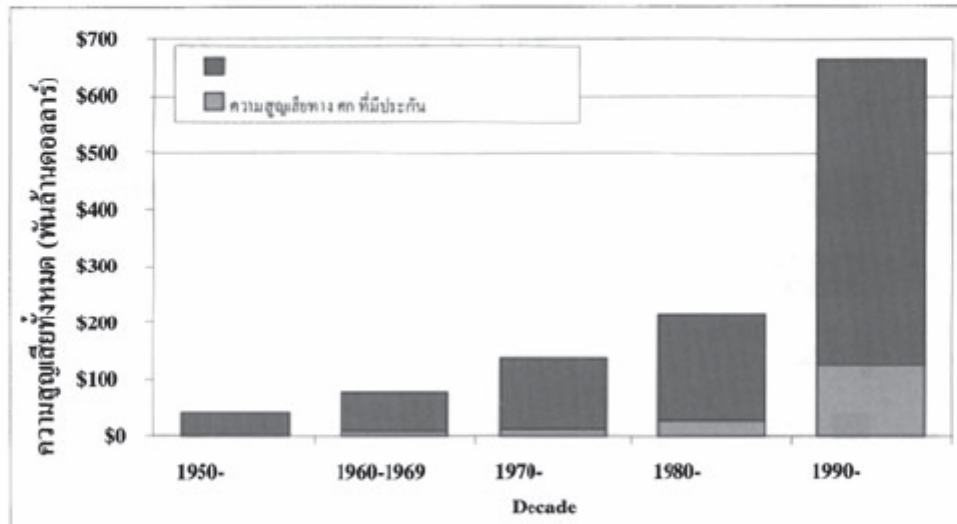
- ☐ การประกันความเสี่ยง เป็นความสามารถที่จะจัดหาทุนในจำนวนและเวลาที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองความเสียหายที่เกิดขึ้นจากอุบัติเหตุหรือจากการดำเนินธุรกิจ
- ☐ ประเทศกำลังพัฒนายังไม่มีความก้าวหน้าในการลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ
- ☐ การประกันวินาศภัยลดความเสี่ยงทางการเงินแก่ผู้เอาประกัน
- ☐ การประกันความเสี่ยงจากภัยพิบัติของประเทศป้องกันไม่ให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องเผชิญกับภัยพิบัติทางเศรษฐกิจ

แผนภาพ

รูป ก1 ผู้เอาประกัน กับ ความสูญเสียทางเศรษฐกิจโดยรวมในมหันตภัยธรรมชาติครั้งใหญ่

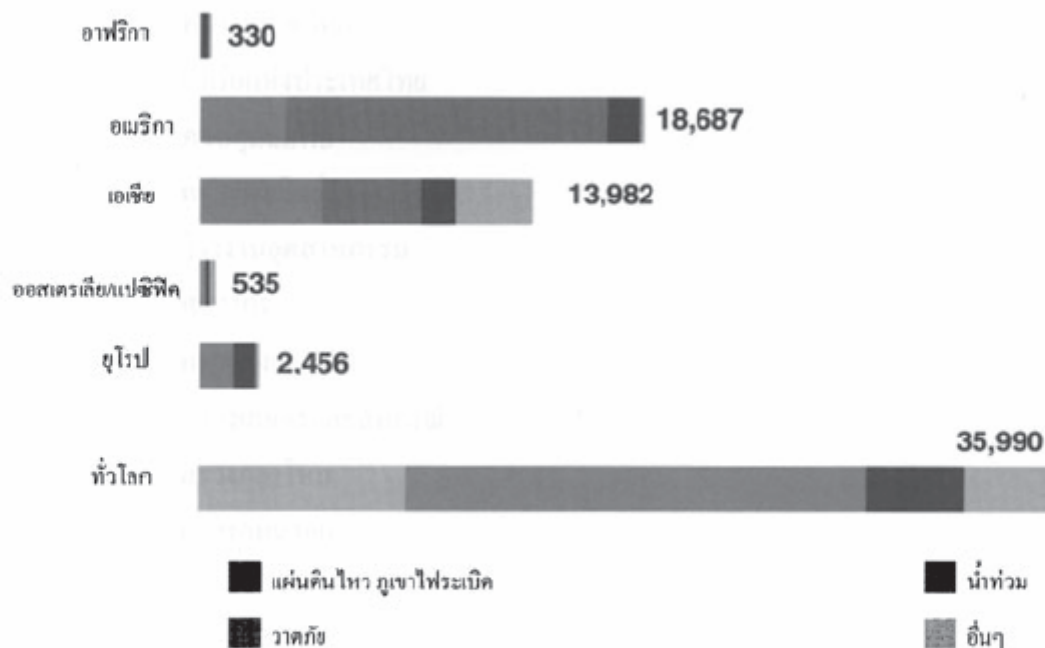


รูป ก 2 ความสูญเสียอันเนื่องมาจากมหันตภัยทางธรรมชาติทั่วโลกในแต่ละทศวรรษ

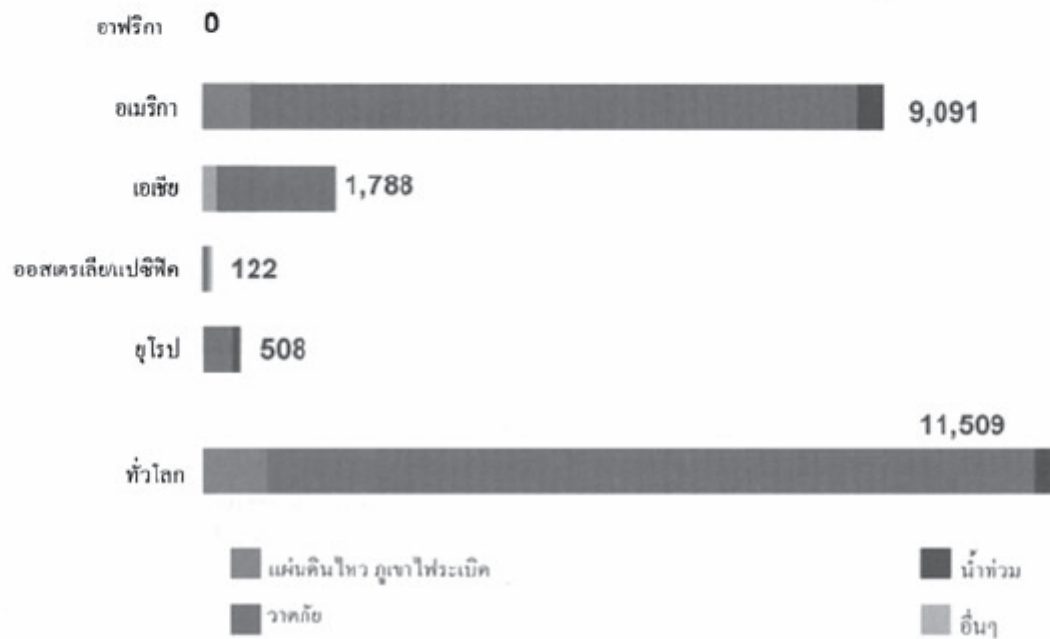


ที่มา: Munich Re (2545)
หัวข้อ: มหันตภัยธรรมชาติ 2545

รูป ก 3 มหันตภัยทางธรรมชาติ: ความสูญเสียทางเศรษฐกิจ (ล้านดอลลาร์สหรัฐ)



รูป ก4 มหันตภัยทางธรรมชาติ: ความเสียหายที่มีประกันภัย (ล้านดอลลาร์สหรัฐ)



ภาคผนวก ก การประชุมสัมมนาระดมความคิดเห็น เรื่ององค์กรร่วมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (วันเสาร์ที่ 10 กรกฎาคม 2547)

ก.1 ความเสี่ยงจากสารเคมี

ความเสี่ยงปัจจุบัน: สารเคมี (สามารถระบุจำนวนและชนิดของอุบัติเหตุจากสารเคมีระหว่างการประเมินความเสี่ยง)

เป้าหมาย: ลดจำนวนอุบัติเหตุจากสารเคมีให้ได้ 10 % หลังปี 2546

ระยะเวลา: 5 ปี

ความสำเร็จที่ต้องการ:

1. การถ่ายทอดความรู้
2. การมีส่วนร่วม
3. การบังคับใช้กฎหมาย
4. ระบบการจัดการข้อมูล
5. การบูรณาการระหว่างกรมต่างๆ

แผนงาน: จัดตั้งคณะกรรมการด้านแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยเรื่องสารเคมี

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- กระทรวงมหาดไทย
- การท่าเรือแห่งประเทศไทย
- กรมควบคุมมลพิษ
- กระทรวงพาณิชย์
- กรมโรงงานอุตสาหกรรม
- กรมศุลกากร
- กระทรวงสิ่งแวดล้อม
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- กระทรวงกลาโหม
- กระทรวงคมนาคม
- กระทรวงวิทยาศาสตร์
- องค์กรอิสระ (NGO)
- ภาคเอกชน

การสร้างความร่วมมือ

ระดับรัฐบาล	หุ้นส่วน	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง	ภาคีสมาชิก
นานาชาติ	องค์การสหประชาชาติ, ภาษาดสากล, องค์การเพื่อการศึกษาและพัฒนาแห่งสหประชาชาติ		
เอเชีย	JICA, ADPC		
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้	ADPC CO-ERR ASEAN		
ประเทศเพื่อนบ้าน	สิงคโปร์ มาเลเซีย		
ประเทศไทย	สถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ สำนักงานรัฐบาล สภา กชาดไทย กองทุนวิจัยไทย มหาวิทยาลัย ภาคธุรกิจ สมาพันธ์อุตสาหกรรมไทย		
จังหวัด	มูลนิธิต่างๆ สำนักงานรัฐบาล NGO กรมโรง งานอุตสาหกรรม		
ชุมชน		อาสาสมัคร NGO มูล นิธิ ประชา ชน	

ก.2 อุทกภัย

เวลา: ปี พ.ศ. 2547 - 2551

เป้าหมาย: ลดการเสียชีวิตให้ได้ 15% (ไม่เกิน 250 คนต่อปี)

1. แผนงาน

ปี	2544 – 2546	2547	2548	2549	2550	2551
ร้อยละของการลด	~250 ราย/ปี	10%	15%	20%	25%	30%

2: วิธีการ

1. ระบุความเสี่ยงในด้านต่างๆ
2. ประเมินความเสียหายโดยใช้วิธีการดังนี้
 - 2.1) วิธีการทางวิทยาศาสตร์
 - 2.2) เก็บบันทึกสถิติจากชุมชน
3. แผนการมีส่วนร่วมจากระดับจังหวัด อำเภอ และชุมชน
4. ชุมชน:
 - พัฒนาระบบเตือนภัยล่วงหน้าที่มีประสิทธิภาพ
 - จัดสรรเครื่องมืออุปกรณ์ให้กับชุมชน
 - พัฒนาระบบให้กับชุมชน
 - สร้างเครือข่าย
 - รับการฝึกอบรม

3. กำหนดแผน

- ระดับชุมชน
- ระดับท้องถิ่น

4: ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

- ชุมชน
- ท้องถิ่น
- NGO
- ภาคเอกชน

ก.3 แผนการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติจากอุทกภัย (2551-2547)

เป้าหมาย: ลดจำนวนผู้เสียชีวิตให้ได้ 30%

ยุทธศาสตร์:

1. ระบบแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า
2. การปลูกจิตสำนึกของประชาชน
3. การสร้างศักยภาพของชุมชน
4. การสร้างเครือข่าย
5. การบังคับใช้กฎหมาย

องค์กรหลัก: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

หน่วยงานร่วม: กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมชลประทาน ท้องถิ่น กรมทรัพยากรธรณี กรมอุตุนิยมวิทยา กรมการปกครองส่วน และชุมชน

ระดับรัฐบาล	หุ้นส่วน	ผู้มีส่วนร่วม	ภาคีสมาชิก
สากล	INSAR,UNDAC, ADPC UNHCR, USAID		
เอเชีย	UNOCHA	JICA ADRC	
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้	ACDM, PDC, ADPC	ศูนย์ปภ. ภูมิภาค	
ประเทศเพื่อนบ้าน	สิงคโปร์ มาเลเซีย		
ระดับชาติ	กระทรวงและกรมต่างๆ		
ระดับภูมิภาค	กลุ่มจังหวัด 19 กลุ่ม		
ระดับจังหวัด	- คณะกรรมการจังหวัด - คณะกรรมการเทศบาล - คณะกรรมการจัดการระดับ จังหวัด		
ชุมชน	-ตำบล เทศบาล มูลนิธิ คณะกรรมการ	ชุมชน	ชุมชนเสนอความคิด เห็นแผนเบื้องต้น

ก.4 การคมนาคม และอุบัติเหตุบนท้องถนน

เป้าหมาย: 19:100000

5 ปี

ยุทธศาสตร์: 5E's—

- E - การศึกษา
- E - วิศวกรรม
- E - การบังคับใช้กฎหมาย
- E – หน่วยแพทย์ฉุกเฉิน
- E - การประเมินผล

องค์กรหลัก: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

หน่วยงานร่วม: เจ้าหน้าที่ในชุมชนท้องถิ่น

ระดับรัฐบาล	ความร่วมมือ
สากล	OFDA
เอเชีย	AIT
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้	ADPC
ประเทศเพื่อนบ้าน	สิงคโปร์ มาเลเซีย
ประเทศไทย	สภากาชาดไทย มูลนิธิป่อเต็กตึ๊ง
ท้องถิ่น	ร่วมด้วยช่วยกัน ศูนย์สาธารณสุข บริการคมนาคม ระดับจังหวัด
จังหวัด	กาชาดจังหวัด กรมตำรวจ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น
ชุมชน	NGO ท้องถิ่น บริษัทเอกชน

ก.5 อุบัติเหตุเพลิงไหม้ในอาคารสูง

● ปัจจุบันสถานการณ์ความเสี่ยงต่อการเกิดเพลิงไหม้เป็นอย่างไร?

อุบัติเหตุเพลิงไหม้บนอาคารสูงในเมืองมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเนื่องจาก:

1. มาตรฐานการก่อสร้าง (สิ่งก่อสร้างไม่เป็นไปตามมาตรฐาน)
2. ระบบรักษาความปลอดภัยจากเพลิงไหม้ (ก่อนและหลังอุบัติเหตุเพลิงไหม้)
3. ความเข้าใจเกี่ยวกับระดับการจัดการ
4. การเตรียมความพร้อม/การตรวจตรา
5. การชักซ้อม

● เป้าหมายของการลดความเสี่ยง

ลดอุบัติเหตุเพลิงไหม้ในอาคารสูงให้ได้ 50%

● ระยะเวลาดำเนินการ - เป้าหมาย 5 ปี

● แผนงาน พัฒนาแผนการลดความเสี่ยง จัดการชักซ้อม สร้างความเข้าใจที่ถูกต้องในบรรดาผู้เกี่ยวข้อง

● กรณียกเว้นและบรรเทาสาธารณภัย + ชุมชน (กรณียกเว้นและบรรเทาสาธารณภัย + ยผ + ชุมชน)

ท้องถิ่น → ระดับท้องถิ่น

ชุมชน → ระดับชุมชน

● ผู้ได้รับผลกระทบ - อยู่ในชุมชน ในระดับท้องถิ่นและในภาครัฐบาล

7. การสร้างความร่วมมือ

ระดับรัฐบาล	ความร่วมมือ
สากล	NFPA
เอเชีย	ADPC, NIED
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้	ADPC, สิงคโปร์
ประเทศเพื่อนบ้าน	
ประเทศไทย	กรมโยธาธิการและผังเมือง ศูนย์อบรมการทำเรือ NGO โรงกลั่น
รองลงมา	ปภ. ส่วนภูมิภาคและจังหวัด กองทัพบก กรมตำรวจ เขตเทศบาล
จังหวัด	ผู้ว่าราชการจังหวัด สำนักงานการปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน /NGO/ อาสาสมัคร
ชุมชน	สำนักงานการปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน อาสาสมัคร ภาคเอกชน

บทสรุป

การประชุมสัมมนาระดมความคิดเห็นเรื่อง องค์กรร่วมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ซึ่งศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย (ADPC) โดยโครงการบรรเทาภัยพิบัติของชุมชนเมืองในประเทศไทย (TUDMP) โดยการสนับสนุนจากหน่วยงาน U.S. Agency for International Development, Office of Foreign Disaster Assistance (USAID/OFDA) ได้จัดขึ้นให้กับเจ้าหน้าที่ระดับสูงและระดับกลางของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ) เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2547 ณ โรงแรมมณเฑียรริเวอร์ไซด์ มีเป้าหมายเพื่อแบ่งปันประสบการณ์เกี่ยวกับกระบวนการจัดการความเสี่ยง ได้มีการใช้กระบวนการในการกำหนดมาตรการลดความเสี่ยงในการประเมิน ผลกระทบจากภัยต่างๆ ที่ประเทศไทยต้องเผชิญ โดยนำความรู้และประสบการณ์ของผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนาในครั้งนี้ ในการประเมินสถานะ การกำหนดเป้าหมาย และการกำหนดแผนงาน ซึ่งข้อมูลดังกล่าวนี้สามารถนำมาใช้หลังการนำมาตรการในการลดความเสี่ยงที่เลือกไว้ไปปฏิบัติ เพื่อประเมินประสิทธิภาพของมาตรการดังกล่าว นอกจากนี้ ผู้เข้าร่วมประชุมยังได้กำหนดรายชื่อของหน่วยงานที่สามารถร่วมงานกันในการประเมิน การติดตามผล การจัดลำดับความจำเป็นเร่งด่วน และการนำนโยบายลดความเสี่ยงไปปฏิบัติต่อไป

ภาคผนวก ข – การจัดการความเสี่ยงแบบบูรณาการ

1. การกำหนดนโยบายการจัดการความเสี่ยงเพื่อสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน มีลักษณะดังนี้
 - (1) นโยบายขององค์กรจะต้องได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูง และกำหนดกรอบการทำงานของ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในการดำเนินแผนงานด้านองค์กรร่วมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ
 - (2) นโยบายลดความเสี่ยงจะชี้แนวทางในการกำหนดมาตรการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติรวมทั้งการนำมาตรการดังกล่าวไปปฏิบัติ
 - (3) นโยบายด้านการประกันความเสี่ยงจากภัยพิบัติจะกำหนดกลไกในการจัดหาทรัพยากรสำรองในจำนวนและเวลาที่ต้องการเพื่อบรรเทาผลกระทบจากภัยพิบัติ
 - (4) นโยบายจะส่งเสริมความร่วมมือต่างๆ เพื่อช่วยเหลือในการพัฒนาและนำยุทธศาสตร์ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กรร่วมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไปปฏิบัติ
2. ผู้บริหารระดับสูงให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่
3. สร้างวัฒนธรรมในเรื่องการจัดการและการบรรเทาความเสี่ยงจากภัยพิบัติให้เกิดขึ้นในสังคม

วัฒนธรรมการจัดการและการบรรเทาความเสี่ยงอาจพัฒนาขึ้นจากการส่งเสริมขั้นตอนต่างๆ ที่ได้กล่าวถึงในการศึกษาของ KPMG และในโครงการจัดการความเสี่ยงจากการขนส่งวัตถุอันตราย (Research and Special Programs Administration's (RSPA) Office of Hazardous Materials Safety (OHMS). 2000)

1. ประชาสัมพันธ์สารจากอธิบดี กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วองค์กร เพื่อให้ผู้บริหารระดับสูงเห็นความสำคัญของการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ
2. นิยามภาษาทางด้านความเสี่ยงที่เข้าใจง่าย
3. จัดโครงสร้างองค์กรที่สนับสนุนต้องงานในการจัดการความเสี่ยง
4. จัดสรรทรัพยากรเพื่อสนับสนุนกิจกรรมการจัดการความเสี่ยง
5. แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ด้านความเสี่ยงของ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
6. ตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาการจัดการความเสี่ยง ภายใต้การนำของเจ้าหน้าที่ด้านความเสี่ยง ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
7. แต่งตั้งตัวแทนกองและสำนักให้ร่วมในคณะกรรมการที่ปรึกษาตามความเหมาะสม เชิญผู้มีส่วนร่วม และหน่วยงานต่างเข้าร่วมเพื่อให้คำแนะนำแก้ไขปัญหาเฉพาะด้าน

8. กำหนดกรอบนโยบาย กรอบสถาบัน และกรอบทางกฎหมาย
 9. แข็งนนโยบาย ที่ระบุถึงพันธกิจของ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่เป็นลายลักษณ์อักษร
 10. จัดสรรทรัพยากรเพื่อดำเนินมาตรการในการประเมินและจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ
 11. สร้างการสื่อสารที่เปิดกว้างในองค์กร ระบุหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากรแต่ละคนในการดำเนินงานบรรเทาความเสี่ยงอย่างชัดเจน
 12. ให้การฝึกอบรมและคำแนะนำ
 13. ประยุกต์ใช้แนวคิด หลักการ และแบบแผนการปฏิบัติที่ได้ผลดีที่สุดในการจัดการความเสี่ยงในแผนงานและกิจกรรมของ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 14. รักษาและเสริมศักยภาพของวิธีการจัดการความเสี่ยงที่มีอยู่แล้ว มากกว่าที่จะเพียงปฏิบัติซ้ำ
 15. สนับสนุนให้หน่วยงานได้ทำการศึกษาเข้าใจ ในเรื่องการจัดการความเสี่ยงในกิจกรรมของกรม/แผนกอย่างละเอียด
 16. มีความยืดหยุ่นในการดัดแปลงและการนำแบบแผนการปฏิบัติที่ได้ผลที่สุดมาประยุกต์ใช้สำหรับความเสี่ยงแต่ละอย่าง
 17. นิยามเครื่องวัดความสำเร็จ กำหนดเป้าหมายของแต่ละขั้นตอน และเตรียมวิธีการประเมินผล
4. กำหนดแผนการจัดการความเสี่ยงขององค์กร
 1. แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ความเสี่ยงของกรม
 2. เจ้าหน้าที่ความเสี่ยงเป็นประธานคณะกรรมการที่ปรึกษาการจัดการความเสี่ยงของกรม
 3. ทำให้คนเกิดการตระหนักว่าการจัดการความเสี่ยงเป็นหน้าที่ของทุกคน
 5. นิยามภาษาเกี่ยวกับความเสี่ยงที่ง่ายและเข้าใจร่วมกัน
 1. การฝึกอบรมและการให้ความรู้
 2. จัดหมายข่าว ข้อเขียนเตือนความจำ
 6. ส่งเสริมการสื่อสารแบบเปิดกว้าง
 7. สร้างกลไกเพื่อประเมินการสื่อสารประชาสัมพันธ์เรื่องความเสี่ยง

8. จัดตั้งคณะทำงานและคณะกรรมการ

คณะทำงานและคณะกรรมการภายใน

- พัฒนาแผนยุทธศาสตร์มุ่งเน้นการจัดการความเสี่ยงภายในและภายนอก
- จัดหาความร่วมมือจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อรับคำแนะนำในการประเมินและการติดตามผลความเสี่ยง
- สร้างความร่วมมือกับหน่วยงานและพันธมิตรในระดับประเทศ

คณะทำงานและคณะกรรมการภายนอก

- จัดการฝึกอบรมแก่ชุมชนท้องถิ่นเกี่ยวกับการสร้างคณะทำงาน
- ช่วยเหลือชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนาคณะกรรมการการจัดการความเสี่ยง
- ให้ความรู้และการสนับสนุน

9. เตรียมเอกสารคู่มือแนะแนวทาง
10. จัดการฝึกอบรมด้านการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ
11. แผนการจัดการความเสี่ยงไปปฏิบัติ
12. ติดตามผลและทบทวนแผนการจัดการความเสี่ยง

- ☐ กำหนดดัชนีชี้วัดความสำเร็จในการดำเนินงาน
- ☐ รวบรวมข้อมูลพื้นฐาน
- ☐ เก็บข้อมูลเพื่อดูความคืบหน้าของการดำเนินงานให้ตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์
- ☐ ทำการสำรวจภายในหน่วยงาน เพื่อประเมินความเสี่ยงขององค์กรและโครงการ

ภาคผนวก ค เอกสารอ้างอิง

The Association of Insurance and Risk Managers (AIRMIC) ALRAM the National Forum for Risk Management in the Public Sector and Institute of Risk Management (IRM). 2002. A Risk Management Standard United Kingdom.

Bendimerad Fouad. 2004. Thailand Risk Management Roundtable: Primary background for Chapter 5 – Translating Policy to Practice; Risk Management Solutions.

British Standards Institution (BDI). PD ISO/IEC Guide 73. July 26 2002. Risk Management Vocabulary Guidelines for Use in Standards; BSI Customer Services 389 Cheswick High Road London W4 4AL (Tel +44 (0) 20 8996 9001. www.bsi-global.com

Earthquakes and Megacities Initiatives (EMI). 2004. Implementing Sound Disaster Management Practices: The EMI Experience. www.earthquakesandmegacities.org

FEMA—United States Fire Administration. 1996. Risk Management Practices in the Fire Service. Publication FA-166. This “manual focuses on the practical application of risk management principles to fire department operations.”

Head George and Stephen Horn II. 1997. Essentials of Risk Management. Insurance Institute of America; 720 Providence Road Malvern Pennsylvania 19355-0770

Hollister David. 2004. Thailand Risk Management Roundtable: Policies ภาคี Coalitions and Partners. Primary background for Chapter 3 and 4; Florida.

Iowa State Extension. 2001. ISU Web Page: Extension to Families – Policy Statement. www.extension.iastate.edu/fampol/meanppol.html

Mattingly Shirley. Regional Workshop on Best Practices in Disaster Mitigation. 2002. Bali Indonesia. Policy Legal and Institutional Arrangements. Pp 109-129.

Office of Pipeline Safety and State Regulators. 1996. Risk Management Program Standard – Draft.

Research and Special Programs Administration's (RSPA) Office of Hazardous Materials Safety (OHMS). 2000. Risk Management Self-Evaluation Framework (RMSEF). <http://hazmat.dot.gov/risk.htm>

Shah Haresh 2004. Thailand Risk Management Roundtable: Primary back ground for Chapter 6 – Risk Financing; Risk Management Solutions CA; www.rms.com

Shah Haresh and Weimin Dong. 2004. Catastrophe Risk Assessment & Management; Developing Risk Model for Insurance Industry – Draft.

Toevs Alden and Rober Zizka William Callender and Emil Matsakh. 2002. A Study on Enterprise-Wide Risk Measurement and Management in Financial Services. http://www.rmahq.org/News_PR/EwRM_executive_summary.html

Treasury Board of Canada Secretariat. 1999. Best Practices in Risk Management: Private and Public Sectors Internationally. KPMG. http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/RiskManagement/rm-pps_e.asp

US Department of Transportation. 2002. Risk Management Framework for Hazardous Materials Transportation: Delivery Order No DTRS56-99-D-70123. ICF Consulting: 9300 Lee Highway

