

บทที่ 6

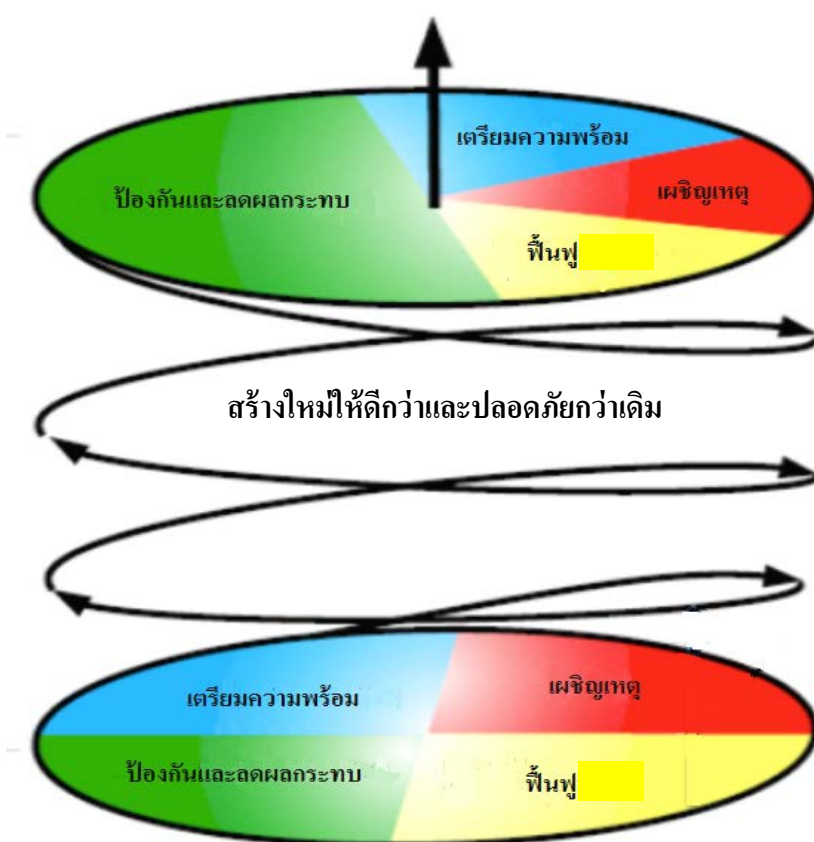
การฟื้นฟู

การฟื้นฟูเป็นการดำเนินการภายหลังจากที่ภาวะฉุกเฉินจากสาธารณภัยบรรเทาลง หรือได้ผ่านพ้นไปแล้ว เพื่อปรับสภาพระบบสาธารณูปโภค การดำรงชีวิต และสถานะวิถีความเป็นอยู่ของชุมชนที่ประสบภัย ให้กลับสู่สภาวะปกติ หรือพัฒนาให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) ตามความเหมาะสม โดยการนำปัจจัยต่าง ๆ ในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยเข้ามาช่วยในการฟื้นฟู ซึ่งหมายรวมถึง การซ่อมสร้าง (Reconstruction) และการฟื้นฟูสภาพ (Rehabilitation) โดยมีหลักการสำคัญของการฟื้นฟูได้แก่

การช่วยเหลือผู้ประสบภัยให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ เพื่อให้การดำรงชีวิตกลับเข้าสู่สภาวะปกติ โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงความช่วยเหลือจากภายนอกแต่เพียงอย่างเดียว

ผู้ประสบภัยต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ เพื่อให้เกิดกระบวนการยอมรับและมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ที่จะดำเนินการ

การพิจารณาความเสี่ยงต่อการฟื้นฟูพื้นที่สภาพและการสร้างใหม่เสมอ เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายซ้ำซ้อน โดยเปลี่ยนไปโดยเปล่าประโยชน์จากการเกิดสาธารณภัยครั้งต่อไป



แผนภาพที่ 6 - 1 : วงจรการจัดการสาธารณภัยสู่การสร้างใหม่ให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม

6.1 แนวคิดเชิงกลยุทธ์ในการฟื้นฟู

การฟื้นฟูสภาพหลังสาธารณภัยต้องมีการประเมินสาธารณภัยที่เกิดขึ้น ได้แก่ ความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน สภาพแวดล้อม ระบบนิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย การสูญเสียพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ที่สำคัญในพื้นที่ประสบภัย ต้นทุนของสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงจากสาธารณภัยที่เกิดขึ้นเมื่อเทียบกับสภาพปกติ ระบบสาธารณสุขปโภคที่ถูกทำลาย การเสียหายจากผลกระทบทั้งหมดที่เกิดขึ้นให้กลับคืนสู่สภาพเดิม ฯลฯ ดังนั้น การฟื้นฟูที่มีประสิทธิภาพจึงมีปัจจัยสำคัญ ๆ ประกอบด้วย ด้านกายภาพ (Physical) ด้านชีวภาพ (Biological) ด้านคุณค่าการใช้ประโยชน์มนุษย์ (Human use value) และด้านคุณภาพชีวิต (Quality of life) โดยให้นำผลการประเมินสาธารณภัยและปัจจัยสำคัญมาใช้ในการกำหนดเป็นกรอบแผนการฟื้นฟู ได้แก่

6.1.1 ระยะสั้น เป็นการดำเนินการต่อเนื่องจากการค้นหา การบรรเทา และการช่วยเหลือในภาวะฉุกเฉิน ได้ยุติลง เพื่อสนองความต้องการที่จำเป็นของผู้ประสบภัย ธุรกิจ และชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยในระยะเร่งด่วนหรือระยะสั้น รวมถึงการจัดมาตรการรักษาความปลอดภัยไม่ให้เกิดอันตรายหรือสาธารณภัยซ้ำขึ้นอีก การประเมินความเสียหายของโครงสร้างพื้นฐาน การจัดเตรียมที่พักอาศัยชั่วคราว และการให้บริการสาธารณะ

6.1.2 ระยะกลาง เป็นการดำเนินการต่อเนื่องในการประสานและสนับสนุนชุมชนที่ประสบภัย ฟื้นฟูหรือสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตขึ้นใหม่ การฟื้นฟูเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสภาพจิตใจ ร่างกาย และสังคมของผู้ประสบภัย

6.1.3 ระยะยาว เป็นการดำเนินการต่อเนื่องจากระยะกลาง ซึ่งอาจใช้เวลาหลายเดือนหรือหลายปี นับจากหลังเกิดสาธารณภัย โดยมุ่งเน้นการกลับสู่สภาวะปกติ หรือให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม

6.2 กลยุทธ์ในการฟื้นฟู

6.2.1 กลยุทธ์ที่ 1 พัฒนาระบบการประเมินความต้องการหลังเกิดสาธารณภัย (Post Disaster Need Assessment : PDNA)

เป็นการประมาณการความเสียหายของสินทรัพย์ทางกายภาพและสาธารณสุขปโภคที่ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยขนาดใหญ่ และความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจที่เป็นผลตามมา รวมทั้งเป็นการประเมินมิติทางด้านสังคม โดยเฉพาะความต้องการในการฟื้นฟูระดับชุมชน และภาคส่วน/สาขาการผลิต (Sector) ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ทั้งนี้ ขอบเขตของแผนงานและกระบวนการเพื่อการฟื้นฟูนอกจากจะขึ้นอยู่กับความเสียหาย ความสูญเสีย และความต้องการแล้ว ยังต้องคำนึงถึงทรัพยากรที่มีอยู่ ตลอดจนยุทธศาสตร์สำคัญในการฟื้นฟูของประเทศ เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจระดับนโยบายในการสร้างคืนใหม่ให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม โดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นหน่วยงานดำเนินการ และกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง และสำนักงานงบประมาณ เป็นหน่วยร่วมดำเนินการ

(1) แนวทางปฏิบัติการประเมินความเสียหายและความสูญเสีย (Damage and Loss Assessment : DALA) เป็นการวิเคราะห์ผลกระทบจากสาธารณภัยที่ประมาณการเชิงปริมาณว่าเกิดผลกระทบอะไรขึ้นจากเหตุการณ์สาธารณภัย โดยอาศัยการเก็บข้อมูลทุติยภูมิจากพื้นที่ประสบภัย และนำข้อมูลจากการประเมินไปใช้ในการประมาณการซ่อมสร้างสิ่งก่อสร้างที่เสียหายไป และการวางแผนการฟื้นฟูจากความสูญเสียที่เกิดขึ้น ซึ่งการประเมินความเสียหายและความสูญเสีย ประกอบด้วย

(1.1) การประเมินความเสียหาย (Damages Assessment)	(1.2) การประเมินความสูญเสีย (Losses Assessment)
• สิ้นทรัพย์ทางกายภาพที่ถูกทำลายทั้งหมดหรือบางส่วน อันรวมถึงอาคารและส่วนประกอบ โครงสร้างพื้นฐานสินค้าที่เก็บไว้ในคลัง ทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ • ความเสียหายเกิดขึ้นระหว่างหรือหลังเกิดเหตุการณ์ในทันที • ความเสียหายคำนวณในเชิงกายภาพและคิดคำนวณด้วยมูลค่าทดแทนเป็นตัวเงิน • ค่าเสียหายมูลค่าในการซ่อมแซมหรือสร้างคืนใหม่ของทรัพย์สินที่ถูกทำลาย	• การหมุนเวียนทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป อันเนื่องมาจากสาธารณภัย • ความสูญเสีย เช่น ผลผลิตที่ไม่สามารถเกิดขึ้นและขายได้ และมีผลให้เกิดค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากกระบวนการผลิตมูลค่าต้นทุนการดำเนินการต่อหน่วยเพิ่มขึ้นและรายได้ที่ลดลงรายจ่ายที่ไม่ได้คาดหมาย (เช่น การช่วยเหลือทางมนุษยธรรม การรื้อถอน และการขนย้ายซากปรักหักพัง) • ความสูญเสียเกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงระยะเวลาที่เกิดสาธารณภัยจนถึงเมื่อเศรษฐกิจได้รับการฟื้นฟูกลับมาสู่สภาพปกติ และมีการก่อสร้างสินทรัพย์ที่เสียหายคืนใหม่เสร็จสิ้นโดยสมบูรณ์ • ความสูญเสียจะถูกคิดคำนวณด้วยมูลค่าในปัจจุบัน (Present Value)
(1.3) การคำนวณมูลค่าผลกระทบจากสาธารณภัยที่มีผลต่อมวลรวมของระบบเศรษฐกิจมหภาค โดยอ้างอิงกับอัตราการเติบโตของระบบเศรษฐกิจ หรือผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) รวมถึงดุลการชำระเงิน และสถานการณ์ทางการเงินของประเทศ	

(2) แนวทางปฏิบัติการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมและผลกระทบที่มีต่อประชาชน เป็นการประเมินผลกระทบของสาธารณภัยต่อการพัฒนาหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การประเมินความต้องการของมนุษย์ด้านการฟื้นฟู (Human Recovery Needs Assessment : HRNA) คือ การประเมินความต้องการของประชาชนและชุมชน เพื่อให้สามารถวางกรอบนโยบายการฟื้นฟูสร้างคืนใหม่ได้อย่างเหมาะสมและเป็นที่ยอมรับ

6.2.2 กลยุทธ์ที่ 2 พัฒนาระบบปฏิบัติการและบริหารจัดการด้านการฟื้นฟู

(1) แนวทางปฏิบัติในการฟื้นฟูสุขภาพผู้ประสบภัย ได้แก่ ด้านสมรรถภาพทางกายให้แก่ผู้ประสบภัย (การตรวจรักษา ป้องกัน ควบคุมโรค และการฟื้นฟูความแข็งแรงทางร่างกาย) ด้านสภาพจิตใจของผู้ประสบภัย โดยให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานหลัก ในการจัดทำแผนปฏิบัติการและกำหนดแนวทางการปฏิบัติ ร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงาน และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(2) **แนวทางปฏิบัติในการฟื้นฟูสถานภาพสังคม** ได้แก่ การให้บริการด้านข้อมูลข่าวสาร ความรู้ และคำปรึกษาต่าง ๆ การรับแจ้งเหตุ และประสานการช่วยเหลือ การฟื้นฟูอาชีพ การช่วยเหลือด้านการเสริมศักยภาพประชาชน/ชุมชน การโยกย้ายและการตั้งถิ่นฐานของผู้ประสบภัย การทำให้ประชาชนหรือผู้ประสบภัยสามารถกลับมาประกอบอาชีพ และดำเนินชีวิตได้อย่างปกติ โดยให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานหลัก ในการจัดทำแผนปฏิบัติการและกำหนดแนวทางการปฏิบัติ ร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง

(3) **แนวทางปฏิบัติในการฟื้นฟูและเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ** ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่จำเป็น การกำหนดแนวทางปฏิบัติด้านการเงินการคลังที่เหมาะสมเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประสบภัยสามารถกลับมามีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เช่น เงินให้เปล่า (Grant) เงินอุดหนุน (Subsidies) เงินสมทบ (Co-funding) เงินชดเชย (Compensation) การผ่อนผันด้านการเงิน (Prolong) การพักชำระหนี้ การช่วยเหลือด้านการกู้ยืม หรือการลดหย่อนภาษี ดอกเบี้ยการจัดตั้งกองทุนพิเศษ เพื่อการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย รวมถึงเงินทุนในด้านต่าง ๆ เช่น การฟื้นฟูอาชีพแก่ผู้ประสบภัย การฟื้นฟูภาคการเกษตร กองทุนเงินกู้ยืม เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเพื่อส่งเสริมการลงทุนประกอบอาชีพ เงินแก้ไขปัญหาด้านสาธารณภัยฉุกเฉินในระยะสั้น เป็นต้น โดยให้กระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานหลัก ในการจัดทำแผนปฏิบัติการและกำหนดแนวทางปฏิบัติด้านเศรษฐกิจ การเงินการคลัง และมีกระทรวงพาณิชย์ เป็นหน่วยงานสนับสนุน

(4) **แนวทางปฏิบัติในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม** ได้แก่ การกำหนดแนวทางการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนและแหล่งทรัพยากรทางธรรมชาติ รวมทั้งพื้นที่ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัย โดยให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานหลัก ในการจัดทำแผนปฏิบัติการและกำหนดแนวทางการปฏิบัติ ร่วมกับส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

6.2.3 กลยุทธ์ที่ 3 เสริมสร้างแนวทางการฟื้นฟูที่ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer)

(1) แนวทางปฏิบัติในการวางแผนและสนับสนุนการฟื้นฟูชุมชนและการพัฒนาศักยภาพ

ให้วางแผนและดำเนินกิจกรรมฟื้นฟูอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการมีส่วนร่วมกับชุมชนเพื่อให้มีความพร้อมรับมือและฟื้นกลับอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นการดำเนินงานฟื้นฟูที่ต่อเนื่องจากการบรรเทาภัยที่เกิดขึ้น โดยให้จัดเวทีประชุมหารือเพื่อบริหารการกระบวนการวางแผนการฟื้นฟูให้มีสาระสำคัญ เช่น ระบุขอบเขต ลักษณะสำคัญของผลกระทบจากภัย การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการในการวางแผนการฟื้นฟู การระบุและติดตามการแก้ไขความขัดแย้ง และการลดความแตกต่าง รวมถึงการประยุกต์ใช้หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนในการวางแผน และการกำหนดการประสานความต้องการที่ยังไม่ได้รับการช่วยเหลือ

(2) แนวทางปฏิบัติในการวางแผนและสนับสนุนการฟื้นฟูบริการด้านสุขภาพ และการบริการสังคม

ให้เสริมสร้างความพร้อมที่จะรับมือ และการฟื้นกลับสู่สภาวะปกติได้อย่างรวดเร็วของท้องถิ่นในการบริการด้านสุขภาพ และการบริการด้านสังคมของบุคคลและชุมชนที่ประสบภัย ครอบคลุมถึงการสาธารณสุข สุขภาพจิต และการบริการทางการแพทย์

(3) แนวทางปฏิบัติในการวางแผนและสนับสนุนการฟื้นฟูที่อยู่อาศัย

ให้มีการบูรณะ และการก่อสร้างที่อยู่อาศัยที่ถูกทำลายและได้รับความเสียหายใหม่ หรือพัฒนาที่อยู่อาศัยถาวร เพื่อเป็นทางเลือกใหม่ในการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยที่จะรองรับความต้องการของทั้งชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยชุมชนมีส่วนร่วมในการเสริมสร้างความถาวรยั่งยืน และความต้านทานต่อสาธารณภัยของที่อยู่อาศัย ทั้งนี้ การกิจสนับสนุนการฟื้นฟูที่อยู่อาศัยมุ่งที่จะแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยหลังการเกิดสาธารณภัยเพื่อป้องกันและลดผลกระทบต่อสาธารณภัยที่จะเกิดขึ้นอีก

(4) แนวทางปฏิบัติในการวางแผนและสนับสนุนการฟื้นฟูระบบโครงสร้างพื้นฐาน

เพิ่มศักยภาพในการดำเนินงานฟื้นฟูระบบโครงสร้างพื้นฐานให้ลุล่วงเร็วขึ้น โดยจะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานเครือข่ายทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญด้านวิศวกรรมบริการและประชาชนในภาคส่วนโครงสร้างพื้นฐานหลายภาคส่วน ซึ่งมีขอบเขตครอบคลุมโครงสร้างพื้นฐานส่วนหลักและส่วนย่อยดังต่อไปนี้ : พลังงาน น้ำ เชื้อเพลิง การสื่อสาร ระบบการขนส่ง การเกษตร (การผลิตอาหารและการจัดส่ง) สถานที่ทำการของรัฐบาล สาธารณูปโภค การสุขภาพ วิศวกรรม การควบคุม และระบบอื่น ๆ ที่สนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพด้านการสื่อสาร รวมถึงสถานที่ทำการสำหรับการให้บริการ ได้แก่ ความปลอดภัยสาธารณะ การบริการฉุกเฉิน และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น

(5) แนวทางปฏิบัติในการวางแผนและสนับสนุนการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรทางประวัติศาสตร์ในการดำเนินงานตอบโต้และฟื้นฟูที่เหมาะสม เพื่อที่จะสงวน อนุรักษ์ บูรณะ และปฏิสังขรณ์ให้กลับคืนสู่สภาพเดิมหรือดีกว่าหรือปลอดภัยกว่าเดิมตามที่ชุมชนร้องขอการสนับสนุน โดยเป็นการกระตุ้นให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในทุกระดับ รวมถึงหน่วยงานภาคเอกชนที่เป็นเครือข่ายให้การสนับสนุนแผนงานและภารกิจสำคัญตามแผนปฏิบัติการท้องถิ่นที่กำหนดวิธีการที่จะใช้ทรัพยากรและสมรรถนะเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนได้ตรงและเพียงพอ

(6) แนวทางปฏิบัติในการวางแผนและสนับสนุนการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจ

ส่งเสริมและสนับสนุนการพลิกฟื้นระบบเศรษฐกิจ (รวมถึงด้านเกษตรกรรม) คืนสู่สถานะที่มั่นคง และพัฒนาโอกาสทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะส่งผลให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็งยั่งยืน และสามารถอยู่รอดในเชิงเศรษฐกิจได้ ทั้งนี้ สาธารณภัยไม่เพียงแต่สร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินเท่านั้น แต่ยังเกิดความเสียหายให้กับตลาดสินค้าและบริการทั้งหมดอีกด้วย ดังนั้น ความรวดเร็วและประสิทธิผลในการพลิกฟื้นชุมชนให้สามารถพึ่งพาตนเอง และมีความสามารถในการอยู่รอดขึ้นอยู่กับ การปรับตัวอย่างรวดเร็วให้เข้ากับสถานะตลาดที่เปลี่ยนไป การเปิดดำเนินธุรกิจต่อเนื่อง และ/หรือ การสร้างธุรกิจใหม่ การดำเนินธุรกิจทำให้มีการจ้างคนงาน การจัดหาบริการให้และตอบสนองความต้องการของชุมชน รวมถึงการสร้างรายได้อีกครั้งซึ่งเป็นการช่วยเหลือชุมชน รวมถึงการสนับสนุนทางการเงินในการฟื้นฟูด้านอื่น ๆ ที่มีความจำเป็นต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ การดึงดูดการลงทุนจากภายนอก และบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนเป็นประเด็นสำคัญที่ไม่อาจมองข้ามได้ในฐานะที่เป็นรากฐานที่สำคัญสำหรับการฟื้นฟูเศรษฐกิจของชุมชน