



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสาธารณสุข  
ตามหลักพื้นฐานประชาธิปไตย

จัดทำโดย นายฉัตรชัย พรหมเลิศ  
รหัส ๖๐๐๕๐๘

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๕  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสาธารณสุข ตามหลักพื้นฐานประชาธิปไตย

นายฉัตรชัย พรหมเลิศ<sup>๑</sup>

### บทคัดย่อ

#### บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นหลักการหนึ่งของหลักพื้นฐานประชาธิปไตย และเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยประเภทหนึ่ง โดยที่การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) นั้น จะเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมและมีบทบาทในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารหรือพัฒนาประเทศ ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะของการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ หรือร่วมรับผิดชอบในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เช่น การให้ข้อมูลข่าวสาร การเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานหรือร่วมเสนอแนะแนวทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ หรือการลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ เป็นต้น การจัดการสาธารณสุข เป็นสิ่งหนึ่งที่มีความสำคัญ เนื่องจากในปัจจุบันสภาวะแวดล้อมเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ อันจะก่อให้เกิดสาธารณสุขที่มีขนาดใหญ่และรุนแรงมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อและเกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นจำนวนมาก ดังนั้น การจัดการสาธารณสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการลดความเสี่ยงจากสาธารณสุข เป็นประเด็นที่สำคัญที่ประชาชนทุกคนควรรับรู้และตระหนักถึง เพราะประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของตนเอง และสาธารณสุขเป็นเรื่องที่ใกล้ชิดกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง ประชาชนทุกคนจึงต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับ การลดความเสี่ยงจากสาธารณสุข เพื่อให้เกิดความปลอดภัยอย่างยั่งยืน

**คำสำคัญ** หลักพื้นฐานประชาธิปไตย

การมีส่วนร่วมของประชาชน

การจัดการสาธารณสุข

<sup>๑</sup> อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, รัฐศาสตรบัณฑิตและรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

## ความนำ บทนำ หรือเกริ่นนำ

ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองรูปแบบหนึ่ง ที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ประชาชนทุกคนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันและมีสิทธิเสรีภาพในการดำเนินชีวิต อันอาจกล่าวได้ว่า “ประชาธิปไตย เป็นการปกครองโดยประชาชน เพื่อประชาชน” โดยที่การปกครองระบอบประชาธิปไตย อาจเป็นการที่ประชาชนทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจโดยตรงหรือกระทำโดยการที่ประชาชน เลือกลงคะแนนให้เข้าไปทำหน้าที่แทนตนในการตัดสินใจดำเนินกิจการต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังมีประชาธิปไตยอีกประเภทหนึ่งที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” ซึ่งมีหลักการสำคัญ คือ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหารของประเทศ เป็นการกระจายโอกาสให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นการดำเนินกิจการของรัฐ ตั้งแต่การให้ประชาชน สามารถให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาเสนอแนะแนวทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ ในการวางแผนเตรียมโครงการหรือร่วมดำเนินโครงการต่าง ๆ โดยเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐ ตลอดจน เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจโดยตรงหรือประชาชนสามารถตรวจสอบ การดำเนินกิจการของรัฐได้ ซึ่งในปัจจุบัน ประเทศไทยได้เริ่มพัฒนาเข้าสู่ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” โดยจะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ โดยใช้แนวทางการมีส่วนร่วม ตามหลักประชาธิปไตย ที่เป็นการรวมพลังจากทุกภาคส่วนทั้งภาคประชาชน ภาคธุรกิจ และภาครัฐ ซึ่งถือเป็นพลังอำนาจที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลง การปฏิรูป และการพัฒนาประเทศ ในทุกมิติและทุกด้าน ซึ่งประชาชนทุกคนต้องมีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมรับผิดชอบ โดยถือเสมือนว่าเป็นเรื่องของตนเอง เพื่อให้การดำเนินกิจการต่าง ๆ ของประเทศ เกิดความยั่งยืน

การจัดการสาธารณสุข ถือเป็นกิจการของรัฐอย่างหนึ่งที่สำคัญ ซึ่งประชาชนทุกคนควรตระหนักรู้ และเตรียมพร้อมเพื่อรับมือกับสาธารณสุขที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศอย่างรวดเร็วและการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ส่งผลให้แนวโน้มสถานการณ์สาธารณสุขของโลกทวีความรุนแรงมากขึ้นและถือเป็นภัยร้ายแรง ที่คุกคามต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในทุกประเทศ ซึ่งที่ผ่านมาประเทศไทยมีการจัดการ สาธารณภัยในเชิงรับ กล่าวคือ เป็นการตอบโต้ในสถานการณ์ฉุกเฉินและการบรรเทาทุกข์ให้ความช่วยเหลือ ผู้ที่ได้รับผลกระทบ ต่อมาการจัดการสาธารณสุขของประเทศไทยได้มีการพัฒนาให้ดีขึ้น โดยมุ่งเน้น การจัดการสาธารณสุขในเชิงรุก ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับการป้องกันและเตรียมความพร้อมรับมือ กับสาธารณสุข จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแผนการป้องกัน และบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้ทุกหน่วยงานใช้เป็นแผนแม่บทในการจัดการ สาธารณภัยของประเทศ โดยยึดแนวความคิดการลดความเสี่ยงจากสาธารณสุข (Disaster Risk Reduction : DRR) และแนวทางการฟื้นฟูที่ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) ภายใต้การพัฒนาศักยภาพและการส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสาธารณสุขอย่างยั่งยืน ตามหลักสากล “รู้รับ – ปรับตัว – ฟื้นเร็วทั่ว – อย่างยั่งยืน” (Resilience)

## เนื้อหา

### ๑. ความเป็นมาของหลักประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองรูปแบบหนึ่งซึ่งการบริหารอำนาจรัฐมาจากเสียงข้างมากของพลเมือง ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยพลเมืองอาจใช้อำนาจของตนด้วยตนเองหรือผ่านทางผู้แทนที่เลือกให้ไปใช้อำนาจแทนก็ได้ ประชาธิปไตยยังเป็นอุดมคติที่ว่าพลเมืองทุกคนในชาติร่วมกันพิจารณากฎหมายและการปฏิบัติของรัฐ และกำหนดให้พลเมืองทุกคนมีโอกาสแสดงความยินยอมและเจตนาของตนอย่างเท่าเทียมกัน<sup>๒</sup>

การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น มีหลักฐานแสดงให้เห็นว่าเกิดขึ้นตั้งแต่ในสมัยกรีกโบราณ รัฐในกรีกโบราณมีลักษณะเป็นนครรัฐซึ่งมีรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกัน นครรัฐที่ใช้การปกครองโดยประชาชนโดยตรงคือ นครรัฐเอเธนส์ ซึ่งเป็นหลักฐานชิ้นสำคัญที่แสดงให้เห็นว่าระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเกิดขึ้นตั้งแต่อดีตและมีวิวัฒนาการและการพัฒนาจนถึงปัจจุบัน การปกครองโดยประชาชนโดยตรงของนครรัฐเอเธนส์มีการตั้งสภาประชาชนซึ่งก็คืออำนาจอธิปไตยโดยสมาชิกของสภาประชาชนมาจากราษฎรชายทุกคนที่มีสถานภาพเป็นพลเมืองของนครรัฐอายุ ๒๐ ปีขึ้นไป มีหน้าที่ในการออกกฎหมายและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งเรียกว่า “คณะมนตรีห้าร้อย” มาจากการจับสลากจากราษฎรชายทุกคนที่เป็นพลเมืองของนครรัฐอายุ ๓๐ ปีขึ้นไป มีหน้าที่ในการบริหารนครรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายที่สภาประชาชนกำหนด ส่วนอำนาจตุลาการ มีศาลประชาชนเป็นองค์กรทำหน้าที่ตัดสินคดีความ ผู้ดำรงตำแหน่งในศาลประชาชนมาจากการจับสลากของราษฎรชายที่เป็นพลเมืองนครรัฐอายุ ๓๐ ปีขึ้นไป ประกอบด้วยลูกขุนประมาณ ๒๐๑ คน หรือมากกว่านั้น จะเห็นได้ว่าระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยของนครรัฐเอเธนส์ตั้งอยู่บนหลักพื้นฐาน ๓ ประการ ได้แก่ การเลือกตั้งโดยกลุ่มประชาชน การตัดสินใจโดยมวลชน และการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ จะมีการหมุนเวียนกันไปไม่สามารถดำรงตำแหน่งได้ตลอดชีพ หลังจากการล่มสลายของกรีกโบราณ การปกครองระบอบประชาธิปไตยไม่ได้ถูกนำมาใช้อีก จนกระทั่งศตวรรษที่ ๑๓ แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยจึงได้รับการสนใจจากประชาคมโลกอีกครั้ง และได้ถูกนำมาปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมในประเทศต่าง ๆ อย่างแพร่หลาย<sup>๓</sup>

### ๒. ความหมายและหลักการของระบอบประชาธิปไตย

#### ๒.๑ ความหมายของประชาธิปไตย

คำว่า “ประชาธิปไตย” (Democracy) มีรากศัพท์มาจากภาษากรีกโบราณ คือ “demos” แปลว่า ประชาชน และ “kratos” แปลว่า ปกครอง เมื่อรวมแล้วเรียกว่า “Demokratia” แปลว่าการปกครองโดยประชาชน<sup>๔</sup> และมีความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ว่า “ระบอบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่, การถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่ นอกจากนี้

<sup>๒</sup> ประชาธิปไตย, Available: <http://th.wikipedia.org/wiki/ประชาธิปไตย>[2017, June 7].

<sup>๓</sup> ประภัสสร ทองยงค์, ๒๕๕๘, “ประชาธิปไตย: แนวคิดและหลักการเบื้องต้น”, วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสต์เทิร์นเอเชีย ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๓ ประจำเดือน กันยายน-ธันวาคม ๒๕๕๘, หน้า ๑๒-๑๓.

<sup>๔</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๕๕, วิธีประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง, หน้า ๒๑.

ยังมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้อย่างหลากหลายขึ้นอยู่กับมุมมอง แนวคิด และทัศนคติของนักวิชาการแต่ละท่าน ซึ่งสามารถสรุปความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ได้ดังนี้<sup>๕</sup>

- (๑) อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนหรือประชาชนมีอำนาจสูงสุดในรัฐ
- (๒) ประชาชนในสังคมมีความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน
- (๓) ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพในการดำเนินชีวิตโดยอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด
- (๔) ประชาชนแสดงอำนาจในการปกครองผ่านทางกิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดขึ้นและอำนวยความสะดวก

โดยรัฐบาล

### ๒.๒ หลักการของระบอบประชาธิปไตย<sup>๖</sup> สรุปได้ดังนี้

(๑) หลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ได้แก่ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เป็นอำนาจที่มาจากปวงชน และผู้ที่จะได้อำนาจปกครองจะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนส่วนใหญ่

(๒) หลักเสรีภาพ ประชาชนทุกคนมีความสามารถในการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่บุคคลต้องการ เท่าที่การกระทำนั้นไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือละเมิดต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและความมั่นคงของประเทศ

(๓) หลักความเสมอภาค เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงทรัพยากรและคุณค่าต่าง ๆ ของสังคมที่มีอยู่อย่างจำกัดอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ถูกกีดกันด้วยสาเหตุแห่งความแตกต่างทางชั้นวรรณะทางสังคม ชาติพันธุ์ วัฒนธรรม ความเป็นอยู่ ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือด้วยสาเหตุอื่น

(๔) หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรม เป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทั้งในเรื่องสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน การแสดงออก การดำรงชีพ ฯลฯ อย่างเสมอกัน โดยผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจลิดรอนเพิกถอนสิทธิเสรีภาพได้โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ และไม่สามารถใช้อิทธิพลอยู่นอกกฎหมาย หรือเหนือกว่าประชาชนคนอื่น ๆ ได้

(๕) หลักการเสียงข้างมากควบคุมไปกับการเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อย การตัดสินใจใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนหมู่มาก ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ จะต้องถือเอาเสียงข้างมากที่มีต่อเรื่องนั้น ๆ เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจทางเลือก โดยถือว่าเสียงข้างมากเป็นตัวแทนที่สะท้อนความต้องการหรือข้อเรียกร้องของประชาชนหมู่มาก แต่จะต้องมีการคำนึงถึงการเคารพและคุ้มครองสิทธิเสียงข้างน้อยด้วย

### ๓. ประเภทของระบอบประชาธิปไตย

ระบอบประชาธิปไตยอาจจำแนกได้เป็นหลายประเภท โดยบางประเภทให้เสรีภาพและควมมีสิทธิแก่พลเมืองมากกว่ารูปแบบอื่น ประเภทของประชาธิปไตย สามารถแบ่งได้ดังนี้

<sup>๕</sup> ประภัสสร ทองยืนดี, ๒๕๕๘, “ประชาธิปไตย: แนวคิดและหลักการเบื้องต้น”, วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเชีย ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๓ ประจำเดือน กันยายน-ธันวาคม ๒๕๕๘, หน้า ๑๔-๑๕.

<sup>๖</sup> วิทยากร เชียงกุล, ๒๐๐๗, หลักการของระบอบประชาธิปไตย [Online], Available: <http://witayakornclub.wordpress.com/2007/06/26/democratic/> [2017, May 19].

**๓.๑ ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)** เป็นระบอบประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองได้โดยตรง รวมไปถึงการร่างกฎหมาย การลงประชามติในระดับประเทศ และการกำหนดนโยบายของรัฐบาล

**๓.๒ ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy)** หรือที่เรียกกันว่า ประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) เป็นการปกครองที่ประชาชนจะเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนในการร่วมตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้กันอย่างแพร่หลายที่สุดในปัจจุบัน

**๓.๓ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)** เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ผสมผสานระหว่าง ๒ แบบแรก โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมที่มากกว่าเพียงการเลือกตั้ง แต่ยังให้ประชาชนปกครองตนเองได้ในระดับท้องถิ่น มีองค์การอิสระที่รักษาผลประโยชน์ของประชาชน ประชาชนมีบทบาทในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารประเทศค่อนข้างมาก

#### ๔. การมีส่วนร่วมของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย

##### ๔.๑ ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน<sup>๗</sup>

“การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง การที่กลุ่มประชาชน หรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วมกัน ความสนใจร่วมกัน มีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมหรือการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านที่ให้คำนิยามคำว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ไว้ อาทิ

ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ดร. ถวิลวดี บุรีกุล ได้ให้นิยามไว้หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุก ๆ คนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม

คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ ได้ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

ปัทมา สุปกำปัง ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งในด้านการให้และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ เช่น การริเริ่มนโยบาย การจัดทำแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

<sup>๗</sup> นางสาวเรณูมาศ รักษาแก้ว, สถาบันพระปกเกล้า, การมีส่วนร่วมของประชาชน [Online], Available: <http://wiki.kpi.ac.th> [2017, June 21].

#### ๔.๒ เจเนอไซพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน<sup>๘</sup> มี ๓ ประการ คือ

- (๑) การมีอิสรภาพในการเข้าร่วม หมายถึง การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ
  - (๒) ความเสมอภาคในการเข้าร่วมกิจกรรม หมายถึง ทุกคนที่เข้าร่วมต้องมีสิทธิเท่าเทียมกัน
  - (๓) ผู้เข้าร่วมต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมกิจกรรม หมายถึง มีความเข้าใจในเรื่องนั้น ๆ
- แต่หากกิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย ก็จะต้องมีการพัฒนา ศักยภาพให้พวกเขาสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้

#### ๔.๓ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน<sup>๙</sup>

หลักการสำคัญของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมือง และการบริหาร มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ในระหว่าง ประชาชนให้เท่าเทียมกัน มีการเพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีโครงสร้าง การทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใส และคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร กระบวนการทางนโยบาย และกระบวนการยุติธรรมได้ ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะจะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร ทำให้ผู้บริหาร เกิดความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น และเป็นการสร้างความมั่นใจได้ว่าความต้องการของประชาชน จะได้รับการตอบสนอง จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านการเมือง การบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ การจัดสรร ทรัพยากรของชุมชนและของชาติ โดยการให้ข้อมูลแสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน<sup>๑๐</sup> โดยอาจแบ่งระดับการมีส่วนร่วม ของประชาชนได้ดังนี้

(๑) ระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform) เป็นระดับต่ำสุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ และเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน โดยมีวิธีการ ต่าง ๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การแถลงข่าว การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อต่าง ๆ การจัด นิทรรศการ การตีตประกาศ การให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

(๒) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน การรับฟังความคิดเห็น (Consult) เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และความคิดเห็น เพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การจัดทำแบบสอบถาม การรับฟัง ความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ หรือการแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

(๓) ระดับการปรึกษาหารือ หรือ การเกี่ยวข้อง (Involve) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานหรือร่วมเสนอแนะแนวทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจ

<sup>๘</sup> เฟิงอ้าง.

<sup>๙</sup> นางสาวเรณูมาศ รักษาแก้ว, สถาบันพระปกเกล้า, การมีส่วนร่วมของประชาชน [Online], Available: <http://wiki.kpi.ac.th> [2017, June 21].

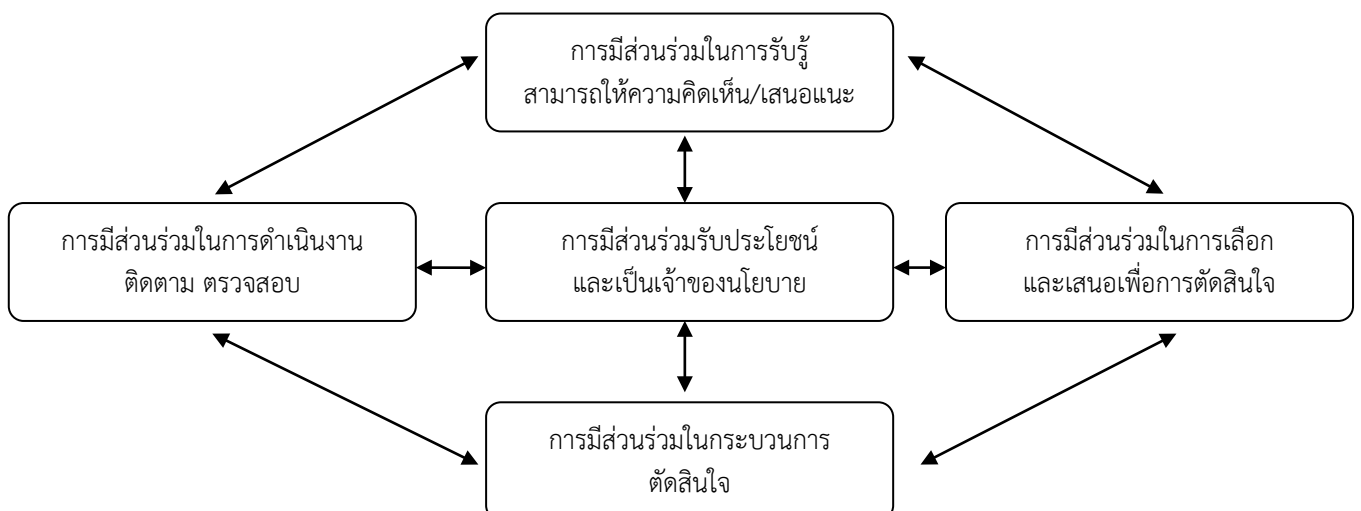
<sup>๑๐</sup> Law222, ๒๕๕๐, การมีส่วนร่วมของประชาชน [Online], Available: <http://oknation.nationtv.tv/blog/print.php?id=76066> [2017, June 9].

ให้ประชาชนว่าข้อมูล ความคิดเห็น และความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การจัดประชุม/สัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ การทำประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

(๔) ระดับการร่วมมือ (Collaboration) เป็นการให้กลุ่มประชาชน ผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วมในการวางแผนเตรียมโครงการ หรือร่วมกันดำเนินโครงการ โดยเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น การตั้งคณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

(๕) ระดับการควบคุมโดยประชาชน หรือ การเสริมอำนาจแก่ประชาชน (Empower) เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะเป็นการให้บทบาทประชาชนอย่างเต็มที่ โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจทำได้หลายระดับ หลายวิธีดังที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งบางวิธีสามารถทำได้ทันที แต่บางวิธีอาจต้องใช้เวลา ขึ้นอยู่กับความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องละเอียดอ่อนจึงต้องมีการพัฒนาความรู้ ความเข้าใจในการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่ประชาชน การรับฟังความคิดเห็น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้งพัฒนาทักษะและศักยภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทุกระดับควบคู่กันไปด้วย





ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน<sup>๑๑</sup>

#### ๔.๔ รูปแบบและลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน

องค์การสหประชาชาติ<sup>๑๒</sup> ได้จำแนกลักษณะการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

(๑) การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง โดยการเป็นอาสาสมัครหรือการรวมตัวกันเองเพื่อแก้ไขปัญหาของตนเอง โดยเป็นการกระทำที่ไม่ได้รับการช่วยเหลือจากภายนอก

(๒) การมีส่วนร่วมแบบชักนำ เป็นการเข้าร่วมโดยความต้องการความเห็นชอบหรือสนับสนุนโดยรัฐบาล

(๓) การมีส่วนร่วมแบบบังคับ เป็นการเข้าร่วมโดยความต้องการความเห็นชอบหรือสนับสนุนโดยรัฐบาล ภายใต้การจัดการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยการบังคับโดยตรง

นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์<sup>๑๓</sup> ได้สรุปรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

(๑) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง (Direct Participation) โดยผ่านองค์กรที่จัดตั้งโดยประชาชน (Inclusive Organization) เช่น การรวมกลุ่มเยาวชนต่าง ๆ เป็นต้น

(๒) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางอ้อม (Indirect Participation) โดยผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน (Representative Organization) เช่น กรรมการของกลุ่มหรือชุมชน เป็นต้น

(๓) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยเปิดโอกาสให้ (Open Participation) โดยผ่านองค์กรที่ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน (Non-Representative Organization) เช่น สถาบันหรือหน่วยงานที่เชิญชวนหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ตลอดเวลา

#### ๔.๕ การมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย

ประเทศไทยเริ่มพัฒนาสู่ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่มีเจตนารมณ์อย่างชัดเจนในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการสร้างระบบการตรวจสอบอำนาจรัฐ และก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง ประชาชนสามารถตรวจสอบและเรียกร้องให้ผู้มีอำนาจปฏิบัติตามนโยบายต่าง ๆ ได้

จนกระทั่งในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ อาทิ

<sup>๑๑</sup> อนุเชนทร์ เรื่องฤทธิ์, ๒๕๕๙, ปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุขของชุมชน เทศบาลตำบลเกาะคาแม่ยาว ตำบลเกาะคา อำเภอกะลา จังหวัดลำปาง, รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารท้องถิ่น คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเนชั่น.

<sup>๑๒</sup> สิริพัฒน์ ลาภจิตร, ๒๕๕๐, ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจมีส่วนร่วมของประชาชนในการสนับสนุนการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอรินชาราบ จังหวัดอุบลราชธานี, วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>๑๓</sup> นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์, ๒๕๒๗, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา, ศักดิ์โสภณการพิมพ์, หน้า ๑๗๙.

(๑) กำหนดให้รัฐจัดให้มียุทธศาสตร์เป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล โดยการจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระในยุทธศาสตร์ชาติ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึง<sup>๑๔</sup>

(๒) กำหนดให้รัฐส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน<sup>๑๕</sup>

(๓) กรณีที่ประชาชนเข้าชื่อกันเสนอต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย<sup>๑๖</sup>

(๔) ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใด ที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ หรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็<sup>๑๗</sup>

(๕) ในการดำเนินงาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย<sup>๑๘</sup>

(๖) ในการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยต้องให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ<sup>๑๙</sup>

(๗) ในการปฏิรูปประเทศ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีวิธีการจัดทำแผน การมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนในการดำเนินการปฏิรูปประเทศ การวัดผลการดำเนินการ และระยะเวลาดำเนินการปฏิรูปประเทศทุกด้าน<sup>๒๐</sup>

(๘) กำหนดหน้าที่ของปวงชนชาวไทยในการป้องกันประเทศ พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิผลประโยชน์ของชาติ และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย<sup>๒๑</sup>

<sup>๑๔</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๖๕.

<sup>๑๕</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๘.

<sup>๑๖</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๓ (๓).

<sup>๑๗</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๐ วรรค ๓.

<sup>๑๘</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๓.

<sup>๑๙</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๘ ก. (๑).

<sup>๒๐</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๙.

<sup>๒๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๐ (๒).

(๙) กำหนดหน้าที่ของรัฐในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงาม รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย นอกจากนี้ ยังกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิด ประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม ดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วย<sup>๒๒</sup>

#### ๔.๖ การมีส่วนร่วมตามหลักประชาธิปไตย<sup>๒๓</sup>

คำว่า “ประชาธิปไตย” มีปรากฏอยู่ในเนื้อเพลงชาติไทยซึ่งมีใจความว่า “ประเทศไทยรวมเลือดเนื้อชาติเชื้อไทย เป็นประชาธิปไตย ไผ่ของไทยทุกส่วน...” ซึ่งพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้นำมากำหนดเป็นยุทธศาสตร์ “ประชาธิปไตย” เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ ใช้เป็นแนวทางในการขับเคลื่อน ประเทศไทยให้เกิดความสงบเรียบร้อย เกิดความสามัคคี และสร้างการพัฒนาประเทศไทยให้มีความเข้มแข็ง มั่นคง มั่งคั่ง อย่างยั่งยืน อีกทั้งเป็นการร่วมมือกันในการสร้างสรรค์สร้างพลังในการทำ ความดี ให้ประเทศไทย เพื่อประชาชนทุกคน

ยุทธศาสตร์ “ประชาธิปไตย” คือ การรวมเอาพลังทุกภาคส่วนทั้งภาคประชาชน ภาคธุรกิจ และภาครัฐ มาใช้บนพื้นฐานว่า “คนไทยทุกคน คือ ประชาชนของชาติ” ซึ่งถือเป็นพลังอำนาจที่สำคัญ ในการแก้ไขปัญหาในการเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูปและการพัฒนาประเทศในทุกมิติและทุกด้าน อย่างยั่งยืน ซึ่งเมื่อประชาชนกับรัฐได้ทำงานร่วมกันแล้ว จะก่อให้เกิดความเข้มแข็งและความมั่นคง ของประเทศในด้านต่าง ๆ โดยการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ “ประชาธิปไตย” แบ่งได้เป็น ๒ ยุทธศาสตร์ย่อย คือ

(๑) “รัฐบาล” กับ “ประชาชน” โดยรัฐหรือรัฐบาลจะเป็นผู้อำนวยความสะดวก สนับสนุน และเปิดช่องทางให้ภาคเอกชนหรือประชาชนทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมตามกระบวนการประชาธิปไตย เพื่อให้ประชาชนเข้าใจการบริหารงานของรัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ และไม่สร้างความขัดแย้งให้เกิดขึ้น ระหว่างประชาชน

(๒) “ประชาชน” กับ “เจ้าหน้าที่รัฐ” คือ การทำงานร่วมกันของประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยการสร้าง “เครือข่ายประชาธิปไตย” ในทุกด้าน ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมโยง และเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเข้าด้วยกัน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม

หัวใจสำคัญของยุทธศาสตร์ “ประชาธิปไตย” คือ การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกคน โดยรัฐบาลสนับสนุนให้ประชาชนดำเนินการด้วยตนเองบนพื้นฐานความพอเพียง โครงการต่าง ๆ จะเป็นไปตามความต้องการของประชาชน และที่สำคัญประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ จึงอาจกล่าวได้ว่า หลักประชาธิปไตยเป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาส ให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน

<sup>๒๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๗.

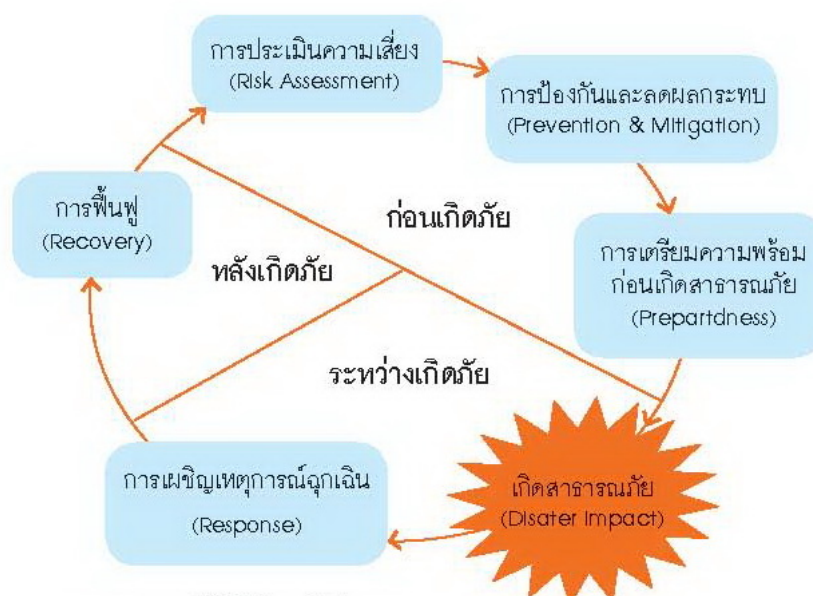
<sup>๒๓</sup> ปิยะธิดา ชิตนาคินทร์, ๒๕๖๐, นโยบายสำคัญที่ควรรัฐของรัฐบาล, Available : [www.planning.kmutnb.ac.th/data/report\\_Nayoby\\_60.pdf](http://www.planning.kmutnb.ac.th/data/report_Nayoby_60.pdf) [2017, July 3].

## ๕. การจัดการสาธารณภัยในประเทศไทย

### ๕.๑ การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของประเทศไทย

ในอดีตที่ผ่านประเทศไทยมีการจัดการสาธารณภัยเป็นการจัดการในเชิงรับ ได้แก่ การตอบโต้ในสถานการณ์ฉุกเฉิน และการบรรเทาทุกข์ให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบซึ่งต้องใช้ทรัพยากรด้านงบประมาณ บุคลากร เครื่องมือ อุปกรณ์ และเวลาเป็นจำนวนมากในการดำเนินการดังกล่าว ต่อมาการจัดการสาธารณภัยได้พัฒนาและปรับปรุงให้ดีขึ้นโดยมุ่งเน้นเป็นการจัดการสาธารณภัยเชิงรุก โดยให้ความสำคัญกับการป้องกันและเตรียมความพร้อมจากสาธารณภัยซึ่งทำให้การจัดการสาธารณภัยมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น แต่ในความเป็นจริงสาธารณภัยที่เกิดขึ้นจำเป็นต้องได้รับการจัดการอย่างครบวงจร ตั้งแต่ช่วงก่อนเกิด ขณะเกิด และหลังจากเกิดสาธารณภัย แนวคิดการจัดการสาธารณภัยแนวใหม่จึงเกิดขึ้นเพื่อลดความสูญเสียและความเสียหายจากสาธารณภัยให้ได้มากที่สุด โดยพิจารณาให้ความสำคัญกับทุกช่วงเหตุการณ์ของสาธารณภัยที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นการจัดการสาธารณภัยแบบองค์รวม เรียกว่า “การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย” ซึ่งประกอบด้วยการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction : DRR) และการจัดการสาธารณภัย (Disaster Management : DM) ซึ่งเป็นการป้องกันเชิงรุกโดยลดปัจจัยที่เป็นเหตุให้เกิดสาธารณภัยและสร้างระบบการจัดการภัยในภาวะฉุกเฉินและการฟื้นฟูที่มีประสิทธิภาพโดยยึดหลักความยั่งยืน (Sustainable) โดยใช้หลักการสร้างคืนใหม่ให้ดีกว่าเดิม (build back better)

นอกจากนี้ การจัดการสาธารณภัยยังใช้หลัก การรับรู้ ปรับตัว ฟื้นคืนกลับ (Resilience) มาผสมผสานการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยโดยใช้เป็นหลักการในการสร้างความสามารถของระบบชุมชน สังคมที่มีความเสี่ยงต่อสาธารณภัย ในการเรียนรู้เกี่ยวกับสภาพความเสี่ยงภัยของตนเอง รวมทั้งรู้จักวางแผนมาตรการและการปฏิบัติตัวเพื่อช่วยลดหรือถ่ายโอนความเสี่ยงภัยดังกล่าว และหากต้องประสบกับภัยนั้นก็จะมีความสามารถในการฟื้นตัวจากผลกระทบจากภัยที่เกิดขึ้นในระยะเวลาที่เหมาะสม



## วงจรกิจกรรมการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย<sup>๒๔</sup>

### ระยะก่อนเกิดภัย

**การป้องกันและลดผลกระทบ** (Prevention and mitigation) คือการดำเนินงานเพื่อลดโอกาสที่สาธารณภัยจะสร้างผลกระทบทางลบต่อบุคคล ชุมชน หรือสังคม โดยใช้มาตรการทางโครงสร้าง และไม่ใช้โครงสร้าง เช่น การสร้างเขื่อนเก็บน้ำ การสร้างกำแพงกั้นน้ำริมตลิ่ง การสร้างระบบระบายน้ำ การใช้กฎหมายควบคุมก่อสร้างอาคาร การจัดสรรการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น

**การเตรียมความพร้อม** (Preparedness) คือการดำเนินงานเพื่อให้ประชาชน ชุมชน มีความรู้ และทักษะต่าง ๆ พร้อมทั้งเผชิญภัย เช่น การพัฒนาระบบแจ้งเตือนภัย การวางแผนเผชิญเหตุ การฝึกซ้อมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดเตรียมเครื่องมืออุปกรณ์ งบประมาณ บุคลากร ให้มีความพร้อมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น

### ระยะระหว่างเกิดภัย

**การเผชิญเหตุ** (Response) เป็นขั้นตอนที่ให้ความสำคัญกับการรักษาชีวิตของผู้ประสบภัย ขณะเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉิน โดยใช้รับการตอบโต้รับสถานการณ์ที่เป็นมาตรฐานและเป็นเอกภาพ มีความยืดหยุ่นต่อสถานการณ์ เพื่อให้สามารถรับมือกับสถานการณ์และให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย รวมถึงบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ การสั่งการ การกู้ชีพ กู้ภัย การพยาบาล การช่วยเหลือ เช่น การแจกสิ่งของช่วยเหลือ การจัดการศูนย์อพยพ เป็นต้น

### ระยะหลังเกิดภัย

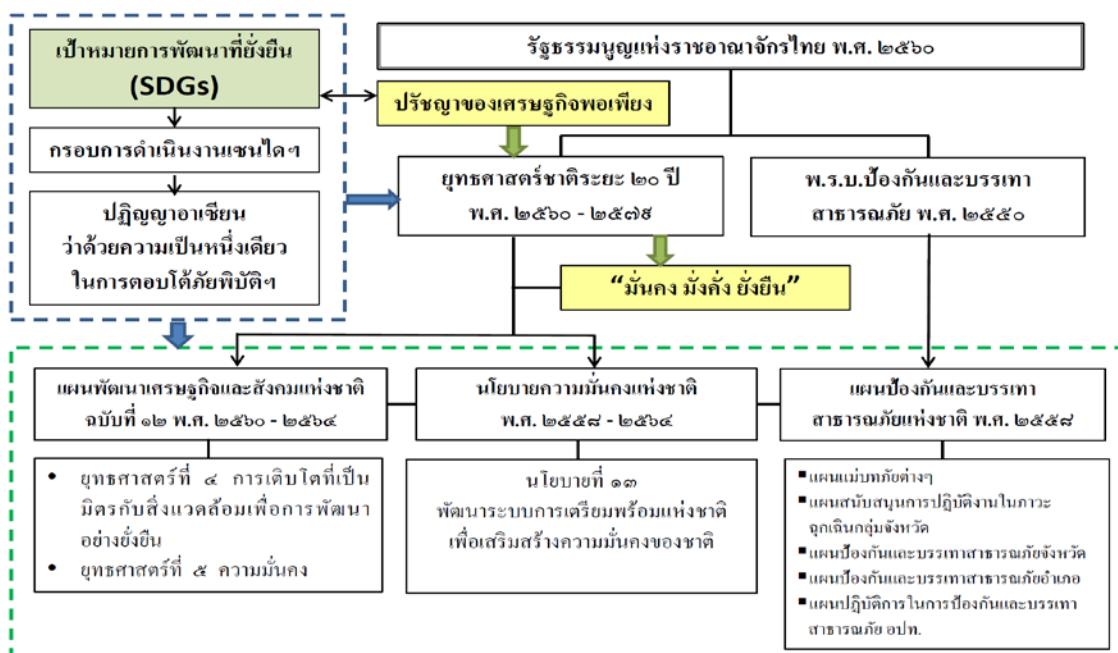
**การฟื้นฟู** (Recovery) มุ่งเน้นการจัดการหลังเกิดสาธารณภัยเพื่อให้บุคคล ชุมชน หรือสังคม ให้ฟื้นสภาพมาเป็นปกติดังเดิมและดีกว่าเดิม (Build back Better) โดยมักจะใช้การฟื้นฟูในเชิงโครงสร้าง ด้วยการซ่อมสร้าง (Reconstruction) เช่น การซ่อมแซมอาคารบ้านเรือน โครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังใช้การฟื้นฟูเชิงสังคม ชุมชน โดยการฟื้นฟูสภาพ (rehabilitation) เช่น การดูแลสิ่งแวดล้อม สภาพจิตใจ การเยียวยาทางการเงิน เป็นต้น

จากระบบการจัดการสาธารณภัยที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้นานาชาติต่างให้ความสำคัญในการทำข้อตกลงร่วมกันเพื่อนำกรอบแนวคิดการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยมาพิจารณาประกอบการจัดทำนโยบายเพื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมในระดับสากลที่สำคัญ ได้แก่ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) กรอบการดำเนินงานเช่นใดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๗๓ เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยได้นำกรอบการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยมาพิจารณาจัดทำนโยบายแผน/ยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่สำคัญ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ นอกจากนี้ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ร่วมกับผู้ว่า ๑๘๗ ประเทศให้การรับรองกรอบการดำเนินงานเช่นใดเพื่อการลด

<sup>๒๔</sup> กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๙.

ความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๗๓ ในการประชุมสหประชาชาติระดับโลกว่าด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๔ – ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๘ ณ ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งรัฐบาลไทยได้นำกรอบดังกล่าวมาดำเนินการโดยบรรจุเข้าวาระการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ มีมติเห็นชอบให้นำหลักการและแนวคิดของกรอบเซนไดแปลงไปสู่การปฏิบัติภายใต้แผนการป้องกัน



ที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นกลไกที่สำคัญที่ใช้จัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของประเทศ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ เพื่อให้ทุกหน่วยงานใช้เป็นแผนแม่บทในการจัดการสาธารณภัย มีลักษณะเป็นแนวคิดการปฏิบัติในการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศ โดยยึดแนวคิดการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction) และแนวทางการฟื้นฟู

ที่ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) ภายใต้การพัฒนาศักยภาพและส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติอย่างยั่งยืน ตามหลักสากล “รู้รับ-ปรับตัว-ฟื้นเร็วทั่ว-อย่างยั่งยืน” (Resilience) ซึ่งสอดคล้องกับกรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๗๓ (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030)

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ ประกอบด้วย ๔ ยุทธศาสตร์ ได้แก่

**ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย** เป็นการเน้นการป้องกันการลดผลกระทบ และการเตรียมความพร้อม ซึ่งเป็นแนวคิดและวิธีปฏิบัติในการลดโอกาสที่จะได้รับผลกระทบจากสาธารณภัย ส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนร่วมมือดำเนินการในกิจกรรมลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย โดยวิธีการใช้โครงสร้างและไม่ใช้โครงสร้าง รวมถึงการเตรียมความพร้อมทั้งบุคลากร เครื่องมือ อุปกรณ์ และงบประมาณ โดยมีหลักการดังนี้

(๑) สร้างความเข้าใจถึงการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย เช่น การให้ความรู้ การเผยแพร่ข้อมูลการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยให้แก่หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน รวมถึงประชาชนให้เข้าใจถึงความสำคัญของการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย

(๒) การพัฒนาศักยภาพในการเตรียมความพร้อมในการเผชิญเหตุและการฟื้นฟูสภาพ และซ่อมสร้างให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม เป็นการเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรที่มีอยู่เดิม ให้สามารถดำเนินการป้องกันและลดผลกระทบ รวมถึงการจัดการในภาวะฉุกเฉิน และการฟื้นฟูให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(๓) การลงทุนด้านการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย เพื่อให้มีภูมิคุ้มกันในการเตรียมความพร้อมรับมือและฟื้นกลับได้อย่างรวดเร็ว

**ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การบูรณาการจัดการในภาวะฉุกเฉิน** เป็นการเผชิญเหตุ การบัญชาการ เหตุการณ์และการบรรเทาทุกข์ โดยเน้นเรื่องมาตรฐาน เอกภาพ และความยืดหยุ่นของโครงสร้างองค์กรในภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งเป็นการกำหนดแนวทางของการจัดตั้งองค์กรปฏิบัติในการจัดการภาวะฉุกเฉิน ตลอดจนการกำหนดให้มีแนวทางปฏิบัติในการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน

**ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน** เป็นการฟื้นฟูสภาพ การซ่อมสร้าง และการพัฒนาให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม ซึ่งเป็นการดำเนินงานภายหลังจากที่ภาวะฉุกเฉินจากสาธารณภัยได้บรรเทาลงหรือได้ผ่านพ้นไปแล้ว เพื่อดำเนินการฟื้นฟูโดยการปรับสภาพระบบสาธารณูปโภค การดำรงชีวิต สภาวะแวดล้อม และวิถีความเป็นอยู่ของชุมชนที่ประสบภัยให้กลับสู่สภาวะปกติ หรือพัฒนาให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม

**ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการสาธารณภัย** เป็นการพัฒนาศักยภาพการจัดการสาธารณภัยตามหลักสากล การประสานความช่วยเหลือ และการปฏิบัติงานด้านมนุษยธรรม ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และส่งเสริมบทบาทของประเทศในฐานะแกนนำด้านการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย

## **๕.๒ การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย**

ความเสี่ยงจากสาธารณภัย “ความเสี่ยง” คือโอกาสหรือความเป็นไปได้ที่เหตุการณ์ใด เหตุการณ์หนึ่งจะเกิดขึ้นและนำมาซึ่งผลกระทบต่าง ๆ ดังนั้น ในบริบท “ความเสี่ยงจากสาธารณภัย”

จึงหมายถึง “โอกาสหรือความเป็นไปได้ ที่เหตุการณ์ภัยใด ๆ จะเกิดขึ้นและสร้างผลกระทบต่อการดำรงชีวิต ในสังคม รวมถึงระบบเศรษฐกิจต่าง ๆ” จากความเข้าใจเกี่ยวกับความเสี่ยงเช่นนี้ จึงทำให้สามารถ อธิบายได้ว่า ความเสี่ยงจากสาธารณภัยมิได้เป็นผลมาจากการเกิดภัยขึ้นเท่านั้น หากแต่เป็นผลจาก ปัจจัยด้านภัยผสมผสานกับบริบทของสังคมหนึ่ง ๆ ซึ่งทำให้สังคมนั้น ๆ มีโอกาสได้รับผลกระทบมากขึ้น ในการศึกษาด้านความเสี่ยงจากสาธารณภัยได้อธิบายบริบทของสังคมไว้ผ่านปัจจัยหลายประการ ได้แก่

- **ภัย** คือ เหตุการณ์หรืออันตรายที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติหรือจากการกระทำของมนุษย์ ที่อาจนำมาซึ่งความสูญเสียต่อทรัพย์สิน ตลอดจนทำให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

- **ความล่อแหลม (Exposure)** คือ การที่สิ่งใด ๆ ก็ตามมีสถานที่ตั้งอยู่ภายในอาณาบริเวณ พื้นที่ที่อาจจะเกิดภัยและมีโอกาสได้รับความเสียหายจากภัยนั้น ๆ ได้ เช่น ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย ทรัพย์สิน อาคารบ้านเรือน กิจการร้านค้า หรือสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่ที่อาจจะเกิดภัย

- **ความเปราะบาง (Vulnerability)** คือ ปัจจัยหรือสถานะใด ๆ ที่ทำให้ชุมชนหรือสังคม ขาดความสามารถในการป้องกันตนเอง หรือไม่สามารถรับมือกับภัยอันตรายที่อาจเกิดขึ้น หรือกระทั่งไม่สามารถรับมือกับภัยอันตรายที่อาจเกิดขึ้นหรือแม้กระทั่งไม่สามารถฟื้นฟูชีวิต สังคม และสภาพแวดล้อมได้อย่างรวดเร็วจากความเสียหายที่เกิดขึ้นได้เช่น โครงสร้างอาคารไม่แข็งแรง ไม่มี ความรู้ในการรับมือกับภัยความขัดแย้งในชุมชน ฯลฯ

- **ศักยภาพ (Capacity)** คือ ความรู้ ทักษะ และทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชน สังคม หรือหน่วยงานใด ๆ ที่สามารถนำมาใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ เช่น ชุมชนมีความรู้ในการช่วยเหลือ ตนเองและสามารถรับมือกับภัยต่าง ๆ ได้ ความพร้อมของอุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ เป็นต้น

จากปัจจัย “ความล่อแหลม (Exposure)” ผสมผสานกับ “ความเปราะบาง (Vulnerability)” ในพื้นที่ซึ่งจะทำให้ได้รับผลกระทบจากภัยมาก ตัวอย่างเช่น

| พื้นที่  | ภัย     | ความล่อแหลม  | ความเปราะบาง  | ศักยภาพ  |
|----------|---------|--|---|--|
| ชุมชน ก. | อุทกภัย | ตั้งอยู่พื้นที่ลุ่มต่ำ ใกล้แม่น้ำเกิด ปัญหาอุทกภัย | - ประชากรอาศัย ในชุมชนอย่างแออัด<br>- การสร้างบ้านที่ไม่ แข็งแรง              | ชุมชนไม่มีการฝึกซ้อม การป้องกันและบรรเทา อุทกภัย   |
| ชุมชน ข. | อุทกภัย | ตั้งอยู่พื้นที่ลุ่มต่ำ ใกล้แม่น้ำเกิด ปัญหาอุทกภัย | - ประชากรอาศัย ในชุมชนอย่างบางเบา<br>- สร้างบ้านด้วย คอนกรีตและยก พื้นบ้านสูง | - ชุมชนมีการฝึกซ้อม การป้องกันและบรรเทา อุทกภัย<br>- หน่วยงานในพื้นที่มีเรือ ท้องแบนประจำในพื้นที่ |

จากกรณีเช่นนี้ หากทั้งชุมชน ก. และ ข. เกิดอุทกภัยที่มีรูปแบบเหมือนกันแล้ว โอกาสที่ชุมชน ก. จะได้รับความเสียหายนั้นมีมากกว่าชุมชน ข. เนื่องจากมีการอยู่อาศัยกันอย่างแออัดในบ้านที่ไม่แข็งแรง จึงสรุปได้ว่าระดับความเสี่ยงต่ออุทกภัยในชุมชน ก. นั้นมีระดับสูงกว่าชุมชน ข. นอกจากนี้ ถ้าชุมชน



และสังคมมี “ศักยภาพ (Capacity)” คือ มีความรู้และมีการเตรียมพร้อมรับมือกับสาธารณภัย ด้วยการปลูกสร้างบ้านที่แข็งแรงทนต่ออุทกภัย (ชุมชน ข.) มีการจัดทำ แผนเตรียมความพร้อมของชุมชน มีการปรับวิถีชีวิตให้เหมาะสม ก็จะช่วยลดความเปราะบางและลดความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยได้

ดังนั้น การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction: DRR ) จึงเป็นการดำเนินการที่มุ่งเน้นลดปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงก่อนที่ภัยจะเกิดขึ้น ได้แก่ ความล่อแหลมและความเปราะบาง โดยใช้มาตรการทั้งเชิงโครงสร้างและไม่ใช้โครงสร้าง รวมถึงการเตรียมความพร้อมเพื่อให้มีศักยภาพในการรับมือจากสาธารณภัยที่มีประสิทธิภาพ เช่น

- มาตรการเชิงโครงสร้าง ได้แก่ การก่อสร้างอาคาร การเสริมความแข็งแรงของตลิ่ง การก่อสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ การสร้างพนังกั้นน้ำ การเสริมความแข็งแรงของพื้นที่เชิงเขา การขยายพื้นที่เส้นทางการไหลของน้ำ

- มาตรการไม่ใช้โครงสร้าง ได้แก่ การฝึกอบรม การสร้างความตระหนักรู้ความเข้าใจของชุมชน การออกกฎหมาย ระเบียบ การวางผังเมืองการใช้ประโยชน์ที่ดิน

นอกจากนี้ การเตรียมความพร้อมในการรับมือจากสาธารณภัยที่อาจเกิดขึ้นก็เป็นการแนวทางการดำเนินการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย เช่น การพัฒนาระบบการพยากรณ์และการแจ้งเตือนภัย การจัดทำแผนเตรียมรับมือ การฝึกซ้อมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดหาเส้นทางและสถานที่อพยพที่ปลอดภัย การจัดระเบียบการบัญชาการเหตุการณ์ เป็นต้น

## ๖. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสาธารณภัยตามหลักพื้นฐานประชาธิปไตย

### ๖.๑ แนวทางการมีส่วนร่วมในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย

การนำแนวคิดการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยนำไปสู่ความร่วมมือของทุกภาคส่วนไม่เพียงแต่การสร้างความร่วมมือกับประชาชนแล้วยังให้ความสำคัญกับหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนซึ่งเป็นไปตามนโยบายหลักประชาธิรัฐเพื่อให้ส่วนราชการ ภาคธุรกิจ ภาครัฐและเอกชน มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและปฏิรูปการพัฒนาประเทศทุกมิติอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะการเสริมสร้างความร่วมมือของประชาชนให้ดำเนินการได้ด้วยตนเองบนพื้นฐานความพอเพียงและเป็นไปตามความต้องการของประชาชนโดยแท้จริง

การมีส่วนร่วมในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยจึงเป็นบริบทหนึ่งที่จะสนับสนุนในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน โดยชุมชน ภาคีเครือข่าย มีความรู้ความเข้าใจ และตระหนักถึงความสำคัญในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย โดยให้มีบทบาทและส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมวางแผน ในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย ตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย ได้แก่ การแจ้งเตือนภัย การอพยพที่เป็นระบบ การฝึกซ้อมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น โดยมีแนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมตามหลักประชาธิปไตย ดังนี้

#### ๖.๑.๑ การสร้างการรับรู้เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วม

การสร้างการรับรู้เป็นกระบวนการหนึ่งที่ทำให้ทุกภาคส่วนรับทราบการดำเนินการหรือกิจกรรมใด ๆ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการมีส่วนร่วมโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนรับทราบความเป็นมา วัตถุประสงค์ วิธีการดำเนินงาน ประโยชน์ที่ได้รับของการดำเนินงานนั้น ๆ ซึ่งสอดคล้องกับระดับ

การมีส่วนร่วมการให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform) ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้เข้าถึงและรับรู้ข่าวสารข้อมูลของการดำเนินการ รวมถึงการติดต่อสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูล ตัวอย่างการสร้างการรับรู้เพื่อทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย มีดังนี้

#### (๑) การสร้างจิตสำนึกและวัฒนธรรมความปลอดภัย

ปัจจุบันประเทศไทยมุ่งเน้นการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และจิตสำนึกในวัฒนธรรมความปลอดภัย (Safety Culture) ซึ่งรัฐบาลโดยการนำของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้กำหนดนโยบายประเทศไทยปลอดภัย (Safety Thailand) ขึ้น เพื่อใช้เป็นกรอบแนวคิดในการพัฒนาประเทศให้มีความปลอดภัยในทุกพื้นที่ด้วยความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการลดความเสี่ยงและสร้างภูมิคุ้มกัน ทำให้ประชาชนเกิดความปลอดภัยในทุกด้าน (ภัยจากธรรมชาติและภัยอันเกิดจากการกระทำของมนุษย์) โดยเร่งยกระดับมาตรฐานการจัดการสาธารณภัยเพื่อพร้อมรับมือกับภัยต่าง ๆ โดยการสร้างมาตรฐานความปลอดภัยประกอบกับการสร้างจิตสำนึกและวัฒนธรรมความปลอดภัย

การสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยเป็นการสร้างพฤติกรรมของคนในสังคมที่แสดงถึงลักษณะความเชื่อ ความคิด ค่านิยม ความรู้สึก หรือทัศนคติเกี่ยวกับความปลอดภัย เพื่อให้เกิดความตระหนักถึงความสำคัญของสาธารณภัยและความเข้าใจถึงภัย ตลอดจนวิธีการป้องกันและลดผลกระทบ ตลอดจนการรับมือเมื่อเกิดภัยขึ้น เพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ตนเอง และบุคคลรอบข้าง ตัวอย่างของกิจกรรมการสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัย เช่น การรณรงค์การสวมนิรภัยเมื่อขับขีรถจักรยานยนต์ ๑๐๐ % การประกวดโรงเรียนดีเด่นเรื่องความปลอดภัย การให้ความรู้เกี่ยวกับภัยในพื้นที่เสี่ยงภัยในระดับชุมชน เป็นต้น

(๒) การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ มุ่งเน้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย (ภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาชน) มีความรู้และได้ทราบถึงกรอบนโยบาย แผน ทิศทาง ในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน สอดคล้องกับความต้องการของทุกฝ่าย โดยใช้หลักการคือ การประชาสัมพันธ์มวลชนสัมพันธ์ และการมีส่วนร่วม มาใช้ดำเนินกิจกรรมให้เกิดความเชื่อมโยงเหมาะสมมีประสิทธิภาพ และบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยใช้สื่อประชาสัมพันธ์เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ในการเผยแพร่ข้อมูลและนำเสนอข่าวสารที่ถูกต้องเป็นประโยชน์ทันต่อการแก้ไขปัญหาในแต่ละสถานการณ์ สนับสนุนให้สื่อประชาสัมพันธ์ทุกแขนงมีบทบาทในการรณรงค์ประชาสัมพันธ์เพื่อปลูกฝังจิตสำนึกด้านความปลอดภัย (Safety Mind) ของประชาชนอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สื่อประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ และอินเทอร์เน็ต เป็นต้น เผยแพร่และเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิตประจำวัน เช่น การใช้ถนนอย่างปลอดภัย การใช้อุปกรณ์ไฟฟ้าภายในบ้าน เป็นต้น โดยรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้ชัดเจน เข้าใจง่าย พัฒนารูปแบบและเนื้อหาให้เหมาะสม เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่ม เป็นที่น่าสนใจ

(๓) การวางรากฐานการศึกษา การจัดให้มีการเรียนการสอนตั้งแต่ระดับประถมศึกษาเกี่ยวกับการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยจะเป็นการปลูกฝังจิตสำนึกและพฤติกรรมความปลอดภัยตั้งแต่เด็กจนเติบโตเป็นผู้ใหญ่ซึ่งมีผลกับการดำเนินชีวิตในสังคมในอนาคต ดังนั้น ระบบการศึกษาจึงจำเป็นที่จะต้องพัฒนาหลักสูตรในแต่ละระดับชั้นตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงอุดมศึกษาให้มีบริบทเกี่ยวกับการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยโดยพิจารณาถึงความเหมาะสมกับวัยและระดับการศึกษา

ตัวอย่างกิจกรรม เช่น โรงเรียนปลอดภัยจากภัยพิบัติสำหรับเด็กและเยาวชนที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิในภาคใต้ การจัดค่ายอบรมลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในชุมชนเมือง เป็นต้น

#### ๖.๑.๒ การสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดการร่วมเสนอความคิดเห็น

เป็นการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้รับฟังและแสดงความคิดเห็น (Consult) จากมุมมอง ข้อมูล ข้อเท็จจริง รวมถึงการบอกเล่าถึงปัญหา ข้อเสนอแนะ และการสะท้อนข้อจำกัด อุปสรรคที่เกิดขึ้นจากประสบการณ์ และยังเป็นช่องทางที่ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลโดยตรงจากการโต้ตอบอภิปราย และนำไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นได้ ตัวอย่างกิจกรรมการสร้างการมีส่วนร่วมโดยการร่วมเสนอความคิดเห็น มีดังนี้

(๑) การจัดเวทีสาธารณะ เช่น การสัมมนา การประชุมเชิงปฏิบัติการ การเสวนา เป็นต้น เพื่อเปิดโอกาสให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย จึงเป็นกลไกหนึ่งที่ใช้ในการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพ โดยการจัดเวทีสาธารณะควรจัดในหลายระดับเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทในการลดความเสี่ยง เช่น ระดับนโยบายควรจัดเป็นเวทีระดับชาติโดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง จากทุกภาคส่วนเป็นผู้เข้าร่วมเวทีดังกล่าว หรือในระดับพื้นที่จำเป็นต้องให้ผู้นำชุมชน ตัวแทนประชาชนในพื้นที่ หน่วยงานในระดับพื้นที่ เข้าร่วมเวทีดังกล่าว เป็นต้น จึงจะทำให้เกิดการมีส่วนร่วม โดยการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ ข้อมูลที่ได้จากเวทีสาธารณะจะถูกรวบรวมและนำไปวิเคราะห์หาผลสรุปเพื่อหาทางออกหรือแนวทางที่เหมาะสมต่อไป ซึ่งที่ผ่านมาการจัดเวทีสาธารณะเพื่อลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย เช่น การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ “สานพลังประชารัฐ สู่ประเทศไทยปลอดภัย” ในหัวข้อ Fire Safety for all, 2016 โครงการประชุมเชิงปฏิบัติการเสริมสร้างศักยภาพด้านอุบัติภัยให้ปลอดภัยอย่างยั่งยืนเพื่อก้าวสู่ประเทศไทย ๔.๐ เป็นต้น

(๒) การร่วมวางแผน วางกรอบแนวทาง นโยบายในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยไม่สามารถดำเนินการแค่หน่วยงานเดียวอย่างเป็นเอกเทศได้ เนื่องจากการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยมีความเกี่ยวข้องในเชิงสังคม เศรษฐกิจ และการปกครอง จึงจำเป็นต้องใช้การบูรณาการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมวางแผนหรือจัดทำนโยบายในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกิดจากการดำเนินการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยก็เป็นปัจจัยประการหนึ่งที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนดังกล่าว ซึ่งจะลดแรงต่อต้านและเพิ่มแรงการสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าวได้ นอกจากนี้ การร่วมวางกรอบนโยบายยังจำเป็นต้องใช้เวทีสาธารณะเพื่อกลั่นกรองกรอบแนวทางหรือนโยบายที่ร่วมกันจัดทำขึ้น เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ถูกต้องและสอดคล้องกับความต้องการอย่างแท้จริง เช่น การประชุมคณะทำงานเพื่อจัดทำแผนแม่บทสาธารณภัย การแต่งตั้งคณะทำงานผู้ประสานงานหลักการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยระดับกระทรวงและระดับพื้นที่/ชุมชน การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในชุมชนเมือง เป็นต้น

(๓) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการรับรู้เกี่ยวกับการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ซึ่งการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย จำเป็นต้องใช้ความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ระดับนโยบายจนถึงระดับพื้นที่รวมถึงประชาชน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่จำเป็นและนำมารวบรวมและวิเคราะห์ใช้ในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย เช่น การประชุมหารือเพื่อติดตามสถานการณ์สาธารณภัย การแจ้งเตือนภัย

การสำรวจพื้นที่เสี่ยงจากสาธารณสุข การจัดทำคลังข้อมูลสาธารณสุข เป็นต้น นอกจากนี้ การแลกเปลี่ยนข้อมูลอาจอยู่ในรูปแบบกลไกคณะทำงานหรือคณะกรรมการอันจะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมและเกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### ๖.๑.๓ การร่วมตัดสินใจและร่วมดำเนินการ

เป็นกระบวนการที่ทำให้ทุกภาคส่วนร่วมคิดและร่วมตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ (Involve and Collaboration) ตัวอย่างกิจกรรมที่นำไปสู่การร่วมตัดสินใจและร่วมดำเนินการ มีดังนี้

(๑) การดำเนินการตามบันทึกข้อตกลง (Memorandum of Understanding : MOU) เป็นการทำบันทึกความเข้าใจ หรือบันทึกช่วยจำระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทำข้อตกลงในการดำเนินการแก้ปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน โดยอาจเป็นข้อตกลงเพื่อสนับสนุนซึ่งกันและกัน ด้านทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อเสริมศักยภาพให้การดำเนินการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น งบประมาณ บุคลากร องค์ความรู้ เป็นต้น MOU สามารถทำได้ระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง รัฐบาลเอกชน หรือ รัฐบาลกับองค์กรระหว่างประเทศ สำหรับการนำ MOU ในการเสริมสร้างความร่วมมือในการลดความเสี่ยงจากสาธารณสุขส่วนใหญ่เป็นการสนับสนุนทางด้านข้อมูล องค์ความรู้ เพื่อนำมาพัฒนากระบวนการลดความเสี่ยงจากสาธารณสุข เช่น กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ร่วมกันทำ MOU เรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและภัยแล้งด้วยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อเป็นการสนับสนุนและแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศ แผนที่ และภาพถ่ายจากดาวเทียม และร่วมวิจัยพัฒนาเทคโนโลยี สำหรับประยุกต์ใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและภัยแล้ง เป็นต้น MOU จึงเป็นเครื่องมือหนึ่งในการสร้างความร่วมมือในการลดความเสี่ยงจากสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพ และมีความชัดเจนในการดำเนินการร่วมกัน

#### (๒) ความร่วมมือภาครัฐ - ประชาชน

ประชาชนเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักในการทำงานของภาครัฐโดยให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี มีความมั่นคงและปลอดภัย อย่างไรก็ตาม หากเกิดความร่วมมือและความสามัคคีของประชาชน จะก่อให้เกิดพลังที่สำคัญในการพัฒนาของประเทศ ซึ่งหากสามารถนำพลังประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานร่วมกับภาครัฐได้จะทำให้การบริหารงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งเป็นไปตามหลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) และหลักประชาธิปไตยให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการรับรู้ข้อมูล การปฏิบัติงาน การร่วมแสดงความคิดเห็น การเสนอปัญหาและความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น แนวทางการแก้ไขปัญหา การตัดสินใจ และดำเนินการ และการร่วมติดตามประเมินผล ในบริบทการลดความเสี่ยงจากสาธารณสุขก็เช่นกัน หากทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการลดความเสี่ยงจากสาธารณสุขจะทำให้การลดความเสี่ยงจากสาธารณสุขสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยให้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย ดังตัวอย่างโครงการที่สำคัญ เช่น การฝึกการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน การลดความเสี่ยงจากสาธารณสุขโดยการมีส่วนร่วมของเด็กและเยาวชน เป็นต้น โดยมีภาครัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุนด้านทรัพยากรต่าง ๆ เช่น งบประมาณ องค์ความรู้ เครื่องมืออุปกรณ์ เป็นต้น

#### (๓) ความร่วมมือภาครัฐ - ภาคเอกชน

ความร่วมมือระหว่างภาครัฐ – ภาคเอกชน เป็นการสร้างกรอบแนวทางดำเนินการ ร่วมกันในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ทั้งด้านการใช้โครงสร้างและไม่ใช้โครงสร้างเพื่อก่อให้เกิด ประโยชน์ร่วมกันทั้งภาครัฐและเอกชน เช่น การโอนความเสี่ยง (การทำประกันภัย) การสร้างแรงจูงใจ ให้เอื้อต่อการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพื่อลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย การจัดทำข้อตกลงความร่วมมือล่วงหน้าในการให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดภัย เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมี ความร่วมมือระหว่างภาคเอกชน – เอกชน เป็นแนวคิดใหม่ภายใต้การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ที่ควรนำมาดำเนินการ เนื่องจากองค์กรเอกชนไม่อาจรักษาความต่อเนื่องของการดำเนินธุรกิจได้เพียงลำพัง การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาคเอกชนจะสามารถลดความเสี่ยงรวมถึงเป็นการเตรียม ความพร้อมรับมือเหตุการณ์สาธารณภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ ภาคเอกชนสามารถใช้ ความร่วมมือเพื่อช่วยเหลือกันในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย เช่น การจัดตั้งเครือข่ายธุรกิจ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสาธารณภัยเพื่อประกอบการตัดสินใจในการลงทุน การดำเนินการ ลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยร่วมกันกรณีตั้งอยู่บนพื้นที่เดียวกันหรือใกล้เคียงกัน เป็นต้น

(๔) การสร้างการมีส่วนร่วมผ่านกลไกคณะทำงาน/คณะกรรมการ การดำเนินการ โดยใช้รูปแบบกลุ่ม/คณะ เพื่อดำเนินการด้านนโยบาย การอำนวยความสะดวก การสั่งการ และการปฏิบัติการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ โดยใช้การมีส่วนร่วมในการชี้แจง การอภิปราย การเสนอความคิดเห็น และพิจารณาตัดสินใจจากสมาชิกทุกคนภายในคณะ เพื่อค้นหาทสรูปที่ดีที่สุด ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ การดำเนินการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยผ่านกลไกคณะทำงาน/ คณะกรรมการ ปัจจุบันมีหลายคณะ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) และคณะอนุกรรมการย่อยที่รับผิดชอบสาธารณภัยในแต่ละประเภทภายใต้ กปภ.ช. คณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ คณะกรรมการเตือนภัยแห่งชาติ สำหรับ คณะกรรมการในระดับพื้นที่ เช่น กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด อำเภอ/ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการหมู่บ้านในการสร้างความเข้มแข็งในการจัดการสาธารณภัย เป็นต้น กลไกคณะกรรมการ/คณะทำงานในการสร้างความร่วมมือนี้มีจุดแข็ง คือ การร่วมบูรณาการ จากทุกภาคส่วนมาอยู่ในคณะและร่วมพิจารณาถ้อยแถลงตลอดจนปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ ร่วมคิดร่วมดำเนินการและร่วมรับผิดชอบการดำเนินงานตั้งแต่เริ่มต้น จนจบกระบวนการทำงาน

#### ๖.๑.๔ การร่วมกันติดตามตรวจสอบและประเมินผล

เป็นกระบวนการที่ให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุม กำกับ ตรวจสอบ การดำเนินกิจการของรัฐและให้บทบาททุกภาคส่วนอย่างเต็มที่ในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล ของการทำงาน ซึ่งการมีส่วนร่วมดังกล่าวจะนำไปสู่ความโปร่งใส เป็นธรรม และรับทราบปัญหา อุปสรรคอย่างแท้จริง เกิดแนวทางการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ ตัวอย่างแนวทางการ ร่วมกันควบคุมโดยการติดตามตรวจสอบและประเมินผล มีดังนี้

(๑) ดำเนินการในรูปแบบองค์กร คณะกรรมการ/คณะทำงานติดตามและประเมินผล เช่น คณะกรรมการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยระดับจังหวัด คณะกรรมการนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนแห่งชาติ (ระดับนโยบาย) เป็นต้น นอกจากนี้ การติดตามประเมินผลจากองค์กรภายนอกที่มีความน่าเชื่อถือ ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้

ความสามารถและประสบการณ์ในการติดตามประเมินผล เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและประเมินผล การดำเนินงานโดยมีฉันทามติเป็นที่ยอมรับจากทุกภาคส่วน โดยการประเมินผลเริ่มตั้งแต่การประเมินเชิงบริบท การประเมินกระบวนการ การประเมินผลผลิต-ผลลัพธ์และผลกระทบ โดยดำเนินการตามหลักวิชาการที่เหมาะสม เพื่อให้ได้ข้อมูลนำไปปรับปรุงรอบในการวางแผนทางการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยต่อไป

(๒) การถอดบทเรียนสาธารณภัยที่สำคัญ เป็นการตรวจสอบและประเมินผลที่ได้จากการมีส่วนร่วมโดยออกแบบให้เป็นเครื่องมือเพื่อสร้างการเรียนรู้และจัดการความรู้ เป็นกระบวนการดึงเอาความรู้จากการทำงานออกมาใช้เป็นทุนในการทำงานเพื่อยกระดับให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งผลที่ได้จากการถอดบทเรียน ทำให้ได้บทเรียนที่เป็นความรู้เป็นรูปธรรมและเกิดการเรียนรู้ร่วมกันของผู้เข้าร่วมกระบวนการ นำมาซึ่งการปรับวิธีคิดและเปลี่ยนแปลงวิธีการดำเนินงานที่สร้างสรรค์และมีคุณภาพยิ่งขึ้น สำหรับการถอดบทเรียนเพื่อใช้ในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยในประเทศไทยที่สำคัญ เช่น การถอดบทเรียนมหาอุทกภัย ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ การถอดบทเรียนแผ่นดินไหว จ.เชียงราย พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่จัดทำขึ้นโดยเชิณักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ บุคลากรในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ มาร่วมหารือและให้ข้อมูลเป็นต้น ซึ่งผลจากการถอดบทเรียนนี้จะนำข้อมูลมาวิเคราะห์ในประเด็นปัญหา อุปสรรค สิ่งที่เป็นตัวอย่างที่ดีมาพัฒนาต่อยอดให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และนำมาจัดทำมาตรการ แนวทางปฏิบัติเพื่อป้องกันและลดผลกระทบ รวมถึงเตรียมความพร้อมรับสาธารณภัยที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป

## **๖.๒ การดำเนินการสร้างการมีส่วนร่วมในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยในประเทศไทย**

ประเทศไทยมีการดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมเกี่ยวกับการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย โดยใช้กระบวนการการมีส่วนร่วมเป็นกลไกในการขับเคลื่อนมากมาย ในบทความนี้ขอนำเสนอตัวอย่างโครงการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยที่สำคัญและมีส่วนช่วยในการผลักดันให้ประเทศไทยเกิดความปลอดภัย จำนวน ๓ โครงการ ดังนี้

### **๖.๒.๑ โครงการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (Community Based Disaster Risk Management : CBDRM) โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย**

สาธารณภัยที่เกิดขึ้นสร้างผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ระบบเศรษฐกิจ และสังคมเกิดความเสียหายทางด้านชีวิตและทรัพย์สิน ภาครัฐต้องเข้าช่วยเหลือบรรเทาอย่างฉุกเฉินเพื่อดำเนินการในสถานการณ์ในพื้นที่ประสบภัยให้คืนสู่สภาวะปกติ และพบว่าใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากเพื่อแก้ปัญหาและบรรเทาทุกข์ ซึ่งงบประมาณเหล่านี้ถูกนำมาใช้ในการพัฒนาการป้องกันภัยแก่ประชาชนที่มีความทั่วถึง จะสามารถลดความสูญเสียที่เกิดขึ้นได้ นอกจากนี้การจัดการสาธารณภัยมิใช่หน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หรือของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่เป็นเรื่องของทุกคนทุกหน่วยงานที่จะต้องมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาในการจัดการสาธารณภัยทุกขั้นตอน และเมื่อมองไปยังพื้นที่เสี่ยงภัย ชุมชนที่เสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติ จึงเป็นกลุ่มแรกที่จะได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ฉะนั้น ทำอย่างไรจึงจะทำให้ชุมชนในพื้นที่เสี่ยงภัยมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติในชุมชนของตนเอง จึงเป็นที่มาของแนวคิดในการ**เสริมสร้างศักยภาพชุมชนด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย** โดยใช้จัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community Based Disaster Risk Management หรือ CBDRM) เพื่อจัดการสาธารณภัยภายในชุมชนด้วยตนเอง

การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน หมายถึง การให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการดำเนินการป้องกัน แก้ไข บรรเทา ฟื้นฟู ความเสี่ยงจากภัยพิบัติ โดยชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผน ตัดสินใจ กำหนดแนวทาง แก้ปัญหาและบริหารจัดการภัย โดยใช้ทรัพยากรและบุคลากรในชุมชน โดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อลดความเสี่ยงภัยของชุมชน และเพิ่มขีดความสามารถให้คนในชุมชนจัดการกับภัยได้ ก่อนที่หน่วยงานภายนอกจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือ โดยดำเนินกิจกรรมที่สำคัญภายใต้โครงการ ดังนี้

- (๑) การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก
- (๒) ชุมชนรู้จักความเสี่ยงและวิธีจัดการกับความเสี่ยง
- (๓) มีการสร้างความเข้าใจและการตระหนักถึงภัยแก่ประชาชนในชุมชน
- (๔) ชุมชนมีแผนการดำเนินการเพื่อลดความเสี่ยง
- (๕) นำไปสู่การเตรียมความพร้อม ที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ทันที กล่าวคือ เสริมสร้าง

ศักยภาพให้ชุมชนและท้องถิ่นเข้มแข็งและสร้างเครือข่ายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้แข็งแรง

โครงการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นการพัฒนาศักยภาพชุมชน/หมู่บ้าน ให้มีความพร้อมที่จะรับมือกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ซึ่งจะเป็นการช่วยลดผลกระทบและความสูญเสียจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างยั่งยืน และทำให้สามารถอยู่ในชุมชนเสี่ยงภัย ซึ่งเป็นทั้งถิ่นที่เกิด ที่อยู่อาศัย ที่ทำกินเลี้ยงชีพ และเป็นสถานที่ที่ใช้ชีวิตอย่างปลอดภัย ซึ่งปัจจุบันกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ดำเนินการโครงการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างต่อเนื่อง โดยการฝึกอบรมประชาชนที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยให้มีความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้ด้วยตนเอง

๖.๒.๒ โครงการพัฒนาระบบการประเมินความเสี่ยงจากสาธารณภัย โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

การประเมินความเสี่ยงจากสาธารณภัยเป็นกระบวนการหนึ่งที่สำคัญในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยซึ่งเวทีสากลต่างให้การยอมรับ เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ช่วยตรวจสอบระดับของความเสี่ยงจากสาธารณภัย โดยการวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงที่เกี่ยวกับความล่อแหลมและความเปราะบางที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ซึ่งผลจากการประเมินความเสี่ยงจะนำไปใช้ในการตัดสินใจ การวางแผน การวางกรอบแนวทางการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย ดังนั้น เพื่อเป็นการพัฒนาการประเมินความเสี่ยงจากสาธารณภัยของประเทศให้เป็นระบบและมีมาตรฐาน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในฐานะเป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ จึงมีแนวคิดในการเสริมสร้างศักยภาพด้านการประเมินความเสี่ยงจากสาธารณภัยให้แก่บุคลากร กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง โดยได้ร่วมกับองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมนี (German International Cooperation : GIZ) จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาระบบการประเมินความเสี่ยงจากสาธารณภัย เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในการประเมินความเสี่ยงจากสาธารณภัยที่เป็นสากล รวมถึงเป็นเวทีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง โดยนำไปสู่การสร้างสังคมที่เข้มแข็งมีความปลอดภัยอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ มีการดำเนินกิจกรรมที่สำคัญ ๆ อาทิ

▪ การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาระบบการประเมินความเสี่ยงจากสาธารณสุข ซึ่งประกอบด้วย ๒ กิจกรรม ได้แก่

(๑) การบรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับการประเมินความเสี่ยงจากสาธารณสุข โดยผู้เชี่ยวชาญจากภาครัฐและเอกชนทั้งในและต่างประเทศ อาทิ องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมัน ศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย เป็นต้น

(๒) การแบ่งกลุ่มปฏิบัติการเพื่อฝึกการประเมินความเสี่ยงจากสาธารณสุข โดยมีขั้นตอนการประเมินภัย การวิเคราะห์ผลกระทบที่ตามมา และการประเมินความเสี่ยงจากสาธารณสุข

▪ การลงนามบันทึกความเข้าใจ (MOU)

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมันได้จัดพิธีลงนามและแลกเปลี่ยนบันทึกความเข้าใจ (MOU) หนุนส่วนความร่วมมือเพื่อการพัฒนาศักยภาพการประเมินความเสี่ยงจากสาธารณสุขที่ยั่งยืนของประเทศไทย เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๐ ณ โรงแรมเซ็นจูรี่ พาร์ค กรุงเทพมหานคร โดยมีกิจกรรมที่ได้ดำเนินการ เช่น การสนับสนุนผู้เชี่ยวชาญจากกระทรวงมหาดไทยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพื่อให้ความรู้การจัดทำแนวทางการประเมินความเสี่ยงจากสาธารณสุข เป็นต้น

▪ การจัดตั้งกลไกการบริหารจัดการ

คำสั่งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ ๑๐๐๗/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับการทำงาน (Steering Committee) หนุนส่วนความร่วมมือเพื่อการพัฒนาศักยภาพการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุขที่ยั่งยืนของประเทศไทย เพื่อเป็นกลไกการบริหารจัดการโครงการพัฒนาศักยภาพการประเมินความเสี่ยงจากสาธารณสุขแบบบูรณาการ โดยมีรองอธิบดีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนหน่วยงานภายในและหน่วยงานภายนอกเป็นกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นเลขานุการ และผู้อำนวยการกองนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นเลขานุการร่วม

▪ การจัดทำคู่มือ “แนวทางการประเมินความเสี่ยงจากสาธารณสุข”

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้จัดทำ “แนวทางการประเมินความเสี่ยงจากสาธารณสุข” เพื่อเป็นแนวทางการประเมินความเสี่ยงจากสาธารณสุขในระดับพื้นที่อย่างง่ายสำหรับหน่วยงานระดับพื้นที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการประเมินพื้นที่เสี่ยงภัยโดยสามารถระบุพื้นที่ความอ่อนแอ ความเปราะบางในพื้นที่และนำมาวิเคราะห์หาระดับความเสี่ยงของพื้นที่ว่า ภัยอะไรที่ต้องให้ความสำคัญ มีความรุนแรงและสร้างผลกระทบมากน้อยเพียงใด ใครได้รับผลกระทบ ซึ่งข้อมูลจากการประเมินความเสี่ยงจะนำไปสู่มาตรการแนวทาง หรือวิธีการป้องกันและลดผลกระทบการเตรียมความพร้อมรับมือ เพื่อลดความสูญเสียที่เกิดขึ้นให้น้อยที่สุด

▪ การจัดทำคู่มือและวิดิทัศน์การประเมินความเสี่ยงจากสาธารณสุข

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมกับสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nation Development Programme : UNDP) จัดทำคู่มือการประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติ โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับวิธีการมาตรฐานในการประเมินความเสี่ยงและการจัดทำแผนที่เสี่ยงภัย เพื่อใช้ในการวางแผนในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ประกอบด้วยกระบวนการประเมินความเสี่ยง การระบุความเสี่ยง การวิเคราะห์ความเสี่ยง การประเมินผลความเสี่ยง การจัดการความเสี่ยง



และการส่งเสริมให้มีการประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพในประเทศไทย สามารถนำไปเป็นแนวทางปฏิบัติในกลุ่มเป้าหมายทุกภาคส่วน อันได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคีเครือข่าย และเพื่อเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมโดยการสร้างการรับรู้จากคู่มือดังกล่าว กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงได้จัดทำวีดิทัศน์โดยนำเนื้อหาจากคู่มือฯ มานำเสนอด้วยภาพกราฟฟิคที่ชวนน่าสนใจ เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจได้ง่าย ชัดเจน มีภาพประกอบ และนำไปปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรม สามารถเผยแพร่ผ่านสื่อสังคมออนไลน์และเว็บไซต์ต่าง ๆ ได้ ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้เกิดการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยแบบมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น

#### ๖.๒.๓ การสร้างการมีส่วนร่วมโดยการพัฒนาเครือข่ายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

เนื่องจากสาธารณภัยมีแนวโน้มทวีความรุนแรงและเกิดบ่อยครั้งมากขึ้น การเสริมสร้างและพัฒนาเครือข่ายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยถือเป็นแนวทางสำคัญในการเตรียมพร้อมรับมือและลดผลกระทบจากสาธารณภัยที่มีประสิทธิภาพ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย จึงได้พัฒนาเครือข่ายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยใช้หลักการมีส่วนร่วม ภาครัฐและประชาชน และภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทโดยให้ประชาชนมีความสามารถในการทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติภารกิจ ในด้านต่าง ๆ ทั้งการเฝ้าระวังสถานการณ์ การแจ้งเตือนภัย การเผชิญเหตุ การกู้ชีพกู้ภัย และการช่วยเหลือผู้ประสบภัย เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยในระดับพื้นที่ให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้อย่างรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ ก่อนที่ภาครัฐจะเข้าดำเนินการช่วยเหลือเพื่อลดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สิน โดยภาครัฐจะสนับสนุนองค์ความรู้ เครื่องมือ อุปกรณ์ โดยฝึกอบรมประชาชน ผู้นำชุมชน บุคลากรภาคีเครือข่าย ให้มีความสามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้องตามหลักสากล ตัวอย่างการสร้างการมีส่วนร่วมโดยการพัฒนาเครือข่ายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีดังนี้

(๑) อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ทำหน้าที่สนับสนุนภาครัฐในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยมีหน้าที่ในการเตรียมความพร้อมรับมือสาธารณภัย ซึ่งครอบคลุมทั้งการปฏิบัติการการเผชิญเหตุ การกู้ชีพกู้ภัย การอพยพประชาชน การให้ความช่วยเหลือ และการบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัย โดยการฝึกอบรมประชาชน ผู้นำชุมชน ให้เป็นอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เช่น โครงการสัมมนาผู้นำ อปพร. โครงการประกวดศูนย์ อปพร. ดีเด่น โครงการเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนางาน อปพร. และการฝึกอบรม อปพร. ในกลุ่มผู้นำทางสังคม เป็นต้น ปัจจุบันมี อปพร. ทั้งสิ้น ๑,๒๔๗,๑๒๓ คน (มิถุนายน ๒๕๖๐)

(๒) ทีมกู้ชีพกู้ภัยประจำตำบล (OTOS) เป็นหน่วยเผชิญเหตุเบื้องต้นในระดับพื้นที่ ซึ่งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ฝึกอบรมพัฒนาศักยภาพอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนให้ทำหน้าที่เป็นทีมกู้ชีพกู้ภัยประจำตำบล (One Tambon One Search and Rescue Team : OTOS) เป็นชุดปฏิบัติการกู้ชีพ กู้ภัย ค้นหา และช่วยเหลือผู้ประสบภัย ณ จุดเกิดเหตุ ได้อย่างรวดเร็วและถูกต้องตามหลักวิชาการ รวมถึงมีศักยภาพในการปฏิบัติงานตามมาตรฐานระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉิน พร้อมทั้งมุ่งส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับมีทีมกู้ชีพกู้ภัยครบทุกแห่ง ซึ่งปัจจุบันมีผู้ผ่านการฝึกอบรม ๗๗,๔๗๙ คน (พฤษภาคม ๒๕๖๐)

(๓) เครือข่ายอาสาสมัครเตือนภัย (มิสเตอร์เตือนภัย) เป็นเครือข่ายแจ้งเตือนภัยในระดับพื้นที่ ซึ่งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ฝึกอบรมชาวบ้านในพื้นที่เสี่ยงภัย หมู่บ้านละ ๒ คน ให้เป็น

มิสเตอร์เตือนภัย ทำหน้าที่เฝ้าระวัง แจ้งเตือนภัย และประสานการอพยพประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัย เพื่อให้ประชาชนได้รับการแจ้งเตือนภัยอย่างรวดเร็วและอพยพหนีภัยได้ทันเวลาที่ ซึ่งจะช่วยลดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินจากภัยพิบัติได้ในระดับหนึ่ง ปัจจุบันมีมิสเตอร์เตือนภัยทั้งสิ้น ๒๙,๒๘๑ คน (ธันวาคม ๒๕๕๙)

(๔) การจัดตั้งทีมกู้ภัยในเขตเมือง (Urban Search and Rescue Team: USAR) เป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน เพื่อปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในกลุ่มประเทศอาเซียน มุ่งเน้นการค้นหาและกู้ภัยสถานการณ์อาคารถล่ม มีสมรรถนะและเทคนิคสูง สามารถเคลื่อนย้ายผู้ประสบภัยได้ทุกรูปแบบ ฯลฯ ซึ่งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ร่วมมือกับหน่วยงานภาคีเครือข่าย เช่น สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ กระทรวงกลาโหม สภาวิศวกร มูลนิธิ เป็นต้น มาร่วมฝึกอบรมให้ความรู้ สอนเทคนิคการกู้ชีพกู้ภัยขั้นสูง และคัดเลือกเป็นทีมกู้ภัยในเขตเมืองเพื่อพร้อมรับสถานการณ์ภัยขนาดใหญ่ต่อไป

### ๖.๓ วิเคราะห์ผลการดำเนินการตามโครงการสร้างการมีส่วนร่วมในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการสื่อสารสองทางที่มีผลในทางปฏิบัติ ต่อเป้าหมายโดยรวม เพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ยอมรับกันได้ทุกระดับ กระบวนการดังกล่าว นอกจากจะสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้ว ยังเป็นการดำเนินโครงการอย่างโปร่งใส ซึ่งจะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในเชิงสร้างสรรค์และเป็นประโยชน์ อันจะนำไปสู่การยอมรับและยินดีที่มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย คือให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการบริหาร มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดการทรัพยากร เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งรวมถึงการปรับปรุงสภาพทางสังคมด้วย

สำหรับกรอบแนวคิดการสร้างการมีส่วนร่วมจะคำนึงถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมรับรู้ การตัดสินใจ การให้คำแนะนำ ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ โดยแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

- (๑) การให้ข้อมูลข่าวสาร
- (๒) การร่วมแสดงความคิดเห็น
- (๓) การมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือ
- (๔) การร่วมมือในการดำเนินการ
- (๕) การควบคุมและตรวจสอบโดยประชาชน

ทั้งนี้ สามารถสรุปได้ว่าการทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ จำเป็นต้องทำให้เกิดการร่วมรับรู้ รับทราบ ร่วมคิดวางแผนและร่วมรับผิดชอบในการดำเนินการร่วมกัน จนเกิดความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของที่ต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบตั้งแต่เริ่มต้นจนจบกระบวนการ

การดำเนินโครงการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยของประเทศที่ได้นำเสนอของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย เป็นการดำเนินการตามกรอบภารกิจในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ โดยสร้างมาตรการ แนวทางการป้องกันและลดผลกระทบจากสาธารณภัย โดยมีเป้าหมายลดความสูญเสียทั้งทางด้านชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เอกชน และภาครัฐให้น้อยที่สุด โดยใช้กระบวนการการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน ในการผลักดันให้โครงการประสบความสำเร็จและมีความยั่งยืน โดยโครงการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งใช้วิธีการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานเป็นการมุ่งเน้นการสร้างการมีส่วนร่วมในระดับชุมชนในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยให้เกิดความตระหนักถึงความสำคัญของภัย เรียนรู้ในการเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้น และหากเกิดขึ้นแล้วก็สามารถจัดการสาธารณภัยในเบื้องต้นด้วยตนเองได้ โดยไม่จำเป็นต้องรอคอยแต่ความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐเพียงอย่างเดียว และยังคงลดความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ภัยที่เกิดขึ้นไม่สร้างผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนได้มาก และสามารถฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในชุมชนได้อย่างรวดเร็ว ทำให้ชุมชนเกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน และความเป็นอยู่มีคุณภาพที่ดีขึ้น ซึ่งจากการดำเนินโครงการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานนั้น เป็นการสร้างการมีส่วนร่วมโดยตรง (Direct Participation) และโดยอ้อม (Indirect Participation) โดยภาครัฐเป็นผู้สนับสนุนโครงการและประชาชนในชุมชนเป็นผู้ตัดสินใจในการวางแผนด้วยตนเอง

สำหรับโครงการพัฒนาระบบการประเมินความเสี่ยงจากสาธารณภัยเป็นการมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมด้านการสร้างการรับรู้เรื่องการประเมินความเสี่ยงจากสาธารณภัยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบายและระดับพื้นที่ รวมถึงใช้กระบวนการสร้างความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อสนับสนุนความรู้ทางวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินความเสี่ยงจากสาธารณภัย เพื่อร่วมกันบูรณาการวางแผนกรอบแนวทางการสร้างระบบประเมินความเสี่ยงจากสาธารณภัยของประเทศไทย นอกจากนี้ หน่วยงานที่ได้รับการฝึกอบรมให้ความรู้โดยเฉพาะหน่วยงานในระดับพื้นที่ที่จะต้องนำความรู้ที่ได้รับไปดำเนินการประเมินความเสี่ยงจากสาธารณภัยในพื้นที่ตนเองรับผิดชอบโดยร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่และประชาชนในการประเมินความเสี่ยง เพื่อลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยในพื้นที่เขตรับผิดชอบต่อไปซึ่งสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมโดยการสร้างการรับรู้ การเสนอข้อคิดเห็น และร่วมดำเนินการกิจกรรม เพื่อการพัฒนาประเมินความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพต่อไป

การสร้างการมีส่วนร่วมในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยในระดับพื้นที่ที่มีเป้าหมายที่สำคัญคือ เพื่อประชาชนเกิดความปลอดภัย ทั้งนี้ ต้องได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐอย่างเป็นระบบและมีแบบแผน โดยทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตั้งแต่นั้นก่อนที่สาธารณภัยจะเกิด ไปจนถึงการฟื้นฟูหลังจากสาธารณภัยผ่านพ้นไปแล้ว ดังนั้นโครงการสร้างการมีส่วนร่วมโดยการพัฒนาเครือข่ายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงเป็น

กิจกรรมหนึ่งที่สามารถส่งเสริมการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยได้เป็นอย่างดี เนื่องจากประชาชนต้องให้ความร่วมมือกับหน่วยงานทุกภาคส่วนในการป้องกันและลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากสาธารณภัย นอกจากนี้ กรณีเมื่อเกิดภัยแล้วประชาชนยังมีความสามารถปฏิบัติการช่วยเหลือโดยรวมมือกับทุกภาคส่วนในพื้นที่เพื่อปฏิบัติการช่วยเหลือได้อย่างทั่วถึง รวดเร็ว ลดความสูญเสียที่เกิดขึ้นได้ ปัจจัยที่ทำให้เกิดความสำเร็จในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยและการปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยระหว่างประชาชนและหน่วยงานทุกภาคส่วนในพื้นที่ คือ การทำให้ประชาชนรับรู้รับทราบถึงความสำคัญของภัยที่เกิดขึ้นว่ามีผลกระทบอย่างไร มีวิธีหรือแนวทาง มาตรการป้องกันลดผลกระทบหรือบรรเทาความสูญเสียที่มีประสิทธิภาพอย่างไร ซึ่งผลลัพธ์ดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้โดยสมบูรณ์ จากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานในระดับพื้นที่ โดยการสร้างเครือข่ายและความร่วมมือในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยในพื้นที่ ได้แก่ ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมรับรู้ถึงภัยและอันตรายที่เกิดขึ้นและร่วมดำเนินการเสริมสร้างศักยภาพของตนเองให้มีความสามารถเตรียมความพร้อมรับมือและร่วมทำงานกับหน่วยงานในพื้นที่ รวมถึงร่วมติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลจากการดำเนินงานที่มีส่วนร่วม ตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดกระบวนการปฏิบัติการ จากที่กล่าวมาแล้วกระบวนการมีส่วนร่วมได้ถูกดึงเข้ามาใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างฐานรากที่มั่นคงในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยที่มีประสิทธิภาพในระดับพื้นที่ เพื่อให้เกิดการพัฒนาต่อยอดและมีความยั่งยืนในการป้องกัน บรรเทา และลดผลกระทบจากสาธารณภัยได้

ดังนั้น ถึงแม้ว่าจะมีองค์ความรู้ งบประมาณ หรือทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อกิจกรรมลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยครบถ้วนหรือมากมายเพียงใด แต่หากขาดความร่วมมือของหน่วยงานทุกภาคส่วน โดยเฉพาะประชาชนก็ไม่สามารถดำเนินการให้ประสบความสำเร็จได้ การสร้างการมีส่วนร่วมจึงเป็นประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญเพื่อใช้เป็นกลไกในการขับเคลื่อนการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย แนวทางการดำเนินโครงการดังกล่าวจึงนำหลักการมีส่วนร่วมและการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยมาผสมผสานกัน กล่าวคือ การสร้างการรับรู้ การรับฟังความคิดเห็น การร่วมวางแผนดำเนินการ และร่วมรับผิดชอบเป็นเจ้าของโครงการหรือแผนงาน ทำให้เกิดความเข้าใจถึงความสำคัญและหน้าที่ของตนเองในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยภายใต้โครงการดังกล่าว และส่งผลให้การดำเนินการของโครงการเป็นไปอย่างเหมาะสมเกิดความร่วมมือการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน เกิดเป็นสังคมที่เข้มแข็ง มีภูมิคุ้มกันต่อการเกิดสาธารณภัย และเกิดการพัฒนาสังคมที่ยั่งยืนต่อไป

## สรุป

การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยเป็นประเด็นที่เวทีระดับนานาชาติให้ความสำคัญ ซึ่งเห็นได้จากเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) เป็นกรอบทิศทางการพัฒนาของโลกที่องค์การสหประชาชาติให้ความสำคัญ และกรอบการดำเนินงานเช่นใดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๗๓ หรือกรอบเซนได ได้นำเรื่องการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยมาพิจารณาเพื่อป้องกันความสูญเสียที่เกิดขึ้นทั้งทางด้านชีวิตและทรัพย์สิน และเพื่อดำรงความเป็นอยู่ของระบบเศรษฐกิจและสังคมให้เป็นปกติและนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งประเทศไทยได้ให้ความสำคัญ

กับนโยบายการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยโดยกำหนดบริบทการลดความสูญเสียจากสาธารณภัยไว้ในนโยบายที่สำคัญของประเทศ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) และมีแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นกรอบแนวทางในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยของประเทศ ทั้งนี้ การดำเนินการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน อันได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนนโยบายการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยดังกล่าวจึงจะเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้นำหลัก**ประชารัฐ**มากำหนดเป็นยุทธศาสตร์เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วม มีความเป็นเจ้าของหรือเป็นหุ้นส่วนในการแก้ไขปัญหา ช่วยลดปัญหาความขัดแย้ง และยังเป็นการพัฒนาประเทศที่สอดคล้องตรงตามความต้องการของประชาชนโดยมีภาครัฐสนับสนุน ซึ่งการสร้างการมีส่วนร่วมในร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมดำเนินการ และร่วมรับผิดชอบ เป็นการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีบทบาทในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยของประเทศ ซึ่งหากทุกภาคส่วนให้ความร่วมมือในการดำเนินการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย จะเปรียบเสมือนฟันเฟืองที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนกิจกรรมการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยในแต่ละด้าน ตั้งแต่การป้องกัน การลดผลกระทบ และการเตรียมความพร้อม ให้เกิดเป็นรูปธรรมได้อย่างแท้จริง

สิ่งที่ต้องให้ความสำคัญในการ**สร้างการมีส่วนร่วมในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย**อันเป็นไปตามหลัก**ประชาธิปไตย** กล่าวคือ **ทุกภาคส่วนต้องมีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมรับผิดชอบ** โดยมุ่งเน้นสร้างการรับรู้ให้เกิดความตระหนักถึงความสำคัญของสาธารณภัยควบคู่ไปกับการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยที่จะต้องดำเนินการอย่างไร การศึกษา ทำความเข้าใจ และการลดปัจจัยล่อแหลมที่ส่งผลให้เกิดความเสี่ยงจากสาธารณภัย การสร้างความตระหนักรับรู้ถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดภัยและผลกระทบจากสาธารณภัยต่าง ๆ การเตรียมความพร้อมป้องกันภัย การจัดการเมื่อเกิดภัย และการจัดการหลังจากภัยได้ผ่านพ้นไปแล้ว เป็นเรื่องที่สำคัญที่จะต้องเรียนรู้โดยการกระทำร่วมกัน ซึ่งอาจเน้นกลยุทธ์แบบเชิงรุก การทำงานแบบพหุภาคี อาศัยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งในระดับครัวเรือน ชุมชน ท้องถิ่น ระดับภูมิภาคและระดับชาติ การป้องกันภัยร่วมกันทั้งในระดับนโยบายและระดับภาคประชาชน/ท้องถิ่น โดยเน้นวิธีการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยบนพื้นฐานทางวิถีชีวิตที่เหมาะสม ทั้งการใช้มาตรการในเชิงโครงสร้าง และไม่ใช่โครงสร้างที่เหมาะสมในแต่ละบริบทของชุมชนเพื่อลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยที่มีอยู่เดิมและป้องกันการเกิดความเสี่ยงจากสาธารณภัยใหม่ที่อาจเกิดขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการบริหารจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยไม่ใช่การตอบโต้ต่อสาธารณภัย แต่เป็นการวางแผนร่วมกันของหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับชุมชน โดยเน้นวิธีการสื่อสาร และการหารือร่วมกัน เพื่อรับทราบปัญหาและความต้องการที่แท้จริง

การมีส่วนร่วมจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยให้การขับเคลื่อนการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการลดความเสี่ยงดังกล่าวไม่ใช่หน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นกิจกรรมหนึ่งที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วม จากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน โดยเป็นการบูรณาการด้านความรู้ ความชำนาญ เทคโนโลยี ประสบการณ์ ภูมิปัญญา และทรัพยากรต่าง ๆ จากทุกภาคส่วนเพื่อเติมเต็มซึ่งกันและกัน และหากประชาชนทุกคนและหน่วยงานทุกภาคส่วนในทุกกระดับ ร่วมกันส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย

โดยเริ่มจากกิจกรรมของตนเองที่รับผิดชอบและขยายผลไปยังกิจกรรมและการดำเนินการพัฒนา  
ของชุมชน หน่วยงาน องค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชน ย่อมจะช่วยให้  
สังคมบรรลุเป้าหมายบนพื้นฐานของประชาธิปไตยในการสร้างสังคมที่มีความปลอดภัยและมีภูมิคุ้มกัน  
จากสาธารณภัย ซึ่งจะเป็นสิ่งที่มาช่วยสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาสังคมของประเทศเกิดประโยชน์  
กับประชาชนทุกกลุ่มได้อย่างยั่งยืน

---

### บรรณานุกรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐.

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘.

กรอบการดำเนินงานเช่นใดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๗๓.

**ประชาธิปไตย**, Available: <http://th.wikipedia.org/wiki/ประชาธิปไตย>[2017, June 7].

ประภัสสร ทองยินดี, ๒๕๕๘, “ประชาธิปไตย: แนวคิดและหลักการเบื้องต้น”, วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๓ ประจำเดือน กันยายน-ธันวาคม ๒๕๕๘.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๕๕, **วิถีประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง**.

วิทยากร เชียงกุล, ๒๐๐๗, **หลักการของระบอบประชาธิปไตย** [Online], Available: <http://witayakornclub.wordpress.com/2007/06/26/democratic/> [2017, May 19].

นางสาวเรณูมาศ รักษาแก้ว, สถาบันพระปกเกล้า, **การมีส่วนร่วมของประชาชน** [Online], Available: <http://wiki.kpi.ac.th> [2017, June 21].

**การมีส่วนร่วมของประชาชน** [Online], Available: <http://oknation.nationtv.tv/blog/print.php?id=76066> [2017, June 9].

อนุเชนทร์ เรืองฤทธิ์, ๒๕๕๙, **ปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของชุมชนเทศบาลตำบลเกาะคาแม่ยาว ตำบลเกาะคา อำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง**, รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารท้องถิ่น คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเนชั่น.

สิริพัฒน์ ลากจิตร, ๒๕๕๐, “**ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจมีส่วนร่วมของประชาชนในการสนับสนุนการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี**”, วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์, ๒๕๒๗, **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา**, ศักดิ์โสภณการพิมพ์.

ปิยะธิดา ชิตนาคินทร์, ๒๕๖๐, **นโยบายสำคัญที่ควรรู้ของรัฐบาล**, Available : [www.planning.kmutnb.ac.th/data/report\\_Nayoby\\_60.pdf](http://www.planning.kmutnb.ac.th/data/report_Nayoby_60.pdf) [2017, July 3].