การแก้ปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย

สาธิยา ช่อผกา

ดุษฎีนิพนธ์เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา
ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (การเมือง)
ปีการศึกษา 2559
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยรามคำแหง

THE DISASTER PROBLEM SOLVING OF THE DEMOCRAT AND PHEU THAI GOVERNMENTS

SATHIYA CHOPHAKA

A DISSERTATION PRESENTED TO RAMKHAMHAENG UNIVERSITY
IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF DOCTOR OF PHILOSHOPHY
(POLITICS)
2016

COPYRIGHTED BY RAMKHAMHAENG UNIVERSITY

ชื่อเรื่องดุษฎีนิพนธ์ การแก้ปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย

ชื่อผู้เขียน นางสาวสาธิยา ช่อผกา

สาขาวิชา การเมือง

คณะกรรมการที่ปรึกษาดุษฎีนิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. สุรพล ราชภัณฑารักษ์)

.....กรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร. ดิน ปรัชญพฤทธิ์)

.....กรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร. สมบูรณ์ สุขสำราญ)

มหาวิทยาลัยรามคำแหงอนุมัติให้ดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา ตามหลักสูตรปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการเมือง

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(รองศาสตราจารย์ ดร. ปัญญา ศิริโรจน์)

.....ประธานกรรมการบริหาร

(รองศาสตราจารย์ ดร. สุรพล ราชภัณฑารักษ์) โครงการปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการเมือง

คณะกรรมการสอบดุษฎีนิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. เอนก เหล่าธรรมทัศน์)

.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ยุทธพร อิสรชัย)

.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. สุรพล ราชภัณฑารักษ์)

.....กรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร. ดิน ปรัชญพฤทธิ์)

.....กรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร. สมบูรณ์ สุขสำราญ)

บทคัดย่อ

ชื่อเรื่องดุษฎีนิพนธ์	การแก้ปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย
ชื่อผู้เขียน	นางสาวสาธิยา ช่อผกา
ชื่อปริญญา	ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชา	การเมือง
ปีการศึกษา	2559

คณะกรรมการที่ปรึกษาดุษฎีนิพนธ์

1. รองศาสตราจารย์ ดร. สุรพล ราชภัณฑารักษ์ ประธานกรรมการ
2. ศาสตราจารย์ ดร. ติน ปรัชญพฤทธิ์
3. ศาสตราจารย์ ดร. สมบูรณ์ สุขสำราญ

การวิจัยเรื่อง การแก้ปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และพรรค-เพื่อไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาบทบาทของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และรัฐบาลพรรคเพื่อไทยกับการแก้ปัญหาสาธารณภัยของไทย ศึกษาปัญหาอุปสรรคในการ-แก้ปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย และศึกษาประสิทธิผลของการแก้ปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และรัฐบาลพรรคเพื่อไทย ซึ่งการวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลทางเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม ผลการวิจัย พบว่า

รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทยมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาสาธารภัยใกล้เคียงกัน กล่าวคือ รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ แม้จะมีมาตรการการเตือนภัย แต่ก็ไม่มีการเตรียมความพร้อมเพื่อป้องกัน ขณะที่รัฐบาลพรรคเพื่อไทย มีการเตรียมการในระยะก่อนเกิดภัย แต่ขาดการบูรณาการตามแผนงาน ซึ่งบทบาทของทั้ง 2 พรรค ถือว่าเป็นการดำเนินการในลักษณะเชิงตั้งรับอย่างเดียว ส่วนในระยะเกิดภัย จากที่มีแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 เป็นกรอบและทิศทางในการ-

ปฏิบัติงาน จึงทำให้มีมาตรการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างเป็นระบบมากขึ้น โดยรัฐบาลทั้ง 2 พรรค ได้จัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเพื่อเยียวยาผู้ประสบอุทกภัย เพื่อดำเนินการช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ประสบภัยโดยเฉพาะ ได้มีมาตรการร่วมกับหน่วยงานราชการ เอกชน ในการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยให้ผ่านพ้นไปอย่างเร็วที่สุด ภายหลังระยะเกิดภัย รัฐบาลทั้ง 2 พรรค ได้รีบเข้ามาดำเนินการอย่างเร่งด่วนในการเยียวยาผู้ประสบภัย ตลอดจนสถานประกอบการ โรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมีมาตรการช่วยเหลือด้านการเงิน การฟื้นฟูและบูรณะโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการฟื้นฟูทางจิตใจแก่ผู้ประสบเหตุอุทุกภัย เป็นต้น สำหรับมาตรการในการป้องกันและบรรเทาปัญหาภัยพิบัติในระยะยาว ทั้ง 2 พรรคมีแนวทางการจัดการที่แตกต่างกัน โดยรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ เน้นการบริหารจัดการแบบไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง (non-structural measure) ได้แก่ การปรับปรุงประสิทธิภาพระบบการเตือนภัยพิบัติที่มีเอกภาพ การเตรียมการและป้องกันภัยที่จะเกิดขึ้น การวางแผนรับมือกับผลกระทบจากความเสี่ยงที่เกิดจากภัยธรรมชาติ และการจัดทำแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบ โดยการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวม ขณะที่รัฐบาลพรรคเพื่อไทยมุ่งเน้นการบริหารจัดการแบบใช้สิ่งก่อสร้าง (structural measure) ได้แก่ การก่อสร้างแหล่งกักเก็บน้ำ เขื่อน ฝาย และแก้มลิง เพื่อใช้เก็บกักน้ำ การจัดผังเมืองโดยไม่ให้กีดขวางทางระบายน้ำ การก่อสร้างระบบป้องกันน้ำท่วม การดูแลดูแลระบบระบายน้ำ และการรักษาดูแลพื้นที่ป่าไม้ ปลูกป่าใหม่เพื่อให้เป็นแหล่งน้ำที่ยั่งยืน

สำหรับปัญหาของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทยในการแก้ไขปัญหาสาธารณภัย พบว่า ส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่ซ้ำซ้อน คือ ขาดการเตรียมการเพื่อป้องกันภัยที่มีประสิทธิภาพ การเตรียมการด้านโครงสร้างพื้นฐาน การใช้ที่ดิน และการวางผังเมืองที่ไม่เหมาะสม ขาดการสั่งการและการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบมีโครงสร้างการบริหารที่ซับซ้อน ส่งผลให้การช่วยเหลือบรรเทาประชาชนจากราชการเป็นไปอย่างล่าช้า ขาดแคลนทรัพยากรและบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ มาตรการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยมีความล่าช้า ซึ่ง

ปัญหาที่ซ้ำซ้อนกันนี้ สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาหลักที่มาจากระบบราชการไทย มีการบริหารจัดการที่บกพร่องอยู่ทุกยุคทุกสมัยนั่นเอง

ทางด้านประสิทธิผลของการแก้ปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทยจากเหตุการณ์อุทกภัยที่ผ่านมา พบว่า ยังไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร โดยเฉพาะการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ รัฐบาลพรรคประชาธิปไตย แม้จะมีนโยบายกรอบการดำเนินการไว้ทั้ง 3 ระยะ แต่หน่วยงานที่ควบคุมดูแลบกพร่องในการปฏิบัติตามกรอบมาตรการ ทั้งในระระเตรียมการ ระหว่างเกิดภัยและหลังเกิดภัย เนื่องจากขาดการประสานงาน ขาดการสั่งการเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณภัยอย่างเร่งด่วน รวมถึงขาดการติดตามผลการดำเนินงานจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ การจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยมีความล่าช้า สำหรับรัฐบาลพรรคเพื่อไทย แม้มีการดำเนินการตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ทั้ง 3 ระยะ โดยระยะก่อนเกิดภัยมีการ-วางแผนบริหารจัดการสาธารณภัยตามแนวทางแบบ 2P2R ในระหว่างเกิดภัย มีการจัดศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเพื่อประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยเหลือบรรเทาปัญหาอุทกภัยโดยเฉพาะ แต่ยังไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควรในเรื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างจริงจัง คือ ขาดการบูรณาการแผน 2P2R ให้ปฏิบัติได้จริงในระยะการเตรียมการ ในระหว่างเกิดภัย รัฐบาลขาดการประสานงาน ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และในหลังเกิดภัย มาตรการการช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ประสบอุทกภัยด้วยการจ่ายเงินเยียวยามีความล่าช้า

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย (1) รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับแผนงานการจัดการสาธารณภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ การให้ความสำคัญกับการจัดการภัยพิบัติเชิงรุก (2) รัฐบาลควรปฏิรูประบบราชการไทย เพื่อให้เกิดการทำงานที่เป็นเอกภาพ มีโครงสร้างของหน่วยงานที่มีหน้าที่ชัดเจน สามารถบูรณาการแผนการ ประสานงานร่วมมือกันทั้งในยามปกติและในภาวะวิกฤติ (3) กำหนดให้หน่วยงานทุกภาคส่วนนำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้านอุทกภัยไปปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยมีการติดตามผลการดำเนินงานโดยตลอด เพื่อให้การป้องกันแก้ไขปัญหาสาธารณภัยด้านอุทกภัยมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลยิ่งขึ้น

ABSTRACT

Dissertation Title	The Disaster Problem Solving of the Democrat and Pheu Thai Governments
Student's Name	Miss Sathiya Chophaka
Degree Sought	Doctor of Philosophy
Field of Study	Politics
Academic Year	2016

Advisory Committee

1. Assoc. Prof. Dr. Suraphol Rajbhndaraks — Chairperson
2. Prof. Dr. Tin Prachyapruit
3. Prof. Dr. Somboon Suksamran

In this dissertation, the researcher studies the roles played by the Democrat government and the Pheu Thai government in solving disaster problems in the Kingdom of Thailand (Thailand). Moreover, the researcher examines problems and obstacles which the two governments confronted when striving to solve disaster problems. Furthermore, finally, the researcher investigates the effectiveness of disaster problem solving by these two governments.

In this qualitative research investigation, the researcher collected germane data from documents, in-depth interviews, and non-participatory observation.

Findings are as follows:

The roles played by the Democrat and Pheu Thai governments in solving disaster problems were more or less the same. The Democrat government formulated measures for warning participants as to disastrous events, but did not show readiness by having preventive measures at hand. The Pheu Thai government had made preparations prior to disastrous events. However, the Pheu Thai government did not have an integrated plan for dealing with disastrous events. Both parties acted only defensively and were not pro-active actors applying offensive preventive measures.

During the period of disasters, the National Plan for Disaster Prevention and Mitigation B.E. 2553-2557 (2010-2014) served as a framework and provided directions for work performance. Therefore, disaster prevention and mitigation measures had become more systematic. Both governments established an ad hoc directorate center in order to remedy the situation of those facing flooding disasters and to assist residents in specifically designated disaster areas. Measures adopted by the governments were carried out in conjunction with government agencies and the private sector to the end of speedily solving disaster problems.

After the disasters occurred, both governments speedily launched operations for remedying the situation of those facing the disasters, as well as providing remedies for establishments and factories. Measures were created to provide monetary assistance. Infrastructure was restored and renovated. Those facing flood disasters received psychological counseling.

Nevertheless, differences were found in long-term disaster prevention and mitigation between the two parties. The Democrat government focused on non-structural measures. These measures included improving the efficiency of disaster warning systems through coordinating the systems; preparation and prevention of future disasters; planning so as to blunt the impact of risks resulting from natural disasters; and formulating guidelines for systematic water resource management through overall water resource management.

The Pheu Thai government focused on structural measures, including the building of reservoirs, dams, weirs, and monkey cheeks to contain water; carrying out city planning such that the obstruction of water drainage would be obviated; building flood prevention systems; maintaining drainage systems; and maintaining forest areas as well as engaging in reforestation in order to ensure sustainable water resources.

In regard to the problems confronting the Democrat and Pheu Thai governments in solving disaster problems, the researcher found that problems were overlapping. These problems were the lack of efficient preparation for disaster prevention; infrastructure preparation; the use of land; and inappropriate city planning; and a lack of command authority and coordination between related agencies. Responsible agencies had complex administrative structures. This resulted in slow provision of assistance to residents by the government. Resources and experienced personnel were insufficient. Measures to provide relief monies for those facing flood disasters were slowly adopted and applied. All of these overlapping problems reflected

major problems stemming from the Thai bureaucratic system. Accordingly, management has been defective in all periods.

Concerning the effectiveness of disaster problem solving by the Democrat and Pheu Thai governments in previous flood disasters, problem solving was not as effective as it should have been, especially in the implementation of policy.

The Democrat government had an operational framework policy for three phases. However, agencies failed in performing in accordance with the framework of measures in periods of preparation for, during and after disasters. This was due to a lack of a coordinating and command system that could be used in speedily solving disaster problems. Performance was not followed up on by responsible agencies. Relief payments to flood victims were slow in materializing.

The Pheu Thai government conducted operations in accordance with the National Plan for Disaster Prevention and Mitigation in all three phases. Prior to disasters, disaster management was based on the prevention, preparedness, response, and recovery (2P2R) guidelines as planned. During disasters, an ad hoc directorate center was established for coordinating related agencies in order to provide relief to specific residents from flood problems. However, it was not as effective as it should have been in regard to serious policy implementation. The integration of 2P2R planning was not sufficiently integrated so as to ensure actual effective performance in the preparation phase. During disasters, the government did not coordinate with other related

agencies. After the disasters, measures to rehabilitate flood victims by monetary payment were slow in materializing.

The researcher proffers the following recommendations on the basis of research findings as follows:

1. The government should pay attention to disaster management planning especially regarding progressive disaster management.

2. The government should reform the Thai bureaucratic system in order to ensure unity in work with an organizational structure of clearly specified duties so as to integrate planning and provide effective intra-system coordination during both normal and crisis periods.

3. All agencies should be determined to seriously implement disaster prevention and mitigation plans in respect to flooding. Work performance should be continuously followed up on in order to ensure that disaster prevention in respect to flooding will be more efficient and effective.

กิตติกรรมประกาศ

ดุษฎีนิพนธ์นี้สำเร็จสมบูรณ์ได้ด้วยความอนุเคราะห์อย่างดียิ่งจาก รองศาสตราจารย์ ดร. สุรพล ราชภัณฑารักษ์ ประธานกรรมการที่ปรึกษาดุษฎีนิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร. สมบูรณ์ สุขสำราญ ศาสตราจารย์ ดร. ติน ปรัชญพฤทธิ์ ที่กรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ แก้ไข ปรับปรุง ตลอดจนช่วยตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ด้วยความเอาใจใส่เป็นอย่างยิ่ง ทำให้ดุษฎีนิพนธ์สำเร็จลุล่วงด้วยดีตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาสาธารณภัยด้านอุทกภัยของไทย ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ตอบแบบสอบถาม รวมถึงทุกท่านที่ช่วยเหลือในการทำดุษฎีนิพนธ์ครั้งนี้สำเร็จ

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณบรรดาคณาจารย์ที่ได้อบรมสั่งสอน ส่งเสริมการศึกษาของผู้วิจัยด้วยดีมาตลอด และขอขอบคุณผู้มีพระคุณทุกท่านที่มิได้เอ่ยนามไว้ ณ ที่นี้ ที่ให้กำลังใจช่วยเหลือจนดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จเรียบร้อยสมบูรณ์

สุดท้ายผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์วุฒิศักดิ์ ลาภเจริญทรัพย์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง รองศาสตราจารย์ ดร. สุรพล ราชภัณฑารักษ์ ประธานกรรมการบริหารหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการเมือง คณาจารย์ที่ทำให้ผู้วิจัยมีความรู้ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของโครงการปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการเมือง รวมทั้งเจ้าของผลงานทั้งหลายที่ผู้วิจัยได้นำข้อมูลมาอ้างอิงประกอบการทำดุษฎีนิพนธ์จนนำไปสู่ความสำเร็จในการทำดุษฎีนิพนธ์ครั้งนี้

สาธิยา ช่อผกา

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย..... (4)

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... (7)

กิตติกรรมประกาศ..... (12)

สารบัญตาราง..... (15)

สารบัญภาพประกอบ..... (16)

บทที่

1 บทนำ..... 1

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา..... 1

วัตถุประสงค์ของการวิจัย..... 9

คำถามของการวิจัย..... 9

ขอบเขตของการวิจัย..... 10

นิยามศัพท์เฉพาะ..... 11

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... 12

2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง..... 14

แนวคิดบทบาทหน้าที่ของรัฐ..... 14

แนวคิดระบบราชการ..... 17

แนวคิดนโยบายสาธารณะ..... 34

แนวคิดประสิทธิผล..... 59

แนวคิดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย..... 65

การบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย..... 86

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง..... 108

กรอบแนวคิดในการวิจัย..... 116

3 วิธีดำเนินการวิจัย..... 117

บทที่ หน้า
รูปแบบของการวิจัย..... 117
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง..... 119
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย..... 120
การเก็บรวบรวมข้อมูล..... 121
การตรวจสอบข้อมูล..... 123
การวิเคราะห์ข้อมูล..... 125
4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล..... 126
สถานการณ์สาธารณภัย..... 126
บทบาทของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทยกับการแก้ไข
ปัญหาสาธารณภัย..... 150
ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาล
พรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย..... 164
ประสิทธิผลในการแก้ปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลของรัฐบาล
พรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย..... 174
5 การสรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ..... 178
สรุปผลการวิจัย..... 178
การอภิปรายผล..... 182
ข้อเสนอแนะ..... 192
ภาคผนวก
ก แบบสัมภาษณ์งานวิจัย..... 196
ข ภาพถ่ายการสัมภาษณ์..... 200
บรรณานุกรม..... 203
ประวัติผู้เขียน..... 211

สารบัญตาราง

ตาราง หน้า

1 ประเทศที่มีประชากรได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยสูงที่สุด 10 อันดับ ระหว่างปี พ.ศ. 2535-2555..... 2

2 ประเทศที่ได้รับความเสียหายทางเศรษฐกิจเนื่องมาจากสาธารณภัย มากที่สุด 10 อันดับ ระหว่างปี พ.ศ. 2535-2555..... 3

3 บทบาทของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทยกับทฤษฎี การแก้ไขปัญหาสาธารภัย..... 155

4 ปัญหาของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทยในการแก้ไข ปัญหาสาธารณภัย..... 172

สารบัญภาพประกอบ

ภาพ		หน้า
1	โครงสร้างระบบราชการไทย	23
2	กระบวนการนโยบายตามทรรศนะของ Anderson, Brady, and Bullock	40
3	ตัวแบบกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter และ Van Horn	45
4	ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล	47
5	ตัวแบบทางด้านการจัดการ	48
6	ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร	49
7	ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ	50
8	ตัวแบบทางการเมือง	51
9	ตัวแบบเชิงบูรณาการ	52
10	ตัวแบบกระบวนการการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ	53
11	วงจรภัยการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย	72
12	แบบจำลอง Crunch Model	74
13	แบบจำลอง Release Model	76
14	วงจร Disaster Life Cycle	77
15	แผนภูมิความสัมพันธ์ของเวลาในการให้ความช่วยเหลือด้านภัยพิบัติ	79
16	วัฏจักรการบริหารจัดการสาธารณภัย	90
17	ความสัมพันธ์ระหว่างระยะเวลาการแจ้งเตือนและผลกระทบจากสาธารณภัย	98
18	โครงสร้างศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ	99
19	กรอบแนวคิดในการวิจัย	116

บทที่ 1
บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สาธารณภัยเป็นสถานการณ์ภัยทั้งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและด้วยน้ำมือมนุษย์ ที่ส่งผลต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและรัฐทุกประเภท โดยมิได้จำกัด แต่เพียงสถานการณ์ภัยที่เกินขีดความสามารถของชุมชนจะรับมือได้เท่านั้น ในรอบทศวรรษที่ผ่านมา เกิดสาธารณภัยขึ้นหลายแห่งทั่วโลกและส่งผลกระทบต่อทั้งประเทศที่พัฒนาและกำลังพัฒนาในรูปแบบที่ต่างกัน จากข้อมูลโดยบริษัทมิวนิค รี (Munich Re) บริษัทรับประกันภัยต่อช่วงรายใหญ่ของโลก ได้สรุปรายงานไว้ว่า ในปีพ.ศ. 2554 มีสาธารณภัยเกิดขึ้นกว่า 820 ครั้งในทุกภูมิภาคโลก โดยมีเหตุการณ์สำคัญ ๆ มากมาย เช่น เหตุการณ์อุทกภัยในประเทศไทย ปากีสถาน ออสเตรเลีย รวมทั้งเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่เมืองไครสต์เชิร์ช นิวซีแลนด์ ในเดือนกุมภาพันธ์ และเหตุการณ์แผ่นดินไหว และสึนามิที่ประเทศญี่ปุ่นในเดือนมีนาคม จึงทำให้ปี พ.ศ. 2554 มีสถิติความเสียหายทางเศรษฐกิจโดยรวมสูงสุดเป็นประวัติการณ์ คิดเป็นมูลค่ารวมทั้งปีอยู่ที่กว่า 3.8 แสนล้านดอลลาร์ (11.4 ล้านล้านบาท) นอกจากนี้ยังเป็นสิ่งที่น่าสังเกตว่ากว่าร้อยละ 90 ของปัญหาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในปีนั้นมีความเกี่ยวโยงกับสภาพภูมิอากาศ เกือบครึ่งหนึ่งของมูลค่าความเสียหายเชิงประกันมีสาเหตุมาจากภัยพิบัติทางธรณีวิทยา โดยเฉพาะแผ่นดินไหวขนาดใหญ่ที่สำคัญและความเสียหายที่เกิดขึ้นราวร้อยละ 70 กระจุกตัวอยู่ในภูมิภาคเอเชีย ปัญหาสาธารณภัยสำคัญที่เกิดขึ้นทั่วโลก และส่งผลกระทบต่อชีวิตและสภาพเศรษฐกิจต่อประเทศต่าง ๆ ในรูปแบบที่ต่างกัน เป็นที่น่าสังเกตว่าในระยะ 30 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2523-2554 มีประชากรมากถึง 2.3 ล้านคน เสียชีวิตจากสาธารณภัย โดยร้อยละ 48 ของผู้เสียชีวิตอาศัยอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ต่ำ ซึ่งเผชิญสาธารณภัยเพียงร้อยละ 9 ของปัญหาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นทั่วโลก ในขณะที่ประเทศที่มีรายได้สูงกว่า

แม้ว่าจะได้รับผลกระทบในด้านการสูญเสียชีวิตในสัดส่วนที่น้อยกว่าประเทศที่มีรายได้ต่ำ แต่ก็ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจที่มากกว่า สำนักงานเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (UNISDR) ยังได้มีการรวบรวมสถิติเกี่ยวกับผลกระทบจากสาธารณภัยทั่วโลกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535-2555 พบว่า มีประชากรทั่วโลกได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยจำนวน 4.4 พันล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 64 ของประชากรทั้งหมด โดยมีประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน มีประชากรได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยสูงที่สุดกว่า 2,500 ล้านคน ตามด้วยประเทศอินเดีย บังกลาเทศ ฟิลิปปินส์ และไทย ตามลำดับ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2556, หน้า 15-19)

ตาราง 1

ประเทศที่มีประชากรได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยสูงที่สุด 10 อันดับระหว่างปี พ.ศ. 2535-2555

อันดับที่	ประเทศ	จำนวนประชากรที่ได้รับผลกระทบ (ล้านคน)
1	สาธารณรัฐประชาชนจีน	2,500
2	อินเดีย	928
3	บังกลาเทศ	136
4	ฟิลิปปินส์	92
5	ไทย	72
6	ปากีสถาน	64
7	เอธิโอเปีย	46
8	เคนย่า	44
9	สาธารณรัฐอิสลามอิหร่าน	40
19	เวียดนาม	39

ที่มา. จาก *การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย* (หน้า 18), โดย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2556, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดอันดับประเทศที่ได้รับความเสียหายทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากสาธารณภัย 10 อันดับทั่วโลก พบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้รับความเสียหายทางเศรษฐกิจมากที่สุด 3 อันดับแรกตามลำดับ ในขณะที่ประเทศไทยได้รับความเสียหายทางเศรษฐกิจอยู่ในอันดับที่ 4 (ดูตาราง 2)

ตาราง 2

ประเทศที่ได้รับความเสียหายทางเศรษฐกิจเนื่องมาจากสาธารณภัยมากที่สุด 10 อันดับระหว่างปี พ.ศ. 2535-2555

อันดับที่	ประเทศ	มูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจ (หมื่นล้านบาท)
1	สหรัฐอเมริกา	1,680
2	ญี่ปุ่น	1,206
3	สาธารณรัฐประชาชนจีน	993
4	ไทย	135
5	อินเดีย	129
6	อิตาลี	108
7	เยอรมัน	93
8	ฝรั่งเศส	93
9	ชิลี	93
10	ออสเตรเลีย	84

ที่มา. จาก *การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย* (หน้า 18), โดย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2556, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

จากตาราง 2 สามารถตั้งข้อสังเกตได้ว่า ประเทศที่พัฒนาแล้วอาจได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจมากกว่าประเทศที่กำลังพัฒนาและประเทศที่กำลังพัฒนามี

ประชากรที่ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยมากกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว ที่ผ่านมามักจะกล่าวถึงผลกระทบจากสาธารณภัยที่มีต่อชีวิต โดยดูจากจำนวนผู้เสียชีวิต หรือจำนวนผู้บาดเจ็บเป็นสำคัญ ทำให้เห็นว่าประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งมีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่น และอาจมีสภาพความเป็นอยู่อย่างเปราะบางจะมีความเสี่ยงต่อสาธารณภัยมากกว่า แต่จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลกแสดงให้เห็นว่า สาธารณภัยก็สามารถส่งผลกระทบต่อประเทศที่พัฒนาแล้วได้เช่นกัน โดยประเทศพัฒนาแล้วอาจยังมีผู้เสียชีวิตหรือบาดเจ็บจากสาธารณภัยอยู่บ้าง แต่อาจได้รับผลกระทบในเชิงเศรษฐกิจมากกว่า อันแสดงถึงข้อเท็จจริงที่ต้องยอมรับว่า สาธารณภัยส่งผลกระทบถึงทุก ๆ คนในทุก ๆ ประเทศ เพียงแต่ผลกระทบอาจเกิดขึ้นในรูปแบบที่ต่างกัน

ประเทศไทยเป็นเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ทั่วโลกที่มีความเสี่ยงจากสาธารณภัยจากการพัฒนาประเทศในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมาของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยเป็นไปอย่างรวดเร็วแต่เป็นการพัฒนาที่ขาดความสมดุลเนื่องจากเป็นพัฒนาที่มุ่งเน้นไปในการพัฒนาทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว ขาดการพัฒนาที่เชื่อมโยงเน้นทุกด้าน ขาดการวางแผนในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและมีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะป่าไม้ ดิน และน้ำ การขาดการวางแผนในการจัดระบบผังเมือง รวมทั้งการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้สภาพภูมิอากาศมีความ-แปรปรวนมากขึ้น ซึ่งปัจจัยทั้งหลายเหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดภัยธรรมชาติมากขึ้น ทำให้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมามีหลายประเทศทั่วโลกต้องประสบกับภัยธรรมชาติอยู่เนื่อง ๆ เช่น อุกทกภัย วาตภัย ดินถล่ม แผ่นดินไหว เป็นต้น และภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นเหล่านี้มีแนวโน้มของความรุนแรง และความถี่เพิ่มมากขึ้นตามลำดับตามสภาวะของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยรวมของโลก สำหรับประเทศไทยต้องเผชิญกับความเสียหายจากภัยธรรมชาติอยู่เป็นประจำทุกปีโดยสถานการณ์สาธารณภัยของประเทศไทยที่สำคัญที่เกิดขึ้นและสร้างความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนมี ดังนี้ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2558, หน้า 3-8)

1. อุทกภัย (flood) เป็นสาธารณภัยที่เกิดจากฝนตกหนัก และฝนตกสะสมเป็นเวลานานทำให้เกิดน้ำป่าไหลหลาก น้ำท่วมฉับพลัน น้ำท่วมขัง และน้ำล้นตลิ่งชัน

ประชาชนได้รับความเดือดร้อน สิ่งสาธารณประโยชน์และทรัพย์สินของประชาชนได้รับความเสียหายโดยในระยะหลังปัญหาอุทกภัยเริ่มมีความรุนแรงขึ้น มีมูลค่าความสูญเสียสูงมากขึ้น อุทกภัยที่มีความสูญเสียมากที่สุด คือ มหาอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554 ในพื้นที่ 64 จังหวัด และกรุงเทพมหานคร มีผู้เดือดร้อน 5,247,125 ครัวเรือน จำนวน 16,224,302 คน เสียชีวิต 1,026 คน รวมมูลค่าความเสียหายสูงถึง 1.44 ล้านล้านบาท

2. ภัยแล้ง (drought) เกิดขึ้นเนื่องจากน้ำฝน น้ำใต้ดิน หรือน้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติ หรืออ่างเก็บน้ำมีน้อยกว่าปกติในช่วงเวลาหนึ่ง โดยมีปริมาณน้อยกว่าที่พืช คน หรือสัตว์ต้องการ ซึ่งเป็นสภาวะการขาดแคลนน้ำอุปโภคและบริโภค รวมถึงน้ำ เพื่อการเกษตรและอุตสาหกรรม ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเวลานานจนก่อให้เกิดความ-เสียหาย และส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อชุมชน สังคม และระบบเศรษฐกิจโดยรวม และจากสภาวะการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศเป็นสาเหตุให้ฤดูฝนสั้นลง ซึ่งหมายความว่า ฤดูแล้งจะยาวนานขึ้น พื้นที่ตอนบนของประเทศจะมีปริมาณฝนตกน้อยลง ทำให้ปริมาณน้ำในเขื่อนและอ่างเก็บน้ำทั่วประเทศมีปริมาณไม่เพียงพอเพื่ออุปโภคบริโภค และเพื่อการเกษตร โดยเฉพาะพื้นที่นอกเขตชลประทาน นอกจากนี้มีความเจริญของชุมชน การขยายตัวทางเศรษฐกิจ เช่น ภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจบริการ และจำนวน ประชากรที่ได้มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นพร้อมกัน ทำให้มีความต้องการใช้น้ำในกิจกรรมต่าง ๆ ของทุกภาคส่วนมากขึ้น จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาการ-ขาดแคลนน้ำตามมา

3. ภัยจากดินโคลนถล่ม (landslide) มักเกิดขึ้นพร้อมกัน หรือเกิดตามมาหลังจากเกิดน้ำป่าไหลหลากอันเนื่องมาจากพายุฝนที่ทำให้เกิดฝนตกหนักอย่างต่อเนื่องรุนแรง ส่งผลให้เกิดมวลดินและหินไม่สามารถรองรับการอุ้มน้ำได้ จึงเกิดการเคลื่อนตัวตามอิทธิพลของแรงโน้มถ่วงของโลก ปัจจุบันปัญหาดินโคลนถล่มเกิดบ่อยมากขึ้นและมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น อันมีสาเหตุจากพฤติกรรมของมนุษย์ เช่น การตัดไม้ทำลายป่า การทำเกษตรในพื้นที่ลาดชัน การทำลายหน้าดิน เป็นต้น

4. แผ่นดินไหว และสึนามิ (earthquake and tsunami) แผ่นดินไหวเป็นภัยธรรมชาติที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงและส่งผลกระทบอย่างกว้างไกล โดยมีสาเหตุเกิดจากการสั่นสะเทือนอย่างรุนแรงของพื้นดินในช่วงเวลาหนึ่ง เกิดขึ้นจากแรง

เสียดทานระหว่างชั้นหินและชั้นดินภายใต้ผิวโลกตามแนวรอยเลื่อนของเปลือกโลกที่มีพลังและยังเคลื่อนตัวอยู่ทั้งภายในและภายนอกประเทศไทย ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา บริเวณภาคเหนือและภาคตะวันตกของประเทศที่อยู่ในแนวรอยเลื่อนได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหวบ่อยครั้งขึ้น ซึ่งสร้างความเสียหายให้แก่อาคารบ้านเรือน และทรัพย์สินของประชาชน เช่น กรณีจังหวัดเชียงรายเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ความรุนแรงขนาด 6.3 ริกเตอร์ รวมทั้งเกิดแผ่นดินไหวตาม (aftershock) อีกนับพันครั้ง นอกจากนี้แผ่นดินไหวขนาดใหญ่ในมหาสมุทรยังอาจทำให้เกิดสึนามิที่เคลื่อนตัวด้วยความเร็วสูงมาก มีพลังรุนแรง สามารถเคลื่อนที่ไปได้เป็นระยะทางไกล ๆ เมื่อเคลื่อนที่เข้าสู่บริเวณชายฝั่งทะเลจะทำให้เกิดเป็นคลื่นใหญ่ ที่เรียกกันว่า “สึนามิ” (tsunami) ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้คนที่อาศัยอยู่ตามบริเวณชายฝั่ง ดังที่เคยเกิดขึ้นบริเวณภาคใต้ฝั่งทะเลอันดามันปี พ.ศ. 2547 ซึ่งทำให้มีผู้เสียชีวิตถึง 5,395 ราย

5. วาตภัย (storm) เป็นสาธารณภัยที่มีสาเหตุจากพายุลมแรง จนทำให้เกิดความเสียหายแก่อาคารบ้านเรือน ต้นไม้ รวมถึงชีวิตของประชาชน โดยมีสาเหตุจากปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ คือ พายุฝนฟ้าคะนอง พายุฤดูร้อน และพายุหมุนเขตร้อน (ดีเปรสชั่น โซนร้อน ไต้ฝุ่น) โดยเฉพาะพายุหมุนเขตร้อนจะส่งผลกระทบต่อพื้นที่เป็นบริเวณกว้างนับร้อยตารางกิโลเมตร (บริเวณที่ศูนย์กลางของพายุเคลื่อนที่ผ่านจะได้รับผลกระทบมากที่สุด) เมื่อพายุมีกำลังแรงในชั้นดีเปรสชั่นจะทำให้ฝนตกหนักและมักมีอุทกภัยตามมา หากพายุมีกำลังแรงขึ้นเป็นพายุโซนร้อนหรือพายุไต้ฝุ่นจะก่อให้เกิดภัยพร้อมกันทั้งวาตภัย อุทกภัยและคลื่นพายุชายฝั่งทะเล (strom surge) ซึ่งเป็นอันตรายและอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ทำให้มีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมากได้

6. อัคคีภัย (fire) เป็นสาธารณภัยประเภทหนึ่งที่เกิดจากไฟ ไฟเป็นพลังงานอย่างหนึ่งที่ให้ความร้อน โดยความร้อนของไฟที่ขาดการควบคุม ดูแล จะทำให้เกิดการติดต่อลุกลามไปตามบริเวณที่มีเชื้อเพลิงเกิดการลุกไหม้ต่อเนื่อง หากปล่อยเวลาของการลุกไหม้นานเกินไป จะทำให้เกิดการลุกลามมากยิ่งขึ้น สภาวะของไฟจะรุนแรงมากขึ้น ถ้าการลุกไหม้มีเชื้อเพลิงหนุนหรือมีไอของเชื้อเพลิงถูกขับออกมามาก ความร้อนแรงก็จะมากยิ่งขึ้น สิ่งที่ทำให้เกิดอัคคีภัยได้ง่าย ได้แก่ เชื้อเพลิง สารเคมี หรือ

วัตถุใด ๆ ที่มีสถานะเป็นของเข็ง ของเหลว หรือก๊าซที่อยู่ในภาวะพร้อมจะเกิดการสันดาปจากการจุดติดใด ๆ หรือ จากการสันดาปเอง

7. ภัยจากไฟป่าและหมอกควัน (forest fire & smoke) ไฟป่า คือ ไฟที่เกิดขึ้นแล้วลุกลามไปได้โดยอิสระปราศจากการควบคุม เผาผลาญเชื้อเพลิง ธรรมชาติในป่า ปัจจุบันระดับของการเกิดไฟป่าในประเทศไทยมีความรุนแรงมากจนกลายเป็นปัจจัยที่รบกวนความสมดุลของระบบนิเวศอย่างรุนแรง ส่งผลกระทบต่อพืช ดิน น้ำ สัตว์ และสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ รวมทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ตลอดจนเศรษฐกิจ สังคม และการท่องเที่ยวในทุกพื้นที่ของประเทศไทย นอกจากนี้ไฟป่ายังก่อให้เกิดวิกฤตมลพิษหมอกควันจนกลายเป็นปัญหาใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย และการดำรงชีวิตของประชาชนเป็นวงกว้าง ตัวอย่าง กรณีสนามบินจังหวัดแม่ฮ่องสอนต้องยกเลิกเที่ยวบินเป็นจำนวนมาก เนื่องจากหมอกควันทำให้ทัศนวิสัยไม่ดีเป็นอันตรายต่อการขึ้นลงของเครื่องบิน

8. ภัยจากการคมนาคม การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่องของประเทศซึ่งส่งผลให้เกิดจากการคมนาคมมากขึ้น และเป็นสาเหตุของการเสียชีวิตที่สำคัญในลำดับต้น ๆ ของประชากรของประเทศ รวมทั้งความสูญเสียด้านอื่น ๆ เช่น ความเสียหายต่อครอบครัวและสังคม การสูญเสียค่ารักษาพยาบาลจากอุบัติเหตุการสูญเสียทรัพยากรบุคคลของชาติ ฯลฯ ซึ่งร้อยละ 90 ของภัยจากการคมนาคม คืออุบัติเหตุทางถนน โดยมีสาเหตุจากพฤติกรรมเสี่ยงในการใช้รถใช้ถนน การทำผิดกฎจราจร และการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แล้วขับขี่ การไม่สวมหมวกนิรภัย อีกทั้งยานพาหนะ สภาพถนน และสิ่งแวดล้อมที่ไม่ปลอดภัย จากข้อมูลของกระทรวง-สาธารณสุขในแต่ละปีมีผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนประมาณ 14,000 คน หรือคิดเป็น 21.96 คน ต่อประชากรหนึ่งแสนคน หรือเฉลี่ยเดือนละประมาณ 1,166 คน

9. โรคระบาด (infectious disease) เป็นโรคที่เกิดขึ้นในระยะเวลาเดียวกันในชุมชนหรือในแหล่งใดในอัตราสูงกว่าสถานการณ์ปกติที่ควรเป็น โดยการติดเชื้อนั้นลุกลามแพร่กระจายจากแหล่งที่อยู่ใกล้เคียงจุดเริ่มต้นของโรค และสามารถแพร่กระจายลุกลามไปยังชุมชนอื่น ๆ ที่อยู่ไกลออกไป ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาได้เกิดโรคระบาดอย่างต่อเนื่องทั้งโรคติดต่ออุบัติใหม่ที่เกิดจากเชื้อชนิดใหม่ที่เพิ่งค้นพบ

การระบาดในมนุษย์หรือโรคติดเชื้อที่พบในพื้นที่ใหม่ เช่น โรคเอดส์ โรคซาร์ โรคไข้หวัดนก โรคติดเชื้อ ไวรัสอีโบลา เป็นต้น สำหรับโรคติดต่ออุบัติซ้ำ ซึ่งเป็นโรคติดเชื้อที่เคยแพร่ระบาดในอดีตที่สงบไปแล้วแต่กลับระบาดขึ้นใหม่ เช่นโรคไข้ปวดข้อยุงลาย กาฬโรค เป็นต้น ทั้งนี้โรคติดต่ออุบัติใหม่หรือโรคติดต่ออุบัติซ้ำจะเกิดขึ้นอยู่เป็นระยะ ๆ ซึ่งอาจมีความเสี่ยงที่เกิดการแพร่กระจายเชื้อมาจากประเทศเพื่อนบ้านอีกด้วย

ประเทศไทยได้เผชิญกับสาธารณภัยตลอดมาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันและ พบว่าภัยต่าง ๆ เกิดขึ้นบ่อยครั้งและมีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะอุทกภัยซึ่งส่งผลกระทบต่อชุมชน สังคม และประเทศไทยโดยรวมตลอดมา การจัดสาธารณภัยของประเทศไทยในอดีต ไม่มีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบด้านการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยโดยตรง ภารกิจดังกล่าวกระจายอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน จนกระทั่งได้มีการจัดตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือ กรม ปภ. เป็นส่วนราชการระดับกรมสังกัดกระทรวงมหาดไทย ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 เพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติภารกิจที่เคยซ้ำซ้อนอยู่ในหน่วยงานอื่น ๆ ให้เป็นระบบ โดยมีภารกิจในการจัดทำแผนแม่บท วางมาตรการส่งเสริมสนับสนุนการป้องกันบรรเทาและฟื้นฟูจากสาธารณภัย โดยกำหนดนโยบายด้านความปลอดภัย สร้างระบบป้องกัน เตือนภัย ฟื้นฟู หลังเกิดภัย และการติดตามประเมินผล เพื่อให้หลักประกันในด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ปัจจุบันแนวโน้มสถานการณ์สาธารณภัยโดยเฉพาะด้านอุทกภัยจะมีความรุนแรงมากขึ้นและถือเป็นภัยร้ายแรงที่จะคุกคามต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของประเทศรวมทั้งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศอีกด้วย สถานการณ์ด้านสาธารณภัยมีความหลากหลายและมีระดับความรุนแรงเกินกว่าหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียวจะมีขีดความสามารถในการป้องกันและบรรเทาภัยที่เกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะด้านอุทกภัย สถานการณ์ทางการเมืองถือเป็นปัจจัยสำคัญและมีส่วนผลักดันให้เกิดการบูรณการและการบริหารจัดการสาธารณภัยอย่างเป็นระบบเพื่อให้เกิดความร่วมมือกัน ในการป้องกันและแก้ปัญหาด้านสาธารณภัยโดยเฉพาะด้านอุทกภัยอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพในการป้องกันและลดผลกระทบอันเกิดจากภัยพิบัติต่อไป

จากสถานการณ์ดังกล่าว ผู้วิจัยสนใจศึกษาการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาล โดยเฉพาะรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ และพรรคเพื่อไทย ที่ได้ประสบปัญหาสาธารณภัยเมื่อปี พ.ศ. 2553 พ.ศ. 2554 ทั้ง 2 ช่วง โดยจะศึกษาบทบาทการดำเนินการในการป้องกันและบรรเทาปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาล ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ รวมถึงประสิทธิผลของการดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อที่จะนำผลการศึกษาที่ได้มาบูรณาการเป็นแนวทางต่อรัฐบาลในการกำหนดทิศทางการป้องกันและบรรเทาปัญหาสาธารณภัยในประเทศไทยต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และรัฐบาลพรรคเพื่อไทยกับการแก้ปัญหาสาธารณภัยของไทย

2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย

3. เพื่อศึกษาประสิทธิผลของการแก้ปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และรัฐบาลพรรคเพื่อไทย

คำถามของการวิจัย

1. บทบาทของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และรัฐบาลพรรคเพื่อไทยในการแก้ปัญหาสาธารณภัยเป็นอย่างไร

2. ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ และพรรคเพื่อไทยมีอะไรบ้าง

3. ประสิทธิผลของการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และรัฐบาลพรรคเพื่อไทยเป็นอย่างไร

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การแก้ปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และพรรค-เพื่อไทย ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยไว้ ดังนี้

ขอบเขตด้านเนื้อหา

1. ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาล นโยบายสาธารณะ แนวคิดประสิทธิผล แนวคิดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จากหนังสือ บทความ เอกสารทางวิชาการ สื่อสิ่งพิมพ์และสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2. ศึกษานโยบายและบทบาทของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ (ธันวาคม พ.ศ. 2551- พฤษภาคม พ.ศ. 2554) และรัฐบาลพรรคเพื่อไทย (มิถุนายน พ.ศ. 2554 - ธันวาคม พ.ศ. 2556) ในการป้องกันและบรรเทาปัญหาสาธารณภัย โดยใช้กรณีศึกษาจากแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 ซึ่งเป็นแผนแม่บทในการ-จัดการสาธารณภัยของประเทศไทย ที่มีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวง-มหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำแผนแม่บท กำหนดนโยบาย วางมาตรการส่งเสริมสนับสนุน การป้องกัน บรรเทา และฟื้นฟูจากสาธารณภัย

ขอบเขตด้านพื้นที่

1. ศึกษานโยบายและบทบาทในการแก้ปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลพรรค-ประชาธิปัตย์ และพรรคเพื่อไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 จนถึง ปี พ.ศ. 2556

2. ศึกษานโยบายและแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย

ขอบเขตด้านเวลา

เก็บรวบรวมข้อมูลระหว่างวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558-1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559

นิยามศัพท์เฉพาะ

สาธารณภัย (public danger) หมายถึง อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชน ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติมีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุหรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ และให้ความหมายรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย

การป้องกัน (prevention) หมายถึง มาตรการและกิจกรรมต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นล่วงหน้า ทั้งทางด้านโครงสร้าง (structural approach) และมิใช่ด้านโครงสร้าง (non-structural approach) เพื่อลดหรือควบคุมผลกระทบในทางลบจากสาธารณภัย

การเตรียมความพร้อม (preparedness) หมายถึง มาตรการและกิจกรรมที่ดำเนินการล่วงหน้าก่อนเกิดสาธารณภัย เพื่อเตรียมพร้อมการจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้สามารถรับมือกับผลกระทบจากสาธารณภัยได้อย่างทันเหตุการณ์ และมีประสิทธิภาพ

การจัดการในภาวะฉุกเฉิน (emergency management) หมายถึง การจัดตั้งองค์กรและการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ เพื่อรับผิดชอบในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินทุกรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเตรียมความพร้อมรับมือ และการฟื้นฟูบูรณะ

การฟื้นฟูบูรณะ (rehabilitation) หมายถึง การฟื้นฟูสภาพเพื่อทำให้สิ่งที่ถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายจากสาธารณภัยได้รับความช่วยเหลือ แก้ไขให้กลับสู่สภาพเดิม หรือดีกว่าเดิม รวมทั้งทำให้ผู้ประสบภัยสามารถดำรงชีพตามสภาพปกติได้โดยเร็ว

การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (disaster risk reduction) เป็นแนวคิดและแนวทางปฏิบัติในการลดความเสี่ยงในการเกิดสาธารณภัย โดยผ่านกระบวนการทำงานที่เป็นระบบ ซึ่งรวมถึงการวิเคราะห์ และการจัดการปัจจัยเหตุที่ก่อให้เกิดสาธารณภัย ตลอดจนความพยายามในการลดความเสี่ยง ความล่อแหลมที่อาจก่อให้เกิดอันตราย การลดความเปราะบางของคนและทรัพย์สิน รวมไปถึงการบริหารจัดการผังเมืองและ

สิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ และเสริมสร้างความพร้อมในการรับมือจากผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากสาธารณภัย

การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย (disaster risk management) เป็นกระบวนการที่เป็นระบบในการจัดการความไม่แน่นอน เพื่อลดอันตรายและความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นจากสาธารณภัยให้น้อยที่สุด ประกอบด้วยการประเมินและการวิเคราะห์ความเสี่ยง รวมไปถึงการดำเนินการตามยุทธศาสตร์และการปฏิบัติการเฉพาะเพื่อควบคุม ลด และถ่ายโอนความเสี่ยงที่เกิดจากสาธารณภัยอย่างครบวงจร

การจัดการสาธารณภัย (disaster management) เป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่องเป็นระบบ เปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์ มีการดำเนินงานเป็นขั้นตอนและมีแผนปฏิบัติการ การประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ในทุกระยะของการเกิดสาธารณภัยอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและหลีกเลี่ยงการสูญเสียและทรัพย์สิน รวมทั้งเศรษฐกิจ เป็นการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมทางสังคม อีกทั้งกระตุ้นเตือนให้ทุกคนในสังคมตระหนักถึงความสำคัญในการเตรียมความพร้อมของตนเองและชุมชนเพื่อรับมือสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้น

อุทกภัย (flood disasters) คือ ภัยอันตรายที่มีน้ำเป็นสาเหตุของการเกิด ซึ่งเมื่อมีฝนตกหนักต่อเนื่องเป็นเวลาหลายชั่วโมงทำให้ดินดูดซับน้ำไม่ทันจนไหลลงพื้นราบอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดสภาวะน้ำป่าไหลหลากและน้ำท่วมฉับพลัน เกิดการสะสมน้ำทำให้ไม่สามารถระบายน้ำออกได้ทัน ซึ่งความแรงของประแสน้ำอาจทำลายต้นไม้ อาคารบ้านเรือน ชีวิตประชาชน รวมทั้งอาจทำให้เกิดสภาวะน้ำท่วมแช่ขังนำมาซึ่งผลกระทบ คือ การหยุดชะงักของการคมนาคม สร้างความเสียหายทางการเกษตร ระบบสาธารณูปโภค และการเกิดโรคระบาด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบบทบาทของรัฐบาลพรรคเพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์ต่อการแก้ปัญหาสาธารณภัยด้านอุทกภัยของไทย เพื่อจะได้เป็นประโยชน์ต่อการกำหนด

นโยบายและบทบาทของรัฐบาลต่อ ๆ มาในการกำหนดทิศทางการแก้ปัญหาสาธารณภัยของประเทศไทยต่อไป

2. ทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคในการแก้ปัญหาสาธารณภัยด้านอุทกภัยของไทย เพื่อจะได้เป็นข้อสังเกต และข้อเสนอแนะให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปรับปรุงแก้ไขต่อไป

3. ทำให้ทราบถึงประสิทธิผลหรือผลสำเร็จในการแก้ปัญหาสาธารณภัยด้านอุทกภัยของรัฐบาลพรรคเพื่อไทย และพรรคประชาธิปัตย์ เพื่อประโยชน์ในการวางนโยบายการแก้ปัญหาสาธารณภัยของไทยให้กับรัฐบาลต่อ ๆ มา เพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

บทที่ 2
แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง การแก้ปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย เป็นการศึกษาบทบาทของรัฐบาล ปัญหาอุปสรรค และประสิทธิผลหรือความสำเร็จของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาสาธารณภัย โดยเน้นไปที่รัฐบาลพรรค-ประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดบทบาทหน้าที่ของรัฐ
2. แนวคิดระบบราชการ
3. แนวคิดนโยบายสาธารณะ
4. แนวคิดประสิทธิผล
5. แนวคิดการป้องกันและบรรเทาปัญหาสาธารณภัย
6. การบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย
7. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิดบทบาทหน้าที่ของรัฐ

แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) นักเศรษฐศาสตร์การเมืองและนักสังคมวิทยาชาวเยอรมันให้นิยามของรัฐที่ได้รับความนิยมมากที่สุด โดยกล่าวว่า รัฐ คือ องค์กรทางการเมืองที่มีอำนาจบังคับ และมีความต่อเนื่องในการผูกขาดการใช้ความรุนแรงอย่างชอบธรรม ด้วยการบังคับใช้ระเบียบและกฎหมาย จากนิยามดังกล่าว จะเห็นว่า รัฐเป็นหน่วยทางการปกครองที่มีเป้าหมายในการรักษาระเบียบ (social order) ทั้งในทางสังคมและการเมือง (Haralambos and Holborn, 2004, p. 541) ต่อมา Skocpol (1979, pp. 29-

32) ซึ่งได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของ Weber กล่าวว่า รัฐ คือ หน่วยงานในการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ภายในเขตแดนอย่างชอบธรรม (legitimacy) เพื่อบรรลุเป้าหมายของตัวเอง คือ การรักษาระเบียบ (maintains order) และแข่งขันกับรัฐอื่นในด้านศักยภาพของรัฐ เช่น การทหาร เป็นต้น โดยอุดมคติแล้ว รัฐจึงมีหน้าที่ดูแลความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนและภาคส่วนต่าง ๆ โดยกำกับให้การดำเนินกิจกรรมใด ๆ ในรัฐให้เกิดประโยชน์โดยรวมต่อสาธารณะอย่างสมดุล ในเชิงปฏิบัติ “รัฐ” เป็นคำศัพท์ที่ถูกใช้อย่างแพร่หลายและมีความหมายที่หลากหลายในตัวของมันเอง โดยสามารถจำแนกการใช้คำว่า รัฐ ออกเป็น 3 ความหมาย โดยความหมายแรก รัฐ คือ พื้นที่ทางการเมืองในการต่อสู้ต่อรองของนักการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ ในการเข้าไปมีอิทธิพลต่อการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์แก่กลุ่มของตนมากที่สุด ความหมายที่สอง รัฐ คือ รัฐบาล ที่ทำหน้าที่บริหารประเทศและมุ่งหวังสร้างคะแนนเสียงเพื่อให้ได้รับคัดเลือกกลับเข้ามาบริหารประเทศอีกครั้ง รัฐในความหมายนี้ ไม่รวมฝ่ายค้านในรัฐสภาและข้าราชการอื่น ๆ และความหมายที่สามรัฐ คือ องค์การทางการเมือง หมายรวมถึงหน่วยงานทั้งหมดที่เป็นของภาคสาธารณะ ทั้งรัฐบาล ข้าราชการ ศาล และทหาร ซึ่งอาจถูกแทนด้วยคำว่า เจ้าหน้าที่รัฐ (the authorities)

Nettle (อ้างถึงใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2535, หน้า 25-27) กล่าวว่า รัฐ หมายถึง (1) องค์กรที่รวมศูนย์ การทำหน้าที่และโครงสร้างไว้ เพื่อที่จะปฏิบัติการได้อย่างทั่วด้าน แนวคิดนี้ เป็นแนวคิดแบบดั้งเดิมที่เน้นเรื่องอำนาจอธิปไตยและรัฐอธิปไตยว่า รัฐมีฐานะสูงกว่าองค์กรอื่น ๆ ในสังคม อำนาจของรัฐเป็นอำนาจตามกฎหมาย แนวคิดนี้จึงเชื่อมโยงรัฐกับกฎหมายกับระบบราชการและกับรัฐบาล (2) รัฐในฐานะที่เป็นหน่วยงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หมายถึง การที่รัฐมีอิสระในการดำเนินกิจการต่าง ๆ กับรัฐอื่น ๆ แนวคิดนี้ อาจเป็นแนวคิดเดิมเรื่องรัฐธรรมนูญอีกเช่นกัน หากรัฐมีอิสระในการดำเนินกิจการระหว่างประเทศ ก็จะมีความเป็นรัฐ (stateness) สูง แนวคิดนี้ใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ลักษณะสองด้านของรัฐ คือ รัฐเป็นหน่วยอำนาจอธิปไตยในความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายในสังคม (intrasocial) ด้านหนึ่ง กับรัฐเป็นหน่วยหนึ่งในความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกสังคม (extrasocial) อีกอย่างหนึ่ง (3) รัฐในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ เป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่มีลักษณะเด่น

เฉพาะตัว แนวคิดนี้ใช้ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างส่วนที่เป็นเรื่องของรัฐกับส่วนที่เป็นเรื่องของเอกชน เช่น ระบบการศึกษาของรัฐ กับระบบการศึกษาภายใต้การดูแลของเอกชน รัฐวิสาหกิจและภาครัฐบาล กับอุตสาหกรรมของภาคเอกชน เป็นต้น และ (4) รัฐในฐานะที่เป็นปรากฏการณ์ทางสังคม-วัฒนธรรม อย่างหนึ่ง แนวคิดนี้ใช้ในการศึกษาวิวัฒนาการของรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐว่าเป็นสิ่งเดียวกัน

สำหรับความหมายในสังคมไทย ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2535, หน้า 25) ได้จำแนกการพิจารณาความหมายของรัฐออกเป็น 4 แนวทาง คือ (1) รัฐในฐานะที่เป็นรัฐบาล (the state as government) ซึ่งหมายถึง กลุ่มบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจในการตัดสินใจในสังคมการเมือง (2) รัฐในฐานะที่เป็นระบบราชการ (the state as public bureaucracy) คือ เครื่องมือทางการบริหารที่เป็นปึกแผ่น และมีระเบียบทางกฎหมายรองรับ (3) รัฐในฐานะที่เป็นชนชั้นปกครอง (the state as ruling class) และ (4) รัฐในฐานะที่เป็นโครงสร้างทางอุดมการณ์ (the state as normative order)

การนิยามความหมายของรัฐ อาจเปลี่ยนแปลงไปขึ้นอยู่กับบริบทของการใช้คำที่จะให้คำว่า “รัฐ” หมายแทนสิ่งใด อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติ คำว่า “รัฐ” กลับพบปัญหาในการนำมาใช้อย่างมาก เพราะตามแบบเรียนของการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทย ไม่ได้บอกว่ารัฐคืออะไร แต่กลับกล่าวเพียงแค่รัฐประกอบไปด้วย 4 หน่วยหลัก คือ ประชาชน เขตแดน อำนาจอธิปไตย และรัฐบาล ซึ่งต้องครบองค์ประกอบดังกล่าวเท่านั้น จึงถูกเรียกว่า รัฐ การนิยามรัฐเช่นนี้ จึงมีลักษณะเป็นการท่องจำ และไม่ได้เชื่อมโยงกับความหมายในเชิงวิชาการ ทั้งในระดับภายในประเทศและระดับสากล สำหรับการใช้คำว่า “รัฐ” ในสังคมไทย มักถูกผูกโยงเข้ากับเรื่องของ “อำนาจ” และ “เจ้าหน้าที่” เสมอ กล่าวได้ว่า รัฐเป็นหน่วยการปกครองหนึ่งที่มีเจ้าหน้าที่รัฐสามารถใช้อำนาจรัฐกับประชาชน และมีความหมายเชิงลบอยู่ในตัวเอง เพราะการใช้คำว่า “อำนาจรัฐ” มีนัยไปถึงการที่เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจปกครองกับประชาชนอย่างไม่ชอบธรรม หรือใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงประชาชนที่สามารถอยู่ด้วยกันภายในสังคมหรือชุมชนของตัวเอง “รัฐ” ในสังคมไทยจึงเป็นคำที่มีระยะห่างกับ “ประชาชน” และ “สังคม” มากพอสมควร และรัฐมักจะมีภาพลักษณ์ในด้านลบ เช่น เมื่อกล่าวถึงรัฐ คนมักจะนึกถึง การแย่งชิงอำนาจ การทุจริตคอร์รัปชัน และความเชื่องช้าของระบบราชการในภาครัฐ ข้อสังเกตที่ควร

พิจารณาเพิ่มเติม จะเห็นว่า แนวคิดเกี่ยวกับ “รัฐ” มีความหมายกว้างขวางมากที่สุดแนวคิดหนึ่ง และสามารถถูกใช้ได้ในหลายบริบทและหลายความหมาย จึงเป็นไปได้ยากในการนิยามคำว่า รัฐ ให้กระชับหรือถูกต้องเพียงความหมายเดียว แนวคิดว่าด้วยรัฐจึงอาจแยกพิจารณาโดยสังเขปได้ว่า (1) รัฐในความหมายของพื้นที่ (2) รัฐในความหมายของรัฐบาล และ (3) รัฐในความหมายของระบบราชการ ประเด็นที่สังคมไทยต้องพยายามทำความเข้าใจ คือ รัฐอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าที่หลายคนตระหนัก ฉะนั้น บทบาทของรัฐจึงกระทบต่อชีวิตประจำวันและความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หน้าที่ของรัฐที่สำคัญ นอกจากจะรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมแล้ว รัฐต้องสร้างหลักประกันว่า จะพัฒนาประเทศเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวมและรัฐมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการประกันอิสรภาพและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล กล่าวได้ว่า ในสังคมประชาธิปไตย บทบาทของรัฐที่พึงปรารถนา คือ รัฐที่ช่วยพัฒนาอิสรภาพและเสรีภาพของประชาชนที่ด้อยโอกาสให้สามารถกระทำตามเจตนารมณ์ของเขาได้ รัฐที่กระจายทรัพยากรและความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจให้แก่คนทุกกลุ่ม เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน และกระจายความเท่าเทียมกันของคนในสังคม

แนวคิดระบบราชการ

กลไกสำคัญของรัฐบาลในการบริหารและพัฒนาประเทศ คือ ระบบราชการ ฝ่ายการเมืองมีบทบาทสำคัญ คือ การกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ ส่วนระบบราชการ คือ กลไกสำคัญที่มีบทบาทและหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ เป้าหมายสำคัญของทุกรัฐบาล คือ การพัฒนาให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีความสุข ดังนั้น ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเป้าหมายสูงสุดของรัฐบาลหรือฝ่ายการเมือง ซึ่งจะส่งผลให้รัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองได้รับความนิยมและศรัทธาจากประชาชน ด้วยเหตุนี้ ระบบราชการจึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลควรให้ความสำคัญและปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นหลักประกันว่า ระบบราชการจะสามารถนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดได้ (สมบัติ

ธำรงธัญวงศ์, 2549, หน้า 815) ซึ่งแนวคิดของระบบราชการนี้ มีหลักการและรายละเอียดดังต่อไปนี้

ความหมายของระบบราชการ

การศึกษาเกี่ยวกับระบบราชการ ได้มีการทำมาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลายาวนาน มีนักวิชาการได้ให้ความหมายและคำจำกัดความไว้มากมาย มีทั้งความหมายที่สอดคล้องในทางเดียวกันและแตกต่างกัน ดังนี้

สมพงศ์ เกษมสิน (2517, หน้า 17) คำว่า “ระบบราชการ” (bureaucracy) ประกอบคำ 2 คำ คือ Bureau มาจากภาษาฝรั่งเศส หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของรัฐบาล สำนักงาน และคำว่า Cracy มาจากภาษากรีก หมายถึง การปกครองหรืออำนาจ ดังนั้น คำว่า ระบบราชการ จึงหมายถึง การปกครองโดยจัดสัดส่วนของราชการออกเป็นส่วนหรือกรมต่าง ๆ

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2549, หน้า 817-818) รวบรวมแนวคิดของนักวิชาการต่างประเทศ ซึ่งแบ่งความหมายของระบบราชการตามแนวคิดต่าง ๆ เริ่มตั้งแต่ Leonard (1956, p. 19) กล่าวว่า ระบบราชการเป็นองค์การที่มีการจัดการกิจกรรมต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้อย่างสมเหตุสมผล โดยมีวัตถุประสงค์ของกิจกรรมเพื่อมุ่งสู่ความสำเร็จตรงตามนโยบายอันเป็นวัตถุประสงค์ของระบบราชการ Thompson (1961, p. 19-20) กล่าวว่า ระบบราชการมีบรรทัดฐานของตนเอง มีเหตุผล มีลำดับขั้นของการบังคับบัญชา (hierarchy) มีความรับผิดชอบที่ต้องเชื่อฟังคำสั่งจากเบื้องขน เป็นองค์กรที่มีความซับซ้อน (complexity) มีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน (specialization) และความไม่ยืดหยุ่นของระบบราชการ เป็นเหตุให้องค์การระบบราชการขวาดความริเริ่มหรือขาดนวัตกรรมในการปฏิบัติงาน Friedrich (1963, p. 25) กล่าวว่า ระบบราชการเป็นองค์การที่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในพฤติกรรมที่ชัดเจนแน่นอน มีความยุติธรรมโดยจะต้องปราศจากอคติส่วนตัว และผู้ที่อยู่ในระบบราชการจะต้องอยู่บนบรรทัดฐานเดียวกัน นอกจากนี้ Dorsey (1967, p. 18) กล่าวว่า ระบบราชการเป็นระบบที่ประกอบด้วยกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่ง ที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของระบบการเมือง ซึ่งจะมีความสำคัญอย่างมากต่อชุมชน

สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2543, หน้า 162) กล่าวว่า ระบบราชการ คือ การจัดการองค์การที่มีประสิทธิภาพสูง และมีขนาดใหญ่สลับซับซ้อน ดังนั้น จึงต้องมีกฎเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ มากมาย เพื่อให้การรวมกลุ่มของมนุษย์มีระเบียบแบบแผนที่ชัดเจนแน่นอน

เอกวิทย์ มณีธร (2551, หน้า 11) กล่าวถึงระบบราชการว่า มีความหมาย 2 ลักษณะ ได้แก่ (1) ระบบราชการมีฐานะเป็นสถาบันทางสังคมสถาบันหนึ่ง ซึ่งมีความต่อเนื่อง มีการจัดการที่มีประสิทธิภาพ มีประโยชน์ที่จะปกป้องรักษา ทำให้ยากแก่การแก้ไขเปลี่ยนแปลง และ (2) ระบบราชการคือการจัดการองค์การรูปแบบหนึ่ง โดยเป็นระบบการทำงานระบบหนึ่งเท่านั้น โดยทั่วไประบบราชการ หมายถึง ระบบบริหารหรือระบบการทำงานของรัฐบาล ซึ่งสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หากมีการทำงานอย่างไร้ประสิทธิภาพ จะแสวงหารูปแบบการบริหารแบบใหม่มาใช้แทน แต่ในความเป็นจริงนั้น ระบบราชการจะผสมผสานระหว่าง 2 ระบบข้างต้น

ลักษณะพื้นฐานของระบบราชการ

การศึกษาลักษณะพื้นฐานของระบบราชการ จะทำให้เข้าใจหลักการของระบบราชการ และทำให้สามารถวิเคราะห์รูปแบบขององค์การว่ามีลักษณะเป็นแบบราชการหรือไม่ นักวิชาการที่ได้เสนอลักษณะพื้นฐานของระบบราชการไว้ ได้แก่ Weber (อ้างถึงใน อัมพร ธำรงลักษณ์, 2551, หน้า 293-294) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมันที่เสนอระบบราชการในอุดมคติ (ideal type of bureaucracy) อันมีลักษณะสำคัญ ได้แก่

1. มีการแบ่งงานที่จะต้องทำเพื่อสนองความมุ่งหมายขององค์การอย่างชัดเจน การแบ่งงานต้องทำอย่างเป็นทางการในลักษณะที่จะให้ผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เป็นผู้รับผิดชอบในการทำงานดังกล่าวให้เกิดประสิทธิผลจริง ๆ

2. มีการจัดระเบียบตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ ในองค์การตามลำดับชั้นการบังคับ และมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน

3. มีความเป็นทางการและมีการจัดระเบียบมาก เพื่อให้เกิดเอกภาพในการทำงานและควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในองค์การ

4. เจ้าหน้าที่ต่างทำหน้าที่ของตนตามที่กำหนดไว้ให้อย่างเป็นทางการ โดยไม่คำนึงถึงตัวบุคคล (impersonal relationship) ไม่ลำเอียง

5. การคัดเลือก บรรจุแต่งตั้งในองค์การแบบระบบราชการ ใช้หลักความสามารถทางวิชาการ มีการป้องกันไม่ให้มีการปลดเจ้าหน้าที่ออกโดยพลการหรือไร้เหตุผล ระบบการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งยึดถือตามความอาวุโสหรือความสามารถในการทำงาน หรืออาจใช้ 2 หลักประกอบกัน

6. การว่าจ้างบุคคลเข้าทำงานถือเป็นอาชีพหนึ่ง และมีระบบประกันตำแหน่งในองค์การไว้ให้

7. แยกชีวิตส่วนตัวออกจากเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานออกจากกันโดยเด็ดขาด

การจัดองค์การแบบระบบราชการ

Weber (อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2535, หน้า 20) กล่าวว่า การจัดการองค์การแบบระบบราชการนี้ เป็นวิธีการจัดการองค์การที่มีประสิทธิภาพกว่าการจัดองค์การรูปแบบอื่น สังคมที่ดีต้องมีการจัดการบริหารในหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามหลักการขององค์การแบบระบบราชการ เนื่องจากเป็นการบริหารงานที่มีเหตุผล มีความรู้และเทคนิคดีกว่าองค์การรูปแบบอื่น รวมทั้งมีความยั่งยืนด้วย

จากแนวคิดระบบราชการในอุดมคติของ Weber ทำให้มีการจัดองค์การในระบบราชการเป็นรูปแบบพีระมิด หรือองค์การที่มีลักษณะเป็นแนวดิ่ง ซึ่งองค์การแบบแนวดิ่งนี้ จะใช้อำนาจสั่งการจากบนลงล่าง มีการปกครองบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้น และทำให้ผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชาเกรงกลัว ซึ่งอาจใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรม หรือการใช้การลงโทษเมื่อผู้ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดก็ได้ โดยมีพื้นฐานที่สำคัญ 7 ประการ ประกอบด้วย (ธันยวัฒน์ รัตนสัค, 2555, หน้า 4)

1. ลำดับชั้นในการบังคับบัญชา (hierarchy) เป็นการจัดโครงสร้างเพื่อให้ทราบว่าในองค์การดังกล่าวมีตำแหน่งอะไรบ้าง ตำแหน่งใดอยู่ในลำดับใดขององค์การ และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของตำแหน่งใด ซึ่งจะทำให้การสั่งการและการควบคุมการทำงานขององค์การเกิดประสิทธิผล

2. ความรับผิดชอบ (responsibility) บุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรแบบราชการจะต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนตามตำแหน่งที่ตนได้รับแต่งตั้ง และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามขอบเขตความรับผิดชอบดังกล่าว โดยรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชา

3. ความสมเหตุสมผล (rationality) คือ ความถูกต้องของวิธีการทำงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งความสมเหตุสมผลจะเกิดขึ้นได้เมื่อมีการกำหนดระเบียบวิธีการปฏิบัติงานไว้อย่างเป็นลายลักษณ์อักษร และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานต่างเข้าใจในกฎระเบียบดังกล่าวอย่างชัดเจน มีการแยกทรัพย์สินส่วนตัวออกจากทรัพย์สินของหน่วยงาน และตำแหน่งต่าง ๆ ที่ต้องการความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน เช่น ผู้พิพากษาต้องป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองของการทำงานในตำแหน่งนั้น และป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว เป็นต้น

4. การมุ่งสู่ความสำเร็จ (achievement orientation) หรือมุ่งสู่ผลสำเร็จของการปฏิบัติงาน ซึ่งจะเกิดขึ้นเมื่อบุคลากรผู้ปฏิบัติงานเข้าใจถึงเป้าหมายขององค์การ ใช้หลักความมีประสิทธิภาพในการทำงาน มีการแบ่งงานกันทำตามความสามารถเฉพาะด้าน เป็นต้น

5. การทำงานตามความชำนาญเฉพาะด้าน (specialization) โดยการแบ่งงานในองค์การออกเป็นตำแหน่งต่าง ๆ และแต่ละตำแหน่งต้องการบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ความชำนาญที่แตกต่างกันไป

6. วินัย (discipline) เนื่องจากองค์การแบบราชการมีขนาดใหญ่โต มีผู้ปฏิบัติงานจำนวนมาก เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่ง การบังคับบัญชา จึงต้องมีวินัยในการควบคุมบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้แน่ใจว่า คำสั่งของผู้บังคับบัญชาจะได้ถูกนำไปปฏิบัติ รวมถึงใช้วินัยเพื่อควบคุมพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน

7. ความเป็นวิชาชีพ (professionalization) หมายถึง การทำงานราชการเป็นอาชีพหรือเป็นงานประจำ

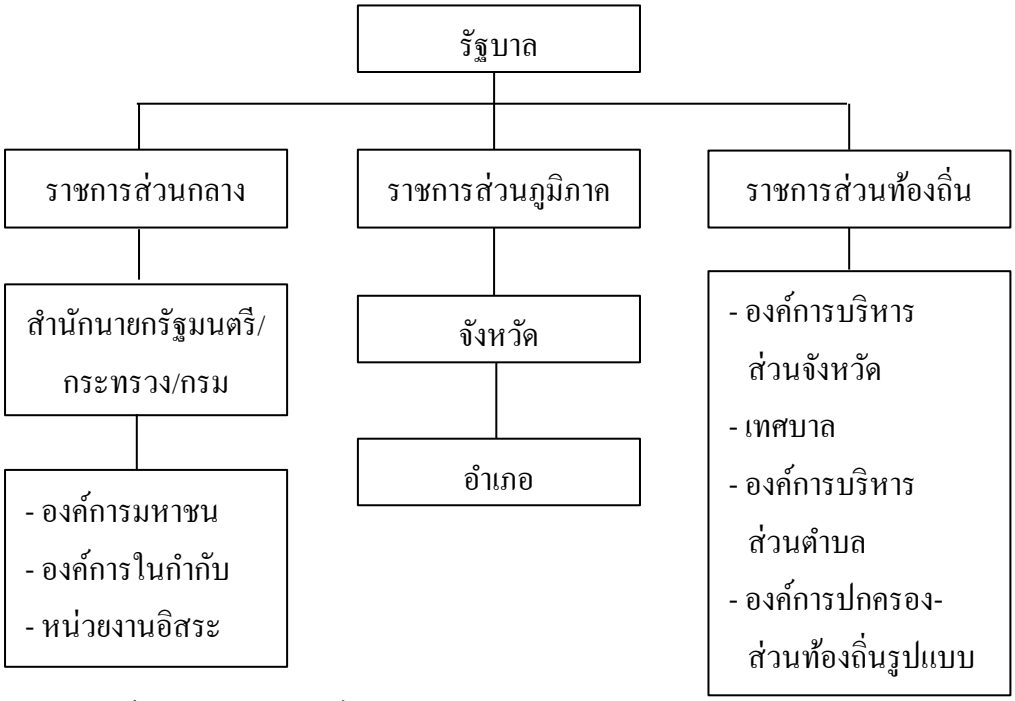
จะเห็นได้ว่า องค์การระบบราชการมักจัดเป็นรูปพีระมิด หรือองค์การแบบแนวดิ่ง เนื่องจากองค์การราชการมีขนาดใหญ่ มีระเบียบแบบแผนและซับซ้อน มีบุคลากรที่มาปฏิบัติงานหลายฝ่าย จึงต้องมีการควบคุมอย่างใกล้ชิด จึงมีความคล่องตัว

น้อย เนื่องจากปรับตัวได้ช้า และอาศัยกฎระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด

โครงสร้างระบบราชการไทย

Weber (อ้างถึงใน สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2549, หน้า 818) เชื่อว่า โครงสร้างของระบบราชการเป็นรูปแบบองค์การที่มีประสิทธิภาพสูงสุด เพราะเป็นองค์การที่มีเหตุผล มีวินัยและความรับผิดชอบเน้นความสำเร็จของผลงานมากกว่าเรื่องส่วนบุคคล และมีการแบ่งแยกทำงานตามความถนัด องค์การแบบราชการจะให้ความสำคัญกับโครงสร้างขององค์การมาก ตำแหน่งต่าง ๆ ที่มี จะถูกกำหนดให้อยู่ในสายการบังคับบัญชาจากระดับสูงไปจนระดับต่ำ ซึ่งจะทำให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของหน้าที่ต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจน โดยจะมีการปฏิบัติงานในลักษณะของการแบ่งงานกันทำตามความสามารถของแต่ละบุคคล ที่จะใช้ทักษะความชำนาญในการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

สำหรับโครงสร้างของระบบราชการไทย ใช้หลักการ 3 หลักการ ได้แก่ หลักการรวมอำนาจปกครอง หลักการแบ่งอำนาจปกครอง และหลักการกระจายอำนาจปกครอง คือ (1) การใช้หลักการรวมอำนาจ ใช้ในการบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ (2) การใช้หลักการแบ่งอำนาจ ใช้ในการจัดระเบียบราชการส่วน-ภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน (3) การใช้หลักการกระจายอำนาจ ใช้ในการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ



ภาพ 1 โครงสร้างระบบราชการไทย

ที่มา. จาก *การบริหารราชการไทย* (หน้า 103), โดย ธันยวัฒน์ รัตนสัค, 2555, เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์.

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง หลักการปฏิรูประบบราชการ ได้มีการแบ่งรูปแบบกระทรวงใหม่ออกเป็น 20 กระทรวง ได้แก่ (สันสิทธิ์ ชวลิตธำรง, 2546, หน้า 44-49)

1. สำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี รับผิดชอบการบริหารราชการทั่วไป เสนอแนะนโยบายและวางแผนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ความมั่นคง ราชการเกี่ยวกับงบประมาณ ระบบราชการ การบริหารงานบุคคล กฎหมาย การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการ การปฏิบัติภารกิจพิเศษ และราชการอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีหรือส่วนราชการที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

2. กระทรวงกลาโหม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ การรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ สนับสนุนการพัฒนาประเทศ และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

3. กระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังของแผ่นดิน การประเมินราคาทรัพย์สิน การบริหารพัสดุภาครัฐ ทรัพย์สินของแผ่นดิน ภาษีอากร กิจการที่รัฐมีอำนาจดำเนินการแต่ผู้เดียว การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารและการพัฒนารัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด

4. กระทรวงการต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการต่างประเทศ และราชการอื่นตามที่ได้มีกฎหมายกำหนด

5. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การกีฬา การศึกษาด้านกีฬา นันทนาการ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด

6. กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาสังคม การสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพและความมั่นคงในชีวิต สถาบันครอบครัวและชุมชน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด

7. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม การป่าไม้ การจัดหาแหล่งน้ำและพัฒนาระบบชลประทาน ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร ระบบสหกรณ์ รวมทั้งกระบวนการผลิตและสินค้าเกษตรกรรม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด

8. กระทรวงคมนาคม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการขนส่ง ธุรกิจการขนส่ง การวางแผนจราจร และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้วยการคมนาคม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด

9. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสงวน อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด

10. กระทรวงเทคโนโลยีและการสื่อสาร มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน ส่งเสริม พัฒนา และดำเนินกิจการเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร การอุตุนิยมวิทยาและการสถิติ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด

11. กระทรวงพลังงาน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหา พัฒนา และบริหารจัดการพลังงาน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด

12. กระทรวงพาณิชย์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการค้า ธุรกิจบริการ ทรัพย์สินทางปัญญา และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด

13. กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความเป็นธรรมของสังคม การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครอง การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปกครองท้องถิ่น การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน การทะเบียน-ราษฎร ความมั่นคงภายใน กิจการสาธารณภัย การพัฒนาเมือง และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด

14. กระทรวงยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการกระบวนการ-ยุติธรรม เสริมสร้างและอำนวยความยุติธรรมในสังคม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด

15. กระทรวงแรงงาน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารและคุ้มครองแรงงาน พัฒนาฝีมือแรงงาน ส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด

16. กระทรวงวัฒนธรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับศิลปะ ศาสนา และวัฒนธรรม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด

17. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน ส่งเสริม และพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด

18. กระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผนงาน มาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปวัฒนธรรม และการกีฬาเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษา และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด

19. กระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพอนามัย การป้องกัน ควบคุม และการรักษาโรคภัย การฟื้นฟูสมรรถภาพของประชาชน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด

20. กระทรวงอุตสาหกรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรม การส่งเสริมการลงทุน การพัฒนาผู้ประกอบการ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง ราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งได้แบ่งแยกออกไปดำเนินการจัดทำตามการปกครองของประเทศ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในเขตการปกครองนั้น ๆ โดยมีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งออกไปประจำตามเขตการปกครองต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค เพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางที่ได้รับการแบ่งอำนาจให้ไปดำเนินกิจการแทน ซึ่งการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แบ่งออกได้หลายระดับ ดังนี้ (สันสิทธิ์ ชวลิตธำรง, 2546, หน้า 50-54)

1. จังหวัด เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด มีฐานะเป็นนิติบุคคล การตั้ง การยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ในจังหวัดหนึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะมีรองผู้ว่า-ราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

จังหวัด มีส่วนราชการประกอบด้วย (1) สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไป และการวางแผนพัฒนาจังหวัด มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด และ (2) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้จัดตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา และรับผิดชอบ

2. อำเภอ เป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาครองจากจังหวัด แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเหมือนจังหวัด การตั้ง ยุบ เปลี่ยนเขตให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในอำเภอหนึ่งมีนายอำเภอหนึ่งคนเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ มีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ อำเภอแบ่งส่วนราชการออกเป็น (1) สำนักงานอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้น ๆ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ (2) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้จัดตั้งขึ้นในอำเภอนั้น

3. ตำบล ประกอบด้วยหมู่บ้านรวมกัน 5 หมู่บ้านขึ้นไป จัดตั้งขึ้นโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย การบริหารราชการในตำบล มีหน่วยงานที่ตั้งขึ้นในรูปคณะกรรมการ เรียกว่า “สภาตำบล” ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล รวมทั้งสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 1 คน

4. หมู่บ้าน เป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เล็กที่สุด มีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ ในการบริหารงานในหมู่บ้านจะมีคณะกรรมการหมู่บ้านประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และผู้ที่ประชาชนเลือกอีกไม่น้อยกว่า 2 คน

ปัจจุบันตำบลและหมู่บ้านปรับเปลี่ยนมาเป็นหน่วยงานเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศ โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตน เพื่อรองรับการปรับเปลี่ยนเข้าสู่องค์การส่วนท้องถิ่นเต็มรูปแบบ หรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แต่เดิมการปกครองส่วนใหญ่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เพราะสมัยนั้นอาณาเขตยังไม่กว้างพอ เมืองยังมีน้อย และกิจกรรมที่รัฐบาลต้องตอบสนองประชาชนยังมีไม่มากนัก ต่อมาเมื่อประเทศมีการพัฒนามากขึ้น พลเมืองมีมากขึ้น ภารกิจที่รัฐต้องรับผิดชอบก็เพิ่มมากขึ้น ด้วยศักยภาพของรัฐบาลที่บริหารประเทศเพียงองค์การเดียว ไม่อาจตอบสนองต่อการบริการและการอำนวยประโยชน์ให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น แนวคิดในการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น เพื่อเป็นการบางเบา

ภาระหน้าที่ของรัฐบาล และสามารถตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง รวดเร็ว และตรงตามความเป็นจริงอย่างที่ชุมชนต้องการ

แนวคิดในการกระจายอำนาจปกครอง เพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้มีอิสระในการปกครองตนเอง มีส่วนร่วมทางการบริการ มีสิทธิดำเนินการปกครองตนเอง อันเป็นรากฐานและวิถีทางของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าตนเองมีความเกี่ยวพัน มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารที่ตนเองเข้าไปมีส่วนร่วม ทำให้เกิดความรับผิดชอบ เกิดความหวงแหน และปกป้องสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับ เป็นเครื่องมือที่ดีในการพัฒนาการเมืองระดับชาติต่อไป ในปัจจุบันประเทศไทยมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรูปแบบ ดังนี้ (สันสิทธิ์ ชวลิตธำรง, 2546, หน้า 54-48)

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกสภาได้รับการเลือกตั้งดำรงวาระตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีประธานสภาและรองประธานสภาอีก 2 คน และนายกองค์การฝ่ายบริหารส่วนจังหวัดเป็นฝ่ายบริหาร โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการตราบัญญัติและจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประสานให้ความร่วมมือกับท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น แบ่งสรรเงินเพื่อพัฒนาท้องถิ่นตนและท้องถิ่นอื่น เป็นต้น

2. เทศบาล การจัดระบบมีสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร สมาชิกเทศบาลมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีประธานสภา 1 คน และรองประธานอีก 2 คน

3. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ประกอบด้วยสภา อบต. เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลเป็นฝ่ายบริหาร มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การดูแลสาธารณูปโภค ความสะอาด ส่งเสริมการศึกษา ดูแลเยาวชน เด็ก และผู้ชรา ดูแลสิ่งแวดล้อมตามที่เห็นสมควร และตามที่ราชการได้มอบหน้าที่ให้

4. องค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่

4.1 กรุงเทพมหานคร มีสภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร มีอำนาจหน้าที่ เช่น การรักษาความสงบ

เรียบร้อยของประชาชน การควบคุมจัดการผังเมือง การทำนุบำรุงทางบกทางน้ำ การพัฒนาอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและอนามัยครอบครัว เป็นต้น

4.2 เมืองพัทยา ประกอบด้วยสภาเมืองพัทยาเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และปลัด-เมืองพัทยาเป็นฝ่ายบริหาร มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลนคร

ปัญหาระบบราชการไทย

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2549, หน้า 893-898) ศึกษาปัญหาของระบบราชการไทย พบว่า ระบบราชการยังคงมีปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันในเวทีนานาชาติ โดยมีปัญหาหลักในด้านโครงสร้างของระบบราชการไทย และด้านค่านิยมของข้าราชการไทย ซึ่งปัญหาแต่ละด้าน มีรายละเอียด ดังนี้

ปัญหาด้านโครงสร้างของระบบราชการไทย ในอดีตการบริหารราชการของไทยใช้หลักการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และหลักการแบ่งอำนาจไปให้ส่วนภูมิภาคแบบผสมผสาน ทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมการบริหารงานในทุกส่วนภูมิภาคของประเทศโดยผ่านตัวแทนจากส่วนกลาง แต่ปัจจุบันสภาพการณ์ต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไป แม้ว่าจะยังคงใช้หลักการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง แต่ศูนย์รวมอำนาจได้กระจายไปอยู่ตามกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งหน่วยงานส่วนภูมิภาคจะมีอำนาจมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับหัวหน้าส่วนราชการระดับรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดี ว่าจะมอบอำนาจไปให้หน่วยราชการส่วนภูมิภาคมากน้อยเพียงใด สำหรับปัญหาด้านโครงสร้างของระบบราชการไทยในการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในปัจจุบันมีหลายประการ สรุปได้ ดังนี้ (สมาน รังสิโยกฤษฎ์, 2546, หน้า 59-64)

1. ปัญหาการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย (1) การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไปไปทำให้หัวหน้าส่วนราชการ รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมีงานที่จะต้องพิจารณาตัดสินใจเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดความล่าช้าในการสั่งการ การอนุมัติ และการอนุญาต ไม่สามารถตอบสนองความ-ต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (2) การจัดตั้งและขยายหน่วยราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง ทำให้ต้องเพิ่มกำลังคนและงบประมาณในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก ตลอดจนทำให้มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนและเหลื่อมล้ำกันระหว่าง

หน่วยงานราชการเพิ่มขึ้นด้วย (3) การขาดการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง ทำให้การดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ มีปัญหา (4) หน่วยงานราชการในส่วนภูมิภาคมีมากเกินไป ทำให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคไม่มีความเป็นเอกภาพ ซ้ำซ้อน และใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ไม่คุ้มค่าเท่าที่ควร (5) การไม่มีการมอบอำนาจหรือเพิ่มอำนาจให้ผู้ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค ทำให้การบริหารงานโดยเฉพาะการให้บริการประชาชนต้องล่าช้าไม่ทันการ เพราะผู้ปฏิบัติงานไม่มีอำนาจในการตัดสินใจให้เสร็จสิ้นในพื้นที่เท่าที่ควร (6) ผู้ปฏิบัติงานจะได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางและส่วนใหญ่ไม่ใช่บุคคลในพื้นที่ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่มีพันธะความรับผิดชอบต่อพื้นที่และประชาชนในพื้นที่ แต่จะมีพันธะความรับผิดชอบต่อหัวหน้าส่วนราชการระดับต่าง ๆ ในส่วนกลางเป็นอย่างมาก เพราะเป็นผู้มีอำนาจในการเลื่อนตำแหน่งและเลื่อนขั้นเงินเดือน

2. ปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย (1) การรวมอำนาจด้านการคลังและด้านบริหารงานบุคคลไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป ทำให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในภาพรวมมีอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินกิจการต่าง ๆ น้อยเกินไป จึงขาดความเข้มแข็ง ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ (2) การมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประเภทเกินไป และแต่ละประเภทจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายคนละฉบับ ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ การจัดเก็บรายได้และงบประมาณตลอดจนทำให้ประชาชนเกิดความสับสน (3) การมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ปฏิบัติงานหลายองค์กรแยกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) ส่วนราชการที่รับผิดชอบในการส่งเสริมการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไม่ค่อยเต็มใจที่จะดำเนินการอย่างจริงจัง ทำให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยไม่พัฒนาเท่าที่ควร

ปัญหาด้านค่านิยมของข้าราชการไทย ค่านิยมของข้าราชการไทยมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดพฤติกรรมของข้าราชการ ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญในการพัฒนาประเทศของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่การพัฒนาประเทศไทยไม่ประสบผลสำเร็จมากเท่าที่ควร เพราะการไม่เข้าใจค่านิยมของข้าราชการไทย ซึ่งค่านิยมของ

ข้าราชการไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ได้แก่ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2547, หน้า 55-60)

1. ค่านิยมการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ เป็นค่านิยมที่ข้าราชการจะทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ ซึ่งค่านิยมนี้มีอิทธิพลเหนือกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับ โดยเป็นที่รู้กันทั่วไปว่า ค่านิยมของการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์มักเกิดขึ้นในประเทศ-ด้อยพัฒนา สำหรับในสังคมไทยค่านิยมแบบนี้จะมีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับระบบอุปถัมภ์ที่มีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบหรือเกิดการคอร์รัปชันขึ้น

2. ค่านิยมที่ยึดถือระบบพวกพ้องในทางมิชอบ เป็นค่านิยมที่ข้าราชการมีความเชื่อ ความคิด และการกระทำที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้องในทางมิชอบแทนที่จะเห็นแก่ประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม แต่กลับให้ความสำคัญกับข้าราชการที่เป็นพวกพ้องและคนใกล้ชิดมากกว่าผู้ที่มีความรู้ความสามารถและตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ เป็นการทำลายระบบการบริหารจัดการ กฎเกณฑ์ ระเบียบวินัย และยังส่งผลร้ายต่อการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนด้วย ซึ่งค่านิยมแบบนี้ได้ก่อให้เกิดระบบเส้นสายขึ้นในระบบราชการไทย ส่งผลให้ข้าราชการบางส่วนขาดความรับผิดชอบและขาดการเอาใจใส่อย่างแท้จริงต่อการพัฒนาประเทศ จนนำไปสู่การเกิดการทำงานแบบ “เช้าชาม เย็นชาม”

3. ค่านิยมที่ต้องการเป็นเจ้าคนนายคน เป็นค่านิยมที่ข้าราชการมีความคิด ความเชื่อ และการกระทำในแนวทางที่เป็นนายประชาชน ชอบออกคำสั่ง หรือถือยศศักดิ์ ซึ่งค่านิยมที่ต้องการเป็นเจ้าคนนายคน เกิดขึ้นมาจากความเชื่อและความเข้าใจในเรื่องอำนาจอธิปไตยหรือการแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตย โดยข้าราชการบางส่วนยังคงยึดติดอยู่ว่า ตนเองอยู่ในฐานะที่สูงกว่าประชาชนเหมือนดังเช่นในอดีต

4. ค่านิยมในการประจบสอพลอ เป็นค่านิยมที่ข้าราชการคอยเอาอกเอาใจผู้บังคับบัญชาของตนเองอย่างออกนอกหน้า หรือเกินกว่าเหตุ ซึ่งค่านิยมในการประจบสอพลอเป็นภัยต่อการพัฒนาประเทศในแง่การปฏิบัติงานของข้าราชการที่จะเป็นไปเพื่อเอาอกเอาใจผู้บังคับบัญชา แทนที่จะเป็นการปฏิบัติราชการเพื่อตอบสนองความต้องการ

ของประชานส่วนใหญ่ โดยจะก่อให้เกิดการกระทำที่เรียกว่า “ผักชีโรยหน้า” กล่าวคือ การที่ข้าราชการปฏิบัติงานอย่างฉาบฉวย โดยไม่คำนึงถึงผลเสียที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำดังกล่าว หากแต่ต้องการทำให้ผู้บังคับบัญชาพอใจและให้คุณแก่ข้าราชการที่ปฏิบัติงานนั้น ๆ

5. ค่านิยมที่ชอบความสะดวกสบายและเกียจคร้าน เป็นค่านิยมที่ถือได้ว่าเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศ เพราะข้าราชการเป็นกลไกหรือแขนขาที่สำคัญของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ และเมื่อรัฐบาลได้กำหนดนโยบายแล้วก็จะส่งต่อไปยังข้าราชการเพื่อให้ปฏิบัติตามนโยบาย แต่ถ้าข้าราชการเกียจคร้านก็จะทำให้กลไกดังกล่าวที่การปฏิบัติงานอยู่ตามหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพ

6. ค่านิยมแบบปัจเจกชน เป็นค่านิยมที่ข้าราชการยึดถือตนเองเป็นหลักทำให้ละเลยต่อระเบียบวินัย ไม่รักษากฎเกณฑ์ ไม่ประสานงาน และไม่สนใจที่จะให้ความ-ร่วมมือในการพัฒนาประเทศกับหน่วยงานอื่น ๆ อย่างจริงจังและต่อเนื่อง ค่านิยมแบบนี้ยังทำให้ข้าราชการใจแคบไม่เห็นใจผู้อื่นยกเว้นจะได้รับสิ่งตอบแทน ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้ข้าราชการเลือกที่จะทำในสิ่งที่คิดว่าจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเท่านั้น โดยไม่สนใจเรื่องความถูกต้อง

7. ค่านิยมแบบปัจเจกชน เป็นค่านิยมที่ข้าราชการที่ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงและต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นลักษณะที่สำคัญของสังคมไทยที่ยังคงเป็นสังคมอนุรักษ์นิยมที่ยังคงยึดถือกับระเบียบแบบแผนและขนบธรรมเนียมประเพณีเสมอมา ประกอบกับการที่ข้าราชการไทยยึดมั่นว่า ตนเองเป็นชนชั้นที่รับใช้พระเจ้าแผ่นดิน และเป็นชนชั้นที่ประกอบด้วยผู้ที่สืบเชื้อสายมาจากขุนนางเก่า ยิ่งทำให้ค่านิยมในความเป็นอนุรักษ์นิยมของข้าราชการไทยได้สืบต่อกันมาจนกระทั่งปัจจุบัน

การแก้ไขปรับปรุงระบบราชการ

จากปัญหาของระบบราชการไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ การจะผลักดันให้การปฏิรูประบบราชการประสบความสำเร็จ จำเป็นที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการแก้ไขหลายประการ ดังนี้ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2548, หน้า 859-860)

1. ด้านโครงสร้าง รัฐบาลต้องไม่ปรับเปลี่ยนโครงสร้างใหม่บ่อยจนเกินไป เพราะจะก่อให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงาน เกิดความโกลาหลในการเปลี่ยนย้ายหน่วยงานและโยกย้ายข้าราชการ ซึ่งจะก่อให้เกิดการสะดุดและเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูประบบราชการ

2. ด้านบุคลากร ต้องมีความรู้ ความเข้าใจในแนวทางการบริหารงานสมัยใหม่ตลอดจนเป้าหมายของการปฏิรูประบบราชการที่ชัดเจน รวมทั้งเห็นผลดีของการปฏิรูประบบราชการทั้งต่อสังคมส่วนรวมและต่อตนเอง

3. รัฐบาลต้องสร้างระบบตอบแทนให้แก่ข้าราชการใหม่ที่เหมาะสมและสอดคล้อง เพื่อส่งเสริมให้การปฏิรูประบบราชการประสบความสำเร็จ

4. รัฐบาลต้องสร้างจิตสำนึกและค่านิยมใหม่ในการทำงานให้เกิดแก่ข้าราชการโดยเร็ว ทั้งมาตรการส่งเสริมและลงโทษ และการมีส่วนร่วมขององค์การเครือข่ายหรือสาธารณชน

5. รัฐบาลต้องสร้างความเข้าใจให้แก่ข้าราชการและสร้างความชัดเจนในวิธีการแบบใหม่ เพื่อให้ข้าราชการรู้และเข้าใจ พร้อมทั้งตระหนักว่าวิธีการทำงานแบบใหม่จะเป็นผลดีต่อสังคมและลดการทำงานหนักของข้าราชการในระยะยาว

6. รัฐบาลต้องสนับสนุนด้านงบประมาณ และจัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการทำงานภาครัฐแนวใหม่ให้เพียงพอ

7. สาธารณชนและประชาชนต้องให้การสนับสนุน และให้กำลังใจในการ-ปฏิบัติงานของข้าราชการ

8. รัฐบาลต้องมีเจตนารมณ์ทางการเมือง จริงจังกับการปฏิรูประบบราชการเพื่อความต่อเนื่องของนโยบาย รวมทั้งกำหนดแผนและขั้นตอนการปฏิรูประบบราชการไว้เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติต่อไป

9. เสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจให้ประชาชน และองค์การสาธารณะอื่นได้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการ เพื่อเป็นพลังขับเคลื่อนการปฏิรูปให้บรรลุเป้าหมาย

10. เร่งรัดพัฒนาบุคลากรระดับท้องถิ่นให้มีความรู้ ความสามารถและทักษะในการบริหารจัดการงานของท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สอดรับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

11. รัฐบาลต้องมีความจริงใจในการกระจายอำนาจการเงินการคลังสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีแหล่งรายได้ในการพัฒนาตนเองอย่างเหมาะสม

12. เร่งรัดพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารและสารสนเทศให้มีเอกภาพและประสิทธิภาพโดยเฉพาะการใช้ระบบเครือข่ายข้อมูลข่าวสารที่คุ้มค่าและรวดเร็ว

13. สร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพในการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการนำนโยบายการปฏิรูปไปสู่การปฏิบัติ

แนวคิดนโยบายสาธารณะ

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

คำว่านโยบายสาธารณะ (public policy) มีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

Lasswell and Kaplan (1970, p. 71) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ แผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้น ซึ่งรวมถึงเป้าหมาย สิ่งที่มีคุณค่า แนวการปฏิบัติต่าง ๆ

Easton (1971, p. 130) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ การจัดสรรผลประโยชน์หรือคุณค่าแก่สังคม ซึ่งกิจกรรมของระบบการเมืองนี้จะกระทำโดยบุคคลผู้มีอำนาจสั่งการ ซึ่งสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำนี้ เป็นผลมาจากการจัดสรรค่านิยมของสังคม ทั้งนี้ Easton ได้ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ตัดสินใจนโยบายกับประชาชนในสังคมว่า การตัดสินในนโยบายใด ๆ ของรัฐบาล จะต้องคำนึงถึงค่านิยมและระบบความเชื่อของประชาชนในสังคมเป็นสำคัญ

Sharkansky (1970, p. 1) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐจัดทำขึ้น ซึ่งสอดคล้องกันกับ Negel (1984, p. 3) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การตัดสินใจของรัฐบาลเพื่อจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ของสังคม

นอกจากนี้ นักวิชาการที่มีชื่อเสียงอีกท่านหนึ่ง ที่ได้ให้คำนิยามที่เป็นที่รู้จักกันมากที่สุดในแวดวงวิชาการด้านนโยบายสาธารณะ ซึ่งได้แก่ Dye (1978, p. 3) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจึงครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งที่เป็นกิจวัตรและที่เกิดขึ้นในบางโอกาส ในส่วนของการเลือกที่จะไม่กระทำนั้น Dye ถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะเช่นเดียวกัน เช่น การที่รัฐบาลบางประเทศยกเลิกนโยบายการเกณฑ์ทหาร นั่นคือ รัฐบาลเลือกที่จะไม่บังคับให้ชายฉกรรจ์ทุกคนต้องเป็นทหารรับใช้ชาติ แต่เปลี่ยนเป็นการรับตามความสมัครใจ

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539, หน้า 4) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ เป็นนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาล ซึ่งอาจจะเป็นองค์กรหรือด้านบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายภายใต้ระบบการเมืองนั้น ๆ ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะจะครบคลุมตั้งแต่ที่รัฐบาลตั้งใจว่าจะทำหรือไม่กระทำการตัดสินใจของรัฐบาลในการแบ่งสรรทรัพยากรหรือคุณค่าต่าง ๆ ในสังคม กิจกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ ของรัฐบาล รวมจนถึงผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นติดตามมาจากการดำเนินงานของรัฐบาล

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2540, หน้า 3) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งรวมทั้งกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

ถวัลย์รัฐ วรเทพพุฒิพงศ์ (2540, หน้า 10) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางปฏิบัติของรัฐบาล ซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์แน่นอนไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง คือ เพื่อแก้ปัญหาในปัจจุบัน เพื่อป้องกันหรือหลีกเลี่ยงปัญหาในอนาคต และเพื่อก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนา รัฐบาลมีความจริงในและจริงจังที่จะนำนโยบายไป ปฏิบัติและนโยบายอาจเป็นบวกหรือลบ หรืออาจเป็นการกระทำหรืองดเว้นการกระทำก็ได้

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2550, หน้า 45) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการบริหารและพัฒนาประเทศทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง แต่นโยบายจะมีความสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อได้รับการนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง

จากความหมายที่กล่าวมา อาจสรุปอย่างกว้าง ๆ ได้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางในการดำเนินงาน หรือปฏิบัติภารกิจในด้านต่าง ๆ ของรัฐที่เป็นทางการ โดยมีที่มาจากผู้ปกครองหรือรัฐบาลนั้นเอง

ประเภทของนโยบายสาธารณะ

Lowi (อ้างถึงใน สมพร เฟื่องจันทร์, 2552, หน้า 22-23; ถวัลย์รัฐ วรเทพพุฒิพงศ์, 2540, หน้า 12-14) แบ่งนโยบายออกเป็น 4 ประเภท โดยใช้เนื้อหาและเป้าหมายของนโยบายเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง ดังนี้

1. นโยบายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร หรือ Distributive Policy เป็นนโยบายเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากรต่าง ๆ ของรัฐ ทั้งทรัพยากรด้านเศรษฐกิจ ทรัพยากรการเมือง ทรัพยากรทางสังคม หรือ เป็นการกำหนดว่าจะให้อะไรให้ใครและให้เท่าไหร่ เช่น นโยบายการจัดสรรที่ดินให้กับผู้ยากไร้ หรือนโยบายเพื่อให้การอุดหนุนด้านต่าง ๆ โดยรัฐต้องกระจายให้แก่สมาชิกในสังคมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม หรืออาจจะเรียกได้อีกอย่าง คือ นโยบายให้การอุปถัมภ์ (patronage) ซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกัน โดยมีลักษณะของการควบคุมบีบบังคับจากระยะไกล (remote) จากรัฐ

2. นโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่ หรือ Redistributive Policy เป็นนโยบายเพื่อแบ่งจัดสรรปันส่วนทรัพยากรต่าง ๆ ใหม่ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความสงบสุขของสังคม ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะดำเนินการเป็นระยะตามสภาวการณ์ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น นโยบายเกี่ยวกับการเก็บภาษีแบบอัตราก้าวหน้า นโยบายการปฏิรูปที่ดิน นโยบายเกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคม เป็นต้น ซึ่งมีลักษณ์คล้ายคลึงกันกับนโยบายเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากร (distributive policies) แต่ต่างกันตรงที่การจัดสรรทรัพยากรใหม่ (redistributive) เป็นการนำเอาผลประโยชน์จากอีกกลุ่มให้กับอีกกลุ่มหนึ่งแบบทันทีทันใด ซึ่งเป็นผลมาจากการต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

3. นโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบกฎเกณฑ์ หรือ Regulatory Policy เป็นนโยบายเพื่อจัดระเบียบสังคมให้อยู่ในสภาพที่เรียบร้อย ประชาชนมีการดำรงชีวิตอย่าง

ปกติสุข ซึ่งนโยบายสาธารณะประเภทนี้ จะมีผลทันทีเมื่อประกาศให้มีผลบังคับใช้ ซึ่งอาจจะเป็นข้อกำหนดเพื่อให้สินค้าเป็นไปตามมาตรฐาน เพื่อมีการแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรม มีลักษณะของการบีบบังคับให้ประชาชนกระทำหรืองดเว้นการกระทำตามที่กำหนดไว้ หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติจะได้รับโทษตามที่ได้กำหนดไว้

4. นโยบายเกี่ยวกับผู้มีอำนาจเลือกตั้ง หรือ Constituent Policy นโยบายประเภทนี้ อาจเรียกว่าเป็น Self-regulatory Policies หรือนโยบายที่มุ่งเน้นให้กำกับตัวเอง นโยบายประเภทนี้อธิบายขยายความได้ยาก โดยทั่วไปแล้วจะเกี่ยวกับวิชาชีพเฉพาะ เพื่อส่งเสริมให้แต่ละกลุ่มมีบทบาทในการควบคุมดูแลตนเอง เช่น พ.ร.บ. ทนายความ พ.ร.บ. วิชาชีพเภสัชกรรม พ.ร.บ. วิศวกรรม พ.ร.บ. หอการค้า เป็นต้น ซึ่ง Lowi มองว่า นโยบายประเภทนี้ เป็นนโยบายที่เกิดจากองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งที่เรียกว่า “พรรค-การเมือง” นโยบายที่ออกมาจึงมีลักษณะจูงใจ และมีการเสนอข้อแลกเปลี่ยน และเป็นลักษณะต่างตอบแทน (reciprocal) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ลงสมัครเลือกตั้ง (setting up a new agency) กับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งในบางครั้ง นโยบายประเภทนี้มีลักษณะของการโฆษณาชวนเชื่อ (propaganda) ไปในตัว นโยบายประเภทนี้ ผู้ที่ได้ประโยชน์ ก็คือ พรรคการเมือง นโยบายนั้นมีความสำคัญอย่างมาก เพราะนโยบายนั้นเป็นตัวกำหนดการเมือง (policies determine politics) การจัดประเภทในลักษณะนี้เป็นการทำความเข้าใจว่าอะไรคือสิ่งที่ตัวแสดงทางนโยบาย (policy actors) ต้องการอะไร และอะไรคือเป้าหมายของนโยบาย เมื่อทราบเป้าหมายของนโยบายแล้ว จะสามารถทำนายวิธีการที่ตัวแสดงทางนโยบายอื่น ๆ เข้ามามีอิทธิพลต่อนโยบาย ซึ่งสามารถทำความเข้าใจได้ทั้งนโยบายภาครัฐและเอกชน

องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

จากแนวคิดอันหลากหลายของนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ สามารถจำแนกลักษณะสำคัญที่เป็นองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะได้ว่า (1) ต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล และปัจจัยอื่น ๆ ของสังคม (2) ต้องมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอน มีขั้นตอนที่ชัดเจน และ (3) ต้องมีการปฏิบัติตามขั้นตอนที่ได้มีการตัดสินใจไว้

แล้ว โดยมีการประกาศให้ประชาชนหรือสังคมรับรู้โดยทั่วกันด้วย (สมพร เฟื่องจันทร์, 2552, หน้า 25)

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2550, หน้า 21-22) กล่าวว่า องค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะ ได้แก่ (1) ลักษณะที่ต้องเป็นกิจกรรมซึ่งรัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำอันชอบด้วยกฎหมาย (2) เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมภารกิจทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ที่อาจก่อให้เกิดผลทั้งทางบวก และทางลบต่อสังคมได้ (3) เป็นกิจกรรมที่มีเป้าหมาย วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก (4) เป็นกิจกรรมที่ต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผน ระบบและกระบวนการอย่างชัดเจน (5) เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอต่อเนื่อง และ (6) เป็นการเลือกทางที่จะกระทำโดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

กุลธน ธนาพงศธร (2541, หน้า 18-19) กล่าวว่า องค์ประกอบสำคัญที่ทุก ๆ นโยบายสาธารณะต้องมี คือ (1) ต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน (2) มีลักษณะเป็นแนวทางหรือหลักการที่ประสงค์จะเป็นเป้าหมายที่กำหนดไว้ให้สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ (3) เป็นทางเลือกหนึ่งที่สำคัญต่อการตัดสินใจของรัฐบาล และ (4) ต้องเป็นสิ่งที่อยู่ในวิสัยที่น่าจะเป็นไปได้ หรือสามารถกระทำให้สำเร็จได้

ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล เป็นทางเลือกที่ได้กำหนดขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหา บรรเทาและป้องกันปัญหาต่าง ๆ ตามภาระหน้าที่ของรัฐบาล ซึ่ง ศุภชัย ยาวะประภาษ (2540, หน้า 4) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นแนวปฏิบัติกว้าง ๆ ซึ่งมิเพียงแต่อำนวยประโยชน์แก่ข้าราชการประจำในฐานะที่มีหน้าที่ และความรับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลเท่านั้น หากแต่จะมีผลกระทบต่อประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ ของชาติอีกด้วย ประโยชน์ของนโยบายสาธารณะมีหลายประการ เช่น ทำให้ง่ายและสะดวกแก่บุคลากรของรัฐที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย สามารถป้องกันการปฏิบัติตามอารมณ์โดยขาดความเป็นผลของผู้มีอำนาจรัฐ อีกทั้งยังมีว่าส่วนช่วยให้ประชาชนและกลุ่มอาชีพ

ต่าง ๆ ใช้เป็นแนวทางในการปรับตัวให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งช่วยลดหรือแก้ปัญหาความล้มเหลวของรัฐบาลในอดีตได้อีกทางหนึ่งด้วย

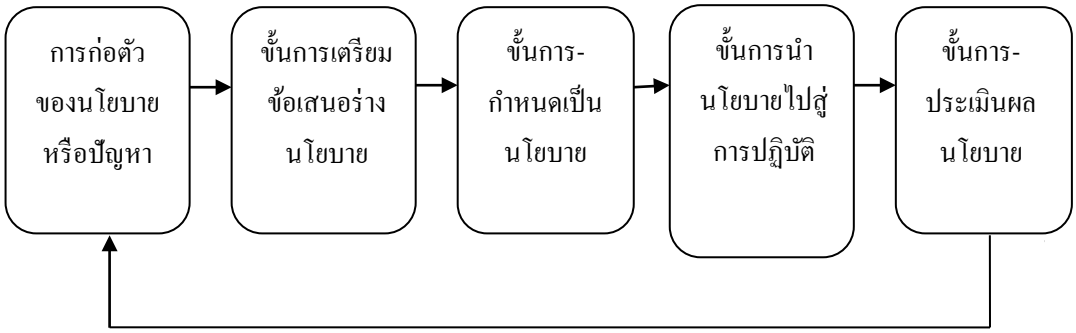
นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะยังมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศของรัฐบาลในอีกหลาย ๆ ด้าน ได้แก่ เป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศและกระจายความเจริญไปทุกภูมิภาคอย่างทั่วถึงเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม แก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน เป็นเครื่องมือในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มีเสถียรภาพ รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติ เป็นต้น (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2550, หน้า 25-30)

อมรศักดิ์ กิจธนานันท์ (2551) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบายให้แก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการบริหารประเทศ ซึ่งพอสรุปได้ ดังนี้ (1) ความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบาย รัฐบาลที่สามารถกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และสามารถนำโยบายไปปฏิบัติจนประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะได้รับความเชื่อถือและความนิยมจากประชาชน ส่งผลให้รัฐบาลดังกล่าวมีโอกาสในการดำรงอำนาจในการบริหารประเทศยาวนานขึ้น และ (2) ความสำคัญต่อประชาชน นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมืองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น ประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของพวกเขาผ่านกลไกทางการเมืองต่าง ๆ เช่น ระบบราชการ นักการเมือง ฯลฯ ความต้องการดังกล่าว จะถูกนำเข้าสู่ระบบการเมืองไปเป็นนโยบายสาธารณะ เมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติและได้ผลตามเป้าประสงค์ ก็จะทำให้ประชาชนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

กระบวนการนโยบายสาธารณะ

Anderson, Brady, and Bullock (1984, p. 125) แบ่งกระบวนการของนโยบายออกเป็น 5 ขั้นตอน ประกอบด้วย (1) ขั้นการก่อตัวของนโยบายหรือขั้นการก่อตัวของปัญหา (policy or problem formation) (2) ขั้นการเตรียมข้อเสนอร่างนโยบาย (policy formulation) (3) ขั้นกำหนดเป็นนโยบาย (policy adoption) (4) ขั้นการนำนโยบายไปสู่

การปฏิบัติ (policy implementation) และ (5) ขั้นการประเมินผลนโยบาย (policy evaluation) ดังแสดงในภาพ 2



ภาพ 2 กระบวนการนโยบายตามทรรศนะของ Anderson, Brady, and Bullock

ที่มา. จาก *Public policy and politics in the United States* (p. 125), by J. E. Anderson, D. W. Brady and C. Bullock, 1984, Monetary, CA: Brooks/Cole.

สำหรับการก่อตัวของวาระนโยบาย Gerston (1997, pp. 22-25) กล่าวว่า ปัญหาต่าง ๆ ไม่สามารถเข้าสู่วาระนโยบายได้เอง แต่จะต้องมีผู้สร้างวาระนโยบายขึ้นมา ได้แก่ ผู้นำกลุ่มผลประโยชน์ และสื่อมวลชน ซึ่งสามารถแสดงบทบาทเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดข้อสรุปจากส่วนต่าง ๆ ที่มีบทบาทในการสร้างวาระนโยบาย เพื่อจะนำไปสู่กระบวนการจัดตั้งสถาบันสำหรับแก้ไขปัญหาและกระบวนการจัดสรรงบประมาณที่จะตามมา ซึ่งการเข้าสู่วาระนโยบายของปัญหาต้องประกอบด้วยกลไกกระตุ้น (triggering mechanism) หรือแรงขับเคลื่อน (driver) หรือกระแส (stream) โดยตัวกระตุ้นให้เกิดนโยบายมีสองประการ คือ ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน กล่าวคือ ปัจจัยภายนอก ได้แก่ สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในขณะที่ปัจจัยภายใน ได้แก่ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี การเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล อิทธิพลของหน่วยงานภาครัฐและความสนใจของผู้เชี่ยวชาญ ทั้งนี้ลักษณะของปัญหาที่จะได้รับความสำคัญจากรัฐบาลนั้น เกิดจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างขอบเขต (scope) ได้แก่ จำนวนประชากรที่ได้รับผลกระทบ ความเข้มข้น ได้แก่ ระดับความตื่นตัวของสาธารณะต่อปัญหาและเวลา ได้แก่ ช่วงเวลาที่ปัญหานั้น ๆ อยู่ในความสนใจของสาธารณะ

Kingdon (2003, pp. 90-94) กล่าวถึงการกำหนดวาระนโยบายว่า เกิดขึ้นจากกระแส (stream) ของรายละเอียดในสามด้านที่ต่างเป็นอิสระต่อกัน แต่มาพบโดยพร้อมกัน ได้แก่

1. กระแสปัญหา (problem stream) เป็นกระแสที่มุ่งเน้นไปที่ความสนใจของประชาชนและของผู้กำหนดนโยบายในปัญหาของสังคมที่เฉพาะเจาะจงไปในปัญหาใดปัญหาหนึ่ง โดยมีการให้คำนิยามหรือคำจำกัดความของปัญหานั้น ๆ หลังจากมีการนำปัญหาดังกล่าวมากำหนดเป็นนโยบาย เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แต่การจะให้ได้มาซึ่งการให้ความสำคัญว่า ปัญหาใดควรให้ความสนใจ มีหลายวิธีการและหลายกระบวนการ ซึ่งอาจทำได้โดยการติดตามข้อมูลทางสังคม เป็นต้น และโดยทั่วไปแล้วปัญหาที่นำมาให้คำจำกัดความนั้น มักจะนำมาให้คำจำกัดความในรูปของค่านิยมที่อาจจะเป็นค่านิยมในเชิงอนุรักษ์นิยมหรือเชิงเสรีนิยมก็ได้ กระแสปัญหาจึง ได้แก่ ช่วงเวลาที่ปัญหาได้รับความสนใจ การนิยามปัญหาและผลตอบรับจากการศึกษาปัญหา

2. กระแสการเมือง (political stream) เป็นกระแสที่รัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายกำหนดปัญหา โดยมีประเด็นของปัญหาที่ควรจะได้รับการแก้ไขอยู่แล้ว ซึ่งประเด็นหรือปัญหาเหล่านี้จะก่อตัวหรือได้รับการกำหนดขึ้นมาโดยเป็นผลมาจากการปฏิสัมพันธ์ของพลังที่สำคัญในสังคม เช่น อารมณ์หรือความรู้สึกของประชาชนในชาติ (public mood) อำนาจอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ และการเคลื่อนไหวหรือการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล เป็นต้น ทั้งนี้ ผู้ที่มีส่วนร่วมในการก่อตัวของปัญหาจะสามารถพบเห็นได้ตามที่สาธารณะทั่วไป (visible cluster) ซึ่งได้แก่ ฝ่ายบริหารที่มีตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง ที่ปรึกษาของรัฐบาลหรือผู้นำรัฐบาล สมาชิกรัฐสภา สื่อมวลชน กลุ่ม-ผลประโยชน์และพรรคการเมือง เป็นต้น โดยทั่วไปแล้ว ปัญหาที่ก่อตัวขึ้นมาและได้รับความเห็นพ้องต้องกันได้นั้น มักเกิดจากการต่อรองระหว่างผู้ที่มีส่วนร่วมดังกล่าว กระแสการเมืองจึง ได้แก่ อารมณ์ความรู้สึกของประชาชน สภาพการณ์ของรัฐบาล และความเคลื่อนไหวของกลุ่มผลประโยชน์

3. กระแสนโยบาย (policy stream) เป็นกระแสที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบวาระการตัดสินใจ หรือเป็นการระบุรายละเอียดทางเลือกที่ใช้ในการตัดสินใจ โดยผู้ที่มีส่วนในการกำหนดทางเลือกที่ใช้สำหรับการตัดสินใจให้แก่ผู้กำหนดนโยบายนั้น มักจะเป็น

ผู้อยู่เบื้องหลัง (hidden cluster) ได้แก่ นักวิชาการ นักวิจัย นักรัฐประศาสนศาสตร์ ที่ปรึกษา สำนักงบประมาณ และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นต้น กระแสนโยบายจึง ได้แก่ การพัฒนาของทางเลือกในการแก้ไขปัญหา เช่น กฎหมายหรือเทคโนโลยีที่เกิดขึ้น เพื่อรองรับการแก้ไขปัญหา เป็นต้น

เมื่อใดที่กระแสทั้งสาม คือ กระแสปัญหา กระแสการเมือง และกระแสนโยบาย มาบรรจบพร้อมกัน ก็จะเป็นที่มาของนโยบาย เพราะเป็นโอกาสที่ทำให้หน้าต่างนโยบาย (window policy) หรือหน้าต่างแห่งโอกาส (window of opportunity) เปิดออก ซึ่งการจัด ระเบียบวาระนโยบายนั้น เป็นผลหรือไม่ ขึ้นอยู่กับโอกาสหรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เมื่อ มีโอกาสหรือมีสถานการณ์ที่เอื้ออำนวย คือ ทั้งสามกระแสมาพบโดยพร้อมกัน ถึงแม้ว่า หน้าต่างแห่งนโยบายหรือหน้าต่างแห่งโอกาส จะเปิดออกให้ประเด็นปัญหาได้รับ การยอมรับเข้าสู่วาระของรัฐบาลได้นั้น ทั้งสามกระแสจะต้องมาพบโดยพร้อมกัน อย่างไรก็ตาม กระแสทั้งสามประการดังกล่าว ก็มีลักษณะเป็นอิสระต่อกัน โดยมีบริบท หรือสภาพการณ์ทางสังคมที่มีอยู่ก่อน (societal predisposition) เช่น ค่านิยม วัฒนธรรม ทางการเมืองและโครงสร้างรัฐธรรมนูญ เป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่ทำให้ประเด็นปัญหาเข้าสู่ วาระของรัฐบาล

การนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) เกิดจากความเห็นเกี่ยวกับ นโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นเสมือนกลไกหลักสำคัญในการดำเนินงานของรัฐบาลและ หน่วยงานของภาครัฐทุกแห่ง ด้วยเหตุที่นโยบายเป็นกิจกรรม แผนงาน โครงการ หรือ แนวทางปฏิบัติ ที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาทั้งระยะสั้น และระยะยาว ซึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ผ่านมาประสบความสำเร็จมีเพียงส่วนน้อย อีกทั้งความล้มเหลวที่เกิดขึ้นมักมีสาเหตุที่ไม่แน่ชัด จนเป็นผลทำให้นโยบายต้องล้มเลิก ไปในที่สุด และก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติหลายด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ คือ สิ้นเปลืองงบประมาณ สิ้นเปลืองบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงาน ดังนั้น การศึกษาทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ จึงมีความสำคัญ

อย่างยิ่งที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินนโยบายสาธารณะ (วรเดช จันทรศร, 2551, หน้า 16)

Pressman and Wildavsky (1973, p. 3) เป็นผู้ที่บุกเบิกศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง จนกระทั่งการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการยอมรับว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ได้ให้คำนิยามของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่า เป็นการดำเนินงานให้ลุล่วงให้ประสบความสำเร็จให้ครบถ้วนให้เกิดผลผลิตและให้สมบูรณ์ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่รัฐบาลกำลังปฏิบัติอยู่และเป็นธรรมชาติของนโยบาย จะเห็นได้ว่า ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการกระทำขององค์การราชการที่จะต้องรับผิดชอบในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จในทุกด้าน และให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความ-เรียบร้อยครบถ้วนสมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้และก่อให้เกิดผลผลิตที่ถึงปรารถนา

Van Meter and Van Horn (1975, p. 200) นิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง การดำเนินงานโดยบุคคล หรือกลุ่มบุคคลในภาครัฐหรือภาคเอกชน ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวมุ่งที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จโดยตรงตามวัตถุประสงค์จากการตัดสินใจดำเนินนโยบายที่ได้กระทำก่อนหน้านั้น

Mazmanian and Sabatier (1989, pp. 20-21) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติและนโยบายสาธารณะ โดยชี้ให้เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึง หมายถึง การนำการตัดสินใจนโยบายที่ได้กระทำไว้ไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ และเป็นการร่วมกันทำงานภายใต้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือคำพิพากษาของศาลสูงสุด หรือศาลฎีกา

นอกจากนี้ นักวิชาการไทยได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้หลากหลาย เริ่มจาก ศุภชัย ยาวะประภาษ (2540, หน้า 90) สรุปนิยามของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 2 ประเด็น คือ (1) การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการ กล่าวคือ มีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรม ไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วครั้งชั่วคราวแล้วหายไป ไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นขยักขย่อน แต่เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้น

ต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และ (2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย

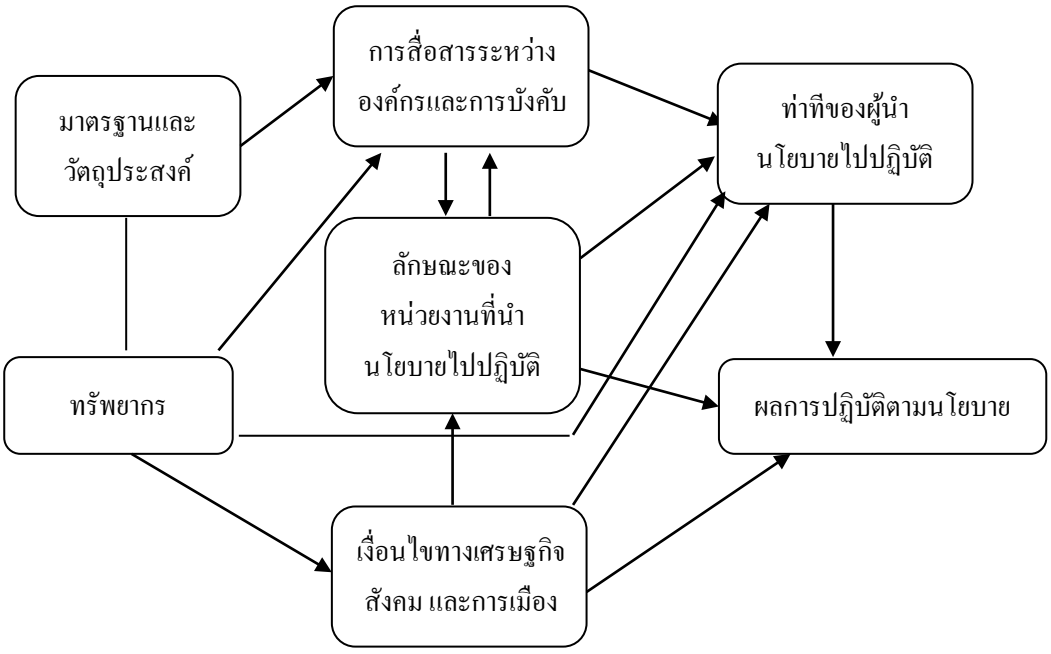
กล้า ทองขาว (2548, หน้า 7) กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติในมุมมองซึ่งเป็นกิจกรรมหรือด้านการปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึง หมายถึง กระบวนการจัดการและประสานกิจกรรมเพื่อทำการเปลี่ยนแปลงไปสู่ผลลัพธ์ที่มุ่งประสงค์ให้บรรลุความสำเร็จ ตรงตามเจตจำนงของนโยบาย โดยกลุ่มหรือองค์กรภาครัฐหรือเอกชน

สุรสิทธิ์ วชิรขจร (2549, หน้า 74) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการหรือวิธีการที่จะนำนโยบายที่ได้รับความเห็นชอบแล้วไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องมากมาย เช่น การกำหนดหรือตีความแนวทางการปฏิบัติที่แน่ชัด การเบิกจ่ายงบประมาณ การทำสัญญา การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การกำหนดอัตรากำลังการกำหนดทางเลือกในการปฏิบัติการเจรจาต่อรอง เป็นต้น สรุปความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การดำเนินการของบุคคล กลุ่ม-บุคคลหรือองค์การทั้งภาครัฐ และเอกชนโดยมุ่งเน้นที่จะให้วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของนโยบายบรรลุผลสำเร็จตามที่ได้กำหนดไว้แล้วในนโยบาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า เป็นกระบวนการหรือหลักการที่กฎหมายผ่านสภา หรือนโยบายได้รับการอนุมัติเป็นกิจกรรมของการนำนโยบายที่อยู่ในรูปของกฎหมาย นโยบายระเบียบ คำสั่งหรือรูปแบบอื่น ๆ ไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ

ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Van Meter and Van Horn (1975, pp. 445-488) กำหนดตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยตัวแบบนี้มุ่งอธิบายตัวแปรที่เชื่อมโยงระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติกับผลการปฏิบัติงาน มีด้วยกัน 6 ตัวแปร ได้แก่ (1) มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (policy standard and objectives) หมายความว่า นโยบายต้องมีวัตถุประสงค์ที่เป็นรูปธรรมและมีมาตรฐานที่ชัดเจนที่สามารถสะท้อนเกณฑ์การประเมินการปฏิบัติตามนโยบายได้ชัดเจน (2) ทรัพยากรของนโยบาย (policy resources) เช่น งบประมาณหรือสิ่งจูงในอื่น ๆ ซึ่งต้องมีเพียงพอ (3) การสื่อสารระหว่างองค์กรและการบังคับให้เป็นไปตามนโยบาย (inter organizational communication and

enforcement activities) หมายความว่า ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น ต้องเป็นไปอย่างมีคุณภาพและเป็นไปตามหลักของการกระจายอำนาจ สามารถสื่อสารกันเข้าใจและบังคับใช้นโยบายได้ (4) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (characteristics of implementing agencies) เช่น จำนวนเจ้าหน้าที่การควบคุมการบังคับบัญชาความอยู่รอดขององค์กร ความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการกับผู้กำหนดนโยบาย (5) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง (economic, social and political conditions) เช่น ลักษณะของมติมหาชนและกลุ่มผลประโยชน์ (6) ท่าทีของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (disposition or attitudes of implementers) ได้แก่ การรับรู้นโยบาย เช่น ความรู้ความเข้าใจนโยบาย ทิศทางการตอบสนอง เช่น การยอมรับหรือปฏิเสธนโยบาย และระดับความเข้มข้นของการตอบสนอง เช่น การยอมรับหรือปฏิเสธดังกล่าว มีระดับมากน้อยเพียงใด ดังแสดงในภาพ 3



ภาพ 3 ตัวแบบกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter และ Van Horn

ที่มา. จาก The policy implementation process: A conceptual framework (p. 463), by D. S. Van Meter and C. E. Van Horn, 1975, *Administration and Society, 6*(4), 445-488.

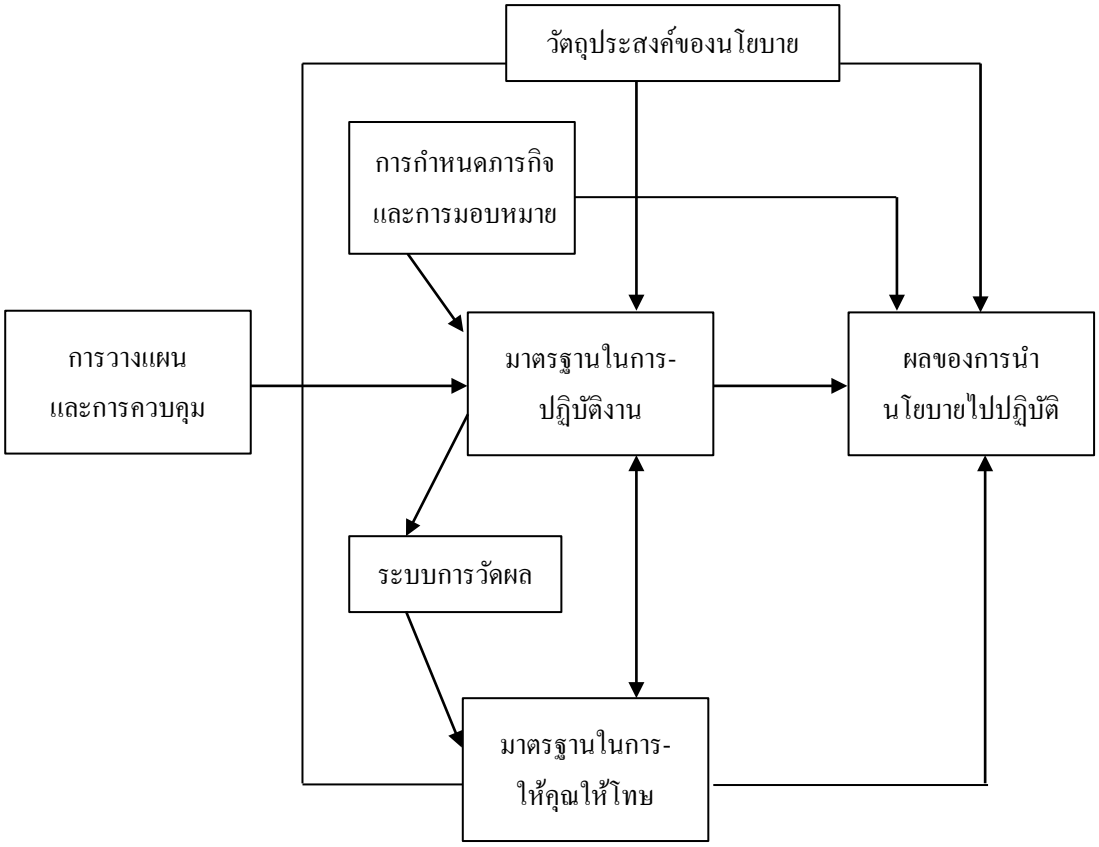
ตัวแบบ Van Meter and Van Horn จำแนกตัวแปรออกตามปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติและมีลักษณะเป็นการเปรียบเทียบง่าย ๆ เขาเสนอว่า การวิเคราะห์ การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องนำการเปลี่ยนแปลง และนำระดับของการเห็นพ้องกันมาร่วมพิจารณา โดยมีสมมติฐานว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จมากที่สุดเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย และคนเห็นด้วยกับจุดมุ่งหมายของนโยบายในระดับสูง ตัวแบบดังกล่าวมาอธิบายการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าสนใจให้คำแนะนำแก่ผู้กำหนดนโยบาย

วรเดช จันทรศร (2551, หน้า 129-132) ประมวลตัวแบบของนักวิชาการที่ศึกษาเพื่อสังเคราะห์แนวคิดที่ได้จากการศึกษาและพัฒนาเป็นตัวแบบทางทฤษฎี เพื่อใช้อธิบายว่า องค์กรต่าง ๆ ที่สามารถนำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องมีปัจจัยอะไรที่เป็นเงื่อนไขสำคัญ ที่จะทำให้นโยบาย แผนงาน หรือโครงการดำเนินการสำเร็จบรรลุจุดมุ่งหมาย ซึ่งตัวแบบที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติรวม 6 ตัวแบบ ได้แก่

1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (rational model) ตัวแบบนี้มีแนวคิดว่า การใช้หลักด้านเหตุผลเป็นสิ่งสำคัญที่สุดที่จะชี้วัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ องค์กรหรือหน่วยงานที่ปฏิบัติการนั้นจะต้องมีค่านิยมแบบยึดหลักเหตุผล เป็นเหตุผลสำคัญในการตัดสินใจ ดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ต้องยึดหลักมีเหตุผล เป็นสิ่งที่จะต้องขยายผลให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางที่สุด นโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่จะประสบความสำเร็จ จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ และภารกิจอย่างชัดเจน มีการมอบหมายงาน กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน โดยหลักการที่มีเหตุผลชัดเจน อาจกล่าวได้ว่า องค์กรหรือหน่วยงานจะมีองค์ประกอบในการดำเนินงานอยู่ 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ (1) นโยบายจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ซึ่งหน่วยงานสามารถแปรวัตถุประสงค์ถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม และ (2) ความสามารถในการปฏิบัติงานได้อย่างบรรลุผลใกล้เคียงกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

โดยทั่วไป ระดับความสำเร็จของการดำเนินนโยบายหรือโครงการไปสู่การปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับปัจจัย 5 ประการ ดังนี้ ประการแรก ความชัดเจนในวัตถุประสงค์

ของนโยบายหรือโครงการ ประการที่สอง การกำหนดภารกิจและมอบหมายอย่างชัดเจน ประการที่สาม การกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน ประการที่สี่ การสร้างระบบประเมินผลที่เหมาะสม และประการที่ห้า การสร้างมาตรฐานการจูงใจ (ให้คุณให้โทษ) ที่เหมาะสม

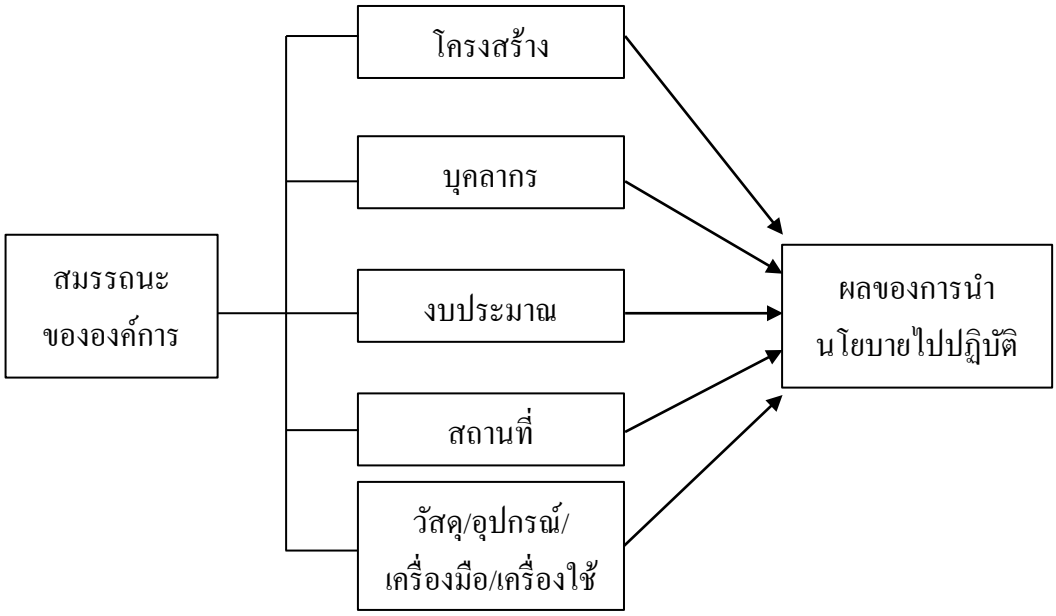


ภาพ 4 ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล

ที่มา. จาก *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (หน้า 131), โดย วรเดช จันทรศร, 2551, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พริกหวานกราฟฟิค.

2. ตัวแบบด้านการจัดการ (management model) ตัวแบบนี้จะให้ความสำคัญในเรื่องสมรรถนะขององค์กรเป็นหลัก โดยถือว่า ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการไปปฏิบัติ จะขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการไปปฏิบัติว่า ขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานอย่างสอดคล้องกับความคาดหวังของหน่วยงานเพียงใด องค์กรจำเป็นต้องมีโครงสร้างองค์กร

ที่เหมาะสม มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและทางเทคนิคอย่างเพียงพอ มีการวางแผนเตรียมการ หรือมีความพร้อมเป็นอย่างดี ทั้งทางด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือ เครื่องใช้ และงบประมาณ ตัวแบบนี้มีความพยายามที่จะศึกษาหาทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติงานตามแผนงานและนโยบายในอดีต เช่น การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ การขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้าในการสรรหาบุคลากร ความล่าช้าในการสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้าในการจัดตั้งระบบงานการแก้ไขปัญหาการประสานงาน

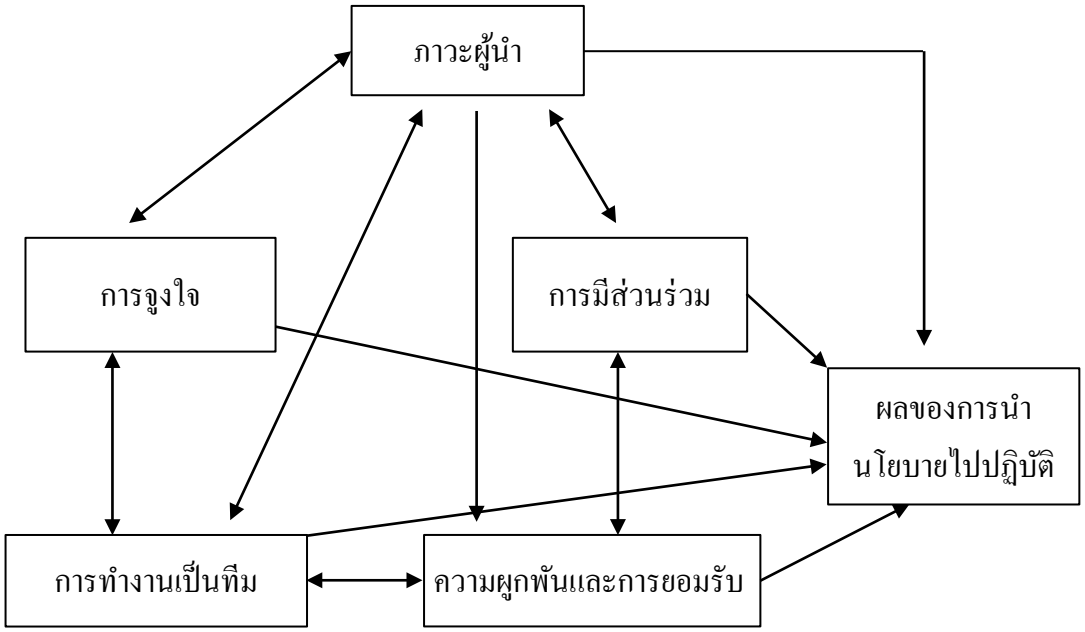


ภาพ 5 ตัวแบบทางด้านการจัดการ

ที่มา. จาก *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (หน้า 134), โดย วรเดช จันทรศร, 2551, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พริกหวานกราฟฟิค.

3. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (organization development model) แนวคิดตามตัวแบบนี้ ได้ให้ความสำคัญเฉพาะบุคลากรในหน่วยงานเป็นหลัก โดยมีแนวคิดว่าบุคลากรเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในองค์กร จึงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม (participation) ของคนในองค์กร การทำงานเป็นทีม โดยการทำงานในทีมจำเป็นต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมคำนึงถึงการจูงใจการใช้ผู้นำอย่างเหมาะสม การสร้างความรู้สึกรักผูกพันกับองค์กร การยอมรับ การพัฒนาทีมงานมากกว่าการใช้กำลังบังคับควบคุม

ตัวแบบนี้จึงให้ความสำคัญเพิ่มเติมต่อกระบวนการสื่อสารสองทาง การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการสร้างความตระหนักและผูกพันกับนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ขณะที่การให้ผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้กำหนดนโยบายแต่เพียงลำพัง จะเป็นผลเสียและไม่สอดคล้องกับฐานคติการพัฒนาองค์กรตามแนวคิดนี้

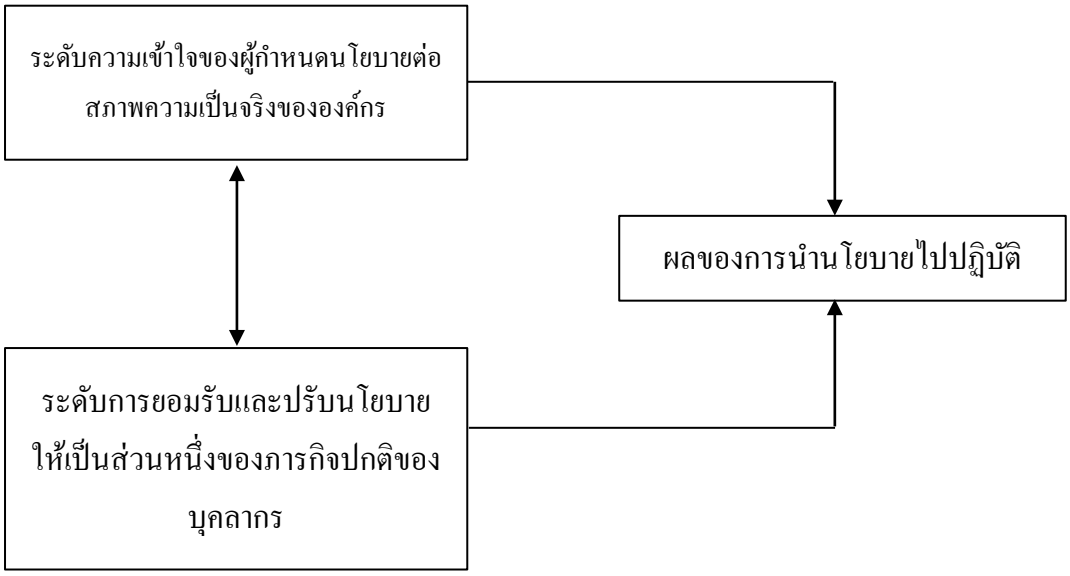


ภาพ 6 ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร

ที่มา. จาก *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (หน้า 136), โดย วรเดช จันทรศร, 2551, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พริกหวานกราฟฟิค.

4. ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ (bureaucratic process model) เป็นแนวคิดทางสังคมวิทยาที่อธิบายถึงองค์กรขนาดใหญ่ ซึ่งมีกฎระเบียบขั้นตอนค่อนข้างมาก มีแบบแผนความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ และมีการกำหนดระบบคุณธรรมเอาไว้อย่างแน่นอนตายตัว อย่างไรก็ตาม ภายในองค์กรขนาดใหญ่ก็ไม่ได้มีแบบแผนความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ (รูปนัย) เพียงอย่างเดียว แต่จะประกอบด้วยแบบแผนความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการด้วย ซึ่งมักจะเป็นกรณีของข้าราชการระดับล่างทั้งสิ้น เพราะว่าข้าราชการระดับล่าง เป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และเป็นผู้ที่ใช้วิจารณญาณของตนในการตัดสินใจให้บริการประชาชนทั้งสิ้น ผู้บังคับบัญชาไม่มี

โอกาสที่จะติดตามไปควบคุมบัญชาตลอดเวลาได้ ดังนั้น สิ่งที่จะวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายจึงขึ้นอยู่กับความพร้อมของผู้นำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่ไปปฏิบัติโดยตรงว่า ยินดีพร้อมทุ่มเทให้กับการปฏิบัติราชการหรือมีอุปสรรคข้อจำกัดมากน้อยประการใด ความพร้อมในการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากปัจจัย 2 ประการ คือ ประการแรก ระดับความเข้าใจของผู้กำหนดนโยบายต่อสภาพแวดล้อม ความเป็นจริงของหน่วยงานและองค์กร สภาพปัญหา และข้อจำกัดต่าง ๆ เช่น ปริมาณงานเกินกำลัง การขาดแคลนบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะเรื่องขาดแรงจูงใจ ขาดขวัญกำลังใจที่เหมาะสมเพียงพอ เป็นต้น และประการที่สอง ระดับการยอมรับ เห็นพ้องในนโยบาย และการปรับนโยบายใหม่ ให้สอดคล้องกับภารกิจปกติหรือเป็นส่วนหนึ่งในหน้าที่ราชการของบุคลากรแต่ละคน

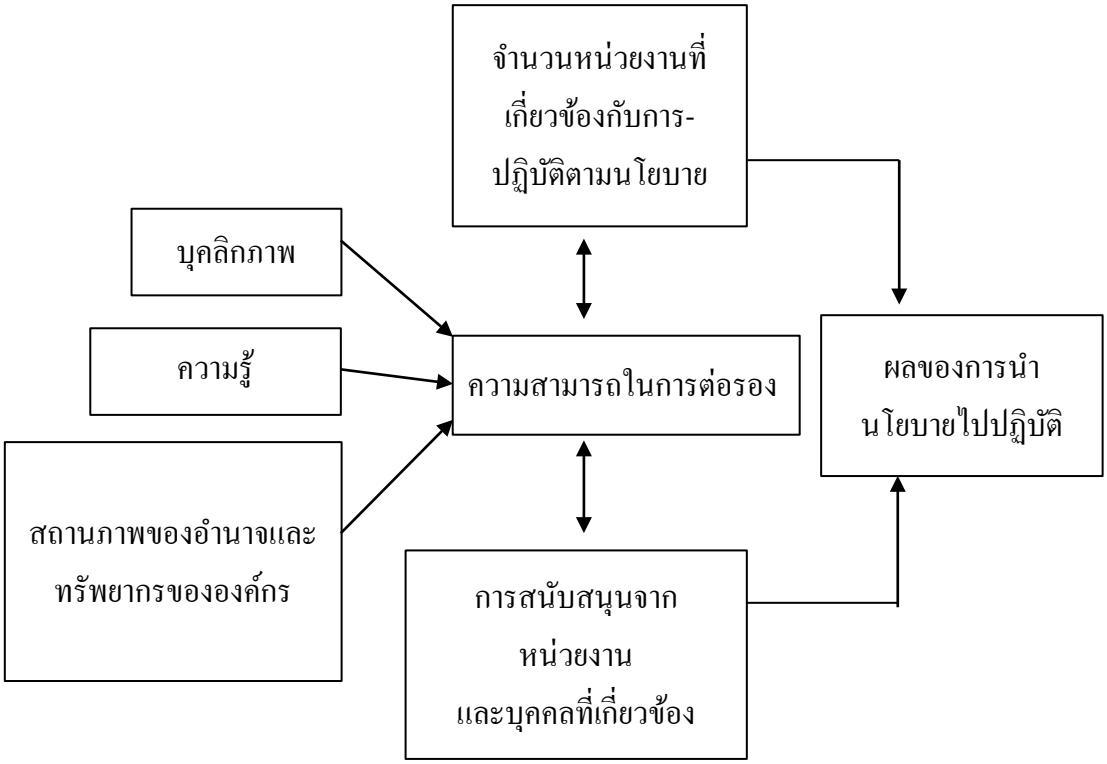


ภาพ 7 ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ

ที่มา. จาก *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (หน้า 138), โดย วรเดช จันทรศร, 2551, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พริกหวานกราฟฟิค.

5. ตัวแบบทางการเมือง (political model) ตัวแบบนี้ยึดหลักการว่า นโยบายเป็นการแบ่งสรรคุณค่าในสังคม ดังนั้น นโยบายในเรื่องหนึ่ง ๆ จะมีผู้ที่ได้รับประโยชน์กับผู้ที่สูญเสียประโยชน์เสมอ และโดยปกติในแต่ละฝ่ายจะให้คุณค่าของนโยบายแตกต่างกัน และจะเน้นการรักษาผลประโยชน์ของตนไว้เป็นอันดับแรก ดังนั้น จึงเป็นการยาก

ที่ทุกฝ่ายจะเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายอย่างเป็นเอกฉันท์ ตัวแบบนี้เห็นว่า จำนวนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นประเด็นที่สำคัญในการเจรจาต่อรอง หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีจำนวนน้อย โอกาสที่จะสร้างความเห็นพ้องต้องกันก็มีมากกว่า ในการเจรจาที่มีหน่วยงานมาก ๆ ความสามารถในการเจรจาต่อรองของผู้เล่นจะเกี่ยวข้องกับบุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ ความชำนาญในการชักจูงต่อรอง สถานภาพของผู้มีอำนาจและทรัพยากรขององค์กร ตลอดจนการสนับสนุนจากบุคคลและองค์กรต่าง ๆ เช่น บุคคลสำคัญ หัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สื่อมวลชน และกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ

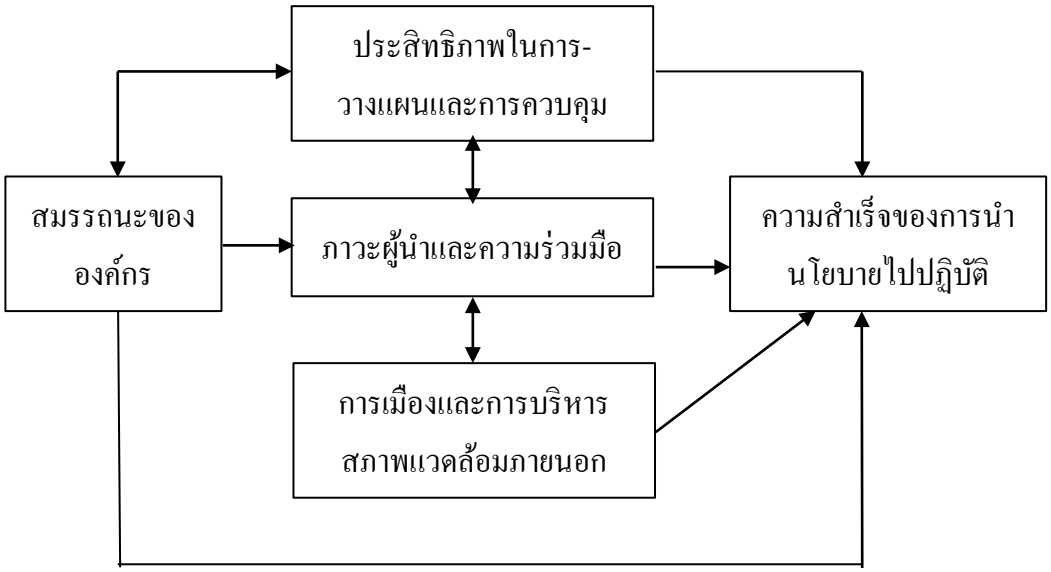


ภาพ 8 ตัวแบบทางการเมือง

ที่มา. จาก *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (หน้า 140), โดย วรเดช จันทรศร, 2551, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พริกหวานกราฟฟิค.

6. ตัวแบบเชิงบูรณาการ (integrated model) ตัวแบบนี้เป็นตัวแบบที่รวบรวมจากแนวคิดของทั้ง 5 ตัวแบบ โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่าง ๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จทั้งในมิติของผลผลิต ผลลัพธ์ และประเทศชาติโดยรวมได้รับ ส่วนตัวแปรอิสระที่นำมาพิจารณา ประกอบด้วย 4 ปัจจัย คือ สมรรถนะ

ขององค์กร ประสิทธิภาพในการวางแผนและควบคุม ภาวะผู้นำและความร่วมมือ และการเมืองและการบริหารสิ่งแวดล้อมภายนอก



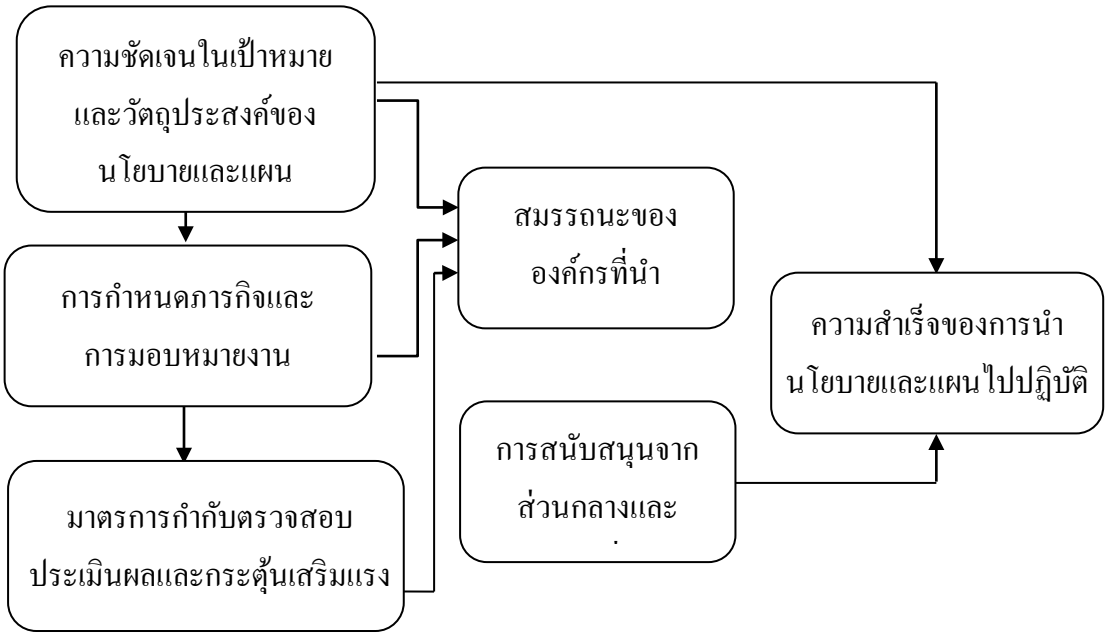
ภาพ 9 ตัวแบบเชิงบูรณาการ

ที่มา. จาก *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (หน้า 144), โดย วรเดช จันทรศร, 2551, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พริกหวานกราฟฟิค.

นอกจากนี้ กล้า ทองขาว (2548, หน้า 66-67) ศึกษากระบวนการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ มีตัวแปรหลากหลายที่ส่งผลให้นโยบายที่นำไปปฏิบัติประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ซึ่งมีทั้งตัวแปรทางการเมืองและตัวแปรทางการบริหาร ตัวแปรต่าง ๆ เหล่านี้ จะแสดงอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากน้อยแตกต่างกัน บางตัวแปรมีอิทธิพลโดยตรง บางตัวแปรอาจมีอิทธิพลโดยอ้อม และตัวแปรต่าง ๆ ดังกล่าว มีการรวมกันเป็นกลุ่มหรือชุด คือ (1) ชุดตัวแปรด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (2) ชุดตัวแปรกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน (3) ชุดตัวแปรสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (4) ชุดตัวแปรมาตรการสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น (5) ชุดตัวแปรมาตรการกำกับ ตรวจสอบ ประเมินผล และการกระตุ้นเสริมแรง

จากการศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแปรสาเหตุทั้ง 5 ประการ ที่มีอิทธิพลหรือตัวแปรตามที่เป็นผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า ตัวแปรด้านความชัดเจนใน

เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็นตัวแปรที่ส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คล้ายกับตัวแปรด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานและตัวแปรการสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่นและความผูกพันส่วนตัวแปรสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติและตัวแปรมาตรการกำกับตรวจสอบ ประเมินผล และกระตุ้นเสริมแรง มีความสัมพันธ์หรืออิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรง เมื่อนำตัวแบบที่พัฒนาขึ้นไปทดสอบเชิงประจักษ์กับกลุ่มตัวอย่างในกระบวนการนำนโยบายรณรงค์เพื่อการเรียนรู้หนังสือแห่งชาติไปปฏิบัติ พบว่า ลักษณะความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ มีความสอดคล้องกัน ดังแสดงในภาพ 10



ภาพ 10 ตัวแบบกระบวนการการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ

ที่มา. จาก *การนำนโยบายและแผนการศึกษาไปปฏิบัติ: แนวคิดทฤษฎีและแนวทางการดำเนินงาน* (หน้า 67), โดย กล้า ทองขาว, 2548, นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

คำอธิบายตามตัวแปรนี้ คือ การนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งหมายถึง นโยบายและแผนที่นำไปปฏิบัติแล้วบรรลุวัตถุประสงค์ คือ กลุ่มเป้าหมายได้รับประโยชน์โดยตรง มีกิจกรรมคงอยู่ในลักษณะงานประจำ และสามารถนำวิธีการปฏิบัติเดียวกันไปใช้อีกนั้น เป็นผลมาจากการที่นโยบายได้ระบุ

เป้าหมายและวัตถุประสงค์ได้ชัดเจน ผู้ที่ได้รับมอบหมายแผนงานเข้าใจเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายและแผนชัดเจนตรงกัน เพราะความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายและแผน ช่วยให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบหรือผู้ได้รับมอบหมายนโยบายสามารถกำหนดภารกิจ กำหนดมาตรฐานของงาน และมีการมอบหมายงานให้หน่วยงานหรือบุคคลที่มีส่วนร่วมรับผิดชอบได้อย่างถูกต้องและชัดเจน ความชัดเจนของภารกิจและการมอบหมายงานจะช่วยให้หน่วยงานหรือองค์กรที่รับผิดชอบนโยบายหรือได้รับมอบหมายเข้าใจวิธีการปฏิบัติ จะมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อแสวงหารูปแบบวิธีการทำงานให้สอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายและปฏิบัติแผนงานได้ตรงตามเจตนารมณ์ของนโยบายและเป้าหมายของแผนช่วยให้หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติพัฒนาศักยภาพ เพื่อเตรียมกำลังขอการสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลางอย่างเหมาะสม นอกจากนั้น ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นต้องขอการสนับสนุนจากส่วนท้องถิ่น จากสื่อสารมวลชน จากกลุ่มพลังมวลชน ผู้นำชุมชน เพราะการสนับสนุนส่งเสริมจากท้องถิ่นจะเป็นปัจจัยเสริมกำลังใจ เสริมศักยภาพของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และประการสุดท้าย ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติยังขึ้นอยู่กับการมีมาตรการกำกับดูแล การตรวจสอบ การประเมินผล การกระตุ้นเสริมแรงให้กำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม

ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการศึกษาของ Brever and Deleon (1983, pp. 265-274) พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ประกอบด้วย (1) ที่มานโยบาย (source of policy) (2) ความชัดเจนของนโยบาย (clarity of policy) (3) การสนับสนุนนโยบาย (support for the policy) (4) ความซับซ้อนในการบริหารงาน (complexity of the administration) (5) สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัติ (incentives for implementers) และ (6) การจัดสรรทรัพยากร (resource allocation)

วรเดช จันทรศร (2551, หน้า 39-43) เสนอปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีอยู่ 8 ประการ ดังนี้

1. คุณลักษณะของนโยบาย คือ ต้องรู้ว่านโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายที่ดีหรือไม่ นโยบายที่ดีจะต้องให้ประโยชน์ตกกับคนที่ควรได้รับประโยชน์ สอดคล้องกับค่านิยมของสังคม มีการทดลองก่อนนำไปปฏิบัติจริง ผลลัพธ์ของนโยบายต้องเป็นรูปธรรมและมีการควบคุมและประเมินผลอย่างสม่ำเสมอและเมื่อนโยบายดีการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีโอกาสประสบความสำเร็จมากขึ้น

2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย คือ ถ้าวัตถุประสงค์ของนโยบาย มีความชัดเจน มีมาตรฐาน มีดัชนีชี้วัดความสำเร็จที่ชัดเจนถูกต้อง ย่อมทำให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความมั่นใจในการปฏิบัติและมีโอกาสประสบความสำเร็จมากขึ้น

3. ความเป็นไปได้ทางการเมือง คือ นโยบายที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติถ้าได้รับการสนับสนุนจากภาคเอกชน กลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ในสังคม นักวิชาการ ชนชั้นนำ สื่อมวลชน จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีโอกาสประสบความสำเร็จมากขึ้น

4. ความถูกต้องทางทฤษฎีและเทคโนโลยี ในการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องวิเคราะห์ให้ได้ว่า นโยบายดังกล่าวกำหนดขึ้นภายใต้แนวคิดตามทฤษฎีใด เช่น นโยบายเกิดจากการผลักดันของชนชั้นผู้นำที่มีอิทธิพลหรือเกิดจากการผลักดันของสถาบันต่าง ๆ หรือกลุ่มอิทธิพลใด การรู้ที่มาของนโยบายจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีโอกาสประสบความสำเร็จมากขึ้น

5. ความเพียงพอของทรัพยากร งบประมาณ กำลังคน เครื่องมือ เครื่องจักร ที่ดิน ฯลฯ เพียงพอต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

6. ลักษณะของหน่วยงาน มีโครงสร้างที่เหมาะสม ผู้นำมีความสามารถ ใกล้ชิดกับผู้กำหนดนโยบาย ระบบสื่อสาร ข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ

7. ทัศนคติของผู้ปฏิบัติตามนโยบาย ถ้าผู้ปฏิบัติมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบายจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จมากขึ้น

8. ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของหน่วยงานที่ร่วมนำนโยบายไปปฏิบัติจัดลำดับความสำคัญของแต่ละหน่วยงานอย่างเหมาะสม มีเอกภพในการตัดสินใจ ปลอดจากการแทรกแซงของหน่วยงานระดับบน

ประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ประสิทธิผล คือ การตรวจสอบว่ากิจกรรมที่ดำเนินการอยู่บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด สำหรับประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะสำเร็จหรือล้มเหลว เนื่องจากเป้าหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ที่การมุ่งทำให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ การชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่างความสำเร็จและความล้มเหลวสามารถทราบได้จาก (1) ระดับความร่วมมือที่ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติมีต่อผู้ออกคำสั่งหรือผู้กำหนดนโยบาย ถ้าระดับความร่วมมือมีสูง ระดับของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีสูงตามไปด้วย และในทางกลับกันถ้าระดับความร่วมมือมีต่ำก็ย่อมหมายความว่า ระดับความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสูงด้วย (2) การบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบาย ตามภาระหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบด้วยความราบรื่นและปราศจากปัญหา ถ้าหากการปฏิบัติตามนโยบายใดเต็มไปด้วยความขัดแย้งหรือมีอุปสรรคข้อขัดข้องเกิดขึ้นมากเท่าใด ระดับความล้มเหลวก็จะมีมากขึ้นเท่านั้น และ (3) นโยบายนั้นก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติงานหรือก่อให้เกิดผลกระทบตามที่พึงปรารถนาหรือไม่ หากนโยบายสามารถนำไปปฏิบัติได้ ก็กล่าวได้ว่า เป็นความสำเร็จประการหนึ่ง และในทางตรงกันข้าม เมื่อนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติแล้ว ผลที่ได้ไม่เป็นไปตามที่คาดหมายก็กล่าวได้ว่า เป็นความล้มเหลวนั้นเอง (Ripley & Franklin, 1982, pp. 199-200)

ปัญหาในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2551, หน้า 49-53) กล่าวถึงลักษณะปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติหลายประการ ได้แก่

1. ปัญหาด้านสมรรถนะขององค์การ “สมรรถนะขององค์การ” หมายถึง ความพร้อมและความสามารถขององค์การในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้ ปัญหาทางด้านสมรรถนะขององค์การจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยย่อย ดังต่อไปนี้

1.1 ปัจจัยด้านบุคลากร ถ้านโยบายที่กำหนดขึ้นมีความต้องการบุคลากรผู้ปฏิบัติเป็นจำนวนมาก และมีความรู้ความสามารถตรงตามลักษณะงาน แต่ถ้าบุคลากร

ในระบบราชการมีไม่เพียงพอ หรือบุคลากรไม่มีความรู้และความสามารถในการ-เข้ามาร่วมปฏิบัติในนโยบายนั้นได้ ก็ย่อมจะทำให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ยกตัวอย่างในระบบราชการไทย นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทมักจะประสบกับปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรมาก เพราะบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมักจะสมัครใจปฏิบัติงานในเขตเมืองมากกว่าปฏิบัติงานในชนบท ทั้งนี้ เพราะความก้าวหน้ามีมากกว่ากัน และในอดีตที่ผ่านมา คนดีมีฝีมือหรือคนเก่งไม่ได้เข้าไปปฏิบัติงานในชนบท แต่มักจะเป็นคนที่มีปัญหาในระบบราชการ เช่น ย้ายเพราะมีความผิดทางวินัย หรือไม่มีทางเลือกอื่น คนเก่งที่มีระบบอุปถัมภ์ค้ำจุนอยู่จึงมีโอกาสปฏิบัติงานในเมืองเป็นส่วนใหญ่ คนที่ปฏิบัติงานในชนบทที่ห่างไกลจึงนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์เท่าที่ควร

1.2 ปัจจัยด้านงบประมาณ สมรรถนะขององค์การจะมีมากขึ้นถ้าได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเต็มที่ มีการยืดหยุ่นในเรื่องระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้องค์การมีความคล่องตัวในการปฏิบัติมากยิ่งขึ้น แต่ถ้าหากนำนโยบายไปปฏิบัติถูกจำกัด ด้านงบประมาณสนับสนุน และมีระเบียบข้อบังคับในการใช้งบประมาณมาก ก็อาจทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติ และอาจมีผลมาถึงความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนรวมด้วย

1.3 ปัจจัยด้านโครงสร้างขององค์การ สมรรถนะขององค์การจะมีมากขึ้นถ้าโครงสร้างขององค์การที่รับเอานโยบายไปปฏิบัตินั้นมีความสลับซับซ้อนน้อย มีสายการบังคับบัญชาไม่ยาวจนเกินไป มีการติดต่อประสานงานคล่องตัว แต่ถ้าโครงสร้างขององค์การขนาดใหญ่มีความสลับซับซ้อนมาก สายการบังคับบัญชายาว ยึดกฎระเบียบมาก ย่อมทำให้เกิดปัญหาในการนำโยบายไปปฏิบัติได้เช่นเดียวกัน

1.4 ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี ปัญหาด้านสมรรถนะขององค์การจะทวีมากขึ้นถ้าหากองค์การที่รับผิดชอบไม่ได้รับการสนับสนุนด้านวัสดุอุปกรณ์ตลอดจนเครื่องมือ เครื่องใช้ และเทคโนโลยีที่จำเป็นอย่างเพียงพอ หรือทันต่อเวลา หรือเครื่องมือ อุปกรณ์ไม่ทันสมัย เช่น “นโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้โทษ” ถ้าอาวุธ เครื่องมือสื่อสาร เครื่องมือตรวจสารเสพติด ยานพาหนะของเจ้าหน้าที่ตำรวจมีไม่เพียงพอ หรือเก่าล้าสมัย การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จก็คงจะยาก

2. ปัญหาด้านการควบคุม “การควบคุม” (controlling) หมายถึง ความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติของนโยบาย แผนงานหรือโครงการ ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเพิ่มมากขึ้น ถ้าหากผู้รับผิดชอบในนโยบายขาดความสามารถที่จะทำการวัดหรือควบคุมผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานปฏิบัติได้ ซึ่งโดยปกติปัญหาด้านการควบคุมจะมีน้อย ถ้าหากวัตถุประสงค์ของนโยบายแผนงาน และโครงการชัดเจน มีการกำหนดภารกิจในการทำงานให้ชัดเจน มีการกำหนดมาตรฐานในการทำงาน ตลอดจนมีวิธีในการติดตามและควบคุมที่มีประสิทธิภาพ แต่สำหรับนโยบายจำนวนไม่น้อยในประเทศไทยเมื่อแปลงเป็นแผนงานและโครงการ และมีหน่วยงานรับไปปฏิบัติแล้ว แต่มักขาดการควบคุม ติดตาม และประเมินผลอย่างเป็นระบบ หรือประเมินผลแบบรวบยอด คือ ประเมินทั้งก่อนมีโครงการ ระหว่างโครงการและหลังโครงการสิ้นสุดแล้ว หรือบางครั้งติดตามและควบคุมแบบไม่จริงจังหรือไม่กล้าควบคุมเพราะเกรงใจกัน หรือกลัวกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย เป็นต้น

3. ปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ถึงแม้องค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสมรรถนะสูงเพียงใด หรือมีความสามารถในการควบคุมที่ดีเพียงใดก็ตาม ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่า การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะบรรลุผลสำเร็จ ถ้าหากขาดความร่วมมือของสมาชิกในองค์การ จากการสำรวจผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า เหตุผลที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เต็มใจ และไม่ร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นเพราะปัจจัย ดังนี้

3.1 สมาชิกในองค์การไม่เข้าใจในนโยบายนั้น จึงไม่ให้ความร่วมมือ บางครั้งต่อต้านนโยบายนั้นตั้งแต่เริ่มนำมาปฏิบัติ เช่น นโยบายสวมหมวกนิรภัย ประชาชนโดยทั่วไปยังไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบายและคิดว่านโยบายดังกล่าว ทำให้เขาต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเขาจึงพยายามหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามนโยบาย

3.2 สมาชิกในองค์การไม่เชื่อว่านโยบายนั้นจะสามารถแก้ปัญหาได้จริง จึงเกิดการต่อต้านในทางความคิดและการกระทำ

3.3 สมาชิกในองค์การไม่เห็นด้วยกับวิธีการปฏิบัติในโครงการหรือนโยบายนั้น เพราะไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

3.4 ระบบการติดต่อสื่อสาร และการประชาสัมพันธ์ไม่ดี

3.5 การขัดผลประโยชน์ของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

3.6 การขาดความชอบธรรมของผู้ที่ตัดสินนโยบาย หรือกำหนดนโยบาย

4. ปัญหาด้านการสนับสนุนขององค์การอื่นที่เกี่ยวข้อง ปัญหาหลักอีกประการหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็คือ ปัญหาด้านความสัมพันธ์และการสนับสนุนขององค์การอื่นที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากนโยบายสาธารณะบางนโยบายต้องอาศัยทั้งองค์การหลัก และองค์การอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการนโยบายไปปฏิบัติด้วยเช่นกัน ดังนั้น ถ้าองค์การหลักขาดการประสานงานที่ดี ขาดการแบ่งอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน ก็อาจส่งผลกระทบต่อการให้ความร่วมมือขององค์การอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ หรือถ้ามีองค์การที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากเกินความจำเป็น ก็อาจทำให้เกิดความขัดแย้งและนำไปสู่ความล้มเหลวของนโยบายได้เช่นเดียวกัน

นอกจากปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีปัญหาอื่น ๆ ที่เป็นอุปสรรคในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เช่น การถูกแทรกแซงทางการเมืองจากฝ่ายการเมืองระดับท้องถิ่น และระดับชาติ ซึ่งทำให้ข้าราชการไม่จริงจังและจริงใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้านโยบายนั้นเป็นนโยบายที่กำหนดมาจากรัฐบาลที่ตนไม่สนับสนุน และที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ การคอร์รัปชันในระบบราชการ ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติหลายนโยบายไม่บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์จากนโยบายนั้นเท่าที่ควร

แนวคิดประสิทธิผล

ความหมายของประสิทธิผล

ตามทัศนะของนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลไว้ต่างกัน สรุปได้ ดังนี้

Etzioni (1964, p. 8) ให้ความหมายของประสิทธิผลขององค์การว่า หมายถึง ขนาดของความสามารถขององค์การในการที่จะสามารถทำงานบรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ที่กำหนดไว้

Schein (1970, p. 177) กล่าวว่า ประสิทธิผลขององค์การ หมายถึง สมรรถนะ (capacity) ขององค์การในการที่จะอยู่รอด (survive) ปรับตัว (adapt) รักษาสภาพ (maintain) และเติบโต (grow) ไม่ว่าองค์การนั้นจะมีหน้าที่ใดที่ต้องการให้ลุล่วง

Cross (อ้างถึงใน ภรณี กีร์ติบุตร, 2529, หน้า 42) กล่าวว่า ประสิทธิผลเป็นความสมดุลอย่างดีที่สุดระหว่างกิจการด้านการปรับตัวและรักษาสภาพ ดังนั้น กิจกรรมขององค์กร ซึ่งเป็นเครื่องตัดสินการปฏิบัติขององค์กรว่า มีประสิทธิผลหรือไม่ ประกอบด้วยการได้มา ซึ่งทรัพยากรการใช้ตัวป้อนอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อเทียบกับผลผลิตการผลิตผลในรูปบริการหรือสินค้าการปฏิบัติงานด้านเทคนิคหรือด้านการบริการอย่างมีเหตุผลการลงทุนในองค์กร การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของพฤติกรรมและการตอบสนองความสนใจที่แตกต่างกันของบุคคลและกลุ่ม

James (อ้างถึงใน ภรณี กีร์ติบุตร, 2529, หน้า 57) กล่าวถึงประสิทธิผลขององค์การว่า เป็นความสามารถในการบรรลุถึงเป้าหมาย (degree of goal achievement) ประสิทธิผลองค์การ หมายถึง สมรรถนขององค์การในการที่จะอยู่รอดปรับตัวรักษาสภาพและเจริญเติบโตรวมทั้งการบูรณาการองค์การทั้งหมดเข้าด้วยกันเพื่อไม่ให้การทำงานขัดแย้งกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างเป้าหมายของบุคคลและเป้าหมายขององค์การจากที่กล่าวถึงข้างต้นสรุปว่า ประสิทธิผล หมายถึง ผลสำเร็จหรือผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

Barnard (1968, p. 55) กล่าวว่า ประสิทธิผลองค์การคือ การตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างสมบูรณ์ ความเข้มของการตอบสนองอย่างสมบูรณ์จะเป็นตัวชี้วัดความเข้มของประสิทธิผล

พิทยา บวรพัฒนา (2541, หน้า 68) กล่าวว่า ประสิทธิผลขององค์การเป็นเรื่องของการพิจารณาว่าองค์การประสบความสำเร็จเพียงใดในการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือสภาพขององค์การที่ตั้งไว้หรือปรารถนาให้เกิดขึ้น

ธงชัย สันติวงษ์ (2533, หน้า 314) กล่าวว่า ประสิทธิผลขององค์การนั้นจะมีขึ้นได้ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขว่า องค์การสามารถทำประโยชน์จากสภาพแวดล้อมจนบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งใจไว้ แต่สิ่งสำคัญที่สุดอยู่เบื้องหลังควบคู่กับประสิทธิผล ก็คือความมีประสิทธิภาพ (efficiency) ซึ่งหมายถึง การมีสมรรถนะสูง สามารถมีระบบ

การทำงานที่ก่อให้เกิดผลได้สูง โดยได้ผลผลิตที่มีมูลค่าสูงกว่ามูลค่าของทรัพยากรที่ใช้ไป

กล่าวโดยสรุป ประสิทธิผลขององค์การ หมายถึง ความสามารถขององค์การในการบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ โดยใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างคุ้มค่าสมาชิกเกิด ความพึงพอใจในงานและองค์การ โดยส่วนรวมสามารถปรับตัวและพัฒนา เพื่อดำรงอยู่ต่อไปได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งประสิทธิผลนั้นมุ่งให้ผลการปฏิบัติงานประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพเท่านั้นโดยไม่คำนึงถึงปัจจัยนำเข้าหรือต้นทุน

ตัวชี้วัดประสิทธิผลขององค์การ

Campbell (อ้างถึงใน ธงชัย สันติวงษ์, 2541, หน้า 32-33) สรุปตัวเกณฑ์วัดประสิทธิผลขององค์การซึ่งประกอบด้วยเกณฑ์ต่าง ๆ 30 ตัวเกณฑ์ประกอบไปด้วย ประสิทธิผลรวม (overall effectiveness) ผลผลิต (productivity) ประสิทธิภาพ (efficiency) กำไร (profit) คุณภาพ (quality) อุบัติเหตุที่เกิด (accidents) การเติบโต (growth) การขาดงาน (absenteeism) การลาออกจากงาน (turnover) ความพอใจในงาน (job satisfaction) แรงจูงใจ (motivation) ขวัญและกำลังใจ (morale) การควบคุม (control) ความขัดแย้งและความสามัคคี (conflict cohesion) ความคล่องตัวและการปรับตัว (flexibility และ adaptation) การวางแผนและการกำหนดเป้าหมาย (planning and goal-setting) ความเห็นที่สอดคล้องกันของสมาชิกต่อเป้าหมาย (goal consensus) การยอมรับในเป้าหมายขององค์การ (internalized of organizational goal) การเข้ากันได้ของบทบาทของสมาชิกและบรรทัดฐานหรือระเบียบกฎเกณฑ์ที่กลุ่มกำหนดไว้ (role and norm congruence) ความสามารถในทางมนุษย์สัมพันธ์ของผู้บริหาร (managerial interpersonal skills) ความสามารถในส่วนที่เกี่ยวกับงานขององค์การ (managerial task skills) การบริการข้อมูลและการติดต่อสื่อสาร (information management and communication) ความพร้อมในทางต่าง ๆ ที่มีอยู่ (readiness) ความสามารถทำประโยชน์จากสภาพแวดล้อม (utilization of environment) ทัศนะและการสนับสนุนจากกลุ่มต่าง ๆ ภายนอก (evaluation by external entities) ความมั่นคง

(stability) คุณค่าของทรัพยากรด้านบุคคล (value of human resources) การมีส่วนร่วมและการร่วมแรงร่วมใจ (participation and shared influence) ความตั้งใจและทุ่มเทในด้านการอบรมและพัฒนาบุคคล (training and development emphasis) การมุ่งสำเร็จ (achievement emphasis)

การประเมินประสิทธิผลขององค์การ

นับวันองค์การจะมีความสำคัญต่อมนุษย์มากขึ้นทุกทีจนเป็นที่ยอมรับกันว่าคนจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยองค์การในรูปแบบต่าง ๆ จนเกือบจะถึงขั้นสมบูรณ์แบบในการสนองตอบความต้องการที่แตกต่างกันไปของตน การศึกษาถึงการประเมินประสิทธิผลขององค์การเป็นจุดรวมที่สำคัญของการประสานทฤษฎีและความแตกต่างเกี่ยวกับองค์การให้ไปสู่จุดที่นำไปปฏิบัติได้อย่างจริงจัง และเป็นประโยชน์ต่อการประยุกต์ใช้กับสภาพแวดล้อมตามความเป็นจริง แต่ก็ปรากฏว่า นักทฤษฎีองค์การทั้งหลายต่างก็เสนอแนวความคิด วิธีการวิเคราะห์ และตัวแบบการศึกษาประสิทธิผลขององค์การออกเป็นหลายแนวทางที่แตกต่างกัน (ภรณี กีร์ติบุตร, 2529, หน้า 20) โดยเฉพาะเกณฑ์ที่ใช้วัดประสิทธิผลขององค์การ โดยการวัดผลจากกำไรซึ่งไม่สามารถใช้เป็นเครื่องวัดที่ถูกต้องเพียงอย่างเดียวได้ เพราะไม่มีองค์การใดสามารถจะอยู่รอดในระยะยาวได้ ถ้าหากองค์การมุ่งแต่จะสนองตอบเป้าหมายในการแสวงหากำไรแต่ประการเดียวโดยไม่สนใจความต้องการและเป้าหมายของคนในองค์การและสังคมส่วนรวม นอกจากนี้ องค์การยังมักจะมุ่งทำงานเพื่อเป้าหมายหลายประการ ดังนั้น ความพยายามที่จะประเมินประสิทธิผลขององค์การจึงจำเป็นจะต้องครอบคลุมถึงตัวแปรหรือบรรทัดฐานหลายประการเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ในการปรับปรุงประสิทธิผลขององค์การอย่างแท้จริง

การประเมินผลได้มีผู้ศึกษาสรุปความหมายของการประเมินผลไว้หลายท่าน เช่น Tyler, Provus, Popham, Stuflebeam, Scriven, and Eisner (อ้างถึงใน สุพัฒน์ สุกมลสันต์ พรรณิภา หิตะศักดิ์ และสุวรรณา สถลชา, 2544, หน้า 171-175) โดยได้ให้ความหมายของการประเมิลผลไว้ว่า เป็นกระบวนการพิจารณาความสอดคล้องระหว่างผลการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์จะเป็นการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ใน

การตัดสินใจเลือกทางเลือกต่าง ๆ แล้วเปรียบเทียบผลที่แท้จริงกับกรอบความต้องการที่แสดงไว้เป็นการพรรณนาและประเมินค่าสิ่งที่ประเมิน โดยอาศัยความรู้ความชำนาญและการวิพากษ์วิจารณ์

ธงชัย สันติวงษ์ (2541, หน้า 33-35) กล่าวว่า การประเมินผลขององค์การสามารถสรุปวิธีการประเมินประสิทธิผลที่เป็นแนวทางสำคัญ ดังนี้

1. วิธีการประเมินผลสำเร็จตามเป้าหมาย (the goal attainment approach) วิธีนี้ยึดหลักสำคัญว่า องค์การทุกองค์การที่จัดตั้งขึ้นมาต่างก็มีจุดมุ่งหมายที่จะให้ผลสำเร็จในเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างเสมอ ดังนั้น การวัดผลสำเร็จที่ทำได้ตามเป้าหมายจึงนับว่า เป็นหลักเกณฑ์ที่มีการนำมาใช้วัดประสิทธิผลองค์การมากที่สุดก็ว่าได้ วิธีการวัดผลสำเร็จตามเป้าหมายนี้จะสามารถนำมาใช้ปฏิบัติได้ผลภายใต้ข้อสมมติฐานต่าง ๆ ดังนี้ คือ องค์การจะต้องมีเป้าหมายสุดท้ายที่กำหนดไว้และต้องการทำให้เสร็จ เป้าหมายจะต้องสามารถระบุออกมาได้ชัดเจน และเข้าใจง่าย เป้าหมายจะต้องมีจำนวนไม่มากนัก คือ ต้องเป็นเป้าหมายผลผลิตที่สำคัญ ๆ ที่สะดวกในการนำมาใช้บริหารงาน เป้าหมายจะต้องเป็นที่ยอมรับและเห็นชอบของฝ่ายต่าง ๆ และต้องสามารถวัดความก้าวหน้าผลงานที่จะมุ่งสู่เป้าหมายได้

2. วิธีการประเมินประสิทธิผลเชิงระบบ (the systems approach) ตามวิธีการเชิงระบบนี้จะช่วยแก้ไขที่จุดอ่อนของวิธีการบริหารแบบมุ่งเป้าหมายผลสำเร็จโดยตรง นั่นคือ จะมีการเน้นตั้งแต่การนำเข้า การจัดหาทรัพยากรเข้ามา และกระบวนการการผลิตหรือกระบวนการดำเนินงานด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง วิธีเชิงระบบจะไม่ทุ่มเทจุดมุ่งหรือ ความสนใจไปที่ผลสำเร็จขั้นสุดท้ายเพียงอย่างเดียว แต่จะสนใจถึงขั้นกระบวนการต่าง ๆ ที่จะมีส่วนและมีความสำคัญต่อความสำเร็จตามเป้าหมายด้วย นอกจากนี้ ขอบเขตของวิธีการเชิงระบบก็จะกว้างและยากกว่าด้วย ทั้งนี้ การประเมินประสิทธิภาพความสามารถขององค์การที่จะต้องสามารถอยู่รอดตลอดไปด้วยปัจจัยต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อความอยู่รอดขององค์การ จึงได้มีการนำมาพิจารณาด้วยตลอดเวลา วิธีการวัดประสิทธิผลขององค์การเชิงระบบนี้มีข้อสมมติฐานว่า องค์การประกอบด้วยส่วนย่อยต่าง ๆ หลายส่วน ซึ่งถ้าหากส่วนประกอบส่วนย่อยส่วนใดส่วนหนึ่งทำงานไม่ได้ผลหรือด้อยไปอย่างใดอย่างหนึ่ง ก็จะส่งผลทำให้ผลงานของทั้งระบบต่ำลงไปด้วย วิธีการที่

ผู้บริหารจะนำเอาวิธีการเชิงระบบมาประยุกต์ใช้กับการบริหารนั้น ความสำคัญจะอยู่ที่การมีขอบเขตการพิจารณา เพื่อการบริหารที่สมบูรณ์ตามเงื่อนไขของวิธีการเชิงระบบ

3. วิธีการประเมินผลโดยอาศัยกลยุทธ์ตามสภาพแวดล้อมเฉพาะส่วน (the strategic constituencies approach) การวัดประสิทธิผลโดยวิธีนี้มีแนวคิดว่า องค์การที่มีประสิทธิผลสูง คือ องค์การซึ่งสามารถตอบสนองความต้องการของส่วนต่าง ๆ ที่อยู่ในสภาพแวดล้อม โดยในเวลาเดียวกัน องค์การเองจะอยู่รอดต่อไปได้ก็โดยอาศัยการสนับสนุนจากส่วนต่าง ๆ เหล่านี้โดยตรง วิธีการที่ใช้กลยุทธ์ตามสภาพแวดล้อมเฉพาะส่วนนี้ ลักษณะจะเป็นเหมือนกับวิธีการวิเคราะห์เชิงระบบนั่นเอง นั่นคือ ทั้งสองวิธีต่างก็จะพิจารณาถึงสิ่งที่เกี่ยวข้องที่จะมีผลกระทบซึ่งกันและกัน แต่ก็มีข้อแตกต่างกันที่วิธีการของกลยุทธ์ตามสภาพแวดล้อมเฉพาะส่วนนี้ จะมีขอบเขตจำกัดและแคบกว่า โดยจะไม่มองกว้างถึงสภาพแวดล้อมทั้งหมด จะสนใจติดตามเฉพาะส่วนของสภาพแวดล้อมที่ซึ่งจะมีอิทธิพลผลกระทบต่อความอยู่รอดขององค์การเท่านั้น วิธีการบริหารโดยใช้กลยุทธ์ตามสภาพแวดล้อมเฉพาะส่วนนี้ มีข้อสมมติฐานที่ถือว่าองค์การทุกแห่งต่างต้องเผชิญกับ ความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งมีการ-เปลี่ยนแปลงและแข่งขันกันตลอดเวลา ขณะเดียวกัน โดยที่ความสำคัญกลุ่มผลประโยชน์ที่แตกต่างกันไปด้วย ดังนั้น ความมีประสิทธิผลจึงมีอยู่ที่ความสามารถขององค์การในการที่จะพิจารณาให้ทราบถึงกลุ่มผลประโยชน์ ที่มีความสำคัญได้อย่างถูกต้องตรงตามลำดับความสำคัญพร้อมกับสามารถตอบสนองความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นได้ตรงกับความเป็นจริงที่สุด

4. การใช้วิธีการแข่งขันคุณค่า (the competing-values approach) การที่จะเห็นสิ่งใดมีคุณค่าหรือมีน้ำหนักความสำคัญนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความต้องการของแต่ละคนและผลประโยชน์ของกลุ่มที่เป็นตัวแทน ดังนั้น ผลประโยชน์หรือคุณค่าที่ได้จากการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นผลตอบแทนจากการลงทุน ส่วนแบ่งตลาดผลิตภัณฑ์ใหม่ที่คิดค้นขึ้นมาหรือความมั่นคงในงานก็ตาม แต่ละอย่างก็มีคุณค่าแตกต่างกันในสายตาของแต่ละคน ความจริงจึงปรากฏให้เห็นเสมอว่า ผู้ถือหุ้น ฝ่ายจัดการ หรือผู้ชำนาญในแต่ละหน้าที่ทั้งด้านการตลาด บุคคล การผลิตหรือการบัญชี ทุกกลุ่มทุกฝ่ายเหล่านี้ต่างก็ยังอยู่ในองค์การเดียวกัน โดยวิธีการประเมินประสิทธิผลขององค์การที่แตกต่างกันไปอย่างมาก

จนอาจกลายเป็นคนละเรื่องคนละทางไปเลยก็ได้ จุดเริ่มต้นที่เป็นข้อสมมติฐานวิธีการแข่งขันคุณค่า ก็คือ ด้วยคุณค่าที่แตกต่างกันทำให้เกิดปัญหาของการมีเป้าหมายที่ขัดแย้งกันและต้องมีการแข่งขันแย่งชิงกันเกิดขึ้นมาควบคู่กัน ดังนั้น จึงมีข้อเท็จจริงว่า องค์การทุกแห่งจะมิได้มีเป้าหมายใดเป้าหมายหนึ่งเพียงอย่างเดียว และในเวลาเดียวกันการประสานเป้าหมายที่ขัดแย้งกันให้เข้ากันได้อย่างสมบูรณ์ก็ทำไม่ได้เช่นเดียวกัน กล่าวโดยสรุป ก็คือ วิธีการแข่งขันคุณค่านี้มีทัศนะในการประเมินประสิทธิผลองค์การโดยถือเอาคุณค่าความนิยมเป็นศูนย์กลางของการประเมิน ทั้งนี้ มีข้อสมมติฐานว่าคุณค่าที่ผู้ประเมินจะใช้วัดนั้นจะต้องสอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับสิ่งที่ผู้ประเมินต้องการที่จะประเมินเสมอ

5. แนวทางบูรณาการ (integrated model) แนวทางนี้มีแนวคิดที่ตั้งอยู่บนหลักการและมโนทัศน์ที่ว่า ประสิทธิผลขององค์การไม่ได้ขึ้นกับสิ่งหนึ่งสิ่งใดโดยเฉพาะ แต่จะต้องผสมผสานกันระหว่างโครงสร้างขององค์การโดยรวมและบุคคลที่อยู่ในองค์การ ซึ่งไม่ว่าจะใช้แนวคิดใดประเมินก็ต้องพิจารณาทั้งสองส่วนดังกล่าวควบคู่ไปด้วยกัน บรรยากาศการทำงาน ความพึงพอใจ ความผูกพันองค์การ สิ่งเหล่านี้มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การในการประเมินตามแนวคิดบูรณาการนี้ใช้มิติต่าง ๆ ได้แก่ มิติของเวลา ระดับขององค์การที่แตกต่างกันองค์ประกอบของบุคคลหรือใช้ตัวแปรหลาย ๆ ตัวเข้ามาพิจารณาในการวิเคราะห์ประสิทธิผลขององค์การ นักทฤษฎีที่ใช้แนวทางนี้ ได้แก่ Hoy and Miskel และ Steers การประเมินประสิทธิผลองค์การเน้นการประเมินองค์ประกอบรวมโดยนำมโนทัศน์ของรูปแบบการประเมินผลแบบดั้งเดิม คือ การบรรลุเป้าหมายองค์การและรูปแบบระบบทรัพยากรซึ่งเน้นการประเมินปัจจัยการผลิตมาบูรณาการเข้าด้วยกัน การประเมินตามแนวนี้มีลักษณะครอบคลุมมิติต่าง ๆ

แนวคิดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ความหมายของสาธารณภัย

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติหลักของประเทศไทยในการบริหารการจัดการเหตุการณ์ต่าง ๆ ได้ให้

ความหมายของคำว่า สาธารณภัย ไว้ในมาตรา 4 ว่า สาธารณภัย หมายถึง อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุหรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้ความหมายรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย

จากพระราชบัญญัติดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า คำว่าสาธารณภัย ให้ความสำคัญกับสถานการณ์ภัยทั้งที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติและด้วยน้ำมือของมนุษย์ ที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและรัฐทุกประเภท โดยมิได้จำกัดแต่เพียงสถานการณ์ภัยที่เกินขีดความสามารถของชุมชนจะรับมือได้เท่านั้น หากพิจารณาแนวทางในการจัดการและการรับมือกับสาธารณภัยตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารการจัดการน้ำและอุทกภัย พ.ศ. 2553-2557 จะพบว่า การแบ่งระดับความรุนแรงของสาธารณภัยไว้ทั้งหมด 4 ระดับ ตั้งแต่ภัยที่มีขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ จนถึงภัยที่มีขนาดร้ายแรงอย่างยิ่ง ซึ่งครอบคลุมความเป็นไปได้ในการจัดการภัยของประเทศไทย (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2556, หน้า 12)

ความเสี่ยงจากสาธารณภัย

ความเสี่ยงจากสาธารณภัย (disaster risk) หมายถึง โอกาสที่จะเกิดการสูญเสียจากสาธารณภัย ทั้งต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ความเป็นอยู่ และภาคบริการต่าง ๆ ในชุมชนใดชุมชนหนึ่ง ณ ห้วงเวลาใดเวลาหนึ่งในอนาคต สามารถแทนด้วยสมการแสดงความสัมพันธ์ของปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยง ได้แก่ ภัย ความล่อแหลม ความเปราะบาง และศักยภาพ ดังนี้ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2556, หน้า 45-46)

$$\text{ความเสี่ยงจากสาธารณภัย (DR)} = \frac{\text{ภัย (H)} \times \text{ความหล่อแหลม (E)} \times \text{ความเปราะบาง (V)}}{\text{ศักยภาพ (C)}}$$

ภัย (hazard) คือ เหตุการณ์หรืออันตรายที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติหรือจากการกระทำของมนุษย์ ที่อาจนำมาซึ่งความสูญเสียต่อทรัพย์สิน ตลอดจนทำให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

ความล่อแหลม (exposure) คือ การที่สิ่งใด ๆ ก็ตาม มีสถานที่ตั้งอยู่ภายในอาณาบริเวณพื้นที่ที่อาจจะเกิดภัยและมีโอกาสได้รับความเสียหายจากภัยนั้น ๆ ได้ หมายความรวมถึงประชาชน ทรัพย์สิน อาคารบ้านเรือน กิจการร้านค้า หรือสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในอาณาเขตนั้น

ความเปราะบาง (vulnerability) คือ ปัจจัยหรือสภาวะใด ๆ ที่ทำให้ชุมชนหรือสังคม ขาดความสามารถในการป้องกันตนเอง หรือไม่สามารถรับมือกับภัยอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้น หรือแม้กระทั่งไม่สามารถฟื้นฟูชีวิต สังคม และสภาพแวดล้อมได้อย่างรวดเร็วจากความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ เช่น การมีโครงสร้างอาคารที่ไม่เข็มแรง การไม่มีความรู้ในการรับมือกับภัย การทะเลาะเบาะแว้งในชุมชน ซึ่งทำให้ชุมชนไม่เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ฯลฯ

ศักยภาพ (capacity) คือ ความรู้ ทักษะ และทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชน สังคม หรือหน่วยงานใด ๆ ที่สามารถนำมาใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ เช่น คนในชุมชนให้ความช่วยเหลือกันเมื่อเกิดน้ำท่วมในกรุงเทพฯ การที่ขุมชนมีความรู้ในการ-ช่วยเหลือตนเองและสามารถรับมือกับภัยต่าง ๆ ได้ โดยศักยภาพนั้นมีอยู่หลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการมีโครงการสาธารณูปโภคที่ดีในชุมชน ความพร้อมของอุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ ในชุมชนที่จะเอาไว้ช่วยเหลือเมื่อเกิดภัย การช่วยเหลือครอบครัวและชุมชนเมื่อเกิดเหตุการณ์วิกฤตอย่างทันท่วงที ตลอดจนความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน เป็นต้น

การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย

ด้วยความตระหนักในผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อชุมชนและสังคมจากเหตุการณ์สาธารณภัย ทำให้ทั่วโลกตื่นตัวในการค้นหาแนวทางเพื่อลดโอกาสในการเกิดผลกระทบจากสาธารณภัยอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น จากการตั้งรับและรอแก้ไขปัญหาหรือเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากสาธารณภัย มาสู่การเตรียมความพร้อมล่วงหน้าเพื่อรับมือ

ภัยที่อาจจะเกิดขึ้นและดำเนินการเชิงรุกในการลดปัจจัยต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดความเสี่ยง จึงเกิดแนวความคิดในการปฏิบัติการเพื่อลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย หรือ Disaster Risk Reduction (DRR) ขึ้น มีการสร้างกรอบความร่วมมือเพื่อช่วยให้มีแนวทางในการดำเนินการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยร่วมกันทุกระดับภายในประเทศ ทั้งนี้ ในระดับภูมิภาคและระดับสากลได้จัดทำกรอบการดำเนินงานเพื่อเป็นแนวทางให้แต่ละประเทศสมาชิกสามารถใช้ในการจัดการ และลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยให้เกิดประสิทธิผล ดังนี้ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2556, หน้า 23-27)

1. กรอบความร่วมมือของโลกในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ (Hyogo Framework for Action--HFA) เป็นพิมพ์เขียวของโลกในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยที่รับรองโดยรัฐบาลของ 168 ประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติ มีระยะเวลาดำเนินการ 10 ปี (พ.ศ. 2548-2558) มีจุดมุ่งหมายสำคัญในการลดการสูญเสียจากการเกิดสาธารณภัยให้ได้มากที่สุดภายในปี พ.ศ. 2558 และมีการนำเสนอหลักปฏิบัติตามลำดับความสำคัญ และวิธีการดำเนินการเพื่อให้ประเทศต่าง ๆ สามารถสร้างกลไกเพื่อลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยได้อย่างมีระบบ โดยตั้งเป้าหมายไว้ 3 ประการ คือ การบูรณาการลดความเสี่ยงให้อยู่ในนโยบายและแผนพัฒนาที่ยั่งยืน การพัฒนาและสร้างเสริมองค์กร กลไก และศักยภาพในการสร้างความพร้อมเผชิญภัย และการจัดทำแนวทาการลดความเสี่ยงอย่างเป็นระบบสู่การปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉิน ภายใต้โครงการเตรียมพร้อมเผชิญภัยและการฟื้นฟู ทั้งนี้ได้วางยุทธศาสตร์ตามลำดับความสำคัญที่ควรปฏิบัติไว้ (priorities for action) ทั้งสิ้น 5 ประเด็น ดังนี้

1.1 ให้ความสำคัญกับการลดภัยเป็นลำดับแรก การลดภัยควรมีความสำคัญเป็นลำดับแรกในการปฏิบัติการของรัฐ กระบวนการตัดสินใจของภาครัฐและเอกชนจะต้องให้ความสำคัญกับภัย โดยต้องมีการปรับปรุงนโยบาย กฎหมาย การจัดองค์กร และโครงการที่ครอบคลุมเรื่องความเสี่ยงจากสาธารณภัยความร่วมมือของหน่วยงานรัฐและเอกชนเป็นกุญแจสำคัญที่จะช่วยให้ยุทธศาสตร์นี้สำเร็จได้

1.2 รู้จักความเสี่ยงและการดำเนินการ ประเทศและชุมชนจะต้องรู้จักความเสี่ยงที่กำลังเผชิญอยู่ การที่จะเข้าใจความเสี่ยงจะต้องมีความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ เทคนิค

วิธี และความสามารถที่จะสังเกต บันทึก วิจัย วิเคราะห์ และนำข้อมูลมาจัดทำแผนที่เกี่ยวข้องกับสาธารณภัย และจะต้องมีการใช้องค์ความรู้ในการพัฒนาระบบเตือนภัยให้มีประสิทธิภาพ

1.3 สร้างความรู้ความเข้าใจและจิตสำนึก สาธารณภัยสามารถลดลงได้หากประชาชนทราบวิธีการปฏิบัติเพื่อลดความเสียหาย ได้แก่ การจัดให้มีข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยงภัยและป้องกันภัยให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยสูง การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างผู้เชี่ยวชาญด้านสาธารณภัยและผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ การบรรจุเรื่องการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยในการศึกษานอกโรงเรียน รวมทั้งการฝึกอบรมต่าง ๆ การพัฒนาและส่งเสริมโครงการบริหารจัดการความเสี่ยงในชุมชน และการทำงานกับสื่อเพื่อจัดกิจกรรมสร้างจิตสำนึกเพื่อลดความเสี่ยงภัย

1.4 ลดความเสี่ยง ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในชุมชมและสังคมเกิดจากปัจจัยหลายประการ เช่น การตั้งบ้านเรือนในพื้นที่เสี่ยงภัย การตัดไม้ทำลายพื้นที่ชุ่มน้ำ การก่อสร้างอาคารและบ้านเรือนที่ไม่สามารถทนทานต่อภัยได้ ดังนั้น ชุมชนและสังคมสามารถลดความเสี่ยงเหล่านี้ได้หลายประการ เช่น มีการก่อสร้างที่ได้มาตรฐานเพื่อป้องกันโครงสร้างสำคัญ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล มีการป้องกันระบบนิเวศ การประกันภัย เป็นต้น

1.5 เตรียมตัวและพร้อมที่จะปฏิบัติเมื่อมีภัย สามารถทำได้โดยการสร้างศักยภาพในการเตรียมพร้อมเพื่อเผชิญภัยในทุกระดับโดยต้องมีการประเมินความเสี่ยงก่อน แล้วจึงพัฒนาแผนและทดสอบแผนสำรองจัดตั้งกองทุนฉุกเฉินเพื่อสนับสนุนกิจกรรมการเตรียมความพร้อมเผชิญภัย พัฒนาการประสานงานในภูมิภาค และการประสานงานระหว่างหน่วยงานเผชิญภัย ผู้กำหนดนโยบายรวมทั้งองค์กรพัฒนาการฝึกซ้อมแผนอพยพเป็นกุญแจสำคัญในการเผชิญภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจะสามารถช่วยให้จัดการกับสาธารณภัยทุกขนาดได้ และช่วยบรรเทาความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน

2. กรอบความร่วมมือระดับภูมิภาคอาเซียนในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response (AADMER) คือ ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน เป็น

กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้านการจัดการสาธารณภัยที่มีพันธกรณีด้านกฎหมายให้ประเทศสมาชิกดำเนินการเพื่อจัดการและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยร่วมกัน ในลักษณะครบวงจรทั้งก่อนเกิด ขณะเกิด และหลังเกิดสาธารณภัย โดยความร่วมมือนี้เกิดขึ้นภายหลังจากที่ภูมิภาคอาเซียนได้รับผลกระทบร้ายแรงจากเหตุการณ์สึนามิเมื่อปี พ.ศ. 2547 และมีเป้าหมายสอดคล้องกับแนวทางภายใต้กรอบการดำเนินงาน HFA AADMER มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้มีกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อลดความเสียหายจากสาธารณภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของประเทศสมาชิกอาเซียนโดยครอบคลุมทั้งก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย กรอบแผนงาน AADMER ปี พ.ศ. 2553-2558 (AADMER work programmer 2010-2015) มีการพัฒนาขึ้นโดยประเทศสมาชิกอาเซียนเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน โดยมีระยะเวลาดำเนินการ 6 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2553-2558 มียุทธศาสตร์หลัก 4 ประการ ได้แก่

2.1 การเตรียมความพร้อมและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน ภาคีจะมีการพัฒนากลยุทธ์และแผนงานเพื่อตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินมีการเตรียมกระบวนการปฏิบัติการมาตรฐานเพื่อความร่วมมือระดับภูมิภาค เช่น การใช้บุคลากรทางทหารและพลเรือน อุปกรณ์ขนส่งสื่อสาร มีการประสานการบรรเทาสาธารณภัยในระดับภูมิภาค สำหรับการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นสามารถให้ความช่วยเหลือกันระหว่างภาคีหรือประสานความช่วยเหลือไปยังศูนย์ประสานงานการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของอาเซียน (ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management--AHA Centre)

2.2 การประเมินความเสี่ยง การเตือนภัยล่วงหน้า และการเฝ้าระวัง ภาคีจะหามาตรการที่เหมาะสมในการประเมินความเสี่ยงจากแนวทางที่ได้ตกลงกันไว้ นอกจากนี้ภาคียังมีการจัดตั้ง ดูแล และทบทวนระบบการเตือนภัยล่วงหน้าเป็นระยะ ๆ มีการแลกเปลี่ยนข้อสนเทศและมีการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าอย่างเป็นระบบ

2.3 การป้องกันและการลดผลกระทบ หากภาคีต้องการความช่วยเหลือจากภาคีใดก็สามารถติดต่อกับภาคีนั้นได้โดยตรง หรือติดต่อผ่าน AHA Centre การระดมความช่วยเหลือจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการร้องขอและได้รับการยินยอมจากภาคี นอกจากนี้

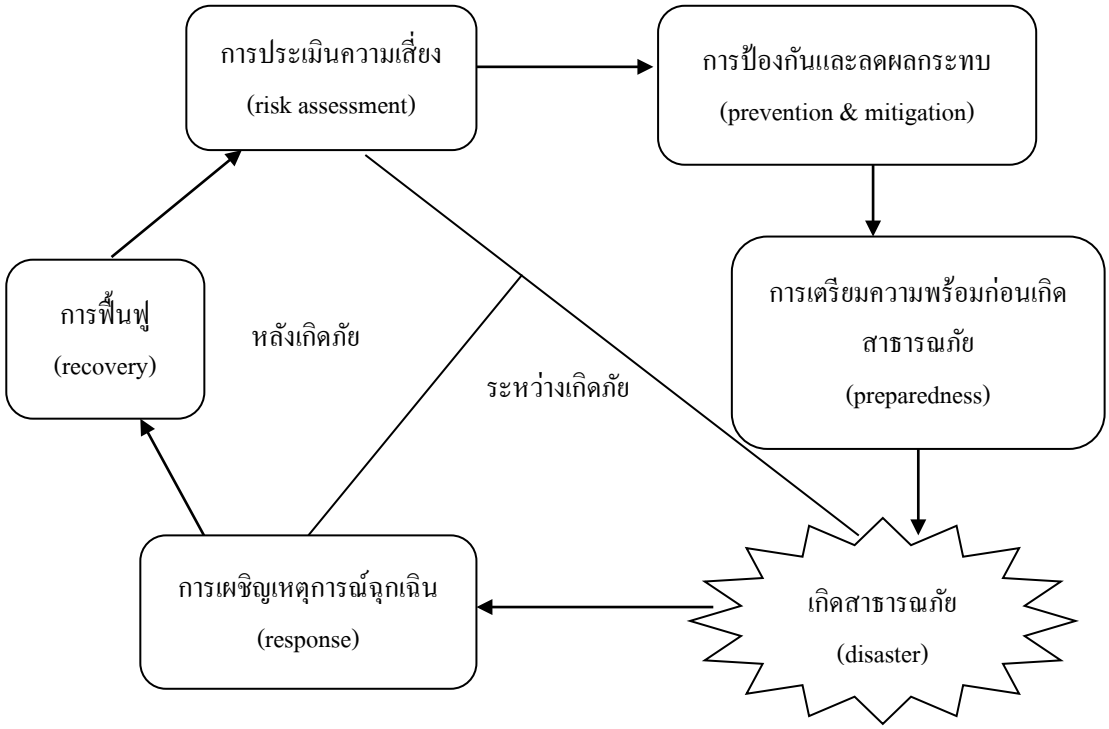
ยังมีการกำหนดบทบาทของภาคีผู้ขอ และผู้ให้ความช่วยเหลือ และกำหนดว่า ปัจจัยและวัสดุบรรเทาภัยจะต้องมีคุณภาพตามมาตรฐาน เพื่อการบริโภคและใช้สอย

2.4 การบูรณะฟื้นฟู ภาคีอาจร่วมกันหรือดำเนินงานโดยเอกเทศเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์ฟื้นฟู และดำเนินโครงการฟื้นฟู โดยมีการส่งเสริมความร่วมมือระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศในการบูรณะฟื้นฟูผลกระทบจากสาธารณภัย

การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย

การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยเป็นเรื่องที่ทั่วโลกให้ความสำคัญเป็นอย่างมากเพื่อลดผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งชีวิต และทรัพย์สิน ซึ่ง Atkinson (2006) กล่าวว่า การบริหารจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยเป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐบาลทุกระดับ โดยมีวงจรการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย (the disaster risk management cycle) จำนวน 4 ขั้นตอน คือ (1) การป้องกันและลดผลกระทบ (prevention & mitigation) (2) การเตรียมความพร้อมก่อนเกิดสาธารณภัย (preparation) (3) การเผชิญเหตุการณ์ฉุกเฉิน (response) และ (4) การฟื้นฟู (recovery) และได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการสาธารณภัยน้ำท่วมในหลายประเทศทั้งประเทศอังกฤษ เนเธอรแลนด์ เยอรมัน ฝรั่งเศส และฮังการี โดยพบว่า การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องการประสานงานและการสื่อสารที่ดีส่งผลต่อการบริหารจัดการน้ำท่วมและการอพยพที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ทวิดา กมลเวชช (2554, หน้า 9-10) กล่าวถึง การบริหารจัดการสาธารณภัยประกอบไปด้วยกระบวนการดำเนินการก่อนเกิดภัยเพื่อป้องกัน และลดผลกระทบจากสาธารณภัย (mitigation and preparedness) การดำเนินการระหว่างเกิดภัย (disaster and emergency response) และการดำเนินการภายหลังจากภัยผ่านพ้นไป (recovery and rehabilitation) ต้องอาศัยการประสานงาน การร่วมมือ และการร่วมแรงร่วมใจกับหน่วยงานอื่น ๆ ด้วยกระบวนการดังกล่าว การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Management--DRM) จึงเป็นการจัดการกับปัจจัยที่ทำให้เกิดความเสี่ยง ผ่านมาตรการต่าง ๆ ที่จะช่วยทำให้ผลกระทบที่อาจเกิดมีจากสาธารณภัยให้ลดน้อยที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ โดยมาตรการเพื่อจัดการ

สามารถแบ่งออกเป็นสามระยะสำคัญ ได้แก่ ระยะก่อนเกิดภัย ระยะเกิดภัย ระยะหลังเกิดภัย ดังแสดงในภาพ 11 (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2556, หน้า 40-42)



ภาพ 11 วงจรภัยการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย

ที่มา. จาก *การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย* (หน้า 41), โดย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2556, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

1. ระยะก่อนเกิดภัย การป้องกันและลดผลกระทบ (prevention and mitigation) คือ การดำเนินการเพื่อขจัดหรือลดโอกาสที่สาธารณภัยจะสร้างผลกระทบต่อบุคคล ชุมชน หรือสังคม โดยมากจะเกี่ยวข้อง แต่ไม่จำกัดแต่เพียงการใช้โครงสร้างต่าง ๆ เพื่อป้องกันภัย เช่น การสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำ การสร้างกำแพงกั้นน้ำริมตลิ่ง การสร้างระบบระบายน้ำ หรือการสร้างอาคารที่คงทนต่อแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว แต่ยังครอบคลุมถึงการดำเนินงานอื่น ๆ ที่ไม่ใช่โครงสร้าง ซึ่งจะช่วยทำให้การดำเนินงานที่เกี่ยวกับโครงสร้างเพื่อป้องกันและลดผลกระทบจากภัยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น

การออกกฎหมายควบคุมมาตรฐานก่อสร้างอาคาร การจัดสรรการใช้ประโยชน์ที่ดิน การอบรม วิศวกรในการก่อสร้างเขื่อน การขุดลอกคูคลอง เป็นต้น

การเตรียมความพร้อมก่อนเกิดสาธารณภัย (preparedness) คือ การดำเนินงานเพื่อประชาชนหรือชุมชนมีความรู้และทักษะต่าง ๆ พร้อมที่จะเผชิญกับภัย เช่น การพัฒนาระบบแจ้งเตือนภัยและกระจายข่าวสาร การวางแผนเผชิญเหตุการณ์ฝึกซ้อมแผน การจัดแผนอพยพ และเตรียมเส้นทางอพยพ การเตรียมความพร้อมด้านปัจจัยสี่และถุงยังชีพ การเตรียมความพร้อมเพื่อสนับสนุนด้านเครื่องจักรกล เครื่องมือและงบประมาณ การเตรียมพร้อมบุคลากรในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การฝึกทักษะการกู้ชีพกู้ภัย รวมถึงการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตการดำรงชีพให้สอดรับกับสภาวะแวดล้อม เช่น การปรับเปลี่ยนพันธุ์พืชเพาะปลูกให้คงทนต่อสภาพอากาศที่เปลี่ยนไป หรือการยกบ้านเรือนให้สูงขึ้นหากอยู่ในพื้นที่น้ำท่วม เป็นต้น

2. ระยะระหว่างเกิดภัย การเผชิญเหตุการณ์ฉุกเฉิน (response) คือ การให้ความสำคัญการรักษาชีวิตของผู้ประสบภัยเมื่อเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินหรือเกิดสาธารณภัยเป็นหลัก โดยเน้นในการให้ความช่วยเหลือ กู้ชีพ กู้ภัย การพยาบาลและสาธารณสุข ตลอดจนการบรรเทาทุกข์และแจกจ่ายสิ่งของยังชีพ การดูแลช่วยเหลือผู้อพยพและการจัดการศูนย์อพยพ รวมทั้งการจัดการระบบบัญชาการเหตุการณ์ฉุกเฉิน ทั้งระบบสั่งการ ระบบการสื่อสาร การประสานงาน และอื่น ๆ ที่จะทำให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถรับมือกับเหตุการณ์และให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที ทั้งนั้น หากมีการเตรียมการในการเผชิญเหตุได้ดีตั้งแต่ในระยะก่อนเกิดภัยก็จะช่วยให้การดำเนินงานเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้นจริงมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. ระยะหลังเกิดภัย การฟื้นฟู (recovery) มุ่งเน้นในการจัดการสถานการณ์ภายหลังการเกิดสาธารณภัยให้บุคคล ชุมชน หรือสังคมได้ฟื้นสภาพกลับมาเป็นปกติ ซึ่งมีทางเลือก 2 ทาง คือ การสร้างคืนใหม่ให้เหมือนเดิม หรือการสร้างคืนใหม่ให้ดีกว่าเดิม (build back better) โดยมากประกอบด้วยการฟื้นฟูในเชิงโครงสร้างด้วยการบูรณะซ่อมแซม (reconstruction) เช่น การซ่อมแซมอาคารบ้านเรือน โครงสร้างพื้นฐาน และสิ่งอำนวยความสะดวกเบื้องต้น ฯลฯ และการฟื้นฟูสภาพจิตใจและการเยียวยาผู้ประสบภัย (rehabilitation) เช่น การดูแลสภาพแวดล้อมและสุขอนามัย การให้

คำปรึกษาทางจิตสังคม (psychosocial) และฟื้นฟูสภาพจิตใจ การเยียวยาทางการเงิน ฯลฯ ทั้งนี้ เพื่อการฟื้นฟูเป็นไปอย่างมีแนวทางที่ยั่งยืน ภายหลังการเกิดสาธารณภัยจึงควรมีการประเมินความสูญเสีย และความเสียหายที่เกิดขึ้น และวิเคราะห์เพื่อจัดทำแผนฟื้นฟูและบูรณะขึ้นอย่างเป็นระบบ

ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการจัดการสาธารณภัย

Disaster Theory เพื่อให้การวางแผนการช่วยเหลือด้านภัยพิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องทำความเข้าใจธรรมชาติของลักษณะของภัยพิบัติ รวมถึงความเสี่ยงต่อความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติ ทั้งนี้มีรูปแบบจำลอง (model) อยู่ 2 รูปแบบ คือ รูปแบบ Crunch Model ซึ่งอธิบายว่า ภัยพิบัติคืออะไร และทำไมจึงเกิดขึ้น ส่วนอีกรูปแบบ คือ Release Model เพื่ออธิบายว่า จะสามารถลดผลกระทบหรือหลีกเลี่ยงผลจากภัยพิบัติได้อย่างไร

1. Crunch Model ตามรูปแบบจำลองนี้ ภัยพิบัติจะเกิดขึ้นต่อเมื่อภัยนั้นเกิดในสภาพแวดล้อมที่มีความเปราะบางหรืออ่อนไหวต่อการเกิดความเสียหาย

ภาพ 12 แบบจำลอง Crunch Model

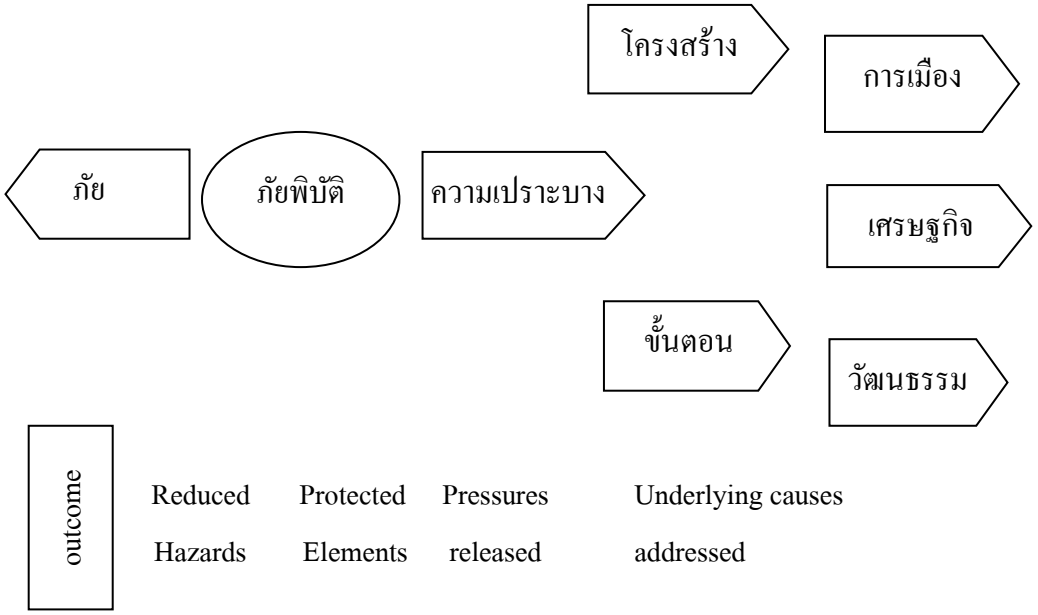
ที่มา. จาก *ความร่วมมือในการช่วยเหลือด้านภัยพิบัติในกลุ่มประชาคมอาเซียนตาม ASCC Blueprint* (หน้า 6), โดย ประจักษ์วิช เล็บนาค, 2554, กรุงเทพมหานคร: กระทรวงการต่างประเทศ, สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ.

เพื่อให้เข้าใจแนวคิดตามรูปแบบจำลองนี้ อาจต้องนึกถึงภัยที่เกิดขึ้น เช่น แผ่นดินไหวที่เกิดขึ้นในประเทศหรือเมืองแต่ละครั้ง แม้มีความรุนแรงเท่า ๆ กัน แต่บางครั้งไม่เกิดความสูญเสียจนเรียกว่าเป็น “ภัยพิบัติ” เนื่องมาจากสภาพความแข็งแรง

ของตึกที่ไม่เท่ากัน ความพร้อมของชุมชนในการฝึกเตรียมรับมือ หรืออาจเป็นเพราะมีผู้พักอาศัยในบริเวณที่เกิดแผ่นดินไหวจำนวนไม่เท่ากัน ในกรณีสถานภาพของความ-พร้อมจะเสียหายที่แตกต่างกัน เช่นนี้จึงเรียกว่า มีความเปราะบางที่ไม่เท่ากัน ที่ใดมีความเปราะบางมาก หากเกิดภัยขึ้นก็จะเกิดความสูญเสียที่มากกว่าบริเวณที่มีความ-เปราะบางน้อย หากจะมองในส่วนของความเปราะบางของมนุษย์ ปัจจัยที่ทำให้เกิดความสูญเสียเมื่อเกิดภัยขึ้น ได้แก่ การพยากรณ์การเกิดภัยอย่างเหมาะสมล่วงหน้าในเวลาที่สมควรให้เตรียมพร้อมหลบหลีกหรือหาทางป้องกันได้ รวมทั้งความสามารถในการมีชีวิตอยู่ในช่วงที่เกิดภัยพิบัติและฟื้นฟูสภาพหลังจากเกิดภัยพิบัติด้วย

นอกจากภัยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อมนุษย์โดยตรงแล้ว ยังมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องสิ่งต่าง ๆ รอบมนุษย์อีกด้วย (elements at risk) ปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ บ้านเรือน น้ำ หมู่บ้าน พืช สวนนาไร่ ปศุสัตว์ ทรัพย์สิน งานและธรรมชาติโดยรอบ หากปัจจัยเหล่านี้มีความเปราะบาง ย่อมส่งผลให้ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบที่รุนแรงได้ ทั้งนี้ได้มีการจัดกลุ่มสภาพของความเปราะบาง (vulnerability conditions) ออกเป็นด้านต่าง ๆ เพื่อขยายความและอธิบายความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ ซึ่งทำให้เห็นชัดเจนถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อความเปราะบางว่ามีเหตุจากปัจจัยสะสมเป็นรากฐาน เช่น จากการเมือง การศึกษา เป็นต้น

2. Release Model รูปแบบจำลองนี้จะแสดงให้เห็นถึงการลดความเสี่ยงจากการเกิดภัยพิบัติ โดยการค้นหาปัจจัยที่ทำให้เกิดความเสี่ยง หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การนำ Crunch Model มาวิเคราะห์องค์ประกอบ เพื่อลดหรือหลีกเลี่ยง การดำเนินการเช่นนี้อาจทำในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ หรือระดับนานาชาติก็ได้



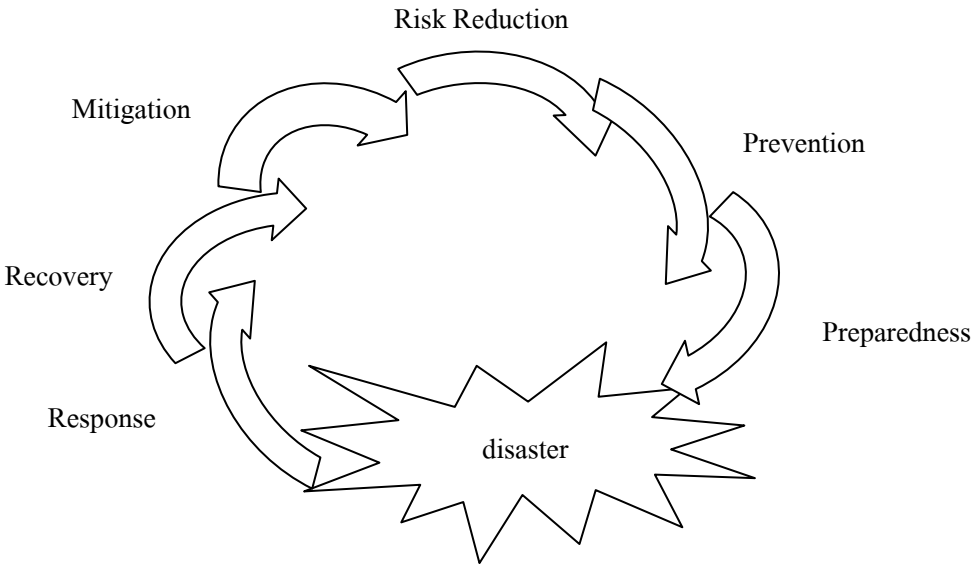
ภาพ 13 แบบจำลอง Release Model

ที่มา. จาก *ความร่วมมือในการช่วยเหลือด้านภัยพิบัติในกลุ่มประชาคมอาเซียนตาม ASCC Blueprint* (หน้า 9), โดย ประจักษ์วิช เล็บนาค, 2554, กรุงเทพมหานคร: กระทรวงการต่างประเทศ, สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ.

ตัวอย่างของการลดความเสี่ยงต่อภัยพิบัติ เช่น การลดภัยที่เกิดขึ้น ด้วยการทำเขื่อนกั้นน้ำ ขุดลอกทางระบายน้ำ ปลูกพืชคลุมดินป้องกันการถล่มของดินเมื่อฝนตกหนัก ส่วนในระดับชาติหรือนานาชาติก็ร่วมกันลดสภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นต้น กรณีการป้องกันภัยพิบัติ เช่น การที่ชุมชนสร้างผนังกั้นน้ำและสูบน้ำออกขณะที่มีน้ำท่วมสูงเพื่อลดความสูญเสียต่อทรัพย์สิน เป็นต้น สำหรับเงื่อนไขความปลอดภัย (safe conditions) สามารถเกิดจากพลังความสามารถในการรับต่อผลของภัยพิบัติ พลังความสามารถนี้มิใช่เกิดจากปัจจัยภายนอก แต่เป็นความสามารถจากภายในหรืออาจกล่าวว่า เป็นภูมิปัญญาเพื่อผจญกับภัยพิบัติโดยเฉพาะผู้ที่สูงอายุหรือผู้ที่มีประสบการณ์ จะมีภูมิปัญญาที่สะสมเพื่อรับมือกับภัยพิบัติได้ดีกว่าผู้ที่ไม่เคยมีประสบการณ์ ประสบการณ์เหล่านี้ช่วยทำให้ลดความสูญเสียจากภัยพิบัติได้ กรณีการลดความเครียด (pressure released) จากความสูญเสียของโครงสร้าง หรือกระบวนการที่มีความเปราะบางซึ่งทำให้เกิดความสูญเสียจากภัยพิบัติ การที่สังคมที่มีผู้นำที่เข้มแข็งไม่ว่า

จะเป็นนักบวช นำชุมชน หรือนักการเมืองท้องถิ่นที่ได้รับความเคารพ จะช่วยเป็นกำลังที่จะทำให้สามารถฝ่าฟันผลร้ายจากภัยพิบัติลงได้ ส่วนสุดท้าย คือ การค้นหาปัจจัย (underlying-causes addressed) ซึ่งการลดปัจจัยเหล่านี้ ต่อโครงสร้างหรือกระบวนการด้วยการใช้การเมือง เศรษฐกิจ มากระจายให้เกิดความเป็นธรรมจะลดผลกระทบเชิงลบได้ (ประจักษ์วิช เล็บนาค, 2554, หน้า 6-10)

Disaster Life Cycle หน่วยงานกลางเพื่อจัดการภัยฉุกเฉินของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ Federal Emergency Management Agency (2003) อธิบายวงจรของภัยพิบัติเพื่อการจัดการปัญหาและผลที่เกิดจากภัยพิบัติตามช่วงเวลาต่าง ๆ ในลักษณะวงจรตามช่วงเวลาต่าง ๆ ดังแสดงในภาพ 14



ภาพ 14 วงจร Disaster Life Cycle

ที่มา. จาก *The disaster life cycle: Phases of emergency management*, by Federal Emergency Management Agency, 2003, Retrieved September 20, 2016, from http://www.xenoveritas.org/orn/node/66

สังเกตได้ว่า วงจรดังกล่าว ไม่ได้หมายความว่า เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นแล้วจะต้องเกิดขึ้นอีกโดยไม่รู้จบ แต่เป็นการแบ่งให้เห็นความสำคัญในกระบวนการ ประกอบด้วย

1. การตอบสนองต่อภัยพิบัติที่เกิดขึ้น (response) คือ การปฏิบัติอย่างทันทีทันใดเมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้น โดยมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อช่วยชีวิต ป้องกันอันตรายและความสูญเสียต่าง ๆ เช่น การค้นหาช่วยชีวิต การกู้ภัย การอพยพ การผจญเพลิง การแจกจ่ายอาหารและยา การจัดทำที่พักชั่วคราว การปฐมพยาบาลเบื้องต้นและการนำส่งโรงพยาบาล เป็นต้น

2. การฟื้นฟูบูรณะความเสียหาย (recovery) เป็นขั้นตอนที่ดำเนินการเมื่อเหตุการณ์ภัยพิบัติผ่านพ้นไปแล้ว เพื่อให้พื้นที่หรือชุมชนที่ได้รับภัยพิบัติกลับคืนสู่สภาพที่ดีขึ้นระดับหนึ่ง ซึ่งอาจจะต้องใช้ระยะเวลา 5-10 ปี มาตรการที่สำคัญ ๆ ได้แก่ การซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน สิ่งก่อสร้าง ที่อยู่อาศัย การจัดตั้งชุมชนใหม่ การให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่ประสบภัยสำหรับมาตรการฟื้นฟูบูรณะในระยะยาวจะนำไปสู่เรื่องของการพัฒนาต่อไป

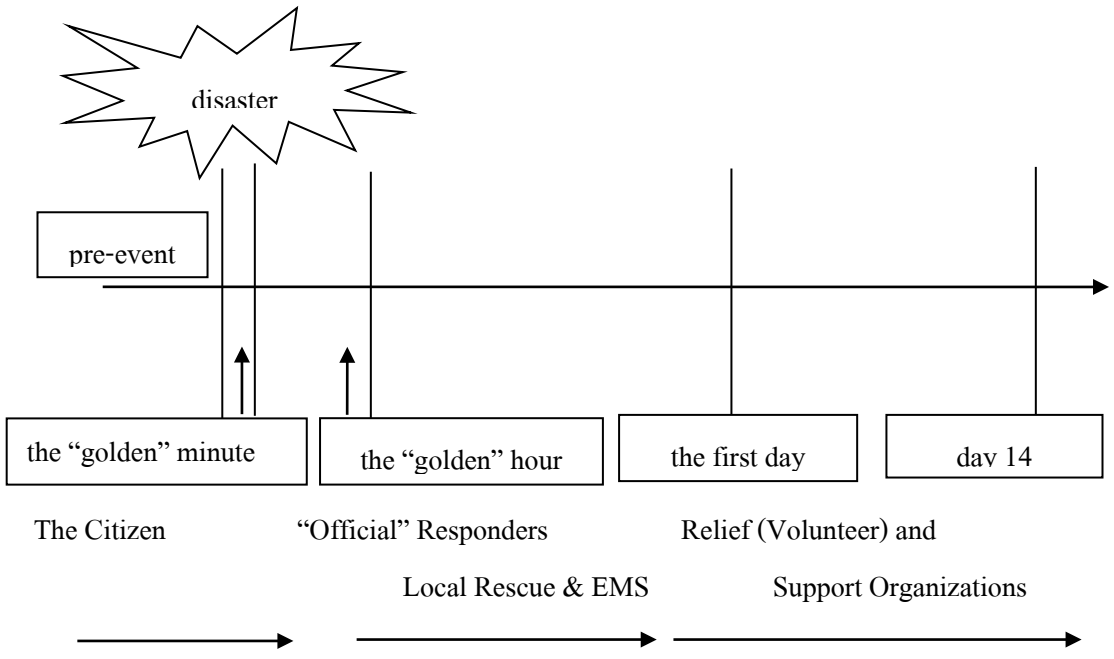
3. การบรรเทาผลกระทบ (mitigation) คือ กิจกรรมที่มุ่งในการลดผลกระทบและความรุนแรงของภัยพิบัติที่ก่อให้เกิดอันตรายและความสูญเสียแก่ชุมชนและประเทศชาติ เนื่องจากการป้องกันการบรรเทาผลกระทบมีความใกล้เคียงกัน ในหลายประเทศจึงใช้มาตรการทั้ง 2 ด้านควบคู่กัน การบรรเทาความหมายสูญเสียจากภัยพิบัติเป็นเรื่องกว้างขวางและครอบคลุมการดำเนินงานหลายด้าน จึงต้องการการประสานงานที่ดี มาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของกิจกรรมต่าง ๆ การปรับปรุงระบบแจ้งเตือนภัย การวางแผนควบคุมการใช้ที่ดิน การปรับแผนการเกษตรเพื่อกระจายความเสี่ยง รวมถึงการสร้างความตระหนักรู้ของสาธารณชนผ่านการให้การศึกษาและฝึกอบรม การวิเคราะห์ ประเมิน เรียนรู้การจัดการเพื่อให้มีความพร้อมและลดความสูญเสียหากมีภัยพิบัติเกิดขึ้นอีก (risk reduction)

4. การป้องกัน (prevention) คือ การดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยงหรือขัดขวางมิให้ภัยพิบัติและความสูญเสียเกิดขึ้นแก่ชีวิต ทรัพย์สินและชุมชน เช่น การสร้างเขื่อนเพื่อป้องกันน้ำท่วม การควบคุมไฟป่า การออกกฎหมายห้ามใช้ที่ดินในพื้นที่เสี่ยงและการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น

5. การเตรียมความพร้อม (preparedness) คือ การเตรียมการล่วงหน้าเพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้กับรัฐบาล องค์กรปฏิบัติ ชุมชน และปัจเจกบุคคล ในการเผชิญกับภาวการณ์เกิดภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการป้องกันและบรรเทา

ต้องการการผลักดันในเชิงนโยบาย ขณะที่การเตรียมเป็นบทบาทหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติจำนวนมากที่ต้องประสานงานกัน มาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การจัดทำแผนรองรับภาวะฉุกเฉิน การเตรียมการอพยพประชากร การวางระบบแจ้งเตือนและระบบการสื่อสารในภาวะฉุกเฉิน รวมถึงการฝึกซ้อมและอบรมให้ความรู้แก่สาธารณชนด้วย เนื่องจากในกรณีที่การเตรียมพร้อมของรัฐมีข้อจำกัด การเตรียมพร้อมในระดับบุคคลและครัวเรือนจะสามารถช่วยรักษาชีวิตและทรัพย์สินไว้ได้เช่นกัน

นอกจากนี้ ยังมีการเพิ่มเติมการพัฒนา (development) คือ ขั้นตอนการพัฒนาภายหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ เป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างกว่าการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายเท่านั้น โดยครอบคลุมถึงการทบทวน และศึกษาประสบการณ์การจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น แล้วทำการปรับปรุงระบบการดำเนินงานต่าง ๆ ที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อลดความสูญเสียให้น้อยที่สุด โดยจะเห็นว่า ระยะเวลาในการจัดการตามช่วงเวลา ช่วงเวลาที่นับว่าเป็นวิกฤติที่สุด คือ ช่วงที่เกิดภัยพิบัติ



ภาพ 15 แผนภูมิความสัมพันธ์ของเวลาในการให้ความช่วยเหลือด้านภัยพิบัติ

ที่มา. จาก *ความร่วมมือในการช่วยเหลือด้านภัยพิบัติในกลุ่มประชาคมอาเซียนตาม ASCC Blueprint* (หน้า 13), โดย ประจักษ์วิช เล็บนาค, 2554, กรุงเทพมหานคร: กระทรวงการต่างประเทศ, สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ.

การให้ความช่วยเหลือช่วงที่เรียกว่า Golden Time อาจเป็นนาทีหรือชั่วโมง ซึ่งหากมีการเตรียมการได้ดีทีมให้ความช่วยเหลือจะสามารถเข้าค้นหาและช่วยชีวิตผู้ประสบภัยพิบัติได้หากแต่เสียเวลาในการเข้าช่วยเหลือนานไปเกินกว่า 14 วัน แล้วจะไม่ทำให้เกิดประโยชน์ในการช่วยเหลือผู้บาดเจ็บให้รอดชีวิตได้ งานช่วยเหลือภัยพิบัติจึงจะมุ่งไปในส่วนของการฟื้นฟูสภาพ (recovery) ของบ้านเรือน ทรัพย์สิน (ประจักษ์วิช เล็บนาค, 2554, หน้า 10-13)

ทฤษฎีการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย

อุทกภัย ถือเป็นปัญหาด้านสาธารณภัยที่สำคัญของประเทศไทย โดยทั่วไปฤดูฝนในประเทศไทยจะอยู่ในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงกันยายนของทุกปี ในช่วงนี้หลายพื้นที่จะมีฝนตกชุกและตกติดต่อกันเป็นเวลานาน จนเกิดน้ำไหลบ่าตามผิวดินมากกว่าปกติ น้ำปริมาณมากที่ไหลเข้าท่วมพื้นที่ต่าง ๆ หรือชุมชนที่ไม่มีระบบระบายน้ำที่สมบูรณ์ และทำความเสียหายแก่พื้นที่ทำการเกษตรและทรัพย์สินของประชาชน เรียกว่า อุทกภัย ดังนั้น เมื่อเกิดฝนตกหนักเป็นเวลานาน ๆ ในแต่ละครั้ง มักเป็นปัญหาทำให้เกิดน้ำท่วมขังและทำความเสียหายแก่พื้นที่เพาะปลูก รวมถึงทรัพย์สินต่าง ๆ ด้วย ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก นอกจากนั้นการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในชีวิตประจำวันของมนุษย์ ทั้งการตั้งชุมชน การก่อสร้าง การถางพื้นที่เพื่อทำการเกษตร การเผาป่า และการตัดไม้ทำลายป่า ล้วนเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้อุทกภัยทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นจากที่อุทกภัยเป็นภัยที่สำคัญและเกิดขึ้นบ่อยที่สุดในประเทศ การกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นการเตรียมการเพื่อเชิญกับสาธารณภัยด้านอุทกภัยจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อป้องกันและลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นให้มีน้อยที่สุด (กรมป้องกันและบรรเทา-สาธารณภัย, 2553, หน้า 111)

ชูโชค อายุพงศ์ (2559, หน้า 17-18) กล่าวว่า น้ำท่วมเป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดได้ แต่สามารถหาวิธีลดความรุนแรงและบรรเทาผลกระทบและความสูญเสียที่จะเกิดได้ โดยมาตรการป้องกันความเสียหายและบริหารจัดการน้ำท่วม เป็นการพยายามเรียนรู้และเข้าใจในผลกระทบจากน้ำท่วมที่มีต่อชุมชน สังคม เศรษฐกิจ ที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้คนที่อาศัยอยู่ในบริเวณลุ่มน้ำและพื้นที่น้ำ

ท่วมถึงแนวทางการป้องกันความเสียหายจากน้ำท่วมและการบริหารจัดการน้ำท่วม ประกอบไปด้วย มาตรการที่นำสิ่งก่อสร้างมาใช้ลดขนาดความรุนแรงของน้ำท่วม เช่น การปรับปรุงสภาพลำน้ำ การใช้อ่างเก็บน้ำ เขื่อนและพนังกั้นน้ำ เป็นต้น นอกจากนั้นยังมีมาตรการไม่ใช้สิ่งก่อสร้างซึ่งประกอบไปด้วยมาตรการสำหรับการป้องกันความเสียหายและการบรรเทาทุกข์ เช่น การวางผังเมือง การพยากรณ์และเตือนภัยน้ำท่วม โดยทั่วไปควรใช้มาตรการทั้งสองอย่างร่วมกันเพื่อประสิทธิภาพในการบรรเทาภัยพิบัติที่ดียิ่งขึ้น ดังรายละเอียด ต่อไปนี้

1. มาตรการใช้สิ่งก่อสร้าง (structural measures) ประกอบด้วย

1.1 เขื่อนและพนังกั้นน้ำ (levees and floodwalls) เพื่อต้องการในการจำกัดการไหลของน้ำในขณะเกิดน้ำท่วมและเป็นการป้องกันพื้นที่บางส่วนในลุ่มน้ำไม่ให้เกิดความเสียหาย เขื่อนและพนังกั้นน้ำจะป้องกันเฉพาะพื้นที่บริเวณด้านหลังพนังกั้นน้ำและในระดับความสูงที่ได้ออกแบบไว้

1.2 การปรับปรุงสภาพลำน้ำ (channel modifications) ทางน้ำธรรมชาติทุกสายจะมีค่าปริมาณความจุจำนวนหนึ่ง ซึ่งในบางครั้งอาจมีปริมาณน้ำมากเกินไปและไหลล้นออกมานอกลำน้ำทำให้เกิดน้ำท่วมบริเวณพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำ การปรับปรุงด้านชลศาสตร์ของลำน้ำหรือพื้นที่ลุ่มน้ำและลำคลองที่เชื่อมกับแม่น้ำสายหลัก อาจทำให้น้ำท่วมในครั้งต่อไปมีความรุนแรงลดน้อยลงกว่าการปล่อยให้เป็นไปตามธรรมชาติ

1.3 เส้นทางน้ำอ้อมเมือง (by-pass floodways) การผันน้ำอ้อมพื้นที่น้ำท่วมมีหน้าที่สองอย่างในการบรรเทาน้ำท่วม ได้แก่ เป็นการสร้างอ่างเก็บน้ำซึ่งมีลักษณะกว้างและตื้นสำหรับผันน้ำลงมาเก็บไว้ เมื่อเกิดน้ำท่วมในเขตชุมชน เป็นการลดปริมาณการไหลใน ลำน้ำสายหลัก และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำโดยช่วยปรับปรุงลักษณะ การไหลและลดระดับความสูงของน้ำในการไหลปกติที่อาจไหลล้นตลิ่งในขณะน้ำท่วม การสร้างเส้นทางผันน้ำต้องเริ่มจากการศึกษาลักษณะภูมิประเทศและเส้นทางที่เหมาะสม ซึ่งการสร้างทางระบายน้ำอ้อมตัวเมืองไม่สามารถสร้างได้ในทุกที่ในบางแห่งก็จะมีข้อจำกัด นอกจากนั้น ยังต้องมีการศึกษาเรื่องค่าใช้จ่ายโดยไม่ก่อสร้างในพื้นที่ที่จะทำให้เสียค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างและปรับสภาพพื้นที่มากเกินไป

1.4 พื้นที่ชะลอน้ำและแหล่งเก็บกักน้ำท่วม (retarding basins and flood storage areas) แนวคิดของวิธีนี้เป็น การยอมให้น้ำท่วมในพื้นที่บางส่วนที่มีสำคัญน้อย เพื่อลดอัตราการไหลของน้ำท่วมในแม่น้ำลง โดยสร้างเขื่อนหรือพนังกั้นน้ำทำหน้าที่ควบคุมไม่ให้น้ำเข้าท่วมพื้นที่ที่ต้องการป้องกัน และสร้างฝายยกระดับเพื่อผันน้ำเข้าพื้นที่เก็บน้ำ หากมีการควบคุมการเก็บกักและชะลอน้ำจะทำให้อัตราการไหลสูงสุดลดลง และจำกัดน้ำท่วมให้อยู่ในระดับที่สามารถควบคุมได้ในปัจจุบันนี้ มีการสร้างและปรับปรุงพื้นที่เก็บน้ำที่เรียกว่า แก้มลิง (monkey cheek) กระจายทั่วไป

1.5 อ่างเก็บน้ำบรรเทาน้ำท่วม (flood mitigation reservoirs) ในสภาวะที่เหมาะสม การสร้างเขื่อนเพื่อเก็บน้ำสามารถช่วยควบคุมการไหลของน้ำไม่ให้ไหลลงสู่พื้นที่ท้ายน้ำมากเกินไป อ่างเก็บน้ำจะช่วยเก็บน้ำไว้ชั่วคราว ซึ่งมีประโยชน์เมื่อถึงฤดูน้ำหลาก ปริมาณความจุของอ่างเก็บน้ำขึ้นอยู่กับความต้องการของพื้นที่ที่จะป้องกัน และยังขึ้นอยู่กับความจุของแม่น้ำหรือคลองระบายที่อยู่ท้ายน้ำด้วย

1.6 การปรับปรุงระบบระบายน้ำ การระบายน้ำที่ไหลนองอยู่ด้านหลังคันดินหรือพนังกั้นน้ำที่ใช้ป้องกันน้ำท่วมให้ออกจากพื้นที่ทำได้โดย

1.6.1 ไหลด้วยแรงโน้มถ่วงผ่านท่อที่มีประตูน้ำออกไปสู่ลำน้ำช่วงที่มีการไหลระดับน้ำต่ำ

1.6.2 ไหลลงไปในสะสมอยู่ในแหล่งกักเก็บน้ำ และ

1.6.3 สูบน้ำออกจากจากพื้นที่ในกรณีที่น้ำในลำน้ำมีระดับสูงทำให้เกิดน้ำไหลย้อนกลับเข้าท่อ

2. มาตรการไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง (non-structural measures) ประกอบด้วย

2.1 การจัดการใช้ที่ดิน (land use management) การจัดการใช้สอยที่ดินมีความแตกต่างกับมาตรการใช้สิ่งก่อสร้าง ซึ่งมาตรการใช้สิ่งก่อสร้างเป็นการปรับพฤติกรรมการไหลของน้ำ โดยพยายามให้น้ำไหลไกลจากพื้นที่ที่ต้องการป้องกันมากที่สุด ส่วนการจัดการใช้สอยที่ดินเป็นการปรับรูปแบบการใช้ที่ดินให้รองรับเหตุการณ์น้ำท่วมในบริเวณที่จะมีการพัฒนาในอนาคต วิธีนี้ถือเป็นวิธีที่ให้ผลดีมากในการลดความเสียหายจากน้ำท่วม

2.2 การเวนคืนที่ดิน การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและชุมชนที่อยู่อาศัยบริเวณน้ำท่วม จะส่งผลดีระยะยาวกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม แต่จะมีข้อเสียเป็นความสูญเสียทางด้านธุรกิจและการเปลี่ยนแปลงชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนในชุมชน อย่างไรก็ตาม การปรับผังเมืองและการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างบริเวณพื้นที่น้ำท่วมบางครั้งมีความเหมาะสมมากกว่าการใช้มาตรการใช้สิ่งก่อสร้างเพื่อบรรเทาน้ำท่วม โดยการรื้อถอนจะทำให้เกิดความสูญเสียด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างมหาศาล แต่เป็นเพียงในระยะสั้นเท่านั้น ส่วนในระยะยาวพบว่าจะได้ผลที่คุ้มค่ากว่ามาก และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อบรรเทาทุกข์และฟื้นฟูในภายหลังเกิดภัยพิบัติในชุมชนเมืองมัก พบว่า ผู้มีฐานะยากจนและด้อยโอกาส จำเป็นต้องสร้างที่อยู่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมที่เกิดน้ำท่วมประจำ ดังนั้น จึงต้องมีการจัดเตรียมที่อยู่อาศัยให้หากมีการเวนคืนที่ดิน เนื่องจากผู้คนส่วนใหญ่มีรายได้น้อยและมักไม่เห็นด้วยกับการย้ายที่อยู่อาศัย โดยควรมีการ-ประชาสัมพันธ์ให้แก่ผู้ที่ต้องอพยพว่า จะมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและปลอดภัยจากน้ำท่วม

2.3 การปรับปรุงพื้นที่เพื่อใช้เป็นแหล่งเก็บกักน้ำ มีความคล้ายคลึงกับสร้างแหล่งกักเก็บน้ำในระบบทางน้ำเปิด เช่น การสร้างอ่างเก็บน้ำในสวนสาธารณะ หรือสนามเด็กเล่น การออกแบบระบบระบายน้ำบริเวณลานจอดรถ ซึ่งปรับมาใช้ในการผันน้ำเพื่อชะลอการเกิดน้ำท่วม นอกจากนั้น ยังมีการออกแบบคูระบายน้ำและบริเวณเนินหรือที่ลาดเพื่อป้องกันไม่ให้น้ำไหลเร็วเกินไป การขุดบ่อน้ำเพื่อดักน้ำแล้วดาดผิวด้วยหิน หรือการก่อสร้างโดยใช้วัสดุที่น้ำซึมผ่านผิวได้

2.4 การพยากรณ์และเตือนภัยน้ำท่วม การพยากรณ์น้ำท่วมเป็นการประมาณลำดับขั้นตอนการเกิดน้ำท่วม ปริมาณน้ำ ช่วงเวลาการเกิด และอัตราการไหลสูงสุด ซึ่งแต่ละจุดในลำน้ำปริมาณเหล่านี้จะมีค่าไม่เท่ากัน เป็นผลสืบเนื่องจากปริมาณน้ำฝนในแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน การเตือนภัยน้ำท่วมเป็นการประกาศเตือนภัยล่วงหน้าก่อนเกิดภาวะน้ำท่วมในระยะเวลาอันใกล้ เพื่อให้มีการเตรียมตัวรับมือกับน้ำท่วมได้ การเตือนภัยน้ำท่วมจะสัมฤทธิ์ผลเมื่อมีการเตือนอย่างทันเวลา มีความถูกต้องแม่นยำ และควรมีการให้ความรู้แก่ประชาชนในการเตรียมตัวและปฏิบัติตามแผนรับมือน้ำท่วมหลังการเตือนภัย

2.5 การให้ความรู้และข้อมูลสาธารณะ การสำรวจข้อมูลความเสียหายจากภัยน้ำท่วมเป็นสิ่งที่ต้องทำให้เสร็จก่อนการวางแผน เพื่อป้องกันความเสียหายจากน้ำท่วม การพัฒนาและติดตามความคืบหน้าของข้อมูล เทคนิคการทำงาน และการให้ความรู้แก่ประชาชน ก็เป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในแผนบริหารจัดการน้ำท่วม และมีความสำคัญอย่างยิ่งกับผู้ที่มีหน้าที่วางแผนและประยุกต์วิธีการต่าง ๆ มาใช้ รวมไปถึงผู้มีหน้าที่ชี้แจงการกำหนดใช้นโยบายน้ำท่วมให้กับประชาชนทั่วไป

2.6 การป้องกันน้ำท่วมสิ่งปลูกสร้าง ความเสียหายจากน้ำท่วมสามารถบรรเทาลงได้โดยใช้วิธีที่เหมาะสมในการป้องกันไม่ให้น้ำไหลเข้าท่วมที่ดินสิ่งปลูกสร้าง เช่น การทำอุปกรณ์ดักน้ำ การก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างบนเนินสูง การสร้างกำแพงกันดินรอบ ๆ อาคาร การใช้วัสดุกันน้ำ เป็นต้น

2.7 การอพยพออกจากพื้นที่เสี่ยงภัย ในกรณีที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงน้ำท่วมได้ วิธีที่ดีที่สุด คือ การอพยพผู้คนและสิ่งของมีค่าออกจากบริเวณที่มีแนวโน้มจะเกิดน้ำท่วม วัตถุประสงค์หลักของการอพยพ คือ การรักษาความปลอดภัยให้กับประชาชน นอกจากนั้น ยังรวมไปถึงการเคลื่อนย้ายลำเลียงสินค้าหรือสัตว์และพืชเศรษฐกิจ

2.8 แผนรับมือน้ำท่วม การใช้แผนรับมือน้ำท่วมเป็นการวางแผนเพื่อต่อสู้กับน้ำท่วม โดยเป็นมาตรการที่เรียกว่าปลอดภัยไว้ก่อน ส่วนสำคัญของแผนรับมือน้ำท่วม คือ แผนงานฉุกเฉินเพื่อรับมือขณะน้ำท่วม และมีแผนรับมือในส่วนอื่น ๆ เช่น การทำโครงสร้างชั่วคราวเพื่อกั้นน้ำ การเคลื่อนย้ายทรัพย์สินหนีระดับน้ำท่วม แผนปฏิบัติการฉุกเฉินที่เกี่ยวข้องกับระบบไฟฟ้าและประปา แผนรับมือน้ำท่วมสามารถขยายขอบเขตงานให้คลอบคลุมไปถึงการซ่อมแซมเขื่อนและสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ที่ใช้ในการบริหารจัดการน้ำท่วมเพื่อป้องกันการวิบัติหรือน้ำล้นสันเขื่อนและกำแพงกั้นน้ำ การใช้แผนรับมือน้ำท่วมให้ประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับการวางแผนและการประสานงานระหว่างหน่วยงานโดยเฉพาะหน่วยงานระดับท้องถิ่น และยังขึ้นอยู่กับช่วงเวลาหลังการเตือนภัยว่าจะมีมากน้อยเพียงไรเช่นเดียวกับแผนอพยพ

2.9 แผนบรรเทาทุกข์ รัฐบาลควรมีการเตรียมการให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ภายหลังน้ำท่วม การเตรียมให้ความช่วยเหลือควรมีความพร้อมอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะความช่วยเหลือด้านการเงิน เพราะเราไม่สามารถคาดเดาได้ว่า เกิดเหตุการณ์

ฉุกเฉินขึ้นเมื่อใด เป้าหมายหลักของแผนบรรเทาทุกข์ คือ การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยธรรมชาติ ซึ่งประกอบด้วย การฟื้นฟูสภาพร่างกาย จิตใจ และที่อยู่อาศัยให้ใกล้เคียงกับก่อนเกิดภัยพิบัติมากที่สุด

2.10 การประกันภัยน้ำท่วม การกระกันภัยน้ำท่วมเป็นมาตรการที่มีประโยชน์หลายอย่าง โดยเฉพาะด้านการปรับปรุงระบบการให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ภายหลังน้ำท่วม เนื่องจากน้ำท่วมในแต่ละพื้นที่มีลักษณะที่แตกต่างกัน ข้อเรียกร้องของผู้ที่ต้องการได้รับเบี้ยประกันในแต่ละที่ก็แตกต่างกันด้วย โดยระบบการทำประกันภัยน้ำท่วมมีสองระบบใหญ่ คือ ระบบที่จ่ายเงินประกันตามระดับความเสี่ยงของแต่ละพื้นที่ และระบบที่จัดสรรเงินประกันภัยให้ผู้ประสบภัยในอัตราเท่ากันโดยไม่ขึ้นกับระดับความเสี่ยง

2.11 การปรับตัวให้เข้ากับสภาพน้ำท่วม คือ การจัดการหรือจัดกิจกกรมให้ชุมชนตระหนักว่า น้ำท่วมเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ หากอาศัยอยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำหรือชายฝั่ง และยอมรับว่าจะต้องเผชิญหน้ากับน้ำท่วมเป็นครั้งคราว ดังนั้น การให้ข้อมูลและความรู้เรื่องน้ำท่วมแก่ประชาชนจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง ข้อมูลดังกล่าว ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับระดับน้ำ วิธีการจัดการที่อยู่อาศัย พื้นที่ทำการเกษตร โรงงานในการรับมือน้ำท่วม รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานฉุกเฉินที่พร้อมให้ความช่วยเหลือหากเกิดน้ำท่วม

เดบนาท (2555, หน้า 3-4) เสนอมาตรการการบริหารจัดการอุทกภัยแบบยั่งยืน (Sustainable Flood Management--SFM) ไว้ ดังนี้

การบริหารจัดการอุทกภัยแบบยั่งยืน คือ การวางแผนในระดับพื้นที่รับน้ำ (catchment) และการพิจารณามาตรการที่หลากหลายเพื่อลดความเสี่ยงอุทกภัย แนวทางการบริหารจัดการการใช้ที่ดินตามธรรมชาติ เช่น การบริหารจัดการพื้นที่ราบน้ำท่วมถึง และการฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นองค์ประกอบที่สำคัญส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการอุทกภัยแบบยั่งยืน (SFM)

การบริหารจัดการอุทกภัยแบบยั่งยืน (SFM) ประกอบด้วยมาตรการหลายอย่างที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อลดความเสี่ยงการเกิดอุทกภัย และลดค่าใช้จ่ายด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ที่จะเกิดตามมา มาตรการดังกล่าว ประกอบด้วยมาตรการแบบใช้สิ่งก่อสร้าง

(structural measure) และมาตรการแบบไม่ใช่สิ่งก่อสร้าง (nonstructural measure) เช่น การบริหารจัดการน้ำท่วมตามธรรมชาติ วิศวกรรมด้านโครงสร้างที่จำเป็น แผนที่จุดเสี่ยงน้ำท่วม การเตือนภัยน้ำท่วม แผนการเตรียมความพร้อม การศึกษา และการรับมือสถานการณ์ฉุกเฉิน การบริหาร จัดการความเสี่ยงจะเกี่ยวข้องกับกิจกรรม และการดำเนินการที่หลากหลายใน 4 กิจกรรมหลัก ได้แก่ (1) การป้องกันช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติ (prevention) (2) การเตรียมความพร้อมช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติ (preparation) (3) การตอบสนองหรือรับมือช่วงหลังเกิดภัยพิบัติ (response) และ (4) การฟื้นฟูช่วงหลังเกิดภัยพิบัติ (recovery)

การบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย

โลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี เหล่านี้ได้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และธรรมชาติเปลี่ยนแปลงไป ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติถูกแสวงประโยชน์อย่างไม่ยั้งคิดและไม่ได้ถูกแจกจ่ายไปอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม ทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม สูญเสียความสมดุลของระบบนิเวศ ทรัพยากรหลายอย่างถูกใช้ไปถึงระดับที่เสื่อมสภาพโดยถาวร และเป็นสาเหตุให้เกิดสาธารณภัยที่สร้างความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นจำนวนมาก (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553, หน้า 17)

จากสภาวะแวดล้อมและสถานการณ์ของโลกที่กำลังเปลี่ยนไป ทำให้สาธารณภัยมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้น มีความหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น ดังนั้น การบริหารและจัดการสาธารณภัยจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องจัดการให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนงานต่าง ๆ ซึ่งในระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการบริหารจัดการและแผนงาน ดังต่อไปนี้

แผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ. 2548

แผนฉบับนี้จัดทำขึ้นตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดให้สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือต้องจัดทำแผนฯ ทุกสามปี แผนดังกล่าวได้วางทิศทางและนโยบายในด้านการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศที่จะเป็นแนวทางในอนาคต โดยมีนโยบายที่สำคัญ คือ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553, หน้า 20-21)

1. เน้นการป้องกันโดนการจัดการสาธารณภัยในเชิงรุก เพื่อลดความสูญเสีย โดยการพัฒนาระบบเตือนภัยทุกระดับ จากระดับชุมชนไปจนถึงระดับประเทศ การจัดระบบสื่อสาร ให้มีทั้งระบบสื่อสารหลัก ระบบสื่อสารรอง และระบบสื่อสารสำรอง การพัฒนาทรัพยากรบุคคลด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2. เน้นความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการสาธารณภัย โดยการสร้างระบบบัญชาการเหตุการณ์ให้มีเอกภาพ ไม่มีการแทรกแซงจากทุกฝ่าย

3. เน้นการมีส่วนร่วม โดยให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสาธารณภัยทุกขั้นตอนอย่างบูรณาการ ทั้งจากภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน มูลนิธิ อาสาสมัคร และประชาชน

4. เน้นการสร้างความพร้อมของชุมชน ให้มีความรู้ ตระหนัก และสามารถบริหารจัดการสาธารณภัยได้ด้วยตนเอง ก่อนที่หน่วยงานภายนอกจะเข้ามาให้ความช่วยเหลือ

อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยตามแนวทางของแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ. 2548 ยังไม่ครอบคลุมครบถ้วนทุกประเด็นของการบริหารจัดการสาธารณภัย กล่าวคือ (1) ยังขาดความชัดเจนในการปฏิบัติ และความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการ ทั้งในระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น คือ ผู้รับผิดชอบหลัก มีอำนาจสั่งการได้ไม่ครอบคลุมทุกหน่วยงาน ทำให้การประสานงานและการผนึกกำลังจากหน่วยงานอื่น ๆ ในภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร (2) ขาดแคลนงบประมาณ บุคลากร เครื่องจักร ยานพาหนะ และเครื่องมืออุปกรณ์ในการบริหารจัดการสาธารณภัยที่เหมาะสมและจำเป็นในเบื้องต้น รวมทั้งเครื่องมือพิเศษที่จำเป็นต้องใช้ในกรณีต่าง ๆ

และบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (3) ขาดการวิจัยและพัฒนาด้านสาธารณภัยอย่างต่อเนื่อง ในเรื่องของพฤติกรรมและสาเหตุของการเกิด เรื่องการบริหารจัดการ แนวทางปละปรับปรุงแก้ไข รวมทั้งการจัดการและการวางแผนระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ (4) ขาดการฝึกซ้อมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระหว่างหน่วยงานอย่างบูรณาการที่เพียงพอ

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการสาธารณภัย จึงได้ตราพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ขึ้น เพื่อให้เป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการสาธารณภัย ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา โดยยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการตามพระราชบัญญัติการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวง-มหาดไทย พ.ศ. 2545 ซึ่งได้ตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้มีภารกิจหลักในการดำเนินการป้องกัน บรรเทา ฟื้นฟู สาธารณภัยและอุบัติภัย โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มี ดังนี้ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553, หน้า 21)

1. ขอบเขตการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยครอบคลุมสาธารณภัยทุกประเภท โดยมีการกำหนดคำนิยามของสาธารณภัย ภัยด้านความมั่นคงไว้อย่างชัดเจน (มาตรา 4)

2. การกำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย-แห่งชาติ ดำเนินการโดยคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ซึ่งมีคณะกรรมการทั้งหมด 23 คน โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ (มาตรา 6 และมาตรา 7)

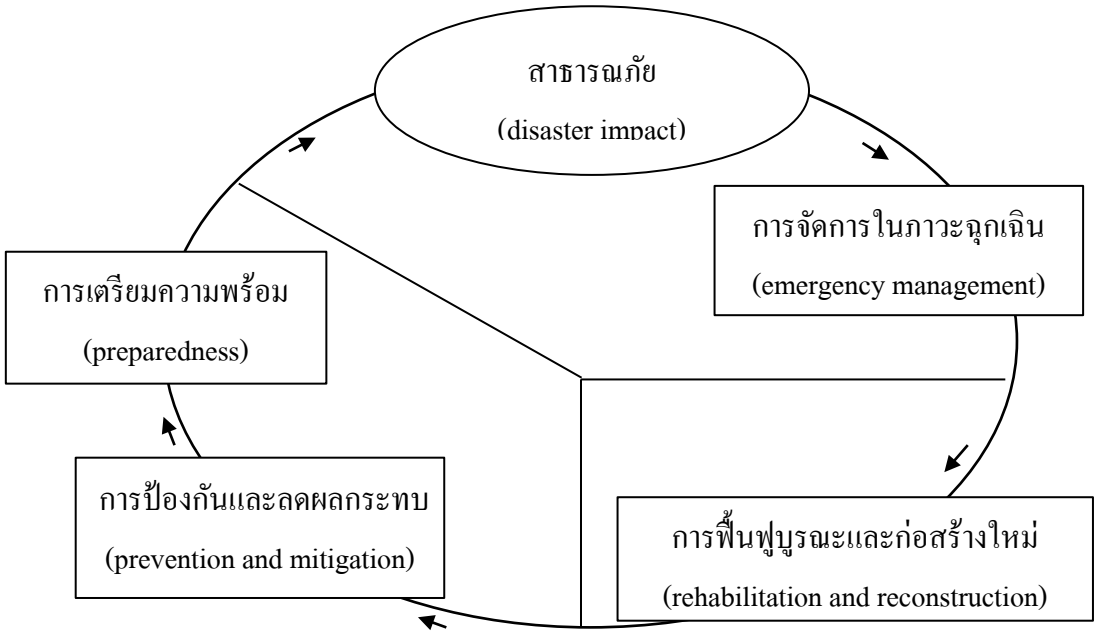
3. กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ (มาตรา 11)

4. แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กำหนดให้มีการจัดทำแผน 3 ระดับ คือ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ แผนการป้องกันและบรรเทา-สาธารณภัยจังหวัด และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร (มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 33 และมาตรา 34)

5. กำหนดบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณะภัยและผู้เกี่ยวข้องไว้อย่างเป็นเอกภาพ ชัดเจนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น

แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557

คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ได้กำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่สามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการที่จะยกระดับการบริหารจัดการสาธารณภัยตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังเกิดภัย ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐ อันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของแผนฉบับนี้ ที่จะต้องพิจารณาในลักษณะของพลวัตร และมีความเชื่อมโยงกันตามวัฏจักรการบริหารจัดการสาธารณภัย ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ 4 ด้าน คือ การป้องกันและลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อม การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน และการจัดการหลังเกิดภัย ดังต่อไปนี้ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553, หน้า 30)



ภาพ 16 วัฏจักรการบริหารจัดการสาธารณภัย

ที่มา. จาก *แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557* (หน้า 31), โดย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553, กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

การป้องกันและลดผลกระทบ ยุทธศาสตร์ด้านการป้องกันและลดผลกระทบเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของการบริหารจัดการสาธารณภัยในเชิงรุก (pro active) ที่จะสามารถช่วยให้ลดความสูญเสียทั้งชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐให้มีน้อยที่สุด นับเป็นยุทธศาสตร์ที่สร้างหลักประกันและสร้างความมั่นใจในด้านความ-ปลอดภัยของประชาชนและสร้างความมั่นคงแก่ประเทศชาติ โดยการเตรียมการด้านต่าง ๆ ไว้ให้พร้อมล่วงหน้าก่อนที่สาธารณะภัยจะเกิดขึ้น หรือถ้าเกิดสาธารณะภัยก็สามารถรับมือได้อย่างรวดเร็วและมีคุณภาพ สามารถลดผลกระทบและลดความสูญเสียให้มีน้อยที่สุด ประกอบด้วยการเตรียมการ ดังต่อไปนี้ (กรมป้องกันและบรรเทา-สาธารณภัย, 2553, หน้า 46-49)

1. การประเมินความเสี่ยงการเกิดสาธารณภัย โดยการประเมินภัยและความล่อแหลมเพื่อประเมินโอกาสหรือความเป็นไปได้ที่จะเกิดสาธารณภัยและผลกระทบที่

อาจเป็นอันตรายต่อสาธารณชน เพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันและลดผลกระทบจากสาธารณภัยที่อาจจะเกิดขึ้น

2. ด้านฐานข้อมูล โดยมี (1) การจัดทำฐานข้อมูลเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการสาธารณภัย เช่น ฐานข้อมูลสถิติสาธารณภัย ฐานข้อมูลผู้ประสบภัย ฐานข้อมูลเจ้าหน้าที่และอาสาสมัคร ฐานข้อมูลผู้เชี่ยวชาญ และฐานข้อมูลอื่นๆ ที่จำเป็น (2) การพัฒนาระบบเชื่อมโยงข้อมูลด้านสาธารณภัยระหว่างหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพและสามารถใช้ร่วมกันได้ (3) การกระจายข้อมูลด้านสาธารณภัยไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติการตามแผนงาน

3. การส่งเสริมให้ความรู้และสร้างความตระหนักเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยดำเนินการ ดังนี้

3.1 สนับสนุนให้สื่อประชาสัมพันธ์ทุกแขนงมีบทบาทในการรณรงค์ประชาสัมพันธ์เพื่อปลูกฝังจิตสำนึกด้านความปลอดภัย (safety mode) อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สื่อประชาสัมพันธ์ที่สามารถเข้าถึงประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือ อินเทอร์เน็ต

3.2 เผยแพร่และเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับความ-ปลอดภัยในชีวิตประจำวันเช่น การใช้ถนนอย่างปลอดภัย การใช้อุปกรณ์ไฟฟ้าภายในบ้าน เป็นต้น

3.3 พัฒนารูปแบบและเนื้อหาการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้ชัดเจน เข้าใจง่าย เหมาะสม เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่ม และน่าสนใจ

3.4 ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรเครือข่ายในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอาสาสมัครต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการรณรงค์ในเรื่องความปลอดภัยอย่างต่อเนื่อง

3.5 จัดให้มีหลักสูตรการเรียนการสอนที่เน้นการให้ความรู้ การปลูกฝังแนวคิดและจิตสำนึกด้านความปลอดภัยในทุกระดับ รวมทั้งการพัฒนาศักยภาพบุคลากรด้านการศึกษา และการให้ความรู้ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่นักเรียนนักศึกษาทุกระดับ

3.6 บรรจุและสอดแทรกเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทา-สาธารณภัยในหลักสูตรการฝึกอบรมข้าราชการ พนักงานของรัฐและเอกชน

3.7 ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและสื่อประชาสัมพันธ์ทุกแขนง ในการเผยแพร่ข้อมูลและเสนอข่าวสารที่ถูกต้อง เป็นประโยชน์ ทันต่อการแก้ไขปัญหาในแต่ละสถานการณ์ โดยใช้นโยบายการประชาสัมพันธ์เชิงรุก เช่น การจัดสัปดาห์ความปลอดภัย เป็นต้น

4. การเตรียมการป้องกันด้านโครงสร้าง หมายถึง การใช้สิ่งก่อสร้าง เช่น อาคาร เขื่อน กำแพง อ่างเก็บน้ำ ฝาย เหมือง การขุดลอกคลองระบายน้ำ เส้นทางคมนาคมเพื่อส่งกำลังบำรุงป้าย ป้ายสัญญาณ ฯลฯ เพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งจะต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ว่า ควรใช้การป้องกันแบบใดจึงจะเหมาะสมกับสภาพพื้นที่เสี่ยงภัยนั้น ๆ ประกอบด้วย

4.1 การจัดหาพื้นที่รองรับน้ำและกักเก็บน้ำ เช่น อ่างเก็บน้ำ เขื่อน สระน้ำ ทำนบ เหมือง ฝาย รวมทั้งการขุดลอดคูคลอง แหล่งน้ำสาธารณะที่ตื้นเขิน คลองส่งน้ำและคลองระบายน้ำ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการกักเก็บน้ำไว้ใช้ในฤดูแล้ง และการระบายในฤดูฝน

4.2 การก่อสร้างกำแพง ผนัง หรือรอดักตะกอน เพื่อป้องกันการเอ่อล้นหรือสูญเสียพื้นดินจากการกัดเซาะชายฝั่งของทะเลและแม่น้ำ

4.3 สร้างอาคารหรือสถานที่เพื่อเป็นสถานที่หลบภัย สำหรับพื้นที่ที่การหนีภัยทำได้ยาก หรือไม่มีพื้นที่หลบภัยที่เหมาะสม

4.4 กรณีการก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่เสี่ยงภัยจะต้องมั่นคงแข็งแรง และมีระบบความปลอดภัยสำหรับผู้ใช้อาคาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามพระราช-บัญญัติควบคุมอาหาร พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งข้องกำหนดและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

4.5 การก่อสร้าง ปรับปรุง เส้นทางเพื่อการส่งกำลังบำรุง หรือเส้นทางไปสถานที่หลบภัยให้ใช้การได้ตลอดเวลา

5. การวิจัยและพัฒนา (research and development) เป็นกระบวนการของการศึกษาการเรียนรู้ และการค้นหาแนวคิด แนวทาง วิธีปฏิบัติหรือสิ่งประดิษฐ์ เพื่อ

นำไปใช้ในการพัฒนาเทคนิค วิธีการ รูปแบบการดำเนินงาน หรือระบบบริหารจัดการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยใหม่ ๆ ที่จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน โดยมุ่งหวังให้เกิดการค้นพบเทคนิค หรือวิธีการใหม่ ๆ อย่างมีเหตุผลและเป็นระบบ รวมทั้งการนำสิ่งที่ได้มีการคิดค้นหรือค้นพบมาพัฒนา ออกแบบ เปลี่ยนแปลงผลการดำเนินงาน กระบวนการดำเนินงาน และการให้บริการให้มีลักษณะรูปแบบใหม่ ๆ หรือมีการปรับปรุงให้ดีขึ้น ซึ่งการวิจัยและพัฒนาสามารถดำเนินการควบคู่ไปกับการติดตามและประเมินผล โดยเก็บรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการติดตามและประเมินผลแผนงานหรือโครงการ ในลักษณะของการทบทวนการเรียนรู้ ทั้งก่อนดำเนินการ ระหว่างดำเนินการ และเมื่อเสร็จสิ้นการดำเนินงาน ถือเป็นการทบทวนวิธีการทำงานทั้งด้านความสำเร็จและปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงาน และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ให้เกิดซ้ำ คงไว้ซึ่งวิธีการที่ดีอยู่แล้ว พร้อมทั้งพัฒนาสิ่งใหม่ ๆ ที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

การเตรียมความพร้อม ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อม เป็นการเตรียมการด้านทรัพยากร ระบบการปฏิบัติการและเตรียมความพร้อมด้านอื่น ๆ ไว้รองรับสถานการณ์สาธารณภัยที่อาจเกิดขึ้น ทั้งการป้องกัน บรรเทา แลพระงับภัยให้มีความพร้อมที่จะเผชิญสาธารณภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้ทุกภาคส่วนมีหน้าที่ในการเตรียมการป้องกันภัยไว้ตั้งแต่ยามปกติ ดังต่อไปนี้ (กรมป้องกันและบรรเทา-สาธารณภัย, 2553, หน้า 50-55)

1. ด้านงบประมาณ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการสาธารณภัยตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับประเทศ ต้องจัดตั้งงบประมาณดำเนินการไว้ตั้งแต่ยามปกติ ให้เพียงพอที่จะดำเนินการตามภารกิจตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย เพื่อให้ระบบการบริหารจัดการสาธารณภัยที่กำหนดไว้ ดำเนินการไปได้อย่างรวดเร็ว ครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ ซึ่งการเตรียมงบประมาณในส่วนนี้ สามารถจัดเตรียมได้ 3 ส่วน คือ งบประมาณปกติของหน่วยงานส่วนกลาง (ระดับกระทรวง และระดับกรม) งบประมาณจังหวัด งบประมาณของกลุ่มจังหวัด และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการเตรียมการด้านงบประมาณจากแหล่งอื่น ๆ เพื่อการป้องกันและบรรเทา-สาธารณภัย เช่น กรณีการขอใช้งบประมาณเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน

ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือกรณีของการขอใช้งบกลางเพื่อฟื้นฟูบูรณะหลังเกิดภัย

2. ด้านบุคลากร โดยมี (1) การจัดเตรียมเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้ครบถ้วนทุกหน้าที่ และกำหนดวิธีการปฏิบัติตามหน้าที่และขั้นตอนต่าง ๆ ให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งต้องวางระบบการพัฒนาศักยภาพและการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ดังกล่าวให้มีความรู้ความสามารถในภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบอย่างมีสมรรถนะ เช่น เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทา-สาธารณภัย ชุดเผชิญสถานการณ์วิกฤติ ชุดปฏิบัติการหนึ่งตำบลหนึ่งทีมกู้ชีพกู้ภัย เป็นต้น (2) การจัดตั้งและฝึกอบรมอาสาสมัครด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเพื่อช่วยเหลืองานเจ้าหน้าที่ เช่น อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) อาสาสมัครแจ้งเตือนภัย อาสาสมัครกู้ชีพกู้ภัย เป็นต้น (3) จัดทำบัญชีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านต่าง ๆ หรือเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยในการจัดการภัยพิบัติหรือการฝึกอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือความรู้เกี่ยวกับวิชาเฉพาะด้านต่าง ๆ

3. ด้านการฝึกอบรม โดยมี (1) กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ กำหนดแผนและนโยบายการให้ความรู้และการฝึกอบรม การประชาสัมพันธ์ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จัดสรรงบประมาณให้การสนับสนุน ประเมินผล พัฒนา และประสานการให้ความรู้และการฝึกอบรมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นส่วนรวม (2) กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่ดำเนินการตามแผนและนโยบายการให้ความรู้ และการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และประชาชน (3) การให้ความรู้และการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และประชาชนเพื่อการป้องกันและบรรเทา-สาธารณภัย

4. ด้านการเตรียมความพร้อมของชุมชน ซึ่งการลดผลกระทบจากภัยพิบัติให้ได้มากที่สุดนั้น ชุมชนควรมีส่วนสำคัญในการบริหารจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นก่อนหน่วยงานภายนอกจะเข้ามาช่วยเหลือ เพราะเหตุความเสียหายและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ ส่งผลกระทบโดยตรงกับประชาชนที่อยู่ในพื้นที่เสียงภัย ไม่ว่าจะเป็น

ผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ผลกระทบต่อการประกอบอาชีพ ตราบใดที่ไม่อาจโยกย้ายชุมชนออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยได้ ไม่ว่าจะด้วยเพราะความรักถิ่นฐานบ้านเกิด หรือเพราะเป็นพื้นที่ทำกินแห่งเดียว หรือเพราะความขาดแคลนทุนทรัพย์ในการโยกย้ายถิ่นฐาน ที่ทำให้ประชาชนต้องดำรงชีวิตอยู่ในชุมชน ทั้ง ๆ ที่รู้ว่า เป็นพื้นที่เสี่ยงภัย โดยให้ชุมชนหรือหมู่บ้านทุกแห่งมีการจัดองค์กรเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นทั่วไปหรือมีขนาดเล็ก เพื่อให้พร้อมเผชิญเหตุการณ์เบื้องต้นตามแนวทาง คือ

4.1 การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (community based disaster risk management) เป็นการเตรียมตนเองและเตรียมชุมชนให้มีความพร้อมที่จะเผชิญภัยพิบัติโดยได้รับผลกระทบน้อยที่สุด หรือสามารถอยู่ร่วมกับภัยได้อย่างสงบสุข และพึ่งพาความช่วยเหลือจากภายนอกให้น้อยที่สุด ซึ่งการทำชุมชนให้เข้มแข็ง เตรียมพร้อมป้องกันภัย เป็นการเพิ่มศักยภาพชุมชนให้พึ่งพาตนเองได้ในระดับหนึ่ง โดยคนในชุมชนจะต้องมีความตระหนัก (public awareness) และมีส่วนร่วม (people participation) ในการแก้ไขปัญหาความเสี่ยงภัย ชุมชนระบบข้อมูลและแผนการป้องกันและบรรเทา-สาธารณภัย ซึ่งการมีข้อมูลจะนำไปสู่การจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชุมชน ชุมชนจัดตั้งองค์กรชุมชนและอาสาสมัครเป็นอนุกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ชุมชนมีการฝึกแผนเผชิญเหตุและการอพยพประชาชน ชุมชนมีการประสานขอความร่วมมือจากองค์กระปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนงบประมาณในการจัดให้มีอุปกรณ์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยประจำชุมชน ชุมชนมี “ทีมกู้ชีพกู้ภัย” ขององค์กรปกครอง-ส่วนท้องถิ่นที่พร้อมปฏิบัติงานเข้าช่วยเหลือชุมชนได้ทันทีที่เกิดภัย และชุมชนมีเครือข่ายกับภายนอกชุมชนในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

4.2 การจัดเตรียมระบบเตือนภัย เพื่อเป็นการเตรียมการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าโดยอาสาสมัครและเครือข่ายเฝ้าระวังและแจ้งเตือนภัยในระดับชุมชน โดยใช้ระบบสื่อสารหรือเครื่องมือแจ้งเตือนภัยของชุมชน เช่น เสียงตามสาย วิทยุ หอกระจายข่าว ไซเรนเตือนภัยแบบมือหมุน โทรโข่ง นกหวีด หรือสัญญาณเสียงที่กำหนดใช้เป็นสัญญาณเตือนภัยประจำหมู่บ้านหรือตำบล

4.3 การจัดเตรียมยานพาหนะ เครื่องมือ และอุปกรณ์ เพื่อให้ชุมชนสามารถเผชิญภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5. ด้านการจัดระบบปฏิบัติการฉุกเฉิน เพื่อให้การเตรียมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นไปอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ โดยให้เตรียมระบบการปฏิบัติการฉุกเฉิน ดังนี้

5.1 จัดทำแผนปฏิบัติการฉุกเฉินและแผนสำรองของหน่วยงาน และมีการซักซ้อมตั้งแต่ยามปกติ เพื่อให้มีความพร้อมที่จะปฏิบัติได้ทันทีเมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้น

5.2 จัดเตรียมระบบการติดต่อสื่อสารหลักและสื่อสารสำรอง ระหว่างหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ ตลอดจนการติดต่อสื่อสารภายในขององค์กรต่าง ๆ ไว้ให้พร้อมใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.3 กำหนดแนวทางการประชาสัมพันธ์ข่าวสารแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น การส่งวิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ รวมถึงการกระจายข่าวในท้องถิ่น เช่น เสียงตามสาย หอกระจายข่าวประจำหมู่บ้าน เพื่อให้สาธารณชนรับทราบเหตุการณ์ที่เป็นจริงและทันเหตุการณ์

5.4 จัดเตรียมระบบการแจ้งเตือนภัยและส่งสัญญาณเตือนภัยให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่ได้รับทราบล่วงหน้าถึงภัยที่อาจเกิดขึ้น เพื่อให้สามารถเตรียมการป้องกันชีวิตและทรัพย์สินให้ปลอดภัยได้ทันเวลา

5.5 จัดเตรียมเส้นทางอพยพและจัดเตรียมสถานที่หลบภัยสำหรับประชาชนและเจ้าหน้าที่

5.6 จัดระบบการแพทย์ฉุกเฉิน เพื่อให้สามารถช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

5.7 กำหนดมาตรการการรักษาความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย รวมทั้งการควบคุมการจราจรและการสัญจรภายในเขตพื้นที่

5.8 จัดระบบการรับบริจาคและการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย เพื่อให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยดำเนินไปได้อย่างทั่วถึง เพียงพอ และเป็นธรรม

6. ด้านเครื่องจักรกล ยานพาหนะ และเครื่องมืออุปกรณ์ โดยการ (1) จัดเตรียมเครื่องจักรกล ยานพาหนะ เครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็น ให้พร้อมใช้งานได้ทันทีเมื่อ

เกิดภัย (2) จัดทำบัญชีเครื่องจักรกล ยานพาหนะ เครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ของหน่วยงานภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อบูรณาการการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (3) พัฒนาเครื่องจักรกล เครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ด้านสาธารณภัยให้ทันสมัย และใช้งานได้สอดคล้องกับสถานการณ์ภัยพิบัติ

7. ด้านพลังงาน โดยมี (1) การจัดหาน้ำมันเชื้อเพลิงสำรองไว้ให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงานในสถานการณ์ฉุกเฉิน และ (2) จัดหาแหล่งพลังงานสำรองสำหรับการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน

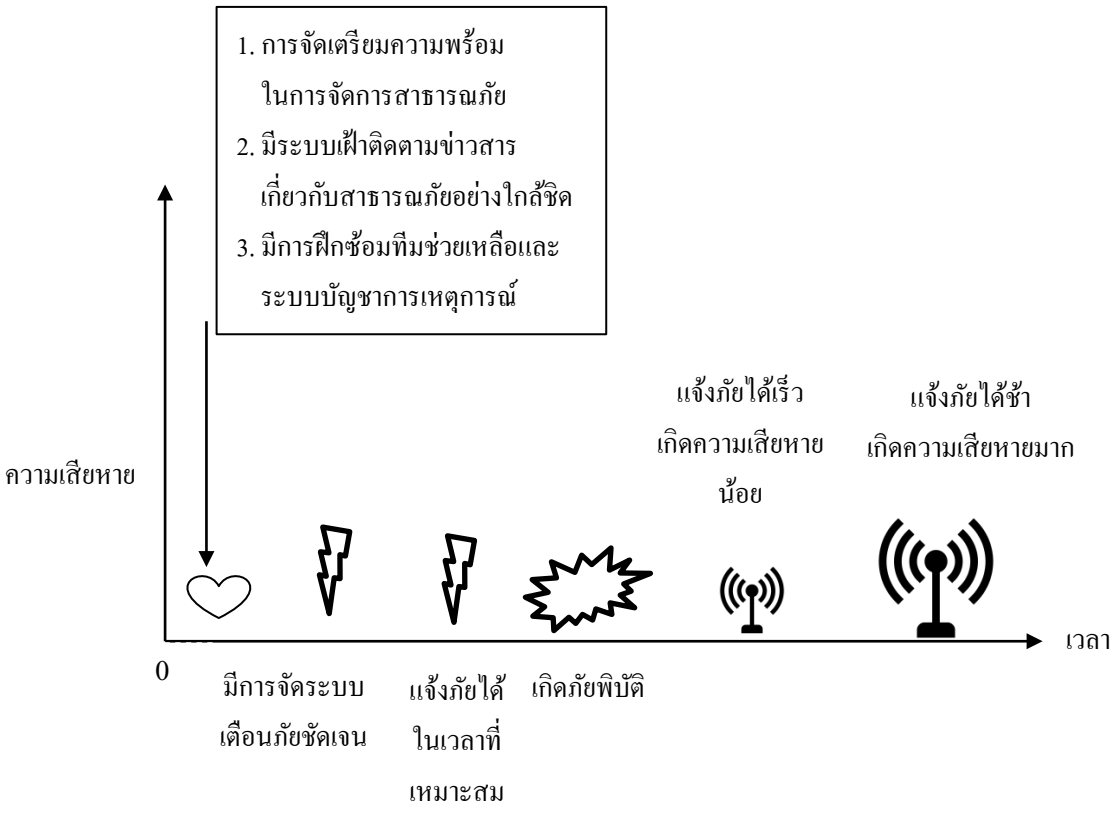
8. ด้านการสื่อสาร ปัจจุบันหน่วยงานส่วนใหญ่จะมีระบบสื่อสารใช้งานกันอยู่แล้ว แต่เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น จำเป็นต้องมีการบูรณาการระบบการสื่อสารให้มีเอกภาพ สามารถเชื่อมโยงถึงกันได้ตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับเขต ระดับจังหวัด ระดับอำเภอไปจนถึงระดับพื้นที่ โดยมีการกำหนดช่องทางการสื่อสารกลาง และมีหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางสำหรับเชื่อมต่อระบบสื่อสารต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ส่งผ่านข้อมูลถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างรวดเร็ว

9. ด้านการฝึกซ้อมแผน การฝึกซ้อมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีความสำคัญและจำเป็นต้องดำเนินการ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานที่ร่วมบูรณาการแผนและแนวทางปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้ประสานสอดคล้องกัน เมื่อจำเป็นต้องระดมความช่วยเหลือจากทุกภาคส่วน เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในเวลาเร่งด่วน ดังนั้น กองอำนวยการป้องกันและบรรเทา-สาธารณภัยระดับต่าง ๆ ควรทำการฝึกซ้อมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน เป็นการปฏิบัติเพื่อขจัดหรือลดความรุนแรงของภัย รวมทั้งการรักษาขวัญ และความเป็นระเบียบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และประชาชนให้คงไว้ เป็นงานที่ทุกฝ่ายทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน มูลนิธิ อาสาสมัคร และประชาชนจะต้องร่วมกันดำเนินการเป็นการเร่งด่วน เพื่อให้ภาวะบรรเทาภัยบรรเทาลงหรือหมดสิ้นโดยเร็ว และให้ถือว่าการรักษาชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่ประสบภัยเป็นความเร่งด่วนลำดับ

แรกที่จะต้องเร่งเข้าระงับและให้ความช่วยเหลือ โดยมีหลักการปฏิบัติตามแนวทางดังต่อไปนี้ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553, หน้า 64-69)

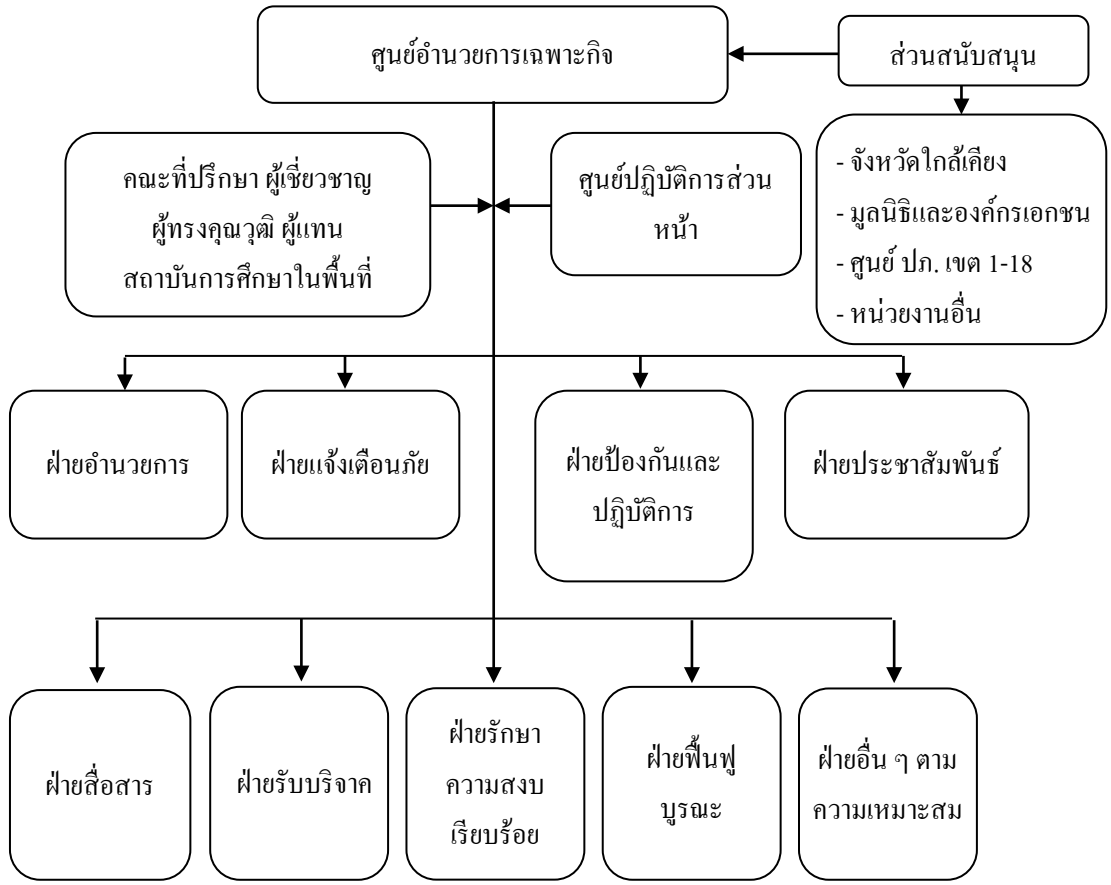
1. การแจ้งเตือนภัยและประเมินสถานการณ์ ให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการแจ้งเตือนภัย แจ้งเตือนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่ที่คาดว่าจะเกิดภัย เพื่อแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าแก่ผู้ที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบ ให้เฝ้าระวังและเตรียมพร้อมรับสถานการณ์ และสามารถอพยพเคลื่อนย้ายไปสู่ที่ปลอดภัยได้ และให้กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่ที่คาดว่าจะเกิดภัย ประเมินสถานการณ์จากระดับความรุนแรงของภัยและดำเนินการแจ้งเตือนภัย ซึ่งหากสามารถแจ้งเตือนภัยได้อย่างถูกต้องแม่นยำ ในระยะเวลาที่เหมาะสม จะสามารถลดผลกระทบและความเสียหายที่จะเกิดขึ้นให้เหลือน้อยที่สุดได้



ภาพ 17 ความสัมพันธ์ระหว่างระยะเวลาการแจ้งเตือนและผลกระทบจากสาธารณภัย

ที่มา. จาก *แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557* (หน้า 64), โดย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553, กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

2. การจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตพื้นที่ใดให้กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่ปรับเปลี่ยนสภาพเป็นศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาระดับต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับระดับความรุนแรงของสาธารณภัยที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นศูนย์กลางในการระดมสรรพกำลังและทรัพยากรเพื่อจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น อำนวยการประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การสาธารณกุศล ในการควบคุมสถานการณ์ในพื้นที่เกิดเหตุได้อย่างมีเอกภาพ รวดเร็ว และทั่วถึง โดยโครงสร้างศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ แบ่งเป็นอย่างน้อย 8 ฝ่าย กับ 1 คณะที่ปรึกษา ดังแสดงในภาพ 18



ภาพ 18 โครงสร้างศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ

ที่มา. จาก *แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557* (หน้า 65), โดย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553, กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

3. การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในภาวะฉุกเฉิน โดยกระจายข่าวสารที่คาดว่าจะเกิดหรือเกิดภัยพิบัติให้ส่วนราชการและประชาชนได้รับรู้และเข้าใจสถานการณ์ผ่านช่องทางการสื่อสารที่กำหนดไว้ เช่น โทรทัศน์ วิทยุ หอกระจายข่าว ฯลฯ หรือวิธีการอื่น เพื่อให้ประชาชนรับทราบสถานการณ์ที่ถูกต้อง ให้ระมัดระวังอันตรายและลดความตื่นตระหนก

4. การสื่อสารในภาวะฉุกเฉิน เป็นกิจกรรมสำคัญในการจัดการสาธารณภัยให้สามารถติดต่อประสานงาน สังการ รายงานการปฏิบัติและสถานการณ์ระหว่างทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างต่อเนื่อง รวดเร็ว และเชื่อถือได้ ตามแนวทาง ได้แก่ (1) จัดตั้งระบบสื่อสารหลัก สื่อสารรอง และระบบสื่อสารอื่น ๆ ที่จำเป็น ให้ใช้งานได้ตลอด 24 ชั่วโมง ให้สามารถเชื่อมโยงระบบสื่อสารดังกล่าวได้อย่างทั่วถึงทุกพื้นที่ (2) จัดเตรียมและจัดหาอุปกรณ์และเครื่องมือสื่อสารสำหรับระบบสื่อสารที่จัดตั้งไว้ให้เพียงพอและใช้การได้ตลอดเวลา (3) จัดตั้งศูนย์สื่อสาร และจัดทำเครือข่ายด้านการสื่อสารให้ครอบคลุมทุกพื้นที่

5. การประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตพื้นที่จังหวัด หากเป็นกรณีฉุกเฉิน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติ โดยมีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยจัดทำประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติ กรณีเกิดภัยพิบัติในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ให้อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นผู้ประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติ โดยมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยจัดทำประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติ

6. การค้นหาและการกู้ภัย ให้ดำเนินการจัดตั้งหน่วยเผชิญสถานการณ์เพื่อการค้นหาและกู้ภัย โดยจัดเตรียมเจ้าหน้าที่ เครื่องมือเครื่องใช้ อุปกรณ์กู้ชีพกู้ภัย เครื่องมือสื่อสาร ยานพาหนะ ฯลฯ เพื่อการค้นหาและกู้ภัย ประกอบด้วยชุดเคลื่อนที่เร็วที่สามารถออกไประงับและบรรเทาภัยได้ทันที และชุดสนับสนุน ที่เตรียมพร้อม ณ ที่ตั้ง สามารถเคลื่อนที่ไปเสริมกำลังชุดเคลื่อนที่เร็วได้ทันทีเมื่อมีการร้องขอ

7. การอพยพ เป็นการย้ายประชาชนออกจากถิ่นที่อยู่ที่เกิดสาธารณภัยขึ้น หรือเสี่ยงต่อการเกิดสาธารณภัยเพื่อให้ประชาชนมีความปลอดภัย ซึ่งอาจเป็นการอพยพหนีภัยที่กำลังเกิดขึ้น เช่น กรณีไฟไหม้ น้ำท่วมฉับพลัน หรืออาจเป็นการอพยพตามแผนที่

กำหนดไว้ เช่น การอพยพตามแผนแม่บทการอพยพประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยจากคลื่นยักษ์ (สึนามิ) แผนแม่บทการอพยพประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยจากดินถล่มและน้ำท่วมฉับพลัน เป็นต้น

8. การรักษาพยาบาลฉุกเฉิน เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น อาจมีผู้บาดเจ็บและผู้เสียชีวิต การช่วยเหลือผู้บาดเจ็บจะต้องพิจารณา คือ จัดชุดปฏิบัติการ ดำเนินการปฐมพยาบาลเบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย และนำส่งต่อไปยังสถานพยาบาลต่าง ๆ โดยการปฐมพยาบาลและการเคลื่อนย้ายในขณะที่เกิดภัยหรือภายหลังภัยยุติแล้ว ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในขณะเกิดเหตุ ถ้าภัยมีความรุนแรง อาจเป็นอันตรายต่อผู้บาดเจ็บและผู้ช่วยเหลือการเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่เกิดเหตุ โดยเร่งด่วนจึงเป็นภารกิจที่จำเป็น ภัยยุติลงแล้วควรจัดให้มีการปฐมพยาบาล โดยชุดปฏิบัติการพยาบาลหรือหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ก่อนการเคลื่อนย้าย

9. การรักษาความสงบเรียบร้อย จัดให้มีระบบการรักษาความสงบเรียบร้อยของพื้นที่ประสบภัย พร้อมทั้งปิดกั้นมิให้ผู้ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าไปในพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยและพื้นที่อันตราย จนกว่าสถานการณ์ภัยสิ้นสุดลง โดยใช้กำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจและอาสาสมัครตามความเหมาะสม

10. การพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคล กรณีเกิดสาธารณภัยขนาดใหญ่หรือสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง ซึ่งมีผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์เป็นจำนวนมาก การพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคลให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่การปฏิบัติของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และตามบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

11. การประเมินความเสียหายและความต้องการเบื้องต้น เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้นในพื้นที่ใด ให้ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจแต่ละระดับดำเนินการประเมินความเสียหายเบื้องต้น โดยสรุปความเสียหายและความต้องการเป็นระยะ ๆ โดยจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ประสบภัยและบัญชีทรัพย์สินที่เสียหายไว้เป็นหลักฐาน พร้อมทั้งออกหนังสือรับรองให้ผู้ประสบภัยไว้เป็นหลักฐานในการรับการสงเคราะห์และฟื้นฟู เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบนำข้อมูลไปดำเนินการต่อไป พร้อมทั้งรายงานให้กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับทราบ

12. การรายงาน การรายงานข้อมูลข่าวสารกรณีเกิดสาธารณภัย ให้หน่วยงานหรือบุคคลที่รับผิดชอบในการจัดทำรายงาน รายงานตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ทั้งด้านสถานการณ์สาธารณภัย ด้านการปฏิบัติการระงับบรรเทาภัย ด้านการให้ความช่วยเหลือ และด้านอื่น ๆ ที่จำเป็น โดยคำนึงถึงความถูกต้อง ความชัดเจน และความรวดเร็ว

13. การรับบริจาค เมื่อเกิดสาธารณภัยและมีความจำเป็นต้องรับบริจาคจากสาธารณะ เพื่อนำไปให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยของภาครัฐ สำหรับส่วนกลาง ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหารือร่วมกันในการกำหนดระเบียบการเก็บรักษาเงินบริจาค สถานที่เก็บรักษาสิ่งของบริจาค และวิธีการแจกจ่ายเงินและสิ่งของบริจาค เพื่อให้เกิดเอกภาพและเป็นประโยชน์แก่ผู้ประสบภัยอย่างทันเหตุการณ์และเสมอภาค สำหรับส่วนภูมิภาค ให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางในการรับบริจาคสิ่งของและเงินบริจาค เก็บรักษา และแจกจ่ายสิ่งของและเงินบริจาคโดยจัดตั้งศูนย์รับบริจาคและประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดสถานที่เก็บรักษาสิ่งของบริจาค และวิธีการแจกจ่ายสิ่งของและเงินบริจาค

14. การประสานการปฏิบัติกับองค์การสาธารณกุศล โดย (1) ให้องค์การสาธารณกุศลจัดเจ้าหน้าที่ประสานงานกับศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจแต่ละระดับตลอด 24 ชั่วโมง พร้อมอุปกรณ์และกำลังคนที่สามารถปฏิบัติภารกิจได้ (2) กรณีที่ได้รับการประสานงานจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ ให้องค์การสาธารณกุศลจัดชุดเคลื่อนที่เร็วออกไปยังที่เกิดเหตุ และให้รายงานตัวที่ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ หรือผู้บัญชาการเหตุการณ์เพื่อรับมอบภารกิจในการปฏิบัติ

15. การประสานความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ในกรณีที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ทั้งทางด้านวิชาการ ด้านเทคนิค และด้านงบประมาณ ให้ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจประสานไปยังกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเพื่อแจ้งให้กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการประสานความช่วยเหลือจากต่างประเทศ พิจารณาตามแนวทางที่กำหนดไว้

16. การขอใช้เงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นในพื้นที่ใด และมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ภาครัฐจะต้องเร่งให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน

รัฐบาลเห็นความจำเป็นในการให้ความช่วยเหลือโดยเร่งด่วน จึงกำหนดให้มีระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อวางหลักเกณฑ์สำหรับส่วนราชการที่มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้ประสบภัยในกรณีฉุกเฉินให้สามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสมและรวดเร็ว

การจัดการหลังเกิดภัย ยุทธศาสตร์การจัดการหลังเกิดภัย เป็นการฟื้นฟูบูรณะภายหลังที่ภัยได้ยุติลงหรือผ่านพ้นไปแล้ว เป็นการดำเนินการทั้งปวงเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย ซ่อมแซมสิ่งที่ชำรุดเสียหายให้กลับคืนสู่สภาพเดิม เป็นหน้าที่ความ-รับผิดชอบของหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจของประชาชนผู้ประสบภัยให้กลับคืนสู่สภาพปกติ และเป็นการฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ประสบภัยให้กลับคืนสู่สภาพโดยเร็ว โดยมีหลักการปฏิบัติ ดังนี้ (กรมป้องกันและบรรเทา-สาธารณภัย, 2553, หน้า 82-83)

1. จัดให้มีการรักษาพยาบาลแก่ผู้ประสบภัยอย่างต่อเนื่อง จนกว่าจะหายเป็นปกติ รวมทั้งการจัดที่พักอาศัยชั่วคราว และระบบสุขาภิบาลแก่ผู้ประสบภัยในกรณีที่ต้องอพยพจากพื้นที่อันตราย

2. ให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐและองค์กรภาคเอกชนในการ-สงเคราะห์ผู้ประสบภัยให้เป็นไปอย่างมีระบบ รวดเร็ว ทั่วถึง และหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนในการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย โดยจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ประสบภัยไว้เป็นหลักฐาน

3. ให้รื้อถอนซากปรักหักพังและซ่อมแซมสิ่งสาธารณูปโภค โครงสร้างพื้นฐาน และอาคารบ้านเรือนของผู้ประสบภัย เพื่อให้สามารถประกอบอาชีพต่อไปได้

4. ให้การสงเคราะห์แก่ครอบครัวผู้ประสบภัยอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้เป็นหัวหน้าครอบครัวประสบภัยจนเสียชีวิตหรือไม่สามารถประกอบอาชีพต่อไปได้ โดยการให้ทุนการศึกษาแก่บุตรของผู้ประสบภัยจนจบการศึกษาภาคบังคับ และ โดยการจัดหาอาชีพให้แก่บุคคลในครอบครัว

5. ประชาสัมพันธ์เพื่อเสริมสร้างขวัญและกำลังใจของประชาชนให้กลับคืนสู่สภาพปกติโดยเร็ว

ทั้งนี้ เมื่อภัยยุติแล้ว ให้กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่รับผิดชอบดำเนินการติดตามและประเมินผลการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาสาธารณภัยที่เกิดขึ้น ทั้งด้านสถานการณ์สาธารณภัย ด้านการปฏิบัติการระงับบรรเทาภัย ด้านการให้ความช่วยเหลือ และด้านอื่น ๆ เพื่อให้ทราบข้อบกพร่องที่ต้องปรับปรุงแก้ไขในการให้ความช่วยเหลือ และเป็นแนวทางในการบริหารจัดการสาธารณภัยในอนาคต

แผนการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้จัดทำแผนแม่บทการป้องกันและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากอุทกภัย วาตภัย และโคลนถล่ม (ระยะ 5 ปี) นำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2550 เพื่อให้เป็นกรอบและทิศทางการบริหารจัดการและประสานการปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาและผลกระทบจากภัยธรรมชาติ และเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2552 คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการและงบประมาณ พ.ศ. 2553-2555 ภายใต้แผนแม่บทดังกล่าว เพื่อให้หน่วยงานทุกภาคส่วนนำไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีวัตถุประสงค์ คือ (1) เพื่อป้องกันและบรรเทาผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่เกิดจากอุทกภัยและดินโคลนถล่ม (2) เพื่อให้ดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัยให้กลับสู่ภาวะปกติโดยเร็ว (3) เพื่อกำหนดหน้าที่ ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และองค์กรเครือข่ายทุกภาคส่วน ในการป้องกันและบรรเทาสถานการณ์ฉุกเฉินจากอุทกภัยและดินโคลนถล่มให้ชัดเจน บูรณาการ และมีประสิทธิภาพ ในส่วนของขั้นตอนการปฏิบัติ กำหนดให้กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เตรียมพร้อมรับสถานการณ์การเกิดอุทกภัยและดินโคลนถล่มทั้ง 3 ระยะ คือ ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย สรุปได้ ดังต่อไปนี้ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553, หน้า 111-116)

ก่อนเกิดภัย มีดังนี้

1. การป้องกันและลดผลกระทบ โดยมีแนวทาง คือ

1.1 ประเมินความเสี่ยงจากอุทกภัยและดินโคลนถล่ม โดยการประเมินภัยและความล่อแหลมเพื่อประเมินโอกาสหรือความเป็นไปได้ที่จะเกิดอุทกภัยและดินโคลนถล่ม รวมทั้งศึกษาวิธีลดผลกระทบเพื่อนำไปกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการบริหารจัดการภัยจากอุทกภัยและดินโคลน

1.2 ตรวจสอบและปรับปรุงข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัย รวมทั้งข้อมูลพื้นที่ปลอดภัยเพื่อรองรับการอพยพให้เป็นปัจจุบัน

1.3 จัดทำแผนที่พื้นที่เสี่ยงอุทกภัยและดินโคลนถล่มให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งในเรื่องมาตราส่วนและรายละเอียดของแผน

1.4 เตรียมการด้านโครงสร้าง โดยการสำรวจและก่อสร้างหรือปรับปรุงแหล่งน้ำหรือเส้นทางเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย และดินโคลนถล่มในพื้นที่รับผิดชอบ

1.5 จัดทำฐานข้อมูลกำลังเจ้าหน้าที่ อาสาสมัคร เครื่องจักร เครื่องมือ และอุปกรณ์การกู้ชีพกู้ภัย เพื่อให้พร้อมเรียกใช้งานได้ทันทีเมื่อก่อภาวะฉุกเฉิน

1.6 พัฒนาระบบเครือข่ายฐานข้อมูลสารสนเทศด้านอุทกภัยและดินโคลนถล่มให้มีความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน

1.7 เสริมสร้างความรู้และความตระหนักแก่ประชาชน นักเรียน นักศึกษา และเยาวชน เกี่ยวกับการป้องกันและการปฏิบัติจนอย่างถูกต้อง และปลอดภัยจากอุทกภัยและดินโคลนถล่ม

1.8 จัดทำสรุปบทเรียน (lesson learnt) ของการเกิดอุทกภัย และดินโคลนถล่มครั้งสำคัญ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการในอนาคต

2. การเตรียมความพร้อม โดยมีแนวทาง คือ

2.1 จัดตั้งและฝึกอบรมอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลืองานเจ้าหน้าที่ เช่น อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) อาสาสมัครแจ้งเตือนภัย อาสาสมัครกู้ชีพกู้ภัย

2.2 ให้ความรู้แก่ชุมชน โดยเน้นการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community Based Disaster Risk Management--CBDRM)

2.3 จัดทำบัญชีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านอุทกภัยและดินโคลนถล่ม หรือเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.4 จัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่มแบบบูรณาการในทุกระดับ ทั้งระดับชาติ จังหวัด อำเภอ ท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และแผนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.5 พัฒนาระบบการพยากรณ์ และติดตั้งอุปกรณ์เตือนภัยในพื้นที่เสี่ยงภัย พร้อมทั้งจัดเจ้าหน้าที่เฝ้าระวังเพื่อการเตือนภัยจากอุทกภัยและดินโคลนถล่ม

2.6 สำรองปัจจัยสี่ที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อรองรับการอพยพและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยทันทีเมื่อเกิดภัย

2.7 เตรียมความพร้อมและสำรองพลังงาน

2.8 จัดเตรียมระบบสื่อสารหลัก ระบบสื่อสารรอง และระบบสื่อสารสำรองที่จำเป็น พร้อมทั้งจัดหาเครื่องมือ อุปกรณ์ สื่อสาร ให้เพียงพอและใช้งานได้ตลอดเวลา

2.9 จัดเตรียมสถานที่ปลอดภัยเพื่อรองรับผู้ประสบภัยพร้อมสิ่งสาธารณูปโภคที่จำเป็น

1.10 ฝึกซ้อมแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่ม

ขณะเกิดภัย มีดังนี้

1. เมื่อได้รับข้อมูลการเกิดอุทกภัยและดินโคลนถล่ม ให้จัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลมถล่ม ตามระดับความรุนแรง พร้อมทั้งจัดเจ้าหน้าที่รับผิดชอบประจำศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจและดำเนินการตามแนวทางการปฏิบัติของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ

2. กรณีจำเป็นต้องรับบริจาคความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ จากสาธารณชนให้ศูนย์-อำนวยการเฉพาะกิจฯ จัดตั้งศูนย์รับบริจาคและประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการ-กำหนดสถานที่เก็บรักษาสิ่งของและเงินบริจาค รวมทั้งวิธีการแจกจ่ายเพื่อให้เกิดเอกภาพ และเป็นประโยชน์แก่ผู้ประสบภัยอย่างเสมอภาคและทันเหตุการณ์

3. กรณีที่จำเป็นต้องประสานความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ให้ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ประสานไปยังกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเพื่อแจ้งกระทรวง-

การต่างประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการประสานความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

4. ดำเนินการตรวจพิสูจน์เอกลักษณ์ในบุคคลกรณีมีผู้เสียชีวิต โดยมีหน่วยงานหลัก ได้แก่ สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ

หลังเกิดภัย มีดังนี้

1. ให้ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ดำเนินการประเมินความเสียหายและความต้องการเบื้องต้น โดยจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ประสบภัยและทรัพย์สินที่เสียหายไว้เป็นหลักฐาน พร้อมทั้งออกหนังสือรับรองให้ผู้ประสบภัยไว้เป็นหลักฐานในการรับการสงเคราะห์และฟื้นฟู

2. จัดหาที่พักอาศัยชั่วคราว และให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัย ด้านสุขภาพอนามัย สภาพจิตใจ

3. จัดการศพผู้เสียชีวิตโดยมีแนวทาง คือ (1) จัดหาสถานที่เก็บรักษาศพและพื้นที่ในการพิสูจน์เอกลักษณ์ศพผู้เสียชีวิต (2) การพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคลและการส่งกลับ ให้เป็นไปตามข้อตกลงความร่วมมือการปฏิบัติงานพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคลและการส่งกลับในกรณีที่เกิดภัยพิบัติร้ายแรง ระหว่างกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (3) การเคลื่อนย้ายศพ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับอำเภอ และจังหวัดควบคุมการเคลื่อนย้ายศพผู้เสียชีวิต โดยการสนับสนุนของกระทรวงคมนาคม กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานอื่นตามความจำเป็น

4. ป้องกัน เฝ้าระวัง และควบคุมโรคที่อาจจะเกิดขึ้น ทั้งด้านร่างกาย และจิตใจ

5. ฟื้นฟูคุณภาพชีวิต และฟื้นฟูอาชีพของผู้ประสบภัย ทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ ให้สามารถดำรงชีวิตและประกอบอาชีพได้อย่างปกติ

6. ฟื้นฟูและจัดการระบบสิ่งแวดล้อมชุมชน ทั้งระบบบำบัดน้ำเสีย สถานที่กำจัดขยะมูลฝอย และบ่อน้ำบาดาลที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยและดินโคลนถล่มให้ใช้การได้ดังเดิม

7. ฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งสิ่งสาธารณประโยชน์อื่น ๆ ที่ได้รับความเสียหายให้กลับสู่สภาพเดิม เช่น สถานที่ราชการ โรงเรียน สถานที่ท่องเที่ยว และสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเสียหาย รวมทั้งแก้ไขปัญหามลพิษต่าง ๆ

8. ให้ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ในเขตพื้นที่ที่เกิดเหตุดำเนินการฟื้นฟูบูรณะความเสียหายในเบื้องต้น โดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ก่อน กรณีที่เกินขีดความสามารถ ให้พิจารณาช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

9. จัดให้มีการศึกษาผลกระทบจากอุทกภัยและดินโคลนถล่มที่มีต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เพื่อนำไปเป็นข้อมูลในการบริหารจัดการภัยจากอุทกภัยและดินโคลนถล่มในอนาคต

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

เจษฎา จันทรประภา (2551) ศึกษาเรื่อง *การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมของกรุงเทพมหานคร: กรณีศึกษาผู้บริหารระดับต้น-กลาง ของสำนักการระบายน้ำ* ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยทางตรงและปัจจัยทางอ้อม โดยเฉพาะปัจจัยทางตรงคือปัจจัยด้านการเมืองเพราะหากเกิดความวุ่นวายทางการเมืองจะเป็นอุปสรรคต่อการกำหนดนโยบายโดยตรง นอกจากนี้ยังมีปัจจัยด้านเศรษฐกิจเนื่องจากทำให้ค่าก่อสร้างระบบระบายน้ำ และระบบป้องกันน้ำท่วมส่วนใหญ่ใช้งบลงทุนสูง ดังนั้น ในการกำหนดนโยบายเพื่อเพิ่มศักยภาพ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิพลดียิ่งขึ้น ควรจะให้รัฐบาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการสร้างความร่วมมือระหว่างผู้ปฏิบัติงานจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรง รวมทั้งออกระเบียบ กฎหมาย หรือมาตรการต่าง ๆ มาบังคับใช้ ในขณะเดียวกันก็รณรงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น

หทัยกาญจน์ ทวีทอง (2557) ศึกษาเรื่อง *การประสานงานในการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในกรุงเทพมหานคร* มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะการประสานงาน ปัญหาของการประสานงานและแนวทางแก้ไขปัญหาของการประสานงานในการ-ป้องกันและบรรเทาอุทกภัย แบบยั่งยืนในกรุงเทพมหานคร จากการศึกษา พบว่าการประสานงานที่ใช้ในการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในกรุงเทพมหานครของสำนัก-

การระบายน้ำและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย 5 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก การประสานงานโดยนโยบายและการวางแผน โดยผู้บริหารใช้นโยบายและการวางแผนเป็นแม่แบบในการบริหารและจัดการอุทกภัย ลักษณะที่สอง การประสานงานในรูปแบบคณะกรรมการ เพื่อร่วมกันกำหนดกรอบแนวทางการแก้ไขอุทกภัยร่วมกัน ลักษณะที่สาม การประสานงานในรูปแบบการประชุมสัมมนา เพื่อปรึกษาหารือและหาข้อสรุปข้อตกลงร่วมกัน ลักษณะที่สี่ การประสานงานโดยบุคคล เพื่อใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวและเทคโนโลยีในการสื่อสารระหว่างกัน เพื่อแก้ไขปัญหาอุทกภัย และลักษณะที่ห้า การประสานงานในรูปแบบหนังสือราชการ เพื่อประสานกันระหว่างหน่วยงาน ปัญหาที่เกิดจากการประสานงานในการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยมี 5 ประการ ได้แก่ ประการแรก ปัญหาการแทรกแซงจากด้านการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ในการบริหารและจัดการน้ำ ประการที่สอง ปัญหาด้านข้อมูลข่าวสารเพื่อเชื่อมต่อประสานงานระหว่างกันในการบริหารและจัดการน้ำ ประการที่สาม ปัญหาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศการประสานงานในการบริหารและจัดการน้ำ ประการที่สี่ ปัญหาขาดด้านเครื่องมืออุปกรณ์ รวมทั้งทรัพยากรที่จำเป็นในการบริหารและจัดการน้ำ และประการที่ห้า ปัญหาการขาดการประสานงานระหว่างกันในการบริหารและจัดการน้ำ สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหามี 5 ประการ ดังนี้ ประการแรก การกำหนดกฎหมายด้านการป้องกันและบรรเทา-อุทกภัย ทั้งในภาวะปกติและภาวะวิกฤติ รวมทั้งมาตรการทางกฎหมายควบคุมภาวะอุทกภัย ประการที่สอง การจัดทำแผนยุทธศาสตร์องค์รวมในระดับชาติ เพื่อสร้างความ-เป็นเอกภาพและองค์ความรู้เกี่ยวกับอุกภัย ประการที่สาม การจัดทำศูนย์ข้อมูลระดับชาติในการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย โดยให้ความสำคัญกับการวิจัย จัดทำคลังข้อมูลและเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ประการที่สี่ การจัดทำและปฏิรูประบบผังเมืองใหม่ กำหนดแนวทางวางระบบผังเมืองอย่างยั่งยืนและประการที่ห้า การสร้างการมีส่วนร่วมเชิงบูรณาการของทุกภาคส่วน

กนกวรรณ คงเทพ และสุวิชา เป้าอารีย์ (2557) ศึกษาเรื่อง *การนำโครงการช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วมครัวเรือนละ 5,000 บาท ไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีพื้นที่เขต-สายไหม กรุงเทพมหานคร* วัตถุประสงค์ของการศึกษา คือ ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโครงการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยครัวเรือนละ 5,000 บาท ที่ได้นำไปปฏิบัติ เพื่อศึกษา

เงื่อนไขความสำเร็จหรือความล้มเหลว โครงการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย ครัวเรือนละ 5,000 บาท และเพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามโครงการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย ครัวเรือนละ 5,000 บาท ในพื้นที่ประสบอุทกภัยเขตสายไหม กรุงเทพมหานคร ซึ่งผลการศึกษา พบว่า ผลของความสำเร็จจากการนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์ที่แน่ชัด มีการแปลงวัตถุประสงค์ออกเป็นภารกิจย่อยภายใต้ความรับผิดชอบเฉพาะเพื่อความสะดวกในการตรวจสอบ ควบคุม และประเมินผล สำหรับการติดตามประเมินผลการนำโครงการไปปฏิบัตินั้น ทางรัฐบาลหรือทางสำนักงานเขต-สายไหมไม่ได้มีการจัดทำการวัดและประเมินผลโครงการอย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงปัญหาที่เกิดจากจำนวนบุคลากรในการดำเนินงานไม่เพียงพอกับจำนวนงานที่ต้องรับผิดชอบ เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติงานหลายหน้าที่ควบคู่กับไป จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงาน ตลอดจนผู้ดำเนินงานขาดความรู้ ความสามารถในการดำเนินงานอย่างแท้จริง เพื่อให้งานสำเร็จได้ผู้ดำเนินงานจะต้องมีความพร้อมในงานของตนเอง ทั้งในเรื่องความรู้ ความเข้าใจในการรับผิดชอบต่องาน ตลอดจนความรู้ในเป้าหมายของโครงการเป็นอย่างดี งานจึงจะทำให้การดำเนินงานเกิดความสมดุล ไม่เกิดปัญหาในงานและส่งผลสำเร็จตามมา

ปรีชา รณรงค์ (2555) ศึกษาเรื่อง *ภารกิจดำเนินการป้องกันและบรรเทาปัญหาอุทกภัยของกรมโยธาธิการและผังเมือง* พบว่า มาตรการด้านการผังเมืองจัดว่า เป็นมาตรการไม่ใช้สิ่งก่อสร้างประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องโดยตรงกับการวางแผนเชิงพื้นที่ (spatial planning) ที่เป็นการป้องกันและลดผลกระทบต่อการเสี่ยงอุทกภัยได้ในระยะยาว โดยการกำหนดการใช้ประโยชน์ ที่ดินให้เหมาะสมและสอดคล้องกับ ลักษณะภูมิประเทศของแต่ละพื้นที่ ตั้งแต่ระดับประเทศ ภาค จังหวัด อำเภอ เมือง และชุมชน เพื่อส่งเสริม ให้เกิดการกระจายกิจกรรมและความ เจริญทางเศรษฐกิจ การตั้งถิ่นฐานของ เมืองและชุมชนให้อยู่ในพื้นที่ที่เหมาะสม หลีกเลี่ยงพื้นที่เสี่ยงภัย พัฒนาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และคมนาคมขนส่งให้สอดคล้องกับศักยภาพ ของพื้นที่เพื่อสร้างความสมดุลระหว่าง การพัฒนากับการอนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ต่าง ๆ ให้ใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน

กรมทรัพยากรน้ำ (2556) ศึกษาเรื่อง *ยุทธศาสตร์การวิจัยด้านการจัดการน้ำ* ส่วนหนึ่งศึกษาพบสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วม ส่วนใหญ่เป็นปัญหาน้ำท่วมที่เกิดขึ้นมีสาเหตุหลักมาจาก 2 ปัจจัยหลัก ได้แก่

1. สาเหตุจากภัยธรรมชาติ ได้แก่ (1) เกิดจากฝนตกหนักในพื้นที่ลุ่มน้ำในร่องความกดอากาศต่ำ เกิดพายุหมุน เช่น ไต้ฝุ่น พายุโซนร้อนหรือพายุดีเปรสชั่น การเกิดฝนตกหนักเฉพาะจุดหรือจากพายุจร ทำให้เกิดน้ำป่าไหลหลาก (2) สภาพของพื้นที่ที่เป็นที่ลุ่มน้ำขังหรือได้รับอิทธิพลจากน้ำทะเลหนุน (3) การขาดแคลนแหล่งกักเก็บน้ำขนาดใหญ่ในพื้นที่ลุ่มน้ำตอนบนเพื่อช่วยชะลอน้ำไหลหลาก

2. สาเหตุที่เกิดจากมนุษย์ เป็นส่วนที่ไปเร่งให้เกิดความรุนแรงและขยายพื้นที่ ซึ่งส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทำให้มีพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วมขังและน้ำหลากดินถล่ม รุนแรงและเพิ่มพื้นที่มากขึ้น ได้แก่ (1) สภาพทางกายภาพของพื้นที่ในลุ่มน้ำที่มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางลบ เช่น สภาพของพื้นที่ป่าต้นน้ำตอนบนที่ทำหน้าที่เป็นฟองน้ำถูกทำลาย ทำให้ขาดแหล่งดูดซับน้ำ และอัตราน้ำหลากสูงสุดเพิ่มมากขึ้นและไหลมากเร็วขึ้น เป็นการเพิ่มความรุนแรงในการทำลายของน้ำและยังเป็นสาเหตุของดินถล่มด้วย นอกจากนี้ยังทำให้ดินที่ถูกชะล้างไหลลงมาตกตะกอนในแหล่งน้ำ ทำให้แหล่งน้ำตื้นเขิน เกิดน้ำท่วมเฉียบพลัน และทำให้น้ำป่าไหลหลากอย่างรุนแรงและรวดเร็ว ส่งผลกระทบรุนแรงต่อวิถีชีวิตของประชาชนที่อาศัยในเขตพื้นที่ป่าไม้และที่ลาดชันอย่างต่อเนื่อง สาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดน้ำป่าไหลหลากและเกิดน้ำท่วมขังในที่ลุ่ม เกิดจากการ-บุกรุกทำลายระบบนิเวศป่าไม้ของประเทศ กล่าวคือ ในช่วงระยะ 20 ปี ที่ผ่านมาระบบนิเวศของลุ่มน้ำที่สำคัญของประเทศ 25 ลุ่มน้ำเสื่อมโทรมลงอย่างมาก เนื่องจากสาเหตุที่สำคัญ พื้นที่ป่าต้นน้ำถูกทำลายอยู่ในขั้นวิกฤติ 14 ล้านไร่ ส่งผลให้เกิดการชะล้างพังทลายของดินในพื้นที่ 108 ล้านไร่ และเกิดอัตราการสูญเสียหน้าดิน 2 ตัน/ตร.กม./ปี ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น หากยังไม่มีมาตรการป้องกันแก้ไขอย่างได้ผลจริงจัง (2) การขยายเขตเมือง ที่อยู่อาศัยหรือโรงงานอุตสาหกรรมที่มีการถมที่และลุกล้ำเข้าไปในพื้นที่ราบลุ่มน้ำท่วม (flood plain) ซึ่งโดยเป็นแหล่งกักเก็บน้ำธรรมชาติเพื่อไม่ให้ไปท่วมพื้นที่อื่น ดังนั้น เมื่อน้ำล้นตลิ่ง ก็จะเอ่อไหลเข้าไปท่วมบริเวณที่เป็นที่ราบลุ่มน้ำท่วมมาก่อน ดังนั้น บริเวณดังกล่าวจึงไม่ควรปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างถาวร เช่น บ้านพักอาศัย และ

อาคารต่าง ๆ เป็นต้น (3) การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานกีดขวางทางน้ำ เช่น ถนน ทางรถไฟ เป็นต้น ที่มีการออกแบบและก่อสร้างสะพาน ท่อลอดถนน ประตูระบายน้ำ และอาคารระบายน้ำอื่น ๆ ไม่เพียงพอต่อการระบายน้ำหลาก (4) การถมที่ในที่ลุ่มเคยขังน้ำเพื่อการก่อสร้างอาคารต่าง ๆ รวมทั้ง อาคารที่อยู่อาศัย อาคารสำนักงาน อาคารพาณิชย์ และเส้นทางคมนาคมกีดขวางทางน้ำ (5) การก่อสร้างและการทำคันกั้นน้ำ เพื่อป้องกันน้ำเอ่อเข้าท่วมพื้นที่ชุมชน และพื้นที่ทำการเกษตรทำให้ลดพื้นที่ที่เป็นทางน้ำไหล และที่กักเก็บน้ำหลาก จึงส่งผลกระทบทำให้ปริมาณน้ำหลากในบางพื้นที่เพิ่มมากขึ้น และการไหลของน้ำมาเร็วขึ้น รวมทั้งน้ำท่วมขังมีระดับสูงขึ้น (6) แม่น้ำลำธารตื้นเขินและขาดการบำรุงรักษาขุดลอก ทำให้ชุมชนเมืองและหมู่บ้านที่อาศัยอยู่ริมลำน้ำหลายแหล่งเกิดปัญหาน้ำท่วมมากกว่าในอดีต ซึ่งเหตุการณ์เช่นนี้เป็นที่ประจักษ์ชัดเจนว่า ปัญหาน้ำท่วมนั้นเกิดเป็นประจำแทบทุกปี เนื่องมาจากแม่น้ำลำธารตื้นเขินและขาดการบำรุงรักษาขุดลอกให้น้ำไหลหลากไปได้สะดวก (7) การเกิดแผ่นดินทรุดที่เกิดจากการสูบน้ำใต้ดินมาใช้เกินศักยภาพ พื้นที่ในเขตเมืองหรือชุมชนที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นนั้น ได้มีการสูบน้ำใต้ดินมาใช้เกินกว่าศักยภาพของธรรมชาติที่จะไปเติมให้ และเกิดการไม่สมดุลขึ้นจึงทำให้ชั้นดินค่อย ๆ ยุบตัวลงทีละน้อยจนเกิดแผ่นดินทรุด

ไพทัศน์ มาลา, สุนทรชัย ชอบยศ และพิศาล พรหมพิทักษ์กุล (2557) ศึกษาเรื่อง *แนวทางในการจัดการอุทกภัย: กรณีศึกษาเทศบาลนครนนทบุรี* จากผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนนทบุรี ประการแรก คือ มีการป้องกันและลดผลกระทบ โดยการประเมินความเสี่ยง การสร้างความรู้ความเข้าใจและการตระหนักเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งเป็นการบริหารจัดการอุทกภัยล่วงหน้าก่อนที่จะเกิดภัย ประการที่สอง คือ มีการเตรียมความพร้อมของเทศบาลก่อนเกิดภัยและประชาชนให้ความสำคัญในการอยู่กับน้ำของประชาชนแถบลุ่มน้ำเจ้าพระยา การมีแผนการจัดการน้ำท่วมของเทศบาลนนทบุรี การฝึกซ้อมตามแผนการจัดการน้ำท่วม รวมถึงการเตรียมพร้อมบุคลากรเพื่อรับมือกับภัยน้ำท่วม ประการที่สาม คือ มีการจัดการในภาวะฉุกเฉิน/การสู้ภัยน้ำท่วม มีการบริหารจัดการในภาวะวิกฤต การสร้างความร่วมมือในการสู้ภัยน้ำท่วม ระบบการสื่อสารมีการประกาศข่าวสารเตือนภัยและการติดต่อกับประชาชนในช่วงวิกฤติ การจัดตั้งศูนย์บัญชาการฉุกเฉินและศูนย์พักพิง

ชั่วคราว และประการสุดท้าย คือ มีการจัดการหลังเกิดภัยอย่างเหมาะสม มีการเยียวยาและฟื้นฟูจิตใจของประชาชน มีการจัดกิจกรรมที่ช่วยบรรเทาความเครียด ตลอดจนการจ่ายเงินชดเชยแก่ผู้ประสบภัยอย่างเหมาะสม สำหรับปัญหาและอุปสรรคในการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนนทบุรี ได้แก่ ประการแรก คือ ปัญหาในการบริหารจัดการงบประมาณระหว่างเกิดภัยที่มีข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาล ที่ไม่อาจเป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ประการที่สอง คือ ปัญหาจากการจัดการขยะมูลฝอย หากไม่มีการจัดการที่ดีจะส่งผลต่อการสะสมของปริมาณขยะและเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรคอันเป็นผลระยะยาวต่อชุมชน ประการที่สาม คือ การขาดวัสดุอุปกรณ์กำลังคนในการทำงานภาวะวิกฤตินั้นประสบปัญหาทำให้เกิดภาวะแย่งทราย/กระสอบทราย ประการ ที่สี่ คือ การเกิดจุดแจกรั่วใหม่ ๆ ของแนวคันกั้นน้ำระหว่างรับมือกับภัยน้ำท่วม ประการที่ห้า คือ ปัญหาเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ที่เกิดจากประชาชนมีความห่วงในทรัพย์สินมากกว่าชีวิต และประการสุดท้าย คือ ปัญหาจากการจ่ายเงินชดเชยกรณีอุทกภัย

นิรันดร์ ไชยรัตน์ (2558) ศึกษาเรื่อง *นโยบายการสื่อสารการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย* มีวัตถุประสงค์หลักในการศึกษาพัฒนาการของนโยบายการสื่อสารการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตามหลักการบริหารจัดการสาธารณภัยแนวทาง 2P2R จากการศึกษา พบว่า นโยบายของรัฐบาลจะให้ความสำคัญกับสาธารณภัยในเรื่องใดนั้น ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของบ้านเมืองเป็นหลัก ส่วนหลักการบริหารจัดการสาธารณภัยแนวทาง 2P2R เพิ่งมีการประกาศเป็นนโยบายการจัดการสาธารณภัยในช่วงที่ประเทศไทยต้องเผชิญมหาอุทกภัยครั้งใหญ่ในปีพ.ศ. 2554 ซึ่งสาระสำคัญของหลักการนี้ไม่ได้มีความแตกต่างจากวัฏจักรการป้องกันและบรรเทาสาธารภัยสากลแต่ประการใด จากการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความรู้ ทัศนคติ และการยอมรับหลักการบริหารจัดการสาธารณภัย ตามาแนวทาง 2P2R ไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและหน่วยงานเครือข่าย พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความรู้เกี่ยวกับหลักการดังกล่าวเป็นอย่างดี เนื่องจากเป็นหลักการเดียวกันกับวัฏจักรการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสากล ส่วนทัศนคติอาจมีความแตกต่างกันไปตามปัจเจกบุคคลที่เกิดจากการรับรู้สาระสำคัญของหลักการฯ ผ่านการสื่อสารทั้งภายในและ

ภายนอกองค์กร และการเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคในระหว่างการปฏิบัติงาน ส่วนการยอมรับหลักการฯ ไปปฏิบัติ ไม่มีความแตกต่างกันแต่ประการใด เนื่องจากสาระสำคัญของหลักการฯ สอดคล้องกับภารกิจของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอยู่แล้ว ส่วนปัญหาและอุปสรรคในการนำหลักการบริหารจัดการสาธารณภัยตามแนวทางแบบ 2P2R ไปสู่การปฏิบัติ พบว่า มีปัญหาในทางปฏิบัติหลายด้าน ทั้งกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ และกำลังคนไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน

Kerr (อ้างถึงใน กมลพร กัลยาณมิตร, 2550, หน้า 77) เขียนบทความเรื่อง “The Logic of Policy and Successful Polices” ในปี ค.ศ. 1976 โดยกล่าวว่า ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เกิดจากปัจจัยด้าน (1) หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีศักยภาพและขีดความสามารถต่ำ (2) หน่วยงานขาดความรู้และวิธีปฏิบัติที่เหมาะสม (3) ตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่มีความสามารถเพียงพอ และ (4) การขาดกำลังคนที่สนับสนุนอย่างเพียงพอ

Van Horn (อ้างถึงใน กมลพร กัลยาณมิตร, 2550, หน้า 78) เขียนหนังสือเรื่อง “Policy Implementation in the Federal System: National Goals and Local Implementors” ในปี ค.ศ. 1979 โดย พบว่า ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านสภาพ แวดล้อมของนโยบายระดับท้องถิ่น ได้แก่ ทัศนคติของข้าราชการ นักการเมือง และผู้บริหารในท้องถิ่นที่มีต่อมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทัศนคติของกลุ่มผลประโยชน์และประชาชนในท้องถิ่นที่มีต่อนโยบาย ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ในแง่ศักยภาพและขีดความสามารถของทีมงานตลอดจนเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคม ในท้องถิ่น

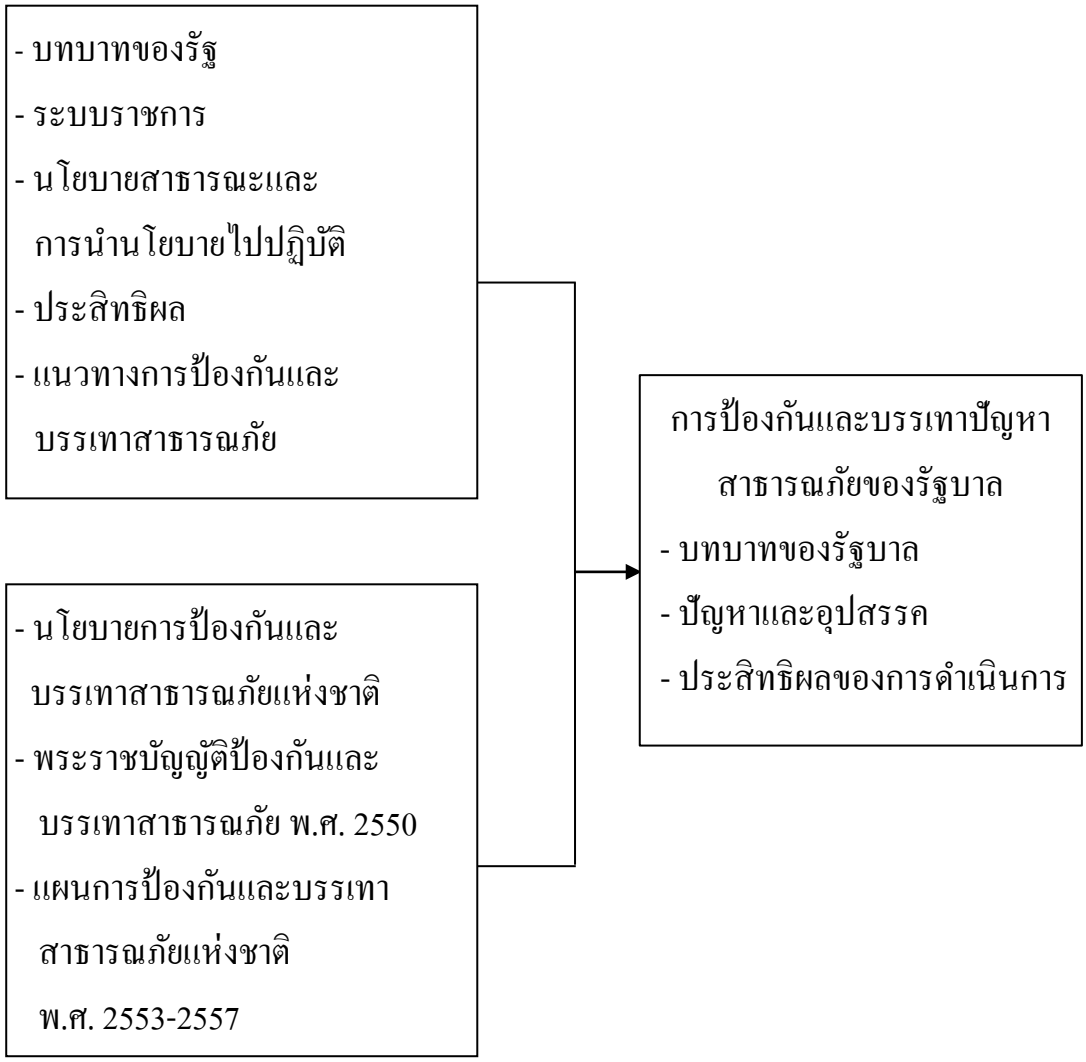
Edwards (อ้างถึงใน กมลพร กัลยาณมิตร, 2550, หน้า 78) เขียนหนังสือในปี ค.ศ. 1980 เรื่อง “Implementing Public Policy” โดยกล่าวว่า ตัวแปรหรือปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย หน่วยงานมีทรัพยากรอย่างเพียงพอ และได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายต่าง ๆ อย่างเพียงพอ

ชัยเสฏฐ์ พรหมศรี (2557) ศึกษาเรื่อง *การตระหนักรู้ต่อการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติทางธรรมชาติ: การทบทวนวรรณกรรม* พบว่า ประชาชนจำนวนมากที่เข้า

มาอยู่ใหม่ในพื้นที่ที่เคยประสบภัย มักจะไม่ตระหนักถึงความรุนแรงของภัยพิบัติทางธรรมชาติ ถึงแม้ว่า สมาชิกในชุมชนจะเข้าถึงความรุนแรง โดยพิสูจน์ได้จากการรณรงค์การตระหนักรู้สาธารณะที่ประสบผลสำเร็จ แต่ยังคงมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนหรือไม่ถูกต้องต่อการเตรียมความพร้อม

กล่าวโดยสรุป จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งกับการแก้ปัญหาสาธารณภัย จึงได้กำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการ-วิจัยครั้งนี้ ทั้งนี้เพื่อที่จะได้ศึกษาบทบาทของฝ่ายการเมืองกับการแก้ปัญหาสาธารณภัยของไทย โดยศึกษาผ่านรัฐบาลที่มาบริหารประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 โดยเฉพาะรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์สมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และพรรคเพื่อไทยสมัยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เพื่อจะได้เห็นความชัดเจนในทิศทางการการแก้ปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลทั้ง 2 พรรคต่อไป

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพ 19 กรอบแนวคิดในการวิจัย

บทที่ 3
วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การแก้ปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย มีจุดหมายเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ตามความจริงโดยใช้วิธีหลากหลายเพื่อเก็บข้อมูล และการตีความ เพื่อให้การวิจัยบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งในบทนี้จะกล่าวถึงรูปแบบการวิจัย ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล การตรวจสอบข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

รูปแบบของการวิจัย

การวิจัยครั้ง เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ซึ่งใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพเป็นแนวทางในการอธิบายปรากฏการณ์เพื่อตอบคำถามการวิจัย ผู้วิจัยได้กำหนดรูปแบบการวิจัย ดังนี้

1. การศึกษาข้อมูลเอกสาร (documentary study) ในเบื้องต้น ผู้วิจัยได้ดำเนินกระบวนการวิจัยตามระเบียบวิธีวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) โดยใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ด้วยกระบวนการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร โดยการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของรัฐบาลในการป้องกันและบรรเทาปัญหาสาธารณภัยในประเทศไทย โดยเริ่มต้นจากการศึกษาแนวคิดเบื้องต้นโดยนัย ทั้งทางความหมาย ปรัชญา และกระบวนการที่เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของรัฐ แนวคิดระบบราชการ แนวคิดนโยบายสาธารณะ ไปจนถึงแนวคิดและแผนการป้องกันและบรรเทาปัญหาสาธารณภัยในประเทศไทยในส่วนนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาจากหนังสือ ผลงานวิจัย บทความทางวิชาการประเภทต่าง ๆ ภายในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากการสืบค้นทางสื่อ

เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือเว็บไซต์ของหน่วยงานต่าง ๆ ทางราชการ ที่ประกอบไปด้วยข้อมูลทางวิชาการ เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการประชุม รายงานการประชุม สัมมนาทางวิชาการ รายงานหรือสถิติข้อมูลที่มีปรากฏอยู่ก่อนแล้ว โดยผู้วิจัยได้รวบรวมมาเพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดเป็นกรอบแนวคิด เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ตลอดจนเป็นแนวทางการวิเคราะห์และสังเคราะห์เนื้อหาเป็นหมวดหมู่ตามประเด็นที่ต้องการศึกษาต่อไป

2. การสัมภาษณ์ (interview) เป็นการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) โดยมีการออกแบบโครงสร้างของข้อคำถามที่สามารถนำไปใช้ในการสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง (semi-structured interview) หรือการสัมภาษณ์แบบชี้นำ (guided interview) กล่าวคือ เป็นการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง หรือเป็นการสัมภาษณ์แบบปลายเปิด ซึ่งเป็นกระบวนวิธีวิจัยที่มีความยืดหยุ่นและเปิดกว้าง หรือมีการนำคำสำคัญ (keyword) มาใช้ประกอบในการชี้นำคำสัมภาษณ์ กล่าวคือ มีการร่างข้อคำถามที่มีลักษณะปลายเปิดที่มีคำสำคัญ พร้อมกับลักษณะของข้อคำถามที่มีความยืดหยุ่น และพร้อมที่จะมีการปรับเปลี่ยนถ้อยคำของข้อคำถามให้สอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญในแต่ละคน ในแต่ละสถานการณ์ที่มีเหตุการณ์หรือมีสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้บุคคลผู้ให้ข้อมูลสำคัญหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมข้าวของประเทศไทย ตอบข้อคำถามจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ทำให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่มีความหลากหลายในมิติต่าง ๆ และข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติที่มีทั้งมิติความลึกและมิติความกว้างในเรื่องเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาล

3. การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม โดยการสังเกตการณ์นี้จะนำมาผนวกกับข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลจากส่วนอื่น ๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ และอภิปรายโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการยืนยันความถูกต้องหรือเกิดขึ้นจริงของปรากฏการณ์ที่ดำเนินการศึกษา โดยผู้วิจัยใช้วิธีการจดบันทึกเหตุการณ์ที่พบหรือบันทึกภาพไว้หากเป็นสถานที่ที่สามารถบันทึกภาพได้ เป็นต้น

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้พิจารณาคัดเลือกประชากรและกลุ่มตัวอย่าง โดยกำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key-informant) ด้วยการให้สัมภาษณ์โดยการคัดเลือกแบบเจาะจง (purposive sampling) จากหน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาสาธารณภัยของไทย มาเป็นตัวแทนหลักในการให้ข้อมูลการศึกษาวิจัย เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีคุณสมบัติตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย จำนวน 13 ท่าน ดังนี้

1. ดร. กัมปนาท ภักดีกุล คณบดีคณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

2. ดร. ปราโมทย์ ไม้กลัด รองประธานกรรมการมูลนิธิสภาเตือนภัยพิบัติแห่งชาติและอดีตอธิบดีกรมชลประทาน

3. นายพินิจ หาญพาณิชย์ ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ

4. นายสุรชัย ขันอาสา ผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานี

5. ร้อยตรีพงศธร ศิริสาคร ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

6. นายบุญช่วย น้อยสันเทียะ ผู้อำนวยการกองมาตรการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

7. นายธนะ พรหมดวง ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 1 ปทุมธานี

8. นายปิยะ วงศ์ลือชา ผู้อำนวยการสำนักช่วยเหลือผู้ประสบภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

9. นายพชร ศศิชาชยามน ผู้อำนวยการส่วนตรวจสอบเงินช่วยเหลือกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

10. นายกอบชัย บุญอรณะ ผู้อำนวยการกองนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

11. พ.ต.ท. รักศิลป์ รัตนวราหะ อุปนายกสมาคมอาสาสมัครบรรเทาสาธารณภัยแห่งประเทศไทย

12. นายโชตินันท์ เกิดสน ผู้อำนวยการกองส่งเสริมการป้องกันสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

13. นายอุดมเดช รัตนเสถียร อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนนทบุรี

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดเครื่องมือสำหรับใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ การใช้แบบสัมภาษณ์ โดยผู้วิจัยได้สร้างแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) แบบกึ่งมีโครงสร้าง (semi-structured interview) ซึ่งเป็นแบบสัมภาษณ์ที่มีการวางแผนการสัมภาษณ์ไว้ก่อนล่วงหน้าเพื่อให้มีแนวคำถามที่ชัดเจน สัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายใดก็ใช้แนวคำถามเดียวกันทั้งหมด โดยแนวคำถามจะเป็นคำถามปลายเปิดและยืดหยุ่น เพื่อได้รับทราบความ-คิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยแบ่งข้อคำถามออกเป็น 3 ประเด็น ประกอบด้วย

ประเด็นที่ 1 บทบาท นโยบาย และมาตรการของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทยในการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยที่ผ่านมาเป็นอย่างไร

ประเด็นที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลพรรค-ประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทยมีอะไรบ้าง

ประเด็นที่ 3 ประสิทธิผลของการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลพรรค-ประชาธิปัตย์และรัฐบาลพรรคเพื่อไทยเป็นอย่างไร

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้วิจัยจะใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง แต่ผู้วิจัยยังคงออกแบบสัมภาษณ์เพื่อใช้เป็นแนวทางการสัมภาษณ์ โดยผู้วิจัยได้ทำตารางการเก็บรวบรวมข้อมูลทางการวิจัย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ข้อมูล โดยตารางเก็บรวบรวมข้อมูลนี้ ผู้วิจัยจะยึดตามคำถามการวิจัยเป็นหลัก และจัดทำแบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้าง เพื่อให้ได้มาซึ่งคำตอบของการวิจัยตามคำถามที่ตั้งไว้ ทั้งนี้ การเก็บรวบรวมข้อมูลของกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ผู้วิจัยจะเตรียมประเด็นการสัมภาษณ์ และทำการ-ตรวจสอบถูกต้องและความน่าเชื่อถือกับอาจารย์ที่ปรึกษา เพื่อตรวจสอบแนวทางการสัมภาษณ์ให้เกิดความถูกต้องสมบูรณ์ และให้ได้คำตอบตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้แนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ ดังนั้น ข้อมูลที่นำมาประกอบในการทำวิจัยนี้ จึงมีทั้งข้อมูลทุติยภูมิ และข้อมูลปฐมภูมิ สำหรับข้อมูลทุติยภูมิ ผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษาเอกสาร กล่าวคือ ศึกษารวบรวมแนวคิดทฤษฎี วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องจากหนังสือ เอกสาร บทความทางวิชาการ ข้อมูลทางราชการ สื่อสิ่งพิมพ์และสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์

สำหรับข้อมูลปฐมภูมิ ผู้วิจัยศึกษาโดยการลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญและสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม โดยมีขั้นตอนดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1. ขั้นตอนก่อนการเก็บรวบรวมข้อมูล สำหรับขั้นตอนนี้จะเริ่มจากการติดต่อประสานงานไปยังผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จนถึงก่อนเข้าเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม ดังนี้

1.1 ติดต่อประสานงานเพื่อขอข้อมูลอย่างไม่เป็นทางการกับหน่วยงานของข้อมูลผู้ให้สำคัญ โดยใช้การติดต่อทางโทรศัพท์ และเดินทางไปติดต่อด้วยตัวผู้วิจัยเอง เพื่อขอคำปรึกษาและรับเอกสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาศึกษาล่วงหน้า รวมทั้งศึกษาความเป็นไปได้ในการเข้าไปเก็บรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐ และเอกชนในพื้นที่ที่ศึกษา

1.2 ติดต่อประสานงานเพื่อขอหนังสือราชการจากโครงการปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการเมือง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ไปยังหน่วยงานของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เพื่อขอความอนุเคราะห์ข้อมูล และขอสัมภาษณ์เชิงลึก ซึ่งในการสัมภาษณ์นั้น จะกำหนดหมายวัน เวลา และสถานที่ ตามความสะดวกของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

1.3 ยืนยันกำหนดการเก็บข้อมูลที่ชัดเจนอีกครั้ง ทั้งในเรื่องของวัน เวลา และสถานที่

1.4 เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ของงานวิจัย ผู้วิจัยได้เตรียมความพร้อมด้านเครื่องมือและอุปกรณ์ เช่น เครื่องบันทึกเสียง กล้องถ่ายรูป เครื่องเขียนสำหรับจดบันทึก เป็นต้น

1.5 ฝึกซ้อมสัมภาษณ์บุคคลที่มิใช้ผู้ให้สัมภาษณ์จริง เพื่อแก้ไขคำถามให้ถูกต้องสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

1.6 เมื่อใกล้วันเวลานัดหมาย ผู้วิจัยจะติดต่อประสานงานกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เพื่อยืนยันวัน เวลา และสถานที่อีกครั้ง เพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาดในการนัดหมาย

2. ขั้นตอนระหว่างการเก็บรวบรวมข้อมูล สำหรับขั้นตอนนี้ เป็นขั้นตอนที่ผู้วิจัยเข้าสู่ภาคสนามเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลในพื้นที่ที่ศึกษา ดังนี้

2.1 เดินทางไปยังสถานที่นัดหมาย เพื่อสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง โดยจะสัมภาษณ์ตามแนวคำถาม โดยลักษณะคำถามจะเป็นคำถามแบบเปิดกว้าง (open-ended interview) ยืดหยุ่น และครอบคลุมเนื้อหาที่ได้ศึกษา เพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้แสดงความคิดเห็นอย่างอิสระ

2.2 เมื่อประสานงานกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้แล้ว จึงเริ่มขั้นตอนการสัมภาษณ์ ก่อนดำเนินการสัมภาษณ์ผู้วิจัยจะขออนุญาตผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการบันทึกเสียง ซึ่งผู้วิจัยจะแจ้งเหตุผลและความจำเป็นในการบันทึกเสียงว่าเป็นส่วนสำคัญในการเก็บรวบรวมข้อมูล และอธิบายให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทราบถึงวัตถุประสงค์ก่อนการวิจัย

2.3 ทำการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญตามแนวคำถาม โดยลักษณะคำถามจะเป็นคำถามแบบเปิดกว้าง (open-ended interview) ยืดหยุ่น และครอบคลุมเนื้อหาที่ได้ศึกษา เพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้แสดงความคิดเห็นอย่างอิสระ ซึ่งการสัมภาษณ์แต่ละบุคคลนั้น จะใช้เวลาประมาณ 1 ชั่วโมง

2.4 ในระหว่างการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม ผู้วิจัยทำการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (non participant observation) เพื่อสังเกตปรากฏการณ์และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ทั้งนี้ ผู้วิจัยอาจจะบันทึกภาพไว้เพื่อใช้เป็นข้อมูลสนับสนุนข้อเท็จจริงร่วมด้วย

3. ขั้นตอนหลังการเก็บรวบรวมข้อมูล ภายหลังจากที่ได้สัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ สังเกตการณ์จากปรากฏการณ์จริง ผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์อภิปรายและสรุปผล ดังนี้

3.1 นำข้อมูลที่ได้จากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ รวมถึงการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม มาจัดทำฐานข้อมูลและสังเคราะห์ข้อมูล โดยจัดทำเป็นตารางสังเคราะห์ข้อมูลเสนอต่อคณะกรรมการที่ปรึกษาดุษฎีนิพนธ์ เพื่อเสนอพิจารณาและเก็บไว้เป็นหลักฐานภายหลัง

3.2 นำข้อมูลที่ได้มาลดทอนข้อมูล (data reduction) เพื่อคัดกรองเฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องในประเด็นที่ศึกษา โดยผู้วิจัยจะทำตารางจัดระบบข้อมูลแยกประเภท จัดข้อมูลเป็นหมวดหมู่ตามประเด็นการศึกษาวิจัย ซึ่งการดำเนินการเช่นนี้ จะทำให้ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์ข้อมูลที่สำคัญ และนำมาอ้างอิงในการเสนอผลการวิจัยได้อย่างเป็นระบบ และครอบคลุมเนื้อหาสำคัญได้

3.3 เมื่อจัดระบบข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เรียบร้อยแล้ว ผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่จดบันทึกไว้จากการสังเกตการณ์ หรือบันทึกเหตุการณ์ที่พบจากการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม มาพิจารณาประกอบเข้ากับตารางข้อมูลที่ได้มาจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เพื่อพิจารณาความสอดคล้อง หรือประเด็นที่อาจเกิดความขัดแย้งของข้อมูล เพื่อนำมาหาข้อสรุปก่อนนำมาอภิปรายผลต่อไป

3.4 นำเอกสารที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลมาคัดแยกและจัดระเบียบข้อมูลเพื่อดูว่ามีส่วนใดเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษา รวมทั้งจัดทำลำดับเวลาของเหตุการณ์ และตารางความถี่ของเหตุการณ์ต่าง ๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลประเภทอื่นที่ได้รับ

3.5 กำหนดรูปแบบการแสดงข้อมูล ซึ่งเป็นกระบวนการนำเสนอข้อมูลในรายงานผลการวิจัย โดยส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของการพรรณนา (descriptive) อันเป็นผลที่ได้จากการเชื่อมโยงข้อมูลที่จัดระเบียบแล้วเข้าด้วยกัน ตามกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์และอภิปรายผลสิ่งที่ศึกษาออกมาให้ได้ทราบและใช้ประโยชน์ต่อไป

การตรวจสอบข้อมูล

เมื่อได้ข้อมูลแล้ว ได้ทำการตรวจสอบข้อมูลแบบ “Triangulation” หรือ “การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า” (Denzin อ้างถึงใน สุภางค์ จันทวานิช, 2556, หน้า 129) เป็นการใช้กระบวนวิธีที่ หลากหลาย (the multiple-method approach) ในการตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูลประกอบด้วย ดังนี้

1. การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (data triangulation) โดยการพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ได้มานั้นถูกต้องหรือไม่ วิธีการตรวจสอบ คือ การตรวจสอบแหล่งของข้อมูล ได้แก่ แหล่งเวลา แหล่งสถานที่ และแหล่งบุคคลผู้ให้ข้อมูล

2. การตรวจสอบสามเส้าด้านผู้วิจัย (investigator triangulation) โดยการตรวจสอบหรือทบทวนข้อมูลจากแหล่งของผู้วิจัยหรือผู้รู้หลาย ๆ คน ว่าแต่ละคนได้ข้อมูลต่างกันอย่างไรเพื่อให้เกิดความแน่ใจในคุณภาพของข้อมูล

3. การตรวจสอบสามเส้าด้านทฤษฎี (theory triangulation) โดยตรวจสอบว่าถ้าผู้วิจัยใช้แนวคิดทฤษฎีที่ต่างไปจากเดิมจะทำให้การตีความข้อมูลแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด

4. การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล (methodological triangulation) โดยการใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ กันเพื่อรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน เช่น การใช้วิธีการสังเกตควบคู่กับการซักถาม พร้อมกันนั้นก็ศึกษาข้อมูลจากเอกสารประกอบด้วย

สรุปผลในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ประยุกต์ใช้บางหลักการตรวจสอบดังกล่าวเพื่อช่วยตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล ดังต่อไปนี้

1. ตรวจสอบจากแนวคิดและทฤษฎี โดยผู้วิจัยได้บูรณาการแนวความคิดและทบทวนวรรณกรรม เพื่อนำมากำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยโดยได้รับการตรวจสอบความถูกต้องจากคณะกรรมการที่ปรึกษาซึ่งแต่ละท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญที่สามารถตรวจสอบและให้คำแนะนำแก่ผู้วิจัยได้เป็นอย่างดี

2. ตรวจสอบวิธีการรวบรวมข้อมูลโดยเฉพาะการออกแบบคำถามในการสัมภาษณ์เชิงลึกได้รับความกรุณาในการตรวจสอบความถูกต้องและความสอดคล้องของเนื้อหาตลอดจนวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกรรมการที่ปรึกษา เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่กำหนด

3. ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาด้านเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งล้วนเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับบทบาทของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งกับการแก้ปัญหาสาธารณภัยด้านอุทกภัยของประเทศไทย ซึ่งถือได้ว่า เป็นผู้ทรงคุณวุฒิและมีประสบการณ์ในการแก้ปัญหาสาธารณภัย สามารถให้มุมมองในการศึกษาได้หลายมิติ

ทำให้ผู้วิจัยสามารถนำมาวิเคราะห์เนื้อหาได้อย่างครอบคลุมมากยิ่งขึ้นและเป็นการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลไปด้วย

การวิเคราะห์ข้อมูล

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ ใช้ 2 วิธีการ คือ

1. ข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์จะเป็นข้อความพรรณนา (descriptive) หรือตัวเลขก็ได้แล้วแต่กรณี อันเป็นผลมาจากการเชื่อมโยงข้อมูลที่จัดระเบียบแล้วเข้าด้วยกันตามกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์ เพื่อบอกเรื่องราวที่ศึกษา และตามความหมายของข้อมูล ซึ่งได้ถูกจัดระเบียบไว้ให้แสดงออกมา โดยข้อมูลนั้นอาจได้จากการสัมภาษณ์ ควบคู่ไปกับการสังเกตและจากเอกสารต่าง ๆ

2. การวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) เป็นการวิเคราะห์ตีความข้อมูลที่ได้มาจากการศึกษาของผู้วิจัยแล้วนำมาเรียบเรียงเป็นถ้อยคำพรรณนา ซึ่งข้อมูลนั้นได้มาจากคำสัมภาษณ์ การสังเกตและเอกสาร ข้อมูลในการวิจัยได้มาจาก 3 แหล่ง คือ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ข้อมูลจากการสังเกตและข้อมูลจากเอกสารที่ศึกษาข้อมูลที่ได้จากการ-สัมภาษณ์และการสังเกต เมื่อได้ทำการสัมภาษณ์บุคคลตามกลุ่มเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้เรียบร้อยแล้ว ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการถอดถ้อยคำจาก คำสัมภาษณ์จากเครื่องบันทึกเสียง พร้อมทั้งรายละเอียดเพิ่มเติมจากการจดบันทึก (field notes) โดยทำการคัดลอกข้อความและบันทึกอย่างละเอียด เพื่อให้การตีความและการกำหนดประเด็นที่สำคัญได้อย่างถูกต้อง เชื่อถือได้ แล้วจึงนำเอาถ้อยคำที่ได้จากการจดบันทึกและการสังเกต นำมาวิเคราะห์ แล้วทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ซึ่งในการวิเคราะห์เนื้อหานั้น ผู้วิจัยได้ใช้ในการถอดข้อความทั้งหมดในภาพรวม แล้วนำข้อความทั้งหมดมาวิเคราะห์เพื่อกำหนดหัวข้อและประเด็นเพื่อทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบในแต่ละประเด็นและแต่ละกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้เป็นการวิจัยครั้งนี้สามารถตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้อย่างถูกต้อง

บทที่ 4
ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทนี้ผู้วิจัยจะศึกษาวิเคราะห์การแก้ปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลพรรค-ประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย โดยศึกษาสถานการณ์สาธารณภัยที่เกิดขึ้นในช่วงการ-บริหารของรัฐบาลทั้ง 2 พรรค โดยเฉพาะสาธารณภัยด้านอุทกภัยปี พ.ศ. 2553 ที่เกิดขึ้นในช่วงการบริหารของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ภายใต้การนำของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (ธันวาคม พ.ศ. 2551- สิงหาคม พ.ศ. 2554) และมหาอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ที่เกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลพรรคเพื่อไทย ภายใต้การนำของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (มิถุนายน พ.ศ. 2554 - ธันวาคม พ.ศ. 2556) ซึ่งเหตุการณ์อุทกภัยในแต่ละครั้ง ได้นำมาซึ่งความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงความเสียหายต่อชีวิตทรัพย์สินของประชาชนเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ ภายใต้การบริหารจัดการของรัฐบาลทั้ง 2 พรรค ต่างก็มีบทบาทในการป้องกันและบรรเทาปัญหาสาธารณภัย ปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและบรรเทาปัญหาสาธารภัย รวมถึงประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาสาธารณภัย อันมีรายละเอียด ดังต่อไป

สถานการณ์สาธารณภัย

จากการศึกษาสถานการณ์สาธารณภัยที่เกิดขึ้นในช่วงการบริหารของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ตั้งแต่เดือนธันวาคม พ.ศ. 2551 - พฤษภาคม พ.ศ. 2554 และรัฐบาลพรรคเพื่อไทย ตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2554 - ธันวาคม พ.ศ. 2556 พบว่า ได้เกิดเหตุการณ์สาธารณภัยที่รุนแรงถึง 3 ช่วงเหตุการณ์ด้วยกัน ดังนี้

เหตุการณ์อุทกภัยปี พ.ศ. 2553

เหตุการณ์สาธารณภัยด้านอุทกภัยเมื่อปี พ.ศ. 2553 ของประเทศไทย นับว่าเป็นเหตุการณ์การเกิดน้ำท่วมในประเทศไทยที่หนักที่สุดในรอบหลายสิบปี ซึ่งสาธารณภัยด้านอุทกภัยครั้งนี้ เริ่มขึ้นตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2553 และสถานการณ์ทั้งหมดคลี่คลายเมื่อ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2553 เหตุการณ์อุทกภัยครั้งนี้ เกิดจากอิทธิพลของร่องความกดอากาศต่ำพาดผ่านภาคใต้ตอนบน ภาคกลางและภาคตะวันออก และมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ ทำให้ประเทศไทยมีฝนตกชุกหนาแน่น และมีฝนตกหนักถึงหนักมากหลายพื้นที่เกิดน้ำท่วมฉับพลัน น้ำป่าไหลหลาก เข้าท่วมบ้านเรือนราษฎรและพื้นที่การเกษตร ร่องมรสุมกำลังแรงดังกล่าวมีสาเหตุจากปรากฏการณ์ลานิญา (La Nina) ที่มาเร็วกว่าปกติ ประกอบกับความแปรปรวนของร่องฝนทำให้ปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำหลายแห่งมีปริมาณน้ำเกินกว่าระดับกักเก็บ โดยเฉพาะเขื่อนลำพระเพลิง เขื่อนลำตะคอง และเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ จนต้องเร่งระบายน้ำออกสู่พื้นที่ท้ายเขื่อน ซึ่งทำให้หลายพื้นที่เกิดอุทกภัยอย่างหนัก สำหรับสถานการณ์อุทกภัยในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมามีความ-รุนแรง เนื่องจากมีการรุกล้ำลำน้ำลำตะคอง และลำพระเพลิง ทำให้พื้นที่ไม่สามารถเก็บกักน้ำเอาไว้ได้ โดยการรุกล้ำดังกล่าวรวมถึงมีการใช้พื้นที่เพื่อธุรกิจโรงแรมและรีสอร์ทด้วย ส่วนสถานการณ์สาธารณภัยด้านอุทกภัยในภาคใต้ เกิดจากอิทธิพลของพายุดีเปรสชั่นบริเวณอ่าวไทยตอนล่างเคลื่อนตัวผ่านภาคใต้ ทำให้ภาคใต้มีฝนตกชุกหนาแน่น และมีฝนตกหนักถึงหนักมากในพื้นที่ ทำให้เกิดน้ำท่วมเฉียบพลัน น้ำไหลหลาก เข้าท่วมบ้านเรือนประชาชนและพื้นที่การเกษตร

สำหรับการเตรียมการป้องกันเหตุการณ์ ได้มีการประกาศแจ้งเตือน โดยกรมชลประทานและกรมอุตุนิยมวิทยา โดยกรมชลประทาน มีการออกประกาศแจ้งเตือนแม่น้ำชีทะลัก ในจังหวัดขอนแก่น มหาสารคาม ร้อยเอ็ด ยโสธร อุบลราชธานี มีการ-ประกาศให้ประชาชนอพยพขึ้นที่สูง อาทิ ประชาชนที่มีบ้านเรือนอยู่ในพื้นที่บริเวณเขื่อนลำประทาว จังหวัดชัยภูมิ รวมถึงสั่งการให้ประชาชนในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล อพยพออกนอกคันกันน้ำ ทางด้านกรมอุตุนิยมวิทยา ได้ออกประกาศพยากรณ์เกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศล่วงหน้า มีการเตือนภัยจากปริมาณน้ำฝน พายุ และบอกตำแหน่งที่จะเกิดฝนตกชุกและฝนตกหนาแน่น รวมถึงบอกปริมาณน้ำฝนที่จะทำให้เกิด

น้ำท่วมฉับพลันเพื่อให้หน่วยงานส่วนต่าง ๆ ได้เตรียมความพร้อมล่วงหน้า อย่างไรก็ตาม หน่วยงานส่วนต่าง ๆ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น กลับไม่ได้ใส่ใจถึงข้อมูลที่ได้ แม้ว่ากรมอุตุนิยมวิทยาได้มีการออกประกาศแจ้งเตือนมาถึง 20 ฉบับก็ตาม จึงทำให้ขาดการเตรียมการเพื่อรองรับเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ ในหลาย ๆ พื้นที่ที่ไม่เคยประสบกับเหตุการณ์สาธารณภัยมาก่อน ทำให้ประชาชนในพื้นที่เสี่ยงไม่ตระหนักถึงการเฝ้าระวังและการเตรียมความพร้อมเช่นกัน จนเป็นสาเหตุที่นำมาสู่ความเสียหายจากเหตุการณ์สาธารณภัยจนเป็นวงกว้าง

จากความเสียหายครั้งนี้ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย รายงานว่า มีพื้นที่ประสบสาธารณภัยเริ่มตั้งแต่ภาคเหนือตอนบน ภาคกลาง และภาคตะวันออก รวมทั้งสิ้น 39 จังหวัด ได้แก่ พิจิตร เพชรบูรณ์ ระยอง จันทบุรี ตราด ตาก ชลบุรี ลำพูน เชียงใหม่ สระแก้ว นครนายก กำแพงเพชร พิษณุโลก หนองบัวลำภู ปราจีนบุรี สมุทรปราการ นครปฐม อุทัยธานี บุรีรัมย์ ฉะเชิงเทรา อ่างทอง ชัยภูมิ นครสวรรค์ นครราชสีมา สุรินทร์ ลพบุรี สิงห์บุรี ชัยนาท สระบุรี ขอนแก่น มหาสารคาม ศรีสะเกษ อุบลราชธานี ปทุมธานี นนทบุรี สุพรรณบุรี กาฬสินธุ์ ร้อยเอ็ด และพระนครศรีอยุธยา อำเภอที่ได้รับความเสียหายมีทั้งหมด 425 อำเภอ 3,098 ตำบล 26,226 หมู่บ้าน ประชาชนได้รับความเดือดร้อน 2,002,961 ครัวเรือน จำนวน 7,038,248 ราย พื้นที่การเกษตรได้รับความเสียหาย 7,784,368 ไร่ มีผู้เสียชีวิตจากเหตุอุทกภัย 180 ราย ส่วนในพื้นที่ภาคใต้มีจังหวัดที่ประสบภัยทั้งสิ้น 12 จังหวัด ได้แก่ สุราษฎร์ธานี พัทลุง สตูล กระบี่ ระนอง ปัตตานี ยะลา นราธิวาส ตรัง สงขลา นครศรีธรรมราช และชุมพร ทั้งหมด 133 อำเภอ 874 ตำบล 6,197 หมู่บ้าน ประชาชนได้รับความเดือดร้อน 609,511 ครัวเรือน 1,932,405 ราย และมีผู้เสียชีวิตทั้งสิ้น 80 คน

สาธารณภัยด้านอุทกภัยครั้งนี้ ได้สร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนและทางราชการจำนวนมาก โดยเฉพาะภาคการเกษตรนั้น เบื้องต้น พบว่า มีมูลค่าความเสียหายประมาณ 20,666 ล้านบาท โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ให้ข้อมูลว่า พื้นที่การเกษตรได้รับความเสียหายกว่า 2.4 ล้านไร่ เกษตรกรได้รับความเดือดร้อน 150,000 ราย นาข้าวได้รับผลกระทบมากที่สุด คิดเป็น 1.7 ล้านไร่ ด้านปศุสัตว์และด้านประมงได้รับผลกระทบกว่า 100,000 ราย ซึ่งเมื่อนับรวมกับความเสียหายจาก

สาธารณภัยด้านอุทกภัยนับตั้งแต่เดือนสิงหาคมเป็นต้นมา พบว่า พื้นที่การเกษตรได้รับความเสียหายเกือบ 4 ล้านไร่ เกษตรกรได้รับความเดือดร้อนประมาณ 290,000 ราย สถานการณ์สาธารณภัยด้านอุทกภัยในภาคใต้ส่งผลกระทบต่อการผลิตยางธรรมชาติ โดยปริมาณการผลิตลดลงถึงร้อยละ 4.1 ในไตรมาสที่ 4 ของปี พ.ศ. 2553 ซึ่งความกังวลดังกล่าวส่งผลให้ราคายางธรรมชาติเพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ยังมีความเสียหายที่เกิดกับการทำนากุ้ง ฟาร์มหอยนางรม และหอยแครง ในพื้นที่ชายฝั่งในอำเภอบ้านดอนและอำเภอไชยา จังหวัดสุราษฎร์ธานีที่ถูกกระแสน้ำพัดพาไปด้วย นอกจากนี้ศูนย์บริหารงานอุบัติภัย กรมทางหลวงได้รายงานความเสียหายของเส้นทางคมนาคมว่า ณ วันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2553 สถานการณ์อุทกภัยทำให้เกิดภาวะน้ำท่วมและสะพานชำรุดไป 13 จังหวัด จำนวน 70 สายทาง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554, หน้า 68-70)

เมื่อเกิดเหตุการณ์น้ำท่วมระยะแรก พบว่า ทางด้านเอกชนโดยเฉพาะสื่อมวลชนมีความตื่นต่อเหตุการณ์มากกว่าภาครัฐ โดยได้มีการระดมทุน เรียกร้องให้สาธารณะช่วยกันบริจาคสิ่งของและทรัพย์ และเร่งรุดเข้าไปช่วยเหลือในพื้นที่ประสบภัย โดยไม่รอคำแถลงจากรัฐบาลแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม หลังจากเหตุการณ์ได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น พร้อมกับถูกกดดันจากภาคเอกชนและประชาชนอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลภายใต้การนำของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ก็ได้สั่งประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2553 ซึ่งการประชุมดังกล่าว มีมติที่สำคัญ คือ ให้คณะรัฐมนตรีออกเยี่ยมเยียนและเร่งรัดการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนแก่ประชาชนผู้ประสบสาธารณภัยด้านอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ อย่างเร่งด่วน โดยให้ประสานการดำเนินการกับกระทรวงมหาดไทย และได้กำหนดมาตรการที่มี “แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557” เป็นแม่บท ได้มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ คือ “คณะกรรมการอำนวยการกำกับติดตามการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย” หรือ คอช. ขึ้น โดยมีบทบาทหน้าที่ในการอำนวยการ กำกับ ติดตามผลการดำเนินการ ประสานงานร่วมกับหน่วยงานราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูพื้นที่ที่ประสบภัยและประชาชนผู้ประสบภัย อีกทั้งมีการกำหนดแผนการร่วมกับ

กระทรวงต่าง ๆ ซึ่งมีบทบาทการดำเนินการสรุปได้ ดังนี้ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนักบริหารงานสารสนเทศ, 2554, หน้า 1-5)

1. กระทรวงการคลัง มีบทบาทในการดำเนินการแก้ไขเหตุการณ์อุทกภัย คือ (1) ขยายวงเงินทดรองราชการในอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด จาก 50 ล้านบาท เป็น 100 ล้านบาท และยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการฯ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (2) เสนอวิธีการจ่ายเงินแก่ประชากรผู้ประสบสาธารณภัยด้านอุทกภัยให้คณะกรรมการรัฐมนตรีเศรษฐกิจพิจารณา

2. กระทรวงมหาดไทย มีบทบาทในการดำเนินการแก้ไขเหตุการณ์อุทกภัย คือ (1) กำหนดหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยด้านทรัพย์สินและที่อยู่อาศัยที่นอกเหนือไปจากระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการฯ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดไว้ใน 2 กรณี คือ ให้ความช่วยเหลือตามลักษณะของความเสียหายที่รุนแรงและฉับพลัน โดยให้คำนึงถึงระยะเวลาที่เกี่ยวข้อง และให้ความ-ช่วยเหลือเป็นรายครัวเรือน (2) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวบรวมข้อมูลความเสียหาย เพื่อขออนุมัติใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พร้อมเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา (3) จัดตั้งศูนย์ประสานงานการรับความช่วยเหลือจากภาครัฐและภาคเอกชนไว้ที่ศาลากลางของแต่ละจังหวัด โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ประสานงาน (4) ประสานงานกับส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อบูรณาการสนธิกำลังกับทุกภาคส่วนในการสนับสนุนและช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยด้านอุทกภัยเป็นกรณีเร่งด่วน (5) เดินทางไปตรวจเยี่ยมประชาชนในพื้นที่ประสบอุทกภัย นำโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมคณะ เดินทางไปตรวจเยี่ยมราษฎรและมอบถุงยังชีพในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมาสระแก้ว ปราจีนบุรีนครนายก ปทุมธานี นนทบุรี สิงห์บุรี และพระนครศรีอยุธยา ในส่วนของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมคณะ ได้เดินทางไปตรวจเยี่ยมราษฎรและมอบถุงยังชีพในพื้นที่ 23 อำเภอของจังหวัดนครราชสีมา (5) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย มีข้อสั่งการ ถึงหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ประสบสาธารณภัยด้านอุทกภัยภาคใต้ ได้แก่ ให้อำเภอในพื้นที่ประสบอุทกภัยเป็นศูนย์กลางในการประสานการให้ความช่วยเหลือประชาชน โดยให้หน่วยงาน

ที่จะเข้ามาปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือประชาชน ประสานงานกับอำเภอเพื่อให้การช่วยเหลือเป็นไปอย่างทั่วถึง ไม่เกิดการซ้ำซ้อน ให้หน่วยงานในสังกัดกรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบทและท้องถิ่น สำรวจเส้นทางคมนาคมที่ได้รับผลกระทบโดยเฉพาะจุดที่ไม่สามารถสัญจรได้ เพื่อประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง และหากข่ายการสื่อสารหลักไม่สามารถใช้การได้ ให้ใช้ระบบการสื่อสารของกรมการปกครอง (trunk radio) เป็นเครือข่ายสำรอง

3. กระทรวงแรงงาน มีบทบาทในการดำเนินการแก้ไขเหตุการณ์อุทกภัย คือ (1) ประสานงานกับแรงงานจังหวัดร่วมมือกันในการให้บริการประชาชนตามภารกิจและติดตามสถานการณ์การเกิดอุทกภัย และให้ความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัดเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (2) ให้กรมพัฒนาฝีมือแรงงานจัดตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยจัดชุดปฏิบัติการเคลื่อนที่เพื่อให้ความช่วยเหลือเบื้องต้น อาทิ การอพยพย้ายสิ่งของ เดินสายไฟฟ้า แจกจ่ายถุงยังชีพซ่อมแซมอุปกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้า เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ และยานพาหนะ เป็นต้น (3) ให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานออกประกาศขอความร่วมมือสถานประกอบกิจการช่วยเหลือลูกจ้างผู้ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย และสั่งการให้จังหวัดต่าง ๆ สำรวจความเดือดร้อนของสถานประกอบกิจการและลูกจ้างผู้ประสบเหตุสาธารณภัยด้านอุทกภัย

4. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มีบทบาทในการดำเนินการแก้ไขเหตุการณ์อุทกภัย คือ (1) ตั้งศูนย์บริการข้อมูลช่วยเหลือผู้ประสบภัยกระทรวง-เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อประสานข้อมูลระหว่างผู้ขอรับการช่วยเหลือกับหน่วยงานผู้ให้ความช่วยเหลือผ่านหมายเลขโทรศัพท์ 1111 และระบบโทรสาร SMS หมายเลข 4567891 และประสานงานกับเว็บไซต์ของรัฐบาล (www.pm.go.th) และเว็บไซต์ของเอกชน (www.thaiflood.com) (2) สรุปผลการดำเนินงานของศูนย์บริการข้อมูลฯ ให้แก่คณะรัฐมนตรีได้ทราบ (3) สนับสนุนศูนย์ประสานการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบอุทกภัย ประกอบด้วยสนับสนุนเครื่องคอมพิวเตอร์แบบพกพา คอมพิวเตอร์แบบตั้งโต๊ะติดตั้งเครือข่ายอินเทอร์เน็ต และจัดเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติงานศูนย์ประสานการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบเหตุสาธารณภัยด้านอุทกภัยตลอด 24 ชั่วโมง

5. กระทรวงพาณิชย์ ดำเนินการประสานงานกับกรมป้องกันและบรรเทา-สาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย จัดทำข้าวสารบรรจุถุงเพื่อแจกจ่ายประชาชนผู้ประสบอุทกภัย รวมทั้งรายละเอียดค่าใช้จ่ายในการบรรจุและการขนส่ง พร้อมเสนอให้คณะกรรมการอำนวยการกำกับติดตามการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (คอช.) พิจารณา

6. กระทรวงสาธารณสุข ดำเนินการรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบเหตุสาธารณภัยด้านอุทกภัย โดยตกลงในรายละเอียดร่วมกับสำนักงบประมาณก่อนดำเนินการ และรายงานความเสียหายจากสาธารณภัยด้านอุทกภัยด้านการแพทย์และสาธารณสุขให้แก่คณะรัฐมนตรีได้รับทราบ

7. กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ มีบทบาทในการดำเนินการแก้ไขเหตุการณ์อุทกภัย คือ (1) จัดตั้งศูนย์ประสานการช่วยเหลือ เช่น ใช้กลไกศูนย์ประชาบดี 1300 ทั่วประเทศ เป็นช่องทางการสื่อสาร (war room) เชื่อมประสานการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยทั่วประเทศ โดยเป็นศูนย์รับแจ้งเหตุความต้องการ และส่งต่อการช่วยเหลือไปยังภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น (2) จัดตั้งชุดอำนวยการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย ทำหน้าที่อำนวยการ แนะนำ แก้ไข นิเทศงาน และบูรณาการการให้ความช่วยเหลือของหน่วยงานในสังกัด ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยให้รวดเร็วทันเหตุการณ์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (3) แต่งตั้งคณะทำงานชุดปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยในพื้นที่ ทำหน้าที่จัดเตรียมชุดปฏิบัติการ ประสานทรัพยากร หน่วยงาน เพื่อดำเนินกิจกรรมตามแผนปฏิบัติการฟื้นฟูหลังน้ำลดของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งมีเป้าหมายการดำเนินงานเกี่ยวกับการสร้างสุข สร้างรายได้และสร้างคุณภาพชีวิต

นอกจากนี้แล้ว ในการประชุมเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553 คณะรัฐมนตรีได้รับทราบและเห็นชอบติคณะกรรมการรัฐมนตรีเศรษฐกิจ (รศก.) ที่ได้เสนอมาตรการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยหลังภาวะน้ำลด ตามที่คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้สรุปข้อเสนอมาตรการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของส่วนราชการ หน่วยงานต่าง ๆ รวม 7 กระทรวง ประกอบด้วย กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวง-

วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวง-ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีมาตรการช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประสบอุทกภัยอย่างเป็นระบบ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนจากอุทกภัย และสามารถฟื้นฟูให้สามารถกลับเข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็วที่สุด โดยมีมาตรการในการดำเนินการ ดังนี้ (รัฐบาลไทย, 2553; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554, หน้า 72-74)

1. มาตรการช่วยเหลือระยะเร่งด่วน คือ ให้ความช่วยเหลือโดยตรงแก่ผู้ประสบอุทกภัยทุกกลุ่ม ทุกพื้นที่ในทันที เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในช่วงที่เกิดวิกฤต ได้แก่ (1) ช่วยเหลือค่าเสียหายด้านที่พักอาศัยและทรัพย์สินที่ประสบสาธารณภัยของกระทรวงมหาดไทย ดำเนินการให้ความช่วยเหลือประชาชนตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 ได้แก่ กรณีบ้านเสียหายทั้งหลังชดเชยให้หลังละ 30,000 บาท กรณีบ้านเสียหายบางส่วนชดเชยหลังละไม่เกิน 20,000 บาท และกรณีเครื่องมือประกอบอาชีพเสียหายชดเชยให้ครอบครัวละไม่เกิน 10,000 บาท ซึ่งเป็นการปรับปรุงจากข้อเสนอเดิมที่เสนอคณะรัฐมนตรี การช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (อุทกภัย) ครัวเรือนละ 5,000 บาท ใน 29 จังหวัด ของกระทรวงมหาดไทย เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (อุทกภัย) ครัวเรือนละ 5,000 บาท เฉพาะราษฎรผู้ประสบสาธารณภัยจากกรณีเกิดน้ำท่วมฉับพลัน ทำให้ไม่สามารถขนย้ายทรัพย์สินไปสู่ในที่ปลอดภัย หรือผู้ที่มีที่พักอาศัยอยู่ในพื้นที่น้ำท่วมขังติดต่อกันไม่น้อยกว่า 7 วัน โดยจ่ายเงินช่วยเหลือผ่านธนาคารออมสิน และ (2) การช่วยเหลือสถานศึกษาที่ประสบสาธารณภัยของกระทรวง-ศึกษาธิการ โดยมอบเงินช่วยเหลือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา จำนวน 100 เขต เขตละ 200,000 บาท เป็นเงิน 20 ล้านบาท จัดสุขาเคลื่อนที่ ให้บริการสถานศึกษาและชุมชนที่ประสบสาธารณภัย 1,000 หลัง วงเงิน 10 ล้านบาท จัดหาเรือท้องแบน 1,000 ลำ วงเงิน 10 ล้านบาท และจ่ายเป็นค่าแบบเรียน อุปกรณ์การเรียนสำหรับนักเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในพื้นที่ที่ประสบสาธารณภัย วงเงิน 136 ล้านบาท รวมเป็นเงินทั้ง 176 ล้านบาท รวมทั้งการยกเว้นค่าหน่วยกิตสำหรับนักศึกษาระดับอุดมศึกษา

2. มาตรการฟื้นฟูเกษตรกรและประชาชนทั่วไปหลังภาวะน้ำลด คือ การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบสาธารณภัยให้สามารถดำเนินชีวิตและประกอบอาชีพได้ภายหลังจากเหตุการณ์กลับเข้าสู่ภาวะปกติ โดยให้ความช่วยเหลือทั้งในด้านค่าชดเชยพืชผลเสียหายการซ่อมแซมที่อยู่อาศัย ให้สินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพและที่อยู่อาศัย ทั้งในส่วนของเกษตรกร ผู้ประกอบการ และประชาชนทั่วไป การป้องกันและรักษาโรคที่มาหลังน้ำลด และการฟื้นฟูด้านจิตใจให้แก่ ผู้ประสบภัย รวมทั้ง การฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานที่ได้รับความเสียหาย เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล ถนน ไฟฟ้า ประปา และสถานที่ราชการต่าง ๆ เป็นต้น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 การช่วยเหลือเกษตรกรของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยสนับสนุนเงินแก่ผู้ประสบภัยตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2553 ถึงสิ้นสุดฤดูฝนปี พ.ศ. 2553 กรอบวงเงินรวม 14,883.407 ล้านบาท ทั้งนี้ ยังไม่รวมกรอบวงเงินที่จะช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยในระยะต่อไปจนสิ้นฤดูกาล มีการกำหนดความช่วยเหลือไว้ 4 ด้าน ประกอบด้วย (1) ด้านพืช ช่วยเหลือในอัตราร้อยละ 55 ของต้นทุนการผลิตรวม โดยช่วยเหลือตามพื้นที่เสียหายจริง ร้อยละ 100 แบ่งเป็นกรณีพืชเสียหาย ให้ช่วยเหลือข้าว อัตราไร่ละ 2,098 บาท พืชไร่ อัตราไร่ละ 2,921 บาท และพืชสวนและอื่น ๆ อัตราไร่ละ 4,908 บาท และกรณีพืชสวนและไม้ยืนต้นที่ยังไม่ตายและฟื้นฟูได้ให้ช่วยเหลืออัตราไร่ละ 2,454 บาท (2) ด้านประมงและปศุสัตว์ ช่วยเหลือตามหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติปลีกย่อยเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านการเกษตรผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2552 ส่วนที่เกินจากการช่วยเหลือตาม หลักเกณฑ์ฯ ให้ช่วยเหลือครึ่งหนึ่งของความเสียหายที่เกินจากเกณฑ์ปกติ (3) ด้านประมง กรณีปลา ให้ความช่วยเหลือไร่ละ 3,406 บาท รายละไม่เกิน 5 ไร่ ส่วนกรณีกุ้ง ปู และหอย ให้ความช่วยเหลือไร่ละ 9,098 บาท รายละไม่เกิน 5 ไร่ สัตว์น้ำที่เลี้ยงในกระชังหรือบ่อ ให้ความช่วยเหลือตารางเมตรละ 257 บาท รายละไม่เกิน 80 ตารางเมตร ทั้งนี้ ความช่วยเหลือต่าง ๆ หากคำนวณแล้วได้รับการช่วยเหลือต่ำกว่า 257 บาท ก็ให้ได้รับความช่วยเหลือในอัตรารายละ 257 บาท และ (4) ด้านปศุสัตว์ กรณีทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์เสียหาย แบ่งเป็นแปลงหญ้าสาธารณะ ให้ความช่วยเหลือเป็นเมล็ดพืชอาหารสัตว์ไม่เกินไร่ละ 2 กก. และหรือใช้หน่อพันธุ์ไม่เกินไร่ละ 250 กก. และแปลงหญ้าส่วนตัวของเกษตรกร ให้รายละไม่เกิน 20 ไร่ และใช้เมล็ดพืชอาหารสัตว์

ไม่เกินไร่ละ 2 กก. และหรือใช้หน่อพันธุ์ไม่เกินไร่ละ 250 กก. และกรณีสัตว์ตายหรือสูญหาย มีเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือสัตว์ที่สำคัญ เช่น โคไม่เกิน 2 ตัว กระบือไม่เกิน 2 ตัว สุกร ไม่เกินรายละ 10 ตัว เป็ดพันธุ์ไข่และพันธุ์เนื้อ ไม่เกินรายละ 1,000 ตัว ไก่พื้นเมือง ไม่เกินรายละ 300 ตัว ไก่ไข่ ไม่เกินรายละ 1,000 ตัว

2.2 การสนับสนุนเมล็ดพันธุ์ข้าวไม่ไวแสงและทนน้ำท่วมของกระทรวง-วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยขอใช้งบประมาณ 40 ล้านบาท เพื่อดำเนินโครงการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวไม่ไวแสงที่ให้ผลผลิตสูงทนต่อสภาพน้ำท่วมฉับพลันและอยู่ในน้ำได้นาน 2 สัปดาห์ จำนวน 2,000 ตัน ซึ่งเพาะปลูกได้ 160,000 ไร่

2.3 การเยียวยาและฟื้นฟูผู้ประสบอุทกภัยหลังน้ำลดของกระทรวงพาณิชย์ โดยเสนอขอสนับสนุนงบประมาณจากงบกลาง รวมทั้งสิ้น 500 ล้านบาท สำหรับจัดงานมหกรรมธงฟ้าในพื้นที่กรุงเทพฯ และส่วนภูมิภาค จัดทำอาหารปรุงสำเร็จแจกจ่ายให้ผู้ประสบภัยน้ำท่วม จัดงานมหกรรมสินค้า INDO-CHINA FAIR และจัดงานมหกรรมตลาดการค้าชายแดนใน 4 ภูมิภาค รวมทั้งส่งเสริมการจัดย่านการค้าในจังหวัดต่าง ๆ และจัดงานมหกรรมช่วยซับน้ำตาผู้ประสบอุทกภัยในกรุงเทพฯ ปริมณฑลและภูมิภาคต่าง ๆ

2.4 การฟื้นฟูสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่สำคัญ ได้แก่ การบูรณะซ่อมแซมห้องสมุดเฉลิมราชกุมารี ห้องสมุดประชาชน และศูนย์การศึกษานอกระบบตามอัธยาศัยตำบล และจัดโครงการ fix it center เพื่อออกหน่วยเคลื่อนที่ช่วยเหลือซ่อมแซมสถานศึกษาและบ้านเรือนประชาชน จัดสร้างสุขาลอยน้ำ และจัดสร้างบ้าน Knock Down ตัวอย่าง

2.5 การช่วยเหลือด้านการเงินและการคลัง โดยแบ่งเป็นมาตรการด้านสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ผู้ประกอบการ และประชาชน กล่าวคือ สำหรับเกษตรกร

2.5.1 มีการจำหน่ายหนี้สูญกรณีเกษตรกรเสียชีวิต โดยสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร จะจำหน่ายลูกหนี้ออกจากบัญชีเป็นหนี้สูญ และให้รัฐบาลรับภาระหนี้แทน

2.5.2 มีการขยายเวลาชำระหนี้และงดคิดดอกเบี้ย โดยสถาบันเกษตรกรจะขยายเวลาชำระหนี้และงดคิดดอกเบี้ยเป็นเวลา 3 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553-2555 สำหรับลูกหนี้ที่ประสบอุทกภัย โดยขอชดเชยดอกเบี้ยจากรัฐบาล ทั้งนี้หากปรากฏว่าปี พ.ศ.

2553 มีสมาชิกประสบอุทกภัยเพิ่มขึ้นทั้งในเขตพื้นที่เดิมและพื้นที่อื่น ๆ กรมส่งเสริมสหกรณ์ขอถือใช้มาตรการให้ความช่วยเหลือด้านหนี้สินสมาชิกตามมาตรการเดียวกัน

2.5.3 มีการให้สินเชื่อเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและเสริมสร้างคุณภาพชีวิต โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มีเงื่อนไขอัตราดอกเบี้ยปีที่ 1-3 ดอกเบี้ย MRR-2 ใน 3 เดือนแรกของปีแรก คิดดอกเบี้ยร้อยละ 0 ปีที่ 4-5 คิดดอกเบี้ย MRR-1 และตั้งแต่ปีที่ 6 ขึ้นไป คิดดอกเบี้ย MRR ทั้งนี้ ได้ลดหย่อนหลักเกณฑ์การกู้เงินโดยใช้ที่ดินจำนอง หรือที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างจำนองเป็นหลักประกันให้ลูกค้าได้ไม่เกินร้อยละ 80 ของราคาประเมินที่ดิน หรือราคาประเมินที่ดินและราคาประเมินสิ่งปลูกสร้างรวมกัน

2.5.4 มีการให้สินเชื่อเพิ่มเติมและลดดอกเบี้ย โดยสถาบันเกษตรกรให้สินเชื่อใหม่ไม่เกินรายละ 100,000 บาท รัฐบาลชดเชยดอกเบี้ยเงินกู้ร้อยละ 3 ต่อปี เป็นเวลาไม่เกิน 3 ปี ทั้งนี้หากปรากฏว่าปี พ.ศ. 2553 มีสมาชิกประสบอุทกภัยเพิ่มขึ้นทั้งในเขตพื้นที่เดิมและพื้นที่อื่น ๆ กรมส่งเสริมสหกรณ์ขอจึงใช้มาตรการให้ความช่วยเหลือด้านหนี้สินสมาชิกตามมาตรการเดียวกัน ในส่วนของผู้ประกอบการและประชาชนทั่วไป มีการขยายเวลาชำระหนี้สำหรับลูกหนี้เดิม โดยบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม พักการชำระค่าธรรมเนียมค้ำประกัน 6 เดือน ถึงกำหนดชำระค่าธรรมเนียมการต่ออายุการค้ำประกันตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2553 จนถึง 30 กันยายน พ.ศ. 2554 และร่วมมือกับสถาบันการเงินในการผ่อนปรนเรื่องการพักชำระหนี้และปรับโครงสร้างหนี้ และบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย พักชำระหนี้ไม่เกิน 6 เดือน หรือขยายเวลาผ่อนชำระหนี้ไม่เกิน 30 ปี และมีการให้สินเชื่อและลดดอกเบี้ย โดย (1) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ลดดอกเบี้ยให้กับลูกหนี้เดิม แบ่งเป็นกรณีที่หลักประกันเสียหายและได้รับผลกระทบเรื่องรายได้ ให้ลดดอกเบี้ยเหลือร้อยละ 1 เป็นเวลา 1 ปี หลังจากนั้นอัตราดอกเบี้ยเป็นไปตามประกาศธนาคารกรณีเสียชีวิตหรือทุพพลภาพถาวร ลดดอกเบี้ยเหลือร้อยละ 0.01 ตลอดระยะเวลากู้ที่เหลืออยู่ และกรณีอาคารเสียหายทั้งหลังจนไม่สามารถอยู่อาศัยได้ ภาระหนี้ตามยอดหนี้คงเหลือในส่วนของอาคาร นอกจากนี้ ยังให้สินเชื่อใหม่ เพื่อปลูกสร้าง ซ่อมแซมที่อยู่อาศัย ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2 ต่อปี เป็นเวลา 5 ปี หลังจากนั้นกรณีรายย่อยคิดดอกเบี้ย MRR-0.5 ต่อปี และกรณีสวัสดิการ คิดดอกเบี้ย

MRR-1 ต่อปี (2) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย มีโครงการสินเชื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการ SMEs ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุอุทกภัยปี พ.ศ. 2553 วงเงิน 5,000 ล้านบาท สิ้นสุดวันรับคำขอกู้ 30 เมษายน พ.ศ. 2554 เพื่อใช้ปรับปรุงซ่อมแซม ฟื้นฟูกิจการ และทุนหมุนเวียน โดยให้สินเชื่อไม่เกินรายละ 1,000,000 บาท ตามความจำเป็นของกิจการ คิดดอกเบี้ยอัตราคงที่ร้อยละ 3 ตลอดอายุสัญญาและเรียกเก็บดอกเบี้ยจากสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม อัตราคงที่ร้อยละ 2 ต่อปีตลอดสัญญา (3) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยให้สินเชื่อวงเงินเบิกถอนเงินสดและสินเชื่อวงเงินทุนระยะยาว แบ่งเป็นสินเชื่อเพื่อก่อสร้าง วงเงินลงทุนระยะยาว เงินทุนหมุนเวียน และวงเงินอเนกประสงค์ (4) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ให้สินเชื่อ 7 ประเภท ได้แก่ เงินกู้กรุงไทยสู้อุทกภัย วงเงินตามความเสียหายจริง เงินทุนหมุนเวียนกรุงไทยสู้อุทกภัย สำหรับเสริมสภาพคล่องให้ลูกค้า โครงการกรุงไทยสู้อุทกภัย สำหรับลูกค้าที่ต้องการผ่อนปรนเงื่อนไขการชำระหนี้ สินเชื่อที่อยู่อาศัยกรุงไทยสู้อุทกภัย สำหรับลูกค้าที่ผ่อนชำระสินเชื่อกับธนาคารและได้รับความ-เสียหายจากอุทกภัย การยกเว้นค่าธรรมเนียมการโอนเงิน เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย กรุงไทยจับคู่ธุรกิจสู้อุทกภัย โดยจัด Business Matching ระหว่างผู้ประกอบการที่ได้รับความเสียหาย และสินเชื่อเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อฟื้นฟูหลังอุทกภัย (5) การช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้ประกอบธุรกิจเฟรนไชน์ และธุรกิจขายตรงของกระทรวงพาณิชย์ ใช้สินเชื่อคงเหลือ 1,655 ล้านบาท จากวงเงินสินเชื่อช่วยเหลือกลุ่มผู้ประกอบการโลจิสติกส์ ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2552 มาให้ความช่วยเหลือในกลุ่มธุรกิจโลจิสติกส์ และขยายการให้สินเชื่อแก่ธุรกิจเฟรนไชน์และธุรกิจขายตรง เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนไม่เกิน 5 ล้านบาท ระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี และปลอดชำระเงินต้น 1 ปี รวมทั้งขยายระยะเวลาดำเนินโครงการจาก 30 ธันวาคม พ.ศ. 2553 เป็นสิ้นสุด 30 มิถุนายน พ.ศ. 2554 และ (6) การช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กร-ปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อฟื้นฟูจากปัญหาอุทกภัยของกระทรวงการคลัง โดยธนาคาร-เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจะผ่อนผันเงื่อนไขการให้สินเชื่อเป็นกรณีพิเศษ

2.6 การช่วยเหลือด้านภาษีของกระทรวงการคลัง โดยนำเงินบริจาคเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย ระหว่างเดือนกันยายนจนถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2553 มาหัก

ลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลได้ ขณะที่ผู้ประสบภัยหรือนิติบุคคลที่ได้รับบริจาคได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้จากเงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับบริจาค ช่วยเหลือหรือชดเชย รวมทั้งขยายเวลาการยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้ ที่ต้องยื่นแบบในเดือนกันยายน ตุลาคม พฤศจิกายน และธันวาคม ภายใน 30 ธันวาคม พ.ศ. 2553

2.7 การฟื้นฟูและบูรณะโครงสร้างพื้นฐาน โดยมี (1) การฟื้นฟูระบบโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ได้รับความเสียหาย ได้แก่ ระบบคมนาคมขนส่ง (ถนนและรถไฟ) ระบบประปา ระบบไฟฟ้า และระบบสื่อสารโทรคมนาคม หน่วยงานรับผิดชอบจะต้องเร่งดำเนินการซ่อมแซมให้กลับสู่สภาพปกติ โดยกระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพลังงาน และกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เร่งสำรวจความเสียหายและจัดทำรายละเอียดเพื่อดำเนินการโดยเร็วต่อไป ทั้งนี้ ในกรณีการซ่อมแซมที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ให้ใช้จ่ายจากงบประมาณของรัฐวิสาหกิจนั้น นอกจากนั้น เห็นควรให้ส่วนราชการพิจารณาให้การผ่อนผันแก่ผู้ประกอบการก่อสร้างที่เป็นคู่สัญญากับภาครัฐในพื้นที่ที่เกิดอุทกภัยตามความเหมาะสม โดยให้เป็นไปตามระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป และ (2) การช่วยเหลือและฟื้นฟูสาธารณูปโภคด้านแหล่งน้ำบาดาลของกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมทรัพยากรน้ำบาดาลจัดทำแผนการช่วยเหลือและฟื้นฟูสาธารณูปโภคด้านแหล่งน้ำบาดาลที่ได้รับความเสียหาย เพื่อช่วยเหลือประชาชนให้มีน้ำอุปโภคบริโภค โดยพัฒนาเป่าล้างฟื้นฟูบ่อน้ำบาดาล ซ่อมแซมเครื่องสูบน้ำไฟฟ้าแบบจุ่มใต้และระบบประปาหมู่บ้าน อุดกลบบ่อน้ำบาดาลและปิดปากบ่อน้ำบาดาลอย่างถาวร เจาะบ่อน้ำบาดาล และจัดหาบรรจุภัณฑ์บรรจุน้ำสะอาดเพื่อทดแทนที่ได้ดำเนินการไปแล้วและสำรองไว้ใช้ในกรณีฉุกเฉินที่เกิดเหตุภัยธรรมชาติ รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงาน รวมเงินทั้งสิ้น 440.993 ล้านบาท โดยขอใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2554 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

3. มาตรการป้องกันและบรรเทาปัญหาภัยพิบัติในระยะยาว คือ เร่งจัดทำระบบการเตือนภัย ระบบป้องกันอุทกภัยและระบบบริหารจัดการน้ำที่มีเอกภาพ รวมทั้งกำหนดแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่มีขั้นตอนการดำเนินงานอย่างชัดเจนและเป็นระบบ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติได้ทันต่อสถานการณ์ ตลอดจนเร่งพัฒนากลไกประกัน

ความเสี่ยงที่เกิดจากภัยธรรมชาติ โดยมีรายละเอียด ดังนี้ (1) ปรับปรุงประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการและเตือนภัยพิบัติ ให้ครอบคลุมทั้งระบบฐานข้อมูลเพื่อการเตือนภัย การเตรียมการและป้องกันภัยที่จะเกิดขึ้น การแจ้งเตือนภัย รวมทั้งมาตรการ และวิธีการในการช่วยเหลือในกรณีที่เกิดภัยพิบัติธรรมชาติ ทั้งกรณี อุทกภัย ภัยแล้ง ดินถล่ม วาตภัย และแผ่นดินไหว โดยให้ความสำคัญกับการปรับปรุงการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบให้มีเอกภาพ ปรับปรุงกลไกการดำเนินงานที่มีอยู่ให้เข้มแข็ง สามารถจัดการกับภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านการบรรเทาสาธารณภัย การจัดทำแผน และมาตรการรองรับผลกระทบ โดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดำเนินการ (2) เร่งรัดระบบประกันภัยพืชผลการเกษตรจากภัยธรรมชาติ ซึ่งจะเป็นระบบ และกลไกถาวรให้กับรัฐบาลและเกษตรกรในการวางแผนรับมือกับผลกระทบจากความเสี่ยงที่เกิดจากภัยธรรมชาติทั้งจากน้ำท่วม ภัยแล้ง หรือโรคแมลงระบาดได้ชัดเจนเนื่องจากมีหลักประกันที่ชัดเจนว่า หากเกิดความเสียหายจะได้รับการชดเชยในจำนวนชัดเจน และ (3) จัดทำแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบและยั่งยืน โดยศึกษาความเหมาะสมและจัดทำแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวม เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้อย่างเป็นระบบและยั่งยืน รวมทั้งรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรน้ำ เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ ทั้งนี้ได้มอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประสานกับกระทรวงการต่างประเทศรับหน้าที่ดำเนินการ นอกจากนี้ รัฐบาลได้กำหนดพื้นที่เป้าหมาย 3 จังหวัด คือ นครราชสีมา ชัยภูมิ และลพบุรี เพื่อให้เครือข่ายประชาชน สภาหอการค้า สภาอุตสาหกรรม และสถาบันการศึกษา ร่วมหารือเพื่อเร่งฟื้นฟูและแก้ไขปัญหาระยะยาว โดยกำหนดพื้นที่นำร่องที่ ตำบลกระเบื้องใหญ่ อำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา และกำหนดแนวทางดำเนินการที่สำคัญ อาทิ การวางผังเมือง การแก้ไขสิ่งปลูกสร้างขวางทางน้ำ และการเพิ่มพื้นที่แก้มลิง

เหตุการณ์อุทกภัยและดินโคลนถล่มปี พ.ศ. 2554

ภายหลังการเกิดอุทกภัยเมื่อปลายปี พ.ศ. 2553 หลายพื้นที่ภาคใต้ของประเทศไทยกำลังอยู่ระหว่างการฟื้นฟูความเสียหาย ก็เกิดภัยซ้ำขึ้นอีก เนื่องจากความกดอากาศ

สูงกำลังค่อนข้างแรงจากประเทศจีนแผ่ปกคลุมประเทศไทยตอนบน ส่งผลให้ลมตะวันออกที่พัดปกคลุมอ่าวไทยและภาคใต้มีกำลังแรง ก่อให้เกิดพายุที่มีลักษณะคล้ายพายุดีเปรสชัน หลายพื้นที่ในจังหวัดภาคใต้เกิดฝนตกอย่างหนัก เริ่มตั้งแต่วันที่ 21-25 มีนาคม พ.ศ. 2554 จังหวัดสุราษฎร์ธานีถึงจังหวัดพัทลุง มีฝนตกหนัก ทำให้น้ำป่าจากเทือกเขาบรรทัดไหลเข้าท่วมพื้นที่ในจังหวัดสุราษฎร์ธานี 7 อำเภอ และพัทลุง 8 อำเภอ โดยจังหวัดพัทลุงได้ออกประกาศเตือนให้ประชาชนริมทะเลสาบสงขลาเตรียมอพยพทรัพย์สิน เนื่องจากกรมอุตุนิยมวิทยาประกาศว่า จะมีฝนตกหนักจนถึงวันที่ 26 มีนาคม ซึ่งจะมีผลกระทบจากน้ำในทะเลสาบสงขลาล้นตลิ่ง และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดได้ส่งเรือท้องแบน จำนวน 15 ลำ ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย ต่อมาน้ำที่ท่วมในพื้นที่จังหวัดพัทลุง ได้ขยายวงกว้างเพิ่มเป็น 10 อำเภอ ระดับน้ำเฉลี่ยสูงกว่า 1.20 เมตร อ่างเก็บน้ำและคลองสำคัญหลายแห่งมีน้ำเอ่อท่วม ประชาชนได้รับความเดือดร้อนกว่า 18,000 ครัวเรือน นอกจากนี้ ได้เกิดโคลนถล่มริมป่าเทือกเขาบรรทัด ซึ่งหน่วยงานรับผิดชอบ คือ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดได้ประกาศเตือนประชาชน ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ใกล้เคียงให้อพยพออกจากพื้นที่เสี่ยงภัย ต่อมาวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2554 ฝนที่ตกสะสมมาตลอดหลายวันทำให้น้ำจากเทือกเขาไหลเข้าท่วมหลายอำเภอของจังหวัดนครศรีธรรมราช ระดับน้ำในเขตเทศบาลสูงประมาณ 0.3-0.5 เมตร การจราจรและเส้นทางคมนาคมหลายเส้นทางถูกตัดขาด ชาวบ้านในหลายอำเภอต้องติดค้างอยู่ในพื้นที่ประสบภัยเป็นจำนวนมาก นอกจากนั้น ฝนที่ตกหนักอย่างต่อเนื่องทำให้เกิดเหตุดินโคลนถล่มทับบ้านเรือนประชาชนหลายพื้นที่ และส่งผลกระทบของอุทกภัยขยายวงกว้างไปเกือบทั้งจังหวัด รวมทั้งท่าอากาศยานนครศรีธรรมราช ที่ถูกน้ำป่าไหลหลากเข้าท่วมพื้นที่สนามบิน โดยเฉพาะรันเวย์ที่น้ำท่วมสูงกว่า 1 ฟุต เป็นระยะทางกว่า 2 กิโลเมตร ระบบไฟฟ้าทั้งหมดจมอยู่ใต้น้ำ ซึ่งต้องมีการตรวจสอบก่อนจึงจะพิจารณาเปิดสนามบินอีกครั้งหนึ่ง ส่วนโรงพยาบาลท่าศาลามีน้ำท่วมสูง โดยบางจุดสูงถึง 2 เมตรต้องหยุดให้บริการ และอพยพผู้ป่วยไปยังโรงพยาบาลใกล้เคียง เวชภัณฑ์ และระบบไฟฟ้าได้รับความเสียหาย ผลกระทบไม่ต่ำกว่าสิบล้านบาท สาธารณภัยได้ขยายวงกว้างกระจายไปในจังหวัดต่าง ๆ ในพื้นที่ภาคใต้เกือบทุกจังหวัด ทั้งจากปริมาณฝนที่ตกหนักอย่างต่อเนื่อง น้ำเอ่อล้นตลิ่งและน้ำป่าไหล

หลาก ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่และทรัพย์สินของประชาชน พื้นที่การเกษตร และผลผลิตทางการเกษตรถูกทำลาย ระบบคมนาคมขนส่งถูกตัดขาดทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการเข้าช่วยเหลือ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554, หน้า 75-77)

สำหรับการช่วยเหลือของทางภาครัฐ เนื่องจากมีคณะกรรมการอำนวยการกำกับติดตามการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (คชอ.) ที่จัดตั้งขึ้นเมื่อคราวที่ประสบเหตุการณ์อุทกภัยปลายปี พ.ศ. 2553 ที่ผ่านมา เป็นศูนย์อำนวยการทำให้เหตุการณ์ครั้งนี้ หน่วยงานส่วนราชการสามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือได้อย่างรวดเร็ว โดยเมื่อวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2554 รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้ลงพื้นที่ประสบภัยในจังหวัดนครศรีธรรมราช ในเบื้องต้น ได้มีคำสั่งอนุมัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้เงินทดรองราชการ 50 ล้านบาท ในการช่วยเหลือราษฎรผู้ประสบภัย ต่อมาวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2554 คณะรัฐมนตรีอนุมัติงบประมาณแผนการช่วยเหลือให้แก่ผู้ประสบภัย โดยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้เสนอที่ประชุมพิจารณาปัญหาพิบัติธรรมชาติเป็นวาระแห่งชาติ พร้อมทั้งปรับปรุงกลไกการบังคับบัญชาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ทำงานได้อย่างรวดเร็ว โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งการโดยตรง พร้อมให้ความรู้แก่ประชาชนในการปฏิบัติตัวขณะเกิดภัยพิบัติ

เมื่อสถานการณ์ภัยพิบัติได้สิ้นสุดลง คณะรัฐมนตรีได้จัดการประชุมเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2554 เพื่อกำหนดมาตรการดำเนินการช่วยเหลือและฟื้นฟูประชาชนและพื้นที่ที่ประสบภัย ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1. คณะรัฐมนตรีอนุมัติตามที่รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ประธานคณะกรรมการอำนวยการ กำกับ ติดตาม การช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย เสนอขอสนับสนุนงบกลาง เพื่อให้ความช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบเหตุอุทกภัยในพื้นที่ภาคใต้ ปี พ.ศ. 2554 ได้แก่

1.1 อนุมัติขยายการใช้อัตรา หลักเกณฑ์ วิธีการจ่ายเงิน และกรอบวงเงินการช่วยเหลือเกษตรกรตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553 วันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553 วันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2554 เพื่อนำมาใช้กับภัยพิบัติใน

จังหวัดภาคใต้ที่เกิดขึ้นไปจนสิ้นสุดภัย ทั้งนี้ เฉพาะเกษตรกรรายที่ขึ้นทะเบียนไว้ก่อนเกิดภัยพิบัติ

1.2 อนุมัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ใช้กรอบวงเงินที่เหลืออยู่ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553 และวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2554 จำนวน 1,605.48 ล้านบาท เพื่อให้การช่วยเหลือด้านเกษตรกร

1.3 อนุมัติงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติม จำนวน 1,632.40 ล้านบาท

2. คณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการการจ่ายเงินช่วยเหลือแก่ผู้ประสบสาธารณภัย ครัวเรือนละ 5,000 บาท รวม 10 จังหวัด ตามหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือที่คณะกรรมการอำนวยการกำกับติดตามการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (คชอ.) กำหนดในกรอบไม่เกินจำนวน 579,062 ครัวเรือน รวมงบประมาณทั้งสิ้นไม่เกินจำนวน 2,895,310,000 บาท ซึ่งเป็นจำนวนประเมินเบื้องต้น โดยต้องมีการตรวจสอบให้มีความ-ถูกต้องชัดเจนก่อนจ่ายเงินช่วยเหลือ ทั้งนี้ ให้เป็นการช่วยเหลือกรณีพิเศษเฉพาะภัยพิบัติครั้งนี้เท่านั้น และให้ถัวจ่ายข้ามจังหวัดได้ โดยผ่านธนาคารออมสิน ตามที่รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีประธาน คชอ. เสนอ และเห็นชอบหลักเกณฑ์และแนวทางการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยด้านอุทกภัยภาคใต้ครัวเรือนละ 5,000 บาท สำหรับสาธารณภัยด้านอุทกภัยตั้งแต่วันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2554 ให้สิ้นสุดในเวลา 3 เดือน ภายในวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2554 และมอบหมายให้กระทรวง-มหาดไทยประสานขอความร่วมมือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบสาธารณภัยด้านอุทกภัยและดินถล่มในภาคใต้จากกรณีดังกล่าว

เหตุการณ์มหาอุทกภัยปี พ.ศ. 2554

ปี พ.ศ. 2554 ประเทศไทยได้ประสบเหตุการณ์อุทกภัยครั้งรุนแรงที่สุดเป็นประวัติการณ์ ตั้งแต่กลางปีจนถึงปลายปี และมีพื้นที่ประสบภัยกระจายตัวในทุกภาคของประเทศ โดยเฉพาะพื้นที่ภาคเหนือและภาคกลางที่เกิดน้ำท่วมหนักเป็นระยะเวลานาน ยิ่งไปกว่านั้น พื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล เป็นพื้นที่หนึ่งซึ่งเกิดน้ำท่วมหนักในรอบ 70 ปี อุทกภัยครั้งนี้ ส่งผลให้เกิดความเสียหายอย่างหนัก ทั้งทางภาคการเกษตร

อุตสาหกรรม เศรษฐกิจ สังคม และส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ไปยังภาคส่วนอื่นอีกเป็นจำนวนมาก เนื่องจากสภาพภูมิอากาศที่แปรแปรวนจากปรากฏการณ์ลานีญา ส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2554 ประเทศไทยต้องเผชิญกับพายุโซนร้อนถึง 5 ลูก ซึ่งอุทกภัยครั้งนี้เริ่มขึ้นจากพายุโซนร้อนไหหม่า (Haima) พายุนกเต็น (Nok-Ten) พายุโซนร้อนไห่ถาง (Haitang) พายุโซนร้อนเนสาด (Nasat) พายุโซนร้อนนาลแก (Nalgae) โดยช่วงปลายเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2554 มีพายุโซนร้อนไหหม่า พัดถล่มพื้นที่ภาคเหนือและภาค-ตะวันออกเฉียงเหนือ ส่งผลให้ปริมาณน้ำในแม่น้ำยมเพิ่มขึ้นอย่างมาก ถัดมาในช่วงปลายเดือนกรกฎาคม น้ำในพื้นที่ภาคเหนือยังไม่ทันระบายได้หมด พายุนกเตน ได้พัดถล่มซ้ำพื้นที่เดิมอีก ทำให้ปริมาณน้ำยิ่งเพิ่มสูงขึ้น หลังจากนี้ได้มีพายุที่ส่งผลกระทบอย่างต่อเนื่องอีก คือ พายุไห่ถาง ที่ส่งผลกระทบต่อภาคตะวันออกเฉียงเหนือบริเวณพื้นที่ริมแม่น้ำโขง ในช่วงวันที่ 27-29 กันยายน พ.ศ. 2554 ต่อมา คือ พายุเนสาดได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยต่อเนื่องจากพายุไห่ถาง บริเวณที่ได้รับผลกระทบยังคงเป็นพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและด้านตะวันออกของภาคเหนือ ส่วนพายุลูกสุดท้าย คือ พายุนาลแก ที่อิทธิพลของพายุส่งผลให้ลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้มีกำลังแรงขึ้นและทำให้มีฝนมากในพื้นที่ภาคกลางและภาคตะวันออก ช่วงวันที่ 5-7 ตุลาคม พ.ศ. 2554 (สถาบัน-สารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์การมหาชน), 2554ข)

สำหรับการเตรียมการเพื่อป้องกันและรับมือกับสถานการณ์น้ำท่วมของหน่วยงานส่วนราชการ ในระยะเบื้องต้น คณะรัฐมนตรีซึ่งนำโดยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้เดินทางลงพื้นแก้มลิงบึงขี้แร้ง ต. บางระกำ อ. บางระกำ จ. พิษณุโลก เพื่อติดตามความพร้อมการแก้ปัญหาน้ำท่วมที่มีการเตรียมการ โดยการขุดคลองระบายน้ำ และประตูระบายน้ำ พร้อมกันนั้น ก็ได้วางแนวทางในการป้องกันและบรรเทาปัญหาน้ำท่วม ที่มุ่งเน้นการจัดการของศูนย์ปฏิบัติการตามหลักการบริหารจัดการสาธารณภัย ตามแนวทางแบบ 2P2R ได้แก่ (1) การป้องกัน (prevention) โดยพื้นที่ต้นน้ำจะเน้นการชะลอการไหลของน้ำด้วยการปลูกป่า สร้างฝาย การปลูกหญ้าแฝก ส่วนพื้นที่กลางน้ำ มีทั้งการบริหารน้ำในเขื่อนให้เหมาะสม ปรับปรุงซ่อมแซมประตูระบายน้ำ ขณะที่พื้นที่ปลายน้ำ เน้นการขุดลอกคูคลองเพื่อให้น้ำไหลลงสู่ทะเลเร็วขึ้น เสริมถนนเพิ่มแนวคันกั้นน้ำเป็น 3 ชั้น เพื่อปกป้องนิคมอุตสาหกรรมและเขตเศรษฐกิจ

(2) การเตรียมพร้อม (preparation) บูรณาการสร้างคลังข้อมูลแห่งชาติ ให้สั่งการจุดเดียว ทำแบบจำลอง วิเคราะห์ข้อมูล และวางระบบขั้นตอนการเตือนภัยทั้งในภาวะปกติและวิกฤติ (3) การรับมือ (response) มีการยกระดับและเตรียมแผนเผชิญเหตุทั้งเจ้าหน้าที่และอุปกรณ์ (4) การฟื้นฟู (recovery) โดยกำหนดหลักเกณฑ์และสิทธิในการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยทุกกรณี ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดแนวทางการป้องกันปัญหาน้ำท่วมแบบบูรณาการ คือ การทำงานร่วมกันทุกภาคส่วน เชื่อมโยงการทำงานกับทางกระทรวง และรัฐบาลเพื่อแก้ไขน้ำท่วมอย่างเป็นระบบ โดยมีสำนักนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นหน่วยงานหลักในการประสานการทำงานแบบบูรณาการจากระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด กระทรวง จนถึงระดับประเทศ เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน และป้องกันแก้ไขปัญหาอุทกภัยของประเทศไทยได้อย่างตรงจุด

อย่างไรก็ตาม ด้วยปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น ได้แก่ การเตรียมการด้านสถานที่ พบว่า สถานที่ที่ควรเป็นทางผ่านของน้ำถูกรุกล้ำ มีสิ่งก่อสร้างกีดขวางทางน้ำ และการไหลของน้ำตามธรรมชาติ อีกทั้ง พบว่า บางพื้นมีปัญหาเกี่ยวกับการเมืองเข้ามาแทรกแซง ด้วยนักการเมืองในพื้นที่ไม่ยอมผันน้ำให้ไหลผ่านท้องถิ่นของตน ด้วยเกรงว่าอาจจะส่งผลกระทบต่อฐานเสียงของตนได้ นอกจากนี้ ยังปัญหาในหน่วยงานส่วนราชการ เนื่องจากพบไม่มีการปฏิบัติตามนโยบายที่ได้วางไว้ ไม่สามารถนำแผนการป้องกันปัญหาน้ำท่วมไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพได้ แม้จะมีแผน 2P2R ก็ตาม ขาดการบูรณาการร่วมกันจากหน่วยงานหลายฝ่าย อีกทั้งยังขาดการจัดทำข้อมูล การพัฒนาข้อมูลสารสนเทศด้านอุทกภัย การสำรวจข้อมูลความเสียหายจากอุทกภัย การเชื่อมโยงข้อมูล ส่งผลให้เกิดความผิดพลาดในการวิเคราะห์ข้อมูลประเมินระดับความรุนแรงและผลกระทบจากอุทกภัยได้ เมื่อไม่มีการเตรียมการป้องกันที่ดี ทำให้สถานการณ์น้ำท่วมได้ทวีความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง จึงไม่สามารถควบคุมปริมาณน้ำไว้ได้ โดยที่หน่วยงานส่วนกลาง ได้แก่ รัฐบาล กระทรวงต่าง ๆ ราชการภูมิภาค รวมถึงภาคเอกชนที่เข้ามาสนับสนุน ทำได้แต่แก้ไขบรรเทาเฉพาะหน้าอย่างเดียวเท่านั้น ซึ่งในเบื้องต้น รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานแก้ไขปัญหาน้ำท่วมและช่วยเหลือประชาชนอย่างทันที 5 ชุด โดยชุดที่ 1 ได้แก่ คณะกรรมการศูนย์อำนวยการ

เฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม ภายใต้การกำกับของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย เพื่อประสานงานพยายามเตือนภัยและบรรเทาภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้น หลังจากนั้นได้จัดตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานชุดที่ 2 คือ คณะกรรมการอำนวยการและบริหารสถานการณ์อุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม หรือ ศอส. คณะทำงานชุดที่ 3 คือ คณะทำงานบริหารจัดการน้ำและการเตือนภัยในพื้นที่ 25 ลุ่มน้ำ ซึ่งประสานงานร่วมกันจาก 5 กระทรวง ได้แก่ กระทรวง-เกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงไอซีที และกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อสร้างแนวทางบริหารจัดการน้ำทั้งประเทศใหม่ทั้งหมด ดูแลบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ หลังจากนั้น กระทรวงมหาดไทย เสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะทำงานชุดที่ 4 คือ คณะกรรมการบูรณาการแผนบริหารจัดการน้ำ และตามด้วยคณะกรรมการชุดที่ 5 คือ คณะกรรมการกลุ่มจังหวัดในการระบายน้ำ (ผู้จัดการออนไลน์, 2554) ต่อมา ได้มีการออกนโยบายเชิงปฏิบัติการในการแก้ไขปัญหาอุทกภัย ซึ่งเป็นมาตรการที่เห็นผลทันที 9 มาตรการ ประกอบด้วย มาตรการที่ 1 ต้องเร่งระบายน้ำท่วมออกทะเลให้หมดโดยเร็วที่สุด มาตรการที่ 2 ต้องใช้แรงดันเรือหรือเครื่องในการดันน้ำให้หมดโดยฉับไว มาตรการที่ 3 ใช้การบริหารทางเทคนิคด้วยการวัดผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ มาตรการที่ 4 การช่วยเหลือราษฎร โดยเพิ่มบทบาทให้กองทัพทุกเหล่าทัพมาช่วยเหลือราษฎรที่ประสบปัญหาอุทกภัยให้มากยิ่งขึ้น มาตรการที่ 5 การให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชนทั่วประเทศตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีความเชื่อมั่นว่า ประชาชนทุกคนมีความรัก ความสามัคคี สามารถนำพาประเทศชาติให้ผ่านพ้นวิกฤติไปได้ด้วยดี มาตรการที่ 6 การรักษาเขตตัวเมือง ด้วยการตรวจติดตามสภาพคันกั้นน้ำที่ทำจากดินให้มีสภาพแข็งแรง หากมีสภาพเก่าหรือชำรุดต้องติดตามแก้ไขให้อยู่ในสภาพคงทน สามารถเป็นคันกั้นน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ มาตรการที่ 7 กรมชลประทานปฏิบัติการขุดลอกคันกั้นน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมมาตรการดันน้ำลงทะเลอย่างฉับพลันทันที มาตรการที่ 8 การริเริ่มโครงการประชาอาสา โดยให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมแรงร่วมใจกัน ใช้เรือของตนเองที่มีอยู่ในการดันน้ำลงทะเล โดยภาครัฐรับผิดชอบดูแลค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับน้ำมันเรือ และมาตรการที่ 9 ให้ภาคประชาชน

เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ เมื่อเกิดปัญหาอุทกภัยโดยจังหวัดตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดและมีประชาชนในทุกภาคส่วนของชุมชนและตัวแทนส่วนราชการระดับท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทร่วมกันในการแก้ปัญหา (คมชัดลึกออนไลน์, 2554)

นอกจากนี้ หน่วยงานส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง และกรม ต่างมีบทบาทหน้าที่ในการช่วยเหลือบรรเทาประชาชนและพื้นที่ประสบภัย ตามมาตรการที่ได้มีการกำหนดไว้ ดังนี้

1. กระทรวงการคลัง มีบทบาทในการดำเนินการแก้ไขเหตุสาธารณภัยด้านอุทกภัย ได้แก่ (1) จัดตั้งศูนย์วายุภักษ์รวมใจช่วยภัยน้ำท่วม จังหวัดลพบุรี (2) จัดตั้งสายด่วนรับแจ้งเหตุอุทกภัย กระทรวงการคลัง โทร 1689 เพื่อเป็นช่องทางในการรับแจ้งเหตุอุทกภัย และการขอความช่วยเหลือ (3) จัดตั้งศูนย์พังพิงช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี ซึ่งสามารถอพยพผู้ประสบภัยได้ไม่ต่ำกว่า 1,000 คน (สำนักงาน-ปลัดกระทรวงการคลัง, 2554, หน้า 9)

2. กรมควบคุมมลพิษ มีบทบาทในการดำเนินการแก้ไขเหตุสาธารณภัยด้านอุทกภัย ได้แก่ (1) ได้รับบริจาคจุลินทรีย์ ก้อนจุลินทรีย์ และผงจุลินทรีย์และนำไปแจกจ่ายให้กับหน่วยงานและประชาชนทั่วไป เพื่อนำไปใช้ในการบำบัดน้ำเสียจากการท่วมขัง (2) ประสานงานองค์กรส่วนท้องถิ่นเพื่อเร่งประเมินความเสียงหายของระบบบำบัดน้ำเสียและสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย (3) ดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยในหลายพื้นที่ รวมถึงการอพยพผู้ประสบอุทกภัยที่ติดค้างอยู่ในนิคมอุสาหกรรมและโรงพยาบาล พร้อมทั้งการแจกจ่ายถุงยังชีพ เวชภัณฑ์ และติดตั้งสุขาเคลื่อนที่ (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2554)

3. กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช มีบทบาทในการดำเนินการแก้ไขเหตุสาธารณภัยด้านอุทกภัย ได้แก่ (1) จัดทำแผนปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยในพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล ได้แก่ ปทุมธานี นนทบุรี นครปฐม พระนครศรีอยุธยา และจังหวัดอื่น ๆ โดยการจัดตั้งศูนย์อำนวยการและศูนย์ปฏิบัติการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่เป้าหมาย (2) ดำเนินการจัดซื้อครุภัณฑ์เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย อาทิ เรือยาง เรือท้องแบน แพไม้ไผ่ อุปกรณ์ช่วยเหลือชีวิตสัตว์ และวัสดุ

อุปกรณ์อื่น ๆ ที่ใช้ในการช่วยเหลือและบรรเทาภัย (3) แจกจ่ายอาหาร น้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภค ถุงยังชีพ EM Ball รวมไปถึงการทำความสะอาดถนน เก็บขยะ และสูบน้ำออกจากพื้นที่ (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2554)

4. สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์การมหาชน) หรือ สสนก. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จัดทำการพัฒนาระบบโทรมาตรตรวจวัดสภาพอากาศและระดับน้ำอัตโนมัติ มีขนาดเล็ก ติดตั้งง่าย สามารถเชื่อมโยงข้อมูลอัตโนมัติผ่านระบบ GPRS และมีระบบแสดงผลข้อมูลในรูปแบบของ Internet GIS ผ่านทางเว็บไซต์ www.thaiweather.net พร้อมทั้งได้พัฒนาระบบส่งข้อความสั้น (SMS) แจ้งเตือนภัย เมื่อตรวจพบข้อมูลที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดภัยจากปริมาณฝนที่ตกหนัก รวมทั้งเตือนภัยปริมาณน้ำในเขื่อนและพายุ เพื่อแจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมชลประทาน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมทรัพยากรธรณี ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ เป็นต้น (สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร, 2554ก)

หลังเกิดเหตุการณ์น้ำท่วมที่เกิดขึ้นในกลุ่มจังหวัดทางภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง รวมไปถึงกรุงเทพฯ และปริมณฑล ซึ่งก่อนเกิดเหตุการณ์น้ำท่วมในจังหวัดภาคใต้ กระทรวงการคลังได้เตรียมการรองรับสถานการณ์อุทกภัยในพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัยในภาคใต้พื้นที่ 5 จังหวัด ได้แก่ นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา สุราษฎร์ธานี และปัตตานี ทั้งนี้ ได้มีการประสานงานไปยังหน่วยงานส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องในการเตรียมความพร้อมในการรองรับสถานการณ์อุทกภัย มีการจัดตั้งศูนย์วายุภักษ์ร่วมใจช่วยภัยน้ำท่วม รวมถึงจัดเตรียมสิ่งของจำเป็นไว้ล่วงหน้า เพื่อให้สามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือได้ทันท่วงทีเมื่อเกิดเหตุ (สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง, 2554, หน้า 9)

ภายหลังจากเหตุการณ์น้ำท่วมคลี่คลายลงแล้ว กระทรวงการคลังได้มีมาตรการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย เพื่อให้สามารถซ่อมแซม ก่อสร้าง และฟื้นฟูได้อย่างรวดเร็ว และไม่ทำให้เศรษฐกิจไทยต้องหยุดชะงักเป็นเวลานาน โดยให้ความสำคัญทางด้านการเงิน ภาษี ด้านการเบิกจ่าย มีรายละเอียดสำคัญ ดังนี้ (สำนักงานปลัด-กระทรวงการคลัง, 2554, หน้า 8-9; ยุทธภูมิ จารุเศร์นี และกาญจนา จันทรชิต, 2554, หน้า 10-11)

1. มาตรการด้านการเงิน มีมาตรการช่วยเหลือ ดังนี้

1.1 มาตรการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ 8 แห่ง ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน ธนาคาร-อาคารสงเคราะห์ ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม และบรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย รวมทั้งธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ในการให้ความช่วยเหลือแก่ลูกค้าเดิมของธนาคารในเรื่องการพักชำระหนี้ ขยายระยะเวลาการชำระหนี้ และลดดอกเบี้ย รวมถึงการให้เงินกู้ใหม่แก่ลูกค้าเดิมและประชาชนทั่วไป โดยลดอัตราดอกเบี้ยให้ต่ำกว่าปกติ และลดหย่อนเกณฑ์การพิจารณา

1.2 การปล่อยสินเชื่อเพื่อใช้ในการช่วยเหลือ เยียวยา และฟื้นฟู วงเงิน 325,000 ล้านบาท โดยแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้ประกอบการรายใหญ่รวมถึงนักลงทุนต่างชาติ เพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือในด้านการผลิตในนิคมอุตสาหกรรม การป้องกันอุทกภัยให้ได้มาตรฐาน เพื่อรองรับฤดูฝนในปีหน้า ให้การเยียวยากลุ่มผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม และผู้ประกอบการขนาดเล็ก พ่อค้า แม่ค้า และประชาชนทั่วไป โดยปล่อยสินเชื่อเพื่อฟื้นฟูบ้าน และให้กับเกษตรกรได้ทำมาหากินกันต่อไป

1.3 การจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยมีการจ่ายเงินช่วยเหลือครอบครัวผู้ประสบภัย ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ครัวเรือนละ 5,000 บาท จำนวน 30 เขต 621,355 ครัวเรือน จำนวนเงิน 3,106,775,000 บาทในส่วนพื้นที่ภูมิภาคจะดูแลซ่อมแซมบ้านให้ ในกรณีที่เสียหายบางส่วนไม่เกิน 20,000 บาท และบ้านที่เสียหายทั้งหลังไม่เกิน 30,000 บาท

1.4 การช่วยเหลือฟื้นฟู เยียวยา สำหรับผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรม ประกอบด้วย 4 โครงการ วงเงิน 147 ล้านบาท ประกอบด้วย (1) โครงการความ-ช่วยเหลือการระบายน้ำจากนิคมอุตสาหกรรม วงเงิน 15.84 ล้านบาท (2) โครงการตรวจสอบคุณภาพน้ำ ดิน สารปนเปื้อนของสารพิษอุตสาหกรรม ที่ใช้ในสถานประกอบการทั้งในนิคมฯ และนอกนิคมฯ วงเงิน 25 ล้านบาท (3) โครงการบริหารจัดการความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม และกากอุตสาหกรรม ในสถานประกอบการที่

ประสบอุทกภัย วงเงิน 22 ล้านบาท และ (4) โครงการตั้งศูนย์พักพิงอุตสาหกรรม วงเงิน 50 ล้านบาท

2. มาตรการด้านภาษี มีมาตรการช่วยเหลือ ดังนี้ (1) การยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับเงินชดเชยที่ผู้ประสบอุทกภัยได้รับจากภาครัฐ (1) การยกเว้นภาษีเงินได้เป็นจำนวนเท่ากับจำนวนความเสียหายที่ได้รับ สำหรับผู้ประสบอุทกภัยที่ได้ลงทะเบียนไว้กับศูนย์หรือหน่วยงานให้ความช่วยเหลือจากทางราชการ (3) การยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ประสบอุทกภัยได้รับจากการประกันภัย เพื่อชดเชยความเสียหายดังกล่าวเฉพาะส่วนที่เกินมูลค่าต้นทุนของทรัพย์สินที่เหลือจากการหักค่าสึกหรอหรือค่าเสื่อมราคาแล้ว และ (4) กระทรวงการคลังจะพิจารณาขยายเวลาการยื่นแบบแสดงรายการภาษีสรรพากรสำหรับผู้ประกอบการในพื้นที่ที่ประสบอุทกภัยรุนแรงตามความจำเป็นและสมควร

3. มาตรการด้านงบประมาณและการเบิกจ่าย มีมาตรการช่วยเหลือ ดังนี้

3.1 มาตรการการสนับสนุนจังหวัดและส่วนราชการในการใช้จ่ายเงินทดรองราชการ ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยกรมบัญชีกลาง ซึ่งจังหวัดที่ประสบภัยสามารถขอขยายวงเงินมายังกรมบัญชีกลางจากเดิมที่มีสิทธิใช้ได้ 50 ล้านบาท เป็น 250 ล้านบาท เพื่อบรรเทาความเดือดร้อน เพิ่มการขยายระยะเวลาและผ่อนปรนหลักเกณฑ์การกันเงินงบประมาณปี พ.ศ. 2554 ไว้เบิกเหลื่อมปีกรณีไม่มีหนี้ผูกพันได้อีก 6 เดือน จนถึง 21 มีนาคม พ.ศ. 2555 เพื่อให้ส่วนราชการสามารถเบิกจ่ายเงินตามระบบ GFMIS ได้อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในรายการเพื่อช่วยเหลือแก้ไขและฟื้นฟูภายหลังอุทกภัย

3.2 มาตรการด้านอื่น ๆ ได้ให้ความช่วยเหลือในมาตรการด้านอื่น ๆ ได้แก่ (1) มาตรการด้านที่ราชพัสดุ กรณีที่บ้านพักอาศัยเสียหายบางส่วน ให้ยกเว้นการเก็บค่าเช่า 1 ปี และรายที่เสียหายทั้งหมดให้ยกเว้นการเก็บค่าเช่า 2 ปี กรณีเช่าที่ดินราชพัสดุทำการเกษตร ให้ยกเว้นการเก็บค่าเช่า 1 ปี และกรณีที่เช่าอาคารราชพัสดุ หากไม่สามารถประกอบอาชีพได้เกิน 3 วัน จะถูกยกเว้นการเก็บค่าเช่า 1 ปี (2) และด้านการประกันภัย จะเร่งรัดให้บริษัทประกันจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ประสบภัยอย่างรวดเร็ว

สำหรับมาตรการในระยะยาว รัฐบาลมีแนวคิดในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้เป็นระบบ เพื่อป้องกันปัญหาอุทกภัยในอนาคต ดังนี้ (ยุทธภูมิ จารุเศร์นี และกาญจนา จันทรชิต, 2554, หน้า 11)

1. ก่อสร้าง ปรับปรุง แหล่งกักเก็บน้ำ เขื่อน ฝาย และแก้มลิง เพื่อใช้เก็บกักน้ำ ไว้ใช้ในช่วงฤดูกาลเพาะปลูก โดยขยายเขตพื้นที่ชลประทาน 301,950 ไร่ ประกอบด้วย โครงการขนาดใหญ่ 12 โครงการ โครงการขนาดกลาง 63 โครงการ และการบริหารจัดการระบบชลประทาน 24 ล้านไร่

2. พัฒนาฐานข้อมูลเรื่องน้ำให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถวิเคราะห์สถานการณ์น้ำและคาดการณ์ปริมาณน้ำได้อย่างแม่นยำ รวมไปถึงมีการแจ้งเตือนประชาชนให้ได้ทราบปัญหาน้ำไหลหลากล่วงหน้า

3. จัดการผังเมืองให้มีประสิทธิภาพ เช่น ไม่อนุญาตให้มีการสร้างสิ่งก่อสร้างที่ก่อให้เกิดการขีดขวางระบายน้ำ

4. ก่อสร้างระบบป้องกันน้ำท่วมบริเวณรอบเมือง เช่น ทำคูรอบบริเวณเมือง

5. ดูแลระบบระบายน้ำต่าง ๆ ได้แก่ ขุดลอกแม่น้ำ ผันน้ำเลี่ยงเมือง บริหารจัดการโดยการผันน้ำและกระจายน้ำ ในพื้นที่วิกฤตรวมทั้งพัฒนาแหล่งน้ำชุมชนและแหล่งน้ำในไร่นานอกเขตชลประทาน ตลอดจนป้องกันและบรรเทาภัยจากน้ำในพื้นที่เขตชลประทาน

6. เพิ่มมาตรการการรักษาดูแลพื้นที่ป่าไม้ไม่ให้มีการบุกรุก รวมทั้งปลูกป่าใหม่เพื่อให้เป็นแหล่งน้ำที่ยั่งยืน

บทบาทของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย กับการแก้ไขปัญหาสาธารณภัย

จากที่ได้ศึกษาเหตุการณ์สาธารณภัยที่กล่าวมานี้ พบว่า เหตุการณ์สาธารณภัย 2 ครั้ง ได้แก่ เหตุการณ์อุทกภัยปี พ.ศ. 2553 และเหตุการณ์อุทกภัยและดินโคลนถล่มปี พ.ศ. 2554 เกิดขึ้นในช่วงการบริหารของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ และอีกเหตุการณ์หนึ่ง คือ เหตุการณ์มหาอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 เกิดขึ้นในช่วงการบริหารของรัฐบาลพรรค-

เพื่อไทย ทั้งนี้ รัฐบาลทั้ง 2 พรรค ต่างมีบทบาทหน้าที่ในการบริหารจัดการการป้องกันและแก้ไขปัญหาสาธารณภัย ดังต่อไปนี้

รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์

ในช่วงการบริหารประเทศของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ได้เกิดเหตุการณ์สาธารณภัย 2 เหตุการณ์ คือ เหตุการณ์อุทกภัย อันเนื่องมาจากอิทธิพลของร่องความกดอากาศต่ำพาดผ่านภาคใต้ตอนบน ภาคกลาง และภาคตะวันออก และมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ เมื่อเดือนตุลาคม-ธันวาคม พ.ศ. 2553 และเหตุการณ์อุทกภัยและดินโคลนถล่มในพื้นที่ภาคใต้เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2554 เหตุการณ์อุทกภัยปลายปี พ.ศ. 2553 พบว่ารัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ได้มีบทบาทการดำเนินการอยู่ 3 ระยะ คือ (รัฐบาลไทย, 2553; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554, หน้า 78-79; และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนักบริหารงานสารสนเทศ, 2554, หน้า 18-19)

1. ระยะก่อนเกิดภัย กรมอุตุนิยมวิทยาได้ออกประกาศแจ้งเตือนเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศ รวมถึงให้รายละเอียดเกี่ยวกับพื้นที่ที่มีฝนตกหนักเสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย และกรมชลประทานได้มีการประกาศให้ประชาชนในพื้นที่เสี่ยงอพยพออกนอกพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย

2. ระยะเกิดภัย รัฐบาลนำโดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี มีคำสั่งให้คณะรัฐมนตรีลงพื้นที่เพื่อช่วยเหลือเป็นการด่วน และได้กำหนดมาตรการที่มีแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 เป็นแม่บท มีการออกคำสั่งจัดตั้งคณะกรรมการอำนวยการกำกับติดตามการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (คชอ.) และจัดตั้งศูนย์ประสานการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบอุทกภัย ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางจัดการระบบข้อมูลสถานการณ์สาธารณภัยด้านอุทกภัยในแต่ละพื้นที่ โดยให้ความร่วมมือประสานงานกับหน่วยงานส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ รวมถึงหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรภาคเอกชน ในการติดตามช่วยเหลือ เยียวยาผู้ประสบอุทกภัย รวมทั้งการฟื้นฟูบูรณะโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนมี

การติดตาม ประเมินผล และตรวจสอบการดำเนินงาน ตามแนวทางแผนงานและโครงการในการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบอุทกภัยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3. ระยะหลังเกิดภัย รัฐบาลได้กำหนดมาตรการดำเนินงานการช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประสบเหตุสาธารณภัยด้านอุทกภัยอย่างเป็นระบบ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนจากอุทกภัย และสามารถฟื้นฟูให้สามารถกลับเข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็วที่สุดตามแผนงานที่คณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจ (รศก.) เสนอ ได้แก่ (1) มาตรการช่วยเหลือในระยะเร่งด่วน ให้ความช่วยเหลือโดยตรงแก่ผู้ประสบอุทกภัยทุกกลุ่ม ทุกพื้นที่ในทันที โดยการช่วยเหลือด้านที่พักอาศัยและทรัพย์สิน (2) มาตรการฟื้นฟูเกษตรกรและประชาชนทั่วไป โดยให้ความช่วยเหลือทั้งในด้านค่าชดเชยพืชผลเสียหาย การซ่อมแซมที่อยู่อาศัย ให้สินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพและที่อยู่อาศัย (3) มาตรการป้องกันและบรรเทาปัญหาภัยพิบัติในระยะยาว โดยมีการจัดทำระบบการเตือนภัย ระบบป้องกันอุทกภัย และระบบบริหารจัดการน้ำที่มีเอกภาพ รวมถึงการกำหนดแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้มีขั้นตอนการดำเนินงานอย่างชัดเจนและเป็นระบบ

เหตุการณ์อุทกภัยและดินโคลนถล่มเดือนมีนาคม พ.ศ. 2554 พบว่า รัฐบาลพรรคได้มีการดำเนินการอยู่ 2 ระยะ คือ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554, หน้า 23-25)

1. ระยะเกิดภัย รัฐบาล คณะรัฐมนตรี รวมถึงหน่วยงานส่วนกลาง ที่ผ่านการรับมือกับเหตุการณ์อุทกภัยเมื่อปี พ.ศ. 2553 อีกทั้งยังมีคณะกรรมการอำนวยการกำกับติดตามการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (คชอ.) ที่จัดตั้งขึ้นแล้ว ทำให้บทบาทของรัฐบาลในเหตุการณ์สาธารณภัยครั้งนี้ เป็นการดำเนินการอย่างทันเหตุการณ์ โดย พบว่าหลังจากเกิดเหตุการณ์ขึ้น 1 วัน คณะรัฐมนตรีมีการประชุมพิจารณาปัญหาภัยพิบัติเป็นวาระแห่งชาติ พร้อมทั้งปรับปรุงกลไกการบังคับบัญชาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำงานได้อย่างรวดเร็ว โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งการโดยตรง พร้อมให้ความรู้แก่ประชาชนในการปฏิบัติตัวขณะเกิดภัยพิบัติ

2. ระยะหลังเกิดภัย คณะรัฐมนตรีนำโดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้อนุมัติแผนการตามที่ประธานคณะกรรมการ อำนวยการ ติดตาม การช่วยเหลือผู้ประสบ

อุทกภัย (คอช.) โดยการสนับสนุนงบกลางเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยด้านอุทกภัยและดินโคลนถล่ม ครัวเรือนละ 5,000 บาท ใน 10 จังหวัดที่ประสบภัย

รัฐบาลพรรคเพื่อไทย

ช่วงการบริหารประเทศของรัฐบาลพรรคเพื่อไทย ภายใต้การนำของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้เกิดเหตุการณ์สาธารณภัย คือ มหาอุทกภัย เมื่อปี พ.ศ. 2554 ซึ่งนับว่าเป็นเหตุการณ์ร้ายแรงที่สุดครั้งหนึ่งของประเทศไทย อุทกภัยครั้งนี้เริ่มขึ้นตั้งแต่วันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 และสถานการณ์คลี่คลายทั้งหมดเมื่อ 16 มกราคม พ.ศ. 2555 ทั้งนี้ รัฐบาลได้มีการดำเนินการอยู่ 3 ระยะ คือ

1. ระยะก่อนเกิดภัย รัฐบาลภายใต้การนำของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี มีการทำโครงการขยายสิ่งปลูกสร้าง ได้แก่ ฝาย เขื่อน เพื่อรองรับน้ำ อีกทั้งใช้แนวทางการป้องกันและบรรเทาปัญหาสาธารณภัยตามแนวทาง 2P2R คือ ป้องกัน เตรียมความพร้อม รับมือ และฟื้นฟู โดยเน้นการบริหารแบบบูรณาการ คือ ให้หน่วยงานส่วนราชการต่าง ๆ ประสานงาน ร่วมมือ สนับสนุนการทำงานทุกภาคส่วน นอกจากนี้ ในส่วนของพื้นที่ภาคใต้ ก่อนที่จะเกิดน้ำท่วม กระทรวงการคลังได้เตรียมการรองรับสถานการณ์อุทกภัยในพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย รวมถึงมีการจัดตั้งศูนย์วายุภักษ์ร่วมใจช่วยภัยน้ำท่วม จัดเตรียมเสบียงและทรัพยากร เพื่อให้ดำเนินการช่วยเหลือได้ทันเหตุการณ์เมื่อเกิดภัยขึ้น (สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง, 2554, หน้า 3)

2. ระยะเกิดภัย รัฐบาลภายใต้การนำของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศจัดตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม 5 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการศูนย์อำนวยเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม ภายใต้การกำกับของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการอำนวยการและบริหารสถานการณ์อุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม (ศอส.) คณะทำงานบริหารจัดการน้ำและการเตือนภัยในพื้นที่ 25 ลุ่มน้ำ คณะกรรมการบูรณาการแผนบริหารจัดการน้ำ และคณะกรรมการกลุ่มจังหวัดในการระบายน้ำ (ผู้จัดการออนไลน์, 2554) โดยมีการดำเนินการประสานงานกับกระทรวง

ต่าง ๆ และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อีกทั้งมีการออกนโยบายเชิงปฏิบัติการในการแก้ไขปัญหาอุทกภัย ซึ่งเป็นมาตรการที่เห็นผลทันที 9 มาตรการ (คมชัดลึก-ออนไลน์, 2554) ประกอบด้วย มาตรการที่ 1 ต้องเร่งระบาย น้ำท่วมออกทะเลให้หมดโดยเร็วที่สุด มาตรการที่ 2 ต้องใช้แรงดันเรือหรือเครื่องในการดันน้ำให้หมดโดยฉับไว มาตรการที่ 3 ใช้การบริหารทางเทคนิคด้วยการวัดผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ มาตรการที่ 4 โดยเพิ่มบทบาทให้กองทัพมาช่วยเหลือราษฎรที่ประสบอุทกภัย มาตรการที่ 5 ให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชนทั่วประเทศตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง มาตรการที่ 6 การรักษาเขตตัวเมืองด้วยการตรวจติดตามสภาพคันกั้นน้ำที่ทำจากดินให้มีสภาพแข็งแรง มาตรการที่ 7 กรมชลประทานปฏิบัติการขุดลอกคันกั้นน้ำพร้อมการดันน้ำลงทะเลอย่างฉับพลัน มาตรการที่ 8 การริเริ่มโครงการประชาอาสา โดยให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมแรงร่วมใจกัน ใช้เรือของตนเองที่มีอยู่ ในการดันน้ำลงทะเล และมาตรการที่ 9 ให้ภาค-ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ รวมถึงมีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างทันท่วงที

3. ระยะหลังเกิดภัย รัฐบาลมีมาตรการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยมีมาตรการช่วยเหลือในระยะเร่งด่วนและระยะยาว ประกอบด้วย (1) มาตรการด้านการเงินในการให้ความช่วยเหลือแก่ลูกค้าเดิมของธนาคารในเรื่องการพักชำระหนี้ ขยายระยะเวลาการชำระหนี้ ลดดอกเบี้ย ปล่อยสินเชื่อ จ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยรวมถึงผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรม (2) มาตรการด้านภาษี ในการยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับเงินชดเชยที่ผู้ประสบอุทกภัย และมีการพิจารณาการขยายเวลาในการยื่นแบบแสดงรายการภาษีสรรพากรตามความจำเป็นและสมควรสำหรับผู้ประกอบการในพื้นที่ที่ประสบอุทกภัยรุนแรง (3) มาตรการด้านงบประมาณและการเบิกจ่าย ซึ่งจังหวัดที่ประสบภัยสามารถที่จะขอขยายวงเงินมายังกรมบัญชีกลางจากเดิมที่มีสิทธิใช้ได้ 50 ล้านบาท เป็น 250 ล้านบาท เพื่อบรรเทาความเดือดร้อน นอกจากนี้ มาตรการในระยะยาวเพื่อป้องกันปัญหาอุทกภัยในอนาคต โดยเน้นไปที่การพัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้เป็นระบบ ได้แก่ (1) การก่อสร้างแหล่งกักเก็บน้ำ เขื่อน ฝาย และแก้มลิงเพื่อใช้เก็บกักน้ำ ไว้ใช้ในช่วงฤดูกาลเพาะปลูก (2) การพัฒนาฐานข้อมูลเรื่องน้ำ เพื่อให้สามารถวิเคราะห์สถานการณ์น้ำและคาดการณ์ปริมาณน้ำได้อย่างแม่นยำ รวมไปถึงมี

การแจ้งเตือนประชาชนให้ทราบล่วงหน้า (3) การจัดผังเมืองให้มีประสิทธิภาพ (4) การก่อสร้างระบบป้องกันน้ำท่วมบริเวณรอบเมือง (5) การดูแลระบบระบายน้ำ รวมทั้งการพัฒนาแหล่งน้ำชุมชนและแหล่งน้ำในไร่นานอกเขตชลประทาน ตลอดจนป้องกันและบรรเทาภัยจากน้ำในพื้นที่เขตชลประทาน (6) เพิ่มการรักษาดูแลพื้นที่ป่าไม้ไม่ให้มีการบุกรุก รวมทั้งปลูกป่าใหม่เพื่อให้เป็นแหล่งน้ำที่ยั่งยืน (ยุทธภูมิ จารุเศร์นี และกาญจนา จันทรชิต, 2554, หน้า 7-8; สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง, 2554, หน้า 5)

วิเคราะห์บทบาทของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทยกับการแก้ปัญหาสาธารณภัย

จากบทบาทของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และรัฐบาลพรรคเพื่อไทยกับการแก้ปัญหาสาธารณภัยทั้ง 3 ระยะ คือ ระยะก่อนเกิดภัย ระยะเกิดภัย และระยะหลังเกิดภัย เมื่อนำแนวคิดทฤษฎีการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมถึงมาตรการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยมาเปรียบเทียบ จะพบบทบาทการดำเนินการของรัฐบาลทั้ง 2 พรรค ที่ปฏิบัติสอดคล้องตามแนวคิด ทฤษฎี หรือมาตรการที่มีการกำหนดไว้ รวมถึงแนวคิด ทฤษฎี มาตรการที่ยังขาด หรือไม่ได้นำมาปฏิบัติตามแนวทางที่ควรจะเป็น (ดูตาราง 3)

ตาราง 3

บทบาทของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทยกับทฤษฎีการแก้ไขปัญหาสาธารภัย

บทบาทการดำเนินการของรัฐบาล	ทฤษฎีที่มีการดำเนินการ	ทฤษฎีที่ไม่มีการดำเนินการ
พรรคประชาธิปัตย์		
ระยะก่อนเกิดภัย 1. มีการประกาศแจ้งเตือนและสั่งการอพยพใน	- การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉินมีหลักการการแจ้งเตือนภัยและประเมินสถานการณ์ ให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการแจ้ง	- การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยในระยะก่อนเกิดภัย โดยมี (1) การป้องกันและลดผลกระทบด้วยวิธีการใช้โครงสร้างต่าง ๆ

ตาราง 3 (ต่อ)

บทบาทการดำเนินการของรัฐบาล	ทฤษฎีที่มีการดำเนินการ	ทฤษฎีที่ไม่มีการดำเนินการ
พื้นที่เสี่ยงภัย	เตือนภัย แจ้งเตือนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่ที่คาดว่าจะเกิดภัย เพื่อแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าให้เฝ้าระวังและเตรียมพร้อมรับสถานการณ์และสามารถอพยพเคลื่อนย้ายไปสู่ที่ปลอดภัยได้ ให้กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่ที่คาดว่าจะเกิดภัยประเมินสถานการณ์จากระดับความรุนแรงของภัยและดำเนินการแจ้งเตือนภัย ซึ่งหากสามารถแจ้งเตือนภัยได้อย่างถูกต้องแม่นยำในระยะเวลาที่เหมาะสม จะสามารถลดผลกระทบและความเสียหายที่จะเกิดขึ้นให้เหลือน้อยที่สุดได้ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553, หน้า 64)	เพื่อป้องกันภัย เช่น การสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำ สร้างระบบระบายน้ำ เป็นต้น รวมถึงวิธีการดำเนินงานที่ไม่ใช่โครงสร้าง ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และ (2) การเตรียมความพร้อม โดยวิธีการดำเนินงานเพื่อให้ประชาชนมีความรู้ทักษะอันพร้อมที่จะเผชิญภัย การวางแผนเผชิญเหตุการณ์ เตรียมพร้อมด้านทรัพยากร บุคลากรในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2556, หน้า 41)
ระยะเกิดภัย - จัดตั้งคณะกรรมการอำนวยการกำกับติดตามการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย - วางแผน กำหนดมาตรการประสานร่วมกับหน่วยงาน	- แผนการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในขณะเกิดภัย มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาตามระดับความรุนแรง พร้อมทั้งจัดเจ้าหน้าที่รับผิดชอบประจำศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจและดำเนินการตามแนว	- การให้ความช่วยเหลือช่วงที่เรียกว่า Golden Time ซึ่งหากมีการเตรียมการได้ดีหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือจะสามารถเข้าค้นหาและช่วยชีวิตผู้ประสบภัยพิบัติได้ หากเสียเวลาในการเข้าช่วยเหลือนานไปเกินกว่า 14 วัน แล้วจะไม่ทำ

ตาราง 3 (ต่อ)

บทบาทการดำเนินการของรัฐบาล	ทฤษฎีที่มีการดำเนินการ	ทฤษฎีที่ไม่มีการดำเนินการ
ส่วนกลาง กระทรวง กรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานส่วนภูมิภาคในการช่วยเหลือบรรเทาประชาชนในขณะเกิดภัยและฟื้นฟูบูรณะโครงสร้างพื้นฐาน - ติดตาม ประเมินผล ตรวจสอบการดำเนินการตามแผนของหน่วยงานต่าง ๆ	ทางการปฏิบัติของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553, หน้า 111-116) - การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยระหว่างเกิดภัย โดยให้ความสำคัญการรักษาชีวิตของผู้ประสบภัยเมื่อเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินหรือเกิดสาธารณภัยเป็นหลัก โดยเน้นในการให้ความช่วยเหลือ กู้ชีพ กู้ภัย การพยาบาลและสาธารณสุข ตลอดจนการบรรเทาทุกข์และแจกจ่ายสิ่งของยังชีพ การดูแลช่วยเหลือผู้อพยพและการจัดการศูนย์อพยพ รวมทั้งการจัดการระบบบัญชาการเหตุการณ์ฉุกเฉิน ทั้งระบบสั่งการ ระบบการสื่อสารการประสานงานและอื่น ๆ ที่จะทำให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถรับมือกับเหตุการณ์และให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที	ให้เกิดประโยชน์ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ งานช่วยเหลือภัยพิบัติจึงจะมุ่งไปในส่วนของการฟื้นฟูสภาพของบ้านเรือนและทรัพย์สิน (ประจักษ์วิช เล็บนาค, 2554, หน้า 10-13)
ระยะหลังเกิดภัย		
1. มาตรการระยะเร่งด่วน ได้แก่ จ่ายเงินช่วยเหลือ	1. การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยในระยะหลังเกิดภัย ประกอบด้วยการฟื้นฟูในเชิง-	

ตาราง 3 (ต่อ)

บทบาทการดำเนินการของรัฐบาล	ทฤษฎีที่มีการดำเนินการ	ทฤษฎีที่ไม่มีการดำเนินการ
ประชาชนผู้ประสบภัยช่วยเหลือด้านที่พักอาศัยและทรัพย์สินจ่ายเงินชดเชย	บูรณะโครงสร้างพื้นฐานและฟื้นฟูสภาพจิตใจเยียวยาผู้ประสบภัย และภายหลังจากสาธารณภัย ควรมีการประเมินวิเคราะห์เพื่อจัดทำแผนฟื้นฟูต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เพื่อนำไปเป็นข้อมูลในการบริหารจัดการภัยจากอุทกภัยและดินโคลนถล่มในอนาคต (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553, หน้า 116) 3. มาตรการไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง ประกอบด้วยแนวคิดการป้องกันความเสียหาย ได้แก่ การวางระบบผังเมือง วางระบบการพยากรณ์และการเตือนภัยน้ำท่วม การให้ความรู้ข้อมูลสาธารณะ การใช้แผนรับมือน้ำท่วม แผนบรรเทาทุกข์ การประกันภัยน้ำท่วม (ชูโชค อายุพงศ์, 2559)	
พรรคเพื่อไทย		
ระยะก่อนเกิดภัย		
1. มีการจัดทำโครงการแหล่งกักเก็บน้ำ ฝาย-แก้มลิง เพื่อรองรับน้ำ	1. วงจรการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย (disaster risk management cycle) 4 ขั้นตอน ได้แก่ การป้องกัน (prevention) การเตรียมความพร้อม	1. การป้องกันและลดผลกระทบโดยเฉพาะการประเมินความเสี่ยงโอกาส หรือความเป็นไปได้ที่จะเกิดสาธารณภัย ผลกระทบต่อประชาชน เพื่อกำหนดแนวทางที่

ตาราง 3 (ต่อ)

บทบาทการดำเนินการของรัฐบาล	ทฤษฎีที่มีการดำเนินการ	ทฤษฎีที่ไม่มีการดำเนินการ
2. กำหนดแผนการป้องกันและบรรเทาน้ำท่วมตามแนวทาง 2P2R	(preparation) การเผชิญเหตุการณ์ฉุกเฉิน (response) และการฟื้นฟู (recovery) (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2556, หน้า 40 ; เดบนาท, 2555)	เหมาะสมในการป้องกันและลดผลกระทบ และการจัดการด้านฐานข้อมูล โดยจัดทำฐานข้อมูลเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการสาธารณภัย เช่น ฐานข้อมูลสถิติสาธารณภัย และฐานข้อมูลอื่น ๆ ที่จำเป็น การพัฒนาระบบเชื่อมโยงและบูรณาการร่วมกัน
ระยะเกิดภัย		
1. จัดตั้งศูนย์อำนวยการเพื่อติดตามช่วยเหลือผู้ประสบภัย 2. ดำเนินการประสานงานกับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ติดตามช่วยเหลือผู้ประสบภัย 3. กำหนดใช้นโยบายเชิงปฏิบัติการ 9 มาตรการ เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยในระหว่างเกิดภัยอย่างเร่งด่วน	1. ยุทธศาสตร์การจัดการในภาวะฉุกเฉิน โดยจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ ให้กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่ปรับเปลี่ยนสภาพเป็นศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาระดับต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับระดับความรุนแรงของสาธารณภัยที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นศูนย์กลางในการระดมกำลังและทรัพยากรเพื่อจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น อำนวยการประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ	1. การให้ความช่วยเหลือช่วงที่เรียกว่า Golden Time ซึ่งหากมีการเตรียมการได้ดีหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือจะสามารถเข้าค้นหาและช่วยชีวิตผู้ประสบภัยพิบัติได้ หากเสียเวลาในการเข้าช่วยเหลือนานไปเกินกว่า 14 วันแล้วจะไม่ทำให้เกิดประโยชน์ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ งานช่วยเหลือภัยพิบัติจึงจะมุ่งไปในส่วนของการฟื้นฟูสภาพของบ้านเรือนและทรัพย์สิน (ประจักษ์วิช เล็บนาค, 2554, หน้า 10-13)

ตาราง 3 (ต่อ)

บทบาทการดำเนินการของรัฐบาล	ทฤษฎีที่มีการดำเนินการ	ทฤษฎีที่ไม่มีการดำเนินการ
	องค์การสาธารณกุศล ในการ-ควบคุมสถานการณ์ในพื้นที่เกิดเหตุได้อย่างมีเอกภาพ รวดเร็ว และทั่วถึง (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553, หน้า 65) 2. การเผชิญเหตุการณ์ฉุกเฉิน (response) คือ การให้ความสำคัญการรักษาชีวิตของผู้ประสบภัยเมื่อเกิดเหตุการณ์เป็นหลัก โดยเน้นในการให้ความช่วยเหลือ กู้ชีพ กู้ภัย การพยาบาลและสาธารณสุข ตลอดจนการบรรเทาทุกข์และแจกจ่ายสิ่งของยังชีพ การดูแลช่วยเหลือผู้อพยพ และการจัดการศูนย์อพยพ รวมทั้งการจัดการระบบบัญชาการเหตุการณ์ฉุกเฉิน ทั้งระบบสั่งการ ระบบการสื่อสาร การประสานงาน และอื่น ๆ ที่จะทำให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถรับมือกับเหตุการณ์และให้การ-ช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างทันท่วงที (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2556, หน้า 41-42)	
ระยะหลังเกิดภัย		
1. มาตรการระยะ	1. การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณ-	1. มาตรการไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง

ตาราง 3 (ต่อ)

บทบาทการดำเนินการของรัฐบาล	ทฤษฎีที่มีการดำเนินการ	ทฤษฎีที่ไม่มีการดำเนินการ
เร่งด่วน ได้แก่ จ่ายเงินช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัย ยกเว้นภาษี และขยายวงเงินทดรองราชการ 2. มาตรการระยะยาว ได้แก่ ก่อสร้างแหล่งกักเก็บน้ำ พัฒนาฐานข้อมูลเรื่องน้ำ จัดการผังเมืองไม่ให้กีดขวางทางระบายน้ำ ก่อสร้างระบบป้องกันน้ำท่วมบริเวณรอบเมือง ดูแลระบบระบายน้ำ และดูแลรักษาพื้นที่ป่าไม้	ภัยในระยะหลังเกิดภัย ประกอบด้วยการฟื้นฟูในเชิง-บูรณะโครงสร้างพื้นฐาน และฟื้นฟูสภาพจิตใจเยียวยาผู้ประสบภัย การเยียวยาทางการเงิน และภายหลังจากสาธารณ-ภัย ควรมีการประเมิน วิเคราะห์เพื่อจัดทำแผนฟื้นฟูบูรณะขึ้นอย่างเป็นระบบ เพื่อการฟื้นฟูเป็นไปในทิศทาง 3. มาตรการใช้สิ่งก่อสร้าง (structural measures) ประกอบด้วย การสร้างเขื่อนและพนังกั้นน้ำ ปรับปรุงสภาพลำน้ำ เส้นทางน้ำรอบเมือง พื้นที่ชะลอน้ำและเก็บกักน้ำท่วม อ่างเก็บน้ำ และระบบระบายน้ำ (ชูโชค อายุพงศ์, 2559)	ประกอบด้วย การปรับปรุงระบบพยากรณ์และการเตือนภัยน้ำท่วม การให้ความรู้และข้อมูลสาธารณะ แผนรับมือน้ำท่วม แผนบรรเทาทุกข์ การปรับกันภัยน้ำท่วม และการปรับตัวให้เข้ากับสภาพน้ำท่วม เป็นต้น

จากตาราง 3 สามารถวิเคราะห์บทบาทการดำเนินการของรัฐบาลพรรค-ประชาธิปัตย์ และพรรคเพื่อไทยในการแก้ไขปัญหาสาธารณภัย พบว่า แนวคิดทฤษฎีการป้องกันและแก้ไขปัญหาสาธารณภัย ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย (disaster risk management) (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, 2556, หน้า 41-42) รวมถึงแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 หรือแผนการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยและดินโคลนถล่ม (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, 2553, หน้า 47-48) มีการแบ่งออกเป็น 3 ระยะ 4 ขั้นตอน

คือ ระยะก่อนเกิดภัย 2 ขั้นตอน ประกอบด้วย การป้องกันและลดผลกระทบ (prevention and mitigation) และการเตรียมความพร้อม (preparedness) ในระยะเกิดภัย มีขั้นตอนการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (response) และในระยะหลังเกิดภัย เป็นขั้นตอนของการฟื้นฟู (recovery) ซึ่งบทบาทของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ในระยะก่อนเกิดภัย พบว่า มีการดำเนินการจากหน่วยงานทางภาครัฐ คือ มีการประกาศพยากรณ์และประกาศแจ้งเตือน ซึ่งถือว่า เป็นการดำเนินการในภาวะฉุกเฉินเท่านั้น ในขณะที่การดำเนินการตามขั้นตอนการป้องกันและลดผลกระทบ และการเตรียมความพร้อม ซึ่งเป็นขั้นตอนหลักของการจัดการก่อนที่จะเกิดภัย รัฐบาลรวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีการดำเนินการไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น บทบาทรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ถือว่ายังขาดประสิทธิภาพในขั้นตอนระยะเกิดภัย ในส่วนการดำเนินการของพรรคเพื่อไทยในระยะก่อนเกิดภัย พบว่า มีการดำเนินการที่แตกต่างจากพรรคประชาธิปัตย์ โดยมีการตระเตรียมแผนการตามวงจรการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย (disaster risk management cycle) 4 ขั้นตอน ได้แก่ การป้องกัน การเตรียมความพร้อม การเผชิญเหตุการณ์ฉุกเฉิน และการฟื้นฟู หรือที่เรียกว่า 2P2R เพื่อนำมาบูรณาการใช้เป็นแผนป้องกันสาธารณภัยที่จะเกิดขึ้น รวมถึงมีการบริหารจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยในระยะก่อนเกิดภัย ตามขั้นตอนการป้องกันและลดผลกระทบ นั่นคือ การเตรียมการป้องกันด้านโครงสร้าง เช่น เขื่อนกักเก็บน้ำ กำแพงกั้นน้ำ ฝาย เป็นต้น และสำหรับพื้นที่ภาคใต้ ก็ได้มีการเตรียมความพร้อมสำหรับพื้นที่เสี่ยงภัยตามขั้นตอน คือ มีการเตรียมความพร้อมด้านปัจจัยสี่ และถุงยังชีพ การเตรียมความพร้อมเพื่อสนับสนุนด้านทรัพยากร งบประมาณ การเตรียมพร้อมบุคลากรเพื่อให้พร้อมในภาวะฉุกเฉินไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม รัฐบาลพรรคเพื่อไทยรวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังขาดการบริหารจัดการหรือไม่มีการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ร่วมด้วย กล่าวคือ ขั้นตอนการป้องกันและลดผลกระทบ ยังขาดการประเมินความเสี่ยงจากสาธารณภัย เพื่อกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันและลดผลกระทบ การจัดการด้านฐานข้อมูลที่จำเป็น การพัฒนาระบบเชื่อมโยงข้อมูลด้านสาธารณภัยระหว่างหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพและสามารถใช้ร่วมกันได้ การกระจายข้อมูลด้านสาธารณภัยไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติการตามแผนงาน สำหรับขั้นตอนการเตรียมความพร้อม ด้านการดำเนินการล่วงหน้าเพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้กับรัฐบาล องค์กร

ปฏิบัติในการผลักดันนโยบาย การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่จำเป็นต้องประสานงาน บูรณาการตามแผนนโยบาย การเตรียมความพร้อมชุมชนและปัจเจกบุคคล การฝึกอบรมประชาชน การเตรียมความพร้อมของชุมชน การจัดการระบบปฏิบัติการฉุกเฉิน ดังนั้น บทบาทการบริหารจัดการกับสาธารณภัยพรรคเพื่อไทยในระยะก่อนเกิดภัย โดยภาพรวม ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงนำมาสู่เหตุการณ์ภัยพิบัติรุนแรงที่เกิดขึ้น

สำหรับระยะเกิดภัย บทบาทการดำเนินการของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และรัฐบาลพรรคเพื่อไทย พบว่า มีบทบาทลักษณะการดำเนินการที่คล้ายกัน คือ มีการดำเนินการตามแผนการป้องกันการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 ที่เป็นแผนแม่บทในขณะนั้นเป็นหลัก โดยเริ่มต้นมีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ เป็นศูนย์กลางในการอำนวยการเพื่อเผชิญเหตุการณ์ในภาวะฉุกเฉิน (response) โดยเน้นในการให้ความช่วยเหลือด้านสุขอนามัยและบรรเทาทุกข์ การระดมสรรพกำลังทรัพยากร เพื่อแจกจ่ายสิ่งของยังชีพ การดูแลช่วยเหลือผู้อพยพ และการจัดการศูนย์อพยพ รวมทั้งการประสานงานระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาคเอกชน องค์กรอิสระ ฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยและสามารถรับมือกับเหตุการณ์เฉพาะหน้า อย่างไรก็ตาม จากการที่ขาดการเตรียมการที่ดีในระยะก่อนเกิดภัย ส่งผลให้ขาดประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือในช่วงที่เรียกว่า “Golden Time” คือ ภายใน 2 อาทิตย์หลังจากเกิดภัยพิบัติ จึงทำให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นไปในลักษณะที่ล่าช้า การช่วยเหลือในระยะดังกล่าวจึงเป็นเรื่องของการฟื้นฟูเป็นหลัก

สำหรับระยะหลังเกิดภัย บทบาทการดำเนินการของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และรัฐบาลพรรคเพื่อไทย พบว่า มีการดำเนินการตามขั้นตอนการฟื้นฟูในระยะเร่งด่วนที่เหมือนกัน ตามแนวคิดการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย (disaster risk management) และตามแผนแม่บทการป้องกันและช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม ได้แก่ การฟื้นฟูบูรณะโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ประสบภัย ฟื้นฟูสภาพจิตใจและคุณภาพชีวิตของผู้ประสบภัย โดยการเยียวยาทางการเงิน นอกจากนี้ ยังจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์แผนฟื้นฟูบูรณะ เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปใช้เป็น

มาตรการบริหารจัดการภัยพิบัติในระยะยาวต่อไป ซึ่งในส่วนนี้ พบว่า รัฐบาลพรรค-ประชาธิปัตย์ มีการใช้มาตรการที่มุ่งเน้นการไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง (non-structural measures) เป็นหลัก คือ เป็นแนวคิดการป้องกันความเสียหายอันประกอบด้วยการวางระบบผังเมือง ปรับปรุงระบบการพยากรณ์และการเตือนภัยน้ำท่วม การให้ความรู้ข้อมูลสาธารณะ การใช้แผนรับมือน้ำท่วม แผนบรรเทาทุกข์ การประกันภัยน้ำท่วม โดยที่ไม่ได้มุ่งเน้นมาตรการใช้สิ่งก่อสร้างเพื่อป้องกันสาธารณภัยเท่าไหร่นัก ในขณะที่ รัฐบาลพรรค-เพื่อไทยกลับมุ่งเน้นมาตรการใช้สิ่งก่อสร้าง ได้แก่ การสร้างเขื่อนและพนังกั้นน้ำ ปรับปรุงสภาพลำน้ำ เส้นทางน้ำรอบเมือง พื้นที่ชะลอน้ำและเก็บกักน้ำท่วม อ่างเก็บน้ำ และระบบระบายน้ำ เป็นต้น มากกว่าการจัดทำตามมาตรการที่ไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง อย่างไรก็ตาม จากมาตรการในระยะยาวของพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทยที่แตกต่างกันนี้ โดยทั่วไปแล้ว ควรใช้มาตรการทั้ง 2 อย่างควบคู่กันไป เพื่อประสิทธิภาพในการ-บรรเทาภัยพิบัติที่ดียิ่งขึ้น จะสามารถป้องกันและลดผลกระทบความเสียหายจากภัยพิบัติแบบยั่งยืนต่อไป

ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาล พรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย

จากการศึกษาบทบาทของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทยในการ-รับมือกับเหตุการณ์สาธารณภัยในเบื้องต้น รวมถึงศึกษาข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ นำมาวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลพรรค-ประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย มีประเด็น ดังต่อไปนี้

รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์

แม้ว่ารัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์จะบทบาทดำเนินการทั้ง 3 ระยะ มีการวางแผนการดำเนินการร่วมกับกระทรวงต่าง ๆ จัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ เพื่อเป็นกลไกดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก้ไขปัญหาสาธารณภัย แต่พบว่า รัฐบาลยังคงมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ ดังนี้

1. ทั้งที่มีแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ที่กล่าวถึง การเตรียมความพร้อมไว้อย่างสมบูรณ์ แต่ยังขาดการนำนโยบายการเตรียมความพร้อมในการป้องกันภัยไปปฏิบัติ ส่งผลให้หน่วยงานต่าง ๆ ขาดการบูรณาการด้านข้อมูลที่ใช้ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ถึงแม้ว่า กรมอุตุนิยมวิทยาจะมีการออกประกาศเตือนภัยหลายฉบับ โดยแสดงทั้งรายละเอียดของพื้นที่และปริมาณน้ำฝนที่อาจก่อให้เกิดน้ำท่วมฉับพลัน แต่ทั้งนี้ ก็ขาดการเฝ้าระวังและการประเมินสถานการณ์อย่างต่อเนื่องบนพื้นฐานของข้อมูลที่ได้รับ ทำให้ไม่มีการป้องกันและการเตรียมการอพยพประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัย เมื่อเกิดอุทกภัยขึ้นจึงไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้ทันการณ์จนเกิดความเสียหายตามมา ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินการของหลาย ๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงในเรื่องการจัดการน้ำท่วม ส่วนใหญ่นั้นเป็นการบริหารจัดการในลักษณะตั้งรับเพียงอย่างเดียว โดยมุ่งเน้นที่การช่วยเหลือผู้ประสบภัยหลังเกิดภัย ซึ่งเป็นการบรรเทาปัญหาที่ปลายเหตุ ไม่ได้เอื้อต่อการทำงานเชิงรุกที่เน้นการป้องกันและลดความรุนแรงจากภัยพิบัติ ถึงแม้ว่าปัจจุบันจะมีความตื่นตัวมากขึ้น แต่การดำเนินการในเชิงรุกเกี่ยวกับการบริหารจัดการสาธารณภัยด้านอุทกภัยก็ยังไม่เพียงพอ (กอบชัย บุญอรณะ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 8 กรกฎาคม 2559; ปราโมทย์ ไม้กลัด, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 14 กรกฎาคม 2559)

2. ในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณภัยด้านอุทกภัยเมื่อปลายปี พ.ศ. 2553 ถึงแม้ว่า คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติจะจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 ที่มีกรอบยุทธศาสตร์ครอบคลุมตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย ระยะเกิดภัย และระยะหลังเกิดภัย แต่ยังคงประสบปัญหาความชัดเจนในทางปฏิบัติ คือ หน่วยงานราชการขาดการรับผิดชอบในการสั่งการเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณภัยอย่างเร่งด่วน ทำให้การช่วยเหลือของภาครัฐในระยะแรกเป็นไปอย่างล่าช้า ทำให้ภาคเอกชน โดยเฉพาะสื่อมวลชน และอาสาสมัครต้องลงสู่พื้นที่เพื่อช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัยในระยะแรก ก่อนที่ความช่วยเหลือของทางราชการจะมาถึง ซึ่งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ชี้ให้เห็นถึงความบกพร่องของระบบราชการจุดอ่อนในการบริหารจัดการ การคาดการณ์ และการประเมินสถานการณ์ รวมทั้งการบูรณาการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติที่ร้ายแรงของหน่วยงานราชการ อย่างไร

ก็ตาม เมื่อเกิดเหตุการณ์อุทกภัยและดินโคลนถล่มในพื้นที่ภาคใต้เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่อยู่ในระยะเวลาฟื้นฟูของอุทกภัยปลายปี พ.ศ. 2553 หน่วยงานราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น กองกำลังทหาร และอาสาสมัครต่าง ๆ สามารถระดมเข้าช่วยเหลือประชาชนได้อย่างรวดเร็ว และสามารถแก้ไขข้อบกพร่องจากเหตุการณ์อุทกภัยในปลายปี พ.ศ. 2553 ได้มากขึ้น (บุญช่วย น้อยสันเทียะ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 8 กรกฎาคม 2559; พงศธร ศิริสาคร, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 8 กรกฎาคม 2559)

3. การขาดเอกภาพในการปฏิบัติและในการบริหารจัดการทั้งในระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น ผู้รับผิดชอบหลักมีอำนาจสั่งการไม่ครอบคลุมในทุกหน่วยงาน ทำให้การประสานงานและการผนึกกำลังจากหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งในภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน กองทัพ และหน่วยงานต่าง ๆ ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ในส่วนของการจัดทำโครงการด้านสาธารณภัยมีลักษณะต่างฝ่ายดำเนินการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นไปในลักษณะเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ไม่มีองค์กรที่มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวมได้อย่างเบ็ดเสร็จ รวมถึงขาดการทำงานในลักษณะองค์รวมเพื่อประสานการทำงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและเพื่อการแก้ไขปัญหาระยะยาว (พินิจ หาญพาณิชย์, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 17 สิงหาคม 2559) (ปราโมชย์ ไม้กลัด, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 14 กรกฎาคม 2559) และ (ธนะ พรหมดวง, การสัมภาษณ์-ส่วนบุคคล, 12 กรกฎาคม 2559)

4. ปัญหาด้านขีดความสามารถของหน่วยงานภาคปฏิบัติ การขาดแคลนงบประมาณ บุคลากร เครื่องจักร เครื่องมืออุปกรณ์ที่เหมาะสมและจำเป็นในเบื้องต้น รวมทั้งเครื่องมือพิเศษที่จำเป็นต้องใช้กับสถานการณ์ที่เผชิญอยู่ อาทิ เรือท้องแบน เรือยาง รถยนต์กู้ภัยเอนกประสงค์ กระสอบทรายทำเป็นแนวป้องกันน้ำท่วม ตลอดจนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ส่วนกำลังคนที่มีอยู่ก็ยังขาดความรู้และความชำนาญในเชิงเทคนิค หน่วยงานที่รับผิดชอบในการติดตามความเปลี่ยนแปลงของภัยทางธรรมชาติ ยังไม่สามารถติดตามและพยากรณ์ได้อย่างถูกต้องและแม่นยำ เนื่องจากการไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณที่เพียงพอ ประกอบกับบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยยังมีจำนวนน้อย

ขาดการฝึกฝนและอบรมเกี่ยวกับการปฏิบัติงานเมื่อต้องเผชิญกับเหตุการณ์อุทกภัย อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดความสับสนและล่าช้าในการปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยเมื่อมีภัยพิบัติเกิดขึ้น (กัมปนาท ภักดีกุล, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 16 สิงหาคม 2559; ปิยะ วงศ์ลือชา, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 7 กรกฎาคม 2559)

5. ปัญหาด้านการฟื้นฟู โดยเฉพาะการมีระเบียบการใช้เงินงบประมาณที่บรรเทาฟื้นฟู ช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบอุทกภัยที่มีขั้นตอนซับซ้อน และขาดการติดตามผลทำให้การช่วยเหลือในการฟื้นฟู พื้นที่ประสบอุทกภัยเป็นไปอย่างล่าช้า ซึ่งส่งผลกระทบต่อการฟื้นฟูและบรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้ประสบอุทกภัย ยกตัวอย่างจากการรายงานข่าวที่ออกมาว่าประชาชนในหลายพื้นที่ในจังหวัดนครศรีธรรมราช ได้มีการรวมกลุ่มมาประท้วงกัน เพื่อร้องเรียนว่า ไม่ได้รับเงินชดเชยตามที่รัฐบาลได้ประกาศไว้ (พชร ศศิชาชยามน, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 7 กรกฎาคม 2559)

6. การเตรียมการด้านโครงสร้างพื้นฐาน หน่วยงานภาคราชการที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องทบทวนและติดตามการเปลี่ยนแปลงของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ทั้งการเปลี่ยนแปลงลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน การตั้งถิ่นฐานและวิถีชีวิตของประชาชน และปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เช่น ระบบโครงข่ายถนน คูคลองและสาธารณูปโภคต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับพื้นที่ ไม่กีดขวางทางไหลของน้ำหรือลดความเสี่ยงจากพิบัติต่าง ๆ เนื่องจากที่ผ่านมารัฐบาลต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการบูรณะซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐานที่ชำรุดเสียหายจากการเกิดภัยทางธรรมชาติเป็นประจำ ซึ่งควรพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของรูปแบบ เทคนิคทางวิศวกรรมและตำแหน่งที่ตั้งที่เหมาะสมด้วย นอกจากนี้ ในพื้นที่ประสบภัยธรรมชาติเป็นประจำหน่วยงานภาคราชการควรพิจารณาแนวป้องกันอย่างถาวร เช่น การก่อสร้างเขื่อน ฝายหรือคันดิน (ธนะ พรหมดวง, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 12 กรกฎาคม 2559; พินิจ หาญพาณิชย์, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 17 สิงหาคม 2559)

7. ปัญหาด้านการเตรียมการด้านพัฒนาพื้นที่ เนื่องจากหลายพื้นที่มีการใช้ที่ดินอย่างไม่เหมาะสม เช่น มีการรุกล้ำพื้นป่าไม้ พื้นทีกักเก็บน้ำเพื่อทำการเกษตร หรือการสร้างสิ่งปลูกสร้างทับเส้นทางน้ำ จึงทำให้ประสบอุทกภัยเป็นประจำ ทั้งนี้หน่วยงานภาครัฐ ควรสร้างความเข้าใจกับหน่วยงานส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนให้ชัดเจนถึง

ผลของการใช้ที่ดินอย่างไม่เหมาะสม ซึ่งจำเป็นต้องมีการโยกย้ายหรือปรับเปลี่ยนรูปแบบบ้านเรือนให้เหมาะสม รวมทั้งปรับเปลี่ยนพื้นที่ทางการเกษตรให้เหมาะสมเพื่อลดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินที่เกิดจากภัยธรรมชาติ นอกจากนี้ ภาครัฐต้องมีความเคร่งครัดในการควบคุมการใช้ที่ดินให้เป็นไปตามที่กำหนด รวมทั้งมีข้อมูลเพียงพอในการแนะนำแก่ประชาชนเพื่อให้สามารถใช้ที่ดินได้อย่างเหมาะสมตามมาตรการทางผังเมืองและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง (บุญช่วย น้อยสันเทียะ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 8 กรกฎาคม 2559; รักศิลป์ รัตนวราหะ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 9 กันยายน 2559)

8. ปัญหาด้านการเตรียมพร้อมของประชาชน เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น พบว่าประชาชนในพื้นที่ไม่ปฏิบัติตามประกาศเตือนภัยและการอพยพ เนื่องจากหลายพื้นที่ไม่เคยประสบปัญหาน้ำท่วมมาก่อน หน่วยงานทางราชการจึงไม่สามารถควบคุมประชาชนให้อยู่ในความสงบ และเกิดความวุ่นวายต่าง ๆ ตามมา ดังนั้น การเตรียมพร้อมของประชาชนจึงเป็นประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญ โดยสามารถจัดทำเป็นคู่มือในการสร้างความรู้ความเข้าใจและแนวทางปฏิบัติในสถานการณ์ฉุกเฉิน พร้อมทั้งจัดเตรียมจุดอพยพในที่ปลอดภัยในแต่ละพื้นที่เสี่ยงภัย โดยจัดเตรียมเครื่องยังชีพเบื้องต้นให้เพียงพอก่อนการช่วยเหลือจากภาครัฐจะเข้าถึง ทั้งนี้ ต้องมีการฝึกซ้อมอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนสามารถช่วยเหลือตัวเองเบื้องต้นได้อย่างปลอดภัย (ธนะ พรหมดวง, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 12 กรกฎาคม 2559; รักศิลป์ รัตนวราหะ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 6 กันยายน 2559)

รัฐบาลพรรคเพื่อไทย

จากการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณภัยปี พ.ศ. 2554 ของรัฐบาลพรรคเพื่อไทย ถึงแม้จะมีแผนการดำเนินการทั้ง 3 ระยะตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย ระยะเกิดภัย และหลังเกิดภัย แต่ยังพบปัญหาและอุปสรรคที่ไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการเตรียมการเพื่อป้องกันภัยของหน่วยงานส่วนราชการยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบขาดการเชื่อมโยงบูรณาการและ

ความเข้าใจภาพรวมเรื่องสาธารณภัยด้านอุทกภัย ขาดการจัดทำข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับน้ำท่วม ขาดการพัฒนาข้อมูลสารสนเทศด้านอุทกภัยให้มีความเข้าใจและเข้าถึงง่าย รวดเร็วและมีคุณภาพ ฐานข้อมูลเดิมที่มีอยู่ยังไม่เป็นระบบ ไม่ทันต่อเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงขาดการสำรวจข้อมูลความเสียหายจากอุทกภัย ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องทำให้เสร็จก่อนการวางแผน เพื่อป้องกันความเสียหายจากน้ำท่วม ขาดการจัดทำระบบประเมินระดับความรุนแรงและผลกระทบจากอุทกภัยต่อประชาชนและเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับน้ำท่วม ข้อมูลกระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงาน ไม่มีการเชื่อมโยงข้อมูลมาไว้ที่ศูนย์กลางข้อมูลข่าวสาร เพื่อใช้ในการเตรียมความพร้อมด้านข้อมูลข่าวสารที่จะนำไปใช้ในการวางแผน การตัดสินใจ การเตรียมการ สำหรับทุกหน่วยงานและทุกภาคส่วน ทั้งภาคเอกชนและภาคประชาชน (ปิยะ วงศ์ลือชา, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 7 กรกฎาคม 2559; หทัยกาญจน์ ทวีทอง, 2557, หน้า 236)

2. ปัญหาการเมือง ที่มีการทำงานแบบเลือกปฏิบัติเพื่อรักษาฐานเสียงของตนเอง ทำให้การดำเนินงานจึงไม่เป็นไปตามแผนงานที่ควรเป็น พบว่า รัฐบาลไม่ดำเนินงานตามที่กรมชลประทานได้แนะนำแนวทางการป้องกันปัญหาน้ำท่วมให้แก่รัฐบาล โดยเห็นแก่ สส. ในสังกัด และนักการเมืองใหญ่ในพื้นที่ ที่ไม่ยอมให้ผันน้ำไหลผ่านเพราะเกรงว่า จะไปกระทบพื้นที่ที่เป็นฐานเสียงสำคัญ สุดท้าย น้ำได้เอ่อล้นท่วมนิคมอุตสาหกรรมหลายแห่ง ส่งผลให้เกิดค่าเสียหายหลายแสนล้านบาท (วันชัย ตันติวิทยาพิทักษ์, 2554)

3. ปัญหาจากองค์กรในการบริหารจัดการสาธารณภัยนั้นมีโครงสร้างซับซ้อน มีขั้นตอนการบังคับบัญชาหลายขั้นตอน มีคณะกรรมการที่เป็นทั้งข้าราชการฝ่ายพลเรือนและข้าราชการฝ่ายทหารหลายคณะอยู่ในระบบการบริหารจัดการ ซึ่งมีขั้นตอนการบังคับบัญชาขาดความคล่องตัว ทำให้มีแนวโน้มที่การบรรเทาสาธารณภัยที่ล่าช้าไม่ทันต่อการต้องการความช่วยเหลือของผู้ประสบภัย และที่สำคัญไม่ได้ให้ความสำคัญในการเปิดโอกาสให้มีการเข้ามามีส่วนร่วมจากทางภาคเอกชนและองค์กรอิสระ (บุญช่วย น้อยสันเทียะ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 8 กรกฎาคม 2559)

4. ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการสั่งการของรัฐบาล การเชื่อมโยงประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการสั่งการข้ามกระทรวงต่าง ๆ ที่

เกี่ยวข้องในการจัดการสาธารณภัย อีกทั้งมีการทำงานที่ยังขาดเอกภาพ ขาดความต่อเนื่อง ตลอดจนการที่ผู้บริหารในหน่วยงานมีการโยกย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งอยู่เป็นประจำ จึงทำให้ไม่สามารถบริหารงานได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ การขาดแคลนบุคลากรที่เชี่ยวชาญทำให้ขาดทิศทางในการพัฒนา (กอบชัย บุญอรณะ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 8 กรกฎาคม 2559) และ (นฤกมล จันทร์จิราวุฒิกุล, 2554, หน้า 15-19)

5. ปัญหาการวางผังเมือง เนื่องจากประเทศไทยขาดรูปแบบการวางผังเมืองอย่างไม่ถูกต้องเป็นปัญหาที่ยืดเยื้อมานานทั้งในเชิงนโยบายและในทางปฏิบัติ รัฐบาลหลาย ๆ สมัยที่ผ่านมา เคยมีแนวคิดเกี่ยวกับการทำนโยบายการวางผังเมือง การจัดทำโซนนิ่ง (zoning) แยกพื้นที่เพื่อทำประโยชน์ แต่อย่างไรก็ตาม พื้นที่ส่วนใหญ่นั้นถูกรุกล้ำและถูกแปรสภาพไปเป็นที่อยู่อาศัย รีสอร์ท สถานที่พักผ่อน รวมถึงการขาดการวางแผนและการใช้มาตรการในการป้องปรามทางด้านการกฎหมาย เช่น กฎหมายผังเมืองรวมของแต่ละจังหวัด อำเภอ หรือเทศบาล ที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะทางกายภาพ เช่น การกำหนดให้มีพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมในทำให้เกิดการขยายตัวของชุมชน รวมถึงการเพิ่มขึ้นของโรงงานอุตสาหกรรม ทั้งที่บางพื้นที่เป็นที่ต่ำที่น้ำท่วมหลากได้ง่าย จึงก่อให้เกิดอุปสรรคทำให้การจัดการปัญหาสาธารณภัยด้านน้ำท่วมที่เป็นไปค่อนข้างยาก เนื่องจากถูกรุกล้ำพื้นที่ ปิดกั้นด้วยอาคาร สิ่งก่อสร้างกีดขวางทางน้ำและการไหลของน้ำตามธรรมชาติ (ธนะ พรหมดวง, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 8 กรกฎาคม 2559) (ผ่องพรรณ ไพพรรณรัตน์, 2556, หน้า 193) และ (สถาบันพัฒนาการชลประทาน, สำนักวิจัยและพัฒนากรมชลประทาน, 2555, หน้า 6-8)

6. ปัญหาเรื่องบุคลากรที่มีศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่มีจำนวนจำกัดไม่เพียงพอต่อการรับมือและบรรเทาปัญหาอุทกภัย ถึงแม้ว่าในเหตุการณ์อุทกภัย หน่วยงานราชการส่วนกลางทั้งที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม จะมีบุคลากรเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอยู่จำนวนหนึ่ง นอกจากนี้ หน่วยงานส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นก็จะมีบุคลากรในท้องถิ่นอยู่ด้วย แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์อุทกภัยขึ้น ปริมาณของบุคลากรที่มีศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานต่าง ๆ กลับไม่เพียงพอที่จะดูแลพื้นที่ทั้งหมดได้ ทำให้ต้องพึ่งทรัพยากร คือ กำลังบุคคลจากหน่วยงานที่พร้อมเพรียงอย่างกองทัพ ซึ่งการที่จะต้องพึ่งพากองทัพดังกล่าว อาจเป็นเหตุผลที่กองทัพอ้างความชอบธรรมในการเข้ามา

แทรกแซงบทบาทของรัฐบาลและการเมืองได้ ดังนั้น รัฐบาลควรจะเสริมสร้างบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในการป้องกันและบรรเทาปัญหาสาธารณภัย ทั้งอุทกภัย วาตภัย ไฟไหม้ ให้มีปริมาณเพิ่มมากขึ้น และควรจะมีบุคลากรที่มีความสามารถในส่วนของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เป็นหน่วยให้ความรู้ความเข้าใจ ได้รับการฝึกฝนและสามารถที่จะส่งต่อไปยังส่วนของท้องถิ่น เพื่อให้มีอัตรากำลังมากพอที่สามารถทำงานได้หลายรูปแบบ ทั้งในเวลาที่เกิดภัยและในเหตุการณ์ปกติ (อุดมเดช รัตนเสถียร, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 5 กันยายน 2559)

7. การที่หน่วยงานส่วนต่าง ๆ เข้าไปช่วยเหลือได้ไม่ทั่วถึง กล่าวคือ หน่วยงานส่วนกลาง ได้แก่ รัฐบาล กระทรวง กรม รวมถึงหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาล ได้ลงพื้นที่เพื่อพบปะช่วยเหลือผู้ประสบภัย เป็นไปอย่างล่าช้ากว่าที่ควร ทั้งยังไม่ทั่วถึง เนื่องจากจำนวนพื้นที่ ๆ ประสบภัยและผู้ประสบภัยมีมาก ซึ่งลักษณะดังกล่าว ส่งผลกระทบที่ตามมา คือ ประชาชนในพื้นที่ที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือหรือที่ได้รับความช่วยเหลือล่าช้าเกิดความรู้สึกว่าถูกรัฐบาลทอดทิ้ง จึงแสดงออกถึงความไม่พอใจและอาจจะไปต่อต้านการทำงานของรัฐบาลได้ (อุดมเดช รัตนเสถียร, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 5 กันยายน 2559)

8. ปัญหาด้านการฟื้นฟู โดยเฉพาะความบกพร่องในการบริหารจัดการในการแจกจ่ายเงินช่วยเหลือน้ำท่วมแก่ประชาชนในพื้นที่ประสบภัยที่เป็นไปอย่างล่าช้า เนื่องจากจำนวนผู้ประสบภัยมีเป็นจำนวนมากทำให้ในบางพื้นที่อาจไม่ได้รับการดูแลอย่างทั่วถึงจนทำให้เกิดความรู้สึกว่าตัวเองถูกทอดทิ้ง สาเหตุส่วนหนึ่งเป็นเพราะบุคลากรที่มีศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่มีจำนวนจำกัดและไม่เพียงพอกับจำนวนงานที่ต้องรับผิดชอบ และขาดการติดตามประเมินผล ซึ่งส่งผลกระทบต่อการฟื้นฟูและบรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้ประสบอุทกภัยที่รอการได้รับความช่วยเหลือ (พชร ศศิชาชยามน, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 7 กรกฎาคม 2559)

วิเคราะห์ปัญหาของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย

จากที่ได้ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย พบว่า แม้จะบริหารในคนละช่วง แต่ส่วนใหญ่มีจะมีปัญหาที่ซ้ำซ้อนกัน มีที่ต่างกันบ้าง ซึ่งสามารถสรุปเป็นตารางได้ ดังนี้

ตาราง 4

ปัญหาของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทยในการแก้ไขปัญหาสาธารณภัย

	พรรคประชาธิปัตย์	พรรคเพื่อไทย
ปัญหาที่ซ้ำซ้อนกัน	1. ขาดการเตรียมพร้อมจากการเฝ้าระวัง 2. ปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน ที่ดินไม่เหมาะสมแก่การรองรับน้ำ 3. ขาดความรับผิดชอบในบทบาทหน้าที่ทำให้เกิดความช่วยเหลือล่าช้า 4. ปัญหาเรื่องการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ไม่เป็นเอกภาพ 5. ขาดแคลนทรัพยากร อุปกรณ์สิ่งของจำเป็นในการให้ความช่วยเหลือ 6. การจ่ายเงินช่วยเหลือมีความล่าช้าไม่ครบตามที่กำหนด	1. ขาดการเตรียมการป้องกันภัยไม่ปฏิบัติตามมาตรการที่วางไว้ 2. ปัญหาการจัดการผังเมืองที่ไม่เหมาะสม 3. องค์กรในการบริหารจัดการปัญหาสาธารณภัยมีโครงสร้างซับซ้อนขาดความคล่องตัวในการดำเนินการ 4. ขาดประสิทธิภาพในการ-สั่งการ การประสานงานและการบูรณาการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 5. ขาดแคลนบุคลากรที่มีความสามารถทางด้านการจัดการภัยพิบัติ 6. การจ่ายเงินช่วยเหลือมีความล่าช้า
ปัญหาที่ต่างกัน	ปัญหาภาคประชาชน ที่ขาดการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับปัญหาสาธารณภัย	ปัญหาการเมือง นักการเมือง

จากปัญหาที่ได้สรุปมานี้ แสดงให้เห็นถึงการประสบปัญหาทั้ง 3 ระยะ ได้แก่ ก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังเกิดภัย โดยระยะก่อนเกิดภัย รัฐบาลทั้ง 2 พรรค มีปัญหาเรื่องของการเตรียมการเพื่อรองรับที่เหมือนกัน ถึงแม้จะมีการกำหนดโครงการ มาตรการจากหน่วยงานส่วนกลาง คือ รัฐบาล แต่ก็ไม่มีบูรณาการ ปฏิบัติตามแผนการให้ใช้ได้จริง ทำให้ขาดการเตรียมการเพื่อรับมือ เกิดความผิดพลาดจากที่ประเมินสถานการณ์ความรุนแรง ขาดการเฝ้าระวัง และยังมีปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน พื้นที่รองรับน้ำ และรูปแบบผังเมืองที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการระบายน้ำ ดังนั้น เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น จึงไม่สามารถรับมือและแก้ไขได้ทัน นอกจากนี้ ในช่วงการบริหารของรัฐบาลพรรค-ประชาธิปัตย์ พบว่า ประชาชนที่ไม่เคยประสบภัยมาก่อน ขาดการเตรียมความพร้อม ขาดความรู้เบื้องต้น ไม่ได้ตระหนักถึงการเตือนภัยหรือการอพยพจึงทำให้เกิดความ-วุ่นวายในที่สุด และช่วงการบริหารของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ประสบปัญหาทางการเมือง เนื่องจากนักการเมืองไม่ยอมผันน้ำให้ไหลผ่านพื้นที่ที่เป็นฐานเสียงของตน ในระยะเกิดภัย รัฐบาลทั้ง 2 พรรค มีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการ เริ่มตั้งแต่ส่วนกลางขาดความรับผิดชอบในการสั่งการ หน่วยงานส่วนอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องมีโครงสร้างการบริหารที่ซับซ้อน ส่งผลให้การช่วยเหลือบรรเทาประชาชนจากราชการเป็นไปอย่างล่าช้า ขาดการทำงานร่วมกัน การประสานงาน ผนึกกำลัง ระหว่างหน่วยงานทุกระดับชั้น ทั้งยังมีปัญหาเรื่องหน่วยงานขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องการจัดการสาธารณภัยโดยเฉพาะ รวมถึงขาดแคลนทรัพยากรอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการช่วยเหลือ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยที่เกิดขึ้น ในส่วนระยะหลังเกิดภัย รัฐบาลทั้ง 2 พรรค มีปัญหาในเรื่องของการช่วยเหลือเยียวยา โดยเฉพาะการจ่ายเงินชดเชย พบว่า มีความบกพร่องในการบริหารจัดการ มีระเบียบการจัดการที่ซับซ้อนหลายขั้นตอน รวมถึงขาดการติดตามดูแลจากผู้กำหนดนโยบายมาตรการดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาการจ่ายเงินที่ล่าช้า ไม่เป็นไปตามที่กำหนด จากปัญหาที่กล่าวมานี้ สะท้อนให้เห็นถึงสาเหตุของปัญหาโดยองค์รวม ที่มาจากปัญหาระบบราชการที่มีความบกพร่อง ขาดการบริหารจัดการที่ดีนั่นเอง

ประสิทธิผลในการแก้ปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย

จากการศึกษาบทบาทการดำเนินการในการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาล เมื่อนำมาวิเคราะห์ร่วมกับปัญหาและอุปสรรคที่กล่าวมาแล้ว สามารถวิเคราะห์ประสิทธิผลของการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลพรรค-ประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย ทั้งด้านที่มีประสิทธิผลและที่ไม่มีประสิทธิผลได้ดังต่อไปนี้

รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์

การดำเนินงานแก้ปัญหาสาธารณภัยที่มีประสิทธิผล ได้แก่ การกำหนดนโยบายวางมาตรการโดยเฉพาะในเรื่องของนโยบายด้านการช่วยเหลือและบรรเทาผู้ประสบอุทกภัยในระหว่างเกิดภัยและหลังเกิดภัย ซึ่งรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ได้มีการกำหนดนโยบายอย่างชัดเจน นอกจากนี้ ในขณะเกิดอุทกภัย ได้มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเพื่อประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการช่วยเหลือบรรเทาและเยียวยาประชาชนและพื้นที่ที่ประสบอุทกภัยโดยเฉพาะ ในการดำเนินการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้ประสบภัย ช่วยเหลืออพยพผู้ประสบภัย การจัดสรรเงินและสิ่งของบริจาคช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วม และการฟื้นฟูบูรณะ ซ่อมแซมบ้านเรือนและระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในขณะเดียวกัน พบว่า การดำเนินงานของรัฐบาลพรรค-ประชาธิปัตย์ ยังขาดประสิทธิผลในการเตรียมการ ดังเห็นได้จากการที่รัฐบาลไม่มีมาตรการจัดการกับภัยพิบัติในเชิงรุก (proactive approach cycle) อย่างแท้จริง ซึ่งมีเพียงการประกาศแจ้งเตือนเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศ ปริมาณน้ำฝนและบอกตำแหน่งพื้นที่ที่จะเกิดฝนตกหนัก และมีการประกาศให้ประชาชนในพื้นที่เสี่ยงอพยพเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่เท่านั้น ซึ่งเป็นการแจ้งเตือนของหน่วยงานราชการประจำตามปกติประจำวันอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม ในบางพื้นที่กลับ พบว่า ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลที่แท้จริง เนื่องจากเกรงกลัวว่า ประชาชนจะตื่นตกใจ อีกทั้งยัง พบว่า มีความบกพร่องในเรื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานส่วนราชการในระหว่างการเกิดภัยและหลังเกิดภัย

เนื่องจากมีการขาดการประสานงาน ขาดการสั่งการเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณภัยอย่างเร่งด่วน รวมถึงขาดการติดตามผลการดำเนินงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้หลังเกิดอุทกภัย พบว่า เกิดปัญหาจากการช่วยเหลือ เยียวยาและฟื้นฟู โดยเฉพาะมาตรการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัย ซึ่งประชาชนบางกลุ่มยังไม่พึงพอใจในผลงานของรัฐบาลมากนัก เนื่องจากที่ไม่ได้รับเงิน หรือได้รับเงินอย่างล่าช้า ส่วนหนึ่งเกิดจากการติดตามเร่งรัดผลการทำงานของรัฐบาลที่ยังมีความบกพร่องอยู่ กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลส่งมอบให้หน่วยงานส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรับหน้าที่ไปดำเนินการควบคุม ดูแล แต่ไม่ได้ติดตามเร่งรัดผลการดำเนินงานของหน่วยงานนั้น ๆ จึงทำให้เกิดเป็นปัญหาต่อประสิทธิผลของมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้ดำเนินการในการช่วยเหลือ ฟื้นฟู เยียวยาผู้ประสบสาธารณภัยด้านอุทกภัย พิจารณาได้จากการรายงานข่าว สำหรับมาตรการเยียวยาช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยด้วยการจ่ายเงินชดเชย พบปัญหาในบางพื้นที่ของตำบลทุ่งใส อำเภอสิชล จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยมีตัวแทนชาวบ้านรวมตัวกันออกมาร้องเรียนขอความเป็นธรรม จากการที่ถูกตัดสิทธิ์ได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลทั้งที่ได้รับความเสียหายจากเหตุการณ์น้ำท่วม เช่นเดียวกับที่ตำบลทรายขาว อำเภอ-หัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช ชาวบ้านเกิดความสับสนเนื่องจากได้รับแจ้งว่า ไม่มีสิทธิ์ได้รับเงินชดเชยจากทางรัฐบาล มีการได้รับความช่วยเหลือที่ไม่เหมือนกันบางบ้านได้รับเงินช่วยเหลือแต่บางบ้านกลับไม่ได้รับเงินช่วยเหลือ ซึ่งรัฐบาลกำลังสร้างความขัดแย้งให้เกิดขึ้นในชุมชน

รัฐบาลพรรคเพื่อไทย

ในส่วนของการดำเนินการที่มีประสิทธิผล คือ รัฐบาลพรรคเพื่อไทยได้ปฏิบัติตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ทั้ง 3 ระยะ ประกอบด้วย ระยะก่อนเกิดภัยมีการวางแผนในแผนการบริหารจัดการน้ำของรัฐบาลตามหลักการบริหารจัดการสาธารณภัย ตามแนวทางแบบ 2P2R ที่แบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ การป้องกัน (prevention) การเตรียมพร้อม (preparation) การรับมือ (response) และการฟื้นฟูเยียวยา (recovery) และในส่วนของพื้นที่ภาคใต้ ได้มีการเตรียมการรองรับสถานการณ์อุทกภัยในพื้นที่เสี่ยง เช่น การจัดตั้งศูนย์วายุภักษ์ร่วมใจช่วยภัยน้ำท่วม รวมถึงจัดเตรียมสิ่งของจำเป็นไว้

ล่วงหน้า เพื่อจะได้ให้ความช่วยเหลือได้ทันท่วงทีเมื่อเกิดภัย นอกจากนี้ในระหว่างเกิดอุทกภัยได้มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ เพื่อประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการช่วยเหลือ บรรเทาปัญหาอุทกภัยโดยเฉพาะ ในการช่วยเหลือ บรรเทาและเยียวยาปัญหาสาธารณภัยด้านอุทกภัยโดยเฉพาะ ในการดำเนินการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้ประสบภัย ประสานงานให้ความช่วยเหลืออพยพผู้ประสบภัย ให้การ-รักษาพยาบาล มีการจัดตั้งศูนย์รับบริจาคเงินและสิ่งของ รวมถึงการฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ประสบภัย อาทิ ทำการประเมินความเสียหายจากเหตุการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้น ดำเนินงานซ่อมแซมบ้านเรือนและระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ สำหรับมาตรการให้ความช่วยเหลือหลังเกิดอุทกภัย รัฐบาลมีการกำหนดแผนการให้ความช่วยเหลือในระยะสั้นและระยะยาวไว้อย่างชัดเจน คือ มาตรการช่วยเหลือทางด้านการเงิน ด้านภาษี เน้นการบริหารจัดการแบบใช้สิ่งก่อสร้าง ได้แก่ การก่อสร้างแหล่งเก็บกักน้ำ เขื่อน ฝาย แก้มลิง และก่อสร้างระบบป้องกันน้ำท่วมรอบเมือง รวมถึงการการเพิ่มมาตรการรักษาดูและป่าไม้ไม่ให้มีการบุกรุกร่วมกับเพิ่มพื้นที่ป่าใหม่ อย่างไรก็ตาม พบว่า การดำเนินการหลายอย่างยังไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควรในเรื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ ขาดการบูรณาการแผน 2P2R ให้ปฏิบัติได้จริงในระยะการเตรียมการ ไม่สามารถป้องกันและจัดการกับปริมาณน้ำที่มีมากได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถอธิบายได้จากความสูญเสีย และความเสียหายที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์น้ำท่วมปี พ.ศ. 2554 ที่ถือได้ว่าเป็นมหาอุทกภัยของประเทศไทย นอกจากนี้ หน่วยงานส่วนราชการยังขาดการเชื่อมโยงข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการวางแผน เตรียมการเพื่อป้องกันปัญหาอุทกภัย พิจารณาได้จากการมีความบกพร่องในเรื่องของการจัดเก็บข้อมูล ถึงแม้ว่าจะมีฐานข้อมูลน้ำอยู่มากมายแต่กลับอยู่แบบกระจัดกระจายตามหน่วยงานต่าง ๆ ไม่สามารถเชื่อมโยงให้เห็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงจึงทำให้เกิดความผิดพลาดในการคาดคะเนปริมาณน้ำ เห็นได้จากเหตุการณ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในสมัยนั้นมีฐานะเป็นผู้อำนวยการฝ่ายปฏิบัติการศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) มีคำนวณปริมาณน้ำที่ผิดพลาด โดยปริมาณน้ำนั้นมีมากกว่าที่คาดการณ์ไว้ และในระหว่างเกิดภัยรัฐบาลนั้นขาดการประสานงาน ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงองค์กรที่เกี่ยวข้องมีโครงสร้างที่ซับซ้อน ทำให้ขาดความคล่องตัว มีความล่าช้าเกิดขึ้น อาจทำให้การ-

ดำเนินการป้องกันสาธารณภัยไม่ทันต่อความต้องการของประชาชน และในหลังเกิดภัย พบว่า มาตรการการช่วยเหลือ ฟื้นฟูผู้ประสบอุทกภัยด้วยการจ่ายเงินเยียวยามีความล่าช้า เนื่องจากบุคลากรที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการไม่เพียงพอ โดยในส่วนของมาตรการให้ความช่วยเหลือ เยียวยาผู้ประสบอุกภัยที่มีความบกพร่องในการบริหารจัดการที่มีความล่าช้า อาทิ ประชาชนจำนวน 50,000 คน ในเขตสายไหม กรุงเทพฯ ยังไม่ได้รับเงินในการช่วยเหลือจากเหตุน้ำท่วม และรอคอยที่จะได้รับเงินส่วนนี้เป็นเวลาค่อนข้างนาน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการทำงานที่ล่าช้าของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ จากการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนจากศูนย์สำรวจความเห็นของประชาชน “นิด้าโพล” สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ในเรื่องความพึงพอใจการแก้ปัญหาน้ำท่วม พบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการรับมือ ป้องกัน แก้ไข ปัญหาน้ำท่วม ของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตรในระดับปานกลาง เมื่อถามถึงความเหมาะสมในการช่วยเหลือ เยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยน้ำท่วม พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่พึงพอใจในระดับปานกลาง ซึ่งการที่ประชาชนมีความพึงพอใจในระดับปานกลางต่อการดำเนินการนั้นสามารถอธิบายได้ว่า น่าจะเกิดจากการที่ประชาชนมองเห็นความพยายามในการ-ช่วยเหลือแก้ปัญหาของรัฐบาล แต่ในขณะเดียวกันก็ยังไม่เห็นผลที่เป็นรูปธรรม

บทที่ 5
การสรุปผลการวิจัย การอภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง การแก้ปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และพรรค-เพื่อไทย มีวัตถุประสงค์ของการวิจัย ได้แก่ (1) ศึกษาบทบาทของรัฐบาลพรรค-ประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทยกับการแก้ปัญหาสาธารณภัย (2) ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย และ (3) ศึกษาประสิทธิผลของการแก้ปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และรัฐบาลพรรคเพื่อไทย ซึ่งในบทนี้ ผู้วิจัยได้นำเสนอข้อสรุปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังต่อไปนี้

สรุปผลการวิจัย

จากผลการวิจัย บทบาทของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และรัฐบาลพรรคเพื่อไทยกับการแก้ปัญหาสาธารณภัย พบว่า รัฐบาลทั้ง 2 พรรค มีบทบาทในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้านอุทกภัยในลักษณะที่ใกล้เคียงกัน กล่าวคือ เริ่มต้นการดำเนินการด้วยลักษณะเชิงตั้งรับ (reactive approach cycle) เพียงอย่างเดียว โดยไม่มีมาตรการปฏิบัติกับภัยพิบัติเชิงรุก (proactive approach cycle) ดังจะเห็นได้จากที่รัฐพรรค-ประชาธิปัตย์ ถึงแม้จะมีการประกาศเตือนภัยและประกาศให้ประชาชนรับทราบและอพยพออกจากพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัยจากหน่วยงานส่วนกลางก็ตาม แต่เมื่อมีการเพิกเฉยต่อข้อมูลที่ได้รับทั้งจากหน่วยงานส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาคประชาชน ส่งผลให้ขาดการเตรียมพร้อมรับมือได้เหตุการณ์ ในขณะที่รัฐบาลพรรค-เพื่อไทย แม้จะมีโครงการจัดทำสถานที่เพื่อรองรับน้ำ รวมถึงมีการวางแนวทางการป้องกันและบรรเทาตามแผน 2P2R ที่เป็นมาตรฐานสากล แต่ก็มีดำเนินการที่ล่าช้าและหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่สามารถบูรณาการแผน 2P2R ที่สามารถปฏิบัติได้จริงให้

เกิดผลได้ ขาดการพัฒนาระบบข้อมูล ซึ่งส่งผลวิเคราะห์สถานการณ์และผลกระทบที่ผิดพลาด จึงทำให้เกิดเหตุการณ์อุทกภัยดังกล่าวขึ้นที่ไม่สามารถควบคุมไว้ได้ ในส่วนการดำเนินการระยะเกิดภัย จากที่มีแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 เป็นกรอบและทิศทางในการปฏิบัติงาน จึงทำให้รัฐบาลสามารถออกมาตรการ เพื่อช่วยเหลือบรรเทาผู้ประสบปัญหาสาธารณภัยอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น เห็นได้จากการที่รัฐบาลทั้ง 2 พรรคได้มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเพื่อเยียวยาผู้ประสบอุทกภัยโดยเฉพาะ สำหรับการดำเนินการเข้าไปช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ประสบภัยอย่างเร่งด่วน รัฐบาลมีการสั่งการไปยังกระทรวง กรมต่าง ๆ ตลอดจนหน่วยงานส่วนภูมิภาคและองค์กรส่วนท้องถิ่นให้นำไปปฏิบัติต่อไป โดยแต่ละหน่วยงานจะดำเนินการบริหารและจัดการอุทกภัยไปตามภาระหน้าที่ที่ถูกกำหนดไว้ นอกจากนี้ ยังได้รับความร่วมมือจากหลายภาคส่วน ทั้งภาคเอกชน กองทัพ และภาค-ประชาชน ที่เข้ามาช่วยกันในแก้ไขปัญหาอุทกภัยให้ผ่านไปอย่างเร็วที่สุด ภายหลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติได้ผ่านพ้นไป รัฐบาลก็ได้รีบเข้ามาดำเนินการในการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัย เกษตรกร ตลอดจนสถานประกอบการ โรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมีมาตรการช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน เช่น ด้านการจ่ายเงิน ชดเชยความเสียหายทางด้านทรัพย์สิน ช่วยเหลือด้านภาษี การฟื้นฟูและบูรณะโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการฟื้นฟูทางจิตใจแก่ผู้ประสบเหตุอุทุกภัย เป็นต้น รวมไปถึงมาตรการในการป้องกันและบรรเทาปัญหาภัยพิบัติในระยะยาว ทั้งรัฐบาลของพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย โดยที่พรรค-ประชาธิปัตย์นั้น เน้นการบริหารจัดการแบบไม่ใช่สิ่งก่อสร้าง (non-structural measure) เป็นหลัก ได้แก่ การปรับปรุงประสิทธิภาพระบบการเตือนภัยพิบัติที่มีเอกภาพ ครอบคลุมทั้งระบบฐานข้อมูลเพื่อการเตือนภัย การแจ้งเตือนภัย การเตรียมการและป้องกันภัยที่จะเกิดขึ้น การเร่งรัดระบบประกันภัยพืชผลการเกษตรจากภัยธรรมชาติ ซึ่งจะเป็นระบบและกลไกถาวรให้กับรัฐบาลและเกษตรกรในการวางแผนรับมือกับผลกระทบจากความเสี่ยงที่เกิดจากภัยธรรมชาติได้ และการจัดทำแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบและยั่งยืน โดยศึกษาความเหมาะสมและจัดทำแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวม เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้อย่างเป็นระบบและยั่งยืน ในขณะที่รัฐบาลพรรคเพื่อไทย มุ่งเน้น

การบริหารจัดการแบบใช้สิ่งก่อสร้าง (structural measure) เป็นหลัก ได้แก่ การก่อสร้างแหล่งกักเก็บน้ำ เขื่อน ฝาย และแก้มลิง เพื่อใช้เก็บกักน้ำ การจัดผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ให้กีดขวางทางระบายน้ำ การก่อสร้างระบบป้องกันน้ำท่วมบริเวณรอบเมือง การดูแลดูแลระบบระบายน้ำต่าง ๆ เช่น ขุดลอกแม่น้ำ ผันน้ำเลี่ยงเมือง บริหารจัดการโดยการผันน้ำและกระจายน้ำในพื้นที่วิกฤต และการเพิ่มมาตรการการรักษาดูแลพื้นที่ป่าไม้ไม่ให้มีการบุกรุก รวมทั้งปลูกป่าใหม่เพื่อให้เป็นแหล่งกักเก็บน้ำที่ยั่งยืน

สำหรับปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลพรรค-ประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย พบว่า ส่วนใหญ่แล้ว การบริหารจัดการของทั้ง 2 พรรค มีปัญหาที่ซ้ำซ้อนกัน กล่าวคือ มีปัญหาเรื่องของการเตรียมการเพื่อป้องกันภัย ถึงแม้จะมีการกำหนดนโยบาย โครงการ มาตรการในการป้องกันจากหน่วยงานส่วนกลาง คือ รัฐบาล แต่ก็ไม่มีบูรณาการ ปฏิบัติตามแผนการให้ใช้ได้จริงจากหน่วยงานอื่น ๆ ที่รับผิดชอบ ทำให้ขาดการเตรียมการเพื่อรับมือ เกิดความผิดพลาดจากที่ประเมินสถานการณ์ความรุนแรง ขาดการเฝ้าระวัง และยังมีปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน พื้นที่รองรับน้ำ และรูปแบบผังเมืองที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการระบายน้ำ ดังนั้น เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น จึงไม่สามารถรับมือและแก้ไขได้ทัน ปัญหาต่อมาคือ ปัญหาการบริหารจัดการในระยะเกิดภัย เนื่องจากหน่วยงานส่วนกลางขาดความรับผิดชอบในการสั่งการ ขาดการ-ประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งผลต่อความสัมพันธ์และการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น อีกทั้งหน่วยงานหลายหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบมีโครงสร้างการบริหารที่ซับซ้อน ส่งผลให้การช่วยเหลือบรรเทาประชาชนจากราชการเป็นไปอย่างล่าช้า ทั้งยังมีปัญหาเรื่องหน่วยงานขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องการจัดการสาธารณภัยโดยเฉพาะ รวมถึงขาดแคลนทรัพยากรอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการช่วยเหลือ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยที่เกิดขึ้น ต่อมาในระยะการฟื้นฟู รัฐบาลทั้ง 2 พรรค มีปัญหาในเรื่องของการช่วยเหลือเยียวยา โดยเฉพาะมาตรการจ่ายเงินชดเชย พบว่า มีความบกพร่องในการบริหารจัดการ มีระเบียบการจัดการที่ซับซ้อนหลายขั้นตอน บุคลกรที่มีศักยภาพมีจำนวนจำกัด รวมถึงขาดการติดตามดูแลจากผู้กำหนดนโยบายมาตรการดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาการจ่ายเงินที่ล่าช้า ไม่เป็นไปตามที่กำหนด ซึ่งเหตุที่ปัญหาของทั้ง 2 พรรคที่ซ้ำซ้อนกัน สะท้อนให้

เห็นถึงปัญหาของระบบราชการไทย ที่มีการบริหารจัดการบกพร่องนั่นเอง นอกจากนี้ รัฐบาลแต่ละพรรคยังมีปัญหาที่แตกต่างกันบางส่วน กล่าวคือ รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ พบว่า ประสบปัญหาภาคประชาชน เนื่องจากประชาชนในพื้นที่ที่ไม่เคยประสบภัยมาก่อน ขาดการเตรียมความพร้อม ขาดความรู้เบื้องต้น ไม่ได้ตระหนักถึงการเตือนภัย หรือการอพยพจึงทำให้เกิดความวุ่นวายในที่สุด และรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ มีประสบปัญหาเกี่ยวกับการเมือง ที่มีการทำงานแบบเลือกปฏิบัติเพื่อรักษาฐานเสียงของตนเอง ทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแนวทางที่ควรเป็น

ในส่วนของประสิทธิผลของการแก้ปัญหาสาธารณภัย ทางด้านรัฐบาลพรรค-ประชาธิปัตย์ มีการดำเนินงานที่มีประสิทธิผล ได้แก่ การกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายด้านการช่วยเหลือและบรรเทาผู้ประสบอุทกภัยในระหว่างเกิดภัยและหลังเกิดภัยอย่างชัดเจน และในระหว่างเกิดอุทกภัยได้มีการจัดศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเพื่อประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการช่วยเหลือ บรรเทาปัญหาอุทกภัยโดยเฉพาะ ในขณะเดียวกัน พบว่า การดำเนินงานของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ยังขาดประสิทธิผลในการเตรียมการ ดังเห็นได้จากการที่รัฐบาลไม่มีมาตรการจัดการกับภัยพิบัติในเชิงรุก (proactive approach cycle) อย่างจริงจัง อีกทั้งยัง พบว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบบกพร่องในเรื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระหว่างการเกิดภัยและหลังเกิดภัย เนื่องจากมีการขาดการประสานงาน ขาดการสั่งการเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณภัยอย่างเร่งด่วน รวมถึงขาดการติดตามผลการดำเนินงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ หลังเกิดอุทกภัยพบว่า เกิดปัญหาที่พบจากการช่วยเหลือ เยียวยาและฟื้นฟู โดยเฉพาะมาตรการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัย ซึ่งจากการ พบว่า ประชาชนบางกลุ่มไม่พึงพอใจในรัฐบาล เนื่องจากที่ไม่ได้รับเงิน หรือได้รับเงินอย่างล่าช้า ทางด้านรัฐบาลพรรคเพื่อไทย พบว่า มีประสิทธิผลในการดำเนินการตามแผนป้องกันและบรรเทา-สาธารณภัยแห่งชาติ ทั้ง 3 ระยะ ประกอบด้วย ระยะก่อนเกิดภัยมีการวางแผนในการ-บริหารจัดการสาธารณภัย ตามแนวทางแบบ 2P2R และในส่วนของพื้นที่ภาคใต้ ได้มีการเตรียมการรองรับสถานการณ์อุทกภัยในพื้นที่เสี่ยง เช่น การจัดตั้งศูนย์วายุภักษ์ร่วมใจช่วยภัยน้ำท่วม รวมถึงจัดเตรียมทรัพยากรสิ่งของจำเป็นไว้ล่วงหน้า ในระหว่างเกิดอุทกภัยได้มีการจัดศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเพื่อประสานงานระหว่างหน่วยงานที่

เกี่ยวข้อง ในการช่วยเหลือ บรรเทาปัญหาอุทกภัยโดยเฉพาะ สำหรับมาตรการให้ความช่วยเหลือหลังเกิดอุทกภัย รัฐบาลมีการกำหนดแผนการให้ความช่วยเหลือในระยะสั้นและระยะยาวไว้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลขาดประสิทธิผลในเรื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ หน่วยงานส่วนต่าง ๆ ที่รับผิดชอบไม่มีการบูรณาการแผน 2P2R ให้ปฏิบัติได้จริงในระยะการเตรียมการ ขาดการเชื่อมโยงข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการวางแผน เตรียมความเพื่อป้องกันปัญหาอุทกภัย ในระหว่างเกิดภัย รัฐบาล หน่วยงานส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นขาดการประสานงานร่วมกัน รวมถึงองค์กรที่เกี่ยวข้องมีโครงสร้างที่ซับซ้อน และในหลังเกิดภัย พบว่า มาตรการการช่วยเหลือ ฟื้นฟูผู้ประสบอุทกภัยด้วยการจ่ายเงินเยียวยามีความล่าช้า เนื่องจากบุคลากรที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการไม่เพียงพอ

การอภิปรายผล

จากบทบาทของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และรัฐบาลพรรคเพื่อไทยกับการแก้ปัญหาสาธารณภัย พบว่า รัฐบาลทั้ง 2 พรรค มีบทบาทในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยลักษณะที่ใกล้เคียงกัน กล่าวคือ ดำเนินการด้วยลักษณะเชิงตั้งรับ โดยที่ไม่มีมาตรการจัดการภัยพิบัติเชิงรุกอย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้จากที่รัฐบาลพรรค-ประชาธิปัตย์ ถึงแม้จะมีเพียงการประกาศเตือนภัยและประกาศให้ประชาชนอพยพออกจากพื้นที่เสี่ยง แต่มีการเพิกเฉยต่อข้อมูลที่ได้รับแจ้ง ทั้งหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน ทำให้ขาดการเตรียมการที่สามารถรับมือกับเหตุการณ์ได้ ในขณะที่รัฐบาลพรรคเพื่อไทย แม้จะมีโครงการตระเตรียมสถานที่เพื่อรองรับน้ำ รวมถึงกำหนดแนวทางการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามแผน 2P2R แต่ด้วยการดำเนินงานที่ล่าช้า และหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่บูรณาการแผน 2P2R ให้สามารถปฏิบัติได้ ขาดการพัฒนาระบบข้อมูล ซึ่งส่งผลต่อการวิเคราะห์สถานการณ์และผลกระทบที่ผิดพลาด ทำให้ไม่สามารถควบคุมเหตุการณ์และความรุนแรงของอุทกภัยได้ การดำเนินการดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า บทบาทในการป้องกันปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลทั้ง 2 พรรค เป็นไปในลักษณะตั้งรับ คือ ได้แต่เพียงแก้ไขเหตุการณ์เฉพาะหน้า

เพียงอย่างเดียว ถึงแม้ว่ารัฐบาลทั้ง 2 พรรคมีความพยายามในการลดความเสี่ยง และบรรเทาความเสียหายจากสาธารณภัย แต่ก็ยังไม่เป็นไปตามแนวคิดหลักการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Management--DRM) (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2556, หน้า 40) ที่กำหนดให้มีการเตรียมความพร้อมก่อนเกิดสาธารณภัย (preparedness) โดยการให้ประชาชนหรือชุมชนมีความรู้ และทักษะต่าง ๆ พร้อมที่จะเผชิญกับภัยรวมทั้งการดำเนินต่าง ๆ ในการป้องกันและลดผลกระทบ (prevention and mitigation) จากภัยทั้งที่ใช้โครงสร้างเพื่อการป้องกันภัย เช่น การสร้างระบบระบายน้ำและการสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำ และไม่ใช้โครงสร้างต่าง ๆ เพื่อลดผลกระทบจากภัยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น การขุดลอกคูคลอง เป็นต้น ในอดีตประเทศไทยมีการดำเนินการจัดการกับภัยธรรมชาติ ในลักษณะเชิงตั้งรับ โดยการช่วยเหลือผู้ประสบภัยหลังเกิดภัยพิบัติ ซึ่งเป็นการบรรเทาปัญหาที่ปลายเหตุ ส่วนการดำเนินการในระยะเกิดภัย จากการที่มีแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 เป็นกรอบและทิศทางจึงทำให้การปฏิบัติงาน ทำให้รัฐบาลสามารถออกมาตรการเพื่อช่วยเหลือบรรเทาผู้ประสบภัยอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลทั้ง 2 พรรคได้มีการจัดตั้ง ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเพื่อเยียวยาผู้ประสบอุทกภัยโดยเฉพาะ สำหรับในการดำเนินการเข้าไปช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ประสบภัยอย่างเร่งด่วน รัฐบาลมีการสั่งการ ไปยังกระทรวงต่าง ๆ ตลอดจนประสานงานไปยังหน่วยงานส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้นำไปปฏิบัติต่อไป โดยแต่ละหน่วยงานจะดำเนินการ บริหารจัดการไปตามภาระหน้าที่ที่ถูกกำหนดไว้ นอกจากนี้ยังได้รับความร่วมมือจากหลายภาคส่วน ทั้งภาคเอกชน กองทัพ และภาคประชาชนที่เข้ามาช่วยกันในแก้ไขปัญหาอุทกภัยให้ผ่านไปอย่างเร็วที่สุด ลักษณะดังกล่าว เป็นไปตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉินของแผนการป้องกันและบรรเทา-สาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 ว่าด้วยเรื่องการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ กล่าวคือ เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตพื้นที่ใด ให้กองบัญชาการป้องกันและบรรเทา-สาธารณภัยแห่งชาติ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่ปรับเปลี่ยนสภาพเป็นศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาระดับต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับระดับความรุนแรงของสาธารณภัยที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นศูนย์กลางในการ

ระดมสรรพกำลังและทรัพยากรเพื่อจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น อำนวยการประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การสาธารณกุศล ในการควบคุมสถานการณ์ในพื้นที่เกิดเหตุได้อย่างมีเอกภาพ รวดเร็ว และทั่วถึง (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553, หน้า 67) สำหรับภายหลังจากอุทกภัยได้ผ่านพ้นไป รัฐบาลได้รีบเข้ามาดำเนินการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัย เกษตรกร ผู้สถานประกอบการ โรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมีมาตรการช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน เช่น ด้านการจ่ายเงิน ชดเชยความเสียหายด้านทรัพย์สิน ช่วยเหลือด้านภาษี การฟื้นฟูและบูรณะโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการฟื้นฟูทางจิตใจแก่ผู้ประสบเหตุอุทกภัย เป็นต้น ซึ่งเป็นไปตามแผนการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยและโคลนถล่มของคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553, หน้า 115-116) รวมไปถึงมาตรการในการป้องกันและบรรเทาปัญหาภัยพิบัติในระยะยาว ทั้งรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย โดยที่พรรคประชาธิปัตย์นั้น เน้นการบริหารจัดการแบบไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง (non-structural measure) ได้แก่ การปรับปรุงประสิทธิภาพระบบการเตือนภัยพิบัติที่มีเอกภาพครอบคลุมทั้งระบบฐานข้อมูลเพื่อการเตือนภัย การแจ้งเตือนภัย การเตรียมการและป้องกันภัยที่จะเกิดขึ้น การเร่งรัดระบบประกันภัยพืชผลการเกษตรจากภัยธรรมชาติ ซึ่งจะเป็นระบบและกลไกถาวรให้กับรัฐบาลและเกษตรกรในการวางแผนรับมือกับผลกระทบจากความเสี่ยงที่เกิดจากภัยธรรมชาติได้ และการจัดทำแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบและยั่งยืน โดยศึกษาความเหมาะสมและจัดทำแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวม เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้อย่างเป็นระบบและยั่งยืน ในขณะที่รัฐบาลพรรคเพื่อไทย มุ่งเน้นการบริหารจัดการแบบใช้สิ่งก่อสร้าง (structural measure) ได้แก่ การก่อสร้างแหล่งกักเก็บน้ำ เขื่อน ฝาย และแก้มลิง เพื่อใช้เก็บกักน้ำ การจัดผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ให้กีดขวางทางระบายน้ำ การก่อสร้างระบบป้องกันน้ำท่วมบริเวณรอบเมือง การดูแลดูแลระบบระบายน้ำต่าง ๆ เช่น ขุดลอกแม่น้ำ ผันน้ำเลี่ยงเมือง บริหารจัดการโดยการผันน้ำและกระจายน้ำในพื้นที่วิกฤต และการเพิ่มมาตรการการรักษาดูแลพื้นที่

ป่าไม้ไม่ให้มีการบุกรุก รวมทั้งปลูกป่าใหม่เพื่อให้เป็นแหล่งน้ำที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นไปตามมาตรการการบริหารจัดการอุทกภัยแบบยั่งยืน (Sustainable Flood Management--SFM) ของ เดบนาท (2555, หน้า 3-4) และสอดคล้องกันกับแนวคิดการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของ ชูโชค อายุพงศ์ (2559) และซึ่งได้เสนอการบริหารจัดการกับปัญหาอุทกภัยในลักษณะที่คล้ายกัน ได้แก่ มาตรการแบบไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง (non-structural measure) ได้แก่ การพยากรณ์และการเตือนภัย การจัดการที่ดิน การวางแผนรับมือน้ำท่วม และแผนช่วยเหลือบรรเทาหลังน้ำลด เป็นต้น ส่วนมาตรการแบบใช้สิ่งก่อสร้าง (structural measure) ได้แก่ การสร้างเขื่อนและพนังกั้นน้ำ การปรับปรุงสภาพลำน้ำ ระบบระบายน้ำ การสร้างอ่างเก็บน้ำบรรเทาน้ำท่วม เป็นต้น

ทางด้านปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทยนั้น พบว่า โดยส่วนใหญ่ การบริหารจัดการของทั้ง 2 พรรคมีปัญหาที่ซ้ำซ้อนกัน กล่าวคือ มีปัญหาในเรื่องการขาดการเตรียมการเพื่อป้องกันภัยที่ดี ถึงแม้จะการกำหนดนโยบาย โครงการ มาตรการในการป้องกันจากรัฐบาล แต่ก็ไม่มีการบูรณาการ ปฏิบัติตามแผนการของหน่วยงานส่วนอื่น ทำให้ขาดการเตรียมการเพื่อรับมือกับสถานการณ์ เป็นปัจจัยผลต่อความล้มเหลวของการป้องกันและแก้ไขปัญหาสาธารณภัย เป็นไปตามผลการศึกษาของ ไพทัศน์ มาลา, สุนทรชัย ชอบยศ และพิศาล พรหมพิทักษ์กุล (2557) ในเรื่อง แนวทางในการจัดการอุทกภัย พบว่า ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการป้องกันและลดผลกระทบจากความเสี่ยงของอุทกภัย คือ การประเมินความเสี่ยง การสร้างความรู้ความเข้าใจและการตระหนักเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งเป็นการบริหารจัดการอุทกภัยล่วงหน้าก่อนที่จะเกิดภัย มีการเตรียมความพร้อมของประชาชนก่อนเกิดภัย และให้ความสำคัญในการอยู่กับน้ำของประชาชนแถบลุ่มน้ำเจ้าพระยา การมีแผนการจัดการน้ำท่วม การฝึกซ้อมตามแผนการจัดการน้ำท่วม รวมถึงการเตรียมพร้อมบุคลากรเพื่อรับมือกับภัยน้ำท่วม ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลทั้ง 2 พรรค หากขาดการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับภัยน้ำท่วมที่ดี ก็จะนำมาสู่การเผชิญกับเหตุการณ์อุทกภัยที่ร้ายแรง ปัญหาต่อมา คือ ปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน การใช้ที่ดิน การวางผังเมืองที่ไม่เหมาะสม ไม่เอื้ออำนวยต่อการระบายน้ำได้ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ กรมทรัพยากรน้ำ (2556, หน้า 7)

พบว่า สาเหตุที่ทำให้เกิดสาธารณภัยน้ำท่วม คือ การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานกีดขวางทางน้ำ เช่น ถนน ทางรถไฟ เป็นต้น ที่มีการออกแบบและก่อสร้างสะพาน ท่อลอดถนน ประตูระบายน้ำ และอาคารระบายน้ำอื่น ๆ ไม่เพียงพอต่อการระบายน้ำหลาก มีการถมที่ในที่ลุ่มเคยขังน้ำ เพื่อการก่อสร้างอาคารต่าง ๆ รวมทั้ง อาคารที่อยู่อาศัย อาคารสำนักงาน อาคารพาณิชย์ และเส้นทางคมนาคม กีดขวางทางน้ำ ตลอดจนการก่อสร้าง และการทำคันกั้นน้ำ เพื่อป้องกันน้ำเอ่อเข้าท่วมพื้นที่ชุมชน และพื้นที่ทำการเกษตรทำให้ลดพื้นที่ที่เป็นทางน้ำไหล และที่กักเก็บน้ำหลาก จึงส่งผลกระทบทำให้ปริมาณน้ำหลากในบางพื้นที่เพิ่มมากขึ้น และการไหลของน้ำมาเร็วขึ้น รวมทั้งน้ำท่วมขังมีระดับสูงขึ้น และสอดคล้องกับแนวคิดของ ปรีชา รณรงค์ (2555, หน้า 14) กล่าวว่า การวางผังเมืองของประเทศไทยเป็นปัญหาที่มีมาอย่างยาวนาน และควรมีมาตรการด้านการผังเมือง ซึ่งจัดว่า เป็นมาตรการไม่ใช้สิ่งก่อสร้างประเภทหนึ่ง ที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องโดยตรงกับการวางแผนเชิงพื้นที่ (spatial planning) ที่เป็นการป้องกันและลดผลกระทบต่อการเสี่ยงอุทกภัยได้ในระยะยาว โดยการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะภูมิประเทศของแต่ละพื้นที่ตั้งแต่ระดับประเทศ ภาค จังหวัด อำเภอ เมือง และชุมชน ในระยะเกิดภัย รัฐบาลประสบปัญหา คือ ขาดการสั่งการ และการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งส่งผลต่อความสัมพันธ์ความร่วมมือ และการสนับสนุนขององค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง มีผลกระทบถึงความสำเร็จในการแก้ปัญหาสาธารณภัยด้านอุทกภัย ซึ่งเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลซึ่งสอดคล้องกันกับแนวคิดของ วรเดช จันทรศร (2551, หน้า 49-54) กล่าวถึงลักษณะปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติหลายประการ โดยกล่าวว่า ถ้าองค์การหลักขาดการประสานงานที่ดีจะส่งผลกระทบต่อการให้ความร่วมมือขององค์การอื่นที่เกี่ยวข้องได้ และอาจนำไปสู่ความขัดแย้งและนำไปสู่ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ และสอดคล้องกันกับแนวคิดของ Atkinson (2006) กล่าวว่า การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การประสานงานและการสื่อสารที่ดีส่งผลต่อการบริหารจัดการน้ำท่วม และการอพยพที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกันกับแนวคิดของ ทวิดา กมลเวชช (2554, หน้า 9-10) กล่าวว่า การบริหารจัดการสาธารณภัยทั้งกระบวนการการดำเนินการก่อนเกิดภัย เพื่อป้องกันและลดผลกระทบจากสาธารณภัย

การดำเนินการระหว่างเกิดภัย และการดำเนินการหลังจากภัยผ่านพ้นไปต้องอาศัยการประสานงาน การร่วมมือและการร่วมแรงร่วมใจกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อให้การแก้ปัญหาสาธารภัยบรรลุผลสำเร็จ ปัญหาต่อมา คือ หลายหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบบริหารจัดการปัญหาสาธารณภัยมีโครงสร้างซับซ้อน มีขั้นตอนการบังคับบัญชาหลายขั้นตอนทำให้การดำเนินการขาดความคล่องตัว ส่งผลทำให้การช่วยเหลือประชาชนจากส่วนราชการเป็นไปอย่างล่าช้า ซึ่งสอดคล้องกันกับแนวคิดของ Brever and Deleon (1983, pp. 265-269) และวรเดช จันทรศร (2551, หน้า 49-50) กล่าวถึงปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หากโครงสร้างขององค์การมีขนาดใหญ่ การบริหารงานมีความซับซ้อนมาก สายบังคับบัญชายาว ย่อมทำให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งยังมีปัญหาเรื่องหน่วยงานขาดแคลนบุคลากรที่เชี่ยวชาญเรื่องจัดการสาธารณภัย รวมถึงขาดแคลนทรัพยากร อุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการช่วยเหลือ สอดคล้องกับแนวคิดของ วรเดช จันทรศร (2551, หน้า 51-53) กล่าวว่าปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์การ การที่ขาดแคลนทรัพยากร ขาดเครื่องมือ อุปกรณ์รวมทั้งทรัพยากรที่จำเป็นในการบริหารและจัดการ มักจะเป็นปัญหาต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และสำหรับในระยะฟื้นฟู รัฐบาลมีปัญหาเกี่ยวกับการช่วยเหลือ โดยเฉพาะมาตรการด้านการจ่ายเงินชดเชย พบว่ามีความบกพร่องในการบริหารจัดการ มีระเบียบการจัดการที่ซับซ้อนหลายขั้นตอน บุคลากรที่มีศักยภาพมีจำนวนจำกัด ไม่เพียงพอกับจำนวนงานที่ต้องรับผิดชอบ และขาดการติดตามประเมินผลจากส่วนกลาง สอดคล้องกันกับแนวคิดของ วรเดช จันทรศร (2551, หน้า 39-44) กล่าวถึงปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากปัจจัยด้านบุคลากรและความเพียงพอของทรัพยากร งบประมาณและกำลังคนที่มีเพียงพอต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และสอดคล้องกันกับผลการศึกษาของ กนกวรรณ คงเทพ และสุวิชา เป้าอารีย์ (2557) พบว่า ปัญหาในเรื่องของโครงการจ่ายเงินเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย ซึ่งมีสาเหตุมาจากไม่ได้มีการจัดทำการวัดและประเมินผลโครงการอย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงปัญหาที่เกิดจากจำนวนบุคลากรในการดำเนินงานมีจำนวนจำกัด และไม่เพียงพอกับจำนวนงานที่ต้องรับผิดชอบ เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติงานหลายหน้าที่ควบคู่กันไป จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงาน หากพิจารณาในแง่ที่ปัญหาของทั้ง 2 พรรค

มีความซ้ำซ้อนกัน สะท้อนให้เห็นว่า องค์รวมของปัญหามาจากระบบราชการไทย ที่มีการบริหารจัดการที่บกพร่องตั้งแต่หน่วยงานส่วนกลางไปจนถึงส่วนภูมิภาค ตรงกับแนวคิดของ สมาน รังสิโยกฤษฎ์ (2546, หน้า 59-63) กล่าวถึงปัญหาหลักของระบบราชการไทย ประกอบด้วย (1) การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้หัวหน้าส่วนราชการคือ รัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี มีงานที่จะต้องพิจารณาเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดความ-ล่าช้าในการสั่งการ การอนุมัติ ซึ่งไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ (2) ไม่มอบอำนาจให้ผู้ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค ทำให้การบริหารงานประชาชนล่าช้าไม่ทันการ ผู้ปฏิบัติงานไม่มีอำนาจในการตัดสินใจเท่าที่ควร (3) การจัดตั้งและขยายหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง ทำให้มีการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อน และเหลื่อมล้ำกันระหว่างหน่วยงานราชการเพิ่มขึ้น (4) หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่มีมาก ทำให้การบริหารราชการไม่มีความเป็นเอกภาพ ซ้ำซ้อน และใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ไม่คุ้มค่า และ (5) ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง ทำให้การดำเนินงานตามแผนหรือโครงการของส่วนราชการมีปัญหา นอกจากนี้ รัฐบาลแต่ละพรรคมีปัญหาที่แตกต่างกันบางส่วน กล่าวคือ รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ประสบปัญหาภาคประชาชน เนื่องจากประชาชนในพื้นที่ที่ไม่เคยประสบภัยมาก่อน ขาดความรู้การเตรียมความพร้อม ไม่ตระหนักถึงการเตือนภัยและการสั่งการอพยพ สอดคล้องกับงานวิจัยของ King (อ้างถึงใน ชัยเสฏฐ์ พรหมศรี, 2557, หน้า 102) กล่าวว่า ประชาชนที่เข้ามาอยู่ในพื้นที่ใหม่ที่เคยประสบภัย ไม่ได้ตระหนักถึงความรุนแรงของภัยพิบัติธรรมชาติ ถึงแม้ว่า สมาชิกในชุมชนจะเข้าถึงความรุนแรง โดยพิสูจน์ได้จากการรณรงค์การตระหนักรู้สาธารณะที่ประสบผลสำเร็จ แต่ยังคงมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนหรือไม่ถูกต้องต่อการเตรียมความพร้อม ในขณะที่รัฐบาลพรรคเพื่อไทย พบว่า มีปัญหามาจากปัญหาทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยที่นักการเมืองมีการทำงานแบบเลือกปฏิบัติเพื่อรักษาฐานเสียงของตนเอง ทำให้การดำเนินงานจึงไม่เป็นไปตามแผนงานที่ควรเป็น สอดคล้องกับงานวิจัยของ เจษฎา จันทรประภา (2551) พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและแก้ปัญหาน้ำท่วม เนื่องจากปัจจัยด้านการเมืองที่เกิดความวุ่นวาย และมีการแทรกแซงด้านการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ในการบริหารและจัดการน้ำ และสอดคล้องกับแนวคิดของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2547, หน้า 55) ที่กล่าวถึงส่วนหนึ่งของ

ปัญหาที่เกิดในระบบราชการไทย มาจากค่านิยมของข้าราชการ หรือนักการเมือง ที่ใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตน

สำหรับประสิทธิผลของการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลพรรค-ประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย ทางด้านรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ พบว่า มีการ-ดำเนินงานที่มีประสิทธิผล ได้แก่ การกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายด้านการช่วยเหลือและบรรเทาผู้ประสบอุทกภัยในระหว่างเกิดภัยและหลังเกิดภัยอย่างชัดเจน และในระหว่างเกิดอุทกภัยได้มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเพื่อประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการช่วยเหลือ บรรเทาปัญหาสาธารณภัยด้านอุทกภัยโดยเฉพาะ สอดคล้องกันกับแนวคิดของ Van Meter and Van Horn (1975, pp. 445-448) และกุลธน ธนาพงศธร (2541, หน้า 18-19) กล่าวว่า ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายที่มีความชัดเจน และสอดคล้องกันกับแนวคิดของ Brever and Deleon (1983, pp. 265-270) กล่าวว่า ที่มานโยบาย (source of policy) ความชัดเจนของนโยบาย (clarity of policy) และการสนับสนุนนโยบาย (support for the policy) มีผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขณะเดียวกัน พบว่า การดำเนินงานของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ยังขาดประสิทธิผลในการเตรียมการ เห็นได้จากการที่รัฐบาลไม่มีมาตรการจัดการกับภัยพิบัติในเชิงรุก (proactive approach cycle) อีกทั้งยัง พบว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบบกพร่องในเรื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระหว่างการเกิดภัยและหลังเกิดภัย เนื่องจากขาดการประสานงาน ขาดการสั่งการเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณภัยอย่างเร่งด่วน รวมถึงขาดการติดตามผลการดำเนินงานจากหน่วยงานที่ดูแล สอดคล้องกับแนวคิดของ วรเดช จันทรศร (2551, หน้า 49-53) กล่าวว่า การขาดความร่วมมือของสมาชิกในองค์การ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เต็มใจและไม่ร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การขาดการควบคุมหรือติดตาม ประเมินผลความก้าวหน้า และขาดการประสานงานที่ดี จะนำไปสู่ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ หลังเกิดอุทกภัยยังพบปัญหาในการช่วยเหลือ เยียวยาและฟื้นฟู โดยเฉพาะมาตรการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัย ซึ่งพบว่า ประชาชนบางกลุ่มไม่พึงพอใจในรัฐบาล เนื่องจากผู้ประสบภัยหลายรายยังไม่ได้รับเงิน หรือได้รับเงินอย่างล่าช้า สอดคล้องกันกับความเห็นของ วรเดช จันทรศร (2551, หน้า 4951) และ Van Meter and

Van Horn (1975, pp. 445-488) กล่าวว่า ผู้ที่มีหน้าที่ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินนโยบายด้วยฝ่ายหนึ่ง ก็คือ ประชาชน เพราะจะเป็นฝ่ายที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาและข้อเสนอแนะที่จะนำไปสู่การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติต่อไป ในส่วนประสิทธิผลของการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลพรรคเพื่อไทย พบว่า มีประสิทธิผลในการดำเนินการตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ทั้ง 3 ระยะ ประกอบด้วย ระยะก่อนเกิดภัยมีการวางแผนในการบริหารจัดการ สาธารณภัยตามแนวทางแบบ 2P2R คือ ใช้หลักการป้องกัน (prevention) การเตรียมพร้อม (preparation) การรับมือ (response) และการฟื้นฟู (recovery) และในส่วนของพื้นที่ภาคใต้ ได้มีการเตรียมการรองรับสถานการณ์อุทกภัยในพื้นที่เสี่ยง เช่น การจัดตั้งศูนย์วายุภักษ์ ร่วมใจช่วยภัยน้ำท่วม รวมถึงจัดเตรียมสิ่งของจำเป็นไว้ล่วงหน้า ซึ่งเป็นไปตามแผนแม่บทการป้องกันและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากอุทกภัย วาตภัย และโคลนถล่ม (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553, หน้า 111-116) ในระหว่างเกิดอุทกภัย ได้มีการจัดศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ เพื่อประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการช่วยเหลือ บรรเทาปัญหาอุทกภัยโดยเฉพาะ สำหรับมาตรการให้ความช่วยเหลือหลังเกิดอุทกภัย รัฐบาลมีการกำหนดแผนการและวัตถุประสงค์การให้ความช่วยเหลือในระยะสั้นและระยะยาวไว้อย่างชัดเจน สอดคล้องกับแนวทางของ Van Meter and Van Horn (1975, pp. 445-488) กล่าวถึงความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับตัวแปรหรือปัจจัยหลัก ทั้ง 6 ประกอบด้วย (1) การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายที่มีความชัดเจน (2) ทรัพยากรนโยบายที่มีปริมาณและคุณภาพเพียงพอ (3) การติดต่อสื่อสารระหว่างองค์กรและการบังคับให้เป็นไปตามนโยบาย (4) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในด้านศักยภาพและความสามารถที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในด้านศักยภาพและความสามารถที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ (5) ท่าทีและความตั้งใจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และ (6) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่มีลักษณะเชิงบวกหรือให้การสนับสนุนมากน้อยเพียงไร ที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีโอกาสประสบความสำเร็จได้สูง อย่างไรก็ตาม การดำเนินการจัดการปัญหาอุทกภัยของพรรคเพื่อไทย พบว่า รัฐบาลยังขาดประสิทธิผลในเรื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ หน่วยงานต่าง ๆ ขาดการบูรณาการแผน 2P2R ให้ปฏิบัติได้จริงในระยะ

การเตรียมการก่อนเกิดภัย ขาดการเชื่อมโยงข้อมูลที่จะนำมา ใช้ในการวางแผน เตรียมความเพื่อป้องกันปัญหาอุทกภัย ในระหว่างเกิดภัย รัฐบาลขาดการประสานงาน ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงองค์กรที่เกี่ยวข้องมีโครงสร้างที่ซับซ้อน สอดคล้องกันกับแนวความคิดของ วรเดช จันทรศร (2551, หน้า 39-43) กล่าวถึง ปัจจัยที่กำหนดความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่า ลักษณะของหน่วยงานที่มีโครงสร้างไม่เหมาะสม ข้อมูลขาดประสิทธิภาพ ขาดความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของหน่วยงานที่ร่วมกันนำนโยบายไปปฏิบัติ การไม่มีเอกภาพในการตัดสินใจ และมีการแทรกแซงของหน่วยงานระดับบนส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และในหลังเกิดภัย พบว่า มาตรการการช่วยเหลือ ฟื้นฟูผู้ประสบอุทกภัยด้วยการจ่ายเงินเยียวยามีความล่าช้า สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการที่มีบุคลากรที่มีสมรรถนะที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการไม่เพียงพอ ซึ่งสอดคล้องกันกับแนวคิดของ Edwards (1980, pp. 148-149) และ Kerr (1976, pp. 351-353) กล่าวว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านหน่วยงานที่มีทรัพยากรสนับสนุนอย่างเพียงพอและการได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ และความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากปัจจัยด้าน (1) หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีศักยภาพและขีดความสามารถต่ำ (2) หน่วยงานขาดความรู้และวิธีปฏิบัติที่เหมาะสม (3) ตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่มีความสามารถเพียงพอ และ (4) การขาดกำลังคนที่สนับสนุนอย่างเพียงพอ ดังนั้น การดำเนินการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยด้านอุทกภัยจะประสบความสำเร็จและเป็นไปตามเป้าหมายได้นั้น จะต้องได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรอย่างเพียงพอทั้งในด้านงบประมาณ และกำลังคนที่มีสมรรถนะ สำหรับความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมเกิดขึ้นได้ หากหน่วยงานที่รับนโยบายไปปฏิบัติมีศักยภาพและขีดความสามารถที่ต่ำและขาดความรู้และวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมตลอดจนไม่ได้รับการสนับสนุนทั้งในด้านงบประมาณและบุคคลากรที่มีศักยภาพอย่างเพียงพอ

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยเรื่องการแก้ปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวทางอันเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ และข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป เพื่อนำไปดำเนินการได้ ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. พรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย ในฐานะที่เป็นพรรคการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง ในฐานะที่เป็นพรรคการเมืองที่มีฐานเสียงมากมาย มีโอกาสที่จะจัดตั้งรัฐบาล ควรให้ความสำคัญกับนโยบายการบริหารจัดการสาธารณภัยตั้งแต่ต้น กล่าวคือ ควรมีมาตรการการบริหารจัดการสาธารณภัยด้านน้ำอย่างเป็นระบบตั้งแต่เริ่มมีการหาเสียง โดยมีการวางแผน วิเคราะห์ และตระหนักถึงผลประโยชน์ของประชาชน เพื่อที่จะนำไปดำเนินการต่อยอดเป็นแผนงานยุทธศาสตร์ระดับชาติต่อไป

2. รัฐบาลควรจัดทำให้ปัญหาสาธารณภัยด้านอุทกภัยเป็นวาระแห่งชาติ ที่จะต้องกำหนดแผนงานยุทธศาสตร์ออกมาและดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ถึงแม้ว่าที่ผ่านมา ประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 และที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 แล้วก็ตาม แต่ควรมีการบูรณาการด้านข้อมูลจากเหตุการณ์ที่เคยเกิดขึ้น เพื่อจัดทำเป็นยุทธศาสตร์แนวทางการปฏิบัติตามแผนงานทั้งทั้ง 3 ระยะ คือ การเตรียมการป้องกันก่อนระยะเกิดภัย การช่วยเหลือในระยะเกิดภัย และการบรรเทาหลังเกิดภัย เพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติได้ในภาวะปกติและภาวะฉุกเฉินอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

3. รัฐบาลควรกำหนดมาตรการเรื่องสื่อประชาสัมพันธ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องของระบบการเตือนภัย เนื่องจากเหตุการณ์สาธารณภัยด้านอุทกภัยที่ผ่านมา รัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญกับระบบเตือนภัยให้ประชาชนได้ทราบเท่าที่ควร ทำให้ประชาชนขาดความใส่ใจ และไม่ตระหนักถึงคำแถลงเตือนของทางราชการและกรมอุตุนิยมวิทยา เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นแล้วจึงค่อยแก้ไข ทำให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต และทรัพย์สินของ

ประชาชนเป็นอย่างมาก ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงระบบการแจ้งเตือนภัยให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และกว้างขวาง ผ่านสื่อต่าง ๆ ทั้งสื่อวิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ โทรศัพท์ โทรสาร รวมถึงช่องทางอินเทอร์เน็ต โดยให้สำนักงานและกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีอำนาจหน้าที่ในการแจ้งเตือนภัยอย่างเบ็ดเสร็จ โดยแจ้งเตือนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่เสี่ยงภัย เพื่อแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าให้แก่หน่วยงานและประชาชนให้เฝ้าระวังและเตรียมความพร้อมรับมือสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที

4. รัฐบาลควรเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและประชาชนเข้ามามีบทบาทส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสาธารณภัย โดยชี้ให้ทุกฝ่ายได้ตระหนักว่า ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองและสถาบันการเมืองต่าง ๆ หรือประชาชนชาวไทยไม่ว่าจะเลื่อมใสศรัทธาในแนวทางการเมืองไหน ทุกฝ่ายควรเห็นแก่ประโยชน์ของชาติบ้านเมืองเป็นหลัก ยุติความขัดแย้ง หันหน้าเข้าหากัน ประสานความร่วมมือช่วยเหลือกันและกัน เพื่อที่จะฝ่าฟันวิกฤติสาธารณภัยด้านน้ำท่วมร่วมกัน นับเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการบริหารจัดการปัญหาสาธารณภัยด้านอุทกภัย เพื่อสร้างความยั่งยืนในการบริหารจัดการและแก้ปัญหาสาธารณภัยให้แก่ประเทศชาติบ้านเมืองในอนาคตต่อไป

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1. รัฐบาลควรมุ่งเน้นปฏิรูประบบราชการไทยให้มีความมั่นคง เพราะจากปัญหาสาธารณภัยที่ผ่านมา มักพบปัญหาสำคัญที่เกิดจากระบบราชการ คือ หน่วยงานทางราชการส่วนต่าง ๆ ขาดความร่วมมือ เกิดความไม่จริงใจในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน ขาดเอกภาพในการบริหารจัดการ ต่างคนต่างทำ ทำงานเอาหน้า โยนความรับผิดชอบให้กันไปมา ซึ่งถือว่า เป็นอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลให้การบริหารจัดการปัญหาสาธารณภัยของรัฐบาลไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ดังนั้น รัฐบาลในฐานะที่มีอำนาจและเป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการประเทศ ควรปฏิรูประบบราชการตั้งแต่หน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น วิเคราะห์ถึงปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในองค์กร และนำไปปรับปรุงแก้ไขในแต่ละจุดให้ดียิ่งขึ้น

2. รัฐบาลควรกำหนดให้หน่วยงานทางภาครัฐจัดทำข้อมูลที่เกี่ยวกับปัญหาสาธารณภัย เช่น ข้อมูลทางอุทกวิทยาและข้อมูลทางชลศาสตร์ของน้ำท่วมทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ที่เคยเกิดในพื้นที่ข้อมูลน้ำท่วมประจำปี และข้อมูลของทรัพยากรต่าง ๆ ในพื้นที่ลุ่มน้ำและพื้นที่ใกล้เคียง เพื่อที่จะนำมาเชื่อมโยงบูรณาการข้อมูลอย่างเป็นระบบจัดการและกำหนดเป็นกลไกในการรับมือกับปัญหาน้ำท่วม เพื่อสร้างหลักการต่าง ๆ ในการเตรียมรับมือกับสถานการณ์สาธารณภัยด้านน้ำท่วมอย่างยั่งยืน

3. ควรสนับสนุนให้มีเครื่องมือ อุปกรณ์ ทรัพยากรที่จำเป็น ในทุกพื้นที่ที่เสี่ยงภัย ได้แก่ แบคโฮล์ มอเตอร์เกรดเดอร์ รถบรรทุกลำเลียงเสบียง คน เฮลิคอปเตอร์ เรือยาง บรรทุก เรือเร็ว เป็นต้น เพื่อปฏิบัติการในการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยในสภาวะวิกฤติได้อย่างทันท่วงทีโดยไม่มีข้อจำกัด

4. ควรสนับสนุนการดำเนินการทางด้านวิชาการ กล่าวคือ จัดหางบประมาณมาสนับสนุนให้มีนักวิชาการที่มีความชำนาญเฉพาะ ส่งเสริมในเรื่องของการวิจัยในหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาสาธารณภัย รวมถึงการจัดการอบรมสัมมนาเพื่อเสริมสร้างให้บุคลากรในหน่วยงานเหล่านั้นตระหนักในแนวทางการแก้ปัญหาสาธารณภัย โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารจัดการน้ำ โดยหัวข้อที่นำมาอบรม ได้แก่ ระบบการบริหารจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพของต่างประเทศ การป้องกันและบรรเทาปัญหาสาธารณภัยด้านอุทกภัยเชิงรุก เป็นต้น เพื่อบูรณาการองค์ความรู้อันสามารถนำมาประยุกต์ใช้ให้เกิดการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

5. กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) ภายใต้สังกัดกระทรวงมหาดไทย ควรประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดอบรมให้ความรู้แก่ประชาชนในท้องถิ่นในเรื่องการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ชี้แจงการกำหนดใช้นโยบายข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสาธารณภัยต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านน้ำท่วม โดยข้อมูลที่จัดทำนั้น ควรเป็นเนื้อหาที่เข้าใจง่าย มีความน่าสนใจและเหมาะสมกับการเผยแพร่ให้กับหน่วยงานและประชาชนทั่วไป ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนเข้าใจเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย รวมถึงควรมีการซักซ้อมแผนเตรียมความพร้อมกับสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นประจำ เพื่อให้

ประชาชนเกิดทักษะในการป้องกันและช่วยเหลือตนเองได้ ในเบื้องต้นในยามที่เกิดภัยพิบัติที่เป็นสาธารณภัยเกิดขึ้น

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการวิจัยเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชนในการบูรณาการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาสาธารณภัยด้านอุทกภัยของประเทศไทยอย่างยั่งยืน โดยภาครัฐควรมีนโยบายกำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานหลักในการบูรณาการหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชนในการแก้ปัญหาสาธารณภัยของประเทศทั้งระบบ เพื่อให้การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีเอกภาพ

2. ควรมีการวิจัยการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาสาธารณภัยในแต่ละด้านของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อนำผลการศึกษามาวิเคราะห์เปรียบเทียบและใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาให้ทุกฝ่ายดำเนินการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยด้านต่าง ๆ ไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้ได้ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการแก้ปัญหาสาธารณภัยด้านต่าง ๆ ให้มากยิ่งขึ้น

3. ควรวิจัยเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาปัญหาสาธารณภัยด้านอื่น ๆ ทั้งที่เป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติและภัยพิบัติจากน้ำมือมนุษย์ที่ประเทศไทยมีความเสี่ยงที่จะประสบ เช่น วาตภัย ภัยแล้ง แผ่นดินไหว สึนามิ ภัยจากดินโคลนถล่ม และอัคคีภัย เป็นต้น เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดมาตรการและแนวทางในการเตรียมความพร้อมของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและบรรเทาปัญหาสาธารณภัยที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ภาคผนวก ก
แบบสัมภาษณ์งานวิจัย

แบบสัมภาษณ์งานวิจัย

เรื่อง รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งกับการแก้ไขปัญหาสาธารณภัย: กรณีศึกษาพรรคเพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์

1. ท่านคิดว่าบทบาทของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งกับการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยด้านอุทกภัย ควรมีลักษณะเป็นอย่างไร (ตัวอย่างกรณีอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554)

.....

.....

.....

2. ท่านคิดว่าบทบาทและท่าทีของรัฐบาลพรรคเพื่อไทยและรัฐบาลพรรค-ประชาธิปัตย์ในการแก้ปัญหาสาธารณภัยโดยเฉพาะด้านอุทกภัยของไทยเป็นอย่างไร (ตัวอย่างกรณีอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554 ทั้งก่อนเกิดเหตุ ระหว่างเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุการณ์อุทกภัย)

.....

.....

.....

3. ท่านคิดว่าในการกำหนด และนำนโยบายแก้ปัญหาสาธารณภัยด้านอุทกภัยของไทยไปปฏิบัตินั้น มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร (ตัวอย่างกรณีอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554)

.....

.....

.....

4. ท่านคิดว่าประสิทธิผลของการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยด้านอุทกภัยของไทยในกรณีของรัฐบาลพรรคเพื่อไทยและรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ เป็นอย่างไร (ตัวอย่างกรณีอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554 ทั้งก่อนเกิดเหตุ ระหว่างเกิดเหตุและหลังเกิดเหตุการณ์อุทกภัย)

.....

.....

.....

5. ท่านคิดว่าความมีสมรรถนะขององค์การในด้านความพร้อมและความสามารถของหน่วยงานที่ปฏิบัติส่งผลต่อความสำเร็จของกระบวนการแก้ปัญหาสาธารณภัยด้านอุทกภัยของไทยอย่างไร (ตัวอย่างกรณีอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554 ทั้งก่อนเกิดเหตุ ระหว่างเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุการณ์อุทกภัย)

.....

.....

.....

6. ท่านคิดว่าความสามารถในการควบคุมผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย และแผนงาน ส่งผลต่อความสำเร็จของกระบวนการแก้ปัญหาสาธารณภัยด้านอุทกภัยของไทยอย่างไร

.....

.....

.....

7. ท่านคิดว่าความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และการต่อต้านหรือการไม่ให้ความร่วมมือของเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่ปฏิบัติส่งผลต่อความสำเร็จของกระบวนการการแก้ปัญหาสาธารณภัยด้านอุทกภัยของไทยอย่างไร

.....

.....

.....

8. ท่านคิดว่าการสนับสนุนขององค์การหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องส่งผลต่อความสำเร็จของกระบวนการการแก้ปัญหาสาธารณภัยด้านอุทกภัยของไทยอย่างไร

.....

.....

.....

9. ท่านคิดว่าในการนำแนวทางที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสาธารณภัยด้านอุทกภัยของไทยมีปัญหาอุปสรรค และข้อขัดข้องอย่างไร หรือไม่ และการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยของไทยในปัจจุบัน มีปัญหา และอุปสรรคอย่างไร

.....

.....

.....

10. ท่านคิดว่ามีปัจจัยอะไรที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการป้องกันและแก้ปัญหาสาธารณภัยด้านอุทกภัยของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของไทย

.....

.....

.....

11. ท่านมีข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ สำหรับรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในการป้องกัน และแก้ปัญหาสาธารณภัย ด้านอุทกภัยของไทย อย่างไร

.....

.....

.....

ขอขอบพระคุณที่กรุณาให้ความร่วมมือในการสัมภาษณ์

สาธิยา ช่อผกา

นักศึกษาปริญญาเอก สาขาวิชาการเมือง

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ภาคผนวก ข
ภาพถ่ายการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

บรรณานุกรม

กนกวรรณ คงเทพ และสุวิชา เป้าอารีย์. (2557). การนำโครงการช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วมครัวเรือนละ 5,000 บาท ไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีพื้นที่เขตสายไหม กรุงเทพมหานคร. *วารสารแพทยสารทหารอากาศ, 60*(3), 30-45.

กมลพร กัลยาณมิตร. (2550). *การนำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดนนทบุรี*. ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

กรมทรัพยากรน้ำ. (2556). *ยุทธศาสตร์การวิจัยด้านการจัดการน้ำ*. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2553). *แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557*. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2556). *การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2558). *ป้องกันภัยเชิงรุก บรรเทา ทุกข์เมื่อเกิดภัย*. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2554). *นโยบายรัฐบาล/การสั่งการนายกรัฐมนตรี*. ค้นเมื่อ 7 ตุลาคม 2559, จาก http://www.mnre.go.th/ewt_dl_link.php?nid=760

กล้า ทองขาว. (2548). *การนำนโยบายและแผนการศึกษาไปปฏิบัติ: แนวคิดทฤษฎีและแนวทางการดำเนินงาน*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

กุลธน ธนาพงศธร. (2541). ประโยชน์และบริการ. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคล สาขาวิทยาการจัดการ* (พิมพ์ครั้งที่ 7). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

คมชัดลึกออนไลน์. (2554). *"ยิ่งลักษณ์" แจง 9 มาตรการแก้น้ำท่วม*. ค้นเมื่อ 7 กันยายน 2559, จาก http://www.komchadluek.net/news/regional/119067

เจษฎา จันทรประภา. (2551). *การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมของกรุงเทพมหานคร: กรณีศึกษาผู้บริหารระดับต้น-กลาง ของสำนักการระบายน้ำ*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชัยเสฏฐ์ พรหมศรี. (2557). การตระหนักรู้ต่อการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติทางธรรมชาติ: การทบทวนวรรณกรรม. *วารสารนักบริหาร, 34*(2), 92-115.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2535). *รัฐ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่ง-จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชูโชค อายุพงศ์. (2559). *มาตรการบริหารจัดการภัยน้ำท่วม*. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัย-เชียงใหม่, คณะวิศวกรรมศาสตร์, ภาควิชาวิศวกรรมโยธา, หน่วยวิจัยภัยพิบัติทางธรรมชาติ.

เดบนาท, อา. (2555). *การบริหารจัดการอุทกภัยแบบยั่งยืน กรอบการดำเนินงานของบังคลาเทศ* (กรมทรัพยากรน้ำ, สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ, ผู้แปล). กรุงเทพมหานคร: กรมทรัพยากรน้ำ, สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ.

ถวัลย์รัฐ วรเทพพุฒิพงศ์. (2540). *การกำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

ทวิดา กมลเวชช. (2554). *คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์-ธรรมดาเพรส.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2539). *การวางแผนกลยุทธ์*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พิมพ์ดี.

ธงชัย สันติวงษ์. (2533). *การบริหารเชิงกลยุทธ์*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์-ไทยวัฒนาพานิช.

ธงชัย สันติวงษ์. (2541). *ทฤษฎีองค์การและการออกแบบ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.

ธันยวัฒน์ รัตนสัค. (2555). *การบริหารราชการไทย*. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์.

นฤกมล จันทร์จิราวุฒิกุล. (2554). *การบริหารจัดการอุทกภัยของประเทศไทย: บทสรุปและประเด็นเพื่อพิจารณา*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

นิรันดร์ ไชยรัตน์. (2558). *นโยบายการสื่อสารการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย*. ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ประจักษ์วิช เล็บนาค. (2554). *ความร่วมมือในการช่วยเหลือด้านภัยพิบัติในกลุ่มประชาคมอาเซียนตาม ASCC Blueprint*. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงการต่างประเทศ, สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ.

ปรีชา รณรงค์. (2555). ภารกิจดำเนินการป้องกันและบรรเทาปัญหาอุทกภัยของกรมโยธาธิการและผังเมือง. *วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์, 68*(18), 1-15.

ผ่องพรรณ ไพพรรณรัตน์. (2556). *นโยบายของรัฐกับการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทย*. ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ผู้จัดการออนไลน์. (2554). *วิกฤตน้ำท่วม วิกฤตรัฐบาลยิ่งลักษณ์*. ค้นเมื่อ 3 กันยายน 2559, จาก http://www.manager.co.th/SpecialScoop/ViewNews.aspx?NewsID=9540000129038

พิทยา บวรวัฒนา. (2535). *รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1887-ค.ศ. 1970)* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พิทยา บวรวัฒนา. (2541). *ทฤษฎีองค์การสาธารณะ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ไพทัศน์ มาลา, สุนทรชัย ชอบยศ และพิศาล พรหมพิทักษ์กุล. (2557). *แนวทางในการจัดการอุทกภัย: กรณีศึกษาเทศบาลนครนนทบุรี*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

ภรณี กีร์ติบุตร. (2529). *การประเมินประสิทธิผลองค์การ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

ยุทธภูมิ จารุเศร์นี และกาญจนา จันทรชิต. (2554). *บทวิเคราะห์เรื่อง ฝ่ามหาอุทกภัยปี 54*. กรุงเทพมหานคร: สำนักนโยบายเศรษฐกิจมหภาค.

รัฐบาลไทย. (2553). *ผลการประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีเศรษฐกิจ ครั้งที่ 11/2553*. ค้นเมื่อ 3 กันยายน 2559, จาก https://www.m-society.go.th/article_attach/1727/2138.doc

วรเดช จันทรศร. (2551). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พริกหวานกราฟฟิค.

วันชัย ตันติวิทยาพิทักษ์. (2554). *การเมืองเรื่องน้ำท่วม*. ค้นเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2559, จาก http://www.sarakadee.com/blog/oneton/?p=1036

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2547). *ค่านิยมของข้าราชการไทยในยุคปฏิรูประบบราชการ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2540). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์-แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สถาบันพัฒนาการชลประทาน, สำนักวิจัยและพัฒนากรมชลประทาน. (2555). *มหา-อุทกภัย 2554*. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์การมหาชน). (2554ก). *การดำเนินงานช่วงน้ำท่วม 2554 - การสนับสนุนข้อมูล*. ค้นเมื่อ 4 กันยายน 2559, จาก http://www.thaiwater.net/web/index.php/ourworks2554/368-report2554.html?start=2

สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์การมหาชน). (2554ข). *บันทึกเหตุการณ์มหาอุทกภัยปี 2554*. ค้นเมื่อ 31 กันยายน 2559, จาก http://www.thaiwater.net/current/flood54.html

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. (2548). *การเมืองการปกครอง พ.ศ. 1762-2500*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. (2549). *การเมืองไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. (2550). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ* (พิมพ์ครั้งที่ 15). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

สมพงศ์ เกษมสิน. (2517). *สารานุกรมการบริหาร*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์-ไทยวัฒนาพานิช.

สมพร เฟื่องจันทร์. (2552). *นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการปฏิบัติ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ออนอาร์ตครีเอชั่น.

สมาน รังสิโยกฤษฎ์. (2546). *การบริหารราชการ* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.

สร้อยตระกูล อรรถมานะ. (2543). *สาธารณะบริหารศาสตร์* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพ-มหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สันสิทธิ์ ชวลิตธำรง. (2546). *หลักการบริหารรัฐกิจกับระบบราชการไทย*. กรุงเทพ-มหานคร: สำนักพิมพ์อมรินทร์พรินติ้ง.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2554). *การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย กรณีศึกษาประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ*. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง. (2554, ตุลาคม 13). มาตรการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยปี 2554. *ข่าวกระทรวงการคลัง,* 1-9.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนักบริหารงานสารสนเทศ. (2554). *ประมวลข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี การช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย ปี 2553*. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

สุพัฒน์ สุกมลสันต์, พรรณิภา หิตะศักดิ์ และสุวรรณา สถลชา. (2544). *แบบจำลองที่ยึดจุดมุ่งหมายเป็นหลัก*. ใน สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (บรรณาธิการ), *รวบรวมบทความทางการประเมินโครงการ* (หน้า 171-191). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่ง-จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุภางค์ จันทวานิช. (2556). *วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์-แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุรสิทธิ์ วชิรขจร. (2549). *นโยบายสาธารณะเบื้องต้น*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์-ธเนศวรพริ้นติ้ง (1999).

หทัยกาญจน์ ทวีทอง. (2557). *การประสานงานในการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในกรุงเทพมหานคร*. ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

อมรศักดิ์ กิจธนานันท์. (2551). *สไลด์ประกอบการบรรยายวิชาแนวคิดและทฤษฎีกระบวนการนโยบายสาธารณะ*. ค้นเมื่อ 5 เมษายน 2559, จาก http://chantrawong.blogspot.com/2008/08/blog-post.html

อัมพร ธำรงลักษณ์. (2551). *องค์การ: ทฤษฎี โครงสร้าง และการออกแบบ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จงเจริญการพิมพ์.

เอกวิทย์ มณีธร. (2551). *ระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนของไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เวิลด์เทรดประเทศไทย.

Anderson, J. E., Brady, D. W., & Bullock, C. (1984). *Public policy and politics in the United States*. Monetary, CA: Brooks/Cole.

Atkinson, S. I. (2006). *Flood management practice in European union*. Retrieved September 20, 2016, from http://www.floodsite.net/html/cd_task1719/flood_management

Barnard, C. I. (1968). *The function of the executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Brever, G. D., & Deleon, P. (1983). *The foundation of policy analysis*. Homewoods, IL: The Dozsey Press.

Dorsey, J. T. (1967). The bureaucracy and political development in Vietnam. in J. P. LaPaLombare, *Bureaucracy and political development* (p. 18). Princeton, NJ: Princeton University Press.

Dye, T. R. (1978). *Understanding public policy* (3rd ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Easton, D. (1971). *The political system: An inquiry into the state of political science* (2nd ed.). New York: Knopf.

Edward, G. C. (1980). *Implementing public policy* (4th ed.). Engewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Etzioni, A. (1964). *Modern organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Federal Emergency Management Agency. (2003). *The disaster life cycle: Phases of emergency management*. Retrieved September 20, 2016, from http://www.xenoveritas.org/orn/node/66

Friedrich, C. J. (1963). *Man and his government: An empirical theory of political*. New York: McGraw-Hill.

Gerston, N. L. (1997). *Public policy making*. New York: M. E. Sharpe.

Haralambos, M., & Holborn, M. (2004). *Sociology: Themes and perspectives*. London: Hammersmith.

Kerr, D. H. (1976). *Educational policy: Analysis, structure, and justification*. New York: McKay.

Kingdon, W. J. (2003). *Agendas, alternatives, and public policy*. New York: Longman.

Lasswell, H. D., & Kaplan, A. (1970). *Power and society*. New Haven, CT: Yale University Press.

Leonard, P. (1956). *Sociology in social work*. London: Rout ledge & Kegan Paul.

Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1989). *Implementation and public policy: With a new postscript*. Latham, MD: University Press of America.

Nagel, S. S. (1984). *Public policy: Goals, means and methods*. New York: St Matin's.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation* (2nd ed.). San Francisco: University of California Press.

Ripley, R. B., & Franklin, G. A. (1982). *Bureaucracy and policy implementation*. Homewood, IL: Dorsey Press.

Schein, E. H. (1970). *Organizational psychology* (2nd ed.) New York: Prentice Hall.

Sharkansky, I. (1970). *Policy analysis in political science*. Chicago: Markham.

Skocpol, T. (1979). *States and social revolutions: A comparative analysis of France, Russia, and China*. New York: Cambridge University Press.

Thompson, V. A. (1961). *Modern organization*. New York: Alferd A. Knopf.

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration Society, 6*(4), 445-488.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล	นางสาวสาธิยา ช่อผกา
เกิดวันที่	20 มีนาคม 2530
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
วุฒิการศึกษา	สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย จากโรงเรียนมัธยมวัดสิงห์ ปีการศึกษา 2547 สำเร็จปริญญาตรีบัญชีบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ปีการศึกษา 2552 สำเร็จปริญญาโทการจัดการมหาบัณฑิต จากวิทยาลัยการจัดการมหาวิทยาลัยมหิดล ปีการศึกษา 2555
ตำแหน่งหน้าที่การงานในปัจจุบัน	ประกอบธุรกิจส่วนตัว