



การสื่อสารเพื่อบริหารจัดการภัยพิบัติกรณีศึกษาน้ำท่วมในประเทศไทยและฟิลิปปินส์

Disaster Management Communication: The Case Study of Flood in Thailand and the Philippines

พินิตา จงสุขสมสกุล

pinitta@gmail.com

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลสัมภาษณ์เชิงลึก และตรวจสอบข้อมูลสามเส้า จากกรณีน้ำท่วมที่กลายเป็นภัยพิบัติครั้งใหญ่ปี 2554 ทั้งในประเทศไทยและฟิลิปปินส์ สาเหตุหนึ่งคือพายุสองลูก ที่พัดจากฟิลิปปินส์มาไทยทำให้ทั้งสองประเทศเผชิญหน้ากับภัยพิบัติรุนแรงส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจ เหมือนกัน และยังปรากฏงานวิจัยด้านการบริหารจัดการสื่อสารภัยพิบัติไม่มาก งานวิจัยจึงมุ่งศึกษาและหาแนวทางการบริหารจัดการสื่อสารภัยพิบัติที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อลดทอนความเสียหายที่ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ ผลการวิจัยพบว่าทั้งสองประเทศบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพเหมือนกัน แต่ไทยขาดประสิทธิผลในการสื่อสารด้าน บริหารจัดการน้ำท่วมแตกต่างจากฟิลิปปินส์ ทั้งสองประเทศมีความรู้ด้านการ บริหารจัดการภัยพิบัติเหมือนกัน เพราะมีตัวแทนของรัฐบาลเข้าไปเป็นสมาชิก แลกเปลี่ยนเรียนรู้ แบ่งปัน และ จัดสรรความรู้ด้านการป้องกัน การเตรียมการและเยียวยา อีกทั้งมีองค์กรระหว่างประเทศคอยสนับสนุน ความรู้ด้วย แตกต่างกันด้านการใช้ความรู้ ในระบบสารสนเทศผ่านเทคโนโลยี ปัจจัยทางการเมือง การสื่อสารระหว่างบุคคล การสื่อสารภายในองค์กร และภายนอกองค์กร การสร้างความมีส่วนร่วมกับสื่อมวลชนและประชาชนเป็นอุปสรรคทำให้ประชาชนในประเทศไทยเดือดร้อนจากน้ำท่วมช้านานกว่าฟิลิปปินส์

คำสำคัญ: 1) การสื่อสารเพื่อบริหารจัดการภัยพิบัติ 2) การบริหารจัดการน้ำท่วม 3) การสื่อสารความเสี่ยง

Abstract

This paper is conducted from qualitative research, which uses the data triangulation method. Flooding is a hazard that could turn into a catastrophe if it is caused by typhoons and affects large numbers of people as it was evidently shown during the disaster of Thailand and the Philippines in 2011. This research aims to study the efficiency and effectiveness of flood disaster management communication of both Thailand and the Philippines. The research found that both countries have effective flood management systems but have a different communication process. Communication deficiency in Thailand is partly the result of the lack of prevention and preparedness planning. Having more experience, communication in the Philippines, on the contrary, was effective enough to prevent and prepare for flood disaster. Nonetheless, politics and bureaucracy in both countries have affected the management of flood crisis as well as flood communication management. Positively, both of them are representative member states in several international organizations, which regularly exchange, share and allocate essential information for prevention, preparation and recovery. International organizations are also supporting them with knowledge in such category.

Keyword: 1) Flood 2) Disaster Management Communication 3) Risk Communication

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชาวิทยาศาสตร์ คณะบริหารธุรกิจ เศรษฐศาสตร์และการสื่อสาร มหาวิทยาลัยนเรศวร



บทนำ

พายุไต้ฝุ่นเป็นสาเหตุสำคัญทำให้เกิดน้ำท่วมรุนแรงถึงขั้นภัยพิบัติและประเทศที่เผชิญหน้ากับพายุโดยส่วนใหญ่จะได้รับความสนับสนุนและความช่วยเหลือจากประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการโดย รัฐบาลและการร้องขอแต่ละประเทศซึ่งมีวิธีการแก้ไขแตกต่างกันไปแล้วแต่ลักษณะทางสังคมและเศรษฐกิจของ ประเทศนั้น ๆ หากเป็นประเทศที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจดี (Rich Country) (Srivastava, 2012) อาทิ ประเทศจีน ประเทศญี่ปุ่น ประเทศเกาหลี จะใช้วิธีการป้องกันเศรษฐกิจของประเทศและเน้นการแก้ไขในเชิงโครงสร้าง เช่น สร้างเขื่อน สร้างทางสำหรับระบายน้ำท่วม (Flood Way) สร้างระบบกลไกการแจ้งเตือนภัย และเน้นดำเนินการบรรเทา ภัยน้ำท่วมให้กับประชาชนในเขตเมืองมากกว่าชนบท ส่วนประเทศที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจต่ำ (Poor Country) รัฐบาลประเทศเหล่านั้นจะร้องขอเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากนานาชาติและเน้นส่งเสริม ศักยภาพทางความรู้ในการประเมินสถานการณ์ความเสี่ยงที่จะได้รับจากภัยพิบัติธรรมชาติในพื้นที่ของประชาชน ผ่านผู้นำชุมชนหรือ ตัวแทนชุมชน เพื่อการถ่ายทอดความรู้ให้สามารถจัดการปัญหาต่อไป และนำเสนอทิศทาง เพื่อให้ประชาชน อยู่กับปัญหาน้ำท่วมได้ รวมถึงให้คำแนะนำในการใช้ที่ดินอย่างถูกต้องเหมาะสม เพื่อเป็นการ แก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน โดยหลีกเลี่ยงการสร้างที่อยู่อาศัยบนเส้นทางไหลของน้ำ สร้างแผนที่เสี่ยงภัยน้ำท่วม (Hazard Mapping) อันเป็นวิธีการป้องกันที่สาเหตุของปัญหามากกว่าการแก้ไขที่ปลายเหตุของปัญหา

เหตุการณ์วิกฤตน้ำท่วมปี 2554 ส่วนหนึ่งเกิดจากพายุไต้ฝุ่นเนซาดและนาแก ที่พัดเข้าไปในประเทศฟิลิปปินส์และพัดมายังประเทศไทยทำให้ปริมาณน้ำฝนเพิ่มมากขึ้น แต่การบริหารจัดการน้ำท่วมในประเทศไทยที่ผิดพลาดทำให้น้ำซังนานกว่าสองเดือน สร้างความเสียหายให้แก่พื้นที่เกษตรกรรมและอุตสาหกรรมใน 65 จังหวัด 684 อำเภอ 4,086,138 ครัวเรือน 13,595,192 คน ถนน 13,961 สาย มีผู้เสียชีวิต 813 ราย (44 จังหวัด) สูญหาย 3 คน (Thailand country report, flood, 2011) ไม่

เพียงเท่านั้นการสื่อสารของรัฐบาลที่ไม่มีประสิทธิภาพส่งผลให้ประสิทธิผลของการบริหารจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมไม่สามารถทำให้น้ำระบายออกได้เร็ว เป็นที่มาของการเลือกศึกษาและวิเคราะห์ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการสื่อสารด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ น้ำท่วมในประเทศไทย โดยจะทำการศึกษาประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งมีประสบการณ์น้ำท่วมเป็นประจำร่วมด้วย

เนื่องจากประเทศฟิลิปปินส์เป็นหนึ่งในประเทศที่เผชิญหน้ากับภัยพิบัติมากเป็นอันดับที่ 12 จาก 200 ประเทศทั่วโลก (Bengco, 1993, p.2) อยู่ในเขตอิทธิพลลมมรสุม จากการรายงานของ CRED (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters) (Bankoff, 2003, pp.30–60) ระบุว่า พายุไต้ฝุ่นเป็นภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในประเทศฟิลิปปินส์ทุกปี ปีละประมาณ 20 ครั้ง ส่งผลให้เกิดน้ำท่วม ระหว่างปี พ.ศ. 2533–2551 ฟิลิปปินส์เผชิญกับพายุไต้ฝุ่นรุนแรง 158 ครั้ง ประชาชนเสียชีวิต 13,491 ราย และในปี พ.ศ.2554 (ค.ศ.2011) นั้น มีพายุไต้ฝุ่นเกิดขึ้นในฟิลิปปินส์มากกว่า 8 ครั้ง ส่งผลให้เกิดน้ำท่วมบนเกาะลูซอน กับเกาะคาเกยอน (Luzon and Cagayan) รัฐมะนิลา ประชาชนฟิลิปปินส์เสียชีวิต 43 ราย และได้รับผลกระทบจำนวน 160,000 ราย จำนวนบ้านเรือนเสียหาย 66,000 หลังคาเรือน

นอกจากนั้นพายุไต้ฝุ่นยังเป็นภัยพิบัติธรรมชาติระหว่างประเทศที่มีหน่วยงานสากลบริหารจัดการภัยพิบัติร่วมกันและที่ทั้งประเทศไทยและประเทศฟิลิปปินส์ต่างก็เป็นสมาชิกในองค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ โดยมีตัวแทนของรัฐบาลเข้าเป็นคณะกรรมการ และเป็นบุคลากร บุคลากรในการทำงาน อาศัยกลไกการเชื่อมโยงเป็นอีกหนึ่งประเด็นที่น่าสนใจเพื่อค้นหากระบวนการสื่อสารระหว่างประเทศของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ ด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ น้ำท่วม โดยวิเคราะห์การจัดเก็บข้อมูล (Storage) การเชื่อมโยงข้อมูล (Sharing) และการแลกเปลี่ยนข้อมูล (Transfer and Disseminate) ภายใต้ความหลากหลายทางภาษาของประเทศ สมาชิกต่าง ๆ อีกทั้งผู้ส่งสารจะได้รับการส่งเสริมทักษะทางด้านการสื่อสารและต้องมีการฝึกอบรม การควบคุม ข้อมูลข่าวสารให้มีความแม่นยำสามารถทำนายและคาดการณ์ความเสียหายได้อย่างถูกต้อง



เหมาะสมอย่างไร นำไปสู่การหาแนวทางในการปรับปรุงการสื่อสารเพื่อการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมของประเทศไทยในอนาคตต่อไป

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการจัดการสื่อสารการจัดการอุทกภัยในประเทศไทยและประเทศฟิลิปปินส์
2. เพื่อศึกษาประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการสื่อสารเพื่อการบริหารจัดการอุทกภัยในประเทศไทยและประเทศฟิลิปปินส์
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางปรับปรุงการบริหารจัดการการสื่อสารเพื่อบรรเทาภัยพิบัติน้ำท่วมให้กับประเทศไทย

ข้อสันนิษฐานในการวิจัย

1. ข้อสันนิษฐานที่หนึ่ง ระบบการสื่อสารภัยพิบัติน้ำท่วมยังไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงพอ ต่อการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า การรับมือและการฟื้นฟูให้กับประชาชนทั้งในประเทศไทยและประเทศ ฟิลิปปินส์

1.1. ระบบการเตือนภัย การรับมือ และการฟื้นฟูภัยพิบัติน้ำท่วมจากรัฐบาลในประเทศไทยและประเทศ ฟิลิปปินส์ไม่สามารถจัดสรรและแพร่กระจายไปยังประชาชนได้อย่างทั่วถึง

1.2. ข้อมูลข่าวสารเพื่อการเตือนภัย การรับมือและการฟื้นฟูภัยพิบัติน้ำท่วมที่รัฐบาลในประเทศไทย และประเทศฟิลิปปินส์จัดส่งไปยังประชาชนยังขาดการเชื่อมโยงและขาดความน่าเชื่อถือที่ดีระหว่าง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยกัน

1.3. ช่วงเวลาและช่องทางในการกระจายข้อมูลเพื่อการเตือนภัย การรับมือและการฟื้นฟูภัยพิบัติน้ำท่วมจาก รัฐบาลในประเทศไทยและประเทศฟิลิปปินส์ไปยังประชาชนขาดความคงเส้นคงวา

1.4. ความเหลื่อมล้ำของเทคโนโลยีการสื่อสารและการสื่อสารไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายทำให้ประชาชนใน ประเทศไทยและประเทศฟิลิปปินส์ขาดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านการเตือนภัยที่จะนำไปสู่ความ ตระหนักในการป้องกันภัยน้ำท่วมด้วยตนเอง

2. ข้อสันนิษฐานที่สอง มีความเป็นไปได้ที่จะพัฒนาประสิทธิภาพของเครื่องมือเทคโนโลยีการ

สื่อสารร่วมกันใน การลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติน้ำท่วมระหว่างประเทศไทยและประเทศฟิลิปปินส์

2.1. มีหน่วยงานที่จะรับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรมทางด้านการสื่อสารเพื่อลดทอนความเสี่ยงด้านภัยพิบัติน้ำท่วมระหว่างประเทศร่วมกัน

2.2. มีการวิเคราะห์ความเสี่ยงระบบติดตามและการวิจัยโดยอาศัยกระบวนการทางวิทยาศาสตร์เพื่อการพัฒนากระบวนการเตือนภัยที่เข้มแข็ง

2.3. มีการแปลงข้อมูลข่าวสารด้านการเตือนภัยที่สามารถคาดการณ์พยากรณ์อากาศด้วยภาษาที่ง่ายและสื่อสารเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างหลากหลายทั่วถึงเพื่อให้เกิดความตระหนักในการลดทอนความเสี่ยงภัยน้ำท่วมด้วยตัวเอง

2.4. มีการลงทุนเชิงโครงสร้างเพื่อป้องกันภัยน้ำท่วมร่วมกันทั้งในระดับชุมชน ท้องถิ่น ประเทศชาติ จนถึงความร่วมมือระหว่างประเทศ

วิธีการศึกษา

ภัยพิบัติธรรมชาติเป็นปรากฏการณ์ที่ไร้พรมแดน แต่เป็นการจัดการปัญหาเฉพาะในขอบเขตประเทศ ดังนั้นผู้วิจัยจึงเลือกพื้นที่ศึกษาประเทศไทยและฟิลิปปินส์ที่เผชิญวิกฤตน้ำท่วมครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งทำความเสียหายให้กับประชาชนและเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ได้รับผลกระทบอย่างมากในรอบหลายสิบปี

กลุ่มตัวอย่างและขอบเขตการศึกษา (Sampling and Scope)

แบ่งระดับของการวิเคราะห์เป็น 2 ระดับ คือระดับประเทศ ศึกษากระบวนการสื่อสาร (SMCR) เตือนภัยพิบัติกรณีอุทกภัย จากรัฐบาลไปยัง ประชาชนทั้งในประเทศไทย และประเทศฟิลิปปินส์ พิจารณาองค์ประกอบทางการเมือง สังคมและวัฒนธรรม ผลกระทบของอุทกภัยต่อสาธารณะ วิเคราะห์การสื่อสารอุทกภัยจากรัฐบาลสู่สาธารณะ และระดับระหว่างประเทศ ใช้วิธีการศึกษาเชิงเอกสาร (Document Analysis) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับบุคคลที่ทำงานในหน่วยงานระหว่างประเทศ ประเด็นการสื่อสารด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติเน้นการ จัดหาข้อมูล (Provide) การ



จัดเก็บข้อมูล (Storage) การจัดสรรและจัดส่งทรัพยากร ข้อมูลข่าวสาร (Allocation and Information Dissemination) รวมทั้งการนำเอาไปใช้ดำเนินการในแต่ละประเทศ

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง (Literature Review)

การสื่อสารเพื่อการบริหารจัดการน้ำท่วมเป็นการผสมผสานองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ การบริหารจัดการ และการสื่อสารที่จะต้องทำความเข้าใจวิธีการจัดการกับปัญหาภัยพิบัติ ธรรมชาติทุกศาสตร์ การทบทวนวรรณกรรมเพื่อให้ได้เอกสารที่ปรากฏโดยตรงนั้นมีจำนวนน้อย และโดยส่วนใหญ่จะเน้นไปที่การบริหารจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ (Disaster Risk Management) อันเป็นการเน้นในทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการรักษาและช่วยเหลือประชาชนจากภัยพิบัติ โดยมีองค์กร สหประชาชาติทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการจัดการความรู้ แบ่งปันความรู้ให้กับประเทศที่ประสบภัยพิบัติธรรมชาติ เป็นประจำ จึงเป็นเหตุให้ผู้วิจัยต้องนำเอาทฤษฎีการสื่อสารระหว่างประเทศ (International Communication) ที่อธิบายปรากฏการณ์การสื่อสารระหว่างประเทศภายหลังจากมีการพัฒนาประเทศมาเป็นพื้นฐานในการเข้าถึง และทบทวนเอกสารทางด้านการแก้ไขปัญหาภัยน้ำท่วมจากเอกสารวิทยาศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์ ซึ่งปัจจุบันทั้งสองศาสตร์ได้ประยุกต์การบริหารจัดการ (Management) กับการบริหารจัดการความเสี่ยง (Risk Management) การสื่อสารความเสี่ยง (Risk Communication) การสื่อสารเพื่อลดทอนภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction Communication) มาเป็นแผนการปฏิบัติเพื่อลดทอนความเสี่ยงและช่วยเหลือประชาชน แนวคิดดังกล่าวนี้เป็นพื้นฐานสำคัญที่ผู้วิจัยใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ภายใต้กรอบแนวคิด การสื่อสารด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยเชื่อมโยงระหว่างแนวคิดทฤษฎีมหภาค คือ ทฤษฎีการสื่อสารระหว่างประเทศ (International Communication) ที่เป็นการอธิบายให้เห็นว่าข้อมูลข่าวสารในปัจจุบัน มีแนวโน้มและทิศทางเป็นไปแบบเดียวกันทุกประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่ได้รับอิทธิพลในแนวคิดการพัฒนา ที่เน้นให้ผู้คนทั่วโลกเข้าใจทิศทางการ

ทันสมัยเหมือนกันหมดตามหลักการไหลของข้อมูลข่าวสาร (Information Flow Concept) ที่อธิบายว่าประชาชนในแต่ละประเทศโดยส่วนใหญ่จะต้องมีการสนองตอบนโยบายทางการเมือง การสื่อสาร เศรษฐกิจ สังคมและการทหาร เพื่อให้เกิดความอยู่รอดร่วมกัน อีกทั้งการรวมตัวกันในทางเศรษฐกิจเป็นวิธีการที่จะทำให้ลดแรงเสียดทานและความขัดแย้งระหว่างประเทศที่ตัดสินด้วยวิธีการสะสมอาวุธทางการทหาร

ดังนั้นการรวมตัวในระดับภูมิภาคเป็นปรากฏการณ์หนึ่งที่เกิดขึ้นจากผลกระทบของการไหลของข้อมูลข่าวสารจากประเทศในกลุ่มตะวันตกที่หลายประเทศมองว่าเป็นการเข้ามารุกรานและครอบงำทาง เศรษฐกิจและการเมือง จนทำให้ประเทศในกลุ่มภูมิภาคต้องสร้างความร่วมมือกันเพื่อใช้อำนาจในการเจรจาต่อรอง ขณะที่หลายประเทศในเอเชีย อาทิ จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้และเกาหลีเหนือต่างก็มีความเข้มแข็ง ในการป้องกันตนเองจากการเข้ามารุกรานครอบงำทางการค้าและการลงทุนจากประเทศตะวันตก และยอมรับเอา ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารเพื่อผลิตเนื้อหาข่าวสารและแพร่กระจายวัฒนธรรมของตนเองออกไปแข่งกับวัฒนธรรมตะวันตก ดังนั้นเทคโนโลยีการสื่อสาร (Information Technology) จึงได้เข้ามามีบทบาทสำคัญ ในทางการสื่อสารและกลายเป็นยุคข้อมูลสารสนเทศ หรือที่เรียกว่ายุคหลังปฏิวัติอุตสาหกรรม (Post-industrial) อันเป็นการรวมตัวกันของทุนนิยมและสังคมนิยม (Capitalist and Socialist) ได้อย่างเหมาะสม อีกทั้งยังตอบสนองความต้องการและความปรารถนาของมนุษย์อย่างเป็นระบบ

แนวคิดสารสนเทศ อธิบายว่าในยุคสังคมสารสนเทศ (Information Age) การผลิตความรู้ (Knowledge production) ทำให้มนุษย์ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ ให้เกิดขึ้นโดยเข้าใจความรู้สึกของผู้อื่นมากขึ้น ขณะเดียวกันนำไปสู่สังคมข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเทคโนโลยีการสื่อสาร และข้อมูลข่าวสารสมัยใหม่ทำให้เกิดสังคมสารสนเทศระดับโลก โดยสังคมสารสนเทศนั้นจะมีศักยภาพในการ จำแนกข้อมูล (Identify) ผลิตข้อมูล (Produce) มีกระบวนการในการจัดการข้อมูล



(Process) การส่งผ่านข้อมูล (Transform) การแพร่กระจายข้อมูล (Disseminate) และการใช้ข้อมูลเพื่อสร้างและประยุกต์ใช้ในการพัฒนา ทฤษฎีการมนุษย์

เมื่อพิจารณาแนวคิดสารสนเทศในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัตินั้น ผู้เขียนพบว่าสามารถนำมาอธิบายให้เห็นว่าการส่งข้อมูลสารสนเทศ ต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจของประชาชนเป็นพื้นฐานและเมื่อมีการข้ามแดนของประชากรระหว่างประเทศ ผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละประเทศจะต้องออกแบบหรือสร้างสาร ที่ทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจร่วมกันในสัญลักษณ์ (Sign) หรือเข้าใจความหมายร่วมกัน (Meaning) โดยไม่มีอุปสรรค (Noise) มาทำให้ การสื่อสารนั้นเกิดความผิดพลาด เนื่องจากการเข้าใจในข้อมูลข่าวสาร ที่ตรงกันจะนำไปสู่กระบวนการเรียนรู้ด้านภัยพิบัติร่วมกัน โดยเฉพาะคำศัพท์ทางวิชาการ (Technical Term) และคำเฉพาะในกลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่ง เช่น การทำความเข้าใจระหว่าง รัฐบาลกับประชาชน เช่น การสร้าง ความหมายของคำว่าพื้นที่น้ำท่วมถึง หรือ Flood Way แตกต่างอะไรจากพื้นที่แก้มลิง ความเข้าใจเหล่านี้ จึงต้องอาศัยวิธีคิดของทฤษฎีสารสนเทศหรือทฤษฎีข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางการสื่อสารมวลชน สื่อทุกประเภทต้องเข้าถึงเครือข่ายสังคม และทำให้เกิดการไหลเวียนข่าวสารผ่านระบบเครือข่ายให้ง่าย เร็ว และทันต่อสถานการณ์ทุกช่วงเวลา เปรียบเสมือนเป็น หลุมดำของทุนนิยมข้อมูลข่าวสาร หรือ ‘Black holes of information capitalism’ นั่นเอง ดังนั้นเครือข่ายสังคมเป็นเสมือนการทำให้เกิดความเข้าใจในระบบสังคม การเมือง เศรษฐกิจแบบเดียวกันที่ต้องอาศัยความเข้าใจ และการยอมรับที่จะเหมือนกันแต่แตกต่างจากเดิมที่ ผ่านมา

ผลกระทบของเครือข่ายสังคม (Social Network Impact) ทำให้ผู้รับสารกลายเป็นผู้ใช้สาร (User not Receiver) นำไปสู่การสร้างชุมชนเสมือน อันเป็นผลกระทบประการต่อมาสอดคล้องกับความเหลื่อมล้ำทางสภาพสังคม เศรษฐกิจ และช่องว่างระหว่าง การพัฒนาเมืองกับชนบท ปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ การเข้าถึงและการครอบครองเทคโนโลยีสารสนเทศนั้นยังคงมี

ช่องว่างและมีความเหลื่อมล้ำอย่างมากระหว่างคนมีและคนไม่มี (Have and Have Not) ซึ่งปรากฏการณ์นี้เรียกว่าความเหลื่อมล้ำทางเทคโนโลยี (Digital Divide)

ความเหลื่อมล้ำของเทคโนโลยีได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่มีระดับความรู้เท่าทันข้อมูลข่าวสารน้อย (Information Literacy) ในกลุ่มคนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะกลุ่มคนที่อายุน้อยหรือได้รับการศึกษาน้อย การไม่สามารถแสดงออกของภาษา ทักษะการใช้ภาษา และการเข้าใจ ความหมายของภาษาแตกต่างกันย่อมส่งผลต่อ การเปิดรับข้อมูลข่าวสารต่างกัน แต่เปิดรับข้อมูลข่าวสารด้านใดด้านหนึ่งมาก (Information Overload) อย่างขาดวิจลารณญาณ นั้นหมายความว่า การไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างเท่าเทียมกัน การเข้าใจในสารสนเทศและการเข้าถึงสารสนเทศได้น้อยย่อมส่งผลกระทบต่อระดับความรู้ของผู้คนและมีผลต่อการ เปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของประชาชน หากประชาชนไม่มีระบบคิดที่เหมาะสมต่อการรับรู้ ความเสี่ยงอันอาจ เกิดขึ้นได้ทุกวินาที ยิ่งจะทำให้ข้อมูลสารสนเทศที่ถูกสร้างขึ้นไม่เกิดประโยชน์ในทางการใช้งาน แต่ทฤษฎี ดังกล่าวนี้นี้อาจจะอธิบายภาพรวมทั้งหมดของการบริหารจัดการการสื่อสารภัยพิบัติจึงต้องอาศัยแนวคิดการ สื่อสารเพื่อการบริหารจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ (Disaster Risk Management Communication) อันเป็นแนวคิดที่ใช้สำหรับการอธิบายวิธีการพยายามลดทอนผลกระทบทางลบของเหตุการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติให้มากที่สุด โดยนักวิชาการภายใต้แนวคิดนี้ได้อธิบายความหมายของความเสี่ยง หมายถึง ความน่าจะเป็นที่จะเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติในช่วงเวลาที่กำหนดและมีระยะเวลาในการแก้ไขที่จำกัด อีกทั้งยังมีผลกระทบต่อสวัสดิภาพ และทรัพย์สินของมนุษย์ ผู้ที่จะทำหน้าที่ในการวิเคราะห์การสื่อสารความเสี่ยง (Risk Communication Analysts) ควรจะเป็นผู้ที่บริหารจัดการความเสี่ยงและสามารถรับผิดชอบชีวิตและทรัพย์สินของผู้คนได้อย่างดี โดยต้องคำนึงถึงความแตกต่างของผู้คนที่มีความหลากหลายทางด้านเพศ ชาติพันธุ์ ภาษา อายุ ร่างกาย ความเข้าใจ รวมทั้งความสามารถในการตีความหมายทางการสื่อสาร การตอบสนองต่อการสื่อสารความเสี่ยง



หลักการบริหารจัดการความเสี่ยงที่ดี คือ การมีข้อมูลที่แม่นยำ ชัดเจน ถูกต้องเหมาะสำหรับการแจ้ง เตือนภัยล่วงหน้าเพื่อลดทอนความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้ โดยจะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบ ในการแจ้งเตือนภัย (Warning Components) ได้แก่ แหล่งข้อมูล ช่องทางการเตือนภัย และเนื้อหาการเตือนภัย ทั้งนี้แต่ละองค์ประกอบสามารถอธิบายได้ว่า

1. แหล่งข้อมูลของการเตือนภัย (Warning Source) ได้แก่ ผู้มีอำนาจในการจัดการด้านภัยพิบัตินั้น ๆ (Authorities) สื่อมวลชน (Media) และเพื่อน (Peers) ซึ่งแต่ละแหล่งนั้นจะมีระดับความน่าเชื่อถือต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับคุณลักษณะสองประการ คือ ประการแรก ความเชี่ยวชาญและประการที่สองเป็นเรื่องของ ความน่าเชื่อถือไว้วางใจได้จากการรับรู้ อันเป็นสิ่งสำคัญที่สุดที่ทำให้เกิดอำนาจในการผสมผสานการสื่อสาร ที่จะนำไปสู่การเตือนภัยจนนำไปสู่การตัดสินใจที่เหมาะสมกับข้อมูลที่แสวงหาได้

2. ช่องทางการเตือนภัย (Warning Channels) สามารถจะนำเสนอได้หลายช่องทาง ทั้งการสื่อสารแบบเผชิญหน้า โทรศัพท์ การส่งสัญญาณเตือนภัย (Siren) การส่งข้อความทางมือถือ ประกาศผ่านวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ รายการโทรทัศน์ เคเบิล หนังสือพิมพ์ อินเทอร์เน็ต เป็นต้น แต่ละสื่อจะมีความเหมาะสม ในด้านของเวลา และพื้นที่แตกต่างกัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อระดับของความน่าเชื่อถือและความถูกต้องของข้อมูล สารสนเทศ หากเป็นการสื่อสารแบบเผชิญหน้าจะมีความถูกต้องแม่นยำของข้อมูลมากที่สุด แต่ก็เสี่ยงที่ข้อมูล ที่ถ่ายทอดต่อ ๆ กันไปอาจจะถูกเปลี่ยนแปลงสาร (Distortion) แต่การสื่อสารผ่านตัวบุคคลสามารถให้รายละเอียดของข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นแต่จะกระจายข้อมูลไปยังคนจำนวนไม่มากนัก ขณะที่ ช่องทางการสื่อสารซึ่งมีผลต่อคนจำนวนมากกลายเป็นสิ่งให้ข้อมูลได้แม่นยำรองมา คือ สื่อมวลชน ทั้งวิทยุและโทรทัศน์ แต่กลับกลายเป็นมีบทบาทและมีระดับความสำคัญมากเพราะสามารถทำให้ทุกคนรับรู้พร้อมกันและรู้ว่า จะมีเหตุภัยพิบัติเกิดขึ้นในบริเวณใดแม้จะไม่อยู่ใกล้เคียงบริเวณนั้นก็ตาม แต่สื่อมวลชนมีข้อจำกัดในด้านพื้นที่ และเวลา อีกทั้งกระบวนการ

ผลิตที่มีความล่าช้าของการส่งสัญญาณ หรืออาจจะไม่ได้รับรู้ในทันทีที่เกิดเหตุต้อง รอรับข้อมูลมาจากดาวเทียมหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อน

อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะเป็นช่องทางการเตือนภัยใด สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงคือ ลักษณะการดำเนินชีวิตประจำวันของผู้คนเพราะภัยพิบัติไม่อาจจะคาดเดาได้ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อไรและหนักมากเท่าใด ประชาชนอาจจะ นอนหลับในบ้าน ทำกิจกรรมต่าง ๆ ภายในบ้าน นอกบ้าน หรืออยู่ระหว่างการเดินทางทั้งในรถส่วนตัว และสาธารณะ หรือบางคนกำลังอยู่ในสถานที่ทำงาน กำลังเดินซื้อของในห้างสรรพสินค้า หลายคนกำลังฟัง ดูหนังฟังเพลงกับเครื่องเล่นส่วนตัว ดังนั้นการเตือนภัยผ่านสื่อมวลชนอาจจะได้ผลบ้างแต่ไม่ทั้งหมด

ในขณะเดียวกันบางที่สื่อมวลชนอาจจะรับรู้เรื่องช้าหรือก่อนหน้าที่จะเกิดภัยพิบัติเพียงเสี้ยวเวลาเท่านั้น ดังนั้นทางที่ดีที่สุด คือ การมีวิทยุเตือนภัยหรือที่เรียกว่า NOAA Weather Radio ที่ไม่ได้ทำหน้าที่ อย่างที่สถานีวิทยุและโทรทัศน์โดยปกติทำอยู่เท่านั้น ส่วนการใช้โทรศัพท์และมือถือนั้นเป็นสิ่งที่นิยมใช้ อย่างมากในปัจจุบันแต่สิ่งที่ควรระวังคือการบิดเบือนของเนื้อหาอันเนื่องจากการส่งต่อข้อความแบบต่อ ๆ กันไป

นอกจากนี้คนที่ทำหน้าที่ในการส่งสารและรับสารจะต้องมีทุน คือ อุปกรณ์และการฝึกฝนอย่างดีในการแพร่กระจายข้อมูลทางด้านการเตือนภัยซึ่งบทบาทหน้าที่การสื่อสารความเสี่ยงจะเข้ามาเป็นองค์ความรู้ที่จะ ช่วยทำให้การเตือนภัยพิบัตินั้นประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับการใช้เครื่องมือทาง การสื่อสารอันทันสมัยทั้งอินเทอร์เน็ตและสัดส่วนของการใช้เครื่องมือการสื่อสารทางด้านเทคโนโลยีออนไลน์จะยิ่งทำให้การสื่อสารนั้นมีช่องทางที่เพิ่มมากขึ้นและแพร่กระจายได้อย่างครอบคลุม

3. เนื้อหาการเตือนภัย (Warning Content) ประกอบด้วย สถานที่ เวลา ระดับความรุนแรงของภัยพิบัติ มีความเฉพาะเจาะจง (Specific) มีความถูกต้องตรงกัน (Consistent) มีความแน่นอน (Certain) มีความชัดเจน (Clear) มีความถูกต้องเหมาะสม (Accurate) และมีข้อมูลที่เพียงพอ (Sufficient) ปัจจัยที่สำคัญประการ ต่อมา คือ เรื่องของภาษา ตัวเลขทาง



สถิติ รวมทั้งภาพประกอบจะต้องไม่หือหาวมากเกินไป เข้าใจง่าย ไม่ดูยาก และขณะเดียวกันทำให้จำได้ง่าย ประเมินระยะเวลาที่ภัยพิบัติจะเกิดขึ้น เพื่อให้ทุกคนได้เตรียมตัวและ สามารถดำรงชีวิตได้อย่างไรในระหว่างที่เกิดเหตุภัยพิบัติ อีกทั้งควรบอกขนาดของพื้นที่ที่เสียหาย (Scale of Damage) พื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่จะได้รับผลกระทบ และจำนวนคนที่ จะเข้ามาทำหน้าที่ในการบรรเทา สาธารณะภัย

นักการสื่อสารความเสี่ยงจะต้องนำเอาข้อมูลที่ไม่แน่นอนออกมาแนะนำเสนอด้วยเพราะข้อมูลที่อ่อนต่อการสร้างความน่าเชื่อถือเป็นส่วนหนึ่งในบริบทของการโน้มน้าวใจให้คนเชื่อเข้าใจชุดข้อมูลทั้งสองด้าน นอกจากนี้ ข้อมูลที่ไม่น่าไว้วางใจเพราะระดับของภัยพิบัติที่ไม่แน่นอน ไม่สามารถคาดการณ์พยากรณ์ได้ เป็นสิ่งที่จะต้อง แสดงออกมาให้เห็นอย่างเป็นเหตุเป็นผลมิใช่การใช้ถ้อยคำทำนายแบบโหราศาสตร์ที่สร้างความตื่นตระหนกด้าน เดียว การสื่อสารความเสี่ยง (Risk Communication) จึงเป็นแนวคิดที่นำมาประยุกต์ใช้ และอธิบายในเชิงวิชาการแนวปฏิบัติการทางด้าน ความเสี่ยง โดยให้ความไม่รู้ คือ ความเสี่ยง (Risk) ประเภทหนึ่ง ความเสี่ยงจึงเป็น ประเด็นสำคัญที่จะต้องอาศัยการสื่อสารเข้าไปเป็นกลไกในการขับเคลื่อนให้ประชาชนไม่เกิดความรู้สึกไม่ตอบสนองต่อสถานการณ์ความเสี่ยงจากการพยากรณ์เพราะมักจะ เชื่อว่าคำพยากรณ์ไม่เกิดขึ้นจริง โอกาสที่จะเกิดขึ้นจริงมีน้อยหรือเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วทำให้ไม่สามารถตั้งตัวรับมือกับภัยพิบัติที่กำลังจะเกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที เพราะได้นิ่งเฉยต่อคำเตือนหรือคำพยากรณ์ความเสี่ยงนั้นแล้ว

การสื่อสารความเสี่ยงจึงเป็นการยืนยันอยู่บนพื้นฐานความรู้ทางวิทยาศาสตร์ในทุกปัจจัยและมีมิติของ ความเสี่ยงที่อยู่บนพื้นฐานของการรับรู้ (Perception) และความเข้าใจ ความเชื่อ (Cognition) ซึ่งมีอิทธิพลอย่างมากต่อการตอบรับข้อมูลความเสี่ยง (Reception of Risk Information) มีผลต่อพฤติกรรมของผู้คนที่ จะไม่กลัว จนตื่นตระหนกจนเกินไป หรือไม่เชื่อในชุดข้อมูลจนนำไปสู่การป้องกันตนเอง โดยเพิกเฉย (Ignore) ปฏิเสธ (Denial) ที่จะเปิดรับให้เชื่อถือว่าในข้อมูลข่าวสารหรือต่อต้าน (Reject) ไปเลย

ยิ่งไปกว่านั้นชุดข้อมูลสารสนเทศที่จำเป็นต่อการจัดการข้อมูลความรู้ทางด้านการสื่อสารภัยพิบัติ ต้อง อาศัยความ ละเอียดและประสบการณ์ รวมทั้ง ทักษะต่าง ๆ ของมนุษย์ในการสื่อสารระหว่างกัน อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากข้อมูลสารสนเทศนี้มีผล ต่อความเป็นความตายของมนุษย์และเป็นความเสี่ยง ทางด้าน ภัยพิบัติ หากนำเสนอ ผิดพลาดจะทำให้ชุด ข้อมูลไม่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนจนกลายเป็น การนำเสนอข้อมูลแล้วกระต่ายตื่นตูม แต่สุดท้ายไม่มี เหตุการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้น หรือไม่สามารถคาดเดา ระดับความรุนแรงและ ผลกระทบได้แม่นยำ ทำให้เกิด ความเสียหายมากกว่าที่คาดการณ์เอาไว้แล้วมาทำ การจัดการแก้ปัญหาแบบ วัวหายล้อมคอก ซึ่งแต่ละ เหตุการณ์และความผิดพลาดที่เคยเกิดขึ้นในอดีต นับเป็นส่วนหนึ่งของการเรียนรู้ ร่วมกันขององค์กร ต่าง ๆ ในการจัดการความรู้ภัยพิบัติทั้งระดับสากล ระดับประเทศและระดับท้องถิ่น

อีกทั้งการสื่อสารต้องอาศัยโครงสร้างพื้นฐาน ของการสื่อสารโทรคมนาคม และการบริการเครือข่าย ชุมชนอันเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นอย่างมากที่จะต้อง ทำให้เข้าถึงกลุ่มคนในพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติ อำนาจ ในการบริหารจัดการภัยพิบัติของแต่ละประเทศจะ ทำงานร่วมกับผู้ที่มีอำนาจในการบริหารจัดการการ สื่อสารภัยพิบัติแห่งชาติซึ่งจะต้องพัฒนาให้มีศักยภาพ ดีพอโดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนาและประเทศ ที่ด้อยพัฒนา

แนวคิดข้างต้นจะใช้เป็นแนวทางในการ วิเคราะห์ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการสื่อสาร เพื่อบริหารจัดการด้านภัยพิบัติน้ำท่วม โดยพิจารณา การไหลของข้อมูลข่าวสารจากรัฐบาลไปยังประชาชน ของแต่ละประเทศว่ามีระดับความน่าเชื่อถือได้ มี เนื้อหาที่หลากหลาย และมีความรวดเร็วในการรับส่ง ข้อมูลที่ถูกต้อง ครบคลุม ชัดเจน ภายใต้เวลาที่จำกัด อย่างเหมาะสมทำให้เกิดการตอบสนองต่อข้อมูลใน กลุ่มประชาชน อย่างไรและเมื่อข้อมูลทั้งหมดไปอยู่ใน องค์กรระหว่างประเทศแล้วองค์กรเหล่านั้นมีวิธีการใน การจัดหาข้อมูล รวบรวมข้อมูล จัดสรรและส่งทรัพยากร การสื่อสารไปยังประเทศสมาชิกต่าง ๆ หรือประเทศ สมาชิกต่าง ๆ ใช้ข้อมูล เหล่านั้นอย่างไร



ผลการศึกษาและข้อวิจารณ์

เนื่องจากบทความฉบับนี้เป็นกรณีศึกษาในช่วงปี ค.ศ.2011 ที่มีเหตุการณ์ภัยพิบัติ น้ำท่วมในระยะเวลาใกล้เคียงกันและเกิดจากสาเหตุภัยได้ฝนลูกเดียวกัน ไม่ได้ครอบคลุมเหตุภัยพิบัติน้ำท่วมที่เกิดขึ้นภายหลังที่ประเทศไทยมีการปรับปรุงและพัฒนาระบบการบริหารจัดการน้ำท่วม และประเทศฟิลิปปินส์ในพื้นที่เกิดจากพายุไต้ฝุ่นในปี พ.ศ.2556 ซึ่งประเทศไทยกับประเทศฟิลิปปินส์ยังคงได้รับผลกระทบจากพายุและประชาชนยังคงเดือดร้อนอยู่เช่นเดิม แม้ใน

ประเทศไทยจะไม่รุนแรงเท่ากับปี 2011 แต่ผู้เขียนพบว่า ผลการวิจัยที่ได้จากความผิดพลาดของประเทศไทยสามารถนำไปใช้อธิบายได้ในกรณีของประเทศไทยฟิลิปปินส์ในปี 2013 ซึ่งอยู่ในภาวะวิกฤติรุนแรงมากกว่าปี 2011 และอยู่ในสถานที่แตกต่างกัน จึงขอเสนอผลการวิจัยที่แสดงให้เห็นความแตกต่างระหว่างความเหมือนและความต่างของการบริหารจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมทั้งสองประเทศ เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปในแต่ละข้อสันนิษฐานตามที่กำหนดไว้

ตาราง 1: สรุปการสื่อสารเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ กรณีอุทกภัยในประเทศไทยและประเทศฟิลิปปินส์

ความเหมือนและความแตกต่าง	ประเทศไทย	ประเทศฟิลิปปินส์
ประเด็นกลยุทธ์การบริหารจัดการมีความเหมือนกัน	2P2R ได้แก่ ป้องกันและเตรียมการ (Prevention and Preparation) และ ตอบสนองและเยียวยา (Response and Recovery)	PRPM ได้แก่ Preparedness, Response, Prevention and Mitigation: เตรียมการตอบสนอง ป้องกันและ บรรเทาภัย) และ RR (Rehabilitation and Recovery: ดูแลรักษาและเยียวยา)
แนวทางการบริหารจัดการแตกต่างกัน	มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแยกกระทรวงและสายการบังคับบัญชาต่างกันไป โดยมีหน่วยงานหลักที่ทำงาน ด้านการบริหารจัดการก่อน ระหว่างและหลังเกิดอุทกภัย ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการสื่อสาร กรมประชาสัมพันธ์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ จะเห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการสื่อสารกลายเป็นเพียงหน่วยงานย่อยที่คอยรับข้อมูลในการ สื่อสาร และแต่ละหน่วยงานมีสิทธิทางการสื่อสาร และให้ข้อมูลในส่วนที่แต่ละองค์การรับผิดชอบกับ สื่อมวลชนได้อย่างเสรี	มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 4 หน่วยงานหลัก แต่แบ่งหน้าที่ ความรับผิดชอบ 4 ด้านชัดเจน คือ ด้านการป้องกันและ การเตรียมการ มีกรมการปกครอง ส่วนท้องถิ่น (Department of Interior and Local Government: DILG) เพียงหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบทั้งสองด้าน เป็นหลัก โดยมีหน่วยงานย่อย คือ PAGASA (Philippines Atmospheric, Geophysical and Astronomical Service Administration) ทำหน้าที่หลักในการเตือนภัย อันเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ทางการสื่อสารเพียงหน่วยงานเดียว สื่อมวลชนจะเชื่อถือในข้อมูลที่มาจากหน่วยงาน นี้เนื่องจากตามพระราชบัญญัติระบุหน้าที่ให้กับ PAGASA อย่างชัดเจนในการทำหน้าที่แพร่กระจายข้อมูลข่าวสารทั้งการเตือนภัยและการพยากรณ์อากาศที่ได้รับการกลั่นกรองแล้วจากหน่วยงานของกระทรวงกลาโหม ซึ่งทำหน้าที่เป็นเลขานุการของสภากรรมการบริหารจัดการและบรรเทาภัยพิบัติความเสี่ยงแห่งชาติ (DRRMC)
ทั้งสองประเทศได้รับการสนับสนุนจากองค์กรและหน่วยงานระหว่างประเทศภายนอก ประเทศทั้งด้านการเงินและ การเป็นอาสาสมัครเหมือนกัน	แม้ว่าจะมีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการอุทกภัยและมีการจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำใหม่แล้วแต่ประเทศไทยที่ยังคงมีตัวแทนที่มาจากองค์กรของรัฐบาลทั้งหมดและหลากหลายหน่วยงานเช่นเดิม ไม่มีหน่วยงานภายนอกรัฐมาเป็นส่วนหนึ่งของ การแลกเปลี่ยนแสดงความคิดเห็นและร่วมวางแผน	รัฐบาลประเทศฟิลิปปินส์ให้หน่วยงานและองค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาลภายในประเทศได้เข้ามามีส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการ ร่วมประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและ ร่วมวางแผน ทำให้ในขณะที่เกิดภัยพิบัติและหลังจากเกิดภัยพิบัติน้ำท่วมการดำเนินการช่วยเหลือและเยียวยาเป็น ไปอย่างรวดเร็ว และลดทอนความเสียหายให้กับประชาชน



ความเหมือนและความแตกต่าง	ประเทศไทย	ประเทศฟิลิปปินส์
มีโครงสร้างระบบการสื่อสารแตกต่างกัน	- มีทิศทางการไหลของข้อมูลพยากรณ์อากาศ และ ข้อมูลเฝ้าระวังระดับน้ำที่มาจากหน่วยงานหลัก 5 หน่วยงาน - มีทิศทางการไหลของข้อมูลข่าวสารสองทิศทาง (Two-Way Communication) โดยที่ประชาชนเป็นปลายทางสุดท้ายของระบบการสื่อสารทั้งสองขั้นตอน คือในขั้นตอนการเฝ้าระวังและ แจ้งเตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning and Monitoring) และขั้นตอนการแจ้งเตือน (Warn) แต่จะเป็นการสื่อสารสองทางเฉพาะในส่วนของการได้ รับมอบหมายเพื่อทำหน้าที่แจ้งข้อมูลจากเครื่องมือเฝ้าระวังในพื้นที่ในฐานะอาสาสมัคร (Mr. Disaster warning) เมื่อข้อมูลส่งกลับเข้าไปให้กับหน่วยงาน ต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ในการจัดการน้ำแต่ละส่วน - การแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าและการแจ้งเตือนภัยจะถูกส่งไปยังสายการบังคับบัญชาระดับจังหวัดหรือ กทม เพื่อส่งไปยังอำเภอหรือสำนักงานเขตองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ขณะที่ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ (ศภช) จะทำการดึงข้อมูลและแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าและแจ้ง เตือนให้กับสื่อมวลชน พร้อม ๆ กับการแจ้งเตือน ไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ในการตอบสนองต่อ เหตุการณ์ภัยพิบัติซึ่งมีจำนวนมาก	อย่างเป็นระบบ - มีข้อมูลดิบที่มาจากเครื่องมือในการตรวจวัดสภาพ อากาศและระบบเฝ้าระวังในพื้นที่ชุมชน โดยไม่มีการแยก หน่วยงานออกจากกัน - มีคณะกรรมการระดับจังหวัด เทศบาล ตำบล ชุมชน และอาสาสมัครที่จะคอยรับส่งข้อมูลระหว่างกันและส่งกลับไปยังศูนย์กลาง คือ PAGASA-DOST ก่อนที่จะส่งไปยังสื่อมวลชนและทำการส่งสัญญาณเตือนภัยรวมทั้งอพยพประชาชน แต่จะไม่ใช้ในกรณีฉุกเฉิน กรณีที่มีพายุไต้ฝุ่นเข้าหรือสภาพอากาศแปรปรวนมากจะทำการสื่อสารเพื่ออพยพประชาชนออกจากพื้นที่เป็นหลัก - มีโครงสร้างการสื่อสารเพื่อการเตือนภัยที่เริ่มต้นจากการเฝ้าสังเกตระดับน้ำฝน สภาพอากาศ ตามบริเวณจุดที่ ติดตั้งระบบโทรมาตร ซึ่ง จะเหมือนกับประเทศไทยที่ การสังเกตปริมาณน้ำฝนจะถูกติดตั้งบริเวณริมตลิ่ง ริมแม่น้ำ เขื่อน - มีคณะกรรมการสองชุดหลักทำหน้าที่ในการสื่อสาร สองทางระหว่างกัน และจะเน้นที่การแจ้งเตือนภัย ในชุมชนเป็นหลักพร้อมกันนั้นจะส่งข้อมูลกลับไปยังส่วน กลาง เพื่อให้ทำหน้าที่ในการแพร่กระจายข้อมูลให้กับ สื่อมวลชน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่มีอำนาจในการตัดสินใจ และเป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญสำหรับการแจ้งเตือนภัยให้กับอาสาสมัคร และคณะกรรมการระดับเทศบาล (MDCC) คณะกรรมการอาสาสมัครระดับท้องถิ่นและหมู่บ้าน จะทำหน้าที่อพยพผู้คนไปอยู่ในศูนย์อพยพที่จัดตั้งไว้แล้ว อย่างปลอดภัย
กระบวนการเตือนภัยอาศัยเทคโนโลยีและเครื่องมือ ในการตรวจวัดเหมือนกัน คือ การตรวจวัดอากาศ ที่ได้จากอุปกรณ์ต่าง ๆ ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศจะถูกนำเข้าสู่กระบวนการแปลงสัญญาณและกลายเป็นสารสนเทศที่แพร่กระจายไปยังเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง การตั้งชื่อพายุนั้นจะตั้งทั้งชื่อที่เป็นสากล	กระบวนการทั้งหมดในการเตือนภัยมีหน่วยงานที่อยู่ต่างกระทรวงดำเนินการแตกต่างกันออกไปดังนี้ (1) การเฝ้าระวัง (Monitor) ได้แก่ 1) กรมอุตุนิยมวิทยาทำหน้าที่ในการเฝ้าระวังการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ 2) กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล กรมทรัพยากรธรณี ทำหน้าที่ในการเฝ้าระวังสถานการณ์ฝน สภาพพื้นดิน พื้นที่เสี่ยงภัยน้ำป่า ดินโคลนถล่ม 3) กรมชลประทานทำหน้าที่ในการเฝ้าระวังระดับน้ำในเขื่อน การระบายน้ำ น้ำในแม่น้ำ ติดตามระดับน้ำคลองในแต่ละพื้นที่ และในเขต กทม 4) กรมอุทกศาสตร์ กองทัพเรือทำหน้าที่ในการติดตามระดับน้ำทะเล ทุกหน่วยงานข้างต้น จะทำหน้าที่ในการส่งข้อมูลเข้าไปยังคลังข้อมูล	กระบวนการเตือนภัยข้อมูลทั้งหมดมาจากหน่วยงานเดียว คือ กรมวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี (Department of Scientific Technology) มอบอำนาจหน้าที่ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องประจำชุมชนหรือประจำจังหวัดหรือเมืองมีหน้าที่ในการเตือนภัยไปยังประชาชนในพื้นที่ร่วมด้วยเพราะน้ำฝนที่ตกลงมาและกักตัวอยู่ในพื้นที่เมืองจะมีระดับน้ำแตกต่างกับระดับน้ำที่ทางเขื่อนแจ้งเตือน โดยจะอาศัยกล้องวงจรปิด (CCTV) ระบบการพยากรณ์อากาศ (Forecast System) ยังคงเป็นหน้าที่ของส่วนกลาง คือ PAGASA-DOST ซึ่งสังกัดอยู่ในหน่วยงานของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นเพียงหน่วยงานเดียวที่จะรับจากพื้นที่และส่งข้อมูลไปยังหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งสื่อมวลชน เพราะมีระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัย อีกทั้งมี



ความเหมือนและความแตกต่าง	ประเทศไทย	ประเทศฟิลิปปินส์
และชื่อท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในการเตือนภัย	และแลกเปลี่ยนข้อมูล โดยมีหน่วยปฏิบัติการเตรียมความพร้อมคอยเตรียมความพร้อมให้กับประชาชน (2)การเตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning) มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการเฝ้าระวังและเตือนภัยล่วงหน้าได้โดยบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายกระทรวง จำแนกออกเป็น การพยากรณ์อากาศ (Forecasting System) และระบบโทรมาตร (Telemetry System)	หน่วยงานย่อยสำหรับการตรวจวัดสภาพอากาศ รวมทั้งยังเชื่อมโยงกับองค์กรระหว่างประเทศ เช่น Typhoon Committee หน่วยงานกลางของรัฐสามารถช่วยเหลือในเรื่องของข้อตกลง (MOA: Memorandum of Agreement) และสร้างข้อกำหนดในการดำเนินงานร่วมกัน (Term of Reference) กับรัฐบาลท้องถิ่นในการฝึกอบรมจัดหาเครื่องมือ อุปกรณ์ และอาสาสมัครลงไปในพื้นที่ การเน้นให้ชุมชนมีความรู้ในระบบการเตือนภัย การฝึกอบรมและให้ข้อมูลทางด้านอุทกภัย เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่สามารถรับมือและฟื้นฟูตนเองได้อย่างรวดเร็วหลังเกิดภัยพิบัติ
มีการพัฒนาศักยภาพของคน ในชุมชนที่นำไปสู่การสร้างความรู้มีส่วนร่วมด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติในชุมชนตามหลักการ Community Based Disaster Risk Management (CBDRM) เหมือนกัน	กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีโครงการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการฝึกอบรมและให้ความรู้กับประชาชนในชุมชนด้านการป้องกัน ช่วยเหลือและบรรเทาภัยพิบัติในกรณีฉุกเฉิน นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานของกรมอุตุนิยมวิทยา กรมชลประทาน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อาสาสมัครทั้งที่เป็น มีสเตอร์เตือนภัย และออปพร ในพื้นที่ทำหน้าที่ในการช่วยเหลือระหว่างที่เกิดเหตุประสบภัย แต่เนื่องจากประชาชนในประเทศไทยจะเจอเหตุการณ์น้ำท่วมครั้งใหญ่ห่างกันหลายปีทำให้การฝึกอบรมด้านการป้องกันไม่ประสบความสำเร็จ เพราะไม่ได้นำไปใช้ได้จริงและเมื่อเหตุการณ์ไม่เกิดขึ้นจริง ความรู้และการประเมินความเสี่ยงจากสถานการณ์จำลองจึงไม่สามารถ โน้มน้าวให้ประชาชนเชื่อถือได้	ประชาชนในประเทศฟิลิปปินส์ประสบปัญหาภัยพิบัติน้ำท่วมจากพายุไต้ฝุ่นทุกปี การฝึกอบรมและการให้ความรู้ในโครงการ READY Project จึงมีประสิทธิภาพในการนำไปปฏิบัติ ที่มองเห็นผลตลอดเวลา อีกทั้งยังได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลสำหรับการป้องกันด้วยการเพิ่มศักยภาพของคนในชุมชน รวมทั้งยังมีหน่วยงานระหว่างประเทศที่ให้ความ สนใจในการสนับสนุนด้านงบประมาณ การวิจัย และการให้ความรู้ ทำให้คนในชุมชนมีความเข้มแข็ง อย่างมาก

ตาราง 2: แสดงให้เห็นความแตกต่างในประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้านการสื่อสารเพื่อบริหารจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม

ประเทศไทย	ประเทศฟิลิปปินส์
1. Content: ด้านเนื้อหาข้อมูลข่าวสารเพื่อการเตือนภัย การรับมือและการฟื้นฟูภัยพิบัติน้ำท่วม ที่จัดส่งไปยังประชาชน ขาดการเชื่อมโยง และไม่มีค่าน้ำเชื่อถือ ที่ดีเพียงพอทั้งจากรัฐบาลในประเทศไทยและจากประเทศฟิลิปปินส์เพราะทั้งสอง ประเทศต่างก็มีอุปสรรค ในขั้นตอนการสื่อสารที่มีความสลับซับซ้อนตามโครงสร้างการทำงานของระบบราชการ	
มีประสบการณ์พายุไต้ฝุ่นไม่เป็นประจำ และในช่วงปี ค.ศ.2011 อยู่ระหว่างการจัดตั้งรัฐบาล ผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่บริหาร ด้านนโยบายยังมีประสบการณ์ไม่มากพอ อีกทั้งนายกรัฐมนตรีไม่มีประสบการณ์ทางด้านการบริหารประเทศและการบริหารจัดการน้ำ และไม่เคยมีการปฏิรูประบบการบริหารจัดการน้ำ หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการดูแลตามบทบาทหน้าที่ต่างก็รับนโยบายจากผู้บริหารระดับสูงของตนเองมากกว่า การตัดสินใจเป็นไปอย่างล่าช้าเพราะมีบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในภาวะช่วงวิกฤติจำนวนมาก อีกทั้ง สื่อมวลชนและภาคประชาสังคมไม่ได้เข้ามามีส่วนในการแสดงความคิดเห็นและ แต่ต่างก็แสดงบทบาท	เนื่องจากลักษณะภูมิประเทศที่เผชิญหน้ากับภัยธรรมชาติ โดยเฉพาะพายุไต้ฝุ่นทำให้รัฐบาลให้ความสำคัญในการสร้างระบบการสื่อสารแบบรวมศูนย์ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ และประชาชนในประเทศต่างก็ให้ความร่วมมือเพราะต่างก็เผชิญหน้าและมีประสบการณ์ร่วมกัน สื่อมวลชนในประเทศทั้งที่เป็นเอกชนและประชาสังคมต่างก็เข้ามามีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนข้อมูลส่งผลให้เนื้อหาข้อมูลข่าวสารมีระดับของความน่าเชื่อถือที่ดีมากกว่าประเทศไทยเพราะ มีการปฏิรูประบบโครงสร้าง การบริหารราชการและการ รับข่าวสารภายใต้พระราชบัญญัติ ACT 2010 ที่มีการ เชื่อมโยง



ประเทศไทย	ประเทศฟิลิปปินส์
หน้าที่ของตนเองออกไปตามขอบเขต ส่งผลให้เนื้อหาข้อมูลกระจัดกระจายไม่มีความเป็นเอกภาพ	หน่วยงานภาคประชาสังคมต่าง ๆ ให้เข้ามามี บทบาทในการดำเนินการทุกขั้นตอนตาม หลักการบริหาร จัดการภัยพิบัติ
2. Provide and Distribution: ระบบการเตือนภัย การรับมือ และการฟื้นฟูภัยพิบัติน้ำท่วมจากรัฐบาลในประเทศไทยและฟิลิปปินส์ ไม่สามารถจัดสรรและแพร่กระจายไปยังประชาชนได้อย่างทั่วถึง เช่นเดียวกับที่ปรากฏอยู่ในงานของ Rohan Samrajiva (2005, pp.731–733) ที่อธิบายว่า เทคโนโลยีสารสนเทศด้านการเตือนภัยพิบัติจะมีประสิทธิภาพในการเตือนภัยล่วงหน้า คือ ภัยแล้ง เพราะ สามารถเตรียมการได้ล่วงหน้าจากการวางแผนการบริหารจัดการน้ำ ส่วนภัยพิบัติที่เกิดจากพายุไซโคลน พายุไต้ฝุ่น และพายุต่าง ๆ นั้น จะสามารถตรวจสอบได้โดยดาวเทียมการสื่อสารได้ 3 วัน ซึ่งการบริหารจัดการน้ำท่วมที่จะเกิดเนื่องจากพายุ นั้นจะต้องมี การวางแผนเตรียมการให้พร้อม มีความเร็ว และประชาชนจะต้องมีความตระหนัก เพียงพอที่จะสื่อสารและเชื่อข้อมูลได้	แม้จะมีหน่วยงานที่หลากหลายสำหรับการรับมือและการฟื้นฟูแต่ทุกหน่วยงานต่างได้รับข้อมูล งบประมาณสนับสนุน และการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวกันจากรัฐบาล จึงไม่มี ปัญหาในเรื่องของการสื่อสาร
3. Crisis Timing: ช่วงเวลาและช่องทางในการกระจายข้อมูล เพื่อการเตือนภัย การรับมือและการฟื้นฟูภัยพิบัติน้ำท่วมจากรัฐบาลไปยัง ประชาชนขาดความคงเส้นคงวา มีข้อมูลหลายชุด จากหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้โครงสร้างการทำงานที่กำหนด อำนาจหน้าที่ใน พระราชบัญญัติ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ข้อมูลจึงมาจากหลายทิศทางและ เกินความจำเป็น (Information Overload) บางข้อมูลที่น่าสนใจโดย รัฐบาลไม่มีประโยชน์ ต่อการตัดสินใจของประชาชน ประกอบกับข้อมูล ที่ได้ จาก หน่วยงานที่ไม่ใช่องค์กรของรัฐบาลกลายเป็นข้อมูล ที่มีมูลค่าสูง (Information Value Added) ในเวลาดังกล่าว โดยเฉพาะการที่รัฐบาล จัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ข้อมูลจากองค์กรต่างประเทศ อาทิ สหประชาชาติ (UN-ESCAP) และ ADPC อันเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการจัดทำโดยนักวิจัย และผู้เชี่ยวชาญ ต่างประเทศซึ่งมีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญด้าน การช่วยเหลือ เยียวยาประชาชนในพื้นที่เป็นประจำ สะท้อนให้เห็นว่า ข้อมูลที่อยู่ใน องค์กรของรัฐบาลยังขาดความต่อเนื่องในการพัฒนาให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในประเทศ และเป็นชุดข้อมูลที่ไม่สามารถนำมาใช้ได้ อย่างถูกต้องและเหมาะสมเมื่อถึงเวลาวิกฤตอย่างแท้จริง	
4. Information: ข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับภัยพิบัติน้ำท่วมในประเทศไทย ของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการสื่อสารด้านน้ำท่วมมีหลายหน่วยงานแต่ รัฐบาลได้มีการปรับปรุงในปี พ.ศ.2555 ให้มีสำนักงานนโยบายเพื่อการ จัดการน้ำและอุทกภัยเพียงหนึ่งเดียว (Single Command) แต่ก็ยังคงมี คณะกรรมการย่อยลงไปที ออกมา สื่อสารผ่านสื่อของรัฐบาลเพียงช่องทาง เดียว คือ กรมประชาสัมพันธ์ โดยที่สื่อมวลชนอื่น ๆ ไม่ได้ให้ความสำคัญ ที่ จะเข้าไปทำการสื่อสารความจริงของรัฐบาล และเน้นที่จะ สื่อสาร ประเด็น การจัดสรรงบประมาณ 3,500 ล้านบาทกับ การจัดการ ในเชิงโครงสร้าง มากกว่าการแก้ไขหรือการเยียวยา ประชาชนในพื้นที่ประสบภัยอย่างแท้จริง	สารสนเทศและข่าวสารมาจากหน่วยงานที่จัดเก็บข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่ต่างก็จัดสรรข้อมูลและเผยแพร่ข้อมูล กลับมายังศูนย์กลางเดียว คือ Philippines Atmospheric Geophysical and Astronomical Service Administration Department of Scientific and Technology (PAGASA – DOST)
5. Digital Divided: ทั้งประเทศไทยและประเทศฟิลิปปินส์ต่างก็มีปัญหาในช่องว่างของนวัตกรรมของเทคโนโลยีการสื่อสาร โดยผู้วิจัยพบว่าประชาชนทั้งสองประเทศต่างก็ไม่สามารถเข้าถึงความทันสมัยของเครื่องมือการสื่อสารในขณะเดียวกันเครื่องมือที่ทันสมัยไม่ผลต่อการตอบสนองของประชาชน เนื่องจากมี อุปสรรคในด้านปัจจัยการกำหนดราคา และการเป็นผู้ครอบครองกรรมสิทธิ์สัญญาณเครือข่าย โดยประชาชนมีบทบาท เพียงผู้บริโภค ผู้รับบริการที่จะต้องมีสถานภาพทางเศรษฐกิจเพียงพอ ต่อการเข้าถึงเครื่องมือการสื่อสารที่ทันสมัย อีกทั้งผู้รับสารเลือก รับรู้ข้อมูลจากตัวบุคคลที่มีความน่าเชื่อถือ จากการให้ข้อมูล และสามารถสื่อสารด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย สั้น กระชับมีความเด็ดขาด ต่อการตัดสินใจให้ข้อมูลกับสาธารณะมากกว่า จะเลือก จากความ ทันสมัย	



ประเทศไทย	ประเทศฟิลิปปินส์
ของเครื่องมือการสื่อสาร และเครื่องมือ การสื่อสารยังมีราคาถูก ไม่มีอุปสรรคด้านพลังงาน ยังมีผลต่อการเปิดรับข่าวสารของประชาชนด้านภัยพิบัติมากขึ้นเท่านั้น	
6. International cooperation: เครือข่ายการสื่อสารความร่วมมือระหว่างประเทศ 6.1 เครื่องมือและเทคโนโลยีด้านการเตือนภัย การพยากรณ์อากาศอันเป็นส่วนหนึ่งของการสื่อสารระหว่างประเทศด้านภัยพิบัติไม่สามารถดำเนินการได้ในระดับทวิภาคี (Bi-lateral) เนื่องจากต้องอาศัยงบประมาณสูง แต่จะมีองค์ระหว่างประเทศที่มีงบประมาณด้านการช่วยเหลือ เช่น สหประชาชาติ ซึ่งเป็นลักษณะของพหุภาคี (Multi – lateral) ที่มีหน่วยงานในการรับผิดชอบสำหรับการดำเนินกิจกรรมทางด้านการสื่อสารเพื่อลดทอนความเสี่ยงด้าน ภัยพิบัติน้ำท่วมระหว่างประเทศร่วมกัน ทั้งสองประเทศมีตัวแทนจากรัฐบาลเข้าร่วมเป็นสมาชิกในทุกเครือข่าย แต่การเข้าเป็นสมาชิกไม่ได้ส่งเสริมบทบาทสำคัญที่จะพัฒนาประสิทธิภาพของเครื่องมือเทคโนโลยีการสื่อสารร่วมกัน เพียงสองประเทศ 6.2 ข้อตกลงทางด้านการลดภัยและความมั่นคงของประเทศเป็นสิ่งที่กำหนดให้ทั้งสองประเทศนั้นต่างก็มีวิธี การในการลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติน้ำท่วม แต่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลด้านการเตือนภัยระหว่างกันผ่านหน่วยงาน หรือองค์ระหว่างประเทศที่มีตัวแทนของประเทศสมาชิกเข้ามาเป็นคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการไต้ฝุ่น (Typhoon Committee) คณะกรรมการบริหารจัดการด้านภัยพิบัติอาเซียน (ACDM) ที่ร่วมกันจัดตั้ง AHA Centre แต่คณะกรรมการที่ดำเนินกิจกรรมดังกล่าวไม่มีบทบาทหน้าที่ในการสื่อสารผ่านเครื่องมือโดยตรงไปยังประชาชนหรือ ผู้รับสาร มีเพียงแต่การสื่อสารภายนอกกลุ่มที่ให้เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรประจำหน่วยงานดำเนินการจัดการหาข้อมูล (Provider) จัดเก็บ (Storage) และจัดสรรข้อมูล (Allocate) เกี่ยวกับอุทกภัย การจัดหาข้อมูล (Provide) ใช้วิธีการ ค้นหาข้อมูลจากเครือข่ายเว็บไซต์ของประเทศสมาชิกที่อยู่ภายใต้ข้อตกลงร่วมกันหรือที่เปิดสาธารณะ อาทิ NDMO, WMO, ADPC เป็นต้น มาเก็บรวบรวมไว้ในฐานข้อมูลที่ยังคงพัฒนาและปรับปรุงให้มีความจุและความรวดเร็ว ในการ รับส่งข้อมูลระหว่างกัน จะเห็นได้ว่าบทบาทหน้าที่ในการกำหนดสารสนเทศและข้อมูลข่าวสารจะขึ้นอยู่กับการทำงานที่ ขององค์ระหว่างประเทศ ที่จะมีการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้วยระบบติดตามและการวิจัยโดยอาศัยกระบวนการทาง วิทยาศาสตร์เพื่อพัฒนาระบบการเตือนภัยที่เข้มแข็งร่วมกัน และมีการแปลงข้อมูลข่าวสารด้านการเตือนภัยที่สามารถคาดการณ์พยากรณ์อากาศด้วยภาษาที่ง่ายและสื่อสารเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างหลากหลายทั่วถึงเพื่อให้เกิด ความตระหนักในการลดทอนความเสี่ยงภัยน้ำท่วมด้วยตัวเอง อีกทั้งยังมีการลงทุนเชิงโครงสร้างเพื่อป้องกันภัยน้ำท่วม ร่วมกันทั้งในระดับชุมชน ท้องถิ่น	

อย่างไรก็ตามผู้วิจัยพบว่า ความทันสมัยของเทคโนโลยีการสื่อสารมีความสำคัญระดับมหภาค โดยเฉพาะใน หน่วยงานและองค์กรทางด้านวิทยาศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ประยุกต์หลายองค์กร อาทิ World Meteorologist Organization (WMO), ASIAN Disaster Preparedness Centre (ADPC), SPACE Technology Application Section ใน UN-ESCAP, AHA Centre, สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (GISTDA) ต่างก็มีบทบาทสำคัญในการวิเคราะห์ความเสี่ยงระบบติดตามและพัฒนาโครงการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อเป็นศูนย์กลางในการจัดหาข้อมูล (Provider) จากองค์การระดับโลกไปจนถึงองค์การระดับประเทศมาไว้รวมกัน อันเป็นประโยชน์ต่อการรายงานข้อมูลด้าน การเตือนภัย การบริหารจัดการภัยพิบัติ สถิติ และการพยากรณ์สภาพอากาศกลับไปยังคณะกรรมการซึ่งมาจากตัวแทน ของรัฐบาลของแต่ละประเทศ เช่น กรณีของประเทศสมาชิกในอาเซียนจะใช้ข้อมูล AHA Centre เพื่อการตัดสินใจ ยามที่เกิด

เหตุการณ์วิกฤต (ฉุกเฉิน) หรือ ERAT โดยการจัดสรรทรัพยากรข้อมูลสารสนเทศ (Allocate) อยู่ในรูปแบบของการสื่อสารผ่านเครือข่ายดาวเทียม (Satellite) และอินเทอร์เน็ต (Internet) ทั้งหมด เพราะเป็นเทคโนโลยีที่ทันสมัยและ รวดเร็วที่สุดในปัจจุบัน อีกทั้งยังลดต้นทุนทางด้านเวลาและกระดาดได้ดีกว่าในอดีต

ดังนั้นการสื่อสารของหน่วยงานระหว่างประเทศจึงมีการจำแนกผู้รับสาร 2 ประเภท คือ ผู้รับสารหลัก ได้แก่ คณะกรรมการและบุคลากรที่เป็นตัวแทนของประเทศสมาชิก และผู้รับสารรอง ได้แก่ ประชาชนทั่วไป เช่น AHA Centre มีการแบ่งวิธีการแพร่กระจายข้อมูลตามระดับของความลับและความเกี่ยวข้องกับกลุ่มเป้าหมายออกเป็น 2 แบบ คือ

1) กลุ่มผู้รับสารหลัก (Priority Receiver) อาศัยการส่งข้อมูลผ่านจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-mail) และใช้การสื่อสารแบบกลุ่ม (Group Communication) ยังคงเป็นรูปแบบการสื่อสารที่เป็นทางการ



และได้รับการ ยอมรับอย่างมากสำหรับใช้เป็นเครื่องมือ ในการการสร้างข้อตกลงร่วมกัน (MOU) ได้แก่ การ ประชุม สัมมนา และลงนามความร่วมมือระหว่างกัน

2) กลุ่มผู้รับสารรอง (General Receiver) หรือประชาชนทั่วไปจะได้รับข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ และ ประสิทธิภาพอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับนโยบายตาม ข้อตกลงระดับผู้บริหารที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพ และ ประสิทธิภาพในการบรรเทาภัยพิบัติผ่านโครงการ พัฒนาศักยภาพของประชาชนในพื้นที่เป็นฐานในการ บริหารจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ (Community-Based Disaster Risk Management: CBDRM) โดยเริ่มต้น จากการจัดฝึกอบรมและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน อันเป็นการยกระดับการรับรู้ของผู้นำชุมชนเพื่อให้กับ ไปถ่ายทอดให้กับประชาชนในพื้นที่ให้สามารถรักษา ตัวเองให้ปลอดภัยจากภัยพิบัติแต่มีข้อจำกัดด้านภาษา เพราะส่วนใหญ่หน่วยงานระหว่างประเทศจะใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษากลางในการสื่อสาร มีเพียงหน่วยงาน ในระดับภูมิภาคอาเซียน หรือ AHA Centre เท่านั้นที่มี โครงการที่จะพัฒนาความหลากหลายของภาษา เพราะเป้าหมายของประชาคมอาเซียน คือ การเข้าใจ วัฒนธรรมและความแตกต่าง ทางภาษาและวัฒนธรรม ของประเทศสมาชิก ดังนั้นในการแจ้งเตือนภัยและการ สื่อสารเพื่อบรรเทาภัยพิบัติจึงต้องสื่อสารด้วยภาษาไทย เวียดนาม พม่า กัมพูชา ลาว เนื่องจากประชากรส่วน ใหญ่ยังคงใช้ ภาษาประจำชาติในการสื่อสาร ส่งผลต่อการลด อุปสรรคทางการสื่อสารเพื่อให้ความหลากหลายของภาษา เป็นตัวกลางสำคัญในการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง ให้กับประชาชนในแต่ละพื้นที่ของประเทศ อันเป็น การกิจที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน

จากข้อมูลในตารางที่ 1 และ 2 ข้างต้น ผู้วิจัย พบว่าสื่อมวลชนควรคำนึงถึงบทบาทหน้าที่ที่เปลี่ยน ไป กล่าวคือ สื่อมวลชนควรได้รับโอกาสจากรัฐบาล ของประเทศเพื่อให้เกิดการแข่งขันในการเป็นผู้ผลิต เนื้อหา และควรมีการพัฒนาศักยภาพในการนำเสนอ เนื้อหาด้วยความรวดเร็วในการรายงาน สถานการณ์ ภัยพิบัติ รวมทั้งมีความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลที่เป็นจริงและแม่นยำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจสอบ กระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลภายหลังจากที่มี การเปิดประมูลโครงการพัฒนาโครงสร้างและมีการ คัดเลือกประเทศจีนกับประเทศเกาหลีให้เข้ามา

ปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการป้องกัน ภัยน้ำท่วมจากการกักเก็บเงินและอนุมัติโครงการไปแล้ว 2,200 ล้านบาท

นอกจากนี้จะต้องอาศัยหลักการสื่อสารความ เสี่ยงที่จะต้องเชื่อมโยงการทำงานระหว่างรัฐบาล ผู้มี อำนาจใน ท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน องค์กรทางด้าน วิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อม และประชาชนผู้ที่เสี่ยงต่อ การเผชิญหน้ากับความเสียหายภัยพิบัติ โดยแต่ละ หน่วยงานจะมีผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholders) ที่ เข้ามาตกลงหรือกำหนดข้อตกลงร่วมกันในการแก้ไข หรือจัดการความเสี่ยงโดยไม่มีผู้ใดเป็นฝ่ายเสียเปรียบ เพียงด้านเดียว อย่างกรณีน้ำท่วมประเทศไทยที่มีบาง พื้นที่น้ำท่วมสูงเป็นเวลานานในขณะที่พื้นที่ติดกันมี รอยต่อเพียงถนนกันกลายเป็นพื้นที่แห้งไม่มีน้ำท่วม เลย ประชาชนในพื้นที่ด้านหนึ่งได้รับความเดือดร้อน และเสียหายแต่อีกด้านไม่ได้รับความเดือดร้อน แม้ว่า จะมีการเข้ามาช่วยเหลือกันแต่ก็ไม่อาจจะลดทอน ความสูญเสียทางจิตใจได้ อีกทั้งจะต้องวางแผนการ สื่อสารความเสี่ยงให้รอบคอบและเข้าถึงการรับรู้ ความเข้าใจ และการตัดสินใจของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง อย่างโปร่งใสเพื่อให้ยอมรับหลักการตัดสินใจและมี ส่วนในการเพิ่มศักยภาพของผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น โดย การสื่อสารเช่นนี้ไม่จำเป็นต้องอาศัยวิธีการเรียนรู้ แลกเปลี่ยนเพียงเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมการสื่อสาร ในการวางแผน การทดสอบด้วยการประยุกต์ใช้โครงการ ต่าง ๆ รวมทั้งครอบคลุมการสื่อสารเพื่อการประเมินโครงการ และสถานการณ์

องค์กรหน่วยงานที่ได้รับการจัดตั้งทั้งของ รัฐบาล (Government) และไม่ใช่รัฐบาล (NGO) ใน แต่ละประเทศ เพื่อการบริหารจัดการด้านภัยพิบัติจะมี หน้าที่ดำเนินงานแตกต่างกันไปในแต่ละขั้นตอน โดย จะจัดหาข้อมูล (Provider) ที่มีประโยชน์ต่อการ จัดการด้านภัยพิบัติจากเว็บไซต์ รายงาน สัมมนา ประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจากแนวทางปฏิบัติ จริงที่มีประสบการณ์ของบุคลากรในพื้นที่ที่ได้รับภัย พิบัติ (Best Practice in Community Based Learning) เมื่อได้ข้อมูล (Data) ซึ่งเกิดจากการถ่ายทอดจาก ประเทศต่าง ๆ ที่มีพื้นที่ชุมชนประสบความสำเร็จใน การจัดการภัยพิบัติ แล้วผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละองค์กร หรือหน่วยงานจะดำเนินการวิเคราะห์และสังเคราะห์



เพื่อนำไปจัดเก็บ (Storage) ทำเป็นข้อมูลสารสนเทศไว้ในฐานข้อมูลและแบ่งปัน (Sharing) หรือถ่ายทอดออกมาเป็นความรู้ในด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยประเทศสมาชิกหรือผู้ที่เป็สมาชิกในเครือข่ายก่อนจะนำข้อมูลมาถ่ายทอดความรู้ (Knowledge Sharing) และเป็นองค์ความรู้ในทางวิชาการซึ่งบุคลากรรวมทั้งผู้ปฏิบัติงานในแต่ละประเทศได้ไปศึกษาเล่าเรียนจากแต่ละประเทศ ขณะเดียวกันก็มีการแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศโดยมีตัวแทนจากประเทศต่าง ๆ ที่ได้รับการความเดือดร้อนจากภัยพิบัติ และสามารถบริหารจัดการภัยพิบัติได้มาเป็นผู้แลกเปลี่ยนประสบการณ์ร่วมกันในเวทีนานาชาติ โดยส่วนใหญ่จะดำเนินการจัด โดยองค์กรระหว่างประเทศ อาทิ UN-ESCAP, ADPC, WMO, Typhoon Committee เป็นต้น

ข้อมูลและความรู้ทั้งหมดจะได้รับการถ่ายทอดกันไปมาตามการแบ่งกลุ่มอบรม สัมมนา หรือเผยแพร่ในแต่ละ ภาคส่วนของสังคม อาทิ ภาครัฐบาล ภาคเอกชน ภาคสื่อสารมวลชน เพื่อให้ทั้ง 3 ภาคส่วนดังกล่าวมีการจัดสรรและส่ง ทรัพยากรการสื่อสาร (Allocate) ผ่านการทำหน้าที่ในการแพร่กระจายความรู้ (Disseminate) ไปยังประชาชนหรือมวลชน ทั้งนี้การจัดอบรม สัมมนา และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องให้กับสื่อมวลชน เพื่อให้สื่อมวลชนเข้าใจเนื้อหาที่เป็นจริง และสามารถถ่ายทอดไปสู่สาธารณะได้อย่างถูกต้อง สื่อมวลชนกับการสื่อสารภัยพิบัติ

วิธีการสื่อสารไปยังประชาชนนั้นจะต้องคำนึงถึงความถูกต้องของข้อมูล ความจริงของข้อมูล ความแม่นยำของ ข้อมูลในตัวผู้ส่งสาร (Sender) ที่มีความน่าเชื่อถือ มีบุคลิกที่น่าเชื่อถือ ได้รับการยอมรับจากสังคมหรือเป็นตัวแทนของประชาชนที่มีอำนาจสูงสุดในการรับผิดชอบและตัดสินใจสั่งการหรือบริหารจัดการอย่างเป็นธรรม ผ่านช่องทาง และมีเนื้อหาที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย

กลุ่มเป้าหมายแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ

1) กลุ่มเป้าหมายระดับก่อนเกิดภัยพิบัติ ซึ่งมีทั้งกลุ่มเป้าหมายที่เสี่ยงต่อภัยพิบัติ และกลุ่มผู้รับสารกลุ่มเป้าหมายหรือกลุ่มผู้รับสารทั่วไป

2) กลุ่มเป้าหมายระหว่างเผชิญหน้ากับภัยพิบัติ ซึ่งครอบคลุมกลุ่มผู้ประสบภัยและไม่ประสบภัย และ

3) กลุ่มเป้าหมายหลังเกิดเหตุภัยพิบัติที่ครอบคลุมผู้ที่ควรได้รับการเยียวยาและผู้ช่วยเหลือเยียวยาทั่วไป โดยจะต้องคำนึงถึงการออกแบบสาร (Message) ให้มีขนาดสั้น กระชับ ได้ใจความครอบคลุม และสามารถเปลี่ยนพฤติกรรมผู้รับสารได้ทันที อีกทั้งยังจะต้องมีการเชื่อมโยงหมายเลขที่อยู่สามารถติดต่อระหว่างกันที่ถูกต้องอย่างรวดเร็ว สถานที่ให้ผู้ประสบภัยได้รับการช่วยเหลือและเยียวยาอย่างทันท่วงที

การสื่อสารเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัตินี้ ท่วมที่ดีต้องระมัดระวังในเรื่องความเหลื่อมล้ำของเทคโนโลยีการสื่อสาร (Digital divide) และการมีข้อมูลสารสนเทศมากเกินไป (Information Overload) จนอาจจะนำไปสู่ความสับสน ของผู้รับสารได้ โดยต้องเข้าใจว่าผู้ประสบภัยไม่สามารถเปิดรับสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อที่อาศัยไฟฟ้าได้ แต่อาจจะรับส่ง ข้อมูลจากมือถือได้ไม่เกินหนึ่งหรือสองวัน โดยช่องทางที่ดีที่สุด คือ การสื่อสารระหว่างบุคคล นอกจากนี้จะต้องพิจารณา กลุ่มประชาชนทั่วไปที่คอยติดตามสถานการณ์และสามารถเข้าถึงข้อมูลและสามารถดำเนินการช่วยเหลือได้ในทางอื่น ๆ ที่อาศัยสื่อใหม่หรือการสื่อสารผ่านเว็บไซต์ หรืออินเทอร์เน็ต (Website/Internet) โทรศัพท์เคลื่อนที่ (Mobile) ได้ตลอดเวลาให้กลายเป็นผู้ประสานงานต่อในระดับพื้นที่ (ที่อยู่ใกล้เคียงกัน) ในลักษณะอาสาสมัคร

นอกจากนี้ควรมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการนำเสนอเนื้อหาพยากรณ์อากาศให้เหมาะสมทั้ง ภาษา ความสดใหม่ของเนื้อหาซึ่งไม่จำเป็นต้องมีสถิติของผู้ดำเนินรายการมากหรือไม่ต้องมีการใช้คอมพิวเตอร์ในการออกแบบกราฟิกมาก และควรสร้างเนื้อหาผ่านช่องทางการสื่อสารใหม่ อาทิ โปรแกรมประยุกต์บนมือถือ (Application) ข้อความ ขนาดสั้น (SMS) ความยาว 160 ตัวอักษรต่อหนึ่งหน้ามือถือ เป็นต้น เพื่อให้สอดคล้องกับพฤติกรรม และความเปลี่ยนแปลงในการเปิดรับสื่อของประชาชนในปัจจุบัน ปรับวิธีการนำเสนอให้ดูมีสีสันน่าสนใจมากขึ้นแต่ไม่จำเป็นต้องเน้นกราฟิก โดยจะต้องกำหนดขอบเขตของการพยากรณ์ให้เล็กลงและส่งตรงไปยังพื้นที่นั้น ๆ



ได้ ซึ่งรายการพยากรณ์อากาศทางโทรทัศน์ สามารถดำเนินการให้หลากหลายได้เมื่อปรับเทคโนโลยี การถ่ายทอดเข้าสู่ระบบดิจิทัล เพราะสามารถสร้างช่องทางการสื่อสารย่อย ๆ ได้มากกว่าระบบอนาล็อก

อย่างไรก็ตามวิธีการที่ดีที่สุดในการสื่อสารเพื่อช่วยเหลือเหยี่ยวผู้ประสบภัยที่เหมาะสมที่สุด คือ การสื่อสารระหว่างบุคคล โดยจะต้องคำนึงถึงผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในท้องถิ่นที่จะเป็นผู้สื่อสารสั่งการและให้ข้อมูลที่ถูกต้องแม่นยำแก่ประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งจะต้องเข้าถึงข้อมูลที่ได้รับการกลั่นกรองมาแล้วอย่างดี นอกจากนี้ประชาชนในพื้นที่ควรได้รับการอบรมให้สามารถดูแลรักษาตัวอย่างเองจากภัยพิบัติก่อนที่จะรอรับความช่วยเหลือจากส่วนกลางที่อาจจะมีเรื่องของระยะทางและเวลาเป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

กล่าวโดยสรุป การรวมตัวทางด้านการเมือง เศรษฐกิจระหว่างประเทศนั้นเพื่อที่จะทำให้สามารถอยู่รอดจากภัย สงคราม และดำรงประเทศให้อยู่รอดภายใต้การเข้ามาของอำนาจทุนนิยมเศรษฐกิจระดับโลก โดยอยู่ในรูปแบบการทำงานของโลกาภิวัตน์ การสร้างสังคมเครือข่ายเป็นสิ่งสำคัญอย่างมาก และเมื่อเทคโนโลยีสารสนเทศได้เข้ามามีบทบาทสำคัญ ในการสร้างสังคมเครือข่าย การจัดการภัยพิบัติระหว่างประเทศอาจจะมีข้อจำกัดหลายอย่างซึ่งเมื่อได้ทำการศึกษา ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับระหว่างประเทศแล้ว ผู้วิจัยพบว่าการสื่อสารด้านภัยพิบัตินั้นสอดคล้องกับ ทฤษฎีสารสนเทศที่คาสเทลล์ (Castell, 1998) อธิบายเรื่องของสังคมเครือข่ายว่าส่งผลต่อการทำให้เกิดผลผลิตของเครือข่าย อำนาจและประสบการณ์เกิดลักษณะของการเป็นพลเมืองโลก (Global Citizenship) โดยไม่มีเรื่องของสภาพทางภูมิศาสตร์ วัฒนธรรม การเมือง เศรษฐกิจ และส่งผลให้การเมือง วัฒนธรรม และสังคมเป็นหนึ่งเดียวกันทั่วโลก นอกจากนี้เครือข่าย สังคมเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารและการสื่อสารให้อยู่ในรูปแบบเดียวกัน และรูปแบบดังกล่าวทำให้ระบบเศรษฐกิจเป็นหนึ่งเดียวกันทั้งในระดับภูมิภาค เมือง องค์กร วิชาการศึกษา สถานที่ทำงาน และแรงงาน ที่มีทั้งความยืดหยุ่นเป็นเครือข่าย ชั่วคราว ปราศจากเวลา ปฏิทิน และโซนของเวลาที่แตกต่างกัน

ความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและควบคุมการไหลของข้อมูลข่าวสารได้อย่างมีประสิทธิภาพนำไปสู่การทำให้เกิดอำนาจและสร้างการไว้อำนาจให้เกิดกับผู้อื่น ข้อมูลด้านการบริหารจัดการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction Management) จึงกลายเป็นชุดข้อมูลที่มีมูลค่านำไปสู่การสร้างข้อเสนอเพื่อข้องบประมาณในการดำเนินโครงการจัดสรรความรู้ (Training, Seminar, Conference) หรือเป็นการสร้างชนชั้นในการเข้าถึงชุดความรู้ 2 ชนชั้น คือ ชนชั้นปัญญาชน (Intellectual Society) และชนชั้นชุมชน (Community Society)

1) ชนชั้นปัญญาชน ประกอบไปด้วยนักวิชาการทางวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ ภูมิศาสตร์ อุทกศาสตร์ นิติศาสตร์ สิ่งแวดล้อม ที่ได้รับการถ่ายทอดความรู้เพื่อการจัดการปัญหาภัยพิบัติธรรมชาติด้วยวิทยาศาสตร์และการทดลอง จากนั้นจะทำการถ่ายทอดความรู้ให้กับผู้ที่ได้รับการยอมรับว่ามีความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์พื้นฐานและภาษาอังกฤษ เป็นผู้นำทางด้านการวิจัยและการถ่ายทอดนวัตกรรมการบริหารจัดการอุทกศาสตร์ไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ในชุมชนแต่ละประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่จะเน้นเรื่องของการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างได้แก่ การสร้างเขื่อน สร้างทางน้ำ (Floodway) การสร้างฝายชะลอน้ำ (Dike/Dam) เป็นต้น

นอกจากนี้ยังทำให้ วิกฤต (Crisis) กลายเป็นโอกาสในการแสวงหาเงินทุนจากการใช้มาตรการกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structure Measurement) คือการกู้เงินจากธนาคารโลก (World Bank) ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งอาเซียน (ADB) หรือแหล่งเงินทุน JICA, KOICA ในรูปแบบเงินบริจาค อันเป็นเงินที่ได้มาจากการหลีกเลี่ยงเสียภาษีขององค์กรธุรกิจระหว่างประเทศ (International Cooperation) ที่ดำเนินกิจกรรมอันเป็นการทำลายสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติ และใช้วิธีการบริจาคเงินเพื่อสร้างภาพลักษณ์ขององค์กร หรือที่เรียกว่ากลยุทธ์ Forgiveness Money ไม่เพียงเท่านั้น ช่องทางการสื่อสารผ่านระบบสื่อมวลชน (Mass media) ได้กลายเป็นตัวกลาง (Agent) หรือช่องทางสำคัญในการระดมทุน (Raise Fund) ขณะเดียวกันหน่วยงานไม่แสวงหาผลกำไร (Non-Government) และหน่วยงานของรัฐบาล (Government)



ทั้งหน่วยงานวิจัยและสถาบันฝึกอบรม สถาบันการศึกษาต่างก็นำเอาความเสียหายของประชาชนไปเป็นบทเรียนในการหา แหล่งเงินทุนสนับสนุนในการสร้างนวัตกรรมทางความรู้ และมีเพียงส่วนน้อยที่จะนำเงินที่ได้มาไปเยียวยาประชาชน หรือจัดสรรพื้นที่อยู่อาศัยใหม่ไม่ให้อยู่บนเส้นทางรถไฟของน้ำ หรือใช้วิธีการแก้ปัญหาการกักตัวของน้ำท่วมอย่างจริงจัง

จะเห็นได้ว่าผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholders) ดังกล่าว ต่างก็แสวงหาข้อมูลสารสนเทศ และพยายามที่จะเข้าถึงสื่อทุกประเภท เพื่อให้ทราบทิศทางการไหลเวียนข่าวสารผ่านระบบเครือข่ายซึ่งมีความง่ายเร็ว และทันต่อสถานการณ์ทุกช่วงเวลา หรือ ‘Black holes of information capitalism’ อันนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางเทคโนโลยี (Digital Divide) ระหว่างประชาชนในเขตเมืองและเขตชนบท เพราะระดับการเข้าถึงและการครอบครองเทคโนโลยีสารสนเทศใช้ในปัจจุบันยังคงมีช่องว่างไม่เพียงเท่านั้นปัญหาด้านความเท่าทันข้อมูลข่าวสาร (Information Literacy) ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่ง ที่ยังคงเกิดขึ้นกับคนส่วนใหญ่ที่ได้รับการศึกษา ได้รับการศึกษาน้อย แต่รับข้อมูลข่าวสารมาก (Information Overload) อย่างขาดวิจารณญาณ อันเป็นผลพวงจากพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่ขยายช่องว่างระหว่างคนมีและคนไม่มี (Have or Have Not) กลายเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ช่องว่างของการครอบครองเทคโนโลยีในคนสองกลุ่มขยายออกจากกันมากขึ้นอีกด้วย

การไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างเท่าเทียมกัน (Information Poor) การเข้าใจในสารสนเทศ และการเข้าถึงสารสนเทศได้น้อยย่อมส่งผลกระทบต่อ การบรรเทาความรุนแรงของภัยพิบัติในกลุ่มคนที่มีหลายระดับความรู้ ไม่เพียงเท่านั้นการไม่สามารถแสดงออกของภาษา ทักษะการใช้ภาษา และการเข้าใจความหมายของภาษาแตกต่างกันย่อมส่งผลต่อการเปิดรับข้อมูลข่าวสารต่างกัน มูลค่าของข้อมูลข่าวสารที่มีความแม่นยำ ถูกต้อง เชื่อถือได้ ผ่านการวิเคราะห์จำแนก และสามารถพยากรณ์คาดเดาเหตุการณ์ในอนาคตได้ กลายเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างมูลค่าให้กับ ข้อมูลข่าวสาร (Wealth of Information) อย่างชัดเจน

ขณะเดียวกันการเชื่อมโยงกันในสังคมเครือข่าย (Interactive or Non-interactive) ที่หากมีระดับความเข้มข้น ในการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน เครือข่ายการสื่อสารสังคม (Social Media Network) ย่อมจะส่งให้มูลค่าของความน่าเชื่อถือและความถูกต้องแม่นยำในการทำนายหรือคาดการณ์ข้อมูลเกี่ยวกับภัยพิบัติ เช่น น้ำท่วม นั้นมีมูลค่าสูงขึ้น และมีผลกระทบต่อกระบวนการตัดสินใจของปัจเจกบุคคลที่กำลังเผชิญหน้ากับภัยพิบัติในเวลานั้น ๆ

ลักษณะของการสื่อสารภัยพิบัติน้ำท่วมที่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น ข้อมูลจะต้องมีความน่าเชื่อถือได้ (Reliability) มาจากแหล่งข้อมูลที่เป็นที่ยอมรับอย่างเป็นทางการโดยมีการดำเนินงานด้านการสื่อสารเพื่อการจัดการน้ำ อย่างเป็นระบบ มีการตรวจสอบข้อมูลและเผยแพร่ข้อมูลอย่างถูกต้องเหมาะสม มาจากแหล่งข้อมูลที่มีความหลากหลาย (Diversity) จำนวนมากเพียงพอที่จะใช้อ้างอิงอย่างถูกต้อง เป็นกลางและรวดเร็ว เนื่องจากภัยพิบัติที่รุนแรงจะมีช่วงเวลา ในการเกิดขึ้น การเตรียมการมีเวลาจำกัดในการรับส่งข้อมูลข่าวสารผ่านเทคโนโลยีการสื่อสารที่ทันสมัยเพื่อให้ทันต่อ การบรรเทาความเดือดร้อนให้กับประชาชน

สิ่งที่ควรตระหนักของการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในการทำงานด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติซึ่งต้องแข่งกับเวลาอันสั้น คือ กระบวนการในการแปลงข้อมูลดิบ (Data) เพื่อให้เป็นข้อมูลข่าวสาร (Information) ทั้งข้อมูล เตือนภัยที่สามารถคาดการณ์พยากรณ์อากาศด้วยภาษาที่ง่ายเนื้อหาครอบคลุมความต้องการอยากรู้และสื่อสารเข้าถึงกลุ่ม เป้าหมายที่มีอย่างหลากหลายหรือให้ตรงกับกลุ่มผู้รับสารเฉพาะ

ประสิทธิผลของการสื่อสารที่สำคัญที่สุด คือ จะต้องทำให้เกิดความตระหนักในการลดทอนความเสี่ยงภัยน้ำท่วม ด้วยตนเองของประชาชนแต่ละคน โดยต้องมีระบบและกลไกในการพัฒนาทั้งตัวบุคคล เนื้อหา ความร่วมมือกับช่องทาง การสื่อสาร เพื่อให้เข้าถึงผู้รับสารได้อย่างทั่วถึงและเหมาะสมกับความหลากหลายของกลุ่ม ไม่เพียงเท่านั้นรัฐบาลจะต้องทำการเชื่อมโยงความน่าเชื่อถือของข้อมูลผ่านกิจกรรมเชื่อมสัมพันธ์กับสื่อมวลชนและการอบรม โดย



หน่วยงานของรัฐบาล จะต้องมียกเว้นหน่วยงานเดียว ซึ่งไม่ใช่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ชั่วคราว หรือเป็นเพียงคณะกรรมการที่มาจากหลาย หน่วยงานเพราะ ยังคงทำให้เกิดความสับสนในการแจ้งเตือนภัยเช่นเดิม

ข้อเสนอแนะ

6.1 ควรเลือกกรณีศึกษาในประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะในประเทศที่ยังไม่ได้พัฒนาอุตสาหกรรม มาก เช่น สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ประเทศเมียนมาร์ ประเทศกัมพูชา

6.2 ควรจัดให้มีรายการพยากรณ์อากาศในแต่ละภูมิภาค โดยให้ศูนย์ข่าวภูมิภาคดำเนินการออกอากาศ จากนักข่าวในพื้นที่ มากกว่าจะให้มีการพยากรณ์อากาศรายการเดียวแต่รายงานทั้งประเทศ เพราะจะทำให้ข้อมูล ไม่น่าสนใจและใช้เวลาในการรายงานนานเกินไปจนไม่สามารถดึงดูดความสนใจของผู้ชมไว้ได้แม้ว่าจะทำรายการให้มีลูกเล่น หรือสีสันมากขึ้นก็ตาม

6.3 ควรมีการติดตามกระบวนการและผลของการดำเนินการศูนย์บัญชาการเดียว (Single Command) ของรัฐบาลในประเทศไทยถึงประสิทธิผลหรือนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขต้นเหตุแห่งปัญหาน้ำท่วม หรือปัญหาการบริหาร จัดการน้ำท่วมอย่างแท้จริง

6.4 ควรมีการศึกษาพื้นที่อื่น ๆ ในประเทศฟิลิปปินส์ที่เผชิญหน้ากับปัญหาความแปรปรวนของสภาพอากาศ และเกิดน้ำท่วมตลอดทุกปีเพิ่มเติม

บรรณานุกรม

- ทวิดา กมลเวชช (2552) ศาสตร์ด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ. รัฐศาสตร์สาร. มปท (3), 341–382.
- ทวิดา กมลเวชช (2554) มหัทศจรยอุตกภัยแบบไทยไทย. วารสารสถาบันพระปกเกล้า. 9(3), 20–38.
- พัลลภ กฤตยานวัช. (ไม่ปรากฏ). 10 Worst flood in history: The World's Worst Floods By Death Toll, List of natural disasters by death toll. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2555 จาก <http://www.armageddononline.org/>.
- ADPC Community – Based. Disaster risk management and the media. Bangkok 2006.
- Retrieved May 2012 from <http://www.adpc.net/pdrsea/pubs/pdrseamediakit.pdf>.
- AHA Centre, Progressive Report on March – July 2012. ACDM 20th Meeting in Bangkok 2012.
- Alexander, David. (1999) **Natural disasters**. UK: Kluwer Academic Publisher, London.
- Chung, Gunhui (Ph.D), Korean Institute of Construction Technology report, unpublished June 2012.

เพื่อให้เห็นมิติอื่น ๆ เช่น เหตุการณ์ภัยพิบัติรุนแรง ในปี 2013 ที่เกิดจากพายุไต้ฝุ่น

6.5 ข้อเสนอแนะสำหรับการจัดสรรงบประมาณ ควรมีการกำหนดแนวทางการใช้เงินให้สามารถช่วยเหลือประชาชนได้อย่างทั่วถึงมากกว่าการกำหนดนโยบายการใช้เงินเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานและบุคลากรของรัฐ เช่น การดูงาน การสัมมนา ซึ่งทำเป็นประจำทั้งงบประมาณส่วนนี้สามารถนำไปจัดสรรให้กับผู้ประสบภัย ในการซ่อมแซมบ้านพักอาศัยและชุดเซียงสิ่งเสียหาย

6.6 ข้อเสนอแนะสำหรับการย้ายที่พักอาศัยของประชาชนให้ออกจากพื้นที่น้ำท่วมถึง โดยรัฐบาล จะต้องช่วยเหลือออกเป็นกฎหมายบังคับการใช้ที่ดิน และให้เจ้าของหมู่บ้านจัดสรรมีส่วนในการจัดหาบ้านพักหลังใหม่ให้กับ ประชาชนที่อาศัยอยู่บนเส้นทางน้ำ

6.7 รัฐบาลและสื่อมวลชนควรสนับสนุนให้มีการวิจัยในประเทศไทย และนำผลการวิจัยทั้งหมดไปใช้ประกอบพิจารณาในเชิงนโยบายและปรับกระบวนการตัดสินใจในการบริหารจัดการประเทศและบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารใหม่ เนื่องจากเทคโนโลยีการสื่อสารได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเรียนรู้ เข้าถึงข้อมูลอย่างเท่าทัน ไม่เช่นนั้นแล้วทั้งรัฐบาล และสื่อมวลชนจะไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนเพราะยังคงบริหารจัดการปัญหาน้ำท่วมผิดพลาดซ้ำรอยเดิม



- ESCAP. **Enhancing connectivity to disaster – affected communities through the innovative use of information and communications and space technologies for disaster risk reduction. committee on disaster risk reduction.** 1st Session, 25 – 27 March 2009. Bangkok, Thailand. Retrieved 26 January 2012 from http://www.unescap.org/idd/events/cdrr-2009/CDR_5E.pdf.
- Fischhoff, B, Lichtenstein, S, Slovic, P, Derby, S. L. and R. L. Keeney (1981) **Acceptable risk.** New York: Cambridge University Press.
- Greg Bankoff (2003) **Cultures of disaster: society and natural hazards in the Philippines** London: Routledge Curzon.
- Hamid Mowlana (1997) **Global information and world communication**, 2nd edition, London: Sage Publication.
- Jérôme Blindé (2005) **Toward knowledge societies**; UNESCO Publishing: UNESCO World Report, Paris (FRANCE).
- Interviewed Sanjay K. Srivastava on 25th April 2012, position: regional advisor on disaster risk reduction, information, communications technology and disaster risk reduction division, United Nations ESCAP.
- Joseph R. Dominick. (1990). **The dynamics of communication.** New York: McGraw Hill Publishing.
- Kamolvej, T. (2005). **The integration of intergovernmental coordination and information management in response to immediate crises.** A Dissertation Ph.D., University of Pittsburg, PA, USA.
- Kates, R.W. (1962). **Hazard and choice of perception in flood plain management**, Chicago: Department of Geography, University of Chicago.
- Michael K. Lindell and Ronald W. Perry (2004) **Communicating environmental risk in multiethnic communities**, USA: Sage Publications.
- Mileti, D. S. and J. H. Sorensen (1988) Planning and implementing warning systems, **Mental health response to mass emergencies**, M. Lystad (ed.), 331 – 45. NY: Brunner–Mazel.
- Mitroff, I. Ian and Anagnos Gus (2001). **Managing crises before they happen.** NY: Amacom American Management Association.
- Mitroff, I. Ian and Alpaslan, C. Murat. (2003) **Crisis leadership: planning for unthinkable.** NY: John Wiley.
- Office of Water Management and Hydrology Royal Irrigation Department, Thailand. **Thailand country report flood 2011.** Retrieved 20 February 2012 from <http://www.worldbank.org/en/country/thailand>.
- Otto Lerbinger (2012) **The crisis manager: facing disasters, conflicts, and failures** (2nd Edition) New York: Routledge.
- Palenchar, Michael J. and Heath, Robert L. (2008) **Strategic issues management: organizations and public policy challenges.** UK: Sage Publication.
- Ray Eldon Hiebert and Sheila Jean Gibbons. (1999) **Exploring mass media for a changing world.** USA: Lawrence Erlbaum Associates.



- Stanley J. Baran and Dennis K. Davis. (2002) **Mass communication theory; Foundations, ferment, and future**. Canada: Wadsworth Thomson
- Stephen W. Littlejohn (1996) **Theory of human communication**. United State: Wadsworth Publishing Company.
- Palenchar, M. (2005). Risk communication. Heath, R. (Ed.), **Encyclopedia of public relations**. Thousand Oaks, CA: Sage Publication. 752-755.
- Perry, R.W., Lindell, M.K., and Greene, M. (1982a). Crisis communications: Ethnic differential in interpreting and acting on disaster warnings. **Social behavior and personality**. (10) 97–104.
- Schipper, L. and M. Pelling. (2006) Disaster risk, climate change and international development: Scope for, and challenges to, integration. **Disasters**. (30) 19–38.
- Susan Ramos. **Report in South East Asia flood risk reduction forum**. ESCAP. Retrieved 20 February 2012 from www.escap.org.
- The OFDA/CRED. **International disaster database**. Retrieved 26 January 2012 from www.emdat.net.
- Turner, B.A. (1976) The development of disaster: a sequence model for the analysis of the origin of disasters. **Sociological Review** 24, 753-74.