

การบูรณาการการจัดการภัยพิบัติในยุค 4.0

Integrated of disaster management in the 4.0

ทศพล อัครพงษ์ไพบูลย์¹ เพ็ญศรี ฉิรินัง² อรุณ รักธรรม³ และสมพร เพื่องจันทร์⁴

Tossapon Akkarapongpaiboon¹ Pensri Chirinang²

Arun Raktham³ and Somporn Fuangchan⁴

¹ นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

^{2, 3, 4} อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

E-mail: tossapon.akk@rmutr.ac.th, pensri.chi@rmutr.ac.th, arun.rak@rmutr.ac.th, somporn.fua@rmutr.ac.th

บทคัดย่อ

บทความวิชาการเรื่อง การบูรณาการการจัดการภัยพิบัติในยุค 4.0 เป็นการอภิปรายประเด็น การบูรณาการในการจัดการภัยพิบัติ ระยะก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังเกิดภัย โดยใช้เทคโนโลยีเข้าช่วยเพื่อให้ตอบสนองนโยบาย ไทยแลนด์ 4.0 โดยนำแนวคิดทฤษฎีต่างๆ มาร่วมวิเคราะห์ประกอบด้วย แนวคิดการจัดการภัยพิบัติ แนวคิดการบริหารสาธารณสุขแนวใหม่ แนวคิดการบริหารจัดการ แนวคิดการบูรณาการ โดยนำแนวคิดทฤษฎีต่างๆ มาประยุกต์ใช้กับการจัดการภัยพิบัติได้ และสามารถปรับแนวทางการปฏิบัติงานด้านภัยพิบัติให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงกับกระแสโลกและภัยพิบัติที่ยังทวีความรุนแรงมากขึ้นตามแนวการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของโลกนั้นถือว่าเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการในหลายด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ภัยธรรมชาติต่างๆ ด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติในปัจจุบันจึงควรปรับเปลี่ยนจากแนวทางการปฏิบัติแบบเดิมให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงเพื่อการบริหารจัดการที่ดีมากยิ่งขึ้น โดยใช้เทคโนโลยีเข้ามามีส่วนในการบริหารจัดการภัยพิบัติ พัฒนา ให้ความรู้ แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านภัยพิบัติ ให้มีความรู้ความเข้าใจในการใช้เทคโนโลยีและอุปกรณ์ รวมถึงการปรับเทคโนโลยีให้เข้ากับการปฏิบัติงานของบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านภัยพิบัติด้วย อันจะเป็นการช่วยลดขั้นตอนการทำงาน เพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน และที่สำคัญคือเป็นการลดความสูญเสียชีวิต และทรัพย์สิน ของประชาชนได้อีกทางหนึ่งด้วย

คำสำคัญ: การจัดการภัยพิบัติ การป้องกันภัยพิบัติ การปฏิบัติงานช่วงเกิดภัยพิบัติ การบูรณะฟื้นฟู

Abstract

The academic article titled “Disaster Management Integration in Era 4.0” discusses issues on pre-, mid-, and post-disaster disaster management integration using technological facilitation in response to the Thailand-4.0 Policy. Theoretical concepts (e.g., Disaster Management New Public Service, Management, and Integration) were incorporated into the analysis. As these theoretical concepts were applied in disaster management, it was possible to adapt disaster-management operations based on disaster management concepts to address changing global trends where disasters are becoming increasingly extreme. Such global dynamics are considered influencing factors of management in many areas, including economies, societies, and natural disasters. Hence, for more optimal management, conventional practices within the current disaster management should be transformed to respond more effectively to changes. In managing disasters, the transformation should involve technology when developing and educating employees on disaster-management duties so that they are equipped with adequate knowledge and understanding to operate relevant technological solutions and equipment. Furthermore, technology should be applied to disaster-management operations so that operational steps could be decreased, work efficiency could be enhanced, and more importantly, public fatality and losses of properties could be partially prevented.

Keywords: Disaster management, Disaster prevention, Operations during a disaster, Restoration

บทนำ

ในปัจจุบันได้มีการเกิดภัยพิบัติบ่อยครั้งมากขึ้นและในแต่ละครั้งที่เกิดภัยนั้นได้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นซึ่งภัยที่เกิดขึ้นนั้นมีทั้งเกิดขึ้นตามฤดูกาลและฉับพลันซึ่งการเกิดภัยแต่ละครั้งนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน สิ่งแวดล้อม และยังส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่และวิถีชีวิตของประชาชน รวมถึงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมด้วย ประเทศไทยถือว่าไม่ได้เป็นประเทศที่จะต้องเผชิญภัยพิบัติอย่างรุนแรงเหมือนประเทศอื่น แต่ประเทศไทยได้มีภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติตามฤดูกาล ซึ่งภัยพิบัตินั้นอยู่ในขอบเขตที่สามารถจัดการได้ โดยการเกิดภัยพิบัติแต่ละครั้งนั้นประชาชนได้เรียนรู้โดยใช้ประสบการณ์และภูมิปัญญาท้องถิ่นมาประยุกต์รับมือกับภัยพิบัติ ส่งผลให้สามารถปรับตัวให้อยู่ร่วมกันกับความแปรปรวนของธรรมชาติตามฤดูกาลได้เป็นอย่างดี เช่น การปลูกบ้านใต้ถุนสูงในภาคกลาง การทำเกษตรโดยใช้พันธุ์พืชที่ทนต่อสภาพอากาศ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงการปรับตัวของประชาชนเมื่อเผชิญภัยพิบัติที่ไม่รุนแรง (ทิพย์ชัย ทิพย์ฤทธิ์, 2557) ที่ผ่านมามีประเทศไทยต้องพบกับภัยพิบัติที่มีความรุนแรงมากขึ้น ซึ่งการเกิดภัยพิบัติในแต่ละครั้งได้ส่งผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน ระบบเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและประชาชน โดยตรง เช่น การเกิดคลื่นยักษ์สึนามิเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม พุทธศักราช 2547 เนื่องจากเกิดแผ่นดินไหวใต้ทะเลขนาด 9.3 ตามมาตราริกเตอร์ บริเวณหมู่เกาะสุมาตรา ได้ส่งผลให้เกิดความเสียหายรุนแรงใน 11 ประเทศ โดยในประเทศไทยจังหวัดชายฝั่งทะเลอันดามันได้แก่จังหวัด พังงา กระบี่ ระนอง ภูเก็ต ตรัง และ สตูล ได้รับผลกระทบโดยมีผู้เสียชีวิตและผู้สูญหายจำนวน 8,212 คน มูลค่าความเสียหายในระบบเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมากกว่า 3 หมื่นล้านบาท (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2556)

การเกิดอุทกภัยเมื่อปีพุทธศักราช 2554 นับว่าได้เป็นภัยพิบัติที่มีความรุนแรงและสร้างความเสียหายอันดับต้นๆของประเทศไทย ด้วยมูลค่าความเสียหายในการเกิดภัยพิบัติเมื่อปีพุทธศักราช 2554 สูงถึง 23,839 ล้านบาท (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2556) และแผ่นดินไหวพื้นที่จังหวัดเชียงราย เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2557 สามารถวัดแรงสั่นสะเทือนได้ 6.3 แมกนิจูด ซึ่งแม้จะไม่มีผู้เสียชีวิต แต่ก็มีบ้านเรือนประชาชน รวมถึงวัดหลายแห่งในจังหวัดเชียงราย รวมทั้งวัดร่องขุน ซึ่งเป็นวัดชื่อดังที่มีสถาปัตยกรรมและจิตรกรรมอันงดงาม ได้รับความเสียหายจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่เกิดขึ้นครั้งนี้ด้วยเช่นกัน การเกิดอุทกภัยในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ช่วงเดือน กรกฎาคม 2560 ได้สร้างความเสียหายแก่ระบบเศรษฐกิจ รวมถึงวิถีชีวิตของประชาชนเป็นอย่างมาก

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นเราจะเห็นได้ว่าการเกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่ในแต่ละครั้ง จะมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งหากพิจารณาในด้านความมั่นคงการเกิดภัยพิบัตินับว่าเป็นภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ที่ประเทศไทยจะต้องให้ความสำคัญในการป้องกันและลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้น โดยจะต้องสร้างความพร้อมในทุกๆ ด้านที่จะเผชิญกับภัยคุกคามนั้น รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญมากในเรื่องการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งมีการเตรียมความพร้อมเพื่อจัดการกับเหตุการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากภัยพิบัติ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเป็นการบริหารจัดการเชิงรุก ซึ่งมีการเตรียมความพร้อมที่จะรับมือกับภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพโดยมีเป้าหมายเพื่อลดความสูญเสียจากภัยพิบัติให้มากที่สุดและมีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพุทธศักราช 2550 ขึ้นมาโดยบัญญัติให้มีคณะกรรมการทำหน้าที่กำหนดนโยบายในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ และมอบหมายให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานกลางของรัฐ มีหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติของประเทศ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2550) เมื่อประเทศเกิดสถานการณ์ภัยพิบัติขนาดใหญ่ขึ้น การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรวมถึงทรัพยากรต่างๆ ในการดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัย เพื่อให้ลดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินถือว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นหน่วยงานหลัก เนื่องจากมีความพร้อมและถือเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ในการเกิดภัยพิบัติแต่ละครั้งที่ผ่านมามีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบซึ่งก็คือกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งหน่วยงานของรัฐถึงแม้จะมีหน้าที่โดยตรง มีอำนาจ มีสายการบังคับบัญชาชัดเจน แต่ความเป็นทางการจะทำให้เกิดความล่าช้า ในการเข้าให้ความช่วยเหลือ

แก่ประชาชนได้ทุกพื้นที่อย่างทั่วถึงที่ รวมถึงการจัดการต่างๆ ดังนั้นในการเกิดภัยพิบัติแต่ละครั้งของประเทศไทยจึงมีความร่วมมือของหน่วยงานราชการ ทหาร ภาคเอกชน องค์กรสาธารณกุศล รวมถึงอาสาสมัครต่างๆ เป็นกำลังสำคัญ ในการช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนจากภัยพิบัติของประชาชน โดยการปฏิบัติงานเป็นในรูปของการบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วน แนวคิดภัยพิบัติและการจัดการภัยพิบัติ

ภัยพิบัติ (Disaster) หมายถึง เหตุการณ์ที่ไม่เป็นปกติของสิ่งแวดล้อม ส่งผลกระทบรุนแรงต่อการดำรงชีวิตของประชาชน สร้างความเสียหายเป็นวงกว้างต่อประชาชน เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นเกิดจากธรรมชาติหรือมนุษย์เป็นผู้กระทำให้เกิดขึ้น ภัยพิบัติอาจจะเกิดขึ้นได้โดยเฉียบพลัน เกิดขึ้นฉุกเฉิน มีผลกระทบในระยะสั้น หรือเกิดสะสมมาเป็นเวลานานแล้วจึงมีผลกระทบต่อเนื่องยาวนานก็ได้ โดยขึ้นอยู่กับรูปแบบและลักษณะของความผิดปกติที่เกิดขึ้น และประเภทของภัยพิบัติที่เกิดขึ้น (ฉัตรชัย พรหมเลิศ, 2553) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้สรุปประเภทภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในประเทศไทย สามารถสรุปได้ตามประเภทของภัยดังนี้

1. อุทกภัย ประเทศไทยได้ประสบปัญหาอุทกภัยมาเป็นประจำและได้เกิดขึ้นทุกปีซึ่งอาจเป็นภัยพิบัติที่ก่อให้เกิดความเสียหายกับประเทศมากที่สุด โดยมีสาเหตุเนื่องมาจากอิทธิพลอากาศต่ำกำลังแรงพาดผ่านภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียกเหนือ ประกอบกับมรสุมตะวันตกเฉียงใต้พัดปกคลุมทะเลอันดามันและอ่าวไทย ส่งผลให้มีฝนตกหนักและเกิดน้ำท่วมในหลายจังหวัด ในระยะหลังที่ผ่านมาปัญหาด้านอุทกภัยได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นและมีมูลค่าความเสียหายเพิ่มมากขึ้น

2. วาตภัย เป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่มีผลกระทบต่อพื้นที่ กว้างขวางซึ่งความเสียหายมักจะแปรผันตามความรุนแรง เมื่อพายุมีกำลังแรงในชั้นดีเปรสชัน จะส่งผลให้เกิดฝนตกหนัก และเกิดอุทกภัย ซึ่งหากพายุมีกำลังแรงขึ้นจนก่อตัวเป็นพายุไซร่อน หรือพายุไต้ฝุ่น ซึ่งก่อให้เกิดภัยหลายด้านพร้อมกัน มั่นอันตรายและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นรุนแรงทำให้ประชาชนเสียชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก

3. ดินโคลนถล่ม ปัจจุบันเกิดดินโคลนถล่มในประเทศไทยบ่อยครั้งขึ้น ซึ่งในการเกิดแต่ละครั้งเริ่มทวีความรุนแรงมากขึ้น ภัยที่เกิดจากดินโคลนถล่ม มีสาเหตุหลักๆมาจากพฤติกรรมของมนุษย์ เช่น การตัดไม้ทำลายป่า การทำเกษตรกรรมในพื้นที่ลาดชัน เป็นต้น

4. ภัยแล้ง การที่ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม การขาดแคลนน้ำจึงส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม จากสภาพอากาศในปัจจุบันส่งผลให้ในพื้นที่ตอนบนของประเทศมีปริมาณฝนตกน้อยลง และปริมาณน้ำในเขื่อนและอ่างเก็บน้ำมีปริมาณไม่เพียงพอสำหรับประชาชนในการใช้อุปโภคบริโภคและการทำเกษตรกรรม

5. คลื่นสึนามิ ภัยจากคลื่นสึนามิเป็นภัยพิบัติที่มีความรุนแรงมาก และเกิดความเสียหายเป็นอันดับต้นๆของประเทศ เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม พุทธศักราช 2547 ได้เกิดแผ่นดินไหวใต้ทะเลขนาด 9.3 ตามมาตราริกเตอร์ บริเวณเกาะสุมาตรา ส่งผลให้เกิดคลื่นสึนามิโดยมี 11 ประเทศในทวีปเอเชียและทวีปแอฟริกาได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงสำหรับประเทศไทยนั้นได้รับผลกระทบจากคลื่นสึนามิใน 6 จังหวัดชายทะเลฝั่งอันดามันได้แก่ พังงา กระบี่ ภูเก็ต ระนอง สตูล และตรัง จากภัยพิบัติดังกล่าวส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตจำนวน 5401 คน มีผู้สูญหายจำนวน 2921 คน มูลค่าความเสียหายประมาณ 14491 ล้านบาท ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวประมาณ 3 หมื่นล้านบาท

6. ภัยหนาว ช่วงเดือนตุลาคมเดือน กุมภาพันธ์ของทุกปีถือว่าประเทศไทยจะเข้าสู่ฤดูหนาว เนื่องจากความกดอากาศสูงจากประเทศจีนแผ่ลงมาปกคลุมประเทศไทย ส่งผลให้เกิดอากาศเย็นโดยเฉพาะบนพื้นที่สูงหรือยอดดอยสูงจะหนาวเย็นมาก ซึ่งส่งผลต่อการใช้ชีวิตประจำวันประชาชน และเกิดโรคระบาด Set โรคติดต่อทางเดินหายใจ โรคไข้หวัดใหญ่ และโรคระบาดในสัตว์ เป็นต้น

7. อัคคีภัยเป็นภัยประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นเป็นประจำ โดยส่วนมากมีสาเหตุจากความประมาท ขาดความระมัดระวังของคน เช่น ไฟลัดวงจร เกิดการระเบิด เป็นต้น

8. ภัยที่เกิดจากแผ่นดินไหวและอาคารถล่ม ที่ผ่านมาในประเทศไทยยังไม่มีงานเหตุแผ่นดินไหวขนาดใหญ่ มีเพียงการเกิดแผ่นดินไหวขนาดปานกลางในพื้นที่ภาคเหนือ โดยมีขนาด 5.6 มาตราริกเตอร์ เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2518 ในพื้นที่อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก ได้เกิดแผ่นดินไหวในพื้นที่ภาคตะวันตก ขนาด 5.9 มาตราริกเตอร์ เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2526 บริเวณ

แนวรอยเลื่อนศรีสวัสดิ์ อำเภอสรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี และในพื้นที่ภาคตะวันตกและภาคเหนือมีเหตุแผ่นดินไหวที่สามารถรู้สึกได้ปีละประมาณ 6-7 ครั้ง โดยผลกระทบที่เกิดขึ้นจากเหตุแผ่นดินไหวส่งผลกระทบให้เกิดความเสียหาย ต่อสิ่งก่อสร้าง อาคาร บ้านพักอาศัย

การจัดการภัยพิบัติ หมายถึง กระบวนการ ที่ดำเนินการเพื่อลดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน โดยมีการแบ่งกระบวนการออกเป็น 3 ระยะของช่วงเวลาการจัดการภัยพิบัติ ได้แก่ ระยะก่อนเกิดภัย ระยะขณะเกิดภัย และระยะหลังเกิดภัย โดยแต่ละช่วงเวลามีการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของช่วงเวลานั้นๆ

ระยะก่อนเกิดภัย หมายถึง การดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อเป็นการป้องกันและลดโอกาสในการเกิดภัยพิบัติหรือลดผลกระทบของการเกิดภัยพิบัติได้แก่

1. การป้องกันภัยพิบัติ เป็นการดำเนินการตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัยพิบัติ เพื่อป้องกันผลกระทบจากภัยพิบัติที่อาจจะเกิดขึ้น โดยเป็นการสร้างสิ่งก่อสร้าง หรือกำหนดมาตรการป้องกันภัย โดยมีการวางแผน การจัดทำข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัย ข้อมูลเครือข่ายหน่วยงาน ระบบเฝ้าระวัง การแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า (อุดม เอกตาแสง, 2543)

2. การเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติ เป็นระยะที่ต่อเนื่องจากระยะการป้องกันภัยพิบัติซึ่งระยะการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัตินั้นเป็นระยะที่มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดภัยพิบัติ จากข้อมูลต่างๆคาดว่าจะมีภัยพิบัติเกิดขึ้น โดยระยะการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติจะมีการจัดเตรียมทรัพยากร บุคลากร ระบบสื่อสาร ให้พร้อมเพื่อตอบโต้ภัยพิบัติ และมีการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชาชนและชุมชนในการรับมือภัยพิบัติมีการซ้อมแผนการรับมือภัยพิบัติเพื่อช่วยป้องกันและลดความสูญเสีย ในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

ระยะเกิดภัยพิบัติ เป็นระยะของการดำเนินการการตอบโต้ภัยพิบัติซึ่งจะเป็นการปฏิบัติการทันทีในขณะที่เกิดภัยพิบัติ เพื่อเป็นการลดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน โดยเป็นป้องกันและลดความรุนแรงของภัยพิบัติที่เกิดขึ้นให้อยู่ในความควบคุม โดยจะเป็นการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ การบริการการแพทย์ฉุกเฉิน การค้นหาและกู้ภัย และการอพยพผู้ประสบภัยออกจากพื้นที่เกิดภัยพิบัติ

ระยะหลังเกิดภัยพิบัติ เป็นระยะหลังจากภัยพิบัติผ่านพ้นไปโดยจะเป็นการดำเนินการกิจกรรมต่างๆเพื่อการฟื้นฟูให้ระบบสาธารณูปโภคและการใช้ชีวิตของประชาชนกลับเข้าสู่ภาวะปกติ โดยมีการฟื้นฟูด้านร่างกาย และจิตใจของผู้ประสบภัยพิบัติ การดำเนินการในระยะนี้เป็นดำเนินการอย่างต่อเนื่องและใช้เวลานาน การดำเนินการในระยะนี้อาจต้องอาศัยความร่วมมือของหลายหน่วยงาน อาทิเช่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทหาร ตำรวจ นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น

การบริหารจัดการภัยพิบัติ เป็นงานที่ทำต่อเนื่องไม่รู้จบ ต้องคิดอย่างเป็นระบบ (ณัฐฐ์ กาญจนโหติ, 2554) โดยปฏิบัติดังนี้

1. การป้องกันและการลดผลกระทบ การดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยง หรือประวิงเวลาการเกิดภัยพิบัติ หรือมุ่งลดผลกระทบลดความเสียหาย ความรุนแรง เพื่อมิให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สิน สถานที่สำคัญ เช่นการสร้างเขื่อน กำแพงป้องกันน้ำล้นตลิ่ง เพื่อป้องกันน้ำท่วม การทำแนวกันไฟ การใช้มาตรการทางกฎหมายกำหนดพื้นที่หวงห้าม การพัฒนาสิ่งปลูกสร้างให้ทนต่อแผ่นดินไหว การออกกระเบียบการควบคุมการออกแบบก่อสร้างอาคาร การวางแผนการสร้างถนนที่ไม่สร้างผ่านพื้นที่ที่เสี่ยง เป็นต้น หากมองใกล้ตัว ก็คือระบบการป้องกันอัคคีภัยภายในอาคาร ที่ในทางทฤษฎี มีกฎหมายควบคุมอาคาร อยู่ครอบคลุมการป้องกันพอสมควร แต่ในทางปฏิบัติ การตรวจสอบมาตรฐานการติดตั้งสภาพของระบบป้องกัน ยังไม่เข้มงวด เห็นได้จาก เมื่อเกิดอัคคีภัยหลายครั้งก็จะมี การค้นพบความบกพร่องของระบบต่างๆ เช่น ระบบฉีดน้ำอัตโนมัติ ที่อาจจะมิให้เห็นแต่แรงดันไม่พอ หรือระบบชำระใช้การไม่ได้ ทางหนีไฟที่ไม่ได้มาตรฐาน ทางแคบเกินไปฉุกเฉินใช้การไม่ได้ เจ้าของอาคารหรือผู้รับผิดชอบต้องมีจริยธรรม และมีความตระหนักถึงความสำคัญของสิ่งเหล่านี้ไม่ควรลดรายจ่ายเรื่องเหล่านี้เพียงเพื่อผลกำไรของตนเองซึ่งในขั้นตอนนี้ต้องการการบูรณาการทรัพยากรทุกส่วนอย่างจริงจังโดยเฉพาะการวางแผนในทุกด้านเช่นการป้องกันน้ำท่วม ควรร่วมกับเจ้าหน้าที่ชลประทาน หาข้อมูลสถิติปริมาณน้ำในแต่ละห้วง เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเรื่องระบบการระบายน้ำของเมือง ดูแผนที่ภูมิศาสตร์ว่า ที่ไหนจะท่วมในแต่ละห้วงมาจากไหน ติดต่อกองทัพช่างเคียงหรือหน่วยเหนือในเรื่องที่พื้นที่ตนเองทำไม่ได้เช่นการระบายน้ำต่อจากพื้นที่ที่รับผิดชอบ เพราะน้ำบนแผ่นดินไม่หายไปไหนเพียงแต่เปลี่ยนที่อยู่เป็นภัยที่มีความต่อเนื่องเกี่ยวพันกับพื้นที่ข้างเคียงดังนั้นการ

วางแผนจากคนคนเดียวหรือความรู้สึกแบบที่บางหน่วยงานทำแบบใช้แรงงานจำนวนมากนั้น เช่นการให้ผู้บริหารระดับสูงหรือนักการเมืองท้องถิ่นมาเดินดูและชี้แนวการวางกระสอบทรายสร้างเขื่อนกันน้ำโดยไม่คิด ตามหลักวิชาการ ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น สภาพภูมิประเทศ เส้นทางการระบายน้ำ และแหล่งที่มาที่แท้จริงของน้ำที่เป็นส่วนเกิน และที่สำคัญไม่ได้คิดวางแผนจาก ทุกส่วนที่เกี่ยวข้อง ทำให้เมื่อเกิดเหตุการณ์ มีผลกระทบที่ไม่คาดคิดเกิดขึ้นจำนวนมาก เช่น การกั้นน้ำจากอีกแห่งไปยังพื้นที่อีกแห่งโดยไม่ได้ชี้แจงให้พื้นที่ที่ต้องได้รับผลกระทบล่วงหน้า การสูญเสียทรัพยากรจำนวนมากโดยไม่สามารถแก้ปัญหาใดๆได้เป็นต้น ในทางปฏิบัติการป้องกันมักจะไม่ได้รับความสนใจอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด เช่น ตัวเมืองเชียงใหม่และหาดใหญ่เคยประสบปัญหาน้ำท่วมตอนที่น้ำหลากทุกส่วนงานแห่กันวางแผนป้องกันกันสุดสุดตอนนั้นคลองระบายน้ำในตัวเมืองหลายแห่งมีวัชพืชน้ำ ต้นเงินทั้งดินโคลนและขยะคงไม่มีอะไรระบายไปได้ดีกว่าคำว่า”ไฟไหม้ฟาง”

2. การเตรียมพร้อม หมายถึง มาตรการต่างๆที่เตรียมขึ้นเพื่อให้รัฐบาล องค์กร ชุมชน หรือประชาชน สามารถที่จะเผชิญและรับสถานการณ์ได้ทันทั่วทั้งที่และมีประสิทธิภาพ (Effectively) มาตรการที่ใช้ได้แก่ การจัดทำ ปรับปรุงแผนป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ การจัดทำมีระบบแจ้งเตือน การอพยพประชาชน การจัดระบบการติดต่อสื่อสารในภาวะฉุกเฉิน การฝึกอบรม ชักซ้อมทดสอบระบบต่างๆ โดยการปฏิบัติในขั้นตอนนี้จะมี

2.1 การแจ้งเตือน “Warning”

2.2 การปฏิบัติช่วงที่คาดว่าจะเกิดเหตุภัยพิบัติ (Threat)

2.3 การเฝ้าระวัง (Precaution)

ในขั้นตอนนี้ ในภาคธุรกิจในประเทศ เริ่มมีการตื่นตัว โดยเฉพาะในเรื่องมาตรการความปลอดภัยต่าง การเตรียมแผนเผชิญเหตุ การชักซ้อมอุปกรณ์เตือนภัย เป็นนิมิตหมายอันดีที่โรงแรมที่มีมาตรฐานระดับ 4-5 ดาว ในเมืองท่องเที่ยวหลายแห่งมีการเตรียมการเรื่องเหล่านี้เป็นอย่างดี มีใบประกาศคำแนะนำการปฏิบัติเมื่อเกิดภัยพิบัติเช่น เพลิงไหม้, แผ่นดินไหว ,บางโรงแรมมีไฟฉายฉุกเฉินเตรียมไว้ให้ลูกค้า เรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องที่ภาครัฐของไทยคงต้องมาทบทวนมาตรการต่างๆให้มีมาตรฐานสากล

3. การเกิดภัยพิบัติ ขั้นนี้จะเป็นการปฏิบัติที่เมื่อเกิดภัยพิบัติ อาจจะเรียกได้ว่า เป็นการปฏิบัติการฉุกเฉิน (Emergency Respond) โดยปกติจะให้ความสำคัญกับการช่วยชีวิต และการป้องกันทรัพย์สินเสียหาย มาตรการที่นำมาใช้ได้แก่

3.1 การปฏิบัติตามแผน เป็นการปฏิบัติ ตามแผนที่วางไว้และชี้แจงให้กับส่วนที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่หน่วยงาน ตัวบุคคลในองค์กร และ ประชาชนผู้ประสบภัย หัวใจสำคัญ คือการฝึกซ้อมการปฏิบัติอย่างจริงจัง

3.2 การใช้ระบบป้องกันคือการใช้ระบบที่ได้วางแผนเตรียมการไว้ในการลดผลกระทบที่เกิดขึ้น

3.3 การอพยพ คือ การเคลื่อนย้ายคนออกจากพื้นที่ที่กำลังจะเกิดภัยพิบัติหรือมีแนวโน้มจะเกิดภัยพิบัติ เพื่อรักษาชีวิต หรือทรัพย์สินที่สามารถเคลื่อนย้ายได้

3.4 การค้นหาช่วยชีวิต (ค้นหา/กู้ภัย) คือ การค้นหาช่วยเหลือผู้รอดชีวิตระหว่างหรือหลังเกิดภัยพิบัติ เป็นงานที่ต้องให้ความเร่งด่วนเป็นลำดับแรกในหัว 24-72 ชม. หลังเกิดเหตุ

3.5 โรคการปฐมพยาบาล และการจัดที่พักพิงชั่วคราว คือ การให้ปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตกับผู้ประสบภัย หรือผู้อพยพจากพื้นที่ที่มีแนวโน้มจะเกิดภัยพิบัติโดยความเร่งด่วนจะเป็นลำดับหลังจากการกู้ภัย เพราะในหัว 6 ชม. แรก ความต้องการอาหารน้ำอาจจะไม่มากเท่ากับการช่วยชีวิตคนที่ตกอยู่ในอันตราย

3.6 การสำรวจและประเมินความเสียหาย คือ การปฏิบัติเพื่อสำรวจความเสียหายและความต้องการความช่วยเหลือ ในแต่ละพื้นที่อาจมีความต้องการที่แตกต่างกัน ทั้งชนิดความต้องการ ปริมาณความต้องการ นอกจากนี้ยังเกี่ยวพันในขั้นของการฟื้นฟูอย่างมาก เป็นขั้นตอนที่ทำให้ใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดได้อย่างเหมาะสม

4. การฟื้นฟูบูรณะ เป็นการช่วยเหลือชุมชนที่ประสบภัย ให้กับคืนสู่สภาวะปกติ ภายหลังจากภัยพิบัติผ่านพ้นไป อาจจะใช้เวลาเกินกว่า 5-10 ปี เป็นขั้นตอนที่ จะเชื่อมโยงบรรดากิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติ และการพัฒนาประเทศเข้าด้วยกัน เพื่อให้มั่นใจว่าผลของภัยพิบัติจะสะท้อนไปสู่การวางนโยบายที่เหมาะสม ขั้นตอนนี้ครอบคลุมถึง การประยุกต์ใช้ประสบการณ์การจัดการภัยพิบัติ เพื่อการศึกษา และการวางโครงการพัฒนาในอนาคต เพื่อมิให้การพัฒนาประเทศกลับกลายเป็นการสร้างปัญหาภัยพิบัติขึ้นมาเอง

การจัดการภัยพิบัติ หมายถึง การบริหารจัดการ การกำหนดมาตรการ การดำเนินการ และการปฏิบัติการ ด้วยวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ คือ 1. เพื่อลดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติให้อยู่ในระดับน้อยที่สุด 2. เพื่อให้ผู้คน ทรัพย์สิน อาคาร สิ่งก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐาน และทรัพยากรทางธรรมชาติซึ่งได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติสามารถฟื้นคืนสภาพได้โดยเร็วที่สุด การจัดการภัยพิบัติในประเทศไทยนั้นมีการพัฒนามายาวนานจากอดีตจนถึงปัจจุบัน

ในปีพุทธศักราช 2545 นับว่าเป็นปีในการปฏิรูประบบงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย โดยมีการจัดตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้น เพื่อรับผิดชอบงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยตรง มีการตราและประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพุทธศักราช 2550 เป็นผลให้มี ยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนพุทธศักราช 2522 โดยในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการจัดการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติมีการกำหนดกรอบการบริหารจัดการสาธารณภัยไว้อย่างชัดเจน โดยมีสาระสำคัญของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพุทธศักราช 2550 ดังนี้

1. ขอบเขตการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยครอบคลุมสาธารณภัยทุกประเภทโดยได้มีการกำหนดนิยามของภัยในด้านต่างๆ อย่างชัดเจน
2. มีการกำหนดนโยบายในการจัดทำแผนและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ซึ่งดำเนินการโดยคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีกรรมการ 23 คน ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ
3. กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ
4. แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีการกำหนดให้มีการจัดทำแผนเป็น 3 ระดับ คือ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร
- 5 มีการกำหนดบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้อย่างเป็นเอกภาพ ชัดเจนในทุกระดับชั้น ตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น

แนวคิดการบริหารจัดการ

การบริหารจัดการมีแนวคิดมาจากธรรมชาติของมนุษย์ซึ่งเป็นสัตว์สังคมที่จะต้องอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม โดยในกลุ่มจะต้องมีผู้นำที่จะเป็นผู้อาวุโส แนวทางหรือวิธีการควบคุมดูแล การปกครอง ภายในกลุ่ม เพื่อให้สมาชิกภายในกลุ่มนั้นเกิดความสุข ความสงบเรียบร้อย ซึ่งเรียกว่าผู้บริหารและการบริหาร ดังนั้นที่ใดมีกลุ่ม ย่อมมีการบริหารอยู่ด้วย การบริหารจัดการ การปกครอง การบริหารการพัฒนา การบริหารการเมือง การบริหารการบริการ ล้วนมีความหมายใกล้เคียงกัน โดยขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจในแต่ละยุค นั้นจะนำคำใดมาใช้ ซึ่งทุกคำที่กล่าวมาส่วนมากจะใช้ในภาครัฐ ซึ่งหมายถึง การดำเนินงาน การปฏิบัติงาน แนวทาง วิธีการ ที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในการบริหารราชการหรือปฏิบัติราชการ ตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ เพื่อนำไปสู่จุดประสงค์ขององค์กร หรือการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีกว่าเดิม ซึ่งช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน และช่วยเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติราชการให้เป็นไปในทิศทางที่ดีกว่าเดิม หรือมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปสู่จุดมุ่งหมายปลายทางสูงสุด ซึ่งก็คือการพัฒนาประเทศ โดยประเทศชาติและประชาชน อยู่อย่างมีความสุข ยั่งยืน และอาจมองในลักษณะเป็นกระบวนการ ที่มีระบบหลายขั้นตอนในการดำเนินงาน

การบริหารจัดการ คือหน้าที่ต่างๆของบุคลากรในองค์กร ที่กำหนดทิศทางในการใช้ทรัพยากรขององค์กรให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด รวมถึงการนำความสามารถของบุคคล กลุ่มคน ในองค์กร ซึ่งทำหน้าที่วางแผน การจัดองค์กร การจัดบุคลากร การสั่งการ การควบคุมการปฏิบัติงาน เพื่อให้กิจกรรมในองค์กรดำเนินต่อไปตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยการบริหารเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายขององค์กร และมีการปฏิบัติการสำเร็จตามแผนที่วางไว้

Denhardt and Denhardt (2000, pp. 549-550) ได้เสนอแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ แนวใหม่ขึ้นมา ได้แก่ แนวคิดการบริหารสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service-NPS) เพื่อใช้ทดแทนแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management-NPM) ซึ่งถูกนักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และนักปฏิบัติการในแวดวงราชการทั้งหลายวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากว่าเกิดผลเสียมากกว่าผลดีแก่ระบบราชการ การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ก็คือ แนวทางการจัดการภาครัฐที่นำเอาวิธีการจัดการแบบเอกชนมาประยุกต์ใช้กับการจัดการในภาครัฐเพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายภาครัฐที่มีจำนวนมาก เนื่องจากโครงสร้างทางการบริหารที่ใหญ่โต มีจำนวนบุคลากรมากเป็นการปรับปรุงเพื่อให้การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนมีคุณภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น เน้นการลดขนาดของหน่วยงานให้เล็กลง มีการนำวิทยาการสมัยใหม่เข้ามาใช้เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันเน้นวินัยการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด แนวคิดดังกล่าวมีจุดอ่อนที่ขาดเอกลักษณ์และกรอบความคิดลักษณะที่ชัดเจน เป็นเพียงการเติมเต็มแนวคิดในกระบวนทัศน์เก่า อีกทั้งยังละเลยการให้ความสำคัญต่อคุณค่าบางประการ เช่น ความเที่ยงธรรม และความถูกต้องเมื่อแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มีจุดอ่อน นักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ จึงได้เสนอแนวคิดใหม่ คือ การบริการสาธารณะแนวใหม่(NPS) เพื่อใช้ทดแทนแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยแนวคิดการบริหารสาธารณะแนวใหม่มีฐานคติอยู่ 3 ประการ คือ (1) การตระหนักถึงค่านิยมประชาธิปไตยและค่านิยมเชิงสถาบันที่เน้นประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนตนมองประชาชนในฐานะพลเมืองมากกว่ามองเป็นเพียงผู้ออกเสียงเลือกตั้ง มองเป็นเพียงลูกค้า หรือผู้รับบริการ (2) การคำนึงถึงตัวแบบประชาธิปไตยและชุมชน เน้นให้ระบบราชการมุ่งลดการควบคุมอำนาจรัฐและหันมาแสดงบทบาทในฐานะผู้สนับสนุนเครือข่ายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารปกครองตนเองเพื่อผลประโยชน์ของพวกเขาแนวคิดนี้ คือ การมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนก้าวข้ามผ่านผลประโยชน์ส่วนตนไปสู่การมุ่งหวังผลประโยชน์ต่อส่วนร่วมมากกว่า และ (3) แนวคิดมนุษยองค์การ และทฤษฎีวาทกรรม เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับบทบาทการบริหารรัฐกิจที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางจากฐานคิดดังกล่าวนำไปสู่การปรับเปลี่ยนค่านิยมและบทบาทของระบบราชการไปสู่การยอมรับในหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริการประชาชนโดยการแสดงบทบาทในฐานะผู้จัดหาทรัพยากรสาธารณะแก่ประชาชน การเป็นผู้อำนาจรักษากฎการภาครัฐการเป็นผู้ส่งเสริมแนวคิดประชาธิปไตยและกระบวนการมีส่วนร่วมของพลเมืองการเป็นผู้กระตุ้นการมีส่วนร่วมของชุมชน และการทำ ตัวเข้าถึงประชาชน

Denhardt and Denhardt (2000) ได้กล่าวถึง แนวคิดการบริหารสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ที่ถือกำเนิดมาอันมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ทดแทนแนวคิดการบริหารจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ซึ่งมีจุดอ่อนทั้งในเชิงทฤษฎีและในทางปฏิบัติจริง กล่าวคือ แนวคิดทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์เน้นเรื่องค่านิยมประชาธิปไตย ได้สรุปสาระสำคัญของแนวคิดการบริหารสาธารณะแนวใหม่ไว้ 7 ประการ ได้แก่

1. มุ่งรับใช้ประชาชนมากกว่าการเป็นผู้ชี้นำ (serve, rather than steer)
2. มุ่งผลประโยชน์ที่เกิดแก่สาธารณะเป็นหลักมากกว่ามุ่งสร้างผลงาน (the public interest is the aim, not the by-product)
3. วางแผนดำเนินการอย่างมียุทธศาสตร์และปฏิบัติอย่างเป็นประชาธิปไตย (think strategically, act democratically)
4. มุ่งรับใช้ประชาชนในฐานะพลเมือง ไม่ใช่ลูกค้าหรือผู้มาขอรับบริการ (serve citizens, not customers)
5. พร้อมรับการถูกตรวจสอบ (accountability isn't simply)
6. ให้ความสำคัญกับตัวข้าราชการมากกว่าผลผลิตที่จะได้รับจากพวกเขา (value people, not just productivity)
7. ยกย่องความสำคัญของประชาชนและการให้บริการสาธารณะมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ (value citizenship and public service above entrepreneurship)

ภายใต้แนวการบริหารแบบ (New Public Service--NPS) ภาครัฐจะต้องให้ความสนใจในความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยการช่วยให้ประชาชนได้แสดงความต้องการร่วมกันผ่านกระบวนการวาทกรรม ซึ่งมีเป้าประสงค์ร่วมกัน คือ ประโยชน์สาธารณะ (public interest) มุมมองที่ประชาชนมีต่อภาครัฐในเรื่องของประโยชน์สาธารณะนั้น มีผลกระทบต่อระดับความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อการบริหารรัฐกิจ

Ruscio กล่าวว่า หากประชาชนมองว่านักการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาตามระบอบประชาธิปไตย นักบริหารรัฐกิจและประชาชนโดยทั่วไปนั้นมีจุดมุ่งหมายเพียงเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตนให้ได้มากที่สุด แล้วก็จะทำให้ประชาชนมีความไว้วางใจในภาครัฐลดลงอันเป็นผลเนื่องมาจากการรับรู้ของประชาชนโดยรวมว่าภาครัฐมักจะตอบสนองต่อข้อเรียกร้องจากประชาชนที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์สาธารณะ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือการมุ่งเน้นประโยชน์ส่วนตนนั้นไม่สามารถหล่อหลอมก่อให้เกิดความไว้วางใจของประชาชนได้ นอกจากนี้ หลักทฤษฎีเกี่ยวกับทางเลือกเชิงเหตุและผล ก็ไม่อาจนำมาใช้เพื่ออธิบายพฤติกรรมของประชาชนที่เกี่ยวกับความไว้วางใจในการบริหารรัฐกิจได้อย่างสมบูรณ์ หากแต่ต้องอาศัยมุมมองทางด้านอื่น เช่น บรรทัดฐาน ค่านิยม ประโยชน์สาธารณะที่มีร่วมกันของประชาชนในสังคมมาร่วมพิจารณาด้วย ดังนั้น บทบาทของภาครัฐจะเปลี่ยนไปจากการควบคุมมาเป็นการกำหนดระเบียบที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะมาจากภาครัฐ ภาคเอกชน หรือองค์กรอิสระ มาสู่ได้เจาะจงช่วยอำนวยความสะดวก เป็นคนกลางไกล่เกลี่ยประนีประนอมเพื่อให้ได้ข้อตกลงร่วมกันด้วยบทบาทใหม่เช่นนี้ ข้าราชการจึงต้องมีความรับผิดชอบในรูปแบบใหม่ นั่นคือข้าราชการต้องเคารพในกฎหมาย คุณค่าของชุมชนบรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานความเป็นมืออาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมืองไปพร้อมๆ กัน หน้าที่ของข้าราชการจึงกลายเป็นการหล่อหลอมความเป็นพลเมือง (citizenship) พร้อมทั้งสร้างสรรค์และบริหารคุณค่าสาธารณะ (public values) ให้แก่สังคมโดยรวม New Public Management (NPM) สู่ New Public Service (NPS) แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ได้รับการวิพากษ์ เช่น ประเด็นการเปลี่ยนสถานะประชาชนหรือความเป็นพลเมืองให้กลายเป็นเพียง “ลูกค้า” ตามวิธีคิดแบบภาครัฐกิจเอกชนโดยมองข้ามความเป็นพลเมืองในฐานะผู้ที่ได้รับสิทธิตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญรับรองทั้งในแง่สิทธิความคุ้มครองและการปฏิบัติ อย่างเท่าเทียมเสมอภาค โดยที่บางกรณีผู้ที่ไม่เสียภาษี ภาครัฐจำต้องให้การยกเว้น เช่น คนชรา เด็ก และผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ผู้พิการช่วยตนเองไม่ได้ เป็นต้น ลักษณะดังกล่าวข้างต้น ผู้ที่วิพากษ์แนวคิดแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มองว่าการยึดแนวคิดนี้ ก็คือ การลดฐานะของประชาชนเป็นเพียง “ลูกค้า” และ ในกรณีที่ “ลูกค้า” ไม่จ่ายค่าบริการ ไม่เสียภาษี ก็อาจจะไม่ได้รับบริการ หรือแม้จะได้รับบริการก็อาจเป็นบริการที่ไม่เท่าเทียมเสมอภาคจากแนวคิดที่มีการวิพากษ์ “การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” ขึ้น

พิทยา บวรวัฒนา กล่าวว่า การบริการสาธารณะแนวใหม่ (new public service) มาจากทฤษฎีประชาธิปไตยของประชาชนที่เป็นแนวคิดที่มองประชาชนมีความเป็นประชาชนมากกว่าที่จะมองเป็นแค่เพียงลูกค้า มีการร่วมกันใช้อำนาจและลดการควบคุม จะมุ่งเน้นการตอบสนองและสร้างความไว้วางใจของประชาชนมากกว่าส่วนในตัวแบบของชุมชนและประชาสังคม (models of community and civil society) รัฐนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องทราบถึงความต้องการต่างๆ ของผู้คนในชุมชน โดยใช้หลักธรรมาภิบาลที่จะต้องมีพื้นฐานของความซื่อสัตย์สุจริตและการสื่อความหมาย (dis-course) ที่เปิดเผยในกลุ่มต่างๆ

ปริญญ วัฒนกุล กล่าวว่า การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) มีฐานคติที่ว่า การตระหนักถึงค่านิยมประชาธิปไตยและค่านิยมเชิงสถาบันเน้นผลประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนตน มองประชาชนในฐานะพลเมืองมากกว่ามองเป็นเพียงผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือลูกค้า หรือผู้รับบริการ การคำนึงถึงตัวแบบประชาสังคมและชุมชนที่ให้ระบอบการปกครองลดการควบคุมอำนาจรัฐ โดยมีบทบาทเป็นผู้สนับสนุนเครือข่ายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองเพื่อผลประโยชน์พลเมืองอย่างเท่าเทียมเสมอภาคกัน

อนุก เหล่าธรรมทัศน์ ได้อธิบายแนวคิดของพวก สาธารณนิยมที่เน้นบทบาทความเป็นพลเมือง (civic republicanism) ว่า มีลักษณะคล้ายกัน พวกประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมโดยมีความคิดเรื่องความเป็นพลเมือง (citizenship) และความคิดเรื่องการเมือง คือ คุณธรรม (civic virtue) เป็นหลักโดยตามแนวคิดเรื่องความเป็นพลเมืองนั้น สมาชิกของระบอบประชาธิปไตยต้องมีความภาคภูมิใจในความเป็นพลเมืองของตนพลเมืองเป็นผู้ที่มีศักดิ์ศรี มีความเท่าเทียมกับผู้อื่น

จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์ กล่าวว่า การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) เน้นเรื่องการมีส่วนร่วมของพลเมือง ต้องการความคิดเห็นของพลเมืองในการตัดสินใจต่างๆ เป็นการบริหารภาครัฐที่ทันสมัยที่สุด

ผู้วิจัยมีข้อเสนอ ดังนี้ ในการจัดการบริการสาธารณะของรัฐให้แก่ประชาชนหรือพลเมือง หน่วยงานภาครัฐหรือข้าราชการ ไม่ควรแบ่งแยกเนื่องจากรัฐจะต้องช่วยเหลือเพราะเป็นหน้าที่ของรัฐอยู่แล้ว หากประชาชนรายใดไม่อาจเสียค่าธรรมเนียมการบริการที่สูงได้ ภาครัฐก็อาจจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากชนชั้นที่มีความพร้อมทางสังคมมาเฉลี่ยในการจัดการบริการ

ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย เพื่อเป็นการเพิ่มโอกาสให้พลเมืองทุกคนของประเทศได้เข้าถึงการบริการภาครัฐที่มีคุณภาพได้มีนักวิชาการหลายท่านนำเสนอของ Denhardt (2001) ซึ่งเป็นทางเลือกใหม่สำหรับการบริหารรัฐกิจที่ควรได้รับการพิจารณา เพราะ “มุ่งเน้นที่พลเมือง” (citizen-first) เพื่อประโยชน์ในการสร้างชุมชนที่มีความใกล้เคียงกับประชาสังคมภายใต้กรอบของระบอบประชาธิปไตยที่ยึดกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นหลักโดยให้ชื่อว่าสู่ “การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS)” การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) มีความสำคัญกับ “ประชาธิปไตย” ว่าเป็นคุณค่าหลักที่สำคัญ แนวทางนี้มีรากฐานจากทฤษฎีเกี่ยวกับประชาธิปไตยและแนวทางอื่นๆ ในการแสวงหาความรู้ ซึ่งรวมถึงแนวทางแบบประจักษ์นิยม แนวทางการตีความแนวทางเชิงวิพากษ์วิจารณ์ และแนวทางแบบ Postmodern มองข้าราชการว่าเป็นคนมีเหตุผลในเชิงยุทธศาสตร์ที่ใช้เหตุผล ทั้งทางด้านการเมืองเศรษฐกิจและองค์การมองผลประโยชน์สาธารณะว่าเป็นผลจากการพูดคุยเกี่ยวกับคุณค่าที่มีร่วมกันมองประชาชนว่าเป็นพลเมืองซึ่งมีทั้งสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบ นักบริหารหรือข้าราชการมีบทบาทรับใช้ประชาชน (serving) เพราะประชาชน คือ เจ้าของประเทศตัวจริง ข้าราชการต้องมีบทบาทในการเจรจาไกล่เกลี่ย และเป็นตัวกลางที่จะทำให้เกิดค่านิยมร่วมกันในหมู่พลเมือง ชุมชน และกลุ่มต่างๆ กลไกที่จะทำให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย คือ การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้บรรลุผลที่ตกลงร่วมกัน มองว่ากลไกการตรวจสอบมีหลากหลายทั้งด้านกฎหมาย ค่านิยมของชุมชน บรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานทางด้านวิชาชีพและผลประโยชน์ของพลเมือง ข้าราชการควรมีดุลยพินิจแต่ต้องมีการควบคุมและตรวจสอบ โครงสร้างองค์การควรเป็นแบบร่วมมือกัน โดยมีผู้นำร่วมทั้งจากภายในและภายนอกองค์การ ส่วนปัจจัยจูงใจข้าราชการและนักบริหาร คือ การได้รับใช้ประชาชนและการได้ทำประโยชน์ให้แก่สังคมเป็นหลักเจตประการของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service--NPS) จัดเป็นต้นแบบในเชิงปทัสฐานซึ่งมีทั้งทฤษฎีและการปฏิบัติที่ก้าวหน้าจากนักจัดการภาครัฐหลายคน และอาจกล่าวได้ว่า แนวทางนี้ได้รับมรดกในทางปัญญาในการบริหารรัฐกิจจากงานของ Waldo ส่วนทฤษฎีแนวหน้าในปัจจุบันของ “New Public Service” ได้แก่ ทฤษฎีความเป็นพลเมืองแบบประชาธิปไตยที่พลเมืองมีทั้งสิทธิและหน้าที่ (democratic citizenship) ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม (models of community and civil society) และมนุษยนิยมแห่งองค์การและทฤษฎีวาทกรรม (organizational humanism and discourse theory)

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

จากแนวคิดทฤษฎีต่างๆ สรุปได้ว่า การจัดการภัยพิบัตินั้น ควรได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ซึ่งหน่วยงานต่างๆ หน่วยงานล้วนเกี่ยวข้องกับภัยพิบัติทุกหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม ซึ่งทุกหน่วยงาน รวมถึงประชาชนก็ควรที่จะให้ความสำคัญ และทราบข้อมูลเกี่ยวกับภัยพิบัติ ในการป้องกันภัย การให้ความรู้ในระดับชุมชน เพื่อบรรเทาภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในการเกิดภัยพิบัติแต่ละครั้ง หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับภัยพิบัติ ทุกหน่วยงานควรมีการบูรณาการความร่วมมือเพื่อเผชิญภัยพิบัติ การเกิดภัยพิบัติแต่ละครั้งจะก่อให้เกิดความเสียหายเป็นวงกว้างซึ่งทุกหน่วยงานควรร่วมมือกันทำงานเพื่อแก้ไขสถานการณ์ให้กลับสู่ภาวะปกติโดยเร็ว

การแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ หน่วยงานรัฐที่เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักก็คือ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย ได้มีการทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เพื่อเป็นแผนสำหรับรับมือภัยพิบัติที่เกิดขึ้นซึ่งทุกหน่วยงานควรที่จะศึกษาแผนดังกล่าวเพื่อจะได้มีความรู้ในการรับมือและการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานด้วย ในระยะหลังภัยพิบัติที่เกิดขึ้นนั้น ยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ และลักษณะภัยมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ซึ่งหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านภัยพิบัติ ควรจะทำการศึกษาข้อมูลและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานด้วย เพื่อเป็นการบูรณาการความร่วมมือของหน่วยงาน

สิ่งที่สำคัญอีกสิ่งหนึ่งในระหว่างเกิดภัยพิบัติก็คือ การสั่งการ ที่ผ่านมา การสั่งการในการบริหารจัดการระหว่างเกิดภัยมักเป็นปัญหามาก เนื่องจากมีหลายหน่วยงานเข้าระดมความช่วยเหลือ ถึงแม้จะมี กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งระบบถึงผู้บัญชาการเหตุการณ์แล้วก็ตาม ทว่าบางเหตุการณ์ ก็มีอาจปฏิบัติตามได้ เนื่องจากหน่วยงานท้องถิ่นบางหน่วยงานเป็นหน่วยงานแรกๆ ที่ไปถึงพื้นที่ประสบภัย และเข้าทำการช่วยเหลือ ตามมาด้วยหน่วยงานที่สอง หน่วยงานที่สาม ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างแยกการทำงาน ไม่มีการสั่งการจากผู้บัญชาการเหตุการณ์ ซึ่งควรที่จำทำความเข้าใจระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นด้วย

เพื่อจะใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ ป้องกันการปฏิบัติงานที่ทับซ้อน ซึ่งจะเป็นการลดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้อีกทางหนึ่ง

การปฏิบัติงานภายหลังภัยพิบัติผ่านพ้นไป การบูรณฟื้นฟู ถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมาก ซึ่งโดยการบูรณฟื้นฟูภายหลังเกิดภัย จะมีการสำรวจความเสียหายและชดเชยเยียวยาประชาชนผู้ประสบภัย ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐในการกระทำความผิดดังกล่าว โดยรัฐอาจขอความร่วมมือจากภาคเอกชน หรือ องค์กรสาธารณกุศล เพื่อทำการเยียวยาด้วย ซึ่งจะเป็นการช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่มีประสิทธิภาพและทั่วถึง

จากประเด็นต่างๆเราจะเห็นได้ว่า การบูรณาการความร่วมมือถือว่าเป็นสิ่งสำคัญเป็นอย่างมาก ซึ่งจำเป็นในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ทั้ง ก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังเกิดภัย ซึ่งหากมีการบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนแล้วการปฏิบัติงานด้านภัยพิบัติก็มีไ้เรื่องยากอีกต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2550). พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550. กรุงเทพมหานคร.
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2556). สถานการณ์สาธารณภัยประจำปี 2555. กรุงเทพมหานคร.
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2560). ระบบบัญชาการเหตุการณ์กับการจัดการในภาวะฉุกเฉินของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร.
- คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ. (2558). แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558. กรุงเทพมหานคร.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2554). การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย กรณีศึกษาประเทศไทยและประเทศอื่นๆ. กรุงเทพมหานคร.
- ฉัตรชัย พรหมเลิศ. (2553). การพัฒนาการปฏิบัติการกิจระหว่างทหารและพลเรือนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิดา กมลเวช. (2554). คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร.
- ศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี. (2555). การเปลี่ยนใหญ่ประเทศไทยหลังมหาอุทกภัย 2554. กรุงเทพมหานคร.
- ทงสรณ์ เทียนถาวร, คเชนทร์ ปิ่นสุวรรณ, พจน์ เอ็มพันธ์. (2556). โครงการประเมินแผนการเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติของหน่วยงานสังกัดกระทรวงสาธารณสุข. กรุงเทพมหานคร.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2549). แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ การประยุกต์ และการพัฒนา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร.
- นาวาอากาศเอก ทิพย์ ทิพย์ฤทธิ์. (2557). การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติของกระทรวงกลาโหม. ดุษฎีนิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์.