

การบริหารจัดการภัยพิบัติ : บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดจันทบุรี¹

Disaster Management : Role of Local government Chantaburi province

ชูวงศ์ อุบลี²



¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อ.เชาภิคมภู จ.จันทบุรี ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี เป็นการนำเสนอกรณีตัวอย่างสำหรับแนวทาง การเตรียมความพร้อมในการบริหารจัดการภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

² อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

บทคัดย่อ

การบริหารจัดการภัยพิบัติ : บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดจันทบุรี เป็นการศึกษาโดยใช้กรณีศึกษาในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงภัย คือ พื้นที่อำเภอเขาชีเมื้อง จังหวัดจันทบุรี มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาถึงการเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเตรียมความพร้อมรองรับภัยพิบัติที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นในพื้นที่เสี่ยงภัย (2) เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าไปมีส่วนร่วมบริหารจัดการภัยพิบัติ และ (3) เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าไปมีส่วนร่วมบริหารจัดการภัยพิบัติ

ผู้วิจัยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร สิ่งพิมพ์ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth interview) และการสังเกตการณ์ (Observation) สำหรับประชากรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาในพื้นที่เขตอำเภอเขาชีเมื้อง จังหวัดจันทบุรี ซึ่งเป็นพื้นที่เสี่ยงภัย

ผลการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตอำเภอเขาชีเมื้อง จังหวัดจันทบุรี ส่วนใหญ่ยังขาดความพร้อม และการเตรียมความพร้อมต่อการรับมือกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ เนื่องจากขาดแคลนทรัพยากรพื้นฐานที่มีความจำเป็นในการสร้างความพร้อมให้กับชุมชน โดยมีรายละเอียดผลการศึกษารूपได้ ดังนี้

ด้านความพร้อมและการเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ในพื้นที่อำเภอเขาชีเมื้อง จังหวัดจันทบุรี ยังขาดความพร้อมต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ ถึงแม้ว่าจะมีการจัดทำแผนรองรับการบริหารจัดการภัยพิบัติ แต่ไม่เคยจัดการฝึกซ้อมเพื่อเตรียมการรับมือกับภัยพิบัติตามแผนที่จัดทำขึ้น ส่งผลให้ที่ผ่านมาการบริหารจัดการภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงการแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้า กอปรกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดแคลนทรัพยากร เช่น งบประมาณ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ และเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นนอกจากนี้ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องยังขาดความตระหนักต่อการเตรียมความพร้อมรับมือกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ

ปัญหา อุปสรรคในการบริหารจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอเขาชีเมื้อง จังหวัดจันทบุรี พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอเขาชีเมื้อง จังหวัดจันทบุรี ส่วนใหญ่ประสบปัญหาด้านงบประมาณ การขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็น การให้ความสำคัญกับปัญหาจำเป็นเร่งด่วนอื่น ๆ มากกว่าปัญหาภัยพิบัติ การไม่สามารถควบคุมบังคับบัญชาอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ซึ่งเป็นกลไกหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการภัย การขาดการฝึกซ้อมแนวทางการปฏิบัติ และการละเลยการเตรียมความพร้อมที่ดี ซึ่งล้วนแล้วแต่ส่งผลต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ

ข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการภัยพิบัติจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง มีข้อคิดเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการจัดสรรงบประมาณ รองรับการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยเฉพาะในการเตรียมความพร้อมควรมีการจัดหากำลังคน เครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับรองรับการบริหารจัดการภัย และควรจัดทำแนวทางการปฏิบัติเมื่อเกิดภัย ที่เกิดจากความต้องการของชุมชนท้องถิ่น การมุ่งสร้างจิตสำนึกด้านการเตรียมความพร้อม และการตระหนักรู้ภัยในทุกภาคส่วน มุ่งเน้น การสร้างเครือข่ายไม่เป็นทางการสำหรับการปฏิบัติ เมื่อเกิดภัยเพื่อประสานงาน และบูรณาการทำงานร่วมกัน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. การสร้างทัศนคติด้านการเตรียมความพร้อม เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้ตระหนัก และเห็นความสำคัญของการเตรียมความพร้อม รวมทั้งผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นหากไม่มีการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับปัญหา

2. การนำศักยภาพที่มีอยู่ของชุมชนมาใช้ประโยชน์ เช่น การนำจุดเด่นของความเป็นสังคมชนบทที่มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่มาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการภัย การเรียนรู้จากประสบการณ์ในการแก้ปัญหาที่ผ่านมาของชุมชน

3. การสร้างเครือข่ายระดับชุมชนในการบริหารจัดการ ภัย โดยให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกระดับ

4. การสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดทำข้อตกลงร่วมกันในการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ บุคลากร เครื่องมือเครื่องใช้ในการบริหารจัดการภัยในทุกระดับ นับตั้งแต่ขั้นก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย จนถึงการสิ้นสุดภัย

Abstract

The objectives of this research were (1) to study the of Local government's readiness and preparation for possible disasters in the prone areas (2) to investigate problems and difficulties which the of Local government probably had when solving the disaster situations (3) to make a recommendation for the of Local government to realize their full potential when participating in disaster management. The qualitative research methodology was used to study and retrieve information from written and published sources. The data were also collected by in - depth interviews and observations. The sample group used in this study consisted of administrators and the of Local government members of staff who are responsible for the disaster management in Khaokhitchakut District of Chanthaburi.

The findings are shown as follows :

The Readiness and Preparation in the Disaster Management of the Local government

The Local Administration Organization was considered to show a marked lack of readiness despite having the disaster response plan. Lack of disaster drills could be resulted in solving unexpected problems. The of Local government ; furthermore, had limitations of budgets, staff members and equipments. Additionally, relevant participants were not aware of the good preparation for the disasters.

Difficulties in the Disaster Management Faced by the of Local government

As the research findings revealed that the of Local government lacked budgets, staff members and tools. Therefore, the solutions for these mentioned limitations should be urgently dealt. The disaster management could be complicated by a great loss to control civil defense volunteers, to practice a disaster response and to carefully prepare for the disasters.

Recommendations for Empowering the Disaster Management of the of Local government

The sufficient budgets, skilled people and essential devices should be provided

by the of Local government in order to support the disaster management. Community - based disaster drills should be set as a whole - city disaster response plan. Every public and private sector should be aware of a good preparation for any unpredictable disasters. Informal social networks should be created to interactively improve cooperation.

Suggested policy was recommended as follows

1. A good attitude towards the disaster preparation in every public and private sector should be actively focused. In case of unprepared situations, the possible disastrous effects should be informed in public.

2. The behavior of hospitality in the community should be dominantly brought out and applied in the disaster management plan. The community's past experiences could be learned to enhance the future unpredictable disasters.

3. The community networking between the of Local government and people in every public and private sector should be held in order to exchange the knowledge of skills, staff members and equipments as a good preparation in every time duration of disaster situation.



บทนำ

การเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เป็นผลกระทบที่เกิดจากการพัฒนาเงินทุนนิยม ที่ตามมาด้วยการใช้ทรัพยากรอย่างไร้ขีดจำกัด ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ เกิดการพัฒนาไปในทิศทางที่เป็นบวก แต่ในขณะเดียวกันการเปลี่ยนแปลงก็ได้สร้างความเสียหายให้กับประเทศต่าง ๆ และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่เป็นลบด้วยเช่นกัน และผลกระทบที่เกิดจากการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดปัญหาในรูปแบบใหม่ ๆ ตามมา โดยเฉพาะปัญหาที่เห็นเด่นชัดก็คือ ปัญหาด้านภัยพิบัติ ซึ่งกำลังเป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจของหลายประเทศ เนื่องจากในรอบทศวรรษ ที่ผ่านมาเป็นช่วงเวลาที่ยกยอภัยพิบัติขนาดใหญ่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก สร้างความเสียหายทั้งต่อชีวิต ทรัพย์สิน ระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ที่หากคิดเป็นมูลค่าเป็นตัวเงินก็มีมูลค่าเป็นจำนวนมหาศาล ยังไม่นับรวมถึงความเสียหายที่ไม่สามารถประเมินค่าเป็นตัวเงินได้ เช่น สภาพปัญหาทางจิตใจ เป็นต้น (ทวีดา กมลเวชช, 2551)

หากย้อนไปดูสาเหตุที่แท้จริงของการเกิดภัยพิบัติ จะพบว่าล้วนแล้วเกิดมาจากการกระทำของมนุษย์แทบทั้งสิ้น กล่าวคือ เนื่องจากการที่มนุษย์ใช้ทรัพยากรอย่างไร้ขีดจำกัดทั้งการตัดไม้ ทำลายป่า การใช้พลังงานเชื้อเพลิงอย่างไม่รู้คุณค่า การสร้างโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยมลภาวะ และทำลายชั้นบรรยากาศ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อสภาพการณ์ของโลก สำหรับประเทศกำลังพัฒนากยอพิบัติเป็นอุปสรรคสำคัญในการบรรลุถึงเป้าหมายการพัฒนาที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น ผลกระทบที่เกิดจากปัญหาดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบต่าง ๆ ของประเทศดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในขณะที่ปัจจุบันปัญหายกยอพิบัติได้มีแนวโน้มที่จะขยายความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง (ศูนย์เตรียมความพร้อมภัยพิบัติแห่งเอเชีย, 2548) ความเสียหายทั้งต่อชีวิตทรัพย์สิน ระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมา คิดเป็นมูลค่ามหาศาล ประชากรที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทั่วโลกมีจำนวนถึง 4,000 ล้านคน จำนวนผู้เสียชีวิตประมาณ 2 ล้านคน ประชากรจำนวนมากต้องกลายเป็นผู้อพยพไร้ที่อยู่อาศัย และทำให้ชุมชนล่มสลาย สำหรับประเทศกำลังพัฒนากยอพิบัติเป็นอุปสรรคสำคัญในการบรรลุถึงเป้าหมายการพัฒนาที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของสังคมมนุษย์ดีขึ้น เนื่องจาก ต้องนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดมาใช้เพื่อการฟื้นฟูบูรณะความเสียหายที่เกิดขึ้น แทนที่จะนำมาใช้เพื่อการลงทุนในการพัฒนาประเทศ ทำให้ประเทศมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น ในขณะที่รายได้ ผลผลิต และ ขีดความสามารถทางเศรษฐกิจของประเทศ

ลดลง โดยธนาคารโลกประเมินว่า ภัยพิบัติส่งผลกระทบต่อรายได้ประชาชาติของประเทศต่าง ๆ ระหว่างร้อยละ 1 - 15 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), 2554)

สำหรับประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ต้องเผชิญกับภัยพิบัติอย่างรุนแรงเมื่อเปรียบเทียบกับหลายประเทศ ในอดีตประเทศไทยมีประสบการณ์ในการเผชิญกับภัยธรรมชาติตามฤดูกาล อาทิ น้ำท่วม พายุ และภัยแล้ง ซึ่งเกิดขึ้นบ่อยครั้ง และสามารถจัดการได้โดยชุมชนในพื้นที่เกิดการเรียนรู้และสั่งสมภูมิปัญญาเพื่อปรับวิถีชีวิตให้สามารถอยู่ร่วมกับความแปรปรวนของธรรมชาติตามฤดูกาล ได้เป็นอย่างดี ซึ่งเป็นการแสดงถึงวิวัฒนาการในการปรับตัวเมื่อเผชิญกับภัยธรรมชาติที่ไม่รุนแรงนักของประชาชน แต่อย่างไรก็ตามในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาประเทศไทยต้องประสบกับภัยพิบัติที่รุนแรงบ่อยครั้ง และสร้างความเสียหายให้กับประเทศเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหันมาให้ความสำคัญ กับปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะการเตรียมพร้อมรับมือกับวิกฤตการณ์ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

สถานการณ์ภัยพิบัติในประเทศไทย

หากพิจารณาถึงสถานการณ์ ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในประเทศไทยตั้งแต่อดีต มีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น ดังปรากฏตามลำดับ ดังนี้

1. ภาพรวมเหตุการณ์ภัยพิบัติในอดีต

ในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยต้องเผชิญกับภัยพิบัติที่มีความรุนแรงหลายต่อหลายครั้ง สรุปภาพรวมดังนี้ การเกิดวาตภัยแล้มตะลุมพุกที่ จ.นครศรีธรรมราช เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2505 การเกิดวาตภัยไต้ฝุ่นเกย์

ที่ จ.ชุมพร เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2532 กรณีตึกรอยัลพลาซ่าถล่มที่ จ.นครราชสีมา เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2536 เหตุการณ์ไต้ฝุ่นเรียวซามะพัดถล่มที่ จ.ภูเก็ต เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547 การเกิดดินโคลนถล่มบริเวณจังหวัดทางภาคเหนือ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2549 (ชูวงศ์ อุบลลี, 2551)

2. กรณีการเกิดคลื่นยักษ์สึนามิในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เมื่อปี 2547
ภัยพิบัติจากคลื่นสึนามิเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547 ถือเป็นภัยธรรมชาติร้ายแรงที่สุดเท่าที่ประเทศไทยเคยได้รับ โดยมีผู้เสียชีวิตมากเป็นอันดับ 4 รองจากประเทศอินโดนีเซีย ศรีลังกา และอินเดีย โดยมีผู้เสียชีวิต 5,309 คน สร้างความเสียหายกับทรัพย์สินต่าง ๆ ทั้งอาคารโรงแรมขนาดใหญ่ ที่พักนักท่องเที่ยว ประเภทบังกะโลและเกสต์เฮาส์ ร้านค้าและร้านอาหาร บริเวณชายหาด บ้านเรือนของราษฎรที่มีอาชีพทางการประมง ทรัพย์สินส่วนตัวของนักท่องเที่ยวที่ประสบภัย ยานพาหนะ เรือประมง และเรือของหน่วยงานราชการ ตลอดจนระบบสาธารณูปโภคของท้องถิ่น เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ และถนน คิดเป็นมูลค่าหลายพันล้านบาท นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความเสียหายแก่ระบบนิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนชายฝั่งเป็นวงกว้าง ซึ่งความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ได้แก่ ปะการังใต้น้ำ ป่าชายเลน แนวชายหาด และบริเวณปากแม่น้ำ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), 2554)

3. สถานการณ์อุทกภัยอันเนื่องมาจากอิทธิพลของร่องความกดอากาศต่ำพาดผ่านภาคใต้ตอนบน ภาคกลาง และภาคตะวันออก และมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ อุทกภัยในประเทศไทย เมื่อ 2553 เป็นเหตุการณ์การเกิดน้ำท่วมในประเทศไทยหนักที่สุดในรอบหลายสิบปี เนื่องจากมีฝนตกหนัก ในหลายพื้นที่ ในช่วงเดือนตุลาคม - พฤศจิกายน 2553 ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างหนัก ทั้งชีวิต และทรัพย์สิน โดยอุทกภัยครั้งนี้เริ่มขึ้นตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม 2553 จนกระทั่งสถานการณ์คลี่คลายทั้งหมดเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2553

4. กรณีอุทกภัยและดินโคลนถล่มในพื้นที่ภาคใต้เมื่อเดือนมีนาคม 2554 ภายหลัง การเกิดอุทกภัยเมื่อปลายปี 2553 หลายพื้นที่ภาคใต้ของประเทศไทยกำลังอยู่ระหว่างการฟื้นฟู ความเสียหายก็เกิดภัยธรรมชาติซ้ำขึ้นในหลายพื้นที่ในภาคใต้ เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2554 โดยเกิดอุทกภัย และดินโคลนถล่มอันเนื่องมาจากความกดอากาศสูงกำลังค่อนข้างแรงจากประเทศจีน แผ่ปกคลุมประเทศไทยตอนบนส่งผลให้ลมตะวันออกเฉียงที่พัดปกคลุมอ่าวไทยและภาคใต้มีกำลังแรง ทำให้หลายพื้นที่ในจังหวัดภาคใต้มีน้ำป่าไหลหลาก น้ำท่วมฉับพลัน และน้ำล้นตลิ่ง ก่อให้เกิดความเสียหายในพื้นที่ 10 จังหวัด 100 อำเภอ 651 ตำบล ประชาชนเดือดร้อน 628,998ครัวเรือน 2,094,595 คน และมีผู้เสียชีวิต 64 คน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), 2554)

5. เหตุการณ์มหาอุทกภัยในพื้นที่ภาคเหนือและภาคกลางของประเทศไทย 2554 เหตุการณ์อุทกภัยร้ายแรงที่เกิดขึ้นสำหรับประเทศไทย ในปี 2554 ได้ถูกจารึกลงในหน้าประวัติศาสตร์ของไทยถึงผลกระทบ และความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรง ซึ่งที่มาของอุทกภัยครั้งนี้เริ่มขึ้นระหว่างฤดูมรสุมในช่วงเดือนกรกฎาคม 2554 เมื่อมีพายุขนาดใหญ่ที่ชื่อ พายุหมุนนกเตน ขึ้นฝั่งทางตอนเหนือของประเทศไทย ส่งผลให้เกิดฝนตกหนักทางภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย และทำให้เกิดอุทกภัยในหลายจังหวัดทางภาคเหนือ โดยจังหวัดที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงนั้นเริ่มที่จังหวัดนครสวรรค์ และภายในเวลาไม่นานอุทกภัยก็ลุกลามไปทางใต้เมื่อแม่น้ำเจ้าพระยาได้รับน้ำปริมาณมากจากแม่น้ำสาขา และส่งผลกระทบต่อหลายจังหวัดในภาคกลาง ประกอบด้วย จังหวัดอุทัยธานี สิงห์บุรี ชัยนาท สุพรรณบุรี อ่างทอง ลพบุรี และอยุธยา ซึ่งอยุธยาเป็นจังหวัดที่ได้รับผลกระทบค่อนข้างมาก เนื่องจากอุทกภัยได้ส่งผลกระทบต่อนิคมอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในพื้นที่อยุธยา ได้รับความเสียหาย ซึ่งประเมินเป็นตัวเลขทางเศรษฐกิจเสียหายกว่าพันล้านบาท นอกจากนี้มวลน้ำมหาศาลได้ไหลบ่าเข้าท่วมพื้นที่จังหวัดปทุมธานี นนทบุรี รวมถึงกรุงเทพมหานคร ส่งผลกระทบต่อ นิคมอุตสาหกรรมอีกหลายแห่งในจังหวัดปทุมธานี รวมถึงบ้านเรือนของประชาชนได้รับความเสียหาย ประชาชนไม่มีที่อยู่อาศัย เหตุการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลให้ประชาชนเสียชีวิตกว่า 600 คน ซึ่งสถานการณ์

ดังกล่าวได้สร้างความเสียหายอย่างรุนแรง และคงต้องใช้ระยะเวลาหลายปีกว่าจะฟื้นตัวเข้าสู่สภาวะปกติ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), 2554)

จากข้อมูลของการเกิดภัยพิบัติในอดีตที่ผ่านมาได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มของการเกิดภัยพิบัติในรูปแบบต่าง ๆ มากมายที่อาจเกิดขึ้นกับประเทศไทย โดยเฉพาะในพื้นที่ต่างจังหวัดที่เป็นพื้นที่เสี่ยงภัยในลักษณะต่าง ๆ เช่น พื้นที่ที่อยู่ติดชายฝั่งทะเล พื้นที่ที่เป็นภูเขาซึ่งมีฝนตกชุกซึ่งมีแนวโน้มที่จะเกิดแผ่นดินไหวตัว เป็นต้น หากพิจารณาลักษณะภูมิประเทศที่มีความเสี่ยงภัย ตามความเสี่ยงข้างต้น จะพบว่า จังหวัดจันทบุรีเป็นจังหวัดหนึ่งที่มีแนวโน้มที่จะเกิดภัยพิบัติอยู่ในระดับสูง (บุญชู บึงทอง, 2544) เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่อยู่ติดชายฝั่งทะเล และมีพื้นที่ที่เป็นภูเขาสูง ประกอบกับเป็นพื้นที่ที่มีฝนตกชุก ลักษณะภูมิประเทศของจังหวัดมีพื้นที่ติดภูเขาและทะเล ทำให้พื้นที่บางส่วนของจังหวัดกลายเป็นทางไหลผ่านของน้ำจากภูเขาก่อนลงสู่ทะเล โดยมีทิศทางการไหลของน้ำจากต้นน้ำ คือ ภูเขาทางอำเภอเขาคิชฌกูฏ สู่แม่น้ำจันทบุรี ผ่านตัวอำเภอเมืองจันทบุรี และจะลงสู่ทะเลอ่าวไทย

จากลักษณะการไหลของน้ำดังกล่าว ส่งผลให้ที่ผ่านมาจังหวัดจันทบุรีต้องประสบกับปัญหาน้ำท่วมซ้ำซาก ในกรณีที่ น้ำจากภูเขามีจำนวนมาก ไม่สามารถระบายลงสู่ทะเลได้ทัน รวมทั้งพื้นที่ติดภูเขาในอำเภอคิชฌกูฏ มีความเสี่ยงต่อการเกิด

ภัยพิบัติ ประกอบกับ ผลการวิจัยการวิเคราะห์พื้นที่เสี่ยงภัยต่อการเกิดภัยพิบัติแผ่นดินในจังหวัดจันทบุรีพบว่า พื้นที่จังหวัดจันทบุรีมีพื้นที่เสี่ยงสูง ต่อการเกิดดินถล่ม ในพื้นที่มากถึงจำนวน 357.10 ตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็น 223,206 ไร่ คิดเป็นพื้นที่ร้อยละ 5.69 ของพื้นที่จังหวัดจันทบุรี ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาคิชฌกูฏ และ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาสะอยดาวเป็นส่วนใหญ่ (บุญชู บึงทอง, 2544) อดีตที่ผ่านมาจะพบว่า ช่วงเดือนกรกฎาคม 2542 เกิดเหตุการณ์ฝนตกหนักบริเวณพื้นที่ที่เป็นภูเขาสูงจนเป็นเหตุให้พื้นที่ ต้นน้ำบริเวณอำเภอเขาคิชฌกูฏ ถูกน้ำท่วม และเกิดเหตุการณ์ดินถล่ม น้ำป่าไหลหลาก ผลที่ตามมา ทำให้พื้นที่ปลายน้ำ ก่อนที่น้ำจะไหลลงสู่ทะเลถูกน้ำท่วมเสียหายเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะพื้นที่ ใจกลางเมืองจันทบุรี จากเหตุการณ์ในปี 2542 จังหวัดจันทบุรีก็ยังคงประสบปัญหาน้ำท่วมอย่างต่อเนื่อง เช่น ในเดือนตุลาคม 2549 และล่าสุดเมื่อช่วงเดือนกันยายน 2554 ที่ผ่านมา

ถึงแม้ว่าการแก้ไขปัญหายภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจะเป็นบทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบหลักของหน่วยงานภาครัฐ แต่ปัจจุบันพบว่า ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้มีความหลากหลาย ซับซ้อน ไม่สามารถจำกัดพื้นที่ได้ และมีความรุนแรงเกินกว่าหน่วยงานภาครัฐเพียงภาคส่วนเดียวจะสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหายเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นได้ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550) การบริหารจัดการกับปัญหายภัยพิบัติจึงจำเป็นที่จะต้อง

เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ในฐานะที่จะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาร้ายพิบัติที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องเข้ามามีบทบาทในการจัดการปัญหามากขึ้น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นหน่วยงานแรกที่ต้องเข้าไปแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าหากเกิดปัญหาขึ้น ดังนั้น การแก้ไขปัญหา ที่เกิดขึ้นจึงจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดมาตรการ แนวทางสำหรับการแก้ไขปัญหา การสร้างองค์ความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดภัย การสร้างความตระหนัก และชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต การสร้างความเข้าใจบทบาทของตนในฐานะของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเป็นอันดับแรก รวมถึงการสร้างความพร้อม การเตรียมความพร้อม และความสามารถในการตอบสนองต่อภัยได้อย่างถูกต้องและทันท่วงทีก่อนที่หน่วยงานภาครัฐจะเข้ามาดำเนินการแก้ปัญหา และให้ความช่วยเหลือในลำดับต่อไป (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, นิรุบล สุพานิช, 2549) (พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550)

ผู้ศึกษาจึงมีแนวคิดที่จะเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่จังหวัดบุรีรัมย์ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาร้ายพิบัติ โดยตั้งอยู่บนฐานคิดที่ว่าถึงแม้เหตุการณ์ภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นนั้นไม่สามารถที่จะหยุดยั้งไม่ให้

สถานการณ์เกิดขึ้นได้ แต่ในฐานะผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงก็ควรที่จะรับรู้ และเตรียมความพร้อมรับมือกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งจะเป็นการช่วยลดความสูญเสีย และบรรเทาความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินในเบื้องต้นด้วย ทั้งนี้ หากงานวิจัยชิ้นนี้สามารถกำหนดเป็นแนวทางในการพัฒนาศักยภาพของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้ามามีส่วนร่วมต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติได้ ก็จะสามารถกำหนดเป็นรูปแบบเพื่อนำไปประยุกต์ใช้กับชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติได้ต่อไป

คำสำคัญ (Key word) การเตรียมความพร้อม การบริหารจัดการภัยพิบัติ การพัฒนาศักยภาพ

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาถึงการเตรียมความพร้อมรองรับกับภัยพิบัติที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นในพื้นที่เสี่ยงภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) เพื่อศึกษาข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าไปมีส่วนร่วมบริหารจัดการภัยพิบัติ
- 3) เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าไปมีส่วนร่วมบริหารจัดการภัยพิบัติ



วิธีการดำเนินการวิจัย

1. การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่มุ่งศึกษาความพร้อมและการเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหา อุปสรรคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเสนอแนะแนวทางการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติ โดยศึกษาข้อมูลจากเอกสาร สิ่งพิมพ์ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth interview) และการสังเกตการณ์ (Observation) (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2555)

2. ประชากรที่ใช้ในการศึกษาเป็นการสุ่มตัวอย่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยต่อการเกิดภัยพิบัติ ซึ่งได้ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเขาชัยภูมิ จากข้อมูลระบุว่าพื้นที่ที่มีความเสี่ยงภัย ประกอบด้วย 1) เทศบาลตำบลพลวง 2) เทศบาลตำบลชากไทย 3) เทศบาลตำบลตะเคียนทอง 4) เทศบาลตำบลจันทเฉลิม และ 5) องค์การบริหารส่วนตำบลคลองพลู

3. ผู้ให้ข้อมูลหลักในการศึกษาครั้งนี้คือ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ทั้งในระดับนโยบายและในระดับปฏิบัติ ประกอบด้วย 1) ผู้บริหารท้องถิ่น และ 2) เจ้าหน้าที่ทุกคนที่รับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุปผลการศึกษาและเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่อง การบริหารจัดการภัยพิบัติ : บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดจันทบุรีมีผลการศึกษาสามารถสรุปได้ตามประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. จากการศึกษาการเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ ในการศึกษาระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติ สามารถแบ่งระดับของการบริหารจัดการภัยพิบัติออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับขั้นการเตรียมความพร้อม ระดับขั้นการเผชิญภัย และระดับขั้นการฟื้นฟู ผลการศึกษา พบว่า

1.1 ระดับขั้นการเตรียมความพร้อมพบว่า

1.1.1 การวางแผนการบริหารจัดการภัยพิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการวางแผนรองรับการบริหารจัดการภัย ที่เรียกว่า แผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตามการสั่งการของหน่วยงานในระดับนโยบาย โดยได้มีการสำรวจข้อมูลความเสี่ยงของแต่ละพื้นที่ สำหรับแผนดังกล่าวจะมีการกำหนดผู้รับผิดชอบ และแนวการปฏิบัติ ช่องทาง การติดต่อสื่อสาร และบัญชีวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการบริหารจัดการภัยพิบัติ ตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย ไปจนถึงขั้นการฟื้นฟูภัย แต่แผนปฏิบัติการในการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่เคยมีการจัดการฝึกซ้อมการปฏิบัติ ตามแนวทางที่ได้กำหนดไว้ตามแผน มีเพียงบางครั้งที่มีการเข้าร่วมการฝึกซ้อมกับหน่วยงานอื่น

1.1.2 โครงสร้างองค์กรด้าน

การบริหารจัดการภัย โครงสร้างการบริหารงานด้านการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังขาดแคลนบุคลากรสำหรับปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยตรง บางแห่งใช้บุคลากรที่รับผิดชอบงานด้านอื่นมาทำหน้าที่รักษาการแทน เช่น นิติกร นักพัฒนาชุมชน เป็นต้น

สำหรับกลไกการทำงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยส่วนใหญ่แล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้อาสาสมัครในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือที่เรียกว่า อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะเข้ามาปฏิบัติงาน ในลักษณะของการอาสา จึงไม่มีค่าตอบแทน ส่งผลให้บางครั้งไม่มีอาสาสมัครเข้ามาช่วยงาน เนื่องจากตัวอาสาสมัคร (อปพร.) ต้องประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงดูครอบครัว

1.1.3 ด้านทรัพยากรทางการ

บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังขาดแคลนเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการบริหารจัดการภัย โดยส่วนใหญ่เครื่องมือเครื่องใช้ที่มีเป็นเพียงเครื่องมือพื้นฐานทั่วไป เช่น รถบรรทุกน้ำ เอนกประสงค์ วิทยุสื่อสารแบบมือถือ ถึงดับเพลิง แต่ในขณะเดียวกันหน่วยงานภาครัฐได้มีการสนับสนุนเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นในแต่ละสภาพพื้นที่ เช่น เครื่องเตือนภัยแผ่นดินถล่ม แต่ไม่สามารถใช้งานได้อย่างเต็มระบบ เนื่องจากขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในการใช้งาน และดูแลรักษาเครื่องมือเครื่องใช้เหล่านั้น ทำให้เครื่องมือเครื่องใช้ดังกล่าวไม่ได้ถูกนำมาใช้ตามขีดความสามารถที่มี

1.1.4 ด้านงบประมาณงบประมาณ

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีจำนวนไม่มากเนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขนาดเล็ก ทำให้งบประมาณที่มีอยู่ถูกนำไปใช้ในเรื่องอื่นที่มีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วนกว่า รวมถึงแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปที่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ระบบสาธารณสุขโรค ต่าง ๆ มากกว่า ที่จะให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการภัยพิบัติโดยเฉพาะในเรื่องของการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับภัย

เนื่องจากในเรื่องของการเตรียมความพร้อมนั้นเป็นการเตรียมการรองรับกับสิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้น และไม่สามารถคาดการณ์ได้แน่นอนว่าจะเกิดหรือไม่ จึงทำให้งบประมาณในเรื่องนี้ถูกลดความสำคัญลงไป ขณะเดียวกันผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักให้ความสำคัญกับการใช้งบประมาณที่มีผลต่อคะแนนเสียงส่งผลให้งบประมาณด้านการบริหารจัดการภัยถูกจัดลำดับความสำคัญไว้ในส่วนท้าย

1.2 ชั้นการเผชิญภัยพบว่า

1.2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ เพื่อทำหน้าที่แก้ไขสถานการณ์ โดยศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจได้มีการแบ่งหน้าที่ออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ และมีระบบการสั่งการ ภายใต้การบัญชาการเหตุการณ์ของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการกำหนดระบบการติดต่อสื่อสารทั้งทางโทรศัพท์ และวิทยุสื่อสาร รวมถึงวิทยุกระจายเสียง ทั้งของรัฐและเอกชน

1) ระบบการสั่งการ

ผู้ทำหน้าที่เป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์กรณีเกิดเหตุในพื้นที่จะเป็นผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้ปฏิบัติงานจะเป็นหน้าที่ทุกคนในทุกส่วนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) ระบบการติดต่อสื่อสาร ระบบการติดต่อสื่อสารหลักที่ใช้สำหรับการบริหารจัดการกรณีเกิดภัยพิบัติ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้ระบบโทรศัพท์พื้นฐาน โทรศัพท์เคลื่อนที่ และกำหนดระบบสื่อสารรอง เพื่อเป็นช่องทางเสริมในการติดต่อสื่อสาร ประกอบด้วยระบบวิทยุกระจายเสียง วิทยุชุมชน และมีระบบสื่อสารสำรอง เพื่อไว้ใช้ทดแทนในกรณีที่ระบบสื่อสารหลักไม่สามารถใช้งานได้ โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องร้องขอให้จังหวัด สถาปนาข่ายวิทยุสำรองให้ ได้แก่ ระบบวิทยุสื่อสาร ข่ายต่าง ๆ ทั้งวิทยุสื่อสารราชการ (Trunk Radio) วิทยุสื่อสารข่ายวิทยุสมัครเล่น และข่ายวิทยุเอกชน

1.2.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เคยผ่านการฝึกซ้อมแนวทางการปฏิบัติ เมื่อเกิดเหตุขึ้นทำให้เกิดความสับสน วุ่นวาย ไร้ระบบ ไม่มีแนวปฏิบัติ จึงไม่รู้ว่าจะปฏิบัติได้อย่างไร ทำให้การแก้ปัญหาที่ผ่านมาเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ภายใต้อาการสั่งการ และการตัดสินใจของผู้บริหาร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 ขั้นการฟื้นฟูภายหลังการเกิดภัย พบว่าในเบื้องต้นหากการฟื้นฟูอยู่ในขีดความสามารถที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะดำเนินการเอง แต่หากความเสียหายที่เกิดขึ้นมีความรุนแรงและส่งผลกระทบเป็นวงกว้างเกินขีดความสามารถที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะฟื้นฟูบูรณะสภาพชุมชนให้กับสู่สภาวะปกติได้ก็จะมีกระบวนการประสานขอรับการสนับสนุนทรัพยากรจากทุกภาคส่วน เช่น องค์การ

บริหารส่วนจังหวัด จังหวัด อำเภอ องค์การเอกชน ห้างร้านต่าง ๆ เพื่อเข้าฟื้นฟูบูรณะ ซ่อมแซมระบบ สาธารณูปโภค โครงสร้างพื้นฐาน อาคารบ้านเรือน ที่ได้รับผลกระทบ ให้กลับสู่สภาวะปกติ

2. จากการศึกษาข้อจำกัดในการบริหารจัดการภัยพิบัติขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า

2.1 ข้อจำกัดด้านการเตรียมความพร้อมพบว่า

2.1.1 ปัญหาด้านงบประมาณ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก และมีงบประมาณอยู่อย่างจำกัด ส่งผลให้การจัดสรรงบประมาณเพื่อนำมาใช้ในการเตรียมความพร้อมมีไม่เพียงพอ รวมถึงบางครั้งจำเป็นต้องนำงบประมาณไปใช้ในเรื่องอื่นที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เช่น งานด้านโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภค ก่อนที่จะนำงบประมาณมาใช้ในการดำเนินการเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติ

2.1.2 ปัญหาด้านการเมือง เนื่องจากงานด้านการเตรียมความพร้อมเป็นการใช้งบประมาณที่อาจจะไม่เห็นผลอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นหลายแห่งไม่เห็นความสำคัญ และหันไปทุ่มงบประมาณการพัฒนาท้องถิ่นในด้านอื่น ๆ ที่เห็นผลงานอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อตอบสนองต่อประชาชน และมุ่งใช้งบประมาณเพื่อรักษาคะแนนเสียงของตนเองเป็นหลัก

2.1.3 ปัญหาการขาดแคลน

บุคลากรที่รับผิดชอบหลัก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งไม่มีเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ทำหน้าที่รับผิดชอบงานด้านนี้โดยตรง เนื่องจากบุคลากรที่เข้ามาปฏิบัติงานในตำแหน่งเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเมื่อดำรงตำแหน่งได้ระยะหนึ่งก็มักจะสอบเพื่อขอเปลี่ยนสายงานไปปฏิบัติงานในสายงานอื่น เพื่อความก้าวหน้าในอาชีพ ขณะเดียวกันบุคลากรที่มีอยู่ไม่มีความชำนาญเฉพาะเนื่องจากการโอนย้ายข้าราชการของหน่วยงานอื่นมาปฏิบัติงาน

2.1.4 ปัญหาการขาดแคลน

อุปกรณ์ เทคโนโลยีต่าง ๆ ที่ทันสมัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังขาดแคลนเครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัย และเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่อาจเกิดขึ้น เนื่องจากขาดงบประมาณสำหรับจัดหาอุปกรณ์เทคโนโลยีต่าง ๆ รวมถึงเมื่อมีเครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัยกลับไม่มีการงบประมาณในการดูแลรักษา อีกทั้งไม่มีเจ้าหน้าที่ดูแลรักษาเครื่องมือเครื่องใช้ให้สามารถใช้งานได้มีประสิทธิภาพ

2.1.5 ปัญหาการบังคับบัญชา

อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ซึ่งเป็นกลไกในการบริหารจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบังคับบัญชาหรือให้คุณให้โทษได้เต็มที่ ทำให้การทำงานในลักษณะนี้ต้องใช้ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการสูง ซึ่งตั้งอยู่บนความไม่แน่นอน และยากต่อการควบคุม

2.1.6 ปัญหาด้านทัศนคติ

ค่านิยมด้านการเตรียมความพร้อม ประชาชนส่วนใหญ่ รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ยังไม่เห็นความสำคัญของการเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยที่อาจจะเกิดขึ้น เนื่องจากไม่สามารถคาดการณ์ได้อย่างแม่นยำว่าภัยจะเกิดขึ้นหรือไม่ ดังนั้นเมื่อมีการเตรียมความพร้อมแล้วไม่เกิดภัย ก็จะลดระดับการให้ความสำคัญ ไปจนถึงไม่ให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมเลย

2.2 ด้านการเผชิญภัยพบบัว

2.2.1 การเผชิญภัยที่ไม่เป็น

ระบบ การแก้ไขปัญหาภัยพิบัติที่เกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาส่วนใหญ่มักเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ไม่ได้มีการปฏิบัติตามแผนที่ได้มีการวางไว้ หรือปฏิบัติตามก็เป็นเพียงส่วนน้อย การแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เน้นการพึ่งพาอาศัยและช่วยเหลือกันตามศักยภาพที่มี

2.2.2 การขาดบุคลากรที่มี

ความชำนาญเฉพาะเนื่องจากบุคลากรด้านการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังขาดแคลน ส่วนเจ้าหน้าที่ที่เข้ามารับผิดชอบก็ไม่มีความชำนาญเฉพาะทางในการปฏิบัติงานการบริหารจัดการภัยที่เกิดขึ้น ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาในขณะเกิดภัยขาดประสิทธิภาพ เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ

2.2.3 การขาดเครื่องมือเครื่องใช้

ที่ทันสมัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังขาดแคลนเครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัยต่อการ



บริหารจัดการภัย รวมถึงเครื่องมือที่จำเป็นที่เหมาะสมกับบริบทของภัยพิบัติ โดยเครื่องมือที่มีอยู่เป็น เครื่องมือพื้นฐานที่ไม่สามารถจัดการกับภัยที่มีความรุนแรงในบางระดับได้

2.2.4 การบังคับบัญชาอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ขณะเกิดเหตุบังคับบัญชา ทำได้ไม่เต็มที่ เนื่องจากบุคลากรเหล่านี้เป็นอาสาสมัครที่เข้ามาทำงาน ดังนั้นจึงไม่สามารถสั่งการเหมือนกับการสั่งการกับผู้ใต้บังคับบัญชา ส่งผลให้การปฏิบัติการขณะเกิดภัยทำได้ไม่เต็มที่

2.3 ด้านการฟื้นฟูพบว่า

2.3.1 การขาดงบประมาณในการให้ความช่วยเหลือ การฟื้นฟูหลังภัยสิ้นสุดลงส่วนใหญ่ไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่จะจัดทำเป็นแผนด้านงบประมาณรองรับไว้ ทำให้เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นจนภัยได้สิ้นสุดลงการเข้าไปฟื้นฟูจึงไม่มีงบประมาณในการเข้าไปดำเนินการ การแก้ไขปัญหาส่วนใหญ่จะใช้เงินอุดหนุนที่ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ หรือขอรับการสนับสนุนจากทางส่วนราชการ องค์กรเอกชน หรือองค์กรบริหารส่วนจังหวัดเพื่อให้เข้ามาช่วยเหลือ

2.3.2 ความสามารถในการระดมทรัพยากร เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองยังไม่มีศักยภาพเพียงพอในการฟื้นฟูบูรณะความเสียหายหลังการเกิดภัยพิบัติด้วยตนเอง เพราะไม่ได้มีการเตรียมงบประมาณรองรับไว้ ดังนั้นทางแก้ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือการระดมทรัพยากรกับภาคส่วนต่าง ๆ ด้วยการขอรับบริจาคเงิน และต้องบูรณาการการแก้ปัญหา ร่วมกับหน่วยงานทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

3. ข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ดังนี้

3.1 ข้อเสนอแนะด้านการเตรียมความพร้อม ควรดำเนินการ ดังนี้

3.1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้มีการจัดเตรียมงบประมาณรองรับการบริหารจัดการภัยพิบัติในทุกระดับ โดยเฉพาะในระดับของการเตรียมความพร้อม เนื่องจากหากมีระบบการเตรียมความพร้อมที่ดีจะช่วยลดผลกระทบให้การเผชิญภัยและการฟื้นฟูภัยให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยควรแบ่งงบประมาณออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1) งบประมาณด้านการป้องกันที่มุ่งเน้นการสร้างความรู้ความเข้าใจต่อการเตรียมความพร้อมรับมือภัยให้กับประชาชนในชุมชนในการที่จะคอยเฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์ความเสี่ยงการเกิดภัยในพื้นที่ รวมทั้งสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้น

2) งบประมาณด้านการปฏิบัติการ ที่มุ่งพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน รวมถึงการพัฒนาเครื่องมือ อุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพปัญหา หรือแนวโน้มของการเกิดภัยในแต่ละพื้นที่

3.1.2 ควรมีการจัดหาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เข้ามารับผิดชอบงานด้านภัยพิบัติโดยตรง รวมทั้งสร้างช่องทางให้ผู้ปฏิบัติงานมีความก้าวหน้าในอาชีพ โดยกำหนดโครงสร้างการปฏิบัติงาน ดังนี้

1) ระดับบริหารควรเน้นปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับนโยบาย การรณรงค์เผยแพร่ให้ความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ การสร้างองค์ความรู้ทางวิชาการในการบริหารจัดการภัยพิบัติที่สอดคล้องกับพื้นที่เสี่ยงภัยให้กับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ และประชาชนในชุมชนเสี่ยงภัย เป็นต้น

2) ระดับปฏิบัติการควรมีเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการเฉพาะทางที่จะต้องปฏิบัติงานควบคู่ไปกับอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและจะต้องมีการพัฒนาตนเองอย่าง

ต่อเนื่อง เช่น ต้องมีการฝึกซ้อมแผนการบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น

3.1.3 การสร้างจิตสำนึกการเตรียมความพร้อมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องสร้างการ เตรียมความพร้อมให้เกิดขึ้นในทุกระดับและทุกภาคส่วน โดยเริ่มตั้งแต่ในระดับของประชาชน องค์กร หน่วยงานต่าง ๆ ในการที่จะต้องสร้างความตระหนัก เห็นความสำคัญ และประโยชน์ของการเตรียมความพร้อม รวมถึงอาจจะต้องชี้ให้เห็นถึงผลกระทบที่จะตามมาหากขาดการเตรียมความพร้อมที่ดี

3.2 ข้อเสนอแนะด้านการเผชิญภัย ควรมีการดำเนินการ ดังนี้

3.2.1 ควรการฝึกซ้อมแนวปฏิบัติเมื่อเกิดภัยของชุมชน เนื่องจากเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นมักเกิดความสับสน ไม่รู้จะปฏิบัติอย่างไร ดังนั้น จำเป็นต้องมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน รวมถึงมีการฝึกปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดก็จะช่วยให้ประชาชน รวมถึงเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยไม่เกิดความสับสนและสามารถมีลำดับขั้นการปฏิบัติได้อย่างชัดเจน ซึ่งแนวทางการปฏิบัติดังกล่าวควรเป็นแนวทางที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น

3.2.2 ควรเน้นการทำงานแบบเครือข่ายแบบไม่เป็นทางการ การปฏิบัติเมื่อเกิดภัย จำเป็นต้องมีการประสานงานและบูรณาการทำงานร่วมกัน โดยมุ่งเน้นการทำงานในลักษณะของเครือข่ายแบบไม่เป็นทางการ ซึ่งจะเกิดความสะดวกรวดเร็วทันต่อสถานการณ์

3.3 ข้อเสนอแนะด้านการฟื้นฟู

หลังเกิดภัย ควรมีการนำจุดเด่นของความเป็นสังคมชนบทมาใช้ในการบริหารจัดการภัยในขั้นของการฟื้นฟูหลังเกิดภัย กล่าวคือ การเป็นสังคมแห่งความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน รวมถึงการระดมทรัพยากรจากทุกภาคส่วน เช่น หน่วยงานภาครัฐ ระดับจังหวัด อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ ภาคเอกชน บริษัท ห้างร้าน มูลนิธิต่าง ๆ และประชาชนร่วมกันบริจาค สนับสนุนทรัพยากรเพื่อช่วยเหลือ นับตั้งแต่ขั้นก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และขั้นการฟื้นฟูหลังภัยได้สิ้นสุดลง

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการศึกษาพบว่า ประเด็นปัญหาหลักที่สำคัญของการบริหารจัดการภัยพิบัติ คือ ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาด้านกำลังคน และปัญหาด้านค่านิยมเกี่ยวกับการไม่เห็นความสำคัญในการเตรียมความพร้อม ดังนั้นจากผลการศึกษา ผู้ศึกษามีข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเป็นทางออกสำหรับการจัดการภัยพิบัติภายใต้ข้อจำกัดที่มีอยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. การสร้างทัศนคติด้านการเตรียมความพร้อม เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้ตระหนักและเห็นความสำคัญของการเตรียมความพร้อม รวมทั้งผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นหากไม่มีการเตรียมความพร้อมที่ดีเพียงพอเพื่อรับมือกับปัญหาโดยพยายามสอดแทรกเรื่องการเตรียมพร้อมรับภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นให้ภาคส่วนต่าง ๆ ได้รับทราบอย่างต่อเนื่องผ่านทางหอกระจายข่าว หรือสถานที่ต่าง ๆ ที่ชุมชนให้ความเชื่อมั่น ศรัทธา เช่น วัด สถาบันการศึกษา เป็นต้น

2. การนำศักยภาพของชุมชนมาใช้ประโยชน์ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญกับการนำศักยภาพที่ชุมชนมีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ ซึ่งการนำศักยภาพที่มีอยู่มาใช้นั้นไม่จำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก เช่น

2.1 การนำจุดเด่นของความเป็นสังคมชนบทที่มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่มาประยุกต์ใช้ในกรณีต่าง ๆ ในการบริหารจัดการภัย เช่น การระดมทรัพยากรในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย เป็นต้น

2.2 การบริหารจัดการภัยอาจไม่ต้องใช้อุปกรณ์เทคโนโลยี หรือเครื่องมือเครื่องใช้ราคาแพง แต่วิธีที่สามารถแก้ไขปัญหาได้เช่นกัน คือ การเรียนรู้จากประสบการณ์ในการแก้ปัญหาที่ผ่านมาของชุมชน เป็นอีกแนวทางหนึ่งในการบริหารจัดการภัยภายใต้ภูมิปัญญาชุมชน

3. การสร้างเครือข่ายระดับชุมชนในการบริหารจัดการภัยการบริหารจัดการภัยพิบัติ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ด้วยหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียว การแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมที่สุด คือ การสร้างความร่วมมือกันในทุกระดับ โดยให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมนับตั้งแต่การตระหนักต่อภัย การเฝ้าติดตามตรวจสอบแนวโน้มการเกิดภัย การเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือเมื่อเกิดภัย รวมถึงการช่วยเหลือฟื้นฟูภายหลังภัยได้สิ้นสุดลง โดยอาจสร้างเครือข่ายชุมชนในรูปแบบของ การรวมกลุ่ม เช่น ชมรม เป็นต้น

การสร้างระบบการทำงานแบบเครือข่าย ถือได้ว่าเป็นหลักในการบริหารจัดการที่สำคัญ กล่าวคือ การสร้างความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยจำเป็นที่จะต้องสร้างความร่วมมือ และสร้างเครือข่ายใน 3 ระดับ ซึ่งได้แก่ การสร้างความร่วมมือในระดับชุมชน ระดับเครือข่าย และระดับหน่วยงาน (Provan และ Milward (2006 : 2 - 5) อ้างถึงใน Tavida Kamolvej. 2006) ดังนั้น จากผลการศึกษาจะเห็นได้ว่าการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาเป็นไปในลักษณะที่ต่างคนต่างทำ สำหรับการประสานการทำงานแบบเครือข่ายจะเกิดขึ้นด้วยการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวแบบไม่เป็นทางการเสียเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ขาดระบบการทำงานแบบเครือข่ายที่ยั่งยืน

หากมีการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานใหม่ โดยเน้นการประสานการทำงานแบบเครือข่าย ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่ เช่น เทศบาล ทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงเข้ามาให้ความช่วยเหลือ มากกว่าที่ตนจะเข้าไปดำเนินการเอง ซึ่งก็จะช่วยให้ระบบการบริหารจัดการภัยเกิดความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

4. การสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเขตอำเภอเดียวกัน ในการทำข้อตกลงร่วมกันสำหรับแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ บุคลากร เครื่องมือเครื่องใช้ในการบริหารจัดการภัยในทุกระดับนับตั้งแต่ขั้นก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย จนถึงการสิ้นสุดภัย เพื่อเป็นการช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายในด้านการบริหารจัดการภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งก็จะช่วยให้การบริหารจัดการภัยในระดับท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากขึ้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และ นิรุบล สุพานิช. 2549. แนวทางการปฏิบัติงานสำหรับผู้ปฏิบัติงานภาคสนามในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานในประเทศไทย (Guidelines for Field practitioners to implement the Community - Based Disaster Risk Management in Thailand : CBDRM). กรุงเทพมหานคร: บริษัทโรงพิมพ์คลังวิชา จำกัด.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. 2555. วิธีวิทยาการวิจัยทางสังคม. ม.ป.ท.
- ชวงค์ อุบลี. 2551. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการภัยพิบัติ : กรณีศึกษา อาคารเคหะชุมชนเขตดินแดง กรุงเทพมหานคร. ภาคนิพนธ์. รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ทิวดา กมลเวช. 2551. Disaster and Emergency Management, Thailand. เอกสารประกอบการบรรยาย.
- บุญชู บึงทอง. 2544. การวิเคราะห์พื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติแผ่นดินถล่มในจังหวัดจันทบุรี. วิทยานิพนธ์หลักสูตรวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (ภูมิศาสตร์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ศูนย์เตรียมความพร้อมภัยพิบัติแห่งเอเชีย. 2548. คู่มือเรื่อง องค์รวมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโครงการเตรียมความพร้อมเพื่อบรรเทาภัยพิบัติของชุมชนเมืองในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. ม.ป.ท.
- สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2548. ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การป้องกันภัยพิบัติและอุบัติเหตุเสนอต่อนายกรัฐมนตรี. ม.ป.ท. (เอกสารอัดสำเนา).
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. ม.ป.ป. พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.). 2554. การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย กรณีศึกษาประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ. รายงานการศึกษาเบื้องต้น.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กระทรวงมหาดไทย, และกระทรวงกลาโหม. 2550. นโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- Ok.nation.net. 2555. 8 ปีกับน้ำท่วมจันทบุรี กับปัญหาที่ยังเหมือนเดิม. (Online). [http://www.oknation.net/blog/chantaburi/2007/08/03/entry - 1](http://www.oknation.net/blog/chantaburi/2007/08/03/entry-1), 11 ธันวาคม 2555.

ภาษาอังกฤษ

- Tavida Kamolvej. 2006. **The integration of intergovernmental coordination and information management in response to immediate crisis (Thailand emergency management).** Doctorate' thesis. University of Pittsburgh graduate school of public and international affairs.
- W. Nick. Carter. 1991. **Disaster Managerment : a disaster management's handbook.** Manila. Asian Development Bank.