

ไตรลักษณะปัญหาในการจัดการภัยพิบัติของท้องถิ่นที่สำคัญของไทย: ข้อค้นพบจากวรรณกรรมทางวิชาการเบื้องต้น Tri-Characteristic Problems in Local Disaster Management: Finding from Literature Review Snapshot

วัชรพล ศุภจักรวัฒนา^{1*} , ปาณัสมีชฎา ศุภจักรวัฒนา²
Watcharapol Supajakwattana , Panatchada Supajakwattana

¹ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร
เลขที่ 99 หมู่ 9 ตำบลท่าโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก 65000

*Department of Political Science and Public Administration, Faculty of Social Science,
Naresuan University*

99/9 Moo 9 Tha-Pho Sub-District, Muang Phitsanulok 65000

²คณะบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยพาร์อีสเทอร์น
เลขที่ 120 ถนนมหิดล อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 500100

*The Faculty of Public Administration, The Far Eastern University
120 Mahidol Road, Muang District, Chiang Mai 50100*

บทคัดย่อ

ข้อถกเถียงในเรื่องของปัญหาการจัดการภัยพิบัติในประเทศไทยจากนักวิชาการด้านภัยพิบัติมีมาอย่างยาวนาน ถึงแม้ว่าข้อค้นพบจากการวิจัยและการศึกษาแบบสหวิทยาการในประเด็นข้างต้นในหลายๆ ครั้งพบว่ายังมีความสับสนในบางประเด็น ทั้งนี้หากจะรวบรวมปัญหาในกระบวนการจัดการภัยพิบัติของไทยนั้น การศึกษาโดยบทความฉบับนี้ได้มีการทบทวนและศึกษาจากงานเขียนในการจัดการภัยพิบัติทั้งในด้านการจัดการ การกำหนดนโยบาย และปัญหาในการจัดการภัยพิบัติในประเทศกำลังพัฒนา รวมถึงประเทศไทย ในช่วงระยะเวลาหนึ่งทศวรรษพบว่า ลักษณะปัญหาในการจัดการภัยพิบัติของไทย กำลังเผชิญกับ 3 ลักษณะปัญหาทางโครงสร้างการปกครองขององค์กรท้องถิ่น อันได้แก่ การรวมศูนย์ของประเทศไทย ปัญหาด้านผู้นำและนักการเมือง และความสำนึกทางสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชน

คำสำคัญ

การจัดการ ภัยพิบัติภัยพิบัติท้องถิ่น ประเทศไทย

*ผู้เขียนหลัก
อีเมล:



Abstract

Debate on fundamental problem of Thailand disaster management have been discussed by Thai disaster academic for long period of times. Although, recently these researches and study schemes have been done by several inter-disciplinary academia, the findings and conclusions are still muddling and confusing. In order to identify the collective problem of Thailand disaster procedures in overall, this paper reviewed numerous literatures in regards with management, policy making, and problems of disaster management in developing countries and Thailand during a decade. The study reveals that Thailand disaster management in most levels and many areas have been confronting the three characteristics structural problems and traps. For instance, over centralization and bureaucracy problem, elite and leader problem, and public mind problem. These are originally chronic problem which have embedded in disaster management system of Thailand.

Keywords

Disaster Management, Local Disaster, Thailand

บทนำ

ในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา โลกได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างก้าวกระโดดทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยเฉพาะทางด้านเทคโนโลยีที่ได้ทำการยกระดับความเป็นอยู่ของมนุษย์ในหลายมิติ ทั้งทางด้าน การดำรงชีพ คุณภาพชีวิต การเติบโตเหล่านี้ดูเหมือนว่าจะเป็นการให้สังคมมีความยั่งยืนมากขึ้นและ จะทำให้ลดความไม่มั่นคงในชีวิตและทรัพย์สินของมนุษย์ลง แต่หาได้เป็นเช่นนั้นไม่ การพัฒนาข้างต้น กลับกลายเป็นให้เกิดผลเชิงลบต่อโลกหลายประการ ก่อให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติอย่างรวดเร็ว เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาวะอากาศ เกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่ที่โลกไม่เคยเผชิญมาก่อน สิ่งเหล่านี้ เป็นผลมาจากขาดการวางแผนอย่างไว้ทิศทางของตัวแสดงหลักในเรื่องสิ่งแวดล้อมของโลกต่อความยั่งยืน ในการใช้ทรัพยากรทั่วโลก แม้ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา (ตั้งแต่ ค.ศ. 1992) ตัวแสดงหลักระดับนานาชาติ โดยสหประชาชาติเริ่มให้ความสนใจต่อแนวคิดเรื่องการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในแต่ละประเทศให้มีความยั่งยืน¹ (Tonami & Mori, 2007 ; Mori, 2013) และสนใจการเปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศมากขึ้น² (Joyeeta, 2010) แต่ผลกระทบที่รุนแรงอย่างภัยพิบัติทางธรรมชาติกลับทวีความรุนแรงและสร้างความเสียหายกับทุกภูมิภาค ของโลกอย่างก้าวกระโดดเช่นกัน เมื่อพิจารณาตัวเลขความเสียหายทางเศรษฐกิจและการสูญเสียชีวิตของประชากร ในแต่ละภูมิภาคในช่วงยี่สิบปีที่ผ่านมาพบว่าความเสียหายทางเศรษฐกิจของโลกจากภัยทางธรรมชาติเพิ่ม

¹UNCED (United Nations Conference on Environment and Development)

²UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) ปี ค.ศ. 1991 เป็นแกนนำในการทำข้อตกลงลด ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ประชุมครั้งนั้นทำให้เกิด Kyoto Protocol ในปี ค.ศ. 1997

ขึ้นกว่าสองเท่า³ (Center for Research on the Epidemiology of Disaster (CRED), 2016) ในขณะเดียวกัน จำนวนผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ภัยพิบัติก็เพิ่มขึ้นถึงกว่าสามเท่านับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2005 จึงถึงปัจจุบัน⁴

ในขณะเดียวกันหากพิจารณาทั้งตัวเลขของความสูญเสียและความเสี่ยงต่อเหตุการณ์ภัยพิบัติใน ภูมิภาค ปรากฏว่าประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ถือเป็นกลุ่มที่มีความสูญเสียมากเป็นอันดับต้นๆ และมีความพร้อมของระบบบริหารความเสี่ยงการเผชิญหน้าต่อภัยธรรมชาติล่าช้ามากที่สุด ในเชิงเปรียบเทียบ ประเทศกลุ่มภูมิภาคเอเชียด้วยกันเอง (The United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR), 2016) ; The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP), 2016, 9) อาจเป็นด้วยเพราะเหตุผลทางภูมิศาสตร์⁵ (UNESCAP, 2016, 16-17) เหตุผลทางด้านการจัดการ ของผู้กำหนดนโยบายของสถาบัน หรือเหตุผลในเรื่องการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน (ที่เป็นลักษณะ เฉพาะของภูมิภาคเหล่านี้) สิ่งเหล่านี้ดูเหมือนว่าจะอยู่ในความสนใจของนักวิชาการด้านภัยพิบัติเสมอมา

จากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งให้เห็นชัดเจนว่า ด้วยลักษณะร่วม เช่น การทำงาน แบบรวมศูนย์ การทำงานแบบระบบราชการ ความคับแคบในการมองปัญหาภัยพิบัติของผู้กำหนดนโยบาย สนใจเรื่องเศรษฐกิจมากกว่าสิ่งแวดล้อม การมีมุมมองเชิงลบต่อประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อม การมุ่งเน้นเฉพาะ เรื่องประชาชนям อำนาจนิยมของผู้นำ รวมไปถึงเรื่องของระบบอุปถัมภ์ต่างตอบแทน ฯลฯ (Murdiyarso, 2004; Lebel, Manuta & Garden, 2011 ; Atkinson, 2015 ; Mori, 2013) ถือเป็นคำอธิบายหลักของการด้อยพัฒนา ในการจัดการภัยพิบัติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมถึงประเทศไทยในห้วงหลายปีที่ผ่านมา⁶

ถึงแม้ว่าพัฒนาการทางกฎหมายภัยพิบัติของประเทศไทย จะเริ่มวางต้นแบบสำหรับการบริหารจัดการ การทำงานด้านภัยพิบัติของหน่วยงานท้องถิ่น เพื่อให้การสั่งการและประสานงานกันได้อย่างหลากหลายช่องทาง และเป็นระบบมากยิ่งขึ้น⁷ โดยให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติเชิงเช่นนานาชาติแต่ในทางกลับกัน ดูเหมือนว่าการปฏิบัติงานจริงขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบ ยังตกหลุมพรางแบบเดิม เห็นได้จากความล้มเหลวในการแก้ปัญหาภัยจากน้ำท่วมครั้งใหญ่ในประเทศไทย ในเมื่อปี ค.ศ. 2013 และ เหตุการณ์แผ่นดินไหวในปี ค.ศ. 2014 ภาคเหนือของไทย (Meteorological Department

³ในปี ค.ศ.1990 โลกมีความเสียหายทางเศรษฐกิจจำนวน 278 billion US. และในปี ค.ศ. 2015 ความเสียหายมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 346 billion US.)

⁴จากสถิติของ Centre for Research on the Epidemiology of Disaster (2016) ที่ปรากฏว่า ปี ค.ศ.2015 มีจำนวนผู้เสียชีวิตจาก เหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติทั่วโลกถึง 22,773 คน เป็นจำนวนกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสถิติผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์ภัยพิบัติ ทางธรรมชาติในช่วงสิบปี ตั้งแต่ปี ค.ศ.2005 - ค.ศ. 2014 (ที่มีจำนวน 76,424 คน)

⁵การมีที่ตั้งใกล้กับพื้นที่ศูนย์สูตร ต้องเผชิญกับพายุ ภัยจากน้ำท่วมในแทบทุกฤดู, การมีที่ตั้งบนแนวระนาบจากรอยแยกของแผ่นเปลือกโลก (ประเทศฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย พม่า) ทำให้ต้องเผชิญหน้ากับ ภัยจากภูเขาไฟ แผ่นดินไหว และ สึนามิ แบบคาดเดาไม่ได้ มีประมาณการจาก UNESCAP (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) ประเทศในกลุ่ม เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้รับความเสียหายทางเศรษฐกิจเฉลี่ย ราวๆ 53 billion Us ต่อปี (between 2010 and 2014) เฉพาะผลกระทบ จากธรณีพิบัติภัยเพียงอย่างเดียว (แผ่นดินไหว สึนามิ)

⁶นักวิชาการเช่น Murdiyarso et al. (2004) ; Nikitani (2005) ; Lebel, Manuta & Garden (2011) ; Mishra (2012) อาจเรียกจุดร่วม ดังกล่าวว่า “Incapability Institution” หรือ เป็นกับดักของรัฐที่ต้องเผชิญ “Institutional Traps” ในการจัดการภัยพิบัติและสิ่งแวดล้อม

⁷พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามที่สำคัญต่อการแก้ปัญหาต่อประเด็น ภัยพิบัติ กระจายอำนาจในการจัดการและเพิ่มศักยภาพของการจัดการภัยพิบัติ



of Thailand (MDT), 2016 ; Department of Public Works and Town & Country Planning (DPT), 2014) ซึ่งถือเป็นภัยพิบัติระลอกล่าสุดที่เกิดความเสียหายมหาศาล⁸

บทความนี้มีเป้าประสงค์สำคัญในการเสาะหาลักษณะปัญหาพร้อมที่เป็นตัวแปรหรือกับดักอันมีอิทธิพลต่อศักยภาพการจัดการภัยพิบัติของท้องถิ่นที่ล้าช้าและล้มเหลวของประเทศไทย ศึกษาด้านการจัดการภัยพิบัติที่ผ่านมาของนักวิชาการไทยและต่างประเทศแบบภาพกว้าง เพื่อให้ภาพปัญหาชัดเจนขึ้นและถือเป็นการกระตุ้นให้นักวิจัยทางการจัดการภาครัฐและการจัดการภัยพิบัติเข้ามาศึกษาในเชิงลึก

กับดักและปัญหาทางการจัดการภัยพิบัติของประเทศกำลังพัฒนา

ท่ามกลางกระแสการกระจายอำนาจทางการเมืองในรอบศตวรรษที่ผ่านมาทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา ส่งผลกระทบสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแทบทุกประเทศทั่วโลกในหลายมิติ โดยเฉพาะด้านการบริหารจัดการ จากอดีตที่ท้องถิ่นเคยทำหน้าที่เป็นเพียงผู้รับและส่งมอบทรัพยากรจากส่วนกลาง ปัจจุบันท้องถิ่นกลายเป็นพื้นที่หลักในการทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนพลเมืองในทุกด้านและทุกกระบวนการเองทั้งหมด (ทั้งด้านการระดมทรัพยากร วางแผน จัดองค์กร บริหาร และส่งมอบ) สิ่งที่เกิดขึ้นควบคู่กันไปคือ การเติบโตของโครงสร้างองค์กร สถาบัน ทำให้การจัดการของท้องถิ่นต้องมีความสอดคล้องกับภาระที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

การเปลี่ยนแปลงอย่างมหาศาลของสภาวะแวดล้อมทางธรรมชาติระดับโลกและนานาชาติ ไม่เพียงแต่จะสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับประเด็นเรื่องการเตรียมรับมือต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรงและคาดการณ์ไม่ได้ของรัฐบาลกลางและระดับชาติ ยังส่งผลกระทบโดยตรงต่อท้องถิ่นและสถาบันปกครองส่วนท้องถิ่น (ในฐานะที่เป็นพื้นที่อาศัยของประชาชน และเป็นพื้นที่ในการปฏิบัติโดยตรง) ที่ต้องรับมือและสร้างกลไกทางสถาบัน หาวิธีการจัดการในการปรับตัวเพื่อลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อประชาชนและทรัพย์สินในอนาคต (Neal & Phillips, 1995) Soloway (2004) เห็นได้ว่า สถาบันท้องถิ่นต้องทำหน้าที่สำคัญในการเป็นผู้นำทิศทางในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ทั้งทางด้านการระบุนความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ การสร้างความตระหนักรู้ให้กับประชาชน ชุมชน สถาบันการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบความรุนแรงของภัยพิบัติ การให้คำปรึกษา การให้ความรู้เกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติตัวที่ถูกต้องในสถานการณ์ภัยพิบัติ การสร้างความพร้อมให้กับเจ้าหน้าที่ การดูแลรักษาระบบการเตือนภัยให้สามารถใช้งานได้อย่างทันสถานการณ์ การพัฒนาบุคลากรทางด้านภัยพิบัติอย่างต่อเนื่อง มีการซักซ้อมอย่างสม่ำเสมอ และท้องถิ่นต้องสามารถใช้ทรัพยากรและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างรวดเร็วและทันต่อสถานการณ์ ทั้งทางด้านการอพยพ ภัย และฟื้นฟูสถานการณ์ซึ่งต้องอาศัยการทำงานแบบบูรณาการในแนวระนาบ

⁸ แผ่นดินไหวที่จังหวัดเชียงราย เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 เวลา 18.08 น. มีจุดศูนย์กลางแผ่นดินไหวอยู่ที่บริเวณ ต.ทรายขาว อ.พาน มีระดับความลึก 7 กิโลเมตร ขนาดแรงสั่นสะเทือนอยู่ที่แมกนิจูด 6.3 (หรือขนาด 6.7 ริกเตอร์) เป็นแผ่นดินไหวขนาดใหญ่ที่สุดในรอบ 60 ปีของประเทศไทย ผู้เสียชีวิต 1 คน บ้านเรือนประชาชนเสียหายบางส่วน 519 หลังคาเรือน ราษฎรได้รับความเดือดร้อนประมาณ 89,100 คน โดยอำเภอที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด คือ อำเภอแม่สายและเชียงแสน ประมาณความเสียหายไม่ต่ำกว่า 25 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

แม้ว่าจะมีการพยายามระบุแนวทางเพื่อพัฒนาศักยภาพในวิธีการบริหารจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพของท้องถิ่นโดยนักวิชาการและองค์การระหว่างประเทศ แต่ดูเหมือนว่าท้องถิ่นยังไม่สามารถดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวได้ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นและสถาบันในท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้ร่มเงาของระบบราชการ ที่ยังไม่สามารถดำเนินการต่างๆ ได้อย่างอิสระอย่างแท้จริง อีกทั้งสถาบันบางส่วนยังได้รับอิทธิพลและใช้แนวทางการทำงานแบบราชการมาใช้ในการดำเนินการภายใต้สถานการณ์ภัยพิบัติอยู่แม้แต่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว และหน่วยงานท้องถิ่นสามารถมีอำนาจเด็ดขาดทางด้านบริหารจัดการ ยกตัวอย่างกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา Takeda & Helm (2006) ซึ่งให้เห็นว่า ความล้มเหลวของการจัดการสถานการณ์ภัยพิบัติของท้องถิ่นอย่างกรณีพายุเฮอริเคนแคทเทอรีน่านั้น เป็นผลมาจากการที่รัฐบาลท้องถิ่นและผู้ผู้นำในองค์กรยังยึดแนวทางแบบการตัดสินใจที่เน้นการรวมศูนย์เป็นไปตามช่องทางที่เป็นทางการ เชื่อมั่นในตนเองโดยไม่สนใจนำข้อมูลจากภายนอกมาใช้ในการตัดสินใจสถานการณ์ภัยพิบัติที่รุนแรง ทำให้เกิดการประเมินความเสียหายที่ผิดพลาด ท้ายที่สุดก่อให้เกิดความเสียหายในวงกว้างและมากมายครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา

เช่นเดียวกับการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายกรณีในประเทศกำลังพัฒนายังพบปัญหาและอุปสรรคสำคัญต่อการจัดการภัยพิบัติที่เป็นผลจากระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ (Charearnmunag, 2006 ; Tonami & Mori, 2007 ; Mori, 2013 ; Adefiso, 2015) รวมไปถึงอิทธิพลทางการเมืองของนักการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น (Atkinson, 2015) โดยสามารถสรุปปัญหาที่เป็นลักษณะร่วมของประเทศต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้

1. การขาดแคลนทรัพยากรที่เพียงพอในการบริหารจัดการสถานการณ์ แม้ว่าโดยโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการกระจายอำนาจจะกำหนดให้แทบทุกองค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการรับผิดชอบด้านภัยพิบัติอย่างเต็มที่ แต่ในทางกลับกันรัฐส่วนกลางกลับไม่ได้กระจายทรัพยากรด้านคน เงิน ความรู้ ทรัพยากรต่างๆ มาให้เท่าเทียมกันกับอำนาจที่มอบหมาย สิ่งที่เกิดขึ้นคือภาวะการณ์การตัดสินใจที่ล่าช้า ไม่ทันต่อสถานการณ์ การพึ่งพิงหน่วยงานส่วนกลางต้องรอการสนับสนุนและการตัดสินใจจากรัฐบาลกลาง (Nikitina, 2005 ; Murdiyarso et al., 2004 ; Adefiso, 2015)

2. การขาดการวางแผนด้านการจัดการภัยพิบัติและแผนเผชิญเหตุที่สอดคล้องกับสถานการณ์จริง หลายงานวิจัยชี้ให้เห็นว่าท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่มีการวางแผนอย่างเป็นระบบ ไม่มีการจัดทำงบประมาณรองรับที่เหมาะสม แผนไม่สามารถปฏิบัติได้เพราะไม่เหมาะกับพื้นที่หรือไม่สอดคล้องกับทรัพยากรที่มี การขาดความรู้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ละเลยต่อความสำคัญของกระบวนการจัดการภัยพิบัติโดยรวมของหน่วยงานรัฐ (Mori, 2013) ไม่มีการกระตุ้นจากส่วนกลาง และการที่รัฐส่วนกลางมีทัศนคติที่เห็นว่าการจัดการภัยพิบัติเป็นงานที่ตนจะต้องรับผิดชอบ เพราะเป็นถึงงานด้านความมั่นคง (Wolensky & Wolensky, 1990 ; Adefiso, 2015)

3. การทำงานที่ยังยึดติดแนวคิดแบบราชการของท้องถิ่น สถาบันที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติของระบบราชการ มักจะมีแนวโน้มในการปฏิเสธแนวทางการทำงานใหม่ๆ ในเรื่องเทคโนโลยีและการรับรู้ข่าวสารที่มาจากนอกระบบ ไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาหรือมาจากองค์กรอื่นๆ ทำให้ขาดการพัฒนาต่อระบบการจัดการ และขาดการเหลียวแลข่าวสารจากองค์กรภาคเอกชนและองค์กรอื่นด้านภัยพิบัติ ทำให้เหตุการณ์ภัยพิบัติหลายครั้งเกิดการตัดสินใจที่ล่าช้า และนำไปสู่ความสูญเสียของประชาชน (Bussell, 2013 ; Murdiyarso et al., 2004)



4. การแบ่งอำนาจที่ไม่ชัดเจนในการจัดการภัยพิบัติของหน่วยงานส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการจัดการภัยพิบัติกับท้องถิ่นที่ไม่สมบูรณ์ ส่งผลให้อำนาจการตัดสินใจด้านภัยพิบัติบางอำนาจยังคงกระจุกตัวอยู่กับหลายหน่วยงาน ส่งผลทำให้ยากต่อการบริหารจัดการสถานการณ์ อำนาจการตัดสินใจการจัดกระจายไม่รวมอยู่ที่เดียว ส่งผลให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ อีกทั้งหน่วยงานบางท้องถิ่นยังขาดความชัดเจนในหน้าที่ของตนเองโดยที่ไม่สามารถตัดสินใจเพราะเกรงว่าจะไปก้าวล้ำอำนาจของหน่วยงานอื่น โดยเฉพาะในบางประเทศเช่น ประเทศไทย และอินโดนีเซียพบว่า มีหน่วยงานในการตัดสินใจเรื่องภัยพิบัติจากอุทกภัยมากกว่ายี่สิบหน่วยงาน (Manuta, Khurtmaung & Lebel, 2005 ; Lebel et al., 2011 ; Atkinson, 2014 ; Adefiso, 2015)

5. ค่านิยมความเชื่อต่อภัยพิบัติแบบเดิมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการภัยพิบัติและของประชาชน งานวิจัยหลายชิ้น เช่นงานของ Manuta et al.(2005) Gopalakrishnan & Kulkarni (2007) Adefiso (2015) ซึ่งให้เห็นว่า ความด้อยประสิทธิภาพและความต่อเนื่องของการจัดการภัยพิบัติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความเชื่อที่ว่าภัยพิบัติเป็นเหตุการณ์ทางธรรมชาติ เป็นผลมาจากการกระทำของสิ่งศักดิ์สิทธิ์หรือพระเจ้าซึ่งเกิดขึ้นเป็นครั้งคราว ไม่เกิดขึ้นแบบประจำสม่ำเสมอ ดังนั้นภัยพิบัติเป็นสิ่งที่ไม่สามารถควบคุมและจัดการได้ ส่งผลให้ประชาชนและผู้ปฏิบัติงานไม่เห็นความจำเป็นของการทุ่มเททรัพยากรในการควบคุมผลจากภัยพิบัติ โดยที่มีการจัดการแบบภารกิจพิเศษในแต่ละครั้งไปและไม่จำเป็นต้องมีแผนในการเตรียมการ อีกทั้งมีแนวโน้มในการยอมรับว่าภัยพิบัติเป็นชะตากรรม

6. การขาดผู้นำและผู้กำหนดนโยบายที่มีทักษะในการทำงานในสถานการณ์ภัยพิบัติและการขาดเจตจำนงทางการเมืองที่จะทำเพื่อประชาชน ในสถานการณ์จัดการภัยพิบัตินั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยการตัดสินใจที่รวดเร็ว เด็ดขาด อีกทั้งการประสานงานกับหลายหน่วยงาน ซึ่งงานวิจัยหลายชิ้นซึ่งให้เห็นว่า ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ในประเทศกำลังพัฒนา ยังขาดทักษะในการทำงานในสถานการณ์ฉุกเฉิน ยังคงเน้นเรื่องการทำงานแบบตามระเบียบและเน้นแก้ไขปัญหาตามสถานการณ์สิ่งที่เกิดขึ้น (ไม่วางแผนระยะยาว) ทำให้การทำงานไม่สามารถแก้ปัญหาได้ (Murdiyoso et al., 2004) อีกทั้งยังพบต่อไปอีกว่า ผู้นำส่วนใหญ่ในท้องถิ่นขาดความจริงจังในการแก้ปัญหา ไม่สนใจในเรื่องที่เป็นความเดือดร้อนของประชาชนสนใจเฉพาะประเด็นทางการเมืองที่จะสร้างความนิยม การอยู่รอดในระบบของตัวเอง ส่งผลให้การแก้ปัญหาเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง ไม่ต่อเนื่อง⁹ (Manuta et al., 2005)

7. องค์กรภาคประชาชนและประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมอย่างจำกัดในการเข้าไปมีส่วนร่วมต่อการกำหนดแผนงานวิธีการในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ บางท้องถิ่นเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในเชิงโครงสร้างพื้นฐาน แต่ในการดำเนินการรัฐกลับเป็นผู้ถือบทบาทหลักในการนำและดำเนินการตัดสินใจด้วยตนเอง ด้วยคำอธิบายที่ว่าภาคประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องทางเทคนิคของระบบราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามระเบียบแบบแผนเป็นต้น (Lebel et al., 2011 ; Hai, 2010) เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้าราชการจำนวนไม่น้อยยังมีระบบคิดเกี่ยวกับองค์การภาคประชาชนในเชิงลบอยู่ ส่วนใหญ่

⁹มองว่าภัยพิบัติคือ โอกาสในการสร้างความนิยม ในการสร้างความรู้จักกับประชาชน ดังนั้น การมีภัยพิบัติอย่างต่อเนื่องเป็นเรื่องที่ดี ไม่จำเป็นต้องสร้างกลไกในการแก้ปัญหา

มีความเห็นไปในทางสอดคล้องกันว่าองค์การภาคเอกชนมีแนวโน้มจะขัดขวางการดำเนินงานตรวจสอบรัฐกีดกันการดำเนินงาน เป็นภัยคุกคามต่อระบบมากกว่าจะช่วยดำเนินการ¹⁰ กระบวนการสร้างช่องทางการมีส่วนร่วมทางนโยบายขององค์การเหล่านี้จึงมีแนวโน้มที่จะปิดกั้นหรือออกแบบระบบให้องค์การภาคประชาชนมีส่วนร่วมน้อยที่สุด (Tonami & Mori, 2007; Lebel et al., 2011; Mori, 2013; Bussell, 2013; Adefisoye, 2015)

ตารางที่ 1

สรุปกับดักและปัญหาทางการจัดการภัยพิบัติของประเทศกำลังพัฒนา

งานเขียน	กับดักและปัญหาทางการจัดการภัยพิบัติของประเทศกำลังพัฒนา						
	ด้านทรัพยากร	ด้านการวางแผน	แนวคิดแบบราชการ	ด้านการแบ่งอำนาจ	ค่านิยมความเชื่อ	ผู้นำและผู้กำหนดนโยบาย	องค์การภาคประชาชน
1. Adefisoye (2015)	✓	✓		✓	✓		✓
2. Atkinson (2014)				✓			
3. Bussell (2013)			✓				✓
4. Gopalakrishnan & Kulkarni (2007)					✓		
5. Hai Do (2010)							✓
6. Lebel, Manuta & Garden (2011)				✓			✓
7. Mori (2013)		✓					✓
8. Manuta, Khurtmaung & Lebel (2005)				✓	✓	✓	
9. Murdiyarso (2004)	✓		✓			✓	
10. Nikitina (2005)	✓						
11. Tonami & Mori (2007)		✓					
12. Wolensky & Wolensky (1990)		✓					

¹⁰ มุมมองของรัฐเช่นนี้มักปรากฏในประเทศกำลังพัฒนา เช่นประเทศหลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น ไทย ฟิลิปปินส์ และหลายประเทศในแอฟริกา (โดยเฉพาะประเทศ Gambia, Zimbabwe) ส่วนใหญ่ประเทศเหล่านี้มีระบบการปกครองที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยหรือกึ่งประชาธิปไตยมาก่อน



ไตรลักษณะของกับดักทางการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศกำลังพัฒนาที่ยังมีความพร้อมและมีพัฒนาการในการจัดการภัยพิบัติ ความเสี่ยงการจัดการภัยพิบัติค่อนข้างล่าช้าหากเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค เช่น ประเทศมาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ฯลฯ แม้ว่าจะมีการพัฒนาทางด้านอื่นๆ ใกล้เคียงกัน เช่น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง แต่ความได้เปรียบของประเทศไทย คืออยู่ในพื้นที่ที่ปลอดภัยจากภัยพิบัติทำให้การขาดประสบการณ์ในการเผชิญเหตุ ส่งผลให้ประเทศไม่ต้องทุ่มทรัพยากรกับนโยบายมากมายดังเช่น ประเทศอื่นรอบข้าง แต่ดูเหมือนว่าคำอธิบายดังกล่าวข้างต้นจะเดินเชิงเกินไปที่จะสามารถอธิบายการพัฒนาที่ล่าช้าของไทยได้

กว่ายี่สิบปีที่ผ่านมา นักวิชาการทางด้านนโยบายการบริหารรัฐกิจและสิ่งแวดล้อม พยายามค้นหาต้นเหตุของความไม่พร้อมต่อพัฒนาการจัดการภัยพิบัติในหลายกรณีศึกษาและหลายมิติ ข้อค้นพบที่น่าสนใจและสอดคล้องกับผลการศึกษานักวิชาการหลายกลุ่มชี้ให้เห็นว่าเหตุผลของการไม่พัฒนาทางการจัดการภัยพิบัติในไทย เป็นผลมาจากการขาดศักยภาพด้านความพร้อมของสถาบัน (Incapacity Institute) และกับดักการจัดการภัยพิบัติแบบไทย (Thailand Disaster Management Traps) (Tonami & Mori, 2007 ; Lebel et al., 2011; Tiypairat, 2012 ; Mori, 2013 ; วิทยา พรหมชาติ, 2556) ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

1. กักตักที่เป็นผลของการรวมศูนย์ของประเทศไทยมาอย่างยาวนาน (Over Centralization and Bureaucracy Trap) ทำให้การจัดการภัยพิบัติมีลักษณะ ดังนี้

1.1 การที่รัฐมีการทำงานแบบรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจ มีทำงานแบบแยกส่วน มีอำนาจเป็นของตนเอง ต่างหน่วยงานต่างทำ (Fragmentation Centralization) แยกกันวางแผน ทุกหน่วยงานมีแผนและเป้าหมายเป็นของตัวเองแม้แต่เป็นปัญหาเรื่องเดียวกัน ไม่ยอมรับการประสานงาน และคำสั่งจากหน่วยงานอื่น ขาดการบูรณาการในแผน เป็นผลทำให้เกิดความเสียหายในการจัดการภัยพิบัติในหลายเรื่อง (Chareomuang, 2006 ; Tiypairat, 2012 ; Tonami & Mori, 2007; ศิริรักษ์ สิงหนสม, 2554) เช่น น้ำท่วมในจังหวัดเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2005 เป็นภาพชัดเจนที่แสดงให้เห็นถึงการทำงานประสานงานแบบต่างหน่วยต่างทำ การที่กรมอุตุฯ (ที่ทำหน้าที่เตือนภัย) ไม่แจ้งเตือนเรื่องปริมาณน้ำฝนที่ตกเกินกว่าปกติแก่เทศบาลนครเชียงใหม่ ทำให้เทศบาลนครเชียงใหม่ไม่สามารถเตรียมการระบายน้ำได้ทัน เช่นเดียวกับกรณีน้ำท่วมกรุงเทพมหานคร ในปี ค.ศ. 2006 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (หน่วยงานระดับท้องถิ่น มีหน้าที่ป้องกันพื้นที่ในเขตเมืองหลวง) ไม่สามารถผลักดันน้ำออกจากกรุงเทพฯ ได้เพราะไม่มีอำนาจในการใช้ระบบระบายน้ำนอกเขตพื้นที่ชานเมือง เนื่องจากระบบระบายน้ำเป็นอำนาจในเขตความรับผิดชอบของกรมชลประทาน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่มีอำนาจสั่งกรมชลประทาน (ไม่ใช่หน่วยงานภายใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าฯ และเป็นหน่วยงานระดับชาติ) (ทวิดา กมลเวชช, 2554 ; Manuta, Khrutmuang, Huaisai & Lebel, 2009 ; Lebel , Manuta & Garden, 2011) ทั้งที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม

1.2 การเน้นความเคร่งครัดต่อกระบวนการปฏิบัติงาน การหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอน การไม่สนใจต่อการปรับตัว ขาดความยืดหยุ่น คำนึงถึงการรักษาสถานะของตนเอง ไม่อยากเริ่มต้นกับการทำงานใหม่ๆ การดำเนินงานในกระบวนการที่เต็มไปด้วยนักเทคนิคที่มุ่งเน้นให้กระบวนการทางการบริหารการตัดสินใจมากกว่าการใช้ข้อมูลความรู้ที่เป็นประโยชน์จากองค์การภายนอก การดำเนินนโยบายเป็นแบบยึดแนวทางปฏิบัติแบบเดิม (ใช้ตัวแบบ Incremental Model) ปัญหาน้ำท่วมในจังหวัดอยุธยา พิษณุโลกและ

ปัญหาหมอกควันในภาคเหนือของไทยที่ถือเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ของคำอธิบายข้างต้นต่อระบบราชการไทย ต่อกระบวนการจัดการภัยพิบัติ ที่แม้จะมีการกระตุ้นจากองค์การภายนอก หน่วยงานระหว่างประเทศ ในเรื่องความรุนแรงขึ้นของปัญหา รัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมักอาศัยข้อจำกัดเรื่องการกระจายอำนาจ ที่จำกัดของหน่วยงาน การบริหารจัดการ การงบประมาณ ล้วนแล้วแต่เป็นต้นเหตุของการไม่ดำเนินการและการไม่เปลี่ยนแปลงแนวทางการแก้ไขปัญหา¹¹ นั้น (Manuta et al., 2009 ; Tiypairat, 2012)

1.3 การมองปัญหาแบบไม่บูรณาการและไม่เห็นความสำคัญของความเชื่อมโยงของการแก้ปัญหา เห็นได้จากการแก้ไขปัญหาเรื่องภัยพิบัติเรื่องน้ำท่วมในไทย องค์การที่เกี่ยวข้องจะมีแนวทางแก้ปัญหาแบบตามสถานการณ์ในทุกปี เกิดขึ้นแล้วจึงค่อยแก้ไข โดยที่รัฐไม่พยายามสืบเสาะหาความเชื่อมโยงของปัญหาว่ามีต้นเหตุมาจากผลกระทบเรื่องใด อย่างเช่นจะเป็นการเปลี่ยนแปลงของภูมิศาสตร์ในพื้นที่ของ ไทย หรือของสภาวะอากาศของโลกหรือไม่อย่างไร และหน่วยงานใดที่เกี่ยวข้องบ้างในการแก้ปัญหา ผลก็คือ รัฐและหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมและภัยพิบัติของไทยให้ความสำคัญเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศ และการจัดการสิ่งแวดล้อมน้อยจนเกินไป หน่วยงานด้านการจัดการภัยพิบัติมีการพัฒนาที่ล่าช้า เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นในพื้นที่ ทำให้การทำงานแบบบูรณาการเป็นไปด้วยความยากลำบาก (ไม่คุ้นเคยกับการประสานงาน ไม่เคยชินกับการทำงานแนวราบ ไม่เห็นเป้าหมายของการแก้ปัญหาาร่วมกัน) (Tonami & Mori, 2007 ; Lebel et al., 2011 ; Mori, 2013 ; Sirimongkolertkun, 2014)

2. กับดักที่เป็นผลมาจากผู้นำ และนักการเมือง (The Elite and LeaderTraps) ส่งผลให้เกิดปัญหาทางการจัดการภัยพิบัติ ดังนี้

2.1 ผู้นำของไทย มักมีแนวทางในการแก้ปัญหาภัยพิบัติที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตนเอง หรือกลุ่มของตนเองเป็นสำคัญ โดยการแก้ปัญหาของภาครัฐในหลายกรณี ภาครัฐมักจะใช้กลไกในการจ้างผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการจากองค์กรที่เป็นกลางมาเพื่อสนับสนุนคำตอบและแนวทางของตนเองที่คิดไว้ ตั้งแต่เริ่มต้น แทนที่จะตัดสินใจตามแนวทางที่ถูกต้อง การดำเนินการดังกล่าวยังถือเป็นกลวิธีในการกีดกัน และสร้างอุปสรรคให้ผู้เชี่ยวชาญและผู้รู้ในท้องถิ่น รวมทั้งประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมได้ยาก และยังเป็น การหลีกเลี่ยงการตรวจสอบการตัดสินใจของตนเองอีกด้วย ซึ่งในการแก้ปัญหาน้ำท่วมในหลายจังหวัด ท้องถิ่นจะต้องเสียงบประมาณในการซื้อที่ดิน เตรียมพื้นที่รองรับน้ำส่วนเกิน (แก้มลิง) ที่ไม่เกิดประโยชน์และไม่สามารถใช้งานป้องกันน้ำท่วมได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ล้วนแล้วแต่เป็นผลมาจากนักการเมืองในพื้นที่ บางส่วนขายที่ดินตนเองให้กับรัฐและขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ (Lebel et al., 2011)

2.2 การแก้ปัญหา มักตอบสนองจากแรงกดดันทางการเมืองและโอกาสทางการเมืองมากกว่า ความจำเป็นในการตอบสนองสถานการณ์ฉุกเฉินและการแก้ปัญหาระยะยาว การเกิดขึ้นของภัยพิบัติ ในประเทศไทยจากการศึกษาของ Lebel et al. (2011) และ Manuta et al. (2009) Mishra (2012) Raungratanaamporn (2014) ผู้นำทางการเมืองและนักการเมือง มองว่าภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง

¹¹นักวิชาการเช่น Lebel et al. (2011) และ Manuta et al. (2009) เห็นว่า ระบบการจัดการภัยพิบัติที่ได้รับความช่วยเหลือจากองค์การ ภาครัฐ เอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไร และภาคประชาชนโดยตรง มีแนวโน้มว่าจะสามารถมีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐเข้าดำเนินการเอง ทั้งหมดนี้ทางกลับกัน Tonami & Mori (2007) กลับมองว่ารัฐสามารถจัดการกระบวนการต่างๆ ได้ดีหากมีความต่อเนื่องและจริงจัง โดยเฉพาะต้องทำให้การบริหารจัดการมีความเป็นสถาบันขึ้นมาก่อน



มาพร้อมกับโอกาสทางการเมืองของนักการเมืองในการทำคะแนนนิยมจากประชาชน¹² และการแสวงหาประโยชน์จากการได้งบประมาณก้อนใหญ่ที่จะสนับสนุนแก่หน่วยงานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิ่งที่พบตามมาก็ คือผู้นำในหน่วยงานราชการส่วนใหญ่มักทำให้การช่วยเหลือโครงการภัยพิบัติ มีลักษณะเป็นการเฉพาะกิจหรือรายครั้ง¹³ มากกว่าจะสนใจงานที่เป็นแนวทางการแก้ปัญหาระยะยาว งานที่กระทบต่อความสนใจของประชาชนจำนวนมาก ดังเช่นตัวอย่างของการช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากภัยน้ำท่วมดินโคลนถล่มในพื้นที่ภาคเหนือ ที่บ้านป่าคา อำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ ที่พบว่าความช่วยเหลือฟื้นฟูเป็นไปด้วยความล่าช้า แต่เมื่อเหตุการณ์เริ่มมีสื่อมวลชนนำเสนอข่าว กลับกลายเป็นว่าหน่วยงานทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรีบเข้ามาตอบสนองอย่างรวดเร็ว เช่นเดียวกันเมื่อเหตุการณ์หายไปจากความสนใจของสื่อ การช่วยเหลือก็ค่อยลงตามไปด้วย ทั้งที่ประชาชนในพื้นที่ยังมีปัญหาในเรื่องความต้องการฟื้นฟูในเรื่องจิตใจและการประกอบอาชีพ¹⁴

3. กับดักที่เป็นผลจากความสำนึกทางสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Mind Traps) กล่าวคือ ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน การมีจิตสำนึกต่อสิ่งแวดล้อม สังคม และความกระตือรือร้นต่อภัยพิบัติถือเป็นส่วนผลักดันความสำเร็จของนโยบายการจัดการภัยพิบัติขององค์กร และสถาบันอย่างมาก ด้วยความซับซ้อนของปัญหาที่มากขึ้น บทบาทของรัฐและสถาบันด้านการจัดการภัยพิบัติของรัฐเปลี่ยนแปลงจากเดิม รัฐที่มุ่งเน้นการจัดการมีอำนาจเต็มในการจัดการทุกกระบวนการ (Traditional Government in Disaster Management) สู่การทำงานแบบเครือข่ายและขับเคลื่อนบนความร่วมมือของคนในพื้นที่ ส่งมอบทรัพยากรให้ประชาชนบริหารจัดการเอง (Governance Collaboration in Disaster Management) ประชาชนในกระบวนการที่คนใหม่ต้องเน้นการมีส่วนร่วมแบบมืออาชีพ (Professional Approach) ที่สามารถมองภาพทางสิ่งแวดล้อมโดยรวม มองความสัมพันธ์ของปัญหาต่างๆ ด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ มีจิตสาธารณะ มีศักยภาพการทำงานในการสร้างเครือข่ายกับรัฐ องค์กรเอกชน ภาคประชาชน และองค์กรทุกระดับ มีทัศนคติเชิงบวกต่อสิ่งแวดล้อมภัยพิบัติ (McEntire, 2007; Kapucu, 2012) ในทางกลับกัน จากการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายภัยพิบัติและสิ่งแวดล้อมในไทย (ไพรัช ตรีการศิริพันธ์, 2553 ; Tiypairat, 2012 ; Sirimonkonlertkul, 2014) พบว่า การมีส่วนร่วมและจิตสำนึกของประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและความรู้เรื่องภัยพิบัติของคนในประเทศไทยยังต่ำ มีลักษณะการมีส่วนร่วมแบบเดิม (Traditional Approach) ที่มองภาพไม่เห็นความสัมพันธ์ของปัญหาสิ่งแวดล้อมกับสิ่งที่ชุมชนหรือตนเองกระทำ สนใจในการปกป้องเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ไม่มองถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อสังคมหรือชุมชนอื่นๆ สนใจเพียงกระบวนการหรือแนวทางการตอบสนองจากภัยพิบัติเฉพาะหน้าตามสถานการณ์เท่านั้น (ไม่เน้นการป้องกัน มาตรการวางแผนระยะยาว) ขาดความรู้ในการเข้าไปมีส่วนร่วมต่อนโยบายภัยพิบัติไม่ได้มาจากความสำนึกเรื่องภัยพิบัติด้วยตนเอง เกิดขึ้นจากโครงสร้างของส่วนราชการดำเนินการ

¹²นักการเมืองมักจะไม่ตอบสนองอย่างเต็มที่ หรือตอบสนองอย่างรวดเร็วในพื้นที่ที่ตนเองไม่ได้ผลประโยชน์ ไม่ออกสื่อ ไม่มีข่าว หรือไม่ใช่พื้นที่ฐานเสียงของตนเอง

¹³เพราะหากทำให้เป็นโครงการต่อเนื่องระยะยาวอาจไม่เป็นประโยชน์ต่อคะแนนนิยม และการได้ผลประโยชน์ที่ได้รับในแต่ละปี

¹⁴มุมมองของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการฟื้นฟูภัยพิบัติของประเทศไทย มองว่าการฟื้นฟูที่สำเร็จคือการซ่อมแซมบ้านพักที่อยู่อาศัย ให้ดีดังเดิม (สนใจในแง่รูปธรรม) ในทางตรงกันข้ามกลับละเลยเรื่องของการฟื้นฟูทางด้านจิตใจ การดำรงชีวิตหลังภัยพิบัติ ฯลฯ

ให้ดังตัวอย่าง การดำเนินนโยบายเรื่องภัยพิบัติหมอกควันทางภาคเหนือที่รัฐพยายามชี้ให้เห็นถึงปัญหา และผลกระทบอย่างกว้างขวางทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ จนนำมาสู่การมีมาตรการห้ามเผาในพื้นที่ ผลปรากฏว่าประชาชนก็ยังฝ่าฝืนด้วยเหตุผลในเรื่องการทำเกษตรกรรมเรื่องปากท้อง โดยไม่สนใจผลกระทบ ต่อส่วนรวม การเกิดมลพิษเช่นเดียวกันกับการวางแผนเหตุการณ์น้ำท่วม แผ่นดินถล่มในหลายพื้นที่ ทางภาคเหนือ (เชียงใหม่ เชียงราย อุตรดิตถ์) ที่พบว่า ทั้งที่รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการ แก้ปัญหา แต่สิ่งที่พบคือ ประชาชนไม่สนใจเข้าร่วมด้วยเหตุผลที่ว่าต้องทำภารกิจส่วนตัว อีกทั้งเรื่อง ภัยพิบัติเป็นเรื่องของธรรมชาติมีอาจคาดเดาได้จึงปล่อยให้ไปไปตามสภาพการณ์และการป้องกันควรเป็น หน้าที่ของรัฐที่ควรเข้ามาจัดการ¹⁵

ตารางที่ 2

สรุปได้รลัษณะของกับดักทางการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย

	Over Centralization and Bureaucracy Trap	The Elite and Leader Traps	Public Mind Traps
1. Chareomuang (2006)	✓		
2. Kapucu (2012)			✓
3. Lebel, Manuta & Garden (2011)	✓	✓	
4. Manuta, Khrutmuang, Huaisai & Lebel (2009)	✓	✓	
5. McEntire (2007)			✓
6. Mishra (2012)		✓	
7. Mori (2013)	✓		
8. Raungratanaamporn (2014)		✓	
9. Sirimongkolertkun (2014)	✓		✓
10. Tiypairat (2012)	✓	✓	✓
11. Tonami & Mori (2007)	✓		
12. ไพรัช (2553)			✓
13. ทวีดา (2554)	✓		
14. ศิริรักษ์ (2554)	✓		

¹⁵Tonami & Mori (2007) Mori (2013) ให้เหตุผลของการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเพราะความเป็นสถาบันของหน่วยงาน ภาครัฐไทย เช่น เทศบาล และองค์กรส่วนกลางกระทรวงเกษตร สิ่งแวดล้อม ที่แม้ว่าจะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่นำความเห็นของประชาชน หรือ องค์กรภาคประชาชนเข้ามามีส่วนในการตัดสินใจ ประชาชนจึงมีความรู้สึก ว่าไม่อยากจะเข้าไปมีส่วนร่วม



สรุป

ไตรลักษณ์ะปัญหาดังกล่าว ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลโดยตรงต่อการกำหนดศักยภาพทางการจัดการภัยพิบัติของสถาบันและท้องถิ่นของไทยในรอบหลายปีที่ผ่านมา หลายครั้งตัวแปรเหล่านี้ถูกหยิบยกว่าเป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการจัดการภัยพิบัติ แต่ในรอบกว่าทศวรรษ นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2549 จนถึงปัจจุบัน การศึกษาเชิงลึกในประเด็นปัญหาเหล่านี้กลับน้อยกว่าที่ควรจะเป็น (โดยเฉพาะวงวิชาการไทย)¹⁶ ซึ่งขัดกับลักษณะของวิชาทางการจัดการภัยพิบัติที่มีแง่มุมความเป็นสหวิทยาการอย่างมากที่สุด (Sylves, 2015, 26-42) แท้จริงแล้วการศึกษาภัยพิบัตินั้นมีแง่มุม มีประเด็นและโจทย์การวิจัยที่ยังต้องการศึกษาอย่างมากมายทั้งในเชิงลึกและเชิงกว้าง ยกตัวอย่างเช่น การศึกษามิติทางการเมือง การกระจายอำนาจกับผลกระทบการจัดการภัยพิบัติ การครอบงำทางการจัดการ มิติทางผู้นำทางการเมือง การครอบครองทรัพยากรทางการจัดการ และผลกระทบทางการจัดการภัยพิบัติของท้องถิ่นรวมทั้ง มิติทางสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ภัยพิบัติในเชิงเปรียบเทียบ ฯลฯ ทั้งนี้แม้ข้อค้นพบในบทความเชิงสำรวจฉบับนี้ จะเป็นเพียงภาพกว้างของการระบุนโยบาย อย่างไรก็ตามน่าจะเป็นการกระตุ้นครั้งสำคัญที่ทำให้ นักบริหารจัดการภาครัฐ นักสังคมศาสตร์และผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดการภัยพิบัติหันมาขุดรากเหง้าของไตรลักษณ์ะเหล่านี้อีกครั้งเช่นกัน

เอกสารอ้างอิง

- ทวิดา กมลเวชช. (2554). **คู่มือจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ไพรัช ตระการศิรินนท์. (2553). **โครงการสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนในการแก้ไขปัญหาวิกฤตหมอกควัน กิจกรรมการพัฒนาชุมชนเป็นแหล่งเรียนรู้การแก้ไขปัญหาหมอกควันในชุมชน: รายงานฉบับสมบูรณ์**. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วรัชยา พรหมชาติ. (2556). **ความพร้อมในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่**. รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ศิริรักษ์ สิงหเสม. (2554). **เครือข่ายนโยบายและการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย: กรณีศึกษาเฉพาะจังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดชัยภูมิ**. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*. 3(3), 175-213.
- Adefisoye, T. (2015). An assessment of Nigeria's Institutional Capacity in disaster management. *Scientific Research Journal*. 3(1), 37-48.
- Atkinson, C. L. (2015, June). Deforestation and trans-boundary haze in Indonesia path dependence and elite influences. *Environment and Urbanization Asia*. 5(2), 253-267. doi:10.1177/0975425315577905.

¹⁶งานศึกษาของ Supajakwattana W. (2016) ที่ทำการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยภัยพิบัติในประเทศไทยชี้ให้เห็นว่า งานวิจัยจำนวนมากที่สุดที่นักศึกษา และ นักวิจัย ทำมากที่สุดคือ เรื่องความพร้อมในการจัดการต่อภัยพิบัติ, การศึกษาความรู้ความเข้าใจ ฯลฯ



- Bussell, J. (2013). **Research Brief Institutional Capacity for Natural Disasters: Finding From Case Studies in Africa**. Austin, Texas: The Robert S. Strauss Center.
- Charoenmuang, T. (2006). **Thailand: A Late Decentralizing Country**. Chiang Mai: Urban Development Institute Foundation.
- Center for Research on the Epidemiology of Disaster (CRED). (2016). **2015 disasters in numbers**. Retrieved May 2, 2016 from, <http://www.preventionweb.net/publications/view/47804>.
- Department of Public Works and Town & Country Planning (DPT). (2014). **Summary Chiang Rai Earthquake 2014**. Retrieved May 25, 2016, from, http://eservices.dpt.go.th/eservice_6/ejournal/44/44-04.pdf?journal_edition=44.
- Gopalakrishnan, M. & Kulkarni, S. A. (2007). Agricultural land drainage in India. **Irrigation and Drainage**. 56(S1), S59-S67).
- Hai, D. P. (2013). **Process of Public Policy Formulation in Developing Countries**. Retrieved May 25, 2016, from, http://www.icpublicpolicy.org/IMG/pdf/panel_11_s1_hai_phu_do.pdf.
- Joyeeta, G. (2010). A history of international climate change policy. **Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change**. 1(5), 636-653.
- Kapucu, N. (2012). Disaster resilience and adaptive capacity in Central Florida, US, and in Eastern Marmara Region, Turkey. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research & Practice**. 14(3), 202-216.
- Lebel, L. ; Manuta, J. B. & Garden, P. (2011). Institutional traps and vulnerability to changes in climate and flood regimes in Thailand. **Regional Environmental Change**. 11(1), 45-58.
- Manuta, J. B. ; Khurtmuang, S. & Lebel, L. (2005). The politics of recovery: post Asian Tsunami reconstruction in Southern Thailand. **Tropical Coast**. 7(1), 30-39.
- Manuta, J. B. ; Khrutmuang, S. ; Huaisai, D. & Lebel, L. (2009). Institutionalized incapacities and practice in flood disaster management in Thailand. **Science and Culture**. (72), 10-22.
- McEntire, D. & Mathis, S. (2007). Comparative politics and disaster: Assessing substantive and methodological contributions. In **Disasters and Emergency Management: The Convergence and Divergence of Concepts, Issues and Trends from the Research Literature**. Springfield: Charles C. Thomas.
- Meteorological Department of Thailand (MDT). (2016). **Technical Chiang Rai Earthquake Summary Report**. Retrieved May 10, 2016, from, <http://www.seismology.tmd.go.th/documents/file/seismo-doc-1422078516.pdf>.



- Mishra, S. K. (2012). Flood in Thailand: Assessment institutionalized capacities to reduce vulnerability. *Social Change*. 42(3), 411-423.
- Mori, A. (2013). *Sustainable development and environmental governance in East Asia Environmental Governance for Sustainable Development: East Asia Perspective (Multilevel Environmental Governance for Sustainable Development)*. New York: United Nations University Press.
- Mori, A. (2013). Thailand's snail's progress towards good environment governance. In *Environmental Governance for Sustainable Development: East Asia Perspective (Multilevel Environmental Governance for Sustainable Development)*. New York: United Nations University Press.
- Murdiyarmo, D. ; Lebel, L. ; Gintings, A. N ; Tampubolon, S. ; Heil, A. & Wasson, M. (2004). Policy responses to complex environmental problems: insights from a science-policy activity on trans boundary haze from vegetation fires in Southeast Asia. *Journal of Agriculture, Ecosystems and Environment*. 104, 47-56.
- Neal, D. M. & Philips, B. D. (1995). Effective emergency management: reconsidering the bureaucratic approach. *Disaster*. 19 (4), 327-329.
- Nikitina, E. (2005). Institutional capacity in national disaster risk reduction: A comparative analysis institutions, national policies and cooperative response to flood in Asia. In *Progressive Report for Asia-Pacific Network for Global Change Research Project*. Moscow: Econ-Policy Research and Consultancy.
- Raungratanaampron, I. (2014). Determination towards decision of public response in flood situation: Case study in urban flood prone area in Central Region in Thailand. *Applied Environment Research*. 36 (3),77-94.
- Sirimongkolertkun, N. (2014). Smoke haze problem and open burning behavior of local people in Chiang Rai Province. *Environment and Natural Resources*. 12 (2),29-34.
- Soloway, L. (2004). Reduction the effects of the natural hazards on urban areas. In *Natural Disaster and Sustainable Development*. Berlin: Springer.
- Supajakwattana, W. (2016). Disaster Management, What Disappears in Thailand from Lessons, Researches and Field Trips Experiences. (draft)
- Sylves, R. (2015). *Disaster Policy, Emergency Management and Homeland Security*. (2thed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publication.
- Takeda, M. B. & Helms, M. M. (2006). Bureacracy, meet catastrophe: Analysis of Hurricane Katrina relief efforts and their implications for emergency response governance. *International Journal Public Management*. 19 (4), 397-411.



- Tiyapairat, Y. (2012). Public sector responses to sustainable haze management in Upper Northern Thailand. *Environment Asia*. 5(2), 1-10.
- Tonami, A. & Mori, A. (2007). Sustainable development in Thailand lessons from implementing local agenda 21 in three cities. *The Journal of Environment and Development*. 16(3), 269-289.
- The United Nations office for Disaster Risk Reduction (UNISDR). (2016). **Global assessment report risk reduction 2015**. Retrieved May 5, 2016, from, http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/gar-pdf/GAR15_Pocket_EN.pdf.
- The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP). (2016). **The Asia-Pacific Disaster Report 2015**. Retrieved May 5, 2016, from, <http://www.unescap.org/resources/asia-pacific-disaster-report-2015>.
- Wolensky, R. P. & Wolensky, K. C. (1990). Local government's problem with disaster management: A literature review and structure analysis. *Policy Studies Review*. 9(4), 703-725.