

รูปแบบความร่วมมือการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของไทย กับกลุ่มประเทศอาเซียน*

A CO-OPERATION MODEL OF THAI NATURAL DISASTER MANAGEMENT AND ASEAN COUNTRIES

วัชรีย์ คุณกิตติ

Vacharee Khunkitti

วิจิตรา ศรีสอน

Wijittra Srisorn

สัณฐาน ชยนนท์

Sunthan Chayanon

มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

Suan Sunandha Rajabhat University, Thailand

E-mail: yannakorn1978@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยเรื่องรูปแบบความร่วมมือการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของไทย กับกลุ่มประเทศอาเซียน นี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาปัญหาการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของไทยและกลุ่มประเทศอาเซียน 2) เพื่อศึกษาความร่วมมือการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของไทยกับกลุ่มประเทศอาเซียน 3) เพื่อเสนอรูปแบบความร่วมมือการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของไทยกับกลุ่มประเทศอาเซียน โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นการศึกษาจากเอกสาร ตำราและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 20 คน ได้จากการเลือกแบบสโนว์บอลล์ และใช้วิธีการสนทนากลุ่มเพื่อให้ได้ข้อคำตอบที่เข้มข้น รวมทั้งใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาและตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า

ผลการวิจัยพบว่า 1) ปัญหาการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของไทยและกลุ่มประเทศอาเซียน คือ (1) เข้าใจความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (2) เสริมสร้างศักยภาพในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (3) ลงทุนในด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติพร้อมรับมือและทำให้ฟื้นคืน อย่างรวดเร็ว (4) พัฒนาศักยภาพการเตรียมความพร้อมเผชิญเหตุภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ การฟื้นฟูสภาพและใช้การซ่อมสร้างให้ดีกว่าเดิม 2) ความร่วมมือการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของไทยกับกลุ่มประเทศอาเซียน คือ (1) การประเมินความเสี่ยงและการสร้างความตระหนักรู้ (2) การป้องกันและลดผลกระทบ (3) การเตรียมความพร้อมและการเผชิญเหตุฉุกเฉิน (4) การฟื้นฟูสภาพ (5) การจัดการความรู้และนวัตกรรม 3) รูปแบบความ

* Received 23 January 2020; Revised 29 February 2020; Accepted 29 February 2020



ร่วมมือการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของไทยกับกลุ่มประเทศอาเซียน โดยใช้ PEA Model ได้แก่ (1) ก่อนเกิดภัยพิบัติ (2) ขณะเกิดภัยพิบัติ (3) หลังเกิดภัยพิบัติ

คำสำคัญ: ความร่วมมือ, การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ, กลุ่มประเทศอาเซียน

Abstract

Research article on the form of cooperation in managing natural Disasters in Thailand with ASEAN countries the objectives are 1) to study the Problems of natural disaster management in Thailand and ASEAN countries 2) To study the cooperation of the natural disaster management of Thailand with the ASEAN countries 3) to propose a form of disaster management cooperation Nature of Thailand and ASEAN countries by using qualitative research methods is a study of documents Textbooks and related research Use in-depth Interview Methods with 20 key contributors from the snowball selection and use group Conversation methods to get strong answers including using content analysis Methods and triangulating data

The results of the research showed that 1) The problems of natural disaster management in Thailand and ASEAN countries are (1) understanding the risk of disaster (2) enhancing capacity in disaster risk management and management (3) investing in mitigation Risk from disaster, ready to cope and recover quickly (4) develop the capacity to prepare for an effective disaster Restoring and using repair to better than before 2) cooperation on disaster management The nature of Thailand and ASEAN countries are (1) risk assessment and awareness-raising (2) prevention and mitigation (3) emergency preparedness and coping (4) rehabilitation 5) Knowledge management and innovation 3) Cooperation model for managing natural disasters in Thailand and ASEAN countries using the PEA Model, namely (1) before the disaster (2) during the disaster (3) after the disaster

Keywords: Cooperation, Natural Disaster Management, ASEAN Countries

บทนำ

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นภูมิภาคที่ประสบภัยพิบัติรุนแรงบ่อยครั้งสร้างความสูญเสียชีวิต ทรัพย์สิน และความเสียหายทางเศรษฐกิจโดยไม่อาจประเมินค่าได้ อาทิ เหตุการณ์สึนามิถล่มชายฝั่งทะเลอันดามันเมื่อปี พ.ศ. 2547 เหตุการณ์พายุไซโคลนนาร์กีส



ถล่มประเทศเมียนมาร์ เมื่อปี พ.ศ. 2551 และเหตุการณ์มหาอุทกภัยในประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2554 ซึ่งประเทศสมาชิกอาเซียนได้ขับเคลื่อนภารกิจด้านการจัดการสาธารณภัยระหว่างประเทศภายใต้กรอบความตกลงอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติและตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินมาอย่างต่อเนื่อง การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการภัยพิบัติถือเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยเพิ่มศักยภาพในการลดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินจากภัยพิบัติ รัฐบาลและคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ให้ความสำคัญกับการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการภัยพิบัติในทุกระดับ ทั้งระดับภูมิภาคอาเซียนและประชาคมโลก ซึ่งพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ร่วมประกาศเจตนารมณ์ในการผลักดันกรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558 – 2573 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030) เพื่อลดความสูญเสียชีวิต ทรัพย์สิน เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมจากภัยพิบัติ ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยมีกลไกการจัดการภัยพิบัติที่มีมาตรฐานในระดับสากล (ชูวงศ์ ชูบาลี, 2551)

ในสังคมไทยยุคปัจจุบัน ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมจัดเป็นประเด็นสำคัญไม่แพ้การเมืองและเศรษฐกิจสังคม เพราะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่และความปลอดภัยของผู้คนในสังคม สร้างความตื่นตัวให้กับคนไทยผ่านการสื่อสารสังคมที่อาศัยกลยุทธ์ในการเคลื่อนไหวที่สำคัญ การใช้สื่อกระแสหลัก สื่อสังคมออนไลน์ ให้มีบทบาทในการขับเคลื่อนสังคมรูปแบบใหม่ (New Social Movement) ในการกระตุ้นให้คนเกิดความตระหนักถึงความสำคัญและการเตรียมพร้อมหรือรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น (นิธิปริยา จันทวงษ์, 2561)

ข้อมูลจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ชี้ให้เห็นว่าในรอบหลายสิบปีที่ผ่านมาสาธารณภัยเกิดขึ้นบ่อยครั้ง และหลายเหตุการณ์เกิดขึ้นซ้ำเป็นประจำตามฤดูกาล ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง จึงทำให้มีความสามารถในการคาดการณ์การเกิดสาธารณภัยได้มากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็พบว่ามีสาธารณภัยรูปแบบใหม่หรือสาธารณภัยที่มีรูปแบบที่เปลี่ยนไปจากเดิม เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งทำให้การคาดการณ์เป็นไปได้ยาก มีความไม่แน่นอนสูง และยังคงมีภัยบางประเภทที่สามารถเกิดขึ้นได้โดยไม่เลือกช่วงเวลา เช่น ภัยจากแผ่นดินไหว คลื่นสึนามิ โรคระบาดทั้งนี้ การเกิดสาธารณภัยในประเทศไทยสามารถสรุปได้ดังปรากฏในปฏิทินสาธารณภัยซึ่งประชาชนทั่วไปควรให้ความสนใจ เพราะจะช่วยให้สามารถเตรียมพร้อมรับมือกับภัยต่าง ๆ ล่วงหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงทีจากสถานการณ์สาธารณภัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าประเทศไทยรับผลกระทบจากสาธารณภัยต่าง ๆ มากมาย และสาธารณภัยเกิดขึ้นในทุกภาคของประเทศ ทั้งยังส่งผลกระทบทั้งในด้านชีวิต ทรัพย์สิน และเศรษฐกิจของประเทศ

การจัดการเพื่อลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยในแต่ละประเทศไม่สามารถสำเร็จได้โดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือหน่วยงานหนึ่งเพียงลำพัง เพราะสาธารณภัยเป็นเรื่องของทุกคน ซึ่งในการดำเนินงานเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติระหว่าง พ.ศ. 2558-2573



(Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030) และกรอบระดับภูมิภาค ภายใต้ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response: AADMER) (ASEAN, 2012) พร้อมทั้งแนวทางการดำเนินงานในด้านการลดความเสี่ยงจาก ธรรมชาติภัยในประเทศไทย

นอกจากนี้ กรอบเซนไดฯ ยังได้กำหนดตัวชี้วัดเพื่อให้สามารถติดตามและประเมินผล การดำเนินงาน ในภาพรวม ไว้ด้วยกัน 7 ข้อ ได้แก่ 1) อัตราการเสียชีวิตจากภัยพิบัติของโลก ลดลง 2) จำนวนผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติของโลกลดลง 3) ความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่ เกิดจากภัยพิบัติโดยตรงลดลง 4) สาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่สำคัญได้รับความเสียหาย จากภัยพิบัติลดลง 5) จำนวนประเทศที่มียุทธศาสตร์การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในระดับชาติ และระดับท้องถิ่นเพิ่มขึ้น 6) มีการยกระดับการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศแก่ประเทศ กำลังพัฒนา และ 7) ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าและข้อมูลความ เสี่ยงจากภัยพิบัติได้มากขึ้น (Department of Environmental Quality Promotion, Ministry of Natural Resources and Environment, 2009)

สำหรับในภูมิภาคอาเซียนมีกรอบความร่วมมือระดับภูมิภาคอาเซียนในการลด ความเสี่ยงจากภัยพิบัติ AADMER หรือ ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response คือ ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบ ต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยความร่วมมือนี้เกิดขึ้นภายหลังจากที่ภูมิภาคอาเซียนได้รับผลกระทบ ร้ายแรงจากคลื่นสึนามิ เมื่อปี พ.ศ. 2547 ปัจจุบันอาเซียนมีกรอบแผนงาน AADMER ปี พ.ศ. 2559-2563 (AADMER Work Programme 2016-2020) ซึ่งพัฒนาขึ้นโดยประเทศ สมาชิกอาเซียนเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน โดยแผนงาน AADMER ฉบับนี้เป็นการวางเป้าหมายยุทธศาสตร์ที่ต่อยอดจากแผนงานเดิมที่สิ้นสุดวาระไปใน ปี พ.ศ. 2558 ซึ่งยังคงเน้นยุทธศาสตร์สำคัญ ได้แก่ การประเมินความเสี่ยงและการสร้างความ ตระหนักรู้ป้องกันและลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อมและการเผชิญเหตุการณ์ฉุกเฉิน และการฟื้นฟู โดยได้เพิ่มยุทธศาสตร์สำคัญอีก 1 ประการ ได้แก่ การจัดการความรู้และ นวัตกรรม เพื่อใช้เป็นกรอบสำหรับการดำเนินงานในอีก 5 ปีข้างหน้าอย่างไว้ใจได้ แผนงาน AADMER ได้ให้ความสำคัญไปสู่การปฏิบัติเพื่อลดความเสี่ยงเช่นเดียวกับกรอบเซนไดฯ ซึ่งมี วัตถุประสงค์หลักเพื่อเสริมสร้างกลไกการทำงานระหว่างภาคประชาสังคมกับอาเซียนในการลด ความเสี่ยงจากธรรมชาติภัยในประเทศสมาชิกร่วมกันสำหรับบทบาทของประเทศไทยในกรอบ แผนงาน AADMER ได้แก่ การเป็นประธานร่วมกับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชน ลาว ในคณะทำงาน ASEAN Committee on disaster Management : ACDM สำหรับ ยุทธศาสตร์การป้องกันและลดผลกระทบ และเป็นประเทศสมาชิกในคณะทำงานสำหรับ ยุทธศาสตร์อื่น ๆ มีหน้าที่สำคัญในการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน



และสนับสนุนการดำเนินงานให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าประสงค์ของแผนงาน AADMER ฉบับนี้ (ASEAN, 2012)

เป้าหมายหลักของการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติในกลุ่มสมาชิกอาเซียน คือ ร่วมกันจัดทำโครงการจัดการภัยพิบัติในภูมิภาคอาเซียน เพื่อกำหนดกรอบความร่วมมือ กำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการ กำหนดงานและกิจกรรมเร่งด่วนตามลำดับก่อนหลัง เพื่อลดภัยพิบัติ ดังนั้น งานสำคัญเร่งด่วนของ ARPD คือ การสร้างกรอบการทำงานบริหารจัดการภัยพิบัติในภูมิภาคอาเซียน ภายใต้กรอบการดำเนินงานนี้จะมีการพัฒนาความตกลงในภูมิภาคว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติ และการทำงานในภาวะฉุกเฉิน พัฒนามาตรฐานการทำงานช่วยเหลือในยามเกิดภัยพิบัติตามความตกลง เสริมสร้างประสิทธิภาพในการทำงานของคณะทำงานในแต่ละประเทศสมาชิกเพื่อช่วยเหลือแบบฉุกเฉินฉับพลันในยามเกิดภัยพิบัติ และจัดกิจกรรมซ้อมรับมือภัยพิบัติในอาเซียนอย่างสม่ำเสมอ คณะกรรมการอาเซียนได้ร่วมจัดทำแผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการผลักดันให้มีการดำเนินกิจกรรมที่สอดคล้องตามข้อตกลงอาเซียน (Department of Disaster Prevention and Mitigation, 2007)

จากปัญหาข้างต้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาปัญหาการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติในกลุ่มภูมิภาคอาเซียน ความร่วมมือการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติในกลุ่มภูมิภาคอาเซียน และหารูปแบบความร่วมมือการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติในกลุ่มภูมิภาคอาเซียน เพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจากภัยพิบัติต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติในกลุ่มประเทศอาเซียน
2. เพื่อศึกษาความร่วมมือการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติในกลุ่มประเทศอาเซียน
3. เพื่อนำเสนอรูปแบบความร่วมมือการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติในกลุ่มประเทศอาเซียน

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Method) ผู้วิจัยใช้การศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) กับบุคคลผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key informants) ด้วยการสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง (semi-structured interview) ที่ประกอบด้วย คำถามปลายเปิด อุปกรณ์บันทึกเสียงภาพ ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (Prasitrattasin, 2012)

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ประกอบด้วย ผู้บริหารข้าราชการประจำ นักวิชาการ นักการเมืองท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และประชาชน จำนวน 20 คน โดยเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบสโนว์บอลล์ (snowball sampling) และจัดกลุ่มสนทนา



(focus group) โดยแบบสัมภาษณ์มีการกำหนดประเด็นในการสนทนาที่ครอบคลุมดังนี้คือ ปัญหาการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติในกลุ่มประเทศอาเซียนเป็นอย่างไร ความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติในกลุ่มประเทศอาเซียนนั้นเป็นอย่างไร รูปแบบความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติในกลุ่มประเทศอาเซียนควรมีรูปแบบอย่างไร จากนั้นนำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์ว่า ประเด็นใดที่ถูกกล่าวถึงหรือนำเสนอร่วมกันมากที่สุดจึงกำหนดเป็นผลการศึกษาและหลังจากนั้นได้นำผลที่ได้ดังกล่าวที่ครอบคลุมในประเด็นจากวัตถุประสงค์เพื่อให้ยืนยันหรือเสนอแนะเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์มากที่สุด สุดท้ายสรุปเป็นผลการวิจัย

การวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหาและตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (triangulation)

ผลการวิจัย

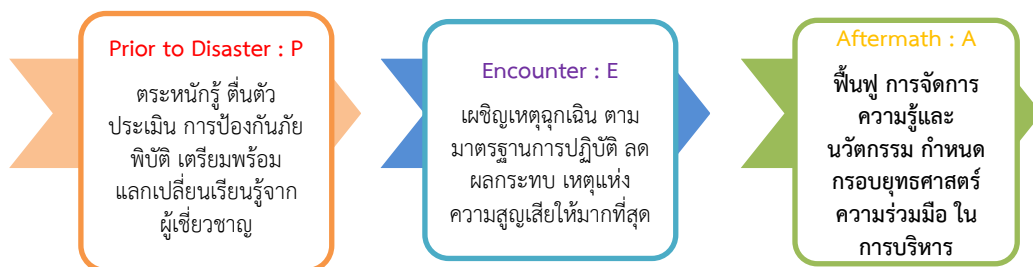
ปัญหาการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของไทยและกลุ่มประเทศอาเซียน พบว่ามี 4 ประการ 1) เข้าใจความเสี่ยงจากภัยพิบัติ จากการศึกษาพบว่า การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของไทยกับกลุ่มประเทศอาเซียน ยังมีความเข้าใจและตระหนักรู้ไม่มาก ตื่นตัวน้อย จนกว่าจะมีเหตุการณ์เกิดขึ้นถึงจึงจะเกิดการเรียนรู้และเข้าใจถึงความเสี่ยงภัย เฉกเช่นเดียวกับกลุ่มประเทศในอาเซียน เช่นกัน 2) เสริมสร้างศักยภาพในการบริหารและจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พบว่างานวิจัยค้นพบว่าประเทศไทยและประเทศในกลุ่มภูมิภาคนี้สามารถบูรณาการร่วมกันพัฒนาศักยภาพ เช่น แลกเปลี่ยนเรียนรู้จากผู้เชี่ยวชาญ การอบรมการใช้เทคโนโลยีทางด้านการป้องกันภัยพิบัติ 3) ลงทุนในด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเพื่อให้พร้อมรับมือและฟื้นคืนกลับได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ผลจากการศึกษาพบว่าหากมีการบูรณาการร่วมมือในการลงทุนร่วมกันในภูมิภาคนี้จะทำให้ลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติได้มาก 4) พัฒนาศักยภาพการเตรียมความพร้อมเผชิญเหตุภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการฟื้นฟูสภาพและซ่อมสร้างให้ดีกว่าเดิม เป็นการเน้นที่ให้ความรู้ตามหลักมาตรฐานสากลในการป้องกัน การเตรียมความพร้อมเมื่อเผชิญภัยพิบัติ

ความร่วมมือการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของไทยกับกลุ่มประเทศอาเซียน มี 5 ประการ คือ 1) การประเมินความเสี่ยงและการสร้างความตระหนักรู้ 2) การป้องกันและลดผลกระทบ 3) การเตรียมความพร้อมและการเผชิญเหตุฉุกเฉิน 4) การฟื้นฟู 5) การจัดการความรู้และนวัตกรรม

รูปแบบความร่วมมือการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของไทยกับกลุ่มประเทศอาเซียน โดยใช้ PEA Model ได้แก่ 1) ก่อนเกิดภัยพิบัติ (Prior to Disaster) ประเมินความเสี่ยง สร้างความตระหนักรู้ ป้องกันภัยพิบัติ 2) ขณะเกิดภัยพิบัติ (Encounter) เผชิญเหตุฉุกเฉิน ลดผลกระทบ 3) หลังเกิดภัยพิบัติ (Aftermath) ฟื้นฟู การจัดการความรู้และนวัตกรรม กำหนดกรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือ ในการบริหารจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ เพื่อพัฒนาการ



จัดการภัยพิบัติ และการทำงานในภาวะฉุกเฉิน มาตรการช่วยเหลือยามภัยพิบัติ เสริมสร้างประสิทธิภาพในการทำงานของประเทศสมาชิก เป็นรูปแบบการบริหารจัดการเชิงรูปธรรมในเพื่อลดความเสี่ยง ลดผลกระทบ และเสริมสร้าง การเตรียมความพร้อมบนฐานการจัดการความรู้และนวัตกรรม



ภาพที่ 1 แสดง PEA Model

อภิปรายผล

1. ปัญหาการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของไทยและกลุ่มประเทศอาเซียน มี 4 ประการ 1) เข้าใจความเสี่ยงจากภัยพิบัติ 2) เสริมสร้างศักยภาพในการบริหารและจัดการ ความเสี่ยงจากภัยพิบัติ 3) ลงทุนในด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเพื่อให้พร้อมรับมือ และ ฟื้นคืนกลับได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ 4) พัฒนาศักยภาพการเตรียมความพร้อมเผชิญ เหตุภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการฟื้นฟูสภาพและซ่อมสร้างให้ดีกว่าเดิม นั้นเป็นเพราะว่า ความตื่นตัว การตระหนักรู้ถึงความเสี่ยงภัยที่มีผลกระทบต่อประชาชนภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องมีการพัฒนาและสร้างความร่วมมือเชิงรุกมากกว่าให้ความรู้เพียงอย่างเดียวควรให้ทุกคนมีความ พร้อมในทุกสถานการณ์ เหมือนอย่างในต่างประเทศที่มีกระเป๋ากู้ภัยติดตัวเสมอเพื่อกรณีฉุกเฉิน จากการศึกษาไม่พบการตระหนักในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้เลย สอดคล้องกับงานวิจัยของเพิ่มพร รวบรวมเมฆ (เพิ่มพร รวบรวมเมฆ, 2557) ที่ได้ศึกษาเรื่อง การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจ : กรณีศึกษา เทศบาลนครปากเกร็ด ผลการศึกษาพบว่า ความคิดเห็นของหน่วยวิเคราะห์ระดับชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน ต่อประเด็นความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติ กล่าวคือ ประชาชนทั่วไปเห็นว่าการมีส่วนร่วมเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการ อุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่า ความเป็นอิสระใน การจัดการตนเองเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการอุทกภัยได้อย่างมี ประสิทธิภาพ ฉะนั้น การมีส่วนร่วมและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงช่วย



ยกระดับความสามารถในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ดให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. ความร่วมมือการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของไทยกับกลุ่มประเทศอาเซียน มี 5 ประการ คือ 1) การประเมินความเสี่ยงและการสร้างความตระหนักรู้ 2) การป้องกันและลดผลกระทบ 3) การเตรียมความพร้อมและการเผชิญเหตุฉุกเฉิน 4) การฟื้นฟู 5) การจัดการความรู้และนวัตกรรม นั้นอาจเป็นเพราะการสร้างร่วมมือในภูมิภาคนี้ยังมีไม่มากพอที่จะทำให้การป้องกันและการเผชิญภัยพิบัตินั้นลดความสูญเสียได้ หลักความร่วมมือนี้เป็นขั้นตอนความร่วมมือที่สำคัญที่ทุกฝ่ายในภูมิภาคต้องร่วมมือกันอย่างจริงจัง สอดคล้องกับงานวิจัยของสายฝน แสงหิรัญ ทองประเสริฐ (สายฝน แสงหิรัญ ทองประเสริฐ, 2558) ศึกษาเรื่อง การจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเครือข่ายองค์กรชุมชน ผลการดำเนินงาน และเสนอแนวทางในการจัดการภัยพิบัติในระดับท้องถิ่น ซึ่งจากการศึกษา พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรชุมชนในพื้นที่ สามารถทำงานร่วมและเสริมซึ่งกันและกัน ในลักษณะการเป็นเครือข่ายการดำเนินงานในการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรชุมชน นอกจากนี้จะมีลักษณะการทำงานเป็นเครือข่ายภายในพื้นที่ของตนเองแล้วยังได้ประสานงานกับองค์กร เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย

3. รูปแบบความร่วมมือการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของไทยกับกลุ่มประเทศอาเซียน โดยใช้ PEA Model ได้แก่ 1) ก่อนเกิดภัยพิบัติ (Prior to Disaster) ประเมินความเสี่ยง สร้างความตระหนักรู้ ป้องกันภัยพิบัติ 2) ขณะเกิดภัยพิบัติ (Encounter) เผชิญเหตุฉุกเฉิน ลดผลกระทบ 3) หลังเกิดภัยพิบัติ (Aftermath) ฟื้นฟู การจัดการความรู้และนวัตกรรม กำหนดกรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือ ในการบริหารจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ เพื่อพัฒนาการจัดการภัยพิบัติ และการทำงานในภาวะฉุกเฉิน มาตรการช่วยเหลือยามภัยพิบัติ เสริมสร้างประสิทธิภาพในการทำงานของประเทศสมาชิก เป็นรูปแบบการบริหารจัดการเชิงรูปธรรมในเพื่อลดความเสี่ยง ลดผลกระทบ และเสริมสร้าง การเตรียมความพร้อมบนฐานการจัดการความรู้และนวัตกรรม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของศิรินันต์ สุวรรณโมลี (ศิรินันต์ สุวรรณโมลี, 2553) ที่ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาแนวทางการพัฒนาการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นฐานจากภาคประชาสังคม : กรณีศึกษาชุมชนบ้านน้ำเค็ม ต.บางม่วง อ.ตะกั่วป่า จ.พังงา ผลการศึกษาพบว่า 1) ในการดำเนินงานและด้านการมีส่วนร่วมด้านงบประมาณ ด้านความรู้ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ในการดำเนินงานและด้านการประสานงานระหว่างองค์กร 2) แนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานคือ ภาคชุมชนควรมีการร่วมกลุ่มและการจัดการองค์กรชุมชน เป็นหัวใจของกระบวนการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน



องค์ความรู้ใหม่

จากการศึกษาค้นพบผลการวิจัยในปัญหา ความร่วมมือรูปแบบความร่วมมือการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของไทยกับกลุ่มประเทศอาเซียน โดยใช้ PEA Model ได้แก่ 1) ก่อนเกิดภัยพิบัติ 2) ขณะเกิดภัยพิบัติ 3) หลังเกิดภัยพิบัติ นำไปสู่องค์ความรู้ที่สามารถใช้เป็นต้นแบบในการวางนโยบาย การกำหนดแผนงาน การวางนโยบายในการแก้ปัญหา ภัยพิบัติที่จะเกิดประโยชน์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประเทศต่าง ๆ ที่มีลักษณะภัยพิบัติมีลักษณะใกล้เคียงกันสามารถนำไปปรับใช้ได้ และในระดับมาตรฐานคือผู้ที่ศึกษาสามารถนำความรู้ที่เกิดขึ้นมาใช้เป็นประสบการณ์ในการระงับภัยให้กับตนเองและครอบครัวหรือคนรอบข้างได้

สรุป/ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาสามารถสรุปถึงปัญหาการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของไทยและกลุ่มประเทศอาเซียน คือ 1) เข้าใจความเสี่ยงจากภัยพิบัติ 2) เสริมสร้างศักยภาพในการบริหารและจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ 3) ลงทุนในด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติพร้อมรับมือ พื้นที่อย่างรวดเร็ว 4) พัฒนาศักยภาพการเตรียมความพร้อมเผชิญเหตุภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ การฟื้นฟูสภาพและซ่อมสร้างให้ดีกว่าเดิม ซึ่งหน่วยงานในภูมิภาคนี้ควรนำไปเป็นข้อมูลในการบริหาร เช่น ประเทศไทยศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ หน่วยงานในสังกัด กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (กปภ.ช.) ส่วนในภูมิภาคอาเซียน เช่น ASEAN Committee on Disaster Management) หรือเรียกโดย ย่อว่า ACDM เป็นต้น จะเกิดประโยชน์กับประชาชนมากที่สุด โดยความร่วมมือการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของไทยกับกลุ่มประเทศอาเซียน คือ 1) การประเมินความเสี่ยงและการสร้างความตระหนักรู้ 2) การป้องกันและลดผลกระทบ 3) การเตรียมความพร้อมและการเผชิญเหตุฉุกเฉิน 4) การฟื้นฟู 5) การจัดการความรู้และนวัตกรรมที่หน่วยงาน ASEAN Committee on Disaster Management) ACDM ควรเป็นเจ้าภาพในการดำเนินการเพื่อให้ภูมิภาคนี้ได้รับประโยชน์มากที่สุด จากการศึกษาค้นพบรูปแบบความร่วมมือการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของไทยกับกลุ่มประเทศอาเซียน โดยใช้ PEA Model ได้แก่ 1) ก่อนเกิดภัยพิบัติ 2) ขณะเกิดภัยพิบัติ 3) หลังเกิดภัยพิบัติ เป็นรูปแบบที่ได้จากการศึกษา นอกจากภูมิภาคดังกล่าวนี้แล้วในสังคมชุมชนระหว่างประเทศสามารถนำไปศึกษาและปรับใช้ได้เช่น องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) หรือระดับโลก องค์การสหประชาชาติกลุ่มงานว่าด้วยการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ผลของการศึกษาค้นพบว่าบทบาทของภาครัฐและกองทัพในการบริหารจัดการภัยพิบัติเชิงบูรณาการยกระดับรัฐบาลควรยกระดับเรื่องภัยพิบัติให้เป็นวาระแห่งชาติ และควรมีนโยบายการจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติแห่งชาติร่วมกันทุกระดับรัฐบาลควรมีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อเป็นศูนย์กลางการบริหารจัดการภัยพิบัติ การฝึกกำลังภาคส่วนต่าง ๆ องค์การที่มี



จุดแข็งต่างกันมาร่วมกัน ควรมีการบูรณาการการบริหารจัดการศูนย์ต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ การบูรณาการการบริหารจัดการระบบการแจ้งเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ การบูรณาการและจัดการระบบการติดต่อสื่อสารในภาวะฉุกเฉินให้มีประสิทธิภาพ การบูรณาการในการเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากรในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติที่มีความจำเป็น ควรมีการบริหารจัดการทรัพยากรต่าง ๆ ในการปฏิบัติการช่วยเหลือระหว่างภัยพิบัติแบบรวมศูนย์จากทุกภาคส่วน นอกจากนี้ควรมีนโยบายส่งเสริมภาคเอกชนและธุรกิจการบริหารจัดการภัยพิบัติเชิงบูรณาการ มีการวางแผนรองรับกับภัยพิบัติหรือแผนบริหารความเสี่ยงของภาคเอกชนและธุรกิจ การบูรณาการในการป้องกันผลกระทบจากภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ส่งเสริมการพัฒนาวัฒนธรรมด้านการป้องกันภัยพิบัติของภาครัฐ ส่งเสริมให้มีการนำแนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมของภาคเอกชน (Corporate Social Responsibility: CSR) สุดท้ายควรมีการนำนโยบายภาคประชาสังคมการบริหารจัดการภัยพิบัติเชิงบูรณาการ ในการพัฒนาศักยภาพของชุมชนให้เข้มแข็งเพื่อให้สามารถรับมือกับเหตุการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนกับภาครัฐด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การปลูกจิตสำนึกและสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยในสังคม การจัดระบบการจัดการชุมชนและท้องถิ่นให้เข้มแข็ง ส่งเสริมระบบอาสาสมัครของประเทศอย่างจริงจัง

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัย

ในการศึกษาครั้งต่อไปควรมีการศึกษาการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาวะฉุกเฉินของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพและบูรณาการความร่วมมือกันในการพัฒนาประสิทธิภาพและศักยภาพของกลไกเจ้าภาพของทุกภาคส่วนให้มีความเข้มแข็ง ซึ่งการศึกษาแนวทางในการขับเคลื่อนกลไกการดำเนินงานด้านภัยพิบัติให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เอกสารอ้างอิง

- ชูวงศ์ ชูบาลี. (2551). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการภัยพิบัติ กรณีศึกษา: อาคารเคหะชุมชน เขตดินแดง. ใน *วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นิธิปรียา จันทวงศ์. (2561). การจัดการความรู้ ภัยพิบัติแผ่นดินไหวสู่สาธารณะ. *วารสารประชาคมวิจัย*, 28(138), 72-78.
- เพิ่มพร รวมเมฆ. (2557). การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจ : กรณีศึกษา เทศบาลนครปากเกร็ด. ใน *วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์*. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศรินันต์ สุวรรณโมลี. (2553). การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน. ใน *วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการทรัพยากรชีวภาพ*. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี.



- สายฝน แสงหิรัญ ทองประเสริฐ. (2558). การจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเครือข่ายองค์กรชุมชน. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 8(4), 112-123.
- ASEAN. (2012). *ASEAN Ministerial Meeting on Disaster Management (AMMDM)*. Retrieved December 1, 2018, from <https://asean.org/asean-socio-culturalasean-ministerial-meeting-on-disaster-management-ammdm/overview/>
- ASEAN. (2012). *The ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response*. Retrieved December 5, 2561, from https://asean.org/?static_postthe-asean-agreement-on-disaster-management-and-emergency-response
- Department of Disaster Prevention and Mitigation. (2007). *Flood Prevention and Mitigation Action Plan Hurricane and Landslide Year 2007*. Retrieved December 1, 2018, from <https://www.disaster.go.th>.
- Department of Environmental Quality Promotion, Ministry of Natural Resources and Environment. (2009). *Environmental situation in Thailand in 2009 by two-year-old people*. Bangkok: Environmental Information Center.
- Prasitrattasin. (2012). *Research Methodology in Social Sciences*. Bangkok: Samrada.