

ใครควรเป็นผู้เป่านกหวีดในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ในประเทศไทย: กรณีการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยจังหวัด สกลนคร พ.ศ.2560

ศิริรักษ์ สิงหเสม

บทคัดย่อ

ผู้เป่านกหวีด (whistleblower) ในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยมีความสำคัญกับการสร้างประสิทธิผลในการบริหารจัดการเพราะทำหน้าที่ตรวจสอบเตือนภัยอันตรายให้แก่สังคม การเตือนภัยที่ทั่วถึงและรวดเร็วย่อมนำไปสู่โอกาสในลดความสูญเสียและความเสี่ยงจากภัยพิบัติได้มากขึ้น ดังนั้น ชีตความสามารถในการเตือนภัยจึงสัมพันธ์กับการกำหนดบทบาทของตัวแสดงในการบริหารจัดการกับสถานการณ์ คำถามที่ว่า “ใครควรเป็นผู้เป่านกหวีดในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในประเทศไทย?” เป็นคำถามที่จุดประกายขึ้นจากการกรณีของการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยจังหวัดสกลนคร พ.ศ.2560 อันสืบเนื่องจากนโยบายการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย ทั้งในรูปของกฎหมายและแผนการบริหารจัดการต่างให้อำนาจกับตัวแสดงที่เป็นกลไกของกระทรวงมหาดไทยในการทำหน้าที่เป่านกหวีดและการสร้างตัวแทนจัดตั้งเพื่อร่วมกับรัฐในการสนับสนุนการแจ้งข้อมูลของสถานการณ์ ลักษณะและรูปแบบปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงที่เข้ามามีส่วนร่วมเรียกได้ว่าเป็น “พันธมิตรราชการ (Bureaucrat partnership)” ซึ่งเมื่อตัวแสดงเผชิญกับสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยจริงในพื้นที่กลับเกิดข้อจำกัดในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการด้วยเงื่อนไขแบบระบบราชการทำให้เกิดความล่าช้าและความเสียหายกับประชาชนเป็นวงกว้าง อีกทั้งยังเป็นระบบที่ขาดการตรวจสอบถ่วงดุลข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจในสถานการณ์ การแจ้งเตือนภัยจึงกลายเป็นข้อถกเถียงที่สะท้อนถึงความสำคัญของตัวแสดงภาคสังคมในฐานะ “พันธมิตรพลเมือง (Citizen partnership)” ที่เข้ามาช่วยพัฒนาประสิทธิภาพเชิงสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย ซึ่งนัยยะของการเปิดโอกาสให้พันธมิตรพลเมืองเกิดขึ้นในฐานะผู้เป่านกหวีดไม่เพียงแต่สนับสนุนประสิทธิภาพในการเปิดเผยสถานการณ์เท่านั้นแต่ยังหมายความถึงการพัฒนาการผสมผสานตรรกะของการแจ้งเตือนภัยในการสื่อสารกันระหว่างรัฐกับสังคมให้แน่นแฟ้น อีกทั้งยังเป็นส่วนช่วยในการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยของภาคประชาชนผ่านการรักษาผลประโยชน์สาธารณะร่วมกันในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

คำสำคัญ: การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย, ผู้เป่านกหวีด, พันธมิตรพลเมือง, พันธมิตรราชการ

Who should be Whistleblower in Flood Disaster Management in Thailand?: A Case of Sakon Nakhon Province in 2017

Siriruk Sinhasema

ABSTRACT

Whistle-blowers play a crucial role in flood disaster management because they are a part of early warning system. Rapid and inclusive warning system bring about decreasing losses from disaster impact. A capacity of warning system is thus relates to determining a role of actors in situation management. The question that “who should be whistle-blower in flood disaster management in case of Sakon Nakhon province 2017” is raised from the case of flood disaster in Sakon Nakhon in 2017. This case is interested because in term of policy and practice, Ministry of Interior (MoI) is a strategic actor which has vast authority in management and related processes on situation including early warning system. Working together with other state agency partners or “bureaucrat partnership,” MoI and its allies however faced some limitations in flood disaster controlling. They fall under the trap of bureaucratic red tape which led to situational uncontrollability and ended with severed losses in property and economy. Also this circumstance separated state from society in term of democratic virtue.

Early warning system has become an argument which reflects the important of social actors to work together. This article tries to introduce relation among social actors or ‘citizen partnership’ as whistleblowers in flood disaster management. The significant of this relationship are not only help improve efficacy in flood disaster management that would keep public interest, it also to drive democracy by collaboration which bring the state closer to people.

KEYWORDS: Bureaucrat Partnership, Citizen Partnership, Flood Disaster Management, Whistleblower.

คำนิยาม

ปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยได้เข้ามามีอิทธิพลต่อสังคมในรัฐไทยมากขึ้นเนื่องจากปัญหาดังกล่าวได้สร้างผลกระทบแก่สังคมอย่างรุนแรงจนเป็นเหตุให้การดำเนินการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมเกิดภาวะชะงักงัน เหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยในช่วง พ.ศ.2553-2560 ซึ่งอยู่ในอำนาจการบริหารจัดการของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ได้เอื้อให้เกิดกลุ่มก้อนภาคประชาสังคมขึ้นหลากหลายรูปแบบและเข้าร่วมปฏิสัมพันธ์กับพื้นที่เชิงการบริหารจัดการกับปัญหาเป็นจำนวนมาก บทบาทของภาคสังคมเข้ามาเกี่ยวพันกับการบริหารจัดการภัยพิบัติในแง่ของการเป็นกลุ่มตัวแสดงที่รับบทบาทเป็นผู้ประสพภัยขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นทั้งพันธมิตรและปรปักษ์กับรัฐทางการบริหารจัดการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความรู้ต่อสถานการณ์และมุมมองในด้านการสร้างความไว้วางใจต่อรัฐของภาคสังคม ซึ่งในบทบาทหลังนี้เองเป็นผลให้ภาคสังคมเข้ามามีบทบาทในฐานะของผู้เป่านกหวีดโดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความอยู่รอดของสังคม

ปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในแบบปรปักษ์อย่างชัดเจนในแทบทุกเหตุการณ์ ซึ่งประเด็นของการตัดสินใจออกมาเป่านกหวีดโดยมากเป็นเรื่องของความไม่มั่นใจต่อการทำงานเชิงรุกให้เท่าทันต่อสถานการณ์ของรัฐ เช่น การให้ข้อมูลเพื่อการเตรียมพร้อมและแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้ากับประชาชน การให้ความสำคัญกับการประเมินสถานการณ์และการประกาศภัยพิบัติในเขตพื้นที่ เป็นต้น งานชิ้นนี้นำแนวคิดเรื่องการเตือนภัยในฐานะของการเป่านกหวีดหรือ whistleblowing เข้ามาเป็นมุมมองของการตรวจสอบการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐไทยช่วง พ.ศ.2560 ในพื้นที่จังหวัดสกลนครเพื่อสะท้อนว่า “ใครควรทำหน้าที่เป่านกหวีดในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย” ซึ่งเป็นคำถามที่จะตอบในบทความ โดยหวังเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างการตระหนักรู้เชิงจริยธรรมให้กับผู้ทำหน้าที่ในการตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) และหวังให้เป็นแนวทางหนึ่งในการพัฒนาขีดความสามารถของสถาบันในเชิงการพัฒนาประชาธิปไตยให้แก่การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐไทย

ความสัมพันธ์เชิงแนวคิดของผู้เป่านกหวีดและการบริหารจัดการภัยพิบัติ

1) ผู้เป่านกหวีดกับกระบวนการทางรัฐประศาสนศาสตร์

การบริหารจัดการสาธารณะในปัจจุบันมีการรับแนวความคิดเรื่องของการจัดการปกครอง (governance) เข้ามาเป็นกรอบแนวคิดพื้นฐานของการขับเคลื่อนการทำงานของภาคสาธารณะ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพและจัดปัญหาการคอร์รัปชันในภาครัฐ นโยบายของการจัดการปกครองในทางการศึกษาวิเคราะห์ทางการบริหารสาธารณะได้เข้ามามีส่วนในการขยายขอบเขตของหน่วยการวิเคราะห์ให้กว้างขวางมากไปกว่าการมุ่งพิจารณาเพียงประสิทธิภาพขององค์กรในฐานะผู้ผลิตบริการสาธารณะให้กับสังคม แนวคิดการจัดการปกครองนี้เป็นตัวสะท้อนความหมายของการวิเคราะห์การบริหารสาธารณะในเชิงสถาบันมากขึ้นตรงที่มีการผูกความหมายของภาคสังคมเข้าเป็นตัวตั้งของการกำหนดเป้าหมายทางการบริหาร (Pittroff, 2014: 399-412; Vinten, 1995: 25-28; Cox III, Buck & Morgan, 2015: 101; Durant, 2014: 200; Rosenbloom David & Kravchuk,

2005: 538) James S. Bowman and Jonathan P. West (2015) อธิบายว่าการเป่านกหวีดสัมพันธ์กับประเด็นเชิงจริยธรรมตรงที่การทุจริตในแบบต่างๆ เป็นโรคแทรกซ้อนจากแนวคิดของระบบทุนนิยมที่เน้นผลกำไรสูงสุดมากกว่าการผลักดันจริยธรรมด้านความรักต่อสาธารณะขององค์กรให้ลดลงไป (Bowman, & West, 2014: 27) การเป่านกหวีดจึงเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่เข้ามาช่วยรัฐในการลดปัญหาสาธารณะดังกล่าวลง โดยเป็นกลไกหนึ่งในการสร้างความโปร่งใสให้กับการบริหารจัดการสาธารณะตามแนวคิดการจัดการปกครองที่ดี

การเป่านกหวีด (whistleblowing) ให้ความสำคัญกับผู้เป่านกหวีด (whistleblower) และช่องทางในการสื่อสารกับรัฐเพื่อให้ข้อมูลเตือนภัย การศึกษาเชิงสถาบันมองว่า ข้อมูล (information) เป็นตัวแปรสำคัญในการรักษาขีดความสามารถให้กับรัฐในการตัดสินใจดำเนินการต่อสาธารณะ แต่ทว่าในแง่มุมมองกันข้ามการให้เบาะแสอาจถูกมองเป็นกลไกในการทำลายเสถียรภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรแบบดั้งเดิมด้วยการทำลายกำแพงขอบเขตที่กั้นกลางระหว่างองค์กรกับสาธารณะลง

การทำลายกำแพงเกิดขึ้นเมื่อความหมายของผลประโยชน์สาธารณะมีบทบาทสำคัญเหนือองค์กร Esther Pittroff (2014) ได้สะท้อนนัยสำคัญในเรื่องของผลประโยชน์สาธารณะ (public Interest) เป็นตัวทำลายกำแพงลงแล้วทำให้สังคมเชื่อมความคาดหวังเข้ากับการดำเนินการขององค์กร (Pittroff, 2014 :399-412) หากแต่การที่กำแพงของสิ่งแวดล้อมขององค์กรถูกพังลงยังเป็นประโยชน์ในด้านบวกกับการสร้างความยืดหยุ่นในการปรับตัวขององค์กรเช่นกัน ดังที่ Erika Henik (2015) เสนอว่าการเป่านกหวีดเป็นประโยชน์ในด้านบวก เพราะทำให้องค์กรรับรู้ต่อการเปลี่ยนแปลงและภัยคุกคามได้ไวขึ้น และนำไปสู่การปรับตัวเชิงพฤติกรรมได้รวดเร็วเพื่อรักษาการทำหน้าที่ขององค์กร (Henik, 2015: 442-450)

จากการทบทวนวรรณกรรมในภาพรวมพบว่า ผู้เป่านกหวีดได้รับการให้นิยามจากนักวิชาการว่าเป็นพฤติกรรมของบุคคลที่แสดงออกด้วยความต้องการเปิดเผยพฤติกรรมอันผิดปกติของตัวแทนรัฐในการทำหน้าที่บริหารจัดการสาธารณะ Gerald Vinten (2000) เสนอว่าแนวคิดการเป่านกหวีดเป็นพฤติกรรมของการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการฝ่าฝืนกฎระเบียบ (law/rule/regulation) การคอร์รัปชัน (corruption) การบริหารจัดการที่ผิดรูปแบบ (mismanagement) การละเมิดอำนาจหน้าที่ (abuse of authority) หรือการเป็นภัยคุกคามต่อความปลอดภัยของสาธารณะ (public safety) ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้เป็นแนวทางการให้ความสำคัญในประเด็นเรื่องของบรรทัดฐาน (norm) เกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์สาธารณะที่ต้องตระหนักถึง (Vinten, G.1995:18-19) Radu Lonescu (2015) อ้างถึงงานของ Near and Miceli (1985), Lewis (2014), Rothschild and Miethe (1999), WPEA (2012) และนักวิชาการอื่นๆ เพื่อสร้างคำอธิบายว่า การเป่านกหวีดคือการเปิดเผยพฤติกรรมอันผิดกฎหมาย (illegal) ผิดจริยธรรม (immoral) หรือผิดข้อบัญญัติการปฏิบัติ (illegitimate practice) ของสมาชิกผู้มีบทบาทในการทำหน้าที่ตามที่ถูกกติกาได้กำหนด Radu Lonescu (2015) อธิบายว่าการเป่านกหวีดเป็นประเด็นที่มีความซับซ้อนอันเนื่องมาจากธรรมชาติของสิ่งที่เปิดเผยและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการแสดงพฤติกรรมนั้น แต่ทว่าแนวคิดการพัฒนาการเป่านกหวีดก็ยังดำเนินต่อไปอยู่ ดังจะเห็นได้จากการพยายามพัฒนาการปกป้องคุ้มครองผู้เป่านกหวีดใน

ทางกฎหมายและการปกป้องคุ้มครองจากสังคมอย่างเป็นรูปธรรม (Lonescu, 2015; in Lewis & Vandekerckhove, 2015)

อย่างไรก็ตาม ผู้ปกปิดภัยยังคงถูกตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับนิยามความหมายว่ายังคงคับแคบเกินไปหากให้ความหมายผู้ปกปิดภัยเพียงสมาชิกที่อาศัยอยู่ในองค์กรหรือเพียงตีความการกระทำผิดของรัฐเป็นเพียงใจความตามกฎหมาย หรือการรวมตัวแสดงที่เสียประโยชน์เข้ามามีฐานะเป็นผู้ปกปิดภัย (Goldman and Rosenbloom, 2000; in Shafritz Jr, 2000: 428-435) แนวคิดเรื่องการปกปิดภัย (whistleblowing) ได้เน้นย้ำเป้าหมายการทำหน้าที่ของแนวคิดในเชิงประสิทธิผลเกี่ยวกับการรักษาสีและเสรีภาพความเป็นพลเมืองของประชาชน (right and freedom) ในการร่วมปฏิสัมพันธ์กับรัฐในการรับรู้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตน รวมถึงการสะท้อนความพยายามกล่าวถึงการเชื่อมโยงสาธารณะเข้ากับการสร้างความโปร่งใส (transparency) และความพร้อมรับผิดชอบ (accountability) ของรัฐที่ต้องมีต่อสาธารณะอย่างเข้มข้นด้วย ระบบการแจ้งเบาะแสจึงเป็นกลไกหนึ่งที่เข้ามาช่วยขยายความกว้างขวางของการบริหารจัดการสาธารณะให้เข้าสู่รูปแบบการวิเคราะห์เชิงสถาบัน และรักษาการแนวคิดเรื่องการจัดการปกครองให้สามารถอยู่ร่วมกับการพัฒนาสาธารณะได้อย่างเป็นรูปธรรม (Pittroff, 2014: 399-412; Vinten, 1995: 25-28; Cox III, Buck & Morgan, 2015: 101; Durant, 2014: 200; Rosenbloom David & Kravchuk, 2005: 538)

หากพิจารณาแนวคิดดังกล่าวจะเห็นได้ว่า รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการปกปิดภัยได้พยายามทำให้รู้ถึงสังคมเป็นเนื้อเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมได้เข้ามาเป็นส่วนสำคัญในการสร้างพลวัตการเคลื่อนไหวให้กับระบบการบริหารสาธารณะ จากนัยยะความหมายของ แนวคิดผู้ปกปิดภัย จึงไม่จำกัดการให้ความหมายกับผู้ปกปิดภัยด้วยบทบาทของผู้แจ้งเบาะแสเปิดโปงการกระทำที่ผิดปกติในการวิเคราะห์ แต่จะใช้องค์ประกอบของคุณสมบัติของผู้ปกปิดภัย ได้แก่ ตัวแสดงที่ให้ความสำคัญกับความจงรักภักดีต่อผลประโยชน์สาธารณะและการรักษาความคาดหวังของสังคม ตัวแสดงที่มุ่งมั่นตรวจสอบระบบเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและตัวแสดงที่ปกปิดภัยเพื่อชักนำให้รัฐเกิดความพร้อมรับผิดชอบต่อสาธารณะ รวมถึงสามารถเชื่อมโยงรัฐกับสังคมเข้าด้วยกันในลักษณะของการเจรจาหารือ เพื่อนำไปสู่การยกระดับเป็นการตัดสินใจร่วมกันของตัวแสดงในการบริหารสาธารณะของรัฐ ซึ่งจะนำไปสู่ความชอบธรรมให้กับรัฐในการบริหารจัดการและสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างรัฐกับสังคมอย่างยั่งยืน

2)แนวคิดผู้ปกปิดภัยในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

ปัญหาภัยพิบัติมีความสัมพันธ์กับการบริหารสาธารณะในแง่ของการเป็นแนวโน้มความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับเสถียรภาพความมั่นคงของประชาชนในภาคสาธารณะ เนื่องจากปัญหาภัยพิบัติเป็นปัญหาที่มีลักษณะที่ซับซ้อนองค์ประกอบที่หลากหลายในการก่อรูปปัญหาและสร้างผลกระทบกับสังคม (Etkin, 2014: Blaikie, et.al., 2014: 10-11) ความสัมพันธ์นี้ทำให้การบริหารจัดการภัยพิบัติจึงเกี่ยวข้องกับรัฐในฐานะตัวแสดงหลักที่ทำหน้าที่บริหารสาธารณะ ขณะเดียวกันเป้าหมายของการบริหารจัดการกับปัญหาดังกล่าวก็อยู่ที่การรักษาความอยู่รอดให้กับสังคม (Etkin, 2014: 298-300) ดังจะเห็น

ได้จากการให้มีการให้ข้อมูลของผู้เป่านกหวีดต่างเกี่ยวข้องกับภัยอันตรายที่ส่งผลกระทบต่อสาธารณะ เช่น การอธิบายผ่านกรณีศึกษาของ Erika Henik (2015) กรณีที่วิศวกรแจ้งเตือนภัยแก่องค์กรเพราะการตระหนักถึงความไม่ปลอดภัยของสาธารณะ (Etkin, 2014: 443-444) กรณีการอธิบายเชิงทฤษฎีของ Radu Lonescu (2015) ที่เชื่อมโยงการให้เบาะแสสัมพันธ์กับการรักษาชีวิตและทรัพยากรด้วยการลดความเสี่ยงของปัญหาภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นกับสาธารณะ (Lonescu, 2015: 50-63) และอย่างกรณีของ Gerald Vinten (2000) เกี่ยวกับการเปิดโปงปัญหาภัยพิบัติจากอุตสาหกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสาธารณะในสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา (Vinten, 1995: 18-29) นอกจากนี้ Lonescu (2015) ยังแสดงนัยสำคัญของการเป่านกหวีด (whistleblowing) ยังสัมพันธ์กับความเสี่ยงต่อภัยพิบัติ (Risk) เนื่องจากพฤติกรรมการตัดสินใจ (decision) บริหารจัดการของรัฐเกี่ยวพันไปถึงข้อมูลที่สนับสนุนการตัดสินใจ ความเสี่ยงภัยขึ้นอยู่กับความรู้ถึงความเสี่ยงจากสถานการณ์ของผู้มีอำนาจตัดสินใจบริหารจัดการที่ดีย่อมนำไปสู่การลดโอกาสการเผชิญความเสี่ยงและผลกระทบที่สร้างความเสียหายต่อสาธารณะได้ โดยเสนอตัวอย่างการบริหารจัดการภัยพิบัติจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของประเทศญี่ปุ่นในปี 2011 ในทางเดียวกัน หากพิจารณาในการวิเคราะห์ที่ผู้เป่านกหวีดจะเห็นได้ว่าการทำหน้าที่เปิดโปงจะเกิดขึ้นเมื่อผู้รับรู้ถึงความเสี่ยงภัยและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการบริหารจัดการของรัฐและการมีทรัพยากรที่ช่วยให้ผู้เป่านกหวีดมีศักยภาพที่จะเปิดโปงข้อมูลได้ ฉะนั้น หากการบริหารจัดการมีการตัดสินใจที่ดีที่เน้นพฤติกรรมการตัดสินใจไปในทิศทางของการบริหารจัดการสาธารณะก็ย่อมทำให้การเปิดโปงเน้นความสำคัญไปที่การแจ้งเบาะแสของสถานการณ์และการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลที่นำไปสู่การสร้างประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น (Lonescu, 2015: 56-64) ความหมายของผู้เป่านกหวีดในบทความนี้ จึงเน้นน้ำหนักของการอธิบายตัวแสดงที่ทำหน้าที่มีส่วนร่วมและตรวจสอบรัฐในการบริหารจัดการกับปัญหาโดยเฉพาะในขั้นตอน สำหรับบทความนี้จะตอบว่า “ใครควรเป็นผู้เป่านกหวีดในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย” ด้วยการขมวดคุณลักษณะของตัวแสดงผู้สมควรมีบทบาทดังกล่าวตามข้อเสนอของนักวิชาการ ที่เสนอแนวคิดเรื่องการเป่านกหวีดกับนักวิชาการที่สนใจปัญหาภัยพิบัติผ่านมุมมองแนวคิดดังกล่าว

ทำไมต้องมีผู้เป่านกหวีด?: สภาพปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยและการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ในการเตือนภัยเพื่อบริหารจัดการ

ปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยในประเทศไทยได้ปรากฏพัฒนาการก่อรูปปัญหาจากสาเหตุจากฝนที่ตกเกินกว่าที่สภาพพื้นที่จะรับมือได้และเป็นสาเหตุให้เกิดน้ำท่วมขัง น้ำป่าไหลหลากเข้าสู่พื้นที่และส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนและสร้างความเสียหาย ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นจำนวนมาก ตลอดระยะเวลา 9 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยเผชิญกับความสูญเสียจากปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยมาโดยตลอด โดยเฉพาะตั้งแต่ พ.ศ.2550-2558 ที่มีรายงานถึงเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยเกิดขึ้นทุกปี และในบางปีก็มีความถี่ของจำนวนครั้ง หรือความเสียหายเพิ่มขึ้นกว่าปีอื่นอย่างมีนัยสำคัญ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2558:3-4) ตัวอย่างเช่น เหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553 ที่จังหวัดนครราชสีมาเผชิญกับปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยนั้น ปัจจัยหนึ่งมาจากข้อจำกัดในการรับรู้และ

การคาดการณ์สถานการณ์ฝนและปริมาณน้ำของหน่วยงานที่รับผิดชอบในพื้นที่ จนทำให้ด้งรับกับสถานการณ์ได้ช้า (ศิริรักษ์, 2554) และตัวอย่างเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2554 พื้นที่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาอย่างเทศบาลนครปากเกร็ดก็เกิดข้อจำกัดทางหนึ่งในการเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์จากการไม่ได้รับการประสานข้อมูลสถานการณ์ที่มาจากหน่วยงานกลาง (ศิริรักษ์, 2560ข) และในสถานการณ์ปัจจุบันอย่างเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2560 ก็มีการประกาศภัยพิบัติอย่างล่าช้าในพื้นที่จังหวัดสกลนคร (ศิริรักษ์, 2560ก) ตัวอย่างเหตุการณ์เหล่านี้ล้วนสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการเตรียมรับมือกับสถานการณ์ ซึ่งการเปิดเผยถึงข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์และการบริหารจัดการ เป็นโอกาสในการช่วยลดความเสี่ยงและผลกระทบจากการเผชิญกับสภาพปัญหาได้ในทางหนึ่ง

1) กติกาการบริหารจัดการภัยพิบัติสร้างผู้เฝ้ากหวัดอย่างไร?

ผู้เฝ้ากหวัดในการบริหารจัดการภัยพิบัติ เทียบเคียงได้กับผู้เฝ้าเบาะแสเกี่ยวกับสถานการณ์และการดำเนินการของรัฐผู้มีอำนาจ ในลักษณะอันไม่ปกติจนอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงและความเสียหายต่อประชาชน ซึ่งนัยของความไม่ปกติของการบริหารจัดการไม่เพียงแต่หมายถึงการปิดบังซ่อนเร้นเท่านั้น แต่ยังแฝงเร้นการตัดสินใจที่ล่าช้า การไม่ตัดสินใจดำเนินการ การตัดสินใจดำเนินการอย่างไม่เต็มความสามารถด้วย การเฝ้ากหวัดในสถานการณ์ภัยพิบัติจึงสัมพันธ์กับการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในการบริหารจัดการ

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 มาตรา 24 กำหนดให้ผู้ทำหน้าที่ตัดสินใจดำเนินการในสถานการณ์ คือ ผู้อำนวยการที่มีอำนาจตามที่แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 อันได้แก่ ผู้อำนวยการจังหวัด (สาธารณภัยขนาดกลางและเล็ก) ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (สาธารณภัยขนาดใหญ่) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย (สาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง) (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 2558, 67) โดยหากพิจารณาในเชิงพื้นที่พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 มาตรา 24,39 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ประสบเหตุจะรายงานต่อผู้อำนวยการท้องถิ่นในพื้นที่เพื่อส่งการตอบสนองกับสถานการณ์ต่อไป เว้นแต่หากสถานการณ์อยู่ในกรณีจำเป็นไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เจ้าพนักงานมีสิทธิที่จะดำเนินการเพื่อปกป้องคุ้มครองบุคคลจากอันตราย ซึ่งเจ้าพนักงานมาจากการแต่งตั้งของผู้อำนวยการในแต่ละระดับพื้นที่ ตามหลักเกณฑ์ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยได้แก่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2553 ข้อ 5 โดยกำหนดให้คุณสมบัติผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการกลุ่มแรกเป็นกลุ่มเจ้าพนักงานเป็นข้าราชการ พนักงานท้องถิ่น ลูกจ้างประจำ พนักงานราชการ กำนันผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือสารวัตรกำนัน กลุ่มที่สองผู้ปฏิบัติงานหรือผู้มีประสบการณ์ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือผ่านการอบรมในหลักสูตรที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกำหนด กลุ่มที่สามให้การรับรองหรือเป็นผู้มีสุขภาพเหมาะสมกับการปฏิบัติการ ซึ่งการแต่งตั้งจะเริ่มคัดคุณสมบัติจากกลุ่มที่หนึ่งหากจำนวนไม่พอจึงคัดบุคคลจากกลุ่มที่สองและกลุ่มที่สามเพื่อทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงาน รวมถึง พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

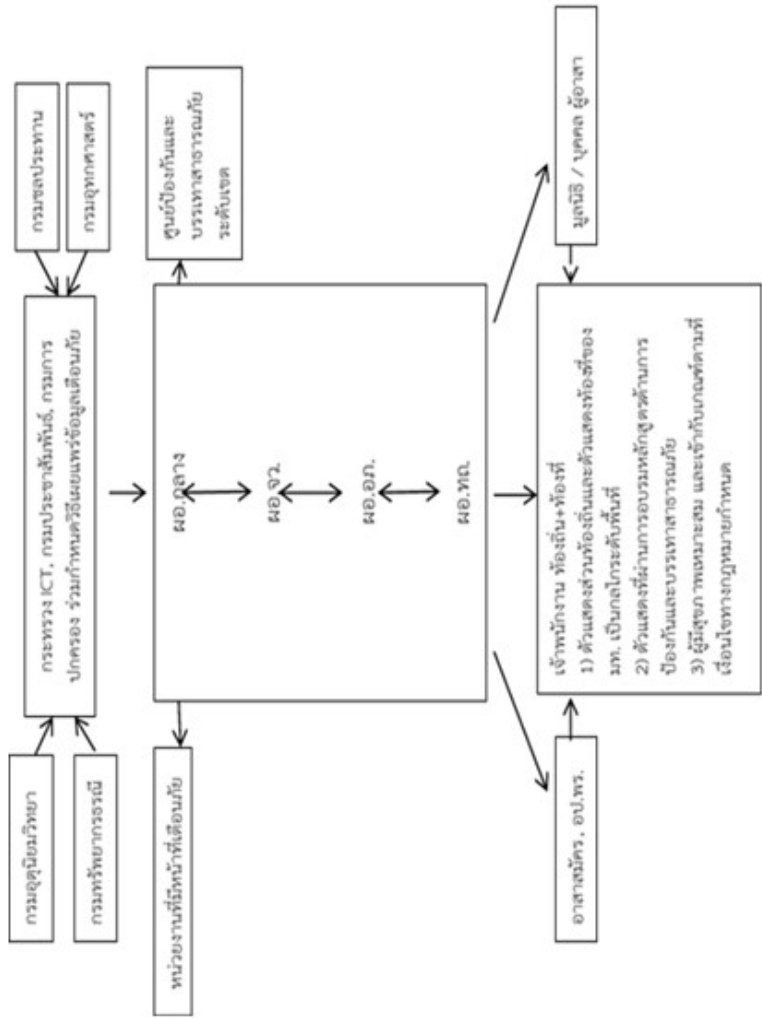
พ.ศ.2550 มาตรา 41 และ 42 กำหนดให้ผู้อำนวยการจัดให้มีอาสาสมัครในพื้นที่ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการทำหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย และหากมีองค์กรการกุศลหรือบุคคลเข้ามาช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ให้ผู้อำนวยการหรือเจ้าพนักงานที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจจัดการกำหนดภารกิจให้กับองค์กรหรือบุคคลเข้าช่วยเหลือตามสมควร ซึ่งจากแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 ได้กำหนดให้มีการสร้างชุมชนเป็นฐานในการรองรับการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการเตือนภัย เป็นต้น (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2558: 52)

ขณะเดียวกันในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 กำหนดกระบวนการแจ้งเตือนภัยแบ่งเป็น 4 ขั้นตอนอันเกี่ยวพันกับภารกิจของการเป่านกหวีดของรัฐอยู่ ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1 การเฝ้าระวังติดตามสถานการณ์ เป็นขั้นตอนของการส่งข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนของรัฐ (การทำหน้าที่ของหน่วยงานเทคนิค) เพื่อให้เกิดการรับรู้เกี่ยวกับสถานการณ์ ขั้นตอนที่ 2 การแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า เป็นการคาดการณ์ว่าจะเกิดภัยขึ้นและมีการแจ้งเตือนอย่างเป็นระบบมาตรฐานด้วยหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบด้านการสื่อสารประสานกับหน่วยเตรียมพร้อมปฏิบัติการในพื้นที่ การสื่อสารในขั้นตอนนี้ควรมีการแจ้งเตือนแก่ประชาชนล่วงหน้าเกินกว่า 120 ชั่วโมงตามลักษณะภัย ขั้นตอนที่ 3 การแจ้งเตือนภัย เป็นขั้นตอนของการแจ้งเตือนเพื่อยืนยันว่าแนวโน้มภัยจะเกิดขึ้นเกินกว่า 60 เปอร์เซ็นต์ เป็นการแจ้งเตือนถึงสภาพปัญหาที่กำลังจะเกิดขึ้นในพื้นที่ที่ทำให้เห็นภาพเป็นรูปธรรม เช่น มีการบอกถึงเวลา พื้นที่ที่ประสบภัย และผลกระทบที่จะเกิดขึ้น พร้อมทั้งให้แนวปฏิบัติการกับทุกตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ขั้นตอนที่ 4 การรับมือและอพยพ เป็นขั้นที่หน่วยงานต้องเตรียมเครื่องมือและทรัพยากรปฏิบัติการเพื่อเตรียมพร้อมอพยพประชาชน

การแจ้งเตือนภัยมีการกำหนดตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเตือนภัยคือหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ได้แก่ ส่วนราชการเช่นกรมอุตุนิยมวิทยา กรมชลประทาน กรมอุทกศาสตร์ กรมทรัพยากรธรณี เป็นต้น กองอำนวยการในแต่ละระดับและประชาชน โดยมีกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ชื่อกระทรวงตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558) และกรมประชาสัมพันธ์ ทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานกลางร่วมกับหน่วยงานที่มีหน้าที่ดังกล่าวร่วมกันเพื่อสร้างมาตรฐานเป็นรูปแบบเดียวกัน โดยให้กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลางร่วมกับหน่วยงานที่มีหน้าที่เตือนภัยสั่งการไปยังกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแต่ละระดับ ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต กรมประชาสัมพันธ์ร่วมกับกรมการปกครองกำหนดวิธีการเผยแพร่ข้อมูลเตือนภัยเพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและรวดเร็ว และให้ใช้ระบบสื่อสารสองทาง (two way communication) ระหว่างกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละระดับเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลการปฏิบัติ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2558: 57-58)

หากพิจารณาจากแผนภาพที่ 1 จะเห็นว่าผู้อำนวยการมีอำนาจในการทำหน้าที่ตัดสินใจบริหารจัดการสถานการณ์ โดยมีกำลังสนับสนุนเป็นข้าราชการและกลุ่มตัวแสดงจัดตั้งโดยกระทรวงมหาดไทย ทำให้บทบาทของผู้เป่านกหวีดที่มีความสำคัญตามกฎหมายจึงเป็นกลุ่มตัวแสดง ที่เน้นการทำหน้าที่ให้เบาะแสการบริหารจัดการกับรัฐและตรวจสอบการทำงานของรูปแบบการบริหารจัดการของรัฐใน

แผนภาพที่ 1 แสดงผู้ผ่านกหวัดในการบริหารจัดการภัยพิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง



พื้นที่เป็นหลัก ซึ่งผู้ทำหน้าที่เป็นผู้เป่านกหวีดในการแจ้งเตือนภัยคือเจ้าพนักงาน ทำหน้าที่เป็นกลไกเชิงพื้นที่ของกระทรวงมหาดไทยทั้งในสายท้องที่และสายท้องถื่น ซึ่งตัวแสดงนี้อยู่ในดุลยพินิจของผู้อำนาจการในแต่ละระดับ จึงเรียกได้ว่าเป็น พันธมิตรราชการ (bureaucrat partnership) เนื่องจากลักษณะของตัวแสดงดังกล่าวเป็นผู้ทำหน้าที่เตือนภัยต่อสาธารณะ แม้ว่าจะมีการสื่อสารระหว่างโครงข่ายแบบสองทางแต่ก็อยู่ภายในกรอบของระบบราชการเป็นหลัก อีกทั้ง กระบวนการผลิตผู้เป่านกหวีดในสถานการณ์ของการบริหารจัดการภัยพิบัติ ยังเน้นความเป็นทางการเพื่อรักษามาตรฐานและความถูกต้องในการให้ข้อมูลสำหรับการสื่อสารในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ส่งผลให้การทำหน้าที่ของผู้เป่านกหวีดเป็นตัวแสดงรัฐและเครือข่ายรัฐจัดตั้งที่ยังคงรักษารบัตฐานของระบบราชการ

อย่างไรก็ตาม การทำหน้าที่แจ้งเตือนภัยของรัฐเช่นนี้ทำให้เกิดข้อสังเกต 4 ประการ¹ ได้แก่

- 1) ขอบเขต (boundary) ผู้เป่านกหวีดในการทำหน้าที่เตือนภัยพิบัติเพียงพอหรือไม่กับการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้เท่าทันกับสถานการณ์
- 2) ที่มาของผู้เป่านกหวีดสามารถสร้างให้เกิดสภาพการยอมรับและเชื่อฟัง (obedience) ของประชาชนเกี่ยวกับภัยพิบัติที่จะเกิดหรือเกิดขึ้นหรือไม่
- 3) การจำกัดคุณลักษณะ (characteristics) ผู้เป่านกหวีดด้วยการใช้กลไกของรัฐระดับพื้นที่ก่อนจึงขยายสิทธิให้กับมูลนิธิและปัจเจกบุคคล เหมาะสมหรือไม่กับการให้โอกาสกับสังคมในการร่วมแสดงสิทธิในการปกป้องคุ้มครองตนเอง
- 4) ข้อมูลการเตือนภัยเป็นข้อมูลเชิงเทคนิคและใช้รูปแบบการส่งข้อมูลแบบลำดับชั้นเข้าสู่พื้นที่ซึ่งยังปัญหาขยายขอบเขตและความรุนแรงมากขึ้นเท่าใดยิ่งทำให้ลำดับชั้น (hierarchy) ของการส่งข้อมูลให้ผู้เป่านกหวีดยิ่งเพิ่มขึ้นเท่านั้น ส่งผลให้อาจเกิดความล่าช้า (red tape) ในการตอบสนองกับสถานการณ์

การเป่านกหวีดในแง่มุมของกฎหมายจึงสะท้อนภาพของ “พันธมิตรราชการ” ซึ่งส่งผลให้การแจ้งเตือนมีความแข็งด้วยโครงข่ายจัดตั้ง แม้ว่าจะสะท้อนความพยายามรักษาผลประโยชน์สาธารณะให้แก่สังคม และด้วยวิธีการพยายามขยายความเป็นระบบราชการลงในพื้นที่ผ่านการแต่งตั้งพันธมิตรตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ก็ไม่อาจยืนยันได้ว่าการสร้างผู้เป่านกหวีดจะสอดคล้องกับความต้องการของสถานการณ์ เพราะเหล่าตัวแสดงพันธมิตรราชการที่มำทำหน้าที่เป่านกหวีดเพื่อสื่อสารกับประชาชนไม่ได้สัมพันธ์กับสังคมอย่างแท้จริง เนื่องจากตัวแสดงจัดตั้งไม่แสดงความสัมพันธ์กับประชาชนในเรื่องการตรวจสอบความรับผิดชอบของผู้เป่านกหวีดในสถานการณ์

1 การตั้งข้อสังเกตของผู้เขียนเกิดขึ้นจากอิทธิพลแนวคิดการวิเคราะห์สถาบันและการพัฒนา (Institutional Analysis and Development) ของ E.Ostrom ซึ่งเป็นแนวคิดที่พยายามสะท้อนการวิเคราะห์ให้นำไปสู่การสร้างความร่วมมืออย่างแท้จริงให้กับรัฐและสังคมในการบริหารจัดการปัญหาสาธารณะ (ดู Ostrom, 1990: 91-102)

2) ใครคือผู้ปานกหวัดในสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยกรณีจังหวัดสกลนคร พ.ศ.2560?

พายุโซนร้อนซินกา (SONCA) ทำให้ภัยสำคัญของปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยอยู่ในความสนใจของสาธารณะอีกครั้งตั้งแต่ช่วงวันที่ 23 – 30 กรกฎาคม 2560 โดยเฉพาะการสร้างผลกระทบต่อนพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นหนึ่งในภูมิภาคที่ได้รับการแจ้งเตือนผ่านประกาศกรมอุตุนิยมวิทยา กว่า 22 ฉบับต่อสถานการณ์ อิทธิพลของพายุดังกล่าวทำให้เกิดฝนตกหนักและเป็นสาเหตุให้เกิดการก่อตัวขึ้นของปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่ แต่ทว่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือนั้นจะได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าวมากทั้งที่ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ภาคอีสานเป็นพื้นที่ที่น้ำน้อย

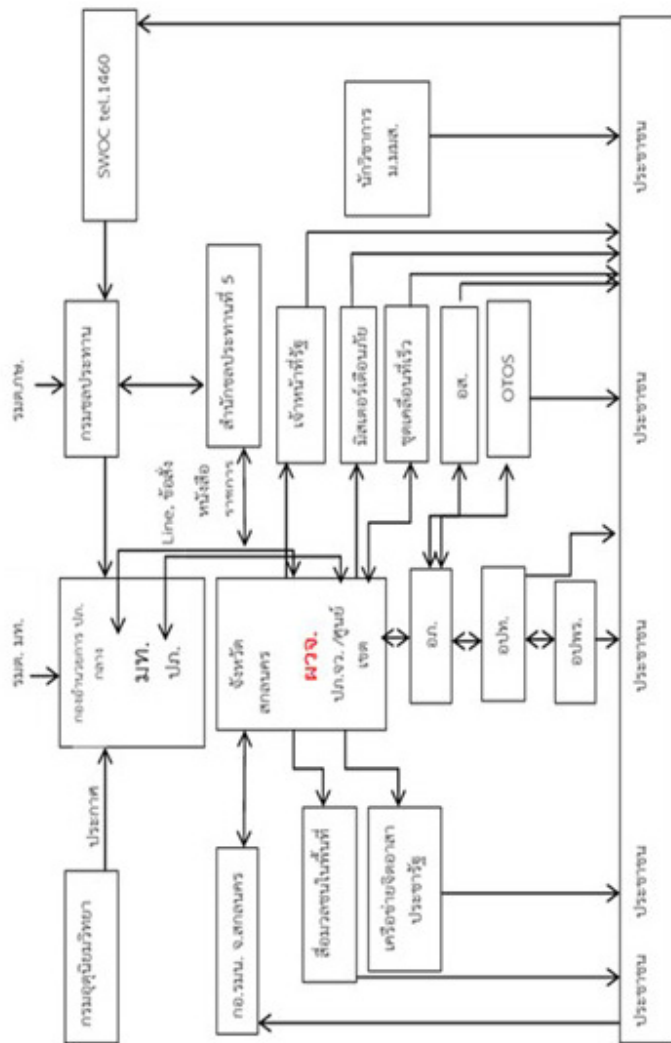
จังหวัดสกลนครเป็นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่เผชิญกับปัญหาภัยพิบัติอุทกภัย และเกิดความเสียหายในพื้นที่เป็นวงกว้าง (ศิริรักษ์, 2560ก) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสบปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่อำเภอเมืองและอำเภอที่ตั้งอยู่ใกล้เคียงกับพื้นที่หนองหาร เนื่องจากลักษณะของแหล่งน้ำเชิงภูมิศาสตร์ในพื้นที่จังหวัดสกลนครมีหนองหารเป็นแหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่กินพื้นที่อำเภอเมืองและอำเภอโพนน้ำแก้ว เท่ากับ 30 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ทั้งจังหวัด (วลัยลักษณ์, 2559) หนองหารเป็นแหล่งน้ำที่มีลำน้ำสาขาจำนวนมากของพื้นที่จังหวัด ลำน้ำสาขาต่างๆ กว่า 22 สาขา (มติชนออนไลน์, 2560) จะไหลมารวมกันที่หนองหารแห่งนี้ก่อนที่จะไหลไปสู่ลำน้ำก่ำและไหลลงสู่แม่น้ำโขง (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสกลนคร, 2560) การระบายน้ำในพื้นที่ของจังหวัดสกลนครพึ่งพาอาศัยช่องทางนี้ในการบริหารจัดการปัญหาอุทกภัย แต่ทว่าในเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยที่ผ่านมา จังหวัดสกลนครรับน้ำจากฝนตกหนักและเกิดน้ำป่าไหลหลากประกอบกับความสามารถในการระบายน้ำที่ต่ำกว่าการรับน้ำทำให้สมดุลของน้ำในพื้นที่เสียไปจนเป็นสาเหตุให้ปริมาณน้ำเอ่อล้นและไหลทะลักเข้าท่วมพื้นที่ (ดู สำนักงานก่อสร้างชลประทานขนาดใหญ่ที่ 3)

ในสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยของจังหวัดสกลนคร การแจ้งเตือนภัยเริ่มต้นขึ้นจากประกาศของกรมอุตุนิยมวิทยา กระทรวงมหาดไทยโดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงได้แจ้งเตือนไปยังหน่วยงานในพื้นที่จังหวัดเพื่อเตรียมพร้อมเฝ้าติดตามสถานการณ์ในพื้นที่ โดยจัดเตรียมให้กลไกของราชการตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องตามที่พระราชบัญญัติกำหนด แต่ทว่าเมื่อเกิดปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยขึ้นในพื้นที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตามภารกิจหน้าที่รับผิดชอบกับการแจ้งเตือนและให้ข้อมูลข่าวสารทั้งกับหน่วยจังหวัดที่ต้องตัดสินใจเพื่อปฏิบัติการ ได้แก่ กรมอุตุนิยมวิทยา กรมทางหลวง สำนักงานชลประทานที่ 5 ศูนย์ปฏิบัติการ SWOC ของกรมชลประทาน หน่วยงานสนับสนุนอื่นๆ เข้ามาร่วมดำเนินการรับส่งข้อมูลข่าวสารเพื่อให้จังหวัดตัดสินใจ เช่น กอ.รมน.จังหวัดสกลนคร เครือข่ายจิตอาสาประชารัฐ เป็นต้น

จากแผนภาพจะเห็นได้ว่าเมื่อเผชิญกับสถานการณ์ หน่วยงานที่เข้ามาทำหน้าที่เตือนภัยมีลักษณะของ “พันธมิตราชการ” ในการเปิดเผยข้อมูลในการบริหารจัดการ ซึ่งลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นจากข้อกำหนดของกฎระเบียบและนโยบายที่รัฐกำหนดไว้ การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดสกลนครได้รับการกล่าวถึงจากข้อมูลข่าวสารสาธารณะว่าเป็นพื้นที่ๆ มีการตัดสินใจเตือนภัยที่ล่าช้าและไม่อาจสร้างประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการได้อย่างเต็มที่เมื่อสถานการณ์จบลง

แผนภาพที่ 2

ความพึงพอใจหน่วยงานในการทำหน้าที่ในการบริหารจัดการภัยพิบัติทางภัย จังหวัดสกลนคร พ.ศ.2560



* แผนภาพนำตัวเงินจากข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสถานการณ์การฉ้อโกงที่เกิดขึ้นในจังหวัดสกลนคร พ.ศ. 2560

พันธมิตราชการส่งผลต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติทุกภัยอย่างไร?

1) ขอบเขตผู้เป่านกหวีดที่ใหญ่แต่ไม่หลากหลายและลำดับขั้นที่ยาวในการเตือนภัย

เมื่อพิจารณากระบวนการเตือนภัยตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 จะพบว่า ผู้เป่านกหวีดในสถานการณ์ภัยพิบัติทุกภัยจังหวัดสกลนครมีขนาดใหญ่ด้วยจำนวนการมีส่วนร่วมของหน่วยงานรัฐในพื้นที่ อันประกอบด้วย ตัวแสดงในสังกัดของกระทรวงมหาดไทย ทหารในพื้นที่ หน่วยงานรัฐที่ถือข้อมูลเทคนิค ท้องถิ่น ท้องที่ และอาสาสมัครที่จัดตั้งโดยกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ซึ่งทั้งหมดเป็นตัวแสดงของระบบราชการ อย่างไรก็ตาม การสร้างผู้เป่านกหวีดเช่นนี้ไม่สะท้อนภาพของการเป็นตัวแทนกลุ่มก้อนของสังคมในพื้นที่อย่างหลากหลายมากพอที่จะเป็นหลักประกันให้เกิดการเผยแพร่ข้อมูลที่ครอบคลุมแก่สังคมในภาพรวมได้ ในทางเดียวกัน ลำดับขั้นของการเป่านกหวีดภายใต้สถานการณ์จริงได้ส่งผลให้การเดินทางของข้อมูลยาวขึ้นและนำไปสู่การเตือนภัยที่ช้าลง อีกทั้งการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลด้วยกลไกของรัฐเอง อาจทำให้ความหลากหลายที่จะนำไปสู่การตรวจสอบถ่วงดุลข้อมูลสำหรับการตัดสินใจลดลง ดังจะเห็นได้จากการให้อำนาจในการประกาศภัยพิบัติฉุกเฉินไว้ที่อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2558: 67) การตัดสินใจสั่งการยังคงรูปแบบบนลงล่างเป็นหลัก ทำให้การเดินทางของข้อมูลล่าช้า และด้วยศูนย์กลางการตัดสินใจในช่วงต้นไม่ได้ยึดติดกับพื้นที่ที่ประสบภัย ทำให้โอกาสในการขยายตัวของปัญหามีเพิ่มมากขึ้น

การกลุ่ลของปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อประชาชนขยายตัวเพิ่มขึ้นตามมา โดยพิจารณาได้จากความรุนแรงของสถานการณ์ตั้งแต่วันที่ 23-30 กรกฎาคม 2560 และข้อความการสื่อสารระหว่างรัฐบาล กระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทยกับผู้ว่าราชการจังหวัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่ได้เน้นกำกับกับผู้ทำหน้าที่เตือนภัยให้แก่ประชาชน ตลอดจนถึงการลงพื้นที่ตรวจสอบสถานการณ์เองของรัฐบาลและสั่งการระดมทรัพยากรสำหรับการบริหารจัดการปัญหาเพิ่มเติมในช่วงที่จังหวัดสกลนครประสบกับภัยพิบัติทุกภัยแล้ว (รัฐบาลไทย, 2560; มติชนออนไลน์, 2560; แนวหน้า, 2560)

2) แนวโน้มของความล้มเหลวต่อการสร้างสภาพยอมรับและเชื่อฟัง (obedience) ของประชาชน

การแจ้งเตือนภัยของรัฐในสถานการณ์ภัยพิบัติเกี่ยวข้องกับสภาพการยอมรับและเชื่อฟังของประชาชนต่อสถานการณ์ กล่าวคือ การแจ้งเตือนภัยของรัฐโดยมากมันเป็นการแจ้งเตือนที่รอให้มีการปรากฏหลักฐานของสภาพปัญหาต่อการแจ้งเตือน เนื่องจากการเตือนภัยเกี่ยวข้องกับการสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนของรัฐ อย่างไรก็ตาม การแจ้งเตือนในสถานการณ์ภัยพิบัติทุกภัยของพื้นที่จังหวัดสกลนครยังถูกทำให้กลายเป็นข้อถกเถียงในวงกว้างในเรื่องของการขาดของอ่างเก็บน้ำห้วยทรายขมิ้น ซึ่งตัวแสดงภาคสังคมอย่างประชาชน สื่อมวลชนและนักวิชาการ ต่างตั้งคำถามต่อปัญหาดังกล่าวและพยายามขุดค้นข้อเท็จจริงมาเปิดโปง ซึ่งรัฐเองได้ให้ข้อมูลที่ขัดแย้งกับข้อมูลที่ตัวแสดงภาคสังคมนำเสนอ สิ่งนี้ส่งผลให้ความชอบธรรมในการเผยแพร่ข้อมูลอย่างเป็นทางการของรัฐเสื่อมคลายขีดความสามารถในการให้ข้อมูลกับสาธารณะลง และนำไปสู่ความไม่เชื่อฟังและยอมรับข้อมูลที่

จะนำไปสู่การปฏิบัติตนในสถานการณ์

กรณีการเปิดโปงข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์อ่างเก็บน้ำห้วยทรายขมิ้นในพื้นที่ของตัวแสดงอย่าง การเผยแพร่ข้อความผ่านเฟซบุ๊กของภาคประชาชนในพื้นที่จังหวัดสกลนคร (ข่าวสดออนไลน์, 2559; กิตตินันท์, 2560) และการออกมามีพยานปัญหาของนักวิชาการ ภาคประชาชน นักการเมือง และ สื่อมวลชนภายนอกที่ไม่ได้อยู่ในสถานะบทบาทผู้แจ้งเตือนภัยในโครงสร้างความสัมพันธ์ที่รัฐกำหนด ต่างร่วมเปิดเผยข้อมูลเรื่องสถานการณ์วิกฤติจากการเอ่อล้นของปริมาณน้ำของอ่างเก็บน้ำห้วยทราย ขมิ้นที่ถูกตั้งข้อสังเกตว่ากำลังชำรุด (ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, 2560) ตรงกันข้ามกับการให้ข้อมูล ของตัวแทนจากหน่วยงานรัฐอย่างกรมชลประทานและการแจ้งข้อมูลของนายกรัฐมนตรีว่า อ่างเก็บน้ำ ไม่ได้ชำรุดแต่เป็นเพียงข้อมูลข่าวลือ (มติชน, 2560; สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์, 2560) ขณะที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดเองได้อธิบายถึงปัญหากับปัญหาดูถูกภัยว่า ส่วนหนึ่งมีสาเหตุจากการที่อ่างเก็บน้ำ ห้วยขมิ้นถูกกีดขวางขาดทำให้ปริมาณน้ำสูงขึ้นอย่างรวดเร็วและไหลเข้าท่วมตัวเมืองสกลนคร (มติชน ออนไลน์, 2560) ความขัดแย้งกันเกี่ยวกับข้อมูลที่เผยแพร่ไปถึงสาธารณะได้ทำให้เกิดข้อถกเถียง เกี่ยวกับสถานการณ์ในวงกว้าง ความเป็นเอกภาพในวงแนวทางปฏิบัติการเตรียมพร้อมรับมือกับ สถานการณ์จึงไม่อาจแสดงไปตามแนวทางเดียวกันดังที่รัฐคาดหวัง ความต้องการให้ภาคสาธารณะ ในพื้นที่จังหวัดสกลนครไม่ตื่นตระหนกกับสภาพปัญหา ซึ่งจะช่วยให้การควบคุมสถานการณ์ของรัฐ ง่ายขึ้นจึงก็หายไปขณะนั้น อีกทั้งยังสะท้อนถึงการให้อิสระกับสังคมในการร่วมแสดงสิทธิในการ ปกป้องคุ้มครองตนเองลดลงและนำไปสู่การที่สังคมลดทอนความไว้วางใจต่อรัฐในการทำหน้าที่ เตือนภัยตามมา

ประชาชนควรเป็นหนึ่งในผู้เป่านกหวีดการบริหารจัดการภัยพิบัติดูถูกภัยของรัฐไทยหรือไม่?

1) ประชาชนควรเป็นหนึ่งในผู้ร่วมเป่านกหวีดด้วยบทบาทพันธมิตรพลเมือง

ในเหตุการณ์แจ้งเตือนภัยประชาชนคือผู้มีบทบาททั้งการรับสารและการทำหน้าที่จัดการตัวเอง ในเวลาเดียวกัน ซึ่งในกรณีของการเตือนภัยต่อสถานการณ์อุทกภัยในสกลนคร พ.ศ.2560 นั้น ระบบ การแจ้งเตือนภัยของรัฐได้ใช้รูปแบบการเตือนภัยแบบบนลงล่างเป็นหลักโดยเริ่มต้นจากการคาดการณ์ ของกลุ่มตัวแสดงรัฐ คือ กรมอุตุนิยมวิทยาและกรมชลประทานที่เชี่ยวชาญกับปริมาณน้ำฝน จากนั้น จึงประมวลโอกาสแนวโน้มของการเกิดภัยแล้วจึงนำไปสู่การแจ้งเตือนภัยให้พื้นที่รับทราบข้อมูลและ เฝ้าระวังสถานการณ์ แต่ทว่าเมื่อสถานการณ์ใกล้จะเกิดขึ้นตัวแสดงภาคประชาชนในพื้นที่มีกักตัก ประสพการณ์ในการคาดการณ์ปัญหา ขณะเดียวกันประชาชนยังทำหน้าที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ ต้องนำข้อมูลเข้าสู่กระบวนการเตือนภัยเพื่อให้ตัวแสดงอย่างจังหวัดใช้ประกอบการตัดสินใจประกาศ ภัยพิบัติ จึงกล่าวได้ว่า การส่งข้อมูลของประชาชนจึงไม่ได้สะท้อนบทบาทประชาชนในฐานะของผู้ ร่วมเป่านกหวีดในสถานการณ์ แต่เป็นเพียงผู้ให้บอกข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา ซึ่งทำให้การแจ้งเตือนภัย จึงไม่ได้เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมตัดสินใจของประชาชน การดึงประชาชนเข้ามาเป็นหุ้นส่วนของการ บริหารจัดการจึงเป็นคำตอบที่สำคัญที่ควรผลักดัน ให้ประชาชนควรเป็นผู้เป่านกหวีดหรือเป็นส่วน หนึ่งในการเตือนภัยร่วมกับรัฐในฐานะหุ้นส่วนที่เรียกว่า “พันธมิตรพลเมือง (citizen partnership)”

ด้วยความชอบธรรมที่ประชาชนเป็นกลุ่มผู้ประสบภัยแรกที่ได้รับรู้ถึงสถานการณ์จริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ และต้องบริหารจัดการตนเองให้รอดพ้นจากปัญหาเป็นหลัก

2) บทบาทพันธมิตรพลเมืองช่วยให้เกิดการพัฒนาระบบบริหารจัดการและพัฒนาการมีส่วนร่วมให้กับประชาชนในการรับมือกับปัญหาภัยพิบัติอุทกภัย

การตั้งต้นให้คำนิยามกับประชาชนผู้เป่านกหวีดหรือพันธมิตรพลเมืองเป็นการพยายามสะท้อนให้เห็นว่าการแจ้งเตือนภัยควรเริ่มตั้งต้นความสำคัญที่ประชาชนก่อน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 50(2) กำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ในการให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นโอกาสที่จะได้ร่วมทำหน้าที่กับรัฐ ซึ่งการที่รัฐกับประชาชนสามารถร่วมกันตัดสินใจประกาศภัยร่วมกันในพื้นที่ถือเป็นทางเลือกหนึ่งที่ชอบธรรมทั้งในแง่ของการสร้างประสิทธิภาพให้กับการเตือนภัย การเสนอให้ประชาชนเป็นพันธมิตรกับรัฐจะช่วยแก้ไขข้อจำกัดเกี่ยวกับประสิทธิภาพของกระบวนการแจ้งเตือนภัยและช่วยสร้างความเชื่อมั่นที่นำไปสู่การเกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างสังคมกับรัฐในการร่วมกันดำเนินการแก้ไขปัญหา เนื่องจากในสถานการณ์ได้สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนคือผู้สร้างประสิทธิภาพในกระบวนการแจ้งเตือนภัย ตามนัยสำคัญในข้อเสนอของการเป่านกหวีดของ Esther Pittroff (2014) และคนอื่นๆ ที่ให้ความสำคัญกับการรักษาสีบทและเสรีภาพความเป็นพลเมืองของประชาชนในแง่ของการเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชน (Pittroff, 2014: 399-412; Vinten, 1995: 25-28; Cox III, Buck & Morgan, 2015: 101; Durant, 2014: 200; Rosenbloom David & Kravchuk, 2005: 538) นอกจากนี้ การสร้างให้ประชาชนเป็นหุ้นส่วนกับรัฐยังช่วยให้เกิดการสร้างความรับผิดชอบให้กับรัฐและภาคประชาชนเอง รวมถึงสร้างความโปร่งใสให้กับการแจ้งเตือนภัยของรัฐ ซึ่งการยอมรับการเตือนภัยของประชาชนจะช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการภัยพิบัติให้กับรัฐไทยและช่วยฝังรากการพัฒนาจิตสำนึกพลเมืองให้กับประชาชนต่อไป

**การสร้างพันธมิตรพลเมืองในการทำหน้าที่เป่านกหวีดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย
อย่างไร?**

1) ขยายจำนวนผู้เป่านกหวีดภาคประชาชนให้ครอบคลุมทุกภาคส่วนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในพื้นที่ประสบภัย

ความทั่วถึงในการแจ้งเตือนภัยและการตรวจสอบสถานการณ์ทางการบริหารจัดการเป็นหัวใจสำคัญของประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยแบบหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้กำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ร่วมในการบริหารจัดการภัยพิบัติกับรัฐ หน้าที่ที่ถูกกำหนดเช่นนี้จึงเป็นช่องทางที่จะช่วยให้เกิดการขยายผู้ทำหน้าที่เป่านกหวีดจากกลุ่มพันธมิตรราชการไปสู่กลุ่มพันธมิตรพลเมืองมากขึ้น การขยายจำนวนผู้มีสิทธิในการแจ้งเตือนภัยและให้ข้อมูลในสถานการณ์สำหรับการออกแนวทางการบริหารจัดการในพื้นที่จึงจำเป็นต้องขยายให้ผู้เป่านกหวีดในภาคประชาชนเพิ่มขึ้นนอกเหนือไปจากกลุ่มตัวแทนประชาชนที่รัฐจัดตั้ง เนื่องจากการขยายพื้นที่เปิด

รับตัวแสดงภาคประชาชนถือเป็นการขยายพื้นที่คลังข้อมูลสถานการณ์ (Situational information) และช่วยในการวาดเค้าร่างของปัญหาภัยพิบัติในฐานะของปัญหาสาธารณะได้อย่างเป็นรูปธรรมตามความต้องการของสังคมอีกด้วย (Denhardt & Denhardt, 2007: 67-74; Dunn, 2008: 75-76)² อีกทั้งยังส่งผลให้รัฐเองสามารถคบหาทบทวนผู้พิทักษ์รักษาผลประโยชน์สาธารณะได้อย่างเหมาะสม ในขณะที่ตัวแสดงภาคประชาชนเองก็สามารถที่จะพัฒนาบทบาทความเป็นพลเมืองของตน ผ่านการมีส่วนร่วมเป็นผู้เป่านกหวีดให้ข้อมูลแจ้งเตือนรัฐในสถานการณ์ด้วยเช่นกัน

2) ปรับรูปแบบสถาบันการแจ้งเตือนภัยพิบัติแบบชุมชนไปสู่การเป็นสถาบันแบบเครือข่ายเพื่อรองรับการมีส่วนร่วมของพันธมิตรพลเมือง

เมื่อมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในฐานะผู้เป่านกหวีดแล้วต้องมีโครงสร้างที่จะรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย จากแผนภาพที่ 3 พบว่าโครงสร้างดังกล่าวได้เอื้อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับกลุ่มพันธมิตรราชการและเมื่อเข้าสู่สถานการณ์จริง ตัวแสดงภาคประชาชนที่ต้องการเข้าถึงบทบาทการให้ข้อมูลสถานการณ์ต่างอยู่ในสภาพปรปักษ์ต่อรัฐ เกิดการปะทะทางข้อมูลระหว่างรัฐผู้รับผิดชอบการให้แจ้งเตือนภัยกับกลุ่มประชาชนผู้มีส่วนร่วมทั้งทางตรงและทางอ้อมในสถานการณ์ ส่งผลให้เกิดเป็นความขัดแย้งกันทางข้อมูลและนำไปสู่ปัญหาเชิงเอกภาพในการบริหารจัดการกับสาธารณะ การเพิ่มขีดความสามารถเพื่อรองรับการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐกับประชาชนในการทำหน้าที่ตรวจสอบสถานการณ์และการเตือนภัยจึงควรปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงให้อยู่ในรูปแบบของเครือข่ายพันธมิตรพลเมือง (Bureaucratic partnership network) แทนการรวมตัวแสดงในลักษณะของชุมชนพันธมิตรราชการ เพราะความสัมพันธ์แบบเครือข่ายเป็นโครงสร้างที่มีความยืดหยุ่นจากการยืดหยุ่นด้วยประเด็นปัญหามากกว่าการยึดติดกับตัวบทกฎหมายทำให้โครงสร้างสามารถเปิดรับทุกตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้องตามสถานการณ์ได้ (Rhodes, 1997) ดังนั้น การแลกเปลี่ยนข้อมูลกันระหว่างตัวแสดงจะเกิดขึ้นได้ง่ายและหลากหลายขึ้นและถือเป็นการเพิ่มช่องทางสื่อสารระหว่างรัฐกับประชาชนไปในทางเดียวกัน

3) เปลี่ยนให้การตัดสินใจเตือนภัยเป็นอำนาจของผู้นำท้องถิ่นเพื่อผสานกำลังของผู้เป่านกหวีดจากภาคประชาชน

ผู้นำท้องถิ่นในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 เป็นผู้ที่มีอำนาจเพียงแจ้งเตือนประชาชนเบื้องต้นและอพยพได้บางกรณี แต่ไม่อาจตัดสินใจให้ทรัพยากรทางการบริหาร

2 Janet Vinzant Denhardt and Robert B. Denhardt (2007) อธิบายผลประโยชน์สาธารณะในแบบตัวแสดงที่อาศัยการตีความการรับรู้ร่วมกันของตัวแสดงในสังคมที่จะกำหนดร่วมกัน ผลประโยชน์สาธารณะจึงไม่ใช่การอาศัยการทำงานของกระบวนการมีเหตุมีผลของตัวผลประโยชน์สาธารณะเองอย่างเดียว แต่ยังเป็นการพึ่งพาอาศัยตัวแสดงที่มีบทบาทในสังคมจำนวนมากเข้ามารังสรรค์ความต้องการในพื้นที่สาธารณะด้วย (Denhardt & Denhardt, 2007: 67-74).

ในขณะที่ William N. Dunn (2008: 75-76) อธิบายว่าปัญหาเป็นสิ่งที่มนุษย์ตัดสินใจให้มีขึ้นและนำไปสู่การเป็นสิ่งที่สังคมสร้างร่วมกัน (Socially constructed)

จัดการภัยพิบัติในพื้นที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จ การผูกอำนาจการตัดสินใจไว้ที่จังหวัดซึ่งมักไม่ใช่พื้นที่ประสบเหตุแรกอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสี่ยงต่อความล่าช้าในการแจ้งเตือนและเข้าดำเนินการจัดการปัญหาในพื้นที่และส่งผลให้เกิดความเสียหายจากการลุกลามของปัญหาตามมา ในทางเดียวกันหากพิจารณาทั้งสภาพปัญหาและเครือข่ายการมีส่วนร่วมของตัวแสดงแล้ว ผู้นำท้องถิ่นคือตัวแสดงที่สามารถช่วยให้เกิดการบริหารจัดการภัยเชิงรุกได้ ฉะนั้น จึงควรปรับเปลี่ยนให้ผู้เป่านกหวีดประกาศให้พื้นที่เป็นเขตภัยพิบัติซึ่งรวมถึงการทำให้ประชาชนร่วมรับรู้และเข้ามาให้ข้อมูลสถานการณ์กับรัฐเป็นอำนาจของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ซึ่งได้รับความชอบธรรมจากการเลือกตั้งทางตรงของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ เพื่อให้การเตือนภัยจากสถานการณ์เกิดความรวดเร็วและนำไปสู่สภาพการยอมรับเชื่อฟังรัฐมากขึ้น อีกทั้ง ความพร้อมรับผิดชอบต่อประชาชนที่ผู้บริหารท้องถิ่นแบกรับจะเป็นแรงผลักดันให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างท้องถิ่นกับประชาชนในการบริหารจัดการพื้นที่อีกด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้นำท้องถิ่นจะต้องได้รับการพัฒนาภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วมที่สามารถประสานผลประโยชน์ระหว่างทุกภาคส่วนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ เพื่อให้การประสานงานกับเครือข่ายพันธมิตรราชการและเครือข่ายพันธมิตรพลเมืองให้ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง

4)เสริมประสิทธิภาพให้ผู้เป่านกหวีดและพันธมิตรพลเมืองใหม่

การให้ตัวแสดงระดับท้องถิ่นเช่นผู้นำท้องถิ่นและภาคประชาชนเข้าร่วมทำหน้าที่เป่านกหวีดเป็นอันดับแรก จำเป็นต้องเสริมประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ให้กับตัวแสดง เนื่องจากหน่วยงานยังขาดความพร้อมด้านทรัพยากรทางการบริหารจัดการทุกรูปแบบและความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางอย่างหน่วยงานเทคนิคของภาครัฐ การพัฒนาประสิทธิภาพจึงควรมีทรัพยากรการบริหารในการครอบครองของท้องถิ่นอย่างพร้อมเพียง รวมถึงให้ตัวแสดงรัฐ ได้แก่ เครือข่ายหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัดและอำเภอทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยสนับสนุนกลั่นกรองข้อมูลจากเครือข่ายอีกทางหนึ่งเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้กับการตัดสินใจในสถานการณ์ และควรมีการอบรมหลักสูตรเฉพาะเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติสำหรับการปฏิบัติการให้กับท้องถิ่นและประชาชนโดยเน้นความรู้เรื่องภัยพิบัติ ระบบการสื่อสารกับสาธารณะ การบัญชาการที่สอดคล้องกับสถานการณ์ การสร้างจิตความสามารถในการเอาตัวรอดจากสถานการณ์ และผังรากวัฒนธรรมรู้ทันภัยให้กับทุกฝ่าย

บทสรุป

ปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดสกลนครได้เข้ามาช่วยตอบคำถามของงานชิ้นนี้ว่าใครควรเป็นผู้เป่านกหวีดในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย โดยมองจากปัญหาในด้านการเตือนภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ข้อเสนอของบทความนี้ คือ ผู้เป่านกหวีดในการบริหารจัดการสถานการณ์ดังกล่าวคือ “พันธมิตรราชการ” ซึ่งหมายความว่าตัวแสดงจากกระทรวงมหาดไทยและกลไกของกระทรวงในระดับพื้นที่ ซึ่งยังไม่อาจสะท้อนภาพของประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการอย่างเป็นรูปธรรมทั้งจากอุปสรรคของระเบียบวิธีของความเป็นระบบราชการ และเครือข่ายการเตือนภัยตามขอบเขตการปกครองท้องถิ่นและท้องที่ซึ่งไม่อาจครอบคลุมพื้นที่สังคม เพราะจำนวนของตัวแสดงเกี่ยวพันกับ

ขอบเขตการปกครอง รวมถึงตัวแสดงที่ทำหน้าที่เป่านกหวีดส่วนใหญ่ไม่ได้มาจากกระบวนการยอมรับจากประชาชนทำให้การปฏิสัมพันธ์กันระหว่างรัฐกับสังคมจึงไม่อาจผูกติดกันได้อย่างแนบสนิท ข้อเสนอของบทความนี้จึงมุ่งเน้นไปที่ภาคสังคมในฐานะ “พันธมิตรพลเมือง” ที่จะเปิดโอกาสของการพัฒนาการแจ้งเตือนภัยให้เกิดประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการปัญหาและประสิทธิผลในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลประชาธิปไตยของรัฐไทยด้วยพลังของสังคมร่วมกัน

รายการอ้างอิง

เอกสารภาษาไทย

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. *สถิติสถานการณ์สาธารณภัย ประจำปี 2558*.

กรุงเทพธุรกิจ. 2559, 29 กรกฎาคม. “โครทาสกลขมน้ำ.” Url: <<http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/766681>>.

กิตตินันท์ นาคทอง. 2560. “ศัพทน้ำท่วม ‘เอาอยู่’ ‘น้ารอการระบาย’ ถึง ‘กักเซาะสันเขื่อน’.” Url: <www.manager.co.th/Columnist/ViewNews.aspx?NewsID=9600000077324>.

ข่าวสดออนไลน์. 2559, 28 กรกฎาคม. “รวมภาพวิกฤตน้ำท่วม ‘สกลนคร’ จมบาดาลทั้งเมือง ประชาชนเดือดร้อนหนักเร่งอพยพ.” Url: <www.khaosod.co.th/special-stories/news_455740>.

แนวหน้า. 2560, 1 สิงหาคม. Url: <<http://www.naewna.com/local/283721>>.

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. 2560, 29 กรกฎาคม. “‘ปลอดประสพ’ ชี้สกลเสียหายหนัก เหตุไร้การแจ้งเตือนน้ำท่วม ถามรัฐปล่อยให้เกิดได้อย่างไร.” Url: <www.prachachat.net/politics/news-12953>.

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550.

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558.

มติชน. 2560, 30 กรกฎาคม. “อิทธิฤทธิ์ ‘เซินกา’ ‘อีสาน’ ระทมจนน้ำ.” ปีที่ 40 ฉบับที่ 14385.

มติชนออนไลน์. 2560, 29 กรกฎาคม. “มทก.2 บินด่วน สั่งช่วยชาวสกลนคร-ผู้ว่าพบปัญหาเครื่องสูบน้ำทน. สกล ชำรุด ต้องระดมเข้ามาเพิ่ม.” Url: <www.matichon.co.th/news/614003>.

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสกลนคร. 2560. “หนองหาร: ลักษณะทางกายภาพ.” Url: <www.nonghandatabase.com/%E0%B8%A5%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%A9%E0%B8%93%E0%B8%B0%E0%B8%97%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%9E/>.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560.

รัฐบาลไทย. 2560, 31 กรกฎาคม. Url: <www.thaigov.go.th/news/contents/details/5567>.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยกิจการอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2553.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2553.

วลัยลักษณ์ ทรงศิริ. 2559. “พอเพียงเพื่อแผ่นดินเกิด: เปลี่ยน ‘หนองหาร’ เปลี่ยนชีวิตและสังคมคนสกลนคร.” Url: <<http://lek-prapai.org/home/view.php?id=750>>.

ศิริรักษ์ สิงหเสม. 2554. “เครือข่ายนโยบายและการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย: กรณีศึกษาเฉพาะจังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดชัยภูมิ.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต, สาขาบริหารรัฐกิจ, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศิริรักษ์ สิงหเสม. 2560ก. “หรือความล่าช้าจะนำไปสู่ความไม่เป็นธรรม ข้อเสนอการบริหารจัดการภัยพิบัติสกลนคร พ.ศ.2560.” Url: <www.matichon.co.th/news/615321>.

ศิริรักษ์ สิงหเสม. 2560ข. “การวิเคราะห์เชิงสถาบันว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต, สาขารัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์. 2560, 29 กรกฎาคม. “นายกรัฐมนตรี กำชับทุกจังหวัดในพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำ

ท่วมทำงานเชิงรุกต่อเนื่อง เน้นเข้าถึงและช่วยเหลือผู้ประสบภัยระดับครัวเรือน พร้อมทบทวนปรับปรุง การเตือนภัยให้มีประสิทธิภาพ และประชาชนอย่าหลงเชื่อข่าวลือ.” Url: <www.thainews.prd.go.th>. สำนักงานก่อสร้างชลประทานขนาดใหญ่ที่ 3. “โครงการพัฒนาลุ่มน้ำก่ำอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จ.สกลนคร.” Url: <<http://kromchol.rid.go.th/lproject/lsp03/2014/index.php/lsp03-projects/29-namkam?-showall=1&limitstart>>. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “ตารางแสดงสถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทย พ.ศ. 2532-2558.” Url: <http://social.nesdb.go.th/SocialStat/StatReport_Final.aspx?reportid=1367&template=2R1C&yeartype=M&subcatid=48>.

Translated Thai reference

- Bangkok Biznews. 2017, July 29. “Who make Sakon Nakhon Drowning.” Url: < www.bangkokbiznews.com/news/detail/766681>.
- Department of Disaster Prevention and Mitigation. “Emergency Situation Report of the year 2015.”
- Disaster Prevention and Mitigation Act, 2550 B.E.
- Interior Ministerial Rule on Civil Defense Volunteer, 2010.
- Interior Ministerial Rule on Criteria, Appointment and Operation of Disaster Prevention, Mitigation Staff, 2010.
- Khaosod Online. 2017, July 28. “Flood Crisis Picture of ‘Sakon Nakhon’: City is Drown, People is Troubled, Horridly Evacuated.” Url: < www.khaosod.co.th/special-stories/news_455740>.
- Matichon Newspaper. 2017, July 30. “Son Ca Impact Makes the Northeast Region Drown.” Year 40 Vol.14385.
- Matichon Online. 2017, July 29. “The 2nd Army Area Commander Takes a Plane and Orders to Help the Sakon Nakhon People; Governor Found Pump Out of Order, Pump then Must Be Increased.” Url: <www.matichon.co.th/news/614003>.
- Naewna. 2017, August 1. Url: <<http://www.naewna.com/local/283721>>.
- Naktong, K. 2017. “Flood Keywords ‘Aw-Yu’ ‘Nam Ror Kan Rabai’ to ‘Kud-Sur-Sun-Kearn’.” Url: <www.manager.co.th/Columnist/ViewNews.aspx?NewsID=9600000077324>.
- National News Bureau of Thailand. 2017, July 29. “Prime Minister Orders All Risk-Provinces Be Proactive, Try to Help Flood Victims, Update Alarm Measures, and Warn People to Reject Gossip.” Url: <www.thainews.prd.go.th>.
- Office of the National Economic and Social Development. “Statistic of Thailand flood situation 1989– 2015.” Url: <http://social.nesdb.go.th/SocialStat/StatReport_Final.aspx?reportid=1367&template=2R1C&yeartype=M&subcatid=48>.
- Prachachat Online. 2017, July 29. “‘Mr.Plodprasop Suraswadi’ Pointed that Sakon Nakhon was Ruin because Lack of Flood Warning; Why Government Let It Happen?” Url: <www.prachachat.net/politics/news-12953>.
- Royal Thai Government. 2017, July 31. Url: <www.thaigov.go.th/news/contents/details/5567>.
- Songsiri, W. 2016. “Suffice is for Motherland: Changing ‘Nong Han,’ Changing Life and the Sakon Nakhon Society.” Url: <<http://lek-prapai.org/home/view.php?id=750>>.
- Sinhasema, S. 2011. “Disaster Policy and Management Network: A Case Study of Flood in Nakon Ratchasima and Chaiyaphum Provinces.” MA thesis, Public Administration, Faculty of Political Science, Thammasat University.
- Sinhasema, S. 2017a. “Institutional Analysis of Flood Disaster Management of Thailand, 2010-2011.” PhD Thesis, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University.
- Sinhasema, S. 2017b. “Will Delay Lead to Injustice? An Observation on the Sakon Nakhon

- Disaster Management in 2017.” Url: <www.matichon.co.th/news/615321>.
- Thai Constitution, 2017.
- Third Regional Irrigation Office. “The Royal-Initiated Kam River Basin Development Project, Sakon Nakhon Province.” Url: <<http://kromchol.rid.go.th/lproject/lsp03/2014/index.php/lsp03-projects/29-namkam?showall=1&limitstart=1>>.

เอกสารภาษาต่างประเทศ

- Blaikie, P., et al. 2014. *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. London and New York: Routledge.
- Bowman, J.S., & J.P. West. 2014. *Public Service Ethics: Individual and Institutional Responsibilities*. Washington, DC: CQ Press.
- Cox III, R.W., S. Buck & B. Morgan. 2015. *Public Administration in Theory and Practice*. London and New York: Routledge.
- Denhardt, J.V., & R.B. Denhardt. 2007. *The New Public Service: Serving, Not steering*. London: M.E. Sharpe.
- Dunn, W. 2008. *Public policy analysis: An introduction*. Forth Edition. Upper Saddle River, NJ: Pearson/Prentice Hall.
- Durant, R. 2014. *Why Public Service Matters: Public Managers, Public Policy, and Democracy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Etkin, D. 2014. Disaster Theory: An Interdisciplinary Approach to Concepts and Causes. XXXX: Butterworth-Heinemann.
- Goldman, D.E., and Rosenbloom, D.H. 2000. Whistleblower,” pp. 428-435. In *Defining Public Administration: Selections from the International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, eds. J.M. Shafritz Jr. Boulder, CO: Westview Press.
- Henik, E. 2015. “Understanding Whistle-Blowing: A Set-Theoretic Approach.” *Journal of Business Research*, 68(2): 442-450.
- Lonescu, R. 2015. “Whistleblowing and Disaster Risk Reduction,” pp.50-63. In *Developments in Whistleblowing Research*, eds. D. Lewis & W. Vandekerckhove. London: International Whistleblowing Research Network.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action: Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pittroff, E. 2014. “Whistle-Blowing Systems and Legitimacy Theory: A Study of the Motivation to Implement Whistle-Blowing Systems in German Organizations.” *Journal of Business Ethics*, 124(3): 399-412.
- Rhodes, R.A.W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Berkshire: Open University Press.
- Rosenbloom David, H., & R.S. Kravchuk. 2005. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. Boston: McGraw-Hill.
- Vinten, G. 1995. “The Whistleblowers’ Charter.” *Executive Development*, 8(2): 25-28.