



กลยุทธ์ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของประเทศไทย

เอกราช บุญเรือง*
อโนทัย ทาระสาร**

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหากลยุทธ์ที่เหมาะสมในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของประเทศไทย และเสนอข้อเสนอแนะการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของประเทศไทยในอนาคต แนวคิดการจัดการวิกฤต และการจัดการภัยพิบัติถูกนำมาใช้ในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ ซึ่งพบว่ากลยุทธ์ที่เหมาะสมในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติควรเป็นเชิงรุก คือ มีการประเมินได้อย่างชัดเจนว่าประเทศไทยต้องเผชิญกับ ภัยพิบัติทางธรรมชาติอะไรบ้าง และมีความรุนแรงในระดับใด รวมถึงการส่งเสริมให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นผู้ประสบภัยพิบัติ ผู้กำหนดนโยบาย และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะผู้ประสบภัยพิบัติหรือชุมชนควรได้รับการส่งเสริมให้มีความสามารถในการจัดการภัยพิบัติ โดยชุมชนเป็นฐาน และข้อเสนอแนะคือกลยุทธ์ดังกล่าวต้องสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ของวิกฤต และให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทั้งนี้ การวางแผนแบบการมองภาพในอนาคต (Scenario planning) ควรจะถูกนำมาใช้ในการกำหนดกลยุทธ์ด้วย

คำสำคัญ: การจัดการเชิงกลยุทธ์/ การจัดการวิกฤต/ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ/ ประเทศไทย

* อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

** อาจารย์ประจำคณะบริหารธุรกิจและการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี



Strategy in Thailand's Natural Disaster Management

Eakarat Boonreang^{*}Anothai Harasarn^{**}

Abstract

This study aims to investigate the appropriate strategy for natural disaster management in Thailand and recommend the natural disaster management proposal for Thailand in the future. The crisis management and disaster management concept were analyzed and synthesized. The study revealed that the appropriate strategy should be proactive measure with clearly assessment that what natural disasters which Thailand have to face and how violence level of disasters. Moreover, stakeholders should be encouraged to be participated in the policies and strategies formulation for natural disaster management. Whether, they are disaster victims, policy makers and implementers. Especially, victims or communities should be encouraged to be capable for community based disaster management. In addition, recommendation is the strategy must be able to adapt to the crisis, focus on the Thailand's inside and outside environment analysis and also scenario planning should be used to formulate strategies.

Keywords: Strategic Management/ Crisis Management/ Natural Disaster/ Thailand

บทนำ

วิกฤตเป็นสิ่งที่ไม่น่าพึงปรารถนาต่อบุคคล องค์กร และประเทศชาติ โดยเฉพาะองค์กรไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือเอกชน ย่อมไม่ต้องการให้องค์การของตนประสบกับภาวะวิกฤต ไม่ว่าจะเป็นวิกฤตเศรษฐกิจ การเมือง และภัยธรรมชาติ ซึ่งวิกฤตเหล่านี้ได้ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อโครงสร้างพื้นฐาน การบาดเจ็บและเสียชีวิต และความตกต่ำทางสังคมและเศรษฐกิจ (Carter, 1991; Kumara, 2011) ประเทศไทยเปรียบเสมือนองค์กรหนึ่งที่ประสบกับภาวะวิกฤตมาตลอดในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา เช่น วิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง วิกฤตภัยธรรมชาติสึนามิ และวิกฤตมหาอุทกภัย ซึ่งได้สร้างความเสียหายอย่างมากต่อประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจตกต่ำ มีผู้เสียชีวิตจำนวนมากทั้งจากภัยพิบัติธรรมชาติและ ความขัดแย้งทางการเมือง นักท่องเที่ยวลดน้อยลง และสิ่งแวดล้อมพังทลายลง วิกฤตเมื่อเกิดขึ้นแล้วจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ขององค์กรได้ เนื่องจากองค์กรต้องมีการปรับตัวและเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ให้ทันต่อวิกฤตที่เกิดขึ้น นั้นหมายความว่าวิกฤตจะบังคับให้องค์การต้องเปลี่ยนทิศทางและนโยบายใหม่ ซึ่งไม่ได้มุ่งเน้นแค่การกำหนดกลยุทธ์เพียงอย่างเดียว แต่ต้องมี

^{*} Lecturer, Faculty of Political Science, Ubon Ratchathani University

^{**} Lecturer, Faculty of Business Administration and Management, Ubon Ratchathani Rajabhat University



การนำกลยุทธ์ที่ปรับตัวได้มาใช้ในการจัดการวิกฤตด้วย ดังนั้นการที่ประเทศไทยจะสามารถผ่านพ้นวิกฤตไปได้ในแต่ละครั้ง ควรต้องมีการวางแผนและการจัดการเชิงกลยุทธ์ที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับวิกฤตนั้นๆ

บทความนี้ผู้เขียนมุ่งเน้นการสังเคราะห์กลยุทธ์ที่มีความเหมาะสมกับวิกฤต โดยเลือกการสังเคราะห์ กลยุทธ์การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของประเทศไทย เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยอยู่ในความเสี่ยงที่ต้องเผชิญกับวิกฤตภัยพิบัติทางธรรมชาติ ทั้งภัยพิบัติที่เกิดจากสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ เช่น ภาวะโลกร้อน และภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ เช่น การตั้งถิ่นฐาน และการทำลายสิ่งแวดล้อม ซึ่งจากข้อมูลของ Center for Research on the Epidemiology of Disaster (CRED, 2016) พบว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 – พ.ศ. 2559 ประเทศไทยประสบกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ โดยเกิดน้ำท่วมบ่อยที่สุด จำนวน 76 ครั้ง รองลงมาคือลมพายุ และภัยแล้ง จำนวน 23 ครั้ง และ 9 ครั้ง ตามลำดับ แต่ไม่ว่าจะเป็นเพราะภัยพิบัติใด ต่างสร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของคนในประเทศเป็นอย่างมาก ดังนั้นจึงควรต้องมีการออกแบบกลยุทธ์ในการจัดการที่เน้นการป้องกันหรือการจัดการเชิงรุกเพื่อให้การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติทันต่อสถานการณ์ และลดความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติให้เหลือน้อยที่สุด

บทความนี้ผู้เขียนเริ่มต้นด้วยการนำเสนอถึงแนวคิดการจัดการวิกฤต และการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวจะถูกอภิปรายภายใต้การจัดการเชิงกลยุทธ์ และบริบทของภัยพิบัติทางธรรมชาติ เพื่อที่จะนำไปสู่การสังเคราะห์กลยุทธ์ที่เหมาะสมสำหรับการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ และส่วนสุดท้ายของบทความเป็นการสรุปถึงกลยุทธ์ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของประเทศไทยว่าควรจะมีทิศทางหรือแนวโน้มอย่างไรในอนาคต

แนวคิดที่สำคัญ

1. การจัดการวิกฤต (Crisis management)

ตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา วิกฤตจำนวนมากได้เกิดขึ้น เช่น การรั่วไหลของโรงงานนิวเคลียร์ที่เชอร์โนบิล โรคปากและเท้า โรคไข้หวัดนก การระเบิดรถไฟใต้ดินที่ลอนดอน การก่อการร้าย 9/11 พายุ เฮอริเคนแคทธาริน่า สำหรับประเทศไทยได้ประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง วิกฤตภัยธรรมชาติสึนามิ วิกฤตมหาอุทกภัย พ.ศ.2554 ซึ่งผลของการเกิดวิกฤตนั้นได้ส่งผลเสียหายในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นชีวิต ทรัพย์สิน และรายได้ ทั้งในระดับบุคคล องค์กร และประเทศชาติ

คำว่าวิกฤตนั้นสามารถถูกใช้แทนด้วยคำอื่นๆ เช่น ภัยพิบัติ การแทรกแซงธุรกิจ หายนะ ฉุกเฉิน หรือตามสถานการณ์ (Herbane, 2010) วิกฤตมีรากศัพท์มาจากภาษากรีกคำว่า “krisis” ซึ่งหมายถึงการตัดสินใจ ทางเลือก หรือการตัดสินใจ (Paraskevas, 2006) ทั้งนี้เพียร์สัน และแคลร์ (Pearson & Clair, 1998) ได้ให้ความหมายของคำว่าวิกฤตคือ ความน่าจะเป็นที่ต่ำ แล้วเกิดผลกระทบที่สูงซึ่งคุกคามองค์กร และมีลักษณะของเหตุผล ผลกระทบ และวิธีการในการแก้ปัญหาที่คลุมเครือ ส่วนเดฟลิน (Devlin, 2007) ได้ให้ความหมายของวิกฤตไว้ว่าเป็นเวลาที่ไม่มั่นคงสำหรับองค์กร ด้วยความเป็นไปได้ที่ชัดเจนถึงผลลัพธ์ที่ไม่พึงปรารถนา ซึ่งทั้งสองความหมายมีความสอดคล้องกับความหมายของคูมส์ (Coombs, 2007) คือเป็นการรับรู้ถึงเหตุการณ์ที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ซึ่งคุกคามความคาดหวังที่สำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสามารถส่งผลกระทบต่ออย่างจริงจังต่อผลการปฏิบัติงานขององค์กร และก่อให้เกิดผลลัพธ์ในเชิงลบ นอกจากนี้วิกฤตยังหมายถึง



เหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในระยะยาวขององค์การหรือสินค้า หรืออาจส่งผลกระทบต่อความสามารถในการดำเนินการตามปกติขององค์การหรือสินค้านั้นๆ ซึ่งอาจเกิดจากธรรมชาติและฝีมือมนุษย์ (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2556) รวมทั้งหมายถึงสถานการณ์ที่ท้าทายความรู้สึกที่ปลอดภัยของสาธารณชน (Sapriel, 2003)

ส่วนคำว่าภัยพิบัตินั้น มาจากภาษาฝรั่งเศส “Desastre” ซึ่งประกอบด้วยคำศัพท์ 2 คำ คือ คำว่า “des” หมายถึง สิ่งไม่ดี และคำว่า “aster” หมายถึง ดวงดาว ดังนั้นเมื่อรวมคำศัพท์ทั้ง 2 คำ เข้าด้วยกัน จึงหมายถึง ดวงดาวแห่งความไม่ดีหรือความชั่วร้าย (Khan, Vasilescu, & Khan, 2008) และทวิกส์ (Twiggs, 2004) ได้ให้ความหมายของภัยพิบัติว่าเป็นอันตรายและการขัดขวางซึ่งเกินกว่าศักยภาพของสังคมที่จะรับมือได้ และเป็น การเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติที่เกินกว่าระดับปกติ นอกจากนี้สำนักงานว่าด้วยกลยุทธ์ระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Strategy for Disaster Reduction: UNISDR, 2009) ได้ให้ความหมายของภัยพิบัติว่าเป็นการขัดขวางที่นำวิบัติต่อหน้าที่ของชุมชนหรือที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวางกับการสูญเสียของมนุษย์ สิ่งของ หรือสิ่งแวดล้อม และผลกระทบซึ่งเกินกว่าความสามารถและทรัพยากรในการจัดการของชุมชน

วิกฤตเป็นสภาวะที่องค์การหรือหน่วยงานต่างๆ ไม่ปรารถนาที่จะให้เกิดขึ้น เพราะหากเกิดขึ้นแล้วย่อมส่งผลเสียหายต่อการทำงานขององค์การ และในภาพรวมแล้ว จะส่งผลเสียหายต่อประเทศชาติด้วย การค้นหาสาเหตุของวิกฤตจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่จะได้สามารถระบุถึงวิกฤตที่ต้องเผชิญ และเป็นการเตรียมพร้อมรับมือเพื่อการจัดการวิกฤต ซึ่งแนวคิดในการจัดการวิกฤตที่มีอิทธิพลหรือถูกนำไปใช้อ้างอิง เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการวิกฤตหรือพัฒนารูปแบบการจัดการวิกฤต ได้แก่ ฟิงก์ (Fink, 2002) ได้ใช้ความป่วยทางการแพทย์เปรียบเทียบเป็นขั้นตอน 4 ขั้นตอน ในวงจรการจัดการวิกฤต ดังนี้

1. ขั้นบอกเหตุล่วงหน้าก่อนวิกฤต (Prodromal crisis stage) เป็นขั้นตอนที่มีสัญญาณเตือนล่วงหน้าก่อนที่จะเกิดวิกฤต หรือเริ่มแสดงการเกิดวิกฤตขึ้นแล้ว
2. ขั้นเกิดเหตุวิกฤตอย่างรุนแรง (Acute crisis stage) เป็นขั้นตอนที่เริ่มต้นความเสียหาย ซึ่งความเสียหายจะมากขึ้นเท่าใดนั้น ขึ้นอยู่กับการเตรียมความพร้อมขององค์การและประสิทธิภาพของการตอบสนองต่อวิกฤตขององค์การนั้นๆ
3. ขั้นวิกฤตเรื้อรัง (Chronic crisis stage) เป็นขั้นตอนที่องค์การพยายามที่จะฟื้นฟูจากวิกฤต และเรียนรู้จากความล้มเหลวและความสำเร็จของการตอบสนองขององค์การ
4. ขั้นแก้ไขวิกฤต (Crisis resolution stage) เป็นขั้นตอนที่องค์การกลับคืนสู่ภาวะปกติและทำหน้าที่ได้เต็มที่เหมือนเดิม ซึ่งองค์การอาจจะมียุทธศาสตร์ความรู้ในเรื่องการจัดการวิกฤตมากขึ้น ถ้าได้มีการจัดการความรู้ (Knowledge management)

ส่วนแครนดัล พาเนล และสปิลแลน (Crandall, Parnell, & Spillan, 2014) ได้กำหนดกรอบสำหรับการจัดการวิกฤต ซึ่งเป็นกรอบที่พิจารณาทั้งสภาพภายในและภายนอกองค์การ ดังขั้นตอนต่อไปนี้

1. การสำรวจสภาพ (Landscape survey) เป็นการพิจารณาว่าองค์การต้องเผชิญกับวิกฤตภายในอะไรบ้าง ซึ่งเป็นการแสดงถึงจุดแข็งและจุดอ่อนขององค์การ และองค์การต้องเผชิญวิกฤตภายนอกอะไรบ้าง



2. การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic planning) เป็นการพิจารณาถึงการป้องกันวิกฤตที่อาจเกิดขึ้นได้ และการวางแผนในการบรรเทาผลกระทบจากวิกฤต ในส่วนนี้เริ่มต้นด้วยการจัดตั้งทีมงานการจัดการวิกฤต (Crisis management team) ซึ่งงานหลักของทีมคือ การประเมินศักยภาพของวิกฤตที่จะเกิดขึ้นต่อองค์การ

3. การจัดการวิกฤต (Crisis management) เป็นการเน้นความพยายามในการแก้ไขปัญหาวิกฤตและดำเนินการแก้ไขให้เร็วที่สุดเท่าที่จะเร็วได้ ในขั้นตอนนี้ยังเกี่ยวข้องกับการจัดการผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งขั้นต้นและขั้นที่สอง กล่าวคือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขั้นต้น ได้แก่ เจ้าขององค์การ ลูกจ้าง ลูกค้า ชุมชนท้องถิ่น และผู้จัดหาวัตถุดิบ สำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขั้นที่สอง ได้แก่ กลุ่มใดๆ ที่มีผลประโยชน์บางอย่างในองค์การ

4. การเรียนรู้ขององค์การ (Organization learning) เป็นการเน้นว่าองค์การได้เรียนรู้อะไรบ้างจากการจัดการวิกฤต ซึ่งเป็นช่วงที่องค์การได้กลับสู่สภาพปกติแล้ว และเน้นว่าองค์การสามารถที่จะป้องกันวิกฤตที่จะเกิดซ้ำได้หรือไม่ และจะสามารถทำให้ผลกระทบจากวิกฤตลดลงได้หรือไม่

นอกจากนี้ Coombs (2007) ได้ให้ความหมายของการจัดการวิกฤตว่าหมายถึง ชุดของปัจจัยที่ถูกออกแบบมาเพื่อต่อสู้กับวิกฤตและทำให้ความเสียหายเหลือน้อยลง รวมทั้งเป็นการค้นหาเพื่อป้องกันหรือทำให้ผลลัพธ์เชิงลบเหลือน้อยลง และเพื่อเป็นการคุ้มกันองค์การ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และอุตสาหกรรมจากอันตราย ดังนั้นการจัดการวิกฤตจึงเป็นชุดของความสัมพันธ์ 4 ปัจจัย หรือเป็นขั้นตอนของการจัดการวิกฤต (การทอ่งเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2556; Coombs, 2007) ดังนี้

1. การป้องกัน (Prevention) หรือการลดขนาดวิกฤต (Reduction) เป็นขั้นตอนในการพยายามที่จะทำการหลีกเลี่ยงวิกฤต และการคาดการณ์วิกฤตที่น่าจะเกิดขึ้น รวมทั้งการจัดเตรียมขั้นตอนวิธีการในการลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากวิกฤตนั้น โดยใช้ข้อมูลจากการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคามขององค์การ (SWOT analysis)

2. การเตรียมการ (Preparation) หรือการเตรียมความพร้อม (Readiness) เป็นขั้นตอนที่รู้จักดีที่สุดในการจัดการวิกฤต เพราะเป็นเรื่องของแผนการจัดการวิกฤต (Crisis Management Plan - CMP) ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการหาสาเหตุความเปราะบางของวิกฤต การประเมินวิกฤต การพัฒนาเทคนิคในการจัดการวิกฤต การคัดเลือกและการฝึกอบรมทีมและโฆษกในการจัดการวิกฤต การสร้างแฟ้มข้อมูลวิกฤต และการปรับปรุงระบบการสื่อสารวิกฤตให้ดีขึ้น

3. การตอบสนอง (Response) เป็นการนำองค์ประกอบทางด้านการเตรียมการไปประยุกต์ใช้กับการเกิดวิกฤต และเป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นท่ามกลางความยุ่งเหยิงของเหตุการณ์ องค์การจะสามารถตอบสนองต่อวิกฤต ได้ดีเพียงใดขึ้นอยู่กับขั้นตอนการลดขนาดวิกฤตและการเตรียมความพร้อม

4. การปรับปรุง (Revision) หรือการฟื้นฟูหลังวิกฤต (Recovery) เป็นขั้นตอนที่เกี่ยวกับการประเมินการตอบสนองขององค์การในสถานการณ์จำลองและเหตุการณ์จริง เพื่อตัดสินใจว่าอะไรถูกต้องและอะไรผิดพลาดระหว่างการจัดการวิกฤต ในขั้นตอนนี้ต้องอาศัยความร่วมมือในการทำงาน และการประสานงานระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สถานการณ์กลับคืนสู่สภาพเดิมให้ได้มากและเร็วที่สุด



โดยสรุปการจัดการวิกฤต หมายถึงความพยายามในการแก้ไขปัญหาและภัยคุกคามที่เกิดขึ้นกับองค์การ ด้วยวิธีการที่มีขั้นตอนและเป็นระบบตั้งแต่การป้องกัน การเตรียมการ การตอบสนอง และการปรับปรุง เพื่อที่จะค้นหาวิธีการป้องกันวิกฤต และลดความเสียหายจากวิกฤตให้เหลือน้อยที่สุด

2. การจัดการภัยพิบัติ (Disaster management)

การจัดการภัยพิบัติ ไม่ใช่เป็นเพียงการจัดการในช่วงระหว่างเกิดภัยพิบัติเท่านั้น แต่เป็นการจัดการทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และหลังเกิดภัยพิบัติ ดังนั้นความหมายของการจัดการภัยพิบัติ จึงหมายถึงการสังเกตและการวิเคราะห์ภัยพิบัติอย่างเป็นระบบ เพื่อการปรับปรุงมาตรการที่เกี่ยวกับการป้องกัน (Prevention) หรือการบรรเทาความเดือดร้อน (Mitigation) การเตรียมการ (Preparedness) การตอบสนองในภาวะฉุกเฉิน (Response) และการฟื้นฟูความเสียหาย (Recovery) (Carter, 1991) ส่วน ทวีดา กมลเวช (2553) ได้ให้ความหมายของการบริหารจัดการภัยพิบัติและภาวะฉุกเฉิน ว่าเป็นการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินอันเกิดจากสิ่งที่เป็นภัยทั้งทางธรรมชาติและมิใช่ธรรมชาติ เช่น ภัยทางเทคโนโลยีที่มากับความทันสมัย และภัยจากการกระทำของมนุษย์ในรูปแบบอื่นๆ นอกจากนี้คอปโปลา (Coppola, 2007) ได้สรุปองค์ประกอบของการจัดการภัยพิบัติดังนี้

1. การบรรเทาผลกระทบ (Mitigation) เป็นการลดหรือกำจัดความน่าจะเป็นหรือความเป็นไปได้ในการเกิดอันตราย

2. การเตรียมการ (Preparedness) เป็นการจัดให้ประชาชนผู้ที่มีความเสี่ยงต่อภัยพิบัติได้มีความรู้และเครื่องมือที่จะช่วยเพิ่มโอกาสในการรอดชีวิตจากภัยพิบัติ และลดความเสียหายของชีวิตและทรัพย์สิน

3. การตอบสนองในภาวะฉุกเฉิน (Response) เป็นการลงมือปฏิบัติเพื่อลดหรือกำจัดผลกระทบในช่วงระหว่างที่เกิดภัยพิบัติ และเป็นการป้องกันไม่ให้ชีวิตและทรัพย์สินเกิดความเสียหายมากขึ้น

4. การฟื้นฟูความเสียหาย (Recovery) เป็นการทำให้ผู้ประสบภัยหรือผู้รอดชีวิตจากภัยพิบัติกลับสู่สภาพชีวิตที่ปกติ หลังจากภัยพิบัติผ่านพ้นไป

ทั้งนี้องค์ประกอบดังกล่าวมีความสอดคล้องกับวงจรพื้นฐานของการจัดการภัยพิบัติ (Carter, 1991) ที่เริ่มต้นด้วยการป้องกัน (Prevention) คือ การดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยงหรือขัดขวางไม่ให้เกิดภัยพิบัติ เช่น การสร้างเขื่อนป้องกันน้ำท่วม การกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของสิ่งก่อสร้าง เพื่อที่จะได้เป็นการบรรเทาหรือลดผลกระทบ (Mitigation) ที่อาจจะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติ ซึ่งการบรรเทาหรือลดผลกระทบเป็นเรื่องที่กว้างขวางและครอบคลุมการดำเนินงานหลายด้าน เช่น การกำหนดมาตรฐานความปลอดภัย การปรับปรุงระบบแจ้งเตือนภัย และการสร้างความตระหนักรู้ของสาธารณะในการจัดการภัยพิบัติ จากนั้นจะนำไปสู่การเตรียมการ (Preparedness) หรือการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับผลกระทบของภัยพิบัติ (Disaster impact) เช่น การจัดทำแผนรองรับภาวะฉุกเฉิน การเตรียมการอพยพประชากร และการสื่อสารในภาวะฉุกเฉิน ซึ่งการเตรียมการนั้นควรต้องดำเนินการทั้งในภาครัฐ ครัวเรือน และประชาชน ด้วยการตอบสนอง (Response) ต่อภาวะฉุกเฉินในช่วงระหว่างที่เกิดภัยพิบัติอย่างทันทีทันใด เช่น การค้นหาช่วยชีวิต การกู้ภัย การอพยพ การบริจาคสิ่งของ และการสร้างที่พักชั่วคราว และเมื่อภัยพิบัติผ่านพ้นไปจะต้องมีการฟื้นฟู (Recovery) ความเสียหาย เช่น การซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน การจัดตั้งชุมชนใหม่ และหากเป็นการฟื้นฟูในระยะยาวจะนำไปสู่การพัฒนา (Development) ต่อไป ซึ่งครอบคลุมถึงการทบทวน และศึกษา



ประสบการณ์การจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น แล้วทำการปรับปรุงระบบต่างๆ ที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และเพื่อลดความสูญเสียให้เหลือน้อยที่สุด

ทั้งนี้ในการจัดการภัยพิบัติต้องอาศัยหลักการจัดการในภาวะวิกฤตมาใช้ร่วมด้วย โดยเฉพาะขั้นตอนการตอบสนองต่อภัยพิบัติหรือภาวะฉุกเฉิน ซึ่งหลักการจัดการมีดังนี้ (ทวิดา กมลเวชช, 2555)

1. หลักความครบถ้วนสมบูรณ์ทุกด้าน ทุกภัย ทุกผลกระทบ (Comprehensive) หมายถึงต้องมีความ รอบรู้และกว้างขวางในเนื้อหาของงานด้านภัยพิบัติ คำนึงถึงบริบททั้งทางกายภาพ พื้นที่ และความสามารถของหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งต้องรู้จักผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ รู้จักชุมชนและความอ่อนไหวหรือจุดอ่อนด้านต่างๆ

2. หลักการคาดการณ์ล่วงหน้า (Progressive) หมายถึงต้องมีการคาดการณ์เพื่อการเตรียมพร้อมและมีมาตรการในการที่จะรับมือกับภัยพิบัติ และรวมถึงการมีแนวทางในการฟื้นฟูได้อย่างรวดเร็ว

3. หลักการขับเคลื่อนด้วยการคำนึงถึงความเสี่ยง (Risk driven) หมายถึงต้องคำนึงถึงคุณลักษณะทรัพยากร และจุดอ่อนของชุมชนแต่ละชุมชน ที่อาจส่งผลให้ประสิทธิผลของมาตรการการจัดการกับความเสียหายต่อภัยนั้นๆ ลดลงได้

4. หลักการบูรณาการทุกภาคส่วน (Integration) หมายถึงการที่ผู้บัญชาการและหน่วยงานหลักในพื้นที่ต้องมีความสามารถในการระบุและรวบรวมหน่วยงานในพื้นที่และนอกพื้นที่ในการจัดการให้สถานการณ์กลับเข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็ว ซึ่งจะทำให้ทราบถึงกำลังหลักและกองหนุน รวมทั้งทรัพยากรและยังรวมถึงการได้รับความร่วมมือจากชุมชนและอาสาสมัครต่างๆ ที่สามารถเข้าสนับสนุนการจัดการภัยพิบัติได้

5. หลักการประสานสอดคล้อง (Coordination) หมายถึงการประสานงานและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและทรัพยากรที่ได้ระบุไว้ในข้อที่ 4 หากการจัดการภัยพิบัติมีทั้งการบูรณาการและการประสานจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากต่อการจัดการภัยพิบัติ

6. หลักความร่วมมือรวมใจ (Collaboration) หมายถึงการสร้างและรักษาความสัมพันธ์ที่กว้างขวางและจริงจังระหว่างบุคคลและองค์กรต่างๆ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่น สนับสนุนบรรยากาศการทำงานเป็นทีม สร้างฉันทมติและส่งเสริมการติดต่อสื่อสารซึ่งกันและกันอย่างมีประสิทธิภาพ

7. หลักความเป็นมืออาชีพ (Professional) หมายถึงหลักการที่เป็นเสมือนหลักประกันของผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดการภัยพิบัติว่ามีความสามารถในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง มีความตระหนักในการศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับภัยพิบัติและวิธีการในการทำงาน ต้องมีความเข้าใจและทักษะในการใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ และการใช้ระเบียบต่างๆ รวมถึงต้องมีการฝึกฝนตนเองและแสวงหาความรู้ใหม่ๆ อย่างสม่ำเสมอและปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่อง

8. หลักความยืดหยุ่น (Flexible) หมายถึงหลักการที่ต้องอาศัยแนวทางปฏิบัติใหม่ๆ ที่สร้างสรรค์เพื่อแก้ไขปัญหาท้าทายต่างๆ ซึ่งมักจะเกิดขึ้นหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ เนื่องจากแนวทางเดิมอาจไม่เพียงพอสำหรับภัยพิบัติที่เผชิญอยู่ การแสวงหาความรู้ การฝึกฝน และการปรับปรุงตนเองตามหลักความเป็นมืออาชีพจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการคิดวิเคราะห์ และปรับตัวตอบสนองต่อสถานการณ์ต่างๆ ได้

โดยสรุปการจัดการภัยพิบัติหมายถึง กระบวนการป้องกันและรับมือกับภัยพิบัติทั้งในช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติ ได้แก่ การป้องกัน การลดผลกระทบ และการเตรียมการ เพื่อลดความสูญเสียให้เหลือน้อยลงที่สุด ช่วงระหว่างเกิดภัยพิบัติเป็นการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉิน และผู้ที่เกี่ยวข้องกับ



การจัดการภัยพิบัติได้เข้ามาช่วยเหลือ คุ้มครอง รักษาชีวิตและทรัพย์สินของผู้ประสบภัยพิบัติ และช่วงหลังเกิดภัยพิบัติเป็นการฟื้นฟูสภาพความเสียหาย เพื่อให้ผู้ประสบภัยพิบัติกลับมาใช้ชีวิตได้อย่างปกติโดยเร็วที่สุด

จากทั้งแนวคิดการจัดการวิกฤต และการจัดการภัยพิบัติ ผู้เขียนสรุปได้ว่าภัยพิบัติเป็นวิกฤตอย่างหนึ่ง ที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน หากต้องการลดหรือป้องกันผลกระทบ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดการที่ดี ทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และหลังเกิดภัยพิบัติ ด้วยการวางแผนกลยุทธ์ที่มีความเหมาะสมกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้น และการสร้างความตระหนักให้กับประชาชนเพื่อการรับมือกับภัยพิบัติดังกล่าว นอกจากนี้ต้องมีการทบทวนและปรับปรุงแผนกลยุทธ์ให้มีความสอดคล้องกับวิกฤตที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้แนวคิดการจัดการวิกฤต และการจัดการภัยพิบัติจะได้นำมาใช้ในการอภิปรายการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของประเทศไทย ผ่านทางกระบวนการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล เพื่อเป็นการค้นหาการจัดการเชิงกลยุทธ์ที่มีความเหมาะสมสำหรับการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและในอนาคต

การอภิปรายและการสังเคราะห์กลยุทธ์ที่เหมาะสมสำหรับการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของประเทศไทย

ในส่วนนี้ผู้เขียนได้นำข้อมูลจากบทความวิจัย หนังสือ และงานวิชาการ มาวิเคราะห์เนื้อหาที่สำคัญ เพื่อที่จะสังเคราะห์ออกมาเป็นกลยุทธ์ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งเริ่มต้นด้วยการอภิปรายและวิเคราะห์การจัดการเชิงกลยุทธ์และการจัดการมหาอุทกภัย เมื่อปี พ.ศ. 2554 และสังเคราะห์ออกมาเป็นข้อเสนอแนะกลยุทธ์การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีความเหมาะสมสำหรับประเทศไทย ดังนี้

การจัดการเชิงกลยุทธ์เป็นการตัดสินใจและการกระทำของการบริหารซึ่งพิจารณาถึงการดำเนินการขององค์กรในระยะยาว เป็นการเน้นถึงการกำกับและการประเมินโอกาสและภัยคุกคามภายนอก โดยพิจารณาร่วมกับจุดอ่อน จุดแข็งขององค์กร เพื่อที่จะกำหนดทิศทางเชิงกลยุทธ์และนำไปปฏิบัติสำหรับองค์กร (ภักดี มานะหิรัญเวท, 2556) นอกจากนี้การจัดการเชิงกลยุทธ์ ถือได้ว่าเป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อความอยู่รอด การเติบโตและการขยายตัวขององค์กร บนพื้นฐานการตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมภายใต้ทรัพยากรขององค์กร ซึ่งผู้บริหารต้องเข้าใจถึงสภาพแวดล้อมเพื่อสร้างกรอบแห่งอนาคตและกำหนดเส้นทางสู่อนาคต กล่าวได้ว่าการจัดการเชิงกลยุทธ์เป็นมุมมองเชิงกระบวนการ ตั้งแต่การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเพื่อค้นหาโอกาสเข้ากับจุดเด่น เพื่อกำหนดเป็นกลยุทธ์ นำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ และการประเมินและควบคุมกลยุทธ์ (ไพโรจน์ ปิยะวงศ์วัฒนา, 2556) รวมทั้งควรมีการปรับบทบาทให้มีความเป็นเชิงรุกมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องกระบวนการวางแผน การใช้จ่ายงบประมาณ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การสร้างธรรมาภิบาล และการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรให้มุ่งสู่ความเป็นเลิศในการให้บริการ (ไพโรจน์ ภัทรนรากุล, 2547)

ดังนั้นการที่องค์กรจะได้มาซึ่งกลยุทธ์ใดกลยุทธ์หนึ่ง จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม ทั้งภายในและภายนอกองค์กรเสียก่อน ด้วยการพิจารณาถึงจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคามขององค์กร ซึ่งการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมถือเป็นเครื่องมือทางด้านจัดการเชิงกลยุทธ์ที่ทำให้้องค์กรเผชิญกับความเสี่ยงและวิกฤตได้ดีขึ้น และเป็นการสร้างความมั่นใจให้กับองค์กรว่าจะสามารถอยู่รอดได้ในภาวะวิกฤต นอกจากนี้้องค์กรควรกำหนดกลยุทธ์ที่ให้ความสำคัญต่อสังคม



ด้วยความรับผิดชอบ และมีจริยธรรมต่อสังคม เนื่องจากการบริหารงานขององค์กรไม่ว่าจะเป็น องค์กรภาครัฐหรือเอกชน ผลการดำเนินงานขององค์กรย่อมส่งผลกระทบต่อคนในสังคม การกำหนด กลยุทธ์ขององค์กรจึงควรต้องตระหนักถึงประโยชน์ที่จะเกิดกับสังคมด้วย

เมื่อกำหนดกลยุทธ์ที่มีความเหมาะสมกับภาวะวิกฤตและสภาพสังคมแล้ว ต้องนำกลยุทธ์นั้น ไปสู่การปฏิบัติ ด้วยการพิจารณาถึงทรัพยากรขององค์กรทั้งในเรื่องของบุคลากร งบประมาณ และ สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ว่ามีศักยภาพหรือความพร้อมในการรองรับกลยุทธ์ขององค์กรหรือไม่ หรือมีการประสานกันไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่ ระหว่างกลยุทธ์และทรัพยากรขององค์กร ถ้า กลยุทธ์กับทรัพยากรไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เช่น องค์กรกำหนดกลยุทธ์ออกมาจำนวนมากแต่มี ทรัพยากรไม่เพียงพอต่อการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ จะนำไปสู่ความล้มเหลวในการปฏิบัติตามกลยุทธ์ได้

กลยุทธ์เมื่อถูกนำไปปฏิบัติแล้ว ผลการดำเนินงานเป็นอย่างไรร้องการต้องมีการประเมินผล และการควบคุมผลการดำเนินงานกลยุทธ์อย่างต่อเนื่อง เพื่อที่จะได้ทราบถึงระดับความสำเร็จของการนำ กลยุทธ์ไปปฏิบัติ และหาทางแก้ไขปรับปรุง หากผลการดำเนินงานยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์และ เป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ด้วยการกำหนดสิ่งที่จะถูกวัดผลการดำเนินงานอย่างชัดเจนว่าจะวัดในเรื่องใด ด้วยหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานใด และเมื่อวัดผลออกมาแล้วต้องมีข้อเสนอแนะหรือแผนการปรับปรุง กลยุทธ์ขององค์กรด้วย

ประเทศไทยประสบกับภาวะวิกฤตหลายเหตุการณ์นับตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ไม่ว่าจะเป็นวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง ภัยพิบัติสึนามิ วิกฤตการเมือง และวิกฤตมหาอุทกภัย ซึ่งถือได้ว่าเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านของประเทศไทยที่ต้องประสบทั้งภาวะเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และภัย ธรรมชาติ กรณีที่น่าสนใจเพื่อการศึกษาในเชิงการจัดการกลยุทธ์ คือ กรณีวิกฤตมหาอุทกภัย พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ได้สร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินให้กับคนในประเทศ เป็นอย่างมาก ความเสียหายดังกล่าวแสดงได้ถึงการบริหารประเทศที่ยังขาดการวางแผนและการ จัดการในเชิงกลยุทธ์ที่เหมาะสมกับวิกฤตภัยพิบัติทางธรรมชาติ แม้ว่ารัฐบาลในช่วงนั้นได้มีการจัดตั้ง ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) เพื่อให้การช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน แต่ยังคงปัญหา การขาดความเป็นเอกภาพในการรับมือภัยพิบัติน้ำท่วมที่ผู้รับผิดชอบหลักโดยตรงคือ กรมป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทยไม่มีบทบาทที่ชัดเจนในศปภ. และมีการแทรกแซงจาก การเมือง (ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2555) รวมทั้งยังขาดการสื่อสาร และการให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่ประชาชนจนนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างชุมชน

จากกรณีดังกล่าวพบว่าประเทศไทยยังขาดแนวทางในการจัดการวิกฤตภัยพิบัติทางธรรมชาติ ทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และหลังเกิดภัยพิบัติ ดังนี้

ก่อนเกิดภัยพิบัติ ขาดกระบวนการจัดการความเสี่ยงที่ชัดเจน การเตรียมความพร้อมเพื่อ ป้องกันและลดผลกระทบจากภาวะวิกฤตยังมีความบกพร่อง ประชาชนยังขาดความตระหนักต่อภัย พิบัติทางธรรมชาติ (สำนักงานคณะกรรมการการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554) การวิเคราะห์ สภาพแวดล้อมยังไม่ครอบคลุมทั้งภายในและภายนอก และไม่ได้คำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) อย่างแท้จริง ทำให้การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นแบบเฉพาะหน้า (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2554) เช่น ไม่มีการซ้อมอพยพ หรือกำหนดเส้นทางหนีภัยพิบัติ และไม่มีระบบสำรองไฟฟ้าและน้ำประปา (ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2555) จึงนำมาซึ่งความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินจำนวนมาก



ระหว่างเกิดภัยพิบัติ ขาดการสื่อสารความเสี่ยง (Risk communication) หรือการสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนถึงภาวะวิกฤต การตอบสนอง (Response) ต่อวิกฤตของหน่วยงานภาครัฐเป็นแบบตั้งรับมากกว่าเชิงรุก ขาดการประสานงานและบูรณาการระหว่างภาคส่วนต่างๆ (สำนักงานคณะกรรมการการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554; World Bank, 2011) ทั้งในเชิงข้อมูล บุคลากร และอุปกรณ์ต่างๆ การแก้ไขปัญหาไม่มีความเป็นธรรม ไม่ทันต่อสถานการณ์ และความต้องการของผู้ประสบภัยพิบัติ ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ประสบภัยพิบัติที่อยู่ในพื้นที่เดียวกันหรือพื้นที่ใกล้เคียงกัน เช่น กรณีการใช้ Big Bag เพื่อกั้นน้ำโดยไม่มีการทำความเข้าใจระหว่างพื้นที่เหนือและใต้ Big Bag (ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2555)

หลังเกิดภัยพิบัติ ขาดการเรียนรู้ (Learning) หรือการจัดการความรู้ (Knowledge management) และการจัดการข้อมูลภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ผ่านมา (Moe & Pathranarakul, 2006; Lebel, Lebel, & Daniel, 2010) การประเมินหรือการทบทวนแผนการจัดการวิกฤตภัยพิบัติทางธรรมชาติขาดความต่อเนื่องทั้งในระดับชาติ จังหวัด ท้องถิ่น และชุมชน นอกจากนี้ท้องถิ่นและชุมชนยังไม่มี ความเข้มแข็งพอในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติด้วยตนเอง ยังต้องพึ่งพาหน่วยงานภาครัฐอยู่เสมอ ดังนั้นเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นจึงทำให้ได้รับความเสียหายเช่นเดิม เช่น กรณีโบราณสถานของชาติและของโลกในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเสียหาย หรือกรณีนิคมอุตสาหกรรมหลายแห่งต้องหยุดกิจการหลังจากเกิดอุทกภัย (นฤมล จันทร์จิราวุฒิกุล, 2555)

จากการอภิปราย ผู้เขียนสังเคราะห์ได้ว่าประเทศไทยควรที่จะมีการปรับปรุงการบริหารจัดการภาวะวิกฤตภัยพิบัติทางธรรมชาติ ด้วยการนำการจัดการเชิงกลยุทธ์มาประยุกต์ใช้ โดยเริ่มที่การกำหนดกลยุทธ์การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เป็นเชิงรุก เนื่องจากภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นวิกฤตที่เกิดขึ้นทั้งแบบไม่ทันตั้งตัว เช่น แผ่นดินไหว และแบบทันตั้งตัว เช่น น้ำท่วม การกำหนดกลยุทธ์ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติจึงควรเป็นกลยุทธ์ในเชิงรุกหรือการป้องกันมากกว่าการตั้งรับเพื่อเป็นการบรรเทาหรือลดความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติ และกลยุทธ์ในเชิงรุกนั้นควรต้องมีความชัดเจนในการระบุและประเมินได้ว่าต้องเผชิญกับวิกฤตอะไร และวิกฤตมีความรุนแรงในระดับใด รวมทั้งได้มีการป้องกันและการเตรียมพร้อมในการรับมือกับวิกฤตหรือไม่ ทั้งนี้ ความชัดเจนดังกล่าวจะนำไปสู่การกำหนดกลยุทธ์ และแนวทางการปฏิบัติต่อไป กลยุทธ์การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติควรคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้วย เนื่องจากผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ จะส่งผลกระทบต่อกลุ่มผู้ประสบภัยพิบัติหลายกลุ่ม การกำหนดกลยุทธ์ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติจึงต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้ประสบภัยพิบัติด้วย เช่น การจัดสรรสิ่งของบริจาค ควรที่จะให้ผู้ประสบภัยพิบัติได้รับอย่างเท่าเทียมกัน และหากมองในเชิงการกำหนดนโยบายสาธารณะ ควรสนับสนุนให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายเข้ามามีบทบาทในการจัดการภัยพิบัติ ไม่ว่าจะเป็นผู้ประสบภัยพิบัติควรมีการจัดการตามแนวทางของชุมชนหรือท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ ผู้กำหนดนโยบายต้องกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ประสบภัยพิบัติโดยอาศัยแนวทางกำหนดนโยบายจากทั้งบนลงล่าง และจากล่างขึ้นบน และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องปฏิบัติตามนโยบายอย่างเต็มกำลังความสามารถของตน โดยอาศัยการประสานงาน การสร้างเครือข่าย และการบูรณาการกับหน่วยงานอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ เอกชน และประชาชน เพื่อเพิ่มศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และกลยุทธ์การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติควรมีความสามารถในการปรับตัว



ได้ตามสถานการณ์ของภาวะวิกฤต โดยอาศัยระบบสนับสนุนการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ (Strategic decision support system: SDSS) ซึ่งเป็นระบบที่ประกอบด้วยแบบจำลองทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ที่เชื่อมต่อซึ่งกันและกัน โดยกลยุทธ์ที่ปรับตัวได้ควรต้องมีการดำเนินการตั้งแต่การวางแผน การนำไปปฏิบัติ การตรวจสอบ การประเมิน และการตัดสินใจจัดการใหม่ที่อยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจที่ถูกต้อง (Mirfenderesk & Corkill, 2009) ซึ่งจะช่วยให้ผู้ตัดสินใจเชิงนโยบายให้ความสำคัญกับกลยุทธ์ในการลดความเสี่ยงที่นำไปสู่ภาวะวิกฤต

นอกจากนี้การกำหนดกลยุทธ์ที่ควรต้องดำเนินการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเสียก่อน ซึ่งประเทศไทยมี จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคามในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ ดังนี้

จุดแข็ง คือ การมีกฎหมายและแผนรองรับสำหรับการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติหลายฉบับ โดยเฉพาะกฎหมายและแผนหลักได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนแม่บทด้านสาธารณภัยประเภทต่างๆ ซึ่งกฎหมายและแผนเหล่านี้ได้ถูกนำมาใช้เป็นกรอบและแนวทางการจัดการภัยพิบัติ ทำให้สามารถขับเคลื่อนระบบ และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้บรรลุเป้าหมายได้

จุดอ่อน คือ ขาดการบูรณาการการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติระหว่างหน่วยงานในระดับต่างๆ ทั้งในเชิงแนวดิ่ง (ประเทศ จังหวัด อำเภอ ท้องถิ่น และชุมชน) และแนวนอน (พื้นที่ และหน่วยงานในระดับเดียวกัน) การให้ความสำคัญกับการตอบสนองภัยพิบัติมากกว่าการป้องกันหรือการเตรียมการ ประชาชนขาดความตระหนักต่อภัยพิบัติและการมีวัฒนธรรมที่เสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติ และระบบฐานข้อมูลด้านสาธารณภัยระดับประเทศยังขาดความสมบูรณ์และความเป็นเอกภาพ จุดอ่อนดังกล่าวจึงทำให้ประเทศไทยเกิดความเสียหายต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติได้มากขึ้น

โอกาส คือ การรวมกลุ่มกันเป็นประชาคมอาเซียนเมื่อปี พ.ศ. 2558 ได้นำไปสู่ความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนประสบการณ์กันมากขึ้นในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของประเทศในอาเซียน เนื่องจากที่ผ่านมามีประเทศในอาเซียนประสบกับภัยพิบัติทางธรรมชาติในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน เช่น สึนามิ น้ำท่วม และแผ่นดินไหว จึงเป็นโอกาสอันดีที่จะทำให้ประเทศในอาเซียนเกิดการรวมตัวกันที่แข็งแกร่งมากขึ้นในการจัดการภัยพิบัติ เช่น การมีคณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ (ASEAN Committee on Disaster Management: ACDM) เพื่อทำหน้าที่ในการส่งเสริมความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติอย่างครอบคลุม ตั้งแต่การป้องกัน การลดผลกระทบ การเตรียมการ การตอบสนอง และการฟื้นฟู ผ่านกิจกรรมความร่วมมือระหว่างประเทศในอาเซียน ความร่วมมือดังกล่าวจะทำให้ประเทศไทยมีองค์ความรู้และประสบการณ์ในการจัดการภัยพิบัติที่หลากหลายมากขึ้น และทำให้มีศักยภาพในการรับมือกับภัยพิบัติทางธรรมชาติได้ดีขึ้น

ภัยคุกคาม คือ ความแปรปรวนเป็นอย่างมากของสภาวะอากาศโลก อันเนื่องมาจากการทำลายสิ่งแวดล้อมและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติแบบไม่ยั่งยืน จึงส่งผลทำให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติได้ง่าย รวดเร็วและรุนแรงมากขึ้น

นอกจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมดังกล่าวแล้ว ประเทศไทยควรให้ความสำคัญกับการวางแผนในอนาคต (Scenario planning) เนื่องจากจะช่วยทำให้เกิดการบูรณาการองค์ประกอบของกระบวนการเชิงกลยุทธ์และการพัฒนามุมมองการจัดการวิกฤต (Polland & Hotho, 2006) ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต่อการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติของประเทศไทย เมื่อทราบถึงความเป็นไปได้จะทำให้สามารถรับมือกับภัยพิบัติได้อย่างทันที่ การกำหนดกลยุทธ์ใน



การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของประเทศไทยจึงควรเป็น กลยุทธ์ที่เป็นส่วนผสมระหว่างจุดแข็งและโอกาสของประเทศไทย กล่าวคือ เป็นกลยุทธ์ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เน้นการป้องกันในเชิงรุก คำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นกลยุทธ์ที่สามารถปรับตัวได้ และคำนึงถึงการวางแผนในอนาคต โดยอยู่บนพื้นฐานของการปฏิบัติตามกฎหมาย และอาศัยองค์ความรู้ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของประเทศในอาเซียนมาประยุกต์ใช้

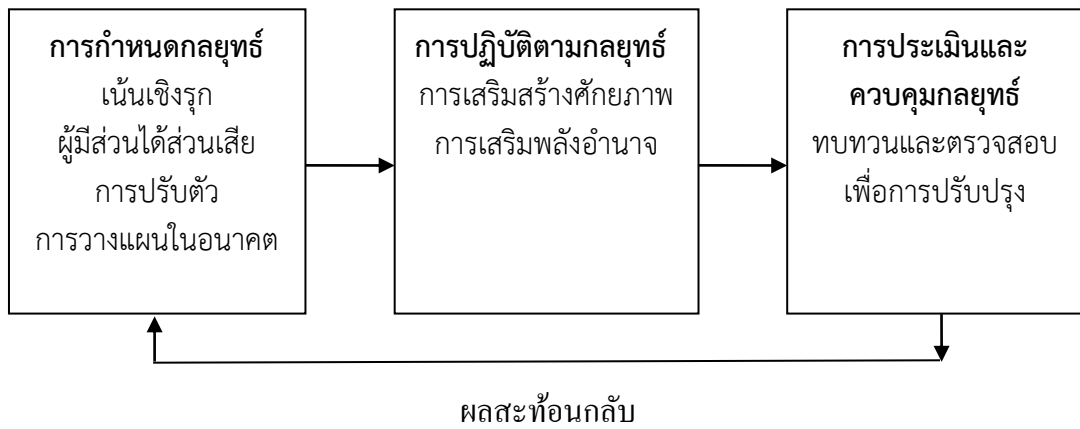
จากนั้นจึงนำกลยุทธ์ดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ แต่ประเทศไทยยังมีจุดอ่อนที่สำคัญในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ คือ การขาดการประสานงานและการบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐในระดับต่างๆ และการขาดความตระหนักของประชาชนในการจัดการภัยพิบัติ ดังนั้นก่อนที่จะนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติควรต้องมีการเสริมสร้างศักยภาพ (Capacity building) ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติให้กับทั้งหน่วยงานภาครัฐ และภาคประชาชน กล่าวคือบุคลากรในภาครัฐควรได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ เพื่อให้มีความสามารถรับมือกับภัยพิบัติและควรจัดการภัยพิบัติภายใต้หลักการของธรรมาภิบาล เป็นไปด้วยความโปร่งใส เป็นธรรม ถูกต้องตามกฎหมาย และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการยึดหลักผลประโยชน์ของสาธารณะเป็นที่ตั้ง นอกจากนี้ภาครัฐควรมีบทบาทที่ชัดเจนในการเป็นผู้นำในการจัดการภัยพิบัติ เพราะภาครัฐจะมีความพร้อมมากกว่าภาคประชาชนทั้งในเรื่องของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย บุคลากร งบประมาณ และอุปกรณ์ในการทำงาน

ส่วนภาคประชาชนควรได้รับการเสริมพลังอำนาจ (Empowerment) ด้วยการนำแนวคิดการจัดการในการลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community Based Disaster Risk Management: CBDRM) มาใช้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งประชาชนถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มหลักและมีขนาดใหญ่มากที่สุด การนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ จะเป็นการส่งเสริมให้คนในชุมชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของชุมชน เป็นการช่วยลดความเสี่ยงทางด้านภัยพิบัติของชุมชน และทำให้ชุมชนได้รู้จักพึ่งพาตนเองมากขึ้นทั้งในเรื่องของการป้องกัน การเตรียมการ การตอบสนอง และการฟื้นฟูภัยพิบัติทางธรรมชาติ นอกจากนี้การเสริมสร้างศักยภาพยังทำให้เกิดความร่วมมือและช่วยเหลือกันอย่างเป็นองค์รวมทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และประชาชนด้วย

สุดท้ายประเทศไทยต้องมีการประเมินและควบคุมกลยุทธ์ที่ได้ถูกนำไปปฏิบัติ เพื่อเป็นการตรวจสอบว่า กลยุทธ์ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติยังสามารถนำไปใช้ได้ดีหรือไม่ หากยังใช้ได้ดี ต้องเสริมสร้าง กลยุทธ์ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติให้ดียิ่งขึ้น แต่ถ้ากลยุทธ์ดังกล่าวใช้ไม่ได้ดีหรือมีข้อบกพร่อง ต้องนำกลับมาทบทวนและปรับปรุง โดยต้องย้อนกลับไปดำเนินการในขั้นตอนของการกำหนดกลยุทธ์อีกครั้ง เพื่อทำการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมใหม่และกำหนดกลยุทธ์ที่มีความเหมาะสมต่อไป



จากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปเป็นภาพกระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาวะวิกฤตภัยพิบัติทางธรรมชาติของประเทศไทย ดังนี้



บทสรุป

ภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นวิกฤตอย่างหนึ่งที่มีมนุษย์หลีกเลี่ยงได้ยากหรือไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ นับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น เพราะความแปรปรวนของสภาพอากาศโลก และการใช้ชีวิตของมนุษย์ที่มีความเสี่ยงมากขึ้นต่อการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ดังนั้นการลดความสูญเสียจากภัยพิบัติทางธรรมชาติให้เหลือน้อยที่สุด จึงเป็นเป้าหมายที่มนุษย์ต้องการ โดยการสร้างกระบวนการในการจัดการภัยพิบัติผ่านทางขั้นตอนการป้องกัน การลดผลกระทบ การเตรียมการ การตอบสนอง และการฟื้นฟู ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวควรถูกดำเนินการอย่างต่อเนื่องและสอดคล้องกัน แต่ในปัจจุบันประเทศไทย ส่วนใหญ่ซึ่งรวมถึงประเทศไทยมักให้ความสำคัญกับขั้นตอนการตอบสนองต่อภัยพิบัติมากกว่าขั้นตอนอื่นๆ จึงทำให้การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นแบบเฉพาะหน้า ขาดการวางแผนเพื่อป้องกัน การเตรียมการ การประสานงานระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในแต่ละขั้นตอน และการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ประเทศไทยเปรียบเสมือนองค์กรหลักในการทำหน้าที่ดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนภายในประเทศ ซึ่งองค์กรที่มีการจัดการที่ดีนั้นควรต้องมีการวางแผนและการจัดการเชิงกลยุทธ์ กล่าวคือ ควรมีการมองภาพในอนาคตของประเทศว่าต้องการให้เป็นอย่างไร มีการกำหนดยุทธศาสตร์ของประเทศอย่างชัดเจน ให้ความสำคัญกับการบูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วน และมีกลยุทธ์ที่ปรับตัวได้ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้หลักการดังกล่าวจะทำให้ประเทศไทยอยู่รอดได้เมื่อต้องเผชิญกับวิกฤต ไม่ว่าจะเป็นวิกฤตเศรษฐกิจ วิกฤตการเมือง และวิกฤตภัยธรรมชาติ โดยเฉพาะวิกฤตภัยธรรมชาติซึ่งประเทศไทยต้องเผชิญมากขึ้นในอนาคต ทั้งในเชิงความรุนแรงที่มากขึ้นและมีรูปแบบที่แตกต่างไปจากเดิม เช่น แผ่นดินไหว ซึ่งในอดีตประเทศไทยไม่ค่อยประสบกับภัยพิบัติแผ่นดินไหว แต่ในปัจจุบันได้ประสบมากขึ้นและรุนแรงมากขึ้น เช่น ที่จังหวัดเชียงราย หรือมหาอุทกภัยเมื่อปี พ.ศ. 2554 ทั้งนี้ในช่วงห้าปีที่ผ่านมาประเทศไทยได้ประสบกับภัยพิบัติน้ำท่วมอย่างต่อเนื่องและครอบคลุมเกือบทุกจังหวัด



ดังนั้นประเทศไทยควรมีการวางแผนและการจัดการเชิงกลยุทธ์ที่พิจารณาถึงสภาพแวดล้อมทั้งในปัจจุบันและอนาคตว่ามีการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติในเชิงจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคามอย่างไรบ้าง เพื่อที่จะได้กำหนดกลยุทธ์ที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป และสามารถที่จะเผชิญกับวิกฤตภัยธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการเป็นกลยุทธ์ที่เน้นการเตรียมการในเชิงรุกมากขึ้น แต่ทั้งนี้ก่อนนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติหรือระหว่างปฏิบัติควรต้องมีการเสริมสร้างศักยภาพให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และประชาชน เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้มีความรู้และทักษะในการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ในกลยุทธ์ และหลังจากนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติแล้วจะต้องมีการตรวจสอบผลการดำเนินงานว่าเป็นไปตามกลยุทธ์หรือไม่ เพื่อนำผลการดำเนินงานนั้นย้อนกลับไปทบทวนและปรับปรุงกลยุทธ์ให้มีความเหมาะสมและสามารถรับมือกับวิกฤตภัยพิบัติทางธรรมชาติในอนาคตได้อย่างยั่งยืน

บรรณานุกรม

- การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2556). **แนวทางในการจัดการวิกฤติการณ์**. ค้นเมื่อ 2 พฤษภาคม 2560, จาก www.etatjournal.com/upload/69/Crisis%20Management.pdf.
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2554). **แผนกลยุทธ์กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2555 – 2559**. ค้นเมื่อ 3 ตุลาคม 2560, จาก www.disaster.go.th/dpm/index.php?option=com_docman.
- ทวิดา กมลเวชช. (2555). **คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: บริษัท ธรรมดาเพลส จำกัด.
- ทวิดา กมลเวชช. (2553). **Disaster and Emergency Management**. ค้นเมื่อ 30 เมษายน 2560, จาก <http://www.openbase.in.th/files/Disaster%20and%20Emergency%20Mgt%20%20thammasart.pdf>.
- นฤกมล จันทร์จิราวุฒิกุล. (2555). **การบริหารจัดการอุทกภัยของประเทศไทย: บทสรุปประเด็นเพื่อพิจารณา**. ค้นเมื่อ 3 ตุลาคม 2560, จาก <http://prp.trf.or.th/trf-policy-brief/>
- ไพโรจน์ ปิยะวงศ์วัฒนา. (2556). **การจัดการเชิงกลยุทธ์: เทคโนโลยีและนวัตกรรม**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: บริษัท วี. พรินท์ (1991) จำกัด.
- ไพโรจน์ ภัทรนรากุล. (2547). **กลยุทธ์การจัดการและการปรับตัวขององค์กรในสภาวะวิกฤต**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ภักดี มานะหิรัญเวท. (2556). **การจัดการเชิงกลยุทธ์ระดับโลก**. กรุงเทพฯ: บริษัท กรีนแอปเปิ้ลกราฟฟิค พรินติ้ง จำกัด.
- ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. (2555). **แนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติของชาติอย่างยั่งยืน**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ.



- สำนักงานคณะกรรมการการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2554). **การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูหลังจากภัยพิบัติ: กรณีศึกษาประเทศไทยและต่างประเทศ**. ค้นเมื่อ 4 ตุลาคม 2560, จาก http://project-wre.eng.chula.ac.th/watercu_eng/sites/default/files/lecture/lecture%20intro%20112681/5%20nesdb_%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%94%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%20%E0%B8%9F%E0%B8%B7%E0%B9%89%E0%B8%99%E0%B8%9F%E0%B8%B9.pdf.
- Carter, W. N. (1991). **Disaster management: A disaster management's handbook**. Manila: ADB.
- Centre for Research on the Epidemiology of Disasters. (2016). **The natural disaster in Thailand**. Retrieved October 3, 2017, from http://www.emdat.be/country_profile/index.html.
- Coombs, W. T. (2007). **Ongoing Crisis Communication Planning, Managing, and Responding**. United States of America: Sage Publications.
- Coppola, P. D. (2007). **Introduction to International Disaster Management**. China: Elsevier.
- Crandall, W. R., Parnell, J. A., & Spillan, J. E. (2014). **Crisis Management: Leading in the New Strategy Landscape**. United Kingdom: SAGE Publication Ltd.
- Devlin, E. S. (2007). **Crisis Management Planning and Execution**. United States of America: Auerbach Publications.
- Fink, S. (2002). **Crisis Management: Planning for the Inevitable**. United States of America: iUniverse, Inc.
- Herbane, B. (2010). *Small business research- time for a crisis-based view*. **International Small Business Journal**, 28(1), 43-64.
- Khan, H., Vasilescu, L., & Khan, A. (2008). **Disaster management cycle-A theoretical approach**. Retrieved February 20, 2014, from <http://www.mnmk.ro/documents/2008/2008-6.pdf>.
- Kumara, S. (2011). *Use of community based disaster risk reduction tools in community action: Perspective from Asia*. In Osti, R., & Miyake, K. (Eds.), **Forms of Community Participation in Disaster Risk Management Practices**, (pp 157-169). Nova Science Publishers, Inc., New York.
- Lebel, L., Lebel, P., & Daniel, R. (2010). *Water insecurities and climate change adaptation in Thailand*. In Shaw, R., Pulhin, J. M., & Pereira, J. J. (Eds.), **Climate change adaptation and disaster risk reduction: An Asian perspective community, environment and disaster risk management, volume 5** (pp. 349-372). UK: Emerald.



- Mirfenderesk, H., & Corkill, D. (2009). *The need for adaptive strategic planning: Sustainable management of risks associated with climate change*. **International Journal of Climate Change Strategies and Management**, 1(2), 146-159.
- Moe, T. L., & Pathranarakul, P. (2006). **An integrated approach to natural disaster management: Public project management and its critical success factors**. **Disaster Prevention and Management**, 15(3), 396-413.
- Paraskevas, A. (2006). *Crisis management or crisis response system? A complexity sciences approach to organizational crisis*. **Management Decision**, 44(7), 892 – 907.
- Pearson, C. M., & Clair, J. A. (1998). **Reframing crisis management**. **The Academy of Management Review**, 23(1), 59 – 76.
- Pollard, D., & Hotho, S. (2006). *Crises, scenarios and the strategic management process*. **Management Decision**, 44(6), 721 – 736.
- Sapriel, C. (2003). *Effective crisis management: Tools and best practice for the new millennium*. **Journal of Communication Management**, 7(4), 348 – 355.
- Twigg, J. (2001). **Sustainable Livelihoods and Vulnerability to Disasters**. Retrieved October 2, 2017, from https://www.ucl.ac.uk/hazardcentre/resources/working_papers/working_papers_folder/wp2.
- United Nations International Strategy for Disaster Reduction. (UNISDR: 2009). **Terminology on disaster risk reduction**, Retrieved October 21, 2014, from http://www.preventionweb.net/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf.
- World Bank. (2011). **Disaster risk management programs for priority countries East ASIA and PACIFIC: Vietnam**. Retrieved October 3, 2017, from http://www.gfdr.org/sites/gfdr.org/files/publication/DRM_CountryPrograms_2011.pdf.