

บทที่ 2

กรอบแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ผู้ศึกษา ได้นำแนวคิดจากเอกสาร วรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นพื้นฐานและแนวทางในการศึกษา ประกอบด้วย

1. แนวคิดเกี่ยวกับภัยพิบัติ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
4. แนวคิดเกี่ยวกับศักยภาพและการพัฒนาศักยภาพของประชาชน
5. งานวิจัยและวรรณกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
6. คำนิยามศัพท์เฉพาะ

แนวคิดเกี่ยวกับภัยพิบัติ

UN International Strategy for Disaster Reduction: ISDR¹ ได้ให้คำจำกัดความของภัยพิบัติว่าเป็น สภาวะที่ระบบการทำงานของชุมชนหรือสังคมได้รับการกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงเป็นสาเหตุให้เกิดการสูญเสียชีวิต ทรัพย์สิน เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ที่เกินกำลังความสามารถของชุมชนหรือสังคมที่ได้รับผลกระทบจะจัดการได้โดยใช้ทรัพยากรของตนเองที่มีอยู่ และ ภัยพิบัติเป็นกระบวนการของความเสียหายซึ่งเป็นผลมาจากการรวมตัวกันของภัย สภาพความอ่อนแอ และความสามารถหรือมาตรการที่ไม่เพียงพอที่จะลดผลด้านลบของความเสียหายนั้นได้

¹ โครงการ ปภ.-GTZ-“การให้ความช่วยเหลือด้านที่ปรึกษาแก่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ”, (เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตรการฝึกอบรมวิทยากรตัวคูณ วิชาที่ 1 2549). (อัครา).น 2.

ภัยพิบัติ คือ ผลกระทบของภัย (Hazards)² ที่มีต่อกลุ่มคนหรือชุมชนที่อยู่ในเขต
 ล่อแหลมต่ออันตราย (Vulnerable Community) เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์หรือธรรมชาติ
 ทำให้เกิดความเสียหายและผลกระทบต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม มากเกินกว่าความสามารถของ
 ชุมชนในการรับมือกับเหตุการณ์

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550³ ได้ให้นิยามของคำว่า
 “สาธารณภัย” คือ อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาด
 สัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ
 มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือ
 ความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และ
 การก่อวินาศกรรมด้วย

ศูนย์เตรียมความพร้อมภัยพิบัติแห่งเอเชีย⁴ ได้ให้คำจำกัดความของภัยพิบัติดังนี้

ภัยพิบัติ คือ ต้นตอของผลกระทบซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินของ
 มนุษย์ หรือเกิดความเสียหายทางระบบเศรษฐกิจ มีผลกระทบต่อสังคม และอื่นๆอีกมากมาย
 ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภทคือ

1. ภัยทางธรรมชาติ ได้แก่ น้ำท่วม แผ่นดินไหว ดินถล่ม อาคารถล่ม ฯลฯ
2. ภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ เช่น อัคคีภัย ภัยจากการจลาจลและคมนาคม
 ขนส่ง ภัยจากการก่อการร้าย
3. ภัยจากเทคโนโลยีต่างๆ เช่น ภัยจากการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ ปัญหาระบบ
 สื่อสาร เป็นต้น

² โครงการ ปภ.-GTZ, “การให้ความช่วยเหลือด้านที่ปรึกษาแก่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 ในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ”, 2549 ,น.3.

³ กลุ่มงานกฎหมาย สำนักมาตรฐานการป้องกันสาธารณภัย. “สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติป้องกัน
 และบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550”. กันยายน 2550. (อ้างสำเนา).

⁴ กรุงเทพมหานคร.ศูนย์เตรียมความพร้อมภัยพิบัติแห่งเอเชีย. คู่มือเรื่อง องค์รวมแห่งการจัดการความเสี่ยง
 จากภัยพิบัติ. โครงการเตรียมความพร้อมเพื่อบรรเทาภัยพิบัติของชุมชนเมืองในประเทศไทย.พิมพ์ครั้งที่1.2548.น.3.

ศูนย์ข้อมูลและวิจัยทางวิศวกรรมศาสตร์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล⁵ ได้ศึกษาเกี่ยวกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้น โดยได้กำหนดประเภทของภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นกับประเทศไทย แบ่งออกเป็น 8 ชนิดดังนี้

1. พายุหมุนเขตร้อน (Tropical Cyclones)
2. แผ่นดินไหว (Earthquakes)
3. อุทกภัย (Floods)
4. พายุฟ้าคะนองหรือพายุฤดูร้อน (Thunderstorms)
5. แผ่นดินถล่ม (Land Slides)
6. คลื่นพายุซัดฝั่ง (Storm Surges)
7. ไฟป่า (Forest Fires)
8. ฝนแล้ง (Droughts)

สุพรรณิ โรจนทัฬพะ⁶ จำแนกภัยออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. ภัยธรรมชาติ ซึ่งเป็นภัยที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ได้แก่
 - 1.1 ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นตามฤดูกาล หรือการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ ได้แก่ วาตภัย อุทกภัย คลื่นความร้อน อากาศหนาวผิดปกติ ฝนแล้ง
 - 1.2 ภัยพิบัติที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของผิวโลก ได้แก่ แผ่นดินเลื่อนหรือแผ่นดินถล่ม แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด
 - 1.3 ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นตามลักษณะของภูมิประเทศ ได้แก่ อุทกภัย หิมะถล่ม
 - 1.4 ภัยพิบัติที่เกิดจากเชื้อโรค หรือเกิดจากแมลงและสัตว์ ได้แก่ การระบาดของโรค การที่สัตว์หรือแมลงมีจำนวนมาก เช่น หนูนา ต๊กแตน มีเป็นจำนวนมาก

⁵ ศูนย์ข้อมูลและวิจัยทางวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล. “รายงานการศึกษาขั้นต้นการจัดจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาและจัดทำแผนแม่บทศูนย์บริหารวิกฤตการณ์ระดับชาติ”. (รายงานการวิจัย คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.กรุงเทพฯ.2549) น.8

⁶ สุพรรณิ โรจนทัฬพะ, “แนวทางการฟื้นฟูผู้ประสบสาธารณภัยของกรมประชาสัมพันธ์”, (เอกสารวิจัยหลักสูตรมหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), น.14-16.

2. ภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ เนื่องจากสิ่งประดิษฐ์ของมนุษย์เพื่อความ สุข ความสบาย หรือเพื่อการทำสงคราม ได้แก่

- 2.1 ภัยจากอุบัติเหตุทางคมนาคม ได้แก่ ภัยทางอากาศ ภัยทางบก ภัยทางน้ำ
- 2.2 ภัยจากการก่อสร้าง เช่น การก่อสร้างที่ไม่คำนึงถึงความปลอดภัย การพังทลายของอาคารที่สร้างผิดแบบ หรือการต่อเติมอาคารจนฐานรากไม่สามารถรับน้ำหนักได้
- 2.3 ภัยจากการประกอบอุตสาหกรรม เช่น การระเบิดของท่อก๊าซ หม้อไอน้ำภายในโรงงาน คว้นพิษจากการลุดใหม่ของโรงงานสารเคมี การรั่วไหลของสารกัมมันตภาพรังสี
- 2.4 ภัยจากการขัดแย้งทางลัทธิหรือการก่อวินาศกรรมในที่สาธารณะ
- 2.5 ภัยที่เกิดจากการจลาจล
- 2.6 ภัยจากการปะทะด้วยกำลังอาวุธ

แผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ. 2548.⁷ ได้ให้คำนิยามศัพท์เกี่ยวกับ สาธารณภัย คือ ภัยอันมีมาเป็นสาธารณะ ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ หรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้น ซึ่ง ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือรัฐ

Nick⁸ ได้แบ่งประเภทของภัยพิบัติตามลักษณะการเกิดออกเป็น 2 ประเภทดังนี้

1. ภัยพิบัติจากธรรมชาติ (Natural Disaster) เป็นภัยที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติที่ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ และทรัพย์สิน ได้แก่

1.1 ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นตามฤดูกาล หรือเกิดจากการเปลี่ยนแปลงจากสภาพ อากาศ ได้แก่

⁷ สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย, แผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ.2548 , (กรุงเทพมหานคร,2548)

⁸ Nick . W . Cartet . (1991), Disaster Management : a disaster management ' s handbook/manila : ADB. อ้างใน สิทธิศักดิ์ เท่าสุวี, "การรับรู้และการปรับตัวของประชาชนบ้านน้ำก้อ ภายหลังเกิดภัยพิบัติจากอุทกภัยใน ปี พ.ศ. 2544", (เอกสารการวิจัยหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2544),น.8 – น.10.

1) ภาวะภัย (Storm) เป็นภัยที่เกิดจากความเร็วยุของลม เช่น พายุไต้ฝุ่น พายุไซรอนร้อน และพายุฤดูร้อน

2) อุทกภัย (Flood) เป็นภัยที่เกิดจากฝนตกหนัก น้ำป่าไหลหลาก น้ำท่วมในฤดูฝน คลื่นพายุซัดฝั่งหรือเขื่อนพัง

3) คลื่นความร้อน (Heat wave) เป็นลักษณะของอากาศที่มี อุณหภูมิสูงขึ้นผิดปกติทำให้ร่างกายอ่อนเพลียเนื่องจากร่างกายปรับสภาพได้ไม่สมดุลกับสภาวะอากาศ

4) อากาศหนาวผิดปกติ (Freezing Weather) เช่น ภาคน้ำแข็งและภาคน้ำค้างแข็งออกเจียงเหนือในฤดูหนาว จะมีอากาศหนาว ในบางปีมีอุณหภูมิต่ำกว่าศูนย์องศาเซลเซียส

5) ฝนแล้ง (Drought) เนื่องจากฝนไม่ตกตามฤดูกาล เกิดความแห้งแล้งยาวนานทำให้ผลผลิตทางการเกษตรเสียหาย เกิดความขาดแคลนพืชพันธุ์ธัญญาหาร

1.2 ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของผิวโลก ได้แก่

1) แผ่นดินเลื่อนหรือแผ่นดินถล่ม (Landslide) เป็นการเปลี่ยนแปลงของพื้นดินชั้นบน ทำให้เกิดการเลื่อนไหลและการสั่นสะเทือน เช่น เมื่อมีฝนตกหนักบริเวณเทือกเขาที่มีพื้นดินลาดเอียง ขาดต้นไม้หรือพืชคลุมดินจึงไม่มีการยึดเหนี่ยวของพื้นผิวดิน อาจทำให้พื้นผิวดินพังทลายลงมาทับบ้านเรือน ตามบริเวณเชิงเขาได้

2) แผ่นดินไหว (Earthquake) เป็นการเปลี่ยนแปลงของชั้นเปลือกโลก ทำให้มีการสั่นสะเทือนเป็นคลื่นติดต่อกันออกจากจุดศูนย์กลางแผ่ไปทุกทิศทุกทางทำให้บ้านเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างพังทลาย

3) ภูเขาไฟระเบิด (Volcanic Eruption) คือการระเบิดจากแรงดันของความร้อนภายใต้พื้นผิวโลก มีการพ่นลาวา ทำให้เกิดการสั่นสะเทือนรอบๆภูเขาไฟและพ่นควันพิษกระจายทั่วไปในอากาศ

1.3 ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นตามลักษณะภูมิประเทศได้แก่

1) อุทกภัย (Flood) เป็นภัยที่เกิดจากน้ำท่วมในบริเวณพื้นที่ที่ต่ำกว่าระดับน้ำทะเล มักจะมีน้ำท่วมเป็นประจำและในบริเวณที่ลุ่ม

2) หิมะถล่ม (Snow slide) เป็นการถล่มทลายของก้อนหิมะที่จับตัวกัน เมื่อมีน้ำหนักมาก อาจเลื่อนไหลลงมาทับบ้านเรือนและผู้คนบริเวณเชิงเขาได้

1.4 ภัยพิบัติที่เกิดจากเชื้อโรคและภัยพิบัติที่เกิดจากสัตว์และแมลงได้แก่

1) การระบาดของโรค (Epidemic) เช่น อหิวาตกโรค ไข้สมองอักเสบ โรคเอดส์
เมื่อมีแหล่งแพร่เชื้อ หรือมีภูมิคุ้มกันต่ำ

2) ภัยจากสัตว์หรือแมลง (Pets or Insects) เช่น หนูนาหรือต๊กแตนที่มี
จำนวนมากทำให้เกิดความเสียหายแก่พืชไร่ อาจเกิดการขาดแคลนอาหารและภาวะอดอยากได้

2. ภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ (Man made disaster) ได้แก่

2.1 ภัยจากอุบัติเหตุทางคมนาคม (Transportation Accidents) ได้แก่

1) ภัยทางอากาศ เช่น เครื่องบินตก หรือเครื่องบินเกิดระเบิดในอากาศ

2) ภัยทางบก เช่น รถไฟชนกัน รถไฟตกราง รถพลิกคว่ำ

3) ภัยทางน้ำ เช่น เรือขนาดใหญ่ล่ม เรือชนกัน

2.2 ภัยจากการก่อสร้าง (Construction Accidents) เช่น การก่อสร้างที่
ไม่คำนึงถึงความปลอดภัย การพังทลายของอาคารที่กำลังก่อสร้างผิดแบบ หรือการต่อเติมอาคารจน
ฐานรากไม่สามารถรับน้ำหนักได้

2.3 ภัยจากการประกอบอุตสาหกรรม (Industrial Accidents) เช่น การระเบิด
ของท่อก๊าซหรือถึงแก๊สภายในโรงงาน หม้อไอน้ำระเบิด โรงงานสารเคมีลูกใหม่เกิดควันที่เป็นพิษ
หรือโรงงานปฏิกรณ์ปรมาณูเกิดการรั่วไหลของสารกัมมันตภาพรังสี

2.4 ภัยจากการขัดแย้งทางลัทธิ หรือการก่อวินาศกรรมในที่สาธารณะ
(Sabotage) เช่น การวางระเบิดในสถานที่ชุมนุม ในสถานที่ราชการ

2.5 ภัยที่เกิดจากการจลาจล (Civill Unrest) เป็นภัยที่เกิดจากการที่ ชุมชนที่มี การ
ขัดแย้งกันอย่างรุนแรง ทำให้เกิดการยกพวกปะทะกัน หรือเผาอาคารบ้านเรือน สถานที่ราชการ ฯลฯ

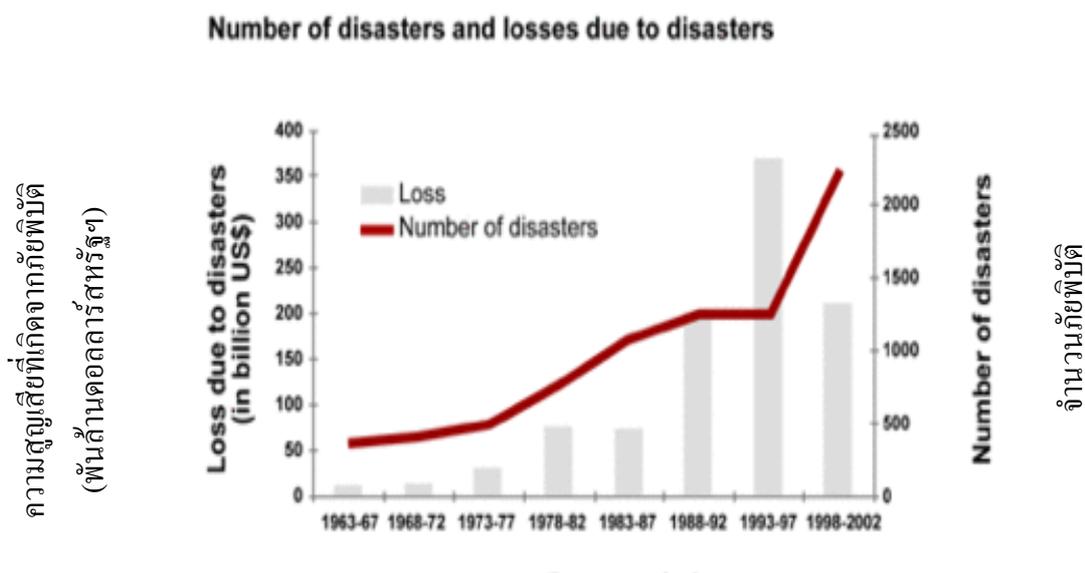
2.6 ภัยจากการปะทะด้วยกำลังอาวุธ (Armed Conflicts) เช่น การก่อการร้าย
สงครามกองโจร สงครามแบ่งแยกดินแดน สงครามโลก

ภาพรวมของภัยพิบัติ

ภัยพิบัติ ได้กลายเป็นภัยคุกคามสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาอยู่ในขณะนี้รวมทั้งประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะตั้งแต่ปีทศวรรษที่ 2533 เป็นต้นมา ความเสียหายที่เกิดจากผลกระทบของภัยพิบัติที่เพิ่มสูงขึ้นทั่วโลกทำให้ประเทศที่ยากจนต้องกลับไปเริ่มต้นการพัฒนาประเทศใหม่ ขณะเดียวกันประเทศที่พัฒนาแล้วก็สูญเสียงบประมาณไปจำนวนไม่น้อยในการแก้ไขปัญหาภัยที่เกิดขึ้น⁹ ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 2.1

แผนภูมิที่ 2.1

แสดงจำนวนภัยพิบัติและความสูญเสียที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ

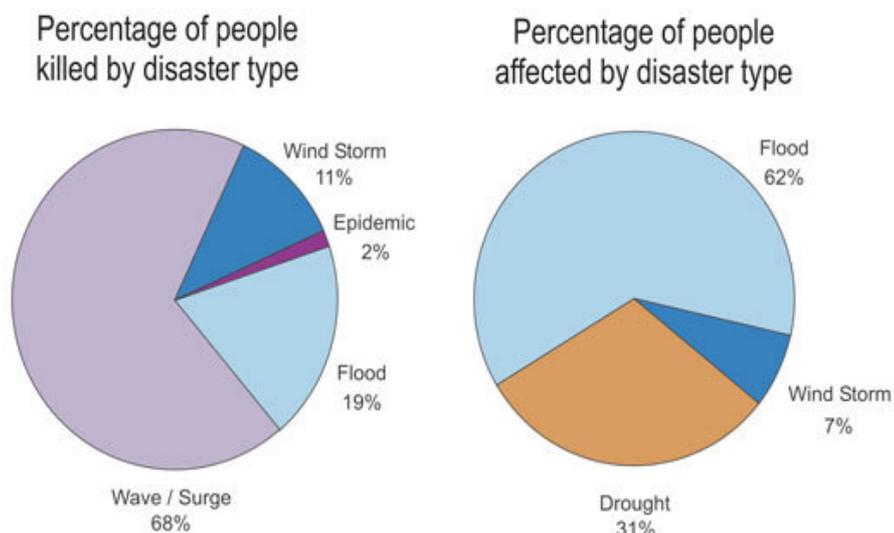


วิเคราะห์ในแต่ละช่วงเวลา 5 ปี

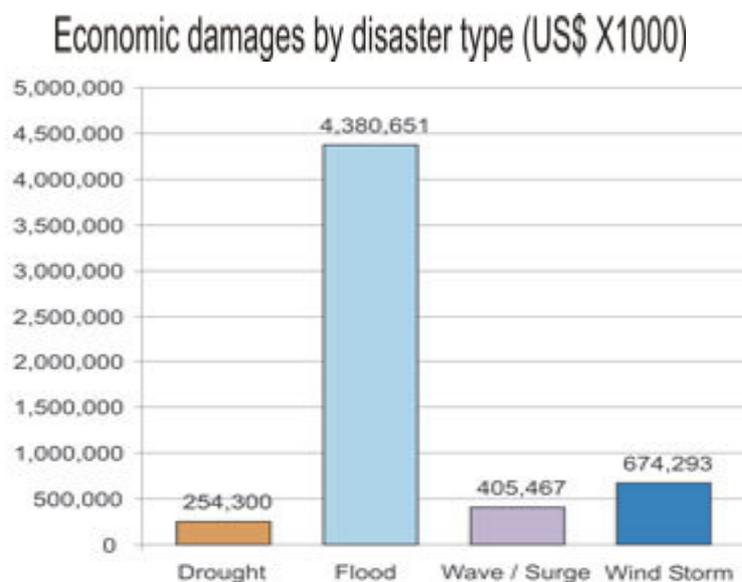
ที่มา: โครงการ ปภ.-GTZ- การให้ความช่วยเหลือด้านที่ปรึกษาแก่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

⁹ โครงการ ปภ.-GTZ-, “การให้ความช่วยเหลือด้านที่ปรึกษาแก่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ”, 2549, (อดีสำเนา), น.1

แผนภูมิที่ 2.2
แสดงภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ตั้งแต่ปี 2498 – 2548



แผนภูมิที่ 2.3
แสดงความเสียหายทางเศรษฐกิจที่เกิดจากภัยพิบัติ



ที่มา: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database,
<http://www.em-dat.net/> - Université catholique de Louvain - Brussels – Belgium

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับภัยพิบัติ สามารถสรุปความหมายของภัยพิบัติได้ว่า ภัยพิบัติ เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินแก่ประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมโดยส่วนรวม โดยมีสาเหตุมาจาก ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ หรืออาจเกิดจากสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นทั้งโดยเจตนา และไม่ได้เจตนา

ถึงแม้ว่าภัยพิบัติที่เกิดขึ้นนั้นเราไม่สามารถหยุดยั้งไม่ให้เกิดเหตุการณ์ความรุนแรงได้ แต่เราสามารถเฝ้าระวัง ติดตามแนวโน้มของการเกิดเหตุการณ์ รวมทั้งการเตรียมความพร้อมในการที่จะรับมือกับเหตุการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ดังนั้นหากมีการพัฒนาศักยภาพของประชาชนให้ เกิดความพร้อมระดับบุคคลในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมบริหารจัดการภัยที่เกิดขึ้นแล้ว ก็จะช่วยลด ความรุนแรงของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ รวมทั้งยังเป็นการช่วยสนับสนุนการดำเนินการของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเข้าไปแก้ปัญหาได้อีกด้วย

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ

การเกิดขึ้นของภัยพิบัติทั้งจากธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น จำเป็นต้องมี กระบวนการในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่เหตุการณ์ต่างๆเป็นความรุนแรงที่ เกิดขึ้นซึ่งไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ ในขณะที่เหตุการณ์เหล่านั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหาย อย่างรวดเร็วต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ดังนั้นการบริหารจัดการกับภัยพิบัติที่มี ประสิทธิภาพ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญซึ่งจะช่วยลดความสูญเสียจากการเกิดภัยพิบัติได้ในระดับ หนึ่ง สำหรับการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาในอดีตนั้นจะมุ่งเน้นไปที่การบรรเทา การรับมือ การให้ความ ช่วยเหลือหลังจากเกิดภัยเสียเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่หลักการสำคัญในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ในปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับการสร้างการเตรียมความพร้อมจากทุกภาคส่วน การประสาน ความร่วมมือให้เป็นหนึ่งเดียวกันในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และการให้ความสำคัญกับการ ทำงานร่วมกัน ซึ่งจะช่วยลดความสูญเสียที่เกิดขึ้น และสามารถบริหารจัดการภัยพิบัติต่าง ๆ ได้ อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่ผ่านมา

ภาวิกร ศรีรัตนบัลล์¹⁰ ได้ให้ความหมายของ การบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Management) ว่าหมายถึง การจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินอันเกิดจากสิ่งที่เป็นภัยทั้งทางธรรมชาติและมีใช้ธรรมชาติ เช่น ภัยทางเทคโนโลยีที่มากับความทันสมัย และภัยจากการกระทำของมนุษย์ในรูปแบบอื่น ๆ โดยรัฐจะจัดระเบียบโครงสร้างขององค์กรที่มีหน้าที่โดยตรงให้ใช้ความเป็นมืออาชีพ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการเตรียมความพร้อมในการตอบสนอง และฟื้นฟูสภาพการณ์ภัยพิบัติ เน้นการสร้างระบบที่ดี การบริหารจัดการที่ดี ระบบจึงเป็นเครื่องมือในการจัดการกับภัยพิบัติ (management of disaster) ความเป็นมืออาชีพเป็นสิ่งที่สามารถสร้างและพัฒนาขึ้นได้ โดยการให้ความรู้และเป็นผลรวมของหลายองค์ประกอบ ได้แก่ ด้านตัวบุคคล ด้านระบบ และด้านสังคม ด้านบุคคล ประกอบด้วยความรู้ ทักษะและความสามารถ ศักยภาพ แต่ศักยภาพของบุคคลและองค์กรจะต้องมีช่องทางที่เอื้อต่อการแสดงออกและศักยภาพจะเกิดขึ้นได้เต็มที่เมื่อฐานทางสังคมพร้อม หมายถึงต้องมีความร่วมมือจากทุกภาคส่วนหรือจากปัจเจกบุคคล ต้องมีการสื่อสารหรือการให้ข่าวสารที่จำเป็นสู่ภายนอกอย่างเหมาะสม เป็นบรรยากาศที่เอื้อต่อการสร้างและใช้ศักยภาพอันจะนำไปสู่ความเป็นมืออาชีพอย่างเต็มรูปแบบ

Provan และ Milward¹¹ กล่าวว่า การสร้างความร่วมมือในการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องสร้างความร่วมมือ และสร้างเครือข่ายใน 3 ระดับ ซึ่งได้แก่ การสร้างความร่วมมือในระดับชุมชน ระดับเครือข่าย และระดับหน่วยงาน ถึงแม้ว่าทั้ง 3 ระดับจะมีความเชื่อมโยงกัน หากแต่ในการประเมินประสิทธิภาพนั้นในแต่ละระดับก็จะมีเกณฑ์ในการประเมินของตัวเอง โดยเขากล่าวว่าเกณฑ์ที่เหมาะสมในการประเมินประสิทธิภาพของระดับหนึ่ง

¹⁰ ภาวิกร ศรีรัตนบัลล์, “เหลี่ยมหลังแลหน้า : บทเรียนจากเหตุการณ์ธรณีพิบัติและแนวความคิดรับมือภัยพิบัติในอนาคต” ,วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 36 ฉบับที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548)

¹¹ Tavid Kamolvej, “ The integration of intergovernmental coordination and information management in response to immediate crisis (Thailand emergency management) ”, (Doctorate’thesis. University of Pittsburgh graduate school of public and international affairs, 2006), pp.2-5

อาจจะเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมกับอีกระดับหนึ่ง โดยที่เครือข่ายทั้ง 3 ระดับ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า เครือข่ายทางสังคม ยังหมายรวมถึง การบูรณาการของพลเมืองท้องถิ่นให้อยู่ในรูปแบบขององค์การเพื่อที่จะทำงานร่วมกันกับหน่วยงานของรัฐบาลเพื่อที่จะลดความเสี่ยงและการจัดการกับภาวะฉุกเฉิน และภัยพิบัติ

Putnam ¹² กล่าวว่า “เครือข่ายของพลเมืองจะช่วยอำนวยความสะดวกในการสร้างความร่วมมือและการสื่อสาร รวมทั้งการขยายความร่วมมือของข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความไว้วางใจของบุคคลอื่นๆ โดยชุมชนท้องถิ่นจะมีความรู้ดีที่สุดเกี่ยวกับพื้นที่และคนของเขา ซึ่งจะถือว่าเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานมากในกรณีที่คุณไม่สามารถเข้าถึงพื้นที่หรือบุคคลได้ โดยการศึกษาที่พยายามที่จะศึกษาถึงกระบวนการทางชุมชนในการทำงานร่วมกับหน่วยงานของรัฐบาลตั้งแต่ขั้นแรกของการจัดการกับวิกฤตการณ์ และภัยพิบัติ” เนื่องจากการจัดการภัยพิบัติจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของคนในพื้นที่ โดยที่ประชาชนในพื้นที่คือผู้ที่ต้องประสบกับปัญหาที่เกิดขึ้นโดยตรง ขณะเดียวกันประชาชนเหล่านั้นก็จะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้ดีที่สุด ดังนั้นหากเกิดความร่วมมือที่ดีระหว่างเครือข่ายของประชาชนกับการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐ ก็จะช่วยให้การแก้ไขปัญหาภัยพิบัติเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ¹³ ได้สรุปสาระสำคัญจากการประชุมว่าด้วยการลดภัยพิบัติ ที่เมือง โกเบ (Kobe) จังหวัดเฮียวโงะ (Hyogo) ประเทศญี่ปุ่น ดังนี้

1. การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเป็นเรื่องที่ทุกคนต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก
2. รู้ถึงความเสี่ยงและวิธีการจัดการกับความเสี่ยง

¹² Ibid., pp. 2-7

¹³ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ร่วมกับนิลลบล สุพานิช, แนวทางการปฏิบัติงานสำหรับผู้ปฏิบัติงานภาคสนามในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานในประเทศไทย (Guidelines for Field practitioners to implement the Community-Based Disaster Risk Management in Thailand : CBDRM), (กรุงเทพมหานคร : บริษัทโรงพิมพ์ คลังวิชา จำกัด, 2549), น.43.

3. สร้างความเข้าใจและการตระหนักถึงภัยแก่สาธารณชน
4. มีการดำเนินการเพื่อลดความเสี่ยง
5. เตรียมความพร้อมซึ่งสามารถนำไปปฏิบัติได้ทันที

จากสาระของการประชุมในครั้งนี้ส่งผลให้ทั่วโลกรวมทั้งประเทศไทยเริ่มหันมาปรับแนวคิดในการจัดการภัยพิบัติจากรูปแบบและวิธีการเดิม คือ การจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) ซึ่งจะเน้นที่การรับมือ การบรรเทาและให้การช่วยเหลือหลังการเกิดภัย (Respons and Relief) มาเป็นการจัดการภัยพิบัติโดยเน้นการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Management) เพื่อป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติ

การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Management) หมายถึง กระบวนการบริหารจัดการที่เป็นระบบครบวงจร คือ กระบวนการบริหารปัจจัย ความคุ้มครองทรัพยากร กิจกรรมและกระบวนการในการดำเนินงานต่างๆ ในชุมชน โดยลดสาเหตุของแต่ละโอกาสที่ชุมชนจะเกิดความเสียหาย เพื่อให้ผลกระทบและระดับความเสียหายอยู่ในระดับที่ชุมชนรับมือได้

กระบวนการในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Management) จะเริ่มจากการประเมินและวิเคราะห์ความเสี่ยงเพื่อหาแนวทางป้องกันและลดผลกระทบรวมทั้งเตรียมความพร้อมก่อนการเกิดภัย การจัดการในภาวะฉุกเฉินขณะเกิดภัย การฟื้นฟูบูรณะหลังจากเกิดภัย ตลอดจนการติดตาม ตรวจสอบ และการประเมินผลและเปลี่ยนแปลงวิธีการให้เหมาะสม

อย่างไรก็ตาม กฎแฉสำคัญดอกแรกในการแก้ไขปัญหามจัดการความเสี่ยง คือ การเข้าใจภัยพิบัติอย่างถ่องแท้ โดยเข้าใจว่าตนกำลังเผชิญกับภัยอะไร เข้าใจถึงสาเหตุและสามารถคาดคะเนผลที่อาจเกิดขึ้น แล้วนำไปเตรียมหาแนวทางในการป้องกันและลดความเสี่ยงจากผลกระทบ ทั้งนี้ผู้ที่รู้ เข้าใจ และสามารถประเมินสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละชุมชนได้ดีที่สุดคือ ประชาชน องค์กรภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ที่อยู่ในพื้นที่ คนในชุมชนเหล่านี้เป็นผู้ที่รู้จักสภาพและลักษณะพื้นที่ของชุมชนของตนและเป็นผู้มีประสบการณ์จากอันตรายมาก่อน อีกทั้งยังเป็นบุคคลกลุ่มแรกๆ ที่อาจจะต้องเผชิญกับภัยพิบัติในชุมชนในครั้งต่อไป แนวคิดในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติในปัจจุบัน จึงเห็นถึงความจำเป็นและความสำคัญใน “การมีส่วนร่วมของชุมชน” ในการเป็นศูนย์กลางและเป็นผู้ขับเคลื่อนเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

คลังสมอง วปอ.เพื่อสังคม¹⁴ ได้ศึกษาเกี่ยวกับ การบริหารราชการในภาวะวิกฤติ โดยได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ซึ่งเกี่ยวข้องกับงานศึกษาในครั้งนี้ ดังนี้

1. ควรมีการจัดทำ “คู่มือการปฏิบัติงานตามแผนที่เตรียมไว้” (Manual) สำหรับผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการนำแผนไปปฏิบัติในทุกระดับ ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงสุดจนถึงผู้ปฏิบัติในระดับล่าง รวมไปถึงเตรียมจัดทำแบบฟอร์มต่างๆ เช่น แบบฟอร์มการขอใช้เครื่องมือเครื่องใช้ แบบฟอร์มการยืมเครื่องจักรอุปกรณ์ แบบฟอร์มการขอระดมบุคลากรและเครื่องมือต่างๆ เป็นต้นไว้ล่วงหน้าเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการปฏิบัติงานในภาวะวิกฤติ และให้มีการฝึกซ้อมการปฏิบัติตาม “คู่มือ” ดังกล่าวอย่างต่อเนื่องเป็นประจำบ่อยๆ เมื่อต้องปฏิบัติงานจริงในสถานการณ์วิกฤติ จะได้เกิดความเคยชิน ชำนาญ และผิดพลาดน้อยลง ทั้งนี้การฝึกซ้อมดังกล่าว ควรให้ ทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้าร่วมด้วยเสมอ เพื่อให้ทุกฝ่ายรู้จักบทบาทหน้าที่ของตนเอง ค้นเคยซึ่งกันและกัน รู้จักจุดอ่อนจุดแข็งที่ควรแก้ไขหรือส่งเสริมทั้งในเรื่องบทบาทหน้าที่ การประสานงาน และเครื่องมือเครื่องใช้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติได้โดยอัตโนมัติเมื่อมีภัยมา

2. การพิจารณาเพื่อดำเนินการในภาวะวิกฤติควรแบ่งการดำเนินงานออกเป็น 3 ช่วงเวลา คือ 1) ก่อนเกิดภาวะวิกฤติ จะต้องเตรียมการไว้ล่วงหน้า ประกอบด้วย จัดทำแผนต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้า รวมทั้งแผนระดมเครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆจากหน่วยงานราชการและเอกชน เตรียมการก่อนทำการฝึกซ้อมตามแผน เช่น เตรียมบุคลากร เตรียมเครื่องมือและอุปกรณ์ที่ต้องใช้และศึกษาวิธีการใช้เครื่องมือและอุปกรณ์ให้พร้อมใช้งานได้เมื่อเกิดเหตุ การสร้างจิตสำนึกของประชาชนในเรื่องความปลอดภัย เตรียมการในเรื่อง “ระบบการแจ้งข่าว” ให้ประชาชนได้ทราบ และดำเนินการฝึกซ้อมตามแผนที่เตรียมไว้อย่างต่อเนื่อง 2) ขณะเกิดภาวะวิกฤติ และ 3) หลังเกิดภาวะวิกฤติ

3. ควรมีการสร้าง “จิตสำนึกเรื่องความปลอดภัยสาธารณะ” ให้แก่ประชาชนตั้งแต่ยังเป็นเด็กเล็ก เพื่อให้มีขีดความสามารถในการมีส่วนร่วมตรวจสอบความปลอดภัยสาธารณะ และมีความรู้ในการช่วยเหลือป้องกันตนเองและผู้อื่นได้ โดยการให้ความรู้แก่ประชาชนในการเรื่องใกล้ตัวในบ้าน

¹⁴ คลังสมอง วปอ. เพื่อสังคม, “การบริหารราชการในภาวะวิกฤติ” กลุ่มการเมืองและการบริหารประเทศ, 2548, (อัตสำเนา).

ไปจนถึงภัยพิบัติ การก่อวินาศกรรม การก่อการร้าย เรื่องที่ควรให้ความรู้แก่ประชาชน ได้แก่ ภัยที่สามารถเกิดขึ้นในบ้านเรามีลักษณะพิเศษอย่างไร และประชาชนควรปฏิบัติอย่างไร เช่น กรณีแผ่นดินไหว ตึกถล่ม เครื่องบินตก ไฟไหม้ เรือล่ม โปะะล่ม คลื่นยักษ์สึนามิ เป็นต้น และจิตสำนึกเรื่องความปลอดภัย เช่น การใช้ปลั๊กไฟ การตรวจสอบสายไฟเมื่อถึงเวลาควรเปลี่ยน รถบรรทุกถังแก๊สที่ดูไม่มีมาตรฐานและวิ่งอยู่บนท้องถนน กระเป๋ากอล์ฟ หรือวัสดุแปลกปลอมวางในที่ชุมชนหรือที่ลับตา เป็นต้น

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย¹⁵ ได้สรุปปัจจัยหลักในการบริหารจัดการภัยพิบัติไว้ ดังนี้

1. ชุมชน เครือข่ายและอาสาสมัครเพื่อการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ
2. แผนการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติประจำปีของชุมชน
3. กระบวนการเสริมสร้างขีดความสามารถ การฝึกอบรมและการฝึกซ้อมแผนในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ
4. การเฝ้าระวังภัย การแจ้งข้อมูลข่าวสารและสถานการณ์เกี่ยวกับภัยพิบัติ
5. กฎ ระเบียบ กติกาและข้อตกลงในการร่วมมือกันในชุมชน ซึ่งควรสอดคล้องและไม่ขัดต่อกฎหมาย และนโยบายของประเทศ
6. กระบวนการติดตามการทำงานและการประเมินผล

จากแนวคิดการบริหารจัดการภัยพิบัติ สรุปได้ว่า การบริหารจัดการภัยพิบัติ คือ การร่วมมือกันของทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งสิ่งที่เกิดจากธรรมชาติ และสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น ด้วยศักยภาพที่มีอยู่อย่างเต็มความสามารถ โดยเริ่มตั้งแต่การติดตาม เฝ้าระวัง การเข้าแก้ไขปัญหา และการฟื้นฟูหลังภัยสิ้นสุด

¹⁵ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ร่วมกับนิลุลบล สุพานิช, แนวทางการปฏิบัติงานสำหรับผู้ปฏิบัติงานภาคสนามในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานในประเทศไทย (Guidelines for Field practitioners to implement the Community-Based Disaster Risk Management in Thailand : CBDRM), (กรุงเทพมหานคร : บริษัทโรงพิมพ์ คลังวิชา จำกัด, 2549),น.43.

จะเห็นได้ว่าการร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติที่เกิดมาจากทุกภาคส่วน และการสร้างความร่วมมือกันในทุกระดับทั้งก่อนเกิดเหตุ ขณะเกิดเหตุ และภายหลังเหตุการณ์ได้สิ้นสุดลง ก่อให้เกิดเครือข่ายทางสังคมในการร่วมมือกันแก้ไขปัญหา และส่งผลให้เกิดการแก้ไขปัญหาที่มีความรอบด้านมากกว่าการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาเช่นในอดีต โดยที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการภัยพิบัตินั้น เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้น รวมถึงการ เข้าไปร่วมกับหน่วยงานภาครัฐในการแก้ไขปัญหา ขณะเดียวกันประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม แก้ไขปัญหานั้นจำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมให้กับตนเอง เพื่อที่จะสามารถร่วมแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

1. ความหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

ไพรัตน์ เตชะรินทร์¹⁶ ได้เสนอความหมายของการมีส่วนร่วมของชุมชนว่าหมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชน ทั้งในรูปแบบส่วนบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิ และองค์การอาสาสมัครรูปต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องรวมกัน

สมจิตร เสาะสมบุญ, ¹⁷ ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วม หมายถึง ความร่วมมือของปัจเจก หรือกลุ่มบุคคลเพื่อเข้ามามีส่วนกำหนดความต้องการ หรือช่วยกันค้นหาสาเหตุของปัญหา การตัดสินใจร่วมกัน รวมทั้งมีส่วนร่วมในการวางแผน การจัดการ และการติดตามประเมินผลในกิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่มหรือองค์กรที่เข้าเป็นสมาชิก

¹⁶ ไพรัตน์ เตชะรินทร์. การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนา. กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, 2527. อ้างใน สมจิตร เสาะสมบุญ, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะ อปพร. ในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาล : กรณีศึกษาเทศบาลนครอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี", (การศึกษาค้นคว้าอิสระ. หลักสูตรปริญญาตรีวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม , 2548) น.7.

¹⁷ สมจิตร เสาะสมบุญ, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะ อปพร. ในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาล : กรณีศึกษาเทศบาลนครอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี", 2548 น.9.

ปรัชญา เวสารัชช¹⁸ นิยามความหมาย การมีส่วนร่วมว่า เป็นการที่ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องโดยใช้ความพยายามหรือใช้ทรัพยากรบางอย่างส่วนตน ในกิจกรรมที่มุ่งสู่การพัฒนา โดยการมีส่วนร่วมต้องมืองค์ประกอบดังนี้

1. มีประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องในกิจกรรมการพัฒนา
2. ผู้เข้าร่วมได้ใช้ความพยายามบางอย่างส่วนตัว เช่น ความคิด ความรู้ ความสามารถ แรงงาน หรือทรัพยากรบางอย่าง เช่น เงินทุน วัสดุ ในกิจกรรมการพัฒนา

กมลทิพย์ แจ่มกระจ่าง และ ผศ.วุฒิสสาร ตันไชย¹⁹. ได้กำหนดขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามนัยที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา คือ การให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ ได้แก่ การร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ (Decision Making) การสนับสนุนทรัพยากรและเทคโนโลยีในท้องถิ่น การบริหารจัดการ (Implementation) การติดตามประเมินผล (Evaluation) รวมทั้งการรับผลประโยชน์ (Benefits) ที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยการพัฒนาดังกล่าว จะต้องมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน

สุริชัย หวันแก้ว²⁰ กล่าวว่า การมีส่วนร่วมหมายถึง การอยาก่วมและความสมัครใจ (แยกออกจากการเสียสละและการหวังผลตอบแทนจากทางราชการ) ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะสอดคล้องกับ วัฒนธรรมและชีวิตของบุคคลนั้น

¹⁸ ปรัชญา เวสารัชช. “รายงานการวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเพื่อพัฒนาชุมชน.” กรุงเทพฯ . : สถาบันไทยคดีศึกษา. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

¹⁹ กมลทิพย์ แจ่มกระจ่าง และ ผศ.วุฒิสสาร ตันไชย. “การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการลุ่มน้ำป่าสัก”. รายงานการศึกษา ภาควิชาการพัฒนาชุมชน คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544., น.11

²⁰ สุริชัย หวันแก้ว. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษา นโยบายสาธารณะสุข มหาวิทยาลัยมหิดล, 2527. อ่างโน สมจิตร เสาะสมบุรณ์, “การมีส่วนร่วมของประชาชนใน ฐานะ อปพร. ในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาล : กรณีศึกษาเทศบาลนครอุบลราชธานี จังหวัด อุบลราชธานี”, 2548 น.9.

ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์²¹ ได้กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนับได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาซึ่งจะเห็นได้ว่า กิจกรรมการพัฒนาใด ๆ ก็ตาม หากประชาชนไม่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของและลงมือดำเนินกิจกรรมด้วยตนเองแล้ว กิจกรรมนั้นก็มิอาจสำเร็จและดำรงอยู่ได้ แต่ถ้าหากว่าประชาชนมีความรู้สึก ความเข้าใจในกระบวนการอย่างถ่องแท้และสามารถมองเห็นและคาดหวังในผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นต่อตนเอง ครอบครัว และชุมชน ทั้งยังได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอจนเกิดความตระหนักในปัญหา และค้นหาทางแก้ไขเพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลง จนเกิดการตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน ซึ่งจะเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินกิจกรรมให้สอดคล้องกับความเป็นจริงของชุมชน ซึ่งนำไปสู่ความยั่งยืนของกิจกรรมพร้อมทั้งจะช่วยให้พัฒนาขีดความสามารถของประชาชนให้เพิ่มมากขึ้น

ทงศักดิ์ คุ่มไข่น้ำ²² ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ร่วมให้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้และความชำนาญ ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง
2. การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการที่ประชาชน กลุ่มเป้าหมายได้รับโอกาสและได้ใช้โอกาสที่ได้รับแสดงออกซึ่งความรู้สึกนึกคิด แสดงออกซึ่งสิ่งที่เขามี แสดงออกซึ่งสิ่งที่เขาต้องการ แสดงออกซึ่งปัญหาที่กำลังเผชิญ และแสดงออกซึ่งวิธีการแก้ไขปัญหาและลงมือปฏิบัติโดยการช่วยเหลือของหน่วยงานภายนอกน้อยที่สุด
3. การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุนและสร้างโอกาสให้ประชาชนในชน ทั้งในรูปของบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิ และองค์กรอาสาสมัครรูปแบบต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องรวมกัน

²¹ ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์, "การมีส่วนร่วมของประชาชน", วารสารพัฒนาชุมชน.27 กุมภาพันธ์ 2531.

²² ทงศักดิ์ คุ่มไข่น้ำ, "การพัฒนาชุมชนเชิงปฏิบัติ", (กรุงเทพมหานคร:บพิชการพิมพ์, 2534).

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี²³ ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบต่อตัวประชาชน การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการของราชการเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะประชาชนคือผู้รับผลประโยชน์ การให้ประชาชนเข้ามารับผิดชอบในกิจกรรมแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เข้าร่วมปฏิบัติงานตามโครงการต่างๆ จะทำให้เกิดความพึงพอใจของประชาชน ลดความขัดแย้งที่จะมีต่อโครงการพัฒนาต่างๆ

2. ความสำคัญของการมีส่วนร่วม

อนงค์ พัฒนจักร²⁴ ได้สรุปสาระสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้นมีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ

ประการแรก การให้การศึกษแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้นำความรู้และข้อมูลต่างๆ สื่อระหว่างกันเป็นการลดช่องว่างของการสื่อความเข้าใจ และความร่วมมือตลอดจนช่วยให้ประชาชนสามารถเลียนแบบ ดัดแปลง หรือสร้างสรรค์ในการพัฒนาตนเอง

ประการที่สอง การจัดโครงการพัฒนา เพื่อให้เป็นแบบจำลองและแบบฝึกหัดแก่ประชาชนในท้องถิ่นและเป็นการช่วยยกระดับมาตรฐานการใช้ชีวิตของชาวชนบท ให้มองเห็นถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมให้ดีที่สุด

ประการที่สาม ปรับเปลี่ยนทัศนคติและค่านิยม ของประชาชนให้สอดคล้องกับการทำงานร่วมกันในรูปแบบที่มีกฎเกณฑ์ มีระบบ และมีความซับซ้อน

²³ ยุวัฒน์ วุฒิเมธี. หลักการพัฒนาชุมชนและการพัฒนาชนบท ; กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์ไทยอนุเคราะห์ไทย, 2526. อ้างใน แซน ชื่นคิวา. "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในชนบท ศึกษากรณีอำเภอบึงไพร จังหวัดศรีสะเกษ" (ภาคนิพนธ์คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) 2538. น.9

²⁴ อนงค์ พัฒนจักร, "ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของสตรีในงานจัดการทรัพยากรป่าไม้ : กรณีศึกษา หมู่บ้านห้วยม่วง จังหวัดขอนแก่น, อ้างใน สมจิตร์ เสาะสมบูรณ์, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะอปพร. ในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาล : กรณีศึกษาเทศบาลนครอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี", (การศึกษาค้นคว้าอิสระ. หลักสูตรปริญญา รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม , 2548) น.9.

สุจิตรา พิษณุวรานนท์²⁵ ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน ร่วมค้นหาสาเหตุปัญหา ร่วมตัดสินใจ ดำเนินการ และประเมินผล ซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกส่วนของสังคม ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ หรือการมีส่วนร่วมในการพัฒนาตนเอง หรือชุมชนท้องถิ่นของตน ซึ่งการที่จะเกิดการมีส่วนร่วมได้นั้น ควรที่จะต้องประกอบด้วยหลายฝ่าย ทั้งภาครัฐที่ควรส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ประชาชนในการแสดงความคิดเห็น ในส่วนของประชาชนก็ดี หรือชุมชนก็ดี ควรที่จะตระหนักในปัญหาและความต้องการของตนเอง และร่วมกันตัดสินใจ ร่วมกันวางแผนแก้ไขปรับปรุง ตลอดจนการร่วมดำเนินการพัฒนา เพื่อให้ชุมชนของตนเองมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

3. รูปแบบการมีส่วนร่วม

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง²⁶ ได้กำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ออกเป็น 4 ระดับ ดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกที่สำคัญที่สุด เพราะถ้าชุมชนยังไม่สามารถเข้าใจปัญหาและสาเหตุของปัญหาด้วยตัวเอง กิจกรรมต่าง ๆ ที่ตามมาก็ไร้ประโยชน์ ในขณะที่ประชาชนซึ่งเป็นผู้อยู่กับปัญหาอยู่เป็นคนที่รู้ปัญหาดีที่สุด
- 2) การมีส่วนร่วมในการวางแผนการดำเนินกิจกรรม การดำเนินการวางแผนเป็นขั้นตอนที่ขาดไม่ได้ หากประชาชนไม่ได้เข้าร่วมในการวางแผนการดำเนินกิจกรรม ประชาชนก็ไม่สามารถดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ ได้เองโดยที่ไม่มีผู้ช่วย
- 3) การมีส่วนร่วมในขั้นการดำเนินการพัฒนา หมายถึงการมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมต่างๆ ตามความสามารถของประชาชนแต่ละคน โดยที่ใครมีทุนก็สามารถช่วยเหลือด้านเงินทุน หากใครไม่มีเงินทุนก็สามารถช่วยในด้านแรงงานได้

²⁵ สุจิตรา พิษณุวรานนท์, "การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) ระดับ 5 ดาว: ศึกษาเฉพาะกลุ่มเกษตรกรปลูกผักปลอดสารพิษในเขตชานเมืองกรุงเทพมหานคร, (วิทยานิพนธ์ หลักสูตรสังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น.37.

²⁶ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, "การระดมประชาชนเพื่อการพัฒนาชนบท", เอกสารประกอบการสัมมนา. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2525, น. 11

4) การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนสุดท้าย ซึ่งประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นหากประชาชนมีส่วนร่วมก็คือ การที่จะทราบถึงข้อดีข้อเสียของตนเองได้ และประชาชนก็จะได้รับผลจากประโยชน์ที่เกิดขึ้น

Cohen and Uphoff ²⁷ ได้แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 รูปแบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมตัดสินใจ (Decision Making) ประกอบด้วย การริเริ่มตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจปฏิบัติการ
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม (Implementation) ซึ่งอาจจะเป็นไปในรูปของการเข้าร่วมโครงการโดยใช้การสนับสนุนทางด้านทรัพยากร การร่วมในการบริหารหรือการร่วมมือ รวมทั้งการเข้าร่วมในการร่วมแรงร่วมใจ ประสานความร่วมมือ
3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ซึ่งอาจจะเป็นผลประโยชน์ในทางด้านวัตถุทางสังคม หรือโดยส่วนตัว
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) เป็นการควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทั้งหมด และแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป

สมใจ เข้มเจริญ ²⁸ ได้แบ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมออกเป็น 3 แบบดังนี้

1. การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง (Spontaneous) ซึ่งเป็นโดยการอาสาสมัครหรือการรวมตัวกันเองเพื่อแก้ปัญหาของตนเอง โดยเป็นการกระทำที่ไม่ได้รับการช่วยเหลือจากภายนอก ซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นเป้าหมาย

²⁷ Cohen, J.M. and Uphoff, N.T., *World Development*. "Participation's Place in Rural Development : Seeking Clarity Through Specificity" 1980. pp 213 – 218. อ้างใน ทศพล เฟื่องส้ม, "การมีส่วนร่วมของชุมชนในการป้องกันอาชญากรรม อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี", (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544)

²⁸ สมใจ เข้มเจริญ "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ศึกษารณิตำบล สะเดียบ อ.สอง จ.แพร่" อ้างใน วันดี จินสวัสดิ์, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ป่าไม้ : ศึกษารณิตำบล หมู่บ้านป่าไม้ท่ากะบาก อำเภอเมือง จังหวัดสระแก้ว", (วารสารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), น.15.

2. การมีส่วนร่วมแบบชักนำ (Induced) ซึ่งเป็นการเข้าร่วมโดยความต้องการและความเห็นชอบ หรือสนับสนุนโดยรัฐบาล ซึ่งเป็นรูปแบบทั่วไปของประเทศกำลังพัฒนาประเทศ
3. การมีส่วนร่วมแบบบังคับ (Coercived) ซึ่งเป็นผู้มีส่วนร่วมได้การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ภายใต้การจัดการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยการบังคับโดยตรง รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ผู้กระทำได้รับผลทันทีแต่ไม่ได้ผลในระยะยาว และมักจะมีผลเสียที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในที่สุด

4. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์²⁹ ได้ศึกษาถึงปัจจัยการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

1. ความศรัทธาที่มีต่อความเชื่อถือบุคคลสำคัญและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ เช่น การบำเพ็ญประโยชน์ การลงแขก เป็นต้น
2. ความเกรงใจที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือ หรือมีเกียรติยศ ตำแหน่ง ทำให้ประชาชนเกิดความเกรงใจที่จะมีส่วนร่วมด้วย ทั้งๆที่ยังไม่มีความศรัทธา หรือความเต็มใจอย่างเต็มเปี่ยมที่จะกระทำ เช่น ผู้ใหญ่ออกปากขอแรงผู้น้อยก็ช่วยออกแรง เป็นต้น
3. อำนาจบังคับที่เกิดจากบุคคล ที่มีอำนาจเหนือกว่าทำให้ประชาชนถูกบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำต่างๆ เช่น การบีบบังคับให้ทำงานเยี่ยงทาส

²⁹ นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์. การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนา. กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, 2531. อ้างใน สมจิตร์ เสาะสมบุญ, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะ อปพร. ในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาล : กรณีศึกษาเทศบาลนครอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี", (การศึกษาค้นคว้าอิสระ. หลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม , 2548) , น.23.

กาญจนา แก้วเทพ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ³⁰ ได้กล่าวว่า ปัจจัยของการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นอยู่กับ

1. ความเชื่อในศักยภาพของตนเอง ว่าสามารถจะช่วยตนเอง พร้อมช่วยเหลือผู้อื่นได้ และจะต้องแสดงศักยภาพจะเข้าร่วมต่อการพัฒนา
2. โครงสร้างเศรษฐกิจต่างๆ ที่มีเงื่อนไขแบบเศรษฐกิจ เป็นข้อเรียกร้องเบื้องต้น ที่ทำให้คนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้
3. หน่วยครอบครัวมีความเข้าใจในเรื่องการมีส่วนร่วม จะมีผลต่อการมีส่วนร่วมและการควบคุมจากเบื้องล่าง (Control From Below) มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งก็คือ พลังทางสังคม ได้แก่ มาตรการทางสังคม วัฒนธรรม ศาสนา
4. การให้อิสระแก่กลุ่มชาวบ้านที่จะตัดสินใจด้วยกันในกิจกรรมต่างๆ จะสร้างความเชื่อมั่นในศักยภาพที่มีอยู่ในตัวเองให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน
5. การตัดสินใจรวมกลุ่ม ไม่ได้เป็นหลักการตามเหตุผลของการเก็บกำไร ผลประโยชน์สูงสุดทางวัตถุ หากแต่ตัดสินใจเข้าร่วมบนพื้นฐานคุณค่าอย่างอื่น ผลประโยชน์ทางวัตถุเป็นสิ่งที่ตามมา

พงศ์พันธ์ เจริญทรัพย์³¹ กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของบุคคลจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อได้รู้ถึงประโยชน์ที่จะได้รับการเข้ามีส่วนร่วม ซึ่งเกิดจากการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้เข้าร่วม ซึ่งเกิดจากการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างผู้เข้าร่วมด้วยกัน หรือจากการที่ได้รับความช่วยเหลือจากผู้เข้าร่วมคนอื่น ๆ ดังนั้นปัจจัยที่ให้เข้ามามีส่วนร่วมและไม่เข้าร่วมสามารถจำแนกได้ดังนี้

1. บุคคลจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมใดก็ต่อเมื่อกิจกรรมนั้นสอดคล้องกับความเชื่อพื้นฐานทัศนคติและค่านิยมของตนเอง
2. บุคคลและกลุ่มบุคคลจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมนั้นก็ต่อเมื่อกิจกรรมนั้นมีคุณค่าสอดคล้องกับผลประโยชน์ของตนเอง และทั้งปกป้องผลประโยชน์ของตน

³⁰ กาญจนา แก้วเทพ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ, การพึ่งตนเอง ศักยภาพในการพัฒนาชนบท, กรุงเทพฯ : สภาคณาจารย์แห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา, 2530, น.217 – 218.

³¹ พงศ์พันธ์ เจริญทรัพย์, เอกสารประกอบการสอนมนุษยสัมพันธ์และจิตวิทยาที่เหมาะสมสำหรับเกษตรกร หน่วยที่ 10 ,นนทบุรี; มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2539.

3. บุคคลจะไม่เข้าร่วมกิจกรรม ถ้ากิจกรรมนั้นไม่สอดคล้องกับสิ่งที่บุคคลคาดหวัง หรือถ้าเคยได้รับประสบการณ์ที่เป็นอคติต่อกิจกรรมนั้นมาแล้ว

4. การมีส่วนร่วมของคนเป็นไปอย่างเสรีภาพ บุคคลจะเข้าร่วมตามความพอใจของตนเองและจะไม่เข้าร่วมเมื่อถูกบีบบังคับ

5. การมีส่วนร่วมของบุคคลจะขึ้นอยู่กับความสามารถและโอกาส

6. บุคคลจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมก็ต่อเมื่อได้รับการสนับสนุน การกระตุ้น และแรงจูงใจ

กมลทิพย์ แจ่มกระจ่าง และ ผศ.วุฒิสสาร ตันไชย.³² ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็น ปัจจัยที่มีอิทธิพลกับการเข้าร่วมและไม่เข้าร่วมของประชาชน คือ อายุ เพศ สถานภาพในครอบครัว ระดับการศึกษา สถานภาพทางสังคม (ชนชั้นทางสังคม ศาสนา วรรณะและแหล่งกำเนิด) อาชีพ รายได้ ทรัพย์สิน ระยะเวลาที่อยู่อาศัย พื้นที่ดินถือครอง สถานภาพการทำงาน

ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ³³ กล่าวว่า การส่งเสริมการมีส่วนร่วมยังมีความจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมและกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วม ซึ่งควรพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ ได้แก่

1. ปัจจัยเกี่ยวกับกลไกของภาครัฐ การกำหนดนโยบายต้องคำนึงถึงความแตกต่างของวัฒนธรรมท้องถิ่น การสร้างช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยระบบต่างๆของราชการ ต้องเอื้ออำนวยให้แก่ประชาชน

2. ปัจจัยด้านประชาชน จะต้องมีความรู้ ความเข้าใจ และเป็นฝ่ายที่ตัดสินใจ ริเริ่มกิจกรรม และรับผลประโยชน์ ตลอดจนมีการติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานอื่นๆ ด้วย ควรได้รับการฝึกอบรม ศึกษาดูงาน และรับข้อมูลข่าวสารต่างๆอย่างต่อเนื่อง

³² กมลทิพย์ แจ่มกระจ่าง และ ผศ.วุฒิสสาร ตันไชย. “การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการลุ่มน้ำป่าสัก” รายงานการศึกษา ภาควิชาการพัฒนารัฐบาล คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.,

³³ ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ, “กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา”, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2543).

3. ปัจจัยด้านนักพัฒนา ต้องศึกษาชุมชนในทุกๆ ด้าน ควรมีความรู้ความเข้าใจในเนื้อหากระบวนการมีส่วนร่วม และค้นหาผู้นำที่จะเป็นผู้ที่กระตุ้นให้ชาวบ้านแสดงความคิดเห็น ตลอดจนให้ข้อมูลข่าวสาร วัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นและประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นักพัฒนาควรมีความจริง เพื่อที่ประชาชนเชื่อถือและศรัทธา

4. ปัจจัยจูงใจ โครงการพัฒนาควรตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

ไพรัตน์ เดชะรินทร์³⁴ ได้กล่าวเกี่ยวกับประเด็นปัญหาและข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมของประชาชน ไว้ดังนี้

1. นโยบายการมีส่วนร่วมของชุมชนส่วนใหญ่ต้องขึ้นอยู่กับระบบราชการเป็นฝ่ายส่งเสริม สนับสนุน และจัดให้มีขึ้น
2. ประชาชนคุ้นเคยกับการรับคำสั่ง การยอมรับความถูกต้องของข้าราชการ และการยอมรับคอยความช่วยเหลือ แทนการช่วยตนเอง การคิดเอง และหลีกเลี่ยงการโต้แย้งกับข้าราชการ
3. กิจกรรมหรือโครงการที่เข้าร่วมส่วนใหญ่ให้ร่วมเฉพาะตอนเสนอโครงการ และตอนลงมือปฏิบัติตามโครงการ ไม่มีการร่วมแบบครบวงจร
4. องค์การอาสาสมัคร มูลนิธิและชุมชนต่าง ๆ มีมากมาย แต่ส่วนใหญ่ยังขาดผู้มีความรู้เฉพาะด้าน ขาดเป้าหมายและหลักการที่แน่นอน และขาดการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง และที่สำคัญขาดแกนกลางของรัฐบาล และองค์การที่จะประสานงานติดต่ออย่างเป็นทางการในทุกระดับ
5. องค์การประชาชนส่วนใหญ่มักจะคอยดูแลผลประโยชน์และขยายผลประโยชน์ไปให้กับกรรมการ หรือสมาชิกในสังกัดมากกว่าถึงมือประชาชนทั่วไป

³⁴ ไพรัตน์ เดชะรินทร์. การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนา. กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, 2527. อ้างใน สมจิตร์ เสาะสมบุญ, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะ อปพร. ในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาล : กรณีศึกษาเทศบาลนครอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี", (การศึกษาค้นคว้าอิสระ. หลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม , 2548) น.10.

ทศพล เพ็งส้ม³⁵ ได้สรุปปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมสรุปได้ว่า สถานภาพทางเศรษฐกิจ สถานภาพทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นระดับการศึกษา ความเชื่อ ค่านิยม นิสัย ประเพณี ตลอดจนความรู้สึกรู้สึกนึกคิด รวมทั้งการได้รับการยอมรับหรือการสนับสนุนจากผู้อื่น เป็นปัจจัยซึ่งเป็นคุณลักษณะภายในของบุคคลหรือกลุ่มคนที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทั้งสิ้น

จากแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน สรุปความหมายได้ดังนี้คือ การร่วมกันของประชาชนในการคิดและการวางแผนแก้ไขปัญหา ตลอดจนร่วมกันดำเนินการตามแผนหรือขั้นตอนที่ได้วางไว้เพื่อแก้ไขปัญหา รวมถึงการประเมินผลของการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ภายในชุมชนในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ

การบริหารจัดการภัยพิบัตินั้นจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชน ดังนั้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภัยจึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะช่วยในการลดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความรุนแรงของเหตุการณ์ เนื่องจากประชาชนเองจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจ และสามารถประเมินสถานการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นในชุมชนของตนได้ดีที่สุด เพราะประชาชนจะเป็นผู้ที่รู้สภาพพื้นที่ของชุมชน และในขณะเดียวกันประชาชนเองก็จะเป็นบุคคลกลุ่มแรกที่ต้องเผชิญกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ดังนั้นการบริหารจัดการภัยพิบัติจึงจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติในเบื้องต้น รวมทั้งการให้ความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐในการแก้ไขปัญหา แต่ทั้งนี้ประชาชนจำเป็นต้องมีความพร้อมในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นด้วย นอกจากนี้ประชาชนจะต้องเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการเฝ้าระวัง ติดตาม ตรวจสอบแนวโน้มการเกิดภัย การเตรียมการในเรื่องของเครื่องมือสำหรับแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งสิ่งต่างๆเหล่านี้จะช่วยลดความรุนแรง และผลกระทบของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้

³⁵ ทศพล เพ็งส้ม, "การมีส่วนร่วมของชุมชนในการป้องกันอาชญากรรม อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี", (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), น.18.

แนวคิดเกี่ยวกับศักยภาพและการพัฒนาศักยภาพของประชาชน

ราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2532³⁶ ได้ให้ความหมายว่า ศักยภาพ หมายถึง ภาวะแฝง อำนาจหรือคุณสมบัติที่แฝงอยู่ในสิ่งต่างๆ ซึ่งอาจทำให้พัฒนาหรือปรากฏเป็นสิ่งที่ประจักษ์ได้

ชมนาด ตันติเสรี³⁷ ให้ความหมายว่า ศักยภาพ หมายถึง พลังความสามารถของบุคคลทั้งที่มองเห็นได้และซ่อนเร้นอยู่ใน ศักยภาพมีลักษณะไม่ตายตัว แต่อาจทำให้มีมากขึ้นหรือแข็งแรงจากการพัฒนา จึงถือได้ว่าศักยภาพเป็นปัจจัยที่จำเป็นต่อความเจริญก้าวหน้าและการพัฒนาในอนาคตได้อีกด้วย

กนกพร ชัยวรพร³⁸ ได้ให้ความหมายของ ศักยภาพ หมายถึง ความสามารถของบุคคลหรือองค์การในการกระทำการ ดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ภายใต้สภาวะแวดล้อมและขอบเขตที่กำหนด

มณฑิรา ยีนนาน³⁹ สรุปความหมายของ ศักยภาพว่า หมายถึง ความสามารถสูงสุดในการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งของบุคคลหรือองค์กรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ภายใต้สภาวะแวดล้อมที่เป็นอยู่ ศักยภาพจึงเป็นปัจจัยที่เกื้อหนุนให้การทำงานสำเร็จ ลุล่วงอย่างมีประสิทธิภาพ

³⁶ ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาฉบับราชบัณฑิตยสถาน. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2532.

³⁷ ชมนาด ตันติเสรี, "ศักยภาพของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์: กรณีศึกษาชุมชนเกาะเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี", (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะพัฒนาสังคม สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, 2546), น.7

³⁸ กนกพร ชัยวรพร, "ศักยภาพเชิงการบริหารของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์: กรณีศึกษา อำเภอเมืองสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสงคราม", (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะพัฒนาสังคม สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, 2546), น.82.

³⁹ มณฑิรา ยีนนาน "ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนในการส่งเสริมและพัฒนา : ศึกษาตำบลบางตาเถร อ.สองพี่น้อง จ.สุพรรณบุรี" (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, 2544), น.17.

เยาวลักษณ์ ศิริสุวรรณ⁴⁰ ได้ให้ความหมายว่า ศักยภาพของบุคคลและองค์การ หมายถึง พลังความสามารถของบุคคลหรือหน่วยงานที่มีอยู่ในตัว ซึ่งสามารถจะนำออกมาใช้เพื่อ ดำเนินการหรือประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งภายในขอบเขตได้เป็นผลสำเร็จ จะมีลักษณะที่ ไม่ตายตัว แต่อาจจะทำให้มีมากขึ้นหรือแข็งแรงขึ้นจากการพัฒนา

ดร.คุณ ไคร์ศรี⁴¹ การพัฒนาศักยภาพ หมายถึง การนำเอาความสามารถที่ซ่อนเร้น ภายในร่างกาย นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างมีกระบวนการ เมื่อต้องการบริหารจัดการปัญหา บางอย่าง จำเป็นต้องมีความรู้ในสิ่งนั้น ๆ มีความพยายามและมุ่งมั่นในการทำในสิ่งนั้นให้ดีที่สุด โดยเป็นการดำเนินการร่วมกับบุคคลอื่น เพื่อให้เกิดมุมมองที่แตกต่างกัน เปิดมุมมองให้กว้างขึ้น กว่าเดิม นอกจากนี้ควรมีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการกับปัญหาที่ทำให้มากที่สุด ทำให้มี การจัดทำข้อมูล จัดเรียงลำดับความสำคัญของข้อมูลอย่างมีระบบ ผลสุดท้ายก็จะเกิดประโยชน์ อย่างสูงสุดต่อตนเองและสังคม

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับศักยภาพและการพัฒนาศักยภาพของประชาชน สรุป ความหมายของ ศักยภาพของประชาชน หมายถึง ความรู้ ความสามารถที่มีอยู่ในตัวของประชาชน สามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นได้ โดยผ่านกระบวนการการ พัฒนา ซึ่งจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

จะเห็นได้ว่าศักยภาพนั้นเป็นสิ่งที่มีความอยู่แล้วในตัวของคน ดังนั้นการพัฒนา ศักยภาพและนำศักยภาพที่มีอยู่นั้นมาใช้ให้เกิดประโยชน์จึงเป็นวิธีการที่ดี ที่จะช่วยในการแก้ไข ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติซึ่งจำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือกัน

⁴⁰เยาวลักษณ์ ศิริสุวรรณ “ศักยภาพของเทศบาลเมืองนครปฐมในการจัดการศึกษาระดับ อาชีวศึกษา” อังโน กนกพร ชัยวรพร , “ศักยภาพเชิงการบริหารของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในการ พัฒนาการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์: กรณีศึกษา อำเภอเมืองสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสงคราม”, 2546,น.81.

⁴¹ ดร.คุณ ไคร์ศรี, “การพัฒนาศักยภาพ”.เวทีสว่างสรรค์

<<http://www.cdd.go.th/creat/November47/4711091.htm>>, พฤศจิกายน.2547.

ของประชาชนในชุมชนที่เกิดภัย และชุมชนใกล้เคียง หากมีการพัฒนาศักยภาพให้ประชาชนเกิดความพร้อมในการที่จะรับมือกับภัยพิบัติที่อาจจะเกิดขึ้น ก็จะช่วยในการสนับสนุนให้การแก้ไขปัญหาของหน่วยงานภาครัฐเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว อีกทั้งยังช่วยลดผลกระทบจากความรุนแรงที่เกิดขึ้นได้อีกทางหนึ่งด้วย

งานวิจัยและวรรณกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

จากปัญหาภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ได้มีการศึกษาและให้ความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องดังนี้

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ⁴² ได้ทำการศึกษาและเสนอแนะยุทธศาสตร์การป้องกันภัยพิบัติและอุบัติภัยต่อคณะรัฐมนตรี ดังนี้

1. การกำหนดเป้าหมายการดำเนินการ

ประการแรก รัฐต้องลดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และภาครัฐเพื่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุดโดยที่ภาครัฐและภาคประชาชนต้องควบคุมสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นให้กลับคืนเข้าสู่สภาวะปกติได้อย่างรวดเร็ว

ประการที่สอง รัฐต้องมีนโยบายให้ภาคประชาชนและภาครัฐมีจิตสำนึก และมีองค์ความรู้ในการป้องกันภัยพิบัติอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงภัยสูง

ประการที่สาม รัฐต้องมีแผนป้องกันภัย ระบบเตือนภัย และระบบการเตรียมความพร้อมทั้งของภาครัฐและภาคประชาชนเพื่อเผชิญกับภัยพิบัติรวมทั้งมีแผนฟื้นฟูชีวิตและทรัพย์สิน ทั้งของประชาชนและของภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ

ประการสุดท้าย รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทั้งกระบวนการอย่างแท้จริง

⁴² สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การป้องกันภัยพิบัติและอุบัติภัยเสนอต่อนายกรัฐมนตรี”, 2548, (อัดสำเนา).

2. ประเด็นปัญหาที่พบในส่วนที่เกี่ยวข้อง

ระดับก่อนเกิดภัย พบประเด็นปัญหาดังนี้ 1) การเตรียมความพร้อมในการป้องกันและลดผลกระทบจากการเกิดภัยประชาชนไม่มีความตระหนักถึงภัยพิบัติต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น โดยขาดการให้การศึกษาและสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับภัยพิบัติต่างๆ และขาดจิตสำนึกในการป้องกันภัยต่างๆ และ 2) การป้องกันภัยพิบัติของประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขในเชิงรับมากกว่าการกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหามาตรฐาน

ขณะเกิดภัย พบประเด็นปัญหาดังนี้ 1) การขาดระบบกลไกในการเตรียมการเพื่อรองรับภัยขนาดใหญ่ได้อย่างทันที่ 2) การขาดประสิทธิภาพในการประสานงานในทุกระดับและขาดเจ้าภาพที่จะเข้ามารับผิดชอบการบริหารจัดการในภาพรวม และ 3) ระบบการสื่อสารล้มเหลวและขาดระบบทดแทน เมื่อได้รับการแจ้งเตือนไม่สามารถแทรกแซงรายการเพื่อแจ้งเตือนประชาชนให้ทราบถึงภัยที่เกิดขึ้นได้

หลังเกิดภัย พบประเด็นปัญหา คือ การขาดระบบและกลไก เพื่อจัดการฟื้นฟูอย่างบูรณาการภายหลังเกิดภัยพิบัติ โดยเฉพาะระบบและกลไกที่ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญและหน่วยงานทั้งหลายที่เกี่ยวข้องมีการร่วมมือประสานกันอย่างมีเอกภาพ

3. ข้อเสนอแนะต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้อง

ประการแรก องค์กรภาครัฐและภาคประชาชนจะต้องร่วมกันกำหนดนโยบายในเชิงรุกและมีกระบวนการตอบสนองอย่างรวดเร็วมากกว่าเชิงรับเพื่อแก้ไขปัญหาค้นเหตุการณ์และเกิดความสูญเสียน้อย

ประการที่สอง รัฐต้องให้การศึกษาด้านการป้องกันภัยพิบัติและอุบัติเหตุต่างๆ (Safety Education) และจัดให้มีหลักสูตรสวัสดิการศึกษา เพื่อให้ความรู้ การฝึกอบรม การฝึกซ้อมการป้องกันสาธารณภัยให้กับประชาชน นักเรียนนักศึกษาด้วยสถานการณ์จำลองที่เหมือนจริง (Simualtor) รวมทั้งการมุ่งสร้างจิตสำนึกในการป้องกันภัยพิบัติต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น อย่างเป็นรูปธรรมในทุกระดับอายุ

ศูนย์ข้อมูลและวิจัยทางวิศวกรรมศาสตร์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล⁴³
ได้กล่าวถึง วิทยานิพนธ์ในหัวข้อเรื่อง Innovating Under Pressure – Towards A Science of
Crisis Management ของ Danie Diermeier, Wallace J. Hopp, และ Seyed Iravani
มหาวิทยาลัยนอร์ทเวสเทิร์น ประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวสรุปว่า การเกิดภาวะฉุกเฉินหรือ
วิกฤตการณ์ในอดีตมีสิ่งที่น่าสนใจคือ บางครั้งในบางวิกฤตการณ์แม้จะเป็นเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิด
ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน แต่สามารถรับมือและถูกแก้ไขได้อย่างสำเร็จ ตัวอย่างเช่น

1. กรณีเหตุการณ์ออกซิเจนระเบิดบนยานอวกาศอะพอลโล 13 เมื่อปี พ.ศ. 2513
องค์การบริหารการบินและอวกาศแห่งชาติ (NASA) ของสหรัฐอเมริกาสามารถแก้ไขปัญหาด้วย
การสร้างเครื่องกรองคาร์บอนมอนอกไซด์ที่ใช้ไฟฟ้าเพียง 12 โวลต์ จากวัสดุที่หาได้ในยานอวกาศ
และสามารถนำนักบินกลับมาบนโลกได้สำเร็จ

2. กรณีของประเทศไทย เช่น วิกฤตการณ์ไข้หวัดนก ในปี พ.ศ. 2546 โดยหน่วยงานที่
เกี่ยวข้องได้มีการประสานความร่วมมือ การร่วมปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด และให้ข้อมูลกับประชาชน
อย่างต่อเนื่อง ทำให้สามารถรอดพ้นวิกฤตการณ์ไปได้

จากเหตุการณ์ในอดีตที่ผ่านมาเป็นข้อสรุปได้ว่าปัจจัยสำคัญในการแก้ไขวิกฤตการณ์
คือ 1) การสื่อสารและการได้รับข่าวสาร (Communication and Information) 2) ทักษะ
ความสามารถของบุคคล (Individual Skills) และ 3) เครือข่ายความร่วมมือ (Cooperative
Network) โดยการสื่อสารอย่างต่อเนื่อง และการได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง ทำให้หน่วยงานต่างๆที่แก้ไข
วิกฤตการณ์ สามารถประสานความช่วยเหลือได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดความซ้ำซ้อน และ
ครอบคลุมพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง ในด้านของผู้ต้องการความช่วยเหลือก็สามารถปฏิบัติตัวได้อย่างถูกต้อง
ตามขั้นตอนของผู้ช่วยเหลือ นอกจากนี้ปัจจัยทางด้านทักษะความสามารถของบุคคลและเครือข่าย
ความร่วมมือ ทำให้เกิดนวัตกรรมในการแก้ปัญหา และตอบสนองต่อปัญหาได้อย่างรวดเร็ว ขณะที่
ในทางอุตสาหกรรม บริษัทที่ประสบผลสำเร็จในธุรกิจ เช่น Intel HP และ IBM ได้ใช้รูปแบบพิเศษของ

⁴³ ศูนย์ข้อมูลและวิจัยทางวิศวกรรมศาสตร์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, “รายงาน
ฉบับสมบูรณ์ (ฉบับปรับปรุง) การจัดจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาและจัดทำแผนแม่บทศูนย์บริหารวิกฤตการณ์
ระดับชาติ”, มกราคม 2550, น. 2-9 – น. 10.

เครือข่ายองค์ความรู้ ที่เรียกว่า ชุมชนแห่งการฝึกฝน (Communities of Practice : Cop) ที่สอดคล้องกับแนวคิดของ Kogut และ Zander ที่ว่า ชุมชนที่แบ่งปันข่าวสารสามารถทำงานได้สำเร็จลุล่วงและทำให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ การสนับสนุนการเรียนรู้ในชุมชนนี้ ทำให้บริษัทเหล่านั้นสามารถลดเวลาในการเรียนรู้ของพนักงานใหม่ ตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้าได้รวดเร็ว ลดการทำงานซ้ำ และทำให้เกิดการสร้างสินค้าและบริการใหม่

จากแนวคิดดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการภัยที่เกิดขึ้นนั้น ควรเน้นการสร้างและส่งเสริมให้เกิดเครือข่ายองค์ความรู้และแบ่งปันข้อมูลข่าวสาร รวมถึงการประสานและทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และภาคส่วนต่างๆ

ชัยพร สมประมัย⁴⁴ ได้ทำการศึกษาค้นคว้าแบบอิสระเรื่อง บทบาทของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของเทศบาลนครเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า

1. ควรปรับปรุงแก้ไขเรื่องการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ยานพาหนะ และที่หลบภัยสาธารณะไว้อย่างพร้อมเพียง

2. พบปัญหาที่เกิดจากการขาดความร่วมมือจากประชาชน องค์การภาคเอกชน และปัญหาการระงับอัคคีภัยในอาคารสูง

ศูนย์ข้อมูลและวิจัยทางวิศวกรรมศาสตร์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล⁴⁵ ได้ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น มีผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

1. แนวทางการจัดการภัย สรุปผลการศึกษาพบว่า ควรมีการสร้างความรู้และการเตรียมความพร้อมของประชาชน โดยมีการฝึกอบรม ประชุม สัมมนา ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภัย

⁴⁴ ชัยพร สมประมัย, “การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของเทศบาลนครเชียงใหม่”, (การค้นคว้าแบบอิสระ รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2538), น.67.

⁴⁵ ศูนย์ข้อมูลและวิจัยทางวิศวกรรมศาสตร์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, “รายงานฉบับสมบูรณ์ (ฉบับปรับปรุง) การจัดจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาและจัดทำแผนแม่บทศูนย์บริหารวิกฤตการณ์ระดับชาติ”, มกราคม 2550, น. 2-1 – น. 2 – 7 .

ที่อาจเกิดขึ้น และวิธีป้องกันให้กับประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย เพื่อเป็นการเพิ่มความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภัยและการป้องกันภัยให้กับประชาชน

2. ข้อเสนอแนะทั่วไปในการบริหารจัดการสาธารณภัยที่เกิดจากธรรมชาติ สรุปผลการศึกษพบว่า

2.1 ควรมีการให้ความรู้ คำแนะนำ และจัดการฝึกอบรมแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณพื้นที่เสี่ยงภัย ในเรื่องเกี่ยวกับข้อที่ควรปฏิบัติในภาวะฉุกเฉิน เช่น การอพยพ การหลบภัย การปฐมพยาบาล ตลอดจนสิ่งของและอุปกรณ์ที่จำเป็นที่ต้องจัดเตรียมไว้ในครัวเรือนให้พร้อม เช่น วิทยุ ถ่าน แบตเตอรี่ ไฟฉาย ยาปฐมพยาบาลเบื้องต้น น้ำสะอาด อาหารแห้ง การเตรียมพร้อมในระดับครัวเรือนจะช่วยลดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินได้มากเช่นกัน

2.2 ควรมีการจัดทำแผนปฏิบัติการในขั้นตอนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนของการเตือนภัย การเตรียมพร้อม การรับสถานการณ์ฉุกเฉิน และการพัฒนาฟื้นฟู ควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น นอกจากนี้ควรสนับสนุนและเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน สถาบันการศึกษาในท้องถิ่นและประชาชน ในการบริหารจัดการภัย ทั้งในด้านการเตรียมการป้องกันและการปฏิบัติเพื่อลดความสูญเสีย

3. ปัญหาการบริหารจัดการวิกฤตการณ์ โดยจากการรวบรวมข้อมูลพบว่า ปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากสาเหตุต่างๆ ดังนี้

3.1 ข้อมูลที่จำเป็นในการบริหารวิกฤตการณ์มีกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ

3.2 ปัญหาด้านการสื่อสารภายในและระหว่างองค์กร

3.3 ปัญหาด้านการประสานระบบข้อมูล

3.4 ขาดการวางแผน การประสานงานอย่างเป็นระบบ การติดตามผลงาน และการฝึกซ้อมร่วมกัน

3.4.1 การบัญชาการในการบริหารวิกฤตการณ์ไม่เป็นเอกภาพ

3.4.2 ปัญหาการจัดสรรทรัพยากร

3.4.3 การขาดความรู้ และความตระหนักต่อภัยพิบัติ

อรนันท์ อนันต์ธกร⁴⁶ ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารเครือข่ายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร พบว่า

1. ภาครัฐต้องเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยควรใช้วิธีการสร้างเครือข่ายการทำงานให้เกิดการประสานงานทั้งจากหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง จากหน่วยงานภาคประชาชนและเอกชน มาร่วมดำเนินการในทุกขั้นตอนของภารกิจ มีการพัฒนาปรับปรุงโครงสร้างการบริหารให้เกิดเอกภาพในการสั่งการ บังคับบัญชา มีการเชื่อมโยงกิจกรรมของหน่วยงานเหล่านี้

2. ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ เนื่องจากเป็นงานระดับชาติ จึงมีความต้องการกำลังคนซึ่งมีคุณสมบัติพิเศษ คือเป็นคนที่มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์และจิตสำนึกที่ดี แต่ปัจจุบันมีบุคลากรที่เหมาะสมในจำนวนจำกัด การจัดสรรงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ยังไม่เหมาะสม ไม่มีความเพียงพอต่อความต้องการ เนื่องจากอยู่ในหลายหน่วยงาน จึงเกิดปัญหาทั้งการสั่งการและการประสานงาน

3. ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากมีกฎหมายมากมาย ทำให้เกิดความสับสนในการสั่งการและการปฏิบัติ รวมทั้งกฎหมายมีความล้าสมัย ไม่ครอบคลุมสาระสำคัญและไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. ด้านความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้นแล้ว ภาคเอกชนและภาคประชาชนจะเข้าถึงพื้นที่ก่อนภาครัฐ และเข้าดำเนินการช่วยเหลือด้านต่าง ๆ แต่ปัญหาที่ประสบมาตลอดคือ การขัดแย้งกันเอง การเกิดผลประโยชน์รวมทั้งมาตรฐานของการปฏิบัติงาน ซึ่งรัฐควรให้การสนับสนุนรวมทั้งกำหนดกฎเกณฑ์ระเบียบวิธีปฏิบัติให้ชัดเจน มีการติดตามประเมินผลการบังคับใช้อย่างจริงจัง

⁴⁶ อรนันท์ อนันต์ธกร, “การบริหารเครือข่ายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร”, (เอกสารวิจัยหลักสูตรมหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2548.

นายแพทย์วิพุธ พูลเจริญ⁴⁷ ได้ศึกษาเกี่ยวกับจุดอ่อนของการจัดการภัยพิบัติในประเทศไทย ซึ่งโดยสรุปไว้ใน รายงานเฝ้าระวังทางระบาดวิทยาไว้ดังนี้

1. การขาดระบบและกลไกเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ และขาดการบูรณาการเทคโนโลยีสาขาต่าง ๆ โดย Biohazard (ภัยธรรมชาติ) จะมีผลเช่นเดียวกับ Disaster (ภัยพิบัติ) ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องเตรียมเช่นเดียวกัน
2. ขาดการวางแผนและการฝึกซ้อมการจัดการภัยพิบัติในทุกระดับ (ชาติ จังหวัด และท้องถิ่น) ผู้นำต้องเป็นผู้รู้และซ้อมแผนด้วย ต้องมีแผนทุกระดับ และต้องรู้ว่าจะประกอบแผนและเชื่อมโยงกันอย่างไร การซ้อมแผนต้องเป็นรูปแบบเดียวกัน
3. ขาดการกำหนดกระบวนการจัดการภัยพิบัติในระยะฉุกเฉิน ซึ่งต้องการสายการบังคับบัญชา การประสานงาน และการจัดความร่วมมือที่มีเอกภาพ
4. ขาดการประสานงานบรรเทาทุกข์และฟื้นฟูคุณภาพชีวิตในระยะหลังภัยพิบัติ
5. ขาดการติดตามและประเมินผลอย่างเป็นระบบ
6. ขาดการประสานงานข้อมูลข่าวสารและศูนย์ที่มีความชำนาญการในระดับนานาชาติ

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย⁴⁸ ได้ศึกษาข้อจำกัดในการจัดการภัยพิบัติที่ผ่านมาในประเทศไทย ซึ่งเกี่ยวข้องกับงานศึกษาในครั้งนี้ ดังนี้

ด้านสังคมและการพัฒนาบุคลากร

1. การพัฒนาทางสังคมไม่สอดคล้องกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม และการขยายความเจริญจากเมืองสู่ชนบทที่รวดเร็วเกินไป ก่อให้เกิดปัญหาครอบครัว ปัญหาสังคมทั้งทางร่างกายและจิตใจ ทำให้เป็นอุปสรรคในการเตรียมความพร้อมประชาชนให้สามารถรับมือกับภัยที่รุนแรงขึ้นและบ่อยครั้งขึ้น

⁴⁷ วิพุธ พูลเจริญ , “จุดอ่อนของการจัดการภัยพิบัติในประเทศไทย”, รายงานเฝ้าระวังทางระบาดวิทยาประจำสัปดาห์ ปีที่ 36 ฉบับที่ 41, สำนักระบาดวิทยา กรมควบคุมโรค วันที่ 21 ตุลาคม 2548.

⁴⁸ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ร่วมกับนิลบล สุพานิช, แนวทางการปฏิบัติงานสำหรับผู้ปฏิบัติงานภาคสนามในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานในประเทศไทย (Guidelines for Field practitioners to implement the Community-Based Disaster Risk Management in Thailand : CBDRM) , (กรุงเทพมหานคร : บริษัทโรงพิมพ์ คลังวิชา จำกัด, 2549), น.56.

2. ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ทักษะ และความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการทั้งในระดับนโยบายระดับวางแผนและระดับปฏิบัติ

3. บุคลากรที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญที่มีอยู่ในด้านการจัดการภัยพิบัติมีไม่เพียงพอ ทำให้มีผลต่อการป้องกันและการเตรียมความพร้อมให้ประชาชน

4. ขาดการสร้างความเข้าใจให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาและผลกระทบที่ตามมาจากการเกิดภัยพิบัติ ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการร่วมคิดและวางแผนเพื่อลดความเสี่ยงในชุมชนเอง

ด้านการบริหารจัดการ

1. ขาดความชัดเจนในองค์การและองค์กรหลักที่จะต้องรับผิดชอบและขาดเอกภาพในการบริหารจัดการและการสั่งการ ในอดีตที่ผ่านมาหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องจริง แต่ไม่มีเจ้าภาพที่แท้จริงทำให้เกิดความสับสนและมีผลต่อการประสิทธิภาพในการกำหนดนโยบายการวางแผนงบประมาณ รูปแบบที่ชัดเจนในการปฏิบัติงาน การจัดเก็บข้อมูลและสถิติเพื่อนำมาศึกษา วิเคราะห์ เพื่อหาทางป้องกันและลดปัญหา

2. รัฐไม่ลงทุนในการบริหารจัดการในเชิงป้องกันเพื่อลดผลกระทบของความเสียหายจากภัยพิบัติ การจัดสรรงบประมาณในเชิงการป้องกันไม่เพียงพอต่อความจำเป็น งบประมาณที่จัดสรรจะเน้นการตั้งรับ คือ งบประมาณเพื่อการช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ

3. ขาดการส่งเสริมสนับสนุนการลงทุนในการศึกษาในด้านการจัดการความเสี่ยงอย่างจริงจัง

4. กลยุทธ์การดำเนินงานแบบ “ตั้งรับ” เป็นการเตรียมให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยไม่มีขั้นตอนมาตรการการป้องกันหรือลดความเสี่ยง และการลดผลกระทบทางลบ

5. ประชาชนและชุมชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและการดำเนินการ รัฐเป็นผู้รับผิดชอบและสั่งการ บุคลากรที่ร่วมวางแผนและปฏิบัติงานมักไม่ใช่คนในพื้นที่ ขาดความรู้ความเข้าใจในสภาพพื้นที่ ทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการคาดการณ์และการเตรียมความพร้อม

6. ไม่มีการศึกษา วิเคราะห์ เพื่อประเมินความเสี่ยงและความอ่อนแอ

7. มีความยุ่งยากซับซ้อนในการแปลงนโยบายและแผนสู่การปฏิบัติในระดับชุมชนและท้องถิ่น

8. ไม่มีการสร้างระบบเฝ้าระวังภัยและการแจ้งเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพที่คำนึงถึงการผสมผสานและประยุกต์ใช้เทคโนโลยีกับภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่น

9. ขาดอุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องจักรที่จำเป็นสำหรับใช้ในการจัดการภัยพิบัติโดยตรง

10. ขาดการประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในการจัดทำระบบแผนที่เสี่ยงภัยในทุกระดับคือ ระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด ระดับภูมิภาคและระดับประเทศ

วรรณกรรมอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

จากแนวความคิดของ ชูติมา ชूंนเจริญ⁴⁹ มีทัศนะในเรื่องนี้ว่าจากกรณีเหตุการณ์ภัยพิบัติและวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์ สึนามิ หรือเหตุการณ์ดินโคลนถล่มในแถบจังหวัดภาคเหนือ และอาจมีแนวโน้ม ที่คนไทยจะต้องประสบกับวิกฤตการณ์ต่างๆ ในหลากหลายรูปแบบ ซึ่งเหตุการณ์ที่ผ่านมาได้สร้างความเสียหายให้กับประเทศเป็นอันมาก แต่รัฐบาลก็ยังไม่ได้มีการกำหนดมาตรการ แนวทางในการเตรียมการรับมือกับวิกฤตการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ไม่ว่าจะเป็นการสร้างฐานความรู้ให้กับชุมชนทั้งในพื้นที่เสี่ยงและประชาชนทั่วไป เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้น และมีความพร้อมรับมือกับสิ่งที่เกิดขึ้น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดสำหรับการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ของนิธิ เอียวศรีวงศ์⁵⁰ ซึ่งได้มีมุมมองสำหรับการแก้ไขปัญหาในลักษณะที่คล้ายกับวิกฤตการณ์ที่ผ่านมาว่าในปัจจุบันระบบนิเวศวิทยาได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก อันนำมาซึ่งการเกิดปัญหาต่างๆ เช่น ปัญหาน้ำท่วม ซึ่งการแก้ไขปัญหา น้ำท่วมมักถูกกำหนดไว้ด้วยการใช้เทคโนโลยีมาแก้ปัญหา เช่น การสร้างเขื่อน โดยที่รัฐบาล ข้าราชการ นักการเมือง มักให้ความสำคัญกับการใช้วิธีการแก้ปัญหาแบบนี้ โดยมีได้มองถึงความแตกต่างทางด้านสังคม ดังนั้นการแก้ไขปัญหาด้วยการใช้เทคโนโลยีเพียงด้านเดียวจึงไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาเหล่านี้ได้ สิ่งสำคัญคือการนำวิธีการจัดการทางสังคม เช่น การมองปัญหาร่วมกัน แก้ปัญหาร่วมกัน โดยที่ทุกฝ่ายต้องร่วมมือกัน จึงจะทำให้ปัญหายุติลงได้ โดยที่แนวคิดดังกล่าวหากพิจารณาจากหลักการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ของ Ali Farazmand northern Kentucky university highland heights Kentucky⁵¹ ที่ได้กล่าวว่าการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ในศตวรรษที่ 21 ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และ

⁴⁹ ชูติมา ชूंนเจริญ, “จุดประกายเตือนใจเตือนภัย”, กรุงเทพธุรกิจออนไลน์, <www.bangkokbiznews.com> 5 มิถุนายน 2548.

⁵⁰ นิธิ เอียวศรีวงศ์, “น้ำท่วมจะแก้ปัญหโดยเทคโนโลยีหรือใช้วิธีการจัดการทางสังคม”, มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน, <www.midnightunv.org>, 2548.

⁵¹ Ali Farazmand northern Kentucky university highland heights Kentucky, (2000). A Public Service for the Twenty-First Century, Handbook of bureaucracy Edited, p. 287 – 294.

การส่งเสริมการสร้างกระบวนการศึกษาและกระบวนการเรียนรู้ทั้งระบบ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาสังคม และเน้นให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความสำคัญกับผลประโยชน์ของชาติมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตนซึ่งจะต้องได้มาจากความร่วมมือของประชาชนทุกฝ่าย เพื่อเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยด้วย ในขณะที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ⁵² ได้ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การป้องกันภัยพิบัติและอุบัติภัยซึ่งมีแนวความคิดเกี่ยวกับการแก้ปัญหาโดยยกตัวอย่างกรณีเหตุการณ์สึนามิที่จังหวัดภูเก็ตซึ่งสร้างความเสียหายให้กับประเทศไทยเป็นอย่างมาก ดังนั้นภาครัฐควรกำหนดแนวทางและมาตรการเพื่อสร้างความพร้อมให้กับประชาชนในการที่จะรับมือและแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ที่อาจเกิดขึ้น โดยที่รัฐบาลจำเป็นต้องมีการส่งเสริมการสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้กับประชาชนในทุกระดับ เพื่อให้ประชาชนมีการเตรียมพร้อมและสามารถรับมือกับวิกฤตการณ์ เพื่อลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ทั้งในช่วงก่อนเกิดเหตุ ขณะเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุ โดยที่ประชาชนจะต้องมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น และจำเป็นต้องมีการกำหนดแผนปฏิบัติให้ชัดเจนในทุกระดับ ทั้งในระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และในทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความสอดคล้องกับสภาพภูมิประเทศและแต่ละพื้นที่ที่มีความเสี่ยง ในขณะที่รายงานการวิจัยของสถาบันดำรงราชานุภาพ ร่วมกับ สำนักงานพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้ศึกษาการบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัดในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับพื้นที่⁵³ มีข้อคิดเห็นดังนี้ กล่าวคือ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจำเป็นต้องมีการกำหนดแนวทางการพัฒนาที่แตกต่างกัน และจำเป็นต้องมีความเหมาะสมและมีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในพื้นที่นั้น ๆ เนื่องจากในแต่ละพื้นที่มีลักษณะที่แตกต่างกันในแต่ละด้าน อาทิ สภาพภูมิประเทศ ทรัพยากร ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม ฯลฯ

⁵² สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การป้องกันภัยพิบัติและอุบัติภัยเสนอต่อนายกรัฐมนตรี”, 2548, (อัดสำเนา).

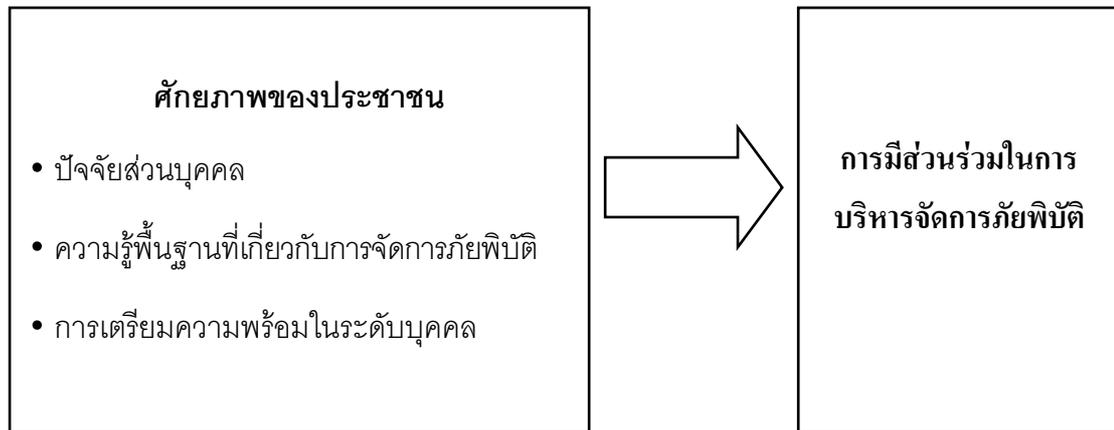
⁵³ สถาบันดำรงราชานุภาพ ร่วมกับ สำนักงานพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, “การบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัดในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับพื้นที่” รายงานการวิจัย, กรุงเทพมหานคร, 2548.

จากลักษณะดังกล่าวทำให้จำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดลักษณะเฉพาะของพื้นที่ที่มีความเหมาะสมต่อการพัฒนาและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นเหล่านั้นด้วย

จากวรรณกรรมต่างๆที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่าจากปัญหาภัยพิบัติที่ผ่านมาในหลายต่อหลายครั้งพบว่า หน่วยงานภาครัฐมักจะทำให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ เป็นการแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดปัญหาขึ้นแล้ว มากกว่าการเตรียมการป้องกัน และยังไม่มีการกำหนดมาตรการ หรือแนวทางการรับมือต่อปัญหา การขาดการให้ความรู้แก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงภัย รวมทั้งการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาเป็นการแก้ไขปัญหาจากหน่วยงานภาครัฐเพียงด้านเดียว มิได้คำนึงความแตกต่างทางด้านสังคม ซึ่งการแก้ไขปัญหาในปัจจุบันจำเป็นต้องใช้วิธีการจัดการทางสังคมร่วมด้วย กล่าวคือ การแก้ไขปัญหาจำเป็นต้องเกิดจากการมองปัญหาร่วมกัน และแก้ไขปัญหาาร่วมกันของประชาชนในชุมชนบนพื้นฐานความแตกต่าง และบริบทของพื้นที่ที่แตกต่างกัน ประกอบกับการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาชน รวมทั้งจะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการ ปกครองในระบบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่ดีต่อไป ดังนั้นแนวทางการแก้ไขปัญหาของภาครัฐจึงจำเป็นที่จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการสร้างความพร้อมให้กับประชาชนเพื่อให้ประชาชนเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยลดผลกระทบจากการเกิดภัยในทุกระดับ ทั้งนี้แนวทางการแก้ไขปัญหา และการพัฒนาในมิติต่างๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมก็จำเป็นต้องแตกต่างกัน โดยยึดหลักของความเหมาะสมของพื้นที่เป็นสำคัญ

จากการศึกษาจากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องพบว่ากลไกที่สำคัญที่จะช่วยให้การแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี รวมทั้งสามารถลดความรุนแรงของปัญหาได้นั้นก็คือ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยเหล่านั้น เนื่องจากที่ผ่านมาการดำเนินการต้องประสบกับข้อจำกัดในหลายประการ เนื่องจากภาคประชาชนยังไม่มีบทบาทในการเข้าร่วมแก้ไขปัญหา ดังนั้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วม จึงน่าที่จะเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างรอบด้าน ดังนั้นการศึกษาในครั้งนี้จะเป็นส่วนหนึ่งในการที่จะช่วยให้หน่วยงานภาครัฐได้รับทราบถึงความต้องการของประชาชน และแนวทางการพัฒนาศักยภาพของประชาชนจากตัวของประชาชนในพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการเกิดภัย เพื่อให้ประชาชนเหล่านั้นเกิดความพร้อมในการที่จะเข้าร่วมแก้ไขปัญหา การเฝ้าระวัง การป้องกัน เพื่อลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติได้ในเบื้องต้น รวมทั้งช่วยสนับสนุนให้การแก้ไขปัญหาของหน่วยงานภาครัฐสามารถดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว

กรอบแนวความคิดในการวิจัย



การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภัยพิบัตินั้น ผู้ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมนั้นจำเป็นต้องมีศักยภาพและมีการเตรียมความพร้อมที่ดี เพื่อให้สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการของการบริหารจัดการภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นสมมติฐานในการศึกษาครั้งนี้ คือ หากประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภัย ความรู้พื้นฐานในการบริหารจัดการภัย รวมถึงมีการเตรียมความพร้อมในระดับบุคคล จะทำให้ประชาชนมีศักยภาพ และมีความพร้อมในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมบริหารจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้นการที่ประชาชนจะมีศักยภาพเพียงพอสำหรับการบริหารจัดการภัย ซึ่งหมายถึงการได้รับความรู้ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ เช่น ความรู้เกี่ยวกับภัย ความรู้เกี่ยวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำหรับการบริหารจัดการภัยพิบัติ ความรู้ในการใช้งานเครื่องมือเบื้องต้นในการแก้ไขปัญหา และการเตรียมความพร้อมในระดับบุคคล เช่น การฝึกอบรมแนวทางการบริหารจัดการภัย การฝึกซ้อมแผนเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติเมื่อเกิดภัย การเตรียมช่องทางการติดต่อประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหา จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภัยและกระบวนการบริหารจัดการภัย พร้อมทั้งมีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนหากเกิดสถานการณ์ภัยพิบัติขึ้น และเมื่อประชาชนมีความพร้อมต่อการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติแล้ว ประชาชนก็จะสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาในเบื้องต้นได้ รวมทั้งการเข้าไปมีส่วนร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คำนิยามศัพท์เฉพาะ

ภัยพิบัติ หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นก่อให้เกิดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินของมนุษย์ หรือเกิดความเสียหายทางระบบเศรษฐกิจ มีผลกระทบต่อสังคม และอื่นๆอีกมากมาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อโดยรวม จำแนกไว้เป็น 3 ประเภทคือ

1. ภัยทางธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม แผ่นดินไหว ดินถล่ม อากาศถล่ม ฯลฯ
2. ภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ เช่น อัคคีภัย ภัยจากการจลาจลและคมนาคมขนส่ง ภัยจากการก่อการร้าย
3. ภัยจากเทคโนโลยีต่างๆ เช่น ภัยจากการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ ปัญหาระบบสื่อสาร เป็นต้น

ศักยภาพของประชาชน หมายถึง ความรู้ ความสามารถที่มีอยู่ในตัวของประชาชน สามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นได้ โดยผ่านกระบวนการการพัฒนา ซึ่งจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

ความพร้อมระดับบุคคล หมายถึง การเตรียมการในด้านต่างๆของประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ ซึ่งอาจจะประกอบไปด้วย เครื่องมืออุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการภัยพิบัติ เภอโรโทรศัพท์ติดต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การปฐมพยาบาลเบื้องต้น การฝึกซ้อมแผนการปฏิบัติในขณะเกิดเหตุ โดยจำเป็นต้องมีการเตรียมการตั้งแต่ในภาวะปกติ เพื่อให้มีความพร้อมที่จะป้องกันภัย บรรเทาภัย ระงับภัย และการฟื้นฟูภายหลังจากการเกิดภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การมีส่วนร่วม หมายถึง การร่วมกันของประชาชนในการคิดและการวางแผนแก้ไขปัญหา ตลอดจนร่วมกันดำเนินการตามแผนหรือ ขั้นตอนที่ได้วางไว้เพื่อแก้ไขปัญหา รวมถึงการประเมินผลของการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ภายในชุมชนในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ

การบริหารจัดการภัยพิบัติ หมายถึง การร่วมมือกันของทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งสิ่งที่มีสาเหตุมาจากธรรมชาติ และสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นร่วมกัน ด้วยศักยภาพที่มีอยู่อย่างเต็มความสามารถ โดยเริ่มตั้งแต่การติดตามเฝ้าระวังการเกิดภัย การเข้าแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดภัย และการฟื้นฟูหลังภัยสิ้นสุด

ความพร้อมระดับบุคคล ประกอบด้วย

1. การมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภัยพิบัติของประชาชนในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดภัย ความตระหนัก การเล็งเห็นความสำคัญของแนวโน้มการเกิดภัย และความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นทั้งในระดับบุคคลและชุมชน
2. การมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ เช่น อุปกรณ์และเครื่องมือในการเผชิญภัยเบื้องต้น ฤกษ์ชัยพ สำนวนเอกสารสำคัญ เบอร์โทรศัพท์ติดต่อหน่วยงาน แผนที่เส้นทางหนีภัยและตำแหน่งที่หลบภัย เป็นต้น เพื่อนำไปสู่การที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในเบื้องต้น รวมทั้งสามารถสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระยะต่อไป
3. การประเมินและวิเคราะห์ความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้น การติดตามตรวจสอบแนวโน้มการเกิดภัย การหาแนวทางป้องกันการเกิดภัย และการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นของชุมชนแต่ละชุมชน
4. การทบทวนขั้นตอน และความรู้ที่ได้จากการฝึกซ้อมแนวทางปฏิบัติ และการเตรียมการรองรับกับสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นจริง รวมทั้งการประเมินความสามารถของตนเองและครอบครัวจากการปฏิบัติที่เกิดจากการฝึกซ้อมแผน เพื่อวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค อันจะนำไปสู่การพัฒนา รูปแบบการฝึกซ้อมแนวทางปฏิบัติ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

การมีส่วนร่วมในขั้นตอนของการเตรียมความพร้อม

ขั้นตอนแรก คือ การค้นหาสาเหตุ แนวโน้ม การคาดการณ์ ความเป็นไปได้ของการเกิดวิกฤตการณ์ หรือภัยที่อาจเกิดขึ้นในชุมชนของตนเอง

ขั้นตอนที่สอง คือ ร่วมกันวางแผนในการเตรียมการรับมือกับสิ่งที่อาจเกิดขึ้นตามที่ได้มีการคาดการณ์ไว้ โดยอาจเป็นในลักษณะของการประสานแจ้งเตือนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ได้ค้นพบ

ขั้นตอนที่สาม คือ การติดตามการแจ้งเตือนจากหน่วยงานที่มีหน้าที่แจ้งเตือน รวมถึงหน่วยงานที่สามารถให้ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับความเสี่ยงของการเกิดภัย

ขั้นตอนที่สี่ คือ การจัดเตรียมเครื่องมือ อุปกรณ์ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นตามการแจ้งเตือน

ขั้นตอนที่ห้า คือ การฝึกซ้อมแนวทางการปฏิบัติ สำหรับการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้น

การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการแก้ไขปัญหาขณะเกิดภัย

ขั้นตอนแรก คือ การแจ้งเหตุแก่ประชาชนในพื้นที่ ให้ทราบถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติทราบ

ขั้นตอนที่สอง คือ การแก้ไขปัญหาในเบื้องต้นก่อนหน่วยงานที่รับผิดชอบจะเข้าถึงพื้นที่ รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามแนวทางที่ได้มีการฝึกซ้อมการปฏิบัติไว้

ขั้นตอนที่สาม คือ การร่วมประเมินผลการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมา เพื่อวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรค ของการดำเนินการในการบริหารจัดการกับภัยพิบัติ

ขั้นตอนที่สี่ คือ การกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน โดยนำการประเมินผลที่ผ่านมาเป็นฐานในการนำไปสู่การปรับปรุง และพัฒนาเป็นแนวทางปฏิบัติในระยะต่อไป