

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและสภาพปัญหา

ปัจจุบันการจัดการสาธารณภัย มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อทุกประเทศ ด้วยแนวโน้มการเกิดสาธารณภัยที่มีเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในหลายประเทศทั่วโลก ทำให้รัฐบาลของแต่ละประเทศต้องพยายามหาวิธีการในการป้องกัน บรรเทา รวมถึงการเยียวยา เพื่อลดความเสียหายและสูญเสียที่เกิดจากสาธารณภัย ประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่ง ที่ประสบกับปัญหาสาธารณภัย ถึงแม้จะไม่มี ความรุนแรงมากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ เช่น แผ่นดินไหวในประเทศเฮติ การเกิดแผ่นดินไหวและสึนามิในประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น แต่ประเทศไทยก็มีแนวโน้มการเกิดสาธารณภัยที่เพิ่มมากขึ้นทุกปี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554)

สาธารณภัยที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นและสร้างความเสียหายให้กับประเทศไทยมากที่สุดในรอบสองปีที่ผ่านมา คือ อุทกภัย ไม่ว่าจะเป็นสถานการณ์อุทกภัยในภาคใต้ ปี พ.ศ. 2553 ต่อเนื่องมาจนถึงอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ล้วนสร้างความเสียหายให้กับพื้นที่หลายจังหวัดในประเทศ ผลกระทบที่เกิดจากอุทกภัยนอกจากจะสร้างความเสียหายให้กับประชาชน ยังสร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศอีกด้วย มหาวิทยาลัยหอการค้าไทยได้ประเมินผลกระทบจากอุทกภัยที่เกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงเดือนเมษายน จนถึง 23 กันยายน พ.ศ. 2554 อุทกภัยสร้างความเสียหายให้ประเทศคิดเป็นมูลค่า 58,494.6 ล้านบาท มีผลทำให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยลดลง 0.5 - 0.7 เปอร์เซ็นต์ และในอนาคตมีแนวโน้มว่าไทยอาจเสียหายจากอุทกภัยดังกล่าวเป็นตัวเลข 50,000 - 100,000 ล้านบาทก็เป็นได้ (ศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ, 2554)

จากความเสียหายดังกล่าว รัฐบาลในฐานะผู้รับผิดชอบโดยตรงจำเป็นต้องหาแนวทางหรือมาตรการต่างๆ เข้ามาเพื่อจัดการกับอุทกภัย เพื่อลดการสูญเสียทรัพยากรและงบประมาณที่จะต้องนำมาใช้จ่ายในการบรรเทา บำรุง และฟื้นฟู ไปใช้ในการพัฒนาประเทศ เพราะหากการจัดการอุทกภัยของรัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ แล้ว นั่นหมายถึงเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐบาลย่อมถูกกระทบกระเทือน (ภูษงค์ เสนานุช, 2543)

ที่ผ่านมาการจัดการกับอุทกภัยของประเทศไทยนั้น มีกรอบกฎหมายที่ใช้ในการจัดการ คือ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดแนวทาง

ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติการแก้ไขปัญหาคู่ทกภัยในหลายพื้นที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การดำเนินงานของรัฐยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาคู่ทกภัยได้ เนื่องจากขาดความชัดเจนในการปฏิบัติงาน รวมถึงขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2554, หน้า 84)

จากสภาพปัญหาดังกล่าว อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก ถือเป็นพื้นที่หนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากคู่ทกภัย ด้วยคู่ทกภัยที่เกิดขึ้นมีลักษณะซ้ำซากและเกิดเป็นประจำทุกปี สร้างความเสียหายต่อพืชสวน ไร่ นา ส่งผลกระทบต่ออาชีพและความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากการท่วมของน้ำในพื้นที่นั้นมีปริมาณสูงเฉลี่ย 2 เมตร และท่วมขังติดต่อกันเป็นเวลานานหลายเดือน ที่ผ่านมามีการจัดการปัญหาคู่ทกภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่อำเภอบางระกำ แม้จะมีการนำกรอบพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาเป็นแนวทางในการจัดทำแผนทั้งในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่แนวทางการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ แต่ความเดือดร้อนของประชาชนก็ยังมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ซึ่งสังเกตได้จากสถิติความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะปี พ.ศ. 2554 ที่เกิดความเสียหายมากที่สุด (ศูนย์เฉพาะกิจป้องกันและบรรเทาคู่ทกภัย อำเภอบางระกำ)

ดังนั้นการศึกษาระบบการจัดการปัญหาคู่ทกภัยของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอบางระกำจึงมีความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากข้อมูลที่ได้จากงานวิจัยสามารถนำไปเป็นข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายต่อหน่วยงานส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการปัญหาคู่ทกภัยในพื้นที่อำเภอบางระกำในอนาคตได้

คำถามงานวิจัย

การจัดการปัญหาคู่ทกภัยของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอบางระกำมีการบริหารจัดการอย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. ศึกษาความสอดคล้องในการแปลงพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ไปสู่แนวทางการปฏิบัติงานเพื่อการป้องกันและบรรเทาคู่ทกภัยของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอบางระกำ
2. ศึกษากระบวนการปฏิบัติงานเพื่อการป้องกันและบรรเทาคู่ทกภัยของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการปฏิบัติงานเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอบางระกำ

3. ศึกษาปัญหา อุปสรรค และผลที่ได้จากการปฏิบัติงานเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในเขตพื้นที่อำเภอบางระกำ เพื่อวิเคราะห์และนำเสนอแนวทางในการปรับปรุงการจัดการอุทกภัยในเขตพื้นที่อำเภอบางระกำ ต่อหน่วยงานส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบความสอดคล้องในการแปลงพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ไปสู่แนวทางการปฏิบัติงานเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอบางระกำ

2. ทราบกระบวนการปฏิบัติงานเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการปฏิบัติงานเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอบางระกำ

3. ทราบปัญหา อุปสรรค และผลที่ได้จากการปฏิบัติงานเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในเขตพื้นที่อำเภอบางระกำ เพื่อวิเคราะห์และนำเสนอแนวทางในการปรับปรุงการจัดการอุทกภัยในเขตพื้นที่อำเภอบางระกำ ต่อหน่วยงานส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งศึกษาการจัดการอุทกภัยในพื้นที่อำเภอบางระกำ ในลักษณะการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ในเขตรับผิดชอบของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น 5 แห่ง ซึ่งได้แก่ เทศบาลตำบลบางระกำเมืองใหม่ องค์การบริหารส่วนตำบลคู่ม่วง องค์การบริหารส่วนตำบลชุมแสงสงคราม องค์การบริหารส่วนตำบลท่านางงาม องค์การบริหารส่วนตำบลวังอิทก เนื่องจากพื้นที่ในเขตรับผิดชอบของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 แห่ง เป็นพื้นที่เกิดอุทกภัยซ้ำซากเป็นประจำทุกปี โดยการศึกษาดังกล่าวผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ผู้วิจัยทำการศึกษาในส่วนของเนื้อหา คือ

1.1 ศึกษาความสอดคล้องในการแปลงพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ไปสู่แนวทางการปฏิบัติงาน โดยวิธีการศึกษาจากเอกสารเพื่อศึกษาการแปลงพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ไปสู่การกำหนดนโยบายและแผนงานเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของหน่วยงาน ในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นว่ามีความสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของนโยบายหรือไม่ อย่างไร

1.2 ศึกษากระบวนการปฏิบัติงานเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอบางระกำ โดยวิธีการศึกษาจากเอกสารและการสำรวจเพื่อทราบถึง

กระบวนการปฏิบัติงานเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในช่วงก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย ว่าเป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้หรือไม่อย่างไร

1.3 ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการปฏิบัติงานเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอบางระกำ โดยวิธีการสำรวจเพื่อทราบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการร่วมคิดร่วมตัดสินใจ ด้านการปฏิบัติงาน ด้านการรับผลประโยชน์ ต่อการจัดการอุทกภัยในพื้นที่

1.4 ศึกษาปัญหา อุปสรรค และผลที่ได้จากการจัดการอุทกภัยของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอบางระกำ

2. ขอบเขตด้านเวลา ผู้วิจัยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัยในช่วงเดือนมกราคม พ.ศ. 2555 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555

3. ขอบเขตด้านพื้นที่ ผู้วิจัยทำการศึกษาหน่วยงานส่วนภูมิภาคและหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัยในพื้นที่อำเภอบางระกำ โดยศึกษาหน่วยงานส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก ในฐานะหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่อำเภอบางระกำ ซึ่งได้แก่ เทศบาลตำบลบางระกำเมืองใหม่ องค์การบริหารส่วนตำบลคุยม่วง องค์การบริหารส่วนตำบลชุมแสงสงคราม องค์การบริหารส่วนตำบลท่านางงาม องค์การบริหารส่วนตำบลวังอิทก และศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมจากหน่วยงานส่วนภูมิภาคในฐานะหน่วยงานสนับสนุนการปฏิบัติงานเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย ซึ่งได้แก่ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพิษณุโลก และที่ว่าการอำเภอบางระกำ

4. ขอบเขตด้านประชากร ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือ ผู้บริหารหรือผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ และประชาชน จำนวน 11,058 คน โดยทำการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จำนวน 397 คน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การจัดการอุทกภัยในพื้นที่อำเภอบางระกำ หมายถึง กระบวนการปฏิบัติงานเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่อำเภอบางระกำ ประกอบด้วย ความสอดคล้องในการแปลงพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ไปสู่การกำหนดนโยบายและแผนงานเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของหน่วยงาน ในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น กระบวนการปฏิบัติงานเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการปฏิบัติงานเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ปัญหา อุปสรรค และผลที่ได้จากการจัดการอุทกภัยในพื้นที่

2. การเปลี่ยนนโยบายไปสู่แนวทางปฏิบัติ หมายถึง การตีความวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เพื่อนำไปสู่แนวทางในการกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรม ที่เป็นรูปธรรมเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของหน่วยงาน ในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

3. กระบวนการปฏิบัติงานเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย หมายถึง วิธีการ ขั้นตอน กิจกรรมเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย ในช่วงก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัยของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอบางระกำ

4. การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิบัติงานเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ในประเด็นการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ การปฏิบัติงาน การรับผลประโยชน์

5. หน่วยงานภาครัฐ หมายถึง หน่วยงานส่วนภูมิภาค และหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัยในพื้นที่อำเภอบางระกำ ซึ่งได้แก่ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพิษณุโลก ที่ว่าการอำเภอบางระกำ เทศบาลตำบลบางระกำเมืองใหม่ องค์การบริหารส่วนตำบลคุยม่วง องค์การบริหารส่วนตำบลชุมแสงสงคราม องค์การบริหารส่วนตำบลท่านางงาม และองค์การบริหารส่วนตำบลวังอิทก

6. หน่วยงานส่วนภูมิภาค หมายถึง สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพิษณุโลก ที่ว่าการอำเภอบางระกำ

7. หน่วยงานส่วนท้องถิ่น หมายถึง เทศบาลตำบลบางระกำเมืองใหม่ องค์การบริหารส่วนตำบลคุยม่วง องค์การบริหารส่วนตำบลชุมแสงสงคราม องค์การบริหารส่วนตำบลท่านางงาม และองค์การบริหารส่วนตำบลวังอิทก

8. ผู้บริหารหรือผู้แทนหน่วยงาน หมายถึง ผู้ที่ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกหรือเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการอุทกภัยในพื้นที่อำเภอบางระกำ ซึ่งได้แก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ หัวหน้าสำนักงาน รองหัวหน้าสำนักงาน นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

9. ผู้ปฏิบัติ หมายถึง ผู้ที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่อำเภอบางระกำ ซึ่งได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน(อปพร.) ผู้นำชุมชน เป็นต้น

10. อุทกภัยในอำเภอบางระกำ หมายถึง อุทกภัยที่เกิดขึ้นในเขตรับผิดชอบของเทศบาล
ตำบลบางระกำเมืองใหม่ องค์การบริหารส่วนตำบลคุยม่วง องค์การบริหารส่วนตำบลชุมแสง
สงคราม องค์การบริหารส่วนตำบลท่านางงาม และองค์การบริหารส่วนตำบลวังอิทก