

การจัดการภาวะฉุกเฉินในประเทศนิวซีแลนด์: โครงสร้าง กฎหมาย และการจัดการที่สำคัญ

วัชรพล ศุภจักรวัฒนา*

ปานัสมัชชญา ศุภจักรวัฒนา**

บทคัดย่อ

นิวซีแลนด์เป็นดินแดนที่มีความเสี่ยงในการเผชิญหน้ากับภัยพิบัติภัยในหลายรูป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภัยธรรมชาติ เช่น แผ่นดินไหว ภัยจากพายุ น้ำท่วม แผ่นดินถล่ม ฯลฯ ด้วยเหตุผลทางภูมิศาสตร์ที่เป็นประเทศซึ่งตั้งอยู่บนรอยเลื่อนที่สำคัญ และภูมิศาสตร์ที่เป็นเกาะอยู่ใกล้กับขั้วโลกใต้ จึงทำให้ประเทศต้องเผชิญภัยต่างๆ ตลอดระยะเวลา นับตั้งแต่การก่อตั้งประเทศ ภาวะดังกล่าวกลับกลายเป็นแรงผลักดันที่ทำให้นิวซีแลนด์พัฒนาระบบการจัดการภัยพิบัติฉุกเฉินอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพจนถึงปัจจุบัน บทความฉบับนี้มีจุดประสงค์ เพื่อชี้ให้เห็นถึงบทเรียนสำคัญในการพัฒนาการจัดการภาวะฉุกเฉินในนิวซีแลนด์ในภาพรวม ทั้งในแง่แรงผลักดันที่สำคัญของพัฒนาระบบการจัดการภาวะฉุกเฉิน พัฒนาการของการจัดการโครงสร้างองค์การ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภาวะฉุกเฉิน และความท้าทายที่นิวซีแลนด์ต้องเผชิญในการจัดการภาวะฉุกเฉินในอนาคต

คำสำคัญ: การจัดการภาวะฉุกเฉิน, การจัดการภัยพิบัติ, การจัดการภาวะฉุกเฉินในนิวซีแลนด์

*ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร จังหวัดพิษณุโลก

E-mail: supajak_x@yahoo.com

**คณะบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยพายัพ เชียงใหม่ E-mail: panatchada@yahoo.com

Emergency Management in New Zealand: Arrangements, Laws and Structures

Watcharapol Supajakwattana*

Panatchada Supajakwattana**

Abstract

New Zealand suffers potential risks from natural hazards and disasters such as earthquakes, volcanic eruptions, tsunamis, floodings, landslides and severe winds because the country is set on an active fault zone (lies across the boundary of Australian and Pacific tectonic plates) located in the South Pole. These are the reasons which have compelled New Zealand to provide an emergency management system to reduce the risks from hazards, which has turned out to be extraordinarily effective to this day. The purpose of this paper is to examine lessons learned from the development of New Zealand's emergency management system with respect to: the driving force behind the impetus for the emergency management system; the development of the organizational structure; relevant legislation; and future challenges.

Keywords: Emergency management, disaster management, New Zealand emergency management

*Department of Political Science and Public Administration, Faculty of Social Science, Naresuan University, Phitsanulok. E-mail: supajak_x@yahoo.com

**Department of Public Administration, The Far Eastern University, Chiang Mai.
E-mail: panatchada@yahoo.com

1. บทนำ

ประเทศนิวซีแลนด์เป็นประเทศที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ขนาดเล็ก มีลักษณะทางกายภาพเป็นเกาะเต็มไปด้วยภูเขาไฟที่ยังคุกรุ่น และตั้งอยู่บนรอยเลื่อนที่สำคัญของแผ่นเปลือกโลกที่ยังมีพลังพร้อมที่จะปะทุตลอดเวลา (Pools, 2003: 58-63) ด้วยลักษณะดังกล่าว ส่งผลให้ประเทศนิวซีแลนด์ต้องเผชิญกับภัยพิบัติทางธรรมชาติหลากหลายรูปแบบ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันผลกระทบจากการเผชิญหน้ากับภัยพิบัติหลายครั้ง นำไปสู่การพยายามหาวิธีลดความรุนแรง และเตรียมความพร้อมสู่การหาแนวทางการจัดการภาวะฉุกเฉิน ที่ต้องเผชิญอย่างเหมาะสมและรวดเร็วของทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนและท้องถิ่นทุกระดับ เช่น ระดับรัฐบาลกลางของนิวซีแลนด์ การจัดการภัยพิบัติภัยและการจัดการภาวะฉุกเฉินถือเป็นนโยบายแรกๆ ที่พรรคการเมืองทุกพรรค (ทั้งพรรคอนุรักษนิยม และพรรคแรงงาน) หากเข้ามาเป็นรัฐบาลต้องให้การสนับสนุนและมีการสร้างแผนการดำเนินการอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1932 โดยมุ่งถ่ายประสานงานแผนต่างๆ ลงมาถึงระดับท้องถิ่น ในส่วนทางวิชาการเองก็มีการพยายามศึกษาถึงแนวทางการจัดการภัยพิบัติภัยอย่างเป็นระบบมีการสร้างรูปแบบการทำงานลักษณะเครือข่าย มีการสร้างเทคโนโลยีพร้อมกับได้พัฒนาหลักสูตรการศึกษาทางด้านการจัดการภาวะฉุกเฉินอย่างต่อเนื่อง¹ จนเป็นที่โดดเด่นในระดับภูมิภาค กอปรกับองค์การภาคประชาชนที่มีความเข้มแข็ง สามารถสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการจัดการภาวะฉุกเฉินได้อย่างเป็นระบบ จึงทำให้ประเทศนิวซีแลนด์กลายเป็นหนึ่งในประเทศที่มีระบบการเตรียมรับภัยพิบัติ และการจัดการภาวะฉุกเฉินที่ดีแห่งหนึ่งของโลก

บทความนี้จะเริ่มจากการนำเสนอถึงลักษณะพื้นฐานของภัยพิบัติที่รุนแรงที่ประเทศนิวซีแลนด์ต้องเผชิญ ภายใต้ภูมิศาสตร์ที่เป็นพื้นที่เกาะที่ห่างไกล เพื่อให้เห็นถึงผลกระทบที่มีต่อการจัดการภาวะฉุกเฉินของประเทศ ส่วนที่สองของบทความ จะกล่าวถึงพัฒนาของการจัดการภาวะฉุกเฉินในประเทศนิวซีแลนด์ เป็นการทำให้เห็นถึงระบบการจัดการภาวะฉุกเฉินที่มีการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันที่มีทั้งความผิดพลาดและต่อยอดไปสู่การพัฒนาตลอดในช่วงทศวรรษของการเปลี่ยนแปลงประเทศ ส่วนที่สาม เพื่อให้เข้าใจภาพรวมของโครงสร้างของกลไกการจัดการภาวะฉุกเฉินของนิวซีแลนด์ได้ชัดเจนขึ้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้อ่านจะต้องศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดการจัดการภาวะฉุกเฉิน โครงสร้างของการจัดการภัยฉุกเฉินที่สำคัญทุกระดับ (ทั้งองค์การภาครัฐและเอกชน) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน องค์กรและหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญต่อการจัดการภาวะฉุกเฉินในประเทศนิวซีแลนด์ปัจจุบัน ทั้งนี้ส่วนสุดท้ายของบทความ เป็นส่วนที่กล่าวถึงบทเรียนสำคัญของการจัดการ และความท้าทายที่สำคัญของการจัดการภาวะฉุกเฉินที่ประเทศนิวซีแลนด์ต้องเผชิญต่อไปในอนาคต

¹ประเทศนิวซีแลนด์เป็นประเทศที่มีหลักสูตรทางด้านการศึกษาด้านการจัดการภาวะฉุกเฉิน 5 หลักสูตร ใน 8 มหาวิทยาลัย

2. รูปแบบของภัยพิบัติที่ประเทศนิวซีแลนด์เผชิญ

เมื่อพิจารณาปัจจัยทางภูมิศาสตร์ของนิวซีแลนด์ จะพบว่านิวซีแลนด์มีความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติที่รุนแรง ไม่ว่าจะเป็นภัยพิบัติที่มาจากธรรมชาติและภัยพิบัติที่มนุษย์สร้างขึ้น แตกต่างจากประเทศหมู่เกาะในภูมิภาคเดียวกัน เช่น ออสเตรเลีย ด้วยการที่ประเทศมีลักษณะเป็นเกาะ² ตั้งอยู่กลางทะเลแปซิฟิกตอนใต้ ล้อมรอบไปด้วยทะเล การมีที่ตั้งอยู่บนรอยต่อของแผ่นเปลือกโลกที่สำคัญสองแผ่น³ ทำให้เกิดภาวะที่ต้องเผชิญภัยทั้งสึนามิ และเหตุการณ์แผ่นดินไหว⁴ (MCDEM, 2014; Pools, 2003: 62) นอกจากนี้พื้นที่ของประเทศนิวซีแลนด์ ยังเป็นเขตที่ตั้งของภูเขาไฟขนาดใหญ่ที่สำคัญของโลกที่ยังมีพลัง⁵ ในทางกลับกัน ด้วยสภาพภูมิศาสตร์ข้างต้น ส่งผลให้ประเทศนิวซีแลนด์ถือเป็นประเทศที่มีสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ที่สวยงามเต็มไปด้วยภูเขาสูง แม่น้ำ ธารน้ำ หิมะ และพื้นที่ทรัพยากรทางธรรมชาติที่โดดเด่นอุดมสมบูรณ์กลายเป็นสิ่งที่ดึงดูดให้นักท่องเที่ยวมาท่องเที่ยวนิวซีแลนด์ในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก (Pools, 2003: 15-21) ถึงแม้ว่านักท่องเที่ยวที่มาจะต้องเผชิญกับความเสี่ยงในการเผชิญหน้ากับภัยพิบัติก็ตาม

หากพิจารณาถึงการตั้งถิ่นฐานของชาวนิวซีแลนด์นั้นเราจะพบว่า การตั้งหลักปักฐานของชุมชนส่วนใหญ่มักจะตั้งภูมิลำเนาอยู่ใกล้แม่น้ำ⁶ เป็นหลักเนื่องจากสังคมนิวซีแลนด์เป็นสังคมเกษตรกรรม แหล่งน้ำจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการเพาะปลูก และขนส่งผลผลิตทางการเกษตร

²ประเทศนิวซีแลนด์ มีพื้นที่ประมาณ 270,530 ตารางกิโลเมตร มีขนาดใกล้เคียงประเทศอังกฤษ เล็กกว่าประเทศอิตาลี และญี่ปุ่น พื้นที่ส่วนใหญ่ประกอบด้วยภูเขาและทะเล พื้นที่ถูกแยกเป็นสองส่วนตามภูมิศาสตร์ (ด้วยความเป็นเกาะ) คือ แบ่งเป็นเกาะใต้ ด้วยลักษณะที่ดินแดนแห่งนี้ประกอบด้วย เทือกเขา และพื้นที่แบบชายฝั่งทะเล จึงทำให้มีประชากรอาศัยเพียง 1 ใน 3 ของประชากรทั้งหมดเท่านั้น ประชากรส่วนใหญ่อาศัยในพื้นที่ราบและชายฝั่ง ส่วนเกาะเหนืออื่น ด้วยการที่เป็นที่ตั้งของทั้งเมืองหลวง คือ Wellington และเมืองสำคัญ อย่าง Auckland จึงทำผู้คนส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเกาะนี้จำนวน 3-4 ของประชากรในประเทศ พื้นที่ภูเขาไฟสลับที่ราบ มีแม่น้ำไหลผ่าน พื้นที่ส่วนใหญ่ ตั้งอยู่ในเขต Taupo Volcanic Zone เป็นพื้นที่ที่เต็มไปด้วยภูเขาไฟที่ยังมีพลัง

³ตั้งอยู่บนรอยต่อของแผ่นเปลือกโลกระหว่าง แผ่น Pacific plate และแผ่น Indo-Australian เหตุการณ์แผ่นดินไหวในนิวซีแลนด์ส่วนใหญ่เกิดจากการยกตัวและขยับตัวของรอยแยก Southern Alps จนถึง Alpine Fault

⁴จากสถิติในปี 2013 พบว่าประเทศนิวซีแลนด์เผชิญภัยแผ่นดินไหวถึง 26,528 ครั้ง โดยมีแผ่นดินไหวขนาด 4-6 ริคเตอร์ ขึ้นไปถึง 582 ครั้ง สามารถดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ <http://www.geonet.org.nz/quakes/statistics>

⁵ภูเขาไฟที่ยังมีพลังในนิวซีแลนด์เกือบทั้งหมดอยู่ในเกาะเหนือ ได้แก่ ภูเขาไฟ Kermadec Islands, Mayor Island, Ngauruhoe, Northland, Okataina Volcanic Centre, Rotorua, Ruapehu, Taranaki (Egmont), Taupo, Tongariro, White Island

⁶โดยภูมิประเทศนิวซีแลนด์ มีแม่น้ำสายสำคัญไหลผ่านหลายสายทั้งพื้นที่ ในเกาะเหนือได้แก่ Waikato River, Whanganui River, Rangaitikei River ฯลฯ แม่น้ำสำคัญในเกาะใต้ ได้แก่ Taieri River, Mataura River, Waiau River ฯลฯ การตั้งถิ่นฐานของชาวนิวซีแลนด์ นับตั้งแต่อดีต ชาวเมารี มักจะเลือกตั้งถิ่นฐานบริเวณ ใกล้แม่น้ำสำคัญ เพราะง่ายต่อการเพาะปลูกและการเดินทาง ลักษณะการตั้งถิ่นฐานดังกล่าวยังสืบต่อกันมาจนถึงปัจจุบัน

การดำรงชีวิตภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวส่งผลให้ชาวนิวซีแลนด์ต้องเผชิญหน้ากับสภาวะน้ำท่วมอยู่เสมอ ผลกระทบจากน้ำท่วมแต่ละครั้งมีความรุนแรงและรวดเร็วเป็นอย่างมาก ด้วยภาวะที่พื้นที่ที่มีภูเขาสูง หากมีพายุฝน น้ำส่วนใหญ่จะถูกสะสมไว้บนยอดเขาและไหลมาอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นชัดเจนในเหตุการณ์น้ำท่วมครั้งใหญ่ที่พายุไซโคลน Bola⁷ (ค.ศ. 1988) ได้พัดถล่มทั่วพื้นที่นิวซีแลนด์ เกิดภาวะน้ำท่วมทำความเสียหายแก่พื้นที่ทางการเกษตรและที่อยู่อาศัยในเกาะเหนือและเกาะใต้ เป็นจำนวนเงินถึง 82 ล้านดอลลาร์ แม้ว่าจะมีความพยายามของทางรัฐบาลที่พยายามสร้างระบบเตือนภัยน้ำท่วมให้มีประสิทธิภาพ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 แล้วก็ตาม ภัยดังกล่าวก็ยังแฝงอยู่ (Web and Mc Entire, 2007: 2)

แผ่นดินไหว และภูเขาไฟระเบิดเป็นภัยพิบัติหลัก ที่สร้างความเสียหายให้แก่ประเทศ ด้วยการที่นิวซีแลนด์ตั้งอยู่บนรอยเลื่อนระหว่าง แผ่นเปลือกโลกระหว่างออสเตรเลียและแปซิฟิก หรือ ที่เรียกกลุ่มประเทศที่ตั้งอยู่บนวงแหวนแห่งไฟ (Ring of fire Countries)⁸ เมื่อเกิดการเคลื่อนตัวของแผ่นเปลือกโลกก็จะเกิดแผ่นดินไหวอย่างรุนแรง หน่วยงานทางธรณีวิทยาของนิวซีแลนด์ประมาณการว่าโดยเฉลี่ยแล้ว ในหนึ่งปีนิวซีแลนด์มีการเกิดแผ่นดินไหว ราว ๆ หนึ่งหมื่นห้าพันครั้ง⁹ (GNS, 2014) โดยจากสถิติยังพบต่อไปอีกว่า เหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ในนิวซีแลนด์นั้น ที่มีขนาดไม่ต่ำกว่า 6 ริกเตอร์ เกิดขึ้นราว 27 ครั้ง นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1848 จนถึง 2013¹⁰ (GNS, 2014) เหตุการณ์ที่สร้างความเสียหายให้กับประเทศนิวซีแลนด์มากที่สุดคือ เหตุการณ์แผ่นดินไหวที่ Hawke's Bay (ภาคตะวันตกของนิวซีแลนด์) ณ เมือง Napier ขนาด 7.8 ริกเตอร์ ในปี 1931 ที่ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตถึง 256 คน¹¹ (Geonet, 2014) และล่าสุดคือ

⁷ชาวนิวซีแลนด์เรียกพายุดังกล่าวว่า เป็น Deadly cyclone พัดถล่มนิวซีแลนด์เป็นเวลาสี่วัน ตั้งแต่ 8 -12 มีนาคม ค.ศ. 1988 อ่านเพิ่มเติมได้ที่ http://en.wikipedia.org/wiki/Cyclone_Bola

⁸กลุ่มประเทศที่ตั้งอยู่บนชายฝั่งทะเลแปซิฟิก (circum-Pacific belt) และตั้งอยู่บนรอยแยกที่สำคัญของ แผ่นเปลือกโลก แปซิฟิก, ออสเตรเลีย, แอตลันติก, ฟิลิปินโน และแอสการ์ ทำให้เกิดแผ่นดินไหวและภูเขาไฟระเบิดบ่อยครั้ง ได้แก่ ประเทศ Chile, Mexico, United States, Russia, Japan, Philippines, Japan, New Zealand, Papua New Guinea, Indonesia, Canada, Peru, Taiwan, และ Guatemala เป็นต้น

⁹อ่านเพิ่มเติมและดูสถิติล่าสุดได้ที่ <http://www.gns.cri.nz/Home/Learning/Science-Topics/Earthquakes/New-Zealand-Earthquakes>

¹⁰สามารถดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ <http://www.gns.cri.nz/Home/Learning/Science-Topics/Earthquakes/New-Zealand-Earthquakes/Where-were-NZs-largest-earthquakes>

¹¹เหตุการณ์นี้ ชาวนิวซีแลนด์ รู้จักกันอีกชื่อหนึ่งว่าเป็น Napier Earthquake เกิดขึ้น เวลา 10:47 am ในวันอังคารที่ 3 กุมภาพันธ์ 1931 ทำให้เกิด แผ่นดินยกตัว ถนน และเมืองทั้งเมืองถูกทำลาย ทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาฟื้นฟูใหม่ทั้งหมด ถือเป็นเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่สร้างความเสียหายให้กับนิวซีแลนด์มากที่สุด อ่านเพิ่มเติมได้ที่ <http://info.geonet.org.nz/display/quake/M+7.8%2C+Hawke%27s+Bay%2C+3+February+1931> และเป็นที่มาของการร่างกฎหมายสำคัญเกี่ยวกับการจัดการภาวะฉุกเฉิน ฉบับแรก คือ The Public Safety Conservations Act. 1932

แผ่นดินไหว ที่เมือง Christchurch ที่ทำให้อาคารที่สำคัญของเมืองเสียหายเป็นจำนวนมาก ซึ่งเหตุการณ์นี้ ทำให้มีผู้เสียชีวิตถึง 185 คน

ภัยจากภูเขาไฟระเบิดที่เกิดขึ้นในนิวซีแลนด์ แม้จะไม่ได้สร้างผลกระทบร้ายแรงโดยตรงต่อชีวิตประชาชน เช่นเดียวกับภัยแผ่นดินไหว¹² แต่ภัยดังกล่าวก็ยังส่งผลกระทบต่อโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ทรัพยากรทางธรรมชาติ และการท่องเที่ยวเสมอมา การระเบิดขึ้นครั้งใหญ่ของภูเขาไฟ Ruapehu ณ พื้นที่ตอนกลางของเกาะเหนือ ในปี ค.ศ. 1995 - 1996 ทำให้เกิดฝุ่นละออง และความร้อนกระจายไปทั่วบริเวณ (250 ตารางกิโลเมตร ทั่วเกาะเหนือ) เกิดมลพิษทางอากาศ ทำให้พืชผลทางการเกษตร ป่าไม้ ทรัพยากรทางธรรมชาติเสียหายในวงกว้าง รวมไปถึงยังกระทบต่อการท่องเที่ยว การสัญจรทางอากาศ ท้องถนน แม้จะไม่มีรายงานผู้เสียชีวิต แต่จากตัวเลขประมาณการความเสียหายพบว่า นิวซีแลนด์ต้องสูญเสียรายได้จากการท่องเที่ยว รวมไปถึงทรัพยากรด้านการเกษตรกรรม ในช่วงดังกล่าวถึง 130 ล้านดอลลาร์ นิวซีแลนด์ (MCDEM, 2007)¹³ ทั้งนี้หลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาระบบเตือนภัยภูเขาไฟใหม่อีกครั้งของนิวซีแลนด์ โดยมีการติดตั้งกล้องเพื่อสังเกตการณ์ภูเขาไฟ ที่เรียกว่าระบบ “Volcano Cam” เพื่อเผยแพร่ข่าวสารและรายงานความเคลื่อนไหวตลอด 24 ชั่วโมงผ่านระบบออนไลน์¹⁴

สึนามิ เป็นคลื่นยักษ์ที่เกิดจากแผ่นดินไหวขนาดใหญ่ เมื่อพิจารณาปัจจัยทางภูมิศาสตร์แวดล้อม นิวซีแลนด์ต้องเผชิญความเสี่ยงต่อการเผชิญหน้าค่อนข้างมาก เพราะพื้นที่เป็นเกาะตั้งอยู่ในเขตชายฝั่งของมหาสมุทรแปซิฟิก¹⁵ แม้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาประเทศนิวซีแลนด์จะไม่เคยได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากสึนามิมีเพียงเหตุการณ์ ในปี 1947 ที่ชายฝั่งตะวันตกของ

¹²อาจเป็นเพราะพื้นที่เมืองและการตั้งถิ่นฐานส่วนใหญ่ของเมืองในประเทศนิวซีแลนด์แยกอยู่ค่อนข้างไกลกับพื้นที่เขตภูเขาไฟ ยกเว้น ในเขตนิวซีแลนด์ตอนเหนือ เช่นเมืองฮ็อคแลนด์ ที่มีที่ตั้งอยู่บนแนวของภูเขาไฟที่ยังมีพลังหลายลูก (50 ลูกที่กำลังก่อตัวขึ้น) ในขณะที่หน่วยงานด้านการเตือนภัยของนิวซีแลนด์ มองว่าฮ็อคแลนด์เป็นพื้นที่ตั้งอยู่บนความเสี่ยงต่อการเผชิญภัยแผ่นดินไหวเป็นอย่างมากโดยเฉพาะการที่มีประชากรจำนวนมากถึง หนึ่งล้านสองแสนคน ทำให้ยากต่อการเตรียมพร้อมอพยพ

¹³ภายหลังจากการปะทุครั้งใหญ่ในปี 1995 ยังมีการปะทุของ ภูเขา Rauperu จนครั้งล่าสุดในปี 2012

¹⁴ประชาชนสามารถดูความเคลื่อนไหวและภาพความเคลื่อนไหวของ ภูเขาไฟ Ruapehu ผ่าน Vocalno cam ตลอด 24 ชั่วโมง ที่ <http://www.geonet.org.nz/volcano/info/ruapehu> ระบบดังกล่าวยังมีข้อมูลเตือนภัยมากมายเช่นระดับของอันตราย สถานการณ์ที่เกิด แนวทางปฏิบัติ ฯลฯ และยังมีการนำระบบไปเชื่อมโยงกับเว็บไซต์ที่สำคัญของประเทศอีกด้วย

¹⁵พื้นที่ใต้มหาสมุทรแปซิฟิกเป็นที่ตั้งของรอยเลื่อนของแผ่นเปลือกโลกที่ทำให้เกิดแผ่นดินไหวมากกว่า 30 รอยเลื่อน

นิวซีแลนด์ บริเวณเขต Grisborne ได้เกิดสึนามิ ขนาดความสูง 10 เมตร โดยได้พัดเข้าชายฝั่งมาถึงพื้นที่ราบถึง 800 เมตร และเหตุการณ์สึนามิในปี 1960¹⁶ ที่ไม่มีผู้เสียชีวิตและความเสียหาย (MCDEM, 2014) แม้ว่าผลจากสึนามิ จะไม่ทำความเสียหายกับนิวซีแลนด์ แต่เป็นสิ่งที่น่าวิตกว่าจากการสำรวจของหน่วยงานการป้องกันภัยทางพลเรือน ในปี ค.ศ. 2013 พบว่า นิวซีแลนด์มีแนวโน้มต้องเผชิญคลื่นขนาดใหญ่จำนวนมากขึ้นในทุกๆ ปี ซึ่งเป็นผลให้เกิดการกัดเซาะพื้นที่ชายฝั่งอย่างรุนแรง

ดินถล่ม (Landslide)¹⁷ เป็นหนึ่งภัยพิบัติที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ซึ่งมีสาเหตุสำคัญจากแผ่นดินไหวที่รุนแรง และภาวะฝนตกอย่างต่อเนื่อง ซึ่งกระทบโดยตรงต่อที่อยู่อาศัยของประชาชน รวมไปถึงระบบคมนาคมระหว่างเมืองบ่อยครั้ง ดังเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1991 เกิดแผ่นดินถล่มที่เมือง Mount Cook ทำให้การคมนาคมถูกตัดขาด เหตุการณ์ ในปี ค.ศ. 1979 แผ่นดินถล่มในเมือง Abbotsford ตอนใต้ของเมือง Dunedin ทำให้บ้านเรือนของประชาชนเสียหายไปถึง 63 หลัง (GNS, 2014)

ท่ามกลางภูมิศาสตร์ของประเทศที่เป็นเกาะ นิวซีแลนด์จึงมีพื้นที่เป็นชายฝั่งถึง 18,000 กิโลเมตร ทุกปีนิวซีแลนด์ต้องเผชิญกับพายุที่รุนแรง (Severe Winds)¹⁸ และคลื่นชายฝั่ง (Coastal Hazards)¹⁹ ที่พร้อมทำการกัดเซาะพื้นที่ชายฝั่ง ก่อให้เกิดความเสียหายให้กับทรัพย์สิน และบ้านเรือน ทั้งนี้ในระยะยาวย่อมกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิศาสตร์ทรัพยากรด้านการท่องเที่ยวอย่างใหญ่หลวง มีการคาดการณ์จากกระทรวงสิ่งแวดล้อม (Ministry of Environment, 2008: 1) ว่าในอีกไม่กี่สิบปีประเทศนิวซีแลนด์จะได้รับผลกระทบจากคลื่นกัดเซาะฝั่งมากขึ้นจากเดิมถึง 3 เท่า และจะก่อให้เกิดความเสียหายทางทรัพย์สินอย่างมาก

¹⁶อ่านเพิ่มเติมได้ที่ <http://www.teara.govt.nz/en/tsunamis/page-3>

¹⁷อ่านเพิ่มเติมเรื่อง ดินถล่ม และแนวทางการเตือนภัยแผ่นดินถล่มได้ที่ <http://www.gns.cri.nz/index.php/Home/Our-Science/Natural-Hazards/Landslides/New-Zealand-Landslides>

¹⁸นิวซีแลนด์เป็นประเทศที่ต้องเผชิญภัยจาก พายุไซโคลน และคลื่นลมแรงมากประเทศหนึ่งของโลก โดยเฉพาะภูมิภาค Wellington ที่ได้รับขนานนามจากชาวนิวซีแลนด์ว่าเป็นเมืองแห่ง พายุ Windy Wellington เหตุการณ์ล่าสุดในปี 2013 วันที่ 20-22 มิถุนายน 2013 นิวซีแลนด์ ยังเผชิญภัยกับพายุไซโคลน ที่เป็นผลทำให้บ้านเรือนเสียหายถึง 30,000 หลัง และระบบ การคมนาคมเสียหายและปิดให้บริการถึง 3 วันทำการ

¹⁹ปัจจุบันประเทศนิวซีแลนด์ได้มีการจัดทำแผนรองรับการเปลี่ยนแปลงเรื่องนี้ไว้แล้ว โดยกระทรวงสิ่งแวดล้อมโดยได้จัดทำเป็นคู่มือและแผนพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง ในปี 2008 สามารถอ่านรายละเอียดของแผนงานและคู่มือปฏิบัติงานในการจัดการด้านภัย Coastal hazards ได้ที่เอกสาร <https://www.mfe.govt.nz/publications/climate/coastal-hazards-climate-change-guidance-manual/coastal-hazards-climate-change-guidance-manual.pdf>

สภาพภูมิอากาศที่หนาวเย็นในฤดูหนาวของพื้นที่ทางเกาะใต้ เช่น เมือง unedin และ Queenstown ที่พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เทือกเขาที่สูงมากกว่า 1000 เมตร และบางพื้นที่ในเกาะเหนือที่ติดกับภูเขาสูง ได้แก่ เมือง Gisborne, Taupo และ Rotorua ประกอบกับฤดูหนาวที่ยาวนานมีระยะเวลาถึง 3 - 4 เดือน นิวซีแลนด์จึงเป็นประเทศที่ต้องเผชิญภัยจากพายุหิมะซึ่งเลี้ยงไม่ได้ที่ต้องกระทบต่อการคมนาคม ทำความเสียหายต่อสาธารณูปโภคพื้นฐานของชุมชน ดังเหตุการณ์พายุหิมะที่เมือง Canterbury ในปี ค.ศ. 1992 และ 2006²⁰ ที่ทำความเสียหายต่อพืชผลทางการเกษตรและฟาร์ม และยังทำให้ระบบไฟฟ้าไม่สามารถใช้งาน

แม้นิวซีแลนด์จะเป็นประเทศที่ล้อมรอบด้วยทะเล มีแม่น้ำใหญ่หลายสายผ่าน แต่ภัยแล้งกลับกลายเป็นปัญหาที่ยังต้องเผชิญอยู่เสมอ ซึ่งเป็นผลมาจากการที่นิวซีแลนด์มีฤดูร้อนยาวนานถึง 3-4 เดือน และผลกระทบที่เกิดจากสภาวะโลกร้อน (Global Warming) ที่มากขึ้นในทุกปี ภัยแล้งในนิวซีแลนด์ทำความเสียหายต่อด้านการเกษตร และปศุสัตว์เป็นอย่างมาก ในแทบทุกปี ดังจะเห็นได้ว่า ในปี ค.ศ. 1997 - 1998 นิวซีแลนด์ต้องเผชิญหน้ากับภาวะการณเอลนีโญ และเหตุกาณ์ในปี ค.ศ. 2000 การเผชิญภัยแล้งอย่างยาวนานของ เมือง Marlborough Bushfires ทำให้ผลผลิตทางการเกษตรลดลงเป็นอย่างมาก ซึ่งกระทบต่อระบบการส่งออกของนิวซีแลนด์ที่ต้องสูญเสียรายได้ทางเศรษฐกิจจำนวนมหาศาล

แม้นิวซีแลนด์เป็นประเทศที่พยายามที่ใช้พลังงานทางเลือกในการผลิตกระแสไฟฟ้า²¹ แต่พลังงานน้ำยังถือเป็นแหล่งหลักในการผลิตกระแสไฟฟ้าอยู่²² (New Zealand trade and Enterprises 2012, 4-6) ภาวะภัยแล้งยังส่งผลโดยตรงต่อการผลิตกระแสไฟฟ้าของประเทศด้วย หากภัยแล้งต่อเนื่องและยาวนานอาจทำให้เกิดภาวะชะงักงันด้านพลังงานของประเทศในท้ายที่สุด (Webb and Mc Entire 2007, 4)

นอกเหนือไปจากภัยที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติ ภายใต้การพัฒนาประเทศที่รวดเร็วตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศนิวซีแลนด์ยังต้องเผชิญภัยต่อความเสี่ยงที่เป็นผลจากการกระทำของมนุษย์ ความเสี่ยงที่เป็นผลมาจากการเจริญเติบโตเมือง และความซับซ้อนของเทคโนโลยีด้วย

²⁰ชาวนิวซีแลนด์เรียกเหตุการณ์ดังกล่าวว่า Big Snow day อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ <http://www.nzhistory.net.nz/page/%26%23039%3B-big-snow%26%23039%3B>

²¹นิวซีแลนด์ผลิตไฟฟ้า มาจากหลายแหล่ง เช่น มาจากพลังงานชีวมวล, พลังงานความร้อน, พลังงานน้ำ, ชยะรีไซเคิล, พลังงานลม, ถ่านหิน, น้ำมัน และก๊าซธรรมชาติ ผู้ที่สนใจสามารถอ่านเรื่องสัดส่วนเรื่องพลังงาน และพื้นที่ในการผลิตพลังงานในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศนิวซีแลนด์ได้ที่ http://www.nzte.govt.nz/media/344115/the_new_zealand_energy_sector_report_final.pdf

²²พลังงานไฟฟ้าที่ใช้ในครัวเรือนนิวซีแลนด์ ผลิตจากพลังงานน้ำถึง 57% จากเขื่อนต่างๆที่กระจายอยู่ทั่วประเทศทั้งพื้นที่เกาะเหนือ และเกาะใต้ สามารถอ่านเพิ่มเติมได้ที่ <http://www.teara.govt.nz/en/hydroelectricity>

หลายเหตุการณ์ทำให้รัฐบาลนิวซีแลนด์ต้องหันมาให้ความสำคัญกับประเด็นนี้ เช่น เหตุการณ์ในปี ค.ศ. 1968 อุบัติเหตุทางเรือข้ามฟากระหว่างเกาะเหนือไปสู่เกาะใต้ (Wahine Disaster) มีผู้บาดเจ็บจำนวนมาก และเสียชีวิตถึง 53 ราย²³, รวมไปถึงเหตุการณ์ในปี 1979 เครื่องบิน Air New Zealand ชนกับเทือกเขา Mont Erebus ที่ทำให้มีผู้เสียชีวิตทั้งหมด 270 คน²⁴ เป็นต้น (Webb and Mc Entire 2007, 5)

3. พัฒนาการของการจัดการภัยพิบัติ: การจัดการภาวะฉุกเฉินในประเทศนิวซีแลนด์

ภัยพิบัติ (Disasters) เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ณ ที่ใดที่หนึ่ง เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นอาจส่งผลกระทบต่อทางร่างกาย จิตใจของคนในสังคม รวมไปถึงโครงสร้างทางกายภาพทรัพยากร ทรัพย์สิน สภาพแวดล้อม เหตุการณ์ดังกล่าวต้องกระทบในวงกว้างในทุกด้าน (Willson and Oyola-Yemaiel, 2001: 18; Kapucu, 2012: 41)²⁵ เพื่อป้องกันสภาพภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในสังคมมนุษย์ มีการพยายามจะหาแนวทางในการป้องกัน และจัดการผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติ และจากมนุษย์ แนวคิดเรื่องการจัดการพิบัติภัย (Disaster Management) หรือ การจัดการภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management)²⁶ จึง

²³อ่านเพิ่มเติมได้ที่ <http://www.nzhistory.net.nz/culture/wahine-disaster>

²⁴อ่านเพิ่มเติมได้ที่ <http://www.erebus.co.nz/Background/TheStory.aspx>

²⁵ภัยพิบัติแตกต่างอย่างชัดเจนกับภัยที่เกิดจากเหตุการณ์อันเป็นปกติที่เกิดขึ้นในสังคม เช่น อาชญากรรม การเลิกจ้างงาน และ ภัยจากความยากจน ปัจจุบันยังไม่มีข้อสรุปเกี่ยวกับคำว่าภัยพิบัติอย่างชัดเจน เพราะในนานาประเทศก็ให้คำนิยามที่แตกต่างกันไป ภายใต้ความแตกต่างนั้น งานเขียนของ Hoetmer (1990) ได้ให้แนวคิดที่น่าสนใจว่า ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงที่มีความซับซ้อนของโลกและสังคม นิยามคำว่า ภัยพิบัติน่าจะรวมถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยมนุษย์และความซับซ้อนของเทคโนโลยีด้วย ไม่ได้จำกัดกับสิ่งที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติ เป็นต้น

²⁶มีข้อถกเถียงเกี่ยวกับคำสองคำนี้อย่างสม่ำเสมอในการใช้ เช่น งานเขียนของ A.K Sabur (2012) ที่ศึกษาเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติในบังคลาเทศ ยังใช้คำว่า Disaster Management และพยายามนิยามว่า Disaster เป็นเรื่องเกี่ยวกับภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่เกิดขึ้นกับภัยทางธรรมชาติเท่านั้น และ งานเขียน (ตำรา) ของ Coppola P Demon (2011) เรื่อง International Disaster Management ที่เลือกใช้คำว่า ภัยพิบัติ แทน คำว่า ฉุกเฉิน Demon มองว่าไม่แตกต่างกัน แต่ปัจจุบัน นานาประเทศ ในงานเขียนส่วนใหญ่ มักนิยมใช้คำว่าจัดการภาวะฉุกเฉิน (Emergency) แทนคำว่า ภัยพิบัติ เพราะเป็นคำที่มีนิยามกว้างขวางมากกว่า ทั้งในแง่ของนิยามที่ การจัดการภาวะฉุกเฉินจะมีขอบเขต ในการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นทั้งภัยที่เกิดเหตุการณ์ ธรรมชาติ ภัยที่เกิดจาก มนุษย์กระทำ ภัยที่เกิดจากความซับซ้อนทางเทคโนโลยี หรือสังคม ฯลฯ และในแง่ของกระบวนการ การบริหารจัดการที่ การจัดการภาวะฉุกเฉินเป็นระบบที่สามารถใช้ความรู้ในทุกๆ ด้านทั้งวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มาบูรณาการในการแก้ปัญหา ในกระบวนการที่เป็นองค์รวม (แตกต่างจากแนวคิดเรื่องการจัดการภัยพิบัติ ที่สนใจเฉพาะเรื่องของการ พร้อมรับกับภัยที่จะเกิด และกระบวนการหลังจากการเผชิญภัยเท่านั้น “after-the fact”) นอกจากนี้ นักวิชาการ เช่น Willson (2001) Henstra (2010) มองว่า การเกิดขึ้นของความนิยมของการใช้คำว่า การจัดการภาวะฉุกเฉินนั้นเป็นส่วนหนึ่งของผลพวงของ การเกิดขององค์การ แกนนำ FEMA (Federal Emergency Management Agency) ในช่วงปี 1950 ด้วย ตั้งแต่ยุคภัยคุกคามนิวเคลียร์ เช่นกัน อ่านเพิ่มเติมเรื่องการพัฒนาของ การจัดการภาวะฉุกเฉิน ได้ที่ Willson and Oyola-Yemaiel, 2001. The evolution of Emergency management and advancement towards a profession in United States and Florida หน้า 118-120.

ถูกพัฒนาขึ้น การจัดการภาวะฉุกเฉิน หมายถึง องค์ความรู้ที่ว่าด้วยการจัดการอย่างบูรณาการ ในการเผชิญหน้ากับความเสียหายภัยพิบัติ หรือภาวะฉุกเฉินที่เกิดขึ้นทั้งจากมนุษย์ เทคโนโลยี และสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติที่มีผลกระทบอย่างรวดเร็วและรุนแรงต่อสังคม(ทำให้เกิดผู้บาดเจ็บเป็นจำนวนมาก กระทบต่อโครงสร้าง ทรัพย์สิน เศรษฐกิจ การค้าของมนุษย์ ต่อทางสังคมและทางจิตวิทยา ฯลฯ) (Marshall, 1987; Hoetmer, 1991; Willson & Yemaiel, 2001, 118; Mc Entire, 2001; Henstra, 2012: 236) ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้การจัดการภาวะฉุกเฉินมีลักษณะเป็นศาสตร์ในการประยุกต์ใช้ทั้งวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี (ในการทำนายภัยพิบัติที่มีความเสี่ยง) วิศวกรรมศาสตร์ (เพื่อบรรเทาผลที่จะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติ) สังคมศาสตร์และการจัดการ (เพื่อการสร้างระบบการบริหารที่ดีในภาวะฉุกเฉิน) การจัดการความเสี่ยง เป็นต้น ในสหรัฐอเมริกา ถือว่าการจัดการฉุกเฉินนั้นเป็นหนึ่งในพรมแดนของวิชาการบริหารรัฐกิจหรือรัฐประศาสนศาสตร์ (โดยเฉพาะกลุ่มนโยบายสาธารณะ) เพราะเนื้อหาวิชามีส่วนที่เชื่อมโยงกับการจัดการผลประโยชน์สาธารณะของประเทศ และมีเป้าหมายในการตอบสนองให้ประชาชนมีความมั่นคงในชีวิตเป็นสำคัญ²⁷ (Kupacu & Garayev, 2012: 312; Waugh, 2011: 204-205; Henstra, 2010: 236-237; Britton, 2004) สำหรับกระบวนการของการจัดการภาวะฉุกเฉินโดยทั่วไปแล้วจะประกอบไปด้วย กระบวนการเตรียมพร้อมคาดการณ์ภัยที่จะเกิด (Preparedness), การบรรเทาผลร้ายที่เกิดจากภัยพิบัติ (Prevention & Mitigation) การตอบสนอง (Response) เมื่อเผชิญภาวะได้อย่างทันท่วงที และกระบวนการสุดท้ายคือ ขั้นตอนของการฟื้นฟูหรือ บำบัดสถานการณ์ เมื่อเหตุการณ์เกิดขึ้นแล้ว (Recovery) (Alexander, 2002; Coppola, 2011; Waugh, 2011) ปัจจุบันแนวคิดและการศึกษาการจัดการเรื่องภาวะฉุกเฉินได้พัฒนาไปอย่างมาก ในหลายประเทศให้ความสำคัญต่อการสร้างหลักสูตร²⁸ และการปฏิบัติอย่างเป็นระบบเพื่อรองรับกับความเสี่ยงที่นับวันยิ่งมากขึ้น

หากพิจารณาพัฒนาการการเกิดขึ้นของแนวคิดเรื่องการจัดการภาวะฉุกเฉินในนิวซีแลนด์ เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษที่มีจุดเริ่มต้นในช่วงยุคเริ่มต้นสงครามโลกครั้งที่สอง ที่งานด้านการป้องกันภัยพลเรือนของนิวซีแลนด์ในยุคแรกมีจุดประสงค์สำคัญเพียงสร้างระบบเตือนภัยจากการรุกรานโจมตีของฝ่ายตรงข้าม การมีระบบ

²⁷แนวคิดการจัดการภาวะฉุกเฉินของอเมริกานี้แตกต่าง จากประเทศอังกฤษ นิวซีแลนด์ แคนาดา อย่างชัดเจน ประเทศเหล่านี้มองว่า การจัดการภาวะฉุกเฉินมีลักษณะเป็นองค์ความรู้เฉพาะเรื่อง ควรแยกเป็นอีกหนึ่งศาสตร์หรือองค์ความรู้ การจัดหลักสูตรและสาขาวิชาในประเทศเหล่านี้จึงเป็นไปอย่างเอกเทศไม่ได้นำไปรวมกับวิชาทางการบริหารรัฐกิจ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ เช่นเดียวกับการจัดการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา

²⁸สามารถดูรายละเอียดของหลักสูตรต่างๆ ที่สถาบันการศึกษาในนานาชาติได้เปิดสอนทางด้านจัดการภาวะฉุกเฉินได้ที่ <http://www.training.fema.gov/EMWeb/edu/collegelist/embadegree/>

อพยพพลเรือนจากภัยสงคราม รวมไปถึงงานด้านการฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นผลพวงจากการเกิดแผ่นดินไหวเท่านั้น ดังนั้นจะพบว่างานด้านการจัดการภาวะฉุกเฉินงานในยุคต้นๆ งานเกือบทั้งหมดจะถูกดำเนินการโดยหน่วยงานทหาร หรือของกระทรวงกลาโหมเข้ามาจัดการในการเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติที่สำคัญ

อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์สำคัญที่ถือเป็นจุดสำคัญและผลักดันให้นิวซีแลนด์ทุ่มเททรัพยากรกับระบบการบริหารจัดการภาวะฉุกเฉิน คือเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่ Hawkes Bay ในปี ค.ศ. 1931²⁹ ที่ทำให้ประชาชนเสียชีวิต ทรัพย์สินโครงสร้างบ้านเรือนต่างๆ สูญเสียจำนวนมาก เหตุการณ์นี้รัฐบาลกลางมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาและให้ความช่วยเหลือ เพราะเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเกินกำลังของท้องถิ่นในการแก้ไข อีกทั้งเมือง ที่ว่าการของเมือง รวมไปถึงโรงพยาบาล และหน่วยงานบรรเทาสาธารณภัยต่างๆ ของเมือง Napier (ที่เป็นศูนย์กลางการสั่งการ) ได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก รัฐบาลกลางได้พยายามส่งความช่วยเหลือทั้งการประสานงานกับกองทัพ กับองค์การเอกชน โดยส่งทีมเข้าไปช่วยเหลืออย่างทันการณ์ อีกทั้งการจัดตั้งคณะกรรมการของประชาชนเพื่อจัดการกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว เพื่อประสานงานกับหน่วยงานเฉพาะกิจที่เข้ามาช่วยเหลือ เช่น ทีมแพทย์และพยาบาล ทีมกู้ภัยจากกองทัพ ฯลฯ (Geonet, 2014) ปัญหาสำคัญที่พบในการจัดการเหตุการณ์นี้คือ การตัดสินใจที่ล่าช้าของหน่วยงานระดับปฏิบัติงาน อันเป็นผลมาจากการที่หน่วยงานระดับล่างไม่มีอำนาจในการตัดสินใจด้วยตนเอง

จึงเป็นที่มาของการร่างกฎหมายสำคัญของรัฐบาล เพื่อเตรียมกับเหตุการณ์ภัยพิบัติของนิวซีแลนด์ กฎหมาย Public Safety Conservation Act 1932 มีจุดประสงค์สำคัญ เพื่อกระจายอำนาจการตัดสินใจในภาวะฉุกเฉิน หรือเกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่ ให้กับหน่วยงานระดับท้องถิ่นและรัฐ โดยเฉพาะเรื่องการสั่งการ, การออกกฎหมาย และการปฏิบัติงาน ให้มีความคล่องตัวขึ้น แม้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะให้อำนาจค่อนข้างมากกับการดำเนินการในเรื่องต่างๆ แต่ในขณะเดียวกัน เนื้อความของกฎหมายกลับไม่ได้ให้ความสนใจต่อเรื่องของการบังคับให้ท้องถิ่นมีการจัดทำแผนการรองรับภัยพิบัติอย่างเป็นทางการ มีเพียงบางท้องถิ่นเท่านั้นที่ริเริ่มการจัดทำแผนดังกล่าว ด้วยตนเอง (Webb and McEntire, 2007: 8)

การพยายามกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางเกี่ยวกับการป้องกันภัยพิบัติให้กับท้องถิ่นนั้นมีมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในช่วงต้นปี ค.ศ. 1950 รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจเรื่องการตอบสนองป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติแก่ท้องถิ่นเพิ่มเติม โดยเฉพาะเรื่องของหน้าที่ในการ

²⁹อ่านรายละเอียดเรื่องเหตุการณ์ เพิ่มเติมได้ที่ <http://www.teara.govt.nz/en/historic-earthquakes/page-6>

ให้ความช่วยเหลือ ภัย หากเกิดการบาดเจ็บจากพิบัติภัย, การเคลื่อนย้ายประชาชนเข้าสู่พื้นที่ที่ปลอดภัย และ การตอบสนองความต้องการด้านสวัสดิการในภาวะพิบัติภัย เป็นต้น การช่วยเหลือเงินกู้ของผู้ได้รับผลกระทบจากพิบัติภัยในบางโครงการได้รับการจัดสรร และมอบอำนาจโดยคณะกรรมการช่วยเหลือเงินกู้ในระดับท้องถิ่น (Local Authorities Loans Board) มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าแนวทางการกระจายอำนาจเรื่องภาวะฉุกเฉินให้กับท้องถิ่นนิวซีแลนด์ได้รับผลกระทบโดยตรงจากเรื่องของภัยคุกคามในช่วงดังกล่าวด้วย (Webb and Mc Entire, 2007 ; Willson & Oyola-Yemaiel, 2001)

การเกิดขึ้นของกระทรวงการป้องกันภัยพลเรือน (Ministry Civil Defence) ในปี ค.ศ. 1959 เป็นความพยายามของรัฐบาลนิวซีแลนด์ที่จะทำให้ระบบการจัดการภัยพิบัติ (ที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติ) ไม่เป็นระบบที่มุ่งเน้นแต่การป้องกันภัยจากความมั่นคงทางการทหาร (ทหารและกระทรวงกลาโหมเป็นผู้รับผิดชอบสำคัญ) หรือเป็นงานที่เกิดขึ้นแต่ในงานเฉพาะกิจ (ที่สังกัดกระทรวงต่างๆ) อีกต่อไป ซึ่งกลับกลายเป็นเรื่องยากที่จะแยกงานทั้งสองส่วนออกจากกัน ด้วยเหตุผลที่ว่าแนวคิดของการพัฒนาเรื่องการจัดการภัยพิบัติของประเทศนิวซีแลนด์ได้ผูกโยงกับเรื่องความมั่นคงทางทหารและในกองทัพตลอดนับตั้งแต่การจัดตั้งประเทศ โครงสร้างของระบบกำลังหลัก การช่วยเหลือยังเป็นของกองทัพและกระทรวงกลาโหม (MCDEM, 2014) ท่ามกลางข้อถกเถียงดังกล่าว ว่าการจัดการภัยพิบัติจะเป็นไปในทิศทางใด รัฐบาลนิวซีแลนด์ได้แก้ปัญหาโดยการผ่านกฎหมายสำคัญฉบับหนึ่งที่เรียกว่า Civil Defence Act ค.ศ. 1962 โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้งานทั้งสองส่วนนั้นสามารถดำเนินการร่วมกัน จึงได้มีการจัดโครงสร้างสมัยใหม่ให้บูรณาการ โดยใช้งานเป็นที่ตั้งแต่การดำเนินการดังกล่าวก็ไม่เป็นผลมากนัก การเตรียมการป้องกันภัยยังเน้นต่อภัยคุกคามในเรื่องนิวเคลียร์เป็นสำคัญ

ปี ค.ศ. 1968 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในทางประวัติศาสตร์ทางด้านการจัดการพิบัติภัยนิวซีแลนด์ ท่ามกลางสภาวะอากาศที่เลวร้ายอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนประวัติศาสตร์ นิวซีแลนด์ต้องเผชิญทั้งพายุไซโคลน เช่น Giselle ฯลฯ กระทบไปทั่วประเทศ (เกิดความเสียหายทั้งทางทรัพย์สินและการสื่อสาร) ในวันที่ 10 เมษายน ได้เกิดเหตุการณ์โศกนาฏกรรมครั้งใหญ่ กับเรือเฟอร์รี่ที่ทันสมัยที่สุดในขณะนั้น ชื่อ Wahine³⁰ เรือได้จมลง อันเนื่องมาจากสภาพอากาศ

³⁰TVE Wahine (คำว่า WAHINE ภาษาเมารี แปลว่า ผู้หญิง) เป็นเรือจักรกล อีเล็กทรอนิกส์ขนาดใหญ่ สามารถรองรับผู้โดยสารถึง 927-1,050 คน ลูกเรืออีก จำนวน 126 คน รถยนต์ได้มากกว่า 200 คัน มีความทันสมัยมากมายในขณะนั้น เป็นเรือข้ามฟากระหว่างเกาะ ที่นิวซีแลนด์ใช้ในการเดินทางข้ามไปยังเกาะใต้ โดยมีเส้นทางจากเมือง Wellington เมืองหลวง ไปยังเมืองLyttelton ของเกาะใต้ ขณะนั้นการเดินทางทางเรือเป็นการคมนาคมเส้นทางหลักจากเกาะเหนือสู่เกาะใต้ (ในวันเกิดเหตุ มีผู้โดยสารที่เดินทางมาด้วยถึง 610 คนและลูกเรือ จำนวน 123 คน) อ่านเพิ่มเติมได้ที่ <http://www.thewahine.co.nz/>

อันเลวร้าย ที่อ่าว Wellington ทำให้มีผู้เสียชีวิต และสูญหายราว 51 คน³¹ มีผู้บาดเจ็บเป็นจำนวนมาก เหตุการณ์ครั้งนี้ส่งผลให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่อการจัดการภาวะภัยพิบัติของรัฐบาลกลางอย่างมาก ทั้งที่มองว่ารัฐบาลกลางมีการตอบสนองล่าช้า ไม่มีการลำดับความสำคัญของการเข้าไปช่วยเหลือผู้ประสบภัย การขาดความเป็นระบบ ไม่ทราบว่าการเตือนภัยเป็นความรับผิดชอบของกระทรวงหรือหน่วยงานใด ฯลฯ ผลดังกล่าว ทำให้รัฐบาลกลางนิวซีแลนด์ได้หันมาพัฒนาเรื่องระบบการจัดการข้อมูลข่าวสารทางการจัดการภัยพิบัติที่เกิดจากมนุษย์มากขึ้น ระบบการจัดการฐานข้อมูลภัยพิบัติถูกสร้างขึ้น การประสานงานระหว่างองค์การในระดับต่างๆ โดยเฉพาะหน่วยงานส่วนกลาง ถูกออกแบบระบบหน้าที่ความรับผิดชอบใหม่ อีกทั้งรัฐบาลกลางเริ่มตระหนักถึงการให้ความสำคัญต่อเรื่องค่าตอบแทนของหน่วยงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และงานด้านการป้องกันภัยส่วนท้องถิ่นได้เริ่มถูกจัดตั้งขึ้นหลังจากนั้นเพียงหนึ่งเดือน ในวันที่ 24 เมษายน ได้เกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวขนาดใหญ่ (7.1 ริกเตอร์) ที่พื้นที่ทางตะวันตกของเกาะใต้ บริเวณที่เรียกว่า “Inangahua Junction”³² เหตุการณ์ครั้งนี้ทำให้เกิดแผ่นดินถล่มลงมาทับบ้านเรือนเสียหายเป็นจำนวนมาก ทางรถไฟเสียหาย น้ำท่วมเป็นผลมาจากเขื่อนถล่ม อันเนื่องมาจากแผ่นดินไหว เมืองถูกตัดขาดจากการสื่อสาร แต่เนื่องจากเมืองที่ได้รับผลจากแผ่นดินไหวครั้งนี้เป็นเมืองขนาดเล็ก ผลกระทบจากแผ่นดินไหวจึงไม่ส่งผลกระทบต่อความสูญเสียมาก ประกอบกับในเหตุการณ์นี้ จะพบว่าหน่วยงานด้านการป้องกันภัยของท้องถิ่น และระดับรัฐสามารถประสานงานได้ดี กับทั้งหน่วยงานพัฒนาเอกชนและองค์การภายนอก จนทำให้การเข้ามาเยียวยาฟื้นฟูของหน่วยงานต่างๆ เป็นไปได้อย่างรวดเร็ว³³ เมื่อเปรียบเทียบกับเหตุการณ์

31ชาวนิวซีแลนด์ เรียกเหตุการณ์นี้ว่า “Wahine Disaster” มีการวิเคราะห์ว่า การที่เรือล่มเป็นเพราะเหตุผลการเผชิญสภาพอากาศอันเลวร้ายจากพายุไซโคลน Giselle ส่งผลให้เรือไปชนกับ กลุ่มหินโสโครก และปะการังขนาดใหญ่ที่เรียกว่า “Barrett Reef และ Steeple Rock” อีกทั้งมีการวิเคราะห์ต่อไปว่าการที่มีผู้โดยสารและลูกเรือเสียชีวิตเป็นจำนวนมากมีสาเหตุจากการที่ เรือยางชูชีพของเรือ “Wahine” ในการลำเลียงขนส่งผู้โดยสารและลูกเรือมีไม่เพียงพอ รวมไปถึงการช่วยเหลือที่ล่าช้าของหน่วยงานส่วนกลาง อันเป็นผลจากการแจ้งเตือนภัยที่ไม่ชัดเจน อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ <http://www.nzhistory.net.nz/culture/wahine-disaster>

32ชาวนิวซีแลนด์เรียกเหตุการณ์นี้ว่า “Inangahua earthquake” อ่านเพิ่มเติมรายละเอียดเรื่องแผ่นดินไหวครั้งนี้ได้ที่ <http://www.teara.govt.nz/en/historic-earthquakes/page-10> และ <http://christchurchcitylibraries.com/kids/nzdisasters/inangahua.asp>

33การที่หน่วยงานระดับท้องถิ่นมีความพร้อมต่อการเผชิญหน้าภัยพิบัติได้ดีกว่าเพราะท้องถิ่นได้มีการจัดทำแผนรองรับต่อการเผชิญหน้าต่อภัยพิบัติอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ยุคของการเตรียมพร้อมรับจากภัยสงครามนิวเคลียร์ แผนนี้ ได้จัดทำตามแบบประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา แผนนี้เรียกว่า Government Action in a Major Emergency (GAME) จัดทำภายใต้ THE LOCAL AUTHORITIES EMERGENCY POWERS ACT 1953 อ่านเพิ่มเติมจาก Short ได้จากเอกสารออนไลน์ ที่ [http://www.civildefence.govt.nz/memwebsite.nsf/Files/Short%20Historyof%20Civil%20Defence/\\$file/Short%20Historyof%20Civil%20Defence.pdf](http://www.civildefence.govt.nz/memwebsite.nsf/Files/Short%20Historyof%20Civil%20Defence/$file/Short%20Historyof%20Civil%20Defence.pdf)

Wahine ยิ่งสะท้อนให้เห็นความด้อยประสิทธิภาพของรัฐบาลกลางในการจัดการกับภัยพิบัติ แรงผลักดันนี้ส่งผลทำให้เกิดการปฏิรูประบบการจัดการภัยพิบัติ (ทั้งในทางกฎหมายและการจัดการ) ของนิวซีแลนด์สองประการ คือ หนึ่ง เริ่มมีการนำคำว่า Emergency (ภาวะฉุกเฉิน) แทนคำว่า Disaster (ภัยพิบัติ) ในกฎหมายและแผนปฏิบัติการต่างๆ ของรัฐ เพื่อให้ครอบคลุมกับภัยพิบัติในทุกมิติ ทั้งภัยพิบัติสมัยใหม่ที่เกิดจากมนุษย์และทางธรรมชาติ (ซึ่งจะทำให้เกิดการบูรณาการในการประสานงาน เนื่องจากทั้งสองเรื่องเป็นเรื่องเดียวกัน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับต่างๆ ในนิวซีแลนด์ จะได้มีการระดมทรัพยากรมาใช้ได้อย่างเต็มความสามารถไม่สับสนในการรับผิดชอบ ดังกรณี Wahine ที่ประสบปัญหาด้านความรับผิดชอบของหน่วยงาน) และเพื่อให้เป็นไปตามข้อเรียกร้องของหน่วยงานจัดการภัยพิบัติระดับท้องถิ่นด้วย³⁴ สอง เกิดการแก้ไขกฎหมาย Civil Defence Act ค.ศ. 1962 ที่มีเป้าหมายเพื่อจะให้อำนาจกับหน่วยงานปกครองท้องถิ่นมากขึ้น โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการตามแผนการป้องกันภัยระดับท้องถิ่นอย่างเต็มที่

ในปี ค.ศ. 1979 รัฐบาลกลางได้จัดตั้งหน่วยงานใหม่ที่ชื่อว่า Emergency Coordinating Committee ขึ้นตามหัวเมืองใหญ่ต่างๆ เช่น Auckland, Wellington และ Christchurch ฯลฯ เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานในการประสานงาน และตัดสินใจในสถานะที่ต้องเผชิญกับภัยพิบัติฉับพลันในสถานการณ์นั้น (ทำหน้าที่ปฏิบัติงานในสถานการณ์จริง) กับหน่วยงานด้านการจัดการภาวะฉุกเฉินในระดับต่างๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้การจัดการเหตุการณ์นั้นมีประสิทธิภาพมากขึ้น แนวคิดเรื่องการจัดตั้งหน่วยงานนี้เป็นผลพวงจากการที่รัฐได้ประสบการณ์จากภาวะฉุกเฉินในเมือง Auckland (26 February 1973) ที่สารเคมี (Cotton Defoliant) รั่วไหลจากเรือลงสู่ทะเล³⁵ ท้องถิ่นเมือง Auckland และหน่วยงาน เช่น หน่วยงานการท่าเรือ หน่วยงานกรมศุลกากรนิวซีแลนด์ กระทรวงสาธารณสุข ฯลฯ สามารถจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจและสามารถกำจัดสารเคมีและนำผู้ได้รับผลเข้าสู่กระบวนการช่วยเหลือได้อย่างรวดเร็ว

³⁴นอกจากปัจจัยดังกล่าวเรื่องของการเปลี่ยนคำมาใช้ คำว่า Emergency ยังมีปัจจัยเบื้องหลังที่สำคัญอีก คือ กระแสกดดันจากนานาชาติ ที่นิยมหันมาเปลี่ยนแปลงในการใช้คำว่าภาวะฉุกเฉิน ทดแทน คำว่า ภัยพิบัติ (ในช่วงปี ต้น ค.ศ. 1960 ประชาคมโลกวิตกกังวลจากภัยที่เกิดจากภาวะสงคราม ที่ถือเป็นภัยพิบัติที่เป็นผลมาจากการกระทำของมนุษย์) การใช้คำว่าภาวะฉุกเฉินสามารถอธิบายความได้ดีกว่าภัยพิบัติซึ่งมีจุดเน้นเรื่องภัยที่เกิดจากธรรมชาติเป็นหลัก (Drabek,1987) เช่น ผลพวงการพยายามเปลี่ยนแปลงคำเช่นนี้ในอเมริกา ก็นำมาสู่การเกิดขึ้นของ Federal Emergency Management Agency ในช่วงปี ค.ศ. 1979 ด้วยเช่นกัน

³⁵อ่านเพิ่มเติมได้ที่ เอกสารออนไลน์ http://www.trc.govt.nz/assets/taranaki/civil-defence/pdf/nathaz_hazno.pdf น.2

การเปลี่ยนแปลงเรื่องการจัดการภาวะฉุกเฉินอย่างเป็นระบบยังคงดำเนินต่อไป ค.ศ. 1970 ถือเป็นอีกหนึ่งยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก มีการจัดตั้งหน่วยงานป้องกันภัยพลเรือน ท้องถิ่น และภาวะฉุกเฉินในระดับภูมิภาค, การจัดตั้งสภาคู่ในการพิจารณาเฉพาะเรื่องภัยพิบัติเฉพาะหน้า และการให้ความคุ้มครองและจ่ายค่าตอบแทนในกรณีการเผชิญกับภัยพิบัติ อุบัติเหตุแก่ชาวนิวซีแลนด์ และการออกกฎหมาย the Accident Compensations Act 1972 เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของการกระจายอำนาจของการจัดการภาวะฉุกเฉินให้กับรัฐ และท้องถิ่น อีกทั้งการพยายามทำให้เกิดการบูรณาการของกฎหมายและแผนงานต่างๆ ของท้องถิ่นต่อการจัดการภาวะฉุกเฉิน ในช่วงเวลาเดียวกันรัฐบาลนิวซีแลนด์ยังได้จัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อควบคุมการป้องกันภัยพลเรือนระดับชาติ (National Civil Defence Headquarters)³⁶ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อตรวจสอบดูแล ประสานงาน ด้านทรัพยากร และประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในกรณีที่มีภัยพิบัติขนาดใหญ่ด้วย

ในปี ค.ศ. 1979 (8 สิงหาคม) เหตุการณ์แผ่นดินถล่ม ณ พื้นที่ Abbotsford เมือง Dunedin³⁷ ทำให้บ้านเรือนเสียหายจำนวนถึง 69 หลัง ส่งผลให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องอพยพผู้อยู่อาศัยไปสู่ในที่ปลอดภัยถึงจำนวนถึง 690 คน ผู้ได้รับผลกระทบหลายคนได้ตั้งข้อสงสัยเรื่องการปกปิดข้อมูลเรื่องของความเสี่ยงต่อดินถล่มตั้งแต่แรก ว่าเหตุใดหน่วยงานท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐไม่แจ้งให้อพยพตั้งแต่ที่เริ่มมีสัญญาณเกิดเหตุ ประเด็นดังกล่าวนำไปสู่ข้อคัดค้านของสภาและนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันภัยพลเรือน ฉบับ ค.ศ. 1972 ในท้ายที่สุด (MCDEM, 2014) โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการเปิดเผยข้อมูลที่จำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานรับผิดชอบต้องแสดงข้อมูลที่เปิดเผยเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ทั้งหมดในทุกกระบวนการ ตั้งแต่เริ่มต้นการเตือนภัยต่อความเสี่ยง จำนวนผู้สูญเสียชีวิต และถือเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลกลางได้มองเห็นการให้ความสำคัญต่อการจัดตั้งกองทุนเพื่อให้การสนับสนุนกับหน่วยงานท้องถิ่นในการเผชิญกับเหตุการณ์ฉุกเฉิน (Webb and Mc Entire, 2007)

³⁶ปัจจุบันหน่วยงานนี้ยังดำเนินการอยู่ถือเป็นหน่วยงานหลักในการบัญชาการ และตรวจสอบสถานการณ์ที่มีความเสี่ยงทั่วนิวซีแลนด์ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ที่ตั้งของหน่วยงานนี้ตั้งอยู่บนที่ดินของอาคารรัฐสภา ของนิวซีแลนด์ที่ใช้เทคโนโลยีออกแบบให้ป้องกันภัยจากแผ่นดินไหวได้มากกว่า 8 ริกเตอร์ ชาวนิวซีแลนด์เรียกอาคารดังกล่าวว่า “the Beehive” หรืออาคาร “รังผึ้ง”

³⁷เป็นเหตุการณ์แผ่นดินถล่มครั้งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ นิวซีแลนด์ จากรายงานการศึกษาของ มหาวิทยาลัย Otago พบการที่บ้านเรือนเสียหายเป็นจำนวนมากเพราะบ้านเรือนส่วนใหญ่สร้างอยู่บนพื้นที่เชิงเขาที่พื้นดินประกอบด้วยโคลนและดินตะกอนที่ไม่แน่นอน ฯลฯ สามารถอ่านเพิ่มเติมได้จาก รายงานของรัฐบาลกลางในเหตุการณ์นี้ได้ที่เอกสารออนไลน์ [http://www.civildefence.govt.nz/memwebsite.nsf/Files/ABBOTSFO/\\$file/ABBOTSFO.PDF](http://www.civildefence.govt.nz/memwebsite.nsf/Files/ABBOTSFO/$file/ABBOTSFO.PDF)

การเกิดขึ้นของเหตุการณ์ดังกล่าว ยังทำให้คณะกรรมการสอบสวนในเหตุการณ์ Abbotsford (ที่ถูกตั้งโดยรัฐบาลกลาง) มีความเห็นตรงกันว่าสมควรแก้ไขหลักเกณฑ์เรื่อง ความรับผิดชอบของอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานด้านการรักษาความปลอดภัยของพลเรือน ส่วนกลาง และกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานท้องถิ่นให้มากขึ้น จนนำไปสู่การเกิดขึ้นของ กฎหมาย The Civil Defense Act 1983³⁸ กฎหมายฉบับนี้ ได้บรรจุหน้าที่สำคัญอีกประการ หนึ่งของการจัดการภาวะฉุกเฉินไว้ คือ การฟื้นฟูภายหลังจากการเผชิญภัยพิบัติ (Recovery Functions) (จากที่ไม่เคยบรรจุเรื่องนี้ไว้ในกฎหมายฉบับก่อนหน้า) ทำให้หน่วยงาน ด้านการประสานงานฟื้นฟูภัยพิบัติถูกตั้งขึ้นเป็นครั้งแรก และจัดตั้งไปตามส่วนภูมิภาคและ ท้องถิ่นต่างๆ โดยหน่วยงานได้เริ่มปฏิบัติงานตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง เข้าปฏิบัติงานการฟื้นฟูทางด้าน สถานทีประสภภัย และฟื้นฟูในมิติต่างๆ ทางสังคม ตั้งแต่เหตุการณ์น้ำท่วมในปี ค.ศ. 1983 ที่ Marlborough ปี ค.ศ.1984 ที่เกาะใต้และปี ค.ศ. 1985 ที่ Thames Coromandel และเมือง Grisborne

ในช่วงท้ายของ ค.ศ. 1980 ด้วยแรงกดดันของกระแสโลกที่ให้ความสำคัญกับการจัดการ ภาวะฉุกเฉิน (Willson and Oyemaiel, 2001: 120) รวมไปถึงแรงกดดันภายในเกี่ยวกับการ ตื่นตัวของประชาชนนิวซีแลนด์ในการให้ความสำคัญระดับครัวบุคคลและครัวเรือนมากขึ้น แรงกดดันทั้งสองนำไปสู่แนวทางใหม่ในการป้องกันภัยพิบัติและภาวะฉุกเฉินของรัฐบาลกลาง นิวซีแลนด์ รัฐบาลฯ เริ่มโครงการในเรื่องการสร้างความรู้เรื่องการป้องกันภัยจากภาวะฉุกเฉิน และพิบัติภัยไปยังประชาชนในทุกระดับตั้งแต่ หนึ่งในระดับโรงเรียน กระทรวงป้องกันภัยพลเรือน ได้บรรจุหลักสูตรเรื่องการป้องกันภัยเป็นส่วนหนึ่งของการเรียนรู้ (ตั้งแต่ระดับประถมจนถึง มัธยม) โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อเตรียมให้เด็กมีความพร้อมต่อการเตรียมตัว และเพิ่ม โอกาสในดำรงชีพและเอาตัวรอดได้ต่อการเผชิญภัยพิบัติขนาดใหญ่ รวมทั้งสามารถสร้างความ ตระหนักรู้กับครอบครัว สอง ในระดับครัวเรือน ด้วยการสนับสนุนของหน่วยงานเอกชน รัฐบาล ได้ทำการกระจายข่าวสารความรู้ที่สำคัญเกี่ยวกับการเผชิญเหตุฉุกเฉินผ่านทางสื่อสารมวลชน ทุกทาง ทั้งทาง หนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ (สร้างคู่มือในการเผชิญเหตุภัยพิบัติ โฆษณา ทางวิทยุ โทรทัศน์) โดยมีเป้าหมายให้เกิดความตระหนักรู้แก่ชุมชน ครอบครัว และสาม ในระดับ สถานประกอบการ กรมป้องกันภัยพลเรือนได้ออกกฎหมายให้ทุกสถานประกอบการจะต้องมีเครื่องมือ และแผนการในการเผชิญเหตุฉุกเฉิน และต้องมีการตรวจสอบและเตรียมพร้อมตลอดเวลา

³⁸สามารถอ่านรายละเอียดกฎหมายฉบับนี้บนออนไลน์ได้ที่ <http://legislation.knowledge-basket.co.nz/gpacts/public/text/1983/an/046.html>

ในปี ค.ศ. 1990 การที่รัฐบาลพยายามเปลี่ยนแปลงแนวคิดเรื่องการจัดการภัยพิบัติ (Disaster) ไปสู่การจัดการภาวะฉุกเฉิน (Emergency) นั้น ทำให้มีการตั้งคำถามของหน่วยงานปฏิบัติที่มีอยู่เดิมว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนั้นจำเป็นหรือไม่ที่ต้องปรับให้ระบบการจัดการจากรูปแบบเดิมที่เน้นเรื่องจัดการภัยพิบัติภัย (จากธรรมชาติ เน้นเรื่องของการเตรียมพร้อมและฟื้นฟูภัยพิบัติ) ไปสู่การจัดการภาวะฉุกเฉินที่มีความกว้างขวาง (ทั้งภัยพิบัติสมัยใหม่ เน้นการแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการทั้งระบบ ป้องกัน เตรียมการ ตอบสนอง ฟื้นฟู) มากขึ้นหรือไม่ อย่างไร กอปรกับการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล (ที่เดิมพรรคแรงงานเป็นรัฐบาลอยู่ไปสู่มพรรคเนชั่นแนล ก้าวขึ้นสู่การเป็นพรรครัฐบาล)³⁹ ที่ยังยึดแนวทางการต่อต้านอาวุธนิวเคลียร์ ต้องการนำนิวซีแลนด์ไปสู่ประเทศที่พัฒนาภายใต้ระบบเศรษฐกิจที่มีวินัยทางการเงินแรงกดดันดังกล่าว นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการจัดการภาวะฉุกเฉินขนานใหญ่ ทั้งการให้ความสำคัญกับเรื่องการเพิ่มแผนการจัดการกับภาวะความเสี่ยง (Hazard Management) ในแผนงานของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม การจัดโครงสร้างทางการจัดการภาวะฉุกเฉินให้มีความเข้มแข็งขึ้น (ทั้งทางด้านหน้าที่ ความรับผิดชอบ การทำงานข้ามสายงาน)ของหน่วยงานท้องถิ่นและรัฐบาลกลาง ผลจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญก่อให้เกิดกฎหมาย The Civil Defence Emergency Management Act 2002 (CDEM Act, 2002) ที่ใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน ถือเป็นกฎหมายหลักในการจัดโครงสร้างระบบการจัดการภาวะฉุกเฉินของประเทศนิวซีแลนด์ทั้งหมด (Webb and Mc Entire, 2007)

³⁹จากรัฐบาลพรรคแรงงานที่ดำเนินการเรื่องนี้ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1984 (David Lange) จนถึง นายกรัฐมนตรีคนสุดท้ายของพรรคแรงงาน คือ Mike Moore (ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี 4 ก.ย.1990 - 2 พ.ย.1990) มาสู่การเป็นนายกรัฐมนตรีของ Jim Bolger ที่มาจากรพรรคนั้นแนล (ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตั้งแต่ 2 พ.ย. ค.ศ.1990 - 8 ธ.ค.ค.ศ. 1997) การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ก่อให้เกิดข้อวิตกกังวลของหน่วยงานปฏิบัติมากมายเพราะเป็นที่รู้กันดีว่า ตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของรัฐบาลพรรคแรงงานนั้นให้ความสำคัญกับเรื่องของสวัสดิการ และโครงสร้างพื้นฐานค่อนข้างมาก จนบางครั้งหลายฝ่ายมองว่าเป็นการทำให้เกิดการสร้างหนี้สาธารณะ (ให้ประโยชน์คนบางกลุ่มในสังคมนิวซีแลนด์มากเกินไป) และใช้งบประมาณไม่เกิดประสิทธิผล การก้าวเข้ามาของรัฐบาลพรรคนั้นแนล อาจจะนำไปสู่การปรับลดความสำคัญเรื่องการใช้งบประมาณและอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการจัดการภาวะฉุกเฉินด้วย ซึ่งก็เป็นไปตามคาด ภายหลังจากการเข้าสู่ตำแหน่งของ Jim Bolger ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจตามแบบของพรรคแรงงานขนานแท้ (นโยบายเศรษฐกิจแบบ Rogernomics) เขาได้ทำการตัดลด งบประมาณใน ด้านประกันสุขภาพ และสวัสดิการลง (ชาวนิวซีแลนด์เรียกงบประมาณในกลุ่มนี้ว่าเป็น “Ruthanesia”) อ่านเพิ่มเติมผลงานของรัฐบาลช่วงนี้เพิ่มเติม ได้ที่ <http://www.nzhistory.net.nz/people/jim-bolger>

ในปี ค.ศ. 2011 (22 กุมภาพันธ์) เป็นบทพิสูจน์ของกฎหมาย CDEM act 2002 และระบบการจัดการภาวะฉุกเฉินในประเทศนิวซีแลนด์สมัยใหม่ครั้งสำคัญ เหตุการณ์แผ่นดินไหวที่ Christchurch เป็นแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ (ขนาด 6.3 ริกเตอร์)⁴⁰ ลำดับสองในประวัติศาสตร์ของประเทศนิวซีแลนด์ ส่งผลรุนแรงทั้งทางด้านโครงสร้างพื้นฐานของเมือง สิ่งก่อสร้างขนาดใหญ่ที่สำคัญของเมือง (เช่น Christchurch Cathedral, โรงพยาบาล, สถานีโทรทัศน์, กลุ่มตึกที่เป็นศูนย์กลางเมือง (CBD) ฯลฯ) ได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะเมืองหลวงอย่าง Christchurch และหลายเมืองในภูมิภาค Canterbury มีผู้สูญเสียชีวิตจากเหตุการณ์นี้ 185 คน รายงานของคณะกรรมการตรวจสอบการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉินในเหตุการณ์แผ่นดินไหว Christchurch ในปี 2012 (McLean and others, 2012) เห็นว่า การจัดการภาวะฉุกเฉินครั้งนี้สามารถตอบสนองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล(แม้นักวิชาการหลายท่านมองว่าท้องถิ่นของเมืองยังขาดแผนงานภาวะฉุกเฉิน และมีความทับซ้อน ในการสั่งการในช่วงต้นของเหตุการณ์)⁴¹ แต่ในด้านการประสานงานในหน่วยงานเกี่ยวกับการตอบสนองภัยพิบัติพื้นฟู ผลจากแผ่นดินไหวสามารถทำงานได้อย่างรวดเร็วและเป็นระบบ ทั้งงานด้านการกู้ภัยที่มีการบูรณาการ การทำงานได้เป็นอย่างดี หน่วยงานด้านการพิสูจน์หลักฐาน, หน่วยงานด้านการฟื้นฟูสาธารณูปโภคพื้นฐานทำงานได้เป็นไปตามแผนงานและเป็นขั้นตอน แม้จะมีที่มาจากหลายหน่วยงานทั้งหมดทุกมุมโลก เป็นต้น จะเห็นได้ว่าภาพของการปฏิบัติงานภายใต้เหตุการณ์แผ่นดินไหวในเมือง Christchurch ถือเป็นหนึ่งหมุดหมายสำคัญของการเปลี่ยนแปลงด้านจัดการภาวะฉุกเฉินสมัยใหม่ของนิวซีแลนด์

⁴⁰แผ่นดินไหวครั้งนี้ เกิดขึ้นเวลา 00.51 a.m. ในวันอังคารที่ 22 ก.พ. 2011 ทางตะวันตกที่ของ Port town เมือง Lyttelton(ห่างจากเมือง Christchurch เพียง 10 Km.)มีความรุนแรง 6.3 ริกเตอร์ ลึกลงจากศูนย์กลางแผ่นดินไหว 5 Km. แม้ว่าตัวเลข 6.3 ริกเตอร์เป็นตัวเลขที่ไม่มากนักเมื่อเทียบกับความแรงที่นิวซีแลนด์ต้องเผชิญแต่แผ่นดินไหวครั้งนี้มีศูนย์กลางไม่ลึกมาก ไม่ห่างไกลจากเมืองหลวง กอรบกับเกิดในเวลาที่คนส่วนใหญ่ในเมืองพักผ่อนอยู่จึงส่งผลกระทบต่อความสูญเสียอย่างมาก

⁴¹อ่านเพิ่มเติมได้ที่ เอกสาร เรื่อง Review of the Civil Defence Emergency Management Response to the 22 February Christchurch Earthquake ของ Ian McLean และคณะ ฉบับออนไลน์อ่านได้ที่ http://static.squarespace.com/static/5006875e24ac21f35d8de8d2/t/51624a1fe4b080e511781833/1365395999422/ReviewOfTheCDEMResponseTo22FebChchEarthquake_Final%20Report_4%20July%202012.pdf

4. โครงสร้างการจัดการภาวะฉุกเฉินที่สำคัญ แนวคิด และกฎหมายที่เกี่ยวข้องของนิวซีแลนด์

การจะทำความเข้าใจโครงสร้างเรื่องการจัดการภาวะฉุกเฉินในนิวซีแลนด์จำเป็นต้องเข้าใจ โครงสร้างเป้าประสงค์สำคัญของกฎหมายหลัก The Civil Defence Emergency Management Act 2002⁴² ที่ใช้ในการบริหารจัดการภาวะฉุกเฉินเป็นอันดับแรก กฎหมายฉบับนี้เกิดขึ้นภายใต้วิสัยทัศน์ที่สำคัญ คือ ในการที่จะทำให้ประเทศนิวซีแลนด์สามารถปรับตัวอย่างรวดเร็วกับภัยพิบัติหรือความเสี่ยงที่ต้องเผชิญในทุกรูปแบบ⁴³(Norman, 2006 : 16; Webb and Mc Entire, 2007) ภายใต้ความร่วมมือของพันธมิตรและหุ้นส่วนระหว่างชุมชน ท้องถิ่น รัฐบาลกลาง และองค์กรเอกชน โดยมีเป้าประสงค์สำคัญดังนี้ หนึ่ง สร้างความเชื่อมั่นต่อระบบการจัดการภาวะฉุกเฉินแก่ชุมชน บุคคล รวมไปถึงทุกภาคส่วนที่ต้องเข้าถึงและเรียนรู้เรื่องระบบเหล่านั้นด้วย, สอง สร้างระบบเตือนภัย และการจัดการความเสี่ยงในทุกเรื่อง (ทั้งที่เกิดจากธรรมชาติ มนุษย์สร้างขึ้น หรือเกิดจากเทคโนโลยี ความซับซ้อนของสังคม) ทุกมิติ (ที่สร้างผลกระทบต่อประชาชนนิวซีแลนด์) ระบบนี้ต้องมีการบูรณาการแผนงาน โครงการในทุกระดับ อีกทั้งการทำงานในทุกมิติต้องสามารถตรวจสอบได้จากประชาชน, สาม สร้างระบบการจัดการภาวะฉุกเฉินสมัยใหม่ ที่มีระบบฐานข้อมูลที่เชื่อมโยงพร้อมในการให้หน่วยงานนำไปใช้ในการปฏิบัติงาน ตัดสินใจ ระบบข้อมูลต้องมีการวิเคราะห์และจัดเก็บอย่างเป็นระบบ สามารถพยากรณ์ได้อย่างคาดเคลื่อนน้อยที่สุด และต้องสามารถระบุผลที่จะเกิดจากความเสียหายหรือภัยพิบัตินั้นได้อย่างแม่นยำ (MCDEM, 2014: 7) และ สี่ คือเพื่อให้ระบบมีความยั่งยืน สามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่ทำลายความเป็นอยู่ของชุมชนและสิ่งแวดล้อม การสร้างระบบการจัดการดังกล่าวต้องอยู่บนพื้นฐานของการจัดการที่สร้างระบบจากการมีส่วนร่วมของคน ชุมชน และส่วนงานที่เกี่ยวข้อง เป็นสำคัญด้วย

นอกจากเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งแล้วเราพบว่านิวซีแลนด์ได้วางรากฐานของการจัดการภาวะฉุกเฉิน (ตามกฎหมาย The Civil Defense Emergency Management ค.ศ. 2002) เช่นเดียวกับนานาประเทศ ที่มีความก้าวหน้าในเรื่องการจัดการภาวะฉุกเฉิน

⁴²กฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้ในปี ค.ศ.2000 สามารถอ่านรายละเอียดกฎหมายฉบับนี้แบบย่อ ได้ที่[http://www.civildefence.govt.nz/memwebsite.nsf/Files/CDEMAct%20brochure/\\$file/CDEMAct%20brochure.pdf](http://www.civildefence.govt.nz/memwebsite.nsf/Files/CDEMAct%20brochure/$file/CDEMAct%20brochure.pdf) ซึ่งเป็นช่วงที่นายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกของพรรคแรงงาน Helen Clark ดำรงตำแหน่ง (ตั้งแต่ 5 Dec 1999-19 Nov 2008 ถือเป็นนายกรัฐมนตรีของนิวซีแลนด์ที่ดำรงตำแหน่งยาวนานที่สุด) เธอมีส่วนสำคัญในการผลักดันกฎหมายฉบับนี้

⁴³ภายใต้วิสัยทัศน์ ประเทศนิวซีแลนด์แห่งการเตรียมพร้อมและปรับตัว (Resilient New Zealand) เป็นสโลแกนหลักของกฎหมายฉบับนี้

เช่น อเมริกา แคนาดา อังกฤษ ฯลฯ ซึ่งระบบการจัดการภาวะฉุกเฉินจะครอบคลุมใน 4 กระบวนการที่สำคัญ⁴⁴ (4R's) คือ หนึ่ง กระบวนการของการลดผลจากความเสียหายของภัยพิบัติ (Reduction) หรือจัดการความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นให้น้อยลงจากการผลกระทบที่รุนแรงในระยะยาวต่อทรัพย์สินชีวิตของประชาชน, สอง กระบวนการของการสร้างความตระหนัก และความพร้อม (Readiness) ต่อภัย หรือความเสี่ยงที่ต้องเผชิญให้กับประชาชน ดังนั้นระบบที่จะต้องมีการพัฒนาระบบศักยภาพในการเตรียมความพร้อม โดยการให้ความรู้กับสาธารณะชน (ทั้งในและนอกระบบ) เกี่ยวกับการเตรียมตัวก่อนและหลังการเผชิญเหตุ, สาม กระบวนการของการตอบสนอง (Response) การเผชิญเหตุ (ระบบ) ต้องเตรียมพร้อมให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามแนวทางที่ชักชวนไว้อย่างทันท่วงทีในระหว่างเผชิญเหตุ และหลังจากเหตุแล้ว เพื่อความปลอดภัยในชีวิต และสามารถช่วยเหลือและติดต่อสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือได้และ สี่ กระบวนการฟื้นฟูหลังจากเหตุ (Recovery) (มีระบบ) การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ต้องเป็นไปอย่างรวดเร็ว สามารถฟื้นฟู และสร้างชุมชนให้ดีขึ้นในทุกส่วนหลังเหตุการณ์ทั้งระยะกลาง และระยะยาว (Alexander, 2002; MCDEM, 2009: 5)

4.1 โครงสร้างในเชิงการจัดการที่สำคัญ(ระดับชาติ, ระดับภูมิภาค, ระดับท้องถิ่น)

กระบวนการของการจัดการและการสั่งการของระบบการจัดการภาวะฉุกเฉินของนิวซีแลนด์ ตามกฎหมาย The CDEM Act 2002⁴⁵ แบ่งเป็นสามระดับ ได้แก่

ระดับที่หนึ่ง หน่วยงานจัดการระดับภัยพิบัติและภาวะฉุกเฉินระดับท้องถิ่น หรือที่เรียกว่า CDEM Groups ซึ่งทำหน้าที่สำคัญในการระบุความเสี่ยงของภัยพิบัติที่ต้องเผชิญ ในพื้นที่ต่างๆ จัดทำแผนการจัดการภาวะฉุกเฉินระดับท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่การจัดการภัยพิบัติจริงตามสถานการณ์ต่างๆ ในพื้นที่ความรับผิดชอบ ตามหลักการพื้นฐาน 4 R's และทำหน้าที่ในการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่สำคัญ เช่นหน่วยงานของภาครัฐส่วนกลางที่สังกัดท้องถิ่น หน่วยงานสมาคมที่ไม่แสวงหากำไรในการปฏิบัติงานร่วมกัน รวมไปถึงยังต้องมีหน้าที่

⁴⁴สามารถดูแผนผังภาพรวมของการจัดการภัยพิบัติของนิวซีแลนด์ ภายใต้หลักการ 4R's ได้เพิ่มเติมที่ [http://www.civildefence.govt.nz/memwebsite.NSF/Files/NationalCDEMplanningposter/\\$file/NationalCDEMplanningposter.pdf](http://www.civildefence.govt.nz/memwebsite.NSF/Files/NationalCDEMplanningposter/$file/NationalCDEMplanningposter.pdf)

⁴⁵เราสามารถดูกระบวนการจัดการและสั่งการต่างๆ ผ่านโครงสร้างการวางแผนงานในการจัดการภัยพิบัติได้ตาม the CDEM ACT 2002 ทั้งนี้เราจะพบว่า จากเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวได้ให้ความสำคัญต่อการกระจายให้อำนาจหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในการเข้าไปจัดการภาวะฉุกเฉินที่จะเกิดขึ้น เห็นได้จากกฎหมายกำหนดท้องถิ่นของนิวซีแลนด์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับท้องถิ่นให้ต้องมี การจัดทำแผนภัยพิบัติของชุมชน CDEM GROUP PLAN ที่เชื่อมโยงกับแผนกลยุทธ์ด้านภาวะฉุกเฉินระดับชาติด้วย

สำคัญในการประสานการปฏิบัติตามแผนงานระดับภูมิภาคกับองค์การกลางทางด้านการจัดการภาวะฉุกเฉินระดับชาติ⁴⁶ (MCDEM, 2014) หน่วยงานนี้ทำงานภายใต้การกำกับดูแลควบคุมของสภาเมืองและท้องถิ่นแต่ละแห่ง (เรื่องการประกาศภาวะฉุกเฉินและการเงินยังต้องอาศัยนายกเมืองหรือท้องถิ่นในการให้อำนาจในการจัดการ)⁴⁷ ปัจจุบันประเทศนิวซีแลนด์ มีหน่วยงานด้านการจัดการภาวะฉุกเฉินระดับท้องถิ่น 16 หน่วยงาน⁴⁸กระจายไปทั่วภูมิภาคนอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่ปฏิบัติงานร่วมในการจัดการภาวะฉุกเฉิน ระดับท้องถิ่นอีกสองกลุ่ม คือ หนึ่ง หน่วยงานของรัฐบาลกลางที่ปฏิบัติหน้าที่ในระดับท้องถิ่น (Government Agency) (มีสาขาย่อย และเป็นหน่วยงานที่รับหน้าที่มาจากส่วนกลาง) หน่วยงานเหล่านี้มีหน้าที่สำคัญในการประสานการปฏิบัติงาน สนับสนุนทั้งข้อมูลและกำลังคนให้กับหน่วยงาน CDEM group (ซึ่งถือเป็นหน่วยบัญชาการ) ของท้องถิ่นนั้นๆ ให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (หน่วยงานเหล่านี้ต้องมีแผนงานเป็นของตัวเอง และต้องจัดทำแผนงานให้สอดคล้องกับการทำงานของ CDMA group เพื่อลดความซ้ำซ้อนในงานด้วย) หน่วยงานเหล่านี้ได้แก่ อุดุนิยมวิทยาท้องถิ่น (Met service เป็นหน่วยงานกลางที่มีสาขากระจายไปทั่วนิวซีแลนด์ ทำหน้าที่เก็บข้อมูลทางอากาศ ทะเล ฯลฯ และเตือนภัยกับท้องถิ่น)⁴⁹ หน่วยงานด้านสาธารณสุขของเมือง หน่วยงานเกษตรและป่าไม้เมือง (กระจายมาจากกระทรวงเกษตรและป่าไม้จากส่วนกลาง) และหน่วยงานด้านความมั่นคง เช่น ตำรวจ ทหาร (ในการให้ความช่วยเหลือตามแผนงานภาวะฉุกเฉินของท้องถิ่น) ฯลฯ และสอง หน่วยงานที่ไม่ใช่ภาครัฐ บริษัทเอกชน หรือองค์กรไม่แสวงหากำไร (Non-government Agency) หน่วยงานกลุ่มนี้มีหน้าที่สำคัญคือการสนับสนุนการทำงานของหน่วยงานท้องถิ่น CDEM group ในการปฏิบัติงานภายใต้ภาวะฉุกเฉินเช่นกัน โดยแต่ละองค์กรและหน่วยงานจะมีหน้าที่เชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะในงานนั้น เช่น ทีมงานพิเศษ หรือกลุ่มงานเฉพาะกิจในการ

⁴⁶สามารถอ่านบทบาหน้าที่ของ หน่วยงาน CDEM Group ในระดับท้องถิ่น เพิ่มเติมได้ที่ http://www.civildefence.govt.nz/memwebsite.nsf/wpg_URL/For-the-CDEM-Sector-Publications-CDEM-Act-2002?OpenDocument

⁴⁷ประกอบไปด้วย Northland, Auckland, Waikato, Bay of Plenty, Manawatu / Wanganui Region, Taranaki, Gisborne, Hawke's Bay, Wellington, Nelson Tasman ,Marlborough, Canterbury CDEM, Chatham Islands, West Coast , Otago, Southland CDEM Group plan สามารถดูแผนที่การกระจายที่ตั้งของหน่วยงานนี้เพิ่มเติมได้ที่ [http://www.civildefence.govt.nz/memwebsite.nsf/Files/CDEMGGroup_Resources/\\$file/CDEM-Group-Council.pdf](http://www.civildefence.govt.nz/memwebsite.nsf/Files/CDEMGGroup_Resources/$file/CDEM-Group-Council.pdf)

⁴⁸คณะกรรมการ CDEM มาจากสมาชิกขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการคัดเลือก (ทำงานเป็นคณะกรรมการพิเศษ) หรือเทียบเท่าจำนวนขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของท้องถิ่นนั้นๆ เป็นสำคัญ

⁴⁹ดูรายละเอียดเกี่ยวกับ Met Service เพิ่มเติมได้ที่ <http://www.metservice.com/national/home>

ให้บริการปัจจัยการดำรงชีวิตพื้นฐานในภาวะฉุกเฉิน (Lifeline Utility)⁵⁰ หน่วยงานด้านการพิทักษ์สัตว์ และป้องกันการทารุณต่อสัตว์ SPCA (Society for the Prevention of Cruelty to Animals) พื้นที่⁵¹ และหน่วยงานอาสาสมัครในการเข้าไปดูแลเรื่องสวัสดิการต่างๆ ในภาวะที่ต้องเผชิญกับภาวะฉุกเฉิน ฯลฯ จากที่กล่าวมาข้างต้น หน่วยงานเหล่านี้จะทำหน้าที่เข้าไปช่วยเหลือเมื่อเกิดเหตุการณ์ภาวะฉุกเฉินที่เกิดขึ้นกับพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งทันที ภายใต้แผนการปฏิบัติงานภาวะฉุกเฉินของแต่ละกลุ่ม โดยมี CDEM group ทำหน้าที่ประสานงานและบัญชาการในระดับปฏิบัติงานทั้งหมด

ระดับที่สอง หน่วยงานจัดการภัยพิบัติและภาวะฉุกเฉินระดับชาติ (National CDEM Groups/Plan) หน่วยงานในกลุ่มนี้มีหน้าที่สำคัญในการถ่ายทอดนโยบาย และให้แนวทางการปฏิบัติงาน ที่ถูกกำหนดจากแผนกลยุทธ์ในการจัดการภาวะฉุกเฉินของประเทศ และยังมีหน้าที่สำคัญในการให้ความช่วยเหลือในงานบางเรื่องที่ต้องถึงหรือหน่วยงาน CDEM group จัดทำไม่ได้, งานด้านศึกษาวิจัย เกี่ยวกับความเสี่ยงและผลกระทบต่อภัยพิบัติและภาวะฉุกเฉิน ในลักษณะต่างๆ, งานจัดการฐานข้อมูลที่เชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานระหว่างประเทศ เพื่อใช้ในการประเมินลดความเสี่ยงต่อการเกิดผลกระทบที่รุนแรง, งานด้านการเป็นศูนย์กลางข้อมูลในการเตือนภัย, งานด้านประสานงานกับหน่วยงานระดับชาติ (กระทรวง ทบวง กรม) และหน่วยงานระดับนานาชาติในการขอรับการสนับสนุนความช่วยเหลือหรือการทำงานในระหว่างการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน หน่วยงานที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่ กระทรวงป้องกันภัยพลเรือน และการจัดการภาวะฉุกเฉิน (Ministry of Civil Defence & Emergency Management) ที่ทำหน้าที่เสมือนเจ้าภาพในการจัดการในด้านภัยพิบัติและรับทราบสถานการณ์ต่างๆ โดยตรงก่อนจะกระจายแนวทางการปฏิบัติ และมาตรการสำคัญไปยังกระทรวงต่างๆ หรือข้อคิดเห็นไปยัง

⁵⁰เป็นหน่วยงานเฉพาะกิจที่ เกิดจากกฎหมาย CDEM Act 2002 มีเป้าหมายสำคัญในการ ให้ความช่วยเหลืออย่างเต็มที่ในเรื่องของการให้บริการ สาธารณูปโภคพื้นฐาน น้ำ พลังงาน การติดต่อสื่อสาร การเดินทาง (ฟรีกับผู้ประสบภัย) ฯลฯ ในกรณีเกิดเหตุการณ์ภาวะฉุกเฉิน โดยตามกฎหมายกำหนดว่า หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือนี้ อาจเป็นหน่วยงานภาครัฐ หรือเอกชนที่สำคัญ (ในภาวะเกิดภัยพิบัติ) อันได้แก่ หน่วยงานประชาสัมพันธ์, สายการบิน, ท่าอากาศยาน, การท่าเรือ ฯลฯ อำนาจตามกฎหมายของ lifeline Utilities สามารถดูเพิ่มเติมได้ที่ http://www.civildefence.govt.nz/memwebsite.nsf/wpg_URL/For-the-CDEM-Sector-Lifeline-Utilities-Index?OpenDocument

⁵¹เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่การช่วยเหลือ พืชกษัตริย์ของสัตว์ หรือสิ่งมีชีวิตอื่นๆ ภายให้สภาวะการเลวร้าย หรือ ฉุกเฉิน ให้สามารถอยู่รอดได้ในสภาวะปลอดภัย (ทำหน้าที่และควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย (the Animal Welfare Act 1999) ปัจจุบันมีที่ตั้งอยู่ในเมืองใหญ่ๆ หลายพื้นที่ในนิวซีแลนด์ เช่น Auckland, Wellington, Canterbury ฯลฯ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ <http://www.sPCA.org.nz/default.aspx>

นายกรัฐมนตรี รวมไปถึงรัฐมนตรีในกระทรวงต่างๆ⁵² เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจในคณะกรรมการระดับสูงกว่าต่อไป ฯลฯ นอกจากกระทรวงป้องกันภัยพลเรือนและการจัดการภาวะฉุกเฉิน (ที่เป็นหน่วยงานหลักแล้วในการรับผิดชอบในระดับชาติแล้ว) ยังมีหน่วยงานที่รับผิดชอบ และให้ข้อมูลในการตัดสินใจที่สำคัญอีก เช่น GNS Science⁵³, The Earthquake Commission (EQC)⁵⁴, และหน่วยงานด้านการวิจัยความเสี่ยงจากความรุนแรงในนิวซีแลนด์ Natural Hazards Research Platform⁵⁵ เป็นต้น เราจะพบว่านิวซีแลนด์มีหน่วยงานเรื่องฐานข้อมูลการศึกษาและเรื่องการเตือนภัยค่อนข้างมาก หน่วยงานเหล่านี้ถือเป็นหน่วยงานแม่ข่ายสำคัญในการให้การสนับสนุนข้อมูล และกระจายข่าวในเรื่องของการเตือนภัยแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้สามารถตัดสินใจได้อย่างทันทั่วทั้งที่และสามารถลดผลกระทบต่อความรุนแรงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ระดับที่สาม หน่วยงานยุทธศาสตร์ควบคุมนโยบายการจัดการภาวะฉุกเฉินในภาพรวม (National CDEM Strategy Group) หน้าที่สำคัญของหน่วยงานนี้คือการจัดทำนโยบายแผนกลยุทธ์ ในการจัดการภาวะฉุกเฉินในระดับประเทศ (ที่แปลงมาจากกฎหมาย CDEM, 2002)

⁵²การดำเนินงานของคณะกรรมการระดับชาตินี้คณะทำงาน ส่วนใหญ่ จะประกอบไปด้วย รัฐมนตรี หรือ ตัวแทนที่มาจาก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี(Department of the Prime Minister and Cabinet), กระทรวงสาธารณสุข (Ministry of Health), กระทรวงพัฒนาสังคม(Ministry of Social Development), หน่วยงานด้านความมั่นคงภายใน (Department of Internal Affairs) , สำนักงานตำรวจนิวซีแลนด์ (New Zealand Police)และสำนักงานป้องกันภัยนิวซีแลนด์(the New Zealand Fire Service) ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับชาติทั้งหมด

⁵³GNS science (<http://www.gns.cri.nz/>) เป็นหน่วยงานในการศึกษาวิจัย ด้านธรณีวิทยา และภัยพิบัติที่สำคัญของประเทศ มีหน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับภัยพิบัติ และให้คำปรึกษากับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ในด้านการจัดการและเผชิญหน้ากับภาวะฉุกเฉิน GNS science ได้จัดทำเว็บไซต์ที่เป็นที่รู้จักของชาวนิวซีแลนด์รู้จักในชื่อ GeoNet เว็บไซต์นี้ มีข้อมูลการเตือนภัยในนิวซีแลนด์อย่างครบถ้วน เช่น แผ่นดินไหว ภัยทางธรณีวิทยา และความเสี่ยงต่างๆ ทั่วประเทศ ทั้งนี้ข้อมูลที่รายงานยังเป็นแบบ Real time ตลอด 24 ชั่วโมง สามารถดูตัวอย่างได้ที่ <http://www.geonet.org.nz/>

⁵⁴หน่วยงานนี้เกิดขึ้นภายใต้ กฎหมาย Earthquake Commission Act 1993 ทำหน้าที่สำคัญในการป้องกันและเตรียมพร้อมต่อภัยแผ่นดินไหว เพื่อสร้างความมั่นใจในความปลอดภัย และทรัพย์สินกับประชาชน โดยการประกันภัยและทำหน้าที่ในการบริหารกองทุน Natural Disaster Fund (NDF), และให้การสนับสนุนงบประมาณในการศึกษาและป้องกันภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวด้วย

⁵⁵เป็นหน่วยงานอิสระที่เกิดจากความร่วมมือของนักวิชาการของมหาวิทยาลัยต่างๆ ทั่วนิวซีแลนด์ มีหน้าที่ในการวิจัยเรื่องภัยพิบัติในมิติต่างๆ เช่น ความเสี่ยงจากธรณีวิทยา, ความเสี่ยงจากสภาพภูมิอากาศ ฯลฯ โดยได้รับการสนับสนุนเงินทุนจาก Ministry of Business, Innovation and Employment (MBIE) สามารถอ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ <http://www.naturalhazards.org.nz/>

รวมไปถึง การทำหน้าที่เป็นทีมเฉพาะกิจในการตัดสินใจเฉพาะกิจในเหตุการณ์ฉุกเฉินที่มีผลกระทบในภาพกว้างของประเทศ (ที่หน่วยงานระดับชั้นอื่นๆ ไม่สามารถจัดการได้) ถือเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจสูงสุดในการจัดการเชิงนโยบายเรื่องภาวะฉุกเฉินของประเทศคณะกรรมการที่ทำหน้าที่สำคัญในการบริหารงานในระดับนี้ ได้แก่ คณะมนตรีว่าด้วยความมั่นคงภายในและนอกประเทศนิวซีแลนด์ (Cabinet Committee for Domestic and External Security Coordination)⁵⁶ หรือ DES ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และรัฐมนตรีกระทรวงที่เกี่ยวข้อง⁵⁷ เป็นกรรมการ ในการที่จะตัดสินใจสถานการณ์ฉุกเฉินที่สำคัญการดำเนินงานของกรรมการชุดนี้มีหน่วยงาน ที่เรียกว่า “สำนักงานคณะกรรมการว่าด้วยความมั่นคงภายในและนอกประเทศนิวซีแลนด์ (Officials’ Committee for Domestic and External Security Coordination (ODES))” ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานสำคัญในการดำเนินการ ตรีเตรียม ให้คำปรึกษา และแปลงนโยบายจากคณะกรรมการมาเป็นแนวทางปฏิบัติ เป็นสำคัญ

4.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภาวะฉุกเฉินในนิวซีแลนด์

The CDEM Act 2002 คือกฎหมายหลักในการจัดโครงสร้าง การจัดการภาวะฉุกเฉินของนิวซีแลนด์ในแทบทุกมิติ แต่ด้วยพัฒนาการที่ยาวนาน และความซับซ้อนของการจัดการภาวะฉุกเฉินเรื่องต่างๆ ที่นิวซีแลนด์ต้องเผชิญตลอดหลายปีที่ผ่านมา จะพบว่ายังมีกฎหมายหลายฉบับที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการช่วยให้การจัดการภาวะฉุกเฉินนั้นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ได้แก่ กฎหมาย Health Act 1956 ที่ครอบคลุมเรื่องของการจัดการด้านสุขภาพของประชาชน ให้ทุกด้านรวมไปถึงการรักษาพยาบาลในภาวะฉุกเฉิน, Resource Management Act 1991 ที่ให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืน (ในการจัดการภาวะฉุกเฉินจำต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อม และทรัพยากรทางธรรมชาติด้วย เป็นภารกิจสำคัญที่รัฐจำต้องกระทำ), Biosecurity Act 1993 กฎหมายที่พื้นฐานที่ว่าด้วยเรื่องของการจัดการสัตว์และสิ่งแวดลอม ให้สามารถดำรงอยู่ด้วยความสมบูรณ์สภาพแวดล้อมที่เหมาะสม (ช่วยในการเคลื่อนย้ายสัตว์ และปกป้องทรัพยากรทางธรรมชาติในภาวะฉุกเฉิน), Local Government Act 2002 เป็นกฎหมายที่กำหนดเรื่องโครงสร้างของการปกครองของท้องถิ่น

⁵⁶อ่านเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่และรายนามของคณะกรรมการของชุดนี้ เพิ่มเติมได้ที่ <http://www.dpmc.govt.nz/cabinet/committees/des>

⁵⁷รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในคณะกรรมการชุดนี้ได้แก่ รัฐมนตรี กระทรวงป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน, กระทรวงกลาโหม, กระทรวงการต่างประเทศ, กระทรวงสาธารณสุข, กระทรวงอุตสาหกรรม, ผู้อำนวยการสำนักงานข่าวกรองและเทคโนโลยี GCSB, ผู้อำนวยการสำนักงานข่าวกรองภายใน NZSIS, และผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น

ในนิวซีแลนด์ และการตระหนักถึงความหลากหลายของนิวซีแลนด์ ซึ่งเนื้อหาของกฎหมายได้ครอบคลุมถึงบทบาทของท้องถิ่นบางประการในการเผชิญภาวะฉุกเฉินในท้องถิ่นด้วย, Building Act 2004 กฎหมายสำคัญที่ว่าด้วยเรื่องของการควบคุม การก่อสร้าง การปรับปรุง เปลี่ยนแปลง แก้ไข รวมไปถึงการดูแลรักษา โครงสร้าง อาคาร และสิ่งก่อสร้างต่างๆ ในนิวซีแลนด์ให้มีมาตรฐานและความปลอดภัย ทั้งในช่วงของการเตรียมพร้อม การตอบสนองกับภัยที่มาพร้อมกับความเสี่ยง, Epidemic Preparedness Act 2006 (Revised 2010) กฎหมายที่เป็นเครื่องมือในการควบคุม ป้องกัน ตอบสนอง ภัยที่มาจากโรคระบาดที่มีความสำคัญที่กระทบ สภาพและความเป็นอยู่ของประเทศ (ซึ่งหมายรวมถึงความเจ็บป่วย ที่เกิดจากภาวะภัยจากภัยพิบัติต่างๆ ที่เกิดขึ้นด้วย) และ Policing Act 2008 ถือเป็นกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการเรื่องระเบียบโครงสร้างของหน่วยงานตำรวจนิวซีแลนด์ หน้าที่ต่างๆ ของตำรวจภายใต้ภาวะการณ์ต่างๆ รวมไปถึงบทบาทสำคัญในการเป็นผู้ช่วยเหลือหลัก ในภาวะฉุกเฉิน⁵⁸ (Webb and Mc Entire, 2007) แม้นิวซีแลนด์จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภาวะฉุกเฉินค่อนข้างมาก ทำให้มีการตั้งคำถามว่าการหิบบกกฎหมายเหล่านี้ จะทำให้เกิดความสับสนหรือไม่ อย่างไร ในทางกลับกันกลับพบว่า เมื่อเกิดเหตุการณ์ภาวะฉุกเฉินขึ้น รัฐบาลนิวซีแลนด์ โดยหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้สามารถหิบบกกฎหมายเหล่านี้ได้อย่างเป็นระบบ และเป็นขั้นตอน การเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวใน Christchurch เป็นเหตุการณ์หนึ่งที่สามารถให้เห็นความชัดเจนในการประสานงานด้านภาวะฉุกเฉิน และการนำกฎหมายต่างๆ ไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพไม่มีการทับซ้อนกัน⁵⁹ ของประเทศนิวซีแลนด์ (McLean, 2012: 10-17; MCDEM, 2014)

4.3 องค์การและหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการภาวะฉุกเฉินในประเทศนิวซีแลนด์

การที่จะปฏิบัติงานด้านภาวะฉุกเฉินให้ประสบความสำเร็จได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานในหลายหน่วยงาน ทั้งนี้ในแต่ละหน่วยงานจะมีหน้าที่ที่แตกต่างกันไปตามทักษะความสามารถ เช่น บางหน่วยงานทำงานด้านการจัดการข้อมูลความเสี่ยง, ภัย,

⁵⁸ผู้ที่สนใจรายละเอียดกฎหมายฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภาวะฉุกเฉินสามารถ อ่านกฎหมายฉบับสมบูรณ์ได้จาก <http://www.legislation.co.nz> ทั้งนี้เว็บไซต์นี้ได้รวบรวมกฎหมายฉบับออนไลน์ไว้ทั้งหมด

⁵⁹อ่านเพิ่มเติมเรื่องการจัดการภาวะฉุกเฉิน และการประสานงานและการใช้กฎหมายต่างๆ ในช่วงเหตุการณ์แผ่นดินไหวในเมือง Christchurch ได้ที่ http://www.civildefence.govt.nz/memwebsite.nsf/wpg_URL/For-the-CDEM-Sector-Publications-Review-of-the-Civil-Defence-Emergency-Management-Response-to-the-22-February-Christchurch-Earthquake

ด้านตรวจสอบโครงสร้าง ฯลฯ (ความซับซ้อนของงาน) การเพิ่มขึ้นของงานต่างๆ การมีองค์การทางการจัดการภาวะฉุกเฉินที่มาก มีการปฏิบัติงานหลายระดับ ถือเป็นรูปธรรมหนึ่งของการสะท้อนให้เห็นว่าการพัฒนาระบบการจัดการภาวะฉุกเฉินของประเทศนั้นๆ มีการให้ความสำคัญและให้การพัฒนาด้านนี้มาอย่างต่อเนื่องยาวนาน นิวซีแลนด์เป็นหนึ่งในประเทศที่ให้ความสำคัญต่อการจัดโครงสร้างให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ค่อนข้างมากหลายหน่วยงาน และในหลายระดับ ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ทำหน้าที่แตกต่างกันไป อันได้แก่

กระทรวงป้องกันภัยพลเรือนและจัดการภาวะฉุกเฉิน (The Ministry of Defence and Emergency Management (MCDEM)) เป็นหน่วยงานระดับชาติสำคัญที่ทำหน้าที่ในการทำงานร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ในการป้องกันภัยจากภาวะฉุกเฉิน โดยสร้างและจัดเตรียมกลยุทธ์สำคัญของประเทศต่อการทำให้ประเทศนิวซีแลนด์สามารถมีความพร้อม(ทางด้านเศรษฐกิจสังคมการเมือง)และให้ทุกภาคส่วนตอบสนองต่อภัยพิบัติได้อย่างเหมาะสม อีกทั้งยังมีหน้าที่ในการให้การสนับสนุน สร้างช่องทางต่อการที่จะลดผลจากความเสียหาย การตระหนักเตรียมความพร้อม การตอบสนอง และการฟื้นฟูภายหลังจากภัยพิบัติ ในทุกกระบวนการขององค์การภาครัฐในทุกระดับ (ส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น) รวมไปถึงองค์การภาคเอกชนในทุกภาคส่วนอีกด้วย ขอบเขตอำนาจของกระทรวงยังครอบคลุมไปถึงการสามารถเข้าไปจัดการภาวะฉุกเฉินที่มีความเสี่ยงในระดับประเทศ และมีผลกระทบในวงกว้างอีกด้วย (ท้องถิ่นไม่สามารถรับมือได้ เช่น เหตุการณ์แผ่นดินไหวใน Christchurch หน่วยงานระดับชาติและท้องถิ่นโดยการนำของ MCDEM เข้ามาจัดการ)

ศูนย์จัดการและป้องกันภาวะวิกฤตระดับชาติ (The National Crisis Management (NCMC)) หน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานพิเศษ (สังกัดกระทรวง) ที่จัดตั้งมาเพื่อเป็นศูนย์บัญชาการในการทำหน้าที่สั่งการ เตรียมความพร้อมและป้องกันภาวะวิกฤต ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และรุนแรง (ตลอด 24 ชั่วโมง) ในกรณีที่หน่วยงานต่างๆ ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ อันเนื่องมาจากความเสียหายอย่างรุนแรงต่อพื้นที่ในการปฏิบัติ หรือเป็นงานที่มีความซับซ้อนของหน่วยงานที่ไม่สามารถจัดการได้อย่างทันทั่วทั้งที่ หน่วยงานนี้จะเข้าไปปฏิบัติงานอย่างรวดเร็ว ปัจจุบันเป็นหน่วยงานภายใต้การสั่งการของนายกรัฐมนตรีโดยตรง

กลุ่มหน่วยงานในการให้บริการฉุกเฉิน (Emergency service) เช่น หน่วยงานทางการแพทย์ โรงพยาบาล ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ดับเพลิง มีหน้าที่สำคัญในการปฏิบัติงานตามแผนการปฏิบัติภาวะฉุกเฉินของท้องถิ่น (CDEM group) เมื่อเกิดเหตุสำคัญ หน่วยงานเหล่านี้เป็นเสมือนกับหน่วยงานปฏิบัติ เป็นกำลังหลักสำคัญในการ

เข้าไปสู่สถานการณ์ อีกทั้งยังทำหน้าที่เป็นเสมือนหุ้นส่วนสำคัญแผนงานการจัดการภาวะฉุกเฉิน ทั้งนี้หน่วยงานดังกล่าวต้องเชื่อมโยงแผนการปฏิบัติงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันของท้องถิ่น และแผนระดับชาติ เพื่อความบูรณาการในการทำงาน

กลุ่มงานให้บริการปัจจัยดำรงชีพพื้นฐาน (Lifeline Utilities) ในภาวะฉุกเฉิน เป็นกลุ่มงานที่มีความสำคัญในภาวะฉุกเฉิน จะมีหน้าที่สำคัญในการให้บริการปัจจัยพื้นฐาน และโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ (ในหลายภาคส่วน) ที่จะทำให้ผู้ประสบภัยสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในภาวะภัยพิบัติ และถือเป็นหน่วยงานที่สนับสนุน ด้านทรัพยากร ให้การจัดการภาวะฉุกเฉิน สามารถปฏิบัติการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในระหว่างการเผชิญกับสถานการณ์ และหลังจากการเผชิญภาวะฉุกเฉิน เช่น กรมประชาสัมพันธ์ของนิวซีแลนด์ (วิทยุ และสถานีโทรทัศน์ต่างๆ) , สายการบินแห่งชาตินิวซีแลนด์ , การทำอากาศยานนิวซีแลนด์, การทำเรื่อนิวซีแลนด์, การไฟฟ้า, การประปา และหน่วยงานภาคเอกชนอื่นๆ ในพื้นที่ที่ประสบเหตุ (ที่ระบุไว้ในกฎหมาย CDEM 2002⁶⁰) ในเชิงนโยบายเราจะพบว่า กลุ่มงานนี้มีหน่วยงานควบคุมที่ประสานงาน ที่สำคัญคือ The New Zealand Lifeline Committee (NZLC)⁶¹ ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบแผนกิจกรรม บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ในการเผชิญภาวะฉุกเฉิน การช่วยระบุงจุดอ่อน จุดแข็งของแต่ละหน่วยงาน การจัดประชุมเพื่อสร้างความพร้อม รวมไปถึงสร้างการบูรณาการงานในทุกภาคส่วนในทุกๆ กิจกรรมของกลุ่มงานปัจจัยดำรงชีพพื้นฐาน (Lifeline Groups) ในทุกภูมิภาคของประเทศ เพื่อให้ทุกกลุ่มสามารถทำงานร่วมกันได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพในการเผชิญเหตุการณ์ฉุกเฉิน

กลุ่มงานประสานงานด้านสวัสดิการระดับชาติ (National Welfare Co-Ordination Group (NWCG)) ในปี ค.ศ. 2003 กระทรวงป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและภาวะฉุกเฉิน กับ กระทรวงพัฒนาสังคมของนิวซีแลนด์ จัดตั้งกลุ่มงานนี้ขึ้น มีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อให้เป็นหน่วยงานหลักในการให้ความช่วยเหลือ เรื่องสวัสดิการและความปลอดภัยของประชาชนระดับประเทศในกรณีต้องเผชิญภาวะฉุกเฉิน ซึ่งกลุ่มงานนี้ทำหน้าที่สำคัญในการประสานงานระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น (ด้านสวัสดิการ การชดเชยความเสียหาย การจ่ายค่าตอบแทน ฯลฯ) ทั้งระดับบุคคลและชุมชน ทำหน้าที่หลัก

⁶⁰ปัจจุบันหน่วยงานนี้มีจำนวน 16 กลุ่ม แต่ละกลุ่มมีที่ตั้งกระจายไปทั่วประเทศนิวซีแลนด์(ตามภูมิภาค)ดูเพิ่มเติมจากเอกสารออนไลน์ได้ที่[http://www.civildefence.govt.nz/memwebsite.nsf/Files/Lifelines%20files/\\$file/nzlc_brochure.pdf](http://www.civildefence.govt.nz/memwebsite.nsf/Files/Lifelines%20files/$file/nzlc_brochure.pdf)

⁶¹อ่านเพิ่มเติมบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้ได้ที่ http://www.civildefence.govt.nz/memwebsite.nsf/wpg_URL/For-the-CDEM-Sector-Lifeline-Utilities-New-Zealand-Lifelines-Committee?OpenDocument (คณะกรรมการชุดนี้พัฒนามาจากการ คณะกรรมการ National Engineering Lifeline Committee เดิม)

ในการจัดตั้งศูนย์ฟื้นฟูผู้ประสบภัยในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ จัดหาบุคลากร และมอบหมายหน้าที่ในการทำงานแก่องค์กรพันธมิตรต่างๆ ในการทำงานร่วมกันในภาวะฉุกเฉิน การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลและความช่วยเหลือทางด้านสังคมในพื้นที่ประสบเหตุ ทำงานอื่นๆ ด้านสังคมตามที่รัฐบาลมอบหมาย เป็นต้น ทั้งนี้ในกรณีที่มีความจำเป็น NWCG สามารถเข้าไปทำงานร่วมกับหน่วยงาน จัดการภาวะฉุกเฉินท้องถิ่น โดยตรงหากได้รับการร้องขอ

กลุ่มงานด้านสวัสดิการและการคุ้มครองสัตว์ในภาวะฉุกเฉิน (The National Animal Welfare Emergency Management Group (NAWEM)) กลุ่มงานนี้เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 2006 มีจุดมุ่งหมายสำคัญในการเป็นศูนย์กลาง (เจ้าภาพ) ในการประสานงานเรื่องการจัดการ ดูแลความปลอดภัย การเคลื่อนย้ายสัตว์ (ไปสู่ที่ปลอดภัย) ดูแลความเป็นอยู่ของสัตว์ทุกประเภท (สัตว์ในฟาร์มปศุสัตว์, สัตว์เลี้ยง, สัตว์ป่า ฯลฯ) ในระหว่างการเผชิญเหตุภาวะฉุกเฉิน กับหน่วยงานต่างๆ กลุ่มงานนี้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและป่าไม้ของประเทศนิวซีแลนด์⁶²

ศูนย์การแผ่นดินไหวแห่งชาติ (Earthquake Commission (EQC)) หน่วยงานนี้ถือกำเนิดตั้งแต่ปี ค.ศ. 1945⁶³ เป็นหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่สำคัญในการรับผิดชอบเตรียมความพร้อมในการเตือนภัย (ผ่านเครือข่ายในการประชาสัมพันธ์) ป้องกันผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติ และสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนในการเผชิญเหตุแผ่นดินไหวและภัยพิบัติอื่น (ภูเขาไฟระเบิด การแพร่กระจายของคลื่นความร้อน สึนามิ แผ่นดินถล่ม

⁶²กลุ่มงานนี้เกิดขึ้นจากการที่รัฐบาลนิวซีแลนด์ ต้องการแก้ไขปัญหาเรื่องความทับซ้อนในหน้าที่ และความสับสนในการประสานงาน ในหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับ การดูแล สวัสดิการของสัตว์ ในระหว่างภัยพิบัติ เช่น หน้าที่การเคลื่อนย้ายสัตว์ ปศุสัตว์ สัตว์ตามธรรมชาติ ไปสู่ที่ปลอดภัย การดูแลสุขภาพของสัตว์ การจ่ายค่าชดเชยกรณีมีการบาดเจ็บล้มตายของสัตว์ ฯลฯ ในภาวะฉุกเฉิน ซึ่งเป็นผลจากบทเรียนที่สำคัญ ในเหตุการณ์น้ำท่วมครั้งใหญ่ ทั่วประเทศนิวซีแลนด์ในปี ค.ศ.2004 (ที่กระทบไปทั้งภูมิภาค Manawatu-Wanganui, Takanaki, Harwkes bay, Waikato, Wellington และ Marlborough ในเดือน กุมภาพันธ์ เมือง Opotiki และ Whakataneในเดือน กรกฎาคม.) ที่มีหน่วยงานเข้าร่วม ปฏิบัติการกู้ภัยสัตว์จาก น้ำท่วมเป็นจำนวนมาก เช่น กระทรวงสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและป่าไม้ กระทรวงป้องกันภัยพลเรือนและภาวะฉุกเฉิน สำนักงานความมั่นคงภายใน ฯลฯ แต่ด้วยการกำหนดหน้าที่ ที่ขาดความชัดเจน การประสานงานที่ไม่เป็นระบบ ทำให้การช่วยเหลือสัตว์ และปศุสัตว์เป็นไปอย่างล่าช้า และขาดประสิทธิภาพ

⁶³ในระยะแรกหน่วยงาน EQC มีหน้าที่สำคัญในการป้องกันภัยที่เกิดจากแผ่นดินไหวและภัยสงครามเท่านั้น แต่มีการปรับบทบาทครั้งสำคัญในปี 1994 เพื่อให้หน้าที่มีความครอบคลุม และมีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น

พายุ ความเสียหายจากไฟไหม้) EQC ถือเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่สำคัญในการรับผิดชอบเรื่องการประกันภัยให้กับบ้านเรือนของประชาชนทั่วนิวซีแลนด์ด้วย โดย EQC จัดให้บ้านทุกหลังต้องทำประกันภัยจากภาวะภัยพิบัติฉุกเฉิน⁶⁴ (รัฐให้เงินอุดหนุนถึงร้อยละ 80) เมื่อเกิดความเสียหายจากภัยพิบัติ รัฐจะให้ความช่วยเหลือเป็นวงเงินมากถึง 100,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ หรือราวๆ 2 ล้านบาทแสนบาทไทย ในกรณีบ้านเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมากจากภัยพิบัติ จนถึงอัตราค่าสูงสุดที่บ้านทุกครัวเรือนได้รับ ในกรณีที่เกิดความเสียหาย จะอยู่ราวๆ 20,000 ดอลลาร์ (EQC 2014) งานด้านการพัฒนาด้านการศึกษา และให้ทุนสนับสนุนการวิจัย ด้านการเฝ้าระวังภัยพิบัติ การตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยของที่อยู่อาศัย (ทางโครงสร้าง) ถือเป็นอีกหนึ่งหน้าที่ที่มีความสำคัญ ของ EQC มาอย่างต่อเนื่องถึงปัจจุบัน

ศูนย์เตือนภัยสึนามิในมหาสมุทรแปซิฟิก (The Pacific Tsunami Warning Centre (PTWC)) เป็นศูนย์กลางเตือนภัยพิบัตินานาชาติ ที่ทำหน้าที่เตือนภัยสึนามิในประเทศที่มีชายฝั่งติดฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิก ซึ่งก็รวมไปถึงประเทศนิวซีแลนด์ด้วยหน้าที่ของ PTWC คือการเตือนภัยและให้ข้อมูลของการเกิดสึนามิตามวงรอบ อีกทั้งเตือนภัยแบบเร่งด่วนในกรณีที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดสึนามิ (กรณีที่เกิดแผ่นดินไหวระหว่าง 6.5 - 7.5 ริกเตอร์ บริเวณพื้นที่ทวีป รอบมหาสมุทร) ทั้งนี้ PTWC จะทำการเชื่อมโยงสัญญาณการเตือนภัยโดยตรงกับกระทรวงป้องกันภัยและภาวะฉุกเฉิน (MCDEM) และของนิวซีแลนด์เพื่อถ่ายทอดการติดตามและเตรียมพร้อมตลอด 24 ชั่วโมง สำหรับการเตือนภัยสึนามิในประเทศนั้นหน่วยงานที่ปรึกษาด้านการเตือนภัยสึนามิระดับประเทศ (The National Tsunami Advisory and Warning) ถือเป็นหน่วยงานหลักในการให้การเตือนภัยให้แก่ประชาชนในประเทศนิวซีแลนด์ด้านสึนามิ และถือเป็นหน่วยงานที่ให้คำปรึกษา ประสานงานด้านการเตือนภัยสึนามิให้กับกระทรวง และหน่วยงานที่สำคัญ ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น (CDEM Group) อีกด้วย ข้อมูลจากการเตือนภัยสึนามิของหน่วยงานนี้จะถูกส่งเคราะห์อย่างเป็นระบบ จากข้อมูลที่ได้รับ PTCW, เครือข่ายสึนามิระดับภูมิภาค และการเก็บข้อมูลจริงจากพื้นที่ของหน่วยงานด้านทะเลและภูมิศาสตร์ของนิวซีแลนด์เอง ก่อนจะนำไปสู่การออกคำสั่งเตือนภัยต่อสาธารณะ (Webb and Mc Entire, 2007)

⁶⁴ประชาชนผู้สนใจสามารถเลือกทำประกันภัยกับ EQC ได้โดยมีอัตราค่าใช้จ่ายเพียง 180 NZD ต่อปี เท่านั้น ภัยที่ประกันนี้ครอบคลุมได้แก่ ภัยจากแผ่นดินไหว ภัยจากแผ่นดินถล่ม (โดยธรรมชาติ) ภัยจากภูเขาไฟระเบิด ภัยจากคลื่นความร้อน และภัยจาก สึนามิ สามารถอ่านรายละเอียดเพิ่มเติมจาก <http://www.eqc.govt.nz/what-we-do/eqc-insurance>

5. ความท้าทายต่อการจัดการภาวะฉุกเฉินของนิวซีแลนด์

ขณะที่ประเทศนิวซีแลนด์พยายามเตรียมความพร้อมต่อการจัดการภาวะฉุกเฉินให้สามารถรองรับกับความเสียหายและภัยพิบัติที่หลากหลายที่จำเป็นต้องเผชิญภายใต้การพัฒนาอย่างเป็นระบบดังกล่าว ยังมีความท้าทายในหลายประการที่ประเทศนิวซีแลนด์ต้องเผชิญ และถือเป็นปัจจัยสำคัญที่นิวซีแลนด์จำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการวางระบบการจัดการระบบภาวะฉุกเฉินของประเทศในอนาคต ความท้าทายที่สำคัญเหล่านี้ได้แก่

5.1 ความท้าทายด้านโครงสร้างและความหลากหลายของประชากร

ประการแรก ประเทศนิวซีแลนด์เป็นประเทศที่มีความหลากหลายทางด้านประชากรสูงมาก มีทั้งชาวเมารี ประชากรที่มาจากทั้งเอเชีย และหมู่เกาะแปซิฟิก ฯลฯ จากจำนวนประชากรทั้งประเทศราวสี่ล้านห้าแสนคน มีประชากรที่มีเชื้อชาติต่างๆ ถึง ร้อยละ 37⁶⁵ มีความหลากหลายในการใช้ภาษา มีภาษาในการสื่อสารถึง 180 ภาษา ที่ใช้ในการสื่อสารในครัวเรือน และประมาณกว่าสองแสนห้าหมื่นคน ใช้ภาษาอื่นนอกเหนือจากอังกฤษในการสื่อสารกันในประเทศ (MCDEM, 2014: 137; Statistic New Zealand, 2014) ผู้สูงอายุในบางครัวเรือนไม่สามารถใช้ภาษาอังกฤษ (ทั้งฟัง พูด อ่าน และเขียน) เรื่องนี้ถือเป็นหนึ่งในข้อจำกัดกังวลของหน่วยงานด้านการจัดการภาวะฉุกเฉิน ในการที่จะทำอย่างไรให้สามารถสื่อสาร และสร้างความตระหนักต่อการเตรียมความพร้อม ด้านภาวะฉุกเฉินให้เข้าถึงกลุ่มคนเหล่านี้ทั้งหมด แม้ปัจจุบันกระทรวงป้องกันภัยพลเรือนและภาวะฉุกเฉินของนิวซีแลนด์ มีการผลิตเอกสาร ผลิตรายการทีวี วิทยุ และถ่ายทอดความรู้สู่ผู้นำชุมชน (ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมความพร้อม และตอบสนองต่อเหตุการณ์ในภาวะฉุกเฉิน) ให้มีหลากหลายภาษามากขึ้น ทั้งภาษาเมารี ภาษาจีน แต่ก็ยังไม่ทั่วถึงและเพียงพอ

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาถึงจำนวนโครงสร้างทางประชากรทั้งหมดของประเทศนิวซีแลนด์ พบว่า กว่าร้อยละ 33 ของประชากร (จากจำนวน 4,471,100 คน) เป็นผู้ที่อยู่ในวัยผู้สูงอายุ (65 ปีขึ้นไป มีจำนวน 635,300 คน) และประชากรในวัยเด็ก (ต่ำกว่า 15 ปีลงมา 891,100 คน) (Statistic New Zealand, 2014) โครงสร้างทางประชากรดังกล่าวนี้ส่งกระทบโดยตรงต่อการจัดการภาวะฉุกเฉินของนิวซีแลนด์เพราะหากภัยพิบัติสำคัญ หรือภาวะฉุกเฉิน

⁶⁵สามารถดูสถิติต่างๆ ของประเทศนิวซีแลนด์ เพิ่มเติมได้ที่ http://www.stats.govt.nz/browse_for_stats/snapshots-of-nz/nz-in-profile-2014.aspx

ประชากรในกลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มที่ยากต่อการตอบสนองที่รวดเร็วและทันการณ์กว่าประชากรในกลุ่มอื่นๆ เพราะเหตุผลทางกายภาพและการรับรู้ ฯลฯ (เด็ก และคนชราบางกลุ่ม อาจช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ ต้องมีผู้ดูแล) ภายใต้ภาวะฉุกเฉินดังกล่าว แม้ปัจจุบันรัฐบาลนิวซีแลนด์ (ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2006) จะพยายามอย่างยิ่งต่อการสร้างระบบการเรียนรู้ เรื่องการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉินในทุกระดับ โดยการสอดแทรกเรื่องการตอบสนองไปในหลักสูตรการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาล⁶⁶ จนถึงหลักสูตรระดับชุมชน โดยมีการฝึกเรื่องการอพยพและการเตรียมตัวอย่างต่อเนื่อง ภายใต้การรณรงค์แนวคิด “Get Ready Get Thru”⁶⁷ (เตรียมพร้อมเพื่อผ่านพ้น) แต่รัฐบาลยังมองว่าเรื่องนี้ยังเป็นสิ่งที่ท้าทายที่จะต้องทำให้ดีขึ้นต่อไป

ประการที่สาม เป็นที่ทราบกันดีว่านิวซีแลนด์เป็นเสมือนจุดหมายปลายทางของนักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ที่ต้องการสัมผัสสภาพแวดล้อม และวิวทิวทัศน์ที่สวยงาม ส่งผลให้ในแต่ละปี มีนักท่องเที่ยวแวะเวียนเป็นจำนวนมาก จากสถิติในปี 2014 พบว่า มีนักท่องเที่ยวจำนวนถึง 2.64 ล้านคน⁶⁸ ที่เข้ามาท่องเที่ยวในนิวซีแลนด์ (Statistic New Zealand, 2014) คำถามที่ตามมาคือ หากเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินขึ้น นักท่องเที่ยวเหล่านี้จะอย่างไร ตอบสนองต่อเหตุอย่างไร ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบความไม่คุ้มเคຍต่อระบบการตอบสนองภาวะฉุกเฉินของนิวซีแลนด์ การไม่สามารถสื่อสารภาษาอังกฤษกับเจ้าหน้าที่ของรัฐนิวซีแลนด์ได้ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้อาจกลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อเผชิญเหตุของนักท่องเที่ยว และการเข้าไปปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉินของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ อีกทั้งอาจเป็นต้นเหตุที่ทำให้เกิดผลกระทบตามมาอย่างรุนแรงหากไม่มีการจัดการอย่างจริงจังต่อไปในอนาคต ถึงแม้ว่ารัฐบาลนิวซีแลนด์จะพยายามให้ข้อมูลกับนักท่องเที่ยวที่มาเยือนนิวซีแลนด์ โดยการจัดทำเอกสารเผยแพร่เรื่องข้อปฏิบัติต่างๆ ในกรณีนี้ที่

⁶⁶สามารถดูตัวอย่างสื่อเผยแพร่ทั้งหลายรูปแบบ เรื่องการให้ความรู้เรื่องแผ่นดินไหวแก่ เด็ก รวมไปถึง บุคคลที่พิการต่างๆ ได้ที่ http://www.civildefence.govt.nz/memwebsite.nsf/wpg_URL/For-the-CDEM-Sector-Public-Education-Get-Ready-Get-Thru-campaign?OpenDocument

⁶⁷การรณรงค์ภายใต้แนวคิด Get Ready Get Thru เกิดขึ้นในเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ.2006 โดยมีจุดประสงค์สำคัญในการสร้าง ความตระหนักเรื่องภัยหรือความเสี่ยงที่ประชาชนนิวซีแลนด์ ในสถานที่ราชการ และเอกชนที่สำคัญต้องเผชิญ เพื่อให้สามารถปรับตัวและเตรียมพร้อมได้อย่างทันทั่วถึงที่และลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้น โดยสื่อที่จัดทำขึ้นเน้น ความง่ายในการเข้าถึง และง่ายต่อการสร้างความเข้าใจของประชาชนในทุกเพศทุกวัย สามารถอ่านเพิ่มเติมได้ที่ http://www.civildefence.govt.nz/memwebsite.nsf/wpg_URL/For-the-CDEM-Sector-Public-Education-Get-Ready-Get-Thru-campaign?OpenDocument

⁶⁸จากสถิติในปี 2013 พบว่า นักท่องเที่ยวที่เยือนนิวซีแลนด์ 5 อันดับ ได้แก่ นักท่องเที่ยวที่มาจาก 1.Australia จำนวน 1,183,856 คน 2.China, People’s Republic of จำนวน 222,720 คน 3.United States จำนวน 189,456 คน 4. United Kingdom จำนวน 189,008 คน 5.Japan จำนวน 74,960 คน

เกิดภาวะฉุกเฉิน ผ่านศูนย์ให้บริการการท่องเที่ยวต่างๆ ที่กระจายไปทั่วประเทศ (I-Site), การให้ข้อมูลแก่นักท่องเที่ยวเรื่องการปฏิบัติตัวในกรณีเผชิญแผ่นดินไหว ผ่านการให้ความรู้ของพิพิธภัณฑ์ใหญ่ๆ (เช่น TEPAPA Museum, Auckland World Memorial Museum) แล้วแต่เหมือนว่าเรื่องดังกล่าวก็เป็นเสมือนความเสี่ยงที่ยังต้องหาทางจัดการอย่างเป็นระบบ และทันท่วงที

5.2 ความท้าทายต่อการสร้างความเป็นมืออาชีพ และความร่วมมือกับประชาสังคมอื่น ในภาวะฉุกเฉิน

ถึงแม้ผลการสำรวจในปี ค.ศ. 2013 ที่ทำการสำรวจจากประชาชนนิวซีแลนด์ จะชี้ให้เห็นว่า ประชาชนโดยรวมของนิวซีแลนด์มีความพร้อมค่อนข้างมากต่อการเผชิญภัยพิบัติ และภาวะฉุกเฉิน (กว่าร้อยละ 85 มีการเตรียมพร้อมในการเตรียมสิ่งของที่จำเป็นเมื่อเกิดเหตุการณ์, ร้อยละ 58 มีการเตรียมแผนการดำรงชีพต่อการเผชิญภัยพิบัติกับครอบครัว และ ร้อยละ 32 มีการเตรียมพร้อมบ้านในการเผชิญต่อภัยพิบัติ)⁶⁹ แต่ตัวเลขดังกล่าวไม่ได้สะท้อนถึงความสำเร็จของการปฏิบัติในเหตุการณ์จริง (อาจจะสะท้อนเพียงผลของการรับรู้ และความเข้าใจต่อสื่อหรือโฆษณาเท่านั้น) หากมีสถานการณ์ภัยพิบัติเกิดขึ้น ประชาชนเหล่านี้อาจไม่สามารถตอบสนอง และปฏิบัติงานได้จริงตามภาวะการณ์ที่เผชิญด้วยการขาดการฝึกฝนอย่างจริงจัง แม้ภาครัฐโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังเช่น กระทรวงป้องกันภัยพลเรือนและภาวะฉุกเฉิน สนับสนุนให้มีการประชุมระดับชาติ ว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติ (Annual Emergency Management Conference) ในทุกปี⁷⁰, มีการจัดฝึกอบรมด้านการป้องกันภัยและเตือนภัยโดยหน่วยงานท้องถิ่นของ CDEM group ในพื้นที่ต่างๆ(แบบไม่มีค่าใช้จ่าย), การจัดฝึกอบรมโดยสถาบันการศึกษา (เช่น Massey University, Auckland University of Technology, Canterbury University) โดยสร้างหลักสูตร การจัดการภัยพิบัติแบบหลักสูตรระยะสั้น และระดับปริญญา ให้เหมาะกับประชาชนที่จะเข้าร่วม (Britton, 2004: 5-6) แต่ในความเป็นจริงแล้ว ผู้ที่เข้าร่วมอบรมปฏิบัติเพิ่มพูนความรู้ส่วนใหญ่ทำงานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง ประชาชนนิวซีแลนด์ส่วนใหญ่แทบจะไม่ได้เข้าร่วมการประชุมเชิงปฏิบัติการดังกล่าว ซึ่งสิ่งนี้

⁶⁹อ่านเพิ่มเติม ผลการสำรวจได้ที่ [http://www.civildefence.govt.nz/memwebsite.nsf/Files/MCDEM-Campaign-Monitoring-Research-July-2013/\\$file/Get-Ready-Get-Thru-report-Jul-2013.pdf](http://www.civildefence.govt.nz/memwebsite.nsf/Files/MCDEM-Campaign-Monitoring-Research-July-2013/$file/Get-Ready-Get-Thru-report-Jul-2013.pdf)

⁷⁰Annual Emergency Management Conference ปัจจุบันจัดเป็นครั้งที่ 12 เป็นงานที่เปิดโอกาสให้ทั้งประชาชน นักวิชาการ และนักปฏิบัติ เข้าร่วมเพื่อติดตามความก้าวหน้าด้านการจัดการภาวะฉุกเฉิน รวมไปถึงเป็นเวทีในการแลกเปลี่ยน อบรม แนวทางการทำงานและ ปฏิบัติการตามแผนภาวะฉุกเฉิน ของนิวซีแลนด์ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ถือเป็นข้อท้าทายอีกประการหนึ่งของรัฐบาลนิวซีแลนด์ ต่อการที่จะสร้างให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ เป็นผู้พร้อมต่อการเผชิญหน้าต่อภัยพิบัติอย่างแท้จริง และปฏิบัติได้จริง (Emergency Practitioner)

เครือข่ายขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไร และการมีอาสาสมัครมากเป็นหนึ่งในเครื่องมือสนับสนุนสำคัญต่อการจัดการภาวะฉุกเฉินให้ประสบความสำเร็จ (Kapucu & other, 2010; Kupucu & Garayev, 2012) แต่ความสำเร็จนั้นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่เครือข่ายองค์กรและอาสาสมัครเหล่านั้นจำเป็นต้องมีความรู้ในเรื่องการจัดการภาวะฉุกเฉินได้เป็นอย่างดี จึงจะเป็นแรงผลักดันสำคัญในการขับเคลื่อนการความสำเร็จให้เกิดขึ้นได้ นิวซีแลนด์เป็นประเทศที่มีอาสาสมัครมากเป็นลำดับสองของโลก (Charities Aid Foundation, 2013) และถือเป็นหนึ่งในไม่กี่ประเทศที่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านชุมชน และอาสาสมัคร⁷¹ โดยตรง จากสถิติกว่าร้อยละ 30 ของประชากรในประเทศ ทำงานอาสา และบริจาคเงินแก่สาธารณะ อย่างสม่ำเสมอ (Statistics New Zealand, 2014) ประเด็นที่น่าสนใจคือ แม่นิวซีแลนด์จะเต็มไปด้วยเครือข่ายอาสาสมัครจำนวนมาก แต่กลุ่มอาสาสมัครดังกล่าวอาจจะไม่มีส่วนในการผลักดันเลย หากอาสาสมัครและเครือข่ายขาดความรู้เรื่องการประสานงานแนวทางการช่วยเหลือเมื่อเกิดภาวะฉุกเฉินขึ้น ถึงแม้ว่าจะมีอาสาสมัครในนิวซีแลนด์บางส่วนที่เคยผ่านประสบการณ์ในการให้ความช่วยเหลือด้านภาวะฉุกเฉินมาแล้วหลายครั้ง (เช่น การช่วยเหลือผู้ประสบภัยในกรณีแผ่นดินไหวที่ Christchurch ฯลฯ ร่วมกับองค์การสภากาชาดสากล) แต่ก็ถือว่าเป็นข้อท้าทายหนึ่งของรัฐบาลนิวซีแลนด์ว่าจะทำอย่างไรให้สามารถใช้ทรัพยากรด้านอาสาสมัครและเครือข่ายองค์กรเอกชนให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเป็นประโยชน์ในการสร้างความเข้มแข็งต่อกระบวนการจัดการภาวะฉุกเฉินของประเทศ

หน่วยงานภาครัฐกิจ ถือเป็นส่วนสำคัญในการสนับสนุนให้กระบวนการจัดการภาวะฉุกเฉินเกิดการทำงานได้อย่างประสานสอดคล้องกัน ทั้งในแง่ของการเตรียมตัวเป็นผู้ช่วยของรัฐเมื่อเผชิญเหตุหรือในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในการช่วยเหลือและดูแลบุคลากรในควบคุมของตนเองในกรณีเผชิญเหตุฉุกเฉิน แม้ว่ากฎหมาย CDEM 2002 ของนิวซีแลนด์จะกำหนดให้หน่วยงานทางธุรกิจเป็นหนึ่งในหน่วยงานที่เป็นผู้ช่วยของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเมื่อเกิดภาวะฉุกเฉิน (อยู่ในกลุ่มงาน Lifeline Utility ที่ต้องทำหน้าที่ในการจัดหาบริการอำนวยความสะดวก)

⁷¹คือ theNew Zealand Office for the Community & Voluntary Sectorเกิดขึ้นตาม ในปี 2003 ปัจจุบันมีรัฐมนตรีที่รับผิดชอบคือ Hon Jo Goodhewเป็นหน่วยงานในสังกัด The Department of Internal Affairsดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ <http://www.dia.govt.nz/Decommissioned-websites---Office-of-the-Community-and-Voluntary-Sector-website>

ความสะดวกให้กับผู้ประสพภัยในภาวะวิกฤตอย่างเต็มที่ ฯลฯ) นอกจากนี้ ในกฎหมายดังกล่าวยังบังคับให้องค์การภาคธุรกิจเอกชนจะต้องมีการจัดเตรียมแผนความพร้อมทางด้านภาวะฉุกเฉิน ทั้งในสถานที่และกระบวนการจัดการ การสร้างแรงจูงใจให้แก่บริษัทในการให้รางวัลประจำปี ด้านการเตรียมความพร้อมและจัดการภาวะฉุกเฉิน กับบริษัทและองค์กรต่างๆ (CDEM 2013 Gold and Silver awards) แต่สิ่งที่พบในปัจจุบันขององค์กรภาคธุรกิจ เอกชนทุกแห่งต่างมีแผนการจัดการภาวะฉุกเฉิน แต่ไม่สามารถปฏิบัติตามแผนได้เมื่อเกิดเหตุการณ์จริง เหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งล่าสุดในเดือนสิงหาคม ปี 2013 ใน Wellington (แผ่นดินไหวแรง 6.5 ริคเตอร์ บุคลากรพนักงานของบริษัท ส่วนใหญ่รีบอพยพออกจากอาคาร และเดินทางกลับที่พักทันที ทำให้ทางด่วนเต็มไปด้วยการจราจรที่ติดขัดราวสองสามชั่วโมง ซึ่งการจัดการดังกล่าวไม่เป็นไปตามแผนการอพยพในภาวะฉุกเฉินที่ต้องให้คนส่วนใหญ่ต้องไปรวมในที่ปลอดภัยก่อน) เหตุการณ์นี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากต่อระบบเตรียมความพร้อมของบริษัทในสถานการณ์จริงและเป็นเครื่องยืนยันว่าบริษัทส่วนใหญ่ยังขาดความพร้อมต่อการฝึกฝนการเผชิญเหตุในสถานการณ์จริง (New Zealand herald, 2013) ทั้งๆ ที่หน่วยงานด้านการจัดการภาวะฉุกเฉินพยายามทำการตรวจสอบอย่างเคร่งครัดแล้ว สิ่งนี้เป็นหนึ่งในสิ่งท้าทายทางการจัดการภาวะฉุกเฉินที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการที่จะสร้างองค์การภาคธุรกิจเอกชนเหล่านี้ให้สามารถเตรียมพร้อม และรองรับกับการเผชิญเหตุได้เป็นไปตามแผนและไม่ให้วิตกต่อเหตุ เพื่อลดความสูญเสียที่จะเกิดขึ้น

6. สรุป

ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลง การพัฒนาของระบบการจัดการพิบัติภัย สู่ระบบการจัดการภาวะฉุกเฉินของโลกที่มีจุดกำเนิดเริ่มต้นที่อเมริกาอังกฤษ ปัจจุบันกระจายไปยังประเทศที่พัฒนาหลายประเทศ ถือเป็นยุคคลื่นลูกที่สามของการจัดการภาวะฉุกเฉินที่ไม่เน้นเฉพาะกิจกรรมที่รัฐเป็นผู้จัดการเพียงฝ่ายเดียว ยังมีการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย การสร้างเครือข่ายการตอบสนอง มีกระบวนการจัดการแบบบูรณาการ (Britton, 2004)

นิวซีแลนด์ถือเป็นหนึ่งในประเทศที่อยู่ภายใต้พลวัตรของการพัฒนาระบบการจัดการภาวะฉุกเฉินในยุคที่สาม และถือเป็นประเทศต้นแบบสำคัญของยุคนี้ ที่พยายามสร้างตัวแบบของการพัฒนาอย่างเป็นระบบ ให้น้ำหนักกับการพัฒนาระบบการจัดการภาวะฉุกเฉินอย่างจริงจังในทุกมิติ นับตั้งแต่ต้น ค.ศ. 19 อาจเป็นผลมาจากแรงผลักดันหลายประการที่นิวซีแลนด์ต้องพัฒนาระบบจัดการภาวะฉุกเฉิน เช่น แรงผลักดันในการที่เป็นประเทศที่ตั้งอยู่บนจุดที่เป็นรอยเลื่อนที่สำคัญ การที่มีภูมิศาสตร์เป็นพื้นที่เกาะและภูเขา การต้องเผชิญภัยพิบัติในหลากหลายประเภท เช่น ภูเขาไฟระเบิด แผ่นดินไหว แผ่นดินถล่ม น้ำท่วม ภัยแล้ง อีกทั้งภัยจากภาวะ

โลกร้อน แรงผลักดันกลายเป็นปัจจัยสำคัญหลักในการขับเคลื่อนให้นิวซีแลนด์ปรับปรุงกลไกสำคัญในการทำให้ระบบการจัดการภาวะฉุกเฉิน เช่น กลไกทางกฎหมาย มีการปรับปรุงตลอดเวลาตั้งแต่อดีต ทั้งเรื่องการพยายามการมอบอำนาจในการจัดการภาวะฉุกเฉิน จากกองทัพมาสู่การจัดการของพลเรือน การพยายามกระจายทางการจัดการภัยพิบัติ ทั้งทางด้านการเงินและบุคลากรให้กับท้องถิ่นมากขึ้น (ที่เป็นผลต่อเนื่องมาจากเหตุการณ์เรือ Wahine และแผ่นดินไหวที่ Inangahua) ต่อเนื่องมาจนถึงการเกิดขึ้นของกฎหมายป้องกันภัยพลเรือนและการจัดการภาวะฉุกเฉิน ปี 2002 หรือ CDEM ACT 2002 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการจัดการภัยพิบัติสู่การจัดการภาวะฉุกเฉินสมัยใหม่อีกครั้ง กฎหมายนำไปสู่การจัดโครงสร้างการจัดการภาวะฉุกเฉินให้มีพัฒนาการในหลายมิติ หลายด้าน ทั้งในด้านการปรับเปลี่ยนมุมมองต่อการจัดการภาวะฉุกเฉินของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากที่อดีต ที่การจัดการภัยพิบัติมองแค่การให้ความช่วยเหลือและการป้องกันภัยปัจจุบัน มาสู่การมองภาวะฉุกเฉินว่าเป็นเรื่องของการจัดการทั้งระบบแบบบูรณาการ ที่ต้องให้ความสนใจตั้งแต่การลดผลจากความเสียหายของภัยพิบัติ (Reduction) การสร้างความตระหนัก (Readiness) ต่อภัยพิบัติสาม การสร้างประสิทธิภาพต่อการตอบสนอง (Response) ของระบบ และการให้ความสำคัญต่อการฟื้นฟู (Recovery) ในด้านของการจัดโครงสร้าง กฎหมายนี้นำไปสู่การจัดการภาวะฉุกเฉินแบบใหม่ให้มีเชื่อมโยงแผนงานการสั่งการ เช่น การประสานงานแต่ละระดับมีการแบ่งเป็นหน่วยงานด้านยุทธศาสตร์ (DES) หน่วยงานอำนวยการยุทธศาสตร์ (MCDEM) หน่วยงานปฏิบัติการ (CDEM group) โดยโครงสร้างใหม่นี้มอบให้ท้องถิ่นมีอำนาจค่อนข้างเบ็ดเสร็จในการจัดการภาวะฉุกเฉิน, ในด้านของกฎหมายมีการจำแนกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภาวะฉุกเฉินใหม่โดยให้เจ้ากระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบหลัก, นอกจากนี้ ผลพวงจากกฎหมาย CDEM 2002 ยังเกิดหน่วยงาน และองค์การที่เกี่ยวข้องตามมา หน่วยงานที่เกิดขึ้นล้วนแล้วแต่เป็นประโยชน์ต่อการสนับสนุน ต่อระบบการจัดการภาวะฉุกเฉินทั้งสิ้น (เช่น MCDEM, NWCG, EQC, Lifeline Utility ฯลฯ) ปัจจุบันหน่วยงานเหล่านี้กลายเป็นหน่วยงานหลักที่ช่วยเชื่อมโยงเครือข่ายข้อมูลทางด้านภัยพิบัติในทุกระดับชาติและนานาชาติ ทำให้การตัดสินใจในภาวะฉุกเฉินของนิวซีแลนด์มีความแม่นยำมากขึ้น

แม้กฎหมายที่เกิดขึ้นจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ และนำไปสู่ความสำเร็จของการจัดการภาวะฉุกเฉินในนิวซีแลนด์ในระยะเวลาเกือบทศวรรษที่ผ่านมา แต่ภายใต้การเปลี่ยนแปลงนี้ยังมีสิ่งที่ท้าทายที่นิวซีแลนด์จำต้องเผชิญ และแก้ไขในหลายเรื่อง ได้แก่ความท้าทายด้านโครงสร้างและความหลากหลายของประชากร (ที่นิวซีแลนด์ มีประชากรหลากหลายภาษา เชื้อชาติ) และความท้าทายต่อการสร้างความเป็นมืออาชีพ อีกทั้งการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับประชาสังคมในภาวะฉุกเฉิน ความท้าทายเหล่านี้เป็นเสมือนภัยที่แฝงเร้นอยู่กับ

ระบบการจัดการภาวะฉุกเฉินของนิวซีแลนด์มาอย่างยาวนาน หากนิวซีแลนด์หันมาตระหนักกับความเสี่ยง และสามารถก้าวข้ามผ่านช่องว่างของความท้าทายนี้ แน่ใจว่าจะทำให้การจัดการภาวะฉุกเฉินของนิวซีแลนด์เป็นระบบที่มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และพร้อมรับการเผชิญภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตได้

บรรณานุกรม

- Alexander, D. (2002). *Principle of Emergency planning and Management*.
New York: Oxford University Press.
- Becker, J., Smith, R., Johnston, d., & Muro, A. (2001). Effects of the 1995-1996 Ruapehu eruptions on communities in central North Island, New Zealand, and people's perceptions of volcanic hazards after the event.
The Australasian Journal of Disaster and Trauma Studies. Retrieved June 8, 2014, from <http://www.massey.ac.nz/~trauma/issues/2001-1/becker.htm>.
- Britton, N. R. (2004). *Higher education in emergency management: What is happening elsewhere?* Paper presented at the 7th Annual By-Invitation Emergency Management Higher Education Conference. National Emergency Management Training Center, Federal Emergency Management Agency. Department of Homeland Security. Emmitsburgh, Maryland. June 8-10.
- Britton, N. R., & Clark G. J. (1996). *New Zealand Country Report 1999*.
Ministry for Emergency Management. Retrieved June 5, 2014, from http://www.adrc.asia/countryreport/NZL/NZLeng99/NewZealand99.htm#_Toc494261747.
- Charities Aid Foundation. (2013). *World giving Index: A global view of giving trends 2013*. Retrieved July 8, 2014, from <https://www.cafonline.org/publications/2013-publications/world-giving-index-2013.aspx>.
- Coppola, D. P. (2011). *Introduction to international disaster management*.
2nd ed. Massachusetts, U.S.A.: Betterworth - Heinemann.
- Deloitte Access Economics. (2013) . *Building our nation's resilience to natural Disasters*. Retrieved June 8, 2014, from <http://australianbusinessroundtable.com.au/assets/documents/White%20Paper%20Sections/DAE%20Roundtable%20Paper%20June%202013.pdf>.
- Emergency Management Australia. (2004). *Emergency management in Australia: Concepts and principle*. Dickson: ACT.

- Geonet. (2014). *Quake statistics*. Retrieved June 5, 2014, from <http://www.geonet.org.nz/quakes/statistics>.
- GNS. (2014). *New Zealand earthquakes*. Retrieved June 1, 2014, from <http://www.gns.cri.nz/Home/Learning/Science-Topics/Earthquakes/New-Zealand-Earthquakes>.
- Haddow, G. D., Bullock, J. A., & Coppola D. P. (2011). *Introduction to emergency management*. 4th ed.. Massachusetts, U.S.A.: Betterworth-Heinemann.
- Henstra D. (2010). Evaluating local government emergency management programs: What framework should public management adopt?. *Public Administration Review*, 3: 236-46.
- Hoetmer, G. J. (1991). Introduction. In T. E., Drabek, & G. E. Hoetmer. (Eds.), *Emergency management: principles and practices for local government*. Washington D.C.: International Management Association.
- Jensen, S. (1997). New Zealand's emergency management system and role of local government. In *The local government executive briefing Australian*. Emergency Management Institute, Mt Macedon, Australian.
- Kapucu, N. (2008). Collaborative emergency management: Better community organizing, Better public preparedness and response. *Disaster*, 32: 239-62.
- _____. (2012). Disaster and Emergency Management System in Urban Areas. *Cities*, 29: 41-49.
- Kapucu, N., Arslan, T., & Demiroz. (2010). Collaborative emergency management and national emergency management network. *Disaster Prevention and Management*, 19: 452-68.
- Kapucu, N., & Garayev, V. (2010). Designing, managing, and sustaining functionally collaborative emergency networks. *The American Review of Public Administration*, 43: 312-330.
- Kelly, J. D. (2010). Seeing red: Mao fetishism, Pax Americana, and the moral economy of war. In J. d. Kelly, B. Jauregui, S. T. Mitchedd, & J. Walton (Eds.), *Anthropology and Global Counterinsurgency*. Chicago: University of Chicago Press, 67-83

- King, A. J. (1976). *Law and land use in Chicago: A pre-history of modern zoning*. Ph.D. dissertation, University of Wisconsin.
- King, M. (2003). *The penguin history of New Zealand*. Auckland, New Zealand: Penguin.
- Mashall, B. (1987). Preface. In T. E. Drabek (Ed.), *The professional emergency manager: Structures and strategy for success*. Boulder, Co: Institute of Behavior Science University of Colorado.
- Mc Entire, D. A. (2001). Triggering agents, vulnerabilities and disaster reduction: Toward holistic paradigm. *Disaster Prevention and Management*, 10(3): 189-96.
- Mc Entire, D. A., & Mathis, S. (2007). Comparative politics and disasters: Assessing substantive and methodological contributions. In D. A. McEntire (Ed.), *Disciplines, Disasters and Emergency Management: The Convergence and Divergence of Concepts, Issues and Trends from the Research Literature*. Springfield, Il.: Thomas Publisher, 178-195.
- Mc Leanlan, D. O., Stuart E., Wakelin, B., & Rubin, C. B. (2012). *Emergency management response to the 22 February Christchurch earthquake*. Christchurch, New Zealand: Canterbury Earthquakes Royal Commission.
- Mc Killop, M. J. (2010). *Emergency powers of the New Zealand government sources, limitations, and the Canterbury earthquake*. Bachelor of Laws dissertation. University of Otago.
- Miller, R. (2006). *New Zealand government & politics*. Australia: Oxford University press.
- Ministry for the Environment. (2008). *Meeting the challenges of future flooding in New Zealand*. Wellington, New Zealand.
- Ministry of Civil Defence & Emergency Management. (2009). *National Civil Defence Emergency Management Strategy 2003-2009 (Revise)*. Retrieved June 8, 2014, from www.civildefence.govt.nz.
- _____. (2009). *The Guide to the National Civil Defence Emergency Management Plan 2006*. Wellington, New Zealand: Ministry of Civil Defence & Emergency Management.

- _____. (2014). *A Cluster approach for civil defence emergency management*. Retrieved July 2, 2014, from www.civildefence.govt.nz
- _____. (2014). *Civil Defence in New Zealand: A short history*. Retrieved June 8, 2014, from www.civildefence.govt.nz.
- _____. (2014). *When disaster strikes, will you be ready?: An introduction to the Civil Defence Emergency Management Act 2002*. Retrieved June 8, 2014, from www.civildefence.govt.nz.
- New Zealand Herald. (2013). *Wellington shaken by severe earthquake*. New Zealand Herald, Retrieved July 1, 2014, from http://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=10913399.
- New Zealand Trade & Enterprises. (2012). *The New Zealand Energy Sectors*. Wellington, New Zealand: New Zealand trade and Enterprises.
- Norman R. (2006). New governance, new dilemmas: Post-reform issues in New Zealand's public sector. *Policy Quarterly*, 2: 24-31.
- Pearce, L. (2003). Disaster management and community planning, and public participation: How to achieve sustainable hazard mitigation. *Natural Hazard*, 28: 211-28.
- Poole, K. (2003). *New Zealand (DK Eyewitness Travel Guide)*. London, UK: Dorling Kindersley Publishers.
- Power, W. L. (compiler). (2013). *Review of Tsunami Hazard in New Zealand (2013 Update)*. GNS Science Consultancy Report 2013/131. 222. from [http://www.civildefence.govt.nz/memwebsite.nsf/Files/Tsunami-Hazard-New-Zealand-2013/\\$file/CR2013-131_Tsunami_Report_1-Introduction.pdf](http://www.civildefence.govt.nz/memwebsite.nsf/Files/Tsunami-Hazard-New-Zealand-2013/$file/CR2013-131_Tsunami_Report_1-Introduction.pdf)
- Sabur Abdus A. K. M. (2012). Disaster management system in Bangladesh: An overview. *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, 69 : 29-47.
- A Statistics New Zealand. (2014). *New Zealand Profile 2014: An overview of New Zealand's people, economy, and environment*. Wellington, New Zealand : Statistics New Zealand Information Centre.

- The Earthquake Commission. (2014). *EQC insurance*. Retrieved June 10, 2014, from <http://www.eqc.govt.nz/what-we-do/eqc-insurance>.
- Waugh, L. W. (2011). Emergency and crisis management practice, theory, and profession. In *The State of Public Administration Issues, Challenges and Opportunities*. New York: M.E. Sharpe.
- Webb, C. & McEntire, A. D. (2007). Emergency management in New Zealand potential disasters and opportunities for resilience. In A. D. McEntire (Ed.), *Comparative emergency management*. Federal Emergency Management Agency, the FEMA Higher Education Program Manager: New York: USA. from <http://training.fema.gov/EMIWeb/edu/CompEmMgmtBookProject.asp>.
- Wilson, J., & Oyemaiel, O. (2001). The evolution of emergency management and advancement towards a profession in the United States and Florida. *Safe Science*, 39: 117-31.