การจัดการภัยพิบัติ

(Disaster Management)

ศิวพร โพธิวิทย์

Siwapohn pothiwit

ในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมาประเทศไทยพบภัยพิบัติหลายเหตุการณ์ นับแต่เหตุการณ์สึนามิ พ.ศ. 2547 เหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554 แผ่นดินไหวที่เชียงราย พ.ศ. 2557 เหตุการณ์ภัยพิบัติหรือสาธารณภัยเหล่านี้ล้วนสร้างความเสียหายอย่างมหาศาล เกิดการบาดเจ็บ ความสูญเสียในชีวิต ทรัพย์สิน ที่พักอาศัย สถานที่ราชการ รวมไปถึงโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ และกระทบไปถึงระบบสาธารณูปโภคที่สำคัญ ที่สำคัญยังมีผลกระทบต่อปัญหาการหยุดชะงักในการทำมาหากินของประชาชนและส่งผลต่อเศรษฐกิจภาพรวมของประเทศอีกด้วย

คำจำกัดความจาก American Red Cross ภัยพิบัติ คือ เหตุการณ์ร้ายแรงที่เกิดขึ้นซึ่งส่งผลให้ผู้คนต้องอพยพออกจากที่พักอาศัยหรือทำให้ ผู้คนไร้ที่อยู่อาศัย ทำให้สมาชิกในครัวเรือนพรากจากกัน ทำลายบ้านเรือนที่พักอาศัย ทำให้ผู้คนบาดเจ็บ หรือล้มตาย ก่อให้เกิดความทุกข์ยากตามมาทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว และ เกิดความต้องการพื้นฐานในด้านต่าง ๆ ขึ้นมาอย่างเร่งด่วนและจำนวนมาก ซึ่งความต้องการเหล่านั้น เกินขอบเขตความสามารถของผู้คนในพื้นที่ที่จะตอบสนองหรือแก้ปัญหาเองได้อย่างทันท่วงทีและอย่างเพียงพอ

นอกจากนั้น ทวิดา กมลเวชช (2553) ได้ให้ความหมายของการบริหารจัดการภัยพิบัติและภาวะฉุกเฉิน ว่าเป็นการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินอันเกิดจากสิ่งที่เป็นภัยทั้งทางธรรมชาติและมิใช่ธรรมชาติ เช่น ภัยทางเทคโนโลยีที่มากับความทันสมัย และภัยจากการกระทำของมนุษย์ในรูปแบบอื่นๆ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมพร คุณวิชิต นักวิชาการและนักวิจัยด้านการจัดการภัยพิบัติและสถานการณ์ฉุกเฉิน ได้ให้ความหมาย คำว่า ภัยพิบัติ ไว้ว่า ภัยพิบัติ หมายถึง ปรากฏการณ์แห่งความเสียหาย รุนแรงและความสูญเสียมหาศาลต่อชีวิตมนุษย์ ทรัพย์สิน โครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภค เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม อันเป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างระดับความรุนแรงของภัย (Hazards) ระดับการเปิดรับหรือความล่อแหลม (Exposure) ระดับความเปราะบาง (Vulnerability) และระดับ ความสามารถหรือศักยภาพในการรับมือของชุมชนหรือสังคม (Coping Capacity) และในทางวิชาการ เมื่อพูดถึงคำว่า ภัยพิบัติ มักจะอ้างถึงเหตุการณ์ที่เฉพาะเจาะจง ส่วนในประเทศไทยนั้น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สังกัดกระทรวงมหาดไทย ใช้คำว่า สาธารณภัย โดยในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ระบุว่า สาธารณภัย หมายความว่า อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมี ผลกระทบต่อสาธารณชน ไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิด อันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย ของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และ ให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ

และการก่อวินาศกรรมด้วย ซึ่งมีความหมายครอบคลุมภัยพิบัติหลากหลาย และยังมีการระบุถึงภัยจากการก่อวินาศกรรมด้วย

ภัยพิบัติ สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Natural Disasters) ภัยพิบัติจากฝีมือมนุษย์หรือภัยพิบัติทางเทคโนโลยี (Manmade or Technological Disasters) และ ภัยพิบัติซับซ้อน (Complex Disasters) ในปัจจุบันยังมีคำว่า Complex Emergencies ซึ่งมีความหมายคล้ายกับคำว่าภัยพิบัติซับซ้อน โดยองค์การอนามัยโลกระบุว่า Complex Emergencies เป็นสภาวะที่ชีวิตของผู้คนถูกคุกคามและวิถีชีวิตได้รับผลกระทบจนหยุดชะงักโดยสภาวะภัยพิบัติที่เป็น Complex Emergencies อาจเป็นผลมาจากสงคราม ความวุ่นวายภายในประเทศ และการอพยพขนานใหญ่ของผู้คน ซึ่งการรับมือกับสภาวะภัยพิบัติประเภท Complex Emergencies นั้น จะดำเนินการภายใต้สภาพแวดล้อมทางความมั่นคงและการเมืองที่ยากลำบาก จากความหมายและบริบททางสังคมในปัจจุบันจะเห็นได้ว่า ภัยภิบัติ เป็นสิ่งที่หากไม่มีการวางแผนหรือการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการช่วยเหลือหากเกิดภัยพิบัติขึ้น อาจทำให้เกิดความเสียหายที่ร้ายแรงและเกิดความสูญเสียมหาศาลเกินกว่าที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะ Complex Emergencies ที่ประเทศไทยอาจต้องเตรียมการรับมือ นอกเหนือจากภัยพิบติจากโรคระบาด โควิด 19 แล้ว ในช่วงเดือน กุมภาพันธ์ 2564 ยังเกิดเหตุการรัฐประหารในประเทศเมียนมาร์ และมีสถานการณ์วุ่นวายภายในประเทศตามมา ประเทศเมียนมาร์นั้นมีเขตชายแดนติดกับประเทศไทย หากสถานการณ์ภายในของประเทศเมียนมาร์เกิดทวีความรุนแรงมากขึ้น อาจมี Complex Emergencies อาจเกิดการอพยพผู้คนที่หนีความวุ่นวายจากสถานการณ์ภายในประเทศ ข้ามแดนมาในประเทศไทยก็เป็นได้

แนวทางการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศอเมริกาถือเป็นตัวอย่างที่ดีอันดับต้นๆ ของโลกในการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งประเทศไทยก็ได้นำมาเป็นแนวทางการจัดการภัยพิบัติ ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีพัฒนาการด้านการจัดการภัยพิบัติมายาวนาน โดยใช้คำว่า Emergency Management และมีหน่วยงานราชการหลักที่มีหน้าที่ดูแลบริหารจัดการภัยพิบัติหรือสาธารณภัยของสหรัฐอเมริกาซึ่งตั้งขึ้นในปี 1979 คือ Federal Emergency Management Agency ชื่อย่อ คือ FEMA โดยสำนักงาน FEMA ของสหรัฐอเมริกามีแนวทางการบริหารจัดการสาธารณภัย Emergency Management มีหลักการที่สำคัญ 8 ประการ คือ

หลักการที่ 1 การจัดการภัยพิบัติต้องครอบคลุมครบถ้วน (Comprehensive)

หลักการที่ 2 การจัดการภัยพิบัติต้องมองไปข้างหน้าอย่ารอแต่ตั้งรับ (Progressive)

หลักการที่ 3 การจัดการภัยพิบัติต้องอยู่บนพื้นฐานของความเสี่ยง (Risk-Driven)

หลักการที่ 4 การจัดการภัยพิบัติต้องบูรณาการทุกหน่วยงานให้มีเอกภาพ (Integrated)

หลักการที่ 5 การจัดการภัยพิบัติต้องทำร่วมกัน (Collaborative)

หลักการที่ 6 การจัดการภัยพิบัติต้องประสานการปฏิบัติให้สอดคล้องกัน (Coordinated)

หลักการที่ 7 การจัดการภัยพิบัติต้องรู้จักปรับใช้แนวทางใหม่ ๆ ไม่ยึดติดกับแนวทางเดิม ๆ (Flexible)

หลักการที่ 8 การจัดการภัยพิบัติต้องดำเนินการอย่างมืออาชีพ (Professional)

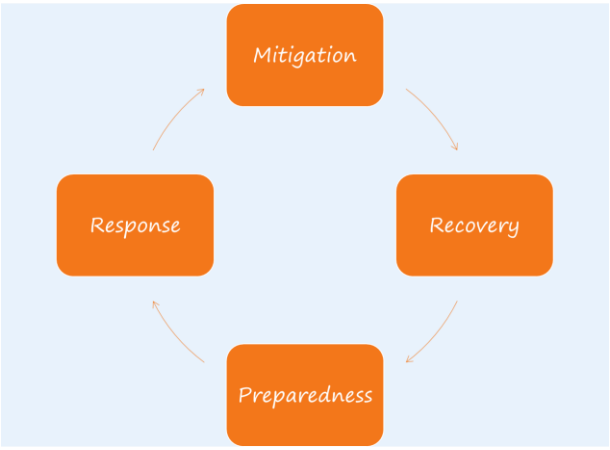
คอปโปลา (Coppola, 2007) ได้สรุปองค์ประกอบของการจัดการภัยพิบัติดังนี้

1. การบรรเทาผลกระทบ (Mitigation) เป็นการลดหรือกาจัดความน่าจะเป็นหรือความเป็นไปได้ในการเกิดอันตราย

2. การเตรียมการ (Preparedness) เป็นการจัดให้ประชาชนผู้ที่มีความเสี่ยงต่อภัยพิบัติได้มีความรู้และเครื่องมือที่จะช่วยเพิ่มโอกาสในการรอดชีวิตจากภัยพิบัติ และลดความเสียหายของชีวิตและทรัพย์สิน

3. การตอบสนองในภาวะฉุกเฉิน (Response) เป็นการลงมือปฏิบัติเพื่อลดหรือกาจัดผลกระทบในช่วงระหว่างที่เกิดภัยพิบัติ และเป็นการปูองกันไม่ให้ชีวิตและทรัพย์สินเกิดความเสียหายมากขึ้น

4. การฟื้นฟูความเสียหาย (Recovery) เป็นการทาให้ผู้ประสบภัยหรือผู้รอดชีวิตจากภัยพิบัติกลับสู่สภาพชีวิตที่ปกติ หลังจากภัยพิบัติผ่านพ้นไป



วงจรการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินแบบเบ็ดเสร็จของสหรัฐอเมริกา | ที่มา : FEMA

ประเทศไทยประสบกับภัยพิบัติหลายเหตุการณ์หลายทศวรรษที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น สึนามิ วิกฤตน้ำท่วม แผ่นดินไหว และยังมีช่วงเปลี่ยนผ่านของประเทศไทยที่ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ในปัจจุบันประเทศไทยก็ยังคงรับมือภัยพิบัติในโรคระบาด ที่ปัจจุบันคนในประเทศเริ่มสามารถปรับตัวและดำเนินชีวิตในวิถีใหม่ได้ จะเห็นได้ว่าในการรับมือหรือการจัดการภัยพิบัติการสื่อสารและการให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่ประชาชนยังเป็นสิ่งสำคัญมาก นอกเหนือจากการดำเนินการตามแนวทางการบริหารจัดการสาธารณภัย ภาครัฐจำเป็นต้องมีการให้ข้อมูลที่ไม่ทำให้ประชาชนสับสนหรือนำไปสู่ความขัดแย้งในสังคม จึงจะทำให้การจัดการภัยพิบัติเกิดความเข้าใจกันในสังคมและประชาชนให้ความร่วมมือรวมถึงมีความเอื้ออาทรต่อกันเมื่อมีภัยพิบัติเกิดขึ้น

อ้างอิง

สมพร คุณวิชิต. (2561). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดการสาธารณภัยแบบเบ็ดเสร็จ (Introduction to Comprehensive Disaster Managemaent.*สงขลา. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.พี.ซี. พริ้นติ้ง.

เอกราช บุญเริง, อโณทัย หาระสาร.(2561). *กลยุทธ์ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของประเทศไทย.* วารสารการเมืองการปกครอง.ปีที่ 8 ฉบับที่ 2 ประจำเดือนพฤษภาคม – สิงหาคม 2561. หน้าที่ 100- 115