

บทที่ 4

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง "การวิเคราะห์ปัญหาและนโยบายด้านการจัดการสาธารณภัยในประเทศไทย" มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ แนวโน้มการเกิดสาธารณภัย รวมทั้งศึกษาบทบาทและวิธีการทำงานขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณภัย การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นงานวิจัยเชิงวิเคราะห์เอกสารเน้นสาธารณภัยที่เกิดขึ้นคือ วาตภัย อุทกภัย และ อัคคีภัย เฉพาะที่เกิดขึ้นในระยะเวลาช่วงปี พ.ศ. 2530-2540 ผลการศึกษาสรุปประเด็นสำคัญดังนี้

1. สหวนการณ์และแนวโน้มการเกิดสาธารณภัย

1.1 วาตภัย

วาตภัยที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จะเกิดจากพายุฟ้าคะนอง หรือพายุฤดูร้อน ซึ่งเกิดขึ้นได้ทั่วทุกแห่งตลอดทั้งปี แต่จะมีความรุนแรงในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ถึงกลางเดือนพฤษภาคม ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผู้ประสบภัยมีฐานะยากจนในรอบทศวรรษที่ผ่านมา (2530-2540) เกิดวาตภัยขึ้นทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ ประมาณ 32,603 ครั้ง วาตภัยครั้งที่ย่ำแรงที่สุดคือ วาตภัยจากใต้ฝุ่นเกย์ (2532) และจากใต้ฝุ่นลินดา (2540) มีผู้ประสบวาตภัย 561,415 ครอบครัว ประมาณ 2,731,451 คน มีผู้ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิต 1,173 คน บ้านเรือนเสียหายประมาณ 354,675 หลัง นอกจากนี้ยังมีทรัพย์สินของทางราชการ ระบบสาธารณูปโภค น้ำประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ สะพาน ถนนหนทาง เสียหายเป็นจำนวนมากจนไม่อาจประเมินมูลค่าความเสียหายได้ และต้องสูญเสียงบประมาณเพื่อช่วยเหลือและฟื้นฟูในแต่ละครั้งเป็นจำนวนมหาศาล

1.2 อุทกภัย

อุทกภัยที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจาก พายุฝน พายุดีเปรสชัน พายุโซนร้อน พายุใต้ฝุ่น และลมมรสุม ทำให้เกิดฝนตกติดต่อกันเป็นระยะเวลานานๆ ปริมาณน้ำฝนที่ตกลงมามีจำนวนมากจนทำให้เกิดน้ำท่วม ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในช่วงระหว่างเดือนกรกฎาคม ถึงเดือนธันวาคม ในรอบทศวรรษที่ผ่านมา (พ.ศ. 2530-2540) เกิดอุทกภัยประมาณ 7,176 ครั้ง อุทกภัยที่มีความรุนแรง ส่งผลกระทบต่อทรัพย์สินของประชาชนมากที่สุดคือ ปี พ.ศ. 2530 , 2531, 2535, 2538 และ 2540 มีผู้ได้รับความเดือดร้อนทั้งสิ้นประมาณ 4,348,535 ครอบครัว จำนวน 19,086,213 คน มีผู้ได้รับบาดเจ็บประมาณ 755 คน เสียชีวิต 831 คน บ้านเรือนเสียหายบางส่วน 134,376 หลัง เสียหายทั้งหมด 4,323 หลัง พื้นที่ทางการเกษตรและสัตว์เลี้ยงล้มตายเสีย

หายเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ทรัพย์สินของทางราชการได้รับความเสียหายจนไม่อาจประเมินมูลค่าความเสียหายได้รัฐบาลต้องสูญเสียงบประมาณเพื่อช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประสบภัยเป็นจำนวนมหาศาลประมาณ 1,909,658,412 บาท

1.3 อัคคีภัย

การเกิดอัคคีภัยส่วนใหญ่มักมีสาเหตุมาจากความประมาทเดินเล่น ชุบตีเหตุ การ ลุกไหม้ขึ้นเอง การติดต่อกลุลามจากเหตุเพลิงไหม้ การจงใจวางเพลิงและไฟฟ้าลัดวงจร ช่วงเวลาที่เกิดอัคคีภัยส่วนใหญ่จะอยู่ในช่วงเดือนธันวาคม ถึงเดือนพฤษภาคม โดยจะมีความถี่สูงในเดือนกุมภาพันธ์ มีนาคม และเมษายน ในทศวรรษที่ผ่านมาเกิดอัคคีภัย รวม 25,472 ครั้ง มีผู้ได้รับความเดือดร้อน 65,982 ครอบครัว ประมาณ 279,392 คน มีผู้บาดเจ็บ 793 คน เสียชีวิต ไม่น้อยกว่า 711 คน บำเหนียนเสียหายบางส่วน 3,747 หลัง เสียหายทั้งหมด 29,520 หลัง มูลค่าความเสียหายมากกว่า 4,200 ล้านบาท รัฐบาลต้องสูญเสียงบประมาณเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย ประมาณ 375 ล้านบาท เป็นที่น่าสังเกตว่าการเกิดอัคคีภัยจะเพิ่มขึ้นทุกปีมีการสูญเสียชีวิต บาดเจ็บ และมูลค่าความเสียหายเป็นจำนวนเพิ่มขึ้นเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งไฟไหม้โรงงานอุตสาหกรรม ห้างสรรพสินค้า โรงแรม และโกดังเก็บสินค้า สำหรับเหตุการณ์ที่รุนแรงและสะท้อนขวัญมากได้แก่เหตุการณ์รถบรรทุกเกิดระเบิดบริเวณทางด่วนเพชรบุรี (ปี พ.ศ. 2533) ไฟไหม้โรงงานตุ๊กตาเคเดอร์ (พ.ศ. 2536) และไฟไหม้โรงแรมรอยัลจอมเทียนพัทยา นอกจากนี้ยังพบว่า มีเหตุการณ์ไฟไหม้ชุมชนแออัดบ่อยครั้งสร้างความเดือดร้อนให้กับชาวบ้านเป็นอย่างมาก ชาวบ้านต้องไร้ที่อยู่อาศัย และยากจนลงไปอีก รวมทั้งมีการเกิดไฟป่าบ่อยครั้ง ซึ่งนอกจากจะทำลายพื้นที่ป่าไม้เป็นจำนวนมากถึงทำลายระบบนิเวศวิทยาอีกด้วย

จะเห็นได้ว่าสาธารณภัยทั้งสามประเภทนี้มีแนวโน้มที่จะรุนแรงขึ้น เกิดถี่ขึ้น และเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีกในหลายพื้นที่ โดยไม่มีการวางแผนป้องกันแก้ไขปัญหาย่างจริงจัง ทำให้มีผู้ได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมาก และมีมูลค่าความเสียหายจนไม่อาจประเมินค่าได้

2. นโยบายเกี่ยวกับสาธารณภัย

การศึกษานโยบายเกี่ยวกับสาธารณภัยที่ผู้วิจัยได้ศึกษาจากแผนพัฒนาประเทศ ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ 1- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ 8 และแผนของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งนโยบายของรัฐบาลแต่ละคณะที่แถลงต่อรัฐสภาที่เกี่ยวข้องรวมทั้งรวมทั้งนโยบายของรัฐบาลแต่ละคณะที่แถลงต่อรัฐสภาก่อนเข้ามาบริหารประเทศ

2.1 แผนพัฒนาประเทศ นับตั้งแต่ประเทศไทยประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เป็นแนวทางการพัฒนาประเทศตั้งแต่ปี 2504 นโยบายที่เกี่ยวข้องกับสาธารณภัย เริ่ม

มีการพูดถึงตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 1 เป็นต้นมา แต่ส่วนใหญ่ยังเป็นด้านการลงเคราะห์และฟื้นฟูผู้ประสบภัยภายหลังการเกิดภัยเท่านั้น แม้ว่าจะเกิดสาธารณภัยจำนวนหลายครั้ง และแต่ละครั้งได้รับความเสียหายตามมาอย่างมากมายมหาศาลก็ตามจนกระทั่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 7 ที่ได้เริ่มให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการสาธารณภัยโดยได้กำหนดแนวทางปรับปรุงระบบป้องกันและบรรเทาอุบัติภัย สาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 8 ได้มีการเปลี่ยนแนวคิดการจัดการสาธารณภัย จากเดิมที่ให้ความสำคัญในด้านการช่วยเหลือและฟื้นฟูมาเป็นการเตือนภัย การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพในวงปฏิบัติการช่วยเหลือฟื้นฟูควบคู่ไปด้วยกัน

2.2 แผนงานระดับกระทรวงส่วนใหญ่จะไม่มีข้อกำหนดแนวนโยบายและมาตรการอย่างชัดเจน เพียงจะมีการกำหนดในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 8 นี้เอง เช่น แผนมหาดไทยฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2540-2544) แผนประชาสงเคราะห์แม่บทฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540-2544) และแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่ 3 พ.ศ. 2540-2544) และแผนพัฒนาทางสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2540-2544) เป็นต้น

2.3 นโยบายของรัฐบาล จากการศึกษาจากคำแถลงรัฐบาลแต่ละคณะรัฐสภา ก่อนเข้ารับบริหารประเทศพบงานนโยบายในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาให้ความสนใจเกี่ยวกับการบริหาร จัดการสาธารณภัยค่อนข้างน้อย ที่มีการกำหนดไว้ ชัดเจน คือนโยบายของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี (4 เมษายน 2534) ที่กล่าวถึง "ระบบป้องกันสาธารณภัย องค์การเอกชน และการป้องกันอันตรายจากสารพิษและวัตถุอันตรายเป็นครั้งแรก เป็นเพราะประเทศไทยเพิ่งผ่านพ้นสาธารณภัยที่สำคัญคือ อุทกภัยและดินถล่มที่ภาคใต้ พายุไต้ฝุ่นเกย์ และกรณีรถแก๊สระเบิดที่ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ ในขณะที่เดียวกันปี พ.ศ. 2532 องค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้ทศวรรษ 1990 เป็นทศวรรษแห่งการลดภัยพิบัติจากธรรมชาติ นอกจากนี้นโยบายรัฐบาลชุดที่ นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี (26-27 กรกฎาคม 2538) ก็ได้ให้ความสำคัญกับนโยบายด้านสาธารณภัยเพิ่มขึ้นเช่นกัน กล่าวได้ว่ารัฐบาลเพิ่งจะเริ่มให้ความสำคัญในเรื่องนี้เมื่อไม่กี่ปีมานี้เอง โดยจะสนใจเฉพาะสาธารณภัยประเภทที่กำลังประสบอยู่ในช่วงเวลานั้น และอีกส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากกระแสโลกที่ประสบกับปัญหาสาธารณภัยอยู่เลยทำให้รัฐบาลหันมาสนใจในเรื่องดังกล่าวเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามแม้ว่าในรัฐบาลบางชุดจะมีการกำหนดนโยบายไว้แต่ก็ยังขาดแนวทางหรือแผนการปฏิบัติที่ชัดเจน

3. บทบาทขององค์กรที่รับผิดชอบในการจัดการสาธารณภัย จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้พบว่าองค์กรที่รับผิดชอบในการจัดการสาธารณภัย มีอยู่ด้วยกัน 3 ลักษณะ คือ

3.1 องค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมาย เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับสาธารณภัยโดยตรง และมีกฎหมายในลักษณะต่างๆ รองรับ เช่นพระราชบัญญัติระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี หรือมติของคณะรัฐมนตรี ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ คณะกรรมการเตรียมความพร้อมแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและขจัดภาวะมลพิษทางทะเลเนืองจากน้ำมัน และคณะกรรมการแผ่นดินไหวแห่งชาติ คณะกรรมการดังกล่าวจะมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย วางแผน บริหารงานและประสานงานเกี่ยวกับ การป้องกันบรรเทาสาธารณภัยและการฟื้นฟูผู้ประสบภัย ซึ่งนอกจากจะครอบคลุมถึงภัยจากธรรมชาติและภัยที่เกิดขึ้นจากมนุษย์ แล้วยังรวมถึงภัยจากการจราจร การก่อการร้าย และภัยสงคราม เป็นต้น และมีหน่วยงานของรัฐระดับกรมและกองในสังกัดกระทรวงทั้ง 14 กระทรวง รัฐวิสาหกิจกว่า 30 แห่ง เป็นหน่วยปฏิบัติซึ่งมีบทบาทเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารจัดการสาธารณภัย

3.2 องค์กรที่ดั่งขึ้นเฉพาะกิจเพื่อปฏิบัติงานในขณะเกิดสาธารณภัย เป็นองค์กรที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัยในขณะเกิดภัย เป็นกรณีพิเศษนอกเหนือจากหน้าที่ปกติ ส่วนมากจะเป็นสาธารณภัยที่มีความรุนแรง สร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน อย่างมหาดคาล องค์กรที่ได้รับการมอบหมายเฉพาะกิจนี้มักเป็นองค์กรที่มีความพร้อมในด้านบุคลากร เครื่องมืออุปกรณ์ที่สามารถสนับสนุน การปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็ว องค์กรที่ดั่งขึ้นเฉพาะกิจเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับสาธารณภัยได้แก่ คณะกรรมการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยภาคใต้ และคณะกรรมการและศูนย์ช่วยเหลือผู้ประสบวาตภัยใต้ผืนเกลย์ ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อเกิดอุทกภัยที่จังหวัดภาคใต้ เมื่อปี พ.ศ. 2531 และ พ.ศ. 2532 ตามลำดับ

3.3 องค์กรภาคเอกชน หมายถึงหน่วยงานที่ไม่ใช่ราชการได้แก่มูลนิธิ สมาคม กลุ่ม ชมรมอาสาสมัคร องค์กรสาธารณกุศลรวมทั้งองค์กรธุรกิจ ซึ่งมีอยู่ประมาณกว่า 100 องค์กร ส่วนใหญ่จะมีบทบาทในด้านการบรรเทาทุกข์ภายหลังการเกิดภัย เป็นการให้ความช่วยเหลือเฉพาะหน้า เช่นการออกหน่วยเคลื่อนที่รักษาพยาบาล นำสิ่งของเครื่องอุปโภค บริโภค และเงินสดไปแจกจ่ายแก่ผู้ประสบภัย จัดเลี้ยงอาหาร สร้างที่พักชั่วคราวให้คำแนะนำปรึกษาในด้านต่างๆ นอกจากนี้บางหน่วยงานยังให้การสงเคราะห์แก่เด็กกำพร้าที่ต้องสูญเสียพ่อแม่ระหว่างเกิดสาธารณภัยอย่างต่อเนื่องอีกด้วย

แม้ว่าจะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณภัยอยู่เป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่จะมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือภายหลังการเกิดสาธารณภัยเท่านั้น ที่สำคัญยิ่งขาดการวางแผน การประสานงาน เพื่อที่จะทำงานร่วมกัน ทำให้การจัดการสาธารณภัยไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

1. จากการศึกษาพบว่า การเกิดสาธารณภัยโดยเฉพาะวาตภัย อุทกภัย และอัคคีภัย มีแนวโน้มทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นมีจำนวนผู้ประสบภัย เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีหลายพื้นที่เกิดภัยซ้ำแล้วซ้ำอีกโดยไม่มีการป้องกัน ดังนั้นควรจะมีการจัดทำข้อมูล และแผนที่แสดงบริเวณที่เสี่ยงต่อการเกิดภัยธรรมชาติ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง องค์กรท้องถิ่นและประชาชน ในพื้นที่ได้ใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันภัยอันจะช่วยบรรเทาความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่สำคัญควรประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ คำแนะนำ หรืออบรมแก่ประชาชน องค์กรท้องถิ่น ได้ตระหนักถึงปัญหาสาเหตุ และร่วมกับหาแนวทางในการจัดทำแผนและโครงการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาค่าที่เกิดขึ้นในพื้นที่ตนเอง

2. การกำหนดนโยบายการจัดการสาธารณภัย รัฐบาลแห่งชาติให้ความสำคัญเมื่อนานนี้เอง ส่วนใหญ่จะถูกกำหนดโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากส่วนกลางเป็นลักษณะแบบบนลงล่าง โดยจะเป็นนโยบายที่เน้นการให้ความช่วยเหลือมากกว่าการป้องกันภัย ที่สำคัญยังคงมีลักษณะต่างคนต่างทำไม่มีการประสานงานกันอย่างเป็นระบบ ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการในพื้นที่ทำให้งานและมาตรการในการดำเนินงานช่วยเหลือฟื้นฟูและพัฒนาผู้ประสบภัยดำเนินไปอย่างไม่มีเอกภาพ ดังนั้นเพื่อให้การจัดการสาธารณภัยมีประสิทธิภาพ ควรพัฒนาโครงสร้างและกลไกที่มีอยู่ให้มีความชัดเจนในภารกิจความรับผิดชอบ ควรมีองค์กรหลักในการประสานงานระหว่างองค์กรต่างๆ เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน รวมทั้งส่งเสริมองค์กรที่มีศักยภาพอยู่แล้วให้มีบทบาทและมีส่วนร่วมชัดเจนขึ้น ที่สำคัญการกำหนดนโยบายการจัดการสาธารณภัยควรมุ่งเน้นการป้องกันบรรเทามากกว่าการช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประสบภัยภายหลังการเกิดภัย

3. องค์กรที่มีบทบาทในการจัดการสาธารณภัย นอกจากหน่วยงานของรัฐบาลแล้วยังมีองค์กรภาคเอกชนอีกประมาณกว่า 100 องค์กร ซึ่งส่วนใหญ่จะทำหน้าที่บรรเทาทุกข์หรือช่วยเหลือผู้ประสบภัยภายหลังการเกิดภัยถือว่าเป็นงานที่สำคัญอย่างยิ่ง แม้ว่าองค์กรเหล่านี้ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป แต่ก็ยังขาดการช่วยเหลือหรือสนับสนุนทั้งในด้านงบประมาณและเทคนิค

วิชาการต่างๆ ดังนั้นควรมีการจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมกันระหว่างภาครัฐบาล และองค์กรภาคเอกชนในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค ภาครัฐควรมีบทบาทในการสนับสนุนการดำเนินการโดยปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ให้เอื้อต่อการดำเนินงานขององค์กรภาคเอกชน

