

ธรรมาภิบาลในการป้องกันและบรรเทาภัยจากน้ำป่า แผ่นดินถล่ม และน้ำท่วมซ้ำซาก กิจการ พรหมมา^{1,*} และ สนอง ปะทะนมปี²

Good Governance in Protection and Rescue from Flash Floods, Landslides, and Repeated Floods

Kitchakarn Promma^{1,*} and Sanong Patanompee²

¹ภาควิชาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะเกษตรศาสตร์ฯ มหาวิทยาลัยนเรศวร อ.เมือง จ.พิษณุโลก 65000

²ศูนย์อุทกวิทยาและบริหารน้ำภาคเหนือตอนล่าง อ.เมือง จ.พิษณุโลก 65000

¹ Department of Natural Resources and Environment, Faculty of Agriculture, Naresuan University,
Maung, Phitsanulok 65000

² Center of Hydrology and Water Resources Management, Lower Northern Thailand, Maung, Phitsanulok 65000

*Corresponding author. E-mail address: kitpromma@yahoo.com

บทคัดย่อ

การป้องกันและบรรเทาภัยจากน้ำป่า แผ่นดินถล่ม และน้ำท่วมซ้ำซากซึ่งเป็นภัยธรรมชาติที่สำคัญที่สุดในภาคเหนือตอนล่างของประเทศไทยมีความเสี่ยงต่อธรรมาภิบาลบกพร่อง เนื่องจากการดำเนินการบรรเทาภัยเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วหลังเกิดเหตุการณ์และการป้องกันภัยลดความสำคัญลงเมื่อความสนใจของประชาชนลดลง วัตถุประสงค์ของงานวิจัยนี้เพื่อศึกษาธรรมาภิบาลในการป้องกันและบรรเทาภัยฯ จากมุมมองของผู้ประสบภัย การสร้างแบบสอบถามใช้ตัวชี้วัดตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันพระปกเกล้า การสุ่มกลุ่มตัวอย่างใช้วิธีอย่างง่ายจากผู้ประสบภัยจำนวน 1,004 คน ในจังหวัดแพร่ อุตรดิตถ์ สุโขทัย พิษณุโลก พิจิตร เพชรบูรณ์ และนครสวรรค์ ผลการวิจัยแสดงว่า การป้องกันและบรรเทาภัยฯ มีธรรมาภิบาลในระดับต้องปรับปรุง เนื่องจากผู้ช่วยเหลือมีทัศนคติแตกต่างจากผู้ประสบภัย จนทำให้เกิดปัญหา 8 ไม่ ได้แก่ ไม่สุจริต ไม่เป็นธรรม ไม่ทันเวลา ไม่คุ้มค่า ไม่สะดวก ไม่ใส่ใจ ไม่ช่วยนาน และไม่แก้ไขที่สาเหตุ ดังนั้น ผู้ประสบภัยต้องยึดหลักตนเป็นที่พึ่งแห่งตน ผู้ช่วยเหลือและตัวแทนรับความช่วยเหลือต้องดำเนินการอย่างมีธรรมาภิบาลมากขึ้นทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

คำสำคัญ : ธรรมาภิบาล , การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย , น้ำป่า , แผ่นดินถล่ม , น้ำท่วมซ้ำซาก

Abstract

Protection and rescue in flash floods, landslides, and repeated floods, which are important natural disasters in lower northern Thailand, have high risk of bad governance because the rescue is fast and the protection declines as the event is out of public interest. The objective of the research was to study good governance in the protection and rescue from the victim's point of view. Questionnaires were made using indicators of good governance suggested by the King Prajadhipok's Institute. Samples of 1,004 people are located in Phrae, Uttaradit, Sukhothai, Phitsanulok, Phichit, Phetchabun, and Nakhonsawan. Results show that the past good governance in protection and rescue in flash floods, landslides, and repeated floods was poor. The bad governance includes corruption, injustice, untimely assistance, no value for money, complicated procedure, no attention, no long-term help, and no solution at cause. Therefore, victims must rely on themselves. Helpers and victim's representatives must assist the victims with good governance in mind both in a short and long term.

Key words : Good governance , Protection and rescue , Flash flood , Landslide , Repeated flood

บทนำ

การพังทลายของดินลงจากภูเขาและพื้นที่สูงอื่น ๆ เกิดจากการกระทำของน้ำฝนและน้ำไหลผ่าน เป็นกระบวนการทางธรรมชาติที่ทำการปรับผิวน้ำดินให้ต่ำลง ดินผุพังมาจากแร่ภายในหิน จากนั้นมันจะถูกน้ำฝนกัดเซาะและพัดพาไหลลงสู่ทางน้ำต่าง ๆ จากที่สูงลงสู่ที่ต่ำ ดินผสมแขวนลอยไปกับน้ำผิวดิน ซึ่งเห็นด้วยตาเปล่าเป็นสีขุ่นของน้ำโคลน ตะกอนเหล่านี้มีขนาดตั้งแต่กรวดจนถึงดินเหนียว ขึ้นอยู่กับความเชี่ยวชาญของกระแสและปริมาณน้ำไหลผ่าน ถ้าเหตุการณ์เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและรุนแรงในป่าในหุบเขาและมีน้ำมากกว่าโคลนเรียกว่า น้ำป่า (flash flood) แต่ถ้ามีโคลน ดิน หรือหินมากกว่าน้ำเรียกว่า แผ่นดินถล่ม (landslide) ถ้าฝนตกหนักในที่ลุ่มทั้งชนิดที่มีน้ำป่าจากที่ตอนมาเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม น้ำในทางน้ำจะมีปริมาณมากเกินความจุจนล้นตลิ่งและไหลเอ่อเข้าท่วมที่ราบน้ำท่วมถึง (flood plain) เกิดเป็นน้ำท่วมซึ่งเกิดขึ้นซ้ำซากได้เรียกว่า น้ำท่วมซ้ำซาก (repeated flood) การท่วมซ้ำซากนั้นยังไม่มีนิยามที่ชัดเจนว่าหมายถึงการท่วมซ้ำทุกปี ปีเว้นปี หรืออย่างน้อย 1 ครั้งในรอบ 5 ปี แต่อย่างไร

แผ่นดินถล่มมี 6 ชนิด ได้แก่ การเลื่อนไหล (slide) การยุบตัว (slump) การคืบตัว (creep) การล้มตัว (topple) การหล่น (fall) และการไหล (flow) (Innes, 1983; Clark, 1987; Jackson et al., 1987; Dikau et al., 1996) โคลนไหล (mudflow) เป็นการไหลชนิดหนึ่งที่มีกเกิดควบคู่กับน้ำป่า แต่เมื่อกเกิดน้ำป่าก็ไม่จำเป็นต้องมีโคลนไหลเสมอไป เนื่องจากต้องมีดินมากพอที่จะผสมกับน้ำจนเกิดเป็นโคลน ทั้งน้ำป่าและโคลนไหลเกิดในร่องหุบเขาของพื้นที่สูงชัน กระแสน้ำมีความเร็วสูง ความเชี่ยวชาญของน้ำป่าและโคลนไหลสามารถทำลายชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้ง่ายและจำนวนมาก (Sharp & Nobles, 1953; Curry, 1966; Morton & Campbell, 1974; Corominas, 1995) พื้นที่เสี่ยงภัยดินถล่มคือ มีฝนตกชุก มีความลาดชันของพื้นที่เกินกว่า 30 องศา เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารแต่ป่าไม้ถูกทำลาย และมีร่องรอยดินไหลหรือดินเลื่อนบนเขา (Terzaghi, 1950; Caine, 1980; Rapp, 1986; Bovis, 1993; Selby, 1993; Gyeletshen, 2007)

น้ำป่าและแผ่นดินถล่มได้ทำลายชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศไทยทุกปี เหตุการณ์ที่สำคัญในระหว่างปี พ.ศ. 2540-2550 ได้แก่ กรณีวังชิ้น กรณีน้ำก้อ และกรณีลับแล นอกจากนี้ยังมีแผ่นดินถล่มขนาดเล็กเกิดขึ้นทุกปีโดยกระจายกระจายทั่วไปในประเทศไทย แต่มีความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินไม่มากนัก จึงไม่ได้รับความสนใจจากสื่อมวลชนเท่าที่ควร ความเสียหายเหล่านี้มีมูลค่ารวมกันแล้วมากกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสึนามิเสียอีก เนื่องจากเกิดขึ้นทุกปี ๆ ละหลายครั้ง พื้นที่น้ำท่วมซ้ำซากส่วนใหญ่ของประเทศไทยเกิดขึ้นริมสองฝั่งแม่น้ำยมซึ่งเป็นแม่น้ำสายหลักในประเทศไทยที่ยังไม่มีเขื่อนขนาดใหญ่กั้นน้ำ ในจังหวัดสุโขทัย พิชญ์โลก พิจิตร และนครสวรรค์ ตามลำดับ สำหรับเหตุการณ์น้ำท่วมซ้ำซากที่สำคัญในเขตภาคเหนือตอนล่างในระหว่างปี พ.ศ. 2538-2550 มีพื้นที่น้ำท่วมซ้ำซากในบริเวณลุ่มน้ำน่านตอนล่างและยมตอนล่างมากกว่าลุ่มน้ำปิงตอนล่าง โดยเกิดน้ำท่วมครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2538 2545 2549 และ 2550

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 52 ก วันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2550 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ.

2550 เป็นต้นไป โดยยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542 การบริหารงานจะผ่านคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ประกอบด้วยกรรมการทั้งหมด 23 คน โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานกรรมการคนหนึ่ง ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี วางระเบียบเกี่ยวกับค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการป้องกันฯ โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการของประเทศ แผนการป้องกันฯ มีทั้งระดับชาติและระดับจังหวัด เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นให้เป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการท้องถิ่น ในกรณีที่ได้รับผิดชอบหลายคน ผู้อำนวยการท้องถิ่นคนหนึ่งคนใดจะใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนก็ได้ แล้วให้แจ้งผู้อำนวยการท้องถิ่นอื่นทราบโดยเร็ว เจ้าพนักงานที่ประสบเหตุมีหน้าที่ต้องเข้าดำเนินการเบื้องต้นเพื่อระงับภัยนั้น แล้วรีบรายงานให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นเพื่อสั่งการต่อไป ผู้อำนวยการมีหน้าที่สำรวจความเสียหายและทำบัญชีรายชื่อผู้ประสบภัยและทรัพย์สินที่เสียหายไว้เป็นหลักฐาน พร้อมทั้งออกหนังสือรับรองให้ผู้ประสบภัยไว้เป็นหลักฐานในการรับการสงเคราะห์และฟื้นฟูให้หน่วยทหารเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำแผน ให้จัดทำเป็นบันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่างผู้อำนวยการจังหวัดกับผู้บัญชาการทหารในพื้นที่ เว้นแต่เป็นกรณีการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ธรรมาภิบาล (Good governance) หมายถึงการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเพื่อเกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐและประชาชนอย่างทั่วถึงและยุติธรรม ประเทศไทยตื่นตัวเรื่องธรรมาภิบาลตั้งแต่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญต่อการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมืองมากขึ้น ปัจจุบันนี้มีผู้นำธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในระดับองค์กรกันอย่างแพร่หลาย มีการสร้างตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นจากหลักการที่เป็นนามธรรม เช่น บุซบงค์ และบุญมี (2544) สถาบันพระปกเกล้า (2545, 2550) เป็นต้น ธรรมาภิบาลมี 6 หลักการ ได้แก่ (1) หลักนิติธรรม (Rule of law) ซึ่งหมายถึงการตรวจกฎหมายหรือกฎระเบียบที่ถูกต้อง เป็นหลักที่ใช้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐ (2) หลักคุณธรรม (Ethics) ซึ่งหมายถึงการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม เป็นหลักที่ใช้ดุลยพินิจทางศีลธรรมว่าถูกหรือผิดในการปกครอง หรือเป็นการปฏิบัติและการตัดสินใจภายในกรอบของมาตรฐานทางศีลธรรมหรือจรรยาบรรณวิชาชีพ (3) หลักความโปร่งใส (Transparency) ซึ่งหมายถึงการสร้าง ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน (4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ซึ่งหมายถึงการเปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญ (5) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) ซึ่งหมายถึงการตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม และ (6) หลักความคุ้มค่า (Value for money) ซึ่งหมายถึงการบริหารจัดการเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 จึงมีหลักการเพิ่มขึ้นอีก 4 อย่าง ได้แก่ (7) หลักการบริหารจัดการ (Management) ซึ่งหมายถึงกระบวนการของการตัดสินใจและกระบวนการที่มีการนำเสนอผลของการตัดสินใจไปปฏิบัติ (8) หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human resource development) ซึ่งหมายถึงกระบวนการที่สร้างให้บุคลากรมีการเรียนรู้ร่วมกันและนำผลงานมาพัฒนาตนเองและองค์กร (9) หลักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Informative communication and technology) ซึ่งหมายถึงการให้ความสำคัญต่อเทคโนโลยีมาเป็นเครื่องมือในการปรับปรุงการให้บริการ และ (10) หลักการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning organization) ซึ่งหมายถึงองค์กรที่มีการเสริมสร้าง จัดหาและแลกเปลี่ยนความรู้ และนำความรู้ที่ได้มาปรับปรุงการทำงาน (พรศักดิ์, 2544; สถาบันพระปกเกล้า, 2550; Bovee et al., 1993; Wright et al., 1994)

วัตถุประสงค์ของการวิจัยนี้คือเพื่อศึกษาธรรมชาติในการป้องกันและบรรเทาภัยฯ จากมุมมองของผู้ประสบภัย ผลงานวิจัยส่งผลกระทบต่อประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ที่เผยแพร่ ทุกฝ่ายจะสามารถทำงานได้ดียิ่งขึ้นเมื่อเกิดพิบัติภัยครั้งต่อไป อีกทั้งยังสามารถถ่ายทอดความรู้ไปใช้ในพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำป่า แผ่นดินถล่ม และน้ำท่วมซ้ำซาก ณ สถานที่อื่น ๆ ของประเทศไทยได้อีกด้วย

วิธีการศึกษา

ประชากรคือผู้ประสบภัยน้ำป่า แผ่นดินถล่ม และน้ำท่วมซ้ำซากในเขตภาคเหนือตอนล่างของประเทศไทย กลุ่มตัวอย่างได้มาจากการสุ่มอย่างง่ายจากผู้ประสบภัยฯ ในพื้นที่ศึกษา สำหรับกรณีน้ำป่าและแผ่นดินถล่ม พื้นที่ศึกษามีจำนวน 3 แห่ง ได้แก่ (1) บ้านปางไฮและหมู่บ้านใกล้เคียง อำเภอวังชิ้น จังหวัดแพร่ ซึ่งเกิดพิบัติภัยในวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2544 (2) บ้านน้ำก้อและหมู่บ้านใกล้เคียง อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ ซึ่งเกิดพิบัติภัยในวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2544 และ (3) ตำบลแม่พูล อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ ซึ่งเกิดพิบัติภัยในวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ส่วนพื้นที่ศึกษาน้ำท่วมซ้ำซากตั้งอยู่ในลุ่มน้ำยมตอนล่างและน่านตอนล่าง ครอบคลุมจังหวัดสุโขทัย พิษณุโลก พิจิตร และนครสวรรค์ แบบสอบถามที่แจกมีจำนวน 1,500 ชุด กลุ่มตัวอย่างที่ตอบกลับมามีจำนวน 1,004 ชุด ประกอบด้วยผู้ประสบภัยน้ำป่าและแผ่นดินถล่ม จำนวน 422 คน และผู้ประสบภัยน้ำท่วมซ้ำซากจำนวน 582 คน คิดเป็น 67%

เครื่องมือที่ใช้คือแบบสอบถามเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาภัยจากน้ำป่า แผ่นดินถล่ม และน้ำท่วมซ้ำซาก คำถามสอดคล้องกับตัวชี้วัดตามหลักธรรมาภิบาล คำถามเป็นประเภทใช่หรือไม่ใช่ซึ่งเหมาะสมกับการสอบถามประชาชนผู้ประสบภัย (ตาราง 1) การดำเนินการมีขึ้นในเดือนตุลาคม-ธันวาคม พ.ศ. 2550 และเดือนมีนาคม-พฤษภาคม พ.ศ. 2551

ตาราง 1 ความพึงพอใจของผู้ประสบภัยโดยใช้ตัวชี้วัดตามหลักธรรมาภิบาล

หลักการ	ตัวชี้วัด	น้ำป่าและ แผ่นดิน ถล่ม (%)	น้ำท่วม ซ้ำซาก (%)
1.นิติธรรม	1.1 มีขั้นตอนน้อยในการติดต่อขอความช่วยเหลือจากรัฐบาล	25	29
	1.2 เรื่องที่ร้องขอให้รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือได้รับการแก้ไขแล้ว	24	14
	1.3 สิ่งของบริจาคถูกแจกจ่ายกันอย่างทั่วถึง	60	30
2.คุณธรรม	2.1 เชื่อว่ามีการใช้เงินบริจาคอย่างสุจริต	29	13
	2.2 เงินบริจาคถูกนำไปใช้ตรงกับวัตถุประสงค์	65	56
3.โปร่งใส	3.1 รู้ว่าระบบการใช้จ่ายเงินบริจาคหรืองบประมาณของรัฐเป็นอย่างไร	28	10
	3.2 เงินบริจาคควรฝากเข้าบัญชีเดียวของรัฐบาลและมีระบบบริหารที่โปร่งใส	75	91
4.มีส่วนร่วม	4.1 อบต. หรือรัฐบาลได้ประชาสัมพันธ์เรื่องการป้องกันและบรรเทาภัย	69	57
	4.2 มีการวางแผนรับมือกับภัยที่จะมาถึงดีแล้ว	62	0
	4.3 มีการวางแผนอพยพดีแล้ว	56	44
	4.4 ติดตามรับฟังข่าวพยากรณ์อากาศจากกรมอุตุนิยมวิทยา	94	99
	4.5 ผู้นำหมู่บ้านแจ้งเตือนภัยดีแล้ว	80	77
	4.6 เคยซ้อมอพยพไปจุดรวมพล	41	0
	4.7 ให้ความร่วมมือในการซ้อมอพยพทุกครั้ง	48	0
5.สำนึก รับผิดชอบ	5.1 เตรียมอาหารแห้งน้ำดื่มไฟฉายวิทยุและของมีค่าใกล้ตัวในฤดูฝน	82	84
	5.2 มีอาสาสมัครเฝ้าระวังภัยในหมู่บ้าน	62	48
6.ความคุ้มค่า	6.1 ความช่วยเหลือมีสม่ำเสมอไม่เฉพาะช่วงที่เป็นข่าว	25	13
	6.2 สิ่งของบริจาคตรงความต้องการ	68	51
	6.3 สิ่งของบริจาคมีปริมาณเพียงพอต่อความต้องการ	43	24
	6.4 สิ่งของบริจาคมีคุณภาพดี	80	61
	6.5 ได้รับเงินชดเชยความเสียหาย	68	64
	6.6 เงินชดเชยคุ้มค่ากับความเสียหาย	15	11
7.การบริหาร จัดการ	7.1 ที่อยู่ชั่วคราวเมื่อเกิดภัยเช่นวัดโรงเรียนมีความน่าอยู่และสะดวกสบาย	28	29
	7.2 จุดรวมพลมีความปลอดภัย	75	42
	7.3 ต้องการให้ อบต. หรือรัฐบาลช่วยติดต่อบ้านโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย	76	83
	7.4 ยากย้ายไปปลูกบ้านที่อื่น	71	47
	7.5 ได้ย้ายไปปลูกบ้านที่อื่นแล้ว	30	11
8.การพัฒนา ทรัพยากร มนุษย์	8.1 รัฐบาลช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ทันเวลา	62	33
	8.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐช่วยเหลืออย่างเต็มที่	59	45

หลักการ	ตัวชี้วัด	น้ำป่าและ แผ่นดิน ถล่ม (%)	น้ำท่วม ซ้ำซาก (%)
9. เทคโนโลยีสารสนเทศ และ การสื่อสาร	9.1 มีการแจ้งเตือนสถานการณ์ดี	71	74
	9.2 ควรติดตั้งระบบเตือนภัย	88	61
10. องค์การ	10.1 รู้สึกไม่ปลอดภัยกับปัญหาที่เกิดขึ้น	22	10
แ ท ง ก า ร	10.2 รู้ความเสี่ยงที่บ้านเรือนถูกแผ่นดินถล่มหรือน้ำท่วม	59	79
เรียนรู	10.3 รู้ว่าพื้นบ้านสูงพ้นระดับน้ำที่เคยท่วมจะทำให้ชีวิตและทรัพย์สินปลอดภัย	75	95
	10.4 การเคลื่อนย้ายบ้านหรืออพยพหนีภัยได้ดีกว่าวิธีการอื่น ๆ	49	43
	10.5 วิธีที่ดีที่สุดคือการเรียนรู้และปรับตัวให้เข้ากับธรรมชาติได้	91	83
	10.6 เคยปรับตัวเองให้อยู่ได้ในช่วงเวลาที่ภัยภัยมาแล้ว	75	100
	ค่าเฉลี่ย	57.6	46.2

การเก็บข้อมูลใช้วิธีการออกภาคสนาม สุ่มอย่างง่าย และแจกแบบสอบถามให้แก่ผู้ประสบภัย โดยผู้ประสบภัยกรอกข้อมูลและตอบกลับทางไปรษณีย์ เป็นการสอบถามข้อมูลจากบุคคลที่ไม่เปิดเผยตัวตน มีข้อดีคือความคิดเห็นของประชาชนมีแนวโน้มตรงกับความเป็นจริง เพราะผู้ตอบไม่ต้องวิตกกังวลเรื่องผลกระทบจากการแสดงความคิดเห็นที่จะเกิดขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ยังได้จำนวนข้อมูลมากกว่าการสัมภาษณ์รายบุคคล ความคิดเห็นของผู้ประสบภัยถูกนำมาวิเคราะห์ด้วยสถิติพรรณนาและสร้างเป็นตารางเปรียบเทียบ การวิเคราะห์ข้อมูลใช้ตัวชี้วัดตามหลักธรรมาภิบาล (สถาบันพระปกเกล้า, 2550; กิจการ และสนอง, 2551) และได้กำหนดระดับของตัวชี้วัดธรรมาภิบาลโดยใช้ค่าเฉลี่ยของความพึงพอใจรวมทุกตัวชี้วัดที่มีค่าน้ำหนักในแต่ละข้อเท่ากันดังนี้

มากกว่า 80%	อยู่ในระดับดีมาก
70%–79%	อยู่ในระดับดี
60%–69%	อยู่ในระดับพอใช้
น้อยกว่า 59%	อยู่ในระดับต้องปรับปรุง

ผลการศึกษา

ธรรมาภิบาลในการป้องกันและบรรเทาภัยจากน้ำป่า แผ่นดินถล่ม และน้ำท่วมซ้ำซากอยู่ในระดับต้องปรับปรุง โดยมีค่าเฉลี่ย 57.6 และ 46.2 ตามลำดับ (ตาราง 1) ผู้ประสบภัยเปราะบางกับปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้ประสบภัยส่วนใหญ่เข้าใจว่าภัยธรรมชาติป้องกันไม่ได้ แต่สามารถปรับตัวเข้ากับมันได้ อีกทั้งผู้ประสบภัยส่วนใหญ่ยังเคยปรับตัวให้อยู่ได้ด้วยตนเองในช่วงเวลาที่ภัยภัยมาแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ประสบภัยส่วนใหญ่ไม่ทราบว่าบ้านเรือนที่ตั้งอยู่ใกล้กับทางน้ำไม่เกิน 500 เมตร มีความเสี่ยงต่อการถูกน้ำท่วม ผู้ประสบภัยส่วนใหญ่เห็นด้วยว่าการสร้างบ้านให้พื้นบ้านสูงพ้นระดับน้ำที่เคยท่วมจะ

ทำให้ชีวิตและทรัพย์สินปลอดภัย แต่กลับยังไม่ได้ตัดสินใจเปลี่ยนบ้านของตนเอง จึงต้องการให้ อบต. หรือรัฐบาลช่วยตัดสินใจเปลี่ยนบ้านโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย แต่ผู้ประสบภัยส่วนน้อยกลับไม่เห็นด้วยว่าการตัดสินใจเปลี่ยนบ้านจะสามารถแก้ไขปัญหาได้ดีกว่าวิธีการอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประสบภัยส่วนใหญ่ยังเห็นว่าการสร้างเขื่อนดีกว่าการตัดสินใจเปลี่ยนบ้าน ผู้ประสบภัยอยากย้ายไปปลูกบ้านที่อื่น แต่ได้ย้ายไปจริงเพียงเล็กน้อยเนื่องจากไม่รู้จะย้ายไปที่ใด อาศัยอยู่ที่เดิมมานาน และไม่มีเงินสร้างบ้านใหม่ ผู้ประสบภัยส่วนใหญ่เชื่อว่าวิธีที่ดีที่สุดที่จะอยู่กับธรรมชาติคือการเรียนรู้และปรับตัวให้เข้ากับธรรมชาติได้ อบต. หรือรัฐบาลประชาสัมพันธ์เรื่องการป้องกันภัยดี สำหรับน้ำท่วมซ้ำซาก ผู้ประสบภัยส่วนใหญ่คิดว่าในหมู่บ้านมีการเตรียมเครื่องสูบน้ำหรือกระสอบทรายไม่ดี คันดินช่วยป้องกันน้ำท่วมได้ไม่ดี แต่การใช้ที่ดินอย่างถูกต้องจะช่วยบรรเทาปัญหาซ้ำซากได้

การวางแผนอพยพขาดความจริงจัง แต่ผู้ประสบภัยส่วนใหญ่ได้ติดตามรับฟังข่าวพยากรณ์อากาศจากกรมอุตุนิยมวิทยาอย่างสม่ำเสมอ โดยส่วนมากรู้ข้อมูลข่าวสารมาจากโทรทัศน์ เจ้าหน้าที่ของรัฐบาล และวิทยุ ตามลำดับ ผู้ประสบภัยส่วนใหญ่เตรียมความพร้อมในระดับดีมาก ได้แก่ อาหารแห้ง น้ำดื่ม ไฟฉาย วิทยุใช้ถ่าน และของมีค่าใกล้ตัวในช่วงฤดูฝน ผู้ประสบภัยส่วนใหญ่ต้องการให้ติดตั้งระบบเตือนภัยในหมู่บ้าน การแจ้งเตือนสถานการณ์น้ำที่กำลังจะมาถึงหมู่บ้านอยู่ในระดับดี แต่ควรเพิ่มจำนวนอาสาสมัครเฝ้าระวังภัย มีการแจ้งเตือนภัยจากผู้นำหมู่บ้านดีมาก สำหรับกรณีน้ำป่าและแผ่นดินถล่มบางหมู่บ้านมีสัญญาณเตือนภัยซ้ำกันหลายเครื่อง แต่ผู้ประสบภัยส่วนใหญ่กลับไม่รู้ว่าจะระบบเตือนภัยมีการทำงานอย่างไร ผู้ประสบภัยส่วนหนึ่งไม่ได้ยินเสียงจากระบบเตือนภัยที่ชัดเจน เนื่องจากเสียงเตือนภัยจะดังในช่วงเวลาที่ฝนตกหนักซึ่งเสียงน้ำฝนกระทบกับหลังคาจะดังกลบเสียงสัญญาณเตือนภัย แม้ว่าจะเคยมีการเตือนภัยและไม่เกิดเหตุการณ์ขึ้นจริง แต่ผู้ประสบภัยส่วนใหญ่ไม่เคยชะล่าใจเมื่อเกิดการเตือนภัยครั้งถัดไป เพราะยังระลึกถึงเหตุการณ์ที่ผ่านมาเป็นอย่างดี ที่อยู่ชั่วคราว เช่น วัด โรงเรียน ไร่นา เป็นต้น มีความแออัด ไม่น่าอยู่และไม่สะดวกสบาย มีความปลอดภัยดีสำหรับกรณีแผ่นดินถล่ม แต่ไม่ปลอดภัยสำหรับกรณีน้ำท่วมซ้ำซาก กรณีแผ่นดินถล่ม การซ้อมอพยพไปจุดรวมพลยังต้องปรับปรุง ผู้ประสบภัยต้องให้ความร่วมมือในการซ้อมอพยพมากขึ้น

ผู้ประสบภัยน้ำท่วมซ้ำซากส่วนใหญ่คิดว่ารัฐบาลช่วยเหลือไม่ทันเวลา การติดต่อขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลมีขั้นตอนในการติดต่อมากเกินไป แต่ผู้ประสบภัยแผ่นดินถล่มส่วนใหญ่กลับเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลได้ช่วยเหลืออย่างเต็มที่แล้ว ผู้ประสบภัยส่วนใหญ่เห็นด้วยว่าเงินที่บริจาคช่วยเหลือผู้ประสบภัยควรฝากเข้าบัญชีเดียวที่เป็นของรัฐบาล เพื่อป้องกันการทุจริต เงินบริจาคที่ผ่านไปมีการนำไปใช้ได้ตรงวัตถุประสงค์ แต่ผู้ประสบภัยส่วนใหญ่กลับสงสัยว่าเกิดการทุจริตขึ้นในการใช้เงินก่อนนี้ ความช่วยเหลือมีเฉพาะช่วงที่เป็นข่าว แต่หลังจากนั้นก็เงียบหายไป เรื่องที่ร้องขอให้รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือยังไม่ได้รับการแก้ไข สิ่งของจากรัฐและเอกชนที่นำมาบริจาคตรงกับที่ต้องการและมีคุณภาพดี แต่ไม่เพียงพอต่อความต้องการและแจกจ่ายกันอย่างทั่วถึง รัฐบาลได้จ่ายเงินชดเชยพืชผลทางการเกษตรที่เสียหาย แต่ไม่คุ้มค่างับผลผลิตทางการเกษตรที่เสียไป

อภิปรายผลการศึกษา

ผู้ประสบภัยมีทัศนคติแตกต่างจากผู้ช่วยเหลือซึ่งทำให้ธรรมาภิบาลบกพร่อง (ตาราง 2 และ 3) ดังนี้

1. ไม่สุจริต ตัวแทนประชาชนต้องการลดการทุจริต ผู้ประสบภัยสงสัยเรื่องการโอนเงินงบประมาณช่วยเหลือทั้งในระดับท้องถิ่นและจังหวัด เช่น การขุดลอกคลองระบายน้ำ การปรับปรุงเส้นทางคมนาคม การจัดหาแหล่งน้ำสะอาด เป็นต้น แต่ขาดพยานหลักฐานเพียงพอที่จะเอาผิดทางกฎหมาย เงินช่วยเหลือถูกใช้อย่างไม่โปร่งใสและขาดการประชาสัมพันธ์ ตัวแทนผู้ประสบภัยส่วนใหญ่ไม่รู้แหล่งเงินและยอดเงินที่รัฐบาลส่งไปให้ความช่วยเหลือ จึงไม่รู้วิธีขอเงินงบประมาณไปใช้แก้ไขปัญหาในพื้นที่ของตนเองให้ทันเวลาได้อย่างไร ภาครัฐประกาศเรื่องเงินช่วยเหลือทางสื่อทุกแขนงและส่งโทรสารหรือโทรศัพท์ไปยังผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และองค์การบริหารส่วนตำบล หรือนำเงินไปให้โดยตรงในกรณีที่ระบบสื่อสารล่ม รวมทั้งทำรายการใช้จ่ายอย่างโปร่งใสลงในเว็บไซต์ทางอินเทอร์เน็ตให้ทุกคนทราบและสามารถตรวจสอบการใช้เงินและยอดเงินที่คงเหลือได้ การรับเงินบริจาคของประชาชนควรใช้ “บัญชีบริจาคแห่งชาติ” ซึ่งเป็นบัญชีกลางของรัฐบาลที่มีหมายเลขบัญชีพิเศษหมายเลขเดียวกันทุกธนาคาร เปิดธนาคารละ 1 บัญชี ผู้ประสงค์บริจาคสามารถไปที่ธนาคารหรือไปรษณีย์แล้วแจ้งความจำนงค์บริจาคได้ทันทีตลอดทั้งปี ธนาคารสามารถออกอนุโมทนาบัตรหรือใบรับรองที่สามารถนำไปแนบสำหรับลดหย่อนภาษีรายได้ ผู้ประสบภัยส่วนใหญ่เห็นด้วยที่จะมีบัญชีบริจาคแห่งชาติ แต่ต้องดำเนินการอย่างโปร่งใส การใช้จ่ายเงินต้องตรวจสอบได้ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต เงินบริจาคอาจดำเนินการในรูปของเงินกองทุนที่สามารถลดขั้นตอนในการเบิกจ่ายตามระเบียบกระทรวงการคลังปกติ เพื่อถูกนำไปใช้บรรเทาภัยได้ทันในเวลา 3 วัน หลังเกิดเหตุ

2. ไม่เป็นธรรม ความช่วยเหลือไม่ทั่วถึง บางรายไม่ได้รับเงินช่วยเหลือ คนเสียหายได้น้อย คนไม่เสียหายได้มาก ผู้นำหมู่บ้าน เช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และอบต. ในบางพื้นที่เก็บสิ่งของบริจาคและกล่าวนำเอาไปเอง หรือแจกจ่ายให้แก่พวกพ้องของตนเอง ไม่นำออกมาแจกแก่ผู้ประสบภัยทั้งหมด ผู้ประสบภัยจึงต้องการให้ส่งเงินและสิ่งของบริจาคถึงผู้เสียหายโดยตรง องค์การบริหารส่วนตำบลทำงานซ้ำซ้อนกับฝ่ายปกครอง เมื่อเกิดพิบัติภัย ชาวบ้านมักจะแจ้งขอความช่วยเหลือไปยังผู้ใหญ่บ้าน แต่งบประมาณการช่วยเหลือส่วนใหญ่อยู่ที่องค์การบริหารส่วนตำบล การทำงานจึงไม่ประสานประโยชน์เท่าที่ควร ปัญหานี้เป็นปัญหาระดับชาติที่ควรแก้ไขด้วยการจัดหน่วยงานให้ดีขึ้น เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลทั้งสองฝ่าย ทั้งอำนาจหน้าที่และงบประมาณ หรืออาจยุบรวมหน่วยงานเช่นเดิม

3. ไม่ทันเวลา ภาครัฐเร่งข่าวให้ประชาชนทราบเป็นระยะ ๆ ตลอดช่วงเวลาของการไหลบ่าของน้ำในพื้นที่ขนาดเล็กระดับหมู่บ้าน รัฐไม่ควรพยากรณ์อากาศและการไหลบ่าของน้ำเป็นภาพรวมรายจังหวัด ภาครัฐมีรายชื่อบ้านที่มีเด็กและคนชราเพื่อช่วยเหลือได้ทันเวลาและลดภาระผู้ดูแลซึ่งไม่สามารถเสียสละเวลาไปทำงานจนทำให้ขาดรายได้จนเจือจรรอบครัว ผู้ประสบภัยต้องการเงินชดเชยช่วยเหลือให้ทันเวลา เพราะเมื่อเงินมาไม่ทันเวลา ผู้ประสบภัยต้องไปกู้หนี้ยืมสินไปพลางก่อน ทำให้เกิดปัญหาหนี้สิน

4. ไม่คุ้มค่า เงินชดเชยไม่เพียงพอ ผู้ประสบภัยได้รับเงินสงเคราะห์เพียงคนละ 500 บาท บางครั้งไร้ค่าเสียหายจำนวนมาก แต่รัฐกลับชดเชยเพียง 1 ไร่ แม้ว่ารัฐจะประกาศอัตราการชดเชย แต่ถ้า

ตัวแทนผู้ประสพภัยที่รับหน้าที่จัดสรรเงินทำการทุจริตเสียเอง ผู้ประสพภัยจะได้รับเงินชดเชยน้อยกว่าที่ควรได้รับโดยไม่สามารถไปร้องเรียนได้ เพราะกลัวชีวิตไม่ปลอดภัย สำหรับผู้ที่หนีน้ำท่วมขึ้นมาสร้างกระท่อมริมถนน ผู้ประสพภัยไม่ต้องการให้รัฐรื้อถอนกระท่อมทุกปีในช่วงน้ำลด เพราะต้องสร้างกระท่อมใหม่ทุกปี บางปีต้องซื้อวัสดุใหม่เพราะการรื้อถอนทำให้วัสดุเสียหาย ผู้ประสพภัยต้องการให้รัฐช่วยเพิ่มราคาสินค้าเกษตรและลดราคาปุ๋ยและสารเคมี รวมทั้งลดการติดตั้งสัญญาณเตือนภัยแผ่นดินถล่มซ้ำซ้อนในหมู่บ้านเดียวกัน

5. ไม่สะดวก การติดต่อขอรับความช่วยเหลือจากรัฐมีขั้นตอนมากเกินไป ผู้ประสพภัยหลายรายไม่มีเรือออกไปรับสิ่งของบริจาคที่จุดนัดจึงไม่ได้รับความช่วยเหลือ การเดินทางออกจากบ้านไปซื้ออาหารและไปประกอบอาชีพไม่สะดวก

6. ไม่ใส่ใจ รัฐบาลไม่ควรมัวแต่ขัดแย้งหรือแย่งผลประโยชน์กันเอง ควรสนใจประชาชนมากขึ้น เจ้าหน้าที่บางคนไม่สนใจงานช่วยเหลือผู้ประสพภัยและเล่นพรรคเล่นพวก รัฐควรฟังเสียงประชาชนรับผิดชอบ ให้ความรู้ ประสานงานกัน และใช้งบประมาณให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่า รัฐควรปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่าและส่งเสริมให้ประชาชนรักษาป่าอย่างจริงจัง ผู้ประสพภัยบางรายผิดหวังซ้ำซากที่มีแต่ผู้มาสอบถามความทุกข์แต่ไม่ได้รับการแก้ไขปัญหายอย่างจริงจัง ถึงกับปฏิเสธการให้ข้อมูลแก่คณะผู้วิจัย สิ่งนี้สะท้อนเป็นอย่างดีว่ารัฐควรใส่ใจให้มากขึ้น

ตาราง 2 ความแตกต่างระหว่างผู้ประสพภัยและผู้ช่วยเหลือ

ประเด็น	ผู้ประสพภัย	ผู้ช่วยเหลือ
การป้องกันภัย	1. ปรับตัวให้เข้ากับธรรมชาติได้	1. เข้าใจว่าธรรมชาติเป็นพิบัติภัยที่ต้องแก้ไข
	2. อพยพ ตัดบ้านและถมดินกันเอง	2. รัฐช่วยอพยพเฉพาะเกิดเหตุรุนแรง
	3. เตรียมอาหารและยาตนเอง	3. รัฐให้งบประมาณแก่ฝ่ายปกครองและองค์กรการบริหารส่วนท้องถิ่นไปแก้ไข
	4. ต้องการให้ช่วยป้องกันบ้านและเส้นทางคมนาคมไปประกอบอาชีพ	4. โครงการตรึงใจผู้บริหารแต่ไม่ตามใจผู้ประสพภัย เช่น สร้างถนน
	5. ฟังพยากรณ์อากาศและย้ายสิ่งของหนีน้ำ	5. รัฐออกพยากรณ์อากาศอย่างสม่ำเสมอแล้ว
การบรรเทาภัย	1. หมั่นฟังข่าวการบริจาค แต่ได้รับสิ่งของบริจาคไม่ทั่วถึง และขาดช่องทางร้องเรียน	1. รัฐพยายามสร้างธรรมาภิบาล แต่ยังบกพร่องมาก
	2. ต้องพึ่งตนเองในช่วงวิกฤต	2. รัฐดำเนินการตามสายบังคับบัญชาจึงช้า
	3. ต้องการรับของบริจาคไม่ผ่านอบต. หรือหัวหน้าชุมชนเพราะทุจริตง่าย	3. ให้งบประมาณแก่ อบต.หรือหัวหน้าชุมชนไปจัดสรรกันเอง
	4. ควรฟื้นฟูอาชีพเพื่อมีรายได้จนอยู่ได้ด้วยตนเอง	4. เน้นแจกเงินและสิ่งของมากกว่าสร้างอาชีพ
	5. ควรช่วยเหลือระยะยาว เช่น ประชาสัมพันธ์และหาตลาดระบายสินค้าเกษตรที่ผลิตจากท้องถิ่น	5. ช่วยเหลือระยะสั้นเฉพาะในช่วงที่เป็นข่าว
	6. เห็นตัวกับการมีบัญชีบริจาคแห่งชาติ	6. บริจาคหลายแห่งจนจับทุจริตได้ยาก

ตาราง 3 สรุปผลการประเมินการป้องกันและบรรเทาภัยโดยใช้หลักธรรมาภิบาล

หลักการ	การดำเนินการปัจจุบัน	ความคิดเห็นของ	สิ่งที่ควรปรับปรุง
1. นิติธรรม	กำนันผู้ใหญ่บ้านทำงานซ้ำซ้อนกับ อบต.	ไม่ทราบจะขอความช่วยเหลือจากที่ใด	แบ่งแยกอำนาจ หน้าที่รับผิดชอบ และงบประมาณ หรือยุบรวม
2. คุณธรรม	สงสัยการทุจริต	ไม่กล้าร้องเรียน	ทำให้กล้าและปลอดภัย
3. ความโปร่งใส	งบประมาณมีขั้นตอนจ่ายซับซ้อนและขาดระบบรับเงินบริจาคที่ดี	ไม่ทราบข่าวการแจกงบประมาณและเงินบริจาค	มีบัญชีบริจาคแห่งชาติและประชาสัมพันธ์ผ่านอินเทอร์เน็ตอย่างโปร่งใส
4. การมีส่วนร่วม	ช่วยเหลือโดยไม่ถามเท่าที่ควร	ควรสอบถามความต้องการก่อนช่วยเหลือ	ปรับตัวเข้ากับธรรมชาติได้และสอบถามความต้องการก่อนช่วยเหลือ
5. ความรับผิดชอบ	รัฐต้องการใช้งบประมาณและผู้ประสบภัยต้องการสิ่งของบริจาค	แก้ไขปัญหามียั่งยืน	จัดการรู้แต่ไม่ทำ
6. ความคุ้มค่า	ไม่ให้ผู้ประสบภัยประเมินผล	ไม่คุ้มค่า	ผู้ประสบภัยประเมินผลและปรับปรุง

7. ไม่ช่วยนาน ความช่วยเหลือต้องมีทั้งระยะสั้นและระยะยาว ควรช่วยเหลือตลอดระยะเวลาที่นำท่วม หรือจนกระทั่งผู้ประสบภัยสามารถประกอบอาชีพได้ ซึ่งเป็นวิธีการที่ยั่งยืนมากกว่าการแจกเงินและสิ่งของในช่วงที่เป็นข่าว รัฐควรสอบถามความต้องการของผู้ประสบภัยก่อนช่วยเหลือในระยะยาว การย้ายผู้ประสบภัยไปยังพื้นที่ปลอดภัยเป็นสิ่งที่ดีแต่ต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการประกอบอาชีพสำหรับกรณีลี้ภัย ชาวบ้านทราบดีว่าบ้านเรือนของตนอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยสีแดงซึ่งต้องอพยพออกไปอาศัยในบริเวณอื่น แต่ชาวบ้านส่วนใหญ่ยังไม่ยอมย้ายถิ่นฐาน ผู้ประสบภัยส่วนมากที่สวนผลไม้ของตนยังไม่ถูกทำลายทั้งหมดยังคงอาศัยในพื้นที่เสี่ยงภัยบนเขาเช่นเดิมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงฤดูฝนเนื่องจากต้องอยู่ดูแลต้น ดอก และผลของกลางสาด ลองกอง และทุเรียน ต้องหมั่นดูแลตัดทอนกิ่งก้าน กำจัดวัชพืช และใส่ปุ๋ยในช่วงต้นฤดูฝน (พฤษภาคม-มิถุนายน) แต่บ้านชนิดถอดได้ที่รัฐจัดให้อยู่ไกลจากสวนผลไม้ประมาณ 30 กิโลเมตร ทำให้ต้องเดินทางโดยรถจักรยานยนต์บรรทุกผลไม้ไปกลับระหว่างบ้านและสวนผลไม้ทุกวันเป็นระยะทางประมาณ 60 กิโลเมตร คิดเป็นค่าน้ำมันเชื้อเพลิงประมาณ 200 บาทต่อวัน จึงเป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิต ทำให้ผู้ประสบภัยส่วนมากตัดสินใจอาศัยในพื้นที่เสี่ยงภัยเช่นเดิมในช่วงเวลาที่มีความเสี่ยงสูงที่สุดของปี (เดือนพฤษภาคม-ตุลาคม) เช่น หมู่ 11 ตำบลแม่พูล อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ ซึ่งเป็นหมู่บ้านที่มีผลไม้ออกสู่ตลาดมากที่สุด จนทำให้พบว่า มีบ้านร้างจำนวนหลายหลังในหมู่บ้านถอดได้ รวมถึงมีพื้นที่จัดสรรเหลือ แต่ไม่มีคนต้องการไปอยู่ ความช่วยเหลือที่มุ่งไปยังหมู่บ้านถอดได้มากกว่าพื้นที่เดิมจึงนับว่าเป็นการแก้ไขปัญหาไม่ตรงจุด

8. ไม่แก้ไขที่สาเหตุ รัฐบาลรับรู้ปัญหา แต่ไม่ได้แก้ไขอย่างจริงจังที่สาเหตุ จนทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งเข้าใจผิดว่ารัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนต้องการงบประมาณแผ่นดินไปใช้แก้ไขปัญหาทุกปี และในการนี้จะสามารถฉ้อราษฎร์บังหลวงเพื่อนำเงินส่วนหนึ่งไปเป็นของตนเอง เช่น โครงการจัดซื้อจัด

จ้างอาหารกระป๋องที่ใกล้หมดอายุ ปุ๋ยผสมดิน กล้าพันธุ์ไม้ไร้คุณภาพ หรือการก่อสร้างระบบ สาธารณูปโภคใหม่ เป็นต้น ทั้งที่นักการเมืองผู้ดูแลหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังสามารถสร้างภาพลักษณ์ใน การช่วยเหลือพี่น้องประชาชนได้อีกด้วย ปัญหาจึงควรแก้ไขด้วยการสร้างความเข้าใจให้ประชาชนปรับตัว ให้ดำรงชีวิตอยู่ได้ในพื้นที่น้ำท่วมซ้ำซาก แต่อพยพหนีออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำป่าและแผ่นดินถล่ม เจ้าหน้าที่ของรัฐและนักการเมืองต้องให้มากกว่ารับ

สรุปผลการศึกษา

ธรรมาภิบาลในการป้องกันและบรรเทาภัยจากน้ำป่า แผ่นดินถล่ม และน้ำท่วมซ้ำซากในเขต ภาคเหนือตอนล่างของประเทศไทยอยู่ในระดับต้องปรับปรุง เนื่องจากการดำเนินการก่อนเกิดเหตุไม่ จริงจัง และความสนใจของประชาชนในการป้องกันและบรรเทาภัยภายหลังเกิดเหตุลดลงตามเวลา การ ป้องกันและบรรเทาภัยฯ เกิดปัญหา 8 ไม่ ได้แก่ ไม่สุจริต ไม่เป็นธรรม ไม่ทันเวลา ไม่คุ้มค่า ไม่สะดวก ไม่ใส่ใจ ไม่ช่วยนาน และไม่แก้ไขที่สาเหตุ ผู้ช่วยเหลือมีทัศนคติแตกต่างจากผู้ประสภักย์จนทำให้การ ดำเนินงานไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควร ผู้ช่วยเหลือและตัวแทนรับความช่วยเหลือต้องดำเนินการอย่าง มีธรรมาภิบาลมากขึ้นทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ผู้ประสภักย์ควรปรับตัวให้เข้ากับน้ำท่วม พึ่งตนเอง เป็นหลัก และวางแผนชีวิตที่เหมาะสมทั้งในฤดูฝนและฤดูแล้ง เรื่องที่ควรทำวิจัยต่อไป ได้แก่ การ วิเคราะห์เชิงปริมาณเพื่อสนับสนุนแนวทางด้านสังคม และเพิ่มแนวทางการแก้ปัญหาเชิงปริมาณหรือ ภาพภาพ

กิตติกรรมประกาศ

ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ ประจำปี พ.ศ. 2550 ขอบขอบคุณผู้ช่วยวิจัยนายอรรถพร ปันปิติ นายนเรศ กระบองแก้ว และนายสัญญาลักษณ์ วงศ์อินตา และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ทญ.ลลิตกร พรหมมา ภรรยาที่ช่วยตรวจแก้ไขบทความ

เอกสารอ้างอิง

- กิจการ พรหมมา และสนอง ปะทะนัมปี. (2551). การป้องกันและบรรเทาภัยจากน้ำป่า แผ่นดินถล่ม และน้ำท่วมในเขตภาคเหนือตอนล่างของประเทศไทย. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ.
- บุษบงค์ ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี. (2544). ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2544). ดัชนีชี้วัดคอร์รัปชันไทย: การสร้างและการตรวจสอบความเชื่อถือได้. รายงานผลการวิจัย, กรุงเทพฯ: สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2545). โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบการบริหารจัดการ ที่ดี. รายงานฉบับสมบูรณ์, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2550). ทศธรรม: ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (พิมพ์ครั้งที่ 2).

กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

- Bovee, C. L. et al. (1993). *Management*. New York: McGraw-Hill.
- Bovis, M. (1993). Hillslope geomorphology and geotechnique. *Progress in Phys. Geog.*, 17(2), 173-189.
- Caine, N. (1980). The rainfall intensity-duration control of shallow landslides and debris flows. *Gegrafiska Annaler*, 62A, 23-27.
- Clark, G. M. (1987). Debris slide and debris flow historical events in the Appalachians south of glacial border. *Geol. Soc. Am. Rev. Eng. Geol.*, VII, 125-138.
- Corominas, J. (1995). Evidence of basal erosion and shearing as mechanisms contributing the development of lateral ridges in mudslides, mudflows and other flow-like gravitational movements. *Eng. Geol.*, 39, 45-70.
- Curry, R. R. (1966). Observation of alpine mudflows in the Tenmile Range, Central Colorado. *Geol. Soc. Am. Bull.*, 77, 771-776.
- Dikau, R., Brunsden, D., Schrott, L., Ibsen, M. (Eds.). (1996). *Landslide recognition: identification, movement, and causes*. New York: John Wiley & Sons.
- Gyeltshen, D. (2007). *Landslide hazard and risk assessment of Doi Suthep-Pui area in Chiang Mai Province, Northern Thailand*. MS Thesis, Chiang Mai: Chiang Mai University.
- Innes, J. (1983). Debris flows. *Progress in Phys. Geog.*, 7, 469-501.
- Jackson, L. E., Kostaschuk, R. A., MacDonald, G. M. (1987). Identification of debris flow hazard on alluvial fans in the Canadian Rocky Mountains. *Geol. Soc. Am. Rev. Eng. Geol.*, VII, 115-124.
- Morton, D. M., Campbell, R. H. (1974). Spring mudflows at Wrightwood, Southern California. *Q. J. Eng. Geol.*, 7, 377-384.
- Rapp, A. (1986). Slope processes in high latitude mountains. *Progress in Phys. Geog.*, 10, 53-67.
- Selby, M. J. (1993). *Hillslope materials and processes*, 2nd ed. London: Oxford University Press.
- Sharp, R. P., Nobles, L. H. (1953). Mudflow of 1941 at Wrightwood, Southern California. *Geol. Soc. Am. Bull.*, 64, 547-560.
- Terzaghi, K. (1950). *Mechanism of landslides*. In Application of Geology to Engineering Practice, Geological Society of America, 83-123.
- Wright, P. et al. (1994). *Strategic management*. Boston: Allyn and Bacon.