

บทที่ 2

แนวความคิดและการทบทวนวรรณกรรม

ในการศึกษาการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการรวบรวมแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สำหรับการวิจัยเรื่องการจัดการสาธารณภัยด้านอุทกภัยของเทศบาลที่มีพื้นที่ติดต่อกันในจังหวัด เชียงใหม่ เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาค้นคว้า โดยประเด็นที่เกี่ยวข้องครอบคลุมเนื้อหาสาระ ดังต่อไปนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสาธารณภัย
- 2.2 ทฤษฎีพึ่งพาทรัพยากร
- 2.3 ทฤษฎีสถาบัน
- 2.4 การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน
- 2.5 ผลกระทบภายนอก
- 2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้ง
- 2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.8 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสาธารณภัย

2.1.1 ความหมายและลักษณะของสาธารณภัย

“สาธารณภัย หรือ ภัยพิบัติ” ซึ่งตรงกับคำในภาษาอังกฤษ คือ “Disaster” มีความหมายโดยรวม เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติ ภัยอันตรายที่เกิดขึ้น และส่งผลกระทบต่อส่วนรวม โดยมีการนิยามความหมาย ของสาธารณภัยไว้หลายลักษณะเพื่อให้เกิดความชัดเจนและความหมายที่ครอบคลุมของแต่ละบริบท ดังนี้

กระทรวงศึกษาธิการ (2541: 11) ให้ความหมายของคำว่าสาธารณภัย คือ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจาก การกระทำของมนุษย์หรือธรรมชาติโดยอาจเกิดขึ้นทันที หรือเกิดขึ้นทีละน้อยและขยายความรุนแรง จนทำให้เกิดความเสียหาย และมีผลกระทบต่อมนุษย์ ตลอดจนสิ่งแวดล้อมมากเกินกว่าความสามารถ ของชุมชนในการรับมือเหตุการณ์

พจนานุกรมฉบับบัณฑิตยสถาน (2542) ได้อธิบายความหมายของสาธารณภัย หมายถึง ภัยที่ เกิดแก่คนหมู่มากอย่างไฟไหม้ น้ำท่วม อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีที่มา

เป็นสาธารณะ ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติหรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้นซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ

Stephan Baas (2008: 6) กล่าวว่า สาธารณภัย หมายถึง การทำลายล้างที่รุนแรงที่หยุดการทำงาน ของชุมชนหรือสังคม ซึ่งมีผลกระทบเป็นวงกว้างเกี่ยวกับชีวิต ทรัพย์สิน เศรษฐกิจ หรือ สิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบเกินกว่าจะสามารถรับมือไหว โดยสาธารณภัยเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดการ ความเสี่ยง และความสามารถในการจัดการป้องกันความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นภัยที่เกิดแก่คนหมู่มากอย่าง ไฟไหม้ น้ำท่วม

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2550: 1) ระบุความหมายของคำว่า สาธารณภัย หมายถึง อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดในสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชน ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติหรือมี ผู้กระทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุหรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือ ความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ และให้ความหมายรวมถึงภัยทางอากาศและการ ก่อวินาศกรรม

องค์การสหประชาชาติ (อ้างใน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2552: 3) ให้ความหมาย ของคำว่า สาธารณภัย คือ เหตุการณ์ที่เกี่ยวกับสถานที่หนึ่ง และช่วงเวลาหนึ่ง และผู้คนในสังคมได้รับ อันตรายรุนแรงและความสูญเสียที่เกี่ยวข้องกับชีวิตหรือทรัพย์สินของคน ในสังคมซึ่งทำให้สังคม ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการใดๆหรือทำหน้าที่ใดได้

เสกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ (2553: 10) ให้ความหมายของคำว่า สาธารณภัย คือ เหตุการณ์ หรือ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติหรือมนุษย์ อาจเกิดขึ้นอย่างฉับพลันหรือค่อยเป็นค่อยไป ส่งผล ให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชน และต้องการการดำเนินการช่วยเหลือแก้ไข โดยวิธีการพิเศษ

โดยสรุปแล้ว สาธารณภัย มีความหมายถึง เหตุการณ์ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ส่งผลให้เกิดภัย อันตรายร้ายแรงและมีผลต่อสาธารณชนทั้งชีวิตและทรัพย์สิน โดยมีสาเหตุการเกิดจากธรรมชาติหรือ จากการทำของมนุษย์ เช่น อุทกภัย อัคคีภัย วาตภัย ดินถล่ม ภัยแล้ง ภัยหนาว และโรคระบาด เป็นต้น

2.1.2 ลักษณะของสาธารณภัย

แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 ได้แบ่งลักษณะของภัยออกเป็น 2 ด้าน ดังนี้

1) ด้านสาธารณภัย ประกอบด้วย 14 ประเภทภัย คือ

1.1) อุทกภัยและดินโคลนถล่ม

1.2) ภัยจากพายุหมุนเขตร้อน

- 1.3) ภัยจากอัคคีภัย
- 1.4) ภัยจากสารเคมีและวัตถุอันตราย
- 1.5) ภัยจากการคมนาคมและขนส่ง
- 1.6) ภัยแล้ง
- 1.7) ภัยจากอากาศยาน
- 1.8) ภัยจากไฟฟ้าและหมอกควัน
- 1.9) ภัยจากแผ่นดินไหวและอาคารถล่ม
- 1.10) ภัยจากคลื่นสึนามิ
- 1.11) ภัยจากโรคระบาดในมนุษย์
- 1.12) ภัยจากโรค แมลง สัตว์ ศัตรูพืชระบาด
- 1.13) ภัยจากโรคระบาดสัตว์และสัตว์น้ำ
- 1.14) ภัยจากเทคโนโลยีสารสนเทศ

2) ด้านความมั่นคง ประกอบด้วย 4 ประเภทภัย คือ

- 2.1) ภัยจากการก่อวินาศกรรม
- 2.2) ภัยจากทุ่นระเบิดกับระเบิด
- 2.3) ภัยทางอากาศ
- 2.4) ภัยจากการชุมนุมประท้วงและก่อการจลาจล

เศกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ (2553: 13-17) กล่าวถึงลักษณะทั่วไปของสาธารณภัย ซึ่งสามารถแบ่งเป็น 6 ประเภท ดังนี้

1) สาธารณภัยจากธรรมชาติ

1.1) สาธารณภัยอันเกิดจากโครงสร้างโลก ได้แก่ แผ่นดินไหว หินถล่ม โคลนถล่ม ใต้ทะเล การเกิดแก๊สพิษธรรมชาติ

1.2) สาธารณภัยจากน้ำ ได้แก่ น้ำท่วมภัยแล้ง การกลายเป็นทะเลทราย

1.3) สาธารณภัยจากลมพายุลมแบบต่างๆ ได้แก่ พายุน้ำแข็ง น้ำค้างแข็งตัว ภัยหนาว ภัยร้อน ไฟป่า เอลนินโย ลานินญา

2) สาธารณภัยจากเชื้อโรค

2.1) โรคระบาดในมนุษย์

2.2) โรคระบาดในพืชอันทำให้เกิดความอดอยาก

2.3) สารพิษและมลภาวะ

3) สาธารณภัยอันเกิดจากเทคโนโลยี เกิดจากเทคโนโลยีที่มนุษย์ตั้งใจสร้างขึ้น ได้แก่

3.1) ภัยจากการขนส่ง ได้แก่ สภาพถนนที่อันตราย อุบัติเหตุจากเครื่องบิน รถยนต์ และทางเรือ

3.2) ภัยจากระบบสาธารณูปโภค ได้แก่ ไฟฟ้าดับ ระบบคอมพิวเตอร์ล่มเหลว เชื้อนพิษ อาหารขาดแคลน แก๊สขาดแคลนและระบบเศรษฐกิจล่มเหลว

4) สาธารณภัยจากอุตสาหกรรม ได้แก่ อุบัติเหตุในโรงงานขนาดใหญ่ เช่น ระเบิด แก๊สรั่ว และเหมืองแร่ถล่ม

5) สาธารณภัยอันเกิดจากโครงสร้าง ได้แก่ ดินถล่ม สะพานถล่ม

6) สาธารณภัยเกิดจากความขัดแย้งทางการเมือง ได้แก่ การก่อการร้าย การใช้อาวุธนิวเคลียร์ การประท้วงของมวลชน หรือ สงคราม

นอกจากนี้ยังมีการแบ่งลักษณะของสาธารณภัยหรือภัยพิบัติตามแนวคิดคลาสสิก (Classical concept) ที่จำแนกตามสาเหตุการเกิดแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

1) ภัยพิบัติธรรมชาติ (Natural Disaster) เช่น น้ำท่วม พายุ แผ่นดินถล่ม ภัยแล้ง แผ่นดินไหว ไฟป่า เป็นต้น

2) ภัยพิบัติจากการกระทำของมนุษย์ (Man-made Disaster) เช่น อัคคีภัย ภัยจากการจลาจล และคมนาคนขนส่ง ภัยจากสารเคมีและวัตถุอันตราย ภัยจากการทำงาน เป็นต้น

ตามแนวคิดใหม่ (Contemporary Concept) จำแนกตามประเภทของภัยพิบัติตามสาเหตุและเจตนาของการเกิด แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ

1) ภัยพิบัติธรรมชาติ (Natural Disaster) เป็นภัยที่เกิดโดยธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม พายุ แผ่นดินถล่ม ภัยแล้ง แผ่นดินไหว ไฟป่า เป็นต้น

2) ภัยพิบัติเทคโนโลยี (Technological Disaster) เป็นภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ เช่น อัคคีภัย ภัยจากการจลาจลและคมนาคนขนส่ง ภัยจากการทำงาน เป็นต้น

3) ภัยพิบัติซับซ้อน (Complex Disaster) เป็นภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์โดยการมุ่งหวังผลทางการเมืองหรือสังคม (เน้นเชื้อชาติ ศาสนา หรือลัทธิ) เช่น การก่อจลาจล การก่อการร้ายรูปแบบต่างๆ การอพยพหนีภัยทางการเมืองข้ามประเทศ เป็นต้น (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2552: 3-4)

พิบัติภัย ภัยพิบัติ และสาธารณภัย เป็น 3 คำที่มีความหมายใกล้เคียงกัน แต่คำว่า พิบัติภัย (Hazard) หมายถึง สภาพเหตุการณ์ที่มีความเสี่ยงสูง ที่จะสามารถเปลี่ยนเป็นภัยพิบัติ (Disaster) ซึ่งพิบัติภัยโดยทั่วไปจะเกิดจากสภาพความเสี่ยงที่ปรากฏอยู่ขณะนั้น (Risk Condition) เมื่อไม่ได้รับการเยียวยา หรือขจัดความเสี่ยงดังกล่าวก็จะนำมาซึ่งการเกิดภัยพิบัติ

Risk

Hazard

Disaster



ภาพที่ 2.1 แสดงการเกิดภัยพิบัติ

ที่มา: เสกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ, 2553

2.1.3 ความหมายของการจัดการสาธารณภัย

การบริหารจัดการสาธารณภัย เป็นระบบการดำเนินการทั้งก่อน ระหว่างและภายหลังการเกิดภัยพิบัติ เป็นระบบงานที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมของประเทศ โดยหน่วยงานทุกภาคส่วนต้องบูรณาการ ในการดำเนินกิจกรรมร่วมมือกัน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรอิสระ ปัจจุบันประเทศไทยพัฒนาแล้วมีหลักการบริหารจัดการสาธารณภัยในลักษณะเชิงรุก (Pro-Active) ซึ่งเน้นในด้านการป้องกันและลดผลกระทบ (Prevention and Mitigation) แทนหลักการบริหารจัดการสาธารณภัยเชิงรับ (Reactive) (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2552: 3)

การจัดการสาธารณภัย เป็นการนำความรู้จากหลากหลายศาสตร์เข้ามาประยุกต์ใช้ในการจัดการร่วมกัน โดยร่วมกันสังเกตและวิเคราะห์สาธารณภัยที่เกิดขึ้น ซึ่งมีเป้าประสงค์ในการปรับปรุงให้วิกฤติดังกล่าวดีขึ้น โดยอาศัยกระบวนการการป้องกัน การบรรเทา การเตรียมการ การตอบสนองอย่างฉุกเฉิน และการฟื้นฟู

ในปัจจุบันการจัดการสาธารณภัยมีความซับซ้อนมากกว่าในอดีตเนื่องจากหน่วยงานผู้รับผิดชอบเพียงผู้เดียวไม่สามารถจัดการได้จึงต้องการอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นมาร่วมจัดการสาธารณภัย ทั้งนี้ความหลากหลายของภารกิจและระยะเวลาการเกิดสาธารณภัยเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้การจัดการสาธารณภัยมีความซับซ้อน กล่าวคือในการดำเนินการตอบสนองงานบางประเภท หน่วยงานผู้รับผิดชอบสามารถกระทำได้ขณะนั้น หรือสามารถเตรียมการไว้ล่วงหน้า แต่บางกรณีอาจมีการดำเนินการในลักษณะฉุกเฉินเร่งด่วนทันที ซึ่งหน่วยงานจำเป็นต้องมีความพร้อมทั้งในสถานการณ์ปกติและสถานการณ์ฉุกเฉิน

การลงทุนในด้านการป้องกันสาธารณภัยเป็นการลงทุนที่ไม่สามารถประเมินผลให้เกิดความชัดเจนได้ เนื่องจากไม่สามารถประเมินความคุ้มค่าได้ ซึ่งสถานการณ์นั้นยังไม่ปรากฏขึ้นอีกทั้งการทุ่มงบประมาณในด้านการป้องกันสาธารณภัยนั้นถูกมองว่าเป็นความสิ้นเปลืองงบประมาณ โดยใช้เหตุก่อให้เกิดการละเลยในการป้องกันสาธารณภัย

การปฏิบัติงานในด้านการจัดการสาธารณภัยอาจถูกวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องการปฏิบัติการเนื่องจากปัญหาด้านสาธารณภัยที่เกิดขึ้น ส่งผลกระทบต่อประชาชน โดยทั่วไป จึงเป็นเหตุให้สังคมและประชาชนมีสิทธิที่จะวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติการที่เกิดขึ้นได้ (เศกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ, 2553: 17-18)

Robert Coenraads ได้เสนอแนวทางการจัดการสาธารณภัยเกี่ยวกับธรรมชาติ (อ้างใน ศูนย์ประสานงานชุมชนบ้านน้ำเค็มและชุมชนบ้านน้ำเค็ม, 2551: 16) โดยแบ่งการจัดการออกเป็น 3 ช่วงเวลา ดังนี้

1) ก่อนเกิดภัย

การตื่นตัวและการรับรู้ (Myths and Perceptions about Natural Disaster) คือการให้ความสำคัญกับบริบทรอบตัวที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งภูมิปัญญาพื้นบ้านหรือความรู้เดิมเป็นวิธีการที่จะทำให้เกิดการเรียนรู้ความผิดปกติที่เกิดขึ้น หรือลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เช่น ชวามอแกนสังเกตความผิดปกติของปริมาณปริมาณน้ำในทะเล หรือความผิดปกติของสัตว์ที่มีสัญชาตญาณ การรับรู้พิเศษ สิ่งเหล่านี้จะเป็นตัวชี้วัดแสดงถึงความผิดปกติที่จะเกิดขึ้น

การเตรียมความพร้อม (Natural Disaster Preparedness) คือ การเตรียมความพร้อมหากมีภัยเกิดขึ้น ซึ่งหมายถึงความพร้อมในการที่จะอพยพและเผชิญหน้ากับภัยพิบัติ ได้แก่ ระบบเตือนภัย สถานที่หลบภัย และการฝึกฝนการซ้อมอพยพเพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาดหรือความสูญเสียหากเกิดภัยพิบัติขึ้นจริง

การลดระดับความรุนแรงและความสูญเสีย (Natural Disaster Mitigation) คือความพยายามในการหาวิธีการป้องกันและลดความรุนแรงที่จะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติต่างๆ โดยแต่ละพื้นที่ที่มีสภาพความเสี่ยงที่อาจเกิดภัยแตกต่างกัน ดังนั้นจึงต้องแสวงหาแนวทางที่มีความเหมาะสมกับแต่ละพื้นที่และภัยพิบัติประเภทนั้นๆ

2) ขณะเกิดภัย

ปฏิบัติการพิเศษในสภาวะฉุกเฉิน (Emergency Response) คือ ในสภาวะฉุกเฉินต้องมีการจัดปฏิบัติการพิเศษโดยเฉพาะ ซึ่งจากทั้งระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น ซึ่งในระดับท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญ เนื่องจากต้องอาศัยข้อมูลเฉพาะท้องถิ่น ความเชี่ยวชาญในพื้นที่ รวมทั้งความร่วมมือของชุมชนและอาสาสมัครที่จะเป็นกำลังสำคัญในการดำเนินการ อาทิ การกักกันและช่วยเหลือเป็นต้น ในการปฏิบัติการพิเศษในสภาวะฉุกเฉินนั้นบางครั้งอาจมีการดำเนินงานในลักษณะความร่วมมือกับต่างประเทศ

ปฏิบัติการทางการแพทย์เพื่อช่วยชีวิต (Medical Response) คือ ระบบการปฏิบัติการทางการแพทย์เพื่อช่วยชีวิต ควรมีความรวดเร็วสามารถให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ทันท่วงที หรือประสิทธิภาพการประสานให้ความช่วยเหลือที่รวมทั้งหน่วยรักษาพยาบาลที่มีศักยภาพ

3) หลังเกิดภัย

การบรรเทาทุกข์และการช่วยเหลือหลังการเกิดภัยพิบัติ (Support and Assistance) หลังจากการเกิดภัยพิบัติแล้วต้องมีการบรรเทาและช่วยเหลือในด้านต่างๆแก่ประชาชนทั้งในด้านปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพ รวมทั้งการจัดการแหล่งที่อยู่อาศัยแก่ชุมชน

2.1.4 วงจรการจัดการจัดการสาธารณภัย

สาธารณภัยเป็นขั้นตอนการดำเนินการในการจัดการสาธารณภัย ประกอบด้วย 6 ขั้นตอน ได้แก่ การป้องกัน การบรรเทา การเตรียมความพร้อม การจัดการในภาวะฉุกเฉิน การฟื้นฟู และการตรวจสอบหลังเกิดภัยพิบัติ

วงจรการจัดการสาธารณภัยเป็นเสมือนการเก็บข้อมูลเบื้องต้นที่แสดงถึงส่วนต่างๆที่มีในวงจรการจัดการสาธารณภัย และแสดงถึงความต่อเนื่องของกิจกรรมที่ดำเนินการ โดยจะแสดงตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสิ้นสุดการจัดการ ซึ่งแต่ละส่วนจะมีความเฉพาะเจาะจงตามแต่ละสถานการณ์ที่เกิดขึ้น (W.Nick Carter, 2544: 51-52)

ตามวงจรการจัดการสาธารณภัยนั้น ทุกองค์ประกอบของวงจรมีความเกี่ยวเนื่องกันแต่มีปัจจัย 2 ประการ ที่จะส่งผลให้เกิดความสมดุลในของแต่ละกิจกรรม คือ การทบทวนภายหลังการเกิดภัย และผลการฝึกการจำลองสถานการณ์เสมือนจริง กล่าวคือ การทบทวนภายหลังการเกิดภัยพิบัติ ควรที่จะดำเนินการภายหลังระยะฟื้นฟู การเปิดเผยข้อมูลความบกพร่องจะเป็นการบ่งชี้ข้อมูลในส่วนอื่น เช่น วิธีการเตรียมการ การจัดการเพื่อตอบสนองขณะเกิดภัยพิบัติ ส่วนผลการฝึกการจำลองสถานการณ์เสมือนจริงนั้น จะทำให้การจัดการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากวิธีการเหล่านั้นถูกนำมาทดสอบและทำให้สามารถตัดสินใจวิธีการในการจัดการได้ รวมทั้งการฝึกจำลองสถานการณ์เสมือนจริงนั้น ช่วยให้ทราบข้อมูลบางประการที่อาจถูกละเลยหรือมองข้ามได้

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นองค์ประกอบของการจัดการสาธารณภัยโดยหลักการแบ่งออกเป็น 6 องค์ประกอบที่มีความสำคัญ ซึ่งองค์ประกอบนั้นคือองค์ประกอบของวงจรการจัดการสาธารณภัย โดยอธิบายรายละเอียดได้ดังนี้

1) การป้องกัน (Prevention)

การป้องกัน หมายถึง มาตรการใดๆ ก็ตาม ที่มีการดำเนินการเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดภัยพิบัติขึ้นหรือชะลอการเกิดเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบและความสูญเสียต่างๆทั้งที่เกิดแก่ประชาชนหรือชุมชน ซึ่งมาตรการการป้องกันอยู่ในลักษณะต่างๆ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายการจัดการสาธารณภัยในการบริหารราชการระดับต่างๆ เช่น ระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสาธารณภัย และแผนภัยพิบัติแห่งชาติ กระบวนการป้องกันภัยพิบัติ ประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้

- การระบุและการวิเคราะห์ความเสี่ยง

ศึกษาหาข้อมูล ระบุความเสี่ยงและความอ่อนแอที่จะนำมาซึ่งภัยพิบัติ โดยวิเคราะห์ในพื้นที่ที่มีโอกาสเปลี่ยนเป็นภัยพิบัติและมีความรุนแรงมากน้อยเพียงใดรวมทั้งผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับกลุ่มบุคคลใด การระบุและการวิเคราะห์ความเสี่ยงนี้จะนำมาซึ่งข้อมูลเพื่อมาตรการการป้องกันหรือหากเกิดภัยพิบัติดังกล่าวต้องได้รับความเสียหายน้อยที่สุด

- การกำหนดความต้องการในการป้องกันภัยพิบัติ

การกำหนดความต้องการในการป้องกันภัยพิบัติ จะทำให้การป้องกันชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นการศึกษาทางออกในการแก้ไขปัญหาที่ดีที่สุด (Best Alternative) อย่างไรก็ตาม ผู้จัดการสาธารณสุขต้องให้ความสำคัญในเรื่องผลกระทบที่ไม่พึงปรารถนาเนื่องจากการจัดการสาธารณสุขในแต่ละครั้งนั้นการวางมาตรการป้องกันนั้นอาจส่งผลกระทบต่อกลุ่มบุคคลอื่นได้ ซึ่งผู้จัดการสาธารณสุขต้องพิจารณาให้รอบครอบในด้านผู้ได้รับผลกระทบ

- การจัดทำแผน

การจัดทำแผนเป็นการจัดการในรายละเอียด ซึ่งจะระบุโครงการการดำเนินการในพื้นที่ใดช่วงเวลาใด และกลุ่มบุคคลผู้ได้รับผลกระทบ ซึ่งการจัดทำแผนจะทำให้สามารถระบุความชัดเจนในการดำเนินการและการแก้ไขปัญหา เช่น หากมีการจัดทำแผนสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ จำเป็นต้องมีการอพยพประชาชนในพื้นที่และต้องมีวิธีการในการดำเนินการที่สามารถให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบยอมรับได้

- การให้ความเห็นชอบในแผน

การให้ความเห็นชอบในแผนนั้น ต้องได้รับความยินยอมจากทั้งประชาชนและหน่วยงาน และนำไปสู่ขั้นตอนการดำเนินการตามหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินโครงการ

- การติดตามประเมินผล

การป้องกันจะดำเนินการจึงจำเป็นต้องมีการติดตามประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ และผลการประเมินนั้น จะถูกนำไปเป็นข้อมูลในการคาดการณ์เพื่อการป้องกันในอนาคต (Lesson Learn)

- ความต่อเนื่องในการดำเนินการ

ในการป้องกันภัยพิบัติเป็นลักษณะการดำเนินโครงการ ซึ่งจำเป็นต้องมีการปฏิบัติการอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ทั้งในลักษณะการปฏิบัติการและการตรวจสอบเครื่องมือในการป้องกันภัยพิบัติ

2) การบรรเทา (Mitigation)

การบรรเทา คือ มาตรการที่ดำเนินการเพื่อลดผลกระทบอันเกิดจากภัยพิบัติ ทั้งที่เกิดจากธรรมชาติหรือการกระทำของมนุษย์ เพื่อให้เสียหายน้อยที่สุด ขณะที่มาตรการส่วนใหญ่ในการจัดการสาธารณภัยจะดำเนินการภายหลังที่ภัยพิบัติเกิดแล้วทวนเรื่องการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติที่จะต้องดำเนินการก่อนเกิดภัยพิบัติ ซึ่งการบรรเทาจึงเป็นมาตรการเสริมเพื่อรองรับไม่ให้ภัยพิบัติสร้างความเสียหายมากเกินไป การบรรเทานั้นมีวัตถุประสงค์ เพื่อ ลดโอกาสของการเกิดความเสี่ยง ผลที่เกิดภายหลังภัยพิบัติ และหลบเลี่ยงภัยที่อาจเกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ขณะเดียวกันเป็นการเผชิญหน้ายอมรับกับภัยพิบัติและกระจายความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น ไปพร้อมๆกัน

● กำหนดลักษณะของภัยพิบัติ

การกำหนดประเภท ความเสี่ยง และผลกระทบที่จะเกิดขึ้น และทำการศึกษารายดังกล่าวว่าสามารถป้องกันได้อย่างไร และมีความมั่นใจในมาตรการดังกล่าวอย่างไร หากเป็นลักษณะภัยพิบัติที่ไม่สามารถป้องกันได้ต้องดำเนินการหามาตรการบรรเทาเพื่อลดระดับความรุนแรงหรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้น

● การศึกษาความเสียหายที่จะเกิดขึ้น

การศึกษาโอกาสต่างๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย เช่น กลุ่มประชากรที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยง หรือกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบ ความเสียหายในด้านสิ่งปลูกสร้าง ความเสียหายที่เกี่ยวข้องกับประชาชน เช่น โรคระบาด ความอดอยาก เป็นต้น

● วิธีการในการบรรเทาภัยพิบัติ (Mitigation Options)

เป็นการศึกษาวิธีการในการบรรเทาภัยพิบัติ ซึ่งจะศึกษาว่ามีความสามารถในการดำเนินการได้กี่วิธีการ รวมทั้งแต่ละวิธีการสามารถลดระดับความรุนแรงหรือความเสียหายได้ในระดับใดอีกทั้งแต่ละวิธีการต้องมีการใช้งบประมาณหรือระยะเวลาอย่างไร

● การบริหารจัดการ

เมื่อศึกษามาตรการในด้านการบรรเทาแล้ว ต้องศึกษาในด้านการบริหารจัดการ เช่น โอกาสที่โครงการจะได้รับการอนุมัติ ผลกระทบที่เกิดขึ้น รวมทั้งงบประมาณที่ใช้ สิ่งที่ใช้ประกอบการพิจารณาได้แก่ วิธีการบรรเทาจะสามารถลดระดับความรุนแรงและความเสียหายได้มากน้อยเพียงใด การสนับสนุนหรือการต่อต้านของประชากร และมาตรการดังกล่าวมีผลระยะยาวหรือระยะสั้น

- การศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility Study)

การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการทั้งทางด้านเทคนิค การเมือง การบริหาร และอื่นๆ เมื่อทำการศึกษาแล้วจึงนำสู่ในขั้นการจัดทำโครงการ (Project Formulation) และนำเสนอต่อผู้มีอำนาจเพื่อพิจารณา

- การบริหารโครงการ (Project Management)

การดำเนินการตามโครงการที่ได้รับการอนุมัติและการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของการดำเนินโครงการ

- การติดตามประเมินผลมาตรการบรรเทาภัยพิบัติ (Monitoring and Evaluation of Mitigation)

การบรรเทาเป็นเพียงมาตรการที่จะช่วยลดระดับความเสียหายและความรุนแรง ซึ่งการติดตามประเมินผลจะเป็นเครื่องมือในการบอกได้ถึงประสิทธิภาพในมาตรการบรรเทาว่าควรได้รับการปรับปรุง หรือยังคงดำเนินการโดยใช้มาตรการเดิม

3) เตรียมความพร้อม (Preparedness)

คือมาตรการที่สามารถช่วยให้รับมือกับการเกิดขึ้นของภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งการเตรียมความพร้อมนั้นควรมีการเตรียมความพร้อมทั้งในหน่วยงานภาครัฐและประชาชน กล่าวคือ การเตรียมความพร้อมในหน่วยงานภาครัฐ (Government Preparedness) โดยหน่วยงานภาครัฐจึงเป็นหน่วยงานหลักของการจัดการสาธารณภัย ซึ่งการเตรียมพร้อมจึงเป็นหน้าที่หลักของหน่วยงานของรัฐ เพราะรัฐมีความพร้อมทั้งทางด้านงบประมาณ บุคลากร อำนาจหน้าที่และการยอมรับจากหน่วยงานอื่นๆ

ก. การวางแผนเตรียมการ (Planning) เมื่อเกิดภัยพิบัติแต่ละครั้ง ไม่ว่าจะเป็นภัยพิบัติแบบใดหน่วยงานของรัฐจะต้องรู้ว่าตนเองจะต้องทำอะไรในเวลานั้น และจะทำอย่างไรด้วยเครื่องมืออะไร และใครจะเป็นฝ่ายสนับสนุน การเตรียมความพร้อมจะต้องมีแผนการปฏิบัติงานมารองรับ เพราะการเตรียมพร้อมมิใช่เป็นเรื่องฉุกเฉินแต่เป็นการปฏิบัติการในยามฉุกเฉินเท่านั้น ในการปฏิบัติงานในยามฉุกเฉินนั้น จะต้องมีความชัดเจน ถูกต้อง และแน่นอน เพราะจะมีความ ผิดพลาดไม่ได้ เพื่อให้เกิดความมั่นใจในการปฏิบัติงานยามฉุกเฉินจึงต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติการยามฉุกเฉิน (Emergency Operations Plan, EOP) ซึ่งหมายถึงเอกสารที่ระบุความรับผิดชอบ และวิธีการปฏิบัติของบุคคลและหน่วยงานเมื่อเกิดภัยพิบัติเพื่อที่จะดูแลคุ้มครองประชาชน ด้านทรัพย์สิน และอาคารบ้านเรือนที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยง

ข. การซ้อมแผนการเตรียมพร้อม (Exercise) ภายหลังที่ได้จัดทำแผนปฏิบัติการฉุกเฉินแล้วทุกฝ่ายที่ได้รับบทบาทของตนเองว่าเมื่อเกิดภัยพิบัติแล้ว ตนเองจะต้องทำอะไรและทำอย่างไร แต่ในทางปฏิบัติจะแน่ใจได้อย่างไรว่าหน่วยงานที่คาดหวังจะต้องปฏิบัติงานมีความสามารถเพียงพอ

หรือจะมั่นใจได้อย่างไรว่าขณะเกิดภัยพิบัตินั้นทุกฝ่ายเข้าใจตรงกันการประสานงานจะมีปัญหาหรือไม่ เพื่อให้เกิดความมั่นใจดังกล่าว สิ่งที่จะต้องดำเนินการหลังจากการกำหนดแผนปฏิบัติการฉุกเฉิน คือ การทดสอบแผนหรือซักซ้อมแผน

ค. การฝึกอบรม (Training) การเตรียมความพร้อมในลักษณะนี้ต่างกับการฝึกซ้อมเพราะเป็นการให้ความรู้ความชำนาญแก่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานให้เข้าใจกระบวนการปฏิบัติงานและเครื่องมืออย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเจ้าหน้าที่จะเป็นบุคคลกลุ่มแรกที่เข้าไปในพื้นที่และลงมือปฏิบัติการ

ง. เครื่องมือเครื่องใช้ (Equipments) นอกจากการเตรียมความพร้อมในแผนแล้ว การเตรียมความพร้อมในด้านเครื่องมือ และทรัพยากรที่ใช้เป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากขณะเกิดภัยไม่สามารถเตรียมการได้ ดังนั้นเครื่องมือที่ใช้ในการปฏิบัติการต้องมีความพร้อมใช้งานอยู่เสมอ และทันสมัยสามารถที่จะช่วยเหลือผู้ประสบภัยและป้องกันการเกิดภัยได้ทันทั่วถึง

จ. ระเบียบและกฎหมาย (Statutory Authority) เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปได้อย่างสะดวกและรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์แล้ว จึงจำเป็นต้องอาศัยกฎระเบียบมาเป็นแนวทางการบังคับใช้ พร้อมทั้งกันนี้จะทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานมีอำนาจหน้าที่ชัดเจนตามกฎหมายเพื่อให้เกิดความมั่นใจต่อตัวผู้ปฏิบัติงานเองและผู้ประสบภัยที่จะได้รับความช่วยเหลือ

4) การจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Response)

Damon P. Coppola (อ้างใน เสกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ, 2553: 160) การจัดการในภาวะฉุกเฉินคือการปฏิบัติการที่มุ่งลดหรือจำกัดการบาดเจ็บ การตาย การสูญเสียทรัพย์สิน และความเสียหายของสิ่งแวดล้อมให้น้อยลงในขณะที่ภัยพิบัติอุบัติขึ้น ในกระบวนการจัดการสาธารณภัยทั้งหมดนั้น การจัดการฉุกเฉินเป็นขั้นตอนที่ยากที่สุด เนื่องจากมีภารกิจที่สำคัญ เช่น การช่วยชีวิต การจำกัดด้านข้อมูลในการปฏิบัติงาน เพราะไม่สามารถทราบเหตุการณ์ล่วงหน้าได้ อีกทั้งการตัดสินใจเป็นสิ่งสำคัญที่สุดซึ่งหมายถึงชีวิต และการจำกัดในด้านระยะเวลาที่เร่งด่วนไม่สามารถล่าช้าได้ การจัดการในภาวะฉุกเฉิน สามารถเป็นช่วยระยะเวลาสำคัญๆ 3 ระยะเวลา คือ

1) ระยะก่อนเกิดภัยพิบัติ (Prehazard) เป็นระยะที่บ่งบอกว่าจะมีการเกิดภัยพิบัติ ซึ่งอาจไม่ได้หมายถึงการเกิดภัยพิบัติแล้วแต่หมายถึงกำลังจะเกิดในระยะอันใกล้และต้องมีการจัดการบางอย่างเพื่อป้องกันการเกิดภัยพิบัติ แต่บางครั้งมีปัจจัยแทรกซ้อนที่ทำให้ภัยพิบัติยุติลงได้ เช่น ในฤดูร้อนจะเกิดภาวะภัยแล้ง แต่มีฝนตกลงมาทำให้ภัยพิบัติแล้งไม่สามารถก่อตัวได้ แต่ปัจจัยแทรกซ้อนดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นเพื่อยุติภัยพิบัติได้เสมอไป

2) ระยะเวลาภัยพิบัติกำลังส่งผล (Hazard Effect Ongoing) เป็นระยะที่มีการเกิดขึ้นของภัยพิบัติแล้วในระยะนี้มีความต้องการข้อมูลในด้านผลกระทบที่แน่ชัด และทำการประมาณการคร่าวๆ แต่บางครั้งอาจมีการประมาณการที่ต่ำหรือสูงกว่าความเป็นจริง อีกทั้งภัยพิบัติบางประเภทไม่สามารถประมาณการได้อาจต้องอาศัยการเกิดขึ้นและได้รับผลกระทบก่อน

3) ระยะเวลาที่ภัยพิบัติสิ้นสุดลง (Hazard Effect's have Ceased) เป็นช่วงระยะเวลาที่ภัยพิบัติอันตรายและกำลังจะยุติ ซึ่งระยะนี้จะต้องทำการค้นหาผู้ประสบภัยและตรวจดูสภาพความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นสถานะที่หนัก อาจทำให้รัฐบาลต้องมีการดำเนินการประกาศเป็นภาวะฉุกเฉิน เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปได้ง่าย ซึ่งระยะนี้จะพบกับสภาวะร้ายแรง เช่น ประชาชนไร้ที่อยู่อาศัย การขาดแคลนอาหาร รวมถึงการก่อจลาจลที่อาจเกิดขึ้นได้

กระบวนการในการจัดการภาวะฉุกเฉิน ประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้

- การค้นหาและกู้ภัย (Search and Rescue)

ในขั้นการค้นหาและกู้ภัยนั้น แบ่งเป็น 3 ส่วน คือ 1) การกำหนดพื้นที่คาดว่าผู้ประสบภัยกำลังได้รับความเดือดร้อน 2) การพยายามช่วยผู้ประสบภัยให้ออกมาจากสภาพความเดือดร้อน และ 3) การให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นเพื่อให้แน่ใจว่าสามารถนำผู้ประสบภัยออกจากพื้นที่ได้ และเคลื่อนย้ายเพื่อรับการรักษาต่อไป

- การปฐมพยาบาล (First Aid Medical Treatment)

เป็นการช่วยเหลือปฐมพยาบาลแก่ผู้ประสบภัยในเบื้องต้นซึ่งขั้นตอนต่อจากนี้คือการเคลื่อนย้ายผู้ประสบภัยเพื่อเข้ารับรักษาในสถานพยาบาล

- การอพยพ (Evacuation)

การอพยพแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ การอพยพแบบทันที ซึ่งจะเกิดขึ้นกรณีฉุกเฉินไม่มีเวลาเตรียมการใดๆ และการอพยพแบบมีเวลาเตือนภัย จะมีระยะเวลาในการเตือนภัยก่อนเกิดภัยพิบัติ เพื่อให้มีการอพยพจากพื้นที่ชุมชนเสี่ยงภัย

- การประเมินภัยพิบัติ (Disaster Assessment)

ประกอบด้วย การประเมินสถานการณ์และการประเมินความช่วยเหลือ

- การจัดการภัยพิบัติ (Treating the Hazard)

การจัดการกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในขณะนั้น ซึ่งลักษณะของแต่ละประเภทที่แตกต่างกันการจัดการในสถานะฉุกเฉินต้องมีความสัมพันธ์กับภัยพิบัตินั้นๆ

- การจัดหาเครื่องอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสบภัย (Provision of Facilities)

การอำนวยความสะดวกทั้งในด้านอาหาร ที่อยู่อาศัยชั่วคราว ซึ่งรวมทั้งสุขภาพอนามัยของผู้ประสบภัย

5) การฟื้นฟู (Recovery)

การฟื้นฟู คือ มาตรการที่จะสามารถทำให้ผู้ประสบภัยสามารถกลับมาดำเนินชีวิตได้ดังเดิมหรือดีกว่าเดิม โดยแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ

การฟื้นฟูระยะสั้น (Short-term Recovery) หมายถึง การฟื้นฟูในระยะเร่งด่วนและต้องรีบดำเนินการ บางครั้งเรียกว่า การสงเคราะห์ (Relief)

การฟื้นฟูระยะยาว (Long-term Recovery) ในการฟื้นฟูระยะยาว แบ่งเป็น 4 ประเภท คือ การฟื้นฟูด้านสาธารณสุขสมบัติ การฟื้นฟูด้านที่อยู่อาศัย การฟื้นฟูด้านความเสียหายที่ไม่ใช่วัตถุ และการให้ความช่วยเหลือด้านสังคม

กระบวนการการฟื้นฟู ประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้

- การประเมินความเสียหาย

ผลจากภัยพิบัติส่งผลเสียหายทั้งทางวัตถุและทางจิตใจแก่ประชาชนในพื้นที่ ซึ่งก่อให้เกิดอุปสรรคต่อแผนพัฒนา ภายหลังเมื่อภัยพิบัติได้สงบลงผู้รับผิดชอบต้องดำเนินการสำรวจความเสียหายและศึกษาความเป็นไปได้ในการเกิดภัยพิบัติอีกครั้งรวมทั้งสำรวจในด้านกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบและความต้องการในด้านความช่วยเหลือ

- การวางแผนการฟื้นฟู

การเตรียมการภายหลังการเกิดภัยพิบัติ เพื่อวางแผนจะดำเนินการในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบอย่างไร เช่น ความเสียหายในแหล่งที่อยู่อาศัย สาธารณูปโภค เป็นต้น ซึ่งการตรวจสอบผังเมือง (Zoning) หรือผังแม่บท (Master Plan) จะเป็นเครื่องมือในการวางแผนการฟื้นฟูโดยศึกษาพื้นที่ดังกล่าวใช้เพื่อประโยชน์ในด้านใดและต้องทบทวนสถานที่ตั้งสาธารณะว่าควรตั้งอยู่ที่ใดในแผนการฟื้นฟู รวมทั้งการวางแผนฟื้นฟูต้องพิจารณาแนวโน้มที่เกิดขึ้นตามมา เช่น การขยายตัวของเมือง หรือการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในพื้นที่

- การประสานงาน

การประสานงาน เป็นปัจจัยที่นำไปสู่ประสิทธิภาพของการดำเนินงาน เนื่องจากในการวางแผนการฟื้นฟูนั้นเป็นองค์ประกอบหนึ่งในการจัดการสาธารณภัยที่จะต้องฟื้นฟูความเสียหายกลับคือผู้สภาพดั้งเดิมอาจต้องอาศัยความร่วมมือและการประสานงานจากหลายหน่วยงานเพื่อการพัฒนาการประสานงานจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้ทุกฝ่ายได้ดำเนินการตามบทบาทและความสามารถของตนในการจัดการสาธารณภัย

- แหล่งงบประมาณสนับสนุน

ในด้านแหล่งงบประมาณด้านการฟื้นฟูหลังการเกิดภัยพิบัติ มีลักษณะเหมือนกับ โครงการพัฒนาชุมชนประเภทหนึ่งซึ่งต้องการเงินสนับสนุนซึ่งความแตกต่างคือจำนวนงบประมาณที่มาจากแหล่งที่มาอื่นๆ เช่น เงินประกัน เงินสงเคราะห์ผู้ประสบภัย เงินบริจาค เงินจากองค์กรการกุศล ทั้งในและต่างประเทศ เป็นต้น

6) การทบทวนภายหลังการเกิดภัย (Post-Disaster Review)

Nick W. Carter (1991: 292) ได้อธิบายความหมายของการทบทวนภายหลังการเกิดภัยว่าเป็นการทบทวนกระบวนการจัดการสาธารณภัยทั้งหมดว่ามีประสิทธิภาพประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด โดยทบทวนตั้งแต่การป้องกัน การบรรเทา การเตรียมการ การจัดการภาวะฉุกเฉิน และการฟื้นฟู เพื่อตรวจสอบว่ามีความสำเร็จหรือไม่ ผลการทบทวนภายหลังการเกิดภัยนั้นจะนำไปเป็นข้อมูลของมาตรการป้องกันต่อไปในอนาคต

กระบวนการการทบทวนภายหลังการเกิดภัย ประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้

- การทบทวนประเด็นต่างๆที่สำคัญ

การทบทวนประเด็นที่มีความสำคัญ ได้แก่ มาตรการป้องกัน มาตรการบรรเทาภัยพิบัติ การจัดการภาวะฉุกเฉิน โครงการเตรียมความพร้อม เป็นต้น

- ขอบเขตการทบทวน

- วิธีการทบทวน หมายถึง กระบวนการในการศึกษาทบทวนจะเป็นอย่างไร

- ผู้ทบทวน บุคคลที่จะเป็นผู้ทบทวนอาจเป็นบุคคลภายในหน่วยงาน หรือบุคคลจากภายนอกที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญ

- ระยะเวลาในการศึกษาทบทวน

ความเหมาะสมของระยะเวลาในการศึกษาที่ไม่ใช้ระยะเวลานานจนไม่สามารถในผลการศึกษาดังกล่าวไปพัฒนาปรับปรุงการจัดการสาธารณภัยได้ หรือระยะเวลาที่สั้น ซึ่งอาจทำให้ไม่สามารถได้รับผลการศึกษาที่ไม่เพียงพอก่อให้เกิดความไม่น่าเชื่อถือ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาการจัดการสาธารณภัยต่อไป

- การจัดทำรายงานผลการศึกษาทบทวน

- ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

2.1.5 การจัดการสาธารณภัยในประเทศไทย

แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2553-2557 ได้อธิบายถึงการจัดการสาธารณภัยในประเทศไทยไว้ในประเด็นสำคัญๆ ดังนี้

- 1) การบริหารจัดการตามแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ.2548

แผนฉบับนี้จัดทำขึ้นตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2552 ซึ่งกำหนดให้สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนต้องจัดทำแผนฯทุกสามปี แผนดังกล่าวได้วางทิศทาง และนโยบายในการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศที่จะเป็นแนวทางในอนาคตโดยมีนโยบายที่สำคัญคือ

1.1) เน้นการป้องกัน โดยการจัดการสาธารณสุขในเชิงรุกเพื่อลดความสูญเสีย โดยการพัฒนาระบบเตือนภัยทุกระดับจากระดับชุมชน ไปจนถึงระดับประเทศ การจัดระบบสื่อสาร ให้มีทั้งระบบสื่อสารหลัก ระบบสื่อสารรอง และระบบสื่อสารสำรอง การพัฒนาทรัพยากรบุคคล ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข

1.2) เน้นความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการสาธารณสุข โดยการสร้างระบบบัญชาการเหตุการณ์ให้มีเอกภาพไม่มีการแทรกแซงจากทุกฝ่าย

1.3) เน้นการมีส่วนร่วม โดยให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสาธารณสุขทุกขั้นตอนอย่างบูรณาการทั้งจากภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน มูลนิธิ อาสาสมัคร และประชาชน

1.4) เน้นการสร้างความพร้อมของชุมชน ให้มีความรู้ ตระหนัก และสามารถบริหารจัดการสาธารณสุขได้ด้วยตนเอง ก่อนที่หน่วยงานภายนอกจะเข้ามาให้ความช่วยเหลืออย่างไรก็ตามการบริหารจัดการสาธารณสุขของประเทศไทยตามแนวทางของแผนป้องกันภัยพิบัติเรือนแห่งชาติ พ.ศ.2548 ก็ยังไม่ครอบคลุมครบถ้วนทุกประเด็นของการบริหารจัดการสาธารณสุขกล่าวคือ

(ก) ขาดความชัดเจนในการปฏิบัติ และความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการทั้งในระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น คือผู้รับผิดชอบหลัก มีอำนาจสั่งการได้ไม่ครอบคลุมทุกหน่วยงานทำให้การประสานงานและการฝึกกำลังจากหน่วยงานอื่นๆในภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน และอื่นๆที่เกี่ยวข้องไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

(ข) ขาดแคลนงบประมาณ บุคลากร เครื่องจักร ยานพาหนะ และเครื่องมืออุปกรณ์ในการบริหารจัดการสาธารณสุขที่เหมาะสมและจำเป็นในเบื้องต้น รวมทั้งเครื่องมือพิเศษที่จำเป็นต้องใช้ในกรณีต่างๆ และบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

(ค) ขาดการวิจัยและพัฒนาด้านสาธารณสุขอย่างต่อเนื่องในเรื่องของพฤติกรรม และสาเหตุของการเกิด เรื่องการบริหารจัดการและแนวทางปรับปรุงแก้ไข รวมทั้งการจัดการและการวางแผนทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ

(ง) ขาดการฝึกซ้อมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขระหว่างหน่วยงานอย่างบูรณาการที่เพียงพอ

2) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข พ.ศ.2550

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข พ.ศ.2550

2.1) ขอบเขตการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขครอบคลุมสาธารณสุขทุกประเภท โดยได้มีการกำหนดคำนิยามของสาธารณสุข ภัยด้านความมั่นคง ไว้อย่างชัดเจน (มาตรา 4)

2.2) การกำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ดำเนินการโดยคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ซึ่งมีกรรมการทั้งหมด 23 คน โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ (มาตรา 6 และมาตรา 7)

2.3) กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ (มาตรา 11)

2.4) แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กำหนดให้มีการจัดทำแผน 3 ระดับ คือ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร (มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 33 และมาตรา 34)

2.5) กำหนดบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและผู้เกี่ยวข้องไว้อย่างเป็นทางการ ชัดเจนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น การบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยในปัจจุบัน พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ได้กำหนดกรอบการบริหารจัดการสาธารณภัยไว้อย่างชัดเจนทั้งในด้านประเภทภัยพิบัติ แนวนโยบาย และการปฏิบัติการ รวมทั้งได้กำหนดกรอบการประสานการปฏิบัติ ซึ่งสามารถจัดทำเป็นแนวทางการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศได้

3) อำนาจหน้าที่ของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่ง

นายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) และในกรณีที่เกิดสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง มีอำนาจสั่งการผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ เป็นผู้กำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ บูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมกับหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และมีอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นกรรมการและเลขานุการ กปภ.ช.

คณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ (กปอ.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ เป็นผู้รับผิดชอบนโยบายด้านอุบัติภัย และการปลูกจิตสำนึกเรื่องความปลอดภัย (Safety Mind) โดยมีอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นกรรมการและเลขานุการ กปอ. การบัญชาการ การสั่งการ และการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับการป้องกัน

และบรรเทาสาธารณภัยในระดับประเทศ ระดับจังหวัด กรุงเทพมหานคร และระดับท้องถิ่น เป็นไปตามที่กฎหมาย

2.1.6 แนวคิดการจัดการความเสี่ยงสาธารณภัย (Disaster Risk Management)

Stephan Baas (2008: 5-8) ได้เสนอกรอบแนวคิดในการจัดการความเสี่ยงสาธารณภัยจะช่วยลดปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยง และเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับการตอบสนองทันทีเมื่อเกิดภัยพิบัติ ซึ่งในการจัดการความเสี่ยงสาธารณภัยนั้น แบ่งการจัดการออกเป็น 3 ช่วงระยะเวลา แต่ละช่วงระยะเวลาจะประกอบด้วยองค์ประกอบต่างๆ ดังนี้

1) ก่อนการเกิดภัย (Pre-disaster)

1.1) กิจกรรมการพัฒนา (Ongoing Development Activities) เป็นกระบวนการสำหรับการพัฒนาการจัดการความเสี่ยงสาธารณภัย

1.2) การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) เป็นการประเมินความเสี่ยงที่ชุมชนจะต้องเผชิญ

1.3) การป้องกัน (Prevention) กิจกรรมที่ดำเนินการป้องกันภัยพิบัติ

1.4) การบรรเทา (Mitigation) มาตรการที่มีโครงสร้างหรือไม่มีโครงสร้างในการดำเนินการลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้น

1.5) การเตรียมความพร้อม (Preparedness) มาตรการหรือวิธีการที่แน่ใจว่ามีประสิทธิภาพในการป้องกัน

1.6) การเตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning) การให้ข้อมูลที่ทันทั่วถึงและมีประสิทธิภาพในการลดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น

2) ขณะเกิดภัย (Disaster Response)

2.1) การอพยพ (Evacuation) การเคลื่อนย้ายผู้คนและให้ที่พักพิงชั่วคราว

2.2) ความปลอดภัยในชีวิตและการดำรงชีวิต (Saving People and Livelihoods) โดยการปกป้องผู้ประสบภัยในขณะเกิดภัยฉุกเฉิน

2.3) การช่วยเหลือทันที (Immediate Assistance) การเตรียมมาตรการให้การช่วยเหลือระหว่างการเกิดภัย หรือทันทีหลังภัยพิบัติเกิดขึ้น

2.4) การประเมินความเสียหายและการสูญเสีย (Assessing Damage and Loss) โดยการป้องกันการสูญหายในทรัพย์สิน

3) หลังการเกิดภัย (Post-Disaster)

3.1) การให้ความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง (Ongoing Assistance) การให้ความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องจนกระทั่งแน่ใจว่าสามารถฟื้นตัวได้ในระดับหนึ่ง

3.2) การฟื้นตัว (Recovery) กิจกรรมหลังการเกิดภัยพิบัติในการฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐาน และการบริการ

3.3) การฟื้นฟู (Reconstruction) กิจกรรมหลังการเกิดภัยพิบัติที่ฟื้นฟูจนกระทั่งแน่ใจว่าสามารถหาแหล่งที่อยู่อาศัยใหม่ได้

3.4) การฟื้นฟูในด้านเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Recovery) วิธีการที่จะทำให้เศรษฐกิจและสังคมกลับมาเป็นปกติ

3.5) กิจกรรมพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (Ongoing Development Activities) ความต่อเนื่องในการพัฒนา

3.6) การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) การวินิจฉัยประเมินความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นกับชุมชน

แผนงานเพื่อพยายามลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติระดับโลก พ.ศ. 2548-2558 (Hyogo Framework for Action 2005-2015) เป็นแผนงานที่จัดทำขึ้นเพื่อพยายามลดความเสี่ยงที่เกิดจากภัยพิบัติ โดยมีเป้าหมายร่วมกันเพื่อลดการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน ทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของชุมชน และของประเทศจากภัยพิบัติได้อย่างยั่งยืนในปี พ.ศ. 2558

แผนงานเฮียวโกะได้เสนอหลักการที่เป็นแนวทางและสิ่งที่ต้องปฏิบัติตามลำดับความสำคัญ และวิธีการเชิงปฏิบัติเพื่อให้ชุมชนที่อยู่ในความเสี่ยงหรืออ่อนแอในการเกิดภัยพิบัติ สามารถอยู่ได้อย่างปลอดภัยจากภัยพิบัติได้เป็นผลสำเร็จ ซึ่งประกอบด้วยหลักการ 5 หลักการ ที่มีความสำคัญดังต่อไปนี้

1) ให้ความสำคัญกับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเป็นอันดับแรก โดยให้ความสำคัญกับการลดความเสี่ยงทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ พร้อมทั้งมีพื้นฐานการจัดองค์กรที่เข้มแข็งสำหรับการปฏิบัติ ภาครัฐและเอกชนต้องคำนึงถึงในแนวทางเดียวกันกับการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และทางสังคมในการตัดสินใจใดๆ มีความต้องการพัฒนาและปรับเปลี่ยนนโยบาย กฎหมายและการจัดเตรียมองค์กร รวมทั้งแผนงานและโครงการ เพื่อบูรณาการการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พร้อมการจัดสรรทรัพยากรที่เพียงพอ มีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น รวมการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติอยู่ในนโยบายการพัฒนาพร้อมการวางแผน และเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

2) รู้ถึงความเสี่ยงและการดำเนินการ ระบุ ประเมินและติดตามความเสี่ยงของภัยพิบัติให้ ให้ความสำคัญกับการรู้ถึงความเสี่ยงและการดำเนินการ ระบุ ประเมินและติดตามความเสี่ยงของภัยพิบัติ และการส่งเสริมการเตือนภัยล่วงหน้า ด้วยการใช้ความสามารถทางด้านวิทยาศาสตร์ วิชาการและทางสถาบันเพื่อทำการเฝ้าระวัง บันทึก วิจัย วิเคราะห์ คาดคะเน และทำแผนพื้นที่เสี่ยงภัย ด้วยการ

พัฒนาเครื่องมือ และเผยแพร่พัฒนาระบบการเตือนภัยล่วงหน้าที่มีประสิทธิภาพ เหมาะกับสภาพของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยให้ผู้คนพ้นภัยและมีความปลอดภัย

3) สร้างความรู้และความเข้าใจ ความตระหนักในการใช้ความรู้ นวัตกรรม วัฒนธรรม ความปลอดภัย และการคืนสู่สภาพเดิมให้มีความสำคัญในการสร้างความรู้ นวัตกรรม และวัฒนธรรมความปลอดภัย รวมทั้งการคืนสู่สภาพเดิมได้อย่างรวดเร็วในทุกระดับ ด้วยกิจกรรมหลักในการให้ความสำคัญกับความรู้ ได้แก่ การให้ข้อมูล การสร้างความมั่นคงให้เครือข่าย และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างผู้เชี่ยวชาญ ตลอดจนผู้วางแผนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นๆ ทั้งนี้ต้องพัฒนาหลักสูตร หรือเพิ่มวิชาการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ให้ความรู้ในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และเน้นแผนงานการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่มีชุมชนเป็นฐาน

4) ลดความเสี่ยง ลดปัจจัยของความเสี่ยงที่แท้จริง โดยการลดความเสี่ยงและปัจจัยที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่างๆ อาทิ การตั้งถิ่นฐานในพื้นที่เสี่ยงภัย การทำลายป่าและพื้นที่ชุ่มน้ำ การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก ตลอดจนที่อยู่อาศัยที่ไม่มีความแข็งแรงถาวร หรืออาจขยายผลของภัยพิบัติ รวมทั้งการขาดกลไกความปลอดภัยทางสังคมและเศรษฐกิจ

5) เตรียมความพร้อมและพร้อมที่จะดำเนินการสร้างเสริมการเตรียมความพร้อมให้เข้มแข็งการเตรียมความพร้อมและพร้อมที่จะดำเนินการสร้างเสริมการเตรียมความพร้อมให้มีความเข้มแข็งนั้น เพื่อจะเป็นการดำเนินการตอบโต้เมื่อเกิดภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพในทุกระดับ รวมทั้งการประเมินความเสี่ยง โดยให้ประชาชนมีความเข้มแข็ง พร้อมที่จะป้องกันตนเองจากภัยพิบัติ ทั้งการพัฒนาแผน ระบบ การฝึกซ้อม การจัดตั้งกองทุนฉุกเฉินเพื่อสนับสนุนการเตรียมความพร้อม การตอบโต้เหตุการณ์ และการฟื้นฟูและพัฒนาแนวทางการประสาน การสนทนาแลกเปลี่ยนประสบการณ์ต่างๆ (อ้างใน ศูนย์ประสานงานชุมชนบ้านน้ำเค็มและชุมชนบ้านน้ำเค็ม, 2551: 15)

2.2 ทฤษฎีพึ่งพาทรัพยากร (Resource Dependence Theory)

ทฤษฎีพึ่งพาทรัพยากรมีสาระสำคัญคือ องค์กรจะอยู่รอดได้ต้องอาศัยทรัพยากรต่างๆ เช่น วัตถุดิบ แรงงาน เงินทุน เครื่องมือ ความรู้ เพื่อใช้ในการผลิตสินค้าและบริการ อย่างไรก็ตาม ทรัพยากรเหล่านี้ถูกควบคุมโดยกลุ่มสังคมภายนอก ดังนั้นองค์กรจะมีความพยายามในการปรับตัวตามสิ่งแวดล้อมเพื่อให้แน่ใจว่าตนจะสามารถเข้าถึงใช้ทรัพยากรเหล่านั้นได้ ขณะเดียวกันองค์กรจะพยายามหาวิธีลดการพึ่งพาองค์กรอื่นในการได้มาซึ่งทรัพยากรเหล่านี้ด้วย โดยใช้กลยุทธ์ต่างๆ ที่จำเป็น ดังนั้นสาระสำคัญของทฤษฎีนี้จะเกี่ยวข้องกับระดับการพึ่งพาทรัพยากรจากองค์กรอื่น และกลยุทธ์ในการจัดการกับการพึ่งพาองค์กรอื่น (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2547: 242)

2.2.1 ระดับการพึ่งพาทรัพยากร

ระดับการพึ่งพาทรัพยากรจากองค์กรอื่นขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ดังนี้

1) ความสำคัญของทรัพยากรที่มีต่อองค์กร หากทรัพยากรหายากเพียงใด และมีความจำเป็นต่อการปฏิบัติงานขององค์กรหรือมีความสำคัญต่อความอยู่รอดขององค์กรมากเท่าไร ความสำคัญของทรัพยากรนั้นย่อมมีมากและยิ่งทำให้องค์กรต้องพึ่งพาทรัพยากรมากเท่านั้นซึ่งความสำคัญของทรัพยากรขึ้นอยู่กับ 2 ปัจจัย คือ ขนาดของการแลกเปลี่ยน (Relative-Magnitude of the Exchange) และความจำเป็นของทรัพยากรในภาวะฉุกเฉิน (Criticality of the Resource)

ขนาดของการแลกเปลี่ยน วัดจากสัดส่วนของปัจจัยนำเข้าทั้งหมดหรือสัดส่วนของผลผลิตทั้งหมดที่เกิดจากการแลกเปลี่ยนแต่ละครั้ง หากขนาดของการแลกเปลี่ยนมีน้อย ความสำคัญของการแลกเปลี่ยนก็มีน้อย

ความจำเป็นของทรัพยากรในภาวะฉุกเฉิน วัดได้จากความสามารถขององค์กรในการทำงานต่อไปแม้ว่าปราศจากทรัพยากรนั้นๆ หรือจากการไม่มีตลาดรองรับผลผลิตที่ออกมา ความจำเป็นของทรัพยากรจะแปรเปลี่ยนไปตามกาลเวลาและตามเงื่อนไขของสิ่งแวดล้อมขององค์กรด้วย

2) การควบคุมทรัพยากร คือ อำนาจในการจัดสรรหรือใช้ทรัพยากรการควบคุมทรัพยากรขึ้นอยู่กับความเป็นเจ้าของทรัพยากร ความสามารถในการเข้าถึง การใช้ทรัพยากรที่แท้จริงและการควบคุมการใช้ และความสามารถในการสร้างกฎระเบียบในเรื่องความเป็นเจ้าของ

3) ความสามารถในการแสวงหาทรัพยากรจากแหล่งอื่น หรือการหามาได้ของทรัพยากร หากองค์กรสามารถหาทรัพยากรได้จากหลายแห่งการพึ่งพานี้อาจจะน้อยลง การที่กลุ่มผลประโยชน์หรือองค์กรยังไม่สามารถควบคุมทรัพยากรที่มีความสำคัญได้เป็นหลักประกันแน่นอนว่าจะทำให้กิจการอื่นพึ่งพา เงื่อนไขการพึ่งพาอีกประการ คือ การกระจุกตัวของการควบคุมทรัพยากร ซึ่งหมายถึงทรัพยากรนั้นได้ถูกควบคุมจากองค์กรเพียงไม่กี่แห่งเท่านั้น

2.2.2 กลยุทธ์ในการจัดการกับการพึ่งพาองค์กรอื่น

Jones (อ้างใน ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2547: 244) เสนอกลยุทธ์ในการจัดการกับการพึ่งพาทรัพยากรตามประเภทของการพึ่งพา ซึ่งแบ่งเป็น 2 แบบ คือ การพึ่งพาแบบอาศัยกันและกัน (Symbiotic Interdependencies) และการพึ่งพาแบบแข่งขัน (Competitive Interdependencies)

1) กลยุทธ์การจัดการภายใต้การพึ่งพาแบบอาศัยซึ่งกันและกัน

การพึ่งพาแบบอาศัยซึ่งกันและกันมักเกิดขึ้นระหว่างองค์กรกับซัพพลายเออร์หรือผู้จัดจำหน่าย ภายใต้การพึ่งพาลักษณะนี้ Jones ได้เสนอกลยุทธ์ไว้ 4 ประการ โดยจำแนกตามระดับของความเป็นทางการ คือ การสร้างชื่อ การลดความรุนแรงของปัญหา การสร้างพันธมิตร และการควรรวมกิจการหรือการร่วมลงทุน

1.1) การสร้างชื่อเสียงที่ดี

องค์กรสร้างการยอมรับและความไว้วางใจจากกลุ่มต่างๆ ว่ามีความซื่อสัตย์ และทำธุรกรรมด้วยความยุติธรรม ซึ่งจะช่วยให้การได้มาซึ่งทรัพยากรสามารถทำได้ง่ายขึ้น

1.2) การชักชวนเข้าเป็นพรรคพวก (Cooptation)

การลดความรุนแรงของปัญหาโดยการพยายามสร้างความพอใจให้กับคู่แข่งชั้นหรือฝ่ายตรงข้าม คือการดึงให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในองค์กร ซึ่งวิธีการดังกล่าวเป็นการดึงผู้มีอิทธิพลหรือมีความสำคัญมามีส่วนร่วมกับองค์กร

1.3) การสร้างพันธมิตร

คือ ความตกลงซึ่งทำโดยองค์กร 2 แห่ง หรือมากกว่าในการใช้ทรัพยากรร่วมกันเพื่อพัฒนาโอกาสทางธุรกิจร่วมกัน การสร้างพันธมิตรนี้มีหลายวิธี เช่น การสร้างสัญญาระยะยาว การสร้างเครือข่าย และการให้คนส่วนน้อยเป็นเจ้าของ

1.4) การสร้างพันธมิตรระหว่างองค์กร 2 แห่งหรือมากกว่าโดยตกลงลงทุนในธุรกิจใหม่ร่วมกัน การดำเนินการลักษณะนี้เป็นการลดปัญหาการจัดการที่ซับซ้อนที่อาจเกิดขึ้นในรูปแบบการทำธุรกิจแบบอื่น นอกจากนี้องค์กรใหม่ที่เกิดขึ้นสามารถพัฒนาโครงสร้างที่เหมาะสมกับความต้องการเฉพาะและปัญหาต่างๆ ได้

2) กลยุทธ์การจัดการภายใต้การพึ่งพาที่แข่งขันกัน

การพึ่งพาแบบแข่งขันนี้เกิดขึ้นกับองค์กรที่ต้องแข่งขันกันเพื่อให้ได้ปัจจัยนำเข้าและผลผลิตที่หายาก กลยุทธ์ภายใต้การแข่งขันนี้เป็นการลดความไม่แน่นอนจากการแข่งขันหากแข่งขันรุนแรงมาก โอกาสความอยู่รอดขององค์กรจะมีน้อยลง

2.1) การฮั้วกัน องค์กรมีสัญญาทั้งเปิดเผยและไม่เปิดเผยกับองค์กรอื่นในการประสานกิจกรรมในการทำงานเพื่อสร้างมาตรฐานของอุตสาหกรรมขึ้นมา หรือการเป็นผู้นำในการกำหนดราคา ซึ่งกลยุทธ์นี้เป็นเรื่องผิดกฎหมายในบางประเทศและถือเป็นเรื่องที่ไม่จริยธรรม

2.2) การใช้กลไกขององค์กรที่สาม องค์กรที่สาม คือ องค์กรที่เป็นผู้กำหนดระเบียบและเผยแพร่ข้อมูลให้กับองค์กรอื่นๆรวมทั้งการทำสัญญาที่ไม่เป็นทางการในการติดตามการดำเนินการของกันและกันได้

2.3) การสร้างพันธมิตร กลยุทธ์นี้ใช้ได้กับสิ่งแวดล้อมที่พึ่งพากันและแข่งขัน คู่แข่งขันอาจร่วมมือกันในรูปแบบของการลงทุนเพื่อพัฒนาด้วยกันหรือการร่วมมือกันเพื่อป้องกันเข้ามาของบริษัทใหม่

2.4) การควบรวมกิจการ เป็นวิธีการที่จะช่วยเสริมความสามารถในการแข่งขันขององค์กรได้ โดยการช่วยเสริมสมรรถนะและขยายพื้นที่ในการดำเนินกิจการรวมทั้งความสามารถที่มีความหลากหลายหรือตอบสนองลูกค้าได้มากขึ้น อย่างไรก็ตามกลยุทธ์นี้อาจทำให้เกิดผลเสียกับองค์กรเองในระยะยาวได้ เพราะการควบรวมกิจการต้องอาศัยการจัดการที่ดีและต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก

2.3 ทฤษฎีสถาบัน (Institutional Theory)

ทฤษฎีสถาบันมองว่า องค์กรถูกจำกัดจากสิ่งแวดล้อมภายนอก จึงจำเป็นต้องยอมปฏิบัติตามธรรมเนียมและความคาดหวังของสิ่งแวดล้อมแบบสถาบัน เพื่อให้ได้รับการยอมรับและเพื่อความอยู่รอด ดังนั้นทฤษฎีสถาบันเน้นการศึกษาองค์กรซึ่งมีพฤติกรรมซึ่งเหมือนกันหรือเลียนแบบในกิจกรรมหรือความคิดในเรื่องการดำเนินงานขององค์กรต่างๆ

Zucker (อ้างใน ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2547: 253) สถาบัน หมายถึง กฎระเบียบต่างๆที่สร้างขึ้นโดยองค์กรที่เป็นทางการ ซึ่งความหมายของสถาบันมี 2 นัย คือ

1) องค์กรในฐานะสถาบัน เมื่อเรียกองค์กรเป็นสถาบัน หมายความว่า องค์กรไม่ใช่แค่องค์การที่ทำหน้าที่ผลิตสินค้าและบริการ แต่เป็นองค์กรของมนุษย์ที่ขับเคลื่อนโดยอารมณ์ความรู้สึก ประเพณีและความคิดความเชื่อของบุคคลต่างๆ

2) สิ่งแวดล้อมที่เป็นสถาบัน หมายถึงกฎระเบียบต่างๆที่สร้างขึ้นในสิ่งแวดล้อมเพื่อต้องการให้ องค์กรแต่ละแห่งปฏิบัติตาม หากองค์กรต้องการได้รับการสนับสนุนหรือยอมรับจากสิ่งแวดล้อมนั้นๆ ดังนั้นภายใต้สิ่งแวดล้อมที่เป็นสถาบัน องค์กรที่จะมีแนวโน้มที่จะดำเนินการคล้ายคลึงกัน

2.3.1 Institutional Isomorphism

DiMaggio & Powell (อ้างใน ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2547: 254) กระบวนการที่กดดันให้ องค์กรมีลักษณะเหมือนองค์กรอื่นๆ เกิดจากแรงผลักดัน 3 ประการ

1) แรงผลักดันทางสังคม คือแรงผลักดันที่ทำให้องค์กรเลียนแบบกระบวนการ วิธีการทำงาน หรือโครงสร้างจากองค์กรอื่นที่ประสบความสำเร็จหรือมีชื่อเสียง จึงเป็นแรงผลักดันที่ต้องการเลียนแบบ (mimetic)

2) แรงผลักดันทางวัฒนธรรม เป็นแรงผลักดันพฤติกรรมขององค์กรให้เข้าไปในทิศทางที่เหมาะสมหรือคาดหวังไว้ จึงเป็นแรงผลักดันที่พึงปฏิบัติ (Normative Process)

3) แรงผลักดันทางการเมือง เป็นแรงผลักดันจากหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับให้องค์กรอื่นปฏิบัติตาม เช่น รัฐบาล ดังนั้นจึงเป็นแรงผลักดันแรงผลักดันเชิงบังคับ (Coercive Process)

2.3.2 กระบวนการทำให้เป็นสถาบัน (Institutionalization)

Meyer & Rowan (อ้างใน ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2547: 254) ได้อธิบายกระบวนการทำให้เป็นสถาบัน คือ กระบวนการซึ่งทำให้กระบวนการทางสังคมและข้อผูกพันในการทำงานที่มีอยู่ กลายเป็นสิ่งที่มีสถานะเหมือนกับเป็นกฎระเบียบที่สามารถควบคุมความคิดและการกระทำของสังคมได้

Tolbert & Zucker (อ้างใน ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2547: 254) ได้อธิบายกระบวนการทำให้เป็นสถาบัน คือ กระบวนการซึ่งองค์ประกอบของโครงสร้างที่เป็นทางการได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายว่าเป็นสิ่งที่เหมาะสมและจำเป็น

การทำให้เป็นสถาบัน คือ กระบวนการซึ่ง กลุ่มบุคคล หรือ องค์กร ได้พัฒนาความหมายหรือ การตีความสิ่งที่เป็นจริงร่วมกันขึ้นมา โครงสร้างหรือกิจกรรมได้รับการปฏิบัติจนเป็นเรื่องปกติหรือ งานประจำ โครงสร้างได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายว่ามีความจำเป็นและเหมาะสม

2.4 การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance)

การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2554) มีเป้าหมายในการดำเนินการเพื่อมุ่งสร้างกลไกการบริหารราชการแผ่นดินในระดับต่างๆ โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อสร้างหลักประกันว่าประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานในระดับที่เพียงพออย่างเหมาะสมและเท่าเทียมกัน ซึ่งจะมีแนวทางการดำเนินงานเพื่อจัดระบบบริหารราชการให้เอื้อต่อการทำงานร่วมกันเป็นเครือข่ายกับภาคเอกชน องค์กรภาคประชาสังคม องค์กรชุมชน และภาคส่วนต่าง ๆ โดยส่งเสริม ผลักดันให้เกิดความร่วมมือในการทำงาน การประสานกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนและองค์กรประชาชนในลักษณะการบริหารงานในรูปแบบเครือข่าย (Network) ในลักษณะเป็นภาคี พันธมิตรหุ้นส่วน (Partnership) ในการจัดบริการสาธารณะ

2.4.1 บทบาทของภาคส่วนต่างๆในการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2554) ได้อธิบายถึงบทบาทของภาคส่วนต่างๆ ในการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ดังนี้

1) บทบาทของภาครัฐ

ปรับปรุงแบบการทำงานของภาครัฐให้มีลักษณะเชิงบูรณาการเกิดการแสวงหาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการบริการสาธารณะและพัฒนารูปแบบ กลไก ระบบ และวิธีทำงาน เพื่อส่งเสริม สนับสนุนให้ภาคประชาสังคมและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เช่น วางหลักเกณฑ์ให้แต่ละส่วนราชการ จัดให้มีระบบการปรึกษาหารือกับประชาชน สำรวจความต้องการของประชาชนในโครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบและให้ข้อคิดเห็นต่อกรดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในการช่วยกันทำให้เกิดการบริการสาธารณะที่ดียิ่งขึ้น

2) บทบาทของภาคธุรกิจเอกชน

ร่วมขับเคลื่อนการบริหารกิจการสาธารณะผ่านการทำงาน ทำงานแบบหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership - PPP) โดยผ่านการร่วมทุนในโครงการพัฒนาสำคัญ ๆ ของประเทศรวมไปถึงการมีบทบาทในการร่วมพัฒนาคุณภาพชีวิต และความเป็นธรรมในสังคมผ่านการดำเนินกิจการสาธารณะ โดยมีเป้าหมายเพื่อคืนกำไรตอบแทนสังคม (Corporate Social

Responsibility: CSR) ดำเนินกิจการธุรกิจที่มีเป้าหมายเพื่อยกระดับการเข้าถึงบริการสาธารณะพัฒนาคุณภาพชีวิตและประโยชน์สุขแก่สังคม (Social Enterprise)

3) บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมและองค์กรชุมชน

พัฒนาความรู้และความเข้าใจแก่เครือข่ายภาคประชาชนในการร่วมติดตามและประเมินผลการบริหารจัดการภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง สร้างศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคมและองค์กรชุมชน ในการเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมขับเคลื่อนการบริหารกิจการสาธารณะ โดยผ่านการเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐ (Public Social Partnership) และการกระตุ้นและส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักในสำนึกพลเมืองในการร่วมดูแลรับผิดชอบต่อการปกป้องและอำนวยความสะดวกสาธารณะ ตลอดจนการอาสาเข้ามาเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการขับเคลื่อนกิจการสาธารณะเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด

ตารางที่ 2.1 แสดงกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม

ประเภทภารกิจ	รูปแบบการบริหาร	กลไกทางการบริหาร
บริการสาธารณะที่รัฐต้องสงวนบทบาทในฐานะผู้จัดบริการ (core function)	การมอบหมายภารกิจให้หน่วยงานภาครัฐดำเนินการแทนกัน (In-House Commissioning)	- การสร้างภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐ (Public/Public Partnership) - การสร้างองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น หรือ สหการ (Local Cooperation)
บริการสาธารณะที่ภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินการเอง แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถมอบหมายให้องค์กรในภาคส่วนอื่นเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการแทนได้ด้วย (Contracting in)	การมอบหมายภารกิจบางส่วนให้องค์กรในภาคส่วนอื่น เช่น องค์กรภาคประชาสังคม องค์กรชุมชน เป็นต้น เข้ามาร่วมดำเนินการแทนรัฐ (Strategic Commissioning)	- การสร้างภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมและชุมชน (Public Social Partnership)

ตารางที่ 2.1 แสดงกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม (ต่อ)

ประเภทภารกิจ	รูปแบบการบริหาร	กลไกทางการบริหาร
บริการสาธารณะที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องมีบทบาทในการจัดทำบริการด้วยตนเอง แต่อาศัยการจัดซื้อบริการจากผู้จัดบริการสาธารณะรายอื่นเพื่อส่งมอบให้ประชาชนแทน (Contracting out/ Outsourcing)	การเปิดให้เอกชนเข้ามาแข่งขันกันเพื่อรับมอบหมายดำเนินการกิจการแทนรัฐ (Competitive Commissioning)	- การเปิดสัมปทาน - การจ้างเหมา
บริการสาธารณะที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องมีบทบาทในการจัดทำหรือจัดหาอีกต่อไป เพราะสามารถมอบบทบาทหน้าที่ให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนได้โดยตรง (Opting out)	การมอบหมายภารกิจให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนรัฐทั้งกระบวนการ โดยที่รัฐถอนตัวจากบทบาทการจัดบริการสาธารณะนั้น (Privatization)	- การร่วมลงทุนในรูปภาคีหุ้นส่วนภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership) - การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ที่มา: นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2554

2.4.2 รูปแบบความร่วมมือในการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน

1) การประสานงานระหว่างหน่วยงาน (Co-ordination)

สมิต สัจฉุกร (2553: 7) ได้อธิบายถึงความหมายของการประสานงาน คือ การที่บุคคลหรือหน่วยงานในองค์กรทำงานร่วมกับบุคคลและหน่วยงานอื่นเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกันมีลักษณะเป็นกระบวนการที่ต้องกระทำต่อเนื่องสอดคล้องกันไปเพื่อให้งานสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

ในบริบทของการบริหารงานภาครัฐ การประสานงาน (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2553) หมายถึง การจัดระเบียบวิธีการทำงาน เพื่อให้งานและเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ร่วมมือปฏิบัติงานเป็นน้ำหนึ่งใจเดียว ไม่ทำให้งานซ้อนกัน ขัดแย้งกัน หรือหลือมล้ำกัน ทั้งนี้เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายขององค์กรนั้นอย่างสมานฉันท์และมีประสิทธิภาพ

1.1) องค์ประกอบของการประสานงาน

1.1.1) ความร่วมมือ จะต้องสร้างสัมพันธภาพในการทำงานร่วมกันของทุกฝ่าย โดยอาศัยความเข้าใจ หรือการตกลงร่วมกัน มีการรวบรวมกำลังความคิด วิธีการ เทคนิค และระดมทรัพยากรมาสนับสนุนงานร่วมกัน เป็นการปฏิบัติงานเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมาย

เดียวกัน เต็มใจที่จะทำงานร่วมกัน และช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อไปสู่เป้าหมายใด เป้าหมายหนึ่งการประสานงานไม่ควรจะกระทำ โดยใช้อำนาจสั่งการแต่อย่างใด ควรใช้ความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันเป็นหลัก เพราะความมีน้ำใจต่อกัน ใ่วางใจกันจะเป็นผลให้เกิดการร่วมใจมากกว่าการใช้อำนาจหน้าที่พยายามผูกมิตรตั้งแต่ต้นและป้องกันไม่ให้เกิดความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์ มีความหวาดระแวงหรือกินแหนงแคลงใจกัน ให้การยอมรับซึ่งกันและกัน ไม่นินทาว่าร้ายกัน ไม่โยนความผิดให้แก่ผู้อื่น เมื่อมีสิ่งใดจะช่วยเหลือแนะนำกันได้ก็อย่าลังเล และพร้อมจะรับฟังคำแนะนำของผู้เกี่ยวข้องแม้จะไม่เห็นด้วยก็อย่าแสดงปฏิกิริยาโต้ตอบ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงก็ต้องแจ้งให้ทราบ

วิธีสร้างความร่วมมือ คือ การชักจูงชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ร่วมกัน หรือประโยชน์โดยรวม มีการผูกมิตรไมตรีต่อกันทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีน้ำใจที่จะช่วยเหลือซึ่งกันและกัน บางครั้งการให้ข้อเสนอแนะกันก็จะทำให้ผู้เกี่ยวข้องมีความสามารถในระดับเดียวกันเพื่อจะได้ทำงานด้วยกันได้ การเพิ่มความใกล้ชิด ทำให้มีการพบปะหารือกันอยู่เสมอเพื่อให้ใ่วางใจกัน เพราะความใกล้ชิดจะช่วยให้ได้และเปลี่ยนความคิดเห็นและถ่ายทอดความรู้สึกถึงกันยิ่งใกล้ชิดกันมากเท่าใดก็จะเกิดความเข้าใจและรู้จักคุ้นเคยกันมากขึ้น ถ้ามีความหวังดีต่อกัน มีเจตนาที่บริสุทธิ์และจริงใจก็จะเพิ่มความเชื่อถือใ่วางใจกันยิ่งขึ้น

1.1.2) จังหวะเวลา จะต้องปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละคนตามกำหนดเวลาที่ตกลงกันให้ตรงเวลา

1.1.3) ความสอดคล้อง จะต้องพิจารณาความพอเหมาะพอดี ไม่ทำงานซ้อนกัน เพื่อช่วยให้การบริหารงานประสบความสำเร็จ

1.1.4) ระบบการสื่อสาร จะต้องมีการสื่อสารที่เข้าใจตรงกันอย่างรวดเร็ว และราบรื่นการติดต่อสื่อสารเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการประสานงานในการแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริง ความคิดเห็นหรือความรู้สึก และเป็นสื่อกลางที่จะเชื่อมโยงบุคคลต่างๆ ภายในหรือระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

1.1.5) ผู้ประสานงาน จะต้องสามารถดึงทุกฝ่ายเข้าร่วมทำงานและสามารถขอความร่วมมือเพื่อตรงไปสู่จุดหมายเดียวกันตามที่กำหนดเป็นวัตถุประสงค์ของงาน

1.2 วัตถุประสงค์ของการประสานงาน

การประสานงานเกิดจากความต้องการที่จะให้งาน หรือกิจกรรมย่อยๆ ที่จะทำให้เกิดผลสำเร็จ โดยปฏิบัติอย่างสอดคล้องในจังหวะเวลาเดียวกัน ได้ผลงานที่มีคุณภาพตามมาตรฐานที่เป็นไปตามข้อกำหนด ระยะเวลาและทรัพยากรในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้การบรรลุเป้าหมายเป็นมาตรการของการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวก่อนการประสานงานควรกำหนดความ

ต้องการให้แน่ชัดว่าจะประสานงานให้เกิดอะไรหรือเป็นอย่างไร หรือจะทำให้ได้ผลรับอย่างไร เพราะหากว่าไม่มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนก็จะประสานงานไปผิดจากที่ควรจะเป็นโดยทั่วไป การประสานงานเพื่อให้การดำเนินงานมีความสะดวกราบรื่นไม่เกิดปัญหาข้อขัดแย้ง แต่ในการประสานงานในแต่ละครั้งหรือในแต่ละกรณี การประสานงานโดยวัตถุประสงค์เฉพาะ ดังนี้

1.2.1) เพื่อแจ้งให้ผู้ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องทราบ

1.2.2) เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสัมพันธ์อันดี

1.2.3) เพื่อขอคำยินยอมหรือความเห็นชอบ

1.2.4) เพื่อขอความช่วยเหลือ

1.2.5) เพื่อขจัดข้อขัดแย้งอันอาจมีขึ้น

1.3 ประโยชน์ของการประสานงาน

การประสานงาน ช่วยให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายโดยราบรื่นและรวดเร็ว ทุกคนทุกฝ่ายมีความเข้าใจซาบซึ้งถึงนโยบายและวัตถุประสงค์ของหน่วยงานได้ดียิ่งขึ้น ช่วยประหยัดเวลาเงิน วัสดุและสิ่งของต่างๆ ในการทำงาน ทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มผลสำเร็จของงานให้มากขึ้น สร้างความกลมเกลียว ความเข้าใจอันดีและสามัคคีช่วยลดข้อขัดแย้งในการทำงาน ป้องกันการก้าวก่ายหน้าที ขจัดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนหรือเหลื่อมล้ำกันก่อให้เกิดการทำงานเป็นทีมสร้างความสำนึกในการรับผิดชอบร่วมกัน รวมถึงเข้าใจถึงข้อเท็จจริงและปัญหาของหน่วยงานอื่น นำไปสู่การกระตุ้นความคิดสร้างสรรค์และสู่ทางการปรับปรุงงาน

1.4 ปัจจัยในการประสานงาน

ปัจจัยที่จำเป็นต่อการประสานงานไม่ว่าจะเป็นองค์กร หรือหน่วยงานประเภทใด มีปัจจัยที่สำคัญดังนี้ (สมิต สัจฉกร, 2553: 24)

1.4.1) คน หมายถึง ผู้ซึ่งจะทำให้งานเป็นผลขึ้นมา การประสานงานที่แท้จริง คือ การประสานคนให้ร่วมใจร่วมกำลังงานด้วยการนำเอาความสามารถของคนมาทำให้เกิดผลงานในจุดมุ่งหมายเดียวกัน ความสามารถของคนพิจารณาได้สองด้านคือทางด้านความรู้และด้านความสัมพันธ์กับผู้อื่น ผู้ประสานงานต้องมีความรู้ความสามารถและการมองการณ์ไกล มีมนุษยสัมพันธ์ มีทัศนคติที่ดีต่อกัน ผู้ร่วมงานทุกฝ่ายเข้ากันได้ดี มีการพบปะหารือกันอยู่เสมอ

1.4.2) เงิน หมายถึง ตัวเงินและสิ่งอื่นซึ่งสามารถใช้เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนได้ในการประสานงานจะต้องมีกำลังเงินสนับสนุนการปฏิบัติงาน

1.4.3) วัสดุ หมายถึง สิ่งของเครื่องมือและเครื่องใช้ต่าง ๆ ในการประสานจะต้องมีวัสดุอุปกรณ์ช่วยในการประสานงานอย่างพอเพียง

1.4.4) วิธีการทำงาน หมายถึงการบริหารงานให้สามารถบรรลุผลสำเร็จตามจุดประสงค์ที่กำหนดเป็นเป้าหมายไว้ มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้ชัดเจน มีการมอบหมายงานและ การควบคุมงาน การติดต่อสื่อสารดี การประสานงาน อาจจะทำให้หลายวิธีซึ่งแต่ละวิธีย่อมให้ผลแตกต่างกัน ไปสุดแต่เงื่อนไขของสถานการณ์ที่ต่างกันอาจมีการประสานงานด้วยระบบ หรือประสานงานด้วยคนหรืออาจใช้ทั้งระบบและคนควบคู่กัน ไป การประสานงานอาจมีบุคคลคนเดียวเป็นผู้ประสานงานเพื่อความคล่องตัว และการตัดสินใจแก้ปัญหาที่รวดเร็วฉับไว แต่ถ้าเป็นงานที่มีระบบซับซ้อนและขอบเขตกว้างขวางเกินกว่าที่คนเพียงคนเดียวจะประสานงานได้ก็ต้องจัดตั้งเป็นคณะผู้ประสานงาน โดยพิจารณาบุคคลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันทำงานในรูปคณะกรรมการประสานงาน

1.5) ลักษณะของการประสานงาน

การประสานงาน สามารถกระทำได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้ (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2553)

1.5.1) วิธีประสานงานอย่างเป็นทางการ หมายถึงมีแบบพิธีที่ต้องปฏิบัติ เช่น มีหนังสือติดต่อหรือต้องแจ้งให้คณะกรรมการเฉพาะกิจรับรู้ และขอความเห็นชอบ ทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรือการเสนอรายงานเป็นลำดับขั้น เป็นต้น

1.5.2) วิธีประสานงานอย่างไม่เป็นทางการ หมายถึง การประสานงานอย่างไม่มีพิธีรีตองเพียงแต่ทำความตกลงให้ทราบถึงการที่จะปฏิบัติให้เป็นไปในจังหวะเวลาเดียวกันด้วยจุดประสงค์เดียวกัน การดำเนินการจะอาศัยความใกล้ชิดสนิทสนมเป็นส่วนตัวระหว่างบุคคลมีการอะลุ่มอล่วยไม่มีระเบียบแบบแผน การติดต่อแบบนี้จะเป็นการเผชิญหน้าซึ่งกันและกันผลดีก็คือ สามารถมีความเข้าใจที่ตรงกันและชัดเจนที่สุด เพราะสามารถจะซักถามได้ เช่นการประสานงานด้วยวาจาทางโทรศัพท์ การเข้าพบผู้ที่ติดต่อโดยตรง

2) การร่วมมือในการปฏิบัติงาน (Co-operation)

สิทธิโชค วรรณสันติกุล (2546: 305) ได้ให้ความหมายของคำว่าความร่วมมือ(Co-operation) หมายถึง ความเต็มใจของบุคลากรแต่ละคนในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อนำไปสู่เป้าหมายใดเป้าหมายหนึ่ง ซึ่งเป็นเป้าหมายในการปฏิบัติงานขององค์กรหรือหน่วยงาน ความร่วมมือจะดำเนินการในลักษณะที่จะเป็นการที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงาน ในงานหรือกิจกรรมนั้นๆ แล้วขอให้ฝ่ายอื่นๆเข้ามาร่วม มีลักษณะในการปฏิบัติงานร่วมกันที่เกิดขึ้นในลักษณะเฉพาะกิจหรือเป็นคราวๆไป โดยไม่มุ่งเน้นการปฏิบัติงานที่มีลักษณะของความต่อเนื่องและถาวร แต่จะมุ่งเน้นการปฏิบัติงานในลักษณะของการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามความต้องการของฝ่ายผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงาน ความร่วมมือเป็นลักษณะการปฏิบัติงานในรูปแบบของการช่วยเหลือด้วยความสมัครใจ

โดยผู้ที่เข้ามามีส่วนในการร่วมมืออาจไม่มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานหรือกิจกรรมนั้นๆ โดยตรง แต่อาจจะปฏิบัติงานในเรื่องเดียวกัน ในเวลาเดียวกัน หรือต่างเวลาก็ได้

2.1) ลักษณะของความร่วมมือ

ลักษณะของความร่วมมือนั้น โดยทั่วไปแล้วการเรียกร้องหาความร่วมมือนั้นมีหลายลักษณะด้วยกัน อาจเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจว่าจะทำอะไร หรือมีบทบาทหน้าที่สถานภาพเข้าร่วมในการนำโครงการไปปฏิบัติ โดยเสียสละทรัพยากรต่าง ๆ เช่น แรงงาน วัสดุ เงิน หรือร่วมมือในองค์การหรือกิจกรรมเฉพาะด้าน เข้าร่วมในผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนา และร่วมในการประเมินโครงการประสานความร่วมมือ ซึ่งมีผู้ให้ความหมายของลักษณะความร่วมมือไว้หลายคน ดังนี้

Lenning and Ebbers (1999: 1-15) ได้กล่าวถึงลักษณะงานที่ก่อให้เกิดความร่วมมือ ดังนี้

- 1) การแชร์ความคิดซึ่งกันและกัน
- 2) การให้ประสบการณ์ในกิจกรรมร่วมกัน
- 3) การให้ความสนใจในกิจกรรม
- 4) มีความสัมพันธ์กันและสร้างแนวความคิด
- 5) การใส่ใจซึ่งกันและกัน
- 6) ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเกิดการเสี่ยงร่วมกัน
- 7) การเป็นผู้สนับสนุนด้านทรัพยากร
- 8) การเป็นผู้สนับสนุนตามตำแหน่งหน้าที่
- 9) การเป็นผู้ที่มีสถานภาพตามที่ชุมชนนับถือ
- 10) การเป็นผู้ที่สามารถนำไปสู่สมาชิกหรือแหล่งทรัพยากรสำคัญ
- 11) การเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญ
- 12) การเป็นผู้ที่มีบุคลิกภาพเหมาะสมกับการเป็นผู้นำ

ซึ่งสอดคล้องกับความคิดของปารีชาติ วลัยเสถียร และคนอื่นๆ (2546: 206-207) ได้กล่าวถึงลักษณะของการเข้าร่วม การมีส่วนร่วม และให้ความร่วมมือนั้นจะมีกิจกรรมดังนี้

- 1) เป็นสมาชิก (Membership)
- 2) เป็นผู้เข้าประชุม (Attendance at Meeting)
- 3) เป็นผู้บริจาคเงิน (Financial Contribution)
- 4) เป็นกรรมการ (Membership on Committees)
- 5) เป็นประธาน (Leader)

Rose (อ้างใน สุระพี อาคมคง, 2550) ได้กล่าวเกี่ยวกับชุมชนและการมีส่วนร่วมว่าเป็นเรื่องที่ซับซ้อนและสามารถแปลความหมายได้แตกต่างกันตามสภาพแวดล้อม ซึ่งแบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 2 ด้านที่แตกต่างกัน คือ การมีส่วนร่วมที่แท้จริง และการมีส่วนร่วมเทียม

1) การมีส่วนร่วมที่แท้จริง (Genuine-Participation) เป็นการเข้าร่วมในลักษณะที่ปฏิบัติงานตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดของงาน หรือเป็นการประยุกต์ความสามารถของตนมาใช้ในการตัดสินใจร่วมกัน

2) การมีส่วนร่วมเทียม (Pseudo-Participation) เป็นเพียงการให้ข้อมูล และการให้แหล่งทรัพยากรเพื่อนำไปพัฒนาเท่านั้นกล่าวโดยสรุปลักษณะของความร่วมมือนั้น อาจแบ่งเป็นดังนี้

2.1) การสนับสนุนทรัพยากร คือ สนับสนุนเงิน วัสดุอุปกรณ์ แรงงาน หรือการช่วยทำกิจกรรม คือ การเข้าร่วมในการวางแผน การประชุมแสดงความคิดเห็น การดำเนินการ การติดตามและการประเมินผล

2.2) อำนาจหน้าที่ของผู้เข้าร่วม คือ เป็นผู้นำ เป็นกรรมการ เป็นสมาชิก ซึ่งลักษณะของการร่วมมือ แสดงถึงระดับอำนาจของผู้เข้าร่วม จึงมีการโต้แย้งว่าการเข้าร่วมนั้นบางครั้งก็เปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมเข้าร่วมเป็นบางส่วนเท่านั้น เพราะในหลายกรณีผู้เข้าร่วมอาจจะไม่มีโอกาสได้ตัดสินใจ ซึ่งทางออกที่ดีนั้นควรเป็นการเสริมสร้างพลังอำนาจ (Empowerment) แก่ผู้เข้าร่วมบ้าง (ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ, 2546: 208-209)

จากลักษณะของการทำงาน แบบความร่วมมือที่กล่าวมาข้างต้น สามารถบอกได้ว่าสมาชิกที่เข้าร่วมมือทำงานต้องประกอบไปด้วย 2 ส่วน คือ สมาชิกกลุ่มทำงาน และสมาชิกสนับสนุนตามความเหมาะสมซึ่งการทำงานแบบความร่วมมือนั้น ต้องขึ้นอยู่กับเป้าหมายที่จะทำและสามารถแบ่งออก เป็น 3 แบบ คือ

- 1) แบบเครือข่าย (Networks)
- 2) แบบประสานงาน (Coordination)
- 3) แบบร่วมมือ (Collaboration)

การทำงานที่จะต้องใช้ความร่วมมือในการแก้ปัญหา นั้น จะต้องนำไปสู่ความสำเร็จของกลุ่มทำงาน ซึ่งพิจารณาได้จากการแก้ปัญหาได้ การที่มีปัญหาเกิดขึ้น และสมาชิกภายในกลุ่มไม่สามารถแก้ปัญหาได้นั้น แสดงถึงการไม่ประสบความสำเร็จของการร่วมมือในระดับหนึ่ง ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่ายุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการให้ความร่วมมือเป็นกระบวนการสร้างจิตสำนึก และสร้างแรงจูงใจให้ผู้เข้าร่วมตระหนักถึง ความร่วมมือที่จะต้องให้ผู้เข้าร่วมนั้นมีความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหา การวางแผน และการตัดสินใจแก้ปัญหาในชุมชนของตน และมีการเชื่อมโยงกลุ่มต่างๆ เป็นเครือข่ายเพื่อแก้ปัญหาในระดับท้องถิ่น จะต้องมีการจัด

กระบวนการเรียนรู้ในกลุ่มผู้นำ เครือข่าย แลกเปลี่ยนประสบการณ์ ฐาน และลงมือปฏิบัติ นอกจากนี้ปัจจัยที่ส่งผลความร่วมมือก็คือ ปัจจัยด้านกลไกของรัฐในด้านการกำหนดนโยบาย การสนับสนุนกิจกรรม การติดตามประเมินผล ปัจจัยด้านชุมชนต้องมีความรู้ความเข้าใจ การตัดสินใจ การร่วมทำกิจกรรมและรับผลประโยชน์ ปัจจัยในด้านนักพัฒนา คือ จะต้องสนับสนุนด้านการศึกษาที่มีความจริงใจ และผูกพันกับท้องถิ่นปัจจัยในด้านการจูงใจที่จะต้องได้รับผลประโยชน์

2.2) รูปแบบของความร่วมมือ

รูปแบบของความร่วมมือ หมายถึง ความร่วมมือในกระบวนการทำงานในการดำเนินการแบบมีส่วนร่วมในการคิด กระทำ การลงมือปฏิบัติ การปรับปรุงงาน การพัฒนางาน การติดตามประเมินผล ซึ่งมีผู้เสนอรูปแบบความร่วมมือไว้มากมาย (ทิตานา เขมมณี, 2548: 220) ดังต่อไปนี้

องค์การอนามัยโลก (WHO) ได้เสนอรูปแบบของการร่วมมือที่ถือว่าเป็นรูปแบบที่แท้จริงต้องประกอบด้วยกระบวนการ 4 ขั้นตอน คือ

1) การวางแผน (Planning) คือ ต้องร่วมมือในการวิเคราะห์ปัญหา จัดลำดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีการติดตามและประเมินผลและประการสำคัญ คือ การตัดสินใจด้วยกัน

2) การดำเนินกิจกรรม (Implementation) คือ ต้องร่วมมือในการจัดการและบริหาร การใช้ทรัพยากร มีความรับผิดชอบในการจัดสรร ควบคุมทางการเงินและการบริการ

3) การใช้ประโยชน์ (Utilization) คือ ต้องมีความสามารถในการนำกิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับการพึ่งตนเองและการควบคุมทางสังคม

4) การได้รับผลประโยชน์ (Obtaining benefits) เป็นการร่วมมือที่ต้องได้รับผลแจกจ่ายผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นที่เท่ากัน ซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์ส่วนตัวในสังคมหรือวัตถุประสงค์ได้

3) การร่วมกันดำเนินการกิจ (Collaboration)

การร่วมกันดำเนินการกิจ (Collaboration) หมายถึง รูปแบบการปฏิบัติงานระหว่างภาคส่วนต่างๆ ที่มีกระบวนการปฏิบัติงาน โดยมีการร่วมตัดสินใจร่วมกัน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะต้องเกิดขึ้นในรูปแบบอย่างเป็นทางการ (Formal) โดยมุ่งเน้นข้อสรุปของกลุ่ม และเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการอภิปราย โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะร่วมกันในการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผล และการบริหารจัดการ โครงการ รวมไปถึงการใช้ทรัพยากรต่างๆ ร่วมกัน (คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2554)

นอกจากนี้ ยังอาจหมายถึง การที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป หรือในลักษณะขององค์กร 2 องค์กรขึ้นไป มาทำงานร่วมกัน โดยมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างบุคคลหรือระหว่างองค์กร

และรับรู้ว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มตาม โครงสร้างที่มีอยู่ในองค์กร รวมทั้งเข้าใจวัตถุประสงค์ของ การปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพ และผู้ปฏิบัติงานต่างก็เกิด ความพอใจในการปฏิบัติงานนั้นๆ

3.1) จุดประสงค์ในการร่วมกันดำเนินการกิจ

การร่วมกันดำเนินการกิจวัตถุประสงค์ในการดำเนินการ 3 ประการ ได้แก่
(คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2554)

3.1.1) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตัดสินใจ โดยการปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อให้ ได้ผลการดำเนินการหรือผลลัพธ์ที่ดีกว่ารูปแบบและลักษณะการปฏิบัติงานเดิมที่ ดำเนินการอยู่

3.1.2) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดการปฏิบัติงานที่มีความซ้ำซ้อน

3.1.3) เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติในรูปแบบประชาธิปไตยโดยการทำงานผ่าน กระบวนการมีส่วนร่วม

3.2) ประโยชน์ของการร่วมกันดำเนินการกิจ

การร่วมกันดำเนินการกิจมีประโยชน์ในการดำเนินการดังต่อไปนี้

3.2.1) เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินการจัดทำและส่งมอบ บริการสาธารณะให้แก่ผู้รับมอบบริการสาธารณะ

3.2.2) เพื่อยกระดับสมรรถนะและความเป็นมืออาชีพในการดำเนินการ ขององค์กร

3.2.3) เพื่อเพิ่มระดับการสื่อสารและการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างองค์กรที่ ร่วมกันดำเนินการกิจ

3.2.4) เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานขององค์กร

3.2.5) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและการเข้าถึงโครงการต่าง

3.2.6) เพื่อยกระดับและปรับปรุงภาพลักษณ์ของหน่วยงานภาครัฐ

3.2.7) เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในการรับบริการสาธารณะที่ ตรงกับความต้องการรวมไปถึงการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2.8) เพื่อเพิ่มจำนวนของทรัพยากรในการจัดทำบริการสาธารณะที่หน่วยงาน ของรัฐสามารถนำไปใช้ได้ผ่านกระบวนการการร่วมกันดำเนินการกิจ

3.3) องค์ประกอบของการร่วมกันดำเนินการกิจ

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2554) ได้อธิบายถึงองค์ประกอบที่สำคัญของการ ร่วมกันดำเนินการกิจ เพื่อผลักดันให้การดำเนินการกิจมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุด ประกอบไปด้วยองค์ประกอบดังต่อไปนี้

3.3.1) ข้อกำหนดเบื้องต้นในการร่วมกันดำเนินการกิจ

ในการร่วมกันดำเนินการกิจ หน่วยงานหรือองค์กรที่ดำเนินการร่วมกันต้องคำนึงถึงข้อกำหนดเบื้องต้นซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำเนินการ 3 ประการ คือ

(1) การที่ภาคส่วนต่างๆ ที่จะมาร่วมกันดำเนินการกิจร่วมกัน มีหรือได้รับทรัพยากรไม่เท่าเทียมกันหรืออำนาจในการต่อรองต่างกัน

(2) แรงจูงใจในการตัดสินใจเข้าร่วมกันดำเนินการกิจร่วมกัน ของภาคส่วนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ

(3) ประสบการณ์ในการร่วมกันดำเนินการกิจในเชิงลบที่ผ่านมาขององค์กรที่มาร่วมกันดำเนินการกิจ

โดยที่ปัจจัยทั้ง 3 ประการดังกล่าว ซึ่งมีที่มาต่างๆกันอาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จและความไม่สำเร็จของการดำเนินการกิจร่วมกันขององค์กรและภาคส่วนต่างๆ ได้เช่นกัน

3.3.2) ภาวะผู้นำแบบเอื้ออำนวย

ผู้นำเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทางในการดำเนินการกิจร่วมกัน การสร้างความเชื่อมั่น การสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการพูดคุยและสื่อสารระหว่างภาคส่วนต่างๆ และสร้างแรงจูงใจในการดำเนินการกิจร่วมกัน ภาวะผู้นำที่เอื้ออำนวยว่าถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการดึงดูดและจูงใจให้ทุกภาคส่วนที่ดำเนินการกิจร่วมกัน ตั้งแต่เริ่มต้นการดำเนินการร่วมกันจนจบกระบวนการ และบรรลุเป้าหมายในการดำเนินการกิจร่วมกัน

3.3.3) การออกแบบวิธีการดำเนินการกิจร่วมกัน

ในการดำเนินการกิจร่วมกันขององค์กรในภาคส่วนต่าง ควรมีการกำหนดวิธีการดำเนินการ กฎ ระเบียบ และกติกาเบื้องต้นในการดำเนินการร่วมกัน เพื่อสร้างความเข้าใจ และเอื้อให้กระบวนการปฏิบัติงานของภาคส่วนต่างๆ ที่ร่วมกันดำเนินการกิจดำเนินไปในลักษณะของการเปิดกว้างและมีส่วนร่วม

3.3.4) กระบวนการดำเนินการกิจร่วมกัน

ในกระบวนการดำเนินการกิจร่วมกัน จะประกอบไปด้วยการดำเนินการในระยะต่างๆ เริ่มตั้งแต่ ระยะการเตรียมการ ระยะของการเจรจาต่อรอง ระยะดำเนินการ ด้วยเหตุนี้กิจกรรมการสื่อสารต่างๆ จึงเข้ามามีบทบาทที่สำคัญในกระบวนการดำเนินการกิจร่วมกัน เพื่อที่จะสื่อสารความก้าวหน้าและความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินการกิจร่วมกัน โดยที่การสื่อสารดังกล่าว ได้แก่ การสนทนาแบบเห็นหน้าค่าตา การสร้างความเชื่อมั่น ความมุ่งมั่นที่จะดำเนินการกิจร่วมกัน และความ

เข้าใจร่วมกัน ทั้งนี้ ควรพิจารณาในการนำกิจกรรมต่างๆ ไปใช้อย่างเหมาะสมในแต่ละ
ขั้นตอนของกระบวนการในการดำเนินการกิจกรรมร่วมกัน

2.5 ผลกระทบภายนอก

2.5.1 ความหมายของผลกระทบภายนอก

ผลกระทบภายนอก หรือ Externality มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายและคำจำกัด
ความที่มีลักษณะแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการใช้คำศัพท์ภาษาอังกฤษคำใดที่จะส่งผลต่อ
ความหมายที่แตกต่างกันไป เช่น Uncompensated Effects มีความหมายว่า ผลที่เกิดขึ้นโดยไม่มีการ
ชดเชย หรือ Third-Party Effects มีความหมายว่า ผลที่เกิดขึ้นกับบุคคลที่สามหรือผลกระทบต่อบุคคลอื่น
หรือ Non-Market Effects หมายถึง ผลที่ไม่เกี่ยวข้องกับตลาด หรือ Spillover Effects ซึ่งมีความหมาย
ว่า ผลที่ล้นออก แต่โดยทั่วไปคำที่พบมากที่สุดและเป็นที่ยอมรับใช้เพื่อสื่อความหมายถึงผลกระทบ
ภายนอก คือ คำว่า Externality หรือ External Effects ซึ่งมีนักวิชาการนิยามความหมายของผลกระทบ
ภายนอก (Externality) ไว้ดังต่อไปนี้

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2545: 97) ได้นิยามความหมายของผลกระทบภายนอก หมายถึง
ผลกระทบทางเศรษฐกิจที่อาจเป็นคุณหรือเป็นโทษ ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง องค์กร หรือ หน่วย
เศรษฐกิจใด หน่วยหนึ่งได้ดำเนินการขึ้น และสิ่งที่เกิดจากการดำเนินการดังกล่าว ก่อให้เกิดผลแก่บุคคล
อื่น หรือ หน่วยเศรษฐกิจอื่น ผลกระทบที่เกิดจากการกระทำดังกล่าว อาจเกิดจากการบริโภคหรือการ
ผลิตของหน่วยเศรษฐกิจหน่วยใดหน่วยหนึ่ง และก่อให้เกิด ประโยชน์หรือโทษต่อการบริโภคหรือ
การผลิตของหน่วยเศรษฐกิจอื่น

สุชาติ ตั้งทางธรรม (2545: 2-16) ได้ให้ความหมายของผลกระทบภายนอกว่าหมายถึง
ผลกระทบอันเกิดจากการบริการและแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ ในตลาดที่กระทบต่อบุคคลที่สาม
ซึ่งมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องด้วยในการดำเนินการ กิจกรรมของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหน่วยธุรกิจใด
หน่วยหนึ่ง ที่ก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อสวัสดิการของบุคคลอื่นหรือหน่วยธุรกิจอื่น โดยผลที่
เกิดขึ้นดังกล่าว ไม่สะท้อนอยู่ในราคาสินค้าที่จำหน่ายในตลาด โดยผลกระทบดังกล่าว มี 2 ลักษณะ
คือ ผลกระทบภายนอกที่เป็นบวก และเป็นกระทบภายนอกที่เป็นลบ

เรณู สุขารมณ์ (2528: 300) ได้ให้ความหมายของผลกระทบภายนอกว่า คือ ผลที่เกิดขึ้นจากการ
กระทำของหน่วยผลิตหรือผู้บริโภคอื่นๆ แล้วเกิดผลกระทบโดยตรงต่อมูลค่าทางเศรษฐกิจของการ
ผลิต การบริโภค หรือการแลกเปลี่ยนของหน่วยผลิตหน่วยหนึ่งหรือบุคคลหนึ่ง โดยผลของผลกระทบ
ดังกล่าวไม่ผ่านกลไกตลาดและไม่มีการชดเชยค่าเสียหายหรือตอบแทน
ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น

ไพรัช ตระการศิรินนท์ (2550: 384) ได้ให้ความหมายของ ผลกระทบภายนอกว่า หมายถึง การกระทำ การผลิต หรือการบริโภคของผู้ใด ซึ่งนอกจากจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้กระทำ ผู้บริโภค หรือผลประโยชน์แก่ผู้ผลิตเองแล้ว การกระทำ การบริโภค หรือการผลิตดังกล่าวอาจไปกระทบกับประโยชน์ของบุคคลอื่น หรือการผลิตของบุคคลอื่นด้วย เมื่อการกระทำเช่นนี้ สามารถกล่าวได้ว่าการกระทำ การบริโภคหรือการผลิตที่เกิดขึ้นดังกล่าวก่อให้เกิดผลภายนอก (Externality หรือ External Effects) หรือผลล้นออก (Spillover Effects) เกิดขึ้น

Harvey S.Rosen (อ้างใน ไพรัช ตระการศิรินนท์, 2550: 384) ได้ให้ความหมายของผลภายนอกว่าเมื่อกิจกรรมของบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งอาจเป็นบุคคลทั่วไปหรือผู้ประกอบการส่งผลกระทบต่อสวัสดิการของผู้อื่น โดยที่ไม่ได้เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของราคาตลาดแล้ว ผลกระทบดังกล่าวเรียกว่าเป็นผลภายนอก

E.J.Mishan (อ้างใน ไพรัช ตระการศิรินนท์, 2550: 384) ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบภายนอกว่า ผลภายนอกที่เกิดขึ้นจะต้องกระทบการผลิตหรือการบริโภคของบุคคลอื่นโดยตรงและเป็นการกระทำที่เกิดขึ้น โดยผู้กระทำไม่รู้ตัวและมีได้นำมาคำนึงถึงในกระบวนการตัดสินใจของตัวผู้กระทำผลกระทบ

Nicolas Henry (อ้างใน ไพรัช ตระการศิรินนท์, 2550: 384) ได้ให้ความหมายของผลกระทบภายนอก ในบริบทของนโยบายสาธารณะว่าหมายถึง เมื่อมีการนำนโยบายสาธารณะหนึ่งไปปฏิบัติในสังคมแล้วก่อให้เกิดผลกระทบกับอีกด้านหนึ่งของสังคมโดยลักษณะของผลกระทบที่เกิดขึ้นดังกล่าวเรียกว่า ผลกระทบภายนอก กล่าวคือ ผลของนโยบายสาธารณะหนึ่งไปก่อให้เกิดผลกระทบขึ้นในอีกด้านหนึ่งโดยผลกระทบภายนอกทั้งหลายอาจเกิดได้โดยตั้งใจ หรือไม่ตั้งใจก็ได้

จากนิยามความหมายของนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศสามารถสรุปความหมายของผลกระทบภายนอก (Externality) ซึ่งหมายถึง การกระทำหรือการดำเนินการใดๆ โดยบุคคล องค์กร หน่วยเศรษฐกิจ โดยสามารถรวมไปถึงองค์การภาครัฐ ที่ได้ดำเนินกิจกรรมตามภารกิจหน้าที่ หรือตามอำนาจหน้าที่ของบุคคล องค์กร หรือหน่วยเศรษฐกิจ แล้วการกระทำหรือการดำเนินการดังกล่าว นอกเหนือจากจะก่อให้เกิดผลของการกระทำ หรือสร้างผลประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของผู้กระทำแล้ว ผลของการกระทำดังกล่าวยังไปก่อผลให้กับบุคคลอื่นหรือองค์กรอื่นๆ ซึ่งมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับภารกิจหรือการกระทำที่เกิดขึ้นดังกล่าว ทั้งนี้รวมไปถึงการดำเนินกิจกรรมของรัฐผ่านนโยบายสาธารณะที่ผลของการนำนโยบายสาธารณะหนึ่งอาจไปกระทบกับประชาชนอื่นหรือองค์กรอื่นๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ที่มีได้เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายสาธารณะนั้น โดยที่ผลกระทบภายนอกมีทั้งผลกระทบทางบวกหรือเป็นคุณต่อการผลิตหรือการบริโภค และผลกระทบภายนอกทางลบที่เป็นโทษต่อการผลิตหรือการบริโภค โดยจากการกระทำหรือการดำเนินกิจกรรมที่

ก่อผลกระทบภายนอกนั้น อาจเกิดขึ้นได้โดยที่เกิดจากความตั้งใจและไม่ตั้งใจก็ได้ จนก่อให้เกิดผลที่
ล้นออกไปยังกลุ่มที่ไม่เกี่ยวข้องต่อไป

2.5.2 ลักษณะของการเกิดผลกระทบภายนอก

ผลกระทบภายนอกหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นกับบุคคลอื่นสามารถจำแนกออกได้เป็นผลกระทบ
ภายนอกที่เป็นผลดี คือ เป็นผลกระทบภายนอกที่เพิ่มประโยชน์ เรียกว่าผลดีภายนอก หรือผลดีล้น
ออก ส่วนผลกระทบภายนอกหรือผลล้นออกที่ทำให้ประโยชน์ที่มีอยู่เดิมลดลง เรียกว่า ผลเสีย
ภายนอกหรือผลเสียล้นออก (ไพรัช ตระการศิรินนท์, 2550: 386) ซึ่งจากความหมายและลักษณะการ
เกิดของผลกระทบภายนอก สามารถนำมาอธิบายและจำแนกประเภทของผลกระทบภายนอก
เป็น 8 ลักษณะ ดังตารางต่อไปนี้ (เรณู สุขารมณ, 2528: 301)

ตารางที่ 2.2 แสดงประเภทของการเกิดผลกระทบภายนอก

ผลลัพธ์	การบริโภค		การผลิต	
	ผลดีภายนอก	ผลเสียภายนอก	ผลดีภายนอก	ผลเสียภายนอก
การบริโภค	(1)	(2)	(3)	(4)
การผลิต	(5)	(6)	(7)	(8)

ที่มา: เรณู สุขารมณ, 2528

จากตารางที่ 5 สามารถนำมาอธิบายได้ถึงประเภทและลักษณะการเกิดของผลกระทบภายนอก
ได้ดังต่อไปนี้

(1) แสดงถึงการบริโภคของบุคคลใดบุคคลหนึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการบริโภคของ
บุคคลอื่นในด้านดี

(2) แสดงถึงการบริโภคของบุคคลใดบุคคลหนึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบในแง่ผลเสียต่อการ
บริโภคของบุคคลอื่น

(3) แสดงถึงการบริโภคของบุคคลใดบุคคลหนึ่งอาจก่อให้เกิดผลดีต่อการผลิตของหน่วยผลิต

(4) แสดงถึงการบริโภคของบุคคลใดบุคคลหนึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อการผลิตของ
หน่วยผลิต

(5) แสดงถึงการผลิตของหน่วยผลิตใดๆที่ก่อผลกระทบด้านดีต่อการบริโภคของผู้อื่น

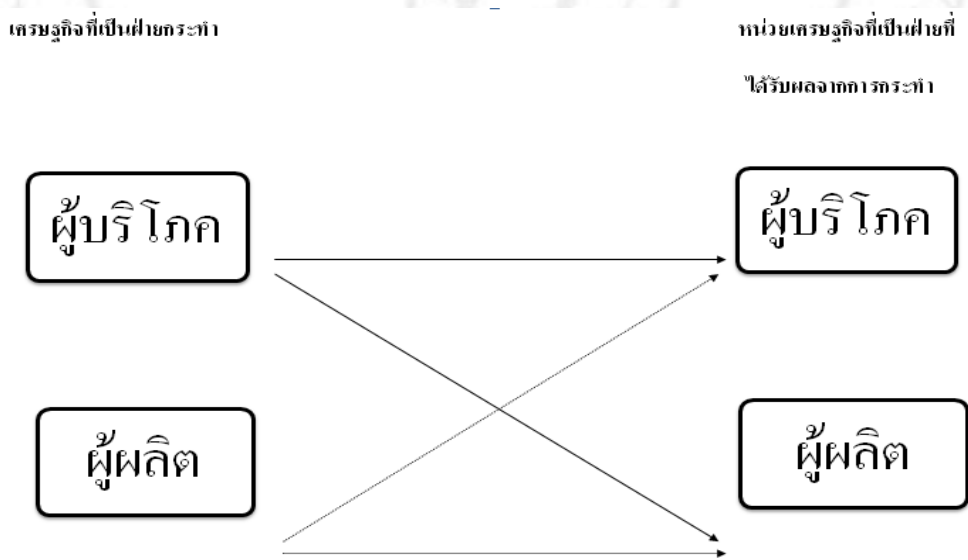
(6) แสดงถึงการผลิตของหน่วยผลิตใดๆที่ก่อผลกระทบต่อด้านเสียต่อการบริโภคของผู้อื่น

(7) แสดงถึงการผลิตของหน่วยผลิตใดๆที่ก่อผลกระทบต่อด้านดีต่อการผลิตของผู้อื่น

(8) แสดงถึงการผลิตของหน่วยผลิตใดๆที่ก่อผลกระทบต่อด้านเสียต่อการผลิตของผู้อื่น

จากตัวอย่างดังกล่าวจะพบว่าในความเป็นจริงนั้นบางครั้งผลกระทบต่อผู้อื่นที่เกิดจากสาเหตุทั้ง 2 คือ การบริโภคและการผลิตนั้น อาจส่งผลดีต่อบุคคลในบุคคลหนึ่ง แต่ในขณะที่เดียวกันอาจเป็นผลเสียต่อบุคคลกลุ่มอื่นๆ ก็ได้ เช่น ในกรณี (1) หรือในกรณี (5) ดังนั้นการจัดให้ผลกระทบภายนอกที่เกิดจากการกระทำใดๆของบุคคลใดบุคคลหนึ่งต่อบุคคลอื่นซึ่งอาจมีตั้งแต่หนึ่งคนหรือมากกว่าหนึ่งคนขึ้นไปว่าเป็นผลดีหรือผลเสียนั้นเป็นสิ่งที่ต้องระมัดระวังในทางปฏิบัติ

นอกจากการอธิบายถึงลักษณะการเกิดและประเภทของผลกระทบภายนอกในรูปแบบของตารางประเภทของผลกระทบภายนอกแล้วยังสามารถอธิบายในรูปของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยเศรษฐกิจต่างๆทั้งที่เป็นฝ่ายกระทำผลกระทบภายนอกและฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากภาพดังต่อไปนี้ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2545: 97)



ภาพที่ 2.2 แสดงถึงลักษณะของผลกระทบภายนอกต่อผู้อื่น

ที่มา: เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2545

ชนิดของผลกระทบต่อบุคคลอื่น

ก. เป็นคุณ (Positive Externality)

ข. เป็นโทษ (Negative Externality)

ลักษณะของผลกระทบ

ก. 1 ผู้บริโภคได้รับความพอใจเพิ่มขึ้น

ก. 2 ผู้ผลิตได้รับกำไรมากขึ้น

ข. 1 ผู้บริโภคได้รับความพอใจน้อยลง

ข. 2 ผู้ผลิตได้รับกำไรน้อยลง

1. การบริโภคส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค การประกอบพฤติกรรมในทางเศรษฐกิจของบุคคลใดบุคคลหนึ่งอาจส่งผลกระทบที่เป็นคุณหรือโทษต่อบุคคลอื่น

2. การบริโภคส่งผลกระทบต่อผู้ผลิต การกระทำของผู้บริโภคอาจไปส่งผลกระทบที่เป็นคุณหรือเป็นโทษต่อผู้ผลิตได้

3. การผลิตส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค การประกอบพฤติกรรมใดๆเกี่ยวกับการผลิตสินค้าบริการนั้นๆ อาจไปส่งผลกระทบที่เป็นคุณหรือเป็นโทษต่อผู้บริโภค

4. การผลิตส่งผลกระทบต่อผู้ผลิต การประกอบพฤติกรรมใดๆเกี่ยวกับการผลิตสินค้าบริการนั้นๆ อาจไปส่งผลกระทบที่เป็นคุณหรือเป็นโทษต่อผู้ผลิต

2.5.3 ประเภทและสาเหตุของการเกิดผลกระทบภายนอก

การจำแนกประเภทและสาเหตุของการเกิดผลกระทบภายนอกนั้น ได้มีแนวคิดที่แตกต่างกัน ซึ่งหากจำแนกประเภทของการเกิดผลกระทบภายนอกตามสาเหตุของการเกิดขึ้น สามารถจำแนกออกได้ เป็น 3 ประเภท ได้แก่ (เรณู สุขารมณ์, 2528: 301)

1) ผลกระทบภายนอกทางด้านเทคนิค

ผลกระทบภายนอกทางด้านเทคนิคเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นในกิจกรรมการผลิตของหน่วยที่มีการค้นพบเทคโนโลยีการผลิตแบบใหม่จนเกิดการประหยัดต่อขนาด หน่วยผลิตนี้จึงกลายเป็นผู้ผูกขาดที่มีผลกระทบเสียหายแก่ผู้ผลิตรายอื่น กลไกราคาของตลาดไม่อาจจัดสรรทรัพยากรในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ การค้นพบเทคโนโลยีการผลิตแบบใหม่ของหน่วยผลิตหนึ่งจะส่งผลกระทบต่อผู้อื่นกล่าวคือ การค้นพบเทคโนโลยีการผลิตแบบใหม่จะมีผลให้ต้นทุนการผลิตลดลง ถ้าราคาขายสินค้าชนิดนั้นคงที่หน่วยผลิตนั้นจะได้รับกำไรเพิ่มขึ้น หรืออาจต้องลดราคาขายลงจะมีผลให้จำนวนขายเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งจะมีผลกระทบกระเทือนต่อหน่วยผลิตรายอื่นที่ผลิตสินค้าชนิดเดียวกัน หรือสินค้าทดแทนกันคือทำให้ยอดขายสินค้าลดลง เพราะผู้บริโภคหันไปบริโภคสินค้าที่มีราคาถูก ดังนั้นเพื่อรักษายอดขายให้คงเดิมหน่วยผลิตดังกล่าวต้องยอมลดราคาสินค้าลงด้วย ทำให้กำไรที่ได้รับลดลงหรือประสิทธิภาพขาดทุนจนต้องปิดโรงงานและออกจากตลาดการแข่งขันในที่สุด ส่วนหน่วยผลิตที่ค้นพบเทคโนโลยีการผลิตแบบใหม่ก็จะขยายขนาดการผลิตใหญ่ขึ้นเกิดการประหยัดต่อขนาดและกลายเป็นผู้ผูกขาด ทำให้กลไกราคาไม่อาจจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือให้กลไกราคาล้มเหลว ซึ่งอาจเรียกว่า เกิดความล้มเหลวอันเนื่องจากโครงสร้าง

2) ผลกระทบภายนอกอันเนื่องมาจากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลไม่ชัดเจน

ผลกระทบภายนอกอันเนื่องมาจากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลไม่ชัดเจนนั้นเป็นผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในกิจกรรมการผลิตและการบริโภคใดๆ ที่มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรบางชนิดซึ่งทุกคนมีสิทธิ์ใช้ร่วมกัน และเกิดความเสียหายเกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรนั้นๆ ร่วมกัน โดยที่ผลกระทบที่เกิดขึ้นอาจสร้างผลกระทบได้ทั้งในระดับปัจเจกชน หรือในระดับสังคม ซึ่งเกี่ยวข้องกับบุคคลเดียว คนกลุ่มน้อย หรืออาจกระทบกระเทือนไปถึงคนกลุ่มใหญ่ในสังคม เช่นเดียวกัน และสามารถพัฒนาระดับความขัดแย้งจากผลกระทบภายนอกดังกล่าวเป็นกรณีวิวาทเจรจาตกลงเรื่องกรรมสิทธิ์ในการใช้หรือการครอบครองทรัพย์นั้นไม่ได้ ต้องนำเรื่องฟ้องร้องต่อศาลขออำนาจศาลตัดสินคดีในที่สุด

3) ผลกระทบภายนอกอันเนื่องมาจากสินค้าสาธารณะ

ผลกระทบภายนอกที่มีสาเหตุมาจากสินค้าสาธารณะนั้น เป็นผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้นเมื่อมีการดำเนินการผลิตและจัดทำสินค้าสาธารณะ โดยที่สินค้าสาธารณะนั้นมีคุณสมบัติสำคัญ 2 ประการคือ ไม่มีคู่แข่งในการบริโภค และไม่สามารถกีดกันผู้ที่ไม่จ่ายค่าบริการให้บริโภคสินค้าสาธารณะได้ ผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้นในกรณีนี้เกิดขึ้นเมื่อมีการผลิตหรือมีสินค้าสาธารณะขึ้น เพื่อให้คนคนหนึ่งหรือคนกลุ่มหนึ่งในสังคมได้บริโภคแล้วคนอื่นๆ ในสังคม จะได้รับผลประโยชน์หรือได้บริโภคสินค้าสาธารณะนั้น ในปริมาณเดียวกันโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น กล่าวคือ การมีสินค้าสาธารณะในสังคมก่อให้เกิดผลดี สร้างความพอใจให้แก่ผู้บริโภคคนอื่นๆ ในสังคมด้วย และในทางตรงกันข้าม บางครั้งการมีสินค้าสาธารณะบางชนิดขึ้นในสังคม โดยที่สมาชิกของสังคมบางกลุ่มไม่พึงพอใจไม่ต้องการให้มีอยู่แต่สามารถหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธไม่ให้มีได้ก็จะทำให้ความพอใจของประชาชนลดลงจากการมีสินค้าสาธารณะชนิดนั้นอยู่ในสังคม

2.5.4 การแทรกแซงของรัฐบาลในกรณีผลกระทบภายนอก

เมื่อการดำเนินการใดๆ ของผู้ผลิตหรือผู้บริโภคเกิดเป็นผลกระทบภายนอกเกิดขึ้น และกลไกราคาของตลาดไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและจากการที่ไม่มีกฎหมายรับรองให้มีการชดเชยค่าเสียหายหรือตอบแทนผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น ทำให้ผู้ก่อให้ผลกระทบภายนอกไม่ต้องการรับผิดชอบต่อการกระทำของตน ได้มีการเสนอให้รัฐบาลเข้ามามีบทบาท เพื่อใช้อำนาจแห่งรัฐและมาตรการทางการคลังเป็นเครื่องมือในการแทรกแซงเมื่อมีผลกระทบภายนอกเกิดขึ้น โดยที่บทบาทของรัฐบาลในการแทรกแซงจะมีมากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับลักษณะของผลกระทบที่เกิดขึ้นว่าส่งผลกระทบรุนแรงเพียงใดมีผู้เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากน้อยเท่าใดการวิเคราะห์จึงอาจแบ่งได้ 2 กรณีคือ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2545: 97)

1) กรณีที่มีคนเกี่ยวข้องเป็นจำนวนน้อย (Small Number Case)

ผลกระทบต่อบุคคลอื่นไม่ว่าจะเป็นผลดี หรือผลเสียที่เกิดขึ้นนั้น ถ้าหากเป็นกรณีที่มีคนเกี่ยวข้องจำนวนน้อย รัฐบาลอาจปล่อยให้บุคคลหรือหน่วยเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องทำการตกลงกันเอง โดยที่ฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นจะต้องจ่ายค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ที่เดือดร้อนเสียหาย ถ้าหากทั้งสองฝ่ายสามารถเจรจาตกลงกันได้ รัฐบาลก็ไม่จำเป็นต้องเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย ถึงแม้ว่าจะเป็นกรณีที่มีคนเกี่ยวข้องเป็นจำนวนน้อย แต่เรามักจะพบเสมอว่าในทางปฏิบัติคู่กรณีไม่สามารถเจรจาตกลงกันได้ จึงจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องเข้าไปแก้ปัญหานั้นและในบางครั้งแม้คู่กรณีจะสามารถตกลงประนีประนอมกันได้แล้วปล่อยให้ผลกระทบต่อที่เกิดขึ้นนั้นไปรบกวนผู้อื่นต่อไป รัฐบาลก็จำเป็นต้องเข้าไปแก้ปัญหานั้นเช่นกัน

2) กรณีที่มีคนเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก (Large Number Case)

หากผลกระทบต่อบุคคลอื่นเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก หรือในกรณีที่สามารถเจรจาตกลงกันได้ นั้น จำเป็นที่รัฐบาลจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องซึ่งโดยหลักการแล้วรัฐบาลสามารถจัดตั้งสถาบันหรือองค์การบางหน่วยเพื่อบรรเทาผลกระทบภายนอกได้ มาตรการแทรกแซงของรัฐที่ถูกนำมาใช้ในกรณีของผลกระทบดังกล่าวอาจจำแนกได้ดังนี้

2.1) การออกกฎหมายหรือข้อบังคับเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบภายนอก วิธีการนี้เป็นวิธีดั้งเดิมที่จะถูกนำมาใช้เมื่อพบว่า การผลิตหรือการบริโภคสินค้าหนึ่งได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลอื่นร้ายแรง อย่างไรก็ตามการใช้มาตรการนี้อาจทำให้สังคมต้องหมดโอกาสที่จะได้บริโภคสินค้าชนิดนั้นๆ แต่ก็อาจใช้วิธีนี้ได้ถ้าเราเชื่อว่าการห้ามผลิต (เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อสังคมส่วนรวมโดยเด็ดขาดจะให้ประโยชน์แก่สังคมมากกว่าค่าเสียโอกาสที่ไม่ได้บริโภคสินค้านั้น)

2.2) ภาษีและเงินอุดหนุน มาตรการภาษีและเงินอุดหนุนนี้นับเป็นแนวทางแก้ไขดั้งเดิมที่เสนอใช้กัน และเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปมานานแล้ว โดยเราอาจแยกพิจารณาได้ 2 กรณี

2.2.1) การใช้มาตรการภาษีโดยรัฐบาลในกรณีผลกระทบภายนอกที่เป็นผลเสีย

เมื่อรัฐบาลเข้ามาแทรกแซง แนวนโยบายในการแทรกแซงเมื่อมีผลกระทบดังกล่าว อาจจะทำได้ดังนี้

ก. เก็บภาษีตามผลเสียหายที่เกิดขึ้น วิธีการนี้รัฐจะเก็บภาษีตามจำนวนความเสียหายที่โรงงานนั้นได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่สังคมวิธีการเก็บภาษีตามจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นจะช่วยลดความเสียหายที่เกิดขึ้นได้นั้น ควรจะเป็นการเก็บภาษีแบบก้าวหน้า

ข. รัฐบาลเก็บภาษีสินค้านั้นเพิ่มขึ้น เพื่อแทรกแซงกลไกตลาดเมื่อมีผลกระทบภายนอกอันเกิดจากการผลิตสินค้าชนิดใดๆ รัฐบาลอาจเก็บภาษีสินค้านั้นเพิ่มขึ้นเพื่อทำให้จำนวนขายสินค้าลดลง ทั้งนี้เพราะเมื่อรัฐบาลเก็บภาษีสินค้านั้นเพิ่มขึ้น

ผู้ผลิตจะผลักภาระภาษีไปสู่ผู้บริโภคทันที โดยการเพิ่มราคาสินค้าที่ขายในตลาด ซึ่งจะ
ทำให้ผู้บริโภคลดการบริโภคสินค้านั้นลงแล้วหันไปบริโภคสินค้าชนิดอื่นที่ทดแทนกัน
ได้ ทำให้ผู้ผลิตจำเป็นต้องลดปริมาณการผลิตลง ทำให้ความเสียหายจากผลกระทบ
ภายนอกลดลงไปด้วย

2.2.2) การใช้มาตรการเงินอุดหนุน ในกรณีของผลกระทบภายนอกที่เป็นผลดี
เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายแก่ผู้สร้างผลภายนอกที่เป็นผลดีนั้นก็ได้อาจมาจากการเก็บภาษีของ
รัฐบาลนั่นเอง ส่วนผลกระทบภายนอกที่เป็นผลเสียแก่สังคมนั้น เงินอุดหนุนอาจอยู่ใน
รูปของโบนัสต่อหน่วยของผลกระทบที่จ่ายให้แก่ผู้ก่อผลกระทบในการขอมลปริมาณ
การปล่อยของเสีย อย่างไรก็ตามการปฏิบัติอาจมีปัญหาเกิดขึ้นได้กล่าวคือ การให้เงิน
อุดหนุน

2.3) การใช้อุปกรณ์หรือเครื่องมือป้องกันการเกิดผลกระทบภายนอก

2.4) การรวมหน่วยผลิตต่างๆเข้าด้วยกันมาตรการสุดท้ายสำหรับการแก้ไขปัญหา
ผลกระทบภายนอกได้แก่การรวมหน่วยผลิตต่างๆเข้าด้วยกัน กล่าวคือ เป็นการรวมกลุ่มเพื่อ
ผลประโยชน์ร่วมกันของผู้ก่อผลกระทบและผู้เสียหายจากผลกระทบซึ่งทางปฏิบัตินั้นพบว่ามีข้อจำกัด
ของการใช้มาตรการต่างๆกล่าวคือมาตรการดังกล่าวแล้วข้างต้นเป็นสิ่งที่มิใช้อย่างยากมากพอสมควร

2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้ง

2.6.1 ความหมายและคำจำกัดความ

Robbins (1996: 43) ให้ความหมายของความขัดแย้งว่าเป็นพฤติกรรมที่สมาชิกในองค์การ
แสดงออกตรงข้าม หรือเป็นปฏิปักษ์กับสมาชิกอื่นๆในองค์การ

วงศา คงดี และสุวิทย์ เลาสีวิงศ์ (2539: 365) ได้เสนอความหมายของ ความขัดแย้งตาม
แนวทางกระบวนการทางสังคมหรือเป็นแบบความสัมพันธ์ทางสังคมว่า ความขัดแย้งเป็นส่วนหนึ่ง
ของกระบวนการทางสังคมในทางลบ ถือเป็นรูปแบบหนึ่งของปฏิสัมพันธ์ร่วมกันของบุคคล หรือ
กลุ่มตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไปที่มีเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่ขัดกัน ทำให้มีความพยายามที่จะผลักดันให้
ฝ่ายตรงข้ามหมดประสิทธิภาพ จึงใช้การขัดแย้งกันเป็นวิธีการ (Means) เพื่อให้ฝ่ายตนบรรลุเป้าหมาย
ในบางครั้งความขัดแย้งมักจะลุกลามกลายเป็นข้อพิพาทได้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเราเอาปัญหา
หลายๆอย่างในท้องถิ่นมาเป็นปัญหาระดับชาติ

วันชัย วัฒนศัพท์ (2547: 68) กล่าวถึง ความขัดแย้งว่าหมายถึง ความไม่ลงรอยกันหรือสภาวะที่
ไม่เห็นพ้องต้องกัน หรือความเป็นปฏิปักษ์กัน ระหว่างบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปโต้แย้งกันใน
ประเด็นของค่านิยม หรือเกิดการแข่งขันกัน ในเรื่องของอำนาจสถานภาพ เป้าหมาย และการแย่งชิง
ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด

สถาบันเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน มหาวิทยาลัยนเรศวร (2552: 8) ได้ให้ความหมายของความขัดแย้งว่าเป็นสถานการณ์ที่การกระทำของฝ่ายหนึ่ง ไปขัดขวางหรือสกัดกั้นการกระทำของอีกฝ่ายหนึ่ง ในการที่จะบรรลุเป้าหมายหรือการที่บุคคลมีบุคลิกที่มีความแตกต่างกัน ในค่านิยมความสนใจ แนวคิด วิธีการ เป้าหมาย โดยที่ความแตกต่างนี้เป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกัน หรือไปด้วยกันไม่ได้

2.6.2 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง

Robbins (อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2545: 15-16) ซึ่งเป็นนักวิชาการด้านองค์การคนสำคัญ ได้แบ่งแนวคิดเรื่องความขัดแย้งไว้ 4 แนวคิด ดังนี้

1) แนวคิดแบบดั้งเดิมหรือแนวคิดประเพณีนิยม (Traditional Perspective) ได้รับความนิยมนในช่วง ค.ศ. 1930-1948 แนวคิดนี้มองความขัดแย้งเป็นสิ่งไม่ดี และทำให้เกิดผลลบต่อองค์การอยู่เสมอ เช่น ทำให้คนบาดหมางกันพูดหรือสื่อสารกันไม่รู้เรื่อง จนเป็นเหตุทำลายความร่วมมือในองค์กรได้ ดังนั้น ผู้บริหารควรหลีกเลี่ยงและต้องกำจัดให้หมดไป จึงจะถือว่าเป็นผู้บริหารที่มีความสามารถ

2) แนวคิดแบบพฤติกรรมศาสตร์ หรือด้านมนุษย์สัมพันธ์ (Behavioral or Human Relation Perspective) แนวคิดนี้เกิดในช่วง ค.ศ. 1940-1975 แนวคิดนี้ไม่เห็นด้วยกับแบบดั้งเดิม โดยเห็นว่าความขัดแย้งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ จึงควรยอมรับว่าความขัดแย้งเป็นส่วนหนึ่งในองค์การ ซึ่งผู้บริหารควรทำให้ความขัดแย้งกลายเป็นพลังสร้างสรรค์และเกื้อกูลการปฏิบัติงาน แม้ว่าบางครั้งความขัดแย้งจะนำมาซึ่งปัญหา แต่มันกลายเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดความโต้แย้งในกลุ่มต่างๆ ทำให้เกิดกลยุทธ์ใหม่ๆ มาเพื่อแก้ไขความขัดแย้งแบบนั้นๆ อีกจนมีนวัตกรรมเกิดขึ้น ความขัดแย้งจะก่อประโยชน์แก่ผู้บริหารได้เพราะจะช่วยให้ทราบปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นทำให้เข้าใจสาเหตุของปัญหาทำให้วิเคราะห์ได้ตรงประเด็นมากขึ้น ในแนวคิดเชิงพฤติกรรมศาสตร์จึงเห็นว่าผู้บริหารไม่ควรหลบเลี่ยงที่จะเผชิญกับความขัดแย้ง แต่ควรหาทางลดและควบคุมให้เหมาะสมจะได้กระตุ้นพลังสร้างสรรค์ให้องค์กรเจริญและอยู่รอดได้

3) แนวคิดแบบนักปฏิสัมพันธ์ (Inter-Actionist Perspective) แนวคิดนี้มองความขัดแย้งในเชิงสร้างสรรค์มากขึ้น และยังมองว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อช่วยกระตุ้นให้การทำงานมีประสิทธิภาพ เชื่อว่าจะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลง ผู้บริหารจึงควรทำให้ความขัดแย้งอยู่ในระดับที่พอเหมาะจะช่วยสนับสนุนส่งเสริมให้คนมีความกระตือรือร้น ไม่ใช่ทำงานตามคำสั่งเหมือนหุ่นยนต์เท่านั้น ความขัดแย้งยังทำให้องค์การเกิดการพัฒนาเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง การจัดการความขัดแย้งให้เหมาะสมจึงเป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของผู้บริหาร

4) แนวคิดสมัยใหม่ (Emerging Perspective) แนวคิดนี้เกิดเมื่อต้นศตวรรษ 1980 เป็นยุคที่การบริหารงานแบบญี่ปุ่นได้แผ่อิทธิพลต่อการบริหารไปทั่วโลก โดยที่ชาวญี่ปุ่น ตระหนักดีว่าความขัดแย้งเป็นสิ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากปัจเจกบุคคลทั่วไปล้วนแต่มีข้อบกพร่อง คงไม่มีใครสมบูรณ์แบบ

แต่ความสามัคคีปรองดองทำให้เกิดความสงบสุขได้ แนวคิดนี้เชื่อว่าการจัดการกับความขัดแย้งต้องคำนึงถึงความเหมาะสม และคำนึงถึงเอกภาพขององค์กร มักใช้วิธีการแก้ไขความขัดแย้งอย่างสันติ ซึ่งมีจุดแข็งกว่าแนวทางของชาวอเมริกัน โดยเฉพาะในเรื่องความรัก ความสามัคคีและจงรักภักดี กลุ่มและต่อองค์กร ทำให้สามารถสร้างทีมงานเข้มแข็งและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอันจะนำไปสู่ความได้เปรียบในการแข่งขันได้

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2534: 56) ได้เสนอแนวคิดความขัดแย้งของบุคคลไว้ 2 แนวคิด คือ

1) แนวคิดดั้งเดิมเกี่ยวกับความขัดแย้ง โดยมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้ คือ

1.1) ความขัดแย้งควรจะถูกกำจัดให้หมดไปจากองค์กรเพราะความขัดแย้ง ทำให้องค์กรแตกแยก ขาดประสิทธิภาพ นำไปสู่ความเครียด ดังนั้น องค์กรที่ดีที่สุดจึงต้องไม่มีความขัดแย้ง

1.2) ความขัดแย้งเป็นผลมาจากความผิดพลาดของการบริหารจึงพยายามหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง

1.3) ผู้บริหารสามารถควบคุมและปรับพฤติกรรมของพนักงานได้ เช่น ความก้าวร้าวการแข่งขันและควบคุมความขัดแย้งโดยการสร้างบรรยากาศที่เหมาะสม

2) แนวคิดใหม่เกี่ยวกับความขัดแย้ง

2.1) ความขัดแย้งเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตในองค์กรจึงไม่ควรหลีกเลี่ยงแต่ต้องรักษาระดับความขัดแย้งให้เหมาะสม จะทำให้กระตุ้นและจูงใจให้คนปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพได้

2.2) ความขัดแย้งเป็นผลมาจากความแตกต่างของรางวัลที่ได้รับเป้าหมาย ค่านิยมในองค์กร และอาจเกิดจากความก้าวร้าวโดยธรรมชาติในตัวคน ดังนั้น ความขัดแย้งจะมีประโยชน์หรือโทษขึ้นกับวิธีการบริหารความขัดแย้ง

2.3) ผู้บริหารต้องศึกษาและทำความเข้าใจถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการทำงานของคนและปัจจัยที่ทำให้เกิดความขัดแย้งจะทำให้การจัดการกับความขัดแย้งมีประสิทธิภาพ

2.6.3 สาเหตุของความขัดแย้ง

ความขัดแย้งในองค์กรเกิดขึ้นจากสาเหตุที่สำคัญอยู่ 2 ด้าน ได้แก่ ความขัดแย้งที่เกิดจากองค์กร ซึ่งเกี่ยวกับโครงสร้างหรือหน้าที่ในองค์กร และความขัดแย้งที่มีสาเหตุมาจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ดังจะกล่าวในรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) ความขัดแย้งที่มีสาเหตุมาจากองค์กร ซึ่งประกอบด้วยปัญหาขัดแย้งหลายประการที่สำคัญที่สุดก็คือความขัดแย้งในการแข่งขันทรัพยากรที่มีจำกัด โดยแต่ละฝ่ายแต่ละแผนกต่างต้องการได้งบประมาณ บุคลากร เครื่องมือ และพื้นที่ทำงานเพิ่มแก่ฝ่ายตนให้มากที่สุด แต่เนื่องจากทรัพยากร

เหล่านี้มีน้อยกว่าจำนวนที่ร้องขออยู่มาก จึงจำเป็นต้องกำหนดเกณฑ์การจัดสรรที่เป็นธรรมและสอดคล้องต่อความจำเป็นตามเป้าหมายขององค์การ

นอกจากนี้ยังมีความขัดแย้งที่เป็นสาเหตุจากองค์การ ได้แก่ ความไม่ชัดเจนเรื่องหน้าที่งานรับผิดชอบและการตัดสินใจ (Ambiguity Over Responsibility and Ambiguity Over Jurisdiction) ทั้งนี้ในบางองค์การ การแบ่งงานรับผิดชอบให้แก่กลุ่มหรือแผนกยังขาดความชัดเจนว่าใครรับผิดชอบงานหรือหน้าที่อะไร จึงทำให้เกิดการแก่งแย่งหรือทางตรงกันข้ามอาจเกี่ยวกันก็ได้ ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้น ปัญหาอย่างเดียวกันอาจเกิดขึ้นได้จากความไม่ชัดเจนด้านบทบาทในการตัดสินใจ

2) ความขัดแย้งที่มีสาเหตุมาจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ความขัดแย้งจำนวนไม่น้อยที่เกิดจากองค์ประกอบที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ได้แก่

2.1) ความขัดแย้งที่มีความรุนแรงอันเกิดจากอารมณ์ขุ่นเคือง (Grudges) กล่าวคือ คนที่ต้องเสียน้ำขณะที่อยู่ท่ามกลางสาธารณชน จะรู้สึกว่าคุณเสียหายอย่างใหญ่หลวง ก็จะเก็บเรื่องดังกล่าวกลับมาครุ่นคิดอาจเป็นแรมเดือนแรมปี เพื่อหาโอกาสและหนทางรอแก้แค้นให้ได้ จึงส่งผลเสียหายต่อองค์การและการทำงานกลุ่มอย่างมาก

2.2) ความขัดแย้งเกิดจากการเข้าใจว่ามีคนจ้องจับผิดตน (Faulty Attributions) จึงพยายามหาเหตุที่อยู่เบื้องหลังพฤติกรรมของผู้อื่นว่าเพราะเหตุใด จึงพยายามขัดขวางผลประโยชน์ของตน การมีมุมมองในลักษณะเช่นนี้อยู่บ่อยๆ ค่อยๆเพิ่มความหวาดระแวง ความเกลียดชังและพยายามหาทางควบคุมหรือกำจัดบุคคลนั้นให้พ้นจากเส้นทางของตน ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในลักษณะนี้มักจบลงด้วยความรุนแรงกว่าความขัดแย้งประการแรก

2.3) ความขัดแย้งที่เกิดจากการสื่อความหมายที่ผิด (Faulty Communication) และไม่ถูกกับกาลเทศะและบุคคล เช่น ใช้คำพูดหรือแสดงท่าทางช่วยโยนให้ผู้อื่น โกรธหรือเกิดความรำคาญจะโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม ในบางกรณีความขัดแย้งอาจเกิดจากการใช้คำพูดไม่เหมาะสมวิจารณ์คนอื่น จนทำให้เกิดความโกรธเคืองและใช้วิธีตอบโต้กลับมามีด้วยการไม่ให้ความร่วมมือในการทำงาน อย่างไรก็ตาม คำวิจารณ์เป็นสิ่งที่มิประโยชน์ ดังนั้นการฝึกทักษะการวิจารณ์ที่ก่อให้เกิดการสร้างสรรค์ (Constructive Criticism) จึงจำเป็นสำหรับทุกคน เพราะจะช่วยลดการวิจารณ์เชิงทำลาย (Destructive Criticism) ที่นำมาซึ่งความขัดแย้งให้ลดลง

2.4) ความขัดแย้งระหว่างบุคคลที่เกิดจากขาดความไว้วางใจต่อกัน โดยเฉพาะเมื่อเกิดความสงสัยว่าคนใดคนหนึ่งของกลุ่มเอาใจออกห่าง ความสัมพันธ์ที่มีต่อผู้นั้นจะเสื่อมทรามลงจนกลายเป็นความขัดแย้งได้ บริษัทส่วนใหญ่จึงพยายามสร้างบรรยากาศของความไว้วางใจระหว่างบุคลากรทุกระดับและต่อองค์การอีกด้วย

2.5) บุคลิกภาพที่เป็นคุณลักษณะเฉพาะบุคคลดังที่เคยกล่าวในบทที่เกี่ยวกับเรื่องบุคลิกภาพว่าผู้ที่มีบุคลิกภาพแบบเอ (Type A Personality) มีโอกาสที่จะขัดแย้งกับผู้อื่นได้

มากกว่าบุคลิกภาพแบบบี (Type B Personality) ในทางกลับกัน ผู้ที่มีความสามารถควบคุมตนเองได้ดี (High in Self-Monitoring) จะมีความระมัดระวังในการปฏิบัติต่อผู้อื่นได้ดีไปด้วย และมักใช้วิธีแก้ปัญหาคัดแย้งอย่างสร้างสรรค์ เช่น ด้วยการประนีประนอม หรือให้ความร่วมมือ เป็นต้น

2.6.4 ผลของความขัดแย้ง

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ในทุกองค์การนั้น มีความเป็นเหตุเป็นผลและเกิดขึ้นอย่างเป็นกระบวนการ ความขัดแย้งนั้นทำให้เกิดทั้งด้านบวกและด้านลบต่อองค์การนั้นหมายถึงความขัดแย้งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงได้หลายแง่มุมโดยสรุปดังนี้ (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, 2534: 20)

ประโยชน์ของความขัดแย้ง

- 1) ทำให้องค์การไม่หยุดนิ่ง ไม่เฉื่อยชาเป็นพลังกระตุ้นบุคคลให้มีผลการปฏิบัติงานที่สูงขึ้น
- 2) ทำให้เกิดการแสวงหาแนวทาง หรือแนวคิดใหม่ ๆ เพิ่มความคิดสร้างสรรค์เพื่อป้องกันและแก้ไขความขัดแย้ง จึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนำไปสู่การค้นพบความคิดริเริ่มใหม่ ๆ
- 3) ทำให้คนเราได้สำรวจและตรวจสอบความคิดของตนเอง และตรวจสอบพฤติกรรมกลุ่ม กระตุ้นให้เกิดการแสวงหาข้อมูลหรือข้อเท็จจริงใหม่ๆ เกิดการปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติงาน และการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องทำให้ผู้บริหารต้องเตรียมการระมัดระวังว่า ปัญหาคืออะไร ใครเกี่ยวข้อง และจะแก้ปัญหาคืออย่างไร จึงเกิดการ “สร้างแรงจูงใจใฝ่สำเร็จ”
- 4) เป็นการตรวจสอบ และประเมินความสามารถของตนเองอยู่เสมอพยายามสร้างผลการปฏิบัติที่สูงขึ้น ทำให้เกิดการพัฒนารัพยากรรมมนุษย์ จากความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดการคิดอย่างรอบคอบและช่วยให้บุคคลคอยระวังปัญหาเพื่อหาทางป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น ความขัดแย้งจึงมีส่วนสำคัญในการผลักดันให้มนุษย์ต้องพัฒนาอยู่ตลอดเวลา
- 5) เมื่อมีความขัดแย้งจากภายนอกจะกระตุ้นให้เกิดความกลมเกลียวภายในองค์การเพื่อแข่งขันกับคนอื่น และกลุ่มอื่นๆ บางครั้งความขัดแย้งภายในกลุ่ม มักจะทำให้เกิดผู้นำกลุ่มขึ้น เพื่อเป็นตัวกลางในการจัดการกับความขัดแย้ง และทำให้สังคมนั้นมีระเบียบแบบแผน จนกลายเป็นการสร้างวัฒนธรรมองค์การขึ้นมาร่วมกัน หรือกล่าวได้ว่า ความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม ทำให้เกิดการสร้างเอกลักษณ์ในกลุ่มขึ้นมาแล้ว มีการกำหนดปทัสถานกลุ่มตามขึ้นมาด้วย

โทษของความขัดแย้ง

- 1) คนทำงานหมดกำลังใจ ท้อแท้ เบื่อหน่าย ส่งผลให้ประสิทธิภาพการทำงานลดลงและเมื่อเกิดความเครียด สุขภาพกาย และใจจะทรุดโทรม เป็นสาเหตุของการเจ็บป่วยทางร่างกายและจิตใจได้
- 2) เกิดการบั่นทอนมิตรภาพระหว่างเพื่อนร่วมงานหรือผู้บังคับบัญชาทำให้ขาดความร่วมมือทำให้เสียเวลาที่มีค่าในการทำงานไป

3) บรรยากาศความเชื่อใจหมดไป เกิดความระแวงกันขึ้น ทำลายความสมานฉันท์ ทำให้การทำงานเป็นทีมพบกับความล้มเหลวได้ และอาจมีการใช้เล่ห์เหลี่ยมเข้าทำห้ำหั่นกันได้ จนกลายจากเรื่องเล็กเป็นเรื่องใหญ่เพราะความขัดแย้งอย่างหนึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งอย่างอื่น ๆ อีกได้

4) เสียเวลา เสียทรัพยากร ขาดหรือเกิดการบิดเบือนข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจเกิดความเสียหายในการบริหาร ทำให้สูญเสียโอกาสในการแข่งขัน และทำให้องค์กรไร้เสถียรภาพได้

5) ทำให้คนตีความสามารถต้องออกจากองค์กรไป ส่งผลให้อัตราการเข้า-ออกของพนักงานสูง ทำให้องค์กรต้องเสียเวลา เสียงบประมาณในการจ้างและพัฒนาคนใหม่มาแทน

6) เมื่อความขัดแย้งกลายเป็นความรุนแรง ทำให้ต่างฝ่ายต่างมุ่งเอาชนะกัน ถกเถียงหรือวิวาทกันจนละเลยการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ขององค์กรที่ได้กำหนดไว้

2.6.5 ปัจจัยที่มีผลต่อการเพิ่มความขัดแย้ง

เมื่อมีการขัดแย้งเกิดขึ้นต่างฝ่ายก็จะเริ่มถอยห่างออกจากกันและลดการสื่อสาร ระหว่างกันลง ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจกันมากขึ้น ปัจจัยที่มีผลทำให้ความขัดแย้ง ทวีความรุนแรงหรือขยายตัวกว้าง มีดังนี้ (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, 2534: 29)

1) การข่มขู่ (Threatening) คือ การทำให้อีกฝ่ายหนึ่งรับรู้และเกรงกลัวว่าฝ่ายตนเข้มแข็งกว่า ซึ่งจะทำให้ฝ่ายที่ถูกข่มขู่มีการโต้ตอบกลับมา

2) การรับรู้ (Perceive) ข้อมูลที่ไม่เป็นจริง เช่น การรับรู้ว่าอีกฝ่ายหนึ่งไม่ดี เอาเปรียบ หรือไม่มีเหตุผล การรับรู้โดยไม่มี การไตร่ตรอง จะทำให้เกิดความหวาดระแวง ความไม่ไว้วางใจ ทำให้การขัดแย้งขยายมากขึ้น

3) ความไม่ไว้วางใจ (Distrust) ไม่เชื่อว่าอีกฝ่ายจะมีความซื่อตรงและทำดีอย่างที่พูด ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจกัน ถ้าเคยมีประวัติความไม่ซื่อตรง หักหลังหรือข่มขู่ ก็ยิ่งยากที่จะทำให้เกิดความไว้วางใจและความขัดแย้งขยายมากขึ้นและแก้ไขยาก

4) การสื่อสาร (Communication) การบิดเบือนข้อมูลเพื่อประโยชน์ของฝ่ายตน จะทำให้การสื่อสารขาดคุณภาพ อุปสรรคสำคัญของการสื่อสารที่มีผลต่อความขัดแย้งในองค์กร คือ ช่องทางจากระดับบนลงสู่ระดับล่าง หรือจากระดับล่างขึ้นสู่ระดับบน และความแตกต่างของค่านิยม ทัศนคติและการรับรู้ของผู้ส่งและผู้รับข้อมูล ซึ่งยากที่จะแก้ไข

2.6.6 กระบวนการจัดการความขัดแย้ง

ปัญหาการเกิดความขัดแย้งทั้งในระดับบุคคลและในระดับองค์กรนั้น มีทั้งประโยชน์และโทษที่เกิดขึ้นจากผลของความขัดแย้งดังกล่าว แต่ผลของความขัดแย้งอาจนำไปสู่ผลเสียหรือโทษมากกว่าประโยชน์ที่เป็นผลดี หากไม่มีวิธีการและแนวทางที่การจัดการความขัดแย้งที่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น สิ่งสำคัญที่ช่วยจัดการความขัดแย้งให้ลุล่วงลงไปได้ นั่น คือ การนำกระบวนการที่เป็นขั้นเป็นตอนในการจัดการความขัดแย้งมาใช้ เพื่อนำไปสู่แนวทางในการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่

เหมาะสมกับสถานการณ์ โดยกระบวนการจัดการความขัดแย้งประกอบไปด้วย 5 ขั้นตอน (ชัยเสถียร พรหมศรี, 2550: 54-59) ดังต่อไปนี้

1) การเผชิญหน้ากับความขัดแย้ง (Confront with the Conflict) ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องกล้าเผชิญกับปัญหาและหาวิธีการจัดการกับความขัดแย้งให้เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม โดยพยายามลดอคติส่วนตัวลง การนำแนวคิดเชิงบูรณาการมาใช้ในการหาทางออกให้แก่ตนเองและอีกฝ่ายหนึ่ง

2) ทำความเข้าใจสถานภาพของแต่ละฝ่าย (Understand each other's Position) เช่น การหาสาเหตุที่แท้จริงของความขัดแย้ง การศึกษาอารมณ์ความรู้สึกของแต่ละฝ่าย โดยผู้บริหารต้องพยายามชี้ให้เห็นว่าถ้าแต่ละฝ่ายไม่ให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา ความขัดแย้งก็จะไม่สามารถประสบผลสำเร็จได้เลย

3) ระบุปัญหา (Identify the Problem) โดยที่แต่ละฝ่ายต้องสร้างความชัดเจนของปัญหาร่วมกัน ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ยากมากที่สุด เนื่องจากโอกาสที่แต่ละฝ่ายมุ่งเอาชนะกันและกันจะมีอยู่สูง เพื่อให้บรรลุความต้องการของตน ซึ่งทำให้เกิดการแพ้-ชนะ กันขึ้นและนำไปสู่ความขัดแย้งมากยิ่งขึ้น ผู้บริหารจำเป็นต้องตระหนักในการใช้หลักมนุษยสัมพันธ์มาใช้เพื่อให้ทั้งสองฝ่าย ร่วมกันแก้ปัญหา ให้ความเคารพต่อตนเองและฝ่ายตรงกันข้ามตลอดจนให้แต่ละฝ่ายรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตน

4) แสวงหาทางเลือกและประเมิน ทางเลือก (Search for Appropriate Alternatives and Evaluation) โดยให้ทั้งสองฝ่ายหาแนวทางอย่างหลากหลายเพื่อการแก้ปัญหา ทางเลือกดังกล่าวจะต้องได้รับการยินยอมและเป็นที่ยอมรับกันทั้งสองฝ่ายเพื่อให้ทุกฝ่ายได้รับชัยชนะ

5) สรุปแนวทางและนำทางเลือกที่เหมาะสมไปใช้ (Conclusion and Implement the Appropriate Alternatives) โดยที่ให้แต่ละฝ่ายทำสัญญาที่ระบุอย่างชัดเจนถึงสิ่งที่จะได้รับ ที่ให้บุคคลอื่นรับรู้ในข้อตกลงนั้นๆ แล้วให้แต่ละฝ่ายนำข้อตกลงไปปฏิบัติ เพื่อตรวจสอบว่าเป็นไปตามที่ได้ระบุไว้หรือไม่ ซึ่งอาจมีการแก้ไขเพิ่มเติม การเจรจาใหม่และร่วมกันแก้ปัญหาใหม่อีกครั้งหนึ่งเพื่อปรับปรุงทางเลือกและข้อตกลงเพื่อให้เป็นที่พึงพอใจกับทุกฝ่าย โดยสามารถกลับไปสู่ขั้นที่ 4 ได้อีก

2.6.7 เทคนิคการจัดการความขัดแย้ง

นอกจากกระบวนการที่ใช้ในการจัดการความขัดแย้งแล้ว นักวิชาการทางด้านความขัดแย้งได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับเทคนิคในการบริหารจัดการความขัดแย้งเพื่อหาวิธีการในแก้ปัญหาและหาเหตุผลในการจัดการความขัดแย้ง โดยมีเทคนิคดังต่อไปนี้ (ชัยเสถียร พรหมศรี, 2550: 41-42)

1) วิธีแพ้-แพ้ (Lose-Lose) เป็นเทคนิคการจัดการความขัดแย้งด้วยการหลีกเลี่ยงปัญหาการประนีประนอม แต่จะทำให้ทั้ง 2 ฝ่ายไม่ได้รับผลตามที่ต้องการ ซึ่งผู้บริหารจะต้องคำนึงถึงสถานการณ์ที่เหมาะสม เพราะไม่เช่นนั้นปัญหาความขัดแย้งก็จะคงอยู่และจะนำไปสู่ความขัดแย้งมากขึ้น

2) วิธี แพ้-ชนะ หรือ ชนะ-แพ้ (Lose-Win or Win-Lose) เป็นเทคนิคการจัดการที่จะนำไปสู่ผลที่ เกิดขึ้น โดยมีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นผู้ชนะและอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้แพ้ ซึ่งไม่เกิดผลดีใดๆเลย เพราะจะทำให้ ความขัดแย้งอาจหมดไปชั่วคราวหนึ่ง แต่อาจกลับมีความรุนแรงมากขึ้น

3) วิธีชนะ-ชนะ (Win-Win) เป็นเทคนิคในการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่จะนำไปสู่ผลที่พึงพอใจ ทั้งสองฝ่าย ซึ่งจะนำไปสู่ความร่วมมือร่วมใจของบุคลากรในองค์กร โดยที่ผู้บริหารจะต้องมุ่งให้ทุก ฝ่ายตระหนักว่าอะไรคือสิ่งที่ต้องแก้ไข โดยพิจารณาเหตุของความขัดแย้งและหาวิธีการจัดการกับ ความขัดแย้งที่เหมาะสม

นอกจากนี้ ยังมีการเสนอเทคนิคการจัดการกับความขัดแย้งแบบ “CONFLICT” ที่เกี่ยวข้องกับ พฤติกรรมของผู้บริหารโดยตรง (ชัยเสถฐ์ พรหมศรี, 2550: 59-62) ดังต่อไปนี้

1) Control โดยที่ผู้บริหารต้องมีความสามารถในการควบคุมตนเอง (Self-Control) โดยเฉพาะ อารมณ์ของผู้บริหารเอง ที่ควรหลีกเลี่ยงการใช้คำพูดที่รุนแรง ซึ่งทำให้เกิดความเจ็บปวดกับ ผู้ใต้บังคับบัญชาได้

2) Optimist/Openness โดยผู้บริหารจะต้องมองโลกในแง่ดีและเปิดใจยอมรับฟังความคิดเห็น ของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งจะช่วยให้เขาลดความวิตกกังวลและความเครียดที่เกิดจากความไม่เท่าเทียม

3) Negotiation การเจรจาต่อรอง ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการแก้ปัญหาความขัดแย้ง โดยผู้บริหารควรยึดหลัก Win-Win Approach ตามที่ได้กล่าวไปแล้ว

4) Fairness เป็นความยุติธรรมของผู้บริหาร ที่มีความสำคัญยิ่งในการบริหารงานบุคคลซึ่งต้อง ยึดหลักความเสมอภาคและความยุติธรรมให้เกิดขึ้น โดยที่ผู้บริหารเองจะต้องเป็นแบบอย่างให้กับ ผู้อื่นต้องทำตาม

5) Love โดยผู้บริหารจะเป็นผู้ที่มีความรัก ความจริงใจและความเห็นอกเห็นใจต่อ ผู้ใต้บังคับบัญชา ความรักถือว่าเป็นสิ่งที่ยิ่งใหญ่ที่สุดในการดำรงชีวิตของมนุษย์ เพราะจะทำให้ สามารถมอบสิ่งที่ดีๆให้กับผู้อื่นรอบข้าง

6) Individual/Identity เป็นการเข้าใจและตระหนักถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล โดยเฉพาะ อย่างยิ่งในการเจรจาต่อรองที่แต่ละฝ่ายต่างก็มีความแตกต่างกัน โดยจะต้องเคารพในความแตกต่าง และศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมกัน

7) Communication โดยผู้บริหารจะต้องเรียนรู้ในการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ และให้ สอดคล้องกับผู้ที่มาจากพื้นฐานที่แตกต่างกัน เพื่อป้องกันไม่ให้ความขัดแย้งเกิดขึ้นและหาแนวทางใน การแก้ปัญหา หากมีความขัดแย้งเกิดขึ้น ในขณะเดียวกันอาจมีการใช้คนกลาง (Third party) หรือผู้ ไกล่เกลี่ย (Mediator) เพื่อช่วยในการสื่อสาร ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของความขัดแย้งนั้นๆ

8) Togetherness เป็นสิ่งที่ผู้บริหารจะต้องพยายามเตือนสติตนเองอยู่เสมอว่า ไม่สามารถทำงาน คนเดียวได้ ซึ่งต้องอาศัยการร่วมมือร่วมใจในการทำงานจากผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคน จึงต้องให้

ความสำคัญ ให้เกียรติและเคารพในคุณค่าของทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งจะช่วยให้สามารถครองใจ
ผู้ได้บังคับบัญชาได้ และได้รับความร่วมมือในการทำงานอย่างยั่งยืน

2.6.8 วิธีการจัดการความขัดแย้ง

รูปแบบในการรับมือกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้น อาจแบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ การร่วมมือ
(Cooperativeness) คือ ระดับที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดต้องการที่จะสร้างความพึงพอใจแก่อีกฝ่ายหนึ่ง และการ
รักษาผลประโยชน์ (Assertiveness) คือ ระดับที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องการที่จะสร้างความพึงพอใจให้แก่
ตนเองเป็นสำคัญ โดยรูปแบบในการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมี 5 ประเภท ประกอบ ไปด้วย
(ชัยเสถียร พรหมศรี, 2550: 63-67)

1) แบบร่วมมือร่วมใจ (Collaborating) เป็นการแก้ไขความขัดแย้งที่ต้องให้มีการร่วมมือร่วมใจ
ของกลุ่มคนที่เห็นไม่ตรงกัน โดยให้ทั้งสองฝ่ายได้สื่อสารถึงปัญหาและ ความต้องการของตน โดยจะ
รักษาผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย ซึ่งมักจะใช้เมื่อทั้งสองฝ่ายมีความเกี่ยวข้องกันอย่างมาก และพร้อมที่จะ
ให้ความเชื่อใจและกัน เช่น ความขัดแย้งของสามี ภรรยา เป็นต้น

2) แบบเอื้ออำนวย (Accommodating) เป็นเทคนิคที่มักจะใช้เมื่อมีปัญหาความขัดแย้งใน
สถานการณ์ที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่สามารถเกิดความพึงพอใจได้ทั้งสองฝ่าย หรือเมื่ออีกฝ่ายหนึ่งที่มี
ความรู้สึกรุนแรงในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งรู้สึกเฉยๆ หรือในสถานการณ์ของการที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งค้น
พบว่าตนเองเป็นฝ่ายผิดในประเด็นที่ถกเถียงกัน หรือเมื่อต่อสู้กันไปจนถึงที่สุด เมื่อไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่าย
ใดเอาชนะกันได้เลย โดยไม่เน้นการรักษาผลประโยชน์แต่จะให้ความร่วมมือ

3) แบบบังคับ (Forcing) เป็นเทคนิคของการใช้อำนาจและความก้าวร้าวเพื่อให้บรรลุตาม
เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ควรใช้เมื่อรู้ว่าการตัดสินใจนั้นถูกต้อง และเมื่อต้องการความรวดเร็วใน
การตัดสินใจ

4) แบบหลีกเลี่ยงปัญหา (Avoiding) เป็นวิธีการที่พยายามหลีกเลี่ยงปัญหา โดยไม่คำนึงถึงความ
ต้องการของตนเองและผู้อื่น เช่น การถอนตัว การหลบเลี่ยงไม่พูดถึงความขัดแย้งดังกล่าว

5) แบบประนีประนอม (Compromising) เป็นการพบกันครึ่งทางระหว่างความต้องการทั้งสอง
ฝ่าย มักจะใช้เมื่อไม่สามารถร่วมมือกัน เพื่อให้เกิดความพึงพอใจของทั้งสองฝ่ายได้

2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

Daniel Henstra (2010) ศึกษาเรื่อง “การประเมินการจัดการฉุกเฉินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษากรอบการปฏิบัติการของภาครัฐ” ได้เสนอกรอบแนวคิด การประเมินการจัดการในพื้นที่ฉุกเฉินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบในกรณีฉุกเฉินในพื้นที่ และมีการรวบรวมองค์ประกอบของการประเมิน ซึ่งเป็นเครื่องมือในการช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวัดประเมินประสิทธิภาพในการจัดการฉุกเฉิน โดยองค์ประกอบของการจัดการภาวะฉุกเฉินประกอบด้วย 4 มิติ ได้แก่

- 1) ความพร้อม
- 2) การบรรเทา
- 3) การตอบสนอง
- 4) การฟื้นตัว

Michael Mcguire and Debra Schneck (2010) ศึกษาเรื่อง “กลยุทธ์ที่จำเป็นในการจัดการสาธารณภัย กรณีศึกษาการเกิดพายุเฮอริเคนแคทรินาในปี ค.ศ. 2020” ผลการศึกษาพบว่ากลยุทธ์ในการจัดการหากเกิดพายุเฮอริเคนแคทรินาในปี ค.ศ. 2020 นั้น ผู้ศึกษากล่าวถึงภูมิหลังของข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการรับมือพายุแคทรินาที่ไม่ประสบความสำเร็จเกิดจากระบบการจัดการในสถานะฉุกเฉินของภาครัฐประสิทธิภาพของระบบราชการจะถูกบ่งชี้โดยกระบวนการจัดการ, ประสิทธิภาพของผู้นำ และวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ผู้ศึกษาแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของ 3 ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกลยุทธ์ในการจัดการสถานะฉุกเฉิน คือ

1) ให้มีความสำคัญกับการจัดการ การให้ความสำคัญกับการจัดการนั้น หมายถึง องค์กร หรือระบบขององค์กรที่มีส่วนสำคัญที่ทำให้การจัดการฉุกเฉินมีประสิทธิภาพ

2) การจัดการภายนอกที่เหมาะสม คือ สถานะแวดล้อมบริบทภายนอกที่มีความเกี่ยวข้อง เช่น การเกิดขึ้นของสาธารณภัย ซึ่งสาธารณภัยนั้นอาจเกิดขึ้นจากธรรมชาติ โดยไม่สามารถคาดการณ์ได้ ธรรมชาตินั้นมีลักษณะเป็นพลวัตรที่มีการเคลื่อนไหวไม่หยุดนิ่ง เป็นต้น โดยการจัดการภาวะแวดล้อมภายนอกจึงเป็นสิ่งสำคัญ

3) การจัดการโอกาส ในการจัดการฉุกเฉินอาจเกิดความล้มเหลวลงได้ เนื่องจากเป็นเหตุการณ์ที่ไม่ได้มีการคาดการณ์ไว้ล่วงหน้า ซึ่งองค์กรต้องมีกลยุทธ์ หรือมาตรการในการทำให้ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความล้มเหลวหายไป อาทิ การเฝ้าระวังในด้านสิ่งแวดล้อมภายนอก ปัจจัยแวดล้อมภายนอกที่จะมีผลต่อการจัดการสถานะฉุกเฉิน การกำหนดกลยุทธ์เฉพาะด้าน เป็นต้น ซึ่งการแสวงหาโอกาส หรือแนวทางล่วงหน้าดังกล่าวจะทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ภูษงค์ เสนานุช (2543) ศึกษาเรื่อง “การวิเคราะห์ปัญหาและนโยบายด้านการจัดการสาธารณสุขในในประเทศไทย” ผลการศึกษาพบว่า

1) รอบระยะเวลา 10 ปี (พ.ศ. 2530-2540) สาธารณภัยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในทุกๆปี
2) แต่เดิมการจัดการสาธารณสุขของประเทศไทยไม่ได้รับความสำคัญ หากวิเคราะห์จากนโยบายแล้วไม่มีการวางนโยบายในเรื่องสาธารณสุขที่ชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้ความสำคัญเฉพาะในด้านการสงเคราะห์และการฟื้นฟู แต่เริ่มมีแนวคิดใหม่ที่ทำให้ความสำคัญกับการเตือนภัยป้องกันและบรรเทา รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานฟื้นฟูควบคู่ไปกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2540-2544)

3) องค์กรที่มีบทบาทในสำคัญในการจัดการสาธารณสุข คือ องค์กรตามอำนาจกฎหมาย องค์กรเฉพาะกิจที่ตั้งขึ้นมาเฉพาะกรณีมีเหตุการณ์เกิดขึ้น และองค์กรเอกชน จากผลการศึกษาพบว่าองค์กรทั้ง 3 ขาดการประสานงานในการดำเนินการ ทั้งในด้านนโยบายหรือการปฏิบัติงาน

มานิตย์ ภักดีสอน (2544) ศึกษาเรื่อง “ปัญหากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขของกรุงเทพมหานคร” ผลการศึกษาพบว่ากรุงเทพมหานครในฐานะรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิเศษ ไม่สามารถดำเนินการกิจที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายในการระบุนโยบายหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน และการบริหารจัดการของกรุงเทพมหานครต้องอยู่ภายใต้การจำกัดในเรื่องทรัพยากรซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลต่อการบริหารงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขของกรุงเทพมหานคร

ฤทธิชัย ธรรมแสง (2553) ศึกษาเรื่อง “กระบวนการจัดการปัญหาอุทกภัยสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขเขต 16 จังหวัดชัยนาท” ผลการศึกษาพบว่า สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข เขต 16 มีกระบวนการในการดำเนินการที่เน้นในส่วนของกิจกรรมขณะเกิดภัยมากที่สุด ซึ่งกระบวนการดังกล่าวคือการจัดการในสถานะฉุกเฉินให้ความสำคัญกับการจัดการสถานการณ์ที่เกิดขึ้นมากกว่าการเตรียมการป้องกัน และมีทัศนคติว่าการดำเนินการตามแผนที่วางไว้ไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลได้ โดยกระบวนการจัดการนั้นอาศัยการระดมทรัพยากรจากทุกภาคส่วนปัจจัยที่มีความสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการจัดการปัญหาอุทกภัย แบ่งตามทัศนคติของกลุ่มประชากรในการศึกษาได้แก่กลุ่มปฏิบัติการและกลุ่มบริหารกล่าวคือบุคลากรมีความคิดเห็นว่าปัจจัยที่มีส่วนในความสำเร็จในการจัดการแก้ไขปัญหาอุทกภัย คือ บุคลากร และเครื่องมือ ในขณะที่ปัจจัยที่สำคัญสำหรับผู้บริหารคือ เครื่องมือ และงบประมาณ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2554) ศึกษา “การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัยกรณีศึกษาประเทศไทยและประเทศอื่นๆ” โดยศึกษาประเด็นสำคัญ ดังนี้

- 1) การเกิดคลื่นยักษ์สึนามิในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เมื่อปี พ.ศ.2547
- 2) กรณีพายุเฮอริเคนแคทรินาที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ปี พ.ศ. 2548
- 3) การเกิดพายุหมุนนาร์กิสที่ประเทศพม่า ปี พ.ศ. 2551
- 4) การเกิดแผ่นดินไหวและคลื่นยักษ์สึนามิในประเทศญี่ปุ่น ปี พ.ศ. 2554
- 5) เหตุการณ์อุทกภัยที่ประเทศไทยเมื่อปลายปี พ.ศ. 2553 และเดือนมีนาคม พ.ศ. 2554

ในประเด็นผลการศึกษาประเทศไทย พบว่าประเทศไทยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ได้เผชิญปัญหาในด้านภัยพิบัติเป็นอย่างมาก และมีแนวโน้มในอนาคตที่จะเพิ่มสูงขึ้น และมีข้อสังเกตที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย 2 ประเด็น คือ

- 1) โครงสร้างองค์กร มีการออกพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 เพื่อเป็นกฎหมายหลักในการดำเนินการ ซึ่งให้ความสำคัญกับการจัดการแบบมีส่วนร่วมทุกภาคส่วนและการมุ่งเน้นการบูรณาการ อีกทั้งพบปัญหาการบริหารจัดการ ดังนี้

- 1.1) ปัญหาด้านบทบาทและภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ มีหน่วยงานเกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน การขาดเอกภาพในการปฏิบัติงานทั้งในระดับ ประเทศ จังหวัด และท้องถิ่นผู้มีอำนาจหลักไม่สามารถสั่งการครอบคลุมทุกพื้นที่ การจัดการเป็นลักษณะต่างฝ่ายต่างดำเนินการ เน้นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและไม่มีการทำงานในลักษณะองค์รวมเพื่อประสานผลประโยชน์

- 1.2) ปัญหาด้านความสามารถของหน่วยปฏิบัติ คือ ขาดแคลนงบประมาณประมาณที่เพียงพอในการจัดการ บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญและจำนวนบุคลากรที่เพียงพอ และเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการจัดการสาธารณภัย

- 1.3) ปัญหาด้านองค์ความรู้และอำนาจการตัดสินใจในขั้นตอนการปฏิบัติ ประเทศไทยขาดการวิจัยและพัฒนาด้านสาธารณภัยอย่างต่อเนื่อง ยังไม่มีความชัดเจนในการกำหนดพื้นที่เสี่ยงภัย และการเผชิญปัญหา ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างได้ผล และขาดการให้ความสำคัญในด้านนโยบาย

- 2) บทบาทของอาสาสมัคร ระบบอาสาสมัครเป็นปัจจัยที่ช่วยให้การจัดการสาธารณภัยประสบความสำเร็จ แม้ว่าจะไม่ใช่หน่วยงานผู้รับผิดชอบโดยตรง แต่อาสาสมัครเป็นกำลังสำคัญในการช่วยเหลือหน่วยงานผู้รับผิดชอบโดยตรงที่ไม่สามารถรับมือกับภัยพิบัติได้ ทั้งนี้ภาครัฐควรให้ความสำคัญและหาแนวทางการพัฒนาระบบงานอาสาสมัครให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น พร้อมทั้งควรเพิ่มปัจจัยที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของอาสาสมัคร

ในส่วนระบบอาสาสมัครนั้นทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ยังพบปัญหาในการปฏิบัติการ เช่น การขาดประสิทธิภาพในการจัดการ หรือการประสานงานในขณะที่ยังเข้าทำการช่วยเหลือขณะมีภัยพิบัติ ทำให้อาสาสมัครไม่ทราบว่าตนควรทำหน้าที่อะไร เนื่องจากไม่มีผู้มอบหมายงานหลัก อีกทั้งไม่ได้รับการฝึกฝนในการปฏิบัติการมาก่อน

2.8 กรอบแนวคิด

กรอบแนวคิดในการวิจัยเรื่องการจัดการสาธารณภัยด้านอุทกภัยของเทศบาลที่มีพื้นที่ติดต่อกันในจังหวัดเชียงใหม่ ผู้ศึกษานำความรู้จากการทบทวนวรรณกรรม แนวคิดการจัดการสาธารณภัย (Disaster Management) ทฤษฎีพึ่งพาทรัพยากร (Resource Dependence Theory) ทฤษฎีสถาบัน (Institutional Theory) แนวคิดผลกระทบภายนอก (Externality) และการจัดการความขัดแย้ง รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาประยุกต์ใช้ในการออกแบบกรอบแนวคิดการศึกษา

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

