

การสื่อสารประชาสัมพันธ์และกลยุทธ์ในการสื่อสาร ของรัฐบาลในภาวะวิกฤตอุทกภัยปี 2554

ชลทิพย์ พูนศิริวงศ์ *

รุ่งนภา พิตรปรีชา *

Abstract

This research article "Government's Public Relations and communication strategy in crisis flood 2554" aims to study the role of public relations and communication strategy of the government during the flood 2554 in Thailand. Based on the documentary of qualitative research methodology, all data collected from news of two publishers which are Thairath online and Manager online, Article Transcription from "Yingluck's government meets people" radio program, Strategic National Action Plan (SNAP) on Disaster Risk Reduction 2010 – 2019 and the minutes of the Executive Support Center Director and hurricane flood and mudslides committee and The Flood Relief Operations Center (FROC) daily meeting. The study examined the period of "Crisis stage" therefore all documents have been analyzed from October 2554 to January 2555.

The study has shown that government did not established a crisis communication plan which cost a loss of more than it should be due. Slow response to the crisis than it should. The government has set up a temporary committee instead of the Disaster department to be the communication center or WAR ROOM after flood crisis hazarded two months later which reflects the carrier is not good. During crisis stage, Sender or Prime ministers expressed concern or sincerity is not communicated as a good leader with credibility. In terms message, people

*ชลทิพย์ พูนศิริวงศ์ (นศ.ม. นิเทศศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545) ปัจจุบันดำรงตำแหน่งหัวหน้าภาควิชาสื่อสาร การแสดง คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยอีสต์แฮมป์ตัน และรุ่งนภา พิตรปรีชา (M.A. in Comm., Fairfield University) ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง หัวหน้าภาควิชาการประชาสัมพันธ์ และรองศาสตราจารย์ ประจำภาควิชาการประชาสัมพันธ์ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของผลงานวิจัยเรื่อง "การสื่อสารประชาสัมพันธ์และกลยุทธ์ในการสื่อสารของรัฐบาลในภาวะวิกฤต อุทกภัยปี 2554" โดยมี รองศาสตราจารย์ รุ่งนภา พิตรปรีชา เป็นที่ปรึกษา

do not get the facts or useful information from the public sector therefore people need to seek information from other sources instead. In terms of communication receiver, the government lacks of communication and public relations with both of internal and external stakeholders. They did not realize the difference group of people that makes many people lack access to any particular group of people who had difficulty accessing the media. For communication channel, the study is founded that government lacks of efficiency channels which were able to provide accuracy data to be useful for people preparing emergency happens. In terms of substance message provided, mostly of the government message aims to public relations as a government policy and strategies plan to help people but lack the necessary information to the people living in the affected

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่อง "การสื่อสารประชาสัมพันธ์และกลยุทธ์ในการสื่อสารของรัฐบาลในภาวะวิกฤตอุทกภัยปี 2554" มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของการประชาสัมพันธ์และกลยุทธ์การสื่อสารของรัฐบาลในช่วงน้ำท่วมปี 2554 ในประเทศไทย โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการเก็บข้อมูลจากข่าวของสองสำนักพิมพ์คือ หนังสือพิมพ์ไทยรัฐออนไลน์และผู้จัดการออนไลน์ ถอดบทจากการายการวิทยุ "รัฐบาลยังลักษณะประชาชน" แผนปฏิบัติการยุทธศาสตร์แห่งชาติ (SNAP) ในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ 2010 - 2019 และ บันทึกการประชุมของศูนย์บริหารและปฏิบัติการบรรเทาทุกข์จากน้ำท่วมพายุเฮอริเคนและโคลนถล่ม (FROC) ตั้งแต่วันที่เดือนตุลาคม 2554 ถึงมกราคม 2555

ผลการศึกษาพบว่ารัฐบาลไม่ได้จัดตั้งแผนการสื่อสารในภาวะวิกฤตซึ่งทำให้สูญเสียมากกว่าที่ควรจะเป็นเพราะการตอบสนองต่อวิกฤตที่ช้ากว่าที่ควร รัฐบาลได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชั่วคราวแทนหน่วยงาน

areas and people in risk area for preparing themselves.

For communication strategies, this study emphasized on 3 conflict issues during the crisis stage. Government used strategy of denial and excuse strategic claim in all 3 issues as follows; Survival Corruption Issue, Big Bag break down or public property destroy by people Issue and Conflict between Prime Minister and Bangkok Governor on Watergate opening Issue. Due to the nature of the crisis is a controllable crisis, the government must show responsibility. So people want to see more of responsible better than the justification defense. Whether the blame to lower-level officials, to blame the victims or the public. In conclusion, Government's public relations and communication strategy in Flood crisis respond effect to prime minister and government credibility, trust and reliance decreasingly.

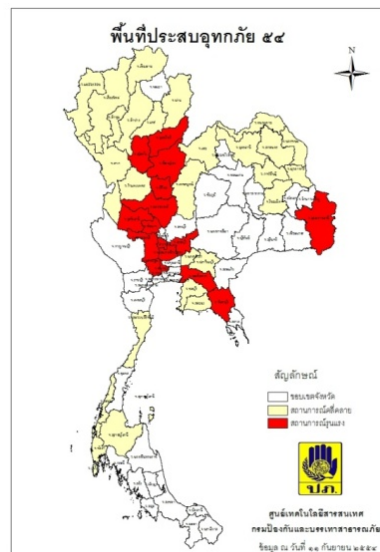
ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงคือ กรมบรรเทาสาธารณภัย เพื่อเป็นศูนย์กลางบริหารการสื่อสารในภาวะวิกฤต นอกจากนี้รัฐบาลมีการตั้ง WAR Room หลังเกิดวิกฤตถึงสองเดือน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการบริหารที่ล่าช้ากว่าที่ควรจะเป็น การสื่อสารในระหว่างภาวะวิกฤต นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้ส่งสารไม่ได้แสดงความเป็นห่วงต่อความเดือดร้อนของประชาชนผู้เสียหายในฐานะผู้นำที่ดี อันจะสามารถสร้างความน่าเชื่อถือต่อผู้นำประเทศ ผู้รับสาร ซึ่งเป็นประชาชนที่เดือดร้อนจากอุทกภัยไม่ได้รับข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่เป็นประโยชน์จากภาครัฐ ดังนั้นประชาชนจึงต้องไปหาข้อมูลจากแหล่งอื่นๆ แทน การสื่อสารของรัฐบาลที่ขาดการติดต่อสื่อสารและการประชาสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสียทั้งภายในและภายนอก ซึ่งไม่ได้ตระหนักถึงความแตกต่างของกลุ่มประชาชนที่มีภูมิหลังที่แตกต่าง ความเดือดร้อนที่แตกต่างกัน และไม่ได้เห็นถึงความสามารถในการเข้าถึงสื่อประชาสัมพันธ์ของรัฐบาลทำให้ประชาชนจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้ด้อยโอกาสต่างๆ สำหรับช่องทางการสื่อสารในภาวะวิกฤตอุทกภัย 2554 พบว่า รัฐบาล

ขาดช่องทางที่มีประสิทธิภาพซึ่งสามารถที่จะให้ข้อมูล ที่ถูกต้องที่จะเป็นประโยชน์สำหรับประชาชนเพื่อเตรียม ความพร้อมในกรณีฉุกเฉินเกิดขึ้น ในแง่ของสารที่มี สื่อสารออกไปส่วนใหญ่ของรัฐบาลชี้ให้เห็นถึงเป้าหมาย ในการสื่อสารเพื่อประชาสัมพันธ์หน่วยงานรัฐบาลและ นำเสนอแผนงานความช่วยเหลือประชาชนเท่านั้น แต่ขาดข้อมูลที่จำเป็นให้กับประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ ที่ได้รับผลกระทบและผู้คนที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงต่อ การเตรียมความพร้อมเพื่อช่วยเหลือตัวเองได้

ผลการศึกษาเรื่อง กลยุทธ์ในการจัดการต่อ ประเด็นปัญหาทับซ้อนในช่วงวิกฤตอุทกภัยปี 2554 ใน 3 กรณี พบว่า รัฐบาลมักใช้กลยุทธ์ประเภทอ้างเหตุผล แก่ตัวทั้ง 3 กรณี กล่าวคือ ประเด็นการทุจริตเรื่องตุง ยังชีพ รัฐบาลใช้กลยุทธ์ให้เหตุผลคือ ปฏิเสธการทุจริต และอ้างเหตุผลว่าคือเหตุฉุกเฉินและเป็นการจัดซื้อของ เจ้าหน้าที่ระดับล่าง เช่นเดียวกับกรณีความขัดแย้งเรื่อง การกั้นน้ำ การทำลายบึงเบ็ค และชุมนุมของประชาชน ในหลายพื้นที่ที่เดือดร้อน แม้สาเหตุหลักคือการไม่สื่อสาร เหตุและผลในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และเหตุ แง่นโยบายของรัฐ หากแต่กลยุทธ์ที่พยายามใช้คือ การอ้างเหตุผลที่ไม่ใช่ประเด็นความรับผิดชอบของ รัฐบาลเช่นเดียวกับกรณีทุจริตตุงยังชีพ ในส่วนของกรณี สุดท้าย ซึ่งเป็นความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารส่วนกลาง และท้องถิ่นในเขตกรุงเทพมหานคร กรณีสิทธิเหนือ การเปิดประตูน้ำ รัฐบาลได้ใช้กลยุทธ์ปฏิเสธ อย่างไร ก็ตาม เนื่องจากลักษณะของวิกฤตเป็นวิกฤตสามารถ ควบคุมได้ รัฐบาลต้องแสดงความรับผิดชอบ ประชาชน ต้องการที่จะเห็นความรับผิดชอบของรัฐบาลในการ บริหารจัดการประเทศ ดังนั้น ข้อเสนอของการสื่อสาร ประชาสัมพันธ์ของรัฐบาลและกลยุทธ์การสื่อสารใน ภาวะวิกฤตอุทกภัยแสดงให้เห็นถึงรัฐบาลและ นายกรัฐมนตรีที่มีได้ทำหน้าที่ของผู้นำหรือผู้ส่งสาร ที่ดี อันส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของรัฐบาลที่ลดลง และ ย่อมส่งผลต่อความเชื่อมั่นในการทำงานของรัฐบาล ต่อไป

ที่มาและความสำคัญ

ภาพความทรงจำของคนไทยทั้งประเทศต่อเหตุการณ์ น้ำท่วมใหญ่ในประเทศไทยในช่วงเดือนกันยายน- ธันวาคม พ.ศ. 2554 ไม่ว่าจะป็นสภาพความเดือดร้อน รุนแรงของหลายต่อหลายพื้นที่ ภาพความโกลาหลของ ผู้คนที่พากันขนของหนีน้ำหลากที่เข้าท่วมในพื้นที่ใน ชุมชนอย่างรวดเร็ว ภาพความเสียหายในภาคการผลิต และอุตสาหกรรมทั้ง 17 นิคมอุตสาหกรรม ความเสียหาย ของระบบการเกษตรและทรัพยากรธรรมชาติ ระบบ การศึกษาที่ต้องหยุดชะงัก หรือแม้แต่ความเชื่อมั่นต่อ ระบอบการเมืองการปกครองและผู้นำของประเทศ มีอาจ เลื่อนหายได้อย่างง่ายดาย นับว่าเป็นมหาอุทกภัย ครั้งรุนแรงและเลวร้ายที่สุดในประวัติศาสตร์ของไทย สร้างความเสียหายต่อประชาชนกว่า 13 ล้านคนทั้งใน พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบรุนแรง ได้แก่ พื้นที่ภาคกลาง อันเป็นที่ตั้งของเมืองหลวงของประเทศ “กรุงเทพ มหานครฯ” และประชาชนที่อยู่นอกพื้นที่น้ำท่วมแต่ได้ รับผลกระทบทางอ้อมจากความเสียหายเชิงกายภาพของ ประเทศโดยภาพรวม จากภัยพิบัตินี้ชื่อนาคารโลกได้ ประเมินมูลค่าความเสียหายสูงถึง 1.44 ล้านล้านบาท และจัดให้เป็นภัยพิบัติที่สร้างความเสียหายมากที่สุดเป็น อันดับ 4 ของโลก



แม้ว่าเหตุการณ์ดังกล่าวจะถือว่าเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติของประเทศไทยที่รุนแรงที่สุด หากแต่มีได้เป็นเหตุการณ์ที่อยู่เหนือการประเมินความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นของประเทศ จากรายงานของหน่วยงานพัฒนาประเทศที่มีความเกี่ยวข้องต่างรายงานถึงสถานการณ์ของประเทศไม่ต่างกัน กล่าวคือการประสบกับภัยพิบัติต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกิดอุทกภัยในประเทศไทยเกิดขึ้นอยู่เสมอและเกิดขึ้นต่อเนื่องมาทุกปี อีกทั้งในแต่ละปีก็มีได้มีเพียงครั้งเดียว เช่นในปี 2548 ก็ได้เกิดเหตุภัยพิบัติจากอุทกภัยถึง 6 ครั้งมูลค่าความเสียหายกว่า 4,800 ล้านบาท นอกจากนี้ภัยพิบัติประเภทอุทกภัยแล้วยังมีภัยพิบัติทางธรรมชาติอื่นๆ ที่สร้างความเสียหายให้กับประเทศมาโดยตลอดไม่ว่าจะเป็น วาตภัย ดินโคลนถล่ม ไฟไหม้ป่า หรือแม้แต่ภัยพิบัติที่เกิดจากมนุษย์ เช่น การก่อการร้าย ก็ถือว่าเป็นเหตุอันก่อให้เกิดความไม่ปกติ ความเสียหายต่อประชาชน อันปรากฏอยู่ในแผนการป้องกันเหตุ “สาธารณภัย” 10 ประเภท (กรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย, 2554)

แนวโน้มของการเกิดภัยพิบัติที่มีความถี่ยิ่งขึ้น และมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น นี้ได้เพิ่มมีการศึกษาวิจัยหลังเกิดเหตุภัยพิบัติอุทกภัยในปี 2554 หากแต่มีรายงานการวิจัย รายงานการสำรวจสภาพแวดล้อม รายงานสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลง และรายงานแนวโน้มของการเกิดภัยพิบัติจากธรรมชาติจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นสาเหตุของการเกิดอุทกภัยซึ่งมาจากธรรมชาติ เช่น ฝนตกหนัก มีพายุฝนฟ้าคะนองติดต่อกันเป็นเวลานาน หรือจากพายุหมุนเขตร้อน ฝนตกหนักบนภูเขา หรือน้ำทะเลหนุน ซึ่งเป็นสาเหตุจากสภาพภูมิศาสตร์และระบบนิเวศน์วิทยาที่เกิดการเปลี่ยนแปลง อีกทั้งเกิดจากการดำรงชีวิตของมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นการสร้างสิ่งปลูกสร้างขวางทางน้ำหรือการทำลายธรรมชาติ ป่าไม้ และระบบนิเวศวิทยาซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้สภาพแวดล้อมรอบตัวของมนุษย์เปลี่ยนแปลงไป บรรดานักวิทยาศาสตร์และนักวิจัยทั้งหลายทั่วโลกต่างก็ชี้ให้เห็นว่าในอนาคตอีก 20 - 30 ปี

ข้างหน้านี้ เหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่จะเกิดขึ้นและทวีความรุนแรงมากขึ้นกว่าในอดีตทั้งในเอเชียและทวีปอื่นๆ ทั่วโลก โลกจะเผชิญกับภาวะวิกฤตโลกร้อนและภาวะผันผวนของภูมิอากาศที่รุนแรงหนักขึ้นกว่าเดิมก่อให้เกิดความเสี่ยงจากภัยพิบัติภัยธรรมชาติมากขึ้นทั้งพายุ แผ่นดินไหว คลื่นความร้อน ฝนแล้ง และน้ำท่วมใหญ่ (พิลลภ กฤตยานวัช, วารสารธนาอากาศสงเคราะห์ ฉบับที่ 47 ตุลาคม - ธันวาคม 2549)

จากแนวคิดพื้นฐานด้านการบริหารจัดการในภาวะวิกฤตนั้น ขั้นตอนในการบริหารจัดการจะแบ่งได้ 3 ระยะ ตามแนวคิดของ Tomothy coombs (1999) ซึ่งขั้นตอนหรือวงจรชีวิตของภาวะวิกฤตนั้นจะสามารถเป็นหลักในการวิเคราะห์สถานการณ์เพื่อตอบสนองต่อสภาวะได้อย่างถูกต้องโดยใช้การสื่อสารเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดการต่อสภาพที่วุ่นวาย โกลาหลนั้นได้อย่างถูกต้องตามปัจจัยที่แตกต่างกันของระยะวิกฤตในภัยพิบัติต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้สื่อสารเพื่อประชาสัมพันธ์สภาพการณ์ ความเสี่ยง เหตุและผลกระทบ และการทำงานของภาครัฐเพื่อให้สาธารณชนเกิดความวางใจและมั่นใจต่อความมั่นคงปลอดภัยของตนเอง

กรณีศึกษาที่น่าจดจำในประเด็นของความล้มเหลวในการบริหารจัดการในภาวะวิกฤตของภาครัฐซึ่งนำโดยนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ต่อวิกฤตการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในปี 2554 ซึ่งส่งผลใหญ่หลวงต่อทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาชนที่สูญเสียชีวิตทรัพย์สิน ที่อยู่อาศัย และ แหล่งทำมาหากิน ภาคการผลิตที่สูญเสียระบบการผลิตในนิคมอุตสาหกรรมใหญ่ ภาคเกษตรกรรมที่สูญเสียผลผลิตทางการเกษตรและพื้นที่ทำกินของประชาชนกว่า 40 จังหวัด นักวิชาการทั้งทางด้านการบริหาร ด้านการสื่อสาร ด้านการเมือง การปกครอง และผู้เชี่ยวชาญด้านการสื่อสารในภาวะวิกฤตต่างแสดงทัศนะต่อสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยปี 2554 ในทิศทางเดียวกันเกี่ยวกับสิ่งที่ผู้บริหารต้องคำนึงเมื่อเกิดภัยพิบัติ กล่าวคือ การวางแผน สั่งการและบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยามประสบอุทกภัยใหญ่

ระบบการสื่อสารประชาสัมพันธ์ยามเกิดพิบัติภัยอย่างรวดเร็วทันการณณ์ ระบบการอพยพโยกย้ายและช่วยเหลือผู้ประสบภัยเร่งด่วน ระบบการบริหารจัดการอาหาร น้ำดื่มในภาวะขาดแคลน และเมื่อภาวะวิกฤตเข้าสู่ระยะคลี่คลายแล้ว สิ่งที่ภาครัฐต้องพิจารณาและพัฒนาต่อก็คือ ระบบบริการด้านอนามัยและสาธารณสุข ระบบการฟื้นฟูและเยียวยาผู้ประสบอุทกภัยหลังน้ำท่วมรวมทั้งระบบการวางผังเมืองและนวัตกรรมการก่อสร้างอาคารที่สามารถป้องกันน้ำท่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการสื่อสารของรัฐบาลในวิกฤตการณ์อุทกภัย 2554
2. เพื่อศึกษากลยุทธ์การสื่อสารในภาวะวิกฤตของรัฐบาลในวิกฤตการณ์อุทกภัยปี 2554

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงบทบาทของการสื่อสารประชาสัมพันธ์ โดยวิเคราะห์จากองค์ประกอบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพในการสื่อสารในภาวะวิกฤตที่สร้างความเชื่อมั่นต่อประชาชน
2. สามารถบูรณาการองค์ความรู้ทางการสื่อสารและการบริหารจัดการภาวะวิกฤตเพื่อการสื่อสารประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพในภาวะวิกฤตประเภทอื่นๆต่อไป

ขอบเขตในการวิจัย

จากการค้นคว้าเอกสาร งานวิจัย และรายงานการวิจัยจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ผู้วิจัยพบว่า เกณฑ์ในการกำหนดขอบเขตของสถานการณ์น้ำท่วมที่เกิดขึ้นมีความแตกต่างกันตามมิติของการศึกษา และ ผลกระทบที่

ต่อเนื่องทั้งระยะสั้นและระยะยาว ดังนั้นเพื่อความชัดเจนในความเข้าใจในการศึกษานี้ ผู้วิจัยจึงได้กำหนดใช้รายงานสถานการณ์น้ำท่วมจากคณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นเกณฑ์ในการกำหนดระยะเวลาของสถานการณ์น้ำท่วม กล่าวคือ ระหว่างเดือน กรกฎาคม ถึง ตุลาคม ดังนั้น ในการกำหนดเกณฑ์สภาวะวิกฤตอุทกภัย ผู้วิจัยจึงกำหนดเกณฑ์ของระยะวิกฤต ดังต่อไปนี้ เกณฑ์กำหนดสถานการณ์น้ำท่วมในปี 2554 เพื่อใช้ในการศึกษานี้ ระยะก่อนวิกฤต คือ ก่อนเดือนกรกฎาคม 2554 ระยะวิกฤต คือ ช่วงระหว่างเดือน กรกฎาคม 2554 ถึง เดือน มกราคม 2555 และ ระยะหลังวิกฤต คือ หลังเดือนมกราคม 2555

ข้อจำกัดในการศึกษา

1. เนื่องจากช่วงที่เกิดวิกฤตการณ์อุทกภัยปี 2554 รัฐบาลไม่มีศูนย์กลางของข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ยืนยันได้ ดังนั้นผู้วิจัยพบว่า ข้อมูลของภาวะวิกฤตในแต่ละหน่วยงานภาครัฐไม่ตรงกัน เช่น ตัวเลขผู้เสียชีวิต
2. ในภาวะวิกฤตอุทกภัยที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบอย่างมากมาย ซึ่งทำให้แม้แต่รายงานข่าว สำนักพิมพ์บางแห่งไม่สามารถดำเนินการได้ หรือหากพิมพ์แล้ว แต่ก็ไม่สามารถขนส่งแจกจ่ายได้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงใช้ฐานข้อมูลออนไลน์เป็นสำคัญ

คำนิยามศัพท์ที่สำคัญ

1. ภาวะวิกฤต (Crisis) หมายถึง วิกฤตการณ์อุทกภัยในปี 2554 ระหว่างเดือนกรกฎาคม 2554 ถึง เดือนมกราคม 2555 เป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหัน ส่งผลกระทบ ความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ตลอดจนชื่อเสียงขององค์กร รวมทั้งยังมีเวลาในการตัดสินใจเพื่อหาทางแก้ปัญหาในเวลาอันสั้น
2. การสื่อสารประชาสัมพันธ์ในภาวะวิกฤต

หมายถึง กลไกในการจัดการด้านข้อมูลข่าวสาร การชี้แจงทำความเข้าใจ ทั้งประชาชน สื่อมวลชนและบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งหน่วยงานต่างๆ ที่ร่วมมือกันในการคลี่คลายสถานการณ์ โดยใช้ “การบริหารการสื่อสารในภาวะวิกฤต” ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่มีผลต่อชื่อเสียง ภาพลักษณ์ และความน่าเชื่อถือศรัทธาขององค์กร

3. การประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล คือ การเผยแพร่ข่าวสารของหน่วยราชการของรัฐอันได้แก่กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแล

4. ความเชื่อมั่นในรัฐบาล หมายถึง การให้ความเชื่อถือต่อข้อมูลที่รัฐบาลเป็นผู้ถ่ายทอด ส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของรัฐบาล ได้แก่ ความสามารถในการบริหารจัดการและความน่าไว้วางใจได้

5. กลยุทธ์การสื่อสารในภาวะวิกฤต หมายถึง การใช้กลยุทธ์บริหารประเด็น 7 กลยุทธ์ เพื่อวิเคราะห์กรณีศึกษาในการศึกษานี้ 3 กรณีที่ทับซ้อนภายใต้ภาวะวิกฤตอุทกภัยปี 2554 ได้แก่ กรณีการทุจริตตุงยังชีพ, กรณีการทำลายบั้งเบิ้ล ความขัดแย้งของภาคประชาชนที่มีต่อเจ้าหน้าที่รัฐและภาคประชาชนกันเองในหลายพื้นที่ และกรณีความขัดแย้งระหว่างนายกรัฐมนตรีและผู้ว่าฯกทม. ในกรณีเปิดประตูน้ำ

ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษานี้ครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพมุ่งศึกษาโดยใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นสำคัญ โดยเก็บข้อมูลจากรายงานเอกสารการประชุม หนังสือ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย รายงานการประชุม

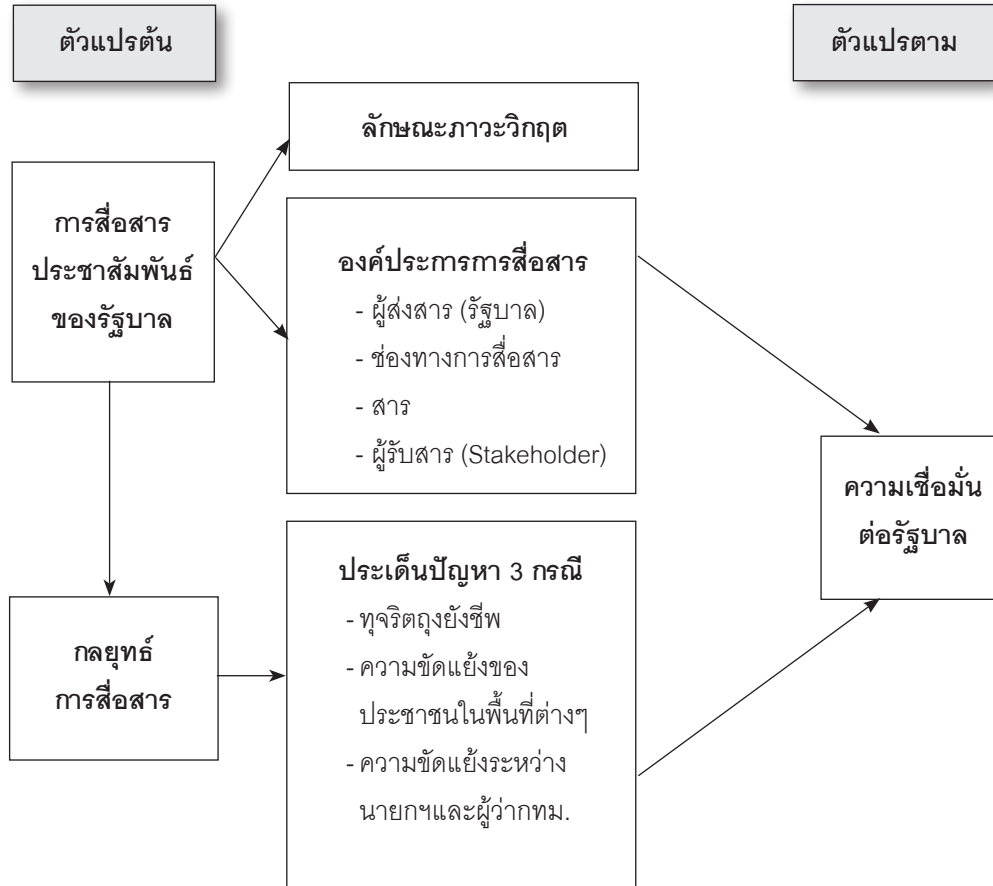
บทความ นิตยสาร วารสาร คำสั่งทางราชการ และ ข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ การวิเคราะห์งานวิจัยฉบับนี้อ้างอิงจากเอกสารสำคัญ ดังนี้

1. บทความถอดเทปรายการรัฐบาลยิ่งลักษณ์พบประชาชนระหว่างวันที่ 8 ต.ค. 2554 - 15 ม.ค. 2555
2. แผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติ ในเชิงยุทธศาสตร์ พ.ศ.2553 - 2562 (Strategic National Action Plan (SNAP) โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย
3. รายงานการประชุมศูนย์สนับสนุนการอำนวยความสะดวกและการบริหารสถานการณ์อุทกภัย วาดภัย และดินโคลนถล่ม (ศอศ.) ตั้งแต่วันที่ 28 กรกฎาคม 2554 - 2547 ตุลาคม 2554 หลังจากนั้นได้ใช้ชื่อ ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย หรือ ศปภ. ตั้งแต่วันที่ 8 ตุลาคม 2554-14 มกราคม 2555
4. รายงานข่าวจากสำนักพิมพ์ออนไลน์ 2 ฉบับ ได้แก่ ไทยรัฐออนไลน์ และ ผู้จัดการออนไลน์ ระหว่างวันที่ 28 กรกฎาคม 2554 - 15 มกราคม 2555

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เพื่อตอบต่อวัตถุประสงค์ข้อแรกที่ว่าด้วยการสื่อสารของรัฐบาลในสถานการณ์วิกฤต เป็นอย่างไร ผู้วิจัยจึงได้ใช้แนวคิดเรื่อง “การสื่อสารในภาวะวิกฤต” เพื่ออธิบายถึงคำจำกัดความ คุณลักษณะของวิกฤตประเภทต่างๆ และแนวทางในการสื่อสารที่มีความแตกต่างกันในแต่ละวิกฤตการณ์ และองค์ประกอบด้านการสื่อสาร และแนวคิดเรื่อง “กลยุทธ์ในการสื่อสารในภาวะวิกฤต” เพื่อเป็นกรอบแนวคิดและทฤษฎีเพื่ออธิบายในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

กรอบแนวคิดในการวิจัย



สรุปผลการศึกษา

สภาพการณ์ของภาวะวิกฤตอุทกภัยปี 2554 พบว่า หลังจากพายุ “นกเต็น” เคลื่อนตัวเข้าสู่ประเทศไทย แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ถูกเรียกใช้ นอกจากนี้ หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องเช่น กระทรวงสาธารณสุข มีคำสั่งจากปลัดกระทรวงสาธารณสุขเกี่ยวกับแผนรับมือผลกระทบและความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น และมีคำสั่งให้โรงพยาบาลในพื้นที่เสี่ยงเตรียม 4 แผนรับมือพายุ “นกเต็น” ตลอด 24 ชม. แม้กรมบรรเทาสาธารณภัยจะมีแผนการทำงานเชิงยุทธศาสตร์ตามกรอบงานเสี้ยวโกะในระยะวิกฤตอุทกภัยตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2554 อย่างไรก็ดี เมื่อรัฐบาลในวาระการนำของนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้รับการโปรดเกล้า

แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2554 เพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศ หลังจากดำรงตำแหน่งกว่า 2 เดือนท่ามกลางภัยพิบัติอุทกภัย รัฐบาลได้มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย ‘สปภ.’ แก้ววิกฤตน้ำท่วม โดยให้ พลตำรวจเอกประชา พรหมนอก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นผู้อำนวยการศูนย์สภภ. ณ วันที่ 7 ต.ค. 2554 อาจกล่าวได้ว่า มีการจัดตั้ง “วอร์รูม” ขึ้น หากแต่เป็นการจัดตั้งหลังเกิดสถานการณ์วิกฤตกว่า 2 เดือน สั่งการหน่วยงานให้ดูแลเรื่องนี้แทนกรมบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งหน่วยงานนี้ถือเป็นตัวแทนภาครัฐและนายกรัฐมนตรีในการจัดการประสาน สั่งการ และเป็นศูนย์กลางการกระจายข้อมูลข่าวสารหลักเพื่อสื่อสารประชาสัมพันธ์

จากการรวบรวมปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นตามรายงานข่าวและการสรุปสถานการณ์ ก็พบว่า เกิดประเด็นสาธารณคดีขึ้นต่อการทำงานของ สปภ. ในฐานะตัวแทนภาครัฐและนายกรัฐมนตรี ทั้งในส่วนของการบริหารจัดการ การสั่งการ และในส่วนของการทำงานประชาสัมพันธ์ ในภาวะวิกฤตภายใต้การดูแลของ นายปลอดประสพ สุรัสวดี และ พล.อ.อ. สุกำพล สุวรรณทัต ผลการศึกษาด้วยการใช้แนวคิดการสื่อสารประชาสัมพันธ์ให้ความสำคัญกับ “ผู้มีส่วนได้เสีย” ที่องค์กรจะต้องสื่อสารกับ “ผู้มีส่วนได้เสีย” อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจะทำให้องค์กรรัฐ หรือหน่วยงานได้รับความเชื่อมั่นและเกิดเป็นภาพลักษณ์ที่ดี

บทบาทการสื่อสารประชาสัมพันธ์ในภาวะวิกฤตอุทกภัย ปี 2554

เหตุการณ์ความวุ่นวายต่างๆที่ทับซ้อนภาวะวิกฤตอุทกภัย ถือเป็นภัยคุกคามที่ควบคุมได้และไม่ควรให้เหตุของอุทกภัยอันเป็นภัยธรรมชาติก่อให้เกิดความเสียหายทางสังคม ดังนั้น ความเข้าใจในธรรมชาติของภาวะวิกฤตและความสามารถในการสื่อสารต่อมวลชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นเรื่องที่ควรคำนึง สอดคล้องกับแนวคิดสำคัญอันเป็นปรัชญาทางประชาสัมพันธ์นั่นคือ “ผลประโยชน์ของสาธารณชนต้องมาก่อนเหนือสิ่งอื่นใด” ดังนั้นผู้วิจัยจึงใช้แนวคิดองค์ประกอบทางการสื่อสารเพื่อพิจารณาสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อให้ทราบถึงประสิทธิภาพของการสื่อสารประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ กล่าวคือ

รัฐบาลในฐานะผู้ส่งสาร

แนวคิดด้านการสื่อสารประชาสัมพันธ์ของภาครัฐรัฐต้องทำหน้าที่ในการเป็นผู้ส่งสารให้ข้อมูลข่าวสารอย่างรวดเร็ว ถูกต้อง ชัดเจน ทั้งนี้ ศูนย์อำนวยการวิจัยและตรวจสอบนโยบาย มหาวิทยาลัยศรีปทุม ให้ทัศนะ

เกี่ยวกับประเด็นนี้ว่า การจัดการทีมงานภายในสปภ.ที่แม้ว่าจะมีเจ้าภาพหลักอย่าง พล.ต.อ.ประชา พรหมนอก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม นายปลอดประสพ สุรัสวดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เป็นต้น รวมถึงคนอื่นๆ ที่มีรูปแบบการแก้ไขปัญหา ยุทธศาสตร์ผ่านทีมงานเหล่านี้ประสบความสำเร็จหลายครั้งรวมทั้งกรณีการประเมินสถานการณ์น้ำในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาผิวดิน คันกั้นน้ำในหลายพื้นที่แตกจนน้ำท่วม จ.ปทุมธานี จ.นนทบุรี เป็นต้น

แม้ว่าจะมีการเข้ามาช่วยงานทั้งจากกลุ่มการเมืองที่มีประสบการณ์ทั้งคุณหญิงสุรารัตน์ เกยุราพันธุ์ อดีตกรรมการบริหารพรรคไทยรักไทย นักวิชาการ และภาคเอกชนที่ต้องการเข้ามาช่วยเหลือ แต่ก็ต้องถอนตัวออกจากการช่วยเหลือภาครัฐและสปภ.ไปในที่สุด เช่นกลุ่ม ThaiFlood ที่นำโดย นายปรเมศวร์ มินศิริ ผู้ก่อตั้งเว็บไซต์ www.thaiflood.com (ไทยฟลัดคือทคอม) ที่พยายามสื่อสารถึงปัญหาในการทำงานและปัญหาในการจัดการต่อรัฐบาล อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยืนยันการใช้วิธีในการจัดการยุทธศาสตร์และการวางนโยบายโดยทีมงานกลุ่มเดิมเท่านั้น

นอกจากนี้ ภาพรวมของการทำงานภาครัฐที่ให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนโดยการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานซึ่งกันและกัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยขัดแย้งกันเองถึงขั้นต้องให้หัวหน้าพรรคช่วยเจรจาและเป็นสักขีพยาน รวมถึงเหตุการณ์ที่ นาย ปลอดประสพ สุรัสวดี ได้กล่าวคำนิทานการทำงานของสปภ.เอง หลายคนที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับการให้ข้อมูลพยายามเสนอความเห็นเพื่อหวังที่จะเป็นวีรบุรุษในการแก้ไขปัญหาเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ไม่ดีต่อรัฐบาลมากกว่าที่จะเห็นผลประโยชน์และความปลอดภัยของประชาชนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ข้อมูลและการสื่อสารที่ผิดเพี้ยนกับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นหลายต่อหลายกรณี

แม้แต่การให้สัมภาษณ์เสนอวิสัยทัศน์ต่อสื่อมวลชนภาครัฐรวมถึงนายกยิ่งลักษณ์เองก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์

ไม่คืนัก ซึ่งเห็นได้จากสำรวจความคิดเห็นหลายสำนักที่พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่แสดงความเชื่อถือว่าความสามารถด้านการจัดการต่อภาวะวิกฤตอุทกภัยที่เกิดขึ้นโดยเลือกติดตามสถานการณ์จากสื่อมวลชน ภาคเอกชน เว็บไซต์ตลอดจนสื่อสังคมมากกว่าการรับฟังแถลงการณ์จากสปก. (เอแบคโพล, 2554) จากการศึกษา พบว่ารัฐบาลในฐานะของผู้ส่งสาร ทำหน้าที่ใน 2 ระดับ กล่าวคือ

1. นายกรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในฐานะผู้นำคณะรัฐบาลทำหน้าที่เป็นผู้ส่งสาร

2. ตัวแทนภาครัฐ คณะทำงานสปก. ทำหน้าที่เป็นผู้ส่งสาร ได้แก่ พล.ต.อ.ประชา พรหมนอก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม นายปลอดประสพ สุรัสวดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ และ พล.ต.อ. สุกำพล สุวรรณทัต

นอกจากนี้ ในการศึกษาเอกสารยังพบว่า ผู้ที่ไม่มีหน้าที่ในการสื่อสารแต่มีบทบาทในการเสนอความคิดเห็นต่างๆ เช่น สมาชิกพรรคเพื่อไทย ในฐานะพรรครัฐบาล

ช่องทางการสื่อสาร

ในขณะที่เผชิญต่อภาวะวิกฤต ระบบการติดต่อสื่อสารมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง จากการศึกษาจากเอกสารทางการ สิ่งพิมพ์ สื่อต่างๆ พบว่า ภาครัฐโดยการทำงานสปก. ได้มีการสื่อสารผ่านสื่อดังต่อไปนี้

1. สื่อสารภายใน สปก. และหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องจะใช้วิธีการสื่อสารโดยใช้ “การประชุมรายวัน” เป็นช่องทางในการสื่อสาร

2. สื่อสารภายนอก สปก. จะใช้วิธีสื่อสารกับภาคประชาชนด้วยการแถลงการณ์รายวันผ่านโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจรวมถึงผ่านสื่อวิทยุกระจายเสียงของกรมประชาสัมพันธ์และรายการรัฐบาลยิ่งลักษณ์พบประชาชนทางสสท.

ในภาวะวิกฤตอุทกภัย 2554 นั้น พบว่ายังขาด

ศูนย์กลางการจัดการข้อมูลข่าวสาร ไม่มีเจ้าภาพหลักในการเป็นจุดการประสานงานและให้ข้อมูลที่แท้จริง เป็นปัจจุบันต่อสภาวะการณ์ นอกจากนี้ สื่อออนไลน์ที่น่าจะเป็นประโยชน์มากสำหรับวิกฤตอุทกภัยอย่าง www.thaiflood.com ก็ได้ประกาศในการทำหน้าที่เป็นสื่อกลางให้กับรัฐบาลและเอกชนในที่สุด เนื่องจากขาดข้อมูลที่ถูกต้องเป็นเอกภาพ ชัดเจน ถูกต้องจากรัฐบาล ศูนย์แจ้งเหตุ ศูนย์รับเรื่อง สายตรง ฮอตไลน์จำนวนมากจนไม่ทราบเจ้าภาพหรือหน่วยงานที่แท้จริงที่เป็นผู้รับผิดชอบและให้ความช่วยเหลืออย่างแท้จริง จากการศึกษารวบรวมเอกสาร พบข้อมูลด้านช่องทางการสื่อสารของหน่วยงานของภาครัฐ ดังต่อไปนี้

รัฐบาล 1111 ต่อ 5

กรุงเทพมหานคร 0-2248-5115 หรือสายด่วน กทม.1555

สายด่วนนิรภัย กรมบรรเทาสาธารณภัย 1784

กรมทรัพยากรน้ำบาดาล โทร. 0-2299-3900

ศอศ. โทร. 02-504-3555

ศูนย์ประชาสัมพันธ์ สปก. หมายเลข 02-504-3248-52

ทางหลวง สายด่วน 1586

ทางหลวงชนบท สายด่วน 1146

การทางรถไฟแห่งประเทศไทย สายด่วน 1690

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย สายด่วน 1543)

บริษัทขนส่ง จำกัด (บขส.) สายด่วน 1490 เรียก บขส.

จากการศึกษาพบว่า มีหน่วยรับแจ้งเหตุฉุกเฉิน มีถึง 24 หน่วย และ 16 หน่วยมีหมายเลขโทรศัพท์ฉุกเฉิน 4 หลัก ทำให้สับสน ไม่สามารถประสานงานและตอบสนองอย่างมีประสิทธิภาพทั้งนี้ควรมีศูนย์รับแจ้งเหตุกลาง เป็นศูนย์ประสานงานเชื่อมโยงรับแจ้งเหตุและประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังมีหน่วยงาน องค์กรภาคเอกชนที่ยื่นมือเข้ามาให้ความช่วยเหลือในการเป็นเจ้าภาพ ในการให้ความช่วยเหลือและกู้ภัยหลากหลายองค์กรทำให้เกิดข้อสงสัยในการทำงานและความรับผิดชอบของรัฐบาล

สาร (Message)

ในภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้น แนวคิดด้านการจัดการได้ระบุว่า สารหรือข้อความที่ผู้มีหน้าที่ในการจัดการต้องสื่อสารกับผู้ประสบเหตุ นั้น ต้องเป็นสารที่เร็ว ครอบคลุมภายใน 24-48 ชั่วโมง จริง ถูกต้อง ชัดเจน และ เชื่อถือได้ อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาพบว่าการให้ข้อมูลหรือสารที่สื่อถึงภาคประชาชนนั้นบิดเบือนสภาพความจริงอยู่หลายครั้ง โดยเฉพาะข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ต่อภาคประชาชนที่เคียดแค้น

ข้อมูลที่รัฐควรให้แก่ประชาชน คือ

เชิงรุก สารที่แจ้งให้ทราบถึงความเสี่ยงเพื่อให้เตรียมพร้อมรับสถานการณ์ นั่นก็คือ พื้นที่ใดบ้างมีแนวโน้มจะประสบเหตุ เมื่อใด อย่างไร ร้ายแรงเพียงใด และประชาชนต้องทำอะไร

เชิงรับ คือ สารที่แจ้งให้ทราบว่า เหตุที่เกิดขึ้นนั้นประชาชนมีวิธีช่วยเหลือตัวเองอย่างไรได้บ้าง รัฐมีจุดที่ให้ความช่วยเหลืออย่างไร สามารถไปถึงความช่วยเหลือนั้นได้อย่างไร

ที่สำคัญคือ สารที่แสดงถึงความเห็นอกเห็นใจ แม้จะเป็นภัยธรรมชาติแต่รัฐมีส่วนในความรับผิดชอบอย่างไรบ้างในฐานะผู้บริหารประเทศ

อย่างไรก็ตาม สารที่รัฐสื่อไปถึงประชาชนนั้นเป็นในลักษณะเชิงรับ กล่าวคือ เล่าถึงสถานการณ์ที่กำลังเกิดขึ้น และรัฐมีความช่วยเหลืออย่างไรบ้าง หากแต่ไม่ได้ถึงความรับผิดชอบ เห็นใจ และสามารถไปถึงความช่วยเหลือเหล่านั้นอย่างไร สารไม่มีความชัดเจนเพียงพอ เช่น ยกของขึ้นที่สูง เป็นคำที่มีความหมายกำกวม คือ ยกของอะไร ขึ้นที่สูงคืออะไร สูงเท่าไร เพราะสถานการณ์น้ำในบางแห่งนั้นสูงระหว่าง 1 เมตร จนถึงระดับ 3 เมตร หรือคำว่า มวลน้ำ หมายถึงอะไร มิได้อธิบายว่าเป็น จำนวนน้ำที่มีปริมาณมาก ขนาดใด

ผู้รับสาร หรือกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย

การประชาสัมพันธ์ของรัฐต่อประชาชนในภาวะวิกฤตจะเกี่ยวข้องกับงานด้านข่าวสารและการเผยแพร่ เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐบาลและประชาชน อันจะส่งผลให้เกิดการลดช่องว่างระหว่างกันได้ โดยประชาชนจะได้รับทราบข่าวสารความเคลื่อนไหวต่างๆ ของรัฐบาล อันได้แก่ นโยบาย การดำเนินงาน และ ผลงานของโครงการต่างๆ เพื่อเรียกร้องการสนับสนุนจากประชาชนและป้องกันแก้ไขความเข้าใจผิดของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานของรัฐบาล

การสื่อสารประชาสัมพันธ์จะให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) ดังนั้น ในการสื่อสารกับผู้มีส่วนได้เสียในภาวะวิกฤต ต้องวิเคราะห์และแยกประเภทผู้มีส่วนได้เสียก่อนสื่อสาร ในภาวะวิกฤต อุทกภัยปี 2554 ซึ่งเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในภาวะวิกฤตที่ภาครัฐต้องทำการสื่อสารอย่างถูกต้องตามความแตกต่างของแต่ละกลุ่ม ดังต่อไปนี้

ผู้มีส่วนได้เสียภายในหน่วยงานของรัฐบาล ได้แก่ หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับทุกฝ่าย ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแทนภาครัฐ และพนักงานของภาครัฐทุกคน ไม่ว่าจะอยู่หน่วยงานใดก็ตาม แต่ในฐานะของผู้มีส่วนได้เสียภายในต้องได้รับการสื่อสารกับรัฐ มีการสื่อสารจากส่วนกลาง ชัดเจน ด้วยข้อมูลที่ถูกต้อง เหมือนกันทุกหน่วยงานเนื่องจาก กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มนี้ก็จะเป็นกระบอกเสียงสำคัญในการให้ข้อมูลข่าวสารและสร้างความน่าเชื่อถือให้กับภาครัฐด้วย ตามแผนปฏิบัติการของกรมบรรเทาสาธารณภัยตามกรอบแนวทางเสียวิโจะนั้น กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่จัดอยู่ในหน่วยงานที่เป็นหน่วยงานเกี่ยวข้องกับการจัดการระหว่างเกิดภาวะวิกฤตได้แก่

1. ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม
2. ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองบัญชาการกองทัพไทย (ศปก.บก.สส.) กระทรวงกลาโหม
3. ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองทัพบก (ศปก.ทบ.) กระทรวงกลาโหม

4. ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองทัพอากาศ (สปก.ทอ.) กระทรวงกลาโหม
5. ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองทัพเรือ (สปก.ทร.) กระทรวงกลาโหม
6. สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กทม. กรุงเทพมหานคร
7. ศูนย์เรนทร (จะยกระดับเป็นสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติในเรนทร) กระทรวงสาธารณสุข
8. หน่วย ศรชล. กองทัพเรือ
9. หน่วยแพทย์กู้ภัยเคลื่อนที่ โรงพยาบาลตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
10. ขบน. หน่วยปฏิบัติการพิเศษ 191 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
11. ศูนย์ประมวลข้อมูลและสื่อสารข้อมูล + สื่อวิทยุภาค + TV ทุกช่อง กรมอุตุฯ มหาวิทยาลัย
12. ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันบรรเทาวิกฤตน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ
13. ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินสารเคมี กรมควบคุมมลพิษ
14. ศูนย์ปลอดภัยคมนาคมทางน้ำและพาณิชยนาวี กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี
15. หน่วยกู้ภัยฉุกเฉินการทำเรือ กระทรวงคมนาคม
16. แผนปฏิบัติการฉุกเฉินการทำเรือ กระทรวงคมนาคม
17. ศูนย์ประชาสัมพันธ์เฉพาะกิจ กรมประชาสัมพันธ์

จากผลการศึกษาที่ผ่านมาพบว่า ในภาคปฏิบัติการโดยสปก. ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางในการสั่งการ และสื่อสารกับหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง พบว่าไม่พบการสื่อสารกับบางหน่วยงาน สปก. หรือหน่วยงานกลางมิได้สื่อสารกับหน่วยงานทุกส่วนที่เชี่ยวชาญในการกู้ภัยให้ความช่วยเหลืออย่างถูกต้องเพราะในแต่ละหน่วยงานจะมีแผนในการปฏิบัติของภายในหน่วยงานอยู่แล้ว ดังนั้นจึงทำให้เกิดปัญหาในการป้องกันเหตุและความสับสน

ในการสั่งการและการตัดสินใจในขณะเกิดเหตุ เนื่องจากผู้สั่งการไม่ได้อยู่ในสายงานที่เชี่ยวชาญในภัยพิบัติ ดังนั้นการสื่อสารของรัฐบาลไปยังกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียภายในสามารถวิเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้

1. ขาดการติดต่อประสานงานกันระหว่างสปก. ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางกับหน่วยงานในภูมิภาคเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่ ไม่มีแผนงานที่ชัดเจนเป็นที่รับรู้กันทุกๆ ฝ่าย ในลักษณะแก้ไขเฉพาะหน้า โดยให้ความสำคัญส่วนตัวของผู้บริหารองค์กรแต่ละหน่วยงานเท่านั้น มิได้ประสานงานที่ส่วนกลางหรือ สปก.

2. สื่อสารภาคปฏิบัติการอย่างไม่ถูกต้อง กล่าวคือพบว่าการบริหารจัดการพิบัติภัยท้องถิ่นโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมักจะสั่งการเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้อยู่ในแผนปฏิบัติการหรือสายงานที่รับผิดชอบโดยตรงในขั้นเริ่มแรก เช่น หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด แต่มักจะสั่งการให้กับเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่คุ้นเคยมาปฏิบัติงานแทนในระหว่างเกิดเหตุ
3. เกิดความขัดแย้งในการทำงานภายใน ซึ่งเหตุการณ์ต่าง ๆ นั้นได้แก่

- นายปรเมศวร์ มินศิริ เจ้าของเว็บไซต์ thaiflood ได้ประกาศลาออกจากศูนย์ช่วยเหลือผู้ประสบภัย เพราะไม่พอใจที่หน่วยงานของรัฐไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลเชิงลึกและไม่ให้ร่วมประชุม

- นายพีระศักดิ์ หินเมืองเก่า ผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานี ถูกย้ายให้ไปเป็นผู้ตรวจราชการโดยระบุนโยบายคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 522/2554 ด้วยเหตุผลว่าจำเป็นและเพื่อประโยชน์ของทางราชการในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอันเนื่องมาจากสถานการณ์อุทกภัย วาดภัย และดินโคลนถล่ม และมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในการประสานราชการระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (สปก.)

- ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ย้ายโยมยกกรุงเทพมหานคร และอดีตโยมยกไปปฏิบัติตำแหน่ง

หน้าที่ที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

- ปลัดกรุงเทพมหานคร นายเจริญรัตน์ ชูติกาญจน์ ได้ลงนามในคำสั่งย้ายนางวัชรภรณ์ กวณะปานิก ผู้อำนวยการเขตบางเขนไปช่วยราชการที่สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง เนื่องจากตรวจสอบพบว่ามีการแจ้งเท็จเกี่ยวกับการกำจัดขยะในพื้นที่เขตบางเขนแก่ผู้ว่าฯ

แสดงให้เห็นว่า เมื่อรัฐขาดการสื่อสารภายในจึงเกิดความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้เสียภายในกันเอง ซึ่งทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่แตกแยกกันเอง ไม่มีเอกภาพในการทำงาน โดยในภาวะวิกฤตภาครัฐต้องให้ความสำคัญกับความปลอดภัยของประชาชนมากที่สุด หากแต่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานภายใน เป็นการดิ้นรนการทำงานกันเองอันเป็นผลต่อความเชื่อมั่นของภาคประชาชนที่มีลดลง

ผู้มีส่วนได้เสียภายนอกหน่วยงานของรัฐบาล

กลุ่มประชาชน (Activated Group) : กลุ่มประชาชนที่ได้รับผลกระทบ

จากการที่รัฐบาลมีนโยบายในการบริหารจัดการต่อสถานะน้ำท่วมด้วยวิธีต่างๆ คือ การใช้พนังกั้นน้ำ การปิดประตูระบายน้ำ การวางแนวกระสอบทราย ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งหลายครั้งระหว่างประชาชนทั้งสองด้าน ฝั่งที่ถูกน้ำท่วมรู้สึกโกรธที่พวกตนได้รับผลกระทบอย่างไม่เป็นธรรม และมักพยายามทำลายวิธีการกั้นน้ำเหล่านี้ ซึ่งบางครั้งส่งผลให้เกิดการต่อต้านวิธีการของรัฐ เผอิญหน้ากันด้วยอาวุธ และใช้ความรุนแรงชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่ประสบภัยรู้สึกไม่พอใจในพื้นที่ในส่วนบ้านของตนถูกน้ำท่วม แต่บางส่วนได้รับการป้องกัน ดูแลอย่างดี พื้นที่เกิดเหตุความขัดแย้ง ได้แก่ จังหวัดพิจิตร จังหวัดชัยนาท จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดอ่างทอง จังหวัดปทุมธานี บริเวณถนนสายปทุมธานี-สามโคก หมู่บ้านการ์เด็นโฮม พหลโยธิน 60 อำเภอลำลูกกา ชุมชน ริเวอร์ปาร์ค วัดประยูร เขียวรังสิต

ชุมชนริมคลองคูคต-ลำลูกกา คลอง 1 บริเวณริมถนนรังสิต-นครนายก จังหวัดนนทบุรี อำเภอบางใหญ่ อำเภอบางบัวทอง อำเภอไทรน้อยและอำเภอบางกรวย จังหวัดนครปฐม ตำบลกระทู้ส้ม อำเภอสสามพราน กรุงเทพมหานคร ถนนพระราม 2 ชุมชน หมู่บ้านชนินทร์ 1 เขตดอนเมือง หมู่บ้านร่มเกล้า บริเวณริมถนนติวานนท์ ซอยรามอินทรา เลขที่ ซอย 1 - 39 ชุมชน พหลโยธิน 48 แขวงอนุสาวรีย์ เขตบางเขน

วิธีการต่อสู้ของประชาชนชาวบ้านในพื้นที่ต่างๆ ที่รู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรมในพื้นที่ อยู่ในภาวะน้ำท่วมเป็นเวลานานนั้น ได้ตอบภาครัฐด้วยการใช้ความรุนแรง เช่น การพังประตูระบายน้ำ การพังพนังกั้นน้ำ การใช้มีดกรีดตัดกระสอบทรายบักแบ็ก การประท้วง ปิดถนนสายสำคัญต่างๆ การรวมตัวประท้วงเพื่อกดดันภาครัฐ เนื่องจากต้องการข้อมูลที่แน่นอนเชื่อถือได้ และข้อมูล que แสดงความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากภาครัฐ อีกทั้งประเด็นความไม่โปร่งใสในข้อมูลน้ำที่ไม่เที่ยงตรงและไม่ชัดเจน เช่น ข้อมูลน้ำท่วมว่าน้ำจะท่วมหรือไม่ ท่วมที่ไหนบ้าง อยู่นานกี่วัน ต้องทำอย่างไร พื้นที่เสี่ยงที่ไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริง ทำให้ประชาชนขาดข้อมูลในความเข้าใจของแนวทางกั้นน้ำ ทำให้ภาคประชาชนเกิดความไม่เข้าใจกันในพื้นที่ เช่น กรณีรื้อบักแบ็กที่เขตดอนเมือง การพังประตูน้ำ ความไม่โปร่งใสในการจัดการงบประมาณเขี่ยยาน้ำท่วมของรัฐบาลและหน่วยงาน เช่นกรณีกรโคงงยังชีพ ความไม่จริงจังและจริงใจในการให้ความช่วยเหลือประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากการแบ่งฝ่ายนักการเมือง แบ่งพรรคพวก ทั้งในระดับการบริหารงานประเทศและระดับหน่วยงาน

1. ประชาชนที่ได้รับผลกระทบเป็นพื้นที่กว้างและจำนวนมาก หากแต่ปัจจัยปัจเจกบุคคลอาจมิสามารถให้ความช่วยเหลือตนเองได้หรือแม้แต่การรับความช่วยเหลือจากภาครัฐ เช่น

- กลุ่มพระสงฆ์ที่ไม่สามารถละทิ้งศาสนสถาน
- กลุ่มผู้พิการที่ไม่สามารถปกป้องภัยคุกคามชีวิตและความปลอดภัยของตนเอง

กลุ่มแม่ลูกอ่อนหรือแม่แต่สัตว์เลี้ยงที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้

กลุ่มผู้สูงอายุที่มีทัศนคติต้องอยู่ดูแลบ้านของคนกลุ่มเด็ก และผู้ที่ไม่มีความสามารถในการว่ายน้ำ ซึ่งเป็นเหยื่อเสียชีวิตในวิกฤตอุทกภัยในครั้งนี้นับมากที่สุด

จากการศึกษาพบว่า กลุ่มประชาชนเหล่านี้ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองจากภัยคุกคามได้หรือแม้แต่จะปกป้องตนเองให้มีความปลอดภัย ซึ่งภาครัฐมิได้มีการสื่อสารหรือให้ความช่วยเหลือไปถึงกลุ่มเหล่านี้ กลับเป็นชุมชน เอกชนที่พยายามให้ความช่วยเหลือกันและกัน จึงแสดงให้เห็นว่า ภาครัฐขาดการสื่อสารถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญที่ต้องแสดงความรับผิดชอบในการดูแลประชาชนทุกภาคส่วน

2.1.2 กลุ่มประชาชนที่ยังไม่ได้รับผลกระทบ

ผลการศึกษาพบว่า ไม่มีการสื่อสารความเสี่ยงกับประชาชนในพื้นที่ที่ยังไม่ประสบภัย เช่น ในกรณีที่เกิดภาวะวิกฤตน้ำท่วมขึ้นทุกขณะทั้งในส่วนของกรุงเทพมหานครและนอกเขตเมืองหลวง และภาวะน้ำท่วมที่อยู่ในช่วงหลังวิกฤตแล้วทั้งภาคเหนือ ภาคกลาง กทม. และอีสาน แต่ก็ยังไม่หมด เพราะมีแนวโน้มที่จะเกิดปัญหาน้ำท่วมที่ภาคใต้ ซึ่งรัฐบาลจะต้องมีแผนรับมือ หรือสร้างมาตรการเตรียมรับมือ แต่จากรายงานข่าวพบว่า รัฐบาลมิได้มีการสื่อสารความเสี่ยงกับประชาชนรวมถึงหน่วยงานเตรียมความพร้อมในพื้นที่ที่ยังไม่ประสบภัย การสื่อสารของภาครัฐโดยการทำงานของสปอ.สู่ภาคประชาชน มีความล่าช้ามาก ปกปิดและไม่โปร่งใส นอกจากนี้ เนื่องจากรัฐมิได้มีการสื่อสารภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีแนวโน้มจะรุนแรงขึ้น ประชาชนขาดความตระหนักด้านความปลอดภัย บางครั้งได้รับข้อมูลเตือนภัยแล้วแต่ยังไม่ยอมเชื่อและไม่เข้าร่วม เพิกเฉยคิดว่าภัยจะไม่เกิดขึ้น เพราะไม่เคยเกิดขึ้นมาเลยในพื้นที่นั้นๆ

3. กลุ่มกดดัน (pressure Group)

ตั้งแต่เกิดเหตุการณ์ภาวะวิกฤตอุทกภัย ผู้นำฝ่ายค้าน

นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีบทบาทในการแสดงความเห็นด้านความสามารถและวิธีการแก้วิกฤตของรัฐบาลทางการสัมภาษณ์ผู้สื่อข่าวบ่อยครั้ง ความพยายามที่จะอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลเกี่ยวกับความผิดพลาดในการบริหารจัดการน้ำ ละทิ้งความรับผิดชอบและทุจริตในการทำงานของรัฐบาล โดยเรียกร้องให้นางสาวยิ่งลักษณ์ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งให้อำนาจแก่ทหารมากขึ้น ในการรับมือกับสถานการณ์ที่เลวร้ายลงเรื่อยๆ ในเดือนพฤศจิกายน 2554 เช่น ปัญหาการทำลายกำแพงกัน และการมีอำนาจในการสั่งการ วางแผน ให้ความช่วยเหลือประชาชนอย่างรวดเร็วกว่าการสั่งการจากส่วนกลางเท่านั้น อย่างไรก็ตาม นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ปฏิเสธที่จะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยระบุว่าไม่ช่วยให้การจัดการอุทกภัยดีขึ้น หากแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และออกประกาศเตือนภัยพิบัติ ซึ่งให้อำนาจรัฐบาลมากขึ้น ในการจัดการการควบคุมอุทกภัยและการระบายน้ำแทน

กลุ่มกดดันหรือบทบาทของพรรคประชาธิปัตย์ที่ทำหน้าที่เป็นพรรคฝ่ายค้านนั้นค่อนข้างมีบทบาทสำคัญต่อความเชื่อมั่นของประชาชน เนื่องจากบ่อยครั้งที่หยิบยกประเด็นความไม่โปร่งใสในการปฏิบัติงานของรัฐบาล และการทุจริตคอร์รัปชันขึ้นมาตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และในภาวะวิกฤตอุทกภัยก็เช่นกัน การให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ล่าช้า การจัดการที่ไม่ถูกต้อง จึงทำให้มีการตั้งการซักฟอกการทำงานของรัฐบาลท่ามกลางภาวะวิกฤตอุทกภัยในวันที่ 8 พฤศจิกายน 2554 เกี่ยวกับการทุจริตจัดซื้อถุงยังชีพ การจัดการบริหารงานบริหารภัยพิบัติที่ล่าช้าจนทำให้บางพื้นที่เกิดปัญหาบานปลาย การมีกระจายสิ่งของบริจาคไปสู่ประชาชนที่เดือดร้อนอย่างถูกวิธี แม้แต่ศูนย์ประสานงานอำนวยความสะดวก ทำอากาศยานดอนเมืองก็ยังมีได้ป้องกันน้ำจนกระทั่งต้องย้ายศูนย์ทำการ ประเด็นเหล่านี้แม้สุดท้ายการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลจะไม่มีผลตามกระบวนการออกเสียงของรัฐสภา หากแต่กลายเป็นประเด็นสาธารณะที่มีคลื่นคล้ายในข้อสงสัยต่อการ

ทำงานของรัฐบาลและยังคงเป็นความไม่ไว้วางใจในภาคประชาชนที่ไม่ได้รับการคลี่คลายไป

ประเด็นการสื่อสารที่สำคัญของรัฐบาลต่อกลุ่มกดดัน ก็คือ การโต้ตอบการตรวจสอบการทำงานของพรรคฝ่ายค้านด้วยการโจมตีกลับว่า ภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้นในปัจจุบันคือผลการดำเนินงานที่ผิดพลาดจากรัฐบาลชุดก่อน นั่นก็คือพรรคฝ่ายค้านหรือกลุ่มกดดันนั่นเอง

4. กลุ่มผู้ลงทุนต่างชาติ (Shareholder)

กลุ่ม Shareholder กลุ่มนี้จะได้แก่ กลุ่มผู้ลงทุนต่างชาติ ในภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้นจะแบ่งเป็นสองส่วนคือ กลุ่มผู้ลงทุนที่ได้รับผลกระทบทั้งที่อยู่ในนิคมอุตสาหกรรมทั้ง 8 แห่งและบริเวณพื้นที่ประสบภัยต่างๆ และกลุ่มที่ไม่ได้รับผลกระทบโดยตรงกับผู้ลงทุนที่มีแนวโน้มจะลงทุนในประเทศ เมื่อรัฐบาลประกาศปกป้องเขตอุตสาหกรรมในหลายแห่ง ไม่ว่าจะเป็น สวนอุตสาหกรรมโรจนะ นิคมอุตสาหกรรมไฮเทค นิคมอุตสาหกรรมนวนคร ซึ่งเป็นโรงงานผลิตของผู้ประกอบการหลายรายการ ประกาศป้องกันนิคมอุตสาหกรรมของรัฐบาล โดยแสดงความมั่นใจในการรักษาพื้นที่ดังกล่าว ยังเป็นการบั่นทอนความเชื่อมั่นในตัวผู้นำไปอย่างมาก เนื่องจากไม่อาจป้องกันได้ มุมมองของชาวต่างชาติลดความเชื่อมั่นในศักยภาพการทำงานของรัฐบาล รวมถึงมาตรการในการให้ข้อมูลก่อนที่สถานการณ์จะบานปลายไม่เป็นที่พอใจ (ผู้จัดการ, 30 พฤศจิกายน, 2554)

อุทกภัยที่เกิดขึ้นนอกจากจะกระทบโดยตรงต่อโรงงานที่ถูกน้ำท่วมแล้ว ยังส่งผลโดยอ้อมต่อผู้ประกอบการซึ่งไม่อยู่ในพื้นที่น้ำท่วมผ่านเครือข่ายการผลิต (Supply Chain) โรงงานหลายแห่งไม่สามารถผลิตได้ เพราะต้องพึ่งพิงชิ้นส่วนวัตถุดิบจากโรงงานที่ถูกน้ำท่วมหรือโรงงานที่ผลิตชิ้นส่วนป้อนโรงงานที่ถูกน้ำท่วมต้องเลื่อนการส่งมอบสินค้าออกไปหรือถูกยกเลิกคำสั่งซื้อ นอกจากนี้ระบบการขนส่งสินค้าและวัตถุดิบ (Logistic) มีอุปสรรคจากน้ำท่วม ทำให้ต้องใช้เวลาเพิ่มขึ้น สะท้อนจากดัชนี

ระยะเวลาที่ผู้ผลิตส่งสินค้าหรือวัตถุดิบมายังบริษัท (Suppliers' Delivery) ที่ปรับตัวลดลง ใช้เวลาในการส่งมอบงานนานขึ้น วัตถุดิบที่มีใน Stock มาผลิตหรือขายสินค้า Stock ไปก่อน

อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบจากการศึกษาถึงผลกระทบของภาวะวิกฤตอุทกภัยในปี 2554 นั้น ผู้วิจัยพบว่า ในประเด็นความเชื่อมั่นในการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ทำการวิจัยและรายงานผลการวิจัยในเรื่อง “มหาอุทกภัย 2554 : ผลกระทบและแนวโน้มการฟื้นตัว” โดยระบุความเสียหายที่มีต่อภาคการผลิตโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเสียหายของนิคมอุตสาหกรรมทั้ง 8 ที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วม ซึ่งอุตสาหกรรมการผลิตชิ้นส่วนและอะไหล่รถยนต์คือภาคการผลิตที่ได้รับความเสียหายมากที่สุด อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจผู้ประกอบการจำนวนหนึ่งพบว่า ผู้ประกอบการต่างใช้ความสามารถในการพยายามป้องกันในส่วนโรงงานการผลิตของตนเองอาจเสียหายบางส่วนหากแต่มีวิธีในการช่วยเหลือตนเองได้ในระดับหนึ่ง อีกทั้งยังได้รับเงินชดเชยจากสมาคมวินาศภัยในการประกันภัย อีกทั้งภาคการลงทุนจากต่างประเทศก็มิได้มีความเชื่อมั่นในการลงทุนที่ลดลงมากไปกว่าการปิดสนามบินในปี 2551 ข้อสรุปของรายงานฉบับนี้ รายงานว่าปัจจัยหลักที่จะมีผลต่อความเชื่อมั่นในการลงทุนของต่างชาติคือความสามารถในการบริหารงานของภาครัฐ โดยต้องวางแผนระบบการจัดการน้ำอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมเพื่อป้องกันน้ำท่วมในอนาคต

นอกจากนี้ รัฐบาลควรเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้มีประสิทธิภาพ รวมถึงการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในระบบราชการและความไม่แน่นอนทางการเมือง อันเป็นปัจจัยหลักที่จะช่วยเสริมความมั่นใจและทำให้นักลงทุนตัดสินใจเพิ่มการลงทุนระยะยาวในประเทศไทย หากใช้การไว้ซึ่งความสามัคคีของประชาชนในชาติไม่ ดังนั้นจึงแสดงให้เห็นว่า ประเด็นความเชื่อมั่น ถูกเบี่ยงให้เป็นเรื่องความเชื่อมั่นต่อสาธารณะและประเทศไทย หากแต่ที่จริงนั้น นัยยะความเชื่อมั่นดังกล่าวอยู่ที่ความสามารถ

ของผู้ นำ นโยบายและการทำงานของภาครัฐและความสามารถในการบริหารประเทศ ถึงแม้ความเสียหายที่เป็นมูลค่าจะถูกประมาณการสูงมากเพียงไร ก็หาใช่ปัจจัยที่มีผลต่อความเชื่อมั่นของต่างชาติไม่ หากแต่ความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน จรรยาบรรณในระบบราชการ การไม่ใช้ประชาชนเป็นเครื่องมือทางการเมือง และความจริงจังต่อความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของประเทศ คือปัจจัยหลักที่ส่งเสริม “ความเชื่อมั่น” ต่อประเทศไทย และการแสดงความสามารถในการบริหารจัดการปัญหานี้ได้อย่างเป็นรูปธรรม

กลยุทธ์ในการสื่อสารของรัฐบาลในภาวะวิกฤตอุทกภัยปี 2554

รัฐบาลโดยนางสาวยิ่งลักษณ์ได้ประกาศตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) และชี้แจงต่อประชาชน ณ วันที่ 15 ต.ค. 2554 ชี้ว่าปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นถือว่าหนักกว่าทุกปีที่ผ่านมาเนื่องจาก 3 สาเหตุด้วยกัน ได้แก่ ร่องมรสุมลมตะวันตกเฉียงใต้ และพายุ ซึ่งทำให้ปริมาณฝนมีมากกว่าทุกปีที่ผ่านมา นอกจากนั้น นายจตุพร พรหมพันธุ์ ส.ส.สัดส่วนพรรคเพื่อไทยอภิปรายในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ในวันที่ 10 พ.ย. 2554 ว่า น้ำท่วมครั้งนี้ เกิดจากรัฐบาลชุดก่อน ที่ไม่ระบายน้ําไว้ตั้งแต่ต้น ทั้งที่น้ำมีมากกว่าปกติ โดยรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ยุบสภาแล้ว แต่ยังคงรักษาการอยู่ ซึ่งรัฐบาลพยายามชี้แจงเหตุของความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติและการบริหารงานของรัฐบาลชุดก่อน รัฐบาลใช้การอ้างเหตุผลแก้ต่างและการโต้ตอบคู่ต่อสู้ซึ่งก็คือพรรคฝ่ายค้านที่เป็นรัฐบาลชุดก่อนนั่นเอง ความปลอดภัยของประชาชนซึ่งควรต้องมาเป็นอันดับแรก ไม่ได้ได้รับการตอบสนองและแสดงถึงความรับผิดชอบอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งในระยะต่อมาจึงเกิดประเด็นปัญหาใน 3 กรณีปัญหาสำคัญโดยสรุปผลได้ดังนี้

กรณีที่ 1 อภิปรายไม่ไว้วางใจในเรื่องโก่งงูยงชีพ ในวันที่ 28 พ.ย. 2554 มีการประชุมลงมติไว้วางใจและไม่ไว้วางใจ พล.ต.อ.ประชา พรหมนอก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ในฐานะผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) โดยวาระของการอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็นรายบุคคลคือ ผู้อำนวยการศปภ. นั้น ประกอบด้วย วาระของการบริหารงานผิดพลาด การทุจริตการซื้อถุงยังชีพ ทั้งนี้ รัฐบาลได้แจงเหตุของถุงยังชีพว่าเป็นการใช้จ่ายเงินบริจาคของกรมบรรเทาสาธารณภัยมิใช่งบประมาณแผ่นดิน และการจัดซื้อในราคา 800 บาท โดยของที่อยู่ที่ถุงยังชีพมีมูลค่าต่ำกว่าราคาจัดซื้อและต่างจากราคากลางของกรมบรรเทาสาธารณภัยคือ 500 บาท เนื่องจากเป็นเหตุฉุกเฉินเร่งด่วน นอกจากนี้โฆษกพรรคเพื่อไทยได้ให้สัมภาษณ์ผู้สื่อข่าวว่า เป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ระดับล่างในการซื้อซึ่งไม่เกี่ยวกับศปภ. อย่างไรก็ตาม ผลของวาระการอภิปรายจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในที่ประชุมสภาฯ จำนวน 481 คน พล.ต.อ.ประชา ได้รับคะแนนไว้วางใจ 273 คน ไม่ไว้วางใจ 188 คน งดออกเสียง 5 คนและไม่ลงคะแนน 15 คน ทำให้ พล.ต.อ.ประชา ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

สรุปกลยุทธ์ที่ใช้ คือ การปฏิเสธ (Denial) และการอ้างเหตุผลแก้ตัว

กรณีที่ 2 กรณีความขัดแย้งเรื่องการกั้นน้ำ การทำลายบึงแบริค และการชุมนุมของประชาชนในหลายพื้นที่ที่เดือดร้อน ซึ่งผลการศึกษาพบว่า สาเหตุหลักคือการไม่สื่อสารเหตุและผลในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และเหตุแห่งนโยบายของรัฐ ความรู้สึกดิ่งเครียดในภาวะการณ์ที่เข้าไม่ถึงข้อมูลที่ถูกต้อง และการไม่ได้รับความเป็นธรรมของพื้นที่ในการปกป้องของรัฐ ซึ่งประชาชนที่เดือดร้อนต้องการให้รัฐบาลแสดงความรับผิดชอบและการดูแลจากภาครัฐ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไม่ได้สื่อสารในสิ่งที่ควร หากแต่อ้างกล่าว

เรื่องของความไม่สามัคคี ไม่มีน้ำใจ และไม่เห็นแก่ส่วนรวมของภาคประชาชน และพยายามให้ภาคประชาชนแสดงสามัคคี ผู้ที่อยู่ในพื้นที่รับน้ำให้มีความเสียสละ ส่วนพื้นที่ปลอดภัยให้มีความเห็นอกเห็นใจและให้ความช่วยเหลือ แสดงให้เห็นถึงการอ้างเหตุผลที่ไม่ใช่ประเด็นความรับผิดชอบของรัฐบาลเช่นเดียวกับกรณีทุจริตลุงชิงชีพ

สรุปกลยุทธ์ที่ใช้ คือ การปฏิเสธ (Denial) และการอ้างเหตุผลแก้ตัว

กรณีที่ 3 ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและหน่วยงานท้องถิ่นโดยเฉพาะเขตกรุงเทพมหานคร โดย หม่อมราชวงศ์ สุขุมพันธุ์ บริพัตร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้ลงพื้นที่พบปัญหาการหยุดการทำงาน เช่น การเปิดประตูระบายน้ำ โดยให้สัมภาษณ์แก่นักข่าวว่า รัฐบาลไม่ค่อยให้การช่วยเหลือ เช่น มอบกระสอบทรายและเครื่องสูบน้ำล่าช้า ทั้งนี้มีตัวแทนจากรัฐบาล เช่น คุณหญิงสุภารัตน์ เกตุราพันธุ์ และนายจิรายุ ห่วงทรัพย์ ดร.ปลอดประสพ สุรัสวดี ตำแหน่งการทำงานของผู้ว่า เป็นการกระทำที่เห็นแก่ตัวโดยที่ ต้องให้ชาวบ้านทปฐเป็นพื้นที่รับน้ำ หากไม่เปิดประตูระบายน้ำ น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี กล่าวถึงปัญหาความขัดแย้งการเปิดประตูระบายน้ำคลองมหาสวัสดิ์ และคลองทวีวัฒนาว่า ในส่วนของ กทม.เองก็ต้องป้องกันน้ำ เขาคงเป็นห่วง แต่ในส่วนของ สปภ.ก็ต้องดูภาพรวมทั้งประเทศ เรื่องที่ว่ากท.ปฏิบัติตามคำสั่งของ สปภ.หรือไม่ ในการเปิดประตูระบายน้ำ น.ส.ยิ่งลักษณ์ กล่าวว่ ขอให้เจ้าหน้าที่บอก ในส่วนของ กท.วันนี้ อยากให้มองภาพรวม โดยดูในมุมว่า ทำอย่างไรให้เร่งเปิดระบายน้ำ เนื่องจากระบบการระบายน้ำใน กท. เราไม่มีข้อมูล และไม่รู้ว่ากำลังความสามารถของพื้นที่ระบายน้ำ ดังนั้นทาง กท.ต้องช่วยกันคิดตัดสินใจ และมองความลำบากของคนทั้งประเทศร่วมกัน อยากจะขอให้ทุกท่านทำงานให้เต็มที่ทั้งนี้ นายรัฐมนตรีไม่ตอบคำถามเกี่ยวกับผู้ว่าฯ กท. โดยกล่าวว่าให้ไปตามเจ้าตัวคิดว่า

สรุปกลยุทธ์ที่ใช้ คือ อ้างเหตุผลแก้ตัว และเลี่ยงไม่ให้ความเห็น

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

จากผลการศึกษางานวิจัยที่พบว่า คุณลักษณะของภาวะวิกฤตอุทกภัยปี 2554 ได้รับการประเมินว่าเป็น “ภาวะวิกฤต” อุทกภัยครั้งที่ร้ายแรงอันดับ 4 ของโลก เนื่องจากเหตุคุกคาม 3 ประการ คือ การคุกคามความปลอดภัยทางด้านชีวิตและทรัพย์สิน ความเสียหายทางการเงิน ความเสียหายชื่อเสียงของประเทศ บทเรียนอันเป็นกรณีศึกษาในครั้งนี้จึงแสดงให้เห็นว่า การบริหารจัดการภาวะวิกฤตอุทกภัยไม่ได้เป็นไปตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยงานที่มีประสบการณ์ และเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการต่อภัยพิบัติ หากแต่รัฐบาลได้จัดตั้งคณะทำงานชั่วคราวมาแทนกรมสาธารณสุขกระทรวงมหาดไทย ซึ่งขาดการสื่อสารที่ดีในภาวะวิกฤตอันเป็นเหตุให้เกิดความสูญเสียมากกว่าที่ควรจะเป็น เนื่องจากจุดเริ่มต้นของอุทกภัยเริ่มต้นในเดือนกรกฎาคม ตั้งแต่จังหวัด อุดรธานี สัมหลเหลหรือกรณีศึกษากว่า 20 จังหวัด น่าจะทำให้รัฐบาลที่ทำหน้าที่บริหารประเทศและให้ความสำคัญในการสื่อสาร ข้อมูล ข้อเท็จจริงต่างๆต่อมวลชนเพื่อรับรู้ความเสี่ยงที่มีอยู่สูง เพื่อป้องกันความสูญเสีย, เตรียมรับสภาพปัญหาอุทกภัยอย่างเข้มแข็งทั้งทางร่างกายและจิตใจ ซึ่งสถานการณ์ที่เรียกว่าภาวะวิกฤตอุทกภัยครั้งนี้ จัดได้ว่าเป็นประเภท Victim และ Controllable Cluster ซึ่งภาครัฐต้องมีบทบาทสำคัญในการแสดงความรับผิดชอบต่อจัดการต่อภาวะวิกฤต โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐต้องมีการสื่อสารประชาสัมพันธ์ในความหมายที่ถูกต้องนั่นคือ วางแผน (Research) ตั้งการ (Action) สื่อสาร (Communication) และประเมินผล (Evaluation) (Dennis L. Wilcox, et al., 2011)

หากแต่ผลกระทบจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอุทกภัย 2554 กลับพบว่า ในภาวะวิกฤตที่ผู้มีหน้าที่ใน

การบริหารจัดการต้องแสดงความรับผิดชอบทั้งในมิติของการป้องกันและช่วยเหลือ แม้ภาวะวิกฤตที่จะต้องเผชิญใน 48 ชั่วโมงข้างหน้าของชาวกรุงเทพมหานครก็ยังไม่ได้รับการยืนยันถึงอันตรายและภาวะวิกฤตจากรัฐบาล สิ่งที่ประชาชนรับรู้จากข้อมูลข่าวสารคือความไม่แน่นอนในข้อมูลของแต่ละหน่วยงานของรัฐหรือระดับความอันตรายที่จะมาถึง แม้แต่แถลงการณ์ของศูนย์ปฏิบัติการให้ความช่วยเหลืออุทกภัย (สปภ.) ที่ถูกจัดตั้งขึ้นแทนกรมบรรเทาสาธารณภัยเพื่อเป็น war room ที่จะเป็ศูนย์กลางการบริหารจัดการวิกฤตรวมถึงหน้าที่ในการวางแผน ควบคุม และเป็นหน่วยงานผู้ส่งสารในงานสื่อสารประชาสัมพันธ์ ภายหลังจากภาวะวิกฤตเกิดขึ้นมากกว่า 2 เดือนซึ่งถือว่า เป็นการจัดตั้ง war room ที่ช้าและไม่ทันต่อเหตุการณ์ อีกทั้งการลดบทบาทของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงที่มีการวางแผนรองรับความเสี่ยงและแผนกู้ภัยที่ชัดเจนโดยการจัดตั้งคณะทำงานชุดชั่วคราวขึ้นมาจัดการภาวะวิกฤตจึงทำให้ประสิทธิภาพในการจัดการต่อภาวะวิกฤตไม่เป็นไปตามที่ควรจะเป็นตามแนวคิดการจัดการภาวะวิกฤตซึ่งต้องมีความเชี่ยวชาญความพร้อมต่อความเสี่ยงและแผนการปฏิบัติงานและแผนการสื่อสารที่ชัดเจน

งานวิจัยของอภิสิทธิ์ เหมาะสมสกุล (2547) ศึกษาเรื่องการสื่อสารภาวะวิกฤต กรณีศึกษาเปรียบเทียบโรคซาร์สและโรคไข้หวัดนกของกระทรวงสาธารณสุขที่พยายามสร้างความเชื่อมั่นในเรื่องมาตรการป้องกันโรค รวมถึงลดความตื่นตระหนกของประชาชนโดยการให้ข้อเท็จจริงอย่างสม่ำเสมอ สอดคล้องกับงานวิจัยของคันธรัตน์ มณีโชติ (2551) ศึกษาเรื่อง กลยุทธ์การจัดการการสื่อสารในภาวะวิกฤต กรณีศึกษาองค์การเภสัชกรรม ซึ่งพบว่า องค์การเภสัชกรรมมีการใช้สื่อทุกสื่อในการนำเสนอข้อมูลไปยังกลุ่มเป้าหมาย และมีนโยบายการบริหารข้อมูลข่าวสาร โดยยึดถือการนำเสนอข้อมูลที่เป็นจริงเชื่อถือได้ รวดเร็ว และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งการให้ข้อมูลที่รวดเร็ว ถูกต้อง สม่ำเสมอคือ หลักปฏิบัติในภาวะวิกฤตที่พึงกระทำ

ดังนั้น เมื่อประชาชนขาดซึ่งข้อมูลที่มีคุณภาพเหมาะสมกับมิติของเวลาและสถานการณ์นั้น จึงเกิดประเด็นสาธารณชนก็คือ การพังกั้นกั้นน้ำ การรื้อแนวบึงแบ๊ว การบุกเปิดประตูระบายน้ำ คือวิธีการต่อสู้และกดดันภาครัฐ จากการถูกเลือกปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลือ ข้อสงสัยในความไม่โปร่งใสในการทำงานของคณะ สปภ. ไม่ว่าจะเป็น การกระจายของบริจาค การจัดสรรงบประมาณ เงินบริจาคและความไม่โปร่งใสของงบประมาณ ดุจยังชีพ นั่นคือการไม่แสดงความจริงใจต่อประชาชนที่ส่งผลต่อความเชื่อมั่นในรัฐบาล

บทเรียนอุทกภัยปี 2554 นั้นแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยขาดการจัดการซึ่งระบบจัดการน้ำทั้งในมิติของการเป็นทรัพยากรที่ขาดแคลนในหน้าแล้งและภัยคุกคามในหน้าน้ำอันน่าจะเป็นความหมายขององค์รวมหรือ “บูรณาการ” ที่ควรจะเป็นการส่งเสริมระบบป้องกันภัยและกู้ภัยที่มีหน่วยงานและนักปฏิบัติการที่เข้าใจความรับผิดชอบและหน้าที่อย่างแท้จริงทั้งในส่วนของการสื่อสารของรัฐระหว่างหน่วยงานสู่หน่วยงาน หน่วยงานสู่ประชาชน และภาคประชาชนสู่ประชาชน บทเรียนที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นว่า การขาดซึ่งการสื่อสารความเสี่ยงที่ดีย่อมจะทำให้เกิดหายนะต่อมา และหากเกิดวิกฤตแล้วย่อมต้องใช้การประชาสัมพันธ์เป็นเครื่องมือสื่อสารอย่างถูกวิธีเพื่อให้สามารถรอดพ้นจากวิกฤตช่วงขณะนั้นและใช้บทเรียนที่เกิดขึ้นเพื่อคาดการณ์วางแผนป้องกันวิกฤตที่อาจเกิดขึ้นได้และสื่อสารเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นต่อการบริหารงานของภาครัฐอันจะสามารถรักษาชื่อเสียงที่ดีของประเทศได้ นั่นจึงจะถือว่าภาครัฐและผู้บริหารประเทศมีความสามารถในการจัดการภาวะวิกฤตที่ดี และที่สำคัญที่สุดคือ การประชาสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นต่อผู้บริหารประเทศ

การพิจารณาองค์ประกอบด้านการสื่อสารประชาสัมพันธ์ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นองค์ประกอบของความสามารถของผู้ส่งสาร ผู้พูด หรือการจัดตัวแทนโฆษกในภาวะวิกฤตโดยเฉพาะเรื่องช่องทางสื่อสารในภาวะวิกฤตกับกลุ่มเป้าหมาย เป็นอีกประเด็นที่แสดง

ให้เห็นว่ารัฐมิได้ให้ความสำคัญต่อการกระจายข่าวสาร และข้อมูลที่สำคัญสู่ภาคประชาชน การเล็งเห็นความปลอดภัยของประชาชนที่มีความแตกต่างและการจำกัด ซึ่งการได้รับข้อมูลข่าวสารถือว่าเป็นการละเอียดต่อปัจเจก

ผู้ส่งสารเปรียบเสมือนด่านแรกในการเผชิญภาวะวิกฤต ผู้นำที่มีความสามารถในการจัดการต่อสภาวะวิกฤต และมีความจริงใจในการสื่อสาร จะสามารถสร้างความเชื่อถือเชื่อมั่นให้กับผู้รับสารได้ (Ulrich, 2001) แต่ด้วยสภาพการณ์ที่มีผู้ส่งสารหลายคนทั้งที่อยู่ในหน้าที่และไม่ใช่ จึงทำให้เกิดสภาพสับสน ไม่ได้รับข้อมูลตามสิทธิประชาชนที่พึงมี ข้อมูลที่ได้จากรัฐมักล่าช้า บิดเบือนจากสภาพความเป็นจริงและไม่เป็นประโยชน์ ประชาชนต้องแสวงหาข้อมูลด้วยตนเองและหันไปเลือกสื่อออกที่มีข้อมูลที่ประชาชนต้องการมากกว่า ดังนั้นจึงเป็นผลต่อความเชื่อมั่นต่อผู้บริหารประเทศที่ลดลง อย่างไรก็ตาม ในประเด็นที่ผู้ส่งสารหรือในฐานะของรัฐบาลที่ไม่มีประสบการณ์เพียงพอ ไม่มีความสามารถด้านการบริหารจัดการ ไม่มีความเชี่ยวชาญอันเป็นที่มาของความน่าเชื่อถือ หากผู้ส่งสารหรือรัฐบาลมีความไว้วางใจได้ ก็ทำให้ผู้รับสารหรือประชาชนให้ความเชื่อมั่นต่อไปได้ ดังแนวคิดที่ว่า แหล่งสารที่มีความไว้วางใจได้ จะมีประสิทธิผลในการโน้มน้าวใจของผู้รับสาร ถึงแม้แหล่งสารจะเป็นผู้มีความชำนาญหรือไม่ก็ตาม (McGinnies และ Ward, 1980 อ้างถึงใน Ohanian, 1990)

“ประชาชนต้องมาก่อน” คือหัวใจในการสื่อสาร เพื่อให้เกิดความศรัทธาสาเหตุในการเกิดวิกฤตอุทกภัยในปี 2554 นั่นก็คือ **การเล็งเห็นถึงความรุนแรงของภัยพิบัติ**ที่สมควรต้องผลักดันให้เป็นนโยบายป้องกันเพื่อให้เกิด “วัฒนธรรมความปลอดภัยของประชาชน” การย้อนกลับไปมองเหตุและใส่ใจต่อธรรมชาติที่แปรผัน ภูมิอากาศที่แปรผัน และการให้ความสำคัญต่อความปลอดภัยของประชาชนที่น้อยลงทุกที นำได้รับการพิจารณาเป็นวาระแห่งชาติก่อนการพูดถึง “งบประมาณ ความเชื่อมั่นในการลงทุนของต่างชาติและเศรษฐกิจตามวาระอาเซียน” ที่อยู่ในนโยบายการ “แก้ปัญหา” เท่านั้น

ช่องทางการสื่อสารที่ไม่เพียงพอทางด้านคุณภาพและปริมาณ ในส่วนหน่วยงานภายในเองไม่มีช่องทางการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ การประชุมรายวันที่เป็นการรายงานสถานการณ์ จำนวน การสั่งการเท่านั้น แต่ไม่ปรากฏการตอบกลับหรือการประเมินวิธีการแก้ไขสถานการณ์ให้หน่วยควบคุมรับทราบได้ ส่วนประชาชนภายนอก ไม่สามารถติดตามสถานการณ์ ให้ความรู้เชิงป้องกันภัย ดูแลตัวเองและชุมชน เผื่อระวัง รวมถึงการพยายามสื่อสารถึงวิธีแก้ไข เหตุผลของการผันน้ำเพื่อสร้างความเข้าใจกับกลุ่มประชาชนในพื้นที่ประสบภัยอย่างเป็นทางการเป็นผล เพื่อลดความรู้สึกไม่เป็นธรรมในการให้ความช่วยเหลือจากภาครัฐ

สารที่ปรากฏในช่วงวิกฤตจากภาครัฐสู่ประชาชนมักเสนอสารด้านบวกเพียงด้านเดียว อันเป็นการให้ข้อมูลเฉพาะนโยบายให้ความช่วยเหลือด้านต่างที่ไม่ปรากฏภาคปฏิบัติ การเป็นการพูดเพื่อประโยชน์ของตนเท่านั้น โดยมีได้คำนึงถึงว่าประชาชนหลากหลายพื้นที่ๆ อยู่ในสภาวะทันทูจะรู้สึกอย่างไรกับการเลือกป้องกัน “พื้นที่สำคัญ” “เขตเศรษฐกิจ” และเร่งกอบกู้ “ภาคเศรษฐกิจและการลงทุน” โดยไม่ให้เหตุผลเชิงวิเคราะห์ที่สมควรแต่อ้างโดยใช้ความรู้สึกของความจงรักภักดีต่อสถาบัน การคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และผลประโยชน์ของชาติในวาระอาเซียน ในช่วงเวลาที่ประชาชนกว่า 65 จังหวัดอยู่ในภาวะที่สูญเสียครอบครัว ไร้ที่พึ่ง ไร้ที่อยู่ ไร้ที่ทำมาหากิน บางชีวิตเกิดความกังวลในการเริ่มต้นใหม่ หลายชีวิตหมดอาลัยสิ้นหวังต่อชีวิตกลางน้ำกว่า 6 เดือน

สารที่ใช้ขาดความชัดเจนว่าประชาชนควรต้องทำอะไร เช่น การเผื่อระวัง มวลน้ำ ยกของขึ้นที่สูง หรือตะวันตกตะวันตกออก ในขณะที่ประชาชนต้องตั้งรับต่อสถานการณ์ที่ยังไม่อาจทราบว่าจะท่วมหรือไม่ หรือกระทบกับส่วนใดบ้าง การใช้ศัพท์เฉพาะ ถ้อยคำหุรหาวหรือแม้แต่การใช้สื่อของรัฐนำเสนอสภาพการลงพื้นที่ของนายกฯ สิ่งเหล่านี้ล้วนแสดงความจริงใจในการสื่อสารกับประชาชน เนื่องจากประชาชนมิได้มีระดับ

การศึกษา ระดับความเข้าใจที่เหมือนกัน สารที่เข้าใจยากก็คือสื่อสารไปไม่ถึงผู้รับ ก็ไม่ถือว่าเป็นการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ การบิดเบือน การพูดไม่หมด ถือเป็นกลวิธีโฆษณาชวนเชื่อซึ่งรัฐควรคำนึงถึงภาวะขาดความเชื่อถือในรัฐบาลและภาวะขาดความเชื่อมั่นในตัวผู้บริหารประเทศ

ผู้มีส่วนได้เสีย หรือ stakeholder ในภาวะวิกฤตคือเป้าหมายสำคัญในการสื่อสารที่รัฐบาลต้องคำนึง แม้ว่าจะเรียกกลุ่มกรุงเทพชั้นใน ผังตะวันตก ตะวันออก หรือแม้แต่จะเป็นการเรียกกลุ่ม ภาคการเกษตร หรือกลุ่มภาคการผลิต ก็ไม่ครอบคลุมเพียงพอต่อการสื่อสารในภาวะวิกฤต ดังนั้น การพยายามสื่อสารถึงใจของประชาชนในภาวะวิกฤต ควรแบ่งเป็นกลุ่มประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ประสบภัย และประชาชนในพื้นที่เสี่ยง กลุ่มผู้ลงทุน กลุ่มกดดัน คือหลากหลายกลุ่มที่รัฐบาลสมควรต้องวางแผนในการสื่อสารก่อน เพราะความต้องการในการสื่อสารแต่ละกลุ่มแตกต่างกันไปตามปัญหาและภาวะของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาด้านการสื่อสารที่สืบสนเป็นเพราะรัฐบาลและคณะทำงานมิได้มองเห็นกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่เป็นผู้ปฏิบัติงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง ซึ่งสอดคล้องกับรายงานที่ได้จากกรมบรรเทาสาธารณภัย (2555) ที่รายงานถึงปัญหาในส่วนของคำสั่งการ การทับซ้อนของงานที่รับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ รวมถึงการมีหน่วยงานด้านการกู้ภัยมากเกินไป ไม่มีหน่วยงานกลางคอยทำงานด้านการประสานงานให้ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนสิ้นเปลืองเวลาและงบประมาณ อีกทั้งทำให้ด้อยประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภัยในภาวะฉุกเฉิน เพราะไม่มีระบบรองรับที่ชัดเจนว่าในยามฉุกเฉิน ควรที่จะมีหน่วยใดเข้าไปกู้ภัยในจุดใดบ้างที่มีความเร่งด่วนในการขอรับการช่วยเหลือ หรือแก้ไขปัญหาเร่งด่วน เป็นต้น ดังนั้น หากรัฐบาลไม่วิเคราะห์หากลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย หรือใช้มิติเชิงเศรษฐศาสตร์ การลงทุน มากกว่าเชิงมนุษยศาสตร์ ก็ยากที่จะได้รับความไว้วางใจและความเชื่อมั่นต่อผู้นำผู้บริหารประเทศได้

กลยุทธ์ในการสื่อสารในภาวะวิกฤตเพื่อจัดการ ต่อประเด็นปัญหาทับซ้อนในช่วงวิกฤตอุทกภัยปี 2554 ในการศึกษา 3 กรณี ผลการศึกษาพบว่า รัฐบาลมักใช้กลยุทธ์ประเภทอ้างเหตุผลแก่ตัวทั้ง 3 กรณี ประเด็นการทุจริตเรื่องถุงยังชีพ ให้เหตุผลคือ ปฏิเสธการทุจริตและอ้างเหตุผลว่าเป็นเหตุฉุกเฉินและเป็นการจัดซื้อของเจ้าหน้าที่ระดับล่างของหน่วยงานปก.ไม่เกี่ยวกับคณะศปจ.ภายใต้การจัดตั้งของนายกรัฐมนตรี แม้ว่าข้อมกล่าวหาในเรื่องทุจริตอาจอ้างเหตุผลพยานได้ หากแต่คำถามต่อไปที่ต้องสมควรพิจารณาก็คือ การบริหารจัดการดูแลงานที่ไม่ลึกซึ้งเพียงพอของคณะทำงาน เช่นเดียวกับความขัดแย้งเรื่องการกั้นน้ำ การทำลายบึงเบ็ด และชุมนุมของประชาชนในหลายพื้นที่ที่เดือดร้อน สาเหตุหลักคือการไม่สื่อสารเหตุและผลในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และเหตุแห่งนโยบายของรัฐ ความรู้สึกดิ่งเครียดในภาวะการณ์ที่เข้าไม่ถึงข้อมูลที่ถูกต้อง และการไม่ได้รับความเป็นธรรมของพื้นที่ในการปกป้องของรัฐ หากแต่กลยุทธ์ของรัฐพยายามสื่อสารก็คือเป็นเรื่องของความไม่สามัคคี ไม่มีน้ำใจ และไม่เห็นแก่ส่วนรวมของภาคประชาชน แสดงให้เห็นถึงการอ้างเหตุผลที่ไม่ใช่ประเด็นความรับผิดชอบของรัฐบาลเช่นเดียวกับกรณีทุจริต ในส่วนของกรณีสุดท้าย ซึ่งเป็นความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารส่วนกลางและท้องถิ่นในเขตกรุงเทพมหานคร โดยนายกฯยังลี้ภัยได้เลี้ยงที่จะตอบประเด็นความขัดแย้งและการไม่ให้ความร่วมมือในการแก้ไขวิกฤตของกรุงเทพที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รวมถึงสิทธิเหนือการเปิดประตูน้ำ นายกฯยังลี้ภัยได้ใช้กลยุทธ์ปฏิเสธ ว่าไม่มีความขัดแย้งใดๆ โดยรัฐบาลและศปจ.ให้ความร่วมมือเต็มที่ หากแต่ขัดแย้งกับภาพที่ปรากฏ และยังเป็นการใช้พื้นที่และสิทธิเหนือประตูน้ำเป็นพื้นที่การเมืองอีกด้วย

จะเห็นได้ว่า กลยุทธ์การสื่อสารในภาวะวิกฤต ประเด็นปัญหาต่างๆ รัฐบาลมักใช้กลยุทธ์ประเภทตั้งรับ ซึ่ง Coombs(1999) เห็นว่ากลยุทธ์แบบตั้งรับมีประสิทธิผลน้อยกว่าแบบประนีประนอม เนื่องจากประชาชน

ต้องการเห็นความรับผิดชอบมากกว่าการตั้งรับ ปฏิเสธ หรือขอโทษเท่านั้น อีกทั้งการใช้การอ้างเหตุผลแก้ตัว ไม่ว่าจะเป็นการโยนความผิดให้เจ้าหน้าที่ระดับล่าง, การโยนความผิดให้เหยื่อหรือภาคประชาชน ไม่ควรนำมาใช้เลย เพราะถือว่าไม่มีความรับผิดชอบ

สิ่งเหล่านี้ หากรัฐบาลซึ่งนำโดย นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ทบทวนและเข้าใจในประเด็นสาธารณชนมี น่าจะเป็นแนวทางจัดการประเด็นที่มีอยู่และสื่อสาร ประชาสัมพันธ์ “*ความเชื่อมั่นและความน่าเชื่อถือ*” ของ รัฐบาลนส.ยิ่งลักษณ์ได้ดีกว่าการพยายามนำเสนอนโยบาย ใหม่ๆเพื่อหวังกระตุ้นเพียง “เศรษฐกิจ” ไม่ว่าจะเป็น รถคันแรก บ้านหลังแรก เงินกู้ไม่มีดอกเบี้ย หรือแม้แต่ โครงการรถไฟฟ้ามหานครด้วยเหตุผลการขนส่งผลผลิตทางการ เกษตร การพยายามผลักดันประเด็นที่ประชาชนมิได้ ต้องการหรือไม่ได้เป็นประเด็นที่สำคัญต่อการกินอยู่ของ ชาวบ้านอย่างแท้จริงย่อมเกิดข้อกังขาต่อความปรารถนา ดีของผู้บริหารประเทศ หากสภาพความเป็นอยู่ของ ประชาชน ค่าครองชีพ ความเหลื่อมล้ำ สุขภาวะ และ

โอกาสทางการศึกษา มิได้ถูกผลักดันจากผู้บริหาร ประเทศโดยเปลี่ยนจากวาระแห่งชาติ นโยบายแห่งรัฐ โครงการต่างๆ ไปสู่ภาคปฏิบัติการเพื่อประชาชนอย่าง “ไร้รอยต่อ” ที่แท้จริง

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาพบว่าในแผนปฏิบัติการของ หน่วยงานต่างๆมีหน่วยงานที่ปฏิบัติการผู้ภัยมีจำนวน มากภายใต้หน่วยงานต้นสังกัดที่ต่างกันและมีความ ทับซ้อนหน้าที่กันอยู่ ประเด็นที่น่าสนใจคือ หน่วยงาน เหล่านี้ได้สื่อสารและทำความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของ ตน ดังนั้นจึงควรศึกษาในเรื่องการวางแผนการสื่อสาร ระดับชาติ หรือการจัดตั้งศูนย์กลางการสื่อสารอย่างเป็น ระบบเพื่อให้การปฏิบัติการเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ในแผนการสื่อสารควรนำแนวคิดเรื่องการ ประชาสัมพันธ์มาใช้เพื่อให้เกิดวงจรการสื่อสารครบถ้วน องค์ประกอบ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กระทรวงสาธารณสุข. *คู่มือการสื่อสารในภาวะเสี่ยง อุกเหตุน และวิกฤตทางสาธารณสุข*. กรุงเทพฯ : สำนักงานเผยแพร่ และประชาสัมพันธ์ กรมควบคุมโรค
- ชัยเสถียร พรหมศรี. (2549). *สุดยอดผู้บริหาร*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เอกซ์เปอร์เน็ต
- _____. (2549). *ภาวะผู้นำองค์กรยุคใหม่*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เอกซ์เปอร์เน็ต.
- ชเนศวร์ เจริญเมือง. (2549). *ผู้ว่าซีอีโอ : จากวันวานถึงวันนี้*. บทความพิเศษในวารสารมติชนสุดสัปดาห์ ฉบับประจำวันที 8-14 ธันวาคม.
- ชันยวัชร ไชยตระกูลชัย. (2545). *คิดใหม่เพื่ออนาคต (พิมพ์ครั้งที่ 6)*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ผู้จัดการ.
- นิภาภรณ์ จัยวัฒน์. (2008) *การสื่อสารด้านพิษวิทยา : การสื่อสารความเสี่ยงด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ*, วารสารทางการ แพทย์ 1st National Conference in Toxicology 17-18 November.
- พจน์ ใจชาญสุขกิจ. (2548). *CEO PR and IMAGE*. กรุงเทพฯ : ฐานมีเดียเน็ตเวิร์ก.
- พรรณี ชูจิรวงศ์. (2544). *แคลงสู่ความเป็นผู้นำ*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ต้นไม้.

- วิจิตร อาวะกุล. (2522). การประชาสัมพันธ์ : หลักและวิธีปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร.
- วิรัช ลภีรัตนกุล. (2538). การประชาสัมพันธ์. พิมพ์ครั้งที่ 7 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. (2548) กลยุทธ์การประชาสัมพันธ์ในภาวะวิกฤตและการบริหารภาวะวิกฤต. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ลัดกษณา สตะเวทิน. (2540) หลักการประชาสัมพันธ์. พิมพ์ครั้งที่ 1 มหาวิทยาลัยกรุงเทพ กรุงเทพมหานคร.
- วรเดช จันทสร. (2544). ปรัชญาของการบริหารภาครัฐ. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดสยามบลิ๊อคและการพิมพ์.
- วาสนา จันทร์สว่าง. (2543). สื่อสารการประชาสัมพันธ์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- วิฑูรย์ สิมะโชคดี. (2548). หัวหน้างานมืออาชีพ. กรุงเทพฯ : เนชั่นบุ๊คส์.
- เสรี วงษ์มณฑา. (2538) ประชาสัมพันธ์ ทฤษฎีและปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

- Bennis, W. G., Benne, K. D., & Chin, R. (Eds.). (1976). **The planning of change** (3rd ed.). New York : Holt, Rinehart & Winston.
- Fromm, B., & Schlesinger, L. (1993). **The real heroes of business and not a CEO among them**. New York : Doubleday.
- Lazarus, R. S., & Folkman, S. (1984). Stress appraisal
- Schneider, B., & Brown, D. E. (1995). **Winning the service game**. Cambridge, MA : Harvard Business School.
- Ulrich, D. (1996). **Credibility x capability**. In F. Hesselbein, M. Goldsmith and R. Beckhard (Eds.), **The leader of the future : New visions, strategies, and practices for the next era** (pp. 209-218). San Francisco:
- Goleman, D. (1995). **Emotional Intelligence : why it can matter more than IQ**. New York : Bantam Books. Jossey-Bass.
- Goleman, D., et. al. (2002). **The New Leaders**. UK : Time Warner Books.
- Higgs, M. and Dulewicz, V. (1999). **Making Sense of Emotional Intelligence**. NFER - Nelson : Windsor.
- Jennifer M. George (2000). **Emotions and leadership : The role of emotional intelligence**, Human Relations 53;
- Weisinger, H. (1998). **Emotional at Work**. San Francisco : Jossey - Bass.
- Wilcox, Dennis L., Ault, Phillip H., and Agee, Warren K. (1995) **Public relation : strategies and tactics**. 4th ed., HarperCollins College Publishers.