



ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

เอกสารศึกษาเฉพาะกรณี เรื่อง การพัฒนาการบริหารจัดการ
การป้องกัน
และบรรเทาสาธารณภัย
ของกองบัญชาการกองทัพไทย



เอกสารศึกษาเฉพาะกรณี

เรื่อง

การพัฒนาการบริหารจัดการ

การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกองบัญชาการกองทัพอากาศ

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๘

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

เอกสารศึกษาเฉพาะกรณี เรื่อง การพัฒนาการบริหารจัดการการป้องกันและบรรเทา

สาธารณภัยของกองบัญชาการกองทัพไทย

พิมพ์ครั้งที่ 1 – กรุงเทพฯ จำนวน 500 เล่ม ISSN 0858-8751

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2558

จำนวน 52 หน้า

สงวนลิขสิทธิ์ตาม พ.ร.บ. การพิมพ์ พ.ศ.2537

© ลิขสิทธิ์ภาษาไทยเป็นของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ
อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

ผู้อำนวยการ	:	พลตรี ดร.ไชยอนันต์ จันทคณาบุรุษ
บรรณาธิการเล่ม	:	พันเอก อภิศักดิ์ สมบัติเจริญนนท์
	:	พันเอก ทนงศักดิ์ รongทิม
	:	พันเอก อรรคเดช ประทีปอุษานนท์
	:	พันเอกหญิง รัชเกล้า กองแก้ว
	:	พันเอกหญิง อารยา จุลานนท์
	:	น.อ.หญิง จุฬารัตน์ เพชรวิเศษ
ผู้เขียน	:	นางสาวธาราทิพย์ พ่วงเชียง
	:	นางสาวกรรณิการ์ มหาสารกุล
ประจำกองบรรณาธิการ	:	เรือตรีหญิง นันทิยา ทองคณารักษ์
	:	นางสาวมนวดี ตั้งตรงฤทัย
	:	นางสาวหัสยา ไทยานนท์
ศิลปกรรม	:	นางสาวชุตินธร พรวุฒิกุล
	:	นางกัญจณีพร มหาวารกุล

จัดพิมพ์โดย



กองศึกษาวิจัยทางยุทธศาสตร์และความมั่นคง

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

62 ถนนวิภาวดีรังสิต แขวงดินแดง เขตดินแดง กรุงเทพฯ 10400

โทร. 0 2275 5715 เว็บไซต์ www.sscthailand.org

คำนำ



ในช่วง 1-2 ทศวรรษที่ผ่านมา ภัยพิบัติทางธรรมชาติมีแนวโน้มทวีความรุนแรง สลับซับซ้อน และเกิดขึ้นบ่อยครั้งมากกว่าปกติในเกือบทุกภูมิภาคทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นเหตุแผ่นดินไหว พายุขนาดใหญ่ ฝนตกหนัก น้ำท่วม ไปจนถึงโคลนถล่ม อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมถึงส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ในเกือบทุกประเทศอย่างมหาศาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

สาเหตุสำคัญของการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติส่วนหนึ่งมาจากความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี การเติบโตทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม การค้าและการลงทุน การขยายตัวของประชากรและเมืองอย่างรวดเร็ว ตลอดจนถึงสังคมขาดความตระหนักในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศถูกทำลาย รวมทั้งมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกขึ้นสู่ชั้นบรรยากาศเกินกว่าที่กระบวนการตามธรรมชาติจะรับได้ ส่งผลให้ชั้นบรรยากาศใกล้ผิวโลกมีอุณหภูมิเฉลี่ยสูงขึ้น จนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ (climate change) และภาวะโลกร้อน (global warming)

การบริหารจัดการภัยพิบัติต่าง ๆ ทั้งในส่วนของการป้องกันและแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติรวมไปถึงการช่วยเหลือประชาชนในภาพรวม จะเป็นส่วนความรับผิดชอบของส่วนราชการฝ่ายพลเรือน ขณะที่การปฏิบัติหลักต่าง ๆ จะเป็นเรื่องของหน่วยงานภายในกองทัพของประเทศนั้น ๆ ทำให้กองทัพของประเทศต่าง ๆ ต้องดำรงบทบาทและขีดความสามารถในการบริหารจัดการภัยพิบัติเอาไว้ด้วย

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้ศึกษาค้นคว้า ข้อมูลจากสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ทั้งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศไทย และในต่างประเทศ ตลอดจนการบริหารจัดการเมื่อเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติขึ้น เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการเสนอแนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกองบัญชาการกองทัพไทยให้มี ประสิทธิภาพ สามารถช่วยเหลือประชาชนได้อย่างทันท่วงที และเกิดประโยชน์ สูงสุดต่อประเทศชาติ

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

สารบัญ

	หน้า
ส่วนที่ 1 บทนำ.....	1
สถานการณ์สาธารณสุขของโลก	
และสถานการณ์สาธารณสุขในประเทศไทย.....	1
บทบาทของกองทัพประเทศต่างๆ และบทบาทกองทัพไทย	
ในภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข.....	5
ส่วนที่ 2 บทบาทและภารกิจการป้องกันและบรรเทา	
สาธารณสุขในปัจจุบัน.....	11
ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการสาธารณสุข	
และการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน.....	11
บทบาทหน้าที่ของกองทัพไทย.....	14
การปฏิบัติภารกิจป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข	
ที่สำคัญของกองทัพไทย.....	16
การดำเนินงานของกองทัพไทย	
ในกรณีเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิ พ.ศ.2547.....	16
การดำเนินงานของกองทัพไทยในกรณีเหตุการณ์	
มหาอุทกภัย พ.ศ.2554.....	17

การบริหารจัดการสาธารณสุข ประสพการณ์ของต่างประเทศ	22
สหรัฐอเมริกา.....	22
ญี่ปุ่น.....	25
มาเลเซีย.....	27

ส่วนที่ 3 ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการจัดการ	
การป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขของกองทัพไทย.....	33
ปัญหาการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขของกองทัพไทย.....	33
แนวทางการพัฒนาการจัดการการป้องกัน	
และบรรเทาสาธารณสุขของกองทัพไทย.....	34

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1	เกณฑ์ในการเตือนภัยเมื่อเกิดสถานการณ์ที่อาจนำไปสู่อุทกภัย.....	30
------------	---	----

สารบัญรูปภาพ



หน้า

ภาพที่ 1	ระบบการเฝ้าสังเกตภูมิอากาศ และระบบพยากรณ์ และเตือนภัยอุทกภัยในประเทศมาเลเซีย.....	29
----------	--	----



ส่วนที่ 1

บทนำ

สถานการณ์สาธารณภัยของโลกและสถานการณ์สาธารณภัยในประเทศไทย

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โลกได้เผชิญกับสาธารณภัยต่างๆ มากมาย ทั้งภัยที่เกิดจากธรรมชาติ (natural disaster) ได้แก่ แผ่นดินไหว ภัยพิบัติ อุทกภัย สึนามิ ภัยแล้ง และภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ (man-made) ได้แก่ อัคคีภัย อาการถล่ม การแพร่กระจายของสารพิษ สารเคมีต่างๆ และการก่อการร้าย (terrorist attack) เป็นต้น (กัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์ และ พัด ลวางกูร, 2556, หน้า 1) ซึ่งเหตุการณ์เหล่านี้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมถึงส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมต่างๆ ในเกือบทุกประเทศอย่างมหาศาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก จากสถิติขององค์การสหประชาชาติระหว่างปี พ.ศ.2545-2554 พบว่า ประชาชนในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยทางธรรมชาติมากกว่า ชาวแอฟริกา 2.3 เท่า มากกว่าชาวละตินอเมริกาและคาริเบียน 5.5 เท่า มากกว่าชาวอเมริกาเหนือ 9 เท่า และมากกว่าชาวยุโรปถึง 67 เท่า นอกจากนี้ ยังส่งผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) ของกลุ่มประเทศที่มีรายได้ต่ำ เฉลี่ยประมาณ 0.9 % ซึ่งสูงกว่ากลุ่มประเทศอื่นๆ ถึงสองเท่า (United Nation, 2013, p. xiii)

จากการเปลี่ยนแปลงของโลกในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่สืบเนื่องมาจาก ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี การเติบโตทางเศรษฐกิจ การค้าการลงทุน รวมถึงการขยายตัวของประชากร



และเมืองอย่างรวดเร็ว ได้ส่งผลกระทบต่อภาวะสุขอนามัยและความปลอดภัย เนื่องจากความเสี่ยงต่อสาธารณภัยต่างๆ ได้เพิ่มสูงขึ้น โลกในปัจจุบันจึงมีความก้าวหน้าด้านวัตถุ ขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว (คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, 2552, หน้า 17) นอกจากนี้การเพิ่มขึ้นของปริมาณก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gases) ในชั้นบรรยากาศอันเนื่องมาจากกิจกรรมของมนุษย์ ยังเป็นสาเหตุสำคัญทำให้เกิดปรากฏการณ์เรือนกระจก (Greenhouse Effect) หรือภาวะโลกร้อน (Global Warming) ที่ส่งผลทำให้สภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลง (Climate Change) ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ต่างๆ ตามมา ได้แก่ ปรากฏการณ์ EL Nino และ La Nina เป็นต้น ภาวะโลกร้อนยังได้ก่อให้เกิดสาธารณภัยทางธรรมชาติที่มีความรุนแรง และมีความถี่ในการเกิดมากขึ้น จึงก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนหรือรัฐเป็นจำนวนมาก (สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2554)

ลำดับเหตุการณ์สาธารณภัยที่เกิดขึ้นในแต่ละภูมิภาคของโลกที่สำคัญ อาทิ กรณีของคลื่นยักษ์สึนามิที่พัดถล่มพื้นที่ 6 จังหวัดชายฝั่งทะเลภาคใต้ฝั่งอันดามัน เมื่อปี พ.ศ.2547 มีจุดเริ่มต้นของเหตุการณ์เกิดจากแผ่นดินไหวนอกชายฝั่งด้านตะวันตกของเกาะสุมาตราในประเทศอินโดนีเซีย มีการประมาณการว่ามีผู้เสียชีวิตจากภัยธรรมชาติครั้งนี้ใน 14 ประเทศ สูงถึงกว่า 230,000 คน รวมทั้งยังได้สร้างความเสียหายกับทรัพย์สินต่างๆ ตลอดจนระบบสาธารณสุขโรค คิดเป็นมูลค่านับหมื่นล้านบาท สาธารณภัยขนาดใหญ่ที่สำคัญอีกกรณี คือ กรณีพายุเฮอริเคนแคทรีนา พ.ศ. 2548 ที่มีจุดเริ่มต้นของเหตุการณ์เกิดขึ้นในมหาสมุทรแอตแลนติก ซึ่งขณะเกิดพายุเฮอริเคนแคทรีนาได้เกิดปรากฏการณ์คลื่นพายุหมุนยกซัดฝั่ง (storm surge) ซึ่งถือเป็นสาธารณภัยทางธรรมชาติที่มีมูลค่าความเสียหายสูงที่สุด และนับเป็นหนึ่งในห้าของพายุเฮอริเคนที่ทำให้มีผู้เสียชีวิตมากที่สุด



ในประวัติศาสตร์ของสหรัฐฯ โดยทำให้ประชากรได้รับผลกระทบถึง 1.5 ล้านคน มีผู้เสียชีวิตราว 1,836 คน และมีประชากรราว 800,000 คนไม่มีที่อยู่อาศัย ส่งผลให้เกิดการอพยพของประชากรมากถึงกว่า 10 ล้านคน อันเป็นการย้ายถิ่นของประชากรครั้งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์สหรัฐฯ ปัญหาที่ตามมา คือ อาชญากรรมและการกระทำผิดกฎหมาย การขาดแคลนอาหารและสิ่งของ บรรเทาทุกข์เป็นจำนวนมาก สรุปลผลการประเมินมูลค่าการสูญเสียทรัพย์สินในครั้งนี้อยู่สูงถึงประมาณ 81 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ทั้งยังก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจอีกเป็นจำนวนมาก กล่าวคือ รัฐบาลต้องใช้งบประมาณกว่า 105 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในการซ่อมแซมและก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง รวมถึงโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ อีกเป็นจำนวนมาก และต้องใช้เวลาอีกนานในการฟื้นฟู สำหรับเหตุการณ์สาธารณภัยอีกเหตุการณ์ที่สำคัญอย่างยิ่งของไทย ได้แก่ เหตุการณ์มหาอุทกภัย พ.ศ. 2554 โดยมหาอุทกภัยครั้งนี้เกิดจากอิทธิพลของร่องความกดอากาศต่ำพาดผ่านภาคใต้ตอนบน ภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงใต้ รวมถึงอิทธิพลของมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ ที่ส่งผลให้ประเทศไทยเกิดฝนตกชุกหนาแน่นและมีฝนตกหนักถึงหนักมาก หลายพื้นที่เกิดน้ำท่วมเฉียบพลัน น้ำป่าไหลหลากเข้าท่วมบ้านเรือนราษฎรและพื้นที่การเกษตร ร่องมรสุมกำลังแรงส่วนหนึ่งมีสาเหตุจากปรากฏการณ์ลานีญา (La Niña) ที่มาเร็วกว่าปกติ ความแปรปรวนของร่องฝนทำให้ปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำหลายแห่งมีปริมาณน้ำเกินกว่าระดับกักเก็บ จนต้องเร่งระบายน้ำออกสู่พื้นที่ท้ายเขื่อน ซึ่งทำให้หลายพื้นที่เกิดอุทกภัยอย่างหนัก มีพื้นที่ประสบอุทกภัยทั้งในภาคใต้ตอนบน ภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งสิ้น 39 จังหวัด 425 อำเภอ 3,098 ตำบล และ 26,226 หมู่บ้าน มีประชาชนได้รับความเดือดร้อนรวม 2,002,961ครัวเรือนราว 7,038,248 คน ทำให้พื้นที่การเกษตรได้รับความเสียหายถึง 7,784,368 ไร่ มีผู้เสียชีวิตจากเหตุอุทกภัยอีกราว 180 ราย ทั้งนี้ มหาอุทกภัยปี พ.ศ. 2554



ได้สร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชน และของทางราชการเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะภาคการเกษตรที่มีมูลค่าความเสียหายสูงถึงประมาณ 20,666 ล้านบาท (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554ก, หน้า 16-101) เหตุสาธารณภัยสำคัญลำดับสุดท้ายที่สมควรกล่าวถึงในที่นี้คือ เหตุการณ์ที่เพิ่งผ่านพ้นไปไม่นาน ได้แก่ เหตุพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน พ.ศ. 2556 หรือ โยลันดา (Yolanda) ซึ่งถูกจัดเป็นพายุหมุนเขตร้อนที่มีความรุนแรงที่สุด โดยพายุได้เคลื่อนเข้าสู่ประเทศฟิลิปปินส์ ที่เมืองกีวาน จังหวัดซามาร์ตะวันออก โดยไม่ได้มีการลดระดับความรุนแรงใดๆ อันทำให้พายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยนกลายเป็นพายุไต้ฝุ่นที่มีความรุนแรงมากที่สุดในประวัติศาสตร์ที่ได้พัดขึ้นสู่ฝั่งอีกด้วย พายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยนได้สร้างความเสียหายเป็นอย่างมากต่อพื้นที่ทางตอนกลางของประเทศฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบนเกาะซามาร์และเลย์เตทำให้มีผู้เสียชีวิตในเมืองตักโลบอย่างน้อย 10,000 คน และประชาชนราว 11 ล้านคนได้รับผลกระทบและไร้ที่อยู่อาศัย (สมควร ตันจาน, 2557 หน้า 3-4)

จากปัญหาสาธารณภัยที่กล่าวมาข้างต้น สาธารณภัยโดยเฉพาะ สาธารณภัยทางธรรมชาติ ได้กลายเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของทุกประเทศโดยตรง ประเทศต่างๆ จึงให้ความสนใจ และเตรียมความพร้อมในการรับมืออย่างจริงจัง ทั้งยังต้องปรับตัวเพื่อแก้ไขปัญหาร่วมกันอย่างต่อเนื่อง โดยที่ผ่านมารัฐบาลของประเทศต่างๆ ได้มุ่งเน้นการสร้างเสริมขีดความสามารถให้กับหน่วยงานของรัฐในการรับมือกับปัญหาดังกล่าว เพื่อพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการปัญหาสาธารณภัยตลอดทั้งกระบวนการ นับตั้งแต่ขั้นการเตรียมความพร้อม การตอบสนอง และเผชิญหน้ากับเหตุการณ์ ไปจนถึงการฟื้นคืนจากสาธารณภัยให้กลับสู่สภาวะปกติโดยเร็ว (ทวีดา กมลเวชช, 2554, หน้า 4-5)



บทบาทของกองทัพประเทศต่างๆ และบทบาทกองทัพไทยในการกิจ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

โดยทั่วไปการป้องกันและแก้ไขปัญหาจากสาธารณภัยและการช่วยเหลือประชาชนจากสาธารณภัยทางธรรมชาติในภาพรวมจะเป็นความรับผิดชอบของส่วนราชการฝ่ายพลเรือน ขณะที่การปฏิบัติหลักต่างๆ จะเป็นเรื่องของหน่วยงานภายในกองทัพของประเทศนั้นๆ ทำให้กองทัพของประเทศต่างๆ ต้องดำรงบทบาทในการการป้องกันและแก้ไขปัญหาจากสาธารณภัย และช่วยเหลือประชาชนอีกด้วย ตัวอย่างการเกิดสาธารณภัยที่กองทัพของประเทศต่างๆ ได้เข้าไปมีส่วนในการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจน ได้แก่ กรณีพายุเฮอริเคนแคทรีนา เมื่อปี ค.ศ.2005 กองทัพสหรัฐฯ ได้เข้าปฏิบัติภารกิจในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ด้วยการอพยพประชาชนออกจากบริเวณที่เกิดเหตุ ค้นหาผู้ประสบภัย ให้บริการทางการแพทย์ ส่งกำลังบำรุง และขนส่งสิ่งของที่จำเป็นทั้งอาหาร น้ำดื่ม น้ำมัน ถูทราย อุปกรณ์ และเครื่องมือต่างๆ รวมถึงดำเนินการซ่อมแซมระบบสาธารณูปโภค และเชื่อมกันน้ำไปจนถึงเก็บกวาดขยะ และซากปรักหักพังหลังเกิดเหตุ (Kapucu, 2011, p. 26) ในทำนองเดียวกันสำหรับประเทศอื่นๆ ที่เกิดสาธารณภัยทางธรรมชาติ กองทัพของประเทศเหล่านั้นจะต้องเตรียมความพร้อมในการรับมือ และแสวงหาหนทางบริหารจัดการการป้องกันและแก้ไขปัญหาจากสาธารณภัยและการช่วยเหลือประชาชน ให้สามารถบรรลุผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยในกรณีของประเทศญี่ปุ่นกองกำลังป้องกันตนเองของญี่ปุ่นได้แสดงบทบาทสำคัญ ในการขนส่ง การติดต่อสื่อสาร การให้บริการทางการแพทย์ การจัดหาอาหาร และน้ำดื่ม รวมถึงการซ่อมแซมโครงสร้างและสิ่งปลูกสร้างสำคัญในเหตุการณ์สาธารณภัยสำคัญต่างๆ ของประเทศมาอย่างต่อเนื่อง (Yoshizaki, 2011, p. 71) ขณะที่ประเทศไต้หวันได้ออกกฎหมายรองรับให้กองทัพของไต้หวัน สามารถเข้าไปมีบทบาทในการบรรเทาสาธารณภัย



ด้านต่างๆ ทั้งด้านการป้องกันสาธารณภัย ด้านการบรรเทาและตอบโต้สาธารณภัย และด้านการอพยพเคลื่อนย้ายประชาชนออกจากบริเวณที่เกิดเหตุการณ์ สาธารณภัยด้วย (Lin, 2012, p. 1)

สำหรับประเทศไทยการดำเนินการด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหามาจากสาธารณภัย และการช่วยเหลือประชาชนในภาพรวม ถูกกำหนดเอาไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ซึ่งมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) กระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางของภาครัฐ ปฏิบัติภารกิจหน้าที่สำคัญในการดำเนินการป้องกัน บรรเทา ฟื้นฟู สาธารณภัย และอุบัติภัยต่างๆ ของประเทศ โดยมีแนวทางการดำเนินงานหลักตามนโยบาย และแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ซึ่งเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ อย่างบูรณาการ (คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, 2552, หน้า 20-23)

ภายใต้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ กองทัพไทยถูกจัดให้เป็นหนึ่งในส่วนราชการหลักที่สำคัญ ในการปฏิบัติภารกิจสนับสนุน และช่วยแก้ไขปัญหามากมาย ให้เป็นไปตามกรอบการดำเนินการตามแผนที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจัดทำขึ้น นอกจากนี้ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ยังได้กำหนดให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนรองรับให้เหมาะสม โดยมีสำนักงบประมาณกระทรวงการคลังพิจารณาให้การสนับสนุนทางด้านงบประมาณ การดำเนินการด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหามาจากสาธารณภัยและช่วยเหลือประชาชนของประเทศไทยในภาพรวม จึงสรุปได้ว่า การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติของไทยมีลักษณะเป็นการบูรณาการการปฏิบัติงานภายใต้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ที่มีกองทัพไทยเป็นหน่วยรับผิดชอบการปฏิบัติที่สำคัญ รวมทั้งประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ทุกภาคส่วนที่มีส่วนร่วมรับผิดชอบ



บทบาทของกองทัพไทยในการสนับสนุน ป้องกัน และแก้ไขปัญหารวมทั้งช่วยเหลือประชาชนจากสาธารณภัยต่างๆ ดังกล่าว ยังได้ถูกกำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 มาตรา 8 (3) ซึ่งได้มีการระบุถึงอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมไว้อย่างชัดเจนว่า “(3) ปกป้อง พิทักษ์รักษาผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พัฒนาประเทศเพื่อความมั่นคงตลอดจนสนับสนุนภารกิจอื่นของรัฐในการพัฒนาประเทศ การป้องกัน การแก้ไข ปัญหาจากสาธารณภัย และการช่วยเหลือประชาชน” (กระทรวงกลาโหม, 2551, หน้า 38) ภารกิจด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาจากสาธารณภัยและการช่วยเหลือประชาชนของกองทัพไทย จึงถือเป็นภารกิจหน้าที่ตามบทบาทที่บัญญัติเอาไว้เป็นกฎหมาย นอกเหนือจากภารกิจทางด้านการรักษาเอกราชอธิปไตย ผลประโยชน์ และความมั่นคงของประเทศ โดยในยามที่ประเทศชาติปราศจากภาวะสงคราม และเกิดสาธารณภัยทางธรรมชาติต่างๆ ขึ้น กองทัพไทยจะมีภารกิจสำคัญในการเข้าแก้ไขปัญหา และช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัย ซึ่งที่ผ่านมากองทัพไทยก็ได้ให้การสนับสนุนในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาจากสาธารณภัย และช่วยเหลือประชาชนร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งของภาครัฐและภาคพลเรือนมาตลอด โดยอาศัยศักยภาพและความพร้อมทั้งทางด้านกำลังพล ยุทโธปกรณ์ ยานพาหนะ เทคโนโลยี และการติดต่อสื่อสารที่มีความทันสมัยและเหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจ

ตัวอย่างภารกิจที่กองทัพไทยได้ปฏิบัติที่ปรากฏชัดเจน คือ กรณีคลื่นยักษ์สึนามิพัดถล่มพื้นที่ 6 จังหวัดชายฝั่งทะเลภาคใต้ฝั่งอันดามัน เมื่อ 26 ธันวาคม พ.ศ.2547 โดยกองทัพไทยได้มีบทบาทสำคัญยิ่งในการสนับสนุน และช่วยเหลือระหว่างเกิดสาธารณภัยดังกล่าวด้วยการระดมสรรพกำลังทุกประเภท จากทุกส่วนราชการเข้าดำเนินการ อาทิ กองทัพบกจัดกำลังพล รถสื่อสารดาวเทียม และยุทโธปกรณ์ต่างๆ การขนส่งอาหาร น้ำดื่ม เครื่องมือ และสิ่งของจำเป็นต่างๆ



ในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งได้อพยพประชาชนและนักท่องเที่ยว ออกไปอยู่ในพื้นที่ปลอดภัย ตลอดจนถึงฟื้นฟูบูรณะสถานที่ต่างๆ จนกลับคืนสู่สภาพปกติ กองทัพเรือได้จัดส่งเรือลาดตระเวนเข้าปฏิบัติภารกิจค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย และกองทัพอากาศได้จัดกำลังพลและอากาศยานเข้าร่วมดำเนินการสนับสนุนในทุกภารกิจที่เกี่ยวข้อง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554ก, หน้า 68-78)

จากการศึกษาและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหาจากสาธารณภัย และการช่วยเหลือประชาชนที่ผ่านมาของประเทศไทย ซึ่งมีกองทัพไทยเป็นหน่วยปฏิบัติหลัก พบว่า ในสถานการณ์ที่เกิดสาธารณภัยขนาดเล็กครอบคลุมพื้นที่และความเสียหายไม่มากนัก หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงซึ่งได้แก่ ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพไทย สามารถทำหน้าที่สั่งการ อำนาจการ และประสานงานการปฏิบัติต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามที่กำหนดในระเบียบปฏิบัติประจำ อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์ที่เกิดเหตุสาธารณภัยขนาดใหญ่ระดับประเทศ เช่น กรณีคลื่นยักษ์สึนามิ เมื่อปี พ.ศ.2547 และกรณีเหตุการณ์มหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นกับกรุงเทพมหานคร และพื้นที่ภาคกลางของประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2554 การบริหารจัดการในการปฏิบัติงานต่างๆ ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ในด้านการบริหารจัดการ ที่ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งที่เป็นปัญหาจากนโยบาย โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ การบริหารจัดการตลอดถึงการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นๆ หรือสังคมในภาพรวมอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ เนื่องจากศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพไทย ถูกจัดตั้งขึ้นตามนโยบายที่เป็นเรื่องเฉพาะกิจ มีโครงสร้าง องค์กร และการบรรจุกำลังพลเพียงพอสำหรับการทำหน้าที่สั่งการ อำนาจการ และประสานการปฏิบัติต่างๆ ในสถานะไม่ปกติ ที่เกิดจากเหตุสาธารณภัยขนาดเล็กเท่านั้น หากเป็นกรณี



ที่สถานการณ์มีความรุนแรง หรือเกิดเหตุสาธารณภัยขนาดใหญ่ ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง กองทัพจำเป็นต้องจัดหาบุคลากรที่มีสำรองไว้จากหน่วยงานต่างๆ ให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่เพิ่มเติม ทั้งยังต้องมีการติดต่อประสานงานหรือปฏิบัติการร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ หรือทำการตอบสนองต่อสังคมในภาพรวมอีกด้วย อันทำให้ไม่สามารรถทำการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เทียบเท่ากับการดำเนินการในกรณีสาธารณภัยขนาดเล็ก ที่เป็นการปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติประจำ (ชยพล ศุภนามัย, สัมภาษณ์ 31 กรกฎาคม 2557)

ด้วยเหตุผลความสำคัญที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อให้การบริหารจัดการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกองทัพไทยเป็นไปอย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และสามารถรับมือกับสาธารณภัยขนาดใหญ่ต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ผู้ศึกษาจึงได้ทำการศึกษาเรื่อง “การพัฒนาการบริหารจัดการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกองบัญชาการกองทัพไทย” โดยมุ่งที่จะแสวงหาแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงการบริหารจัดการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่สามารถตอบสนองต่อปัญหาสาธารณภัยที่จะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับบริบทของสถานการณ์ปัญหาแวดล้อมในปัจจุบันและอนาคตอันใกล้





ส่วนที่ 2

บทบาทและภารกิจการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยในปัจจุบัน

ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการสาธารณภัยและการตอบโต้ สถานการณ์ฉุกเฉิน

บทบาทภารกิจและการบรรเทาสาธารณภัยในภูมิภาคอาเซียนที่สำคัญในปัจจุบัน ได้แก่ ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการสาธารณภัยและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (AADMER หรือ ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response) คือ ข้อตกลงของประเทศสมาชิกอาเซียนว่าด้วยการจัดการสาธารณภัยและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน โดยเป็นการกำหนดกรอบความร่วมมือกันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ด้านการจัดการสาธารณภัยในลักษณะครบวงจร ทั้งก่อนเกิด ขณะเกิด และหลังเกิด ทั้งนี้ ข้อตกลงดังกล่าวเกิดขึ้นจากการที่คณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการสาธารณภัย (ASEAN Committee on Disaster Management: ACDM) ที่เป็นคณะผู้เชี่ยวชาญด้านสาธารณภัยของอาเซียน ได้ผลักดันให้ มีกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนที่ไม่ใช่เป็นเฉพาะ แผนดำเนินงานหรือปฏิญญาเท่านั้น แต่ให้เป็นไปในลักษณะความตกลงที่มีผลผูกพันทางกฎหมายระดับภูมิภาค (a regional legally binding agreement) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของทุกประเทศสมาชิกอาเซียนได้ลงนามใน AADMER เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2548 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2552



วัตถุประสงค์สำคัญของข้อตกลงดังกล่าว คือ เพื่อให้มีกลไกที่มีประสิทธิภาพ ลดความเสียหายจากสาธารณภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของประเทศสมาชิกอาเซียนโดยครอบคลุมทั้ง (1) ระยะก่อนเกิดสาธารณภัย เช่น การกำหนดความเสี่ยง การเฝ้าระวัง การแจ้งเตือนภัย การป้องกัน การเตรียมความพร้อม (2) ระยะขณะเกิดสาธารณภัย เช่น การตอบโต้ สถานการณ์ฉุกเฉิน การบรรเทาทุกข์ และ (3) ระยะหลังเกิดสาธารณภัย เช่น การบูรณะฟื้นฟู การเยียวยาผู้ประสบภัย นอกจากนี้ยังรวมถึงความร่วมมือทางด้านวิชาการ การวิจัยทางวิทยาศาสตร์ การเสริมสร้างศักยภาพของหน่วยงาน และบุคลากร โดยเน้นหลักการที่ให้แต่ละประเทศสมาชิกช่วยเหลือตนเองให้เต็มที่ก่อน หากเมื่อเกินขีดความสามารถจึงค่อยใช้กลไกที่กำหนดไว้ใน AADMER เพื่อดำเนินการช่วยเหลือภายใต้กรอบของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ข้อตกลงดังกล่าวยังมุ่งสนับสนุนองค์ระภาคประชาสังคมให้มีส่วนร่วมในงานส่งเสริมและจัดการสาธารณภัยของภาครัฐในภูมิภาค ผ่านการเสริมสร้างศักยภาพให้แก่เจ้าหน้าที่องค์กรภาคประชาสังคมภายในประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานป้องกันสาธารณภัยของรัฐในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะงานด้านการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (disaster risk reduction) นอกจากนี้ยังมีการผลักดันให้ AADMER มีการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น ด้วยการกำหนดกรอบแผนงาน AADMER Work Programme ซึ่งมีองค์ประกอบด้านยุทธศาสตร์ทั้งหมด 4 ด้าน ได้แก่ (1) การประเมินความเสี่ยง (2) การป้องกันและบรรเทา (3) การเตรียมความพร้อมและการตอบโต้ และ (4) การฟื้นฟู โดยประเทศไทยได้เป็นผู้นำการปฏิบัติ (Lead Shepherd) ภายใต้กรอบแผนงาน AADMER Work Programme (2012-2015) ในส่วนของการป้องกันและบรรเทา



ด้านการดำเนินการแผนปฏิบัติการแห่งชาติ ด้านการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย และเสริมสร้างแผนงานด้านกฎหมายและระบบองค์กร รวมถึงงานด้านการให้ความรู้ สร้างความตระหนัก และให้การสนับสนุนแก่ประชาชน เช่น การพัฒนาโครงการเกี่ยวกับการจัดการความรู้และการฝึกอบรม เป็นต้น (ความร่วมมือด้านการจัดการสาธารณภัยระหว่างอาเซียนและองค์กรภาคประชาสังคม, มปป.)

นอกจากนั้น AADMER ยังได้กำหนดให้มีการจัดทำมาตรฐานวิธีปฏิบัติสำหรับระบบเตรียมพร้อมและการประสานงานในการปฏิบัติการร่วมกันของประเทศสมาชิกในภูมิภาคอาเซียน ในการบรรเทาสาธารณภัยและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (Standby Arrangement for Standard Operation Procedure: SASOP) ซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อลดความสูญเสียที่เกิดขึ้นจากสาธารณภัยและตอบโต้สถานการณ์โดยทันที ตามพันธกรณีภายใต้ความตกลงของประเทศสมาชิกอาเซียน โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการดำเนินการกิจต่างๆ ได้แก่ (1) แนวทางและแบบแผนในการริเริ่มการจัดตั้งระบบเตรียมพร้อมรับมือสาธารณภัย (2) ระเบียบการปฏิบัติร่วมกันในการบรรเทาสาธารณภัยและการรับมือสาธารณภัยฉุกเฉิน (3) ระเบียบการปฏิบัติในการอำนวยความสะดวกและการใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์และขีดความสามารถทางทหารและพลเรือน และ (4) วิธีการในการจัดการฝึกซ้อมแผนเผชิญเหตุสาธารณภัยฉุกเฉินระดับภูมิภาคอาเซียน (ASEAN regional disaster emergency response simulation exercises: ARDEX) ซึ่งจะ ใช้เพื่อทดสอบความมีประสิทธิภาพของ SASOP (สำนักวิจัยและความร่วมมือระหว่างประเทศ, 2550)



บทบาทหน้าที่ของกองทัพไทย

บทบาทและหน้าที่ของทหารได้ถูกกำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายสูงสุดของประเทศ หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สรุปได้ว่าการให้ความหมายและขอบเขตที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่การบริหารและการจัดกองทัพไทย เอาไว้อย่างชัดเจน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 ได้กำหนดไว้ว่า รัฐต้องพิทักษ์ไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ และต้องจัดให้มีกำลังทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ และเทคโนโลยีที่ทันสมัย จำเป็นและเพียงพอ เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช อธิปไตย ความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อการพัฒนาประเทศ (ราชกิจจานุเบกษา, 2550, หน้า 19) นอกจากนี้พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมไว้ดังนี้ (1) พิทักษ์รักษาเอกราชและความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายในและภายนอกภายในราชอาณาจักร ปราบปรามการกบฏและการจลาจล โดยจัดให้มีและใช้กำลังทหารตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือตามที่กฎหมายกำหนด (2) พิทักษ์รักษา ปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ ตลอดจนสนับสนุนภารกิจของสถาบันพระมหากษัตริย์ (3) ปกป้อง พิทักษ์รักษาผลประโยชน์แห่งชาติและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พัฒนาประเทศเพื่อความมั่นคงตลอดจนสนับสนุนภารกิจอื่นของรัฐในการพัฒนาประเทศ การป้องกันและแก้ไขปัญหาจากสาธารณภัย และการช่วยเหลือประชาชน (4) ศึกษา วิจัย พัฒนา และดำเนินการด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ และพลังงานทหาร ด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีป้องกันประเทศ และด้านกิจการอวกาศเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุน



ภารกิจของกระทรวง กลาโหมและความมั่นคงของประเทศ และ (5) ปฏิบัติการอื่นที่เป็นการปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงครามเพื่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือปฏิบัติการอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งจากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า กระทรวงกลาโหมได้ถูกกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ การป้องกันและแก้ไขปัญหาจากสาธารณภัย และการช่วยเหลือประชาชน อยู่ในมาตรานี้ด้วย (ราชกิจจานุเบกษา, 2551, หน้า 38)

ปัจจุบันบทบาทของกองทัพในการป้องกันประเทศ และภัยคุกคามจากกำลังทหารภายนอกประเทศมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องหลังสิ้นสงครามเย็น ประกอบกับพลวัตรของโลกได้หมุนเข้าสู่ยุคที่โลกต้องเผชิญกับภัยธรรมชาติที่มีความรุนแรงจนสร้างหายนะให้กับประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยบ่อยครั้งขึ้น และในหลายครั้งได้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นอย่างต่อเนื่อง สร้างความเดือดร้อนสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินแก่ประชาชนชาวไทยอย่างมาก อย่างไรก็ตามท่ามกลางภาวะวิกฤตเหล่านั้น หน่วยงานทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน รวมทั้งภาคประชาชนต่างระดมความร่วมมือเข้าช่วยเหลือ แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า กองทัพไทยได้กลายเป็นหน่วยงานหลักสำคัญในการบรรเทาสาธารณภัยและการช่วยเหลือประชาชนอย่างชัดเจน และทัน่วงทีมากที่สุด ทั้งนี้ เนื่องด้วยความมีวินัย จำนวนทหาร และ การมีหน่วยงานกระจายอยู่ทั่วทุกภาคของประเทศ กองทัพจึงต้องปรับนโยบาย และเปลี่ยนแปลงแนวความคิดทั้งด้านยุทธศาสตร์และยุทธวิธีให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยเข้ามามีบทบาทสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาจากสาธารณภัย และการช่วยเหลือประชาชนในการบรรเทาสาธารณภัย เมื่อเกิดเหตุสาธารณภัยเพิ่มมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์สาธารณภัยครั้งสำคัญที่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทย ได้แก่ เหตุการณ์สึนามิเมื่อปี พ.ศ.2547 และ เหตุการณ์มหาอุทกภัยในปี



พ.ศ.2554 ซึ่งกองทัพไทยต่างได้เข้ามาให้การช่วยเหลือประชาชน อันมีรายละเอียดการดำเนินงานที่สำคัญดังต่อไปนี้

การปฏิบัติการกิจป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่สำคัญของกองทัพไทย

1) การดำเนินงานของกองทัพไทยในกรณีเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิ พ.ศ.2547 พัดถล่มพื้นที่ 6 จังหวัดชายฝั่งทะเลภาคใต้ฝั่งอันดามัน เมื่อ 26 ธันวาคม พ.ศ.2547 โดยคลื่นยักษ์ได้สร้างความสูญเสียต่อชีวิต และทรัพย์สินของผู้คนทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศอย่างมหาศาล จนกล่าวได้ว่า เป็นสาธารณภัยที่สร้างความสูญเสียครั้งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ชาติไทย ทั้งนี้ กองทัพไทยได้มีบทบาทสำคัญยิ่งในการสนับสนุน และช่วยเหลือระหว่างเกิดสาธารณภัยดังกล่าว ด้วยการระดมสรรพกำลังทุกประเภท จากทุกส่วนราชการ เข้าดำเนินการ อาทิ

➤ กองทัพบกได้จัดกำลังพล รถสื่อสารดาวเทียมสนับสนุน การติดต่อสื่อสารในพื้นที่ และยุทโธปกรณ์ต่างๆ รวมถึงเฮลิคอปเตอร์ เข้าพื้นที่ เพื่อสถาปนาการติดต่อสื่อสาร การขนส่งอาหาร น้ำดื่ม เครื่องมือ และสิ่งของจำเป็นต่างๆ ในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งได้อพยพประชาชนและนักท่องเที่ยวออกไปอยู่ในพื้นที่ปลอดภัย ตลอดจนฟื้นฟูบูรณะสถานที่ต่างๆ จนกลับคืนสู่สภาพปกติ

➤ กองทัพเรือได้จัดส่งเรือลาดตระเวนเข้าปฏิบัติการกู้ค้นหา และช่วยเหลือผู้ประสบภัย และใช้เฮลิคอปเตอร์ส่งอาหาร น้ำดื่ม และอพยพประชาชน นักท่องเที่ยวไปอยู่ในที่ปลอดภัย โดยผู้บัญชาการทหารสูงสุด ได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้ ผู้บัญชาการกองเรือภาคที่ 3 เป็นผู้อำนวยการศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหมส่วนหน้า เมื่อ 27 ธันวาคม 2547 โดยศูนย์นี้จะทำหน้าที่ วางแผน อำนวยการ ควบคุม ประสานงาน และกำกับดูแล



ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยส่วนหน้าของเหล่าทัพ รวมทั้งประสานการปฏิบัติ กับส่วนราชการของฝ่ายพลเรือนในการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยธรรมชาติพิบัติ ในพื้นที่ 6 จังหวัดชายฝั่งทะเลอันดามัน ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหมส่วนหน้า ได้กำหนดการปฏิบัติแบ่งออกเป็น 3 ชั้น ได้แก่ ชั้นที่ 1 การช่วยเหลือผู้ประสบภัยระยะเร่งด่วน มีงานหลัก ได้แก่ การอพยพ การรักษา ผู้บาดเจ็บ การค้นหาผู้รอดชีวิตและเก็บกู้ศพ การแจกจ่ายสิ่งของบรรเทาทุกข์ เบื้องต้นให้ประชาชน ชั้นที่ 2 การช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประสบภัยระยะปานกลาง มีงานหลักได้แก่ การจัดเก็บสิ่งปรักหักพัง การซ่อมแซมสิ่งปลูกสร้าง การก่อสร้าง บ้านพักชั่วคราว และการแจกจ่ายสิ่งของที่ได้รับการบริจาคให้ประชาชน ชั้นที่ 3 การช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประสบภัยระยะยาว มีงานหลักได้แก่ การก่อสร้าง บ้านพักถาวร และการปรับปรุงสภาพแวดล้อมทั่วไป (กองเรือภาคที่ 3, 2554)

➤ กองทัพอากาศได้จัดกำลังพลและอากาศยาน (เครื่องบิน C 130) เข้าร่วมดำเนินการสนับสนุนในทุกภารกิจที่เกี่ยวข้อง (สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554ก, หน้า 68-78)

2) การดำเนินงานของกองทัพไทยในกรณีเหตุการณ์ มหาอุทกภัย พ.ศ.2554 เป็นอีกเหตุการณ์สาธารณภัยที่สำคัญของประเทศไทย คือ เหตุการณ์ มหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นกับกรุงเทพมหานคร และพื้นที่ภาคกลางของประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2554 กองทัพไทยก็ได้แสดงบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือประชาชน ทั้งด้านการป้องกันเหตุสาธารณภัย ด้านการแก้ไขปัญหาขณะเกิดเหตุการณ์ และด้านการฟื้นฟูภายหลังเหตุการณ์ เช่น ในด้านการป้องกัน กองทัพไทย ได้สร้างเขื่อน สร้างแนวกันน้ำในพื้นที่ต่างๆ และก่อกระสอบทราย เพื่อช่วยป้องกัน และดูแลรักษาพื้นที่สำคัญๆ ทั้งที่เป็นไปตามแผนการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยแห่งชาติ และตามที่ได้รับร้องขอ ในด้านการแก้ไขปัญหา ขณะเกิดเหตุการณ์ กองทัพไทยได้อำนวยความสะดวกในการคมนาคมขนส่ง



และสัญญา การจัดส่งอาหารเครื่องดื่ม และถุงยังชีพ การบริการทางการแพทย์ รวมถึงการอพยพผู้ประสบภัยไปยังพื้นที่ และศูนย์พักพิงต่างๆ ส่วนในด้านการฟื้นฟู ภายหลังเหตุการณ์ กองทัพบกไทยได้สนับสนุนการกู้คืนนิคมอุตสาหกรรมที่สำคัญ ซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน รวมไปถึงประสานความร่วมมือกับหน่วยงาน และมิตรประเทศอย่างใกล้ชิดในการดำเนินการ (ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบัน วิชาการป้องกันประเทศ, 2555 ก, หน้า 7-64)

➤ กองทัพบก โดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้น ได้สั่งการให้หน่วยทหารในพื้นที่น้ำท่วมเข้าช่วยเหลือ ประชาชนด้วยวิธีการต่างๆ อาทิ การขนย้ายสิ่งของหนีน้ำ การกำจัดเศษวัสดุ ที่กีดขวางทางไหลของน้ำ การสร้างพนังกั้นน้ำด้วยกระสอบทราย เสาค้ำ อิฐบล็อก และใช้เครื่องมือทหารช่างสร้างแนวคันดินกั้นน้ำ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังได้ใช้ รถยนต์บรรทุกขนาดใหญ่และเรือท้องแบนในการรับ-ส่งประชาชนให้สัญจรไปมา มีการแจกจ่ายถุงยังชีพ ทำการผลิตน้ำสะอาดบริการประชาชนด้วยชุดประปาสนาม ดำเนินการปรุงอาหารสดให้บริการทั้ง 3 มื้อโดยรถครัวสนาม มีการใช้กำลังทหาร ฝ่าวและซ่อมแซมพนังกั้นน้ำตลอด 24 ชั่วโมง ให้การสนับสนุนเรือขนาด 90 ฟุต 2 เครื่องยนต์จำนวน 10 ลำ ในการช่วยผันน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาลงสู่อ่าวไทย ขณะเดียวกันก็ได้จัดทหารชุดลาดตระเวนทั้งทางรถยนต์และเรือ เพื่อตรวจสอบ สถานการณ์ สร้างความปลอดภัย เยี่ยมเยียน และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชน ได้รับทราบถึงสถานการณ์ปัจจุบันอย่างต่อเนื่อง พร้อมกับนำวิทยุทรานซิสเตอร์ ไปแจกจ่ายให้ประชาชนได้เปิดวิทยุรับฟังข้อมูลข่าวสารอีกด้วย รวมถึงให้ หน่วยทหารนำเครื่องให้แสงสว่างในเวลากลางคืนที่ได้รับบริจาคมา และให้จัดหา เพิ่มเติมจากเงินบริจาค เช่น ไฟฉายพร้อมถ่าน ตะเกียง นำไปแจกจ่ายเพื่อให้ ผู้ประสบภัยได้ใช้ในเวลากลางคืน อีกทั้งยังให้หน่วยทหารต่างๆ จัดชุดแพทย์เคลื่อนที่ ออกให้บริการตรวจสุขภาพแก่ประชาชนอีกด้วย นอกจากนี้ ยังมีการ



ให้หน่วยทหารช่างในพื้นที่น้ำท่วมเข้าประสานงานกับส่วนราชการอื่นๆ ในพื้นที่อย่างเร่งด่วน เพื่อนำเครื่องมือช่างเข้าขุดลอกคูคลอง เปิดทางไหลของน้ำเพื่อเร่งลดระดับน้ำท่วม ส่วนการช่วยเหลือในการดำรงชีวิตประจำวันก็ให้มีการนำสิ่งของบรรเทาทุกข์ เช่น ข้าวสารอาหารแห้งและของจำเป็นอื่นๆ ออกแจกจ่ายประชาชนเพิ่มเติมให้ทั่วถึงในทุกพื้นที่ โดยไม่ให้ซ้ำซ้อนกับส่วนราชการอื่น (ข้าวสารกองทัพบก, 2554, หน้า 1) นอกจากนี้ ยังมีการดำเนินการที่สำคัญ ได้แก่ การป้องกันนิคมอุตสาหกรรมของกองทัพภาคที่ 1 ซึ่งได้จัดกำลังจำนวน 3 กองร้อย เข้าป้องกันนิคมอุตสาหกรรมบางชั้นที่เป็นนิคมอุตสาหกรรมแห่งแรกของประเทศไทย โดยแบ่งการดำเนินการออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 การเตรียมการ ประกอบด้วย 2 ขั้นตอน คือ (1) ชั้นเตรียมแนวป้องกัน โดยจัดทำจุดบอกระดับตามแนวกำแพงรั้วในเขตอุตสาหกรรม และเสริมแนวคันกันน้ำตามจุดที่เป็นช่องว่างรอยต่อระหว่างแนวคลองต่างๆ กับขอบรั้วกำแพงโรงงานรวมเป็นระยะทางทั้งสิ้น 2,550 เมตร และ (2) ชั้นประสานความร่วมมือกับผู้ประกอบการและผู้นำชุมชนโดยรอบนิคมอุตสาหกรรม เพื่อเสริมระบบป้องกันในเขตโรงงานและสร้างความเข้าใจต่อการปฏิบัติงานของกองทัพบกด้วยกิจกรรมต่างๆ ในระยะที่ 2 การปฏิบัติการตามแผนป้องกัน ประกอบด้วย 2 ขั้นตอน คือ (1) เตรียมการเฝ้าระวัง เมื่อระดับน้ำเพิ่มขึ้นถึงระดับ 100 เซนติเมตร โดยให้ผู้ประกอบการหยุดประกอบกิจการและเคลื่อนย้ายทรัพย์สินออกไปในระดับที่ปลอดภัย และ (2) การอพยพ เมื่อระดับน้ำเพิ่มขึ้นถึง 140 เซนติเมตร ได้ให้มีการอพยพแรงงานโดยใช้พาหนะทั้งรถยนต์และเรือออกจากพื้นที่ สุดท้ายในระยะที่ 3 หลังน้ำลด ได้มีการดำเนินการสำรวจและฟื้นฟูสภาพนิคมและชุมชนโดยรอบเขตนิคมอุตสาหกรรม เพื่อดำเนินการฟื้นฟูต่อไป (ศูนย์ประสานงานประจำพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม, 2555, หน้า 2-5) นอกจากนี้ ในกรณีของพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมลาดกระบัง กองทัพได้มีการจัดกำลังพลและยุทโธปกรณ์เข้าทำการ



สร้างพนักกันน้ำภายในนิคมฯ และเสริมความแข็งแรงด้วยการตอกเสาเข็ม เพื่อป้องกันการทรุดตัวของดิน ทำการจัดเวรยามตลอด 24 ชั่วโมง เพื่อตรวจสอบ รอยรั่วและดำเนินการซ่อมแซม ตลอดจนขุดลอกคูคลอง กำจัดผักตบชวา และ สิ่งปฏิกูลต่างๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำ (ฝ่ายยุทธการณ ศูนย์บรรเทา สาธารณภัย กองทัพอไทย, 2554, หน้า 12)

➤ กองทัพเรือ พลเรือเอก สุรศักดิ์ หุ่นเรืองรมย์ ผู้บัญชาการ ทหารเรือ ในฐานะผู้อำนวยการศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือในขณะนั้น ได้ระดมสรรพกำลังจากหน่วยต่างๆ ของกองทัพเรือ เข้าให้การช่วยเหลือบรรเทา ความทุกข์แก่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนอย่างต่อเนื่อง จัดหน่วยเคลื่อนที่เร็ว พร้อมความช่วยเหลือไปให้ประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ โดยมีเรือท้องแบน รถยนต์จีเอ็มซีสำหรับรับส่งผู้ประสบภัย เคลื่อนย้ายผู้ป่วย และแจกจ่ายถุงยังชีพ และเครื่องอุปโภคบริโภคทั้งทางน้ำและทางบกในพื้นที่ต่างๆ ตลอด 24 ชั่วโมง รวมทั้ง มีหน่วยทำลายไต้ฝุ่นน้ำจืด หรือ ซีล ที่เข้าช่วยเหลือด้วยการใช้เรือที่มี กำลังแรงและความเร็วสูง ในการระดมความช่วยเหลือบริเวณแม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำป่าสัก และแม่น้ำลพบุรี ขณะเดียวกัน ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กรมอุทกทหารเรือ หรือ ศบ.อ.ร. ก็ได้ให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามที่ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองทัพเรือได้ประสานมา รวมทั้งจัดเรือท้องแบนและเรือผลักดันน้ำ รวมไปถึง วางกำลังผลักดันน้ำในจุดต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร จำนวน 8 จุด ประกอบด้วย คลองภาษีเจริญ คลองพระองค์เจ้าไชยานุชิต คลองหลวงแพ่ง คลองราชมนตรี คลองสนามชัย คลองบางเขน คลองมหาสวัสดิ์ และคลองลาดพร้าว อีกทั้งยังมีแพยกัษที่ถูกออกแบบและต่อขึ้นมาเป็นพิเศษ เพื่อใช้เป็นแพพักอาศัยพร้อม ห้องน้ำในตัวและหลังคาคลุมผ้าใบกันแดดกันฝน ซึ่งสามารถรองรับน้ำหนักได้ถึง 1,200 กิโลกรัม บรรทุกคนได้สูงสุด 15 คน สำหรับนำไปใช้ตามจุดรวมพล จุดรักษาพยาบาล จุดแจกจ่ายสิ่งของบรรเทาทุกข์ โดยเฉพาะจุดที่รถเข้าไปไม่ถึง



รวมทั้งใช้ในการลำเลียงประชาชนที่ต้องการอพยพทางน้ำไปสู่พื้นที่ปลอดภัย อีกทั้งยังมีการดำเนินการจัดตั้งศูนย์พักพิงผู้ประสบภัยของกรมอุตุนิยมวิทยา โดยใช้พื้นที่ห้องเรียนของศูนย์พัฒนาอาชีพช่าง กองการศึกษา กรมพัฒนาการช่าง กรมอุตุนิยมวิทยา และห้องเรียนของโรงเรียนช่างกรมอุตุนิยมวิทยา กองการศึกษา กรมพัฒนาการช่าง กรมอุตุนิยมวิทยา ที่อาคารอเนกประสงค์ กรมอุตุนิยมวิทยา (กองการศึกษา กรมพัฒนาการช่าง กรมอุตุนิยมวิทยา, 2555, หน้า 154-155)

➤ สำหรับกองทัพอากาศ พล.อ.อ.ประจิน จั่นตอง ผู้บัญชาการทหารอากาศในขณะนั้น ได้จัดกำลังพลยุทธโรปกรณ์เข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยสนับสนุนอากาศยาน 3 ลำ บินตรวจพื้นที่อ่างเก็บน้ำต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ทั้งยังได้สั่งการให้ 3 กองบินที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบ คือ กองบิน 1 จังหวัด นครราชสีมา กองบิน 21 จังหวัดอุบลราชธานี และกองบิน 23 จังหวัด อุดรธานี เร่งดำเนินการให้ความช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ และเขตใกล้เคียงที่ได้รับ ความเดือดร้อน ทั้งนี้ กองทัพอากาศในส่วนกลางยังได้เตรียมทราเย และถุงบรรจุทราเย เพื่อใช้ทำเป็นแนวกันน้ำเบื้องต้น พร้อมทั้งได้เตรียมเครื่องบิน C-130 ไว้สำหรับ ลำเลียงกระสอบทราเยไปช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบของทั้ง 3 กองบิน ด้วย (ข่าวความมั่นคง, 2554) นอกจากนี้ยังมีเครื่องบิน แบบ BT-67 พร้อมอุปกรณ์ ทำหน้าที่เป็นศูนย์สื่อสารสั่งการในอากาศตามแนวพระบรมราชโองการ เพื่อดำรง ขีดความสามารถในการติดต่อสื่อสารร่วมกับบรรณนตสำหรับเป็นศูนย์สื่อสาร สั่งการภาคพื้นดิน โดยมีเครื่องบินทำหน้าที่ถ่ายทอดสัญญาณภาพแบบ realtime ไปยังส่วนต่างๆ ในระบบ ทำให้สามารถรับส่งสัญญาณภาพได้รวมระยะ 100 กิโลเมตร รวมไปถึงมีการจัดอากาศยานบินสำรวจพื้นที่เสียหายและ ถ่ายภาพทางอากาศ เพื่อนำมาวางแผนเตรียมการช่วยเหลือทางภาคพื้นดิน จัดกำลังพลช่วยเหลือประชาชนในการสร้างทำนบกั้นน้ำ พร้อมบรรณนตบรรทุก ที่บรรจุกระสอบทราเยสำหรับสร้างแนวคั้นน้ำ สนับสนุนเรือท้องแบนเพื่อเตรียม



ให้การช่วยเหลือเมื่อได้รับการร้องขอ และยังสามารถจัดสถานที่จอดรถฟรีให้กับผู้ประสบอุทกภัยน้ำท่วมรวมมากกว่า 2,100 คัน (สำนักการระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร, 2554, หน้า 32)

การบริหารจัดการสาธารณภัย ประสบการณ์ของต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา

กรณีการเกิดพายุเฮอริเคนแคทรินา (Katrina) ซึ่งเกิดขึ้นในมหาสมุทรแอตแลนติกเมื่อปี 2548 ถือเป็นสาธารณภัยทางธรรมชาติที่มีมูลค่าความเสียหายสูงสุด และยังมีนับเป็น 1 ใน 5 ของพายุเฮอริเคนที่ทำให้มีผู้เสียชีวิตมากที่สุดในประวัติศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา ทั้งยังเป็นพายุที่มีความรุนแรงเป็นอันดับ 6 ในมหาสมุทรแอตแลนติกเท่าที่มีการบันทึกเอาไว้ ซึ่งสหรัฐอเมริกามีกลไกการเฝ้าระวัง การช่วยเหลือผู้ประสบภัยและการฟื้นฟูความเสียหายในระดับรัฐบาลกลาง ประกอบด้วยหน่วยงานกลางเพื่อการจัดการในภาวะฉุกเฉิน หรือการรับมือกับภาวะฉุกเฉิน (emergency response) เรียกว่า Federal Emergency Management Agency (FEMA) มีหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานกลาง และหน่วยงานท้องถิ่น เมื่อเกิดภาวะฉุกเฉินหรือ สาธารณภัย โดยหน่วยงานท้องถิ่นของรัฐ (state) จะเข้ารับผิดชอบดำเนินการเป็นอันดับแรก ซึ่งผู้ว่าราชการรัฐจะเป็นผู้พิจารณาประกาศเขตสาธารณภัย ทั้งนี้ หากหน่วยงานท้องถิ่นระดับรัฐไม่สามารถช่วยเหลือแก้ไขปัญหาได้ รัฐบาลกลาง (federal) จะเข้าควบคุมสถานการณ์โดยประธานาธิบดีจะประกาศให้พื้นที่นั้นๆ เป็นพื้นที่เขตสาธารณภัย และจัดสรรงบประมาณสนับสนุนเพื่อแก้ไขปัญหา ภายใต้ระบบการจัดการที่เรียกว่า National Incident Management System “NIMS” มีผู้ที่รับผิดชอบสั่งการอย่างมีเอกภาพ (unified command) เรียกว่า Incident Commander (IC) โดยประสานการสนับสนุนและนโยบายจากหน่วยงานระดับชาติทุกแห่งที่เกี่ยวข้อง ไปสู่หน่วยงานในพื้นที่ตามระบบการสั่งการ (Incident Command



System) ให้สามารถร่วมกันปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังมีศูนย์เฮอริเคนแห่งชาติ (National Hurricane Center--NHC) ที่ทำหน้าที่เฝ้าติดตามพายุและแจ้งไปยังพื้นที่ที่เป็นเส้นทางผ่านของพายุ หน่วยป้องกันภัยชายฝั่งของสหรัฐฯ ซึ่งจะเป็นผู้เตือนภัยตามพื้นที่ที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบ รวมไปถึงหน่วยงานอื่นๆ เช่น ศูนย์ฝึกอบรมการบินจะทำการบินเพื่อสำรวจและช่วยเหลือ เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554ข, หน้า 2-3)

กรอบในการทำงานที่สหรัฐฯ ใช้ในการปฏิบัติการทั่วไป คือ National Response Framework (NRF) ซึ่งเป็นกลไกเบื้องต้นในการตอบโต้ภัยการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับรัฐ กรอบในการปฏิบัตินี้จะมีกองกำลังป้องกันประเทศ ทหารช่าง และทหารจากกรมกองต่างๆ เข้ามาร่วมช่วยเหลือด้วย การดำเนินงานต่างๆ จะมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยอย่างชัดเจน แต่ละหน่วยงานจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน เช่น บางหน่วยงานจะมีหน้าที่รับผิดชอบเรื่องพลังงานไฟฟ้า บางหน่วยงานคอยดูแลทางด้านช่าง โดยการดำเนินการทุกอย่างจะมีการศึกษาและนำกลับมาเป็นบทเรียน เพื่อทบทวนสิ่งที่เกิดขึ้นอีกครั้งรวมทั้งเพื่อปรับปรุงการให้ความช่วยเหลือให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นต่อไป

สำหรับกลไกการดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น มีการจัดตั้งหน่วยป้องกันภัยของตนเพื่อเตรียมพร้อมรับการขึ้นฝั่งของเฮอริเคนแคทรินา โดยรัฐบาลท้องถิ่นรับผิดชอบการปฏิบัติหากมีคำสั่งอพยพ และได้เตรียมการโดยสร้างที่พักชั่วคราวฉุกเฉินในชุมชนแถบชายฝั่ง รวมทั้งมีที่พักชั่วคราวที่เตรียมสำรองไว้ โดยที่พักชั่วคราวที่เตรียมไว้ได้แก่สนามกีฬาซูเปอร์โดม ซึ่งรองรับคนได้ 26,000 คน และมีการจัดเตรียมน้ำและอาหาร รวมไปถึงการอพยพประชาชนก็ได้มีการเตรียมแผนอพยพไว้เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นทำการอพยพ



ประชาชนออกจากพื้นที่ โดยแบ่งเป็น 3 ช่วง เริ่มจาก 50 ชั่วโมง 40 ชั่วโมง และ 30 ชั่วโมงก่อนพายุเข้าฝั่ง ซึ่งอาสาสมัครและเจ้าหน้าที่ได้อพยพประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่ทางตะวันออกเฉียงใต้ของหลุยส์เซียนา ชายฝั่งมิสซิสซิปปี และอลาบามา โดยในแผนฉุกเฉินของรัฐบาลท้องถิ่นได้กำหนดให้ใช้รถประจำทาง รถโรงเรียน รถพยาบาล และขนส่งสาธารณะอื่นๆ เพื่อการอพยพ อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินการตามเหตุการณ์จริงพบว่า รัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถทำการอพยพประชาชนได้ทัน แม้ว่าจะมียานพาหนะจำนวนมากแต่ก็ไม่มีคนขับรถที่เพียงพอ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554ก, หน้า 18)

จากการเกิดสาธารณภัยครั้งนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในช่วงเกิดสาธารณภัย ซึ่งมีความรุนแรงเกินกว่าที่ทรัพยากรของท้องถิ่นและมลรัฐจะรับมือได้ จนเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติการและการให้ความช่วยเหลือฉุกเฉิน บทบาทของรัฐบาลกลางจึงมีความสำคัญอย่างมาก แต่จากรายงานของสำนักข่าวหลายแห่งพบว่า สำนักงานจัดการภาวะฉุกเฉินกลางแห่งสหรัฐ (Federal Emergency Management Agency : FEMA) ต้องใช้เวลาหลายวันกว่าจะสามารถนำทีมเข้าไปยังพื้นที่ประสบภัย อาทิเช่น ใช้เวลาถึง 5 วันกว่าจะสามารถเข้าไปในพื้นที่ประสบภัยในเมืองเกรทนา รัฐหลุยเซียนา รวมถึงเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลในทุกกระดับชั้นไม่สามารถเข้าใจหรือประเมินสถานการณ์ทำลายล้างของพายุร้ายก่อนที่จะเข้าถล่ม ทั้งๆ ที่ได้รับคำแนะนำที่ดีและน่าเชื่อถือมากมายมาแล้ว

ในแง่ของการฟื้นฟูประเทศสำหรับเหตุการณ์เฮอริเคนแคทรินา มีการฟื้นฟูทั้งระยะสั้นและระยะยาว ได้แก่ การฟื้นฟูวิถีการดำรงชีวิต อาชีพ รายได้ และการจ้างงาน การบูรณะซ่อมแซม การระบายน้ำออกจากเมือง การซ่อมถนน เส้นทางคมนาคม สาธารณูปโภค การดูแลทรัพย์สินของประชาชนที่ต้องอพยพออกจากที่พัก การดูแลเด็กที่พลัดพรากจากครอบครัว หรือสูญเสียบิดามารดา การจัดการกับขยะและของเสียต่างๆ และการออกกฎหมายเพื่อการฟื้นฟู



หลังเกิดสาธารณภัยที่เรียกว่า New Orleans and Louisiana: Hurricane Katrina Disaster Relief and Economic Recovery Act โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับความมั่นคงภายในรัฐ การค้าภายในท้องถิ่น การช่วยเหลือด้านสังคม สาธารณูปโภค และการศึกษาการเตรียมการและช่วยเหลือเร่งด่วนในสถานการณ์ฉุกเฉิน ด้านที่อยู่อาศัย ด้านการเกษตร ด้านการฟื้นฟูพื้นที่ลุ่มน้ำและป่าไม้ และด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมไปถึงมาตรการเร่งฟื้นฟูชุมชนเพื่อตอบสนองความต้องการด้านที่อยู่อาศัยในระยะยาว มาตรการ ซ่อมแซมและเพิ่มความแข็งแรงของระบบโครงสร้างพื้นฐาน (สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า, 2554, หน้า 2-5)

ญี่ปุ่น

ในการเตรียมการป้องกันสาธารณภัยนั้น เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นตั้งอยู่ในเขตเสี่ยงภัยที่สุดของการเกิดแผ่นดินไหวและภูเขาไฟระเบิด การที่ต้องเผชิญกับสาธารณภัยร้ายแรงอย่างต่อเนื่องทำให้ต้องเตรียมพร้อมเพื่อรองรับสาธารณภัยตลอดเวลา ปัจจุบันระบบการป้องกันและการเตือนภัยที่ญี่ปุ่นถูกพัฒนาขึ้นซึ่งถือว่าดีที่สุดในโลก โดยเหตุการณ์สาธารณภัยเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2554 เกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวและคลื่นยักษ์สึนามิในเขตโทโฮกุของเกาะฮอนชูที่แม้จะเกิดความสูญเสียอย่างไม่สามารถประเมินได้ แต่ก็เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า ญี่ปุ่นมีระบบเตือนภัยที่รวดเร็ว แม่นยำ และมีประสิทธิภาพ ซึ่งได้ช่วยรักษาชีวิตของประชาชนไว้ได้นับหมื่นคน โดยหน่วยงานรับผิดชอบด้านตรวจสอบ ติดตาม และแจ้งเตือนภัยอันเกิดจากภัยธรรมชาติ คือ ศูนย์อุตุนิยมวิทยาของญี่ปุ่น (The Japanese Meteorological Agency: JMA) ซึ่งในภาวะปกติ JMA จะทำหน้าที่เป็นศูนย์บริการด้านสภาพอากาศของรัฐบาลญี่ปุ่นทำหน้าที่รวบรวมและรายงานข้อมูลสภาพอากาศ รวมทั้งพยากรณ์อากาศ มีฐานะเป็นหน่วยงานกึ่งอิสระสังกัดกระทรวงที่ดิน สาธารณูปโภคและการขนส่ง นอกจากนี้ ยังรับผิดชอบ



การสังเกตการณ์ การเตือนภัยแผ่นดินไหว คลื่นสึนามิ และการปะทุของภูเขาไฟ โดยติดตั้งจุดตรวจวัดความรุนแรงของแผ่นดินไหว 627 จุดทั่วประเทศ JMA มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงโตเกียว และมีสำนักงาน 6 แห่ง ในระดับภูมิภาค ได้แก่ เมืองซัปโปโร เซนได โตเกียว โอซากะ ฟุกุโอกะ และนาฮา นอกจากนี้ JMA ยังเป็นศูนย์กลางอุตุนิยมวิทยาส่วนภูมิภาคแปซิฟิกตะวันตกเฉียงเหนือ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับไซโคลนเขตร้อนในภูมิภาคด้วย

ในเรื่องของระบบของการป้องกันสาธารณภัยนั้นประเทศญี่ปุ่นมีระบบการป้องกันที่มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย (1) ระบบแจ้งเตือนภัยแผ่นดินไหว (2) ระบบแจ้งเตือนภัยสึนามิ (3) ความรวดเร็วแม่นยำ ซึ่งก็คือการแข่งกับเวลา และต้องมีความแม่นยำ (4) โครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับแผ่นดินไหว โดยมีการปรับปรุงมาตรฐานการก่อสร้าง โครงสร้างอาคาร โรงเรียน โรงพยาบาล ระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน ทั้งระบบคมนาคม ระบบไฟฟ้า ระบบประปา โครงข่ายโทรศัพท์ส่งอำนวยความสะดวก และอุปกรณ์ต่างๆ เพื่อให้สามารถรองรับเหตุสาธารณภัยโดยเฉพาะแผ่นดินไหวขนาดใหญ่ได้ (5) โครงสร้างพื้นฐานเพื่อป้องกันสึนามิ โดยให้ความสำคัญกับการวางผังเมืองชายฝั่งทั่วประเทศ โดยเฉพาะฝั่งตะวันออกที่ต้องเผชิญภัยจากคลื่นสึนามิและแผ่นดินไหวบ่อยครั้ง และ (6) การเตรียมพร้อมให้กับประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการรับมือกับสาธารณภัย ได้แก่ การสร้างความรู้ ความเข้าใจ และการกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความตระหนักรู้ถึงสาธารณภัยที่อาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา นอกจากนั้น โรงเรียนและหน่วยงานต่างๆ ก็มีการบรรจุหลักสูตรและกิจกรรมต่างๆ เกี่ยวกับสาธารณภัย และการเตรียมพร้อม กำหนดวิธีปฏิบัติและมีการฝึกซ้อมกรณีเกิดสาธารณภัยโดยเฉพาะแผ่นดินไหวเป็นประจำ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554ก, หน้า 20)



ในกรณีเหตุภัยพิบัติครั้งดังกล่าว กองกำลังป้องกันตนเองของญี่ปุ่น (Japan Self-Defense Force) มีภารกิจหลักในการปฏิบัติการบรรเทาสาธารณภัยภายในประเทศ โดยมีความพร้อมและมีความเชี่ยวชาญในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ประสบภัยได้เป็นอย่างดี เมื่อเหตุการณ์ภัยพิบัติเกิดขึ้นจึงได้มีการประกาศอย่างเป็นทางการโดยออกคำสั่งให้เคลื่อนย้ายกองกำลังทั่วประเทศ มีหน่วยงานร่วมทั้งทางบกและทางทะเลภายใต้การนำของรัฐมนตรีกลาโหมเพื่อเข้าช่วยเหลือ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานเตรียมความพร้อมจัดการเรื่องของนิวเคลียร์ ซึ่งประกอบไปด้วยทหารจำนวน 17,000 นาย ทั้งเรือและเครื่องบินเข้าระดมให้ความช่วยเหลือในทันทีอย่างต่อเนื่อง กระทั่งเดือนพฤษภาคม 2554 จากปฏิบัติการดังกล่าวทำให้สามารถลดกำลังทหารลงได้ หลังจากให้ความช่วยเหลือในเหตุการณ์แผ่นดินไหวทั้งหมด 174 วัน และจากการให้ความช่วยเหลือในเหตุการณ์นิวเคลียร์ 291 วัน สรุปรวมได้ว่าสามารถช่วยชีวิตผู้ประสบภัยไว้ได้กว่าร้อยละ 71 ค้นพบศพร้อยละ 80 และนอกจากนี้ยังมีการกระจายกำลังในการส่งน้ำ อาหาร เข้าในพื้นที่ต่างๆ อีกด้วย

มาเลเซีย

สาธารณภัยในประเทศมาเลเซียส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นจะมี 2 ประเภท คือ ภัยจากพายุไต้ฝุ่น (Typhoon) และน้ำท่วม (Flood) ช่วงมรสุมที่ส่งผลกระทบต่อเกิดน้ำท่วมในประเทศมาเลเซียมี ทั้งหมด 4 ช่วง คือ (1) North-East Monsoon ซึ่งจะทำให้เกิดน้ำท่วมในช่วงเดือนพฤศจิกายน-มีนาคม (2) Inter-Monsoon ซึ่งทำให้เกิดน้ำท่วม 2 ช่วง คือในช่วงเดือนเมษายน-พฤษภาคม และในช่วงเดือนกันยายน-ตุลาคม (3) Southwest Monsoon ซึ่งทำให้เกิดน้ำท่วมในช่วงเดือนมิถุนายน-สิงหาคม และ (4) Tropical Cyclone ซึ่งทำให้เกิดน้ำท่วมในช่วงเดือนพฤษภาคม-พฤศจิกายน ซึ่งลักษณะการเกิดอุทกภัย



ในประเทศมาเลเซียนั้นจะเป็นอุทกภัยที่เกิดขึ้นในระยะสั้น ซึ่งใช้เวลาประมาณ 5-6 ชั่วโมง ในการระบายน้ำลงสู่ทะเล

จากแผนการบรรเทาอุทกภัย (Flood Mitigation Strategy) ประเทศมาเลเซียได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้น 2 หน่วย ได้แก่ คณะกรรมการเพื่อแก้ปัญหาอุทกภัย (The Permanent Flood Commission Committee) เพื่อแก้ปัญหาอุทกภัยภัยในระยะยาว และคณะกรรมการบรรเทาอุทกภัย (The National Flood Relief Committee) เพื่อลดปัญหาอุทกภัยที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยมีการวางแผนเป็น 2 ระดับ คือ แผนการเยียวยาอุทกภัย (Curative) และแผนการป้องกันอุทกภัย (Preventive) โดยแผนการเยียวยาอุทกภัยนั้นจะใช้ทั้งมาตรการโดยใช้สิ่งก่อสร้าง (Structural Approach) เพื่อแก้ไขปัญหาระยะยาว ดังต่อไปนี้

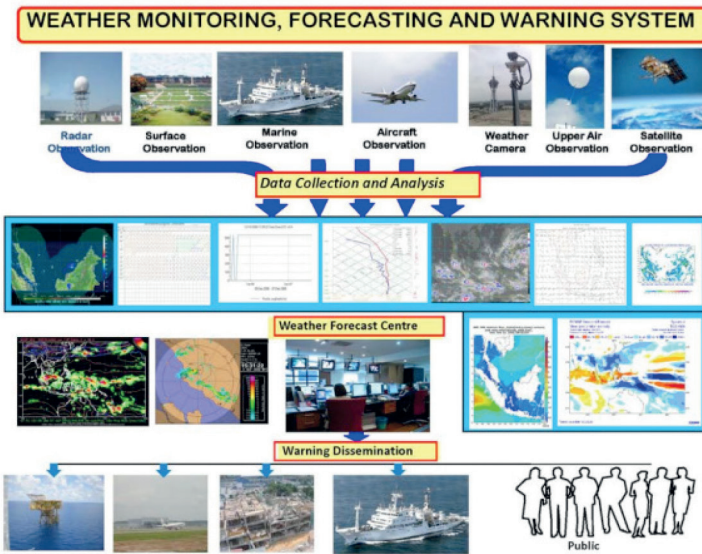
- ขยายความกว้าง และความลึกของน้ำ
- รักษาเสถียรภาพบริเวณชายฝั่งแม่น้ำ
- จัดทำช่องทางผันน้ำ
- ยกคันดิน
- สร้างสถานีสูบน้ำ
- ปรับปรุงระบบเตือนภัยน้ำท่วมให้ดีขึ้น เช่น ศูนย์เตือนภัย

ส่วนมาตรการป้องกันอุทกภัยได้มีการดำเนินการให้จัดทำ ดังต่อไปนี้

- จัดทำคู่มือ Manual Saliran Mesra Alam (MSMA)
- จัดทำแผน Erosion Sediment Control Plan (ESCP)
- จัดทำกระบวนการด้านอุทกศาสตร์ที่มีการปรับให้ทันสมัย ด้วยข้อมูลที่สามารถใช้เป็นประโยชน์ได้
- จัดทำแผนที่เสี่ยงต่ออุทกภัย (Flood Hazard Map)



สำหรับการพยากรณ์และการเตือนภัยจะเป็นมาตรการลดความสูญเสียในชีวิตและสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สิน และลดความเสียหายของการหยุดชะงักของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม โดยประเทศมาเลเซียได้จัดตั้งบริการเตือนอุทกภัย โดยระบบการเฝ้าสังเกตภูมิอากาศ และระบบการพยากรณ์ในภาพรวม (พงศทัต วนิชานันท์, 2555, หน้า 1-5) ดังแสดงในภาพที่ 1.1 ระบบการเฝ้าสังเกตภูมิอากาศ และระบบพยากรณ์และเตือนภัยอุทกภัยในประเทศมาเลเซีย



ภาพที่ 1.1 ระบบการเฝ้าสังเกตภูมิอากาศ และระบบพยากรณ์และเตือนภัยอุทกภัยในประเทศมาเลเซีย

ทั้งนี้ ในมาเลเซียตะวันตกมีการพัฒนาระบบการพยากรณ์และข้อมูลเกี่ยวกับอุทกภัย โดยใช้ข้อมูลจากการเฝ้าระวังแม่น้ำทั้งหมด 189 สาย พื้นที่ที่มีโอกาสเกิดอุทกภัย 29,000 ตารางกิโลเมตร ซึ่งแม่น้ำหลัก 10 สาย



มีระบบการพยากรณ์อย่างครบวงจร โดยใช้แบบจำลองทางอุทกศาสตร์ และเป็นแบบจำลองดาวเทียม (Hydrological and Satellite Models) และมีสถานีส่งข้อมูลวัดระดับน้ำส่งสัญญาณระยะไกล ส่วนทางมาเลเซียตะวันออก มีการตั้งสถานีส่งข้อมูลปริมาณน้ำฝน กระแสน้ำ และคุณภาพน้ำทั้งหมด 88 สถานี พร้อมทั้งติดตั้งระบบกล้องวงจรปิด (CCTV) เพื่อเฝ้าระวัง

ในส่วนการเตือนภัยในเหตุอุทกภัยของมาเลเซียได้มีการแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือระดับสีเหลือง ระดับสีส้ม และระดับสีแดง ซึ่งแบ่งตามความรุนแรงของสถานการณ์ โดยแต่ละระดับการเตือนภัยจะมีการระบุถึงเกณฑ์ในการเตือน และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอย่างชัดเจน ดังแสดงในตาราง 1.1 เกณฑ์ในการเตือนภัยเมื่อเกิดสถานการณ์ที่อาจนำไปสู่อุทกภัย

ระดับการเตือน	เกณฑ์	ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น
สีเหลือง	อาจจะเกิดมรสุมขึ้นภายใน 24-28 ชั่วโมง หลังจากการเตือนภัยพิบัติ	
สีส้ม	จะเกิด หรือคาดว่าน่าจะเกิดฝนจากมรสุมทั่วไปภายใน 24 ชั่วโมง หลังจากการเตือนภัย	เกิดอุทกภัยในพื้นที่ลาดต่ำ และบริเวณชายฝั่งแม่น้ำ
	เกิดร่องความกดอากาศ หรือพายุดีเปรสชัน ทำให้เกิดฝนตกปานกลางถึงตหนัก และมีความเร็วลม 50-60 กิโลเมตรต่อชั่วโมง	
	เกิดฝนตกเล็กน้อยถึงปานกลางเป็นระยะเวลา 2 ชั่วโมง และมีความเร็วลม 50-60 กิโลเมตรต่อชั่วโมง	หลังคาที่ทำจากใบจาก หรือสังกะสี สามารถถูกพัดปลิวได้โดยแรงลม



ระดับ การเตือน	เกณฑ์	ผลกระทบ ที่อาจเกิดขึ้น
สีแดง	จะเกิด หรือคาดว่าจะเกิดฝนตกหนัก จากมรสุมเป็นพื้นที่กว้างภายใน 2-3 ชั่วโมงหลังจากการเตือนภัย	เกิดอุทกภัยในพื้นที่ลาดต่ำ และบริเวณชายฝั่งแม่น้ำ
	เกิดพายุโซนร้อน หรือพายุไต้ฝุ่น ทำให้ เกิดฝนตกปานกลางถึงตกหนัก และ มีความเร็วลมอย่างน้อย 60 กิโลเมตรต่อ ชั่วโมง	ระดับความเร็วของกระแส น้ำอาจทำให้เกิดอันตราย ต่อเด็กที่เล่นอยู่ในบริเวณ ใกล้เคียงกับ monsoon drains และชายฝั่งแม่น้ำ
	เกิดฝนตกปานกลางถึงตกหนัก เป็น ระยะเวลา 2 ชั่วโมง และมีความเร็วลม อย่างน้อย 60 กิโลเมตรต่อชั่วโมง	หลังคาที่ทำจากใบจาก หรือสังกะสีสามารถถูก พัดปลิวได้โดยแรงลม

ตารางที่ 1.1 เกณฑ์ในการเตือนภัยเมื่อเกิดสถานการณ์ที่อาจนำไปสู่อุทกภัย

จากการทบทวนการบริหารจัดการสาธารณภัยของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และมาเลเซีย ดังรายละเอียดที่กล่าวไว้ข้างต้น ทำให้ผู้ศึกษาได้ทราบถึง การบริหารจัดการสาธารณภัยของแต่ละประเทศ ว่ามีการเตรียมการป้องกัน การเกิดสาธารณภัย (ระบบการเตือนภัย) การแบ่งความรับผิดชอบเมื่อเกิด สาธารณภัย กลไกในการดำเนินการต่างๆ เมื่อเกิดสาธารณภัย ตลอดจนถึง การฟื้นฟูประเทศภายหลังการเกิดสาธารณภัยที่แตกต่างกันไปตามบริบท ของแต่ละประเทศ โดยข้อมูลดังที่ได้ศึกษาไว้สามารถนำมาใช้เป็นแนวทาง การพัฒนาการบริหารจัดการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกองทัพไทย ให้ดียิ่งขึ้น และสามารถตอบสนองสาธารณภัยที่จะเกิดขึ้นได้อย่างทันทั่วทั้ง





ส่วนที่ 3

ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกองทัพไทย

ปัญหาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกองทัพไทย

จากผลการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยสาธารณภัยของกองทัพไทย ดังที่ได้ยก 2 เหตุการณ์สาธารณภัยครั้งใหญ่ของประเทศไทย ได้แก่ เหตุการณ์ สึนามิ พ.ศ.2547 และเหตุการณ์มหาอุทกภัย พ.ศ.2554 ข้างต้น ทำให้ทราบถึง ผลประเมินการดำเนินงานแก้ไขปัญหาสถานการณ์สาธารณภัยในภาพรวมของ กองทัพ ซึ่งพบว่ากองทัพยังไม่สามารถเตรียมการรับมือได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งหมด อันทำให้การบริหารจัดการในหลายๆ เรื่องยังขาดประสิทธิภาพ กอปรกับ ข้อมูลการติดต่อสื่อสารท่ามกลางภาวะวิกฤตในสถานการณ์นั้นๆ ยังไม่มีความชัดเจน ส่งผลให้การแบ่งมอบพื้นที่และการแบ่งมอบงานโดยเฉพาะ ในระยะแรกๆ เป็นไปอย่างล่าช้า นอกจากนี้ ยังพบปัญหาที่สำคัญ คือ งบประมาณ ที่ได้รับการอนุมัติและเบิกจ่ายยังเป็นไปอย่างล่าช้า รวมไปถึงยุทธโธปกรณ์ที่จำเป็น ยังไม่เพียงพอ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการขาดการเตรียมความพร้อมรับมือกับ สาธารณภัยที่จะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วรอบด้าน และการขาดการซักซ้อมแผนรับมือที่ดี ขาดการเตรียมความพร้อมทางด้านเจ้าหน้าที่ที่จะให้ข้อมูลและประสานการช่วยเหลือ ปัญหาด้านการกระจายเครื่องมืออุปกรณ์ และของบริจาคนไปยังสถานที่ ที่ประสบสาธารณภัย ทำให้สิ่งของที่ได้รับบริจาคกระจุกตัวอยู่ ณ จุดเดียว ตลอดถึงการขาดศูนย์กลางในการสั่งการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะฉุกเฉิน ที่ต้องสามารถบริหารจัดการได้อย่างทันถ่วงที และสุดท้ายคือ การขาด การประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน (ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2555ช, หน้า 24-34)



จากที่สรุปมาข้างต้นอาจกล่าวได้ว่า การปฏิบัติงานด้านการบรรเทาสาธารณภัยของกองทัพไทยได้สร้างผลงานเอาไว้มากมาย แต่หากพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่า การดำเนินงานของกองทัพบางส่วนยังคงประสบกับปัญหาและอุปสรรค ที่ส่งผลให้การปฏิบัติงานยังไม่สามารถตอบสนองตรงความต้องการของประชาชนได้อย่างสูงสุด ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้การบริหารงานด้านการบรรเทาสาธารณภัยของกองทัพไทย มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด กองทัพไทยจำเป็นต้องมีการพัฒนาการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรทางการจัดการทั้ง 4 ประการ อันได้แก่ กำลังพล งบประมาณ ยุทโธปกรณ์ และการบริหารจัดการ รวมทั้งต้องมีการคำนึงถึงปัจจัยกระบวนการบริหารที่สำคัญ อาทิเช่น การบริหารนโยบาย อำนาจหน้าที่ และการบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคมอีกด้วย ทั้งนี้ ในปัจจุบันกองทัพไทยก็ได้มีความตระหนักและให้ความสำคัญกับปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ ในการดำเนินงานบรรเทาสาธารณภัยอยู่แล้วในระดับหนึ่ง โดยมีการแสวงหาหนทางปฏิบัติในการช่วยเหลือและบรรเทา สาธารณภัย เพื่อช่วยลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งของรัฐให้น้อยที่สุด ด้วยยุทธโธปกรณ์และกำลังพลของกองทัพซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด และเมื่อสาธารณภัยที่เกิดขึ้นได้ผ่านพ้นไปแล้ว ก็มีการแสวงหาวิธีการดำเนินการฟื้นฟูสภาพจิตใจของผู้ประสบภัยให้ทันทั่วถึง ตลอดจนจนเพื่อให้สามารถเร่งรัดดำเนินการบูรณะความเสียหายต่างๆ ให้กลับเข้าสู่สภาวะปกติโดยเร็วที่สุด

แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกองทัพไทย

ปัจจุบันปัญหาด้านภัยพิบัติกำลังเป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจของประเทศต่างๆ โดยในรอบทศวรรษที่ผ่านมาได้เกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่ขึ้น



เป็นจำนวนมาก สร้างความเสียหาย ทั้งต่อชีวิต ทรัพย์สิน ระบบเศรษฐกิจ สังคม และ สิ่งแวดล้อม ซึ่งหากคิดเป็นมูลค่าตัวเงินแล้วจะมูลค่ามหาศาล ยังไม่นับรวมถึง ความเสียหายที่ไม่สามารถประเมินค่าเป็นตัวเงินได้ เช่น สภาพปัญหาทางจิตใจ เป็นต้น (ทวิดา กมลเวชช, 2551) สำหรับประเทศกำลังพัฒนา ภัยพิบัติ เป็นอุปสรรคสำคัญในการบรรลุถึงเป้าหมายการพัฒนา ที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ ของสังคมมนุษย์ดีขึ้น เนื่องจากต้องนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดมาใช้ เพื่อการฟื้นฟูบูรณะความเสียหายที่เกิดขึ้น แทนที่จะนำมาใช้เพื่อการลงทุน ในการพัฒนาประเทศ ทำให้ประเทศมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น ในขณะที่รายได้ ผลผลิต และ ชีตความสามารถทางเศรษฐกิจของประเทศลดลง โดยธนาคารโลก ประเมินว่าภัยพิบัติส่งผลกระทบต่อรายได้ประชาชาติของประเทศต่างๆ ระหว่าง ร้อยละ 1-15 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554ก)

สำหรับประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ต้องเผชิญกับภัยพิบัติอย่างรุนแรง เมื่อเปรียบเทียบกับหลายประเทศ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ในอดีตประเทศไทย มีประสบการณ์ในการเผชิญกับภัยธรรมชาติตามฤดูกาล อาทิ น้ำท่วม พายุ และ ภัยแล้ง ซึ่งเกิดขึ้นบ่อยครั้ง และสามารถจัดการได้โดยชุมชนในพื้นที่เกิดการเรียนรู้ และสั่งสม ภูมิปัญญาเพื่อปรับวิถีชีวิตให้สามารถอยู่ร่วมกับความแปรปรวน ของธรรมชาติตามฤดูกาลได้เป็นอย่างดี ซึ่งเป็นการแสดงถึงวิวัฒนาการ ในการปรับตัว เมื่อเผชิญกับภัยธรรมชาติที่ไม่รุนแรงนักของประชาชน แต่อย่างไรก็ตามในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาประเทศไทยต้องประสบกับภัยพิบัติที่รุนแรง บ่อยครั้ง และสร้างความเสียหายให้กับประเทศเป็นจำนวนมากจึงจำเป็นต้องหันมาให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะการเตรียมพร้อมรับมือ ภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต



จากการศึกษานี้แสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยซึ่งมีกองทัพไทยเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นยังขาดการเตรียมความพร้อมอย่างรอบด้านและขาดการซักซ้อมแผนรับมือที่ดี รวมทั้งยังขาดเอกภาพและขาดศูนย์กลางอย่างแท้จริงในการสั่งการในภาวะฉุกเฉินที่จะต้องสามารถจัดการได้อย่างทัน่วงที จึงทำให้ได้บทสรุปเป็นข้อเสนอแนะในการพัฒนาการบริหารจัดการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกองทัพไทย ดังต่อไปนี้

(1) ประเทศไทยควรพัฒนาระเบียบหรือบัญญัติกฎหมายที่ใช้ในการดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยอาจกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กองทัพไทยในการบริหารจัดการสั่งการ และดำเนินการต่างๆ เมื่อเกิดเหตุ สาธารณภัยขึ้น ซึ่งเมื่อเกิดเหตุ สาธารณภัยกองทัพจะสามารถเข้าไปให้การช่วยเหลือประชาชนได้อย่างทัน่วงที

(2) กองทัพต้องมีการเตรียมความพร้อมรับมือกับสาธารณภัยที่จะเกิดขึ้นอย่างรอบด้าน ซักซ้อมแผนรับมือกับสาธารณภัย มีการเตรียมความพร้อมทางด้านเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ให้ข้อมูลและประสานการช่วยเหลือ ตลอดถึงเครื่องมือ และอุปกรณ์ติดต่อ สื่อสารที่จะใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(3) กองทัพต้องสร้างกระบวนการประสานงานเร่งด่วน โดยต้องมีเจ้าภาพหลักระดับต่างๆ ตั้งแต่ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ระดับตำบล ระดับหมู่บ้านและระดับกลุ่ม อย่างชัดเจน พร้อมทั้งจัดตั้งศูนย์ประสานงานหลักเพื่อเป็นจุดประสานงานและอำนวยความสะดวก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการช่วยเหลือผู้ตกค้าง ผู้บาดเจ็บ การค้นหาศพผู้เสียชีวิต การจัดระบบรับบริจาคสิ่งของเครื่องใช้ และระบบการกระจายไปสู่ผู้ประสบภัยอย่างรวดเร็ว



ถึงแม้ว่าการแก้ไขปัญหารภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจะเป็นบทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบหลักของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีกองทัพไทยเป็นหน่วยปฏิบัติหลัก แต่ปัจจุบันภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้มีความหลากหลาย ซับซ้อน ไม่สามารถจำกัดพื้นที่ได้ และมีความรุนแรงเกินกว่าหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งจะสามารถป้องกัน และแก้ไขปัญหาเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นได้ การบริหารจัดการกับปัญหารภัยพิบัติจึงจำเป็นที่จะต้องเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่ง ในการแก้ไขปัญหารภัยพิบัติที่เกิดขึ้น การเฝ้าติดตามตรวจสอบแนวโน้มการเกิดภัย การเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือเมื่อเกิดภัย รวมถึงการช่วยเหลือฟื้นฟู ภายหลังภัยสิ้นสุดลง โดยอาจสร้างเครือข่ายชุมชนในรูปแบบของการรวมกลุ่ม ที่เรียกว่า ชมรม เพื่อการประสานการทำงานในระดับชุมชนนั้นๆ ให้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ ภาครัฐควรจัดหาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานด้านสาธารณภัย โดยตรง เพื่อการรณรงค์เผยแพร่ให้ความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ ที่จะต้องสอดคล้องกับพื้นที่เสี่ยงภัยให้กับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ และ ประชาชนในชุมชนเสี่ยงภัย หรือเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการเฉพาะทาง จะต้องปฏิบัติงานควบคู่กับอาสาสมัคร ซึ่งจะช่วยให้ระบบการบริหารจัดการ สาธารณภัยได้รับการพัฒนาและเกิดความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น





บรรณานุกรม

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย. (2558).

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558.

เอกสารอัดสำเนา, ผู้แต่ง.

กองเรือภาคที่ 3. 2554. เหตุการณ์สึนามิ 26 ธันวาคม 2546.

สืบค้นจาก <http://www.nac3.navy.mi.th/tsunami/tsunami04.htm>. เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2558

กองการศึกษา กรมพัฒนาการช่าง กรมอุทธรณ์. (2555). ยังไงก็ช่าง
ยังไงก็ไม่ทิ้งกัน. วารสารกรมอุทธรณ์, 151-159.

กระทรวงกลาโหม. (2550, 30 มกราคม). คำสั่งกระทรวงกลาโหม
(เฉพาะ) ที่ 24/50 เรื่อง การจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัย.

กัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์ และพัช ลาวางกูร. (2556). การนำ

นโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไปปฏิบัติ

กรณีศึกษาเฉพาะในเขตพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติสึนามิ 6 จังหวัดชายฝั่งทะเล

อันดามัน. ดุษฎีนิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์

สาขารัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ข่าวสารกองทัพบก. (2554). ผบ.ทบ. สั่งระดมช่วยน้ำท่วมทุกด้าน

หวังบรรเทาทุกข์ประชาชนให้เดือดร้อนน้อยที่สุด.

ค้นเมื่อ 14 มกราคม 2558, จาก www.rta.mi.th/data/.../

ผบ.ทบ.%20สั่งระดมช่วยน้ำท่วมในทุกด้าน.



ข่าวความมั่นคง. (2554). สามเหล่าทัพผนึกกำลัง ช่วยผู้ประสบภัยน้ำท่วม.

คืนเมื่อ 14 มกราคม 2558,

จาก <http://www.komchadluek.net/detail/.html>

ความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติระหว่างอาเซียนและองค์กร

ภาคประชาสังคม, มปป. สืบค้นจาก <http://www.helpage.org/silo/files/cooperation-between-asean-and-civil-society-on-disaster-management-thai.pdf>.

เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2558.

ชยพล ศุภนามัย, พันเอก, รองผู้อำนวยการกองบรรเทาสาธารณภัย

สำนักปฏิบัติการกิจการพลเรือน กรมกิจการพลเรือน กองบัญชาการ

กองทัพอากาศ, สัมภาษณ์เชิงลึก, วันที่ 31 กรกฎาคม 2557,

ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองทัพอากาศ, กรุงเทพฯ.

ทวิตา กมลเวชช. (2554). คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น.

กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส.

ทวิตา กมลเวชช. (2551). Disaster and Emergency Management,

Thailand. เอกสารประกอบการบรรยาย.

ราชกิจจานุเบกษา. (2550ข). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.

เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

ราชกิจจานุเบกษา. (2551). พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการ

กระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551. เล่ม 125 ตอนที่ 26 ก. กรุงเทพฯ:

กระทรวงกลาโหม.



ฝ่ายยุทธการณ ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองทัพอไทย. (2554).

รายงานผลการแก้ไขปัญหาคูทกภัยของ คบภ.

ทท. ในห้วง 8 ต.ค.- 9 ธ.ค. 54. เอกสารอัดสำเนา. ผู้แต่ง.

พงศทัต วนิชานันท์. 2555. การจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม และการรับรู้ภัยพิบัติ
แผ่นดินไหวในภาคกลางของประเทศไทย.

สืบค้นจาก <http://www.tuhpp.net/files/P1.pdf>.

เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2558

พลางกูร กล้าหาญ. (มีนาคม 2555). สรุปผลการสัมมนาผ่าวิกฤติ

มหาอุทกภัย 2554 เตรียมพร้อมรับมือวิกฤติน้ำ 2555.

เอกสารในที่ประชุมวิชาการประจำปี 2555 ณ โรงแรมมิราเคิล
แกรนด์ คอนเวนชัน, กรุงเทพมหานคร.

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. (2555ก).

กองทัพอไทยกับการบรรเทาสาธารณภัย. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. (2555ข).

สรุปการประชุมสนทนาปัญหายุทธศาสตร์

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

ประจำปีงบประมาณ 2555. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. (2555ค).

สรุปผลการสัมมนาเชิงวิชาการนานาชาติ:

Disaster Management : International Community

Cooperation in Dealing with the Challenges and the

Consequences of Water Crisis. ระหว่างวันที่ 17 – 20 มิถุนายน

2555. ณ โรงแรมโซฟิเทล เซนทารา แกรนด์ กรุงเทพฯ.



ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. (2556).

สรุปผลการประชุมสัมมนาทางวิชาการนานาชาติ:

การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศกับความสำคัญต่อความมั่นคง.

วันที่ 24-27 มีนาคม 2556. โรงแรม อิมพีเรียล ควีนส์ปาร์ค กรุงเทพฯ.

ศูนย์ประสานงานประจำพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม. (มกราคม 2555).

งานป้องกันอุทกภัยนิคมอุตสาหกรรมบางชั้น

ศูนย์ประสานงานประจำพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม.

เอกสารประกอบการสนทนาปัญหายุทธศาสตร์ ครั้งที่ 3

ประจำปี 2555 ณ ห้องประชุม ศศย.สปท., กรุงเทพฯ.

สมควร ตันจาน. (2557). มหันตภัยจากพายุไต้ฝุ่น เกย์ (GAY)

สู่หายนะของซูเปอร์ไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน (Haiyan).

วารสารอุตุนิยมวิทยา, 14 (1), 3-5.

สำนักงานระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร. (2554). แผนปฏิบัติการป้องกัน

และแก้ไขปัญหาน้ำท่วมกรุงเทพมหานครในระดับวิกฤติประจำปี

2554. เอกสารอัดสำเนา. ผู้แต่ง.

สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า. (2554). สื่อสารความเสี่ยง-

ข้อเท็จจริงภัยพิบัติ บทเรียนจากแคทรินาถึงไทย.

ค้นเมื่อ 14 พฤษภาคม 2558. จาก [http://thaipublica.org/2011/](http://thaipublica.org/2011/10/risk-communication-katrina-lessons/)

10/risk-communication-katrina-lessons/

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2554ข).

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร: การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะ

หลังการเกิดภัย: กรณีศึกษาประเทศไทยและต่างประเทศ.

เอกสารอัดสำเนา, ผู้แต่ง.



สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2554ก).

รายงานการศึกษาเบื้องต้น การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะ
หลังการเกิดภัย กรณีศึกษาไทยและต่างประเทศ.

เอกสารอัสสำเนา, ผู้แต่ง.

สำนักนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและ

บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย. (2552). *แผนการป้องกัน
และบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557.*

เอกสารอัสสำเนา. ผู้แต่ง.

สำนักวิจัยและความร่วมมือระหว่างประเทศ. (2550). (ร่าง) *มาตรฐานวิธีปฏิบัติ*

สำหรับระบบเตรียมพร้อมและการประสานงาน

*ในการปฏิบัติความร่วมมือกันของภูมิภาคอาเซียน ในการบรรเทาภัยพิบัติ
และการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน. (2550).*

ค้นเมื่อ 14 พฤษภาคม 2558.จาก [http://61.19.54.141/research/
forum/sasop_th.pdf](http://61.19.54.141/research/forum/sasop_th.pdf)

Kapucu, N. (2011). The role of the military in disaster response in
the u.s. *European Journal of Economic and Political
Studies*, 4(2), 7-33.

Lin,W.L,L. (2012). *The role of roc armed forces in disaster
prevention and relief defense mobilization.* National
Defense University, Taiwan.

United Nation Economic and Social Commission for Asia
and the Pacific. (2013). *Statistical yearbook for asia and
the pacific.* Thailand: United Nations.



Yoshizaki, T. (2011). The Military 's Role in disaster relief operations: A Japanese perspective. *NIDS International Symposium on Security Affairs*. 71-89.



ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

62 ถนนวิภาวดีรังสิต แขวงดินแดง เขตดินแดง กรุงเทพฯ 10400
โทร. 0 2275 5715 เว็บไซต์ www.sscthailand.org

