

แนวทางการพัฒนาความร่วมมือ และประสานงานระหว่าง  
พลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัย  
ในประเทศไทย

โดย

พลตรี รักศักดิ์ โรจน์พิมพ์พันธุ์  
ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการพลเรือน  
สำนักนโยบายและแผนกลาโหม  
กระทรวงกลาโหม

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ ๒๖  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๖ – ๒๕๕๗

## บทคัดย่อ

**เรื่อง** แนวทางการพัฒนาความร่วมมือและการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหาร  
ในการบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย

**ลักษณะวิชา** การทหาร

**ผู้วิจัย** พล.ต.รักศักดิ์ โรจน์พิมพ์พันธุ์ **หลักสูตร** ปรอ. รุ่นที่ ๒๖

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาความร่วมมือและการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย ในฐานะที่กระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยสนับสนุนหลักตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๑ - ๒๕๕๓ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความร่วมมือและการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย มาใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาความร่วมมือและการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย โดยทำการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้รูปแบบการศึกษาข้อมูลเอกสารประกอบด้วย วิเคราะห์เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และผู้บริหารภาครัฐกิจ นอกจากนี้ยังใช้ข้อมูลจากประสบการณ์ตรงที่ผู้วิจัยได้มีโอกาสเข้าร่วมการประชุมและสัมมนาที่เกี่ยวข้องกับการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยและการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมทั้งในประเทศและต่างประเทศหลายครั้ง โดยผลการวิจัยพบว่าการประสานงานและความร่วมมือระหว่างทหารกับพลเรือน ซึ่งรวมถึงภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม นับได้ว่าเป็นปัจจัยหนึ่งแห่งความสำเร็จของการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย และจำเป็นต้องมีการแนวทางในการประสานงานที่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อลดช่องว่างในการบรรเทาสาธารณภัย ดังนั้นจึงควรมีการพัฒนาและยกระดับความสัมพันธ์ทั้งระหว่างบุคคลและองค์กร โดยการสร้างช่องทางในการติดต่อสื่อสารระหว่างกันได้โดยตรง การจัดกิจกรรมร่วมเพื่อสร้างโอกาสให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและองค์กร การเสริมสร้างลักษณะนิสัยของการทำงานเป็นทีม การมอบหมายงานที่กลุ่มหรือองค์กรภาคเอกชนและภาคประชาสังคมมีความสนใจและอยากทำ รวมทั้งสร้างความรู้สึกว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งของความสำเร็จร่วมกันของประเทศไทย นอกจากนี้ยังสามารถดำเนินการพัฒนาความร่วมมือและการประสานงานโดยการจัดเวทีให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องแสดงความคิดเห็น อาทิ การเปิดโอกาสในการแสดงความคิดเห็นและการประชุมปรึกษาหารือระหว่างกัน เวที การรับทราบข้อมูลที่เป็นในการทำงาน และการยกย่องชมเชยอย่างสม่ำเสมอ เป็นต้น การชี้แจงให้ทุกภาคส่วนเข้าใจในบทบาทของกันและกัน รวมถึงบทบาทของแต่ละคนภายในทีมและระหว่างทีมย่อยขององค์กร และที่สำคัญควรกำจัดความคิดในการแข่งขันทำงานเพื่อเอาชนะกันและกัน หรือเพื่อสร้างชื่อเสียงให้กับตนเองหรือหน่วยงาน นอกจากนี้ควรมีการสร้างแรงจูงใจในการทำงานร่วมกันทั้งระหว่างพลเรือนกับทหาร และระหว่างพลเรือน (ภาครัฐ) กับพลเรือน (ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม) ต่อไป

## คำนำ

ผลกระทบจากสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากของโลกและการดำรงชีวิตของมนุษย์ตามกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้ทั่วโลกประสบกับเหตุการณ์ภัยพิบัติที่มีความถี่เพิ่มขึ้นและมีความรุนแรงมากขึ้นด้วย โดยเฉพาะประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ได้รับการประเมินว่าเป็นภูมิภาคที่จะได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติมากกว่าภูมิภาคอื่นๆ เนื่องจากประเทศส่วนใหญ่มีขีดความสามารถในการลดผลกระทบจากความเสียหายจากภัยพิบัติและการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติน้อยกว่าประเทศในภูมิภาคอื่นๆ ซึ่งทั้งสองประเด็นเป็นองค์ประกอบของการจัดการสาธารณภัย

การจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยมี พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๑ - ๒๕๕๗ เป็นกรอบแนวทางหลักในการดำเนินการต่อสาธารณภัยต่างๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย สำหรับในส่วนของกระทรวงกลาโหมนอกจากจะดำเนินการตามกฎหมายและแผนดังกล่าวแล้วยังมีกฎหมายและระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับ กระทรวงกลาโหมในเรื่องการใช้กำลังและการแบ่งมอบพื้นที่ แผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม และแผนบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยต่างๆ เป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติด้วย จึงเห็นได้ว่าการจัดการสาธารณภัยในแต่ละระดับส่วนใหญ่จะมีหน่วยทหารเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยเสมอ ดังนั้นความสัมพันธ์และความร่วมมือที่ีระหว่างพลเรือนกับทหาร จึงเป็นปัจจัยหนึ่งของความสำเร็จของการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย ดังนั้นจึงควรดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อการพัฒนาความร่วมมือและการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหาร ซึ่งสรุปแนวทางการพัฒนาความร่วมมือและการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทยโดยการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างสม่ำเสมอ โดยมีผู้แทนหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วม ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ได้แก่ การฝึกซ้อมร่วมกันทั้งแบบ Table Top Exercise (TTX) และแบบ Field Training Exercise (FTX) การสัมมนาทางวิชาการ การฝึกอบรมหลักสูตรด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการจัดกิจกรรมนันทนาการร่วมกัน อาทิ การศึกษาดูงานและการแข่งขันกีฬาเพื่อเชื่อมสัมพันธ์ไมตรี เป็นต้น

พลตรี

(รักศักดิ์ โรจน์พิมพ์พันธุ์)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร ปรอ. รุ่นที่ ๒๖

ผู้วิจัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
สารบัญ	ค
สารบัญแผนภาพ	ฉ
<b>บทที่ ๑ บทนำ</b>	<b>๑</b>
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๔
ขอบเขตการวิจัย	๔
วิธีดำเนินการวิจัย	๔
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๕
<b>บทที่ ๒ ทฤษฎี และแนวคิดในการบรรเทาสาธารณภัย</b>	<b>๖</b>
การบริการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย	๖
การบริการจัดการสาธารณภัยของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์	๑๘
การบริการจัดการสาธารณภัยของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย	๒๑
การบริการจัดการสาธารณภัยของประเทศมาเลเซีย	๒๓
การบริการจัดการสาธารณภัยของประเทศญี่ปุ่น	๒๕
นโยบาย และแนวทางการประสานงานหรือการปฏิบัติงานร่วมกัน	
ระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยของสากล ซึ่งแนวทาง	
ปฏิบัติว่าด้วยการใช้ทรัพยากรทางทหารจากต่างประเทศเพื่อการปฏิบัติงาน	
รับมือกับภัยพิบัติทางธรรมชาติในภาคพื้นภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก	
(ฉบับร่าง ชุดที่ ๘)	๒๖
ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติ และการตอบโต้	
สถานการณ์ฉุกเฉิน	๓๑
มาตรฐานวิธีปฏิบัติสำหรับระบบเตรียมพร้อมและการประสานงานในการ	
ปฏิบัติการร่วมกันของภูมิภาคอาเซียนในการบรรเทาภัยพิบัติและการตอบโต้	
สถานการณ์ฉุกเฉิน	๓๔

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ – ๒๕๕๗	๓๕
แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ – ๒๕๕๗ ได้กำหนดให้กระทรวงกลาโหม	๓๖
แผนบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม ๒๕๕๖	๔๐
ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม (ศบภ. กระทรวงกลาโหม)	๔๑
แนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยต่าง ๆ ของ ศบภ. กระทรวงกลาโหม	๔๒
นโยบายของกระทรวงกลาโหมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การฟื้นฟูและบูรณะ	๔๔ ๕๒
ผลงานวิจัยและบทความที่เกี่ยวข้อง	๕๔
บทความวิชาการ	๕๕
แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิ	๕๗
สรุป	๖๓
<b>บทที่ ๓ การบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย มิตรประเทศ และภาคประชาสังคม</b>	<b>๖๔</b>
กระบวนการในการกำหนดนโยบายการบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย และมิตรประเทศ	๖๔
กระบวนการในการกำหนดนโยบายการบรรเทาสาธารณภัยของมิตรประเทศ	๖๕
รูปแบบและลักษณะของนโยบายการบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย	๗๑
ตัวอย่างชี้ความสามารถในการบรรเทาสาธารณภัยของภาคประชาสังคม	๗๔
บทบาทและโครงสร้างของหน่วยรับผิดชอบหลัก	๗๖
ปัญหาในการกำหนดแนวทางการพัฒนาความร่วมมือและการประสานงาน ระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย	๘๑
สรุป	๘๓

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ ๔</b>	
<b>แนวทางการพัฒนาความร่วมมือและการประสานงานระหว่าง</b>	
<b>พลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย</b>	<b>๘๔</b>
วิเคราะห์กระบวนการในการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างพลเรือนกับทหาร	๘๔
แนวทางการพัฒนาความร่วมมือและการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหาร	
ในการบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย	๘๒
สรุป	๘๓
<b>บทที่ ๕</b>	
<b>สรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>๘๔</b>
สรุป	๘๔
ข้อเสนอแนะ	๘๖
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>๘๗</b>
<b>ภาคผนวก</b>	<b>๘๘</b>
นโยบายด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ	๑๐๐
<b>ประวัติย่อผู้วิจัย</b>	<b>๑๐๒</b>

## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
๒ - ๑ แผนผังโครงสร้างการบริหารจัดการในการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย	๘
๒ - ๒ แผนผังการเชื่อมโยงกลไกการจัดการสาธารณภัยขององค์กร ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ (กปภ.ช. กบป. กนอช. และ กบอ.)	๑๔
๒ - ๓ ภาพแสดงต้นแบบการประสานงานด้านภัยพิบัติสากลทั่วไป	๒๘
๒ - ๔ แผนผังโครงสร้างการจัด ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม (สบภ.กระทรวงกลาโหม)	๔๑
๒ - ๕ ผังการจัดศูนย์บรรเทาสาธารณภัย สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม (สบภ.สป.)	๔๓
๒ - ๖ ผังการจัดศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองทัพอากาศ (สบภ.ทพ.)	๔๓
๒ - ๗ กรอบความคิดของการวิจัย	๖๒
๓ - ๑ คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ	๗๘
๓ - ๒ แผนผังโครงสร้างกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	๗๙
๓ - ๓ แผนภาพแสดงพื้นที่รับผิดชอบของศูนย์ป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยเขตทั้ง ๑๘ เขต	๘๐
๔ - ๑ ภาพแสดงวงจรการบริหารจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management Circle)	๘๕

# บทที่ ๑

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากมนุษย์ทั่วโลกได้นำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้อย่างสิ้นเปลืองในปริมาณมาก โดยเฉพาะด้านพลังงานและป่าไม้ เพื่อให้เกิดการพัฒนาในด้านอุตสาหกรรม รองรับการขยายพื้นที่เมือง และการดำรงชีวิตประจำวัน จนทำให้เกิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์สะสมในชั้นบรรยากาศในปริมาณมาก ก่อให้เกิดสภาวะเรือนกระจก (Greenhouse Effect) ส่งผลกระทบให้เกิดสภาวะโลกร้อน (Global Warming) ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้คนและระบบนิเวศ อาทิ ธารน้ำแข็งที่กำลังละลาย น้ำแข็งขั้วโลกละลาย ชั้นดินเยือกแข็ง (Permafrost) ที่อุ่นขึ้น ปะการังที่กำลังตาย และ ระดับน้ำทะเลที่กำลังเพิ่มสูงขึ้น เป็นต้น รวมทั้งทำให้โลกมีความเสี่ยงมากขึ้นที่จะเกิดสภาพอากาศที่รุนแรง โดยในช่วงหลายปีที่ผ่านมาภัยทางธรรมชาติมีความถี่เพิ่มขึ้นและทวีความรุนแรงมากขึ้นในทั่วทุกภูมิภาคของโลก สำหรับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วยนั้น ถือเป็นภูมิภาคที่มีความเสี่ยงต่อภัยธรรมชาติ และมีโอกาสเกิดภัยพิบัติมากแห่งหนึ่งของโลก โดยตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๖ เป็นต้นมานั้น ประเทศสมาชิกอาเซียน หลายประเทศได้ประสบกับภัยพิบัติทางธรรมชาติขนาดใหญ่ร่วมกันอย่างน้อย ๒ ครั้ง ซึ่งคร่าชีวิตประชาชนไปกว่า ๓๐๐,๐๐๐ คน และส่งผลกระทบต่อประชาชนประมาณ ๑๗ ล้านคน ดังนั้นเพื่อให้การตอบสนองต่อภัยพิบัติในระดับภูมิภาคเป็นไปได้โดยมีประสิทธิภาพภายใต้กรอบแนวทางการปฏิบัติตามหลักกฎหมายของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน ประเทศสมาชิกฯ จึงได้ลงนาม “ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน” (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response: AADMER) เมื่อ ๒๖ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๕๐ ข้อตกลงดังกล่าวมีรายละเอียดเนื้อหาครอบคลุม การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติในหลายประเด็น อาทิ การระบุนुकูลภัยต่อภัยพิบัติ การประเมินภัยพิบัติ การป้องกันภัยพิบัติ การลดผลกระทบจากภัยพิบัติ การเตรียมความพร้อมในการรับมือภัยพิบัติ การตอบโต้ต่อสถานการณ์ภัยพิบัติ และการฟื้นฟูบูรณะหลังเกิดภัยพิบัติ เป็นต้น



นอกจากนี้ด้วยสภาวะสิ่งแวดล้อมโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงมากขึ้นและส่งผลกระทบต่อ การเกิดภัยธรรมชาติที่มีความถี่เพิ่มขึ้นและทวีความรุนแรงมากขึ้นนั้น ในช่วงปลายปี ๒๕๕๔ ประเทศไทยได้ประสบกับสถานการณ์มหาอุทกภัยที่สร้างความสูญเสียอย่างมากให้กับประเทศไทย ทั้งในภาคการเกษตร อุตสาหกรรม เศรษฐกิจ และสังคม โดยมีจังหวัดที่ได้รับผลกระทบโดยตรง จำนวน ๖๕ จังหวัด และประชาชน ประมาณ ๑๒ ล้านคน ซึ่งธนาคารโลกได้ประเมินความเสียหายไว้ประมาณ ๑.๔๔ ล้านล้านบาท และจัดให้เป็นภัยพิบัติที่สร้างความเสียหายมากที่สุดเป็นอันดับที่สี่ของโลก ซึ่งผลกระทบที่ได้รับจากมหาอุทกภัยดังกล่าว ทำให้ประเทศไทยต้องประเมินความพร้อม และประสิทธิภาพในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของทุกภาคส่วน ซึ่งข้อเท็จจริงที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องกันคือ ส่วนราชการต่างๆ ขาดการทำงานร่วมกันในเชิงบูรณาการ ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา และขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ ทำให้การช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ประสบภัยพิบัติไม่ทั่วถึงและซ้ำซ้อนกัน ดังนั้น กระทรวงกลาโหม จึงได้จัดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “บทเรียนการปฏิบัติการของทหารสนับสนุนศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) ในการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในปี ๒๕๕๔” ระหว่าง ๒๐ - ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๕ ซึ่งผลจากการสัมมนาครั้งนั้น ได้ข้อสรุปว่า ควรมีการปรับปรุงแผนบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม ๒๕๕๔ (บางส่วน) เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้น รวมทั้งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบรรเทาสาธารณภัยได้อย่างทั่วถึงและทันต่อเหตุการณ์

เมื่อ มกราคม ๒๕๕๖ รัฐบาลได้ให้ความเห็นชอบแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ “บทว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย” ตามที่คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) เสนอ เพื่อเป็นบทเพิ่มเติมในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติฯ โดยการบูรณาการแผนงานและการปฏิบัติการของหน่วยงานภาครัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสาธารณภัยไว้ด้วยกันอย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงการกำหนดแนวทางการอำนวยความสะดวกและบริหารจัดการให้มีความสอดคล้องและเป็นเอกภาพ ซึ่งมีหน่วยงานต่างๆ เพิ่มขึ้นมาจำนวนหนึ่ง ดังนั้นการประสานงานระหว่างหน่วยงานใหม่ที่ตั้งขึ้นมากับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเอง และการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหาร จึงเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จในการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศ

จากประสบการณ์ของกระทรวงกลาโหมในฐานะผู้สนับสนุนการปฏิบัติงานด้านการรับมือและบรรเทาภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ผ่านมา การจัดการภัยพิบัติในทุกระดับความรุนแรงโดยเฉพาะภัยพิบัติขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่ง จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือและการประสานงานจากทุกภาคส่วนของสังคม โดยเฉพาะภาคพลเรือน (Civil Sector) ซึ่งหมายรวมถึง องค์กรภาคประชาสังคม (Civil Society Organizations: CSOs) และองค์กรระหว่าง

ประเทศ (International Organizations: IOs) ที่มีประสบการณ์ มีเครือข่ายความร่วมมือมีความเชี่ยวชาญในการบรรเทาสาธารณภัย และการแก้ไข สถานการณ์วิกฤติต่างๆ ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างการทำงานร่วมกันในช่วงสถานการณ์มหาอุทกภัยในปี พ.ศ.๒๕๕๔ ที่ผ่านมา ซึ่งสร้างความสูญเสียอย่างมากให้กับประเทศไทย โดยมีจังหวัดที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจำนวน ๖๕ จังหวัด และประชาชน ประมาณ ๑๒ ล้านคน นั้น และในปี พ.ศ.๒๕๕๖ ตั้งแต่ช่วงกลางเดือนกันยายนที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ประสบกับสถานการณ์อุทกภัย น้ำป่าไหลหลาก น้ำล้นตลิ่ง และน้ำท่วมขัง ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้างมากกว่า ๔๐ จังหวัดทั่วประเทศ โดยเฉพาะภาคกลางตอนล่างและภาคตะวันออกเฉียงของประเทศไทย จากเหตุการณ์ภัยพิบัติใหญ่ๆ ทั้งสองครั้งดังกล่าว ทำให้ประเทศไทยต้องศึกษาบทเรียนที่เกิดขึ้น รวมทั้งต้องประเมินความพร้อมและประสิทธิภาพในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของทุกภาคส่วน ซึ่งข้อเท็จจริงที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องกันว่าเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญคือ ความมีประสิทธิภาพในการทำงานร่วมกันในเชิงบูรณาการ ความมีเอกภาพในการบังคับบัญชา และที่สำคัญคือการประสานงาน ทั้งระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน รวมถึงภาคประชาชน ทำให้การจัดการภัยพิบัติขาดประสิทธิภาพ และการช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ประสบภัยไม่ทั่วถึงและซ้ำซ้อนกัน

นอกจากนี้ประเทศไทยได้เป็นเจ้าภาพร่วมกับสาธารณรัฐเกาหลีดำเนินการจัดการฝึกซ้อมการบรรเทาภัยพิบัติ ประจำปี ๒๕๕๖ ภายใต้กรอบการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก หรือ ASEAN Regional Forum: Disaster Relief Exercise 2013 (ARF DiREx 2013) การฝึกครั้งนี้เป็นการแสดงเจตนารมณ์และความมุ่งมั่นของประเทศไทยที่ต้องการจะพัฒนาศักยภาพในด้านการจัดการภัยพิบัติ รวมทั้งการสร้างเครือข่ายกับประเทศและองค์กรระหว่างประเทศซึ่งมีความก้าวหน้าด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบหลัก ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงกลาโหม โดยการฝึกซ้อม ARF DiREx มีการจัดขึ้นทุกๆ ๒ ปี ซึ่งครั้งแรกจัดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่เกาะลูซอน ประเทศฟิลิปปินส์ และครั้งที่ ๒ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่เมืองมานาโด สาธารณรัฐอินโดนีเซีย โดยมีประเทศสมาชิกอาเซียนและประเทศสมาชิก ARF นอกภูมิภาค ผลัดกันเป็นเจ้าภาพร่วม การฝึกซ้อมมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการประสานงานระหว่างฝ่ายพลเรือนกับฝ่ายทหารในการบรรเทาภัยพิบัติ รวมทั้งแลกเปลี่ยนความเชี่ยวชาญและแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศในการจัดการและบรรเทาภัยพิบัติระหว่างผู้เข้าร่วม ARF ๒๖ ประเทศ และ ๑ กลุ่มประเทศ ซึ่งประกอบด้วยประเทศสมาชิกอาเซียน ๑๐ ประเทศ ประเทศคู่เจรจาอาเซียน ได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี ประเทศอินเดีย เครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศนิวซีแลนด์ สหพันธรัฐรัสเซีย ประเทศแคนาดา ประเทศสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป และประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค

ได้แก่ บังกลาเทศ ศรีลังกา ปากีสถาน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี มองโกเลีย ปาปัวนิวกินี และติมอร์-เลสเต โดยการฝึกครั้งนี้มีขึ้นระหว่าง วันที่ ๗ - ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ณ อ.ชะอำ จ.เพชรบุรี ทำให้ได้รับทราบบทเรียนที่สำคัญมาก ข้อบกพร่องที่สำคัญข้อหนึ่งในการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management) ในประเทศไทยและระหว่างประเทศ คือ การประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหาร (Civil - Military Coordination) ดังนั้นประเด็นปัญหาสำคัญที่จะทำการศึกษาในเอกสารวิจัยฉบับนี้ คือแนวทางการพัฒนาความร่วมมือหรือการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย ซึ่งมีประเด็นที่ต้องศึกษาในหลายๆ ประเด็น อาทิ บทบาทของภาคส่วนต่างๆ ในงานด้านการบรรเทาสาธารณภัย มุมมองและแนวคิดในการจัดการสาธารณภัย และภาษาที่ใช้ในแต่ละภาคส่วน เป็นต้น

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาความร่วมมือและการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย
๒. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาความร่วมมือและการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย

## ขอบเขตของการวิจัย

จะดำเนินการวิจัยเฉพาะหน่วยงานภาคพลเรือนที่เกี่ยวข้องกับงานบรรเทาสาธารณภัยเท่านั้น

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาวิเคราะห์กระบวนการ รูปแบบ และลักษณะของนโยบาย และแนวทางการประสานงานหรือการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย โดยการเปรียบเทียบกับสากล ทั้งในกรอบขององค์การสหประชาชาติ เอเชีย-แปซิฟิก และอาเซียน รวมถึงมิตรประเทศบางประเทศ โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์ความชัดเจน ความเฉพาะเจาะจง ความสามารถในการแปลงไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อให้ได้แนวทางในการกำหนดคน นโยบายในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยร่วมกันที่เหมาะสมกับสถานการณ์ภัยพิบัติ

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบกระบวนการความร่วมมือและการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย
๒. ได้แนวทางการพัฒนาความร่วมมือและการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย

## บทที่ ๒

### ทฤษฎีและแนวคิดในการบรรเทาสาธารณภัย

ทฤษฎีและแนวคิดในการบรรเทาสาธารณภัยของทั้งประเทศไทย และต่างประเทศ รวมทั้งตัวอย่างการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยของ กระทรวงกลาโหมมิตรประเทศ กระบวนการหรือแนวทางในการบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย

#### การบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย

นโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการเตรียมพร้อมในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสาธารณภัย ภัยจากการสู้รบและการสงคราม รวมทั้งภัยจากการก่อการร้าย โดยนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อบริหารจัดการภัยแต่ละประเภทด้วย ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันจัดเตรียมทรัพยากรในการดำเนินการ ประกอบด้วย

๑. การประเมินสถานการณ์ เป็นสิ่งที่คาดการณ์ล่วงหน้าเพื่อนำมากำหนดเป็นแนวทางในการป้องกันและบรรเทาภัยต่างๆ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะ ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดจะต้องมีแผนของจังหวัด โดยประสานกับส่วนราชการภายในจังหวัด

๒. การพัฒนาระบบฐานข้อมูล จะต้องมีการวางระบบการเชื่อมโยงฐานข้อมูลที่สามารถเรียกใช้ได้และเป็นข้อมูล ในการบริหารสั่งการกันโดยตรง ซึ่งจะต้องทราบว่า มีทรัพยากรใดบ้างที่อยู่ในพื้นที่ของตนเองและพื้นที่ใกล้เคียง โดยจะต้องเป็นข้อมูลที่ทันสมัย

๓. การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ โดยใช้ทรัพยากรทุกอย่างให้เป็นประโยชน์ให้สอดคล้องกับสิ่งที่ต้องกระทำ จะส่งผลให้การบริหารจัดการดี ซึ่งการมีส่วนร่วมยังถือเป็นหัวใจของการสร้างความสามัคคีและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหา

๔. การเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้และ จิตสำนึกในการระวังป้องกันภัยพิบัติที่อาจจะเกิดขึ้นเป็นการสร้างการเรียนรู้ผ่านสื่อของรัฐได้อย่างไร และมีส่วนในการแจ้งเตือนให้พี่น้องประชาชนได้รับทราบด้วย

๕. ระบบการติดต่อสื่อสารที่แน่นอนในระหว่างที่เกิดเหตุการณ์ ซึ่งจะต้องมีการเตรียมการอุปกรณ์สนับสนุนต่างๆ เพราะระบบการติดต่อสื่อสารเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยทำให้ผ่านพ้นวิกฤติไปได้ และ

๖. การซักซ้อม เมื่อมีการคิดวางแผนทางปฏิบัติแล้วจะต้องมีการซักซ้อม เพื่อตรวจสอบความพร้อมในการดำเนินการ

รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการสาธารณภัย จึงได้ตราพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ ขึ้น เพื่อใช้เป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการสาธารณภัย ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๖ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๐ เป็นต้นมา โดยยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ.๒๕๔๑ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการตามพระราชบัญญัติการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.๒๕๔๕ ซึ่งได้ตั้ง กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) ให้มีภารกิจหลักในการดำเนินการป้องกัน บรรเทา ฟื้นฟู สาธารณภัยและอุบัติภัย โดยสรุปได้ดังนี้

๑. ขอบเขตการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยครอบคลุมสาธารณภัยทุกประเภท โดยได้มีการกำหนดคำนิยามของสาธารณภัย และภัยด้านความมั่นคงไว้อย่างชัดเจน (มาตรา ๔.

๒. การกำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ดำเนินการโดยคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ซึ่งมีกรรมการทั้งหมด ๒๓ คน มี นายกรัฐมนตรี หรือ รอง นายกรัฐมนตรี ซึ่ง นายกรัฐมนตรี มอบหมาย เป็นประธานกรรมการ และมี ปลัดกระทรวงกลาโหม, ผู้บัญชาการทหารสูงสุด, ผู้บัญชาการทหารบก, ผู้บัญชาการทหารเรือ และ ผู้บัญชาการทหารอากาศ เป็นกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และได้กำหนดบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและผู้เกี่ยวข้อง ในระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น (มาตรา ๖ และมาตรา ๗).

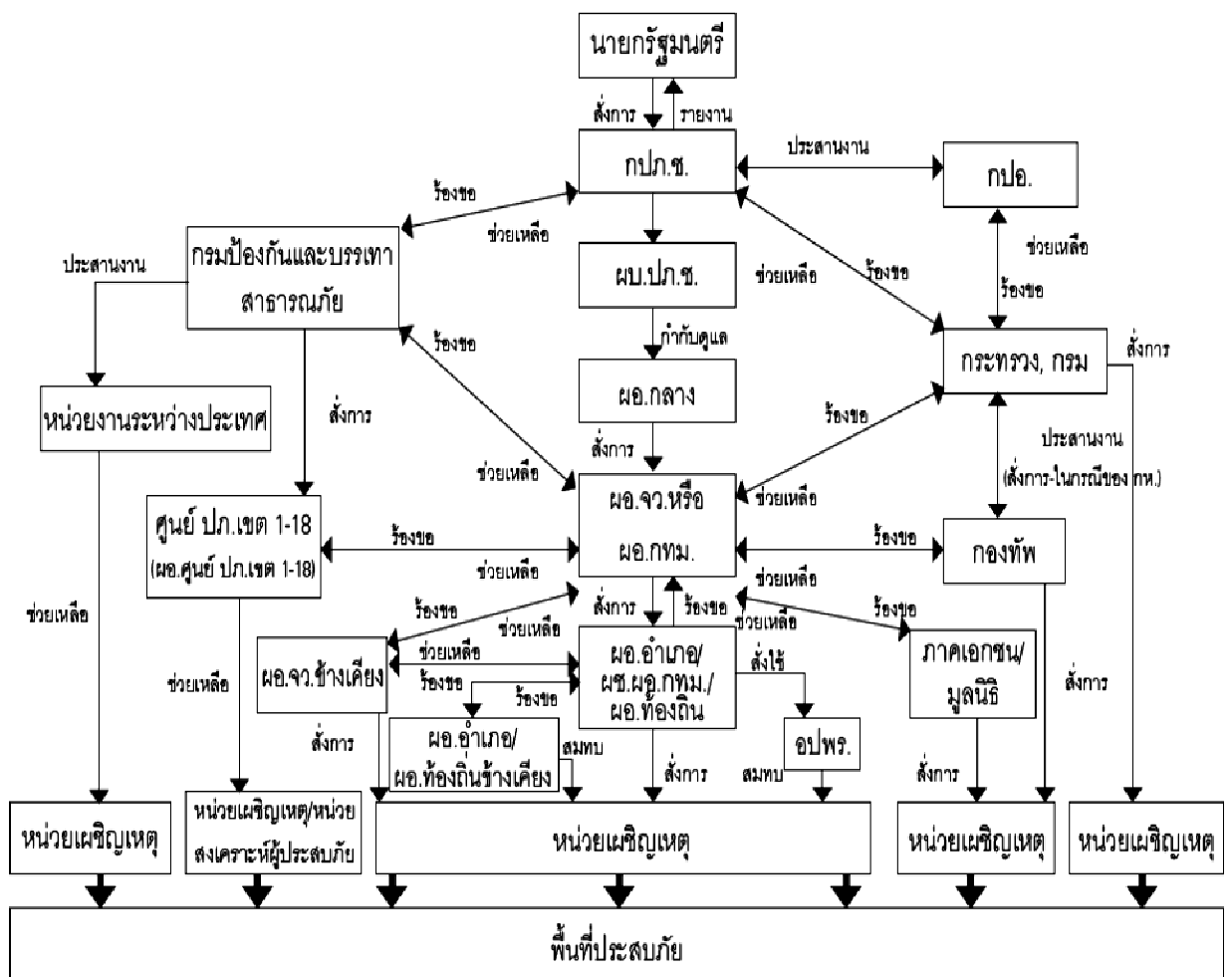
๓. กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) เป็นหน่วยงานกลางของรัฐ ในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ (มาตรา ๑๑.

๔. แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กำหนดให้มีการจัดทำแผน ๓ ระดับ คือ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร โดยในการจัดทำแผนการป้องกันและ

บรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการ ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ และมี ผู้บัญชาการมณฑลทหารบก หรือ ผู้บัญชาการจังหวัดทหารบก เป็นกรรมการ สำหรับการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานครนั้น ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นประธานกรรมการ โดยให้แต่งตั้งผู้แทน กระทรวงกลาโหม และผู้แทนสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา เป็นที่ปรึกษาหรือกรรมการตามจำนวนที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเห็นสมควรแต่งตั้ง (มาตรา ๑๑, ๑๒, ๑๖, ๑๗, ๓๑ และ ๓๔)

๕. กำหนดบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และผู้เกี่ยวข้องไว้อย่างเป็นเอกภาพ ชัดเจนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น ตามแผนภาพในรูปที่ ๒ - ๑

แผนภาพที่ ๒ - ๑ แผนผังโครงสร้างการบริหารจัดการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย



ที่มา : แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ - ๒๕๕๖

คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ได้กำหนดกรอบนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ โดยได้น้อมนำพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ นโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา นโยบายของกระทรวงมหาดไทย แผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๘ แผนแม่บทการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยประเภทต่างๆ ที่ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว มาจัดทำเป็นกรอบนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติที่มุ่งเน้นการจัดการและแก้ไขปัญหาในเชิงรุก เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดภัย หรือหากเกิดภัยขึ้น จะลดความสูญเสียให้เหลือน้อยที่สุด และสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนไว้ ๕ ด้าน ได้แก่

๑. พัฒนาและส่งเสริมระบบการป้องกันสาธารณภัยและลดผลกระทบให้มีประสิทธิภาพ โดยนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ความมีเหตุผล ความพอประมาณ และการมีภูมิคุ้มกันในตัวที่ดี เป็นบรรทัดฐานในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสาธารณภัยอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับภูมิสังคม อาทิ การจัดทำมีแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ จนถึงระดับชุมชน การจัดทำมีมาตรการการป้องกันภัยพิบัติแบบใช้โครงสร้างเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้ครอบคลุมทุกประเภทภัย การพัฒนาระบบฐานข้อมูลและภูมิสารสนเทศเพื่อช่วยในการวางแผนและตัดสินใจ และการส่งเสริมการสร้างความตระหนักรู้ด้านการป้องกันสาธารณภัยแก่ชุมชน เป็นต้น

๒. พัฒนาและส่งเสริมระบบการเตรียมความพร้อม ให้ทุกภาคส่วนในสังคมสามารถรับมือกับสาธารณภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างบูรณาการ มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล โดยเพิ่มบทบาทของประชาชน หน่วยงาน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง อาทิ การจัดเตรียมเครื่องมือและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องให้พร้อมปฏิบัติงานได้ตลอด ๒๔ ชั่วโมง การจัดเตรียมระบบสื่อสารและพลังงานไฟฟ้าให้สามารถใช้งานได้ตลอดเวลา การสนับสนุนความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการเตรียมเครื่องจักรกลและยานพาหนะในการช่วยเหลือประชาชน การส่งเสริมบทบาทภาคประชาชน องค์กร มูลนิธิ ให้มีส่วนร่วมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตลอดจนพัฒนาระบบการปฏิบัติงานร่วมระหว่างภาครัฐ เอกชน และอาสาสมัครทุกรูปแบบ และการสนับสนุนให้มีการฝึกซ้อมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ จนถึงระดับชุมชน เป็นต้น

๓. พัฒนาศักยภาพการจัดการสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉิน ให้สามารถช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็ว ทันเหตุการณ์ และมีเอกภาพ อาทิ การพัฒนาระบบการเฝ้าระวัง ติดตาม ประเมินสถานการณ์ ประเมินความเสียหายเบื้องต้น ประเมินความต้องการช่วยเหลือเบื้องต้น ให้มีความถูกต้องและรวดเร็ว การเพิ่มประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉินของ



หน่วยงานแต่ละระดับ การพัฒนาประสิทธิภาพของชุดประเมินสถานการณ์วิกฤต (Emergency Response Team: ERT) และการพัฒนาให้มีระบบการสื่อสารหลักและรองอย่างทั่วถึง รวมถึงระบบไฟฟ้าในภาวะฉุกเฉิน เป็นต้น

๔. พัฒนาระบบการฟื้นฟูบูรณะ ให้สามารถสนองตอบต่อความต้องการของผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็ว ทั่วถึง และเป็นธรรม อาทิ การจัดให้มีมาตรการการให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ประสบภัยพิบัติทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว การส่งเสริมให้มีมาตรการฟื้นฟูสิ่งสาธารณประโยชน์และสิ่งอำนวยความสะดวกเบื้องต้น และการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในอันที่จะช่วยลดความเสี่ยงต่อการเกิดภัยประเภทต่างๆ เป็นต้น

๕. พัฒนาระบบการเชื่อมโยงหน่วยงานเครือข่ายทั้งในประเทศและต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพ อาทิ การส่งเสริมให้องค์กรสาธารณกุศล ภาคเอกชน อาสาสมัคร ตลอดจนหน่วยงานองค์กรนานาชาติด้านการจัดการภัยพิบัติ เข้ามาร่วมปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ โดยใช้กลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ การจัดให้มีการเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร องค์ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันการปฏิบัติงานช่วยเหลือการกู้ภัย การบรรเทาทุกข์ และการฟื้นฟูบูรณะ ระหว่างหน่วยงานเครือข่ายทุกภาคส่วนอย่างถูกต้อง และทันสมัย และการจัดให้มีระบบการประสานงานการขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศเพื่อการจัดการภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉิน เป็นต้น

นอกจากนี้ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๑ - ๒๕๕๖ ได้ระบุนิยามของ คำว่า “สาธารณภัย” ไว้ดังนี้ “สาธารณภัย หมายถึง อัคคีภัย วาดภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย” ซึ่งการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติฉบับนี้ ได้กำหนดขอบเขตสาธารณภัยไว้ ๒ ด้าน คือ ด้านสาธารณภัย (ประกอบด้วยภัย ๑๔ ประเภท ได้แก่ อุทกภัยและดินโคลนถล่ม ภัยจากพายุหมุนเขตร้อน ภัยจากอัคคีภัย ภัยจากสารเคมีและวัตถุอันตราย ภัยจากการคมนาคมและขนส่ง ภัยแล้ง ภัยจากอากาศหนาว ภัยจากไฟฟ้าและหมอกควัน ภัยจากแผ่นดินไหวและอาคารถล่ม ภัยจากคลื่นสึนามิ ภัยจากโรคระบาดในมนุษย์ ภัยจากโรคแมลงสัตว์ ศัตรูพืชระบาด ภัยจากโรคระบาดสัตว์และสัตว์น้ำ และภัยจากเทคโนโลยีสารสนเทศ) และด้านความมั่นคง (ประกอบด้วยภัย ๔ ประเภท คือ ภัยจากการก่อวินาศกรรม ภัยจากทุ่นระเบิด

กับระเบิด ภัยทางอากาศ และภัยจากการชุมนุมประท้วงและก่อการจลาจล) โดยได้แบ่งระดับความรุนแรงของสาธารณภัยไว้เป็น ๔ ระดับ โดยมีผู้รับผิดชอบตามระดับความรุนแรง สรุปได้ดังนี้

๑. ระดับที่ ๑ สาธารณภัยที่เกิดขึ้นทั่วไปและมีขนาดเล็ก ซึ่งผู้อำนวยการท้องถิ่น ผู้อำนวยการอำเภอ และ/หรือ ผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร สามารถควบคุมสถานการณ์และจัดการระงับภัยได้โดยลำพัง

๒. ระดับที่ ๒ สาธารณภัยขนาดกลาง ซึ่งผู้อำนวยการในระดับที่ ๑ ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้แต่ผู้อำนวยการจังหวัด และ/หรือ ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครสามารถควบคุมสถานการณ์ได้

๓. ระดับที่ ๓ สาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบรุนแรงกว้างขวาง หรือสาธารณภัยที่จำเป็นต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญหรืออุปกรณ์พิเศษ ซึ่งผู้อำนวยการในระดับที่ ๒ ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้แต่ผู้อำนวยการกลาง และ/หรือ ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (ผบ.ปภ.ช.) สามารถเข้าควบคุมสถานการณ์ได้

๔. ระดับที่ ๔ สาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่ง นายกรัฐมนตรี (นายกรัฐมนตรี) หรือ รองนายกรัฐมนตรีที่ นายกรัฐมนตรี มอบหมาย จะเข้าควบคุมสถานการณ์

ภายหลังเหตุการณ์มหาอุทกภัยในปี พ.ศ.๒๕๕๔ รัฐบาลโดย คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ได้ขออนุมัติแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ “บทว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย” โดยการนำกลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยขององค์กรภายใต้ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กนอช.) คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) และ สำนักงานนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (สบอช.) ให้มีการปฏิบัติงานแบบบูรณาการภายใต้ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ ซึ่งมีการบริหารจัดการสาธารณภัยภายใต้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ และมีการปรับปรุงแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติฉบับดังกล่าวด้วยการเพิ่มบทว่าด้วย “การบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย” ไว้เป็นการเฉพาะซึ่งเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ.๒๕๕๖ และ คณะรัฐมนตรี (ครม.) ได้มีมติเห็นชอบการปรับปรุงแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ โดยได้มีการจัดตั้งองค์กรปฏิบัติเพิ่มเติมเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดังนี้

๑. กนอช. มีหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการบริหารจัดการน้ำ การป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยให้เป็นไปอย่างมีระบบเพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปปฏิบัติ

๒. กบอ. มีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการและดำเนินการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยตามนโยบายของ กนอช. กำหนดวิธีดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาหน้าและอุทกภัยเป็นไปโดยเหมาะสมและสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการ รวมทั้งการดำเนินการอื่นเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการน้ำ การเตรียมการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย

๓. สบอช. มีหน้าที่ ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศ สภาพน้ำในลุ่มน้ำและเขื่อนหรือที่กักเก็บน้ำ สภาพพื้นที่บริเวณที่น้ำไหลผ่าน แนวทางการเตือนภัย เพื่อการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย และการเตรียมการช่วยเหลือประชาชน

๔. กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บก.ปภ.ช) มีหน้าที่รับผิดชอบบังคับบัญชา อำนาจการ วินิจฉัยสั่งการ ควบคุมและประสานความร่วมมือในการบริหารจัดการสาธารณภัยตามความรุนแรงระดับ ๓ และ ระดับ ๔ โดยมี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (รมว.มท.) เป็น ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (ผบ.ปภ.ช.) ปลัดกระทรวงมหาดไทย (ปล.มท.) เป็น รอง ผบ.ปภ.ช. และ อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (อธิบดี ปภ.) เป็น ผู้อำนวยการกลาง (ผอ.กลาง) ซึ่งในกรณีที่สาธารณภัยมีความรุนแรงระดับ ๔ (ขนาดร้ายแรงอย่างยิ่ง) นายกรัฐมนตรี หรือ รองนายกรัฐมนตรี ที่ได้รับมอบหมาย โดยใช้ อำนาจตามมาตรา ๓๑ แห่ง พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ ในฐานะ ผู้บัญชาการเหตุการณ์ความรุนแรงระดับ ๔ เข้าควบคุมสถานการณ์ มีอำนาจสั่งการและบัญชาการให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมถึงให้ความช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ที่กำหนดได้ทั่วราชอาณาจักร

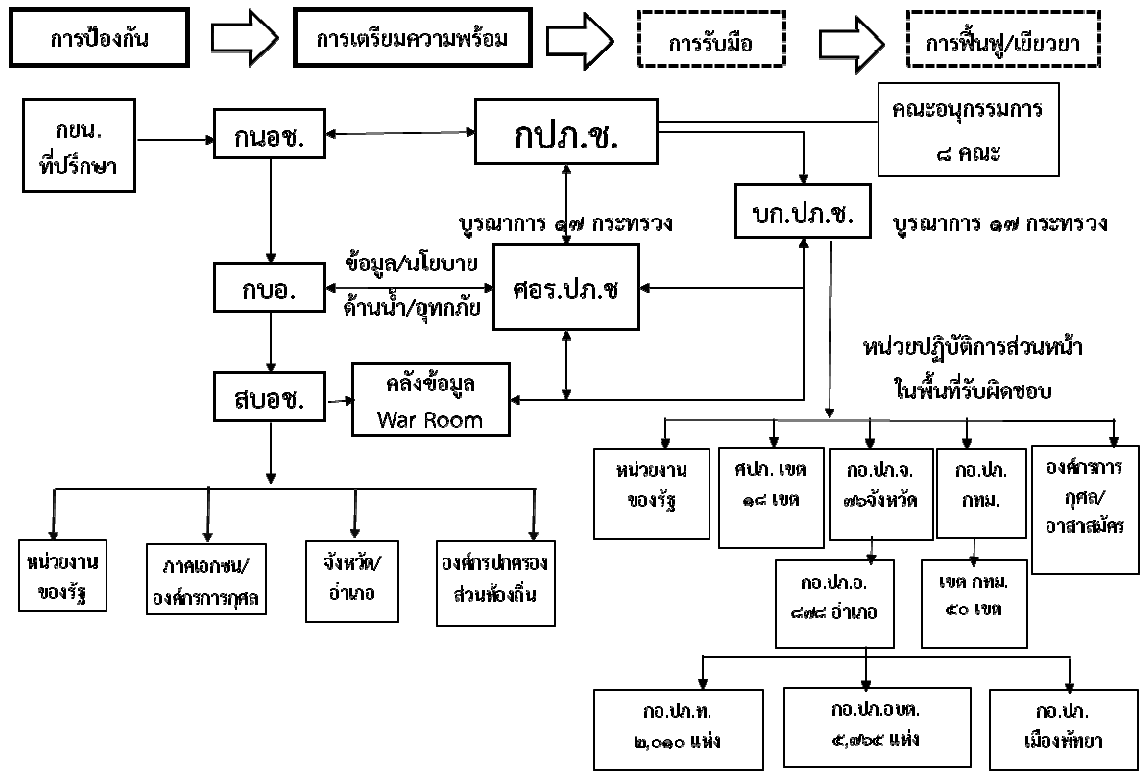
๕. ศูนย์อำนวยการร่วมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (ศอร.ปภ.ช.) มีหน้าที่รับผิดชอบตั้งแต่ภาวะปกติ โดยการประสานงานและบูรณาการข้อมูลและการปฏิบัติการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนของสรรพกำลัง เครื่องมืออุปกรณ์ แผนปฏิบัติการเพื่อเตรียมความพร้อมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสาธารณภัยทั้งระบบ สำหรับภาวะใกล้เกิดภัย ศอร.ปภ.ช. จะเตรียมการเผชิญเหตุ ติดตามและเฝ้าระวังสถานการณ์ วิเคราะห์และประเมินสถานการณ์ รวมถึงรายงานและเสนอความเห็นต่อ ผบ.ปภ.ช. (ความรุนแรงระดับ ๓. หรือ นายกรัฐมนตรี (ความรุนแรงระดับ ๔. แล้วแต่ระดับความรุนแรงของสาธารณภัย เพื่อตัดสินใจในการรับมือกับสาธารณภัยที่จะเกิดขึ้น และในภาวะเกิดภัย ศอร.ปภ.ช. จะทำหน้าที่อำนวยการและบูรณาการประสานการปฏิบัติ ในกรณีความรุนแรงของสาธารณภัยระดับ ๑ และระดับ ๒ และให้ ศอร.ปภ.ช. รับผิดชอบในการ

อำนาจการ ประเมินสถานการณ์ และสนับสนุนการสั่งการแก่ บก.ปภ.ช. รวมทั้งติดตามและเฝ้าระวังสถานการณ์วิเคราะห์ประเมินสถานการณ์ รายงาน และเสนอความคิดเห็นต่อ ผบ.ปภ.ช. หรือ นายกรัฐมนตรี เพื่อตัดสินใจยกระดับความรุนแรงของสถานการณ์ ในกรณีความรุนแรงของสาธารณภัยระดับ ๓ และระดับ ๔

๖. ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้า มีหน้าที่รับผิดชอบ เป็นส่วนหน้าระดับจังหวัด ปฏิบัติงานตามการบัญชาการเหตุการณ์จาก บก.ปภ.ช. เมื่อมีการยกระดับความรุนแรงของภัยเป็นระดับ ๓ - ๔ โดยรับผิดชอบอำนาจการ ควบคุม ปฏิบัติงาน และประสานการปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่จังหวัดและกรุงเทพมหานคร พร้อมทั้ง เป็นศูนย์กลางในการระดมสรรพกำลังและทรัพยากรเพื่อบริหารจัดการสาธารณภัย ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารในเขตพื้นที่ และ

๗. กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (องค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล/เมืองพัทยา/อำเภอ/สำนักงานเขต/จังหวัด/กรุงเทพมหานคร) มีหน้าที่ รับผิดชอบการบัญชาการเหตุการณ์ อำนาจการ ควบคุม ปฏิบัติงาน และประสานการปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ พร้อมทั้ง เป็นศูนย์กลางในการระดมสรรพกำลังและทรัพยากรเพื่อบริหารจัดการ สาธารณภัย อำนาจการประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรสาธารณกุศล โดยมีหน้าที่เป็นศูนย์อำนาจการเฉพาะกิจเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น

แผนภาพที่ ๒ - ๒ แผนผังการเชื่อมโยงกลไกการจัดการสาธารณภัยขององค์กรภายใต้พระราชบัญญัติ  
ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ (กปภ.ช. กับ กนอช. และ กบอ.)



ที่มา : แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๑ - ๒๕๕๗

แนวทางปฏิบัติการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยและการเตือนภัย ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๑ - ๒๕๕๗ “บทว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย” กำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการบริหารจัดการน้ำแห่งชาติ (Command Center) โดยจัดตั้งคลังข้อมูลเพื่อเชื่อมต่อข้อมูลการแจ้งเตือนภัยจากกรมอุตุฯ กรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ และกองทัพเรือ โดยส่งผ่านระบบการสื่อสารของกระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานภาคีเครือข่าย อาสาสมัคร ไปสู่จังหวัด อำเภอ กรุงเทพมหานคร/สำนักงานเขต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และประชาชน รวมทั้งสื่อมวลชน ดังนั้นเพื่อให้การบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยในภาวะปกติเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับองค์กรต่างๆ ที่มีการจัดตั้งตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ “บทว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย” จึงได้กำหนดให้มีการบริหารจัดการภายใต้อำนาจหน้าที่ของ กนอช. กบอ. และ สทบอช. โดยให้แต่

ละส่วนราชการและองค์กรภายใต้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ ดำเนินการ ดังนี้

๑. ให้จังหวัดและกรุงเทพมหานครจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้า โดยให้มีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และผู้รับผิดชอบ พร้อมทั้งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบที่ชัดเจนเป็นปัจจุบัน ตั้งแต่ในภาวะปกติและพร้อมปฏิบัติงานได้ทันทีที่มีการยกระดับความรุนแรงของภัยเป็นระดับ ๓ - ๔ เพื่อรองรับการบัญชาการเหตุการณ์จาก บก.ปภ.ช.

๒. ให้องค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล/เมืองพัทยา/อำเภอ/สำนักงานเขต/จังหวัด/กรุงเทพมหานคร จัดตั้งกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการสาธารณภัยเพื่ออำนวยความสะดวกในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย ทั้งนี้ ให้ทำหน้าที่เป็นศูนย์อำนวยความสะดวกเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น

๓. กรณีการเกิดอุทกภัยความรุนแรงระดับ ๑ (ขนาดร้ายแรงน้อย) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล /อบต./เมืองพัทยา) สามารถควบคุมสถานการณ์ ระงับภัยได้โดยลำพังตามขีดความสามารถ ไม่ต้องการกำลังสนับสนุนจากภายนอก โดยให้กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ หรือกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเทศบาล หรือกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเมืองพัทยา เป็นหน่วยรับผิดชอบในการบริหารจัดการอุทกภัยที่เกิดขึ้นจนกว่าสถานการณ์จะกลับเข้าสู่ภาวะปกติ รวมทั้งให้มีหน้าที่ในการสนับสนุนการปฏิบัติซึ่งกันและกันด้วย โดยมีผู้อำนวยการท้องถิ่น/ผู้อำนวยการอำเภอเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์/บัญชาการเหตุการณ์

๔. กรณีการเกิดอุทกภัยความรุนแรงระดับ ๒ (ขนาดร้ายแรงปานกลาง) เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล/อบต./เมืองพัทยา) อำเภอ (นายอำเภอ) และเขตในกรุงเทพมหานครไม่สามารถควบคุมสถานการณ์และบริหารจัดการระงับภัยได้โดยลำพัง จึงให้กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด/กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่เป็นศูนย์อำนวยความสะดวกเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น รับผิดชอบในการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยที่เกิดขึ้นจนกว่าสถานการณ์จะกลับเข้าสู่ภาวะปกติ โดยมีผู้อำนวยการจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด)/ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) เข้าควบคุมสถานการณ์/บัญชาการเหตุการณ์ พร้อมทั้ง จัดให้มีห้องปฏิบัติการฉุกเฉิน (Emergency Operation Center: EOC) เพื่อใช้เป็นสถานที่ปฏิบัติงานเผชิญเหตุและบัญชาการเหตุการณ์ของกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด/กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร และ ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้า โดยติดตั้ง

ระบบการประชุมทางไกล ระบบเชื่อมโยงข้อมูล ระบบสื่อสาร โทรคมนาคม และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีความเสถียรสูง

๕. กรณีการเกิดอุทกภัยความรุนแรงระดับ ๓ (ขนาดร้ายแรงสูง) เกิดผลกระทบรุนแรง กว้างขวาง มีพื้นที่เสียหาย เป็นบริเวณกว้าง เกินขีดความสามารถของจังหวัด ผู้อำนวยการจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญ/อุปกรณ์พิเศษ/กำลังสนับสนุนระดมสรรพกำลังทุกภาคส่วน เพื่อตอบโต้เหตุฉุกเฉิน/บรรเทาภัย โดยให้ บก.ปภ.ช. เป็นองค์กรรับผิดชอบในการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยที่เกิดขึ้นจนกว่าสถานการณ์จะกลับเข้าสู่ภาวะปกติ โดยมี รมว.มท./สบ.ปภ.ช. ในฐานะผู้บัญชาการเหตุการณ์ ความรุนแรงระดับ ๓ เข้าควบคุมสถานการณ์ มีอำนาจสั่งการและบังคับบัญชา โดยให้ อธิบดี ปภ./ผอ.กลาง ควบคุมและกำกับการปฏิบัติหน้าที่ตามการสั่งการของ สบ.ปภ.ช. โดยมี ศอร.ปภ.ช. รับผิดชอบในการอำนวยความสะดวก ประเมินสถานการณ์ และสนับสนุนการสั่งการแก่ บก.ปภ.ช. รวมทั้งติดตามและเฝ้าระวังสถานการณ์ วิเคราะห์ประเมินสถานการณ์ รายงาน และเสนอความคิดเห็นต่อ สบ.ปภ.ช. หรือ นายกรัฐมนตรี เพื่อตัดสินใจยกระดับความรุนแรงของสถานการณ์ โดยจัดให้มีศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน (EOC) เป็นสถานที่ปฏิบัติงาน โดยติดตั้งระบบการประชุมทางไกล ระบบเชื่อมโยงข้อมูล ระบบสื่อสาร โทรคมนาคม และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีความเสถียรสูงรวมทั้งให้ กบอ./สบอช. รับผิดชอบการบริหารจัดการคลังข้อมูล (War Room) และ สนับสนุนข้อมูลน้ำ ข้อมูลการพยากรณ์ และข้อมูลเตือนภัยแก่ ศอร.ปภ.ช. เมื่อ ศอร.ปภ.ช. ได้รับข้อมูลน้ำ ข้อมูลการพยากรณ์ ข้อมูลเตือนภัย ฯลฯ จาก กบอ./สบอช. ให้ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน (EOC) แจ้งเตือนภัยล่วงหน้าแก่พื้นที่ที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบให้เฝ้าระวังและเตรียมรับสถานการณ์

๖. กรณีการเกิดอุทกภัยความรุนแรงระดับ ๔ (ขนาดร้ายแรงอย่างยิ่ง) เกิดผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่ง ระดับวิกฤติการณ์ มีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สิน ความเป็นอยู่และขวัญกำลังใจของประชาชนจำนวนมากอย่างร้ายแรง อธิบดี ปภ./ผอ.กลาง หรือ รมว.มท./สบ.ปภ.ช. ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์/แก้ไขปัญหา/ระงับภัยได้ โดยมี บก.ปภ.ช. เป็นหน่วยรับผิดชอบในการบริหารจัดการอุทกภัยที่เกิดขึ้นจนกว่าสถานการณ์จะกลับเข้าสู่ภาวะปกติ โดยมี นายกรัฐมนตรี หรือ รองนายกรัฐมนตรี ที่ได้รับมอบหมายใช้อำนาจตามมาตรา ๓๑ แห่ง พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ ในฐานะผู้บัญชาการเหตุการณ์ความรุนแรงระดับ ๔ เข้าควบคุมสถานการณ์มีอำนาจสั่งการและบัญชาการทุกพื้นที่ทั่วราชอาณาจักร โดยที่ ศอร.ปภ.ช., กบอ./สบอช. และ ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน (EOC) ปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับสถานการณ์ความรุนแรงระดับ ๓

อย่างไรก็ตาม แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ ได้กำหนดให้ กระทรวงกลาโหม มีหน้าที่ดังนี้

๑. กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่มีผลกระทบต่อบุคคล อาคาร สถานที่ ทรัพย์สินของทางราชการทหาร รวมทั้งวางแผนการอพยพครอบครัวและส่วนราชการทหาร โดยประสานกับ ปก.

๒. ให้ความรู้ด้านวิชาการและการปฏิบัติด้านการทหารที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ อาสาสมัคร และประชาชน อาทิ ภัยทางอากาศ การทำลายวัตถุระเบิด การป้องกันและล้างสารเคมี และชีวะรังสี เป็นต้น

๓. ประสานการปฏิบัติ ชักซ้อม และให้การสนับสนุนการอำนวยความสะดวกป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ต่าง ๆ และเข้ารับการพิทักษ์พื้นที่ส่วนหลังเพื่อให้เกิดเอกภาพในการปฏิบัติยามสงคราม

๔. อำนวยการ ประสานงาน สั่งการ และกำกับดูแลการปฏิบัติของส่วนราชการ กระทรวงกลาโหม ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย รวมทั้งการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า การฟื้นฟูบูรณะความเสียหายทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว มีเอกภาพและประสิทธิภาพ และ

๕. ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามระเบียบ กค. ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน สำหรับ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ “บทว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย” ซึ่งได้มีการจัดตั้ง กนอช. โดยมี นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน และมี รมว.กระทรวงกลาโหม, ผู้บัญชาการทหารสูงสุด, ผู้บัญชาการทหารบก, ผู้บัญชาการทหารเรือ และ ผู้บัญชาการทหารอากาศ เป็นกรรมการ นอกจากนี้ ยังมี กบอ. ซึ่งมี รอง นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน และมี เสช.ทบ. เป็นกรรมการ และ สบอช. ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐดำเนินการดังนี้

๑. จัดทำแผนหรือดำเนินการตามแผนปฏิบัติการตามระยะเวลาที่ กบอ. กำหนด

๒. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ กนอช. หรือ กบอ. กำหนดหรือสั่งการ โดยถือเป็นเรื่องที่ กรม. กำหนด และ

๓. จัดส่งเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของ กบอ.

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานในการป้องกัน ภัย และบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดจากสาธารณภัย และอุบัติภัยรวมทั้งการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติของ กระทรวงกลาโหม เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาล กระทรวงกลาโหม จึงได้จัดตั้ง ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม



(สบก.กระทรวงกลาโหม) โดยมี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (รมว.กระทรวงกลาโหม) เป็นผู้อำนวยการศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม (ผอ.สบก.กระทรวงกลาโหม) ปลัดกระทรวงกลาโหม และผู้บัญชาการทหารสูงสุด (ผู้บัญชาการทหารสูงสุด) เป็น รองผู้อำนวยการฯ ผู้บัญชาการเหล่าทัพ เป็น ผู้ช่วยผู้อำนวยการฯ อธิปไตยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เจ้ากรมเสมียนตรา (จก.สม.) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ (ผอ.สงป.กระทรวงกลาโหม) เจ้ากรมพระธรรมนูญ (จก.ชน.) เจ้ากรมการเงินกลาโหม (จก.กง.กระทรวงกลาโหม) เป็นกรรมการผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกลาโหม (ผอ.สนผ.กระทรวงกลาโหม) เป็นกรรมการและเลขาธิการ เจ้ากรมกิจการพลเรือนทหาร (จก.กร.ทหาร) และ ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการพลเรือนสำนักนโยบายและแผนกลาโหม (ผอ.สกร.สนผ.กระทรวงกลาโหม) เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขาธิการ โดย สบก.กระทรวงกลาโหม ได้จัดทำแผนบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม เพื่อให้ หน่วยขึ้นตรงศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม และเหล่าทัพ นำไปใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนรองรับของหน่วยในการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยพิบัติ และสนับสนุนส่วนราชการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติต่อไป

## การบริหารจัดการสาธารณภัยของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้ตรากฎหมายสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ว่าด้วยการจัดการและการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยแห่งชาติหรือกฎหมาย REPUBLIC ACT No. 10121 ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการรับมือกับภัยพิบัติทางธรรมชาติของฟิลิปปินส์ โดยกฎหมายดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่ สภাজัดการและการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยแห่งชาติ (National Disaster Risk Reduction and Management Council: NDRRMC) ในการเตรียมการป้องกันภัยทางธรรมชาติเอาไว้ล่วงหน้า ยามที่รัฐกำลังเผชิญความเสี่ยงจากภัยทางธรรมชาติ และยามที่รัฐได้ประสบกับหายนะจากภัยพิบัติทางธรรมชาติในรูปแบบต่างๆ ไปแล้ว เพื่อดำเนินบริการสาธารณะในการต่อสู้กับภัยและวิกฤติทางธรรมชาติ โดยสภาดังกล่าวประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานราชการหลายหน่วยงานที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ ดังเช่น กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง มีหน้าที่จัดทำแผนจัดการและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยแห่งชาติ (National Disaster Risk Reduction and Management Plan: NDRRMP) และจัดกองทุนสำหรับจัดการและลดความเสี่ยงจากสาธารณะภัยแห่งชาติ (National Disaster Risk Reduction and Management Fund: NDRRM Fund) เหตุที่กฎหมายได้บัญญัติเอาไว้เป็นเช่นนี้ ก็เพื่อให้รัฐสามารถกำหนดกรอบและวางแผนป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติที่อาจเกิดขึ้นตามความเสี่ยงของภัยพิบัติ

ทางธรรมชาติที่ประเทศฟิลิปปินส์กำลังเผชิญหรืออาจจะเผชิญได้ในอนาคตและเพื่อให้รัฐได้สามารถจัดหางบประมาณสนับสนุนการดำเนินการต่างๆ ให้สอดคล้องกันกับแผนจัดการและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยแห่งชาติที่รัฐได้กำหนดเอาไว้ อันเป็นการเสริมความมั่นใจว่ารัฐจะมีกลไกทางงบประมาณและการคลังที่สนับสนุนในกรณีเกิดภัยทางธรรมชาติฉุกเฉิน อนึ่ง การจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยล่วงหน้าและการจัดงบประมาณหรือการกำหนดแหล่งงบประมาณที่สามารถสนับสนุนในช่วงเวลาที่ประเทศกำลังจะประสบวิกฤติทางธรรมชาติ หรือได้ประสบวิกฤติทางธรรมชาติ ก็ถือเป็นการบริหารจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยที่ไม่เพียงจะถือเป็นการสร้างความอุ่นใจให้กับประชาชนในประเทศแล้ว หากแต่ยังเป็นการเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้กับภาคอุตสาหกรรมและธุรกิจ รวมไปถึงภาคการลงทุนต่างๆ อีกด้วย

กฎหมาย REPUBLIC ACT No. 10121 ยังได้กำหนดให้รัฐกระจายอำนาจให้ภูมิภาคและท้องถิ่น เพื่อให้ภูมิภาคและท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละภูมิภาคหรือท้องถิ่นของตน กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้ภูมิภาคและท้องถิ่นก่อตั้ง สภাজัดการและการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยภูมิภาค (Regional Disaster Risk Reduction and Management Council : RDRRMCs) และสภাজัดการและการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยท้องถิ่น (Local Disaster Risk Reduction and Management Council : LDRRMCs) ขึ้นสำหรับรองรับการกระจายอำนาจในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจากส่วนกลาง ซึ่งการกระจายอำนาจดังกล่าวอาจทำให้แต่ละภูมิภาคและท้องถิ่นสามารถวางแผน เตรียมการต่างๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่อาจเกิดขึ้นได้ในแต่ละท้องถิ่น เพราะภูมิภาค ท้องถิ่น ชุมชนในแต่ละท้องถิ่นและประชาชนที่อยู่อาศัยในแต่ละท้องถิ่น ย่อมรู้สภาพทางกายภาพ สภาพภูมิศาสตร์ สภาพเศรษฐกิจและสภาพสังคมในแต่ละชุมชนเป็นอย่างดี ซึ่งหากแต่ละท้องถิ่นเผชิญกับภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือสาธารณภัยอันแรงค่นแล้ว ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นย่อมสามารถจัดการป้องกันหรือเยียวยาความเสียหายจากสาธารณภัยได้ทันทั่วถึง นอกจากนี้ รัฐต้องกำหนดและวางแผนแนวทางให้ท้องถิ่นบริหารจัดการกองทุนสำหรับจัดการและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยท้องถิ่น (Local Disaster Risk Reduction and Management Fund : LDRRMF) เพื่อให้แต่ละท้องถิ่นมีงบประมาณในการบรรเทาสาธารณภัยของตนเอง อันจะทำให้ท้องถิ่นสามารถนำงบประมาณมาใช้ได้ในยามที่ท้องถิ่นเกิดภัยพิบัติได้ทันทั่วถึง

แม้ว่ากฎหมาย REPUBLIC ACT No. 10121 จะวางหลักเกณฑ์ในเรื่องของการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้เป็นอย่างดีและกำหนดหลักการอื่นๆ ให้สอดคล้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ตัวอย่างเช่น การวางแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก การใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับ

แนวทางการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละชุมชน และหลักเกณฑ์ทางการคลังท้องถิ่น และงบประมาณว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในทางตรงกันข้าม การขาดการบังคับใช้กฎหมาย REPUBLIC ACT No. 10121 กั้บการขาดธรรมาภิบาลในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ย่อมกลายมาเป็นปัญหาและอุปสรรคสำหรับการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติทางธรรมชาติ ที่ส่งผลร้ายต่อประชาชน ภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจและท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น การขาดการวางแผน ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่รัดกุม การชักยอกของเงินหรือของบริจาคของเจ้าหน้าที่รัฐ และนักการเมือง และการทุจริตงบประมาณที่เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่ยอมไม่เพียง จะส่งผลกระทบต่อ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งหลายแล้ว ยังอาจส่งผลให้เกิด การสูญเสียต่อร่างกายชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนด้วย การที่ภัยทางธรรมชาติเกิดขึ้นมานั้น ย่อมมีเหตุมาจากปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่อาจเกิดขึ้นได้โดยไม่เลือกสถานที่หรือเวลา หากแต่การรู้จักป้องกันภัยล่วงหน้าหรือป้องกันภัยไว้ก่อน ย่อมสามารถลดความสูญเสียที่อาจ เกิดขึ้นต่อร่างกาย ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมไปถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อธุรกิจ และเศรษฐกิจด้วย แต่ทว่าสิ่งที่สามารถซ้ำเติมต่อความสูญเสียที่ได้เกิดขึ้นต่อร่างกาย ชีวิตและ ทรัพย์สินของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ นั่นก็คือ การทุจริตและขาด ธรรมาภิบาลที่แท้จริงในการจัดการเกี่ยวกับปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติและสาธารณภัยที่ได้ เกิดขึ้นมาแล้ว

กองทัพฟิลิปปินส์แสดงบทบาทหลักในงานด้านการจัดการสาธารณภัยภายใต้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่ระบุว่า “กองทัพฟิลิปปินส์เป็นผู้ปกป้องประชาชนและรัฐ โดยมี เป้าหมายเพื่อรักษาไว้ซึ่งบูรณาภาพของรัฐ และพรมแดนของประเทศ” จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะเห็น ภาพชัดเจนขึ้นในกรณีของภัยพิบัติขนาดใหญ่ ซึ่งกองทัพฟิลิปปินส์ได้ร่วมกับหน่วยงานภาคพลเรือน และสถาบันต่างๆ ในการช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัย และบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น โดย เสนาธิการทหารทำหน้าที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการประสานงานภัยพิบัติแห่งชาติ (National Disaster Coordinating Center: NDCC) ซึ่งมีภาคพลเรือนเป็นหน่วยงานหลักในการ กำหนดนโยบายและแนวทางในการบริหารจัดการสาธารณภัย นอกจากนี้คณะกรรมการชุดนี้ ยังให้คำแนะนำแก่ประธานาธิบดีเกี่ยวกับสถานภาพของกิจกรรมการเตรียมความพร้อม และการ ปฏิบัติต่างๆที่เกี่ยวข้อง รวมถึงความพยายามต่างๆ ในการฟื้นฟูบูรณะทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งนี้กองทัพฟิลิปปินส์ได้เป็นผู้นำในการเสนอระเบียบปฏิบัติประจำ (Standing Operating Procedure: SOP) ฉบับที่ ๑๕ ซึ่งรู้จักในชื่อของแผนการเตรียมความพร้อมด้านสาธารณภัยและ ภัยพิบัติขนาดใหญ่ของกองทัพฟิลิปปินส์ (Armed Forces Philippines Calamities and Disaster Preparedness Plan) และมีผลเมื่อ ๑๑ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๓๗ โดยแผนฉบับนี้ได้ระบุแนวทาง

โดยทั่วไป และบทบาทหน้าที่ของหน่วยต่างๆ ของกองทัพในการช่วยเหลือและสนับสนุน คณะกรรมการประสานงานภัยพิบัติแห่งชาติ (NDCC) ในกรณีที่เกิดสาธารณภัยและภัยพิบัติขนาดใหญ่ โดยแผนนี้จะช่วยให้การใช้งบประมาณฟิลิปปินส์เป็นไปได้อย่างเต็มที่ในการเสริมขีดความสามารถของภาคพลเรือนปฏิบัติการต่างๆ อาทิ การค้นหา การช่วยชีวิต การบรรเทา และการฟื้นฟูบูรณะ เป็นต้น ดังนั้นภารกิจในการตอบโต้ภัยพิบัติและการบรรเทาภัยพิบัติจึงเป็นภารกิจแฝงของหน่วยต่างๆ ในกองทัพฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยทหารราบ และจังหวัดหรือมณฑลทหารบกต่างๆ

### การบริหารจัดการสาธารณภัยของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

เพื่อเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายฉบับที่ ๒๔ ปี ค.ศ.๒๐๐๓ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสาธารณภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตราที่ ๓๖ ที่ระบุว่า รัฐบาลและรัฐบาลท้องถิ่นต้องร่วมกันจัดทำแผนการบริหารจัดการสาธารณภัย เพื่อเตรียมการประสานงานระหว่างหน่วยงาน โดยรัฐบาลจะประสานให้กระทรวง และหน่วยงานต่างๆ ในระดับชาติซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสาธารณภัยเพื่อจัดทำแผนการบริหารจัดการสาธารณภัยแห่งชาติ (National Disaster Management Plan: Renas PB) ซึ่งแผนฉบับปัจจุบัน คือ แผนการบริหารจัดการสาธารณภัยแห่งชาติ ค.ศ.๒๐๑๐ - ๒๐๑๔ ได้มีการดำเนินการในปี ค.ศ.๒๐๐๕ ด้วยความมุ่งหวังว่า การนำแผนฉบับนี้ไปใช้ปฏิบัติจะทำให้การกำหนดแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม ที่สามารถใช้เป็นแนวทางให้กับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างดี

แผนการบริหารจัดการสาธารณภัยแห่งชาติ ค.ศ.๒๐๑๐ - ๒๐๑๔ มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ๒ ประการ ได้แก่

๑. เพื่อระบुकุ่มของอันตรายและพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงในสาธารณรัฐอินโดนีเซีย และจัดทำกิจกรรมต่างๆ ซึ่งมีการจัดลำดับความสำคัญ รวมถึงโครงการต่างๆ ตามความสำคัญและความต้องการด้านงบประมาณ และ

๒. เพื่อใช้เป็นเอกสารอ้างอิงสำหรับหน่วยงานราชการต่างๆ และผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการสาธารณภัยในสาธารณรัฐอินโดนีเซีย เพื่อให้หน่วยงานเหล่านั้นพยายามนำแผนฉบับนี้ไปใช้อย่างมีการวางแผน อย่างบูรณาการ อย่างมีการประสานงาน และอย่างมีความเข้าใจ

แผนการบริหารจัดการสาธารณภัยแห่งชาตินี้ เป็นแผนเชื่อมโยงระหว่างภาคส่วนต่างๆ ของรัฐบาล ซึ่งมีผลบังคับใช้ ๕ ปี และสามารถถูกประเมินทุก ๒ ปี หรือเมื่อใดก็ตามเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติขนาดใหญ่ โดยรัฐบาลจะนำบทสรุปของโครงการต่างๆ ในแผนฉบับนี้ไปรวมเข้ากับแผนการบริหารพัฒนาประเทศระยะกลาง หรือ Middle-term National Development Plan (Rencana

Pembangunan Jangka Menengah Nasional: RPJMN) ซึ่งประกอบด้วยนโยบายและโครงการ เพื่อการพัฒนาของรัฐบาล และแผนปฏิบัติงานของรัฐบาล โดยการวางแผนและกิจกรรมต่างๆ ด้านการบริหารจัดการสาธารณภัยจะกลายเป็นส่วนหลักในแผนระยะกลาง (RPJMN) และบูรณาการเข้ากับโครงการพัฒนาต่างๆ ด้วยการทำเช่นนี้ จะทำให้แผนการบริหารจัดการสาธารณภัย กลายเป็นกรอบแนวทางในการกำหนดนโยบายและโครงการต่างๆ ด้านการบริหารจัดการสาธารณภัย ซึ่งรัฐบาลจะกำหนดแผนปฏิบัติงานประจำปีโดยการอ้างอิงแผนระยะกลาง (RPJMN) ในรูปแบบ รายละเอียด และงบประมาณ

การวางแผนการบริหารจัดการสาธารณภัยแห่งชาติเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน โดยเฉพาะกระทรวงต่างและหน่วยงานต่างๆ และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (Non-Government Organizations: NGOs) ซึ่งทำงานด้านการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับชาติ ในขั้นตอน โดยรวมของการวางแผนฉบับนี้สำนักงานการบริหารจัดการสาธารณภัยแห่งชาติ หรือ National Agency for Disaster Management (Badan Nasional Penanggulangan Bencana: BNPB) จะทำหน้าที่ในการประสานงาน กับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ในความพยายามที่จะทำให้แผนการบริหารจัดการสาธารณภัยเป็นส่วนหลักของแผนการพัฒนาประเทศระยะกลาง หรือ Middle-term National Development Plan (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional: RPJMN) นั้น สำนักงานการบริหารจัดการสาธารณภัย (BNPB) จะได้รับการสนับสนุนจาก Bappenas ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการการพัฒนาประเทศ

ตามกฎหมายด้านการจัดการสาธารณภัยนั้น สำนักงานการบริหารจัดการสาธารณภัย (BNPB) เป็นหน่วยรับผิดชอบหลักในการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับประเทศ และเป็นหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่าระดับกระทรวง โดยมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการสาธารณภัย และการบริหารจัดการด้านกำลังพลผ่านกิจกรรมที่มีความรวดเร็ว มีความถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังรับผิดชอบประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ การค้นหาและช่วยชีวิต สำนักงานการบริหารจัดการสาธารณภัย (BNPB) จะทำงานอย่างใกล้ชิดกับกองทัพอินโดนีเซีย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ Basarnas (the national SAR) and PMI (Indonesian Red Cross) การจัดการเรื่องผู้ประสบภัยพิบัติที่ไร้ที่อยู่อาศัย สำนักงานการบริหารจัดการสาธารณภัย (BNPB) จะทำงานร่วมกับกระทรวงกิจการสังคม (Ministry of Social Affairs) และการจัดทำแผนที่ประสบอันตรายหรือพื้นที่เสี่ยงภัย สำนักงานการบริหารจัดการสาธารณภัย (BNPB) จะทำงานกับ Bakosurtanal ซึ่งเป็นหน่วยงานจัดทำแผนที่แห่งชาติ และกระทรวง หรือหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับอันตรายต่างๆ เป็นต้น

การบริหารจัดการสาธารณภัยในพื้นที่ต่างๆ นั้น หน่วยงานบริหารจัดการสาธารณภัยท้องถิ่น หรือ Badan Penanggulangan Bencana Daerah: BPBD) เป็นหน่วยรับผิดชอบทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอหรือเมือง ในขณะที่สำนักงานการบริหารจัดการสาธารณภัย (BNPB) เป็นหน่วยงานในส่วนกลาง โดยหน่วยงานบริหารจัดการสาธารณภัยท้องถิ่น (BPBD) จะรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสาธารณภัยและการจัดกำลังพล ซึ่งจะทำงานร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยการประสานงานกิจกรรมต่างๆ ด้านการบริหารจัดการสาธารณภัย โดยการจัดตั้งหน่วยงานบริหารจัดการสาธารณภัยท้องถิ่น (BPBD) นั้น เป็นไปตามคำสั่ง Decree of BNPB Head ฉบับที่ ๓ ค.ศ.๒๐๐๘ เรื่อง the Guidelines for the Establishment of Local Disaster Management Agency (Perka BNPB No. 3/2008) และ ระเบียบของ Minister of Home Affairs' Regulation ฉบับที่ ๔๖ ค.ศ.๒๐๐๘ เรื่อง the Guidelines for the Organization and Management of the Local Disaster Management Agencies (Permendagri No.46/2008)

นอกจากนี้ในแผนฉบับนี้ ยังได้กำหนดบทบาทและหน้าที่ของกระทรวง และหน่วยงานต่างๆ ในส่วนกลาง เพื่อลดผลกระทบที่เกิดจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction) ได้แก่

๑. กระทรวงกลาโหม มีหน้าที่ดำรงรักษาความปลอดภัยในพื้นที่ประสบภัย ทั้งระหว่างการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Response) และ ระหว่างการบูรณะฟื้นฟู (Post-disaster Recovery)

๒. กระทรวงการต่างประเทศ สนับสนุนโครงการและกิจกรรมต่างๆ ด้านการบริหารจัดการสาธารณภัย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานระหว่างประเทศ

๓. กระทรวงกิจการในประเทศ (Ministry of Home Affairs) ทำหน้าที่ควบคุมกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสาธารณภัยซึ่งดำเนินการ โดยรัฐบาลท้องถิ่น

๔. กระทรวงการคลัง รับผิดชอบเกี่ยวกับการเตรียมการด้านงบประมาณสำหรับการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการสาธารณภัยทั้งก่อนเกิดเหตุ ระหว่างเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุ และ

๕. กระทรวงเกษตร วางแผนและควบคุม ความพยายามต่างๆ ในการบรรเทาภัยแล้ง และภัยอันตรายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร เป็นต้น

## การบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศมาเลเซีย

สภาความมั่นคงแห่งชาติ หรือ National Security Council (NSC) เป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดนโยบายและการประสานงานในการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศมาเลเซีย โดยสภาความมั่นคงแห่งชาติ (NSC) จะประสานงานและวางแผนกิจกรรมทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง

กับการบริหารจัดการสาธารณภัย ตั้งแต่การเตรียมการ (Preparedness) การป้องกัน (Prevention) การตอบโต้และการบรรเทา (Response and Relief) และการบูรณะและการฟื้นฟู (Recovery and Rehabilitation)

สภาความมั่นคงแห่งชาติ (NSC) ได้ออกคำสั่งสภาความมั่นคงแห่งชาติที่ ๒๐ (NSC No. 20) ซึ่งกำหนดนโยบายและกลไกการปฏิบัติในการบริหารจัดการสาธารณภัย เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติหลักในการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศ โดยในคำสั่งฉบับนี้ได้กำหนดรายละเอียดกลไกสำหรับการบริหารจัดการสาธารณภัย รวมถึงบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ภายใต้ระบบการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉินแบบบูรณาการ โดยการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการและบรรเทาสาธารณภัยใน ๓ ระดับ ได้แก่ ระดับชาติ ระดับรัฐ และระดับอำเภอ ขึ้นอยู่กับระดับความรุนแรงของสาธารณภัย โดยจะมีผู้แทนกองทัพมาเลเซียร่วมเป็นกรรมการของคณะกรรมการดังกล่าวในระดับชาติ และระดับรัฐเท่านั้น คือ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และผู้บัญชาการกองพลน้อย ตามลำดับ นอกจากนี้คำสั่งฉบับนี้แล้ว ประเทศมาเลเซียยังมีมาตรฐานวิธีการปฏิบัติอื่นๆ อีก (Standard Operating Procedures: SOPs) ซึ่งกำหนดแนวทางการปฏิบัติต่างๆ และบทบาทหน้าที่ รวมถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ สำหรับสาธารณภัยประเภทต่างๆ อย่างเจาะจง อาทิ อุทกภัย อัคคีภัย ไฟป่า ลูกเห็บ และภัยจากอุตสาหกรรม เป็นต้น

ตัวอย่างการกำหนดบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน อาทิ

๑. การค้นหาและการกู้ภัย ได้แก่ กรมดับเพลิงและช่วยเหลือ กรมตำรวจ กองทัพ หน่วยช่วยเหลือและกู้ภัย หน่วยบริการทางการแพทย์ คณะกรรมการบริหารด้านพลังงานนิวเคลียร์ และกรมป้องกันฝ่ายพลเรือน เป็นต้น

๒. การควบคุมความปลอดภัย ได้แก่ กรมตำรวจ เป็นต้น

๓. การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข ได้แก่ การบริหารทางการแพทย์ฉุกเฉิน กองทัพ และสภาเสี้ยววงแดงมาเลเซีย เป็นต้น

๔. การสนับสนุน ได้แก่ สำนักงานอำเภอ เทศบาล บริษัทพลังงานแห่งชาติ บริษัทโทรคมนาคมมาเลเซีย กรมตำรวจ กองทัพ และ หน่วยงานภาคพลเรือน เป็นต้น และ

๕. การสื่อสารประชาสัมพันธ์ ได้แก่ กรมสารสนเทศ และกรมกระจายเสียง เป็นต้น

สืบเนื่องจากความรุนแรง ความซับซ้อน และอัตราการเกิดสาธารณภัยในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ประเทศมาเลเซียได้ริเริ่มทบทวนและปรับปรุงคำสั่งของสภาความมั่นคงฉบับที่ ๒๐ (NSC No.20) เพื่อให้มั่นใจว่ายังมีความทันสมัยและสามารถใช้ได้กับความท้าทายต่างๆ เหล่านี้ในปัจจุบัน ซึ่งผลการทบทวนคำสั่งฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี เมื่อมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

## การบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศญี่ปุ่น

ระบบการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศญี่ปุ่นจะกำหนดทุกขั้นตอนการบริหารจัดการ อาทิ การป้องกัน การเตรียมความพร้อม การบรรเทา การตอบโต้ การบูรณะและฟื้นฟู ซึ่งได้กำหนดบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น รวมถึงการประสานงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยประเทศญี่ปุ่นได้ออก พระราชบัญญัติพื้นฐานมาตรการตอบโต้สาธารณภัย (Disaster Countermeasures Basic Act) ในปี ค.ศ.๑๙๖๑ ซึ่งระบุให้มีการจัดตั้งสภาการบริหารจัดการสาธารณภัยกลาง (Central Disaster Management Council) เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสำหรับการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านสาธารณภัย (Disaster Risk Management) และหน้าที่ของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสาธารณภัย โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีรัฐมนตรีของกระทรวงต่างๆ หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมถึงภาคธุรกิจ ภาคสื่อสาร โทรคมนาคม และภาคสื่อมวลชนร่วมเป็นกรรมการ

ต่อมาภายหลังจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวฮานชิน อาวาจิ ในปี ค.ศ.๑๙๙๕ นั้น ประเทศญี่ปุ่นได้ทบทวน พระราชบัญญัติฯ ใหม่ และออกเป็น พระราชบัญญัติพื้นฐานมาตรการตอบโต้สาธารณภัย ค.ศ.๑๙๙๕ (Disaster Countermeasures Basic Act 1995) โดย สภาการบริหารจัดการสาธารณภัยกลาง (Central Disaster Management Council) ยังคงทำหน้าที่ที่บทบาทนำในเรื่องต่างๆ ดังนี้

๑. จัดทำและประสานในการปฏิบัติตามแผนการบริหารจัดการสาธารณภัยพื้นฐาน (Basic Disaster Management Plan)

๒. จัดทำและประสานในการปฏิบัติตามแผนกรณีฉุกเฉิน

๓. ให้คำแนะนำด้านการบริหารจัดการสาธารณภัยแก่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีของรัฐในเรื่องสำคัญต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสาธารณภัย และ

๔. สนับสนุนการให้ข้อพิจารณาหรือให้การปรึกษาเกี่ยวกับเรื่องสำคัญต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสาธารณภัยในการปฏิบัติตามสั่งการในการบริหารจัดการสาธารณภัยของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกฯ ที่รับผิดชอบการบริหารจัดการสาธารณภัย โดยมีสำนักงานคณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายเลขานุการของสภาการบริหารจัดการสาธารณภัยกลาง (Central Disaster Management Council) ซึ่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกฯ ที่รับผิดชอบการบริหารจัดการสาธารณภัย สามารถสั่งการให้ตรวจสอบแผน และการประสานงานกลางของนโยบายการบริหารจัดการความเสี่ยงของสาธารณภัยและมาตรการการตอบโต้สาธารณภัยขนาดใหญ่ได้



แผนการบริหารจัดการสาธารณภัยพื้นฐาน (Basic Disaster Management Plan) เป็นแผนแม่บทและพื้นฐานในการดำเนินงานต่างๆ ด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงของสาธารณภัยของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งสภาการบริหารจัดการสาธารณภัยกลาง (Central Disaster Management Council) เป็นผู้จัดเตรียมให้สอดคล้องกับ พระราชบัญญัติพื้นฐานมาตรการตอบโต้สาธารณภัย ค.ศ.๑๙๕๕ (Disaster Countermeasures Basic Act 1995) โดยในแผนดังกล่าวจะกำหนดหน้าที่อย่างชัดเจนในการปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ ให้กับรัฐบาลกลาง หน่วยงานด้านสาธารณะ และรัฐบาลท้องถิ่น นอกจากนี้ยังระบุขั้นตอนต่างๆ ในการบริหารจัดการสาธารณภัยด้วย โดยที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมถึงหน่วยงานสาธารณะต่างๆ จะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการในการบริหารจัดการสาธารณภัย (Disaster Management Operation Plan) ขององค์กร และสภาการบริหารจัดการสาธารณภัยระดับอำเภอและระดับท้องถิ่นจะต้องจัดทำแผนการบริหารจัดการสาธารณภัยระดับท้องถิ่นด้วย (Local Disaster Management Plan)

## **นโยบาย และแนวทางการประสานงานหรือการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยของสากล ซึ่งแนวทางปฏิบัติว่าด้วยการใช้ทรัพยากรทางทหารจากต่างประเทศเพื่อการปฏิบัติงานรับมือกับภัยพิบัติทางธรรมชาติในภาคพื้นภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก (ฉบับร่าง ชุดที่ ๘)**

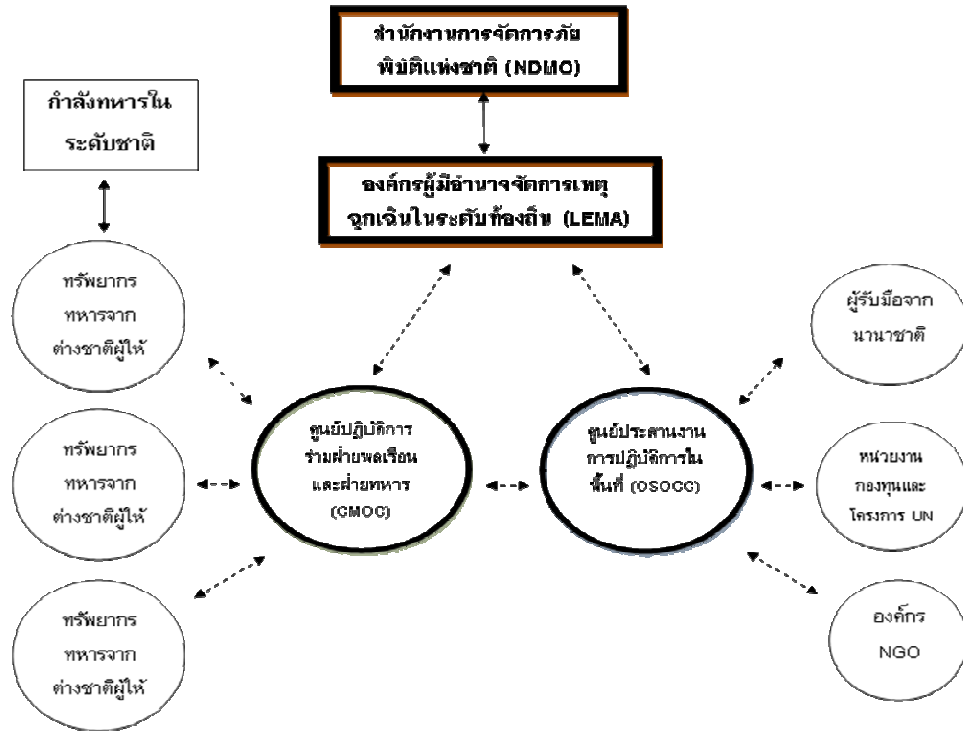
กระบวนการประชุมระดับภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือ โดยบุคคลากรทางทหารในการบรรเทาทุกข์เนื่องจากภัยพิบัติ (Asia-Pacific Conference on Military Assistance to Disaster Relief Operations (APC-MADRO) เป็นผลต่อเนื่องจากการสัมมนาภูมิภาคในหัวข้อ “การสัมมนาระดับนานาชาติว่าด้วยจัดการภัยพิบัติ ความท้าทายใหม่ของกองทัพ (International Seminar on Disaster Management - Emerging Challenges for the Armed Forces)” ซึ่งกองทัพอินเดียเป็นเจ้าภาพ ณ กรุงนิวเดลี ในเดือนธันวาคม พ.ศ.๒๕๔๘ หลังจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวและธรณีพิบัติบริเวณมหาสมุทรอินเดียในปี พ.ศ.๒๕๔๗ นอกจากนี้ยังมีการประชุมประจำปี (APC-MADRO) ซึ่งแผนกประสานงานกิจการพลเรือน-ทหาร (Civil-Military Coordination Section (CMCS) และสำนักงานภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (Regional Office for Asia and Pacific (ROAP) สำนักงานประสานงานกิจการมนุษยธรรมแห่งองค์กรสหประชาชาติ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs - UNOCHA) ร่วมกับชาติเจ้าภาพได้จัดขึ้นเป็นระยะเวลา ๕ ปี โดยมีเป้าหมายในการจัดทำคู่มือแนวทางปฏิบัติร่วมกันอันจะช่วยในการ

วางแผนในกรณีที่ต้องมีการให้ความสนับสนุนด้วยทรัพยากรทางการทหารจากต่างประเทศในการปฏิบัติการรับมือกับภัยพิบัติในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

แนวทางปฏิบัติเหล่านี้พัฒนาขึ้นร่วมกัน โดยมีรัฐภาคีหลายชาติในภูมิภาค ตลอดจนองค์กรต่างๆ ซึ่งมีประสบการณ์และบทเรียนอันประมาธค่ามิได้ในการใช้ทรัพยากรทางการทหาร และรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานทหารเมื่อมีการร้องขอในการรับมือกับภัยพิบัติในระดับสากล ผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายเหล่านี้ได้ตระหนักว่า ทรัพยากรทางการทหารของชาติในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก มักเป็นทรัพยากรกลุ่มแรกๆ ที่มีการเสนอให้และได้มีส่วนสำคัญในการรับมือกับเหตุฉุกเฉิน อันเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นภูมิภาค นอกจากนี้ชาติต่างๆ ในภูมิภาคยังมีความเข้าใจเพิ่มมากขึ้นถึงความสำคัญของการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายพลเรือนกับฝ่ายทหาร (Civil - Military) หรือระหว่างฝ่ายการทหารกับทหาร (Military - Military) เพื่อให้สามารถรับมือกับภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอีกด้วย

ระหว่างการดำเนินการเพื่อรับมือกับภัยพิบัติระดับสากลนั้นมีหน่วยงานมากมาย เข้ามาเกี่ยวข้องและมีทางเลือกหลายทางในการประสานงาน องค์กรด้านมนุษยธรรมสากลจะเชื่อมเข้ากับกลุ่ม/แหล่งประสานงานหนึ่ง ฝ่ายทหารจากต่างประเทศก็เชื่อมเข้ากับอีกส่วนหนึ่ง โดยทั้งสองกลุ่มควรจะประสานงานกิจกรรมระหว่างกัน ตลอดจนประสานกับโครงสร้างของรัฐผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ โครงสร้างของกลไกการประสานงานจะขึ้นอยู่กับโครงสร้างและสถานการณ์เฉพาะของรัฐผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ดังนั้นฝ่ายการทหารที่เข้าไปดำเนินการต้องมีความยืดหยุ่นในการบูรณาการเข้ากับโครงสร้างที่มีอยู่ โดยทั่วไปโครงสร้างมีลักษณะดังนี้

แผนภาพที่ ๒ - ๓ ภาพแสดงต้นแบบการประสานงานด้านภัยพิบัติสากลทั่วไป



ที่มา : แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ - ๒๕๕๗

การบูรณาการกิจกรรมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ เมื่อเป็นไปได้และการรักษาความโปร่งใสในการปฏิบัติงานนั้น จะช่วยเพิ่มเอกภาพของความพยายามในการบรรเทาทุกข์แก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะในด้านที่สำคัญได้แก่ ความมั่นคง การส่งกำลังบำรุง การแพทย์ และการให้บริการพื้นฐานเพื่อการดำรงชีพ การคมนาคม และการสื่อสาร เป็นต้น การสื่อสารข้อมูลอย่างต่อเนื่องในด้านเหล่านี้มีความจำเป็นอย่างมากต่อความสำเร็จของภารกิจช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม กลไกการประสานงานภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรต่างๆ อาจนำมาใช้ระหว่างปฏิบัติการเพื่อการบรรเทาทุกข์จากภัยพิบัติ

รัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติจะใช้อำนาจในการกำหนดทิศทางทั่วไป การประสานงานและการบังคับบัญชาในการรับมือกับภัยพิบัติภายในเขตแดนของตน และโดยปกติแล้วรัฐต่างๆ จะดำเนินการผ่านสำนักงานการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติ (NDMO) ของตน ซึ่งสำนักงานนี้จะกำหนดหรือจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินผ่านหน่วยงานการจัดการเหตุฉุกเฉินท้องถิ่น (Local Emergency Management Authority: LEMA) ก่อนหรือระหว่างที่เกิดภัยพิบัติ ในระดับท้องถิ่น ภาคพื้นภูมิภาค/จังหวัด และระดับชาติ โดยทันทีตามที่กำหนด ซึ่งศูนย์เหล่านี้อาจเป็นส่วน

หนึ่งของโครงสร้างศูนย์สั่งการทางการทหารระดับชาติหรือแยกส่วนต่างหาก หรือเป็นส่วนปฏิบัติการของทหารที่มีพลเรือนเป็นผู้นำในรัฐผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ โดยส่วนใหญ่แล้ว ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินเหล่านี้มีศูนย์กลางในการประสานงานความช่วยเหลือเพื่อการบรรเทาทุกข์ทั้งหมด ตลอดจนประสานรับความช่วยเหลือจากนานาชาติ อาทิ ศูนย์ประสานงานการปฏิบัติการในพื้นที่ (On-Site Operations Coordination Centre: OSOCC) และศูนย์ปฏิบัติการร่วมระหว่างพลเรือน-ทหาร (Civil-Military Operations Centre: CMOC) ทำหน้าที่สนับสนุนหน่วยการจัดการเหตุฉุกเฉินท้องถิ่น (LEMA) และทำงานภายใต้แนวทางของหน่วยดังกล่าว

ส่วนใหญ่แล้วการปฏิบัติการเพื่อรับมือกับภัยพิบัติขนาดใหญ่ นั้นมีกลุ่มปฏิบัติงานฝ่ายทหารจากต่างประเทศหลายกลุ่ม ดังนั้นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่หน่วยงานทหารเหล่านี้ไม่เพียงแต่ติดต่อสื่อสารและประสานงานกับหน่วยงานที่มีอำนาจในการรับมือกับภัยพิบัติ และหน่วยงานทางการทหารของรัฐผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติเท่านั้น แต่ต้องประสานงานดำเนินการเช่นเดียวกันกับทรัพยากรทางการทหารจากต่างประเทศอื่นๆ ด้วยเหตุนี้ จึงต้องให้ความสำคัญกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานทางการทหารเองเช่นเดียวกับการประสานงานระหว่างฝ่ายพลเรือนกับฝ่ายทหารในการปฏิบัติงานทางมนุษยธรรม ประเด็นนี้มีความสำคัญ เนื่องจากองค์กรทหารแต่ละหน่วยจะมีขั้นตอนการปฏิบัติการในระดับชาติของตนเองที่แตกต่างกันออกไป นี่เป็นกุญแจสำคัญที่ผู้ทำงานทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนต่างๆ ต้องทำความเข้าใจร่วมกับผู้ที่ตนเองได้ปฏิสัมพันธ์ หากเป็นไปได้ทรัพยากรทางการทหารในระดับยุทธการ/ภาคสนามของรัฐผู้ให้ความช่วยเหลือควรพัฒนาและใช้แนวทางปฏิบัติและขั้นตอนชุดเดียวกัน สำหรับกรณีเหตุฉุกเฉินที่มีขนาดใหญ่ ฝ่ายทหารที่เข้ารับมือควรตั้งศูนย์ปฏิบัติการร่วมระหว่างพลเรือนและทหาร (CMOC) หรือตั้งศูนย์ที่มีโครงสร้างคล้ายคลึงกันในพื้นที่

ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในการปฏิบัติการ กลไกการประสานงานอาจมีรูปแบบที่แตกต่างกันไป โดยอาจเลือกกลไกประสานงานหลากหลายหรือมีการผสมรูปแบบหลายรูปแบบทางเลือกเข้าด้วยกัน ซึ่งรวมถึงการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการร่วมระหว่างพลเรือนและทหาร (CMOC) แยกออกไป หรือการจัดเจ้าหน้าที่ประสานงานฝ่ายทหาร (หรือฝ่ายพลเรือน) ในโครงสร้างการประสานงานทางมนุษยธรรม การตั้งศูนย์ประสานงานร่วมระหว่างฝ่ายกิจการมนุษยธรรมของภาคพลเรือนและฝ่ายทหาร หรือการใช้พื้นที่ศูนย์ปฏิบัติการร่วมระหว่างพลเรือนและทหาร (CMOC) ร่วมกันเพื่อให้แน่ใจว่าการดำเนินการมีความโปร่งใสและมีเอกภาพ ดังนั้นในการดำเนินการ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่ฝ่ายทหารจากรัฐที่ผู้ให้ความช่วยเหลือต้องมีการเชื่อมโยงเข้ากับกลไกการประสานงานเพื่อการบรรเทาทุกข์จากภัยพิบัติระหว่างการปฏิบัติการ

รับมือกับภัยพิบัติในระดับสากล ดังนั้นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่โครงสร้างการประสานงานมนุษยธรรมซึ่งมีลักษณะเฉพาะตามภัยพิบัติต้องผ่านการวิจัย ทำความเข้าใจและเชื่อมโยงเข้ากับการริเริ่มวางแผนและการปฏิบัติการ นอกจากนี้ความพยายามจากทุกส่วนต้องมีการทำให้แน่ใจว่าได้นำบูรณาการเข้ากับแผนรับมือทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาติอย่างครบถ้วน งานหลักของผู้บัญชาการฝ่ายทหารคือ ศึกษาองค์ประกอบหน่วยงานผู้ที่มีอำนาจในระดับชาติและระดับท้องถิ่นและ/หรือองค์กรในชุมชนกลุ่มงานด้านมนุษยธรรมในปฏิบัติการนั้นๆ ตลอดจนการเชื่อมโยงเข้าหากัน

เจ้าหน้าที่จากศูนย์สำนักงานการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติ (NDMO) สำนักงาน UN OCHA และศูนย์กลางในการประสานงานทางมนุษยธรรมระหว่างภาคพลเรือนและฝ่ายทหารแห่งสหประชาชาติ (UN-CMCoord) สามารถให้ข้อมูลเหล่านี้ได้ ในกรณีเหตุฉุกเฉินขนาดใหญ่ สำนักงาน UN OCHA มักจัดตั้งศูนย์ประสานงานการปฏิบัติการในพื้นที่ (OSOCC) โดยที่สำนักงาน UN OCHA เป็นองค์กรหลักขององค์การสหประชาชาติที่มีอำนาจในการจัดการประสานงานและรับมือกับภัยพิบัติส่วนใหญ่ โดยการสนับสนุนจากหน่วยการจัดการเหตุฉุกเฉินท้องถิ่น (LEMA) และคณะผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านมนุษยธรรมประจำประเทศ (HCT) องค์กรจะส่งคณะประเมินภัยพิบัติและประสานงานแห่งองค์การสหประชาชาติ (UN Disaster Assessment and Coordination: UNDAC) ซึ่งโดยมากจะจัดตั้งศูนย์ประสานงานการปฏิบัติการในพื้นที่ (OSOCC) และประสานงานกับกลุ่มทำงานเพื่อการรับมือในระดับสากล การประสานงานระหว่างฝ่ายพลเรือนกับฝ่ายทหารมักเกิดขึ้นในกรอบนี้และมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานที่ผู้ที่มีอำนาจในระดับท้องถิ่นและระดับชาติของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ เจ้าหน้าที่ประสานงานศูนย์กลางในการประสานงานทางมนุษยธรรมระหว่างภาคพลเรือนและฝ่ายทหารแห่งสหประชาชาติ (UN-CM Coord) จะทำงานเพื่อสนับสนุนการประสานงานระหว่างฝ่ายคณะผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านมนุษยธรรมประจำประเทศ (HCT) หน่วยงานผู้มิบบทบาทด้านมนุษยธรรมอื่นๆ ตลอดจนรัฐผู้ได้รับผลกระทบและทรัพยากรทางการทหารจากต่างประเทศ และอาจทำงานนอกเหนือโครงสร้างของศูนย์ OSOCC หรือจัดตั้งศูนย์ประสานงานระหว่างพลเรือนกับฝ่ายทหารเพื่อการปฏิบัติงานด้านมนุษยธรรมขององค์การสหประชาชาติ (Civil-Military Coordination Centre: CMCC) นอกจากนี้สำนักงาน UN OCHA อาจจัดตั้งศูนย์ข้อมูลทางมนุษยธรรม (Humanitarian Information Centre: HIC) อีกด้วย

ในภาคพื้นภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกนั้น สำนักงาน UN OCHA มีสำนักงานระดับภาคพื้นภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (Regional Office for Asia and the Pacific: UN OCHA ROAP) ตั้งอยู่ ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์กลางในการประสานงานทางมนุษยธรรมระหว่างภาคพลเรือน

และฝ่ายทหารแห่งสหประชาชาติ (UN-CM Coord Staff) สำนักงานได้ให้การสนับสนุนทางด้านการประสานงานอย่างต่อเนื่องและที่มีศักยภาพเพื่อสนับสนุนคณะผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านมนุษยธรรมประจำประเทศ (HCT) ในการประสานงานของการทำงานขององค์กรสากลองค์กรสหประชาชาติและหน่วยงานทางมนุษยธรรมอื่นๆ ในภาคพื้นภูมิภาค

กลไกการประสานงานเสมือนจริงผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ตซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารและผู้วางแผนงานสามารถเข้าถึงได้นั้นได้มีการจัดทำขึ้น โดยได้รับการอนุเคราะห์จากองค์การสหประชาชาติและมีระบบการแจ้งเตือนและประสานงานโลก (Global Disaster Alert and Coordination System: GDACS) ที่เว็บไซต์ <http://www.gdacs.org> ส่วนเว็บไซต์ศูนย์ประสานงานการปฏิบัติการในพื้นที่เสมือนจริง (Virtual On-Site Operations Coordination Centre: VOSOCC) คือ เว็บไซต์ <http://ocha.unog.ch/virtualosocc> และเว็บไซต์ของ Reliefweb (<http://www.reliefweb.int>) ยังมีกลไกการประสานงานบนอินเทอร์เน็ตที่พัฒนาขึ้นรองรับการทำงานในระดับภาคพื้นภูมิภาคอีกเช่น เว็บไซต์ของ All Partners Access Network (APAN) ที่ <https://community.apan.org/>

โดยทั่วไปแล้วองค์กรและหน่วยงานด้านมนุษยธรรมจะนำและมีส่วนร่วมในแนวทางการทำงานแบบ “กลุ่มงาน” (Cluster Approach) เพื่อให้มีองค์กรต่างๆ เข้าร่วมมากขึ้นในการเตรียมความพร้อมและรับมือกับภัยพิบัติ แนวทางการทำงานแบบกลุ่มงานนี้ได้ทำให้เกิดช่องทางหนึ่งในการแลกเปลี่ยนข้อมูลในหมู่ผู้ทำงานด้านมนุษยธรรมและฝ่ายการทหาร ทั้งนี้หน่วยงานขององค์การสหประชาชาติและองค์กรด้านมนุษยธรรมอื่นๆ ได้ถือว่าเป็นผู้นำในด้านเทคนิคและการทำงานในบริบทนี้เพื่อให้เกิดการทำงานด้านการบรรเทาทุกข์ที่มีความสอดคล้องกัน องค์กรผู้เป็นแกนนำในกลุ่มงานจะอำนวยความสะดวกในการประสานงานระหว่างสมาชิกในกลุ่มงานและสนับสนุนให้เกิดความสัมพันธ์ในการทำงานที่มีประสิทธิภาพ สำนักงาน UN OCHA ยังได้มีความรับผิดชอบในการประสานงานระหว่างกลุ่มงานรวมถึงการประสานงานระหว่างฝ่ายพลเรือนกับฝ่ายทหารในการปฏิบัติงานทางมนุษยธรรม

## ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์

### ฉุกเฉิน

ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ลงนามในความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response: AADMER) เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๔๘ ณ กรุงเวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตย

ประชาชนลาว ความตกลงดังกล่าวเป็นการแสวงหากลไกที่มีประสิทธิภาพในการลดความสูญเสียอย่างยั่งยืน ทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกิดจากภัยพิบัติของประเทศสมาชิก และเพื่อร่วมกันรับมือภัยพิบัติฉุกเฉินด้วยความพยายามอย่างเข้มแข็งในระดับชาติ และความร่วมมือในระดับภูมิภาค รวมทั้งระดับนานาชาติ ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติ และการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (AADMER) ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหากลไกที่มีประสิทธิภาพที่สามารถลดความเสียหายจากภัยพิบัติต่อชีวิต และต่อทรัพย์สินของสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมของภาคีต่างๆ และเพื่อร่วมกันตอบโต้ภัยพิบัติฉุกเฉิน โดยการร่วมมือกันระดับชาติ และขยายความร่วมมือระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศ โดยการดำเนินการภายในกรอบของการพัฒนาอย่างยั่งยืน และภายใต้บทบัญญัติของความตกลงฉบับนี้ โดยภาคีจะถือแนวทางตามหลักการต่อไปนี้ ได้แก่

๑. การเคารพซึ่งอำนาจอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน และความเป็นปึกแผ่นของชาติภาคี ภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ และสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในการอนุวัติความตกลงฉบับนี้ ในการนี้ แต่ละภาคีจะเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการตอบโต้ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นภายในเขตอาณาของตน และความช่วยเหลือหรือการเสนอให้ความช่วยเหลือ จะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการร้องขอ หรือด้วยความเห็นชอบของภาคีที่ประสบภัยพิบัติ

๒. ภาคีที่ขอหรือรับความช่วยเหลือ จะเป็นผู้กำหนด ควบคุม ประสานงาน และดูแลความช่วยเหลือที่ได้รับภายในเขตอาณาของตน

๓. ภายใต้ความจำเป็นขีดความสามารถ และสถานการณ์ ภาคีทั้งหมดจะกระชับความร่วมมือ และการประสานงานเพื่อให้บริการลดผลกระทบของความตกลงฉบับนี้ ด้วยน้ำใจความเป็นหนึ่งเดียวกัน และความเป็นหุ้นส่วนกัน

๔. ภาคีทั้งหมดจะให้ความสำคัญกับการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ โดยจะมีมาตรการระมัดระวัง เพื่อป้องกัน ตรวจสอบ และบรรเทาภัยพิบัติ

๕. ภาคีจะเพียรพยายามลดความเสียหายจากภัยพิบัติ โดยกำหนดไว้ในนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืน แผนงานและโครงการในทุกระดับเท่าที่จะกระทำได้ และ ๖. ในการจัดการภัยพิบัติ ภาคีทั้งหมดจะดึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมทั้งชุมชนท้องถิ่น องค์กรที่มีใช้ภาครัฐ และบริษัทเอกชน เข้ามามีส่วนร่วม โดยอาศัยวิธีการสร้างความพร้อม และการตอบโต้อย่างรวดเร็วของชุมชน

การเตรียมความพร้อมในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัตินั้น ภาศิจะเตรียมกระบวนการปฏิบัติการมาตรฐานเพื่อความร่วมมือระดับภูมิภาคและดำเนินการระดับชาติที่เห็นเหมาะสม อาทิ

๑. ระบบเตรียมพร้อมระดับภูมิภาคเพื่อบรรเทาภัยพิบัติและตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน

๒. การใช้บุคลากรทางทหารและพลเรือน อุปกรณ์ขนส่งและสื่อสาร สิ่งอำนวยความสะดวก สินค้าและบริการ และอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายข้ามแดน และ

๓. ประสานการปฏิบัติการเพื่อบรรเทาภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินร่วมกัน เป็นต้น นอกจากนี้ ระบบเตรียมพร้อมระดับภูมิภาคตามข้อตกลงฉบับนี้ ยังได้กำหนดให้แต่ละภาคิกำหนดจำนวนทรัพยากรและขอบข่ายความสามารถ โดยความสมัครใจ สำหรับระบบเตรียมพร้อมระดับภูมิภาคเพื่อบรรเทาภัยพิบัติและตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน อาทิ

๓.๑ บัญชีหน่วยงานตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน/การค้นหาและช่วยเหลือ

๓.๒ ทรัพย์สินทางทหารและพลเรือน

๓.๓ คลังปัจจัยในการบรรเทาภัยพิบัติฉุกเฉิน และ

๓.๔ ผู้เชี่ยวชาญการจัดการภัยพิบัติและเทคโนโลยี เป็นต้น

สำหรับทิศทางและการควบคุมการช่วยเหลือภาศิผู้ขอและภาศิผู้ให้ จะมีบทบาทนำในการ ควบคุม การประสานงาน และการกำกับดูแลความช่วยเหลือทั้งหมดในเขตอาณาของตน ในกรณีที่มีบุคลากรทางทหารและพลเรือนเข้ามาเกี่ยวข้อง ผู้ให้จะกำหนดตัวบุคคล โดยหารือกับภาศิผู้รับหรือผู้ให้ที่จะทำหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของบุคลากรและอุปกรณ์ที่จัดส่งให้ บุคคลดังกล่าว ซึ่งเรียกว่า “หัวหน้าปฏิบัติงานความช่วยเหลือ” จะปฏิบัติงานโดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาศิผู้ขอและผู้ให้ นอกจากนี้ภาศิผู้ขอและภาศิผู้ให้จะจัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการในท้องถิ่นเท่าที่เป็นไปได้ เพื่อความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือ การให้ความคุ้มครองบุคลากร อุปกรณ์และวัสดุที่ถูกนำเข้ามาเพื่อปฏิบัติการกิจในเขตอาณาจักรผู้ให้ความช่วยเหลือ ทั้งนี้ บุคลากรทางทหารและเจ้าหน้าที่พลเรือนที่เกี่ยวข้องจะต้องไม่พกพาอาวุธ โดยในการแสดงตนนั้น บุคลากรทางทหารและเจ้าหน้าที่พลเรือนที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือจะได้รับอนุญาตให้ใส่ชุดเครื่องแบบที่มีสัญลักษณ์เฉพาะในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ทางการ นอกจากนี้ เครื่องบินและเรือที่ใช้โดยบุคลากรทางทหารและเจ้าหน้าที่พลเรือนจากผู้ให้ความช่วยเหลือ จะสามารถใช้ทะเบียนและสัญลักษณ์ที่ง่ายต่อการจำแนกโดยไม่มีภาศิทะเบียนและ/หรือใบอนุญาต เครื่องบินทหารของต่างประเทศจะได้รับการปฏิบัติเยี่ยงเครื่องบินมิตรประเทศ และจะเปิดสัญญาณคลื่นวิทยุและชื่อเรียกขานจากทางการของภาศิผู้รับ



## มาตรฐานวิธีปฏิบัติสำหรับระบบเตรียมพร้อมและการประสานงานในการ ปฏิบัติการร่วมกันของภูมิภาคอาเซียนในการบรรเทาภัยพิบัติและการตอบโต้ สถานการณ์ฉุกเฉิน

ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (AADMER) ได้กำหนดให้มีการจัดทำมาตรฐานวิธีปฏิบัติ (Standard Operating Procedure: SOP) ซึ่งจะเป็นแนวทางในการปฏิบัติของประเทศภาคีสมาชิกและศูนย์ประสานงานของอาเซียนเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในการจัดการภัยพิบัติ (ASEAN Coordinating Center for Humanitarian Assistance on disaster management: AHA Center) ในการดำเนินการ ดังนี้

๑. ระบบเตรียมพร้อมระดับภูมิภาคเพื่อการบรรเทาภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน

๒. การใช้บุคลากรทางทหารและพลเรือน อุปกรณ์ในการขนส่งและการสื่อสาร เครื่องอำนวยความสะดวก สินค้าและบริการ และการอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายข้ามเขตแดน และ

๓. การประสานงานในการปฏิบัติการร่วม (Joint Operation) ในการบรรเทาภัยพิบัติ และการรับมือสถานการณ์ฉุกเฉิน

ระเบียบมาตรฐานการปฏิบัติฉบับนี้ได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติที่สำคัญสำหรับประเทศภาคีสมาชิก ไว้ดังนี้

๑. แนวทางและแบบแผนในการริเริ่มการจัดตั้งระบบเตรียมพร้อม ฯ

๒. ระเบียบการปฏิบัติร่วมกันในการบรรเทาภัยพิบัติและการรับมือภัยพิบัติฉุกเฉิน

๓. ระเบียบการปฏิบัติในการการอำนวยความสะดวกและการใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์และขีดความสามารถทางทหารและพลเรือน และ

๔. วิธีการในการจัดการฝึกซ้อมแผนเผชิญเหตุภัยพิบัติฉุกเฉินระดับภูมิภาคอาเซียน (ASEAN Regional Disaster emergency response simulation Exercises: ARDEX) ซึ่งจะใช้เพื่อทดสอบความมีประสิทธิภาพของ SASOP

สำหรับแนวทางการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหารไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจน และที่สำคัญที่ว่าการอำนวยความสะดวกและการนำทรัพยากรและขีดความสามารถทางทหารและพลเรือนมาใช้ประโยชน์ ยังไม่มีข้อยุติ ทั้งนี้ในระเบียบมาตรฐานการปฏิบัติฉบับนี้ได้กำหนดแนวทางและการควบคุมการให้ความช่วยเหลือไว้ว่า ประเทศที่ขอ/รับความช่วยเหลือจะมีบทบาทนำในการควบคุม การประสานงาน และการกำกับดูแลความช่วยเหลือทั้งหมดในเขตอาณาของตน ทั้งนี้

ต้องแจ้งให้ผู้ให้ความช่วยเหลือทราบอย่างชัดเจนในเรื่องต่างๆ รวมถึงบทบาทและหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานด้านระบบสั่งการในสถานการณ์ การรับมือส่วนหน้า การสื่อสาร การส่งกำลังบำรุง การขนส่ง การดูแลการเจ็บป่วยฉุกเฉิน และการรักษาความปลอดภัย โดยผู้ให้ความช่วยเหลือปฏิบัติ ตามระบบบัญชาการแห่งชาติของประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ในกรณีที่มีบุคลากรทางทหารและพลเรือนเข้ามาเกี่ยวข้อง ผู้ให้ความช่วยเหลือจะหารือกับประเทศผู้ขอความช่วยเหลือ เพื่อแต่งตั้งบุคคลผู้รับผิดชอบในการควบคุมดูแลบุคลากรและอุปกรณ์ที่จัดส่งให้ โดยจะเรียกว่า “หัวหน้าปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือ” ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ของประเทศผู้ขอหรือรับความช่วยเหลือ นอกจากนี้ผู้ให้ความช่วยเหลือและประเทศที่ขอหรือรับความช่วยเหลือจะหารือกันและประสานงานกันในกรณีที่มีการเรียกร้องความเสียหาย สูญเสีย หรือทรัพย์สินของผู้อื่นถูกทำลาย หรือการบาดเจ็บหรือเสียชีวิตของบุคลากรของทั้งสองฝ่าย ซึ่งเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ นอกเหนือจากการกระทำที่เกิดจากความประมาท

### แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ - ๒๕๕๗

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ ได้ระบุ นิยามของ คำว่า “สาธารณภัย” ไว้ดังนี้ “สาธารณภัย หมายถึง อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย”

การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ฉบับนี้ได้กำหนดขอบเขตสาธารณภัยไว้ ๒ ด้าน คือ ด้านสาธารณภัย (ประกอบด้วย ภัย ๑๔ ประเภท ได้แก่ อุทกภัยและดินโคลนถล่ม ภัยจากพายุหมุนเขตร้อน ภัยจากอัคคีภัย ภัยจากสารเคมีและวัตถุอันตราย ภัยจากการคมนาคมและขนส่ง ภัยแล้ง ภัยจากอากาศหนาว ภัยจากไฟฟ้าและหมอกควัน ภัยจากแผ่นดินไหวและอาคารถล่ม ภัยจากคลื่นสึนามิ ภัยจากโรคระบาดในมนุษย์ ภัยจากโรคแมลง สัตว์ ศัตรูพืชระบาด ภัยจากโรคระบาดสัตว์และสัตว์น้ำ และภัยจากเทคโนโลยีสารสนเทศ) และด้านความมั่นคง (ประกอบด้วยภัย ๔ ประเภท คือ ภัยจากการก่อวินาศกรรม ภัยจากทุ่นระเบิดกับระเบิด ภัยทางอากาศ และภัยจากการชุมนุมประท้วง และก่อการจลาจล) โดยในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติฉบับนี้ ได้แบ่งระดับความรุนแรงของสาธารณภัยไว้เป็น ๔ ระดับ โดยมีผู้รับผิดชอบตามระดับความรุนแรง สรุปได้ดังนี้

๑. ระดับที่ ๑ สาธารณภัยที่เกิดขึ้นทั่วไปและมีขนาดเล็ก ซึ่งผู้อำนวยการท้องถิ่น ผู้อำนวยการอำเภอ และ/หรือ ผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร สามารถควบคุมสถานการณ์และจัดการระงับภัยได้โดยลำพัง

๒. ระดับที่ ๒ สาธารณภัยขนาดกลาง ซึ่งผู้อำนวยการในระดับที่ ๑ ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้แต่ผู้อำนวยการจังหวัด และ/หรือ ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครสามารถควบคุมสถานการณ์ได้

๓. ระดับที่ ๓ สาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบรุนแรงกว้างขวาง หรือสาธารณภัยที่จำเป็นต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญหรืออุปกรณ์พิเศษ ซึ่งผู้อำนวยการในระดับที่ ๒ ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ แต่ผู้อำนวยการกลาง และ/หรือ ผู้บัญชาการกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ สามารถเข้าควบคุมสถานการณ์ได้

๔. ระดับที่ ๔ สาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่ง นายกรัฐมนตรี หรือ รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายจะเข้าควบคุมสถานการณ์

## แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ - ๒๕๕๗

### ได้กำหนดให้ กระทรวงกลาโหม มีหน้าที่ดังนี้

๑. กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่มีผลกระทบต่อบุคคล อาคาร สถานที่ ทรัพย์สินของทางราชการทหาร รวมทั้งวางแผนการอพยพครอบครัวและส่วนราชการทหาร โดยประสานกับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.)

๒. ให้ความรู้ด้านวิชาการและการปฏิบัติด้านการทหารที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ อาสาสมัคร และประชาชน อาทิ ภัยทางอากาศ การทำลายวัตถุระเบิด การป้องกันและล้างสารเคมี และชีวะรังสี เป็นต้น

๓. ประสานการปฏิบัติ ชักซ้อม และให้การสนับสนุนการอำนวยความสะดวกป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ต่าง ๆ และเข้ารับการพิทักษ์พื้นที่ส่วนหลังเพื่อให้เกิดเอกภาพในการปฏิบัติยามสงคราม

๔. อำนวยการ ประสานงาน สั่งการ และกำกับดูแลการปฏิบัติของส่วนราชการ กระทรวงกลาโหมในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย รวมทั้งการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า การฟื้นฟูบูรณะความเสียหายทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว มีเอกภาพและประสิทธิภาพ

๕. ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามระเบียบ กระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๑ - ๒๕๕๗ ได้กำหนด ยุทธศาสตร์เพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่สามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ และเป้าหมายในการจะยกระดับการบริหารจัดการสาธารณภัยตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังเกิดภัย ๔ ยุทธศาสตร์ ดังนี้

๑. ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การป้องกันและลดผลกระทบ
๒. ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การเตรียมความพร้อม
๓. ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน และ
๔. ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การจัดการหลังเกิดภัย

กิจกรรมหลักของกระทรวงกลาโหม ตามยุทธศาสตร์ที่ ๑ - ๔ ของแผนการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๑ - ๒๕๕๗ กำหนดให้ กระทรวงกลาโหมเป็น หน่วยงานสนับสนุนตามยุทธศาสตร์ มาตรการ และกิจกรรมหลักร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ : การป้องกันและลดผลกระทบ มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับระบบ การจัดการสาธารณภัยให้มีขีดความสามารถในการเตรียมการเผชิญสาธารณภัยต่างๆ ไว้ล่วงหน้า ก่อนเกิดภัย เป็นการลดความรุนแรงและลดความสูญเสียจากสาธารณภัยที่มีต่อประชาชนในพื้นที่เสี่ยง ให้มีน้อยที่สุด มาตรการและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ กระทรวงกลาโหม ๒ มาตรการ ได้แก่

๑. มาตรการ ๑.๑ การจัดการระบบข้อมูลสารสนเทศด้านการบริหารจัดการสาธารณภัย เพื่อ จัดทำฐานข้อมูลด้านสาธารณภัยให้สมบูรณ์ ทันสมัย สามารถเชื่อมต่อกับระบบข้อมูลได้ระหว่างหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ระดับประเทศถึงระดับท้องถิ่น และองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งกิจกรรมหลัก ประกอบด้วย การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลด้านสาธารณภัยเพื่อการจัดการสาธารณภัย การเชื่อมต่อกับระบบข้อมูล สารสนเทศสาธารณภัยระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ตั้งแต่ระดับชาติถึงระดับท้องถิ่น และการเชื่อมต่อกับระบบข้อมูลสารสนเทศสาธารณภัยระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศและ องค์การระหว่างประเทศ และ

๒. มาตรการ ๑.๒ การป้องกันสาธารณภัยโดยใช้ธรรมชาติหรือปรับปรุงระบบนิเวศ ปลูก ป่าเพื่อป้องกันอุทกภัย วาตภัย และดินถล่ม กิจกรรมหลักคือ การปลูกป่าชายเลนเพื่อป้องกันคลื่นและ การกัดเซาะชายฝั่ง

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ : การเตรียมความพร้อม มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างระบบการเตรียม ความพร้อม และแนวทางปฏิบัติในการรับมือกับสาธารณภัยที่จะเกิดขึ้น และเพื่อลดภาระในการ ให้ความช่วยเหลือของภาครัฐเมื่อเกิดสาธารณภัย มาตรการและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ กระทรวงกลาโหม ๓ มาตรการ ได้แก่

๑. มาตรการ ๒.๑ การจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับ ตั้งแต่ระดับประเทศถึงระดับชุมชนกิจกรรมหลักคือ การเชื่อมโยงแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเข้ากับแผนปฏิบัติการของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสาธารณภัย

๒. มาตรการ ๒.๓ การพัฒนาศักยภาพของระบบสื่อสาร กิจกรรมหลักคือ การวางระบบสื่อสารหลักและสื่อสารสำรองเพื่อการจัดการภัยพิบัติ และการจัดหาเครื่องมือ อุปกรณ์สื่อสารหลักและสื่อสารสำรอง

๓. มาตรการ ๒.๔ การฝึกซ้อมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับ กิจกรรมหลักคือ การฝึกซ้อมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทุกระดับอย่างสม่ำเสมอเป็นประจำทุกปีต่อเนื่องอย่างน้อย หน่วยงานละ ๑ ครั้ง

๔. มาตรการ ๒.๕ การเตรียมปัจจัยสี่เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย กิจกรรมหลัก คือ การวางระบบการจัดส่งสิ่งของช่วยเหลือผู้ประสบภัย

๕. มาตรการ ๒.๖ การเตรียมสนับสนุนด้านทรัพยากรและพลังงาน เพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กิจกรรมหลัก คือ การจัดทำระบบฐานข้อมูลเครื่องจักรกล ยานพาหนะ และอุปกรณ์ที่ใช้ในงานด้านสาธารณภัยของหน่วยงานเครือข่ายด้านสาธารณภัย การจัดหาเครื่องจักรกลและเครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็นเพื่อใช้ในงานด้านสาธารณภัย และการศึกษา คัดค้น และพัฒนาเครื่องจักรกล ยานพาหนะ และเครื่องมืออุปกรณ์ด้านสาธารณภัยให้ทันสมัย และเหมาะสมกับสภาพพื้นที่เสี่ยงภัย

๖. มาตรการ ๒.๗ การเตรียมบุคลากรเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กิจกรรมหลัก คือ การฝึกอบรมเพิ่มศักยภาพชุดเผชิญสถานการณ์วิกฤติ (Emergency Response Team: ERT)

๗. มาตรการ ๒.๘ การเสริมสร้างความพร้อมของท้องถิ่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กิจกรรมหลักคือ การจัดหาสถานที่สำหรับจอดเฮลิคอปเตอร์บนพื้นที่เกาะที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ : การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน มีวัตถุประสงค์เพื่อเตรียมการที่จำเป็นให้สามารถเผชิญและจัดการสาธารณภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเพื่อให้การปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉินเป็นไปอย่างมีระบบ ชัดเจน ไม่สับสน และลดความสูญเสียจากสาธารณภัยให้น้อยที่สุด มาตรการและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ กระทรวงกลาโหม ๔ มาตรการ ได้แก่

๑. มาตรการ ๓.๑ การจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ทุกระดับ กิจกรรมหลักคือ การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลด้านสาธารณภัย เพื่อการบริหารจัดการสาธารณภัย

๒. มาตรการ ๓.๒ การเชื่อมโยงระบบติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานให้ใช้งานได้ ขณะเกิดภัย กิจกรรมหลักคือ การจัดตั้งศูนย์สื่อสารเพื่อการจัดการภัยพิบัติ และการเชื่อมระบบติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานเพื่อแจ้งเตือนภัยและบัญชาการเหตุการณ์

๓. มาตรการ ๓.๓ การสนธิกำลังเข้าช่วยเหลือและควบคุมสถานการณ์ กิจกรรมหลักคือ การควบคุมสถานการณ์และการปฏิบัติการค้นหาระยะเวลา ๒๔ ชั่วโมงแรก เน้นการค้นหาผู้รอดชีวิต การรักษาพยาบาลผู้บาดเจ็บ การแจกจ่ายปัจจัยที่จำเป็น เช่น น้ำดื่ม อาหารปรุงสำเร็จ เครื่องนุ่งห่ม การควบคุมสถานการณ์และการปฏิบัติการค้นหาระยะเวลา ๒๔ - ๔๘ ชั่วโมง เน้นการค้นหาผู้รอดชีวิตและทรัพย์สิน สืบหาญาติ จัดตั้งบ้านพักชั่วคราว การรักษาพยาบาล การจัดการศพ อาหาร น้ำดื่ม ยารักษาโรค เครื่องครัว ข้อมูลสถานการณ์ การควบคุมสถานการณ์และการปฏิบัติการค้นหา ระยะเวลา ๔๘ - ๗๒ ชั่วโมง เน้นการค้นหาผู้รอดชีวิต การสืบหาญาติ การรักษาพยาบาล การจัดการศพ การสงเคราะห์เบื้องต้น เงินชดเชย การค้นหาทรัพย์สิน จัดทำข้อมูลการให้ความช่วยเหลือ และจัดหน่วยบริการประสานสังคมเคลื่อนที่ และการจัดระบบการส่งกำลังบำรุง (Logistics) ที่มีประสิทธิภาพทันเหตุการณ์ ทัวถึงและเป็นธรรม การซ่อมแซมฉุกเฉินให้สามารถเข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่ประสบภัยได้ และการรักษาความสงบเรียบร้อยและจัดการจราจรในพื้นที่ประสบภัย และ

๔. มาตรการ ๓.๖ การประชาสัมพันธ์ กิจกรรมหลักคือ การจัดทำข่าวสถานการณ์ภัยพิบัติที่ถูกต้อง และเผยแพร่ให้สาธารณชนทราบทุกระยะเพื่อลดความตื่นตระหนก และการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ประสบภัยในการให้ความช่วยเหลือของภาครัฐอย่างทัวถึงและเป็นธรรม

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ : การจัดการหลังเกิดภัย มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาทุกข์ขั้นต้นแก่ผู้ประสบภัยโดยเร็ว ต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ประสบภัย และเพื่อฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ประสบภัยให้กลับสู่สภาพปกติโดยเร็ว มาตรการและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ กระทรวงกลาโหม ๕ มาตรการ ได้แก่

๑. มาตรการ ๔.๒ การฟื้นฟูผู้ประสบภัย สัตว์เลี้ยงและสัตว์ป่า

๒. มาตรการ ๔.๓ การบูรณะสิ่งสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่เสียหาย

๓. มาตรการ ๔.๔ การฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานที่เสียหาย

๔. มาตรการ ๔.๕ การจัดการสภาพแวดล้อมในพื้นที่ประสบภัย และ

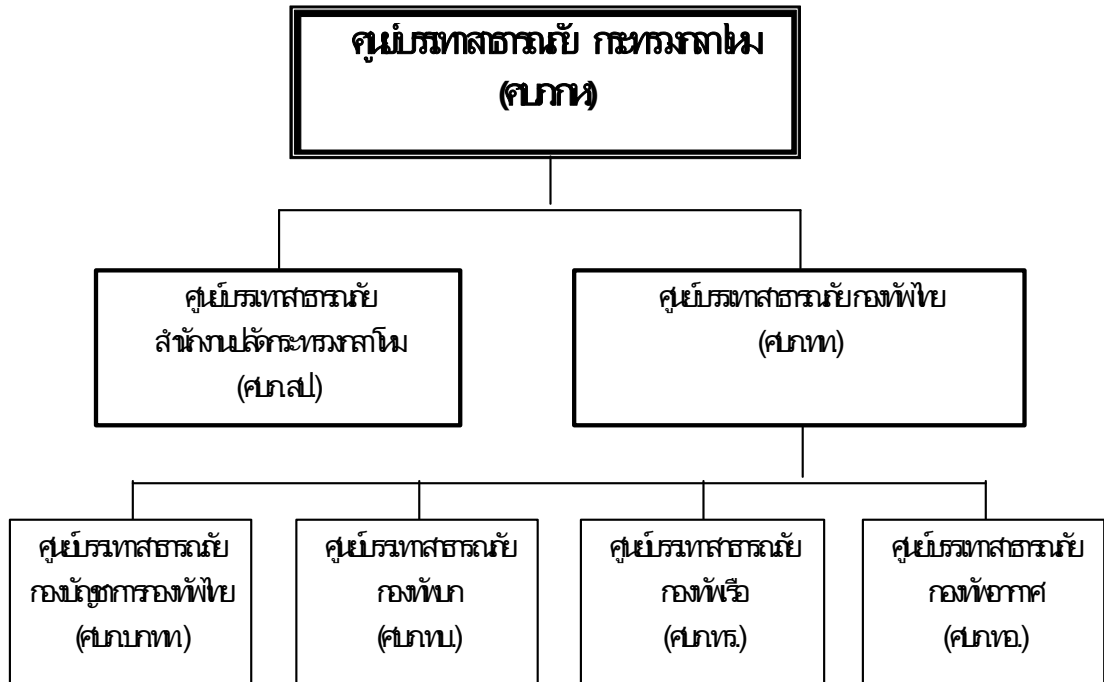
๕. มาตรการ ๔.๖ การประสานกับองค์การระหว่างประเทศในการฟื้นฟูบูรณะ โดยการจัดทำโครงการขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ที่ ๑ - ๔ มาตรการ และกิจกรรมประกอบยุทธศาสตร์ ให้หน่วยขึ้นตรงศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม และ ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยทุกระดับ รวมถึงหน่วยทหารที่กำหนดไว้ตามการแบ่งมอบพื้นที่ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติกับส่วนราชการที่รับผิดชอบ หรือตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล

### **แผนบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม ๒๕๕๖**

กระทรวงกลาโหมได้จัดตั้ง ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม (สบภ. กระทรวงกลาโหม) เพื่อให้การปฏิบัติงานในการป้องกัน แก้ไข และบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดจาก สาธารณภัย และอุบัติภัยรวมทั้งการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม เป็นไปด้วยความ เรียบร้อย และมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล โดยมี รัฐมนตรีมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหม (รมว.กระทรวงกลาโหม) เป็น ผู้อำนวยการศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม (ผอ.สบภ.กระทรวงกลาโหม) ปล.กท. และผบ.ทสส. (ผู้บัญชาการทหารสูงสุด) เป็น รองผู้อำนวยการฯ ผู้บัญชาการเหล่าทัพ เป็น ผู้ช่วยผู้อำนวยการฯ อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เจ้ากรม เสมียนตรา (จก.สม.) ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ (ผอ.สงป.กระทรวงกลาโหม) เจ้ากรม พระธรรมนูญ (จก.ชน.) เจ้ากรมการเงินกลาโหม (จก.กง.กระทรวงกลาโหม) เป็นกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกลาโหม (ผอ.สนผ.กระทรวงกลาโหม) เป็นกรรมการและ เลขานุการ เจ้ากรมกิจการพลเรือนทหาร (จก.กร.ทหาร) และ ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการ พลเรือน สำนักนโยบายและแผนกลาโหม (ผอ.สกร.สนผ.กระทรวงกลาโหม) เป็นกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ ซึ่งมีโครงสร้างดังนี้

แผนภาพที่ ๒ - ๔ แผนผังโครงสร้างการจัด ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม (สบภ. กระทรวงกลาโหม)



ที่มา : แผนบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๖

## ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม (สบภ.กระทรวงกลาโหม) มีหน้าที่ ดังนี้

๑. กำหนดนโยบายและแนวทางของกระทรวงกลาโหมเกี่ยวกับการป้องกันแก้ไขบรรเทาภัยพิบัติที่เกิดจากสาธารณภัย และอุบัติเหตุ รวมทั้งแนวทางการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ
๒. เป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับรัฐบาล และหน่วยงานฝ่ายพลเรือน รวมทั้งภาคเอกชน และองค์กรการกุศลที่เกี่ยวข้อง ในการอำนวยความสะดวก ป้องกัน แก้ไข บรรเทาภัยพิบัติที่เกิดจากสาธารณภัยและอุบัติเหตุในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงกลาโหม
๓. ติดตามสถานการณ์และเหตุการณ์ต่าง ๆ ด้านสาธารณภัยและอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่ออำนวยความสะดวกและประสานงานให้ส่วนราชการในกระทรวงกลาโหม ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติได้ทันต่อสถานการณ์ รวมถึงการอำนวยความสะดวกและประสานการประชาสัมพันธ์ โดยใช้เครื่องมือและยุทธวิธีของส่วนราชการในกระทรวงกลาโหม



๔. ให้เชิญผู้แทนส่วนราชการหรือผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้คำแนะนำ คำปรึกษา หรือร่วมปฏิบัติงาน และขอรับข้อมูลในเรื่องที่เกี่ยวข้องตามความเหมาะสมและจำเป็น

### แนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยต่างๆ ของ สบภ.กระทรวงกลาโหม

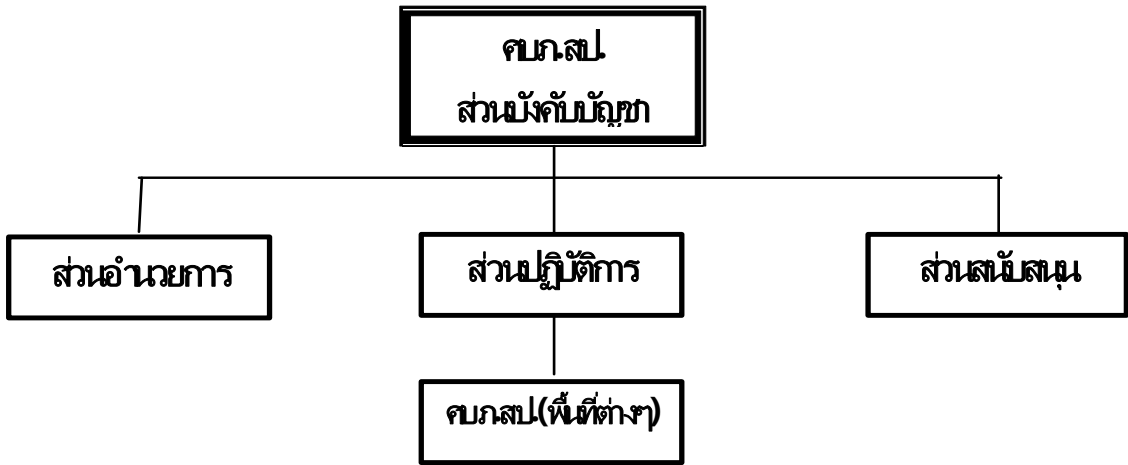
๑. ให้สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม และกองทัพไทยจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยทุกระดับหน่วยให้สอดคล้องกับการจัดและการดำเนินงานของ ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม (สบภ.กระทรวงกลาโหม) และเป็นหน่วยรับผิดชอบการดำเนินงานเกี่ยวกับการป้องกัน แก๊ส ไซเบอร์ และบรรเทาภัยพิบัติ และช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม

๒. ให้ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยทุกระดับหน่วย จัดทำแผนการปฏิบัติเกี่ยวกับการป้องกัน แก๊ส ไซเบอร์ และบรรเทาภัยพิบัติ ที่เกิดจากสาธารณภัยและอุบัติเหตุ โดยการประสานงานกับฝ่ายพลเรือนในพื้นที่ รวมทั้งแผนการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติของหน่วย พร้อมทั้งพิจารณาทบทวนหรือปรับปรุงแผนดังกล่าว ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายและแนวทางการป้องกัน แก๊ส ไซเบอร์ และบรรเทาภัยพิบัติ ของ กระทรวงกลาโหม และให้ติดตามสถานการณ์ด้านสาธารณภัยและอุบัติเหตุ พร้อมทั้งรายงานเหตุการณ์ด้านสาธารณภัยและอุบัติเหตุ รวมถึงผลการปฏิบัติงานของหน่วยในการป้องกัน แก๊ส ไซเบอร์ และบรรเทาภัยพิบัติให้ ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม (สบภ.กระทรวงกลาโหม) ทราบอย่างต่อเนื่อง โดยหากมีกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนให้รายงานให้ทราบในโอกาสแรก

๓. ให้หน่วยขึ้นตรงกระทรวงกลาโหมและเหล่าทัพ สนับสนุนกำลังพลและข้อมูล รวมทั้งเครื่องมือและยุทธโศปกรณ์ที่จำเป็น เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของฝ่ายเลขานุการศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม (สบภ.กระทรวงกลาโหม) เมื่อได้รับการร้องขอ

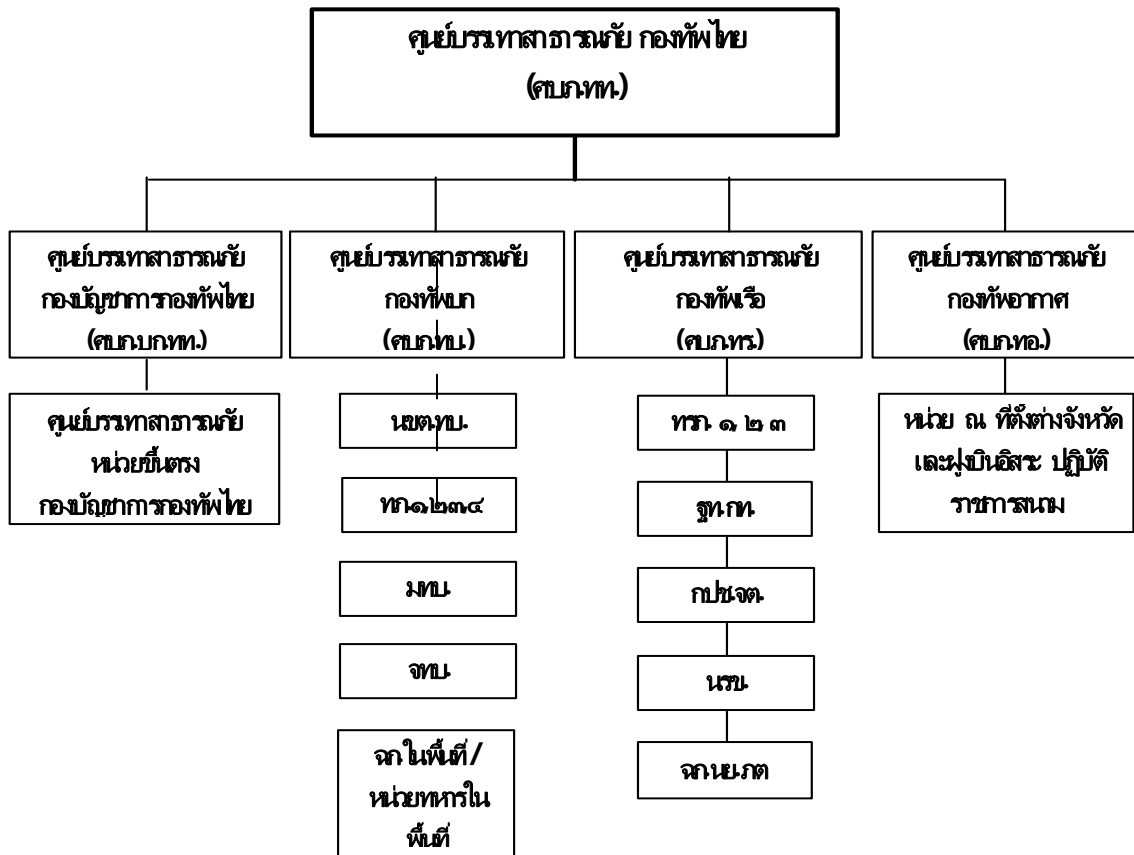
๔. การปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกจ่ายงบประมาณและเงินอุดหนุนราชการ ให้ปฏิบัติตามระเบียบและคำสั่งที่เกี่ยวข้อง

แผนภาพที่ ๒ - ๕ ผังการจัดศูนย์บรรเทาสาธารณภัย สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม (สบภ.สป.)



ที่มา : แผนบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๖

แผนภาพที่ ๒ - ๖ ผังการจัดศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองทัพอากาศ (สบภ.ทอ.)



ที่มา : แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ - ๒๕๕๗

## นโยบายของกระทรวงกลาโหมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๑. การบริหารจัดการภัยพิบัติจะต้องดำเนินการในลักษณะเชิงรุก เพื่อลดความสูญเสียและผลกระทบต่อกำลังพล และทรัพย์สินของทางราชการให้ได้มากที่สุด ซึ่งรวมถึงความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

๒. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจำเป็นต้องสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน โดยมุ่งเน้นการบูรณาการทรัพยากรที่จำเป็นต่างๆ ทั้งในเรื่องกำลังคน เครื่องมือและอุปกรณ์ให้สามารถนำมาใช้ได้อย่างทันต่อสถานการณ์ และมีประสิทธิภาพ

๓. การบริหารจัดการในพื้นที่ประสบสาธารณภัยจะต้องเป็นเอกภาพ โดยมีผู้บัญชาการเหตุการณ์เพียงคนเดียว ภายใต้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยเป็นไปได้อย่างทันเวลา และลดการสูญเสียให้ได้มากที่สุด

๔. สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม (สป.), กองบัญชาการกองทัพไทย (บก.ทท.), กองทัพบก (ทบ.), กองทัพเรือ (ทร.) และ กองทัพอากาศ (ทอ.) จะต้องจัดให้มีการบังคับบัญชาและการสั่งการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตั้งแต่ภาวะปกติ รวมทั้งต้องดำเนินการตรวจสอบอาคารสถานที่ และยุทโธปกรณ์ให้มีความพร้อมรับมือกับสถานการณ์ภัยพิบัติต่างๆ โดยมุ่งเน้นมาตรการป้องกันที่มีประสิทธิภาพ

๕. ในการแก้ไขสถานการณ์และการช่วยเหลือประชาชนให้ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม (สป.) กองบัญชาการกองทัพไทย (บก.ทท.) กองทัพบก (ทบ.) กองทัพเรือ (ทร.) และกองทัพอากาศ (ทอ.) ดำเนินการโดยเร็วที่สุด เพื่อลดผลกระทบที่เกิดขึ้นให้มีความเสียหายน้อยที่สุดทั้งต่อกำลังพล และทรัพย์สินของทางราชการ รวมถึงชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนด้วย

การช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติ นับเป็นภารกิจประการหนึ่งของกระทรวงกลาโหม (กระทรวงกลาโหม) เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีศักยภาพและความพร้อมในด้านกำลังพล ยุทโธปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และยานพาหนะ สามารถให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติได้อย่างทันท่วงที และมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การเตรียมความพร้อมในด้านทรัพยากรแผนปฏิบัติการ และอื่น ๆ ได้แก่ การฝึกอบรมให้ความรู้แก่กำลังพล การจัดทำบัญชีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในด้านต่าง ๆ การจัดเตรียมเครื่องมือเครื่องใช้ให้พร้อมใช้งานได้ทันที การจัดเตรียมระบบสื่อสารหลักและระบบสื่อสารรองให้สามารถใช้งานได้ตลอดเวลา สามารถติดต่อสื่อสารกับหน่วยงานอื่น ๆ ได้ เพื่อรองรับสถานการณ์สาธารณภัยที่อาจเกิดขึ้น หรือหากเกิดขึ้นแล้วปฏิบัติได้อย่างรวดเร็ว สามารถลดผลกระทบ หรือลดความสูญเสียให้มน้อยที่สุด จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

เพื่อให้การสนับสนุนฝ่ายพลเรือนตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงกำหนดแนวทางในการดำเนินงานบรรเทาสาธารณภัยของศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม (ศบภ.กระทรวงกลาโหม) ในทุกระดับ ดังนี้

#### ๑. การเตรียมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๑.๑ การจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓-๒๕๕๗ และ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ “บทบาทด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย” เป็นแผนหลักในการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย เพื่อใช้เป็นกรอบและทิศทางให้หน่วยงานทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับประเทศ ดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมกันได้อย่างเป็นระบบและมีเอกภาพ ดังนั้น กระทรวงกลาโหม (กระทรวงกลาโหม) จึงได้ปรับปรุงแผนบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม ๒๕๕๖ ขึ้น เพื่อรองรับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติฯ ดังกล่าว และเพื่อให้ หน่วยขึ้นตรงศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม (นขต.ศบภ.กระทรวงกลาโหม) และ ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย (ศบภ.เหล่าทัพ) ใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนในส่วนที่รับผิดชอบต่อไป

๑.๒ การแบ่งพื้นที่รับผิดชอบในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ มีความจำเป็นจะต้องมอบหมายให้หน่วยต่าง ๆ ของ กระทรวงกลาโหม (กระทรวงกลาโหม) รับผิดชอบในแต่ละพื้นที่ เพื่อความสะดวกและรวดเร็ว ในการบรรเทาภัยพิบัติต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ และมีความอ่อนตัวในการปฏิบัติ รวมทั้งให้การช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติในพื้นที่เป็นไปโดยทั่วถึงและไม่ซ้ำซ้อน ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการบรรเทาสาธารณภัยของ กระทรวงกลาโหม (กระทรวงกลาโหม) เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเหมาะสม จึงให้แบ่งมอบพื้นที่ และผู้แทน กระทรวงกลาโหม (กระทรวงกลาโหม) ให้หน่วยต่าง ๆ รับผิดชอบดำเนินการในระดับ กองทัพภาค (ทภ.) โดยการแบ่งมอบพื้นที่ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ซึ่งจะมีผู้แทน กระทรวงกลาโหม (กระทรวงกลาโหม) ในคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ (ก.ช.ภ.) จังหวัด และอำเภอหรือกิ่งอำเภอ

๑.๓ การเตรียมการก่อนเกิดภัย เป็นการเตรียมการป้องกันภัยพิบัติตั้งแต่ในภาวะปกติ โดยเน้นถึงความสำคัญของการเตรียมการล่วงหน้าในรูปแบบวิธีการป้องกัน เพื่อลดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติดังกล่าว การจัดระบบหน้าที่ความรับผิดชอบ และการอำนวยความสะดวกเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในภาพรวมของกระทรวงกลาโหม (กระทรวงกลาโหม) จึงให้ ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม (ศบภ.สป.)

ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองบัญชาการกองทัพไทย (สบภ.บก.ทท.) และ ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย เหล่าทัพ (สบภ.เหล่าทัพ) ดำเนินการดังนี้

๑.๓.๑ วางแผน อำนวยความสะดวก ประสานงาน กำกับดูแล และประชาสัมพันธ์ ในการเตรียมการช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติในส่วนที่รับผิดชอบ รวมทั้งสนับสนุน หน่วยงานฝ่ายพลเรือนเมื่อได้รับการร้องขอ

๑.๓.๒ ติดตามสถานการณ์สาธารณภัยและเฝ้าระวัง รวบรวมสถิติข้อมูล สาธารณภัยในพื้นที่และข่าวสารข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ประเมินความเสี่ยงภัยและโอกาสที่จะเกิดภัย ตามฤดูกาลในพื้นที่ รวมทั้งแจ้งเตือนภัยให้หน่วยงานและประชาชนทราบในโอกาสแรกที่สามารถ กระทำได้

๑.๓.๓ ประสานการปฏิบัติกับส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ภาคเอกชนและองค์กรการกุศลที่เกี่ยวข้อง ในการแบ่งมอบพื้นที่และงานที่จะให้ความช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยพิบัติเป็นไปโดยทั่วถึงและไม่ซ้ำซ้อนกัน

๑.๓.๔ เตรียมแผนการปฏิบัติ การฝึกอบรม และให้ความรู้ในด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติร่วมกับฝ่ายพลเรือนตามห้วงเวลาที่เหมาะสม

๑.๓.๕ จัดเตรียมกำลังพล ยุทโธปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ รวมทั้ง ระบบสื่อสารและสารสนเทศ (ระบบหลักและระบบรอง รวมถึงยามฉุกเฉิน) สำหรับการช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยให้พร้อมใช้ปฏิบัติงานได้ตลอดเวลาเมื่อได้รับการร้องขอ

๑.๓.๖ เข้าร่วมการฝึกซ้อมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ฝ่ายพลเรือน และการฝึกซ้อมอื่น ๆ ด้านการบรรเทาสาธารณภัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ อย่างต่อเนื่อง (ขึ้นอยู่กับงบประมาณ) เพื่อให้กำลังพลมีความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตามแผนฯ

๑.๓.๗ ประสานกับส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ภาคเอกชนและองค์กร การกุศลที่เกี่ยวข้อง ในการจัดเตรียมพื้นที่ปลอดภัย เพื่อรองรับการอพยพ และสนับสนุนการดำเนินการ ในการหลีกเลี่ยงหรือลดผลกระทบต่าง ๆ ขณะเกิดภัย เพื่อลดความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นให้เหลือน้อย ที่สุด

๑.๔ การติดตามและประเมินผล เมื่อสถานการณ์ภัยพิบัติยุติแล้วให้หน่วยที่ได้รับ มอบภารกิจเข้าไปให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ รายงาน ติดตามและประเมินผลการ ปฏิบัติงาน รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคหรือข้อขัดข้องในด้านต่างๆ โดยให้รายงานผลการปฏิบัติตามสายการบังคับบัญชา ตามแบบรายงานการช่วยเหลือผู้ประสบภัย พิบัติของ กระทรวงกลาโหม (กระทรวงกลาโหม) จนถึง ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย สำนักงาน ปลัดกระทรวงกลาโหม (สบภ.สป.) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองบัญชาการกองทัพไทย (สบภ.บก.

ทท.) หรือ ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย เหล่าทัพ (สบภ.เหล่าทัพ) เพื่อรวบรวมข้อมูลและจัดทำสถิติผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนนำไปพิจารณาปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติงานในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้งแก้ไขข้อบกพร่องในการบริหารจัดการภัยพิบัติในโอกาสต่อไป

การปฏิบัติเมื่อเกิดภัยพิบัติเป็นการปฏิบัติเพื่อระงับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นให้ยุติลงโดยรวดเร็ว หรือลดความรุนแรงของภัยพิบัตินั้น โดยการประสานความร่วมมือในการปฏิบัติร่วมกับส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ภาคเอกชน และองค์กรการกุศลที่เกี่ยวข้อง เพื่อรักษาชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และสถานะแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติให้มีการสูญเสียน้อยที่สุด ซึ่งแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ “บทว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย” ได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติเมื่อเกิดสาธารณภัยในด้านต่าง ๆ คือ การแจ้งเตือนภัยและประเมินสถานการณ์ การจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในภาวะฉุกเฉิน การสื่อสารในภาวะฉุกเฉิน การประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน การค้นหาและกู้ภัย การอพยพ การรักษาพยาบาลฉุกเฉิน การรักษาความสงบเรียบร้อย การพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคล

การประเมินความเสียหายและความต้องการเบื้องต้น การรายงาน การรับบริจาค การประสานการปฏิบัติกับองค์กรการกุศล การประสานความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และการขอใช้เงินอุดหนุนจากราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ตามระดับความรุนแรง ๔ ระดับ ดังนี้

๑. ระดับ ๑ สาธารณภัยที่เกิดขึ้นทั่วไป หรือมีขนาดเล็ก ระดับการจัดการ ผู้อำนวยการท้องถิ่น ผู้อำนวยการอำเภอ ผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร สามารถควบคุมสถานการณ์และจัดการระงับภัยได้โดยลำพัง

๒. ระดับ ๒ สาธารณภัยขนาดกลาง ระดับการจัดการ ผู้อำนวยการในระดับ ๑ ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ ผู้อำนวยการจังหวัด และ/หรือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร เข้าควบคุมสถานการณ์

๓. ระดับ ๓ สถานการณ์ขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบรุนแรงกว้างขวาง หรือสาธารณภัยที่จำเป็นต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญ หรืออุปกรณ์พิเศษ ระดับการจัดการ ผู้อำนวยการในระดับ ๒ ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ ผู้อำนวยการกลาง และ/หรือผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เข้าควบคุมสถานการณ์ และ

๔. ระดับ ๔ สาธารณภัยขนาดใหญ่ ที่มีผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่ง ระดับการจัดการ นายกรัฐมนตรี (นายกรัฐมนตรี) หรือ รองนายกรัฐมนตรี (รอง นายกรัฐมนตรี) ที่ นายกรัฐมนตรี (นายกรัฐมนตรี) มอบหมาย ควบคุมสถานการณ์

การปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ ในกระทรวงกลาโหมตามระดับความรุนแรงของ สาธารณภัย ดังนี้

๑. สถานการณ์สาธารณภัยที่มีความรุนแรงระดับ ๑ (สาธารณภัยขนาดเล็ก) กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ/เทศบาล/เมืองพัทยา/สำนักงานเขต จะจัดตั้ง ศูนย์อำนาจการเฉพาะกิจในเขตพื้นที่ เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยเฉพาะอุทกภัย จนกว่าสถานการณ์จะกลับเข้าสู่ภาวะปกติ รวมทั้งทำหน้าที่เป็นศูนย์กลาง ในการระดมสรรพกำลังและทรัพยากรในการบริหารจัดการสาธารณภัยที่เกิดขึ้น อำนาจการ ประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร ตลอดจนองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นและองค์กรสาธารณกุศลในการควบคุมสถานการณ์ในพื้นที่เกิดเหตุ โดยมีผู้อำนาจ อำเภอ/ผู้อำนาจท้องถิ่น/ผู้ช่วยผู้อำนาจกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ควบคุมสถานการณ์/ บัญชาการเหตุการณ์ นั้น นขต.สบก.กระทรวงกลาโหม และ สบภ.เหล่าทัพ จะต้องเตรียมการ ใฝ่ระวัง และติดตามสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง และเตรียมพร้อมให้การสนับสนุนตามการร้องขอ หรือหากมีเหตุจำเป็นฉุกเฉินหรือเมื่อระดับความรุนแรงเพิ่มขึ้นและอาจส่งผลกระทบต่อประชาชน จำนวนมากให้เข้าปฏิบัติการกิจที่ได้รับมอบหมายโดยทันที โดยทั้งนี้ ให้นำหน่วยทหารที่ได้รับแบ่ง มอบพื้นที่รับผิดชอบ (ตามแผนการแบ่งมอบพื้นที่รับผิดชอบฯ) ประสานการปฏิบัติกับกอง อำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพื้นที่นั้นๆ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยใกล้ชิดในการ สนับสนุนการบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่รับผิดชอบ รวมทั้งให้รายงานผลการประชุม ก.ภ.ช.อ./ ก.ภ.ช.ก.อ. และผลการปฏิบัติให้กับ สบภ.(หน่วยต้นสังกัด) และ ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม (สบภ.กระทรวงกลาโหม) ทราบในโอกาสแรก

๒. สถานการณ์สาธารณภัยที่มีความรุนแรงระดับ ๒ (สาธารณภัยระดับกลาง) กอง อำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด/กรุงเทพมหานคร จะจัดตั้งศูนย์อำนาจการเฉพาะ กิจในเขตพื้นที่ (Emergency Operation Center: EOC) เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการบริหาร จัดการภัยพิบัติ โดยเฉพาะอุทกภัย จนกว่าสถานการณ์จะกลับสู่ภาวะปกติ รวมทั้งทำหน้าที่เป็น ศูนย์กลางในการระดมสรรพกำลังและทรัพยากรในการบริหารจัดการสาธารณภัยที่เกิดขึ้น อำนาจการประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร ตลอดจน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรสาธารณกุศลในการควบคุมสถานการณ์ในพื้นที่เกิดเหตุ โดยมี ผู้อำนาจจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด)/ผู้อำนาจกรุงเทพมหานคร (ผู้ว่าราชการ

กรุงเทพมหานคร) เป็นผู้ควบคุมสถานการณ์/บัญชาการเหตุการณ์ นั้น นขต.สบก.กระทรวงกลาโหม และ สบก.เหล่าทัพ ที่ให้การสนับสนุนการบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัดจะต้องประสานการปฏิบัติ อย่างใกล้ชิดกับศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจจังหวัด/กรุงเทพมหานคร เพื่อให้การบริหารจัดการสาธารณ ภัยเป็นไปอย่างมีเอกภาพเกิดการบูรณาการ และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งไม่ซ้ำซ้อน สำหรับ สบก. หน่วยทหารอื่นๆ จะต้องเตรียมการ เฝ้าระวัง และติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิด และเตรียมพร้อมให้ การสนับสนุนตามการร้องขอ หรือหากมีเหตุจำเป็นฉุกเฉินหรือเมื่อระดับความรุนแรงเพิ่มขึ้นและอาจ ส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากให้เข้าปฏิบัติการกิจที่ได้รับมอบหมายโดยทันที โดยให้ ประสานการปฏิบัติกับศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจจังหวัด/กรุงเทพมหานคร และส่วนราชการที่ เกี่ยวข้องโดยใกล้ชิดในการสนับสนุนการบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่นั้นๆ รวมทั้งให้รายงานผล การประชุม ก.ภ.ช.จ. และผลการปฏิบัติให้กับ สบก.(หน่วยต้นสังกัด) และ สบก.กระทรวงกลาโหม ทราบในโอกาสแรก

๓. สถานการณ์สาธารณภัยที่มีความรุนแรงตั้งแต่ระดับ ๓ (สาธารณภัยระดับใหญ่) เป็นกรณีที่สาธารณภัยเกิดผลกระทบเป็นวงกว้างและเกิดความเสียหายเป็นบริเวณกว้าง ซึ่งเกินขีด ความสามารถของจังหวัด/กรุงเทพมหานคร (ผู้อำนวยการจังหวัด/ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร) ที่ จะสามารถควบคุมสถานการณ์ได้นั้น ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจจังหวัด/กรุงเทพมหานครจะปรับ โครงสร้างเป็น ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าจังหวัดทันทีที่มีการยกระดับความรุนแรงของสา ธารณภัยเป็นระดับ ๓ โดยมีหน้าที่ปฏิบัติตามการบัญชาการเหตุการณ์จากกองบัญชาการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บก.ปภ.ช.) ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (รมว.มท.) เป็นผู้ บัญชาการเหตุการณ์ (ผบ.ปภ.ช.) และมีผู้อำนวยการกลาง (อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณ ภัย) ทำหน้าที่ควบคุมและกำกับการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งการของ ผบ.ปภ.ช. โดยให้ศูนย์ อำนวยการร่วมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (ศอร.ปภ.ช.) ซึ่งตั้งอยู่ ณ กรมป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) รับผิดชอบในการอำนวยการ ประเมินสถานการณ์ และสนับสนุน การสั่งการแก่ บก.ปภ.ช. โดยได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ศอร.ปภ.ช. ประกอบด้วย รมว.มท. เป็นประธานอนุกรรมการ สำหรับในส่วนของกระทรวงกลาโหม มี เสธ.ทหาร, เสธ.ทบ., ผู้แทน สบก.กระทรวงกลาโหม, ผู้แทน สบก.บก.ทท., ผู้แทน สบก.ทบ., ผู้แทน สบก.ทร. และ ผู้แทน สบก. ทอ. เป็นอนุกรรมการ และมี อธิบดี ปภ. เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ เพื่อทำหน้าที่ที่สำคัญ คือ การติดตามและเฝ้าระวังสถานการณ์ วิเคราะห์ประเมินสถานการณ์ รายงาน และเสนอความเห็นต่อ รมว.มท. (ผบ.ปภ.ช.) หรือนายกรัฐมนตรี เพื่อตัดสินใจยกระดับความรุนแรงของสถานการณ์ ซึ่ง ทั้งนี้ สบก.ทท. อาจจัดตั้ง สบก.ทท.(สน.) เพื่อบูรณาการการปฏิบัติการในการสนับสนุนการบรรเทา สาธารณภัยของหน่วยทหารต่าง ๆ ในพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติ โดยให้หน่วยทหารต่างๆ ที่ได้รับ



มอบหมายในพื้นที่ประสบภัยพิบัติปฏิบัติตามสายการบังคับบัญชาตามโครงสร้างการจัด ศบภ. กระทรวงกลาโหม รวมทั้งประสานการปฏิบัติอย่างใกล้ชิดกับศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้า จังหวัด/กรุงเทพมหานคร และกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ/เขต รวมทั้งจัด นายทหารติดต่อหรือชุดประสานงานไปประจำ ณ กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาล/อบต./เมืองพัทยา แล้วแต่สถานการณ์หรือตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยให้รายงาน ผลการปฏิบัติให้กับ ศบภ.(หน่วยต้นสังกัด) ศบภ.ทท.(สน.) และ ศบภ.กระทรวงกลาโหม ทราบ อย่างต่อเนื่อง และ

๔. สถานการณ์ภัยพิบัติที่มีความรุนแรงระดับ ๔ (สาธารณภัยขนาดร้ายแรงอย่างยิ่ง) เป็นกรณีที่เกิดผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่ง ระดับวิกฤติการณ์ มีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สิน ความเป็นอยู่และขวัญกำลังใจของประชาชนจำนวนมากอย่างร้ายแรง ผู้อำนวยการกลาง (อธิบดี ปภ.) หรือ ผบ.ปภ.ช. (รอมว.มท.) ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้นั้น นายกรัฐมนตรี หรือ รอง นายกรัฐมนตรี ที่ได้รับมอบหมาย จะใช้อำนาจตามมาตรา ๓๑ แห่ง พระราชบัญญัติป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ เข้าควบคุมสถานการณ์และทำหน้าที่เป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ โดยมีอำนาจสั่งการและบัญชาการให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งมี บก.ปภ.ช. เป็นหน่วยรับผิดชอบในการบริหารจัดการสาธารณภัย โดยเฉพาะอุทกภัย จนกว่า สถานการณ์จะกลับเข้าสู่ภาวะปกติ โดยประกอบด้วยส่วนแผนปฏิบัติการ ส่วนอำนาจการและ ปฏิบัติการ (ปรับจาก สอ.ร.ปภ.ช.) และส่วนสนับสนุน ซึ่งมี รัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจาก ผบ.ปภ.ช. ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการของแต่ละส่วน ทั้งนี้ ศบภ.กระทรวงกลาโหม จะมอบหมายให้ ศบภ.ทท. จัดตั้ง ศบภ.กระทรวงกลาโหม(สน.) แล้วแต่กรณี เพื่อบูรณาการการปฏิบัติการในการ สนับสนุนการบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยทหารต่าง ๆ ในพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติ โดยให้หน่วย ทหารต่างๆ ที่ได้รับมอบหมายในพื้นที่ประสบภัยพิบัติปฏิบัติตามสายการบังคับบัญชาตาม โครงสร้างการจัด ศบภ.กระทรวงกลาโหม รวมทั้งประสานการปฏิบัติอย่างใกล้ชิดกับศูนย์ บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าจังหวัด/กรุงเทพมหานคร และกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธาณ ภัยอำเภอ/เขต รวมทั้งจัดนายทหารติดต่อหรือชุดประสานงานไปประจำ ณ กองอำนาจการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเทศบาล/อบต./เมืองพัทยา แล้วแต่สถานการณ์หรือตามความจำเป็นและ เหมาะสม โดยให้รายงานผลการปฏิบัติให้กับ ศบภ.(หน่วยต้นสังกัด) ศบภ.ทท.(สน.) และ ศบภ. กระทรวงกลาโหม ทราบอย่างต่อเนื่อง

ขั้นตอนการปฏิบัติเมื่อเกิดสาธารณภัย เมื่อมีการร้องขอหรือประสานจาก กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่ ให้หน่วยงานในสังกัด กระทรวงกลาโหม ดำเนินการให้ความช่วยเหลือเพื่อป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติทั้งในระยะก่อน เกิดภัย หรือขณะเกิดภัย ให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์อย่างเป็นระบบเพื่อลดอันตราย ความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและส่วนราชการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงให้ สบภ.สป. สบภ.บก.ทท. และ สบภ.เหล่าทัพ ดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ตาม แผนหรือระเบียบปฏิบัติประจำ (รปจ.) ของหน่วย ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ตาม ประกาศ กระทรวงกลาโหม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย พิบัติกรณีฉุกเฉิน ดังนี้

๑. วางแผน อำนาจการ ประสานงาน กำกับดูแล และประชาสัมพันธ์ในการให้ความ ช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในส่วนที่รับผิดชอบ ตามระดับความรุนแรงของสาธารณภัย รวมทั้ง สนับสนุนส่วนราชการหรือหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธาณภัยแห่งชาติฯ รวมทั้งแนวทางการปฏิบัติการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยและการเตือนภัย

๒. สนับสนุนกำลังพล ยุทโธปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ อุปกรณ์ เครื่องมือสื่อสารและ ยานพาหนะ ในการบรรเทาสาธารณภัย

๓. สนับสนุนการดำเนินการอพยพผู้ประสบภัยพิบัติ และเคลื่อนย้ายสิ่งของออกจาก พื้นที่อันตรายไปไว้ในพื้นที่ปลอดภัย โดยให้ถือว่าการรักษาชีวิตของประชาชนเป็นความเร่งด่วน สูงสุด

๔. สนับสนุนด้านการแพทย์แก่ผู้ประสบภัยพิบัติที่ได้รับบาดเจ็บ

๕. มอบถุงยังชีพ เครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นต่อการยังชีพแก่ผู้ประสบภัยพิบัติ ตามประกาศ กระทรวงกลาโหม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน

๖. สนับสนุนการดำเนินการต่างๆ ตามที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานภาครัฐอื่นร้องขอ อาทิ การรื้อซากปรักหักพัง รื้อถอนสิ่งกีดขวางเส้นทางคมนาคม จัดสร้างที่พักชั่วคราว การกู้เรือ อับปาง การขนย้ายประชาชน การจัดระเบียบจราจร การใช้กระสอบทรายทำคันกั้นน้ำ และการจัดทำ สะพานทางเดิน เป็นต้น

๗. ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบทราบสถานการณ์สาธารณภัย ที่เกิดขึ้น และวิธีการป้องกันตนเองอย่างถูกต้องจากภัยพิบัติ โดยให้สอดคล้องกับการประชาสัมพันธ์ หรือการแถลงข่าวของรัฐบาลหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย เพื่อไม่ให้ประชาชนเกิดความสับสน

และต้นตระหนกต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น รวมทั้งป้องกันการสร้างข่าวลือที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของภาครัฐ หรือความสงบเรียบร้อยของสังคม

๘. ในกรณีที่เกี่ยวข้องมีความรุนแรงอย่างร้ายแรงยิ่งและเกินขีดความสามารถที่ประเทศไทยจะรับมือได้ หรือกรณีเกิดภัยพิบัติฉุกเฉิน (Disaster Emergency) โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบในการร้องขอความช่วยเหลือจากมิตรประเทศ AHA Centre หรือองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งมีกระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยรับผิดชอบหลักนั้น ศบค.กระทรวงกลาโหม จะทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหาร (Civil - Military Coordination Center: CMCC) เพื่อประสานงานการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ โดยเฉพาะกองทัพมิตรประเทศ ในภาพรวม ณ บก.ปภ.ช. โดยให้ ศบค.ทท. ทำหน้าที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการร่วมระหว่างพลเรือนกับทหาร (Civil - Military Operation Center: CMOC) เพื่อประสานงานและบูรณาการการใช้ทรัพยากรต่างๆ ที่ได้รับการสนับสนุนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะกองทัพมิตรประเทศ ณ ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้า โดยใช้กรอบแนวทางการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติสากล อาทิ AADMER, Oslo Guideline, APC MADRO, และ/หรือ SASOP เป็นต้น ทั้งนี้ ศบค.ทท. อาจพิจารณาอบหมายให้ ศบค.หน่วยรับผิดชอบพื้นที่ จัดตั้ง CMOC ในแต่ละระดับได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม

## การฟื้นฟูและบูรณะ

๑. การฟื้นฟูบูรณะเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายพลเรือน โดยมีกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับ เป็นหน่วยปฏิบัติ ดังนี้

๑.๑ คณะอนุกรรมการช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย ซึ่งได้รับมอบหมายจาก กปภ.ช. มีหน้าที่ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยที่เกิดขึ้นทั่วราชอาณาจักร และให้ความเห็นชอบวงเงินช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยในปัญหาเฉพาะหน้าจากวงเงินงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเพื่อขออนุมัติวงเงินจาก ครม.

๑.๒ ก.ช.ภ.จ. ซึ่งมีผู้แทน กระทรวงกลาโหม เป็นกรรมการฯ โดยมีหน้าที่สำรวจความเสียหายที่เกิดขึ้นภายในจังหวัด เพื่อพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติตามระเบียบ กค. ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน และหลักเกณฑ์ที่กำหนด

๑.๓ ก.ช.ภ.อ./กอ. ซึ่งมีผู้แทน กระทรวงกลาโหม เป็นกรรมการฯ โดยมีหน้าที่สำรวจความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในเขตพื้นที่อำเภอ เพื่อพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติตามระเบียบ กค. ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน และหลักเกณฑ์ที่กำหนด

๑.๔ การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ตามกฎหมาย ระเบียบที่กำหนด โดยประสานการให้ความช่วยเหลือกับกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับ

๒. การฟื้นฟูผู้ประสบภัยพิบัติและพื้นที่ประสบภัยพิบัติ ประกอบด้วย

๒.๑ การฟื้นฟูผู้ประสบภัยพิบัติ ได้แก่ การปฐมพยาบาลผู้บาดเจ็บและผู้ป่วย การขนย้ายผู้ประสบภัยพิบัติและทรัพย์สิน ไปยังพื้นที่ที่ปลอดภัย การประกอบเลี้ยงอาหารแก่ผู้ประสบภัยพิบัติในระยะแรก การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยแก่บุคคลและสถานที่ การสำรวจความเสียหายเพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ประสบภัยและทรัพย์สินที่เสียหาย การสงเคราะห์ผู้ประสบภัยพิบัติตามผลการสำรวจ การซ่อมแซมที่พักอาศัย สิ่งสาธารณูปโภคและเส้นทางคมนาคมในระยะแรก การประชาสัมพันธ์เพื่อเสริมสร้างขวัญและกำลังใจของประชาชน การป้องกันโรคระบาดในคนและสัตว์ การรื้อถอนหรือทำลายสิ่งปรักหักพัง การทำลายสิ่งวัสดุระเบิด และการล้างสารพิษตกค้างต่างๆ เป็นต้น

๒.๒ การฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การสำรวจความเสียหายทุกด้านอย่างละเอียด ทั้งระบบสาธารณูปโภคและสิ่งสาธารณประโยชน์ต่างๆ การซ่อมแซมส่วนที่ชำรุดเสียหาย เพื่อให้สามารถใช้งานได้ตามปกติ ให้เป็นไปตามที่รัฐบาลมอบหมายแต่ละหน่วยงาน

๓. การฟื้นฟูบูรณะเป็นการดำเนินการภายหลังจากภัยได้ยุติลงหรือผ่านพ้นไปแล้ว เป็นการดำเนินการทั้งปวงเพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติ และเพื่อฟื้นฟูสภาพพื้นที่ เมื่อได้รับการร้องขอจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ให้ นขต.ศบภ.กระทรวงกลาโหม และ ศบภ.เหล่าทัพ ให้การสนับสนุนและดำเนินการ ดังนี้

๓.๑ วางแผน อำนาจการประสานงาน กำกับดูแล และประชาสัมพันธ์การช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติในส่วนที่รับผิดชอบ หลังจากเกิดเหตุการณ์ รวมทั้งสนับสนุนส่วนราชการหรือหน่วยงานภาครัฐอื่นในการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูบูรณะ

๓.๒ จัดกำลังพลร่วมทำความสะอาด เก็บกู้ซากปรักหักพัง ซ่อมแซมระบบสาธารณูปโภคและสิ่งสาธารณประโยชน์ต่างๆ ตามขีดความสามารถ

๓.๓ ฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพปกติโดยรวดเร็ว

๓.๔ การมอบสิ่งของที่จำเป็นต่อการยังชีพให้แก่ผู้ประสบภัยพิบัติ

๓.๕ สนับสนุนการขนย้ายผู้ประสบภัยพิบัติ รวมถึงทรัพย์สินของผู้ประสบภัยพิบัติ ไปยังที่ปลอดภัย หรือกลับสู่สถานที่เดิม

๓.๖ สำรวจและรวบรวมข้อมูลความเสียหายทุกด้าน เพื่อประโยชน์ในการให้ความช่วยเหลือของส่วนราชการที่รับผิดชอบต่อไป

๓.๗ รักษาความสงบเรียบร้อย การจราจร และความปลอดภัยแก่บุคคล สถานที่ และทรัพย์สินร่วมกับหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือได้รับมอบหมายในการรักษาความปลอดภัยในพื้นที่

๓.๘ ให้การปฐมพยาบาลขั้นต้นแก่ผู้บาดเจ็บและผู้ป่วย

๓.๙ ดำเนินการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง เพื่อเสริมสร้างขวัญ และกำลังใจให้แก่ประชาชนในพื้นที่ประสบภัยพิบัติให้กลับคืนสู่สภาพปกติโดยเร็ว โดยให้สอดคล้องกับการประชาสัมพันธ์หรือการแถลงข่าวของรัฐบาลหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย เพื่อไม่ให้ประชาชนเกิดความสับสนและตื่นตระหนกต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น รวมทั้งป้องกันการสร้างข่าวลือที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของภาครัฐ หรือความสงบเรียบร้อยของสังคม

๓.๑๐ การรายงานผลการปฏิบัติงานและประเมินผลการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยพิบัติ ในขั้นการปฏิบัติเมื่อเกิดภัยและการฟื้นฟูบูรณะ ให้รายงานผลการปฏิบัติตามสายการบังคับบัญชาโดยใช้แบบรายงานการปฏิบัติงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม ถึง ศบภ.กระทรวงกลาโหม

## ผลงานวิจัยและบทความที่เกี่ยวข้อง

เรื่อง การพัฒนาการปฏิบัติการกิจระหว่างทหารและพลเรือนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดย นายฉัตรชัย พรหมเลิศ ซึ่งเอกสารวิจัยฉบับนี้ได้รวบรวมข้อมูลปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย ในช่วงก่อนปี พ.ศ.๒๕๕๐ ยังไม่มีการตรา พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ และ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๑ - ๒๕๕๓ โดยได้มีการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติการกิจของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) และ กระทรวงกลาโหม ในช่วงก่อนปี พ.ศ.๒๕๕๐ และได้ให้ข้อเสนอว่าควรมีการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการปฏิบัติงาน การสนับสนุนการปฏิบัติงานและความเข้าใจในการปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยงานทั้งสองทั้งในระดับส่วนกลาง และในระดับพื้นที่ทุกระดับ เป็นไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพ และบังเกิดความใกล้ชิดมากยิ่งขึ้นภายใต้ขอบเขตความร่วมมือ ๑๒ ด้าน ดังนี้

๑. ด้านการวิจัยและพัฒนา
๒. ด้านการเฝ้าระวัง แจ้งเตือนภัย และให้ความรู้แก่ประชาชน
๓. ด้านการวางแผนและฝึกซ้อมแผน
๔. ด้านการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ในด้านการจัดการสาธารณภัย
๕. ด้านการพัฒนาระบบการสื่อสาร
๖. ด้านการใช้อากาศยาน และยานพาหนะอื่นๆ

๗. ด้านการพัฒนาทีมกู้ภัย (Rescue Team)
๘. ด้านการฟื้นฟูสภาพจิตใจและร่างกายให้แก่ประชาชนผู้ประสบภัย
๙. ด้านการสนธิกำลังในการใช้เครื่องจักรกลเพื่อบูรณสภาพพื้นที่
๑๐. ด้านการจัดโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติขนาดใหญ่ที่มีประสิทธิภาพ
๑๑. ด้านการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติขนาดใหญ่ และ
๑๒. ด้านการวางระบบการรับบริจาค

## บทความวิชาการ

เรื่อง การปฏิบัติการร่วมระหว่างองค์กร (Interagency) โดย พันเอก วิสันติ สระศรีดา  
เป็นการปฏิบัติการร่วมระหว่างองค์กร มีความมุ่งหมายในการปฏิบัติ ดังนี้

๑. เพื่อต้องการใช้ศักยภาพของหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆมากกว่า ๑ องค์กรในการ  
แก้ไขวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในภาวะไม่ปกติ หรือในภาวะฉุกเฉิน

๒. เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางทหารกับ  
องค์กรอื่นของรัฐบาล องค์กรนานาชาติ และองค์กรที่มิใช่รัฐ

๓. สนธิเป้าหมายทางการเมืองและการทหาร ให้มีผลในทางปฏิบัติเพื่อนำไปสู่  
ความสำเร็จของการปฏิบัติการของทุกระดับ และ

๔. สนธิการปฏิบัติการทางทหารทั้งในระดับยุทธศาสตร์ ยุทธการ ยุทธวิธี กับองค์กร  
อื่น ทั้งองค์กรรัฐบาล องค์กรนานาชาติ องค์กรที่มิใช่รัฐ

การปฏิบัติการร่วมระหว่างองค์กรนั้น มีความต้องการการประสานงานตั้งแต่ภาวะ  
ปกติ และระหว่างการปฏิบัติการนั้น คือ ทำการประสานงาน ก่อน และระหว่างการเกิดวิกฤตการณ์  
ซึ่งความต้องการในการประสานงานนั้นมีผลจากรูปแบบภัยคุกคามต่อความมั่นคงเปลี่ยนแปลงไป  
ทำให้หน่วยงาน องค์กรต่างๆ จำเป็นต้องประสานงานกันอย่างใกล้ชิดเพื่อเป็นการขยายขอบข่าย  
ความมั่นคง นอกจากนั้นยังเป็นการแสวงหาความร่วมมือกับองค์กรต่างๆทั้งองค์กรในประเทศและ  
องค์กรระหว่างประเทศหากไม่ขัดต่อผลประโยชน์ชาติหรือไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง  
ของรัฐบาล ทั้งนี้ยังเป็นการตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ของกระทรวงกลาโหม อันได้แก่ ยุทธศาสตร์  
การสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคง ยุทธศาสตร์การฝึกกำลัง และยุทธศาสตร์การป้องกันเชิงรุก  
ซึ่งยุทธศาสตร์ ๒ ยุทธศาสตร์แรกล้วนต้องการการประสานอย่างใกล้ชิด การปฏิบัติการร่วมระหว่าง  
องค์กร จึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง

การปฏิบัติการใดๆ ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วน โดยเฉพาะองค์กรภาคพลเรือนที่มีโครงสร้างและลักษณะการทำงานที่แตกต่างจากฝ่ายทหาร นั้น กองทัพ หรือฝ่ายทหารจำเป็นต้องดำรงเอกภาพความพยายามเพื่อให้เกิดความมุ่งมั่นในการติดต่อสื่อสารและการประสานงาน จึงจะทำให้การปฏิบัติการต่างๆ บรรลุผลที่วางไว้ และลดเงื่อนไขที่จะส่งผลกระทบต่อการทำงานร่วมกัน ซึ่งการดำรงเอกภาพในความพยายามนั้น มีแนวทาง สรุปได้ดังนี้

๑. การปฏิบัติการทางทหารทุกขบวนการปฏิบัติการ พึงพ้ององค์กรอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง
๒. องค์กรทางทหารสร้างสายการประสานงานที่ครอบคลุมกับทุกองค์กร
๓. มีการการแลกเปลี่ยนความเชี่ยวชาญ
๔. การรวบรวมทรัพยากรที่เหมาะสม
๕. องค์กรนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐบาล (สมช.) ต้องเป็นเจ้าภาพ
๖. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการป้องกันประเทศใช้การประสานความร่วมมือจากทุกองค์กร อาทิ การสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคง การฝึกกำลังป้องกันประเทศ และการป้องกันเชิงรุก เป็นต้น

๗. หลักนิยม และ/หรือ แนวทางจากรัฐบาลชัดเจน และ

๘) มุ่งไปยังการปฏิบัติในยุทธบริเวณ หรือพื้นที่วิกฤติ

ทั้งนี้บทบาทของผู้บังคับบัญชากองทัพในการปฏิบัติการร่วมระหว่างองค์กรจะแตกต่างจากบทบาทในการปฏิบัติการทางทหารที่คุ้นเคย ทั้งนี้เนื่องจากบทบาทของกองทัพจะอยู่ในลักษณะของ บทบาทผู้สนับสนุนและ/หรือผู้รับการสนับสนุน ไม่ใช่บทบาทในฐานะผู้บังคับบัญชา เพราะองค์กรที่มีใช้รัฐที่เข้าร่วมปฏิบัติการไม่มีสายการบังคับบัญชา เช่นเดียวกับองค์กรของรัฐ สืบเนื่องจากขาดอำนาจการบังคับบัญชาต่อองค์กรต่างๆ ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการปฏิบัติการร่วมระหว่างองค์กรจึงเป็น การประสานงานที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งมีแนวทางในการเสริมสร้างการประสานงาน ดังนี้

๑. การกำหนดนิยามของปัญหาและศัพท์เทคนิคให้สามารถเข้าใจได้ตรงกัน
๒. การเข้าใจเป้าหมาย สภาพสุดท้าย และเกณฑ์ในการเปลี่ยนผ่านแต่ละสถานการณ์
๓. การเข้าใจความแตกต่างขององค์กร
๔. การกำหนดกรอบอ้างอิงพื้นฐาน
๕. การพัฒนาหนทางปฏิบัติ
๖. การแลกเปลี่ยนชุดประสานงาน
๗. การกำหนดความรับผิดชอบที่ชัดเจน

๘. การวางแผนการส่งผ่าน โดยกำหนดปัจจัย ความรับผิดชอบหลัก ระบุขีดความสามารถ และหน้าที่ที่ชัดเจน และ

๙. การดำรงเอกภาพความพยายาม

ปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างองค์กร ได้แก่ ความแตกต่างทางด้านโครงสร้าง การแข่งขันกันด้านผลประโยชน์ ความแตกต่างในรายละเอียดของแผนที่ขาดความกลมกลืน การแลกเปลี่ยนข่าวสาร ความจำกัดของเวลา การขาดความเข้าใจแผนขององค์กรอื่นๆ และการขาดความแน่นแฟ้นในการประสานในระดับต่างจะส่งผลถึงการประสานในระดับที่สูงขึ้น และทำให้การปฏิบัติไม่บรรลุผล จากปัญหาข้างต้นสามารถใช้การดำรงเอกภาพในความพยายาม การประสานสอดคล้องจากการสนิทกันในทุกระดับ และการเตรียมการที่ดี การอุทิศความอ่อนตัว และ ปรับตัวเสมอจะนำมาซึ่งความสำเร็จ โดยมีกลไกที่สำคัญ คือ ชุดประสานงานที่มีการแลกเปลี่ยนระหว่างองค์กรในทุกระดับความสำเร็จของการปฏิบัติการร่วมระหว่างองค์กรสามารถสรุปได้ว่า เกิดจากสิ่งเหล่านี้ ได้แก่

๑. การจัดองค์กรอย่างบูรณาการและประสานสอดคล้อง

๒. การกำหนดกรอบ/รูปแบบการปฏิบัติการ

๓. กำหนดกรอบ/รูปแบบการปฏิบัติการตอบโต้ในภาวะวิกฤติ

๔. การกำหนดโครงสร้าง/อำนาจหน้าที่/ความรับผิดชอบชัดเจน

๕. วิเคราะห์ภารกิจครบถ้วนสมบูรณ์

๖. สนธิเครื่องมือ ทรัพยากร ขององค์กรสำหรับหน่วย

๗. พิจารณาข้อจำกัดสำหรับหน่วยในการปฏิบัติการและแก้ไขแต่เนิ่น

๘. การจัดการสารสนเทศ

๙. มีการฝึกและการเตรียมความพร้อม และ

๑๐. นันทานุวัติ

## แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิ

พลเอก นิพัทธ์ ทองเล็ก ปลัดกระทรวงกลาโหม ได้มอบนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศและการช่วยเหลือประชาชนไว้ดังนี้ “พัฒนาและมุ่งเน้นมาตรการเชิงรุกในการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน โดยริเริ่มการป้องกันภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้น รวมทั้งปฏิบัติตามแผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนในการเสริมสร้างความร่วมมือของอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ โดยให้ความสำคัญกับการ



ประสานงานระหว่างทหารกับพลเรือนในการบรรเทาสาธารณภัย และกำหนดแนวทางการให้ความช่วยเหลือระหว่างกระทรวงกลาโหมมิตรประเทศในกรณีที่เกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่ที่รุนแรงอย่างยิ่ง”

พลเอก ณะศักดิ์ ปฎิมาประกร ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ได้มอบนโยบายเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติให้กับหน่วยขึ้นตรงกองทัพไทย และกองบัญชาการกองทัพไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศและการช่วยเหลือประชาชน ไว้ดังนี้

๑. ช่วยเหลือและสนับสนุนรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ และให้ความช่วยเหลือประชาชนเมื่อเกิดภัยพิบัติต่างๆ ได้ในทันที โดยคำนึงถึงความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นสำคัญ รวมทั้งสามารถตอบสนองนโยบายของรัฐบาล ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

๒. ใช้ขีดความสามารถของหน่วยทหารพัฒนา และขีดความสามารถของเหล่าทัพในการปฏิบัติการร่วมกัน เพื่อช่วยเหลือและบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในทุกรูปแบบ

๓. พัฒนาขีดความสามารถของกองทัพไทยในการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติและการช่วยเหลือประชาชน

๔. ให้สามารถรองรับภัยพิบัติที่มีความรุนแรงเพิ่มขึ้น

๕. ร่วมมือกับมิตรประเทศในการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติต่างๆ และ

๖. ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างกองทัพและประชาชน

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก ได้สั่งการเกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชนและบรรเทาภัยพิบัติแก่หน่วยขึ้นตรงกองทัพบก ดังนี้ “ให้ความช่วยเหลือโดยทันที เมื่อภัยพิบัตินั้นคุกคามต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน”

พลเรือเอก สุรศักดิ์ หุ่นเรืองรมย์ ผู้บัญชาการทหารเรือ ได้มอบนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ไว้ในนโยบายด้านกิจการพลเรือนว่า “จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานของกองทัพเรือในด้านการบรรเทาสาธารณภัย และการช่วยเหลือประชาชนจากภัยพิบัติขนาดใหญ่ให้มีความประสานสอดคล้องกันทั้งระบบ”

พลอากาศเอก ประจินต์ จั่นตอง ผู้บัญชาการทหารอากาศ ได้กำหนดนโยบายทั่วไปตามนโยบายความมั่นคงของรัฐ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้ว่า “ดำรงขีดความสามารถในการปฏิบัติการกิจป้องกันประเทศควบคู่ไปกับขีดความสามารถในการสนับสนุนรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ การช่วยเหลือประชาชน การดำเนินการตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย” พร้อมทั้งได้กำหนดนโยบายเร่งด่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้ว่า

“จัดเตรียมและพัฒนากำลังพลและทรัพยากรของกองทัพอากาศให้มีความพร้อมและเพียงพอ เพื่อสนับสนุนภารกิจของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ การช่วยเหลือประชาชน และการบรรเทาสาธารณภัยตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล” นอกจากนี้ยังได้กำหนดนโยบายเฉพาะด้านกิจการพลเรือน และการประชาสัมพันธ์ ที่เกี่ยวข้อง คือ “เตรียมและดำรงความพร้อมในการปฏิบัติงานช่วยเหลือประชาชนเมื่อเกิดสาธารณภัยให้ปฏิบัติได้อย่างรวดเร็ว ทันเหตุการณ์ รวมถึงสนับสนุนรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาของชาติ” ซึ่งประกอบด้วย ๒ ประเด็น ดังนี้

๑. พัฒนาและปรับปรุงแผนบรรเทาสาธารณภัย กองทัพอากาศให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับแผนงานของหน่วยเหนือ รวมทั้งให้สามารถรองรับกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และ

๒. เสริมสร้างขีดความสามารถด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของ กองทัพอากาศให้สามารถช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว ทันเหตุการณ์ และปลอดภัยตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงสามารถตอบสนองความต้องการของผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็ว ท้วถึง และเป็นธรรม

นายอัมพร แก้วหนู ผู้ช่วยผู้อำนวยการ สำนักผู้อำนวยการ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ได้กล่าวไว้ในการสัมมนา เรื่อง พลังชุมชนท้องถิ่น จัดการภัยพิบัติอย่างยั่งยืน ระหว่าง ๒๗ - ๒๘ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๕๔ ณ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ว่า “การจัดการภัยพิบัติในปัจจุบันนั้น รวมศูนย์การจัดการอยู่ที่หน่วยงาน ซึ่งพิสูจน์แล้วว่าไม่สามารถจัดการได้ในขณะที่ชุมชนก็อ่อนแอลงทุกวันเพราะรอให้คนอื่นมาแก้ปัญหาให้ การจัดการภัยพิบัติโดยชุมชน มีหลักการสำคัญคือ ยึดหลักการพึ่งตนเอง การใช้องค์กรชุมชนเป็นแกนกลาง แต่ทำงานร่วมกับภาคีการพัฒนาและให้เจ้าของปัญหาลุกขึ้นมาแก้ปัญหาตนเอง สิ่งที่ต้องดำเนินการครอบคลุมในสี่มิติ คือ การจัดการในพื้นที่ทั้งระยะรับมือเผชิญหน้า และฟื้นฟู การเชื่อมโยงเครือข่าย การผลักดันนโยบายการจัดการภัยพิบัติ และการจัดการสื่อสารสาธารณะ โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ แผนการจัดการ คณะกรรมการ ระบบข้อมูลและการสื่อสาร และกองทุนการจัดการภัยพิบัติในทุกระดับ”

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ทวิดา กมลเวชช รองคณบดีฝ่ายวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติและภาวะฉุกเฉินของประเทศไทย กล่าวในงานเสวนาเรื่อง ๒๐๑๒! ๑๘ ภัยพิบัติ ความเสี่ยงที่คนไทยต้องเจอ ว่า “ประชาชนต้องมีการเตรียมพร้อมรับมือกับภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะอุทกภัย โดยชุมชนและท้องถิ่นเป็นหัวใจในการจัดการเรื่องภัยพิบัติ และควรมีการสื่อสารภายในชุมชน โดยการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้เกี่ยวกับภัยพิบัติในชุมชนด้วย รวมถึงหน่วยงานภาครัฐต้องมีการอัพเดทข้อมูลผ่านทางสื่อ

บ่อยครั้งขึ้น เพื่อเป็นการเตือนภัยให้ประชาชนได้ทราบ” นอกจากนี้ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ทิวาฯ ยังได้ให้สัมภาษณ์สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า ThaiPublica.org เกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยว่า “ความสามารถในการบริหารจัดการของประเทศไทยในวันนี้ถือว่าดีขึ้นกว่าที่ผ่านมา เพราะในอดีตเราเริ่มจากศูนย์ วันนี้รับรองว่าปริมาณคนที่จะเสียชีวิต หรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับภัยน้ำตาเหมือนเดิมลดลงแน่นอน แต่ปัญหาคือ ภัยพิบัติชอบมาไม่เหมือนเดิม ซึ่งเป็นเรื่องลำบากและวิธีการมองของเรา ยังเป็นวิธีมองที่วิ่งตามหลังปัญหาอยู่ การวางแผนยังไม่มี การคิดออกนอกกรอบ เลยกกลายเป็นว่าพอเราแก้ไขปัญหอะไรไม่ได้ เราก็ชอบคลอเคลียหน่วยงานใหม่ๆ ออกมาจัดการกับมัน โดยหน่วยงานใหม่ที้ออกมาอาจยังไม่ได้เคลียร์อำนาจหน้าที่กับหน่วยงานเก่าที่บังเอิญทำหน้าที่นี้อยู่เหมือนกัน หรือไม่เคยมีการซักซ้อมความเข้าใจถึงบทบาทที่แท้จริง และกระบวนการทำงานที่สอดคล้อง จึงอาจมีปัญหาลังเลอยู่เป็นระยะ ขณะที่การรอให้เกิดภัยแล้วค่อยตอบสนอง ทำให้ขั้นตอนการเตรียมพร้อมต่างๆ อาจไม่พอ ขาดการวิเคราะห์ความเสี่ยงในระดับพื้นที่ ซึ่งการวิเคราะห์ความเสี่ยงต้องวิเคราะห์ในรายพื้นที่ ความเสี่ยงใครความเสี่ยงมันเพราะภัยขนาดเท่ากัน แต่ชุมชนที่อ่อนแออาจไม่สามารถรับมือได้” และการจัดการภัยพิบัติโดยรวมของประเทศไทย ว่า “ต้องบอกว่าที่ผ่านมาภาครัฐก็พยายามทำมาเยอะมากแล้ว แต่มันยังไม่พอ เราอาจต้องคิดนอกกรอบให้มากกว่านี้ ซึ่งเรื่องนี้เป็นปัญหาใหญ่ของทุกประเทศ ที่การคิดนอกกรอบอาจทำให้มีการเตรียมพร้อมในอัตราที่สูงขึ้น ซึ่งอาจทำให้สังคมไม่เข้าใจ และคิดว่าคนที่คิดนอกกรอบเพื่อเจ้อ ทำให้สังคมตระหนักตรงนี้เป็นอุปสรรคใหญ่ และทำให้เกิดการใช้งบประมาณตอนนี้สังคมเราเป็นสังคมที่มีความหวาดกลัวเรื่องคอร์รัปชัน เรื่องนี้ก็จะกลายเป็นอุปสรรคหนึ่งในการเตรียมพร้อม เพราะการเตรียมพร้อมเป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจในการวิเคราะห์สถานการณ์ จำนวนเงินที่จะใช้อาจไม่เหมือนเอาไปซื้อของ ที่ซื้อแล้วจะได้เลยเดี๋ยวนี้ เรื่องนี้เป็นเรื่องของการส่งเสริมความสามารถที่จะถูกทดสอบเมื่อไหร่ไม่มีใครรู้ เป็นเรื่องลำบากที่ต้องทำอีกมาก แต่ที่มีอยู่วันนี้ก็ถือว่ามาได้เยอะแล้วจากวันนั้น ตอนนี้ภัยเริ่มเปลี่ยนโฉมหน้าไป เราจึงต้องต้องปรับปรุงอีก ต้องมีการให้ความสามารถท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติมากขึ้น ประเทศเรายังมองข้ามท้องถิ่นไป มัวแต่ไปโฟกัสอยู่ที่ระดับชาติและระดับภูมิภาค ซึ่งมันไปหยุดที่ตรงนั้น เราต้องอย่าลืมว่าท้องถิ่นคือหัวใจในการจัดการภัยพิบัติ เพราะฉะนั้น ในการจัดการภัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานในท้องถิ่น ต้องเป็นเจ้าของความสามารถในการปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์เพราะภัยเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ไม่ใช่แต่เฉพาะทำงานให้เสร็จเท่านั้น และเงื่อนไขความขัดแย้งบางอย่างของการเมือง ของมวลชนต้องจัดการให้หมดไป อย่าให้มีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับเรื่องการจัดการภัยพิบัติ ความขัดแย้งในมวลชนจะเกิดเสมอ จึงต้องมีการวางแผนมาก่อนล่วงหน้า หากแผนจัดการภัยพิบัติจะทำให้เกิดผลกระทบจากภัยมากขึ้นไม่เท่ากัน

หากเป็นเช่นนั้นต้องสื่อสารให้กับประชาชนทราบตั้งแต่ยังไม่เกิด เพราะเวลาภัยเกิดจะสื่อสารไม่รู้เรื่อง ไม่มีใครฟัง”

ดร.พิจิตต รัตตกุล ผู้อำนวยการบริหาร ศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย กล่าวกับศูนย์ข้อมูลข่าวสารนโยบายสาธารณะ ภายหลังจากปาฐกถาพิเศษ เรื่อง "การรับมือภัยพิบัติด้วยชุมชนท้องถิ่น" ในงานฟื้นฟูพลังชุมชนท้องถิ่น คู่มือการอภิวัฒน์ประเทศไทย ที่จัดขึ้นระหว่างวันที่ ๑ - ๓ มีนาคม พ.ศ.๒๕๕๕ ณ ศูนย์นิทรรศการและการประชุม ไบเทค บางนา กรุงเทพฯ ว่า “บทเรียนที่สำคัญจากมหาอุทกภัย ๒๕๕๔ ที่ทั้งประชาชน เจ้าหน้าที่ หน่วยงานราชการไปจนถึงรัฐบาล ควรนำมาคิดและปฏิบัติ มี ๖ ประการ ได้แก่

๑. สร้างความร่วมมือระหว่างชุมชน ให้ชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงกัน ร่วมกันหาวิธีล่วงหน้า เพื่อเตรียมรับมือกับภัยพิบัติ โดยใช้ฐานความคิดจากบทเรียนที่ผ่านมา เช่น ทิศทางการไหลของน้ำว่าผ่านที่ใด ชุมชนใดบ้างเกิดความเสียหายอย่างไร และให้หน่วยงานราชการเป็นผู้สนับสนุนให้เกิดการรวมตัวหารือ ไม่ใช่ต่างคนต่างกัน ต่างคนต่างแก้ปัญหา อันเป็นที่มาของความขัดแย้ง

๒. การประสานงานระหว่างหน่วยราชการ ต้องไม่เกิดความขัดแย้ง และเป็น การประสานงานที่เกิดขึ้นก่อนเหตุการณ์ แบ่งหน้าที่กันรับผิดชอบ โดยเฉพาะเรื่อง กายภาพ เช่น ทางน้ำไหล ลอกคลอง หาแหล่งเก็บน้ำ และต้องเป็นกายภาพที่สัมผัสได้ เช่น พลัดเวย์ ที่ต้องสัมพันธ์กับแหล่งเก็บน้ำ อย่าทำแยกส่วน รวมถึงการแจ้งข่าวสารจากหน่วยราชการ ให้กับประชาชนตลอดเวลา ไม่ใช่กดปุ่มแล้วให้ประชาชนวิ่ง ทั้งนี้ ข้อมูลต้องไม่ได้มาจากหลายหน่วยงาน แต่ต้องมาจากการประชุมหารือแล้วออกมาเป็นหนึ่งเดียว ข้อมูลเดียว

๓. ไม่ปล่อยให้ประเด็นการเมืองเกิดขึ้นกับการจัดการภัยพิบัติเด็ดขาด นักการเมือง ต้องไม่ถือเอาเรื่องภัยพิบัติมาเก็บเกี่ยวหาคะแนนเสียง นี่คือบทเรียนของนักการเมือง โดยเฉพาะ ว่าอย่าริอาจคิดเอาเรื่องภัยพิบัติที่ชาวบ้านมีทุกข์มาหาคะแนนเสียงเป็นอันขาด ในยามนี้ทุกฝ่ายควรหันหน้ามาร่วมมือกันแสวงหาวิธีที่ดีกว่า ต้องไม่มีคนเก่งคนเดียว หรือ เก่งคนเดียวตำหนิคนเดียว

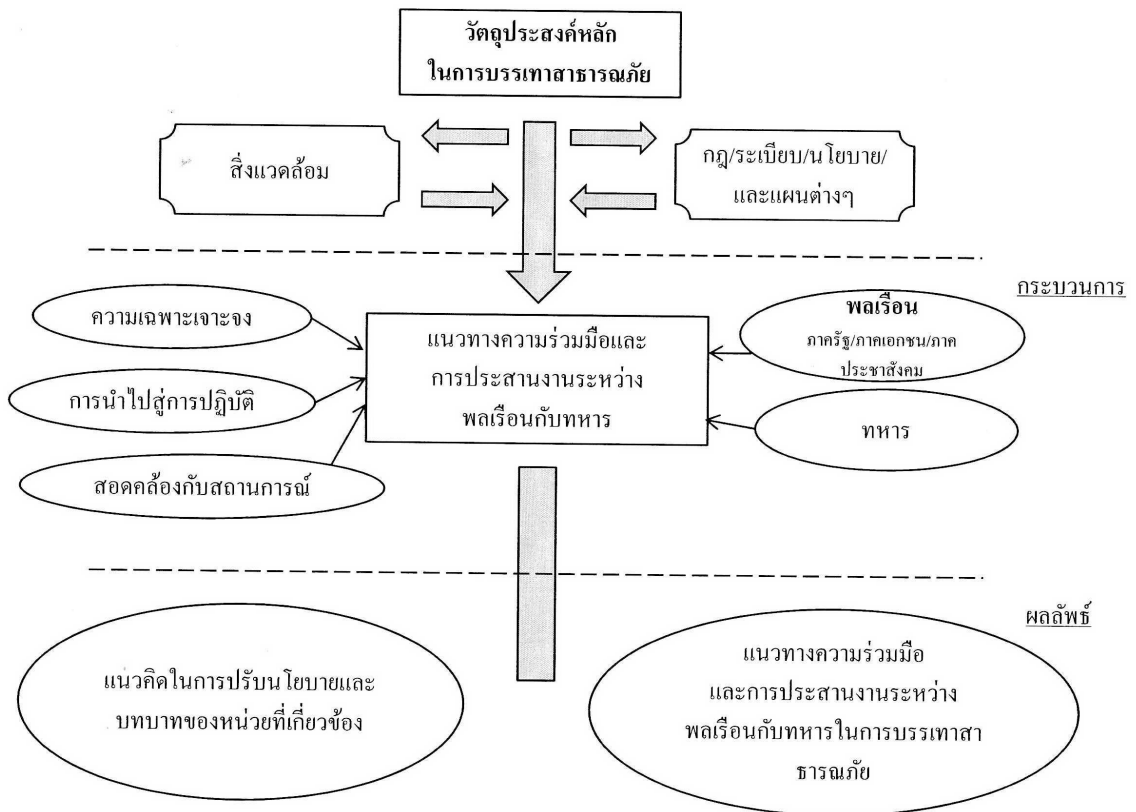
๔. ขัดสีฉวีวรรณความเข้มแข็งของชุมชน เนื่องจากมีบางชุมชนเตรียมแผนรับมือภัยพิบัติไว้แล้ว แต่ปีแล้วปีเล่าก็ไม่เกิดขึ้น เมื่อภัยมาก็ไม่พร้อม ฉะนั้น อปท. ต้องให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าว โดยการสนับสนุนไม่ให้ความเข้มแข็งของชุมชนเลือนรางไป เพราะการแก้ปัญหาภัยพิบัติ อปท. ต้องร่วมมือกับชุมชน โดย อปท. เป็นผู้กระตุกเรื่องงบประมาณและเครื่องมือเครื่องมือ

๕. บอกความจริงแก่ประชาชน นักการเมืองต้องอย่ากลัวเสียคะแนน อย่ารอบอกประชาชนเมื่อน้ำมาแล้ว ต้องบอกข้อมูลความจริงตลอดเวลาและต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอ รอบด้าน ไม่อย่างนั้นจะเกิดการคาดเดา และแสวงหาข้อมูลเอง ซึ่งอาจไม่ครบถ้วน ฉะนั้น ภาครัฐ ต้องหมั่นแสวงหาข้อมูล และแถลงข้อมูล ข้อคิดเห็นสู่สาธารณะให้เร็วที่สุด

๖. เปิดโอกาสให้หน่วยงานภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับชุมชน เพื่อหนุนเสริมการทำงานของภาครัฐ ซึ่งอาจทำฝ่ายเดียวไม่เพียงพอ”

### กรอบความคิดของการวิจัย

แผนภาพที่ ๒ - ๖ กรอบความคิดของการวิจัย



## สรุป

การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งในประเทศไทยและมิตรประเทศ อาทิ ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย และประเทศมาเลเซีย เป็นต้น นั้นมีหลักการที่คล้ายคลึงกัน และมีความเป็นสากล โดยการกำหนดกรอบแนวทางการดำเนินงาน ซึ่งใช้กฎหมายในระดับชาติเป็นแนวนโยบายในการปฏิบัติ และมีการจัดตั้งหน่วยงาน หรือกำหนดความรับผิดชอบให้กับหน่วยงานกลางอย่างชัดเจน รวมถึงการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบให้กับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อขับเคลื่อนแผนงานต่างๆ ตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนด และการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการตอบโต้ภัยพิบัติตามแต่ละระดับของสถานการณ์ทั้งนี้ในส่วนของการทำงานระหว่างฝ่ายพลเรือนกับฝ่ายทหาร ส่วนใหญ่ไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจน เพียงแต่ใช้การฝึกร่วมระหว่างกันเป็นแนวทางในการปฏิบัติ นอกจากนี้การจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยชาตินั้น จะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทั้งตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายและเมื่อมีความจำเป็นต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ภัยพิบัติได้

## บทที่ ๓

# การบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย มิตรประเทศ และภาคประชาสังคม

## กระบวนการในการกำหนดนโยบายการบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย และมิตรประเทศ

กระบวนการในการกำหนดนโยบายการบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย ยึดถือ พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ เป็นหลัก โดยมีแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติตามวงจรการบริหารจัดการสาธารณภัย (Disaster Management Circle) ของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นหน่วยงานกลาง โดยมีคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) เป็นผู้พิจารณาในเรื่องนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย ซึ่งมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการด้านต่างๆ จำนวน ๘ ด้าน โดยมีผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นอนุกรรมการ (รวมถึงผู้แทน กท.) อาทิ คณะอนุกรรมการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ คณะอนุกรรมการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย คณะอนุกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหายุทกภัย วาตภัย และโคลนถล่ม คณะอนุกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาอัคคีภัย คณะอนุกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาจากแผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิ คณะอนุกรรมการกิจการด้านต่างประเทศว่าด้วยการจัดการสาธารณภัย คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์ด้านการจัดการสาธารณภัย และการจัดตั้งศูนย์อำนวยการร่วมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (ศอร.ปภ.ช.) และการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการศูนย์อำนวยการร่วมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ทำหน้าที่ช่วยพิจารณาและกลั่นกรองนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรมต่างๆ ก่อนให้ กปภ.ช. พิจารณา เพื่อนำเสนอขออนุมัติจาก ครม. ต่อไป โดยปกติ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (ปภ.) ในฐานะฝ่ายเลขานุการฯ ของ กปภ.ช. จะนำนโยบายของรัฐบาลและนโยบายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง มาจัดทำเป็นร่างนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย โดยคณะอนุกรรมการจัดทำร่างแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติจะพิจารณาใน

ขั้นต้นก่อนนำเสนอให้ กปก.ช. พิจารณานุมัติแล้ว จึงนำนโยบายดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำร่างแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติต่อไป

สำหรับนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ที่ระบุไว้ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ นั้น คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปก.ช.) ได้น้อมนำพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ นโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา นโยบายของกระทรวงมหาดไทย แผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๘ แผนแม่บทการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยประเภทต่างๆ ที่ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว มาจัดทำเป็นกรอบนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติที่มุ่งเน้นการจัดการและแก้ไขปัญหาในเชิงรุก เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดภัย หรือหากเกิดภัยขึ้นจะลดความสูญเสียให้เหลือน้อยที่สุด และสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน รายละเอียดตามผนวก

## กระบวนการในการกำหนดนโยบายการบรรเทาสาธารณภัยของมิตรประเทศ

### ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

การกำหนดนโยบายด้านการบรรเทาสาธารณภัยของฟิลิปปินส์ เริ่มต้นตั้งแต่การตรากฎหมายว่าด้วยการจัดการและการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยแห่งชาติ (Republic Act No.10121) ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางเพื่อตอบโต้ภัยพิบัติทางธรรมชาติของฟิลิปปินส์ โดยให้อำนาจแก่ สภาดูแลและการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยแห่งชาติ (National Disaster Risk Reduction and Management Council: NDRRMC) ในการเตรียมการป้องกันภัยทางธรรมชาติเอาไว้ล่วงหน้า สถานการณ์ที่รัฐกำลังเผชิญความเสี่ยงจากภัยทางธรรมชาติ และสถานการณ์ที่รัฐได้ประสบกับหายนะจากภัยพิบัติทางธรรมชาติในรูปแบบต่างๆ ไปแล้ว เพื่อดำเนินการบริการสาธารณะในการตอบโต้กับภัยพิบัติทางธรรมชาติ โดยสภาดังกล่าวประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานราชการหลายหน่วยงานที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง จัดทำแผนจัดการและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยแห่งชาติ (National Disaster Risk Reduction and Management Plan: NDRRMP) และจัดกองทุนสำหรับจัดการและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยแห่งชาติ (National Disaster Risk Reduction and Management Fund: NDRRM Fund) เพื่อให้รัฐสามารถกำหนดกรอบและวางแผนป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติที่อาจเกิดขึ้นตามความเสี่ยงของภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ประเทศฟิลิปปินส์ กำลังเผชิญหรืออาจจะเผชิญได้ในอนาคต รวมทั้งให้รัฐสามารถจัดหางบประมาณเพื่อสนับสนุน



การดำเนินการต่างๆ ให้สอดคล้องกับแผนการจัดการและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยแห่งชาติ ที่รัฐได้กำหนดเอาไว้

การจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยล่วงหน้า และการจัดงบประมาณหรือ การกำหนดแหล่งงบประมาณที่สามารถสนับสนุนในช่วงเวลาที่ประเทศกำลังจะประสบวิกฤติ ทางธรรมชาติหรือได้ประสบวิกฤติทางธรรมชาติ ก็ถือเป็นการบริหารจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย ที่ไม่เพียงจะถือเป็นการสร้างความอุ่นใจให้กับประชาชนในประเทศแล้ว หากแต่ยังเป็นการ เสริมสร้างความเชื่อมั่นให้กับภาคอุตสาหกรรมและธุรกิจ รวมไปถึงภาคการลงทุนต่างๆ อีกด้วย นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ ยังได้กำหนดให้รัฐกระจายอำนาจให้ภูมิภาคและท้องถิ่น เพื่อให้ภูมิภาค และท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละภูมิภาคหรือท้องถิ่นของตน โดย การกำหนดให้ภูมิภาคและท้องถิ่น จัดตั้งสภาจัดการและการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยภูมิภาค (Regional Disaster Risk Reduction and Management Council: RDRRMCs) และสภาจัดการและ การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยท้องถิ่น (Local Disaster Risk Reduction and Management Council: LDRRMCs) ขึ้น

การกระจายอำนาจดังกล่าวอาจทำให้แต่ละภูมิภาคและท้องถิ่นสามารถวางแผน เตรียมการต่างๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่อาจเกิดขึ้นได้ในแต่ละท้องถิ่น เพราะภูมิภาค ท้องถิ่น ชุมชนในแต่ละท้องถิ่นและประชาชนที่อยู่อาศัยในแต่ละท้องถิ่น ย่อมรู้สภาพ ทางกายภาพ สภาพภูมิศาสตร์ สภาพเศรษฐกิจและสภาพสังคมในแต่ละชุมชนเป็นอย่างดี ซึ่งหากแต่ ละท้องถิ่นเผชิญกับภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือสาธารณภัยอันเร่งด่วนแล้ว ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น ย่อมสามารถจัดการป้องกันหรือเยียวยาความเสียหายจากสาธารณภัยได้ทันทั่วถึง นอกจากนี้ รัฐต้องกำหนดและวางแนวทางให้ท้องถิ่นบริหารจัดการกองทุนสำหรับจัดการและลดความเสี่ยง จากสาธารณภัยท้องถิ่น (Local Disaster Risk Reduction and Management Fund: LDRRMF) เพื่อให้แต่ละท้องถิ่นมีงบประมาณในการบรรเทาสาธารณภัยของตนเอง อันจะทำให้ท้องถิ่น สามารถนำงบประมาณมาใช้ได้ในยามที่ท้องถิ่นเกิดภัยพิบัติได้ทันทั่วถึง

กฎหมาย REPUBLIC ACT No. 10121 ได้วางหลักเกณฑ์ในการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยไว้เป็นอย่างดี แต่ภาครัฐขาดการบังคับใช้กฎหมาย และขาดธรรมาภิบาล จึงเป็นปัญหา และอุปสรรคในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ส่งผลร้ายต่อประชาชน นอกจากนี้ ภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจ และท้องถิ่นขาดการวางแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่รัดกุม จึงส่งผลต่อการเกิดการสูญเสียต่อชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนด้วย

## สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

การกำหนดนโยบายด้านการบรรเทาสาธารณภัยของอินโดนีเซีย เริ่มจากการออกกฎหมาย เป็นกฎหมายฉบับที่ ๒๔ ปี ค.ศ.๒๐๐๗ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสาธารณภัย โดยระบุไว้ในมาตราที่ ๓๖ ว่ารัฐบาลและรัฐบาลท้องถิ่นต้องร่วมกันจัดทำแผนการบริหารจัดการสาธารณภัย เพื่อเตรียมการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ซึ่งรัฐบาลจะประสานให้กระทรวงและหน่วยงานต่างๆ ในระดับชาติ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสาธารณภัย จัดทำแผนการบริหารจัดการสาธารณภัยแห่งชาติ (National Disaster Management Plan: Renas PB) เพื่อให้การนำแผนฉบับนี้ไปใช้ในการกำหนดแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม ที่สามารถใช้เป็นแนวทางให้กับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างดี

แผนการบริหารจัดการสาธารณภัยแห่งชาตินี้จะเชื่อมโยงภาคส่วนต่างๆ ของรัฐบาลในการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศ ซึ่งจะมีผลบังคับใช้เป็นระยะเวลา ๕ ปี และจะมีการประเมินทุกๆ ๒ ปี หรือเมื่อใดก็ตามเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติขนาดใหญ่ โดยรัฐบาลจะนำทสรูปของโครงการต่างๆ ในแผนฉบับนี้ไปรวมเข้ากับแผนการบริหารพัฒนาประเทศระยะกลาง หรือ Middle-term National Development Plan (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional: RPJMN) ซึ่งประกอบด้วยนโยบายและโครงการเพื่อการพัฒนาของรัฐบาล และแผนปฏิบัติงานของรัฐบาล โดยการวางแผนและกิจกรรมต่างๆ ด้านการบริหารจัดการสาธารณภัยจะกลายเป็นส่วนหลักในแผนระยะกลาง (RPJMN) และบูรณาการเข้ากับโครงการพัฒนาต่างๆ ด้วยการทำเช่นนี้จะทำให้แผนการบริหารจัดการสาธารณภัยกลายเป็นกรอบแนวทางในการกำหนดนโยบายและโครงการต่างๆ ด้านการบริหารจัดการสาธารณภัย ซึ่งรัฐบาลจะกำหนดแผนปฏิบัติงานประจำปี โดยการอ้างอิงแผนระยะกลาง (RPJMN) ในรูปแบบรายละเอียด และงบประมาณ

การจัดทำร่างแผนการบริหารจัดการสาธารณภัยแห่งชาติจะเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน โดยเฉพาะกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (Non-Government Organizations: NGOs) ซึ่งทำงานด้านการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับชาติ โดยในขั้นตอนการจัดทำร่างแผนชาติสำนักงานการบริหารจัดการสาธารณภัยแห่งชาติ หรือ National Agency for Disaster Management (Badan Nasional Penanggulangan Bencana: BNPB) จะทำหน้าที่ในการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ในความพยายามที่จะทำให้แผนการบริหารจัดการสาธารณภัยเป็นส่วนหลักของแผนการพัฒนาประเทศระยะกลาง หรือ Middle-term National Development Plan (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional: RPJMN) นั้น สำนักงานการบริหารจัดการสาธารณภัย (BNPB) จะได้รับการสนับสนุนจาก Bappenas ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการการพัฒนาประเทศ

สำนักงานการบริหารจัดการสาธารณภัย (BNPB) เป็นหน่วยรับผิดชอบหลักในการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับประเทศ และเป็นหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่าระดับกระทรวง โดยมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการสาธารณภัย และการบริหารจัดการด้านกำลังพลผ่านกิจกรรมที่มีความรวดเร็ว มีความถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังรับผิดชอบประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ การค้นหาและช่วยชีวิต สำนักงานการบริหารจัดการสาธารณภัย (BNPB) จะทำงานอย่างใกล้ชิดกับกองทัพอินโดนีเซีย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ Basarnas (the National SAR) and PMI (Indonesian Red Cross) การจัดการเรื่องผู้ประสบภัยพิบัติที่ไร้ที่อยู่อาศัย สำนักงานการบริหารจัดการสาธารณภัย (BNPB) จะทำงานร่วมกับกระทรวงกิจการสังคม (Ministry of Social Affairs) และการจัดทำแผนที่ประสบอันตรายหรือพื้นที่เสี่ยงภัย สำนักงานการบริหารจัดการสาธารณภัย (BNPB) จะทำงานกับ Bakosurtanal ซึ่งเป็นหน่วยงานจัดทำแผนที่แห่งชาติ และกระทรวง หรือหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับอันตรายต่างๆ เป็นต้น

การกำหนดนโยบายด้านการบริหารจัดการสาธารณภัยในพื้นที่ต่างๆ นั้น หน่วยงานบริหารจัดการสาธารณภัยท้องถิ่น หรือ Badan Penanggulangan Bencana Daerah: BPBD) เป็นหน่วยรับผิดชอบทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอหรือเมือง ในขณะที่สำนักงานการบริหารจัดการสาธารณภัย (BNPB) เป็นหน่วยงานในส่วนกลาง โดยหน่วยงานบริหารจัดการสาธารณภัยท้องถิ่น (BPBD) จะรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสาธารณภัยและการจัดการกำลังพล ซึ่งจะทำงานร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยการประสานงานกิจกรรมต่างๆ ด้านการบริหารจัดการสาธารณภัย โดยการจัดตั้ง หน่วยงานบริหารจัดการสาธารณภัยท้องถิ่น (BPBD) นั้น เป็นไปตามคำสั่ง Decree of BNPB Head ฉบับที่ ๓ ค.ศ.๒๐๐๘ เรื่อง the Guidelines for the Establishment of Local Disaster Management Agency (Perka BNPB No. 3/2008) และ ระเบียบของ Minister of Home Affairs' Regulation ฉบับที่ ๔๖ ค.ศ.๒๐๐๘ เรื่อง the Guidelines for the Organization and Management of the Local Disaster Management Agencies (Permendagri No.46/2008)

### **ประเทศมาเลเซีย**

การกำหนดนโยบายของประเทศมาเลเซียมีความแตกต่างจากสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ซึ่งทั้งสองประเทศข้างต้นได้ออกพระราชบัญญัติเพื่อเป็นกรอบนโยบายหลักในการบริหารจัดการสาธารณภัย สำหรับประเทศมาเลเซียใช้การออกคำสั่งของสภาความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Council: NSC) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดนโยบายและการประสานงานในการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศมาเลเซีย โดยสภาความมั่นคงแห่งชาติ (NSC) จะประสานงานและวางแผนกิจกรรมทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสาธารณภัย

ตั้งแต่การเตรียมการ (Preparedness) การป้องกัน (Prevention) การตอบโต้และการบรรเทา (Response and Relief) และการบูรณะและการฟื้นฟู (Recovery and Rehabilitation)

ในปัจจุบัน สภาคความมั่นคงแห่งชาติ (NSC) ได้ออกคำสั่งสภาคความมั่นคงแห่งชาติ ที่ ๒๐ (NSC No.20) ซึ่งกำหนดนโยบายและกลไกการปฏิบัติในการบริหารจัดการสาธารณภัย เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติหลักในการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศ โดยในคำสั่งฉบับนี้ได้กำหนดรายละเอียดกลไกสำหรับการบริหารจัดการสาธารณภัย รวมถึงบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ภายใต้ระบบการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉินแบบบูรณาการ โดยการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการและบรรเทาสาธารณภัยใน ๓ ระดับ ได้แก่ ระดับชาติ ระดับรัฐ และระดับอำเภอ ขึ้นอยู่กับระดับความรุนแรงของสาธารณภัย โดยจะมีผู้แทนกองทัพมาเลเซีย ร่วมเป็นกรรมการของคณะกรรมการดังกล่าวในระดับชาติ และระดับรัฐ เท่านั้น คือ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และผู้บัญชาการกองพลน้อย ตามลำดับ นอกจากนี้คำสั่งฉบับนี้แล้ว ประเทศมาเลเซียยังมีมาตรฐานวิธีการปฏิบัติอื่นๆ อีก (Standard Operating Procedures: SOPs) ซึ่งกำหนดแนวทางกลไกต่างๆ และบทบาทหน้าที่ รวมถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ สำหรับสาธารณภัยประเภทต่างๆ อย่างเจาะจง อาทิ อุทกภัย อัคคีภัย ไฟป่า ลูกเห็บ และภัยจากอุตสาหกรรม เป็นต้น

สำหรับการทบทวนคำสั่งดังกล่าวซึ่งถือเป็นกรอบนโยบายในการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศนั้น ไม่มีการกำหนดช่วงเวลาชัดเจน ซึ่งการทบทวนคำสั่งดังกล่าวมีขึ้น เนื่องจากความรุนแรง ความซับซ้อน และอัตราการเกิดสาธารณภัยในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ประเทศมาเลเซียจึงได้ริเริ่มทบทวนและปรับปรุงคำสั่งของสภาคความมั่นคงฉบับที่ ๒๐ (NSC No.20) เพื่อให้มั่นใจว่ายังมีความทันสมัยและสามารถใช้ได้กับความท้าทายต่างๆ เหล่านี้ในปัจจุบัน ซึ่งผลการทบทวนคำสั่งฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี เมื่อมีนาคม พ.ศ.๒๕๕๕

### ประเทศญี่ปุ่น

กรอบนโยบายด้านการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศญี่ปุ่น เริ่มต้นตั้งแต่การออก พ.ร.บ.พื้นฐานมาตรการตอบโต้สาธารณภัย (Disaster Countermeasures Basic Act) ในปี ค.ศ.๑๙๖๑ ซึ่งระบุให้มีการจัดตั้งสภาคการบริหารจัดการสาธารณภัยกลาง (Central Disaster Management Council) เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสำหรับการจัดการความเสี่ยงด้านสาธารณภัย (Disaster Risk Management) และหน้าที่ของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสาธารณภัย โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีรัฐมนตรีของกระทรวงต่างๆ หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมถึงภาคธุรกิจ ภาคสื่อสาร โทรคมนาคม และภาค

สื่อสารมวลชน ร่วมเป็นกรรมการ โดยการกำหนดกรอบแนวทางการปฏิบัติในทุกขั้นตอน การบริหารจัดการสาธารณภัย อาทิ การป้องกัน การเตรียมความพร้อม การบรรเทา การตอบโต้ การบูรณะและฟื้นฟู ซึ่งได้กำหนดบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น รวมถึงการประสานงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

ประเทศญี่ปุ่นได้ทบทวน พ.ร.บ.ฯ ใหม่ และออกเป็น พ.ร.บ.พื้นฐานมาตรการตอบโต้สาธารณภัย ค.ศ.๑๙๕๕ (Disaster Countermeasures Basic Act 1995) ภายหลังการเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวซานชิน อวาจิ ในปี ค.ศ.๑๙๕๕ โดยสภาการบริหารจัดการสาธารณภัยกลาง (Central Disaster Management Council) ยังคงทำหน้าที่ที่บทบาทนำในเรื่องต่างๆ ดังนี้

๑. จัดทำและประสานในการปฏิบัติตามแผนการบริหารจัดการสาธารณภัยพื้นฐาน (Basic Disaster Management Plan)

๒. จัดทำและประสานในการปฏิบัติตามแผนกรณีฉุกเฉิน

๓. ให้คำแนะนำ ด้านการบริหารจัดการสาธารณภัยแก่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีของรัฐในเรื่องสำคัญต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสาธารณภัย และ

๔. สนับสนุนการให้ข้อพิจารณาหรือให้การศึกษาเกี่ยวกับเรื่องสำคัญต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสาธารณภัยในการปฏิบัติตามสั่งการในการบริหารจัดการสาธารณภัยของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบการบริหารจัดการสาธารณภัย โดยมีสำนักงานคณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายเลขานุการของสภาการบริหารจัดการสาธารณภัยกลาง (Central Disaster Management Council) ซึ่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบการบริหารจัดการสาธารณภัย สามารถสั่งการให้ตรวจสอบแผน และการประสานงานกลางของนโยบายการบริหารจัดการความเสี่ยงของสาธารณภัยและมาตรการการตอบโต้สาธารณภัยขนาดใหญ่ได้

แผนการบริหารจัดการสาธารณภัยพื้นฐาน (Basic Disaster Management Plan) เป็นแผนแม่บทและพื้นฐานในการดำเนินงานต่างๆ ด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงของสาธารณภัยของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งสภาการบริหารจัดการสาธารณภัยกลาง (Central Disaster Management Council) เป็นผู้จัดเตรียมให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ.พื้นฐานมาตรการตอบโต้สาธารณภัย ค.ศ.๑๙๕๕ (Disaster Countermeasures Basic Act 1995) โดยในแผนดังกล่าวจะกำหนดหน้าที่อย่างชัดเจนในการปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ ให้กับรัฐบาลกลาง หน่วยงานด้านสาธารณะ และรัฐบาลท้องถิ่น นอกจากนี้ยังระบุขั้นตอนต่างๆ ในการบริหารจัดการสาธารณภัยด้วย โดยที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมถึงหน่วยงานสาธารณะต่างๆ จะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการในการบริหารจัดการสาธารณภัย (Disaster Management Operation Plan) ขององค์กร และสภาการบริหารจัดการสาธารณภัยระดับ

อำเภอและระดับท้องถิ่นจะต้องจัดทำแผนการบริหารจัดการสาธารณภัยระดับท้องถิ่นด้วย (Local Disaster Management Plan)

## รูปแบบและลักษณะของนโยบายการบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย

กรอบนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ที่กำหนดไว้ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๑ - ๒๕๕๗ นั้น คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ได้นำเสนอพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ นโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา นโยบายของกระทรวงมหาดไทย แผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ แผนแม่บทการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยประเภทต่างๆ ที่ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว มาจัดทำเป็นกรอบนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติที่มุ่งเน้นการจัดการและแก้ไขปัญหาในเชิงรุก เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดภัยหรือหากเกิดภัยขึ้นจะลดความสูญเสียให้เหลือน้อยที่สุด และสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ไว้ ๕ ด้าน ดังนี้

๑. พัฒนาและส่งเสริมระบบการป้องกันสาธารณภัยและลดผลกระทบให้มีประสิทธิภาพ โดยนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ความมีเหตุผล ความพอประมาณ และการมีภูมิคุ้มกันในตัวที่ดี เป็นบรรทัดฐานในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสาธารณภัยอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับภูมิสังคม อาทิ การจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ จนถึงระดับชุมชน การจัดทำมีมาตรการการป้องกันภัยพิบัติแบบใช้โครงสร้างเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้ครอบคลุมทุกประเภทภัย การพัฒนาระบบฐานข้อมูลและภูมิสารสนเทศเพื่อช่วยในการวางแผนและตัดสินใจ และการส่งเสริมการสร้างความตระหนักรู้ด้านการป้องกันสาธารณภัยแก่ชุมชน เป็นต้น

๒. พัฒนาและส่งเสริมระบบการเตรียมความพร้อม ให้ทุกภาคส่วนในสังคมสามารถรับมือกับสาธารณภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างบูรณาการ มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล โดยเพิ่มบทบาทของประชาชน หน่วยงาน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง อาทิ การจัดเตรียมเครื่องมือและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องให้พร้อมปฏิบัติงานได้ตลอด ๒๔ ชั่วโมง การจัดเตรียมระบบสื่อสารและพลังงานไฟฟ้าให้สามารถใช้งานได้ตลอดเวลา การสนับสนุนความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการเตรียมเครื่องจักรกลและยานพาหนะในการช่วยเหลือประชาชน การส่งเสริมบทบาทภาคประชาชน องค์กร มูลนิธิ ให้มีส่วนร่วมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตลอดจนพัฒนาระบบการ

ปฏิบัติงานร่วมระหว่างภาครัฐ เอกชน และอาสาสมัครทุกรูปแบบ และการสนับสนุนให้มีการฝึกซ้อมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ จนถึงระดับชุมชน เป็นต้น

๓. พัฒนาศักยภาพการจัดการสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉินให้สามารถช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็ว ทันเหตุการณ์ และมีเอกภาพ อาทิ การพัฒนาระบบการเฝ้าระวัง ติดตาม ประเมินสถานการณ์ ประเมินความเสียหายเบื้องต้น ประเมินความต้องการช่วยเหลือเบื้องต้น ให้มีความถูกต้องและรวดเร็ว การเพิ่มประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉินของหน่วยงานแต่ละระดับ การพัฒนาประสิทธิภาพของชุดประเมินสถานการณ์วิกฤต (Emergency Response Team: ERT) และการพัฒนาให้มีระบบการสื่อสารหลักและรองอย่างทั่วถึง รวมถึงระบบไฟฟ้าในภาวะฉุกเฉิน เป็นต้น

๔. พัฒนาระบบการฟื้นฟูบูรณะให้สามารถสนองต่อความต้องการของผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็ว ทั่วถึง และเป็นธรรม อาทิ การจัดทำมีมาตรการการให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ประสบภัยพิบัติทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว การส่งเสริมให้มีมาตรการฟื้นฟูสิ่งสาธารณประโยชน์และสิ่งอำนวยความสะดวกเบื้องต้น และการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในอันที่จะช่วยลดความเสี่ยงต่อการเกิดภัยประเภทต่างๆ เป็นต้น

๕. พัฒนาระบบการเชื่อมโยงหน่วยงานเครือข่ายทั้งในประเทศและต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพ อาทิ การส่งเสริมให้องค์กรสาธารณกุศล ภาคเอกชน อาสาสมัคร ตลอดจนหน่วยงานองค์กรนานาชาติด้านการจัดการภัยพิบัติ เข้ามาร่วมปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ โดยใช้กลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ การจัดทำให้มีการเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร องค์ความรู้เกี่ยวกับการป้องกัน การปฏิบัติงานช่วยเหลือ การกู้ภัย การบรรเทาทุกข์ และการฟื้นฟูบูรณะ ระหว่างหน่วยงานเครือข่ายทุกภาคส่วนอย่างถูกต้องและทันสมัย และการจัดทำมีระบบการประสานงานการขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศเพื่อการจัดการภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉิน เป็นต้น

ปัจจุบัน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอยู่ระหว่างการจัดทำร่างแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ โดยได้เสนอปรับปรุงกรอบนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ใหม่ ด้วยการนำแนวความคิดการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติอย่างยั่งยืนมาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำร่างนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีดังนี้

๑. พัฒนาและส่งเสริมการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ด้วยการป้องกัน ลดผลกระทบ และการเตรียมความพร้อมให้มีประสิทธิภาพ โดยส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้เป็นชุมชนปลอดภัย เพื่อรับรู้และปรับตัวต่อผลกระทบจากสาธารณภัยสู่การจัดการอย่างยั่งยืน

๒. บูรณาการความร่วมมือกับทุกภาคส่วน เพื่อพัฒนาศักยภาพการจัดการสาธารณสุข ในภาวะฉุกเฉินให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล พร้อมทั้ง ช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ประสบภัย ได้อย่างรวดเร็ว ทันท่วงที และทันเหตุการณ์

๓. พัฒนาระบบการฟื้นฟูบูรณะ โดยให้สามารถสนองตอบต่อความต้องการของผู้ประสบภัยได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และพื้นที่ประสบภัยได้รับการฟื้นฟูบูรณะให้กลับคืนสู่สภาพเดิมโดยเร็วหรือดีกว่าเดิม (Build Back Better)

๔. พัฒนาและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านการจัดการสาธารณสุข ร่วมกับหน่วยงานเครือข่ายทั้งในประเทศและต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพ

สำหรับกรอบการจัดทำนโยบายด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกระทรวงกลาโหมนั้น ประกอบด้วย

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๗ “รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ และต้องจัดให้มีกำลังทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ และเทคโนโลยีที่ทันสมัย จำเป็นและเพียงพอ เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช อธิปไตย ความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ ใช้ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข และเพื่อการพัฒนาประเทศ”

๒. พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการ กระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๘ (๓). “ปกป้องพิทักษ์รักษาผลประโยชน์แห่งชาติและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พัฒนาประเทศเพื่อความมั่นคงตลอดจนสนับสนุนภารกิจอื่นของรัฐในการพัฒนาประเทศ การป้องกันและแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติ และการช่วยเหลือประชาชน”

๓. พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐

๔. แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ - ๒๕๕๗

๕. นโยบายเตรียมพร้อมแห่งชาติ

๖. นโยบายของรัฐบาลตามที่แถลงต่อรัฐสภา

๗. นโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

๘. นโยบายการป้องกันประเทศ และ

๙. ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ กระทรวงกลาโหม

สำหรับนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกระทรวงกลาโหม ที่ระบุไว้ในแผนบรรเทาสาธารณภัย ๒๕๕๖ มีดังนี้



๑. การบริหารจัดการภัยพิบัติจะต้องดำเนินการในลักษณะเชิงรุก เพื่อลดความสูญเสีย และผลกระทบต่อกำลังพล และทรัพย์สินของทางราชการให้ได้มากที่สุด ซึ่งรวมถึงความสูญเสีย ต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

๒. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจำเป็นต้องสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาค ส่วน โดยมุ่งเน้นการบูรณาการทรัพยากรที่จำเป็นต่างๆ ทั้งในเรื่องกำลังคน เครื่องมือและอุปกรณ์ ให้สามารถนำมาใช้ได้อย่างทันต่อสถานการณ์ และมีประสิทธิภาพ

๓. การบริหารจัดการในพื้นที่ประสบสาธารณภัยจะต้องเป็นเอกภาพ โดยมี ผู้บัญชาการเหตุการณ์เพียงคนเดียว ภายใต้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ที่ทันสมัยและมี ประสิทธิภาพ เพื่อให้การปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยเป็นไปได้อย่างทันเวลา และลด การสูญเสียให้ได้มากที่สุด

๔. สป., บก.ทท., ทบ., ทร. และ ทอ. จะต้องจัดให้มีการบังคับบัญชาและการสั่งการ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตั้งแต่ภาวะปกติ รวมทั้งต้องดำเนินการตรวจสอบอาคารสถานที่ และ ยุทโธปกรณ์ให้มีความพร้อมรับมือกับสถานการณ์ภัยพิบัติต่างๆ โดยมุ่งเน้นมาตรการป้องกันที่มี ประสิทธิภาพ

๕. ในการแก้ไขสถานการณ์ และการช่วยเหลือประชาชนให้ สป., บก.ทท., ทบ., ทร. และ ทอ. ดำเนินการโดยเร็วที่สุด เพื่อลดผลกระทบที่เกิดขึ้นให้มีความเสียหายน้อยที่สุด ทั้งต่อกำลังพล และทรัพย์สินของทางราชการ รวมถึงชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนด้วย

## ตัวอย่างขีดความสามารถในการบรรเทาสาธารณภัยของภาคประชาสังคม

กระทรวงกลาโหมโดยสำนักนโยบายและแผนกลาโหมได้จัดการประชุมนานาชาติ เพื่อพัฒนาแนวทางการปฏิบัติงานร่วมในการบรรเทาสาธารณภัยระหว่างพลเรือนกับทหาร เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน พ.ศ.๒๕๕๖ ณ ห้องยุทธนาธิการ ในศาลาว่าการกลาโหม โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูลศักยภาพและความพร้อมของส่วนราชการ หน่วยงานภาครัฐอื่นๆ องค์กรภาคประชาสังคม และองค์กรระหว่างประเทศ ที่มีที่ตั้งอยู่ในประเทศไทยและประเทศใน กลุ่มอาเซียนในการบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย รวมทั้งเพื่อพัฒนาแนวทางการปฏิบัติงาน ร่วมในการบรรเทาสาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่ง

จากการประชุมครั้งนี้มีองค์กรภาคประชาสังคมเข้าร่วมทั้งสิ้น ๓๐ องค์กร อาทิ การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การประปานครหลวง การประปา ส่วนภูมิภาค การท่าเรือกรุงเทพฯ บริษัท ปูนซีเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท เครือเจริญโภค ภัณฑ์ จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) องค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะ

แห่งประเทศไทย (TPBS) มูลนิธิราชประชานุเคราะห์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ มูลนิธิกระจกเงา มูลนิธิสันติชน สภากาชาดไทย มูลนิธิ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ สถาบันการแพทย์ฉุกเฉิน มูลนิธิคาทอลิกสงเคราะห์ผู้ประสบภัยและผู้ลี้ภัย กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ องค์การอนามัยโลก สำนักงานเพื่อการประสานงานกิจการทางมนุษยธรรมแห่งองค์การสหประชาชาติ สหพันธ์กาชาดและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ องค์การพิทักษ์สัตว์แห่งโลก และสภากาชาดสากล เป็นต้น

องค์กรต่างๆ ได้แบ่งปันประสบการณ์ในการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยจากสาธารณภัยต่างๆ ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศตามศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กร โดยทุกองค์กรเห็นความสำคัญของการจัดทำแนวทางการปฏิบัติงานร่วมในการบรรเทาสาธารณภัยระหว่างพลเรือนกับทหาร และมีความยินดีที่จะสนับสนุนกระทรวงกลาโหมในการจัดทำแนวทางการปฏิบัติงานดังกล่าว นอกจากนี้ยังเน้นย้ำถึงการส่งเสริมความรู้ให้กับประชาชนและพัฒนาให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและพร้อมรับมือกับสถานการณ์สาธารณภัยต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่ที่ตนเองอยู่อาศัย ซึ่งจะเป็นปัจจัยหนึ่งในการลดความสูญเสียที่จะเกิดขึ้นกับชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้อีกทางหนึ่ง โดยสามารถสรุปศักยภาพโดยรวมขององค์กรดังกล่าว ที่เข้าร่วมการประชุมฯ ได้ดังนี้

๑. การระดมและบริหารจัดการจิตอาสาหรืออาสาสมัคร
๒. การค้นหาและช่วยชีวิตด้วยสุนัขกู้ภัย
๓. การอพยพสัตว์เลี้ยงและปศุสัตว์
๔. การบริหารจัดการศูนย์พักพิง
๕. การให้ความรู้และพัฒนาชุมชนเพื่อให้มีความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติ
๖. การให้การสนับสนุนเครื่องอุปโภคและบริโภค
๗. การประชาสัมพันธ์ในสถานการณ์ฉุกเฉิน
๘. การให้การสนับสนุนงบประมาณ ความรู้ รวมถึงเครื่องมือที่จำเป็นต่างๆ
๙. การให้การสนับสนุนยานพาหนะ อาทิ รถบรรทุก เรือท้องแบน และ เฮลิคอปเตอร์

เป็นต้น

๑๐. การให้การสนับสนุนระบบการติดต่อสื่อสารในพื้นที่ประสบภัยพิบัติ และ
๑๑. การให้บริการทางการแพทย์ฉุกเฉิน เป็นต้น

## บทบาทและโครงสร้างของหน่วยรับผิดชอบหลัก

ตาม พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๖ และ ๗ ได้กำหนดเกี่ยวกับองค์กรที่ทำหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ไว้ดังนี้

มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “กปก.ช.” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้อำนวยการสำนักงานประสานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินห้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการ

ให้อธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้แต่งตั้งข้าราชการในกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๗ ให้ กปก.ช. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑. กำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ
๒. พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ตามมาตรา ๑๑ (๑. ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี
  ๓. บูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ
  ๔. ให้คำแนะนำ ปรีกษาและสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
  ๕. วางระเบียบเกี่ยวกับค่าตอบแทน ค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง
  ๖. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ในวรรคหนึ่ง กปภ.ช. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนหรือตามที่มอบหมายก็ได้ ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๑๐ มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง กปภ.ช. อาจเรียกให้หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุมหรือชี้แจงหรือให้ข้อมูลก็ได้

นอกจากนี้ ใน มาตรา ๑๑ ยังได้กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอ กปภ.ช. เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี

๒. จัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อหามาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพ

๓. ปฏิบัติการ ประสานการปฏิบัติ ให้การสนับสนุน และช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และให้การสงเคราะห์เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย ผู้ได้รับอันตราย หรือผู้ได้รับความเสียหายจากสาธารณภัย

๔. แนะนำ ให้คำปรึกษา และอบรมเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน

๕. ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละระดับ

๖. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นหรือตามที่ผู้บัญชาการ นายกรัฐมนตรี กปภ.ช. หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

โดยมีโครงสร้างการดำเนินงานตาม กปภ.ช. โดยการแต่งตั้งอนุกรรมการด้านต่างๆ จำนวน ๕ ด้าน เพื่อรองรับการดำเนินงานและการบูรณาการระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดังนี้

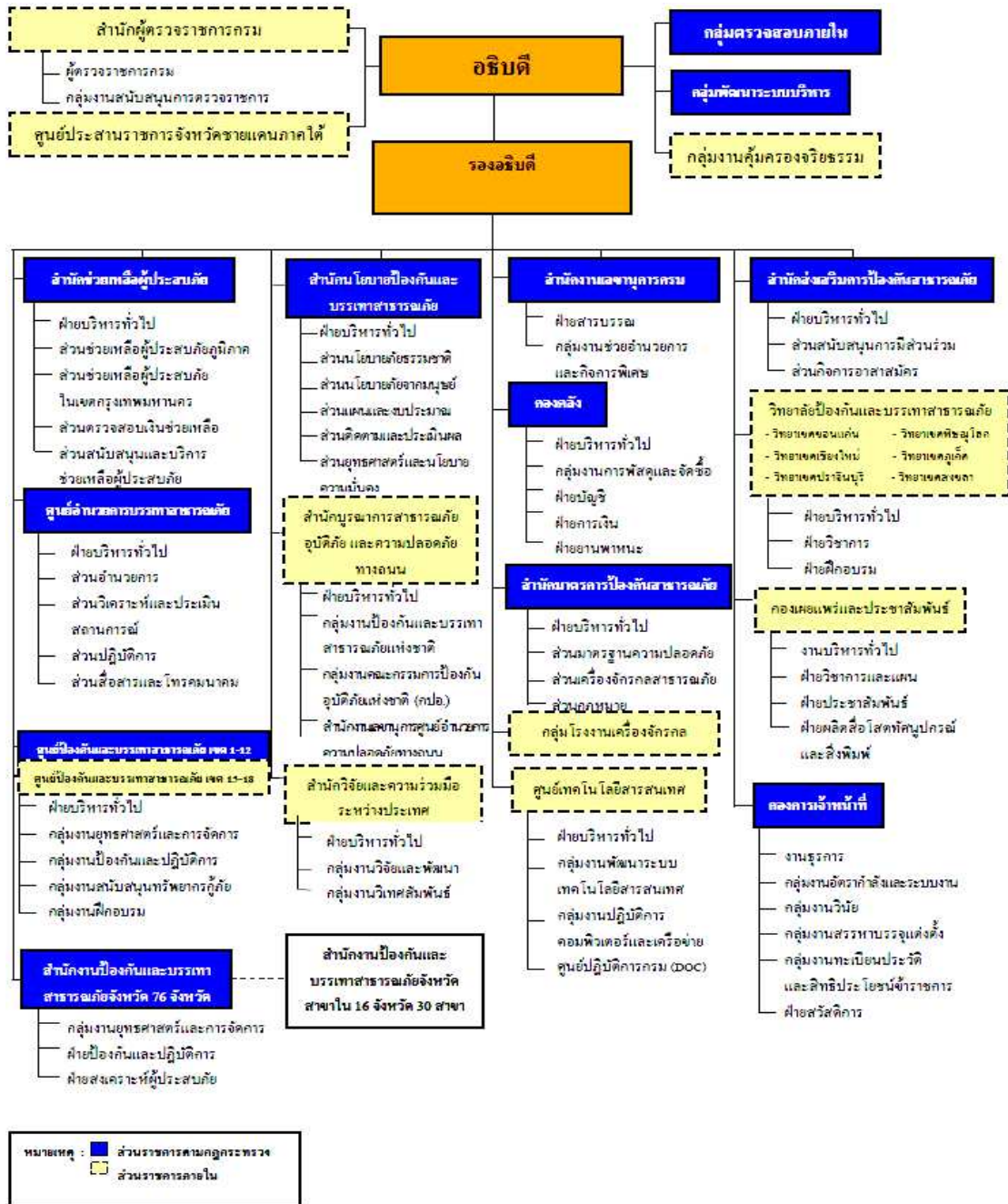
แผนภาพที่ ๑ - ๑ คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ



ที่มา : คำสั่งคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ

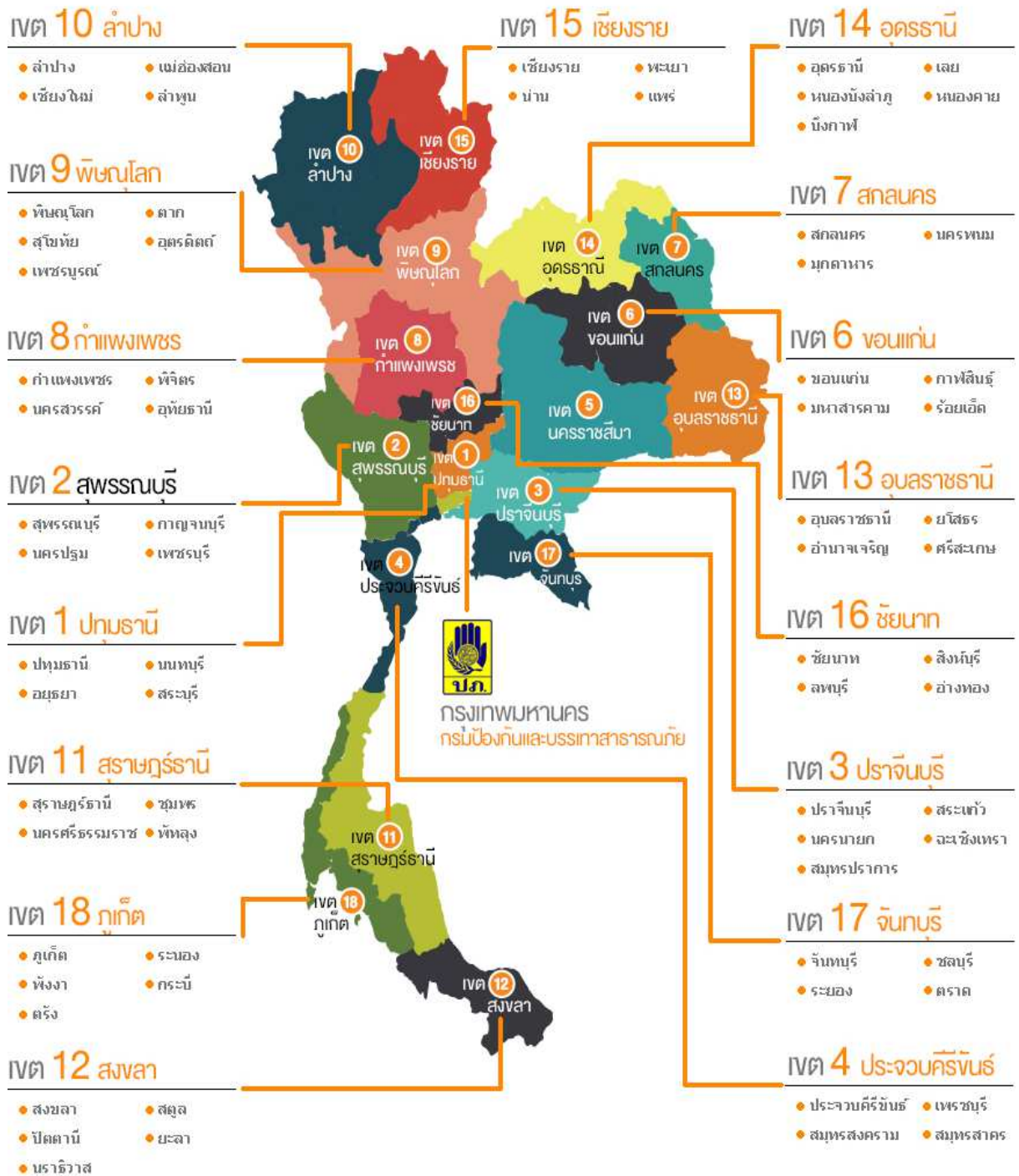
สำหรับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางและเป็นฝ่ายเลขานุการฯ ของ กปภ.ช. รวมถึง คณะอนุกรรมการด้านต่างๆ มีโครงสร้างดังนี้

แผนภาพที่ ๑ - ๒ แผนผังโครงสร้างกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย



ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงมหาดไทย

แผนภาพที่ ๑ - ๑ แผนภาพแสดงพื้นที่รับผิดชอบของศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย  
เขตทั้ง ๑๘ เขต



ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงมหาดไทย

## ปัญหาในการกำหนดแนวทางการพัฒนาความร่วมมือและการประสานงาน ระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย

การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเป็นการดำเนินการภายใต้ พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๐ โดยมีแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติของกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติร่วมกับหน่วยทหาร โดยอ้างอิง มาตรา ๔๖ แห่ง พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ (การดำเนินการตามมาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๘ หรือมาตรา ๒๙ ภายในเขตทหารหรือที่เกี่ยวกับกิจการ เจ้าหน้าที่ หรือทรัพย์สินในราชการทหาร ให้เป็นไปตามความตกลงเป็นหนังสือร่วมกันระหว่างผู้อำนวยการจังหวัดหรือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครและผู้บังคับบัญชาของทหารในเขตพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง เว้นแต่เป็นกรณีการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา ๓๑. ไว้ดังนี้

๑. ในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยภายในเขตทหารหรือเกี่ยวกับกิจการ เจ้าหน้าที่ หรือทรัพย์สินในราชการทหาร ให้เป็นไปตามความตกลงเป็นหนังสือร่วมกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้อำนวยการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร กับผู้บังคับบัญชาของทหารในเขตพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง เว้นแต่เป็นกรณีการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

๒. เมื่อเกิดเหตุสาธารณภัยขึ้นภายนอกเขตทหารที่เกี่ยวกับกิจการ เจ้าหน้าที่ หรือทรัพย์สินในราชการทหาร ให้ดำเนินการให้เป็นไปตามบันทึกข้อตกลงที่จัดทำขึ้น

นอกจากนี้ใน พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๐ และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๑ - ๒๕๕๓ ยังได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้แทนกระทรวงกลาโหม และกองทัพไทย (กองบัญชาการกองทัพไทย และเหล่าทัพ) ในการบริหารจัดการสาธารณภัยในแต่ละระดับ อาทิ การจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับจังหวัด การพิจารณาการให้ความช่วยเหลือทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอ และการสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามการร้องขอของหน่วยงานต่างๆ

สำหรับในส่วนของกระทรวงกลาโหม ได้นำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มาใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม ซึ่งมีการจัดทำแผนบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม มาแล้ว ๓ ฉบับ โดยฉบับปัจจุบัน คือ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม ๒๕๕๖ เพื่อให้หน่วยขึ้นตรงศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม และศูนย์บรรเทาสาธารณภัยเหล่าทัพ ใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติ



ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติและสนับสนุนส่วนราชการต่างๆ ตามศักยภาพและขีดความสามารถของหน่วย โดยศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพอากาศ ซึ่งประกอบด้วย ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองบัญชาการกองทัพอากาศ และ ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยเหล่าทัพ จะจัดทำแผนบรรเทาสาธารณภัยของตนต่อไป

เมื่อตรวจสอบในรายละเอียดของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และแผนบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม รวมถึงหน่วยขึ้นตรงของศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม และเหล่าทัพแล้วนั้น ทำให้ทราบว่า ไม่มีการกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติระหว่างพลเรือนกับทหารทั้งในเรื่องการพัฒนาความร่วมมือและการประสานงานระหว่างกันในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ถึงแม้ว่าในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด จะมีผู้แทนกระทรวงกลาโหม (สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม กองบัญชาการกองทัพอากาศและเหล่าทัพ) ร่วมเป็นคณะทำงาน หรือคณะกรรมการในการจัดทำแผนดังกล่าวก็ตาม อาจมีสาเหตุมาจากหลายประเด็น ดังนี้

๑. ในบางพื้นที่ พลเรือนและทหารมีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกันมาก จึงไม่ได้ลงรายละเอียดหรือจัดทำขั้นตอนมาตรฐานการปฏิบัติไว้

๒. ในบางพื้นที่ไม่เคยประสบภัยพิบัติขนาดใหญ่จึงไม่เคยประสบปัญหา ในการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัย ดังนั้นจึงไม่ได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติไว้ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

๓. เนื่องจากแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับชาติและจังหวัด รวมถึงแผนบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม เป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติกว้างๆ และภาคส่วนต่างๆ ก็ได้มีการซักซ้อมการปฏิบัติตามแผนอยู่เป็นประจำทุกปีและอย่างต่อเนื่องทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น จึงยังไม่มีหน่วยงานใดจัดทำแนวทางการปฏิบัติในการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัย

๔. เป็นงานที่คาบเกี่ยวกับทุกภาคส่วน จึงยังไม่มีเจ้าภาพที่ชัดเจน

๕. ไม่มีหน่วยงานใดจัดทำสรุปบทเรียนเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (Lesson Learnt) และรวบรวมเพื่อเผยแพร่เป็นองค์ความรู้แก่หน่วยงานอื่นๆ

## สรุป

การบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทยมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) เป็นหน่วยงานกลาง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบระบุไว้อย่างชัดเจนใน พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๐ และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ - ๒๕๕๖ มีขั้นตอนในการกำหนดนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำร่างแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ สำหรับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของมิตรประเทศ ได้ยกตัวอย่างของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ประเทศมาเลเซีย และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งแต่ละประเทศมีขั้นตอนการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและมีการกำหนดคณะกรรมการระดับชาติขับเคลื่อนและกำกับดูแลงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเช่นเดียวกับประเทศไทย ยกเว้นประเทศมาเลเซียซึ่งกำหนดให้สภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยงานรับผิดชอบและการดำเนินการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นการปฏิบัติตามคำสั่งของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งมีกองบรรเทาสาธารณภัยเป็นฝ่ายเลขานุการฯ นอกจากนี้สำหรับองค์กรภาคประชาสังคมนั้นมีนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแตกต่างกันไปตามศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กร รวมถึงวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งองค์กรด้วย โดยสรุปองค์กรภาคประชาสังคมจะมีบทบาทที่สำคัญในการสนับสนุนงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขนาดใหญ่เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับประชาชนและชุมชนต่างๆ ทำให้การเข้าถึงประชาชนผู้ประสบภัยเป็นไปได้ด้วยดี ทั้งนี้ยังขาดความเชื่อมโยงระหว่างองค์กรภาคประชาสังคมในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งปัจจุบันภาครัฐจะทำหน้าที่เป็นผู้บูรณาการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในภาพรวม แต่บางครั้งการให้ความช่วยเหลือของภาคประชาชน รวมถึงภาคเอกชนก็ดำเนินการลงพื้นที่เอง ทำให้การให้ความช่วยเหลือเป็นไปได้โดยไม่ทั่วถึงและเกิดความซ้ำซ้อน

## บทที่ ๔

# แนวทางการพัฒนาความร่วมมือและการประสานงาน ระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัย ในประเทศไทย

### วิเคราะห์กระบวนการในการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างพลเรือนและทหาร

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นหน่วยงานกลางของรัฐตาม พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ ซึ่งมีบทบาทหลักในการบริหารจัดการสาธารณภัยในประเทศไทย หรือวงจการบริหารจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management Circle) ซึ่งประกอบด้วย

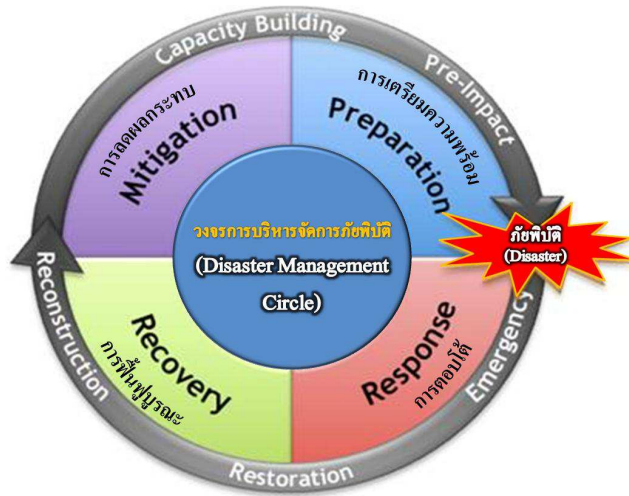
๑. การลดผลกระทบ (Mitigation) คือ กิจกรรมที่มุ่งในการลดผลกระทบและความรุนแรงของภัยพิบัติที่ก่อให้เกิดอันตรายและความสูญเสียแก่ชุมชนและประเทศชาติ ซึ่งบางหน่วยงานใช้เป็นคำว่า การป้องกัน (Prevention) คือ การดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยงหรือขจัดขวางมิให้ภัยพิบัติและความสูญเสียเกิดขึ้น

๒. การเตรียมความพร้อม (Preparedness) คือ การเตรียมการล่วงหน้าเพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้กับรัฐบาล องค์กรปฏิบัติ ชุมชน และบุคคล ในการเผชิญกับภาวะการเกิดภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

๓. การตอบโต้ (Response) คือ การปฏิบัติอย่างทันทีทันใด เมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้น และ

๔. การฟื้นฟูบูรณะ (Recovery) คือ ขั้นตอนการดำเนินการเมื่อเหตุการณ์ภัยพิบัติผ่านพ้นไปแล้ว เพื่อให้พื้นที่หรือชุมชนที่ได้รับภัยพิบัติกลับคืนสู่สภาพที่ดีขึ้น โดยในส่วนของทหารนั้น จะทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุน ตามที่กำหนดไว้ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ - ๒๕๕๖ และแผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม ๒๕๕๖

แผนภาพที่ ๔ - ๑ ภาพแสดงวงจรการบริหารจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management Circle)



ที่มา : แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ - ๒๕๕๗

เมื่อได้พิจารณาวงจรการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยนำภัยพิบัติ (Disaster) เป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาจะทราบว่า “ภัยพิบัติ” (Disaster) เป็นผลที่เกิดขึ้นจากปัจจัยต่างๆ รวมกัน อาทิ การขาดมาตรการรองรับที่มีประสิทธิภาพหรือไม่มีมาตรการรองรับเมื่อเกิดภัยพิบัติ ความมีศักยภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบรรเทาหรือจัดการกับภัยพิบัติ ความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติของสภาพภูมิประเทศหรือที่ตั้งของชุมชน การขาดความรู้ของคนในชุมชนที่เกี่ยวกับภัยพิบัติที่อาจจะเกิดขึ้นกับชุมชนได้ การมองข้ามประเด็นในการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติอย่างเป็นระบบ และการขาดการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างพลเรือนกับทหาร เป็นต้น จึงทำให้ผลกระทบจากภัยพิบัติมีความสูญเสียมากทั้งในระดับท้องถิ่นจนถึงระดับประเทศ หรือภูมิภาค อาทิ จำนวนผู้เสียชีวิต จำนวนผู้ได้รับบาดเจ็บ จำนวนผู้ไร้ที่อยู่อาศัย มูลค่าของทรัพย์สินทั้งเป็นบุคคลและภาพรวมของประเทศ ความสูญเสียต่อระบบโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ การเสื่อมสภาพของสิ่งแวดล้อม และความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งสามารถส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของภูมิภาคหรือของโลกได้

ถึงแม้ว่ากรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จะมีวิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่เปิดโอกาสให้ส่วนราชการต่างๆ และทหาร เข้ารับการอบรม ซึ่งเป็นโอกาสที่จะทำให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้พัฒนาความสัมพันธ์และเรียนรู้ประสบการณ์ของกันและกันได้ แต่ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณที่หน่วยต้นสังกัดต้องใช้งบประมาณของตนเองในการส่งกำลังพลเข้ารับการอบรม จึงทำให้ส่วนราชการต่างๆ โดยเฉพาะทหารไม่สามารถส่งกำลังพลเข้าร่วมการอบรมในวิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้จึงสูญเสียโอกาสที่จะได้พัฒนาความสัมพันธ์ระหว่าง

ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่างๆ ได้ อย่างไรก็ตาม ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้จัดทำโครงการประชุมเชิงปฏิบัติการผู้นำเครือข่ายด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๗ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทยต่อการเปลี่ยนแปลงในการขับเคลื่อนประเทศไทยสู่ประชาคมอาเซียน รวมทั้งระบบการบริหารจัดการสาธารณภัยระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่าย ที่จะต้องมีการประสานความร่วมมือที่ดี มีการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ เกิดความเป็นเอกภาพ มีศักยภาพนำไปสู่การปฏิบัติงานด้านสาธารณภัยร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ และก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนได้อย่างมั่นคง

สำหรับในส่วนของกระทรวงกลาโหมได้เล็งเห็นความสำคัญและบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมซึ่งถือเป็นฝ่ายพลเรือนหนึ่งที่เป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนงานด้านการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ โดยในห้วงเวลาที่ประเทศไทยเป็นประธานอาเซียน กระทรวงกลาโหมได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมในกรอบการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน หรือ ASEAN Defense Ministers' Meeting (ADMM) และการประชุมเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารด้านความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก หรือ ASEAN Regional Forum Defence Officials Dialogue (ARF DoD) จำนวนทั้งสิ้น ๑๑ ครั้ง โดยจัดการประชุม ADMM ครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๒ ณ เมืองพัททยา และการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ (ADMM Retreat) เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๒ ณ กรุงเทพฯ ซึ่งมีการประชุมอื่นๆ ในกรอบ ADMM อีกจำนวน ๘ ครั้ง และการประชุมในกรอบ ARF ๑ ครั้ง ซึ่งในการประชุมครั้งนี้ที่ประชุมได้รับรองเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติในภูมิภาคอาเซียน จำนวน ๓ ฉบับ ได้แก่

๑. เอกสารแนวความคิดเรื่องการใช้ทรัพยากรและศักยภาพทางทหารอาเซียนในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม และการบรรเทาภัยพิบัติ (Concept Paper on the Use of ASEAN Military Assets and Capacities in Humanitarian Assistance and Disaster Relief)

๒. เอกสารแนวความคิดเรื่องหลักเกณฑ์สำหรับสมาชิกภาพการประชุมระหว่างรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมของประเทศคู่เจรจา (Concept Paper on ASEAN Defence Ministers Meeting (ADMM) - Plus: Principles for Membership) ซึ่งยกร่างโดยกระทรวงกลาโหมไทยร่วมกับกระทรวงกลาโหมสิงคโปร์ และ

๓. เอกสารแนวความคิดเรื่องความร่วมมือระหว่างกลาโหมอาเซียนกับองค์กรภาคประชาสังคมในด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Concept Paper on ASEAN Defence Establishments and Civil Society Organizations (CSOs) Cooperation on Non - Traditional Security) ซึ่งยกร่างโดย

กระทรวงกลาโหมไทย รวมทั้งได้มีการลงนามร่วมกันใน “ปฏิญญาร่วมของรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนว่าด้วยการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับกระทรวงกลาโหมอาเซียน เพื่อเผชิญความท้าทายจากภัยคุกคามด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่” (ADMM Joint Declaration on Strengthening ASEAN Defence Establishments to meet the Challenges of Non-Traditional Security Threats)

ซึ่งต่อมา กระทรวงกลาโหมได้ดำเนินการจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อขยายผลการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน ครั้งที่ ๓ จากการรับรองเอกสารแนวความคิดเรื่อง “ความร่วมมือระหว่างกลาโหมอาเซียนกับองค์กรภาคประชาสังคม ในด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Concept Paper on ASEAN Defence Establishments and Civil Society Organizations (CSOs) Cooperation on Non-Traditional Security)” โดยการเห็นชอบร่วมกันให้กลาโหมอาเซียนแสวงหาและขยายความร่วมมือกับองค์กรภาคประชาสังคมในการเผชิญกับปัญหาด้านภัยคุกคามด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ โดยเน้นที่ความร่วมมือด้านการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติเป็นจุดเริ่มต้น โดยมีการดำเนินการที่สำคัญ ๓ ครั้ง ดังนี้

๑. การประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่องความร่วมมือระหว่างกลาโหมอาเซียนกับองค์กรภาคประชาสังคมในด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ (ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ) ระหว่างวันที่ ๗ - ๑๐ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๕๒ ณ กรุงเทพมหานคร โดยมีประเทศไทยและประเทศมาเลเซียเป็นเจ้าภาพร่วม

๒. การประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องความร่วมมือระหว่างกลาโหมอาเซียนกับองค์กรภาคประชาสังคมในด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ (การบริหารจัดการภัยพิบัติ) ระหว่างวันที่ ๒๘ - ๒๙ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๕๓ ณ กรุงเทพมหานคร โดยมีประเทศบรูไน ดารุสซาลาม สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และประเทศไทยเป็นเจ้าภาพร่วม

๓. การประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่องความร่วมมือระหว่างกลาโหมอาเซียนกับองค์กรภาคประชาสังคมในด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ (การฝึกซ้อมบ้นโต๊ะด้านการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ) ระหว่างวันที่ ๗ - ๙ กันยายน พ.ศ.๒๕๕๔ ณ กรุงเทพมหานคร โดยมีสำนักงานเลขาธิการอาเซียน สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และประเทศไทยเป็นเจ้าภาพร่วม

นอกจากนี้ภายหลังจากเหตุการณ์มหาอุทกภัยในปี พ.ศ.๒๕๕๔ นั้น กระทรวงกลาโหมได้นำบทเรียนที่ได้รับจากการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในปี พ.ศ.๒๕๕๔ โดยกระทรวงกลาโหมในฐานะหน่วยงานสนับสนุนหลักในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ ซึ่งมีแผนบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม ๒๕๕๔ เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติได้จัดการ

สัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง บทเรียนการปฏิบัติการของทหารสนับสนุนศูนย์บรรเทาภัยพิบัติของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาอุทกภัยปี ๒๕๕๔ ระหว่างวันที่ ๒๐ - ๒๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๕๕ ณ เซอร์เจมส์ รัสโธท อ.มวกเหล็ก จ.สระบุรี นั้น โดยผลจากการสัมมนาฯ สรุปได้ว่า กระทรวงกลาโหมจำเป็นต้องปรับปรุงแผนบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม ๒๕๕๔ ให้เข้ากับสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะการแบ่งมอบพื้นที่รับผิดชอบ และการประสานงานระหว่างส่วนราชการต่างๆ ภาคเอกชน และองค์กรการกุศลที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งต้องมุ่งเน้นการประสานงานและการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างพลเรือนกับทหารให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๕๖ กระทรวงกลาโหม ได้บูรณาการแผนงานด้านบรรเทาสาธารณภัยเพื่อให้สอดคล้องกับแผนการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนซึ่งเป็นแผนงานหลักหนึ่งในสามแผนงานของการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ.๒๕๕๘ โดยการพัฒนาและหาแนวทางในการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างพลเรือนกับทหารในการตอบสนองสาธารณภัยทั้งในประเทศไทยและอาเซียน โดยการเริ่มต้นจากประเทศไทยก่อนขยายรูปแบบไปสู่กรอบอาเซียนในอนาคต โดยในวันที่ ๓๐ เมษายน พ.ศ.๒๕๕๖ นั้น กระทรวงกลาโหมได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมนานาชาติเพื่อพัฒนาแนวทางการปฏิบัติงานร่วมในการบรรเทาสาธารณภัยระหว่างพลเรือนกับทหาร โดยใช้ชื่อว่า “The International Conference on Civil-Military Coordination in Disaster Response: The Development of National Standard Operating Procedures (Thailand Model)” ณ ศาลาว่าการกลาโหม กรุงเทพมหานคร ซึ่งได้รับการสนับสนุนข้อมูลและความร่วมมือจากสำนักงาน UNOCHA ประจำประเทศไทย และ ศูนย์เพื่อความเป็นเลิศด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติและการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม (Center for Excellence in Disaster Management and Humanitarian Assistance: CFE DMHA) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้กองทัพสหรัฐอเมริกาภาคพื้นแปซิฟิก (United State Pacific Command: USPACOM) โดยมีผู้แทนหน่วยงานภายในและภายนอกกระทรวงกลาโหม ผู้แทนภาคเอกชน ผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคม และองค์กรระหว่างประเทศที่มีที่ตั้งอยู่ในประเทศไทย และ ผู้แทนผู้ช่วยทูตทหารต่างประเทศประจำประเทศไทย รวมจำนวนประมาณ ๑๐๐ คน โดยมีการบรรยายเรื่อง “การจัดการสาธารณภัย: การประสานงานและการปฏิบัติงานร่วมระหว่างพลเรือนกับทหาร” โดย คุณ ลุค สตีเวนส์ ผู้ประสานงานแห่งองค์การสหประชาชาติประจำประเทศไทย คุณเชบาสเดียน โรดส์ แสตรัมปา เจ้าหน้าที่ประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหารในภูมิภาคขององค์การสหประชาชาติ และ พล.จ.พามลา มลิแกน ผู้อำนวยการศูนย์เพื่อความเป็นเลิศด้านการช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและการจัดการสาธารณภัย สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. การประสานงานที่มีประสิทธิภาพ คือหัวใจของความสำเร็จในการตอบโต้ต่อสาธารณภัย และการเตรียมพร้อมที่ดีเป็นปัจจัยที่สำคัญในการลดผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

๒. ความสำคัญของการประสานงานงานที่ีระหว่างพลเรือนกับทหารเป็นการเพิ่มบทบาทของทหารในการตอบโต้ต่อสาธารณภัย และการลดช่องว่างในการปฏิบัติการ

๓. ความท้าทายในการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหาร ได้แก่ ทักษะหรือขีดความสามารถในการประสานงาน ความเข้าใจที่ตรงกันและร่วมกัน ความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติ และการมุ่งเน้นผลงานขององค์กรมากกว่าการจัดการสาธารณภัยในภาพรวม

๔. หลักการปฏิบัติในการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัยที่ สองฝ่ายควรยึดถือและปฏิบัติ ได้แก่ ต้องมีมนุษยธรรม ต้องเป็นกลาง และต้องปราศจากอคติ

๕. บทเรียนที่ได้รับจากการปฏิบัติงานร่วมระหว่างพลเรือนกับทหารของกองทัพสหรัฐอเมริกาในการบรรเทาสาธารณภัยกรณีเฮอริเคนแซนดี้ และกรณีแผ่นดินไหวและสึนามิที่ประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ การฝึกซ้อมร่วมกันระหว่างพลเรือนกับทหารยังไม่ดีพอ การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันยังไม่ต่อเนื่องเพราะผู้ปฏิบัติงานขาดความตระหนักในสถานการณ์สาธารณภัยที่เกิดขึ้น ปัญหาเรื่องการจัดการสารสนเทศ และการให้ความสำคัญในการแสดงภาพสถานการณ์ร่วมระหว่างพลเรือนกับทหาร เป็นต้น

๖. กองทัพสหรัฐอเมริกาจะใช้กำลังทหารในการปฏิบัติการช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัยในกรณีต่างๆ ได้แก่ เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้ขีดความสามารถและบริการที่เจาะจง เมื่อจำเป็นต้องเพิ่มขีดความสามารถในการตอบโต้ต่อสาธารณภัย และเมื่อหน่วยงานภาคพลเรือนขอรับการสนับสนุน โดยมีเงื่อนไขที่สำคัญดังต่อไปนี้

๖.๑ จะต้องระบุภารกิจที่ชัดเจน

๖.๒ ภารกิจที่ได้รับต้องมีระยะเวลาสั้น และ

๖.๓ การรับภารกิจเพิ่มเติมระหว่างเข้าปฏิบัติงานนั้นควรมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ

๗. แนวความคิดร่วมกันที่สำคัญระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัย คือการแบ่งปันข้อมูลและความพยายามในการรักษาสมดุลระหว่างการควบคุมและบังคับบัญชากับการปฏิบัติงานร่วมกันและความเห็นพ้องร่วมกัน



นอกจากนี้ ในการประชุมดังกล่าวยังได้เปิดโอกาสให้ผู้แทนหน่วยงานภาคประชาสังคมได้บรรยายถึงขีดความสามารถและศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคม รวมถึงแบ่งปันประสบการณ์ในการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยจากสาธารณภัยต่างๆ ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศตามศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กร โดยทุกองค์กรเห็นความสำคัญของการจัดทำแนวทางการปฏิบัติงานร่วมในการบรรเทาสาธารณภัยระหว่างพลเรือนกับทหาร และมีความยินดีที่จะสนับสนุนกระทรวงกลาโหมในการจัดทำแนวทางการปฏิบัติงานดังกล่าว นอกจากนี้ยังเน้นย้ำถึงการส่งเสริมความรู้ให้กับประชาชน และพัฒนาให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและพร้อมรับมือกับสถานการณ์สาธารณภัยต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่ที่ตนเองอยู่อาศัย ซึ่งจะเป็นปัจจัยหนึ่งในการลดความสูญเสียที่จะเกิดขึ้นกับชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้อีกทางหนึ่งด้วย

ต่อมาในปีเดียวกันนี้ กระทรวงกลาโหมได้ดำรงความมุ่งหมายในการพัฒนาและหาแนวทางในการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหารในการตอบโต้ภัยพิบัติ โดยการจัดการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการนานาชาติการพัฒนาแนวทางการบรรเทาสาธารณภัยร่วม ระหว่างกระทรวงกลาโหมกับองค์กรภาคประชาสังคม โดยใช้ชื่อว่า “The International Workshop on the Guidelines for Civil - Military Coordination in Disaster Response (Thailand Model)” ระหว่างวันที่ ๑๓ - ๑๕ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๖ ณ เมืองพัททยา จ.ชลบุรี ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากศูนย์เพื่อความเป็นเลิศด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติและการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม (Center for Excellence in Disaster Management and Humanitarian Assistance: CFE DMHA) ของกองทัพสหรัฐอเมริกาภาคพื้นแปซิฟิก (USPACOM) โดยกระทรวงกลาโหมได้นำผลจากการประชุมครั้งนี้มาใช้ในการปรับปรุงร่างแนวทางการปฏิบัติงานร่วมระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัย และจะเชิญส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งองค์กรภาคประชาสังคมบางส่วน เข้าร่วมพิจารณาร่างฉบับนี้ ก่อนเตรียมการจัดการฝึกซ้อมบนโต๊ะ หรือ Table Top Exercise (TTX) เพื่อทดสอบร่างแนวทางการปฏิบัติต่อไป

นอกจากการเตรียมความพร้อมด้วยการรวบรวมข้อมูลศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรภาคประชาสังคม และการจัดทำร่างแนวทางในการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยแล้วนั้น กระทรวงกลาโหมโดยกองทัพไทยยังมีส่วนสนับสนุนในการจัดการฝึกการบรรเทาภัยพิบัติภายใต้กรอบการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก หรือ ASEAN Regional Forum Disaster Relief Exercise 2013 (ARF DiREx 2013) ระหว่าง ๗ - ๑๑ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๕๖ ณ จ.เพชรบุรี ซึ่งประเทศไทยได้เป็นเจ้าภาพร่วมกับสาธารณรัฐเกาหลี โดยมีผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ

(พลเรือนและทหาร) ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ทั้งในประเทศและต่างประเทศประมาณ ๒๗ ประเทศ เข้าร่วมการฝึกครั้งนี้รวมประมาณ ๑,๒๐๐ คน ซึ่งได้มีการประเมินผลการฝึกซ้อมครั้งนี้ว่า ปัญหาหลัก คือ การขาดประสิทธิภาพในการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหาร และแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน

กระทรวงกลาโหมเล็งเห็นว่ากิจกรรมการฝึกซ้อมร่วมระหว่างพลเรือนกับทหารถือเป็นการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติที่ดี ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวสอดคล้องประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นๆ จึงได้ตกลงให้มีการฝึกการปฏิบัติการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ หรือ ASEAN Militaries' Humanitarian Assistance and Disaster Relief Exercise (AHX) ขึ้นเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับกำลังพลของกองทัพประเทศสมาชิกให้สามารถปฏิบัติการกิจในการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการฝึก AHX ครั้งที่ ๑ จัดขึ้น ณ สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ.๒๕๕๔ (ค.ศ.๒๐๑๑) โดยมีกองทัพสิงคโปร์และกองทัพสาธารณรัฐอินโดนีเซียร่วมเป็นเจ้าภาพ ซึ่งได้เชิญกองทัพของประเทศสมาชิกอาเซียนเข้าร่วมการฝึกซ้อมบนโต๊ะ หรือ Table Top Exercise (TTX) ณ ประเทศสิงคโปร์ แต่จัดการฝึกซ้อมภาคสนาม หรือ Field Training Exercise (FTX) ระหว่างกองทัพสิงคโปร์และกองทัพสาธารณรัฐอินโดนีเซียเท่านั้น ณ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สำหรับการฝึก AHX ครั้งที่ ๒ จัดขึ้นในเดือนมิถุนายน พ.ศ.๒๕๕๖ (ค.ศ.๒๐๑๓) ณ ประเทศบรูไน ดารุสซาลาม โดยรวมการฝึก AHX และการดำเนินงานของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญภายใต้กรอบการประชุม ADMM - Plus ได้แก่ คณะทำงานผู้เชี่ยวชาญด้านการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ (EWG HADR) และคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญด้านการแพทย์ทางทหาร (EWG MM) ซึ่งมีกำลังพลเข้าร่วมประมาณ ๑,๒๐๐ คน และมีกองทัพสหรัฐอเมริกา กองทัพสาธารณรัฐประชาชนจีน และกองกำลังป้องกันตนเองประเทศญี่ปุ่น เข้าร่วมการฝึกด้วย รวมถึงหน่วยค้นหาและช่วยชีวิต หรือ Search and Rescue (SAR) จากประเทศต่างๆ รวม ๑๘ ประเทศ โดยในช่วงเดือนเมษายนและพฤษภาคมปีนี้ ประเทศไทยจะเป็นเจ้าภาพร่วมกับประเทศมาเลเซียในการจัดการฝึก AHEx ครั้งที่ ๓ ณ ประเทศไทย ซึ่งในปีนี้ได้เชิญฝ่ายพลเรือนเข้าร่วมการฝึกด้วย

## แนวทางการพัฒนาความร่วมมือและการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหาร ในการบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย

นานาชาติต่างให้ความเห็นว่าการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือการบริหารจัดการสาธารณภัยนั้น ไม่ใช่ความรับผิดชอบหรือหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งของภาครัฐที่จะสามารถดำเนินการ ได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด แต่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนของสังคม ซึ่งขึ้นอยู่กับขนาดและความรุนแรงของภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในขั้นการเตรียมความพร้อม ควรมีการสร้าง ความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานหรือองค์กร และส่งเสริมหรือพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายพลเรือนกับฝ่ายทหารเพื่อให้การประสานงานและการปฏิบัติงานร่วมกัน ในภารกิจช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้งบรรลุเป้าหมายในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างทันต่อสถานการณ์ร่วมกัน

จากข้อมูลในบทที่ ๒ และบทที่ ๓ นั้น ประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่ จะมีการจัดการสาธารณภัยที่เข้มแข็งตั้งแต่ระดับท้องถิ่น โดยรัฐบาลหรือส่วนกลางจะทำหน้าที่ในการสนับสนุน ไม่ใช่สั่งการหรือบูรณาการในภาพรวม สำหรับบริบทประเทศไทยนั้น การบริหารจัดการสาธารณภัยโดยรัฐ (ส่วนกลาง) กับการบริหารจัดการโดยท้องถิ่น (รัฐส่วนท้องถิ่น อาทิ กทม. หรือจังหวัด) ควรจะต้องบูรณาการร่วมกันทั้งโดยส่วนกลางและท้องถิ่น แล้วดำเนินการพัฒนาและเสริมสร้างให้ในระดับท้องถิ่นมีความเข้มแข็งจนสามารถจัดการสาธารณภัยได้ด้วยตนเอง โดยมีส่วนกลางให้ความช่วยเหลือเมื่อจำเป็น และเมื่อในระดับท้องถิ่นไม่สามารถรับมือได้ด้วยตนเอง

ปัญหาหลักในการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยคือการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับสถานการณ์ และการบูรณาการข้อมูลเพื่อการเตือนภัย และตอบสนองได้อย่างทันการณ์และอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การพัฒนาความร่วมมือระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยจึงเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ โดยหน่วยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณภัยของประเทศ อาจพิจารณาดำเนินการต่างๆ อาทิ การสร้างเครือข่าย (Networking) การพัฒนาสัมพันธ์ (Building Relationship) ให้รู้จักกันและคุ้นเคยกัน การสร้างช่องทางในการติดต่อสื่อสารระหว่างกันตั้งแต่ยามปกติ เพื่อให้สามารถติดต่อกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Creating Effective Communication Channels) และการจัดทำโครงการใหม่ๆ ร่วมกันในการเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติ หรือที่เกี่ยวข้อง โดยร่วมมือกับภาคเอกชนใหญ่ๆ (Disaster Preparedness Initiatives) และที่สำคัญคือการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม (Stakeholder Participation) อาทิ การร่วมกันจัดทำแผนในการรับมือกับภัยพิบัติต่างๆ ที่สำคัญและการฝึกซ้อมแผนร่วมกัน เป็นต้น

## สรุป

การจัดการสาธารณสุขของประเทศไทยมี พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๕๐ และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ - ๒๕๕๖ เป็นกรอบแนวทางหลักในการดำเนินการต่อสาธารณสุขต่างๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย สำหรับในส่วน ของกระทรวงกลาโหมนอกจากจะดำเนินการตามกฎหมายและแผนดังกล่าวแล้ว ยังมีกฎหมายและระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง กับ กระทรวงกลาโหมในเรื่องการใช้กำลังและการแบ่งมอบพื้นที่ แผนบรรเทาสาธารณสุขกระทรวงกลาโหม และแผนบรรเทาสาธารณสุขของกองบัญชาการกองทัพไทยและเหล่าทัพ เป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติภายในแต่ละหน่วยด้วยจึงเห็นได้ว่าการจัดการสาธารณสุขในแต่ละระดับส่วนใหญ่จะมีหน่วยทหารเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยเสมอ ดังนั้นความสัมพันธ์และความร่วมมือที่กระหว่างพลเรือนกับทหารในแต่ละระดับหรือพื้นที่จึงเป็นปัจจัยหนึ่งของความสำเร็จ หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาคพลเรือนและฝ่ายทหารจึงควรดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อการพัฒนาความร่วมมือและการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหาร ซึ่งผมขอสรุปแนวทางการพัฒนาความร่วมมือและการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณสุขของประเทศไทยโดยการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขอย่างสม่ำเสมอ โดยมีผู้แทนหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วม ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ได้แก่ การฝึกซ้อมร่วมกันทั้งแบบ Table Top Exercise (TTX) และ แบบ Field Training Exercise (FTX) การสัมมนาทางวิชาการ การฝึกอบรมหลักสูตรด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข และการจัดกิจกรรมนันทนาการร่วมกัน อาทิ การศึกษาดูงาน และการแข่งขันกีฬาเพื่อเชื่อมสัมพันธ์ไมตรี เป็นต้น

## บทที่ ๕

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุป

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ กระบวนการ รูปแบบ และลักษณะของนโยบาย และแนวทางการประสานงานหรือการปฏิบัติงาน ร่วมกันระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย โดยการเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ อาทิ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ประเทศมาเลเซีย และประเทศ ญี่ปุ่น รวมทั้งแนวทางการปฏิบัติขององค์การสหประชาชาติ โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์ความชัดเจน ความเฉพาะเจาะจง ความสามารถในการแปลงไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อให้ได้แนวทางในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยร่วมกันที่เหมาะสมกับสถานการณ์ ภัยพิบัติ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ๒ ประการ ได้แก่ เพื่อศึกษาความร่วมมือและการประสานงาน ระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย และเพื่อเสนอแนวทางการ พัฒนาความร่วมมือและการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยใน ประเทศไทย

ผลจากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการสาธารณภัย โดยเฉพาะความร่วมมือกันในการบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทยระหว่างฝ่ายทหารกับฝ่ายพลเรือน ซึ่งรวมถึง ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ซึ่งมีตั้งแต่การเข้าดำเนินการในพื้นที่เดียวกัน (Coexistence) การประสานงานร่วมกัน (Coordination) และการปฏิบัติงานร่วมกัน (Cooperation) ทำให้สามารถเห็นภาพรวมของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการทำงานร่วมกันระหว่างพลเรือนกับทหาร ในวงจรการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย (Disaster Management Circle) ซึ่งประกอบด้วย การเตรียมความพร้อม (Preparation) การตอบโต้ (Response) การฟื้นฟู (Recovery) และการลดผลกระทบ (Mitigation) หรือพิจารณาเป็นช่วงการเกิดเหตุ ขณะเกิดเหตุ ภายหลังเกิดเหตุ ซึ่งมีการ บูรณะฟื้นฟู (Reconstruction) และการเสริมสร้างขีดความสามารถทั้งด้านบุคคลและสิ่งก่อสร้าง (Capacity Building) ซึ่งทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของการทำงานระหว่างฝ่าย

พลเรือนกับฝ่ายทหารในภาพรวมโดยอ้างอิงเรื่องความสัมพันธ์อาทิ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ความสัมพันธ์ระหว่างทีมงาน ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน และแรงจูงใจในการทำงานร่วมกัน

ปัญหาพื้นฐานในการปฏิบัติงานร่วมกัน การให้ความร่วมมือกันและการประสานงานกัน ทั้งระหว่างบุคคลและระหว่างหน่วยงานนั้น มักเกิดจากพื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่างกัน อาทิ ระดับของความสัมพันธ์ ระดับของความไว้วางใจระหว่างกัน และสิ่งที่กระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจในการปฏิบัติงานร่วมกัน เป็นต้น ซึ่งสำหรับประเทศไทยหรือนานาประเทศ ปัญหาระหว่างพลเรือนกับทหาร คือ การรู้จักกันและความไว้วางใจกัน เนื่องจากมีลักษณะสังคม วัฒนธรรม และประเพณีในการทำงานที่แตกต่างกัน รวมถึงการใช้ภาษาที่แตกต่างกัน ด้วยประเด็นดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาการยอมรับซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะระหว่างทหารกับพลเรือนที่เป็นภาคเอกชนและภาคประชาสังคม และนำมาสู่ปัญหาในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน รวมถึงการให้การสนับสนุนกัน (ให้ใช้ทรัพยากรขององค์กร ทั้งคนและเครื่องมือ) ซึ่งในสถานการณ์สาธารณสุขขนาดใหญ่หรือที่มีผลกระทบในวงกว้างจำเป็นต้องมีการระดมทรัพยากรและบูรณาการการใช้ทรัพยากรเพื่อให้การจัดการสาธารณสุขเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อสถานการณ์

การแก้ไขปัญหาการยอมรับระหว่างกันนั้น คือการพัฒนาและยกระดับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและองค์กร โดยการสร้างช่องทางในการติดต่อสื่อสารระหว่างกันได้โดยตรง ทั้งระดับบุคคลและองค์กร การจัดกิจกรรมร่วมเพื่อสร้างโอกาสให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและองค์กร การเสริมสร้างลักษณะนิสัยของการทำงานเป็นทีม (ทีมขององค์กร และทีมผสมระหว่างองค์กร) การมอบหมายงานที่กลุ่มหรือองค์กรภาคเอกชนและภาคประชาสังคมมีความสนใจและอยากทำ รวมทั้งสร้างความรู้สึกร่วมกันว่าเป็นส่วนหนึ่งของความสำเร็จร่วมกันของประเทศไทย การจัดเวทีให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องแสดงความมีส่วนร่วม อาทิ การเปิดโอกาสในการแสดงความคิดเห็นและการประชุมปรึกษาหารือระหว่างกัน เวที การรับทราบข้อมูลที่จำเป็นในการทำงาน และการยกย่องชมเชยอย่างสม่ำเสมอ เป็นต้น การชี้แจงให้ทุกภาคส่วนเข้าใจในบทบาทของกันและกัน รวมถึงบทบาทของแต่ละคนภายในทีมและระหว่างทีมย่อยขององค์กร และที่สำคัญควรกำจัดความคิดในการแข่งขันทำงานเพื่อเอาชนะกันและกัน หรือเพื่อสร้างชื่อเสียงให้กับตนเองหรือหน่วยงาน นอกจากนี้ควรมีการสร้างแรงจูงใจในการทำงานร่วมกันทั้งระหว่างพลเรือนกับทหาร และระหว่างพลเรือน (ภาครัฐ) กับพลเรือน (ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม)

## ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาครั้งนี้ เป็นเพียงการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานภาคพลเรือนที่เกี่ยวข้องกับงานบรรเทาสาธารณภัยเท่านั้น ทั้งจากเอกสารสิ่งพิมพ์เผยแพร่ อินเทอร์เน็ต และการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญเพียงบางส่วน แล้วนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวทางการปฏิบัติตามหลักสากลและนานาชาติ และการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องของกระทรวงกลาโหม โดยมุ่งเน้นที่การพัฒนาแนวทางการร่วมมือและการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย ในสองประเด็น คือ ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหาร และแนวทางการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหาร เท่านั้น จึงควรมีการศึกษาในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพด้วยข้อมูลเชิงลึกโดยเฉพาะประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหาร ระหว่างพลเรือนกับพลเรือน ระหว่างทหารกับตำรวจ และระหว่างพลเรือนกับตำรวจ ด้วย รวมถึงควรนำแนวทางการปฏิบัติของต่างประเทศมาศึกษาเพิ่มเติม อาทิ เครือรัฐออสเตรเลีย (Australian Civil Military Centre: ACMC) และ สหรัฐอเมริกา (Center for Excellence in Disaster Management and Humanitarian Assistance: CFE DMHA) เป็นต้น ซึ่งมีการศึกษาอย่างจริงจังเกี่ยวกับการประสานงานและการทำงานร่วมกันระหว่างพลเรือนกับทหารในงานด้านการบรรเทาภัยพิบัติและการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, ๒๕๕๖.

วรนุช เขียวรจนานนท์, เปรมศิริ ฤทัยเจตน์เจริญ และประกายดาว แบ่งสันเทียะ.

เอสซีจี โมเดล : ถอดบทเรียนกลยุทธ์ฝ่าวิกฤตมหาอุทกภัย. กรุงเทพฯ : กรุงเทพธุรกิจ, ๒๕๕๔.

#### เอกสารวิจัย

ขงยุทธ เมฆรัตน์, พลตรี. “บทบาทหน่วยบัญชาการทหารพัฒนากับการบรรเทาสาธารณภัย”. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๔๕.

นิพนธ์ ปานมงคล, พันเอก. “บทบาทกองพลพัฒนากับการบรรเทาสาธารณภัย”. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๔๘.

ประจัน จันทอง, พลอากาศตรี. “การเสริมสร้างขีดความสามารถกองทัพอากาศในบทบาทการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ”. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๔๘.

ฉัตรชัย พรหมเลิศ. “การพัฒนาการปฏิบัติการกิจระหว่างทหารและพลเรือนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย”. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๔๕.

#### เอกสารไม่ตีพิมพ์

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, สำนัก. “แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ – ๒๕๕๗”. คู่มือ. ๒๕๕๒.



## ภาษาต่างประเทศ

### **Books**

United Nations Development Program, Strengthening Disaster Management Strategies in Thailand. Bangkok : UNDP (THA/88/004), 1994.

### **Non – Published Document**

Glenn J. Rabonza. “Civil – Military Coordination in Disaster Management: Philippine Perspective” Hawaii: Center of Excellence in Disaster Management and Humanitarian Assistance, 2006.

Howard Roy Williams. “A Comparative Look at Civil - Military Relations: Some Reflections on the “Guidelines for Relations between U.S. Armed Forces and Non-Governmental Humanitarian Organizations in Hostile or Potentially Hostile Environments” Hawaii : Center of Excellence in Disaster Management and Humanitarian Assistance, 2008.

Stockholm International Peace Research Institute. “The effectiveness of Foreign Military Assets in Natural”. DisasterResponse : SIPRI , 2008.

**ภาคผนวก**

## นโยบายด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ได้น้อมนำพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ นโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา นโยบายของกระทรวงมหาดไทย แผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๘ แผนแม่บทการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยประเภทต่างๆ ที่ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว มาจัดทำเป็นกรอบนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติที่มุ่งเน้นการจัดการและแก้ไขปัญหาในเชิงรุก เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดภัย หรือหากเกิดภัยขึ้นจะลดความสูญเสียให้เหลือน้อยที่สุด และสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ไว้ ๕ ด้าน ดังนี้

๑. พัฒนาและส่งเสริมระบบการป้องกันสาธารณภัยและลดผลกระทบให้มีประสิทธิภาพ โดยนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ความมีเหตุผล ความพอประมาณ และการมีภูมิคุ้มกันในตัวที่ดี เป็นบรรทัดฐานในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสาธารณภัยอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับภูมิสังคม อาทิ การจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ จนถึงระดับชุมชน การจัดทำมีมาตรการการป้องกันภัยพิบัติแบบใช้โครงสร้างเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้ครอบคลุมทุกประเภทภัย การพัฒนาระบบฐานข้อมูลและภูมิสารสนเทศเพื่อช่วยในการวางแผนและตัดสินใจ และการส่งเสริมการสร้างความตระหนักรู้ทางด้านการป้องกันสาธารณภัยแก่ชุมชนเป็นต้น

๒. พัฒนาและส่งเสริมระบบการเตรียมความพร้อม ให้ทุกภาคส่วนในสังคมสามารถรับมือกับสาธารณภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างบูรณาการ มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล โดยเพิ่มบทบาทของประชาชน หน่วยงาน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง อาทิ การจัดเตรียมเครื่องมือและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องให้พร้อมปฏิบัติงานได้ตลอด ๒๔ ชั่วโมง การจัดเตรียมระบบสื่อสารและพลังงานไฟฟ้าให้สามารถใช้งานได้ตลอดเวลา การสนับสนุนความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการเตรียมเครื่องจักรกลและยานพาหนะในการช่วยเหลือประชาชน การส่งเสริมบทบาทภาคประชาชน องค์กรมูลนิธิ ให้มีส่วนร่วมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตลอดจนพัฒนาระบบการปฏิบัติงานร่วมระหว่างภาครัฐ เอกชน และอาสาสมัครทุกรูปแบบ และการสนับสนุนให้มีการฝึกซ้อมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ จนถึงระดับชุมชน เป็นต้น

๓. พัฒนาศักยภาพการจัดการสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉิน ให้สามารถช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็ว ทันเหตุการณ์ และมีเอกภาพ อาทิ การพัฒนาระบบการเฝ้าระวัง ติดตาม ประเมินสถานการณ์ ประเมินความเสียหายเบื้องต้น ประเมินความต้องการช่วยเหลือเบื้องต้น ให้มีความถูกต้องและรวดเร็ว การเพิ่มประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉิน

ของหน่วยงานแต่ละระดับ การพัฒนาประสิทธิภาพของชุดประเมินสถานการณ์วิกฤต (Emergency Response Team: ERT) และการพัฒนาให้มีระบบการสื่อสารหลักและรองอย่างทั่วถึง รวมถึงระบบไฟฟ้าในภาวะฉุกเฉิน เป็นต้น

๔. พัฒนาระบบการฟื้นฟูบูรณะ ให้สามารถสนองตอบต่อความต้องการของผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็ว ทั่วถึง และเป็นธรรม อาทิ การจัดหาให้มีมาตรการการให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ประสบภัยพิบัติทั้งในระยะสั้น ระยะกลางและระยะยาว การส่งเสริมให้มีมาตรการฟื้นฟูสิ่งสาธารณประโยชน์และสิ่งอำนวยความสะดวกเบื้องต้น และการพัฒนาถึงแวดล้อมในอันที่จะช่วยลดความเสี่ยงต่อการเกิดภัยประเภทต่างๆ เป็นต้น

๕. พัฒนาระบบการเชื่อมโยงหน่วยงานเครือข่ายทั้งในประเทศและต่างประเทศ ให้มีประสิทธิภาพ อาทิ การส่งเสริมให้องค์กรสาธารณกุศล ภาคเอกชน อาสาสมัคร ตลอดจนหน่วยงานองค์กรนานาชาติด้านการจัดการภัยพิบัติ เข้าร่วมปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ โดยใช้กลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ การจัดหาให้มีการเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร องค์ความรู้เกี่ยวกับการป้องกัน การปฏิบัติงานช่วยเหลือ การกู้ภัย การบรรเทาทุกข์ และการฟื้นฟูบูรณะ ระหว่างหน่วยงานเครือข่ายทุกภาคส่วนอย่างถูกต้องและทันสมัย และการจัดหาให้มีระบบการประสานงานการขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศเพื่อการจัดการภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉิน เป็นต้น

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ พลตรี รักศักดิ์ โรจน์พิมพ์พันธุ์

วัน เดือน ปี เกิด ๓๑ มี.ค.๐๓

### การศึกษา

#### ทางพลเรือน

- ระดับปริญญาตรี วิศวกรรมไฟฟ้า จากมหาวิทยาลัย เมืองมิดนิก
- ปริญญาโทรัฐประศาสนศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยบูรพา

#### ทางทหาร

- โรงเรียนเตรียมทหาร รุ่นที่ ๒๐
- โรงเรียน จปร. รุ่นที่ ๓๑
- หลักสูตรภาษาเยอรมนี
- หลักสูตรวิชาทหาร เหล่าทหารปืนใหญ่ ประเทศเยอรมนี
- หลักสูตรชั้นนายร้อย เหล่าทหารปืนใหญ่ รุ่นที่ ๓๔
- หลักสูตรชั้นนายพัน เหล่าทหารปืนใหญ่ รุ่นที่ ๓๕
- โรงเรียนเสนาธิการทหารบก
- หลักสูตรการบริหารทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศ (IDMC)  
เมือง MONTEREY U.S.A.

### ประวัติการทำงานที่สำคัญ

- อาจารย์โรงเรียนศูนย์การทหารปืนใหญ่
- ผอ.๓ ป.พัน ๙๑๑
- ประจำแผนก สปช.ขว.ทบ.
- ทน.ขว.ทบ.
- รรท.ผชท.ทบ. ไทย/โตเกียว และทำหน้าที่ รอง ผชท.ทหาร ไทย/โตเกียว
- ผสธ.ประจำผู้บังคับบัญชา
- ผชท.ทบ. ไทย/ปารีส, รรท.ผชท.ทหาร ไทย/ปารีส, รรท.ผชท.ทบ. ไทย/เบิร์น และ รรท.

ผชท.ทบ. ไทย/บรัสเซลส์

กลาโหม

- ผู้อำนวยการกองพิธีการ สำนักงานวิเทศสัมพันธ์ สำนักนโยบายและแผน
- รองผู้อำนวยการสำนักงานวิเทศสัมพันธ์ สำนักนโยบายและแผนกลาโหม
- ผู้อำนวยการสำนักงานวิเทศสัมพันธ์ สำนักนโยบายและแผนกลาโหม

ตำแหน่งปัจจุบัน

- ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการพลเรือน สำนักนโยบายและแผนกลาโหม

# สรุปย่อ

## ลักษณะวิชา การทหาร

เรื่อง แนวทางการพัฒนาความร่วมมือและการประสานงานระหว่างพลเรือน  
กับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย

ผู้วิจัย พล.ต.รศ.ศักดิ์ โรจน์พิมพ์พันธุ์ หลักสูตร ปรอ. รุ่นที่ ๒๖

ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการพลเรือน สำนักนโยบายและแผนกลาโหม

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากมนุษย์ทั่วโลกได้นำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้อย่างสิ้นเปลืองในปริมาณมาก โดยเฉพาะด้านพลังงานและป่าไม้ เพื่อให้เกิดการพัฒนาในด้านอุตสาหกรรม รองรับการขยายพื้นที่เมือง และการดำรงชีวิตประจำวัน ทำให้เกิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์สะสมในชั้นบรรยากาศในปริมาณมาก ก่อให้เกิดภาวะเรือนกระจก (Greenhouse Effect) ส่งผลกระทบให้เกิดภาวะโลกร้อน (Global Warming) ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้คนและระบบนิเวศ อาทิ ธารน้ำแข็งที่กำลังละลาย น้ำแข็งขั้วโลกละลาย ระดับน้ำทะเลที่กำลังเพิ่มสูงขึ้น เป็นต้น รวมทั้งทำให้โลกมีความเสี่ยงมากขึ้นที่จะเกิดสภาพอากาศที่รุนแรง โดยในช่วงหลายปีที่ผ่านมาภัยทางธรรมชาติมีความถี่เพิ่มขึ้นและทวีความรุนแรงมากขึ้นในทั่วทุกภูมิภาคของโลก ประเทศไทย ถือเป็นภูมิภาคที่มีความเสี่ยงต่อภัยธรรมชาติ และมีโอกาสเกิดภัยพิบัติมากแห่งหนึ่งของโลก โดยตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๖ เป็นต้นมานั้น ประเทศสมาชิกอาเซียน หลายประเทศได้ประสบกับภัยพิบัติทางธรรมชาติขนาดใหญ่ร่วมกันอย่างน้อย ๒ ครั้ง ซึ่งคร่าชีวิตประชาชนไปกว่า ๓๐๐,๐๐๐ คน และส่งผลกระทบต่อประชาชนประมาณ ๑๗ ล้านคน ดังนั้นเพื่อให้การตอบสนองต่อภัยพิบัติในระดับภูมิภาคเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้กรอบแนวทางการปฏิบัติตามหลักกฎหมายของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน ประเทศสมาชิกฯ จึงได้ลงนาม “ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน” (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response: AADMER) เมื่อ ๒๖ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๕๐ ข้อตกลงดังกล่าวมีรายละเอียดเนื้อหาครอบคลุม การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติในหลายประเด็น อาทิ การระบุความเสี่ยงต่อภัยพิบัติ การประเมินภัยพิบัติ การป้องกันภัยพิบัติ การลดผลกระทบจากภัยพิบัติ การเตรียมความพร้อมในการรับมือภัยพิบัติ การตอบโต้ต่อสถานการณ์ภัยพิบัติ และการฟื้นฟูบูรณะหลังเกิดภัยพิบัติ เป็นต้น

ในช่วงปลายปี ๒๕๕๔ ประเทศไทยได้ประสบกับสถานการณ์มหาอุทกภัยที่สร้างความสูญเสียอย่างมากให้กับประเทศไทยทั้งในภาคการเกษตร อุตสาหกรรม เศรษฐกิจ และสังคม โดยมีจังหวัดที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจำนวน ๖๕ จังหวัด และประชาชน ประมาณ ๑๒ ล้านคน ซึ่งธนาคารโลกได้ประเมินความเสียหายไว้ประมาณ ๑.๔๔ ล้านล้านบาท และจัดให้เป็นภัยพิบัติที่สร้างความเสียหายมากที่สุดเป็นอันดับที่สี่ของโลก ซึ่งผลกระทบที่ได้รับจากมหาอุทกภัย ทำให้ประเทศไทยต้องประเมินความพร้อมและประสิทธิภาพในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของทุกภาคส่วน ซึ่งข้อเท็จจริงที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องกันคือ ส่วนราชการต่างๆ ขาดการทำงานร่วมกันในเชิงบูรณาการ ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา และขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ ทำให้การช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ประสบภัยพิบัติไม่ทั่วถึงและซ้ำซ้อนกัน ดังนั้น กระทรวงกลาโหม จึงได้จัดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “บทเรียนการปฏิบัติการของทหารสนับสนุนศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (สปภ.) ในการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในปี ๒๕๕๔” ระหว่าง ๒๐ - ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๕ ซึ่งผลจากการสัมมนาครั้งนั้น ได้ข้อสรุปว่า ควรมีการปรับปรุงแผนบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม ๒๕๕๔ (บางส่วน) เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้น รวมทั้งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบรรเทาสาธารณภัยได้อย่างทั่วถึงและทันต่อเหตุการณ์

เมื่อ มกราคม ๒๕๕๖ รัฐบาลได้ให้ความเห็นชอบแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ “บทว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย” ตามที่คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) เสนอ เพื่อเป็นบทเพิ่มเติมในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติฯ โดยการบูรณาการแผนงานและการปฏิบัติการของหน่วยงานภาครัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสาธารณภัยไว้ด้วยกันอย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงการกำหนดแนวทางการอำนวยการและบริหารจัดการให้มีความสอดคล้องและเป็นเอกภาพ ซึ่งมีหน่วยงานต่างๆ เพิ่มขึ้นมาจำนวนหนึ่ง ดังนั้นการประสานงานระหว่างหน่วยงานใหม่ที่ตั้งขึ้นมากับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเอง และการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหาร จึงเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จในการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศ

จากประสบการณ์ของกระทรวงกลาโหมในฐานะผู้สนับสนุนการปฏิบัติงานด้านการรับมือและบรรเทาภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ผ่านมา การจัดการภัยพิบัติในทุกระดับความรุนแรงโดยเฉพาะภัยพิบัติขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่ง จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือและการประสานงานจากทุกภาคส่วนของสังคม โดยเฉพาะภาคพลเรือน (Civil Sector) ซึ่งหมายรวมถึง องค์กรภาคประชาสังคม (Civil Society Organizations : CSOs) และองค์การระหว่างประเทศ (International Organizations: IOs) ที่มีประสบการณ์ มีเครือข่ายความร่วมมือมีความ



เชี่ยวชาญในการบรรเทาสาธารณภัย และการแก้ไข สถานการณ์วิกฤติต่างๆ ดังจะเห็นได้จาก ตัวอย่างการทำงานร่วมกันในช่วงสถานการณ์มหาอุทกภัยในปี พ.ศ.๒๕๕๔ ที่ผ่านมา ซึ่งสร้างความสูญเสียอย่างมากให้กับประเทศไทย โดยมีจังหวัดที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจำนวน ๖๕ จังหวัด และประชาชน ประมาณ ๑๒ ล้านคน นั้น และในปี พ.ศ.๒๕๕๖ ตั้งแต่ช่วงกลางเดือนกันยายนที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ประสบกับสถานการณ์อุทกภัย น้ำป่าไหลหลาก น้ำล้นตลิ่ง และ น้ำท่วมขัง ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้างมากกว่า ๔๐ จังหวัดทั่วประเทศ โดยเฉพาะภาคกลางตอนล่าง และภาคตะวันออกเฉียงของประเทศไทย จากเหตุการณ์ภัยพิบัติใหญ่ๆ ทั้งสองครั้งดังกล่าว ทำให้ประเทศไทย ต้องศึกษาบทเรียนที่เกิดขึ้น รวมทั้งต้องประเมินความพร้อมและประสิทธิภาพในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของทุกภาคส่วน ซึ่งข้อเท็จจริงที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องกันว่าเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญ คือ ความมีประสิทธิภาพในการทำงานร่วมกันในเชิงบูรณาการ ความมีเอกภาพในการบังคับบัญชา และที่สำคัญคือการประสานงาน ทั้งระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน รวมถึงภาคประชาชน ทำให้การจัดการภัยพิบัติขาดประสิทธิภาพ และการช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ประสบภัยไม่ทั่วถึง และซ้ำซ้อนกัน

นอกจากนี้ประเทศไทยได้เป็นเจ้าภาพร่วมกับสาธารณรัฐเกาหลีดำเนินการจัดการฝึกซ้อมการบรรเทาภัยพิบัติ ประจำปี ๒๕๕๖ ภายใต้กรอบการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก หรือ ASEAN Regional Forum : Disaster Relief Exercise 2013 (ARF DiREx 2013) การฝึกครั้งนี้เป็นการแสดงเจตนารมณ์และความมุ่งมั่นของประเทศไทยที่ต้องการจะพัฒนาศักยภาพในด้านการจัดการภัยพิบัติ รวมทั้งการสร้างเครือข่ายกับประเทศและองค์การระหว่างประเทศซึ่งมีความก้าวหน้าด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบหลัก ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงกลาโหม โดยการฝึกซ้อม ARF DiREx มีการจัดขึ้นทุกๆ ๒ ปี ซึ่งครั้งแรกจัดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่เกาะลูซอน ประเทศฟิลิปปินส์ และครั้งที่ ๒ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่เมืองมานาโด สาธารณรัฐอินโดนีเซีย โดยมีประเทศสมาชิกอาเซียนและประเทศสมาชิก ARF นอกภูมิภาค ผลัดกันเป็นเจ้าภาพร่วม การฝึกซ้อมมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการประสานงานระหว่างฝ่ายพลเรือนกับฝ่ายทหารในการบรรเทาภัยพิบัติ รวมทั้งแลกเปลี่ยนความเชี่ยวชาญและแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศในการจัดการและบรรเทาภัยพิบัติระหว่างผู้เข้าร่วม ARF ๒๖ ประเทศ และ ๑ กลุ่มประเทศ ซึ่งประกอบด้วยประเทศสมาชิกอาเซียน ๑๐ ประเทศ ประเทศคู่เจรจาอาเซียน ได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี ประเทศอินเดีย เครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศนิวซีแลนด์ สหพันธ์รัสเซีย ประเทศแคนาดา ประเทศสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป และประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค ได้แก่ บังกลาเทศ ศรีลังกา ปากีสถาน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี มองโกเลีย

ปาปัวนิวกินี และติมอร์-เลสเต โดยการฝึกครั้งนี้มีขึ้นระหว่าง วันที่ ๗ - ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ณ อ.ชะอำ จ.เพชรบุรี ทำให้ได้รับทราบบทเรียนที่สำคัญมาก ข้อบกพร่องที่สำคัญข้อหนึ่งในการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management) ในประเทศไทยและระหว่างประเทศ คือ การประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหาร (Civil - Military Coordination) ดังนั้นประเด็นปัญหาสำคัญที่จะทำการศึกษาในเอกสารวิจัยฉบับนี้ คือแนวทางการพัฒนาความร่วมมือหรือการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย ซึ่งมีประเด็นที่ต้องศึกษาในหลายๆ ประเด็น อาทิ บทบาทของภาคส่วนต่างๆ ในงานด้านการบรรเทาสาธารณภัย มุมมองและแนวคิดในการจัดการสาธารณภัย และภาษาที่ใช้ในแต่ละภาคส่วน เป็นต้น

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาความร่วมมือและการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย
๒. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาความร่วมมือและการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย

## ขอบเขตของการวิจัย

จะดำเนินการวิจัยเฉพาะหน่วยงานภาคพลเรือนที่เกี่ยวข้องกับงานบรรเทาสาธารณภัยเท่านั้น

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาวิเคราะห์กระบวนการ รูปแบบ และลักษณะของนโยบาย และแนวทางการประสานงานหรือการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย โดยการเปรียบเทียบกับสากล ทั้งในกรอบขององค์การสหประชาชาติ เอเชีย-แปซิฟิก และอาเซียน รวมถึงมิตรประเทศบางประเทศ โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์ความชัดเจน ความเฉพาะเจาะจง ความสามารถในการแปลงไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อให้ได้แนวทางในการกำหนดคน นโยบายในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยร่วมกันที่เหมาะสมกับสถานการณ์ภัยพิบัติ

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบกระบวนการความร่วมมือและการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย
๒. ได้แนวทางการพัฒนาความร่วมมือและการประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย