

ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ  
สาธารณภัย โดยใช้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์  
(Incident Command System: ICS)

โดย

นายอนุสรณ์ แก้วกังวาล  
รองอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย  
กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตร การป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐ เอกชน และการเมือง รุ่นที่ ๗  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๖-๒๕๕๗

## บทคัดย่อ

เรื่อง ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสาธารณภัย โดยใช้ระบบ

การบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS)

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

ผู้วิจัย นายอนุสรณ์ แก้วกิงวาล หลักสูตร วปม. รุ่นที่ ๙

การวิจัยเรื่องยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสาธารณภัยโดยใช้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS) ในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการและขั้นตอนของระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS) และศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสาธารณภัยโดยใช้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) และสัมภาษณ์ผู้ที่มีประสบการณ์ตรงในการใช้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ในการจัดการสาธารณภัยจำนวน ๑๓ คน

จากการศึกษาพบว่าลักษณะเด่นที่สำคัญของระบบบัญชาการเหตุการณ์ คือการจัดโครงสร้างองค์กรตามภารกิจหน้าที่ตามความรับผิดชอบ (Functional Responsibility) ที่มีความชัดเจน และมีหน่วยงานรองรับการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายอย่างเป็นมาตรฐานเดียวกัน ทำให้หน่วยงานที่จะเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ในการจัดการภาวะฉุกเฉินสามารถทำงานร่วมกันได้ทันที เมื่อเกิดเหตุการณ์ ซึ่งประเทศไทยได้มีการนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS) มาใช้ในการบริหารจัดการสาธารณภัยแล้วแต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังขาดความรู้เกี่ยวกับการบัญชาการเหตุการณ์ที่ถูกต้องตามหลักสากล ประกอบกับการขาดวิทยากรในการถ่ายทอดองค์ความรู้ดังกล่าว อีกทั้งผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ยังขาดประสบการณ์ในการบัญชาการเหตุการณ์เมื่อเกิดสาธารณภัย

การนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ในการบริหารจัดการสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพ ควรเริ่มด้วยการพัฒนาและเผยแพร่องค์ความรู้ด้านการบัญชาการเหตุการณ์ที่เป็นระบบมาตรฐานสากลให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและบริบทของประเทศไทยและสร้างการยอมรับในภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง มีการพัฒนาเครื่องมือสนับสนุนการปฏิบัติงานตามระบบการบัญชาการเหตุการณ์ รวมถึงการสนับสนุนและเปิดโอกาสให้บุคลากรของหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องได้มีความรู้ความเข้าใจในหลักการของระบบบัญชาการเหตุการณ์อย่างแท้จริง

## คำนำ

การวิจัยเรื่องยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสาธารณภัยโดยใช้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS) ในครั้งนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรมตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐ เอกชน และการเมือง รุ่นที่ ๗ ประจำปีการศึกษาพุทธศักราช ๒๕๕๖-๒๕๕๗ ของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า การนำเครื่องมือด้านการบริหารจัดการ เข้ามาใช้ในการบริหารจัดการสาธารณภัยเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะการเกิดสาธารณภัยในแต่ละครั้งถือเป็นภาวะวิกฤตฉุกเฉินที่ต้องอาศัยการจัดการที่เป็นระบบเดียวกันจึงจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้

การศึกษาในครั้งนี้ได้ศึกษา "ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS)" ซึ่งเป็นเครื่องมือทางการจัดการในภาวะวิกฤต ใช้ในการสั่งการ ควบคุม และประสานความร่วมมือของแต่ละหน่วยงานในการบริหารจัดการ เป็นระบบปฏิบัติการที่เป็นมาตรฐานสากล ในการนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ในการบริหารจัดการสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพนั้น ต้องเริ่มที่การพัฒนาและเผยแพร่องค์ความรู้ด้านการบัญชาการเหตุการณ์ที่เป็นระบบมาตรฐานสากลให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและบริบทของประเทศไทยเพื่อสร้างการยอมรับในภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

หวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการสาธารณภัยในภาพรวมของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ สามารถลดความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นจากสาธารณภัยได้อย่างยั่งยืนต่อไป

(นายอนุสรณ์ แก้วกังวาล)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปม. รุ่นที่ ๗

ผู้วิจัย

## สารบัญ

|   | หน้า |
|---|------|
| บทคัดย่อ  | ก    |
| คำนำ  | ข    |
| กิตติกรรมประกาศ                                       | ค    |
| สารบัญ  | ง    |
| สารบัญตาราง   | ฉ    |
| สารบัญแผนภาพ  | ช    |
| บทที่ ๑ บทนำ  | ๑    |
| ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา                        | ๑    |
| วัตถุประสงค์ของการวิจัย                               | ๗    |
| ขอบเขตของการวิจัย                                     | ๗    |
| วิธีดำเนินการวิจัย                                    | ๗    |
| ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย                          | ๘    |
| คำจำกัดความ   | ๘    |
| บทที่ ๒ แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้อง                    | ๙    |
| พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐      | ๙    |
| แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ               |      |
| พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๗  | ๑๖   |
| แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ               | ๒๐   |
| แนวทางการบริหารจัดการสาธารณภัยตามหลัก 2P2R            | ๒๕   |
| ระบบบัญชาการเหตุการณ์ในฐานะเครื่องมือบริหารสถานการณ์  | ๒๖   |
| กรอบการดำเนินงานเสียว โกะ ค.ศ. ๒๐๐๕-๒๐๑๕              | ๔๔   |
| แนวคิดเกี่ยวกับการฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย | ๔๖   |
| ระบบการจัดการฉุกเฉินแห่งชาติ                          | ๕๐   |
| คู่มือภาคสนามระบบบัญชาการเหตุการณ์                    | ๕๓   |

## สารบัญ (ต่อ)

|   | หน้า |
|---|------|
| บทที่ ๓ การบริหารจัดการสาธารณสุขของประเทศไทย  | ๖๖   |
| มิติด้านการป้องกัน  | ๖๖   |
| มิติด้านการลดผลกระทบ  | ๖๘   |
| มิติด้านการเตรียมความพร้อม  | ๗๒   |
| มิติด้านการตอบโต้ในภาวะฉุกเฉิน  | ๗๔   |
| มิติด้านการฟื้นฟูบูรณะ  | ๗๕   |
| มิติด้านการพัฒนา  | ๗๕   |
| บทที่ ๔ การวิเคราะห์แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ<br>สาธารณสุข โดยใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ | ๘๔   |
| กระบวนการและขั้นตอนของระบบการบัญชาการเหตุการณ์  | ๘๔   |
| เครื่องมือในการถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับการบัญชาการเหตุการณ์  | ๘๖   |
| การนำองค์ความรู้ด้านการบัญชาการเหตุการณ์ไปปฏิบัติ<br>ในภารกิจด้านการบริหารจัดการสาธารณสุข             | ๘๘   |
| แนวทางการดำเนินการบริหารจัดการสาธารณสุขโดยใช้<br>ระบบบัญชาการเหตุการณ์                                | ๙๑   |
| ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข  | ๙๘   |
| บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ   | ๑๐๐  |
| สรุป  | ๑๐๐  |
| ข้อเสนอแนะ  | ๑๐๕  |
| บรรณานุกรม  | ๑๐๘  |
| ประวัติย่อผู้วิจัย  | ๑๑๐  |

## สารบัญตาราง

| ตารางที่  | หน้า |
|---|------|
| ๑-๑ แสดงเหตุการณ์สาธารณภัยที่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทย<br>ที่ก่อให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน<br>เป็นจำนวนมาก   | ๑    |
| ๓-๑ แสดงภัยที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาของประเทศไทย   | ๖๕   |
| ๓-๒ แสดงผลการประเมินความเสียหายและความสูญเสียโดยรวม<br>ต่อเหตุการณ์มหาอุทกภัยในประเทศไทยปี พ.ศ. ๒๕๕๔  | ๗๖   |
| ๓-๓ แสดงสถิติการเกิดอุทกภัยและความเสียหายระหว่างปี<br>๒๕๓๒-๒๕๕๔   | ๘๐   |
| ๓-๔ แสดงงบประมาณการชดใช้เงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือ<br>ผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินตามระเบียบกระทรวงการคลัง<br>ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน<br>ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๖-๒๕๕๕ | ๘๒   |

## สารบัญแผนภาพ

| แผนภาพที่ | หน้า |
|-----------|------|
| ๑-๑       | ๒    |
| ๑-๒       | ๓    |
| ๒-๑       | ๒๒   |
| ๒-๒       | ๒๓   |
| ๒-๓       | ๒๔   |
| ๒-๔       | ๓๕   |
| ๒-๕       | ๓๘   |
| ๒-๖       | ๓๙   |
| ๒-๗       | ๔๐   |
| ๒-๘       | ๔๐   |
| ๒-๙       | ๔๓   |
| ๓-๑       | ๗๑   |
| ๓-๒       | ๗๒   |

## บทที่ ๑

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากอดีตที่ผ่านมาภัยพิบัติที่เกิดขึ้นมักเป็นภัยธรรมชาติตามฤดูกาล เช่น ภาวะน้ำท่วม พายุฝน ภัยแล้ง การบริหารจัดการภัยพิบัติดังกล่าวจึงไม่มีความซับซ้อน มุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นหลัก แต่ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยต้องเผชิญสาธารณภัยขนาดใหญ่หลายครั้ง สร้างความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สิน ระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม คิดเป็นมูลค่าความสูญเสียอย่างมหาศาล ดังตารางที่ ๑-๑

ตารางที่ ๑-๑ แสดงเหตุการณ์สาธารณภัยที่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทยที่ก่อให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นจำนวนมาก

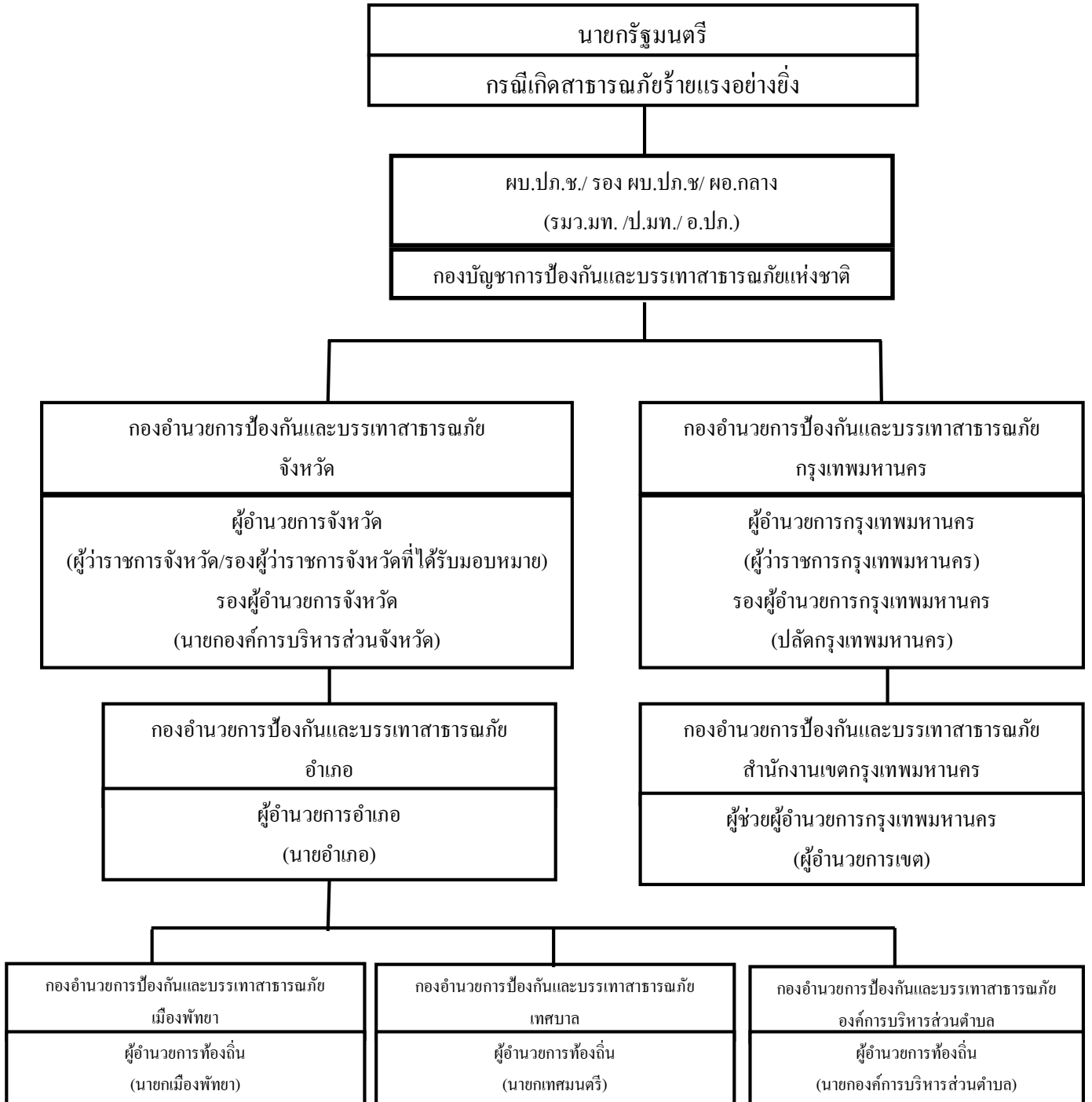
| ปี พ.ศ. | ประเภทภัย   | สถานที่เกิด   | ความเสียหาย  |
|---------|-------------|---|--|
| ๒๕๔๔    | ดินโคลนถล่ม | จังหวัดแพร่   | ● มีผู้เสียชีวิต ๓๖ คน บาดเจ็บ ๕๘ คน<br>สูญหาย ๔ คน  |
| ๒๕๔๗    | คลื่นสึนามิ | พื้นที่ภาคใต้ ๖ จังหวัด ได้แก่ ภูเก็ต พังงา ระนอง กระบี่ ตรัง และสตูล | ● มีผู้เสียชีวิต ๕,๓๕๕ คน บาดเจ็บ ๘,๔๕๗ คน สูญหายกว่า ๒,๑๘๗ คน<br>● อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวตลอดชายฝั่งทะเลอันดามันได้รับความสูญเสียกว่า ๓๐,๐๐๐ ล้านบาท |
| ๒๕๔๘    | ดินโคลนถล่ม | ๕ จังหวัด ได้แก่ อุดรดิตถ์ สุโขทัย แพร่ ลำปาง และน่าน                 | ● มีผู้เสียชีวิต ๘๗ คน สูญหาย ๒๕ คน<br>● บ้านเรือนเสียหายทั้งหมด ๖๕๗ หลัง เสียหายบางส่วน ๒,๕๗๐ หลัง  |
| ๒๕๕๔    | อุทกภัย     | ๖๕ จังหวัดและกรุงเทพมหานคร  | ● มีผู้เสียชีวิต ๘๑๓ คน ประชาชนได้รับผลกระทบมากกว่า ๑๓ ล้านครัวเรือน<br>มูลค่าความสูญเสีย ๑.๔๔ ล้านล้านบาท   |

ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๖: ๒๒





แผนภาพที่ ๑-๒ แสดงการจัดตั้งองค์กรปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย



ที่มา : แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๖:๔๓

จากแผนภาพที่ ๑-๒ แสดงให้เห็นถึงการจัดโครงสร้างองค์กรที่รับผิดชอบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับต่าง ๆ ได้แก่

#### ๑. กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ

มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นผู้อำนวยการกลาง ผู้แทนจากทุกส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรภาคเอกชนที่เห็นสมควรร่วมปฏิบัติงานในกองบัญชาการ โดยมีเจ้าหน้าที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นเจ้าหน้าที่หลัก ทำหน้าที่อำนวยการ ควบคุม กำกับดูแล และประสานการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับต่างๆ

#### ๒. กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่ ประกอบด้วย

๒.๑ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยองค์การบริหารส่วนตำบล มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้อำนวยการ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และภาคเอกชนในพื้นที่ร่วมปฏิบัติงานในกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นหน่วยเผชิญเหตุเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นในพื้นที่

๒.๒ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเทศบาล มีนายกเทศมนตรีเป็นผู้อำนวยการ ปลัดเทศบาลเป็นผู้ช่วย หัวหน้าหน่วยงาน และภาคเอกชนในพื้นที่ร่วมปฏิบัติงานในกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตเทศบาล และเป็นหน่วยเผชิญเหตุเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นในพื้นที่

๒.๓ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเมืองพัทยา มีนายกเมืองพัทยาเป็นผู้อำนวยการ ปลัดเมืองพัทยาเป็นผู้ช่วย หัวหน้าหน่วยงาน และภาคเอกชนในพื้นที่ร่วมปฏิบัติงานในกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตเมืองพัทยา และเป็นหน่วยเผชิญเหตุเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นในพื้นที่

๒.๔ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ มีนายอำเภอเป็นผู้อำนวยการ ปลัดอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนในพื้นที่ร่วมปฏิบัติงานในกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตอำเภอ และทำหน้าที่เป็นหน่วยช่วยเหลือจังหวัดในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๒.๕ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสำนักงานเขต มีผู้อำนวยการเขตในแต่ละเขตของกรุงเทพมหานครเป็นผู้อำนวยการ และเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตของตน และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร ให้ส่วนราชการและหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งภาคเอกชนที่อยู่ในเขตพื้นที่ร่วมปฏิบัติงานในกองอำนวยการ และทำหน้าที่เป็นหน่วยช่วยเหลือกรุงเทพมหานครในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๒.๖ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการ รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นรองผู้อำนวยการ นายกองการ บริหารส่วนจังหวัดเป็นรองผู้อำนวยการ หัวหน้าส่วนราชการ และองค์กรต่างๆ ในจังหวัดร่วมปฏิบัติงานในกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๒.๗ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้อำนวยการ ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นรองผู้อำนวยการ รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร

ถึงแม้ว่าแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ จะกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการสาธารณภัยไว้อย่างชัดเจน แต่การบริหารจัดการสาธารณภัยยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติอีกหลายด้าน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , ๒๕๕๔) เช่น ปัญหาด้านกลไกการบริหารจัดการ กล่าวคือ การขาดเอกภาพในการปฏิบัติและการบริหารจัดการ ทั้งในระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น ผู้รับผิดชอบหลักมีอำนาจสั่งการได้ไม่ครอบคลุมทุกหน่วยงาน ทำให้การประสานงานและการผนึกกำลังจากหน่วยงานอื่น ๆ ในภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน และภาคส่วนอื่น ๆ ไม่มีประสิทธิภาพมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของบริหารจัดการสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉิน ประกอบกับปัญหาด้านขีดความสามารถของหน่วยปฏิบัติที่ขาดองค์ความรู้และอำนาจการตัดสินใจในขั้นตอนปฏิบัติ

นอกจากการจัดโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณภัยตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแล้ว ในปี ๒๕๕๔ ที่เกิดมหาอุทกภัยรุนแรง รัฐบาลได้ตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานใหม่ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๓ / ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๔ เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการอุทกภัยที่เกิดขึ้น โดยมีพลตำรวจเอก ประชา พรหมนอก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ การประสานงานและบูรณาการด้านต่าง ๆ ผ่านการออกเป็นคำสั่ง ศปภ. เช่น การมอบหมายหน้าที่ การบริหารจัดการด้านงบประมาณ การแต่งตั้งคณะทำงานระดับจังหวัด คณะทำงานร่วมภาครัฐ เอกชน และประชาชน ประกอบด้วยทหาร ตำรวจ พลเรือน และอาสาสมัคร แต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์

คณะกรรมการบริหารจัดการอุทกภัยและเครื่องอุปโภคบริโภค เพื่อช่วยเหลือ ผู้ประสบอุทกภัย คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง (เกี่ยวกับประเด็นอุทกภัย) แต่งตั้ง โฆษก ศปภ. มีการจัดโครงสร้างในการบริหารจัดการ แต่ผลปรากฏว่าการบริหารจัดการได้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสานงานในสถานการณ์ฉุกเฉินไม่สามารถบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างแท้จริง ไม่มีแผนการปฏิบัติที่ชัดเจน ส่งผลให้นายกรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถูกฟ้องศาลปกครองเกี่ยวกับการบริหารจัดการอุทกภัยในครั้งนี้ กว่า ๗๐๐ คดี (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๕) โดยมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีส่วนใหญ่เป็นประเด็นของการบริหารจัดการอุทกภัยที่ไม่เป็นไปตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๖ และเกิดความผิดพลาดในการบริหารจัดการ โดยประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนส่วนใหญ่ได้แสดงความคิดเห็นต่อบทบาทและการบริหารจัดการอุทกภัยของ ศปภ. ในแง่ลบ เช่น การบริหารจัดการของเจ้าหน้าที่ภาครัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีศักยภาพ การบริหารจัดการผิดพลาด ไม่เชื่อมั่นในประสิทธิภาพของระบบการป้องกันและรับมือกับภัยพิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเตรียมพร้อมในการอพยพโยกย้ายคนไปยังที่ปลอดภัย (กรุงเทพโพลล์, อังใน นรินุช ดำรงชัย, ๒๕๕๕) จากบทเรียนดังกล่าวได้เกิดแนวคิดในการบริหารจัดการแบบบูรณาการมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการบริหารจัดการอุทกภัย ได้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ เช่น คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กนอช.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ขับเคลื่อนนโยบายโดยคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) มีสำนักงานนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (สบอช.) เป็นเลขานุการ

การพัฒนารูปแบบโครงสร้างองค์กรในการบริหารจัดการสาธารณภัยจำเป็นต้องทำควบคู่ไปกับการพัฒนาเครื่องมือทางการบริหารจัดการสาธารณภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการในภาวะฉุกเฉิน การศึกษาในครั้งนี้ จึงมุ่งศึกษาประเด็นการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสาธารณภัยโดยนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS) มาใช้จัดการในภาวะฉุกเฉิน เพื่อให้เกิดมาตรฐานการจัดการสาธารณภัยให้เป็นระบบเดียวกันทั่วประเทศ เพื่อให้ทุกหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรต่าง ๆ สามารถเข้าร่วมปฏิบัติงานเผชิญเหตุให้ยุติและกลับคืนสู่สภาวะปกติโดยเร็ว ไม่ว่าสาธารณภัยนั้นจะมีความรุนแรงในระดับใดก็ตามต้องมีการบริหารจัดการภายใต้รูปแบบ ระบบและความเข้าใจที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยคำนึงถึงเอกภาพในการจัดการ (Unity) การจัดการเหตุการณ์ด้วยความยืดหยุ่น (Modular) มาตรฐานในการจัดการ (Standard) ซึ่งองค์ประกอบที่สำคัญเหล่านี้ล้วนมีพื้นฐานมาจากระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System :ICS) ที่ใช้เพื่อการสั่งการ การควบคุม และการประสานความร่วมมือของแต่ละหน่วยงานในการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน ให้เป็นระบบปฏิบัติการที่สามารถระดมทรัพยากรไปยังที่เกิดเหตุ เพื่อปกป้องชีวิต ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษากระบวนการและขั้นตอนของระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS)

๒. เพื่อศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสาธารณภัยโดยใช้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS)

## ขอบเขตของการวิจัย

### ๑. ขอบเขตด้านเนื้อหา

๑.๑ ศึกษาแนวทางการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย

๑.๒ ศึกษากระบวนการและขั้นตอนของระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS) องค์ความรู้และทักษะด้านการบัญชาการเหตุการณ์ (Knowledge and Skill) เครื่องมือในการถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับการบัญชาการเหตุการณ์ (ICS Tools) และการนำองค์ความรู้ไปปฏิบัติ (Practice)

### ๒. ขอบเขตด้านกลุ่มตัวอย่าง

ศึกษาจากผู้ที่มีประสบการณ์ตรงในการใช้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ในการจัดการสาธารณภัย ได้แก่ ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตที่มีความเชี่ยวชาญในการพัฒนามาตรฐานระบบบัญชาการเหตุการณ์ ผู้แทนจากจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและจังหวัดภูเก็ตในฐานะจังหวัดนำร่อง โครงการพัฒนาระบบบัญชาการเหตุการณ์ ผู้แทนจากศูนย์อำนาจการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการพัฒนาระบบการบัญชาการเหตุการณ์ และผู้แทนคณะวิทยากรการบัญชาการเหตุการณ์ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในฐานะผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรบังคับของระบบการบัญชาการเหตุการณ์

### ๓. ขอบเขตด้านเวลา

ศึกษาในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗

## วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยดำเนินการดังนี้

๑. ศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) ทั้งข้อมูลที่เป็นปฐมภูมิและทุติยภูมิ

๒. สัมภาษณ์ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตที่มีความเชี่ยวชาญในการพัฒนามาตรฐานระบบบัญชาการเหตุการณ์ ผู้แทนจากจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและจังหวัดภูเก็ตในฐานะจังหวัดนำร่องโครงการพัฒนาระบบบัญชาการเหตุการณ์ ผู้แทนจากศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการพัฒนาระบบการบัญชาการเหตุการณ์ และผู้แทนคณะวิทยากรการบัญชาการเหตุการณ์ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในฐานะผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรบังคับของระบบการบัญชาการเหตุการณ์

### ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทราบถึงปัจจัยสู่ความสำเร็จและปัญหาอุปสรรคของการบริหารจัดการสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉิน

๒. สามารถนำผลการศึกษาที่ได้ไปเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสาธารณภัยโดยใช้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS)

### คำจำกัดความ

สาธารณภัย หมายถึง อัคคีภัย วาตภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศและการก่อวินาศกรรมด้วย

วิทยากรการบัญชาการเหตุการณ์ หมายถึง ผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรพื้นฐานด้านการบัญชาการเหตุการณ์อย่างน้อย ๕ หลักสูตรบังคับ ได้แก่ ๑. หลักสูตรอบรมวิทยากร ICS ขั้นพื้นฐาน/ขั้นกลาง (Basic / Intermediate ICS Course) ๒. หลักสูตรอบรมวิทยากรด้านการบูรณาการส่วนแผนงานในระบบ ICS (Integrated Planning Section Course) ๓. หลักสูตรอบรมวิทยากรด้านบทบาทหัวหน้าส่วนปฏิบัติการ (Operation / Incident Commanders Course) ๔. หลักสูตรอบรมด้านทีมจัดการเหตุการณ์ (All Hazards Incident Management Team) ๕. หลักสูตรอบรมด้านการบริหารจัดการศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน (Emergency Operation Center and Multi Review for Flood Response)

## บทที่ ๒

### แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัย เรื่องยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสาธารณภัยโดยใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS) ในครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ที่ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสาธารณภัย และระบบบัญชาการเหตุการณ์ ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐
๒. แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๗
๓. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการสาธารณภัย
๔. แนวทางการบริหารจัดการสาธารณภัยตามหลัก 2P 2R
๕. ระบบบัญชาการเหตุการณ์ในฐานะเครื่องมือบริหารสถานการณ์
๖. กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ ค.ศ.๒๐๐๕-๒๐๑๕ (Hyogo Framework for Action ๒๐๐๕-๒๐๑๕: HFA ๒๐๐๕-๒๐๑๕)
๗. แนวคิดเกี่ยวกับการฝึกซ้อมแผน
๘. ระบบการจัดการเหตุฉุกเฉินแห่งชาติ (National Incident Command System: NIMS)
๙. คู่มือภาคสนามระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System Field Guide)

### พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๕๒ ก วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๐ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เป็นต้นมาโดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

#### ๑. ขอบเขต

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฉบับนี้มีขอบเขตการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยครอบคลุมเรื่องอุบัติภัยและอัคคีภัยโดยยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ.๒๕๔๒ แล้วนำมาบัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. ฉบับเดียวกัน



## ๒. คำนิยามที่สำคัญ

“สาธารณภัย” หมายความว่า อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชน ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย

“ภัยทางอากาศ” หมายความว่า ภัยอันเกิดจากการ โจมตีทางอากาศ

“การก่อวินาศกรรม” หมายความว่า การกระทำใด ๆ อันเป็นการมุ่งทำลายทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ หรือสิ่งอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการรบกวน ขัดขวางหน่วยงานนี้ยวระบบ การปฏิบัติงานใด ๆ ตลอดจนการประทุษร้ายต่อบุคคลอันเป็นการก่อให้เกิดความปั่นป่วนทางการเมือง การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่” หมายความว่า องค์กรการบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง แต่ไม่หมายความรวมถึง องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร

### ๓. คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.)

ประกอบด้วยกรรมการจำนวนทั้งสิ้น ๒๑ คน โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการคนหนึ่ง ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการและเลขานุการ ข้าราชการในกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจำนวนไม่เกินสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ โดย กปภ.ช. อำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. กำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ

๒. พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี

๓. บูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ

๔. ให้คำแนะนำ ปรีกษาและสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๕. วางระเบียบเกี่ยวกับค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

๖. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

#### ๔. หน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอ กปก.ช. เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี

๒. จัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อหามาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพ

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

๔. แนะนำ ให้คำปรึกษา และอบรมเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน

๕. ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละ

#### ๕. การจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

##### ๕.๑ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ

โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และหน่วยงานภาคเอกชน โดยต้องมีสาระสำคัญตามที่กำหนด เช่น แนวทางมาตรการ งบประมาณ ในการดำเนินการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง และแนวทาง วิธีการ ในการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ รับผิดชอบ แนวทางในการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร อุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ และ จัดระบบการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมถึงการฝึกบุคลากร และประชาชน แนวทางในการซ่อมแซม บูรณะ และฟื้นฟูแล้วนำเสนอแผนขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และขออนุมัติคณะรัฐมนตรี เพื่อให้หน่วยงานของรัฐและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องปฏิบัติ

## ๕.๒ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

จัดทำโดยคณะกรรมการซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ลงนามประกาศใช้แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด แผนดังกล่าวต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และมีสาระสำคัญอื่น เช่น การจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเมื่อเกิดสาธารณภัยการ จัด โครงสร้าง และผู้มีอำนาจสั่งการด้านต่าง ๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แผนและขั้นตอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และยานพาหนะ เพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดทำแผนและขั้นตอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดให้มีเครื่องหมาย สัญญาณ หรือสิ่งอื่นใด ในการแจ้งให้ประชาชนได้ทราบถึงการเกิดหรือจะเกิดสาธารณภัย แผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนการประสานงานกับองค์การสาธารณกุศล เป็นต้น

## ๕.๓ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร

จัดทำโดยคณะกรรมการซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธาน โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้ลงนามประกาศใช้ ซึ่งแผนดังกล่าวต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และมีสาระสำคัญอื่น เช่น การจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น โครงสร้าง และผู้มีอำนาจสั่งการ ด้านต่าง ๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แผนและขั้นตอนในการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้และยานพาหนะเพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แผนและขั้นตอนในการจัดให้มีเครื่องหมายสัญญาณ หรือสิ่งอื่นใดในการแจ้งให้ประชาชนได้ทราบถึงการเกิดหรือจะเกิดสาธารณภัย แผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร แผนการประสานงานกับองค์การสาธารณกุศล ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้หน่วยงานหรือบุคคลที่มีหน้าที่จัดทำแผนตามพระราชบัญญัตินี้ จัดทำแผนให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยระหว่างที่ยังจัดทำแผนไม่แล้วเสร็จให้ดำเนินการตามแผนที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

## ๖. การบัญชาการ

กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของบุคคลดังต่อไปนี้

๖.๑ นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย ในกรณีเกิดสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง

๖.๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีอำนาจควบคุมและกำกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วราชอาณาจักรให้เป็นไป

ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และมีอำนาจบังคับบัญชาและสั่งการ  
ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ เจ้าพนักงาน และอาสาสมัครได้ทั่วราชอาณาจักร

๖.๓ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรองผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย  
แห่งชาติ มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้บัญชาการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และปฏิบัติหน้าที่  
ตามที่ผู้บัญชาการมอบหมาย โดยให้มีอำนาจบังคับบัญชาและสั่งการรองจากผู้บัญชาการ

### ๗. การปฏิบัติ

เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการ เจ้าพนักงานและอาสาสมัครในเขตพื้นที่  
รับผิดชอบ ซึ่งในส่วนนี้จะมีความเกี่ยวข้องในการนำระบบบัญชาการเหตุการณ์มาใช้เมื่อเกิดภัย  
พิบัติเพราะเป็นส่วนที่ต้องเผชิญเหตุโดยตรง ได้แก่

๗.๑ อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นผู้อำนวยการกลาง มีหน้าที่  
ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วราชอาณาจักร

๗.๒ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อำนวยการจังหวัด รับผิดชอบในการป้องกันและ  
บรรเทาสาธารณภัยในเขตจังหวัด

๗.๓ นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด เป็นรองผู้อำนวยการจังหวัด มีหน้าที่  
ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๗.๔ นายอำเภอ (รวมปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ) เป็นผู้อำนวยการ  
อำเภอ รับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตอำเภอ

๗.๕ ผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ (นายกองค้การ  
บริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี นายกเมืองพัทยา และหัวหน้าผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นแห่งพื้นที่อื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง) เป็นผู้อำนวยการท้องถิ่น มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทา  
สาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัด และผู้อำนวยการ  
อำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย

๗.๖ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบใน  
การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร

๗.๗ ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นรองผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่ช่วยเหลือ  
ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยจะมอบหมาย รองปลัด  
กรุงเทพมหานครเป็นผู้ช่วยปฏิบัติด้วยก็ได้

๗.๘ ผู้อำนวยการเขตในแต่ละเขตของกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการ  
กรุงเทพมหานคร รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตรับผิดชอบ และมีหน้าที่  
ช่วยเหลือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครตามที่ได้รับมอบหมาย

๗.๕ เจ้าพนักงาน ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตรับผิดชอบ โดยหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

๗.๑๐ อาสาสมัคร ให้ผู้อำนวยการจัดให้มีอาสาสมัครในพื้นที่ที่รับผิดชอบเพื่อช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย และตามที่กำหนดในระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

๗.๑๑ องค์กรสาธารณกุศลหรือบุคคลที่มาช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในระหว่างเกิดสาธารณภัย สามารถช่วยเหลือหรือบรรเทาสาธารณภัยได้ตามที่ผู้อำนวยการหรือเจ้าพนักงานที่ได้รับมอบหมายได้มอบหมายภารกิจให้

## ๘. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๘.๑ เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ใดให้เป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้น โดยผู้อำนวยการอำเภอ และผู้อำนวยการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้อำนวยการท้องถิ่นในเขตอำเภอพื้นที่ของตน และในเขตจังหวัด แล้วแต่กรณี

๘.๒ กรณีที่พื้นที่ที่เกิดหรือจะเกิดสาธารณภัยอยู่ในความรับผิดชอบของผู้อำนวยการท้องถิ่นหลายคน ผู้อำนวยการท้องถิ่นคนหนึ่งคนใดจะใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนก็ได้ แล้วให้แจ้งผู้อำนวยการท้องถิ่นอื่นทราบ โดยเร็ว และกรณีผู้อำนวยการท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่อยู่นอกเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ของตน ให้แจ้งให้ผู้อำนวยการอำเภอ หรือผู้อำนวยการจังหวัด แล้วแต่กรณีเพื่อสั่งการ โดยเร็วต่อไป

๘.๓ ผู้อำนวยการในเขตพื้นที่ที่ติดต่อกันหรือใกล้เคียงมีหน้าที่สนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่ผู้อำนวยการซึ่งรับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นนั้น

๘.๔ เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น เจ้าพนักงานที่ประสบเหตุมีหน้าที่ต้องเข้าดำเนินการเบื้องต้นเพื่อระงับภัยนั้น แล้วรีบรายงานให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นเพื่อสั่งการต่อไป และในกรณีจำเป็นเจ้าพนักงานมีอำนาจดำเนินการใดเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองชีวิตหรือป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคลได้

๘.๕ กรณีเจ้าพนักงานจำเป็นต้องเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ที่อยู่ใกล้เคียงกับบริเวณที่เกิดสาธารณภัยเพื่อทำการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้กระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่แล้ว เว้นแต่ไม่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครอง

อยู่ในเวลานั้น หรือเมื่อมีผู้อำนวยการอยู่ด้วย และหากทรัพย์สินนั้นเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดสาธารณภัยได้ง่าย ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองขนย้ายทรัพย์สินนั้นออกจากอาคารหรือสถานที่ดังกล่าวได้ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ปฏิบัติตาม เจ้าพนักงานมีอำนาจขนย้ายทรัพย์สินนั้นได้ตามความจำเป็นแก่การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยเจ้าพนักงานไม่ต้องรับผิดชอบบรรดาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำดังกล่าว

๘.๖ ให้ผู้อำนวยการในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบสำรวจความเสียหายจากสาธารณภัยที่เกิดขึ้นและทำบัญชีรายชื่อผู้ประสบภัยและทรัพย์สินที่เสียหายไว้เป็นหลักฐาน พร้อมทั้งออกหนังสือรับรองให้ผู้ประสบภัยไว้เป็นหลักฐานในการรับการสงเคราะห์และฟื้นฟู

๘.๗ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในพื้นที่กับหน่วยทหารในการบริหารจัดการสาธารณภัย กำหนดให้หน่วยทหารเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำแผนและกรณีเกิดสาธารณภัยขึ้น หากต้องมีหน่วยทหารเข้าร่วมดำเนินการ กำหนดให้ต้องจัดทำเป็นบันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้อำนวยการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในฐานะผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร กับผู้บัญชาทหารในเขตพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง เว้นแต่เป็นกรณีการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

๘.๘ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นหรือหน่วยงานของรัฐนั้นทราบ และเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นหรือหน่วยงานของรัฐนั้น แล้วแต่กรณีได้รับแจ้งแล้ว ให้เป็นหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้ความช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานครตามที่ได้รับแจ้งโดยเร็ว

จะเห็นได้ว่า พ.ร.บ.นี้ เป็นหัวใจสำคัญและเป็นกฎหมายหลักในการปฏิบัติงานราชการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และใช้เป็นกรอบแนวทางในการประสานหน่วยงานเครือข่าย เพื่อร่วมปฏิบัติงาน ซึ่งจากบทเรียนของมหาอุทกภัยที่ผ่านมาได้มีผู้ประสบภัยได้ยื่นฟ้องศาลปกครองในประเด็นเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตาม พ.ร.บ.นี้ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ซึ่งนอกจากข้าราชการในสังกัดกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้ก็ต้องศึกษาและได้ทำความเข้าใจกับกฎหมายดังกล่าว การศึกษาในครั้งนี้ จึงจำเป็นต้องเข้าใจบริบทของการบริหารจัดการสาธารณภัยตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย

## แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗

### ๑. ความเป็นมา

จากพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กล่าวมาแล้วนั้น ได้กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เพื่อใช้เป็นแผนหลักในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ตามที่คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอ ใน ๓ ประเด็น ได้แก่

๑. ให้กระทรวง กรม องค์กร และ หน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ จังหวัด อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคส่วนอื่น ๆ ถือปฏิบัติตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และให้จัดทำแผนปฏิบัติการและงบประมาณรองรับแผนดังกล่าว

๒. ให้สำนักงานงบประมาณ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และการฟื้นฟูบูรณะภายหลังภัยสิ้นสุด เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน และเพื่อให้ผู้ประสบภัยสามารถกลับไปใช้ชีวิตปกติสุขได้โดยเร็ว

๓. ให้หน่วยงานระดับกระทรวง จัดทำแผนปฏิบัติการรองรับยุทธศาสตร์และบรรจุโครงการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้ในแผนปฏิบัติราชการประจำปี รวมทั้งกำหนดให้เรื่องดังกล่าวเป็นตัวชี้วัดร่วมระหว่างหน่วยงานด้วย ทั้งนี้ ให้รับความเห็นของสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ และสำนักงานงบประมาณ รวมทั้งข้อเสนอเพิ่มเติมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณไปพิจารณาดำเนินการด้วย

### ๒. สรุปสาระสำคัญของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ แบ่งออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ ๑ หลักการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ประกอบด้วยเนื้อหา ๕ บท ส่วนที่ ๒ กระบวนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ๑๔ ประเภทภัย ประกอบด้วยเนื้อหา ๑๔ บท และส่วนที่ ๓ กระบวนการป้องกันและบรรเทาภัยด้านความมั่นคง ๔ ประเภทภัยประกอบด้วยเนื้อหา ๕ บท สรุปรายละเอียดได้ ดังนี้

## ๒.๑ ส่วนที่ ๑ หลักการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ในส่วนที่ ๑ ประกอบไปด้วยการกำหนดวิสัยทัศน์ของแผน ฯ คือ " เป็นแผนหลักในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ สามารถลดความเสี่ยงและความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐ ให้มีน้อยที่สุดเทียบเท่ามาตรฐานสากล" ภายใต้วัตถุประสงค์ที่ว่า "เพื่อเป็นกรอบและทิศทางให้หน่วยงานทุกภาคส่วน ปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทิศทางเดียวกันและเสริมกำลังกันแบบบูรณาการ อย่างเป็นระบบ มีการเตรียมความพร้อมทรัพยากรทุกด้าน ตามลักษณะความเสี่ยงภัย โดยมีการพัฒนาขีดความสามารถอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ" มีการกำหนดยุทธศาสตร์ไว้ ๔ ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์การป้องกันและลดผลกระทบ ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อม ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน และยุทธศาสตร์การจัดการหลังเกิดภัย โดยมีแหล่งงบประมาณในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์จาก งบประมาณปกติของหน่วยงานส่วนกลาง งบประมาณจังหวัดและงบประมาณของกลุ่มจังหวัด งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีงบประมาณในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉินและการจัดการหลังเกิดภัยโดยใช้งบประมาณเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินและงบกลางสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉิน นอกจากนี้ในส่วนที่ ๑ ของแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ฯ ยังได้กำหนดขอบเขตของสาธารณภัย ออกเป็น ๒ ด้าน คือ

### ๑. ด้านสาธารณภัย กำหนดไว้ ๑๔ ประเภทภัย ได้แก่

- ๑.๑ อุทกภัยและดินโคลนถล่ม
- ๑.๒ ภัยจากพายุหมุนเขตร้อน
- ๑.๓ ภัยจากอัคคีภัย
- ๑.๔ ภัยจากสารเคมี และวัตถุอันตราย
- ๑.๕ ภัยจากการคมนาคมและขนส่ง
- ๑.๖ ภัยแล้ง
- ๑.๗ ภัยจากอากาศยาน
- ๑.๘ ภัยจากไฟฟ้าและหมอกควัน
- ๑.๙ ภัยจากแผ่นดินไหวและอาคารถล่ม
- ๑.๑๐ ภัยจากคลื่นสึนามิ
- ๑.๑๑ ภัยจากโรคระบาดในมนุษย์
- ๑.๑๒ ภัยจากโรค แมลงสัตว์ ศัตรูพืชระบาด
- ๑.๑๓ ภัยจากโรคระบาดสัตว์และสัตว์น้ำ



## ๑.๑๔ ภัยจากเทคโนโลยีสารสนเทศ

## ๒. ด้านความมั่นคง กำหนดไว้ ๔ ประเภทภัย ได้แก่

## ๒.๑ การป้องกันและระงับการก่อวินาศกรรม

## ๒.๒ การป้องกันและบรรเทาภัยจากทุ่นระเบิดกับระเบิด

## ๒.๓ การป้องกันและบรรเทาภัยทางอากาศ

## ๒.๔ การป้องกันและระงับการชุมนุมประท้วงและการก่อการจลาจล

ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฉบับนี้ได้กำหนดระดับความรุนแรงของสาธารณภัยและผู้รับผิดชอบ ออกเป็น ๔ ระดับ ได้แก่

ระดับ ๑ สาธารณภัยที่เกิดขึ้นทั่วไปหรือมีขนาดเล็ก ผู้รับผิดชอบ ได้แก่ ผู้อำนวยการท้องถิ่น ผู้อำนวยการอำเภอ / และ หรือ ผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร

ระดับ ๒ สาธารณภัยขนาดกลาง ผู้รับผิดชอบ ได้แก่ ผู้อำนวยการจังหวัด / และหรือ ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร

ระดับ ๓ สาธารณภัยขนาดใหญ่ ที่มีผลกระทบรุนแรงกว้างขวาง หรือ สาธารณภัยที่จำเป็นต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญหรืออุปกรณ์พิเศษ ผู้รับผิดชอบ ได้แก่ ผู้อำนวยการกลาง และ / หรือ ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ

ระดับ ๔ สาธารณภัยรุนแรงอย่างยิ่ง ผู้รับผิดชอบ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

## ๒.๒ ส่วนที่ ๒ กระบวนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ได้มีการระบุหน่วยปฏิบัติการหลัก หน่วยสนับสนุน หน่วยบรรเทาทุกข์และฟื้นฟูในการดำเนินงานตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย ดังนี้

ระดับจังหวัด ได้มีการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา เป็นหน่วยเผชิญเหตุ หากเกินขีดความสามารถให้รายงานขอรับการสนับสนุนจากอำเภอ และจังหวัดตามลำดับ หากเกินขีดความสามารถให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานขอรับการสนับสนุนจากผู้อำนวยการกลาง หรือผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ กรณีเกิดสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง ให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีในการสั่งการ

ระดับกรุงเทพมหานคร มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครรับผิดชอบ โดยมีปลัดกรุงเทพมหานครและผู้อำนวยการเขตเป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติงาน หากเกินขีดความสามารถให้รายงานขอรับการสนับสนุนจากผู้อำนวยการกลาง หรือผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และในกรณีเกิดสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีในการสั่งการ

### ๒.๓ ส่วนที่ ๓ กระบวนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้านความมั่นคง

ได้มีการกำหนดขอบเขตการบริหารจัดการภัยด้านความมั่นคง ๔ ประเภททั้งในเขตจังหวัดและกรุงเทพมหานคร กำหนดขอบเขตการบริหารจัดการโดยระบุหน่วยปฏิบัติการหลัก หน่วยปฏิบัติการ หน่วยสนับสนุน หน่วยบรรเทาทุกข์และฟื้นฟูอย่างชัดเจน เช่นเดียวกันกับภัยด้านอื่น ๆ

จะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการสาธารณภัยในแต่ละระดับในแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ฯ ได้มีการแบ่งมอบภารกิจในการปฏิบัติการ ดังนั้น ในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสาธารณภัยจึงจำเป็นต้องเข้าใจในแผนดังกล่าวเพื่อทราบกรอบแนวทางในการดำเนินการด้านการบริหารจัดการสาธารณภัย

#### ๓. สรุปสาระสำคัญของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ " บทว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย "

ภายหลังเหตุการณ์มหาอุทกภัยเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่ได้สร้างความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนอย่างมหาศาล การป้องกันและแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยจึงจำเป็นต้องอาศัยการประสานความร่วมมือของแต่ละหน่วยงานในการบริหารจัดการในภาวะวิกฤตให้เป็นระบบเดียวกัน (Single Command) คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ จึงได้มีการใช้อำนาจตามมาตรา ๗ และมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้มีการปรับปรุงแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ ด้วยการเพิ่มเติม " บทว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย " ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อบูรณาการแผนงานและการปฏิบัติการของหน่วยงานของรัฐในการบริหารจัดการน้ำ ให้มีองค์กรที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยที่เป็นศูนย์กลาง เพื่อให้การกำหนดแนวทางการทำงาน การสั่งการ และการแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีความสอดคล้องเป็นเอกภาพเดียวกันในการอำนวยความสะดวก

ในการนี้ได้มีการจัดตั้งองค์กรปฏิบัติที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจากน้ำและอุทกภัย ประกอบด้วย คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กนอช.) คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) สำนักงานนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (สนอช.) กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บก.ปภ.ช.) ศูนย์อำนวยการร่วมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (ศอ.ปภ.ช) กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (อบต. / เทศบาล / เมืองพัทยา / อำเภอ / สำนักงานเขต / จังหวัด / กรุงเทพมหานคร) และศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้า โดยให้มีการปฏิบัติงานแบบบูรณาการภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้มีการปรับปรุงแผนการ

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ ด้วยการเพิ่มบทบาทด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย ไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติบทดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๖

จะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการสาธารณภัยจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สาธารณภัยเหล่านั้นมีความสูญเสียน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งการนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ในการบริหารจัดการสาธารณภัยจึงจำเป็นที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เหล่านี้ ต้องเรียนรู้และมีความเข้าใจไปในทิศทางเดียวกันจึงจะทำให้การบริหารจัดการสาธารณภัยมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

### แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ

การบริหารจัดการภัยพิบัติในยุคโบราณมองว่าการเกิดภัยพิบัติเป็นเหตุการณ์ที่มีผลมาจากการเรียงตัวของดวงดาวบนท้องฟ้าที่ส่งผลกระทบต่อมวลโลกละและมนุษย์ จะเห็นได้จากคำว่า "Disaster" ที่มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน คือคำว่า dis และ astro ซึ่งหมายความว่า "Formed on a star" (Quarantelli, ๑๙๘๗ : ๘ อ้างถึงใน ปาริฉัตร ครองจันทร์, ๒๕๕๖ : ๑๘) ดังนั้น ความเข้าใจดังกล่าวจึงนำไปสู่ความเชื่อที่ว่าภัยพิบัติเป็นการกระทำของพระผู้เป็นเจ้าที่ลงโทษความเลวร้ายหรือความล้มเหลวของมนุษย์ ความเชื่อนี้พบทั้งในวัฒนธรรมตะวันตกทั้งกรีกและโรมัน รวมถึงวัฒนธรรมตะวันออก จึงนำไปสู่การสร้างความพึงพอใจให้กับพระเจ้าด้วยการบูชาัญญ การทำพิธีกรรมอ่อนน้อมและขอขมาต่าง ๆ นานา เพื่อไม่ให้พระเจ้าลงโทษ อาจกล่าวได้ว่าแนวคิดนี้มีความเชื่อว่าภัยธรรมชาติถือเป็นเรื่องการควบคุมสังคมและเป็นการจัดระเบียบสังคมโดยอำนาจที่อยู่เหนือการควบคุมของมนุษย์ ประกอบกับการไม่มีความรู้ความเข้าใจในเหตุการณ์ภัยธรรมชาติจึงทำให้เกิดความเชื่อและยอมรับว่าภัยพิบัติถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าโดยพระเจ้า

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องภัยพิบัติเริ่มขึ้นในช่วงทศวรรษ ๑๘๕๐ - ๑๘๖๐ โดยอธิบายเรื่องการปรับตัวของมนุษย์ต่อสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรงที่มีผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง การศึกษาในขณะนั้นเป็นการศึกษาเพื่อเรียนรู้พฤติกรรมตอบสนองของประชาชน ในเหตุการณ์ฉุกเฉินที่อาจเกิดขึ้นจากการโจมตีทางอากาศของข้าศึกในสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นการอธิบายเรื่องความมั่นคงทางสังคมและความเปลี่ยนแปลงทางสังคมเป็นสำคัญ (ปาริฉัตร ครองจันทร์, ๒๕๕๖ : ๑๘-๒๐) จากนั้นการศึกษาด้านการภัยพิบัติได้ใช้แนวคิดทางภูมิศาสตร์มาศึกษาเกี่ยวกับการเกิดภัยพิบัติ เช่น วาตภัย แผ่นดินไหว หิมะถล่ม ความแห้งแล้ง เป็นต้น ต่อมาได้เน้นการศึกษาและให้ความสนใจในประเด็นเกี่ยวกับสังคมเพิ่มเข้ามา เช่น การศึกษาโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม บริบททางประวัติศาสตร์ เป็นต้น และกลายมาเป็นการศึกษาภัยพิบัติในทาง

มานุษยวิทยามีแนวคิดในการศึกษาอยู่ด้วยกัน ๓ ประเด็น (Devid Levinson and Melvin Ember, ๑๙๕๖ อ้างถึงในปริทัศน์ ครอบงัน, ๒๕๕๖ : ๑๕) ได้แก่

๑. แนวคิดเรื่องการจัดระเบียบและพฤติกรรม โดยมุ่งเน้นไปที่เรื่องพฤติกรรมของบุคคล และสังคมที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในแบบต่าง ๆ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล สังคม และการจัดระเบียบสังคมจะเกิดขึ้นเพื่อการเตือนภัย การรับผลกระทบ และความสูญเสียที่ตามมา

๒. แนวคิดเรื่องการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการพัฒนา โดยอาศัยแนวคิดทฤษฎีวิวัฒนาการและการศึกษาแบบองค์รวม เพื่อแสดงให้เห็นการปรับตัวของสังคมมนุษย์ต่อการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติ เป็นการศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในระยะยาว

๓. แนวคิดเรื่องอำนาจกับการควบคุมทรัพยากรเป็นการศึกษาแนวคิดเรื่องนิเวศน์วัฒนธรรมและความสัมพันธ์เชิงเศรษฐกิจการเมือง เช่น มองว่ารัฐมีนโยบายทางการเมืองและเศรษฐกิจบางประการ แม้จะมีเป้าหมายเพื่อขยายการเติบโตทางเศรษฐกิจแต่ก็เป็นนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับระบบนิเวศวิทยา เช่น นโยบายการทำเหมืองแร่ การตัดไม้ การชลประทาน การสร้างเขื่อน และโรงงานอุตสาหกรรม อาจส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัย การโยกย้ายถิ่นฐาน การทำลายสภาพแวดล้อม และเป็นปัจจัยที่ทำให้สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม และเกิดนำไปสู่การเกิดภัยพิบัติ เป็นต้น

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศหนึ่งที่มีองค์ความรู้ด้านการจัดการภัยพิบัติมายาวนาน และประเทศไทยได้รับอิทธิพลทางแนวคิดและการจัดตั้งองค์กรด้านการจัดการภัยพิบัติมาจากประเทศสหรัฐอเมริกาผ่านความสัมพันธ์ทางการทหารซึ่งการนำระบบการบริหารจัดการเหตุการณ์มาใช้ในการบริหารจัดการภัยพิบัติก็เป็นแนวทางที่นำมาจากประเทศสหรัฐอเมริกาเช่นกัน จึงจำเป็นต้องรู้ประวัติศาสตร์การจัดการภัยพิบัติในสหรัฐอเมริกา สามารถแบ่งเป็นยุคต่าง ๆ ดังนี้

ยุคต้น ๑๘๐๐ - ๑๘๕๐ เน้นการป้องกันอัคคีภัย

ช่วงทศวรรษ ๑๘๕๐ ยุคสงครามเย็นและการเกิดแนวคิดการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

ช่วงทศวรรษ ๑๘๖๐ การรับมือเหตุอุทกภัยจากภัยธรรมชาติ

ช่วงทศวรรษ ๑๘๗๐ การบูรณาการด้านการจัดการภาวะฉุกเฉิน

ช่วงทศวรรษ ๑๘๘๐ การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเพื่อเผชิญเหตุสงครามนิวเคลียร์

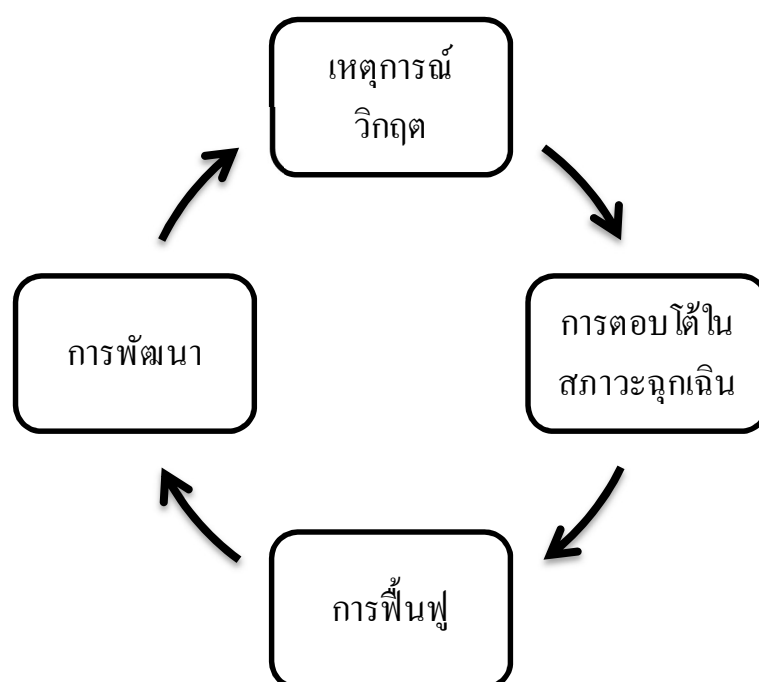
ช่วงทศวรรษ ๑๘๙๐ การรับมือกับภัยพิบัติทุกประเภท

ปี ๒๐๐๑ การจัดการภัยก่อการร้าย ภัยธรรมชาติ และก่อตั้งหน่วยงานใหม่

ในทางปฏิบัติ การจัดการภัยพิบัติในยุคแรก ๆ เน้นเรื่องการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์และการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน นโยบาย ยุทธศาสตร์และกิจกรรมจึงมุ่งไปที่การจัดสรรทรัพยากรและบุคลากรเพื่อดำเนินการระหว่างเกิดเหตุ การบรรเทาทุกข์ และการฟื้นฟูหลังเกิดเหตุเป็นหลัก

ทั้งนี้เนื่องจากแนวคิดในยุคแรกมองว่ารัฐบาลมีหน้าที่ในการป้องกันและตอบสนองต่อภัยพิบัติ แนวคิดนี้เป็นผลมาจากยุคสงครามที่มีการต่อต้านการรุกรานจากศัตรูที่เป็นอันตรายต่อพลเมืองและเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการใช้กำลังทหาร ต่อมาจึงได้เปลี่ยนแนวคิดให้การจัดการภัยพิบัติเป็นเรื่องของชุมชนและสังคมเพราะเกิดแนวคิดที่ว่าภัยพิบัติส่งผลกระทบต่อชุมชน จึงต้องฝึกให้ชุมชนหรือสังคมตอบสนองต่อภัยพิบัติด้วยตนเอง

แผนภาพที่ ๒-๑ แสดงแนวคิดเดิมเรื่องการจัดการภัยพิบัติ

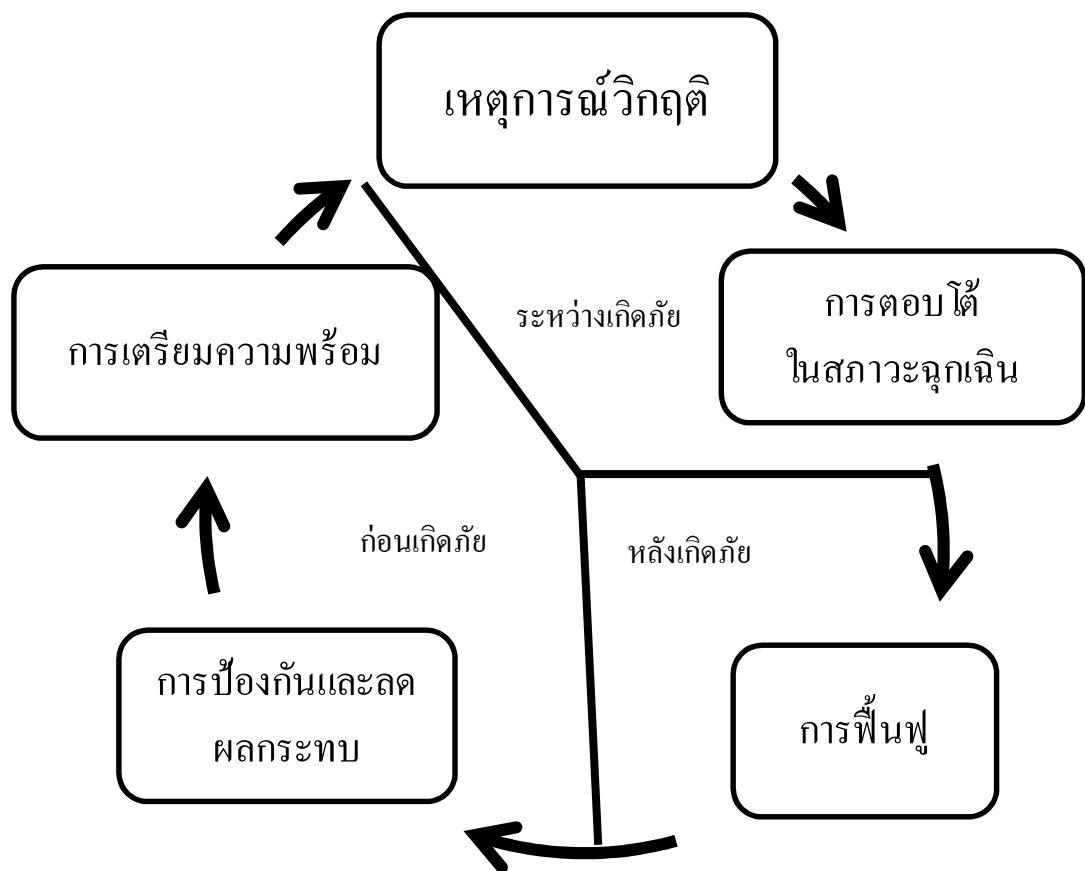


ที่มา : An International Network for Education in Emergencies and Education Cluster (อ้างถึงในเอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านอุทกภัยอย่างบูรณาการ, ๒๕๕๖: ๒๐)

ในระยะต่อมา แนวคิดด้านการจัดการภัยพิบัติจะมีลักษณะการเตรียมการเชิงรุกมากขึ้น โดยมองที่การจัดการความเสี่ยงต่อการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Risk Management) กล่าวคือเน้นกระบวนการเชิงระบบซึ่งเป็นกระบวนการทางด้านการบริหารจัดการ การตัดสินใจในองค์กร การใช้ทรัพยากรและทักษะทางการปฏิบัติงาน เพื่อดำเนินการตามยุทธศาสตร์และนโยบายที่วางไว้ รวมถึงการพัฒนาปรับปรุงทักษะต่าง ๆ ในการรับมือกับเหตุการณ์ เพื่อลดผลกระทบอันร้ายแรงจากสถานะอันตรายของภัย และลดโอกาสที่จะทำให้อุบัติการณ์กลายเป็นภัยพิบัติ การจัดการภัยพิบัติ

ครอบคลุมถึงการหามาตรการแก้ไขปัญหาทั้งระยะสั้นและระยะยาว มุ่งที่การวางแผนตั้งแต่ก่อนเกิดเหตุ ขณะเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุ จนครบกระบวนการ ซึ่งประกอบไปด้วยการป้องกันและลดผลกระทบ (Prevention and Mitigation) และการเตรียมความพร้อม (Preparedness) ในระยะก่อนเกิดเหตุ การตอบโต้เหตุการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Response) ในขณะเกิดเหตุ และการฟื้นฟู (Recovery)

แผนภาพที่ ๒-๒ แสดงวงจรการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Management Cycle)



ที่มา : ASEAN Disaster Risk Management Course ; United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: UNCOCHA (อ้างอิงในเอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านอุทกภัยอย่างบูรณาการ, ๒๕๕๖: ๒๑)

จากวงจรตามแผนภาพที่ ๒-๒ สามารถสรุปแนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติ ได้ดังนี้  
 ๑. ระยะก่อนเกิดภัย เป็นการดำเนินการเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติผ่านความพยายามวิเคราะห์และจัดการปัจจัยของภัยที่เกิดเป็นครั้งคราวอย่างเป็นระบบ ประกอบด้วย การลดความ

ล่อแหลมต่อสิ่งที่เป็นอันตราย การทำให้ความเปราะบางของชีวิตและทรัพย์สินมีน้อยลง การบริหารจัดการที่ดินและสิ่งแวดล้อมอย่างมีสติปัญญา และการเตรียมความพร้อมที่ถูกปรับปรุงเพื่อรับเหตุการณ์ที่เป็นผลร้าย การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยประกอบด้วย ๓ กลยุทธ์ ได้แก่

๑.๑ การป้องกัน (Prevention) คือ การปฏิบัติที่ถูกออกแบบเพื่อดำเนินการปรากฏขึ้นของภัยหรือผลกระทบจากสิ่งที่เป็นอันตรายต่อชุมชนหรือที่ตั้งสิ่งสำคัญ

๑.๒ การลดผลกระทบ (Mitigation) คือ มาตรการเชิงโครงสร้าง และไม่ใช่โครงสร้าง เพื่อจำกัดผลกระทบจากสิ่งที่เป็นอันตรายทางธรรมชาติ การทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม และอันตรายเกี่ยวกับเทคโนโลยี

๑.๓ การเตรียมความพร้อม (Preparedness) มาตรการที่ทำให้รัฐบาล องค์กรต่างๆ ชุมชน และปัจเจกชน สามารถตอบโต้ภัยอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

๒. ขณะเกิดภัย ซึ่งถือเป็นระยะที่จะต้องมีการนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์มาใช้มากที่สุด การจัดการในภาวะฉุกเฉินจะดำเนินการใน ๒ กลยุทธ์ ได้แก่

๒.๑ การตอบโต้ (Response) คือ การดำเนินการทันทีทันใดเมื่อเกิดสาธารณภัย เพื่อปกป้องชีวิตและทรัพย์สิน จัดการความสับสนวุ่นวาย และผลกระทบอื่นๆ ที่เกิดจากสาธารณภัย

๒.๒ การช่วยเหลือในภาวะฉุกเฉิน (Relief) คือการให้ความช่วยเหลือเบื้องต้น เพื่อสนองความต้องการขั้นพื้นฐานแก่ผู้ประสบภัยขณะที่ภัยเกิดขึ้น

๓. หลังจากภัยยุติ เป็นช่วงเวลาของการฟื้นฟูบูรณะ (Recovery) คือ กระบวนการให้ความช่วยเหลือชุมชนหรือคนในชาติให้ทรัพย์สินกลับคืนสู่สภาพเดิมภายหลังการเกิดภัย กระบวนการฟื้นฟูบูรณะอาจถูกขยายระยะเวลาออกไป ๕ - ๑๐ ปี หรือมากกว่านั้น โดยดำเนินการใน ๒ กลยุทธ์ คือ

๓.๑ การฟื้นคืนสภาพ (Rehabilitation) การปฏิบัติที่ถูกนำมารับมือผลที่ตามมาภายหลังการเกิดภัย บริการขั้นพื้นฐานเพื่อให้กลับสู่สภาพเดิม การช่วยเหลือตนเองผู้ประสบภัยเพื่อซ่อมแซมความเสียหายทางกายภาพและสิ่งอำนวยความสะดวกของชุมชน กิจกรรมคืนสภาพเศรษฐกิจ และจัดหาการส่งเสริมให้ผู้ที่มิชีวิตรอดจากภัยพิบัติมีสภาพจิตใจและสังคมที่ดี รวมถึงมีการพัฒนาระยะยาว

๓.๒ การสร้างใหม่ (Reconstruction) การฟื้นคืนสภาพสาธารณประโยชน์ทั้งหมด และโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่อย่างเต็มรูปแบบ การแทนที่โครงสร้างที่เสียหายทางกายภาพ การฟื้นฟูเศรษฐกิจ และการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ทางสังคมและวัฒนธรรม ความเสี่ยงภัยในอนาคต

## แนวทางการบริหารจัดการสาธารณภัยตามหลัก 2P 2R

2P 2R เป็นหลักการบริหารจัดการสาธารณภัยที่เป็นระบบและมีเอกภาพตามแนวทางการบริหารจัดการสาธารณภัยที่เป็นมาตรฐานสากล (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๖: ๑๒ - ๑๓) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

### P1 : Prevention (การป้องกัน)

เป็นการให้ความสำคัญกับการวางมาตรการป้องกันเชิงรุกอย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งส่งเสริมการเรียนรู้ด้านการจัดการภัยพิบัติและปลูกจิตสำนึกด้านความปลอดภัยแก่ประชาชนในทุกระดับผ่านกระบวนการในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งการฝึกอบรม กลไกการสื่อสาร ศูนย์เรียนรู้จัดการภัยพิบัติเพื่อประชาชนสามารถจัดการภัยพิบัติได้ด้วยตนเองในเบื้องต้น และใช้ชีวิตในช่วงที่เกิดภัยได้อย่างปลอดภัย ควบคู่กับการดำเนินมาตรการที่ใช้โครงสร้าง (Structure Measures) ในการป้องกันภัยเพื่อวางระบบการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติของประเทศที่ยั่งยืน และมีการเน้นระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ในการวางระบบป้องกัน ทั้งการประเมินสภาพความเสี่ยงภัย การจัดทำแผนที่เสี่ยงภัย พร้อมพัฒนากล้องข้อมูลสาธารณภัยแห่งชาติ เชื่อมโยงฐานข้อมูลในการวางแผนป้องกันภัยที่ครอบคลุมทั้งวงจรภัยพิบัติ รวมถึงจัดทำแผนแม่บทป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้ครอบคลุมทุกประเภทภัยตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ สำหรับเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการภัยพิบัติทั้งในเชิงป้องกันและบรรเทาฟื้นฟู

### P2 : Preparedness (การเตรียมความพร้อม)

เป็นการสร้างองค์การบูรณาการจัดการภัยพิบัติเชิงรุก ผลักดันการทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการเชื่อมโยงการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกับทุกภาคส่วนไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงพัฒนาเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการเผชิญเหตุของหน่วยงานทั้งอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ทีมกู้ชีพกู้ภัยประจำตำบล (OTOS) และชุดเผชิญสถานการณ์วิกฤติ (ERT) ให้มีศักยภาพการปฏิบัติงานเผชิญเหตุและช่วยสนับสนุนช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามมาตรฐานสากล มีการสร้างแนวทางร่วมในการจัดการภัยพิบัติทั้งในระดับพื้นที่และระดับประเทศ โดยเฉพาะอาสาสมัคร จิตอาสาให้ร่วมเป็นเครือข่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยงานพร้อมพัฒนางานอาสาสมัครให้ครอบคลุมทุกประเภทภัยและภารกิจจัดการภัยพิบัติควบคู่กับการวางระบบการสั่งการและการสั่งใช้ในเชิงบูรณาการ เพื่อเป็นกำลังสำคัญในการเตรียมพร้อมรับมือและจัดการภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉิน รวมถึงส่งเสริมการมีส่วนร่วมจัดการภัยพิบัติ



ของทุกภาคส่วน โดยให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางที่พร้อมรับมือภัยพิบัติอย่างเข้มแข็ง และเป็นจุดเริ่มต้นในการขยายผลไปสู่การสร้างสังคมที่ปลอดภัยจากภัยพิบัติอย่างยั่งยืน

#### R1: Response (การรับมือ)

เป็นการให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการภาวะฉุกเฉิน ที่มุ่งตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินโดยฉับพลัน เพื่อสร้างความปลอดภัยและรักษาชีวิตของผู้ประสบภัยเป็นหลัก โดยนำระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS) มาเป็นเครื่องมือในการระดมสรรพกำลังทุกภาคส่วน โดยบูรณาการทรัพยากร เครื่องมืออุปกรณ์และพนักงานกำลังในการเผชิญเหตุ และช่วยเหลือผู้ประสบภัยภายใต้ศูนย์สั่งการแบบเบ็ดเสร็จ (Single Command) พร้อมนำมาตรการตอบโต้ภาวะฉุกเฉินไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ประสบภัยอย่างเข้มข้น เน้นการดำเนินงานแก้ไขปัญหาภัยพิบัติที่เชื่อมโยงมิติเชิงพื้นที่ (Area Approach) และความเป็นเอกภาพในการสั่งการแก้ไขปัญหา และช่วยเหลือผู้ประสบภัย เพื่อให้ผู้ประสบภัยได้รับการช่วยเหลืออย่างรวดเร็ว ทว่าถึง สามารถลดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### R2: Recovery (การฟื้นฟู)

เป็นการวางระบบการสงเคราะห์ช่วยเหลือเยียวยาและฟื้นฟูผู้ประสบภัย โดยบูรณาการข้อมูลความเสียหายจากภัยพิบัติจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งระดับบุคคล ระดับครัวเรือน ระดับชุมชน โดยเฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีพ การเกษตร และสิ่งสาธารณประโยชน์เพื่อพัฒนาเป็นฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีพ การเกษตร และสิ่งสาธารณประโยชน์ เพื่อพัฒนาเป็นฐานข้อมูลความเสียหายที่ครอบคลุมทุกมิติ สำหรับใช้ข้อมูลกลางในการวางแผนช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัย ฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัย และซ่อมแซมสิ่งสาธารณประโยชน์ รวมถึงพัฒนากลไกการช่วยเหลือผู้ประสบภัยให้มีความคล่องตัวทุกระดับ เพื่อให้ผู้ประสบภัยได้รับการบรรเทาทุกข์อย่างรวดเร็ว ทว่าถึง เป็นธรรมและครอบคลุมทุกพื้นที่

### ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ในฐานะเครื่องมือบริหารสถานการณ์

การเกิดขึ้นของสาธารณภัย แต่ละครั้งแต่ละเหตุการณ์ถือเป็นภาวะวิกฤตหรือสถานการณ์ฉุกเฉินที่ต้องอาศัยระบบคิดในการจัดการที่เป็นระบบคิดเดียวกัน และมีเครื่องมือในการจัดการภาวะวิกฤตที่เป็นระบบเดียวกัน จึงจะทำให้การจัดการแก้ไขปัญหาเป็นไปด้วยประสิทธิภาพ ลดการสูญเสีย ในชีวิตและทรัพย์สิน ของประชาชน เครื่องมือของการบริหารหนึ่งที่ว่าน่าจะเป็นเครื่องมืออันเหมาะสมต่อการจัดการ ในภาวะวิกฤต หรือภาวะฉุกเฉิน คือ "ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS)" เป็นระบบที่ใช้เพื่อการสั่งการ ควบคุม และประสาน

ความร่วมมือของแต่ละหน่วยงานในการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณสุข ระบบดังกล่าวเป็นระบบปฏิบัติการเพื่อการระดมทรัพยากรไปยังที่เกิดเหตุ เพื่อบริหารจัดการเหตุฉุกเฉินให้สามารถปกป้องชีวิต ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อมได้อย่างบรรลุเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ

#### ๑. ความเป็นมาของระบบการบัญชาการเหตุการณ์

แนวคิดระบบการบัญชาการเหตุการณ์ถูกพัฒนาขึ้นหลังจากที่ประเทศสหรัฐอเมริกาต้องประสบกับความเสียหายอย่างร้ายแรงอันเกิดจากไฟป่าทางตอนใต้ของรัฐแคลิฟอร์เนียในปี พ.ศ.๒๕๑๓ (ค.ศ.๑๙๗๐) ทำให้พบปัญหาในการประสานการปฏิบัติที่ไม่มีประสิทธิภาพอันเนื่องจากการที่มีหลายหน่วยงานมาปฏิบัติงานร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสื่อสารและการประสานงาน เช่น การใช้ถ้อยคำและศัพท์ที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน การสื่อสารที่ไม่เป็นมาตรฐานและขาดเอกภาพ ตลอดจนมีหลายระบบ การขาดแผนการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น จากปัญหาดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการพัฒนารูปแบบของระบบการบัญชาการเหตุการณ์ในเวลาต่อมา

#### ๒. นิยามและแนวคิดพื้นฐานของระบบบัญชาการเหตุการณ์

ระบบบัญชาการเหตุการณ์ หมายถึง แนวคิดที่เป็นมาตรฐานหนึ่งเดียวที่สามารถใช้รับมือกับเหตุการณ์หรือภาวะฉุกเฉินในที่เกิดเหตุได้ทุกชนิด และยังสามารถบูรณาการโครงสร้างองค์กรในการจัดการกับเหตุการณ์ทั้งที่มีความซับซ้อน โดยมองข้ามเส้นแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ดังนั้น ICS จึงมีจุดเด่นสำคัญ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๕: ๑๔๓-๑๔๔) ได้แก่

๑. เป็นกรอบแนวคิดมาตรฐานในการปฏิบัติเพื่อจัดการเหตุการณ์ทุกประเภททั้งที่เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกะทันหัน ฉุกเฉิน หรือเหตุการณ์ในภาวะปกติ

๒. เป็นระบบที่สนับสนุนการให้ข้อมูลที่แม่นยำ มีการวางแผน และคำนวณค่าใช้จ่ายที่คุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ

๓. เป็นระบบที่สามารถปรับเปลี่ยนการจัดองค์กรแบบบูรณาการให้เหมาะสม สอดคล้องกับความซับซ้อนของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น กล่าวคือเป็นองค์กรชั่วคราว ไม่มีโครงสร้างหรือการบริหารแบบถาวร (Modular Organization) ดังนั้น โครงสร้างองค์กรของระบบการบัญชาการเหตุการณ์จึงมีลักษณะที่ยืดหยุ่น ไม่ตายตัวสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสมของแต่ละเหตุการณ์

๔. เป็นโครงสร้างองค์กรในการจัดการกับสาธารณภัย ที่สามารถนำเอาทักษะความสามารถด้านเทคนิคเฉพาะทางมาผสมผสานอยู่ภายใต้องค์กร ICS ได้อย่างลงตัว

๕. ระบบบัญชาการเหตุการณ์ถูกใช้เป็นพื้นฐานในการกู้ภัยซึ่งเป็นการกิจประจำ รวมทั้งสามารถใช้กับภาวะฉุกเฉินที่สำคัญอื่น ๆ ได้ด้วย

๖. ในช่วงเวลาเหตุฉุกเฉิน ภายใต้ระบบ ICS เจ้าหน้าที่จะปรับบทบาทหน้าที่ตำแหน่ง “ที่ปฏิบัติประจำ” และไปปฏิบัติหน้าที่ภายใต้โครงสร้างองค์กร ICS ตามที่ได้รับมอบหมาย

๗. เป็นโครงสร้างที่ผสมผสานทรัพยากรทุกชนิดเข้าด้วยกันทั้งเครื่องมือ อุปกรณ์ หรือแม้แต่กำลังคนจากหน่วยต่างๆ ไม่ว่าจะป็นหน่วยตำรวจ ทหาร หน่วยการแพทย์ ผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิค เป็นต้น

การใช้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์มีเป้าประสงค์ที่เป็นหัวใจสำคัญ ๓ ประการ ได้แก่ ความปลอดภัยทั้งผู้ปฏิบัติงานและผู้อื่น การบรรลุวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ หรือยุทธวิธี การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และมีประสิทธิภาพ และในการนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ได้ก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการ เช่น ระบบ ICS สามารถตอบสนองความต้องการในการจัดการเหตุฉุกเฉินได้ทุกรูปแบบ เจ้าหน้าที่จากหลากหลายองค์กร / หน่วยงานสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างเป็นระบบและรวดเร็ว ภายใต้โครงสร้างการจัดการเหตุการณ์แบบเดียวกัน (Common Management Structure)

เป็นระบบซึ่งให้การสนับสนุนแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน และก่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ และประหยัด (Cost Effective) อันเนื่องมาจากไม่มีการทำงานที่ซ้ำซ้อน

### ๓. คุณลักษณะพื้นฐานของระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Basic Features of ICS)

ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (ICS) มีคุณลักษณะพื้นฐานสำคัญ ดังนี้ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๕: ๑๔๔-๑๕๕)

#### ๓.๑ การวางมาตรฐาน (Standardization)

เป็นการกำหนดมาตรฐานการใช้คำศัพท์หรือภาษาทั่วไปเพื่อใช้ในการสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นสากล เข้าใจง่าย และเป็นที่ยอมรับร่วมกัน (Common terminology) ในระหว่างการปฏิบัติงาน อาทิ ชื่อตำแหน่ง ชื่อวัสดุ เครื่องมือ อุปกรณ์ หรือการใช้ภาษาทั่วไปแทนภาษาเฉพาะวงการ / อาชีพ / หน่วยงาน เช่น ภาษาวิทยุ คำย่อต่าง ๆ เป็นต้น ทั้งนี้ การวางมาตรฐานดังกล่าวจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถสื่อสารและเข้าใจตรงกัน ลดความผิดพลาด ตลอดจนประหยัดเวลาในการปฏิบัติงานอีกด้วย

#### ๓.๒ การบัญชาการ (Command)

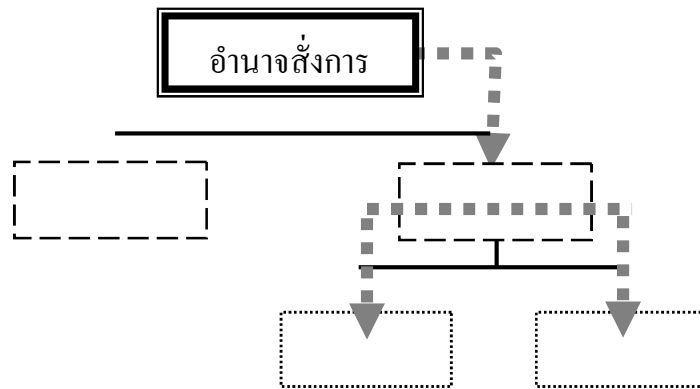
เป็นการอำนาจการ สั่งการ ตลอดจนควบคุมภายใต้อำนาจหน้าที่ชัดเจนตามกฎหมาย หรือที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งในพื้นที่เกิดเหตุผู้บัญชาการเหตุการณ์ (Incident Commander) จะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการบัญชาการ อย่างไรก็ตาม ผู้ที่จะเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์นั้นควรเป็นผู้ที่ผ่านการฝึกอบรม มีประสบการณ์ ตลอดจนมีความเชี่ยวชาญในการบัญชาการเหตุการณ์นั้น ๆ ซึ่งในประเด็นนี้ อาจมีความเป็นไปได้ว่าผู้บัญชาการเหตุการณ์จึงไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่

สูงสุด ในบรรดาเจ้าหน้าที่ที่อยู่ ณ ที่เกิดเหตุ นั้นก็ได้ ทั้งนี้ ในการบัญชาการเหตุการณ์ภายใต้ระบบ ICS ประกอบด้วยหลักการสำคัญ ดังนี้

๓.๒.๑ สายบังคับบัญชา (Chain of Command) และเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command)

ภายใต้ระบบ ICS การยึดหลักสายบังคับบัญชา และเอกภาพในการบังคับบัญชาจะช่วยสร้างความชัดเจน ลดความสับสน ซึ่งเกิดจากความขัดแย้งกันในการสั่งการ เนื่องจากผู้บังคับบัญชาที่เป็นหัวหน้าในแต่ละระดับจะต้องสามารถควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานของบุคลากรภายใต้บังคับบัญชาของตนเอง

แผนภาพที่ ๒-๓ แสดงสายการบังคับบัญชา (Chain of Command)



ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๕: ๑๔๕

๓.๒.๒ การแต่งตั้งและการถ่ายโอนอำนาจการบัญชาการ (Establishment and Transfer of Command)

เป็นการ โอนอำนาจการบัญชาการจากผู้บัญชาการเหตุการณ์ผู้หนึ่งสู่อีกผู้หนึ่ง การโอนอำนาจการบัญชาการในแต่ละครั้งจะมีการสรุปสถานการณ์ (Briefing) ก่อนโอนอำนาจทุกครั้ง ทั้งนี้ อาจกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร ด้วยวาจา หรือทั้งสองประการ อนึ่ง การโอนอำนาจการบัญชาการเหตุการณ์จะเกิดขึ้นในกรณีที่มีบุคคลที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้มีความเหมาะสมมากกว่าเข้ามาปฏิบัติงาน ซึ่งไม่จำเป็นว่าผู้ที่ได้รับโอนอำนาจการบัญชาการเหตุการณ์ผู้นั้นจะต้องมีเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสูงกว่าเสมอไป หรือ เป็นสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ซึ่งส่งผลให้ต้องปรับเปลี่ยนการบัญชาการให้เหมาะสมสอดคล้องตามกฎหมาย หรือเมื่อ

สถานการณ์ยืดเยื้อ และมีความจำเป็นต้องมีการผลัดเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน หรือเมื่อสิ้นสุดภารกิจ จะมีการส่งมอบความรับผิดชอบคืนเจ้าของพื้นที่

### ๓.๒.๓ การบัญชาการร่วม (Unified Command)

เป็นการจัดการเหตุการณ์ที่หลายหน่วยงาน และมีหน้าที่รับผิดชอบที่แตกต่างกันสามารถประสานแผน การทำงานในที่เกิดเหตุร่วมกันภายใต้วัตถุประสงค์ และกลยุทธ์การทำงานเดียวกัน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การบัญชาการร่วมจะทำให้ผู้บัญชาการเหตุการณ์สามารถตัดสินใจภายใต้โครงสร้างการบัญชาการเดี่ยวได้ (Single Command Structure) ถึงแม้ว่าผู้บังคับบัญชาจะมาจากหลากหลายหน่วยแต่ผู้บังคับบัญชาเหล่านั้นจะต้องรักษาไว้ซึ่งเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) โดยจะต้องรับมอบหน้าที่ความรับผิดชอบต่อหัวหน้าเพียงผู้เดียวเช่นกัน

จะเห็นได้ว่าการปฏิบัติงานเป็นทีมในลักษณะการบัญชาการร่วมนั้นจะสามารถลดการทำงานที่ซ้ำซ้อนและขาดประสิทธิภาพอันเกิดจากการทำงานแบบต่างคนต่างทำของแต่ละหน่วย ซึ่งมาจากทั้งหลากหลายหน่วย หลากหลายหน้าที่ รวมถึงขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบทั้งในเชิงพื้นที่และอำนาจการบริหารการปกครองที่ปราศจากระบบตลอดจน โครงสร้างการทำงานเดียวกัน (Common System or Organizational Framework) จุดเด่นของการบัญชาการร่วมที่สำคัญคือ การบัญชาการร่วมจะส่งเสริมให้เกิดการสนับสนุนการบูรณาการทรัพยากรการปฏิบัติงานผ่านกระบวนการวางแผนเชิงยุทธวิธี และวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ในภาพรวมการจัดการกับเหตุการณ์

### ๓.๓ การวางแผน/โครงสร้างการจัดองค์กร (Planning / Organizational Structure)

คุณลักษณะพื้นฐานสำคัญของ ICS ในส่วนของการวางแผนและ โครงสร้างการจัดองค์กร ประกอบด้วยสาระสำคัญ ๔ ประการได้แก่

๑. การบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ (Management by objectives: MBO) ระบบ ICS เป็นระบบในการบริหาร สั่งการเพื่อจัดการกับสถานการณ์บนพื้นฐานของการกำหนดวัตถุประสงค์การทำงาน โดยการสื่อสารวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ทั่วถึง ชัดเจนทั้งองค์กร และผู้ปฏิบัติให้รับทราบวัตถุประสงค์ผ่านกระบวนการวางแผนร่วมกัน ทั้งนี้ ขั้นตอนสำคัญในการกำหนดวัตถุประสงค์ ประกอบด้วย ๖ ขั้นตอนหลัก ดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ : ทำความเข้าใจนโยบายและแนวทางของหน่วยงาน (Understand agency policy and direction)

ขั้นตอนที่ ๒ : ประเมินสถานการณ์ (Assess Incident Situation)

ขั้นตอนที่ ๓ : กำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดการกับเหตุการณ์ (Establish Incident Objectives)

ขั้นตอนที่ ๔ : เลือกยุทธวิธีที่เหมาะสมเพื่อให้สามารถบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ที่

กำหนด (Select appropriate strategy or strategies to achieve objectives)

ขั้นตอนที่ ๕ : ดำเนินการตามยุทธวิธี (Perform tactical direction)

ขั้นตอนที่ ๖ : กำกับ ติดตามการดำเนินการตามยุทธวิธี

## ๒. การจัดทำแผนเผชิญเหตุ (Incident Action Plan: IAP)

ในทุก ๆ เหตุการณ์ในระบบ ICS จะต้องมีการจัดทำแผนเผชิญเหตุเพื่อตอบโต้ต่อสถานการณ์ทุกครั้งโดยอาจจำเป็นลายลักษณ์อักษร หรือด้วยวาจา เว้นแต่กรณีที่เป็นเหตุการณ์เกี่ยวกับสารเคมีและวัตถุอันตรายที่จำเป็นต้องจัดทำแผนเผชิญเหตุที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน เนื่องจากมีกระบวนการดำเนินการ / ปฏิบัติการทางเทคนิคเฉพาะด้าน แต่อย่างไรก็ตาม โดยปกติแผนเผชิญเหตุนั้น ต้องระบุรายละเอียดสำคัญประกอบด้วยวัตถุประสงค์ของเหตุการณ์ (Incident Objectives) รายละเอียดภารกิจ และกิจกรรมที่ต้องดำเนินการ รวมถึงผู้รับผิดชอบ ห้วงระยะเวลาในการปฏิบัติงาน (Operational Period)

๓. โครงสร้างองค์กรแบบ Modular organization เป็นลักษณะพื้นฐานสำคัญของระบบ ICS โครงสร้างองค์กรแบบ Modular เป็นโครงสร้างขององค์กรที่ขยายตัวจากบนลงล่าง (Top - Down) และสามารถปรับเปลี่ยนขยายหรือลดขนาดตามความเหมาะสมของประเภทและความซับซ้อนของแต่ละเหตุการณ์ ดังนั้น โครงสร้างองค์กรแบบนี้จึงมีจุดเด่นที่ความยืดหยุ่น และความคล่องตัวซึ่งจะทำให้สามารถประสานการปฏิบัติในการทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของแต่ละเหตุการณ์จะเป็นปัจจัยกำหนดขนาดของโครงสร้างองค์กร ICS การกำหนดหน้าที่ / ตำแหน่ง ตามโครงสร้างองค์กร ICS จะถูกกำหนดขึ้นตามเหตุผล และความจำเป็นในแต่ละเหตุการณ์เท่านั้น โครงสร้างแต่ละส่วนที่กำหนดขึ้นจะมีผู้รับผิดชอบ ภายใต้โครงสร้าง ICS ไม่มีความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างการบริหารงาน / ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติภายใต้โครงสร้าง ICS จะปรับเปลี่ยนหน้าที่ความรับผิดชอบประจำเป็นการชั่วคราว และมาขึ้นตรงการบังคับบัญชาในระบบ ICS และภายหลังเสร็จสิ้นภารกิจก็จะกลับไปปฏิบัติหน้าที่ตามต้นสังกัดเดิม

## ๔. ช่วงการควบคุมที่เหมาะสม (Manageable span of control)

ช่วงการควบคุมเป็นคุณลักษณะพื้นฐานที่สำคัญอีกประการหนึ่งของระบบ ICS ช่วงการควบคุม หมายถึง สิ่งซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้บังคับบัญชาคนหนึ่ง มีขอบเขตความรับผิดชอบเพียงใด มีผู้ใต้บังคับบัญชากี่คน มีหน่วยงานอยู่ในความควบคุมรับผิดชอบที่หน่วยงานมีทรัพยากรที่ต้องบริหารจัดการที่หน่วย ทั้งนี้เนื่องจากหัวหน้าจะต้องสามารถที่จะกำกับดูแล ควบคุม การปฏิบัติงาน บริหารจัดการทรัพยากร ตลอดจนสื่อสารกับผู้ปฏิบัติงานภายใต้การบังคับบัญชาได้

อย่างครอบคลุม การบริหารสั่งการในการทำงานจึงจะมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ช่วงของการควบคุม จึงเป็นหัวใจสำคัญในการจัดการต่อสถานการณ์ที่มีประสิทธิภาพ ช่วงการควบคุมขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ ๔ ประการ ประเภทและชนิดของเหตุการณ์ ธรรมชาติของงาน/ภารกิจ ปัจจัยความเสี่ยง อันตราย และความปลอดภัย และระยะในการบริหารจัดการทรัพยากรและผู้ปฏิบัติงาน

#### ๓.๔ การจัดพื้นที่ปฏิบัติการและการบริหารทรัพยากร (Facilities and Resources)

##### ๓.๔.๑ การบริหารจัดการทรัพยากรอย่างครบวงจร (Comprehensive Resource Management)

ความถูกต้องและสถานะปัจจุบันของการใช้ทรัพยากรทั้งทรัพยากรกำลังคน และ วัสดุ อุปกรณ์ในการปฏิบัติการ และสนับสนุนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการจัดการเหตุการณ์ กระบวนการบริหารทรัพยากรประกอบด้วยขั้นตอนหลัก ๕ ขั้นตอน ดังนี้

๑. การจัดแบ่งประเภท/ชนิดของทรัพยากร (Categorizing Resources)

๒. การสั่งซื้อทรัพยากร (Ordering Resources)

๓. การส่งใช้ และส่งทรัพยากรออกปฏิบัติงาน (Dispatching Resources)

๔. การติดตามการใช้ทรัพยากร (Tracking Resources)

๕. การนำทรัพยากรกลับมาใช้ การบำรุงรักษาและการชดเชยทรัพยากร

##### (Recovering Resources)

ทรัพยากรในนิยามของระบบ ICS แบ่งออกเป็น ๒ ประเภทตามวัตถุประสงค์ของการใช้งาน ได้แก่ ทรัพยากรปฏิบัติการ (Tactical Resource) หมายถึงบุคลากรและวัสดุอุปกรณ์หลักที่ใช้ในการปฏิบัติการ และทรัพยากรสนับสนุน (Support Resource) หมายถึงทรัพยากรอื่นใดที่ใช้ในการสนับสนุนการปฏิบัติการ อาทิ อาหาร อุปกรณ์สื่อสาร ฯลฯ สำหรับทรัพยากรปฏิบัติการในระบบ ICS สามารถจัดกลุ่มตามสถานการณ์ปฏิบัติงานเป็น ๓ กลุ่ม ได้แก่ ๑. ปฏิบัติงานอยู่ (Assigned) หมายถึงทรัพยากรนั้นอยู่ระหว่างปฏิบัติการตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ๒. พร้อมปฏิบัติงาน (Available) หมายถึงทรัพยากรที่มีสภาพพร้อมปฏิบัติการ ได้ทันทีที่ได้รับมอบหมาย ๓. ไม่พร้อมปฏิบัติงาน (Out of Service) หมายถึงทรัพยากรที่ไม่อยู่ในสภาพพร้อมปฏิบัติการ (ชำรุด อยู่ระหว่างการซ่อมบำรุงหยุดพักการปฏิบัติงานชั่วคราว เป็นต้น)

##### ๓.๔.๒ การจัดพื้นที่ปฏิบัติการในที่เกิดเหตุ และสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติการ (Incident locations and facilities)

ผู้บัญชาการเหตุการณ์จะกำหนดพื้นที่ปฏิบัติการ และสถานที่อำนวยความสะดวกสนับสนุนในบริเวณใกล้เคียงพื้นที่เกิดเหตุตามความเหมาะสม โดยจะกำหนดตามความจำเป็น และความซับซ้อนของแต่ละเหตุการณ์เท่านั้น ดังนี้

๑. ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command Post: ICP) เป็นสถานที่ที่ใช้ในการบัญชาการเหตุการณ์ของผู้บัญชาการเหตุการณ์ในพื้นที่เกิดเหตุ โดยมีสัญลักษณ์แสดงศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ในพื้นที่เกิดเหตุอาจกำหนดเป็นธงสีน้ำเงินและขาว หรือเครื่องหมายที่ชัดเจนอย่างอื่นที่เห็นได้ชัดเจน เช่น ไฟฉุกเฉินสีเขียว (Green rotating or flashing light) เป็นมาตรฐานและเข้าใจร่วมกัน

๒. จุกระดมทรัพยากร (Staging Area) เป็นสถานที่ที่ตั้งขึ้นชั่วคราวในบริเวณ หรือใกล้เคียงพื้นที่เกิดเหตุ เป็นพื้นที่สำหรับการระดมทรัพยากรทั้งกำลังคน หรือวัสดุอุปกรณ์ที่มีความพร้อมเพื่อรองรับการมอบหมายภารกิจในการออกปฏิบัติการ ผู้บัญชาการเหตุการณ์อาจกำหนดจุดระดมทรัพยากรได้มากกว่าหนึ่งแห่งตามความเหมาะสมแล้วแต่กรณี ในกรณีที่สถานการณ์ขยายตัว / ลุกลาม จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรในการปฏิบัติการเพิ่มมากขึ้นด้วย อาจมีการกำหนดจุดพื้นที่ระดมพลหลายแห่งเพื่อให้สะดวกแก่การเข้าปฏิบัติการ และหลีกเลี่ยงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการรวมทรัพยากรหลายชนิดเข้าด้วยกันมากเกินไป

การพิจารณาสถานที่ตั้งของจุดระดมทรัพยากรนั้นควรตั้งอยู่ใกล้กับบริเวณที่เกิดเหตุ เพื่อให้สามารถให้ส่งกำลังพลและวัสดุอุปกรณ์เข้าปฏิบัติการได้อย่างรวดเร็ว และทันเวลา ในการกำหนดพื้นที่ที่เป็นจุดระดมทรัพยากรควรคำนึงถึงเส้นทางที่สามารถเข้าถึงพื้นที่เกิดเหตุได้โดยง่าย เป็นพื้นที่ว่าง (Space)

๓. ฐานที่ตั้ง (Base) เป็นสถานที่ตั้งของส่วนที่ทำหน้าที่ประสานงานและบริหารงานส่วนต่าง ๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่ในสถานที่เกิดเหตุ รวมทั้งเป็นที่สถานที่ปฏิบัติงานของส่วนสนับสนุน (Logistics) ด้วย ผู้บัญชาการเหตุการณ์อาจจะจัดตั้งฐานขึ้นเพื่อให้บริการพื้นฐานและสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ สำหรับสถานการณ์นั้น ๆ ในกรณีที่สถานการณ์ที่เกิดขึ้นครอบคลุมพื้นที่บริเวณกว้าง หรือถ้าผู้บัญชาการเหตุการณ์คาดการณ์ว่าเหตุการณ์จะดำเนินต่อเนื่องจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อหมุนเวียนสับเปลี่ยนการปฏิบัติงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย อาจกำหนดให้มี ฐานสนับสนุนการปฏิบัติการได้เช่นกัน นอกจากนี้ วัตถุประสงค์การตั้งฐานที่สำคัญอีกประการคือใช้เป็นสถานที่สำหรับจัดวางทรัพยากรที่หยุดบริการชั่วคราว (Out of service)

๓.๕ การจัดการด้านการสื่อสารและการบริหารข้อมูล (Communications/Information Management) ประกอบด้วย ๒ ส่วน

๓.๕.๑ การบูรณาการด้านการสื่อสาร (Integrated communications) เป็นคุณลักษณะพื้นฐานที่สำคัญของระบบ ICS การสื่อสารในแต่ละเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจะดำเนินการโดยการสถาปนา และใช้แผนการสื่อสารเดียวกัน ด้วยการใช้ระบบ เครื่องมืออุปกรณ์ ขั้นตอน ที่สามารถใช้ในการปฏิบัติการร่วมกันได้อย่างเป็นระบบ (Interoperability) อย่างไรก็ตาม การพัฒนาระบบการสื่อสาร



เป็นสิ่งสำคัญที่ต้องมีการวางแผนไว้ล่วงหน้า ทั้งนี้ องค์ประกอบสำคัญของการบูรณาการการสื่อสารแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน ประกอบด้วย ๑. โหมด (Modes) หมายถึงวิธีการ รูปแบบที่เป็นระบบ ฮาร์ดแวร์ซึ่งใช้ในการถ่ายทอด / เผยแพร่ข้อมูล ๒. แผนการสื่อสาร (Planning) หมายถึงการใช้ทรัพยากรสื่อสารในภาพรวม ๓. เครือข่าย (Network) หมายถึงขั้นตอนกระบวนการในการถ่ายทอดข้อมูลทั้งภายในและภายนอกองค์กร

#### ๓.๕.๒ การจัดการข้อมูลและการข่าว (Information and intelligence management)

เป็นคุณลักษณะสำคัญของการจัดการเหตุการณ์ ในระบบ ICS โดยจะต้องจัดให้มีกระบวนการรวบรวมข้อมูล การแลกเปลี่ยนข้อมูล และการบริหารจัดการต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานของข้อมูลและการข่าวที่รวดเร็ว ถูกต้อง แม่นยำ

#### ๓.๖ การดำเนินงานอย่างมืออาชีพ (Professionalism)

๓.๖.๑ ความรับผิดชอบ (Accountability) เป็นหลักการสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการปฏิบัติการภายใต้ระบบ ICS ในประเด็นนี้มุ่งเน้นที่ความรับผิดชอบที่แต่ละบุคคลจะต้องปฏิบัติไปตามนโยบาย แนวทางของหน่วยงาน หรือแม้แต่ขั้นตอน กฎ ระเบียบของภาครัฐหรือท้องถิ่น ดังนี้ ๑. การรายงานตัว (Check in) เจ้าหน้าที่ทุกคนจะต้องเข้ารายงานตัวเพื่อรับมอบภารกิจตามขั้นตอนกระบวนการที่ผู้บัญชาการเหตุการณ์กำหนด ๒. แผนเผชิญเหตุ (Incident Action Plan: IAP) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจะต้องดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนเผชิญเหตุ ๓. เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจะขึ้นการบังคับบัญชาตรง และรับมอบภารกิจจากหัวหน้าเพียงคนเดียวเท่านั้น ๔. ช่วงการควบคุม (Span of Control) หัวหน้าจะต้องสามารถควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติของผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนสื่อสาร และบริหารจัดการทรัพยากรที่อยู่ในความรับผิดชอบได้ ๕. การติดตามการใช้ทรัพยากร (Tracking Resource) หัวหน้าจะต้องบันทึกและรายงานสถานการณ์ใช้ทรัพยากรที่อยู่ในความรับผิดชอบให้เป็นปัจจุบัน

#### ๓.๖.๒ การส่งออกไปปฏิบัติงาน และการเคลื่อนกำลัง (Dispatch/Deployment)

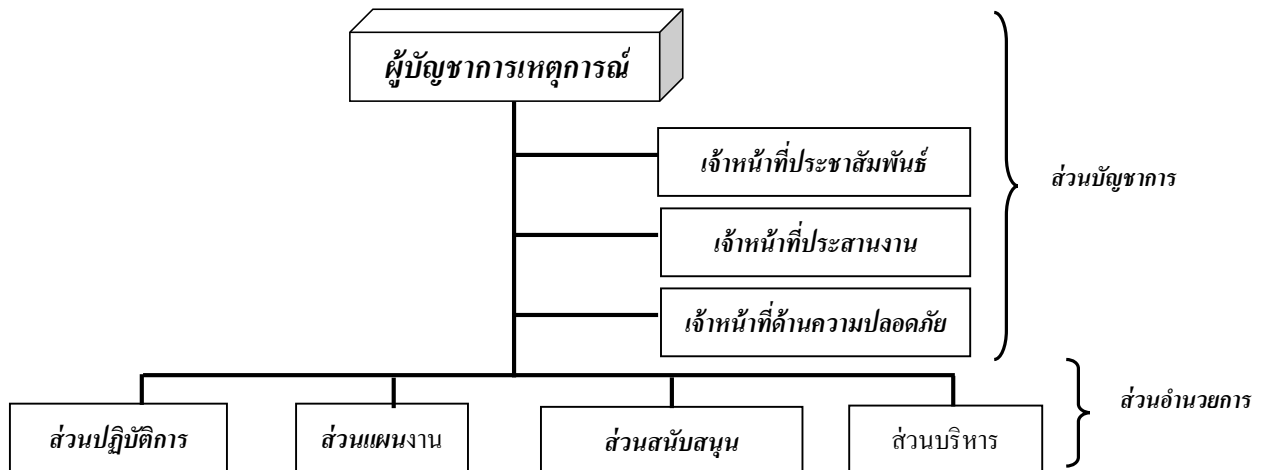
ในทุก ๆ เหตุการณ์จำเป็นที่จะต้องมีการประเมินสถานการณ์ และการตอบโต้ต่อเหตุการณ์ต้องมีการวางแผนและปฏิบัติตามแผน เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรทั้งกำลังคน และวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติการมีประสิทธิภาพและปลอดภัย ดังนั้น การจัดส่งทรัพยากรออกไปปฏิบัติงานจะกระทำได้นั้นก็ต่อเมื่อได้รับการร้องขอการสนับสนุน หรือได้รับมอบหมายภารกิจจากผู้มีอำนาจโดยชอบเท่านั้น

### ๔. โครงสร้างการจ้องค์กรของระบบการบัญชาการเหตุการณ์

การจ้องค์กรเพื่อตอบโต้เหตุฉุกเฉินในระบบบัญชาการเหตุการณ์ เป็นการจ้องค์กรตามภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบ (Functional Responsibility) ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ ส่วนหลัก

ได้แก่ ๑. ส่วนบัญชาการ (Command) และ ๒. ส่วนอำนวยการ (General Staff) โดยแต่ละส่วนประกอบด้วยโครงสร้างการรับผิดชอบตามหน้าที่ ดังนี้

แผนภาพที่ ๒-๔ แสดงโครงสร้างองค์กรของระบบบัญชาการเหตุการณ์



ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๕: ๑๕๕

#### ๔.๑ ส่วนบัญชาการ (Command)

เป็นส่วนที่รับผิดชอบกำหนดวัตถุประสงค์/เป้าหมาย จัดลำดับความสำคัญ และรับผิดชอบกับการตอบโต้เหตุการณ์โดยรวม (Overall Responsibility) ประกอบด้วย

๔.๑.๑ ผู้บัญชาการเหตุการณ์ (Incident Commander: IC) เป็นผู้รับผิดชอบการจัดการกับเหตุการณ์ ซึ่งมีบทบาทสำคัญทั้งในเรื่องการกำหนดวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการต่อเหตุการณ์ ให้แนวทางการจัดทำแผนเผชิญเหตุ ประเมินความต้องการของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งสร้างความมั่นใจในความปลอดภัยของเหตุการณ์ และให้ข้อมูลผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดของเหตุการณ์ในภาพรวม แต่ทั้งนี้ ผู้บัญชาการเหตุการณ์จะรับผิดชอบกิจกรรมและหน้าที่ในทุกด้านจนกว่าจะมีการมอบหมาย หรือแต่งตั้งเจ้าหน้าที่มารับผิดชอบดังกล่าวต่อไป

๔.๑.๒ เจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานหลัก (Command Staff) เป็นผู้สนับสนุนการบัญชาการของผู้บัญชาการเหตุการณ์ในการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งผู้บัญชาการเหตุการณ์จะเป็นผู้แต่งตั้งขึ้นตามความจำเป็น เหมาะสมในแต่ละเหตุการณ์ ได้แก่

๑. เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ (Public Information Officer: PIO) มีหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นศูนย์กลางในการกระจายข้อมูลข่าวสารแก่สื่อมวลชนและหน่วยงานอื่น ๆ โดย

จะรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งสาเหตุการเกิดภัย ความเสียหายที่เกิดขึ้น การช่วยเหลือที่ดำเนินการไปแล้ว และแผนการที่จะดำเนินการต่อไป เพื่อรายงานผู้บัญชาการเหตุการณ์ และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์สู่ประชาชนได้รับทราบสถานการณ์ที่มีความเป็นปัจจุบัน โดยในเหตุการณ์หนึ่ง ๆ ผู้บัญชาการเหตุการณ์จะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์เพียง ๑ คน อย่างไรก็ตาม หากเหตุการณ์นั้นมีความคาบเกี่ยวหลายพื้นที่อาจมีผู้ช่วยได้ตามความจำเป็น

๒. เจ้าหน้าที่ประสานงาน (Liaison Officer: LO) มีหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นศูนย์กลางการติดต่อสื่อสาร กับเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานสนับสนุนและช่วยเหลือการปฏิบัติงาน ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ทั้งหมด ทั้งนี้ ในแต่ละเหตุการณ์ ผู้บัญชาการเหตุการณ์จะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประสานงานเพียง ๑ คน แต่อาจมีผู้ช่วยได้ตามความจำเป็นเหมาะสมแล้วแต่กรณี

๓. เจ้าหน้าที่ด้านความปลอดภัย (Safety Officer: SO) มีหน้าที่รับผิดชอบติดตาม ดูแล ประเมินความเสี่ยงและดำเนินมาตรการด้านความปลอดภัยแก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน รวมทั้งให้คำแนะนำด้านความปลอดภัยแก่ผู้บัญชาการเหตุการณ์ ทั้งนี้ ในหนึ่งเหตุการณ์ผู้บัญชาการเหตุการณ์จะสามารถแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ด้านความปลอดภัยเพียง ๑ คน และอาจมีผู้ช่วยได้ตามความเหมาะสมจำเป็นแล้วแต่เหตุการณ์

๔.๒ ส่วนอำนวยการ (General Staff) ประกอบด้วยโครงสร้างหลัก ๔ ส่วนได้แก่

๔.๒.๑ ส่วนปฏิบัติการ (Operations) มีหน้าที่ปฏิบัติการตามยุทธวิธี จัดสรรและกำกับดูแลทรัพยากรในการตอบโต้เหตุฉุกเฉิน (Direct Tactical Actions)

๔.๒.๒ ส่วนแผนงาน (Planning) มีหน้าที่หลักในการจัดทำแผนเผชิญเหตุ (Incident Action Plan: IAP) เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนายุทธวิธีการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตลอดจนรวบรวม ประเมินผลข้อมูล และรักษาสถานะของทรัพยากร (Prepare action Plan – maintain recourse and situation status)

๔.๒.๓ ส่วนสนับสนุน (Logistics) รับผิดชอบจัดหา สนับสนุนทรัพยากรและการบริการที่จำเป็นในการสนับสนุนการตอบโต้เหตุการณ์ (Provide support)

๔.๒.๔ ส่วนบริหาร (Finance/Administration) มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการตอบโต้เหตุฉุกเฉิน จัดทำบัญชี จัดซื้อจัดหาวัสดุอุปกรณ์ บันทึกเวลาการปฏิบัติงาน และประเมินค่าใช้จ่าย (Cost Accounting and Procurements)

ทั้งนี้ ๔ ส่วนภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบดังกล่าวเป็นโครงสร้างหน้าที่พื้นฐานภายใต้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป หรือเมื่อมีการเผชิญเหตุสาธารณภัย แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดโครงสร้างดังกล่าวจะเต็มรูปแบบหรือไม่ขึ้นอยู่กับความเหมาะสม และจำเป็นใน

แต่ละเหตุการณ์เป็นสำคัญ ในประเด็นนี้จึงสะท้อนคุณลักษณะพื้นฐานของระบบ ICS ในส่วนของโครงสร้างองค์กรแบบ Modular ได้อย่างชัดเจน

การบัญชาการ (Command Structure) โครงสร้างการบัญชาการเพื่อบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินตามระบบ ICS มีอยู่ด้วยกัน ๒ รูปแบบ ได้แก่

๑. การบัญชาการเดี่ยว (Single Command) เป็นโครงสร้างการบัญชาการพื้นฐานที่ผู้บัญชาการเหตุการณ์จะรับผิดชอบบริหารจัดการเหตุการณ์ทั้งหมดโดยลำพัง

๒. การบัญชาการร่วม (Unified Command) หมายถึงการจัดการเหตุการณ์ที่หลายหน่วยงานมีหน้าที่รับผิดชอบที่แตกต่างกัน หรือแม้แต่มมาจากหลายขอบเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ สามารถประสานแผนการทำงานในที่เกิดเหตุร่วมกันภายใต้วัตถุประสงค์ และกลยุทธ์การทำงานเดียวกันได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ การบัญชาการร่วมจะทำให้ผู้บัญชาการเหตุการณ์สามารถตัดสินใจภายใต้โครงสร้างการบัญชาการเดี่ยวได้ (Single Command Structure) ถึงแม้ว่าผู้บังคับบัญชาจะมาจากหลากหลายหน่วยก็ตาม ซึ่งนั่นหมายความว่าผู้บังคับบัญชาเหล่านั้นจะต้องรักษาไว้ซึ่งเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) โดยจะต้องรับมอบหน้าที่ความรับผิดชอบต่อหัวหน้าเพียงผู้เดียวเช่นกัน

สำหรับเหตุการณ์ขนาดเล็กการบัญชาการเดี่ยวอาจถูกนำมาใช้ กล่าวคือหัวหน้าหน่วยที่มาถึงที่เกิดเหตุหน่วยแรก หรือเป็นผู้เผชิญเหตุจะทำหน้าที่เป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ (Incident Commander: IC) จนกว่าจะได้รับการแทนที่ด้วยการถ่ายโอนอำนาจการบัญชาการ กรณีการบัญชาการเดี่ยวนี้ IC จะเป็นผู้ทำหน้าที่กำกับกำกับการดำเนินงานตามภารกิจหน้าที่ที่รับผิดชอบหลักของ ICS รวมทั้งภารกิจอื่น ๆ ด้วย อย่างไรก็ตาม โครงสร้างองค์กรของ ICS สามารถที่จะขยายเพิ่มหรือลดขนาดได้ตามความเหมาะสมของแต่ละเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น แต่ทั้งนี้ในทุกเหตุการณ์ไม่ว่าจะมีขนาดใหญ่หรือเล็ก และสลับซับซ้อนเพียงใด จะต้องมีการบัญชาการเหตุการณ์เป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติการในพื้นที่เกิดเหตุ จนกว่าอำนาจในการสั่งการถูกมอบหมายหรือโอนไปยังผู้ที่มีความเหมาะสม

#### ส่วนปฏิบัติการ (Operations Section)

มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการอำนวยความสะดวกและประสานการปฏิบัติทางยุทธวิธี โดยจะดำเนินการตามที่ได้ระบุไว้ในแผนเผชิญเหตุ (Incident Action Plan: IAP) ที่ส่วนแผนงานจัดทำขึ้น รวมทั้งมีหน้าที่ดูแลความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ค้นหาและกู้ภัย และรายงานสถานการณ์ให้ผู้บัญชาการเหตุการณ์ทราบ ส่วนปฏิบัติการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหัวหน้าส่วนปฏิบัติการ (Operation Section Chief: OSC)

โครงสร้างของส่วนปฏิบัติการจะพัฒนาโดยขยายตัวจากระดับล่างขึ้นบน (Bottom-Up) จากระดับพื้นที่ (Division)/กลุ่มภารกิจ (Group) จนถึงระดับแผนก (Branch) ทั้งนี้การขยายโครงสร้าง

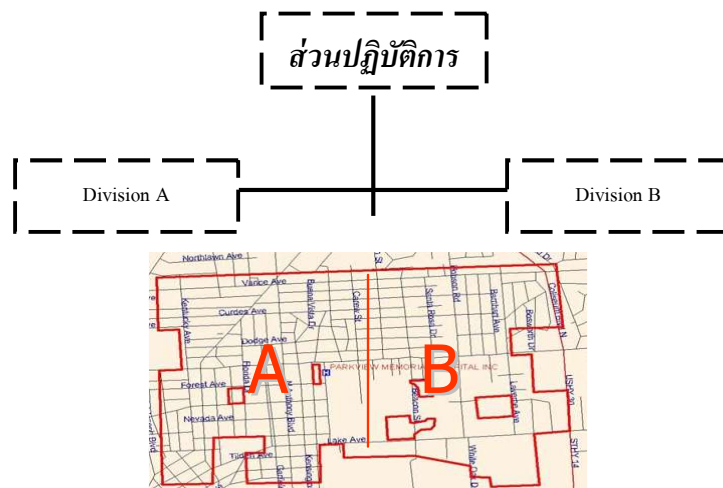
ของส่วนขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละเหตุการณ์ โดยปกติส่วนปฏิบัติการมักเป็นหน่วยแรกที่ไปถึงที่เกิดเหตุ

นอกจากนี้ส่วนปฏิบัติการยังรับผิดชอบพื้นที่จุดระดมทรัพยากร (Staging Area) ซึ่งเป็นสถานที่เตรียมพร้อมทรัพยากรทั้งกำลังคน หรือวัสดุ อุปกรณ์ที่มีความพร้อมเพื่อรองรับการมอบหมายภารกิจในการออกปฏิบัติการทางยุทธวิธี สำหรับในบางเหตุการณ์ที่มีความจำเป็นต้องใช้อากาศยาน ส่วนปฏิบัติการอาจมีหน่วยปฏิบัติการทางอากาศ (Air Operation Branch) สนับสนุนการปฏิบัติงานด้วย

สำหรับการจัดโครงสร้างองค์กรการปฏิบัติของส่วนปฏิบัติการอาจทำได้หลายรูปแบบ ดังนี้

๑. พื้นที่ (Division) เป็นการจัดโครงสร้างองค์กรโดยแบ่งตามพื้นที่ / สภาพทางภูมิศาสตร์ ทั้งนี้ การแบ่งตามสภาพภูมิศาสตร์ในการปฏิบัติงานก็เพื่อจำกัดขอบเขตของเหตุการณ์ให้อยู่ภายใต้ศักยภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ เช่น ไฟป่า การแบ่งโครงสร้างหน่วยปฏิบัติอาจแบ่งเป็นหน่วยดับเพลิงควบคุมสถานการณ์ไฟป่าทิศเหนือ ทิศใต้ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามในประเด็นของช่วงการควบคุมของแต่ละพื้นที่ ก็ยังคงยึดหลักช่วงของการควบคุมที่เหมาะสม เช่นกัน

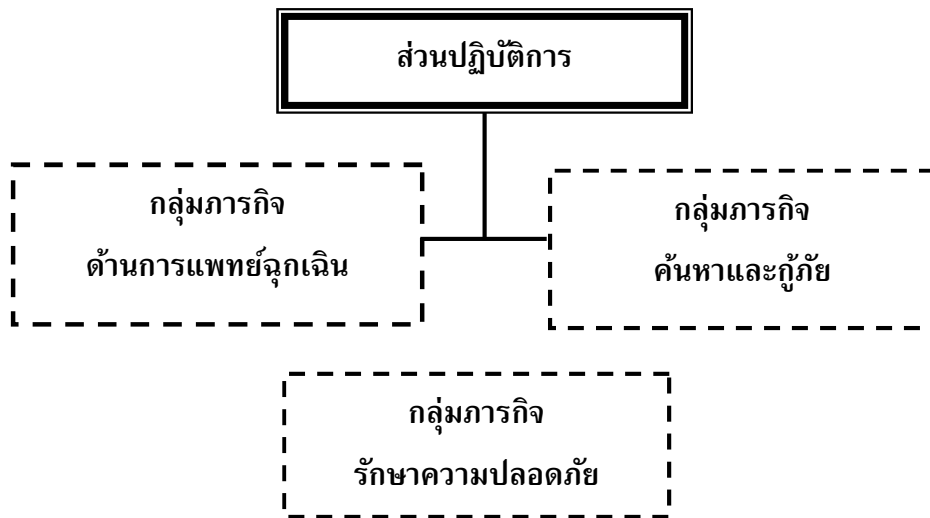
แผนภาพที่ ๒-๕ แสดงโครงสร้างองค์กรแบ่งตามพื้นที่ (Division)



ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๕ : ๑๕๓

๒. กลุ่มภารกิจ (Group) เป็นการจัดโครงสร้างองค์กรส่วนปฏิบัติการตามภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบ หรือได้รับมอบหมาย (Functional) โดยไม่จำกัดพื้นที่ กลุ่มภารกิจที่สำคัญ อาทิ กลุ่มภารกิจด้านการแพทย์ฉุกเฉิน กลุ่มภารกิจค้นหาและกู้ภัย กลุ่มภารกิจรักษาความปลอดภัย เป็นต้น

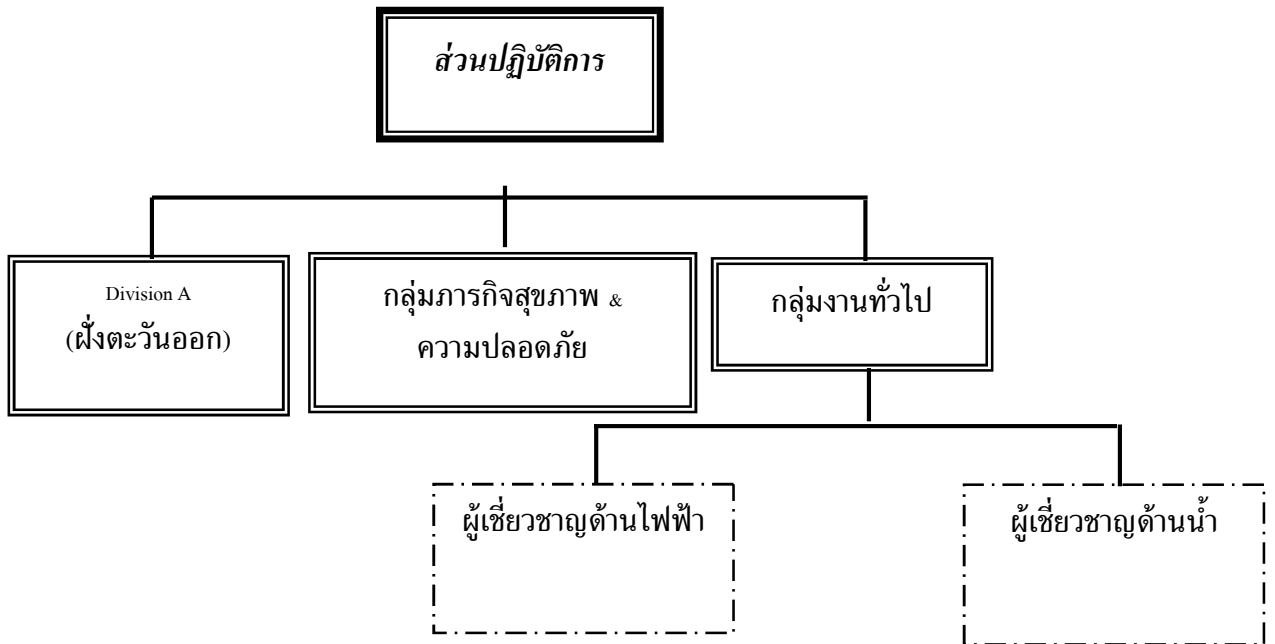
แผนภาพที่ ๒-๖ แสดงโครงสร้างองค์กรแบ่งตามกลุ่มภารกิจ (Group)



ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๕: ๑๕๕

๓. พื้นที่และกลุ่มภารกิจ (Division and Group) เป็นโครงสร้างการจัดองค์กรส่วนปฏิบัติการที่บูรณาการทั้งการแบ่งตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์และกลุ่มภารกิจเข้าด้วยกัน การจัดโครงสร้างวิธีนี้มักใช้ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์มีความซับซ้อนและต้องการส่วนปฏิบัติการที่สามารถสนองตอบต่อภารกิจความรับผิดชอบเฉพาะด้าน ขณะเดียวกันพื้นที่เกิดเหตุยังครอบคลุมพื้นที่เป็นบริเวณกว้าง

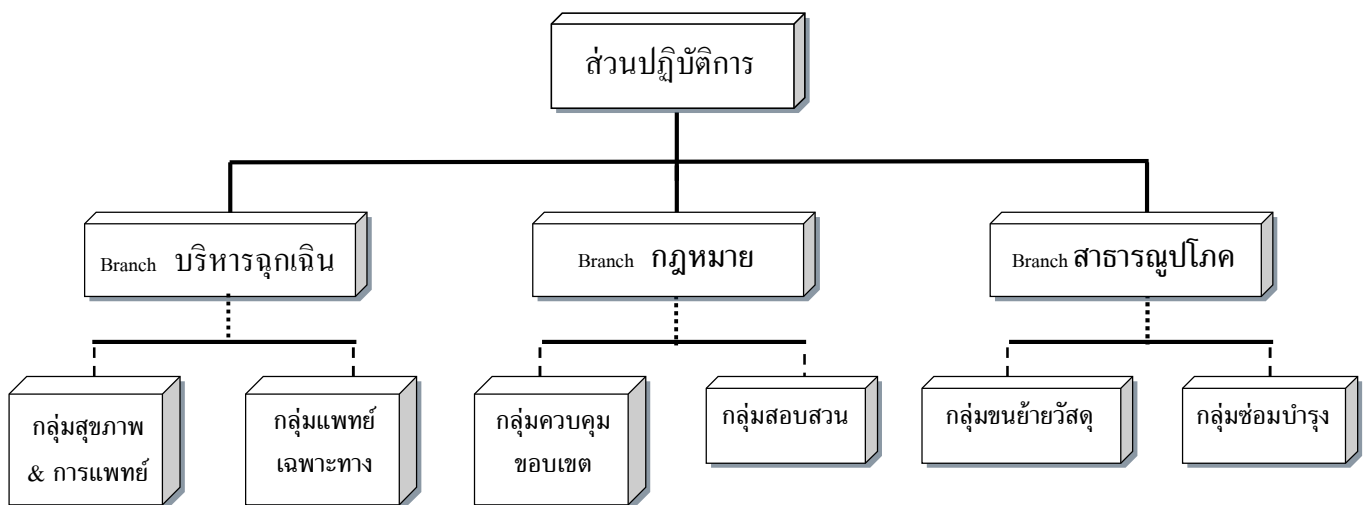
แผนภาพที่ ๒-๓ แสดงโครงสร้างองค์กรแบ่งตามพื้นที่และกลุ่มภารกิจ (Division and Group)



ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๕: ๑๖๐

๔. แผนก (Branch) เป็นโครงสร้างองค์กรส่วนปฏิบัติการที่อาจตั้งขึ้นโดยแบ่งตามพื้นที่หรือภารกิจ แผนกซึ่งแบ่งตามพื้นที่อาจเกิดจากการขยาย/เพิ่มช่วงการควบคุม หากเป็นกรณีแผนกตามภารกิจอาจเกิดจากการจัดการภารกิจที่มีความหลากหลาย

แผนภาพที่ ๒-๔ แสดงโครงสร้างองค์กรแบ่งตามแผนก (Branch)



ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๕: ๑๖๐

๕. หน่วยปฏิบัติการ (Unit) โครงสร้างของหน่วยปฏิบัติการอาจจัดรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจและวัตถุประสงค์ในการเข้าปฏิบัติการในพื้นที่เกิดเหตุ ดังนี้

ชุดปฏิบัติการผสม (Task Force) เป็นหน่วยปฏิบัติการที่มาจากหลากหลายหน่วยงาน สังกัดแต่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลโดยตรงของหัวหน้าหน่วยปฏิบัติการมีหน้าที่ความรับผิดชอบ และขีดความสามารถในการปฏิบัติงานได้หลากหลายภารกิจ อาทิ ดับเพลิง กู้ภัย ค้นหาและช่วยชีวิต

ชุดปฏิบัติการทีม (Strike Force) เป็นกลุ่มเจ้าหน้าที่ที่มาจากหลายหน่วยงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายหรือภารกิจเดียวกัน มีการสื่อสารประเภทเดียวกัน เช่น หน่วยดับเพลิงที่มาจากหลายสถานีดับเพลิง

ชุดปฏิบัติการเดี่ยว (Single Recourse) เป็นกลุ่มเจ้าหน้าที่ซึ่งมาจากหน่วยงานเดียว และปฏิบัติการหน้าที่เพียงภารกิจเดียว

#### ส่วนแผนงาน (Planning Section)

ในเหตุการณ์ที่มีขนาดของความรุนแรงน้อย ผู้บัญชาการเหตุการณ์มักจะเป็นผู้รับผิดชอบวางแผนด้วยตนเอง แต่เมื่อเหตุการณ์ขยายความรุนแรง ลุกกลามมากขึ้น ผู้บัญชาการเหตุการณ์อาจจำเป็นต้องกำหนดส่วนแผนงานขึ้นมาเป็นการเฉพาะ ให้มีหน้าที่ในการรวบรวม และประเมินสถานการณ์ จัดทำรายงานสถานการณ์ และวิเคราะห์สถานะของทรัพยากรที่มีอยู่ขณะนั้น แล้วจัดทำแผนเผชิญเหตุสำหรับแต่ละเหตุการณ์ (Incident Action Plan: IAP) ที่เกิดขึ้น

ส่วนแผนงานสามารถจัดแบ่งโครงสร้างออกเป็นหน่วยย่อย ๔ หน่วย ประกอบด้วย

๑. หน่วยทรัพยากร (Resource Unit) รับผิดชอบในการรายงานตัว (Check - in) และรักษาสถานะของทรัพยากรทั้งกำลังคน และเครื่องมืออุปกรณ์ พัสตครุภัณฑ์ที่ได้รับมอบหมายภารกิจให้ส่งไปปฏิบัติงาน

๒. หน่วยสถานการณ์ (Situation Unit) มีหน้าที่รวบรวม และประเมินผลข้อมูลสถานการณ์ จัดเตรียมรายงานสถานการณ์ และรายงานสรุป

๓. หน่วยเอกสาร (Documentation Unit) รับผิดชอบแผนเผชิญเหตุ (Incident Action Plan: IAP) ตลอดจนเก็บรักษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ทั้งหมด

๔. หน่วยถอนกำลัง (Demobilization Unit) ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ขนาดใหญ่ และซับซ้อน หน่วยนี้จะรับผิดชอบวางแผนถอนกำลังทรัพยากรที่เสร็จสิ้นภารกิจให้เป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อย และปลอดภัย

#### ส่วนสนับสนุน (Logistics Section)

มีหน้าที่จัดหาสิ่งอำนวยความสะดวก การบริการ และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ รวมถึงบุคลากรที่สามารถใช้เครื่องมืออุปกรณ์ ยานพาหนะเหล่านั้นเมื่อได้รับการร้องขอรับการสนับสนุนจากส่วน



ปฏิบัติการหรือตามแผนเผชิญเหตุที่ได้กำหนดไว้ รวมทั้งร่วมพัฒนาแผนเผชิญเหตุในส่วนของ การสนับสนุนให้ส่วนปฏิบัติการ ทั้งนี้หน้าที่หลักของส่วนสนับสนุน ประกอบด้วย การสื่อสาร การบริการทางการแพทย์แก่เจ้าหน้าที่ การจัดหาอาหาร น้ำดื่ม และสุขอนามัยสำหรับเจ้าหน้าที่ ปฏิบัติงาน วัสดุ / อุปกรณ์ การจัดเตรียมสถานที่สนับสนุนการปฏิบัติงาน การสนับสนุนภาคพื้นดิน อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีเหตุการณ์ฉุกเฉินขนาดใหญ่ อาจจำเป็นต้องแบ่งโครงสร้างส่วนสนับสนุนออกเป็น ๒ สาขาหลัก กล่าวคือ

#### ๑. สาขาบริการ (Service Branch) ประกอบด้วย

๑.๑ หน่วยสื่อสาร (Communication Unit) รับผิดชอบจัดทำแผนการสื่อสาร วิธีการสื่อสาร แจกจ่ายอุปกรณ์ที่ใช้สนับสนุนระบบสื่อสาร รวมทั้งจัดตั้งและกำกับดูแลศูนย์การสื่อสาร (Incident Communication Center) และสถาปนาระบบสื่อสาร

๑.๒ หน่วยบริการทางการแพทย์ (Medical Unit) มีหน้าที่จัดทำแผนการบริการทางการแพทย์ และให้บริการทางการแพทย์เบื้องต้น (First Aid and light medical treatment) แก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการฉุกเฉินที่ปฏิบัติงานใน ณ พื้นที่เกิดเหตุ

๑.๓ หน่วยเสบียง (Food Unit) รับผิดชอบการจัดหาอาหารและน้ำดื่มสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่เกิดเหตุ

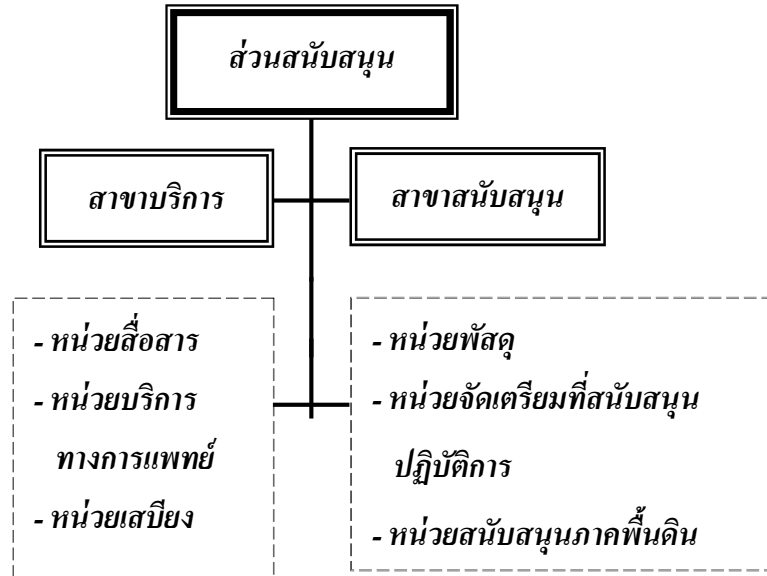
#### ๒. สาขาสันับสนุน (Support Branch)

๒.๑ หน่วยพัสดุ (Supply Unit) มีหน้าที่กำหนดประเภท/ชนิด และจำนวนของวัสดุ / อุปกรณ์ ที่ต้องการใช้ในการปฏิบัติ รวมถึงรับผิดชอบจัดซื้อ จัดหา จัดเก็บ และแจกจ่ายวัสดุ / อุปกรณ์ และจัดระบบคลัง

๒.๒ หน่วยจัดเตรียมพื้นที่สนับสนุนการปฏิบัติการ (Facilities Unit) รับผิดชอบจัดตั้ง และเตรียมสถานที่ที่ใช้ในการสนับสนุนการปฏิบัติงาน รวมทั้งแต่งตั้งผู้จัดการเพื่อดูแลฐาน (Incident Base) และแคมป์ (Camps) ตลอดจนรักษาความปลอดภัยในสถานที่ และบริเวณที่เกิดเหตุ โดยรวม รวมทั้งให้บริการด้านอื่น ๆ อาทิ สุขอนามัย ระบบไฟฟ้า และการรักษาความสะอาดของพื้นที่ดังกล่าวอีกด้วย

๒.๓ หน่วยสนับสนุนภาคพื้นดิน (Ground Support Unit) รับผิดชอบจัดทำแผนการขนส่ง (Transportation Plan) อำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง การจัดหาเชื้อเพลิงสำหรับพาหนะที่ใช้ในการปฏิบัติงาน รวมทั้งจัดระบบขนส่งเคลื่อนย้ายบุคลากร เสบียง รวมทั้งวัสดุ / อุปกรณ์ สนับสนุนการปฏิบัติการ

แผนภาพที่ ๒-๘ แสดงโครงสร้างองค์กรของส่วนสนับสนุน



ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๕: ๑๖๓

ส่วนบริหาร (Finance/Administration Section)

เมื่อเกิดเหตุสาธารณภัยหรือเหตุฉุกเฉิน ส่วนนี้จะมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการตรวจสอบ วิเคราะห์ค่าใช้จ่าย ต่อร่องเรื่องสัญญาต่าง ๆ คิดคำนวณหาต้นทุนในการจัดการเหตุการณ์ทั้งหมด รวมทั้งคำนวณมูลค่าความเสียหาย ค่าชดเชย การชดใช้ความเสียหายตามระเบียบ ทั้งนี้ส่วนการบริหารจะปฏิบัติงานใกล้ชิดกับส่วนสนับสนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ที่จำเป็นในการปฏิบัติการ สำหรับโครงสร้างของส่วนบริหารในกรณีเหตุการณ์ขนาดใหญ่ อาจมีการแบ่งโครงสร้างออกเป็นหน่วยย่อยรับผิดชอบเฉพาะด้าน ดังนี้

๑. หน่วยบันทึกเวลา (Time Unit) บันทึกเวลาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เพื่อไว้คำนวณค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น อาทิ ค่าเบี้ยเลี้ยง

๒. หน่วยจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Unit) มีหน้าที่จัดซื้อ / จัดหา / ดำเนินการเช่าเครื่องมือ / อุปกรณ์ จัดทำข้อตกลงทางการเงิน รวมทั้งรับผิดชอบในการบันทึกเวลาการใช้เครื่องมือ / อุปกรณ์ดังกล่าว

๓. หน่วยชดเชย/เรียกร้องค่าสินไหมทดแทน (Compensation/Claims Unit) รับผิดชอบคำนวณค่าชดเชย และเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๓.๑ การชดเชย – รับผิดชอบในการตรวจความถูกต้องของเอกสารเกี่ยวกับค่าชดเชยของพนักงาน และเก็บบันทึกการได้รับบาดเจ็บและหรือเจ็บป่วยที่เกี่ยวกับเหตุฉุกเฉิน

๓.๒ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน – สืบสวนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีทรัพย์สินเสียหายที่เกี่ยวข้องกับเหตุฉุกเฉิน

๔. หน่วยค่าใช้จ่าย (Cost Unit) รับผิดชอบในการรวบรวมข้อมูลค่าใช้จ่ายทั้งหมด ประมาณการค่าใช้จ่าย และเสนอแนะแนวทางลด/ประหยัดค่าใช้จ่าย

### กรอบการดำเนินงานเฮียว โกะ ค.ศ.๒๐๐๕-๒๐๑๕ (Hyogo Framework for Action ๒๐๐๕-๒๐๑๕: HFA ๒๐๐๕-๒๐๑๕)

การศึกษาครั้งนี้ได้นำกรอบการดำเนินงานเฮียว โกะปี ๒๕๔๘ - ๒๕๕๘ มาเป็นแนวทางหนึ่งในการศึกษา เนื่องจากกรอบการดำเนินงานเฮียว โกะเป็นแนวทางที่รัฐบาลต่าง ๆ ทั่วโลกได้ตกลงที่จะดำเนินการเพื่อลดความเสี่ยงภัย และทั่วโลกได้ยอมรับแนวทางลดผลกระทบจากภัยธรรมชาติตามกรอบการดำเนินงานดังกล่าว ซึ่งได้ตระหนักถึงความร่วมมือว่าเป็นหัวใจสำคัญในการดำเนินงาน เพราะภัยพิบัติส่งผลกระทบต่อทุกคน จึงเป็นภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของทุกคนด้วย อาจกล่าวได้ว่ากรอบการดำเนินงานเฮียว โกะ เป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนแผนดำเนินการในการลดภัยพิบัติซึ่งรับรองโดยประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสร้างความปลอดภัย และลดความเสี่ยงในการเกิดภัยพิบัติของประเทศและชุมชน โดยมีเป้าหมายภายในปี ๒๕๕๘ ต้องลดการสูญเสียชีวิตจากการเกิดภัยพิบัติให้ได้มากที่สุดทั้งด้านชีวิต ทรัพย์สิน รวมถึงผลกระทบทางสังคม และสิ่งแวดล้อมด้วย กรอบการดำเนินงานเฮียว โกะมีเป้าหมายยุทธศาสตร์ ๓ ประการ ได้แก่ ๑. การบูรณาการลดความเสี่ยงภัยสู่นโยบายและแผนการพัฒนาที่ยั่งยืน ๒. การพัฒนาและสร้างเสริมองค์กร กลไก และศักยภาพในการสร้างความพร้อมเผชิญภัย ๓. การจัดทำแนวทางการลดความเสี่ยงอย่างเป็นระบบลงสู่การปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉิน ภายใต้โครงการเตรียมพร้อมเผชิญภัยและการฟื้นฟู และได้นำเสนอหลักปฏิบัติตามลำดับความสำคัญและวิธีการดำเนินการเพื่อบรรลุในการเตรียมความพร้อมเผชิญภัยในบริบทของการพัฒนาที่ยั่งยืน เรียงตามลำดับ ดังนี้

๑. ให้ความสำคัญแก่การลดภัยเป็นลำดับแรก เพื่อให้มั่นใจว่าการลดภัยมีความสำคัญเป็นลำดับแรกบนพื้นฐานที่สำคัญในการปฏิบัติการขององค์กรของภาครัฐ ซึ่งภาครัฐต้องพัฒนาหรือปรับปรุงนโยบาย กฎหมาย และการจัดองค์กร รวมถึงมีแผนงาน โครงการ ให้ครอบคลุมถึงการ

ลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและต้องจัดให้มีทรัพยากรที่พอเพียงเพื่อสนับสนุนและดำเนินงานโครงการเหล่านั้น

๒. รู้จักความเสี่ยงและการดำเนินการ โดยการจำแนก ประเมิน และติดตามความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติและส่งเสริมการเตือนภัยล่วงหน้า เพื่อลดความเสียหายจากภัยธรรมชาติ ประเทศและชุมชนจะต้องรู้จักความเสี่ยงที่กำลังเผชิญอยู่และดำเนินการบนพื้นฐานของความรู้ การที่จะเข้าใจความเสี่ยงจะต้องมีความรู้ในด้านวิทยาศาสตร์ เทคนิควิธีและความสามารถขององค์กร มีการพัฒนาเครื่องมือและการให้ความรู้ที่สำคัญ ทั้งนี้ สิ่งสำคัญที่สุดคือจำเป็นต้องใช้องค์ความรู้ในการพัฒนาระบบเตือนภัยล่วงหน้าที่มีประสิทธิภาพเหมาะสมต่อสถานการณ์ของประชาชนที่มีความเสี่ยง เพื่อเป็นการปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

๓. การสร้างความรู้ความเข้าใจและจิตสำนึก เพื่อใช้ความรู้ ความคิดประดิษฐ์สิ่งใหม่ ๆ และการสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัย และความพร้อมเผชิญภัยในทุกระดับ ภายใต้ความคิดที่ว่า ภัยพิบัติสามารถลดลงได้อย่างมากหากประชาชนได้รับการแจ้งให้ทราบเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติเพื่อลดความเสียหาย และถ้าได้รับแรงจูงใจให้ปฏิบัติตามกิจกรรมสำคัญที่จะเพิ่มจิตสำนึกในการป้องกันภัยพิบัติ

๔. การลดความเสี่ยง โดยการสร้างความพร้อมเผชิญภัยโดยจัดให้มีวิธีปฏิบัติง่าย ๆ เพื่อลดความเสี่ยงและความเสียหาย ภัยพิบัติสามารถลดลงได้โดยการก่อสร้างที่ได้มาตรฐานเพื่อป้องกันโครงสร้างสำคัญ เช่น อาคารบ้านเรือน เป็นต้น

๕. การเตรียมตัวและพร้อมที่จะปฏิบัติงานเมื่อมีภัย โดยการเสริมสร้างศักยภาพในการเตรียมความพร้อมเพื่อการเผชิญภัยที่มีประสิทธิภาพในทุกระดับ การฝึกซ้อมเพื่อเตรียมพร้อมเป็นประจำ รวมทั้งการฝึกแผนอพยพจะเป็นกุญแจสำคัญในการรองรับการเผชิญภัยที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ แผนการเตรียมความพร้อมและองค์กรที่มีประสิทธิภาพจะช่วยให้สามารถจัดการกับภัยพิบัติได้

จะเห็นได้ว่าการใช้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์นอกจากจะใช้ในขั้นตอนระหว่างการเกิดภัยแล้ว ยังจำเป็นต้องใช้ในกระบวนการป้องกันและลดผลกระทบด้วย โดยการฝึกซ้อมให้เกิดความเคยชิน โดยต่อเนื่องและสม่ำเสมอเพราะงานด้านการเผชิญเหตุจะต้องให้เกิดความผิดพลาดน้อยที่สุดและลดความสูญเสียให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

## แนวคิดเกี่ยวกับการฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

การฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นกิจกรรมการฝึกฝนหรือฝึกปฏิบัติของผู้เข้าร่วมการฝึกซ้อมโดยการสมมติสถานการณ์ขึ้น เพื่อทดสอบความสามารถในการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนทดสอบนโยบาย แผน หรือแนวทางการปฏิบัติของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามแผน รวมทั้งเป็นการทดสอบแนวทางการปฏิบัติให้ประสานสอดคล้องกันอย่างมีระบบ และมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันยังทำให้ทราบถึงจุดบกพร่อง และช่องว่างในการปฏิบัติงานอันจะนำไปสู่การปรับปรุงแผนให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป สรุปสาระสำคัญของการฝึกซ้อมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพอสังเขป ได้ดังนี้ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๕ : ๑ - ๘)

### ๑. วัตถุประสงค์ของการฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๑.๑ เพื่อทดสอบ และประเมินความพร้อมของแผนการปฏิบัติ นโยบาย และกระบวนการดำเนินงานในการตอบโต้สถานการณ์เมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน

๑.๒ เพื่อสร้างโอกาสการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์จากการฝึกซ้อม อันจะนำมาซึ่งการพัฒนาองค์ความรู้ ทักษะการปฏิบัติงานให้มีศักยภาพ และประสิทธิภาพของบุคลากร

๑.๓ เพื่อให้ทราบถึงข้อบกพร่องของแผนการปฏิบัติ นโยบาย กระบวนการดำเนินงาน และช่องว่างในการประสานงานของหน่วยงานที่มีอยู่ รวมทั้งศักยภาพในการปฏิบัติตามแผนในการจัดการ และทรัพยากร ทั้งวัสดุ เครื่องมือเครื่องใช้ อุปกรณ์ ฯลฯ

๑.๔ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการสื่อสารและประสานงานระหว่างหน่วยงาน ทั้งภายในและภายนอก โดยส่งเสริมให้บุคลากรของหน่วยงานมีโอกาสได้ทำงาน ประสานการปฏิบัติงานในการดำเนินงานร่วมกัน ส่งผลให้การปฏิบัติงานตามแผนเป็นไปอย่างราบรื่น

๑.๕ เพื่อฝึกฝนให้เจ้าหน้าที่ทราบถึงบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของตนอย่างชัดเจน รวมทั้งได้ทบทวนองค์ความรู้ ทักษะการทำงาน และพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติการต่อเหตุฉุกเฉินของแต่ละบุคคลภายใต้สถานการณ์สมมติในการฝึกซ้อมต่าง ๆ

๑.๖ เพื่อเป็นการปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อกำหนดหรือข้อบังคับ

### ๒. ประโยชน์ของการฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๒.๑ ทำให้ทราบจุดบกพร่องและข้อด้อยของแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่มีอยู่ และสามารถกำหนดนโยบาย แนวทาง มาตรการ เพื่อแก้ไขหรืออุดช่องว่างของแผน ซึ่งจะช่วยให้แผนได้รับการปรับปรุงและเป็นเครื่องมือในการตอบโต้และรับมือกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๒ การฝึกซ้อมเป็นการปฏิบัติกรร่วมกันหลายฝ่าย ไม่ว่าจะหน่วยงานเดียวกันหรือต่างหน่วยงาน ดังนั้น การฝึกซ้อมจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการทดสอบความราบรื่นในการปฏิบัติงานร่วมกัน ด้วยเหตุนี้ หากการปฏิบัติงานร่วมกันในขณะการฝึกซ้อมเกิดความขัดแย้ง หรือมีอุปสรรค ทั้งในเชิงนโยบายหรือแนวทางการปฏิบัติก็จะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องรับทราบปัญหา และนำไปสู่การแก้ไขข้อขัดแย้งเพื่อลดปัญหาเหล่านั้นให้หมดไปได้

๒.๓ การฝึกซ้อมเป็นการดำเนินการหรือปฏิบัติกรร่วมกันจากหลายฝ่ายหรือภารกิจซึ่งมีการมอบหมายหน้าที่ในแต่ละวันแต่ละด้าน ดังนั้น การฝึกซ้อมจึงเป็นการยืนยันบทบาทหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งจะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจในภารกิจของแต่ละฝ่ายที่ชัดเจน ส่งผลให้การปฏิบัติงานมีความสอดคล้องประสานกันอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ ไม่ซ้ำซ้อนและสับสน

๒.๔ ก่อให้เกิดการประเมินความพร้อมในเรื่องทรัพยากรทั้งด้านบุคลากร วัสดุ อุปกรณ์ งบประมาณ เป็นต้น ดังนั้น การฝึกซ้อมจะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบความต้องการทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ รวมทั้งสมรรถนะและศักยภาพของทรัพยากรได้เป็นอย่างดี

๒.๕ ทำให้ทราบความต้องการในมิติการพัฒนาทรัพยากรบุคคลด้วย กล่าวคือ ความต้องการการฝึกอบรม เนื่องจากการฝึกซ้อมจะทำให้ทราบจุดอ่อน ข้อบกพร่องในการปฏิบัติของบุคลากร หากปัญหาที่เกิดขึ้นจากการขาดศักยภาพของบุคลากรในเรื่องใด ก็จะทำให้ทราบว่าหน่วยงานจำเป็นต้องฝึกอบรมเพื่อพัฒนาบุคลากรในส่วนงานหรือภารกิจใด

๒.๖ เป็นการทดสอบความพร้อมของแผน แนวทางการปฏิบัติการในการตอบโต้ต่อสถานการณ์นั้น ๆ ดังนั้น หากมีประเด็นที่เป็นจุดอ่อน หรือจุดบกพร่องของแผน ผลจากการฝึกซ้อมจะสะท้อนปัญหาและเป็นประเด็นนำไปสู่การปรับปรุง พัฒนาให้แผนหรือแนวทางการปฏิบัติดังกล่าวมีความสมบูรณ์ สามารถนำไปใช้ได้จริงต่อไป

๒.๗ ช่วยเสริมสร้างให้เกิดการทำงานเป็นทีม ระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งจะส่งผลให้การปฏิบัติงานร่วมกันเป็นไปอย่างราบรื่น มีประสิทธิภาพ ลดความขัดแย้ง

จากประโยชน์ที่เกิดขึ้นดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า การฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้น มีความสำคัญต่อการจัดการสาธารณภัยใน ๒ มิติ คือ มิติตัวบุคคล และมิติตัวระบบ กล่าวคือ การฝึกซ้อมจะก่อให้เกิดการเรียนรู้และการฝึกอบรมของแต่ละบุคคล ทำให้บุคลากรฝึกฝนบทบาทหน้าที่ และเรียนรู้ประสบการณ์ในบทบาทหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายในขณะที่มีมติของระบบจะก่อให้เกิดการพัฒนาเชิงระบบทำให้เกิดการพัฒนากระบวนการประสานงาน กลไก และหน่วยงานในการจัดการเหตุฉุกเฉินด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตามในการฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะให้ความสำคัญกับบทบาทหน้าที่มากกว่าประเภทของสาธารณภัย กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็นภัยประเภทใด การเตรียมความพร้อมในภารกิจของแต่ละบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบนั้น ไม่แตกต่างกัน โดย Federal Emergency Management Agency : FEMA (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๕ : ๓) ได้กำหนดภารกิจหลัก ๑๓ ประการ ได้แก่ การแจ้งเหตุ การแจ้งเตือนประชาชน การติดต่อสื่อสาร การประสานงานและการควบคุม การนำเสนอข้อมูลเหตุฉุกเฉินต่อสาธารณชน การประเมินความเสี่ยง การปฏิบัติการทางการแพทย์ การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน ความปลอดภัยของสาธารณชน งานด้านโยธาและวิศวกรรม การขนส่งและคมนาคม การบริหารทรัพยากร และการดำเนินการของรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง ซึ่งภารกิจหลัก ๆ เหล่านี้อาจมีภารกิจย่อย ๆ เช่น การบริหารจัดการสิ่งของรัฐบริจาคนเป็นภารกิจหนึ่งในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน เป็นต้น

### ๓. ประเภทของการฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๓.๑ Federal Emergency Management Agency: FEMA ได้แบ่งประเภทและรูปแบบการฝึกซ้อมแผนไว้หลัก ๆ ๒ ประเภท ดังนี้ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๕: ๓ - ๔)

#### ๓.๑.๑ การฝึกซ้อมเชิงอภิปราย (Discussion - Based Exercise)

เป็นการฝึกซ้อมที่เน้นการหารือ อภิปรายถึงแผน มาตรการ หรือวิธีการปฏิบัติ การฝึกซ้อมประเภทนี้เน้นประเด็นยุทธศาสตร์และนโยบายของหน่วยงานเป็นสำคัญและเป็นการฝึกซ้อมที่มีความซับซ้อนน้อยที่สุด รวมทั้งเป็นการฝึกซ้อมที่ไม่มีการเคลื่อนย้ายทรัพยากรใด ๆ แบ่งออกเป็น ๔ รูปแบบ ได้แก่ การสัมมนา (Orientation Seminar) การประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) การฝึกซ้อมแผนบนโต๊ะ (Table Top Exercise: TTX) และการเล่นเกม (Game)

#### ๓.๑.๒ การฝึกซ้อมเชิงปฏิบัติการ (Operational - Based Exercise)

เป็นการฝึกซ้อมที่มีการเคลื่อนย้าย ระดมทรัพยากร และบุคลากร จึงเป็นการฝึกซ้อมที่มีความซับซ้อนมากกว่าการฝึกซ้อมเชิงอภิปราย โดยมีการนำแผน นโยบาย และมาตรการไปสู่การปฏิบัติจริงเพื่อให้ทราบถึงบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างชัดเจน ขณะเดียวกันสามารถที่จะพัฒนาประสิทธิภาพของบุคลากร และทีมงาน แบ่งออกเป็น ๓ รูปแบบ ได้แก่ การฝึกปฏิบัติ (Drill) การฝึกซ้อมเฉพาะหน้าที่ (Functional Exercise) และการฝึกซ้อมเต็มรูปแบบ (Full - scale Exercise)

#### ๓.๒ ตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗

ได้กำหนดรูปแบบการจัดการฝึกซ้อมให้กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทุกระดับดำเนินการฝึกซ้อมอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง ไปด้วยกัน ๓ รูปแบบ ได้แก่

### ๓.๒.๑ การฝึกซ้อมแผนบน โต๊ะ (Table Top Exercise: TTX)

เป็นการฝึกซ้อมที่มุ่งเน้นการระบุจุดแข็ง จุดอ่อน รวมทั้งการทำความเข้าใจแผน นโยบาย ข้อตกลงความร่วมมือและขั้นตอนการปฏิบัติที่ใช้อยู่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยการใช้อุปกรณ์ปรายกลุ่มแบบไม่เป็นทางการบนพื้นฐานของสถานการณ์สมมติที่กำหนดขึ้น โดยมีวิทยากรกระบวนการ (Facilitators) เป็นผู้นำกรอกรายให้ปฏิบัติตามแนวทางและวัตถุประสงค์ของการฝึกซ้อม ทั้งนี้ ผู้เข้าร่วมในการฝึกมักเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูง เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ หรือบุคลากรหลักในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งลักษณะของการฝึกซ้อมแบบนี้จะไม่มีการเคลื่อนย้ายทรัพยากร

### ๓.๒.๒ การฝึกซ้อมเฉพาะหน้าที่ (Functional Exercise: FEX)

เป็นกิจกรรมการฝึกซ้อมของหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงานเพื่อทดสอบ ประเมินขีดความสามารถของบุคคล และบทบาทหน้าที่ (Function) ที่ใช้ในการตอบโต้ต่อสถานการณ์ที่สมมติขึ้น โดยเน้นการฝึกซ้อมแผน นโยบาย ขั้นตอนการปฏิบัติงานและเจ้าหน้าที่ในการสั่งการและควบคุมที่มีอยู่ ทั้งนี้ ในการฝึกซ้อมเฉพาะหน้าที่ก็เพื่อที่จะนำเสนอ ขั้นตอนการปฏิบัติไปปฏิบัติภายใต้เงื่อนไขเฉพาะในแต่ละบทบาทหน้าที่ โดยจะสมมติการปฏิบัติการในขอบเขตของบทบาทหน้าที่นั้น ๆ ด้วยการนำเสนอปัญหาที่ซับซ้อนและสมจริง อาจกล่าวได้ว่า การฝึกซ้อมเฉพาะหน้าที่ เป็นการประเมินบทบาทหน้าที่ การประเมินการบริหารจัดการในกรณีฉุกเฉิน การสนับสนุนแผนและขั้นตอนการปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้น การประเมินความเหมาะสมและความเพียงพอของทรัพยากร การตรวจสอบความสัมพันธ์ของขอบเขตอำนาจ การเน้นการแก้ไขปัญหาที่รวดเร็ว

### ๓.๒.๓ การฝึกซ้อมเต็มรูปแบบ (Full-scale Exercise: FSE)

เป็นการฝึกซ้อมที่มีความซับซ้อนและใช้ทรัพยากรมากที่สุดในการบรรดาการฝึกซ้อมรูปแบบอื่น ๆ รวมทั้งเกี่ยวข้องกับบุคลากรที่หลากหลายหน่วยงานและหลายระดับ โดยมีการเคลื่อนย้ายทรัพยากรและบุคลากรเพื่อตอบโต้ต่อสถานการณ์จริง มุ่งเน้นการปฏิบัติตามแผน นโยบาย และขั้นตอนกระบวนการตามสถานการณ์สมมติ มีการกำหนดเวลาจริง และอยู่ภายใต้สภาวะแวดล้อมที่กดดันเสมือนเหตุการณ์จริง ดังนั้น เจ้าหน้าที่และทรัพยากรจึงต้องมีการเคลื่อนย้ายไปยังพื้นที่เกิดเหตุการณ์ซึ่งจัดไว้สำหรับปฏิบัติการ จึงเป็นลักษณะของการฝึกซ้อมที่ใช้ในการประเมินแผน ขั้นตอนการปฏิบัติรวมทั้งการประสานการปฏิบัติในการตอบโต้เหตุการณ์ภายใต้เงื่อนไขภาวะวิกฤติ



## ระบบการจัดการฉุกเฉินแห่งชาติ (National Incident Command System: NIMS)

### ๑. ความเป็นมา

เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ได้ออกคำสั่ง เรื่อง การจัดการเหตุฉุกเฉินในประเทศ (Management of Domestic Incident) สั่งการให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Secretary for Homeland Security) พัฒนาระบบการจัดการเหตุฉุกเฉินแห่งชาติ และมอบหมายให้เป็นผู้ให้การสนับสนุนระบบดังกล่าว ระบบการจัดการเหตุฉุกเฉินแห่งชาติได้กำหนดรูปแบบที่มีความสอดคล้องกันทั่วประเทศเพื่อช่วยให้รัฐบาลกลาง (Federal) รัฐบาลแห่งรัฐ (State) ชนเผ่าพื้นเมืองอเมริกา (Tribal) และรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และภาคเอกชน สามารถร่วมทำงานกันเพื่อป้องกัน ปกป้อง ตอบโต้ ฟื้นฟู และบรรเทาผลกระทบจากเหตุฉุกเฉินต่าง ๆ ได้ โดยไม่ต้องกังวลถึงสาเหตุ ขนาด สถานที่ หรือความยุ่งยากและซับซ้อนของเหตุฉุกเฉินที่เกิดขึ้น (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๖ : ๓) ระบบการจัดการเหตุฉุกเฉินแห่งชาติไม่ใช่แผนปฏิบัติการสำหรับการจัดการเหตุฉุกเฉินหรือแผนจัดสรรทรัพยากร แต่เป็นระบบหลักที่ประกอบด้วยกฎเกณฑ์ กรอบความคิด หลักการ ศัพท์มาตรฐานเดียวกันและกระบวนการหรือขั้นตอนการทำงานขององค์กรที่จะช่วยให้การจัดการเหตุฉุกเฉินร่วมกันเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จากเหตุการณ์โจมตีของผู้ก่อการร้ายเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๔ และเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงฤดูพายุเฮอริเคนในปี ๒๕๔๘ และปี ๒๕๔๙ ย้ำให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องมุ่งเน้นการพัฒนาและปรับปรุงระบบการจัดการภาวะฉุกเฉิน จัดความสามารถในการปฏิบัติการตอบโต้เหตุฉุกเฉินและกระบวนการประสานงานทั่วทั้งประเทศเพื่อให้ได้วิธีการจัดการเหตุฉุกเฉินแห่งชาติที่มีลักษณะครอบคลุมครบวงจร สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ในทุกระดับของขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่รับผิดชอบและในทุกกลุ่มวิชาชีพเฉพาะ สามารถนำไปปรับปรุงประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ด้านการจัดการเหตุฉุกเฉิน / ด้านการปฏิบัติการตอบโต้และสถานการณ์ภัยพิบัติ ทุกประเภท และทุกระดับความรุนแรง

### ๒. กรอบความคิดและหลักการ

ระบบการจัดการเหตุฉุกเฉินแห่งชาติตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่ากร่อนำกรอบการจัดการเหตุฉุกเฉินกรอบเดียวกันไปใช้เป็นประโยชน์จะช่วยให้เจ้าหน้าที่ด้านการจัดการเหตุฉุกเฉิน / ด้านการปฏิบัติการตอบโต้มีระบบที่มีความยืดหยุ่นแต่มีมาตรฐานใช้สำหรับดำเนินกิจกรรมการจัดการและการปฏิบัติการตอบโต้เหตุฉุกเฉินซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

## ๒.๑ ความยืดหยุ่น (Flexibility)

องค์ประกอบต่าง ๆ ของระบบการจัดการเหตุฉุกเฉินแห่งชาติสามารถที่จะปรับใช้ได้กับทุกสถานการณ์ ตั้งแต่เหตุฉุกเฉินที่เกิดขึ้นเป็นประจำในท้องถิ่น ไปถึงเหตุฉุกเฉินที่จำเป็นต้องนำข้อตกลงว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างรัฐ (Interstate Mutual Aid) มาใช้ และรวมถึงเหตุฉุกเฉินที่จำเป็นต้องมีการประสานงานกับรัฐบาลกลางเพื่อให้เข้าร่วมในการปฏิบัติการตอบโต้ ความยืดหยุ่นเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับระบบการจัดการเหตุฉุกเฉินแห่งชาติ เพื่อที่จะสามารถนำไปใช้กับเหตุฉุกเฉินที่อาจเกิดขึ้นทุกประเภทและทุกขนาด รวมถึงเหตุฉุกเฉินที่จำเป็นต้องอาศัยการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่รับผิดชอบ

## ๒.๒ การสร้างมาตรฐานปฏิบัติ (Standardization)

ระบบการจัดการเหตุฉุกเฉินได้กำหนดชุดของโครงสร้างองค์กรที่มีมาตรฐานที่จะช่วยในการปรับปรุง การบูรณาการ และการเชื่อมโยงระหว่างขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่รับผิดชอบโดยเริ่มต้นด้วยการวางรากฐานร่วมกันในการเตรียมความพร้อมและการวางแผน ทำให้เกิดการประสานเชื่อมโยงกันระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในทุกแง่มุมของเหตุฉุกเฉินที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ยังได้บัญญัติศัพท์มาตรฐานเดียวกัน และส่งเสริมการใช้ศัพท์ร่วมกัน ช่วยให้การประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ มีประสิทธิภาพมากขึ้น

### ๓. องค์ประกอบของระบบการจัดการเหตุฉุกเฉินแห่งชาติ (NIMS Components)

#### ๓.๑ การเตรียมความพร้อม

การเตรียมความพร้อมมุ่งเน้นส่วนประกอบที่สำคัญ ได้แก่ การวางแผน ขั้นตอนปฏิบัติงานและระเบียบปฏิบัติมาตรฐาน การฝึกอบรมและการฝึกซ้อม การกำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ การออกใบรับรองให้เข้าร่วมปฏิบัติงานและประกาศนียบัตร การออกหนังสือรับรองคุณภาพและสมรรถนะของเครื่องมืออุปกรณ์ และรวมไปถึงการประเมินผลและกระบวนการแก้ไขปรับปรุง ด้วยเหตุที่การเตรียมความพร้อมเป็นขั้นตอนพื้นฐานในการจัดการและการดำเนินกิจกรรมตอบโต้เหตุฉุกเฉิน ดังนั้น กรอบความคิดและหลักการที่ประกอบขึ้นเป็นฐานสำหรับการเตรียมพร้อม จึงเป็นการบูรณาการกรอบความคิดและหลักการขององค์ประกอบต่าง ๆ ของระบบการจัดการเหตุฉุกเฉินแห่งชาติเข้าด้วยกัน

#### ๓.๑.๑ วิธีการที่เป็นเอกภาพ (Unified Approach)

การเตรียมความพร้อมจำเป็นต้องให้วิธีการที่เป็นเอกภาพในการจัดการและดำเนินกิจกรรมตอบโต้ภาวะฉุกเฉิน จึงจำเป็นต้องมีการผนวกการเตรียมพร้อมเข้ากับการสื่อสารและการบริหารจัดการสารสนเทศ การบริหารจัดการทรัพยากร การบัญชาการและการบริหารจัดการเพื่อสร้างระบบที่มีประสิทธิภาพ

### ๓.๑.๒ ระดับความสามารถ

การเตรียมความพร้อมเป็นเรื่อง ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ เสริมสร้างและธำรงรักษาขีดความสามารถในการจัดการภาวะฉุกเฉินและการดำเนินกิจกรรมตอบโต้ได้อย่างเต็มรูปแบบเพื่อให้ระบบการจัดการเหตุฉุกเฉินแห่งชาติทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่รับผิดชอบและองค์กรต่าง ๆ ควรต้องกำหนดความคาดหวังเกี่ยวกับ ขีดความสามารถในการปฏิบัติงานและทรัพยากรที่จะได้รับทั้งในช่วงก่อน ระหว่างและหลังการเกิดเหตุฉุกเฉิน การจัดทำรายการและการจำแนกประเภททรัพยากรที่มีอยู่เพื่อใช้ในการจัดการเหตุฉุกเฉินหรือเพื่อสนับสนุนการจัดงานตามที่วางแผนไว้

#### ๓.๒ การสื่อสารและการจัดการสารสนเทศ

ในการจัดการเหตุฉุกเฉินและการปฏิบัติการตอบโต้ จำเป็นต้องพึ่งพาการ สื่อสารและระบบสารสนเทศเพื่อผลิตและแจกจ่ายภาพรวมสถานการณ์และการปฏิบัติการร่วม (Common Operating Picture : COP) ไปยังศูนย์บัญชาการและศูนย์ประสานงานทั้งหมดในคราว เดียวกัน ระบบการจัดการเหตุฉุกเฉิน ideoธิบายถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการรอบที่เป็นมาตรฐาน สำหรับการสื่อสารและเน้นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการนำเสนอข้อมูลภาพรวมของเหตุฉุกเฉิน เพื่อช่วยให้ผู้มีอำนาจหน้าที่สามารถตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อเหตุการณ์ องค์กรประกอบส่วนนี้มีรากฐานมาจากกรอบความคิดเกี่ยวกับขีดความสามารถในการทำงานข้าม ระบบความเชื่อถือได้ ความสามารถในการปรับเปลี่ยนขนาดระบบ ความสามารถในการนำไปใช้ งานในสภาพแวดล้อมที่ต่างกันได้ รวมถึงความสามารถกลับคืนสู่สภาพเดิมได้อย่างรวดเร็ว หาก ระบบล้มเหลว และการมีระบบสำรองทำงานควบคู่กับระบบหลักของระบบสื่อสารและระบบ สารสนเทศ

#### ๓.๓ การบริหารจัดการทรัพยากร

ทรัพยากรต่าง ๆ ได้แก่ บุคลากร เครื่องมือหรือวัสดุ เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการ บรรลุวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการจัดการเหตุฉุกเฉิน การไหลเวียนของทรัพยากรจะต้องดำเนินไป อย่างราบรื่นและสามารถปรับให้เข้ากับสภาวะการณ์ของเหตุฉุกเฉินที่เกิดขึ้นได้ ระบบการจัดการเหตุ ฉุกเฉินแห่งชาติได้กำหนดกลไกมาตรฐานและสร้างกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อนำ มาใช้ในระบอบความต้องการ การสั่งซื้อและการได้มา การระดมและการใช้ประโยชน์ การติดตาม และการรายงาน การนำคืนและการถอนกำลัง การเบิกหักผลึกส่ง และการจัดการวัสดุคงคลัง

#### ๓.๔ การบัญชาการและการจัดการ

องค์กรประกอบด้านการจัดการและการจัดการของระบบการจัดการเหตุฉุกเฉิน แห่งชาติได้รับการออกแบบมาเพื่อช่วยให้การจัดการเหตุฉุกเฉินและการประสานงานมี

ประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยการกำหนดโครงสร้างของการจัดการเหตุการณ์ให้มีลักษณะยืดหยุ่นและเป็นมาตรฐาน โครงสร้างดังกล่าวนี้มีพื้นฐานมาจากส่วนประกอบหลักขององค์กรสามด้านคือ ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System) ระบบการประสานงานเชิงพหุภาคี (Multiagency Coordination System) และระบบการบริหารจัดการข้อมูลสาธารณะ (Public Information)

### ๓.๕ การบริหารจัดการระบบอย่างต่อเนื่องและการบำรุงรักษา

#### ๓.๕.๑ ศูนย์บูรณาการแห่งชาติ (National Integration Center)

จัดตั้งขึ้นเพื่อให้มั่นใจในการตรวจสอบการบริหารจัดการระบบการจัดการเหตุการณ์แห่งชาติอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการบำรุงรักษาระบบสั่งการให้ปรึกษาหารืออย่างสม่ำเสมอกับกระทรวงต่าง ๆ ในระดับรัฐบาลกลาง รัฐบาลแห่งรัฐ ชนเผ่าพื้นเมืองอเมริกัน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในระดับท้องถิ่น รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคเอกชน ศูนย์บูรณาการแห่งชาติได้กำหนดทิศทางเชิงกลยุทธ์ (Strategic Direction) แนวทางในการกำกับดูแลและแนวทางการประสานระบบการบริหารจัดการเหตุการณ์แห่งชาติ ศูนย์บูรณาการแห่งชาติยังทำหน้าที่กำกับดูแลแผนงานและประสานงานกับทุกภาคส่วน แนะนำและสนับสนุนให้ขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่รับผิดชอบ รวมถึงการทบทวนและรับรองหลักสูตรการฝึกอบรมและข้อมูลข่าวสารที่ได้จากการฝึกซ้อมด้วย

#### ๓.๕.๒ เทคโนโลยีรองรับระบบการจัดการเหตุการณ์แห่งชาติ

ในการตอบโต้เหตุการณ์ จำเป็นต้องพึ่งพาเทคโนโลยีและระบบในการทำงานมากขึ้น และจะต้องปรับระบบการจัดการเหตุการณ์แห่งชาติอย่างต่อเนื่อง ซึ่งศูนย์บูรณาการแห่งชาติร่วมมือกับกรมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ ทำหน้าที่กำกับดูแลและประสานงานการพัฒนาเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเหตุการณ์อย่างต่อเนื่อง รวมถึงการทำวิจัยและพัฒนาเชิงกลยุทธ์

### คู่มือภาคสนามระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System Field Guide)

เป็นแนวทางการปฏิบัติ(สำหรับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการฉุกเฉิน)ภายใต้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ที่มีหน้าที่ตามโครงสร้างของระบบการบัญชาการเหตุการณ์ โดยแยกเป็นแต่ละตำแหน่งที่สำคัญ ดังนี้

## ๑. ผู้บัญชาการเหตุการณ์ (Incident Commander)

คือผู้รับผิดชอบการบัญชาการเหตุการณ์ และการปฏิบัติตลอดระยะเวลาในตำแหน่ง และสิ้นสุดเมื่อมีการส่งมอบหน้าที่และความรับผิดชอบหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้ (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดภูเก็ต, ๒๕๕๕: ๑๘)

๑.๑ การบัญชาเหตุการณ์ ได้แก่ การมอบหมายหน้าที่และภารกิจตามโครงสร้าง การปฏิบัติหน้าที่แทนบุคลากรด้านอื่น ๆ เบื้องต้นกรณีไม่ได้แต่งตั้งหรือมอบหมาย การรับรายงาน หัวหน้าหน่วยงานตามโครงสร้าง

๑.๒ การประเมินสถานการณ์และลำดับความสำคัญภารกิจ ได้แก่ การตั้งชื่อเหตุการณ์ การเรียงลำดับความสำคัญของภารกิจ การตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ เช่น ห้องวิทยุสื่อสาร การรับรายงาน ห้องประชุม ห้องแถลงข่าวและประสานงาน ห้องรายงานตัวและประชาสัมพันธ์ เป็นต้น การกำหนดนโยบายและวางแผนปฏิบัติในภาพรวม การจัดทำและอนุมัติแผนปฏิบัติการ และการจัดคนเข้าโครงสร้างบุคลากรตามความเหมาะสม

๑.๓ การประเมินความต้องการของทรัพยากรและดำเนินการจัดหา ได้แก่ การประสานงานภารกิจฉุกเฉินทุกประเภท การจัดการให้เกิดระบบความปลอดภัย การอนุมัติการร้องขอทรัพยากร การอนุมัติและรับรองการจัดหางบประมาณเพื่อการดำเนินงาน การควบคุมและประเมินการปฏิบัติตามแผนที่สอดคล้องตามสถานการณ์

๑.๔ การประสานงานองค์กร / หน่วยงานภายนอก ได้แก่ การหารายละเอียดเหตุการณ์ การอนุมัติข่าวสารสาธารณะ การอนุมัติการสนับสนุนทรัพยากรและหน่วยปฏิบัติการเมื่อเหมาะสม

## ๒. เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ (Public Information Office: PIO)

มีหน้าที่จัดทำและให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเหตุการณ์ไปยังสื่อมวลชน เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เหมาะสม มีเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์เพียงหนึ่งคนที่ได้รับมอบหมายงานต่อหนึ่งเหตุการณ์ ซึ่งรวมถึงเหตุฉุกเฉินภายใต้หน่วยบัญชาการร่วม เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์สามารถมีผู้ช่วยได้ตามความจำเป็น และผู้ช่วยเหล่านั้นอาจมาจากหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ หรือจากพื้นที่ต่าง ๆ โดยมีหน้าที่ ดังนี้ (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดภูเก็ต, ๒๕๕๕: ๒๑)

๒.๑ สอบถามผู้บัญชาการ ณ ที่เกิดเหตุ หากมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการให้ข้อมูลข่าวสาร

๒.๒ จัดทำเอกสารเพื่อใช้ในการแถลงข่าว

๒.๓ รับการอนุมัติจากผู้บัญชาการ ณ ที่เกิดเหตุ เกี่ยวกับการให้ข่าว

๒.๔ แจกสื่อมวลชนและดำเนินการแถลงข่าว

๒.๕ จัดชมสถานที่ จัดการสัมภาษณ์ หรือการบรรยายสรุป หากได้รับการร้องขอ

๒.๖ รับฟังสรุปเหตุการณ์และร่วมงานแผนกกับทีมบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน

๒.๗ รับข่าวสารจากสื่อมวลชนที่อาจนำมาใช้ในการวางแผนดำเนินการตอบโต้เหตุ  
จัดทำสรุปข่าว หรือจัดทำบอร์ดแสดงข่าวสารเกี่ยวกับเหตุการณ์ให้เป็นระยะ ๆ

๒.๘ รวบรวมข้อมูลสถานการณ์ของเหตุฉุกเฉินให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

๒.๙ จัดตั้งศูนย์ข่าวสารร่วม (Joint Information Center: JIC) หากจำเป็น

๒.๑๐ บันทึกข้อมูลการปฏิบัติงานและจัดเตรียมเผยแพร่ข่าวให้สื่อมวลชนและเจ้าหน้าที่  
ร่วมปฏิบัติงานรับทราบ

๒.๑๑ ประสานและขอการอนุมัติจากผู้บัญชาการเหตุการณ์ก่อนเผยแพร่ข่าวสาร

๒.๑๒ ประเมินกระแสของสาธารณชนต่อข่าวสารต่าง ๆ

### ๓. เจ้าหน้าที่ความปลอดภัย (Safety Officer: SO)

มีหน้าที่ติดตามตรวจสอบและประเมินสถานการณ์ที่อาจเป็นอันตรายและไม่ปลอดภัย จัดทำมาตรฐานเพื่อความปลอดภัยแก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ สามารถแก้ไขสภาพการทำงาน หรือการปฏิบัติงานที่ไม่ปลอดภัยผ่านสายการบังคับบัญชาปกติ และสามารถใช้อำนาจฉุกเฉินเพื่อ ป้องกันหรือหยุดการกระทำที่ไม่ปลอดภัยได้ทันทีหากจำเป็น มีการติดตามสถานการณ์และแผนการ ดำเนินงานตลอดเวลา จัดทำและกำกับดูแลการปฏิบัติตามแผนความปลอดภัยในบริเวณการทำงาน และสุขภาพ รวมทั้งกำหนดให้มีมาตรการเพื่อความปลอดภัยในแต่ละแผนปฏิบัติการเฉพาะเหตุ ซึ่ง ในแต่ละเหตุฉุกเฉินจะมีเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยเพียงหนึ่งคน แต่อาจมีผู้ช่วยได้หลายคนตามความ จำเป็น โดยมีหน้าที่ ดังนี้ (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดภูเก็ต, ๒๕๕๕: ๒๗-๒๘)

๓.๑ ในช่วงระหว่างการระงับเหตุเบื้องต้น ต้องมีการบันทึกกระบวนการวิเคราะห์ ภัยอันตรายซึ่งประกอบด้วย การบ่งชี้อันตราย อุปกรณ์ป้องกันส่วนบุคคล เขตควบคุม(Control Zone) และบริเวณชำระล้างสิ่งปนเปื้อน (Decontamination Area)

๓.๒ การประชุมวางแผนร่วมกับทีมบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อระบุข้อควรคำนึง ในเรื่องสุขภาพและความปลอดภัยในแผนการปฏิบัติงานของแต่ละวัน

๓.๓ ทบทวนแผนเผชิญเหตุในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย

๓.๔ ใช้อำนาจฉุกเฉินเพื่อป้องกันหรือระงับการปฏิบัติที่ไม่ปลอดภัย

๓.๕ สืบสวนหาสาเหตุของสถานการณ์ฉุกเฉินที่ไม่ปลอดภัย

๓.๖ จัดเตรียมและกำกับดูแลให้มีการดำเนินการตามแผนความปลอดภัยทั้งด้าน สถานปฏิบัติและสุขภาพ ตามกฎระเบียบด้านอาชีวอนามัย แผนความปลอดภัยในสถานที่

ปฏิบัติการและสุขภาพควรประกอบด้วย การประเมินอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของแต่ละพื้นที่ แผนการปฏิบัติงานอย่างครอบคลุมและสมบูรณ์ ข้อกำหนดในการฝึกอบรมบุคลากรเกณฑ์การเลือกอุปกรณ์ป้องกันส่วนบุคคล ข้อกำหนดในการตรวจสอบสุขภาพด้านอาชีวอนามัยของบุคลากร แผนการติดตามตรวจสอบคุณภาพอากาศในบริเวณพื้นที่ปฏิบัติการ มาตรการควบคุมพื้นที่ปฏิบัติการ ขั้นตอนการเข้าไปในพื้นที่ที่มีบริเวณอับอากาศในกรณีที่เป็น การบรรยายสรุปก่อนเข้าในพื้นที่เบื้องต้นและตามความจำเป็น การจัดประชุมแก่ผู้เข้าร่วมตอบโต้เหตุทุกคนก่อนการปฏิบัติงานเกี่ยวกับสุขภาพและความปลอดภัย การรับประกันคุณภาพเพื่อประสิทธิผลของแผนความปลอดภัยและสุขภาพในสถานที่ปฏิบัติการ

๓.๓ มอบหมายงานให้ช่วย และบริหารจัดการหน่วยงานที่ดูแลความปลอดภัยในระหว่างการตอบโต้เหตุ

๓.๔ ทบทวนและเห็นชอบกับแผนการบริการทางการแพทย์

๓.๕ จัดทำบันทึกการปฏิบัติงาน

#### ๔. เจ้าหน้าที่ประสานงาน (Liaison Officer: LO)

ในเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับหลายพื้นที่รับผิดชอบหรือหลายหน่วยงานอาจมีความจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ประสานงานในทีมบัญชาการซึ่งทำหน้าที่เป็นจุดติดต่อประสานงานของตัวแทนจากหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือ และหน่วยงานที่ให้ความร่วมมือ ตลอดจนกลุ่มผู้มีส่วนรับผิดชอบต่าง ๆ ในเหตุการณ์ฉุกเฉินมีเจ้าหน้าที่ประสานงานเพียงหนึ่งคนและอาจมีผู้ช่วยได้ตามความจำเป็น โดยมีหน้าที่ ดังนี้ (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดภูเก็ต, ๒๕๕๕: ๓๑-๓๒)

๔.๑ เป็นจุดติดต่อประสานงานสำหรับตัวแทนจากหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือและหน่วยงานที่ให้ความร่วมมือต่าง ๆ

๔.๒ ประชุมวางแผนร่วมกับทีมบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นระยะ ๆ

๔.๓ บังชี้ตัวแทนของแต่ละหน่วยงาน รวมทั้งเครือข่ายการสื่อสารและตำแหน่งที่อยู่

๔.๔ จัดทำรายชื่อผู้ที่สามารถติดต่อของหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนกลุ่มผู้มีส่วนรับผิดชอบ

๔.๕ สื่อสารกับผู้บัญชาการเหตุการณ์ของหน่วยงานต่าง ๆ

๔.๖ ติดต่อประสานงานต่อเนื่องกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๔.๗ เตรียมข้อมูลที่เป็นของหน่วยงานต่าง ๆ ในศูนย์บัญชาการ

๔.๘ อาจมีการแต่งตั้งผู้ช่วยในกรณีที่เป็น

๔.๙ ับรายงานตัวจากตัวแทนหน่วยงานอื่น ๆ ที่ให้ความช่วยเหลือ / สนับสนุนจากต่างพื้นที่ ณ ศูนย์บัญชาการที่เกิดเหตุ

๔.๑๐ ช่วยจัดระบบประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ

๔.๑๑ รับผิดชอบต่อข้อมูลด้านจำนวน สภาพและประเภทของผู้บาดเจ็บ ความขาดแคลนในด้านต่าง ๆ และภาพรวมของสถานการณ์ พร้อมให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์แก่หน่วยงานที่ให้การสนับสนุนต่าง ๆ

๔.๑๒ ติดตามการปฏิบัติงานที่อาจมีประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และแจ้งหน่วยบัญชาการตามที่เหมาะสม

๔.๑๓ ประชุมวางแผนร่วมกับทีมบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินและให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานะของทรัพยากร รวมถึงข้อจำกัดและขีดความสามารถของทรัพยากรจากหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือ

๔.๑๔ ให้ข้อมูลและสนับสนุนด้านต่าง ๆ แก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและกลุ่มผู้มีส่วนรับผิดชอบ

๔.๑๕ ถ่ายทอดข้อมูลจากผู้บัญชาการเหตุการณ์สู่ทีมบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน

๔.๑๖ บันทึกกิจกรรมทั้งหมด

#### ๕. หัวหน้าส่วนปฏิบัติการ (Operation Section Chief)

มีหน้าที่รับผิดชอบต่อการปฏิบัติการในภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากผู้บัญชาการเหตุการณ์ ดำเนินการตามแผน ประสานงานการสนับสนุนการดำเนินการด้านการปฏิบัติการ โดยมีหน้าที่ ดังนี้ (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดภูเก็ต, ๒๕๕๕: ๓๔-๓๕)

๕.๑ หน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการฉุกเฉิน

๕.๒ รายงานตัว แก่ผู้บัญชาการเหตุการณ์ ณ สถานที่ที่กำหนดเพื่อรับมอบหมายงาน

๕.๓ ติดเครื่องหมายสัญลักษณ์ หรืออื่น ๆ ตามที่กำหนด เพื่อแสดงตน

๕.๔ ทำความเข้าใจโครงสร้างองค์กร

๕.๕ รับฟังการสรุปงานจากผู้บัญชาการเหตุการณ์หรือหัวหน้าส่วนปฏิบัติการคนปัจจุบัน

๕.๖ จัดองค์กร มอบหมายงาน ให้คำปรึกษาแนะนำ แก่ทีมที่ทำงานในพื้นที่ปฏิบัติการ ได้แก่ หัวหน้าสาขา หัวหน้าพื้นที่หรือกลุ่ม หัวหน้าหน่วย หัวหน้าทีมปฏิบัติงาน ผู้จัดการจุดระดมพล

๕.๗ วางแผนร่วมกับทีมผู้บริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน

๕.๘ ประชุมสรุปสถานการณ์ร่วมกับหัวหน้าทีมทุกทีม

๕.๙ ประเมินสถานการณ์ความพร้อม และทบทวนแนวทางปฏิบัติการ



๕.๑๐ อำนวยการด้านการปฏิบัติการให้เป็นไปตามแนวทางปฏิบัติโดยคำนึงถึงความปลอดภัยและสวัสดิการของเจ้าหน้าที่

๕.๑๑ ประสานงานด้านการปฏิบัติการกับหัวหน้าส่วนที่เกี่ยวข้อง

๕.๑๒ ประเมินทรัพยากร / บุคลากรและให้คำแนะนำในการนำทรัพยากรและบุคลากรในการออกปฏิบัติงาน

๕.๑๓ รายงานสถานการณ์ด้านการปฏิบัติการและเหตุการณ์พิเศษต่อทีมผู้บริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน

๕.๑๔ จัดทำบันทึกของการปฏิบัติงาน

## ๖. หัวหน้าส่วนวางแผน (Planning Section Chief)

มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการรวบรวม ประเมิน แจกจ่ายและใช้ข้อมูลสำหรับประเมินสถานการณ์เหตุฉุกเฉินและสถานะของทรัพยากรส่วนวางแผน สามารถจัดหน่วยงานย่อยได้ ๔ หน่วย ได้แก่ ๑. หน่วยทรัพยากร (Resources Unit) รับผิดชอบในการรายงานตัว และรักษาสถานะของเจ้าหน้าที่และเครื่องมืออุปกรณ์ ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงาน ๒. หน่วยสถานการณ์ (Situation Unit) เป็นหน่วยที่รวบรวมและประเมินผลข้อมูลสถานการณ์ จัดเตรียมการแสดงสถานการณ์และรายงานสรุป จัดทำแผนที่และแนวการเคลื่อนตัวตามการคาดการณ์ ๓. หน่วยเอกสาร (Documentation Unit) เป็นหน่วยที่เกี่ยวข้องกับการจัดเตรียมแผนปฏิบัติการเฉพาะเหตุ (Incident Action Plan: PAP) เก็บเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ทั้งหมด และให้บริการสำเนาเอกสาร ๔. หน่วยถอนกำลัง (Demobilization Unit) เหตุการณ์ที่ใหญ่และซับซ้อน หน่วยนี้จะช่วยในการถอนกำลังทรัพยากรที่ไม่ต้องปฏิบัติงานต่อไปให้เป็นไปอย่างเรียบร้อย ปลอดภัย และประหยัดงบประมาณ

หัวหน้าส่วนวางแผนมีหน้าที่ ดังนี้ (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดภูเก็ต, ๒๕๕๕: ๓๕-๔๑)

๖.๑ รับรายงานตัว (Check-in) เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน

๖.๒ มอบหมายบุคลากรที่อยู่ ณ ที่เกิดเหตุ ให้ไปสังกัดตำแหน่งต่าง ๆ ตามระบบบัญชาการณที่เห็นสมควร

๖.๓ รวบรวมและประมวลข่าวสารเกี่ยวกับเหตุฉุกเฉิน

๖.๔ กำกับดูแลการจัดทำแผนเผชิญเหตุ

๖.๕ เตรียมข้อมูลให้ศูนย์บัญชาการ ณ ที่เกิดเหตุ และหัวหน้าส่วนปฏิบัติ เพื่อใช้ในการเตรียมแผนเผชิญเหตุ

๖.๖ ร่วมประชุมวางแผนกับทีมบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นระยะ ๆ

๖.๗ จัดทำรายการข้อมูลที่ต้องการและแผนการรายงานข้อมูลสำหรับส่วนต่าง ๆ ในระบบบัญชาการ ณ ที่เกิดเหตุ สำหรับจัดเตรียมแผนเผชิญเหตุ

๖.๘ ประเมินความจำเป็นในการเรียกใช้ทรัพยากรที่มีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษเพื่อใช้สนับสนุนการตอบโต้เหตุฉุกเฉิน

๖.๙ ให้ข้อมูลฟังก์ชันของส่วนวางแผนแก่หน่วยทรัพยากร รวมทั้งชื่อและตำแหน่งที่บุคลากรได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงาน

๖.๑๐ พิจารณามอบหมายงานแก่ผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคตามความจำเป็น

๖.๑๑ รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกลยุทธ์ทางเลือก

๖.๑๒ จัดตั้งและยกเลิกหน่วยปฏิบัติการพิเศษ (Strike Teams) หรือหน่วยเฉพาะกิจ (Task forces) ตามความจำเป็น

๖.๑๓ จัดทำการคาดการณ์สถานการณ์เป็นระยะ

๖.๑๔ ประมวลและจัดแสดงรายงานสรุปสถานการณ์

๖.๑๕ จัดทำรายงานสรุปสถานการณ์แก่ผู้ร้องขอ ตามความเหมาะสมและแจ้งให้ทีมปฏิบัติรับทราบเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ที่สำคัญ

๖.๑๖ ประสานแผนจราจร ณ ที่เกิดเหตุ แผนการเดินเรือ และแผนสนับสนุนอื่น ๆ ให้อยู่ในแผนเผชิญเหตุ

๖.๑๗ ชี้แจงให้หน่วยงานในส่วนวางแผนทราบเกี่ยวกับการรายงานข้อมูลเหตุฉุกเฉิน

๖.๑๘ เสนอแนะการลดและยุติการใช้ทรัพยากรแก่หน่วยบัญชาการ ณ ที่เกิดเหตุ

๖.๑๙ จัดทำบันทึกการปฏิบัติงาน

### ๗. หัวหน้าหน่วยสถานการณ์ (Situation Unit Leader)

มีหน้าที่รวบรวมและประเมินข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ปัจจุบันและอนาคตเกี่ยวกับการรั่วไหลและการตอบโต้เหตุซึ่งรวมถึงการประมวลข้อมูลเกี่ยวกับชนิดและปริมาณของสารเคมีรั่วไหล ตำแหน่งปัจจุบันของสารเคมี ลักษณะการเคลื่อนตัว / การแพร่กระจายและผลกระทบต่อแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ อีกทั้งเตรียมข้อมูลให้กับผู้เชี่ยวชาญด้านระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ เพื่อจัดทำแผนที่ของสถานการณ์ในปัจจุบันและอนาคตและจัดเตรียมรายงานให้แก่หัวหน้าส่วนวางแผน โดยมีหน้าที่ ดังนี้ (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดภูเก็ต, ๒๕๕๕: ๔๔)

๗.๑ รับฟังบรรยายสรุปและข้อสั่งการพิเศษจากหัวหน้าส่วนวางแผน

๗.๒ เข้าร่วมการประชุมวางแผนตามที่ได้รับมอบหมาย

๗.๓ จัดเตรียมและจัดแสดงสถานะของเหตุการณ์เป็นระยะ

๗.๔ รวบรวมข้อมูลเหตุการณ์เป็นระยะ และให้ทันต่อเหตุการณ์

๓.๕ เตรียมการคาดการณ์เป็นระยะตามที่จะมีการร้องขอจากหัวหน้าส่วนวางแผน

๓.๖ จัดทำ จัดแสดงและแจกจ่ายข้อมูลทรัพยากร รวมทั้งข้อมูลของสถานการณ์ตามที่ต้องการในศูนย์ข่าวสารร่วม (Joint Information Center)

๓.๗ จัดทำรายงานสรุปสถานการณ์ ให้กับผู้ร้องขอตามความเหมาะสม

๓.๘ ให้บริการรูปภาพและแผนที่ที่เกี่ยวข้อง

#### ๘. หัวหน้าส่วนบูรณาการการจัดส่งกำลังบำรุง (Logistics Section Chief)

หัวหน้าส่วนส่งกำลังบำรุง เป็นสมาชิกของทีมปฏิบัติการ (General Staff) มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดเตรียมสถานที่ การบริการและวัสดุอุปกรณ์เพื่อสนับสนุนการตอบโต้เหตุ หัวหน้าส่วนส่งกำลังบำรุงมีส่วนร่วมในการจัดทำและดำเนินการตามแผนเผชิญเหตุตลอดจนการจัดองค์กรและกำกับดูแลสาขา / หน่วยต่าง ๆ ภายในส่วนส่งกำลังบำรุง โดยมีหน้าที่ ดังนี้ (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดภูเก็ต, ๒๕๕๕: ๕๑-๕๒)

๘.๑ รับผิดชอบหน่วยงานในส่วนส่งกำลังบำรุง

๘.๒ มอบหมายงานและชี้แจงหน้าที่ในเบื้องต้นให้แก่เจ้าหน้าที่ในส่วน

๘.๓ แจกข้อมูล ชื่อ และตำแหน่งของบุคลากรที่ได้รับมอบหมายงานในเบื้องต้นของส่วนส่งกำลังบำรุงแก่หน่วยทรัพยากร

๘.๔ ร่วมประชุมจัดทำแผนเผชิญเหตุ

๘.๕ ระบุความต้องการเกี่ยวกับการบริการและการสนับสนุน สำหรับการปฏิบัติการที่ได้วางแผนหรือคาดไว้

๘.๖ ให้ความเห็นและร่วมทบทวนแผนการสื่อสาร แผนการแพทย์ฉุกเฉิน แผนการจราจร แผนการเดินทางเรือ และแผนอื่น ๆ

๘.๗ ประสานงานและดำเนินการในการร้องขอทรัพยากรเพิ่มเติม

๘.๘ ทบทวนแผนเผชิญเหตุ และประเมินความต้องการของส่วนต่าง ๆ สำหรับการปฏิบัติการในช่วงต่อไป

๘.๙ ให้ข้อมูลเกี่ยวกับศักยภาพการให้บริการและการสนับสนุน

๘.๑๐ เตรียมการให้บริการและการสนับสนุนตามแผนเผชิญเหตุ

๘.๑๑ ประเมินความต้องการของการให้บริการและการสนับสนุนในอนาคต

๘.๑๒ รับแผนการถอนกำลังจากส่วนวางแผน

๘.๑๓ เสนอแนะการถอนกำลังทรัพยากรให้เป็นไปตามแผนถอนกำลัง

๘.๑๔ ดูแลด้านสวัสดิการและความปลอดภัยในการส่งกำลังบำรุงของเจ้าหน้าที่

๘.๑๕ จัดทำบันทึกของการปฏิบัติงาน

### ๕. หัวหน้าหน่วยสื่อสาร (Communication Unit Leader)

หัวหน้าหน่วยสื่อสารปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลของหัวหน้าส่วนส่งกำลังบำรุง โดยมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนการใช้เครื่องมืออุปกรณ์และสถานที่สำหรับการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ ติดตั้งและทดสอบเครื่องมือสื่อสาร กำกับดูแลการทำงานของศูนย์สื่อสารเหตุฉุกเฉิน แจกจ่ายเครื่องมือสื่อสารไปยังเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ และดูแลรักษาซ่อมแซมเครื่องมือสื่อสาร โดยมีหน้าที่ ดังนี้ (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดภูเก็ต, ๒๕๕๕: ๕๕-๕๖)

๕.๑ รับฟังบรรยายสรุปจากหัวหน้าส่วนส่งกำลังบำรุง

๕.๒ พิจารณาความต้องการของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการในหน่วย

๕.๓ ให้ความเห็นเกี่ยวกับศักยภาพและข้อจำกัดในส่วนการสื่อสาร

๕.๔ จัดทำและปฏิบัติตามแผนการสื่อสารในการตอบโต้เหตุ

๕.๕ ดูแลให้มีการจัดตั้งศูนย์สื่อสารเหตุฉุกเฉิน

๕.๖ ติดตั้งระบบเชื่อมข้อมูลเบอร์ โทรศัพท์และที่อยู่ของประชาชน

๕.๗ พิจารณากำหนดสถานที่เหมาะสมในการรับ-ส่งข่าวสาร

๕.๘ ดูแลให้มีการติดตั้งและทดสอบระบบสื่อสาร

๕.๙ ดูแลให้มีระบบตรวจสอบจำนวนและการนำเครื่องมือสื่อสารไปใช้

๕.๑๐ ดูแลให้มีการแจกจ่ายวิทยุมือถือส่วนบุคคลตามแผนการสื่อสารทางวิทยุ

๕.๑๑ เตรียมข้อมูลทางเทคนิค เกี่ยวกับ ความเพียงพอของระบบสื่อสารที่ใช้ในการปฏิบัติการ ข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์ต่อระบบการสื่อสาร ศักยภาพของเครื่องมือ จำนวนและประเภทของเครื่องมือที่มีการนำมาใช้ และปัญหาที่อาจพบจากการใช้เครื่องมือสื่อสาร

๕.๑๒ กำกับดูแลการดำเนินงานต่าง ๆ ของหน่วยสื่อสาร

๕.๑๓ จัดทำบันทึกการใช้งานของเครื่องมือสื่อสารทั้งหมดตามความเหมาะสม

๕.๑๔ ดูแลให้มีการทดสอบและซ่อมแซมเครื่องมือและอุปกรณ์

๕.๑๕ รับเครื่องมือสื่อสารกลับจากหน่วยที่ถอนกำลังกลับจากการปฏิบัติงาน

๕.๑๖ บันทึกการปฏิบัติงาน

### ๑๐. หัวหน้าหน่วยพัสดุ (Supply Unit Leader)

มีหน้าที่ในการจัดหาบุคลากร จัดซื้อเครื่องมือและวัสดุ รับ และจัดเก็บวัสดุสำหรับใช้ในการตอบโต้เหตุฉุกเฉิน จัดทำบัญชีวัสดุต่าง ๆ และให้บริการเครื่องมือและครุภัณฑ์ โดยมีหน้าที่ ดังนี้ (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดภูเก็ต, ๒๕๕๕: ๕๖-๖๐)

๑๐.๑ รับฟังการบรรยายสรุปจากหัวหน้าส่วนส่งกำลังบำรุง

๑๐.๒ เข้าร่วมในการวางแผนของส่วนส่งกำลังบำรุง / สาขาสนับสนุน

๑๐.๓ เตรียมชุดเครื่องมือ / วัสดุให้กับส่วนวางแผน ส่วนส่งกำลังบำรุงและส่วนการเงิน / การบริหาร

๑๐.๔ พิจารณากำหนดชนิดและจำนวนของวัสดุที่ได้รับ หรือต้องการการสนับสนุน

๑๐.๕ เตรียมการรับวัสดุอุปกรณ์ที่ได้สั่งซื้อ

๑๐.๖ ทบทวนแผนเผชิญเหตุในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติการของหน่วยพัสดุ

๑๐.๗ จัดทำและปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านความปลอดภัยและการรักษาความปลอดภัย

๑๐.๘ ตั้งชื่อ รับ แจกจ่ายและจัดเก็บวัสดุและเครื่องมือ ประสานด้านการสั่งซื้อทรัพยากรและสัญญาจัดจ้างกับส่วนการเงิน / การบริหาร

๑๐.๙ รับและตอบรับการร้องขอด้านกำลังพล วัสดุและเครื่องมือ

๑๐.๑๐ จัดทำบัญชีวัสดุและเครื่องมือให้ทันสมัยอยู่เสมอ

๑๐.๑๑ ประสานการให้บริการเครื่องมือที่สามารถนำมาใช้ใหม่ได้

๑๐.๑๒ จัดทำรายงานต่อหัวหน้าส่วนส่งกำลังบำรุง

๑๐.๑๓ บันทึกการปฏิบัติงาน

#### ๑๑. หัวหน้าหน่วยเสบียง (Food Unit Leader)

หัวหน้าหน่วยเสบียงปฏิบัติงานอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้บัญชาการสาขาบริการหรือหัวหน้าส่วนส่งกำลังบำรุง มีหน้าที่ประเมินความต้องการเกี่ยวกับการบริการอาหารตามสถานที่ต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการจัดเมนู การกำหนดสถานที่ประกอบอาหาร การเตรียมอาหาร การเสิร์ฟ การจัดหาเครื่องดื่ม / น้ำใช้ และการดูแลทั่วไปในบริเวณการบริการอาหาร โดยมีหน้าที่ ดังนี้ (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดภูเก็ต, ๒๕๕๕: ๖๔)

๑๑.๑ หน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการฉุกเฉิน

๑๑.๒ หน้าที่ความรับผิดชอบของหัวหน้าหน่วย

๑๑.๓ รับฟังการบรรยายสรุปจากผู้บัญชาการสาขาหรือหัวหน้าส่วนส่งกำลังบำรุง

๑๑.๔ กำหนดสถานที่การทำงาน จุดบริการ และจำนวนกำลังพลที่ต้องให้บริการ

๑๑.๕ พิจารณาเลือกวิธีบริการอาหารให้เหมาะสมกับสถานการณ์

๑๑.๖ จัดหาเครื่องมือและวัสดุที่ต้องการใช้ในการบริการอาหาร

๑๑.๗ ติดตั้งเครื่องมือ / อุปกรณ์ในการจัดทำอาหาร

๑๑.๘ จัดเตรียมเมนูเพื่อให้บุคลากรได้รับอาหารครบหมู่ และมีความเสมอภาคกัน

๑๑.๙ ดูแลให้มีน้ำดื่มที่สะอาดเพียงพอต่อความต้องการของบุคลากร

๑๑.๑๐ ดูแลให้มีการดำเนินการตามมาตรฐานความปลอดภัยต่อสุขภาพ

๑๑.๑๑ กำกับดูแลผู้ประกอบอาหารและเจ้าหน้าที่ของหน่วยเสบียง

๑๑.๑๒ จัดทำรายการอาหาร

๑๑.๑๓ จัดรายการอาหารสดที่ต้องการแก้หัวหน้าหน่วยพัสดุเพื่อการจัดซื้อ

๑๑.๑๔ จัดทำบันทึกการปฏิบัติการ

๑๑.๑๕ ส่งมอบเอกสารให้หน่วยเอกสาร

## ๑๒. ผู้ประสานงานอาสาสมัคร (Volunteer Coordination)

ผู้ประสานงานอาสาสมัครมีหน้าที่จัดการและกำกับดูแลการทำงานของอาสาสมัคร รวมถึงการรับสมัคร การฝึกหัด และการส่งเข้าทำงาน ผู้ประสานงานอาสาสมัครเป็นส่วนหนึ่งของส่วนวางแผนและรายงานต่อหัวหน้าหน่วยทรัพยากร โดยมีหน้าที่ ดังนี้ (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดภูเก็ต, ๒๕๕๕: ๗๑)

๑๒.๑ หน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการฉุกเฉิน

๑๒.๒ ประสานกับหน่วยทรัพยากร เพื่อพิจารณาความเหมาะสมในการส่งอาสาสมัครเข้าปฏิบัติงาน

๑๒.๓ ระบุทักษะและการฝึกอบรมที่ต้องการ

๑๒.๔ ตรวจสอบข้อกำหนดในการอบรมเท่าที่จำเป็นกับเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยหรือหน่วยที่ร้องขออาสาสมัคร

๑๒.๕ ประสานการฝึกอบรมทั้งนอกและในสถานที่ปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการส่งอาสาสมัครเข้าทำงาน

๑๒.๖ ระบุและจัดหาเครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์ตามที่ต้องการ

๑๒.๗ นำอาสาสมัครเข้าปฏิบัติงานในสถานที่ปฏิบัติงาน

๑๒.๘ เรียกอาสาสมัครเพิ่มเติม หากจำเป็น

๑๒.๙ รับสมัครอาสาสมัครเพิ่มจากสื่อต่าง ๆ

๑๒.๑๐ ประเมิน อบรม และจัดสรรอาสาสมัครให้กับหน่วยที่ต้องการ

๑๒.๑๑ ประสานกับส่วนส่งกำลังบำรุงเกี่ยวกับที่พักและอาหารของอาสาสมัคร

๑๒.๑๒ ให้ความช่วยเหลืออาสาสมัคร กรณีมีความต้องการพิเศษอื่น ๆ

๑๒.๑๓ จัดทำบันทึกการปฏิบัติงาน

๑๒.๑๔ ส่งมอบเอกสารให้หน่วยเอกสาร

จากแนวคิดและหลักการต่าง ๆ ข้างต้น ที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษามานั้น เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย กล่าวคือ ในวัตถุประสงค์ที่ ๑ เพื่อศึกษากระบวนการและขั้นตอนของระบบการบัญชาการเหตุการณ์ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาจาก แนวคิดเรื่องระบบการบัญชาการเหตุการณ์ ในฐานะเครื่องมือบริหารสถานการณ์ แนวคิดเกี่ยวกับระบบการจัดการเหตุฉุกเฉินแห่งชาติ (National Incident Command System: NIMS) และคู่มือภาคสนามระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System Field Guide) สำหรับวัตถุประสงค์ที่ ๒ เพื่อศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสาธารณภัยโดยใช้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการสาธารณภัยก่อนที่จะนำระบบการบัญชาการณ์มาใช้ ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาจากพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๗ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการสาธารณภัย แนวทางการบริหารจัดการ สาธารณภัยตามหลัก 2P 2R กรอบการดำเนินงาน เฮียวโกะ ค.ศ.๒๐๐๕-๒๐๑๕ และแนวคิดเกี่ยวกับการฝึกซ้อมแผน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสาธารณภัยให้มากยิ่งขึ้น

## บทที่ ๓

### การบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย

จากข้อมูลของกรมอุตุนิยมวิทยา พบว่าประเทศไทยมีภัยธรรมชาติมากมายหลายประเภทที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เช่น พายุหมุนเขตร้อน พายุฝนฟ้าคะนองหรือพายุฤดูร้อน คลื่นพายุซัดฝั่ง ดินโคลนถล่ม อุทกภัย ภัยแล้ง ไฟป่าและหมอกควัน แผ่นดินไหว และคลื่นสึนามิ เป็นต้น (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๖: ๒๐) หลายครั้งที่สาธารณภัยได้สร้างผลกระทบที่รุนแรงก่อให้เกิดความเสียหายเป็นจำนวนมากมหาศาล เช่น การเกิดเหตุการณ์คลื่นสึนามิที่ซัดถล่มชายฝั่งอันดามันในปี ๒๕๔๗ มหาอุทกภัยในปี ๒๕๕๔ เหตุการณ์อุทกภัยในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือในปี ๒๕๕๖ รวมทั้งการเกิดอุทกภัยซ้ำซากในภาคใต้ จากการวิเคราะห์ความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยบริษัทเมเปิลครอฟท์พบว่าประเทศไทยติดอันดับประเทศที่มีความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศระยะปานกลางเป็นลำดับที่ ๓๗ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๖: ๒๐) การเกิดภัยธรรมชาติในประเทศไทยสามารถสรุปช่วงเวลาการเกิดได้ ดังนี้

ตารางที่ ๓-๑ แสดงภัยที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาของประเทศไทย

| ประเภทภัย        | ระยะเวลา (เดือน)   | พื้นที่ประสบภัย                                       |
|------------------|--------------------|---|
| ภัยหนาว          | ตุลาคม - มกราคม    | ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคตะวันออก |
| ภัยแล้ง          | มกราคม - พฤษภาคม   | เกือบทุกภาคของประเทศไทย                               |
| อุทกภัย          | มิถุนายน - กันยายน | เกือบทุกภาคของประเทศไทย                               |
|                  | ตุลาคม - พฤศจิกายน | ภาคใต้  |
| ดินโคลนถล่ม      | มิถุนายน - กันยายน | เกือบทุกภาคของประเทศไทย                               |
|                  | ตุลาคม - พฤศจิกายน | ภาคใต้  |
| มรสุมฤดูร้อน     | มีนาคม - พฤษภาคม   | เกือบทุกภาคของประเทศไทย                               |
| แผ่นดินไหว       | เฝ้าระวังตลอดปี    | ภาคเหนือและภาคตะวันตก                                 |
| คลื่นพายุซัดฝั่ง | ตุลาคม - พฤศจิกายน | ภาคใต้  |

ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๖: ๒๑



หลังจากการปฏิรูประบบราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้จัดตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้นเป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีภารกิจหลักในการดำเนินการป้องกัน บรรเทา ฟื้นฟู สาธารณภัยและอุบัติภัย มีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ในด้านการป้องกัน บรรเทาและฟื้นฟูสภาพจากสาธารณภัย และหลังจากเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิที่ทำลายหลายพื้นที่ในบริเวณอันดามันของประเทศไทยในวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๗ ทำให้มีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก องค์การภาครัฐของไทยจึงได้มุ่งให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับภัยพิบัติอย่างจริงจัง ได้มีการจัดตั้งศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการและการให้บริการระบบการสื่อสารข้อมูลข่าวสารในภาวะปกติ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่เสมือนเป็นพันธมิตรในการดำเนินการป้องกันและจัดการกับภัยพิบัติ เช่น กรมอุตุนิยมวิทยา สังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรธรณี กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมควบคุมมลพิษ กรมทรัพยากรธรณี กรมพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง สภากาชาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงกลาโหม เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีอาสาสมัครป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (อปพร.) ตลอดจนมูลนิธิ และองค์กรการกุศลต่าง ๆ ให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น

การวิเคราะห์การบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยในครั้งนี้ ใช้วัฏจักรการบริหารจัดการสาธารณภัย เป็นกรอบในการวิเคราะห์ เพื่อให้ทราบบริบทการบริหารจัดการสาธารณภัยให้ได้ครบทุกมิติ ตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังเกิดภัย ประกอบด้วย

๑. มิติด้านการป้องกัน (Prevention)
๒. มิติด้านการลดผลกระทบ (Mitigation)
๓. มิติด้านการเตรียมพร้อม (Preparedness)
๔. มิติด้านการตอบโต้ในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Response)
๕. มิติด้านการฟื้นฟูบูรณะ (Recovery)
๖. มิติด้านการพัฒนา (Development)

### มิติด้านการป้องกัน (Prevention)

มาตรการด้านการป้องกันส่วนใหญ่ใช้มาตรการเชิงโครงสร้างเป็นหลักในการลดหรือหลีกเลี่ยงผลกระทบของภัยที่จะเกิดขึ้น รวมถึงระบบโครงสร้างเชิงวิศวกรรมที่ประยุกต์ใช้เทคนิคต่าง ๆ เพื่อให้โครงสร้างมีความต้านทานต่อภัยพิบัติ แต่สามารถป้องกันภัยได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากในการก่อสร้างโครงสร้างต่าง ๆ จะมีการกำหนดค่าการออกแบบโครงสร้างไว้

ระดับหนึ่งแต่เมื่อภัยพิบัติที่เกิดมีความรุนแรงมากกว่าที่คาดการณ์และมากเกินไปค่าออกแบบ สิ่งก่อสร้างไว้ก็ไม่สามารถรับมือกับภัยพิบัติได้ รัฐต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากในการบูรณะ ซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐานที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

อุทกภัยและภัยแล้งเป็นภัยพิบัติที่เกิดขึ้นซ้ำซากในประเทศไทย กรณีการป้องกันอุทกภัย ที่ผ่านมาเป็นการใช้มาตรการควบคุมน้ำท่วมเชิงโครงสร้างเพื่อบรรเทาน้ำล้นตลิ่งโดยการกักน้ำหรือ การผันน้ำเป็นหลัก เช่น การใช้ระบบป้องกันน้ำท่วมแบบเขื่อนวงแหวนและอ่างชะลอเส้นทางน้ำ (Polders and Basin) การทำช่องทางเบี่ยงน้ำ (Bypass Channels) การทำคันกั้นน้ำ (Levees) การขุดลอกหรือขยายความกว้างเส้นทางน้ำ (Dredging and Widening of Stream and Channels) การสร้าง ทำนบกั้น (Embankments) เป็นต้น ในการป้องกันภัยแล้งจะเน้นการพัฒนาแหล่งน้ำต้นทุนเป็นหลัก ที่ผ่านมามีโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่และขนาดกลางเพื่อเก็บกักน้ำซึ่งในปัจจุบันมีแหล่ง น้ำขนาดใหญ่จำนวนทั้งสิ้น ๔๓ แห่ง แหล่งน้ำขนาดกลางจำนวนทั้งสิ้น ๕๔๕ แห่ง สามารถเก็บกัก น้ำได้ ประมาณ ๑๔,๔๗๕ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี โดยแยกออกเป็นรายการได้แก่ ภาคเหนือมี ปริมาณการเก็บกักได้ประมาณ ๒๕,๘๑๔ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมี ปริมาณการเก็บกักได้ประมาณ ๕,๘๓๖.๒ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี ภาคกลางและภาคตะวันตกมี ปริมาณการเก็บกักได้ประมาณ ๒๗,๘๕๒.๕ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี ภาคตะวันออกมีปริมาณการ เก็บกักได้ประมาณ ๑,๕๕๕.๖ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี และภาคใต้มีปริมาณการเก็บกักได้ประมาณ ๘,๕๗๖.๓ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๖: ๑-๑๗) กรม ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ดำเนินโครงการในเชิงโครงสร้างที่สำคัญ เช่น โครงการฟื้นฟู บูรณะแหล่งน้ำเดิมเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหายุทธศาสตร์และอุทกภัยในปิงบประมาณพ.ศ. ๒๕๕๔ จำนวน ๑๕๕ แห่ง งบประมาณ ๒๒๗,๒๔๐,๐๐๐ บาท (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๕: ๔๑) ปิงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ จำนวน ๑๑๘ แห่ง งบประมาณ ๑๕๐,๒๐๐,๐๐๐ บาท (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๖: ๓๕)

ปัญหาที่พบในเชิงป้องกันภัยแล้งและอุทกภัย คือแม่น้ำลำธารมักมีระบบนิเวศ เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตมากทำให้งานทดน้ำ (สร้างฝายทดน้ำหรือเขื่อนทดน้ำ) มีข้อจำกัดเรื่อง แหล่งน้ำ เพราะลำน้ำตามธรรมชาติในประเทศไทยส่วนใหญ่ น้ำไหลไม่ตลอดปี งานทดน้ำจึงไม่เกิด ประโยชน์ในฤดูแล้งเท่าที่ควร นอกจากนี้ในโครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ (สร้างเขื่อนเก็บกักน้ำ) ยัง มีข้อจำกัดเรื่องสภาพภูมิประเทศและแหล่งน้ำ ตลอดจนผลกระทบกับชุมชนและสังคมที่ยากในการ จัดการให้เหมาะสมทำให้การก่อสร้างได้น้อยและบางลุ่มน้ำไม่สามารถทำได้เลยไม่ว่าจะเป็นขนาด ใหญ่หรือขนาดเล็ก (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๖: ๔-๑๐)

## มิติด้านการลดผลกระทบ (Mitigation)

การแจ้งเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพจะเป็นการลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นได้เป็นอย่างมาก United Nation Office for Disaster Risk Reduction: UNISDR(อ้างถึงใน ชูสิทธิ์ อภิรมณ์กุล, ๒๕๕๖: ๑๑๗) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "ระบบเตือนภัย" ว่า "การจัดเตรียมข้อมูลที่มีประสิทธิภาพอย่างทันท่วงทีโดยผ่านองค์กรที่รับผิดชอบ ซึ่งจะทำให้ผู้ที่มีโอกาสได้รับผลกระทบจากภัยสามารถดำเนินการหลีกเลี่ยงหรือลดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นจากภัยได้ล่วงหน้า" ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบเตือนภัยมีจุดประสงค์หลักเพื่อให้ประชาชนหรือชุมชนที่ถูกคุกคามจากภัยต่าง ๆ ได้มีเวลาเพียงพอที่จะเตรียมการตอบโต้ได้อย่างเหมาะสม เพื่อช่วยลดความเสียหาย การสูญเสียชีวิต ทรัพย์สิน หรือการบาดเจ็บ รวมทั้ง ลดผลกระทบทางลบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ระบบการเตือนภัยแบบครบวงจรประกอบไปด้วย ๔ ประการ ดังนี้ (ชูสิทธิ์ อภิรมณ์กุล, ๒๕๕๖: ๑๑๗-๑๑๘)

### ๑. การรับรู้และเข้าใจความเสี่ยง (Risk Knowledge)

การประเมินความเสี่ยงเป็นองค์ประกอบแรกของระบบเตือนภัย เพราะระบบเตือนภัยจะถูกออกแบบหรือถูกนำไปใช้ได้อย่างเป็นประโยชน์ที่สุดถ้ามีความเข้าใจสถานะเสี่ยงภัยในพื้นที่ การประเมินความเสี่ยงภัยต้องอาศัยการเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นระบบ และยังคงคำนึงถึงความแปรปรวนและการเปลี่ยนแปลงของสถานะภัยพิบัติอันเนื่องมาจากปัจจัยอื่น ๆ ประชาชนทั่วไปต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับภัยที่อาจเกิดขึ้นและสามารถเข้าถึงข้อมูลความเสี่ยงนั้นได้ ปัญหาที่พบในขั้นตอนนี้คือประเทศไทยยังขาดการประเมินความเสี่ยงที่เป็นระบบและมีความน่าเชื่อถือจึงทำให้การรับรู้และการเข้าใจเกี่ยวกับความเสี่ยงภัยในพื้นที่ไม่มีความชัดเจนขาดความน่าเชื่อถือ

### ๒. การติดตามสถานการณ์และการพยากรณ์ (Monitoring and Forecasting)

การติดตามสถานการณ์ภัยที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการพยากรณ์เพราะการพยากรณ์จะมีผลต่อการแจ้งเตือนภัย ทั้งนี้ การพยากรณ์จะมีความแม่นยำมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับข้อมูลที่ใช้และขึ้นอยู่กับระบบการพยากรณ์ที่มีอยู่ ดังนั้น การเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับภัยต่าง ๆ ที่ถูกต้อง เป็นระบบ และเป็นปัจจุบันจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพยากรณ์และการวางระบบเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ จากเหตุการณ์มหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นในปี ๒๕๕๔ เกิดความเบี่ยงเบนของข้อมูลที่ทำให้ความแม่นยำในการกำหนดพื้นที่และการประเมินสถานการณ์ผิดพลาด เป็นต้น

### ๓. การเตือนภัยและการสื่อสาร (Dissemination and Communication)

ข้อมูลเตือนภัยจำเป็นต้องมีการประกาศและการกระจายไปถึงผู้เสี่ยงภัยอย่างทั่วถึง ด้วยเหตุนี้ภาษาที่ใช้ในการเตือนภัยจึงจำเป็นต้องอยู่ในรูปแบบที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใจได้ง่าย ส่วนข้อความในการเตือนภัยต้องมีข้อมูลที่เพียงพอและสามารถสื่อสารให้ประชาชนรู้ว่าควรปฏิบัติตนอย่างไร ในช่วงเวลาใด นอกจากนี้ ช่องทางที่ใช้ในการสื่อสารข้อมูลเตือนภัยก็ควรมีการกำหนดและตกลงไว้ก่อนและให้ประชาชนรับรู้ล่วงหน้าเพื่อการเตรียมความพร้อมและเพื่อป้องกันความสับสนในข้อมูลเตือนภัย ยกตัวอย่างเช่น จากการศึกษาของ นรินุช คำรงค์ชัย (๒๕๕๕) พบว่าสารที่ส่งโดย สปภ. ในช่วงมหาอุทกภัยปี ๒๕๕๔ มีปัญหาในด้านต่าง ๆ ดังนี้

๑. สารที่ส่งไปตามสื่อต่าง ๆ ไม่มีเอกภาพ กล่าวคือ แม้นเนื้อหาของสารที่ต้องการนำเสนอสู่ประชาชนจะเป็นประเภทเดียวกัน แต่สารที่ถูกถ่ายทอดออกไปตามสื่อต่าง ๆ นั้น ไม่เป็นรูปแบบเดียวกันและไม่มีเอกภาพ ทำให้ประชาชนไม่สามารถพิจารณาข้อเท็จจริงได้

๒. สารที่ส่งมีความเป็นวิชาการและเยิ่นเย้อมากเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อความที่ส่งระหว่างการออกแถลงการณ์ทางโทรทัศน์ ทำให้ประชาชนเข้าใจได้ยากและขาดความสนใจในการติดตามข่าวสาร

๓. สารที่ส่งมีลักษณะเป็นการให้คำมั่นสัญญา ซึ่งตามหลักการสื่อสารในภาวะวิกฤตนั้นไม่ควรให้สัญญาใด ๆ กับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย หากยังไม่สามารถทำให้สิ่งเหล่านั้นบรรลุผลได้จริง เช่นออกมาให้คำมั่นสัญญาว่า "น้ำจะไม่ท่วมในบริเวณนั้นแน่ ๆ" เป็นต้น

๔. ข้อมูลกระจัดกระจาย ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีความพยายามในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสู่สาธารณชนอย่างเปิดเผย และมีการรวบรวมข้อมูลสำคัญ ๆ ไว้ในเว็บไซต์ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นข้อมูลที่ไม่ละเอียดครบถ้วน อยู่กระจัดกระจายและยากต่อการสืบค้น

๕. ขาดการจำแนกประเภทของสารให้ชัดเจน จะเห็นได้ว่าข้อมูลข่าวสารที่นำเสนอผ่านสื่อต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อออนไลน์ เป็นรูปแบบของการนำเสนอออกมาในรูปแบบของข่าวประจำวัน โดยไม่มีการแยกแยะหรือสรุปออกเป็นประเภทให้ชัดเจน ทำให้คลุมเครือ ยากต่อการติดตามและสืบค้นเมื่อต้องการค้นหาข้อมูล เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ ข่าวสารการดำเนินงาน คำแนะนำ การเตือนภัย เป็นต้น

๖. ไม่มีการจัดเก็บรายละเอียดการนำเสนอข้อมูลอย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือมีการจัดเก็บหรือทำรายงานในเชิงลึกอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้นำเสนอสู่สาธารณชนผ่านทางสื่อต่าง ๆ เพียงบางส่วน ทำให้การประเมินผลและการพัฒนาแนวทางการสื่อสารต่อไปข้างหน้าไม่มีข้อมูลเพียงพอ

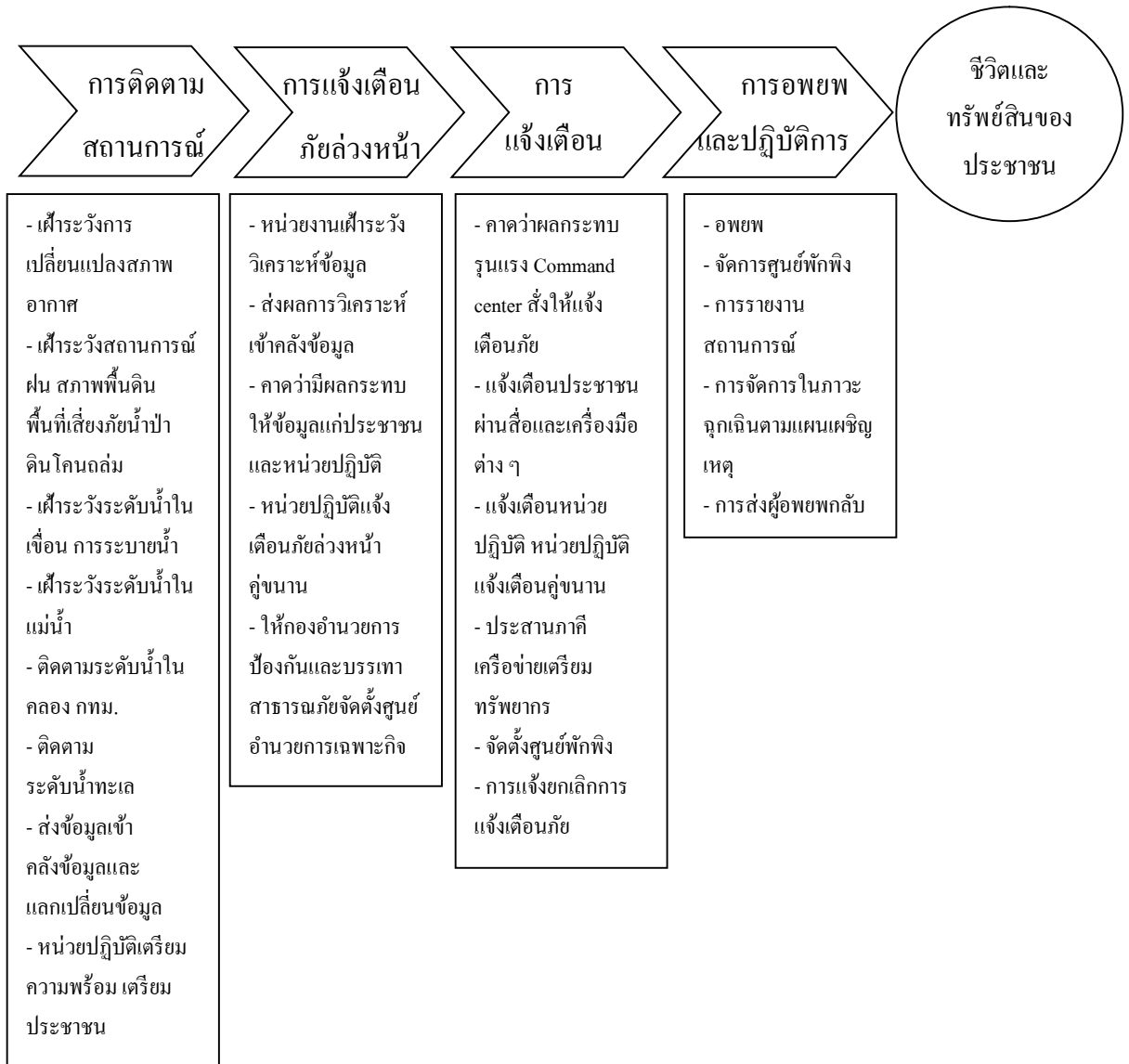
จากที่กล่าวมาข้างต้นจะพบว่า การเตือนภัยและการสื่อสารเป็นสิ่งที่มีจำเป็นอย่างมากในการบริหารจัดการสาธารณภัยที่ต้องเน้นย้ำให้มีความสำคัญ เพราะจะสามารถทำให้ลดความสูญเสียที่จะเกิดขึ้นทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้เป็นอย่างมาก

๔. ความตระหนักรู้และการตอบสนองต่อการเตือนภัยของประชาชน (Public Awareness and Response Capability)

ประชาชนที่ได้รับข้อมูลการเตือนภัยต้องให้ความเอาใจใส่ต่อการเตือนภัยและรู้ว่า จะต้องปฏิบัติตนอย่างไรเมื่อได้รับข้อมูลการเตือนภัย การตอบสนองต่อการเตือนภัยจะสัมฤทธิ์ผลได้ต้องมีการให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการเตือนภัยและการเตรียมตัวต่าง ๆ เมื่อได้รับข้อมูลเตือนภัย รวมทั้งต้องมีการวางแผนเตรียมความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้น ทั้งยังต้องมีการซ้อมแผน ๆ เพื่อให้รู้ว่าแผนนั้นมีข้อบกพร่องหรือมีข้อควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงในสัปดาห์ใดบ้าง การไม่มีนโยบายการเตือนภัยธรรมชาติที่ชัดเจนของภาครัฐ ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ขาดการบูรณาการข้อมูลเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย ขาดการเฝ้าระวังและการประเมินสถานการณ์ที่ต่อเนื่องบนพื้นฐานของข้อมูลที่ได้รับ ทำให้ไม่มีการป้องกัน การเตือนภัยและการเตรียมการอพยพประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัย เมื่อเกิดเหตุจึงไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้ทัน เช่น ในกรณีคลื่นยักษ์สึนามิในประเทศไทยเมื่อปี ๒๕๔๗ ประชาชนไม่ได้รับการแจ้งเตือนภัยอย่างทันทั่วถึง จึงทำให้เกิดความสูญเสียเป็นอย่างมาก

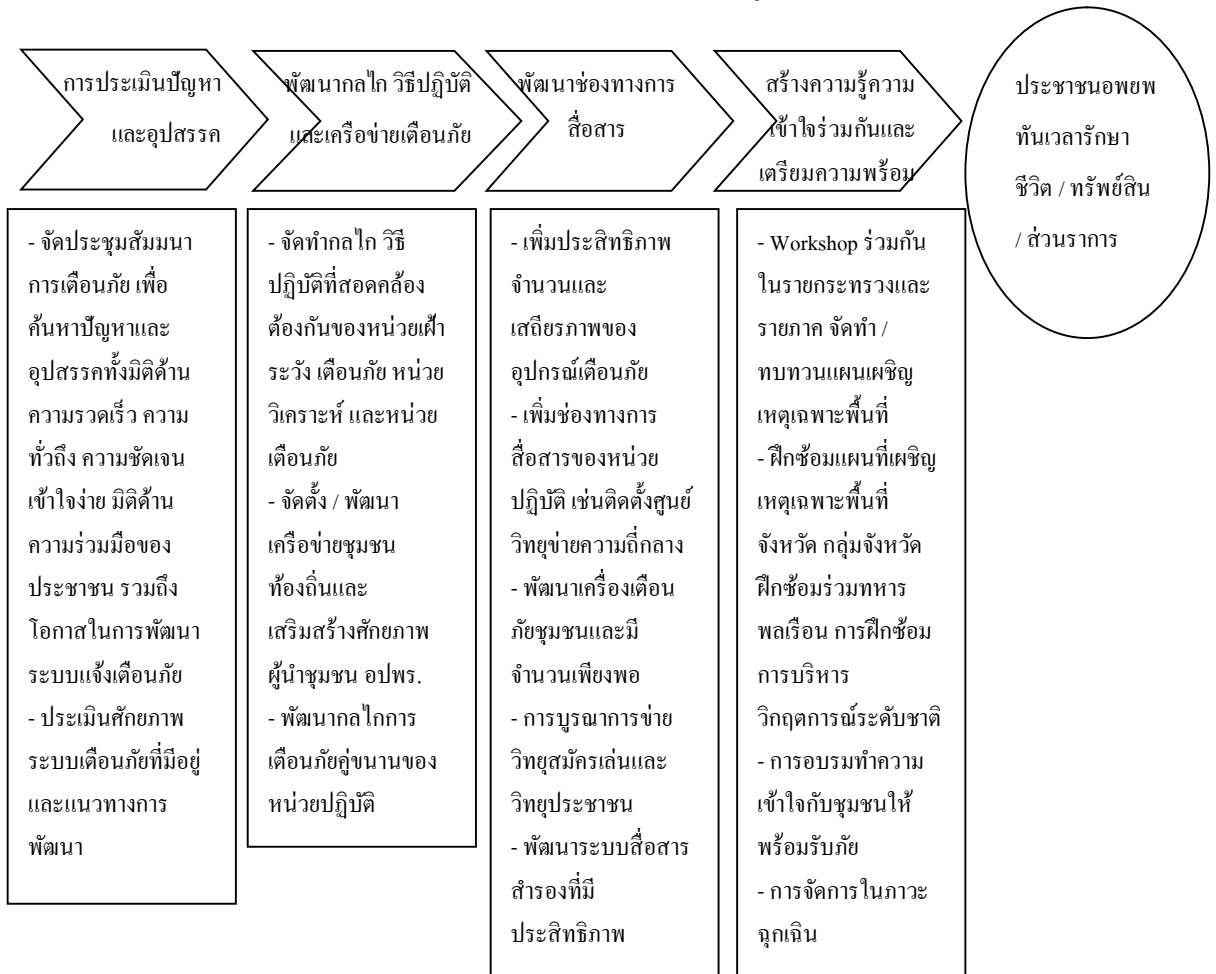
สำหรับกระบวนการเตือนภัยและกระบวนการพัฒนากลไกการเตือนภัยไปสู่ชุมชนได้ถูกบรรจุไว้ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๗ "บทบาทด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย" ดังนี้

แผนภาพที่ ๓-๑ แสดงกระบวนการแจ้งเตือนภัย



ที่มา : แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๗ "บทบาทด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย": ๑๗

แผนภาพที่ ๓-๒ แสดงกระบวนการพัฒนากลไกการเตือนภัยไปสู่ชุมชน



ที่มา : แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๗ "บทบาทด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย": ๑๘

### มิติด้านการเตรียมพร้อม (Preparedness)

การเตรียมพร้อม หมายถึง มาตรการต่าง ๆ ที่จัดเตรียมขึ้นเพื่อให้รัฐบาล องค์กร ชุมชน หรือประชาชนสามารถที่จะเผชิญและรับสถานการณ์ได้ทันทีและมีประสิทธิภาพเพื่อเป็นการลดภาระในการให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยขึ้น การเตรียมความพร้อมอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วยกระบวนการต่าง ๆ ๖ ขั้นตอน (ปาริฉัตต์ ครองจันทร์, ๒๕๕๖ : ๑๒๔) ได้แก่

๑. การวิเคราะห์ (Analysis) เช่น การวิเคราะห์บริบทของภัย ความล่อแหลม ความเปราะบาง ความสามารถในการรับมือของชุมชน เป็นต้น

๒. การปรึกษาหารือ (Consultation) เช่นการทำความเข้าใจกับชุมชน หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดว่าปัญหา และแนวทางแก้ปัญหา ทรัพยากร ปัจจัยในการดำเนินการ เป็นอย่างไร

๓. การวางแผน (Planning) เป็นการกำหนดสภาพหรือสถานการณ์ที่คาดหวังว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ เป็นการวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบัน คาดการณ์ไปข้างหน้า และค้นหาแนวทางที่คิดว่าดีที่สุดและเหมาะสมที่สุด

๔. การอบรมและเตรียมตัว (Training and Preparation) เป็นการถ่ายทอดและแลกเปลี่ยนความรู้เพื่อเพิ่มพูนทักษะ ความชำนาญ ความสามารถ เป็นการเตรียมตัวไปสู่การปฏิบัติจริง เช่น การอบรมหนึ่งตำบลหนึ่งทีมกู้ชีพกู้ภัย อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เป็นต้น

๕. การทดสอบและฝึกหัด (Testing and Exercising) เป็นการสร้างประสบการณ์ เพื่อให้เกิดความชำนาญในการรับมือ เช่น การฝึกอพยพ การฝึกหัดสื่อสารในเหตุฉุกเฉิน เป็นต้น

๖. การทบทวน (Revision) เป็นการประมวลข้อดีและข้อด้อยจากการฝึกซ้อม การวางแผนและการปฏิบัติจริง และนำมาปรับปรุงพัฒนาแผนและการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น ประเทศไทยยังขาดความพร้อมในการจัดการภัยพิบัติขนาดใหญ่ ขีดความสามารถของหน่วยงานปฏิบัติยังไม่สามารถรับมือได้ อันเนื่องมาจากการขาดแคลนงบประมาณ บุคลากร เครื่องจักร เครื่องมืออุปกรณ์ที่เหมาะสมและจำเป็นในเบื้องต้น รวมทั้งเครื่องมือพิเศษที่จำเป็นต้องใช้ในกรณีต่าง ๆ และบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ส่วนกำลังคนที่มีอยู่ก็ยังคงขาดความรู้และความชำนาญในเชิงเทคนิค (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๕๔ : ๑๑๕) เช่น ในเหตุการณ์ภัยพิบัติที่ผ่านมาพบว่าอาสาสมัครจำนวนมากเข้าไปในพื้นที่ประสบภัยโดยขาดระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพในการรองรับระบบการประสานงานและการสื่อสารข้อมูล ซึ่งอาสาสมัครแต่ละคนอาจได้รับการฝึกฝนเตรียมความพร้อมมาแตกต่างกัน ซึ่งแตกต่างจากอาสาสมัครต่างประเทศที่ค่อนข้างมีความพร้อมทั้งทักษะที่จำเป็นและอุปกรณ์สนับสนุน การขาดทักษะที่จำเป็นในการช่วยเหลือ การกู้ภัย หรือด้านการแพทย์ฉุกเฉินอาจทำให้ผู้ประสบภัยตกอยู่ในอันตรายมากขึ้น เช่น การขนย้ายผู้ป่วยอย่างไม่ถูกวิธี เป็นต้น บทสรุปของสภาวิชาชีพไทยกรณีการรับมือภัยพิบัติจากเหตุการณ์สึนามิในปี ๒๕๔๗ ได้รายงานว่าความร่วมมือของอาสาสมัครเป็นเรื่องสำคัญในการที่จะทำให้สิ่งของบริจาคส่งถึงมือผู้ประสบภัยได้ทันเวลาแต่พบว่าการฝึกอบรมปฐมพยาบาลยังมีจุดที่ต้องแก้ไขอีกมาก โดยเฉพาะต้องปรับปรุงหลักสูตรการอบรมที่จัดให้อาสาสมัครและเพิ่มการประสานงานกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มากขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๕๔ : ๑๒๓)

จากปัญหาดังกล่าว กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยวิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงได้มุ่งมั่นที่จะฝึกอบรม / สัมมนาด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้กับ



บุคลากรของกรม หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน อาสาสมัคร และภาคประชาชน เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการจัดการสาธารณภัย นอกจากนี้ยังได้สร้างเครือข่ายด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับพื้นที่ให้มีความพร้อมในการจัดการภัยเชิงรุก โดยเสริมสร้างศักยภาพชุมชนในพื้นที่เสี่ยงภัยให้จัดการภัยพิบัติได้ในเบื้องต้น การพัฒนาอาสาสมัครในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยโดยพัฒนาผู้มีจิตอาสาเป็นอาสาสมัครในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของภาครัฐ ทั้งอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ทีมกู้ชีพกู้ภัยประจำตำบล (OTOS) อาสาสมัครแจ้งเตือนภัย (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๖: ๕๐-๕๕)

### มิติด้านการตอบโต้ในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Response)

แม้ว่าประเทศไทยจะมีโครงสร้างกลไกและองค์กรรับผิดชอบกรณีการเกิดสาธารณภัยหลายระดับตั้งแต่ระดับท้องถิ่นระดับอำเภอระดับจังหวัดและระดับประเทศ รวมถึงการติดตามประเมินโอกาสการเกิดภัย การแจ้งเตือน การเข้าให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์และฟื้นฟูเมื่อเกิดเหตุการณ์ จนถึงการฟื้นฟูผู้ประสบภัยและพื้นที่ภายหลังการเกิดภัย โดยมีหน่วยงานเกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน เช่น กรมอุตุนิยมวิทยา กรมทรัพยากรธรณี กรมชลประทาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานได้ดำเนินการเพื่อรับมือกับภัยพิบัติแต่ละประเภทภัยที่ต้องมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในการกำหนดแนวทางจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์รองรับสถานการณ์ แต่ปัญหาพื้นฐานคือ การขาดเอกภาพในการปฏิบัติและการบริหารจัดการทั้งในระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น ผู้รับผิดชอบหลักมีอำนาจสั่งการได้ไม่ครอบคลุมทุกหน่วยงาน ทำให้การประสานงานและการผนึกกำลังจากหน่วยงานต่าง ๆ ในภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน กองทัพ และอื่น ๆ ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๕๔ : ๑๑๘)

การพัฒนาระเบียบการปฏิบัติงานและการเรียนรู้แลกเปลี่ยนร่วมกันของหน่วยงานต่าง ๆ ในทุกระดับจึงมีความจำเป็น โดยเฉพาะในภาวะฉุกเฉินที่มีข้อจำกัดด้านเวลาและมีชีวิตของประชาชนเป็นเดิมพันในการปฏิบัติการ ยังต้องเพิ่มความระมัดระวังและความเอาใจใส่ในเรื่องความสามารถในการปฏิบัติงานและการปรับตัวของหน่วยงานต่อสถานการณ์ที่เผชิญอยู่ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ปัญหาของการบริหารจัดการภัยพิบัติคือสภาพแวดล้อมที่ซับซ้อนและความวุ่นวายโดยเฉพาะเมื่อวิกฤตเกิดขึ้นในมหานครหรือชุมชนเมืองที่มีความซับซ้อนทางกายภาพเป็นทุนเดิม (ทวิดา กมลเวช, ๒๕๕๖ : ๑๔๕) เช่น โครงสร้างพื้นฐานและอาคาร จำนวนประชากรและการใช้พื้นที่ที่หนาแน่น เป็นต้น องค์กรประกอบทุกอย่างมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันทั้งสิ้น ทั้งองค์กรประกอบในเชิงโครงสร้างที่เป็นสิ่งอำนวยความสะดวกหรือสถานที่ในการจัดตั้งฐานที่มั่นในการจัดการ

สำหรับข้อมูลภัยต่าง ๆ ของประเทศไทยยังอยู่ในรูปแบบที่แต่ละหน่วยงานต่างคนต่างพัฒนาและไม่มี การแลกเปลี่ยนหรือบูรณาการเพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ เวลาที่ต้องการข้อมูลไม่สามารถทำได้อย่างรวดเร็วและข้อมูลไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เครื่องช่วย การทำงานระหว่างภาครัฐที่มีประสิทธิภาพและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานไม่สามารถทำงาน ได้โดยปราศจากความเชื่อมโยงที่ถูกสร้างจากระบบสารสนเทศและการติดต่อสื่อสารที่มี ประสิทธิภาพ การตัดสินใจใด ๆ จำเป็นต้องมีข้อมูลที่เพียงพอ ในการบริหารจัดการภัยพิบัติให้มี ประสิทธิภาพนั้น การทำความเข้าใจต่อบทบาทหน้าที่ ขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ศักยภาพ และ ทรัพยากรของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งที่ระบุอย่างเป็นทางการในโครงสร้างและที่จะเข้าเป็นเครื่องช่วย ความช่วยเหลืออีกหลากหลายหน่วยงานนั้น มีความสำคัญต่อการเข้าสู่ปฏิบัติการในการจัดการภัย พิบัติและภาวะฉุกเฉินมากที่สุด เพราะการปฏิบัติงานและการประสานงานอย่างเป็นระบบ เป็น ขั้นตอน และต่อเนื่องระหว่างหน่วยงานที่เข้าดำเนินการ ดังนั้น การออกแบบและวางแผนเพื่อเผชิญ สถานการณ์จึงเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะแผนใน ระดับพื้นที่ เพราะสถานการณ์ฉุกเฉินในแต่ละพื้นที่ศักยภาพความสามารถและทรัพยากรมีความไม่ เท่าเทียมกัน อีกทั้งในแต่ละพื้นที่มีความเสี่ยงต่อความต่อเนื่องของภัยแต่ละลักษณะ การจะทำให้ หน่วยงาน เจ้าหน้าที่ และชุมชน สามารถเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ได้ จำเป็นจะต้องมีการวางแผนบูรณาการปฏิบัติงานในการเผชิญสถานการณ์อย่างชัดเจน (ทวิดา กมลเวชช, ๒๕๕๖ : ๑๕๑)

### มิติด้านการฟื้นฟูบูรณะ (Recovery)

หลักการในการประเมินความเสียหาย (Damage) ความสูญเสีย (Loss) และความต้องการ (Needs) หลังจากเกิดภัยพิบัติ ถูกพัฒนาขึ้น ในภูมิภาคลาตินอเมริกาและแคริบเบียน โดย คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจแห่งลาตินอเมริกาและแคริบเบียน (United Nations Economic Commission for Latin American and the Caribbean: ECLAC) ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๕ (จิตติพร สิ้นสุพรรณ, ๒๕๕๖ : ๑๘๑) และถูกพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่องเรื่อยมาจนได้รับการยอมรับ และ นำมาปรับใช้เป็นเครื่องมือในการประมาณการผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ รวมทั้งใช้ในการ ประเมินทรัพยากรทางการเงินการคลังที่จำเป็น ในการฟื้นฟูประเทศภายหลังการเกิดภัยพิบัติ นอกจากนี้หลักการดังกล่าวยังช่วยประมาณการผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมรวมถึงผลกระทบต่อทรัพย์สินต่าง ๆ ในภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และให้ความสำคัญกับแนวคิด "การสร้างคืนใหม่ ให้ดีกว่าเดิม" ในการฟื้นฟูภายหลังการเกิดภัยพิบัติ ซึ่งในการช่วยเหลือฟื้นฟูที่ผ่านมาพบว่า มีระบบ

ระเบียบการใช้งบประมาณที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินการ ทำให้การฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัยเป็นไปอย่างล่าช้าส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตและประกอบอาชีพของประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๕๔ : ๑๒๐) การซ่อมแซมสิ่งสาธารณประโยชน์ก็ทำได้เฉพาะให้กลับคืนสู่สภาพเดิมเท่านั้น

การประเมินความต้องการและการฟื้นฟูภายหลังการเกิดภัยพิบัติ เป็นการประมาณการความเสียหายของสินทรัพย์ทางกายภาพและสาธารณูปโภคที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติขนาดใหญ่ระดับชาติ และความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจที่เป็นผลตามมา รวมทั้งเป็นการประเมินมิติทางด้านสังคม โดยเฉพาะความต้องการในการฟื้นฟูระดับชุมชนและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ขอบเขตของแผนงานและกระบวนการเพื่อการฟื้นฟู นอกจากจะขึ้นอยู่กับความเสียหาย ความสูญเสียและความต้องการแล้ว ยังต้องคำนึงถึงทรัพยากรที่มีอยู่ ตลอดจนยุทธศาสตร์สำคัญในการฟื้นฟูระดับชาติซึ่งอาจนำไปสู่การตัดสินใจในการสร้างคืนใหม่ให้ดีกว่าเดิม

ตารางที่ ๓-๒ แสดงผลการประเมินความเสียหายและความสูญเสียโดยรวมต่อเหตุการณ์

มหาอุทกภัยในประเทศไทยปี พ.ศ. ๒๕๕๔

หน่วย : ล้านบาท

| ภาคส่วน / สาขาการผลิต            | ผลกระทบ     |             |        | กรรมสิทธิ์ |       |
|----------------------------------|-------------|-------------|--------|------------|-------|
|                                  | ความเสียหาย | ความสูญเสีย | รวม    | สาธารณะ    | เอกชน |
| โครงสร้างพื้นฐาน                 |             |             |        |            |       |
| -การบริหารจัดการน้ำ              | ๘,๗๑๕       | -           | ๘,๗๑๕  | ๘,๗๑๕      | -     |
| -การขนส่ง                        | ๒๓,๕๓๘      | ๖,๕๓๘       | ๓๐,๐๗๖ | ๓๐,๓๒๖     | ๑๕๐   |
| -การสื่อสารทางไกลโดยใช้เทคโนโลยี | ๑,๒๕๐       | ๒,๕๕๘       | ๓,๘๐๘  | ๓๐,๓๒๖     | ๒,๒๕๑ |
| -การไฟฟ้า                        | ๓,๑๘๖       | ๕,๗๑๖       | ๘,๙๐๒  | ๕,๓๘๕      | ๓,๕๑๗ |
| -การประปาและสุขาภิบาล            | ๓,๔๕๗       | ๑,๕๘๔       | ๕,๐๔๑  | ๕,๐๔๑      | -     |

ตารางที่ ๑-๒ แสดงผลการประเมินความเสียหายและความสูญเสียโดยรวมต่อเหตุการณ์  
มหาอุทกภัยในประเทศไทยปี พ.ศ. ๒๕๕๔ (ต่อ)

หน่วย : ล้านบาท

| ภาคส่วน / สาขาการผลิต                | ผลกระทบ     |             |           | กรรมสิทธิ์ |           |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-----------|------------|-----------|
|                                      | ความเสียหาย | ความสูญเสีย | รวม       | สาธารณะ    | เอกชน     |
| ภาคการผลิต                           |             |             |           |            |           |
| -การเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ และประมง    | ๕,๖๖๖       | ๓๔,๓๑๕      | ๔๐,๓๘๑    | -          | ๔๐,๓๘๑    |
| -อุตสาหกรรมการผลิต                   | ๕๑๓,๘๘๑     | ๔๕๓,๒๕๘     | ๑,๐๐๗,๑๓๙ | -          | ๑,๐๐๗,๑๓๙ |
| -การท่องเที่ยว                       | ๕,๑๓๔       | ๘๙,๖๗๓      | ๙๔,๘๐๗    | ๔๐๓        | ๙๔,๔๐๕    |
| -การเงินและการธนาคาร                 | -           | ๑๑๕,๒๗๖     | ๑๑๕,๒๗๖   | ๗๔,๐๗๖     | ๔๑,๒๐๐    |
| ภาคสังคม                             |             |             |           |            |           |
| -การสาธารณสุข                        | ๑,๖๘๔       | ๒,๑๓๓       | ๓,๘๑๗     | ๑,๖๒๗      | ๒,๑๙๐     |
| -การศึกษา                            | ๑๓,๐๕๑      | ๑,๗๙๘       | ๑๔,๘๔๙    | ๑๐,๖๑๔     | ๔,๒๓๕     |
| -การเคหะ                             | ๔๕,๙๐๘      | ๓๗,๘๘๙      | ๘๓,๗๙๗    | -          | ๘๓,๗๙๗    |
| -สิ่งที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรม          | ๔,๔๒๙       | ๓,๐๗๖       | ๗,๕๐๕     | ๓,๐๔๑      | ๔,๔๖๓     |
| ภาคส่วนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับทุกฝ่าย |             |             |           |            |           |
| -สิ่งแวดล้อม                         | ๓๗๕         | ๑๗๖         | ๕๕๑       | ๒๑๒        | ๓๓๙       |
| รวมทั้งหมด                           | ๖๓๐,๓๕๔     | ๗๙๕,๑๙๑     | ๑,๔๒๕,๕๔๕ | ๔๑,๔๗๗     | ๑,๒๘๔,๐๖๖ |

ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๖: ๑๘๗

จากความเสียหายและความสูญเสียที่ได้รับจะนำไปสู่การฟื้นฟู โดยการซ่อมแซมและปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค การดำรงชีวิต และสภาพวิถีความเป็นอยู่ของชุมชนที่ประสบภัยให้กลับสู่สภาวะปกติหรือพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นตามความเหมาะสม รวมถึงการใช้นโยบายต่าง ๆ เพื่อลดปัจจัยเสี่ยงจากภัยที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต สิ่งที่ต้องทำอย่างเร่งด่วนภายหลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติเพื่อสร้างคืนสินทรัพย์ต่าง ๆ ที่ได้รับความเสียหายและเพื่อฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจให้กลับมาอยู่ในสภาวะปกติหรือพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นตามสมควร สิ่งสำคัญที่ต้องมุ่งเน้นในแผนงานเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ ได้แก่ การฟื้นฟูรายได้ส่วนบุคคลและครัวเรือน การฟื้นฟูบริการสาธารณะที่จำเป็น ตลอดจนการ

ฟื้นฟูสภาพชีวิตความเป็นอยู่ รวมถึงการฟื้นฟูกิจการผลิตในภาคส่วนต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบให้กลับมา มีสภาพเป็นปกติโดยเร็ว ทั้งนี้การประเมินความต้องการทางการเงินสำหรับการฟื้นฟูบูรณะ จะพิจารณาให้ความสำคัญกับภาคส่วนที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด ดังนั้น จะเห็นได้ว่าข้อมูลที่ได้จากการประเมินความเสียหายและความสูญเสีย จะเป็นข้อมูลเชิงปริมาณที่จำเป็นเพื่อให้สามารถวางแผน โครงการหรือกิจกรรมฟื้นฟูหลังเกิดภัยพิบัติและสามารถพิจารณาลำดับความสำคัญและความเร่งด่วน ได้อย่างเหมาะสม

มูลค่าความสูญเสียที่ประเมินได้ ทำให้รัฐบาลทราบถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติต่อเศรษฐกิจมหภาค รวมถึง รายได้ส่วนบุคคล คริวเรือนและธุรกิจต่าง ๆ และข้อมูลดังกล่าวจะถูกนำมาพิจารณาเพื่อเสนอแผนงาน / โครงการเพื่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจให้กลับมา มีสภาพเป็นปกติ มูลค่าความเสียหายที่ประเมินได้ทำให้ทราบถึงความต้องการในการก่อสร้างคืนใหม่ ซึ่งงบประมาณที่ต้องการคือผลรวมของมูลค่าสินทรัพย์ที่ต้องซ่อมแซมหรือสร้างคืนใหม่ให้มีสภาพเหมือนเช่นเมื่อก่อนเกิดภัย รวมกับค่าเทคโนโลยีและค่าใช้จ่ายเพื่อปรับปรุงคุณภาพสินทรัพย์ให้ดีขึ้น ค่าใช้ในการย้ายที่อยู่ใหม่ ค่าใช้จ่ายในการลดผลกระทบที่อาจมีขึ้นกับสินทรัพย์เหล่านี้ในอนาคต จากนั้นจึงสามารถกำหนดเป็นแผนงานเพื่อการก่อสร้างคืนใหม่ โดยระบุงบประมาณและลำดับความสำคัญของโครงการต่าง ๆ ตามภาคส่วนที่ได้รับผลกระทบ จากนั้นรัฐบาลมีหน้าที่กำหนดแนวทางในการระดมงบประมาณ เพื่อการก่อสร้างคืนใหม่ เช่น งบประมาณของประเทศ งบประมาณสมทบจากภาคเอกชน จากการเคลมประกัน จากเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ หรือจากการกู้ยืมจากต่างประเทศ

ทั้งนี้ ความสำเร็จของการประเมินความต้องการและการฟื้นฟูภายหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (ฐิติพร สินสุพรรณ, ๒๕๕๖ : ๑๘๘)

๑. ความสามารถในการเป็นผู้นำของรัฐบาลและการมีส่วนร่วมของหน่วยงานด้านการพัฒนาต่าง ๆ

๒. ความพร้อมในการนำใช้และปรับใช้หลักการต่าง ๆ ในการประเมินความเสียหาย ความสูญเสีย และความต้องการภายหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติอย่างเหมาะสม ในบริบททางเศรษฐกิจและสังคมตามศักยภาพของรัฐบาลแต่ละประเทศ รวมถึงระยะเวลาที่ภัยพิบัติขนาดใหญ่จะเกิดขึ้นซ้ำอีก

๓. ความพร้อมของข้อมูลพื้นฐานที่เก็บรวบรวมไว้ก่อนเกิดภัยพิบัติ ด้านพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ

๔. ศักยภาพของรัฐบาลในการทำการประเมิน โดยมีหน่วยงานที่มีส่วนร่วมด้านการพัฒนาต่าง ๆ เป็นผู้ให้การสนับสนุน

๕. ระบบที่มีอยู่ของประเทศที่เอื้อต่อการทำการประเมิน เช่น ศักยภาพขององค์กร วิธีการ และแนวทางในการดำเนินการ

## มิติด้านการพัฒนา (Development)

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change Impacts) ทำให้การพัฒนามีความไม่แน่นอนเกิดขึ้นได้ เช่น การเกิดลมพายุเปลี่ยนทิศทางและมีความรุนแรงขึ้นเกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นนอกฤดูกาลทำให้รับมือกับภัยพิบัติได้ยากและก่อให้เกิดความสูญเสียในวงกว้าง การพัฒนาต่าง ๆ เช่น การเกษตรกรรม จึงมักมีความไม่แน่นอนพืชผลให้ผลผลิตที่ลดลง รอบการทำการเกษตรอาจต้องเปลี่ยนแปลงไปจากการผันผวนของฤดูกาล ทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการวางแผนและดำเนินการเพาะปลูก สร้างผลกระทบเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนา โดยเฉพาะในภาคชนบทที่การทำมาหากินขึ้นอยู่กับสภาพภูมิอากาศเป็นสำคัญ อาจกล่าวได้ว่าภัยพิบัติได้ก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบกับสังคม เศรษฐกิจ รวมถึงสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้การพัฒนาด้านต่าง ๆ อยู่ในภาวะเสี่ยง เพราะการเกิดภัยสามารถทำให้การพัฒนาหยุดชะงักไม่ต่อเนื่องและไม่มีความยั่งยืนได้ จึงนับว่าเป็นการลดศักยภาพการพัฒนาโดยรวมของประเทศและของชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่เสี่ยงภัย หรืออาจกล่าวได้ว่าภัยพิบัติไม่เพียงแต่ทำให้เกิดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อในด้านอื่น ๆ อีกมากมาย ดังนี้ (พรพนวดี สมบูรณ์, ๒๕๕๖: ๒๑๑)

### ๑. ผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

ภัยพิบัติได้สร้างความเสียหายต่อภาคเกษตรเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุทกภัยที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปีทำให้ผลผลิตทางการเกษตรของประเทศลดลงหรือด้อยคุณภาพ รายได้ของเกษตรกรลดลง นอกจากนี้ภัยพิบัตียังส่งผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมด้วยในบางครั้งเช่นเหตุการณ์มหาอุทกภัยในปี ๒๕๕๔ ที่ทำให้ภาคอุตสาหกรรมได้รับผลกระทบอย่างหนักมีโรงงานอุตสาหกรรมเสียหาย ๕,๘๕๕ แห่ง โดยเป็นโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมจำนวน ๘๑๘ แห่ง นอกนิคมอุตสาหกรรมจำนวน ๕,๐๓๗ แห่ง ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก (SMEs) ได้รับผลกระทบ ๒.๘๕ แสนราย มีแรงงานที่ได้รับผลกระทบไม่ต่ำกว่า ๑.๘ ล้านคน (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๕: ๒) ทำให้ระบบการผลิตหยุดชะงัก วัตถุดิบขาดแคลน ทั้งยังส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุน รวมถึงส่งผลในการหมุนเวียนเศรษฐกิจภายในประเทศและการค้าการส่งออกกับต่างประเทศด้วย

## ๒. ผลกระทบต่อภาคสังคม

ภัยพิบัติอาจสร้างผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ ประชาชนอาจบาดเจ็บหรือเสียชีวิต อาจสูญเสียอาชีพ ถิ่นที่อยู่อาศัย โอกาสทางสังคมต่าง ๆ หรืออาจเสียโอกาสในการก่อสร้างตัว ฯลฯ กรณีของอุทกภัยซึ่งเป็นภัยที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยมากที่สุดได้สร้างความเสียหายต่อโครงสร้างทางการศึกษา ทำให้โรงเรียนไม่สามารถเปิดเรียนได้ตามปกติส่งผลต่อเป้าหมายของประเทศในการพัฒนาการศึกษาสำหรับเด็กและเยาวชนอาจไม่บรรลุเป้าประสงค์ ฯลฯ ความเสียหายจากภัยพิบัติอาจทำให้ปัญหาความยากจนหมดไปได้ยาก คนที่จนอยู่แล้วอาจจนมากขึ้น คนที่ไม่ได้จนอาจจนลงได้เพราะต้นทุนทางเศรษฐกิจถูกพัดหายไปในการเกิดภัย หากความเสียหายจากภัยพิบัติมีมากเกินกว่าจะเยียวยาฟื้นฟูได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึง อาจสร้างปัญหาสังคม เช่น การลักขโมย ปล้นจี้ สร้างความไม่มั่นคงทางสังคม ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศในองค์กรรวม ตัวอย่างความเสียหายที่เกิดขึ้นจากอุทกภัย

ตารางที่ ๓-๓ แสดงสถิติการเกิดอุทกภัยและความเสียหายระหว่างปี ๒๕๓๒ - ๒๕๕๔

| ปีที่เกิดอุทกภัย<br>(พ.ศ.) | ความเสียหาย        |                           |                            |
|----------------------------|--------------------|---------------------------|----------------------------|
|                            | จำนวน<br>(จังหวัด) | จำนวนผู้เสียชีวิต<br>(คน) | มูลค่าความเสียหาย<br>(บาท) |
| ๒๕๓๒                       | ๕๒                 | ๖๐๒                       | ๑๑,๗๓๕,๕๕๕,๒๖๕             |
| ๒๕๓๓                       | ๕๘                 | ๕๐                        | ๖,๖๕๒,๒๒๗,๑๒๑              |
| ๒๕๓๔                       | ๖๖                 | ๔๓                        | ๔,๕๖๒,๓๐๕,๔๒๐              |
| ๒๕๓๕                       | ๖๖                 | ๑๖                        | ๕,๒๔๐,๕๘๓,๕๔๐              |
| ๒๕๕๖                       | ๔๒                 | ๔๗                        | ๒,๑๘๑,๖๐๖,๕๔๒              |
| ๒๕๓๗                       | ๗๔                 | ๔๖                        | ๕,๐๕๘,๘๘๓,๓๕๖              |
| ๒๕๓๘                       | ๗๓                 | ๔๔๒                       | ๖,๑๒๓,๕๑๗,๕๒๖              |
| ๒๕๓๙                       | ๗๔                 | ๑๕๘                       | ๗,๑๖๐,๖๗๗,๐๑๕              |
| ๒๕๔๐                       | ๖๔                 | ๕๘                        | ๓,๘๒๔,๒๒๓,๘๖๖              |
| ๒๕๔๑                       | ๖๕                 | ๘                         | ๑,๗๐๖,๐๓๕,๔๔๔              |
| ๒๕๔๒                       | ๖๕                 | ๕๓                        | ๑,๓๘๑,๖๓๘,๒๗๕              |
| ๒๕๔๓                       | ๖๒                 | ๑๒๐                       | ๑๐,๐๓๒,๕๓๕,๑๑๒             |

ตารางที่ ๑-๓ แสดงสถิติการเกิดอุทกภัยและความเสียหายระหว่างปี ๒๕๓๒ - ๒๕๕๔ (ต่อ)

| ปีที่เกิดอุทกภัย<br>(พ.ศ.) | ความเสียหาย        |                           |                            |
|----------------------------|--------------------|---------------------------|----------------------------|
|                            | จำนวน<br>(จังหวัด) | จำนวนผู้เสียชีวิต<br>(คน) | มูลค่าความเสียหาย<br>(บาท) |
| ๒๕๔๔                       | ๖๐                 | ๒๔๔                       | ๓,๖๖๖,๒๘๕,๒๔๓              |
| ๒๕๔๕                       | ๗๒                 | ๒๑๖                       | ๑๓,๓๘๕,๓๑๖,๕๔๕             |
| ๒๕๔๖                       | ๖๖                 | ๔๔                        | ๒,๐๕๐,๒๖๒,๒๔๓              |
| ๒๕๔๗                       | ๕๕                 | ๒๘                        | ๘๕๐,๖๕๕,๕๘๔                |
| ๒๕๔๘                       | ๖๓                 | ๗๕                        | ๕,๕๘๒,๒๘๓,๒๗๖              |
| ๒๕๔๙                       | ๕๘                 | ๔๔๖                       | ๕,๖๗๒,๔๑๘,๖๒๐              |
| ๒๕๕๐                       | ๕๔                 | ๓๖                        | ๑,๖๘๗,๘๖๕,๕๘๒              |
| ๒๕๕๑                       | ๖๕                 | ๑๑๓                       | ๗,๖๐๑,๗๕๖,๓๐๒              |
| ๒๕๕๒                       | ๖๔                 | ๕๓                        | ๕,๒๕๒,๖๑๓,๕๗๖              |
| ๒๕๕๓                       | ๗๔                 | ๒๖๖                       | ๑๖,๓๓๘,๗๗๒,๓๔๑             |
| ๒๕๕๔                       | ๖๕                 | ๘๑๓                       | ๑.๔๔ ล้านล้านบาท           |

ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๕: ๓

### ๓. ผลกระทบต่องบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อการฟื้นฟูและเยียวยา

ภายหลังการเกิดภัยพิบัติ จะเห็นได้ว่าภาครัฐต้องนำมาตรการในการฟื้นฟูเยียวยาต่าง ๆ แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะในภาคเกษตรกรรมที่มักได้รับผลกระทบจากอุทกภัยและภัยแล้งในทุก ๆ ปี นอกจากนี้ยังต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อการซ่อมแซมและก่อสร้างคืนใหม่ (Reconstruction) สำหรับระบบสาธารณูปโภคและโครงสร้างสำคัญต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบ เช่น ถนน สะพาน อาคารเรียน โรงพยาบาล ทั้งยังต้องระดมทรัพยากรเครื่องจักร อุปกรณ์ และกำลังคนเพื่อการฟื้นฟูบูรณะจำนวนมาก ทำให้งบประมาณที่สามารถนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ ถูกระงับหรือถูกตัดทอนเพื่อจัดสรรไว้สำหรับการฟื้นฟูและเยียวยา



ตารางที่ ๓-๔ แสดงงบประมาณการใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณี  
ฉุกเฉินตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณี  
ฉุกเฉินประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๕๕

หน่วย : ล้านบาท

| ปีงบประมาณ | จำนวนเงิน |
|------------|-----------|
| ๒๕๕๖       | ๑,๑๘๓     |
| ๒๕๕๗       | ๑,๖๒๓     |
| ๒๕๕๘       | ๕,๐๕๘     |
| ๒๕๕๙       | ๖,๔๓๒     |
| ๒๕๕๐       | ๗,๕๓๓     |
| ๒๕๕๑       | ๙,๒๓๐     |
| ๒๕๕๒       | ๘,๔๕๑     |
| ๒๕๕๓       | ๘,๔๓๖     |
| ๒๕๕๔       | ๑๕,๐๙๙    |
| ๒๕๕๕       | ๒๑,๑๐๖    |
| รวม        | ๘๔,๖๓๕    |

ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๖: ๑๕๕

งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาที่หน่วยงานต่าง ๆ ได้จัดสรรไว้ต้องถูกปรับลดเพื่อจัดสรร  
งบบางส่วนไปในการฟื้นฟูหลังเกิดภัย ดังนั้น โครงการพัฒนาต่าง ๆ จึงไม่สามารถดำเนินการแล้ว  
เสร็จตามที่ตั้งเป้าไว้ นับเป็นการเสียโอกาสในการพัฒนา นอกจากนี้ ประเทศไทยยังขาดการวิจัย  
และพัฒนาด้านสาธารณภัยอย่างต่อเนื่อง ยังไม่มีความชัดเจนในการกำหนดพื้นที่เสี่ยงภัย และการ  
เผชิญปัญหา ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและผังเมืองยังไม่  
สามารถบังคับใช้ได้อย่างได้ผล ขณะที่กฎหมายอื่น ๆ เป็นอุปสรรคต่อการจัดการสาธารณภัย รวมทั้ง  
ขาดการให้ความสำคัญในระดับนโยบายด้วย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ  
สังคมแห่งชาติ, ๒๕๕๔ : ๑๑๙) จึงทำให้ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นยังคงเป็นปัญหาหนึ่งในการพัฒนาประเทศ

จากการวิเคราะห์การบริหารจัดการสาธารณสุขของประเทศไทยในมิติต่าง ๆ ข้างต้น พบว่ามีการดำเนินการที่สอดคล้องกับแนวคิดและหลักการบริหารจัดการสาธารณสุขที่ผู้วิจัยนำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา ครบทุกมิติ กล่าวคือ รูปแบบการบริหารจัดการสาธารณสุขของประเทศไทยมีแบบแผนการดำเนินงานเป็นไปตามแนวคิดและหลักการการบริหารจัดการสาธารณสุข โดยมีโครงสร้างหน่วยปฏิบัติ และการปฏิบัติหน้าที่ที่สอดคล้องกับวัฏจักรการบริหารจัดการสาธารณสุขตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังการเกิดภัย แต่การบริหารจัดการสาธารณสุขในแต่ละมิติยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เช่น ในมิติด้านการป้องกันปัญหาที่สำคัญ เช่น การออกแบบก่อสร้างโครงสร้างต่าง ๆ ยังไม่สามารถรองรับกับการเกิดภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งผลไปยังมิติด้านการฟื้นฟูบูรณะที่ต้องใช้งบประมาณในการซ่อมแซมเป็นจำนวนมาก ในมิติด้านการลดผลกระทบ พบว่าประเทศไทยยังขาดการประเมินความเสี่ยงที่เป็นระบบและมีความน่าเชื่อถือ ขาดการรับรู้และการเข้าใจเกี่ยวกับความเสี่ยงภัยในพื้นที่นำไปสู่การประเมินสถานการณ์ที่ผิดพลาด รวมถึงขาดระบบการแจ้งเตือนภัยที่เป็นเอกภาพ และขาดการบูรณาการข้อมูลเพื่อใช้ในการแจ้งเตือนภัย ในมิติการเตรียมพร้อมพบว่าขีดความสามารถของหน่วยปฏิบัติยังไม่สามารถรับมือกับภัยพิบัติขนาดใหญ่ได้ อาจเนื่องมาจากการขาดแคลนเครื่องมือ อุปกรณ์ที่เหมาะสมและจำเป็น การขาดบุคลากรที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในเชิงเทคนิค เป็นต้น ในมิติด้านการตอบโต้ในภาวะฉุกเฉินซึ่งเป็นมิติที่สำคัญเพราะเป็นการบริหารจัดการในภาวะจำกัด ปัญหาที่พบ เช่น การขาดความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติและการสั่งการเมื่อเกิดเหตุ หน่วยปฏิบัติขาดการบูรณาการข้อมูล ขาดการเชื่อมโยงการปฏิบัติในสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นต้น ในมิติด้านการฟื้นฟูบูรณะพบปัญหาที่สำคัญ เช่น ความล่าช้าในการให้ความช่วยเหลือและการซ่อมแซมสิ่งสาธารณประโยชน์ทำได้เฉพาะให้กลับคืนสู่สภาพเดิมเท่านั้น เป็นต้น สำหรับมิติด้านการพัฒนาพบว่าเมื่อเกิดสาธารณสุขขึ้นมักจะทำให้โครงการ ต่าง ๆ ได้รับผลกระทบ ส่งผลให้การพัฒนาต้องหยุดชะงักหรือชะลอตัวทำให้การพัฒนาประเทศไทยได้รับผลกระทบไปด้วย

## บทที่ ๔

# การวิเคราะห์แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ สาธารณสุข โดยใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์

### กระบวนการและขั้นตอนของระบบบัญชาการเหตุการณ์

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้คัดเลือกกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเชิงคุณภาพ (การสัมภาษณ์เชิงลึก) จากผู้ที่มีประสบการณ์ตรงในการใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ในการจัดการสาธารณสุข จำนวนทั้งสิ้น ๑๓ คน ประกอบด้วย

๑. ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตที่มีความเชี่ยวชาญในการพัฒนา  
มาตรฐานระบบบัญชาการเหตุการณ์ จำนวน ๒ คน ได้แก่

๑.๑ ร้อยตรี พงศธร ศิริสาคร ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย  
เขต ๑๔ อุตรธานี

๑.๒ ว่าที่ร้อยตรี ตระกูล โทธรรม ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย  
เขต ๑๘ ภูเก็ต

๒. ผู้แทนจากจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในฐานะจังหวัดนำร่องโครงการพัฒนาระบบ  
บัญชาการเหตุการณ์ จำนวน ๑ คน คือ นายอุดมศักดิ์ ขาวหนูนา หัวหน้าสำนักงานป้องกันและ  
บรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

๓. ผู้แทนจากจังหวัดภูเก็ต ในฐานะจังหวัดนำร่องโครงการพัฒนาระบบบัญชาการ  
เหตุการณ์ จำนวน ๑ คน คือ นายสันต์ จันทร์วงษ์ หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย  
จังหวัดภูเก็ต

๔. ผู้แทนศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย  
ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการพัฒนาระบบบัญชาการเหตุการณ์ จำนวน ๒ คน ได้แก่

๔.๑ นายสันติ บุญบงทอง

๔.๒ นายดุสิต พงศาพิพัฒน์

๕. ผู้แทนทีมวิทยากรการบัญชาการเหตุการณ์ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย  
ในฐานะผู้ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรบังคับของระบบบัญชาการเหตุการณ์ จำนวน ๓ คน  
ได้แก่

- ๕.๑ นายมงคล เต็มรัตน์
- ๕.๒ นายสุวัฒน์ พลับเพลิง
- ๕.๓ นายสุพร ประคองเก็บ
- ๕.๔ นางสาวปรียาภรณ์ ต่อวงศ์
- ๕.๕ นางสาวกรกช โปธิสัตย์
- ๕.๖ นางสาวสุรีพร อุสาหะ
- ๕.๗ นางสาวอมรรรัตน์ ดวงศรี

จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับการนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ในการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยสรุปได้ ดังนี้

๑. การนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS) มาใช้ในประเทศไทยมีมาตั้งแต่มีการใช้แผนการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๘ ซึ่งได้กล่าวถึงการนำระบบบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ในการจัดการสาธารณภัย แต่ความเข้าใจในระบบการบัญชาการเหตุการณ์ยังมีไม่มากนัก จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างได้แสดงความคิดเห็นที่สอดคล้องกันทุกคนว่าปัจจุบันประเทศไทยยังมีคนเข้าใจระบบการบัญชาการเหตุการณ์น้อย ร้อยตรีพงศธร ศิริสาคร ได้ให้ความเห็นว่าผู้ปฏิบัติงานด้านการเผชิญเหตุ (Responders) ส่วนใหญ่มีความเข้าใจว่าระบบการบัญชาการเหตุการณ์เป็นระบบของผู้มีอำนาจสั่งการ (บัญชาการ) เท่านั้น ผู้ปฏิบัติงานที่ไม่มีอำนาจในการสั่งการจึงไม่ให้ความสนใจในการศึกษาระบบการบัญชาการเหตุการณ์ อย่างจริงจัง การปฏิบัติงานด้านการเผชิญในสถานการณ์สาธารณภัยจึงยังคงปฏิบัติตามทักษะที่ได้ฝึกมาโดยไม่ได้มีการเรียนรู้อย่างเต็มระบบนับว่าเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง แต่ทั้งนี้ในการนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ในปัจจุบันได้มีการปรับใช้ในการเผชิญเหตุด้านการแพทย์และสาธารณสุขฉุกเฉินที่เห็นได้ชัดเจนและเป็นรูปธรรมแต่ยังไม่แพร่หลายในกลุ่มการดับเพลิงและกู้ภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรสาธารณกุศลต่าง ๆ ยังคงมีการนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์มานำใช้น้อยจึงทำให้เมื่อเกิดเหตุการณ์สาธารณภัยขนาดกลางจนถึงขนาดใหญ่ไม่สามารถนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ได้อย่างเต็มรูปแบบ นายมงคล เต็มรัตน์ได้แสดงความคิดเห็นในทิศทางที่สอดคล้องกันว่าความรู้เกี่ยวกับการบัญชาการเหตุการณ์ยังคงเป็นความรู้เฉพาะกลุ่มผู้ปฏิบัติงานด้านเผชิญเหตุแต่ผู้บริหารท้องถิ่นที่จะต้องเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์กลับให้ความสนใจน้อยมาก เวลาเกิดเหตุจึงสั่งการแบบเดิมๆทำให้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์เมื่อเกิดสาธารณภัยจึงมีความสับสนไม่เป็นระบบ สอดคล้องกับความคิดของนายสุวัฒน์ พลับเพลิง ที่เห็นว่าการนำระบบบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ในการจัดการสาธารณภัยในประเทศไทยยังมีไม่มากนัก เนื่องจากการประเทศไทยยังขาดองค์ความรู้ของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องใน

การบริหารจัดการสาธารณสุขในทุกระดับตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับอำเภอ ระดับจังหวัดและระดับชาติ ประกอบกับการขาดวิทยากรที่มีความรู้ความสามารถในการถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านการบัญชาการเหตุการณ์ จึงทำให้การนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ในการจัดการสาธารณสุขมีน้อย ว่าที่ร้อยตรีตระกูล โทธรรม ได้ให้ความเห็นในลักษณะเดียวกันว่า การนำระบบบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ในการบริหารจัดการสาธารณสุขยังคงมีน้อยแต่มีหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขที่ได้มีการนำระบบบัญชาการเหตุการณ์มาใช้อย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม สังเกตได้จากการร่วมซักซ้อมแผนหน่วยงานทางการแพทย์จะสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีระบบ นางสาวกรกช โพธิ์สัตย์ ยังได้ให้ความเห็นว่าหน่วยงานหรือบุคคลเพียงส่วนน้อยที่เข้าใจและสามารถเชื่อมโยงการปฏิบัติงานจริงให้เข้ากับหลักการของระบบการบัญชาการเหตุการณ์ได้เนื่องจากระบบบัญชาการเหตุการณ์เป็นแนวคิดการจัดการสาธารณสุขที่นำมาจากต่างประเทศ และเป็นภาษาใหม่ที่ยังไม่คุ้นเคย ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ยังยึดติดกับการทำงานแบบตะรุมบอลเหมือนเดิม โดยไม่สนว่าใครคือผู้ที่มีอำนาจการสั่งการในเวลานั้น

๒. กลุ่มตัวอย่างทุกคนมีความเห็นตรงกันว่า ระบบการบัญชาการเหตุการณ์เป็นเครื่องมือในการจัดการที่ออกแบบมาให้สามารถใช้ได้กับ เหตุการณ์ที่เป็นกิจกรรม ที่มีการวางแผนไว้ล่วงหน้าและสามารถใช้ได้เป็นอย่างดีกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิด เช่น เหตุฉุกเฉิน หรือภัยพิบัติ และเป็นระบบที่ใช้ ณ ที่เกิดเหตุเป็นหลัก นายมงคล เต็มรัตน์ ได้ให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าวว่าในปัจจุบันการนำระบบบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ในการด้านการบริหารจัดการสาธารณสุขเป็นการนำมาใช้ในเชิงโครงสร้างมากกว่า เช่นการกำหนดตัวบุคคล การกำหนดบทบาทผู้ปฏิบัติงานแต่ยังขาดการเตรียมการรองรับกับสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีประสิทธิภาพ โดยมีการปฏิบัติแบบเดิม ๆ ที่เคยปฏิบัติต่อ ๆ กันมา นายสันติ บุญบง เห็นว่าในลักษณะคล้ายกันว่าระบบการจัดการสาธารณสุขของประเทศไทยยังยึดโยงกับตัวบุคคลตามตำแหน่ง สายงาน และสายการบังคับบัญชาตามโครงสร้างที่เป็นอยู่ในภาวะปกติ รวมถึงการจัดโครงสร้างองค์การการจัดการที่ยังขาดความยืดหยุ่น ลักษณะดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับแนวคิดการจัดการตามระบบบัญชาการเหตุการณ์ นายดุสิต พงศาพิพัฒน์ มีความเห็นว่า ระบบบัญชาการเหตุการณ์ไม่สามารถนำมาใช้ในการจัดการสาธารณสุขในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากความสับสนในเชิงโครงสร้าง และขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ตลอดจนบริบทของประเทศไทยยังส่งผลต่อการนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ทั้งด้านสังคม วัฒนธรรม กฎหมายและสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ในขณะที่นางสาวปรียาภรณ์ ต่อบงศ์ เห็นว่า ผู้บัญชาการเหตุการณ์ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการอำนวยการ สั่งการ ในแต่ละเหตุการณ์ บางเหตุการณ์ยังไม่มี

ประสบการณ์ในการบัญชาการไม่เคยผ่านการฝึกอบรมเพิ่มทักษะทำให้ไม่มีความเชี่ยวชาญในการบัญชาการเหตุการณ์ ส่งผลให้การบริหารจัดการสาธารณภัยไม่มีประสิทธิภาพ

### เครื่องมือในการถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับการบัญชาการเหตุการณ์

ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (ICS) ได้ถูกออกแบบมาเพื่อลดความสับสน โกลาหลระหว่างหน่วยงานที่สามารถทำให้การจัดการสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉินที่มีหน่วยงานเข้าร่วมในการเผชิญเหตุตั้งแต่ ๒ หน่วยงานขึ้นไปสามารถทำงานร่วมกันได้ภายใต้ระบบโครงสร้างการจัดการเดียวกัน โดยให้ความสำคัญกับบทบาทหน้าที่ ระเบียบ กฎหมาย ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน สามารถปรับกลยุทธ์การเผชิญเหตุจากการตั้งรับเป็นเชิงรุกได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ จึงมีประโยชน์ต่อการจัดการสาธารณภัย ที่ทุกหน่วยงานควรจะนำมาใช้การเผชิญเหตุร่วมกันเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งกลุ่มตัวอย่างทุกคนมีความเห็นที่สอดคล้องตรงกัน ร้อยตรีพงศธร ศิริสาคร เห็นว่าในการที่จะถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับการบัญชาการเหตุการณ์เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการนำมาใช้ในการบริหารจัดการสาธารณภัยนั้น ประเทศไทยควรนำหลักสูตรของประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้เพื่อให้เข้ากับระเบียบ กฎหมาย และวัฒนธรรม การทำงานของไทย เนื่องจากมีโครงสร้างการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยที่ใกล้เคียงกับประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นต้นแบบของระบบการบัญชาการเหตุการณ์ และมีตัวอย่างการนำมาปรับใช้ในภูมิภาคอาเซียนและภูมิภาคใกล้เคียงเช่น ออสเตรเลีย อินเดียและฟิลิปปินส์ การฝึกอบรมในระบบการบัญชาการเหตุการณ์ได้มีการออกแบบมาอย่างเป็นขั้นตอน ตั้งแต่ระดับเจ้าหน้าที่เผชิญเหตุ (ICS 100) หัวหน้าชุด (ICS 200) หัวหน้าส่วนอำนวยความสะดวก (ICS 300) และผู้บัญชาการเหตุการณ์รวมถึงส่วนบังคับบัญชา (ICS 400) อีกทั้งยังแยกออกเป็นการฝึกอบรม เฉพาะด้านต่างๆ อีกมากมาย เพื่อให้สอดคล้องกับผู้อบรมในแต่ละระดับที่มีความสนใจและมี บทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน นายสันติ บุญบงทอง ได้ให้ความเห็นว่าองค์ความรู้ของระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาด้านการจัดการภัยพิบัติเป็นด้านหลัก จึงย่อมมีประโยชน์ต่อการนำไปใช้เพื่อการบริหารจัดการสาธารณภัย และเห็นว่าองค์ความรู้นี้ถูกพัฒนาขึ้นภายใต้ระบบกฎหมาย และวัฒนธรรมการจัดการของประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนั้น การนำมาใช้เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย จึงจำเป็นต้องประยุกต์ให้สอดคล้องกับบริบทของกฎหมายและวัฒนธรรมของประเทศไทย และมีการถ่ายทอดองค์ความรู้ตั้งแต่ระดับผู้บังคับบัญชาขั้นต้นและผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ เนื่องจากสาธารณภัยหรือเหตุฉุกเฉินที่เกิดขึ้น จะได้รับการตอบสนองจากผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ก่อนเป็นลำดับแรก การจัดการภัยพิบัติภายใต้กรอบแนวคิดของระบบการบัญชาการเหตุการณ์ ควรได้รับการดำเนินการตั้งแต่การ

ตอบสนองต่อเหตุการณ์ครั้งแรก การถ่ายทอดองค์ความรู้ ควรทำควบคู่กันทั้งในด้านการฝึกอบรม และการฝึกปฏิบัติ โดยผ่านกระบวนการฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทุกระดับ และควรจัดให้มีการฝึกซ้อมให้มากขึ้น และเห็นว่า การถ่ายทอดองค์ความรู้ยังสามารถดำเนินการผ่านกระบวนการนำเหตุการณ์จริงเช่นกรณีการจัดการเหตุเพลิงไหม้บ่อขยะที่จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา หรือการจัดการด้านการบรรเทาทุกข์ในเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่จังหวัดเชียงรายมาถอดบทเรียนเพื่อนำมาวิเคราะห์และประยุกต์ใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ในการจัดการเหตุการณ์นั้น นายดุสิต พงศาพิพัฒนา ได้ให้ความเห็นในลักษณะสอดคล้องกันว่าการนำระบบบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ได้ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งต่อการบริหารจัดการสาธารณภัยใน ๒ ระดับคือระดับนโยบายทางการบริหารซึ่งได้รับการส่งเสริมแนวคิดหรือองค์ความรู้ในเรื่องการบริหารจัดการสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉินหรือการบริหารจัดการในภาวะวิกฤตผ่านกระบวนการพัฒนาผู้บริหารภาครัฐ ผู้บริหารภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีระบบคิดหรือกระบวนการคิดแบบเดียวกันในการบริหารจัดการสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉิน ระดับภาคปฏิบัติทั้งในส่วนของการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องที่มีภารกิจในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มูลนิธิ หรือแม้แต่องค์กรการบรรเทาสาธารณภัยต่างๆ จะได้รับการเสริมสร้างกระบวนการคิดเพื่อพัฒนาต่อการบริหารจัดการสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉิน ที่เป็นระบบและมาตรฐานเดียวกัน เมื่อต้องปฏิบัติการทำงานร่วมกันในภาวะฉุกเฉิน และเห็นว่า การถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านการบัญชาการเหตุการณ์ และทักษะด้านการบัญชาการเหตุการณ์ ควรกระทำใน ๒ รูปแบบ ได้แก่ การฝึกอบรมองค์ความรู้ด้านการบัญชาการเหตุการณ์ และการเรียนรู้ผ่านกระบวนการฝึกซ้อม ผ่านการฝึกปฏิบัติด้านการบัญชาการเหตุการณ์ รวมถึงการนำไปปรับใช้ในการบริหารจัดการสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวัน

**การนำองค์ความรู้ด้านการบัญชาการเหตุการณ์ไปปฏิบัติในภารกิจด้านการบริหารจัดการสาธารณภัย**

ประโยชน์สำคัญของการนำเอาระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (ICS) มาใช้คือการสร้างกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่มีภารกิจในการเผชิญเหตุฉุกเฉิน เช่น ภารกิจด้านการกู้ชีพ ภารกิจด้านการกู้ภัย และภารกิจด้านความปลอดภัย เพื่อให้สามารถลดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานเมื่อมีการเข้าซ้อนระหว่างอำนาจ ตามกฎหมาย ขอบเขต พื้นที่ รวมถึงความสามารถในการใช้ทรัพยากรที่มีร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า ร้อยตรีพงศธร

ศิริสาคร เห็นว่าปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ในการบริหารจัดการสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพอย่างเป็นรูปธรรมได้แก่ การกำหนดนโยบายโดยคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติที่ใช้เป็นกรอบแนวทาง (Guideline) ในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การให้ความรู้ การศึกษา และการฝึกอบรม กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และหน่วยงานเครือข่ายต่าง ๆ สามารถร่วมกันประยุกต์ ปรับปรุง หลักสูตรการเสริมสร้าง ความรู้ในระบบการบัญชาการเหตุการณ์ให้เข้ากับบริบทของประเทศไทยเพื่อผลักดันให้เกิดการเรียนรู้ ในระดับ พื้นที่ได้อย่างกว้างขวางและทั่วถึง ทั้งนี้หากเจ้าหน้าที่เผชิญเหตุ ทั้งผู้ชี้พ ฎักัยและความ ปลอดภัยในระดับอำเภอ ระดับท้องถิ่น สามารถทำงานร่วมกันอย่างมีระบบ ย่อมจะทำให้เกิดการ ยอมรับและมีการใช้ระบบ ICS อย่างแพร่หลาย ในทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ และจะสามารถ เคลื่อนย้ายทรัพยากรไปสนับสนุนภูมิภาคต่างๆเมื่อเกิดเหตุสาธารณภัยขนาดรุนแรง ได้อย่างรวดเร็วเป็นระบบ นายสันติ บุญบงทอง เห็นสอดคล้องกันว่าการนำระบบการจัดการตามกรอบแนวคิดของระบบการบัญชาการเหตุการณ์มาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย ควรมีแนวทางการประยุกต์ใช้ ในดับต่าง ๆ ได้แก่ในระดับพื้นที่เหตุการณ์ (On Scene) ควรใช้แนวทางการบัญชาการสั่งการ ตามระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (ICS) เป็นด้านหลัก ในระดับศูนย์อำนวยการ ควรใช้แนวคิดของ Emergency Operation Center: EOC และในลักษณะของศูนย์ประสานและสนับสนุนการปฏิบัติของพื้นที่เหตุการณ์ เป็นด้านหลัก ในระดับกองบัญชาการ ควรใช้แนวคิดของ Multi Agency Coordination System และ Emergency Support Function ใน ลักษณะ ของ ศูนย์ อำนวยการร่วมในการสนับสนุน และอำนวยการเชิงนโยบาย เป็นด้านหลัก และเห็นว่าปัจจัยที่จะทำให้การนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ในการบริหารจัดการสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพ เป็นรูปธรรม ประกอบด้วย การพัฒนาและเผยแพร่องค์ความรู้ ในรูปแบบของการประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของประเทศไทยและการสร้างการยอมรับในภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง การพัฒนาเครื่องมือสนับสนุนการปฏิบัติงานตามระบบการบัญชาการเหตุการณ์ เช่น Guide Book , Standard Operating Procedures : SOPs , ต้นแบบหรือตัวอย่างชุดอุปกรณ์สำหรับการปฏิบัติงาน (Go Kits) เป็นต้น และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น ด้านสถานที่ (ห้องปฏิบัติการ) ด้านระบบ (ระบบการสื่อสาร ระบบการจัดการข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล และการนำเสนอข้อมูล) นายคุณิต พงศาพิพัฒนา เห็นว่า การบริหารจัดการสาธารณภัยโดยใช้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์มีประโยชน์สำคัญคือการลดข้อจำกัด ช่องว่างการปฏิบัติของหน่วยงานด้านการบริหารจัดการสาธารณภัย เมื่อต้องร่วมกันทำงานรับมือกับสาธารณภัย หรือภัยพิบัติรุนแรงขนาดใหญ่ ทั้ง



ในด้านการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ และให้ความช่วยเหลือ อีกทั้งระบบบัญชาการเหตุการณ์ยัง เครื่องมือการบริหารที่เชื่อว่าจะจะเป็นเครื่องมืออันเหมาะสมต่อการจัดการในภาวะวิกฤต หรือภาวะฉุกเฉิน ที่จะส่งเสริม สนับสนุนการประสานงานบูรณาการการปฏิบัติงานให้มีเอกภาพ เกิดการยอมรับของทุกฝ่าย ทั้งหน่วยงานภาครัฐเอกชน มูลนิธิ ฯลฯ ที่มีต่อการบริหารจัดการสาธารณภัยใน ภาวะฉุกเฉินที่มีประสิทธิภาพได้ สำหรับกระบวนการถ่ายทอดความรู้เริ่มต้นควรเริ่มที่การสร้างองค์ ความรู้และสร้างการยอมรับในระบบบัญชาการเหตุการณ์ให้แก่บุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ด้านการจัดการสาธารณภัย ให้สามารถส่งเสริมและผลักดันแนวคิดระบบบัญชาการเหตุการณ์ลงสู่ ภาคปฏิบัติได้อย่างแท้จริงได้นั้น จำเป็นต้องการติดอาวุธทางปัญญาให้บุคลากรดังกล่าว ผ่าน องค์ประกอบสำคัญที่มีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ๓ ส่วน ได้แก่ องค์ความรู้และทักษะด้านการ บัญชาการเหตุการณ์ (Knowledge and Skills) ที่เป็นความรู้ ความเข้าใจด้านการบัญชาการเหตุการณ์ มีเนื้อหาและแก่นสารทางวิชาการที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล และมาจากแหล่งความรู้ที่ เชื่อถือได้ ซึ่งในกรอบแนวคิดการพัฒนาระบบบัญชาการเหตุการณ์นี้ ได้ใช้ระบบของ Federal Emergency Management Agency: FEMA ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบการพัฒนา นอกจากนี้ ยังรวมถึงความสามารถในการนำความรู้ดังกล่าวไปปรับใช้ (application) โดยอาศัยทักษะที่จำเป็น เครื่องมือในการถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับระบบบัญชาการเหตุการณ์ (ICS Tools) ที่เป็นเครื่องมือใน การถ่ายทอดความรู้ ตลอดจนสื่อการสอนในรูปแบบต่างๆ อาทิ คู่มือระบบบัญชาการเหตุการณ์ รูปแบบการนำเสนอเพื่อการสอนหรือฝึกอบรม หลักสูตรการฝึกอบรมที่เกี่ยวกับระบบบัญชาการ เหตุการณ์ในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย เช่น ผู้บริหาร หรือผู้ปฏิบัติ นอกจากนี้ยังครอบคลุมหน่วยงานที่ รับผิดชอบการพัฒนาบุคลากรด้านระบบบัญชาการเหตุการณ์อีกด้วย และการนำองค์ความรู้สู่การ ปฏิบัติ (Practice) ที่เป็นการเรียนรู้และทำความเข้าใจระบบบัญชาการเหตุการณ์ผ่านประสบการณ์ จากประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งนำระบบดังกล่าวมาใช้และประสบความสำเร็จ รวมทั้งพื้นที่ทดลองนำ ร่องในประเทศไทยซึ่งจะนำระบบบัญชาการเหตุการณ์ที่เป็นองค์ความรู้มาสู่การปฏิบัติจริง บทเรียน ที่ได้จากการประยุกต์ใช้ในภาคการปฏิบัติภายใต้บริบทสังคมไทยจะสะท้อนแนวทางการปรับปรุง พัฒนามาตรฐานระบบบัญชาการเหตุการณ์แบบไทยได้อย่างแท้จริง นางสาวกรกช โทธิสสัย ได้ให้ ความเห็นว่าการนำระบบบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ในการบริหารจัดการสาธารณภัยมีประโยชน์มาก ในอนาคต เพราะระบบบัญชาการเหตุการณ์ จะช่วยให้การทำงานเห็นกระบวนการที่ชัดเจน ลด ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการทางธุรการแบบราชการลงได้บ้าง อีกทั้งยังทำให้การเผชิญเหตุและ การช่วยเหลือผู้ประสบภัยดำเนินการได้รวดเร็วมากขึ้น ตามหลักการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” และเห็นว่าปัจจัยที่จะทำให้การนำระบบบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ในการบริหารจัดการ สาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพอย่างเป็นรูปธรรม ขึ้นอยู่กับคน ทั้งที่อยู่ในระดับบริหาร ระดับ

อำนาจการ ทั้งระดับประเทศ ระดับจังหวัด หรือระดับที่รองลงมา รวมถึงผู้ที่ยังอยู่ในระดับปฏิบัติ ทั้งในภาคสนามและที่เป็นส่วนสนับสนุน ณ ที่ตั้ง เห็นความสำคัญและเข้าใจกับระบบบัญชาการ เหตุการณ์มากน้อยเพียงใด มีพื้นฐานความรู้ที่ถูกต้องตรงกับหลักการหรือไม่ และการนำองค์ความรู้ และหลักการระบบบัญชาการเหตุการณ์มาใช้จริงของผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในการฝึก การทดสอบ แม้กระทั่งสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ความยืดหยุ่นของระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับ ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นที่อาจจะเกิดขึ้นในการจัดการภัยพิบัติ การสนับสนุน/เปิดโอกาสให้บุคลากรของ หน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้อง ได้มีความรู้ความเข้าใจในหลักการระบบบัญชาการเหตุการณ์อย่าง แท้จริง

### แนวทางดำเนินการบริหารจัดการสาธารณภัย โดยใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์

การศึกษาแนวทางการดำเนินการบริหารจัดการสาธารณภัย โดยใช้ระบบบัญชาการ เหตุการณ์ครั้งนี้ ได้ศึกษาตัวอย่างการดำเนินงานของจังหวัดน่านร่อง โครงการพัฒนาระบบบัญชาการ เหตุการณ์ คือจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและจังหวัดภูเก็ต โดยศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและการ สัมภาษณ์หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### ๑. การประยุกต์ใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ในการจัดการเหตุฉุกเฉินในพื้นที่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา กรณีการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัยปี พ.ศ. ๒๕๕๖

##### สภาพปัญหา / ภัย

จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำซึ่งประสบปัญหาน้ำล้นตลิ่งเป็นประจำทุกปี ตั้งแต่เดือนกันยายน - พฤศจิกายน โดยมีปัจจัยที่ทำให้เกิดอุทกภัย (น้ำล้นตลิ่ง) คือ ปริมาณน้ำฝนที่ ตกภายในจังหวัดหากมีปริมาณฝนตกเกินกว่า ๑๐๐ มิลลิเมตร จะทำให้เกิดน้ำท่วมขังในพื้นที่ การเกษตรและพื้นที่ชุมชนในเขตเมืองเนื่องจากการระบายน้ำไม่ทัน และหากมีฝนตกในจังหวัดที่อยู่ เหนือจังหวัดพระนครศรีอยุธยาจะทำให้ระดับน้ำในจังหวัดพระนครศรีอยุธยามีปริมาณสูงขึ้น ประกอบกับการระบายน้ำจากเขื่อนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. แม่น้ำเจ้าพระยา จะมีผลกระทบเมื่อมีการระบายน้ำผ่านเขื่อนเจ้าพระยาปริมาณตั้งแต่ ๑,๐๐๐ ลบ.ม./วินาที ทำให้เกิดสถานการณ์น้ำล้นตลิ่งในบริเวณริมคลองบางบาล และคลองบาง หลวง ในพื้นที่อำเภอบางบาล และถ้าระบายน้ำผ่านเขื่อนเจ้าพระยาตั้งแต่ ๑,๕๐๐ ลบ.ม./วินาที จะทำให้น้ำล้นตลิ่งในพื้นที่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาในเขตอำเภอบางบาล อำเภอพระนครศรีอยุธยา อำเภอบางปะอิน และอำเภอบางไทร

๒. แม่น้ำลพบุรี จะมีผลเมื่อระบายน้ำผ่านเขื่อนเจ้าพระยา ปริมาณตั้งแต่ ๑,๘๐๐ ลบ.ม./วินาที จะทำให้เกิดสถานการณ์น้ำท่วมในอำเภอที่มีแม่น้ำลพบุรีไหลผ่าน ได้แก่ อำเภอบ้านแพรก อำเภอมหาราช อำเภอบางปะหัน และอำเภอพระนครศรีอยุธยา

๓. แม่น้ำป่าสัก จะมีผลเมื่อระบายน้ำผ่านเขื่อนพระรามหกที่ปริมาณตั้งแต่ ๕๐๐ ลบ.ม./วินาที จะทำให้เกิดสถานการณ์น้ำท่วมในอำเภอที่มีแม่น้ำป่าสักไหลผ่าน ได้แก่ อำเภอท่าเรือ อำเภอนครหลวง

๔. แม่น้ำน้อย จะมีผลเมื่อมีการระบายน้ำผ่านเขื่อนเจ้าพระยา ที่ปริมาณ ๑,๕๐๐ ลบ.ม./วินาที จะเกิดสถานการณ์น้ำท่วมในอำเภอที่มีแม่น้ำน้อยไหลผ่าน ได้แก่ อำเภอผักไห่ อำเภอบางบาล อำเภอเสนา อำเภอบางซ้าย อำเภอบางไทร อำเภอบางปะอิน และอำเภอลาดบัวหลวง

ในปี ๒๕๕๖ ตั้งแต่วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๖ เขื่อนเจ้าพระยา เขื่อนพระรามหก เขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ ได้มีการเร่งระบายน้ำเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้พื้นที่ต่ำริมแม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำป่าสัก แม่น้ำน้อย คลองบางหลวง คลองบางบาล ของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ถูกน้ำเอ่อล้นเข้าท่วมพื้นที่ที่อยู่อาศัยและพื้นที่การเกษตรกรรม ทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ริมแม่น้ำได้รับผลกระทบในพื้นที่ ๑๑ อำเภอ ได้แก่ อำเภอเสนา อำเภอบางบาล อำเภอผักไห่ อำเภอพระนครศรีอยุธยา อำเภอบางไทร อำเภอบางปะอิน อำเภอท่าเรือ อำเภอนครหลวง อำเภอมหาราช และอำเภอบ้านแพรก รวม ๑๒๒ ตำบล ๓๘๐ หมู่บ้าน ๕๒,๓๓๔ ครัวเรือน ๑๖๕,๐๒๕ คน พื้นที่การเกษตรได้รับผลกระทบจำนวน ๓,๕๖๓.๒๕ ไร่ แบ่งเป็นพื้นที่นาข้าว ๑,๕๘๖ ไร่ที่เหลือเป็นพื้นที่สวน สถานการณ์ได้เข้าสู่ภาวะปกติในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๖ (ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย,กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย)

แนวทางการประยุกต์ใช้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ในการจัดการสาธารณภัย

จากการสัมภาษณ์ หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยา พบว่าจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้มีการนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ในการจัดการอุทกภัยในปี ๒๕๕๖ ดังนี้

๑. การบริการจัดการในครั้งนี้ได้มีการบริหารจัดการโดยยึดวัตถุประสงค์เป็นสำคัญ กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บัญชาการเหตุการณ์ได้มีการประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Planning Meeting) เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดการอุทกภัยโดยกำหนดวัตถุประสงค์ตามลำดับความสำคัญ ได้แก่

๑.๑ ให้มีการช่วยเหลือและดูแลผู้ที่เปราะบาง ได้แก่ คนชรา เด็ก สตรี หญิงมีครรภ์ คนป่วย คนพิการในพื้นที่ที่ระดับน้ำเริ่มท่วมจนไม่สามารถใช้ชีวิตได้ตามปกติ

๑.๒ ให้จัดทำแนวป้องกันน้ำท่วมในพื้นที่สำคัญ ได้แก่ โบราณสถาน พระราชวัง พระตำหนักและพื้นที่เศรษฐกิจที่สำคัญ และในพื้นที่ใดที่มีแนวป้องกันน้ำท่วมถาวรแล้วให้ตรวจสอบให้สามารถใช้งานได้ต้องมีประสิทธิภาพ

๑.๓ ในกรณีพื้นที่ที่ไม่สามารถป้องกันน้ำท่วมได้ให้เร่งรัดการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในด้านการดำรงชีพให้แล้วเสร็จภายใน ๓ วัน นับตั้งแต่ระดับน้ำเริ่มลดลง

๒. การกำหนดสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน โดยมีการจัดทำคำสั่งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจและคำสั่งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าโดยมอบหมายภารกิจที่ชัดเจน

๓. การมอบหมายการปฏิบัติงาน โดยมีการมอบภารกิจใน ๒ ลักษณะ ได้แก่

๓.๑ การแบ่งพื้นที่ตามลุ่มน้ำ ได้แก่ ลุ่มน้ำเจ้าพระยา ลุ่มน้ำป่าสัก ลุ่มน้ำน้อย และลุ่มน้ำลพบุรี

๓.๒ การมอบหมายหน้าที่ตามภารกิจ ได้แก่ ภารกิจการดูแลสุขภาพอนามัย มอบให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดรับผิดชอบ ภารกิจด้านการดูแลความปลอดภัยมอบให้ตำรวจภูธรจังหวัดรับผิดชอบ ภารกิจด้านการติดตั้งเครื่องสูบน้ำมอบให้สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดรับผิดชอบ และภารกิจด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยมอบให้อำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบรับผิดชอบ

๔. การจัดทำแผนเผชิญเหตุ และนำแผนเผชิญเหตุไปใช้ในการจัดการ โดยได้กำหนดให้ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จัดทำแผนเผชิญเหตุ ที่มีสาระสำคัญ ได้แก่ วัตถุประสงค์ในการดำเนินการ กิจกรรมที่ต้องดำเนินการ ห้วงระยะเวลาในการปฏิบัติงาน ผู้รับผิดชอบภารกิจ / กิจกรรมที่ชัดเจน และแผนการสื่อสาร

๕. การจัดการทรัพยากร ได้มีการสนับสนุนทรัพยากรให้กับพื้นที่เกิดเหตุโดยพิจารณาจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ พิจารณาถึงทรัพยากรที่มีอยู่และวัตถุประสงค์ของแผนเผชิญเหตุ และได้มีการจำแนกสถานะทรัพยากรในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน

๖. การบูรณาการด้านข้อมูลข่าวสาร โดยได้จัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร (Join Information Center) ขึ้นในศาลากลางจังหวัดเพื่อเป็นศูนย์กลางในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ให้เป็นข้อมูลเดียวกัน

๗. การประชาสัมพันธ์ ได้มีการกำหนดให้มีการแถลงข่าวสรุปผลการปฏิบัติงานสถานการณ์อุทกภัยเป็นประจำทุกวัน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดได้มอบหมายให้หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเป็นผู้แถลงข่าว โดยให้หัวหน้าสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดเป็นผู้บันทึกเสียงแถลงข่าวในเวลา ๐๕.๐๐ น. ของทุกวัน และจัดทำเป็น ซีดี จัดส่งให้วิทยุชุมชนทุกแห่งเปิดคลิปเสียงแถลงข่าวเป็นประจำทุกวันในเวลา ๑๒.๐๐ น. และมีการจัดทำข้อมูลผล

การปฏิบัติงานและสรุปสถานการณ์อุทกภัยแจกจ่ายผู้สื่อข่าวและบุคคลทั่วไปเป็นประจำทุกวัน และเผยแพร่ทางเว็บไซต์จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ [www.ayutthaya.go.th](http://www.ayutthaya.go.th)

ผลสัมฤทธิ์ในการประยุกต์ใช้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์

ผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นทำให้การจัดการอุทกภัยเป็นไปอย่างมีระบบ การแก้ไขปัญหา การวิเคราะห์สถานการณ์ทำให้ถูกต้องรวดเร็ว หน่วยปฏิบัติทุกหน่วยไม่สับสนกับการที่มีผู้สั่งการเป็นจำนวนมาก หน่วยปฏิบัติจะรับคำสั่งเฉพาะผู้บังคับบัญชาที่จังหวัดมออบหมาย

ปัญหา / อุปสรรค

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่เข้าใจในระบบการบัญชาการเหตุการณ์จึงทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติในบางช่วง การสั่งการโดยตรงของหน่วยงานจากส่วนกลางซึ่งในบางครั้งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ผู้บัญชาการเหตุการณ์ระดับจังหวัดได้กำหนดไว้ จึงต้องทำให้มีการปรับวัตถุประสงค์ตลอดเวลา และทำให้ระบบการปฏิบัติที่วางไว้ไม่เป็นไปตามแผน

แนวทางการแก้ไขปัญหา

ได้มีการชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับระบบบัญชาการเหตุการณ์ให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบเป็นระยะ ๆ โดยพยายามไม่พูดว่าระบบที่ใช้คือระบบบัญชาการเหตุการณ์เนื่องจากจะเกิดการต่อต้านจากบุคคลที่ไม่เห็นด้วยกับระบบดังกล่าว จึงใช้วิธีการสอดแทรกหลักการพื้นฐานของระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Basic Principles of ICS) ในทุกกระบวนการงานในการปฏิบัติ และชี้แจงทำความเข้าใจในทุกกระบวนการงานและในทุกโอกาสที่สามารถดำเนินการได้ นอกจากนี้ในการสั่งการของส่วนกลางในทุกกระทรวงที่ส่งมายังพื้นที่ควรมีสวนศกกลางในการกำหนดทิศทาง หรือ วัตถุประสงค์ในการจัดการให้เป็นแนวทางเดียวกันมิใช่ต่างคนต่างสั่งทำให้การปฏิบัติในพื้นที่สับสน

ข้อเสนอแนะแนวทางการประยุกต์ใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ในพื้นที่

ข้อเสนอแนะที่ได้จากเหตุการณ์ครั้งนี้ในมุมมองของหน่วยปฏิบัติในพื้นที่เห็นว่าควรให้ทุกหน่วยมีความเข้าใจในหลักการพื้นฐานของระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Basic Principles of ICS) และนำหลักการพื้นฐานมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของตนเอง ให้มีการนำกระบวนการจัดการตามแนวทาง planning มาประยุกต์ใช้ในการจัดการศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยในระดับพื้นที่และสุดท้าย ควรมีการจัดตั้งทีมสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านการบัญชาการเหตุการณ์เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานในศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจในทุกระดับเพื่อเข้ามาช่วยเหลือในการจัดการ จึงควรมีการจัดฝึกอบรมให้กับบุคลากรในทุกระดับเพื่อสร้างทีมสนับสนุนการปฏิบัติการในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น / อำเภอ / จังหวัด / ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต / และระดับประเทศเพื่อสามารถสนับสนุนการจัดการได้ทุกระดับ

๒. การศึกษาการประยุกต์ใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ในการจัดการเหตุ  
ฉุกเฉินในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต กรณี เหตุเพลิงไหม้ ห้างซูเปอร์ซีปภูเก็ต ระหว่างวันที่ ๑๖-  
๒๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

สภาพปัญหา / ภัย

เมื่อวันพุธที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๖ เวลาประมาณ ๒๑.๑๕ น. เกิดเพลิงไหม้ห้างซูเปอร์ซีป  
(สำนักงานใหญ่) หมู่ที่ ๖ ถนนเทพกระษัตรี ตำบลรัชฎา อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต ถือเป็นภัยความ  
รุนแรงระดับ ๒ จังหวัดภูเก็ตได้รับแจ้งเหตุเพลิงไหม้ห้างซูเปอร์ซีปภูเก็ตขึ้นตั้งแต่วันที่ ๑๗-๒๒  
ตุลาคม ๒๕๕๖ โดยมีความเสียหายคืออาคารห้าง โกดังสินค้า เสียหายรวมพื้นที่กว่า ๕๐ ไร่  
บ้านเรือนและทรัพย์สินราษฎรเสียหายรวม ๓๑ ครัวเรือน

แนวทางการประยุกต์ใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ในการจัดการภัยพิบัติ

๑. มีการจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command Post: ICP)
๒. จัดตั้ง ICS Organization กำหนดผู้ประสานงานแต่ละฝ่ายในทุกจุดเพื่อให้การสั่งการ  
เป็นไปด้วยความรวดเร็ว ทันเหตุการณ์
  ๓. มีการจัดทำระบบบริหารจัดการทรัพยากร มีระบบ Check-in / Check-out ทั้ง  
ทรัพยากรหลักและทรัพยากรสนับสนุน
  ๔. มีการกำหนดสถานะทรัพยากร หากทรัพยากรใดไม่ได้ร้องขอ จะมีให้เข้าพื้นที่ปฏิบัติ  
ภารกิจโดยเด็ดขาด
  ๕. มีการกำหนดจุดที่ตั้ง Base / Staging Area / Camp ชัดเจน โดยฐานที่ตั้ง Base ตั้งอยู่ที่  
เต็นท์อำนวยการ หน้าซูเปอร์ซีป จุกระดมพล Staging Area อยู่ที่ปั้มน้ำมันเอสโซ่ แค้มป์ Camp อยู่  
ที่รถ Mobile ของมูลนิธิกุศลธรรมภูเก็ต ใกล้เต็นท์อำนวยการ
  ๖. มีการบริหารจัดการด้านข้อมูลข่าวสาร โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต เป็นผู้ให้ข้อมูล  
เพียงผู้เดียว เพื่อป้องกันการให้ข้อมูลข่าวคลาดเคลื่อนและข่าวลือต่าง ๆ
  ๗. ทุกหน่วยงานที่ร่วมปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ มีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติการ สามารถ  
ปรับตนเองให้เข้าสู่โครงสร้าง ICS ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติงาน  
ปรับบทบาทตำแหน่งเดิมปกติ ให้เข้าสู่โครงสร้าง ICS
  ๘. มีการกำหนดวัตถุประสงค์ในแต่ละ Operational Period (Incident Objectives) และมี  
การประชุม Tactic Meeting, Operation period briefing ก่อนการปฏิบัติงานจริงแต่ละภารกิจ
  ๙. มี After Action Review: AAR การติดตามประเมินผล / ถอดบทเรียนหลังเกิดเหตุ
  ๑๐. มีการวางแผนการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหลายหน่วยงานที่มีภารกิจงานแตกต่างกัน

### ผลสัมฤทธิ์ในการประยุกต์ใช้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์

จากเหตุการณ์ในครั้งนี้จังหวัดภูเก็ตเห็นว่าการนำระบบบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ ทำให้การบริหารจัดการภัยพิบัติครั้งนี้มีประสิทธิภาพ สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ดีในระดับหนึ่ง หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งด้านกู้ชีพ กู้ภัย และอื่นๆ สามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้ดี โดยเฉพาะการประสานข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร มีการวางแผนการปฏิบัติงานร่วมกันได้เป็นอย่างดี

### ปัญหา / อุปสรรค

ปัญหาอุปสรรคที่พบคือบางหน่วยงานนำทรัพยากรมาสนับสนุนการปฏิบัติงานแต่ไม่ได้มาแจ้งสถานะ / Check-in เมื่อทรัพยากรบางส่วนไม่ได้ปฏิบัติภารกิจ จึงเกิดข้อขัดแย้งขึ้นรวมทั้งมีปัญหาด้านการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสาร / ข่าวลือ เกิดขึ้นในวันแรกๆ ว่ามีคนตายนับร้อยศพ ไม่มีระบบสื่อสารที่สามารถใช้งานร่วมกันได้ ฐานข้อมูลเครื่องมืออุปกรณ์จากแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยใช้การไม่ได้จริงไม่เป็นข้อมูลปัจจุบันและไม่ครบถ้วน ขาดการฝึกฝนร่วมกัน บุคลากรยังขาดความชำนาญในการใช้อุปกรณ์ดับเพลิง ขาดการบำรุงรักษา และไม่สามารถเข้าพื้นที่ปฏิบัติงานได้เต็มที่ (เนื่องจากติดปัญหาเรื่องความปลอดภัย และปัญหาด้านประกันภัย)

### แนวทางการแก้ไขปัญหา

แนวทางในการแก้ไขปัญหานั้น จังหวัดภูเก็ตได้นำเสนอตามวาระการเกิดภัยพิบัติตั้งแต่ก่อนเกิดเหตุโดยเห็นว่าจะต้องมีการประเมินและเตรียมความพร้อมในเรื่อง บุคลากร เครื่องมือ และอุปกรณ์ต่างๆ เช่นรถดับเพลิง รถส่งน้ำ หน้ากากกันสารพิษ ฯลฯ ให้สามารถใช้งานได้ในจำนวนที่เพียงพอและมีประสิทธิภาพ มีการซักซ้อมแผน ตั้งแต่ระดับสำนักงาน และระดับบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ระหว่างเกิดภัย ต้องมีการจัดตั้งศูนย์บัญชาการ ศูนย์สื่อสาร มีผู้ประสานงานแต่ละฝ่ายในทุกจุด เพื่อให้การสั่งการเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ทันเหตุการณ์ ในระยะหลังเกิดภัยต้องมีการช่วยเหลือฟื้นฟูเยียวยาต้องรวดเร็ว และครบถ้วนทุกด้าน (เช่น กรณีบ้านเรือนเสียหาย ลูกจ้างตกงาน สารเคมี / สารพิษ การเยียวยาจิตใจ เป็นต้น)

### ข้อเสนอแนะแนวทางการประยุกต์ใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ในพื้นที่

จากเหตุการณ์ครั้งนี้ จังหวัดภูเก็ตได้มีข้อเสนอแนะแนวทางในการประยุกต์ใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ในพื้นที่ ๖ ประการ ได้แก่

๑. ควรมีการพัฒนาและทบทวนองค์ความรู้โดยการฝึกอบรมหลักสูตรการบัญชาการเหตุการณ์สำหรับผู้บริหาร (ICS for Executive) หลักสูตรการบัญชาการเหตุการณ์สำหรับผู้บริหารระดับต้น และระดับกลาง (ICS Basic Intermediate) และหลักสูตรการบัญชาการเหตุการณ์สำหรับผู้เผชิญเหตุขั้นต้น (ICS for First Responder) เพื่อวางพื้นฐานความรู้ที่เกี่ยวกับการบัญชาการเหตุการณ์ การจัดการศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินและการฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้

เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อเสริมสร้างพัฒนาฐานความรู้ความเข้าใจและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และยอมรับแนวคิดระบบการบัญชาการเหตุการณ์

๒. สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง นำองค์ความรู้เรื่องการบัญชาการเหตุการณ์ไปบรรจุในแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับ เพื่อให้การบริหารจัดการภัยพิบัติจังหวัดภูเก็ตมีเอกภาพ รวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๓. การจัดตั้งคณะทำงานระบบการบัญชาการเหตุการณ์จังหวัดภูเก็ต มีอำนาจหน้าที่ อำนาจการ วางแผนและกำหนดแนวทางดำเนินงานนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์ไปประยุกต์ใช้ในจังหวัดภูเก็ต รวมทั้งติดตามประเมินผลการดำเนินการ

๔. เผยแพร่แนวคิดการบัญชาการเหตุการณ์ในช่องทางการสื่อสารต่าง ๆ เช่น จัดทำคู่มือ การปฏิบัติงานตามแนวทาง ICS การจัดนิทรรศการให้ความรู้ การแจกจ่ายเอกสารสิ่งพิมพ์ในรูปแบบของแผ่นพับ ให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การเผยแพร่ความรู้ในเว็บไซต์ของจังหวัดภูเก็ต และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดภูเก็ต รวมทั้งทาง Social Network โดยจัดทำในรูปแบบ ๒ ภาษา (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ) เพื่อสร้างการยอมรับระหว่างหน่วยงานด้านสาธารณภัยต่อการบริหารจัดการสาธารณภัย โดยผ่านระบบการบัญชาการเหตุการณ์ รวมทั้งมีการนำเสนอรายงานความก้าวหน้าการดำเนินการให้ที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดและกรรมการจังหวัดรับทราบอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

๕. นำแนวคิดการบัญชาการเหตุการณ์บรรจุไว้ในแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการฝึกซ้อมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด โดยให้ผู้บริหารส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมทั้งในเรื่องการจัดทำแผนปฏิบัติการ การออกแบบการฝึกซ้อมและการบริหารจัดการสาธารณภัย ซึ่งถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานในการรับมือกับเหตุฉุกเฉิน

๖. จัดทำโครงการ ICS นำร่อง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม เพื่อเป็นต้นแบบให้แก่พื้นที่อื่น ๆ สนับสนุนให้มีวิทยากร ICS ต้นแบบระดับพื้นที่ทั้งระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด และให้มีการศึกษาดูงานระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติในพื้นที่อื่น ๆ เพื่อให้สามารถนำองค์ความรู้มาประยุกต์ใช้ในการผลักดันหรือขับเคลื่อน ตลอดจนขยายผลการพัฒนามาตรฐานระบบการบัญชาการเหตุการณ์ อันจะทำให้เกิดการบูรณาการการทำงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีวิทยากรผู้เชี่ยวชาญจากศูนย์อำนาจการบรรเทาสาธารณภัยเป็นพี่เลี้ยง



## ปัญหาอุปสรรคและแนวทางการแก้ไข

นอกจากปัญหาที่เห็นได้จากการศึกษาตัวอย่างของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและจังหวัดภูเก็ตแล้ว จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างยังพบปัญหาสำคัญ ๆ ดังนี้

### ๑. ปัญหาอุปสรรคและแนวทางการแก้ไขที่เกิดจากระบบ

ความไม่เป็นเอกภาพในการตีความและนำมาปรับใช้ของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งนายสันติ บุญบงทอง เห็นว่ามีหน่วยงานทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน (สายสาธารณสุข โดยสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ และกรมการแพทย์ และสำนักสาธารณสุขฉุกเฉิน สำนักปลัดกระทรวงสาธารณสุขและสวามหาไทย์ โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) ได้นำแนวคิดของระบบบัญชาการเหตุการณ์เข้ามาประยุกต์ใช้ได้ระยะเวลาหนึ่งแล้วแต่ยังมีรายละเอียดในการแปลความและปรับใช้ ที่แตกต่างกันบางประการ ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เกิดความสับสน ขาดความเข้าใจที่ตรงกัน รวมถึงบางครั้งเกิดการไม่ยอมรับระหว่างกัน ดังนั้นจึงควรมีการบูรณาการแนวทางของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งอยู่บนฐานแนวคิดเดียวกัน ให้เดินไปบนทิศทางเดียวกัน โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอาจทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการบูรณาการแนวทางของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพด้านการทำงานมากยิ่งขึ้น นายดุสิต พงศาพิพัฒน์ เห็นว่าปัญหาและอุปสรรคในการนำระบบบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ในการบริหารจัดการสาธารณสุข ได้แก่ กฎหมายระเบียบ แนวปฏิบัติ ตลอดจนบริบททางสังคมและวัฒนธรรมที่ไม่เกื้อหนุนต่อการนำระบบบัญชาการเหตุการณ์ มาใช้ในการบริหารจัดการสาธารณสุขในภาวะฉุกเฉินย่อมเป็นข้อจำกัดในการนำระบบบัญชาการเหตุการณ์มาใช้เช่นกัน ดังนั้น เจ็อนใจด้านกฎหมาย ระเบียบ แนวปฏิบัติระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งบริบททางสังคม จึงควรนำมาพิจารณาในการนำระบบบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ในการจัดการสาธารณสุขในภาวะฉุกเฉินของประเทศ และเห็นว่าปัจจัยสำคัญ ๓ ประการในการนำไปสู่ความสำเร็จ ได้แก่ การสนับสนุนและการผลักดันจากภาครัฐ ความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ตลอดจนภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องและ กฎหมาย ระเบียบอื่นใดที่ส่งเสริมและรองรับให้สามารถนำระบบบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ได้อย่างราบรื่น และมีประสิทธิภาพ และเห็นว่าการพัฒนาและวางระบบบัญชาการเหตุการณ์ไม่เพียงแต่เป็นการปรับเปลี่ยนแนวทางการปฏิบัติเท่านั้น หากแต่เป็นการปรับเปลี่ยนกระบวนการ/วิธีคิดตลอดจนทัศนคติ เพื่อให้เกิดการยอมรับในระบบและการทำงานร่วมกันอย่างสอดคล้องประสาน ดังนั้น การชี้แนะและผลักดันจากภาครัฐในฐานะนโยบาย ที่สำคัญ ตลอดจนความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการในภาวะฉุกเฉิน จึงเป็นปัจจัยหลักในการที่จะผลักดันเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนและเกิดการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและบรรลุวัตถุประสงค์ นายสุวัฒน์ พลับเพลิง เห็นว่าระบบบัญชาการเหตุการณ์เป็นระบบที่เกิด

ขึ้นมาจากต่างประเทศ การนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยไม่เกิดการบูรณาการ หรือสอดคล้องกับการบริหารจัดการของประเทศไทยได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาเรียนรู้ระบบจาก ประเทศต้นแบบให้เข้าใจลึกซึ้งก่อนแล้วค่อยดำเนินการนำมาประยุกต์ใช้ให้เข้ากับบริบทของ ประเทศไทย

## ๒. ปัญหาอุปสรรคและแนวทางการแก้ไขที่เกิดจากบุคคล

ความเข้าใจในระบบ ICS ที่ถูกต้องยังคงมีอยู่อย่างจำกัด ร้อยตรีพงศธร ศิริสาคร ได้ให้ความเห็นว่ากลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญเหตุในระดับพื้นที่เป็นกลุ่มแรกที่ต้องมีความรู้ความเข้าใจในระบบ ICS สามารถเพิ่มการรับรู้ได้โดยการผลักดัน ให้เกิดการบังคับใช้ระบบ ICS อย่างเป็นรูปธรรมจึงจะส่งผลต่อการขยาย องค์ความรู้ให้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การสร้างหลักสูตรการเรียน การสอนที่ต้องผ่านกระบวนการฝึกซ้อมที่ใกล้เคียงกับสถานการณ์จริง ซึ่งสอดคล้องกับข้อคิดเห็นของนายมงคล เต็มรัตน์ ที่ว่าทุกภาคส่วนยังรู้เรื่องระบบบัญชาการเหตุการณ์ไม่ลึกซึ้งเท่าที่ควรและ ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน จะต้องผลักดันระบบการบัญชาการเหตุการณ์ให้อยู่ในแผนการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับ และให้ผู้บริหารผู้ปฏิบัติ ทุกภาคส่วน ทุกระดับที่เกี่ยวข้อง ในการบริหารจัดการภัยมีความรู้เรื่องระบบการบัญชาการเหตุการณ์เป็นอย่างดี เวลาเกิดภัยจะได้ ทราบบทบาทและหน้าที่ของตัวเองตามโครงสร้าง นายสุวัฒน์ พลับเพลิง เห็นว่าบุคลากรที่เกี่ยวข้อง กับการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยส่วนใหญ่ไม่ถนัดหรือ ไม่มีทักษะในการเรียนรู้ ภาษาอังกฤษ เมื่อมีการเข้ารับการอบรมสัมมนาในเรื่องระบบการบัญชาการเหตุการณ์ ซึ่งส่วนใหญ่ เป็นภาษาอังกฤษ ทำให้บุคลากรเหล่านั้นจะไม่เข้าใจหรือเข้าใจคลาดเคลื่อน ทำให้การเรียนรู้ขาด ประสิทธิภาพและไม่กล้านำระบบการบัญชาการเหตุการณ์ไปประยุกต์ใช้ในการทำงาน สำหรับ บุคลากรในระดับผู้บริหาร หรือหัวหน้าหน่วยงาน นับเป็นบุคลากรที่สำคัญยิ่งต่อการผลักดันให้ ระบบการบัญชาการเหตุการณ์สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการสาธารณภัย ดังนั้น ผู้บริหารและหัวหน้าหน่วยงานราชการจะต้องเป็นแรงกระตุ้นให้ผู้บังคับบัญชานำระบบไปใช้ในการ จัดการทุกเหตุการณ์ในองค์กรของตนเองให้เกิดผลเป็นรูปธรรมและขยายผลเพื่อใช้ในเหตุการณ์ สาธารณภัยในการเชื่อมต่อกลไกการทำงานกับหน่วยงานอื่นต่อไปนอกจากนี้นางสาวปริยาภรณ์ ต่อวงศ์ มีความเห็นว่าบุคลากรหน่วยงานด้านการจัดการสาธารณภัยทุกระดับ ทั้งผู้บริหารระดับสูง ระดับกลางและระดับต้น รวมทั้งผู้ปฏิบัติงานด้านการเผชิญเหตุขั้นต้นยังขาดความรู้ความเข้าใจและ ขอมรับแนวคิดระบบการบัญชาการเหตุการณ์ จึงควรมีการพัฒนาองค์ความรู้/ทักษะด้านการจัดการ สาธารณภัยโดยเน้นวิธีการนำแนวคิด ICS ไปปรับใช้รวมทั้งนำองค์ความรู้เรื่องการบัญชาการ เหตุการณ์ไปบรรจุในแผนการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับ เพื่อให้ การบริหารจัดการภัยพิบัติมีเอกภาพ รวดเร็ว ทันต่อสถานการณ์ และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## บทที่ ๕

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุป

การวิจัยเรื่องยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสาธารณสุขโดยใช้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS) ในครั้งนี้ เริ่มต้นจากฐานความคิดที่ว่า แนวโน้มการเกิดสาธารณสุขในปัจจุบันมีความรุนแรงและเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ส่งผลให้ประชาชนได้รับความเดือนร้อนเป็นจำนวนมากประกอบกับการบริหารจัดการสาธารณสุขของประเทศไทยยังคงมีปัญหาในเรื่องการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉินที่ยังขาดการประสานงาน การบูรณาการการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแนวทางการปฏิบัติและขอบเขตอำนาจหน้าที่ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการนำเครื่องมือด้านการบริหารจัดการเข้ามาใช้ในการจัดการสาธารณสุขเป็นเรื่องที่สำคัญเพราะการเกิดสาธารณสุขในแต่ละครั้งแต่ละเหตุการณ์ถือเป็นภาวะวิกฤตหรือสถานการณ์ฉุกเฉินที่ต้องอาศัยระบบคิดในการจัดการที่เป็นระบบเดียวกันและมีเครื่องมือในการจัดการภาวะวิกฤตที่เป็นระบบเดียวกัน จึงจะทำให้การจัดการแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ลดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้ การศึกษาในครั้งนี้จึงได้ศึกษาเครื่องมือที่ชื่อว่า "ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS)" ซึ่งเป็นเครื่องมือหนึ่งที่เหมาะสมต่อการจัดการในภาวะวิกฤตหรือภาวะฉุกเฉิน เพราะเป็นระบบที่ใช้ในการสั่งการ ควบคุม และประสานความร่วมมือของแต่ละหน่วยงานในการบริหารจัดการ เป็นระบบปฏิบัติการเพื่อระดมทรัพยากรไปยังที่เกิดเหตุ

วัตถุประสงค์ของการวิจัยในครั้งนี้ เพื่อศึกษากระบวนการและขั้นตอนของระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS) และศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสาธารณสุขโดยใช้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ ซึ่งการวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่ศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) ทั้งข้อมูลที่เป็นปฐมภูมิและทุติยภูมิ และสัมภาษณ์ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตที่มีความเชี่ยวชาญในการพัฒนามาตรฐานระบบบัญชาการเหตุการณ์ ผู้แทนจากจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและจังหวัดภูเก็ตในฐานะจังหวัดนำร่องโครงการพัฒนาระบบบัญชาการเหตุการณ์ ผู้แทนจากศูนย์อำนาจการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการพัฒนาระบบการบัญชาการเหตุการณ์ และผู้แทนทีมวิทยากรการบัญชาการเหตุการณ์กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในฐานะผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรบังคับของระบบการบัญชาการเหตุการณ์ สามารถสรุปผลจากการศึกษาได้ดังนี้

## กระบวนการและขั้นตอนของระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS)

### ๑. โครงสร้างการจัดองค์กรของระบบการบัญชาการเหตุการณ์

ในระบบการบัญชาการเหตุการณ์ได้มีการจัดองค์กรตามภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบ (Functional Responsibility) โดยแบ่งออกเป็น ๒ ส่วนหลัก ได้แก่

๑.๑ ส่วนบัญชาการ (Command) รับผิดชอบกำหนดวัตถุประสงค์ / เป้าหมาย จัดลำดับความสำคัญ และรับผิดชอบการตอบโต้เหตุฉุกเฉินโดยรวม (Overall Responsibility) ประกอบด้วยผู้บัญชาการเหตุการณ์ (Incident Commander: IC) รับผิดชอบการบัญชาการเหตุการณ์ การประเมินสถานการณ์และจัดลำดับความสำคัญของภารกิจรวมถึงการประเมินความต้องการของทรัพยากรและการจัดหาทรัพยากร ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดของเหตุการณ์ในภาพรวม โดยมีเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานหลัก (Command Staff) เป็นผู้สนับสนุนการบัญชาการเหตุการณ์ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ (Public Information Officer :PIO) ทำหน้าที่จัดทำและให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเหตุการณ์ไปยังสื่อมวลชนและหน่วยงานอื่น ๆ เจ้าหน้าที่ประสานงาน (Liaison Officer : LO) ทำหน้าที่ในการติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานสนับสนุนและช่วยเหลือการปฏิบัติงานตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ทั้งหมด เจ้าหน้าที่ด้านความปลอดภัย (Safety Officer : SO) ทำหน้าที่ในการติดตาม ดูแล ประเมินความเสี่ยงและดำเนินการด้านความปลอดภัยแก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานรวมทั้งให้คำแนะนำด้านความปลอดภัยแก่ผู้บัญชาการเหตุการณ์

๑.๒ ส่วนอำนวยการ (General Staff) ประกอบด้วยส่วนปฏิบัติการ (Operations) มีหน้าที่หลักในการปฏิบัติตามยุทธวิธี จัดสรรและกำกับดูแลทรัพยากรในการตอบโต้เหตุฉุกเฉิน (Direct Tactical Actions) ส่วนแผนงาน (Planning) มีหน้าที่หลักในการจัดทำแผนเผชิญเหตุ (Incident Action Plan :IAP) เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนายุทธวิธีการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ตลอดจนรวบรวม ประเมินผลข้อมูล และรักษาสถานะของทรัพยากร (Prepare action plan-maintain recourse and situation status) ส่วนสนับสนุน (Logistics) มีหน้าที่รับผิดชอบหลักในการจัดหาสนับสนุนทรัพยากร การบริการที่จำเป็นในการตอบโต้เหตุการณ์ (Provide support) และส่วนสุดท้ายคือส่วนบริหาร (Finance/Administration) มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการตอบโต้เหตุฉุกเฉิน การจัดทำบัญชี การจัดซื้อจัดหาวัสดุอุปกรณ์ รวมถึงการบันทึกเวลาการปฏิบัติงานและประเมินค่าใช้จ่าย (Cost Accounting and procurements)

## ๒. การบัญชาการ การสั่งการ ควบคุม และการจัดการเหตุการณ์

การบัญชาการเหตุการณ์มีระบบการจัดการที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน หน่วยงานทั้งทหาร พลเรือน รัฐ เอกชน องค์กรการกุศล หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่เข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ในการจัดการภาวะฉุกเฉินสามารถทำงานร่วมกันได้ทันที เมื่อเกิดเหตุการณ์ โดยมีแนวทางในการปฏิบัติ ดังนี้

๒.๑ การบัญชาการและการควบคุม (Command and Control) ได้แก่การบัญชาการ การสั่งการและการควบคุมตามโครงสร้างการจ้องค์กรของระบบการบัญชาการเหตุการณ์

๒.๒ การบัญชาการ (Command Structure) ตามหลักการของระบบการบัญชาการ เหตุการณ์ได้กำหนดไว้ ๒ รูปแบบคือ Single Command ที่ผู้บัญชาการเหตุการณ์รับผิดชอบบริหารจัดการทั้งหมดโดยลำพัง และ Unified Command เป็นการบัญชาการร่วมใช้ในกรณีการจัดการ เหตุการณ์หลายหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบที่แตกต่างกัน

## ๓. ระบบการประสานงานเชิงพหุภาคี / หลายหน่วยงาน (Multiagency Coordination System: MAC)

เป็นระบบการประสานให้หน่วยงานต่าง ๆ ทุกระดับทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยสอดคล้องกับกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีหน้าที่หลักในการสนับสนุน นโยบายและลำดับความสำคัญของการจัดการเหตุการณ์ เป็นศูนย์กลางสำหรับผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากข้อมูลที่มาจากหลายแหล่ง อำนวยความสะดวกแก่ การสนับสนุนทางโลจิสติกส์และการติดตามทรัพยากร ประสานข้อมูลเกี่ยวกับเหตุการณ์และการวางแผนเผชิญเหตุสำรองฉุกเฉิน โดยการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงความสามารถในการเผชิญเหตุ วางแผนสำหรับเหตุการณ์ต่อไป องค์ประกอบที่สำคัญของระบบการประสานงานเชิงพหุภาคี ได้แก่ คน ระบบการสื่อสารและสารสนเทศ ระบบประชาสัมพันธ์ และการบริหารทรัพยากร

## แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสาธารณภัย โดยใช้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์(Incident Command System: ICS)

จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับการนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ในการ บริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยสรุปได้ว่าประเทศไทยได้มีการนำระบบการบัญชาการ เหตุการณ์ (Incident Command System: ICS) มาใช้ในการบริหารจัดการสาธารณภัยเกือบสิบปีแล้ว แต่ความเข้าใจในระบบการบัญชาการเหตุการณ์ยังมีไม่มากนัก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ สาธารณภัย รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรสาธารณกุศลต่าง ๆ ยังคงมีการนำระบบ การบัญชาการเหตุการณ์มาใช้น้อย ความรู้เกี่ยวกับการบัญชาการเหตุการณ์ยังคงเป็นความรู้เฉพาะ กลุ่มผู้ปฏิบัติงานด้านเผชิญเหตุ ประกอบกับผู้บัญชาการเหตุการณ์ที่เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการ

อำนาจการสั่งการในแต่ละเหตุการณ์ ยังไม่มีประสบการณ์ในการบัญชาการ ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งในการถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับการบัญชาการเหตุการณ์คือการขาดวิทยากรที่มีความรู้ความสามารถที่จะนำ หลักสูตรของประเทศสหรัฐอเมริกาไปปรับใช้ให้เข้ากับบริบทของประเทศไทย หลักสูตรของประเทศไทยถือว่าเป็นหลักสูตรที่ได้มีการออกแบบมาอย่างเป็นขั้นตอน ตั้งแต่ระดับเจ้าหน้าที่เผชิญเหตุ หัวหน้าชุด หัวหน้าส่วนอำนาจ และผู้บัญชาการเหตุการณ์ รวมถึงส่วนบังคับบัญชา อีกทั้งยังแยกออกเป็นภารกิจเฉพาะด้านต่างๆ อีกมากมาย เพื่อให้สอดคล้องกับ ผู้อบรมในแต่ละระดับที่มีความสนใจและมีบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน การถ่ายทอดองค์ความรู้เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลนั้นจำเป็นต้องฝึกอบรมให้ความรู้ควบคู่ไปกับการฝึกปฏิบัติ มีการฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทุกระดับ และต้องให้ความสำคัญในการฝึกซ้อมให้มากขึ้นเพื่อประโยชน์ในการนำเอาระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (ICS) มาใช้สร้างกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่มีภารกิจในการเผชิญเหตุฉุกเฉิน เมื่อมีการฝึกซ้อมบ่อยครั้งจะทำให้ทราบแนวทางปฏิบัติร่วมกันสามารถประยุกต์ใช้การบัญชาการเหตุการณ์ในระดับต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี เช่นในระดับพื้นที่เหตุการณ์ (On Scene) จะใช้แนวทางการบัญชาการสั่งการ ตามระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (ICS) เป็นหลัก ในระดับศูนย์อำนาจการใช้แนวคิดของ Emergency Operation Center: EOC และในลักษณะของศูนย์ประสานและสนับสนุนการปฏิบัติของพื้นที่เหตุการณ์ เป็นหลัก ในระดับกองบัญชาการ จะใช้แนวคิดของ Multi Agency Coordination System และ Emergency Support Function ในลักษณะของศูนย์อำนาจการร่วมในการสนับสนุน และอำนาจการเชิงนโยบาย เป็นหลัก

ปัจจัยที่จะทำให้การนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ในการบริหารจัดการสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพอย่างเป็นรูปธรรม ต้องเริ่มต้นด้วยการพัฒนาและเผยแพร่องค์ความรู้ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของประเทศไทยและสร้างการยอมรับในภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง การพัฒนาเครื่องมือสนับสนุนการปฏิบัติงานตามระบบการบัญชาการเหตุการณ์ เช่น Guide Book , Standard Operating Procedures : SOPs เป็นต้น และสนับสนุน/เปิดโอกาสให้บุคลากรของหน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้องได้มีความรู้ความเข้าใจในหลักการระบบบัญชาการเหตุการณ์อย่างแท้จริง

จากการศึกษาตัวอย่างการดำเนินงานของจังหวัดนำร่องโครงการพัฒนาระบบบัญชาการเหตุการณ์ คือจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและจังหวัดภูเก็ตทำให้พบปัญหาและอุปสรรค สรุปได้ดังนี้

๑. การประยุกต์ใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ในการจัดการเหตุฉุกเฉินในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา กรณีการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ปัญหาที่พบคือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่เข้าใจในระบบการบัญชาการเหตุการณ์จึงทำให้เกิดความสับสนในการ

ปฏิบัติในบางช่วง การสั่งการโดยตรงของหน่วยงานจากส่วนกลางซึ่งในบางครั้งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ผู้บัญชาการเหตุการณ์ระดับจังหวัดได้กำหนดไว้ จึงต้องทำให้มีการปรับวัตถุประสงค์ตลอดเวลา และทำให้ระบบการปฏิบัติที่วางไว้ไม่เป็นไปตามแผน

๒. การศึกษาการประยุกต์ใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ในการจัดการเหตุฉุกเฉินในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต กรณี เหตุเพลิงไหม้ ห้างซูเปอร์ซีภูเก็ต ระหว่างวันที่ ๑๖-๒๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ปัญหาที่พบคือบางหน่วยงานนำทรัพยากรมาสนับสนุนการปฏิบัติงานแต่ไม่ได้มาแจ้งสถานะ / Check-in เมื่อทรัพยากรบางส่วนไม่ได้ปฏิบัติภารกิจ จึงเกิดข้อขัดแย้งขึ้นรวมทั้งมีปัญหาด้านการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสาร / ข่าวลือ เกิดขึ้นในวันแรกๆ ว่ามีคนตายนับร้อยศพ ไม่มีระบบสื่อสารที่สามารถใช้งานร่วมกันได้ ฐานข้อมูลเครื่องมืออุปกรณ์จากแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยใช้การไม่ได้จริงไม่เป็นข้อมูลปัจจุบันและไม่ครบถ้วน ขาดการฝึกฝนร่วมกัน บุคลากรยังขาดความชำนาญในการใช้อุปกรณ์ดับเพลิง ขาดการบำรุงรักษา และไม่สามารถเข้าพื้นที่ปฏิบัติงานได้เต็มที่ เนื่องจากติดปัญหาเรื่องความปลอดภัย และปัญหาด้านประกันภัย

ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS) ไม่ใช่แนวความคิดใหม่ที่เพิ่งนำมาใช้ในภารกิจด้านการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยแต่มีมาตั้งแต่การประกาศใช้แผนการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๘ แต่ไม่เป็นที่รู้จักมากนัก ส่วนใหญ่นำมาใช้ในการเผชิญเหตุด้านการแพทย์และสาธารณสุขฉุกเฉินที่เห็นเป็นรูปธรรมชัดเจน ผู้ปฏิบัติงานด้านการเผชิญเหตุ (Responders) ด้านสาธารณภัย ผู้อำนวยการท้องถิ่น(ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ผู้อำนวยการอำเภอ (นายอำเภอ) ผู้อำนวยการจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ยังขาดองค์ความรู้ในระบบการบัญชาการเหตุการณ์ที่ถูกต้อง ส่วนใหญ่ยังไม่ผ่านการอบรมหลักสูตรการบัญชาการเหตุการณ์ที่เป็นระบบ จึงอาจกล่าวได้ว่าสิ่งสำคัญที่จะทำให้การนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ในการบริหารจัดการสาธารณภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องมีการพัฒนาหลักสูตรด้านการบัญชาการเหตุการณ์ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยและมีการถ่ายทอดองค์ความรู้อย่างเป็นระบบให้กับผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรถูกพัฒนาให้เป็นหน่วยปฏิบัติที่มีศักยภาพในการนำระบบบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ และองค์กรสาธารณกุศลต่าง ๆ ก็ต้องมีความเข้าใจในระบบการบัญชาการเหตุการณ์เช่นเดียวกัน การที่ทุกภาคส่วนมีความรู้ความเข้าใจในแนวทางการปฏิบัติที่สอดคล้องกันย่อมจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉินที่สามารถปฏิบัติงานได้ตามอำนาจหน้าที่ และเชื่อมประสานการปฏิบัติได้อย่างลงตัว สำหรับปัญหาการขาดวิทยากรที่มีความรู้ความสามารถในการถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านการบัญชาการเหตุการณ์นั้น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในฐานะหน่วยงานกลางของรัฐที่ต้องดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตาม

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ต้องสร้างทีมวิทยากรและพัฒนาหลักสูตรให้เป็นมาตรฐานตามระบบสากลต่อไป

จากแนวทางการดำเนินการบริหารจัดการสาธารณภัยโดยใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและจังหวัดภูเก็ต ที่พบปัญหาในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่เข้าใจในระบบการบัญชาการเหตุการณ์จึงทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติ ประกอบกับการสั่งการโดยตรงจากส่วนกลางบางครั้งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ผู้บัญชาการเหตุการณ์ระดับจังหวัดได้กำหนดไว้ทำให้ต้องมีการปรับวัตถุประสงค์ตลอดเวลา ระบบการปฏิบัติที่วางไว้จึงไม่เป็นไปตามแผน ยังคงมีปัญหาด้านการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสาร ปัญหาระบบสื่อสารที่ไม่สามารถใช้งานร่วมกันได้ ฐานข้อมูลเครื่องมืออุปกรณ์จากแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไม่สามารถใช้การได้จริง ข้อมูลทรัพยากรไม่เป็นปัจจุบัน อีกทั้งยังขาดการฝึกซ้อมแผนร่วมกัน

## ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์ไปใช้ในการบริหารจัดการสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะ ดังนี้

### ๑. การพัฒนาหลักสูตรการบัญชาการเหตุการณ์

เพื่อขับเคลื่อนกรอบแนวคิดและแนวทางการพัฒนามาตรฐานระบบการบัญชาการเหตุการณ์ของประเทศไทยจึงควรมีการพัฒนาหลักสูตรที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย เช่น หลักสูตรฝึกรวมชุดปฏิบัติการจัดการเหตุการณ์ (All Hazards Incident Management Team) หลักสูตรฝึกรวมการบริหารจัดการศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน (Emergency Operation Center) หลักสูตรการฝึกรวมการบริหารจัดการศูนย์ประสานงานเชิงพหุภาคี/หลายหน่วยงาน (Multi Agency Coordination Center) หลักสูตรการออกแบบการฝึกซ้อม (Exercise Design Seminar) เป็นต้น นอกจากนี้หลักสูตรการฝึกรวมต่าง ๆ แล้ว ควรมีการส่งเสริมและผลักดันให้จังหวัดนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์ไปใช้ในการจัดการสาธารณภัยอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

### ๒. การพัฒนาบุคลากรด้านการบัญชาการเหตุการณ์

ควรให้ความสำคัญกับการฝึกรวมและการฝึกปฏิบัติด้านการบัญชาการเหตุการณ์ให้กับบุคลากรในสังกัดกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและหน่วยงานภาคีเครือข่าย ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น หน่วยงานด้านความมั่นคง (ทหาร / ตำรวจ) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภากาชาดไทย สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ มูลนิธิ/องค์กรการกุศล เป็นต้น รวมถึงมีการฝึกรวมด้านการบัญชาการเหตุการณ์สำหรับผู้บริหารด้วย นอกจากนี้ควร



สนับสนุนให้มีการพัฒนาและเสริมสร้าง ศักยภาพของวิทยากรด้านการบัญชาการเหตุการณ์ให้เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยผ่านองค์กรแม่แบบด้านการบัญชาการเหตุการณ์ในระดับสากล เรียนรู้ผ่านการศึกษาดูงาน การฝึกอบรมขั้นสูง

#### ๓. การพัฒนาชุดปฏิบัติการสนับสนุนการจัดการเหตุการณ์ในภาวะฉุกเฉิน

ควรสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการจัดตั้งและพัฒนาชุดปฏิบัติการสนับสนุนการจัดการเหตุการณ์ (Incident Management Assistance Team: IMAT) ให้เป็นชุดปฏิบัติการที่ประกอบด้วยบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในระบบการบัญชาการเหตุการณ์และมีประสบการณ์ในการจัดการสาธารณภัย มีบทบาทในการสนับสนุนการจัดการสาธารณภัยขององค์กรในพื้นที่เกิดสาธารณภัย เพื่อแบ่งเบาภาระแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบในพื้นที่ เสริมสร้างความเข้มแข็งในการบัญชาการ ควบคุม สั่งการ รวมทั้งประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์นั้น ๆ

#### ๔. การพัฒนาโครงสร้างองค์กรการจัดการในภาวะฉุกเฉิน

การจัดโครงสร้างองค์กรในภาวะฉุกเฉินเมื่อเกิดสาธารณภัยเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องทำความเข้าใจให้สอดคล้องตรงกัน ตั้งแต่การจัดการสาธารณภัยระดับ ๑ (สาธารณภัยขนาดเล็ก) ที่บทบาทสำคัญเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบทบาทของอำเภอในการตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอ การจัดการสาธารณภัยระดับ ๒ (ขนาดกลาง) บทบาทสำคัญอยู่ที่จังหวัด โดยมีการตั้งศูนย์บัญชาการจังหวัดหรือจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าจังหวัด การจัดการสาธารณภัยระดับ ๓ (ขนาดใหญ่) บทบาทการบริหารจัดการอยู่ที่กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และศูนย์อำนวยการร่วมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และสำหรับการจัดการสาธารณภัย ระดับ ๔ (ขนาดร้ายแรงอย่างยิ่ง) บทบาทสำคัญอยู่ที่นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์เข้าควบคุมการบัญชาการ สั่งการ ในระดับสูงสุด การเข้าใจโครงสร้างการปฏิบัติที่ตรงกันจะทำให้การปฏิบัติการกิจรวมถึงการประสานการปฏิบัติเป็นไปด้วยดี

#### ๕. การจัดการทรัพยากร

ในการเผชิญเหตุและการจัดการภาวะฉุกเฉิน จำเป็นต้องมีการจัดการทรัพยากรให้เป็นระบบควบคุมไปด้วยเพื่อให้ผู้มีอำนาจในการจัดการสาธารณภัยสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นในการเผชิญเหตุตามความต้องการของผู้ร้องขอได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการจำแนกประเภททรัพยากรออกเป็นหมวดหมู่ที่ชัดเจน เช่น กำหนดประเภท ส่วนประกอบ เกณฑ์มาตรฐาน และกำหนดระดับความสามารถเป็นต้น ทั้งนี้ควรมีการจัดตั้งคลังสำรองทรัพยากร (Stockpiling) ประจำในภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อความรวดเร็วในการสนับสนุนทรัพยากรไปยังพื้นที่ประสบภัยและให้มีการกำหนดวงรอบการจัดการ การรักษาสภาพทรัพยากรให้พร้อมใช้งานได้ตลอดเวลา

#### ๖. การจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและการฝึกซ้อมทุกระดับ

ในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ ระดับจังหวัด / กรุงเทพมหานคร ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดให้มีการระบุถึงการบัญชาการเหตุการณ์ในบทว่าด้วยการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน เพื่อให้ทราบถึงการจัดโครงสร้างองค์กรการจัดการในภาวะฉุกเฉิน การบัญชาการ สั่งการ ควบคุมและการจัดการเหตุการณ์ การประสานงานหลายหน่วยงาน การจัดการทรัพยากร การจัดการข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นระบบ รวมถึงการพัฒนาบุคลากรด้านการบัญชาการเหตุการณ์และการจัดชุดปฏิบัติการสนับสนุนการจัดการเหตุการณ์ในภาวะฉุกเฉิน พร้อมทั้งกำหนดให้มีการนำระบบบัญชาการเหตุการณ์ไปใช้ในการฝึกซ้อมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับอย่างเป็นประจำต่อเนื่อง ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการสาธารณภัยเป็นระบบตามมาตรฐานสากลและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

#### ๗. การปรับปรุงและแก้ไขระเบียบ กฎหมาย แผนและนโยบายที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้การขับเคลื่อนระบบการบัญชาการเหตุการณ์ เป็นไปในแนวทางเดียวกันอย่างเป็นระบบ ชัดเจน เกิดผลในการปฏิบัติและเป็นที่ยอมรับของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยรวมทั้งผู้บริหารที่มีอำนาจตามกฎหมายทุกระดับ จึงควรให้มีการทบทวนปรับปรุงและแก้ไขระเบียบกฎหมาย แผนและนโยบายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ นโยบายเตรียมพร้อมแห่งชาติ ฯลฯ โดยกำหนดให้การบัญชาการเหตุการณ์เป็นอำนาจที่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย แผนและนโยบาย รวมทั้งการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้มีหน้าที่ในการบัญชาการเหตุการณ์ที่ชัดเจน ที่ทุกภาคส่วนจะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม

#### ๘. ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

การวิจัยครั้งนี้ยังขาดการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสาธารณภัยโดยใช้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ อย่างครบถ้วนทุกมิติ ดังนั้น การศึกษาวิจัยในครั้งต่อไปอาจศึกษาในเรื่องดังกล่าว เพื่อให้ทราบว่ามิเป็นปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลต่อระดับประสิทธิภาพการบริหารจัดการนั้น เพื่อที่จะได้มีการพัฒนาและปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานต่อไป

## บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กระทรวงมหาดไทย, กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย.

กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, ๒๕๕๖.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัยกรณีศึกษาไทยและต่างประเทศ. กรุงเทพฯ : บริษัทศูนย์การพิมพ์เพชรรุ่งจำกัด, ๒๕๕๔.

กฎหมาย

"พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐", ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๕๒ ก, ๗ กันยายน ๒๕๕๐, หน้า ๑-๒๓

เอกสารไม่ตีพิมพ์

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. "กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ ปี ๒๕๔๘-๒๕๕๘", ๒๕๕๔.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. "คู่มือการฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย". ๒๕๕๕.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย "โครงการจัดทำแผนแม่บทป้องกันและบรรเทาภัยแล้ง". รายงานความก้าวหน้า (Progress Report). ๒๕๕๖.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย "ถอดบทเรียนจาก โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็ง ด้านการบริหารจัดการสำหรับผู้บริหารระดับสูงภาครัฐ". ๒๕๕๕.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย "แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๗". ๒๕๕๖.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย "แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๗; บทว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย". ๒๕๕๖.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย "รายงานประจำปี ๒๕๕๔". ๒๕๕๕.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย "รายงานประจำปี ๒๕๕๕". ๒๕๕๖.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. "ระบบการจัดการเหตุฉุกเฉินแห่งชาติ". ๒๕๕๖.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. "รายงานผลการวิเคราะห์สาเหตุการเกิดมหาอุทกภัยและสาเหตุการเสียชีวิตของประชาชนจากเหตุมหาอุทกภัย ปี พ.ศ. ๒๕๕๔". ๒๕๕๕.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. "สถิติอุบัติเหตุภัยและสาธารณภัยประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕". ๒๕๕๖.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย "เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านอุทกภัยอย่างบูรณาการ". ๒๕๕๖.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย "เอกสารแนะนำกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย". ๒๕๕๖.

ชูสิทธิ์ อภิรมณ์กุล. "มาตรการการเตรียมความพร้อมเพื่อลดความเสี่ยงจากอุทกภัย : การเตือนภัยแบบครบวงจร". เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านอุทกภัยอย่างบูรณาการ. ๒๕๕๖.

ทวิดา กมลเวชช. "แผนและการรับมือสถานการณ์ฉุกเฉินจากอุทกภัย". เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านอุทกภัยอย่างบูรณาการ. ๒๕๕๖.

นรินทร์ คำรังษย์. "ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัย (สปภ.) กับการสื่อสารในภาวะมหาอุทกภัยปี ๒๕๕๔". บทความการประชุมวิชาการระดับชาติเนื่องในโอกาสครบรอบปีที่ ๔๖ แห่งการสถาปนาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. ๒๕๕๕.

ปาริฉัตร ครองจันทร์. "มาตรการการเตรียมความพร้อมเพื่อลดความเสี่ยงจากอุทกภัย : การวางแผนเตรียมความพร้อมและการอพยพ". เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านอุทกภัยอย่างบูรณาการ. ๒๕๕๖.

พรรณวดี สมบูรณ์. "การบูรณาการแนวคิดการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเพื่อจัดทำแผนพัฒนา". เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านอุทกภัยอย่างบูรณาการ. ๒๕๕๖.

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดภูเก็ต. "คู่มือ ICS field guide checklist". ๒๕๕๕.

## ประวัติย่อผู้วิจัย

|                   |  |
|-------------------|--|
| ชื่อ              | นายอนุสรณ์ แก้วกังวาล  |
| วัน เดือน ปี เกิด | วันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๐๑   |
| การศึกษา          | ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์)<br>ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (นโยบายและแผน)   |
| ประวัติการทำงาน   | - หัวหน้ากลุ่มงานอำนวยการ ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย<br>กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย<br>- หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดลำปาง<br>- ผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการช่วยเหลือผู้ประสบภัย<br>- ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต ๑๐ ลำปาง |
| ตำแหน่งปัจจุบัน   | รองอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย  |

# สรุปย่อ

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

เรื่อง ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสาธารณภัย โดยใช้ระบบ

การบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS)

ผู้วิจัย นายอนุสรณ์ แก้วกั้งวาล หลักสูตร วปม. รุ่นที่ ๑

ตำแหน่ง รองอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เริ่มต้นจากฐานความคิดที่ว่าแนวโน้มการเกิดสาธารณภัยในปัจจุบันมีความรุนแรงและเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ส่งผลให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเป็นจำนวนมาก ประกอบกับการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยยังคงมีปัญหาในเรื่องการบริหารจัดการที่ยังขาดการประสานงาน การบูรณาการการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องแนวทางการปฏิบัติและขอบเขตอำนาจหน้าที่ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรนำเครื่องมือด้านการบริหารจัดการ เข้ามาใช้ในการบริหารจัดการสาธารณภัยเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะการเกิดสาธารณภัยในแต่ละครั้งถือเป็นภาวะวิกฤตฉุกเฉินที่ต้องอาศัยการจัดการที่เป็นระบบเดียวกันและมีเครื่องมือในการจัดการภาวะวิกฤตที่เป็นมาตรฐาน จึงจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้ การศึกษาในครั้งนี้ได้ศึกษาเครื่องมือที่ชื่อว่า "ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS)" ซึ่งเป็นเครื่องมือทางการบริหารแบบหนึ่งที่เหมาะสมต่อการจัดการในภาวะวิกฤตฉุกเฉิน เพราะเป็นระบบปฏิบัติการตามมาตรฐานสากลที่ใช้ในการจัดการเหตุการณ์ การสั่งการ ควบคุม และประสานความร่วมมือของแต่ละหน่วยงานในการบริหารสถานการณ์ รวมทั้งการระดมทรัพยากรในการบริหารสถานการณ์ต่าง ๆ

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษากระบวนการและขั้นตอนของระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS)

๒. เพื่อศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสาธารณภัย โดยใช้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS)

## ขอบเขตของการวิจัย

### ๑. ขอบเขตด้านเนื้อหา

๑.๑ ศึกษาแนวทางการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย

๑.๒ ศึกษากระบวนการและขั้นตอนของระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS) องค์ความรู้และทักษะด้านการบัญชาการเหตุการณ์ (Knowledge and Skill) เครื่องมือในการถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับการบัญชาการเหตุการณ์ (ICS Tools) และการนำองค์ความรู้ไปปฏิบัติ (Practice)

### ๒. ขอบเขตด้านกลุ่มตัวอย่าง

ศึกษาจากผู้ที่มีประสบการณ์ตรงในการใช้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ในการจัดการสาธารณภัย ได้แก่

๒.๑ ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตที่มีความเชี่ยวชาญในการพัฒนามาตรฐานระบบบัญชาการเหตุการณ์

๒.๒ ผู้แทนจากจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและจังหวัดภูเก็ตในฐานะจังหวัดนำร่องโครงการพัฒนาระบบบัญชาการเหตุการณ์

๒.๓ ผู้แทนจากศูนย์อำนาจการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการพัฒนาระบบการบัญชาการเหตุการณ์

๒.๔ ผู้แทนคณะวิทยากรการบัญชาการเหตุการณ์ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในฐานะผู้ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรบังคับของระบบการบัญชาการเหตุการณ์

### ๓. ขอบเขตด้านเวลา

ศึกษาในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗

## วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยดำเนินการดังนี้

๑. ศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) ทั้งข้อมูลที่เป็นปฐมภูมิและทุติยภูมิ

๒. สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างจำนวนทั้งสิ้น ๑๓ คน ประกอบด้วย ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต จำนวน ๒ คน หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและจังหวัดภูเก็ต ผู้แทนจากศูนย์อำนาจการบรรเทาสาธารณภัย จำนวน ๒ คน ผู้แทนคณะวิทยากรการบัญชาการเหตุการณ์ จำนวน ๗ คน

## ผลการวิจัย

๑. กระบวนการและขั้นตอนของระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS)

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่าลักษณะเด่นที่สำคัญของระบบการบัญชาการเหตุการณ์ คือการจัดโครงสร้างองค์กรตามภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบ (Functional Responsibility) ที่มีความชัดเจน โดยแบ่งโครงสร้างหลักออกเป็น ๒ ส่วนคือ ส่วนบัญชาการ (Command) และส่วนอำนวยการ (General Staff) โดยแต่ละส่วนจะมีหน่วยงานที่สำคัญ ๆ รองรับการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย มีระบบการจัดการเป็นมาตรฐานเดียวกัน ทำให้หน่วยงานที่เข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ในการจัดการภาวะฉุกเฉินสามารถทำงานร่วมกันได้ทันทีเมื่อเกิดเหตุการณ์ และทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสอดคล้องกับกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๒. แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสาธารณภัย โดยใช้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS)

จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างสรุปได้ว่าประเทศไทย มีการนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS) มาใช้ในการบริหารจัดการสาธารณภัยแล้ว แต่ความเข้าใจในระบบการบัญชาการเหตุการณ์ยังมีไม่มากนัก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณภัย รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรสาธาณกุศลต่าง ๆ นำระบบการบัญชาการเหตุการณ์มาใช้น้อย ความรู้เกี่ยวกับการบัญชาการเหตุการณ์ยังคงเป็นความรู้เฉพาะกลุ่มผู้ปฏิบัติงานด้านเผชิญเหตุ ประกอบกับผู้บัญชาการเหตุการณ์ ยังไม่มีประสบการณ์ในการบัญชาการ การขาดวิทยากรที่มีความรู้ความสามารถ จำเป็นต้องฝึกอบรมให้ความรู้ควบคู่ไปกับการฝึกปฏิบัติโดยการฝึกซ้อมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทุกระดับ และต้องให้ความสำคัญในการฝึกซ้อมให้มากขึ้นเพื่อประโยชน์ในการนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์ มาใช้สร้างกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่มีภารกิจในการเผชิญเหตุฉุกเฉิน

การนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ในการบริหารจัดการสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพอย่างเป็นรูปธรรม ต้องเริ่มต้นด้วยการพัฒนาและเผยแพร่องค์ความรู้ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและบริบทของประเทศไทยและสร้างการยอมรับในภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง การพัฒนาเครื่องมือสนับสนุนการปฏิบัติงานตามระบบการบัญชาการเหตุการณ์ เช่น Guide Book , Standard Operating Procedures : SOPs เป็นต้น รวมถึงการสนับสนุนและเปิดโอกาสให้บุคลากรของหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องได้มีความรู้ความเข้าใจในหลักการของระบบการบัญชาการเหตุการณ์อย่างแท้จริง



จากการศึกษาตัวอย่างการดำเนินงานของจังหวัดน่านรื่องโครงการพัฒนาระบบบัญชาการเหตุการณ์ คือจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและจังหวัดภูเก็ตทำให้พบปัญหาและอุปสรรค สรุปได้ดังนี้

๑. การประยุกต์ใช้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ในการจัดการเหตุฉุกเฉินในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา กรณีการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ปัญหาที่พบคือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่เข้าใจในระบบการบัญชาการเหตุการณ์จึงทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติในบางช่วง การสั่งการโดยตรงของหน่วยงานจากส่วนกลางซึ่งในบางครั้งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ผู้บัญชาการเหตุการณ์ระดับจังหวัดได้กำหนดไว้ จึงต้องทำให้มีการปรับวัตถุประสงค์ตลอดเวลา และทำให้ระบบการปฏิบัติที่วางไว้ไม่เป็นไปตามแผน

๒. การศึกษาการประยุกต์ใช้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ในการจัดการเหตุฉุกเฉินในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต กรณี เหตุเพลิงไหม้ ห้างซูเปอร์ชิปภูเก็ต ระหว่างวันที่ ๑๖-๒๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ปัญหาที่พบคือการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสาร / ข่าวลือ เกิดขึ้นในวันแรกๆ ไม่มีระบบสื่อสารที่สามารถใช้งานร่วมกันได้ บุคลากรยังขาดความชำนาญในการใช้อุปกรณ์ดับเพลิง

## ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์ไปใช้ในการบริหารจัดการสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะ ดังนี้

### ๑. การพัฒนาหลักสูตรการบัญชาการเหตุการณ์

เพื่อขับเคลื่อนกรอบแนวคิดและแนวทางการพัฒนามาตรฐานระบบการบัญชาการเหตุการณ์ของประเทศไทยจึงควรมีการพัฒนาหลักสูตรที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย เช่น หลักสูตรฝึกอบรมชุดปฏิบัติการจัดการเหตุการณ์ (All Hazards Incident Management Team) หลักสูตรฝึกอบรมการบริหารจัดการศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน (Emergency Operation Center) หลักสูตรการฝึกอบรมการบริหารจัดการศูนย์ประสานงานเชิงพหุภาคี/หลายหน่วยงาน (Multi Agency Coordination Center) หลักสูตรการออกแบบการฝึกซ้อม (Exercise Design Seminar) เป็นต้น นอกจากนี้หลักสูตรการฝึกอบรมต่าง ๆ แล้ว ควรมีการส่งเสริมและผลักดันให้จังหวัดนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์ไปใช้ในการจัดการสาธารณภัยอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

### ๒. การพัฒนานุคลากรด้านการบัญชาการเหตุการณ์

ควรให้ความสำคัญกับการฝึกอบรมและการฝึกปฏิบัติด้านการบัญชาการเหตุการณ์ให้กับบุคลากรในสังกัดกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและหน่วยงานภาคีเครือข่าย ที่เกี่ยวข้องกับการกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น หน่วยงานด้านความมั่นคง (ทหาร / ตำรวจ) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภากาชาดไทย สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ มูลนิธิ/องค์กรการ

กุศล เป็นต้น รวมถึงมีการฝึกอบรมด้านการบัญชาการเหตุการณ์สำหรับผู้บริหารด้วย นอกจากนี้ควรสนับสนุนให้มีการพัฒนาและเสริมสร้าง ศักยภาพของวิทยากรด้านการบัญชาการเหตุการณ์ให้เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยผ่านองค์กรแม่แบบด้านการบัญชาการเหตุการณ์ในระดับสากล เรียนรู้ผ่านการศึกษาดูงาน การฝึกอบรมขั้นสูง

#### ๓. การพัฒนาชุดปฏิบัติการสนับสนุนการจัดการเหตุการณ์ในภาวะฉุกเฉิน

ควรสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการจัดตั้งและพัฒนาชุดปฏิบัติการสนับสนุนการจัดการเหตุการณ์ (Incident Management Assistance Team: IMAT) ให้เป็นชุดปฏิบัติการที่ประกอบด้วยบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในระบบการบัญชาการเหตุการณ์และมีประสบการณ์ในการจัดการสาธารณภัย มีบทบาทในการสนับสนุนการจัดการสาธารณภัยขององค์กรในพื้นที่เกิดสาธารณภัย เพื่อแบ่งเบาภาระแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบในพื้นที่ เสริมสร้างความเข้มแข็งในการบัญชาการ ควบคุม สั่งการ รวมทั้งประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์นั้น ๆ

#### ๔. การพัฒนาโครงสร้างองค์กรการจัดการในภาวะฉุกเฉิน

การจัดโครงสร้างองค์กรในภาวะฉุกเฉินเมื่อเกิดสาธารณภัยเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องทำความเข้าใจให้สอดคล้องตรงกัน ตั้งแต่การจัดการสาธารณภัยระดับ ๑ (สาธารณภัยขนาดเล็ก) ที่บทบาทสำคัญเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบทบาทของอำเภอในการตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอ การจัดการสาธารณภัยระดับ ๒ (ขนาดกลาง) บทบาทสำคัญอยู่ที่จังหวัด โดยมีการตั้งศูนย์บัญชาการจังหวัดหรือจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าจังหวัด การจัดการสาธารณภัยระดับ ๓ (ขนาดใหญ่) บทบาทการบริหารจัดการอยู่ที่กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และศูนย์อำนวยการร่วมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และสำหรับการจัดการสาธารณภัย ระดับ ๔ (ขนาดร้ายแรงอย่างยิ่ง) บทบาทสำคัญอยู่ที่นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์เข้าควบคุมการบัญชาการ สั่งการ ในระดับสูงสุด การเข้าใจโครงสร้างการปฏิบัติที่ตรงกันจะทำให้การปฏิบัติการกิจกรรมถึงการประสานการปฏิบัติเป็นไปด้วยดี

#### ๕. การจัดการทรัพยากร

ในการเผชิญเหตุและการจัดการภาวะฉุกเฉิน จำเป็นต้องมีการจัดการทรัพยากรให้เป็นระบบควบคุมไปด้วยเพื่อให้ผู้มีอำนาจในการจัดการสาธารณภัยสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นในการเผชิญเหตุตามความต้องการของผู้ร้องขอได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการจำแนกประเภททรัพยากรออกเป็นหมวดหมู่ที่ชัดเจน เช่น กำหนดประเภท ส่วนประกอบ เกณฑ์มาตรฐาน และกำหนดระดับความสามารถ เป็นต้น ทั้งนี้ควรมีการจัดตั้งคลังสำรองทรัพยากร (Stockpiling) ประจำ

ในภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อความรวดเร็วในการสนับสนุนทรัพยากรไปยังพื้นที่ประสบภัยและให้มีการกำหนดวงรอบการจัดการ การรักษาสภาพทรัพยากรให้พร้อมใช้งานได้ตลอดเวลา

#### ๖. การจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและการฝึกซ้อมทุกระดับ

ในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ ระดับจังหวัด / กรุงเทพมหานคร ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดให้มีการระบุถึงการบริหารจัดการเหตุการณ์ในบทว่าด้วยการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน เพื่อให้ทราบถึงการจัดโครงสร้างองค์กรการจัดการในภาวะฉุกเฉิน การบัญชาการ สั่งการ ควบคุมและการจัดการเหตุการณ์ การประสานงานหลายหน่วยงาน การจัดการทรัพยากร การจัดการข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นระบบ รวมถึงการพัฒนาบุคลากรด้านการบัญชาการเหตุการณ์และการจัดชุดปฏิบัติการสนับสนุนการจัดการเหตุการณ์ในภาวะฉุกเฉิน พร้อมทั้งกำหนดให้มีการนำระบบการบริหารจัดการเหตุการณ์ไปใช้ในการฝึกซ้อมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับอย่างเป็นประจำต่อเนื่อง ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการสาธารณภัยเป็นระบบตามมาตรฐานสากลและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

#### ๗. การปรับปรุงและแก้ไขระเบียบ กฎหมาย แผนและนโยบายที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้การขับเคลื่อนระบบการบริหารจัดการเหตุการณ์ เป็นไปในแนวทางเดียวกันอย่างเป็นระบบ ชัดเจน เกิดผลในการปฏิบัติและเป็นที่ยอมรับของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยรวมทั้งผู้บริหารที่มีอำนาจตามกฎหมายทุกระดับ จึงควรให้มีการทบทวนปรับปรุงและแก้ไขระเบียบกฎหมาย แผนและนโยบายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ นโยบายเตรียมพร้อมแห่งชาติ ฯลฯ โดยกำหนดให้การบัญชาการเหตุการณ์เป็นอำนาจที่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย แผนและนโยบาย รวมทั้งการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้มีหน้าที่ในการบัญชาการเหตุการณ์ที่ชัดเจน ที่ทุกภาคส่วนจะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม

#### ๘. ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

การวิจัยครั้งนี้ยังขาดการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสาธารณภัยโดยใช้ระบบการบริหารจัดการเหตุการณ์ อย่างครบถ้วนทุกมิติ ดังนั้น การศึกษาวิจัยในครั้งต่อไปอาจศึกษาในเรื่องดังกล่าว เพื่อให้ทราบว่ามิเป็นปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลกระทบต่อระดับประสิทธิภาพการบริหารจัดการนั้น เพื่อที่จะได้มีการพัฒนาและปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานต่อไป