

แนวทางการฝึกพร้อม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทยเชิงบูรณาการ  
กรณีศึกษาเฉพาะการฝึกพร้อม/ผสมไทย – มาเลเซีย  
(JCEX THAMAL)

โดย

นาวาอากาศเอก กานต์ชนก หันหาบุญ  
รองผู้อำนวยการสำนักวางแผนการฝึกพร้อมและผสม  
กรมยุทธการทหาร

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๐  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๐-๒๕๖๑

## บทคัดย่อ

**เรื่อง** แนวทางการฝึกอบรม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทยเชิงบูรณาการ กรณีศึกษาเฉพาะ การฝึกอบรม/ผสมไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL)

**ลักษณะวิชา** การทหาร

**ผู้วิจัย** นาวาอากาศเอก กานต์ชนก หันหาบุญ **หลักสูตร** วปอ. **รุ่นที่** 60

การวิจัยเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1. ศึกษากระบวนการ ขั้นตอน ปัญหาและอุปสรรค การฝึกอบรม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทยเชิงบูรณาการ กรณีศึกษาเฉพาะการฝึกอบรม/ผสมไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL) ในปัจจุบัน และ 2. ศึกษาแนวทางการฝึกอบรม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทยเชิงบูรณาการ กรณีศึกษาเฉพาะ การฝึกอบรม/ผสมไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่มีประสิทธิภาพ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลหลัก จำนวน 5 คน เครื่องมือในการวิจัย คือ การสัมภาษณ์เชิงลึก การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้การตีความจากข้อมูลเชิงคุณภาพ ผลการวิจัย พบว่า กระบวนการ ขั้นตอนการฝึกอบรม/ผสมด้าน HADR ระหว่างกองทัพไทย - กองทัพบกมาเลเซีย มีหน่วยที่เข้ารับการฝึก ฝ่ายไทย มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ประกอบด้วย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย (ปภ.) กระทรวงกลาโหม (กท.) โดยกองบัญชาการกองทัพไทย ประกอบด้วย กรมยุทธการทหาร (ยก.ทหาร) กรมกิจการพลเรือนทหาร (กร.ทหาร) ศูนย์ฝึกบรรเทาสาธารณภัย หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา (ศฝภ.นทพ.) กรมกิจการพลเรือนของเหล่าทัพ (กร.ทบ. กพร.ทร. กร.ทอ.) และองค์กรเอกชนต่างๆ เช่น มูลนิธิ และองค์กร NGO

ส่วนต่างประเทศ ในการฝึกนี้คือ กองทัพบกมาเลเซีย ขั้นตอนแบ่งการปฏิบัติในการจัดการฝึกที่ศึกษา ประกอบด้วย ชั้นวางแผนและชั้นการฝึก (ชั้นการฝึกแบ่งเป็นชั้น TTX, FIT, CPX, FTX) ปัญหาอุปสรรค การบูรณาการฝึกอบรม/ผสม แบ่งตามขั้นตอนของการบริหารเชิงบูรณาการ มี 3 ประเด็น คือ 1) ปัญหาการบูรณาการการฝึกอบรม/ผสม (เจ้าภาพหลัก มีการวางแผนร่วม) ประกอบด้วย บทบาทของผู้จัดการฝึก การกำหนดสถานการณ์การฝึก และการกำหนดเป้าหมายการฝึกเชิง Unity of Effort 2) ปัญหาการบูรณาการเชิงหน้าที่ และการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ประกอบด้วย การบริหารสถานการณ์ การวางแผน และการประสานการปฏิบัติ และ 3) ปัญหาการบูรณาการการปฏิบัติงานร่วม ประกอบด้วย ภาษาในการติดต่อสื่อสาร บทบาทหน้าที่ และการทำงานเป็นทีม มีข้อเสนอแนะ คือ แนวทางการพัฒนาการบูรณาการการฝึกอบรม/ผสมไทย-มาเลเซีย ด้าน HADR เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย มี 3 แนวทาง คือ การกำหนดนโยบายที่ชัดเจน การจัดทำแนวความคิดในการปฏิบัติการร่วม และการพัฒนามาตรฐานสู่สากล

## Abstract

**Title** Integration of Thailand of Thailand – Malasia joint / Combined Exercise to Prepare for HADR Mission of The Royal Thai Armed Forces  
**Field** Military  
**Name** Gp.Capt. Kanchanok Hunhaboon **Course** NDC **Class** 60

This research aims to (1) study the process, steps, problems and implications related to the current integration of Thailand-Malaysia Joint / Combined Exercise in HADR and (2) study the guidelines for development of the integration of Thailand-Malaysia Joint / Combined Exercise in HADR in order to achieve the objectives. The qualitative method was used by way of collecting significant data from 5 key informants. In-depth interviews were used as the research instrument, and the analysis of the data was accomplished by qualitative data interpretation.

**Research result** there are several agencies and organizations involved in the Joint/ Combined Exercise on HADR between the Royal Thai Armed Forces and Malaysian Armed Forces. Thai participants comprise of representatives from Disaster Prevention and Mitigation Department of Ministry of Interior, Ministry of Defense by the Royal Thai Armed Forces Headquarters' Directorate of Joint Operation (J3), Department of Joint Civil Affairs (J5), Mitigation Training Center of the Armed Forces Development Command, Department of Civil Affairs of Army, Navy, Air Force, and other Private Sector Organizations and Agencies, such as Foundations and NGOs. Foreign participants comprise of representative from the Malaysian Armed Forces. The Exercise functions that were studied include TTX, CPX, FTX. Problems and implications related to the current integration of the Joint / Combined Exercise can be divided into 3 steps, i.e. Step 1: Problem of Exercise Integration (the host country conducts joint planning) consists of role of Exercise Controller, determination of Exercise Scenario, and setting Exercise Objectives to demonstrate unity of effort; Step 2: Integrating Functional and Common Use of Resources Issue consists of situational management, planning and coordination; and Step 3: Integration of Exercise Conducting problems consist of collaborative language for communication, roles, and teamwork. The guidelines for development of the integration of Thailand-Malaysia Joint / Combined Exercise in HADR in order to achieve the exercise objectives consists of Clear Policy Formulation, Joint SOP Formulation, Common Target Determination, Situational Management, Event Management Manual Development, HADR Language Development, INSARAG Standard Implementation Guide Preparation, and Team Building.

## คำนำ

การวิจัยแนวทางการฝึกกรรม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทยเชิงบูรณาการ กรณีศึกษาเฉพาะ การฝึกกรรม/ผสมไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL) มีวัตถุประสงค์ของการวิจัย 2 ประการ คือ เพื่อศึกษากระบวนการ ขั้นตอนการฝึกกรรม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทยเชิงบูรณาการ กรณีศึกษาเฉพาะ การฝึกกรรม/ผสมไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL) ในปัจจุบัน และเพื่อศึกษาแนวทางการฝึกกรรม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทยเชิงบูรณาการ กรณีศึกษาเฉพาะ การฝึกกรรม/ผสมไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL) เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

การศึกษาครั้งนี้ ทำให้ทราบถึงกระบวนการ ขั้นตอน ปัญหาและอุปสรรคแนวทางการฝึกกรรม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทยเชิงบูรณาการ กรณีศึกษาเฉพาะ การฝึกกรรม/ผสมไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL) ในปัจจุบัน และแนวทางการพัฒนาการบูรณาการฝึกกรรม/ผสมไทย-มาเลเซีย ด้าน HADR เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่เป็นประโยชน์สูงสุด ต่อการกำหนดนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความอนุเคราะห์จากผู้ให้ข้อมูลหลักหลายท่าน จึงขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้ และขอขอบคุณ คณาจารย์วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรฯ ทุกท่าน ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำที่สำคัญด้วยดีตลอดมา ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยชิ้นนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนาการบูรณาการการฝึกกรรม/ผสมไทย-มาเลเซีย เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับภารกิจ HADR ในอนาคต ไม่มากก็น้อย

นาวาอากาศเอก

(กานต์ชนก หันหาบุญ)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 60

ผู้วิจัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ข
คำนำ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภาพ	ซ
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์การวิจัย	3
ขอบเขตของการวิจัย	4
วิธีดำเนินการวิจัย	4
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	5
<b>บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>6</b>
แนวคิด ทฤษฎีการเตรียมความพร้อม	6
ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ.2561 – 2564)	7
กรอบการเตรียมความพร้อมแห่งชาติ	8
การเตรียมความพร้อมด้วยการจัดการฝึกซ้อมแผน	8
พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550	10
แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558	11
แนวคิดทางยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหม	14
แผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม 2558	15
นโยบายของกระทรวงกลาโหมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	21
แนวคิด ทฤษฎีการบูรณาการ	22
บทบาทของกองทัพไทยด้าน HADR	29
กรอบแนวคิด หลักการพื้นฐานและกลไกต่างๆ ในการบรรเทาสาธารณภัย	32
ความร่วมมือและกลไกการประสานความช่วยเหลือฯ ภายในภูมิภาค	
เอเชีย-แปซิฟิก	40
การจัดการในภาวะฉุกเฉิน	47
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	51
กรอบแนวคิดของการวิจัย	53
สรุป	54

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ 3 การจัดการฝึกด้าน HADR ของกองทัพไทย กรณีการฝึกร่วม/ผสม</b>	
<b>ไทย – มาเลเซีย (JCEX THAMAL)</b>	<b>55</b>
แนวทางปฏิบัติการเข้าร่วมการฝึกเกี่ยวกับการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม	
และการบรรเทาภัยพิบัติกับต่างประเทศ	57
การฝึกร่วม/ผสม ไทย – มาเลเซีย (Joint and Combined Exercise	
Thailand – Malasia 2017 : JCEX THAMAL 2017)	60
<b>บทที่ 4 การวิเคราะห์แนวทางการฝึกร่วม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทย</b>	
<b>เชิงบูรณาการ กรณีศึกษาเฉพาะ การฝึกร่วม/ผสม ไทย – มาเลเซีย</b>	
<b>(JCEX THAMAL)</b>	<b>62</b>
ผลการวิเคราะห์	62
ส่วนที่ 1 วิเคราะห์กระบวนการ ขั้นตอน ปัญหา และอุปสรรค	
การฝึกร่วม/ผสม ด้าน HADR เชิงบูรณาการในปัจจุบัน	62
ส่วนที่ 2 วิเคราะห์แนวทางการบูรณาการ ฝึกร่วม/ผสม	
ด้าน HADR เชิงบูรณาการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย	75
สรุป	82
<b>บทที่ 5 สรุป และข้อเสนอแนะ</b>	<b>88</b>
สรุป	88
ข้อเสนอแนะ	93
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>95</b>
<b>ประวัติย่อผู้วิจัย</b>	<b>96</b>

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ด้วยปัจจุบันสภาพภูมิอากาศทั่วโลกมีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ส่งผลทำให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติขึ้นในภูมิภาคต่างๆ เช่น พายุ แผ่นดินไหว ดินโคลนถล่ม เป็นต้น ซึ่งจากสถิติการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น และยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ นอกจากนี้ยังมีสาธารณภัยอื่นๆ นอกเหนือจากภัยธรรมชาติที่อาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา มีผลกระทบโดยตรงกับความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตความเป็นอยู่ และทรัพย์สินของประชาชนอย่างกว้างขวาง สำหรับในภูมิภาคอาเซียนจะพบการเกิดขึ้นภัยพิบัติที่รุนแรงขึ้นอยู่เสมอ ดังเช่นการเกิดพายุส่งผลให้เกิดน้ำท่วมที่รุนแรงในประเทศพม่า หรือกรณีการเกิดแผ่นดินไหวในฟิลิปปินส์ หรืออินโดนีเซีย และการเกิดสึนามิในประเทศไทย จากภัยพิบัติเหล่านี้ส่งผลต่อความเสียหายในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนมากมาย

สำหรับการเกิดสึนามิในประเทศไทย มีสาเหตุมาจากแผ่นดินไหวรุนแรงในมหาสมุทรอินเดียเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547 ส่งผลให้ผู้คนจำนวนมากกว่า 165,000 ราย ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่หรือบริเวณที่ใกล้กับจุดเกิดแผ่นดินไหว เช่น อินโดนีเซีย ไทย และพื้นที่บริเวณชายฝั่งทางตะวันตกเฉียงเหนือของมาเลเซีย ไปจนถึงพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลออกไปหลายพันกิโลเมตรในบังกลาเทศ อินเดีย ศรีลังกา หมู่เกาะมัลดีฟ และแม้กระทั่งโซมาเลีย เคนยา และแทนซาเนีย ซึ่งตั้งอยู่ในแถบแอฟริกาตะวันออก ต้องเสียชีวิตไปอย่างน่าสลดใจ นอกจากการเสียชีวิตของผู้คนจำนวนมากแล้ว ยังต้องสูญเสียทรัพย์สินจำนวนมากสาปสูญไปพร้อมกันอีกด้วย (Roland Cochard และคณะ 2008 : 3-40)

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นได้ว่า ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนทั้งภายในและภายนอกประเทศเป็นอย่างมาก ดังนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นจึงต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาและบรรเทาความเดือดร้อนร่วมกัน เพราะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของภูมิภาค มิใช่ของประเทศใดประเทศหนึ่ง การเกิดภัยพิบัตินั้นไม่ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่ส่งผลกระทบต่อหลายๆ ประเทศในภูมิภาค จึงทำให้กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนได้ตระหนักถึงภัยพิบัติที่ก่อให้เกิดความเสียหายดังกล่าว จึงได้ร่วมมือกันจัดตั้งคณะกรรมการจัดการภัยพิบัติกับอาเซียน (ASEAN Committee on Disaster Management : ACDM) ขึ้น โดยมีชาติที่เข้าร่วมทั้งหมด 10 ประเทศ ได้แก่ ไทย มาเลเซีย เวียดนาม พม่า กัมพูชา ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ลาว สิงคโปร์ และบรูไน และได้จัดการประชุมประจำปีขึ้นครั้งแรกในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2546 ณ เมืองบันดาเสรี เบการ์วัน ประเทศบรูไน ต่อจากนั้นก็มีการจัดการประชุมขึ้นทุกปี โดยเป้าหมายหลักของคณะกรรมการจัดการภัยพิบัติอาเซียน คือ ร่วมกันจัดทำโครงการจัดการภัยพิบัติในภูมิภาคอาเซียน หรือ ASEAN Regional Program on Disaster Management

(ARPDM) (ASEAN, 2012 : 1) เพื่อกำหนดกรอบความร่วมมือ ยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการ รวมทั้งกำหนดภารกิจและกิจกรรมเร่งด่วนตามลำดับขั้นตอน เพื่อลดภัยพิบัติ

ดังนั้นภารกิจสำคัญเร่งด่วนของ ARPDM คือ การสร้างกรอบการทำงานบริหารจัดการ ภัยพิบัติในภูมิภาคอาเซียน ภายใต้กรอบการดำเนินงานนี้จะมีการพัฒนาความตกลงในภูมิภาคว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติ และการทำงานในภาวะฉุกเฉิน พัฒนามาตรฐานการทำงานช่วยเหลือในยามเกิด ภัยพิบัติตามความตกลงเสริมสร้างประสิทธิภาพในการทำงานของคณะทำงานในแต่ละประเทศสมาชิก เพื่อช่วยเหลือแบบฉุกเฉินฉับพลันในยามเกิดภัยพิบัติ และจัดกิจกรรมซ้อมรับมือภัยพิบัติในอาเซียน อย่างสม่ำเสมอ

สำหรับประเทศไทย หน่วยงานที่รับผิดชอบหลักในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย คือ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) กระทรวงมหาดไทย เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย และ บรรเทาภัยพิบัติ แต่ยังมีหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและต้องบูรณาการการทำงานร่วมกันเมื่อเกิดภัยขึ้น คือหน่วยงานในกระทรวงกลาโหม ได้แก่ กองบัญชาการกองทัพไทย และเหล่าทัพต่างๆ ซึ่งเป็น หน่วยงานด้านความมั่นคง ที่มีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ในการ ช่วยเหลือประชาชน ซึ่งเป็นภารกิจหลักที่ต้องปฏิบัติควบคู่ไปกับภารกิจการเตรียมกำลังเพื่อ การป้องกันประเทศ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมทั้งด้านบุคลากรและยุทธโปกรณ์ที่สามารถ สนับสนุนภารกิจการช่วยเหลือประชาชนและบรรเทาภัยพิบัติได้เป็นอย่างดี โดยที่ผ่านมากองทัพไทยมี บทบาทสำคัญในการช่วยเหลือประชาชนในสภาวะวิกฤตจากภัยพิบัติ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ความรุนแรงและพื้นที่จุดเกิดเหตุ

จากภารกิจดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม จึงได้กำหนดนโยบายให้ กองบัญชาการกองทัพไทยเตรียมความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติต่างๆ ดังนั้น ผู้บัญชาการทหาร สูงสุด จึงได้มอบนโยบายในการบูรณาการการฝึกของกองทัพไทยทุกระดับ เพื่อเป็นการเตรียม ความพร้อม ในการปฏิบัติการโดยใช้เครือข่ายเป็นศูนย์กลางในการฝึก และจัดทำแผนที่สถานการณ์ที่ ใช้เฉพาะในการฝึกซ้อม โดยเฉพาะบทบาทที่สำคัญคือ การสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงกับ ประเทศรอบบ้าน และภูมิภาคอาเซียน ในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทา ภัยพิบัติ หรือ HADR (Humanitarian Assistance & Disaster Relief) (กองบัญชาการกองทัพไทย, 2561 : 23) ซึ่งที่ผ่านมาในการฝึกซ้อมผสม จะมีการจำลองสถานการณ์การฝึกในรูปแบบของการ ช่วยเหลือประชาชน เพื่อบรรเทาสาธารณภัย หรือบรรเทาภัยพิบัติ และขยายขอบเขตการฝึก กับประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น โดยที่ผ่านมาการฝึกของกองทัพไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน และ มิตรประเทศ จะมุ่งเน้นในด้านนี้เป็นสำคัญ ดังเช่น การฝึกซ้อม/ผสมระหว่างประเทศไทย กับประเทศ มาเลเซีย (การฝึกซ้อม/ผสมไทย – มาเลเซีย) ซึ่งมีการฝึกอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี

การฝึกซ้อม/ผสมระหว่างประเทศไทย กับประเทศมาเลเซีย มีชื่อรหัสการฝึกว่า “JCEX THAMAL” ซึ่งเป็นการฝึกแบบทวิภาคี โดยมีวัตถุประสงค์ของการฝึก 3 ประการ คือ (1) เพื่อทดสอบการใช้ขีดความสามารถทางทหารและพลเรือนในการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และการบรรเทาภัยพิบัติภายใต้กรอบความตกลงอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ และตอบโต้ สถานการณ์ฉุกเฉินร่วมกับภาคประชาสังคม (2) เพื่อเตรียมความพร้อมในการบูรณาการบุคลากร และทรัพยากรที่มีอยู่ให้สามารถสนับสนุนซึ่งกันและกันได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพในการ



ตอบสนองต่อภัยพิบัติในภูมิภาค และ (3) เพื่อสร้างเสริมประสบการณ์และความคุ้นเคย กับขั้นตอน และวิธีการปฏิบัติการประสานงานการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และการบรรเทาภัยพิบัติของ อาเซียน มิตรประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศ อีกทั้งได้กำหนดขอบเขตการฝึกไว้ 3 ประการ คือ การฝึกประกอบกำลัง (FIT) การฝึกปัญหาที่บังคับการ (CPX) และการฝึกภาคสนาม (FTX) และที่ผ่านมามีการฝึกมาแล้ว 3 ครั้ง โดยครั้งที่ 3 เมื่อปี พ.ศ. 2560 ได้กำหนดสถานที่ฝึก คือ University Utara Malaysia, Sintoc ณ รัฐเคดาห์

จากวัตถุประสงค์การฝึกนั้นสิ่งหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อเป้าหมายในการทำงาน แบบภาวะฉุกเฉิน ที่ส่งผลต่อการพัฒนามาตรฐานการทำงานช่วยเหลือในยามเกิดภัยพิบัติ คือ เตรียมความพร้อมในการบูรณาการการทำงานร่วมกัน เพราะคำว่าบูรณาการในความหมายนี้ คือ การจัดการ เชิงบูรณาการ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบูรณาการโครงการ มีเจ้าภาพหลักในการดำเนินการมี การวางแผนการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน และรวมไปถึงการบูรณาการเชิงหน้าที่ (คือการใช้ ทรัพยากร เงิน บุคลากร ร่วมกัน)

ที่ผ่านมามหาบทบาทหน้าที่ในการเป็นเจ้าภาพหลักของกองทัพไทยในการฝึกร่วม/ผสม คือ สำนักวางแผนการฝึกร่วมและผสม กรมยุทธการทหาร และหากตีความหมายในการบูรณาการแล้ว ย่อมทำหน้าที่ในการบูรณาการโครงการการฝึกด้วย ซึ่งที่ผ่านมามีการทำหน้าที่ในฐานะเจ้าภาพหลักใน การจัดการฝึกเชิงบูรณาการให้ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ คงต้องศึกษาและวิเคราะห์ถึง การบูรณาการดังกล่าวเพิ่มเติมว่า การทำงานด้านการช่วยเหลือบรรเทาสาธารณภัยในยามวิกฤต มีมาตรฐาน และเป็นที่ยอมรับได้หรือไม่ อย่างไร

ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาวิเคราะห์ว่า กระบวนการ ขั้นตอนของการจัดการฝึกร่วม/ผสมไทย - มาเลเซียเชิงบูรณาการที่ผ่านมา มีการดำเนินการอย่างไรบ้าง มีการกำหนดมาตรฐาน ใดบ้าง ปัญหาและผลกระทบมีอะไรบ้าง และแนวทางการฝึกร่วม/ผสม ด้าน HADR ของ กองทัพไทยเชิงบูรณาการ กรณีศึกษาเฉพาะการฝึกร่วม/ผสมไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการทำงานที่มีประสิทธิภาพและได้มาตรฐานควรเป็นอย่างไร

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการ ขั้นตอน ปัญหาและอุปสรรคการฝึกร่วม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทยเชิงบูรณาการ กรณีศึกษาเฉพาะ การฝึกร่วม/ผสมไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL) ในปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาแนวทางการฝึกร่วม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทยเชิงบูรณาการ กรณีศึกษาเฉพาะ การฝึกร่วม/ผสมไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่มี ประสิทธิภาพ

## ขอบเขตของการวิจัย

### 1. ขอบเขตพื้นที่

พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นพื้นที่รับผิดชอบที่หน่วยงานราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงานด้านการฝึกพร้อม/ผสมไทย-มาเลเซีย ได้แก่ พื้นที่การฝึกของกองทัพไทย

### 2. ขอบเขตด้านประชากร

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย เรื่อง แนวทางการฝึกพร้อม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทยเชิงบูรณาการ กรณีศึกษาเฉพาะการฝึกพร้อม/ผสมไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL) ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย และแนวทางการฝึกพร้อม/ผสมไทย - มาเลเซีย

ส่วนที่ 2 ผู้นำหน่วยในระดับปฏิบัติการของส่วนราชการที่เข้าร่วมการฝึกพร้อม/ผสมไทย - มาเลเซีย

### 3. ขอบเขตเนื้อหา

การศึกษานี้ใช้การศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารเชิงบูรณาการ การเตรียมความพร้อม ข้อมูลเอกสารรายงานเกี่ยวกับการฝึกพร้อม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทย กรณีศึกษาเฉพาะ การฝึกพร้อม/ผสมไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL) และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลมาเป็นกรอบในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

### 4. ขอบเขตระยะเวลา

ระยะเวลาในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีระยะเวลา 7 เดือน เริ่มตั้งแต่ พฤศจิกายน 2560 - กรกฎาคม 2561

## วิธีดำเนินการวิจัย

1. การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก กับผู้ให้ข้อมูลหลักเป็นสำคัญ โดยมีประเด็นที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งแบบปฐมภูมิและทุติยภูมิ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา โดยมีประเด็นที่ใช้ในการสัมภาษณ์ ดังนี้

1.1 กระบวนการ ขั้นตอนการฝึกพร้อม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทยเชิงบูรณาการ กรณีศึกษาเฉพาะการฝึกพร้อม/ผสมไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL) ที่ผ่านมีการดำเนินการอย่างไรบ้าง

1.2 ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับกระบวนการ ขั้นตอนการฝึกพร้อม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทยเชิงบูรณาการ กรณีศึกษาเฉพาะ การฝึกพร้อม/ผสมไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL) มีอะไรบ้าง

1.3 แนวทางการฝึกพร้อม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทยเชิงบูรณาการ กรณีศึกษาเฉพาะ การฝึกพร้อม/ผสมไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายควรเป็นอย่างไร

2. การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก เป็นวิธีการเก็บข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและแนวทางการฝึกกรม/ผสม ไทย – มาเลเซีย ได้แก่ เจ้ากรมยุทธการทหารหรือผู้แทน เจ้ากรมกิจการพลเรือนทหารหรือผู้แทนผู้บัญชาการหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาหรือผู้แทน ผู้อำนวยการสำนักวางแผนการฝึกกรม/ผสมหรือผู้แทน

กลุ่มที่ 2 ผู้นำหน่วยในระดับปฏิบัติการของส่วนราชการที่เข้าร่วมการฝึกกรม/ผสม ไทย – มาเลเซีย ได้แก่ ผู้อำนวยการกองที่เกี่ยวข้อง และหัวหน้าส่วนการปฏิบัติต่างๆ ที่เข้าร่วมการฝึก

### **การตรวจสอบข้อมูล**

ผู้วิจัยทำการตรวจสอบข้อมูลแบบ Triangulation เป็นการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล โดยพิจารณาแหล่งเวลา แหล่งสถานที่ และแหล่งบุคคลที่แตกต่างกัน คือถ้าข้อมูลต่างเวลากัน จะเหมือนกันหรือไม่ ถ้าข้อมูลต่างสถานที่จะเหมือนกันหรือไม่ และถ้าบุคคลผู้ให้ข้อมูลเปลี่ยนไป ข้อมูลจะเหมือนเดิมหรือไม่ และการตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล โดยใช้วิธี เก็บรวบรวมข้อมูลต่างกันเพื่อรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน เช่น การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก เป็นต้น

### **การวิเคราะห์ข้อมูล**

ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่ผ่านการตรวจสอบด้วยการตีความ ซึ่งมีรายละเอียดการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ พร้อมกับอธิบายข้อมูลในเชิงพรรณนาความ เพื่อนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล

## **ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย**

1. ทำให้ทราบถึงกระบวนการ ขั้นตอน ปัญหาและอุปสรรคของการฝึกกรม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทยเชิงบูรณาการ กรณีศึกษาเฉพาะ การฝึกกรม/ผสมไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL) ในปัจจุบัน

2. ได้ทราบถึงแนวทางการฝึกกรม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทยเชิงบูรณาการ กรณีศึกษาเฉพาะการฝึกกรม/ผสมไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการทำงาน ที่มีประสิทธิภาพ

3. เพื่อเสนอแนวทางการฝึกกรม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทยเชิงบูรณาการ กรณีศึกษาเฉพาะการฝึกกรม/ผสมไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL) ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

## บทที่ 2

### ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง “แนวทางการฝึกพร้อม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทยเชิงบูรณาการ กรณีศึกษาเฉพาะ การฝึกพร้อม/ผสมไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL)” ในครั้งนี้ได้ศึกษาค้นคว้าข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากหนังสือ ตำรา บทความ เอกสารและงานวิจัยต่างๆ ดังนี้

1. แนวคิด ทฤษฎีการเตรียมความพร้อม
2. แนวคิด ทฤษฎีการบูรณาการ
3. บทบาทของกองทัพไทยด้าน HADR
4. เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
5. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### แนวคิด ทฤษฎีการเตรียมความพร้อม

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งที่จะศึกษาการจัดการฝึกที่มุ่งผลต่อการทำงานเชิงบูรณาการในฐานที่กองทัพไทยเป็นหน่วยที่มีบทบาทสำคัญต่อการสนับสนุนภารกิจของรัฐบาลตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งในด้านเตรียมการกำลังเพื่อการรบ การเตรียมกำลังพลเพื่อการพัฒนา รวมทั้งการเตรียมความพร้อมในการสนับสนุนภารกิจด้านการช่วยเหลือบรรเทาสาธารณภัย เมื่อเกิดเหตุการณ์วิกฤติเกิดขึ้น ดังนั้น “เตรียมความพร้อม” จึงเป็นสิ่งที่ต้องศึกษาเพื่อให้เข้าใจภาพได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้นดังนี้

#### ความหมาย

จากการศึกษาความหมายของคำว่า การเตรียมความพร้อม มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้คล้ายๆ กัน ได้แก่ แทชเชอร์ และคณะ (Thatcher et al., 1970 : 695 อ้างถึงในเบญจมาศ วัชโรภาส, 2545 : 8 - 10) และ ลาวรรณ เมฆจินดา, 2557 : 9 ซึ่งผู้วิจัยสรุปได้ว่าการเตรียมความพร้อม หมายถึง การเตรียมความพร้อมทั้งในด้านบุคคล องค์ความรู้ และเครื่องมือให้พร้อมในการกระทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งร่วมกันได้อย่างสร้างสรรค์ และประสบความสำเร็จตามความมุ่งหวัง นอกจากนี้ทฤษฎีเกี่ยวกับความพร้อม ซึ่ง ธอร์นไคด์ (Thorndike, 1913 อ้างถึงในเบญจมาศ วัชโรภาส, 2545 : 11) ได้กล่าวถึงกฎเกี่ยวกับความพร้อม (The Law of Readiness) ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประเด็น คือ

1. ขณะที่หน่วยปฏิบัติการพร้อมที่จะปฏิบัติ นั้น ต้องเกิดจากความพึงพอใจ
2. การปฏิบัติของหน่วยปฏิบัติการ ต้องไม่เป็นการสร้างความยุ่งยากใจ
3. ถ้าหน่วยงานไม่มีความพร้อมที่จะปฏิบัติ แต่โดยยัดเยียด หรือบีบบังคับ การปฏิบัติ

นั้นๆ ก็จะเป็นสาเหตุให้เกิดความยุ่งยากใจ

### องค์ประกอบของความพร้อม

ดาวนิง และเทคเคย์ (Downing & Thackray, 1971 : 14 - 16) อ้างถึงใน ประจิม ขาวผ่อง, 2549 : 9) ได้แบ่งองค์ประกอบของความพร้อมไว้ 4 ด้าน คือ

1. องค์ประกอบทางกายภาพ (Physical Factors) ได้แก่ ความพร้อมทางด้านร่างกาย  
ทั่วไป

2. องค์ประกอบความพร้อมด้านสติปัญญา (Intellectual Factors) ได้แก่ ความพร้อมทางสติปัญญา โดยทั่วไป ความสามารถในการรับรู้ (Perception) และความสามารถในการคิดอย่างมีเหตุผล

3. องค์ประกอบสิ่งแวดล้อม (Environmental Factors) ได้แก่ ประสบการณ์ด้านสังคม

4. องค์ประกอบด้านอารมณ์ แรงจูงใจ และบุคลิกภาพ (Emotion Motivation and Personality Factors) ได้แก่ ความมั่นคงทางด้านอารมณ์ และความต้องการที่จะเรียนรู้

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การเตรียมความพร้อมทั้งบุคคล องค์ความรู้ และเครื่องมือที่ไม่ส่งผลต่อความยุ่งยากในการปฏิบัติงานร่วมกัน จะสามารถทำให้งานนั้นบรรลุไปสู่เป้าหมายที่ต้องการได้

### ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ.2561-2564)

ด้วยแนวโน้มที่ประเทศไทยจะต้องเผชิญกับภัยคุกคามที่มีความซับซ้อนครอบคลุมเชื่อมโยงหลายมิติ ส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนมากขึ้น ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงมีการพัฒนาปรับปรุงแผนที่เกี่ยวข้องกับ 1) ด้านสาธารณสุข คือ กระทบวงมหาดไทย โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้กำหนดแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 เพื่อเป็นหลักในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 2) ด้านภัยจากการสู้รบ คือ กระทบวงกลาโหม โดยกรมการสรรพกำลังกลาโหม ได้กำหนดแผนผืนีกกำลังและทรัพยากร เพื่อเป็นหลักในการป้องกันประเทศ และ 3) ภัยด้านวิกฤตการณ์ความมั่นคง อาทิ ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาความมั่นคงทางทะเล และปัญหาโรคอุบัติใหม่ รวมทั้งรัฐบาล ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการเตรียมความพร้อมแห่งชาติ โดยระบุไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560 - 2579) เรื่องการพัฒนาประสิทธิภาพระบบการเตรียมความพร้อมแห่งชาติ และศักยภาพในการป้องกันประเทศ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี้, 2560 : 1)

จากยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมแห่งชาติดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า ด้านสาธารณสุข มีกระทบวงมหาดไทย โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) เป็นผู้รับผิดชอบหลัก ส่วนการดำเนินงานเตรียมความพร้อมแห่งชาติที่ผ่านมา มีการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อม (พ.ศ.2557 - 2561) ได้นำยุทธศาสตร์ฯ ไปสู่การปฏิบัติ ในระดับกระทรวงและกรม โดยกำหนดให้มีโครงการสำคัญ (Flagship Project) ที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติราชการด้านความมั่นคงภายใต้นโยบายรัฐบาล 3 โครงการ คือ 1) โครงการพัฒนาระบบบัญชาการเหตุการณ์ 2) โครงการจัดทำแผนรองรับและอำนวยการขับเคลื่อนของหน่วยงานด้านสาธารณสุขและการป้องกันประเทศ และ 3) โครงการเสริมสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศ พร้อมไปกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ฯ ไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ ซึ่งให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคเอกชน รวมทั้ง

การบรรจุเนื้อหายุทธศาสตร์ฯ ไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2560 : 2)

ผลการดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ การฝึกบริหารวิกฤติการณ์ระดับชาติ (Crisis Management Exercise: C- MEX) ดำเนินการมาแล้วตั้งแต่ พ.ศ.2550 ซึ่งเป็นการฝึกซ้อมจัดการภัยคุกคามทุกรูปแบบอย่างบูรณาการ โดยเชื่อมโยงกับการฝึกซ้อมของหน่วยงานต่างๆ และส่งผลให้ทุกหน่วยงาน ภาคเอกชน และภาคประชาชนที่เข้าร่วมการฝึกฯ มีความรู้ ความเข้าใจ ความเชี่ยวชาญ ทักษะ และสามารถปฏิบัติตามเป้าหมายของการฝึกฯ ได้อย่างครบถ้วน ตลอดจนนำไปพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพการเตรียมความพร้อมของประเทศได้ดียิ่งขึ้น (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2560 : 2)

### กรอบการเตรียมความพร้อมแห่งชาติ

การเตรียมความพร้อมแห่งชาติ มีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้

1. การจัดการระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติต้องให้การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในลักษณะหุ้นส่วนยุทธศาสตร์
2. การผนึกกำลังทุกภาคส่วนเพื่อการเตรียมพร้อมแห่งชาติในลักษณะประชารัฐที่มีความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน
3. การเสริมสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศด้านการเตรียมพร้อมแห่งชาติ ทั้งในระบบทวิภาคีและพหุภาคีโดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้าน ภายในกรอบประชาคมอาเซียน และกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ
4. การจัดการความเสี่ยงด้วยการเตรียมพร้อมของชาติ ตั้งแต่ในภาวะปกติ โดยมีการป้องกัน รับมือ และลดผลกระทบจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ
5. การดำเนินยุทธศาสตร์ฯ ภายใต้กลไกที่ประสาน สอดคล้อง บูรณาการ และส่งเสริมกันอย่างมีเอกภาพ ทั่วทั้งที่ และยั่งยืน

### การเตรียมความพร้อมด้วยการจัดการฝึกซ้อมแผน

การฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีความสำคัญ และจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานที่ร่วมบูรณาการแผนและแนวทางปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้ประสานสอดคล้องกัน เมื่อจำเป็นต้องระดมความช่วยเหลือจากทุกภาคส่วน เพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นในเวลาเร่งด่วน ดังนั้นกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับต่างๆ ควรทำการฝึกซ้อมแผนฯ อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ตามแนวทางดังนี้

1. กำหนดประเภทการฝึกซ้อมให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่เสี่ยงภัยและสอดคล้องกับแผนเฉพาะกิจที่จัดทำขึ้น ประเภทการฝึกซ้อมแบ่งออกเป็น 3 ประเภท
  - 1.1 การฝึกซ้อมแผนบนโต๊ะ (Table Top Exercise) การฝึกซ้อมแผนรูปแบบนี้มีการกำหนดแบบจำลองสถานการณ์บนโต๊ะภายในห้องประชุมหรือสถานที่เดียวกัน และมี

ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้สาคิดและสั่งการในการปฏิบัติสถานการณ์สมมติ ซึ่งจะให้ผู้ร่วมการฝึกซ้อมเข้าใจและเข้าถึงสถานการณ์ในภาพรวมโดยไม่ต้องมีการเคลื่อนกำลังพลเต็มรูปแบบจริงๆ

1.2 การฝึกซ้อมเฉพาะหน้าที่ (Functional Exercise) เป็นการฝึกซ้อมที่มีขอบเขตเจาะจงตามหน้าที่หรือกระบวนการ ในรายละเอียดมุ่งเน้นคนละส่วน หรือขอบเขตใดขอบเขตหนึ่งของแผน โดยเฉพาะการฝึกซ้อมรูปแบบนี้ ทำให้เกิดการพัฒนารับปรุงรายละเอียดตามหน้าที่การฝึกซ้อมเฉพาะหน้าที่นี้ยังอาจเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในการเตรียมการสำหรับการฝึกซ้อมอย่างเต็มรูปแบบ

1.3 การฝึกซ้อมเต็มรูปแบบ (Full – Scale Exercise) เป็นการฝึกซ้อมที่เกี่ยวข้องกับผู้เข้าร่วมการฝึกซ้อมจากหลายฝ่ายและหลายระดับ การฝึกซ้อมรูปแบบนี้สามารถทดสอบกระบวนการสำคัญๆ ความคล่องตัวของกาปฏิบัติกา การเชื่อมโยงของกระบวนการระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เข้ารับการฝึกซ้อม การประสานงานระหว่างหน่วยงาน และการเตรียมความพร้อมของประชาชน

## 2. การเตรียมการฝึก

2.1 การกำหนดสถานที่และเลือกรูปแบบการฝึกซ้อม

2.2 จัดทำโครงการและงบประมาณการฝึกซ้อม

2.3 แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานดำเนินการฝึกซ้อม

2.4 กำหนดสถานการณ์จำลองหรือสถานการณ์สมมติ

2.5 ประชุมเตรียมการก่อนการฝึกซ้อม

2.6 จัดเตรียมสถานที่จัดนิทรรศการและประชาสัมพันธ์

3. ดำเนินการฝึกซ้อมตามที่ได้เตรียมการไว้

4. ประเมินผลการฝึกซ้อม

5. รายงานผลการฝึกซ้อม

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมความพร้อม และกรอบในการเตรียมความพร้อมแห่งชาติในครั้งนี้ และแผนการฝึกซ้อมเป็นหนึ่งในกระบวนการเตรียมความพร้อมในด้านการช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัย (HADR) ดังนั้นผู้วิจัยได้ประยุกต์ใช้ร่วมกับการบูรณาการฝึกซ้อม/ผสมด้าน HADR ของกองทัพไทยเชิงบูรณาการกรณีศึกษาเฉพาะการฝึกซ้อม/ผสมไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL) เพื่อให้เกิดภาพของการเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติด้าน HADR ซึ่งการทำงานด้านนี้ต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจและสามารถบูรณาการการทำงานร่วมกันกับหลาย หน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เป้าหมาย ทุกภาคส่วนมีความตระหนัก เชื่อมั่น มีภูมิคุ้มกัน และพร้อมเข้ามาผนึกกำลังในการป้องกัน (Prevention) การเตรียมพร้อม (Preparedness) การบริหารจัดการขณะเกิดเหตุ (Response) การฟื้นฟู (Recovery) การลดผลกระทบ (Mitigation) การปรับตัว (Adaptation) และการลดความเสี่ยงจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ (Threat Risk Reduction) ภายใต้การบริหารจัดการเชิงรุกแบบเบ็ดเสร็จ (Proactive Comprehensive Management) ได้อย่างมีประสิทธิภาพทันทั่วทั้งที่ และยั่งยืน

## พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการสาธารณภัยจึงได้ตรา พ.ร.บ. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ขึ้นเพื่อใช้เป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการสาธารณภัยซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่ 6 พฤศจิกายน 2550 เป็นต้นมาโดยได้ยกเลิก พ.ร.บ.ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 และ พ.ร.บ.ป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ.2541 ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการตาม พ.ร.บ.การปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ.2545 และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2545 ซึ่งได้ตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) ให้มีภารกิจหลักในการดำเนินการป้องกัน บรรเทา ฟื้นฟูสาธารณภัยและอุบัติภัย โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. ขอบเขตการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยครอบคลุมสาธารณภัยทุกประเภทโดยได้มีการกำหนดคานียามของสาธารณภัยและภัยด้านความมั่นคงไว้อย่างชัดเจน (มาตรา 4)

2. การกำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ดำเนินการโดยคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ซึ่งมีกรรมการทั้งหมด 23 คน มี นรม. หรือ รอง นรม. ซึ่ง นรม. มอบหมายเป็นประธานกรรมการ และมี ปล.กท., ผบ.ทสส., ผบ.ทบ., ผบ.ทร. และ ผบ.ทอ. เป็นกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และได้กำหนดบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและผู้เกี่ยวข้องในระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น (มาตรา 6 และมาตรา 7)

3. กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) เป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ (มาตรา 11)

4. แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกำหนดให้มีการจัดทำแผน 3 ระดับ คือ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร โดยในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการ ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ และมี ผบ.มทบ. เป็นกรรมการ สำหรับการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานครนั้น ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธานกรรมการ โดยให้แต่งตั้งผู้แทน กท. และผู้แทนสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา เป็นที่ปรึกษาหรือกรรมการตามจำนวนที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเห็นสมควรแต่งตั้ง (มาตรา 11, 12, 16, 17, 33 และ 34)

5. กำหนดบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและผู้เกี่ยวข้องไว้อย่างเป็นเอกภาพชัดเจนในทุกๆระดับ ตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น



## แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 ฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญในการดำเนินการลดความเสี่ยงและลดผลกระทบจากสาธารณภัย โดยมีกรอบดำเนินการหลักดังนี้

1. กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ.2558 - 2573 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 - 2030)

2. กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) และพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol)

3. กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (AADMER)

4. ปฏิญญากรุงเทพฯว่าด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติของเอเชียและแปซิฟิก พ.ศ.2557 (Bangkok Declaration on Disaster Risk Reduction in Asia and the Pacific 2014)

สำหรับความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยนั้น แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 ได้กำหนดแนวคิดเชิงกลยุทธ์

ความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาศักยภาพของประเทศในด้านต่างๆ ได้แก่การประสานงานด้านมนุษยธรรมของประเทศให้มีความเป็นเอกภาพการปฏิบัติงานด้านมนุษยธรรมของประเทศให้เป็นไปตามมาตรฐานของโลก การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของประเทศให้อยู่บนฐานความรู้ตามหลักสากล และการนำประเทศไทยสู่ระดับแนวหน้าในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย โดยกำหนดกลยุทธ์ในการดำเนินการไว้ 4 กลยุทธ์ ได้แก่

กลยุทธ์ที่ 1 พัฒนาระบบการประสานความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมที่มีเอกภาพได้กำหนดได้กำหนดให้มีการจัดทำแนวทางปฏิบัติ “การรับ” ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมจากต่างประเทศ และแนวทางปฏิบัติ “การให้” ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ต่างประเทศ โดยการจัดทำมาตรฐานแผนปฏิบัติการคู่มือประชาสัมพันธ์และขั้นตอนการรับความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมจากต่างประเทศ เพื่อเป็นกรอบการดำเนินงานและการปฏิบัติของหน่วยงานฝ่ายไทยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศที่จะให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม เมื่อเกิดสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง ทั้งนี้ ต้องสอดคล้องกับกฎหมาย/กฎระเบียบของประเทศไทยและระหว่างประเทศ ตลอดจนกรอบการปฏิบัติต่างๆ ของสากลที่ได้รับการรับรองโดยมีกระทรวงการต่างประเทศร่วมกับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รับผิดชอบดำเนินการ โดยการจัดทำแนวทางปฏิบัติระบบการประสานความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ณ จุดเดียว (Single Window System) เพื่อให้การ “ให้” และ “รับ” ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในภาวะฉุกเฉิน มีเอกภาพและได้มาตรฐานสากล ทั้งนี้กองบัญชาการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ จะใช้ระบบการประสานความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ณ จุดเดียวเป็นหลักในการจัดการสั่งการ ติดตาม และตรวจสอบความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ทั้งในการ “ให้” และ “รับ” ความช่วยเหลือ ด้านมนุษยธรรม เมื่อเกิดสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง

กลยุทธ์ที่ 2 ยกระดับมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านมนุษยธรรม ได้กำหนดให้มีการจัดทำแนวทางปฏิบัติการปรับปรุงระเบียบ/กฎหมายด้านมนุษยธรรมและแนวทางปฏิบัติการสร้างมาตรฐานบุคลากรในการปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมตามหลักขององค์การสหประชาชาติ “กลุ่มงานด้านมนุษยธรรม (Cluster Approach)” ได้แก่ ด้านสุขภาพอนามัย ด้านโลจิสติกส์ ด้านการบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว ด้านน้ำและการสุขาภิบาล ด้านการสื่อสารในภาวะฉุกเฉิน ด้านความมั่นคงทางอาหาร ด้านโภชนาการ ด้านการคุ้มครอง และด้านการศึกษา เพื่อปรับปรุงมาตรฐานการปฏิบัติงาน รวมทั้งจัดให้มีการจัดตั้งชุดค้นหาและกู้ภัยในเมืองแห่งชาติ (National Urban Search and Rescue : USAR) ที่มีสมรรถนะสูง ในการประสานความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และการปฏิบัติการค้นหาและกู้ภัยที่มีประสิทธิภาพตามมาตรฐานของคณะที่ปรึกษา ด้านการค้นหา และช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเขตเมืองสากล (International Search and Rescue Advisory Group : INSARAG) โดยมีกระทรวงมหาดไทย (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) เป็นผู้ประสานงานด้านนโยบาย (Policy Focal Point) และด้านปฏิบัติ (Operation Focal Point) ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงกลาโหม และองค์การสาธารณสุขที่มีภารกิจด้านการกู้ชีพกู้ภัย และให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการพัฒนามาตรฐานการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของประเทศ และศักยภาพชุดค้นหาและกู้ภัยในเมืองแห่งชาติให้ได้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ให้จัดทำแผนการพัฒนาและจัดสรรทรัพยากรบุคคลเพื่อรองรับการจัดตั้งชุดค้นหาและกู้ภัยในเมืองแห่งชาติ โดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ร่วมกับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดำเนินการโดยให้ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และ/หรือผู้อำนวยการกลางเป็นผู้มีอำนาจสั่งใช้ชุดค้นหาและกู้ภัยในเมืองแห่งชาติ (USAR) สั่งการให้เตรียมความพร้อมและปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายทั้งภายในราชอาณาจักรและนอกราชอาณาจักร โดยให้เบิกจ่ายงบประมาณจากงบกลาง หรือกองทุนพิเศษ เพื่อการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย

กลยุทธ์ที่ 3 เสริมสร้างการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ด้านสาธารณสุขของประเทศ โดยกำหนดให้จัดทำแนวทางปฏิบัติในการจัดการความรู้ด้านสาธารณสุขของประเทศ ในการจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ ประกอบด้วยข้อมูลความร่วมมือ ความเชี่ยวชาญ แหล่งทุนจากต่างประเทศ และองค์การพัฒนาระหว่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์และจัดลำดับความสำคัญด้านการพัฒนาศักยภาพการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย เพื่อกำหนดนโยบาย และยุทธศาสตร์ความร่วมมือกับต่างประเทศ ในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุขของประเทศไทย โดยให้กระทรวงการต่างประเทศร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลัก และให้สำนักงานสถิติแห่งชาติและผู้ทรงคุณวุฒิจากสถาบันการศึกษาเป็นหน่วยสนับสนุน รวมทั้งการเชื่อมโยงฐานข้อมูลดังกล่าวไว้ในคลังข้อมูลสาธารณสุขแห่งชาติ เพื่อนำข้อมูลไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย/ยุทธศาสตร์ตลอดจนการวิจัยและพัฒนาต่อไป และการจัดการองค์ความรู้ด้านสาธารณสุขจากต่างประเทศ ผ่านศูนย์การเรียนรู้สาธารณสุขทุกระดับ โดยให้มีกระบวนการจัดการความรู้จากต่างประเทศมาประมวลผลและประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับบริบททางการเมือง สังคม และวัฒนธรรมของประเทศนอกจากนี้ให้จัดทำแนวทางปฏิบัติในการพัฒนาความร่วมมือด้านสาธารณสุข โดยการจัดทำกรอบความร่วมมือด้านสาธารณสุขกับต่างประเทศ และแผนปฏิบัติการความร่วมมือด้านสาธารณสุขกับต่างประเทศในรูปแบบต่าง ๆ

ทั้งในระดับทวิภาคี และพหุภาคี ที่สอดคล้องกับทุนศักยภาพ และความต้องการในการพัฒนาประเทศ โดยให้กระทรวงการต่างประเทศร่วมกับกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลัก และติดตามการดำเนินงานความร่วมมือด้านสาธารณสุขกับต่างประเทศโดยคณะอนุกรรมการกิจการด้านต่างประเทศ ว่าด้วยการจัดการสาธารณสุข และรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ

กลยุทธ์ที่ 4 ส่งเสริมบทบาทความเป็นประเทศแกนนำด้านการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุข โดยการจัดทำแนวทางปฏิบัติในการสร้างความเป็นเลิศด้านวิชาการและด้านปฏิบัติการ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ.2555 - 2559 ได้กำหนดให้ประเทศไทยต้องดำรงไว้ซึ่งความสามารถในการแข่งขันของประเทศให้ได้อย่างต่อเนื่องต่อนั้น การพัฒนาบทบาทแกนนำด้านการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุข จะเป็นการสร้างความมั่นคงและมั่นใจให้แก่นานาชาติ ถึงความพร้อมความปลอดภัยในการลงทุนและการท่องเที่ยวของประเทศไทย โดยการยกระดับองค์ความรู้ของสถาบันพัฒนาการจัดการสาธารณสุขแห่งชาติ ให้ได้มาตรฐานตามหลักสากล รวมถึงความสามารถให้บริการและให้การสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพให้แก่ภูมิภาคได้ ตลอดจนแสวงหาแหล่งงบประมาณในรูปของกองทุนพิเศษสำหรับส่งเสริมภารกิจดังกล่าวได้อย่างต่อเนื่อง และแนวทางปฏิบัติในการพัฒนาบทบาทแกนนำด้านการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุข โดยมีกรอบแนวทางดังนี้

1. ส่งเสริมชุดปฏิบัติงานด้านค้นหาและกักกันในเมืองแห่งชาติ ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร
2. ให้การสนับสนุนทางวิชาการแก่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและประเทศรายได้น้อย
3. จัดให้มีโครงการทุนการศึกษา และวิจัยด้านการพัฒนามาตรฐานการลดความเสี่ยงจากสาธารณสุขของประเทศและของภูมิภาค

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ แผนฉบับนี้มีเป้าหมายการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุขและวัตถุประสงค์ของแผนดังต่อไปนี้

1. เป้าหมายการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุข
  - 1.1 ระบบการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุขของประเทศ มีความพร้อมรับสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้น โดยการบูรณาการร่วมกันทุกภาคส่วน ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งทำให้ผู้ประสบภัยได้รับการช่วยเหลือได้อย่างรวดเร็ว รวมทั้งพื้นที่ประสบภัยได้รับการฟื้นฟูอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เพื่อเป็นการสร้างมาตรฐานในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุขของประเทศ
  - 1.2 สังคมไทย เป็นสังคมที่มีการเรียนรู้และมีภูมิคุ้มกันในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุข โดยให้ท้องถิ่นชุมชนและภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุขนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน
  - 1.3 ประชาชนมีความตระหนักถึงความปลอดภัย โดยให้ความสำคัญกับการสร้างองค์ความรู้ ความตระหนัก และวัฒนธรรมความปลอดภัย รวมถึงการพัฒนาศักยภาพสังคม และท้องถิ่นเพื่อมุ่งเข้าสู่ “การรับรู้ - ปรับตัว - ฟื้นเร็วทั่ว - อย่างยั่งยืน” (Resilience)

## 2. วัตถุประสงค์ของแผน

2.1 เพื่อเป็นกรอบแนวคิดในการปฏิบัติ (Concept of Operations) ให้แก่หน่วยงานทุกภาคส่วน ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับประเทศ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างบูรณาการเป็นระบบและมีทิศทางเดียวกัน

2.2 เพื่อเป็นการประมวลแนวทางปฏิบัติและทิศทางการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยที่นานาประเทศใช้อยู่ในปัจจุบัน และเป็นที่ยอมรับ มาประยุกต์ใช้ในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยที่สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย และสามารถนำไปปรับใช้ในการจัดทำแผนระดับต่างๆ เช่น แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด/กรุงเทพมหานคร รวมถึงแผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉินด้านต่างๆ เป็นต้น ทำให้มีการจัดการความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

2.3 เพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย ประกอบด้วย การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction) การจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) และการฟื้นฟูให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) ตั้งแต่ระดับชุมชนท้องถิ่นถึงระดับประเทศ รวมถึงระดับนานาชาติ เพื่อให้มีความเสียหายน้อยที่สุดเมื่อเกิดสาธารณภัย

3. แผนดังกล่าวได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานทหาร โดยอาศัยกรอบแนวทาง การปฏิบัติตามมาตรฐานหลักสากล และพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ดังนี้

3.1 ดำเนินการตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550

3.2 ดำเนินการตามแนวทางการปฏิบัติงานร่วมระหว่างพลเรือนกับทหาร ในการบรรเทาสาธารณภัย

3.3 ดำรงการติดต่อสื่อสารและประสานการปฏิบัติอย่างใกล้ชิดระหว่างพลเรือนกับทหารในพื้นที่

## แนวคิดทางยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหม

กระทรวงกลาโหมได้ประเมินสถานการณ์ภัยคุกคาม รวมทั้งนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมา กำหนดเป็นแนวคิดทางยุทธศาสตร์ในการป้องกันประเทศ ของกระทรวงกลาโหม ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และการบรรเทาภัยพิบัติในต่างประเทศ คือ แนวคิดการสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคง (Security Cooperation) เป็นแนวคิดทางยุทธศาสตร์หลักของกระทรวงกลาโหม ในการพิจารณาใช้ทรัพยากรทางทหาร เพื่อพัฒนาความสัมพันธ์และเสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศสมาชิกอาเซียนมิตรประเทศ และประเทศมหาอำนาจต่างๆ รวมทั้งกลุ่มองค์กรระหว่างประเทศ ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงร่วมกัน สร้างบรรยากาศความเป็นมิตร รักษาความเป็นกลางลดเงื่อนไข และลดโอกาสที่จะนำไปสู่ความขัดแย้ง รวมทั้งป้องกันมิให้ความขัดแย้งขยายขอบเขตออกไปนอกเหนือการควบคุม โดยยึดมั่น

ในแนวความคิดการทูตเชิงป้องกัน (Preventive Diplomacy) ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาในเชิงรุก ก่อนที่ความขัดแย้งจะเกิดขึ้น และหากความขัดแย้งเกิดขึ้นแล้วก็สามารถควบคุมได้ทันเวลา โดยมาตรการดังกล่าวจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือเกียรติและศักดิ์ศรีในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ รวมทั้งผลประโยชน์ที่ประเทศพึงจะได้รับ

## แผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม 2558

ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 ได้กำหนดเป้าหมายหลักของการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพ คือ การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ซึ่งจะช่วยลดความรุนแรงของผลกระทบจากสาธารณภัยได้ โดยการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่การวิเคราะห์ และลดปัจจัยที่เป็นสาเหตุของสาธารณภัย ซึ่งกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยสามารถดำเนินการได้ทุกๆ วัน โดยไม่จำเป็นต้องรอให้เกิดสาธารณภัยก่อน ซึ่งหากพิจารณาจากวงจรการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยแล้ว กระบวนการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย เป็นการดำเนินการที่ให้ความสำคัญกับมาตรการที่สามารถดำเนินการได้ ตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ได้แก่ การป้องกัน (Prevention) การลดผลกระทบ (Mitigation) และการเตรียมความพร้อม (Preparedness)

เมื่อ 31 มีนาคม 2558 คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 โดยได้มอบหมายให้กระทรวง กรม องค์กร และหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ จังหวัด อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคส่วนอื่นๆ ปฏิบัติ ให้เป็นไปตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 และมอบหมายให้หน่วยงานแต่ละระดับ จัดทำแผนปฏิบัติการรองรับยุทธศาสตร์ รวมทั้งบรรจุแผนงานและโครงการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้ในแผนปฏิบัติการประจำปีด้วย

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 ได้กำหนดให้กระทรวง กลาโหมมีหน้าที่ดังนี้

1. สนับสนุนภารกิจของรัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติตามมาตรา 8 (3) แห่ง พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551

2. แจ่งเตือนกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ และหน่วยงานพลเรือนในพื้นที่เสี่ยงภัย กรณีคาดว่าจะเกิดภัยจากการสู้รบหรือภัยทางอากาศ

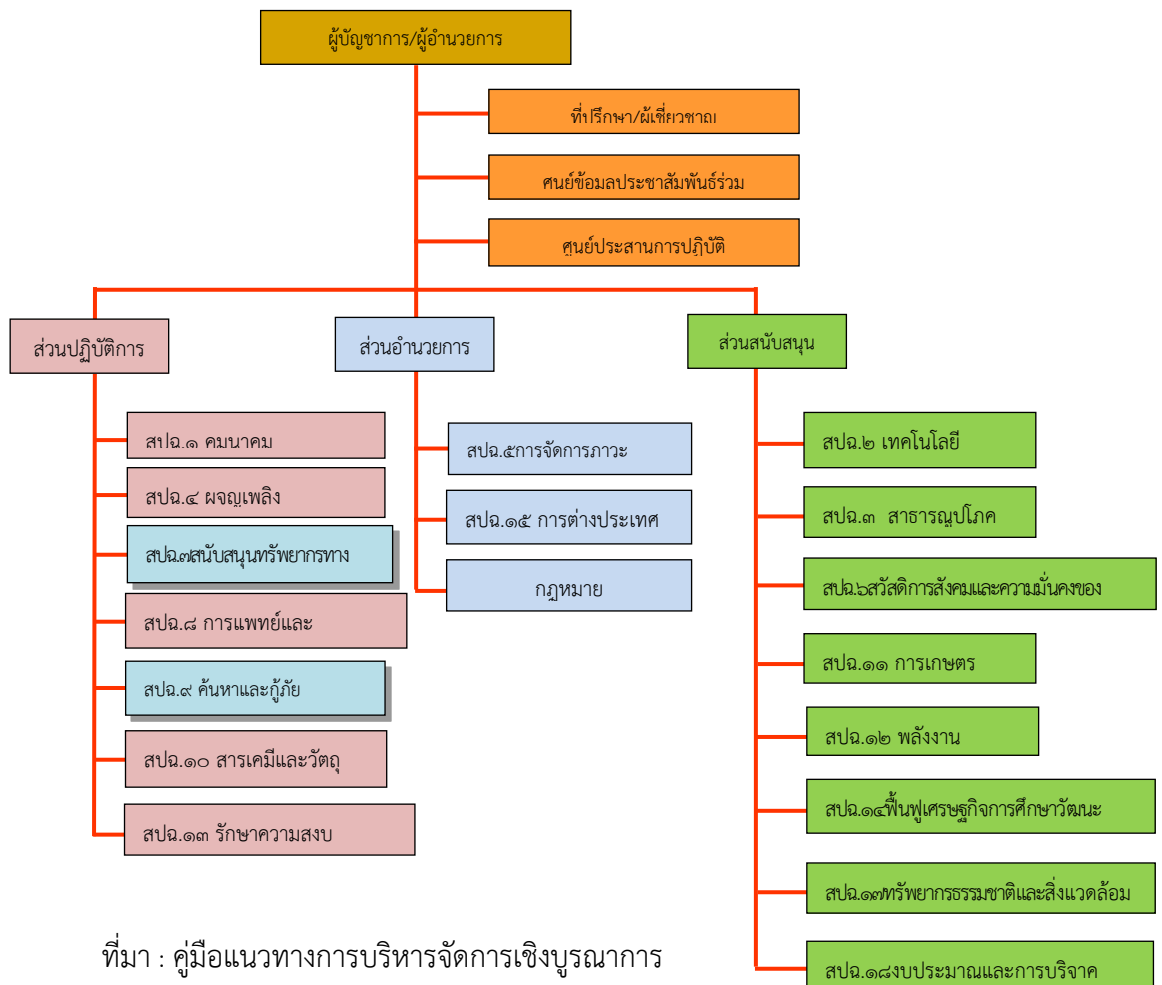
นอกจากภารกิจหน้าที่ที่กระทรวงกลาโหมได้รับมอบหมายข้างต้นแล้ว ในการขับเคลื่อนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 นั้น กระทรวงกลาโหมยังได้รับความไว้วางใจในการดำเนินการดังต่อไปนี้ด้วย ได้แก่

1. สนับสนุนการจัดการสาธารณภัยของกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และศูนย์บัญชาการเหตุการณ์แต่ละระดับ โดยฝ่ายทหารอาจพิจารณาจัดตั้งศูนย์ประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหาร หรือศูนย์ปฏิบัติงานร่วมระหว่างพลเรือนกับทหาร ขึ้นอยู่กับระดับของหน่วยและสถานการณ์การเกิดสาธารณภัย เพื่อประชุมหารือและแลกเปลี่ยนข้อมูลในการจัดการสาธารณภัย

2. มอบหมายผู้แทนกระทรวงกลาโหม ในกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อำเภอ/จังหวัด เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการตามความเสี่ยงภัยด้านต่างๆ ให้สอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

3. สนับสนุนการดำเนินงานตามแนวทางปฏิบัติ ในการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน : สปฉ. (Emergency Support Function : ESF) เมื่อการจัดการสาธารณสุขระดับ 4 และกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ จะสถาปนากการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (สปฉ.) เพียงส่วนงานใดส่วนงานหนึ่ง หรือหลายส่วนงานเข้าร่วมสนับสนุนการจัดการสาธารณสุข ขึ้นอยู่กับความจำเป็นของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อการประสานงานระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบภารกิจด้านใดด้านหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น ภารกิจด้านการคมนาคมและขนส่งที่มีหลายส่วนราชการ มีลักษณะงานเหมือนหรือใกล้เคียงกัน มาร่วมกันประสานการปฏิบัติ อันจะเป็นการลดความซ้ำซ้อนในการช่วยเหลือและสนับสนุนการปฏิบัติงานของกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด/อำเภอ ที่เกิดสาธารณสุข โดยในแต่ละส่วนงานฯ จะมีหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุน แบ่งออกเป็น 18 ส่วนงาน ตามแผนภาพที่ 2-1 พร้อมทั้งระบุมีหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ประสานการปฏิบัติดังนี้

แผนภาพที่ 2 - 1 โครงสร้างส่วนงาน สปฉ.



ที่มา : คู่มือแนวทางการบริหารจัดการเชิงบูรณาการ

3.1 สปฉ.1 : ส่วนงานด้านคมนาคม ทำหน้าที่จัดการระบบ ปรับปรุงเส้นทาง และโครงข่ายการคมนาคม ให้สามารถใช้งานได้เมื่อเกิดสาธารณภัย มีกระทรวงคมนาคมเป็นหน่วยงานหลัก

3.2 สปฉ.2 : ส่วนงานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ทำหน้าที่จัดระบบสื่อสารและโทรคมนาคม ให้ใช้งานได้ทุกสถานการณ์ มีกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารเป็นหน่วยงานหลัก

3.3 สปฉ.3 : ส่วนงานสาธารณสุขูปโภค ทำหน้าที่เตรียมความพร้อม ซ่อมแซม โครงสร้างพื้นฐานและสิ่งสาธารณูปโภค ให้ใช้งานได้ในขณะที่เกิดสาธารณภัย มีกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักโดยมีการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การไฟฟ้านครหลวง การประปาส่วนภูมิภาคและการประปานครหลวง เป็นหน่วยงานสนับสนุน

3.4 สปฉ.4 : ส่วนผจญเพลิง ทำหน้าที่ประสานการปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉิน เมื่อเกิดอัคคีภัย รวมถึงสนับสนุนการป้องกันและระงับเหตุอัคคีภัยในทุกพื้นที่ มีกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลัก โดยมีกระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานสนับสนุน

3.5 สปฉ.5 : ส่วนงานการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ทำหน้าที่เฝ้าระวังสถานการณ์ ประเมินแนวโน้มสาธารณภัย แจ้งเตือนประชาชน สนับสนุนทรัพยากร และประสานการจัดการ ภาวะฉุกเฉินกับส่วนต่างๆ มีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลัก

3.6 สปฉ.6 : ส่วนงานสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ทำหน้าที่ จัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว แจกจ่ายเครื่องดำรงชีพ ดูแลงานด้านสังคมสงเคราะห์และเยียวยาสภาพจิตใจ ผู้ประสบภัย มีกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานหลัก มีกระทรวง แรงงานสภาวิชาชีพเป็นหน่วยงานสนับสนุน

3.7 สปฉ.7 : ส่วนงานการสนับสนุนทรัพยากรทางทหาร ทำหน้าที่ประสานการ ปฏิบัติระหว่างเหล่าทัพ เพื่อสนับสนุนส่วนราชการหน่วยทหาร กองอำนาจการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย แต่ละระดับในการเผชิญเหตุสาธารณภัย มีกระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยงานหลัก

3.8 สปฉ.8 : ส่วนงานการแพทย์และสาธารณสุข ทำหน้าที่ดูแลสุขภาพอนามัย ของผู้ประสบภัย โดยจัดตั้งทีมปฏิบัติการลงพื้นที่ตรวจรักษาโรค เฝ้าระวังและควบคุมโรคติดต่อ รวมถึงการสุขภาพของพื้นที่ประสบภัย มีกระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานหลัก มีหน่วยงาน สนับสนุน ได้แก่ โรงพยาบาล สถานพยาบาลของสังกัดต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน เช่น มหาวิทยาลัย กระทรวงกลาโหม มูลนิธิอาสาสมัครต่างๆ เป็นต้น รวมถึงสภาวิชาชีพ สถาบันการแพทย์ฉุกเฉิน สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ เป็นต้น

3.9 สปฉ.9 : ส่วนงานการค้นหาและกู้ภัย ทำหน้าที่ประสานการช่วยเหลือ สนับสนุนการค้นหาและกู้ภัย เพื่อช่วยชีวิตผู้ประสบภัย มีกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงกลาโหม เป็นหน่วยงานหลัก

3.10 สปฉ.10 : ส่วนงานสารเคมีวัตถุอันตรายและกัมมันตรังสี ทำหน้าที่วางแผน ป้องกัน ควบคุม และระงับภัยจากสารเคมีวัตถุอันตราย และกัมมันตรังสี ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน และสิ่งแวดล้อม มีกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานหลัก โดยมีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม กระทรวงกลาโหม และกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กรมควบคุมมลพิษ และสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติเป็นหน่วยงานสนับสนุน

3.11 สปฉ.11 : ส่วนงานการเกษตร ทำหน้าที่ประเมินสถานการณ์แจ้งเตือนภัยแก่เกษตรกร และสำรวจความเสียหายด้านการเกษตร เพื่อวางแผนให้การช่วยเหลือเกษตรกรที่ประสบภัยมีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลัก โดยมีกระทรวงพาณิชย์เป็นหน่วยงานสนับสนุน

3.12 สปฉ.12 : ส่วนงานพลังงาน ทำหน้าที่ดูแลรักษาและสนับสนุนทรัพยากรด้านพลังงานให้สามารถใช้ปฏิบัติงานได้ตลอดระยะเวลาที่เกิดสาธารณภัย มีกระทรวงพลังงานเป็นหน่วยงานหลัก

3.13 สปฉ.13 : ส่วนงานรักษาความสงบเรียบร้อย ทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประชาชน สถานที่สำคัญทางเศรษฐกิจเขตเมืองและชุมชนในพื้นที่ประสบภัยและพื้นที่ใกล้เคียง มีสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลัก

3.14 สปฉ.14 : ส่วนงานการฟื้นฟูเศรษฐกิจ การศึกษา วัฒนธรรม ทำหน้าที่ประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจ การศึกษา วัฒนธรรมและสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ รวมถึงกำหนดแนวทางการฟื้นฟูให้กลับสู่ภาวะปกติโดยเร็ว มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงการศึกษาธิการเป็นหน่วยงานหลัก มีกระทรวงวัฒนธรรมและกระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานสนับสนุน

3.15 สปฉ.15 : ส่วนงานการต่างประเทศ ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือระหว่างประเทศในภาวะฉุกเฉิน และสนับสนุนการช่วยเหลือชาวต่างประเทศที่ประสบภัย มีกระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานหลัก โดยมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมศุลกากรเป็นหน่วยงานสนับสนุน

3.16 สปฉ.16 : ส่วนงานการประชาสัมพันธ์และการจัดการข้อมูลข่าวสาร ทำหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและให้ความรู้เกี่ยวกับสาธารณภัย รวมถึงกำหนดมาตรการป้องกันข่าวลือที่สร้างความตื่นตระหนกแก่ประชาชน มีกรมประชาสัมพันธ์เป็นหน่วยงานหลัก

3.17 สปฉ.17 : ส่วนงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่ประเมินกำหนดวิธีป้องกันและลดผลกระทบจากสาธารณภัยที่มีต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานหลัก

3.18 สปฉ.18 : ส่วนงานงบประมาณและการบริจาค ทำหน้าที่รับบริจาคเงิน และสิ่งของช่วยเหลือผู้ประสบภัย มีกระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานหลัก โดยมีสำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานสนับสนุน

4. กท./ศบภ.กท. เป็นหน่วยรับผิดชอบหลักใน สปฉ. จำนวน 2 ส่วน และสนับสนุน สปฉ.อื่นๆ ตามที่ได้รับภารกิจหรือประสานการปฏิบัติ ได้แก่

4.1 สปฉ.7 : ส่วนงานการสนับสนุนทรัพยากรทางทหาร มีกระทรวงกลาโหม เป็นหน่วยงานหลักในการประสานการปฏิบัติระหว่างเหล่าทัพ และจัดทำแผนสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉินด้านการสนับสนุนทรัพยากรทางทหาร มีกรอบแผนการดำเนินการ ได้แก่ (1) การสำรวจจัดทำบัญชีควบคุมการเสนอความต้องการการใช้ทรัพยากรทางทหารในการสนับสนุนงานการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2) การเตรียมความพร้อมของบุคลากร ยุทโธปกรณ์ เครื่องมือ อุปกรณ์



อาคารสถานที่ สิ่งอำนวยความสะดวก และระบบงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ และแผนการปฏิบัติในการสนับสนุนงานการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตั้งแต่ในภาวะปกติรวมทั้งการเตรียมการด้านการซ่อมบำรุงและการจัดหาเพิ่มเติมด้วย

4.2 สปฉ.9 : ส่วนงานการค้นหาและกู้ภัย มีกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงกลาโหม

เป็นหน่วยงานหลักในการประสานการปฏิบัติระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานองค์การสาธารณกุศล และจัดทำแผนสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉินด้านการค้นหาและกู้ภัย รวมทั้งการจัดตั้งชุดค้นหาและกู้ภัยในเมืองแห่งชาติ (National Urban Search and Rescue : USAR ) มีกรอบแผนการดำเนินการ ได้แก่ (1) การสำรวจจัดทำบัญชีควบคุมการเตรียมความพร้อมของบุคลากรยุทโธปกรณ์ เครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ การเสนอความต้องการเครื่องมือในการค้นหาและกู้ภัย การสนับสนุนงานการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2) การจัดทำแผนการค้นหาและกู้ภัยของแต่ละหน่วย และมีการจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมของหน่วยงานเกี่ยวข้องตั้งแต่ในภาวะปกติ (3) การจัดการฝึกซ้อมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในและนอกประเทศ ตลอดจนการเข้าร่วมการฝึกซ้อมกับหน่วยงานใน สปฉ.อื่นๆ

4.3 สปฉ.10 : ส่วนงานสารเคมีวัตถุอันตรายและกัมมันตรังสี มีกระทรวงกลาโหม ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุนกระทรวงอุตสาหกรรม ในการประสานการปฏิบัติระหว่างระหว่างส่วนราชการและหน่วยงาน และจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้านสารเคมีวัตถุอันตรายและกัมมันตรังสี

4.4 สปฉ.15 : ส่วนงานการต่างประเทศ มีกระทรวงกลาโหมร่วมกับกระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุนกระทรวงการต่างประเทศในการประสานการปฏิบัติระหว่างส่วนราชการและหน่วยงาน และจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยด้านการต่างประเทศ

5. กระทรวงกลาโหมร่วมกับกระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้การสนับสนุนกระทรวงการต่างประเทศในการจัดทำแนวทาง “การให้” และ “การรับ” ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม รวมทั้งการจัดการฝึกนานาชาติอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

ดังนั้นเพื่อให้การปฏิบัติงานในการป้องกันแก้ไขและบรรเทาสาธารณภัย รวมทั้งการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหมเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล กระทรวงกลาโหมจึงได้จัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม (ศบภ.กท.) ขึ้น โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้อำนวยการศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม (ผอ.ศบภ.กท.) และมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม

ปลัดกระทรวงกลาโหมและผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็น รอง ผอ.ศบภ.กท. ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือและผู้บัญชาการทหารอากาศ เป็น ผช.ผอ.ศบภ.กท. อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เจ้ากรมเสมียนตรา ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เจ้ากรมพระธรรมนูญ และเจ้ากรมการเงินกลาโหม เป็นกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกลาโหม เป็นกรรมการ และเลขานุการ และเจ้ากรมกิจการพลเรือนทหาร และผู้อำนวยการสำนักงานกิจการพลเรือน สำนักนโยบายและแผนกลาโหม เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ซึ่งมีหน้าที่ที่สำคัญดังนี้

1. กำหนดนโยบายและแนวทางของกระทรวงกลาโหมเกี่ยวกับการป้องกันแก้ไขบรรเทาภัยพิบัติที่เกิดจากสาธารณภัยและอุบัติเหตุ รวมทั้งแนวทางการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ
  2. เป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับรัฐบาลและหน่วยงานฝ่ายพลเรือน รวมทั้งภาคเอกชนและองค์กรการกุศลที่เกี่ยวข้อง ในการอำนวยความสะดวกป้องกันแก้ไขบรรเทาภัยพิบัติที่เกิดจากสาธารณภัยและอุบัติเหตุในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงกลาโหม
  3. ติดตามสถานการณ์และเหตุการณ์ต่างๆ ด้านสาธารณภัยและอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่ออำนวยความสะดวกและประสานงานให้ส่วนราชการในกระทรวงกลาโหม ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติได้ทันต่อสถานการณ์ รวมถึงการอำนวยความสะดวกและประสานการประชาสัมพันธ์ โดยใช้เครื่องมือและยุทธวิธีของส่วนราชการในกระทรวงกลาโหม
  4. ให้เชิญผู้แทนส่วนราชการหรือผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้คำแนะนำ คำปรึกษา หรือร่วมปฏิบัติงาน และขอรับข้อมูลในเรื่องที่เกี่ยวข้องตามความเหมาะสมและจำเป็น
- แผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม 2558 ได้กำหนดให้หน่วยต่างๆ ปฏิบัติดังนี้
1. ให้สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมและกองทัพไทย จัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยทุกระดับหน่วยให้สอดคล้องกับการจัดและการดำเนินงานของศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม และเป็นหน่วยรับผิดชอบการดำเนินงานเกี่ยวกับการป้องกันแก้ไขบรรเทาภัยพิบัติ และช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม
  2. ให้ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยทุกระดับหน่วยจัดทำแผนการปฏิบัติเกี่ยวกับการป้องกันแก้ไขและบรรเทาภัยพิบัติที่เกิดจากสาธารณภัยและอุบัติเหตุ โดยการประสานงานกับฝ่ายพลเรือนในพื้นที่ รวมทั้งจัดทำแผนการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติของหน่วย พร้อมทั้งพิจารณาทบทวน หรือปรับปรุงแผนดังกล่าวให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายและแนวทางการป้องกันแก้ไขและบรรเทาภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม และให้ติดตามสถานการณ์ด้านสาธารณภัย และอุบัติเหตุ พร้อมทั้งรายงานเหตุการณ์ด้านสาธารณภัยและอุบัติเหตุ รวมถึงผลการปฏิบัติงานของหน่วยในการป้องกันแก้ไขและบรรเทาภัยพิบัติให้ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหมทราบอย่างต่อเนื่อง โดยหากมีกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนให้รายงานให้ทราบในโอกาสแรก
  3. ให้หน่วยขึ้นตรงกระทรวงกลาโหมและเหล่าทัพสนับสนุนกำลังพลและข้อมูล รวมทั้งเครื่องมือและยุทธวิธีที่จำเป็น เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของฝ่ายเลขานุการ ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม เมื่อได้รับการร้องขอ
  4. การปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกจ่ายงบประมาณและเงินอุดหนุนราชการ ให้ปฏิบัติตามระเบียบและคำสั่งที่เกี่ยวข้อง

## นโยบายของกระทรวงกลาโหมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

1. การสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะต้องดำเนินการในลักษณะเชิงรุก ด้วยการส่งเสริมการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ตั้งแต่ระดับชุมชนจนถึงระดับชาติตามศักยภาพขีดความสามารถและคุณลักษณะของแต่ละหน่วย เพื่อลดความสูญเสียและผลกระทบต่อชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งเพื่อให้ชุมชนสามารถปรับตัวต่อผลกระทบจากสาธารณภัยได้อย่างยั่งยืน

2. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจำเป็นต้องสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน โดยมุ่งเน้นการบูรณาการทรัพยากรที่จำเป็นต่างๆ ทั้งในเรื่องบุคลากร เครื่องมือและอุปกรณ์ ให้สามารถนำมาใช้ในการจัดการในภาวะฉุกเฉินได้อย่างทันต่อสถานการณ์และมีประสิทธิภาพ

3. การจัดการในภาวะฉุกเฉินในพื้นที่ประสบสาธารณภัยจะต้องเป็นเอกภาพ โดยมีผู้บัญชาการเหตุการณ์เพียงคนเดียว ภายใต้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ที่ทันสมัย และมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยเป็นไปได้อย่างทันเวลา และลดการสูญเสียให้ได้มากที่สุด รวมทั้งให้ประสานงานและวางแผนร่วมกับกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละระดับตั้งแต่ภาวะปกติ

4. หน่วยขึ้นตรงศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองบัญชาการกองทัพไทย และศูนย์บรรเทาสาธารณภัยเหล่าทัพ ต้องจัดให้มีระบบการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพตั้งแต่ภาวะปกติ และต้องดำเนินการประเมินความเสี่ยงจากสาธารณภัยของที่ตั้งหน่วยทหาร รวมทั้งจัดเตรียมกำลังพลและยุทโธปกรณ์ให้มีความพร้อมรับมือกับสถานการณ์ภัยพิบัติต่างๆ และเข้าร่วมการฝึกกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความพร้อมและสร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วย

5. หน่วยขึ้นตรงศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองบัญชาการกองทัพไทย และศูนย์บรรเทาสาธารณภัยเหล่าทัพ ต้องจัดการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินและให้ความช่วยเหลือประชาชนโดยเร็วที่สุด เพื่อลดผลกระทบที่เกิดขึ้นให้มีความเสียหายน้อยที่สุด ทั้งต่อกำลังพลและทรัพย์สินของทางราชการ รวมถึงชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนด้วย

6. การสนับสนุนในห้วงการฟื้นฟูให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล โดยมุ่งเน้นการซ่อมสร้างและฟื้นฟูสภาพให้กลับคืนสู่สภาพเดิมโดยเร็ว หรือทำให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม

7. การเสริมสร้างความร่วมมือกับมิตรประเทศและองค์การระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เพื่อพัฒนาให้การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของกระทรวงกลาโหม และประเทศมีมาตรฐานสากล ทั้งในด้านการจัดการด้านบุคลากรและด้านเครื่องมือ

## แนวคิด ทฤษฎีการบูรณาการ

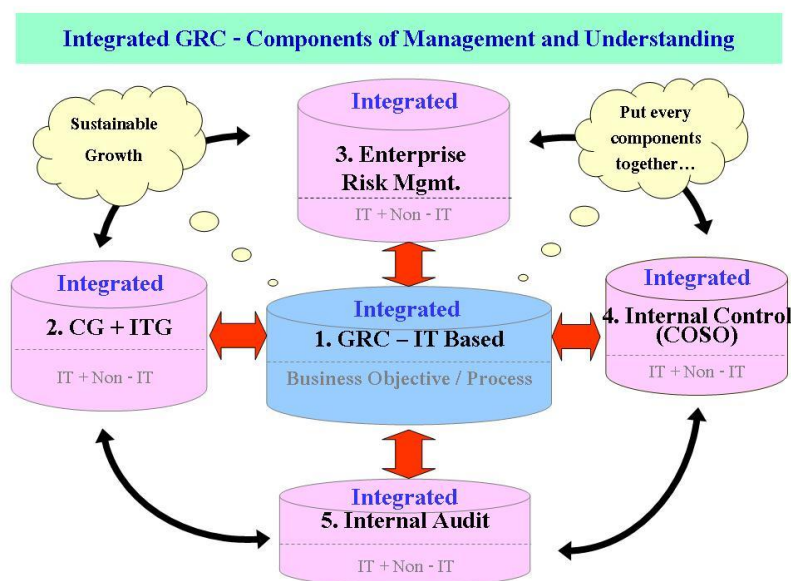
ความหมาย คำว่า การบูรณาการ (Integrated) ในความหมายตามพจนานุกรมไม่ได้บัญญัติไว้ แต่มีคำว่า “บูรณาภาพ” ซึ่งมีความหมายว่า ครอบคลุมบริบูรณ์ ขณะเดียวกันในการศึกษาเรื่อง การบริหารจะพบความหมายของคำว่า บูรณาการ ซึ่งมาจากศัพท์ภาษาอังกฤษของคำว่า Intergration หมายถึง การรวมตัวกันเป็นกลุ่ม การผสมผสานกัน การปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อม

การบูรณาการเป็นการผสมผสานทรัพยากรที่มีอยู่ นำมาบริหารจัดการร่วมกันเพื่อให้เกิดการพัฒนา หรือ ทำให้ดีขึ้นนั้นหมายความว่า การบูรณาการนั้น ไม่มีสูตรสำเร็จรูปตายตัว แต่ผลที่ได้ออกมาต้องดีกว่าเดิม ถ้าผสมผสานทรัพยากรแล้วด้อยกว่าเดิมนั้นก็ถือว่าไม่เกิดการบูรณาการ

### การบริหารจัดการแบบบูรณาการ

ในการบริหารจัดการปัจจุบัน การบริหารจัดการเชิงบูรณาการหรือการบริหารความเสี่ยงเชิงบูรณาการ (Integrated Management ซึ่งรวมถึง Integrated Risk Management รวมทั้ง Integrated Control and Audit เพื่อก้าวไปสู่ Integrated GRC) ซึ่งเป็นแกนหลักของการบริหาร การจัดการแบบหลอมรวมกระบวนการความคิดและการปฏิบัติงานไปสู่การเติบโตอย่างยั่งยืน ที่ผสมผสานระหว่าง Corporate Governance and IT Governance ที่อยู่ภายใต้ร่มๆ เดียวกันคือ Integrated GRC นั้นสามารถนำไปใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น เพราะสามารถลดความซ้ำซ้อนในกระบวนการจัดการและกระบวนการบริหารจัดการองค์กรได้ในทุกกรอบของการจัดการ ดังนั้นผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวความคิดที่สามารถปฏิบัติได้จริง ที่เชื่อมโยงระหว่างการบริหารจัดการสารสนเทศที่ผสมผสานกับการบริหารจัดการองค์กร เพื่อบรรลุ Performance และ Conformance ที่ประกอบไปด้วยองค์ประกอบต่างๆ ของการบริหารจัดการในหลายรูปแบบรูปแบบ ที่อธิบายได้อย่างกว้างๆ และพอเข้าใจภาพได้ ดังนี้

แผนภาพที่ 2 - 2 การเชื่อมโยงในการบริหารและการจัดการแบบหลอมรวม



ที่มา : คู่มือแนวทางการบริหารจัดการเชิงบูรณาการ

ตามแผนภาพตามทีแสดงไว้ข้างต้นสามารถสร้างความเข้าใจให้กับ CEO, CIO, CFO, COO และทุกระดับของ C-Level รวมทั้งเครือข่ายหรือหน่วยงานต่างๆ ขององค์กรที่สามารถเชื่อมโยงความเข้าใจในการบริหารและการจัดการแบบหลอมรวม เพื่อขับเคลื่อนองค์กรยุคใหม่ที่แยกกันไม่ได้ ระหว่างการบริหารจัดการสารสนเทศที่ต้องผสมผสานกันไปอย่างแนบแน่นกับการบริหารเพื่อก้าวสู่วัตถุประสงค์ต่างๆ ตามหลักการ Business Balanced Score Card และ Information Balanced Score Card ที่ไม่ควรมีการจัดการแบบ Silo – Based อีกต่อไป

ผู้กำกับขององค์กรที่มีความสำคัญได้พยายามขับเคลื่อนและชี้นำทิศทางการบริหารแบบบูรณาการเช่นนี้ไปให้กับหน่วยงานที่ถูกกำกับใช้ในการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งรวมถึงการออกกฎหมาย กฎเกณฑ์ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสารสนเทศที่รวมนโยบาย วิธีการปฏิบัติงาน การประเมินความเสี่ยงทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ การควบคุมภายใน และการตรวจสอบภายในทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเข้าด้วยกันอย่างเป็นกระบวนการ ซึ่งพิจารณาได้ว่าเป็นความจำเป็นในระดับประเทศที่ต้องขับเคลื่อนองค์กรต่างๆ ไปสู่ทิศทางที่ยกระดับความสามารถในการจัดการที่ดีที่ต้องผสมผสานระหว่าง Corporate Governance + IT Governance ที่เป็นกระบวนการส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนไปสู่ GRC ที่มีไม่เพียง G + R + C

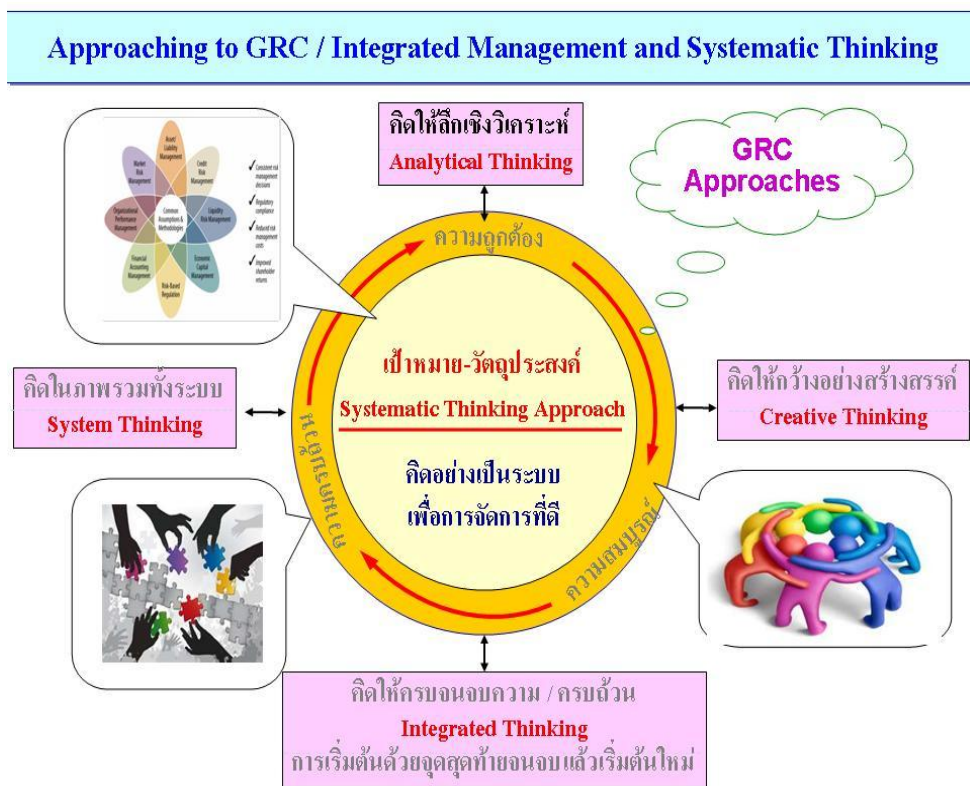
แนวความคิดในเรื่องการบริหารและการตรวจสอบแบบบูรณาการที่เรียกว่า “Integrated Thinking” โดยการคิดให้ครบจนจบความเพื่อก้าวไปสู่เป้าประสงค์สุดท้ายที่ใช้กรอบ Business Balanced Scorecard เชื่อมโยงกับ Information Balanced Scorecard จะเป็นขั้นตอนแรก ๆ ขององค์กรที่ทันสมัยส่วนใหญ่ ซึ่งจะกำหนดเป็นวิสัยทัศน์ พันธกิจ นโยบาย และแนวปฏิบัติที่ชัดเจนของการผสมผสานการบริหารจัดการของ Business Objectives และ IT Objectives เป็นหนึ่งเดียวหรือภายใต้ร่มเดียวกัน นั่นคือจะไม่แยกนโยบายเรื่อง Business Objectives กับ IT Objectives ออกจากกันนี้คือ Integrated Thinking ในเบื้องต้นก่อนจะก้าวไปสู่ GRC ที่เกี่ยวข้องกับ IT – Based ที่ท้าทายและเป็นกลไกนำไปสู่กระบวนการบริหารแบบบูรณาการที่สามารถสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผล และยกระดับการแข่งขันที่เป็นสากล

กระบวนการบริหารความเสี่ยง กระบวนการควบคุม กระบวนการตรวจสอบกระบวนการติดตามการบริหาร และการจัดการ รวมทั้งกระบวนการตัดสินใจของคณะกรรมการ และผู้บริหารระดับสูงจะเกี่ยวข้องกับ Integrated Thinking เป็นอย่างน้อยทั้งสิ้น

คณะกรรมการผู้บริหารระดับสูง/CEO และผู้บริหารที่เกี่ยวข้องในระดับต่างๆ รวมทั้งคณะกรรมการตรวจสอบ/AC ผู้บริหารงานตรวจสอบ/CAE และผู้ตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกควรมีความเข้าใจภาพการบริหารแบบบูรณาการที่ผสมผสานระหว่างกระบวนการทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศกับกระบวนการทางด้านบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายใน และการตรวจสอบภายในตามฐานความเสี่ยงไปในทิศทางเดียวกัน และผสมผสานกระบวนการจัดการในทุกระดับระหว่าง IT กับ Non – IT ที่เข้าใจได้ง่ายๆ ว่า “Integrated Management – Audit” ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่ผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องเข้าใจการขับเคลื่อนไปสู่เป้าประสงค์ตามหลัก Business Balanced Score Card ที่ผสมผสานไปกับ Information Balanced Score Card ทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่ไม่สามารถจะแยกการจัดการกันได้อีกต่อไป

ดังนั้นการบริหารงานยุคใหม่ CEO ผู้บริหารงานและผู้ปฏิบัติงานทุกระดับจะต้องเข้าใจ ความเสี่ยงที่เกิดจากเทคโนโลยีสารสนเทศ IT Risk ที่มีผลกระทบต่อ Business Risk ในทุกมุมมอง จะสามารถยกระดับการบริหารการจัดการ เพื่อก้าวสู่การกำกับดูแลกิจการที่ดี เพื่อการเติบโต อย่างยั่งยืนที่แท้จริงได้อย่างเป็นรูปธรรม Integrated Thinking ที่นำไปสู่ Integrated Management – Audit จะสามารถสร้าง Value Added และ Value Creation ได้มากกว่าการ บ ริ ห า ร แ บ บ บ ริ ห อ ร ะ บ าย และ เป็นหนึ่งในก้าวแรกที่จะก้าวไปสู่ GRC ที่มีใช้ G + R + C เท่านั้น

แผนภาพที่ 2 - 3 การจัดการอย่างเป็นระบบ



ที่มา : คู่มือแนวทางการบริหารจัดการเชิงบูรณาการ

สรุปได้ว่า การบริหารจัดการเชิงบูรณาการการจัดการฝึกของกองบัญชาการกองทัพไทย เป็นการบริหารจัดการที่ต้องอาศัยการบูรณาการทำงานร่วมกันกับส่วนราชการต่างๆ ทั้งภายใน และภายนอกองค์กร เพื่อให้การบรรเทาภัยพิบัตินั้นมีประสิทธิภาพ ซึ่งหน่วยงานจะทำหน้าที่ในการบูรณาการได้ ต้องทำหน้าที่เสมือนการบริหารงาน โดยคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้ คือ

1. การบูรณาการวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างเป็นระบบ คำนึงถึงการมองวัตถุประสงค์ และเป้าหมายอย่างเป็นขั้นเป็นตอน ตั้งแต่เริ่มต้นจนสิ้นสุดกิจกรรม
2. คิดในภาพรวมทั้งระบบ หาความถูกต้อง ครบถ้วน และสมบูรณ์

## 3. คิดให้กว้างอย่างสร้างสรรค์

## 4. เชื่อมโยงทั้งระบบด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศทุกชนิด (IT)

การฝึกของกองทัพไทยเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับภารกิจ HADR เป็นการฝึกที่นำภารกิจต่างๆ ที่กองทัพไทยดำเนินการอยู่แล้วมาผนวกเข้าด้วยกัน สิ่งที่สำคัญคือวัตถุประสงค์ร่วมและกระบวนการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ มีศูนย์กลางในการรวบรวมข้อมูลในระบบสารสนเทศ นอกจากนี้การดำเนินการของการฝึกของกองทัพไทยเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับภารกิจ HADR ยังต้องผนวกกับแผนงานของกลุ่มเป้าหมายที่เป็นภาคีเครือข่าย ดังนั้นการวางแผนควรมีกระบวนการวางแผนเพื่อบูรณาการแผนงานให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทั้งแผนงานระดับกองทัพและแผนปฏิบัติงานที่เป็นการดำเนินการร่วมกับภาคีเครือข่ายในพื้นที่ รวมทั้งรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติต่างๆ เช่น ภูมิสังคมที่มีใช้เชิงวิทยาศาสตร์อย่างเดียว ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดในการบูรณาการของสำนักยุทธศาสตร์ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้จัดทำคู่มือแนวทางการบริหารจัดการเชิงบูรณาการ กรณีศึกษา โครงการเมื่อนานน่ายู่ (2555 : 5 – 10) ได้กล่าวถึง แนวคิดในการบูรณาการ มี 3 ประเด็น คือ

1. การบูรณาการโครงการ มีเจ้าภาพหลัก – มีการวางแผนร่วมกัน
2. การบูรณาการเชิงหน้าที่ การใช้ทรัพยากร-บุคลากรร่วมกัน
3. การบูรณาการปฏิบัติงาน มีเป้าหมายร่วมกัน-การปฏิบัติงานร่วมกัน

โดยในขั้นตอนการบูรณาการโครงการ เป็นการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการระดับ

ผู้บริหาร ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมโครงการเพื่อจัดทำแผนระยะกลาง และแผนปฏิบัติการ เพื่อสร้างความเข้าใจในกระบวนการบูรณาการ กำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าหมายเชิงนโยบายของโครงการ หรือการทบทวนประจำปี โดยนำข้อมูลประกอบการพิจารณาที่สำคัญ ได้แก่ แผนยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง วิสัยทัศน์ ค่านิยมหลักขององค์กร พันธกิจ เป้าประสงค์ และนโยบายของผู้บริหาร จากนั้นกำหนดเจ้าภาพหลักในการดำเนินการ และกำหนดกิจกรรม แนวทางการดำเนินการที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ ค่านิยมหลัก พันธกิจ และเป้าประสงค์ขององค์กร

เมื่อประชุมเชิงปฏิบัติการการบูรณาการแผนงานโครงการ จึงเป็นการบูรณาการที่สามารถจัดทำแผนงานของภาคีเครือข่ายในพื้นที่โดยการดำเนินการดังนี้

1. การเตรียมการ ศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลพื้นที่
2. การแสวงหา/เชิญชวนภาคีเครือข่าย
3. การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อทำแผนบูรณาการโครงการ บูรณาการเชิงหน้าที่

และการบูรณาการการปฏิบัติงาน ดังนี้

- 3.1 การกำหนดเจ้าภาพหลัก และผู้ประสานงาน
- 3.2 กำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายร่วม
- 3.3 กำหนดกิจกรรมที่ร้อยเรียงกันเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง เพื่อนำไปสู่วัตถุประสงค์และเป้าหมายร่วมกัน โดยมีการดำเนินกิจกรรมเป็นกระบวนการตามช่วงเวลาที่เหมาะสม
- 3.4 กิจกรรมควรมีทั้งการพัฒนาบุคลากรของภาคีเครือข่าย กิจกรรมสนับสนุนส่งเสริมให้ภาคีเครือข่ายดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่กำหนดได้ รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินงานของภาคีเครือข่ายในพื้นที่ให้ดำเนินกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งจัดเรียงลำดับตามความสำคัญ
- 3.5 ร่วมกันวิเคราะห์กิจกรรมที่ต้องดำเนินการ ก่อน – หลัง
- 3.6 กำหนดบทบาทหน้าที่ และแหล่งงบประมาณที่ชัดเจนในแต่ละกิจกรรม

3.7 กำหนดแนวทางการติดตาม การประเมินผล ดัชนีตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการ และผู้รับผิดชอบดำเนินการ

ภายหลังการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ จะเป็นการกำหนดแผนปฏิบัติการเชิงบูรณาการ ร่วมกันกับภาคีเครือข่าย สอดคล้องกับความต้องการขององค์กร (ที่เกิดจากการนำข้อมูลต่างๆ มา วิเคราะห์ร่วมกัน) และส่งมอบแผนปฏิบัติการดังกล่าวให้กับภาคีเครือข่ายเป็นผู้ประสานการ ดำเนินการในพื้นที่ โดยหน่วยเหนือจะเป็นผู้สนับสนุนแผนงานที่ร่วมกันกำหนด

การดำเนินกิจกรรมในระดับของพื้นที่ปฏิบัติการ ควรใช้หลักการพัฒนาพื้นที่มา ดำเนินงาน ได้แก่ การเตรียมพื้นที่ปฏิบัติการ โดยการสื่อสารประชาสัมพันธ์ให้เกิดการรับรู้ และเข้าใจ ก่อนการดำเนินการ สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (การร่วมคิดค้นปัญหา ร่วมวางแผน และตัดสินใจเพื่อแก้ไขปัญหา ร่วมดำเนินการ ร่วมประเมินผล และร่วมรับผลประโยชน์ สร้างการ รับรู้ข้อมูลของโครงการโดยการสื่อสาร ก่อน ระหว่าง และหลังทำโครงการในรูปแบบต่างๆ)

ฉะนั้นสิ่งที่ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าแนวคิดในการบูรณาการ จึงเห็นว่ามีสอดคล้องกับ รูปแบบการศึกษาวิจัย สามารถนำมาปรับใช้ได้ โดยสรุปได้ว่าแนวความคิดในการบูรณาการของการฝึก สามารถแบ่งประเด็นการบูรณาการออกเป็น 3 ลักษณะคือ

1. การบูรณาการฝึกร่วม/ผสมมีเจ้าภาพหลักมีการวางแผนงานร่วมกัน
2. การบูรณาการเชิงหน้าที่การใช้ทรัพยากรร่วมกัน
3. การปฏิบัติงานมีเป้าหมายร่วมกัน-การปฏิบัติงานร่วมกัน

### **การบริหารจัดการเชิงบูรณาการการจัดการฝึกของกองทัพไทย**

จากนโยบาย พระราชบัญญัติ กฎหมาย แผนงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ได้กำหนดให้ กระทรวงกลาโหมและกองทัพไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานด้านความมั่นคง มีหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่ กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญในการเตรียมกำลังเพื่อการป้องกันประเทศเป็นหลักแล้ว การช่วยเหลือ ประชาชน และสนับสนุนแผนการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ก็เป็นภารกิจหลักที่ต้อง ปฏิบัติ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมทั้งด้านบุคลากรและยุทธโปกรณ์ที่สามารถสนับสนุน ภารกิจการบรรเทาภัยพิบัติได้เป็นอย่างดี โดยที่ผ่านมากองทัพไทยมีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือ ประชาชนในสภาวะวิกฤตจากภัยพิบัติ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ความรุนแรงและพื้นที่จุดเกิดเหตุ ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ในระดับรุนแรงและขยายวงกว้างเกินขีดความสามารถของหน่วยทหารในพื้นที่ ก็จะมีการประกอบกำลังเสริมจากส่วนกลางหรือหน่วยทหารต่างเหล่าทัพในพื้นที่ใกล้เคียงเข้าไป ความช่วยเหลือบรรเทาสาธารณภัยร่วมกับส่วนราชการหลักที่รับผิดชอบในพื้นที่ต่อไป ดังนั้น เพื่อการปฏิบัติการกิจช่วยเหลือประชาชนและบรรเทาภัยพิบัติดังกล่าวเกิดประสิทธิภาพสูงสุด จึงต้องมีการเตรียมความพร้อม และบูรณาการการฝึกด้าน HADR ของกองทัพไทย ให้เกิดการ ประ ส ะ พ าย การปฏิบัติที่ดี สามารถบริหารจัดการบุคลากรและยุทธโปกรณ์ที่มีอยู่ได้อย่างเหมาะสม ประหยัด คุ่มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด

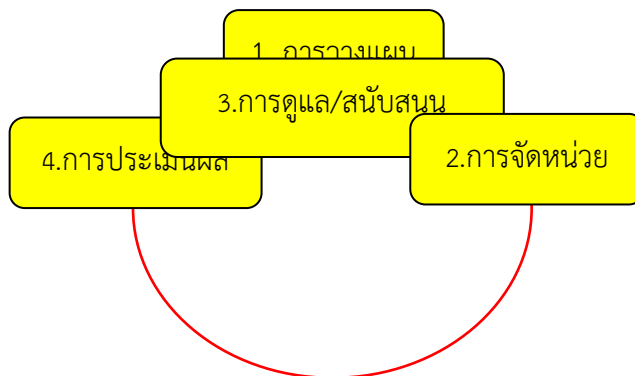
จากนโยบายเร่งด่วนของรัฐมนตรียุทธศาสตร์ว่าด้วยการกระทรวงกลาโหมในด้านปฏิรูปโครงสร้าง และ ระบบงานให้หน่วยขึ้นตรงกระทรวงกลาโหม เตรียมความพร้อมสนับสนุนการบรรเทาภัยพิบัติ และ นโยบายของผู้บัญชาการทหารสูงสุด ในปี พ.ศ.2561 ตามเจตนารมณ์ให้กองทัพไทยสนับสนุน



การพัฒนาประเทศตามแนวทางพระราชดำริ และเป็นที่ยิ่งของประชาชนเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต และให้ความช่วยเหลือประชาชนด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติต่างๆ ตลอดจนนโยบายเฉพาะด้านกิจการพลเรือนให้พัฒนาขีดความสามารถในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ โดยการเสริมสร้างความพร้อมของกำลังพลและยุทธโศปกรณ์ด้านบรรเทาสาธารณภัย รวมทั้งสามารถประกอบกำลังกับฝ่ายพลเรือนและภาคประชาสังคม เพื่อสนับสนุนการบรรเทาภัยพิบัติทั่วทุกภูมิภาคของไทย ตลอดจนการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมกับมิตรประเทศ

ดังนั้น กองทัพอไทยจึงกำหนดให้มีการฝึกเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับภารกิจ HADR ในลักษณะที่เป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภายในของกองทัพอไทย และความร่วมมือภาคีเครือข่าย ซึ่งเป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่อยู่ในพื้นที่ อันจะเป็นกลไกในการขับเคลื่อนภารกิจในพื้นที่ ดังนั้น การบริหารจัดการเชิงบูรณาการจึงจำเป็นต้องมีขั้นตอนการบูรณาการแผนงานภาคีเครือข่ายในกองทัพอไทย และบูรณาการแผนงานร่วมกับภาคีเครือข่ายและสนับสนุนให้ภาคีเครือข่ายขับเคลื่อนภารกิจในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น กระบวนการบริหารจัดการ จึงควรมีขั้นตอนดำเนินการสรุปเป็นแผนภูมิได้ (สำนักบัณฑิตอาสาสมัคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555 : 3) ดังนี้

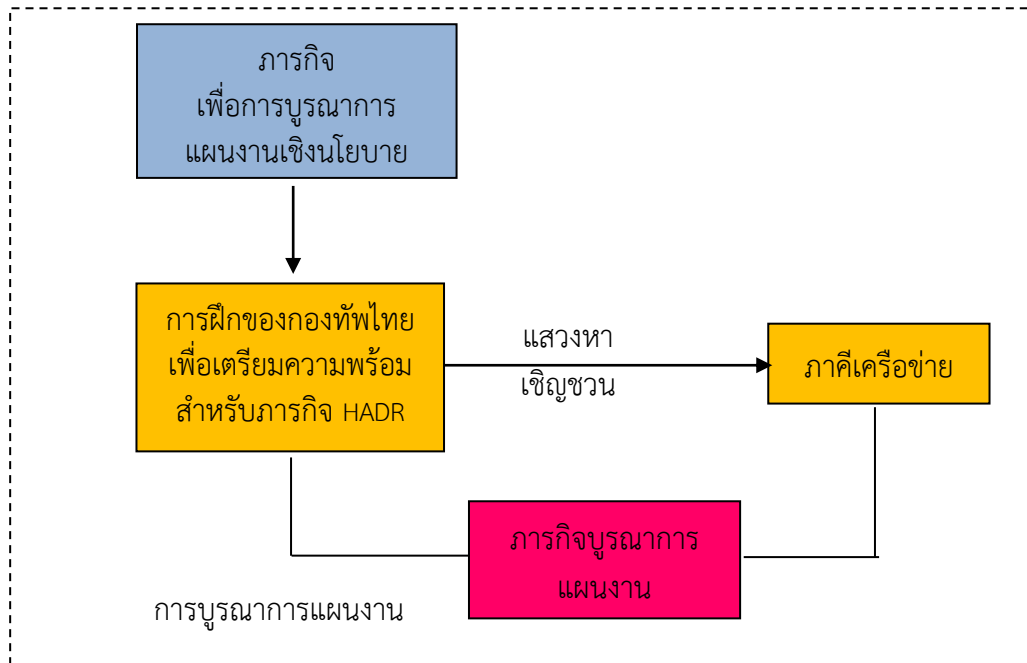
แผนภาพที่ 2-4 วงจรการบริหารจัดการ



ที่มา : คู่มือแนวทางการบริหารจัดการเชิงบูรณาการ

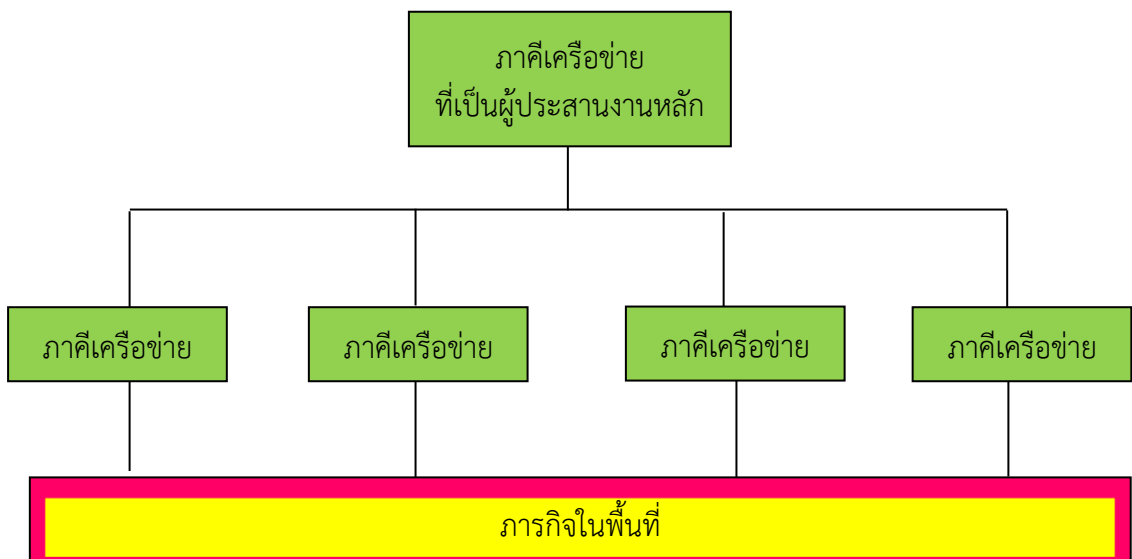
จากวงจรดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้ผู้ศึกษาวิจัย ได้แนวคิดในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ว่าการบูรณาการการจัดการฝึกเป็นการฝึกที่มุ่งให้เกิดเป้าหมายร่วมกันที่ชัดเจน มีการผสมผสานภารกิจต่างๆ เป็นกระบวนการเดียวกันเพื่อสู่เป้าหมายเดียวกัน ดังนั้นหากเขียนผังการบริหารจัดการเชิงบูรณาการก็จะแสดงให้เห็นตามแผนภาพที่ 2 - 5 ซึ่งการบูรณาการดังกล่าว หน่วยที่เป็นเจ้าภาพจะต้องทำความเข้าใจและประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานต่างๆ ซึ่งถือเป็นภาคีในการบูรณาการการทำงานร่วมกันได้ ดังแผนภาพที่ 2 - 6 ต่อไปนี้

แผนภาพที่ 2-5 ผังการบริหารจัดการเชิงบูรณาการ



ที่มา : คู่มือแนวทางการบริหารจัดการเชิงบูรณาการ

แผนภาพที่ 2-6 ข้อเสนอการบริหารจัดการเชิงบูรณาการ (ภาพรวม)



หมายเหตุ กองทัพไทยกับภาคีเครือข่ายจะเริ่มต้นมีปฏิสัมพันธ์อย่างชัดเจนในขั้นการดำเนินการกิจ  
จัดทำแผนปฏิบัติการเชิงบูรณาการร่วมกัน

ที่มา : คู่มือแนวทางการบริหารจัดการเชิงบูรณาการ

## บทบาทของกองทัพไทยด้าน HADR

กองทัพไทยมีบทบาทสำคัญตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย จากยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ.2560 – 2564 กำหนดให้กระทรวงกลาโหม โดยกองบัญชาการกองทัพไทย มีหน้าที่ในการเตรียมพร้อมเพื่อรับมือกับปัญหาภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเป็นการป้องกันและลดผลกระทบการ โดยมี แผน กฎ ระเบียบระบบเฝ้าระวังแจ้งเตือนการเตรียมบัญชีทรัพยากร ทั้งคนและสิ่งของอุปกรณ์ต่างๆ ให้พร้อมใช้งานอย่างเหมาะสมในแต่ละประเภท เพื่อให้การบริหารจัดการสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นไปอย่างทันท่วงทีและมีประสิทธิภาพ และสามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้กระทรวงกลาโหม มีปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้บัญชาการทหารอากาศ เป็นคณะกรรมการ ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และกำหนดบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และผู้เกี่ยวข้องในระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น (มาตรา 6 และมาตรา 7)

จากยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมแห่งชาติ และพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ได้กำหนดบทบาทของกองทัพ ในการป้องกันประเทศและช่วยเหลือป้องกันภัยพิบัติดังกล่าว กระทรวงกลาโหมจึงกำหนดแนวคิดทางยุทธศาสตร์ในการป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหม ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติในต่างประเทศ คือ แนวคิดการสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคง (Security Cooperation) เป็นแนวคิดทางยุทธศาสตร์หลักของกระทรวงกลาโหมในการพิจารณาใช้ทรัพยากรทางทหาร เพื่อพัฒนาความสัมพันธ์และเสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านประเทศสมาชิกอาเซียน มิตรประเทศ และประเทศมหาอำนาจต่างๆ รวมทั้งกลุ่มองค์การระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคี และพหุภาคี เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงร่วมกันสร้างบรรยากาศความเป็นมิตรรักษาความเป็นกลาง ลดเงื่อนไข และลดโอกาส ที่จะนำไปสู่ความขัดแย้ง รวมทั้งป้องกันมิให้ความขัดแย้งขยายขอบเขตออกไปนอกเหนือการควบคุม โดยยึดมั่นในแนวความคิดการทูตเชิงป้องกัน (Preventive Diplomacy) ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาในเชิงรุกก่อนที่ความขัดแย้งจะเกิดขึ้น และหากความขัดแย้งเกิดขึ้น แล้วก็สามารถควบคุมได้ทันเวลา โดยมาตรการดังกล่าวจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความมีเกียรติ และศักดิ์ศรีในเวทีการเมืองระหว่างประเทศรวมทั้งผลประโยชน์ที่ประเทศพึงจะได้รับ

นอกจากนี้การสร้างความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ยังสามารถฉีกกำลังเพื่อเสริมสร้างศักยภาพของชาติในการป้องกันประเทศ และการเสริมสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศ รวมทั้งการพัฒนาและสนับสนุนการมีระบบฐานข้อมูลทรัพยากรของประเทศด้านความมั่นคงและสนับสนุน

การมีคลังข้อมูลสาธารณภัยแห่งชาติ การส่งเสริมและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภัยในเชิงรุก โดยผนึกกำลังทุกภาคส่วนเป็นภาคีเครือข่ายในกระบวนการวางแผนการบริหารจัดการ ตั้งแต่ขั้นก่อนเกิดเหตุ ขณะเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุ และการมีระบบการบริหารจัดการที่ประสานสอดคล้องตั้งแต่ระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น

ดังนั้นหากพิจารณาวิเคราะห์ถึงการบริหารจัดการเชิงบูรณาการแล้ว กองทัพอากาศ ต้องนำยุทธศาสตร์ดังกล่าวมาเป็นหลักยึด เพื่อบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยราชการอื่น และภาคเอกชน เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันได้อย่างเป็นรูปธรรม และเป็นการเพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือกับปัญหาภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งได้

สำหรับบทบาทของกองทัพอากาศต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ผ่านมา การดำเนินการเป็นไปในลักษณะของการให้การสนับสนุนด้านต่างๆ ตามแผนการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน โดยมีการจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธาน หรือผู้อำนวยการศูนย์ ปลัดกระทรวงกลาโหม และผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นรองประธาน หรือรองผู้อำนวยการ และผู้บัญชาการเหล่าทัพ เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการ ในช่วงเวลาที่ผ่านมากองทัพอากาศได้ใช้กลไกทั้ง ADMM และ ARF ในการเตรียมความพร้อมและฝึกซ้อมร่วมกับประเทศต่างๆ โดยการดำเนินการก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังจากเกิดภัยพิบัติ ซึ่งประเทศไทยได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมและร่วมฝึกซ้อมตามแผน ASCC Blueprint มาโดยตลอด การประชุมที่สำคัญ คือ การประชุม Fifth Asia – Pacific Conference on Military Assistance to Disaster Relief Operation : APC – MADPRO) ซึ่งจัดทำในปี 2553 ที่กรุงเทพฯ ได้มีการพัฒนากระบวนการและขั้นตอนต่างๆ เพื่อใช้ทรัพยากรของในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ (HADR) และถือเป็นคู่มือที่นำมาใช้ในการฝึกซ้อมร่วมกัน

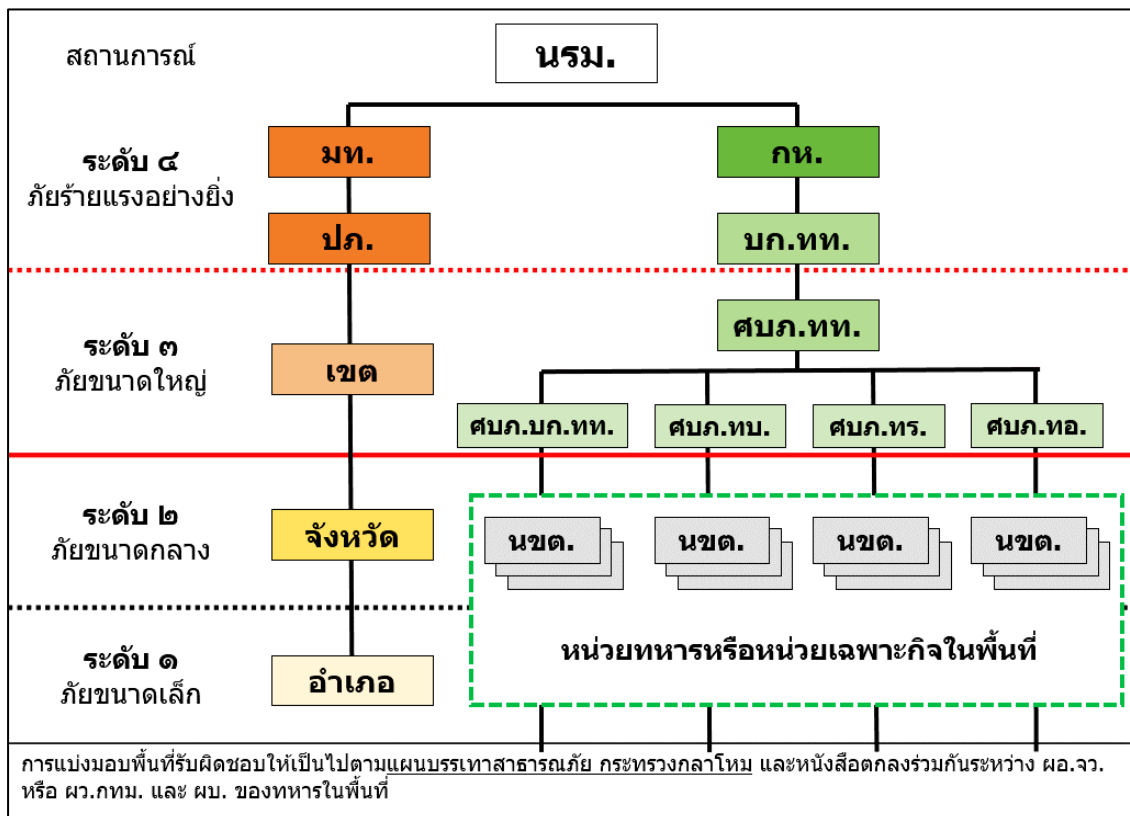
อำนาจหน้าที่ของกองทัพอากาศในการบริหารจัดการสถานการณ์ตามคำสั่งกองบัญชาการกองทัพอากาศที่กำหนดหน้าที่หลักๆ ไว้ คือ 1) เสนอนโยบายและแผนการดำเนินงาน รวมทั้งแนวทางในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ (HADR) ของกองบัญชาการกองทัพอากาศ 2) อำนาจการประสานงาน สั่งการ และกำกับดูแลการปฏิบัติการดำเนินการของศูนย์บรรเทาสาธารณภัย ของเหล่าทัพต่างๆ และศูนย์บรรเทาสาธารณภัยหน่วยขึ้นตรงกองบัญชาการ กองทัพอากาศ ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ 3) เป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับส่วนราชการต่างๆ ในกองบัญชาการกองทัพอากาศ เหล่าทัพต่างๆ หน่วยงานฝ่ายพลเรือน และภาคเอกชน เพื่ออำนาจการ และให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ 4) ติดตามสถานการณ์และความคืบหน้าต่างๆ อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งรายงานผลการปฏิบัติให้ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยของกองทัพอากาศรับทราบ 5) ให้หน่วยขึ้นตรงกองทัพอากาศ สนับสนุนข้อมูลและกำลังพลเพื่อปฏิบัติงานฝ่ายเลขานุการศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพอากาศ เมื่อได้รับการร้องขอ ตลอดจนให้เชิญส่วนราชการต่างๆ หรือผู้ทรงคุณวุฒิเข้ามาเพื่อให้คำแนะนำ บริक्षा ร่วมปฏิบัติงานและขอรับข้อมูลในเรื่องที่เกี่ยวข้องตามความจำเป็น และ 6) ดำเนินการประชาสัมพันธ์และแจ้งข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ (HADR) ตลอดจนให้คำแนะนำในการปฏิบัติตนเพื่อป้องกันภัยพิบัติให้ประชาชนได้รับทราบ

คู่มือบรรเทาสาธารณภัยกองทัพอากาศฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติแก่หน่วยงานที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกองทัพอากาศ ให้ประสานสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานด้าน

มนุษยธรรม การจัดการภัยพิบัติ กลไกการประสานความช่วยเหลือในทุกระดับ (ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ และระดับสากล) และเป็นไปตามนโยบาย/แผน/กฎหมายของประเทศ อาทิเช่น พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2550) แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (2558) แผนบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม (2558) ซึ่งครอบคลุมถึงการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติภายในประเทศ (ระดับ 1 - 4) รวมถึงการให้ความช่วยเหลือคนไทยและประเทศอื่นๆ ที่ประสบภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉินตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายของรัฐบาลไทย

ขอบเขตของการปฏิบัติโดยศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองบัญชาการกองทัพไทย (ศบภ.บก.ทท.) จะเป็นไปตามที่ระบุไว้ในแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกองทัพอากาศไทย แผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2558 และแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 ทั้งนี้ การสนับสนุนแก่ฝ่ายพลเรือนในปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติในแต่ละครั้ง อาจมีรูปแบบและกลไกการประสานงาน ที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะของภัยพิบัติ (เช่น วัตภัย อุทกภัย ภัยจากดินโคลนถล่ม แผ่นดินไหวและสึนามิ) และระดับความรุนแรงของสถานการณ์ ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ระดับ โดยพิจารณาจากพื้นที่ประสบภัย ประชากร ความซับซ้อนในการจัดการสาธารณภัย ตลอดจนศักยภาพด้านทรัพยากร ดังนี้

แผนภาพที่ 2-7 แผนผังสรุปความเชื่อมโยงของสถานการณ์ภัย 4 ระดับ และการปฏิบัติร่วมระหว่างหน่วยพลเรือนและทหาร



ที่มา : แนวทางปฏิบัติต่อความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ

## ของกระทรวงกลาโหม

สำหรับการจัดการภัยที่เกิดขึ้นทางทะเลนั้น จะเป็นไปตามแนวทางที่กองทัพเรือได้กำหนดร่วมกันกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมเจ้าท่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมบัญชีกลาง เป็นต้น

การบรรเทาสาธารณภัยโดยกองทัพไทยนั้น มุ่งเน้นที่การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในพื้นที่ประสบภัยในภาวะฉุกเฉินเร่งด่วน (หรือ 72 ชั่วโมงแรก หลังจากภัยพิบัติ) ทันทีเมื่อมีการร้องขอโดยการสนับสนุนกำลังพลและยุทโธปกรณ์ทางทหารตามขีดความสามารถของแต่ละหน่วย เพื่อเสริมศักยภาพให้แก่ฝ่ายพลเรือน ในการตอบโต้สถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว จากนั้นจึงทำการส่งมอบพื้นที่และส่งต่อการปฏิบัติให้แก่ฝ่ายพลเรือน เพื่อเข้าควบคุมสถานการณ์และรับผิดชอบอำนวยการต่อไป

## กรอบแนวคิด หลักการพื้นฐานและกลไกต่างๆ ในการบรรเทาสาธารณภัย

สำหรับการดำเนินการด้านการบรรเทาสาธารณภัย มีกรอบแนวคิด และหลักการพื้นฐาน ดังนี้

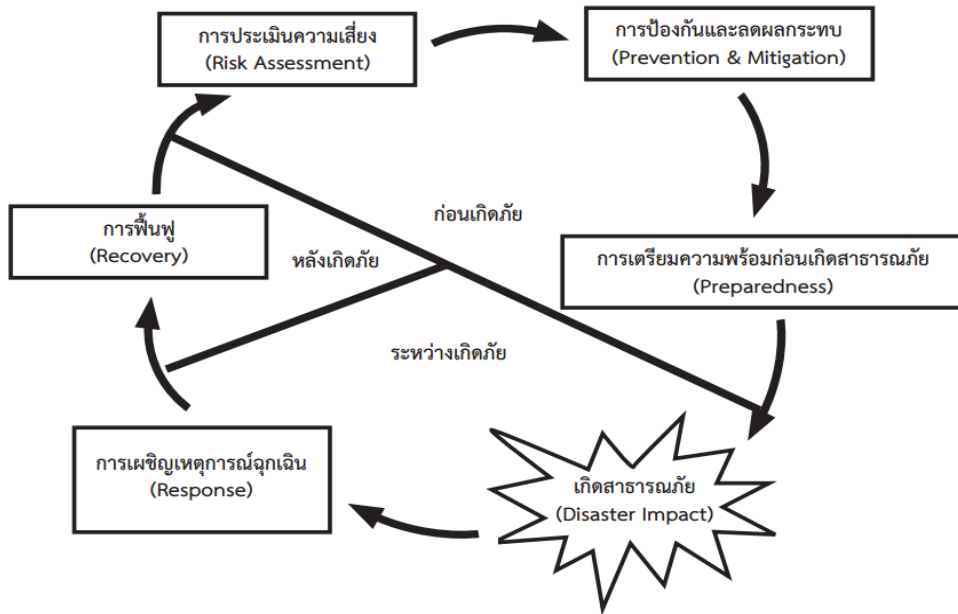
1. หลักการจัดการสาธารณภัย/ภัยพิบัติด้วยความตระหนักในผลกระทบรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นต่อชุมชนและสังคม จากเหตุสาธารณภัยทำให้ทั่วโลกตื่นตัวในการค้นหาแนวทางเพื่อลดโอกาสในการเกิดผลกระทบจากสาธารณภัยอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น จากเดิมที่เป็นการตั้งรับและรอแก้ไขปัญหา/เยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้นมาสู่การเตรียมความพร้อมล่วงหน้าเพื่อรับมือและดำเนินการเชิงรุกในการลดปัจจัยต่างๆ ที่ก่อให้เกิดความเสี่ยง จึงเกิดเป็นแนวคิดในการปฏิบัติที่รู้จักกันแพร่หลายคือ “Disaster Risk Reduction (DRR)” หรือ “การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย” ตามบริบทของประเทศไทย

ซึ่งในระดับสากลได้มีการจัดทำกรอบการดำเนินงานเพื่อเป็นแนวทางให้แก่ประเทศต่างๆ นำไปใช้ในการจัดการและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยให้เกิดประสิทธิผล ที่สำคัญได้แก่กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558 – 2573 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030) และกรอบความร่วมมือในระดับภูมิภาคภายใต้ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response : AADMER)

ปัจจุบัน เป็นที่ยอมรับโดยทั่วกันว่า สาธารณภัยเป็นเรื่องที่จัดการได้โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ภัยเกิดขึ้นก่อน จากแนวคิดเดิม ในอดีตที่มุ่งเน้นเฉพาะ “การบริหารจัดการสาธารณภัย (Disaster Management : DM)” กล่าวคือ การจัดการเหตุการณ์ฉุกเฉินการให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัย หรือการฟื้นฟูสภาพหลังจากเกิดภัยขึ้นแล้ว มาเป็นการให้ความสำคัญมากขึ้นกับการดำเนินการเชิงรุกเพื่อ “การบริหารจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Management : DRM)” ซึ่งเป็นการจัดการกับปัจจัยที่ทำให้เกิดความเสี่ยงผ่านมาตรการต่างๆ ที่ช่วยทำให้ผลกระทบที่

อาจเกิดขึ้นจากสาธารณภัยลดน้อยลงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยแบ่งช่วงการดำเนินการออกเป็น 3 ระยะเวลาสำคัญ ได้แก่ ระยะก่อนเกิดภัย ระยะเกิดภัย และระยะหลังเกิดภัยดังแผนภาพที่ 2 - 8

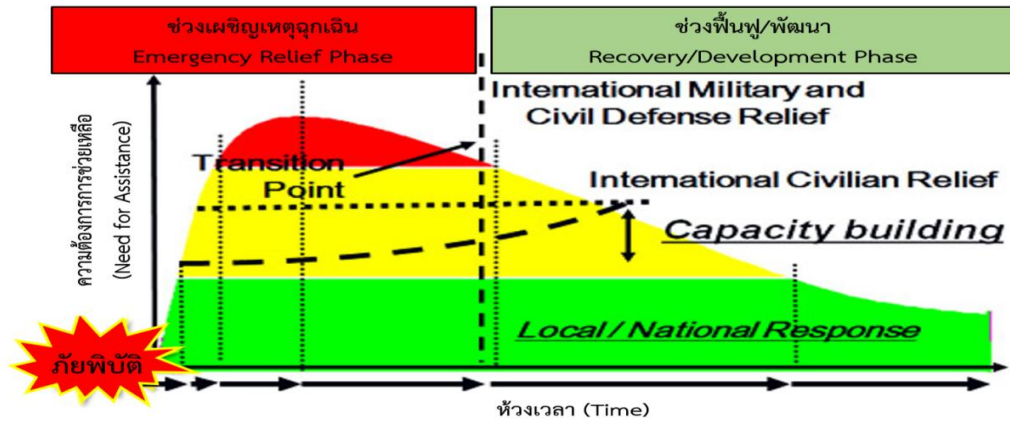
แผนภาพที่ 2 - 8 วงจรการบริหารจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย



ที่มา : แนวทางปฏิบัติต่อความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม

2. แนวคิดพื้นฐานในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ (HADR) เป็นการแบ่งห้วงเวลาในการให้ความช่วยเหลือประชาชน ดังภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 2 - 9 การแบ่งห้วงเวลาในการให้ความช่วยเหลือประชาชนเมื่อเกิดภัยพิบัติ (HADR Phasing)



ที่มา : แนวทางปฏิบัติต่อความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม

เมื่อมีสถานการณ์ภัยเกิดขึ้นในประเทศใดประเทศหนึ่ง รัฐบาลและหน่วยงานของประเทศนั้นๆ จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบหลัก (Primary Responsibility) และมีส่วนสำคัญที่สุดในการให้ความช่วยเหลือและดูแลประชาชนผู้ประสบภัย หากการตอบโต้หรือจัดการเหตุฉุกเฉินในช่วงแรกนั้น เป็นไปอย่างเหมาะสมมีประสิทธิภาพ ก็จะช่วยให้ชุมชนเกิดการเรียนรู้และพัฒนาขีดความสามารถในการรับมือกับภัยพิบัติครั้งต่อไปได้ดียิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม กรณีที่ภัยนั้นมีขนาดใหญ่ ส่งผลกระทบอย่างรุนแรง/มหาดศาล เกินกว่า ขีดความสามารถของประเทศที่ประสบภัยจะจัดการได้ด้วยตนเอง ก็จำเป็นต้องขอรับความช่วยเหลือจากประเทศต่างๆ หรือองค์กรระหว่างประเทศ อาทิเช่น องค์กรสหประชาชาติ (นำโดย UNOCHA และ INSARAG) คณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (ICRC) องค์กรแพทย์ไร้พรมแดน (MSF) รวมถึง หน่วยทหารจากมิตรประเทศ ซึ่งมีศักยภาพและความพร้อม สามารถให้การช่วยเหลือได้ทันที หรือภายใน 72 ชั่วโมงแรกของภัยพิบัติ เพื่อเพิ่มโอกาสรอดชีวิตของผู้ประสบภัย จำกัดความเสียหายให้น้อยที่สุดในช่วงเผชิญเหตุฉุกเฉิน (Emergency Relief Phase) และช่วยพลิกฟื้นสถานการณ์ให้ประชาชนในแต่ละชุมชนกลับมาใช้ชีวิตเป็นปกติได้โดยเร็ว ในช่วงของการฟื้นฟู/พัฒนา (Recovery/Development Phase)

สิ่งสำคัญที่พึงระลึกไว้เสมอคือ การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ โดยความร่วมมือร่วมใจ และการระดมทรัพยากรจากทุกภาคส่วนนั้น จะต้องเป็นไปอย่างมีเอกภาพทุกฝ่ายเข้าใจตรงกัน และมีการปฏิบัติที่เกื้อกูล ประสานสอดคล้องในทิศทางเดียวกัน เพื่อลดช่องว่าง ลดความซ้ำซ้อน รวมถึงปัญหา/อุปสรรคต่างๆ ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความสับสนหรือความล่าช้าในการปฏิบัติ

**การใช้ทรัพยากรทางทหารในการกิจให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ (Use of Military Assets in HADR Operations)**

หลักพื้นฐานสากลในการใช้ทรัพยากรทางทหารในการกิจ HADR

ในอดีตนั้น หน่วยทางทหารถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อภารกิจหลักในการรักษาอธิปไตยและป้องกันประเทศจากภัยคุกคามรูปแบบต่างๆ แต่ปัจจุบัน หน่วยทหารได้รับความไว้วางใจและเชื่อมั่นจากรัฐบาลและประชาชน ให้เข้ามาดูแลรับผิดชอบและมีส่วนร่วมกับฝ่ายพลเรือนในการบริหารจัดการความเสี่ยง



จากสาธารณภัยมากขึ้นเป็นลำดับ จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาขีดความสามารถและความเชี่ยวชาญ เฉพาะด้าน ให้มีความพร้อมและสามารถปฏิบัติการร่วมกับฝ่ายพลเรือนได้อย่างสอดคล้อง มีประสิทธิภาพ เมื่อต้องเผชิญสถานการณ์ภัย

หลักการใช้ทรัพยากรทางทหารของประเทศต่างๆ ทั่วโลกในภารกิจ HADR ยังคงสอดคล้อง เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งในระดับสากล ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ ดังที่ปรากฏในคู่มือ การปฏิบัติงาน เช่น UN OCHA Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief (Oslo Guidelines), UNCM Coord Guidelines on the Use of Military and Civil Defense Assets, Asia-Pacific Regional Guidelines for the Use of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response Operations (APC MADRO), Multi-National Force Standard Operating Procedures (MNFSOP) และ ASEAN Standard Operating Procedure for Regional Standby Arrangements and Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations (SASOP) ว่าเป็นประโยชน์จากปฏิบัติการทาง ท ห า ร และ ล ะ การปกป้องพลเรือนในลักษณะของที่พึ่งสุดท้าย (Last Resort) เมื่อไม่มีทางเลือกอื่นที่เหมาะสมแก่ ฝ่ายพลเรือนและองค์กรด้านมนุษยธรรมขององค์การสหประชาชาติในการให้ความช่วยเหลือและ สนับสนุนความจำเป็นเร่งด่วนด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ ได้ทันเวลา ซึ่งแนวทางการใช้ กำลังทหารในกรณีดังกล่าวนี้ ถือเป็นเกณฑ์ปฏิบัติที่ประเทศสมาชิกในองค์การสหประชาชาติให้ความ เห็นชอบร่วมกันสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

**Oslo Guidelines** กล่าวถึงหลักการและแนวทางในการใช้ทรัพยากรทางทหารและการป้องกันประเทศ (Military and Civil Defence Assets : MCDA) เมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน เร่งด่วนในยามปกติ (Peacetime) ทั้งจากภัยทางธรรมชาติ หรือภัยคุกคามด้านเทคโนโลยีและ ลี ง แ ว ด ลั อ ม ซึ่งแนวทางดังกล่าวนี้ จะช่วยให้การวางแผน รวมถึงการปฏิบัติและระดมทรัพยากรเป็นไปอย่าง สมเหตุสมผล มีประสิทธิภาพ และคุ้มค่ามากที่สุด โดยมีประเด็นสำคัญที่ต้องคำนึงถึงดังต่อไปนี้

1. ทางเลือกสุดท้าย (Last Resort) การใช้ทรัพยากรทางทหารเป็นหนทางเลือกสุดท้ายเท่าที่ จำเป็น เมื่อฝ่ายพลเรือนไม่สามารถให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัย หรือให้การบรรเทาทุกข์ได้เพียงพอ ทั่วถึง และทันต่อความต้องการเร่งด่วนในขณะนั้น

2. ส่วนเติมเต็ม (Complementarity) การใช้ทรัพยากรทางทหาร ช่วยให้กระบวนการ ช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัยดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง สมบูรณ์ โดยการเติมเต็มในส่วนที่ ยังขาดหรือพร่อง (Gaps) ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากความขาดแคลนทรัพยากร หรือทรัพยากรที่มีอยู่ไม่สามารถ สนองต่อความต้องการได้ครบถ้วนทั้งหมด

3. ไม่มีค่าใช้จ่าย (At No Cost) การให้ความช่วยเหลือด้วยทรัพยากรทางทหาร แก่ ประเทศผู้ประสบภัยนั้น จะต้องไม่มีการเรียกร้องค่าใช้จ่ายใดๆ เกิดขึ้น กล่าวคือ ประเทศที่ให้ความ ช่วยเหลือจะต้องใช้งบประมาณและรับผิดชอบดูแลค่าใช้จ่ายของตนเองในการปฏิบัติการ HADR ในประเทศผู้ประสบภัย

4. ความแตกต่าง (Distinction) การช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัย โดยใช้ทรัพยากรทางทหารนั้น จะต้องระบุความแตกต่างของกำลังพล เครื่องมือและอุปกรณ์ที่ใช้ในการกิจ HADR แยกออกให้ชัดเจนจากการปฏิบัติการอื่น ๆ ทางทหาร เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความสับสน

5. หลีกเลี่ยงการพึ่งพา (Avoiding Dependence) ฝ่ายพลเรือน ทั้งภาครัฐและองค์กรต่างๆ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัย จะต้องหลีกเลี่ยงการพึ่งพาการใช้ทรัพยากรทางทหารในระยะยาว โดยการส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาคมในพื้นที่ประสบภัยได้เรียนรู้ และมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหามากขึ้น พร้อมไปกับการพัฒนาขีดความสามารถเพื่อให้รับมือกับสถานการณ์ได้ดีขึ้นในอนาคต

6. กรอบเวลาที่จำกัด (Time-limited) การใช้ทรัพยากรทางทหารนั้น จำเป็นต้องกำหนดกรอบระยะเวลาและขอบเขตของการปฏิบัติไว้ให้ชัดเจน พร้อมกับแผนการถอนกำลัง (Exit Strategy)

UN CM Coord Guidelines เป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อช่วยให้การติดต่อประสานงาน/ปฏิบัติการร่วมระหว่างทหาร-พลเรือน เป็นไปอย่างราบรื่น และยังเอื้อประโยชน์ให้แก่เจ้าหน้าที่ด้านมนุษยธรรมขององค์การสหประชาชาติในด้านความปลอดภัยและการเข้าถึงพื้นที่ประสบภัยโดยอาศัยทรัพยากรทางทหาร UN CM Coord Guidelines กล่าวถึงประเด็นสำคัญเพิ่มเติมจาก Oslo Guidelines ไว้ดังนี้

1. ลำดับความสำคัญของกิจที่ได้รับมอบ (Hierarchy of Tasks) การใช้ทรัพยากรทางทหาร ควรมุ่งเน้นหรือให้ความสำคัญลำดับแรกกับการช่วยเหลือทางอ้อม (Indirect Assistance) และการสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Support) ส่วนการช่วยเหลือทางตรงนั้น (Direct Assistance) ควรจะสงวนไว้เป็นทางเลือกสุดท้าย เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนระหว่างบทบาทหน้าที่ของทหารกับเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือผู้ประสบภัย/เจ้าหน้าที่ด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Actors)

2. การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (Information Sharing) ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินเร่งด่วน จำเป็นต้องกำหนดกลไกในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้หน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้รับทราบข้อมูลสำคัญโดยทั่วกัน

3. การติดต่อประสานงาน (Requirement for Liaison) การปฏิบัติงานร่วมกันและการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร-พลเรือน ไม่ว่าจะในระดับใดก็ตาม (ทั้งภาคสนาม ศูนย์อำนวยการ หรือระดับนโยบาย) จะต้องมีการติดต่อประสานงานที่มีประสิทธิภาพ อาจทำได้โดยการใช้นายทหารติดต่อ หรือการจัดตั้งศูนย์ประสานงานระหว่างทหาร-พลเรือน เป็นต้น

แนวคิดในการใช้ทรัพยากรทางทหารในภารกิจ HADR

จากประสบการณ์จริงเมื่อเกิดสาธารณภัยและการฝึกร่วมกับฝ่ายพลเรือนอย่างต่อเนื่อง กองกำลังทหารในหลายประเทศได้พัฒนาขีดความสามารถของหน่วย (Capability Development) และมีความพร้อม (Readiness) ที่จะให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติแก่ฝ่ายพลเรือนได้ทันที ขึ้นอยู่กับความจำเป็นเร่งด่วนและการร้องขอความช่วยเหลือ (Needs & Request for Assistance) จากประเทศผู้ประสบภัย ในด้านต่างๆ ดังนี้

1. การรักษาความปลอดภัย/การระงับเหตุความขัดแย้ง (Security/De-confliction)

2. การส่งกำลังบำรุง (Logistics)
3. การสนับสนุนทางการแพทย์/การสาธารณสุข (Medical/Health Support)
4. การช่าง (Engineering)
5. เทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology)
6. การวางแผน (Planning)

โดยจำแนกการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัยออกได้ 3 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 การสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Support) ซึ่งช่วยให้ปฏิบัติการที่นำโดยฝ่ายพลเรือนเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพมากขึ้น ตัวอย่างเช่น การซ่อมแซมโครงสร้างหรือฟื้นฟูการทำงานของระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานที่สำคัญ ทั้งการสื่อสารโทรคมนาคม สนามบิน ท่าเรือ ฯลฯ

รูปแบบที่ 2 การช่วยเหลือทางอ้อม (Indirect Assistance) โดยมีฝ่ายพลเรือนเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ ส่งมอบความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยโดยตรง ตัวอย่างเช่น การลำเลียงขนส่ง (อาหาร น้ำดื่ม ยา และเวชภัณฑ์ สิ่งของ เครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่างๆ ฯลฯ) การสร้างค่ายผู้อพยพ/ศูนย์พักพิงการกวาดล้างทุ่นระเบิด ฯลฯ

รูปแบบที่ 3 การช่วยเหลือทางตรง (Direct Assistance) โดยกำลังทางทหารเข้าปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยโดยตรง ตัวอย่างเช่น การส่งมอบสิ่งของจำเป็นเพื่อการดำรงชีพ การให้บริการทางการแพทย์ (เช่น การคัดกรองผู้ป่วย การตรวจรักษา เคลื่อนย้าย/ส่งต่อการรักษา หรือเวชกรรมป้องกัน) การลำเลียงเคลื่อนย้ายผู้ประสบภัยไปสู่พื้นที่ปลอดภัย การติดตามค้นหาผู้สูญหาย ฯลฯ

การพิจารณาตัดสินใจใช้ทรัพยากรทางทหารในภารกิจ HADR

การพิจารณาใช้ทรัพยากรทางทหารเพื่อให้การช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัยในปฏิบัติการร่วมระหว่างทหารและพลเรือนนั้น (HADR Joint Operations) จะต้องพิจารณาประเด็นสำคัญต่างๆ ประกอบกัน ดังต่อไปนี้

1. ประเทศที่ให้ความช่วยเหลือ (Contributing Countries) ได้แก่ ข้อพิจารณาทางการเมือง แนวทาง/เกณฑ์ประกอบการพิจารณาใช้ทรัพยากรทางทหารของแต่ละประเทศ ความพร้อมของหน่วยทหาร การร้องขอจากประเทศผู้ประสบภัย การมอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบโดยรัฐบาล กฎหมาย/แนวทางปฏิบัติ/บันทึกข้อตกลงในการใช้ทรัพยากรทางทหาร กลไกการจัดการเรื่องค่าใช้จ่าย

2. ประเทศผู้ประสบภัย (Affected Countries) ได้แก่ นโยบายของประเทศผู้ประสบภัยที่จะอนุญาตให้มีการนำกำลังทหารจากประเทศอื่นเข้าสู่ประเทศของตนเอง ความรุนแรง/ผลกระทบจากภัยพิบัติ และความจำเป็นเร่งด่วนด้านมนุษยธรรม ความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติ ทรัพยากรและขีดความสามารถเฉพาะในการปฏิบัติ
3. ช่องทางในการส่งมอบความช่วยเหลือทางทหาร (Channeling of Military Assets) อาทิเช่น ผ่านกลไกขององค์การสหประชาชาติ โดยมี UNOCHA หรือ WFP, UNICEF, UNHCR ฯลฯ เป็นหน่วยงานหลักในการประสานงาน ผ่านความร่วมมือ/ข้อตกลงระดับทวิภาคีระหว่างประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือและประเทศผู้ประสบภัย ผ่านความร่วมมือ/ข้อตกลงระดับภูมิภาค เช่น NATO, ASEAN, Central America & Caribbean เป็นต้น

ในการประเมินผลการปฏิบัตินั้น อาจพิจารณาเกณฑ์ต่างๆ ประกอบกัน อาทิเช่น ความช่วยเหลือที่ส่งถึงผู้ประสบภัย/พื้นที่ประสบภัยได้ทันเวลา (Timeliness) รูปแบบของการช่วยเหลือ/การสนับสนุนเหมาะสมกับสถานการณ์ ตรงตามความต้องการ และไม่ทำให้เป็นภาระของผู้รับ (Appropriateness) การใช้ทรัพยากรเป็นไปตามแผนหรือการประสานงาน โดยพิจารณาตามความจำเป็นและความเร่งด่วน ให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด (Efficiency) ความสามารถในการรองรับความช่วยเหลือและการบริหารจัดการสถานการณ์โดยประเทศผู้ประสบภัย (Absorptive Capacity) การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่มีส่วนร่วมในภารกิจ HADR ทั้งระหว่างทหาร-ทหาร และทหาร-พลเรือน (Coordination) และสุดท้ายที่สำคัญคือ ต้นทุนค่าใช้จ่าย ซึ่งประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือเป็นผู้รับผิดชอบดูแลค่าใช้จ่ายของตนเองตลอดระยะเวลาตั้งแต่เริ่มต้นจนจบภารกิจ (Cost)

กลไกพื้นฐานของการใช้ทรัพยากรทางทหารในภารกิจ HADR

เมื่อประเทศผู้ประสบภัย (Affected State) ตอบรับความช่วยเหลือกับประเทศที่ให้ความช่วยเหลือ (Assisting State) เป็นที่เรียบร้อย ก็จะทำข้อตกลงในการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและบรรเทาภัยพิบัติ รวมถึงข้อตกลงเกี่ยวกับสถานะของกำลังทหารที่จัดส่งไปยังประเทศผู้ประสบภัย (Status of Force Agreement : SOFA) แต่สำหรับประเทศสมาชิกในอาเซียนนั้น จะปฏิบัติตามข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response: AADMER) และแนวทางปฏิบัติใน SASOP โดยมีกำลังทหารของประเทศในอาเซียนเป็นผู้นำหลักในภารกิจ

เมื่อกำลังทหารของประเทศที่ให้ความช่วยเหลือเข้าถึงพื้นที่ปฏิบัติการจะต้องยึดถือข้อตกลงระหว่างประเทศที่กำหนดไว้ในข้างต้นอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ยังต้องปฏิบัติตามหลักสากล ได้แก่ การให้ความเคารพในวัฒนธรรม-อำนาจอธิปไตย และปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ (International Laws) กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (International Humanitarian Laws) กฎหมายและแผนบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติของประเทศที่ประสบภัย รวมถึงหลักปฏิบัติพื้นฐานด้านมนุษยธรรม ได้แก่ หลักมนุษยธรรม (Humanity) ความไม่ลำเอียง (Impartiality) ความเป็นกลาง (Neutrality) และหลักพื้นฐาน Do Not Harm อาทิเช่นการรักษาความปลอดภัยให้กับหน่วยทหารต่างชาติ (Force Protection) โดยใช้กำลังตำรวจหรือทหาร ของประเทศผู้ประสบภัยรับผิดชอบในการดูแลและให้ความคุ้มครองแก่รถขนส่งยุทโธปกรณ์ เส้นทางคมนาคม ที่พัก/แคมป์ ของประเทศที่ให้ความช่วยเหลือหรือการจัดตั้งโรงพยาบาลสนามในพื้นที่ประสบภัย ซึ่งต้องเป็นไปตามมาตรฐานสากล ส่วนยาและเวชภัณฑ์ที่จะนำไปใช้ ก็จะต้องผ่านการอนุมัติจากหน่วยงานของประเทศผู้ประสบภัยเสียก่อน

แผนภาพที่ 2 - 10 กระบวนการให้ความช่วยเหลือ เมื่อเกิดสถานการณ์ภัยพิบัติ  
(Overarching Relief Process)



ที่มา : แนวทางปฏิบัติต่อความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ  
ของกระทรวงกลาโหม

ขณะเดียวกัน ประเทศผู้ประสบภัยจะต้องให้การสนับสนุนและอำนวยความสะดวกแก่กำลังทางทหารของประเทศที่ให้ความช่วยเหลือให้สามารถเข้าถึงพื้นที่ปฏิบัติการได้อย่างรวดเร็ว เพื่อลดการสูญเสียและจำกัดความเสียหายให้ได้มากที่สุด โดยเฉพาะในช่วงสัปดาห์แรกหลังเกิดภัยพิบัติ อาทิเช่น การเข้าเมือง (Immigration), มาตรการศุลกากร (Custom) การงดเว้นภาษี (Tax Exemption) การสนับสนุนระบบขนส่ง การจัดตั้งศูนย์ประสานงานนานาชาติทั้งศูนย์ประสานงานทหาร-ทหาร (Multi-National Coordination Center : MNCC) และศูนย์ประสานงานทหาร-พลเรือน (Civil-Military Coordination Center: CMOC) เพื่อช่วยในการติดต่อประสานงานระหว่างประเทศผู้ประสบภัย ประเทศที่ให้ความช่วยเหลือ หน่วยงาน/องค์กรระหว่างประเทศ และการจัดทำแผนร่วม (HADR Joint Plan) สำหรับภารกิจช่วยเหลือผู้ประสบภัย การบรรเทาทุกข์จากภัยพิบัติ และงานด้านมนุษยธรรมอื่นๆ ในพื้นที่ ในส่วนของทหารนั้น จะถูกมอบหมายโดยคำสั่งยุทธการ (Operation Order: OPOrd) โดยกำหนดแนวคิดในการปฏิบัติแยกออกเป็นลำดับขั้นเริ่มตั้งแต่ขั้นการเข้าประเทศผู้ประสบภัย ขั้นการเคลื่อนย้ายกำลังเข้าพื้นที่ปฏิบัติการ ขั้นปฏิบัติการ ขั้นการส่งมอบภารกิจ และขั้นการถอนกำลัง/เดินทางกลับ

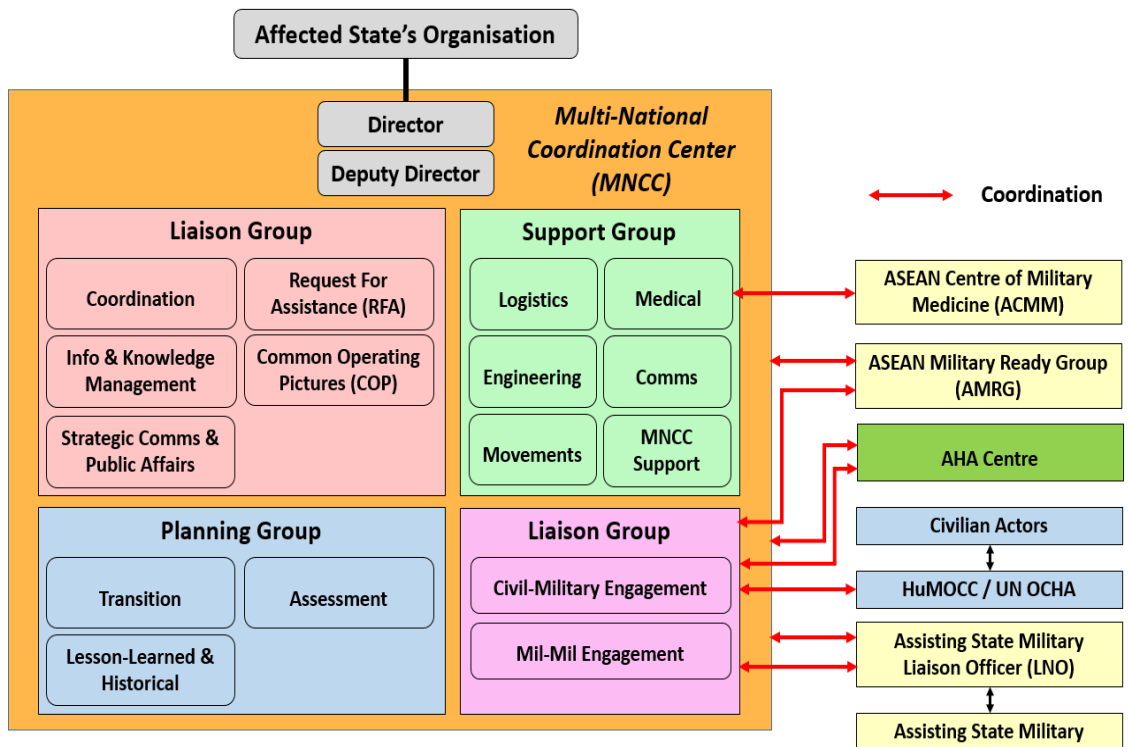
แนวคิดในการประสานงานระหว่างพลเรือน-ทหาร ในภารกิจ HADR

การใช้กำลังทางทหารเข้าปฏิบัติการต่อสถานการณ์วิกฤตต่างๆ ที่สืบเนื่องจากภัยพิบัติ จะต้องดำเนินการอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เพื่อลดผลกระทบ ป้องกันอันตรายและความเสียหายรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นต่อชีวิต ทรัพย์สิน สภาพแวดล้อมและการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ประสบภัย ด้วยการระดมทรัพยากรที่มีอยู่เข้าให้การช่วยเหลือในทันทีหรือโดยเร็วที่สุด และความช่วยเหลือนั้นจะต้องสนองต่อความต้องการของผู้ประสบภัยอย่างแท้จริง จึงถือเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งยวด ที่การปฏิบัติและกลไกการประสานงานของหน่วยงานต่างๆ ในช่วงวิกฤต (ภายใน 72 ชั่วโมงแรกของภัยพิบัติ) รวมถึงช่วงรอยต่อจากช่วงเผชิญเหตุฉุกเฉิน (Emergency Relief Phase) กับช่วงฟื้นฟู (Recovery Phase) จะต้องมีความชัดเจน มีการประสานงานเป็นระบบ มีความเป็นเอกภาพในการสั่งการ ผู้ปฏิบัติมีทักษะประสบการณ์และความชำนาญ สามารถรับมือกับเหตุการณ์เฉพาะหน้าได้ดี ไม่เช่นนั้นแล้ว อาจเกิดความโกลาหล สับสนวุ่นวาย และยากต่อการควบคุมสถานการณ์

เพื่อให้การปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานและองค์กรต่างๆ มีประสิทธิภาพสูงสุด ทหารควรจะศึกษาองค์ประกอบของฝ่ายพลเรือน ทั้งกรอบแนวคิด โครงสร้างแนวทางปฏิบัติขององค์กร/หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องในภารกิจ รวมถึงสายการบังคับบัญชาและกลไกในการประสานงานระหว่างทหาร-พลเรือนให้เข้าใจ และด้วยข้อเท็จจริงที่ว่าปฏิบัติการ HADR เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นและดำเนินไปอย่างต่อเนื่องสถานการณ์ในพื้นที่ประสบภัยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น ผู้ปฏิบัติและหน่วยงานต่างๆ ทั้งฝ่ายพลเรือนและทหาร จึงจำเป็นต้องติดตามข่าวสาร-แลกเปลี่ยนข้อมูลกันอยู่เสมอ (Tracking & Information Sharing) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง แม่นยำ และทันเวลาต่อการพิจารณา/ตัดสินใจในหน้าที่เร่งด่วน

กรณีที่มีการระดมทรัพยากรหรือกำลังทหารจากหลายประเทศในปฏิบัติการร่วม HADR กลไกในการประสานงานและสร้างเสริมความร่วมมือ (Coordination & Cooperation) เพื่อให้ทุกฝ่ายดำเนินงานได้อย่างสอดคล้อง เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ป้องกันไม่ให้เกิดความสับสน ความซ้ำซ้อน หรือ เป็นปัญหา/ภาระต่อประเทศผู้ประสบภัยนั้น อาจทำได้โดย 1) การแลกเปลี่ยนนายทหารติดต่อ (Liaison Officer: LNO) และ/หรือ 2) การจัดตั้งศูนย์ประสานงานนานาชาติ (MNCC) ซึ่งจะช่วยให้การติดต่อประสานงานระหว่างทหาร-ทหาร และทหาร-พลเรือนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังตัวอย่างในแผนภาพที่ 2 - 11

แผนภาพที่ 2 - 11 ตัวอย่างกลไกการประสานงาน ระหว่างพลเรือน ทหาร องค์กรและหน่วยงานต่างๆ ในการให้ความช่วยเหลือ/บรรเทาทุกข์ เมื่อเกิดสถานการณ์ภัยพิบัติ



ที่มา : แนวทางปฏิบัติต่อความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม

## ความร่วมมือและกลไกการประสานความช่วยเหลือฯ ภายในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

แกนหลักสำคัญของความร่วมมือในระดับภูมิภาคนี้ แบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน ได้แก่

1. หน่วยงานขององค์การสหประชาชาติประกอบด้วย UN Country Team, Humanitarian Cluster และ UNOCHA

2. การรวมตัวของหน่วยงาน/องค์กรด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Community) ประกอบด้วย หน่วยงานและองค์กรต่างๆ ขนาดใหญ่และขนาดเล็ก ทั้งภายในประเทศและในระดับสากล ซึ่งมีความมุ่งหมายเดียวกันในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม (Assistance) การบรรเทาทุกข์ (Relief) และการดูแลคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ (Protection of Human Rights) อาทิเช่น ศูนย์บรรเทาทุกข์/สาธารณภัยในระดับท้องถิ่น, Non-Governmental Organizations (NGOs), International Organizations (IOs) รวมถึงองค์กรอื่นๆ ได้แก่ International Committee of the Red Cross (ICRC), International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), National Red Cross and Red Crescent Societies อย่างไรก็ตาม หน่วยงานและองค์กรเหล่านี้ต่างก็มีเป้าหมายและกรอบแนวทางในการดำเนินงานเป็นของตนเอง ซึ่งอาจจะมีบ้างที่เข้ามาปฏิบัติการร่วมกับ UN หรือหน่วยงานอื่นๆ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และวัตถุประสงค์ ณ เวลานั้นๆ

3. หน่วยงาน/องค์กรในระดับภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Regional Organizations) บางส่วน อาทิเช่น Association of South East Asian Nations (ASEAN), ASEAN Regional Forum

(ARF), South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC), Multi-national Planning and Augmentation Team (MPAT) ฯลฯ ได้จัดทำข้อตกลงร่วมกันในการประสานความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม รวมถึงการขอสนับสนุนทรัพยากร ทางทหารจากประเทศสมาชิกอื่น เพื่อตอบโต้กับสถานการณ์ภัยที่เกิดขึ้น โดยมีแนวทางปฏิบัติ (Guidelines/SOPs) เป็นของตนเอง

ความร่วมมือในกลุ่มประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก โดยการใช้ทรัพยากรทางทหาร นั้น มีจุดเริ่มต้นมาจากการประชุมสัมมนาในระดับนานาชาติ “International Seminar on Disaster Management – Emerging Challenges for the Armed Forces” โดยมีกองทัพของประเทศอินเดียเป็นเจ้าภาพ เมื่อธันวาคม พ.ศ.2548 ภายหลังจากการเกิดภัยธรรมชาติที่ร้ายแรงในมหาสมุทรอินเดีย และประเทศแถบมหาสมุทรแปซิฟิก (Indian Ocean Earthquake and Tsunami 2004) จากนั้นก็ได้ดำเนินการต่อเนื่องจนเกิดเป็น Asia-Pacific Conference on Military Assistance to Disaster Relief Operations (APC-MADRO) ในปัจจุบัน ซึ่งในแต่ละปีจะมีการประชุม APC-MADRO โดยมีเจ้าภาพร่วมคือ CMCS, UNOCHA Regional Office for Asia and the Pacific (ROAP) และประเทศเจ้าของสถานที่จัดประชุม โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาแนวทางปฏิบัติร่วมกันในการวางแผนและใช้ทรัพยากรทางทหารระหว่างปฏิบัติการตอบโต้สถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

หนึ่งในผลผลิตสำคัญจาก APC-MADRO ได้แก่ UNOCHA Asia-Pacific Regional Guidelines For the Use of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response Operations เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการวางแผนและการปฏิบัติให้กับประเทศสมาชิกในการใช้ทรัพยากรทางทหารฯ ให้ได้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด โดยใช้แนวทางดังกล่าวนี้ ประกอบร่วมกับ Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief (Oslo Guidelines)

อย่างไรก็ตาม ให้พึงระลึกเสมอว่า แนวทางปฏิบัติเหล่านี้ มิได้มีผลบังคับใช้ต่อประเทศสมาชิกแต่อย่างใด หากแต่เป็นการนำไปใช้โดยสมัครใจ ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของแต่ละประเทศ และมีข้อจำกัดสำคัญดังนี้

1. ไม่สามารถนำไปใช้ในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน (Complex Emergencies) ซึ่งมีแนวทางปฏิบัติสำหรับการใช้ทรัพยากรทางทหารฯ กำหนดไว้อยู่แล้วใน Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support UN Humanitarian Activities in Complex Emergencies (MCDA Guidelines) และ IASC Reference Paper on Civil-Military Relationship in Complex Emergencies

2. ไม่ครอบคลุมการปฏิบัติในระยะฟื้นฟู (Reconstruction and Rehabilitation Activities)

3. ไม่มีผลต่อสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบของประเทศใดประเทศหนึ่ง ที่พึงมีตามกฎหมายสากล

4. เป็นเอกสารที่ยังคงต้องปรับเปลี่ยนอยู่เสมอ (Aliving Document) ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม สถานการณ์ภัย และการนำไปประยุกต์ใช้เมื่อเกิดภัยพิบัติ รวมถึงความสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับแนวคิดหรือแนวทางปฏิบัติอื่นๆ ที่สำคัญของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

อีกหนึ่งแนวทางปฏิบัติที่ถูกพัฒนาขึ้นอย่างจำเพาะต่อภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก และเป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวาง ได้แก่ Multi-national Force Standard Operating Procedures (MNF-SOP) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ เพื่อเพิ่มความรวดเร็วในการสนองตอบต่อสถานการณ์, เพิ่มขีดความสามารถและประสิทธิภาพในการปฏิบัติร่วม และแสดงให้เห็นความเป็นหนึ่งเดียวกัน (Unity of Effort) ภายในกกล.ร่วมผสมนานาชาติ (MNF) เมื่อต้องเผชิญสถานการณ์ฉุกเฉินหรือเหตุภัยพิบัติร้ายแรง ไม่คาดฝัน โดยมีกลุ่มเป้าหมายหลักของ MNF-SOP ได้แก่ ผู้บังคับบัญชา (Commanders) และฝ่ายเสนาธิการ (Staffs) และมีขอบเขตการปฏิบัติครอบคลุมทั้ง Military Operations Other Than War (MOOTW) และ Small-Scale Contingencies (SSCs)

รายละเอียดในส่วนของการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาทุกข์จะอยู่ใน Volume 3 : Multi-national Force Missions, Part D: Range of Military Operations and MNF Missions, Chapter 1: MNF Missions, ANNEX C : Humanitarian Assistance/Disaster Relief (HADR) มีเนื้อหาประกอบด้วย ที่มาและความสำคัญ, กรอบแนวคิดสำหรับการวางแผนและปฏิบัติการ HADR และการแบ่งช่วงเวลาของการปฏิบัติ (Military Assistance Phasing) ซึ่งส่วนใหญ่แล้ว ปฏิบัติการทางทหารในลักษณะนี้ จะมีขอบเขตการปฏิบัติที่จำเพาะ และเป็นปฏิบัติการระยะสั้น ในช่วงแรกของภัยพิบัติหรือช่วงเผชิญเหตุฉุกเฉิน (Emergency Relief Phase) โดยมุ่งเน้นที่



การช่วยชีวิตและจำกัดผลกระทบจากภัยพิบัติ จนกว่าฝ่ายพลเรือนโดยรัฐบาลของประเทศผู้ประสบภัยจะควบคุมสถานการณ์ได้ นอกจากนี้ ยังขึ้นอยู่กับการร้องขอจากประเทศผู้ประสบภัย และขีดความสามารถในการปฏิบัติของกองกำลังทหารของแต่ละประเทศด้วยเช่นกัน

#### 1. ความร่วมมือในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน

กลไกหลักของอาเซียนในการเตรียมพร้อมและรับมือกับภัยพิบัติคือ คณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ (ASEAN Committee on Disaster Management: ACDM) ที่ตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2545 ซึ่งต่อมาได้ผลักดันให้ประเทศสมาชิกอาเซียนลงนามในบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response : AADMER) เมื่อ พ.ศ.2558 และได้มีผลบังคับใช้เมื่อปี พ.ศ.2552 บันทึกข้อตกลงดังกล่าวนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้มีกลไกที่มีประสิทธิภาพที่จะช่วยลดความเสียหายจากภัยพิบัติต่อชีวิตและทรัพย์สินทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของประเทศสมาชิกอาเซียน และเพื่อร่วมกันตอบโต้ภัยพิบัติฉุกเฉิน โดยการร่วมมือกันระดับชาติและขยายความร่วมมือระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ ภายใต้กรอบของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

จากนั้น จึงนำไปสู่การพัฒนามาตรฐานระเบียบวิธีปฏิบัติ เพื่อเตรียมความพร้อมและประสานงานในการปฏิบัติร่วมกันของอาเซียนในการบรรเทาภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (Standard Operating Procedure for Regional Standby Arrangements and Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations :SASOP) และการจัดตั้งศูนย์ประสานงานอาเซียนในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม (ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance: AHA Centre) เมื่อปี พ.ศ.2554

ต่อมาในปี พ.ศ.2556 ผู้นำของประเทศสมาชิกอาเซียนได้ลงนามร่วมกันใน “Declaration on Enhancing Cooperation in Disaster Management” เพื่อส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของอาเซียนขับเคลื่อนและผลักดันให้มีการเสริมสร้างการบูรณาการการประสานงาน และยุทธศาสตร์ในการตอบโต้ต่อสถานการณ์ฉุกเฉินร่วมกัน และนำไปสู่วิสัยทัศน์อาเซียนร่วมใจเป็นหนึ่งเดียวในการตอบโต้ภัยพิบัติ (One ASEAN, One Response) จนถึงการรับรอง SASOP บทที่ 6 ว่าด้วยการอำนวยความสะดวกและการใช้งานและขีดความสามารถของฝ่ายทหาร (Chapter 6 : Facilitation and Utilisation of Military Assets and Capacities) และแผนการตอบโต้ภัยพิบัติร่วมของอาเซียน (ASEAN Joint Disaster Response Plan: AJDRP) เมื่อตุลาคม พ.ศ.2559

#### 2. ความร่วมมือระดับประเทศ

2.1 กรอบแนวคิด แนวทางปฏิบัติ หน่วยงาน และกลไกที่เกี่ยวข้อง หลักการและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยในประเทศไทยนั้น เป็นการพัฒนาต่อยอดและปรับใช้องค์ความคิดจากแนวทางสากลที่เกี่ยวข้องกับ “Disaster” ซึ่งคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญด้านตัวชี้วัดและศัพท์นิยามด้านการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction) ได้ให้ความหมายไว้ว่า

“Disaster”- A serious disruption of the functioning of a community or a society at any scale due to hazardous events interacting with

conditions of exposure, vulnerability and capacity, leading to one or more of the following: human, material, economic and environmental losses and impacts. Annotations: The effect of the disaster can be immediate and localized, but is often widespread and could last for a long period of time. The effect may test or exceed the capacity of a community or society to cope using its own resources, and therefore may require assistance from external sources, which could include neighboring jurisdictions, or national or international levels.

ตามคำนิยามนี้ “Disaster” มุ่งความสำคัญไปที่สถานการณ์ภัย ความเปราะบาง และความล่อแหลม ที่ทำให้ชุมชนและสังคมได้รับผลกระทบที่รุนแรงจนเกินความสามารถของตนเองที่จะจัดการให้เข้าสู่สภาวะปกติได้ โดยในบริบทของประเทศไทยได้มีการให้ความหมายเทียบเคียงด้วยคำภาษาไทย ทั้งคำว่า “ภัยพิบัติ” และ “สาธารณภัย” โดยคำว่า “ภัยพิบัติ” ให้ความหมายเช่นเดียวกับคำอธิบายตามแนวทางสากลคือ

“ภัยพิบัติ” หมายถึง การหยุดชะงักอย่างรุนแรงของการปฏิบัติหน้าที่ของชุมชนหรือสังคม อันเป็นผลจากการเกิดภัยทางธรรมชาติหรือจากมนุษย์ซึ่งส่งผลต่อชีวิต ทรัพย์สิน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง เกินกว่าความสามารถของชุมชนหรือสังคมที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวจะรับมือได้โดยใช้ทรัพยากรเท่าที่มีอยู่” (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2557)

อย่างไรก็ดี คำว่า “สาธารณภัย” เป็นการประยุกต์แนวคิดเรื่องภัยพิบัติตามบริบทของประเทศไทย ดังคำนิยามที่ปรากฏในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพ.ศ.2550 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติหลักของประเทศไทยในการบริหารจัดการเหตุการณ์ภัยต่างๆ ในประเทศไทย

“สาธารณภัย” หมายถึง “อัคคีภัย วัตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาด ในมนุษย์ โรคระบาดของสัตว์ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชน ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติหรือมีผู้กระทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุหรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต/ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และยังให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศและการก่อวินาศกรรมด้วย

จากการให้คำอธิบายถึงความหมายของ “ภัยพิบัติ” และ “สาธารณภัย” ในข้างต้น แสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้ความสำคัญกับสถานการณ์ภัยทั้งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและด้วยน้ำมือมนุษย์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐในทุกประเภท โดยมีได้จำกัดแต่เพียงสถานการณ์ที่เกินขีดความสามารถของชุมชนจะรับมือได้เท่านั้น

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ยังได้นำแนวคิดในการจัดการภัยพิบัติตามหลักสากล มาประยุกต์ใช้ในการจัดทำแผนบรรเทาสาธารณภัยในบริบทของประเทศไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และครบวงจร ตั้งแต่ขั้นป้องกัน – เตรียมความพร้อม – เผชิญเหตุ – ฟื้นฟู เพื่อนำไปใช้เป็นแผนแม่บท (Master Plan) ให้กับทุกหน่วยงานในประเทศ โดยแบ่งการจัดการสาธารณภัยออกเป็น 4 ระดับ และกำหนดหลักปฏิบัติโดยสรุป ดังนี้

ตารางที่ 2 - 1 การจัดการสาธารณสุขในประเทศไทย ระดับ 1- 4

ระดับ	การจัดการ	ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย
1	สาธารณสุขขนาดเล็ก	ผู้อำนวยการอำเภอ ผู้อำนวยการท้องถิ่น และ/หรือ ผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร ควบคุมและสั่งการ
2	สาธารณสุขขนาดกลาง	ผู้อำนวยการจังหวัด หรือ ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร ควบคุม สั่งการและบัญชาการ
3	สาธารณสุขขนาดใหญ่	ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ควบคุม สั่งการและบัญชาการ
4	สาธารณสุขร้ายแรงอย่างยิ่ง	นายกรัฐมนตรี หรือ รองนายกรัฐมนตรี (มอบหมายโดย นรม.) ควบคุม สั่งการและบัญชาการ

## 2.2 แนวทางการปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานต่างๆ

### 2.2.1 แนวทางการปฏิบัติร่วมกับหน่วยทหาร

ในการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมระหว่างพลเรือนกับทหารนั้น จะต้องมีการประสานงานระหว่างกันอย่างใกล้ชิด และพยายามเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างกัน รวมทั้งดำรงการติดต่อสื่อสารระหว่างกันอย่างต่อเนื่อง เพื่อป้องกันความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนระหว่างการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนการจัดการสาธารณสุขของกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และศูนย์บัญชาการเหตุการณ์แต่ละระดับ ฝ่ายทหารอาจพิจารณาจัดตั้งศูนย์ประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหาร หรือศูนย์ปฏิบัติงานร่วมระหว่างพลเรือนกับทหาร ขึ้นอยู่กับระดับของหน่วยและสถานการณ์สาธารณสุข เพื่อประชุมหารือและแลกเปลี่ยนข้อมูลในการจัดการสาธารณสุข รวมทั้งการบรรยายสรุปสถานการณ์ประจำวัน เพื่อทำความเข้าใจต่อสถานการณ์ให้ตรงกัน โดยยึดกรอบแนวทางการปฏิบัติตามมาตรฐานหลักสากล และพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ดังนี้

2.2.1.1 ดำเนินการตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550

2.2.1.2 ดำเนินการตามแนวทางการปฏิบัติงานร่วมระหว่างพลเรือนกับทหาร ในการบรรเทาสาธารณภัย

2.2.1.3 ดำรงการติดต่อสื่อสารและประสานการปฏิบัติอย่างใกล้ชิดระหว่างพลเรือนกับทหารในพื้นที่

### 2.2.2 แนวทางการปฏิบัติร่วมกับภาคประชาสังคมและองค์การสาธารณสุข

2.2.2.1 ให้จัดเจ้าหน้าที่ประสานงานกับศูนย์บัญชาการเหตุการณ์แต่ละระดับ (กรณีเกิดสาธารณภัย) เพื่อร่วมปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ประสบภัยให้เป็นไปอย่างมีเอกภาพ

2.2.2.2 ให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ ร่วมกับองค์การสาธารณสุข จัดทำแนวทางปฏิบัติในการสนับสนุนกำลังทรัพยากรเจ้าหน้าที่ อุปกรณ์และเครื่องมือ เพื่อการปฏิบัติงานขององค์กรปฏิบัติในการจัดการสาธารณภัยแต่ละระดับ

2.2.3 แนวทางการปฏิบัติร่วมกับต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

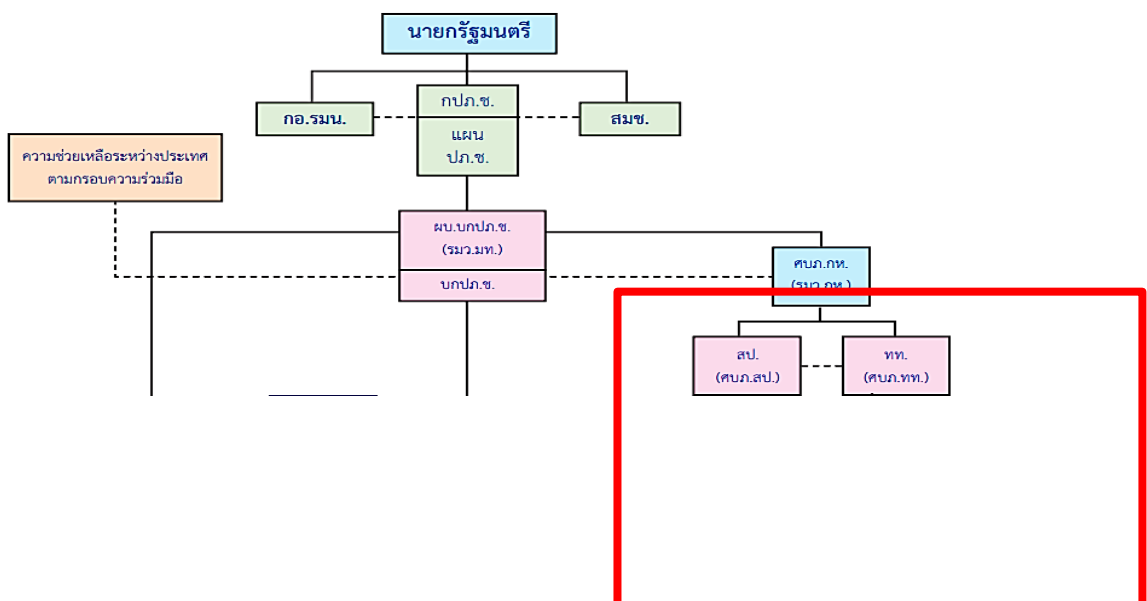
2.2.3.1 ได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศในกรณีที่เกิดสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง (ระดับ 4) และมีความจำเป็นต้องขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ให้กระทรวงการต่างประเทศนำเรื่องเสนอสู่การพิจารณาของกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติดังกล่าวข้างต้นแล้ว ให้ประสานงานกับกระทรวงมหาดไทย(กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย)และหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง โดยให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศต่อไป

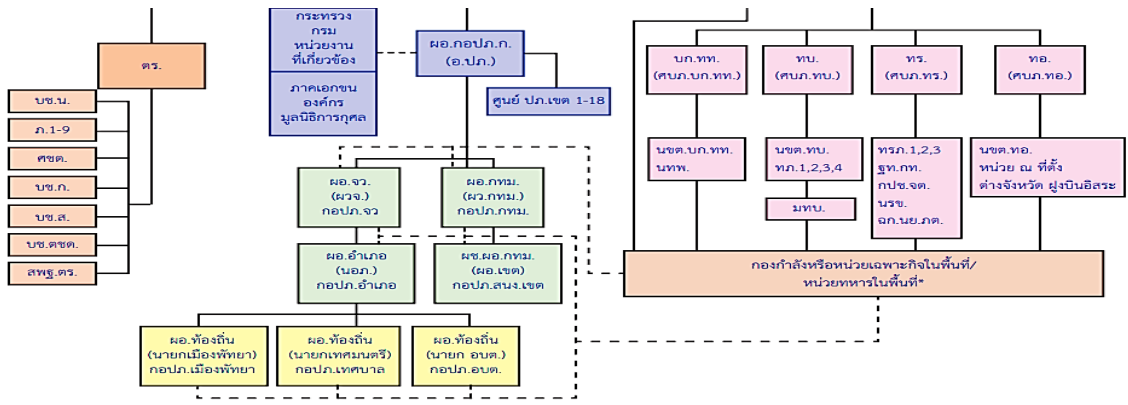
2.2.3.2 ให้กระทรวงการต่างประเทศ จัดทำมาตรฐานวิธีปฏิบัติสำหรับหน่วยงานและองค์การระหว่างประเทศที่ดำเนินการให้ความช่วยเหลือประเทศไทยในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.2.3.3 กรณีที่รัฐบาลต่างประเทศองค์การระหว่างประเทศหรือองค์กรภาคเอกชนต่างประเทศมีความประสงค์จะให้การสนับสนุนสิ่งของ กำลังเจ้าหน้าที่หรือสิ่งอื่นใด เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในราชอาณาจักรไทย ให้ดำเนินการตามข้อผูกพัน สัญญา ข้อตกลง หรือความร่วมมือระหว่างประเทศที่ได้มีการจัดทำขึ้น โดยยกเว้นอากรแก่สิ่งของนั้น ทั้งนี้ให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก

2.2.3.4 ให้กระทรวงการต่างประเทศจัดทำแนวทางการปฏิบัติ ในการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศกรณีเกิดสาธารณภัย และมีการร้องขอความช่วยเหลือจากประเทศไทย โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุน

แผนภาพที่ 2 - 12 แผนผังความเชื่อมโยงการปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานต่างๆ





หมายเหตุ

————— สายการบังคับบัญชา

----- สายการประสานงาน

\* การแบ่งมอบพื้นที่รับผิดชอบให้เป็นไปตามแผนบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม และหนังสือตกลงร่วมกันระหว่าง ผอ.จว. หรือผ.กท.ม. และ ผบ. ของทหารในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง

ที่มา : แนวทางปฏิบัติต่อความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ ของกระทรวงกลาโหม

จากแผนผังในข้างต้นจะเห็นได้ว่า กองทัพอากาศไทย ทั้งในส่วนของกองบัญชาการกองทัพอากาศ (บก.ทท.) และเหล่าทัพ (ทบ. ทร. และ ทอ.) ต่างก็มีส่วนร่วมในการสนับสนุนให้ความช่วยเหลือในการจัดการ ความเสี่ยงจากสาธารณภัยในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับจังหวัด จนถึงระดับท้องถิ่น ผ่านสายการบังคับบัญชาและการประสานงานกับหน่วยงานพลเรือนในพื้นที่

การจัดการในภาวะฉุกเฉิน

การจัดการในภาวะฉุกเฉิน เป็นการปฏิบัติการเพื่อลดความรุนแรงของสาธารณภัย รวมทั้ง การรักษาขวัญ สร้างความมั่นใจ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่และประชาชน โดย ให้ยึดถือว่าการรักษาชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นเรื่องเร่งด่วนลำดับแรกที่จะต้องเร่งเข้าระงับ และให้ความช่วยเหลือ ดังนั้น ในภาวะปกติ จึงต้องมีการเตรียมความพร้อมไว้เพื่อให้สามารถเผชิญกับ เหตุสาธารณภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และทันต่อเหตุการณ์

สำหรับประเทศไทยการจัดการในภาวะฉุกเฉินแต่ละระดับได้มอบหมายให้ผู้ที่มีความ หน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 เป็นผู้รับผิดชอบแต่ละระดับของการจัดการสาธารณภัย

โดยอาศัยการดำเนินกลยุทธ์จัดการในภาวะฉุกเฉิน 3 ประการ ดังนี้

กลยุทธ์ที่ 1 สร้างมาตรฐานการจัดการในภาวะฉุกเฉิน

- แนวทางปฏิบัติในการจัดการเมื่อเกิดสาธารณภัย
- แนวทางปฏิบัติในการจัดตั้งองค์กรปฏิบัติการจัดการในภาวะฉุกเฉิน
- แนวทางปฏิบัติในการประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัย
- แนวทางปฏิบัติในการตัดสินใจยกระดับการจัดการสาธารณภัย

แนวทางปฏิบัติในการอพยพการอพยพเคลื่อนย้าย การยกเลิกสถานการณ์การอพยพกลับ การอพยพส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**กลยุทธ์ที่ 2 พัฒนาระบบ/เครื่องมือสนับสนุนการเผชิญเหตุ**

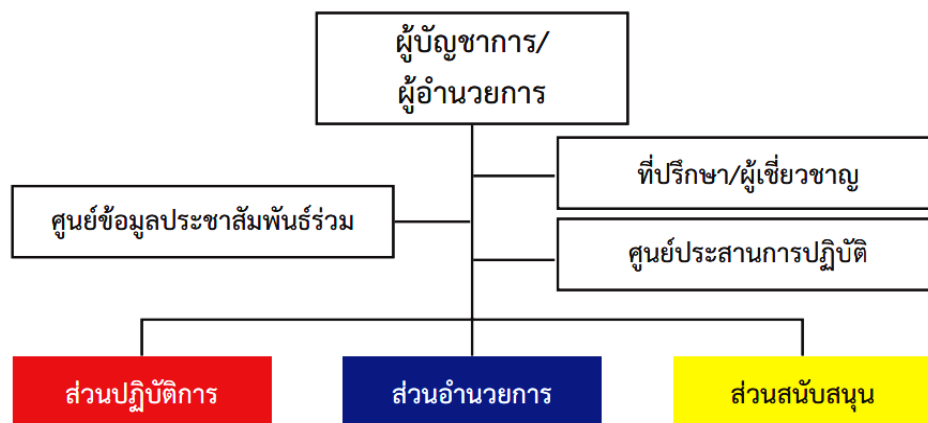
- แนวทางปฏิบัติในการสื่อสารและโทรคมนาคม
- แนวทางปฏิบัติในการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในภาวะฉุกเฉิน
- แนวทางปฏิบัติในการกำกับควบคุมพื้นที่ (Area Command)
- แนวทางปฏิบัติในการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command)
- แนวทางปฏิบัติในการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน : สปฉ. (Emergency Support Function : ESF)
- แนวทางปฏิบัติในการสนับสนุนการจัดการเหตุการณ์ (Incident Management Assistance Team : IMAT)

**กลยุทธ์ที่ 3 เสริมสร้างระบบและแนวปฏิบัติในการบรรเทาทุกข์**

- แนวทางปฏิบัติในการขอใช้เงินอุดหนุนจากราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน
- แนวทางปฏิบัติในการประเมินความเสียหายและความต้องการความช่วยเหลือ (Damage and Need Assessment: DANA)
- แนวทางปฏิบัติในการรับบริจาค
- แนวทางปฏิบัติในการรายงานข้อมูล

กรณีที่เกิดสาธารณภัยขนาดใหญ่ (ระดับ 3) หรือสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง (ระดับ 4) จะมีการจัดตั้งกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บก.ป.ก.ช.) ทำหน้าที่บังคับบัญชา อำนวยการ วินิจฉัยสั่งการ ควบคุม และประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการจัดการสาธารณภัย โดยมีโครงสร้างกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ/ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ ตามแผนภาพที่ 2 - 13

แผนภาพที่ 2 - 13 โครงสร้างกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ / ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์



ที่มา : แนวทางปฏิบัติต่อความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ  
ของกระทรวงกลาโหม

**1. คณะที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญ** มีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะ คำแนะนำ ข้อมูลทางวิชาการ การสังเคราะห์แนวโน้มสถานการณ์ และเทคนิคการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์สาธารณภัยที่เกิดขึ้น โดยให้คำปรึกษาถึงความปลอดภัยในการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ พร้อมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่นใด ตามที่ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ/ผู้อำนวยการเห็นสมควร ทั้งนี้จำนวนของคณะที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญให้เป็นไปตามที่เห็นสมควร

**2. ศูนย์ข้อมูลประชาสัมพันธ์ร่วม** มีหน้าที่ประสานข้อมูลเหตุการณ์กับส่วนต่างๆ เพื่อสื่อสารและประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนและสื่อมวลชน รวมทั้งปฏิบัติการทางจิตวิทยามวลชน โดยให้กรมประชาสัมพันธ์เป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบในการจัดทำขอบเขตของแผนงาน ภารกิจและโครงสร้างภายในศูนย์ฯ

**3. ศูนย์ประสานการปฏิบัติ** มีหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในด้านกฎหมาย ธุรกิจและกำลังพล ทั้งนี้ในกรณีของการจัดการสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง (ระดับ 4) ให้ประสานงานด้านกิจการต่างประเทศ โดยให้กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักร่วมกัน โดยมีสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีและหน่วยงานที่มีภารกิจที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมปฏิบัติงานในฐานะหน่วยงานหลักด้วย

**4. ส่วนปฏิบัติการ** มีหน้าที่ปฏิบัติการลดอันตรายที่เกิดขึ้นโดยเร็ว โดยรักษาชีวิตและปกป้องทรัพย์สิน เข้าควบคุมสถานการณ์ ฟื้นฟูสู่สภาวะปกติ ดับเพลิง ค้นหาและกู้ภัย กำจัดสารเคมี และวัตถุอันตราย ให้บริการการแพทย์และสาธารณสุข คมนาคม รักษาความสงบเรียบร้อย ประสานทรัพยากรทางทหาร โดยความร่วมมือกันของหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจในแต่ละด้าน

**5. ส่วนอำนวยการ** มีหน้าที่ติดตามสถานการณ์ วิเคราะห์แนวโน้มสถานการณ์ แจ้งเตือนภัย รวบรวม/ประสานข้อมูล และประเมินความต้องการ/ความจำเป็นในการสนับสนุนทรัพยากรในภาวะฉุกเฉิน รวมถึงจัดเตรียมเอกสารและวางแผนเผชิญเหตุ โดยอาศัยข้อมูลจากส่วนปฏิบัติการ ทั้งนี้ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย/หน่วยงานตามที่อยู่อาศัยตามหมายเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการจัดทำขอบเขตของแผนงาน ภารกิจ และโครงสร้างภายในของส่วนอำนวยการ พร้อมทั้งให้การสนับสนุนสถานที่ปฏิบัติงานแก่กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ/ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์

**6. ส่วนสนับสนุน** มีหน้าที่ดังนี้

6.1 ตอบสนองการร้องขอรับการสนับสนุนในทุกๆ ด้านที่จำเป็นเพื่อให้การจัดการในภาวะฉุกเฉินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ได้แก่ ด้านการสื่อสารโทรคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศ การพลังงาน การเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม การสาธารณสุข การโยธาธิการและซ่อมบำรุง การฟื้นฟูเศรษฐกิจ สังคมและชุมชน โดยความร่วมมือกันของหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจในแต่ละด้าน

6.2 ตอบสนองการร้องขอรับการสนับสนุนในด้านงบประมาณ การเงิน การคลัง และการรับบริจาค โดยให้สำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลาง เป็นหน่วยรับผิดชอบภารกิจด้านงบประมาณ

การเงิน การคลัง และสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยรับผิดชอบภารกิจด้านการรับบริจาค

กรอบแนวคิดในการจัดการฝึกร่วม/ผสมของกองทัพไทย – กองทัพอากาศ เพื่อ  
บรรเทาสาธารณภัย

การจัดการฝึกร่วมระหว่างกองทัพไทยกับกองทัพอากาศ ในด้านการบรรเทาสาธารณภัยนั้น  
เป็นการจัดการฝึกที่มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ

1. เพื่อทดสอบการใช้ขีดความสามารถทางทหารและพลเรือนในการช่วยเหลือด้าน  
มนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติภายใต้กรอบความตกลงอาเซียนด้านจัดการภัยพิบัติและตอบโต้  
สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency  
Response

: AADMER) ร่วมกับภาคประชาสังคม

2. เพื่อเตรียมความพร้อมในการบูรณาการบุคลากรและทรัพยากรที่มีอยู่ให้สามารถ  
สนับสนุนซึ่งกันและกันได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อภัยพิบัติในภูมิภาค

3. เพื่อสร้างเสริมประสบการณ์และความคุ้นเคยกับขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติ  
การประสานงานการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติของอาเซียนมิตรประเทศ และ  
องค์กรระหว่างประเทศ

สำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษาในวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อเตรียมความพร้อม  
ในการบูรณาการบุคลากรและทรัพยากรที่มีอยู่ให้สามารถสนับสนุนซึ่งกันและกันได้อย่างรวดเร็ว  
และมีประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อภัยพิบัติในภูมิภาค โดยมีกรอบในการจัดการฝึกดังนี้

### **บทเรียนในการรับมือกับภัยพิบัติของกองทัพไทย**

จากบทเรียนในการรับมือกับภัยพิบัติของกองทัพในอุทกภัยเมื่อปี 2554 รัฐบาลได้จัดตั้ง  
ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) ขึ้น เพื่อบริหารจัดการในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉิน  
และได้มอบหมายให้กองบัญชาการกองทัพไทย กระทรวงกลาโหม รับผิดชอบในการจัดกำลังพลและ  
ยุทโธปกรณ์เข้าดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยเมื่อได้รับการร้องขอ โดยการดำเนินงานของศูนย์  
บรรเทาสาธารณภัย กองทัพไทย ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นมี 2 ประเด็นที่สำคัญ คือ ประเด็นที่ 1  
การบริหารจัดการข้อมูลรายวันยังมีความล่าช้าและไม่ทันต่อการแก้ปัญหา ซึ่งในประเด็นนี้  
มีการเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาไว้ 3 ด้าน คือ ด้านการบริหารจัดการและข้อมูลด้านกำลังพล  
และด้านเครื่องมือและอุปกรณ์ ประเด็นที่ 2 คือ การขาดการบริหารจัดการข้อมูลด้านน้ำอย่างเป็น  
ระบบ เช่น ไม่มีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลด้านน้ำอย่างครบถ้วน อีกทั้งการ  
สื่อสารข้อมูลไปยังประชาชนเป็นคำศัพท์ที่เข้าใจยาก อีกทั้งปัญหาภัยพิบัติในปัจจุบัน ไม่สามารถใช้  
ความรู้เชิงวิทยาศาสตร์มาใช้ในการคาดการณ์สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศได้เพียงอย่างเดียว  
ดังนั้นข้อเสนอแนะ คือ ควรมีการกำหนดแผนเตรียมความพร้อมหรือมาตรการต่างๆ ตามที่ระบุใน  
พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยปี พ.ศ.2550 ในการนำมาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด  
การยกระดับเรื่องภัยพิบัติเป็นวาระแห่งชาติ การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมความปลอดภัย การกำหนด  
ระยะเวลาและแผนการบริหารจัดการภัยพิบัติอย่างยั่งยืน พัฒนาบทบาทของกองทัพ ในการร่วมมือ  
กับชุมชน การให้ความรู้เกี่ยวกับบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติให้กับชุมชน



## การพัฒนาบทบาทของกองทัพในการบริหารจัดการเชิงบูรณาการ

จากอำนาจหน้าที่และบทบาทของกองทัพไทยต่อการแก้ไขปัญหาสถานการณ์ภัยพิบัติ จะเห็นได้ว่ากองทัพไทยคงต้องพิจารณาบทบาทในลักษณะที่เป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ภายในของกองทัพไทย และความร่วมมือภาคีเครือข่าย ซึ่งเป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่อยู่ในพื้นที่ซึ่ง จะเป็นกลไกในการขับเคลื่อนภารกิจในพื้นที่ ดังนั้นการบริหารจัดการจึงจำเป็นต้องมีขั้นตอนการบูรณา การภายในกองทัพไทย และบูรณาการเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลสารสนเทศในด้านทรัพยากรภูมิสังคม แผนงานกระบวนการในการปฏิบัติร่วมกับภาคีเครือข่าย พร้อมกับสนับสนุนให้ทุกหน่วยและองค์กรที่ เกี่ยวข้องสามารถขับเคลื่อนภารกิจในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุเป้าประสงค์ที่ต้องการ

สำหรับการเชื่อมโยงข้อมูลนั้น กองบัญชาการกองทัพไทยมีศูนย์บัญชาการทางทหารเป็น ศูนย์กลางในการควบคุมเหตุการณ์เมื่อมีสถานการณ์เกิดขึ้น ดังนั้นศูนย์บัญชาการทางทหาร ต้องทำหน้าที่หลักในการรวบรวมข้อมูลจากเครือข่ายต่างๆ ทั้งด้านทรัพยากร ด้านภูมิสังคม และ ด้านอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และเชิญส่วนที่เกี่ยวข้องมาร่วมในการ วิเคราะห์สถานการณ์ วางแผนการปฏิบัติ และสนับสนุนเพื่อให้เครือข่ายต่างๆ ทำงานได้อย่าง มีประสิทธิภาพ ดังนั้นในการฝึกเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับภารกิจ HADR ของกองทัพไทยเป็น การฝึกที่ต้องให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการเชิงบูรณาการทุกส่วน โดยนำภารกิจต่างๆ ที่กองทัพ ไทยดำเนินการอยู่แล้วมาผนวกเข้าด้วยกันทุกด้าน คือ วัตถุประสงค์ร่วม และกระบวนการทำงานร่วมกัน อย่างเป็นระบบ อีกทั้งสามารถผนวกกับแผนงานของกลุ่มเป้าหมายที่เป็นภาคีเครือข่ายได้อย่างชัดเจน สำหรับการแก้ไขปัญหาสถานการณ์เพื่อช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ (Human Assistance and Disaster Relief : HADR) จึงเป็นการฝึกเพื่อให้เกิดภาพการทำงานที่สามารถสร้าง ความเชื่อมโยงกับหน่วยต่างๆ ให้เป็นไปตามแผน กระบวนการ สารสนเทศ การจัดสรรทรัพยากร การปฏิบัติการ และการวิเคราะห์ผลลัพธ์ เพื่อสนับสนุนเป้าประสงค์ที่สำคัญของกองทัพไทยในภารกิจ ที่ได้รับมอบหมายได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิผลนั่นเอง แต่ทั้งนี้ การจะปฏิบัติการกิจให้ประสบ ความสำเร็จและเกิดประสิทธิภาพสูงสุดได้ การบริหารจัดการเชิงบูรณาการในการจัดการฝึก/ผสม ของกองทัพไทย จึงจำเป็นต้องนำประสบการณ์และบทเรียนที่เกิดขึ้นจากการทำงานไปวิเคราะห์และ วางแผนให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการเตรียมความพร้อมในภารกิจด้าน HADR ต่อไป

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เบญจวรรณ ทิมสุวรรณ และ รัชณี สรรเสริญ (2555 : 2) ศึกษาเรื่อง การบูรณาการ : กระบวนทัศน์ในการประกันคุณภาพการศึกษา มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนะเกี่ยวกับการบูรณาการ ที่เน้นตามแนวทางการประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งกำหนดความหมายของการบูรณาการ คือ การผสมกลมกลืนของแผน กระบวนการ สารสนเทศ การจัดสรร ทรัพยากร การปฏิบัติการ ผลลัพธ์ และการวิเคราะห์ เพื่อสนับสนุนเป้าประสงค์ที่สำคัญของสถาบันการบูรณาการที่มีประสิทธิผล เป็นมากกว่าความสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งการดำเนินการของแต่ละองค์ประกอบภายใน ระบบการจัดการผลการดำเนินการมีความเชื่อมโยงกันเป็นหนึ่งเดียวอย่างสมบูรณ์ ซึ่งเรื่องนี้ชี้ให้เห็น แนวคิดของการบูรณาการตามพันธกิจ ที่ประกอบด้วยการบูรณาการการเรียนการสอนกับ กระบวนการวิจัย การเรียนการสอนกับบริการวิชาการ และการเรียนการสอนกับทำนุบำรุง

ศิลปวัฒนธรรม และกิจกรรมนักศึกษา รวมทั้งการกำหนดแนวทางการประเมินบูรณาการ และข้อเสนอแนะต่อการจัดการเรียนการสอนแบบบูรณาการ

ยุทธนา วิริยะกิตติ (2553 : บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยเรื่อง การจัดเตรียมความพร้อมในการป้องกันภัยพิบัติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) กระบวนการ รูปแบบ แผน และการจัดองค์กรในการป้องกันภัยพิบัติ และการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่รวดเร็วทั่วถึงทันต่อเหตุการณ์ 2) หาแนวทางในการจัดองค์กร การจัดทำแผน บทบาทและโครงสร้างของหน่วยรับผิดชอบหลักที่มีประสิทธิภาพ โดยเน้นการวิจัยเฉพาะกระบวนการ รูปแบบ การจัดองค์กรในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของไทย และประเทศญี่ปุ่น ในส่วนของแนวทางการจัดองค์กร และแนวคิดในการจัดทำแผน บทบาทและโครงสร้างของหน่วยรับผิดชอบหลัก จะเสนอแนวคิดให้เห็นการเชื่อมโยงตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัด ผลการศึกษาพบว่า การบริหารจัดการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยของไทย ได้จัดโครงสร้างองค์กรในการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยออกเป็น 2 ระดับ คือ 1) กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ 2) กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่ และเตรียมความพร้อม เป็น 3 ขั้นตอน คือ 1) การดำเนินการก่อนเกิดภัย 2) ดำเนินการในขณะเกิดภัย และ 3) การดำเนินการภายหลังที่ภัยได้ผ่านพ้นไปแล้ว ซึ่งหน่วยที่เกี่ยวข้องต้องจัดเตรียมองค์กร จัดทำระบบข้อมูลสารสนเทศด้านสาธารณภัย การจัดเตรียมระบบเครือข่ายการสื่อสาร การฝึกอบรมบุคลากรผู้ปฏิบัติงานให้มีความรู้ และเกิดทักษะในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตลอดจนการให้ความรู้ตั้งเยาว์วัย เด็ก และเยาวชน และสร้างจิตสำนึกความตระหนักแก่ประชาชนในการป้องกันภัยพิบัติ เพื่อเตรียมความพร้อมและลดผลกระทบเมื่อเกิดภัยพิบัติในพื้นที่อย่างจริงจังและต่อเนื่อง

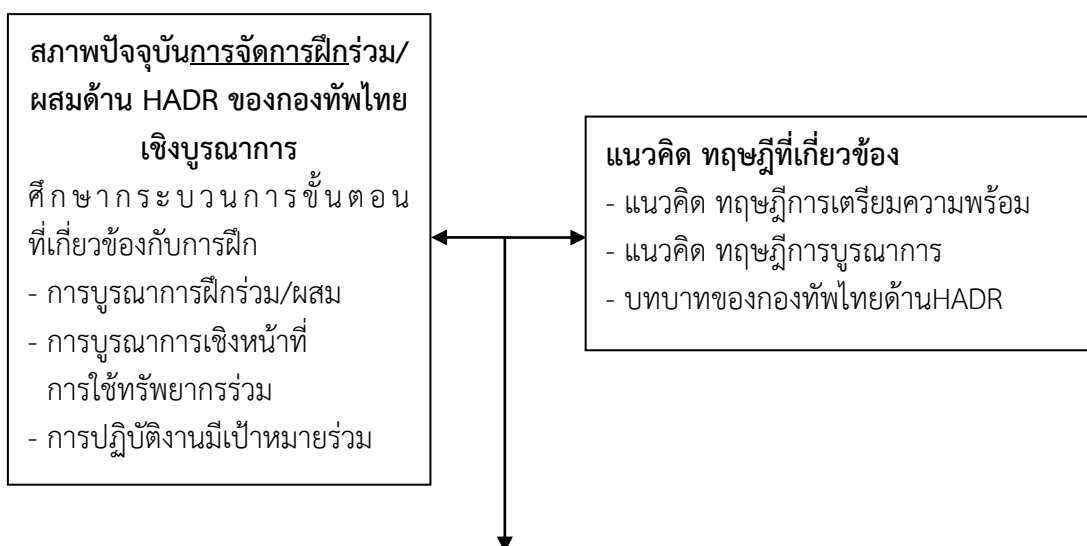
องอาจ คูลี (2558 : บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยเรื่อง การบูรณาการงานการฝึกเตรียมการเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การฝึกเตรียมการเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเสนอแนะแนวทางในการบูรณาการงานการฝึกอย่างเป็นระบบในลักษณะศูนย์กลางการฝึกพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผลการศึกษาพบว่า ด้านการกำหนดนโยบายการฝึกของกองทัพบก กำหนดไว้ตั้งแต่ พ.ศ.2555 ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ควรมีการกำหนดนโยบายการฝึกเพิ่มเติมในแต่ละปี เพื่อให้มีความทันสมัยต่อสถานการณ์มากขึ้น ผู้เกี่ยวข้องในระดับนโยบายการฝึกคงต้องมีการทบทวนว่าในแต่ละระดับต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายอะไรบ้าง สำหรับการจัดการฝึกให้สอดคล้องกับประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 98/2557 เรื่อง การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่กองทัพบกกำหนดไว้ 5 ขั้นตอน หน่วยที่เกี่ยวข้องดำเนินการเป็นไปตามที่กำหนด กระบวนการจัดการฝึก (การเตรียมการฝึก ดำเนินการฝึก และ ตรวจสอบ/ประเมินผลการศึกษา) ในทางหลักฐานเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในหลักการ แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้จัดการฝึกให้เป็นไปตามที่กองทัพบกกำหนดไว้ได้อย่างครบถ้วน หน่วยและกำลังพลที่เกี่ยวข้องกับงานจัดการฝึกยังไม่ได้รับรู้ถึงความมีมาตรฐานตามที่กองทัพบกต้องการ ข้อเสนอแนะ แนวความคิดในการบูรณาการงานการฝึกเตรียมการเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นกระบวนการรวมเข้าด้วยกัน/การเชื่อมโยงความรู้ และประสบการณ์ทุกชนิด ที่บรรจุอยู่ในแผนของหลักสูตรการฝึกเตรียมการเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งการทำให้ได้รับความรู้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และรู้ในเรื่องนี้ทั้ง

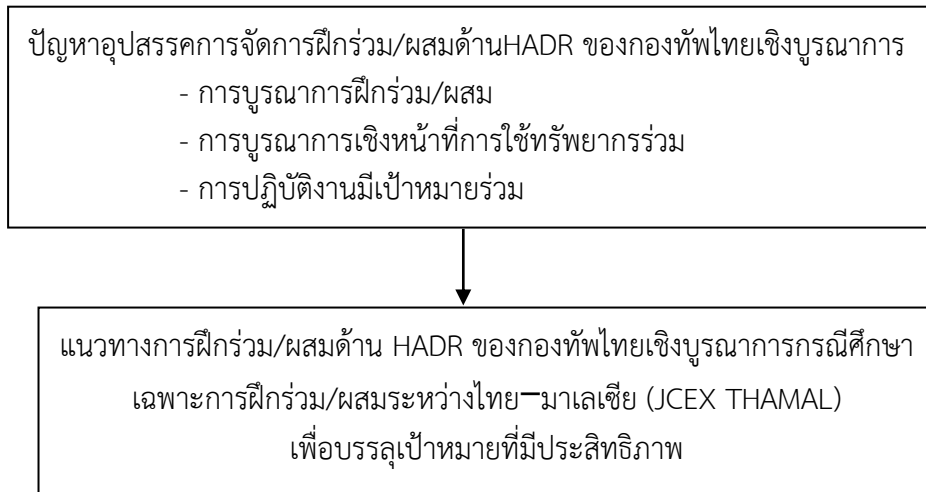
เชิงเนื้อหาสาระ เชิงวิธีการ เชิงกระบวนการ เชิงความรู้ ความคิด เพื่อให้สัมพันธ์ต่อเนื่องกันทั้งระบบ การฝึก ระบบการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในระดับนโยบาย การจัดทำนโยบายด้านการฝึก ให้สอดคล้องกับแนวคิดในการยุติปัญหาการก่อความไม่สงบที่เป็นหัวใจสำคัญซึ่งขึ้นอยู่กับกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหาร และการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในระดับหน่วยปฏิบัติ กองทัพบกได้มอบหมายให้หน่วยต่าง ๆ จัดกำลังสนับสนุนกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า ซึ่งเป็นหน่วยงานหลัก มีหน้าที่รับผิดชอบขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งปวงในพื้นที่ และให้ ศูนย์อำนาจบริหารจัดการชายแดนภาคใต้ของกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า ดำเนินงานโดยใช้ยุทธศาสตร์หลัก 2 ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและยุทธศาสตร์ด้าน ความมั่นคง ดังนั้นกองอำนาจรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า ต้องเป็นหน่วยงานหลักที่ จะต้องร่วมบูรณาการงานการฝึกเตรียมการเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้กับหน่วยและ กำลังพลที่เกี่ยวข้องกับงานจัดการฝึก รวมทั้งหน่วยที่เตรียมการปฏิบัติการกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ การฝึกอบรมเตรียมความพร้อมหน่วยที่จะปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ กองทัพบก กำหนดให้นำบทเรียนจากการรบ บทเรียนจากการปฏิบัติงานในส่วนการปฏิบัติงานทางทหาร และการดำเนินงานทางการเมืองมาศึกษาและปรับปรุง ใช้กับงานการฝึกของหน่วย

### กรอบแนวคิดของการวิจัย

ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการเชิงบูรณาการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องใน “การบริหารจัดการเชิงบูรณาการการฝึกพร้อม/ผสม เพื่อเตรียมความพร้อมในการกิจ บรรเทาสาธารณภัยระหว่างไทย-มาเลเซีย (JCEX THAMAL)” สามารถกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ได้ดังแผนภาพต่อไปนี้

#### กรอบแนวคิดของการศึกษาวิจัย เรื่อง “แนวทางการฝึกพร้อม/ผสม ด้าน HADR เชิงบูรณาการ กรณีศึกษาเฉพาะการฝึกพร้อม/ผสม ระหว่างไทย-มาเลเซีย (JCEX THAMAL)”





## สรุป

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเรื่อง “แนวทางการฝึกซ้อม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทย เชิงบูรณาการกรณีศึกษาเฉพาะการฝึกซ้อม/ผสมไทย – มาเลเซีย (JCEX THAMAL) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อศึกษากระบวนการ ขั้นตอน ปัญหาและอุปสรรคการฝึกซ้อม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทยเชิงบูรณาการกรณีศึกษาเฉพาะการฝึกซ้อม/ผสมไทย – มาเลเซีย (JCEX THAMAL) และ 2) เพื่อศึกษาแนวทางการฝึกซ้อม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทยเชิงบูรณาการกรณีศึกษาเฉพาะการฝึกซ้อม/ผสมไทย – มาเลเซีย (JCEX THAMAL) ดังนั้นในบทที่ 2 นี้ ผู้วิจัยได้กล่าวถึงแนวคิดทฤษฎีการเตรียมความพร้อม แนวคิดทฤษฎีการบูรณาการ บทบาทของกองทัพไทย ด้าน HADR และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาว่า ภายใต้กรอบของการเตรียมความพร้อมของกองทัพไทย ในการปฏิบัติงานด้าน HADR ภายใต้ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมแห่งชาติ พ.ศ.2560 – 2564 ที่ต้องการให้หน่วยงานได้มีแผนการฝึกเพื่อบริหารวิกฤติการณ์ระดับชาติ ซึ่งเป็นการฝึกซ้อมจัดการภัยคุกคามทุกรูปแบบอย่างบูรณาการ ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้อ้างอิงกรอบแนวคิด ทฤษฎีเชิงบูรณาการ จากสำนักยุทธศาสตร์ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ได้จัดทำเป็นคู่มือ แนวทางการบริหารจัดการเชิงบูรณาการ กรณีศึกษาโครงการเมื่อน่านน้ำอยู่ (2555 : 5 - 10) โดยกรอบแนวคิดดังกล่าว เป็นการแสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบในการบูรณาการ 3 ประเด็น คือ

1. การบูรณาการโครงการ (การฝึกซ้อม/ผสม)
2. การบูรณาการเชิงหน้าที่ในการใช้ทรัพยากรร่วม
3. การบูรณาการปฏิบัติงานมีเป้าหมายร่วม

จากองค์ประกอบดังกล่าว เพื่อให้การศึกษาวิจัยเป็นตามวัตถุประสงค์ ผู้วิจัยจึงตั้งประเด็นคำถามการวิจัยไว้ดังนี้ สภาพปัจจุบัน และปัญหาอุปสรรคในการจัดการฝึกอบรม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทย กรณีศึกษาเฉพาะการฝึกอบรม/ผสมระหว่างไทย – มาเลเซีย (JCEX THAMAL) ในปัจจุบันเป็นอย่างไร ภายใต้กรอบแนวคิดเชิงบูรณาการดังกล่าวข้างต้น และจะมีแนวทางการฝึกอบรม/ผสมด้าน HADR ของกองทัพไทยเชิงบูรณาการกรณีศึกษาเฉพาะการฝึกอบรม/ผสมระหว่างไทย-มาเลเซีย (JCEX THAMAL) เพื่อบรรลุเป้าหมายที่มีประสิทธิภาพได้อย่างไร โดยขั้นตอนกระบวนการศึกษาวิจัยแสดงให้เห็นได้จากกรอบการศึกษาวิจัยข้างต้น ทั้งนี้ ข้อมูลที่ได้เกิดจากการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก แล้วนำมาวิเคราะห์สรุปประเด็นที่ได้ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย

### บทที่ 3

## การจัดการฝึกด้าน HADR ของกองทัพไทย กรณีการฝึกร่วม/ผสม ไทย – มาเลเซีย (JCEX THAMAL)

การฝึกของกองทัพไทย เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับภารกิจ HADR เป็นการฝึกที่นำภารกิจต่างๆ ที่กองทัพไทย ดำเนินการอยู่แล้วมาผนวกเข้าด้วยกัน สิ่งที่ขาด คือ วัตถุประสงค์ร่วม และกระบวนการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ มีศูนย์กลางในการรวบรวมข้อมูลในระบบสารสนเทศ นอกจากนี้ การดำเนินการของการฝึกของกองทัพไทย เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับภารกิจ HADR ยังต้องผนวกกับแผนงานของกลุ่มเป้าหมายที่เป็นภาคีเครือข่าย ดังนั้น การวางแผนควรมีกระบวนการวางแผน เพื่อบูรณาการแผนงานให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทั้งแผนงานระดับกองทัพ และแผนปฏิบัติงานที่เป็นการทำงานร่วมกับภาคีเครือข่ายในพื้นที่ รวมทั้งรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติต่างๆ เช่น ภูมิสังคมที่มีใช้เชิงวิทยาศาสตร์อย่างเดียว

แนวความคิดในการบูรณาการของการฝึก สามารถแบ่งประเด็นการบูรณาการออกเป็น 3 ลักษณะคือ

1. การบูรณาการฝึกร่วม/ผสม (เจ้าภาพหลัก มีการกำหนดเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ร่วมกัน)

2. การบูรณาการเชิงหน้าที่ การใช้ทรัพยากรร่วมกัน

3. การปฏิบัติงานมีเป้าหมายร่วมกัน-การปฏิบัติงานร่วมกัน

การบูรณาการการฝึกของกองทัพไทย ด้าน HADR กองทัพไทยเชิงบูรณาการ

โดยจัดประชุมเชิงปฏิบัติการระดับผู้นำหน่วยของกองทัพไทย ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการฝึกของฝึก เพื่อจัดทำแผนระยะกลาง (4 ปี) และแผนปฏิบัติการดังนี้

1. สร้างความเข้าใจในกระบวนการบูรณาการ

2. กำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าหมายเชิงนโยบายของการฝึกฯ หรือทบทวนประจำปี เพื่อให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ของกองทัพ และสอดคล้องกับนโยบายของผู้บังคับบัญชา

3. กำหนดเจ้าภาพหลักในการดำเนินการ

4. กำหนดภารกิจและแนวทางการดำเนินการที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ ค่านิยมหลัก พันธกิจและเป้าประสงค์ของกองทัพ และจัดให้มีการทบทวนภารกิจทุกปี

การบูรณาการแผนงานการฝึกของกองทัพไทย เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับภารกิจ HADR กับแผนงานของภาคีเครือข่ายในพื้นที่โดยการ

1. การเตรียมการ ศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลพื้นที่

2. การแสวงหา/เชิญชวนภาคีเครือข่าย

3. การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อทำแผนบูรณาการที่มีการบูรณาการการฝึก การบูรณาการเชิงหน้าที่ และการบูรณาการการปฏิบัติงาน

4. การกำหนดเจ้าภาพหลัก และผู้ประสานงาน

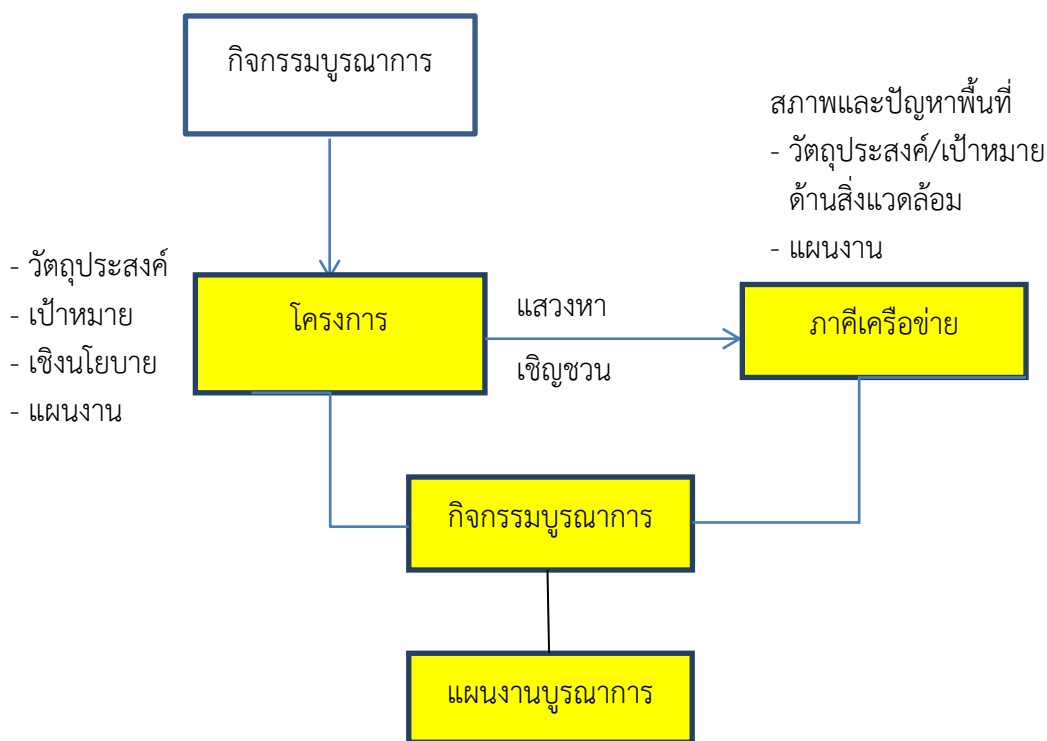
5. กำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายร่วม
6. กำหนดภารกิจที่ร้อยเรียงกันเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่องเพื่อสู่วัตถุประสงค์ และเป้าหมายร่วมกัน โดยมีการดำเนินภารกิจเป็นกระบวนการตามช่วงเวลาที่เหมาะสม
7. ภารกิจควรมีทั้งภารกิจการพัฒนากำลังพลของภาคีเครือข่าย ภารกิจที่สนับสนุน ส่งเสริมให้ภาคีเครือข่ายดำเนินภารกิจเกี่ยวกับช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ และภารกิจอื่นๆ ที่สนับสนุนการดำเนินงานของภาคีเครือข่ายในพื้นที่ให้ดำเนินภารกิจได้อย่างต่อเนื่อง
8. เรียงลำดับตามความสำคัญจำแนกเป็นภารกิจที่หน่วยทำอยู่แล้วหรือใช้งบประมาณ ทั้งหมดของหน่วย ภารกิจที่ต้องขอรับการสนับสนุนจากกองทัพไทย หรือหน่วยงานอื่นๆ บางส่วน และภารกิจที่ต้องขอรับการสนับสนุนจากกองทัพไทย หรือหน่วยงานอื่นๆ ทั้งหมด
9. ร่วมกันวิเคราะห์ภารกิจที่ต้องดำเนินการ ก่อน-หลัง
10. กำหนดบทบาทหน้าที่ และแหล่งงบประมาณที่ชัดเจนในแต่ละภารกิจ
11. กำหนดแนวทางการติดตามประเมินผล ดัชนีชี้วัดความสำเร็จของการฝึกฯ และ ผู้รับผิดชอบดำเนินการ

ภายหลังการสัมมนาเชิงปฏิบัติการมีแผนปฏิบัติการเชิงบูรณาการร่วมกับภาคีเครือข่าย ที่สอดคล้องกับความต้องการของหน่วยที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ของกองทัพไทย และ ส่งมอบแผนฯ ปฏิบัติการดังกล่าวให้กับภาคีเครือข่ายเป็นผู้ประสานดำเนินการในพื้นที่ โดย กองทัพไทยให้การสนับสนุนตามแผนงานที่ร่วมกันกำหนด

การดำเนินภารกิจในพื้นที่ควรใช้หลักการในการเข้าถึงการช่วยเหลือประชาชนมาใช้ในการดำเนินภารกิจ ได้แก่ การเตรียมการฝึก โดยการสื่อสารให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องรับทราบ ก่อนการดำเนินการ สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง (การคิดค้น ปัญหา ร่วมวางแผนและตัดสินใจเพื่อแก้ไขปัญหา ร่วมดำเนินการ ร่วมประเมินผล และร่วม รับผลประโยชน์) การสร้างการรับรู้ข้อมูลของการฝึกให้กับประชาชน โดยการสื่อสารทั้งก่อนระหว่าง และหลังทำโครงการฯ ในรูปแบบต่างๆ ว่าโครงการนี้ทำแล้วจะเกิดประโยชน์อะไรกับชุมชน เพื่อสร้างความรู้สึกความเป็นเจ้าของให้กับประชาชนในพื้นที่

การจัดทำแผนเชิงบูรณาการร่วมกับภาคีเครือข่ายสรุปเป็นแผนภูมิได้ตามแผนภาพที่

แผนภาพที่ 3 - 1 การบูรณาการแผนปฏิบัติการร่วมกับภาคีเครือข่าย



ที่มา : คู่มือแนวทางการบริหารจัดการเชิงบูรณาการ

## แนวทางปฏิบัติการเข้าร่วมการฝึกเกี่ยวกับการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติกับต่างประเทศ

### หลักการพิจารณา

1. เป็นกรอบการฝึกภายใต้บันทึกความตกลง AADMER กรอบการประชุม ARF กรอบการประชุม ADMM กรอบการประชุม ADMM-Plus หรือความร่วมมือของกองทัพไทยและเหล่าทัพ อาทิต ASEAN Regional Disaster Emergency Response Simulation Exercise (ARDEX) และ ASEAN Regional Forum Disaster Relief Exercise (ARF DiREx) เป็นต้น
2. เป็นการพัฒนาขีดความสามารถและศักยภาพของกำลังพลตามบัญชีพร้อมเรียก (On Call List) ของชุดปฏิบัติการ หรือส่วนที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ และการประสานงานหรือการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติตามแนวทางปฏิบัติฉบับนี้
3. เป็นการเสริมสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างกองทัพ หรือประเทศ หรือระหว่างหน่วยงาน



## แนวความคิดในการปฏิบัติ

1. ควรดำเนินการในลักษณะภายใต้ความร่วมมือที่มีแผนการฝึกเป็นประจำปี หรือตามวงรอบที่กำหนดไว้ โดยระบุไว้ในแผนปฏิบัติงานประจำปีด้านการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และการบรรเทาภัยพิบัติ เพื่อสรุปนำเสนอเรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเพื่อกรุณาทราบ รวมทั้งเมื่อได้ดำเนินการฝึกแล้วเสร็จให้รายงานสรุปผลการฝึกพร้อมบทเรียนจากการฝึก นำเรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเพื่อกรุณาทราบด้วย

2. กรณีการฝึก ณ ต่างประเทศ ซึ่งได้กำหนดสมมติว่าเกิดสถานการณ์ภัยพิบัติขนาดใหญ่ในประเทศใดประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก และประเทศที่ประสบภัยพิบัติยินยอมรับความช่วยเหลือจากประเทศไทยแล้วขอให้หน่วยพิจารณานำแนวทางปฏิบัติ “การให้” ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติแก่ต่างประเทศไปใช้เป็นกรอบแนวทางในการวางแผนการฝึกตามความเหมาะสม โดยควรพิจารณาจัดกำลังพลที่เป็นชุดเตรียมพร้อมให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติแก่ต่างประเทศที่หน่วยได้กำหนดไว้เป็นผู้เข้าร่วมการฝึกในลำดับแรก

3. กรณีการฝึกในประเทศและได้กำหนดสมมติว่าเกิดสถานการณ์ภัยพิบัติขนาดใหญ่ขึ้นในราชอาณาจักรไทย ซึ่งรัฐบาลไทยได้ประกาศหรือแจ้งความประสงค์ขอรับความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมจากนานาชาติแล้ว ขอให้หน่วยพิจารณานำแนวทางปฏิบัติ “การรับ” ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติจากต่างประเทศไปใช้เป็นกรอบแนวทางในการวางแผนการฝึกหรือเข้าร่วมการฝึกตามความเหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อกองทัพ

กระทรวงกลาโหม โดยกองบัญชาการกองทัพไทย เป็นผู้รับผิดชอบด้านการฝึกเกี่ยวกับการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติกับต่างประเทศ ภายใต้กรอบความร่วมมือต่างๆ ซึ่งที่ผ่านมา กองทัพไทยได้มีส่วนในจัดการฝึกร่วม/ผสมกับมิตรประเทศในอาเซียน และชาติภาคอื่นๆ ภายใต้รหัสการฝึก และการกำหนดสถานการณ์ภัยพิบัติสมมติต่างๆ กันไปในแต่ละปี อาทิเช่น แผ่นดินไหว/อาคารถล่ม อุทกภัย/ดินโคลนถล่ม การช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล ธรณีพิบัติ (Tsunami) สารเคมีรั่วไหล การอพยพและส่งกลับผู้ประสบภัย การบริการทางการแพทย์ ทั้งนี้ในหลายการฝึกที่ผ่านมาจะเป็นการฝึกปฏิบัติร่วมกัน ซึ่งประกอบด้วยภาคส่วนต่างๆ ได้แก่ ทหาร ตำรวจ พลเรือน องค์กรปกครอง ภาคประชาสังคม และองค์การระหว่างประเทศ ปรากฏตามตารางที่ 3 - 1 ต่อไปนี้

## ตารางที่ 3 - 1 การฝึกปฏิบัติการร่วม/ผสม ของกองทัพไทย

การฝึกร่วม/ผสม	กรอบความร่วมมือ	เจ้าภาพร่วม	ผู้เข้าร่วม
ไทย - มช. 2011/2554	ไทย - มช. # 1	ไทย - มาเลเซีย	- ทหาร - ผู้สังเกตการณ์จากอาเซียน
ไทย - กัมพูชา 2012/2555	ไทย - กัมพูชา	ไทย - กัมพูชา	- ทหาร - ผู้สังเกตการณ์จากอาเซียน
ARF DiREx 2013/2556	ASEAN Regional Forum	ไทย - เกาหลีใต้	- ทหาร - ตร./พลเรือน - ภาคประชาสังคม - องค์การระหว่างประเทศ
AHX 2 2013/2556	ADMM, ADMM-Plus	- MM เวียดนาม-จีน - HADR สป.-ญป. - ASEAN บรูไน	- ทหาร
AHEX 2014/2557	ไทย - มช. # 2	ไทย - มาเลเซีย	- ทหาร - ตร./พลเรือน - ภาคประชาสังคม - องค์การระหว่างประเทศ
ARF DiREx 2015/2558	ASEAN Regional Forum	มาเลเซีย - จีน	- ทหาร - ตร./พลเรือน - ภาคประชาสังคม - องค์การระหว่างประเทศ
AMHEX 2016/2559	ADMM, ADMM-Plus	- MM ไทย-รัสเซีย - HADR ลาว.-ญป.	- ทหาร - ตร./พลเรือน - ภาคประชาสังคม - องค์การระหว่างประเทศ

จากการฝึกร่วม/ผสมที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า กองทัพไทยมีการฝึกด้าน HADR ร่วมกับประเทศมาเลเซียอย่างต่อเนื่อง และผู้เข้าร่วมการฝึกในแต่ละปีนั้น ประกอบด้วยบุคลากรจากหลายภาคส่วน ทั้งทหาร พลเรือน ภาคประชาสังคม และองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งนับว่าเป็นตัวอย่างของแนวทางการบูรณาการการฝึกด้าน HADR ที่น่าจะนำมาเป็นกรณีศึกษา

## การฝึกพร้อม/ผสม ไทย – มาเลเซีย (JOINT AND COMBINED EXERCISE THAILAND – MALAYSIA 2017 : JCEX THAMAL 2017)

จากสถานการณ์ภัยพิบัติในปัจจุบันมีแนวโน้มความรุนแรงและความถี่ของการเกิดมากยิ่งขึ้น การช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต้องมีการประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วนทั้งภายในประเทศและกลไกการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ สอดคล้องกับการเตรียมการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนการฝึกช่วยเหลือผู้ประสบภัยของอาเซียน พ.ศ.2560 เป็นการฝึกแบบทวิภาคีร่วมกับทหารของประเทศอาเซียนมิตรประเทศและภาคประชาสังคมในการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติร่วมกันในภูมิภาคโดยมีมาเลเซียเป็นเจ้าภาพ โดยที่ผ่านมามีการฝึกพร้อม/ผสม ไทย – มาเลเซีย ได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2558 ในปี พ.ศ.2560 เป็นการฝึกครั้งที่ 3 มีวัตถุประสงค์ดังนี้

### วัตถุประสงค์การฝึก

1. เพื่อทดสอบการใช้ขีดความสามารถทางทหารและพลเรือนในการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติภายใต้กรอบความตกลงอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติและตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response : AADMER) ร่วมกับภาคประชาสังคม
2. เพื่อเตรียมความพร้อมในการบูรณาการบุคลากรและทรัพยากร ที่มีอยู่ให้สามารถสนับสนุนซึ่งกันและกันได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อภัยพิบัติในภูมิภาค
3. เพื่อสร้างเสริมประสบการณ์และความคุ้นเคยกับขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติการประสานงานการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติของอาเซียนมิตรประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ

### แนวความคิดในการฝึก

ขอบเขตการฝึก : การฝึกแก้ปัญหาบนโต๊ะ (TTX) การฝึกประกอบกำลัง (FIT) การฝึกปัญหาที่บังคับการ (CPX) การฝึกภาคสนาม (FTX) โดยมีหัวข้อการฝึก ได้แก่ การช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากกรณีตึกถล่มและสารเคมีรั่วไหล การพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคล การให้บริการทางการแพทย์ การค้นหาผู้ภัยในพื้นที่ถูกตัดขาด และโครงการช่วยเหลือประชาชน (HCA)

สถานที่ฝึก : ใช้พื้นที่ University Utara Malaysia, Sintoc รัฐ Kedah

### ขั้นตอนการดำเนินการและห้วงเวลา

1. ชั้นเตรียมการ
  - 1.1 ประชุมแนวความคิด ณ ประเทศมาเลเซีย ห้วง ส.ค.59
  - 1.2 ประชุมวางแผนขั้นต้น ณ ประเทศไทย ห้วง ม.ค.60
  - 1.3 ประชุมวางแผนขั้นสุดท้าย ณ ประเทศมาเลเซีย ห้วง เม.ย.60
  - 1.4 ชั้นการฝึก ณ ประเทศมาเลเซีย ห้วง ก.ค.60

## 2. ชั้นการฝึก

2.1 การฝึกแก้ปัญหาบนโต๊ะ (Table Top Exercises : TTX) เป็นการซักซ้อมความเข้าใจต่อกระบวนการในการประสานงาน การร้องขอ การเสนอความต้องการ การส่งความช่วยเหลือ การดำเนินกรรมวิธีและการอำนวยความสะดวกของประเทศประสภักดิ์ และศูนย์บรรเทาภัยพิบัติของมิตรประเทศ และอาเซียน (AHA Centre)

2.2 การฝึกประกอบกำลัง (Forces Integration Training : FIT) เป็นการสร้างความคุ้นเคยในการปฏิบัติภารกิจร่วมกันของกำลังพลและอุปกรณ์ของมิตรประเทศ

2.3 การฝึกปัญหาที่บังคับการ (Command Post Exercises : CPX) เป็นการฝึกภายในศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ส่วนหน้า ในการวางแผน อำนวยการ และประสานงานความช่วยเหลือทั้งจากภายในประเทศและจากมิตรประเทศ

2.4 การฝึกภาคสนาม (Field Training Exercises : FTX) เป็นการฝึก การประสานงาน และการปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสภักดิ์พิบัติตามสถานการณ์ที่กำหนด

3. โครงการช่วยเหลือประชาชน (Humanitarian Civic Assistant : HCA) เป็นการให้บริการทางการแพทย์แก่ประชาชน

## 4. ผลที่จะได้รับ

4.1 เป็นการทดสอบการใช้ขีดความสามารถทางทหารและพลเรือนในการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติภายใต้กรอบความตกลงอาเซียนด้านจัดการภัยพิบัติและตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response : AADMER) ซึ่งเน้นการประสานงานทางทหารกับฝ่ายพลเรือน

4.2 เป็นการเตรียมความพร้อมในการบูรณาการบุคลากรและทรัพยากรที่มีอยู่ให้สามารถสนับสนุนซึ่งกันและกันได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อภัยพิบัติในภูมิภาค

4.3 เป็นการสร้างเสริมประสภักดิ์และความคุ้นเคยกับขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติ การประสานงานการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติของอาเซียนมิตรประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศ

จากแนวทางการจัดการฝึกดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นแนวทางในการนำไปสู่การนำเสนอผลการศึกษาวิจัยในบทต่อไป

## บทที่ 4

# การวิเคราะห์แนวทางการฝึกพร้อม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทย เชิงบูรณาการ กรณีศึกษาเฉพาะ การฝึกพร้อม/ผสม ไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL)

การวิจัยฉบับนี้ เป็นการศึกษาเรื่อง แนวทางการฝึกพร้อม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทย  
เชิงบูรณาการ กรณีศึกษาเฉพาะ การฝึกพร้อม/ผสมไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL) จากการวิจัย  
เชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งเป็นการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์แบบ  
เจาะลึก (In-depth Interview) โดยนำเสนอผลการวิจัยออก 2 ส่วนตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย  
ดังนี้

ส่วนที่ 1 วิเคราะห์กระบวนการ ขั้นตอนปัญหาและอุปสรรคการฝึกพร้อม/ผสมไทย - มาเลเซีย  
ด้าน HADR เชิงบูรณาการในปัจจุบัน

ส่วนที่ 2 วิเคราะห์แนวทางการฝึกพร้อม/ผสมไทย-มาเลเซียด้าน HADR เชิงบูรณาการ  
เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

### ผลการวิเคราะห์

#### ส่วนที่ 1 วิเคราะห์กระบวนการ ขั้นตอนปัญหาและอุปสรรคการฝึกพร้อม/ผสม ด้าน HADR เชิงบูรณาการในปัจจุบัน

จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก จำนวน 5 ราย ซึ่งประกอบด้วย  
รองเจ้ากรมยุทธการทหาร ผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติเพื่อสันติภาพ ผู้แทนจากกรมกิจการพลเรือนทหาร  
ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกบรรเทาสาธารณภัย หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ผู้อำนวยการกองการฝึก  
สำนักวางแผนการฝึกพร้อมและผสม กรมยุทธการทหาร ผลจากการเก็บข้อมูลครั้งนี้ ผู้ให้ข้อมูลหลัก  
มีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกัน ในประเด็นที่สัมภาษณ์เกี่ยวกับกระบวนการ ขั้นตอนปัญหาและอุปสรรค  
การฝึกพร้อม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทยเชิงบูรณาการ กรณีศึกษาการฝึกพร้อม/ผสมไทย - มาเลเซีย ในปัจจุบัน

จากการศึกษากระบวนการจัดการฝึกพร้อม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทยเชิงบูรณาการ  
กรณีศึกษาการฝึกพร้อม/ผสมไทย - มาเลเซีย พบว่า มีกระบวนการ ตั้งแต่การกำหนดผู้รับผิดชอบ  
ในการจัดการฝึก การกำหนดเป้าหมาย และหน่วยเข้าร่วมฝึก รายละเอียดสอดคล้องกับที่กล่าวไว้ใน  
บทที่ 2 - 3 รวมถึงจากการสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลหลัก โดยสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. หน่วยรับผิดชอบด้าน HADR ของกองทัพไทยพบว่า หน่วยที่เกี่ยวข้องหลักในการ  
ช่วยเหลือบรรเทาสาธารณภัยของกองบัญชาการกองทัพไทย คือ กรมกิจการพลเรือนทหาร  
(กร.ทหาร) และกรมยุทธการทหาร (ยก.ทหาร) การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทในการ

จัดการฝึกเชิงบูรณาการ ซึ่งภาพของการฝึกจะมีหน่วยรับผิดชอบหลักในการจัดการฝึก คือ กรมยุทธการทหาร (ยก.ทหาร) โดยมี กรมกิจการพลเรือนทหาร (กร.ทหาร) ซึ่งเป็นหน่วยที่รับผิดชอบ

2.2 ภัยเกิดภายนอกประเทศ (ผู้ให้การช่วยเหลือ) ในการจัดการฝึกด้าน HADR ที่มีการทำงานกับหลายหน่วยงาน จึงต้องอาศัยระเบียบปฏิบัติร่วมกันในการจัดการ เช่น คู่มือการจัดการด้าน HADR ภายในประเทศ โดยมี ปก. เป็นหลัก และ คู่มือระเบียบการปฏิบัติงานประจำ เพื่อการจัดการด้าน HADR สำหรับการจัดการระหว่างประเทศ ก็จะต้องมี กระทรวงการต่างประเทศ เข้ามาร่วมจัดทำคู่มือร่วมระเบียบการปฏิบัติงานประจำ (ทั้งในด้านรับการช่วยเหลือ และให้การช่วยเหลือ) เพื่อการจัดการด้าน HADR จะอาศัยกลไกความร่วมมือด้าน HADR ในกรอบของประชาคมอาเซียน ซึ่งจะมีการจัดทำแนวทางการปฏิบัติหลายประการ ที่มีหน่วยรับผิดชอบหลักคือ กร.ทหาร เป็น WG HADR ดังนั้นจึงนำบทบาตดังกล่าว มาเป็นแบบแผนในการจัดการฝึกในรูปแบบเดียวกัน ซึ่งกลไกในการขับเคลื่อนการช่วยเหลือ จะต้องมีส่วนประสานงานในการให้ความช่วยเหลือ หรือ MNCC (Multi National Coordination Center) ซึ่งศูนย์ประสานงานฯ นี้ ประเทศที่ประสบเหตุจะต้องจัดตั้งขึ้นในทันทีเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นในประเทศของตนและประเทศที่จะเข้าไปช่วยเหลือ ก็จะต้องส่งผู้แทนมาทำหน้าที่ ติดต่อประสานงาน หรือทางทหารเรียกว่า “นายทหารติดต่อ” ภายใน 24 ชั่วโมงแรก นับแต่มีเหตุการณ์เกิดขึ้น จากนั้นก็จะเป็นกระบวนการวางแผนเกิดขึ้น โดยประเทศที่ได้รับความเสียหาย จะแบ่ง Section ให้กับองค์กรภายในของประเทศที่ประสบเหตุอย่างไรภายใต้กรอบของกฎหมายภายในประเทศ และถ้าหากการช่วยเหลือนั้นเกินกำลังของประเทศที่ประสบเหตุจะสามารถดำเนินการได้ จึงขอความช่วยเหลือจากประเทศสมาชิก โดยแบ่งพื้นที่ความช่วยเหลือ เพื่อที่จัดสรรความรับผิดชอบ และอำนาจหน้าที่ ดังนั้นเมื่อแบ่งความรับผิดชอบให้ประเทศสมาชิกที่มาให้ความช่วยเหลือกับนายทหารติดต่อไปแล้ว นายทหารติดต่อเหล่านั้นก็จะประสานงานกับประเทศของตนเพื่อส่งทีมงานพร้อมเครื่องมือมาสนับสนุน (เป็นการขั้นตอนของการประเมินสถานการณ์ความเสียหาย และจัดแบ่งพื้นที่ความรับผิดชอบให้กับประเทศที่มาให้ความช่วยเหลือ)

3. เป้าหมายของการจัดการฝึก จากการศึกษาพบว่า หากพิจารณาจากเป้าหมายที่เกี่ยวข้องสามารถแบ่งเป้าหมายของการฝึกด้าน HADR ออกเป็น 2 ประเภทคือ เป้าหมายที่กำหนดไว้ใน การจัดการฝึกด้าน HADR ของกองทัพไทย เป้าหมายที่กำหนดไว้ตามยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมแห่งชาติ พ.ศ.2560 – 2564 ที่สะท้อนให้เห็นถึงภาพการทำงานทั้งเชิงบูรณาการ การทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนในการบริหารจัดการขณะเกิดเหตุ การฟื้นฟู การลดผลกระทบ การปรับตัว และการลดความเสี่ยงจากภัยคุกคามทุกรูปแบบภายใต้การบริหารจัดการเชิงรุกทุกรูปแบบ สะท้อนได้ ดังนี้

3.1 เป้าหมายที่กำหนดไว้ในการจัดการฝึกด้าน HADR ของกองทัพไทย กรณีศึกษา การฝึกร่วม/ผสม ไทย – มาเลเซีย (JCEX THAMAL) แบ่งออกเป็น 3 ประการ คือ

3.1.1 ทดสอบการใช้ขีดความสามารถทางทหารและพลเรือนในการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติภายใต้กรอบความตกลงอาเซียนด้านจัดการภัยพิบัติ และตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response: AADMER) ซึ่งเน้นการประสานงานทางทหารกับฝ่ายพลเรือน

3.1.2 การเตรียมความพร้อมในการบูรณาการบุคลากรและทรัพยากรที่มีอยู่ให้สามารถสนับสนุนซึ่งกันและกันได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อภัยพิบัติในภูมิภาค

3.1.3 สร้างเสริมประสบการณ์และความคุ้นเคยกับขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติการประสานงานการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติของอาเซียนมิตรประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศ

3.2 เป้าหมายตามยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ.2560–2564 คือ ทุกภาคส่วนต้องมีความตระหนัก เชื่อมมั่น มีภูมิคุ้มกัน และพร้อมเข้ามาเผชิญกำลังในการป้องกัน (Prevention) การเตรียมพร้อม (Preparedness) การบริหารจัดการขณะเกิดเหตุ (Response) การฟื้นฟู (Recovery) การลดผลกระทบ (Mitigation) การปรับตัว (Adaptation) และการลดความเสี่ยงจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ (Threat Risk Reduction) ภายใต้การบริหารจัดการเชิงรุกแบบเบ็ดเสร็จ (Proactive Comprehensive Management) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทันที่ทั้งที่และยั่งยืน

จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก ร่วมกับเป้าหมายในการเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติการด้าน HADR ของรัฐบาล และกองทัพไทย ผู้วิจัยสามารถนำแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบูรณาการ 3 ด้าน มาเป็นกรอบยึดในการศึกษาร่วมกับการศึกษาขั้นตอนในการจัดการฝึกด้าน HADR ของกองทัพไทย กรณีศึกษาการฝึกร่วม/ผสมไทย – มาเลเซีย (JCEX THAMAL) ได้ 3 ส่วน ดังนี้

1. กระบวนการ ขั้นตอนเชิงบูรณาการฝึกร่วม/ผสม (กำหนดเจ้าภาพหลักมีการวางแผนร่วม)
  2. กระบวนการ ขั้นตอนเชิงบูรณาการหน้าที่ การใช้ทรัพยากรร่วมกัน
  3. กระบวนการ ขั้นตอนเชิงการปฏิบัติงานมีเป้าหมายร่วมกัน และปฏิบัติงานร่วมกัน
- จากแนวคิดที่นำมาเป็นกรอบยึด สามารถนำผลการวิเคราะห์มานำเสนอเพื่อให้เห็นกระบวนการขั้นตอนในการบูรณาการการจัดการฝึกฯ ได้ดังนี้

1. กระบวนการ ขั้นตอนเชิงบูรณาการฝึกร่วม/ผสม (มีเจ้าภาพหลัก มีการวางแผนร่วม) พบว่าในการกำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของการฝึกร่วม และการวางแผนร่วมนั้น มีวิธีการเชิญประชุมเชิงปฏิบัติการร่วม เพื่อระดมสมองกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง สำหรับการจัดการฝึกจะเริ่มต้นด้วยการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อหาแนวทางในการจัดการฝึก ซึ่งในส่วนการฝึกขั้น TTX เป็นขั้นการฝึกเพื่อปรับความรู้ ความเข้าใจในขั้นพื้นฐานในลักษณะของ ACADEMIC เพื่อสร้างองค์ความรู้ให้เกิดขึ้นกับบุคคลในระดับฝ่ายอำนวยการ และภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการวางแผนร่วมนั้น จะต้องศึกษา วิเคราะห์ข้อมูล การแสวงหา เชิญชวนภาคีเครือข่ายที่จะเข้าร่วม และกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยจำลองสถานการณ์ภัยพิบัติเกิดขึ้นในระดับ 3 – 4 ซึ่งการฝึกจะเน้นการทำหน้าที่ของแต่

ละส่วนเพื่อให้มองเห็นภาพของการฝึก และสร้างองค์ความรู้และความเข้าใจ หรือเป็นการปรับพื้นที่ให้ทุกส่วนได้มีความรู้ทั้งเรื่องกฎหมาย และแนวทางการปฏิบัติได้ชัดเจนที่สุด จนสามารถกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และสามารถวางแผนการฝึกร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งกรมยุทธการทหาร

(ยก.ทหาร) ในฐานะผู้จัดการฝึกจะทำหน้าที่ในการจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการโดยการฝึกขั้นนี้เรียกว่าขั้น Table Top Exercise หรือ TTX ซึ่งจะเป็นขั้นการกำหนดภาพเหตุการณ์สำหรับการฝึก ร่วมกันเมื่อกำหนด Scenario ร่วมกันได้แล้ว จะเป็นการประชุมวางแผนร่วมกัน (Workshop) เพื่อเรียนรู้ ภาวะเสี่ยงต่างๆ และเข้าใจภาพการปฏิบัติได้อย่างชัดเจน

สรุป กระบวนการ ขั้นตอนการจัดการฝึกในขั้นการฝึก TTX เป็นขั้นที่สอดคล้อง กับภารกิจของกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ ในการเตรียมความพร้อม เพื่อ ปฏิบัติงานด้าน HADR รวมทั้งเป็นไปตามแนวคิดเชิงบูรณาการโครงการ โดยต้องกำหนดเจ้าภาพหลัก กำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์การฝึกร่วมกัน อย่างเป็นขั้นเป็นตอน ตั้งแต่ต้นจนจบ พร้อมกับ กำหนดรายละเอียดในส่วนอื่นๆ ให้ครอบคลุมทุกด้าน อีกทั้งเป็นการปูพื้นฐานความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับภาวะเสี่ยง และความต้องการในการประสานงานร่วมกันระหว่างพลเรือน-ทหาร และ มิตรประเทศซึ่งถือเป็นหนึ่งแนวทางการบูรณาการการฝึกพร้อม/ผสม โดยการมีเจ้าภาพหลัก มีการ วางแผนร่วม

2. กระบวนการ ขั้นตอนเชิงบูรณาการหน้าที่ การใช้ทรัพยากรร่วมกันพบว่า ขั้นนี้ สอดคล้องกับการฝึกในระดับการวางแผนการฝึกขั้น FIT และขั้น CPX เป็นการฝึกในลักษณะของ การประกอบกำลังระหว่างคน และเครื่องมือ รวมถึงการทำงานของฝ่ายอำนาจการ ตามโครงสร้าง ของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ กองทัพไทย ซึ่งมีหน้าที่ในการติดตามสถานการณ์ วิเคราะห์แนวโน้ม ในการสนับสนุนทรัพยากรในภาวะฉุกเฉิน รวมถึงจัดเตรียมเอกสารและวางแผนเผชิญเหตุ โดยอาศัย ข้อมูลจากส่วนปฏิบัติการ ทั้งนี้ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย/หน่วยงาน เป็นผู้รับผิดชอบ หลักในการจัดทำขอบเขตของแผนงาน ภารกิจ และโครงสร้างภายในของส่วนอำนาจการ พร้อมทั้ง สนับสนุนสถานที่ปฏิบัติแก่กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ/ศูนย์บัญชาการ เหตุการณ์ ซึ่งในการฝึกจึงเป็นการบริหารจัดการที่มีรายละเอียดการปฏิบัติมากขึ้น หลังจากที่ แต่ละส่วนได้รับการฝึกมาแล้ว ก็จะเป็นฝึกเพื่อวางแผนการปฏิบัติร่วมกัน และสามารถประสาน รายละเอียดการปฏิบัติร่วมกับส่วนปฏิบัติการ และส่วนสนับสนุนได้อย่างบูรณาการ ดังนั้นหลังจาก การประชุมเพื่อระดมสมองในการปรับความเข้าใจ และเรียนรู้เพื่อกำหนด Scenario และแบ่งมอบ หน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกันในขั้น TTX แล้ว การฝึกขั้นนี้ยังเป็นการกำหนดแผนการปฏิบัติของ แต่ละส่วน กำหนดแผนการประสานงาน และการแก้ปัญหาพร้อมกัน สอดคล้องกับสถานการณ์ สมมติที่ได้รับมอบหมายมา และนำไปสู่การวางแผนการปฏิบัติเชิงการบูรณาการร่วม ดังนั้น ภาพการฝึกพร้อม/ผสมจะเห็นการปฏิบัติในเรื่องของการประสานงาน โดยการรับ-ส่งวิทยุโต้ตอบกัน ไปมา มีการสมมติสถานการณ์ระหว่างวัน หน้าที่ของฝ่ายอำนาจการ (การฝึก) ด้วยการประสานงาน ระหว่างหน่วยงานต่างๆ การติดต่อสื่อสารกันอยู่อย่างต่อเนื่องจะเห็นได้ว่า ขั้นตอนการฝึกนี้จะเป็น ขั้นการสร้างความเข้าใจในการปฏิบัติร่วมกันมากขึ้น มีการประสานงานกันทั้งระบบ เพื่ออำนาจการ ด้านข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนเครื่องมือ กำลังพล และรายละเอียดในการติดต่อสื่อสาร ระหว่างกัน รวมทั้งจะเป็นการรวบรวมฐานข้อมูล (Big Data) ต่างๆ ไว้อย่างเป็นระบบ ให้เหมาะสม กับ

สถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง (ฝึก) และสามารถจัดลำดับเหตุการณ์ว่า สถานการณ์แต่ละระดับจะต้องใช้ เครื่องมืออย่างไรให้เหมาะสมตามห่วงโซ่ของเวลา เช่น ห่วงการค้นหา การช่วยชีวิต และหากเลย



ระยะเวลาการช่วยชีวิตแล้ว เครื่องมือที่ใช้ก็จะแปรเปลี่ยนไป ซึ่งภาพการทำงานของฝ่ายอำนวยการทุกระดับไม่ว่าจะส่วนสนับสนุน หรือส่วนปฏิบัติการ ต้องเน้นการทำงานเชิง Unity of Effort คือต้องมีการประสานงานร่วมกันแบบเป็นทีมที่มีความเป็นหนึ่งเดียวให้ได้

สรุปกระบวนการ ขั้นตอนเชิงบูรณาการการฝึกในชั้น FIT และ CPX มีกรอบการฝึกเช่นเดียวกับการฝึกร่วม/ผสม ซึ่งสอดคล้องกับกรอบการฝึกซ้อมตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติในการฝึกซ้อมเฉพาะหน้าที่ โดยมีขอบเขตเจาะจงหน้าที่ของฝ่ายอำนวยการ ที่อาจรวมถึงการฝึกประกอบกำลังของส่วนต่างๆ ในชั้น FIT (Forces Integration Training) เพื่อสร้างความคุ้นเคยในการปฏิบัติการร่วมกันของกำลังพลและอุปกรณ์ เครื่องมือของมิตรประเทศ พร้อมกับส่วนการฝึกปัญหาที่บังคับการ CPX (Command Post Exercises) เสมือนการจำลองภาพการปฏิบัติภายในศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติส่วนหน้า ที่มีหน้าที่ในการวางแผนอำนวยการ และประสานงานการปฏิบัติการช่วยเหลือทั้งจากภายในประเทศ และจากมิตรประเทศ นอกจากนี้การทำงานในส่วนนี้สอดคล้องกับการทำหน้าที่ของฝ่ายอำนวยการตามโครงสร้างของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์กองทัพอากาศ ในการสนับสนุนภารกิจด้าน HADR ให้กับศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เมื่อได้รับการประสานหรือร้องขอ ดังนั้น การฝึกเพื่อเตรียมพร้อมในเชิงบูรณาการขั้นนี้ จะเป็นลักษณะของการประกอบกำลังระหว่างคน และเครื่องมือ รวมถึงการทำงาน of ฝ่ายอำนวยการที่มีหน้าที่ในการติดตามสถานการณ์ วิเคราะห์แนวโน้มเพื่อสนับสนุนทรัพยากรในภาวะฉุกเฉินได้ทันทั่วทั้งที่พร้อมกับจัดเตรียมเอกสารและวางแผนเผชิญเหตุ โดยอาศัยข้อมูลจากส่วนปฏิบัติการ แต่อย่างไรก็ตามต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจของ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักในพื้นที่เกิดเหตุ และการทำงานในขั้นนี้ ฝ่ายอำนวยการต้องเรียนรู้การประสานงานกันอย่างเป็นระบบ ระเบียบ และแบบแผนเดียวกัน ซึ่งเรียกว่า Unity of Effort เน้นการทำงานเป็นทีม หรือทำงานให้เป็นหนึ่งเดียวกันกับทุกส่วน ดังนั้นสรุปได้ว่า การฝึกเพื่อเตรียมความพร้อมในกระบวนการ ขั้นตอนนี้ เป็นการบูรณาการเชิงหน้าที่ การใช้ทรัพยากรร่วมกัน

3. กระบวนการ ขั้นตอนเชิงบูรณาการการปฏิบัติงานมีเป้าหมายร่วมกันและปฏิบัติงานร่วมกันพบว่า ขั้นนี้สอดคล้องกับการปฏิบัติในชั้น FTX (Field Training Exercise) เป็นการฝึกการปฏิบัติในสนาม ที่ต้องอาศัยการทำงานร่วมกันระหว่างฝ่ายอำนวยการ ส่วนปฏิบัติ และส่วนสนับสนุน ที่ต้องประสานงานและการปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติตามสถานการณ์ที่กำหนด ซึ่งการฝึกนี้เป็นส่วนสำคัญที่กำหนดไว้ในด้านการเตรียมความพร้อม ด้านการฝึกซ้อมแผนขั้นการฝึกซ้อมเต็มรูปแบบ (Full – Scale Exercise) ที่เน้นการฝึกซ้อมส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายและหลายระดับ อีกทั้งสามารถทดสอบกระบวนการสำคัญๆ ความคล่องตัวของปฏิบัติการ การเชื่อมโยงของกระบวนการระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เข้ารับการฝึก การประสานงานระหว่างหน่วยงาน และการเตรียมความพร้อมของภาครัฐ เอกชน และต่างประเทศ สรุปคือการทำงานร่วมกับภาคีเครือข่ายนั่นเอง และการฝึกของกองทัพอากาศในกรณีศึกษาที่ยกมาศึกษา เป็นการฝึกเทียบเท่ากับระดับชาติ มีการบรรจุกำลังของกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น ผู้ที่มีบทบาทสำคัญตามกฎหมายคือ เจ้าหน้าที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) เป็นหลัก และเสริมด้วยหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องตามภารกิจของหน่วย

ดังนั้น การฝึกของกองทัพไทยต้องเป็นการฝึกเพื่อเตรียมความพร้อมในการแสดงบทบาทของตนเองในการสนับสนุนการทำงานของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.)

สรุป การจัดการฝึกในชั้น FTX (Field Training Exercise) เป็นชั้นการฝึกที่สอดคล้องกับการฝึกตามแผนการเตรียมความพร้อมของการบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ชั้นการฝึกซ้อมเต็มรูปแบบ (Full – Scale Exercise) ที่เน้นการฝึกซ้อมส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายและหลายระดับ อีกทั้งสามารถทดสอบกระบวนการสำคัญๆ ความคล่องตัวของ การปฏิบัติการ การเชื่อมโยงของกระบวนการระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เข้ารับการฝึกซ้อม การประสานงานระหว่างหน่วยงาน และการเตรียมความพร้อมของภาครัฐ เอกชน และต่างประเทศ การฝึกให้ระดับนี้ ภาพการทำงานจะต้องแสดงให้เห็นถึงผู้ที่มีบทบาทหลักตามกฎหมาย คือ เจ้าหน้าที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) และเสริมด้วยหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องตามภารกิจของหน่วย ดังนั้น การฝึกของหน่วยทหาร เป็นการจำลองภาพการทำงานในส่วนการสนับสนุนภารกิจด้าน HADR ตามที่กฎหมายกำหนดเป็นสำคัญ รวมทั้งเป็นการจำลองภาพการทำงานในศูนย์บัญชาการเหตุการณ์กองทัพไทยในแต่ละระดับ เพื่อเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติงานด้าน HADR ได้ดียิ่งขึ้นเมื่อเกิดสถานการณ์จริง

ขั้นต่อไป ชั้น AAR (After Action Review) คือ ทบทวนผลการปฏิบัติ จะเป็นการนำผลการปฏิบัติ และปัญหาต่างๆ มาทบทวน เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงต่อไป ซึ่งในขั้นตอนนี้เป็นเรื่องการสรุปรายงานผล ในเอกสารวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยจะไม่ขอนำเสนอรายละเอียด แต่จะขอศึกษากระบวนการในเชิงบูรณาการตามที่ระบุไว้เบื้องต้น

2. ปัญหาอุปสรรคการบูรณาการฝึกพร้อม/ผสมไทย – มาเลเซีย ด้าน HADR ในปัจจุบัน ผลการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก จำนวน 5 ท่าน โดยกำหนดกรอบตามแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเชิงบูรณาการ สามารถสรุปได้ 3 ประเด็น

2.1 การบูรณาการการฝึกพร้อม/ผสม (มีเจ้าภาพหลัก มีการวางแผนร่วม)

2.2 การบูรณาการเชิงหน้าที่ การใช้ทรัพยากรร่วมกัน

2.3 การปฏิบัติงานมีเป้าหมายร่วมกัน และปฏิบัติงานร่วม

ซึ่งในส่วนนี้จะได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากการจัดการฝึกในชั้นตอนต่างๆ ดังนี้ **การบูรณาการการฝึกพร้อม/ผสม (มีเจ้าภาพหลัก มีการวางแผนร่วม)** ประเด็นนี้ ผู้วิจัยวิเคราะห์จากขั้นตอนการจัดการฝึกในชั้นตั้งแต่ TTX ทำให้พบว่า ปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากความไม่เข้าใจของผู้ทำหน้าที่ในบทบาทของผู้จัดการฝึก การกำหนดสถานการณ์การฝึก การกำหนดเป้าหมายเชิง Unity of effort ในการปฏิบัติการด้าน HADR สะท้อนได้ดังนี้

1. บทบาทของผู้จัดการฝึก พบว่า ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ภาพการจัดการฝึกนั้นยังไม่สอดคล้องกับผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในสถานการณ์จริง เนื่องจากปัจจุบันนโยบายของผู้บังคับบัญชาระดับสูงได้มอบหมายให้ ยก.ทหาร เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการจัดการฝึกพร้อม/ผสมด้าน HADR โดยเฉพาะการฝึกพร้อม/ผสมไทย – มาเลเซีย ซึ่งในความเป็นจริง กร.ทหาร เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้าน HADR แต่ด้วยบทบาทด้านการฝึก ยก.ทหาร จึงได้รับมอบหมาย ดังนั้น

ภาพการฝึกต้องแบ่งหน้าที่ ด้านการจัดการฝึก กับด้านเนื้อหาของการฝึกต้องแยกออกจากกัน เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง คือ ด้านเนื้อหาการฝึกด้าน HADR ควรให้ กร.ทหาร เป็นผู้รับผิดชอบ และขับเคลื่อนการฝึกในสถานการณ์ต่างๆ ทั้งนี้เนื่องจากหากผู้จัดการฝึกไม่เข้าใจ ภาพของ HADR แล้ว ก็ไม่สามารถกำหนดทิศทางของการจัดการฝึกให้ประสบความสำเร็จในเชิงลักษณะของผลลัพธ์ที่จะได้จากการฝึกนั้น รวมถึงผู้ที่รับหน้าที่ในการเป็นเจ้าภาพจัดการฝึกร่วม/ผสม ด้าน HADR ก็เช่นเดียวกัน ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่ต้องทำความเข้าใจกับผู้ที่ทำหน้าที่เจ้าภาพในการกำหนดสถานการณ์เหตุการณ์ การจัดทำเป้าหมาย แผนการฝึก ภาควิเคราะห์ และรายละเอียดอื่นๆ อีกหลายประการ จึงจะทำให้การฝึกบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ต้องการ และเป็นการฝึกเพื่อเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติงานด้าน HADR โดยสะท้อนได้จากประโยคคำพูดของผู้ให้ข้อมูลหลักดังนี้

ผู้แทนระดับจัดการฝึก กร.ทหาร กล่าวว่า “...บทบาทของหน่วยที่เกี่ยวข้องกับการฝึกร่วมระหว่างประเทศ ประกอบด้วย ยก.ทหาร (สวฝ.ยก.ทหาร) กร.ทหาร โดย ยก.ทหาร (สวฝ.ยก.ทหาร) จะทำหน้าที่เป็น ผู้จัด (Organizer) ส่วนด้านเนื้อหา กร.ทหาร จะเป็นผู้รับผิดชอบหลัก...” (สัมภาษณ์เมื่อ 31 พ.ค.61)

ผู้แทนระดับจัดการฝึก ยก.ทหาร กล่าวว่า “...หน่วยงานที่เข้าร่วมการฝึกหน่วยแรก คือ กรมกิจการพลเรือนทหาร (กร.ทหาร) เพราะเป็นหน่วยที่รับผิดชอบด้าน HADR โดยตรง และเป็นหน่วยที่รับผิดชอบหลักที่เกี่ยวข้องกับ WG ADMM และ ADMM-Plus ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการจัดการฝึกแต่ละครั้งจะเป็นการทำงานที่ต้องบูรณาการร่วมกันระหว่าง ยก.ทหาร และ กร.ทหารเป็นหลัก...” (สัมภาษณ์เมื่อ 11 พ.ค.61)

ผู้แทนระดับบริหาร ยก.ทหาร กล่าวว่า “...ภาพการจัดการฝึกด้วย ยก.ทหาร มีหน้าที่ในการจัดการฝึก แต่ถ้าหากมองในภาพการปฏิบัติแล้ว หน่วยที่รับผิดชอบหลักคือ กร.ทหาร มีหน้าที่โดยตรง เพราะตามกฎหมายแล้ว กร.ทหาร เป็นคณะกรรมการด้าน HADR และการดำเนินการต่างๆ โดยมี กร.เหล่าทัพเข้าร่วมการฝึก รวมถึงการปฏิบัติในพื้นที่ด้วย...” (สัมภาษณ์เมื่อ 11 พ.ค.61)

2. การกำหนดสถานการณ์การฝึก พบว่า ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การกำหนดสถานการณ์การฝึก หรือ การกำหนด Scenario เป็นสำคัญ ผู้ที่มีบทบาทในการกำหนด Scenario ร่วมกัน ต้องเข้าใจภาพสถานการณ์การบรรเทาสาธารณภัย และผู้เป็นเจ้าภาพในการจัดการฝึกต้องขอความเห็นแนวทางการจัดการฝึกจากผู้ที่มีอำนาจสูงสุดก่อน เพื่อให้แต่ละส่วนสามารถปฏิบัติได้อย่างมีทิศทาง และบรรลุเป้าหมายที่กำหนด แต่ที่ผ่านมามีมุมมองภาพการฝึกที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง หรือไม่ได้กำหนด Scenario ไว้ให้ชัดเจน ทำให้ขั้นตอนของการฝึกในระดับถัดไปเกิดความสับสน และไม่มีความชัดเจน สะท้อนได้จากประโยคคำพูดต่อไปนี้

ผู้แทนระดับจัดการฝึก กร.ทหาร กล่าวว่า “...การกำหนด Scenario ต้องถูกต้อง กำหนดไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้การฝึกนั้น มีทิศทางที่ถูกต้อง มีบางครั้งผู้ที่เป็นเจ้าภาพการฝึกไม่เข้าใจ และไม่ได้กำหนด Scenario ไว้ ทำให้เกิดปัญหาการฝึกในภายหลัง...” (สัมภาษณ์เมื่อ 31 พ.ค.61)

ผู้แทนระดับจัดการฝึก ยก.ทหาร กล่าวว่า “...การกำหนด Scenario เป็นขั้นตอนที่สำคัญ เพื่อกำหนดทิศทางในการฝึกว่าจะฝึกสถานการณ์อะไร เพื่อให้ฝ่ายวางแผนไปดำเนินการต่อ แต่ถ้ากำหนดไว้ไม่ชัดเจน ก็ส่งผลกระทบต่อวางแผน และการจัดการกำลังเพื่อสนับสนุน

การฝึก...” (สัมภาษณ์เมื่อ 11 พ.ค.61)

ผู้แทนหน่วยฝึก นทพ. กล่าวว่า “...ทหารมาเลเซียก็ยังไม่มีความชำนาญมากจนวางแผนขั้นสุดท้ายเราก้ยังหาข้อตกลงใจยังไม่ได้ โดยเฉพาะกระบวนการครั้งนี้ไม่ได้ผ่านผู้ตกลงใจ คือ ประธาน หรือ ผบ.เหตุการณ์ไม่ได้ตกลงใจว่าจะใช้เหตุการณ์แบบไหน Scenario แบบไหนซึ่งส่งผลให้การฝึกครั้งนั้น มีปัญหามากมาย และต้องปรับแก้เช่นกันในตอนฝึกภาคสนาม..” (สัมภาษณ์เมื่อ 4 มิ.ย.61)

2.1.3 การกำหนดเป้าหมายการฝึกเชิง “Unity of Effort” พบว่า ส่วนใหญ่ผู้ให้ข้อมูลหลักเห็นว่า บทบาททหารโดยเฉพาะฝ่ายอำนวยการยังมองภาพการฝึกด้าน HADR ในลักษณะ “Unity of Command” มากกว่า ทั้งนี้เกิดจากการที่ฝ่ายอำนวยการทหาร มักจะใช้ระบบ

การทำงานแบบ Unity of Command มาปรับใช้ ซึ่งระบบการทำงานแบบนี้เหมาะกับการทำงานในรูปแบบของการบัญชาการรบ หรือในยามสงครามเท่านั้น แต่ไม่เหมาะกับการทำงานด้าน HADR ที่เน้นการทำงานแบบ Unity of Effort ที่มุ่งต่อการทำงานประสานงานและอาศัยความร่วมมือกันกับทุกภาคส่วนให้เป็นเนื้อเดียวกันให้ได้ จึงจะทำให้งานนั้นบรรลุเป้าหมายที่กำหนด ทั้งนี้สะท้อนได้จากประโยคคำพูดของผู้ให้ข้อมูลหลักดังนี้

ผู้แทนระดับจัดการฝึก กร.ทหาร กล่าวว่า “ปัจจุบันความเข้าใจในการปฏิบัติการด้าน HADR ของทหารในระดับฝ่ายอำนวยการ ยังไม่มีความเข้าใจว่าสิ่งที่ต้องปฏิบัติด้าน HADR มีความแตกต่างจากการรบกับข้าศึกอย่างไร อย่างเช่น การบรรเทาสาธารณภัยด้านน้ำ ตัวอย่างเช่น กรณีน้ำท่วม ปี พ.ศ.2554 ทหารเข้าไปมีบทบาทในการแก้ไขปัญหา โดย ขว.ทหาร จะบรรยายเกี่ยวกับสภาพน้ำ กร.ทหาร จะบรรยายเกี่ยวกับการช่วยเหลือ ยก.ทหาร จะบรรยายเกี่ยวกับการสนับสนุนอุปกรณ์ต่างๆ แต่พอฝึกจริงๆ ทหารยังไม่เข้าใจบทบาท ซึ่งต้องปรับความเข้าใจกันก่อนว่า คำว่า “ศัตรู” เป็น “ภัย” ซึ่งในตอนที่เราสู้รบ มาบรรยายเรื่อง ข้าราชการด้านการบรรเทาสาธารณภัยเรื่อง “ภัย” ขว.ทหาร จะทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพ แต่เวลาฝึกจริง กร.ทหาร ทำหน้าที่ทั้งหมด จึงทำให้เกิดภาพการปฏิบัติที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง ในเรื่องนี้เราต้องทำความเข้าใจก่อนว่ากองทัพเองไม่ได้มีความรู้ด้านนี้ ซึ่งเราต้องฟังพลเรือน เพราะมีความเชี่ยวชาญมากกว่า กองทัพจะมีส่วนที่เกี่ยวข้องเพียงกรมอุทกศาสตร์กองทัพเรือเท่านั้น แต่เราก้ยังไม่มีความเชี่ยวชาญเท่าพลเรือน เพราะทหารเรียนมาเพียงด้านการรบ ซึ่งเรามีจุดแข็งก็เพียงอาวุธยุทโธปกรณ์ ระเบียบวินัยของกำลังพลเท่านั้น สิ่งหนึ่งที่สำคัญคือ หลักการสงครามของเราใช้หลัก Unity of Command แต่การบรรเทาสาธารณภัย เราใช้หลัก Unity of Effort คือ ต้องการความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ” (สัมภาษณ์เมื่อ 31 พ.ค.61)

ผู้แทนระดับจัดการฝึก ยก.ทหาร กล่าวว่า “...การจัดการฝึก ฝ่ายอำนวยการต้องเข้าใจภาพการฝึก จึงเกิดการปรับพื้นฐาน และกองทัพต้องทำหน้าที่ในการสนับสนุนการช่วยเหลือด้าน HADR และบูรณาการการทำงานให้สามารถขับเคลื่อนไปได้ไม่ว่าเหตุเกิดขึ้นในประเทศหรือภายนอกประเทศ...” (สัมภาษณ์เมื่อ 11 พ.ค.61)

ผู้แทนระดับบริหาร ยก.ทหาร กล่าวว่า “...หน้าที่ในการช่วยเหลือ รวมถึงการฝึกด้าน HADR บทบาทหน้าที่ตามกฎหมาย คือ ฝ่ายสนับสนุนในฐานะผู้ที่มีความพร้อม ด้านเครื่องมือกำลังพล....” (ให้สัมภาษณ์เมื่อ 11 พ.ค.61)

2. การบูรณาการเชิงหน้าที่ การใช้ทรัพยากรร่วมกัน พบว่าผู้ปฏิบัติงานในฐานะฝ่ายอำนวยการต้องมีความสามารถบริหารสถานการณ์ในการปฏิบัติงานทั้งด้านการวางแผน และการประสานการปฏิบัติ การบูรณาการการใช้ทรัพยากรของแต่ละส่วนได้อย่างมีระบบ ได้มาตรฐานทันต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริง ทั้งนี้สิ่งเหล่านี้ต้องการเกิดจากการเรียนรู้ ประสบการณ์ และอาศัยความเข้าใจและองค์ความรู้ด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้ รวมทั้งกฎหมายด้วย ซึ่งหากไม่เข้าใจภาพการปฏิบัติดังกล่าวแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารเหตุการณ์นั้นๆ ได้ ทั้งนี้สะท้อนได้จากประโยคคำพูดของผู้ให้ข้อมูลหลักดังนี้

2.1 การบริหารสถานการณ์ พบว่า ฝ่ายอำนวยการ ยังขาดประสบการณ์ และบทบาทในฐานะผู้บริหารสถานการณ์ เพื่อการสนับสนุน ด้าน HADR ซึ่งการฝึกต้องเน้นภาพของการบริหารสถานการณ์ เพื่อให้การสนับสนุนภารกิจด้าน HADR นั้น ประสบความสำเร็จในการบริหารหน่วยงาน คน เครื่องมือที่จะเข้าทำการช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นจริงได้อย่างทันท่วงที ซึ่งปัจจุบันภาพของการฝึกอาจจะไม่ชัดในการฝึกที่จะนำไปสู่เป้าหมาย และการบูรณาการ ใดๆก็ตาม ต้องฝึกให้ผู้ทำหน้าที่ในการบริหารสถานการณ์แต่ละระดับ สามารถจัดจังหวะในการเข้าช่วยเหลือได้อย่างมีประสิทธิภาพ สะท้อนได้จากประโยคของผู้ให้ข้อมูลหลัก ดังนี้

ผู้แทนระดับจัดการฝึก กร.ทหาร กล่าวว่า จะมีปัญหาอย่างเดียว คือ **การบริหารจัดการจังหวะในการจัดกำลังเข้าทำการช่วยเหลือ** ซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายอำนวยการ ซึ่งในสถานการณ์จริง การให้ความช่วยเหลือ ทุกฝ่ายก็อยากที่จะมีส่วนในการเข้าไปให้การช่วยเหลือระดมกันไปจำนวนมาก แต่เนื่องจากข้อจำกัดของพื้นที่ที่แคบ ก็เกิดการขัดขวางการปฏิบัติงานกันเอง แทนที่จะสนับสนุนกัน คำว่า “จังหวะ” หมายความว่า ขั้นตอนนี้ จำเป็นต้องการเครื่องมือชุดเจาะเข้าไปก่อน เสร็จแล้วค่อยนำคนเจ็บป่วยออกมา ซึ่งในตอนนี้เราต้องการคนที่ทำหน้าที่ในการ “บริหารจัดการหน้างาน” ที่มีความรู้ ความเข้าใจ และประสบการณ์ และถ้าหากว่ากันด้วยกฎหมาย บทบาทนี้จะเป็นหน้าที่ของ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือ นายกรัฐมนตรี (เป็นไปตาม พรบ.บรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และแผนป้องกันภัยพิบัติ พ.ศ.2558 (สัมภาษณ์เมื่อ 31 พ.ค.61)

2.2 การวางแผนของฝ่ายอำนวยการ พบว่า ส่วนใหญ่เกิดจากปัญหาความไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของแต่ละส่วนตามกฎหมาย รวมถึงการเข้าใจภาพขนาดของสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งมีผลต่อการกำหนด Scenario แผนสถานการณ์ ดังนั้นหากไม่เข้าใจภาพดังกล่าวแล้ว การเขียนแผนก็ทำได้ยาก ทำให้การลำดับสถานการณ์ไม่สอดคล้องกับหลักการปฏิบัติที่เสมือนจริงเมื่อมีสถานการณ์เกิดขึ้น ซึ่งหลักกฎหมายผู้ทำหน้าที่ในการ Dominate คือ พลเรือน หรือ ปก. ดังนั้น เมื่อฝ่ายอำนวยการที่ทำหน้าที่ในกองทัพบกความเข้าใจบทบาทหน้าที่เมื่อเกิดสถานการณ์จริงแล้ว การจัดทำแผน กลายเป็นกำหนดบทบาทให้ทหารทำหน้าที่ในการ Dominate ไม่ใช่การสนับสนุน ซึ่งภาพดังกล่าวสะท้อนจากภาพการฝึกด้าน HADR ของกองทัพบกไทย ในการทำหน้าที่ของฝ่ายอำนวยการในการบริหารจัดการภัยขณะเกิดเหตุ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ชี้ให้เห็นการกำหนด Scenario ที่ไม่ชัดเจน เปรียบได้กับการที่หน่วยงานหลักไม่สามารถขับเคลื่อนการปฏิบัติตามแผน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้สนับสนุนตามภารกิจของหน่วยงานนั้น (Function) ก็จะทำให้ขณะเกิดเหตุการณ์ จึงมีความสับสน ความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่และการประสานงานเมื่อเกิดภัย ดังนั้น ภาพของการ

วางแผนของฝ่ายอำนวยการจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของส่วนอื่นๆ ในการปฏิบัติการกิจให้สำเร็จลุล่วงทันที่ สละท่อนมาจากปัญหาการขาดองค์ความรู้ และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่จริง สละท่อนได้จากประโยคคำพูดของผู้ให้ข้อมูลหลักดังนี้

ผู้แทนระดับจัดการฝึก กร.ทหาร กล่าวว่า “...การกำหนด Scenario ในระดับ TX อาจจะยังไม่มีชัดเจนพอ เพราะหน่วยจัดการฝึกยังมองภาพเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงไม่ออก และขาดความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายตามกฎหมายเมื่อเกิดสถานการณ์จริง ส่วนใหญ่มองภาพการฝึก HADR ในลักษณะเชิงสงครามมากกว่า...” (สัมภาษณ์เมื่อ 31 พ.ค.61)

ผู้แทนระดับจัดการฝึก ยก.ทหาร กล่าวว่า “...บทบาทของผู้จัดการฝึกด้าน HADR ต้องมีความเข้าใจ และสามารถทำหน้าที่ในการใกล้เคียง เพื่อให้การทำงานนั้นเกิดประสิทธิภาพสูงสุดโดยการจัดการประชุมร่วม เพื่อบูรณาการการทำงานร่วมกันได้ ซึ่งที่ผ่านมาเป็นเรื่องของแนวทางการปฏิบัติที่อาจจะต้องปรับให้สอดคล้องกันเสียก่อน เพื่อให้มีข้อมูลในทิศทางเดียวกัน และทำงานร่วมกันได้...” (สัมภาษณ์เมื่อ 11 พ.ค.61)

ผู้แทนระดับบริหาร ยก.ทหาร กล่าวว่า “...จากประสบการณ์การปฏิบัติที่ผ่านมา การฝึกต้องมีการอ้างอิงเหตุการณ์จากประสบการณ์จริง ตามขนาดความรุนแรงของเหตุการณ์ภัยพิบัติ (ขนาด S M L) ดังนั้นการจัดการฝึก ผู้จัดการและฝ่ายอำนวยการต้องเข้าใจภาพเหล่านี้ ไม่เช่นนั้นการกำหนด แผนการฝึกก็จะมองภาพไม่ออก...” (สัมภาษณ์เมื่อ 11 พ.ค.61)

ผู้แทนระดับบริหารของ ศฝภ.นทพ. กล่าวว่า คนที่มีบทบาทในการปฏิบัติของ ฝ่ายอำนวยการในขั้นการวางแผน ถ้ามองในระดับอาเซียน หรือระดับภายในประเทศ มีหลักสากลในการปฏิบัติอยู่แล้ว แต่เนื่องจากทหารที่เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในด้าน HADR ยังเป็นเรื่องใหม่ ของด้านการทหาร เรายังไม่เข้าใจ “ระบบบัญชาการเหตุการณ์” ที่เป็นสากล ซึ่งทั่วโลกปัจจุบันมีการเผยแพร่แล้ว มีการเปิดการสอนแล้ว กองทัพอไทยยังใช้ระบบการแสวงหาคอลงใจทางทหาร หรือการบัญชาการทางทหาร ซึ่งมีรูปแบบคล้ายคลึงกันคือ 1 2 3 4 งานด้านกำลังพล การข่าว อะไรก็แล้วแต่ และวงรอบระเบียบการปฏิบัติประจำ เราก็คิดตามแบบอย่างที่เราเป็น แต่ในการปฏิบัติงานด้าน HADR ในปัจจุบัน ได้มีการตกลงกันแล้วว่า ใช้หลัก Incidence Command System ที่มีรูปแบบการจัดการโครงสร้างที่แตกต่างกัน พร้อมกับระบบระเบียบปฏิบัติงานประจำ ดังนั้น หากนำไปเปรียบเทียบก็จะไม่ตรงกัน จึงเป็นปัญหาทั้งอาเซียนและของประเทศไทย (สัมภาษณ์เมื่อ 4 มิ.ย. 61)

2.3 การประสานการปฏิบัติ พบว่า ในเรื่องการประสานการปฏิบัติด้าน HADR ของฝ่ายอำนวยการที่ทำหน้าที่ในการจัดการฝึก หรือ ในศูนย์บรรเทาสาธารณภัยของ บก.ทพ. ต้องมีฐานข้อมูลหรือแผนบรรเทาสาธารณภัยที่สอดคล้องกับของ ปภ. เพื่อให้การรวบรวมข้อมูลสำหรับการประสานงานกับส่วนต่างๆ นั้นไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยของ บก.ทพ. จะต้องมี Big Data เพื่อรองรับสถานการณ์ต่างๆ ได้ ไม่เช่นนั้นภาพของการฝึกเพื่อการประสานงานของฝ่ายอำนวยการก็จะไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง อีกทั้งระบบการบริหารสถานการณ์ ต้องสามารถสร้างฐานข้อมูล (Big Data) พร้อมทั้งจัดทำแผนบรรเทาสาธารณภัย และคู่มือในการประสานงาน ที่สอดคล้องกับแผนบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ซึ่งปัจจุบันกองทัพไทย ยังไม่มีฐานข้อมูลนั้นมากพอ และยังไม่มีความพร้อมที่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานร่วมกันที่ได้มาตรฐาน ส่งผลให้

ภาพการฝึกยังไม่สมบูรณ์ เพราะภาพการปฏิบัติจริง เป็นไปในลักษณะต่างคนต่างมีแผนการบรรเทาสาธารณภัยที่สร้างกันขึ้นมาไม่สอดคล้องกัน ทำให้การประสานการปฏิบัติจึงไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน สะท้อนได้จากประโยคคำพูดต่อไปนี้

หัวหน้าส่วนปฏิบัติ ศฝภ.นทพ. กล่าวว่า “มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติการร่วม และการจัดทำแผนการปฏิบัติการร่วม โดยอ้างอิงจากแผนบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ แล้วย่อยลงมา เป็นแผนต่างๆ ขณะนี้ ปก.จัดทำแผนบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสร็จ แต่ไม่เคยดูแผนของหน่วยงานอื่น ทำให้กระบวนการในการจัดทำแผนของหน่วยงานอื่น “ไม่ครบ” ดังนั้น เมื่อ ปก. ได้จัดทำแผนบรรเทา

สาธารณภัยแห่งชาติแล้ว และในแผนดังกล่าวก็กำหนดให้แต่ละส่วนต้องไปจัดทำแผนของตนเองให้สอดคล้องกัน จึงสรุปได้ว่า หน่วยงานต่างๆ ก็ควรจะได้รับทราบแผนร่วมกัน จัดทำแผนการปฏิบัติร่วมกัน และส่งแผนให้กัน โดยกำหนดให้มีการทบทวนแผนตามวงรอบ 1 ปี ต่อครั้ง เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันแผนแต่ละคนก็ต่างทำกัน” (สัมภาษณ์เมื่อ 4 มิ.ย.61)

ผู้แทนระดับบริหาร ยก.ทหาร กล่าวว่า “นายทหารติดต่อก็คือรับเรื่องที่ศูนย์ประสานงานฯ แจ้งความประสงค์มา จากนั้น นายทหารติดต่อก็คือทำหน้าที่ในการแจ้งความประสงค์ของประเทศเจ้าบ้าน มายังรัฐบาลไทย หรือกระทรวงกลาโหม เพื่อวางแผนจัดเตรียมทรัพยากรต่างๆ ลงไปช่วยเหลือตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ตนเองจะทำได้ ฉะนั้นภาพการฝึกก็จะเป็นภาพของการวางแผน ประสานงาน จัดเตรียมทรัพยากร ในการเดินทางเข้าไปช่วยเหลือตามหลักการปฏิบัติด้าน HADR ซึ่งเรื่องนี้ เป็นเรื่องต้องอาศัยความรู้ ความสามารถของทีมช่วยเหลือผ่านประสบการณ์ และได้รับการยอมรับว่ามีมาตรฐานการปฏิบัติงาน พอสมควร” (สัมภาษณ์เมื่อ 11 พ.ค.61)

ผู้แทน ยก.ทหาร ในฐานะผู้เคยจัดการฝึก กล่าวว่า “การทำหน้าที่ในการประสานงานเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะฐานข้อมูล เราต้องสามารถเข้าใจภาพเหตุการณ์ตามขนาด S M L และวางแผนในการประสานงานหน่วยต่างๆ ที่จะให้มาปฏิบัติเพื่อการช่วยเหลือร่วมกันได้ทันท่วงที ในวินาทีชีวิต สิ่งเหล่านี้ฝ่ายอำนวยการต้องมีพื้นฐานความรู้ความเข้าใจ ด้าน HADR และเราต้องมี Big Data เพียงพอ ว่าใครมีเครื่องมืออะไร สามารถสนับสนุนด้านใดได้บ้าง” (สัมภาษณ์เมื่อ 11 พ.ค.61)

3. การปฏิบัติงานมีเป้าหมายร่วมกัน และปฏิบัติงานร่วมกันจากการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์จากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องพบว่า ปัญหาของการปฏิบัติงานมีเป้าหมายร่วมกัน และการปฏิบัติงานร่วมกัน เป็นของภาษาในการติดต่อสื่อสาร คู่มือในการปฏิบัติงานร่วมที่ได้มาตรฐาน UN และระบบการทำงานเป็นทีมที่ได้มาตรฐาน INSARAG โดยมีรายละเอียดในแต่ละประเด็นดังนี้

3.1 ภาษาที่ใช้ในการติดต่อสื่อสารพบว่า ส่วนใหญ่ผู้ให้ข้อมูลเห็นสอดคล้องกันว่าปัญหาในการติดต่อสื่อสารมีปัญหาต่อการฝึกในการเตรียมความพร้อม เพื่อการปฏิบัติการร่วม โดยเฉพาะการฝึกพร้อม/ผสม ระหว่างไทย-มาเลเซีย สะท้อนได้จากการประโยคต่อไปนี้

ผู้แทนระดับจัดการฝึก กร.ทหาร กล่าวว่า “...ส่วนใหญ่ปัญหานี้ เป็นปัญหาหลักที่พบมาก คือด้านภาษาในการติดต่อสื่อสาร...” (สัมภาษณ์เมื่อ 31 พ.ค.61)

ผู้แทนระดับบริหาร ยก.ทหาร กล่าวว่า “...ปัญหาการติดต่อสื่อสาร เคยมีครั้งหนึ่ง ตอนที่ประชุมวางแผน ปรากฏต้องใช้ล่ามเต็มไปหมด ทำให้ผลกระทบเกิดมาก...”

(สัมภาษณ์เมื่อ 11 พ.ค.61)

ผู้แทนระดับปฏิบัติ กร.ทหาร กล่าวว่า “...ปัญหานี้สำคัญ โดยเฉพาะ กร.ทหาร เองก็หาผู้ที่มีความรู้ด้านภาษาได้น้อย...” (สัมภาษณ์เมื่อ 31 พ.ค.61)

3.2 บทบาทหน้าที่ของผู้ปฏิบัติ พบว่า ส่วนใหญ่เป็นความไม่มีความเข้าใจ ในการใช้คู่มือการปฏิบัติงานด้าน HADR อย่างแท้จริง เป็นการหยิบมาใช้บ้างบางโอกาส ฉะนั้นคู่มือ หรือ ระเบียบการปฏิบัติงานประจำของบุคคล ต้องได้รับการยอมรับว่ามีมาตรฐานสากล เรียกว่า มาตรฐาน INSARAG ที่จะต้องนำมาใช้ในการกำหนดตัวบุคคล หรือพูดว่าสามารถปฏิบัติงานนั้นถูกต้อง มีการกำหนดวิธีการ ขั้นตอนที่ถูกต้อง หรือมีเครื่องหมายสัญลักษณ์ในด้าน HADR ประกอบ ซึ่งปัจจุบัน ยังไม่มีคู่มือการปฏิบัติงาน หรือหลักนิยมในการปฏิบัติกรรรมด้าน HADR สะท้อนได้จากประโยค คำพูดต่อไปนี้

หัวหน้าหน่วยปฏิบัติ ศฝภ.นทพ. กล่าวว่า “เป็นความไม่เข้าใจต้อง ยอมรับว่า ในความเป็นจริงที่เราฝึกกันมาตลอดนั้น ไม่ว่าจะเป็หลักนิยม หรือตำราต่างๆ นั้น เราแทบไม่มีความรู้ในการใช้อย่างแท้จริง เป็นการหยิบมาใช้บ้างบางโอกาส ฉะนั้นคู่มือหรือ ระเบียบ การปฏิบัติงานประจำของบุคคล มันมีมาตรฐานสากลเช่นกัน เรียกว่า มาตรฐาน INSARAG ที่จะต้อง นำมาใช้ในการกำหนดตัวบุคคล หรือพูดนั้นว่า การเข้าไปปฏิบัติงานนั้นถูกต้องหรือยัง มีวิธีการ ขั้นตอนที่ถูกต้องหรือยัง มีเครื่องหมายสัญลักษณ์อย่างไร มันเป็นคู่มือหรือระเบียบการปฏิบัติคล้ายกับ ทหารเรา คือ มีสัญลักษณ์ต่างๆ ทางบรรเทาสาธารณภัย มีการปฏิบัติเมื่อเรียก ทุกอย่างจะคล้ายกัน เพียงแต่ในประเทศไทยในปัจจุบัน ยังไม่มีใครมีมาตรฐานสากล ซึ่งในต่างประเทศ มาเลเซีย และ สิงคโปร์ ได้ผ่านการสอบมาตรฐานสากลแล้ว” (สัมภาษณ์เมื่อ 4 มิ.ย.61)

ผู้แทนหัวหน้าส่วนปฏิบัติ ยก.ทหาร กล่าวว่า “...ทั้งทางทหาร และ พลเรือนของไทยก็ต้องพัฒนาศักยภาพในการปฏิบัติงานด้าน HADR ให้ได้มาตรฐาน UN ด้วย ซึ่ง ขณะนี้..มาเลเซียก็ได้มาตรฐานของ UN แล้ว โดยมีชุดเคลื่อนที่เร็วที่มีมาตรฐาน INSARAG สำหรับ ฝ่ายกองทัพและพลเรือนของไทยกำลังอยู่ในขั้นของการพัฒนา โดย ปภ. และ นทพ. ได้ร่วมมือกัน...” (สัมภาษณ์เมื่อ 11 พ.ค.61)

ผู้แทนระดับนโยบาย ยก.ทหาร กล่าวว่า “...กำหนดแบบแผน การปฏิบัติกรรรมด้าน HADR รวมถึงการสร้างมาตรฐาน INSARAG ในระดับกองทัพ (รวมถึงเหล่าทัพ) เพื่อกำหนดหน้าที่ บทบาทของแต่ละส่วน เพื่อให้เกิดภาพการทำงานในเชิงบูรณาการได้อย่างแท้จริง มีการประสานสอดคล้องกันมากขึ้น...” (สัมภาษณ์เมื่อ 11 พ.ค.61)

3.3 การปฏิบัติทำงานเป็น TEAM พบว่า ในปัจจุบันมีเพียงคู่มือการฝึก แต่คู่มือ การปฏิบัติงานร่วมระหว่างไทยกับต่างประเทศยังอยู่ในระหว่างดำเนินการให้ได้มาตรฐานสากล (UN) ทำให้ภาพการทำงานเชิงบูรณาการร่วมเป็นทีมเดียวกันจึงยังไม่เกิดขึ้น สะท้อนได้จากประโยค คำพูด ต่อไปนี้

ผู้แทนระดับจัดการฝึก กร.ทหาร กล่าวว่า “ปัจจุบันในการปฏิบัติกรรรม ยังไม่มี มีเพียง SOP ของ UN ที่เขียนไว้กว้างๆ เท่านั้น ซึ่งแต่ละส่วนต้องนำ SOP ของ UN มา กำหนดเป็น SOP หรือคู่มือที่แตกย่อยออกมาในบทบาทของแต่ละส่วน เช่น SOP ของ ปภ. SOP ของ



พลเรือน และ SOP ของกองทัพ เป็นต้น โดยในส่วนของกองทัพไทย ปัจจุบันได้มีการเขียนคู่มือของเหล่าทัพขึ้นมา แต่ก็ยังเป็น SOP ที่กำหนดหลักการไว้กว้าง ๆ แต่ไปลงลึกในด้านการฝึกเท่านั้น อีกทั้ง SOP นี้ก็ยังไม่สามารถดำเนินการให้สมบูรณ์เพื่อให้เหมาะสมกับการเตรียมการในการเคลื่อนย้ายกำลัง เพื่อไปสนับสนุนภารกิจด้าน HADR ในต่างประเทศได้ รวมทั้งต้องสามารถบริหารความสมดุลด้านความรู้สึกของประชาชนในการใช้งบประมาณเพื่อการปฏิบัติงานด้าน HADR ในต่างประเทศว่าจะมองจากประชาชนว่ารัฐบาลใช้งบประมาณในการช่วยเหลือต่างประเทศมากเกินไป อีกทั้งการส่งกำลังไปช่วยเหลือต้องไม่เป็นภาพของการไปเป็นภาระแก่ประเทศเจ้าภาพที่เกิดขึ้นด้วย ซึ่งที่ผ่านมาเราได้บทเรียนจากประเทศเนปาล” (สัมภาษณ์เมื่อ 31 พ.ค.61)

ผู้แทนระดับบริหาร ยก.ทหาร กล่าวว่า “ซึ่งในปัจจุบันนี้ในระดับอาเซียน ประเทศมาเลเซีย เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติการด้าน HADR เป็นอย่างมาก และกำลังจะจัดตั้งกองกำลังเตรียมพร้อม ด้านบรรเทาสาธารณภัย (AMRG : ASEAN Military Ready Group) เหมือนกองกำลังเฉพาะกิจ ซึ่งแนวคิด (Concept) คือ กำลังของอาเซียนให้มาร่วมกันทำงานด้าน HADR ซึ่งใครเก่งด้านไหนก็มาร่วมทีมกัน แต่การควบคุมบังคับบัญชาขึ้นอยู่กับชาตินั้นๆ แต่ยังไม่เคยฝึกจริง เพียงแต่เป็นพัฒนาการที่กำลังทำ SOP” (สัมภาษณ์เมื่อ 11 พ.ค.61)

ผู้แทนระดับบริหาร ยก.ทหาร กล่าวว่า “ในการจัดการฝึกด้าน HADR ที่มีการทำงานกับหลายหน่วยงาน จึงต้องอาศัยระเบียบปฏิบัติร่วมกันในการจัดการ เช่น คู่มือการจัดการด้าน HADR ภายในประเทศ โดยมี ปภ. เป็นหลัก และ คู่มือระเบียบการปฏิบัติงานประจำเพื่อการจัดการด้าน HADR สำหรับการจัดการระหว่างประเทศ ก็จะต้องมี กระทรวงการต่างประเทศ เข้ามาร่วมจัดทำคู่มือร่วมระเบียบการปฏิบัติงานประจำ (ทั้งในด้านรับการช่วยเหลือ และให้การช่วยเหลือ) เพื่อการจัดการด้าน HADR จะอาศัยกลไกความร่วมมือด้าน HADR ในกรอบของประชาคมอาเซียน ซึ่งก็จะมีการจัดทำแนวทางการปฏิบัติหลายประการ ที่มีหน่วยรับผิดชอบหลักคือ กร.ทหาร เป็น WG HADR ดังนั้นจึงนำบทบาทดังกล่าว มาเป็นแบบแผนในการจัดการฝึกในรูปแบบเดียวกัน ซึ่งกลไกในการขับเคลื่อนการช่วยเหลือ จะต้องมีส่วนประสานงานในการให้ความช่วยเหลือ หรือ MNCC (Multi National Coordination Center)” (สัมภาษณ์เมื่อ 11 พ.ค.61)

ผู้แทนระดับปฏิบัติ กร.ทหาร กล่าวว่า “การปฏิบัติการด้าน HADR ของไทย ยังไม่ได้มาตรฐานของ INSARAG ภาพการทำงานจึงไม่เป็นในลักษณะของ TEAM THAILAND ฉะนั้นเมื่อจะก้าวเข้าสู่มาตรฐานแล้ว จะต้องสร้างภาพของการทำงานเป็น TEAM ให้เกิดขึ้นให้ได้ เมื่อสร้างได้แล้ว จะสร้างสามารถวางแผนเตรียมการเพื่อให้การช่วยเหลือด้าน HADR ณ ภายในประเทศก่อนเดินทางไป ปัจจุบันการเตรียมการสำหรับด้านนี้ ฝ่ายทหารได้ดำเนินการไปได้มากแล้ว และเตรียมการขึ้น On Call List อย่างกรณีของการรักษาสันติภาพ ดังนั้นการฝึกจึงมีเป้าหมายเพื่อสร้าง TEAM THAILAND ให้สามารถเคลื่อนย้ายกำลังเข้าให้การช่วยเหลือ หรือสนับสนุนประเทศเจ้าภาพที่ประสบปัญหาภัยพิบัติ ได้อย่างทันเวลา (ภายใน 48 ชม.) มีทักษะและเทคนิค รวมทั้งสามารถแสดงบทบาทนำในเวทีของอาเซียนด้าน HADR ของประเทศไทย และกองทัพไทย” (สัมภาษณ์เมื่อ 31 พ.ค.61)

ผู้แทนระดับปฏิบัติ ยก.ทหาร กล่าวว่า “การฝึกที่ดีต้องมีมาตรฐานสากล (INSARAG) ที่มีองค์กรรับผิดชอบในการกำหนด หรือรับรองมาตรฐานนั้น หมายความว่า ผู้ที่จะเข้าไป

ให้การช่วยเหลือ หรือจัดการด้านการบรรเทาสาธารณภัย ต้องได้ผ่านการรับรองจากองค์กรที่ได้มาตรฐานมาแล้ว ดังนั้นการที่ประเทศใดจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการให้การช่วยเหลือบรรเทาสาธารณภัยได้ ต้องมีหน่วยงานในประเทศของตนที่ได้รับการรับรองมาตรฐานเสียก่อน และต้องยึดถือหลักการปฏิบัติที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับทุกประเทศ ดังนั้นการฝึกเพื่อการเตรียมความพร้อมในด้าน HADR เป็นสิ่งที่มีความจำเป็น เพื่อให้การปฏิบัติการร่วม/ผสม นั้นมีมาตรฐาน และได้รับการยอมรับมากขึ้น” (สัมภาษณ์เมื่อ 11 พ.ค.61)

## ส่วนที่ 2 วิเคราะห์แนวทางการบูรณาการ การฝึกร่วม/ผสม ด้าน HADR เชิงบูรณาการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

แนวทางการบูรณาการฝึกร่วม/ผสม ด้าน HADRของกองทัพไทย กรณีศึกษาเฉพาะการฝึกร่วม/ผสมไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL) เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ผลการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 5 ท่าน ซึ่งผู้วิจัยขอนำเสนอตามกรอบที่ได้ศึกษาปัญหาอุปสรรคของการบริหารจัดการเชิงบูรณาการของการจัดการฝึกใน 3 ประเด็นคือ

1. การบูรณาการการฝึกร่วม/ผสม (มีเจ้าภาพหลัก มีการวางแผนร่วม)
2. การบูรณาการเชิงหน้าที่ การใช้ทรัพยากรร่วมกัน
3. การปฏิบัติงานมีเป้าหมายร่วมกัน และปฏิบัติงานร่วม

จากปัญหาอุปสรรคทั้ง 3 ประเด็นดังกล่าว จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยพบแนวทางการแก้ไขปัญหา 3 ด้าน คือ ด้านการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน ด้านการพัฒนาแนวทางในการปฏิบัติการร่วม และการพัฒนามาตรฐานสู่สากล โดยแต่ละด้านมีรายละเอียดดังนี้

**1. การกำหนดนโยบายที่ชัดเจน** พบว่า จากปัญหาผลกระทบเชิงบูรณาการการฝึกร่วม/ผสม (มีเจ้าภาพหลัก มีการวางแผนร่วม) ประเด็นนี้ผู้วิจัยวิเคราะห์จากขั้นตอนการจัดการฝึกในชั้นตั้งแต่ชั้น TTX ทำให้เห็นถึงปัญหาต่างๆ ได้แก่ การกำหนดนโยบาย การกำหนดผู้รับผิดชอบหลัก และการกำหนดเป้าหมายการฝึกเชิง “Unity of Effort” คือ การปฏิบัติงานให้เป็นหนึ่งเดียวกัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.1 การกำหนดผู้รับผิดชอบหลัก พบว่า ปัจจุบันแต่ละส่วนมีการกำหนดภารกิจไว้แล้ว แต่ยังขาดความชัดเจนในการปฏิบัติ ทั้งในการกำหนดผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อการฝึกและการปฏิบัติงานอย่างเป็นรูปธรรม การแสดงบทบาทหน้าที่ของศูนย์บรรเทาสาธารณภัยเมื่อเกิดภัย ดังนั้นการพัฒนาแนวทางการปฏิบัติ ผู้บังคับบัญชาควรมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องผู้ที่รับผิดชอบหลักด้าน HADR การพัฒนาศักยภาพงานด้าน HADR เพื่อไปสู่เป้าหมายที่ต้องการความพร้อมทั้งส่งเสริมและผลักดันให้เกิดการพัฒนาให้เกิดภาพการบริหารจัดการเชิงบูรณาการด้าน HADR ที่ไม่ใช่ภาพการบออย่างจริงจัง รวมทั้งการจัดทำข้อตกลงร่วมกันกับกองทัพมิตรประเทศ องค์กรเอกชนต่างๆ โดยอ้างอิงจาก ปก. และ กท. เพื่อนำมาสู่การกำหนดคู่มือการปฏิบัติรายบุคคลที่มีมาตรฐานสากล ให้สอดคล้องกันทุกระดับสะท้อนได้จากประโยคต่อไปนี้

ผู้บริหาร ศฝภ.นทพ. กล่าวว่า “กองทัพไทย ยังต้องแสดงบทบาทในส่วนผลักดันด้าน SOP และระบบบัญชาการเหตุการณ์ให้มากขึ้น และมีหน่วยงานใดที่เข้าร่วมประชุม เพื่อรับข้อมูลข่าวสารจาก ปก. มาแล้ว ต้องแสดงบทบาทในการสื่อสารกับผู้บังคับบัญชา เพื่อให้เกิดการ

ผลักดันในการกำหนดนโยบาย จึงเป็นเรื่องสำคัญ ประกอบกับ กองทัพไทยมีศูนย์บรรเทาสาธารณภัย บทบาทก็ควรจะไปอยู่ที่เหล่าทัพ เพราะเหล่าทัพทุกเหล่าทัพก็มีส่วนย่อยที่มีความตื่นตัวอย่างมาก และเหล่าทัพมองว่า ผู้ที่จะทำหน้าที่ในการเป็นแม่งานที่สำคัญ คือ กองบัญชาการกองทัพไทยจะต้องแสดงบทบาทในด้านนี้ เพื่อกำหนดการประชุมหารือร่วมกัน ในการหาแนวทางการจัดหลักสูตร การฝึกอบรมขึ้นมาเป็นการภายใน ฝึกอบรมอย่างไร จัดก็ทีม สิ่งเหล่านี้ต้องมาคิดวางแผนร่วมกัน เพื่อกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติ คือ ภาพตอนนี้อย่างไรก็ไม่มีใครรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว เรื่องนี้ คงต้องเป็นเรื่องนโยบายของผู้บังคับบัญชา ที่จะกำหนดนโยบายที่ชัดเจนลงไป ฉะนั้น จึงเห็นว่า กองบัญชาการกองทัพไทย มีศูนย์บรรเทาสาธารณภัย แต่ยังไม่เจ้าภาพหลักในการขับเคลื่อนให้เกิดการจัดทำคู่มือระเบียบบัญชาการเหตุการณ์ และกำหนดแบบแผนการปฏิบัติการร่วมด้าน HADR...” (สัมภาษณ์เมื่อ 4 มิ.ย.61)

ผู้แทนระดับบริหาร ยก.ทหาร กล่าวว่า “...นโยบายของผู้บังคับบัญชาก็เป็นเรื่องสำคัญ และสามารถนำไปสู่การกำหนดเจ้าภาพหลักในการจัดการฝึก หรือการปฏิบัติการด้าน HADR ได้อย่างชัดเจน ซึ่งปัจจุบัน หน่วยที่มีภารกิจโดยตรงของ บก.ทท. คือ กร.ทหาร และหน่วยระดับปฏิบัติคือ นทพ...” (สัมภาษณ์ 11 พ.ค.61)

ผู้แทนระดับจัดการฝึกของ ยก.ทหาร กล่าวว่า “หน่วยงานที่เข้าร่วมการฝึก หน่วยแรก คือ กรมกิจการพลเรือนทหาร (กร.ทหาร) เพราะเป็นหน่วยที่รับผิดชอบด้าน HADR โดยตรง และเป็นหน่วยที่รับผิดชอบหลักที่เกี่ยวข้องกับ WG ADMM และ ADMM-Plus ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ในการจัดการฝึกแต่ละครั้งจะเป็นการทำงานที่ต้องบูรณาการร่วมกันระหว่าง ยก.ทหาร และ กร.ทหาร เป็นหลัก” (สัมภาษณ์เมื่อ 11 พ.ค.61)

ผู้แทนระดับบริหาร ยก.ทหาร กล่าวว่า “...ภาพการจัดการฝึกด้วย ยก.ทหาร มีหน้าที่ในการจัดการฝึก แต่ถ้าหากมองในภาพการปฏิบัติแล้ว หน่วยที่รับผิดชอบหลักคือ กร.ทหาร มีหน้าที่โดยตรง เพราะตามกฎหมายแล้ว กร.ทหาร เป็นคณะกรรมการด้าน HADR และการดำเนินการต่างๆ โดยมี กร.เหล่าทัพ เข้าร่วมการฝึก รวมถึงการปฏิบัติในพื้นที่ด้วย...” (สัมภาษณ์เมื่อ 11 พ.ค.61)

1.2 การกำหนดผู้รับผิดชอบหลัก พบว่า สิ่งที่ต้องผลักดัน เมื่อได้มาตรฐานแล้ว คือ การสร้างแนวทางการปฏิบัติการร่วม เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีแนวทางการปฏิบัติการร่วมกัน ซึ่งการปฏิบัติจะมีขั้นตอนลงไปจนถึงการปฏิบัติโดยอ้างอิงกับของ UN ลงไปถึงการปฏิบัติของกองทัพไทย ส่งผลให้ภาพการทำงานของแต่ละส่วนมีความชัดเจนยิ่งขึ้น และมีความเป็นเอกภาพในการทำงาน สามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้อย่างสอดคล้อง ไม่เกิดความยุ่งยาก เพราะทุกส่วนมีแนวทางการปฏิบัติตามที่ข้อตกลงร่วมกัน สะท้อนได้จากประโยคคำพูดของผู้ให้ข้อมูลหลักดังนี้

ผู้บริหาร ศฝภ.นทพ. กล่าวว่า “ต้องมีการผลักดัน SOP ซึ่งใน SOP นั้นจะระบุว่าจะเกิดเหตุประเทศใดประเทศหนึ่งแล้ว มีขั้นตอนการปฏิบัติอย่างไรบ้าง ซึ่งก็จะเป็นการทำข้อตกลงในการเคลื่อนย้ายกำลังเข้าไปประเทศใดประเทศหนึ่งนั้น จะทำอย่างไร ไม่ว่าจะเป็นการตรวจโรค ระบบศุลกากร ระบบการตรวจคนเข้าเมืองจะทำอย่างไร ซึ่งถ้าเรามี SOP หรือข้อตกลงร่วมกัน ก็จะง่ายขึ้นในการเคลื่อนย้ายกำลังไปให้การช่วยเหลือนอกประเทศ ซึ่งปัจจุบันด้วยระบบการปกครอง

ของแต่ละประเทศแตกต่างกัน บางประเทศเราเข้าไปได้ บางประเทศเข้าได้เพียงสนามบิน ดังนั้น ถ้าเรามีข้อตกลงร่วมกันว่าชุดที่เข้าไปช่วยเหลือประชาชน ก็ควรจะได้รับขั้นตอน กระบวนการทางลัดที่จะเข้าไปช่วยเหลือได้เช่นกัน และมีขั้นตอนการปฏิบัติการร้องขอที่เป็นสากลอาเซียนด้วยกัน รวมทั้งในการจัดการฝึกร่วมกันด้วย ถ้ามีข้อตกลงร่วมกันแล้ว การจัดการฝึกก็จะเป็นเป้าหมายร่วมได้ชัดเจน” (สัมภาษณ์เมื่อ 4 มิ.ย.61)

หัวหน้าส่วนการจัดการฝึก กร.ทหาร กล่าวว่า “ปัจจุบันคือในการปฏิบัติการร่วมยังไม่มี มีเพียง SOP ของ UN ที่เขียนไว้กว้างๆ เท่านั้น ซึ่งแต่ละส่วนต้องนำ SOP ของ UN มากำหนดเป็น SOP หรือคู่มือที่แตกย่อยออกมาในบทบาทของแต่ละส่วน เช่น SOP ของ ปก. SOP ของ ภาคพลเรือน และ SOP ของกองทัพ เป็นต้น โดยในส่วนของกองทัพไทย ปัจจุบันได้มีการเขียนคู่มือของเหล่าทัพขึ้นมา แต่ก็ยังเป็น SOP ที่กำหนดหลักการไว้กว้าง ๆ แต่ไปลงลึกในด้านการฝึกเท่านั้น อีกทั้ง SOP นี้ก็ยังไม่สามารถดำเนินการให้สมบูรณ์เพื่อให้เหมาะสมกับการเตรียมการ ในการเคลื่อนย้ายกำลังเพื่อไปสนับสนุนภารกิจด้าน HADR ในต่างประเทศได้ รวมทั้งต้องสามารถบริหารความสมดุลด้านความรู้สึกของประชาชนในการใช้งบประมาณ เพื่อการปฏิบัติงานด้าน HADR ในต่างประเทศว่าจะมองจากประชาชนว่ารัฐบาลใช้งบประมาณในการช่วยเหลือต่างประเทศมากเกินไป อีกทั้งการส่งกำลังไปช่วยเหลือต้องไม่เป็นภาพของการไปเป็นภาระแก่ประเทศเจ้าภาพที่เกิดภัยด้วย ซึ่งที่ผ่านมาเราได้บทเรียนจากประเทศเนปาล” (สัมภาษณ์เมื่อ 31 พ.ค.61)

1.3 การกำหนดเป้าหมายเชิง “Unity of Effort” พบว่า ผู้ที่ทำหน้าที่ฝ่ายอำนวยการ ยังขาดความรู้ ความเข้าใจภาพการฝึกหรือการทำงานด้าน HADR อย่างแท้จริง เพราะภาพการฝึกส่วนใหญ่จะใช้หลักการแสวงข้อตกลงใจทางทหารมาใช้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการของ HADR ที่กำหนดบทบาทตามกฎหมายกำหนดไว้ให้แล้ว ซึ่งฝ่ายอำนวยการของกองทัพไทย และส่วนปฏิบัติทุกระดับต้องเรียนรู้การทำงานเชิง Unity of Effort ที่จะทำให้การทำงานนั้นหลอมรวมเป็นหนึ่งเดียวให้ได้ ซึ่งบทบาทนี้ หมายถึง หน้าที่ของกองทัพไทยในฐานะผู้ให้การสนับสนุน ดังนั้นผู้ทำหน้าที่ฝ่ายอำนวยการ ในขั้นของการวางแผน CPX จึงต้องเข้าใจภาพการทำงานในลักษณะเพื่อประสานความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ มากกว่าการทำงานแบบ Unity of Command ซึ่งเป็นรูปแบบการปฏิบัติงานทางทหารที่ไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติงานด้าน HADR ดังนั้นการกำหนดเป้าหมายร่วมของผู้ปฏิบัติงานด้านนี้ต้องเป็นไปในลักษณะดังกล่าว สะท้อนได้จากประโยคคำพูดของผู้ให้ข้อมูลหลักดังนี้

ผู้แทนระดับจัดการฝึกของ กร.ทหาร กล่าวว่า “ต้องปรับความเข้าใจกันก่อนว่า คำว่า “ศัตรู” เป็น “ภัย” ...ในเรื่องนี้เราต้องทำความเข้าใจก่อนว่ากองทัพเองไม่ได้มีความรู้ด้านนี้ ซึ่งเราต้องฟังพลเรือน เพราะมีความเชี่ยวชาญมากกว่า กองทัพจะมีส่วนที่เกี่ยวข้องเพียงกรมยุทธศาสตร์กองทัพเรือ เท่านั้น แต่เราก็ยังไม่มีผู้เชี่ยวชาญเท่าพลเรือน เพราะทหารเรียนมาเพียงด้านการรบ ซึ่งเรามีจุดแข็งก็เพียงอาวุธยุทโธปกรณ์ ระเบียบวินัยของกำลังพล เท่านั้น การบรรเทาสาธารณภัย เราใช้หลัก Unity of Effort คือ ต้องการความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง” (สัมภาษณ์เมื่อ 31 พ.ค.61)

ผู้แทนระดับจัดการฝึก ยก.ทหาร กล่าวว่า “...ฝ่ายอำนวยการที่เข้าร่วมการฝึก ทั้งในระดับหน่วยจัดการฝึก และหน่วยเข้าร่วมการฝึกต้องทำหน้าที่ในการสนับสนุนการช่วยเหลือด้าน HADR และบูรณาการการทำงานให้สามารถขับเคลื่อนไปได้ไม่ว่าจะเหตุเกิดขึ้นในประเทศหรือ

ภายนอกประเทศ...” (สัมภาษณ์เมื่อ 11 พ.ค.61)

ผู้แทนระดับบริหาร ยก.ทหาร กล่าวว่า “...หน้าที่ในการช่วยเหลือรวมถึง การฝึกเพื่อ HADR บทบาทหน้าที่ตามกฎหมาย คือ ฝ่ายสนับสนุนในฐานะผู้ที่มีความพร้อมด้าน เครื่องมือ กำลังพล...” (สัมภาษณ์เมื่อ 11 พ.ค.61)

2. การพัฒนาแนวทางการในการปฏิบัติการร่วม พบว่า การบริหารสถานการณ์ให้เกิด จังหวะในการเข้าพื้นที่การช่วยเหลือ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ต้องอาศัยประสบการณ์ และการบริหารเชิงบูรณาการ ร่วมกัน รวมทั้งปัญหาของฝ่ายอำนวยการที่ต้องทำความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่าย และต้อง สามารถ

ขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันได้ ซึ่งการบูรณาการเชิงหน้าที่จะต้องอาศัยผู้มีความรู้ ความสามารถในการบริหารสถานการณ์ได้ ทั้งต้องสร้างคู่มือหรือระเบียบบริหารสถานการณ์ เพื่อเป็นหลักยึดถือที่มี มาตรฐานสากล เพื่อให้ทุกคนที่เข้าทำหน้าที่นั้นได้ศึกษา และนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง เป็นไป ตามมาตรฐาน ปัจจุบัน ปภ. ได้จัดทำไว้แล้ว เพียงแต่ขาดการเผยแพร่และขยายผลจากหน่วยงาน ต่างๆ ดังนั้น กองทัพอากาศ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องนำเรื่องนี้ไปขยายผลให้เกิดการปฏิบัติอย่าง เป็นรูปธรรมต่อไป สะท้อนได้จากประโยคคำพูดของผู้ให้ข้อมูลหลักดังนี้

2.1 ระบบการบริหารสถานการณ์ พบว่า ต้องฝึกให้ผู้ที่ทำหน้าที่ในการบริหาร สถานการณ์แต่ละระดับสามารถจัดลำดับเหตุการณ์หน้างานได้อย่างทันต่อความต้องการ โดยไม่เกิด ความสับสน และสามารถให้การช่วยเหลือหรือสนับสนุนอย่างทันท่วงที และมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การปฏิบัติขั้นตอนนี้ ต้องอาศัยบทบาทหน้าที่ของเจ้าของพื้นที่ที่มีอำนาจตามกฎหมาย และ หากเจ้าหน้าที่ของกองทัพอากาศเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ประสานงานหลักในส่วนของการสนับสนุน ผู้ที่ทำหน้าที่นั้นต้องมีองค์ความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการบริหารสถานการณ์ด้าน HADR ได้เป็นอย่างดี สามารถประสานงานเมื่อเกิดภัยได้ มีข้อมูลชุดเดียวกันในการบริหารเหตุวิกฤติ ประสานการทำงาน ระหว่างหน่วยงานพลเรือนกับหน่วยงานทหารขณะเกิดเหตุการณ์ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องของประสบการณ์ การเรียนรู้ และต้องปฏิบัติงานได้ตามระเบียบการปฏิบัติ หรือมีกฎหมายรองรับให้สามารถบริหาร สถานการณ์หน้างานนั้นได้อย่างเป็นระบบ สะท้อนได้จากประโยคของผู้ให้ข้อมูลหลัก ดังนี้

ผู้แทนระดับจัดการฝึก กร.ทหาร กล่าวว่า “ก็ควรจะต้องจัดทำคู่มือการ ปฏิบัติการร่วมด้าน HADR โดยเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็คู่มือ ทั้งฝ่ายอำนวยการ และแต่ละบทบาทหน้าที่ โดย อิงกับแผนบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติร่วมกัน ระบบบัญชาการเหตุการณ์ ที่ใช้เป็นสากล ซึ่ง ประเทศไทยกำลังพัฒนาเรื่องนี้ และเป็นเรื่องใหม่ของประเทศ ซึ่ง ปภ. ก็กำลังทำเรื่องนี้อยู่ ในส่วน นทพ. ก็ได้ส่งรองผู้บัญชาการ นทพ. ไปเรียน หลักสูตร การบัญชาการเหตุการณ์ ซึ่งหลักสูตรนี้ก็จะ มี สหรัฐอเมริกา เข้ามาตรวจสอบมาตรฐาน ซึ่งมาตรฐานนี้เป็นไปตามมาตรฐานของ UN แล้วเรามา ประยุกต์ใช้กับของเรา แล้วเราจะรู้ จะเข้าไปอยู่ใน Cell ไหน อย่างไร เมื่อรู้บทบาทแล้วก็สามารถจะ จัดทำคู่มือของเราได้เป็นอย่างดี ซึ่งจะเห็นโครงสร้างภายใน เวลาออกไปปฏิบัติว่า เราจะอยู่ในส่วนใด ของโครงสร้างนั้น” (สัมภาษณ์เมื่อ 31 พ.ค.61)

ผู้แทนระดับจัดการฝึก กร.ทหาร กล่าวว่า “ปัญหาอย่างเดียว คือ การบริหาร จัดการจังหวะในการจัดกำลังเข้าทำการช่วยเหลือ ซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายอำนวยการ ซึ่งในสถานการณ์จริง การให้ความช่วยเหลือ ทุกฝ่ายก็อยากที่จะมีส่วนร่วมในการเข้าไปให้การช่วยเหลือ ระดมกันไปจำนวนมาก

แต่เนื่องจากข้อจำกัดของพื้นที่ที่แคบ ก็จะเกิดการขัดขวางการปฏิบัติงานกันเอง แทนที่จะสนับสนุนกัน คำว่า “จิ้งหะ” หมายความว่า ขั้นตอนนี้ จำเป็นต้องการเครื่องมือชุดเจาะเข้าไปก่อน เสร็จแล้วค่อย นำคนเจ็บป่วยออกมา ซึ่งในตอนนี้ เราต้องการคนที่ทำหน้าที่ในการ “บริหารจัดการหน้างาน” ที่มีความรู้ ความเข้าใจ และประสบการณ์ และถ้าหากว่ากันด้วยกฎหมาย บทบาทนี้จะเป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือนายกรัฐมนตรี (เป็นไปตาม พ.ร.บ. บรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และแผนป้องกันภัยพิบัติ พ.ศ.2558) ดังนั้น การฝึกในขั้นนี้ ต้องฝึกเพื่อให้ทุกส่วนเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง และเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น คนที่มีบทบาทสำคัญเป็นใคร ไม่ใช่ทหารเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารจัดการเสียเอง แต่ทหารมีบทบาทเพียงเป็นผู้สนับสนุนการปฏิบัติการกิจด้าน HADR เท่านั้น” (สัมภาษณ์เมื่อ 31 พ.ค.61)

ผู้แทนระดับจัดการฝึก ยก.ทหาร กล่าวว่า “ด้านพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และการเชื่อมโยงกับองค์กรภาคเอกชนต่างๆ ภายในประเทศ เช่น มูลนิธิ หรือ อปพร. ก็จะเป็นการบูรณาการองค์ความรู้ต่างๆ ร่วมกัน เนื่องจากพื้นฐานความรู้ และประสบการณ์ในการช่วยเหลือบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรภาคเอกชนต่างๆ มักจะมีความแตกต่างกันมาก ดังนั้น บทบาทของผู้จัดการฝึกด้าน HADR ต้องมีความเข้าใจ และสามารถทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย เพื่อให้การทำงานนั้นเกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยการจัดการประชุมร่วม เพื่อบูรณาการการทำงานร่วมกันได้ ซึ่งที่ผ่านมาเป็นเรื่องของแนวทางการปฏิบัติที่อาจจะต้องปรับให้

สอดคล้องกันเสียก่อน เพื่อให้มีข้อมูลในทิศทางเดียวกัน และทำงานร่วมกันได้” (สัมภาษณ์เมื่อ 11 พ.ค.61)

ผู้แทนระดับบริหาร ยก.ทหาร กล่าวว่า “จากประสบการณ์การปฏิบัติที่ผ่านมา การฝึกต้องมีการอ้างอิงเหตุการณ์จากประสบการณ์จริง ตามขนาดความรุนแรงของเหตุการณ์ภัยพิบัติ (ขนาด S M L) ดังนั้นการจัดการฝึก ผู้จัดการและฝ่ายอำนวยการต้องเข้าใจภาพเหล่านี้ ไม่ใช่การกำหนดแผนการฝึกก็จะมองภาพไม่ออก การพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติงานร่วมกันและเป็นการเตรียมความพร้อมในการฝึก จึงต้องอาศัยการประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ และปรับมาตรฐานการทำงานให้สามารถทำงานร่วมกันได้ โดยการจัดการฝึกในการวางแผน หรือที่เรียกว่า การฝึกปัญหาที่บังคับการ (CPX) ความหมายคือ การนำชุดกู้ภัย หรือบรรเทาสาธารณภัยต่างๆ มาฝึกแลกเปลี่ยนประสบการณ์ร่วมกัน ซึ่งจะทำให้ปัญหาในการทำงานภาคสนามจริงๆ ลดน้อยลงไป” (สัมภาษณ์เมื่อ 11 พ.ค.61)

2.2 จัดทำคู่มือหรือระเบียบการบริหารเหตุการณ์ พบว่า ผู้ให้ข้อมูลหลักได้สะท้อนให้เห็นว่า การปฏิบัติหรือการฝึกของฝ่ายอำนวยการ คือ การทำหน้าที่ในการบริหารเหตุการณ์ เพื่อการสนับสนุนด้าน HADR แก่ประเทศเจ้าภาพ หรือหน่วยเจ้าภาพที่รับผิดชอบเหตุการณ์ ซึ่งผู้ปฏิบัติในระดับนี้ จะต้องมีความเข้าใจหน้าที่ของฝ่ายอำนวยการ ด้วยองค์ประกอบการจัด HADR ในต่างประเทศจะถูกดำเนินการโดยพลเรือน รูปแบบการจัดการด้าน HADR ก็จะเป็นแบบพลเรือนในขณะเดียวกันของไทย แม้จะมี ปภ. เป็นผู้รับผิดชอบหลัก แต่กองทัพมีเครื่องมือ และทรัพยากรที่พร้อมมากกว่า ดังนั้นบทบาทในการดำเนินการในสนาม จึงยังคงเน้นไปที่กองทัพเป็นหลักในฐานะผู้สนับสนุน ไม่ใช่ผู้บัญชาการเหตุการณ์ จึงต้องมีระเบียบการปฏิบัติประจำ จำเป็นต้องมีการร่างขึ้นมาเพื่อเป็นกรอบในการยึดถือ ในปัจจุบันคู่มือการปฏิบัติงานร่วมระหว่างไทยกับต่างประเทศยังอยู่ในระหว่างดำเนินการให้ได้มาตรฐานสากล (UN) ซึ่งเรื่องนี้จำเป็นต้องพัฒนาเพื่อให้การฝึกนั้นมีความชัดเจน และ

สร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานเป็นสากล และทุกฝ่ายสามารถปฏิบัติหน้าที่ตนเองตามกรอบที่กำหนด สะท้อนได้จากประโยคคำพูดต่อไปนี้

ผู้แทนระดับบริหาร ยก.ทหาร กล่าวว่า “...ปัจจุบันการฝึกระหว่าง ไทย – มาเลเซีย ก็ได้มีระเบียบการปฏิบัติร่วมกันอยู่ ซึ่งระเบียบหรือแนวทางการปฏิบัติร่วมกันแบบนี้ สามารถนำไปปรับใช้ได้ เมื่อเกิดสถานการณ์จริงขึ้นตามแนวชายแดนไทย – มาเลเซีย และแนวทางการจัดการ ฝึกนี้ อาจสร้างเป็นรูปแบบการฝึก (Model) ที่มีมาตรฐานให้มากขึ้น...” (สัมภาษณ์เมื่อ 11 พ.ค.61)

ผู้แทนระดับจัดการฝึก กร.ทหาร กล่าวว่า “คู่มือการปฏิบัติงานร่วมกัน และสามารถให้การช่วยเหลือได้ทั้งภายในและภายนอกประเทศแล้ว ภาพความรู้สึกร่วมกันของประชาชน ก็จะเปลี่ยนไป รวมทั้งเมื่อมี SOP ของแต่ละส่วนแล้ว เมื่อมาทำการฝึกร่วมกันด้าน HADR ก็จะทำให้มอง

ภาพการปฏิบัติได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งเห็นภาพการปฏิบัติที่ซ้อนกันด้วยว่ามีหน่วยงานใดที่มีภารกิจที่ซ้อนกันบ้าง หรือเครื่องมือที่ซ้อนกันนั้น มีความเหมาะสมอย่างใดกับสถานการณ์นั้นๆ เพื่อนำไปสู่การวางแผน เตรียมการสำหรับการปฏิบัติงานด้าน HADR ต่อไป” (สัมภาษณ์เมื่อ 31 พ.ค.61)

3. การพัฒนามาตรฐานสู่สากลจากการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์จากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องพบว่า ปัญหาของการปฏิบัติงานมีเป้าหมายร่วมกัน และการปฏิบัติงานร่วมกันเป็นเรื่องของการไม่เข้าใจงานด้าน HADR ดีพอ ประกอบกับเมื่อปฏิบัติงานกับต่างประเทศแล้ว ภาษาเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งกองทัพไทย ยังมีสิ่งที่ต้องเพิ่มเติมคือการส่งเสริมให้กำลังพลที่ปฏิบัติงานด้าน HADR มีความรู้ ความสามารถเพื่อใช้ในการติดต่อสื่อสาร นอกจากนี้การจัดคู่มือในการปฏิบัติงานร่วมกันที่ได้มาตรฐาน UN และระบบการทำงานเป็นทีมที่ได้มาตรฐาน INSARAG ซึ่งขณะนี้ ปก. และบางหน่วยงานได้เริ่มจัดทำไว้แล้ว เพียงแต่กองทัพไทยต้องให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ และนำไปขยายผลให้เกิดเป็นรูปธรรม เพื่อให้สามารถสร้าง TEAM THAILAND ที่ได้มาตรฐานสากล และมีศักยภาพเพียงพอกับการปฏิบัติงานด้าน HADR โดยมีรายละเอียดในแต่ละประเด็นสะท้อนได้ดังนี้

3.1 ส่งเสริม พัฒนาทักษะด้านภาษาเพื่อการติดต่อสื่อสารพบว่า ส่วนใหญ่ผู้ให้ข้อมูลเห็นสอดคล้องกันว่า กำลังพลส่วนใหญ่ของไทยมีปัญหาด้านภาษาในการติดต่อสื่อสาร ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องที่จำเป็น และควรมีการส่งเสริมการพัฒนาทักษะภาษาให้กับกำลังพลที่เข้ารับการฝึกให้มากขึ้น ประกอบกับภาษาหากสื่อสารผิดก็จะเกิดผลกระทบต่อการทำงานที่ไม่สามารถประสานกันได้อย่างทันท่วงที สะท้อนได้จากการประโยคต่อไปนี้

ผู้แทนระดับจัดการฝึก กร.ทหาร กล่าวว่า “...คงต้องมีการส่งเสริม เรื่องภาษาที่ใช้ในเชิงการปฏิบัติงาน เพื่อสื่อความหมายได้ถูกต้อง...” (สัมภาษณ์เมื่อ 31 พ.ค.61)

ผู้แทนระดับบริหาร ยก.ทหาร กล่าวว่า “...ก็คงต้องนำไปสู่การพัฒนาด้านภาษาที่เกี่ยวข้องกับงานด้าน HADR...” (สัมภาษณ์เมื่อ 11 พ.ค.61)

ผู้แทนระดับปฏิบัติ ยก.ทหาร กล่าวว่า “...คงเป็นเรื่องที่ต้องส่งเสริม และพัฒนาเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับผู้ปฏิบัติงาน...” (สัมภาษณ์เมื่อ 31 พ.ค.61)

3.2 จัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน พบว่า การจะทำให้กำลังพลในระดับปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติงานด้าน HADR ได้อย่างมีมาตรฐานสากล ของ INSARAG นั้นต้องมีการส่งเสริมและพัฒนา โดยเน้นที่การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันทุกระดับ เพื่อรองรับ

มาตรฐาน INSARAG ให้เป็นรูปธรรม และนำไปสู่การวัดหรือประเมินผลในการปฏิบัติทุกครั้ง เพื่อให้ได้มาตรฐานนั้นอย่างจริงจัง รวมทั้งต้องมีการทดสอบขีดความสามารถของผู้ปฏิบัติงานตามมาตรฐานอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบัน ศฝภ.นทพ. ได้เริ่มดำเนินการในการจัดทำคู่มือแล้ว ดังนั้น สิ่งนี้ต้องส่งเสริมสนับสนุนให้ลงไปสู่การเป็นคู่มือเพื่อการปฏิบัติงานรายบุคคล ที่ได้มาตรฐานทุกระดับอย่างจริงจัง และสอดคล้องกัน เพื่อใช้จริงปฏิบัติจริง สะท้อนได้ดังนี้

หัวหน้าส่วนราชการ ศฝภ.นทพ. กล่าวว่า “ต้องผลักดันต่อไปเราต้องมีการรวบรวมกำลังทั้งหมด เหมือนการรบ ว่าใครมีเครื่องมืออะไรบ้าง มีขีดความสามารถแค่ไหน ซึ่งแต่ละส่วนมีความแตกต่างกัน ทั้งเกี่ยวกันและสนับสนุนกันในการปฏิบัติงาน” เช่น เรื่องของค้นหาผู้กักขังในตึกถล่ม ผู้ชำนาญสูงสุด คือ นทพ. ดังนั้นเมื่อเราทราบแล้วว่าจะต้องการใช้ใครในเรื่องตึกถล่ม ก็จะเห็นภาพว่าต้องใช้ใคร แต่ถ้าค้นหาทางน้ำก็ต้องมองกองทัพเรือ ในส่วนของกองทัพอากาศจะมองถึงการประสบเหตุของอากาศยาน หรือภัยพิบัติ หรือการต้องมีส่วนปฏิบัติในการสนับสนุนการเคลื่อนย้ายก็ต้องมีทีมที่จะปฏิบัติได้ คือ การสร้างกำลังเหล่าทัพ รวมถึงภาพนี้ จึงควรมีการจัดกำลังประจำปีด้าน HADR กันเกิดขึ้น ควรมีกองกำลังระดับไหนบ้าง จากนั้นก็มีการจัดกำลังต่างๆ นั้นมาซ้อมการปฏิบัติเพื่อเตรียมความพร้อมในแต่ละด้าน แต่ละระดับ (สัมภาษณ์เมื่อ 4 มิ.ย.61)

3.3 การสร้างทีมงานมาตรฐาน INSARAG พบว่า ปัจจุบันนี้การจัดการฝึกยังไม่ได้มุ่งตรงไปในการพัฒนาศักยภาพการทำงานเป็น TEAM THAILAND ที่เป็นมืออาชีพ และเป็นที่ยอมรับของสากล ภาพการฝึกต้องมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ ในการเตรียมความพร้อมเพื่อพัฒนาศักยภาพของทีมปฏิบัติงานด้าน HADR ในฐานะ TEAM THAILAND เพื่อให้ได้มาตรฐานสากล INSARAG ซึ่งเป้าหมายเพื่อการที่จะสร้างบทบาทนำในเวทีประชาคมอาเซียนด้าน HADR แล้ว ต้องกำหนดเป้าหมายการฝึกที่มุ่งเน้นพัฒนาศักยภาพ แต่ละระดับให้เหมาะสม รวมทั้งมีการทดสอบขีดความสามารถในการเคลื่อนย้ายเพื่อเข้าปฏิบัติการได้ตามมาตรฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามกรอบที่กำหนด สะท้อนได้จากประโยคคำพูดของผู้ให้ข้อมูลหลักดังนี้

ผู้แทนระดับจัดการฝึก กร.ทหาร กล่าวว่า “...ดังนั้น ปก. กับ มท. ก็ได้ร่วมกันในการพัฒนาให้ได้มาตรฐาน เพื่อให้เกิดเป็นภาพของ TEAM THAILAND โดยมีทหารของไทยเข้าไปมีส่วนร่วม ภาพการเข้าไปร่วมกับประเทศต่างๆ ก็จะง่ายขึ้น ...” (สัมภาษณ์เมื่อ 31 พ.ค.61)

ผู้แทนระดับบริหาร ยก.ทหาร กล่าวว่า “ในการจัดการฝึกด้าน HADR ที่มีการทำงานกับหลายหน่วยงาน จึงต้องอาศัยระเบียบปฏิบัติร่วมกันในการจัดการ เช่น คู่มือการจัดการด้าน HADR ภายในประเทศ โดยมี ปก. เป็นหลัก และคู่มือระเบียบการปฏิบัติงานประจำ เพื่อการจัดการด้าน HADR สำหรับการจัดการระหว่างประเทศ ก็จะต้องมีกระทรวงการต่างประเทศเข้ามาร่วมจัดทำคู่มือระเบียบการปฏิบัติงานประจำ (ทั้งในด้านรับการช่วยเหลือ และให้การช่วยเหลือ) เพื่อการจัดการด้าน HADR จะอาศัยกลไกความร่วมมือด้าน HADR ในกรอบของประชาคมอาเซียน ซึ่งก็จะมีจัดทำแนวทางการปฏิบัติหลายประการ ที่มีหน่วยรับผิดชอบหลักคือ กร.ทหาร เป็น WG HADR ดังนั้นจึงนำบทบาทดังกล่าว มาเป็นแบบแผนในการจัดการฝึกในรูปแบบเดียวกัน ซึ่งกลไกในการขับเคลื่อนการช่วยเหลือ จะมีต้องมีศูนย์ประสานงานในการให้ความช่วยเหลือ หรือ MNCC (Multi National Coordination Center)” (สัมภาษณ์เมื่อ 11 พ.ค.61)



ผู้แทนระดับปฏิบัติ กร.ทหาร กล่าวว่า “การปฏิบัติการด้าน HADR ของไทย ยังไม่ได้มาตรฐานของ INSARAG ภาพการทำงานจึงไม่เป็นในลักษณะของ TEAM THAILAND ฉะนั้นเมื่อจะก้าวเข้าสู่มาตรฐานแล้ว จะต้องสร้างภาพของการทำงานเป็น TEAM ให้เกิดขึ้นให้ได้ เมื่อสร้างได้แล้ว จะสร้างสามารถวางแผนเตรียมการเพื่อให้การช่วยเหลือด้าน HADR ภายในประเทศ ก่อนเดินทางไป ปัจจุบันการเตรียมการสำหรับด้านนี้ ฝ่ายทหารได้ดำเนินการไปได้มากแล้ว และเตรียมการขึ้น On Call List อย่างกรณีของการรักษาสันติภาพ ดังนั้นการฝึกจึงมีเป้าหมายเพื่อสร้าง TEAM THAILAND ให้สามารถเคลื่อนย้ายกำลังเข้าให้การช่วยเหลือ หรือสนับสนุนประเทศเจ้าภาพที่ประสบปัญหาภัยพิบัติได้อย่างทันเวลา (ภายใน 48 ชม.) มีทักษะ และเทคนิค รวมทั้งสามารถแสดงบทบาทนำในเวทีของอาเซียนด้าน HADR ของประเทศไทย และกองทัพไทย” (สัมภาษณ์เมื่อ 31 พ.ค.61)

ผู้แทนระดับปฏิบัติ ยก.ทหาร กล่าวว่า “การฝึกที่ดีต้องมีมาตรฐานสากล (INSARAG) ที่มีองค์กรรับผิดชอบในการกำหนด หรือรับรองมาตรฐานนั้น หมายความว่า ผู้ที่จะเข้าไปให้การช่วยเหลือ หรือจัดการด้านการบรรเทาสาธารณภัย ต้องได้ผ่านการรับรองจากองค์กรที่ได้มาตรฐานมาแล้ว ดังนั้นการที่ประเทศไทยจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการให้การช่วยเหลือบรรเทาสาธารณภัยได้ต้องมีหน่วยงานในประเทศของตนที่ได้รับการรับรองมาตรฐานเสียก่อน และต้องยึดถือหลักการปฏิบัติที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับทุกประเทศ ดังนั้นการฝึกเพื่อเตรียมความพร้อมในด้าน HADR เป็นสิ่งที่มีความจำเป็น เพื่อให้การปฏิบัติการร่วม/ผสม นั้นมีมาตรฐาน และได้รับการยอมรับมากขึ้น” (สัมภาษณ์เมื่อ 11 พ.ค.61)

ผู้บริหาร ศฝภ.นทพ. กล่าวว่า “ซึ่งตอนนี้ กท. ก็ได้มีแนวคิดที่จะ **จัดทำเป็นทีมปฏิบัติการเร่งด่วน** โดยจัดเป็นชุดเล็ก กลาง ใหญ่ ขึ้นมา เพื่อทดสอบว่า การเคลื่อนย้าย ในประเทศไทย สามารถปฏิบัติการได้ภายใน 24 ชม. หรือ 48 ชม. หรือไม่ และฝึกการไหลตการเตรียมความพร้อม การประกอบกำลัง การบรรทุก เคลื่อนย้าย จะต้องมีการทบทวนและฝึกอย่างจริงจัง ซึ่งแสดงถึงว่า ทั้งเรื่องคนที่ส่งบรรจุประจำปี ยุทธโธปกรณ์ต่างๆ และรวมถึงงบประมาณที่ต้องใช้ในการซักซ้อมต่างๆ การปฏิบัติเช่นนี้ถึงจะเป็นรูปธรรม” (สัมภาษณ์เมื่อ 4 มิ.ย.61)

## สรุป

ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ถูกวิจัยได้เก็บจากผู้ให้ข้อมูลหลัก สามารถสรุปผลการวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้ดังนี้

ส่วนที่ 1 วิเคราะห์กระบวนการ ขั้นตอน ปัญหาและอุปสรรคการบูรณาการฝึกร่วม/ผสม ไทย – มาเลเซีย ด้าน HADR ในปัจจุบันพบว่า

1. กระบวนการจัดการฝึกพบว่า มีกระบวนการ ตั้งแต่การกำหนดผู้รับผิดชอบในการจัดการฝึก การกำหนดเป้าหมาย และหน่วยเข้าร่วมฝึก โดยสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1.1 หน่วยรับผิดชอบด้าน HADR ของกองทัพไทย พบว่า หน่วยที่เกี่ยวข้องหลักในการช่วยเหลือบรรเทาสาธารณภัยของกองบัญชาการกองทัพไทย คือ กรมกิจการพลเรือนทหาร (กร.ทหาร) และกรมยุทธการทหาร (ยก.ทหาร) จึงเห็นได้ว่า ในการจัดการฝึกแต่ละครั้งจะเป็นการทำงานที่ต้องอาศัยบูรณาการร่วมกันระหว่าง ยก.ทหาร และ กร.ทหาร เป็นหลัก เพื่อเตรียมการ

ฝึกพร้อม/ผสม ระหว่างกองทัพไทยกับกองทัพมาเลเซีย สำหรับหน่วยงานในประเทศไทยที่เชิญเข้าร่วมบินเครือข่ายที่มีเครื่องมือในสนามมาร่วมการฝึก ประกอบด้วย หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา (นทพ.) และ เหล่าทัพ (กร.ทบ. กพร.ทร. กร.ทอ.) รวมทั้งองค์กรเอกชนต่างๆ เช่น มูลนิธิ อปพร. และ ปภ. รวมถึงภาคีเครือข่ายต่างประเทศ เป็นต้น เครือข่ายเหล่านี้เป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการด้าน HADR เพราะเป็นหน่วยที่มีเครื่องมือในสนาม และทรัพยากรที่สำคัญ ในการช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัย

1.2 ขั้นตอนการจัดการฝึก พบว่า การจัดการฝึกจะอาศัยกรอบการฝึกเช่นเดียวกับการฝึกพร้อม/ผสม รวมถึงสอดคล้องกับกรอบการฝึกซ้อมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ซึ่งถือเป็นการกำหนดขั้นตอนการฝึกที่เป็นมาตรฐานสากล ไม่ว่าจะเป็นการจำลองเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศ หรือนอกประเทศ และสอดคล้องกับแนวทางการฝึกซ้อมของกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย คือ เริ่มต้นจากการกำหนดแนวความคิดร่วมกันของประเทศเจ้าภาพ (Concept Development) เมื่อกำหนดแนวความคิดร่วมกันแล้วจะเป็นการประชุมวางแผนขั้นต้น วางแผนขั้นกลาง และวางแผนขั้นสุดท้าย ขั้นการฝึก มีการขึ้นการฝึกแก้ปัญหาบนโต๊ะ (TTX) ขั้นการฝึกประกอบกำลัง (FIT) ขั้นการฝึกปัญหาที่บังคับการ (CPX) ขั้นการฝึกภาคสนาม (FTX) และขั้นการทบทวนแผนการปฏิบัติ (AAR) จากวงรอบดังกล่าวสิ่งที่จะต้องเน้นในการฝึกแบบนี้ คือ เน้นด้าน HADR ที่มีจุดมุ่งหมายของการฝึกเพื่อเป็นการบูรณาการบุคลากรและเครื่องมือในการสนับสนุนการบรรเทาสาธารณภัยต่อพื้นที่เป้าหมายเป็นสำคัญ รวมทั้งการฝึกทำหน้าที่ในการเป็นศูนย์รวบรวมข้อมูลต่างๆ ให้กับหน่วยงานในสนามเมื่อเกิดสถานการณ์ สำหรับขั้นการฝึก FIT หรือ CPX อาจจะปรับรวมเป็นขั้นเดียวกันก็ได้ หากระดับของการจัดการฝึกไม่ใหญ่มาก อย่างไรก็ตามปัญหาของการฝึกพร้อมเพื่อบรรเทาสาธารณภัย หรือ HADR มีสถานการณ์การเกิดภัยได้ทั้งในประเทศ และนอกประเทศ ดังนั้นรูปแบบการจัดการฝึกแบบภายในประเทศ และภายนอกประเทศ อาจจะมีความแตกต่างกันในเรื่องของการทำหน้าที่เป็นผู้ “รับการช่วยเหลือ” กับ “ให้การช่วยเหลือ”

1.3 เป้าหมายของการจัดการฝึก พบว่า เป้าหมายการจัดการฝึกด้าน HADR ของกองทัพไทย และเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมแห่งชาติ พ.ศ.2560 – 2564 มุ่งที่จะให้เกิดการทำงานเชิงบูรณาการการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนในการบริหารจัดการขณะเกิดเหตุการณ์ฟื้นฟู การลดผลกระทบ การปรับตัว และการลดความเสี่ยงจากภัยคุกคามทุกรูปแบบภายใต้การบริหารจัดการเชิงรุกทุกรูปแบบ

2. ขั้นตอนของการจัดการฝึกด้าน HADR มีความสอดคล้องกับแนวคิดเชิงบูรณาการ 3 ด้าน คือ

2.1 การบูรณาการการฝึกพร้อม/ผสม (มีเจ้าภาพหลัก มีการวางแผนร่วม) พบว่าเป็นการบูรณาการที่เปรียบได้กับขั้นการฝึกขั้น TTX เป็นการขั้นที่สอดคล้องกับภารกิจของกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในเรื่องของการเตรียมความพร้อม รวมทั้งแนวคิดในการบูรณาการโครงการ โดยต้องกำหนดเจ้าภาพหลัก กำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์การฝึกร่วมกัน เพื่อเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติงานด้าน HADR อย่างเป็นขั้นเป็นตอน ตั้งแต่ต้นจนจบ โดยมีการกำหนดรายละเอียดเพื่อเตรียมการฝึกต่างๆ ให้ครอบคลุม รวมทั้งเป็นพื้นฐานความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎระเบียบ และความต้องการในการประสานงานร่วมกันระหว่างพลเรือน-ทหาร และมิตรประเทศ

2.2 การบูรณาการเชิงหน้าที่ การใช้ทรัพยากรร่วมกัน พบว่า เป็นการบูรณาการที่เปรียบได้กับการจัดการฝึกในชั้น FIT และชั้น CPX และมีกรอบการฝึกเช่นเดียวกับการฝึกร่วม/ผสม รวมถึงสอดคล้องกับกรอบการฝึกซ้อมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ในการฝึกซ้อมเฉพาะหน้าที่ เป็นการฝึกซ้อมที่มีขอบเขตเจาะจงหน้าที่ของฝ่ายอำนวยการที่อาจรวมถึงการฝึกประกอบกำลังของส่วนต่างๆ FIT (Forces Integration Training) เพื่อเป็นการสร้างความคุ้นเคยในการปฏิบัติการกิจร่วมกันของกำลังพลและอุปกรณ์ของมิตรประเทศ พร้อมกับส่วนการฝึกปัญหาที่บังคับการ CPX (Command Post Exercises) ซึ่งเป็นการฝึกภายในศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติส่วนหน้า ในการวางแผน อำนวยการ และประสานงานการปฏิบัติการช่วยเหลือทั้งจากภายในประเทศ และจากมิตรประเทศ สอดคล้องกับโครงสร้างของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์กองทัพไทย เป็นการฝึกในลักษณะของการประกอบกำลังระหว่างคน และเครื่องมือ รวมถึงการทำงานของฝ่ายอำนวยการ ซึ่งมีหน้าที่ในการติดตามสถานการณ์ วิเคราะห์แนวโน้มในการสนับสนุนทรัพยากร ในภาวะฉุกเฉิน รวมถึงจัดเตรียมเอกสารและวางแผนเผชิญเหตุ โดยอาศัยข้อมูลจากส่วนปฏิบัติการ ทั้งนี้ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย/หน่วยงาน เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการจัดทำขอบเขตของแผนงาน ภารกิจ และโครงสร้างภายในของส่วนอำนวยการ พร้อมทั้งสนับสนุนสถานที่ปฏิบัติแก่กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ/ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และการดำเนินงาน ต้องเน้นรูปแบบการทำงานเชิง Unity of Effort คือ การทำงานที่มีความเป็นหนึ่งเดียว

2.3 การปฏิบัติงานมีเป้าหมายร่วมกัน และปฏิบัติงานร่วมกัน พบว่า เป็นการบูรณาการที่เปรียบได้กับการจัดการฝึกในชั้น FTX (Field Training Exercise) เป็นขั้นการฝึกที่สอดคล้องกับการฝึกตามแผนการเตรียมความพร้อมของการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ขั้นการฝึกซ้อมเต็มรูปแบบ (Full - Scale Exercise) ที่เน้นการฝึกซ้อมส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย และหลายระดับ อีกทั้งสามารถทดสอบกระบวนการสำคัญๆ ความคล่องตัวของปฏิบัติการ การเชื่อมโยงของกระบวนการระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เข้ารับการฝึกซ้อม การประสานงานระหว่างหน่วยงาน และการเตรียมความพร้อมของภาครัฐ เอกชน และต่างประเทศ การฝึกให้ระดับนี้ภาพการทำงานจะต้องแสดงให้เห็นถึงผู้ที่มีบทบาทหลักตามกฎหมาย คือ เจ้าหน้าที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) และเสริมด้วยหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องตามภารกิจของหน่วย ดังนั้นการฝึกของหน่วยทหาร เป็นการจำลองภาพการทำงานในส่วนการสนับสนุนภารกิจด้าน HADR ตามที่กฎหมายกำหนดเป็นสำคัญ รวมทั้งเป็นการจำลองภาพการทำงานในศูนย์บัญชาการเหตุการณ์กองทัพไทยในแต่ละระดับ เพื่อเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติงานด้าน HADR ได้ดียิ่งขึ้นเมื่อเกิดสถานการณ์จริง

### 3. ปัญหาอุปสรรคการบูรณาการฝึกร่วม/ผสม พบว่า

3.1 ปัญหาการบูรณาการการฝึก (มีเจ้าภาพหลัก มีการวางแผนร่วม) พบว่าการจำลองเหตุการณ์เมื่อเกิดภาวะฉุกเฉินนั้น ศูนย์บัญชาการทางทหาร ต้องสามารถเป็นศูนย์กลางในการควบคุมเหตุการณ์ เมื่อมีสถานการณ์เกิดขึ้น และสามารถทำหน้าที่หลักในการรวบรวมข้อมูลข่าวสารจากเครือข่ายต่างๆ ทั้งด้านทรัพยากร ด้านภูมิสังคม และด้านอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้น พร้อมกับสามารถเชิญส่วนที่เกี่ยวข้องมาร่วมในการวิเคราะห์สถานการณ์วางแผนการปฏิบัติ และสนับสนุนเพื่อให้เครือข่ายต่างๆ ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจากการ

ศึกษาวิจัย พบว่า การฝึกซ้อมเพื่อเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติงานด้าน HADR เชิงบูรณาการ ยังพบปัญหาอุปสรรค 3 ด้าน คือ บทบาทของเจ้าภาพ การกำหนดภาพสถานการณ์ การกำหนดเป้าหมายในการปฏิบัติงานร่วมแบบเป็นหนึ่งเดียว (Unity of Effort) ซึ่งสิ่งเหล่านี้ต้องอาศัยแนวทางการปฏิบัติที่ถูกพัฒนาขึ้นอย่างต่อเนื่อง และหากผู้ทำหน้าที่ในส่วนการกำหนดนโยบายมองภาพการปฏิบัติส่วนนี้อย่างไม่เข้าใจแล้ว ย่อมส่งผลต่อการบรรลุภารกิจตามที่กำหนดได้ รวมถึงทำให้การปฏิบัติงานในส่วนอื่นเกิดความสับสน ลำบากไม่ทันต่อสถานการณ์การช่วยเหลือได้

3.2 ปัญหาการบูรณาการเชิงหน้าที่ และการใช้ทรัพยากรร่วมกันพบว่า ฝ่ายอำนวยการยังขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติด้าน HADR อยู่ 3 ประการ คือ การบริหารสถานการณ์การวางแผน และการประสานการปฏิบัติ ซึ่งจากการปฏิบัติในส่วนนี้เป็นผล มาจากความไม่ชัดเจนในการประสานงานระหว่างพลเรือน-ทหาร-มิตรประเทศ ซึ่งการใช้กำลังทางทหารเข้าปฏิบัติต่อสถานการณ์วิกฤตต่างๆ ที่สืบเนื่องมาจากภัยพิบัติ จะต้องดำเนินการอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เพื่อลดผลกระทบ ป้องกันอันตรายและความเสียหายรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นต่อชีวิตและทรัพย์สิน สภาพแวดล้อมและการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ประสบภัย ด้วยการระดมทรัพยากรที่มีอยู่ เข้าให้การช่วยเหลือในทันทีหรือโดยเร็วที่สุด และการช่วยเหลือนั้นจะต้องสนองตอบต่อความต้องการของผู้ประสบภัยอย่างแท้จริง จึงถือเป็นความจำเป็นยิ่งยวดที่การปฏิบัติและกลไกการประสานงานของหน่วยงานต่างๆ ในช่วงวิกฤต (ภายใน 72 ชม.แรกของภัยพิบัติ) รวมถึงช่วงรอยต่อจากช่วงเผชิญเหตุฉุกเฉิน กับช่วงฟื้นฟู ดังนั้นผู้ที่ปฏิบัติงานในฝ่ายอำนวยการจะต้องมีความชัดเจน มีการประสานงานอย่างเป็นระบบ มีความเป็นเอกภาพในการสั่งการ ผู้ปฏิบัติมีทักษะประสบการณ์และความชำนาญ สามารถรับมือกับเหตุการณ์เฉพาะหน้าได้ดี ไม่เช่นนั้น อาจเกิดความสับสนวุ่นวาย และยากต่อการควบคุมสถานการณ์

3.3 ปัญหาการบูรณาการการปฏิบัติงานร่วมในส่วนของผู้ปฏิบัติ และส่วนสนับสนุน โดยเฉพาะการทำงานร่วมกันกับมิตรประเทศ พบว่า มีปัญหาอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับภาษาในการติดต่อสื่อสารบทบาทหน้าที่ และการทำงานเป็นทีม ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องที่ส่วนปฏิบัติ และส่วนสนับสนุนต้องศึกษาองค์ประกอบและกรอบแนวคิด โครงสร้างแนวทางการปฏิบัติขององค์กร/หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องในภารกิจ รวมถึงสายการบังคับบัญชาและกลไกในการประสานงานระหว่างทหาร พลเรือน และมิตรประเทศอย่างเข้าใจ และด้วยข้อเท็จจริงที่ว่าด้วยการปฏิบัติด้าน HADR มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอยู่ตลอด ดังนั้นผู้ปฏิบัติและหน่วยงานต่างๆ ทุกฝ่ายต้องติดตามข่าวสาร แลกเปลี่ยนข้อมูลกันอยู่เสมอ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง แม่นยำ ทันเวลาต่อการพิจารณา/ตัดสินใจในนาทีเร่งด่วน นอกจากนี้อาจเกิดจากการที่แต่ละส่วนไม่มีคู่มือการปฏิบัติเป็นการเฉพาะของตนเอง จึงให้เกิดความสับสน และไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องและรวดเร็วได้

ส่วนที่ 2 วิเคราะห์แนวทางการพัฒนาการบูรณาการฝึกร่วม/ผสมไทย-มาเลเซีย ด้าน HADR เพื่อให้บรรลุเป้าหมายจากการศึกษาพบว่า กระบวนการจัดการฝึกเพื่อเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติการด้าน HADR เชิงบูรณาการของกองทัพไทยมีลักษณะของการบูรณาการ 3 ประการ คือ การบูรณาการการฝึกร่วม/ผสม การบูรณาการเชิงหน้าที่ การใช้ทรัพยากรร่วม และการบูรณาการ

การปฏิบัติงานมีเป้าหมายร่วม และปฏิบัติงานร่วมกัน ซึ่งจากทั้ง 3 ประการดังกล่าว พบปัญหาอุปสรรคทั้ง 3 ส่วน โดยสามารถเสนอแนวทางการพัฒนาออกเป็น 3 ประการ คือ การกำหนดนโยบาย

ที่ชัดเจน การพัฒนาแนวทางในการปฏิบัติการร่วม และ การพัฒนามาตรฐานสู่สากลโดยมีรายละเอียดแต่ละประการดังนี้

### 1. การกำหนดนโยบายที่ชัดเจน มีแนวทางการพัฒนา 3 ด้าน คือ

1.1 การกำหนดผู้รับผิดชอบหลัก พบว่า ผู้บังคับบัญชาควรมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในเรื่อง ผู้ที่รับผิดชอบหลักด้าน HADR การพัฒนาศักยภาพงานด้าน HADR เพื่อไปสู่เป้าหมายที่ต้องการพร้อมกับส่งเสริมและผลักดันให้เกิดการพัฒนาให้เกิดภาพการบริหารจัดการเชิงบูรณาการด้าน HADR ที่ไม่ใช่ภาพการรบอย่างจริงจัง รวมทั้งการจัดทำข้อตกลงร่วมกันกับกองทัพมิตรประเทศองค์กรเอกชนต่างๆ โดยอ้างอิงจาก ปภ. และ กท. เพื่อนำมาสู่การกำหนดคู่มือการปฏิบัติรายบุคคลที่มีมาตรฐานสากลให้สอดคล้องกันทุกระดับ

1.2 การจัดทำคู่มือการปฏิบัติการร่วมสิ่งที่จะต้องผลักดัน เมื่อได้มาตรฐานแล้ว คือการสร้างแนวทางการปฏิบัติการร่วม เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีข้อตกลงร่วมกัน ซึ่งการปฏิบัติจะมีขั้นตอนลงไปจนถึงการปฏิบัติโดยอ้างอิงกับของ UN ลงไปถึงการปฏิบัติของกองทัพไทย ส่งผลให้ภาพการทำงานของแต่ละส่วนมีความชัดเจนยิ่งขึ้น และมีความเป็นเอกภาพในการทำงาน สามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้อย่างสอดคล้อง ไม่เกิดความยุ่งยาก เพราะทุกส่วนมีแนวทางการปฏิบัติ ตามที่ข้อตกลงร่วมกัน

1.3 การกำหนดเป้าหมายร่วมเชิง “Unity of Effort” การปฏิบัติที่เป็นหนึ่งเดียว คือ

ฝ่ายอำนวยการของกองทัพไทย และผู้ปฏิบัติงานทุกระดับต้องเรียนรู้การทำงานเชิง Unity of Effort ที่จะทำให้การทำงานนั้นหลอมรวมเป็นหนึ่งเดียวให้ได้ ซึ่งบทบาทนี้ หมายถึง การทำหน้าที่ ของกองทัพไทยในฐานะผู้ให้การสนับสนุน ดังนั้นผู้ทำหน้าที่ฝ่ายอำนวยการ ในชั้นของการวางแผน CPX จึงต้องเข้าใจภาพลักษณะการทำงาน เพื่อประสานความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ มากกว่า การทำงานแบบ Unity of Command

### 2. การพัฒนาแนวทางในการปฏิบัติการร่วมมีแนวทางการพัฒนา 2 ด้าน คือ

2.1 การบริหารสถานการณ์ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของกองทัพไทยเมื่อต้องเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ ในฐานะผู้ประสานงานหลักในส่วนของการสนับสนุน ผู้ที่ทำหน้าที่นั้นต้องมีองค์ความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการบริหารสถานการณ์ด้าน HADR ได้เป็นอย่างดี สามารถประสานงานเมื่อเกิดภัยได้ มีข้อมูลชุดเดียวกันในการบริหารเหตุวิกฤติ ประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานพลเรือนกับหน่วยงานทหาร ขณะเกิดเหตุการณ์ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องของประสบการณ์ การเรียนรู้ และต้องทำงานได้ตามระเบียบการปฏิบัติ หรือมีกฎหมายรองรับ ให้สามารถบริหารสถานการณ์หน้างานนั้นได้อย่างเป็นระบบ

2.2 จัดทำคู่มือระเบียบบริหารสถานการณ์การทำหน้าที่ในการบริหารเหตุการณ์ เพื่อการสนับสนุนด้าน HADR แก่ประเทศเจ้าภาพ หรือหน่วยเจ้าภาพที่รับผิดชอบเหตุการณ์ ซึ่งผู้ปฏิบัติในระดับนี้จะต้องมีความเข้าใจของฝ่ายอำนวยการ ด้วยองค์ประกอบการจัด HADR ในต่างประเทศจะถูกดำเนินการ โดยพลเรือน รูปแบบการจัดการด้าน HADR ก็จะเป็นแบบพลเรือน

ในขณะเดียวกันของไทย แม้จะมี ปก. รับผิดชอบหลัก แต่กองทัพมีเครื่องมือ และทรัพยากรที่พร้อมมากกว่า ดังนั้นบทบาทในการดำเนินการในสนาม จึงยังคงเน้นไปที่กองทัพเป็นหลักในฐานะผู้สนับสนุน ไม่ใช่ผู้บัญชาการเหตุการณ์ จึงต้องมีระเบียบการปฏิบัติประจำ จำเป็นต้องมีการร่างขึ้นมาเพื่อเป็นกรอบในการยึดถือ ในปัจจุบันคู่มือการปฏิบัติงานร่วมระหว่างไทยกับต่างประเทศยังอยู่ในระหว่างดำเนินการให้ได้มาตรฐานสากล (UN) ซึ่งเรื่องนี้จำเป็นต้องพัฒนาเพื่อให้การฝึกนั้น มีความชัดเจน และสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานเป็นสากล และทุกฝ่ายสามารถปฏิบัติหน้าที่ตนเองตามกรอบที่กำหนด

### 3. การพัฒนามาตรฐานสู่สากลมีแนวทางการพัฒนา 3 ด้าน คือ

3.1 ส่งเสริม พัฒนาทักษะด้านภาษาเพื่อการติดต่อสื่อสาร เป็นเรื่องที่สำคัญและควรมีการส่งเสริมการพัฒนาทักษะภาษาให้กับกำลังพลที่เข้ารับการฝึก รวมถึงจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมให้กับกำลังพลที่ปฏิบัติงานด้าน HADR อย่างมาก ทั้งนี้เพราะการปฏิบัติงานด้าน HADR ไม่ใช่เป็นการปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าหน้าที่และประชาชนฝ่ายไทยเท่านั้น แต่หมายถึง การปฏิบัติงานร่วมกับมิตรประเทศด้วย ดังนั้นหากมีการใช้ภาษาในการสื่อสารที่ผิดก็จะเกิดผลกระทบต่อการทำงานที่ไม่สามารถประสานกันได้อย่างทันท่วงทีและส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศด้วย

3.2 จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานมาตรฐาน INSARAG การจะทำให้กำลังพลในระดับปฏิบัติงาน สามารถปฏิบัติงานด้าน HADR ได้มาตรฐานสากล ต้องมีการส่งเสริมและพัฒนาโดยเน้นที่การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันทุกระดับ เพื่อรองรับมาตรฐาน INSARAG ให้เป็นรูปธรรม และนำไปสู่การวัดหรือประเมินผลในการปฏิบัติทุกครั้ง เพื่อให้ได้มาตรฐานนั้นอย่างจริงจัง รวมทั้งต้องมีการทดสอบขีดความสามารถของผู้ปฏิบัติงานตามมาตรฐานอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบัน ศฝภ.นทพ. ได้เริ่มดำเนินการในการจัดทำคู่มือแล้ว ดังนั้นสิ่งนี้ต้องส่งเสริมสนับสนุนให้ลงไปสู่การเป็นคู่มือเพื่อการปฏิบัติงานรายบุคคล ที่ได้มาตรฐานทุกระดับอย่างจริงจัง และสอดคล้องกัน เพื่อใช้จริง ปฏิบัติจริง

3.3 การสร้างทีมงานปัจจุบันนี้การจัดการฝึกยังไม่ได้มุ่งตรงไปในการพัฒนาศักยภาพการทำงานเป็น TEAM THAILAND ที่เป็นมืออาชีพ และเป็นที่ยอมรับของสากล ภาพการฝึกต้องมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ ในการเตรียมความพร้อมเพื่อพัฒนาศักยภาพของทีมปฏิบัติงานด้าน HADR ในฐานะ TEAM THAILAND เพื่อให้ได้มาตรฐานสากล INSARAG ซึ่งเป้าหมายเพื่อการจะสร้างบทบาทนำในเวทีประชาคมอาเซียนด้าน HADR แล้วต้องกำหนดเป้าหมายการฝึกที่มุ่งเน้นพัฒนาศักยภาพ แต่ระดับให้เหมาะสม และสามารถบูรณาการการทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งต้องมีการทดสอบขีดความสามารถในการเคลื่อนย้ายเพื่อเข้าปฏิบัติการได้ตามมาตรฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามกรอบที่กำหนด

## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง แนวทางการฝึกพร้อม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทยเชิงบูรณาการ กรณีศึกษาเฉพาะ การฝึกพร้อม/ผสมไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL) บทนี้เป็นการสรุปผลการวิจัยที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของการวิจัย 2 ประการ คือ เพื่อศึกษากระบวนการ ขั้นตอน ปัญหาและอุปสรรคการบูรณาการฝึกพร้อม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทย กรณีศึกษาเฉพาะ การฝึกพร้อม/ผสมไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL) ในปัจจุบัน และเพื่อศึกษาแนวทางการฝึกพร้อม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทยเชิงบูรณาการ กรณีศึกษาเฉพาะ การฝึกพร้อม/ผสมไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL) เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย สำหรับบทนี้ได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. สรุป
2. ข้อเสนอแนะ

#### สรุป

ผลจากการศึกษาสามารถสรุปผลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้ดังนี้

**ส่วนที่ 1 ผลการศึกษาวเคราะห์กระบวนการ ขั้นตอน ปัญหาและอุปสรรคการบูรณาการฝึกพร้อม/ผสมไทย - มาเลเซีย ด้าน HADR ในปัจจุบัน พบว่า**

1. กระบวนการจัดการฝึก พบว่า มีกระบวนการ ตั้งแต่การกำหนดผู้รับผิดชอบในการจัดการฝึก การกำหนดเป้าหมาย และหน่วยเข้าร่วมฝึก โดยสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1.1 หน่วยรับผิดชอบด้าน HADR ของกองทัพไทยพบว่า หน่วยที่เกี่ยวข้องหลักในการช่วยเหลือบรรเทาสาธารณภัยของกองบัญชาการกองทัพไทย คือ กรมกิจการพลเรือนทหาร (กร.ทหาร) และกรมยุทธการทหาร (ยก.ทหาร) จึงเห็นได้ว่า ในการจัดการฝึกแต่ละครั้งจะเป็นการทำงานที่ต้องอาศัยบูรณาการร่วมกันระหว่าง ยก.ทหาร และ กร.ทหาร เป็นหลัก เพื่อเตรียมการฝึกพร้อม/ผสม ระหว่างกองทัพไทยกับกองทัพมาเลเซีย สำหรับหน่วยงานในประเทศไทยที่เชิญเข้าร่วมเป็นเครือข่ายที่มีเครื่องมือในสนามมาร่วมการฝึกประกอบด้วย หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา (นทพ.) และ เหล่าทัพ (กร.ทบ. กพร.ทร. กร.ทอ.) รวมทั้งองค์กรเอกชนต่างๆ เช่น มูลนิธิ อปพร. และ ปภ. รวมถึงภาคีเครือข่ายต่างประเทศ เป็นต้น เครือข่ายเหล่านี้เป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการด้าน HADR เพราะเป็นหน่วยที่มีเครื่องมือในสนาม และทรัพยากรที่สำคัญ ในการช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัย

1.2 เป้าหมายของการจัดการฝึก พบว่า เป้าหมายการจัดการฝึกด้าน HADR ของกองทัพไทย และเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมแห่งชาติ พ.ศ.2560 - 2564 มุ่งที่จะให้เกิดการทำงานเชิงบูรณาการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนในการบริหารจัดการขณะเกิดเหตุ การฟื้นฟู การลดผลกระทบ การปรับตัว และการลดความเสี่ยงจากภัยคุกคามทุกรูปแบบภายใต้การบริหารจัดการเชิงรุกทุกรูปแบบ

2. ขั้นตอนของการจัดการฝึกด้าน HADR ในการฝึกร่วม/ผสมระหว่างไทย – มาเลเซีย พบว่า การจัดการฝึกจะอาศัยกรอบการฝึกเช่นเดียวกับ การฝึกร่วม/ผสม รวมถึงสอดคล้องกับกรอบการฝึกซ้อมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ซึ่งถือเป็นการกำหนดขั้นตอนการฝึกที่เป็นมาตรฐานสากล ไม่ว่าจะเป็นการจำลองเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศ หรือนอกประเทศ และสอดคล้องกับแนวทางการฝึกซ้อมของกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย คือ เริ่มต้นจากการกำหนดแนวความคิดร่วมกันของประเทศเจ้าภาพ (Concept Development) เมื่อกำหนดแนวความคิดร่วมกันแล้วจะเป็นการประชุมวางแผนขั้นต้น วางแผนชั้นกลาง และวางแผนขั้นสุดท้าย ขั้นตอนการฝึก มีการขึ้นการฝึกแก้ปัญหาบนโต๊ะ (TTX) ขึ้นการฝึกประกอบกำลัง (FIT) ขึ้นการฝึกปัญหาที่บังคับการ (CPX) ขึ้นการฝึกภาคสนาม (FTX) และขึ้นการทบทวนแผนการปฏิบัติ (AAR) จากกรอบดังกล่าวสิ่งที่ต้องเน้นในการฝึกแบบนี้ คือ เน้นด้าน HADR ที่มีจุดมุ่งหมายของการฝึกเพื่อเป็นการบูรณาการบุคลากรและเครื่องมือในการสนับสนุนการบรรเทาสาธารณภัยต่อพื้นที่เป้าหมายเป็นสิ่งสำคัญ รวมทั้งการฝึกทำหน้าที่ในการเป็น ศูนย์รวบรวมข้อมูลต่างๆ ให้กับหน่วยงานในสนามเมื่อเกิดสถานการณ์ สำหรับขึ้นการฝึกขั้น FIT หรือขั้น CPX อาจจะปรับรวมเป็นขั้นเดียวกันก็ได้ หากระดับของการจัดการฝึกไม่ใหญ่มาก อย่างไรก็ตามปัญหาของการฝึกร่วม เพื่อบรรเทาสาธารณภัย หรือ HADR มีสถานการณ์การเกิดภัยได้ทั้งในประเทศ และนอกประเทศ ดังนั้นรูปแบบการจัดการฝึกแบบภายในประเทศ และภายนอกประเทศ อาจจะมี ความแตกต่างกัน ในเรื่องของการทำหน้าที่เป็นผู้ “รับความช่วยเหลือ” กับ “ให้การช่วยเหลือ” และ มีความสอดคล้องกับแนวคิดเชิงบูรณาการ 3 ด้าน โดยแต่ละด้านมีรายละเอียดดังนี้ คือ

2.1 การบูรณาการการฝึกร่วม/ผสม (มีเจ้าภาพหลัก มีการวางแผนร่วม) พบว่า กระบวนการ ขั้นตอนการจัดการฝึกในขั้นการฝึก TTX เป็นการขึ้นที่สอดคล้องกับภารกิจของกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในการเตรียมความพร้อมเพื่อปฏิบัติงานด้าน HADR รวมทั้งเป็นไปตามแนวคิดเชิงบูรณาการโครงการ โดยต้องกำหนดเจ้าภาพหลัก กำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์การฝึกร่วมกัน อย่างเป็นขั้นเป็นตอน ตั้งแต่ต้นจนจบ พร้อมกับกำหนดรายละเอียดในส่วนอื่นๆ ให้ครอบคลุมทุกด้าน อีกทั้งเป็นการปูพื้นฐานความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎระเบียบและความต้องการในการประสานงานร่วมกันระหว่างพลเรือน-ทหาร และมิตรประเทศ ซึ่งถือเป็นหนึ่งแนวทางการบูรณาการการฝึกร่วม/ผสม โดยการมีเจ้าภาพหลัก มีการวางแผนร่วม

2.2 การบูรณาการเชิงหน้าที่ การใช้ทรัพยากรร่วมกัน พบว่า กระบวนการ ขั้นตอนเชิงบูรณาการฝึกในขั้น FIT และ CPX มีกรอบการฝึกเช่นเดียวกับการฝึกร่วม/ผสม ซึ่งสอดคล้องกับกรอบการฝึกซ้อมตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติในการฝึกซ้อมเฉพาะหน้าที่ โดยมีขอบเขตเจาะจงหน้าที่ของฝ่ายอำนาจการที่อาจรวมถึงการฝึกประกอบกำลังของส่วนต่างๆ ในขั้น FIT (Forces Integration Training) เพื่อสร้างความคุ้นเคยในการปฏิบัติภารกิจร่วมกันของกำลังพลและอุปกรณ์ เครื่องมือของมิตรประเทศ พร้อมกับส่วนการฝึกปัญหาที่บังคับการหรือขั้น CPX (Command Post Exercises) เสมือนการจำลองภาพการปฏิบัติภายในศูนย์อำนาจการบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติส่วนหน้า ที่มีหน้าที่ในการวางแผน อำนาจการ และประสานงานการปฏิบัติการช่วยเหลือทั้งจากภายในประเทศ และจากมิตรประเทศ นอกจากนี้ การทำงานในส่วนนี้สอดคล้องกับการทำหน้าที่ของฝ่ายอำนาจการตามโครงสร้างของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์กองทัพอไทยในการ



สนับสนุนภารกิจด้าน HADR ให้กับศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เมื่อได้รับการประสานหรือร้องขอ ดังนั้นการฝึกเพื่อเตรียมพร้อมในเชิงบูรณาการ ชั้นนี้จะเป็นลักษณะของการประกอบกำลังระหว่างคน และเครื่องมือ รวมถึงการทำงานของฝ่ายอำนวยการที่มีหน้าที่ในการติดตามสถานการณ์ วิเคราะห์แนวโน้มเพื่อสนับสนุนทรัพยากรในภาวะฉุกเฉินได้ทันเวลาที่ พร้อมกับจัดเตรียมเอกสารและวางแผนเผชิญเหตุ โดยอาศัยข้อมูลจากส่วนปฏิบัติการ แต่อย่างไรก็ตามต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักในพื้นที่เกิดเหตุ และการทำงานในชั้นนี้ ฝ่ายอำนวยการต้องเรียนรู้การประสานงานกันอย่างเป็นระบบระเบียบ และแบบแผนเดียวกัน ซึ่งเรียกว่า Unity of Effort เน้นการทำงานเป็นทีมหรือทำงานให้เป็นหนึ่งเดียวกันกับทุกส่วน ดังนั้นสรุปได้ว่า การฝึกเพื่อเตรียมความพร้อมในกระบวนการ ชั้นตอนนี้เป็นการบูรณาการเชิงหน้าที่ การใช้ทรัพยากรร่วมกัน

2.3 การปฏิบัติงานมีเป้าหมายร่วมกัน และปฏิบัติงานร่วมกัน พบว่า เป็นการบูรณาการ ที่เปรียบได้กับการจัดการฝึกการจัดการฝึกในชั้น FTX (Field Training Exercise) สอดคล้องกับการฝึกตามแผนการเตรียมความพร้อมของการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ชั้นการฝึกซ้อมเต็มรูปแบบ (Full – Scale Exercise) ที่เน้นการฝึกซ้อมส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายและหลายระดับ อีกทั้งสามารถทดสอบกระบวนการสำคัญๆ ความคล่องตัวของ การปฏิบัติการเชื่อมโยงของกระบวนการระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เข้ารับการฝึกซ้อม การประสานงานระหว่างหน่วยงาน และการเตรียมความพร้อมของภาครัฐ เอกชน และต่างประเทศ การฝึกให้ระดับนี้ภาพการทำงานจะต้องแสดงให้เห็นถึงผู้ที่มีบทบาทหลักตามกฎหมายคือ เจ้าหน้าที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) และเสริมด้วยหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องตามภารกิจของหน่วย ดังนั้นการฝึกของหน่วยทหาร เป็นการจำลองภาพการทำงานในส่วนการสนับสนุนภารกิจด้าน HADR ตามที่กฎหมายกำหนดเป็นสำคัญ รวมทั้งเป็นการจำลองภาพการทำงานในศูนย์บัญชาการเหตุการณ์กองทัพไทยในแต่ละระดับ เพื่อเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติงานด้าน HADR ได้ดียิ่งขึ้นเมื่อเกิดสถานการณ์จริง

### 3. ปัญหาอุปสรรคการบูรณาการฝึกพร้อม/ผสม พบว่า

3.1 ปัญหาการบูรณาการการฝึก (มีเจ้าภาพหลัก มีการวางแผนร่วม) พบว่าการจำลองเหตุการณ์เมื่อเกิดภาวะฉุกเฉินนั้น ศูนย์บัญชาการทางทหาร ต้องสามารถเป็นศูนย์กลางในการควบคุมเหตุการณ์ เมื่อมีสถานการณ์เกิดขึ้น และสามารถทำหน้าที่หลักในการรวบรวมข้อมูลข่าวสารจากเครือข่ายต่างๆ ทั้งด้านทรัพยากร ด้านภูมิสังคม และด้านอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้น พร้อมกับสามารถเชิญส่วนที่เกี่ยวข้องมาร่วมในการวิเคราะห์สถานการณ์ วางแผนการปฏิบัติ และสนับสนุนเพื่อให้เครือข่ายต่างๆ ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจากการศึกษาวิจัย พบว่าการฝึกซ้อมเพื่อเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติงานด้าน HADR เชิงบูรณาการยังพบปัญหาอุปสรรค 3 ด้าน คือ บทบาทของเจ้าภาพ การกำหนดภาพสถานการณ์ การกำหนดเป้าหมายในการปฏิบัติงานร่วมแบบเป็นหนึ่งเดียว (Unity of Effort) ซึ่งสิ่งเหล่านี้ต้องอาศัยแนวทางการปฏิบัติที่ถูกพัฒนาขึ้นอย่างต่อเนื่อง และหากผู้ทำหน้าที่ในส่วนการกำหนดนโยบายมองภาพการปฏิบัติส่วนน้อยอย่างไม่เข้าใจแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อบรรลุภารกิจตามที่กำหนดได้ รวมถึงทำให้การปฏิบัติงานในส่วนอื่นเกิดความสับสนล่าช้าไม่ทันต่อสถานการณ์การช่วยเหลือได้

3.2 ปัญหาการบูรณาการเชิงหน้าที่ และการใช้ทรัพยากรร่วมกัน พบว่า ฝ่ายอำนวยการยังขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติด้าน HADR อยู่ 3 ประการ คือ การบริหารสถานการณ์ การวางแผน และการประสานการปฏิบัติ ซึ่งจากการปฏิบัติในส่วนนี้เป็นผลมาจากความไม่ชัดเจนในการประสานงานระหว่างพลเรือน-ทหาร-มิตรประเทศ ซึ่งการใช้กำลังทางทหารเข้าปฏิบัติต่อสถานการณ์วิกฤตต่างๆ ที่สืบเนื่องมาจากภัยพิบัติ จะต้องดำเนินการอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เพื่อลดผลกระทบ ป้องกันอันตรายและความเสียหายรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นต่อชีวิตและทรัพย์สิน สภาพแวดล้อมและการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ประสบภัย ด้วยการระดมทรัพยากรที่มีอยู่เข้าให้การช่วยเหลือในทันทีหรือโดยเร็วที่สุด และการช่วยเหลือนั้นจะต้องสนองต่อความต้องการของผู้ประสบภัยอย่างแท้จริง จึงถือเป็นความจำเป็นยิ่งยวด ที่การปฏิบัติและกลไกการประสานงานของหน่วยงานต่างๆ ในช่วงวิกฤต (ภายใน 72 ชม.แรกของภัยพิบัติ) รวมถึงช่วงรอยต่อจากช่วงเผชิญเหตุฉุกเฉิน กับช่วงฟื้นฟู ดังนั้นผู้ที่ปฏิบัติงานในฝ่ายอำนวยการจะต้องมีความชัดเจนมีการประสานงานอย่างเป็นระบบ มีความเป็นเอกภาพในการสั่งการ ผู้ปฏิบัติมีทักษะประสบการณ์และความชำนาญ สามารถรับมือกับเหตุการณ์เฉพาะหน้าได้ดี ไม่เช่นนั้น อาจเกิดความสับสนวุ่นวาย และยากต่อการควบคุมสถานการณ์

3.3 ปัญหาการบูรณาการการปฏิบัติงานร่วม ในส่วนของผู้ปฏิบัติ และส่วนสนับสนุน โดยเฉพาะการทำงานร่วมกันกับมิตรประเทศ พบว่า มีปัญหาอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับภาษาในการติดต่อสื่อสาร บทบาทหน้าที่ และการทำงานเป็นทีม ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องที่ส่วนปฏิบัติและส่วนสนับสนุนต้องศึกษาองค์ประกอบและกรอบแนวคิด โครงสร้างแนวทางการปฏิบัติขององค์กร/หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องในภารกิจ รวมถึงสายการบังคับบัญชาและกลไกในการประสานงานระหว่างทหาร พลเรือน และมิตรประเทศอย่างเข้าใจ และด้วยข้อเท็จจริงที่ว่าด้วยการปฏิบัติด้าน HADR มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอยู่ตลอด ดังนั้น ผู้ปฏิบัติและหน่วยงานต่างๆ ทุกฝ่ายต้องติดตามข่าวสาร แลกเปลี่ยนข้อมูลกันอยู่เสมอ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง แม่นยำ ทันเวลาต่อการพิจารณา/ตัดสินใจในนาทีเร่งด่วน ประกอบกับผู้ปฏิบัติงานแต่ละส่วนไม่มีคู่มือการปฏิบัติเป็นการเฉพาะของตนเอง จึงให้เกิดความสับสน และการปฏิบัติงานร่วมกันเป็นไปอย่างไม่เป็นระบบ

ส่วนที่ 2 ผลการวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาการบูรณาการฝึกร่วม/ผสมไทย-มาเลเซีย ด้าน HADR เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย จากการศึกษาพบว่า กระบวนการจัดการฝึกเพื่อเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติการด้าน HADR เชิงบูรณาการของกองทัพไทย มีลักษณะของการบูรณาการ 3 ประการคือ การบูรณาการการฝึกร่วม/ผสม การบูรณาการเชิงหน้าที่ การใช้ทรัพยากรร่วม และการบูรณาการการปฏิบัติงานมีเป้าหมายร่วม และปฏิบัติงานร่วมกัน ซึ่งปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยสามารถเสนอแนวทางการพัฒนาออกเป็น 3 ประการ คือ การกำหนดนโยบายที่ชัดเจน การพัฒนาแนวทางในการปฏิบัติการร่วม และ การพัฒนามาตรฐานสู่สากล โดยมีรายละเอียดแต่ละประการดังนี้

#### 1. การกำหนดนโยบายที่ชัดเจน มีแนวทางการพัฒนา 3 ด้าน คือ

1.1 การกำหนดผู้รับผิดชอบหลัก พบว่า ผู้บังคับบัญชาควรมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในเรื่อง ผู้ที่รับผิดชอบหลักด้าน HADR การพัฒนาศักยภาพงานด้าน HADR เพื่อไปสู่เป้าหมายที่ต้องการพร้อมกับส่งเสริมและผลักดันให้เกิดการพัฒนาให้เกิดภาพการบริหารจัดเชิงบูรณาการด้าน HADR

ที่ไม่ใช่ภาพการรบอย่างจริงจัง รวมทั้งการจัดทำข้อตกลงร่วมกันกับกองทัพมิตรประเทศ องค์กรเอกชนต่างๆ โดยอ้างอิงจาก ปภ. และ กท. เพื่อนำมาสู่การกำหนดคู่มือการปฏิบัติรายบุคคลที่มีมาตรฐานสากลให้สอดคล้องกันทุกระดับ

1.2 การจัดทำคู่มือการปฏิบัติกรร่วม สิ่งที่ต้องผลักดัน เมื่อได้มาตรฐานแล้ว คือการสร้างแนวทางการปฏิบัติกรร่วม เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีข้อตกลงร่วมกัน การปฏิบัติจะต้องมีขั้นตอนต่างๆ ที่สามารถอ้างอิงกับมาตรฐานของ UN ได้ จึงจะทำให้ภาพการปฏิบัติในแต่ละส่วนมีความชัดเจนยิ่งขึ้น และมีความเป็นเอกภาพในการทำงาน สามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้อย่างสอดคล้อง ไม่เกิดความยุ่งยาก สับสน เพราะทุกส่วนมีแนวทางการปฏิบัติที่สอดคล้องกัน และเป็นไปในรูปแบบเดียวกัน

1.3 การกำหนดเป้าหมายร่วมเชิง “Unity of Effort” การปฏิบัติที่เป็นหนึ่งเดียว คือ ฝ่ายอำนวยการของกองทัพไทย และผู้ปฏิบัติงานทุกระดับต้องเรียนรู้การทำงานเชิง Unity of Effort ที่จะทำให้การทำงานนั้นหลอมรวมเป็นหนึ่งเดียวให้ได้ ซึ่งบทบาทนี้ หมายถึง การหน้าที่ของกองทัพไทยในฐานะผู้ให้การสนับสนุน ดังนั้นผู้ทำหน้าที่ฝ่ายอำนวยการ ในชั้นของการวางแผน CPX จึงต้องเข้าใจภาพทำงานลักษณะเพื่อประสานความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ มากกว่าการทำงานทางทหารแบบ Unity of Command

2. การพัฒนาแนวทางในการปฏิบัติกรร่วม มีแนวทางการพัฒนา 2 ด้าน คือ

2.1 การบริหารสถานการณ์ เจ้าหน้าที่ของกองทัพไทยที่ทำหน้าที่ด้าน HADR ต้องได้รับการพัฒนาให้ม้องค์ความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการบริหารสถานการณ์ด้าน HADR ได้เป็นอย่างดี สามารถประสานงานเมื่อเกิดภัยได้ มีข้อมูลชุดเดียวกันในการบริหารเหตุวิกฤติ ประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานพลเรือนกับหน่วยงานทหารขณะเกิดเหตุการณ์ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องของประสบการณ์ การเรียนรู้ และต้องปฏิบัติงานได้ตามระเบียบการปฏิบัติ หรือมีกฎหมายรองรับ ให้สามารถบริหารสถานการณ์หน้างานนั้นได้อย่างเป็นระบบ ทั้งนี้การจัดการฝึกต้องมุ่งเน้นที่ส่วนนี้เป็นอย่างมาก

2.2 จัดทำคู่มือระเบียบบริหารสถานเหตุการณ์ การทำหน้าที่ในการบริหารเหตุการณ์ เพื่อการสนับสนุนด้าน HADR แก่ประเทศเจ้าภาพ หรือหน่วยเจ้าภาพ ที่รับผิดชอบเหตุการณ์ ซึ่งผู้ปฏิบัติในระดับนี้จะเป็นฝ่ายอำนวยการที่มีความเข้าใจและมีคู่มือระเบียบการบริหารสถานการณ์ใช้ในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ด้วยองค์ประกอบการจัด HADR ในต่างประเทศจะถูกดำเนินการ โดยพลเรือน รูปแบบการจัดการด้าน HADR ก็จะเป็นแบบพลเรือน ในขณะเดียวกันของไทย แม้จะมี ปภ. รับผิดชอบหลักแต่กองทัพมีเครื่องมือ และทรัพยากรที่พร้อมมากกว่า ดังนั้นบทบาทในการดำเนินการในสนาม จึงยังคงเน้นไปที่กองทัพเป็นหลักในฐานะผู้สนับสนุน ไม่ใช่ผู้บัญชาการเหตุการณ์ จึงต้องมีระเบียบการปฏิบัติประจำ จำเป็นต้องมีการร่างขึ้นมาเพื่อเป็นกรอบในการยึดถือ ในปัจจุบันคู่มือการปฏิบัติงานร่วมระหว่างไทยกับต่างประเทศยังอยู่ในระหว่างดำเนินการให้ได้มาตรฐานสากล (UN) ซึ่งเรื่องนี้จำเป็นต้องพัฒนาเพื่อให้การฝึกนั้นมีความชัดเจน และสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานเป็นสากล และทุกฝ่ายสามารถปฏิบัติหน้าที่ตนเองตามกรอบที่กำหนด

### 3. การพัฒนามาตรฐานสู่สากล มีแนวทางการพัฒนา 3 ด้าน คือ

3.1 ส่งเสริม พัฒนาทักษะด้านภาษาเพื่อการติดต่อสื่อสาร เป็นเรื่องที่สำคัญและควรมีการส่งเสริมการพัฒนาทักษะภาษาให้กับกำลังพลที่เข้ารับการฝึกอบรม และจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมให้กับกำลังพลที่ปฏิบัติงานด้าน HADR อย่างมาก ทั้งนี้เพราะการปฏิบัติงานด้าน HADR ไม่ใช่เป็นการปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าหน้าที่และประชาชนฝ่ายไทยเท่านั้น แต่หมายถึงการปฏิบัติงานร่วมกับมิตรประเทศด้วย ดังนั้นหากมีการใช้ภาษาในการสื่อสารที่ผิดก็จะเกิดผลกระทบต่อการทำงานที่ไม่สามารถประสานกันได้อย่างทันท่วงที และส่งผลต่อภาพลักษณ์ของประเทศด้วย

3.2 จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานมาตรฐาน INSARAG การจะทำให้กำลังพลในระดับปฏิบัติงาน สามารถปฏิบัติงานด้าน HADR ได้มาตรฐานสากล ต้องมีการส่งเสริมและพัฒนาโดยเน้นที่การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันทุกระดับ เพื่อรองรับมาตรฐาน INSARAG ให้เป็นรูปธรรม และนำไปสู่การวัดหรือประเมินผลในการปฏิบัติทุกครั้ง เพื่อให้ได้มาตรฐานนั้นอย่างจริงจัง รวมทั้งต้องมีการทดสอบขีดความสามารถของผู้ปฏิบัติงานตามมาตรฐานอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบัน ศฝภ.นทพ. ได้เริ่มดำเนินการในการจัดทำคู่มือแล้ว ดังนั้นสิ่งนี้ต้องส่งเสริมสนับสนุนให้ลงไปสู่การเป็นคู่มือเพื่อการปฏิบัติงานรายบุคคล ที่ได้มาตรฐานทุกระดับอย่างจริงจัง และสอดคล้องกัน เพื่อใช้จริงปฏิบัติจริง

3.3 การสร้างทีมงาน ปัจจุบันนี้การจัดการฝึกยังไม่ได้มุ่งตรงไปในการพัฒนาศักยภาพการทำงานเป็น TEAM THAILAND ที่เป็นมืออาชีพ และเป็นที่ยอมรับของสากล ภาพการฝึกต้องมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ ในการเตรียมความพร้อมเพื่อพัฒนาศักยภาพของทีมปฏิบัติงานด้าน HADR ในฐานะ TEAM THAILAND เพื่อให้ได้มาตรฐานสากล INSARAG ซึ่งเป้าหมายเพื่อการจะสร้างบทบาทนำในเวทีประชาคมอาเซียนด้าน HADR แล้ว ต้องกำหนดเป้าหมายการฝึกที่มุ่งเน้นพัฒนาศักยภาพ แต่ละระดับให้เหมาะสม และสามารถบูรณาการการทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งต้องมีการทดสอบขีดความสามารถในการเคลื่อนย้ายเพื่อเข้าปฏิบัติการได้ตามมาตรฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามกรอบที่กำหนด

### ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่อง “แนวทางการฝึกพร้อม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทยเชิงบูรณาการกรณีศึกษาเฉพาะ การฝึกพร้อม/ผสมไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL)” ผู้วิจัย มีข้อเสนอแนะดังนี้

#### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. รัฐบาลควรกำหนดนโยบายให้ทุกส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้าน HADR พัฒนาบทบาทตนเอง พร้อมสร้างคู่มือการปฏิบัติงานด้าน HADR ให้ได้มาตรฐานสากลที่มีความสอดคล้องกันอย่างเป็นรูปธรรมในทุกระดับ
2. ควรจัดทำเป็นแผนบูรณาการร่วมกัน และเผยแพร่ ปรับปรุงแผนให้สอดคล้องกัน
3. ควรส่งเสริมบทบาทนำในการปฏิบัติการร่วมด้าน HADR ของไทยให้ได้รับการยอมรับจากสากล

### ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติการ

1. ควรมีการกำหนดผู้รับผิดชอบหลักในการปฏิบัติการด้าน HADR ของกองทัพไทย ให้เกิดเป็นรูปธรรม
2. ส่งเสริมให้มีการจัดทำแผนการปฏิบัติการ ระเบียบบริหารเหตุการณ์ ระเบียบการปฏิบัติงานประจำ และคู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ด้าน HADR ของกองทัพไทย ให้เป็นมาตรฐานสากล และสามารถปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยต่างๆ ได้อย่างเป็นรูปธรรม
3. ส่งเสริมและพัฒนาการจัดการฝึกที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ในแต่ละระดับ พร้อมกับมีการตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง
4. ส่งเสริมจัดทำระบบฐานข้อมูลด้าน HADR อย่างต่อเนื่อง และมีการตรวจสอบปรับปรุงฐานข้อมูลให้สอดคล้องกับความเป็นจริงในปัจจุบันมากที่สุด
5. ควรจัดหาหรือส่งเสริม พัฒนาขีดความสามารถในการสร้าง TEAM ผู้ที่ปฏิบัติงานด้าน HADR ของกองทัพไทย ให้มีความเชี่ยวชาญ เป็นการเฉพาะ และสามารถปฏิบัติงานได้เมื่อพร้อมเรียกทันที

### ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการพัฒนาต่อยอดจากการวิจัยครั้งนี้ด้วยการศึกษาวิจัยการพัฒนางานด้าน HADR ให้ได้มาตรฐาน UN และ INSARAG เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการศึกษา และการนำไปใช้
2. ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับมุมมองของเหล่าทัพ และกองทัพไทยมาเลเซียต่อการฝึกด้าน HADR ของกองทัพไทย เพื่อให้สามารถมองภาพ เป้าหมายร่วมและบูรณาการจัดการฝึกระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ให้มีความสอดคล้องกัน

## บรรณานุกรม

- กองการฝึก สำนักวางแผนการฝึกพร้อมและผสม, “คู่มือการฝึก HADR”. 2559.
- กองบรรเทาสาธารณภัย สำนักกิจการพลเรือน, “แผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม. 2558. หน้า 1-85.
- ณัฐพงศ์ เกตุสมบุรณ์. “การบูรณาการการทูตฝ่ายทหารของกองทัพไทยในการสนับสนุน การเป็นประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน”. เอกสารวิจัย. วิทยาลัยเสนาธิการทหาร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2555.
- เบญจวรรณ ทิมสุวรรณ และ รัชณี สรรเสริญ, การบูรณาการ. “กระบวนการทัศน์ในการประกันคุณภาพการศึกษา”. วารสารทางวิชาการ การพยาบาลและการศึกษา. ปีที่ 5 ฉบับที่ 2, พฤษภาคม – สิงหาคม 2555. หน้า 2
- เบญจวรรณ วิชโรภาส. “ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในการให้บริการอินเทอร์เน็ตจังหวัดสระบุรี”. ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารทั่วไป, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ, มหาวิทยาลัยบูรพา, 2545.
- ประจิม ขาวม่วง. “ความพร้อมของประชาชนในการดำเนินการยื่นแบบแสดงรายการคืนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ตของสำนักงานสรรพากรพื้นที่ชลบุรี 2”. ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารทั่วไป, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ, มหาวิทยาลัยบูรพา, 2549.
- ยุทธนา วิริยะกิตติ. “การจัดเตรียมความพร้อมในการป้องกันภัยพิบัติ”. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2553. บทคัดย่อ.
- ลาวรรณ เมฆจินดา. “การเตรียมความพร้อมของนิสิตมหาวิทยาลัยบูรพา เพื่อมุ่งสู่ตลาดแรงงานในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ปี พ.ศ.2558”. ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารทั่วไป, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ, มหาวิทยาลัยบูรพา, 2557.
- วีโรจน์ เกิดแสง. “การบูรณาการหน่วยงานทางทหารเพื่อสนับสนุนภารกิจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย”. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2559.
- ศุภชัยศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. “การบริหารจัดการเชิงบูรณาการของประชาคมอาเซียนในบริบทของการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ (HADR)”. 2557. หน้า 98-101 และหน้า 106-107
- สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักงาน. “ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ.2560 – 2564)”. 2560. หน้า 1 – 2.
- องอาจ คูลี, 2558. “การบูรณาการงานการฝึกเตรียมการเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้”. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. 2558. บทคัดย่อ.

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ยศ, ชื่อ	นาวาอากาศเอก กานต์ชนก หันหาบุญ
วัน เดือน ปี เกิด	11 พฤษภาคม 2505
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
ที่อยู่ปัจจุบัน	197 ถ.เพชรเกษม แขวงบางแค เขตบางแค กรุงเทพฯ
ประวัติการศึกษา	ปริญญาตรี สาขาวิศวกรรมอากาศยาน โรงเรียนนายเรืออากาศ หลักสูตรนายทหารชั้นผู้บังคับฝูง รุ่นที่ 74 หลักสูตรโรงเรียนเสนาธิการทหารอากาศ รุ่นที่ 40 หลักสูตรวิทยาลัยการทัพอากาศ รุ่นที่ 42
ประวัติการทำงานโดยย่อ	นักบินประจำหมวดบิน 3 ฝ่ายยุทธการ ฝูงบิน 202 กองบิน 2 นายทหารยุทธการ ฝ่ายยุทธการ ฝูงบิน 202 กองบิน 2 หน.แผนกสถิติวิเคราะห์ กองวิทยาการ กองนิรภัยการบิน กรมจเรทหารอากาศ หน.แผนกแผนกองทัพอากาศ กองนโยบายและแผน กรมยุทธการทหารอากาศ ผู้บังคับฝูงบิน 531 กองบิน 53 กองพลบินที่ 4 กองบัญชาการยุทธทางอากาศ ฝ่ายเสนาธิการประจำเสนาธิการทหารอากาศ ฝ่ายเสนาธิการกองส่งกำลัง กรมส่งกำลังบำรุงทหารอากาศ รองผู้บังคับการฝ่ายเทคนิค กองบิน 53 รองผู้บังคับการฝ่ายบริหาร กองบิน 53 รองผู้บังคับการฝ่ายปฏิบัติการ กองบิน 53 รองผู้อำนวยการโรงเรียนนายทหารอากาศอาวุโส ผู้อำนวยการกองกิจการนายทหารนักเรียน โรงเรียนเสนาธิการทหารอากาศ ผู้บังคับการโรงเรียนจ่าอากาศ กรมยุทธศึกษาทหารอากาศ
ตำแหน่งปัจจุบัน	รองผู้อำนวยการสำนักวางแผนการฝึกพร้อมและผสม กรมยุทธการทหาร

# สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การทหาร

**เรื่อง** แนวทางการฝึกพร้อม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทยเชิงบูรณาการ  
กรณีศึกษาเฉพาะ การฝึกพร้อม/ผสมไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL)

**ผู้วิจัย** นาวาอากาศเอก กานต์ชนก หันหาบุญ **หลักสูตร** วปอ. **รุ่นที่** 60

**ตำแหน่ง** รองผู้อำนวยการ สำนักวางแผนการฝึกพร้อมและผสม กรมยุทธการทหาร

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ด้วยปัจจุบันสภาพภูมิอากาศทั่วโลกมีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และก่อให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติขึ้นในภูมิภาคต่างๆ ซึ่งจากสถิติการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น และภัยพิบัติที่เกิดขึ้นมีผลกระทบอย่างมากต่อชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนทั้งภายในและภายนอกประเทศเป็นอย่างมาก จึงทำให้กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนได้เห็นความสำคัญของเรื่องดังกล่าว โดยร่วมมือกันจัดตั้งคณะกรรมการจัดการภัยพิบัติกับอาเซียนขึ้น ซึ่งภารกิจสำคัญเร่งด่วน คือ การสร้างกรอบการทำงานบริหารจัดการภัยพิบัติในภูมิภาคอาเซียน ภายใต้กรอบการดำเนินงานที่มีการพัฒนาความตกลงในภูมิภาค ว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติ และการทำงานในภาวะฉุกเฉิน พัฒนามาตรฐานการทำงานช่วยเหลือ ในยามเกิดภัยพิบัติตามความตกลงเสริมสร้างประสิทธิภาพในการทำงานของคณะทำงานในแต่ละประเทศสมาชิก เพื่อช่วยเหลือแบบฉุกเฉินฉับพลันในยามเกิดภัยพิบัติ และจัดกิจกรรมซ้อมรับมือภัยพิบัติในอาเซียนอย่างสม่ำเสมอ

สำหรับประเทศไทย หน่วยงานที่รับผิดชอบหลักในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย คือ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) กระทรวงมหาดไทย เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยและบรรเทาภัยพิบัติ อีกทั้งยังมีหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และต้องบูรณาการการทำงานร่วมกันเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น คือ หน่วยงานในกระทรวงกลาโหม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จากภารกิจดังกล่าวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม จึงได้กำหนดนโยบายให้ กองบัญชาการกองทัพไทย เตรียมความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติต่างๆ ขึ้น ซึ่งในการเตรียมความพร้อมนั้น จะเป็นการเตรียมความพร้อมทั้งในด้านบุคคล องค์กรความรู้ และเครื่องมือ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือ ด้าน HADR ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จตามความมุ่งหวัง โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญได้คือ

- 1) การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน
- 2) มีความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน
- 3) เสริมสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศ
- 4) จัดการความเสี่ยงด้วยการเตรียมพร้อมของชาติ ตั้งแต่ในภาวะปกติ ภายใต้กลไกที่ประสาน สอดคล้อง บูรณาการ และส่งเสริมกันอย่างมีเอกภาพ ทันทีทันใด และยั่งยืน จากประเด็นดังกล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงการเตรียมความพร้อมที่มุ่งให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม ความร่วมมือ และการบูรณาการ ซึ่งภาพดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นต้องอาศัยการฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมกันเป็นประจำและต่อเนื่อง เพื่อเตรียมความพร้อมของหน่วยงานที่ร่วมบูรณาการแผนและแนวทาง



ปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้ประสานสอดคล้องกันเมื่อจำเป็น และต้องระดมความช่วยเหลือจากทุกภาคส่วนเพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นได้ในเวลาเร่งด่วน

ดังนั้น กองบัญชาการกองทัพอากาศ ในฐานะผู้หน่วยงานด้านความมั่นคง และได้รับมอบนโยบาย ในการเตรียมความพร้อมการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ หรือ HADR โดยจัดให้มีการฝึกซ้อม หรือร่วม/ผสม ที่มุ่งเน้นในการจำลองสถานการณ์การฝึกในรูปแบบเพื่อบรรเทาสาธารณภัย หรือบรรเทาภัยพิบัติ และมีการขยายขอบเขตการฝึกกับประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น อย่างเช่น การฝึกซ้อม/ผสมไทย - มาเลเซีย ซึ่งการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำการฝึกซ้อม/ผสมระหว่างประเทศไทย กับประเทศมาเลเซีย มีชื่อรหัสการฝึกว่า “JCEX THAMAL” มาเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากเป็นการฝึกแบบทวิภาคี

โดยมีวัตถุประสงค์ของการฝึกที่สำคัญคือ เพื่อเตรียมความพร้อมในการบูรณาการบุคลากรและทรัพยากร ที่มีอยู่ให้สามารถสนับสนุนซึ่งกันและกันได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ในการตอบสนองต่อ ภัยพิบัติในภูมิภาค และเพื่อสร้างเสริมประสบการณ์และความคุ้นเคยกับขั้นตอน และวิธีการปฏิบัติการประสานงานการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติของอาเซียน มิตรประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้เห็นได้ว่าการฝึกครั้งนี้มีความสำคัญอย่างยิ่ง ต่อเป้าหมายในการทำงานแบบภาวะฉุกเฉิน ที่ส่งผลต่อการพัฒนามาตรฐานการทำงานช่วยเหลือ ในยามเกิดภัยพิบัติ คือ เตรียมความพร้อมในการบูรณาการการทำงานร่วมกัน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาวิเคราะห์ว่า กระบวนการ ขั้นตอนของการจัดการฝึกซ้อม/ผสมไทย - มาเลเซียเชิงบูรณาการ ที่ผ่านมีการดำเนินการอย่างไรบ้าง มีการกำหนดมาตรฐานอย่างไรบ้าง ปัญหาและผลกระทบมีอะไรบ้าง และแนวทางการฝึกซ้อม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพอากาศเชิงบูรณาการ กรณีศึกษาเฉพาะการฝึกซ้อม/ผสมไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการทำงานที่มีประสิทธิภาพ และได้มาตรฐานควรเป็นอย่างไร

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการ ขั้นตอน ปัญหาและอุปสรรคการฝึกซ้อม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพอากาศเชิงบูรณาการ กรณีศึกษาเฉพาะ การฝึกซ้อม/ผสมไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL) ในปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาแนวทางการฝึกซ้อม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพอากาศเชิงบูรณาการ กรณีศึกษาเฉพาะ การฝึกซ้อม/ผสมไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่มีประสิทธิภาพ

## ขอบเขตของการวิจัย

### 1. ขอบเขตพื้นที่

พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นพื้นที่รับผิดชอบที่หน่วยงานราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงานด้านการฝึกซ้อม/ผสมไทย-มาเลเซีย ได้แก่ พื้นที่การฝึกของกองทัพอากาศ

## 2. ขอบเขตด้านประชากร

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย เรื่อง แนวทางการฝึกพร้อม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทยเชิงบูรณาการ กรณีศึกษา เฉพาะ การฝึกพร้อม/ผสมไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL) ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและแนวทางการฝึกพร้อม/ผสมไทย - มาเลเซีย

ส่วนที่ 2 ผู้นำหน่วยในระดับปฏิบัติการของส่วนราชการที่เข้าร่วมการฝึกพร้อม/ผสมไทย - มาเลเซีย

## 3. ขอบเขตเนื้อหา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้การศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารเชิงบูรณาการ การเตรียมความพร้อม ข้อมูลเอกสารรายงานเกี่ยวกับการฝึกพร้อม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทย กรณีศึกษาเฉพาะ การฝึกพร้อม/ผสมไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL) และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อวิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลมาเป็นกรอบในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

## 4. ขอบเขตระยะเวลา

ระยะเวลาในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีระยะเวลา 7 เดือน เริ่มตั้งแต่ พฤศจิกายน 2560 - กรกฎาคม 2561

## วิธีดำเนินการวิจัย

1. การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (IN DEPTH) กับผู้ให้ข้อมูลหลักเป็นสำคัญ โดยมีประเด็นที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งแบบปฐมภูมิและทุติยภูมิ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา โดยมีประเด็นที่ใช้ในการสัมภาษณ์ ดังนี้

1.1 กระบวนการ ขั้นตอนของการบูรณาการการจัดการฝึกพร้อม/ผสมไทย - มาเลเซีย ที่ผ่านมามีการดำเนินการอย่างไรบ้าง

1.2 ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับกระบวนการ ขั้นตอนการบูรณาการการจัดการฝึกพร้อม/ผสมไทย - มาเลเซีย มีอะไรบ้าง

1.3 แนวทางการพัฒนาการบูรณาการฝึกพร้อม/ผสมไทย-มาเลเซีย ด้าน HADR เพื่อให้บรรลุเป้าหมายควรเป็นอย่างไร

2. การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก เป็นวิธีการเก็บข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและแนวทางการฝึกพร้อม/ผสมไทย - มาเลเซีย ได้แก่ เจ้ากรมยุทธการทหารหรือผู้แทน เจ้ากรมกิจการพลเรือนทหารหรือผู้แทนผู้บัญชาการหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาหรือผู้แทน ผู้อำนวยการสำนักวางแผนการฝึกพร้อม/ผสมหรือผู้แทน

กลุ่มที่ 2 ผู้นำหน่วยในระดับปฏิบัติการของส่วนราชการที่เข้าร่วมการฝึกพร้อม/ผสมไทย - มาเลเซีย ได้แก่ ผู้อำนวยการกองที่เกี่ยวข้อง และหัวหน้าส่วนการปฏิบัติต่างๆ ที่เข้าร่วมการฝึก

## ผลการวิจัย

ผลจากการศึกษาสามารถสรุปผลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้ดังนี้

ส่วนที่ 1 ผลการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการ ขั้นตอน ปัญหาและอุปสรรคการบูรณาการ ฝึกร่วม/ผสมไทย – มาเลเซีย ด้าน HADR ในปัจจุบัน พบว่า

1. กระบวนการจัดการฝึก พบว่า มีกระบวนการ ตั้งแต่การกำหนดผู้รับผิดชอบ ในการจัดการฝึก การกำหนดเป้าหมาย และหน่วยเข้าร่วมฝึก โดยสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1.1 หน่วยรับผิดชอบด้าน HADR ของกองทัพไทยพบว่า หน่วยที่เกี่ยวข้องหลัก ในการช่วยเหลือบรรเทาสาธารณภัยของกองบัญชาการกองทัพไทย คือ กรมกิจการพลเรือนทหาร (กร.ทหาร) และกรมยุทธการทหาร (ยก.ทหาร) จึงเห็นได้ว่า ในการจัดการฝึกแต่ละครั้งจะเป็น การทำงานที่ต้องอาศัยบูรณาการร่วมกันระหว่าง ยก.ทหาร และ กร.ทหาร เป็นหลัก เพื่อเตรียม การฝึกร่วม/ผสม ระหว่างกองทัพไทยกับกองทัพมาเลเซีย สำหรับหน่วยงานในประเทศไทยที่เชิญ เข้าร่วมเป็นเครือข่ายที่มีเครื่องมือในสนามเข้าร่วมการฝึกประกอบด้วย หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา (นทพ.) และ เหล่าทัพ (กร.ทบ. กพร.ทร. กร.ทอ.) รวมทั้งองค์กรเอกชนต่างๆ เช่น มูลนิธิ อปพร. และ ปภ. รวมถึงภาคีเครือข่ายต่างประเทศ เป็นต้น

1.2 เป้าหมายของการจัดการฝึก พบว่า เป้าหมายการจัดการฝึกด้าน HADR ของกองทัพไทย และเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมแห่งชาติ พ.ศ.2560 – 2564 มุ่งที่จะให้เกิดการทำงานเชิงบูรณาการร่วมกันของทุกภาคส่วนในการบริหารจัดการ ขณะเกิดเหตุ การฟื้นฟู การลดผลกระทบ การปรับตัว และการลดความเสี่ยงจากภัยคุกคาม ทุกรูปแบบภายใต้การบริหารจัดการเชิงรุกทุกรูปแบบ

2. ขั้นตอนของการจัดการฝึกด้าน HADR ในการฝึกร่วม/ผสมระหว่างไทย – มาเลเซีย พบว่า การจัดการฝึกจะอาศัยกรอบการฝึกเช่นเดียวกับ การฝึกร่วม/ผสม รวมถึงสอดคล้อง กับกรอบการฝึกซ้อมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ซึ่งถือเป็นการกำหนดขั้นตอน การฝึกที่เป็นมาตรฐานสากล ไม่ว่าจะเป็นการจำลองเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศ หรือ นอกประเทศ และสอดคล้องกับแนวทางการฝึกซ้อมของกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย คือ เริ่มต้นจากการกำหนดแนวความคิดร่วมกันของประเทศเจ้าภาพ (Concept Development) เมื่อกำหนดแนวความคิดร่วมกันแล้วจะเป็นการประชุมวางแผนขั้นต้น วางแผนชั้นกลาง และวางแผน ขั้นสุดท้าย ขั้นการฝึกมีขั้นการฝึกแก้ปัญหาบนโต๊ะ (TTX) ขั้นการฝึกประกอบกำลัง (FIT) ขั้นการฝึก ปัญหาที่บังคับการ (CPX) ขั้นการฝึกภาคสนาม (FTX) และขั้นการทบทวนแผนการปฏิบัติ (AAR) จากวงรอบดังกล่าวสิ่งที่ต้องเน้นในการฝึกแบบนี้ คือ เน้นด้าน HADR ที่มีจุดมุ่งหมายของการฝึก เพื่อเป็นการบูรณาการบุคลากรและเครื่องมือในการสนับสนุนการบรรเทาสาธารณภัยต่อพื้นที่ เป้าหมายเป็นสำคัญ รวมทั้งการฝึกทำหน้าที่ในการเป็น ศูนย์รวบรวมข้อมูลต่างๆ ให้กับหน่วยงาน ในสนามเมื่อเกิดสถานการณ์ สำหรับขั้นการฝึกขั้น FIT หรือขั้น CPX อาจจะปรับรวมเป็นขั้นเดียวกัน ก็ได้ หากระดับของการจัดการฝึกไม่ใหญ่มาก อย่างไรก็ตามปัญหาของการฝึกร่วม เพื่อบรรเทา สาธารณภัย หรือ HADR มีสถานการณ์การเกิดภัยได้ทั้งในประเทศ และนอกประเทศ ดังนั้นรูปแบบ การจัดการฝึกแบบภายในประเทศ และภายนอกประเทศ อาจจะมีความแตกต่างกันในเรื่องของ

การทำหน้าที่เป็นผู้ “รับความช่วยเหลือ” กับ “ให้การช่วยเหลือ” และ มีความสอดคล้องกับแนวคิดเชิงบูรณาการ 3 ด้าน โดยแต่ละด้านมีรายละเอียดดังนี้ คือ

2.1 การบูรณาการการฝึกพร้อม/ผสม (มีเจ้าภาพหลัก มีการวางแผนร่วม) พบว่า กระบวนการ ขั้นตอนการจัดการฝึกในขั้นการฝึก TTX เป็นการขั้นที่สอดคล้องกับภารกิจของกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในการเตรียมความพร้อมเพื่อปฏิบัติงานด้าน HADR รวมทั้งเป็นไปตามแนวคิดเชิงบูรณาการโครงการ โดยต้องกำหนดเจ้าภาพหลัก กำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์การฝึกร่วมกันอย่างเป็นขั้นเป็นตอน ตั้งแต่ต้นจนจบ พร้อมกับกำหนดรายละเอียดในส่วนอื่นๆ ให้ครอบคลุมทุกด้าน อีกทั้งเป็นการปูพื้นฐานความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎระเบียบและความต้องการในการประสานงานร่วมกันระหว่างพลเรือน - ทหาร และมิตรประเทศ ซึ่งถือเป็นหนึ่งแนวทางการบูรณาการการฝึกพร้อม/ผสม โดยการมีเจ้าภาพหลัก มีการวางแผนร่วม

2.2 การบูรณาการเชิงหน้าที่ การใช้ทรัพยากรร่วมกัน พบว่า กระบวนการขั้นตอนเชิงบูรณาการฝึกในขั้น FIT และ CPX มีการอบการฝึกเช่นเดียวกับการฝึกพร้อม/ผสม ซึ่งสอดคล้องกับกรอบการฝึกซ้อมตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติในการฝึกซ้อมเฉพาะหน้าที่ โดยมีขอบเขตเจาะจงหน้าที่ของฝ่ายอำนาจการที่อาจรวมถึงการฝึกประกอบกำลังของส่วนต่างๆ ในขั้น FIT (Forces Integration Training) เพื่อสร้างความคุ้นเคยในการปฏิบัติการกิจร่วมกันของกำลังพลและอุปกรณ์ เครื่องมือของมิตรประเทศ พร้อมกับส่วนการฝึกปัญหาที่บังคับการหรือขั้น CPX (Command Post Exercises) เสมือนการจำลองสภาพการปฏิบัติภายในศูนย์อำนาจการบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติส่วนหน้า ที่มีหน้าที่ในการวางแผน อำนาจการ และประสานงานการปฏิบัติการช่วยเหลือทั้งจากภายในประเทศ และจากมิตรประเทศ นอกจากนี้ การทำงานในส่วนนี้สอดคล้องกับการทำหน้าที่ของฝ่ายอำนาจการตามโครงสร้างของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์กองทัพไทย ในการสนับสนุนภารกิจด้าน HADR ให้กับศูนย์อำนาจการบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เมื่อได้รับการประสานหรือร้องขอ ดังนั้นการฝึกเพื่อเตรียมพร้อมในเชิงบูรณาการขั้นนี้ จะเป็นลักษณะของการประกอบกำลังระหว่างคนและเครื่องมือ รวมถึงการทำงานของฝ่ายอำนาจการที่มีหน้าที่ในการติดตามสถานการณ์ วิเคราะห์แนวโน้ม เพื่อสนับสนุนทรัพยากรในภาวะฉุกเฉินได้ทันท่วงที พร้อมกับจัดเตรียมเอกสารและวางแผนเผชิญเหตุ โดยอาศัยข้อมูลจากส่วนปฏิบัติการ แต่อย่างไรก็ตามต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจของ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักในพื้นที่เกิดเหตุ และการทำงานในขั้นนี้ฝ่ายอำนาจการต้องเรียนรู้การประสานงานกันอย่างเป็นระบบ ระเบียบ และแบบแผนเดียวกัน ซึ่งเรียกว่า Unity of Effort เน้นการทำงานเป็นทีมหรือทำงานให้เป็นหนึ่งเดียวกันกับทุกส่วน ดังนั้นสรุปได้ว่า การฝึกเพื่อเตรียมความพร้อมในกระบวนการขั้นตอนนี้เป็นการบูรณาการเชิงหน้าที่ การใช้ทรัพยากรร่วมกัน

2.3 การปฏิบัติงานมีเป้าหมายร่วมกัน และปฏิบัติงานร่วมกัน พบว่า เป็นการบูรณาการที่เปรียบได้กับการจัดการฝึกการจัดการฝึกในขั้น FTX (Field Training Exercise) สอดคล้องกับการฝึกตามแผนการเตรียมความพร้อมของการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ขั้นการฝึกซ้อมเต็มรูปแบบ (Full – Scale Exercise) ที่เน้นการฝึกซ้อมส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายและหลายระดับ อีกทั้งสามารถทดสอบกระบวนการสำคัญๆ ความคล่องตัวของปฏิบัติการ เชื่อมโยงของกระบวนการระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เข้ารับการฝึกซ้อม การประสานงานระหว่างหน่วยงาน และการเตรียมความพร้อมของภาครัฐ เอกชน และต่างประเทศ การฝึกระดับนี้ภาพ

การทำงานจะต้องแสดงให้เห็นถึงผู้ที่มีบทบาทหลักตามกฎหมาย คือ เจ้าหน้าที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) และเสริมด้วยหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ตามภารกิจของหน่วย ดังนั้นการฝึกของหน่วยทหาร เป็นการจำลองภาพการทำงานในส่วนการสนับสนุนภารกิจด้าน HADR ตามที่กฎหมายกำหนดเป็นสำคัญ รวมทั้งเป็นการจำลองภาพการทำงานในศูนย์บัญชาการเหตุการณ์กองทัพไทยในแต่ละระดับ เพื่อเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติงาน ด้าน HADR ได้ดียิ่งขึ้นเมื่อเกิดสถานการณ์จริง

## 2. ปัญหาอุปสรรคการบูรณาการฝึกพร้อม/ผสม พบว่า

2.1 ปัญหาการบูรณาการการฝึก (มีเจ้าภาพหลัก มีการวางแผนร่วม) พบว่ามีปัญหาอุปสรรค 3 ด้าน คือ บทบาทของเจ้าภาพ การกำหนดภาพสถานการณ์ การกำหนดเป้าหมายในการปฏิบัติงานร่วมแบบเป็นหนึ่งเดียว (Unity of Effort) ซึ่งสิ่งเหล่านี้ต้องอาศัยแนวทางการปฏิบัติที่ถูกพัฒนาขึ้นอย่างต่อเนื่อง และหากผู้ทำหน้าที่ในส่วนการกำหนดนโยบายมองภาพการปฏิบัติส่วนนี้อย่างไม่เข้าใจแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อบรรลุภารกิจตามที่กำหนดได้ รวมถึงทำให้การปฏิบัติงานในส่วนอื่นเกิดความสับสน ลำบากไม่ทันต่อสถานการณ์การช่วยเหลือได้

2.2 ปัญหาการบูรณาการเชิงหน้าที่ และการใช้ทรัพยากรร่วมกัน พบว่าฝ่ายอำนวยการยังขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติด้าน HADR อยู่ 3 ประการ คือ การบริหารสถานการณ์ การวางแผน และการประสานการปฏิบัติ ซึ่งจากการปฏิบัติในส่วนนี้เป็นผลมาจากความไม่ชัดเจนในการประสานงานระหว่างพลเรือน-ทหาร-มิตรประเทศ ในการใช้กำลังทางทหารเข้าปฏิบัติต่อสถานการณ์วิกฤตต่างๆ

2.3 ปัญหาการบูรณาการการปฏิบัติงานร่วม พบว่า ผู้ปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ ทุกฝ่ายขาดการติดตามข่าวสาร แลกเปลี่ยนข้อมูลร่วมกันเพื่อให้ข้อมูลที่ต้องการ แม่นยำทันเวลาต่อการพิจารณา/ตัดสินใจในหน้าที่เร่งด่วน ประกอบกับผู้ปฏิบัติงานแต่ละส่วนไม่มีคู่มือการปฏิบัติเป็นการเฉพาะของตนเอง จึงให้เกิดความสับสน และการปฏิบัติงานร่วมกันเป็นไปอย่างไม่เป็นระบบ

ส่วนที่ 2 ผลการวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาการบูรณาการฝึกพร้อม/ผสมไทย-มาเลเซีย ด้าน HADR เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย จากการศึกษาพบว่า กระบวนการจัดการฝึกเพื่อเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติการด้าน HADR เชิงบูรณาการของกองทัพไทยมีลักษณะของการบูรณาการ 3 ประการคือ การบูรณาการการฝึกพร้อม/ผสม การบูรณาการเชิงหน้าที่ การใช้ทรัพยากรร่วม และการบูรณาการการปฏิบัติงานมีเป้าหมายร่วม และปฏิบัติงานร่วมกัน ซึ่งปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยสามารถเสนอแนวทางการพัฒนาออกเป็น 3 ประการ คือ การกำหนดนโยบายที่ชัดเจน การพัฒนาแนวทางในการปฏิบัติการร่วม และการพัฒนามาตรฐานสู่สากล โดยมีรายละเอียดแต่ละประการดังนี้

### 1. การกำหนดนโยบายที่ชัดเจน มีแนวทางการพัฒนา 3 ด้าน คือ

1.1 การกำหนดผู้รับผิดชอบหลัก พบว่า ผู้บังคับบัญชาควรมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในเรื่อง ผู้ที่รับผิดชอบหลักด้าน HADR การพัฒนาศักยภาพงานด้าน HADR เพื่อไปสู่เป้าหมายที่ต้องการพร้อมกับส่งเสริมและผลักดันให้เกิดการพัฒนาให้เกิดภาพการบริหารจัดการเชิงบูรณาการด้าน HADR อย่างจริงจัง รวมทั้งการจัดทำข้อตกลงร่วมกันกับกองทัพมิตรประเทศ องค์กรเอกชนต่างๆ โดยอ้างอิงจาก ปภ. และ กท. เพื่อนำมาสู่การกำหนดคู่มือการปฏิบัติรายบุคคลที่มีมาตรฐานสากลให้สอดคล้องกันทุกระดับ

1.2 การจัดทำคู่มือการปฏิบัติกร่วม สิ่งที่ต้องผลักดัน เมื่อได้มาตรฐานแล้ว คือ การสร้างแนวทางการปฏิบัติกร่วม เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีข้อตกลงร่วมกัน ซึ่งการปฏิบัติจะต้องมีขั้นตอนต่างๆ ที่อ้างอิงกับมาตรฐานของ UN ซึ่งจะทำให้ภาพการปฏิบัติในแต่ละส่วนมีความชัดเจนยิ่งขึ้น และมีความเป็นเอกภาพในการทำงาน สามารถปฏิบัติกร่วมกันได้อย่างสอดคล้อง ไม่เกิดความยุ่งยาก เพราะทุกส่วนมีแนวทางการปฏิบัติที่สอดคล้องกัน และเป็นไปในรูปแบบเดียวกัน

1.3 การกำหนดเป้าหมายร่วมเชิง “Unity of Effort” การปฏิบัติที่เป็นหนึ่งเดียว คือ ฝ่ายอำนวยการของกองทัพไทย และผู้ปฏิบัติงานทุกระดับต้องเรียนรู้การทำงานเชิง Unity of Effort ที่จะทำให้การทำงานนั้นหลอมรวมเป็นหนึ่งเดียวให้ได้ ซึ่งบทบาทนี้ หมายถึง การหน้าที่ของกองทัพไทยในฐานะผู้ให้การสนับสนุน ดังนั้นผู้ทำหน้าที่ฝ่ายอำนวยการ ในชั้นของการวางแผน CPX จึงต้องเข้าใจภาพทำงานลักษณะเพื่อประสานความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ มากกว่าการทำงานทางทหารแบบ Unity of Command

2. การพัฒนาแนวทางในการปฏิบัติกร่วม มีแนวทางการพัฒนา 2 ด้าน คือ

2.1 การบริหารสถานการณ์ เจ้าหน้าที่ของกองทัพไทยที่ทำหน้าที่ด้าน HADR ต้องได้รับการพัฒนาให้มื่อองค์ความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการบริหารสถานการณ์ด้าน HADR ได้เป็นอย่างดี สามารถประสานงานเมื่อเกิดภัยได้ มีข้อมูลชุดเดียวกันในการบริหารเหตุวิกฤติ ประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานพลเรือนกับหน่วยงานทหารขณะเกิดเหตุการณ์ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องของประสบการณ์ การเรียนรู้ และต้องปฏิบัติตามได้ตามระเบียบการปฏิบัติ หรือมีกฎหมายรองรับให้สามารถบริหารสถานการณ์หน้างานนั้นได้อย่างเป็นระบบ ทั้งนี้การจัดการฝึกต้องมุ่งเน้นที่ส่วนนี้เป็นอย่างมาก

2.2 จัดทำคู่มือระเบียบบริหารสถานการณ์ การทำหน้าที่ในการบริหารเหตุการณ์ เพื่อการสนับสนุนด้าน HADR แก่ประเทศเจ้าภาพ หรือหน่วยเจ้าภาพที่รับผิดชอบเหตุการณ์ ซึ่งผู้ปฏิบัติในระดับนี้จะเป็ฝ่ายอำนวยการที่มีความเข้าใจและมีคู่มือระเบียบการบริหารสถานการณ์ใช้ในการปฏิบัติงาน ในปัจจุบันคู่มือการปฏิบัติงานร่วมระหว่างไทยกับต่างประเทศยังอยู่ในระหว่างดำเนินการให้ได้มาตรฐานสากล (UN)

3. การพัฒนามาตรฐานสู่สากล มีแนวทางการพัฒนา 3 ด้าน คือ

3.1 ส่งเสริม พัฒนาทักษะด้านภาษาเพื่อการติดต่อสื่อสาร เป็นเรื่องที่จำเป็นและควรมีการส่งเสริมการพัฒนาทักษะภาษาให้กับกำลังพลที่เข้ารับการฝึกกร่วม และจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมให้กับกำลังพลที่ปฏิบัติงานด้าน HADR อย่างมาก

3.2 จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานมาตรฐาน INSARAG การจะทำให้กำลังพลในระดับปฏิบัติงาน สามารถปฏิบัติงานด้าน HADR ได้มาตรฐานสากล ต้องมีการส่งเสริมและพัฒนา โดยเน้นที่การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันทุกระดับ เพื่อรองรับมาตรฐาน INSARAG ให้เป็นรูปธรรม และนำไปสู่การวัดหรือประเมินผลในการปฏิบัติทุกครั้ง เพื่อให้ได้มาตรฐานนั้นอย่างจริงจัง รวมทั้งต้องมีการทดสอบขีดความสามารถของผู้ปฏิบัติงานตามมาตรฐานอย่างต่อเนื่อง

3.3 การสร้างทีมงาน ปัจจุบันนี้การจัดการฝึกยังไม่ได้มุ่งตรงไปในการพัฒนาศักยภาพการทำงานเป็น TEAM THAILAND ที่เป็นมืออาชีพ และเป็นที่ยอมรับของสากล ซึ่งเป้าหมายเพื่อการจะสร้างบทบาทหน้าในเวทีประชาคมอาเซียนด้าน HADR แล้ว ต้องกำหนดเป้าหมายการฝึกที่มุ่งเน้นพัฒนาศักยภาพ แต่ละระดับให้เหมาะสม และสามารถบูรณาการการทำงานกร่วมกันได้อย่าง

มีประสิทธิภาพ รวมทั้งต้องมีการทดสอบขีดความสามารถในการเคลื่อนย้ายเพื่อเข้าปฏิบัติการได้ตามมาตรฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามกรอบที่กำหนด

### **ข้อเสนอแนะ**

จากการศึกษาเรื่อง “แนวทางการฝึกพร้อม/ผสม ด้าน HADR ของกองทัพไทยเชิงบูรณาการกรณีศึกษาเฉพาะ การฝึกพร้อม/ผสมไทย - มาเลเซีย (JCEX THAMAL)” ผู้วิจัย มีข้อเสนอแนะดังนี้

#### **ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย**

1. รัฐบาลควรกำหนดนโยบายให้ทุกส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้าน HADR พัฒนาศักยภาพตนเอง พร้อมสร้างคู่มือการปฏิบัติงานด้าน HADR ให้ได้มาตรฐานสากลที่มีความสอดคล้องกันอย่างเป็นรูปธรรมในทุกระดับ

2. ควรจัดทำเป็นแผนบูรณาการร่วมกัน และเผยแพร่ ปรับปรุงแผนให้สอดคล้องกัน

3. ควรส่งเสริมบทบาทนำในการปฏิบัติการร่วมด้าน HADR ของไทยให้ได้รับการยอมรับจากสากล

#### **ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติการ**

1. ควรมีการกำหนดผู้รับผิดชอบหลักในการปฏิบัติการด้าน HADR ของกองทัพไทย ให้เกิดเป็นรูปธรรม

2. ส่งเสริมให้มีการจัดทำแผนการปฏิบัติการ ระเบียบบริหารเหตุการณ์ ระเบียบการปฏิบัติงานประจำ และคู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ด้าน HADR ของกองทัพไทย ให้เป็นมาตรฐานสากล และสามารถปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยต่างๆ ได้อย่างเป็นรูปธรรม

3. ส่งเสริมและพัฒนากิจการฝึกที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ในแต่ละระดับ พร้อมทั้งมีการตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติอย่างจริงจัง

4. ส่งเสริมจัดทำระบบฐานข้อมูลด้าน HADR อย่างต่อเนื่อง และมีการตรวจสอบ ปรับปรุงฐานข้อมูลให้สอดคล้องกับความเป็นจริงในปัจจุบันมากที่สุด

5. ควรจัดหาหรือส่งเสริม พัฒนาขีดความสามารถในการสร้าง TEAM ผู้ที่ปฏิบัติงานด้าน HADR ของกองทัพไทยให้มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะ และสามารถปฏิบัติงานได้เมื่อพร้อมเรียกทันที

#### **ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป**

1. ควรมีการพัฒนาต่อยอดจากการวิจัยครั้งนี้ด้วยการศึกษาวิจัยการพัฒนางานด้าน HADR ให้ได้มาตรฐาน UN และ INSARAG เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการศึกษา และการนำไปใช้

2. ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับมุมมองของเหล่าทัพ และกองทัพไทยมาเลเซียต่อการฝึกด้าน HADR ของกองทัพไทย เพื่อให้สามารถมองภาพเป้าหมายร่วมและบูรณาการจัดการฝึกระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ให้มีความสอดคล้องกัน