

การเสริมสร้างภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด
ในการบริหารจัดการสาธารณสุขให้สอดคล้อง
กับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี

โดย

นายภูสิต สมจิตต์
รองผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี
กระทรวงมหาดไทย

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๑
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๑ - ๒๕๖๒

หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคลเรื่อง “การเสริมสร้างภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการสาธารณสุขให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี” ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์ ของ นายภูสิต สมจิตต์ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๑ ประจำปีการศึกษา ๒๕๖๑ - ๒๕๖๒

พลโท

(ขจรฤทธิ์ นิลกำแหง)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

บทคัดย่อ

เรื่อง การเสริมสร้างภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการสาธารณสุข
ภายใต้สื่อดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

ผู้วิจัย นายภูสิต สมจิตต์ **หลักสูตร** วปอ. รุ่นที่ ๖๑

การวิจัยเรื่อง “การเสริมสร้างภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการสาธารณสุขภายใต้สื่อดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี” มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบ และภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการสาธารณสุข เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการสาธารณสุขในพื้นที่จังหวัด เพื่อศึกษาแนวทางการเสริมสร้างภาวะผู้นำด้านการบริหารจัดการสาธารณสุขของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวงจรการบริหารจัดการสาธารณสุข การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีศึกษาจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก เช่น ผู้บริหารในส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัด/รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่รับผิดชอบด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข และหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดที่รับผิดชอบด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข จากนั้นนำข้อมูลมาวิเคราะห์และประมวลผลตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ

ผลการศึกษาวิจัย พบว่า

บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดการสาธารณสุข
ในเขตจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัด กำกับดูแลการฝึกอบรมอาสาสมัครขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้จัดให้มีทรัพยากรและเครื่องมือเพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข และดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสงเคราะห์เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย นอกจากนี้ยังพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดได้บริหารจัดการจัดการสาธารณสุขตามแนวคิดการบริหารจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุข ซึ่งแบ่งตามวงจรภัยพิบัติ ได้แก่ ระยะก่อนเกิดภัย ดำเนินการสนับสนุนและประสานการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และประชาชนในจังหวัดแบบบูรณาการ ระยะเวลาเกิดภัย การจัดตั้งกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัด (กอปภ.จ.) และศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัด เพื่อประสานการจัดการในภาวะฉุกเฉินเพื่อทำงานร่วมกันแบบบูรณาการตัดสินใจในภาวะฉุกเฉิน สงเคราะห์ บรรเทาทุกข์แจกจ่ายสิ่งของยังชีพ ดูแลช่วยเหลือผู้ประสบภัย และการจัดการศูนย์อพยพรวมถึงบทบาทในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า และระยะหลังเกิดภัย ดำเนินการสงเคราะห์ การบรรเทาทุกข์แจกจ่ายสิ่งของยังชีพดูแลช่วยเหลือผู้ประสบภัย และการจัดการศูนย์อพยพรวมถึงการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเบื้องต้นตามระเบียบเงินอุดหนุนราชการฯ และดำเนินการฟื้นฟูสิ่งสาธารณูปการและโครงสร้างพื้นฐาน และการฟื้นฟูสภาพจิตใจโดยให้เป็นไปอย่างมีแนวทางที่ยั่งยืน

ภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการสาธารณสุข ต้องมีการตัดสินใจสั่งการในภาวะวิกฤติที่ดี มีความรู้ ความเข้าใจ ทักษะ และประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดการสาธารณสุขเกี่ยวกับสภาพบริบทพื้นที่เป็นอย่างดี และควรมีความรอบรู้รอบตัว มีระบบการสื่อสารกับทีมที่ดี มีการ

ประสานงานที่ดี “ต้องเป็นนักประสานสิบทิศที่ดี” มีทัศนคติที่ดีในการทำงานด้านการจัดการสาธารณสุข และการทำงานเพื่อสาธารณะ “จิตอาสาเพื่อสังคมสาธารณะ” และเน้นให้เกิดการทำงานแบบบูรณาการ ที่หลากหลายหน่วยงานเข้ามาทำงานร่วมกันเพื่อแก้ไขสถานการณ์วิกฤติ โดยมีความสามารถใช้เทคโนโลยี และนวัตกรรมเข้ามาช่วยในการทำงานร่วมกันให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น และต้องมีบุคลากรเป็นผู้นำและมีความน่าเชื่อถือ

ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการสาธารณสุขในพื้นที่จังหวัด สุราษฎร์ธานี

๑. ปัญหาด้านการบริหารจัดการ พบว่า การจัดการในการเผชิญเหตุวิกฤติในพื้นที่ ขาดความเป็นเอกภาพ ขาดความยืดหยุ่นและความเชื่อมโยงในการประสานการปฏิบัติงานร่วมกัน

๒. ปัญหาด้านกฎหมาย พบว่า พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มีความล้าหลังและไม่เท่าทันสถานการณ์ปัญหาด้านภัยพิบัติที่มีความซับซ้อนและรุนแรง เพิ่มมากขึ้น และไม่สอดคล้องกับบทบาทภารกิจของหน่วยงานราชการที่ตั้งขึ้นใหม่

๓. ปัญหาด้านงบประมาณ พบว่า ไม่สามารถตั้งงบประมาณล่วงหน้าได้ งบประมาณ และไม่เพียงพอต่อสถานการณ์สาธารณสุขที่เกิดขึ้น และรุนแรงมากขึ้น ขาดงบประมาณด้านการ ป้องกัน ลดผลกระทบ และเตรียมความพร้อม และงบประมาณในการฟื้นฟูหลังเกิดสาธารณสุข

๔. ปัญหาด้านบุคลากร พบว่า บุคลากรของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน มีการโยกย้ายสับเปลี่ยนสายงาน และมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน

๕. ปัญหาด้านการจัดการองค์ความรู้ พบว่า บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจในการเรื่อง การจัดการสาธารณสุข กฎหมายที่เกี่ยวข้อง แนวคิดใหม่ ๆ และกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ

แนวทางการเสริมสร้างภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการสาธารณสุข

โดยผู้ว่าราชการต้องสร้างองค์ความรู้ด้านพื้นที่ในด้านการจัดการสาธารณสุขอย่างถูกต้อง รอบด้าน ครอบคลุม เป็นผู้กำหนดนโยบาย หรือทิศทางการจัดการสาธารณสุขในพื้นที่ให้ชัดเจน เป็นผู้นำในการแก้ไขปัญหา ระดมความร่วมมือจากทุกภาคส่วน รวมทั้งต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งกลไกการจัดการสาธารณสุข ในพื้นที่จังหวัด และยกระดับเสริมสร้างพัฒนามาตรฐานการจัดการสาธารณสุข โดยนำองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาร่วมเป็นเครือข่ายการปฏิบัติงานสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

จากผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้รับประโยชน์จากการวิจัยครั้งนี้ คือ ได้รับทราบ แนวทางการเสริมสร้างภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการสาธารณสุขเพื่อให้มีความสอดคล้องกับแนวทางการจัดการสาธารณสุขของไทยและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี รวมถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการสาธารณสุขในพื้นที่จังหวัด ไม่ว่าจะ เป็นปัญหาด้านการบริหารจัดการ กฎหมาย งบประมาณ บุคลากร และการจัดการองค์ความรู้ นอกจากนี้ ได้ทราบ คุณลักษณะภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการสาธารณสุขที่สำคัญ คือ ต้องมีการ ตัดสินใจสั่งการในภาวะวิกฤติที่ดี เป็นผู้ประสานงานที่ดี และเน้นการทำงานแบบบูรณาการร่วมกันของ หลายหน่วยงานเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการสาธารณสุขอย่างยั่งยืน

Abstract

Title The leadership strengthening of the Provincial Governors in disaster management to be conformed with 20 years National Strategy.

Field Strategy

Name Mr. Phusit Somchit **Course** NDC **Class** 61

The research objectives are to study role, duty, responsibility and leadership of the Provincial Governors in disaster management; to study problems and obstacles in provincial disaster management; and to study ways to strengthen Governor leadership in disaster management in line with disaster management circle. The research uses qualitative methodology, by exploring academic texts and in-depth interviews of the central organization administrators, provincial governors and vice-governors who are responsible to prevent and mitigate disaster, as well as the provincial section heads. And use these information and data to analyze and make conclusion according to the qualitative research methodology.

The research finds that role, duty and responsibility of the Governors in disaster management within the provincial areas are to supervise training of local administration organization's volunteers, and to supervise local administration organization in providing resources and instruments for prevention and mitigation disaster, as well as oversee public and local administration organizations in providing initial aid to involved victims. Additionally the research finds that the Governors have managed in line with the disaster risk management concept that divides disaster circle into pre-occurring disaster phase by integrating the supporting and coordination with public, private organizations and general people in the province; occurring disaster phase by setting up the provincial prevention and mitigation administration and provincial situation command in order to coordinate management and integrate decision during emergency situation, assist and mitigate through distributing aid packages to victims and set up evacuation center, as well as roles in immediate and after the disaster by assisting and distributing aid packages, and administrating evacuation center, including giving primary money to victims in line with public monetary regulations, and restoring public utilities and infrastructure as well as sustainable rehabilitation. The Governor leadership in disaster management must make decision and command properly, have knowledge, ability and experience involving disaster management. In addition, the Governor should have general knowledge, good communication and coordination as well as "good coordinator of ten directions", suitable attitude in disaster and public working as social volunteer

and emphasize the working integration with other authorities during crisis situation solving through ability to use modern technology and innovation for working together efficiently. Importantly, the Governor must have good manner and trustfulness.

Problems and obstacles involve with disaster management within the provincial area can be summarized as follows:

1. The management problem, it finds that the lack of unity in crisis encounter, flexibility and connectivity in working cooperation and coordination.

2. The law problem, it finds that the prevention and mitigation Act B.E.2550 is out of date and cannot catch up with the present disaster situations which are so complex and severe increasingly, and not consistent with role and responsibility of newly established authorities.

3. The budget problem, it finds that budget cannot be set up in advance and not be sufficient for disaster events that happen frequently and severely, and not enough for prevention, mitigation and preparedness, even though those for rehabilitation after the disaster.

4. The personnel problem, it finds that the workforce of disaster prevention and mitigation department lack continuity in working, having changing and reshuffling so frequently and personnel is not enough for the mission assigned.

5. The knowledge of management problem, it finds that personnel lack of understanding in disaster management, pertaining laws, new ideas and international cooperation framework.

The ways to strengthen the Governor leadership in disaster management are the Governor himself must anxiously and comprehensively seek proper and right knowledge of disaster management area, as the vital policy maker in disaster management and as leader in solving cooperation problem with various organizations, as well as person in strengthening disaster management mechanism within provincial area and developing disaster standard through bringing local administration organization into working networks supporting other local administration organizations. From the study, the researcher discovers ways to strengthen Governor leadership in disaster management to be conformed with disaster management of the country and 20 years National Strategy, and knows problems and obstacles in disaster management within the provincial area such as the problems of management, laws, budget, personnel and knowledge management. In addition, the researcher learns the suitable and important Governor leadership characters in disaster management they are good decision making under the crisis, good coordinator and emphasizing the working integration with various organizations for the sustainable disaster management.

คำนำ

การวิจัยเรื่อง “การเสริมสร้างภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการ
สาธารณสุขให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี” ฉบับนี้ มีจุดมุ่งเน้นเพื่อศึกษาบทบาท หน้าที่ ความ
รับผิดชอบ และภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการบริหารจัดการสาธารณสุข ศึกษาปัญหา อุปสรรค
การรับมือกับสถานการณ์ และข้อเสนอแนะในการเพิ่มศักยภาพในการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับ
จังหวัดให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อไปสู่การบรรลุเป้าหมายของการบริหารจัดการสาธารณสุขของ
ประเทศอย่างยั่งยืน

ผู้วิจัยหวังว่าการวิจัยครั้งนี้ จะเป็นประโยชน์กับผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการ
สาธารณสุขในพื้นที่ โดยดำเนินการตามมิติช่วงระยะเวลาตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย
แต่บทบาทที่ชัดเจนมากที่สุด คือ ในช่วงระยะเวลาที่เกิดภัย ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดถือเป็นกลไกสำคัญ
ต่อการจัดการสาธารณสุขในพื้นที่จังหวัด

การวิจัยครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความช่วยเหลือจากอาจารย์ที่ปรึกษา รวมไปถึง
ผู้ทรงคุณวุฒิ และคณาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทความรู้ จนทำให้ประสบความสำเร็จในการ
ศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นอย่างดี

(นายภูสิต สมจิตต์)

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๑

ผู้วิจัย

กิตติกรรมประกาศ

การวิจัยเรื่องนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่ง จากอาจารย์ที่ปรึกษาที่กรุณาเอาใจใส่ ตรวจสอบแก้ไขและให้คำแนะนำ รวมไปถึงผู้ทรงคุณวุฒิ และคณาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทความรู้ จนทำให้ประสบความสำเร็จในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

กราบขอบพระคุณท่านผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่าน สำหรับการให้คำชี้แนะ และแสดงความคิดเห็น เพื่อให้การศึกษานี้ มีความสมบูรณ์ที่สุด และเกิดประโยชน์ต่อผู้วิจัย ประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัด และประเทศชาติมากที่สุด

และท้ายที่สุด ข้าพเจ้าขอขอบคุณ รองอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ผู้อำนวยการกองนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เจ้าหน้าที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และผู้ว่าราชการจังหวัด รวมถึงทีมงานและเพื่อน ที่สนับสนุนในการจัดทำ ค้นคว้าวิจัย สัมภาษณ์ จนการศึกษาและวิจัยครั้งนี้ประสบความสำเร็จลุล่วงไปได้เป็นอย่างดี

(นายภูสิต สมจิตต์)

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๑

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ค
คำนำ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ฅ
สารบัญแผนภาพ	ญ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๖
ขอบเขตของการวิจัย	๗
วิธีดำเนินการวิจัย	๗
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๙
คำจำกัดความ	๙
บทที่ ๒ การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๑๑
แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ	๑๑
แนวคิดเรื่องสาธารณสุขภัย	๑๑
ทฤษฎีผู้นำ	๓๓
ทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐยุคใหม่	๓๘
ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี	๔๒
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๔๓
กรอบแนวคิดของการวิจัย	๔๕
สรุป	๔๖
บทที่ ๓ ภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการสาธารณสุข ที่ผ่านมาและปัญหาอุปสรรค	๔๗
บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดการ สาธารณสุข	๔๗
ภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการสาธารณสุข	๕๓
กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง	๕๔
การดำเนินการที่ผ่านมา	๕๕
ปัญหาอุปสรรคในการจัดการสาธารณสุขของจังหวัดที่ผ่านมา	๕๘
สรุป	๖๒

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๔ การเสริมสร้างภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการในการบริหารจัดการ สาธารณภัยให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี	๖๕
วิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคตและปัญหาอุปสรรค	๖๕
แนวทางเสริมสร้างภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการ สาธารณภัย ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี	๗๓
สรุป	๗๙
บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ	๘๑
สรุป	๘๑
ข้อเสนอแนะ	๘๕
บรรณานุกรม	๘๗
ประวัติย่อผู้วิจัย	๙๐

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
	๑ - ๑ สถานการณ์อุทกภัย ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๖๐	๒
	๑ - ๒ สถานการณ์ภัยแล้ง ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๖๐	๒
	๑ - ๓ สถานการณ์วาตภัย ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๖๐	๓
	๑ - ๔ สถานการณ์อัคคีภัย ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๖๐	๓
	๓ - ๑ ระดับการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย	๕๖

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
๒ - ๑	๒๑
๒ - ๒	๒๓
๒ - ๓	๒๙
๒ - ๔	๓๔
๒ - ๕	๔๕
๓ - ๑	๕๒
๓ - ๒	๕๗
๔ - ๑	๗๑
๔ - ๒	๗๓
๔ - ๓	๗๘

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างไม่จำกัดและขาดการคำนึงถึงผลกระทบต่อด้านความสมดุลธรรมชาติและนิเวศวิทยา ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก นำไปสู่ปรากฏการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติอย่างต่อเนื่องและเพิ่มความรุนแรงล้นขีดความสามารถต่อประชากรทำให้เกิดความเสียหายและความสูญเสียอย่างมากมาย อาทิ แผ่นดินไหว และคลื่นยักษ์สึนามิในมหาสมุทรอินเดีย เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๗ พายุเฮอริเคนแคทรีนา ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๘ พายุไซโคลนนาร์กิส ประเทศพม่า ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ แผ่นดินไหวที่ประเทศเฮติ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๓ อุทกภัยในประเทศปากีสถานและประเทศออสเตรเลีย ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ อุทกภัยในประเทศจีนและประเทศไทย ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ แผ่นดินไหวและเกิดคลื่นยักษ์สึนามิในประเทศญี่ปุ่นเมื่อ ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นต้น

ภัยพิบัติธรรมชาติที่เกิดขึ้นในประเทศไทย สาเหตุหลักเกิดจากสภาพภูมิอากาศของโลกที่มีความแปรปรวนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังเห็นได้จากปรากฏการณ์ลานีญาและเอลนีโญที่ส่งผลกระทบต่อฤดูฝนและฤดูแล้งของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สาเหตุอีกประการคือการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมเพื่อสร้างการเติบโตของสังคมและชุมชน ตลอดจนการบริโภคทรัพยากรธรรมชาติและสร้างมลพิษโดยขาดการคำนึงถึงผลกระทบต่อสมดุลธรรมชาติ ทำให้ประเทศยิ่งเติบโตหรือพัฒนายิ่งมีความเสี่ยงต่อภัยพิบัติ ไม่ว่าจะอุทกภัยดินโคลนถล่ม ไฟป่า หมอกควัน ภัยแล้ง อัคคีภัย สารเคมีและวัตถุอันตราย เหตุการณ์ภัยพิบัติรุนแรงที่เกิดขึ้นในประเทศไทย อาทิ อุทกภัยและดินโคลนถล่ม อำเภอวังชิ้น จังหวัดแพร่ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔ น้ำป่าไหลหลากพัดซากเศษไม้ที่เกิดขึ้นจากการทำลายป่าที่จังหวัดเพชรบูรณ์ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔ อุทกภัยและดินโคลนถล่มที่จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๗ คลื่นยักษ์สึนามิ ๖ จังหวัดชายฝั่งทะเลและอันดามัน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๗ อุทกภัยดินโคลนถล่มจังหวัดแม่ฮ่องสอน ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เหตุการณ์มหาอุทกภัยปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ครอบคลุมพื้นที่ ๖๕ จังหวัดเกือบทั้งประเทศ ซึ่งเป็นความเสียหายที่รุนแรงมากที่สุด นอกจากนี้ยังมีสถานการณ์อุทกภัยในภาคใต้ ทำให้เกิดการตื่นตัวในการบริโภคทรัพยากรธรรมชาติอย่างระมัดระวังและสร้างระบบการจัดการสาธารณสุขภัยของประเทศ ซึ่งภายหลังจากเหตุการณ์มหาอุทกภัยจนกระทั่งปัจจุบัน ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเหล่านี้ทำให้ตระหนักได้ว่า “การจัดการภัยพิบัติควรเป็นวาระสำคัญของประเทศ” เพราะเมื่อเกิดขึ้นแต่ละคราวย่อมทำให้เกิดความเสียหายและสูญเสียอย่างมหาศาล (ข้อมูลปรากฏตามตารางที่ ๑ - ๑ ถึง ๑ - ๔) หากมีการป้องกันหรือลดความเสี่ยงและการบรรเทาผลกระทบก็จะเกิดความสูญเสียลดลง สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ต้องสร้างการเตรียมความพร้อมเผชิญเหตุและรับมือกับภัยพิบัติที่อาจจะเกิดขึ้นได้ทุกสถานการณ์

ตารางที่ ๑ - ๑ สถานการณ์อุทกภัย ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๖๐

ปี พ.ศ.	จังหวัด	อำเภอ	ครัวเรือน	ความเสียหาย
๒๕๕๐	๕๔	๓๙๔	๕๗๑,๕๖๖	๑,๖๘๗,๘๖๕,๙๘๒
๒๕๕๑	๖๕	๗๑๙	๒,๐๓๑,๙๔๓	๗,๖๐๑,๗๙๖,๓๐๒
๒๕๕๒	๖๔	๖๘๓	๓,๙๑๗,๓๓๓	๑๖,๓๓๘,๗๗๒,๓๔๑
๒๕๕๓	๗๔	๘๒๓	๓,๙๑๗,๓๓๓	๑๖,๓๓๘,๗๗๒,๓๔๒
๒๕๕๔	๗๔	๘๔๔	๕,๒๔๗,๑๒๕	๒๓,๘๓๙,๒๑๙,๓๕๖
๒๕๕๕	๕๔	๓๕๑	๗๓๓,๒๘๑	๗๑๖,๐๐๐,๘๔๔
๒๕๕๖	๗๔	๗๒๑	๑,๙๐๗,๔๗๒	๑,๘๔๑,๒๑๗,๑๘๘
๒๕๕๗	๕๘	๔๔๐	๖๐๑,๗๙๖	๓๒๓,๕๗๘,๘๐๔
๒๕๕๘	๗๘	๒๑๑	๑๕๖,๘๒๙	๑๖๒,๓๕๘,๔๗๘
๒๕๕๙	๖๓	๗๓๒	๕๗๗,๔๒๖	๖๓๕,๒๐๑,๒๐๑
๒๕๖๐	๖๘	๑,๑๘๒	๑,๓๓๓,๗๙๑	๑,๐๕๐,๒๘๑,๙๙๗

ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๙

ตารางที่ ๑ - ๒ สถานการณ์ภัยแล้ง ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๖๐

ปี พ.ศ.	จังหวัด	อำเภอ	ครัวเรือน	ความเสียหาย
๒๕๕๐	๖๖	๖๖๙	๔,๓๗๘,๒๒๕	๑,๖๙๗,๗๖๗,๘๕๑
๒๕๕๑	๖๑	๖๖๐	๓,๕๓๑,๕๗๐	๑,๓๔๔,๖๐๐,๓๔๘
๒๕๕๒	๖๒	๖๖๘	๔,๕๐๐,๘๖๑	๒,๐๘๑,๙๐๐,๔๔๐
๒๕๕๓	๖๔	๖๘๔	๔,๐๗๗,๔๑๑	๑,๙๘๕,๕๕๘,๒๔๙
๒๕๕๔	๕๕	๕๕๐	๔,๘๓๒,๓๒๑	๑,๗๒๘,๙๖๘,๐๗๓
๒๕๕๕	๕๓	๕๗๕	๔,๑๘๘,๕๑๖	๖๐๑,๗๒๐,๘๕๓
๒๕๕๖	๕๘	๕๙๘	๒,๖๗๘,๔๘๗	๒๓๑,๗๙๒,๒๕๑
๒๕๕๗	๔๙	๓๗๘	๑,๗๔๕,๒๖๓	๖๓,๓๖๓,๘๔๑
๒๕๕๘	๔๐	๒๖๕	๑,๔๔๓,๕๔๓	๖๓๗,๙๘๒,๙๔๙
๒๕๕๙	๔๑	๒๖๗	๑,๐๖๑,๑๒๕	๑๔๕,๓๙๖,๗๓๙
๒๕๖๐	๓	๗	๑๒,๕๙๑	๗๓,๔๘๑,๓๗๓

ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๙

ตารางที่ ๑ - ๓ สถานการณ์วาตภัย ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๖๐

ปี พ.ศ.	จังหวัด	อำเภอ	ครัวเรือน	ความเสียหาย
๒๕๕๐	๖๗	๕๒๔	๗๒,๗๘๓	๒๓๔,๕๔๗,๑๕๔
๒๕๕๑	๖๕	๕๗๐	๗๘,๖๐๖	๒๒๗,๕๔๘,๗๔๑
๒๕๕๒	๖๘	๖๔๘	๑๑๐,๓๕๗	๒๐๗,๓๗๓,๙๗๕
๒๕๕๓	๗๐	๖๒๖	๑๒๖,๘๖๖	๑๙๘,๘๔๕,๓๑๐
๒๕๕๔	๖๙	๖๐๔	๑๑๔,๔๒๖	๑๐๙,๑๐๘,๘๒๔
๒๕๕๕	๖๘	๕๔๑	๓๐,๙๖๘	๖,๗๕๘,๕๘๒
๒๕๕๖	๖๖	๔๐๙	๕๕,๖๕๑	๗๗,๕๕๕,๗๕๑
๒๕๕๗	-	-	-	-
๒๕๕๘	๗๐	๖๕๕	๑๔๒,๑๘๔	๑๖๘,๑๗๓,๒๗๒
๒๕๕๙	๗๑	๕๑๑	๕๓,๑๘๒	๕๘,๐๑๙,๖๓๒
๒๕๖๐	๖๙	๖๗๐	๕๘,๑๒๗	๕๔,๓๗๘,๒๐๖

ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๙

ตารางที่ ๑ - ๔ สถานการณ์อัคคีภัย ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๖๐

ปี พ.ศ.	จังหวัด	อำเภอ	ครัวเรือน	ความเสียหาย
๒๕๕๐	๗๐	๔๖๔	๒,๓๐๓	๘๖๕,๖๙๓,๗๙๓
๒๕๕๑	๖๑	๕๑๔	๒,๗๐๐	๑,๔๒๔,๘๘๙,๐๕๐
๒๕๕๒	๖๐	๔๖๔	๒,๒๘๐	๘๑๗,๓๓๔,๘๓๙
๒๕๕๓	๖๖	๕๔๓	๓,๐๕๑	๑,๒๘๓,๗๘๗,๐๖๖
๒๕๕๔	๖๑	๔๔๒	๒,๒๑๓	๒,๗๗๖,๕๑๑,๔๒๔
๒๕๕๕	๗๕	๕๗๓	๓,๒๔๘	๑,๑๐๔,๖๖๕,๙๕๕
๒๕๕๖	๗๕	๑๖๕๔	๒,๘๑๕	๑,๑๗๒,๖๘๒,๖๔๒
๒๕๕๗	๗๒	๓๙๐	๒,๐๐๙	๓๓๖,๑๙๔,๔๑๗
๒๕๕๘	๗๑	๔๐๗	๑,๕๖๔	๒๘๘,๓๕๔,๓๙๒
๒๕๕๙	๗๗	๔๕๔	๔,๒๗๕	๒,๔๙๕,๖๑๙,๑๘๕
๒๕๖๐	๗๗	๕๔๑	๓,๑๒๙	๒,๐๒๔,๗๙๑,๙๔๘

ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๙

การบริหารจัดการสาธารณภัยเกิดขึ้นในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๕๒๒ และพัฒนามาเป็นกฎหมายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยปัจจุบัน โดยผู้ว่าราชการจังหวัด มีบทบาทสำคัญในฐานะผู้รับผิดชอบพื้นที่ ตามนัยพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๑๕ ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อำนวยการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในส่วนราชการทั้งฝ่ายพลเรือน ตำรวจ ทหารในพื้นที่ เพื่อบูรณาการสรรพกำลัง เจ้าหน้าที่ เครื่องมือ เครื่องใช้ เครื่องจักรกล และงบประมาณ เพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดำเนินการให้ความช่วยเหลือ เยียวยา สงเคราะห์เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัยจนกว่าสถานการณ์ภัยพิบัติจะยุติ รวมถึงการฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัยให้คืนสู่สภาพเดิมโดยเร็ว โดยการจัดการสาธารณภัยของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายดังกล่าวสามารถจำแนกออกเป็น ๓ ด้าน ดังนี้

๑. ด้านการบริหารจัดการสาธารณภัย

การจัดการสาธารณภัยในพื้นที่จังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นไปตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ซึ่งปัจจุบันอยู่ในช่วงแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยแผนดังกล่าวได้วางกรอบแนวทางในการปฏิบัติ (Concept Of Operations) ให้ภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องถือปฏิบัติ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด จนถึงระดับประเทศ เพื่อให้เกิดการบูรณาการอย่างเป็นระบบมีทิศทางเดียวกัน โดยในระดับจังหวัดมีกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการและผู้แทนทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องร่วมปฏิบัติงาน รับผิดชอบ อำนาจการควบคุม สนับสนุน และประสานการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งทุกจังหวัดจะต้องจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดที่กำหนดแนวทางในการขับเคลื่อนการจัดการสาธารณภัยในพื้นที่ โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ ข้อมูลสถานการณ์ สาธารณภัยของจังหวัด สถิติการเกิด ระดับความเสี่ยง ผลกระทบ สาเหตุของความเสี่ยง และประเมินความเสี่ยง แนวทางการจัดการสาธารณภัยของจังหวัด การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ซึ่งจะมีแนวทางแผนงาน โครงการต่าง ๆ ที่แต่ละอำเภอจะดำเนินการเพื่อการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยแต่ละรูปแบบในพื้นที่ การจัดการในภาวะฉุกเฉิน ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด การปฏิบัติเมื่อเกิดเหตุ เช่น การอพยพ บรรเทาทุกข์ ประชาสัมพันธ์ จัดตั้งศูนย์พักพิง การใช้จ่ายเงินทดรองราชการ การบริจาค การตอบสนองต่อความช่วยเหลือเร่งด่วน ระบบการสื่อสารทั้งในภาวะก่อนเกิด ขณะเกิด รวมทั้งการฟื้นฟูภายหลังเกิดสาธารณภัย รวมถึงการขับเคลื่อนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด เพื่อทำความเข้าใจรับรู้จากทุกภาคส่วนที่ต้องแสวงหาความร่วมมือ ตลอดจนรายละเอียดต่าง ๆ เช่น ฐานข้อมูล หัวหน้า ผู้นำ อาสาสมัคร ทรัพยากรบุคคล เครื่องมือ อุปกรณ์ ศูนย์พักพิง เครื่องมือสื่อสาร และช่องทางสื่อสาร ทั้งโครงข่ายหลักและสำรอง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การบริหารจัดการสาธารณภัยของจังหวัดอาศัยกลไกกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ดำเนินการขับเคลื่อนโดยใช้การบูรณาการทุกภาคส่วน ภายใต้การอำนวยความสะดวก ควบคุม ประสานงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย (การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย) ขณะเกิดภัย (การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน) และระยะหลังภัยพิบัติยุติ (การฟื้นฟู)

๒. ด้านงบประมาณ

นอกจากกลไกและแผนปฏิบัติในการจัดการสาธารณภัยในระดับจังหวัดที่กล่าวถึงข้างต้น การใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการรับมือสาธารณภัยในพื้นที่เป็นเงื่อนไขสำคัญในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยจำแนกออกเป็น ๒ ส่วน กล่าวคือ

๒.๑ งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละท้องถิ่นจะตั้งงบประมาณประจำปีเพื่อสำรองจ่ายให้ความช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่เมื่อเกิดสาธารณภัย แต่เนื่องจากข้อจำกัด

ด้านฐานะการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และขอบเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำกัดเฉพาะในเขตพื้นที่รับผิดชอบ จึงทำให้ไม่เพียงพอรับมือสาธารณภัยที่มีขนาดใหญ่เกินกว่าศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๒ เงินอุดหนุนราชการในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่กำหนดให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อปฏิบัติการเตรียมการป้องกันสาธารณภัยที่คาดว่าจะเกิดขึ้นล่วงหน้า และการปฏิบัติในภาวะฉุกเฉินเมื่อเกิดภัยพิบัติ เพื่อดำเนินการช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ เงินอุดหนุนราชการในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดถือเป็นกลไกสำคัญในการจัดการสาธารณภัย เนื่องจากข้อจำกัดในการของบประมาณประจำปีสำหรับการจัดการสาธารณภัย จึงมีงบประมาณเพื่อจัดการสาธารณภัยเฉพาะเงินอุดหนุนราชการกรณีภัยพิบัติฉุกเฉินเท่านั้นที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสามารถนำไปใช้ได้อย่างรวดเร็วทันสถานการณ์

๓. ด้านกฎหมาย

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการสาธารณภัยของผู้อำนวยการจังหวัด ผู้อำนวยการอำเภอ ผู้อำนวยการท้องถิ่น แต่ละระดับ รวมทั้งอำนาจดำเนินการ สั่งการในภาวะฉุกเฉิน (Single Command) ในสถานการณ์ภัยพิบัติเพื่อระดมสรรพกำลัง คน เครื่องมือเครื่องใช้จากทุกหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ เพื่อจัดการกับสาธารณภัยที่เกิดขึ้น เพื่อลดความเสียหายหรือสูญเสียต่อประชาชนให้มากที่สุด ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือในภาวะเร่งด่วนฉุกเฉิน โดยให้ทุกส่วนราชการในพื้นที่และภาคประชาชนต้องสนับสนุนช่วยเหลือการปฏิบัติงาน การอำนวยความสะดวก การส่งมอบของของผู้มีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

๔. ด้านการบริหารทรัพยากรเครื่องมือ เครื่องใช้ เครื่องจักรกล

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ได้รวบรวมฐานข้อมูลเครื่องมือ เครื่องใช้ เครื่องจักรกลของหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ ทั้งภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน เพื่อให้สามารถใช้ในการจัดการสาธารณภัยที่เกิดขึ้น โดยทุกหน่วยงานต้องพร้อมสนับสนุนการอำนวยความสะดวกของผู้อำนวยการพื้นที่ ฉะนั้น เมื่อเกิดสาธารณภัย ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้อำนวยการจังหวัดซึ่งมีอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ สามารถระดมสรรพกำลังเครื่องมือ เครื่องจักรกล จากภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้น

เมื่อรัฐบาลได้จัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) โดยกำหนดให้ปัญหาภัยพิบัติอยู่ในยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ซึ่งถือเป็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบหนึ่งที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการความมั่นคง เพื่อให้มีการแก้ไขอย่างจริงจัง จนยุติลงและไม่ส่งผลกระทบต่อประเทศชาติ นอกจากนี้ยังกำหนดให้การจัดการสาธารณภัยอยู่ในยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเจริญเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยเน้นการสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมที่เป็นมิตรต่อสภาพภูมิอากาศ มีการปรับตัวเพื่อลดความสูญเสียและความเสียหายจากภัยธรรมชาติและผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยให้มีการพัฒนาและปรับปรุงการบริหารจัดการภัยพิบัติทั้งระบบ โดยคำนึงถึงปัจจัยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระยะยาว รวมถึงการเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชน ชุมชน และเมืองในการรับมือ และ

ปรับตัวต่อผลกระทบจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ดังนั้น ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) จึงมีผลต่อแนวทางการบริหารจัดการสาธารณสุขของประเทศไทย ดังนี้

ประการแรก ปัญหาภัยพิบัติมิใช่เกิดขึ้นเมื่อมีสถานการณ์ แต่เป็นปัญหาที่ต้องหาทางแก้ไขไม่ให้ส่งผลกระทบต่อภาพรวมของประเทศ จึงต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง แม้จะไม่มีสถานการณ์ภัยพิบัติเกิดขึ้น ฉะนั้น โครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณสุขและงบประมาณ ดำเนินการต้องจัดทำเป็นแผนงบประมาณเชิงบูรณาการ เพื่อกำหนดเป้าหมายและทิศทางร่วมกัน มิใช่จำกัดเฉพาะการใช้เงินทรองราชการกรณีภัยพิบัติฉุกเฉิน เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าหลังเกิดสาธารณสุข แต่ละเหตุการณ์เท่านั้น

ประการที่สอง การจัดการสาธารณสุขมิใช่การจัดการเมื่อใกล้จะเกิดหรือเกิดสถานการณ์ขึ้นแล้วเท่านั้น หากแต่ต้องมีการจัดการสาธารณสุข ตั้งแต่ระยะก่อนที่จะเกิดสถานการณ์โดยมุ่งเน้น การลดความเสี่ยงเดิมและไม่เพิ่มความเสี่ยงใหม่

ประการที่สาม การจัดการสาธารณสุขมุ่งเน้นการเสริมสร้างพัฒนาขีดความสามารถ ในการรับมือภัยพิบัติในอนาคตภายใต้แนวคิดการฟื้นคืนกลับที่ดีกว่าเดิม ปลอดภัยกว่าเดิม และอย่างยั่งยืน (Build Back Better & Safer : BBB) มากกว่าการจัดการเพื่อการฟื้นคืนให้อยู่ในสภาพเดิม

เมื่อแนวโน้มสถานการณ์สาธารณสุขของประเทศไทยในระยะต่อไปจะมีความเสี่ยงเพิ่มขึ้น ดังนั้น ระบบการจัดการสาธารณสุขจึงจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น โดยเฉพาะ การพัฒนาแผนการทำงานในพื้นที่เกิดสาธารณสุข ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ ฉะนั้น แนวทาง การพัฒนาและเสริมสร้างภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการบริหารจัดการสาธารณสุขจึงเป็น ประเด็นที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบการบริหารจัดการสาธารณสุขของประเทศเพื่อให้มีการ ขับเคลื่อนไปในทิศทางที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นสำคัญด้าน การรับมือกับภัยพิบัติที่เกิดจากสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ของโลก ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจ ทำการศึกษา “การเสริมสร้างภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการสาธารณสุขให้สอดคล้อง กับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี” เพื่อศึกษาบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบ และภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการ จังหวัดในการบริหารจัดการสาธารณสุข ศึกษาปัญหา อุปสรรค การรับมือกับสถานการณ์ และ ข้อเสนอแนะในการเพิ่มศักยภาพในการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับจังหวัดให้มีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ เพื่อไปสู่การบรรลุเป้าหมายของการบริหารจัดการสาธารณสุขของประเทศไทยอย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบ และภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการบริหารจัดการสาธารณสุข
๒. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการสาธารณสุขในพื้นที่จังหวัด
๓. เพื่อศึกษาแนวทางการเสริมสร้างภาวะผู้นำด้านการบริหารจัดการสาธารณสุขของ ผู้ว่าราชการจังหวัดตามวงจรการบริหารจัดการสาธารณสุข

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัย เรื่อง การเสริมสร้างภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการสาธารณสุขให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษา ดังนี้

๑. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยนี้มีขอบเขตเนื้อหาในการศึกษาค้นคว้า ดังนี้

๑.๑ สถานการณ์ภัยพิบัติในระดับพื้นที่ ได้แก่ สถิติสาธารณสุข พื้นที่เสี่ยงภัย พื้นที่เกิดภัยซ้ำซาก ผลกระทบที่เกิดขึ้น และแนวโน้มของการเกิด เป็นต้น

๑.๒ อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการสาธารณสุข

๑.๓ ปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการสาธารณสุขของผู้ว่าราชการจังหวัด

๑.๔ ภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการบริหารจัดการสาธารณสุข

๑.๕ แนวทางการเสริมสร้างศักยภาพภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการบริหารจัดการสาธารณสุข

๒. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านการจัดการสาธารณสุขในพื้นที่จังหวัด โดยผู้วิจัยได้กำหนดกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย

๒.๑ ผู้บริหารในส่วนกลาง ซึ่งมีภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อาทิ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

๒.๒ ผู้ว่าราชการจังหวัด/รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่รับผิดชอบด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๒.๓ หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดที่รับผิดชอบด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อาทิ ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต และหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีศึกษาจากเอกสาร (Document Research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Information) จากนั้นนำข้อมูลมาวิเคราะห์และประมวลผลตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ แสดงความคิดเห็นต่างและหรือเพิ่มเติมตามองค์ความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านการจัดการสาธารณสุข ประสพการณ์จากการปฏิบัติงานของผู้วิจัยเอง โดยผู้วิจัยขอเสนอวิธีการดำเนินการวิจัยดังต่อไปนี้

๑. การศึกษาและรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยศึกษาและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องโดยแบ่งเป็น ๒ ประเภท ดังนี้

๑.๑ ข้อมูลทุติยภูมิ โดยการศึกษาข้อมูลจากหนังสือ เอกสารและรายงานการดำเนินการจากหน่วยงานส่วนกลาง ได้แก่ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และหน่วยงานในพื้นที่ ได้แก่ ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และสืบค้นผลการศึกษาวิจัยที่ผ่านมาจากหน่วยงานหลักด้านการวิจัย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ฐานข้อมูลวิทยานิพนธ์ของมหาวิทยาลัย ฐานข้อมูลวิจัย (TDC - ThaiLIS) และ Google ซึ่งประกอบด้วยข้อมูล ดังนี้

๑.๑.๑ การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี นโยบายความมั่นคงแห่งชาติพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นต้น

๑.๑.๒ การศึกษากรอบความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง อาทิ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยที่ ๒๑ (the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change : COP21)

๑.๑.๓ การศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการสาธารณภัย อาทิ แนวคิดการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย แนวคิดการบริหารจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย แนวคิด ๒P๒R และแนวคิดระบบบัญชาการเหตุการณ์ (ICS) เป็นต้น

๑.๑.๔ การศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำ อาทิ ทฤษฎีภาวะผู้นำและทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐ เป็นต้น

๑.๑.๕ การศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการในการบริหารจัดการสาธารณภัย

๑.๒ ข้อมูลปฐมภูมิ โดยผู้วิจัยประสานงานเพื่อดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มเป้าหมาย อาทิ ผู้บริหารในส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัด/รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่รับผิดชอบด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดที่รับผิดชอบด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๒. การวิเคราะห์ข้อมูล (Analysis of Data) สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลไปสู่ข้อสรุปการเสนอแนะวิชาการนั้น ผู้วิจัยได้นำกรอบแนวคิด ทฤษฎี เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูล และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลหลักมาวิเคราะห์ตามระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหาจากผลการสัมภาษณ์เชิงลึก จากนั้นนำข้อมูลที่ได้มาจัดหมวดหมู่ตามประเภทของข้อมูลและตามวัตถุประสงค์ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่

๒.๑ ชุดข้อมูลสถานการณ์สาธารณภัยในระดับภาพรวมของประเทศ และระดับพื้นที่ ความเสี่ยงจากสาธารณภัย สาเหตุและปัจจัยที่ทำให้เกิดสาธารณภัย และแนวโน้มของการเกิดสาธารณภัย

๒.๒ ชุดข้อมูลบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบ ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการสาธารณภัย (ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย)

๒.๓ ชุดข้อมูลปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการสาธารณภัยของผู้ว่าราชการจังหวัด

๒.๔ ชุดข้อมูลภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการบริหารจัดการสาธารณภัย

๒.๕ ชุดข้อมูลแนวทางการเสริมสร้างภาวะผู้นำด้านการบริหารจัดการสาธารณภัยของผู้ว่าราชการจังหวัด

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบ และภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการสาธารณภัยในพื้นที่จังหวัด
๒. ทำให้ทราบปัญหา และอุปสรรคในการบริหารจัดการสาธารณภัยในพื้นที่จังหวัด
๓. ทำให้ทราบแนวทางการเสริมสร้างภาวะผู้นำด้านการบริหารจัดการสาธารณภัยของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวงจรการบริหารจัดการสาธารณภัย

คำจำกัดความ

ภาวะผู้นำ	หมายถึง	กระบวนการที่ผู้นำใช้อิทธิพลหรืออำนาจที่ตนมีอยู่ในการชักนำหรือโน้มน้าวให้ผู้ใต้บังคับบัญชาภายในองค์การหรือกลุ่มคนในสถานที่ต่าง ๆ เพื่อให้สมาชิกของกลุ่มได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างมีประสิทธิภาพที่สุดให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ
สาธารณภัย	หมายถึง	อัคคีภัย ภัยแล้ง ภัยน้ำท่วม ภัยไข้เจ็บ โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าจะเกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐและให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศและการก่อวินาศกรรมด้วย
อุทกภัย	หมายถึง	เหตุการณ์ที่มีน้ำท่วมพื้นดินสูงกว่าระดับปกติ ซึ่งมีสาเหตุจากมีปริมาณน้ำฝนมากจนทำให้มีปริมาณน้ำส่วนเกินมาเติมปริมาณน้ำผิวดินที่มีอยู่ตามสภาพปกติจนเกินขีดความสามารถระบายน้ำของแม่น้ำ ลำคลอง และยังมิสาเหตุมาจากการกระทำของมนุษย์ โดยการปิดกั้นการไหลของน้ำตามธรรมชาติ ทั้งเจตนาและไม่เจตนา จนเป็นอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สินของประชาชนและสิ่งแวดล้อม

ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS)

หมายถึง แนวทางในการบริหารจัดการเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับภัยทุกประเภทอย่างมีมาตรฐานในพื้นที่เกิดเหตุ ตั้งแต่เหตุฉุกเฉินขนาดเล็ก ไปจนถึงเหตุฉุกเฉินที่มีความซับซ้อน โดยผู้ปฏิบัติงานในบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการร่วมกันได้ภายใต้การบัญชาการแบบรวมศูนย์ (Unified Command) โดยปกติมีการจัดโครงสร้างระบบเพื่อการปฏิบัติงานใน ๕ สายงานหลัก คือ ส่วนบัญชาการ (Command) ส่วนปฏิบัติการ (Operation) ส่วนแผนงาน (Planning) ส่วนส่งกำลังบำรุง หรือโลจิสติกส์ (Logistics) และส่วนการเงิน/การบริหารจัดการ (Finance/Administration) ซึ่งมีความยืดหยุ่นในการปรับลดหรือขยายส่วนงานที่อาจจำเป็นหรือไม่จำเป็นต้องใช้งาน ขึ้นอยู่กับลักษณะของเหตุการณ์นั้นๆ

บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัด

หมายถึง การปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่อันเนื่องมาจากสถานภาพทางสังคมของ “ผู้ว่าราชการ” ซึ่งเป็นผู้นำที่มีอำนาจตามกฎหมายให้บริหารจัดการ ใช้อำนาจที่ตนมีอยู่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ วิธีกร และขั้นตอนกระบวนการตามแนวคิด ทฤษฎีด้านการบริหารจัดการสาธารณสุข ในลักษณะชักนำ โน้มน้าว ประสานความร่วมมือให้ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือกลุ่มคนในสถานที่ต่าง ๆ ได้ปฏิบัติหน้าที่ดูแลแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพที่สุดเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการบริหารจัดการสาธารณสุข

บทที่ ๒

การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในบทที่ ๒ เป็นการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับ การเสริมสร้างภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการสาธารณสุขให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี โดยศึกษาครอบคลุมแนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มีลำดับการศึกษา ดังนี้

๑. แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ
๒. แนวคิดเรื่องสาธารณสุข
๓. ทฤษฎีผู้นำ
๔. ทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐยุคใหม่
๕. ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี
๖. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
๗. กรอบแนวคิดการวิจัย
๘. สรุป

แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๕ ได้กำหนดให้รัฐพึงมียุทธศาสตร์ชาติ เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว และต่อมาได้มี พระกฤษฎีกาโปรดเกล้าฯ ให้มียุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐ ใช้ตั้งแต่วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๑ เป็นต้นไป

ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี จึงเป็นยุทธศาสตร์ฉบับแรกของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ๒๕๖๐ ซึ่งจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “**ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง**” ภายในช่วงเวลาข้างต้นเพื่อสร้างความสุขของคนไทยทุกคน

อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์ที่ได้ถูกออกแบบมาโดยมีประเด็นการพัฒนาถึง ๖ ด้าน ได้แก่ ด้านความมั่นคง ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

แนวคิดเรื่องสาธารณสุข

การทบทวนแนวคิดเรื่องสาธารณสุข ผู้วิจัยขอแบ่งการนำเสนอออกเป็น ๓ ส่วน กรอบความร่วมมือต่างประเทศ แนวคิดเรื่องสาธารณสุข และแนวคิดเรื่องสาธารณสุขในประเทศไทย

๑. กรอบความร่วมมือต่างประเทศ

๑.๑ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) ที่เกี่ยวกับการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุข

เป็นเป้าหมายการพัฒนาของโลกที่ต่อเนื่องจากเป้าหมายแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals : MDGs) ที่องค์การสหประชาชาติได้กำหนดขึ้นตามกระบวนการ “การพัฒนาที่ยั่งยืน” โดยอาศัยกรอบความคิดที่มองการพัฒนาเป็นมิติ (Dimensions) ของเศรษฐกิจสังคม และสิ่งแวดล้อมให้มีความเชื่อมโยงกัน ซึ่งเริ่มใช้ตั้งแต่เดือนกันยายน ๒๕๕๘ ถึงเดือนสิงหาคม ๒๕๗๓ ครอบคลุมระยะเวลา ๑๕ ปี มีเป้าหมายทั้งสิ้น ๑๗ ประการ

ประเทศไทยมีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับกรอบการพัฒนาที่ยั่งยืน ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติหรือสาธารณสุข สามารถบรรลุได้ด้วยการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เกี่ยวข้องหลัก ๓ เป้าหมาย คือ เป้าหมายที่ ๑ ยุติความยากจนทุกรูปแบบในทุกที่ โดยเน้นสร้างภูมิคุ้มกันและลดผลกระทบของเหตุรุนแรงจากสภาพภูมิอากาศ และภัยพิบัติทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ต่อคนยากจนและผู้ที่อยู่ในสถานการณ์เสี่ยง เป้าหมายที่ ๑๑ ทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความครอบคลุม ปลอดภัย มีภูมิคุ้มกัน และยั่งยืน ด้วยการลดผลกระทบปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มีภูมิคุ้มกันต่อภัยพิบัติ และให้พัฒนาและดำเนินการตามการบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติแบบองค์รวมในทุกระดับ และเป้าหมายที่ ๑๓ ดำเนินการอย่างเร่งด่วนเพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบที่เกิดขึ้น ที่มุ่งส่งเสริมความเข้มแข็ง ความยืดหยุ่น และความสามารถในการปรับตัวของประเทศโดยรวมเพื่อรับมือกับความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและผลกระทบจากภัยธรรมชาติ โดยที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (UN General Assembly) เมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ได้เห็นชอบให้เป้าหมายที่ ๑, ๑๑ และ ๑๓ ใช้ตัวชี้วัดตามกรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อความปลอดภัยจากสาธารณสุข

๑.๒ กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๓ เป็นแนวทางการปฏิบัติเพื่อลดความเสี่ยงจากสาธารณสุข ลดความสูญเสียชีวิต วิถีชีวิต สุขภาพ สิ้นทรัพย์ทางเศรษฐกิจ กายภาพ สังคม วัฒนธรรม และสภาพแวดล้อมของบุคคล ธุรกิจชุมชน และประเทศอย่างเป็นรูปธรรม ด้วยกลยุทธ์ในทางปฏิบัติ ๔ ประการ คือ ๑) เข้าใจความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ๒) เสริมสร้างศักยภาพในการบริหารและจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ๓) ลงทุนในด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเพื่อให้พร้อมรับมือและฟื้นคืนกลับในระยะเวลาที่รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ และ ๔) พัฒนาศักยภาพในการเตรียมความพร้อมเผชิญเหตุภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการฟื้นฟูสภาพและซ่อมสร้างที่ดีกว่าเดิมในช่วงของการบูรณะและฟื้นฟู โดยมีเป้าหมายหลัก คือ ป้องกันการเกิดความเสี่ยงใหม่และลดความเสี่ยงที่มีอยู่เดิม ด้วยมาตรการทางเศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐาน กฎหมาย สุขภาพ วัฒนธรรม การศึกษา สภาพแวดล้อม เทคโนโลยี การเมือง อย่างมีบูรณาการ เพื่อลดความล่าช้าและเพิ่มศักยภาพในการเตรียมความพร้อมรับมือกับสาธารณสุขและฟื้นฟูให้กลับคืนมาได้ อย่างรวดเร็วและดีขึ้นกว่าเดิม

๑.๓ กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยที่ ๒๑ (the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change : COP21)

การจัดประชุม Conference of the Parties หรือ COP เป็นการประชุมประเทศภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) เพื่อติดตามความก้าวหน้าและกระตุ้นการดำเนินงานภายใต้มาตรการ กลยุทธ์ หรือแนวทางที่กำหนดไว้ของ UNFCCC ในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจกระหว่างประเทศ รวมถึงประเด็นความมั่นคงทางอาหารและการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยการประชุม COP สมัยที่ ๒๑ หรือเป็นที่รู้จักกันในชื่อ the Paris Climate Conference มีเป้าหมายสำคัญ คือ การตกลงกันเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อตกลงร่วมกันหนึ่งเดียว คือ “ข้อตกลงปารีส” (Paris Agreement) ซึ่งจะจำกัดการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกเฉลี่ยไม่ให้เกิน ๒ องศาเซลเซียส จากยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม และหากเป็นไปได้จะจำกัดไม่ให้เกิน ๑.๕ องศาเซลเซียส โดยแต่ละประเทศจะทบทวนเป้าหมายการลดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ทุก ๆ ๕ ปี หลังจากที่ข้อตกลงฉบับนี้เริ่มมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ หรือ พ.ศ. ๒๕๖๓

๒. แนวคิดเรื่องสาธารณสุข

๒.๑ แนวคิดการจัดการสาธารณสุขแบบ 2P 2R

เป็นแนวทางบริหารจัดการสาธารณสุขระดับสากลที่มุ่งเน้นการป้องกันภัยเชิงรุกและจัดการภัยพิบัติอย่างยั่งยืน มีรายละเอียดดังนี้

P1 (Prevention and Mitigation) การป้องกันและลดผลกระทบ ที่ให้ความสำคัญกับการดำเนินมาตรการที่ใช้โครงสร้าง (Structure Measures) ซึ่งเน้นการก่อสร้าง เพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขที่สอดคล้องกับสภาพความเสี่ยงภัย อาทิ อ่างเก็บน้ำ เขื่อนการก่อสร้างอาคารให้มีความมั่นคง แข็งแรง และมีระบบความปลอดภัย ควบคู่กับมาตรการที่ไม่ใช้โครงสร้าง (Non - Structure Measures) โดยเสริมสร้างองค์ความรู้ด้านการจัดการภัยพิบัติและปลูกฝังจิตสำนึกด้านความปลอดภัยแก่ประชาชน ผ่านกลไกการสื่อสารและกระบวนการฝึกอบรม รวมถึงการนำกฎหมายผังเมือง การใช้ประโยชน์ที่ดิน และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการวางแผนป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติพร้อมจัดทำแผนแม่บท แผนปฏิบัติการและแผนเผชิญเหตุเฉพาะพื้นที่ครอบคลุมทุกประเภทภัย สำหรับเป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดจนพัฒนาคลังข้อมูลสาธารณสุขแห่งชาติ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการสั่งการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ

P2 (Preparedness) การเตรียมความพร้อมได้มุ่งส่งเสริมการสร้างเครือข่ายให้มีความพร้อมในการรับมือและจัดการภัยพิบัติเชิงรุก โดยเสริมสร้างศักยภาพชุมชนในพื้นที่เสี่ยงภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน เพื่อให้ชุมชนสามารถจัดการภัยพิบัติในเบื้องต้น พร้อมส่งเสริมการสร้างเครือข่ายการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขในระดับพื้นที่ โดยพัฒนาผู้มีจิตอาสาเป็นกำลังสำคัญของภาครัฐในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย ได้แก่ อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ทีมกู้ชีพกู้ภัยประจำตำบล (OTOS) มีสเตอร์เตือนภัย และจัดตั้งศูนย์เผชิญสถานการณ์วิกฤต (ERT) ให้เป็นหน่วยงานเผชิญเหตุการณ์ กรณีวิกฤตภัยขนาดใหญ่ โดยมีการฝึกอบรมและฝึกปฏิบัติเพื่อการพัฒนาองค์ความรู้ทาง

วิชาการทักษะ และความชำนาญในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยการช่วยเหลือผู้ประสบภัยและการฟื้นฟู จัดหาและสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์เครื่องจักรกลยานพาหนะสำหรับใช้งานสาธารณภัย และจัดทำระบบฐานข้อมูลเครื่องจักรกล ตลอดจนการประยุกต์ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีสมัยใหม่ให้แก่บุคลากรในองค์กรทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน อาสาสมัคร และประชาชน เพื่อสร้างความตระหนักและเตรียมความพร้อมในการจัดการสาธารณภัย

R1 (Response) การรับมือการบริหารจัดการภาวะฉุกเฉินเพื่อคลี่คลายสถานการณ์วิกฤติให้เข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็วที่สุด ได้แก่ การจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ และการประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติ การใช้ระบบการสั่งการในภาวะวิกฤติ (Incident Command System : ICS) ที่สอดคล้องกับระบบการจัดการตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ในการบริหารจัดการสาธารณภัย เพื่อการประสานงานและความร่วมมือกันอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กรเอกชน และภาคประชาชน เพื่อการเตรียมการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อรับมือต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการรวมระดับจังหวัด และจุดตรวจรวมทั่วประเทศ เพื่อป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนในช่วงเทศกาล เป็นต้น

R2 (Recovery) การฟื้นฟูบูรณะ การดำเนินการฟื้นฟูหลังเกิดสาธารณภัย โดยได้เร่งฟื้นฟูพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายให้กลับสู่ปกติโดยเร็ว และให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยจัดหาเครื่องอุปโภคบริโภค อำนวยความสะดวกด้านสิ่งสาธารณูปโภค บริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว ฟื้นฟูสิ่งสาธารณูปการ และโครงสร้างพื้นฐาน รวมถึงการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเบื้องต้นตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖

๒.๒ แนวคิดการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย

๒.๒.๑ คำนิยามและความหมาย

ความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk) หมายถึง โอกาสหรือความเป็นไปได้ (Likelihood) ในการได้รับผลกระทบทางลบจากการเกิดภัยพิบัติ โดยผลกระทบสามารถเกิดขึ้นกับชีวิตทรัพย์สิน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมในระดับบุคคล ชุมชน สังคมหรือประเทศ

การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction : DRR) คือ แนวคิดและวิธีปฏิบัติในการลดโอกาสที่จะได้รับผลกระทบทางลบจากภัยพิบัติผ่านความพยายามอย่างเป็นระบบที่จะวิเคราะห์และบริหารจัดการปัจจัยที่เป็นสาเหตุและผลกระทบของภัยพิบัติ เพื่อดำเนินนโยบาย มาตรการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ในการลดความล่าแหลม ลดปัจจัยที่ทำให้เกิดความเปราะบาง และเพิ่มศักยภาพในการจัดการปัญหา มีเป้าหมายในการลดความเสี่ยงที่มีอยู่ในชุมชน และสังคมในปัจจุบัน และป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

๒.๒.๒ ความเป็นมา

การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในอดีต แนวทางในการบริหารจัดการด้านภัยพิบัติมุ่งเน้นในการปฏิบัติภารกิจรับตามหลักการ “การบริหารจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management: DM)” ซึ่งให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือรักษาชีวิตให้การบรรเทาทุกข์ และเผชิญกับสถานการณ์ในภาวะวิกฤติเมื่อภัยได้เกิดขึ้นแล้ว รวมทั้งการฟื้นฟูหลังเกิดภัย แต่จากความตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ และความเข้าใจเกี่ยวกับความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่มากขึ้น

ทำให้ทั่วโลกให้การยอมรับร่วมกันว่า ผลกระทบจากภัยพิบัตินั้น สามารถบริหารจัดการได้โดยไม่ต้องรอให้เกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติขึ้นก่อน และได้เริ่มให้ความสำคัญกับ “การบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Management : DRM)” ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่มุ่งเน้นความเข้าใจในเรื่องความเสี่ยงและการจัดการกับปัจจัยความเสี่ยงจากภัยพิบัติอย่างเป็นระบบ ให้ความสำคัญกับกิจกรรมตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังจากเกิดภัยอย่างครบวงจร ได้แก่ การประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Assessment) การป้องกันและลดผลกระทบ (Prevention & Mitigation) และการเตรียมความพร้อม (Preparedness) ก่อนเกิดภัย การเผชิญเหตุการณ์ฉุกเฉิน (Response) เมื่อเกิดภัยและการฟื้นฟู (Recovery) ภายหลังเกิดภัย

การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction : DRR) เป็นการดำเนินงานเชิงรุกในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ มุ่งเน้นในการลดปัจจัยต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงก่อนที่ภัยจะเกิดขึ้น โดยให้ความสำคัญกับการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) เพื่อให้รู้และเข้าใจถึงต้นเหตุของความเสี่ยง และใช้เป็นแนวทางในการวางมาตรการต่าง ๆ เพื่อจัดการกับต้นตอของความเสี่ยงให้หมดไปหรือให้ลดน้อยลงเท่าที่จะทำได้ เพื่อถ่ายโอนหรือกระจายความเสี่ยงหรือในกรณีที่ยังมีความเสี่ยงหลงเหลืออยู่ให้สามารถเตรียมความพร้อม เพื่อรับมือกับการเกิดภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติจะสามารถดำเนินการได้ในทุกระยะของการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ แต่ในการดำเนินการเชิงรุกก่อนเกิดภัยจะให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับ “การป้องกันและลดผลกระทบ” ซึ่งมุ่งเน้นในการขจัดผลกระทบจากเหตุการณ์ภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นกับบุคคลหรือทรัพย์สินให้หมดไปอย่างสิ้นเชิงหรือลดทอนลงผ่านมาตรการเชิงโครงสร้างและไม่เชิงโครงสร้าง เพื่อช่วยลดขนาดและผลกระทบจากภัยรวมทั้ง “การเตรียมความพร้อม” ให้ประชาชนมีความสามารถในการเตรียมรับมือกับภัยที่อาจเกิดขึ้นและเพิ่มโอกาสในการรักษาชีวิตให้ปลอดภัยจากภัยได้มากขึ้น โดยกิจกรรมดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับกิจกรรมด้านการพัฒนาอย่างไม่สามารถแยกออกจากกันได้ ทั้งนี้ความสัมพันธ์ระหว่างภัยพิบัติและการพัฒนาจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดในส่วนต่อไป หากสามารถดำเนินการเชิงรุกในการป้องกันและลดผลกระทบ ตลอดจนการเตรียมความพร้อมอย่างมีระบบ จะสามารถช่วยลดความรุนแรงและความถี่ของภัย ช่วยลดความล่อแหลม และความเปราะบาง ตลอดจนช่วยเสริมสร้างศักยภาพของประชาชนได้มากขึ้น ซึ่งส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ มีความเสี่ยงจากภัยพิบัติลดลง ประชาคมโลกจึงสนับสนุนให้แต่ละประเทศทั่วโลกให้ความสำคัญกับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ดังคำกล่าวของนายบันคิมูน เลขาธิการสหประชาชาติในวันแห่งการลดภัยพิบัติสากล ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่ว่า “ลงทุนเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในวันนี้เพื่อจะได้มีความปลอดภัยยิ่งขึ้นในวันข้างหน้า” หรือ “Invest today for a safer tomorrow”

๒.๒.๓ แนวปฏิบัติในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย

การป้องกันและลดผลกระทบ

๑. การป้องกันและลดผลกระทบ หมายถึงถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินการล่วงหน้าก่อนเกิดภัยทั้งที่ใช้โครงสร้าง และไม่ใช้โครงสร้างเพื่อขจัดหรือลดโอกาสการได้รับผลกระทบจากสาธารณภัย

การประเมินความเสี่ยงภัยในชุมชน อาจทำให้พบว่ายังมีโครงสร้างทางสังคม และเศรษฐกิจบางอย่างที่อยู่ในพื้นที่ล่อแหลม และมีความเปราะบาง ส่งผลกระทบทางลบให้แก่ชุมชนโดยรวมหรือกลุ่มคนบางกลุ่มได้หากเกิดสาธารณภัยหรืออาจทำให้พบว่ามีพื้นที่หรือสิ่งก่อสร้างบางแห่งในชุมชน ซึ่งอาจพังทลายหรือไม่อาจต้านทานภัยที่เกิดขึ้นได้ และจะทำให้เกิดอันตรายแก่คนในวงกว้าง ดังนั้น ชุมชนและรัฐควรช่วยกันหาวิธีในการลดความล่อแหลม และลดความเปราะบางของโครงสร้างดังกล่าวผ่านวิธีการต่าง ๆ

๒. แนวทางปฏิบัติที่ใช้โครงสร้างทางกายภาพ

๒.๑ การก่อสร้างอาคารการสร้าง เส้นทางคมนาคมถนน และสะพานที่ได้มาตรฐานที่ทนต่อแผ่นดินไหว และสภาพอากาศที่รุนแรงจะช่วยลดความเสียหายทั้งชีวิต และทรัพย์สินหากเกิดภัยขึ้นได้

๒.๒ การเสริมสร้างความแข็งแรงของตลิ่ง รวมถึงการปลูกต้นไม้และพุ่มไม้ เพื่อป้องกันชุมชนริมน้ำหรือริมทะเลจากผลกระทบโดยตรงจากอุทกภัยและสภาพอากาศที่รุนแรงเพื่อไม่ให้น้ำจากแม่น้ำหรือทะเลไหลเข้าท่วมชุมชน เป็นการลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากภัย

๒.๓ การก่อสร้างเขื่อนอ่างเก็บน้ำ หรือแก้มลิงเพื่อกักเก็บน้ำระบบผันน้ำ ฝายทดน้ำ ฯลฯ เพื่อกักเก็บน้ำเมื่อมีปริมาณน้ำจากฝนเป็นจำนวนมาก และช่วยไม่ให้น้ำไหลผ่านอย่างรวดเร็วจนเกินไป ทำให้ไม่ให้เกิดอุทกภัยในพื้นที่ใกล้เคียงหรือพื้นที่ในบริเวณกว้าง และขณะเดียวกันก็สามารถนำน้ำที่กักเก็บไว้ไปใช้ในชุมชนเมื่อเกิดภัยแล้ง

๒.๔ การสร้างพนังกั้นน้ำริมแม่น้ำ เพื่อป้องกันอุทกภัยจากน้ำท่วมตลิ่ง เพื่อช่วยลดผลกระทบหากปริมาณน้ำจากแม่น้ำมีระดับสูงขึ้น ซึ่งอาจทำให้ชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ริมตลิ่งได้รับความเสียหาย

๒.๕ การเสริมสร้างความแข็งแรงของพื้นที่เชิงเขา เมื่อเกิดฝนตก น้ำจะไม่ซัดหน้าดินจนทำให้เกิดดินถล่ม และส่งผลกระทบต่อชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เชิงเขา

๒.๖ การขยายพื้นที่เส้นทางระบายน้ำ การสร้างทางและระบบระบายน้ำ เพื่อเป็นการช่วยระบายน้ำหากมีปริมาณน้ำไหลผ่านเป็นจำนวนมาก เป็นการช่วยป้องกันและลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากอุทกภัย

๓. แนวทางปฏิบัติที่ไม่ใช้โครงสร้าง

๓.๑ การดำเนินการต่าง ๆ ที่ช่วยสนับสนุนกิจกรรมทางโครงสร้างที่ได้กล่าวถึงในข้างต้น ล้วนเป็นแนวทางที่สามารถทำได้ในการป้องกันและลดผลกระทบ

๓.๒ การจัดตั้งหน่วยงานหรือการออกกฎหมาย เพื่อสนับสนุนให้เกิดการก่อสร้างโครงสร้างเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓.๓ การฝึกอบรมให้ผู้เกี่ยวข้องมีความรู้ในเรื่องโครงสร้างหรือการอบรมฝึกฝนทักษะของผู้เกี่ยวข้องให้สามารถออกแบบและก่อสร้างโครงสร้างเหล่านี้ได้อย่างถูกต้อง และได้มาตรฐาน รวมถึงการออกแบบโครงสร้างให้เหมาะสมกับสภาพภัยที่อาจจะต้องเผชิญ

๔. การดำเนินการป้องกันและลดผลกระทบโดยไม่ใช้โครงสร้าง เพื่อลดความล่อแหลมของชุมชนสามารถทำได้โดย

๔.๑ การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน จะทำให้ประชาชนได้เข้าถึงทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกัน และเป็นการสร้างความตระหนักให้ประชาชนเข้าใจว่าพื้นที่ใดที่เป็นพื้นที่เสี่ยง

๔.๒ การจัดผังเมือง ผังชุมชนหรือหมู่บ้านไม่ให้ความหนาแน่นจนเกินไป เพราะอาจได้รับอันตรายเมื่อเกิดภัย วางสัดส่วนของการพัฒนาเมืองให้มีการกระจายตัวของประชากร และลดโอกาสที่ประชากรบางส่วนต้องสร้างบ้านอยู่ในพื้นที่ล่อแหลม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชากรที่ยากจน

๔.๓ การออกกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดิน การวางผังเมือง และการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว เพื่อกำหนดเขตพื้นที่ในการปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ทั้งบ้านเรือนที่อยู่อาศัย อาคารพาณิชย์ หรือโครงสร้างสาธารณูปโภคที่สำคัญ เช่น ถนนสะพาน ระบบการติดต่อสื่อสาร เพื่อไม่ให้ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีโอกาสเกิดภัย

๔.๔ การออกกฎหมายต้องมีการบังคับใช้อย่างเคร่งครัด ในขณะเดียวกันประชาชนต้องมีความเข้าใจและเคารพกฎหมาย ควรมีมาตรการเพื่อจูงใจให้ประชาชนไม่สร้างที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่เกิดภัย เช่น การสร้างบ้านในพื้นที่ทางน้ำไหล หากไม่มีโทษปรับก็ควรกำหนดว่าจะไม่ได้รับการเยียวยาซ่อมแซม หากได้รับผลกระทบจากน้ำท่วม เป็นต้น

การเตรียมความพร้อม

การเตรียมความพร้อม เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการก่อนการเกิดสาธารณภัยมุ่งเน้น เพื่อลดความเปราะบางและเพิ่มศักยภาพบุคคล ชุมชน และสังคมในการรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้สามารถรับมือกับสาธารณภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับตัวเอง และสังคมได้ ทั้งยังรวมถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปรับตัวให้เข้ากับภัยได้ในระยะยาวอีกด้วย

๑. แนวปฏิบัติในการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉิน

๑.๑ การพัฒนาศักยภาพและให้ความรู้เรื่องภัยประเภทต่าง ๆ ว่า มีลักษณะการเกิดอย่างไร และมีการรับมือไม่ให้เราได้รับอันตรายได้อย่างไร เป็นการสร้างองค์ความรู้ และสร้างความตระหนักให้ทุกภาคส่วนในสังคมรับรู้เรื่องภัยและการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ซึ่งจะช่วยให้สังคมมีความปลอดภัยจากสาธารณภัยอย่างยั่งยืน

๑.๒ การพัฒนาระบบการพยากรณ์ และการแจ้งเตือนภัย ตั้งแต่ระดับประเทศถึงระดับท้องถิ่น จะช่วยให้ชุมชนและสังคมเข้าถึงข้อมูลข่าวสารว่าต้องอพยพออกจากพื้นที่เมื่อไร อพยพไปที่ไหนเพื่อช่วยลดผลกระทบจากสาธารณภัย

๑.๓ การพัฒนาศักยภาพของระบบการสื่อสาร การพัฒนาเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสาร และเครือข่ายสังคมออนไลน์ (Social Network) ทำให้การแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าหรือการประสานงานตามแผนฉุกเฉินทำได้อย่างคล่องตัวรวดเร็ว การใช้ภาพถ่ายดาวเทียม ภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อการพยากรณ์อากาศได้อย่างถูกต้องแม่นยำมากขึ้น จะช่วยให้ชุมชนและสังคมเข้าถึงข้อมูลข่าวสารช่วยลดผลกระทบจากสาธารณภัย

๑.๔ การจัดทำแผนเตรียมรับมือกับสาธารณภัยในทุกระดับ โดยชุมชนมีส่วนร่วมช่วยให้ชุมชน และสังคมมีความเตรียมพร้อมรับมือกับภัยและหน้าที่ว่าตนต้องทำอะไรบ้าง เพื่อช่วยลดความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นจากสาธารณภัย

๑.๕ การฝึกการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับ จะช่วยให้เข้าใจว่าแผนที่จัดทำขึ้นนั้นปฏิบัติได้จริงหรือไม่ ต้องมีการแก้ไขปรับปรุงอะไรบ้างเป็นการเตือนความทรงจำของผู้มีส่วนร่วมในแผนให้ปฏิบัติได้อย่างถูกต้องแม่นยำเมื่อเกิดภัย

๑.๖ การเตรียมปัจจัยสี่เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยสามารถนำปัจจัยสี่ออกมาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็ว เมื่อเกิดสภาวะฉุกเฉินซึ่งจะช่วยให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยมีชีวิตอยู่ได้ตามปกติมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เป็นการลดความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นจากการเกิดภัย

๑.๗ การเตรียมสนับสนุนด้านทรัพยากรและพลังงานจะช่วยให้การนำแนวทางปฏิบัติเรื่องการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๑.๘ การเตรียมพื้นที่ปลอดภัยสำหรับอพยพชาวบ้านเมื่อเกิดภัย เพื่อให้ประชาชนสามารถมีชีวิตรอดเมื่อต้องอพยพออกจากบ้านของตนที่ได้รับผลกระทบจากภัย

๑.๙ กิจกรรมสร้างความตระหนักของชุมชนและสังคมให้มีแผนเตรียมความพร้อมในครอบครัวและชุมชน เป็นการสร้างองค์ความรู้ของประชาชน ซึ่งจะทำให้เกิดสังคมที่มีความปลอดภัยอย่างยั่งยืน

๑.๑๐ การสร้างเครือข่ายกลุ่มศักยภาพหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะให้ความรู้เรื่องการทำความพร้อม และให้ความช่วยเหลือได้เมื่อเกิดภัยเป็นการพัฒนาศักยภาพของคน เพื่อนำความรู้ไปใช้และถ่ายทอดให้คนอื่นในชุมชนเข้าใจ และมีการปฏิบัติเพื่อลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยอย่างจริงจัง

๑.๑๑ การฝึกทักษะในการกู้ชีพกู้ภัย การปฐมพยาบาลเป็นการช่วยรักษาชีวิตเบื้องต้นของผู้ประสบภัย และไม่ทำให้เกิดความสูญเสียทางชีวิตอย่างมากมาย

๑.๑๒ การวางระบบ การดูแลจัดการผู้ประสบภัย และผู้เสียชีวิตจะทำให้ผู้ประสบภัยและญาติของผู้เสียชีวิตสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติหรือใกล้เคียงกับความเป็นปกติมากที่สุด

๑.๑๓ การจัดทำระเบียบวิธีปฏิบัติในการบัญชาการเหตุการณ์ และการประสานงานระหว่างหน่วยงาน จะช่วยให้หน่วยงานต่าง ๆ มีความเข้าใจตรงกันเพื่อปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้ประชาชนได้รับความช่วยเหลืออย่างรวดเร็ว ควรมีการฝึกซ้อมวิธีปฏิบัติเหล่านั้นให้ผู้เกี่ยวข้องมีความเข้าใจและสามารถปฏิบัติได้อย่างที่วางแผนไว้จริง

การจัดทำแผนเตรียมความพร้อม สามารถทำได้ในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ชุมชน และระดับชาติ เพราะการเตรียมพร้อมจะทำให้เราเข้าใจถึงบทบาทและหน้าที่ของแต่ละคนองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ และเอกชนว่าใครมีหน้าที่อย่างไร ควรปฏิบัติตนเช่นไรเมื่อเกิดภัยซึ่งนับเป็นมาตรการลดความสูญเสียและอันตรายที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพประเภทหนึ่ง

นอกจากนี้แนวปฏิบัติที่สำคัญในการเตรียมความพร้อมของบุคคล ชุมชน และสังคม ซึ่งมุ่งเน้นในการลดปัจจัยเสี่ยงของตนเองในระยะยาว ได้แก่ การปรับตัวและปรับวิถีการดำรงชีพให้สามารถลดความเปราะบางหรือเพิ่มศักยภาพในการรับมือและฟื้นตัวจากสาธารณภัยได้อย่างยั่งยืนมากขึ้น ทั้งนี้รวมถึงการพัฒนาการแก้ไขในปัจจุบันต่าง ๆ ของสังคมที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงด้วยเพราะสังคมที่มีการเตรียมพร้อม แม้ว่าจะอยู่ในพื้นที่ที่มีโอกาสประสบภัยมากก็สามารถช่วยให้ได้รับผลกระทบน้อยลงได้

๒. แนวปฏิบัติในการเตรียมพร้อมปรับตัวและปรับวิถีการดำรงชีพเพื่อลดความเปราะบางอาจทำได้โดย

๒.๑ การปรับเปลี่ยนพันธุ์พืชสำหรับการเกษตรกรรมเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงไป จะช่วยให้เกษตรกรไม่เสียหายได้จากการประกอบอาชีพและสามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติ

๒.๒ การปรับวิถีการประกอบอาชีพ เช่น หากทำสวนผักในที่ลุ่มน้ำท่วมถึง ก็สามารถเปลี่ยนแปลงผักจากการปลูกบนดินมาปลูกบนแพลอยน้ำ ฯลฯ จะช่วยให้ชุมชนไม่สูญเสียรายได้หากเกิดสาธารณภัย

๒.๓ การพัฒนาชนบท เช่น การอบรมอาชีพเสริมการทำไร่ นา สวนผสมภาคครัวเรือนมีทางเลือกมากขึ้นในการประกอบอาชีพ และไม่ต้องพึ่งพากับการเพาะปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพียงอย่างเดียว (ซึ่งเสี่ยงต่ออุทกภัยและภัยแล้ง) จะช่วยสร้างความหลากหลายในการประกอบอาชีพ เพื่อลดความเสี่ยงที่จะสูญเสียอาชีพและรายได้หากมีภัยเกิดขึ้น

๒.๔ การจัดความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันในสังคมจะช่วยลดความเปราะบางทางสังคมของกลุ่มคนบางกลุ่มที่อาจได้รับผลกระทบจากภัยและทำให้พวกเขาสามารถดำรงชีวิตต่อไปได้

๒.๕ การให้ความช่วยเหลือเรื่องการว่าจ้างงานสำหรับครอบครัวที่ว่างงาน เพื่อเป็นการลดความเปราะบางทางเศรษฐกิจของกลุ่มคนที่ว่างงานหากได้รับผลกระทบจากภัย

๒.๖ การส่งเสริมการท่องเที่ยวและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ช่วยให้เกิดการกระจายรายได้สู่ท้องถิ่นทำให้ครัวเรือนมีรายได้มากขึ้นทำให้ความเป็นอยู่ดีขึ้น

๒.๗ การสร้างเครือข่ายภายในชุมชนให้เข้มแข็งเรียนรู้การทำงานร่วมกันแก้ไขปัญหาในการส่งเสริมการรวมกลุ่มของชุมชน เช่น สหกรณ์ชุมชน กลุ่มส่งเสริมสุขภาพชุมชน กลุ่มแม่บ้านมีการหารือแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างชุมชนสามารถใช้เป็นเครือข่ายแจ้งเตือนหรือช่วยเหลือกันยามประสบภัยได้

๒.๘ การสร้างความมั่นคงทางสังคม เช่น การให้บริการทางสังคมที่สนับสนุนโดยรัฐให้เข้าถึงกลุ่มคนทุกประเภทโดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง เช่น คนไร้สัญชาติ เด็กผู้หญิง และคนชรา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้บริการทางการแพทย์และการศึกษา เพื่อเป็นการลดความเปราะบางทางสังคมแก่กลุ่มคนเหล่านี้

๒.๙ การออกกฎหมายหรือข้อบังคับที่ช่วยลดสถานะความเปราะบาง เช่น การรับรองสัญชาติแก่คนบางกลุ่มเพื่อให้เข้าถึงบริการของรัฐหากประสบภัย

๒.๑๐ การให้ประชาชนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงบริการทางสังคมอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งในการสาธารณสุข การศึกษาและอื่น ๆ

๒.๑๑ การพัฒนาความรู้และศักยภาพของประชาชนในเรื่องการปรับตัวเพื่อรับมือกับภัย

๒.๑๒ การมีกองทุนและจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้ความช่วยเหลือและส่งเสริมการปรับตัว เพื่อรับมือกับภัยและทำให้ประชาชนฟื้นกลับจากการได้รับผลกระทบจากภัยอย่างรวดเร็ว

๒.๑๓ การนำเทคโนโลยีและวิธีการใหม่ ๆ มาใช้ในการรับมือ โดยเฉพาะการรักษาสิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศ เพื่อให้ประชาชนสามารถปรับตัวให้มีความเตรียมพร้อมและสามารถฟื้นฟูวิถีการดำรงชีวิตได้อย่างยั่งยืนเป็นต้น

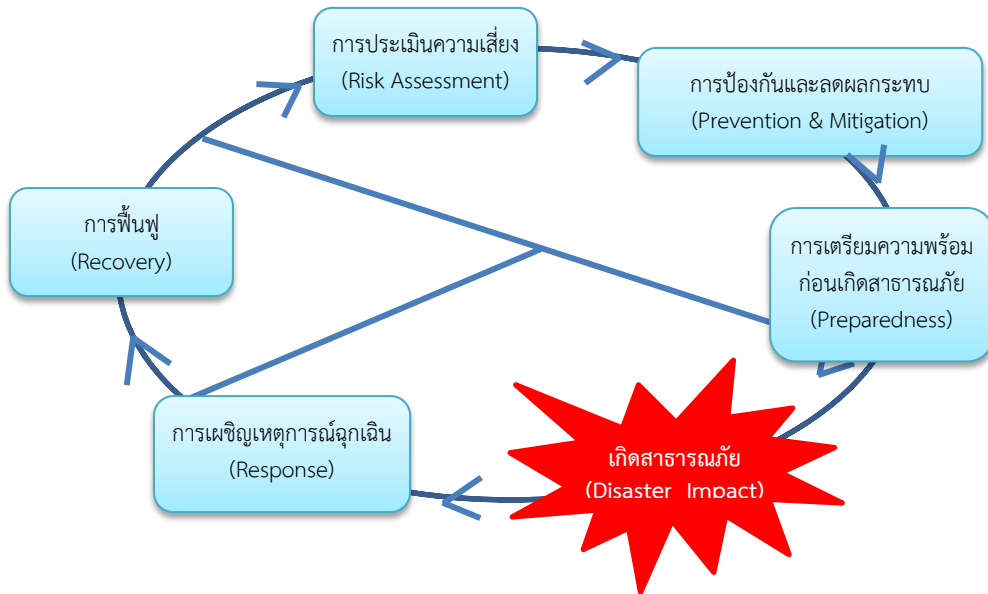
ผู้วิจัยสรุปได้ว่า “การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย” มีความสำคัญกับ “การจัดการสาธารณภัย” โดยเฉพาะการจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่โดยผู้ว่าราชการเป็นอย่างยิ่ง ทั้งในส่วนของ การป้องกันและลดผลกระทบที่อยู่ในรูปแบบมาตรการที่ใช้โครงสร้างและมาตรการที่ไม่ใช้โครงสร้าง รวมทั้งการเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉิน และการเตรียมพร้อมปรับตัว และปรับวิถีการดำรงชีพ เพื่อลดความเปราะบาง และการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยนี้ สามารถทำได้หลายวิธีด้วยการร่วมมือกันในทุกระดับของสังคมตั้งแต่ระดับชาติจนถึงชุมชน วิธีการเหล่านี้สามารถปรับเปลี่ยนไปตามบริบทและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของชุมชนและสังคม ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพในระยะยาว

๒.๓ แนวคิดการบริหารจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย

ความสัมพันธ์ระหว่างสาธารณภัย การพัฒนา และการดำรงชีพอย่างยั่งยืน แสดงให้เห็นได้ชัดเจนว่าสาธารณภัยไม่ได้เป็นผลพวงของการเกิดภัยตามธรรมชาติเพียงเท่านั้น แต่สภาพความอ่อนแอและความเปราะบางของสังคมก็เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งที่จะกำหนดว่าชุมชนหรือสังคมนั้น ๆ มีโอกาสได้รับผลกระทบจากการเกิดภัยมากน้อยเพียงใด

จากความเข้าใจเกี่ยวกับสาธารณภัยและความเสี่ยงจากสาธารณภัยที่มากขึ้นทำให้โลกยอมรับว่าสาธารณภัยเป็นเรื่องที่จัดการได้โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ภัยเกิดขึ้นก่อนจากแนวคิดในอดีตที่เคยมุ่งเน้นใน “การบริหารจัดการสาธารณภัย (Disaster Management : DM)” กล่าวคือ การจัดการเหตุการณ์ฉุกเฉิน การให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัย หรือการฟื้นฟูสภาพหลังจากภัยได้เกิดขึ้นแล้ว มาเป็นการให้ความสำคัญมากขึ้นกับการดำเนินการเชิงรุกเพื่อ “การบริหารจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Management: DRM)” ซึ่งเป็นการจัดการกับปัจจัยที่ทำให้เกิดความเสียหาย ผ่านมาตรการต่าง ๆ ที่ช่วยทำให้ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากสาธารณภัยได้ลดน้อยลงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยสามารถแบ่งมาตรการออกเป็นสามระยะสำคัญ ได้แก่ ระยะก่อนเกิดภัย ระยะระหว่างเกิดภัย และระยะหลังเกิดภัย

แผนภาพที่ ๒ - ๑ วงจรการบริหารจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย



ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๗

๒.๓.๑ ระยะก่อนเกิดภัย

๒.๓.๑.๑ การป้องกันและลดผลกระทบ (Prevention and Mitigation) คือ การดำเนินการเพื่อขจัดหรือลดโอกาสที่สาธารณภัยจะสร้างผลกระทบต่อบุคคล ชุมชนหรือสังคมโดยมากจะเกี่ยวข้องแต่ไม่จำกัดแต่เพียงการใช้โครงสร้างการก่อสร้าง เพื่อป้องกันภัย เช่น การสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำ การสร้างกำแพงกั้นน้ำริมตลิ่ง การสร้างระบบระบายน้ำ หรือการสร้างอาคารที่คงทนต่อแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว แต่ยังคงครอบคลุมถึงการดำเนินงานอื่น ๆ ที่ไม่ใช่โครงสร้าง ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินงานที่เกี่ยวกับโครงสร้าง เพื่อป้องกันและลดผลกระทบจากภัยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น การออกกฎหมายควบคุมมาตรฐานการก่อสร้างอาคาร การจัดสรรการใช้ประโยชน์ที่ดิน การอบรมวิศวกรในการก่อสร้างเขื่อน การขุดลอกคูคลอง เป็นต้น

๒.๓.๑.๒ การเตรียมความพร้อม (Preparedness) คือ การดำเนินงานเพื่อให้ประชาชนหรือชุมชนมีความรู้และทักษะต่าง ๆ พร้อมทั้งจะเผชิญกับภัย เช่น การพัฒนาระบบแจ้งเตือนภัยและการกระจายข่าวสาร การวางแผนเผชิญเหตุ การฝึกซ้อมแผน การจัดทำแผนอพยพและเตรียมเส้นทางอพยพ การเตรียมพร้อม ด้านปัจจัยสี่และถุงยังชีพ การเตรียมการเพื่อสนับสนุนด้านเครื่องจักรกลเครื่องมือ และงบประมาณ การเตรียมพร้อมบุคคลากรในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การฝึกทักษะการกู้ชีพกู้ภัย เป็นต้น รวมถึงการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตการดำรงชีพให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อม เช่น การปรับเปลี่ยนพันธุ์พืชเพาะปลูกให้คงทนต่อสภาพอากาศที่เปลี่ยนแปลงไป หรือ การยกบ้านเรือนให้สูงขึ้นหากอยู่ในพื้นที่น้ำท่วม เป็นต้น

๒.๓.๒ ระยะระหว่างเกิดภัย

การเผชิญเหตุหรือการรับมือ (Response) ให้ความสำคัญกับการรักษาชีวิตของผู้ประสบภัยเมื่อเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินหรือเกิดสาธารณภัยเป็นหลัก โดยเน้นในการให้

ความช่วยเหลือกู้ชีพ กู้ภัย การพยาบาลและสาธารณสุข ตลอดจนการบรรเทาทุกข์และแจกจ่ายสิ่งของยังชีพ การดูแลช่วยเหลือผู้อพยพและการจัดการศูนย์อพยพ รวมทั้งการจัดการระบบบัญชาการเหตุการณ์ ทั้งระบบสั่งการ ระบบการสื่อสารการประสานงาน และอื่น ๆ ที่จะทำให้องค์กรต่าง ๆ สามารถรับมือกับเหตุการณ์และให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันเวลาที่ ทั้งนี้ หากมีการเตรียมการในการเผชิญเหตุได้ดีตั้งแต่ในระยะก่อนเกิดภัยก็จะช่วยให้การดำเนินงานเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้นจริงมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

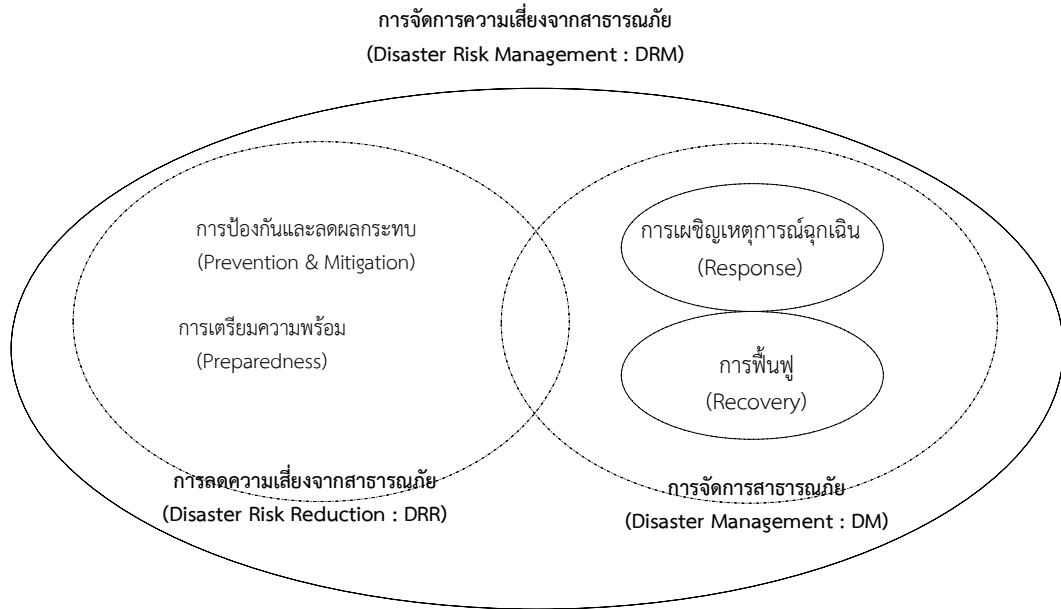
๒.๓.๓ ระยะหลังเกิดภัย

การฟื้นฟู (Recovery) มุ่งเน้นในการจัดการสถานการณ์ภายหลังการเกิดสาธารณภัยเพื่อให้บุคคล ชุมชน หรือสังคมได้ฟื้นฟูสภาพกลับมาเป็นปกติ ซึ่งมีทางเลือก ๒ ทาง คือ การสร้างคืนใหม่ให้เหมือนเดิม และการสร้างคืนใหม่ให้ดีกว่าเดิม (Build Back Better) โดยมากประกอบด้วย การฟื้นฟูในเชิงโครงสร้างด้วยการซ่อมสร้าง (Reconstruction) เช่น การซ่อมแซมอาคารบ้านเรือน โครงสร้างพื้นฐาน และสิ่งอำนวยความสะดวกเบื้องต้น เป็นต้น และการฟื้นฟูสภาพ (Rehabilitation) เช่น การดูแลสุขภาพแวดล้อมและสุขอนามัย การให้คำปรึกษาทางจิตสังคม (Psychosocial) การฟื้นฟูสภาพจิตใจ และการเยียวยาทางการเงิน เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้การฟื้นฟูเป็นไปอย่างมีแนวทางที่ยั่งยืน ภายหลังการเกิดสาธารณภัยจึงควรมีการประเมินความสูญเสียและความเสียหายที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งการประเมินความต้องการของผู้ประสบภัย เพื่อจัดทำแผนฟื้นฟูและบูรณะขึ้นอย่างเป็นระบบ

อย่างไรก็ดี การดำเนินการเพื่อจัดการความเสี่ยงตามมาตรการเหล่านี้ให้ช่วยลดโอกาสการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องมีการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) เพื่อให้ทราบและมีความเข้าใจในต้นเหตุของความเสี่ยงดังกล่าว ซึ่งจะช่วยให้มีข้อมูลในการวางแผนดำเนินการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อการป้องกัน ลดผลกระทบ และเตรียมความพร้อมรวมทั้งเพื่อจัดการและฟื้นฟูสภาพหลังสาธารณภัยได้อย่างเหมาะสมและตรงประเด็น และมีความเข้าใจในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยที่มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาเช่นนี้ ทำให้ประชาคมโลกมีความตื่นตัว สนใจ และให้ความสำคัญกับการดำเนินการเชิงรุกเพื่อ “การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction : DRR)” มากยิ่งขึ้น ซึ่งการลงทุนในเรื่องการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย นอกจากจะช่วยลดปัจจัยเสี่ยง และโอกาสของสังคมในการเผชิญเหตุการณ์สาธารณภัยแล้ว ยังส่งผลที่ดีต่อการพัฒนาต่าง ๆ ให้มีความต่อเนื่องอีกด้วย

อาจสรุปได้ว่า การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยเป็นเป้าหมายของการบริหารจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยลดความรุนแรงของผลกระทบจากสาธารณภัยได้จากการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ ในการวิเคราะห์และลดปัจจัยอันเป็นสาเหตุของสาธารณภัย กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยสามารถดำเนินการได้ในทุก ๆ วัน โดยไม่จำเป็นต้องรอให้สาธารณภัยมาถึงก่อน นอกจากนี้ ยังเป็นกระบวนการที่ตื่นตัว ช่วยลดความล่าช้า ความเปราะบางที่แท้จริงของประชาชนและสังคมได้ ซึ่งหากพิจารณาจากวงจรการบริหารจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยแล้วอาจเปรียบเทียบได้ว่าเป็นกระบวนการที่ให้ความสำคัญกับมาตรการที่สามารถดำเนินการก่อนเกิดภัย คือ การป้องกัน (Prevention) การลดผลกระทบ (Mitigation) และการเตรียมความพร้อม (Preparedness) เป็นสำคัญ

แผนภาพที่ ๒ - ๒ ความเชื่อมโยงระหว่างการบริหารจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยและการพัฒนาที่ยั่งยืน



ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๗

๒.๔ ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS)

ประเทศไทยมีความพยายามในการนำแนวคิดระบบบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ในการจัดการในภาวะฉุกเฉินมากกว่า ๑๕ ปี ซึ่งปรากฏในแผนการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ และกรมควบคุมมลพิษได้กำหนดเป็นแนวปฏิบัติในเอกสารคู่มือปฏิบัติการภาคสนามสำหรับผู้บัญชาการ ณ ที่เกิดเหตุอุบัติภัยสารเคมี นอกจากนี้ กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ ๔๓๙๒ (พ.ศ. ๒๕๕๕) เรื่องกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมการจัดการภาวะฉุกเฉิน ข้อกำหนดสำหรับการสั่งการและควบคุม (ISO ๒๒๓๒๐) อย่างไรก็ตาม ยังเกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับระบบบัญชาการเหตุการณ์ในกลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้เผชิญเหตุ (First Responder) ว่าเป็นระบบสำหรับผู้บังคับบัญชาใช้ในการจัดการสาธารณภัยและไม่เกี่ยวข้องกับผู้เผชิญเหตุ ซึ่งแท้จริงแล้วกลับตรงกันข้าม ระบบบัญชาการเหตุการณ์เป็นระบบที่ใช้ ณ ที่เกิดเหตุ โดยเจ้าหน้าที่ผู้เผชิญเหตุที่ไปถึงที่เกิดเหตุเป็นลำดับแรก ก็คือผู้บัญชาการเหตุการณ์คนแรกของเหตุการณ์นั้นมีหน้าที่สถาปนาระบบการสั่งการและเผชิญเหตุตามความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ และศักยภาพของทรัพยากรที่มีอยู่ในขณะนั้น หากสามารถควบคุมสถานการณ์และช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ เหตุการณ์นั้นก็ยุติลงและกลับเข้าสู่ภาวะปกติ แต่หากเกินขีดความสามารถก็จะมีประสานงานเพื่อขอรับการสนับสนุนทรัพยากรเพิ่มเติม และอาจมีผู้ที่มีความเหมาะสมหรือประสบการณ์มากกว่าเข้ามาร่วมเผชิญเหตุก็สามารถที่จะโอนการบังคับบัญชา สั่งการ ไปยังบุคคลผู้นั้นให้ทำหน้าที่ในการเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ลำดับต่อไป ขณะเดียวกันเมื่อมีทรัพยากรเพิ่มมากขึ้นโครงสร้างองค์กรของระบบบัญชาการเหตุการณ์ก็จะขยายตัวออกไปตามสถานการณ์ด้วยเช่นกัน ซึ่งถือเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นเป็นประจำในระบบบัญชาการเหตุการณ์

๒.๔.๑ ระบบบัญชาการเหตุการณ์

คือ ระบบที่ใช้เพื่อสั่งการ ควบคุม และประสานความร่วมมือของแต่ละหน่วยงานในการจัดการในภาวะฉุกเฉิน อีกทั้งยังทำหน้าที่ในการระดมทรัพยากรไปยังที่เกิดเหตุเพื่อจัดการเหตุฉุกเฉิน ให้สามารถช่วยเหลือชีวิต ทรัพย์สินและสภาวะแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๔.๒ ประโยชน์ของระบบบัญชาการเหตุการณ์

๒.๔.๒.๑ สามารถใช้ในการจัดการเหตุฉุกเฉินได้ทุกรูปแบบ ทุกประเภท ทุกขนาดและยังใช้ในการจัดการเหตุการณ์ที่ไม่ฉุกเฉินได้ด้วย เช่น การจัดการประชุมสัมมนา การฝึกอบรม การจัดงานเลี้ยง หรืองานรื่นเริงต่าง ๆ เป็นต้น

๒.๔.๒.๒ เสริมสร้างการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานอย่างเป็นระบบ รวดเร็ว ภายใต้โครงสร้างการจัดการเหตุการณ์เดียวกัน (Common Management Structure)

๒.๔.๒.๓ ให้การสนับสนุนด้านทรัพยากรและการบริหารแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในภาคสนาม

๒.๔.๒.๔ ลดการทำงานที่ซ้ำซ้อนทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและประหยัด

๒.๔.๓ หลักการสำคัญในการจัดการในภาวะฉุกเฉิน

๒.๔.๓.๑ มาตรฐานการจัดการในภาวะฉุกเฉิน เป็นมาตรฐานการจัดการที่เป็นระบบเดียวกันทั้งประเทศ เพื่อให้ทุกหน่วยงาน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมต่าง ๆ ที่มีหน้าที่หรือความสามารถในการเข้าร่วมปฏิบัติงานเผชิญเหตุในภาวะฉุกเฉิน สามารถร่วมกันทำให้เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นยุติและกลับคืนสู่สภาวะปกติได้โดยเร็ว ไม่ว่าเหตุการณ์นั้นจะมีการจัดการในระดับขนาดเล็กน้อย (ระดับท้องถิ่น) ขนาดเล็ก (ระดับอำเภอ) ขนาดกลาง (ระดับจังหวัด) หรือขนาดใหญ่อย่างยิ่ง (ระดับชาติ) ซึ่งต้องมีการจัดการกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายใต้รูปแบบ ระบบ และความเข้าใจที่มีมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้น มาตรฐานในการจัดการในภาวะฉุกเฉิน คือ ความสามารถในการจัดการร่วมกัน ทั้งในด้านการสั่งการ ควบคุม มอบหมายภารกิจสนับสนุนทรัพยากร และการบูรณาการการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน ซึ่งจะสามารถเชื่อมต่อพื้นที่และภารกิจระหว่างกันได้ทันที ภายใต้โครงสร้างองค์กร กระบวนการ และขั้นตอนการปฏิบัติ รูปแบบ ทรัพยากร สัญลักษณ์การสื่อสารที่มีมาตรฐานแบบเดียวกัน โดยการนำ ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) มาใช้กับหน่วยงาน

๒.๔.๓.๒ เอกภาพในการจัดการ เป็นการจัดการในการเผชิญเหตุที่ทุกหน่วยมีการปฏิบัติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยนักจัดการภาวะฉุกเฉิน ซึ่งก็คือผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (รวมถึงเจ้าพนักงานที่ได้รับการแต่งตั้ง) จะสามารถจัดการกับเหตุการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพได้จำเป็นต้องมีการกำหนดสายและลำดับการบังคับบัญชา (Span of Control) ที่ชัดเจนระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ว่าจะรับหน้าที่ภารกิจจากผู้ใด หน่วยงานใดเป็นหน่วยงานหลักในการเผชิญเหตุที่เกิดขึ้นหน่วยงานใดทำหน้าที่สนับสนุน รวมทั้งการแบ่งความรับผิดชอบต่อสถานการณ์นั้น ๆ

การทำให้มีเอกภาพในการจัดการต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์กลยุทธ์วิธีเพื่อให้มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้าร่วมใน

การเผชิญเหตุสามารถปฏิบัติงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันได้อย่างรวดเร็ว ราบรื่น และมีประสิทธิภาพ ในประเทศไทยมีการใช้คำว่า Single Command อย่างแพร่หลาย ทำให้หลายคนแปลความหมายว่าเป็นการสั่งการเพียงคนเดียว ซึ่งเป็นการเข้าใจที่ผิด เนื่องจากคำว่า Single Command คือ การรวบรวมการสั่งการให้เกิดความเป็นหนึ่งเดียว เนื่องจากเวลาเกิดสาธารณภัยจะมีการทับซ้อนของกฎหมาย ระเบียบและอำนาจในการดูแลพื้นที่เสมอ ซึ่งอาจทำให้มีผู้มีอำนาจตามกฎหมายต่อเหตุการณ์ที่เกิดหลายคนจึงจำเป็นต้องให้เกิดข้อสั่งการที่มีความชัดเจนเป็นหนึ่งเดียว ซึ่งก็คือความเป็นเอกภาพในการจัดการ

๒.๔.๓.๓ ความยืดหยุ่นของโครงสร้างองค์กรการจัดการในภาวะฉุกเฉิน จะมีคุณลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากโครงสร้างองค์กรในภาวะปกติ เพราะจะปฏิบัติงานด้วยความรวดเร็ว ในภาวะกดดัน มีการเปลี่ยนแปลงไปตามความรุนแรงของแต่ละเหตุการณ์และทรัพยากรในการปฏิบัติงานที่มีอยู่ในขณะนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องสามารถปรับตัวตามสถานการณ์ของแต่ละเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ในแต่ละประเภทและขนาดของภัย ซึ่งจะทำให้สามารถรับมือกับเหตุการณ์นั้น ๆ ได้อย่างรวดเร็วเป็นระบบทั้งนี้การจัดองค์กรในภาวะฉุกเฉิน (ขนาดใหญ่) จะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานจำนวนมากทั้งในระดับท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด ภูมิภาคส่วนกลาง ภาคเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศ ที่เข้ามาสนับสนุน การปฏิบัติภารกิจของเจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานตามกฎหมาย การปฏิบัติงานร่วมกันของหลายหน่วยงาน มีอำนาจตามกฎหมายหลายฉบับ จำเป็นต้องใช้หลักความยืดหยุ่นในการประสานการปฏิบัติและมอบหมายความรับผิดชอบ ไม่ว่าสถานการณ์นั้นจะมีการแจ้งเตือนล่วงหน้า เช่น วาตภัย สึนามิ หรือไม่มีการแจ้งเตือนล่วงหน้า เช่น แผ่นดินไหว เป็นต้น

๒.๔.๔ การจัดการในภาวะฉุกเฉินตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘

การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของประเทศไทยรวมถึงการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ กำหนดให้ทุกหน่วยงานใช้กรอบการปฏิบัติตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยมอบหมายให้

๒.๔.๔.๑ กระทรวง กรม องค์กรและหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ จังหวัด อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ภาคเอกชน และภาคส่วนอื่น ๆ ปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๔.๔.๒ สำนักงบประมาณ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาให้ความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการป้องกันและลดผลกระทบการเตรียมความพร้อม การเผชิญเหตุ และการจัดการในภาวะฉุกเฉิน รวมถึงการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน

๒.๔.๔.๓ หน่วยงานแต่ละระดับ จัดทำแผนปฏิบัติการรองรับยุทธศาสตร์ และบรรจุแผนงานและโครงการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้ในแผนปฏิบัติราชการ ประจำปีด้วยแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ แบ่งระดับการจัดการสาธารณภัยออกเป็น ๔ ระดับ ได้แก่ ระดับชาติ (๒ ระดับ) ระดับจังหวัด และระดับพื้นที่ (อำเภอและท้องถิ่น) ได้แก่

๑. ระดับอำเภอและท้องถิ่น

ระดับ ๑ สาธารณภัยขนาดเล็ก มีผู้อำนวยการอำเภอ (นายอำเภอ) รับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตอำเภอของตน และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดตามที่ได้รับมอบหมาย และให้ผู้อำนวยการท้องถิ่น (ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่) มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย

กรุงเทพมหานคร : ให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร (ผู้อำนวยการเขต) รับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตของตน และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครตามที่ได้รับมอบหมาย

๒. ระดับจังหวัด

ระดับ ๒ สาธารณภัยขนาดกลาง มีผู้อำนวยการจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) รับผิดชอบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตจังหวัด โดยมีนายกองการบริหารส่วนจังหวัดเป็นรองผู้อำนวยการจังหวัด

กรุงเทพมหานคร : มีผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร

๓. ระดับชาติแบ่งออกเป็น ๒ ระดับ คือ

ระดับ ๓ สาธารณภัยขนาดใหญ่มีผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ทำหน้าที่ควบคุม กำกับ บังคับบัญชาสั่งการ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วราชอาณาจักร โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรองผู้บัญชาการ

ระดับ ๔ สาธารณภัยขนาดร้ายแรงอย่างยิ่ง มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเข้าทำหน้าที่สั่งการ กำกับ ควบคุมการปฏิบัติของผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการ หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๔.๕ แนวทางการปฏิบัติในภาวะฉุกเฉินตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติในภาวะฉุกเฉิน โดยกำหนดให้ “ทุกส่วนราชการหน่วยงานและภาคเอกชนใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System) เป็นระบบมาตรฐานของประเทศไทยในการจัดการในภาวะฉุกเฉิน” และยังได้นำแนวความคิดในการจัดการในภาวะฉุกเฉินที่เป็นสากลมาปรับใช้ให้เข้ากับบริบทของประเทศไทย และกำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติในภาวะฉุกเฉิน ดังนี้

๒.๔.๕.๑ การจัดตั้งองค์กรปฏิบัติในการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ได้แก่

๑. ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (การจัดการสาธารณภัยระดับ ๑)

๒. ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอ (การจัดการสาธารณภัยระดับ ๑)

๓. ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัด (การจัดการสาธารณสุขภัย
ระดับ ๒)

๔. ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าจังหวัด และกอง
อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลาง : กอปภ.ก. (การจัดการสาธารณสุขภัยระดับ ๓ และ ๔)

๕. กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ
: บกปภ.ช. (จัดตั้งขึ้นตลอดเวลาแต่จะเริ่มสถาปนา (Activate) โครงสร้างต่าง ๆ เป็นลำดับขึ้นไปตาม
ความรุนแรงของสถานการณ์)

๒.๔.๕.๒ แนวทางปฏิบัติระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident
Command System)

๒.๔.๕.๓ แนวทางการกำกับและควบคุมพื้นที่ (Area Command)

๒.๔.๕.๔ แนวทางการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (สปฉ.)
(Emergency Support Function : ESF)

๒.๔.๕.๕ แนวทางปฏิบัติในการสนับสนุนการจัดการเหตุการณ์
(Incident Management Assistance Team : IMAT)

หลักการ แนวความคิด และแนวทางปฏิบัติเหล่านี้ สามารถนำมาใช้
ในการจัดการสาธารณสุขภัยได้ในทุกประเภทภัย (All Hazard) ตามที่ระบุในเหตุการณ์ประกาศใช้
พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ต้องการให้เกิดเอกภาพและมาตรฐาน
ในการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

**๒.๔.๖ แนวทางการจัดตั้งองค์กรปฏิบัติการจัดการในภาวะฉุกเฉิน
: ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัด**

เมื่อเกิดสาธารณสุขภัยขึ้นในพื้นที่และพิจารณาเห็นว่า หรือได้รับ
รายงานจากกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอว่าไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้
ตามทรัพยากรกำลังคน ความรู้ ความสามารถที่มีอยู่ในอำเภอให้กองอำนวยการป้องกันและบรรเทา
สาธารณสุขจังหวัด จัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัด เพื่อทำหน้าที่เข้าควบคุมสถานการณ์
อำนวยการ สั่งการประสานการปฏิบัติ ระหว่างหน่วยงาน ส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งฝ่ายพลเรือน และฝ่าย
ทหาร เพื่อจัดการสาธารณสุขภัยที่เกิดขึ้น จนกว่าสถานการณ์จะกลับเข้าสู่ภาวะปกติ

แนวความคิดในการจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดซึ่งมี
สถานะที่เป็นได้ทั้งการเป็น (๑) ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน (Emergency Operation Center: EOC)
ซึ่งทำหน้าที่ในการประสานการปฏิบัติ และสนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ ให้กับศูนย์บัญชาการเหตุการณ์
อำเภอ โดยมีผู้บัญชาการจังหวัดเป็นผู้สั่งการ และ (๒) ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command
Post : ICP) ที่ทำหน้าที่ในการควบคุมและสั่งการ หน่วยปฏิบัติในพื้นที่เกิดเหตุโดยตรง

ในกรณีนี้ ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอจะทำหน้าที่เป็นส่วน
ปฏิบัติการในระดับพื้นที่ปฏิบัติตามแนวทางการบัญชาการ สั่งการ ของผู้บัญชาการจังหวัดหาก
สถานการณ์ลุกลาม ขยายตัวออกไป จนกระทั่งผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ
ประกาศยกระดับการจัดการสาธารณสุขภัยที่เกิดขึ้น เป็นภัยระดับ ๓ ให้ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัด
แปรสภาพเป็น “ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าจังหวัด” ภายใต้ นโยบายแนวทาง กลยุทธ์และ
ความมุ่งหมายในการปฏิบัติของกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ

๒.๔.๗ โครงสร้างกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แห่งชาติ/ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัด/ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าจังหวัด

๒.๔.๗.๑ คณะที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญ ทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะ คำแนะนำ ข้อมูลทางวิชาการการสังเคราะห์แนวโน้มสถานการณ์ และเทคนิคการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับ เหตุการณ์สาธารณภัยที่เกิดขึ้น ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย/ ผู้อำนวยการเห็นสมควร จำนวนของคณะที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญให้เป็นไปตามที่เห็นสมควร

๒.๔.๗.๒ ศูนย์ข้อมูลประชาสัมพันธ์ร่วม ทำหน้าที่ประสานข้อมูล เหตุการณ์กับกลุ่มงานต่าง ๆ เพื่อสื่อสาร และประชาสัมพันธ์ข้อมูล ข่าวสารกับประชาชนสื่อมวลชน รวมทั้งปฏิบัติการทางจิตวิทยามวลชน ให้กรมประชาสัมพันธ์/ประชาสัมพันธ์จังหวัดเป็นหน่วยงานหลัก ในการจัดทำขอบเขต แผนงาน ภารกิจ โครงสร้างภายในของศูนย์ฯ

๒.๔.๗.๓ ศูนย์ประสานการปฏิบัติ ทำหน้าที่ประสานงาน หน่วยงานภาคเอกชนและประชาสังคม ด้านกฎหมาย ธุรการ กำลังพล และในกรณีการจัดการสาธารณภัย ระดับ ๔ ด้านกิจการต่างประเทศให้กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการต่างประเทศ เป็นหน่วยงาน หลักกระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยสนับสนุน ร่วมกันจัดทำ ขอบเขต แผนงาน ภารกิจ โครงสร้างภายใน โดยให้สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และหน่วยงานที่มีภารกิจที่เกี่ยวข้องในสำนักนายกรัฐมนตรี เข้าร่วมปฏิบัติงานในฐานะหน่วยงานหลัก

๒.๔.๗.๔ ส่วนปฏิบัติการ ทำหน้าที่ ด้านการดับเพลิง ค้นหาและ กู้ภัย สารเคมีและวัตถุอันตราย การบริการการแพทย์และสาธารณสุข การคมนาคม การรักษาความสงบ เรียบร้อย การประสานทรัพยากร ทางทหาร ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจในแต่ละด้าน ร่วมกัน จัดทำ ขอบเขต แผนงาน ภารกิจ โครงสร้างภายในในการจัดการปฏิบัติการเพื่อที่จะลดอันตรายที่ เกิดขึ้นในสถานที่เกิดเหตุการณ์รักษาชีวิตและทรัพย์สินการควบคุมสถานการณ์และการจัดการให้ กลับคืนสู่สภาวะปกติ

๒.๔.๗.๕ ส่วนอำนวยการ ทำหน้าที่ติดตามสถานการณ์ วิเคราะห์ แนวโน้มสถานการณ์ การแจ้งเตือนภัย ประสานข้อมูล ความต้องการ ความจำเป็นในการสนับสนุน ทรัพยากร และดำเนินการด้านการจัดการในภาวะฉุกเฉินให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย/ หน่วยงานตามที่ผู้อำนวยการมอบหมายเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ในการจัดทำ ขอบเขต แผนงาน ภารกิจ โครงสร้างภายในของกลุ่มงานฯ และสนับสนุนสถานที่ปฏิบัติงานแก่กองบัญชาการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยแห่งชาติ

๒.๔.๗.๖ ส่วนสนับสนุนทำหน้าที่ดังนี้

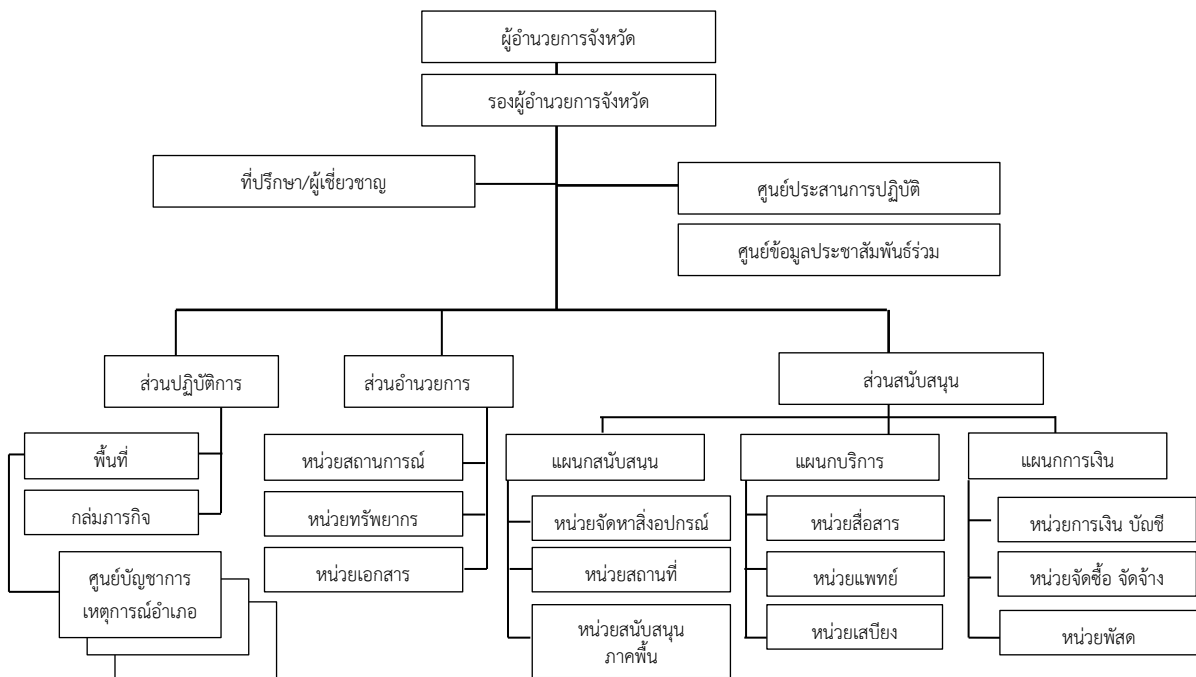
๑. ตอบสนองการร้องขอรับการสนับสนุนในทุก ๆ ด้าน ที่จำเป็น เพื่อให้การจัดการในภาวะฉุกเฉินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ได้แก่ ด้าน การสื่อสารโทรคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศ การพลังงาน การเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม การสาธารณสุข การโยธาธิการ และซ่อมบำรุงการฟื้นฟูเศรษฐกิจสังคม และชุมชนให้หน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจในแต่ละด้าน ร่วมกันจัดทำ ขอบเขต แผนงาน ภารกิจ โครงสร้างภายในของกลุ่มงานฯ

๒. ตอบสนองการร้องขอรับการสนับสนุนในด้านการงบประมาณ การเงิน การคลัง และการรับบริจาค ให้สำนักงานงบประมาณ และกรมบัญชีกลาง/สำนักงานคลังจังหวัด เป็นหน่วยที่รับผิดชอบภารกิจด้านงบประมาณ การเงิน การคลัง และสำนักนายกรัฐมนตรี รับผิดชอบภารกิจด้านการรับบริจาคโดยให้ร่วมกันจัดทำ ขอบเขต แผนงาน ภารกิจโครงสร้างภายในของกลุ่มงานฯ

๒.๔.๘ บทสรุป

ในการจัดการความเสี่ยงสาธารณสุข ระบบการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉินที่มีเอกภาพในการประสานงานอย่างสอดคล้อง ถือเป็นปฏิบัติการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวด เพราะเป็นระยะที่ระบบจะสามารถบริหารจัดการให้สถานการณ์กลับคืนสู่ภาวะปกติ หรือระบบจะพ่ายแพ้ต่อความรุนแรงของผลกระทบจนไม่สามารถรับมือได้ การปฏิบัติงานนี้จึงต้องอาศัยหน่วยงานจำนวนมากเข้าปฏิบัติการร่วมกัน ภายใต้กรอบการปฏิบัติงานเดียวกันที่เรียกว่า “ระบบบัญชาการเหตุการณ์” ซึ่งเป็นระบบที่ถูกออกแบบให้มีมาตรฐานการใช้ร่วมกันในระดับสากล เพื่อประโยชน์ในการสร้างเอกภาพในการปฏิบัติงานข้ามสายงานภายในพื้นที่ และเมื่อต้องรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเช่นเดียวกัน

แผนภาพที่ ๒ - ๓ โครงสร้างศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัด/ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าจังหวัด



ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๙

๒.๕ แนวคิดเรื่องสาธารณสุขในประเทศไทย

๒.๕.๑ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการสาธารณสุขของประเทศไทย ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ เกี่ยวข้องยึดเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข ส่งผลให้การประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขมีเอกภาพ โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เป็นต้นมา

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

สาธารณสุข หมายความว่า อักศิกภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย

ผู้บัญชาการ หมายความว่า ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ

ผู้อำนวยการ หมายความว่า ผู้อำนวยการกลาง ผู้อำนวยการจังหวัด ผู้อำนวยการอำเภอ ผู้อำนวยการท้องถิ่น และผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร

หมวด ๑ บททั่วไป

มาตรา ๑๕ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการจังหวัด รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขในเขตจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัด ซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ

(๒) กำกับดูแลการฝึกอบรมอาสาสมัครขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๓) กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้จัดให้มีวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ยานพาหนะ และสิ่งอื่น เพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขตามที่กำหนดในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัด

(๔) ดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสงเคราะห์เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย หรือผู้ได้รับภัยอันตรายหรือเสียหายจากสาธารณสุขรวมทั้งการรักษาความสงบเรียบร้อยและการปฏิบัติการใด ๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข

(๕) สนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข

(๖) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ผู้บัญชาการและผู้อำนวยการกลางมอบหมาย เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (๓) (๔) และ (๕) ให้ผู้อำนวยการจังหวัดมีอำนาจสั่งการหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ในจังหวัด ให้ดำเนินการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัด และมีอำนาจสั่งการควบคุม และกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานและอาสาสมัครให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๒ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

มาตรา ๒๒ เมื่อมีกรณีตามมาตรา ๒๑ เกิดขึ้น ให้ผู้อำนวยการอำเภอ และผู้อำนวยการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้อำนวยการท้องถิ่น โดยในกรณีผู้อำนวยการอำเภอ ให้สั่งการได้สำหรับในเขตอำเภอของตน และในกรณีผู้อำนวยการจังหวัด ให้สั่งการได้สำหรับในเขตจังหวัด แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ผู้อำนวยการท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่อยู่นอกเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ของตน ให้แจ้งให้ผู้อำนวยการอำเภอหรือผู้อำนวยการจังหวัด แล้วแต่กรณี เพื่อสั่งการโดยเร็วต่อไป

ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยใด ผู้อำนวยการจังหวัดจะสั่งการให้หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลใดกระทำหรืองดเว้นการกระทำใดที่มีผลกระทบต่อ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้นก็ได้ คำสั่งดังกล่าวให้มีผลบังคับเป็นระยะเวลาตามที่กำหนดในคำสั่ง แต่ต้องไม่เกินยี่สิบสี่ชั่วโมง ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องให้คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับเกินยี่สิบสี่ชั่วโมง ให้เป็นอำนาจของผู้บัญชาการที่จะสั่งการได้ตามความจำเป็นแต่ต้องไม่เกินเจ็ดวัน

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่เกิดสาธารณภัยและภัยอันตรายจากสาธารณภัยนั้นใกล้จะถึง ผู้อำนวยการมีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานตัดแปลง ทำลาย หรือเคลื่อนย้ายสิ่งก่อสร้าง วัสดุ หรือทรัพย์สินของบุคคลใดที่เป็นอุปสรรคแก่การบำบัดป้องกันอันตรายได้ ทั้งนี้ เฉพาะเท่าที่จำเป็นแก่การยับยั้งหรือแก้ไขความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากสาธารณภัยนั้น

ในกรณีที่มีการตัดแปลง ทำลาย หรือเคลื่อนย้ายสิ่งก่อสร้าง วัสดุ หรือทรัพย์สินจะมีผลทำให้เกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตพื้นที่อื่นหรือก่อให้เกิดความเสียหายเพิ่มขึ้นแก่เขตพื้นที่อื่น ผู้อำนวยการท้องถิ่นจะใช้อำนาจตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองมิได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้อำนวยการจังหวัด

มาตรา ๒๗ ในการบรรเทาสาธารณภัย ผู้อำนวยการและเจ้าพนักงานซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีสถานที่ชั่วคราวเพื่อให้ผู้ประสบภัยอยู่อาศัยหรือรับการปฐมพยาบาล และการรักษาทรัพย์สินของผู้ประสบภัย

(๒) จัดระเบียบการจราจรชั่วคราวในพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยและพื้นที่ใกล้เคียงเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๓) ปิดกั้นมิให้ผู้ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าไปในพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยและพื้นที่ใกล้เคียง

(๔) จัดให้มีการรักษาความสงบเรียบร้อยและป้องกันเหตุโจรสลัดร้าย

(๕) ช่วยเหลือผู้ประสบภัย และช่วยขนย้ายทรัพย์สินในพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย และพื้นที่ใกล้เคียง เมื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินร้องขอ

ในการดำเนินการตาม (๒) (๓) (๔) และ (๕) ผู้อำนวยการหรือเจ้าพนักงานจะดำเนินการเองหรือมอบหมายให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในพื้นที่เป็นผู้ดำเนินการ หรือช่วยดำเนินการก็ได้ และในกรณีตาม (๕) จะมอบหมายให้องค์การสาธารณกุศลเป็นผู้ดำเนินการหรือช่วยดำเนินการด้วยก็ได้

มาตรา ๒๘ เมื่อเกิดหรือใกล้จะเกิดสาธารณภัยขึ้นในพื้นที่ใด และการที่ผู้ใดอยู่อาศัยในพื้นที่นั้นจะก่อให้เกิดภัยอันตรายหรือกีดขวางต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานให้ผู้บัญชาการ รองผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการ และเจ้าพนักงานซึ่งได้รับมอบหมายมีอำนาจสั่งอพยพผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่นั้นออกไปจากพื้นที่ดังกล่าว ทั้งนี้ เฉพาะเท่าที่จำเป็นแก่การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

มาตรา ๒๙ เมื่อเกิดหรือใกล้จะเกิดสาธารณภัยขึ้นในพื้นที่ใดและการอยู่อาศัยหรือดำเนินกิจการใด ๆ ในพื้นที่นั้นจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรง ผู้บัญชาการ รองผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการกลาง ผู้อำนวยการจังหวัด ผู้อำนวยการอำเภอ และผู้อำนวยการท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของผู้อำเภอจะประกาศห้ามมิให้บุคคลใด ๆ เข้าไปอยู่อาศัยหรือดำเนินกิจการใดในพื้นที่ดังกล่าวก็ได้ ประกาศดังกล่าวให้กำหนดระยะเวลาการห้ามและเขตพื้นที่ที่ห้ามตามที่จำเป็นไว้ด้วย

มาตรา ๓๐ ให้ผู้อำนวยการในเขตพื้นที่ที่ได้รับผิดชอบสำรวจความเสียหายจากสาธารณภัยที่เกิดขึ้นและทำบัญชีรายชื่อผู้ประสบภัยและทรัพย์สินที่เสียหายไว้เป็นหลักฐาน พร้อมทั้งออกหนังสือรับรองให้ผู้ประสบภัยไว้เป็นหลักฐานในการรับการสงเคราะห์และฟื้นฟู

๒.๕.๒ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘

เป็นการนำแนวคิดหลักในการพัฒนาระบบการป้องกัน การเตรียมความพร้อม และการสร้างภูมิคุ้มกันโดยพัฒนาภูมิความรู้และเสริมสร้างความเข้มแข็งระดับชุมชน ในการเฝ้าระวัง และรับมือกับสาธารณภัย การอยู่ร่วมกับธรรมชาติและการสร้างภูมิต้านทานให้แก่ชุมชนตามแนวทาง "ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง" รวมทั้งการนำแนวคิดการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยเพื่อป้องกันภัยตามหลักสากลคือ "รู้รับ - ปรับตัว - ฟื้นเร็วทั่ว - อย่างยั่งยืน" (Resilience) โดยเสริมสร้างความตระหนักในการลดความเสี่ยง ตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย และกำกับการดำเนินการขับเคลื่อนให้เป็นไปตามกรอบพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และสอดคล้องกับกรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๓ (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction ๒๐๑๕ - ๒๐๓๐) จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ ประกอบด้วย การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction : DRR) การบูรณาการการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน (Build Back Better and Safer) และการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยเป็นแนวทางหลักในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของแผน และนำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย ซึ่งเป็นพื้นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืนยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของแผนฉบับนี้เป็นการตอบสนองต่อเป้าหมายการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของประเทศและวัตถุประสงค์ของแผนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในอันที่จะยกระดับไปสู่มาตรฐานตามหลักสากล เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐรวมถึงความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างยั่งยืน ประกอบด้วย ๔ ยุทธศาสตร์ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย เป็นการลดโอกาสที่จะได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยอย่างเป็นระบบ โดยการวิเคราะห์และการจัดการกับปัจจัยที่เป็นสาเหตุและผลกระทบของสาธารณภัย เพื่อลดความล่าช้า ลดปัจจัยที่ทำให้เกิดความ

เพราะบางและเพิ่มศักยภาพของบุคคล ชุมชน และสังคมให้เข้มแข็งในการจัดการปัญหาในปัจจุบัน รวมถึงป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การบูรณาการการจัดการในภาวะฉุกเฉิน เป็นการเผชิญเหตุ และจัดการสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉินให้เป็นไปอย่างมีมาตรฐาน โดยการจัดระบบ การจัดการ ทรัพยากรและภารกิจความรับผิดชอบ เพื่อเผชิญเหตุการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นทุกรูปแบบได้อย่างมีประสิทธิภาพรวมถึงลดความสูญเสียที่มีต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ทรัพยากรสภาพแวดล้อม สังคมและประเทศให้มีผลกระทบน้อยที่สุด

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน เป็นการปรับสภาพระบบสาธารณสุขโรค การดำรงชีวิต และสภาวะวิถีความเป็นอยู่ของชุมชนที่ประสบภัยให้กลับสู่สภาวะปกติ หรือพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) ตามความเหมาะสม โดยการนำปัจจัยในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยมาดำเนินการในการฟื้นฟู ซึ่งหมายถึงรวมถึงการซ่อมสร้าง (Reconstruction) และการฟื้นฟูสภาพ (Rehabilitation)

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการ ความเสี่ยงจากสาธารณภัยเป็นการพัฒนาศักยภาพการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของประเทศ ให้ได้มาตรฐานตามหลักสากล โดยการจัดระบบและกลไกในการประสานความร่วมมือระหว่าง ประเทศให้มีประสิทธิภาพซึ่งการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของประเทศจำเป็นต้องได้รับความ ร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยคำนึงถึงระเบียบ กฎหมาย แนวทาง ปฏิบัติ การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และประเพณีปฏิบัติให้สอดคล้องกับกรอบความร่วมมือ ระหว่างประเทศเป็นสำคัญ

ทฤษฎีผู้นำ

๑. ความหมายของภาวะผู้นำ

ในปัจจุบันได้มีผู้ให้ความหมายคำว่า “ภาวะผู้นำ” ไว้หลากหลายและแตกต่างกัน ดังนี้ ภาวะผู้นำ คือ ความคิดริเริ่มและชัดเจนซึ่งโครงสร้างของความคาดหวังและความสัมพันธ์ระหว่างกันของสมาชิกของกลุ่ม (Stogdill, 1974)

ภาวะผู้นำ คือ ความสามารถที่จะชี้แนะ สั่งการ หรืออำนวยการ หรือมีอิทธิพลต่อ พฤติกรรมของผู้อื่นเพื่อให้มุ่งไปสู่จุดหมายที่กำหนดไว้ (McFarland, 1979)

ภาวะผู้นำ คือ ศิลปะในการชี้แนะลูกน้อง หรือผู้ร่วมงานให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความ กระตือรือร้น และเต็มใจ (Schwartz, 1980)

ภาวะผู้นำ คือ กระบวนการที่บุคคลใช้อิทธิพลต่อกลุ่ม เพื่อให้บรรลุความต้องการของ กลุ่ม หรือจุดมุ่งหมายขององค์การ (Mitchell and Larson, Jr., 1987)

ภาวะผู้นำ เป็นเรื่องของศิลปะของการใช้อิทธิพล หรือกระบวนการใช้อิทธิพลต่อ บุคคลอื่นเพื่อให้เขามีความเต็มใจ และกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานจนประสบความสำเร็จตาม จุดมุ่งหมายของกลุ่ม (Kootz and Wehrich, 1988)

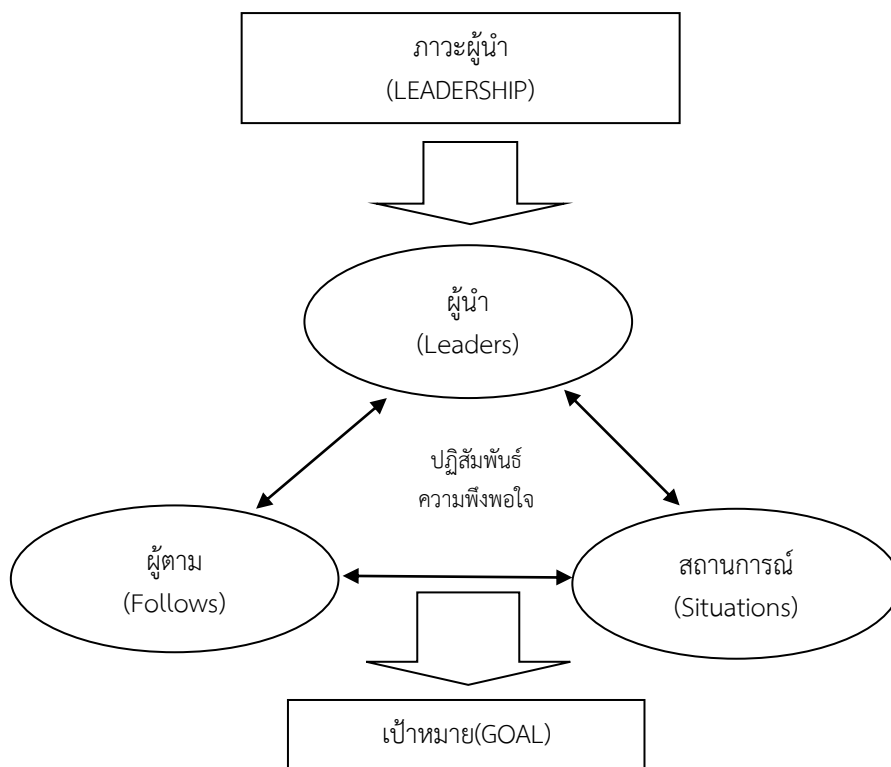
ภาวะผู้นำ เป็นความสามารถในการใช้อิทธิพลต่อกลุ่ม เพื่อให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ (Robbins, 1989)

ภาวะผู้นำ เป็นกระบวนการของการชี้แนะ และอิทธิพลต่อกิจกรรมต่าง ๆ ของสมาชิกของกลุ่ม (Stoner and Freeman, 1989 : 459)

ภาวะผู้นำ เป็นกระบวนการที่บุคคลหนึ่ง (ผู้นำ) ใช้อิทธิพลและอำนาจของตน กระตุ้นชี้แนะให้บุคคลอื่น(ผู้ตาม) มีความกระตือรือร้น เต็มใจทำในสิ่งที่เขาต้องการ โดยมีเป้าหมายขององค์การเป็นจุดหมายปลายทาง (พยอม วงศ์สารศรี, ๒๕๓๔)

ภาวะผู้นำ (Leadership) หรือ ความเป็นผู้นำ หมายถึง ความสามารถในการนำ ซึ่งเป็นความสำเร็จอย่างยิ่งสำหรับความสำเร็จของผู้นำ ภาวะผู้นำได้รับความสนใจและศึกษามานานแล้ว เพื่อให้รู้ว่าอะไรเป็นองค์ประกอบที่จะช่วยให้ผู้นำมีความสามารถในการนำหรือเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพ (The American Heritage Dictionary, 1985 : 719)

แผนภาพที่ ๒ - ๔ แสดงปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้นำ ผู้ตาม และกระบวนการ



ที่มา : อารี เพชรผุด, ๒๕๓๗

กวี วงศ์พุ่ม (๒๕๓๕ : ๑๔-๑๕) ได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับผู้นำไว้ ๕ ประการ คือ

๑. ผู้นำ หมายถึง ผู้ซึ่งเป็นศูนย์กลางหรือจุดรวมของกิจกรรมภายในกลุ่มเปรียบเสมือนแกนของกลุ่ม เป็นผู้มีโอกาสติดต่อสื่อสารกับผู้อื่นมากกว่าทุกคนในกลุ่ม มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของกลุ่มสูง

๒. ผู้นำ หมายถึง บุคคลซึ่งนำกลุ่มหรือพากันไปสู่วัตถุประสงค์หรือจุดหมายที่วางไว้ แม้แต่เพียงชี้แนะให้กลุ่มไปสู่จุดหมายปลายทางก็ถือว่าเป็นผู้นำ ทั้งนี้ รวมถึงผู้นำที่นำกลุ่มออกนอกกลุ่มนอกทางด้วย

๓. ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่สมาชิกส่วนใหญ่คัดเลือกหรือยกให้เขาเป็นผู้นำของกลุ่ม ซึ่งเป็นไปโดยอาศัยลักษณะทางสังคม มิติของบุคคลเป็นฐาน และสามารถแสดงพฤติกรรมของผู้นำได้

๔. ผู้นำ หมายถึง บุคคลซึ่งมีคุณสมบัติเฉพาะอย่าง คือสามารถสอดแทรกอิทธิพลบางประการอันก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มได้มากที่สุด

๕. ผู้นำ หมายถึง บุคคลซึ่งสามารถนำกลุ่มไปในทางที่ต้องการ เป็นบุคคลที่มีส่วนร่วมและเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการแสดงบทบาท หรือพฤติกรรมการเป็นผู้นำ

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่าแนวคิดส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับกลุ่มคน และสมาชิกของกลุ่มมีความสัมพันธ์กันต่อกันอย่างสม่ำเสมอ ในการนี้จะมีสมาชิกคนใดคนหนึ่งหรือมากกว่า ถูกกำหนดหรือยอมรับให้เป็นผู้นำ (Leader) เนื่องจากจะมีความแตกต่างในด้านต่าง ๆ จากบุคคลอื่น ๆ ของกลุ่ม ซึ่งถือว่าเป็นผู้ตาม (Followers) หรือผู้ใต้บังคับบัญชา หรือลูกน้อง (Subordinates) หรือผู้ปฏิบัติ สำหรับความหมายของภาวะผู้นำเกือบทั้งหมดจะเกี่ยวข้องกับการใช้อิทธิพล ซึ่งส่วนมากจะเป็นผู้นำ (Leader) พยายามจะมีอิทธิพลต่อผู้ตาม (Followers) ในกลุ่มหรือบุคคลอื่น ๆ เพื่อให้มีทัศนคติ พฤติกรรมและอื่นๆ ไปในทิศทางที่ทำให้จุดมุ่งหมายของกลุ่มหรือองค์กรประสบความสำเร็จ

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ภาวะผู้นำ คือ กระบวนการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งพยายามใช้อิทธิพลของตนหรือกลุ่มตน กระตุ้น ชี้นำ ผลักดัน ให้บุคคลอื่นหรือกลุ่มบุคคลอื่นมีความเต็มใจ และกระตือรือร้นในการทำสิ่งต่าง ๆ ตามต้องการ โดยมีความสำเร็จของกลุ่มหรือองค์กรเป็นเป้าหมาย

๒. ประเภทของผู้นำ

จากการจำแนกประเภทของผู้นำ อาจจำแนกโดยอธิบายให้เห็นถึงการเกิดผู้นำว่าเกิดขึ้นได้ ๒ ประเภท คือ

๒.๑ จำแนกโดยสถานการณ์และโดยตำแหน่ง

๒.๒ จำแนกโดยลักษณะในการบริหารซึ่งมี ๓ ประเภทซึ่งจะเน้นที่พฤติกรรมของผู้นำเป็นสำคัญว่าผู้นำมีพฤติกรรมเช่นไร ดังนี้

๒.๒.๑ ผู้นำแบบใช้พระเดช หมายถึง ผู้นำที่ยึดเอากฎหมาย ระเบียบแบบแผนเป็นที่ตั้ง

๒.๒.๒ ผู้นำแบบใช้พระคุณ หมายถึง ผู้นำที่มีอำนาจและศิลปะในการที่จะสามารถจูงใจให้บุคคลทั้งหลายทั้งปวงปฏิบัติตามที่ตนประสงค์

๒.๒.๓ ผู้นำแบบสัญลักษณ์ หมายถึง ผู้นำที่มีลักษณะเป็นสัญลักษณ์ของผู้อยู่ในฐานะตำแหน่งที่ควรแก่การเคารพนับถือ

ถ้าพิจารณาผู้นำแบบใช้พระเดชจะพบว่า ตรงกับประเภทของภาวะผู้นำ คือ **ผู้นำประเภทนิเสธ** ส่วนผู้นำโดยตำแหน่งก็มักจะมีพฤติกรรมแบบ**ผู้นำแบบใช้พระเดช** เป็นส่วนมาก คือ เมื่อได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ก็มักยึดเอากฎหมายและระเบียบแบบแผนเป็นที่ตั้ง แต่ก็มีบ้างที่ใช้พระคุณ ส่วนผู้นำแบบใช้พระคุณนั้นตรงกับ**ผู้นำประเภทปฏิฐาน** และผู้นำโดยสถานการณ์ เพราะเป็นผู้นำที่ทำให้ผู้ร่วมงานเลื่อมใสศรัทธา และเห็นอกเห็นใจผู้ร่วมงานเหมือน ๆ กัน ทั้งยังเป็นผู้นำที่อาจจะไม่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายอีกด้วย

๓. ลักษณะของภาวะผู้นำ

มิทเชล และลาร์สัน จูเนียร์ (Michell and Larson, Jr., ๑๙๘๗: ๔๓๕-๔๓๖) ได้ชี้ให้เห็นองค์ประกอบที่สำคัญ ๓ ประการ ในการพิจารณาว่าผู้นำใดมีภาวะผู้นำหรือไม่ ได้แก่

๓.๑ ภาวะผู้นำเป็นกระบวนการ ของการใช้อิทธิพล ผู้นำจะพยายามมีอิทธิพลเหนือผู้ตาม เพื่อให้มีพฤติกรรมการปฏิบัติงานตามต้องการ โดยมีจุดมุ่งหมายขององค์กรเป็นเป้าหมาย ไม่ใช่เรื่องของบุคคลที่จะพึงมีภาวะผู้นำได้โดยที่ไม่ได้มีกระบวนการทำใด ๆ เป็นกระบวนการ (Process) ให้เกิดอิทธิพลต่อผู้อื่น ดังนั้นผู้นำทางการแต่งตั้ง เช่น ผู้อำนวยการ ผู้บัญชาการ อาจจะมีภาวะผู้นำหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่ามีลักษณะทั้ง ๓ ประการหรือเปล่า ในทางตรงข้ามผู้ที่แสดงภาวะผู้นำอาจจะไม่เป็นผู้ที่เป็นแบบทางการ แต่มีองค์ประกอบ ๓ ประการนั้น

๓.๒ ภาวะผู้นำนอกจากจะเป็นกระบวนการแล้ว ภาวะผู้นำจะเกิดได้ก็ต่อเมื่อผู้ตามยอมให้ใช้อิทธิพลต่อตัวเขา ซึ่งโดยทั่วไปก็ต้องพิจารณาถึงระดับความถูกต้องของอิทธิพลที่ใช้ด้วยว่าไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจเข้าขู่เข็ญ หรือบีบบังคับให้ทำตาม เพราะถ้าเป็นการเช่นนั้นก็ไม่ถือว่าเป็นภาวะผู้นำได้

๓.๓ ภาวะผู้นำจะถูกอ้างถึงเมื่อจุดมุ่งหมายของกลุ่มหรือองค์กรประสบความสำเร็จ ดังนั้นหากผู้นำไม่สามารถนำกลุ่มไปสู่ความสำเร็จดังกล่าว ก็ย่อมหมายถึงว่าผู้นำไม่ได้แสดงภาวะผู้นำ หรือไม่มีความสามารถในการเป็นผู้นำนั่นเอง

๔. คุณสมบัติของผู้นำ คุณสมบัติของผู้นำควรประกอบด้วย

๔.๑ ครองตน

- ๔.๑.๑ มีความประพฤติปฏิบัติตนดี
- ๔.๑.๒ มีความรู้ ความสามารถ เข้าใจเหตุการณ์
- ๔.๑.๓ มีความซื่อสัตย์สุจริต
- ๔.๑.๔ มีความอดทนอดกลั้น
- ๔.๑.๕ มีเหตุมีผล
- ๔.๑.๖ มีการควบคุมอารมณ์ที่ดี (EQ=Emotional Qmotient)

๔.๒ ครองคน

- ๔.๒.๑ มีมนุษยสัมพันธ์ดี
- ๔.๒.๒ มีความเสียสละ
- ๔.๒.๓ มีความจริงใจ
- ๔.๒.๔ มีความสามารถในการจูงใจ
- ๔.๒.๕ มีความปรารถนาส่งเสริมให้ลูกน้องก้าวหน้า

๔.๓ ครอบงำงาน

- ๔.๓.๑ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
- ๔.๓.๒ มีความรับผิดชอบ
- ๔.๓.๓ มีการตรงต่อเวลา
- ๔.๓.๔ มีความมุ่งมั่นในการสร้างผลงาน
- ๔.๓.๕ มีผลงานเป็นที่ประจักษ์
- ๔.๓.๖ มีความกล้าหาญ

๕. รูปแบบของผู้นำ

การศึกษาเกี่ยวกับผู้นำมีหลายลักษณะ จากการศึกษาของวิลเลียม เจ เรดดิน (William J. Reddin) เรดดิน อธิบายถึงความสัมพันธ์กันของพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชาและสถานการณ์ โดยแสดงให้เห็นถึงรูปแบบผู้นำที่มีประสิทธิผลมากกว่า และผู้นำที่มีประสิทธิผลน้อยกว่า ดังนี้

๕.๑ รูปแบบผู้นำที่มีประสิทธิผลสูง

๕.๑.๑ นักบริหาร (Executive) ผู้นำแบบนี้จะมีความสนใจเป็นอย่างมาก ทั้งในเรื่องของงานและสัมพันธภาพระหว่างบุคคล มีความสามารถในการจูงใจคน กำหนดมาตรฐานในงานสูง เข้าใจถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล และการำงานเป็นทีม

๕.๑.๒ นักพัฒนา (Developer) ผู้นำแบบนี้จะให้ความสำคัญกับเรื่องสัมพันธภาพระหว่างบุคคลมากกว่าให้ความสนใจกับงาน จะให้ความไว้วางใจผู้ร่วมงาน สร้างแรงจูงใจ และให้กำลังใจเพื่อให้ทุกคนพัฒนาตนเอง

๕.๑.๓ นักเผด็จการแบบใช้พระคุณ (Benevolent Autocrat) ผู้นำแบบนี้จะให้ความสนใจอย่างมากกับงาน และให้ความสนใจเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลน้อย มุ่งประสิทธิผลของงาน และทำให้บรรลุผลได้อย่างดี โดยไม่ทำให้เกิดความขุ่นข้องหมองใจ

๕.๑.๔ ผู้รักษากฎระเบียบ (Bureaucrat) ผู้นำแบบนี้จะไม่ให้ความสนใจมากนัก

๕.๒. แนวคิดจากการศึกษาของเคอร์ทเลวิท แห่งมหาวิทยาลัยไอโอวา ได้แบ่ง

ลักษณะผู้เป็น ๓ แบบ คือ

๕.๒.๑ ผู้นำแบบอัทธนิยมหรืออัทธาทิปไตย (Democratic Leaders) จะตัดสินใจด้วยตนเอง ไม่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์แน่นอนขึ้นอยู่กับผู้นำเอง คิดถึงผลงานไม่คิดถึงคน บางครั้งจะก่อให้เกิดศัตรูได้ ผู้นำลักษณะนี้จะใช้ได้ดีในช่วงภาวะวิกฤตเท่านั้น ผลของการเป็นผู้นำลักษณะนี้ จะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่มีความเชื่อมั่นในตนเอง และไม่เกิดความริเริ่มสร้างสรรค์

๕.๒.๒ ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leaders) ใช้การตัดสินใจของกลุ่มหรือให้ผู้ตามมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ รับฟังความคิดเห็นส่วนรวม ทำงานเป็นทีม มีการสื่อสารแบบ ๒ ทาง ทำให้เพื่อผลผลิตและความพึงพอใจในการทำงาน บางครั้งการอิงกลุ่มทำให้ใช้เวลานานในการตัดสินใจ ระยะเวลาที่เร่งด่วนผู้นำลักษณะนี้ไม่เกิดผลดี

๕.๒.๓ ผู้นำแบบตามสบายหรือเสรีนิยม (Laissez Faire Leaders) จะให้อิสระกับผู้ใต้บังคับบัญชาเต็มที่ในการตัดสินใจในการแก้ปัญหา จะไม่มีการกำหนดเป้าหมายที่แน่นอน

ไม่มีหลักเกณฑ์ ไม่มีระเบียบ จะทำให้เกิดความคับข้องใจหรือความไม่พอใจของผู้ร่วมงานได้และได้ผลผลิตต่ำ การทำงานของผู้นำลักษณะนี้เป็นการกระจายงานไปที่กลุ่ม ถ้ากลุ่มมีความรับผิดชอบและมีแรงจูงใจในการทำงานสูง สามารถควบคุมได้ดี มีผลงานและความริเริ่มสร้างสรรค์

๕.๓ แนวคิดจากการศึกษาของเรนสิสลิเคอร์ท (Rensis Likert) และสถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยมิชิแกน (อ้างอิงถึงใน Miner, 1992:236) ทำการวิจัยด้านสภาวะผู้นำโดยใช้เครื่องมือที่ Likert และกลุ่มคิดขึ้น ประกอบด้วย ความคิดรวบยอดเรื่อง สภาวะผู้นำแรงจูงใจ การติดต่อสื่อสาร การปฏิสัมพันธ์ และการใช้อิทธิพล การตัดสินใจ การตั้งเป้าหมาย การควบคุมคุณภาพและสมรรถนะของเป้าหมาย โดยแบ่งลักษณะผู้นำเป็น ๔ แบบ คือ

๕.๓.๑ แบบใช้อำนาจ (Explorative Authoritative) ผู้บริหารใช้อำนาจเผด็จการสูง ใ้วางใจผู้ใต้บังคับบัญชาเล็กน้อย บังคับบัญชาแบบขู่เข็ญมากกว่าการชมเชย การติดต่อสื่อสาร เป็นไปทางเดียวจากบนลงล่าง การตัดสินใจอยู่ในระดับเบื้องบนมาก

๕.๓.๒ แบบใช้อำนาจเชิงเมตตา (Benevolent Authoritative) ปกครองแบบพ่อปกครองลูก ให้ความใ้วางใจผู้ใต้บังคับบัญชา จูงใจโดยการให้รางวัล แต่บางครั้งขู่ลงโทษ ยอมให้การติดต่อสื่อสารจากเบื้องล่างสู่เบื้องบนได้บ้าง รับฟังความคิดเห็นจากผู้ใต้บังคับบัญชาบ้าง และบางครั้งยอมให้การตัดสินใจแต่อยู่ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดของผู้บังคับบัญชา

๕.๓.๓ แบบปรึกษาหารือ (Consultative Democratic) ผู้บริหารจะให้ความใ้วางใจและการตัดสินใจแต่ไม่ทั้งหมด จะใช้ความคิดและความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชาเสมอให้รางวัลเพื่อสร้างแรงจูงใจจะลงโทษนานๆ ครั้งและใช้การบริหารแบบที่มีส่วนรวม มีการติดต่อสื่อสารแบบ ๒ ทางจากระดับล่างขึ้นบนและจากระดับบนลงล่าง การวางนโยบายและการตัดสินใจมาจากระดับบน ขณะเดียวกันก็ให้ยอมการตัดสินใจบางอย่างอยู่ในระดับล่างผู้บริหารเป็นที่ปรึกษาในทุกด้าน

๕.๓.๔ แบบมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (Participative Democratic) ผู้บริหารให้ความใ้วางใจและเชื่อถือผู้ใต้บังคับบัญชา ยอมรับความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชาเสมอ มีการให้รางวัลตอบแทนเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจแก่กลุ่ม มีการบริหารแบบมีส่วนร่วม ตั้งจุดประสงค์ร่วมกัน มีการประเมินความก้าวหน้า มีการติดต่อสื่อสารแบบ ๒ ทางทั้งจากระดับบนลงล่างในระดับเดียวกัน หรือในกลุ่มผู้ร่วมงานสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารได้ทั้งในกลุ่มบริหารและกลุ่มผู้ร่วมงาน

ทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐยุคใหม่

๑. ความหมาย

Hood (1991) อธิบายว่า การเกิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือ “NPM” เป็นแนวโน้มการบริหารภาครัฐระหว่างประเทศที่โดดเด่นที่สุดแนวโน้มหนึ่งคำว่า “NPM” หมายความว่า การบริหารส่วนใหญ่ หมายถึง ชุดของหลักการกว้าง ๆ ที่คล้ายกัน ซึ่งมีอิทธิพลต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการของประเทศหลายประเทศในกลุ่มองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจ

และการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development) หรือ OECD แม้ นิยามยากแต่ NPM กระตุ้นให้ข้าราชการมีอารมณ์รุนแรง และหลากหลายฝ่ายหนึ่งเห็นว่า NPM เป็น หนทางเดียวที่จะแก้ปัญหาความล้มเหลว และล้มละลายของการจัดการภาครัฐเดิม ขณะที่อีกฝ่ายไม่ต้องการ เพราะเห็นว่า NPM ทำลายจริยธรรมและวัฒนธรรมการทำงานของข้าราชการที่พัฒนามากกว่าร้อยปี (Hood, 1991, pp.3-5 อ้างอิงจากเรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, ๒๕๕๖:๔)

CopeLeishman and Strarie (1997) อธิบายว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ มาพร้อมกับโลกาภิวัตน์ เนื่องจากรัฐต่าง ๆ ปรับโครงสร้างใหม่ตามกระแสโลกาภิวัตน์ การจัดการภาครัฐ แนวใหม่ถือเป็นรูปแบบการปรับโครงสร้างที่โดดเด่นที่สุดของประเทศตะวันตก

Land (2000) สรุปว่า “การจัดการภาครัฐ” เป็นทฤษฎีทั่วไปที่เกี่ยวกับวิธีการทำ สิ่งต่าง ๆ ให้สำเร็จของรัฐบาล วิธีจัดหาบริการและให้บริการแก่ประชาชน การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ไม่ได้เกี่ยวกับการเมือง แต่เกี่ยวกับสิ่งเกิดขึ้นหลังจากที่รัฐสภาตัดสินใจกำหนดวัตถุประสงค์แล้ว

Cristensen and Laegreid (2013) อธิบายว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นแนวคิดทั่วไปที่หมายถึงกระแสการปฏิรูปการบริหารของโลกที่มีผลต่อภาครัฐของประเทศต่าง ๆ หลายประเทศในระยะเวลา ๒๕ ปีที่ผ่านมา การปฏิรูปส่วนใหญ่มีจุดมุ่งหมายคล้ายกัน คือ ปรับปรุง ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของภาครัฐ เพื่อเพิ่มการตอบสนองของหน่วยงานภาครัฐต่อผู้รับบริการ และลูกค้า เพื่อลดค่าใช้จ่ายภาครัฐและปรับปรุงความพร้อมรับมือการจัดการ

บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ (๒๕๖๒) การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) คือ การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐโดยนำหลักการเพิ่ม ประสิทธิภาพของระบบราชการและการแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ โดยการนำเอาแนวทางหรือวิธีการบริหารงานของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐ เช่น การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การบริหารงานแบบมืออาชีพ การคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า การ จัดการโครงสร้างที่กะทัดรัดและแนวราบ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขันการให้บริการ สาธารณะ การให้ความสำคัญต่อค่านิยม จรรยาบรรณวิชาชีพ คุณธรรมและจริยธรรม ตลอดจนทั้ง การมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนโดยคำนึงถึงคุณภาพเป็นสำคัญ

๒. หลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ฮูด (1991) เห็นว่า NPM มีหลักการสำคัญ ๗ ประการ คือ ๑) การจัดการโดยมือ อาชีพที่มุ่งปฏิบัติ ๒) มีมาตรฐานและวัดผลงานอย่างชัดเจน ๓) เน้นการควบคุมผลผลิตให้มากขึ้น ๔) เปลี่ยนเป็นการแยกหน่วยงานในภาครัฐ ๕) เปลี่ยนเป็นการแข่งขันในภาครัฐมากขึ้น ๖) เน้นการ จัดการโดยการแปรรูป และ ๗) เน้นการมีวิจัยและประหยัดในการใช้ทรัพยากรมากขึ้น

Cope, Leishman and Strarie (1997) อธิบายว่าหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ อาศัยหลักการ ๒ อย่างคือ หลักการแรก คือ ขจัดความแตกต่างระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน และ หลักการที่สอง คือ นำวิธีการทำงานของภาคเอกชนไปใช้กับภาครัฐ โดยเปลี่ยนวิธีการทำงานที่ยึด กฎระเบียบเป็นการมุ่งผลลัพธ์

บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ (๒๕๖๒) อธิบายหลักใหญ่ของการจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ คือ การเปลี่ยนระบบราชการที่เน้นระเบียบและขั้นตอนไปสู่การบริหารแบบใหม่

ซึ่งเน้นผลสำเร็จและความรับผิดชอบ รวมทั้งใช้เทคนิคและวิธีการของเอกชนมาปรับปรุงการทำงาน เห็นว่าสิ่งที่เรียกว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” มีหลักสำคัญ ๗ ประการ คือ

๑. จัดการโดยนักวิชาชีพที่ชำนาญการ (Hands-on professional management) หมายถึง ให้ผู้จัดการมืออาชีพได้จัดการด้วยตัวเอง ด้วยความชำนาญ โปร่งใส และมีความสามารถในการใช้ดุลพินิจ เหตุผลก็เพราะเมื่อผิดชอบต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายแล้ว ก็จะทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อ การตรวจสอบจากภายนอก

๒. มีมาตรฐานและการวัดผลงานที่ชัดเจน (Explicit standards and measures of performance) ภาครัฐจึงต้องมีจุดมุ่งหมายและเป้าหมายของผลงาน และการตรวจสอบจะมีได้ก็ ต้องมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน

๓. เน้นการควบคุมผลผลิตที่มากขึ้น (Greater emphasis on output controls) การใช้ทรัพยากรต้องเป็นไปตามผลงานที่วัดได้ เพราะเน้นผลสำเร็จมากกว่าระเบียบวิธี

๔. แยกหน่วยงานภาครัฐออกเป็นหน่วยย่อยๆ (Shift to disaggregation of units in the public sector) การแยกหน่วยงานใหญ่ออกเป็นหน่วยย่อย ๆ ตามลักษณะสินค้าและบริการที่ผลิต ให้เงินสนับสนุนแยกกัน และติดต่อกันอย่างเป็นอิสระ

๕. เปลี่ยนภาครัฐให้แข่งขันกันมากขึ้น (Shift to greater competition in the public sector) เป็นการเปลี่ยนวิธีทำงานไปเป็นการจ้างเหมาและประมูล เหตุผลก็เพื่อให้ฝ่ายที่เป็นปรปักษ์กัน (rivalry) เป็นกุญแจสำคัญที่จะทำให้ต้นทุนต่ำและมาตรฐานสูงขึ้น

๖. เน้นการจัดการตามแบบภาคเอกชน (Stress on private sector styles of management practice) เปลี่ยนวิธีการแบบข้าราชการไปเป็นการยืดหยุ่นในการจ้างและให้รางวัล

๗. เน้นการใช้ทรัพยากรอย่างมีวินัยและประหยัด (Stress on greater discipline and parsimony in resource use) วิธีนี้อาจทำได้ เช่น การตัดค่าใช้จ่าย เพิ่มวินัยการทำงาน หดยุติยัง การเรียกร้องของสหภาพแรงงาน จำกัดต้นทุนการปฏิบัติ เหตุผลก็เพราะต้องการตรวจสอบความ ต้องการใช้ทรัพยากรของภาครัฐ และ “ทำงานมากขึ้นโดยใช้ทรัพยากรน้อยลง” (do more with less)

๓. แนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่

Jonathan Boston ได้สรุปสาระสำคัญของแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ไว้ดังต่อไปนี้ (Boston, 1996 อ้างอิงจาก เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์, ๒๕๕๔: ๒๔-๒๕)

๑. การบริหารงานมีลักษณะเป็นสากล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือไม่มีความแตกต่าง อย่างมีนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานของภาคธุรกิจเอกชนและการบริหารงานของภาครัฐ

๒. ปรับเปลี่ยนจากการให้น้ำหนักความสำคัญที่เดิมมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการควบคุม ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรและกฎระเบียบต่างๆ มาเป็นการควบคุมในเรื่องของผลผลิตและผลลัพธ์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือปรับเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญในภาระรับผิดชอบต่อกระบวนการของ การทำงาน (Process Accountability) มาเน้นภาระรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ (Accountability for Results) แทน

๓. ให้ความสำคัญต่อเรื่องของการใช้ความสามารถหรือทักษะการบริหารมากกว่า การที่ให้ความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายแต่เพียงอย่างเดียว

๔. ให้ความสำคัญต่อการมอบอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลาง (Devolution of Centralized Power) ไปให้หน่วยงานผู้ปฏิบัติ เพื่อให้ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานมีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารและการดำเนินงาน

๕. เน้นปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับ โดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างการทำกับดูแลควบคุมที่เป็นภารกิจงานเชิงพาณิชย์และไม่ใช่เชิงพาณิชย์ออกจากกัน รวมถึงแยกภารกิจงานเชิงนโยบายและการให้บริการออกจากกันอย่างเด็ดขาด

๖. เน้นการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน (Privatization) และให้มีการจ้างเหมาบุคคลภายนอก (Outsourcing) รวมทั้งประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้างและการแข่งขันประมูลงาน (Competitive Tendering) เพื่อลดต้นทุนและปรับปรุงคุณภาพการให้บริการให้สูงขึ้น

๗. ปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะเป็นระยะสั้นและกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้

๘. เลียนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน เช่น การวางแผนกลยุทธ์และแผนธุรกิจ การทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance Agreement) การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานการจัดจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวเฉพาะกิจการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงานและการให้ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร (Corporate Image)

๙. มีการสร้างแรงจูงใจและให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงิน (Monetary Incentives) มากขึ้น

๑๐. สร้างระเบียบวินัยและความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณโดยพยายามลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและเพิ่มผลผลิต

อาจสรุปได้ว่า แนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์หรือผลสัมฤทธิ์ทั้งในแง่ของผลผลิต ผลลัพธ์ และความคุ้มค่า คุณภาพ และความพึงพอใจของผู้รับบริการ หรือประชาชน ที่ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่ (Paradigm Shift) ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ อีกทั้งในโลกยุคโลกาภิวัตน์ ที่ต้องยึดถือการพัฒนาและการปรับปรุงการทำงานอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement) หากไม่มีการปรับปรุงการทำงานอย่างต่อเนื่องผลเสียก็จะมาสู่องค์กร หน่วยงาน และสมาชิกในองค์กรนั้น ๆ

๔. การประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือ New Public Management กล่าวได้ว่าเป็นพาราไดม์ (Paradigm) ที่สำคัญที่นักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ให้การยอมรับว่าเป็นกรอบแนวคิดที่ถูกนำมาใช้ในการบริหารภาครัฐในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี โดยที่แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ถูกมองว่าเป็นปรัชญาการบริหารที่รัฐบาลนำมาใช้ตั้งแต่ทศวรรษที่ ๑๙๘๐ โดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อให้การบริหารภาครัฐมีความทันสมัย (New Public Management is a Management Philosophy Used by Governments Since the 1980s to Modernize the Public Sector) และถ้าจะกล่าวถึงสาระสำคัญของการประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงสรุปพอเป็นแนวทางได้ ดังนี้ (ทศวน ชูเพ็ญ, ๒๕๕๕ : ๑-๕)

๑. การประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดการใหม่เพื่อช่วยให้มีกลไกควบคุมและผลักดันให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรทุกด้าน ๆ ให้มากขึ้น ในการนี้ ได้มีการเน้นถึงระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานหรือ Result-based หรือ Performance-Based Budgeting ซึ่งก็คือกำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณหรือทรัพยากรในการบริหาร หลังจากมีตัวชี้วัดผลงานด้านต่าง ๆ ที่ชัดเจนแล้ว และระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานหรือ Planning Programming Budgeting - PPB หรือที่เรียกว่า Program Budget ก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่สามารถจะประยุกต์ใช้เพื่อควบคุมการใช้ทรัพยากร ทั้งนี้ เพราะภายใต้ระบบงบประมาณนี้ จะต้องมีการจัดทำแผนงานด้านต่าง ๆ โดยรวมกิจกรรมที่มีเป้าหมายเดียวกันเข้าด้วยกัน และจัดสรรงบประมาณหรือทรัพยากรภายใต้แผนงานเหล่านั้นเท่านั้น โดยการดำเนินการเช่นนี้ ได้ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรหรืองบประมาณ ของภาครัฐนอกจากนี้ ยังจะต้องประยุกต์หลักการจัดการทุกด้าน ซึ่งอยู่ภายใต้แนวคิดลัทธิการจัดการ (Managerialism) ที่คำนึงถึงการนำหลักการด้านต่าง ๆ มาใช้การบริหารมากกว่าสามัญสำนึก

๒. การประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดการใหม่ เพื่อช่วยมีช่องทางให้สังคมหรือผู้ได้รับผลจากการบริหารเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการให้มากขึ้น ซึ่งผู้มีส่วนร่วมหรือได้รับผลนี้ จะต้องเป็นทั้งผู้ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ระบบการบริหารจัดการ รวมทั้งมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายบางอย่างด้วย

ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี

ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๑-๒๕๘๐) เป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๑ ซึ่งการพัฒนาประเทศในช่วงระยะเวลาของยุทธศาสตร์ชาติ จะมุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในรูปแบบ “ประชารัฐ” ประกอบด้วย ๖ ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้แก่

๑. ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง สรุปลงนี้

ข้อ ๔.๒ การป้องกันและแก้ไขปัญหามีผลกระทบต่อความมั่นคง เพื่อแก้ไขปัญหาเดิมที่มีอยู่อย่างตรงประเด็นจนหมดไปอย่างรวดเร็ว และป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาใหม่เกิดขึ้นอันจะส่งผลให้การบริหารจัดการและการพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้าน

๔.๒.๑ การแก้ไขปัญหาความมั่นคงในปัจจุบัน เพื่อให้ปัญหาเดิมที่มีอยู่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง จนยุติลง หรือไม่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย โดยผลักดันการวิเคราะห์หาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาของทุกภาคส่วนในทุกประเด็นอย่างเป็นระบบ ส่งเสริมการหารือ วางแผน และยกระดับ

วิธีการแก้ไขปัญหที่อาศัยการผนึกกำลังคนและทรัพยากรให้มีส่วนร่วมแบบบูรณาการอย่างแท้จริง เสริมสร้างความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานหลักและรองในการป้องกัน แก้ไขปัญหา และช่วยเหลือ ประชาชน ทั้งจากภัยคุกคามและปัญหาที่ส่งผลต่อความมั่นคงต่าง ๆ เช่น ปัญหาภัยพิบัติสำคัญ ที่ทำให้ จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการความมั่นคง รวมไปถึงการส่งเสริมผลักดันหลักการ นโยบาย ยุทธศาสตร์ ตลอดถึงโครงการสำคัญของประเทศให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนด

๒. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตร ต่อสิ่งแวดล้อม สรุปได้ดังนี้

ข้อ ๔.๓ สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมที่เป็นมิตรต่อสภาพภูมิอากาศมุ่งเน้น ปรับปรุงการบริหารจัดการภัยพิบัติทั้งระบบและการสร้างขีดความสามารถของประชาชนในการรับมือ และปรับตัวเพื่อลดความสูญเสียและเสียหายจากภัยธรรมชาติและผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับการ เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

๔.๓.๒ มีการปรับตัวเพื่อลดความสูญเสียและเสียหายจากภัยธรรมชาติโดยพัฒนา ระบบฐานข้อมูลการคาดการณ์สภาพภูมิอากาศและระบบเตือนภัยล่วงหน้าที่รวดเร็ว แม่นยำ และมีประสิทธิภาพ และมีการเพิ่มประสิทธิภาพการป้องกันและลดผลกระทบทั้งในเชิงโครงสร้างและ ไม่ใช่โครงสร้างเพื่อเตรียมรับมือกับพิบัติภัยที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่เหมาะสมกับแต่ละ ภูมิสังคมของประเทศพร้อมทั้งพัฒนาและปรับปรุงการบริหารจัดการพิบัติภัยทั้งระบบ โดยคำนึงถึง การเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชน ชุมชน และเมืองในการรับมือและปรับตัวต่อผลกระทบ จากพิบัติภัยที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ชญานามาส โสจนานนท์ (๒๕๕๗) ทำการศึกษาภาวะผู้นำและแรงจูงใจในการทำงานที่ ส่งผลต่อความคิดสร้างสรรค์ของพนักงาน กรณีศึกษา บริษัท ซิลลิค ฟาร์มา จำกัด ผลการวิจัย พบว่า ระดับการรับรู้ภาวะผู้นำแตกต่างกันตามปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา และ อายุงาน ส่วนแรงจูงใจแตกต่างกันตามปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ สถานภาพ ระดับการศึกษา และ รายได้เฉลี่ยต่อเดือน สำหรับระดับความคิดสร้างสรรค์แตกต่างกันตามปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา และรายได้เฉลี่ยต่อเดือน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.๐๕ โดยภาวะ ผู้นำโดยรวมและแรงจูงใจโดยรวมมีความสัมพันธ์เชิงบวกในระดับปานกลางกับความคิดสร้างสรรค์ ซึ่ง ภาวะผู้นำแบบทางสายกลาง ภาวะผู้นำแบบมุ่งคน และภาวะผู้นำแบบมุ่งงาน แรงจูงใจด้าน ความสำเร็จของงาน ผลตอบแทนและสวัสดิการ และลักษณะของงาน ส่งผลต่อความคิดสร้างสรรค์ ของพนักงาน ดังนั้น ผู้นำควรมีลักษณะเน้นทั้งงาน และเน้นสัมพันธ์ภาพ ยอมรับฟังความคิดเห็นของ พนักงาน ประนีประนอม และให้ขวัญกำลังใจพนักงาน ควรชื่นชมเมื่อลูกน้องทำงานสำเร็จ ให้ ผลตอบแทนที่เหมาะสม ปัจจัยเหล่านี้จะส่งผลให้พนักงานมีความคิดสร้างสรรค์เพิ่มขึ้น

นฤนันท์ สุริยมณี และ ประเสริฐ ไชยสุขสะอาด (๒๕๕๔) ทำการศึกษาภาวะผู้นำของ ผู้บริหารหน่วยงาน สังกัดมหาวิทยาลัยมหิดล ผลการวิจัย พบว่า ผู้บริหารหน่วยงานสังกัด มหาวิทยาลัยมหิดลส่วนใหญ่เป็นผู้นำแบบเน้นความสัมพันธ์ (Relationship - Oriented) และมี อำนาจการควบคุมสถานการณ์ (Situational Control) ในระดับสูง เมื่อเปรียบเทียบกับภาวะผู้นำและ

อำนาจการควบคุมสถานการณ์ ของผู้บริหารตามตัวแปร เพศ และประสบการณ์ด้านการบริหาร ปรากฏว่า ไม่มีความแตกต่างใด ๆ นอกจากนั้น ยังพบว่า ผู้บริหารหน่วยงานประมาณครึ่งหนึ่ง มีโอกาส เข้ารับการฝึกอบรมด้านการบริหารเพื่อพัฒนาการทำงานในระดับปานกลาง อย่างไรก็ตาม จากผลการวิจัยดังกล่าว อาจสรุปได้ว่า ผู้บริหารหน่วยงานมีประสิทธิผลในการปฏิบัติงานที่ค่อนข้างต่ำ เนื่องจากมีภาวะผู้นำที่ไม่สอดคล้องกับอำนาจ การควบคุมสถานการณ์ภายในหน่วยงานตามทฤษฎี ของ Fiedler ที่เชื่อว่า ผู้นำแบบเน้นความสัมพันธ์จะมีประสิทธิผลเมื่อมีอำนาจการควบคุมสถานการณ์ ในระดับปานกลาง จากประเด็นดังกล่าว ผู้บริหารหน่วยงานควรจะได้ปรับเปลี่ยนสถานการณ์การนำ เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะผู้นำของตน ซึ่งอาจกระทำได้โดยการฝึกอบรม

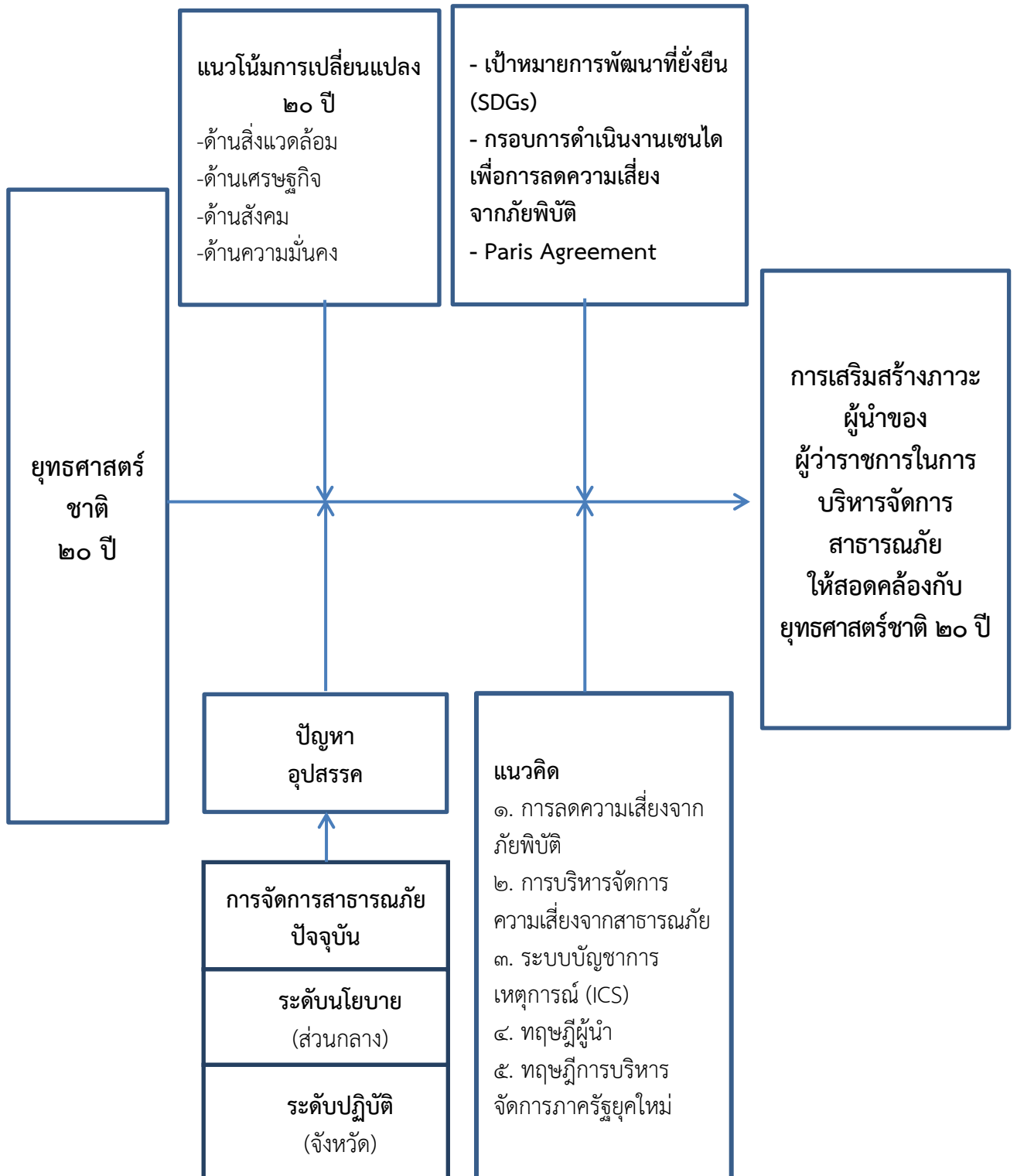
พินิจ บุญเลิศ อุทัย เลขาวิเชียร จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์ และสุวรรณณี แสงมหาชัย (๒๕๕๘) ศึกษาบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดไทยในการบริหารการเปลี่ยนแปลง ผลการวิจัยพบว่า

๑. บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดไทยในการบริหารการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ (๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำหนดว่าอะไรเป็นแนวโน้มหรือความต้องการของจังหวัด โดยให้ประชาชน เป็นศูนย์กลางการกำหนดวิสัยทัศน์ของการเปลี่ยนแปลง (๒) สร้างกลไกการประสานงานตาม ยุทธศาสตร์จังหวัด โดยมีขอบข่ายการพัฒนาในหลายมิติตั้งแต่ระดับชาติ ระดับภูมิภาค จนถึงระดับ ท้องถิ่นที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน (๓) สร้างทีมการจัดทำวิสัยทัศน์ อาศัยนวัตกรรมบน ฐานความรู้สมัยใหม่รวมถึงสร้างความยั่งยืนในการพัฒนาพื้นที่ และ (๔) สร้างค่านิยมการบริหารการ เปลี่ยนแปลงบนพื้นฐานตามหลักการบริหารจัดการที่ดีและความรับผิดชอบต่อประชาชนส่วนร่วม

๒. ข้อค้นพบจากการวิจัย แนวทางที่เหมาะสมของผู้ว่าราชการจังหวัดไทยในการบริหาร การเปลี่ยนแปลง ได้แก่ (๑) บทบาทการบริหารการเปลี่ยนแปลงตามหลักการบริหารจัดการที่ดี (๒) บทบาทอำนวยความสะดวกส่งเสริมสนับสนุนภาคราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมเข้ามามี ส่วนร่วมในการบริหาร การเปลี่ยนแปลงกับจังหวัด เพื่อพัฒนาจังหวัดที่ยั่งยืนและตรงกับอัตลักษณ์ของ พื้นที่ (๓) บทบาทการสื่อสาร วิสัยทัศน์ ผลักดันแผนยุทธศาสตร์ ตอบสนองความต้องการพลเมืองหรือ มุ่งรับใช้ประชาชน ในฐานะความเป็นพลเมืองไม่ใช่ลูกค้าและ (๔) บทบาทในการสร้างค่านิยมร่วมกัน เพื่อให้เกิดความร่วมมือจากทุกภาคส่วน เปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมขององค์การ บุคลากร และเทคโนโลยี มาสนับสนุนการบริหารจัดการ เพื่อส่งมอบการบริการสาธารณะที่สามารถตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

กรอบแนวคิดของการวิจัย

แผนภาพที่ ๒ - ๕ กรอบแนวคิดในการวิจัย



สรุป

การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการสาธารณสุขให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี โดยศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ ถึงที่มาของการมียุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี แนวคิดเรื่องสาธารณสุข ที่แบ่งออกเป็น ๑) กรอบความร่วมมือต่างประเทศ ประกอบด้วย เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยที่ ๒๑ (the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change : COP21) ๒. แนวคิดเกี่ยวกับสาธารณสุขจากต่างประเทศ ประกอบด้วย แนวคิดการจัดการสาธารณสุขแบบ 2P 2R แนวคิดการลดความเสี่ยงจากสาธารณสุข แนวคิดการบริหารจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุข และระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS 3) แนวคิดเรื่องสาธารณสุขในประเทศไทย ประกอบด้วย พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๕๐ และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ สำหรับบทกวีผู้นำ นำเสนอเกี่ยวกับความหมายของภาวะผู้นำ แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำประเภทของผู้นำ ลักษณะของภาวะผู้นำคุณสมบัติของผู้นำ และรูปแบบของผู้นำ ส่วนบทกวีการบริหารจัดการภาครัฐยุคใหม่ นำเสนอ เกี่ยวกับความหมายหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่แนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่และการประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี สรุปประเด็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณสุข ได้แก่ ๑) ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง และ ๒) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และสุดท้าย คือการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผลจากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทำให้ผู้วิจัยสามารถสร้างเป็นกรอบแนวความคิดในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ดังปรากฏในแผนภาพที่ ๒ - ๕ กรอบแนวคิดในการวิจัย

บทที่ ๓

ภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการ สาธารณภัยที่ผ่านมาและปัญหาอุปสรรค

การศึกษาในบทที่ ๓ เป็นการศึกษาอยู่ในบริบทของวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้ (๑) เพื่อศึกษาบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบ และภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการสาธารณภัย (๒) เพื่อศึกษาปัญหา และอุปสรรคในการบริหารจัดการสาธารณภัยในพื้นที่จังหวัด และ (๓) เพื่อศึกษาแนวทางการเสริมสร้างภาวะผู้นำด้านการบริหารจัดการสาธารณภัยของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวงจรการบริหารจัดการสาธารณภัย โดยมีลำดับของการศึกษา ดังนี้

๑. บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด
๒. ภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการสาธารณภัย
๓. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง
๔. การดำเนินการที่ผ่านมา
๕. ปัญหาอุปสรรคในการจัดการสาธารณภัยของจังหวัดที่ผ่านมา
๖. สรุป

บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดการสาธารณภัย

จากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด พบว่า พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับจังหวัด โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการจังหวัด รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ
๒. กำกับดูแลการฝึกอบรมอาสาสมัครขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
๓. กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้จัดให้มีวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ยานพาหนะ และสิ่งอื่น เพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามที่กำหนดในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด
๔. ดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสงเคราะห์ เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย หรือผู้ได้รับภัยอันตรายหรือเสียหายจากสาธารณภัยรวมตลอดทั้งการรักษา ความสงบเรียบร้อยและการปฏิบัติการใด ๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
๕. สนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๖. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ผู้บัญชาการและผู้อำนวยการกลางมอบหมาย

จากข้อมูลข้างต้นอาจกล่าวได้ว่า การจัดการสาธารณสุขโดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการดำเนินการทั้งในช่วงระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการสาธารณสุข ๒P ๒R แนวคิดการบริหารจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุข และเป็นไปตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ ผู้วิจัยจึงขอสรุปบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยแบ่งออกเป็น ๓ ระยะสำคัญ ได้แก่ระยะก่อนเกิดภัยระยะระหว่างเกิดภัย และระยะหลังเกิดภัย

๑. ระยะก่อนเกิดภัย

๑.๑ บทบาทการให้การสนับสนุน ดังนี้

๑.๑.๑ สนับสนุนการจัดการทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขระดับท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๕๐

๑.๑.๒ สนับสนุนการสร้างความรู้ ความตระหนักเกี่ยวกับสาธารณสุข ให้ประชาชนผ่านเครือข่ายโดยเน้นความสำคัญของพื้นที่เสี่ยงภัยหรือได้รับผลกระทบ

๑.๑.๓ เสริมสร้างความเข้มแข็ง ระบบการเฝ้าระวังแจ้งเตือนภัย การอพยพเคลื่อนย้ายประชาชนในพื้นที่เสี่ยง ให้มีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึง

๑.๑.๔ สนับสนุนเสริมสร้างความเข้มแข็งเครือข่ายการจัดการสาธารณสุขในระดับจังหวัดผ่านกลไกกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัด (กอ.ปภ.จ.) เพื่อเตรียมระดมสรรพกำลังในภาวะฉุกเฉิน

๑.๑.๕ สนับสนุนให้หน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องร่วมจัดให้มีการฝึกซ้อมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขระดับจังหวัด แผนเผชิญเหตุภัยพิบัติร่วมกันเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ปรับปรุงการปฏิบัติงานร่วมกันในภาวะฉุกเฉินเมื่อเกิดสาธารณสุข

๑.๑.๖ สนับสนุนโครงการ/กิจกรรม ในเชิงป้องกันและลดผลกระทบจากสาธารณสุขทั้งประเภทโครงสร้าง และไม่ใช้โครงสร้าง อาทิ การฝึกอบรมให้ความรู้ การกระตุ้นความตื่นตัวเตรียมรับมือสาธารณสุข ฯลฯ

๑.๑.๗ สนับสนุนแนวทางการเตรียมหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชนทุกระดับตั้งแต่จังหวัด อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตำบล หมู่บ้าน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนที่เสี่ยงภัยให้มีความพร้อมในการรับมือและปรับตัวให้เผชิญภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่

๑.๒ บทบาทในการอำนาจการ ดังนี้

๑.๒.๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัด ทำหน้าที่อำนาจการ ควบคุม สนับสนุนการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขในพื้นที่จังหวัดภายใต้กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัด เพื่อดำเนินการ

๑.๒.๑.๑ จัดทำแผนเผชิญเหตุความเสี่ยงภัยพิบัติด้านต่าง ๆ ในสอดคล้องกับแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัด

๑.๒.๑.๒ กำหนดแนวทาง/การดำเนินการเพื่อลดความเสี่ยงจากสาธารณสุข การเตรียมความพร้อมรับมือกับสาธารณสุขของกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัด กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขอำเภอ และกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกพื้นที่โดยเฉพาะพื้นที่เสี่ยงภัย

๑.๒.๑.๓ เผื่อระวาง ติดตาม ประเมิน และวิเคราะห์สถานการณ์สาธารณสุขภัย เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณสุขภัยขึ้นในการจัดการสาธารณสุขขนาดกลาง (ระดับ ๒) ให้เสนอ ผู้อำนวยการจังหวัดจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดขึ้นเพื่อเผชิญเหตุสาธารณสุขภัยในพื้นที่

๑.๒.๑.๔ รวบรวมและจัดทำคลังข้อมูลทรัพยากรในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยในพื้นที่จังหวัด

๑.๒.๒ กำกับ ควบคุม สนับสนุน กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัย ระดับอำเภอ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลทุกพื้นที่ เตรียมปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัย พื้นที่รับผิดชอบให้มีประสิทธิภาพและรายงานให้กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยจังหวัดทราบ

๑.๒.๓ ขอรับการสนับสนุนการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัย ในพื้นที่จังหวัดต่อกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ หรือหน่วยบริหารราชการ ส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยจังหวัดอื่น

๑.๒.๔ นำแนวทาง ข้อเสนอในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยจากกองบัญชาการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ หรือผู้บังคับบัญชาระดับสูงในส่วนกลางไปดำเนินการขับเคลื่อน ผลักดัน ไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัดเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๑.๓ บทบาทในการประสานงานเพื่อบูรณาการเตรียมความพร้อมด้านสาธารณสุข

๑.๓.๑ ในฐานะผู้บริหารราชการส่วนภูมิภาคสูงสุดของฝ่ายพลเรือนในจังหวัด ต้องประสานความร่วมมือจากส่วนราชการทั้งฝ่ายพลเรือน หน่วยทหาร ตำรวจ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเตรียมความพร้อมสรรพกำลัง บุคลากร เครื่องมือ เครื่องจักรกล งบประมาณ เมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติฉุกเฉินภายใต้กลไกกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยจังหวัดและช่องทางอื่น ๆ เพื่อให้ทุกภาคส่วนในพื้นที่พร้อมจะสนับสนุนการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยจังหวัดเมื่อเกิดสาธารณสุขภัยขึ้นในพื้นที่จังหวัด

๑.๓.๒ ประสานองค์กรภาคเอกชน อาสาสมัคร องค์กรการกุศลต่าง ๆ และภาค ประชาชนในพื้นที่ เพื่อระดมความช่วยเหลือหรือสนับสนุนการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัย อาทิ หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด เหล่ากาชาดจังหวัด ฯลฯ

๑.๓.๓ การประสานขอรับความช่วยเหลือหรือสนับสนุนจากองค์กร หน่วยงานอื่น ๆ ภายนอกจังหวัด ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อให้เกิดการเรียนรู้การรับมือสาธารณสุขภัยแต่ละครั้ง เพื่อให้ การเตรียมการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยในพื้นที่จังหวัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๒. ระยะขณะเกิดภัย

เมื่อคาดว่าจะเกิดภัยพิบัติในระยะเวลาอันใกล้ ให้กองอำนาจการป้องกันและบรรเทา สาธารณสุขจังหวัดจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัด การจัดการสาธารณสุขภัยระดับจังหวัดโดยผู้ว่าราชการ เป็น “ผู้บัญชาการเหตุการณ์” ทำหน้าที่เข้าควบคุมสถานการณ์อำนาจการสั่งการประสานการปฏิบัติ ระหว่างหน่วยงานส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารเพื่อจัดการสาธารณสุขภัยที่เกิดขึ้น จนกว่าสถานการณ์จะกลับเข้าสู่ภาวะปกติ

๒.๑ บทบาทในการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command) สามารถกระทำ ได้ใน ๒ ลักษณะ คือ

๒.๑.๑ การบัญชาการเหตุการณ์โดยผู้บัญชาการเหตุการณ์คนเดียว (Single Incident Command) เมื่อเกิดเหตุการณ์สาธารณสุขภัยในระดับพื้นที่ เกี่ยวข้องกับหน่วยงานในระดับ

ท้องถิ่น อำเภอ ที่มีผู้รับผิดชอบการจัดการสาธารณสุขตามกฎหมายอย่างชัดเจน และไม่มีการซ้ำซ้อนของระเบียบ กฎหมาย หรือพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ควรใช้ผู้บัญชาการเหตุการณ์คนเดียว เพื่อความเป็นเอกภาพในการกำหนดวัตถุประสงค์ ความมุ่งหมายในการปฏิบัติ และการจัดทำแผนเผชิญเหตุที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการขอรับการสนับสนุนทรัพยากร และการมอบหน้าที่ภารกิจในการเผชิญเหตุแก่ชุดปฏิบัติงาน

๒.๑.๒ การบัญชาการร่วม โดยมีผู้บัญชาการเหตุการณ์ร่วมหลายคน (Unified Command : UC) เป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ซึ่งจะช่วยในการกำหนดกรอบแนวทางการปฏิบัติให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีความแตกต่างในด้านภารกิจ พื้นที่รับผิดชอบ ให้เกิดการประสาน การวางแผนการปฏิบัติร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ โดยยังคงการกำหนดวัตถุประสงค์ ความมุ่งหมายในการปฏิบัติ และการจัดทำแผนเผชิญเหตุร่วมกัน ภายใต้แผนเผชิญเหตุเดียวเพื่อให้ทุกหน่วยงานสามารถบรรลุขอบเขต หน้าที่ ความรับผิดชอบของหน่วยงาน

๒.๒ บทบาทในการอำนวยความสะดวกของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัด กรณีสาธารณสุขเกิดขึ้นในพื้นที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้อำนวยการจังหวัดตามกฎหมายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ต้องอำนวยความสะดวก สันนิบาต หน่วยปฏิบัติในพื้นที่ระดับจังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการช่วยเหลือประชาชน รวมทั้งประสานรายงานการปฏิบัติต่อหน่วยเหนือซึ่งได้แก่ กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติและส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในส่วนกลาง เพื่อรายงานเหตุการณ์/สถานการณ์หรือขอรับการสนับสนุนช่วยเหลือหรือซื้อสิ่งการเพื่อการแก้ไขของประชาชนในพื้นที่ประสบภัย

๒.๓ บทบาทในฐานะผู้ตัดสินใจในภาวะฉุกเฉิน ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้อำนวยการจังหวัดเป็นผู้ใช้อำนาจตัดสินใจดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับพื้นที่จังหวัดภายใต้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายรองรับ กล่าวคือ การตัดสินใจของอำนาจจังหวัดมีอำนาจบังคับตามกฎหมาย หากมีการฝ่าฝืนหรือขัดคำสั่งย่อมมีผลบังคับลงโทษตามที่กฎหมายกำหนด และขณะเดียวกันการตัดสินใจย่อมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย โดยถือว่าเป็นการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนั้นหลักเหตุผลและข้อเท็จจริงที่นำมาเป็นเงื่อนไขการตัดสินใจจึงเป็นสาระสำคัญซึ่งจะคุ้มครองหากเกิดการละเมิดหรือความเสียหายต่อบุคคลอื่น การตัดสินใจแก้ไขปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่งในภาวะฉุกเฉินอาจเกิดปัญหาแทรกซ้อน ตัวอย่าง การผันน้ำให้เปลี่ยนทิศทางหรือการทำคันดินกั้นน้ำทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งของประชาชนในพื้นที่ ฉะนั้น การตัดสินใจของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงจำเป็นต้องมีทีมงานเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล หาทางเลือกในการตัดสินใจที่เป็นประโยชน์สูงสุด หรือเกิดความเสียหายน้อยที่สุด เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประชาชนส่วนรวม

๒.๔ บทบาทในฐานะผู้ประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัยตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อให้ส่วนราชการ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ อาสาสมัครองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนและภาคประชาชน สามารถให้ความช่วยเหลือประชาชน โดยมีกฎหมายรองรับพื้นที่ประสบภัยพิบัติ และเพื่อระดมสรรพกำลัง หน่วยงาน เข้าช่วยเหลือประชาชนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะประธานคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการฯ มีอำนาจประกาศเขตพื้นที่การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน เพื่อขอใช้เงินอุดหนุนราชการในอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๖๒ และหลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวข้อง

๒.๕ บทบาทในการสงเคราะห์ ช่วยเหลือ บรรเทาทุกข์ และแจกจ่ายสิ่งของยังชีพ อาหาร และน้ำดื่ม รวมถึงการอพยพ และจัดตั้งศูนย์พักพิงรองรับการอพยพประชาชนในพื้นที่ประสบภัย มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า บรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน หรือเยียวยาความสูญเสีย หรือเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้

๒.๖ บทบาทในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่ได้รับความเสียหาย จากสาธารณภัยที่เกิดขึ้น ผ่านระบบร้องทุกข์ หรือร้องขอความช่วยเหลือกรณีฉุกเฉิน เช่น เคลื่อนย้าย คนป่วย คนชรา สัตว์เลี้ยง การค้นหาผู้ประสบภัย การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าในการ ดำรงชีพ อาทิ กั้นกระสอบทราย ทำทางเดินสะพานไม้ หรือจัดหาเรือขนาดเล็ก เป็นต้น

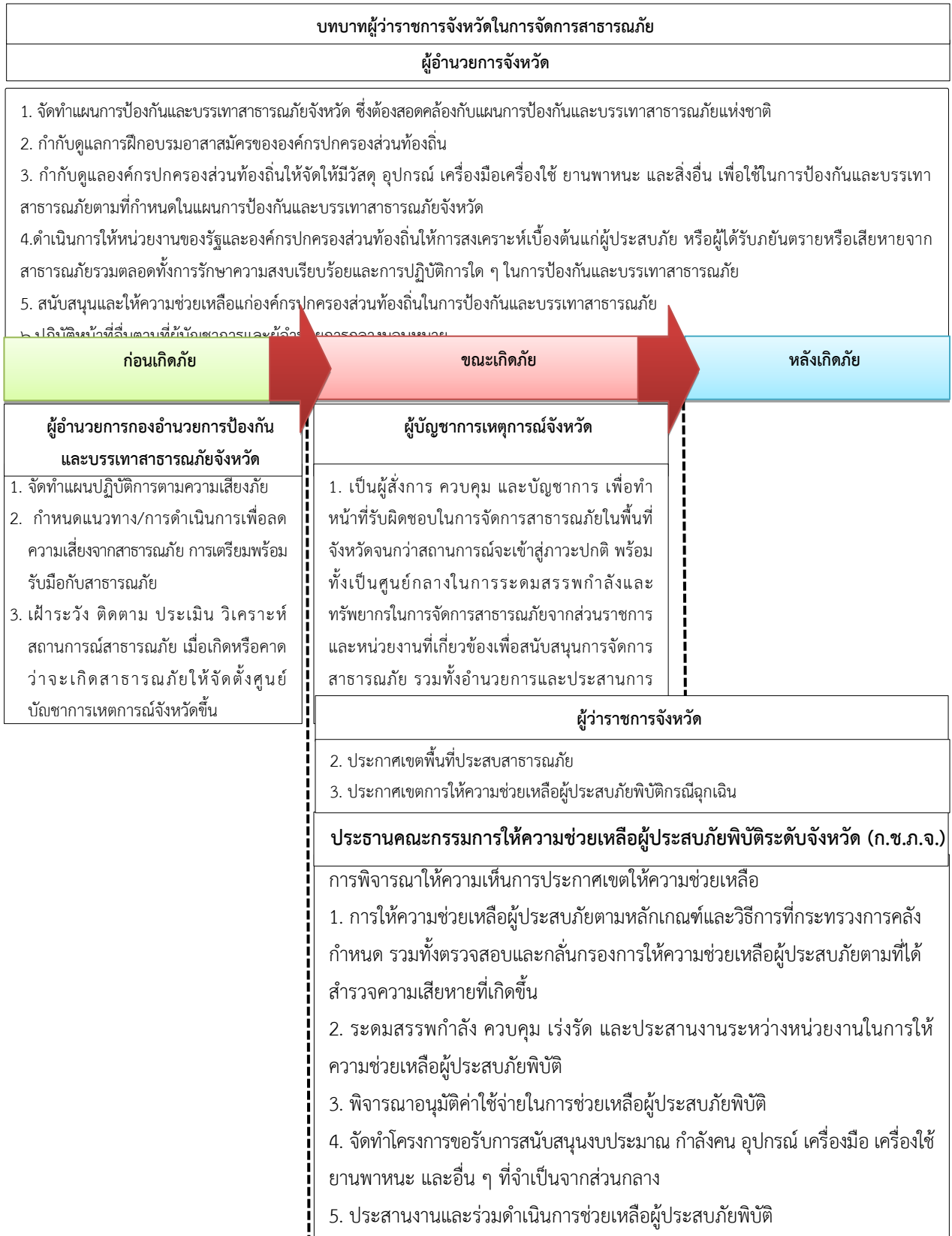
๓. ระยะหลังเกิดภัย

๓.๑ อำนวยการ ติดตาม เฝ้าระวัง สนับสนุน การช่วยเหลือ เยียวยา ประชาชนที่ได้รับ ผลกระทบตามเงื่อนไขหลักเกณฑ์และวิธีการช่วยเหลือ โดยเฉพาะกรณีเสียชีวิต บาดเจ็บด้านร่างกาย และจิตใจ บ้านเรือน ที่อยู่อาศัยได้รับความเสียหาย หรือเครื่องมือประกอบอาชีพ ผลผลิต/สัตว์เลี้ยง ได้รับความเสียหายทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกพื้นที่ประสบภัย รวมทั้งการขอความช่วยเหลือจากหน่วยเหนือ ได้แก่ ส่วนราชการต้นสังกัด องค์กรสาธารณกุศล ภาคเอกชน ฯลฯ โดยมีเป้าหมายเพื่อฟื้นคืนสภาพความเสียหายให้เข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็ว

๓.๒ บทบาทในการพัฒนาพื้นที่ประสบภัยโดยใช้หลักลดความเสี่ยงเพื่อให้เกิด การพัฒนาพื้นที่ประสบภัยเป็นไปอย่างยั่งยืน โดยใช้แนวทางพัฒนาเชิงโครงสร้างและมีใช้โครงสร้างตาม ความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และงบประมาณที่จำกัด

อาจสรุปได้ว่า การบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่จังหวัดในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” เป็นผู้บริหารราชการ กำกับดูแลการปฏิบัติราชการภายในจังหวัด เป็นผู้อำนวยการจังหวัด เป็น ผู้อำนวยการกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ จังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีบทบาทด้านการบริหารจัดการสาธารณภัย ทั้งในช่วงระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการสาธารณภัย 2P 2R แนวคิดการบริหาร จัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย เป็นไปตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชกฤษฎีกาป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ทั้งนี้ ผู้วิจัย จึงขอสรุปบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยแบ่งออกเป็นสามระยะ สำคัญ ได้แก่ระยะก่อนเกิดภัยระยะระหว่างเกิดภัยและระยะหลังเกิดภัย ดังแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 3 – 1 สรุปบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด



ภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการสาธารณสุข

จากการศึกษาข้อมูลจากเอกสารและสารสนเทศ รวมถึงข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดการสาธารณสุข ผลการศึกษา พบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีคุณสมบัติและลักษณะภาวะผู้นำดังนี้

๑. ต้องมีระบบการตัดสินใจในภาวะวิกฤติที่ดี ซึ่งการตัดสินใจที่ดีต้องมาจากข้อมูลที่ถูกต้อง เพราะการตัดสินใจ คือ การแก้ไขปัญหาในภาวะวิกฤติ การตัดสินใจช้าหรือผิดจะนำมาซึ่งความเสียหาย และในภาวะวิกฤติจะมีตัวแปรและปัจจัยอื่น ๆ แทรกเข้ามา ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีระบบคิดวิเคราะห์ และตัดสินใจในภาวะวิกฤติได้

๒. ต้องมีองค์ความรู้และประสบการณ์ในการทำงานด้านการจัดการสาธารณสุขหรือที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากการจัดการสาธารณสุขต้องอาศัยการทำงานจากหลายหน่วยงานมาบูรณาการทั้งองค์ความรู้ งบประมาณ บุคลากร ทรัพยากร สิ่งของ และวิธีการปฏิบัติงานร่วมกัน การทำงานเชิงบูรณาการนี้ย่อมต้องใช้ศาสตร์และศิลป์ในการบริหารจัดการ ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงานที่หลากหลาย

๓. ต้องมีความรู้ ความเข้าใจ และทักษะด้านการจัดการสาธารณสุข ทุกช่วงระยะเวลา ทั้งก่อนเกิด คือ การลดความเสี่ยง ขณะเกิด คือ การจัดการภาวะฉุกเฉิน และหลังเกิด คือ การฟื้นฟูอย่างยั่งยืน และต้องรู้หลักปฏิบัติและแนวคิดสำคัญอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กฎหมาย ระเบียบ ข้อกำหนดในการปฏิบัติงาน และกรอบความร่วมมือของต่างประเทศ

๔. ต้องมีความเข้าใจในสภาพบริบทพื้นที่ เข้าใจองค์กรหน่วยงานที่ทำงานร่วม และเข้าใจบุคลากรที่ร่วมปฏิบัติงาน เพื่อช่วยให้การอำนวยความสะดวก สั่งการและการบริหารจัดการด้านบุคลากร และทรัพยากร เกิดประสิทธิภาพในด้านการป้องกัน ลดผลกระทบ และการเตรียมการพร้อมรับมือกับสาธารณสุข

๕. ต้องมีระบบการสื่อสารกับทีมที่ดี เพราะเป็นการทำงานภายใต้การบูรณาการ การทำงานหลายหน่วยงาน ดังนั้น การสื่อสารที่ดีเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นในการบูรณาการความร่วมมือปฏิบัติงาน

๖. ต้องมีการประสานงานที่ดี “ต้องเป็นนักประสานสิบทิศที่ดี” จะสามารถบริหารจัดการได้อย่างสบาย

๗. ต้องมีทัศนคติที่ดีในการทำงานด้านการจัดการสาธารณสุข และการทำงานเพื่อสาธารณะ “จิตอาสาเพื่อสังคมสาธารณะ”

๘. ต้องมีความสามารถรอบตัว รอบรู้ มีประสิทธิภาพรอบตัว อาจจะเป็นลักษณะ Small is Beautiful (จิ๋วแต่แจ๋ว)

๙. ต้องใช้เทคโนโลยี นวัตกรรมมาช่วยในการทำงานให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

๑๐. ต้องมีบุคลิกเป็นผู้นำ มีความน่าเชื่อถือ

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ผลการรวบรวมกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณสุข ปรากฏดังนี้

๑. พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๕๐ และอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องรวม ๖ ฉบับได้แก่

๑.๑ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหายจากการบำบัดยันตรายจากสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๕๔

๑.๒ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๕๓

๑.๓ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยกิจการอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๓

๑.๔ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเครื่องแบบเครื่องหมายและบัตรประจำตัวเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๕๔

๑.๕ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองกรณีผู้ประสบภัยหรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินร้องขอหลักฐานเพื่อรับการสงเคราะห์หรือบริการอื่นใด พ.ศ. ๒๕๕๒

๑.๖ ประกาศกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขเรื่องแบบหนังสือรับรองผู้ประสบภัย

๒. กฎหมาย/ระเบียบ/ประกาศ/คำสั่งที่สำคัญเพื่อการสนับสนุนการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุข

๒.๑ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

๒.๑.๑ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐

๒.๑.๒ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. ๒๕๔๗

๒.๑.๓ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารระบบเตือนภัยพิบัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒

๒.๑.๔ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริจาคและการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๔๒

๒.๑.๕ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายทางการเกษตร พ.ศ. ๒๕๓๙

๒.๑.๖ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายทางการเกษตร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘

๒.๑.๗ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานด้านสาธารณสุขภาค พ.ศ. ๒๕๒๙

๒.๑.๘ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ

พ.ศ. ๒๕๓๘

๒.๑.๙ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายและการฟื้นฟูทะเลไทย

พ.ศ. ๒๕๓๙

๒.๒ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และระเบียบกระทรวงการคลังที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๖๒ (หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖)

๒.๓ พระราชบัญญัติ/ระเบียบ/ประกาศ/คำสั่งอื่น ๆ

๒.๓.๑ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗

๒.๓.๒ พระราชบัญญัติคั้นและคูน้า พ.ศ. ๒๕๐๕

๒.๓.๓ พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการการปฏิบัติงานของชาติหรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓

๒.๓.๔ พระราชบัญญัติความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔ (ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเรื่องกำหนดแบบแจ้งการเกิดอุบัติภัยร้ายแรงหรือการประสบอันตรายจากการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔)

๒.๓.๕ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

๒.๓.๖ พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. ๒๕๒๓ (กฎกระทรวงกำหนดแบบและวิธีการให้เจ้าของพาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะที่เข้ามาในราชอาณาจักรแจ้งและยื่นเอกสารต่อเจ้าพนักงานสาธารณสุขประจำด่านควบคุมโรคติดต่อระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๒)

๒.๓.๗ ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานของผู้ประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในกรณีเกิดภัยพิบัติหรือเหตุฉุกเฉิน

๒.๓.๘ ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจโครงการช่วยเหลือฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติธรรมชาติและสาธารณภัยปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑

๒.๔ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๐ และฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๖๑

การดำเนินการที่ผ่านมา

การดำเนินการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยที่ผ่านมา เป็นการบูรณาการร่วมกันระหว่างองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และองค์กรภาคเครือข่ายต่าง ๆ ทั้งมูลนิธิ และอาสาสมัคร ซึ่งมีลักษณะการดำเนินงานแบบบูรณาการและมีส่วนร่วม ทั้งในเรื่องงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องจักรกล และบุคลากร โดยรูปแบบการบริหารจัดการสาธารณภัยในช่วงระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย และกรอบการจัดการสาธารณภัยมีภารกิจสอดคล้อง

เชื่อมโยงกับหลักการบริหารจัดการสาธารณสุขของโลก ได้แก่ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) กรอบเซนไตเพื่อการลดความเสี่ยงจากสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๗๓ หลักการบริหารจัดการสาธารณสุขของประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐) นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘

๑. รูปแบบการจัดการสาธารณสุขของประเทศไทย

การจัดการสาธารณสุขของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขเป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขของประเทศ และในส่วนของจัดการสาธารณสุขในพื้นที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้บริหารในพื้นที่ ดังนี้

๑.๑ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการจังหวัดรับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขในเขตจังหวัด

๑.๒ ให้นายอำเภอเป็นผู้อำนวยการอำเภอ รับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขในเขตอำเภอของตน และช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดตามที่ได้รับมอบหมาย

๑.๓ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขในเขตท้องถิ่นของตน โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นเป็นผู้รับผิดชอบ ในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่นและมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย

และเพื่อให้เข้าใจถึงรูปแบบของการจัดการสาธารณสุขของประเทศไทยที่ได้มีการกำหนดระดับการจัดการสาธารณสุขเป็น ๔ ระดับ ทั้งนี้ขึ้นกับพื้นที่ประชากรความซับซ้อนหรือความสามารถในการจัดการสาธารณสุข ตลอดจนศักยภาพด้านทรัพยากรที่มีอำนาจตามกฎหมายใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจเกี่ยวกับความสามารถในการเข้าควบคุมสถานการณ์เป็นหลัก ดังนี้

ตารางที่ ๓ - ๑ ระดับการจัดการสาธารณสุขของประเทศไทย

ระดับ	การจัดการ	ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย
๑	สาธารณสุขขนาดเล็ก	ผู้อำนวยการอำเภอผู้อำนวยการท้องถิ่นและ/หรือผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครควบคุมและสั่งการ
๒	สาธารณสุขขนาดกลาง	ผู้อำนวยการจังหวัดหรือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครควบคุมสั่งการและบัญชาการ
๓	สาธารณสุขขนาดใหญ่	ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติควบคุมสั่งการและบัญชาการ
๔	สาธารณสุขร้ายแรงยิ่ง	นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายควบคุมสั่งการและบัญชาการ

ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข, ๒๕๕๘.

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันประเทศไทยได้ดำเนินการจัดการสาธารณภัยยึดหลักการตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ ภายในแนวคิดการดำเนินการอย่างยั่งยืนโดยให้ความสำคัญกับ “การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Management : DRM)” ประกอบด้วย การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction : DRR) ได้แก่การป้องกัน (Prevention) การลดผลกระทบ (Mitigation) และการเตรียมความพร้อม (Preparedness) ควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) ได้แก่การเผชิญเหตุ (Response) และการบรรเทาทุกข์ (Relief) รวมถึงการฟื้นฟู (Recovery) ได้แก่การฟื้นฟูสภาพและการซ่อมสร้าง (Rehabilitation and Reconstruction) การสร้างให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) และกำหนดเป็น ๔ ยุทธศาสตร์ คือ

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การบูรณาการการจัดการในภาวะฉุกเฉิน

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยง

จากสาธารณภัย

แผนภาพที่ ๓ - ๒ วงจรการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย



ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, ๒๕๕๘.

ตามคำสัมภาษณ์ นายชัยณรงค์ วาสนะสมสิทธิ์ รองอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
ดังนี้

“...ตอนนี้ ระบบการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยเราค่อนข้างเป็นระบบ เรามี
กฎหมาย คือ พ.ร.บ. ปก. ๒๕๕๐ ที่กำหนดโครงสร้างและผู้ที่ได้รับผิดชอบแต่ละระดับตั้งแต่ระดับท้องถิ่น
ระดับจังหวัด และระดับชาติ ภายใต้กฎหมายก็กำหนดให้จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
แห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ และเราใช้แผน ปก. ชาติ ๒๕๕๘ ที่ได้กำหนด กระบวนการ วิธีการ และความสัมพันธ์
ของหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้โครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย จะเห็นว่าภาพรวมออกแบบ
เป็นอย่างดี...”

ปัญหาอุปสรรคในการจัดการสาธารณภัยของจังหวัดที่ผ่านมา

ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ว่าราชการจังหวัด จำนวน ๑๐ ราย จำแนก
สภาพปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการสาธารณภัยปัจจุบัน โดยแบ่งเป็น

๑. ด้านการบริหารจัดการ
๒. ด้านกฎหมาย
๓. ด้านงบประมาณ
๔. ด้านการจัดการองค์ความรู้
๕. ด้านบุคลากร

๑. ด้านการบริหารจัดการ

๑.๑ ขาดเอกภาพในการจัดการหรือบังคับหน่วยงาน การจัดการภาวะวิกฤตหรือ
สถานการณ์ฉุกเฉินมีความแตกต่างจากการจัดการภาวะปกติทั้งสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขระยะเวลา
ความเร่งด่วน การจัดการในภาวะฉุกเฉินจึงต้องอาศัยภาวะผู้นำและการตัดสินใจ แต่เนื่องจากหน่วย
ปฏิบัติในภาวะวิกฤต คือ หน่วยราชการประจำปกติมีหน้าที่รับผิดชอบตามกรอบภารกิจ เจ้าหน้าที่ยัง
ยึดสายการบังคับบัญชาสั่งการจากต้นสังกัด ทำให้การบูรณาการทำงานร่วมกันอาจมีปัญหาขัดข้อง
โดยเฉพาะกรณีส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานส่วนกลางที่อยู่ในภูมิภาค การปฏิบัติงานยังต้องขึ้นอยู่กับ
ต้นสังกัด ทำให้การสั่งการในภาวะฉุกเฉินเพื่อจัดการสาธารณภัยในพื้นที่จังหวัดยังมีปัญหาด้าน
เอกภาพการทำงานภายใต้โครงสร้างศูนย์บัญชาการจังหวัด

๑.๒ เจ้าหน้าที่ของหลายหน่วยงานในจังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นยังขาดความเข้าใจหลักการบริหารจัดการสาธารณภัยหรือระบบการบัญชาการเหตุการณ์
(Incident Command System : ICS) ทำให้การเข้าปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉินยังไม่มีประสิทธิภาพ

๑.๓ หลายหน่วยงานยังยึดติดระบบและรูปแบบการทำงานตามภารกิจของ
หน่วยงาน ยึดติดแนวความคิดการทำงานที่เคยปฏิบัติในภาวะปกติ หรือใช้แนวทางการปฏิบัติงานในภาวะ
ฉุกเฉินแตกต่างจากหน่วยงานอื่นทำให้การทำงานเกิดความซ้ำซ้อน หรือมีความขัดแย้งไม่เป็นระบบ
เชื่อมโยงกัน หรือไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันตามวัตถุประสงค์ทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงานส่งผล
ต่อความรวดเร็ว เร่งด่วนในการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัย

๑.๔ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีความสามารถในการจัดการแต่อาจสับสนว่าเป็นการจัดการภายใต้โครงสร้างภาวะปกติหรือภาวะฉุกเฉิน ฉะนั้น การอำนวยความสะดวก สั่งการ การบริหารงานและรูปแบบการจัดการจะต้องเป็นไปตามกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่ละกรณี

๑.๕ ขาดระบบติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพซึ่งสามารถใช้งานในภาวะวิกฤตเพื่ออำนวยความสะดวก สั่งการ และรายงานข้อมูลที่สำคัญเพื่อการจัดการสาธารณสุขให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การสื่อสารสั่งการเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานในภาวะวิกฤตให้ประสบผลสำเร็จซึ่งจะต้องมีลักษณะ Two Way กล่าวคือ มีการสั่งการและรายงานผลระหว่างศูนย์บัญชาการฯ และหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ทุก ๆ หน่วย ทั้งในระดับอำนาจการและระดับปฏิบัติการ

๒. ด้านกฎหมาย

๒.๑ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

๒.๑.๑ มีความล่าช้าและไม่ทันสมัยสถานการณ์ภัยพิบัติที่มีความซับซ้อนและเพิ่มความรุนแรงส่งผลกระทบต่อประชาชนเพิ่มขึ้น

๒.๑.๒ มีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น ๆ ที่มีการกำหนดขึ้นภายหลังซึ่งอาจจะมีรายละเอียดกำหนดอำนาจหน้าที่ ผู้รับผิดชอบในการจัดการสถานการณ์เอาไว้เฉพาะ เช่น กรณีโรคระบาดของโรคสัตว์ โรคระบาดพืช หรือการบริหารจัดการน้ำในช่วงภาวะวิกฤตซึ่งอาจทำให้เกิดความขัดแย้งหรือไม่ชัดเจนในการนำกฎหมายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไปปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนหรือความเสียหายหรือผลกระทบจากเหตุภัยฉุกเฉินที่เกิดขึ้น

๒.๑.๓ ให้ความสำคัญในการบริหารจัดการภาวะวิกฤตช่วงระยะเกิดภัยพิบัติ ขณะที่การจัดการสาธารณสุขช่วงก่อนเกิดภัยและหลังเกิดภัย มิได้กำหนดการใช้อำนาจหน้าที่หรือแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนรวมทั้งอำนาจบังคับตามกฎหมาย จึงกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายที่ใช้สำหรับเฉพาะสถานการณ์วิกฤต ดังนั้น ในภาวะปกติหลายหน่วยที่เกี่ยวข้องจึงมิได้นำไปศึกษาเรียนรู้และปรับใช้วางแผนทางปฏิบัติเมื่อเกิดเหตุการณ์

๒.๑.๔ เป็นกฎหมายเฉพาะภาวะวิกฤต การปรับปรุงกฎหมายหรือวางแผนทางปฏิบัติจึงไม่ค่อยเกิดขึ้นมากนัก เช่น กรณีอำนาจสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) จากเหตุภัยพิบัติที่ผ่านมา มีเพียงเหตุการณ์มหาอุทกภัยเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เท่านั้นที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจควบคุมบัญชาการเหตุการณ์ จึงยังไม่มีบทปรับปรุงการใช้อำนาจให้ชัดเจน เป็นต้น

๒.๒ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖ (ปัจจุบันปรับปรุงฉบับใหม่ พ.ศ. ๒๕๖๒)

๒.๒.๑ กำหนดกรอบหลักเกณฑ์และวิธีการใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการในภาวะเกิดภัยพิบัติเฉพาะเรื่อง ทำให้เกิดข้อจำกัดในการใช้จ่ายเงินเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยหรือเพื่อการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน ซึ่งหากใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการไปก่อนโดยขาดความชัดเจนถูกต้องตามระเบียบและหลักเกณฑ์จะเป็นภาระต่อผู้ใช้จ่ายในการหาเงินงบประมาณมาชดใช้ และเมื่อเกิดข้อผิดพลาดในการใช้จ่ายเงินเพื่อช่วยเหลือประชาชนจะต้องขอยกเว้นการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือระเบียบฯ ทำให้เกิดปัญหายุ่งยาก ซับซ้อนในการใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการช่วยเหลือประชาชนในภาวะฉุกเฉิน

๒.๒.๒ ข้อจำกัดในการวินิจฉัยเมื่อมีปัญหาในการปฏิบัติตามระเบียบฯ เนื่องจากผู้มีอำนาจวินิจฉัยแต่มีใช้ผู้นำระเบียบไปปฏิบัติ และเนื่องจากการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉินมีข้อจำกัดระยะเวลา การต้องรอการวินิจฉัยอาจไม่ทันต่อความเร่งด่วนจำเป็นเพื่อปฏิบัติงานหรือช่วยเหลือประชาชน ฉะนั้น แนวทางการขอยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบฯ หรือหลักเกณฑ์ จึงเป็นแนวทางปฏิบัติ เช่น กรณีเหตุการณ์มหาอุทกภัย และอุทกภัยน้ำท่วมภาคใต้ เป็นต้น จนกลายเป็นเรื่องปกติเมื่อเกิดเหตุต้องขอยกเว้นระเบียบฯ

๒.๒.๓ วัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือหรือฟื้นฟูความเสียหายหรือเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชน จึงมีข้อจำกัดหลายประการ อาทิ เพียงพอเหมาะสมต่อการดำรงชีพผู้ประสบภัยหรือไม่ สิ่งสาธารณประโยชน์ที่ซ่อมแซมจะสามารถรับมือสาธารณภัยที่จะเกิดขึ้นอีกได้หรือไม่ จึงอาจเห็นว่าเป็นการใช้จ่ายเงินงบประมาณไม่คุ้มค่าและไม่สอดคล้องกับหลักแนวคิดลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย

๒.๒.๔ การใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการในเชิงป้องกันหรือยับยั้งภัยพิบัติ “กรณีเป็นที่ยอมรับได้ว่าจะเกิดภัยพิบัติฉุกเฉินในเวลาอันใกล้” ไม่มีความชัดเจนในเรื่องระยะเวลา เนื่องจากสาธารณภัยปัจจุบันเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วไม่อาจเตรียมการป้องกันได้ทัน ขณะที่สาธารณภัยบางประเภทเกิดเป็นฤดูกาลในพื้นที่ เช่น ภัยแล้ง อุทกภัย ฯลฯ ดังนั้น การใช้จ่ายเงินอุดหนุนเชิงป้องกัน ยับยั้งจะดำเนินการได้เพียงใด ยังไม่มีแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจนถูกต้อง ฯลฯ

๓. ด้านงบประมาณ

๓.๑ จังหวัดไม่มีงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อดำเนินการวางมาตรการป้องกันและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยในพื้นที่และไม่สามารถตั้งงบประมาณเพื่อจัดการสาธารณภัยที่อาจเกิดขึ้นแต่ละปีล่วงหน้า เนื่องจากงบประมาณจังหวัดที่ได้รับยังไม่เพียงพอสำหรับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในด้านอื่น ๆ ซึ่งอยู่ในภาวะปกติ

๓.๒ การใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อปฏิบัติราชการในภาวะฉุกเฉินของจังหวัดมีเพียงบางหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง กรณีหน่วยอื่น ๆ ที่จำเป็นต้องขอใช้เงินอุดหนุนฯ ช่วยเหลือประชาชนต้องมีขั้นตอนและวิธีการ อาจไม่ทันต่อสถานการณ์จำเป็นเร่งด่วน

๓.๓ เงินอุดหนุนราชการของจังหวัดมีเงื่อนไขข้อจำกัดในการใช้จ่ายต้องเป็นไปตามระเบียบและหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ซึ่งอาจไม่ครอบคลุมรายการใช้จ่ายทุกประเภทได้ทั้งหมด ในทางปฏิบัติจังหวัดควรมีเงินงบประมาณ หอมดวงกลางใช้จ่ายในภาวะฉุกเฉินสำหรับสาธารณภัยเพื่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

๓.๔ เงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นรายจ่ายด้านการป้องกันและลดผลกระทบและการเตรียมความพร้อมของพื้นที่ ทั้งการใช้โครงสร้างและไม่ใช้โครงสร้างเพื่อสร้างความตระหนัก ตื่นตัว เตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติของประชาชนในพื้นที่ สร้างความเข้มแข็งภาคประชาชน แต่เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นหลายพื้นที่ยังไม่เห็นความจำเป็นจึงทำให้งบประมาณของท้องถิ่นเพื่อกิจการเหล่านี้มีน้อย จะมีเพียงการตั้งงบประมาณหวัดกลางไว้เพื่อการช่วยเหลือประชาชนเท่านั้น

๓.๕ ควรให้จังหวัดมีส่วนร่วมในการเสนอของบประมาณของหน่วยงานราชการเชิงฟังก์ชัน (Function) กรณีแผนงาน/โครงการที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่จังหวัด อาทิ โครงการบริหารจัดการน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาอุทกภัยและภัยแล้งในพื้นที่จังหวัด หรือโครงการลงทุนด้านสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อสาธารณสุข

๓.๖ ควรกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งงบประมาณประจำปีอุดหนุนจังหวัดกรณีเกิดภัยพิบัติฉุกเฉินหรือสามารถตั้งงบประมาณเพื่อวางระบบป้องกัน ลดผลกระทบในเชิงโครงสร้างในพื้นที่จังหวัด โดยให้บูรณาการโครงการร่วมกับจังหวัดและหน่วยที่เกี่ยวข้อง

๔. ด้านบุคลากร

๔.๑ บุคลากรของส่วนราชการในภูมิภาคไม่มีความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานในพื้นที่ มีการโยกย้ายสับเปลี่ยน ทำให้ขาดความรู้ความเข้าใจบริบทของพื้นที่จังหวัด ขาดทักษะการทำงานร่วมกับส่วนราชการอื่น ๆ รวมถึงภาคประชาชนในพื้นที่ ผู้นำท้องที่และท้องถิ่น ขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัด นอกจากนี้บางหน่วยยังขาดแคลนบุคลากรในพื้นที่จังหวัด โดยเฉพาะตำแหน่งหัวหน้าหน่วยที่รับผิดชอบเนื่องจากข้อจำกัดของต้นสังกัดในด้านบริหารบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นส่วนราชการที่รับผิดชอบ หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่จังหวัดโดยตรง

๔.๒ บุคลากรของหลายหน่วยงานขาดทักษะความรู้ ความชำนาญ ประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน ไม่เข้าใจระบบการสั่งการบังคับบัญชา บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานในภาวะฉุกเฉิน ดังนั้น จึงไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพทันทีเมื่อเกิดเหตุ จึงควรให้เรียนรู้บทบาทภารกิจของหน่วยงานในการสนับสนุนผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อจัดการในภาวะฉุกเฉิน

๔.๓ ผู้บริหารหน่วยงานยังไม่ตระหนักเห็นความสำคัญจำเป็นในการเตรียมความพร้อมของบุคลากรในสังกัดเพื่อรับมือหรือปฏิบัติการสนับสนุนจังหวัดในภาวะฉุกเฉิน อาทิ ขาดการมีส่วนร่วมในการฝึกซ้อมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือเพียงส่งเจ้าหน้าที่ระดับล่างเข้ารับการฝึกซ้อมให้เสร็จสิ้น ฉะนั้น เมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินหัวหน้าหน่วยจึงขาดความเข้าใจหน้าที่ที่รับผิดชอบทำให้เกิดปัญหาขัดข้องในการปฏิบัติงานในภาวะเร่งด่วน

๔.๔ กรณีหน่วยงานส่วนกลางในส่วนภูมิภาคที่มีภารกิจสนับสนุนการจัดการสาธารณภัยของพื้นที่ ต้นสังกัดควรมอบหมายหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นตรงการบังคับบัญชาต่อผู้อำนวยการจังหวัดในภาวะฉุกเฉิน และเป็นที่ปรึกษาอย่างดี

๕. ด้านการจัดการองค์ความรู้

๕.๑ ในปัจจุบันภัยพิบัติที่เกิดขึ้นมีลักษณะและความซับซ้อนของภัยเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอย่างมาก ซึ่งส่งผลให้การทำงานในพื้นที่ที่มีความยากลำบากในการปฏิบัติเนื่องจากมีกฎหมายบังคับและระเบียบขั้นตอนของทางราชการ

๕.๒ หัวหน้าหน่วยงานขาดองค์ความรู้และความเข้าใจในการเรื่องการจัดการสาธารณภัย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่าการปฏิบัติหรือดำเนินการต่าง ๆ ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบหรือไม่

๕.๓ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และความใส่ใจ ในการจัดการสาธารณสุข การจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข และการนำแผน ฯ ไปปฏิบัติ ในขณะที่เกิดสาธารณสุขเราอย่างมีประสิทธิภาพ

๕.๔ องค์ความรู้ด้านการจัดการสาธารณสุขเป็นสายวิชาเกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ ปัจจุบันมีองค์ความรู้ใหม่ ๆ และพัฒนาไปเรื่อย ๆ ปัญหาสำคัญอยู่ที่การเข้าถึงองค์ความรู้ใหม่ ๆ โดยเฉพาะหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากและมีความใกล้ชิดประชาชน ฉะนั้น ประชาชนจำนวนมากจึงอาจเข้าถึงองค์ความรู้ด้านการจัดการสาธารณสุข ขาดการตื่นตัวและการเรียนรู้

๕.๕ ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความตระหนักถึงความสำคัญด้านการป้องกันและลดผลกระทบสาธารณสุข อาทิ การลงทุนด้านโครงสร้างยังขาดมุมของด้าน การศึกษาผลกระทบต่อสาธารณสุขในพื้นที่ทำให้สิ่งปลูกสร้างก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคต่อการจัดการสาธารณสุขของพื้นที่ภายหลัง

สรุป

การศึกษาในบทที่ ๓ เป็นการศึกษาอยู่ในบริบทของวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้
 ประการที่ ๑ เพื่อศึกษาบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบ และภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการบริหารจัดการสาธารณสุข

ประการที่ ๒ เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการสาธารณสุขในพื้นที่จังหวัด ผลการศึกษาต่อวัตถุประสงค์การวิจัยทั้ง ๒ ข้อ ดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ดังนี้

๑. ตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ ๑ สรุปได้ว่า บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบ ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดการสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการจังหวัด รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขในเขตจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัด กำกับดูแลการฝึกอบรมอาสาสมัครขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้จัดให้มีวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ยานพาหนะ และสิ่งอื่น เพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขตามที่กำหนดในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัด ดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสงเคราะห์เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย หรือผู้ได้รับภัยอันตราย หรือเสียหายจากสาธารณสุขรวมตลอดทั้งการรักษาความสงบเรียบร้อยและการปฏิบัติการใด ๆ ในการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ผู้บัญชาการและผู้อำนวยการกลางมอบหมาย และผู้วิจัยได้สรุปบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยแบ่งออกเป็นสามระยะ สำคัญ ได้แก่ ๑) ระยะก่อนเกิดภัยผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการสนับสนุนในการอำนาจการ และ บทบาทในการประสานการทำงานร่วมกันแบบบูรณาการ ๒) ระยะขณะเกิดภัยผู้ว่าราชการจังหวัดมี บทบาทบัญชาการเหตุโดยการจัดตั้งกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัด (กอปท.จ.) ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัด อำนาจการ สั่งการ และประสานการจัดการในภาวะฉุกเฉินเพื่อทำงาน ร่วมกันแบบบูรณาการในการตัดสินใจในภาวะฉุกเฉิน การสงเคราะห์บรรเทาทุกข์แจกจ่ายสิ่งของยังชีพ ดูแลช่วยเหลือผู้ประสบภัย และการจัดการศูนย์อพยพรวมถึงบทบาทในการแก้ปัญหาต่าง ๆ เฉพาะหน้า

และ ๓) ระยะเวลาหลังเกิดภัย ผู้ว่าราชการามีบทบาทในการสนับสนุนการสงเคราะห์ การบรรเทาทุกข์แจกจ่ายสิ่งของยังชีพ ดูแลช่วยเหลือผู้ประสบภัย เร่งฟื้นฟูสิ่งสาธารณูปการและโครงสร้างพื้นฐาน และการฟื้นฟูสภาพจิตใจโดยให้เป็นไปอย่างมีแนวทางที่ยั่งยืน

๒. ภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการสาธารณภัยผลการศึกษาพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีคุณสมบัติและลักษณะภาวะผู้นำ ดังนี้ ๑) ต้องมีระบบการตัดสินใจในภาวะวิกฤติที่ดี ๒) ต้องมีประสบการณ์ในการทำงานด้านการจัดการสาธารณภัย ๓) ต้องมีความรู้ความเข้าใจ และทักษะเรื่องการจัดการสาธารณภัย ๔) ต้องมีความเข้าใจในสภาพบริบทพื้นที่เป็นอย่างดี ๕) ต้องมีระบบการสื่อสารกับทีมที่ดี ๖) ต้องมีการประสานงานที่ดี **“ต้องเป็นนักประสานสิบทิศที่ดี”** ๗) ต้องมีทัศนคติที่ดีในการทำงานด้านการจัดการสาธารณภัย และการทำงานเพื่อสาธารณะ **“จิตอาสาเพื่อสังคมสาธารณะ”** ๘) ต้องมีความสามารถรอบตัว รอบรู้ มีประสิทธิภาพรอบตัว อาจจะเป็นลักษณะ Small is Beautiful (จิ๋วแต่แจ๋ว) ๙) ต้องใช้เทคโนโลยี นวัตกรรมมาช่วยในการทำงานให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น และ ๑๐) ต้องมีบุคลิกเป็นผู้นำและมีความน่าเชื่อถือ

๓. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องโดยสรุปเป็นภาพรวม ได้แก่ ๑) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ๒) กฎหมาย/ระเบียบ/ประกาศ/คำสั่งที่สำคัญเพื่อการสนับสนุนการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารระบบเตือนภัยพิบัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริจาคและการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๔๒ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๖๒ (หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ พระราชบัญญัติคั้นและคูน้า พ.ศ. ๒๕๐๕ พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการการปฏิบัติงานของชาติหรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๐ และฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นต้น

๔. การดำเนินการที่ผ่านมา พบว่า มีลักษณะเป็นการบูรณาการร่วมกันระหว่างองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และองค์กรภาคเครือข่ายต่าง ๆ ทั้งมูลนิธิ และอาสาสมัคร ทั้งในเรื่องงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องจักรกล และบุคลากร โดยรูปแบบการบริหารจัดการสาธารณภัยในช่วงระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการจังหวัดรับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตจังหวัด และจัดการสาธารณภัย ระดับ ๒ ซึ่งเป็นสาธารณภัยขนาดกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมสั่งการและบัญชาการ

๕. ตอวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ ๒ สรุปได้ว่า

๕.๑ ปัญหาด้านการบริหารจัดการ พบว่า การบริหารจัดการสถานการณ์ในพื้นที่ขาดความเป็นเอกภาพ ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และหน่วยงานยังยึดติดกับรูปแบบและวัฒนธรรมขององค์กรตนเองจึงขาดความยืดหยุ่นและความเชื่อมโยงในการประสานการปฏิบัติงานร่วมกัน

๕.๒ ปัญหาด้านกฎหมาย พบว่า มีความล้าหลังและไม่เท่าทันสถานการณ์ภัยพิบัติที่มีความซับซ้อนและรุนแรงเพิ่มมากขึ้น โดยยังให้ความสำคัญในโครงสร้างและวิธีการจัดการสาธารณภัยในช่วงระยะขณะเกิดภัยแต่ขาดข้อกำหนดการปฏิบัติที่ชัดเจนในช่วงก่อนเกิดภัยและหลังเกิดภัย และขาดความชัดเจนในกรณีหลักเกณฑ์การใช้งบประมาณในด้านการป้องกันหรือยับยั้งภัยพิบัติ รวมถึง หลักเกณฑ์ค่าเสียหายไม่สอดคล้องเหมาะสมกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง และการฟื้นฟู ซ่อม และสร้างใหม่ยังไม่สามารถซ่อมสร้างให้ถาวรและแข็งแรงกว่าเดิมได้

๕.๓ ปัญหาด้านงบประมาณ พบว่า หน่วยงานไม่สามารถตั้งงบประมาณล่วงหน้าได้ และงบประมาณที่ตั้งไว้ไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการสาธารณภัยที่เกิดบ่อยครั้งและรุนแรงมากขึ้น นอกจากนี้ งบประมาณส่วนมากถูกใช้ใน ช่วงระยะเวลาขณะเกิดภัย แต่ยังคงขาดงบประมาณด้านการป้องกัน ลดผลกระทบ และเตรียมความพร้อมซึ่งเป็นช่วงระยะก่อนเกิดภัย และงบประมาณในการฟื้นฟูหลังเกิดสาธารณภัย

๕.๔ ปัญหาด้านบุคลากร พบว่า บุคลากรของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน มีการโยกย้ายสับเปลี่ยนสายงานบ่อย และมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานทั้งในภาวะปกติและในภาวะฉุกเฉิน รวมถึงบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนน้อยและไม่เพียงพอ

๕.๕ ปัญหาด้านการจัดการองค์ความรู้ พบว่า หัวหน้าหน่วยงาน และบุคลากร ขาดความรู้ความเข้าใจในการเรื่องการจัดการสาธารณภัย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง แนวคิดใหม่ ๆ และกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ

บทที่ ๔

การเสริมสร้างภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการในการบริหารจัดการ สาธารณสุขให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี

การศึกษาในบทที่ ๔ เป็นการศึกษาอยู่ในบริบทของวัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อศึกษาแนวทางการเสริมสร้างภาวะผู้นำด้านการบริหารจัดการสาธารณสุขของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี โดยมีลำดับของการศึกษา ดังนี้

๑. วิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคตและปัญหาอุปสรรค
๒. แนวทางเสริมสร้างภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการสาธารณสุขภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี
๓. สรุป

วิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคตและปัญหาอุปสรรค

สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศมีแนวโน้มจะมีการเปลี่ยนแปลงในหลากหลายมิติซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออนาคตการพัฒนาประเทศไทย รวมถึงการบริหารจัดการสาธารณสุขของประเทศ ซึ่งในส่วนนี้ผู้วิจัยได้ทำการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์แนวโน้มสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ดังต่อไปนี้

๑. แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อม

วาระการพัฒนาที่ยั่งยืนของโลก (SDGs) ได้กำหนดทิศทางการรักษาและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างบูรณาการ แต่ในขณะเดียวกันการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่รุนแรงขึ้นและแนวโน้มในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกยังเป็นปัจจัยสาเหตุหลักที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติมีความผันผวนและรุนแรงมากขึ้น และส่งผลให้เกิดสถานการณ์ปัญหาอื่น ๆ ตามมา เช่น ก่อให้เกิดการขาดแคลนน้ำ เกิดอุทกภัย และภัยธรรมชาติที่รุนแรงสร้างความเสียหายต่อระบบการเพาะปลูก ทำให้ปริมาณผลผลิตทางการเกษตรของโลกลดลง อาจก่อให้เกิดความไม่มั่นคงด้านน้ำและอาหารของโลก นอกจากนี้ ระบบนิเวศน์ต่าง ๆ มีความเสื่อมโทรมและสูญเสียความสามารถในการรองรับการดำรงชีวิตของมนุษย์ ซึ่งประกอบด้วยหน้าที่ ๔ ประการ คือ ๑) การเป็นแหล่งผลิตอาหาร ยา และน้ำ ซึ่งมีการคาดการณ์ว่าอีก ๓๐ ปี จะเกิดการขาดแคลนน้ำอย่างรุนแรงต่อประชากรจำนวนสองในสามส่วนของประชากรโลก ๒) การควบคุมและสร้างสมดุลของระบบต่าง ๆ อาทิ ระบบภูมิอากาศ ระบบป้องกันน้ำท่วมและทำให้น้ำสะอาด และระบบควบคุมโรค เป็นต้น ทั้งนี้ระบบภูมิอากาศที่แปรปรวน รวมทั้งปรากฏการณ์เอลนีโญ และลานีญา เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ๓) การเป็นแหล่งที่อยู่อาศัย ของพืช และสัตว์ชนิดต่าง ๆ โดยเฉพาะชนิดพันธุ์ที่ใกล้สูญพันธุ์จำนวนมาก และ ๔) การเป็นแหล่งวัฒนธรรมและการเรียนรู้

สำหรับสถานการณ์และแนวโน้มด้านสิ่งแวดล้อมไทย ยังคงมีความผันผวนและการเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ส่งผลกระทบต่อไปยั้งการผลิตและส่งออกสินค้าเกษตรและอาหาร ซึ่งเป็นแหล่งรายได้สำคัญของประเทศอาจก่อให้เกิดความไม่มั่นคงด้านอาหารทั้งระดับประเทศและครัวเรือน ในขณะเดียวกัน ภาคเกษตรเป็นแหล่งรายได้หลักของเกษตรกรผู้มีรายได้น้อยที่ต้องประสบความสูญเสียจากสภาพภูมิอากาศที่แปรปรวนส่งผลซ้ำเติมต่อปัญหาความยากจน และปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ยังมีแนวโน้มเสื่อมโทรมลงจากการใช้ประโยชน์ที่ไม่ยั่งยืนและเกินขีดความสามารถของระบบนิเวศน์ในการฟื้นคืนสู่สภาพเดิม พื้นที่ป่าไม้ยังคงถูกบุกรุกทำลายอย่างต่อเนื่องเพื่อใช้ประโยชน์ทางการเกษตรและลักลอบตัดไม้ค่าบางชนิด ทำให้ความหลากหลายทางชีวภาพสูญสิ้นไป ทรัพยากรดินขาดความอุดมสมบูรณ์ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีปริมาณและคุณภาพลดลง ประกอบกับระดับน้ำทะเลที่เพิ่มสูงขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นผลทำให้เกิดการสูญเสียพื้นที่ชายฝั่งจำนวนมาก และอีกประเด็นสำคัญก็คือ แนวโน้มความต้องการพลังงานสะอาดและพลังงานทดแทนที่เพิ่มขึ้น ประเด็นเหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการสาธารณสุขเป็นอย่างมาก

๒. แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ

ในปัจจุบันเศรษฐกิจโลกมีการเติบโตต่ำกว่าศักยภาพที่ควรจะเป็น ภายหลังจากที่ต้องเผชิญกับวิกฤติเศรษฐกิจหลายครั้งมีปัญหาเชิงโครงสร้างที่ยังอ่อนแอในหลายภาคส่วนของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการคลังไม่ยั่งยืนและปัญหาหนี้สาธารณะของกลุ่มสหภาพยุโรป ปัญหาเศรษฐกิจชะลอตัว และการฟื้นฟูตัวของเศรษฐกิจญี่ปุ่นที่ล่าช้า ในขณะที่มีข้อจำกัดจากโครงสร้างประชากรสูงอายุ ภาวะความชบเซาของเศรษฐกิจโลกส่งผลให้การแข่งขันในตลาดโลกรุนแรงขึ้น

สำหรับประเทศไทยก็ยังคงอยู่ในช่วงของการขยายตัวต่ำกว่าศักยภาพเช่นกัน แต่ผลพวงการพัฒนาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันก็ทำให้ประเทศไทยมีระดับการพัฒนาที่สูงขึ้นตามลำดับ โดยถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศระดับรายได้ปานกลางมาตั้งแต่ปี ๒๕๓๑ และได้ขยับสูงขึ้นมาอยู่ในกลุ่มบนของกลุ่มประเทศมีรายได้ปานกลางตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ โดยมีรายได้ประชาชาติต่อหัวเท่ากับ ๔,๙๕๗ ดอลลาร์สหรัฐต่อปี (ประมาณ ๑๕๗,๐๘๘ บาท) และล่าสุดในปี ๒๕๕๙ รายได้ประชาชาติต่อหัวเพิ่มขึ้นประมาณ ๖,๐๐๐ ดอลลาร์ (ประมาณ ๒๑๒,๙๘๐ บาท) โดยที่ฐานการผลิตและบริการมีความหลากหลายมากขึ้น มีลักษณะโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศกึ่งอุตสาหกรรม ฐานการส่งออก โดยเฉพาะการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม ใหญ่ขึ้นตามลำดับ หลายสาขาการผลิตและบริการสามารถแข่งขันและมีส่วนแบ่งในการตลาดมากขึ้น และเป็นฐานรายได้ เงินตราต่างประเทศที่สำคัญ อาทิ กลุ่มยานยนต์อิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้า อุตสาหกรรมอาหารสินค้าการเกษตร การท่องเที่ยวและบริการด้านสุขภาพ เป็นต้น

ฐานเศรษฐกิจที่พัฒนากว้างขวางหลากหลายมากขึ้นส่งผลให้ประชากรวัยแรงงานมีงานทำเป็นจำนวนเพิ่มขึ้นตามลำดับ แต่แรงงานยังขาดคุณภาพ และทักษะฝีมือแรงงานยังไม่สอดคล้องกับนโยบาย Thailand ๔.๐ จะเป็นความเสี่ยงสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

๓. แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงด้านสังคม

การจัดอันดับด้านคุณภาพชีวิตมนุษย์ โดยดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index : HDI) และดัชนีคุณภาพชีวิต (Quality of Life Index) จากการสำรวจ พบว่าประเทศไทยยังคงประสบปัญหาความยากจน มีอัตราการฆาตกรรมที่สูง รวมถึงอัตราการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางรถยนต์มากเป็นอันดับหนึ่งของโลก อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังคงมีจุดแข็งด้านค่าครองชีพที่ไม่สูง และมีค่าเฉลี่ยด้านสุขภาพและบริการด้านสาธารณสุขอยู่ในระดับดี และประเทศไทยติด ๑ ใน ๕๐ ประเทศของโลกที่มีสภาพแวดล้อมน่าลงทุน รวมถึงเป็นประเทศที่ประชากรมีความสุขอยู่ในอันดับต้นของอาเซียน อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังคงเผชิญกับความท้าทายกับปัญหาความแตกแยกของสังคม ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม การขาดระบบยุติธรรมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และปัญหาความยากจน

และในปี ๒๕๕๘ องค์การสหประชาชาติยังได้ประเมินสถานการณ์ว่าในช่วงปี ๒๕๔๔ - ๒๖๔๓ (ค.ศ. ๒๐๐๑ - ๒๑๐๐) จะเป็นศตวรรษแห่งผู้สูงอายุจากการเพิ่มขึ้นของประชากรผู้สูงอายุ โดยสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๑๒.๓ ในปี ๒๕๕๘ เป็นร้อยละ ๑๓.๘ ในปี ๒๕๖๓ ขณะที่วัยแรงงาน (อายุ ๒๕ - ๕๙ ปี) จะเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากร้อยละ ๔๕.๔ เป็นร้อยละ ๔๕.๗ ในช่วงเวลาเดียวกัน แต่หลังจากปี ๒๕๖๓ วัยแรงงานจะลดลงอย่างต่อเนื่อง ส่วนวัยเด็ก (อายุ ๐ - ๒๔ ปี) ลดลงจากร้อยละ ๔๒.๓ เป็นร้อยละ ๔๐.๘ ในช่วงเวลาดังกล่าว โดยประเทศพัฒนาแล้วจะเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์แล้ว และส่วนใหญ่มีระยะเวลาในเตรียมตัวสำหรับการเป็นสังคมสูงวัยค่อนข้างนาน เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศกำลังพัฒนา

“การเป็นสังคมสูงวัย” จะส่งผลต่อการออม การลงทุน และการคลังของประเทศ ขณะเดียวกันแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงและกระจายตัวของประชากรโลกที่พบว่ามากกว่าร้อยละ ๕๐ จะอาศัยอยู่ในเขตเมือง ซึ่งมีสัดส่วนการบริโภคมากกว่าร้อยละ ๘๐ ของประชากรทั้งหมด และกลุ่มผู้สูงอายุในประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นกลุ่มสำคัญที่ทำให้มีการบริโภคสินค้าและบริการเพิ่มมากขึ้น ส่วนใหญ่เป็นการบริโภคสินค้าและบริการด้านสุขภาพ อย่างไรก็ตาม การเป็นสังคมสูงวัยของโลกและประเทศไทยอาจเป็นภัยคุกคามสำคัญ เนื่องจากการลดลงของวัยแรงงาน จึงอาจก่อให้เกิดการแย่งชิงประชากรวัยแรงงาน โดยเฉพาะคนที่มีศักยภาพสูง ซึ่งเป็นกำลังแรงงานสำคัญในการพัฒนาประเทศ ผลการศึกษาข้อมูลของผู้นักวิจัยขอสรุปแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงด้านสังคม ดังนี้

๓.๑ สัดส่วนประชากรเปลี่ยนแปลงไปได้แก่ สัดส่วนของประชากรวัยเด็กจะลดลง แต่สัดส่วนของประชากรวัยแรงงานและวัยสูงอายุจะเพิ่มสูงขึ้น

๓.๒ ผู้หญิงจะเข้ามามีส่วนในกำลังแรงงานมากขึ้น อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงประชากรข้างต้นทำให้ผู้สูงอายุมากขึ้นและเด็กลดน้อยลง กำลังแรงงานที่ลดน้อยลง ดังนั้น ผู้หญิงจึงต้องเข้ามามีส่วนในกำลังแรงงานเพิ่มขึ้น

๓.๓ ศักยภาพและระดับคุณภาพชีวิตของคนไทยหลายด้านยังต่ำกว่าเป้าหมาย และไม่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมบนฐานความรู้ จึงส่งผลให้วัยแรงงานมีผลิตภาพการผลิตต่ำ

๓.๔ โครงสร้างการผลิตจะมีการเปลี่ยนแปลงจากสังคมเกษตรกรรมเป็นสังคมอุตสาหกรรมมากขึ้น โดยการผลิตนั้นจะอาศัยเทคโนโลยีระดับกลางและระดับสูงเพิ่มมากขึ้น การเกษตรจะเน้นการผลิตพืชผลที่ไม่ต้องใช้เนื้อที่ในการเพาะปลูกมากเหมือนพืชหลักชนิดเดิม ส่วนภาคอุตสาหกรรมจะเน้นอุตสาหกรรมพื้นฐานที่เอื้อต่ออุตสาหกรรมส่งออกมากขึ้น

๓.๕ ภาครัฐเล็กลงแต่ฉลาดขึ้นในอนาคตบทบาทของภาครัฐต้องปรับตัวทำงานให้ฉลาดขึ้น (Smarter) มีขนาดที่เล็กลง (Slimmer) และให้บริการดีขึ้น (Better) เนื่องจาก ความจำกัดของงบประมาณ ทำให้ต้องฉลาดขึ้นและต้องเล็กลง ความคาดหวังของประชาชนต่อภาครัฐรวมทั้งข้อมูลข่าวสารที่แพร่กระจายอย่างรวดเร็ว มีส่วนทำให้ภาครัฐต้องให้บริการดีขึ้น

๓.๖ โรคระบาดชนิดใหม่ ๆ ในอนาคตที่ต้องเผชิญกับโรคระบาดใหม่ โรคเรื้อรังจากพฤติกรรมส่วนบุคคล โดยสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพสิ่งแวดล้อมของโลก

๔. แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงด้านความมั่นคง

สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ และเข้าสู่โลกยุคดิจิทัล เกิดปรากฏการณ์ของภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่มีความหลากหลาย ซับซ้อน ข้ามพรมแดน และรุนแรงมากยิ่งขึ้น ครอบคลุมทั้งรัฐและไม่ใช่อรัฐ ได้แก่ การก่อการร้ายสากล องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ การก่อวินาศกรรม การก่อจลาจล ความมั่นคงทางทะเล ความมั่นคงทางไซเบอร์ ความมั่นคงทางพลังงาน ความมั่นคงทางอาหาร ความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการโจรกรรมข้อมูลทางการเงินการธนาคารและข้อมูลหน่วยงานราชการ การเผชิญกับโรคติดต่ออุบัติใหม่ที่เป็นความท้าทายต่อการพัฒนา รวมไปถึง ภัยคุกคามอื่นที่เกี่ยวข้องทำให้เกิดวิกฤตการณ์ความมั่นคงในหลายมิติ ทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ และในปัจจุบันและอนาคต ประเทศไทยก็มีแนวโน้มเผชิญกับภัยคุกคามที่มีความซับซ้อนครอบคลุมเชื่อมโยงหลายมิติจากทั่วโลกมาสู่ประเทศไทย และส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สิน สิทธิและเสรีภาพ การดำรงชีวิตของประชาชนมากยิ่งขึ้น (สภาความมั่นคงแห่งชาติ, ๒๕๖๐)

ในระยะ ๒๐ ปี ข้างหน้า ปัญหาความมั่นคงของโลกจะขยายขอบเขตจากเดิมที่มุ่งเน้นความมั่นคงทางการทหารเป็นหลัก ครอบคลุมปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ ตลอดจนปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ ประกอบด้วย ๕ ประเด็นปัญหาหลัก ได้แก่ ๑) ปัญหาความขัดแย้งด้านเขตแดน ที่จะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยยังไม่มีแนวโน้มยุติในอนาคตอันใกล้ ๒) ปัญหาความมั่นคงด้านอาหารและแหล่งน้ำ อันเป็นผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรงที่ก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง โดยมีการคาดการณ์ไว้ว่า ในพ.ศ. ๒๕๕๓ จะมีประชากรที่ประสบภาวะหิวโหยมากถึง ๑๓๐ ล้านคน ๓) ปัญหาความมั่นคงไซเบอร์ (Cyber Security) จะมีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะปัญหาการใช้ช่องทางไซเบอร์ในการจารกรรมข้อมูลการโจมตีระบบสารสนเทศ และการทำลายเสถียรภาพของรัฐบาล ๔) ปัญหาความมั่นคงสาธารณสุข จะมีโรคระบาดร้ายแรงและโรคอุบัติใหม่เกิดขึ้นเป็นระยะ ซึ่งสร้างความเสียหาย และมีการติดต่อระหว่างผู้คนในหลายประเทศ จากการอพยพย้ายถิ่นและการเดินทางที่มีความเสรีมากขึ้น ๕) ปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ จากสภาวะเศรษฐกิจโลกยังคงชะลอตัวมีความผันผวน กอปรกับมีความเสี่ยงทางการคลังของกลุ่มประเทศในยุโรปซึ่งเป็นความเสี่ยงที่อาจส่งผลกระทบต่อประเทศพื้นฐานทางเศรษฐกิจไม่เข้มแข็ง

๕. แนวโน้มการจัดการสาธารณสุขของจังหวัดภายใต้การเปลี่ยนแปลง ในอนาคต

ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของโลก ได้แก่ กระแสโลกาภิวัตน์ และแนวโน้มด้านสิ่งแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านความมั่นคง ส่งผลให้การดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจการค้าการลงทุนอย่างเสรีกว้างขวาง ก้าวหน้า และก้าวกระโดด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีสารสนเทศซึ่งได้ทำให้โลกเชื่อมต่อถึงกันได้ง่ายขึ้น การเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ เงินทุน ผู้คน และข้อมูลข่าวสารองค์ความรู้ และเทคโนโลยีที่ข้ามพรมแดนกันได้ง่ายและกระจายทั่วถึง เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีที่ก้าวกระโดด และการพัฒนาปัญญาประดิษฐ์ต่าง ๆ ซึ่งส่งผลให้รูปแบบการดำเนินชีวิต และคุณภาพชีวิตเปลี่ยนแปลงไปมากและในอนาคตข้างหน้าการเปลี่ยนแปลงจะยิ่งรวดเร็วขึ้น สังคมโลกก็ได้ให้ความสำคัญต่อทิศทางการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งในส่วนของวาระการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เป็นทิศทางหลักของโลกหลัง ค.ศ. ๒๐๑๕ โดยมีเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) ประกอบด้วย ๑๗ เป้าหมาย และ ๑๖๙ เป้าประสงค์จะมีส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาโลกและประเทศไทยในอนาคต โดยเฉพาะการสร้างหลักประกันในการจัดให้มีน้ำและสุขอนามัยสำหรับทุกคน การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ลดการเกิดของเสีย การปกป้องและฟื้นฟูระบบนิเวศน์ป่าไม้อย่างยั่งยืน และหยุดยั้งการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ การบริหารจัดการเมืองอย่างยั่งยืน ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และดำเนินการอย่างเร่งด่วนเพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และผลกระทบที่เกิดขึ้น การพัฒนาเพื่อรักษาฟื้นฟูฐานทรัพยากรธรรมชาติควบคู่กับแนวทางการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืน โดยลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด

นอกจากนี้ ในประเด็นด้านการจัดการสาธารณสุข ยังมีกรอบการดำเนินงาน เช่นใดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๘ – พ.ศ. ๒๕๗๓ ที่เป็นกรอบเพื่อลดความเสี่ยงจากสาธารณสุขและลดการสูญเสียชีวิต วิถีชีวิต และสุขภาพ ตลอดจนความสูญเสียต่อทรัพย์สินทางเศรษฐกิจ กายภาพ สังคม และสภาพแวดล้อมของบุคคล ธุรกิจ ชุมชน และประเทศได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยมีเป้าหมายคือ ป้องกันไม่ให้เกิดความเสี่ยงใหม่ พร้อมทั้งลดความเสี่ยงเดิม รวมถึงทำให้ความล่อแหลมและความเปราะบางต่อสาธารณสุขลดลงด้วย ตลอดจนการเพิ่มให้มีการเตรียมความพร้อมมากขึ้นเพื่อเผชิญเหตุและฟื้นฟูอันนำไปสู่ความสามารถที่จะรับมือและฟื้นคืนกลับได้ในระยะเวลาอันรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๕ กำหนดให้รัฐไทยมียุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนและบูรณาการเพื่อให้เกิดพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมาย โดยประกอบไปด้วย ๖ ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม แลด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดการสาธารณสุขถูกกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง และด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔ ที่ได้จัดทำบนพื้นฐานของยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐) ซึ่งเป็นแผนแม่บทหลักของการพัฒนาประเทศ และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) รวมทั้งการปรับโครงสร้างประเทศไทยไปสู่ประเทศไทย ๔.๐ ตลอดจนประเด็นการปฏิรูปประเทศ โดยกำหนดยุทธศาสตร์ไว้ถึง ๑๐ ยุทธศาสตร์ ให้เป็นจุดเชื่อมต่อกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปีในลักษณะการแปลงยุทธศาสตร์ระยะยาวสู่การปฏิบัติให้เห็นผลเป็นรูปธรรมในช่วง ๕ ปีแรกของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติเพื่อเตรียมความพร้อมคน สังคม และระบบเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม

สำหรับประเด็นเรื่องการจัดการสาธารณสุข จะพบว่าไม่ใช่เรื่องภายในประเทศเพียงเท่านั้น และไม่ใช่ว่าเรื่องเฉพาะด้าน “ภัย” หรือ “สาธารณสุข” เพียงประเด็นเดียวหากแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องไปถึง “การพัฒนา” เนื่องจากการพัฒนามีความสัมพันธ์กับภัยพิบัติ โดยภัยพิบัติทำให้การพัฒนาถดถอย แต่ก็สร้างโอกาสในการพัฒนา และการพัฒนาเพิ่มความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติ แต่การพัฒนาที่ลดความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติได้ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า กระบวนการพัฒนาของนานาประเทศเพื่อดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณสุขได้กำหนดให้ใช้กรอบการดำเนินเช่นใดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๗๓ เป็นตัวขับเคลื่อนกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว และเชื่อมโยงมาสู่ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี และยังเชื่อมโยงไปสู่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ แล้วจึงมาสู่แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยผู้วิจัยขอสรุปภาพความเชื่อมโยงดังนี้

แผนภาพที่ ๔ - ๑ ความเชื่อมโยงของการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ไปสู่ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒



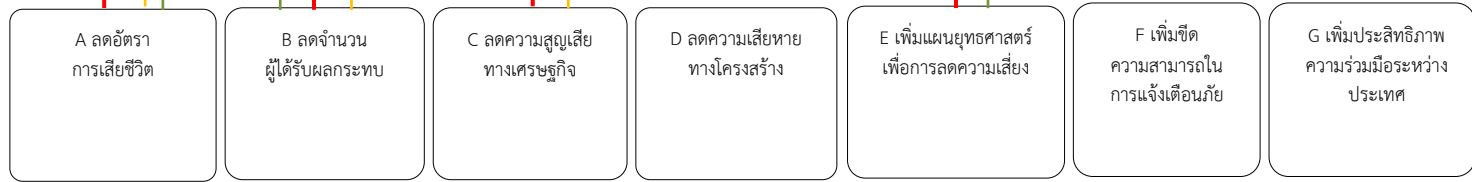
๑.๕ ภายในปี ๒๕๗๓ สร้างภูมิคุ้มกันด้านทานและลดการเปราะบางและความเปราะบางต่อเหตุรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับ ภูมิอากาศ และภัยพิบัติทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ให้กับผู้ที่ยากจนและอยู่ในสถานการณ์เปราะบาง



๑๑.๕ ลดจำนวนการตายและจำนวนคนที่ได้รับผลกระทบ และลดการสูญเสียโดยตรงทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับ ผลกระทบที่มวลรวมภายในประเทศของโลกที่เกิดจากภัยพิบัติ ซึ่งรวมถึงภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับน้ำ โดยมุ่งเป้าปกป้อง คนจนและคนที่อยู่ในสถานการณ์ที่เปราะบาง ภายในปี ๒๕๗๓



๑๓.๑ เสริมภูมิคุ้มกันด้านทานและขีดความสามารถในการปรับตัวต่ออันตรายและภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับภูมิอากาศในทุกประเทศ



ยุทธศาสตร์ที่ ๑ ด้านความมั่นคง

ยุทธศาสตร์ที่ ๕ ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
 ๕.๓ สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมที่เป็นมิตรต่อสภาพภูมิอากาศ โดย (๑) ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (๒) มีการปรับตัวเพื่อลดความเสี่ยงและเสียหายจากภัยธรรมชาติและผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน
 เป้าหมายที่ ๕ เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินที่เกิดจากสาธารณภัยลดลง
 ตัวชี้วัด ๕.๑ ระบบพยากรณ์และเตือนภัยล่วงหน้าสำหรับภาคเกษตรและการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติในพื้นที่เสี่ยงภัย
 ตัวชี้วัด ๕.๒ สัดส่วนของพื้นที่เสี่ยงภัยที่ได้รับการจัดตั้งเครือข่ายเฝ้าระวังภัยธรรมชาติ
 ตัวชี้วัด ๕.๓ จำนวนผู้เสียชีวิตและมูลค่าความเสียหายจากภัยธรรมชาติ ค่าใช้จ่ายในการชดเชยผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในพื้นที่เสี่ยงภัยซ้ำซากลดลง



ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การบูรณาการการจัดการในภาวะฉุกเฉิน

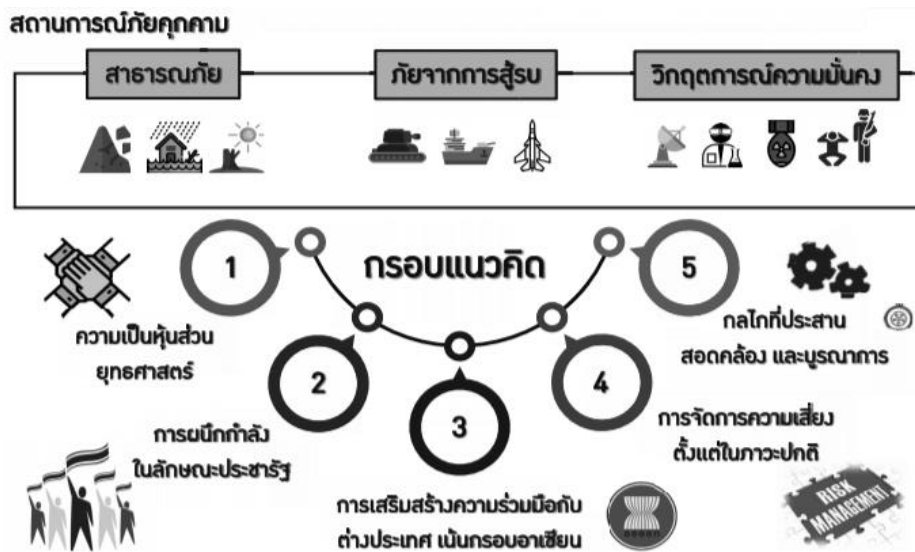
ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย

เมื่อวิเคราะห์ภาพรวมแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ในประเด็นด้านการจัดการสาธารณสุข ตามแนวทางกรอบเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากสาธารณสุข มาสู่ ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ประเทศไทยวางสถานการณ์ดำเนินการไว้ใน ๒ แนวทาง คือ ๑) แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และ ๒) แนวทางในการป้องกันเพื่อในอนาคตอีก ๕ ปี ๑๐ ปี และ ๒๐ ปีข้างหน้า จะไม่เกิดเหตุการณ์เช่นนี้อีก เพื่อเป็นการจัดการที่ยั่งยืน ในยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี จึงได้ระบุให้ ความสำคัญกับ “ภัยพิบัติ” ไปถึง ๒ ยุทธศาสตร์ คือ ๑) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ซึ่งการให้ ความหมายด้านความมั่นคงในยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี นี้ไม่ได้หมายถึงความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน เพียงอย่างเดียว หากแต่หมายความรวมถึงความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมด้วย และ ๒) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งทั้งสอง ยุทธศาสตร์จะมีตัวชี้วัดและเป้าหมายกิจกรรมที่สนับสนุนให้เกิดกระบวนการขับเคลื่อนที่มุ่งผลลัพธ์ ไปสู่เป้าหมายของกรอบเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากสาธารณสุขและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม การมียุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ถือเป็นโอกาสสำคัญที่จะผลักดันและ ขับเคลื่อน “ระบบการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุข” ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจาก ยุทธศาสตร์ชาติได้วางกรอบและทิศทางการดำเนินงานไว้ทั้งในส่วนนโยบายระดับประเทศ และใน ระดับพื้นที่ปฏิบัติการ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ารูปแบบการดำเนินการในอนาคตจะสามารถขับเคลื่อนได้ทั้ง แนวทางจากบนลงล่าง (Top – Down) จากล่างขึ้นบน (Bottom – Up) และแบบข้างขยายสู่แนวราบใน ระดับเดียวกัน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาประเทศไทยก้าวไปสู่ “ประเทศที่มีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” โดยเมื่อ ปัญหาด้านภัยพิบัติถูกดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันไม่ให้เกิดขึ้น หรือเกิดขึ้นแล้ว แต่นำมาซึ่งความเสียหายและความสูญเสียน้อยลง จะนำไปสู่ผลลัพธ์ คือ “ประชาชนก็มีความสุข เศรษฐกิจก็พัฒนาได้อย่างต่อเนื่องไม่หยุดชะงัก สังคมก็มีความปลอดภัย เข้มแข็ง และยั่งยืน” ทั้งนี้ ผู้วิจัยขอเสนอแผนภาพการเตรียมความพร้อมของประเทศไทยเพื่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนี้

แผนภาพที่ ๔ - ๒ การเตรียมความพร้อมของประเทศไทยเพื่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน



ที่มา : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๖๐

แนวทางเสริมสร้างภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการสาธารณภัย ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี

จากที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดการสาธารณภัย รวมทั้งปัญหาอุปสรรค การวิเคราะห์แนวโน้มสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงในอนาคต กระแสโลกาภิวัตน์ที่เทคโนโลยีสารสนเทศทำให้เกิดการเชื่อมต่อสื่อสารได้ง่ายและรวดเร็ว การเคลื่อนย้ายขนส่ง บริการต่าง ๆ ตลอดจนองค์ความรู้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและแนวโน้มการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความเป็นเมือง โครงสร้างสังคม และความมั่นคงอาจเอื้อหรือส่งผลให้เกิดสาธารณภัยรุนแรงและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ภายใต้เป้าประสงค์ของ ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ของประเทศไทย ในมิติด้านการจัดการสาธารณภัยทำให้ผู้วิจัยสามารถนำมาสร้างข้อสรุป แนวทางการเสริมสร้างภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการสาธารณภัยภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ดังนี้

๑. จุดอ่อน/จุดแข็ง (weak-strength) ของผู้ว่าราชการจังหวัด

จุดแข็ง

๑.๑ มีองค์ความรู้เชิงการบริหารราชการผ่านการเติบโต ในสายงานเป็นผู้มีประสบการณ์ในฐานะผู้บังคับบัญชาหน่วยงาน (พลเรือน) ผ่านประสบการณ์การตัดสินใจในหน่วยงาน จึงมีวุฒิภาวะในการปฏิบัติงานเหนือกว่าข้าราชการพลเรือนอื่นในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในสาขาวิชาผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องอาศัยหน่วยงานภายใต้บังคับบัญชาที่รับผิดชอบ ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ย่อมมีองค์ความรู้ในเชิงลึก และพร้อมให้ข้อเสนอหรือทางเลือกเพื่อการตัดสินใจของผู้ว่าราชการจังหวัด

๑.๒ ผู้ว่าราชการจังหวัด มีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ในการบริหารส่วนราชการทุกหน่วยงานในจังหวัดทั้งในภาวะปกติและภาวะฉุกเฉิน เป็นเจ้าภาพผู้รับผิดชอบทุกเรื่องทุกปัญหา เป็นตัวแทนราชการบริหารส่วนกลางที่เข้ามาดูแลประชาชนในพื้นที่จังหวัด จึงเป็นผู้นำข้าราชการทุกหน่วยทั้งหน่วย Function และหน่วย Area (อำเภอ) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ผู้นำท้องถิ่น (กำนัน , ผู้ใหญ่บ้าน) จึงมีขีดความสามารถ พลังอำนาจ (empower) ในการขับเคลื่อนนโยบายเรื่องต่าง ๆ ได้ดีกว่าฝ่ายประจำทุกส่วนราชการ ด้านเหตุนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นตัวแทนของจังหวัดในการประสานภาคเอกชน ภาคประชาชน เป็นศูนย์กลางอำนาจที่หน่วยงานราชการภายในจังหวัดและนอกเขตจังหวัดรวมถึงภาคเอกชนยอมรับ

จุดอ่อน

๑.๓ การปฏิบัติงานผู้ว่าราชการจังหวัด ขาดความต่อเนื่องในระยะยาว กล่าวคือ การดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละแห่ง มีระยะเวลาไม่เกิน ๔ ปี บางจังหวัดมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนทุกปี หรือการขึ้นสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละบุคคลเหลือระยะเวลาปฏิบัติงานน้อย เงื่อนไขเหล่านี้ทำให้การขับเคลื่อนนโยบายหรืองานของผู้ว่าราชการจังหวัดขาดความต่อเนื่องเมื่อมีการเปลี่ยนตัว

๑.๔ การสับเปลี่ยนโยกย้ายตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดทำให้ผู้มาดำรงตำแหน่งใหม่ต้องเริ่มเรียนรู้พื้นที่ใหม่ ยิ่งหากเป็นจังหวัดที่ผู้มาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เคยปฏิบัติงาน ยิ่งมีความจำเป็นต้องหาข้อมูลเชิงพื้นที่ ฉะนั้น การแต่งตั้ง โยกย้ายผู้ว่าราชการจังหวัด จึงมักใช้ประสบการณ์ในพื้นที่เป็นองค์ประกอบในการพิจารณาแต่งตั้ง อาทิ เคยรับราชการเป็น นายอำเภอ ปลัดจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่ เพื่อให้เกิดจุดแข็งในการทำงานเชิงพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. การสร้างภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการสาธารณสุข ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี

ผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นว่าภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี กำหนดเป้าประสงค์ในแก้ไข ปัญหาภัยพิบัติให้เกิดความยั่งยืน โดยมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณสุข ผู้วิจัยจึงเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนวางทิศทางการจัดการสาธารณสุขในพื้นที่จังหวัด ให้สามารถบรรลุเป้าประสงค์ ดังนี้

๒.๑ ต้องสร้างองค์ความรู้ด้านพื้นที่ในด้านการจัดการสาธารณสุขอย่างถูกต้อง รอบด้าน ครบถ้วน ตัวอย่าง ข้อมูลภัยพิบัติที่มีความเสี่ยง พื้นที่เสี่ยงภัย รอบระยะเวลาเกิดภัย แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาเมื่อเกิดภัยพิบัติและผลกระทบภัยพิบัติ ฯลฯ ข้อมูลเหล่านี้จะเป็น ประโยชน์ในการกำหนด ทิศทาง วางแผนขับเคลื่อนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขในพื้นที่ การสร้างฐานข้อมูลองค์ความรู้เหล่านี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญทำให้เกิดการต่อยอดและพัฒนาระบบการจัดการสาธารณสุขของจังหวัด เนื่องจากระยะเวลาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคนมีน้อย ฉะนั้น การสร้างองค์ความรู้จึงควรเป็นการต่อยอดมิใช่เริ่มต้นใหม่ ต้องเป็น รูปแบบพีระมิด กล่าวคือ สร้างจากฐานและต่อยอดขึ้นไป

ปัญหาการสร้างองค์ความรู้ด้านการจัดการสาธารณสุขที่สำคัญอีกประการ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงโยกย้ายข้าราชการ ซึ่งอยู่ในตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนงานด้าน

สาธารณสุข ต้องมีความต่อเนื่อง มีการเรียนรู้และต่อยอดองค์ความรู้อย่างต่อเนื่องเช่นกัน มิใช่เปลี่ยนเจ้าหน้าที่ใหม่เริ่มต้นใหม่ เงื่อนไขเหล่านี้เป็นซึ่งอุปสรรคสำคัญในการขับเคลื่อนงานในราชการ ส่วนภูมิภาคเนื่องจากการแต่งตั้งโยกย้ายเป็นคำสั่งของส่วนกลาง

ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัด จึงต้องวางทิศทางและผลักดันให้เกิดองค์ความรู้และเสริมสร้างส่งต่อองค์ความรู้ด้านการจัดการสาธารณสุขมิให้หยุดชะงักเริ่มต้นใหม่เมื่อมีการปรับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคนใหม่

๒.๒ ต้องเป็นผู้กำหนดนโยบาย หรือทิศทางการจัดการสาธารณสุขในพื้นที่ให้ชัดเจน เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดมีข้อมูลในระดับพื้นที่ ต้องนำข้อมูลไปวิเคราะห์และกำหนดทิศทางขับเคลื่อนการจัดการสาธารณสุขของจังหวัด กรณีตัวอย่าง บทสัมภาษณ์ นายสุจินต์ ไชยชุมศักดิ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

“...จังหวัดมอแกน (ป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข) เรื่องของความยั่งยืน ตัวอย่างเรื่องภัยแล้งทุกครัวเรือนต้องมีระบบถังน้ำสำรอง ต้องมีระบบประปาหมู่บ้าน ระบบน้ำสำรองทุกตำบลต้องมีพื้นที่แก้มลิงที่พักน้ำเก็บสำรองน้ำ สร้างระบบประตูดันน้ำ ซึ่งแนวทางเหล่านี้ขึ้นกับผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคน หลักการผลักดันขึ้นกับผู้ว่าฯ กำหนดกติกาและให้ทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม เช่น ใช้กฎหมายที่ดิน (บ้านจัดสรร) ต้องมีถังน้ำสำรอง วางระบบสำรองน้ำทั้งหน่วยราชการและภาคเอกชนทำแก้มลิง สร้างประตูดันน้ำเพื่อเก็บน้ำช่วงภัยแล้ง...”

จะเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้กำหนดทิศทางนโยบายให้ทุกส่วนราชการในจังหวัดตอบสนองการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ เพื่อลดความเสี่ยงหรือลดผลกระทบอย่างยั่งยืน

๒.๓ ต้องเป็นผู้นำในการแก้ไขปัญหาระดมความร่วมมือจากทุกภาคส่วน สาธารณสุขเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนรวม การแก้ไขปัญหาดังกล่าวผู้ว่าราชการจังหวัด เพียงคนเดียวไม่สามารถจัดการได้ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนราชการ ระดมความคิดเห็น และหาแนวทางแก้ไขที่เป็นทางเลือกที่ดีที่สุด ตัวอย่างการแก้ไขปัญหาหน้าท่วมขังในเขตเมืองของจังหวัดนนทบุรี ตามคำสัมภาษณ์ นายภาณุ แยมศรี ผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี

“...การบริหารระบบ (จัดการน้ำท่วม) ที่ใช้คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัด ข้อดีเวทีใหญ่เอาหัวหน้าหน่วยงานประสานการปฏิบัติครบวงจร แต่การปฏิบัติจริงต้องมีการใช้ Working Group เป็นกลุ่มเล็กๆ ตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์เฉพาะจุดที่ต้องถวายนความปลอดภัย พื้นที่คาบเกี่ยวหลายถนนเอาหน่วยที่เกี่ยวข้องมาตั้งศูนย์ฯ รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวโตะ การขุดลอกซ่อมบำรุงเครื่องสูบน้ำ คลองระบายน้ำ จัดเจ้าหน้าที่ประตูดันน้ำ รีเซตพื้นที่ เจ้าหน้าที่ประจำจุด...”

ภายใต้แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน การแก้ไขปัญหาต่างๆ ของผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องคำนึงถึงความยั่งยืน ไม่ขึ้นกับตัวผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคนซึ่งเมื่อมีการปรับเปลี่ยนผู้ดำรงตำแหน่งกระบวนการจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ยังสามารถดำเนินการต่อไปได้และมีการปรับปรุงพัฒนาแก้ไขปัญหาซ้ำซ้อน

๒.๔ ต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งกลไกการจัดการสาธารณสุขในพื้นที่จังหวัด

การจัดการสาธารณสุขตามแนวทางสากลจะแบ่งออกเป็น ๓ ระยะ คือ ก่อนเกิดภัย ขณะการเกิดภัยและภายหลังเกิดภัย ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นผู้นำของทุกภาคส่วนในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคทั้งหน่วยงานเชิง Function (หน่วยงานในระดับจังหวัดที่เป็นผู้รับนโยบายจากส่วนกลาง)และหน่วยปฏิบัติในพื้นที่จังหวัด ได้แก่ อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ฉะนั้น ในสถานการณ์ปกติ (ช่วงระยะก่อนเกิดภัย) ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องอำนวยความสะดวก การเตรียมความพร้อมเพื่อให้การจัดการภาวะฉุกเฉินเมื่อเกิดภัย เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อวิเคราะห์กลไกขับเคลื่อนการจัดการสาธารณสุขในพื้นที่จังหวัดสามารถแบ่งได้ ๓ กลุ่มหลักที่สำคัญ

๑. กลุ่มที่ ๑ หน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอ
๒. กลุ่มที่ ๒ หน่วยทหาร ซึ่งได้รับคำสั่งมอบหมายจากต้นสังกัดให้รับผิดชอบพื้นที่ จังหวัด โดยทำหน้าที่สนับสนุน กำลังพลเข้าปฏิบัติการ เมื่อเกิดภาวะฉุกเฉินในพื้นที่ มีการจัดแบ่งระบบการ บังคับบัญชาขึ้นตรง มอบภารกิจผู้นำหน่วย ระบบการสั่งและรับคำสั่งและการรายงาน การแบ่งพื้นที่รับผิดชอบอย่างเป็นระบบชัดเจน

๓. กลุ่มที่ ๓ ภาคประชาชนในพื้นที่ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน หมู่บ้าน อาสาสมัครประเภทต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

ดังนั้น การทำให้ระบบบริหารจัดการสาธารณสุขในจังหวัดมีประสิทธิภาพ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีบทบาทสำคัญในการอำนวยความสะดวก ประสาน สนับสนุนและเสริมสร้างความเข้มแข็ง บูรณาการการปฏิบัติของทั้ง ๓ กลุ่ม ฉะนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องมีภาวะผู้นำในการจัดการองค์ประกอบ ทั้ง ๓ ส่วน เพื่อให้ปฏิบัติงานตามบริบทหน้าที่ที่ เกี่ยวข้องในการจัดการสาธารณสุขแต่ละกลุ่ม

กลุ่มที่ ๑ หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด/อำเภอ) ซึ่งเป็นหน่วยราชการ ภาครัฐที่บริหารราชการดูแลประชาชนในภาวะปกติตามภารกิจหน้าที่ และเมื่อเกิดภาวะฉุกเฉิน หน่วยราชการ เหล่านี้ จะเปลี่ยนเป็นฝ่ายอำนวยความสะดวก ประสานขับเคลื่อนการช่วยเหลือประชาชนแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ตามกรอบภารกิจรับผิดชอบของหน่วยงานภายใต้กระบวนการบูรณาการ การทำงานในรูปคณะกรรมการ/ คณะทำงาน ระดับต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานร่วมกันด้านการจัดการสาธารณสุข จึงเป็นโจทย์สำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้นำต้องผลักดันให้หัวหน้าส่วนราชการ ร่วมปฏิบัติงานช่วยเหลือประชาชนอย่างเป็นระบบรับผิดชอบต่อหน้าที่เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ โดยมี สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัดเป็นเจ้าภาพรับผิดชอบ ปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรค ทำให้การบูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกันมีอุปสรรค ได้แก่ การโยกย้ายตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ หรือการไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ เนื่องจากข้อจำกัดด้านการบริหารบุคคลของต้นสังกัด การเปลี่ยนแปลงอัตรากำลังผู้ปฏิบัติงาน

การเสริมสร้างความเข้มแข็งของกลุ่มภาคราชการอำนวยความสะดวกให้ สนับสนุนการพัฒนากระบวนการจัดการสาธารณสุขของจังหวัด จำเป็นต้องสร้างการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ผ่านทางเวทีหรือช่องทางที่เป็นทางการ เช่น คณะกรรมการต่างๆ หรือช่องทางที่ไม่เป็นทาง ได้แก่ ความรู้จักคุ้นเคยเพื่อการติดต่อประสานงานอย่างราบรื่น ทุกหน่วยที่มีส่วนเกี่ยวข้องต้องทราบ

ภารกิจในภาวะปกติที่ต้องเตรียมการสนับสนุนให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการในภาวะฉุกเฉินคือ อะไร และเมื่อเข้าสู่ภาวะฉุกเฉินหน่วยงานต้องหน้าที่อะไรและใครเป็นผู้รับผิดชอบ ฉะนั้น กระบวนการจัดทำแผน การฝึกซ้อมแผนร่วมกัน จึงเป็นหัวใจสำคัญของการสร้างการเรียนรู้การ ปฏิบัติงานร่วมกันได้อย่างดี ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องอำนวยความสะดวกให้เกิดการฝึกซ้อมเพื่อ เรียนรู้การปฏิบัติงานภายใต้ภาวะวิกฤต ทั้งโครงสร้าง วิธีปฏิบัติ การสั่งการ การรายงาน แบบ แผนการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อหน่วยงานเป็นหน่วยระดับปฏิบัติการที่ต้องให้ความช่วยเหลือ ประชาชน

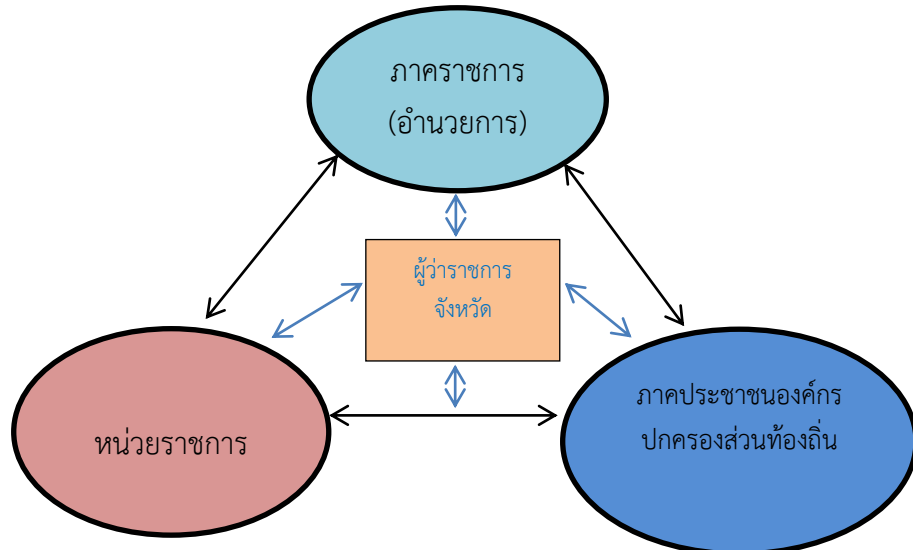
กลุ่มที่ ๒ หน่วยงานฝ่ายทหารเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จในการจัดการ ในภาวะฉุกเฉิน เนื่องจากมีกำลังพล มีวินัย มีเครื่องมือเครื่องจักร ซึ่งถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญต่อการ จัดการในภาวะฉุกเฉิน ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นผู้ประสานให้เกิดการเรียนรู้แบบแผนโครงสร้างการ บริหารจัดการภาวะฉุกเฉินของฝ่ายพลเรือน อาทิ ระบบการจัดการภาวะฉุกเฉิน การเผชิญเหตุ การสั่งการ บังคับบัญชาขั้นตรง การมอบหมายภารกิจ การตัดสินใจ หรือแม้แต่การปฏิบัติด้านพลาธิการและ ขอบเขต ระเบียบปฏิบัติ ฯลฯ การเสริมสร้างช่องทางประสานความร่วมมือปฏิบัติงานควรดำเนินการ ตั้งแต่ภาวะปกติ เพราะหากเกิดภาวะฉุกเฉินขาดการเรียนรู้แนวทางปฏิบัติงานร่วมกับก็จะเกิดภาวะ วุ่นวาย สับสน ขาดประสิทธิภาพ และนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างหน่วย การฝึกซ้อมการปฏิบัติและ การเสริมสร้าง องค์ความรู้ในการปฏิบัติงานซึ่งกันและกัน จะทำให้การทำงานในภาวะฉุกเฉินเป็นไป อย่างราบรื่น สามารถบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การสร้างความรู้จักคุ้นเคย ระหว่างผู้บังคับหน่วยฝ่ายทหารและหัวหน้าหน่วยพลเรือน เป็นเวทีหรือช่องทางสำคัญ ในการ เสริมสร้างความร่วมมือในการปฏิบัติงานร่วมกันให้เป็นไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ

กลุ่มที่ ๓ ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน

แนวทางการจัดการสาธารณภัยที่มีประสิทธิภาพตามหลักสากล มุ่งเน้นการเสริมสร้าง ความเข้มแข็งให้กับภาคประชาชน เพื่อรับมือกับสาธารณภัยที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ การให้ความรู้ และเสริมสร้างองค์การจัดการในระดับชุมชนที่เข้มแข็ง จึงเป็นจุดสำคัญในการสร้าง ประสิทธิภาพในการตอบโต้ สถานการณ์ฉุกเฉินในระดับฐานราก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้นำ ชุมชน (กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน) จึงเป็น กลไกสำคัญที่จะช่วยผลักดันเสริมสร้างความตื่นตัว และตระหนักถึง ภัยพิบัติของประชาชนในพื้นที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องผลักดันให้ประชาชนระดับฐานรากมีความรู้ ความเข้าใจการจัดการสาธารณภัยของจังหวัดและพัฒนาเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อรับมือ สาธารณภัย มีเครือข่ายการปฏิบัติงานที่ครอบคลุมทุกพื้นที่เสี่ยงภัย มีระบบการติดต่อสื่อสารที่สามารถ เชื่อมโยงได้ถึงระดับชุมชนหมู่บ้าน มีระบบการตอบโต้ภาวะฉุกเฉินของชุมชนที่สมาชิกมีความเข้าใจ และปฏิบัติตามเป็นระเบียบปฏิบัติหรือกติกาของพื้นที่

ผู้ว่าราชการจังหวัด จึงต้องสนับสนุนผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสริมสร้างความเข้มแข็งด้านการจัดการภัยพิบัติให้กับชุมชน และสร้างระบบสื่อสารเชื่อมโยงระหว่าง ภาคราชการ/(กลุ่มที่ ๑) และภาคประชาคม (กลุ่มที่ ๓) สามารถใช้พลังภาคประชาชนร่วมมือปฏิบัติงาน ช่วยเหลือผู้ประสบความเดือดร้อนได้อย่างเป็นระบบ รวดเร็ว อาทิ การวางระบบดูแลกลุ่มเปราะบาง (คนชรา คนเจ็บ เด็กเล็ก)ในพื้นที่ ระบบการสนับสนุนแจกจ่ายสิ่งของช่วยเหลือผู้ประสบภัย การอพยพ ประชาชนไปยังศูนย์พักพิง การดูแลศูนย์พักพิง ฯลฯ

แผนภาพที่ ๔ - ๓ การบูรณาการการจัดการสาธารณสุขของจังหวัด



การพัฒนากระบวนการจัดการสาธารณสุขของจังหวัดให้มีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืนผู้ว่าราชการจังหวัดต้องอำนาจการ ประสาน สนับสนุนและผลักดันขับเคลื่อนทั้ง ๓ ส่วนให้มีความเข้มแข็ง มีความเข้าใจระบบบริหารจัดการสาธารณสุขของจังหวัด และการประสานการปฏิบัติงานร่วมกัน ภายใต้ภาวะฉุกเฉินได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ

๒.๕ ยกระดับเสริมสร้างพัฒนาามาตรฐานการจัดการสาธารณสุข โดยนำองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาร่วมเป็นเครือข่ายการปฏิบัติงานสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ดังนี้

๒.๕.๑ การพัฒนาบุคลากรให้เป็นมืออาชีพหรือผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน อาทิ พัฒนาส่งเสริมการจัดตั้งชุดเจ้าหน้าที่กู้ภัย ค้นหาผู้ประสบภัย หรือกลุ่มอากาศยานไร้คนขับ ผู้เชี่ยวชาญด้านโครงสร้างอาคาร สารเคมี หรือมีความชำนาญในการใช้เครื่องมือเครื่องจักรกลด้านสาธารณสุข เป็นหน่วยสนับสนุนเครื่องมือเครื่องใช้ เครื่องจักรกลด้านสาธารณสุขหลักในพื้นที่จังหวัด เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีงบประมาณแต่ไม่มีพื้นที่รับผิดชอบ จึงควรเป็นหน่วยสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการจัดการสาธารณสุข

๒.๕.๒ ด้านเครื่องมือ เครื่องใช้ เครื่องจักรกล โดยส่วนใหญ่จังหวัดจะขอรับการสนับสนุนจากหน่วยทหาร ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แต่เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านขั้นตอนการขอใช้และระยะเวลาในการเข้าปฏิบัติงาน ดังนั้น ในพื้นที่จังหวัดจึงควรมีหน่วยที่มีศักยภาพจัดหาเครื่องมือ เครื่องจักรกลเพื่อการจัดการสาธารณสุขได้อย่างรวดเร็ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นหน่วยที่มีศักยภาพในการสนับสนุน

๒.๖ นำระบบเทคโนโลยีมาใช้ประโยชน์ในการจัดการสาธารณสุข เช่น การสำรวจภูมิประเทศโดยอากาศยานไร้คนขับ การวางระบบประชุมทางไกลเชื่อมโยงระหว่างศูนย์บัญชาการจังหวัด และอำเภอ ในพื้นที่เกิดภัย เพื่อให้การปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉินมีความรวดเร็ว การพัฒนาระบบฐานข้อมูล สาธารณภัยในพื้นที่ ระบบสื่อสารแจ้งเตือนภัย เพื่อให้การจัดการสาธารณสุขเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

สรุป

การศึกษาในบทที่ ๔ ศึกษาอยู่ในบริบทของวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ ๓ เพื่อผลการศึกษาต่อวัตถุประสงค์ของการวิจัย ซึ่งสรุปได้ดังนี้

ต่อบุคคลประสงค์ของการวิจัยข้อที่ ๓ สรุปได้ว่า การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี มีเป้าหมายวิสัยทัศน์ คือ “เราต้องการเห็นประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง การเติบโต พัฒนายั่งยืน”ซึ่งสิ่งสมควรพิจารณาหลัก ๆ ก็คือ “มิติสาธารณสุข”แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้ว่าประเทศไทยจะได้รับผลกระทบจากสาธารณสุขมาอย่างต่อเนื่อง และผลกระทบที่เกิดขึ้นสร้างความสูญเสียทางชีวิต เศรษฐกิจ และการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก ประเด็นด้าน “สาธารณสุข” กลับไม่ใช่เป็นประเด็นหลักในระดับประเทศในการวางแผน วางนโยบาย และจัดสรรงบประมาณเพื่อ “การพัฒนาเชิงโครงสร้าง” ทั้ง ๆ ที่ทั้งสองเรื่องมีความเกี่ยวข้องกันและสัมพันธ์กันในหลายมิติทั้งด้านบวกและด้านลบ ดังนี้

๓.๑ สาธารณสุขสามารถทำให้การพัฒนาถดถอย เช่น ทำให้โครงการพัฒนาหยุดชะงักและทำลายความต่อเนื่องของกิจกรรมการพัฒนา

๓.๒ สาธารณสุขสามารถสร้างโอกาสในการพัฒนา เช่น แม้สาธารณสุขจะนำพาความสูญเสียมากมายแต่ก็สร้างโอกาสในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งแวดล้อมคืนใหม่ให้ดีกว่าเดิม

๓.๓ การพัฒนาสามารถเพิ่มความเสี่ยงต่อการเกิดสาธารณสุข เช่น การสร้างถนนหรือที่อยู่อาศัยขวางเส้นทางน้ำไหล

๓.๔ การพัฒนาสามารถลดความเสี่ยงต่อการเกิดสาธารณสุข เช่น โครงการพัฒนาสามารถออกแบบให้ลดความเสี่ยงและลดผลกระทบทางลบจากสาธารณสุขได้ เช่น การทำที่อยู่อาศัยให้มั่นคงมากยิ่งขึ้น การลงทุนในเส้นทางคมนาคมที่แข็งแรง และการสร้างระบบระบายน้ำ เป็นต้น

ดังนั้น ผู้วิจัยคิดเห็นว่า แม้ว่าสาธารณสุขที่เกิดจากภัยทางธรรมชาติ จะเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยากและมนุษย์ไม่สามารถหยุดยั้งการเกิดภัยเหล่านั้นได้ แต่หากพิจารณาถึงปัจจัยทางสังคมที่ทำให้เกิดความเสียหายจากสาธารณสุขมากขึ้น อย่างเช่น ความล่อแหลม หรือความเปราะบางแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นสิ่งที่ยังสามารถควบคุม หรือจัดการได้โดยผ่านการพัฒนาที่ดี อาทิ การดำเนินการเพื่อขจัดหรือลดโอกาสที่สาธารณสุข จะสร้างผลกระทบต่อบุคคลชุมชนหรือสังคม โดยมากจะเกี่ยวข้องแต่ไม่จำกัด แต่เพียงการใช้โครงสร้างการก่อสร้าง เพื่อป้องกันภัย เช่น การสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำ การสร้างกำแพงกันน้ำริมตลิ่ง การสร้างระบบระบายน้ำ หรือการสร้างอาคารที่คงทนต่อแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว ซึ่งการพัฒนาเชิงโครงสร้างมีความสำคัญเป็นอย่างมาก ในการช่วยลดความเสี่ยงจากสาธารณสุข หากสามารถวางแผนและจัดการพัฒนาได้ดี จะสามารถเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ชุมชนได้รับผลกระทบจากสาธารณสุขน้อยลง และในทางกลับกันก็จะช่วยพัฒนาชุมชนสร้างประโยชน์ต่อชุมชนให้ชุมชนมีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน” ตามคำสัมภาษณ์ นายชัยณรงค์ วาสนะสมสิทธิ์ รองอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดังนี้

“... ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ต้องการเห็นความมั่นคง การเติบโต และการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งต้องดูมิติสาธารณสุขด้วยถ้าเราไม่ให้น้ำหนัก ถ้าเราพัฒนาและมีผลพวงการพัฒนาที่ดีแต่ไม่มีระบบป้องกันภัยที่ดีพอ ภัยจะทำลายโครงสร้างพื้นที่ การทำลายมันใช้เวลารวดเร็ว แต่การสร้างใช้เวลาหลายปี ถ้าเราอยากเห็นการพัฒนาที่ยั่งยืน เราต้องให้น้ำหนักกับการจัดการสาธารณสุขเป็นอย่างมาก นี่คือภาพรวมยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ที่การจัดการสาธารณสุขต้องถูกยกระดับให้มีความสำคัญเพิ่มขึ้น

และสาธารณภัยเป็นภัยที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อคนหมู่มาก ไม่มีมิติด้านเวลา ไม่มีมิติด้านสถานที่ และรุนแรงขึ้น นี้เกี่ยวข้องกับชัดเจนกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ทำให้ภัยรุนแรงมากขึ้น ถิ่นมากขึ้น แปลว่าความเสียหายมีแนวโน้มจะมากขึ้นเพิ่มขึ้นเรื่อย เราต้องให้ความสำคัญเยอะสิ่งที่เราทำได้เราต้องหาว่า ภัยนั้นเกิดจากสาเหตุอะไร แล้วเราสามารถลดทอนปัจจัยที่ทำให้ได้มากน้อยขนาดไหน ในการจัดการอีก๒๐ ปี เราต้องมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงที่เกิดขึ้น ตัด ลดทอน ต้นตอที่ก่อให้เกิดปัญหา นี้จะไปสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนหรือ SDGs และกรอบเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ...”

และคำสัมภาษณ์ นางสาวชัชดาพร บุญพิระณัช ผู้อำนวยการกองนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

“...ความท้าทายของยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี คือ “โลกาภิวัตน์” และเราต้องตอบเป้าหมาย SDGs ตัวชี้วัดที่ ๑, ๑๑, ๑๓ ซึ่งในเชิงลึกกำหนดให้นำมาประเทศไปใช้กรอบเซนได ฯ ตอบ SDGs และเชื่อมโยงมาสู่ยุทธศาสตร์ชาติ กรอบต่าง ๆ เกี่ยวโยงสัมพันธ์กัน และประเทศไทยเราวางสถานการณ์จัดการสาธารณภัยไว้ถึง ๒ ยุทธศาสตร์ คือ ๑) เรื่องความมั่นคง เมื่อก่อนทุกคนมองว่าเป็นเรื่องเตรียมความพร้อม แต่ปัจจุบันเรามองเป็นเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหา และวิเคราะห์ไปอีก ๒๐ ปี ข้างหน้าจะต้องป้องกันไว้ และพยายามแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นนี้ไม่ให้เกิดขึ้นอีกเพื่อการจัดการยั่งยืน รวมถึง ความชัดเจนของการดำเนินงานเชิงนโยบาย ในระดับส่วนกลาง และระดับพื้นที่ซึ่งให้พื้นที่มีบทบาทมากขึ้น เนื่องจากบริบทไทย บางประเด็นจำเป็นต้องสั่งการจากบนลงล่าง แต่บางประเด็น การปฏิบัติการจากล่างขึ้นบนจะดีกว่า...”

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

บทนี้เป็นการสรุปผลการศึกษา การอภิปรายผลเทียบกับแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องซึ่งผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเสนอไว้ในบทที่ ๒ รวมถึงการวิเคราะห์ผลจากการทบทวนเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก ซึ่งผู้วิจัยเสนอไว้ในบทที่ ๓ และบทที่ ๔ จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยขอสรุปผลการศึกษา “การเสริมสร้างภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการสาธารณสุขให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี” ดังนี้

สรุป

๑. **ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๑ เพื่อศึกษาบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบ และภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการสาธารณสุข ผลการศึกษาพบว่า**

๑.๑ บทบาทการเป็นผู้อำนวยการจังหวัด รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด กำกับดูแลการฝึกอบรมอาสาสมัครขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้จัดให้มีทรัพยากรเพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามที่กำหนดในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

๑.๒ บทบาทการบริหารจัดการสาธารณสุขตามแนวคิดการบริหารจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุขตามวงจรภัยพิบัติ ได้แก่

๑.๒.๑ ระยะก่อนเกิดภัย ๑) ด้านการสนับสนุนการจัดการทำแผน สร้างองค์ความรู้ ความตระหนัก ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร เสริมสร้างระบบการเฝ้าระวังภัยและการอพยพเคลื่อนย้ายประชาชนไปพื้นที่ปลอดภัย สร้างเครือข่ายการจัดการสาธารณสุข การฝึกซ้อมแผน การป้องกันและลดผลกระทบโดยใช้โครงสร้างและไม่ใช้โครงสร้าง และการเตรียมความพร้อมของทุกภาคส่วนในการรับมือและปรับตัวให้เข้ากับภัยพิบัติได้ในระยะยาว ๒) ด้านการอำนวยการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการในกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (กอปภ.จ.) เพื่อประสานข้อมูลเตรียมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๒.๒ ระยะขณะเกิดภัย ๑) เป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command) ๒) เป็นผู้อำนวยการในศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัด และอำนวยการให้ผู้บัญชาการเหตุการณ์ในพื้นที่เกิดเหตุ (Incident Command Post : ICP) โดยมีการตัดสินใจและสั่งการอย่างมีประสิทธิภาพ ๓) ด้านการประสานการจัดการในภาวะฉุกเฉินเพื่อทำงานร่วมกันแบบบูรณาการ ๔) ด้านการอำนวยการส่งเคราะห์ผู้อพยพและการจัดการศูนย์อพยพ และ ๕) การแก้ปัญหาเฉพาะหน้า

๑.๒.๓ ระยะหลังเกิดภัย ๑) ด้านการสนับสนุนหน่วยงานภาครัฐให้มีการสำรวจความเสียหาย ความสูญเสีย ความต้องการในการฟื้นฟูและเยียวยาผู้ประสบภัยพิบัติ ๒) ด้านการ

อำนวยการสงเคราะห์ และดูแลช่วยเหลือผู้ประสบภัย ๓) ด้านการสนับสนุนการฟื้นฟูสิ่งสาธารณูปการและ
โครงสร้างพื้นฐานและการฟื้นฟูสภาพจิตใจให้เป็นไปอย่างมีแนวทางที่ยั่งยืน

๒. ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๒ เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการ บริหารจัดการสาธารณภัยในพื้นที่จังหวัด ผลการศึกษา พบว่า

๒.๑ ปัญหาด้านการบริหารจัดการ พบว่า การจัดการสาธารณภัยในพื้นที่ขาด
ความเป็นเอกภาพ ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และหน่วยงานยังยึดติดกับรูปแบบและวัฒนธรรมของ
องค์กรตนเอง จึงขาดความยืดหยุ่นและความเชื่อมโยงในการประสานการปฏิบัติงานร่วมกัน

๒.๒ ปัญหาด้านกฎหมาย พบว่า พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
พ.ศ. ๒๕๕๐ มีความล้าหลังและไม่เท่าทันสถานการณ์ภัยพิบัติที่มีความซับซ้อนและรุนแรงเพิ่มมากขึ้น
ส่วนระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน
พ.ศ. ๒๕๕๖ ขาดความชัดเจน และหลักเกณฑ์ไม่เหมาะสมสอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง

๒.๓ ปัญหาด้านงบประมาณ พบว่า ไม่สามารถตั้งงบประมาณล่วงหน้าได้ และ
งบประมาณไม่เพียงพอต่อสถานการณ์สาธารณภัยที่เกิดขึ้น และรุนแรงขึ้น

๒.๔ ปัญหาด้านบุคลากร พบว่า บุคลากรมีการโยกย้ายสับเปลี่ยนสายงานบ่อยจึง
ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน และมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานทั้งในภาวะ
ปกติและในภาวะฉุกเฉิน

๒.๕ ปัญหาด้านการจัดการองค์ความรู้ พบว่า ในปัจจุบันภัยพิบัติที่เกิดขึ้นมี
ลักษณะและความซับซ้อนของภัยเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอย่างมาก บุคลากรจึงขาดความรู้ความ
เข้าใจในการเรื่องการจัดการสาธารณภัย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศและ
แนวคิดใหม่ ๆ

๓. ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๓ เพื่อศึกษาแนวทางการเสริมสร้าง ภาวะผู้นำด้านการบริหารจัดการสาธารณภัยของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวงจรการบริหาร จัดการสาธารณภัย

ผลการศึกษา “การจัดการสาธารณภัยของผู้ว่าราชการจังหวัด” พบว่า ผู้ว่าราชการ
จังหวัดจัดการสาธารณภัยในพื้นที่แบบบูรณาการความร่วมมือของหน่วยงานทุกภาคส่วน
โดยดำเนินการตามมิติช่วงระยะเวลาตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย แต่บทบาทที่ชัดเจน
มากที่สุด คือ ในช่วงระยะเวลาที่เกิดภัย โดยผู้ว่าราชการจังหวัดถือเป็นกลไกสำคัญต่อการจัดการ
สาธารณภัย ดังนั้น การเสริมสร้างภาวะผู้นำจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องดำเนินการเพื่อให้มีความสอดคล้อง
กับแนวทางการจัดการสาธารณภัยของไทยและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปีโดยผู้วิจัยแบ่ง
นำเสนอข้อมูลออกเป็น ๒ ส่วนดังนี้

๓.๑ คุณสมบัติและลักษณะภาวะผู้นำที่ผู้ว่าราชการในการจัดการ สาธารณภัย” ดังนี้

- ๓.๑.๑ ต้องมีระบบการตัดสินใจในภาวะวิกฤติที่ดี
- ๓.๑.๒ ต้องมีประสบการณ์ในการทำงานด้านการจัดการสาธารณภัย
- ๓.๑.๓ ต้องมีความรู้ความเข้าใจ และทักษะเรื่องการจัดการสาธารณภัย

- ๓.๑.๔ ต้องมีความเข้าใจในสภาพบริบทพื้นที่เป็นอย่างดี
- ๓.๑.๕ ต้องมีระบบการสื่อสารกับทีมที่ดี
- ๓.๑.๖ ต้องมีการประสานงานที่ดี **“ต้องเป็นนักประสานสปีทซ์ที่ดี”**
- ๓.๑.๗ ต้องมีทัศนคติที่ดีในการทำงานด้านการจัดการสาธารณสุข
- ๓.๑.๘ ต้องมีความรู้ ความสามารถรอบตัว Small is Beautiful (จิ๋วแต่แจ๋ว)
- ๓.๑.๙ ต้องใช้เทคโนโลยี นวัตกรรมมาช่วยทำงานให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น
- ๓.๑.๑๐ ต้องมีบุคลิกเป็นผู้นำและมีความน่าเชื่อถือ

๓.๒ แนวทางการเสริมสร้างภาวะผู้นำผู้ว่าราชการในการจัดการสาธารณสุข ดังนี้

- ๓.๒.๑ ผู้ว่าราชการต้องสร้างองค์ความรู้ด้านพื้นที่ในด้านการจัดการสาธารณสุข
อย่างถูกต้อง รอบด้าน ครบถ้วน
- ๓.๒.๒ ผู้ว่าราชการต้องเป็นผู้กำหนดนโยบาย หรือทิศทางในการจัดการสาธารณสุข
ในพื้นที่ให้ชัดเจน
- ๓.๒.๓ ผู้ว่าราชการต้องเป็นผู้นำในการแก้ไขปัญหาระดมความร่วมมือจาก
ทุกภาคส่วน
- ๓.๒.๔ ผู้ว่าราชการต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งกลไกการจัดการสาธารณสุข
ในพื้นที่จังหวัด
- ๓.๒.๕ ผู้ว่าราชการต้องยกระดับเสริมสร้างพัฒนามาตรฐานการจัดการ
สาธารณสุข โดยนำองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาร่วมเป็นเครือข่ายการปฏิบัติงานสนับสนุนองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในพื้นที่
- ๓.๒.๖ ผู้ว่าราชการต้องนำระบบเทคโนโลยีมาใช้ประโยชน์ในการ
จัดการสาธารณสุข

ผลการศึกษาสรุปได้ว่า การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี มีเป้าหมายวิสัยทัศน์ คือ “ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง และพัฒนายั่งยืน” ประเทศไทยควรพิจารณาถึง “มิติสาธารณสุข” ในการพัฒนาประเทศด้วย แม้ว่าสาธารณสุขที่เกิดจากภัยทางธรรมชาติจะเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยากและมนุษย์ไม่สามารถหยุดยั้งได้แต่ยังสามารถพิจารณาปัจจัยในเชิงป้องกันเพื่อลดผลกระทบและการเตรียมความพร้อมรับมืออย่างได้ เช่น การดำเนินการเพื่อจัดหรือลดโอกาสที่สาธารณสุขจะสร้างผลกระทบต่อบุคคลชุมชนหรือสังคมโดยมากจะเกี่ยวข้องแต่ไม่จำกัดแต่เพียงการใช้โครงสร้างการก่อสร้างเพื่อป้องกันภัย เช่น การสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำการสร้างกำแพงกันน้ำริมตลิ่งการสร้างระบบระบายน้ำหรือการสร้างอาคารที่คงทนต่อแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว ซึ่งการพัฒนาเชิงโครงสร้างมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการช่วยลดความเสี่ยงจากสาธารณสุขหากสามารถวางแผนและจัดการพัฒนาได้ดีจะสามารถเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ชุมชนได้รับผลกระทบจากสาธารณสุขน้อยลง และในทางกลับกันก็จะช่วยพัฒนาชุมชนสร้างประโยชน์ต่อชุมชนให้ชุมชนมีความปลอดภัย มั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนได้

ผลการศึกษาบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการจัดการสาธารณสุข พบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขในเขตจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัด กำกับดูแลการฝึกอบรมอาสาสมัครขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้จัดให้มีทรัพยากรและเครื่องมือเพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขตามที่กำหนดในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัด และดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสงเคราะห์เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย ซึ่งสอดคล้องกับข้อกำหนดในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๕๐ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข, ๒๕๕๐) นอกจากนี้ ยังพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดได้บริหารจัดการสาธารณสุขตามแนวคิดการบริหารจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุข ซึ่งแบ่งตามวงจรภัยพิบัติ ได้แก่ ระยะเวลาก่อนเกิดภัย ดำเนินการสนับสนุนและประสานการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และประชาชนในจังหวัดแบบบูรณาการ ระยะเวลาเกิดภัย การจัดตั้งกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัด (กอปภ.จ.) และศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัด เพื่อประสานการจัดการในภาวะฉุกเฉินเพื่อทำงานร่วมกันแบบบูรณาการตัดสินใจในภาวะฉุกเฉิน สงเคราะห์ บรรเทาทุกข์แจกจ่ายสิ่งของยังชีพ ดูแลช่วยเหลือผู้ประสบภัย และการจัดการศูนย์อพยพ รวมถึงบทบาทในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า และระยะหลังเกิดภัย ดำเนินการสงเคราะห์ การบรรเทาทุกข์แจกจ่ายสิ่งของยังชีพดูแลช่วยเหลือผู้ประสบภัย และการจัดการศูนย์อพยพรวมถึงการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเบื้องต้นตามระเบียบเงินอุดหนุนราชการฯ และดำเนินการฟื้นฟูสิ่งสาธารณูปการและโครงสร้างพื้นฐาน และการฟื้นฟูสภาพจิตใจโดยให้เป็นไปอย่างมีแนวทางที่ยั่งยืน สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินการด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุขภายใต้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ และกรอบการดำเนินงานเช่นใดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข, ๒๕๕๘)

ในส่วนของการศึกษาภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการในการจัดการสาธารณสุข พบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีภาวะผู้นำด้านการตัดสินใจสั่งการในภาวะวิกฤติที่ดี มีความรู้ ความเข้าใจ ทักษะ และประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดการสาธารณสุข เกี่ยวกับสภาพบริบทพื้นที่เป็นอย่างดี และควรมีความรู้รอบตัว มีระบบการสื่อสารกับทีมที่ดี มีการประสานงานที่ดี **“ต้องเป็นนักประสานสิบทิศที่ดี”** มีทัศนคติที่ดีในการทำงานด้านการจัดการสาธารณสุข และการทำงานเพื่อสาธารณะ **“จิตอาสาเพื่อสังคมสาธารณะ”** และเน้นให้เกิดการทำงานแบบบูรณาการที่หลากหลายหน่วยงานเข้ามาทำงานร่วมกันเพื่อแก้ไขสถานการณ์วิกฤติ โดยมีความสามารถใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมเข้ามาช่วยในการทำงานร่วมกันให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น และต้องมีบุคลิกเป็นผู้นำและมีความน่าเชื่อถือ ซึ่งสอดคล้องกับภาวะผู้นำตาม แนวคิดของเรนซิสลิคเอร์ท (Rensis Likert) และสถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยมิชิแกน (อ้างอิงถึงใน Miner, ๑๙๙๒: ๒๓๖) ที่แบ่งลักษณะผู้นำเป็น ๔ แบบ คือ ๑) แบบใช้อำนาจ ๒) แบบใช้อำนาจเชิงเมตตา ๓) แบบปรึกษาหารือ และ ๔) แบบมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑. จากการวิจัย พบว่า ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ให้มีความชัดเจนและเท่าทันสถานการณ์ปัญหาด้านภัยพิบัติที่มีความซับซ้อนและรุนแรงเพิ่มมากขึ้น รวมถึงหน่วยงานราชการที่ตั้งขึ้นใหม่

๒. จากการวิจัย พบว่า ควรปรับปรุงแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ให้มีเป็นเครื่องมือสำหรับให้หน่วยงานสามารถนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานทั้งในระหับหน่วยงาน (Function) และระดับพื้นที่ (Area)

๓. จากการวิจัย พบว่า ควรกำหนดนโยบายเพื่อสร้างเอกภาพในการบริหารจัดการ หรือการบังคับหน่วยงานอย่างบูรณาการ อาทิ หน่วยงานทหาร กอ.รมน. สททช. และ หน่วยจิตอาสา โดยเข้าใจระบบการจัดการสาธารณภัย และหรือระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) สร้างให้เกิดเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานไปจนถึงระดับพื้นที่ เป็นระบบ และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

๔. จากการวิจัย พบว่า ภาครัฐควรสนับสนุนงบประมาณในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติให้เพียงพอต่อสถานการณ์สาธารณภัยที่เกิดขึ้น ทั้งงบประมาณในส่วนกลางของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับต่าง ๆ

ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติการ

๑. จากการวิจัย พบว่า ต้องสร้างองค์ความรู้ ความเข้าใจ ทักษะองค์รวม และประสบการณ์ด้านการจัดการสาธารณภัย เช่น กฎหมาย ระเบียบ และวิธีปฏิบัติด้านการจัดการ สาธารณภัย ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด นายอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง บุคลากรของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทุกระดับ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประชาชนให้เข้าถึงองค์ความรู้ด้านการจัดการสาธารณภัย สามารถนำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไปปฏิบัติในขณะเกิดสาธารณภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. จากการวิจัย พบว่า สภาพพื้นที่/บริบทชุมชน มีผลสำคัญต่อการบริหารจัดการ สาธารณภัย หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรให้ความสำคัญกับ “ชุมชน” เพื่อให้ชุมชนมีศักยภาพ มีความเข้มแข็ง และมีความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติด้วยตัวชุมชนเองก่อนที่หน่วยงานภายนอกจะเข้าไปช่วยเหลือ โดยการพัฒนาและให้ความรู้ด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (CBDRM) ให้ความรู้เรื่องการจัดทำแผนที่เสี่ยงภัยเพื่อที่ชุมชนจะได้ระบุพื้นที่เสี่ยงภัยในชุมชนเองได้ และให้ความรู้และการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับแบบมีส่วนร่วม ตั้งแต่ระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และชุมชน โดยให้มีความสมบูรณ์ ถูกต้อง และเชื่อมโยงกลไกการจัดการในภาพท้องถิ่น สู่อำเภอ สู่จังหวัด พร้อมทั้งจัดให้มีการฝึกซ้อมแผนแบบบูรณาการร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓. ควรมีการจัดทำคู่มือสำหรับการบริหารจัดการสาธารณสุขในจังหวัด สำหรับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการสาธารณสุข ตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย โดยระบุให้ชัดเจนถึงขั้นตอนการปฏิบัติงานด้านการจัดการสาธารณสุข เป็นขั้นตอน กระบวนการ วิธีการ และเทคนิคสำคัญ เป็นต้น

๔. ควรมีการจัดทำถอดบทเรียนรู้ของการบริหารจัดการสาธารณสุขในจังหวัดทุกครั้งที่เกิดสาธารณสุข เพื่อสะท้อนข้อมูลปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และค้นหาแนวทางปรับปรุง แก้ไขปัญหา และพัฒนางานด้านการบริหารจัดการสาธารณสุขในจังหวัดให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

๑. ควรศึกษาถึงปัจจัยทางด้านอื่น ๆ ที่มีผลต่อการเสริมสร้างภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการสาธารณสุขให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี และปัจจัยที่มีบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบ และภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการสาธารณสุข และนำผลที่ได้มาปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้น

๒. ควรทำการศึกษาบทเรียนรู้ด้านการจัดการสาธารณสุขที่ดี (Best Practice) และล้มเหลว เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นถึงปัจจัย เงื่อนไข ข้อจำกัด และโอกาสในการจัดการสาธารณสุข เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปเป็นแบบอย่างในการจัดการของพื้นที่อื่น ๆ

๓. ในการทำวิจัยครั้งต่อไป ควรศึกษาวิจัยเอกสาร (Document Research) ที่เกี่ยวข้องกับ การจัดการสาธารณสุขของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น เพื่อนำข้อมูลไปใช้ในปรับปรุง ถูกระดม และเชื่อมโยงกลไกการจัดการในระดับต่าง ๆ

๔. ในการทำวิจัยครั้งต่อไป ควรศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการจัดการสาธารณสุขสากล เพื่อเปรียบเทียบหาข้อดี ข้อด้อย ในการจัดการสาธารณสุข อันจะนำไปสู่ความมั่นคง ยั่งยืน ต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กวี วงศ์พุม. ภาวะผู้นำ. กรุงเทพฯ : ศูนย์ส่งเสริมการบัญชี, ๒๕๓๕.
- คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : สำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๕๖๒.
- ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, กรม. กรอบการดำเนินงานเชิงใดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ.๒๕๕๘-๒๕๖๓. กรุงเทพฯ : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๘.
- _____, กรม. การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน. กรุงเทพฯ : สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ สำนักงานประเทศไทย, ๒๕๕๗.
- _____, กรม. การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : บริษัท เวิร์ค พรีนติ้ง จำกัด, ๒๕๕๗.
- _____, กรม. คู่มือกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. กรุงเทพฯ : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๖.
- _____, กรม. แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘. กรุงเทพฯ : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๘.
- _____, กรม. พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐. กรุงเทพฯ : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๐.
- _____, กรม. ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS). กรุงเทพฯ : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๙.
- _____, กรม. สถิติสถานการณ์สาธารณภัย ประจำปี พ.ศ.๒๕๕๐-๒๕๖๐. กรุงเทพฯ : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๙.
- พยอม วงศ์สารศรี. องค์การและการจัดการ. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ : สุภากรพิมพ์, ๒๕๓๔.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. การจัดการภาครัฐแนวใหม่. กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์, ๒๕๕๖.
- เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๖๐.
- สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักงาน. นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔). กรุงเทพฯ : สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๕๖๐.
- อารี เพชรพุด. มนุษย์สัมพันธ์ในการทำงาน. กรุงเทพฯ : เนติกุลการพิมพ์, ๒๕๓๐.

วารสาร

นฤนันท์ สุริยมณี และ ประเสริฐไชย สุขสะอาด. “การศึกษาภาวะผู้นำของผู้บริหารหน่วยงาน สังกัด มหาวิทยาลัยมหิดล”, วารสารวิทยบริการ. ปีที่ ๒๒ (ฉบับที่ ๑). มกราคม - เมษายน ๒๕๕๔.

พินิจ บุญเลิศ อุทัย เลหาวิเชียร จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์ และสุวรรณี แสงมหาชัย. “การศึกษา บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดไทยในการบริหารการเปลี่ยนแปลง.” Veridian E-Journal, Silpakorn University. (ฉบับภาษาไทย) สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ. ปีที่ ๘ (ฉบับที่ ๑) เดือนมกราคม – เมษายน ๒๕๕๘.

วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

ชญญามาส โลจนานนท์. “การศึกษาภาวะผู้นำและแรงจูงใจในการทำงานที่ส่งผลต่อความคิดสร้างสรรค์ของพนักงาน กรณีศึกษา บริษัท ซิลลิค ฟาร์มา จำกัด”. วิทยานิพนธ์ บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๕๗.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ. “การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://kpi.ac.th/> , ๒๕๖๐.

ภาษาต่างประเทศ

Christensen, T. and P. Lægreid. Contexts and administrative reforms: a transformative approach. In C. Pollitt, ed. Context in Public Policy and management. The Missing Link? Cheltenham : Edward Elgar, 2013.

_____. “New Public Management – Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens”. Journal of Political Philosophy. 10(3), 2002. 267–296.

Cope,S., Leishman,F., & Strarie,P. “Globalization, new public management and the enabling state”. International Journal of Public Sector Management. 10(6), 1997. 444-460.

Hood, C. A public management for all seasons?, Public Administration 69 (spring) 1991. 3–19

Jonathan Boston. Public management: the New Zealand model. Oxford University Press, 1996.

Koontz , H. and Weihrich . H. Management. New York : McGraw –Hill, 1988.

Likert, Rensis. New Patterns of Mangement. New York : McGrew-Hill Book, 1961.

- McFarland. Management : Foundation & Practices. 5th Ed., New York : Macmillan Publishing Inc., 1979.
- Michell, T. R. and Larson, Jr. People in Organizational : and Introduction to organizational. 6nd Ed., New York : McGraw – Hill, 1987.
- Robbins, Stephen P. Organization Theory : Structure Design and Application. 3rd Ed., New Jersey : Prentice-Hall, 1990.
- Schwartz., D. Introduction to Management : Principle Practice and Process. New York : Harcourt brace Jovanovich, 1980.
- Stogdill, R. Handbook of leadership: A survey of theory and research. New York : The Free Press, 1974.
- Stoner, James A.F. & Freeman, Edward R. Management. 4th Ed., Englewood Cliffs New Jersey : Prentice-Hall, 1989.
- William, J.D. Public Administration : The People's Business. Boston : Litle Brown and Company, 1980.

ประวัติย่อผู้วิจัย



- ชื่อ** : นายภูสิต สมจิตต์
- วัน เดือน ปีเกิด** : ๒๕ สิงหาคม ๒๕๐๗
- การศึกษา** : รัฐศาสตรบัณฑิต (ร.บ.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (เกียรตินิยมอันดับ ๒)
: รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การปกครอง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ประวัติการทำงาน** : เริ่มรับราชการปี ๒๕๓๒ ตำแหน่งปลัดอำเภอ อำเภอทับคล้อ จังหวัดพิจิตร
: เจ้าหน้าที่บริหารงานพัสดุ กองคลัง กรมการปกครอง
: เลขานุการรองปลัดกระทรวงมหาดไทย
: เลขานุการอธิบดีกรมการปกครอง
: เลขานุการอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
: เลขานุการกรม กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
: ผู้อำนวยการกองคลัง กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
: ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการบริหารความเสี่ยงด้านสาธารณภัย
: ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย
: ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมการป้องกันสาธารณภัย
: รองผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม
: รองผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว
- ตำแหน่งปัจจุบัน** : รองผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี