

แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการสาธารณภัย
และการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของ
หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา

โดย

พลตรี ธนินทร์ พุ่ทองคำ
รองเสนาธิการหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา
กองบัญชาการกองทัพไทย

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 62
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2562 – 2563

หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้
เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง “แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการสาธารณสุข และการช่วยเหลือ
ผู้ประสบภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา” ลักษณะวิชา การทหาร ของ พลตรี ธนินทร์ พุทธิพงศ์
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 62 ประจำปีการศึกษา
พุทธศักราช 2562 – 2563

พลโท

(พิสิทธิ์ ปฐมเอน)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการสาธารณภัยและการช่วยเหลือผู้ประสบภัย
ของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา

ลักษณะวิชา การทหาร

ผู้วิจัย พลตรี ธนินทร์ พู่ทองคำ **หลักสูตร** วปอ. **รุ่นที่** 62

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการจัดการความเสี่ยงของภัยพิบัติทางธรรมชาติในปัจจุบัน โดยมีขอบเขตของการวิจัยที่ศึกษาเฉพาะการเกิดอุทกภัยในประเทศไทย รวมทั้งวิเคราะห์ปัจจัยในระบบบัญชาการเหตุการณ์ เพื่อทบทวนแนวทางการปฏิบัติการจัดการสาธารณภัยและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา กองบัญชาการกองทัพไทย อีกทั้งได้ศึกษาหลักการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เป็นที่ยอมรับในสากล เพื่อนำมาวิเคราะห์ ร่วมกับสภาวะแวดล้อม สาธารณภัยและโครงสร้างองค์กร รวมทั้งการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย ซึ่งลักษณะการวิจัยในครั้งนี้จะเป็นการประสมประสานระหว่างวิธีวิจัย เชิงอดีต และแบบสถานการณ์ ซึ่งสอดคล้องตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และแผนบรรเทาสาธารณภัย กองบัญชาการกองทัพไทย พ.ศ.2560 ผลการวิจัยพบว่าการเตรียมการและการดำเนินงานด้านการบรรเทาสาธารณภัยของศูนย์บรรเทาสาธารณภัยหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา กองบัญชาการกองทัพไทย มีการเตรียมการ มีการวางแผนและสั่งการกำกับดูแล แต่จากการศึกษาพบว่าควรมีการบริหารจัดการในภาวะวิกฤติหรือภาวะฉุกเฉินเพิ่มเติมตามสภาพสถานการณ์ภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ได้แก่ 1. การจัดองค์กรรับผิดชอบในทุกกระดับ 2. การเพิ่มขีดความสามารถการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย 3. การรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ 4. การรายงานและการประชาสัมพันธ์ ซึ่งมีข้อเสนอแนะในการศึกษาต่อไปว่าควรมีการนำปัจจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อมาศึกษาในข้อบังคับข้อกำหนดในกฎหมายระหว่างหน่วยงาน ข้อตกลงระหว่างหน่วยงานมาศึกษาและพัฒนาเป็นแนวทางร่วมกัน อาทิเช่น มีการเพิ่มความเข้าใจในกฎหมายหรือขีดจำกัด ข้อกำหนดหรือประสิทธิภาพของหน่วยงานข้างเคียงเพิ่มมากขึ้นและควรมีการศึกษาเทคโนโลยีในการบรรเทาสาธารณภัย ที่สำคัญคือระบบติดตาม ภาพสถานการณ์วิเคราะห์แนวโน้มแบบ Real time หรือเรียกว่า Tactical Data System เป็นระบบที่หน่วยในสนาม หน่วยที่กำลังประสบภัยอยู่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลถ่ายทอดสัญญาณภาพส่งข้อมูลต่าง ๆ เข้าสู่ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ในเวลาเดียวกับที่หน่วยอื่น ๆ ซึ่งมีได้เข้ามาอยู่ในส่วนของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ จำเป็นที่จะต้องใช้อ้อมมูลร่วมกัน นำไปแก้ไขสถานการณ์วางแผนได้อย่าง Real time และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

Abstract

Title Guidelines for the Armed Forces Development Command in development of disaster management to assistance the victims

Field Military

Name Major General Tanin Puthongkum **Course** NDC **Class** 62

The objective of research is to study disaster risk management on current natural disasters with the scope of the research that studies only the occurrence of floods in Thailand including analyzing the factors in the incident command system to review the management practice guidelines for the Armed Forces Development Command in development of disaster management to assistance the victims. Moreover, internationally recognized principles of disaster prevention and mitigation have been studied for analysis together with the disaster environment and organizational structure including disaster management of Thailand, where this research style is a blend of past research methods and Situation according to the 2007 Disaster Prevention and Mitigation Plan of Royal Thai Armed Forces Headquarters 2017. The results of the research showed that the preparation and operation disaster Mitigation have already operated in Disaster Mitigation Center, the Armed Forces Development Command. The research found in part of internal factors which affect the assistance was planned and directed, but studies show that supervision should be taken Manage additional crises or emergencies according to the upcoming disaster situation the future includes : 1. Organizing the responsibility at all levels likes Command Post 2. Search and Rescue the victims 3. Maintaining peace in the area by Site Security and 4. Reporting and public relations by Public Information system. The suggestion from the study is to relevant factors about agreement between the departments to study and develop is a common guideline by increased understanding of laws or limits. Futhermore should be studies on disaster mitigation technology. The key is the tracking system. Real time trend analysis situation image, also known as Tactical Data System, is a system in the field. Affected units can be linked to a video signal. Send various information to the Incident Command Center at the same time as other units which are not part of the Incident Command Center. The need to share information To be able to solve situations, plan in real time and in the same direction.

คำนำ

การวิจัยนี้เป็นแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการสาธารณภัยและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ซึ่งเป็นหน่วยขึ้นตรงกองบัญชาการกองทัพไทย มีหน้าที่พิจารณา เสนอความเห็นเกี่ยวกับ นโยบายวางแผน อำนาจการ ประสานงาน และดำเนินการพัฒนาประเทศเพื่อสร้างความมั่นคงของชาติ สนับสนุนภารกิจของรัฐในการพัฒนาชาติ ป้องกันและแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติและการช่วยเหลือประชาชน ตลอดจนจนปฏิบัติภารกิจอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ จากภารกิจการพัฒนาที่ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ที่ได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมจากภัยพิบัติต่าง ๆ ปัจจุบันประเทศไทยมีแนวโน้มต้องเผชิญกับภัยพิบัติที่คุกคามอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งจากสภาพอากาศแปรปรวน การเคลื่อนไหวของเปลือกโลก การเปลี่ยนแปลงของชั้นบรรยากาศ รวมถึงจากผลกระทบเทคโนโลยีอุตสาหกรรม สร้างความเสียหายให้กับชีวิตและทรัพย์สินเป็นวงกว้าง เพื่อให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และเพื่อศึกษา วิเคราะห์ แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการสาธารณภัยและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ประกอบด้วย การจัดตั้งศูนย์รับผิดชอบในทุกระดับ (Command Post) การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย (Search and Rescue) การรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ (Site Security) และการรายงานการประชาสัมพันธ์ (Public Information) ปัญหา อุปสรรค ข้อขัดข้อง และแนวทางการปฏิบัติการจัดการสาธารณภัยและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา กองบัญชาการกองทัพไทย ที่เหมาะสม มีกรอบการทำงานอย่างมีมาตรฐาน ตั้งแต่ขั้นเตรียมการ ขึ้นตอบโต้ภัยและที่สำคัญ มีระยะเวลาต่อเนื่องคือ ขั้นการฟื้นฟู โดยต้องอาศัยการประเมินความเสียหายและความสูญเสียในภาพรวม ควรนำปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับข้อบังคับ กฎหมายระหว่างหน่วยงาน ข้อตกลง หรือ MOU มาศึกษาและพัฒนาเป็นแนวทาง โดยเฉพาะแผนบรรเทาสาธารณภัยที่มีการบูรณาการร่วมของแต่ละภาคส่วนในจังหวัด ในพื้นที่ศึกษาแนวโน้มเทคโนโลยีในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในกรณีเกิดน้ำท่วมฉับพลันอันเกิดจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแบบฉับพลันในการนำมาใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย อาทิ เช่น ระบบติดตามสภาพสถานการณ์และวิเคราะห์แนวโน้ม Tactical Data System เป็นต้น

พลตรี

(ธนินทร์ พูทองคำ)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62

ผู้วิจัย

กิตติกรรมประกาศ

การวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการสาธารณภัยและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนานี้ สำเร็จได้ด้วยความอนุเคราะห์จากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัย ขอขอบพระคุณวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร คณะกรรมการพิจารณาการวิจัยทุกท่าน และอาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งคอยดูแลให้คำปรึกษาและแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ตลอดระยะเวลาการศึกษา

ขอขอบคุณ หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา กองบัญชาการกองทัพไทย ที่ให้การสนับสนุนบุคลากร สถานที่ ในการศึกษา ตลอดห้วงระยะเวลาที่ทำการศึกษานี้ จนทำให้การดำเนินงานสำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี และขอขอบคุณ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกท่านที่ได้ร่วมพิจารณาและพัฒนาให้คำแนะนำ แนวความคิดที่ทรงคุณค่า อันนำไปสู่ความสำเร็จในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

หากงานวิจัยชิ้นนี้ สามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์กับสังคม หรือ ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม ผู้วิจัยขอมอบความดีในครั้งนี้ ให้แด่ ผู้ให้ความกรุณาสนับสนุนในการศึกษาวิจัย ดังที่กล่าวมาข้างต้น ทุกท่าน ตลอดจน วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ สถานที่แห่งการประสิทธิประสาทวิชาเพื่อสร้างความมั่นคง ผาสุก ของสังคมและประเทศไทย

พลตรี

(ธนิษฐ์ พุทองคำ)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ข
คำนำ	ค
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญแผนภาพ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
ขอบเขตของการวิจัย	3
วิธีดำเนินการวิจัย	4
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	4
คำจำกัดความ	5
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	7
แนวความคิดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	7
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	21
กรอบแนวคิดของการวิจัย	23
สรุป	24
บทที่ 3 สถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทยและการจัดการความเสี่ยงของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา	25
กล่าวนำ	25
สถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทยในปัจจุบัน	26
ข้อมูลศึกษาเฉพาะลักษณะการก่อตัวของพายุและความเสียหายในพื้นที่กรณีศึกษา	32
การช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา	35
การป้องกันและแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา	36
สรุป	42

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการสาธารณภัยและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา	44
กล่าวนำ	44
การจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติด้วยระบบบัญชาการเหตุการณ์ของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา	44
แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการอุทกภัยในประเทศไทยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา	52
สรุป	60
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	62
สรุป	62
ข้อเสนอแนะ	71
บรรณานุกรม	72
ภาคผนวก	74
ผนวก ก รายนามผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	75
ผนวก ข แบบสอบถาม	76
ประวัติย่อผู้วิจัย	80

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
3 - 1 แสดงพายุหมุนเขตร้อนที่เคลื่อนที่เข้าสู่ประเทศไทย ห้วง ต.ค.60	32
3 - 2 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอันเกิดจากน้ำ (ฤดูฝน) พ.ศ.2560	42
4 - 1 ผังสายการบังคับบัญชาศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ระดับจังหวัด	46
4 - 2 ระบบสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉินของประเทศไทย	49
4 - 3 ขั้นตอนแนวทางการแก้ไขปัญหากรณีการเกิดน้ำท่วมในพื้นที่	51
4 - 4 กลไกการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย	53
4 - 5 ระบบการเชื่อมโยงข้อมูลจากการประสานในระบบบัญชาการเหตุการณ์ ICS	54
4 - 6 โครงสร้างการจัดศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพอากาศส่วนหน้า (ศบภ.ทอ.สน.)	56
5 - 1 แนวทางการจัดการภัยพิบัติแบบ A Four-phase Approach	66
5 - 2 ผังโครงสร้างการจัดองค์กรตามระบบบัญชาการเหตุการณ์	68
5 - 3 ระยะเวลาเปลี่ยนผ่านจากการให้ความช่วยเหลือสู่สถานะการฟื้นฟู (Recovery)	70

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

“...เร่งดูแลประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากอุทกภัยให้มีชีวิตเป็นปกติโดยเร็ว การปฏิบัติต้องบูรณาการ และวางแผนเผชิญเหตุให้ดี อย่าให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติของแต่ละหน่วยงาน พร้อมน้อมนำแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมแต่ละสภาพพื้นที่...”

พระราชกระแสรับสั่งของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มหาวชิราลงกรณบดินทรเทพยวรางกูร ซึ่งพระราชทานในการแก้ไขปัญหาอุทกภัยภาคใต้ เมื่อวันที่ 12 มกราคม พ.ศ.2560

ปัจจุบันประเทศไทยมีแนวโน้มต้องเผชิญกับภัยพิบัติที่คุกคามอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ทั้งจากสภาพอากาศแปรปรวน การเคลื่อนไหวของเปลือกโลก การเปลี่ยนแปลงของชั้นบรรยากาศ รวมถึงจากผลกระทบเทคโนโลยีอุตสาหกรรม สร้างความเสียหายให้กับชีวิตและทรัพย์สินเป็นวงกว้าง ผลกระทบนั้นทำให้เกิดน้ำท่วมฉับพลัน บ้านเรือนและพื้นที่การเกษตรพังเสียหาย ประชาชนได้รับบาดเจ็บมีผู้เสียชีวิต และผู้สูญหายเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ในบริบทของประเทศไทยนั้นถ้าจะกล่าวต่อไปอาจมีความคุ้นเคยกับคำว่า “สาธารณภัย” มากกว่าคำว่า “ภัยพิบัติ” ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ให้ความหมายของคำว่า “สาธารณภัย” ว่าหมายถึง “อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชน ไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้ความหมายรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย” อย่างไรก็ตาม ในทางสากลได้ให้ความหมายของคำว่า “ภัยพิบัติ” ว่าหมายถึง การหยุดชะงักอย่างรุนแรงของการปฏิบัติหน้าที่ของชุมชนหรือสังคม อันเป็นผลมาจากการเกิดภัยทางธรรมชาติหรือเกิดจากมนุษย์ซึ่งส่งผลต่อชีวิต ทรัพย์สิน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวางเกินกว่าความสามารถของชุมชนหรือสังคมที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวจะรับมือได้ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2557)

กองทัพอไทย โดยศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพอไทย ซึ่งประกอบด้วย ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองบัญชาการกองทัพอไทย และศูนย์บรรเทาสาธารณภัยเหล่าทัพ เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้การสนับสนุนกับภาคส่วนต่าง ๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ จึงได้จัดทำแผนบรรเทาสาธารณภัย ให้สอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 และแผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม โดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือ “การรู้รับ ปรับตัว พ้นเร็วทั่ว อย่างยั่งยืน” (Building Back Better : Resilience) โดยในการปฏิบัติตอบโต้สถานการณ์นั้น กองทัพจะให้การสนับสนุนการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยกับภาคส่วนต่าง ๆ โดยไม่ส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการป้องกันประเทศ

หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา (นทพ.) ซึ่งเป็นหน่วยขึ้นตรงกองบัญชาการกองทัพอไทย มีหน้าที่พิจารณา เสนอความเห็นเกี่ยวกับ นโยบายวางแผน อำนาจการ ประสานงาน และดำเนินการ พัฒนาประเทศเพื่อสร้างความมั่นคงของชาติ สนับสนุนภารกิจของรัฐในการพัฒนาชาติ ป้องกันและแก้ไข ปัญหาจากภัยพิบัติและการช่วยเหลือประชาชน ตลอดจนปฏิบัติการกิจอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้จากภารกิจการพัฒนาที่ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง จากอดีตจวบจนปัจจุบันของการพัฒนา ประเทศในหลากหลายรูปแบบ จนมาสู่บทบาทอีกหน้าที่หนึ่งที่ได้รับการยอมรับและเชื่อมั่นจากรัฐบาล ก็คือการช่วยเหลือด้านบรรเทาภัยพิบัติทางมนุษยธรรม จนเรียกได้ว่าเป็นงานหลักอีกงานหนึ่งของ หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ซึ่งในแนวความคิดงานด้านบรรเทาสาธารณภัยนั้น เป็นงานที่ต้องใช้กำลังพล พร้อมเครื่องมืออุปกรณ์ และยานพาหนะเป็นหลัก รวมถึงการบริหารจัดการที่มีการพัฒนาให้สามารถใช้ได้กับสถานการณ์ปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นสิ่งที่พึงประสงค์สูงสุดของหน่วยหรือ องค์การ จากประสบการณ์ที่ผ่านมาของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ได้รับมอบหมายให้เข้าไป ปฏิบัติงานช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัย ภายใต้กรอบส่วนงานสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะ **ฉุกเฉิน (สปจ.) ตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558** นั้นทำให้ทราบว่าการเกิดขึ้น ของภัยพิบัติแต่ละครั้งแต่ละเหตุการณ์ถือเป็นภาวะวิกฤตหรือสถานการณ์ฉุกเฉินที่ต้องอาศัยระบบคิดในการ จัดการที่เป็นระบบคิดเดียวกันและมีเครื่องมือในการจัดการภาวะวิกฤตที่เป็นระบบเดียวกันจึงจะทำให้ การจัดการแก้ไขปัญหาเป็นไปด้วยประสิทธิภาพ ลดการสูญเสียในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนรวมทั้ง ส่วนรวม เครื่องมือของการบริหารหนึ่งที่ว่าน่าจะเป็นเครื่องมืออันเหมาะสมต่อการจัดการในภาวะ วิกฤต หรือภาวะฉุกเฉิน คือ ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) และ การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction) ดังนั้นจากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นผู้วิจัย จึงสนใจที่จะศึกษา เรื่องแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการ สาธารณภัยและการช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาเพื่อต้องการให้ผลสำเร็จจากการวิจัยเป็นประโยชน์ต่อ ประชาชนโดยตรงที่จะได้รับการช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัยอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ตามวงจรการจัดการภัย อีกทั้งเพื่อเป็นแนวทางการบูรณาการและประสานงานระหว่างหน่วยงานตามส่วนงานสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (สปฉ.) ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการจัดการความเสี่ยงของภัยพิบัติทางธรรมชาติในปัจจุบันของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา
2. เพื่อศึกษาปัจจัยในระบบบัญชาการเหตุการณ์ ที่มีผลต่อบทบาทของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา
3. เพื่อทบทวนแนวทางการปฏิบัติการจัดการสาธารณภัยและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา กองบัญชาการกองทัพไทย

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการสาธารณภัยและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา” ประกอบด้วยขอบเขตของการศึกษา ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาโครงการวิจัยแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการสาธารณภัยและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาจะทำการศึกษาเฉพาะเรื่องการจัดการความเสี่ยงของภัยพิบัติทางธรรมชาติในปัจจุบันที่จะมุ่งขอบเขตไปที่ทรัพยากรของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาตามหลักการของระบบบัญชาการเหตุการณ์และวิเคราะห์ทบทวนแนวทางการปฏิบัติการจัดการสาธารณภัยและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา กองบัญชาการกองทัพไทย เท่านั้น

2. ขอบเขตด้านบุคลากร

กำลังพลพร้อมยุทโธปกรณ์บรรเทาสาธารณภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ซึ่งได้รับมอบภารกิจจากกองบัญชาการกองทัพไทย ให้เข้าช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์แก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัย

3. ขอบเขตด้านเวลา

ผู้วิจัยจะดำเนินการรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิในห้วงเวลาดังแต่ปี พ.ศ.2559 และปี พ.ศ.2560

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีวิธีการดำเนินการ ดังนี้

1. การรวบรวมข้อมูล

1.1 ข้อมูลปฐมภูมิ ดำเนินการโดยการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัยของกองบัญชาการกองทัพบกและหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาทั้งในระดับนโยบายและระดับหน่วยปฏิบัติ

1.2 ข้อมูลทุติยภูมิ ดำเนินการโดยการศึกษาจากการวิจัยเอกสารหรือ Document Research/Library Research เพื่อรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ได้แก่ หนังสือคู่มือ เอกสารวิชาการ ที่ได้รับการตรวจสอบและยอมรับจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และรายงานสรุปบทวนผลการปฏิบัติงาน (After Action Review : AAR)

2. การวิเคราะห์เพื่อกำหนดปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติภารกิจ เพื่อจะดำเนินการศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับทฤษฎี และหลักการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเรื่องการบริหารจัดการความเสี่ยงของสาธารณภัย และการนำระบบบัญชาการเหตุการณ์ที่เป็นที่ยอมรับในสากลมาวิเคราะห์ร่วมกับ ข้อเท็จจริงสถานะแวดล้อมสาธารณภัยและโครงสร้างองค์กร การจัดและแบ่งมอบภารกิจของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ตามแผนบรรเทาสาธารณภัยของกองบัญชาการกองทัพบก พ.ศ.2560

ประโยชน์ที่รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบข้อมูลปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสี่ยงของภัยธรรมชาติในปัจจุบันของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

2. ทำให้ทราบปัจจัยและข้อจำกัดของการนำระบบบัญชาการเหตุการณ์ ในการบริหารจัดการสาธารณภัย (Disaster Management Cycle) ที่มีผลต่อการปฏิบัติงานและบทบาทของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา กองบัญชาการกองทัพบก ซึ่งได้กำหนดไว้ในแผนบรรเทาสาธารณภัยกองทัพบก พ.ศ.2560

3. ได้แนวทางการพัฒนาการปฏิบัติของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ในการจัดการสาธารณภัยและช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่เหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์ภัยพิบัติในปัจจุบัน

คำจำกัดความ

การบริหารจัดการภัยพิบัติ

หมายถึง

การใช้กลไก กระบวนการ และองค์ประกอบในการดำเนินงาน เพื่อจุดมุ่งหมายในประสิทธิผลและประสิทธิภาพของปฏิบัติการ ด้านภัยพิบัติ อาทิ การป้องกัน การลดผลกระทบ การเตรียมพร้อม การเผชิญเหตุ การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ ตลอดจนการบูรณะ ซ่อมแซมและพัฒนา

ความเสี่ยงจากภัยพิบัติ หมายถึง

โอกาสหรือความเป็นไปได้ในการได้รับผลกระทบทางลบจากการเกิดภัยพิบัติ โดยผลกระทบสามารถเกิดขึ้นกับชีวิต สุขภาพ การประกอบอาชีพ ทรัพย์สิน และบริการต่าง ๆ ในระดับบุคคล ชุมชน สังคม หรือประเทศ

การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

หมายถึง

แนวคิดและวิธีปฏิบัติในการลดโอกาสที่จะได้รับผลกระทบทางลบจากภัยพิบัติผ่านความพยายามอย่างเป็นระบบที่จะวิเคราะห์ และบริหารจัดการปัจจัยที่เป็นสาเหตุและผลกระทบของภัยพิบัติ เพื่อดำเนินนโยบาย มาตรการ หรือกิจกรรมต่าง ๆ ในการลดความล่าช้า ลดปัจจัยที่ทำให้เกิดความเปราะบาง และเพิ่มศักยภาพในการจัดการปัญหา มีเป้าหมาย ในการลดความเสี่ยงที่มีอยู่ในชุมชนและสังคมในปัจจุบันและป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

ระบบบัญชาการเหตุการณ์

หมายถึง

แนวทางในการบริหารจัดการเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับภัยทุกประเภท อย่างมีมาตรฐานในพื้นที่เกิดเหตุ ตั้งแต่เหตุฉุกเฉินขนาดเล็ก ไปจนถึงเหตุฉุกเฉินที่มีความซับซ้อน โดยผู้ปฏิบัติงานในบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถดำเนินการร่วมกันได้ ภายใต้การบัญชาการแบบรวมศูนย์ (Unified Command)

การป้องกัน

หมายถึง

มาตรการและกิจกรรมต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นล่วงหน้าทั้งทางด้าน โครงสร้าง (Structural Approach) และที่ไม่มีใช้ด้านโครงสร้าง (Non Structural Approach) เพื่อลดหรือควบคุมผลกระทบ ในทางลบจากสาธารณภัย

การลดผลกระทบ	หมายถึง	กิจกรรมหรือวิธีการต่าง ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงและลดผลกระทบทางลบจากสาธารณภัยและยังหมายถึงการลดและป้องกันมิให้เกิดเหตุหรือลดโอกาสที่อาจก่อให้เกิดสาธารณภัย
การเตรียมความพร้อม	หมายถึง	มาตรการและกิจกรรมที่ดำเนินการล่วงหน้าก่อนเกิดสาธารณภัย เพื่อเตรียมพร้อมการจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้สามารถรับมือกับผลกระทบจากสาธารณภัยได้อย่างทันการณ์และมีประสิทธิภาพ
การฟื้นฟูบูรณะ	หมายถึง	การฟื้นฟูสภาพเพื่อให้สิ่งที่ถูกต้องหรือได้รับความเสียหายจากสาธารณภัยได้รับการช่วยเหลือ แก้ไขให้กลับคืนสู่สภาพเดิมหรือดีกว่าเดิม รวมทั้งให้ผู้ประสบภัยสามารถดำรงชีวิตตามสภาพปกติได้โดยเร็ว
การจัดการในภาวะฉุกเฉิน	หมายถึง	การจัดตั้งองค์กรและการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ เพื่อรับผิดชอบในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินทุกรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเตรียมความพร้อมรับมือและการฟื้นฟูบูรณะ

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีพัฒนาการที่สืบทอดมาตั้งแต่สมัยโบราณ ด้วยการถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์จากรุ่นสู่รุ่น ยุคหนึ่งต่อเนื่องมาอีกยุคหนึ่ง ซึ่งด้วยสาเหตุของการเกิดขึ้น ที่ไม่ว่ายุคสมัยใดโลกยังคงเผชิญกับภัยพิบัติทั้งที่เกิดจากธรรมชาติและเกิดจากการกระทำของมนุษย์ ซึ่งความเป็นจริงของการเกิดภัยพิบัติในแต่ละครั้ง ถึงแม้มนุษย์จะไม่สามารถหยุดยั้งไม่ให้เกิดภัยได้ แต่มนุษย์สามารถที่จะลดผลกระทบเชิงลบและความเสียหายได้ด้วยการเตรียมการป้องกันและการบริหารจัดการสาธารณภัยที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นการพัฒนาแนวทางและหลักการในการจัดการกับสาธารณภัยจึงจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้ทันสอดคล้องกับลักษณะภัยและให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทำให้มีการศึกษาและพัฒนาเกี่ยวกับการจัดการสาธารณภัยอย่างต่อเนื่อง การศึกษาเรื่องแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการสาธารณภัยและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ครั้งนี้จึงต้องทบทวนผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา ด้วยการปรับปรุงพัฒนาหาแนวทางและข้อสรุปของกรอบการปฏิบัติในการจัดการสาธารณภัย ในกรณีศึกษาอุทกภัยให้ดียิ่งขึ้น

ในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์ศึกษากรอบกฎหมายหรือข้อบังคับและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในภาพรวม หลักการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหมและบทบาทหน้าที่ของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ในส่วนงานสนับสนุนการปฏิบัติในภาวะฉุกเฉิน (สปฉ.) นอกจากนี้ยังทำศึกษาวิเคราะห์การปรับใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนานำเสนอแนวทางการพัฒนาบริหารจัดการสาธารณภัยและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของหน่วยในบทต่อ ๆ ไปโดยมีลำดับการทบทวนวรรณกรรมดังนี้

แนวคิดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

1. กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

1.1 นโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ โดยคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติได้กำหนดกรอบนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติไว้ 4 ด้านดังนี้

1.1.1 การพัฒนาและส่งเสริมการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยด้วยการป้องกันการลดผลกระทบและการเตรียมความพร้อมให้มีประสิทธิภาพ โดยการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้เป็นชุมชนปลอดภัยและการส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาการจัดการเพื่อให้เกิดการรับรู้และปรับตัวต่อผลกระทบจากสาธารณภัยนำไปสู่การจัดการอย่างยั่งยืน

1.1.2 การบูรณาการความร่วมมือกับทุกภาคส่วน เพื่อพัฒนาศักยภาพการจัดการสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉินให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล พร้อมทั้งการบรรเทาทุกข์และช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็ว ทัวถึง และทันเหตุการณ์

1.1.3 การพัฒนาระบบการฟื้นฟูให้สามารถสนองต่อความต้องการของผู้ประสบภัยได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม พื้นที่ประสบภัยได้รับการซ่อมสร้างและฟื้นฟูสภาพให้กลับคืนสู่สภาพเดิมโดยเร็วหรือดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม

1.1.4 การพัฒนาและส่งเสริมมาตรฐานความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยร่วมกับหน่วยงานเครือข่ายทั้งภายในประเทศและต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพ

1.2 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550

1.2.1 จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี

1.2.2 จัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อหามาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพ

1.2.3 ปฏิบัติการประสานการปฏิบัติการให้การสนับสนุนและช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภาคเอกชนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและให้การสงเคราะห์เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย ผู้ได้รับอันตราย หรือผู้ได้รับความเสียหายจากสาธารณภัย

1.2.4 แนะนำให้คำปรึกษาและอบรมเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภาคเอกชน

1.2.5 ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละระดับ

1.2.6 ปฏิบัติการอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นหรือตามที่ผู้บัญชาการ นายกรัฐมนตรี คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

1.3 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2558 เพื่อให้ทุกหน่วยงานใช้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 เป็นแผนแม่บท (Master Plan) ในการจัดการสาธารณภัยของประเทศ โดยเป็นกรอบและทิศทางในการปฏิบัติการด้านสาธารณภัยให้แก่ประเทศไทย โดยแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เป็นการนำแนวคิดการพัฒนาระบบการป้องกัน การเตรียมความพร้อม และการสร้างภูมิคุ้มกันโดยพัฒนาภูมิความรู้และเสริมสร้างความเข้มแข็งระดับชุมชนในการเฝ้าระวังและรับมือกับสาธารณภัย การอยู่ร่วมกับธรรมชาติและการสร้างภูมิต้านทานให้แก่ชุมชนตามแนวทาง "ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง" รวมทั้งการนำแนวคิดการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยเพื่อป้องกันภัยตามหลักสากล คือ "รู้รับ ปรับตัว ฟื้นเร็วทั่ว อย่างยั่งยืน" (Resilience) โดยเสริมสร้างความตระหนักในการลดความเสี่ยงตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัยและหลังเกิดภัย และกำกับการดำเนินการขับเคลื่อนให้ เป็นไปตามกรอบพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และสอดคล้องกับกรอบ การดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ.2558 – 2573 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, 2015 - 2030)

ทั้งนี้ตามยุทธศาสตร์การดำเนินงานตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 ประกอบด้วย การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction : DRR) การบูรณาการการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน (Build Back Better and Safer) และการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยเป็นแนวทางหลักในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของแผนและนำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2558 : 14)

2. แนวทางปฏิบัติในการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน : สปฉ. (Emergency Support Function : ESF)

เมื่อการจัดการสาธารณภัยระดับ 3 และระดับ 4 กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ จะสถาปนาการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (สปฉ.) เพียงส่วนงานใด ส่วนงานหนึ่งหรือหลายส่วนงานเข้าร่วมสนับสนุนการจัดการสาธารณภัยขึ้นอยู่กับความจำเป็นของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อการประสานงานระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบภารกิจด้านใดด้านหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น ภารกิจด้านการคมนาคมและขนส่งที่มีหลายส่วนราชการ มีลักษณะงานเหมือนหรือใกล้เคียงกันมาร่วมกันประสานการปฏิบัติอันจะเป็นการลดความซ้ำซ้อนในการช่วยเหลือและสนับสนุนการปฏิบัติงานของกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

จังหวัด/อำเภอที่เกิดสาธารณภัย โดยในแต่ละส่วนงานฯ จะมีหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุน แบ่งออกเป็น 18 ส่วนงาน (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2557 : 75 - 85)

สปฉ.1 : ส่วนงานด้านคมนาคม ทำหน้าที่จัดการระบบ ปรับปรุงเส้นทางและโครงข่ายการคมนาคมให้สามารถใช้การได้เมื่อเกิดสาธารณภัย มีกระทรวงคมนาคมเป็นหน่วยงานหลัก

สปฉ.2 : ส่วนงานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ทำหน้าที่จัดระบบสื่อสารและโทรคมนาคมให้ใช้ได้ทุกสถานการณ์ มีกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นหน่วยงานหลัก

สปฉ.3 : ส่วนงานสาธารณูปโภค ทำหน้าที่เตรียมความพร้อม ซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งสาธารณูปโภคให้ใช้ได้ในขณะที่เกิดสาธารณภัย มีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลัก โดยมี การไฟฟ้า ส่วนภูมิภาค การไฟฟ้านครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค และการประปานครหลวงเป็นหน่วยงานสนับสนุน

สปฉ.4 : ส่วนผจญเพลิง ทำหน้าที่ประสานการปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉินเมื่อเกิดอัคคีภัย รวมถึงสนับสนุนการป้องกันและระงับเหตุอัคคีภัยในทุกพื้นที่ มีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลัก โดยมี กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานสนับสนุน

สปฉ.5 : ส่วนงานการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ทำหน้าที่เฝ้าระวังสถานการณ์ ประเมินแนวโน้มสาธารณภัย แจ้งเตือนประชาชน สนับสนุนทรัพยากรและประสานการจัดการภาวะฉุกเฉินกับส่วนต่าง ๆ มีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลัก

สปฉ.6 : ส่วนงานสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ทำหน้าที่จัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว แจกจ่ายเครื่องดำรงชีพ ดูแลงานด้านสังคมสงเคราะห์และเยียวยาสภาพจิตใจผู้ประสบภัย มีกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานหลัก มีกระทรวงแรงงาน สภาเกษตรกรไทยเป็นหน่วยงานสนับสนุน

สปฉ.7 : ส่วนงานการสนับสนุนทรัพยากรทางทหาร ทำหน้าที่ประสานการปฏิบัติระหว่างเหล่าทัพ เพื่อสนับสนุนส่วนราชการ หน่วยทหาร กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แต่ละระดับในการเผชิญเหตุสาธารณภัย มีกระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยงานหลัก

สปฉ.8 : ส่วนงานการแพทย์และสาธารณสุข ทำหน้าที่ดูแลสุขภาพอนามัยของผู้ประสบภัย โดยจัดตั้งทีมปฏิบัติการลงพื้นที่ตรวจรักษาโรค เฝ้าระวังและควบคุมโรคติดต่อ รวมถึงการสุขภาพของพื้นที่ที่ประสบภัยมีกระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานหลัก มีหน่วยงานสนับสนุน ได้แก่ โรงพยาบาล สถานพยาบาลของสังกัดต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน เช่น มหาวิทยาลัย กระทรวงกลาโหม มูลนิธิ อาสาสมัครต่าง ๆ เป็นต้น รวมถึงสภาเกษตรกรไทย สถาบันการแพทย์ฉุกเฉิน สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ เป็นต้น

สปฉ.9 : ส่วนงานการค้นหาและกู้ภัย ทำหน้าที่ประสานการช่วยเหลือ สนับสนุนการค้นหา และกู้ภัยเพื่อช่วยชีวิตผู้ประสบภัย มีกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยงานหลัก

สปฉ.10 : ส่วนงานสารเคมีวัตถุอันตรายและกัมมันตรังสี ทำหน้าที่วางแผน ป้องกัน ควบคุมและระงับภัยจากสารเคมี วัตถุอันตรายและกัมมันตรังสีที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและ สิ่งแวดล้อม มีกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานหลัก โดยมี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม กระทรวงกลาโหม และกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กรมควบคุมมลพิษ และ สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติเป็นหน่วยงานสนับสนุน

สปฉ.11 : ส่วนงานการเกษตร ทำหน้าที่ประเมินสถานการณ์ แจ้งเตือนภัยแก่ เกษตรกรและสำรวจความเสียหายด้านการเกษตร เพื่อวางแผนให้การช่วยเหลือเกษตรกรที่ประสบภัย มีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลัก โดยมีกระทรวงพาณิชย์เป็นหน่วยงานสนับสนุน

สปฉ.12 : ส่วนงานพลังงาน ทำหน้าที่ดูแลรักษาและสนับสนุนทรัพยากรด้าน พลังงานให้สามารถใช้ปฏิบัติงานได้ตลอดระยะเวลาที่เกิดสาธารณภัย มีกระทรวงพลังงานเป็น หน่วยงานหลัก

สปฉ.13 : ส่วนงานรักษาความสงบเรียบร้อย ทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย และ ความปลอดภัยของประชาชน สถานที่สำคัญทางเศรษฐกิจ เขตเมืองและชุมชนในพื้นที่ประสบภัยและ พื้นที่ใกล้เคียงมีสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลัก

สปฉ.14 : ส่วนงานการฟื้นฟูเศรษฐกิจ การศึกษา วัฒนธรรม ทำหน้าที่ประเมินผล กระทบทางเศรษฐกิจ การศึกษาวัฒนธรรมและสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์รวมถึงกำหนด แนวทางการฟื้นฟูให้กลับสู่ภาวะปกติโดยเร็วมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติและกระทรวงการศึกษาธิการเป็นหน่วยงานหลัก มีกระทรวงวัฒนธรรมและกระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานสนับสนุน

สปฉ.15 : ส่วนงานการต่างประเทศ ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ ในภาวะฉุกเฉินและสนับสนุนการช่วยเหลือชาวต่างประเทศที่ประสบภัย มีกระทรวงการต่างประเทศ เป็นหน่วยงานหลัก โดยมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม สำนักงานตำรวจ แห่งชาติและกรมศุลกากรเป็นหน่วยงานสนับสนุน

สปฉ.16 : ส่วนงานการประชาสัมพันธ์และการจัดการข้อมูลข่าวสาร ทำหน้าที่ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและให้ความรู้เกี่ยวกับสาธารณภัย รวมถึงกำหนดมาตรการป้องกันข่าวลือ ที่สร้างความตื่นตระหนกแก่ประชาชนมีกรมประชาสัมพันธ์เป็นหน่วยงานหลัก

สปฉ.17 : ส่วนงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่ประเมิน กำหนดวิธี ป้องกันและลดผลกระทบจากสาธารณภัยที่มีต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานหลัก

สปฉ.18 : ส่วนงานงบประมาณและการบริจาค ทำหน้าที่รับบริจาคเงินและสิ่งของช่วยเหลือผู้ประสบภัยมีกระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานหลัก โดยมีสำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยงานสนับสนุน

3. บทบาทหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมในการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน

กระทรวงกลาโหม/ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม (กท./ศบภ.กท.) เป็นหน่วยรับผิดชอบหลักในการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (สปฉ.) จำนวน 2 ส่วน ได้แก่

3.1 สปฉ.7 : ส่วนงานการสนับสนุนทรัพยากรทางทหาร มีกระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยงานหลักในการประสานการปฏิบัติระหว่าง เหล่าทัพและจัดทำแผนสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉินด้านการสนับสนุนทรัพยากรทางทหารมีกรอบแผนการดำเนินการ ได้แก่

3.1.1 การสำรวจ จัดทำบัญชีควบคุม การเสนอความต้องการ การใช้ทรัพยากรทางทหารในการสนับสนุนงานการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3.1.2 การเตรียมความพร้อมของ บุคลากร ยุทโธปกรณ์ เครื่องมืออุปกรณ์ อาคาร สถานที่ สิ่งอำนวยความสะดวกและระบบงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ และแผนการปฏิบัติในการสนับสนุนงานการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตั้งแต่ในภาวะปกติ รวมทั้งการเตรียมการด้านการซ่อมบำรุงและการจัดหา

3.2 สปฉ.9 : ส่วนงานการค้นหาและกู้ภัยมีกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยงานหลักในการประสานการปฏิบัติระหว่างส่วนราชการ หน่วยงาน องค์การสาธารณกุศล และจัดทำแผนสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉินด้านการค้นหาและกู้ภัย รวมทั้งการจัดตั้งชุดค้นหาและกู้ภัยในเมืองแห่งชาติ (National Urban Search and Rescue : USAR) มีกรอบแผนการดำเนินการ ได้แก่

3.2.1 การสำรวจ จัดทำบัญชีควบคุม การเตรียมความพร้อมของ บุคลากร ยุทโธปกรณ์ เครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ การเสนอความต้องการ เครื่องมือในการค้นหาและกู้ภัย การสนับสนุนงานการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3.2.2 การจัดทำแผนการค้นหาและกู้ภัยของแต่ละหน่วยและมีการจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมของหน่วยงานเกี่ยวข้องตั้งแต่ในภาวะปกติ

3.2.3 การจัดการฝึกซ้อมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในและนอกประเทศ ตลอดจนการเข้าร่วมการฝึกซ้อมกับหน่วยงานใน

ทั้งนี้ใน สปฉ. อื่น ๆ กระทรวงกลาโหม ทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุน สปฉ. อื่น ๆ ตามที่ได้รับการร้องขอหรือประสานการปฏิบัติ ได้แก่ สปฉ.8 ด้านการแพทย์และสาธารณสุข สปฉ.10 ด้านสารเคมี วัตถุอันตรายและกัมมันตรังสีและ สปฉ.15 ด้านการต่างประเทศ

4. ทฤษฎีและหลักการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

การจัดการกับสาธารณภัยมีวิวัฒนาการตั้งแต่ยุคโบราณที่มีมนุษย์มากกว่า 2,000 ปีแล้ว เมื่อกรุงโรมเกิดเพลิงไหม้อยู่ 6 วัน ได้เผาทำลายกรุงโรมไปกว่าหนึ่งในสิบของกรุงโรมทั้งหมด ในครั้งนั้นได้มีการพัฒนาระบบและแนวทางการรับมือกับภัยพิบัติจากการช่วยชีวิตกันเองในพื้นที่ประสบภัย ต่อมาก็มีการพัฒนามากขึ้นเป็นการบริหารจัดการภัยพิบัติยุคใหม่ (Modern Disaster Management) ที่เริ่มจากแนวคิดการสร้างความปลอดภัยแก่พลเมืองแบบรวมการ (Centralized Safeguarding of Citizens) โดยเฉพาะในช่วงสงคราม ประชาชนเผชิญกับภัยพิบัติที่พัฒนามาจากเทคโนโลยีของอาวุธ แนวคิดในยุคการป้องกันพลเรือน (Civil Defense Era) ที่กำหนดกิจกรรม 3 กิจกรรมได้แก่ การเตรียมพร้อม (Preparedness) การบรรเทา (Mitigation) และการเผชิญเหตุ (Response) มีการประยุกต์ใช้กันอย่างกว้างขวางในศตวรรษที่ 19 โดยมีการออกเป็นกฎหมายและจัดตั้งองค์กรกลางขึ้น ที่มีบทบาทลักษณะจากศูนย์กลาง (Central Role) ในยุคต่อมาการรับมือภัยพิบัติมีวิวัฒนาการเข้าสู่ระบบส่วนกลางในระดับนานาชาติประเทศมากขึ้น (National – level Emergency Management System) โดยในปี ค.ศ.1987 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติประกาศเมื่อวันที่ 11 ธ.ค.1987 ในการลดผลกระทบจากภัยพิบัติในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก (International Decade for National Disaster Reduction : IDNDR) ด้วยโครงการการบรรเทาภัยพิบัติ (Disaster Mitigation Programmes) และปัจจุบันโลกยอมรับแนวทาง A Four-phase Approach ที่ประกอบด้วย การป้องกัน (Prevention) การลดผลกระทบ (Mitigation) การเตรียมความพร้อม (Preparedness) และการฟื้นฟู (Recovery) หรือ 2P2R โดยมีหลักการ ดังนี้ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2558 : 12 – 13)

4.1 การป้องกัน P1 : Prevention เน้นในการสร้างองค์ความรู้ การปลูกจิตสำนึก และกระบวนการฝึกอบรม การศึกษาข้อกฎหมาย การใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ การวางแผน ป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติพร้อมจัดทำแผนแม่บท แผนปฏิบัติการและแผนเผชิญเหตุเฉพาะ พื้นที่ครอบคลุมทุกประเภทภัยสำหรับเป็นกรอบหรือแนวทางการปฏิบัติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดจนการพัฒนาล้างข้อมูลสาธารณภัยแห่งชาติ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการสั่งการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ

4.2 การเตรียมความพร้อม P2 : Preparedness ได้มุ่งส่งเสริมการสร้างเครือข่าย ให้มีความพร้อมในการรับมือและจัดการภัยพิบัติเชิงรุก โดยเสริมสร้างศักยภาพชุมชนในพื้นที่เสี่ยงภัย ตามแนวทางจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน เพื่อให้ชุมชนสามารถจัดการ ภัยพิบัติได้ในเบื้องต้น พร้อมส่งเสริมการสร้างเครือข่ายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับ พื้นที่โดยพัฒนาผู้มีจิตอาสาเป็นกำลังสำคัญของภาครัฐ รวมถึงการดำเนินการฝึกซ้อมแผนเผชิญเหตุ ในทุกระดับ ทั้งด้านการสั่งการและปฏิบัติการเพื่อให้ทุกหน่วยงานได้ซักซ้อมขั้นตอนการตอบโต้ สถานการณ์ภัยและประชาชนเรียนรู้วิธีปฏิบัติตนอย่างถูกต้องและปลอดภัย ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติระหว่างประเทศ

4.3 การรับมือ R1 : Response เป็นการดำเนินการเพื่อรับมือภัยพิบัติหรือสถานการณ์วิกฤติในระดับต่าง ๆ โดยนำระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) ภายใต้รูปแบบ Single Command มาใช้ในการสั่งการและเชื่อมโยงแก้ไขปัญหาภัยพิบัติส่งผลให้การตอบโต้เหตุฉุกเฉินและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยมีเอกภาพและประสิทธิภาพ

4.4 การฟื้นฟู R2 : Recovery เป็นการดำเนินการเพื่อจัดหาเครื่องอุปโภค บริโภค อำนวยความสะดวกด้านสิ่งสาธารณูปโภค บริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว ฟื้นฟู สิ่งสาธารณูปการ และโครงสร้าง

5. แนวทางของกระทรวงกลาโหมในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย

การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยเป็นการลดโอกาสที่จะได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยอย่างเป็นระบบโดยการวิเคราะห์และการจัดการกับปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นสาเหตุของสาธารณภัยเพื่อลดผลกระทบลดความถี่และความรุนแรงของภัยพิบัติที่เกิดขึ้น รวมทั้งเพื่อเพิ่มศักยภาพของบุคลากรชุมชนและสังคมให้สามารถรับมือและจัดการกับสาธารณภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถดำเนินการได้โดยการพัฒนาระบบการประเมินความเสี่ยงจากสาธารณภัยให้มีมาตรฐาน การพัฒนามาตรการการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยและการส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนและทุกระดับสร้างแนวปฏิบัติในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย กท. เป็นหน่วยงานที่มีศักยภาพและความพร้อมทั้งในด้านกำลังพล เครื่องมือ และยุทธวิธีปฏิบัติการ ซึ่งสามารถสนับสนุนการดำเนินการของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อให้การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยในพื้นที่ต่าง ๆ สมฤทธิ์ผล รวมทั้งสามารถให้การช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติได้อย่างทันที่และมีประสิทธิภาพ จึงกำหนดแนวทางในการดำเนินการเพื่อสนับสนุนการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ดังนี้

5.1 การสร้างระบบการประเมินความเสี่ยงจากสาธารณภัยให้มีมาตรฐาน

5.1.1 มอบหมายผู้แทน กท. ในคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ อำเภอและจังหวัด (ก.ช.ภ.อ./ก.ช.ภ.จ.) และกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอและจังหวัด (กปภ.อ./กปภ.จ.) รวมทั้งหน่วยทหารในพื้นที่รับผิดชอบในแต่ละจังหวัด เพื่อการเข้าถึงในแต่ละพื้นที่และเกิดความเข้าใจลักษณะความเสี่ยงจากสาธารณภัยของแต่ละอำเภอและจังหวัดได้อย่างดี ซึ่งจะทำให้การวางแผนการวิเคราะห์และการประเมินความเสี่ยงในแต่ละอำเภอและจังหวัดเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งน้อมนำยุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” ไปประยุกต์ใช้ในแต่ละพื้นที่ด้วย

5.1.2 พัฒนาชุดประเมินความเสี่ยงจากสาธารณภัยและชุดประเมินสาธารณภัยให้กับหน่วยทหารในแต่ละระดับตามศักยภาพขีดความสามารถและคุณลักษณะของหน่วย เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้ง กท. และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

5.1.3 การจัดทำแผนงานและโครงการเกี่ยวกับการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย รวมถึงการจัดทำดัชนีความเสี่ยงและแผนที่เสี่ยงภัยของหน่วย

5.2. การพัฒนามาตรการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย

5.2.1 การดำเนินการป้องกันและลดผลกระทบจากสาธารณภัยเป็นการดำเนินการในห้วงก่อนเกิดภัย เพื่อลดโอกาสหรือความรุนแรงที่อาจจะเกิดขึ้นจากสาธารณภัยต่าง ๆ ได้แก่ การกำหนดเขตพื้นที่ การกำหนดมาตรฐานการก่อสร้าง การเสริมสร้างความแข็งแรงของพื้นที่เสี่ยง การขุดลอกคูคลองและท่อระบายน้ำ การพัฒนาบ่อบาดาลและบ่อน้ำตื้น การสร้างความตระหนักเพื่อป้องกันการติดต่อของเชื้อโรคและอื่น ๆ และการออกกฎหมายหรือระเบียบที่จำเป็นในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย

5.2.2 การเตรียมความพร้อมรับมือกับสาธารณภัยเป็นการดำเนินการที่มุ่งเน้นให้ประชาชนหรือชุมชนและหน่วยงานมีองค์ความรู้ขีดความสามารถและทักษะต่าง ๆ เพื่อให้พร้อมที่จะรับมือกับสาธารณภัย ได้แก่ การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานการเข้าร่วมและสนับสนุนการฝึกการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การเตรียมการสนับสนุนการอพยพ การเตรียมการสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์พักพิง การสนับสนุนการจัดตั้งองค์การเรียนรู้สาธารณภัย การพัฒนาคลังข้อมูลสาธารณภัย เพื่อให้พร้อมเชื่อมต่อกับคลังข้อมูลสาธารณภัยแห่งชาติ การสนับสนุนการจัดตั้งคลังสำรองทรัพยากรและการจัดทำแผนบริหารความต่อเนื่องของหน่วย ดังนั้น ศบภ.สป. ศบภ.บก.ทท. และ ศบภ.เหล่าทัพ ควรพิจารณาดำเนินการดังนี้

5.2.2.1 วางแผน อำนวยความสะดวก ประสานงาน กำกับดูแล และประชาสัมพันธ์ในการเตรียมการช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติในส่วนที่รับผิดชอบ รวมทั้งสนับสนุนหน่วยงานฝ่ายพลเรือนเมื่อได้รับการร้องขอ

5.2.2.2 ติดตามสถานการณ์สาธารณภัยและเฝ้าระวังรวบรวมสถิติข้อมูลสาธารณภัยในพื้นที่และข่าวสารข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ประเมินความเสี่ยงภัยและโอกาสที่จะเกิดภัยตามฤดูกาลในพื้นที่ รวมทั้งแจ้งเตือนภัยจากสงครามให้กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) ทราบในโอกาสแรกที่สามารถกระทำได้

5.2.2.3 ประสานการปฏิบัติกับส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ภาคเอกชนและองค์กรสาธารณกุศลที่เกี่ยวข้องในการแบ่งมอบพื้นที่และงานที่จะให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติเป็นไปโดยทั่วถึงและไม่ซ้ำซ้อนกัน

5.2.2.4 เตรียมแผนการปฏิบัติการฝึกอบรมและให้ความรู้ในด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติร่วมกับฝ่ายพลเรือนตามห้วงเวลาที่เหมาะสม

5.2.2.5 จัดเตรียมกำลังพลยุทธโธปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้รวมทั้งระบบสื่อสารและสารสนเทศ (ระบบหลักและระบบรอง รวมถึงยามฉุกเฉิน) สำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยให้พร้อมใช้ปฏิบัติงานได้ตลอดเวลา

5.2.2.6 เข้าร่วมการฝึกซ้อมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของอำเภอหรือจังหวัดและการฝึกซ้อมอื่น ๆ ด้านการบรรเทาสาธารณภัยทั้งในประเทศและต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง (ขึ้นอยู่กับงบประมาณ) เพื่อให้กำลังพลมีความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตามแผนฯ

5.2.2.7 ประสานกับส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ภาคเอกชน และองค์การสาธารณกุศลที่เกี่ยวข้องในการจัดเตรียมพื้นที่ปลอดภัยเพื่อรองรับการอพยพและสนับสนุนการดำเนินการในการหลีกเลี่ยงหรือลดผลกระทบต่าง ๆ ณะเกิดภัยเพื่อลดความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้น ให้เหลือน้อยที่สุด

5.2.3 กระบวนการแจ้งเตือนภัย โดยเฉพาะการเฝ้าระวัง ติดตามสถานการณ์ ให้กรมอุตุนิยมวิทยา กองทัพเรือ เฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์ตลอด 24 ชั่วโมง และ นขต.ศบภ.ภท. และ ศบภ.เหล่าทัพ จัดเตรียมจัดหาอุปกรณ์และเครื่องมือสื่อสารสำหรับเชื่อมกับระบบสื่อสารให้เพียงพอและใช้การได้ตลอดเวลา โดยให้ประสานงานอย่างใกล้ชิดกับกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บก.ปภ.ช.) เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและประเมินสถานการณ์เพื่อการตัดสินใจในการรับมือกับสาธารณภัยโดยมีระดับของระบบสถานการณ์อยู่ในภาวะปกติ

5.3 ส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนและทุกระดับสร้างแนวทางปฏิบัติในการลดความเสี่ยง โดย นขต.ศบภ.ภท. และ ศบภ.เหล่าทัพ สามารถสนับสนุนการสร้างเสริมความเข้มแข็งในการประสานงานระหว่างหน่วยงานและการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างทหารและพลเรือนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมได้ในทุกระดับรวมทั้งการพัฒนาขีดความสามารถของแต่ละหน่วยให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่องในภาวะฉุกเฉิน เมื่อเกิดสาธารณภัยซึ่งกระทบต่อพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งหน่วย ทั้งนี้ สผ.ภท. ในฐานะฝ่ายเลขานุการ ศบภ.ภท. ทำหน้าที่เป็นหน่วยรับผิดชอบในการจัดทำแนวทางการปฏิบัติงานร่วมระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัยและอาจพิจารณาเสนอให้มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหารหรือศูนย์ปฏิบัติงานร่วมระหว่างพลเรือนกับทหารหรือศูนย์ประสานงานนานาชาติเพื่อเป็นการสนับสนุนการจัดการสาธารณภัยของกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติและศูนย์บัญชาการเหตุการณ์แต่ละระดับ ซึ่งขึ้นอยู่กับระดับของหน่วยและสถานการณ์สาธารณภัยเพื่อดำเนินการประชุมหารือและแลกเปลี่ยนข้อมูลในการจัดการสาธารณภัย รวมทั้งการบรรยายสรุปสถานการณ์ประจำวัน เพื่อทำความเข้าใจต่อสถานการณ์ให้ตรงกัน โดยยึดกรอบแนวทางการปฏิบัติตามมาตรฐานหลักสากลและ พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550

6. แนวทางของกระทรวงกลาโหมในการจัดการในภาวะฉุกเฉิน

การจัดการในภาวะฉุกเฉินเป็นการปฏิบัติในห้วงเกิดสาธารณภัยซึ่งเป็นการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อลดความรุนแรงของสาธารณภัยและการบรรเทาทุกข์โดยให้ความเร่งด่วนในการเข้าระงับเหตุและให้ความช่วยเหลือประชาชนได้แก่ การแจ้งเตือนภัยและประเมินสถานการณ์ การจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในภาวะฉุกเฉิน การสื่อสารในภาวะฉุกเฉิน การประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัย การประกาศเขตให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน การค้นหาและกู้ภัยการอพยพ การรักษาพยาบาลฉุกเฉิน การรักษาความสงบเรียบร้อย การพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคล การประเมินความเสียหายและความต้องการเบื้องต้น การรายงาน การรับบริจาค การประสานการปฏิบัติกับองค์กรสาธารณกุศล การประสานความช่วยเหลือจากต่างประเทศและการขอใช้เงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ซึ่งตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 ได้กำหนดระดับของการจัดการสาธารณภัยไว้ 4 ระดับ ซึ่งการปรับระดับการจัดการสาธารณภัยให้เป็นไปตามปัจจัยและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2558 อาทิ พื้นที่ประสบภัย ประชาชนที่รับผลกระทบ ความซับซ้อนของสถานการณ์ ศักยภาพด้านทรัพยากร และการประเมินสถานการณ์ในพื้นที่ประสบภัยโดยการปฏิบัติของ นขต.ศบภ.ภท. และ ศบภ.เหล่าทัพ ตามระดับการจัดการสาธารณภัย สรุปได้ดังนี้

6.1 การจัดการสาธารณภัยระดับ 1 (สาธารณภัยขนาดเล็ก) ซึ่งมีผู้อำนวยการท้องถิ่น ผู้อำนวยการอำเภอ ผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ควบคุมและสั่งการให้ นขต.ศบภ.ภท. และ ศบภ.เหล่าทัพ สนับสนุนกำลังพลและยุทโธปกรณ์ให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ประสบสาธารณภัยและสนับสนุนส่วนราชการในพื้นที่ ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอหรือตามที่ได้รับร้องขอโดยให้รายงานผลการปฏิบัติให้กับ ศบภ. (หน่วยต้นสังกัด) และ ศบภ.ภท. ทราบในโอกาสแรก

6.2 การจัดการสาธารณภัยระดับ 2 (สาธารณภัยระดับกลาง) ซึ่งมีผู้อำนวยการจังหวัดและ/หรือ ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครเป็นผู้ควบคุม สั่งการและบัญชาการให้ นขต.ศบภ.ภท. และ ศบภ.เหล่าทัพ สนับสนุนกำลังพลและยุทโธปกรณ์ให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ประสบสาธารณภัยและสนับสนุนส่วนราชการในพื้นที่ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ/จังหวัดหรือตามที่ได้รับร้องขอโดยให้รายงานผลการปฏิบัติให้กับ ศบภ.(หน่วยต้นสังกัด) และ ศบภ.ภท. ทราบในโอกาสแรก

6.3 การจัดการสาธารณภัยระดับ 3 (สาธารณภัยระดับใหญ่) ซึ่งมีผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (ผบ.ปภ.ช.) เป็นผู้ควบคุมสั่งการและบัญชาการให้ นขต.ศบภ.ภท. และ ศบภ.เหล่าทัพ สนับสนุนกำลังพลและยุทโธปกรณ์ให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ประสบสาธารณภัย

และสนับสนุนส่วนราชการในพื้นที่ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ/จังหวัด/ชาติ โดยมุ่งเน้นการปฏิบัติตามการบัญชาการเหตุการณ์จากกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (รมว.มท.) เป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ (ผบ.ปภ.ช.) และให้รายงานผลการปฏิบัติให้กับ ศบภ.(หน่วยต้นสังกัด) และ ศบภ.ภท. ทราบอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งติดตามและเฝ้าระวังสถานการณ์วิเคราะห์ ประเมินสถานการณ์ รายงานและเสนอความเห็นต่อ รมว.มท. (ผบ.ปภ.ช.) หรือ นรม. เพื่อตัดสินใจยกระดับความรุนแรงของสถานการณ์

6.4 การจัดการสาธารณภัยระดับ 4 (สาธารณภัยขนาดใหญ่) นขต.ศบภ.ภท. และ ศบภ.เหล่าทัพ สนับสนุนกำลังพลและยุทโธปกรณ์ให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ประสบสาธารณภัยและสนับสนุนส่วนราชการในพื้นที่ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อำเภอ/จังหวัด/ชาติ โดยมุ่งเน้นการปฏิบัติตามการบัญชาการเหตุการณ์จากกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) ซึ่ง นรม. หรือ รอง นรม. ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ (ใช้อำนาจตามมาตรา 31 แห่ง พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550) รวมทั้งติดตามและเฝ้าระวังสถานการณ์ วิเคราะห์ประเมินสถานการณ์ รายงาน และเสนอความเห็นต่อผู้บัญชาการเหตุการณ์ เพื่อตกลงใจในการใช้กำลังพลและยุทโธปกรณ์เข้าแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจนกว่าสถานการณ์จะกลับเข้าสู่ภาวะปกติ รวมทั้งการจัดทำข้อพิจารณาในการรับความช่วยเหลือจากกองทัพมิตรประเทศ โดยให้รายงานผลการปฏิบัติให้กับ ศบภ. (หน่วยต้นสังกัด) และ ศบภ.ภท. ทราบอย่างต่อเนื่อง การปฏิบัติเมื่อเกิดสาธารณภัย เมื่อมีการร้องขอหรือประสานจากกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่หรือศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอ/จังหวัด/กรุงเทพมหานครหรือศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าจังหวัด/กรุงเทพมหานคร ให้ นขต.ศบภ.ภท. และ ศบภ.เหล่าทัพ ให้การสนับสนุนและดำเนินการ ดังนี้

6.4.1 ดำเนินการให้ความช่วยเหลือเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทั้งในระยะก่อนเกิดภัยหรือขณะเกิดภัยให้เป็นไปด้วยความรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์อย่างเป็นระบบเพื่อลดอันตรายความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและส่วนราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6.4.2 ดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ตามแผนหรือระเบียบปฏิบัติประจำ (รปจ.) ของหน่วย ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ตามประกาศ กท. เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน

6.4.3 ให้ ศบภ.ทท. สนับสนุนการติดต่อสื่อสารให้กับ ศบภ.ภท. รวมทั้งบูรณาการในการเชื่อมต่อระหว่าง ศบภ.ภท. ศบภ.สป. ศบภ.บก.ทท. และ ศบภ.เหล่าทัพ กับ บก.ปภ.ช.

6.4.4 ในกรณีที่รัฐบาลตกลงใจรับความช่วยเหลือทั้งทางพลเรือนและทางทหารจากต่างประเทศ ซึ่งมีกระทรวงการต่างประเทศเป็นช่องทางในการติดต่อหลักนั้น ศบภ.ภท.

อาจพิจารณาจัดตั้งศูนย์ประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหารหรือศูนย์ประสานงานนานาชาติ เพื่อเป็นช่องทางในประสานงานการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ โดยเฉพาะกองทัพมิตรประเทศ ในภาพรวม ทั้งนี้ ศบภ.ภท. อาจพิจารณามอบหมายให้ ศบภ.บก.ทท. หรือ ศบภ.เหล่าทัพ ดำเนินการ ในแต่ละระดับได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม

6.4.5 เมื่อสภาวะฉุกเฉินสิ้นสุดลงแล้วให้หน่วยที่ได้รับมอบภารกิจเข้าไปให้ความช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย รายงาน ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคหรือข้อขัดข้องในด้านต่าง ๆ โดยให้รายงานผลการปฏิบัติตามสายการบังคับบัญชาจนถึง ศบภ.ภท. เพื่อรวบรวมข้อมูลและจัดทำสถิติผลการปฏิบัติงานตลอดจนนำไปพิจารณาปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติงานในการช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยหรือภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้งแก้ไขข้อบกพร่องในการจัดการในภาวะฉุกเฉินต่อไป

6.4.6 ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 ได้กำหนดแนวความคิดเชิงกลยุทธ์การจัดการในภาวะฉุกเฉินไว้ดังนี้ 1. มาตรฐานการจัดการในภาวะฉุกเฉิน 2. เอกภาพการจัดการในภาวะฉุกเฉิน และ 3. ความยืดหยุ่นของโครงสร้างองค์การการจัดการในภาวะฉุกเฉิน เพื่อให้การจัดการในภาวะฉุกเฉินของประเทศไทยมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ในการดำเนินการ โดยการจัดทำแนวทางการปฏิบัติที่มีมาตรฐานและสอดคล้องกับหลักสากล การกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ อย่างชัดเจน พร้อมการจัดทำแผนรองรับ ตั้งแต่ภาวะปกติ ซึ่งองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการจัดการในภาวะฉุกเฉินต้องมีความอ่อนตัวและปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างดี ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินการสนับสนุนการจัดการในภาวะฉุกเฉินในภาพรวมของ ภท. เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเหมาะสมกับสถานการณ์สาธารณภัย ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตให้หน่วยขึ้นตรงศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม (นขต.ศบภ.ภท.) และ ศบภ.เหล่าทัพ ให้การสนับสนุนและดำเนินการเมื่อได้รับการประสานจากกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บก.ปภ.ช.) หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องหรือตามสั่งการของรัฐบาล ดังนี้

6.4.6.1. สนับสนุนการสร้างมาตรฐานการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ให้มีรูปแบบ ระบบ และความเข้าใจที่เป็นมาตรฐานเดียวกันตั้งแต่ระดับอำเภอจนถึงระดับชาติ เพื่อให้การจัดการสาธารณภัยสามารถเชื่อมต่อพื้นที่และภารกิจได้ทันทั่วทั้งภายใต้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ เมื่อหน่วยเข้าปฏิบัติการเผชิญเหตุสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ โดยการจัดทำแนวทางการปฏิบัติของหน่วยให้สอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558

6.4.6.2. สนับสนุนการพัฒนาระบบหรือเครื่องมือสนับสนุน การเผชิญเหตุ อาทิ การสื่อสาร และโทรคมนาคมการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร ในภาวะฉุกเฉิน การกำกับ และควบคุมพื้นที่การบัญชาการเหตุการณ์และการสนับสนุนการปฏิบัติงาน ในภาวะฉุกเฉิน : สปฉ. (Emergency Support Function : ESF) สำหรับการสนับสนุนทรัพยากร

ทางทหาร (สปฉ.7) ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 ให้ใช้แผนบรรเทาสาธารณภัย กท. พ.ศ.2558 เป็นแผนสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉินด้านการสนับสนุนทรัพยากรทางทหาร โดย นขต.ศบภ.กท. และ ศบภ.เหล่าทัพ อาจพิจารณาจัดทำแผนในการประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานในสังกัด หรือแผนสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉินด้านการสนับสนุนทรัพยากรทางทหารในแต่ละระดับตามความจำเป็นและเหมาะสมต่อไป สำหรับการสนับสนุนส่วนงานอื่น ๆ ให้ นขต.ศบภ.กท. และ ศบภ. เหล่าทัพเตรียมความพร้อมในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การสนับสนุนการจัดการในภาวะฉุกเฉินในแต่ละระดับทันต่อสถานการณ์เมื่อได้รับการประสานหรือร้องขอจากส่วนราชการที่รับผิดชอบภารกิจนั้น ๆ ตั้งแต่การจัดทำแผนสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉินด้านนั้น ๆ การจัดเตรียมด้านกำลังพล เครื่องมือและยุทโธปกรณ์และการเข้าร่วมการฝึกซ้อมตามความเหมาะสม อาทิ ส่วนงานการแพทย์และสาธารณสุข ส่วนงานการค้นหากู้ภัย ส่วนงานสารเคมี วัตถุอันตรายและกัมมันตรังสีและส่วนงานการต่างประเทศ

6.4.6.3. สนับสนุนการเสริมสร้างระบบและแนวปฏิบัติในการบรรเทาทุกข์เพื่อให้การจัดการในการบรรเทาทุกข์ ผู้ประสบภัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยผู้ประสบภัยสามารถได้รับการช่วยเหลืออย่างทันต่อสถานการณ์ทั่วถึงและไม่ซ้ำซ้อน จึงให้นขต.ศบภ.กท. และ ศบภ.เหล่าทัพ ปฏิบัติตามระเบียบ กค. ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน หลักเกณฑ์ วิธีการ ประกาศ กท. และคำสั่ง สป. ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งให้การสนับสนุนกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแต่ละระดับในการประเมินความเสียหายและความต้องการความช่วยเหลือภายในพื้นที่ประสบภัย โดยวิเคราะห์ผลกระทบจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสาธารณภัย เพื่อประเมินสถานการณ์และวิเคราะห์ความสามารถของผู้ประสบภัยในการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินด้วยตนเอง รวมทั้งความต้องการความช่วยเหลือเพิ่มเติมจากหน่วยงานภายนอก เช่น ความช่วยเหลือด้านอาหาร น้ำดื่ม การรักษาพยาบาล สุขอนามัยและการกำจัดสิ่งปฏิกูล ความช่วยเหลือด้านสุขภาวะที่พักพิงและอุปกรณ์ยังชีพ เป็นต้น นอกจากนี้ในการรับบริจาคสิ่งของบรรเทาทุกข์ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อจัดการให้กับหน่วยจึงควรทำความเข้าใจกับผู้บริจาคให้บริจาคผ่านทางหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยตรงก่อนและควรแนะนำให้บริจาคเป็นเงินแทนสิ่งของซึ่งจะช่วยลดภาระด้านการจัดการสิ่งของบริจาคให้กับหน่วยงานได้และจะทำให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยมีประสิทธิภาพมากขึ้น สำหรับการสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราวนั้น ให้ นขต.ศบภ.กท. และ ศบภ. เหล่าทัพ พิจารณาจัดเตรียมพื้นที่ของหน่วยงานในสังกัดที่มีความเหมาะสม โดยพิจารณาวางแผนร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ระดับอำเภอและจังหวัด เพื่อกำหนดไว้ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับอำเภอ และจังหวัดต่อไป

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการสาธารณภัยและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาที่สำคัญและสามารถนำมาใช้เพื่อเป็นแนวทางการแก้ปัญหาการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีดังนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ : สศช. (2554) ได้ทำการศึกษาเรื่องการจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัยกรณีศึกษาประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ.2554 โดยได้ศึกษาเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติกรณีต่าง ๆ ในหลายประเทศเพื่อเปรียบเทียบขั้นตอนและแนวทางการจัดการเตือนภัย การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย เพื่อนำมาใช้เป็นข้อเสนอประกอบการพิจารณา กำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาของประเทศ รวมทั้งการป้องกันบรรเทาทุกข์และให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยในอนาคต โดยศึกษาเปรียบเทียบกรณีศึกษาต่าง ๆ ได้แก่ การเกิดคลื่นยักษ์สึนามิ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ปี พ.ศ.2547 กรณีพายุเฮอริเคนแคทรีนาที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ปี พ.ศ.2548 การเกิดพายุหมุนนาร์กิสที่ประเทศพม่า ปี พ.ศ.2551 การเกิดแผ่นดินไหวและคลื่นยักษ์สึนามิในประเทศญี่ปุ่น ปี พ.ศ.2554 และเหตุการณ์อุทกภัยที่ประเทศไทย เมื่อปลายปี พ.ศ.2553 และเดือนมีนาคม พ.ศ.2554 ผลการศึกษาพบว่าในอนาคตแนวโน้มการเกิดภัยพิบัติและผลกระทบต่าง ๆ จะทวีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภาวะโลกร้อน นอกจากนั้น การขยายตัวของประชากรและการเติบโตของเมืองในช่วงที่ผ่านมาเป็นการขยายพื้นที่การตั้งถิ่นที่อยู่อาศัย และพื้นที่ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจเข้าไปในเขตพื้นที่เสี่ยงต่อภัยพิบัติมากขึ้นทำให้แนวโน้มความสูญเสียและการรับมือกับภัยพิบัติมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามประเทศต่าง ๆ ได้พัฒนาระบบการจัดการภัยพิบัติที่ทันสมัยและการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ซึ่งช่วยให้ตัวเลขผู้เสียชีวิตลดจำนวนลง แต่ระบบการจัดการภัยพิบัติในภาพรวม ยังมีความจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น สำหรับประเทศไทยมีประสบการณ์ในการเผชิญกับภัยธรรมชาติตามฤดูกาลบ่อยครั้ง แต่อยู่ในขอบเขตที่จำกัดและอยู่ในภาวะที่สามารถจัดการได้ นอกจากนี้ ชุมชนในพื้นที่ยังได้เรียนรู้และสั่งสมภูมิปัญญาเพื่อปรับวิถีชีวิตให้สามารถอยู่ร่วมกับความแปรปรวนของธรรมชาติตามฤดูกาลได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาประเทศไทยต้องประสบกับภัยพิบัติที่รุนแรงบ่อยครั้งมากขึ้นและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้นโดยลำดับ

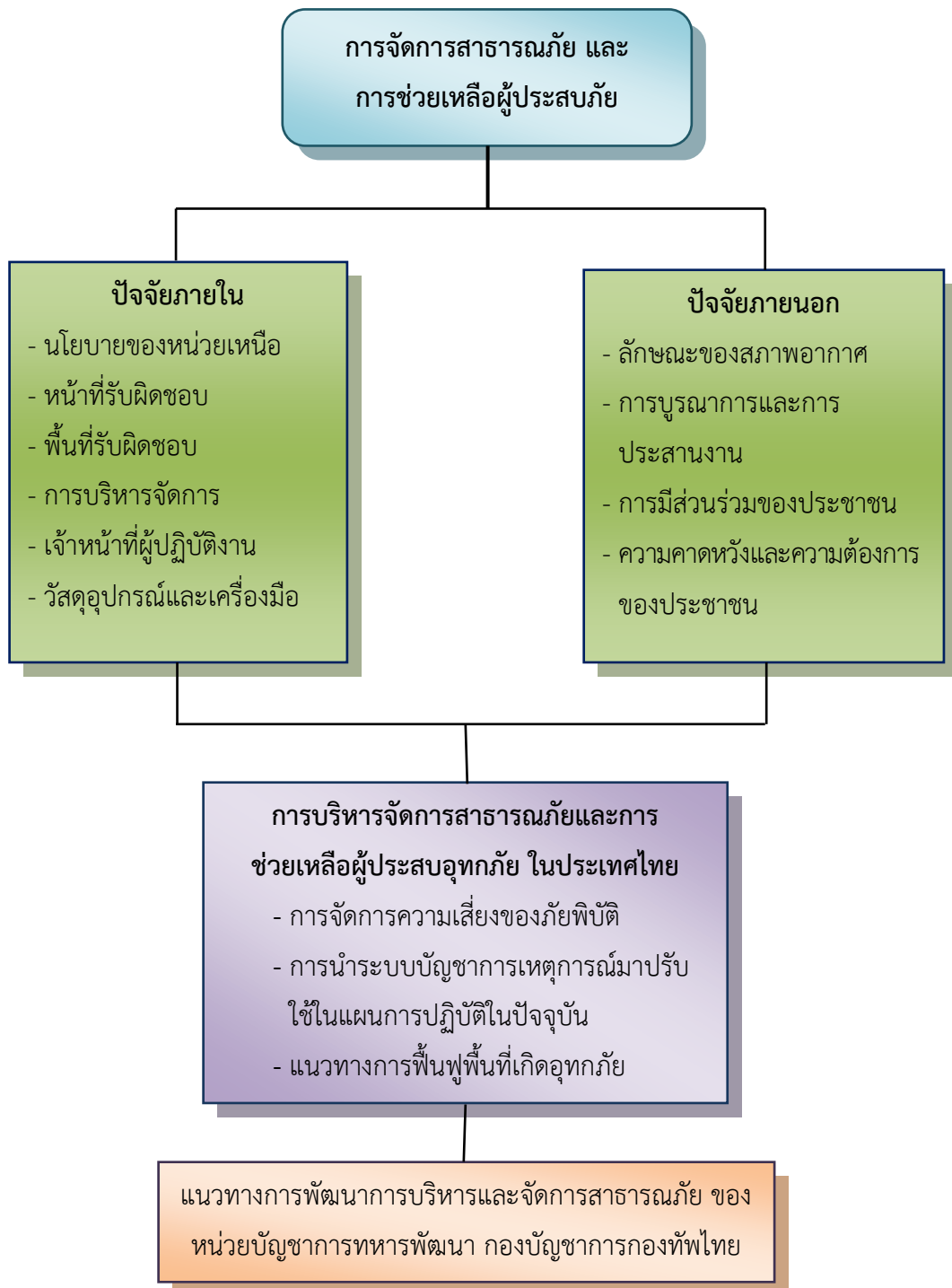
2. เอกสารวิจัยเรื่องบทบาทของกองทัพไทยในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ ในประเทศไทยได้ทำการสำรวจปัญหาและแนวคิดในการแก้ไขในลักษณะการนำเสนอแนวคิดและแนวทางในการสร้างบทบาทของทหารในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีความเหมาะสมกับศักยภาพและขีดความสามารถที่ทหารมีอยู่ ซึ่งกองทัพเป็นหน่วยงานที่มีความสามารถในการเผชิญภัยคุกคาม

ความมั่นคงในทุกรูปแบบและสามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีเอกภาพเพราะมีบุคลากรและเครื่องมือที่มีลักษณะเฉพาะตามความถนัดและความชำนาญของแต่ละภารกิจ แต่จากข้อจำกัดทางกฎหมายปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานทำให้กองทัพยังไม่สามารถใช้ศักยภาพที่แท้จริงอย่างเต็มที่ ทำให้บทบาทในการตอบสนองต่อเหตุการณ์ภัยพิบัติอย่างรวดเร็วและทันต่อสถานการณ์ (ศิลปนันต์ ลำกุล, เกษมชาติ นเรศเสนีย์ และภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์, 2555)

3. บทบาทของศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพอากาศที่ 3 ในทศวรรษหน้า โดยได้ศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่มีผลต่อบทบาทของศูนย์ฯ ตลอดจนเพื่อนำเสนอบทบาทที่เหมาะสมของศูนย์ฯ ในการจัดการสาธารณภัยในพื้นที่กองทัพอากาศที่ 3 ในการช่วยเหลือขั้นต้นว่าหน่วยใดเข้าถึงก่อนจะเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติเป็นส่วนรวมไปก่อนและเมื่อสถานการณ์คลี่คลายแล้วหน่วยใดจะดำเนินการต่อไป ให้ปฏิบัติตามแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนต่อไป นอกจากนี้ได้เสนอให้มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการร่วมช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย เพื่อความมีเอกภาพในการบังคับบัญชา โดยจัดจากกองร้อยบรรเทาสาธารณภัยทั้ง 4 กองพล รวมทั้งควรจัดผู้ประสานงานในข่ายการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน ตลอดจนในแต่ละกองร้อยควรจัดตั้งหมวดดับเพลิงกู้ภัยจากสารเคมีและวัตถุอันตราย เพื่อเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการเข้าควบคุมสถานการณ์ต่อไป (พิทยา ราชะพริ้ง, 2560)

4. แนวทางการพัฒนาและปรับปรุงการบรรเทาสาธารณภัยและช่วยเหลือผู้ประสบภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข พัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยของศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและเสนอแนะแนวทางการพัฒนาขีดความสามารถในการป้องกันการเตรียมความพร้อม การระงับ และบรรเทา รวมทั้งการฟื้นฟูบูรณะให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุดในทุกสถานการณ์ของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ทั้งนี้ผลสรุปได้เสนอแนวทางของปัจจัยในการแก้ปัญหาคือ ปัจจัยด้านกำลังพล ปัจจัยด้านการบริหารจัดการความเสี่ยง ปัจจัยด้านยุทธโธปกรณ์ และปัจจัยด้านงบประมาณที่จะทำให้การปฏิบัติงานด้านการบรรเทาสาธารณภัยของศูนย์บรรเทาสาธารณภัยหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด (ธวัชชัย ขวณสมบุญ, 2559)

กรอบแนวคิดของการวิจัย



สรุป

การวิเคราะห์หลักการและแนวคิดในการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและศึกษา กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในภาพรวมและกฎหมายเฉพาะในการบริหารจัดการภัยพิบัติในสถานการณ์ฉุกเฉิน (Comprehensive Crisis Management) ของประเทศไทย และเน้นลึกถึงภารกิจ หน้าที่ของกระทรวงกลาโหม ในการเตรียมความพร้อมทั้งกำลังพล ยุทโธปกรณ์ รวมถึงองค์ความรู้ด้านการจัดการภัยพิบัตินั้นมักจะมีการกำหนดให้มีการป้องกันและเตรียมการในการจัดการสาธารณภัย โดยจะมีการเตรียมการทั้งโครงสร้างองค์กร การบริหารจัดการ เครื่องมือ อุปกรณ์ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการให้เกิดการดำเนินการที่เป็นมาตรฐาน เพื่อลด ความเสี่ยงต่าง ๆ ที่นำไปสู่ความเสียหายที่สามารถยอมรับได้หรือไม่มีความเสียหายเกิดขึ้น ทั้งนี้ เมื่อทำการศึกษาแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกระทรวงกลาโหม แล้วพบว่า ความสำคัญหลัก ๆ คือ การจัดโครงสร้างหน่วยงานให้มีการเตรียมแผนงานและแนวทางการจัดการสาธารณภัยที่เป็นสากล คือจะต้องดำเนินการในวงรอบการจัดการสาธารณภัย ได้แก่ การป้องกัน (Prevention) การลด ผลกระทบ (Mitigation) และการเตรียมความพร้อม (Preparedness) ควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) และการฟื้นฟู (Recovery) การฟื้นฟูสภาพ และการซ่อมสร้างฟื้นฟู (Rehabilitation and Reconstruction) ซึ่งแนวทางดังกล่าวที่ผ่านหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ก็ได้นำมาใช้ในแผนการปฏิบัติและสั่งการให้หน่วยขึ้นตรงเพื่อตอบสนองภารกิจของหน่วยเหนือและ ที่สำคัญยิ่งคือเป็นองค์กรที่เป็นที่พึ่งพาของประชาชนที่ประสบภัยในปัจจุบันด้วยเช่นกัน

บทที่ 3

สถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทยและการจัดการความเสี่ยง ของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา

กล่าวนำ

การศึกษาสถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทยและการจัดการความเสี่ยงของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา จำเป็นต้องวิเคราะห์สถานการณ์ว่าเกิดอะไรขึ้นในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต แต่เนื่องจากการวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาเพื่อให้ทราบข้อมูลความเสี่ยงและข้อจำกัดของการนำระบบบัญชาการเหตุการณ์ในการบริหารจัดการสาธารณภัย (Disaster Management Cycle) ซึ่งผลที่ได้จะใช้เป็นแนวทางการพัฒนาการปฏิบัติของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาในการจัดการสาธารณภัยและช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์อุทกภัย ดังนั้นนอกจากจะต้องใช้ข้อมูลปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในภูมิภาคแล้วยังต้องมีข้อมูลอื่น ๆ ที่รอบด้าน ได้แก่ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพทั่วไปของพื้นที่วิจัย คือ สภาพภูมิประเทศ สภาพภูมิอากาศ สภาพอุทกนิเวศวิทยา และสภาพอุทกวิทยา เพื่อให้เป็นไปในกรอบการวิจัยที่ถูกต้องในการปฏิบัติตามภารกิจที่ได้รับมอบจากกองบัญชาการกองทัพไทยต่อหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาในเรื่องการพัฒนาเพื่อความมั่นคงสนับสนุนภารกิจอื่นของรัฐในการพัฒนาประเทศ การป้องกัน การแก้ปัญหาจากภัยพิบัติและการช่วยเหลือประชาชน รวมทั้งการปฏิบัติอื่นใดตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามมติคณะรัฐมนตรี จึงต้องมีการเตรียมความพร้อมในเรื่องแผนการปฏิบัติ กำลังพล เครื่องมือ และสิ่งอุปกรณ์ ที่ใช้ในการช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม และการบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะนำมาศึกษาว่า มีความเสี่ยง มีผลกระทบต่อระบบการบริหารจัดการตามหลักระบบบัญชาการเหตุการณ์อย่างไร การมอบหมายหน่วยขึ้นตรงที่รับผิดชอบพื้นที่มีข้อกำหนดอะไรบ้างและการบริหารจัดการมีปัญหาข้อขัดข้องอย่างไรทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ โดยในบทนี้จะเป็นการนำเสนอข้อมูล ข้อเท็จจริง ตามวัตถุประสงค์การวิจัย

สถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทยในปัจจุบัน

1. สภาพภูมิประเทศ

ประเทศไทยตั้งอยู่ในเขตร้อนทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ของทวีปเอเชียระหว่างละติจูด 5 องศา 37 ลิปดาเหนือ กับ 20 องศา 27 ลิปดาเหนือและระหว่างลองจิจูด 97 องศา 22 ลิปดาตะวันออกกับ 105 องศา 37 ลิปดาตะวันออก มีพื้นที่ทั้งประเทศ 513,115 ตารางกิโลเมตรหรือประมาณ 321 ล้านไร่ มีพรมแดนทางทิศเหนือติดสหภาพพม่าและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ทิศตะวันออกติดสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและราชอาณาจักรกัมพูชา ทิศตะวันตกติดทะเลอันดามันและสหภาพพม่าทิศใต้ติดอ่าวไทยและมาเลเซีย

การแบ่งภูมิภาคของประเทศไทยในทางอุตุนิยมวิทยาซึ่งพิจารณาถึงสภาพภูมิอากาศได้แบ่งออกเป็น 5 ภาค ดังนี้

1.1 ภาคเหนือประกอบด้วย 15 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ลำพูน ลำปาง พะเยา น่าน แพร่ อุตรดิตถ์ สุโขทัย ตาก กำแพงเพชร พิจิตร และเพชรบูรณ์ ลักษณะภูมิประเทศเป็นแบบเทือกเขาสูงสลับกับหุบเขาและพื้นที่สูงซึ่งติดต่อกับเขตที่ราบลุ่มตอนกลางของประเทศมีทิวเขาที่วางตัวยาวในแนวเหนือ – ใต้ ทิวเขาที่สำคัญได้แก่ ทางตอนเหนือมีเทือกเขาแดนลาวเป็นต้นกำเนิดของแม่น้ำปิงกั้นพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับสหภาพพม่า ทางตะวันตกมีเทือกเขาถนนธงชัยและเทือกเขาตะนาวศรีบางส่วน ตอนกลางของภาคมีเทือกเขาผีปันน้ำ ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของแม่น้ำวังและแม่น้ำยม ด้านตะวันออกมีเทือกเขาหลวงพระบางเป็นต้นกำเนิดของแม่น้ำน่านและมีเทือกเขาเพชรบูรณ์บางส่วน เป็นแนวกั้นระหว่างภาคเหนือกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ลุ่มน้ำหลักในภาคเหนือประกอบด้วย ลุ่มน้ำสาละวิน ลุ่มน้ำกก ลุ่มน้ำปิง ลุ่มน้ำวัง ลุ่มน้ำยม ลุ่มน้ำน่าน และลุ่มน้ำโขง

1.2 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือประกอบด้วย 20 จังหวัด ได้แก่ หนองคาย เลย หนองบัวลำภู อุดรธานี สกลนคร นครพนม มุกดาหาร กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม ร้อยเอ็ด ยโสธร อำนาจเจริญ ชัยภูมิ นครราชสีมา บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ อุบลราชธานี และบึงกาฬ ลักษณะภูมิประเทศทั้งภาคยกตัวสูงเป็นขอบแยกตัวออกจากภาคอื่นอย่างชัดเจนมีเทือกเขาใหญ่กั้นอยู่โดยรอบทางด้านทิศตะวันตกและทิศใต้มีภูเขาขนาดเล็กอยู่ประปรายภายในของภาคทางตะวันตกของภาคมีเทือกเขาเพชรบูรณ์และเทือกเขาตงพญาเย็นทอดยาวติดต่อจากเหนือลงมาทางใต้กั้นพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือจากภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคตะวันออก ส่วนทางใต้มีเทือกเขาสันกำแพงและเทือกเขาพนมดงรักทอดยาวจากทิศตะวันตกต่อไปตลอดเขตแดนราชอาณาจักรกัมพูชา และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ลุ่มน้ำหลักในภาคตะวันออกเฉียงเหนือประกอบด้วย ลุ่มน้ำโขง ลุ่มน้ำชี ลุ่มน้ำมูล

1.3 ภาคกลางประกอบด้วย 18 จังหวัด ได้แก่ นครสวรรค์ อุทัยธานี ชัยนาท สิงห์บุรี ลพบุรี อ่างทอง สระบุรี สุพรรณบุรี พระนครศรีอยุธยา กาญจนบุรี ราชบุรี นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ สมุทรสงคราม และสมุทรสาคร ลักษณะภูมิประเทศซึ่งเกิดจากการที่แม่น้ำพัดพาเอาเศษหิน เศษดิน กรวดทราย และตะกอนมาทับถมพอกพูนมานับเป็นเวลานาน เป็นที่ราบลุ่มระดับพื้นที่มีลักษณะลาดลงมาทางใต้มีภูเขาบ้างแต่ส่วนใหญ่เป็นภูเขาที่ไม่สูงมากเว้นแต่ทางด้านตะวันตกใกล้ชายแดนประเทศพม่ามีเทือกเขาตะนาวศรีวางตัวในแนวเหนือ – ใต้ ต่อเนื่องมาจากภาคเหนือเป็นแนวกั้นพรมแดนกับประเทศพม่า ลุ่มน้ำหลักในภาคกลางประกอบด้วย ลุ่มน้ำเจ้าพระยา ลุ่มน้ำสะแกกรัง ลุ่มน้ำป่าสัก ลุ่มน้ำท่าจีน ลุ่มน้ำแม่กลอง ลุ่มน้ำเพชรบุรี ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันตก

1.4 ภาคตะวันออกประกอบด้วย 8 จังหวัด ได้แก่ นครนายก ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี สระแก้ว ชลบุรี ระยอง จันทบุรี และตราด ลักษณะภูมิประเทศเป็นภูเขา แนวเทือกเขา ที่ราบแคบ ๆ และชายฝั่งทะเลทางตอนเหนือของภาคมีเทือกเขาสันกำแพงและเขาพนมดงรักทอดตัวในแนวตะวันตก - ตะวันออกเป็นแนวแบ่งเขตภาคตะวันออกกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทางตะวันออกของภาคมีเทือกเขาบรรทัดเป็นแนวกั้นพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับราชอาณาจักรกัมพูชาที่จังหวัดตราด ลุ่มน้ำหลักประกอบด้วย ลุ่มน้ำปราจีนบุรี ลุ่มน้ำบางปะกง ลุ่มน้ำโตนเลสาบ และลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก

1.5 ภาคใต้ ภูมิประเทศมีลักษณะเป็นเทือกเขาสลับกับที่ราบระหว่างเขาหรือที่ราบชายฝั่งทะเลมีทะเลขนานทั้ง 2 ด้าน คือ ด้านฝั่งทะเลตะวันตกคือ ทะเลอันดามัน ด้านฝั่งทะเลตะวันออก คือ อ่าวไทย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของทะเลจีนใต้สภาพพื้นที่เป็นที่ราบมีความสูงจากระดับน้ำทะเลปานกลางน้อยกว่า 13 เมตร พื้นที่ทางฝั่งตะวันตกของภาคสูงกว่าทางฝั่งตะวันออกมีเทือกเขาที่สำคัญ ได้แก่ เทือกเขาตะนาวศรีอยู่ทางด้านฝั่งทะเลตะวันตกทอดในแนวเหนือ – ใต้ขนานกับฝั่งทะเลกั้นพรมแดนระหว่างไทยกับสหภาพพม่า เทือกเขาภูเก็ตทอดตัวยาวต่อจากเทือกเขาตะนาวศรีเรื่อยไปจนถึงเกาะภูเก็ต ทางตอนกลางของภาคมีเทือกเขานครศรีธรรมราชทอดตัวในแนวเหนือ – ใต้ทางด้านใต้ของภาคมีเทือกเขาสันกาลาคีรีเป็นแนวกั้นพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย ภาคใต้แบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน คือ

1.5.1 ภาคใต้ฝั่งตะวันออก ได้แก่ พื้นที่บริเวณตอนบนของภาคต่อเนื่องถึงที่ราบชายฝั่งทะเล ด้านตะวันออกประกอบด้วย 10 จังหวัด ได้แก่ เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส

1.5.2 ภาคใต้ฝั่งตะวันตกประกอบด้วย 6 จังหวัด ได้แก่ ระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง และสตูล ลุ่มน้ำหลักประกอบด้วย ลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออก ลุ่มน้ำตาปี ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ลุ่มน้ำปัตตานีและลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันตก

2. สภาพภูมิอากาศ

ประเทศไทยโดยทั่ว ๆ ไปสามารถแบ่งฤดูกาลออกเป็น 3 ฤดู ดังนี้

2.1 ฤดูร้อนเริ่มตั้งแต่กลางเดือนกุมภาพันธ์จนถึงกลางเดือนพฤษภาคม ซึ่งเป็นช่วงเปลี่ยนจากลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือเป็นลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ สภาพอากาศร้อนอบอ้าวทั่วประเทศ บางครั้งอาจมีมวลอากาศเย็นจากประเทศจีนแผ่ลงมาถึงประเทศไทยตอนบนปะทะกับมวลอากาศร้อน ก่อให้เกิดพายุฝนฟ้าคะนองและลมกระโชกแรงหรืออาจมีลูกเห็บตก พายุฝนฟ้าคะนองที่เกิดขึ้นในฤดูนี้ เรียกว่า พายุฤดูร้อน

2.2 ฤดูฝนเริ่มตั้งแต่กลางเดือนพฤษภาคมเมื่อลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้พัดปกคลุม ประเทศไทยและร่องความกดอากาศต่ำพาดผ่านประเทศไทยทำให้มีฝนตกชุกทั่วไป ร่องความกดอากาศต่ำนี้ ปกติจะพาดผ่านภาคกลางในเดือนพฤษภาคมแล้วจึงเลื่อนขึ้นไปทางเหนือจนถึงช่วงประมาณปลายเดือนมิถุนายนจะพาดผ่านอยู่บริเวณประเทศจีนตอนใต้ทำให้ฝนในประเทศไทยลดลงระยะหนึ่ง และเรียกว่าเป็นฝนทิ้งช่วงซึ่งอาจมีช่วงเวลานานประมาณ 1 - 2 สัปดาห์ ในเดือนกรกฎาคม ปกติร่องความกดอากาศต่ำ จะเลื่อนกลับลงมาพาดผ่านบริเวณประเทศไทยอีกครั้งทำให้มีฝนตกชุกต่อเนื่อง จนกระทั่งลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือพัดเข้ามาปกคลุมประเทศไทยแทนที่ลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ประมาณกลางเดือนตุลาคมประเทศไทยตอนบนจะเริ่มมีอากาศเย็นและฝนตกลง โดยเฉพาะภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เว้นแต่ภาคใต้ยังคงมีฝนชุกต่อไปจนถึงเดือนธันวาคม และมักมีฝนหนักถึงหนักมากจนก่อให้เกิดอุทกภัย ภาคใต้ฝั่งตะวันออกซึ่งจะมีปริมาณฝนมากกว่าภาคใต้ฝั่งตะวันตก อย่างไรก็ตามการเริ่มต้นฤดูฝนอาจจะช้าหรือเร็วกว่ากำหนดได้ประมาณ 1 - 2 สัปดาห์

2.3 ฤดูหนาวเริ่มตั้งแต่กลางเดือนตุลาคมถึงกลางเดือนกุมภาพันธ์ เมื่อลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือพัดปกคลุมประเทศไทยตั้งแต่กลางเดือนตุลาคม ในช่วงกลางเดือนตุลาคมนานราว 1 - 2 สัปดาห์ เป็นช่วงเปลี่ยนฤดูจากฤดูฝนเป็นฤดูหนาว อากาศแปรปรวนไม่แน่นอน อาจเริ่มมีอากาศเย็นหรืออาจยังมีฝนฟ้าคะนอง โดยเฉพาะบริเวณภาคกลางตอนล่างและภาคตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งจะหมดฝน และเริ่มมีอากาศเย็นช้ากว่าภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือประเทศไทยอยู่ภายใต้อิทธิพลของลมมรสุมสองชนิด ได้แก่

2.3.1 ลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้พัดปกคลุมประเทศไทยระหว่างกลางเดือนพฤษภาคมถึงกลางเดือนตุลาคมโดยมีแหล่งกำเนิดจากบริเวณความกดอากาศสูงในซีกโลกใต้บริเวณมหาสมุทรอินเดียลมมรสุมนี้จะนำมวลอากาศชื้นจากมหาสมุทรอินเดียเข้ามาสู่ประเทศไทย ทำให้มีเมฆมากและฝนตกชุกในพื้นที่ทั่วไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งตามบริเวณชายฝั่งทะเลและเทือกเขาด้านรับลมจะมีฝนมากกว่าบริเวณอื่น

2.3.2 ลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ หลังจากหมดอิทธิพลของลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้แล้วประมาณกลางเดือนตุลาคมจะมีลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือพัดปกคลุมประเทศไทยจนถึงกลางเดือนกุมภาพันธ์ ลมมรสุมนี้มีแหล่งกำเนิดจากบริเวณความกดอากาศสูงในซีกโลกเหนือแถบประเทศมองโกเลียและจีน จึงพัดพาเอามวลอากาศเย็นและแห้งจากแหล่งกำเนิดเข้ามาปกคลุมประเทศไทยทำให้ท้องฟ้าโปร่งมีอากาศหนาวเย็นและแห้งแล้งปกคลุมทั่วไป โดยเฉพาะบริเวณภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือส่วนภาคใต้จะมีฝนตกชุกโดยเฉพาะภาคใต้ฝั่งตะวันออกเนื่องจากมรสุมนี้จะนำความชุ่มชื้นจากอ่าวไทยเข้ามาปกคลุมการเริ่มต้นและสิ้นสุดของลมมรสุมทั้งสองชนิดอาจผันแปรไปจากปกติได้ในแต่ละปี สภาพภูมิอากาศของประเทศไทยบางครั้งยังได้รับอิทธิพลพายุหมุนเขตร้อน ซึ่งบ่งปรากฏการณ์ธรรมชาติที่มีอำนาจรุนแรงและมีผลกระทบต่อลักษณะภูมิอากาศทำให้เกิดฝนตกหนักคลื่นในทะเลสูงเกิดปัญหาน้ำท่วม พายุหมุน มีการแบ่งเกณฑ์ความรุนแรงของพายุตามข้อตกลงระหว่างประเทศโดยใช้ความเร็วลมใกล้ศูนย์กลางพายุกำหนดมีดังนี้

2.3.2.1 พายุดีเปรสชันมีความเร็วลมสูงสุดใกล้ศูนย์กลางไม่ถึง 34 นอต (63 กิโลเมตรต่อชั่วโมง)

2.3.2.2 พายุโซนร้อนมีความเร็วลมสูงสุดใกล้ศูนย์กลาง 34 นอต (63 กิโลเมตรต่อชั่วโมง) ขึ้นไปแต่ไม่ถึง 64 นอต (118 กิโลเมตรต่อชั่วโมง)

2.3.2.3 ไต้ฝุ่นมีความเร็วลมสูงสุดใกล้ศูนย์กลางตั้งแต่ 64 นอตขึ้นไป (118 กิโลเมตรต่อชั่วโมง)

2.3.2.4 โซโคลนพายุหมุนเขตร้อนที่เกิดในอ่าวเบงกอลและมหาสมุทรอินเดีย ประเทศไทยตั้งอยู่ระหว่างบริเวณแหล่งกำเนิดของพายุหมุนเขตร้อนสองด้าน ด้านตะวันออกคือ มหาสมุทรแปซิฟิกและทะเลจีนใต้ ส่วนด้านตะวันตกคืออ่าวเบงกอลและทะเลอันดามัน โดยพายุมีโอกาสเคลื่อนจากมหาสมุทรแปซิฟิกและทะเลจีนใต้เข้าสู่ประเทศไทยทางด้านตะวันออกมากกว่าทางด้านตะวันตกปกติประเทศไทยจะมีพายุเคลื่อนผ่านเข้ามาโดยเฉลี่ยประมาณ 3 - 4 ลูกต่อปี บริเวณที่พายุมีโอกาสเคลื่อนผ่านเข้ามามากที่สุดคือ ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเฉพาะทางตอนบนของภาคพายุเริ่มมีโอกาสเคลื่อนเข้าสู่ประเทศไทยมากขึ้นตั้งแต่เดือนพฤษภาคม โดยส่วนใหญ่ยังคงเป็นพายุที่เคลื่อนมาจากด้านตะวันตกเข้าสู่ประเทศไทยตอนบนและตั้งแต่เดือนมิถุนายนเป็นต้นไป พายุส่วนใหญ่จะเคลื่อนเข้าสู่ประเทศไทยทางด้านตะวันออกและเดือนกันยายนถึงตุลาคม พายุมีโอกาสเคลื่อนเข้ามาได้ในทุกพื้นที่โดยเริ่มเคลื่อนเข้าสู่ภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือตั้งแต่เดือนกันยายน ในสองเดือนนี้เป็นระยะที่พายุมีโอกาสเคลื่อนเข้าสู่ประเทศไทยได้มาก โดยเฉพาะเดือนตุลาคมมีสถิติเคลื่อนตัวเข้ามามากที่สุดในรอบปี สำหรับช่วงปลายปีตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน พายุจะเคลื่อนตัวเข้าสู่ประเทศไทยตอนบนได้น้อยลงและมีโอกาสเคลื่อนตัวเข้าสู่

ภาคใต้มากขึ้น เมื่อถึงเดือนธันวาคมพายุมีแนวโน้มเคลื่อนตัวเข้าสู่ภาคใต้เท่านั้นโดยไม่มีพายุเคลื่อนตัวเข้าสู่ประเทศไทยตอนบนอีก

3. สภาพอุตุนิยมวิทยา

โดยทั่วไปประเทศไทยมีฝนตกอยู่ในเกณฑ์ดีข้อมูลของกรมอุตุนิยมวิทยาปริมาณฝนรวมตลอดปีเฉลี่ยระยะเวลา 30 ปี (ปี 2524 - 2553) ทั่วประเทศมีค่าประมาณ 1,587.5 มิลลิเมตร โดยมีปริมาณฝนตกมากที่สุดในเดือนสิงหาคมหรือกันยายน ซึ่งภาคเหนือเป็นภาคที่มีปริมาณฝนตกตลอดทั้งปีเฉลี่ยทั้งภาคน้อยที่สุดประมาณ 1,230.9 มิลลิเมตร ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีเฉลี่ยทั้งภาคประมาณ 1,404.5 มิลลิเมตร ภาคกลางมีเฉลี่ยทั้งภาคประมาณ 1,275.2 มิลลิเมตรภาคตะวันออกมีเฉลี่ยทั้งหมดประมาณ 1,888.8 มิลลิเมตร ภาคใต้ฝั่งตะวันออกมีเฉลี่ยทั้งภาคประมาณ 1,736.9 มิลลิเมตร และภาคใต้ฝั่งตะวันตกมีเฉลี่ยทั้งภาคประมาณ 2,717.2 มิลลิเมตร จากข้อมูลสถิติของกรมอุตุนิยมวิทยามีข้อมูลรายงานว่าฤดูฝนของประเทศไทยจะเริ่มต้นประมาณปลายสัปดาห์ที่ 3 ของเดือนพฤษภาคม 2561 และจะสิ้นสุดประมาณกลางเดือนตุลาคม ปริมาณฝนรวมของทั้งประเทศช่วงฤดูฝนจะน้อยกว่าค่าปกติ 5 - 10 เปอร์เซ็นต์และจะน้อยกว่าปีที่แล้ว (ปี 2560 ทั้งนี้จะมีค่าสูงกว่าค่าปกติประมาณ 20 เปอร์เซ็นต์) โดยช่วงต้นฤดูฝน (กลางพฤษภาคม - มิถุนายน) ปริมาณฝนรวมส่วนใหญ่จะใกล้เคียงค่าปกติเว้นแต่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือจะสูงกว่าค่าปกติ 5 - 10 เปอร์เซ็นต์ ส่วนช่วงกลางฤดูฝน (กรกฎาคม - สิงหาคม) ปริมาณฝนรวมจะใกล้เคียงค่าปกติและช่วงปลายฤดูฝน (กันยายน - กลางตุลาคม) ปริมาณฝนรวมจะต่ำกว่าค่าปกติประมาณ 5 - 10 เปอร์เซ็นต์ สำหรับเดือนสิงหาคมและกันยายน ซึ่งเป็นเดือนที่มีฝนตกชุกหนาแน่นและมีโอกาสสูงที่จะมีพายุหมุนเขตร้อนเคลื่อนเข้ามาใกล้หรือเคลื่อนผ่านประเทศไทยตอนบน ทำให้มีฝนตกหนักถึงหนักมากในบางแห่ง ซึ่งก่อให้เกิดสภาวะน้ำท่วมฉับพลัน น้ำป่าไหลหลากและน้ำล้นตลิ่งได้ในบางแห่ง ช่วงประมาณกลางเดือนพฤษภาคมถึงปลายเดือนมิถุนายน ประเทศไทยจะมีฝนตกชุกและต่อเนื่อง โดยส่วนใหญ่จะมีฝน 40 - 60 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่กับมีฝนหนักในหลายพื้นที่และหนักมากในบางแห่ง เว้นแต่บริเวณภาคตะวันออกและภาคใต้ฝั่งตะวันตกจะมีฝน 60 - 80 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่กับมีฝนหนักถึงหนักมากในหลายพื้นที่ จากนั้นช่วงประมาณปลายเดือนมิถุนายนถึงต้นเดือนกรกฎาคม ปริมาณและการกระจายของฝนจะลดลงซึ่งอาจก่อให้เกิดสภาวะฝนทิ้งช่วงและขาดแคลนน้ำด้านการเกษตรในบางแห่ง โดยเฉพาะพื้นที่ที่แล้งซ้ำซากนอกเขตชลประทาน สำหรับช่วงตั้งแต่กลางเดือนกรกฎาคมถึงกันยายนบริเวณประเทศไทยจะกลับมามีฝนตกชุกหนาแน่นกับมีฝนตกหนักหลายพื้นที่และหนักมากในบางแห่ง โดยเฉพาะเดือนสิงหาคมและกันยายน ซึ่งจะก่อให้เกิดสภาวะน้ำท่วมฉับพลัน น้ำป่าไหลหลาก รวมทั้งน้ำล้นตลิ่งได้ในหลายพื้นที่ ส่วนในเดือนตุลาคมภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะมีฝนลดลงและเริ่มมีอากาศหนาวเย็นในตอนเช้าโดยเฉพาะตอนบนของภาค สำหรับภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคใต้ยังคงมีฝนตกชุกหนาแน่นต่อไปกับมีฝนตกหนักหลายพื้นที่และหนักมากในบางแห่ง

4. สภาพอุทกวิทยา

ปริมาณน้ำท่าในประเทศไทยทั้ง 25 ลุ่มน้ำมีปริมาณน้ำท่าโดยธรรมชาติเฉลี่ยทั้งปีรวม 213,423 ล้านลูกบาศก์เมตร แยกเป็นปริมาณน้ำท่าในช่วงฤดูฝน 183,002 ล้านลูกบาศก์เมตร (85.7 เปอร์เซ็นต์) และเป็นปริมาณน้ำท่าในช่วงฤดูแล้ง 30,422 ล้านลูกบาศก์เมตร (14.3 เปอร์เซ็นต์) โดยข้อมูลแสดงว่าตลอดเดือนตุลาคม 2560 ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากร่องมรสุมที่พาดผ่านบริเวณประเทศไทยตลอดทั้งเดือน โดยในช่วงครึ่งเดือนแรกมรสุมได้พาดผ่านบริเวณตอนบนของประเทศไทย ส่วนในช่วงครึ่งเดือนหลังร่องมรสุมได้เลื่อนลงไปพาดผ่านภาคใต้ อีกทั้งมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่พัดปกคลุมทะเลอันดามันและภาคใต้มีกำลังปานกลางตั้งแต่ต้นเดือนจนถึงกลางเดือน นอกจากนี้ในช่วงกลางเดือนยังได้รับอิทธิพลจากพายุ Depression-02 ซึ่งลักษณะดังกล่าวส่งผลให้ช่วงต้นเดือนจนถึงกลางเดือนตอนบนของประเทศไทยทั้งภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคตะวันออกมีฝนตกหนักถึงหนักมากในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางตอนบนมีกลุ่มฝนตกหนักกระจายตัวเป็นบริเวณกว้างส่วนภาคใต้ที่มีกลุ่มฝนตกหนักกระจุกตัวเป็นระยะ ๆ โดยเฉพาะภาคใต้ตอนล่างบริเวณจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส แต่หลังจากช่วงกลางเดือนจนถึงปลายเดือนปริมาณฝนในพื้นที่ตอนบนของประเทศไทยลดลงค่อนข้างมาก แต่ยังคงมีฝนตกกระจุกตัวในบางพื้นที่ ส่วนภาคใต้มีฝนตกกระจุกตัวเป็นระยะ ๆ โดยมีการกระจายตัวของฝนเพิ่มขึ้นในหลายพื้นที่หากเทียบกับช่วงต้นเดือนและจากการตรวจวัดปริมาณฝนสะสมรายวันพบพื้นที่ที่มีฝนตกหนักปริมาณฝนสะสมรายวันเกิน 90 มิลลิเมตร ในหลายจังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดน่าน เพชรบูรณ์ พิจิตร สุโขทัย พิษณุโลก แพร่ ลำปาง เชียงใหม่ เชียงราย อุตรดิตถ์ ตาก อุทัยธานี ลพบุรี กรุงเทพมหานคร ราชบุรี กาญจนบุรี นครสวรรค์ ขอนแก่น มหาสารคาม เลย ร้อยเอ็ด สระแก้ว ตรวดี จันทบุรี นครศรีธรรมราช พังงา สงขลา สุราษฎร์ธานี ซึ่งสถานการณ์ฝนตกหนักดังกล่าวส่งผลทำให้น้ำในลำน้ำเพิ่มขึ้นจนล้นตลิ่งเข้าท่วมในหลายพื้นที่ รวมทั้งน้ำในเขื่อนต่าง ๆ เพิ่มขึ้นค่อนข้างมาก

จากรายงานสถานการณ์น้ำในเขื่อนวันที่ 31 ต.ค.60 โดยข้อมูลจากกรมชลประทาน มีสถานการณ์น้ำล้นเขื่อน จำนวน 6 แห่ง ได้แก่ เขื่อนกัวคองหมา เขื่อนแควน้อย เขื่อนอุบลรัตน์ เขื่อนจุฬาภรณ์ เขื่อนกระเสียว เขื่อนทับเสลา และมีเขื่อนที่มีปริมาณน้ำกักเก็บเกิน 80 เปอร์เซ็นต์ของความจุทั้งหมด 16 แห่ง ได้แก่ เขื่อนสิริกิติ์ เขื่อนแม่งัด เขื่อนกัวลม เขื่อนลำปาว เขื่อนลำพระเพลิง เขื่อนน้ำอูน เขื่อนสิรินธร เขื่อนห้วยหลวง เขื่อนน้ำพุง เขื่อนป่าสัก เขื่อนศรีนครินทร์ เขื่อนวชิราลงกรณ เขื่อนบางพระ เขื่อนหนองปลาไหล เขื่อนขุนด่าน และเขื่อนประแสร์ โดยเฉพาะเขื่อนอุบลรัตน์ จังหวัดขอนแก่นที่มีปริมาณน้ำกักเก็บค่อนข้างมากมาตั้งแต่ต้นปี โดยปริมาณน้ำเริ่มมากกว่าเกณฑ์บริหารจัดการน้ำตัวบน หลังจากนั้นปริมาณน้ำได้เพิ่มขึ้นอย่างช้า ๆ มาอย่างต่อเนื่องจนถึงช่วงต้นเดือนตุลาคมที่เกิดสถานการณ์ฝนตกหนักในพื้นที่รับน้ำเหนือเขื่อนส่งผลให้มีปริมาณน้ำไหลลงเขื่อนค่อนข้างมาก โดยมีปริมาณน้ำไหลลงสูงสุด 140.88 ล้านลูกบาศก์เมตร ทำให้ปริมาณน้ำในเขื่อนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

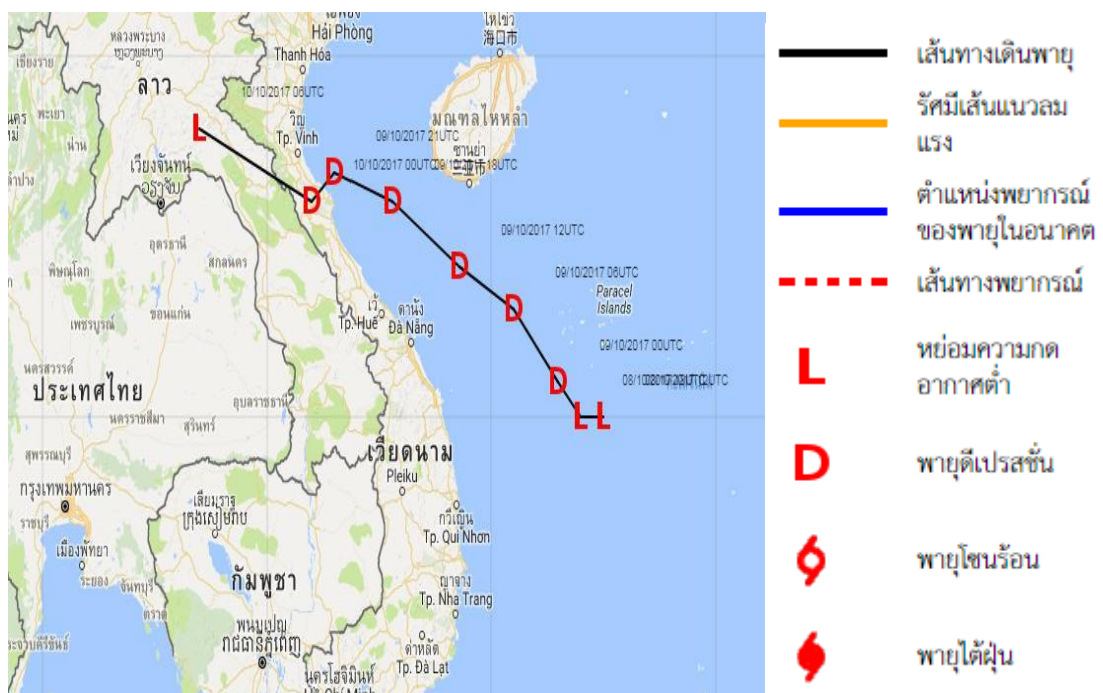
จนเกินระดับกักเก็บปกติในห้วงต้นเดือน ต.ค.60 หลังจากนั้นแม้ปริมาณน้ำไหลเข้าจะลดลงแต่ก็ยังคงอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างมากส่งผลทำให้ปริมาณน้ำกักเก็บยังคงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยมีปริมาณน้ำกักเก็บสูงสุด 2,969 ล้านลูกบาศก์เมตร ในห้วงปลายเดือนประมาณวันที่ 22 ต.ค.60 ทำให้มีความจำเป็นต้องทยอยระบายน้ำออกค่อนข้างมากสะสมอย่างต่อเนื่อง โดยมีอัตราการระบายสูงสุด 54.06 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน ซึ่งเป็นการระบายผ่าน Spillway ถึง 44.12 ล้านลูกบาศก์เมตร ผลจากการระบายน้ำเป็นจำนวนมากอย่างต่อเนื่อง ทำให้พื้นที่ท้ายเขื่อนเกิดสถานการณ์น้ำท่วมเป็นบริเวณกว้างครอบคลุมพื้นที่จังหวัดขอนแก่น กาฬสินธุ์ มหาสารคาม ร้อยเอ็ด ยโสธร เป็นต้น

ข้อมูลศึกษาเฉพาะลักษณะการก่อตัวของพายุและความเสียหายในพื้นที่กรณีศึกษา

1. แผนภาพเส้นทางพายุ กรมอุตุนิยมวิทยา

พายุ Depression-02 ก่อตัวขึ้นบริเวณทะเลจีนใต้ตอนกลางในห้วง ต.ค.60 หลังจากนั้นได้เคลื่อนตัวไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือและเคลื่อนขึ้นฝั่งบริเวณตอนกลางของประเทศเวียดนาม ในช่วงกลางเดือน ต.ค.60 หลังจากนั้นได้เคลื่อนตัวต่อไปยังตอนบนของประเทศลาวและอ่อนกำลังลงเป็นหย่อมความกดอากาศต่ำในวันเดียวกัน หลังจากนั้นหย่อมความกดอากาศต่ำดังกล่าวได้เคลื่อนเข้าปกคลุมบริเวณภาคเหนือของประเทศไทยส่งผลให้พื้นที่ดังกล่าวมีฝนเพิ่มขึ้น

แผนภาพที่ 3-1 แสดงพายุหมุนเขตร้อนที่เคลื่อนที่เข้าสู่ประเทศไทย ห้วง ต.ค.60



ที่มา : ระบบเฝ้าระวังติดตามและพยากรณ์อากาศ สำนักพยากรณ์อากาศ กรมอุตุนิยมวิทยา, 2560.

ทำให้ตลอดเดือน ต.ค.60 ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากร่องมรสุมที่พัดผ่านบริเวณประเทศไทยตลอดทั้งเดือน โดยในช่วงครึ่งเดือนแรกมรสุมได้พัดผ่านบริเวณตอนบนของประเทศไทยในช่วงครึ่งเดือนหลังร่องมรสุมได้เลื่อนลงไปพัดผ่านภาคใต้ อีกทั้งมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่พัดปกคลุมทะเลอันดามันและภาคใต้มีกำลังปานกลางตั้งแต่ต้นเดือนจนถึงกลางเดือน ลักษณะดังกล่าวส่งผลให้ตอนบนของประเทศไทยมีฝนตกหนาแน่นในช่วงต้นเดือนจนถึงกลางเดือน ส่วนในช่วงกลางเดือนจนถึงปลายเดือนตอนบนของประเทศไทยฝนลดลง ส่วนภาคใต้มีฝนเพิ่มขึ้น (ข้อมูลจาก กรมอุตุนิยมวิทยา) นอกจากนี้ข้อมูลจากกรมฝนหลวงและการบินเกษตรได้ให้ข้อมูลไว้ว่าจากข้อมูลบันทึกของเครือข่ายภาพเรดาร์ตรวจวัดปริมาณฝนของกรมอุตุนิยมวิทยาและกรมฝนหลวงและการบินเกษตรในพื้นที่ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออก ได้แก่ เรดาร์พิษณุโลก เรดาร์สกลนคร เรดาร์ขอนแก่น เรดาร์สตั๊ปปือ ตรวจพบกลุ่มฝนกระจุกตัวบริเวณภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

จากสรุปรายงานสถานการณ์สาธารณสุขของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยประจำหัวเดือน ต.ค.60 ได้รายงานพื้นที่ประสบภัยจากอิทธิพลของพายุดีเปรสชั่น รวมถึงการระบายน้ำจากเขื่อนเจ้าพระยาและเขื่อนอุบลรัตน์มีพื้นที่ประสบภัยทั้งสิ้น 23 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ เลย กำแพงเพชร ตาก สุโขทัย พิจิตร นครสวรรค์ อุทัยธานี สิงห์บุรี ลพบุรี อ่างทอง พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี ชัยนาท เพชรบูรณ์ สุพรรณบุรี หนองบัวลำภู ขอนแก่น มหาสารคาม กาฬสินธุ์ ร้อยเอ็ด อุบลราชธานี สุราษฎร์ธานี รวม 78 อำเภอ 479 ตำบล 2,820 หมู่บ้าน 42 ชุมชน ประชาชนได้รับผลกระทบ 125,716 ครัวเรือน 326,072 คน โดยมีข้อมูลสำหรับการศึกษาวิจัยของเอกสารฉบับนี้ดังต่อไปนี้

1. กลุ่มน้ำชี ได้แก่

1.1 จังหวัดหนองบัวลำภู ผลกระทบจากน้ำเขื่อนอุบลรัตน์หนุนและไหลเข้าท่วมบ้านเรือนราษฎร ในพื้นที่ 3 อำเภอ 23 ตำบล 162 หมู่บ้าน ประชาชนได้รับผลกระทบ 4,164 ครัวเรือน 10,826 คน รายละเอียดดังนี้

1.1.1 อำเภอศรีบุญเรือง ตำบลศรีบุญเรือง (หมู่ที่ 1, 2, 4 - 7, 9, 10, 12 - 16) ตำบลหันนางาม (หมู่ที่ 1 - 8) ตำบลนาออก (หมู่ที่ 1 - 23) ตำบลทรายทอง (หมู่ที่ 1 - 10) ตำบลหนองบัวใต้ (หมู่ที่ 1 - 6, 10) ตำบลโนนม่วง (หมู่ที่ 5, 8) ตำบลกุดสะเทียน (หมู่ที่ 4) ตำบลเมืองใหม่ (หมู่ที่ 1, 9, 14) ตำบลโนนสะอาด (หมู่ที่ 3, 5) ตำบลยางหล่อ (หมู่ที่ 13) ตำบลหนองกุงแก้ว (หมู่ที่ 1, 8)

1.1.2 อำเภอโนนสัง ตำบลโนนสัง (หมู่ที่ 1, 2, 4, 7, 11, 13) ตำบลหนองเรือ (หมู่ที่ 1 - 14) ตำบลโคกม่วง (หมู่ที่ 1, 2, 3, 6, 7) ตำบลบ้านค้อ (หมู่ที่ 1 - 10) ตำบลโนนเมือง (หมู่ที่ 1 - 7) ตำบลโคกใหญ่ (หมู่ที่ 1 - 3, 5 - 7)

1.1.3 อำเภอหนองบัวลำภู ตำบลบ้านพร้าว (หมู่ที่ 1 - 15) ตำบลนาคำไฮ (หมู่ที่ 1 - 11) ตำบลห้วยนา (หมู่ที่ 1, 2, 10, 11, 12, 13) ตำบลหนองบัว (หมู่ที่ 7) ตำบลบ้านขาม (หมู่ที่ 2, 3, 5, 6, 14)

1.2 จังหวัดขอนแก่น มีสถานการณ์ในพื้นที่ 3 อำเภอ 8 ตำบล 28 หมู่บ้าน ประชาชนได้รับผลกระทบ 2,336 ครัวเรือน 4,672 คน รายละเอียดดังนี้

1.2.1 อำเภออุบลรัตน์ ตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ (หมู่ที่ 3, 8)

1.2.2 อำเภอน้ำพอง ตำบลวังชัย (หมู่ที่ 9, 10, 11, 13) ตำบลท่ากระเสริม (หมู่ที่ 4 - 9) ตำบลบ้านขาม (หมู่ที่ 7)

1.2.3 อำเภอเมืองหนองบัวลำภู ตำบลสำราญ (หมู่ที่ 4) ตำบลโคกสี (หมู่ที่ 3, 4, 5, 6, 10, 11) ตำบลบึงเนียม (หมู่ที่ 5, 6, 7) ตำบลดอนหัน (หมู่ที่ 3, 4, 6, 12, 15)

1.3 จังหวัดมหาสารคาม มีสถานการณ์ในพื้นที่ 3 อำเภอ 19 ตำบล 122 หมู่บ้าน ประชาชนได้รับผลกระทบ 516 ครัวเรือน 1,341 คน อพยพ 20 ครัวเรือน (อำเภอโกสุมพิสัย) วัด 3 แห่ง ถนน 23 จุด คอสะพาน 1 แห่ง รายละเอียดดังนี้

1.3.1 อำเภอโกสุมพิสัย ตำบลหัวขวาง (หมู่ที่ 13, 16) อพยพ 20 ครัวเรือน (ไปตั้งเต็นท์พักพิงชั่วคราว บริเวณบึงกุย) ตำบลยางท่าแจ้ง (หมู่ที่ 3, 8) ตำบลแก้งแก (หมู่ที่ 8) ตำบลโพนงาม (หมู่ที่ 4, 6, 9, 11)

1.3.2 อำเภอกันทรวิชัย ตำบลนาสีนวน (หมู่ที่ 10, 14, 15, 18, 17) ตำบลขามเรียง (หมู่ที่ 4, 5, 6, 7, 11, 12, 14, 18, 19, 21, 23) ตำบลเขาใหญ่ (หมู่ที่ 1 - 4, 6 - 12, 14 - 16) ตำบลขามเฒ่าพัฒนา (หมู่ที่ 3 - 6, 12, 17) ตำบลท่าขอนยาง (หมู่ที่ 1 - 7, 10, 11, 14) ตำบลมะค่า (หมู่ที่ 1 - 15) ตำบลกุดไผ่จ่อ (หมู่ที่ 2, 4, 11)

1.3.3 อำเภอเมืองหนองบัวลำภู ตำบลลาดพัฒนา ตำบลท่าตูม ตำบลแก้งเลิงจาน ตำบลเกิ้ง ตำบลห้วยแอ่ง ตำบลหนองโน

1.4 จังหวัดกาฬสินธุ์ มีสถานการณ์ในพื้นที่ 2 อำเภอ 7 ตำบล 25 หมู่บ้าน ประชาชนได้รับผลกระทบ 18 ครัวเรือน 42 คน วัด 2 แห่ง โรงเรียน 1 แห่ง ถนน 5 สาย พื้นที่การเกษตร 6,344 ไร่ รายละเอียดดังนี้

1.4.1 อำเภอฆ้องชัย ตำบลลำชี (หมู่ที่ 6, 7, 8) ตำบลเหล่ากลาง (หมู่ที่ 3) ตำบลโคกสะอาด (หมู่ที่ 1) ตำบลฆ้องชัยพัฒนา (หมู่ที่ 10)

1.4.2 อำเภอกมลาไสย ตำบลเจ้าท่า (หมู่ที่ 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16) ตำบลธัญญา (หมู่ที่ 5, 10, 11, 12, 15) ตำบลดงลิง (หมู่ที่ 8)

1.5 จังหวัดร้อยเอ็ด มีสถานการณ์ในพื้นที่ 1 อำเภอ 3 ตำบล 7 หมู่บ้าน ประชาชนได้รับผลกระทบ 159 ครัวเรือน 548 คน รายละเอียดดังนี้ อำเภอจังหาร ตำบลม่วงลาด (หมู่ที่ 8) ตำบลดินดำ (หมู่ที่ 7, 9, 10) ตำบลคงสิงห์ (หมู่ที่ 3, 5, 16)

2. กลุ่มน้ำมูลมีจังหวัดอุบลราชธานี ที่ได้รับผลกระทบมีสถานการณ์ในพื้นที่ 2 อำเภอ 1 เทศบาลเมือง 1 เทศบาลนคร 18 หมู่บ้าน ประชาชนได้รับผลกระทบ 64 ครัวเรือน 906 คน ดังนี้

2.1 อำเภอเมืองหนองบัวลำภู เทศบาลนครอุบลราชธานี

2.2 อำเภวารินชำราบ เทศบาลเมืองวารินชำราบ

การช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา

หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา เป็นหน่วยขึ้นตรงของกองบัญชาการกองทัพไทย โดยรับมอบหมายภารกิจให้มีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือประชาชนและบรรเทาสาธารณภัยมาเป็นเวลายาวนานตั้งแต่ในยุคสงครามเย็น โดยเฉพาะในยุคการแย่งชิงมวลชนจากพรรคคอมมิวนิสต์ โดยหน่วยได้จัดกำลังเข้าช่วยพัฒนาประเทศและช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ทุรกันดารทางไกล และพื้นที่ชายแดน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเพื่อให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและได้ช่วยเหลือในการบรรเทาภัยพิบัติตั้งแต่ภัยพิบัติขนาดเล็กจนถึงขนาดใหญ่ เช่น เหตุการณ์แผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิในมหาสมุทรอินเดียเมื่อปี พ.ศ.2547 และกรณีมหาอุทกภัยปี พ.ศ.2554 เป็นต้น

ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา กองบัญชาการกองทัพไทย มีหน่วยทหารกระจายอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศมีความพร้อมทางด้านกำลังพล เครื่องมือ สิ่งอุปกรณ์ และยุทธโศปกรณ์ทางทหารบางส่วนที่สามารถประยุกต์ใช้ในการช่วยเหลือประชาชนและบรรเทาสาธารณภัยได้เมื่อจำเป็น นอกจากนั้น กองบัญชาการกองทัพไทย ยังได้รับมอบหมายจากรัฐบาลในการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและบรรเทาสาธารณภัยในต่างประเทศ เช่น กรณีพายุไซโคลนนาเกีย ที่เมียนมา พ.ศ.2551 กรณีแผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิที่ญี่ปุ่น พ.ศ.2554 กรณีพายุไต้ฝุ่นไห่เยียนที่ฟิลิปปินส์ พ.ศ.2556 กรณีแผ่นดินไหวที่ประเทศเนปาล พ.ศ.2558 กรณีเกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ในเมียนมา พ.ศ.2558 ทำให้หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา กองบัญชาการกองทัพไทย ได้รับมอบหมายและมีบทบาทในการตอบสนองต่อภารกิจ แต่ในการปฏิบัติที่ผ่านมาในสถานการณ์ภัยพิบัติครั้งใหญ่ ๆ เช่น เหตุการณ์สึนามิ เมื่อปี พ.ศ.2554 น้ำท่วมใหญ่ปี พ.ศ.2554 และน้ำท่วมพื้นที่เศรษฐกิจในปี พ.ศ.2560 ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคในเรื่องการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยเฉพาะเรื่องระเบียบ กฎหมาย แผนการปฏิบัติที่ไม่ได้เตรียมไว้รองรับภัยพิบัติขนาดใหญ่ ไม่มีหน่วยงานองค์กรระดับชาติที่จะเป็นศูนย์กลางในการสั่งการในพื้นที่และขาดข้อมูลพื้นฐานในการช่วยเหลือประชาชน ความร่วมมือระหว่างทหารและพลเรือนเป็นไปในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ

ไม่มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการร่วมทหารพลเรือนแต่ก็ใช้การปฏิบัติงานร่วมกันด้วยความสัมพันธ์ส่วนบุคคล และการรู้จักกันในจังหวัด จนต่อมาในระยะหลังรัฐบาลได้นำระบบบัญชาการเหตุการณ์ ซึ่งได้กล่าวไว้ใน พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 มาใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการสถานการณ์ โดยได้แบ่งระดับของการจัดการสาธารณภัยเป็น 4 ระดับ คือ ระดับ 1 ภัยขนาดเล็ก ระดับ 2 ภัยขนาดกลาง ระดับ 3 ภัยขนาดใหญ่ และระดับ 4 ภัยร้ายแรงอย่างยิ่งขึ้นอยู่กับพื้นที่ ประชากร ความซับซ้อน หรือ ความสามารถในการบริหารจัดการภัยพิบัติตลอดจนศักยภาพด้านทรัพยากร โดยให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลาง

ในการดำเนินการนั้น หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา กองบัญชาการกองทัพไทย ได้สั่งการ มอบหมายกำหนดให้หน่วยทหารในพื้นที่ให้การสนับสนุนตามขีดความสามารถเมื่อได้รับการร้องขอ จากจังหวัดหรือจากผู้บัญชาการเหตุการณ์ ต่อมาในแต่ละภูมิภาคของประเทศที่มีสำนักงานพัฒนาภาค 1 - 5 หน่วยบัญชาการทหารพัฒนาได้รับการเชิญให้เข้าร่วมในคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาภัย พิบัติของจังหวัดและได้จัดให้มีโอกาสเสนอข้อมูล ขีดความสามารถและภารกิจของหน่วยในการจัดทำ แผนบริหารจัดการสถานการณ์ของจังหวัด โดยมีการเสริมสร้างความตระหนักในการลดความเสี่ยง ตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย หลังเกิดภัย และกำกับการดำเนินการขับเคลื่อนให้เป็นไปตามกรอบ พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และแผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2558 กำหนดให้ทุกหน่วยของกองทัพไทยจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัย (ศบภ.) ทุกระดับหน่วยให้สอดคล้อง กับการจัดและการดำเนินงานของ ศบภ.กท. และเป็นหน่วยรับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันแก้ไข บรรเทาภัยพิบัติและช่วยเหลือผู้ประสบภัย ซึ่งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพไทยจะต้องจัดทำแผน และแนวทางการปฏิบัติงานจัดเตรียมกำลังพล เครื่องมือ และสิ่งอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้มีความพร้อมอยู่เสมอ

การป้องกันและแก้ไขปัญหายุทธภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา

หน่วยบัญชาการทหารพัฒนาได้มีการจัดทำแผนและแนวทางในการดำเนินงานโดยมีการร่วมมือ กับหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ที่รับผิดชอบดังนี้

1. สาเหตุของน้ำท่วมพื้นที่จนเกินขีดความสามารถจัดการในระดับท้องถิ่นเกิดจาก
 - 1.1 สภาพฝนตกหนัก เกิดภาวะน้ำท่วมขังในพื้นที่ที่มีประสิทธิภาพการระบายน้ำ ไม่เพียงพอโดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีความลาดชันน้อย หรือพื้นที่ความลุ่มต่ำเป็นแอ่งกระทะ
 - 1.2 สภาพน้ำป่าไหลหลากในพื้นที่ลาดชันสูงความเสียหายที่เกิดขึ้นในกรณีนี้จะรุนแรง กว่าสาเหตุอื่น ๆ และบางครั้งยังเกิดปัญหาแผ่นดินถล่มหรือการไหลของทะเลโคลน (Mud Flow) ตามมา
 - 1.3 สภาพน้ำเหนือไหลหลากเกินขีดความสามารถของลำน้ำจนป่าท่วมล้นตลิ่งลำน้ำ

1.4 สภาพน้ำอัดเอ่อและน้ำทะเลหนุนสูงส่งผลให้น้ำล้นตลิ่งและลดประสิทธิภาพการระบายน้ำของพื้นที่

1.5 การทรุดตัวของแผ่นดินเป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำของพื้นที่เป็นปัญหาของพื้นที่มีผลกระทบมากในบริเวณภาคกลาง เนื่องจากการใช้น้ำบาดาลสูง

2. แผนการบริหารและจัดการน้ำในพื้นที่ต่าง ๆ โดยหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาและหน่วยขึ้นตรงในระดับสำนักงานพัฒนาภาคจะประสานกรมชลประทานในด้านข้อมูลเพื่อกำหนดกิจกรรมดำเนินการตามช่วงเวลาของสถานการณ์น้ำ ซึ่งผลการศึกษาสามารถแบ่งได้เป็น 3 ระยะ ดังนี้

2.1 แผนงานบริหารจัดการความเสี่ยงงานก่อนน้ำ (ก่อนถึงฤดูฝน) ได้แก่ แผนงานที่ไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง

2.1.1 การคาดการณ์และการติดตามสภาวะทางอุตุ - อุทกวิทยาอย่างใกล้ชิด ประกอบด้วยสภาพภูมิอากาศ สภาพน้ำฝน สภาพน้ำท่า สภาพน้ำในอ่างเก็บน้ำ สภาพน้ำท่วม และพายุจร เพื่อให้การบริหารจัดการน้ำและการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์

2.1.2 การบริหารน้ำในอ่างเก็บน้ำ โดยใช้ Reservoir Operation Study (ROS), Reservoir Operation Simulation, Operation Rule Curve และ Reservoir Routing ของกรมชลประทานและการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยได้ประสานความร่วมมือในรูปแบบของคณะกรรมการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัยระดับจังหวัด เพื่อกำหนดการเก็บกักน้ำและการระบายน้ำให้เป็นไปตามเกณฑ์การเก็บกักน้ำในอ่างเก็บน้ำ (Rule Curve) ที่กำหนดไว้ในแต่ละช่วงเวลาไม่ก่อให้เกิดผลกระทบจากสภาพน้ำหลากล้นอ่างเก็บน้ำอย่างรุนแรงและเกิดภาวะน้ำท่วมด้านท้ายน้ำตลอดจนเร่งเก็บกักน้ำให้ได้มากที่สุดช่วงปลายฤดูฝนเพื่อเป็นน้ำต้นทุนสำหรับใช้ในช่วงฤดูแล้ง ซึ่งในการประสานงานในทางเทคนิคและองค์ความรู้ขั้นสูงด้านการบริหารน้ำในอ่างเก็บน้ำโดยใช้ Reservoir Operation Study (ROS) นั้น หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา กองบัญชาการกองทัพไทย ได้มอบหมายให้กองการช่าง หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา เป็นผู้รับผิดชอบในการประสานงานเป็นภาพรวมขององค์กร

2.2 แผนงานบริหารจัดการความเสี่ยงงานระหว่างน้ำมาหรือขณะเกิดอุทกภัยในพื้นที่รับผิดชอบ (ช่วงฤดูฝน) เป็นแผนงานที่หน่วยได้กำหนดขึ้นเพิ่มเติมจากแผนงานก่อนน้ำมาถึงมาตรการที่ใช้สิ่งก่อสร้างและไม่ใช้สิ่งก่อสร้างตามความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ โดยมาตรการไม่ใช้สิ่งก่อสร้างประกอบด้วยการส่งน้ำเข้าระบบชลประทานในพื้นที่การเกษตรโดยใช้ประโยชน์จากระบบชลประทานเพื่อลดปริมาณยอดน้ำสูงสุด โดยหน่วยช่างพัฒนาของแต่ละสำนักงานพัฒนาภาคและหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ที่มีเครื่องจักรกลอยู่ในอัตรา นอกจากนั้นศูนย์บรรเทาสาธารณภัยระดับสำนักงานพัฒนาภาคจะเป็นหน่วยสนับสนุนเมื่อได้รับการร้องขอประสานจากศูนย์บัญชาการเหตุการณ์

และจัดการสถานการณ์จังหวัดในการปรับแผนการระบายน้ำจากอ่างเก็บน้ำเพื่อลดผลกระทบน้ำท่วมด้านท้าย รวมทั้งการเตรียมความพร้อมของเครื่องจักร - เครื่องมือ วัสดุ และอุปกรณ์ช่าง โดยจะมุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือในเขตชลประทานเป็นหลักและสนับสนุนหน่วยงานอื่น ๆ

นอกจากนี้สำหรับมาตรการใช้สิ่งก่อสร้างประกอบด้วยการเสริมประสิทธิภาพของอาคารชลประทานในบริเวณต่าง ๆ ที่พบว่ายังไม่มีศักยภาพเพียงพอกับขนาดของสถานการณ์น้ำหลากที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในพื้นที่รับผิดชอบของหน่วย งานเสริมคันกันน้ำ/คันคลองส่งน้ำหรือคลองระบายน้ำ งานปิดท่อดูดทำนบชั่วคราว การสนับสนุนเครื่องจักรเครื่องมือเข้าช่วยเหลือ การเร่งซ่อมแซมอาคารที่ชำรุดให้ใช้งานได้ชั่วคราวก็ถือเป็นแผนงานที่หน่วยบัญชาการทหารพัฒนาต้องกำหนดเป็นกิจเฝงในการบริหารจัดการความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น

2.3 แผนงานบริหารจัดการความเสี่ยงหลังเกิดอุทกภัยในพื้นที่รับผิดชอบหรือการให้ความช่วยเหลือหลังน้ำท่วม

2.3.1 หน่วยจะดำเนินการเร่งสำรวจพื้นที่การเกษตรที่ได้รับผลกระทบน้ำท่วมภายหลังที่สภาพน้ำลดระดับลงเพื่อประเมินความเสียหายและรวบรวมข้อมูลเสนอต่อจังหวัดและศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองบัญชาการกองทัพไทย เพื่อเป็นข้อมูลให้แก่หน่วยเหนือและรัฐบาลในการกำหนดแนวทางช่วยเหลือ

2.3.2 เร่งสำรวจความเสียหายของระบบชลประทานและการระบายน้ำของพื้นที่การเกษตรและพื้นที่ใช้สอย เพื่อซ่อมแซมให้สามารถใช้งานได้ตามปกติโดยเร็วภายใต้ข้อจำกัดและขีดความสามารถที่ดำเนินการได้

2.3.3 ประเมินศักยภาพของปริมาณน้ำต้นทุนเพื่อช่วยเหลือในช่วงฤดูแล้ง รวมทั้งเตรียมการสนับสนุนรถยนต์บรรทุกน้ำในการอุปโภคและบริโภค

3. การศึกษาข้อมูลเพื่อลดความเสี่ยงในการบริหารจัดการอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

3.1 ลุ่มน้ำโขง (อีสาน) พื้นที่ลุ่มน้ำทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 46,670 ตารางกิโลเมตร มีความยาวประมาณ 2,373 กิโลเมตร ไหลจากประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเข้าสู่พรมแดนไทยลาวที่อำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย ถึงอำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานีครอบคลุมพื้นที่จังหวัดเลย หนองคาย อุดรธานี หนองบัวลำภู สกลนคร นครพนม มุกดาหาร อำนาจเจริญ และจังหวัดอุบลราชธานี สภาพภูมิประเทศของกลุ่มน้ำ โดยทั่วไปจัดเป็นพื้นที่ราบสูงมีเทือกเขาทางด้านทิศใต้และทิศตะวันตกของกลุ่มน้ำ เทือกเขาที่สำคัญคือ เทือกเขาเพชรบูรณ์ ดงพญาเย็น ภูพาน และพนมดงรัก ทำให้พื้นที่ของกลุ่มน้ำด้านทิศตะวันตกและทิศใต้มีแนวเขาเป็นตัวแบ่งเขตมีลาดเทจากทิศใต้ไปทิศเหนือเป็นแหล่งกำเนิดของแม่น้ำที่สำคัญ คือ แม่น้ำเลย น้ำโมง น้ำสวย ห้วยหลวง แม่น้ำสงคราม ห้วยน้ำก่ำ เป็นต้น มีอาณาเขตติดกับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวทางทิศเหนือ ทิศใต้ติดกับ

ลุ่มน้ำป่าสัก ลุ่มน้ำชี ลุ่มน้ำมูล ทิศตะวันออกติดกับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และทิศตะวันตกติดกับลุ่มน้ำน่าน ลุ่มน้ำโขง (อีสาน) ที่สำคัญ ได้แก่ น้ำหมัน ห้วยน้ำไหล น้ำม่ง ห้วยหลวง แม่น้ำสงคราม แม่น้ำเลย ห้วยบางทราย ห้วยบังอี จะไหลลงแม่น้ำโขงโดยตรง สภาพการเกิดอุทกภัยในลุ่มน้ำโขง จากการศึกษาทำให้ทราบสภาพการเกิดอุทกภัยในลุ่มน้ำโขง (อีสาน) แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

3.1.1 อุทกภัยที่เกิดในบริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำตอนบนและลำน้ำสาขาต่าง ๆ เกิดจากการที่มีฝนตกหนักและน้ำป่าไหลหลากจากต้นน้ำลงมามากจนลำน้ำสายหลัก ไม่สามารถระบายน้ำได้ทัน ประกอบกับมีสิ่งกีดขวางจากเส้นทางคมนาคมขวางทางน้ำและมีอาคารระบายน้ำไม่เพียงพอ พื้นที่ที่เกิดน้ำท่วมเป็นประจำได้แก่ อำเภอกู่เรือ อำเภอน้ำขุ่น อำเภอมือง จังหวัดเลย และอำเภอด่านซ้าย จังหวัดมุกดาหาร

3.1.2 อุทกภัยที่เกิดในพื้นที่ราบลุ่มเกิดจากบริเวณที่เป็นพื้นที่ราบลุ่มและแม่น้ำสายหลักต้นน้ำ มีความสามารถระบายน้ำไม่เพียงพอ ทำให้ไม่สามารถระบายน้ำลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ พื้นที่ที่เกิดน้ำท่วมเป็นประจำได้แก่ อำเภอโซ่พิสัย อำเภอพรเจริญ จังหวัดบึงกาฬ อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย และอำเภอนาหว้า อำเภอโพนสวรรค์ อำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม

3.2 ลุ่มน้ำชีตั้งอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย มีพื้นที่ลุ่มน้ำรวมทั้งสิ้น 49,476 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 12 จังหวัดได้แก่ จังหวัดชัยภูมิ ขอนแก่น กาฬสินธุ์ มหาสารคาม ร้อยเอ็ด ยโสธร อุบลราชธานี นครราชสีมา เลย หนองบัวลำภู อุดรธานี และศรีสะเกษ สภาพภูมิประเทศของลุ่มน้ำชีประกอบไปด้วยเทือกเขาสูงทางทิศตะวันออกและทิศเหนือ คือ เทือกเขาภูพาน ส่วนทิศตะวันตก คือ เทือกเขาแดงพญาเย็น ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของแม่น้ำชีและแม่น้ำที่สำคัญหลายสาย พื้นที่ตอนกลางเป็นที่ราบถึงลูกคลื่นลอนและมีเนินเล็กน้อยทางตอนใต้ของลุ่มน้ำ แม่น้ำสายหลักคือ แม่น้ำชีมีต้นกำเนิดมาจากเขายอดชีในเทือกเขาเพชรบูรณ์ไหลผ่านอำเภอต่าง ๆ ในจังหวัดเพชรบูรณ์ เข้าสู่จังหวัดขอนแก่นผ่านอำเภอมัญจาคีรีและอำเภอชนบทผ่านอำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม เข้าสู่จังหวัดร้อยเอ็ด ยโสธร แล้วไหลไปบรรจบกับแม่น้ำมูลที่จังหวัดอุบลราชธานี ลำน้ำสาขาที่สำคัญในลุ่มน้ำชี ได้แก่ น้ำพรม น้ำเชิญ น้ำพอง ลำปาว น้ำยั้ง เป็นต้น จากการรวบรวมข้อมูลทำให้ทราบสภาพการเกิดอุทกภัยในลุ่มน้ำชีแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

3.2.1 อุทกภัยที่เกิดในบริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำตอนบนและลำน้ำสาขาต่าง ๆ เกิดจากการที่มีฝนตกหนักและน้ำป่าไหลหลากจากต้นน้ำลงมามากจนลำน้ำสายหลักไม่สามารถระบายน้ำได้ทัน ประกอบกับมีสิ่งกีดขวางจากเส้นทางคมนาคมขวางทางน้ำและมีอาคารระบายน้ำไม่เพียงพอ พื้นที่ที่เกิดน้ำท่วมเป็นประจำได้แก่ อำเภออุบลรัตน์ จังหวัดขอนแก่น อำเภอเขาวง และอำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

3.2.2 อุทกภัยที่เกิดในพื้นที่ราบลุ่มเกิดบริเวณที่เป็นพื้นที่ราบลุ่มและแม่น้ำสายหลักต้นเขิน มีความสามารถระบายน้ำไม่เพียงพอทำให้ไม่สามารถระบายน้ำลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ พื้นที่ที่เกิดน้ำท่วมเป็นประจำ ได้แก่ อำเภอบ้านเขว้า อำเภอกอนสวรรค์ จังหวัดชัยภูมิ อำเภอมัญจาคีรี อำเภอชนบท จังหวัดขอนแก่น อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ อำเภออาจสามารถ อำเภอธวัชบุรี อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด และอำเภอมหาชนะชัย จังหวัดยโสธร

3.3 กลุ่มน้ำมูลตั้งอยู่ทางตอนล่างของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ครอบคลุมพื้นที่ 10 จังหวัดได้แก่ จังหวัดบุรีรัมย์ สุรินทร์ อุบลราชธานี นครราชสีมา มหาสารคาม ยโสธร ขอนแก่น ร้อยเอ็ด ศรีสะเกษ และอำนาจเจริญ มีพื้นที่ลุ่มน้ำรวมทั้งสิ้น 69,700 ตารางกิโลเมตร ทางตอนใต้ของกลุ่มน้ำมีเทือกเขาเป็นแนวยาวตลอดพื้นที่จะค่อย ๆ ลาดต่ำลงมาทางทิศเหนือ ส่วนทางตะวันออกบริเวณจังหวัดสุรินทร์และจังหวัดศรีสะเกษเป็นที่ราบ สภาพโดยทั่วไปเป็นที่ราบลุ่มสลับเนินเขาแต่ในจังหวัดอุบลราชธานีจะเป็นที่ราบลุ่มสลับลูกคลื่นลอนลาดถึงลูกคลื่นลอนชันแบ่งตามสภาพภูมิประเทศออกเป็น 2 ส่วน คือ กลุ่มน้ำมูลตอนบนและกลุ่มน้ำมูลตอนล่าง แม่น้ำสายหลักคือ แม่น้ำมูลมีต้นกำเนิดมาจากเทือกเขาทางตอนใต้ของจังหวัดนครราชสีมา ก่อนจะไหลลงแม่น้ำโขงที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี นอกจากนี้ยังมีลำน้ำสาขาต่าง ๆ อีกหลายสาย ลำน้ำสาขาที่สำคัญ ๆ มีดังนี้

3.3.1 ลำตะคองไหลผ่านอำเภอปากช่อง อำเภอสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา และบรรจบกับแม่น้ำมูลท้ายน้ำ อำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา มีอ่างเก็บน้ำลำตะคองกั้นลำน้ำเพื่อใช้ในการชลประทาน

3.3.2 ลำพระเพลิงไหลผ่านอำเภอบึงขัง จังหวัดนครราชสีมาและบรรจบแม่น้ำมูลบริเวณอำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมา มีอ่างเก็บน้ำลำพระเพลิงกั้นลำน้ำเพื่อใช้ในการชลประทาน

3.3.3 ลำปลายมาศไหลผ่านอำเภอลำปลายมาศ จังหวัดบุรีรัมย์ และบรรจบแม่น้ำมูลที่อำเภอชุมพวง จังหวัดนครราชสีมา

3.3.4 ลำชีไหลผ่านอำเภอประโคนชัย จังหวัดบุรีรัมย์ อำเภอเมือง จังหวัดสุรินทร์ และบรรจบแม่น้ำมูลบริเวณเหนือน้ำอำเภอนาหว้า จังหวัดสุรินทร์เล็กน้อย

3.3.5 ห้วยทับทันไหลผ่านอำเภอสำโรงตา อำเภอสว่าง จังหวัดสุรินทร์ อำเภอห้วยทับทัน จังหวัดศรีสะเกษและบรรจบแม่น้ำมูลที่อำเภอรามาศ จังหวัดศรีสะเกษ

3.3.6 ลำเชียงไกรไหลผ่านอำเภอด่านขุนทด อำเภอโนนสูง จังหวัดนครราชสีมา และไหลลงบรรจบแม่น้ำมูลก่อนถึงอำเภอนิคม จังหวัดนครราชสีมา

3.3.7 ลำสะแทดมีไหลผ่านอำเภอปะทาย จังหวัดนครราชสีมา ลงมาบรรจบแม่น้ำมูลตอนใต้ของอำเภอพุทไธสง จังหวัดบุรีรัมย์

3.3.8 ลำเสียวใหญ่มีลำน้ำสาขา คือ ลำเตา ลำเสียวใหญ่ และลำเสียน้อย ไหลมาบรรจบกันเป็นลำเสียวใหญ่ที่อำเภอสุวรรณภูมิจังหวัดร้อยเอ็ดแล้วมาบรรจบกับห้วยก้ากัวก เป็นลำเสียวไหลลงแม่น้ำมูลที่เหนือน้ำอำเภอราชสีห์ จังหวัดศรีสะเกษ

3.3.9 จากการรวบรวมข้อมูลทำให้ทราบสภาพการเกิดอุทกภัยในกลุ่มน้ำมูล แบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

3.3.9.1 อุทกภัยที่เกิดในบริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำตอนบนและลำน้ำสาขาต่าง ๆ เกิดจากการที่มีฝนตกหนักและน้ำป่าไหลหลากจากต้นน้ำลงมากจนลำน้ำสายหลักไม่สามารถระบายน้ำ ได้ทันประกอบกับมีสิ่งกีดขวางจากเส้นทางคมนาคมขวางทางน้ำและมีอาคารระบายน้ำไม่เพียงพอ พื้นที่ที่เกิดน้ำท่วมเป็นประจำได้แก่ อำเภอเปือยน้อย จังหวัดขอนแก่น และอำเภอหนองบุญนา จังหวัดนครราชสีมา

3.3.9.2 อุทกภัยที่เกิดในพื้นที่ราบลุ่มเกิดบริเวณที่เป็นพื้นที่ราบลุ่มและแม่น้ำสายหลักต้นน้ำ มีความสามารถระบายน้ำไม่เพียงพอ ทำให้ไม่สามารถระบายน้ำลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ พื้นที่ที่เกิดน้ำท่วมเป็นประจำได้แก่ อำเภอกุดชุม จังหวัดยโสธร อำเภอม่วงสามสิบ อำเภอกุดข้าวปุ้น จังหวัดอุบลราชธานี อำเภอกันทรารมย์ อำเภอชุมหาญ อำเภอวังหิน จังหวัดศรีสะเกษ อำเภอโพธิ์ทราย จังหวัดร้อยเอ็ด อำเภอชุมพวง อำเภอโนนทอง อำเภอสูงเนิน อำเภอโชคชัย และอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา

จากการศึกษาและรวบรวมข้อมูลและสถิติการเกิดอุทกภัยในกรณีศึกษาของเอกสารวิจัยครั้งนี้ มีข้อเสนอที่เป็นประโยชน์ในการนำมาประกอบการพิจารณาของศูนย์บรรเทาสาธารณภัย หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา (สบ.นทพ.) เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการความเสี่ยง คือ การเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อการตัดสินใจกับโครงการวางระบบและติดตั้งระบบโทรมาตรเพื่อพยากรณ์น้ำและเตือนภัยในระดับลุ่มน้ำ จากสถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ผ่านมามีสร้างความเสียหายให้กับชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่อาศัยอยู่ริมฝั่งแม่น้ำพื้นที่ลุ่มต่ำ ตลอดจนเขตชุมชนและเขตอุตสาหกรรม หนึ่งในมาตรการของการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยคือ การติดตั้งระบบโทรมาตรเพื่อพยากรณ์น้ำและเตือนภัยในระดับ ลุ่มน้ำเพื่อใช้ในการติดตามเฝ้าระวังสถานการณ์น้ำแบบเวลาจริง (Real Time) ตลอดจนสามารถพยากรณ์สถานการณ์น้ำได้ช่วยให้การบริหารจัดการน้ำในพื้นที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความรวดเร็วและต่อเนื่องรวมทั้งทันต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งหน่วยงานในระดับประเทศที่รับผิดชอบต่อโครงการนี้คือ กรมชลประทาน

แผนภาพที่ 3-2 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอันเกิดจากน้ำ (ฤดูฝน) พ.ศ.2560



ที่มา : สำนักบริหารจัดการน้ำและอุทกวิทยา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2560.

สรุป

เมื่อครั้งมหาอุทกภัย พ.ศ.2554 พบว่าตลอดทั้งปีประเทศไทยต้องประสบปัญหาอุทกภัย ครั้งรุนแรงที่สุดในประวัติศาสตร์ผลจากอิทธิพลของลมพายุ “ไหหลมา” และ “นกเตน” โดยเฉพาะพื้นที่ภาคเหนือและภาคกลางที่เกิดน้ำท่วมแบบยืดเยื้อจนกระทั่ง พ.ศ.2560 อุทกภัยได้เกิดขึ้นเป็นวงกว้างในพื้นที่จังหวัดทางภาคอีสานหรือจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเฉพาะจังหวัดสกลนคร ถือเป็นพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบจากพายุไซร่อน “เซินกา” มากที่สุด มูลค่าความเสียหายในภาพรวมของจังหวัดสกลนคร จากการสำรวจเบื้องต้นพบว่ามีไม่ต่ำกว่า 2 พันล้านบาท ทำให้การศึกษาค้นคว้าได้สถิติข้างต้นน่าจะทำให้เชื่อได้ว่า “อุทกภัย” เป็นสาธารณภัยที่สร้างความเสียหายร้ายแรงมากที่สุดและก่อให้เกิดปัญหาด้านงบประมาณแก่ประเทศไทยทุกครั้ง

ระบบบริหารจัดการและการลดความเสี่ยงของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา กองบัญชาการกองทัพไทย ภายใต้อำนาจรัฐและในกรอบบทบาทหน้าที่ของหน่วยให้การสนับสนุน การปฏิบัติในสถานการณ์ฉุกเฉิน ว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติสาธารณะ คือ “พระราชบัญญัติป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550” โดยมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิบัติตั้งแต่ระดับชุมชนท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด ไปจนถึงระดับชาติ จากการศึกษาข้อมูลในการปฏิบัติงานในหน้าที่หน่วยหลักในการสนับสนุนภารกิจช่วยเหลือและ บรรเทาสาธารณภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ทำให้ทราบว่าระบบบริหารจัดการสาธารณภัย ของประเทศไทยยังคงต้องอาศัยความร่วมมือบนพื้นฐานของความจริงใจจากทุกภาคส่วนราชการและ ภาคีเครือข่ายต่าง ๆ อย่างยิ่งยวด ยกตัวอย่างที่เห็นชัดสุด คือ โครงสร้างคณะกรรมการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ นอกจากนายกรัฐมนตรี (หรือรองนายกฯ ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทยและอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยแล้ว ยังประกอบด้วยปลัดกระทรวงอื่น ๆ อีก 7 กระทรวง รวมถึงหัวหน้าส่วนราชการอื่น ๆ และผู้บัญชาการเหล่าทัพทุกเหล่า เพื่อให้มีการประสานนโยบายอย่างเป็นเอกภาพและมีการสนับสนุน ทรัพยากรร่วมกันในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเสี่ยง (Risk) ตั้งแต่ภัยพิบัติ ยังไม่เกิดและช่วงที่กำลังเกิดภัยหรือขณะเกิดภัย ซึ่งเน้นเรื่องของการลดความเสียหาย (Damage) กล่าวคือ เมื่อภัยเกิดขึ้นแล้วต้องพยายามจำกัดความเสียหายให้น้อยที่สุด ช่วงหลังจากเกิดภัยพุ่งเป้าไปที่ การลดผลกระทบ (Impact) เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ซ้ำเติมขึ้นอีก สำหรับแนวทางการปฏิบัติของ หน่วยขึ้นตรงของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา กองบัญชาการกองทัพไทย หรือนักบริสน้ำเงิน คือ การใช้รถบรรทุกขนาดใหญ่ เรือท้องแบน และอุปกรณ์ที่ใช้ในการขนส่งหรือขนย้ายผู้ประสบภัย ที่อยู่ในอัตรา ออกสนับสนุนศูนย์บัญชาการเหตุการณ์เพื่อบรรเทาอุทกภัย โดยมีตัวชี้วัดสำคัญที่สะท้อน ให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการทำงานในเรื่องนี้ คือ ความพึงพอใจของประชาชนที่แสดงออกใน รูปแบบคำชม การบอกต่อถึงความประทับใจต่าง ๆ หรือความรู้สึกดี ๆ ความเชื่อมั่นและศรัทธา ต่อองค์กรที่เกิดขึ้นจากการได้รับความช่วยเหลือหรือได้รับการบรรเทาทุกข์ที่สะดวกรวดเร็ว พอเพียง ทัวถึง ซึ่งตรงกับความต้องการของผู้ประสบภัย

บทที่ 4

แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการสาธารณภัยและการช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา

กล่าวนำ

ในปัจจุบันผลกระทบจากเหตุการณ์ภัยพิบัติไม่ได้เป็นผลจากการเกิดเหตุการณ์ภัยทางธรรมชาติเพียงเท่านั้น แต่ความเสียหายและความสูญเสียจากภัยพิบัติมีกว้างขวางด้วยเหตุปัจจัยจากทางสังคม อาทิเช่น การขยายตัวของถิ่นฐานที่อยู่และการเพิ่มขึ้นของประชากรในพื้นที่ การปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ที่ไม่แข็งแรงและไม่สามารถต้านทานต่อภัยที่เกิดขึ้นได้ หรือไม่มีความรู้ความเข้าใจในการเตรียมตัวให้พร้อมรับมือกับสถานการณ์ภัยต่าง ๆ ได้ ดังนั้นจากข้อมูลของบทที่ 3 ทำให้ทราบว่าแนวทางที่จะช่วยลดโอกาสในการเกิดผลกระทบจากเหตุการณ์ภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน คือ “การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ” ซึ่งเป็นกระบวนการเชิงรุกในการประเมินปัจจัยที่ทำให้เกิดความเสี่ยงและดำเนินการจัดการหรือจำกัดปัจจัยต้นเหตุเหล่านั้นก่อนเกิดภัย ทั้งนี้การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัตินั้น มีความสัมพันธ์กันอย่างยวดยกับภาคส่วนต่าง ๆ ที่ดำเนินงานพัฒนาประเทศ ซึ่งแท้ที่จริงแล้วงานพัฒนาในมิติใด ๆ ทั้งคน ชุมชน หรือระดับพื้นที่ไม่ว่าในด้านใดก็ตามย่อมมีบทบาทในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและสามารถช่วยเตรียมความพร้อมเพื่อลดผลกระทบจากภัยพิบัติได้ทั้งสิ้นและการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในองค์กรรวมจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเพื่อให้เกิดการปฏิบัติกรอย่างเป็นรูปธรรมและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

การจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติด้วยระบบบัญชาการเหตุการณ์ของหน่วยบัญชาการ ทหารพัฒนา

1. ความสำคัญของระบบบัญชาการเหตุการณ์ในการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ

1.1 ความเป็นมาของระบบบัญชาการเหตุการณ์

แนวคิดระบบการบัญชาการเหตุการณ์ถูกพัฒนาขึ้นเมื่อประมาณ 40 ปีที่ผ่านมา หลังจากประเทศสหรัฐอเมริกาต้องประสบกับความเสียหายอย่างร้ายแรงอันเกิดจากไฟป่าทางตอนใต้ของรัฐแคลิฟอร์เนีย ในปี พ.ศ.2513 (ค.ศ.1970) อย่างไรก็ตาม แม้หน่วยงานที่ปฏิบัติการฉุกเฉินด้านอัคคีภัยของมลรัฐจะพยายามตอบโต้กับไฟป่าในครั้งนั้นอย่างสุดความสามารถ แต่ก็ยังประสบ

ปัญหาในการประสานการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพอันเนื่องมาจากการที่มีหลายหน่วยงานมาปฏิบัติงานร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสื่อสารและการประสานงาน เช่น การใช้ถ้อยคำและศัพท์ที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน การสื่อสารที่ไม่เป็นมาตรฐานและขาดเอกภาพ ตลอดจนมีหลายระบบ การขาดแผนการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น จากปัญหาดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการพัฒนารูปแบบของระบบการบัญชาการเหตุการณ์ในเวลาต่อมา โดยในปัจจุบันได้มีผู้เชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมสถานการณ์ได้ให้คำนิยามและแนวคิดพื้นฐานของระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) ว่าหมายถึง การใช้แนวคิดที่เป็นมาตรฐานหนึ่งเดียวที่สามารถรับมือกับเหตุการณ์หรือภาวะฉุกเฉินในที่เกิดเหตุได้ทุกชนิดและยังสามารถบูรณาการโครงสร้างองค์กรในการจัดการกับเหตุการณ์ทั้งที่มีความซับซ้อน โดยมองข้ามเส้นแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ดังนั้น ICS จึงมีจุดเด่นที่เป็นลักษณะสำคัญสรุปได้คือ

1.2 เป็นกรอบแนวคิดมาตรฐานในการปฏิบัติเพื่อจัดการเหตุการณ์ทุกประเภท ทั้งที่เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกระทันหัน ฉุกเฉิน หรือเหตุการณ์ในภาวะปกติ

1.3 เป็นระบบที่สนับสนุนการให้ข้อมูลที่แม่นยำ มีการวางแผน และคำนวณค่าใช้จ่ายที่มีประสิทธิภาพและมีการสนับสนุนการกู้ภัย

1.4 เป็นระบบที่สามารถปรับเปลี่ยนการจัดองค์กรแบบบูรณาการให้เหมาะสมสอดคล้องกับความซับซ้อนของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น กล่าวคือเป็นองค์กรชั่วคราวเฉพาะกิจไม่มีโครงสร้างหรือการบริหารแบบถาวร (Modular Organization) ดังนั้น โครงสร้างองค์กรของระบบ ICS จึงมีลักษณะที่ยืดหยุ่นไม่ตายตัวสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสมของแต่ละเหตุการณ์

1.5 เป็นโครงสร้างองค์กรในการจัดการกับสาธารณภัย ที่สามารถนำเอาทักษะความสามารถด้านเทคนิคเฉพาะทางผสมผสานอยู่ภายใต้องค์กร ICS ได้อย่างลงตัว

1.6 ICS ถูกใช้เป็นพื้นฐานในการค้นหาและกู้ภัยซึ่งเป็นภารกิจประจำ รวมทั้งสามารถใช้กับภาวะฉุกเฉินที่สำคัญอื่นได้ด้วย

1.7 ในช่วงเวลาเหตุฉุกเฉินภายใต้ระบบ ICS เจ้าหน้าที่จะปรับบทบาทหน้าที่ตำแหน่งที่ปฏิบัติประจำและไปปฏิบัติหน้าที่ภายใต้โครงสร้างองค์กร ICS ตามที่ได้รับมอบหมาย

1.8 เป็นโครงสร้างที่ผสมผสานทรัพยากรทุกชนิดเข้าด้วยกันทั้งเครื่องมือยุทธโปกรณ์ อุปกรณ์หรือแม้แต่กำลังคนจากหน่วยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยตำรวจ ทหาร หน่วยการแพทย์ ผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิค NGOs ฯลฯ

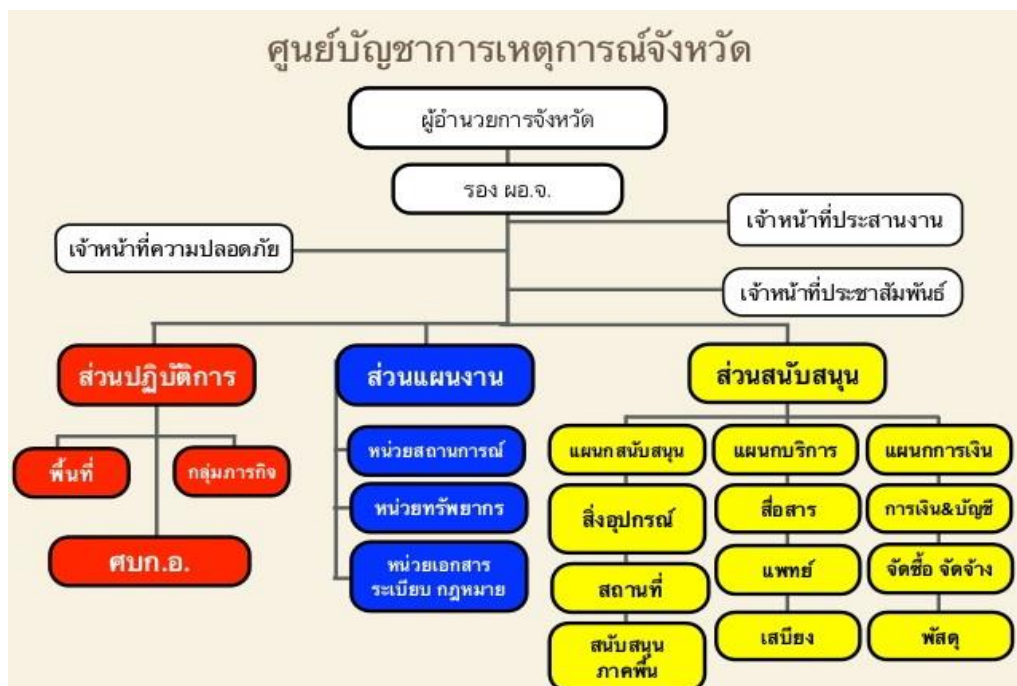
2. การบัญชาการ (Command) หรือการสั่งการควบคุม

ในการจัดการความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นด้วยระบบบัญชาการเหตุการณ์นั้น ได้มีทั้งแบบการให้อำนาจหน้าที่ชัดเจนตามกฎหมาย หรือที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งในพื้นที่เกิดเหตุผู้บัญชาการเหตุการณ์ (Incident Commander) จะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการบัญชาการ อย่างไรก็ตามผู้ที่จะเป็น

ผู้บัญชาการเหตุการณ์นั้นควรเป็นผู้ที่ผ่านการฝึกอบรม มีประสบการณ์ ตลอดจนมีความเชี่ยวชาญในการบัญชาการเหตุการณ์นั้น ๆ ซึ่งในประเด็นนี้ อาจมีความเป็นไปได้ว่าผู้บัญชาการเหตุการณ์จึงไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่สูงสุดในบรรดาเจ้าหน้าที่ที่อยู่ ณ ที่เกิดเหตุนั้นก็ได้ ทั้งในการบัญชาการเหตุการณ์ภายใต้ระบบ ICS ประกอบด้วยหลักการสำคัญกล่าวคือ

2.1 สายการบังคับบัญชา (Chain of Command) และเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) หมายถึง ความสัมพันธ์ตามลำดับชั้นระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาลดหลั่นกันลงมาเรื่อย ๆ ขณะที่เอกภาพในการบังคับบัญชา หมายถึงการควบคุมบังคับบัญชาโดยอำนาจสิทธิ์มาอยู่ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หลักเอกภาพในการบังคับบัญชาคือ การมีผู้บังคับบัญชาเพียงผู้เดียว ดังนั้นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจึงมีหน้าที่ต้องรับมอบงาน/ภารกิจ และรายงานต่อผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวภายใต้ระบบ ICS การยึดหลักสายบังคับบัญชาและเอกภาพในการบังคับบัญชาจะช่วยสร้างความชัดเจน ลดความสับสน ซึ่งเกิดจากความขัดแย้งกันในการสั่งการเนื่องจากผู้บังคับบัญชาที่เป็นหัวหน้าในแต่ละระดับจะต้องสามารถควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานของบุคลากรภายใต้บังคับบัญชาของตนเอง

แผนภาพที่ 4-1 ผังสายการบังคับบัญชาศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ระดับจังหวัด



ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย, 2560.

2.2 การแต่งตั้งและการถ่ายโอนอำนาจการบัญชาการ (Establishment and Transfer of Command) การถ่ายโอนอำนาจการบัญชาการ หมายถึง การโอนอำนาจการบัญชาการจากผู้บัญชาการเหตุการณ์ผู้หนึ่งส่งต่อให้อีกผู้หนึ่ง โดยในการโอนอำนาจการบัญชาการในแต่ละครั้งนั้น ต้องมีสรุปสถานการณ์ก่อนโอนอำนาจทุกครั้ง ทั้งนี้อาจกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร ด้วยวาจา หรือทั้งสองประการ สำหรับเหตุปัจจัยที่ต้องมีการโอนอำนาจนั้นเกิดขึ้นได้ด้วย ในกรณีที่มีบุคคลที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้มีความเหมาะสมมากกว่าเข้ามาปฏิบัติงาน ซึ่งไม่จำเป็นว่าผู้ที่ได้รับโอนอำนาจการบัญชาการเหตุการณ์ผู้นั้นจะต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสูงกว่าเสมอไปและประกอบกับที่สถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ซึ่งส่งผลให้ต้องปรับเปลี่ยนการบัญชาการให้เหมาะสมสอดคล้องตามกฎหมายและเมื่อสถานการณ์ยืดเยื้อและมีความจำเป็นต้องมีการผลัดเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งเพื่อความต่อเนื่องงาน

2.3 การบัญชาการร่วม (Unified Command) หมายถึงการจัดการเหตุการณ์ที่หลายหน่วยงานและมีหน้าที่รับผิดชอบที่แตกต่างกันสามารถประสานแผนการทำงานในที่เกิดเหตุร่วมกันภายใต้วัตถุประสงค์และกลยุทธ์การทำงานเดียวกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ การบัญชาการร่วมจะทำให้ผู้บัญชาการเหตุการณ์สามารถตัดสินใจภายใต้โครงสร้างการบัญชาการเดี่ยวได้ (Single Command Structure) ถึงแม้ว่าผู้บังคับบัญชาจะมาจากหลากหลายหน่วยก็ตาม ซึ่งนั่นหมายความว่าผู้บังคับบัญชาเหล่านั้นจะต้องรักษาไว้ซึ่งเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) โดยจะต้องรับมอบหน้าที่ความรับผิดชอบต่อหัวหน้าเพียงผู้เดียวเช่นกัน

โดยทั้งหมดนี้จะกล่าวได้ว่า การวางแผนโครงสร้างการจัดองค์กรที่มีความเหมาะสม (Planning/Organizational Structure) จะสามารถบ่งชี้ถึงความสำเร็จต่อเป้าหมายที่ได้วางแผนไว้ โดยคุณลักษณะพื้นฐานสำคัญของ ICS ในส่วนของการวางแผนและโครงสร้างการจัดองค์กร กล่าวคือ การบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ (Management by Objectives : MBO) ระบบ ICS เป็นระบบในการบริหารสั่งการเพื่อจัดการกับสถานการณ์วิกฤติบนพื้นฐานของการกำหนดวัตถุประสงค์การทำงาน โดยการสื่อสารวัตถุประสงค์ให้ทราบทั่วถึง ชัดเจน ทั้งองค์กร และผู้ปฏิบัติงานผ่านกระบวนการวางแผนร่วมกันใน 5 ขั้นตอนหลัก ซึ่งประกอบไปด้วย

ขั้นตอนที่ 1 ทำความเข้าใจนโยบายและแนวทางของหน่วยงาน (Understand agency policy and direction)

ขั้นตอนที่ 2 ประเมินสถานการณ์ (Assess Incident Situation)

ขั้นตอนที่ 3 กำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดการบัญชาการเหตุการณ์ (Establish Incident Objectives)

ขั้นตอนที่ 4 เลือกยุทธวิธีที่เหมาะสมเพื่อให้สามารถบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ที่กำหนด (Select appropriate strategy or strategies to achieve objectives)

ขั้นตอนที่ 5 ดำเนินการตามขั้นตอน การปฏิบัติอย่างถูกต้อง (Perform tactical direction)

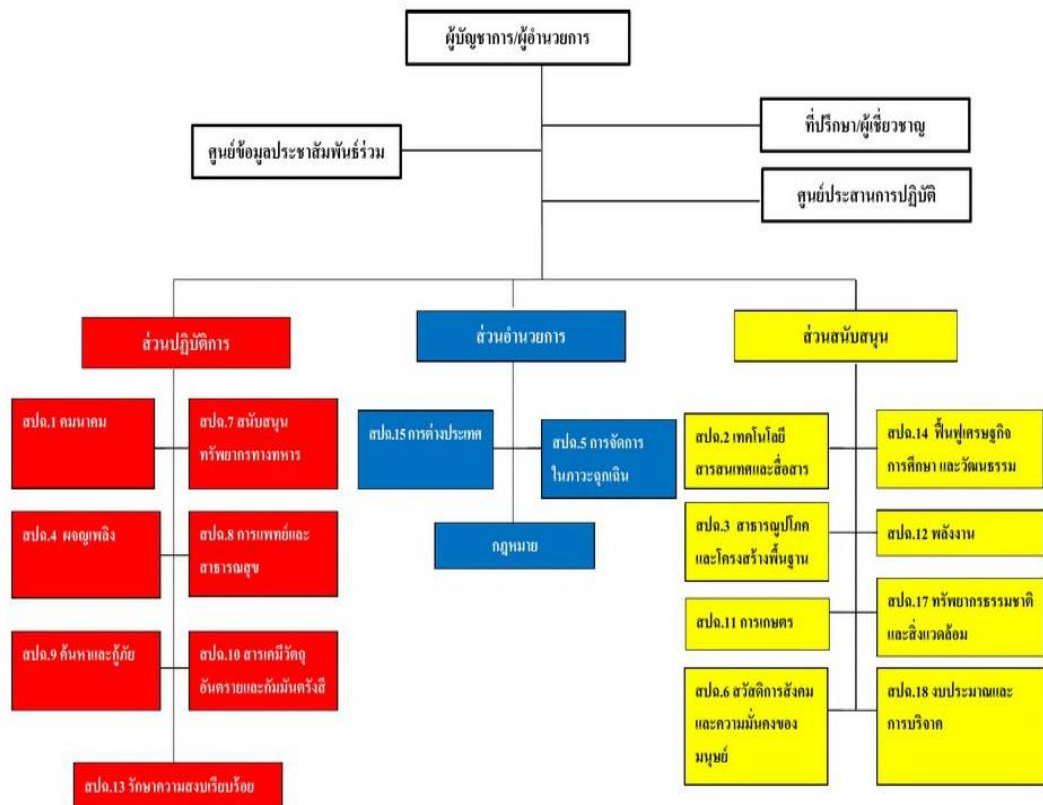
บทบาทหน้าที่หน่วยบัญชาการเหตุการณ์ในระบบบัญชาการเหตุการณ์ของประเทศไทย

ในปัจจุบันการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดการของรัฐบาลประเทศไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญ การบูรณาการทุก ๆ หน่วยงานนั้น ประเด็นสำคัญอยู่ที่การบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้ทุกองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าสู่กระแสหลักของเป้าหมายการจัดการปัญหา หรือ หลักการ “mainstreaming”

การบูรณาการการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในการพัฒนา (Mainstreaming Disaster Risk Reduction into Development)” จึงหมายถึง การขยายผลและยกระดับประเด็นด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติให้มีความสำคัญและกลายเป็นประเด็นที่ใช้ในการพิจารณาดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินของภัยพิบัติต่าง ๆ รวมถึงการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งนี้ หลักสำคัญในการบูรณาการการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติด้วยการนำระบบบัญชาการเหตุการณ์มาใช้อย่างแท้จริงทุกชั้นตอนนั้น คือ การใช้การประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติเพื่อช่วยวิเคราะห์โอกาสในการได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติและช่วยกำหนดมาตรการในการจัดการและลดความเสี่ยงที่เหมาะสม รวมทั้งสอดคล้องมาตรการนั้น ๆ ในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาและการดำเนินการจัดองค์กรการวางแผนอย่างอำนาจการบังคับบัญชาและสั่งการ การส่งเสริมกิจกรรมในทุกระดับและสำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ทำให้ผู้วิจัยได้ทราบว่าสำหรับการแก้ไขสถานการณ์อุทกภัยน้ำท่วมตามกรณีศึกษานั้น ในการดำเนินงานที่ผ่านมาได้มีการมองอย่างแยกส่วนว่า การบริหารจัดการด้านภัยพิบัติและการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเป็นงานเฉพาะด้านและเป็นภาระหน้าที่ของหน่วยงานที่มีภารกิจด้านภัยพิบัติโดยตรงเท่านั้น หรือกล่าวง่าย ๆ อย่างเห็นภาพจริง คือ ส่วนงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทุกระดับต้องรับผิดชอบจนไปถึงสูงสุดคือ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย แต่ในความเป็นจริงแล้วนั้น ทุกภาคส่วนที่มีโอกาสได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติแล้วนั้น ทุกภาคส่วนย่อมมีบทบาทในการช่วยลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในภาคส่วนของตนได้ โดยเฉพาะการที่หน่วยงานนั้น ๆ ได้รู้จักข้อจำกัด จุดแข็ง จุดอ่อนในแต่ละพื้นที่ของตนเอง รู้จักธรรมชาติของงานและพื้นที่ในการทำงานของตนเป็นอย่างดี จะสามารถวิเคราะห์สาเหตุและผลกระทบอันเนื่องมาจากภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นกับระบบบัญชาการเหตุการณ์ที่องค์กรของตนเองได้เข้าไปอยู่ในสายการบังคับบัญชาในภาคส่วนของตนได้ ทำให้มีความเข้าใจในสภาพปัญหาและสามารถพิจารณาเลือกแนวทางที่เหมาะสมเพื่อลดความเสี่ยงในภาคส่วนและพื้นที่รับผิดชอบของตนเองได้ ดังนั้นระบบบัญชาการเหตุการณ์จึงเป็นการบูรณาการในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเพื่อให้ภารกิจ นโยบาย แผนงาน และการดำเนินกิจกรรมการป้องกัน ฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัยให้กลับสู่สภาพปกติได้อย่างเหมาะสม หากทุกภาคส่วนร่วมกันวางแผน และนำระบบบัญชาการเหตุการณ์มาใช้อย่างจริงจังและเป็นไปในหลักการทิศทางหลักนิยม

เดียวกันแล้วนั้น จะส่งผลให้การเข้าตอบโต้สถานการณ์เป็นไปตามแผนและเป้าหมายที่วางไว้ตามห่วงเวลาที่เหมาะสม

แผนภาพที่ 4-2 ระบบสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉินของประเทศไทย



ที่มา : แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, 2558.

การดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วมในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือขึ้น เพื่อให้การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของประเทศไทยเป็นไปตามมาตรฐานสากล สอดคล้องกับหลักการของระบบบัญชาการเหตุการณ์และยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 สามารถสรุปได้ดังนี้

1. มีการพิจารณาปรับปรุง เพิ่มศักยภาพการจัดการภาวะฉุกเฉิน รวมถึงการพัฒนาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้กับบุคลากรและเครื่องมือในการกู้ภัยให้มีมาตรฐานเพิ่มขึ้นในระดับสากล ทั้งหน่วยงานของรัฐ และเอกชน รวมถึงควรมีการยกระดับความร่วมมือกับต่างประเทศทั้งในและนอก

ภูมิภาคอาเซียนเพื่อให้มีการฝึกแลกเปลี่ยนประสบการณ์ องค์ความรู้ เทคนิค วิทยาการ และเพิ่มพูนประสบการณ์ของหน่วยกู้ภัย และหน่วยบริการทางการแพทย์ฉุกเฉิน

2. การที่รัฐบาลไทยได้นำการพัฒนาและบริหารจัดการโครงข่ายสื่อสารโทรคมนาคมตลอดจนสนับสนุนการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ในการปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉิน เพื่อให้การให้บริการระบบสื่อสารและโทรคมนาคมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในทุกสภาพพื้นที่ร่วมกับ กสทช. และระบบสื่อสารโทรคมนาคมทหาร

3. ในทุกจังหวัดได้มีการให้ความสำคัญในการพัฒนาบุคลากรให้มียุทธศาสตร์ความรู้ในระบบบัญชาการเหตุการณ์เพื่อให้เกิดมาตรฐานการจัดการภาวะฉุกเฉินของประเทศ/ทุกหน่วยงานตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 โดยกำหนดรูปแบบของแผนเผชิญเหตุพื้นที่เสี่ยงภัยในสถานที่ลุ่มน้ำต่าง ๆ รวมถึงพื้นที่ย่านเศรษฐกิจ และการท่องเที่ยว เพื่อให้จังหวัดที่มีพื้นที่ดังกล่าวนำไปจัดทำเป็นแผนเผชิญเหตุในการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ให้เกิดประสิทธิภาพ

แนวคิดเกี่ยวกับหน้าที่ของหน่วยงานปกครองและหน่วยทหารในพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัยในการจัดทำแผนตอบโต้ภัยพิบัติ ในส่วนนี้จะกล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยบ่งชี้ซึ่งนำมาสู่ความสำเร็จและปัจจัยซึ่งนำมาสู่ความล้มเหลวในการปฏิบัติงาน เพราะถือว่าที่ผ่านมาหน่วยงานปกครองระดับถือเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานในการรับมือภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้น ๆ (First Responder) โดยสามารถวางแผนร่วมกับหน่วยสนับสนุนการปฏิบัติในพื้นที่ เช่น หน่วยทหารในพื้นที่ ด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติดังนี้

1. ระบุพื้นที่เสี่ยง จำนวนและตำแหน่งของผู้ที่อยู่ในภาวะเสี่ยงได้รับผลกระทบ ในพื้นที่นั้น
2. สามารถให้ประชาชนในท้องถิ่นรับทราบถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้จากภัยพิบัติ
3. ต้องประชาสัมพันธ์ข่าวสารและแผนในการอพยพเคลื่อนย้ายเมื่อเกิดภัยพิบัติ
4. ต้องรักษาระดับความสัมพันธ์และคอยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการวางแผนและปฏิบัติงานที่ราบรื่นทันทั่วทั้งที่เมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติ
5. ส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถทำการปฐมพยาบาลเบื้องต้นได้
6. เพิ่มระดับความเข้าใจในภัยพิบัติและการรับมือแก่ชุมชนด้วยความร่วมมือกับหน่วยงานการศึกษาในชุมชน
7. ระบุได้ถึงเส้นทางหนีภัยพิบัติและสถานที่ปลอดภัยสำหรับผู้ประสบภัย

แผนภาพที่ 4-3 ขั้นตอนแนวทางการแก้ไขปัญหากรณีการเกิดน้ำท่วมในพื้นที่



ที่มา : กันต์ เอี่ยมอินทรา, 2559.

ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น การประยุกต์การใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์จะทำให้กำหนดปัจจัยต่าง ๆ ที่จะทำให้ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยของหน่วยต่าง ๆ ปฏิบัติงานสู่ความสำเร็จได้ด้วยข้อสรุปดังนี้

1. ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย จำเป็นจะต้องมีโครงสร้าง หน้าที่ ความรับผิดชอบ และสายการบังคับบัญชาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ชัดเจน
2. ทรัพยากรบุคคลและผู้เชี่ยวชาญในการระดมความคิดในการแก้ไขปัญหา จำเป็นจะต้องมีบุคลากรที่เพียงพอ มีการแบ่งแยกหน้าที่งานได้เหมาะสมในการรับมือภัยพิบัติ
3. มีแนวทางนโยบายที่จะมุ่งปฏิบัติตามนโยบายของหน่วยเหนือและรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจำเป็นต้องมี นโยบาย กฎ ข้อปฏิบัติที่เหมาะสมเพื่ออำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ในการตัดสินใจด้านต่าง ๆ สามารถบริหารเคลื่อนย้ายทรัพยากรได้และสามารถประสานงานกับองค์กรต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกได้

4. ด้านการเงินและงบประมาณจำเป็นต้องมีแหล่งเงินงบประมาณที่เพียงพอในการรับมือกับภัยพิบัติในทุกขั้นตอนของการจัดการภัยพิบัติ

5. ด้านเทคนิค จำเป็นต้องมีระบบการบริหารข้อมูลและเทคโนโลยีที่เหมาะสมมีประสิทธิภาพ ใช้งานได้และมีเครือข่ายในการประชาสัมพันธ์ กระจายข่าวสารระหว่างองค์กรกับชุมชนและสื่อสารมวลชน

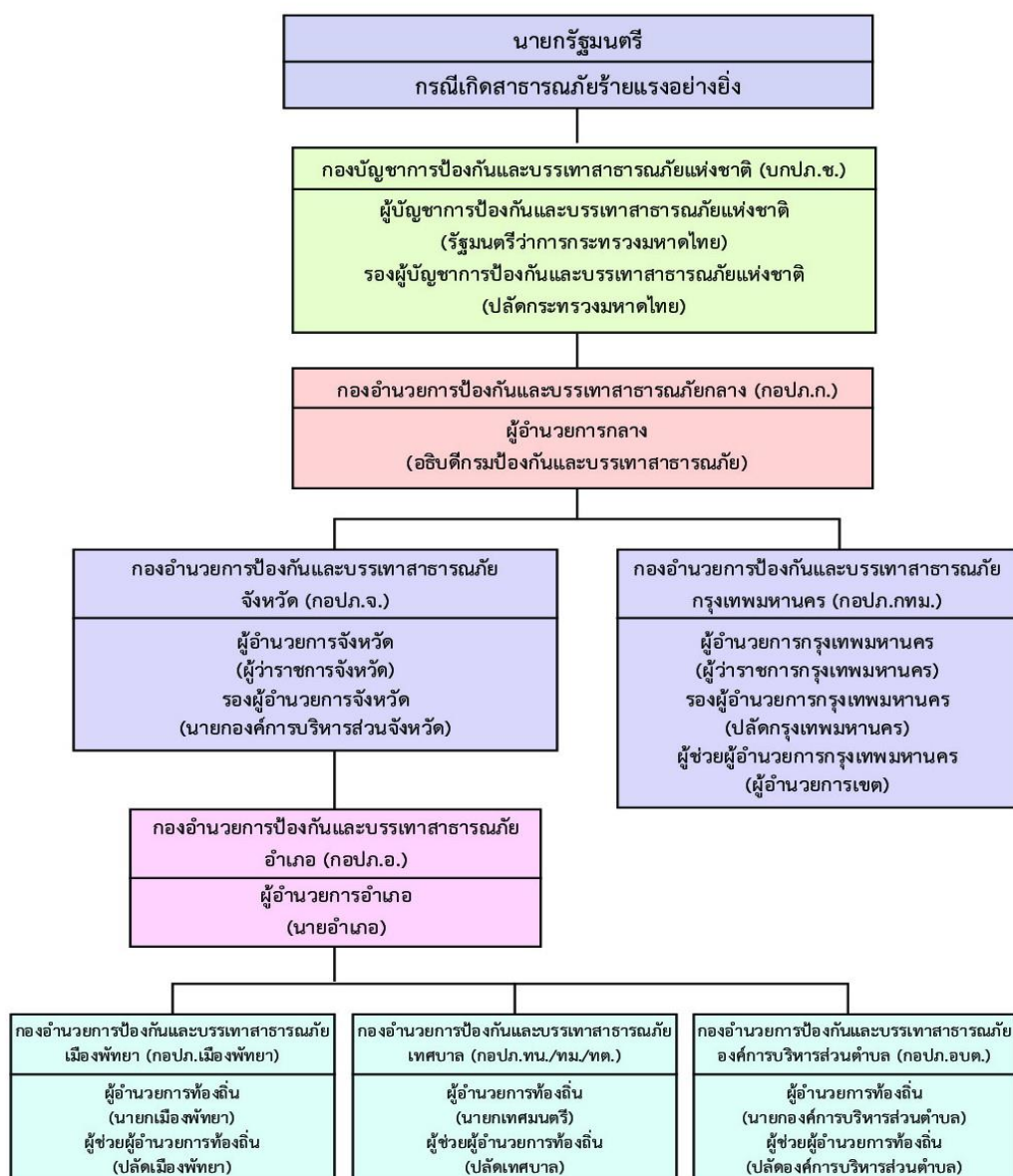
นอกจากแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยสู่ความสำเร็จในการบริหารรับมือกับภัยพิบัติด้วยระบบบัญชาการเหตุการณ์ที่มีประสิทธิภาพแล้ว ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ทราบถึงอุปสรรคในการบริหารจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติของหน่วยงานบรรเทาสาธารณภัยทราบว่าไม่สามารถดึงศักยภาพในการบริหารงานเพื่อรับมือภัยพิบัติออกมาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุผลที่ว่า การมีแนวคิดที่กล่าวถึงการจัดการความเสี่ยงและการจัดการโดยไม่มีมีการปรับปรุงพัฒนาต่อยอดขึ้นไปเรื่อย ๆ เมื่อระดับน้ำลดลงสถานการณ์กลับเข้าสู่สภาพปกติ ก็ไม่ได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและอุปสรรคอีกประการหนึ่งคือระบบราชการที่ไม่ส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมความคิดใหม่ที่ดีและรวดเร็วยิ่งขึ้นอันเนื่องมาจากการทำงานที่เป็นระเบียบแบบแผนการผูกขาดเกี่ยวกับนโยบายการรับมือภัยพิบัติที่รวมศูนย์อยู่ที่ศูนย์บัญชาการสถานการณ์ภัยพิบัติส่วนกลางส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานเพราะต้องรอคำสั่งและแนวทางปฏิบัติ

แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการอุทกภัยในประเทศไทยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา

สถานการณ์อุทกภัยที่ผ่านมา ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยบริเวณภาคตะวันออกเฉียงเหนือตามข้อมูลที่ได้ทำการศึกษาในบทที่ 3 นั้น จากการรวบรวมข้อมูลทำให้ทราบว่า การบริหารจัดการสถานการณ์ของแต่ละจังหวัดนั้นยังคงมีปัญหาและอุปสรรคในเรื่องระเบียบ กฎหมาย แผนการปฏิบัติที่ไม่ได้เตรียมไว้รองรับภัยพิบัติขนาดใหญ่ ขาดข้อมูลพื้นฐานในการช่วยเหลือประชาชน ขาดความต่อเนื่องในความร่วมมือระหว่างฝ่ายปกครอง ส่วนราชการ สาธารณสุข และหน่วยทหารในพื้นที่ ซึ่งในการประสานงานนั้นจะเป็นแบบไม่เป็นทางการ ไม่มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการร่วม (CMOC) แต่สามารถปฏิบัติงานร่วมกันด้วยการที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ส่งหนังสือเชิญประชุมเร่งด่วนหรือใช้ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลในการจัดหาขอยืมสิ่งอุปกรณ์ในการนำมาแก้ไขสถานการณ์เพื่อลดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นต่อไป แต่จากที่ได้ศึกษาอย่างแท้จริงแล้วทำให้ทราบว่า ประเทศไทยได้มี พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 เป็นกฎหมายหลักโดยได้แบ่งระดับของการจัดการสาธารณภัยเป็น 4 ระดับ คือ ระดับ 1 ภัยขนาดเล็ก ระดับ 2 ภัยขนาดกลาง ระดับ 3 ภัยขนาดใหญ่ และระดับ 4 ภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง ขึ้นอยู่กับพื้นที่ ประชากร ความซับซ้อนหรือความสามารถในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ตลอดจนศักยภาพด้านทรัพยากร โดยให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลาง ในการดำเนินการ

ในส่วนของกระทรวงกลาโหม กำหนดให้หน่วยทหารในพื้นที่ให้การสนับสนุนตามขีดความสามารถ เมื่อได้รับการร้องขอ ต่อมาคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติแห่งชาติ ได้จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 โดยมีการเสริมสร้างความตระหนักในการลดความเสี่ยง ตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย หลังเกิดภัย และกำกับการดำเนินการขับเคลื่อนให้เป็นไปตามกรอบ พ.ร.บ. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550

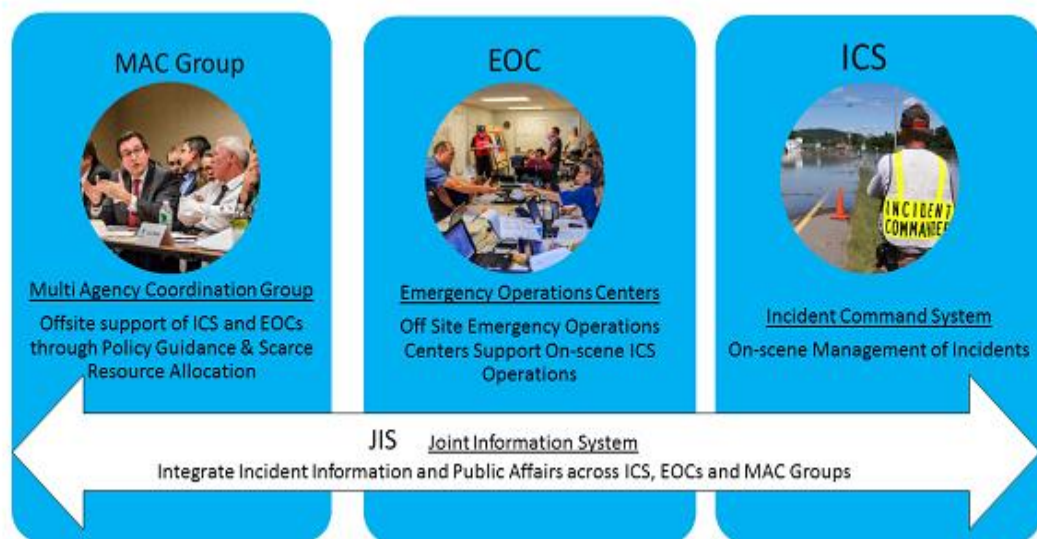
แผนภาพที่ 4-4 กลไกการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย



ที่มา : แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, 2558.

MACS (Multi-Agency Coordinating System) คือ รูปแบบหรือระบบการทำงานที่มีการรวมหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาร่วมกันบริหารสถานการณ์ โดยเป็นการรวมของหน่วยงานที่ไม่ขึ้นตรงต่อกันตามสายการบังคับบัญชาตามกฎหมายแต่ต้องมาทำงานร่วมกันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารสถานการณ์ ภารกิจหลักของ MACS จะเป็นเรื่องของการแลกเปลี่ยน ข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานและการช่วยเหลือสนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ ระหว่างหน่วยงาน โดยมี เจ้าหน้าที่ประสานงาน (Liaison Officer) เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารจัดการ ระบบนี้ อาจเป็นการประสานงานระหว่างหน่วยงานหนึ่งต่อหนึ่งหรืออาจมีการรวมกลุ่มเป็นคณะทำงานที่ประกอบด้วยตัวแทนของหลายหน่วยงานก็ได้ (Multi-Agency Coordination (MAC) Group)

แผนภาพที่ 4-5 ระบบการเชื่อมโยงข้อมูลจากการประสานในระบบบัญชาการเหตุการณ์ ICS



ที่มา : Elaine C. Duke, online, 2017.

MAC Group คือ คณะกรรมการหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้บริหารหรือตัวแทนหน่วยงานต่าง ๆ ที่มาทำงานร่วมกัน ตัวอย่างองค์ประกอบของหน่วยงานใน MAC Group เช่น โรงพยาบาลเอกชนในจังหวัด โรงพยาบาลสังกัดกระทรวงอื่น ๆ ตำรวจ ทหาร สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (ปภ.จว.) เป็นต้น ทั้งนี้ ผู้บัญชาการเหตุการณ์หรือ IC จะเป็นผู้พิจารณาว่าหน่วยงานใดจะอยู่ใน MAC Group บ้าง โดยควรกำหนดไว้ล่วงหน้าในแผนรับสถานการณ์ของหน่วยงาน

การปรับโครงสร้างทีมบริหารสถานการณ์ของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ในการปฏิบัติงานจริงเมื่อเกิดเหตุ ผังโครงสร้างทีมบริหารสถานการณ์นี้จะสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามลักษณะของภัย ความรุนแรงของภัย ช่วงเวลาในการตอบสนองของภัยรวมถึงบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมายของทีมบริหารสถานการณ์ ในบางสถานการณ์อาจต้องใช้ทุกตำแหน่ง บางสถานการณ์ใช้บางตำแหน่งและแม้แต่สถานการณ์เดียวกัน ในแต่ละช่วงเวลาก็ไม่จำเป็นต้องมีตำแหน่งต่าง ๆ เหมือนกัน ตัวอย่างเช่น ภัยน้ำท่วมที่เกิดจากการที่ฝนตกต่อเนื่องติดต่อกันหลายวันในช่วง 24 ชั่วโมงแรก ไม่จำเป็นต้องมีทีมอนามัยและสิ่งแวดล้อมหรือชุดแพทย์เคลื่อนที่ เป็นต้น

ในส่วนของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนานั้น การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินหรือ Emergency Operation Center (EOC) นั้นถือเป็นเรื่องที่เหมาะสมกับสถานการณ์และแนวทางการนำระบบบัญชาการเหตุการณ์ ICS มากกว่าจะเรียกเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขสถานการณ์ภัยพิบัติอื่น ๆ มารับข้อมูลจากที่ตั้งอาคารสำนักงานพัฒนาภาค ซึ่งใช้ในงานปกติ

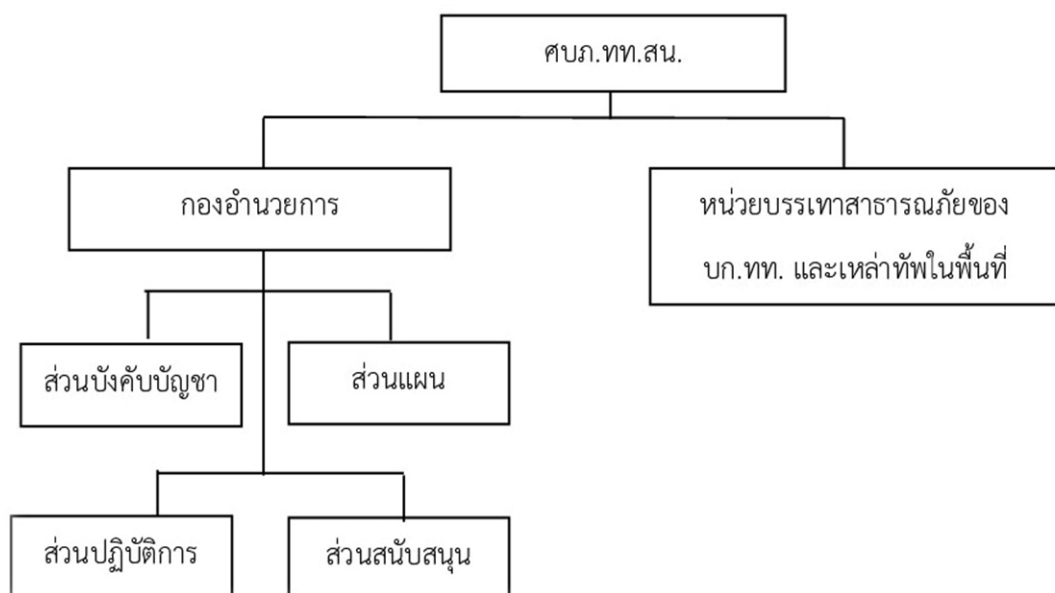
ศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินหรือ Emergency Operation Center (EOC) คือสถานที่ปฏิบัติงานซึ่งเป็นศูนย์กลางการประสานข้อมูลและทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการบริหารสถานการณ์ของ IC การจัดตั้ง EOC เป็นบทบาทของผู้รับผิดชอบสถานการณ์ ตามกฎหมายในแต่ละระดับ โดยจะพิจารณาถึงความจำเป็นในการจัดตั้ง EOC รวมถึงองค์ประกอบของบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ ที่มาปฏิบัติงานใน EOC โดยบุคลากร ใน EOC ควรเป็นทีมบริหารสถานการณ์ (IMT) และตัวแทนหน่วยงานภายนอกสายการบังคับบัญชา (MAC Group) ที่มาทำงานร่วมกัน โดยมีหน้าที่กำหนดนโยบาย ตัดสินใจ บริหารจัดการข้อมูล ประสานหน่วยงานภายนอก สนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ ตามที่ IC สั่งการ รวมทั้งทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์แก่สื่อมวลชนและประชาชนตัวอย่าง เช่น การตั้งศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยส่วนหน้า/ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์พื้นที่ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากฝ่ายจังหวัด ฝ่ายปกครองหน่วยทหารในพื้นที่และเจ้าหน้าที่ตำรวจและที่เป็นพิเศษของประเทศไทยคือ รวมผู้เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ในการแก้ไขสถานการณ์ภัยพิบัติและมูลนิธิองค์กรอิสระ

การจัดทำแนวทางปฏิบัติงานของตำแหน่งต่าง ๆ (Standard Operating Procedures : SOP) ในช่วงเตรียมความพร้อม บุคลากรที่ได้รับมอบหมายให้อยู่ในตำแหน่งต่าง ๆ ของทีมบริหารสถานการณ์ (IMT) ตามผังโครงสร้าง ICS ของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ควรจัดทำแนวทางปฏิบัติ (SOP) ของแต่ละตำแหน่งไว้เพื่อใช้ปฏิบัติในการเผชิญเหตุ ทั้งนี้เพื่อให้ปฏิบัติการในช่วงเผชิญเหตุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กรณีที่ผู้ได้รับมอบหมายให้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ไม่สามารถปฏิบัติงานได้สามารถมอบหมายผู้แทนปฏิบัติการแทนได้ นอกจากนั้นหน่วยควรจัดทำแผนและเอกสาร (Incident Action Plan and Documentation Unit) ไว้โดยแยกไว้ตามแต่ละภัยโดยเนื้อหาจะขึ้นกับบริบทของพื้นที่ เช่น แผนปฏิบัติการของส่วนสนับสนุนส่งกำลังบำรุง (Logistic section) ในกรณีของภัยน้ำท่วมนั้น

ก็จะมุ่งเน้นและให้ความสำคัญไปถึงที่แผนจัดหาสนับสนุนเรือและเสื้อชูชีพ ซึ่งก็จะแตกต่างกับแผนของส่วนสนับสนุนส่งกำลังบำรุง กรณีเกิดภัยไฟไหม้ป่าพรุ ที่ต้องเตรียมรถน้ำ สายฉีดน้ำ หัวจ่ายน้ำ เป็นต้น

สำหรับในห้วงเผชิญสถานการณ์นั้น สิ่งที่หน่วยบัญชาการทหารพัฒนาควรมีการทบทวนและผู้วิจัยขอเสนอเป็นแนวทางคือ การปฏิบัติงานที่สอดคล้องตามแผนและกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ใช้ระบบโครงสร้างการจัดการในภาวะฉุกเฉินในการปฏิบัติงานร่วมกันที่มีครบทุกส่วน ซึ่งทั้งนี้อาจจะเทียบเคียงหรือคล้ายคลึงกับการจัดหน่วยกำลังรบตามที่ได้ศึกษามาในโรงเรียนทางทหาร แต่สำหรับระบบบัญชาการเหตุการณ์การณนั้น ควรสมบูรณ์ด้วย 1. ส่วนปฏิบัติการ 2. ส่วนอำนวยการ 3. ส่วนสนับสนุนการประสานการปฏิบัติ 4. การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร และ 5. ส่วนการเชื่อมโยงองค์ความรู้ด้านต่าง ๆ จากที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญ อันนำไปสู่การปฏิบัติงานร่วมกันอย่างประสานสอดคล้องได้รับการยอมรับจากทุกหน่วยงานที่เข้าร่วมปฏิบัติงานและเกิดความคุ้มครองต่อผู้ปฏิบัติงานตามกฎหมาย ส่งผลให้ทุกหน่วยงานปรับเปลี่ยนบทบาท หน้าที่ ให้เป็นไปตามภารกิจของโครงสร้างหลักในการจัดการเหตุการณ์

แผนภาพที่ 4-6 โครงสร้างการจัดศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพไทยส่วนหน้า (ศบภ.ทท.สน.)



ที่มา : แผนบรรเทาสาธารณภัยกองบัญชาการกองทัพไทย กรมกิจการพลเรือนทหาร, 2560.

จากเหตุการณ์น้ำท่วมจากแม่น้ำชีและแม่น้ำโขงที่ไหลเข้าท่วมบริเวณพื้นที่เศรษฐกิจที่ผ่านมา ในการจัดการความเสี่ยงและแก้ไขสถานการณ์ของจังหวัดทำให้ได้เห็นการจัดตั้งระบบบัญชาการเหตุการณ์ มีการดำเนินการตามแผนและกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ตลอดจนการจัดตั้งโครงสร้างองค์กรเชื่อมโยงตามสายบังคับบัญชา (Chain of Command) ที่ค่อนข้างชัดเจน อย่างไรก็ตาม จากข้อคิดเห็นของผู้ที่เข้าร่วมปฏิบัติงานพบว่า ปัญหาอุปสรรคสำคัญ คือ ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการสาธารณภัยตามกฎหมายและแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ไม่เท่ากันส่งผลให้ช่วงแรก ๆ ของเหตุการณ์ผู้ปฏิบัติงานมีความสับสนในเรื่องระบบบัญชาการเหตุการณ์ นอกจากนี้ ยังรวมถึงการขาดทักษะความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนทรัพยากรกู้ภัยที่ไม่เหมาะสมกับสภาพภูมิประเทศและไม่ทันสมัย มีการชำรุดในบางส่วน สำหรับในบทที่ 4 นี้ ในส่วนท้ายผู้ทําวิจัยมีความต้องการเสนอแนวทางเพิ่มเติมให้หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา กองบัญชาการกองทัพไทย ได้นำไปพัฒนาต่อไปสรุปได้ดังนี้

1. การสร้างมาตรฐานการจัดการในภาวะฉุกเฉิน

1.1 การขยายองค์ความรู้การจัดการภาวะฉุกเฉินในเรื่องระบบการบัญชาการเหตุการณ์ให้กับส่วนราชการ ทหาร พลเรือน เอกชน และอาสาสมัครให้สามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยเฉพาะผู้บัญชาการเหตุการณ์ทุกระดับจะต้องจัดตั้งศูนย์บัญชาการได้ทันทั่วทั้ง และสามารถประสานงานกับทุกหน่วยงานในพื้นที่ ยุทธศาสตร์การฝึกการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละระดับโดยเน้นการฝึกฯ ระดับชาติในทุกไตรมาสร่วมกับผู้เชี่ยวชาญทั้งในและต่างประเทศ

1.2 เพิ่มการอบรมที่เป็นมาตรฐานตามแนวทางของระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) ให้กับบุคลากรทุกภาคส่วนในทุกระดับ ตลอดจนการสร้างทีมสนับสนุนการจัดการเหตุการณ์ (Incident Management Assistant Team : IMAT) ของหน่วยบัญชาการเหตุการณ์ในระดับสำนักงานพัฒนาภาคและระดับหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ สำหรับสนับสนุนการปฏิบัติงานของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดได้ทันทีเมื่อเกิดสาธารณภัยขนาดใหญ่

2. การพัฒนาระบบ/เครื่องมือสนับสนุนการเผชิญเหตุ เพิ่มการฝึกอบรมให้ความรู้เพื่อสร้างมาตรฐานบุคลากรในเรื่องการเผชิญเหตุการณ์กู้ภัยในเหตุสาธารณภัยที่มีความซับซ้อนให้ดำเนินการร่วมกันระหว่างฝ่ายพลเรือน ทหาร ภาคเอกชนในระดับพื้นที่ รวมถึงการแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ในการใช้เครื่องมือเครื่องจักรกล สาธารณภัยร่วมกันโดยเฉพาะหลักสูตรความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น หลักสูตรการฝึกการกู้ภัยทางน้ำ หลักสูตรการปรนนิบัติบำรุงและการใช้เครื่องสูบน้ำขนาดใหญ่หรือการช่วยเหลือผู้ประสบภัยร้ายแรงจากการถูกสัตว์มีพิษกัดขบกัดน้ำท่วม เป็นต้น

3. การจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรระบบข้อมูลสารสนเทศ แผนที่ แผนผัง ระบบงานสารสนเทศข้อมูลและระบบงานด้านสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS-Geographic Information System) ร่วมกัน เพื่อให้ระบบฐานข้อมูลฯ เป็นปัจจุบันและครอบคลุมในทุกประเภทภัย โดยการเสริมสร้างความรู้และกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้กับชุดบรรเทาสาธารณภัยของหน่วย ในการประเมินและวิเคราะห์สถานการณ์ การติดตั้งเครื่องตรวจวัดสภาพอากาศและปริมาณน้ำฝนพร้อมแอปพลิเคชัน จัดให้มีชุดประจำที่และเคลื่อนที่ ณ จุดเสี่ยงภัย และที่สำคัญอย่างยิ่งซึ่งสอดคล้องกับแนวโน้มของอุทกภัยที่จะมีมากยิ่งขึ้นคือ การเสริมระบบการแจ้งข้อมูลเมื่อเข้าพื้นที่เสี่ยงภัย (Alert SMS) ที่สามารถแจ้งเตือนประชาชนที่เดินทางเข้าไปในพื้นที่เสี่ยงหรือในพื้นที่ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่รับผิดชอบ เช่น เขตอุทยานแห่งชาติ พื้นที่ท่องเที่ยว พื้นที่เสี่ยงภัยอื่น ๆ โดยทั้งนี้พื้นที่ดังกล่าวส่วนใหญ่จะอยู่ในพื้นที่ทำงาน หรือพื้นที่เป้าหมายพัฒนาของ หน่วยบัญชาการทหารพัฒนาอยู่แล้ว

4. ระบบการสื่อสารในภาวะฉุกเฉิน

การสื่อสารระบบดิจิทัล (National Mobile Broadband Network for Public Protection and Disaster Relief (PPDR)) ระบบการสื่อสารที่เคลื่อนย้ายได้สะดวก ยานพาหนะบัญชาการเคลื่อน (Mobile Command Post) ที่สามารถเชื่อมต่อการสื่อสารกับระบบดาวเทียม ตลอดจนสมาร์ตโฟนและเครื่องวิทยุสื่อสารที่สามารถตั้งกลุ่มในการสนทนาได้ระหว่างชุดบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ จนถึงหน่วยบรรเทาสาธารณภัยของสำนักงานพัฒนาภาค และรวมถึงหน่วยทหารในพื้นที่ เช่น กองพลทหารราบ กองบิน ฐานทัพเรือ เป็นต้น

5. การวางแผนการปฏิบัติด้วยทางเลือกในการจัดการความเสี่ยง (Risk Treatment Identification) แนวทางจัดการความเสี่ยงสามารถจำแนกได้เป็น 4 แนวทางหลัก ดังนี้

5.1 การหลีกเลี่ยงความเสี่ยง (Risk Avoidance) ในกรณีที่ความเสี่ยงอยู่ในระดับสูงมาก ถึงขั้นร้ายแรงอาจต้องหลีกเลี่ยงความเสี่ยงอย่างสิ้นเชิง เช่น การย้ายที่ตั้งชุมชน หมู่บ้าน อาคารสถานที่ออกนอกพื้นที่ที่มีภัย การแบ่งเขตจัดทำโซนนิ่ง อย่างไรก็ตามการหลีกเลี่ยงความเสี่ยงอย่างสิ้นเชิงนั้น อาจทำได้ไม่มากนักเนื่องจากข้อจำกัดด้านพื้นที่และความรับผิดชอบต่อพื้นที่

5.2 การป้องกันและลดผลกระทบจากความเสี่ยง (Risk Prevention and Mitigation) อาจทำได้ 2 แนวทาง คือ การป้องกัน (Prevention) เป็นการป้องกันไม่ให้อุทกภัยเกิดขึ้น เช่น การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่เพื่อกักเก็บน้ำไว้ไม่ให้ไหลลงสู่พื้นที่ปลายน้ำเพื่อป้องกันอุทกภัย และอีกแนวทางหนึ่ง คือ การลดผลกระทบ (Mitigation) เพื่อลดความถี่และความรุนแรงของภัยให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งการป้องกันและลดผลกระทบจากความเสี่ยงสามารถทำได้โดยใช้มาตรการที่ใช้โครงสร้าง (Structural Measure) คือการใช้สิ่งก่อสร้างหรือโครงสร้างทางกายภาพเพื่อลดหรือหลีกเลี่ยงผลกระทบของภัยที่อาจเกิดขึ้น หมายรวมถึงระบบหรือโครงสร้างเชิงวิศวกรรมที่ประยุกต์ใช้ เทคนิคต่าง ๆ เช่น การทำ พนัง หรือคันกั้นน้ำ ประตูน้ำ เขื่อน แก้มลิง ฝายแม้ว เพื่อลด

ผลกระทบจากอุทกภัย การเสริมความแข็งแรงของโครงสร้าง บ้าน อาคาร เพื่อให้สามารถต้านทานแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหวหรือลม พายุ การปรับความลาดชันของพื้นที่เพื่อลดการพังทลายของดิน การสร้างฝาย สร้างอ่างเก็บน้ำ หรือชุดสระน้ำเพื่อการกักเก็บน้ำไว้ใช้ในช่วงเกิดภัยแล้งและมาตรการที่ไม่ใช้โครงสร้าง (Non-structural Measure) คือการใช้นโยบาย กฎระเบียบ การวางแผนงาน และกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อลดความเสี่ยง เช่น การออกกฎระเบียบข้อบังคับการก่อสร้าง การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน การแบ่งเขต และการวางแผนพัฒนาพื้นที่เพื่อกำหนดลักษณะการใช้ที่ดินและจำกัดขอบเขต กิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่ การจำกัดความหนาแน่นของสิ่งปลูกสร้างและผู้อยู่อาศัยเพื่อลดความแออัดและความเปราะบางต่อภัย การวางแผนการเพาะปลูกเพื่อลดผลกระทบจากภัยแล้งหรืออุทกภัย การฝึกอบรม การสร้างจิตสำนึกหรือให้ความรู้ในด้านต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการป้องกันและลดผลกระทบจากความเสียหาย

3. การถ่ายโอนความเสี่ยง (Risk Transfer) เป็นการถ่ายโอนความเสี่ยงไปที่บุคคลอื่นที่พร้อมจะรับผลกระทบจากภัยนั้นแทน ทำให้ผู้ที่เผชิญกับความเสี่ยงไม่ต้องได้รับผลที่อาจเกิดขึ้นหรือได้รับการแบ่งเบาภาระที่ต้องแบกรับอันเนื่องมาจากความเสี่ยงนั้น

4. การยอมรับความเสี่ยง (Risk Retention/Risk Acceptance) ในกรณีที่น่าแนวทางการลดความเสี่ยงทั้ง 3 ประการข้างต้นมาใช้แต่ยังไม่สามารถจัดการกับความเสี่ยงให้หมดไปได้และยังคงมีความเสี่ยงบางส่วนหลงเหลืออยู่ สิ่งที่ได้ทำคือการเตรียมความพร้อม (Preparedness) เพื่อรับมือกับความเสี่ยงคงเหลือ (Residual Risk) รวมถึงการปรับตัว (Adaptation) และปรับวิถีการดำรงชีวิตให้สามารถอยู่ร่วมกับภัยและความเสี่ยงนั้น ๆ ได้อย่างปลอดภัย การยอมรับความเสี่ยงอาจเป็นเพราะอยู่ในสถานะที่ไม่มีทางเลือก เช่น เมืองที่เติบโตขึ้นในพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหว การจะย้ายผู้คนและระบบสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ออกไปนั้นทำได้ยากและมีค่าใช้จ่ายสูงแต่ขณะเดียวกันก็ต้องมีมาตรการเตรียมความพร้อมต่าง ๆ เพื่อให้สามารถรับมือกับผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นหรือในกรณีที่ความเสี่ยงอยู่ในระดับที่ไม่มีความสำคัญหรืออยู่ในระดับต่ำที่สามารถยอมรับได้ก็ไม่ต้องมีการปฏิบัติเพื่อลดความเสี่ยงแต่อย่างใด มาตรการเพื่อจัดการและลดความเสี่ยงอาจสามารถดำเนินหลายมาตรการควบคู่กันไปได้ ทั้งนี้ในขั้นตอนการประเมินความเสี่ยงและการกำหนดทางเลือกในการจัดการกับความเสี่ยงจำเป็นต้องมีการสื่อสารกับชุมชนและผู้มีส่วนได้เสีย โดยการลงพื้นที่การหารือระหว่างหน่วยงานและประชาชนกลุ่มต่าง ๆ การทำประชาพิจารณ์เพื่อให้ได้มุมมองที่หลากหลายและสามารถเสนอมาตรการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับในพื้นที่ ซึ่งในส่วนนี้เป็นการปฏิบัติที่หน่วยบัญชาการทหารพัฒนาได้ใช้เป็นกรอบในการสำรวจงานและความต้องการของชุมชนนั้น ๆ เป็นปกติมาตรฐานของหน่วยที่ดำเนินการสม่ำเสมอ เพื่อการจัดหาทรัพยากรกู้ภัยและการสนับสนุนที่เหมาะสมตามภารกิจและสภาพพื้นที่

สรุป

การศึกษาในบทที่ 4 เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2 และ 3 ในการศึกษากระบวนการจัดการเหตุการณ์ที่มีผลต่อหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วมที่ผ่านมา โดยเสนอแนวทางในการจัดการสาธารณภัยด้วยการลดความเสี่ยงของการเกิดผลกระทบของภัยไม่ให้ขยายวงกว้างที่จะทำให้ลายทรัพย์สินและชีวิตของประชาชน โดยใช้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ที่ได้กำลังพลพร้อมยุทโธปกรณ์เข้าแก้ไขฟื้นฟูสถานการณ์และปัญหาโครงสร้าง ชีตความสามารถในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยน้ำท่วม จากการศึกษาทำให้ผู้วิจัยสามารถระบุและสร้างความเข้าใจชัดเจนถึงหลักการของระบบบัญชาการเหตุการณ์ ขอบเขต อำนาจ ความรับผิดชอบ หน้าที่ และบทบาทในการรับมือกับอุทกภัย ดังนั้นแนวทางปฏิบัติเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ดังกล่าวจึงมุ่งเน้นการจัดการสาธารณภัยแบบบูรณาการในทุกหน่วยขึ้นตรงของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ภายใต้แนวคิด การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction : DRR) และจากการศึกษาตามวัตถุประสงค์การวิจัยในข้อที่สามนั้น ผู้วิจัยขอสรุปผล ดังนี้ ปัจจัยของระบบบัญชาการเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อบทบาทของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ในการจัดการสาธารณภัย คือ ในระดับส่วนวางแผนในห้วงก่อนเกิดภัยพิบัติต้องจัดการระบบข้อมูลสารสนเทศ จัดทำฐานข้อมูลด้านสาธารณภัยให้สมบูรณ์ ทันสมัย สามารถเชื่อมต่อกับระบบข้อมูลกับหน่วยที่เกี่ยวข้องได้ในทุกระดับและควรต้องปรับปรุงข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัยเหล่านี้เป็นประจำทุกปี เพื่อตรวจสอบถึงความเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของลักษณะพื้นที่ประชากรและสิ่งปลูกสร้าง

ปัจจัยในระบบบัญชาการเหตุการณ์ที่ผู้วิจัยสามารถนำเสนอเป็นแนวทางได้คือ แนวทางเดียวกับหลักการบริหารของ Gulick และ Urwick ซึ่งง่ายและสะดวกในการนำไปขยายผลองค์ความรู้ได้คือ (POSDCORB) โดยศูนย์บรรเทาสาธารณภัย หน่วยบัญชาการทหารพัฒนาและศูนย์บรรเทาสาธารณภัยของ หน่วยขึ้นตรง สามารถนำไปปรับใช้ในแนวทางเดียวกันคือ การวางแผน (P : Planning) ควรปรับปรุงแผนการปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่ตลอดเวลา การจัดองค์กร (O : Organizing) การบูรณาการทั้งด้านคนและเครื่องมือระหว่างหน่วยงานเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่ง ต่อมาเป็นเรื่องการจัดคนเข้าทำงาน (S : Staffing) มีการแบ่งมอบความรับผิดชอบให้เหมาะสมกับขีดความสามารถของแต่ละหน่วยงาน โดยในเอกสารวิจัยครั้งนี้ขอเสนอทีมสนับสนุนการจัดการเหตุการณ์ (Incident Management Assistant Team : IMAT) ให้มีบรรจุในศูนย์บรรเทาสาธารณภัย หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา และเพื่อลดปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติควรจัดให้มีเอกภาพในการบังคับบัญชาในเรื่องของการสั่งการ (D : Directing) เช่น ศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินหรือ Emergency Operation Center (EOC) ในการประสานงาน (Co : Coordinating) ควรจัดตั้งฝ่ายการติดต่อสื่อสาร

ระหว่างหน่วยงานที่เข้าไปให้การช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยให้สามารถติดต่อสื่อสารกันได้ตลอดเวลา ทุกช่องทางการติดต่อ พร้อมกันนั้น ต้องมีการรายงาน (R : Reporting) มีการรายงานผลการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องเพื่อทันต่อสถานการณ์ นอกจากนี้ ควรมีการบริหารและควบคุม งบประมาณ (B : Budgeting) โดยเฉพาะขั้นตอนการเบิกจ่ายเพื่อไม่ให้เกิดความล่าช้าหรือความซ้ำซ้อนและที่สำคัญยิ่ง คือการพัฒนาให้สามารถบูรณาการร่วมกับทุกภาคส่วน ในการใช้ทรัพยากรที่กระจายอยู่ในทุกพื้นที่ให้มีความเหมาะสมมากขึ้น หากมีการเตรียมความพร้อมที่ดีจะสามารถลดระดับความรุนแรงของผลกระทบและความสูญเสีย อันเนื่องจากอุทกภัยน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

การศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการสาธารณสุขและการช่วยเหลือผู้ประสพภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัยไว้จำนวน 3 ข้อประกอบด้วย 1. เพื่อศึกษาการจัดการความเสี่ยงของภัยพิบัติทางธรรมชาติในปัจจุบันของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา 2. เพื่อศึกษาปัจจัยในระบบบัญชาการเหตุการณ์ ที่มีผลต่อบทบาทของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา งานช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณสุขและ 3. เพื่อทบทวนแนวทางการปฏิบัติการจัดการสาธารณสุขและการช่วยเหลือผู้ประสพภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา กองบัญชาการกองทัพไทย โดยทำการศึกษาเฉพาะกรณี สภาวะแวดล้อม สถานการณ์สาธารณสุขในกรณีอุทกภัยในประเทศไทยห้วงปี 2560 และในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งเหตุการณ์น้ำท่วมดังกล่าวครอบคลุมพื้นที่กว่า 1 ใน 3 ของประเทศและก่อให้เกิดความเสียหายแก่พื้นที่เกษตรกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าวนาปี และพื้นที่ย่านธุรกิจที่ได้รับผลกระทบอย่างหนัก นอกจากนั้น ความสูญเสียจากภัยธรรมชาตินั้นมิได้จำกัดอยู่แค่ชีวิต ทรัพย์สินทางกายภาพและรายได้ที่ขาดหายไปในช่วงช่วงภัยพิบัติเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความสูญเสียของทุนมนุษย์ (Human Capital) อันเกิดจากปัญหาสุขภาพ โรคติดต่อ และการหยุดชะงักของการศึกษา สำหรับการสืบค้น ศึกษาข้อมูลนั้น ได้รวมทั้งการวิเคราะห์เชิงเฉพาะ โดยหน่วยงานหน่วยขึ้นตรงของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาที่มีพื้นที่รับผิดชอบทั่วทั้งประเทศไทยที่มีหน้าที่ขีดความสามารถในการปฏิบัติงานในการช่วยเหลือและป้องกันภัยพิบัติตามวงจรการจัดการภัยด้วยการรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงทั้งที่เป็นข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ โดยข้อมูลปฐมภูมิจะดำเนินการโดยการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติ ในส่วนข้อมูลเชิงทุติยภูมิเป็นการวิจัยเอกสารหรือ Document Research/Library Research เพื่อรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ได้แก่ หนังสือ เอกสาร คู่มือ แผนการปฏิบัติ และรายงานที่น่าเชื่อถือ รวมทั้งได้ออกแบบสอบถามเพื่อยืนยันข้อมูล อีกทั้งได้ศึกษาหลักการการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขที่เป็นที่ยอมรับในสากล เพื่อนำมาวิเคราะห์ร่วมกับข้อเท็จจริงสภาวะแวดล้อมสาธารณสุขและโครงสร้างองค์การรวมทั้งการบริหารจัดการสาธารณสุขของประเทศไทย ซึ่งลักษณะการวิจัยในขั้นนี้จะเป็นการประสมประสานระหว่างวิธีวิจัย เชิงอดีต (Premodernism) และแบบสถานการณ์ (Situationism) ซึ่งทางผู้วิจัยได้ศึกษาตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข พ.ศ.2550 และ

แผนบรรเทาสาธารณภัย กองบัญชาการกองทัพไทย พ.ศ.2560 เพื่อนำผลมาวิเคราะห์เป็นข้อเสนอแนวทาง การปฏิบัติการจัดการสาธารณภัยและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา กองบัญชาการกองทัพไทยที่มีความทันสมัย สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันรวมถึงแนวโน้มที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยผลการศึกษาวิจัยสามารถตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยไว้จำนวน 3 ข้อดังกล่าวแล้วข้างต้นสรุปได้ดังนี้

ตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษาการจัดการความเสี่ยงของภัยพิบัติทางธรรมชาติในปัจจุบันของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา

การจัดการความเสี่ยงของ หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ในสถานการณ์น้ำท่วมใหญ่ในบริเวณภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย ได้ดำเนินการตามลำดับดังนี้ได้แก่

1. ด้านการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย คือ หน่วยบรรเทาสาธารณภัยได้มีการขนย้ายสิ่งของให้กับผู้ประสบอุทกภัยและมีการค้นหาช่วยชีวิตผู้ประสบอุทกภัยที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการจัดการสะพานเพื่อใช้ในการหนีชุมชนถูกตัดขาด
2. ด้านการช่วยป้องกันปัญหาอุทกภัย คือ หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา มีหน้าที่สนับสนุนในการขุดลอกลำคลอง หนองบึง รวมถึงทางน้ำไหล โดยการใช้ศักยภาพของเครื่องจักรที่มีในอัตรา ดำเนินการสร้างทำคันดิน ผนังกันน้ำ แนวป้องกันน้ำท่วม
3. ด้านการช่วยฟื้นฟูพื้นที่หลังเกิดอุทกภัย หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา โดย ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย ได้จัดกำลังพลและยุทโธปกรณ์ช่วยปรับปรุงพื้นที่ ปรับปรุงซ่อมแซมเส้นทางเพื่อใช้ในการสัญจรระหว่างชุมชนและส่วนราชการ เพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงการให้ความช่วยเหลือและบำบัดทุกข์ของหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ

ทั้งนี้ในการศึกษาทำให้ทราบถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสี่ยงของ หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา พบว่า ปัจจัยข้อพิจารณาที่ควรให้ความสำคัญที่ส่งผลต่อการจัดการความเสี่ยง เพื่อให้หน่วยบัญชาการทหารพัฒนาสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีมาตรฐาน มีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองต่อภารกิจที่ได้รับมอบหมายได้แก่

1. ด้านลักษณะสภาพอากาศ เมื่อเกิดเหตุการณ์อุทกภัยฉุกเฉินเวลากลางคืนส่งผลกระทบต่อ การช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย มีความแปรปรวนของสภาพลมฟ้าอากาศและฝนที่ตกลงมาอย่างต่อเนื่อง เป็นปัญหาสำคัญต่อการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยเป็นอย่างมาก แต่ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ก็ยังคงปฏิบัติหน้าที่ ให้ความช่วยเหลือและให้ข่าวสารแก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากอุทกภัยอย่างทั่วถึงและเสมอภาค
2. ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ในทุก ๆ สถานการณ์ถ้าประชาชนให้ความร่วมมือกับหน่วยงานในการแก้ไขปัญหามหาอุทกภัย มีการทำความเข้าใจถึงปัญหาที่เกิดอุทกภัยให้กับประชาชนในพื้นที่และหน่วยงานได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อร่วมกันแก้ปัญหา

ได้อย่างทันท่วงทีและสามารถเพิ่มเติมข้อมูลได้ตลอดเวลา โดยเฉพาะการจัดทำประชาคม แผนงบประมาณพัฒนาประจำปีของหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่และสำนักงานพัฒนาภาค หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา จะทำให้การวางแผนและการแก้ไขสถานการณ์เป็นไปในแนวทางและทิศทางการปฏิบัติเดียวกัน

3. การกำหนดการเข้าช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยตามระบบการรายงานตัว ซึ่งเป็นไปตามระบบบัญชาการเหตุการณ์นั้น ต้องมีความเหมาะสมชัดเจน คือ หัวหน้าชุดได้วางแผนเตรียมการหาข้อมูลเบื้องต้นก่อนเข้าพื้นที่เสี่ยงภัย โดยจัดเจ้าหน้าที่กำลังพลหน่วยบรรเทาสาธารณภัยที่มีความพร้อม มีขีดความสามารถและมีความรู้การใช้วัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเข้าช่วยเหลือให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด นอกจากนี้ได้มีการสร้างเครือข่ายอาสาเข้าช่วยเหลือในพื้นที่ยากลำบาก อาทิเช่น การตัดแต่งกิ่งไม้ตลอดเส้นทางอพยพ การช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากสัตว์มีพิษ การค้นหาผู้สูญหาย เป็นต้น

ในด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงในระดับประเทศ สำหรับประเทศไทยนั้น เพื่อให้เป็นไปตาม พ.ร.บ.บรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ระดับการประสานของกระทรวงกลาโหมและกองบัญชาการกองทัพไทยจำเป็นต้องมีการปฏิบัติตามสั่งการและแนวทางของการยกระดับเป็นสาธารณภัยขนาดใหญ่ มีการจัดโครงสร้างและการปฏิบัติของการตั้ง บก ศบภ.นทพ. (ส่วนหน้า) การจัดฝ่ายเสนาธิการและเจ้าหน้าที่ในการทำงานเมื่อมีการสถาปนา สปฉ. และประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและจากระดับความรุนแรง รวมถึงความซับซ้อนในการเข้าช่วยเหลือและบรรเทาภัยพิบัติ จึงจำเป็นที่ฝ่ายบริหาร ฝ่ายปกครอง ฝ่ายความมั่นคง และฝ่ายด้านการสาธารณสุขของประเทศเข้าร่วมประชุม ลงมติตัดสินใจ ยกระดับการควบคุมแก้ไขปัญหาอุทกภัย โดยมีแนวทางดำเนินการที่สำคัญ คือ การบริหารจัดการแก้ไขปัญหาอุทกภัย ในระดับการจัดการสาธารณภัยจากระดับ 2 ขนาดกลาง เป็นระดับ 3 ขนาดใหญ่ (พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2550)

โดยมีกรอบการปฏิบัติ เชื่อมโยงใน 3 ส่วน ซึ่งเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 ที่ให้อำนาจและแนวทางปฏิบัติไว้ได้แก่ กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีหน้าที่สั่งการและบัญชาการเหตุการณ์และมีอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในฐานะผู้อำนวยการกลางทำหน้าที่อำนวยการและประสานการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในพื้นที่

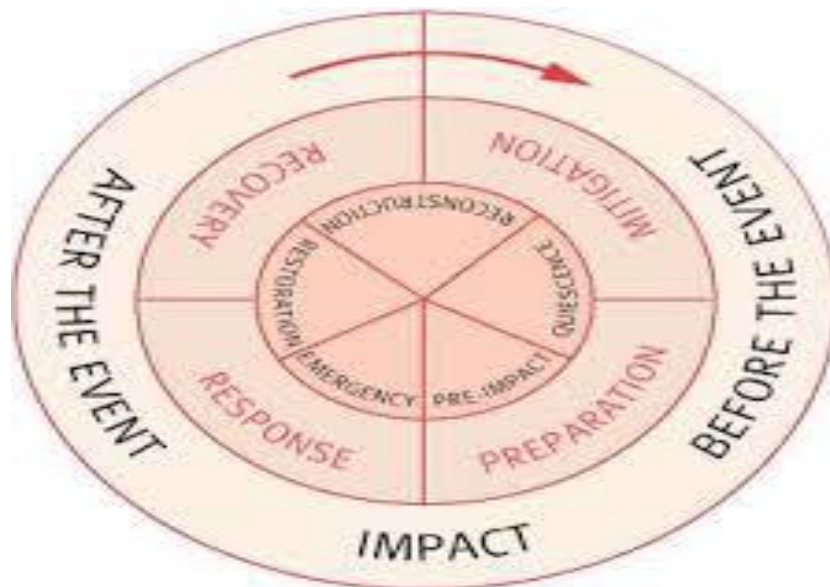
ในการเตรียมกำลังพล เครื่องมือ และสิ่งอุปกรณ์ในการบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา หน่วยได้ปฏิบัติงานภายใต้กรอบที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาสาธารณภัยของกองทัพไทย ซึ่งประกอบด้วย ศบภ.ทบ. ศบภ.ทร. ศบภ.ทอ. และ ศบภ.นทพ. ได้แบ่งความรับผิดชอบให้กับหน่วยในพื้นที่และจัดหน่วยที่มีความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะพร้อมเครื่องมือ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทั้งนี้รูปแบบการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนแก่ประชาชนผู้ประสบภัย

ในพื้นที่นั้น เพื่อให้เป็นไปอย่างรวดเร็วมีความสอดคล้องทั้งในการวางแผนและการปฏิบัติ จึงมีการแบ่งมอบพื้นที่รับผิดชอบให้กับหน่วยตั้งแต่ยามปกติมีการเตรียมกำลังพล เครื่องมือ และสิ่งอุปกรณ์บรรเทาสาธารณภัยให้สอดคล้อง มีการประสานงานเพื่อจัดทำแนวทางปฏิบัติร่วมกับส่วนราชการพลเรือน ภาคประชาชน และองค์กรการกุศลต่าง ๆ เพื่อให้การช่วยเหลือฯ เป็นไปอย่างรวดเร็วทันเวลาอย่างมีบูรณาการ

ตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อศึกษาปัจจัยในระบบบัญชาการเหตุการณ์ที่มีผลต่อบทบาทของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา สรุปได้ดังนี้

การศึกษาปัจจัยโดยการเตรียมความพร้อมในการรองรับภัยพิบัติและสถานการณ์ฉุกเฉิน ต้องมีการคาดการณ์เหตุฉุกเฉินต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้าและมีการวางแผนตอบโต้ภาวะฉุกเฉินไว้รองรับสถานการณ์ฉุกเฉินและภัยพิบัติ ตามลักษณะความเสี่ยงภัย ซึ่งจะสามารถช่วยลดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินหรือบรรเทาผลกระทบให้ลดน้อยลงได้ ทั้งนี้การศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกลไกและโครงสร้างระบบบัญชาการเหตุการณ์ (ICS : Incident Command System) ที่เป็นสากล ทั้งการจัดการเตรียมความพร้อม ด้านการสั่งการ การประสานงาน การสื่อสารในภาวะฉุกเฉิน การติดตาม กำกับดูแลผลการปฏิบัติของศูนย์บรรเทาสาธารณภัย ตลอดจนการจัดการซักซ้อม หรือการฝึกซ้อมแผนฯ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสม ทันท่วงที มีประสิทธิภาพ และได้มาตรฐานสากลตามแนวทางการจัดการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เมื่อเกิดเหตุการณ์หรือสถานการณ์ฉุกเฉิน สาธารณภัยหรือเหตุการณ์ภาวะวิกฤติ จากการศึกษาทำให้ทราบปัจจัยในระบบบัญชาการเหตุการณ์ ซึ่งสามารถนำมาวิเคราะห์และสรุปเป็นการบริหารจัดการที่สามารถนำไปใช้วางแผนและกำหนดห้วงเวลาการจัดสรรทรัพยากรของหน่วยที่มีได้เป็นแบบ 2P2R คือ

แผนภาพที่ 5-1 แนวทางการจัดการภัยพิบัติแบบ A Four-phase Approach



ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย, 2558.

1. การป้องกัน P1 : Prevention เน้นในการสร้างองค์ความรู้ การปลูกจิตสำนึก และกระบวนการฝึกอบรม การศึกษาข้อกฎหมาย การใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ การวางแผนป้องกัน และลดผลกระทบจากภัยพิบัติพร้อมจัดแผนปฏิบัติการและแผนเผชิญเหตุเฉพาะพื้นที่ครอบคลุมทุกประเภทภัย สำหรับเป็นกรอบหรือแนวทางการปฏิบัติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2. การเตรียมความพร้อม P2 : Preparedness ได้มุ่งส่งเสริมการสร้างเครือข่ายให้มีความพร้อมในการรับมือและจัดการภัยพิบัติเชิงรุก โดยเสริมสร้างศักยภาพชุมชนในพื้นที่เสี่ยงภัยตามแนวทางจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานเพื่อให้ชุมชนสามารถจัดการภัยพิบัติได้ในเบื้องต้น พร้อมส่งเสริมการสร้างเครือข่ายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะในพื้นที่รอบเขตทหารที่หน่วยรับผิดชอบ พร้อมทั้งพัฒนาผู้มีจิตอาสาเป็นกำลัง เพื่อให้ทุกหน่วยงานได้ซักซ้อม ขั้นตอนการตอบโต้สถานการณ์ภัย และประชาชนเรียนรู้วิธีปฏิบัติตนอย่างถูกต้องและปลอดภัย ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติระหว่างประเทศตามแนวชายแดนที่หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ (นพค.) ต่าง ๆ มีพื้นที่รับผิดชอบ เช่น ศบภ. นพค.14 สนภ.1 นทพ. จว.ตราด กับ ศบภ.หน่วยชายแดนประเทศกัมพูชา ศบภ.นพค.41 สนภ.4 นทพ. จว.นราธิวาสกับ ศบภ.หน่วยชายแดนประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย และ ศบภ.นพค.25 สนภ.2 นทพ. จว.หนองคายกับศบภ.หน่วยชายแดนประเทศสาธารณรัฐประชาชนลาว เป็นต้น

3. การรับมือ R1 : Response เป็นการดำเนินการเพื่อรับมือภัยพิบัติหรือสถานการณ์วิกฤติในระดับต่าง ๆ โดยนำระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) ภายใต้รูปแบบ Single Command มาใช้ในการสั่งการและเชื่อมโยงแก้ไขปัญหายภัยพิบัติส่งผลให้การตอบโต้เหตุฉุกเฉินและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยมีเอกภาพและประสิทธิภาพ

4. การฟื้นฟู R2 : Recovery เป็นการดำเนินการเพื่อจัดหาเครื่องอุปโภค บริโภค อำนวยความสะดวกด้านสิ่งสาธารณูปโภค บริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว ฟื้นฟู สิ่งสาธารณูปการ และโครงสร้างพื้นฐาน

ตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เพื่อทบทวนแนวทางการปฏิบัติการจัดการสาธารณภัย และการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา กองบัญชาการกองทัพไทย

แนวทางการปฏิบัติที่ผู้วิจัยขอเสนอเพื่อการพัฒนาการบริหารในภาวะวิกฤติหรือภาวะฉุกเฉินของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาที่ควรเพิ่มเติมและจัดการให้มีความสมบูรณ์ ตามสภาพสถานการณ์ภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต สรุปได้มีดังนี้ คือ

1. การจัดองค์กรรับผิดชอบในทุกระดับ (Command Post) จะต้องมีการจัดตั้ง ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ (ศบภ.สนภ.นทพ. หรือ ศบภ.นทพ.ส่วนหน้า) ช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่ที่ประสบภัย เพื่อเป็นศูนย์กลางในการติดตามประเมินสถานการณ์และประสานการให้ความช่วยเหลือ ทั้งนี้ต้องมีผู้รับผิดชอบบูรณาการทุกหน่วยงานในพื้นที่เข้าสนับสนุน จะต้องเป็นศูนย์ประสานงานในการปฏิบัติอย่างมีเอกภาพ โดยหน่วยงานส่วนกลาง (ศบภ.นทพ.) จะสนับสนุนทรัพยากรให้ความช่วยเหลือ

แผนภาพที่ 5-2 ผังโครงสร้างการจัดองค์กรตามระบบบัญชาการเหตุการณ์



ที่มา : แนวทางการเตรียมพร้อมตอบโต้ภาวะฉุกเฉินด้านการแพทย์, 2559.

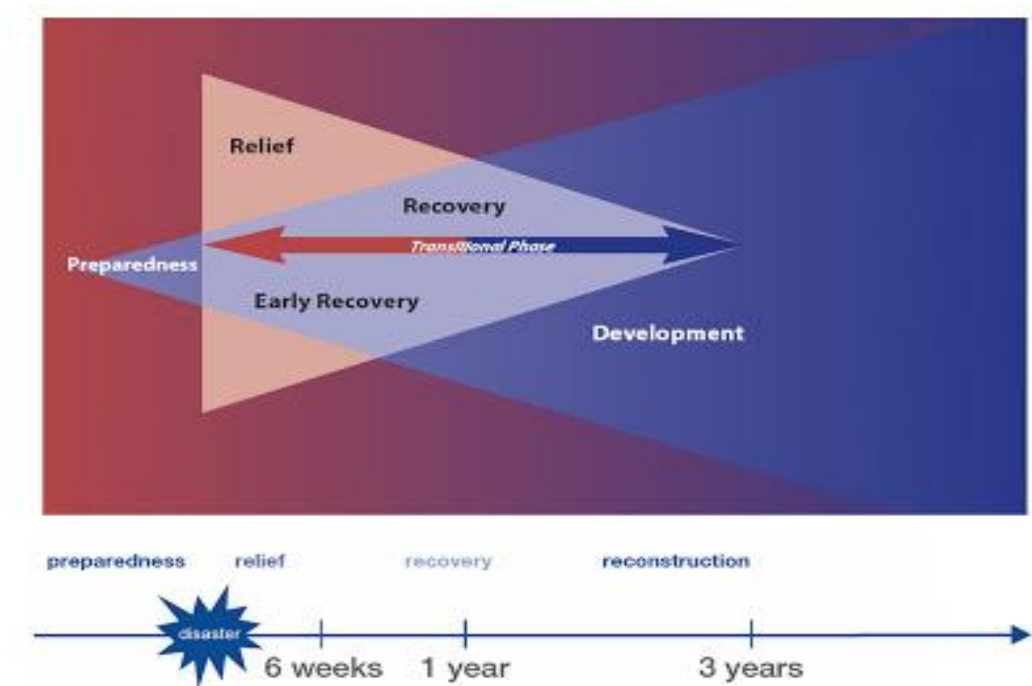
2. การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย (Search and Rescue) ปัญหาในการค้นหาผู้สูญหายพบว่า จำนวนกำลังพล เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานบรรเทาสาธารณภัยและเครื่องมือไม่พอเพียง เนื่องจากพื้นที่กว้างขวาง การเข้าถึงลำบาก และบางครั้งการใช้กำลังจากหลายหน่วยมากขึ้น สมทบเร่งด่วน ทำให้ข้อมูลไม่เป็นระบบ ขาดความเชื่อมโยงและความเข้าใจในแนวโน้มของสถานการณ์
3. การรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ (Site Security) เนื่องจากกำลังเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยของ นทพ. ในพื้นที่มีจำนวนไม่เพียงพอและบางครั้งสถานที่ตั้งหน่วย หรือ ศบภ. ของหน่วยก็เป็นพื้นที่ประสบภัยด้วย การดูแลเรื่องความสงบเรียบร้อยในพื้นที่จึงทำได้ไม่เต็มที่ ดังนั้น

จึงจำเป็นต้องมีการประสานงานเสริมกำลังจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ ศบภ.ตร.จังหวัด ร่วมกับเจ้าหน้าที่ปกครองในพื้นที่

4. การรายงานและการประชาสัมพันธ์ (Public Information) ปัจจุบัน ศบภ.นทพ. และ ศบภ.บก.ทท. (ส่วนหน้า) ได้ดำเนินการอยู่แล้ว แต่เพื่อให้เกิดความสมบรูณ์ขึ้นจึงขอเสนอปัจจัยนี้ในระบบบัญชาการเหตุการณ์โดยใช้เทคโนโลยีที่มีความทันสมัย รวดเร็ว และกว้างไกลมาใช้ ด้วยส่วนใหญ่เมื่อเกิดภาวะวิกฤติมักจะเกิดข่าวลือในทางลบ หรือทางเสียหายแพร่สะพัดออกไป ทำให้ประชาชนเข้าใจผิดและการตื่นตระหนก (Panic) ซึ่งเป็นสัญญาณขั้นสุดท้ายของภาวะวิกฤติ และยากต่อการแก้ไข การรายงานและการประชาสัมพันธ์จึงเป็นขั้นตอนสำคัญประการหนึ่งในการบริหารจัดการภาวะ เพื่อป้องกันข่าวลือ และลดความสับสน

จึงสรุปแนวทางการปฏิบัติการจัดการสาธารณภัยและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา กองบัญชาการกองทัพไทย ที่เหมาะสม ควรมีกรอบการทำงานอย่างมีมาตรฐาน ตั้งแต่ขั้นเตรียมการ ขึ้นตอบโต้ภัย และที่สำคัญ มีระยะเวลาต่อเนื่องคือ ขั้นการฟื้นฟู โดยต้องอาศัยการประเมินความเสียหายและความสูญเสียในภาพรวมเป็นข้อมูลตั้งต้น ทั้งนี้ แผนการฟื้นฟูควรมุ่งไปยังการบูรณะชุมชนให้กลับคืนสภาพ ด้วยมาตรการที่คำนึงถึงประเด็นด้านความยั่งยืน โดยหลีกเลี่ยงการสร้างกลไกที่ชุมชนต้องอาศัยการพึ่งพาจากภายนอก และให้มีส่วนในกระบวนการตัดสินใจบนพื้นฐานที่ชุมชนเป็นเจ้าของภาพ เนื่องจากประเด็นความยั่งยืนถือเป็นกุญแจหลักที่ทำให้การฟื้นฟูเกิดผลสัมฤทธิ์

แผนภาพที่ 5-3 ระยะการเปลี่ยนผ่านจากการให้ความช่วยเหลือสู่สถานะการฟื้นฟู (Recovery)



ที่มา : สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ, 2555.

ในส่วนของการเสนอของบประมาณของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ในการฟื้นฟูนั้น มีความเป็นไปได้สูงที่จะมีความทับซ้อนระหว่างส่วนเหล่าทัพและส่วนปกครองท้องถิ่น หรือระหว่าง กระทรวงที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนำไปสู่ความซ้ำซ้อนในการจัดสรรงบประมาณ จึงจำเป็นต้องมีการประสานงาน กับหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลาง มีบทบาทนำในการประสานงาน การบริหาร การวางแผน และการตัดสินใจตามข้อปฏิบัติที่ดี (เช่น มีการประเมิน มีการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีส่วนได้เสียอย่างเหมาะสม) อาทิ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย หรือ กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

สำหรับกรอบเวลาของระยะการฟื้นฟู โดยทั่วไปจะอยู่ในช่วงเวลา 1 ปี และเปลี่ยนผ่าน ไปสู่ช่วงของการบูรณะเป็นเวลา 3 ปี สืบเนื่องจนเข้าสู่ช่วงของการพัฒนาในระยะยาว (คอลัมน์กลยุทธ์ การรับมือภัยพิบัติภาคธุรกิจ, กรุงเทพธุรกิจ, 2555)

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาและวิเคราะห์ รวมทั้งได้นำเสนอผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยแล้ว โดยผลการศึกษาในครั้งนี้ทำให้ทราบข้อมูลปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสี่ยงของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ทราบปัจจัยและข้อจำกัดของการนำระบบบัญชาการเหตุการณ์ในการบริหารจัดการสาธารณภัย (Disaster Management Cycle) และได้แนวทางการพัฒนาการปฏิบัติของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ในการจัดการสาธารณภัยและช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ภัยพิบัติในปัจจุบัน ซึ่งจะเป็นแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปศึกษาค้นคว้าและประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหา เพื่อให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่ปลอดภัย น่ายุ่ รั้รับ ปรับตัว ฟื้นกลับจากภัยพิบัติอย่างรวดเร็วและยั่งยืน ซึ่งถือเป็นแนวทางหนึ่งในการพัฒนาประเทศ อันจะนำความสุขมาสู่ประชาชนชาวไทยต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

วารสารและหนังสือพิมพ์

พิพัฒน์ ยอดพฤติการ. “กลยุทธ์การรับมือภัยพิบัติภาคธุรกิจ : แนวการฟื้นฟูในช่วงต้นหลังน้ำลด”.
กรุงเทพธุรกิจ. 17 พฤศจิกายน 2555. หน้า 9.

วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

กันต์ เอี่ยมอินทรา. “งานวิจัยแผนรับมือภัยพิบัติ เทศบาลนครเกาะสมุย”. วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจ
มหาบัณฑิต, สาขาวิชาการจัดการเชิงกลยุทธ์, คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี,
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

ธวัชชัย ชวนสมบุญ, พลตรี. “แนวทางการพัฒนาและปรับปรุงการบรรเทาสาธารณภัยและช่วยเหลือ
ผู้ประสบภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา”. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัย
ป้องกันราชอาณาจักร, 2559.

พิทยา ราชะพริ้ง, พันเอก. “บทบาทของศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพภาคที่ 3 ในทศวรรษหน้า”.
เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยการทัพบก, 2560.

กฎหมาย

“พระราชบัญญัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 124 ตอนที่ 52 ก,
7 กันยายน 2550.

เอกสารไม่ตีพิมพ์

กิจการพลเรือนทหาร, กรม, กองบัญชาการกองทัพไทย. “แผนบรรเทาสาธารณภัยกองบัญชาการ
กองทัพไทย”. 2560.

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน, สำนักนายกรัฐมนตรี. “แผนพัฒนา
เศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่สิบเอ็ด พ.ศ.2554-2559”. 2554.

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, กรม, กระทรวงมหาดไทย. “การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติสู่การ
พัฒนาที่ยั่งยืน”. 2557. หน้า 11 ; 75-85.

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, กรม, กระทรวงมหาดไทย. “ป้องกันภัยเชิงรุก บรรเทาทุกข์เมื่อเกิดภัย”.
2558. หน้า 12-13, 29.

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, กรม, กระทรวงมหาดไทย. “แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
แห่งชาติ พ.ศ.2558”. หน้า 14, 53, 167.

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, กรม, กระทรวงมหาดไทย. “ระบบบัญชาการเหตุการณ์กับการจัดการ
ในภาวะฉุกเฉิน”. 2560.

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, กรม, กระทรวงมหาดไทย. “หนังสือคำศัพท์ด้านการบริหารจัดการ
ความเสี่ยงจากภัยพิบัติ”. 2557.

ศิลปนันต์ ลำกุล, พลเอก, พลเอก เกษมชาติ นเรศเสนีย์ และ ภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์. “บทบาทของ
กองทัพไทยในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติในประเทศไทย”. (เอกสารประกอบ การสัมมนา
วิชาการนำเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ ครั้งที่ 15, 18 กรกฎาคม 2555). หน้า 73-79.

สาธารณสุข, กระทรวง. “แนวทางการเตรียมพร้อมตอบโต้ภาวะฉุกเฉินด้านการแพทย์”. 2559.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ, สำนักงาน. “UNDP Policy on Early Recovery”. (ออนไลน์).
เข้าถึงได้จาก : [https://www.th.undp.org/content/thailand/en/home/presscenter/
articles/11/10/-0.html](https://www.th.undp.org/content/thailand/en/home/presscenter/articles/11/10/-0.html), 2555.

บริหารจัดการน้ำและอุทกวิทยา, สำนัก, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :
<http://water.rid.go.th/hydhhome/hydrology/>, 2560.

ระบบเฝ้าระวังติดตามและพยากรณ์อากาศ, สำนักพยากรณ์อากาศ กรมอุตุนิยมวิทยา. (ออนไลน์).
เข้าถึงได้จาก : <http://www.metalarm.tmd.go.th/monitor/typhoon>, 2560.

Elaine C. Duke. “The National Incident Management System (NIMS)”. (Online). Available :
[https://www.fema.gov/media-library-data/1508151197225-ced8c60378c
3936adb92c1a3ee6f6564/FINAL_NIMS_2017.pdf](https://www.fema.gov/media-library-data/1508151197225-ced8c60378c3936adb92c1a3ee6f6564/FINAL_NIMS_2017.pdf), 2017.

Margareta, Wahlstrom. “ Sendai Framework for Disaster Risk Reduction”. (Online).
Available : https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframework

ภาคผนวก

ผนวก ก

รายนามผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

1. พ.อ. นพรัตน์ รัตนพงศ์
2. พ.อ. ชูศักดิ์ อีราภิจ
3. พ.อ. ณัฏฐวุฒิ นิลนนท์
4. พ.อ. ศราวุธ จันทร์พุ่ม
5. พ.อ. ประสิทธิ์ เต็มชาติ
6. พ.อ. จิรศักดิ์ เขียวศรี
7. พ.อ. เพชรพนม โพธิ์ชัย
8. พ.อ. วรการ ฮุ่นตระกูล
9. พ.อ. ศักดิ์ชาย บุญสอน
10. พ.อ. เอกศักดิ์ ริมธีระกุล
11. พ.อ. เขาวลิต พบจันอัด
12. พ.อ. ภาณุรัตน์ ดีเสมอ
13. พ.อ. ณัฏฐาภูมิ นิกร
14. พ.อ. ศรัณย์ชัย ทิพย์ปัญญา
15. พ.อ. ณัฐวัฒน์ นิลภูพาทวีโชติ
16. พ.อ. วรารุธ สีดาพาลี
17. พ.อ. เจษฎา ศรีหมอก
18. พ.อ. อาจง บัวชุม
19. พ.อ. ณัฐพงศ์ พรหมศรี
20. พ.อ. ยุทธนา บุญแย้ม

ผนวก ข

แบบสอบถาม

แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการสาธารณภัยและ การช่วยเหลือผู้ประสบภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา

คำชี้แจง

ในการวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการสาธารณภัยและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนานี้ เพื่อศึกษาการจัดการความเสี่ยงของภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Disaster Risk Management : DRM) ในปัจจุบันที่จะมุ่งขอบเขตไปที่ทรัพยากรของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาตามหลักการของระบบบัญชาการเหตุการณ์ (The Incident Command System : ICS) และวิเคราะห์ทบทวนแนวทางการปฏิบัติเรื่องการจัดการสาธารณภัยและการช่วยเหลือผู้ประสบภัย (Standard Operation Procedures : SOPs) ของคู่มือบรรเทาสาธารณภัย หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงขอความร่วมมือจากท่านในการตอบแบบสอบถามให้ตรงตามความเป็นจริงมากที่สุดและขอความกรุณาตอบแบบสอบถามให้ครบทุกข้อ โดยข้อมูลที่ได้จะนำเสนอในภาพรวมมิได้นำเสนอเป็นรายองค์การแต่อย่างใด และขอรับรองว่าคำตอบของท่านจะถือเป็นความลับและจะไม่มีผลกระทบใด ๆ ต่อท่านซึ่งเป็นผู้ตอบแบบสอบถาม ข้อมูลที่ได้จะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาการบริหารของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาต่อไป

แบบสอบถามแบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ส่วนที่ 2 สถานการณ์ทั่วไปเกี่ยวกับอุทกภัยในพื้นที่รับผิดชอบของศูนย์บรรเทาสาธารณภัยหน่วยงานท่าน (ในห้วงปี พ.ศ.2560)

ส่วนที่ 3 การดำเนินการที่ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยหน่วยงานท่านได้ปฏิบัติตามวงจรการจัดการภัย (การเตรียมการ การป้องกัน การตอบโต้ และการฟื้นฟู) ต่อการเกิดอุทกภัย และรวมถึงระบบบัญชาการเหตุการณ์ที่นำมาใช้ในการบริหารจัดการ

ส่วนที่ 4 สิ่งที่ควรแก้ไขปรับปรุงหรือเพิ่มเติมในแผนการช่วยเหลือบรรเทาสาธารณภัยกรณีการเกิดอุทกภัย (น้ำท่วม)

ผู้วิจัยขอขอบคุณความร่วมมือในการตอบแบบสอบถามอย่างสมบูรณ์ อันจะทำให้การทำการวิจัยในครั้งนี้สำเร็จไปได้ด้วยดี

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

กรุณาเติมข้อความลงในช่องว่างให้ถูกต้องและสมบูรณ์

1. ชื่อ..... อายุ.....ปี เพศ.....
2. ตำแหน่งของผู้ตอบแบบสอบถาม คือ.....
3. ท่านทำงานอยู่ในหน่วยงาน นทพ. แห่งนี้มาเป็นระยะเวลา.....ปี.....เดือน
4. ประสบการณ์ทำงานเกี่ยวกับสาธารณสุขและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยมีระยะเวลา.....ปี

ส่วนที่ 2 สถานการณ์ทั่วไปเกี่ยวกับอุทกภัยในพื้นที่รับผิดชอบของศูนย์บรรเทาสาธารณภัยหน่วยงาน
ท่าน (ในห้วงปี พ.ศ.2560)

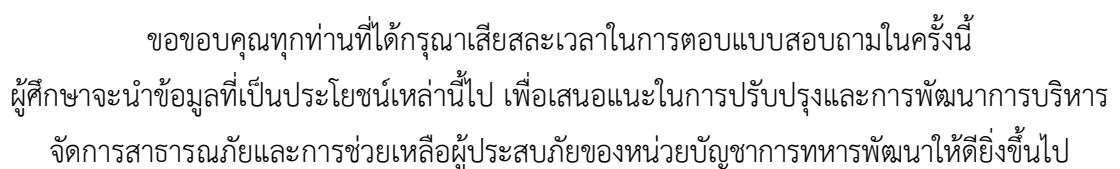
2.1 ท่านคิดว่าอุทกภัยที่เกิดขึ้นเกิดจากสาเหตุและปัจจัยใด

[illegible]

2.2 ท่านคิดว่าหน่วยงานของท่านมีความพร้อมในเรื่องแผนการปฏิบัติ กำลังพล เครื่องมือ และสิ่งอุปกรณ์ที่ใช้ช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างไร

[illegible]

[illegible][illegible]

[illegible][illegible]

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	พลตรี ธนินทร์ พู่ทองคำ
วัน เดือน ปี เกิด	1 เมษายน 2508
การศึกษา	<p>พ.ศ.2525 มัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนอานวยศิลป์</p> <p>พ.ศ.2527 โรงเรียนเตรียมทหารรุ่นที่ 24</p> <p>พ.ศ.2529 หลักสูตร สงกำลังทางอากาศ โรงเรียนศูนย์สงครามพิเศษ</p> <p>พ.ศ.2530 หลักสูตร จู่โจม โรงเรียนศูนย์สงครามพิเศษ</p> <p>พ.ศ.2531 หลักสูตร วิทยาศาสตร์บัณฑิต โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า</p> <p>พ.ศ.2534 หลักสูตร ชั้นนายร้อย เหล่า รاب โรงเรียนศูนย์การทหารราบ</p> <p>พ.ศ.2537 หลักสูตร ชั้นนายพัน เหล่า รاب โรงเรียนศูนย์การทหารราบ</p> <p>พ.ศ.2540 หลักสูตรเสนาธิการทหารบก โรงเรียนเสนาธิการทหารบก</p>
ประวัติการทำงานโดยย่อ	<p>พ.ศ.2531 ผู้บังคับหมวดปืนเล็ก กองร้อยอาวุธเบา กองพันทหารราบที่ 3 กรมทหารราบที่ 12 รักษาพระองค์ฯ</p> <p>พ.ศ.2534 นายทหารฝ่ายการข่าว กองพันทหารราบที่ 1 กรมทหารราบที่ 1 รักษาพระองค์ฯ</p> <p>พ.ศ.2538 ผู้บังคับกองร้อย กองพันทหารราบที่ 1 กรมทหารราบที่ 1 รักษาพระองค์ฯ</p> <p>พ.ศ.2542 นายทหารติดต่อ กองทัพน้อยที่ 1</p> <p>พ.ศ.2545 ประจำกองกิจการพลเรือน กองทัพภาคที่ 1</p> <p>พ.ศ.2546 นายทหารคนสนิท ผู้บัญชาการทหารบก</p> <p>พ.ศ.2549 รองผู้อำนวยการ กองส่งกำลังบำรุง หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา</p> <p>พ.ศ.2552 เสนาธิการ สำนักงานสนับสนุน หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา</p> <p>พ.ศ.2554 ผู้อำนวยการ กองส่งกำลังบำรุง หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา</p> <p>พ.ศ.2558 รองผู้อำนวยการ สำนักงานสนับสนุน หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา</p> <p>พ.ศ.2560 ผู้ช่วยหัวหน้าฝ่ายเสนาธิการ รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด</p>
ตำแหน่งปัจจุบัน	รองเสนาธิการหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การทหาร

เรื่อง แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการสาธารณภัยและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของ
หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา

ผู้วิจัย พลตรี ธนินทร์ พูทองคำ **หลักสูตร** วปอ. **รุ่นที่** 62

ตำแหน่ง รองเสนาธิการหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันประเทศไทยมีแนวโน้มต้องเผชิญกับภัยพิบัติที่คุกคามอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ทั้งจากสภาพอากาศแปรปรวน การเคลื่อนไหวของเปลือกโลก การเปลี่ยนแปลงของชั้นบรรยากาศ รวมถึงจากผลกระทบเทคโนโลยีอุตสาหกรรม สร้างความเสียหายให้กับชีวิตและทรัพย์สินเป็นวงกว้าง ผลกระทบนั้นทำให้เกิดน้ำท่วมฉับพลัน บ้านเรือนและพื้นที่การเกษตรพังเสียหาย ประชาชนได้รับบาดเจ็บ มีผู้เสียชีวิต และผู้สูญหายเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ได้ให้ความหมายของคำว่า “สาธารณภัย” หมายถึง “อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้ความหมายรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย” อย่างไรก็ตาม ในทางสากลได้ให้ความหมายของคำว่า “ภัยพิบัติ” ว่าหมายถึง การหยุดชะงักอย่างรุนแรงของการปฏิบัติหน้าที่ของชุมชนหรือสังคม อันเป็นผลมาจากการเกิดภัยทางธรรมชาติหรือเกิดจากมนุษย์ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวางเกินกว่าความสามารถของชุมชนหรือสังคมที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวจะรับมือได้

กองทัพไทย โดยศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพไทย ซึ่งประกอบด้วย ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองบัญชาการกองทัพไทย และศูนย์บรรเทาสาธารณภัยเหล่าทัพ เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้การสนับสนุนกับภาคส่วนต่าง ๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ จึงได้จัดทำแผนบรรเทาสาธารณภัย ให้สอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 และแผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม โดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือ “การรับรู้ ปรับตัว ฟื้นเร็วทั่ว อย่างยั่งยืน” (Building Back Better : Resilience) โดยในการปฏิบัติตอบโต้สถานการณ์นั้น กองทัพจะให้การสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกับภาคส่วนต่าง ๆ โดยไม่ส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการป้องกันประเทศ

หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา (นทพ.) ซึ่งเป็นหน่วยขึ้นตรงกองบัญชาการกองทัพไทย มีหน้าที่พิจารณา เสนอความเห็นเกี่ยวกับ นโยบายวางแผน อำนาจการ ประสานงาน และดำเนินการ พัฒนาประเทศเพื่อสร้างความมั่นคงของชาติ สนับสนุนภารกิจของรัฐในการพัฒนาชาติ ป้องกันและแก้ไข ปัญหาจากภัยพิบัติและการช่วยเหลือประชาชน ตลอดจนปฏิบัติการกิจอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้จากภารกิจการพัฒนาที่ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง จากอดีตจวบจน ปัจจุบันของการพัฒนา ประเทศในหลากหลายรูปแบบ จนมาสู่บทบาทอีกหน้าที่หนึ่งที่ได้รับการยอมรับและเชื่อมั่นจากรัฐบาล ก็คือการช่วยเหลือด้านบรรเทาภัยพิบัติทางมนุษยธรรม จนเรียกได้ว่าเป็นงานหลักอีกงานหนึ่งของ หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ซึ่งในแนวความคิดงานด้านบรรเทาสาธารณภัยนั้น เป็นงานที่ต้องใช้กำลังพล พร้อมเครื่องมืออุปกรณ์ และยานพาหนะเป็นหลัก รวมถึงการบริหารจัดการที่มีการพัฒนาให้สามารถใช้ได้กับสถานการณ์ปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นสิ่งที่พึงประสงค์สูงสุดของหน่วยหรือ องค์กร จากประสบการณ์ที่ผ่านมาของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ได้รับมอบหมายให้เข้าไป ปฏิบัติงานช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัย ภายใต้กรอบส่วนงานสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะ **ฉุกเฉิน (สปฉ.) ตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558** นั้นทำให้ทราบว่า การเกิดขึ้น ของภัยพิบัติแต่ละครั้งแต่ละเหตุการณ์ถือเป็นภาวะวิกฤตหรือสถานการณ์ฉุกเฉินที่ต้องอาศัยระบบคิดในการ จัดการที่เป็นระบบคิดเดียวกันและมีเครื่องมือในการจัดการภาวะวิกฤตที่เป็นระบบเดียวกันจึงจะทำให้ การจัดการแก้ไขปัญหาเป็นไปด้วยประสิทธิภาพ ลดการสูญเสียในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนรวมทั้ง ส่วนรวม เครื่องมือของการบริหารหนึ่งที่น่าจะเป็นเครื่องมืออันเหมาะสมต่อการจัดการในภาวะ วิกฤต หรือภาวะฉุกเฉิน คือ ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) และ การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction) ดังนั้นจากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษา เรื่องแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการ สาธารณภัยและการช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาเพื่อต้องการให้ผลสำเร็จจากการวิจัยเป็นประโยชน์ต่อ ประชาชนโดยตรงที่จะได้รับการช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัยอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ตาม**วงจรการจัดการภัย** อีกทั้งเพื่อเป็นแนวทางการบูรณาการและประสานงานระหว่างหน่วยงาน ตามส่วนงานสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (สปฉ.) ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการจัดการความเสี่ยงของภัยพิบัติทางธรรมชาติในปัจจุบันของหน่วยบัญชาการ ทหารพัฒนา
2. เพื่อศึกษาปัจจัยในระบบบัญชาการเหตุการณ์ ที่มีผลต่อบทบาทของหน่วยบัญชาการ ทหารพัฒนา

3. เพื่อทบทวนแนวทางการปฏิบัติการจัดการสาธารณสุข และการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา กองบัญชาการกองทัพไทย

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาโครงการวิจัยแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการสาธารณสุข และการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา จะทำการศึกษาเฉพาะเรื่องการจัดการความเสี่ยงของภัยพิบัติทางธรรมชาติในปัจจุบันที่จะมุ่งขอบเขตไปที่ทรัพยากรของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาตามหลักการของระบบบัญชาการเหตุการณ์และวิเคราะห์ทบทวนแนวทางการปฏิบัติการจัดการสาธารณสุข และการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา กองบัญชาการกองทัพไทย เท่านั้น

2. ขอบเขตด้านบุคลากร

กำลังพลพร้อมยุทโธปกรณ์บรรเทาสาธารณภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ซึ่งได้รับมอบภารกิจจากกองบัญชาการกองทัพไทย ให้เข้าช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์แก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัย

3. ขอบเขตด้านเวลา

ผู้วิจัยจะดำเนินการรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิในห้วงเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ.2559 และปี พ.ศ.2560

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการรวบรวมข้อมูลเชิงปฐมภูมิซึ่งจะดำเนินการโดยการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัยของกองบัญชาการกองทัพไทยและหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติ ส่วนข้อมูลเชิงทุติยภูมิเป็นการวิจัยเอกสารหรือ Document Research/Library Research เพื่อรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ได้แก่ หนังสือคู่มือ เอกสารวิชาการ ที่ได้รับการตรวจสอบและยอมรับจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และรายงานสรุปทบทวนผลการปฏิบัติงาน (After Action Review : AAR)

2. การวิเคราะห์เพื่อกำหนดปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติการกิจ เพื่อจะดำเนินการศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับทฤษฎี และหลักการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเรื่องการบริหารจัดการความเสี่ยงของสาธารณสุข และการนำระบบบัญชาการเหตุการณ์ที่เป็นที่ยอมรับในสากล

มาวิเคราะห์ร่วมกับ ข้อเท็จจริงสภาวะแวดล้อมสาธารณสุขและโครงสร้างองค์กร การจัดและแบ่งมอบภารกิจของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ตามแผนบรรเทาสาธารณสุข ของกองบัญชาการกองทัพไทย พ.ศ.2560

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการสาธารณสุขและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา สรุปได้ดังนี้

1. ตอบัตตอุปประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษาการจัดการความเสี่ยงของภัยพิบัติทางธรรมชาติ ในปัจจุบันของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา

จากการศึกษาทำให้ผู้วิจัยทราบถึงการจัดการความเสี่ยงของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในสถานการณ์น้ำท่วมใหญ่ในบริเวณภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย ได้ดำเนินการตามลำดับดังนี้ได้แก่

1. ด้านการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย
2. ด้านการช่วยป้องกันปัญหาอุทกภัย
3. ด้านการช่วยฟื้นฟูพื้นที่หลังเกิดอุทกภัย

ทั้งนี้ในการศึกษาทำให้ทราบถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อจัดการความเสี่ยงของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ซึ่งจะทำให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีมาตรฐาน มีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองต่อภารกิจที่ได้รับมอบหมายได้แก่

1. ด้านลักษณะสภาพอากาศ
2. ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. การกำหนดการเข้าช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยตามระบบการรายงานตัว ซึ่งเป็นไปตามระบบบัญชาการเหตุการณ์

ในการเตรียมกำลังพล เครื่องมือ และสิ่งอุปกรณ์ในการบรรเทาสาธารณสุขของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา หน่วยได้ปฏิบัติงานภายใต้กรอบที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาสาธารณสุขของกองทัพไทย ซึ่งประกอบด้วย ศบค.ทบ. ศบค.ทร. ศบค.ทอ. และ ศบค.นทพ. ได้แบ่งความรับผิดชอบให้กับหน่วยในพื้นที่และจัดหน่วยที่มีความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะพร้อมเครื่องมือ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทั้งนี้รูปแบบการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนแก่ประชาชนผู้ประสบภัยในพื้นที่นั้น เพื่อให้เป็นไปอย่างรวดเร็วมีความสอดคล้องทั้งในการวางแผนและการปฏิบัติได้ จึงมีการแบ่งมอบพื้นที่รับผิดชอบให้กับหน่วยตั้งแต่มามกตติ มีการเตรียมกำลังพล เครื่องมือ และสิ่งอุปกรณ์บรรเทาสาธารณสุขให้สอดคล้อง มีการประสานงานเพื่อจัดทำแนวทางปฏิบัติร่วมกับส่วนราชการ

พลเรือน ภาคประชาชน และองค์กรการกุศลต่าง ๆ เพื่อให้การช่วยเหลือฯ เป็นไปอย่างรวดเร็วทันเวลาอย่างมีบูรณาการ

2. ตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อศึกษาปัจจัยในระบบบัญชาการเหตุการณ์ที่มีผลต่อบทบาทของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา สรุปได้ดังนี้

จากการศึกษาการปฏิบัติในการเตรียมความพร้อมในการรองรับภัยพิบัติและสถานการณ์ฉุกเฉิน ต้องมีการคาดการณ์เหตุฉุกเฉินต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้าและมีการวางแผนตอบโต้ภาวะฉุกเฉินไว้รองรับสถานการณ์ฉุกเฉินและภัยพิบัติ ตามลักษณะความเสี่ยงภัย ซึ่งจะสามารถช่วยลดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินหรือบรรเทาผลกระทบให้ลดน้อยลงได้ ทั้งนี้การศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกลไกและโครงสร้างระบบบัญชาการเหตุการณ์ (ICS : Incident Command System) ที่เป็นสากลทั้งการจัดการเตรียมความพร้อม ด้านการสั่งการ การประสานงาน การสื่อสารในภาวะฉุกเฉิน การติดตามกำกับดูแลการปฏิบัติของศูนย์บรรเทาสาธารณภัย ตลอดจนการจัดการซักซ้อม หรือการฝึกซ้อมแผนฯ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสม ทันทั่วถึง มีประสิทธิภาพ และได้มาตรฐานสากลตามแนวทางการจัดการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เมื่อเกิดเหตุการณ์หรือสถานการณ์ฉุกเฉิน สาธารณภัย หรือเหตุการณ์ภาวะวิกฤติทำให้ทราบปัจจัยในระบบบัญชาการเหตุการณ์ ซึ่งสามารถนำมาวิเคราะห์และสรุปเป็นการบริหารจัดการที่สามารถนำไปใช้วางแผนและกำหนดช่วงเวลาการจัดสรรทรัพยากรของหน่วยที่มีได้เป็นแบบ 2P2R คือ

1. การป้องกัน P1 : Prevention เน้นในการสร้างองค์ความรู้ การปลูกจิตสำนึก และกระบวนการฝึกอบรม การศึกษาข้อกฎหมาย การใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ การวางแผนป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติพร้อมจัดแผนปฏิบัติการและแผนเผชิญเหตุเฉพาะพื้นที่ครอบคลุมทุกประเภทภัย สำหรับเป็นกรอบหรือแนวทางการปฏิบัติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2. การเตรียมความพร้อม P2 : Preparedness ได้มุ่งส่งเสริมการสร้างเครือข่ายให้มีความพร้อมในการรับมือและจัดการภัยพิบัติเชิงรุก พร้อมส่งเสริมการสร้างเครือข่ายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับพื้นที่ อีกทั้งพัฒนาผู้มีจิตอาสาเป็นกำลัง เพื่อให้ทุกหน่วยงานได้ซักซ้อมขั้นตอนการตอบโต้สถานการณ์ภัย และประชาชนเรียนรู้วิธีปฏิบัติตนอย่างถูกต้องและปลอดภัย

3. การรับมือ R1 : Response เป็นการดำเนินการเพื่อรับมือภัยพิบัติหรือสถานการณ์วิกฤติในระดับต่าง ๆ โดยนำระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) ภายใต้อำนาจแบบ Single Command มาใช้ในการสั่งการและเชื่อมโยงแก้ไขปัญหาภัยพิบัติส่งผลให้การตอบโต้เหตุฉุกเฉินและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยมีเอกภาพและประสิทธิภาพ

4. การฟื้นฟู R2 : Recovery เป็นการดำเนินการเพื่อจัดหาเครื่องอุปโภค บริโภค อำนวยความสะดวกด้านสิ่งสาธารณูปโภค บริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว ฟื้นฟู สิ่งสาธารณูปการ และโครงสร้างพื้นฐาน

3. ตอวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เพื่อทบทวนแนวทางการปฏิบัติการจัดการสาธารณภัยและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา กองบัญชาการกองทัพไทย

แนวทางการปฏิบัติที่ผู้วิจัยขอเสนอเพื่อการพัฒนาการบริหารในภาวะวิกฤติหรือภาวะฉุกเฉินของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาที่ควรเพิ่มเติมและจัดการให้มีความสมบูรณ์ ตามสภาพสถานการณ์ภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต สรุปได้มีดังนี้ คือ

1. การจัดองค์กรรับผิดชอบในทุกระดับ (Command Post)
2. การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย (Search and Rescue)
3. การรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ (Site Security)
4. การรายงานและการประชาสัมพันธ์ (Public Information)

สรุปแนวทางการปฏิบัติการจัดการสาธารณภัยและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา กองบัญชาการกองทัพไทย ที่เหมาะสม ควรมีกรอบการทำงานอย่างมีมาตรฐาน ตั้งแต่ขั้นเตรียมการ ขึ้นตอบโต้ภัย และที่สำคัญ มีระยะเวลาต่อเนื่องคือ ขั้นการฟื้นฟู โดยต้องอาศัยการประเมินความเสียหายและความสูญเสียในภาพรวม

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ในการวิจัยครั้งต่อไป ควรนำปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับข้อบังคับ กฎหมายระหว่างหน่วยงาน ข้อตกลง หรือ MOU มาศึกษาและพัฒนาเป็นแนวทาง โดยเฉพาะแผนบรรเทาสาธารณภัยที่มีการบูรณาการร่วมของแต่ละภาคส่วนในจังหวัด ในพื้นที่
2. ในการวิจัยครั้งต่อไป ควรที่ศึกษาแนวโน้มเทคโนโลยีในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในกรณีเกิดน้ำท่วมฉับพลันอันเกิดจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแบบฉับพลัน ในการนำมาใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย อาทิ เช่น ระบบติดตามภาพสถานการณ์และวิเคราะห์แนวโน้ม Tactical Data System เป็นต้น