

การเตรียมความพร้อมสำหรับการช่วยเหลือ
ผู้ประสบภัยในสภาวะพิเศษ

โดย

พลเรือตรี อากาศร อยู่คงแก้ว
ผู้บัญชาการกองเรือลำน้ำ กองเรือยุทธการ
กองทัพเรือ

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๒
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๒ - ๒๕๖๓

หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง “การเตรียมความพร้อมสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในสภาวะพิเศษ” ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา ของ พลเรือตรี อาภากร อยู่คงแก้ว เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๒ ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๒ - ๒๕๖๓

พลโท

(พิสิทธิ์ ปฐมอม)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

บทคัดย่อ

เรื่อง การเตรียมความพร้อมสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในสภาวะพิเศษ
ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา
ผู้วิจัย พลเรือตรี อาภากร อยู่คงแก้ว **หลักสูตร** วปอ. **รุ่นที่** ๖๒

ประเทศไทยถือเป็นประเทศที่มีแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีความอุดมสมบูรณ์ ทั้งทรัพยากรทางบกและทางทะเล แต่จากสภาพแวดล้อมของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้สภาพอากาศมีความแปรปรวนมากขึ้น ก่อให้เกิดเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งมีความรุนแรง และมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความสูญเสีย หากไม่มีการรับมือกับภัยพิบัติเหล่านั้นอย่างทันท่วงที การวิจัยครั้งนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อ เพื่อศึกษาบทเรียนจากการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ เพื่อศึกษาแนวทางเตรียมความพร้อมการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ โดยมีขอบเขตการวิจัย คือการศึกษาค้นคว้าจากแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมความพร้อมสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ เช่น ผู้ประสบธรณีพิบัติภัยสึนามิ ๖ จังหวัดภาคใต้ของประเทศไทย ผู้ประสบภัยที่วนอุทยานถ้ำหลวงขุนน้ำนางนอน จังหวัดเชียงราย และผู้ประสบภัยจากเรือพีนิคซ์ล่มและจมลงบริเวณเกาะเฮ จังหวัดภูเก็ต และเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพร่วมกับใช้การวิจัยเชิงพรรณนา โดยการวิเคราะห์ข้อมูลปฐมภูมิ และข้อมูลทุติยภูมิจากการรวบรวมเอกสาร งานวิจัย การถอดบทเรียน และการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องนำมาเชื่อมโยงความสัมพันธ์ตามข้อเท็จจริง ผลการวิจัยพบว่า การบริหารและการจัดการโดยใช้ระบบการจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ การพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของกำลังพล การรวบรวมข้อมูล ถอดบทเรียนและถ่ายทอดองค์ความรู้เป็นการพัฒนาต่อยอดกลยุทธ์และการวางแผนการปฏิบัติงานให้มีการพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้น ปัญหาและอุปสรรคที่พบคือกำลังพลและงบประมาณไม่เพียงพอ ขาดการฝึกอบรมและขาดผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน รวมทั้งระบบฐานข้อมูลที่เป็ปัจจุบัน ในการเตรียมความพร้อมจึงได้เสนอแนวทางการบูรณาการ คือ ในระยะก่อนเกิดภัยพิบัติ โดยการจัดทำแผนการรับมือกับภัยพิบัติในรูปแบบต่าง ๆ สนับสนุนกระบวนการฝึกซ้อม พัฒนาขีดความสามารถ สร้างความเข้าใจให้กับประชาชนควบคู่กับการพัฒนาเครื่องเตือนภัย การสร้างเอกภาพในการบริหารจัดการ ตลอดจนการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย การดำเนินการหลังเกิดภัยพิบัติ การฟื้นฟูสภาวะวิถีความเป็นอยู่ การดำรงชีวิตระบบสาธารณสุขโรคและการเตือนภัย การรวบรวมและเผยแพร่องค์ความรู้ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาขีดความสามารถของกำลังพล ให้ทันต่อเทคโนโลยีที่ใช้ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติการ และข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อไป

Abstract

Title Preparation for Helping Disaster Victims in Special Conditions

Field Social Psychology

Name Rear Admiral Apakorn Youkongkaew **Course** NDC **Class** 62

Thailand is considered as a country with abundant natural resources both land and sea resources. However, since the changing world environment, the weather is more fluctuating. This causes natural disasters in various forms which are severe and has tendency to cause losses if those disasters are not dealt with in time.

This research aims to study lessons from helping the victims of disasters in special conditions, to study problems and obstacles for helping disaster victims in special conditions, and to study the preparation and assistance of disaster victims in special conditions.

The scope of this research is a study and research from concepts, theories and literature related to preparation for helping disaster victims in special conditions such as tsunami victims in six southern provinces of Thailand, victims at Tham Luang Khun Nam Nang Non Forest Park Chiang Rai, and victims of the Phoenix ship capsized and sank in the Coral Island Phuket province. And this is a qualitative research combined with descriptive research by analyzing primary data and secondary data from the compilation of research papers, lesson transcripts and in-depth interviews with relevant experts were linked by factual relationships.

The research revealed that administration and management using the incident command center establishment system, developing personnel capacity and operational capacity data collection, interpreting lessons and transferring knowledge to develop strategies and operational planning to develop in a better direction.

The problems and obstacles found are insufficient manpower and budget, the lack of training and lack of specialized expertise including the database system which is up-to-date.

To be prepared, an integrated method was proposed for the pre-disaster phase by creating disaster response plans in various forms, supporting the training process and competence development.

To make understanding for the people along with the development of alarms, building unity in management as well as the use of technology suitable for finding and helping victims. Operations after a disaster, there are restoration of livelihood conditions, utilities and warning, knowledge gathering and disseminating knowledge to contribute to the development of personnel capabilities, to keep up with technology used to help the victims effectively including recommendations at the operational level, and suggestions for further research.

คำนำ

เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง แนวทางการในการเตรียมความพร้อมสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๒ ประจำปีการศึกษา ๒๕๖๒ ผู้วิจัยต้องการนำเสนอให้เห็นถึงแนวทางในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในสภาวะพิเศษ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ ๑. ศึกษาบทเรียนจากการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ ๒. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ และ ๓. เพื่อศึกษาแนวทางเตรียมความพร้อมในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ

การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าจากแนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องจากเอกสาร งานวิจัย การถอดบทเรียน และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องเพื่อวิเคราะห์ถึงการบริหารและการจัดการ ปัญหาและอุปสรรค แนวทางการในการเตรียมความพร้อมสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยใช้กรณีศึกษาผู้ประสบธรณีพิบัติภัยสึนามิ ๖ จังหวัดภาคใต้ของประเทศไทย ผู้ประสบภัยที่วนอุทยานถ้ำหลวง - ขุนน้ำนางนอน จังหวัดเชียงราย ผู้และประสบภัยจากเรือฟินิกซ์ล่มและจมลงบริเวณเกาะเฮ จังหวัดภูเก็ต เป็นต้นแบบ

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการวิจัยจะสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ และเป็นส่วนหนึ่งในการผลักดันให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้ตระหนักถึงความสำคัญในการพัฒนากำลังพล อุปกรณ์ แนวคิด แนวทางและวิธีการในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในสภาวะพิเศษ รวมทั้งนำผลการวิจัยที่ได้ในครั้งนี้ไปขยายผลเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่มีความสนใจในการวิจัยเชิงลึกเฉพาะกรณีในอนาคตต่อไป

การเรียบเรียงเอกสารวิจัยฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความรู้จากอาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงานตลอดจนเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่ให้คำแนะนำและสนับสนุนการค้นคว้าข้อมูลในการวิจัยเป็นอย่างดี ผู้วิจัยขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

พลเรือตรี

(อากาศกร อยู่คงแก้ว)

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๒

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ข
คำนำ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญแผนภาพ	ช
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๓
ขอบเขตของการวิจัย	๓
วิธีดำเนินการวิจัย	๓
ข้อจำกัดของการวิจัย	๔
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๔
คำจำกัดความ	๔
บทที่ ๒ แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๖
นโยบายยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.๒๕๖๑ – ๒๕๘๐	๖
กฎหมายและนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาสาธารณภัยและภัยพิบัติ	๑๐
พระราชบัญญัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐	๑๓
แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘	๑๔
นโยบายด้านความมั่นคงของกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ	๑๖
การบริการจัดการสถานการณ์วิกฤติหรือภาวะฉุกเฉิน	๒๐
การบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติธรรมชาติ	๒๓
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๓๙
กรอบแนวคิดของการวิจัย	๔๑
สรุป	๔๒
บทที่ ๓ การบริหารจัดการและจัดการค้นหาและช่วยเหลือ	
ผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ	๔๓
รูปแบบและการเกิดภัยพิบัติธรรมชาติในประเทศไทย	๔๓
กรณีศึกษาเกี่ยวกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ	๔๖
แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิ	๖๕

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๔	
การเตรียมความพร้อมสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัย	
ในสถานะพิเศษ	๗๘
การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรค	๗๙
แนวทางการบูรณาการด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย	๘๖
สรุป	๘๘
บทที่ ๕	
สรุปและข้อเสนอแนะ	๘๙
สรุป	๘๙
ข้อเสนอแนะ	๙๔
บรรณานุกรม	๙๕
ภาคผนวก	๙๘
ประวัติย่อผู้วิจัย	๑๐๓

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
๒-๑	แสดงโครงสร้างองค์กระระบบบัญชาการณเหตุการณ	๒๐
๒-๒	ภาพแสดงระดับการจัดการสาธารณภัย	๒๔
๒-๓	ภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การบริหารจัดการภัยพิบัติ และการพัฒนาที่ยั่งยืน	๒๕
๒-๔	แสดงระดับความรุนแรงของผลกระทบจากภัยพิบัติ และโอกาสในการเกิดภัยพิบัติ	๒๖
๒-๕	กลไกการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย	๒๘
๒-๖	การวิเคราะห์ความเสี่ยงเชิงคุณภาพโดยใช้เมตริกซ์ความเสี่ยง	๓๒
๓-๑	ภาพถ่ายดาวเทียมแสดงพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และ จังหวัดปทุมธานีก่อนน้ำท่วมเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ และ ภายหลังน้ำท่วมเดือนตุลาคม ๒๕๕๔	๔๓
๓-๒	ภาพถ่ายดาวเทียมแสดงพื้นที่บริเวณชายหาดตำบลเขาหลัก จังหวัดพังงา ก่อนเกิดสึนามิ ๒๐๐๓ และภายหลังการเกิดสึนามิ ๒๐๐๔	๔๔
๓-๓	แสดงภาพแผ่นดินไหว และสึนามิในมหาสมุทรอินเดีย	๔๕
๓-๕	ภาพก่อนและหลังเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิ เกาะพีพี จังหวัดกระบี่	๔๗
๓-๖	โครงสร้างศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ แผนปฏิบัติการฉุกเฉินแก้ไข ปัญหาภัยจากคลื่นสึนามิ ของจังหวัดระนอง ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘	๔๘
๓-๗	เหตุการณ์ผู้ประสบภัยวนอุทยานถ้ำหลวง - ขุนน้ำนางนอน จังหวัดเชียงราย	๕๓
๓-๘	การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่วนอุทยาน ถ้ำหลวง - ขุนน้ำนางนอน	๕๔
๓-๙	ศูนย์บัญชาการค้นหาผู้สูญหายวนอุทยานถ้ำหลวง - ขุนน้ำนางนอน ตำบลโป่งผาอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย	๕๖
๓-๑๐	การเกิดเหตุการณ์เรือท่องเที่ยวพินิจล่ม จังหวัดภูเก็ต	๖๑
๓-๑๑	การบริหารจัดการเมื่อเกิดภาวะวิกฤต	๖๒
๓-๑๒	ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ช่วยเหลือผู้ประสบภัยเรือล่ม จังหวัดภูเก็ต	๖๓
๔-๑	แสดงโครงสร้างศูนย์บัญชาการค้นหาผู้สูญหายในวนอุทยาน ถ้ำหลวงขุนน้ำนางนอน	๘๐
๔-๒	แสดงโครงสร้างศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดพังงา (ภัยสึนามิ)	๘๑
๔-๓	แสดงภาพถ่ายดาวเทียมบริเวณอุทยานถ้ำหลวง - ขุนน้ำนางนอน	๘๓
๔-๔	แสดงแผนที่แสดงเส้นทางภายในถ้ำหลวง	๘๓
๔-๕	แสดงแผนที่แสดงเส้นทางภายในถ้ำหลวง	๘๔

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาประเทศตามแนวทางยุทธศาสตร์ชาติปีพุทธศักราช ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐ ประกอบด้วย ๖ ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ โดยมีวิสัยทัศน์ประเทศคือ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” และมีเป้าหมายการพัฒนาประเทศ คือ “ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมเป็นธรรม ฐานทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน” ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญ คือ ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เน้นการบริหารจัดการภาวะแวดล้อมของประเทศให้มีความมั่นคง ปลอดภัย มุ่งเน้นการพัฒนาคน เครื่องมือ เทคโนโลยี และระบบฐานข้อมูลขนาดใหญ่ให้มีความพร้อมสามารถรับมือกับภัยคุกคามและภัยพิบัติได้ทุกรูปแบบ และทุกระดับความรุนแรง ควบคู่ไปกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงที่มีอยู่ในปัจจุบัน และที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยการใช้กลไกการแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการทั้งส่วนราชการ ภาคเอกชน ประชาสังคม และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ รวมถึงประเทศเพื่อนบ้านทั่วโลกบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล

ประเทศไทยถือเป็นประเทศที่มีแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีความอุดมสมบูรณ์ ทั้งทรัพยากรทางบก และทางทะเลที่เสมือนเป็นแหล่งอาหาร แหล่งท่องเที่ยวที่มีความงดงาม แหล่งพักผ่อนหย่อนใจ อีกทั้งยังเป็นแหล่งเรียนรู้ทางธรรมชาติที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง แต่จากสภาพแวดล้อมของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้สภาพอากาศมีความแปรปรวนมากขึ้น ก่อให้เกิดเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งมีความรุนแรง และมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความสูญเสียหากไม่มีการรับมือกับภัยพิบัติเหล่านั้นอย่างทันท่วงที ภัยพิบัติหรือภัยพิบัติในสถานะพิเศษมีหลายประเภท ซึ่งประเทศไทยเคยมีเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีต ถือว่าเป็นภัยพิบัติในสถานะพิเศษได้แก่ การเกิดสึนามิหรือกลุ่มคลื่นที่มีจุดกำเนิดอยู่ในเขตทะเลลึก มักปรากฏหลังแผ่นดินไหวขนาดใหญ่ แผ่นดินไหวใต้ทะเล ภูเขาไฟระเบิด ดินถล่ม แผ่นดินทรุด หรืออุกกาบาตขนาดใหญ่ตกลงในทะเล คลื่นสึนามิสามารถเข้าทำลายพื้นที่ชายฝั่ง ทำให้เกิดการสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินได้ และเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๔๗ ซึ่งนับว่าเกิดครั้งแรกในประเทศไทย ทำให้มีผู้เสียชีวิต บาดเจ็บ และสูญหายเป็นจำนวนมาก รวมทั้งทรัพย์สิน บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง เกิดความเสียหายเป็นบริเวณกว้าง ซึ่งส่งผลต่อสภาพเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการท่องเที่ยว นอกจากนั้นยังส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศทางธรรมชาติ โดยเฉพาะระบบนิเวศทางทะเล ระบบนิเวศชายฝั่ง พื้นที่ทางการเกษตรและประมง ได้รับความเสียหาย หลังจากเหตุการณ์ในครั้งนั้นส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐ เอกชน และหน่วยงานอื่น ๆ

ได้มีการตื่นตัวในการเตรียมพร้อมรับมือกับสึนามิและภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นอีกในอนาคต ซึ่งภาวะโลกร้อนที่เกิดขึ้นในปัจจุบันกำลังส่งผลกระทบต่อมวลมนุษยชาติ ซึ่งอาจก่อให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เราไม่เคยคาดคิดในหลายรูปแบบ เช่น อุทกภัย วาตภัย แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด เป็นต้น

นอกเหนือไปจากการเกิดธรณีพิบัติภัยสึนามิ ประเทศไทยยังมีเหตุการณ์ซึ่งถือเป็นภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ กรณีเยาวชนทีมฟุตบอลหมูป่าอะคาเดมี จำนวน ๑๒ คนและผู้ฝึกสอน จำนวน ๑ คน ติดภายในวนอุทยานถ้ำหลวง - ขุนน้ำนางนอน อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ตั้งแต่วันที่ ๒๓ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๖๑ จากหลักฐานบางประการทำให้ทราบว่า ทั้งหมดหายเข้าไปในวนอุทยานถ้ำหลวง - ขุนน้ำนางนอน ปฏิบัติการการค้นหาจึงได้เริ่มต้นขึ้นโดยสรรพกำลังจากหน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน และความช่วยเหลือจากนานาชาติ และในวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๖๑ ทีมงานนักดำน้ำได้พบทั้ง ๑๓ ชีวิตอยู่บริเวณเนินนมสาว จากนั้นจึงวางแผนการช่วยเหลือ โดยทีมผู้เชี่ยวชาญทางด้านดำน้ำ และเจ้าหน้าที่หน่วยบัญชาการสงครามพิเศษทางเรือ จนกระทั่งเยาวชนทีมฟุตบอลและผู้ฝึกสอนทั้ง ๑๓ คน ได้เดินทางออกจากถ้ำหลวงด้วยความปลอดภัย ซึ่งในเวลาเดียวกันขณะที่เจ้าหน้าที่ได้ให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยภายในถ้ำหลวง - ขุนน้ำนางนอน อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ได้เกิดเหตุการณ์เรือฟินิกซ์ล่มและจมลงบริเวณเกาะเฮ จังหวัดภูเก็ต ในวันที่ ๕ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๖๑ จากการที่มีฝนตกหนักและคลื่นลมมรสุมค่อนข้างแรง ประกอบกับการต่อเรือที่ไม่ได้มาตรฐาน ส่งผลให้ผู้โดยสารจำนวน ๔๗ คนเสียชีวิต จากผู้โดยสารทั้งสิ้นจำนวน ๑๐๕ คน เหตุการณ์โศกนาฏกรรมดังกล่าวส่งผลให้หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ควบทบทวนมาตรการด้านความปลอดภัย การตรวจสอบมาตรฐานของเรือ และการใช้เทคโนโลยีระบบการติดตาม การปฏิบัติการค้นหาและกู้ภัยเพื่อลดความเสี่ยงในการเกิดภัยพิบัติและความสูญเสียที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติดังกล่าว

การจัดการภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ ทักษะต่าง ๆ รวมไปถึงการประสานงาน การบูรณาการองค์ความรู้ ความร่วมมือที่ีระหว่างหน่วยงาน ประชาชน และองค์กรที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นหลักสำคัญในการป้องกัน และบรรเทาภัยพิบัติที่เกิดขึ้น เพื่อให้การบริหารจัดการสภาวะแวดล้อมของประเทศให้มีความมั่นคง ปลอดภัย สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ความมั่นคงของประเทศ ถือเป็น การสร้างความตระหนักในการเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติให้กับประชาชน อีกทั้งยังเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจ ตลอดจนการบรรเทา เยียวยา หลังจากการเกิดภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

ดังนั้นงานวิจัยฉบับนี้จึงมีที่มาและความสำคัญในการศึกษา ค้นหาแนวทางในการเตรียมความพร้อมสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยใช้กรณีศึกษา ผู้ประสบธรณีพิบัติภัยสึนามิ ๖ จังหวัดภาคใต้ของประเทศไทย ผู้ประสบภัยที่วนอุทยานถ้ำหลวง-ขุนน้ำนางนอน จังหวัดเชียงราย ผู้และประสบภัยจากเรือฟินิกซ์ล่มและจมลงบริเวณเกาะเฮ จังหวัดภูเก็ต เป็นต้นแบบ เพื่อการศึกษาบทเรียน การวางแผนคิด แนวทางและวิธีการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ ตลอดจนการเตรียมความพร้อมสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ อีกทั้งยังเป็นการสร้างฐานข้อมูลเพื่อในการใช้เป็นฐานของการพัฒนารูปแบบ แนวทางการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาบทเรียนจากการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ
๒. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ
๓. เพื่อศึกษาแนวทางเตรียมความพร้อมการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ

ขอบเขตของการวิจัย

๑. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาค้นคว้าจากแนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมความพร้อมสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ กรณีต่าง ๆ เช่น กรณีผู้ประสบธรณีพิบัติภัยสึนามิ ๖ จังหวัดภาคใต้ของประเทศไทย ผู้ประสบภัยวนอุทยานถ้ำหลวง - ขุนน้ำนางนอน จังหวัดเชียงราย และผู้ประสบภัยจากเรือฟินิกซ์ล่มและจมลงบริเวณเกาะเฮ จังหวัดภูเก็ต

๒. ขอบเขตด้านประชากร

- ๒.๑ การรวบรวมเอกสาร (Documentary research)
- ๒.๒ วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview)
- ๒.๓ การสนทนากลุ่ม (Focus group discussion)

๓. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระหว่างเดือนตุลาคม พ.ศ.๒๕๖๒ – เดือนกรกฎาคม พ.ศ.๒๕๖๓

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ร่วมกับการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive research) โดยมีการรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

๑. การรวบรวมข้อมูล

๑.๑ ข้อมูลทุติยภูมิ ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากตำรา เอกสารทางวิชาการ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ เช่น ผู้ประสบธรณีพิบัติภัยสึนามิ ๖ จังหวัดภาคใต้ของประเทศไทย ผู้ประสบภัยที่วนอุทยานถ้ำหลวง - ขุนน้ำนางนอน จังหวัดเชียงราย และผู้ประสบภัยจากเรือฟินิกซ์ล่มและจมลงบริเวณเกาะเฮ จังหวัดภูเก็ต ภูเก็ต

๑.๒ ข้อมูลปฐมภูมิ ดำเนินการโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยการกำหนดคำถามปลายเปิด แบบสัมภาษณ์มีข้อความ ลำดับและขั้นตอนเหมือนกัน (Standardized questionnaire)

๒. การวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูล

โดยการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ ตามข้อเท็จจริง

๓. การนำเสนอข้อมูล

ข้อจำกัดของการวิจัย

๑. ข้อมูลที่ใช้เป็นกรอบการวิจัยในเรื่องการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ อาจไม่ครอบคลุมถึงภัยพิบัติประเภทอื่น ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต
๒. การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้การให้เหตุผลในเชิงตรรกะ (Logic reasoning) ใช้การแปลความหมาย และการวิเคราะห์ผล ประมวลผลอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง โดยไม่บิดเบือนไปจากความจริง

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบบทเรียนการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสถานะพิเศษ
๒. ทำให้ทราบปัญหา อุปสรรค ข้อขัดข้องของการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสถานะพิเศษ
๓. ทำให้ทราบการเตรียมความพร้อมในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสถานะพิเศษ

คำจำกัดความ

สาธารณภัย	หมายถึง	อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อสาธารณะชน ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุหรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ รวมถึงภัยทางอากาศและการก่อวินาศกรรม
ภัยพิบัติ	หมายถึง	สาธารณภัย อันได้แก่ อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง ภาวะฝนแล้ง ฝนทิ้งช่วง พายุ ภัยจากลูกเห็บ ภัยอันเกิดจากไฟฟ้า ภัยจากโรคระบาดของแมลง หรือศัตรูพืชทุกชนิด อากาศหนาวจัดจนสัตว์ต้องสูญเสียชีวิต ภัยสงคราม และภัยอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ก่อการร้าย ตลอดจนภัยอื่นที่เป็นสาธารณะ ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ หรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชนหรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือรัฐ
ภัยพิบัติในสถานะพิเศษ	หมายถึง	การเกิดภัยธรรมชาติหรือภัยที่เกิดจากมนุษย์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิตทรัพย์สิน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง เกินความสามารถของชุมชนหรือสังคมที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวจะรับมือได้โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐

	หมายถึง	กฎหมายซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ และการแต่งตั้ง คณะกรรมการป้องกันภัย ฝ่ายพลเรือน ตลอดจนกำหนด แนวทางในการปฏิบัติต่าง ๆ ไว้
ความเสี่ยงจากภัยพิบัติ	หมายถึง	โอกาสในการได้รับผลกระทบทางลบจากการเกิดภัยพิบัติ ซึ่งสามารถเกิดขึ้นกับชีวิตทรัพย์สิน สังคม เศรษฐกิจ และ สิ่งแวดล้อม ในระดับบุคคล ชุมชน สังคม หรือประเทศ
การประเมินความเสี่ยง	หมายถึง	กระบวนการกำหนดลักษณะ ขนาดหรือขอบเขตของความเสี่ยง โดยการวิเคราะห์ภัยที่เกิดขึ้น รวมทั้งประเมินสถานะ การเปิดรับต่อความเสี่ยง ความเปราะบาง ศักยภาพในการ รับมือของชุมชนที่อาจเป็นอันตราย
การลดความเสี่ยง	หมายถึง	แนวคิดและวิธีปฏิบัติในการลดผลกระทบทางลบจาก ภัยพิบัติ อย่างเป็นระบบ และบริหารจัดการปัจจัยที่เป็น สาเหตุและผลกระทบของภัยพิบัติ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการ จัดการปัญหา และป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต
การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย	หมายถึง	การดำเนินการค้นหาและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยให้ รอดพ้นจากอันตราย

บทที่ ๒

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง การเตรียมความพร้อมสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ ได้มีการนำทฤษฎี แนวคิด แนวทาง เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ มาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัย ดังนี้

๑. นโยบายยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.๒๕๖๑ – ๒๕๘๐
๒. กฎหมายและนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาสาธารณภัยและภัยพิบัติ
๓. พระราชบัญญัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐
๔. แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘
๕. นโยบายด้านความมั่นคงกองทัพไทย กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ
๖. บทบาทของทหารในการบรรเทาสาธารณภัย
๗. การบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤติหรือภาวะฉุกเฉิน
๘. การบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติธรรมชาติ
๙. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
๑๐. กรอบแนวคิดของการวิจัย
๑๑. สรุป

นโยบายยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.๒๕๖๑ – ๒๕๘๐

ในการที่จะพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจ สังคมสิ่งแวดล้อมและความเป็นอยู่ของประชาชนจำเป็นจะต้องมีการวางแผนและกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในระยะยาว และกำหนดแนวทางการพัฒนาของทุกภาคส่วนให้ขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากยุทธศาสตร์ชาติ เป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนงานให้ สอดคล้องและบูรณาการ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดเป็นพลังผลักดันไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้น การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อถ่ายทอดแนวทางการพัฒนาสู่การปฏิบัติ ในแต่ละช่วงเวลาอย่างต่อเนื่องและมีการบูรณาการ และสร้างความเข้าใจถึงอนาคตของประเทศไทยร่วมกัน และเกิดการรวมพลังของทุกภาคส่วนในสังคมทั้งประชาชน เอกชน ประชาสังคม ในการขับเคลื่อนการพัฒนาเพื่อการสร้างและรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ และบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความ มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เพื่อให้ประเทศมีขีดความสามารถในการแข่งขัน มีรายได้สูงอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว คนไทยมีความสุข อยู่ดีกินดี สังคมมีความมั่นคง เสมอภาค และเป็นธรรม ซึ่งยุทธศาสตร์ชาติที่จะใช้เป็นกรอบ แนวทางการพัฒนาในระยะ ๒๐ ปี ประกอบด้วย ๖ ยุทธศาสตร์ ดังนี้ ๑) ยุทธศาสตร์สร้างความมั่นคง ให้กับประเทศ ๒) ยุทธศาสตร์สร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ๓) ยุทธศาสตร์

การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน ๔) ยุทธศาสตร์สร้างโอกาสบนความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันทางสังคม ๕) ยุทธศาสตร์การเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ๖) ยุทธศาสตร์การปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ โดยแต่ละยุทธศาสตร์มีเป้าหมายและประเด็นการพัฒนาดังนี้

๑. ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง คือประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข สภาวะแวดล้อมของประเทศไทยมีความมั่นคง ปลอดภัย มีเอกราชอธิปไตย และมีความสงบเรียบร้อย มุ่งเน้นการพัฒนาคน การพัฒนาเครื่องมือ เทคโนโลยีและระบบฐานข้อมูลให้มีความพร้อม สามารถรับมือกับภัยคุกคามและภัยพิบัติได้ทุกรูปแบบและทุกระดับความรุนแรง

๒. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน คือ การยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลายมิติ บนพื้นฐานแนวคิดการมองกลับไปที่รากเหง้าทางเศรษฐกิจ การปูทางสู่นาคตผ่านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ และการสร้างคุณค่าใหม่ในอนาคตโดยการเพิ่มศักยภาพของผู้ประกอบการพัฒนาคนรุ่นใหม่ ปรับรูปแบบธุรกิจเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตลาด การยกระดับรายได้และการกินดีอยู่ดีรวม การเพิ่มขึ้นของคนชั้นกลางและลดความเหลื่อมล้ำของคนในประเทศ

๓. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ คือ การพัฒนาคนทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี เก่งและมีคุณภาพ มีความพร้อมทั้งกาย ใจ สติปัญญา มีพัฒนาการที่รอบด้าน และมีสุขภาวะที่ดี มีจิตสาธารณะรับผิดชอบต่อสังคมและผู้อื่น เป็นพลเมืองดีของชาติ พัฒนatanเองอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

๔. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม คือ การพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับการรวมพลังของภาคเอกชน ประชาชน ชุมชน ท้องถิ่นมาร่วมขับเคลื่อนโดยการสนับสนุนการรวมตัวของประชาชนในการร่วมกันเพื่อส่วนรวม การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการตนเองและการเตรียมความพร้อมของประชากรไทย ทั้งในมิติสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม ให้เป็นประชากรที่มีคุณภาพสามารถพึ่งตนเองและทำประโยชน์แก่ครอบครัว ชุมชนและสังคม

๕. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม คือ การนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาอย่างยั่งยืนในทุกมิติ ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และทางด้านสิ่งแวดล้อม ด้วยความร่วมมือระหว่างกันทั้งภายในประเทศ และภายนอกประเทศโดยมุ่งเน้นการบูรณาการ มีการกำหนดกลยุทธ์ แผนงานและแนวทางในการให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด

๖. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ คือ ความเหมาะสมของบทบาท ภารกิจของภาครัฐ ที่ทำหน้าที่กำกับ ดูแล พัฒนาระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขัน โดยยึดหลักธรรมาภิบาล มีการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรในการทำงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ และผลประโยชน์ส่วนรวม มีความพร้อมที่ในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก อยู่ตลอดเวลา และนำนวัตกรรมเทคโนโลยีข้อมูลด้านดิจิทัลเข้ามาประยุกต์ใช้อย่างมีมาตรฐานสากล เชื่อมโยงถึงกัน และเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม (ยุทธศาสตร์ชาติ, ๒๕๖๑)

วิสัยทัศน์ประเทศไทยปี ๒๕๕๘ - ๒๕๖๓ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน”

เพื่อเป็นกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศ เพื่อนำไปสู่การวางรากฐานการพัฒนาประเทศที่แข็งแกร่ง ด้วยการร่วมมือกันของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ และภาคเอกชนในการขับเคลื่อนนโยบายเพื่อผลักดันให้เห็นผลออกมาเป็นรูปธรรม และเพื่อวางแนวทางการพัฒนาและปฏิรูปให้เกิดความต่อเนื่อง

ความมั่นคง หมายถึง การมีความมั่นคงปลอดภัยจากภัยและการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศทั้งระดับประเทศ สังคม ชุมชน ครัวเรือน และปัจเจกบุคคล และ มีความมั่นคงในทุกมิติทั้งมิติทางการทหาร เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการเมือง

ความมั่งคั่ง หมายถึง ประเทศไทยมีการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาลดลง ประชากรมีความอยู่ดีมีสุข ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน และมีการพัฒนาอย่างทั่วถึงทุกภาคส่วน มีคุณภาพชีวิตตามมาตรฐานขององค์การสหประชาชาติ เศรษฐกิจในประเทศมีความเข้มแข็ง ความสามารถในการแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ ตลอดจนมีการสร้างฐานเศรษฐกิจและสังคมแห่งอนาคตเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไป

ความยั่งยืน หมายถึง การพัฒนาที่สร้างความเจริญ รายได้และคุณภาพชีวิตของประชาชนให้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจที่อยู่บนหลักการรักษา ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน การผลิตและการบริโภคเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน รัฐบาลมีนโยบายที่มุ่งประโยชน์ส่วนรวมและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และทุกภาคส่วนในสังคมยึดถือและปฏิบัติตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อการพัฒนาอย่างสมดุล มีเสถียรภาพ และยั่งยืน (ยุทธศาสตร์ชาติ, ๒๕๖๑)

ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง

ปัจจุบันในโลกยุคโลกาภิวัตน์ ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ส่งผลให้สังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างก้าวกระโดดทำให้แนวคิดความมั่นคง แบบเดิมจึงถูกปรับเปลี่ยนให้เหมาะสม เป็นกรอบแนวคิดใหม่ที่เรียกว่า “ความมั่นคงแบบองค์รวม” ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงจึงมีเป้าหมายสำคัญเพื่อบริหารจัดการสถานะแวดล้อมของประเทศ ให้มีความมั่นคง ปลอดภัย และมีความสงบเรียบร้อยในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ สังคม ชุมชน ไปจนถึง ระดับความมั่นคงของมนุษย์และทุกมิติให้มีความพร้อมสามารถรับมือกับภัยคุกคามและภัยพิบัติได้ทุกรูปแบบ และทุกระดับ ความรุนแรง ควบคู่ไปกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยใช้กลไกการแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการทั้งกับส่วนราชการ ภาคเอกชน ประชาสังคม และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ รวมถึงประเทศเพื่อนบ้านและมิตรประเทศทั่วโลกบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล (ยุทธศาสตร์ชาติ, ๒๕๖๑)

ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ได้ให้ความสำคัญกับการรักษาความสงบภายในประเทศ โดยมีการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงที่มีอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาใหม่ในอนาคต เช่น ปัญหาที่เกิดจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและนวัตกรรมแบบพลิกผัน ปัญหาการแข่งขันทางการค้าและการย้ายถิ่นของทุนข้ามชาติ นอกจากนี้เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวสามารถบรรลุผลที่เป็นรูปธรรมทั้งปัจจุบันและในอนาคต จึงมีต้องพัฒนาศักยภาพของประเทศ

ให้พร้อมเผชิญภัยคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ ด้วยการยกระดับขีดความสามารถของ กองทัพ หน่วยงานด้านความมั่นคง รวมทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ให้มีความพร้อมและเพียงพอใน การป้องกันและรักษาอธิปไตยของประเทศ ตลอดจนบูรณาการให้ความร่วมมือด้านความมั่นคงกับ อาเซียนและนานาชาติ รวมถึงองค์กรภาครัฐและที่มิใช่ภาครัฐ เพื่อเสริมสร้างความสงบ สันติสุขความมั่นคง และความเจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืน ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าวจะต้องมีการ พัฒนาปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการความมั่นคง ให้มีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผลและบรรลุผล สำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม เป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านต่าง ๆ ของประเทศ ตามทิศทางและเป้าหมายที่กำหนด

ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง มีตัวชี้วัดคือ ความสุขของประชาชนชาวไทย ความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติ ความพร้อมของกองทัพ หน่วยงานด้านความมั่นคง และ การมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในการร่วมกันป้องกันและแก้ไขปัญหาความ มั่นคงของประเทศ มีบทบาทและการยอมรับในด้านความมั่นคงของไทยในประชาคมระหว่างประเทศ มีประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการความมั่นคงแบบองค์รวม (ยุทธศาสตร์ชาติ, ๒๕๖๑)

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง

การรักษาความสงบภายในประเทศ เพื่อสร้างเสริมความสันติสุข ให้เกิดขึ้นกับ ประเทศชาติบ้านเมือง ให้สถาบันหลักมีความมั่นคง เป็นจุดศูนย์รวมจิตใจอย่างยั่งยืน ประชาชนอยู่ดี มีสุข มีความมั่นคงปลอดภัยทั้งในชีวิตและทรัพย์สิน สังคมมีความเข้มแข็ง สามัคคีพร้อมที่จะร่วมแก้ไข ปัญหาของชาติ ประกอบด้วย

๑. การรักษาความสงบภายในประเทศ โดยการพัฒนาและเสริมสร้างคนในทุกภาคส่วน ให้มีความเข้มแข็ง มีความพร้อมตระหนักในเรื่องความมั่นคง และมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา การพัฒนาและเสริมสร้างความจงรักภักดีต่อสถาบันหลักของชาติ การพัฒนาและเสริมสร้างการเมือง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่มีเสถียรภาพและมีธรรมาภิบาล เห็นแก่ประโยชน์ของประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตน การพัฒนาและเสริมสร้างกลไกที่ป้องกัน และขจัดสาเหตุของประเด็นปัญหาความมั่นคงที่สำคัญ

๒. การป้องกันและแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง การแก้ไขปัญหาความ มั่นคงในปัจจุบัน การติดตาม เฝ้าระวัง ป้องกัน และแก้ไขปัญหาที่อาจอุบัติขึ้นใหม่ การสร้างความ ปลอดภัยและความสันติสุขอย่างถาวรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้การรักษาความมั่นคงและ ผลประโยชน์ทางทรัพยากรธรรมชาติทั้งทางบกและทางทะเล

๓. การพัฒนาศักยภาพของประเทศให้พร้อมเผชิญภัยคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคง ของชาติ การพัฒนาระบบงานข่าวกรองแห่งชาติแบบบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาและ ฝึกพลกำลังอำนาจแห่งชาติ กองทัพและหน่วยงานความมั่นคง รวมทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ให้พร้อมป้องกันและรักษาอธิปไตยของประเทศ และเผชิญภัยคุกคามได้ทุกมิติทุกรูปแบบและ ทุกระดับ การพัฒนาระบบเตรียมพร้อมแห่งชาติและการบริหารจัดการภัยคุกคามให้มีประสิทธิภาพ

๔. การบูรณาการความร่วมมือด้านความมั่นคงกับอาเซียนและนานาชาติ การเสริมสร้าง และรักษาคุณภาพสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศ การเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความ

มั่นคงของภูมิภาค การร่วมมือทางการพัฒนากับประเทศเพื่อนบ้าน ภูมิภาค โลก รวมถึงองค์การภาครัฐ และที่มิใช่ภาครัฐ

๕. การพัฒนากลไกการบริหารจัดการความมั่นคงแบบองค์รวม การพัฒนากลไกให้พร้อมสำหรับการติดตาม เฝ้าระวัง แจ้งเตือน ป้องกัน และแก้ไขปัญหาความมั่นคงแบบองค์รวม อย่างเป็นรูปธรรม การบริหารจัดการความมั่นคงให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศในมิติอื่น การพัฒนากลไกและองค์กรขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง (ยุทธศาสตร์ชาติ, ๒๕๖๑)

กฎหมายและนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาสาธารณภัยและภัยพิบัติ

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐

ประกอบด้วย ๑๖ หมวด และบทเฉพาะกาลรวมทั้งสิ้น ๒๗๙ มาตรา ได้กำหนดไว้เป็นพื้นฐานกว้าง ๆ เกี่ยวกับหน้าที่ของปวงชนชาวไทยที่ต้องป้องกันประเทศ พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิ ผลประโยชน์ของชาติและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตามหมวดที่ ๔ หน้าที่ของปวงชนชาวไทยมาตรา ๕๐ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐) และหน้าที่ของรัฐที่ต้องรักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย ผลประโยชน์ของชาติ และดูแลประชาชนตามหมวดที่ ๕ หน้าที่ของรัฐ มาตรา ๕๑ - ๖๓ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐)

๒. ร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๗๙

ร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙ ได้กล่าวถึงสถานการณ์และปัจจัยแนวโน้มด้านความมั่นคง และยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ และการบรรเทาสาธารณภัยไว้ดังนี้

๒.๑ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติมีความผันผวนและรุนแรงมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อการผลิตในภาคเกษตร และความมั่นคงด้านน้ำและอาหาร การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ก่อให้เกิดการขาดแคลนน้ำ อุทกภัย ภัยธรรมชาติที่รุนแรง กำหนดปัจจัยและเงื่อนไขภายในและภายนอกประเทศว่า สภาพแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกมีความผันผวน ความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติเพิ่มขึ้น รวมทั้งมีความเสี่ยงต่อความมั่นคงด้านอาหาร น้ำ และพลังงาน ภาวะโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศที่ผันผวน และก่อให้เกิดภัยธรรมชาติที่มีความรุนแรงขึ้น และจะกดดันให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินธุรกิจ การดำรงชีวิต การปรับการผลิต และการบริโภคให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ในด้านสภาวะแวดล้อม การพัฒนาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะยิ่งทวีความรุนแรง ผันผวน มีขนาดและขอบเขตที่กว้างขวางมากขึ้น โดยเฉพาะกับภัยพิบัติทางธรรมชาติซึ่งผลกระทบเหล่านี้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

๒.๒ กำหนดวิสัยทัศน์ของยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๗๙ ประเทศไทยมีความมั่นคง ทั้งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อเป็นกรอบแนวทางไว้ทั้งสิ้น ๖ ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย ๑. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ๒. ยุทธศาสตร์ด้านความสามารถในการแข่งขัน ๓. ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพ ๔. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาค และความเท่า

เทียบทางสังคม ๕. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

๖. ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

๒.๓ ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาสาธารณภัยประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ที่ ๑ ด้านความมั่นคง ข้อที่ ๑.๒ การพัฒนาศักยภาพในการป้องกันประเทศ พร้อมรับมือกับภัยคุกคาม ทั้งทางทหารและภัยคุกคามอื่น ๆ ข้อที่ ๑.๓ พัฒนาประสิทธิภาพระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติ และระบบการบริหารจัดการสาธารณภัยและภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ ให้มีความพร้อมในการเผชิญกับ ภาวะไม่ปกติ และภัยคุกคามทุกรูปแบบ สามารถบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนให้สามารถ สนับสนุนการบริหารจัดการตั้งแต่ในระดับชาติ รวมถึงส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศ

๓. ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๖๐- ๒๕๖๔

ประเทศไทยเผชิญกับความเสี่ยงแนวโน้มการเกิดสถานการณ์ความมั่นคง และ สาธารณภัยขนาดใหญ่ที่ทำให้รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญ โดยการจัดเตรียมความพร้อมของ ประเทศในแต่ละสถานการณ์ที่เกิดขึ้นให้เหมาะสมในแต่ละช่วงเวลา เพื่อให้ประเทศมีความพร้อม รับมือกับสิ่งที่จะเกิดขึ้น โดยประเทศไทยมีการเตรียมพร้อมของประเทศในการรับมือภัยคุกคามต่าง ๆ ทั้งที่เกิดจากภัยธรรมชาติ และภัยที่มนุษย์สร้างขึ้น โดยกำหนดให้มีแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติอย่าง ต่อเนื่อง ตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๑๗ แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๒๐ แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ นโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๘ และยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๗ - ๒๕๖๑ เพื่อรองรับและแก้ไขปัญหาสถานการณ์วิกฤติต่าง ๆ โดยการบูรณาการ จากทุกฝ่าย ทุกภาคส่วนอย่างเป็นระบบ รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยมีประเด็นยุทธศาสตร์ ที่สำคัญ ๕ ประเด็นคือ การเตรียมความพร้อมของทุกภาคส่วนให้พร้อมเผชิญในสภาวะที่ไม่ปกติ การเสริมสร้างภูมิคุ้มกันและศักยภาพให้กับคน ชุมชนและสังคม การเสริมสร้างความร่วมมือกับ ต่างประเทศ การฝึกกำลังและบูรณาการแผนในทุกระดับ และการบริหารจัดการอย่างมีเอกภาพ และมีประสิทธิภาพ ประเด็นยุทธศาสตร์ที่มีความเกี่ยวข้องกับการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับ สาธารณภัย คือ ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๑ การเตรียมพร้อมของทุกภาคส่วนให้พร้อมเผชิญกับภาวะ ไม่ปกติ ประกอบด้วย ๕ เป้าประสงค์ และกลยุทธ์ ๙ กลยุทธ์ ดังนี้

๑. หน่วยงานระดับกระทรวง กรม จังหวัด และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้ให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมของชาติ

๒. หน่วยงานส่วนกลาง และจังหวัดมรการเตรียมพร้อมด้านทรัพยากร และบัญชีบุคลากรภาครัฐ อาสาสมัครที่สอดคล้องกับประเภทของภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่

๓. การมีหลักสูตรและคู่มือสำหรับหน่วยงานภาครัฐ และประชาชนให้พร้อมเผชิญกับภัยความมั่นคงและสาธารณภัยโดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีโอกาสเสี่ยงภัย

๔. การพัฒนาระบบคลังสมองข้อมูลสาธารณภัยแห่งชาติ และระบบเครือข่ายข้อมูลด้านความมั่นคง เพื่อให้สามารถใช้สนับสนุนการอำนวยความสะดวก และประสานการบริหารจัดการภัย และสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันของหลายหน่วยงาน

๕. หน่วยงานระดับกระทรวง กรม จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดการฝึกอบรมและฝึกซ้อมด้านความมั่นคง และด้านสาธารณภัย เพื่อเตรียมความพร้อมของคนและทรัพยากรบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของหน่วยงาน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง และกลยุทธ์

การเตรียมพร้อมของทุกภาคส่วนให้พร้อมเผชิญกับภาวะไม่ปกติ ๙ กลยุทธ์ ดังนี้ ๑) พัฒนา ทบพวน และปรับปรุงนโยบาย ยุทธศาสตร์แผนฉุกเฉิน แผนเผชิญเหตุ แนวทางปฏิบัติ และคู่มือให้พร้อมเผชิญ ภาวะไม่ปกติ ๒) พัฒนาและตรวจสอบระยะเวลาการแจ้งเตือน เฝ้าระวัง ทั้งทางบก ทางทะเล และ ทางอากาศ ๓) เสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ ทักษะ ความชำนาญ การตระหนักรู้และจิตสำนึก สาธารณะ ๔) ส่งเสริมและพัฒนาระบบการสื่อสารหลัก สื่อสารสำรอง และการมีฐานข้อมูลด้านการ สื่อสาร เพื่อให้สามารถใช้ได้ในทุกสถานการณ์ ๕) ส่งเสริม พัฒนา และสนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐ เอกชนและทุกภาคส่วน มีการเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากร และการสนธิกำลังระหว่างหน่วยงาน ตั้งแต่ในภาวะปกติ ๖) พัฒนาและสนับสนุนเร่งรัดการมีคลังข้อมูลสาธารณสุขแห่งชาติ และช่องทาง การประสานงานติดต่อ และแลกเปลี่ยนข้อมูลทรัพยากรระหว่างหน่วยงานทั้งพื้นที่ทางบก และทางทะเล ๗) พัฒนาและเสริมสร้างการสื่อสาร การประชาสัมพันธ์และการจัดการข่าวสาร ๘) สนับสนุนการนำ ศักยภาพกองทัพอากาศเข้ามาสนับสนุนภารกิจนอกเหนือจากสงคราม ๙) ส่งเสริมและ สนับสนุนการฝึกอบรม และการฝึกซ้อมในการทดสอบแผนแนวทางปฏิบัติของระบบบัญชาการเหตุการณ์ ให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติงานภาคสนาม เจ้าหน้าที่ประจำศูนย์บัญชาการ และผู้ปฏิบัติหน้าที่ ผู้บัญชาการเหตุการณ์ในแต่ละสถานการณ์จำลอง (สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ, ๒๕๖๐)

๔. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔ จัดทำขึ้นบน พื้นฐานของยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๗๙) ซึ่งเป็นแผนแม่บทหลักของการพัฒนา ประเทศ และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมทั้งการปรับโครงสร้างประเทศไทยไปสู่ประเทศไทย ๔.๐ ตลอดจนประเด็นการปฏิรูปประเทศ นอกจากนั้นได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคี การพัฒนาทุกภาคส่วน ทั้งในระดับกลุ่มอาชีพ ระดับภาค และระดับประเทศในทุกขั้นตอนของแผนอย่าง กว้างขวางและต่อเนื่อง ซึ่งการพัฒนาประเทศในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ เป็นการเชื่อมต่อกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี โดยได้กำหนดประเด็นการพัฒนา พร้อมทั้งแผนงาน โครงการสำคัญที่ต้องดำเนินการให้เห็นเป็นรูปธรรมในช่วง ๕ ปีแรกของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ โดยกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศออกเป็น ๑๐ ยุทธศาสตร์ และมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับ การบรรเทาสาธารณภัยคือ ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ ยั่งยืน และยุทธศาสตร์ที่ ๕ มีแนวทางการพัฒนาและการรักษาความมั่นคงผลประโยชน์ของชาติ ทางทะเล โดยมีเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาสาธารณภัย ประกอบด้วย ๑) ยุทธศาสตร์ที่ ๔ เป้าหมายที่ ๕ เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ความสูญเสียในชีวิต และทรัพย์สินที่เกิดจากสาธารณภัยลดลง โดยกำหนดแนวทางการพัฒนาในการบริหารและการจัดการ เพื่อลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ เพื่อให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุด และนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน โดย บูรณาการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเข้าสู่กระบวนการวางแผน เสริมสร้างขีดความสามารถในการ เตรียมความพร้อม และการรับมือภัยพิบัติ พัฒนาระบบการจัดการภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉิน พัฒนาระบบการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย และส่งเสริมองค์ความรู้ด้านการจัดการภัยพิบัติ ๒) ยุทธศาสตร์ ที่ ๕ มีแนวทางในการพัฒนา การรักษาความมั่นคง และผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล เพื่อคงไว้ ซึ่งอำนาจอธิปไตย และสิทธิอธิปไตยในเขตทางทะเล โดยกำหนดให้พัฒนาระบบและกลไกการให้

ความช่วยเหลือ และบรรเทาสาธารณภัยในทะเลให้มีประสิทธิภาพ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๖๐)

๕. แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๔

แผนหลักสำหรับรับรองรับการดำเนินการของหน่วยงานในภาครัฐ และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อการปกป้องผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยเน้นการสร้างเสถียรภาพความปลอดภัย เสรีภาพและสภาวะแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินกิจกรรมทางทะเลของทุกภาคส่วนอย่างยั่งยืน มีการเชื่อมโยงประเด็นยุทธศาสตร์ตามแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล กับประเด็นยุทธศาสตร์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๑ และกรอบทิศทางของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ เพื่อสนับสนุนเป้าหมาย ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมั่งคั่ง โดยอาศัยผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เป็นปัจจัยขับเคลื่อน มียุทธศาสตร์ที่สำคัญ ๖ ยุทธศาสตร์ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาสาธารณภัย คือ ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การคุ้มครองการใช้ประโยชน์ทางทะเล มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครอง รักษาชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนที่ดำเนินกิจกรรม หรือมีความเกี่ยวข้องกับทะเลทั้งใน และนอกน่านน้ำ กำหนดแนวทางเรื่องภัยพิบัติ สาธารณภัยและภัยธรรมชาติ ให้มีการปรับปรุง พัฒนาองค์กร เครื่องมือ ความสามารถ ความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน ตลอดจนเชื่อมระบบฐานข้อมูลแบบ บูรณาการ และการเตือนภัยล่วงหน้า ให้มีการติดตาม ค้นหา ช่วยเหลือ บรรเทา ฟื้นฟูและเยียวยา ผู้ประสบภัยทางทะเลอย่างมีประสิทธิภาพตามมาตรฐานสากล สร้างกลไกเพื่อประสานความร่วมมือ กับนานาชาติ ประเทศ โดยกำหนดให้กระทรวงมหาดไทย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก

พระราชบัญญัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ จัดทำขึ้นเพื่อรองรับ รูปแบบสาธารณภัยที่ส่งผลกระทบต่อความสูญเสียทั้งคน และทรัพย์สินในวงกว้าง โดยได้มีการยกเลิก พ.ร.บ. ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๕๒๒ และ พ.ร.บ. ป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการตาม พ.ร.บ. การปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ มีเนื้อหาสาระประกอบด้วย

๑. การกำหนดขอบเขตการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยครอบคลุม สาธารณภัยทุกประเภท โดยกำหนดค่านิยามของสาธารณภัย และภัยทางด้านความมั่นคงต่าง ๆ

๒. กำหนดนโยบายในการจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ให้จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ โดยมีนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ และกำหนดอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ได้แก่ กำหนดนโยบายในการจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พิจารณาให้ความเห็นชอบ แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ บูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ให้คำแนะนำ ปรีกษา และสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๓. กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ จัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ จัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อหามาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปฏิบัติการประสานงานการปฏิบัติให้การสนับสนุน และช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และให้การสงเคราะห์เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย ผู้ได้รับภัยอันตราย หรือผู้เสียหายจากสาธารณภัย ติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละระดับ

๔. กำหนดสาระสำคัญในการจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยให้จัดทำแผน ๓ ระดับ คือ แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร

๕. การกำหนดอำนาจหน้าที่ และรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งยามปกติ และเมื่อเกิดสาธารณภัย ประกอบด้วย การสั่งการข้าราชการฝ่ายพลเรือน และพนักงานท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐ การใช้อาคาร สถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และยานพาหนะของหน่วยงานรัฐและเอกชน และเรื่องอื่น ๆ

แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘

แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ประกอบด้วยเนื้อหาสาระ ๓ ส่วนได้แก่ หลักการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระบวนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และกระบวนการป้องกันและบรรเทาภัยด้านความมั่นคง สรุปได้ดังนี้

ส่วนที่ ๑ หลักการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

การบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และในกรณีที่เกิดสาธารณภัยร้ายแรง นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการหน่วยงานของภาครัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เป็นผู้กำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ บูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมกับหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และมีอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการฯ คณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ มีนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ เป็นผู้รับผิดชอบนโยบายด้านอุบัติภัยและการปลุกจิตสำนึก เรื่องความปลอดภัย โดยมีอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการฯ การบัญชาการ การสั่งการ และการดำเนินการที่เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับประเทศ ระดับจังหวัดกรุงเทพมหานคร และระดับท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

ส่วนที่ ๒ กระบวนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้านสาธารณภัย

๑. ก่อนเกิดภัย มีการกำหนดกลยุทธ์ลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ดังนี้

กลยุทธ์ที่ ๑ สร้างระบบการประเมินความเสี่ยงจากสาธารณภัยให้มีมาตรฐาน เป็นกระบวนการที่ช่วยตรวจสอบระดับของความเสี่ยงที่ชุมชน หรือสังคมมีต่อสาธารณภัย โดยการวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงที่เกี่ยวกับความล่อแหลม และความเปราะบางที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ทั้งนี้ผลที่ได้จากการประเมินจะเป็นเครื่องมือทางกลยุทธ์ที่จัดการสาธารณภัยนั้น โดยให้กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแต่ละระดับ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นหน่วยรับผิดชอบประเมินความเสี่ยงจากสาธารณภัย

กลยุทธ์ที่ ๒ พัฒนามาตรการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย มีแนวทางการดำเนินงานดังนี้ แนวทางปฏิบัติในการป้องกันและลดผลกระทบ เป็นการดำเนินการที่เน้นช่วงก่อนเกิดภัย ทั้งที่ใช้โครงสร้างและไม่ใช้โครงสร้าง เพื่อขจัดหรือลดโอกาสที่สาธารณภัยจะสร้างผลกระทบต่อบุคคล ชุมชน หรือสังคม เช่น การกำหนดมาตรฐานการก่อสร้างอาคาร การออกกฎหมายที่จำเป็นในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย เป็นต้น แนวทางการปฏิบัติในการเตรียมความพร้อม เป็นการดำเนินการที่เน้นช่วงก่อนเกิดภัย เพื่อให้ประชาชนหรือชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีองค์ความรู้ ชีตความสามารถ และทักษะต่าง ๆ พร้อมทั้งจะรับมือกับสาธารณภัย เช่น การฝึก การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดตั้งองค์กรการเรียนรู้สาธารณภัย เป็นต้น แนวทางปฏิบัติของระบบการเตือนภัย เป็นโครงสร้างและระบบสื่อสารที่ช่วยให้มีข้อมูลเกี่ยวกับสาธารณภัย และการส่งข้อมูลที่ถูกต้อง รวดเร็วไปยังส่วนราชการ หน่วยงานและประชาชน

กลยุทธ์ที่ ๓ ส่งเสริมให้ทุกภาคส่วน และทุกระดับสร้างแนวทางปฏิบัติในการลดความเสี่ยง โดยให้สังคมและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเตรียมความพร้อมรับมือกับสาธารณภัย และเป็นการนำเรื่องการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยเข้าสู่กระแสหลักในการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศ รวมถึงการเสริมสร้างความเข้มแข็ง หรือภูมิคุ้มกันให้แก่ชุมชน สังคม และประเทศ ทั้งนี้รัฐจะต้องกำหนดนโยบาย และจัดสรรงบประมาณที่จะทำให้การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยเป็นนโยบายสำคัญของประเทศอย่างจริงจัง

๒. ขณะเกิดภัย มีการกำหนดกลยุทธ์จัดการในภาวะฉุกเฉิน ดังนี้

กลยุทธ์ที่ ๑ สร้างมาตรฐานการจัดการในภาวะฉุกเฉิน เป็นการวางแผนการเผชิญเหตุสาธารณภัยที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ โดยกำหนดโครงสร้างองค์กร การควบคุม การสั่งการ และการใช้แนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม เพื่อให้การจัดการในภาวะฉุกเฉินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการจัดการเมื่อเกิดสาธารณภัย แนวทางจัดตั้งองค์กรปฏิบัติการจัดการในภาวะฉุกเฉิน แนวทางปฏิบัติการประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัย แนวทางปฏิบัติในการตัดสินใจระดับการจัดการสาธารณภัย และแนวทางการอพยพ

กลยุทธ์ที่ ๒ พัฒนาระบบ เครื่องมือสนับสนุนการเผชิญเหตุ โดยจะต้องมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการสื่อสาร โทรคมนาคม แนวทางปฏิบัติในการเผยแพร่ และประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในภาวะฉุกเฉิน แนวทางปฏิบัติในการควบคุมพื้นที่ แนวทางปฏิบัติในการบัญชาการเหตุการณ์

แนวทางปฏิบัติในการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน และแนวทางปฏิบัติในการสนับสนุนการจัดการเหตุการณ์

กลยุทธ์ที่ ๓ เสริมสร้างระบบและแนวปฏิบัติในการบรรเทาทุกข์ โดยจะต้องมีการกำหนดแนวทางการใช้เงินอุดหนุนราชการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน มีการประเมินความเสียหายและรายงานผล มีแนวทางการรับของบริจาค และจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว

๓. หลังเกิดภัย การฟื้นฟูสภาพหลังสาธารณภัยต้องมีการประเมินสาธารณภัยที่เกิดขึ้น โดยให้นำผลการประเมินสาธารณภัย และปัจจัยที่สำคัญมาใช้กำหนดเป็นกรอบแผนการฟื้นฟู ได้แก่

ระยะสั้น เป็นการดำเนินการต่อเนื่องจากการค้นหา การบรรเทา และการช่วยเหลือในภาวะฉุกเฉินได้ยุติลง เพื่อสนองความต้องการที่จำเป็นของผู้ประสบภัย ธุรกิจและชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยใน รวมถึงการจัดมาตรการรักษาความปลอดภัยไม่ให้เกิดอันตราย หรือสาธารณภัยซ้ำซ้อนอีก การประเมินความเสียหายของโครงสร้างพื้นฐาน การจัดเตรียมที่พักอาศัยชั่วคราว และการให้บริการสาธารณะ

ระยะกลาง เป็นการดำเนินการต่อเนื่อง ในการประสานและสนับสนุนชุมชนที่ประสบภัย ฟื้นฟูหรือสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตขึ้นใหม่ การฟื้นฟูเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสภาพจิตใจ ร่างกาย และสังคมของผู้ประสบภัย

ระยะยาว เป็นการดำเนินการต่อเนื่องจากระยะกลาง ซึ่งอาจใช้เวลาหลายเดือนหรือหลายปี นับจากหลังเกิดสาธารณภัย โดยมุ่งเน้นการกลับสู่สภาวะปกติ หรือให้ดีกว่า และปลอดภัยกว่าส่วนเดิม

ส่วนที่ ๓ กระบวนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้านความมั่นคง

วัตถุประสงค์และขั้นตอนการปฏิบัติ เป็นไปในแนวทางเดียวกับกระบวนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในส่วนที่ ๒ (พระราชบัญญัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๐)

นโยบายด้านความมั่นคงกองทัพไทย กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ

นโยบายการปฏิบัติงานของกองทัพไทย

การป้องกันประเทศ และรักษาผลประโยชน์ของชาติ โดยใช้การปฏิบัติการร่วมสามเหล่าทัพ ภายใต้การอำนวยการกองบัญชาการกองทัพไทย ศูนย์บัญชาการทางทหาร โดยมุ่งไปสู่การปฏิบัติการที่ใช้เครือข่ายเป็นศูนย์กลาง กำลังทางบกมีขีดความสามารถเอนกประสงค์ อ่อนตัวและคล่องแคล่วในการเคลื่อนที่ ปฏิบัติการได้อย่างสมบูรณ์ในตัวเอง และใช้แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที กำลังทางเรือ มีขีดความสามารถในการปฏิบัติการทางเรือที่ตอบสนองได้อย่างรวดเร็ว สามารถคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์แห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ กำลังทางอากาศ มีขีดความสามารถในการครองความได้เปรียบทางอากาศต่อฝ่ายตรงข้าม ตลอดจนขีดความสามารถในการปฏิบัติการในห้วงอวกาศ การรักษาความมั่นคงของรัฐ สนับสนุนรัฐบาลและคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ระยะ ๒๐ ปี แผนการปฏิรูปประเทศ แผนแม่บทด้านความมั่นคง และการแก้ไขปัญหาสำคัญของชาติ ตลอดจนสนับสนุนการปฏิบัติการกิจเพื่อความมั่นคงในทุกมิติ

การพัฒนาประเทศและช่วยเหลือประชาชน สนับสนุนการพัฒนาประเทศ การพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน การขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานราก การบรรเทาภัยพิบัติและการฟื้นฟูอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม พัฒนาศักยภาพของกองทัพไทยให้มีความพร้อมปฏิบัติการ รักษาสันติภาพในกรอบสหประชาชาติ รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือด้านการปฏิบัติการเพื่อสันติภาพกับกองทัพของประเทศสมาชิกอาเซียน ให้มีความสำคัญกับบทบาทอย่างสร้างสรรค์ในการสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงกับประเทศรอบบ้าน โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม การบรรเทาภัยพิบัติ และปฏิบัติการเพื่อสันติภาพพัฒนาทักษะของล่ามทหาร เพื่อบูรณาการให้หน่วยต่าง ๆ ในกองทัพไทยสามารถใช้งานร่วมกันได้โดยให้ความสำคัญเร่งด่วนกับภาษาประเทศรอบบ้าน สนับสนุนให้กำลังพลเรียนรู้ภาษาอังกฤษ ภาษาและวัฒนธรรมประเทศเพื่อนบ้าน ให้สอดคล้องกับพื้นที่และการปฏิบัติงานของหน่วย สนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ข้ามชายแดน ให้สอดคล้องกับการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของไทย รวมทั้งพัฒนาและใช้ประโยชน์พื้นที่ที่มีปัญหาร่วมกันบนพื้นฐานการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ใช้ศักยภาพของกองทัพสนับสนุนการพัฒนาประเทศ เพื่อความมั่นคง และช่วยเหลือประชาชน ตลอดจนพัฒนาคุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมีส่วนร่วม รวมทั้งการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า พัฒนาขีดความสามารถด้านการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และการบรรเทาภัยพิบัติ โดยให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างศูนย์ฝึกบรรเทาสาธารณภัย ให้มีขีดความสามารถในการฝึกอบรมการบรรเทาภัยพิบัติ เสริมสร้างความพร้อมของกำลังพล และยุทธโปกรณ์ด้านบรรเทาสาธารณภัย โดยประสานกับหน่วยงานในพื้นที่อย่างใกล้ชิด สามารถประกอบกำลังกับฝ่ายพลเรือน และภาคประชาสังคม เพื่อสนับสนุนการบรรเทาภัยพิบัติทั่วทุกภูมิภาคของไทย และส่งเสริมการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอย่างบูรณาการ มีระบบสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีแผนที่ทันสมัย ในการแก้ไขปัญหาสำคัญ อาทิ การรุกกล้าพื้นที่ป่าสงวน การไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกร และการบริหารจัดการพื้นที่ภาคเกษตรกรรม เป็นต้น (กองบัญชาการกองทัพไทย, ๒๕๖๒)

นโยบายการปฏิบัติงานของกองทัพบก

การให้ความสำคัญสูงสุดในการพิทักษ์และเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ ให้การสนับสนุนรัฐบาลและคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อเป้าหมายในการส่งผ่านการบริหารราชการสู่รัฐบาลชุดใหม่ พัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในกองทัพ ตามแนวคิด Smart Man และ Smart Army มีการพัฒนาอาวุธยุทธโปกรณ์ของกองทัพให้มีความพร้อมรบ และสามารถใช้งานเพื่อความมั่นคงได้ในหลากหลายมิติเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศด้านความมั่นคง เพื่อขยายความมั่นคงทางการทหารสู่ระดับภูมิภาคอาเซียน

ผู้บังคับหน่วยต้องให้ความสำคัญและตรวจสอบหน่วยอยู่เสมอ ให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการที่ดินของกองทัพ พร้อมทั้งเพิ่มพูนองค์ความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ และจัดทำระบบฐานข้อมูลที่ดิน กำหนดมาตรการป้องกันการรั่วไหลของข้อมูลสารสนเทศของกองทัพ ให้มีการกระจายอำนาจ ในการบริหารจัดการงบประมาณ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และแผนการดำเนินงาน แผนการพัฒนาของกองทัพ การบริหารราชการของกองทัพจะต้องดำเนินการด้วยความโปร่งใส สามารถสร้างความเชื่อมั่น ความศรัทธาให้กับประชาชน รวมทั้งยังสามารถแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ โดยอาศัยยุทธศาสตร์ “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” พร้อมเสริมสร้างความร่วมมือความสามัคคีร่วมกับภาคประชาชน (กรมสารบรรณทหารบก, ๒๕๖๒)

นโยบายการปฏิบัติงานของกองทัพเรือ

นโยบายเฉพาะของผู้บัญชาการทหารเรือ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๓ เพื่อนำกองทัพเรือไปสู่ “ขั้นรุก คืบหน้า สถาปนาความมั่นคง” Moving Forward to Ensure Sustainability : MFES โดยอยู่บนหลักคิดพื้นฐานที่ว่า “ที่มีอยู่ต้องรักษาให้อยู่ แล้วพัฒนาต่อไป” ให้สอดคล้องกับยุคของการรบและการทำงานที่ต้องอาศัยเครื่องมือปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence : AI) อย่างกว้างขวาง มุ่งดำรงการปฏิบัติหน้าที่ในการพิทักษ์รักษาและเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ อย่างสุดกำลังความสามารถ เหนือภารกิจสิ่งอื่นใด

รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล ที่มุ่งพัฒนา องค์กรบุคคล องค์กร วัตถุประสงค์ และด้านการบริหารจัดการ อันเป็นการปฏิบัติที่สืบสานปณิธานของบรรพบุรุษทหารเรือ ไปสู่การบรรลุภารกิจ และหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสะท้อนค่านิยมของกองทัพเรือ “Seamanship (ความเป็นชาวเรือ) Allegiance (ความซื่อสัตย์และความจงรักภักดี) Integrity and Gentleman (ผู้มีคุณธรรม จริยธรรม และความเป็นสุภาพบุรุษทหารเรือ) Leadership (ความเป็นผู้นำ) หรือ “SAIL” ให้ปรากฏสู่สายตาประชาชน ภูมิภาค และประชาคมโลก เพื่อส่งมอบคุณค่าให้แก่ประชาชนและสังคมเป็น “กองทัพเรือที่ประชาชนเชื่อมั่นและภาคภูมิใจ”

นอกจากนี้กองทัพเรือได้มุ่งขยายขีดความสามารถของกำลังพลโดยกำหนดขีดสมรรถนะหลักของกำลังพลในหน่วย กำลังรบหลัก และโครงการนำร่อง พร้อมทั้งขยายผลไปสู่หน่วยกำลังรบอื่น ๆ พัฒนาขีดความสามารถทางด้านภาษาอังกฤษ พัฒนางานสวัสดิการกีฬา การจัดซื้อ จัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ โดยจะต้องมีการบริหารและการจัดการ มีการดำเนินการอย่างโปร่งใส เป็นที่พึงพอใจของประชาชน พร้อมถูกตรวจสอบได้ทุกขั้นตอน เน้นการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ระยะ ๒๐ ปี โดยมีความสอดคล้องกับการพัฒนากำลังพล และมีการเตรียมความพร้อมในระดับแนวหน้าของภูมิภาค เพื่อให้กองทัพเรือมีศักยภาพ และขีดความสามารถเพียงพอที่จะรองรับภัยคุกคามที่อาจเกิดขึ้นในทุกมิติที่ในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งพร้อมให้การช่วยเหลือประชาชนซึ่งเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่ง (โรงเรียนชุมพลทหารเรือ, ๒๕๖๓)

นโยบายการปฏิบัติงานของกองทัพอากาศ

เพื่อให้สามารถบริหารราชการกองทัพอากาศภายใต้กรอบภารกิจตามกฎหมาย และสอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.๒๕๖๑ - ๒๕๘๐ นโยบายและแผนระดับชาติ ระดับกลาโหม และระดับกองทัพไทย กองทัพอากาศจึงได้กำหนดนโยบายการปฏิบัติราชการ เพื่อระบุให้หน่วยมีแผนงาน ดำเนินงานและมีเป้าหมายที่ชัดเจน รวมถึงสามารถติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์กองทัพอากาศ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) ดังนี้

พิทักษ์รักษาและเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ ตลอดจนดำเนินกิจกรรมเพื่อเผยแพร่พระเกียรติคุณและพระอัจฉริยภาพ ส่งเสริมความจงรักภักดีและความกตัญญูต่อสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ตลอดจนป้องกันและปราบปรามการกระทำที่ล่วงละเมิดพระบรมเดชานุภาพ ปลุกฝังค่านิยมและวัฒนธรรมที่ดีให้แก่กำลังพลของกองทัพอากาศ เพื่อเสริมสร้างระเบียบ วินัย และจิตสำนึกในการเป็นทหารอาชีพ การยึดมั่นในสถาบันหลัก ความรักและความภูมิใจในชาติ อีกทั้งการส่งเสริมให้มีจิตใจเสียสละ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน สอดคล้องตามหลัก “จิตอาสา” ยึดถือการปฏิบัติภารกิจและการพัฒนาหน่วยให้เป็นไปตามหลักนิยมกองทัพอากาศ พ.ศ.๒๕๖๒ แผนการทัพอากาศ พ.ศ.๒๕๖๒ ยุทธศาสตร์กองทัพอากาศ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) และแผนการพัฒนาที่

เกี่ยวข้อง สนับสนุนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) และแผนปฏิรูปประเทศตามขอบเขตภารกิจของกองทัพอากาศ ปกครอง บังคับบัญชาตามหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ดำรงมาตรการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลทางราชการอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะในสื่อสังคมออนไลน์ ต้องกวดขันและกำกับดูแลกำลังพล เพื่อป้องกันการกระทำความผิด ดำรงมาตรการด้านนิรภัยอย่างเคร่งครัด โดยผู้บังคับบัญชาทุกระดับและกำลังพลทุกคนต้องตระหนัก ถึงความสำคัญของงานนิรภัย และมีส่วนร่วมในการป้องกันอุบัติเหตุ ป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดภายในพื้นที่รับผิดชอบและพื้นที่โดยรอบกองทัพอากาศ โดยกำลังพลและครอบครัวของกองทัพอากาศต้องปลอดจากยาเสพติด พัฒนาการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องตามแนวยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ โดยใช้เครื่องมือการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ รวมทั้งใช้แผนปฏิบัติการของหน่วยเป็นหลักในการปฏิบัติงานของหน่วยขึ้นตรง กองทัพอากาศ นโยบายการปฏิบัติงานด้านกำลังรบ มีการพัฒนาระบบแจ้งเตือนเรดาร์ภัยคุกคาม (Radar Warning Receiver : RWR) เพื่อให้ผู้ปฏิบัติ หน่วยปฏิบัติใช้งานเป็นมาตรฐานเดียวกันในการ ปฏิบัติการสงครามอิเล็กทรอนิกส์สนับสนุนการปฏิบัติการทางอากาศ การกำหนดแผนการพัฒนา ยุทธโศภรณ์ในระบบป้องกันทางอากาศที่สำคัญ ได้แก่ เรดาร์ตรวจจับเป้าหมายระยะไกล เรดาร์เสริม อดช่องว่าง เรดาร์ยุทธวิธี และเครื่องบินควบคุมและแจ้งเตือนอากาศยานที่เป็นภัยคุกคาม โดยต้อง สามารถตรวจจับเป้าหมาย ครอบคลุมทุกพื้นที่และทุกระยะสูงในการปฏิบัติการบินของประเทศไทย กำหนดแนวความคิดในการปฏิบัติของระบบป้องกันภัยทางอากาศภาคพื้น เพื่อป้องกันฐานที่ตั้ง ทางทหารของกองทัพอากาศ ให้สอดคล้องกับภัยคุกคามในปัจจุบัน

การพัฒนาระบบบัญชาการและควบคุมให้สามารถรองรับการบัญชาการและควบคุม ทั้งมิติทางอากาศ มิติทางไซเบอร์ และมิติทางอวกาศ โดยต้องมีความพร้อมปฏิบัติการตลอดเวลา ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการคลื่นความถี่ภาคพื้น ภาคอากาศ และภาคอวกาศ ของกองทัพอากาศ เพื่อให้กองทัพอากาศสามารถใช้ความถี่เพื่อการปฏิบัติการกิจทั้งในภาวะปกติและ ภาวะไม่ปกติ นโยบายการปฏิบัติงานด้านการฝึก พัฒนาระบบการฝึกในการปฏิบัติการด้านมนุษยธรรมและ การบรรเทาภัยพิบัติ ตลอดจนการสนับสนุนภารกิจการรักษาความมั่นคงของรัฐ

บทบาทของทหารในการบรรเทาสาธารณภัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๗๗ “รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่ง สถาบันพระมหากษัตริย์เอกราชอธิปไตย และบูรณาภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ และต้องจัดให้มีกำลัง ทหารอาวุธยุทโธปกรณ์ และเทคโนโลยีที่ทันสมัย จำเป็นและเพียงพอเพื่อพิทักษ์รักษาเอกราชอธิปไตย ความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อการพัฒนาประเทศ” ดังนั้นทหารจึงมี หน้าที่ในการสนับสนุนรัฐบาลในเรื่องการจัดการภัยพิบัติ และบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งแผนต่าง ๆ ของกองทัพไทย นอกจากจะกำหนดตามแนวคิดการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยข้างต้นแล้ว ยังยึดถือ พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ และแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ

พ.ศ.๒๕๕๓ – พ.ศ.๒๕๕๗ ซึ่งมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก ซึ่งได้กำหนดระดับความรุนแรงของสาธารณภัยออกเป็น

ระดับ ๑ ภัยทั่วไป หรือมีขนาดเล็ก : ผู้อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ท้องถิ่นรับผิดชอบ

ระดับ ๒ ภัยปานกลาง : ผู้อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดรับผิดชอบ

ระดับ ๓ ภัยรุนแรงกว้างขวาง ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญหรืออุปกรณ์พิเศษ : ผู้อำนวยการกลาง หรือผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ รับผิดชอบ

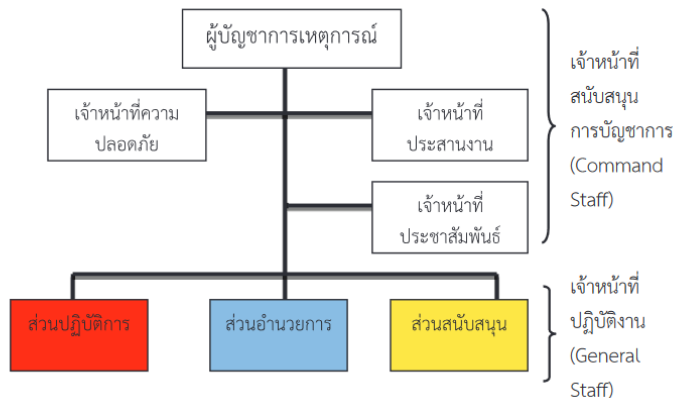
ระดับ ๔ ภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง นายกรัฐมนตรีรับผิดชอบ

การบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤติหรือภาวะฉุกเฉิน

ตามยุทธศาสตร์การบูรณาการการจัดการในภาวะฉุกเฉิน เป็นการปฏิบัติการเพื่อลดความรุนแรงของสาธารณภัยรวมทั้งการรักษาขวัญ สร้างความมั่นใจ และปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นระเบียบของเจ้าหน้าที่และประชาชน นำระบบการบัญชาการเหตุการณ์มาเป็นเครื่องมือในการสั่งการ ควบคุม และประสานความร่วมมือของแต่ละหน่วยงาน และเป็นระบบปฏิบัติการในการระดมทรัพยากรไปยังที่เกิดเหตุ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์

ระบบบัญชาเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) คือ ระบบที่ใช้เพื่อการสั่งการ ควบคุม และประสานงาน เพื่อให้เกิดความร่วมมือของแต่ละหน่วยงานในการบริหารสถานการณ์วิกฤติหรือภาวะฉุกเฉิน ให้สามารถปกป้องดูแล ชีวิต ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมุ่งเน้นการบูรณาการโครงสร้างองค์กร ในการจัดการกับเหตุการณ์ที่มีความซับซ้อนและมีเป้าประสงค์ที่ชัดเจน เพื่อความปลอดภัยทั้งผู้ปฏิบัติงานและผู้อื่น มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ ประโยชน์ของระบบบัญชาการเหตุการณ์คือ การตอบสนองต่อความต้องการในการจัดการเหตุการณ์ฉุกเฉินได้ทุกรูปแบบ เสริมสร้างการทำงานอย่างเป็นระบบและรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ ภายใต้โครงสร้างการจัดการเหตุการณ์แบบเดียวกัน (Common Management Structure) ก่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพและประหยัด เนื่องจากลดการทำงานที่ซ้ำซ้อน ทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๙)

แผนภาพที่ ๒-๑ แสดงโครงสร้างองค์กรระบบบัญชาการเหตุการณ์



ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๙

คุณลักษณะพื้นฐานของระบบบัญชาการเหตุการณ์

ลักษณะเฉพาะในการจัดการของระบบบัญชาการเหตุการณ์ มีทั้งสิ้น ๑๔ ประการ ซึ่งสนับสนุนและเพิ่มความเข้มแข็งให้กับทั้งระบบในภาพรวมของระบบบัญชาการเหตุการณ์ ดังนี้

๑. การกำหนดมาตรฐานการใช้คำศัพท์ (Common Terminology) เพื่อใช้ในการสื่อสาร ซึ่งเป็นสากล เข้าใจง่ายและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ซึ่งจะทำให้การสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูล มีความเข้าใจระหว่างกัน ลดความผิดพลาด คลาดเคลื่อนโดยเฉพาะกรณีปฏิบัติงานร่วมกันจากหลากหลายองค์กร ตลอดจนประหยัดเวลาในการปฏิบัติงานอีกด้วย

๒. โครงสร้างองค์กรแบบโมดูลาร์ (Modular Organization) หมายถึง การอำนวยการ สั่งการ เพื่อให้องค์กรมีความยืดหยุ่น สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ของแต่ละเหตุการณ์ มีรูปแบบที่ขยายตัวจากบนลงล่าง ขยายหรือลดขนาดได้ตามความเหมาะสมของภัยพิบัติแต่ละประเภท ซึ่งโครงสร้างที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบเฉพาะกิจสามารถสนับสนุนและพร้อมดำเนินการ เมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานจะปฏิบัติหน้าที่ภายใต้โครงสร้างในระบบบัญชาการเหตุการณ์ และขึ้นการบังคับบัญชากับผู้บัญชาการเหตุการณ์โดยตรง

๓. การจัดการโดยยึดวัตถุประสงค์ (Management by Objective) ระบบบัญชาการเหตุการณ์ที่ถูกออกแบบสำหรับการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ใช้จัดการที่เกิดเหตุโดยเฉพาะ สามารถนำไปใช้ในการจัดการกิจกรรมที่มีการวางแผนไว้ล่วงหน้า และนำหลักการไปใช้ในการปฏิบัติงานภายในกองอำนวยการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ได้ในทุกระดับ รวมถึงศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินอื่น ในการปฏิบัติงานในแต่ละช่วงเวลาจะมีการจัดลำดับความสำคัญไว้ ขึ้นอยู่กับความซับซ้อน และจำนวนทรัพยากร ทุกเหตุการณ์ต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ แนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน และสื่อสารแจ้งให้ผู้ปฏิบัติงานทราบตลอดเวลา

๔. แผนเผชิญเหตุ (Incident Action Plan) แผนเผชิญเหตุในระบบบัญชาการเหตุการณ์ เป็นแผนที่ไม่ได้มีการจัดทำไว้ล่วงหน้า โดยจะถูกกำหนดหรือจัดทำเมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้น โดยผู้บัญชาการเหตุการณ์รวบรวมข้อมูล สถานการณ์ แนวโน้มและทรัพยากรที่มีเป็นองค์ประกอบ เพื่อกำหนดแนวทาง และจุดมุ่งหมาย โดยมีสาระสำคัญคือ วัตถุประสงค์ของเหตุการณ์ รายละเอียดภารกิจ และยุทธวิธีมี ผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน ระยะเวลาปฏิบัติงาน

๕. ช่วงการควบคุม (Span of Control) ช่วงการควบคุมเป็นคุณลักษณะพื้นฐานที่สำคัญอีกประการหนึ่งของระบบ ICS แสดงให้เห็นขอบเขตความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาในการกำกับควบคุมดูแลการปฏิบัติงาน การจัดการทรัพยากร การสื่อสารกับผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างทั่วถึง ช่วงการควบคุมเป็นหัวใจสำคัญในการจัดการเหตุการณ์ที่มีประสิทธิภาพ โดยขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญคือ ประเภทและขนาดของเหตุการณ์ ปัจจัยความเสี่ยงและความปลอดภัย จำนวนทรัพยากรและผู้ปฏิบัติการ

๖. พื้นที่ปฏิบัติการและสิ่งอำนวยความสะดวก (Incident Facilities) สถานที่ปฏิบัติงานหลักในระบบบัญชาการเหตุการณ์ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานทุกคนเข้าใจถึงหน้าที่และความรับผิดชอบ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของพื้นที่ปฏิบัติการ ประกอบด้วย

๖.๑ การจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command Post : ICP) เป็นสถานที่ใช้ในการบัญชาการเหตุการณ์ ของผู้บัญชาการเหตุการณ์ในพื้นที่เกิดเหตุ เพื่อประสานการปฏิบัติการ

โดยจะต้องกำหนดสายการบังคับบัญชา และระบบการสื่อสารในที่เกิดเหตุที่ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อาจอยู่ในรูปของสถานที่ชั่วคราว หรือบริเวณที่สามารถควบคุมดูแลสั่งการในภาพรวมของเหตุการณ์ได้ กล่าวคือควรอยู่ภายในบริเวณที่ใกล้เคียงกับจุดเกิดเหตุมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่ควรอยู่ภายนอกเขตอันตราย บริเวณที่มีความเสี่ยงได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ ทั้งนี้สัญลักษณ์แสดงศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ในพื้นที่เกิดเหตุ อาจกำหนดเป็นธงสีเขียวและขาว หรือเครื่องหมายที่ชัดเจน เช่น ไฟฉุกเฉินสีเขียว (Green Rotating or Flashing Light)

๖.๒ จุดระดมพล (Staging Area) เป็นสถานที่ที่ตั้งขึ้นชั่วคราวในบริเวณหรือใกล้เคียงพื้นที่เกิดเหตุ เป็นพื้นที่สำหรับการระดมทรัพยากร ทั้งกำลังคนหรือวัสดุอุปกรณ์ที่มีความพร้อมเพื่อการรองรับการมอบหมายภารกิจในการออกปฏิบัติการ จุดระดมพล ควรคำนึงถึงเส้นทางที่สามารถเข้าถึงพื้นที่เกิดเหตุได้โดยง่ายมีบริเวณกว้างขวาง คำนึงถึงความปลอดภัยต่อเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานและทรัพยากรสามารถเคลื่อนย้ายไปยังจุดใหม่ได้ ถ้ามีความจำเป็นจะต้องมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน

๖.๓ ฐานที่ตั้ง (Base) สถานที่ตั้งของส่วนประสานงาน และบริหารงานในสถานที่เกิดเหตุ รวมทั้งเป็นสถานที่ปฏิบัติงานของส่วนสนับสนุน นอกจากนี้วัตถุประสงค์การตั้งฐานที่สำคัญอีกประการคือ ใช้เป็นสถานที่สำหรับจัดวางทรัพยากรที่หยุดบริการชั่วคราว โดยปกติในสถานการณ์หนึ่งควรจะมีฐานเพียงแห่งเดียว ผู้บัญชาการเหตุการณ์จะแต่งตั้งผู้จัดการฐานขึ้น เพื่อปฏิบัติหน้าที่อำนวยความสะดวกของส่วนสนับสนุน

๖.๔ แคมป์ (Camps) พื้นที่ภายในพื้นที่เกิดเหตุซึ่งแยกออกจากฐาน เป็นสถานที่สำหรับเก็บทรัพยากรที่ใช้สนับสนุนการปฏิบัติการ และยังเป็นสถานที่ตั้งชั่วคราวภายในพื้นที่เหตุการณ์ที่ใช้ในการเตรียมเสบียงอาหาร น้ำ เป็นที่ใช้นอน และพักผ่อน และที่สุขอนามัยของผู้ปฏิบัติงาน

๖.๕ ลานจอดและจุดขึ้น – ลงเฮลิคอปเตอร์ (Helibases and Helispots) ลานจอดเฮลิคอปเตอร์ ใช้ในกรณีเหตุการณ์ที่ต้องอาศัยการปฏิบัติการทางอากาศ สนับสนุนการปฏิบัติงาน โดยทั่วไปมักจะใช้ในสถานการณ์ที่ต่อเนื่อง เป็นเวลายาวนาน เพื่อรับส่งเจ้าหน้าที่ อุปกรณ์ ซึ่งอาจกำหนดให้มากกว่าหนึ่งจุดได้ จุดระดมผู้ที่ได้รับบาดเจ็บ (Casualty Collection Points : CCP)

๗. การจัดการทรัพยากร (Resource Management) ทรัพยากรแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทได้แก่ ทรัพยากรปฏิบัติการ (Tactical Resource) หมายถึง บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน และทรัพยากรสนับสนุน (Support Resource) หมายถึงทรัพยากรอื่นที่ใช้ในการสนับสนุนการปฏิบัติงาน เช่น อาหาร อุปกรณ์เครื่องมือสื่อสาร ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งจะมีกระบวนการจัดการทรัพยากรประกอบด้วย การจัดแบ่งชนิดของทรัพยากร การขอรับการสนับสนุนทรัพยากร การติดตามการใช้ทรัพยากร และการนำทรัพยากรกลับมาใช้และบำรุงรักษา

๘. การบูรณาการระบบการสื่อสาร (Integrate Communication Management) การสื่อสารเป็นช่องทางที่สำคัญที่สุดในการแลกเปลี่ยนข้อมูลเหตุการณ์ การสั่งการ มอบหมายหน้าที่ ภารกิจ การควบคุมการปฏิบัติ ตลอดจนการติดต่อสื่อสารในทุกระบบที่ใช้การถ่ายทอดข้อมูลระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การเผชิญเหตุในภาวะฉุกเฉินที่มีหลายหน่วยงานเข้ามาร่วมเผชิญเหตุ ต้องมีแผนการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน เพื่อความเข้าใจและรับรู้ร่วมกันในภาวะฉุกเฉิน

๙. การโอนการบังคับบัญชา (Transfer of Command) การมอบอำนาจหน้าที่ที่ความรับผิดชอบ ในการปฏิบัติงานจากผู้หนึ่งสู่อีกผู้หนึ่ง ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเท่าเทียมกัน หรืออาจมีความรู้ความสามารถที่สูงกว่า ซึ่งในการโอนอำนาจการบังคับบัญชาในแต่ละครั้ง ต้องมีการสรุปสถานการณ์และแจ้งผู้เกี่ยวข้องให้ทราบทุกครั้ง

๑๐. ลำดับการบังคับบัญชา (Chain of Command) การจัดลำดับความสัมพันธ์ของอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบของแต่ละบุคคลหรือหน่วยงาน ทำให้เกิดระบบการทำงานที่ชัดเจน ภายใต้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ การยึดหลักสายบังคับบัญชาจะช่วยสร้างความชัดเจน ลดความสับสน ซึ่งมักเกิดจากความขัดแย้งกันในการสั่งการของผู้บังคับบัญชา

๑๑. การบัญชาการร่วม (Unified Command) การจัดการเหตุการณ์ที่หลายหน่วยงานสามารถประสานแผนการปฏิบัติงานในที่ที่เกิดเหตุร่วมกัน ภายใต้วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และยุทธวิธีการปฏิบัติงานเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพ การบัญชาการร่วมกันจะทำให้ผู้บัญชาการเหตุการณ์ร่วมกันตัดสินใจภายใต้โครงสร้างการบัญชาการเดียว การปฏิบัติงานเป็นทีมในลักษณะของการบัญชาการร่วมจะสามารถลดการทำงานที่ซ้ำซ้อนและขาดประสิทธิภาพ จุดเด่นของการบัญชาการร่วมที่สำคัญคือ การส่งเสริมให้เกิดการสนับสนุนการสนธิกำลัง การบูรณาการทรัพยากร การมีโครงสร้างการทำงานเดียวกัน โดยผ่านกระบวนการวางแผนการกำหนดวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ และการกำหนดแนวทางการปฏิบัติเชิงยุทธวิธีในการจัดการกับเหตุการณ์ร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่าง ๆ

๑๒. การสนับสนุนและการจัดส่งทรัพยากร (Dispatch and Deployment) การจัดส่งทรัพยากรไปสนับสนุนผู้บัญชาการเหตุการณ์เมื่อได้รับการร้องขอ เพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนและลดภาระของพื้นที่ในการดูแลทรัพยากร

๑๓. ความรับผิดชอบ (Accountability) การแสดงออกถึงความเป็นมืออาชีพของเจ้าหน้าที่เผชิญเหตุ ประกอบด้วย การรายงานตัวเพื่อขอรับมอบภารกิจจากผู้บัญชาการเหตุการณ์ แผนเผชิญเหตุในการยึดถือปฏิบัติตามภารกิจ หน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามแผนเผชิญเหตุโดยไม่มีข้อขัดแย้ง เอกภาพการบังคับบัญชา และช่วงการควบคุมที่เหมาะสม

๑๔. การจัดการข้อมูล และข่าวสาร (Information and Intelligence Anagement) ข้อมูลข่าวสารที่สำคัญต่อการจัดการเหตุการณ์ และการตัดสินใจของผู้บัญชาการเหตุการณ์ ควรมีความถูกต้อง มีกระบวนการถ่ายทอดข้อมูลอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจสถานการณ์และมองภาพการปฏิบัติงานเหมือนกัน

การบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติธรรมชาติ

แนวทางในการจัดการและการรับมือกับสาธารณภัยตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ที่กำหนดให้ทุกหน่วยงาน ใช้เป็นแผนแม่บท (Master Plan) ในการจัดการสาธารณภัยของประเทศ ได้แบ่งการจัดการสาธารณภัยเป็น ๔ ระดับ ได้แก่ สาธารณภัยขนาดเล็ก สาธารณภัยขนาดกลาง สาธารณภัยขนาดใหญ่ และสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง ซึ่งครอบคลุมความเป็นไปได้ในการจัดการภัยของประเทศไทย ดังแผนภาพแสดงที่ ๒-๒

แผนภาพที่ ๒-๒ ภาพแสดงระดับการจัดการสาธารณสุขภัย

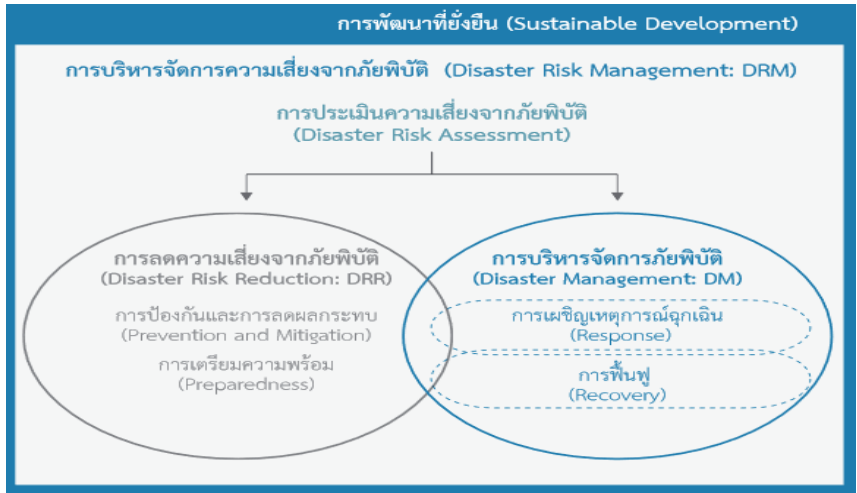
ระดับ	การจัดการ	ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย
1	สาธารณสุขขนาดเล็ก	ผู้อำนวยการอำเภอ ผู้อำนวยการท้องถิ่น และ/หรือ ผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร ควบคุมและสั่งการ
2	สาธารณสุขขนาดกลาง	ผู้อำนวยการจังหวัด หรือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร ควบคุม สั่งการและบัญชาการ
3	สาธารณสุขขนาดใหญ่	ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ควบคุม สั่งการและบัญชาการ
4	สาธารณสุขร้ายแรงอย่างยิ่ง	นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย ควบคุม สั่งการและบัญชาการ

ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๘

ความเสี่ยงจากภัยพิบัติ คือ โอกาสหรือความเป็นไปได้ที่เหตุการณ์ภัยพิบัติจะเกิดขึ้น และส่งผลกระทบต่อชุมชนหรือสังคม ทั้งทางด้านชีวิต ทรัพย์สิน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ภัยที่เกิดขึ้นในแต่ละสถานที่ ในแต่ละช่วงเวลา อาจสร้างผลกระทบที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ปัจจัยที่ทำให้เกิดความเสียหายจึงมีองค์ประกอบที่มีความสัมพันธ์กับสภาพทางสังคมและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญในการคาดการณ์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ความเสี่ยงจากภัยพิบัติของพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง จึงมีความแตกต่างกัน โดยมีองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ ภัย ความอ่อนแอ ความเปราะบาง และศักยภาพ ความสัมพันธ์ของปัจจัยที่มีผลต่อความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เป็นตัวแปรที่ส่งผลให้ความเสี่ยงจากภัยพิบัติเพิ่มมากขึ้น การจำกัดหรือลดความเสี่ยงต้องจัดการกับปัจจัยที่ทำให้เกิดความเสียหายโดยการลดความถี่และความรุนแรง โดยออกกฎระเบียบเพื่อควบคุมการใช้พื้นที่ การจำกัดพื้นที่ไม่ให้ประชาชน บ้านเรือน ชุมชน ทรัพย์สิน พื้นที่เกษตรกรรม อุตสาหกรรม ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มักเกิดภัย การลดความเปราะบางหรือลดปัจจัยที่ทำให้ขาดความสามารถในการรับมือกับภัยพิบัติ การเพิ่มศักยภาพในการรับมือกับภัยพิบัติของประชาชน ชุมชน ในการเสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับธรรมชาติของภัย รู้จักพื้นที่เสี่ยงภัยและพื้นที่ปลอดภัย การติดตามสถานการณ์ เพื่อลดความเสี่ยงในการประสบภัยพิบัติลงได้

การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในอดีต มุ่งเน้นในการปฏิบัติการเชิงรับตามหลักการการบริหารจัดการภัยพิบัติ ให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือ บรรเทาทุกข์ และเผชิญกับสถานการณ์ในภาวะวิกฤติเมื่อภัยได้เกิดขึ้นแล้ว รวมทั้งการฟื้นฟูหลังเกิดภัย และได้เริ่มให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่มุ่งเน้นความเข้าใจในเรื่องความเสี่ยงและการจัดการกับปัจจัยความเสี่ยงจากภัยพิบัติอย่างเป็นระบบ ให้ความสำคัญกับกิจกรรมตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังจากเกิดภัยอย่างครบวงจร ได้แก่ การประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การป้องกันและลดผลกระทบ และการเตรียมความพร้อม ก่อนเกิดภัย การเผชิญเหตุการณ์ฉุกเฉิน เมื่อเกิดภัย และการฟื้นฟูภายหลังการเกิด (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๗)

แผนภาพที่ ๒-๓ ภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การบริหารจัดการภัยพิบัติและการพัฒนาที่ยั่งยืน



ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดัดแปลงจากมูทริกา พลุกษาพงษ์, ๒๕๕๖

แนวโน้มการเกิดภัยพิบัติมีความรุนแรง และมีความถี่เพิ่มมากขึ้น อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจในทุกภาคส่วน บทเรียนจากการเกิดภัยพิบัติส่งผลให้เกิดการพัฒนาในด้านต่าง ๆ และหากพิจารณามิติด้านภัยพิบัติในการพัฒนา จะก่อให้เกิดความยั่งยืนและยังช่วยลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติได้ การบริหารจัดการภัยพิบัติในหลายประเทศรวมถึงประเทศไทย มุ่งเน้นที่การทำงานเชิงรับ ขาดการทำงานเชิงรุกร่วมกัน จึงยังขาดความเชื่อมโยงกับกิจกรรมและการปฏิบัติเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติอย่างเป็นระบบ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๗)

การวางแผนเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

๑. การประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เพื่อประเมินภัย ความล่อแหลม ความเปราะบาง ศักยภาพ และคาดการณ์ผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้น ประกอบด้วย ๓ ขั้นตอน คือ การระบุความเสี่ยง การวิเคราะห์ความเสี่ยง และการประมาณค่าความเสี่ยง โดยมีความเชื่อมโยงกัน ดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ การระบุความเสี่ยง (Risk Identification) การระบุชนิดของภัยที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่ ประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ (๑) การระบุลักษณะของภัย เป็นการศึกษารายละเอียดของภัยเพื่อระบุถึงสถานที่เกิด พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ สาเหตุและผลกระทบตามธรรมชาติ (๒) การวิเคราะห์ความถี่ของการเกิดภัย เป็นการประเมินถึงความน่าจะเป็นและความรุนแรงของภัย ซึ่งมักจะแสดงในรูปของรอบการเกิดซ้ำ

ขั้นตอนที่ ๒ การวิเคราะห์ความเสี่ยง (Risk Analysis) ทำให้ทราบถึงลักษณะและความถี่ของภัยที่อาจเกิดขึ้น จากนั้นจึงระบุงค์ประกอบที่มีความเสี่ยง ประเมินและระบุสาเหตุความเปราะบางของแต่ละองค์ประกอบที่มีความเสี่ยง ตลอดจนระดับความรุนแรงของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ผู้ประเมินควรมีความเข้าใจในปัจจัยที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะความล่อแหลม ความเปราะบาง และศักยภาพ ซึ่งรวมถึงการจัดการทรัพยากร องค์ความรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ความร่วมมือระหว่าง

หน่วยงาน ตลอดจนบริบทเฉพาะในพื้นที่ และปัจจัยแวดล้อม เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ความเสี่ยงได้อย่างครอบคลุม และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

ขั้นตอนที่ ๓ การประมาณค่าความเสี่ยง (Risk Estimation) การแสดงผลการประเมินภัยและการวิเคราะห์ผลกระทบ ใช้วิธีการแทนค่าโอกาสหรือความถี่ในการเกิดภัยเป็น ๕ ระดับ ดังนี้ จาก ๑ คือ มีโอกาสเกิดน้อยมาก ถึง ๕ คือมีโอกาสเกิดสูงมาก และแทนค่าระดับความรุนแรงของผลกระทบเป็น ๕ ระดับ จาก ๑ คือแทบไม่มีผลกระทบ ถึง ๕ คือมีผลกระทบในระดับวิกฤติ แล้วจึงเทียบเคียงระดับความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

แผนภาพที่ ๒-๔ แสดงระดับความรุนแรงของผลกระทบจากภัยพิบัติ และโอกาสในการเกิดภัยพิบัติ

โอกาสหรือความถี่ในการเกิดภัย	ระดับความรุนแรงของผลกระทบ				
	แทบไม่มี (1)	เล็กน้อย (2)	ปานกลาง (3)	ร้ายแรง (4)	วิกฤติ (5)
มีโอกาสดเกิดน้อยมาก (1)	1	2	3	4	5
มีโอกาสดเกิดน้อย (2)	2	4	6	8	10
มีโอกาสดเกิดปานกลาง (3)	3	6	9	12	15
มีโอกาสดเกิดสูง (4)	4	8	12	16	20
มีโอกาสดเกิดสูงมาก (5)	5	10	15	20	25

■ ความเสี่ยงสูง ■ ความเสี่ยงปานกลาง ■ ความเสี่ยงต่ำ

ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดัดแปลงจาก ADPC, ๒๕๕๔

การประมาณค่าความเสี่ยงจะช่วยให้การจัดลำดับความสำคัญ เพื่อพิจารณาความเสี่ยงจากภัย สามารถวิเคราะห์ความเสี่ยงร้ายแรง หรือมีความจำเป็นเร่งด่วน ที่ต้องจัดการผลของการประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติ มักนำเสนอในรูปแบบแผนที่เสี่ยงภัยพิบัติ ผลที่ได้จากการวิเคราะห์ความเสี่ยงในแต่ละขั้นตอน อาจสรุปเป็นข้อมูลประวัติความเสี่ยง เพื่อใช้ประกอบการวางแผนในการจัดการกับความเสี่ยงได้ในขั้นต่อไป

๒. การกำหนดทางเลือกในการจัดการความเสี่ยง (Risk Treatment Identification)

เมื่อประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติแล้ว แนวทางจัดการความเสี่ยง สามารถจำแนกได้เป็น ๔ แนวทางหลัก ดังนี้

๒.๑ การหลีกเลี่ยงความเสี่ยง (Risk Avoidance) ในกรณีที่มีความเสี่ยงอยู่ในระดับสูงมากถึงขั้นร้ายแรง อาจต้องหลีกเลี่ยงความเสี่ยง เช่น การย้ายที่ตั้ง ชุมชน หมู่บ้าน อาคาร สถานที่ออกนอกพื้นที่ที่มีภัย การหลีกเลี่ยงความเสี่ยงอย่างสิ้นเชิง อาจทำได้ไม่ถ่วงน้ำหนักเนื่องจากข้อจำกัดในด้านพื้นที่

๒.๒ การป้องกันและลดผลกระทบจากความเสียหาย (Risk Prevention and Mitigation) สามารถทำได้ ๒ แนวทาง คือ แนวทางที่ ๑ การป้องกันไม่ให้เกิดภัยขึ้น เช่น การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่เพื่อเก็บกักน้ำไว้ไม่ให้ไหลลงมาสู่พื้นที่ปลายน้ำ เพื่อป้องกันอุทกภัย แนวทางที่ ๒ การลดผลกระทบ

เพื่อลดความล่อแหลมและความเปราะบาง ซึ่งการป้องกันและลดผลกระทบจากความเสียหาย สามารถทำได้ ๒ รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ ๑ มาตรการที่ใช้โครงสร้างทางกายภาพ รวมถึงระบบหรือโครงสร้างเชิงวิศวกรรมที่ประยุกต์ใช้เทคนิค การเสริมความแข็งแรงของโครงสร้างบ้าน อาคาร เพื่อให้สามารถต้านทานแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหวหรือลมพายุ การปรับความลาดชันของพื้นที่

รูปแบบที่ ๒ มาตรการที่ไม่ใช้โครงสร้าง คือ การใช้นโยบาย กฎระเบียบ การวางแผนงานและกิจกรรมเพื่อลดความเสี่ยง เช่น การออกกฎระเบียบข้อบังคับการก่อสร้าง การกำหนดการใช้ประโยชน์ของที่ดิน การแบ่งเขต การวางแผนพัฒนาพื้นที่ เพื่อกำหนดลักษณะการใช้ที่ดินและจำกัดขอบเขตกิจกรรมต่าง ๆ การจำกัดความหนาแน่นของสิ่งปลูกสร้างและผู้อยู่อาศัย เพื่อลดความล่อแหลม ความเปราะบางต่อภัย การวางแผนการเพาะปลูกเพื่อลดผลกระทบจากภัยแล้ง หรืออุทกภัย การฝึกอบรม หรือให้ความรู้ เพื่อสนับสนุนการป้องกันและลดผลกระทบจากความเสียหาย

๓. การถ่ายโอนความเสี่ยง (Risk Transfer) การถ่ายโอนความเสี่ยงไปที่บุคคลอื่นที่พร้อมจะรับผลกระทบจากภัย อาจส่งผลให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงไม่ต้องได้รับผลที่อาจเกิดขึ้น หรือได้รับการแบ่งเบาภาระที่ต้องแบกรับความเสี่ยง โดยมากให้ความกับการถ่ายโอนภาระทางการเงิน อันเป็นผลกระทบจากการเกิดภัยพิบัติ เช่น การใช้ระบบประกันความเสี่ยง การจัดทำประกันภัย การจัดทำพันธบัตรภัยพิบัติ การให้สินเชื่อฉุกเฉิน หรือการให้ความช่วยเหลือทางการเงินภายในชุมชนหรือครอบครัว

๔. การยอมรับความเสี่ยง (Risk retention/ Risk Acceptance) การเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับความเสี่ยงคงเหลือ รวมถึงการปรับตัว และปรับวิถีการดำเนินชีวิตให้อยู่ร่วมกับภัยและความเสี่ยงได้อย่างปลอดภัย เพื่อให้สามารถรับมือกับผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น หรือในกรณีที่มีความเสี่ยงอยู่ในระดับที่ไม่มีความสำคัญหรืออยู่ในระดับที่สามารถยอมรับได้ ก็ไม่ต้องมีการปฏิบัติเพื่อลดความเสี่ยงแต่อย่างใด

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเริ่มดำเนินงานนำแนวคิดการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติตามหลักการสากล สู่แนวทางการปฏิบัติ ภายใต้กรอบพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ แผนดังกล่าวประกอบด้วยยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ที่เชื่อมโยงกัน ๔ ประการ ดังนี้

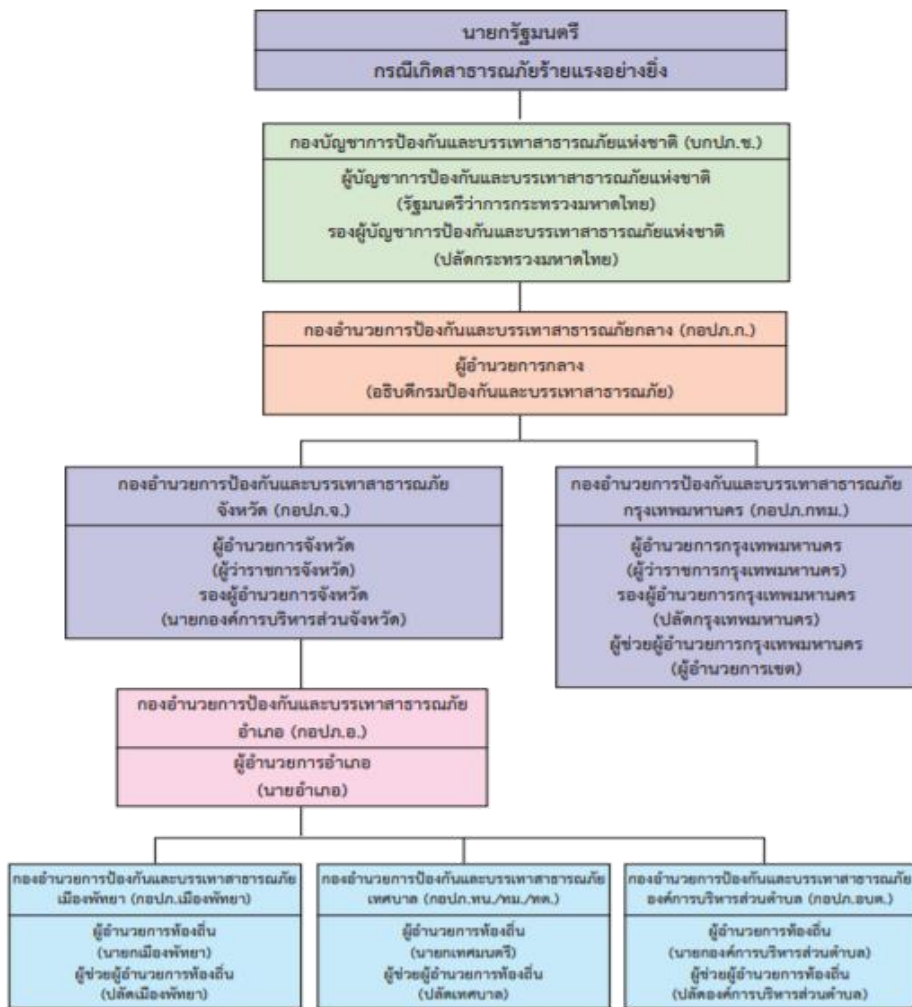
๑. การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย การให้ความสำคัญกับมาตรการป้องกันการลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อม แผนการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเข้ากับนโยบายทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม

๒. การบูรณาการการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ส่งเสริมให้ดำเนินการด้านการบริหารจัดการเหตุฉุกเฉินอย่างบูรณาการ โดยให้มีมาตรฐานสำหรับการรับมือฉุกเฉิน ระบบการบริหารจัดการเหตุฉุกเฉินที่มีโครงสร้างแบ่งแยกชัดเจน เพื่อรับมือกับภัยพิบัติทุกประเภทและทุกระดับ

๓. การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน จัดทำโครงการฟื้นฟูที่มีความครอบคลุม และส่งเสริมมาตรการป้องกันภัยพิบัติที่ปลอดภัยกว่าเดิม ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ เพื่อให้เหมาะสมกับการดำรงชีวิตและเตรียมความพร้อมรับภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นอีกในอนาคต

๔. การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ ในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุข พัฒนาศักยภาพด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติให้อยู่ในระดับมาตรฐานสากล พัฒนากลไกในการประสานงานสำหรับการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในระดับสากล เพื่อรักษาความเป็นผู้นำในด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๙)

แผนภาพที่ ๒-๕ กลไกการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุข



ที่มา : แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, ๒๕๕๘

การเตรียมการในระดับสถาบันเพื่อการประเมินความเสี่ยง

การเก็บรวบรวม วิเคราะห์ และจัดทำข้อมูลความเสี่ยงทำให้เกิดแรงกระตุ้นในการสร้างความร่วมมือ สื่อสาร และสร้างภาคีเครือข่ายระหว่างผู้เกี่ยวข้อง โดยไม่จำกัดขอบเขตทางภูมิศาสตร์ หน่วยงานและสาขาวิชา การมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในกระบวนการประเมินความเสี่ยงเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่ง เนื่องจากหน่วยงานเหล่านี้สามารถให้ข้อมูลและเข้าถึงชั้นข้อมูลสำคัญได้ การที่หน่วยงานภาครัฐได้มีส่วนร่วมในการประเมินความเสี่ยง ทำให้มีความเข้าใจถึงความต้องการด้านข้อมูลและรูปแบบของข้อมูลที่จำเป็น ช่วยในการวางแผนทางเพื่อพัฒนาวิธีการเก็บข้อมูลและจัดทำฐานข้อมูลที่สามารถนำไปใช้ในการประเมินความเสี่ยงต่อไปได้ในอนาคต ความร่วมมือในการประเมินความเสี่ยงสามารถขยายจากความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง ไปสู่ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน ตลอดจนผู้มีส่วนร่วมสำคัญ เช่น มหาวิทยาลัย บุคลากรด้านสาธารณสุข องค์กรด้านการพัฒนา สื่อมวลชน การสร้างความร่วมมือเช่นนี้จะช่วยส่งเสริมให้การประเมินความเสี่ยงสำเร็จลุล่วงไปได้ เพราะทุกภาคส่วนล้วนมุ่งในผลสัมฤทธิ์เดียวกัน ได้แก่ ข้อมูลความเสี่ยงที่มีความน่าเชื่อถือได้ สามารถเข้าถึงได้ สามารถนำไปใช้ได้และเป็นข้อมูลที่มีความเข้าใจได้โดยทั่วกัน การประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติต้องใช้ข้อมูลจำนวนมากและประกอบด้วยการวิเคราะห์ที่ปัจจัยทางความเสี่ยงหลายประการ ทีมประเมินความเสี่ยงจึงควรประกอบด้วยสมาชิกที่มีความรู้ในหลากหลายสาขาวิชา โดยส่วนใหญ่ประกอบด้วยสมาชิกที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางดังต่อไปนี้

๑. ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ มีบทบาทในการให้ความรู้ความเข้าใจพื้นฐาน ว่าแต่ละขั้นตอนในการประเมินความเสี่ยงมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติอย่างไร มีหน้าที่ดูแลให้กระบวนการประเมินความเสี่ยงเป็นไปอย่างถูกต้อง และมีการนำผลที่ได้ไปใช้ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการลดความเสี่ยง

๒. ผู้เชี่ยวชาญด้านภัยเฉพาะทาง เช่น ผู้เชี่ยวชาญด้านแผ่นดินไหว นักธรณีวิทยา นักอุตุนิยมวิทยา นักอุทกวิทยา นักภูมิศาสตร์กายภาพ เป็นผู้เชี่ยวชาญที่รับผิดชอบข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ในการประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับความเชี่ยวชาญของตน เช่น นักอุทกวิทยารับผิดชอบข้อมูลเกี่ยวกับระดับน้ำท่วมในการประเมินความเสี่ยงสำหรับอุทกภัย

๓. ผู้เชี่ยวชาญในสายอาชีพ เช่น วิศวกรโยธาและวิศวกรโครงสร้าง นักวางผังเมือง และนักวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาค นักเศรษฐศาสตร์ เกษตรกร และนักนิเวศวิทยา เป็นผู้เชี่ยวชาญที่รับผิดชอบข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินความเสี่ยงซึ่งเกี่ยวข้องกับสาขาอาชีพของตน ตัวอย่างเช่น วิศวกรโครงสร้างจะให้รายละเอียดเกี่ยวกับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับอาคารเมื่อเกิดแผ่นดินไหว ผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้ยังมีหน้าที่ให้คำแนะนำด้านนโยบายซึ่งเกี่ยวข้องกับสาขาอาชีพของตน

๔. นักสังคมศาสตร์ เช่น นักสังคมวิทยา นักมานุษยวิทยา นักประชากรศาสตร์ นักนโยบายสิ่งแวดล้อม นักวิเคราะห์นโยบาย และนักภูมิศาสตร์มนุษย์ ผู้เชี่ยวชาญทางความเสี่ยงจากภัยพิบัติในด้านมนุษย์ สังคม และสถาบัน เช่น นักสังคมวิทยาอาจทำการวิเคราะห์ความเปราะบางและศักยภาพของกลุ่มประชากรอันหลากหลายในบริเวณศึกษา ซึ่งอาจรวมถึงการเข้าไปยังกลุ่มชุมชนหนึ่งซึ่งได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติและเก็บข้อมูลโดยตรงจากกลุ่มเป้าหมาย

๕. ผู้เชี่ยวชาญด้านสารสนเทศภูมิศาสตร์ ผู้เชี่ยวชาญที่ให้ข้อมูลด้านพื้นที่ของทุกองค์ประกอบของการประเมินความเสี่ยงโดยใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) ผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้มีหน้าที่พัฒนาแผนที่ซึ่งแสดงข้อมูลด้านต่าง ๆ ในบริเวณที่ศึกษา อาทิเช่น แผนที่ภัย แผนที่ความเปราะบาง

๖. นักวิเคราะห์ความเสี่ยง ผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีความรู้ทางด้านการเงินและการบัญชีเป็นผู้ประมวลและวิเคราะห์ความเสี่ยง รวมทั้งจัดประเภทและจัดระดับความเสี่ยง ความถี่และความรุนแรง และประมาณค่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับพื้นที่ศึกษาหรือกลุ่มองค์ประกอบที่มีความเสี่ยง

๗. ผู้ประสานงาน ทุกโครงการจำเป็นต้องมีผู้ประสานงานที่มีคุณภาพ ทำหน้าที่สังเคราะห์เนื้อหาทั้งหมดที่จัดทำขึ้น และประสานงานกับผู้เชี่ยวชาญทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีส่วนร่วมในกระบวนการ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรประชาสังคม และอื่น ๆ

การประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติไม่สามารถดำเนินการสำเร็จได้ด้วยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เนื่องจากขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ความเป็นไปได้ของหนึ่งคือการหาพันธมิตรที่มีความรู้เฉพาะทางด้านเทคนิคและสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นโดยเฉพาะกับภาคการศึกษา ซึ่งในประเทศไทยพบว่า มีมหาวิทยาลัยและสถาบันเฉพาะทางจำนวนมาก ที่มีศักยภาพในการประเมินภัยหลายประเภทด้วยหลักการทางวิทยาศาสตร์ และมีเครื่องมือในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับ GIS ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการประเมินภัยและความเสี่ยง

การประเมินความเสี่ยงในระดับชาติหรือระดับจังหวัด ต้องมีการจัดตั้งคณะทำงานสำหรับการประเมินความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติแต่ละประเภท และมีตัวแทนหรือผู้ประสานงานจากหน่วยงานภาครัฐหลากหลายหน่วยงานเข้าร่วม ซึ่งอาจรวมถึงผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐในหลายระดับการปกครอง ในหลายกรณี มักจะต้องมีการระบุหน่วยงานภาครัฐบางหน่วยงานแบบเฉพาะเจาะจงให้เข้าร่วมเป็นคณะทำงานตามบริบทและขอบเขตของการประเมินความเสี่ยงที่จะจัดทำขึ้น พร้อมการกำหนดความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ประกอบด้วยการจัดเก็บข้อมูล การตรวจสอบข้อมูลและงานอื่น ๆ การประเมินความเสี่ยง

นอกจากนั้นควรมุ่งสร้างความเข้าใจที่ตรงกันแก่ผู้มีส่วนร่วม ทั้งเจ้าหน้าที่รัฐ นักวิชาการ สถาบันวิจัย องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) หน่วยงานภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป ในเรื่องของการเสี่ยงที่กำลังเผชิญอยู่และการจัดลำดับความสำคัญของจัดการความเสี่ยง การสื่อสารเกี่ยวกับความเสี่ยง หรือการให้ข้อมูลกับสาธารณชนเกี่ยวกับกระบวนการและผลของการประเมินความเสี่ยง รวมถึงการสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการวางแผนรับมือเหตุฉุกเฉิน การเตือนภัยล่วงหน้า การเตรียมความพร้อมและการเผชิญภัย การป้องกันและการลดผลกระทบ และการฟื้นฟูและการซ่อมสร้างร่วมกัน (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๙)

การระบุความเสี่ยง (Risk Identification)

ขั้นตอนที่ ๑ การวิเคราะห์สถานการณ์ การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์ปัจจุบัน วิเคราะห์ผลการประเมินความเสี่ยงประกอบด้วยข้อมูลต่าง ๆ เช่น ข้อมูลปริมาณน้ำ ข้อมูลทางธรณีวิทยา ข้อมูลความเสียหายจากเหตุการณ์ภัยพิบัติในอดีต ศึกษากรอบการดำเนินงานขององค์กรที่เกี่ยวข้อง ประเมินศักยภาพในการดำเนินงานประเมินความเสี่ยงอย่างเป็นระบบ ระบุลักษณะของภัย แหล่งกำเนิด ความรุนแรง และความน่าจะเป็นในการเกิดภัยพิบัติ

ขั้นตอนที่ ๒ การประเมินความล่อแหลม การระบุจำนวน สถานที่ตั้ง และรายละเอียดสำคัญด้านประชากร ทรัพย์สิน และองค์ประกอบที่มีความเสี่ยง ที่อยู่ในขอบเขตบริเวณที่ล่อแหลมต่อการเกิดภัย

ขั้นตอนที่ ๓ การประเมินความเปราะบาง การวิเคราะห์สภาพขององค์ประกอบที่มีความเสี่ยงจากภัยที่อาจเกิดขึ้น และผลกระทบที่อาจเกิดกับประชากรและทรัพย์สินในบริเวณที่มีความล่อแหลม หรือการศึกษาสภาพทางสังคมของกลุ่มประชากรซึ่งมีการตอบสนองต่อเหตุการณ์ภัยแตกต่างกัน

ขั้นตอนที่ ๔ การประเมินศักยภาพ การวิเคราะห์ศักยภาพ ทรัพยากร ทักษะความสามารถของประชากร ตลอดจนองค์กรและสถาบันทางสังคมในการรับมือผลกระทบจากภัยที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่ อาจทำควบคู่ไปกับการประเมินความเปราะบาง (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๙)

แนวทางและวิธีการในการวิเคราะห์ความเสี่ยง

การวิเคราะห์ความเสี่ยงเชิงพื้นที่ ประกอบด้วยข้อมูลเชิงปริมาณและคุณภาพ นิยมใช้ระบบ GIS เข้ามาช่วยในการซ้อนทับแผนที่ เพื่อวิเคราะห์ผล ซึ่งสามารถทำได้ทั้งการวิเคราะห์ความเสี่ยงเชิงเดี่ยว คือ การประเมินค่าความเสี่ยงจากภัยเพียงชนิดเดียว โดยไม่คำนึงถึงภัยหรือสถานการณ์ความเสี่ยงอื่น เมื่อเสร็จสิ้นขั้นตอนระบุความเสี่ยงจึงประมวลผล ประเมินค่า และจัดทำแผนที่ความเสี่ยงจากภัยชนิดนั้นเพียงอย่างเดียว การวิเคราะห์ความเสี่ยงจากภัยหลากหลายประเภท คือ การวิเคราะห์ความเสี่ยงและความเปราะบางในหลายมุมมอง ซึ่งความท้าทายในการประเมินความเสี่ยงจากภัยหลากหลายประเภท คือ การคำนึงถึงผลที่จะตามมาทั้งหมด เช่น ผลกระทบต่อเนื่อง ผลกระทบแบบโดมิโน และผลกระทบแบบลูกโซ่

การวิเคราะห์ความเสี่ยงจากภัยหลากหลายประเภทหากจะประเมินความเสี่ยงจากภัยแผ่นดินไหว จำเป็นต้องวิเคราะห์ความเชื่อมโยงถึงการเกิดคลื่นยักษ์สึนามิ รวมทั้งผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นโดยทางตรงและทางอ้อมไปพร้อมกัน ซึ่งช่วยให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรู้ได้ว่าพื้นที่ที่มีความเสี่ยงจากภัยประเภทใดมากที่สุด และนำไปสู่การตัดสินใจเลือกมาตรการลดผลกระทบและเตรียมความพร้อมสำหรับภัยที่มีความเสี่ยงที่สูงที่สุดในลำดับต้น (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๙)

ผลลัพธ์ของการระบุความเสี่ยง

ผลการประเมินภัย ประกอบด้วย การระบุภัยที่อาจเกิดขึ้นได้ในพื้นที่ พร้อมทั้งความเป็นไปได้ในการเกิดภัยดังกล่าว ขนาด ความรุนแรงรวมถึงขอบเขตพื้นที่การเกิดภัย ทำให้ได้ผลลัพธ์ดังนี้ รายการภัยที่อาจเกิดขึ้น ลำดับความสำคัญที่ควรได้รับการจัดการอย่างเร่งด่วน แผนที่ภัยสถานการณ์จำลองในการเกิดภัย **ผลการประเมินความล่อแหลม** ประกอบด้วยการทำแผนที่และการวิเคราะห์ตำแหน่งและลักษณะขององค์ประกอบที่อยู่ในความเสี่ยง ทำให้ได้จำนวนองค์ประกอบที่มีความล่อแหลมต่อภัย ที่เกิดขึ้น แผนที่ความล่อแหลมสำหรับภัยแต่ละประเภทแสดงองค์ประกอบที่อาจได้รับผลกระทบจากภัย **ผลการประเมินความเปราะบาง** ประกอบด้วย การระบุและวิเคราะห์ความเปราะบางขององค์ประกอบที่มีความล่อแหลม ทำให้ทราบระดับความเปราะบางแบ่งตามประเภทของภัยและความรุนแรง ทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ **ผลการประเมินศักยภาพ** ประกอบด้วย การวิเคราะห์อย่างเป็นระบบถึงศักยภาพและความสามารถในการรับรู้ ปรับตัว และฟื้นคืนกลับจาก

ภัยของประชาชน ชุมชน และสังคม ทำให้ทราบปริมาณทรัพยากรและระดับศักยภาพของระบบในสังคม ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ กระบวนการระบุความเสี่ยงยังให้ข้อมูลสำคัญ เป็นจุดตั้งต้นให้พิจารณาหามาตรการที่เหมาะสมในการจัดการกับความเสี่ยงได้ ทั้งในการเตรียมความพร้อม การสร้างความตระหนัก การป้องกันและลดผลกระทบ การวางแผนรับมือภัยพิบัติและการวางแผนฟื้นฟู (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๙)

การวิเคราะห์ความเสี่ยงเชิงคุณภาพ

การวิเคราะห์ความเสี่ยงเชิงคุณภาพ เป็นการบรรยายความเสี่ยงที่ได้จากการใช้เมตริกซ์ความเสี่ยง ประเมินความเป็นไปได้ในการเกิดภัยและผลกระทบที่อาจตามมา ระดับความเสี่ยงตามคะแนนความเสี่ยงเป็นผลคูณระหว่างความเป็นไปได้ในการเกิดภัยและระดับของผลกระทบ ตัวเลขที่มีค่าสูงบ่งชี้ถึงระดับความเสี่ยงที่สูง ค่าความเสี่ยงเหล่านี้มีประโยชน์ในการแสดงแนวโน้มหรือเปรียบเทียบระดับความเสี่ยง

แผนภาพที่ ๒-๖ การวิเคราะห์ความเสี่ยงเชิงคุณภาพโดยใช้เมตริกซ์ความเสี่ยง

ความเป็นไปได้ในการเกิด	ผลกระทบ				
	(1) น้อยมาก	(2) น้อย	(3) ปานกลาง	(4) มาก	(5) มากที่สุด
(5) ค่อนข้างแน่นอน	ปานกลาง (5)	สูง (10)	สูง (15)	สูงที่สุด (20)	สูงที่สุด (25)
(4) เป็นไปได้สูง	ปานกลาง (4)	ปานกลาง (8)	สูง (12)	สูง (16)	สูงที่สุด (20)
(3) เป็นไปได้	ต่ำ (3)	ปานกลาง (6)	ปานกลาง (9)	สูง (12)	สูง (15)
(2) ไม่แน่นอน	ต่ำ (2)	ปานกลาง (4)	ปานกลาง (6)	ปานกลาง (8)	สูง (10)
(1) เป็นไปได้ต่ำ	ต่ำ (1)	ต่ำ (2)	ต่ำ (3)	ปานกลาง (4)	ปานกลาง (5)

ที่มา : แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, ๒๕๕๘

ความเสี่ยงสูงที่สุด (มากกว่า ๑๖) ระดับสูงมาก อาจมีผลกระทบที่ร้ายแรงมาก ต้องวางแผนและดำเนินการในทันที หรือด่วนที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ความเสี่ยงสูง (๑๐-๑๖) ระดับรุนแรง และอาจก่อผลกระทบรุนแรงได้ อาจไม่ต้องดำเนินการยับยั้งในทันที แต่ต้องมีการเตรียมการและดำเนินการในอนาคตอันใกล้ ความเสี่ยงปานกลาง (๔-๙) ระดับรุนแรงไม่มาก อาจก่อผลกระทบพอประมาณ การยับยั้งความเสี่ยงประเภทนี้อาจไม่เร่งด่วนมากนัก ความจำเป็นของการยับยั้งขึ้นอยู่กับทรัพยากร ความเสี่ยงต่ำ (๑-๓) ระดับที่ไม่รุนแรง ส่งผลกระทบน้อย ความเสี่ยงเหล่านี้อาจยอมรับได้ โดยควรระบุกลุ่มประชากรที่อาจจะได้รับผลกระทบ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๙)

การวิเคราะห์ความเสี่ยงเชิงปริมาณ

การวิเคราะห์ความเสี่ยงเชิงปริมาณ มี ๒ แนวทาง ได้แก่ แบบกำหนดค่าจำเพาะ และแบบความน่าจะเป็น ซึ่งทั้งสองแบบมีทั้งข้อดีและข้อเสีย การเลือกใช้จึงขึ้นอยู่กับบริบทของการประเมินความเสี่ยง

๑. การวิเคราะห์แบบกำหนดค่าจำเพาะ (Deterministic Risk Analysis) เป็นการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้วยการพิจารณาสถานการณ์ภัยเดียว ซึ่งทำให้สามารถคำนวณค่าความเสี่ยงได้แบบชัดเจน

๒. การวิเคราะห์ความเสี่ยงแบบความน่าจะเป็น (Probabilistic Risk Analysis) ต่างจากการวิเคราะห์ความเสี่ยงแบบกำหนดค่าจำเพาะ ตรงที่มีการคำนึงถึงสถานการณ์ที่เป็นไปได้ทั้งหมดที่อาจเกิดขึ้นได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และไม่ได้ให้ความสำคัญกับสถานการณ์ใดเพียงสถานการณ์เดียว ความเสี่ยงที่ได้จากการวิเคราะห์ในลักษณะนี้ มาจากการวิเคราะห์จากภัยทั้งหมดที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยนำเสนอในรูปแบบของการแจกแจงความน่าจะเป็น จึงบอกระดับความเสี่ยงในภาพรวมได้ใกล้เคียงความเป็นจริงมากกว่าและมีประโยชน์สำหรับพื้นที่ที่มีโอกาสเกิดภัยได้หลากหลายสถานการณ์ซึ่งมากเกินไปที่จะพิจารณาแบบเดี่ยวได้

ผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงช่วยให้รัฐบาลและชุมชน เข้าใจถึงระดับความเสียหายและความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นต่อชีวิต ทรัพย์สิน บริการสาธารณะ โครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณสุขภาคภายในพื้นที่ของตน และสามารถเปรียบเทียบระดับความเสี่ยง ระหว่างพื้นที่และระหว่างภาคส่วนได้ การวิเคราะห์ความเสี่ยงนับว่าเป็นเครื่องมือที่ดีและมีประสิทธิภาพมากต่อการสื่อถึงตัวแปรหรือสาเหตุของความเสี่ยง เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้าใจ มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลความเสี่ยง รวมถึงเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการวางกลยุทธ์การบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติและการสื่อสารเกี่ยวกับความเสี่ยงอีกด้วย

แนวทางการประเมินผลความเสี่ยง

๑. การจัดลำดับความสำคัญความเสี่ยง เป็นวิธีการที่ใช้ในการระบุความเสี่ยงที่ต้องได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ ด้วยกระบวนการให้คะแนน ซึ่งเป็นการกำหนดเกณฑ์เพื่อจัดลำดับความสำคัญของความเสี่ยง

๒. เกณฑ์ความเสี่ยง ใช้อ้างอิงในการประเมินความสำคัญของความเสี่ยง เป็นเกณฑ์กำหนดขึ้นเพื่อประเมินการยอมรับจัดการความเสี่ยง พร้อมทั้งเสนอทางเลือกในการเตรียมความพร้อมป้องกันหรือลดผลกระทบ ควรพิจารณามาตรการและนโยบายในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่มีอยู่แล้ว ในหลายกรณีอาจใช้หลักการในเรื่องการประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง ข้อกำหนดทางกฎหมาย ปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อม เรื่องที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้ความสำคัญประกอบการจัดทำเกณฑ์ โดยเกณฑ์ความเสี่ยงมีได้หลายรูปแบบ อาจแตกต่างกันได้ตามบริบทของแต่ละท้องถิ่น และควรเน้นให้ชุมชน คนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเลือกมาตรการที่เหมาะสมกับบริบทของตนเอง

การจัดการความเสี่ยง

การจัดการความเสี่ยง หมายถึง การวางกลยุทธ์ในการลดความเสี่ยง และบริหารจัดการ ความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การจัดทำแผนการดำเนินงานตามกลยุทธ์ การขจัดหรือแก้ไขปัญหาคความเปราะบาง ความล่อแหลม การเตรียมความพร้อม การเลือกแนวทางในการจัดการ เพื่อให้บรรลุ ยุทธศาสตร์ที่วางไว้ โดยคำนึงถึงส่วนประกอบหลายประการ เช่น การวางกระบวนการคัดเลือก มาตรการที่เหมาะสม เกณฑ์หรือข้อมูลประกอบการตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมที่สุด โดยมีกระบวนการ ๕ ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ ระบุชื่อหน่วยงานหรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญ และควรอยู่ในกระบวนการ

ขั้นตอนที่ ๒ การระดมความคิดเห็น และศึกษาทางเลือกในการจัดการความเสี่ยง ทั้งหมด ตามกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ในขั้นตอนการประเมินผลความเสี่ยง โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย

ขั้นตอนที่ ๓ การประเมินความเป็นไปได้ในทางเลือกที่มีทั้งหมด โดยใช้เกณฑ์ที่ได้ตกลงกันไว้ก่อนแล้ว

ขั้นตอนที่ ๔ การสรุปข้อตกลงในการดำเนินงานต่อไป และการจัดทำแผนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนที่ ๕ การสื่อสารแนวทางการดำเนินงานให้ประชาชนได้รับทราบ

กลยุทธ์และแนวทางในการจัดการความเสี่ยง

๑. การกำจัดความเสี่ยง การทำให้ความเสี่ยงหมดไปโดยสิ้นเชิง อาจหมายถึงการย้ายสถานที่ตั้งของอาคารบ้านเรือนที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงให้ไปอยู่ในพื้นที่ปลอดภัย หรืออาจหมายถึงการลงทุนเชิงโครงสร้างขนาดใหญ่ในการป้องกันผลกระทบ

๒. การแก้ไขปัญหาความเปราะบางและความล่อแหลม ความเสี่ยงบางประเภท เราอาจไม่สามารถกำจัดให้หมดไปได้โดยสิ้นเชิง แต่สามารถลดทอนผลกระทบในทางลบให้ลดลงได้

๓. การเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติ เป็นความรู้และศักยภาพที่รัฐบาล หน่วยงาน และประชาชนทั่วไปควรให้ความสำคัญ และพัฒนาให้ดีขึ้น โดยการจัดทำระบบการเตือนภัยล่วงหน้าแบบครบวงจร การวางแผนเฉพาะกิจฉุกเฉิน การจัดหาและจัดเตรียมอุปกรณ์และสิ่งของสำรองจ่าย การพัฒนาเทคโนโลยีในการประสานงาน และการเตรียมการระดับองค์กร การวางแผนอพยพ การให้ข้อมูลแก่สาธารณชน การซ้อมรับมือในสถานการณ์จำลองและการซ้อมรับมือเหตุฉุกเฉิน เป็นต้น

๔. การจัดสรรผู้รับความเสี่ยงใหม่ กระบวนการทำสัญญาหรือข้อตกลง เพื่อให้มีผู้รับผลกระทบจากความเสียหายแทน มีการจัดการให้มีบุคคลอื่นมารับช่วงหรือแบ่งเบาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากความเสียหาย โดยมากอยู่ในรูปของการทำประกันภัย

สำนักจัดการภาวะฉุกเฉินส่วนกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา FEMA (2003) ได้ให้ความสำคัญในการประเมินทางเลือกในการลดความเสี่ยงได้ โดยมีปัจจัยสำคัญ ๗ ประการ ดังนี้

๑. สังคม (social) การลดผลกระทบจะได้ผลเมื่อมีการดำเนินการขึ้นจริง และการมีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิด ของสาธารณชนตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการ เช่น การทำประชาพิจารณ์ การเจรจาต่อรองกับสาธารณะ เพื่อให้ทางเลือกในการลดผลกระทบได้รับการสนับสนุนเป็นเรื่องที่มีความจำเป็น

เนื่องจากทำให้ได้รับมุมมองทางความคิดเห็นที่หลากหลายจากประชาชน ทั้งข้อดีและข้อเสีย เป็นการเปรียบเทียบระหว่างผลประโยชน์ และผลกระทบด้านลบ ต่อประชากรบางกลุ่มซึ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ หากไม่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน มาตรการที่เลือกอาจถูกต่อต้านหรือล้มเหลว

๒. วิชาการ (technical) การตรวจสอบเพื่อหาจุดอ่อนทางเทคนิคของทางเลือก การลดความสูญเสียในระยะยาว และผลกระทบทางทฤษฎี

๓. การบริหารจัดการ (administrative) การประเมินศักยภาพของชุมชน หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในบริหารจัดการวิธีการที่ใช้ในการลดผลกระทบ เนื่องจากวิธีการบางอย่างอาจเกี่ยวข้องกับสิ่งปลูกสร้าง เครื่องมือ ระบบ และกระบวนการพัฒนาศักยภาพ อาจจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในพื้นที่เพื่อบริหารจัดการ โดยเฉพาะทักษะ กำลังคน เงินทุนและการบำรุงรักษา อาจมีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานหรือบุคคลภายนอก

๔. การเมือง (political) มาตรการลดผลกระทบมักเกี่ยวข้องกับการเมือง เช่นเดียวกับ มาตรการอื่นของรัฐ ซึ่งจำเป็นต้องใช้งบประมาณ ได้รับอนุญาตหรืออนุมัติ อาจรวมถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของชุมชน การใช้ที่ดินสาธารณะ และอาจเกี่ยวกับฐานเสียงหรือความนิยมของ ผู้นำทางการเมืองซึ่งเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ มิติทางการเมืองจึงส่งผลต่อมาตรการในการดำเนินการ

๕. กฎหมาย (legal) ทางเลือกในการลดผลกระทบหลายทาง ต้องใช้อำนาจทางกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องเพื่อให้มีผลบังคับใช้ เช่น การจัดตั้งหน่วยงาน หรือการกำหนดอำนาจทางกฎหมายในระดับชาติ ระดับจังหวัด หรือระดับท้องถิ่น เพื่อดำเนินการตามมาตรการลดผลกระทบ นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาถึงเรื่องการจัดทำระเบียบข้อบังคับ เพื่อประกอบมาตรการลดผลกระทบ และสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย

๖. เศรษฐกิจ (economic) ทางเลือกในการลดผลกระทบจะต้องมีความคุ้มค่าในการลงทุน และต้องอยู่ในวงเงินที่ผู้สนับสนุนโครงการสร้างสามารถจ่าย หรือให้การสนับสนุนได้ การลดผลกระทบมักเกี่ยวข้องกับการลงทุนทางโครงสร้างหรือการพัฒนาศักยภาพ และมีการส่งมอบให้เจ้าของพื้นที่ดูแล บำรุงรักษา หรือดำเนินการต่อเนื่องไปในอนาคตเป็นระยะเวลานาน ซึ่งจำเป็นต้องใช้งบประมาณ เช่น งบประมาณประจำปี งบประมาณพิเศษ หรือการกู้ยืมเพิ่มเติม และบุคลากรในพื้นที่

๗. สิ่งแวดล้อม (environmental) มาตรการลดผลกระทบหลายมาตรการส่งผลต่อสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ จึงจำเป็นต้องมีการพิจารณาผลกระทบ เนื่องจากมาตรการที่คัดเลือก อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ระยะยาว การทบทวนมาตรการเพื่อลดความเสี่ยงทั่วไปที่เคยใช้ การได้ดีในอดีต แต่เนื่องจากภัยมีระดับความรุนแรงที่เพิ่มสูงขึ้น และมีสภาพทางอุตุนิยมวิทยา อุทกนิยมนิวทริยาที่ไม่แน่นอนซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ กลยุทธ์ของท้องถิ่นในการรับมือกับความเสี่ยงที่ผ่านมาอาจช่วยให้ชุมชนพ้นจากภัยได้ดีในอดีต แต่อาจไม่ได้ผลในสภาพปัจจุบัน ดังนั้น จำเป็นต้องเพิ่มศักยภาพในการปรับตัว และปรับมาตรการลดผลกระทบให้เข้ากับบริบทและสภาพการณ์เฉพาะ โดยอาจใช้มาตรการหลายอย่างสนับสนุนเพื่อจัดการกับความเสี่ยงอย่างมีประสิทธิภาพ

การประเมินความเสี่ยงกับการส่งเสริมและพัฒนาในด้านต่าง ๆ

๑. ด้านการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย หน่วยงานในจังหวัด เอกชน และภาคประชาชน สำหรับการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัด หน่วยงาน

หลักในการดำเนินงาน ควรเป็นสำนักงานจังหวัดโดยเฉพาะในส่วนที่ดูแลยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด ร่วมกับสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด หน่วยงานหลักที่เป็นผู้ประสานงานควรมีอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลพื้นฐานและข้อมูลที่สำคัญในการประเมินความเสี่ยง มีการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาจใช้กระบวนการจัดตั้งคณะทำงานของจังหวัดเป็นกลไกในการสร้างความมีส่วนร่วมของหน่วยงาน หรือกลุ่มคนที่มีส่วนได้ส่วนเสียและควรเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการประเมินความเสี่ยงตั้งแต่เริ่มต้น

๒. ด้านข้อมูลพื้นฐาน เป็นส่วนสำคัญในการประเมินความเสี่ยง ข้อมูลส่วนมากจัดเก็บไว้เพื่อประโยชน์ภายในหน่วยงาน ในรูปแบบของเอกสาร และจัดเก็บแบบเฉพาะหน่วยงาน แปรผลโดยหน่วยงานภายนอกได้ยาก ข้อมูลด้านสถานที่ตั้งขององค์ประกอบที่มีความเสี่ยง หรือข้อมูลฐานภายในจังหวัดขาดข้อมูลในเชิงพิกัดสถานที่ตั้งจึงทำให้มีข้อจำกัดในการแปลงข้อมูลให้อยู่ในรูปแบบที่เหมาะสมกับการใช้งานด้วยระบบ GIS เพื่อนำมาใช้ในการประเมินความเสี่ยง และแสดงผลในรูปแบบแผนที่ การเก็บรวบรวมข้อมูลความเสียหายจากภัยที่เกิดขึ้นจริง ควรทำให้เป็นระบบและเป็นมาตรฐานการปฏิบัติเดียวกัน บันทึกตำแหน่ง ข้อมูลพื้นฐาน ลักษณะและความรุนแรงของความเสียหาย และบันทึกความรุนแรงของภัยที่จุดเกิดเหตุ หากพัฒนาฐานข้อมูลเหล่านี้ให้ครบถ้วนสมบูรณ์ ทำให้มีประโยชน์อย่างมากในการประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

๓. ด้านเทคโนโลยี เนื่องจากข้อมูลที่ใช้ในการประเมินความเสี่ยงอยู่ในรูปแบบ GIS จึงจำเป็นต้องใช้โปรแกรมเกี่ยวกับ GIS ในการประมวลผล และใช้คอมพิวเตอร์ที่มีประสิทธิภาพสูงในการคำนวณและจัดทำ แผนที่การประเมินความเสี่ยง โดยหน่วยงานที่ศึกษาควรมีคอมพิวเตอร์ และซอฟต์แวร์ที่เหมาะสมในการดำเนินงาน และในการเผยแพร่ข้อมูลสำคัญให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ผลจากการประเมินความเสี่ยงเพื่อประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายและปฏิบัติการได้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

๔. ด้านบุคลากร จากการประเมินความเสี่ยงจำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญหลากหลายสาขา หน่วยงานภาครัฐจึงควรมีความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาในการดำเนินงานร่วมกัน ในการผลิตบุคลากรหรือว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญที่มีความสามารถเกี่ยวกับการประเมินความเสี่ยง เช่น ผู้เชี่ยวชาญด้านอุทกศาสตร์ และอุทกวิทยาศาสตร์เพื่อการประเมินอุทกภัย ผู้เชี่ยวชาญด้านแผ่นดินไหวและธรณีวิทยา เพื่อการประเมินแผ่นดินไหว ผู้เชี่ยวชาญด้านสังคมศาสตร์และด้านโครงสร้างของอาคารเพื่อการประเมินความเปราะบางด้านสังคมและกายภาพ เป็นต้น นอกจากนี้ ควรมีการส่งเสริมให้บุคลากรในหน่วยงานภาครัฐให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการประเมินความเสี่ยง เพื่อประโยชน์ในการวางแผนพัฒนาจังหวัด ให้มีความปลอดภัยจากภัยพิบัติ และเนื่องจากการประเมินความเสี่ยงมีความเชื่อมโยงกับการใช้ระบบ GIS ทั้งในกระบวนการประเมินความเสี่ยงและการแสดงผล ควรให้ความสำคัญในการพัฒนาบุคลากรด้าน GIS ภายในหน่วยงานภาครัฐอีกด้วย

๕. ด้านการกระจายองค์ความรู้ การประเมินความเสี่ยงสู่จังหวัดต่าง ๆ ผลของการประเมินความเสี่ยงมีประโยชน์อย่างมากและสามารถใช้เป็นแนวทางในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ รวมทั้งการนำไปประยุกต์ใช้ในการวางแผนพัฒนาจังหวัด จึงควรส่งเสริมให้มีการเผยแพร่ความรู้และความสำคัญของการประเมินความเสี่ยง รวมทั้งการประยุกต์ใช้ผลการประเมินความเสี่ยงให้เกิดประโยชน์ ให้หน่วยงานทั้งในส่วนกลางและจังหวัดมีความเข้าใจมากขึ้น อีกทั้งควรมีการส่งเสริมให้เกิด

กลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานให้มีการสนับสนุนการพัฒนาข้อมูล และสร้างความร่วมมือในการประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติอย่างเป็นระบบ

ปัญหาในการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย

ประเทศไทยเผชิญภัยพิบัติขนาดใหญ่หลายครั้ง แม้จะมีการกำหนดผู้รับผิดชอบในการกิจไว้อย่างชัดเจน การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นที่ผ่านมายังคงประสบปัญหา ดังนี้

๑. กลไกการบริหารจัดการ แม้ว่าประเทศไทยจะมีกลไกและองค์กรรับผิดชอบ กรณีการเกิดสาธารณภัยในหลายระดับ ตั้งแต่การติดตามประเมินโอกาสการเกิดภัย การแจ้งเตือน การให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์และฟื้นฟู เมื่อเกิดเหตุการณ์จนถึงการฟื้นฟูผู้ประสบภัยและพื้นที่ภายหลังการเกิดภัย โดยมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมอุตุนิยมวิทยา กรมทรัพยากรธรณี กรมชลประทาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานได้ร่วมดำเนินการ เพื่อรับมือภัยพิบัติแต่ละประเภท ที่ต้องมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในการกำหนดแนวทางจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์รองรับสถานการณ์ แต่ปัญหาพื้นฐานคือ การขาดเอกภาพในการปฏิบัติและการบริหารจัดการ ทั้งในระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น ผู้รับผิดชอบหลักไม่มีอำนาจสั่งการ เป็นผลให้การประสานงาน และการผนึกกำลังจากหน่วยงานอื่น ในภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน กองทัพ ฯลฯ ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การจัดทำโครงการด้านสาธารณภัยที่ต่างฝ่ายต่างดำเนินการ ส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า และไม่มีการทำงานในลักษณะองค์รวม เพื่อประสานการทำงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและแก้ไขปัญหาระยะยาว

๒. ชีตความสามารถของหน่วยงาน ยังไม่สามารถรับมือภัยพิบัติขนาดใหญ่ได้ เนื่องมาจากการขาดแคลนงบประมาณ บุคลากร เครื่องจักร เครื่องมือ อุปกรณ์ที่เหมาะสม และจำเป็นในเบื้องต้น รวมทั้งเครื่องมือพิเศษที่จำเป็นต้องใช้ในกรณีต่าง ๆ บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน รวมทั้งการขาดความรู้และความชำนาญในเชิงเทคนิค ซึ่งปัจจุบันหน่วยงานรับผิดชอบในการติดตามความเปลี่ยนแปลงของภัยธรรมชาติยังไม่สามารถติดตาม และพยากรณ์ได้อย่างถูกต้อง และแม่นยำ เนื่องจากการไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณที่เพียงพอ ประกอบกับบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณภัย ยังมีจำนวนน้อย ขาดการฝึกฝนและอบรมอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเกิดความสับสนและล่าช้าในการปฏิบัติความช่วยเหลือผู้ประสบภัย

๓. ปัญหาด้านองค์ความรู้ และอำนาจการตัดสินใจ ในขั้นตอนการปฏิบัติ ประเทศไทยยังขาดการวิจัยและพัฒนาด้านสาธารณภัยอย่างต่อเนื่อง ยังไม่มีความชัดเจนในการกำหนดพื้นที่เสี่ยงภัย และการเผชิญปัญหาระเบียบ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันสาธารณภัยและผังเมือง ยังไม่สามารถบังคับใช้อย่างได้ผล ขณะที่กฎหมายอื่นเป็นอุปสรรคต่อการจัดการสาธารณภัย รวมทั้งขาดการให้ความสำคัญในระดับนโยบายด้วย

๔. ปัญหาด้านการฟื้นฟู การช่วยเหลือฟื้นฟูที่ผ่านมา พบว่ามีระบบระเบียบการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินการ ทำให้การฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัยเป็นไปอย่างล่าช้า ส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตและประกอบอาชีพของประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๕๔)

ข้อจำกัดในการจัดการภัยพิบัติ

๑. ด้านเศรษฐกิจ

การมุ่งพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นประเทศอุตสาหกรรม โดยกำหนดเป้าหมายการส่งออกสินค้าให้สูงขึ้น ทำให้เกิดการเร่งเพิ่มผลผลิตเพื่อการส่งออกทั้งในภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม ส่งผลให้อัตราการใช้สารเคมีและวัตถุอันตรายมีปริมาณสูงขึ้น ขณะที่ระบบการควบคุมการใช้การขนส่งและการกำจัดสารพิษยังขาดประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดปัญหาสารเคมีและสารพิษตกค้าง รวมทั้งอุบัติเหตุจากการขนส่งด้านสังคม การพัฒนาทางสังคมไม่สอดคล้องกับการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและความเจริญจากเมืองสู่ชนบทรวดเร็วเกินไป ก่อให้เกิดปัญหาครอบครัว ปัญหาสังคมทั้งทางร่างกายและจิตใจ เป็นอุปสรรคในการเตรียมความพร้อมของประชาชนให้รับมือกับภัยที่รุนแรง ขาดบุคลากรที่มีความรู้ทักษะ และความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการระดับนโยบาย ระดับวางแผนและระดับปฏิบัติ บุคลากรที่มีความรู้และเชี่ยวชาญด้านการจัดการภัยพิบัติมีไม่เพียงพอ ขาดการสร้างความรู้ความเข้าใจ ความตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากภัยพิบัติ ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการร่วมคิดและวางแผนเพื่อลดความเสี่ยง การคำนึงถึงความเชื่อมโยงระหว่างการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม การตัดไม้ทำลายป่าและการทำลายระบบนิเวศ รวมทั้งประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ยังไม่เด็ดขาด มีผลทำให้ธรรมชาติขาดสมดุลและเกิดภัยพิบัติที่มีความรุนแรง

๒. ด้านการบริหารจัดการ

ขาดความชัดเจนในองค์กรหลักที่รับผิดชอบ ขาดเอกภาพในการบริหารจัดการ ก่อให้เกิดความสับสน ส่งต่อประสิทธิภาพในการกำหนดนโยบายการวางแผนงบประมาณ การจัดเก็บข้อมูลและสถิติเพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์ ป้องกันและลดปัญหาจากภัยพิบัติ ภาครัฐไม่ลงทุนด้านการบริหารจัดการ ในเชิงป้องกันเพื่อลดผลกระทบของความเสี่ยงจากภัยพิบัติ มุ่งเน้นงบประมาณเพื่อการช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ ขาดการส่งเสริม สนับสนุน ด้านการศึกษาการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ กลยุทธ์การดำเนินงานเป็นแบบตั้งรับ และเป็นการเตรียมให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยพิบัติ ไม่มีขั้นตอน มาตรการการป้องกันหรือลดความเสี่ยงและการลดผลกระทบทางลบ ประชาชนและชุมชนไม่มีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการ ภาครัฐเป็นรับผิดชอบและสั่งการ บุคลากรที่ร่วมวางแผนและปฏิบัติงานไม่ใช่คนในพื้นที่ ขาดความรู้ความเข้าใจสภาพพื้นที่ทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการคาดการณ์และการเตรียมความพร้อม มีความยุ่งยากซับซ้อนในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติในระดับชุมชนและท้องถิ่น การสร้างระบบการเฝ้าระวังภัยการแจ้งเตือนภัยไม่มีประสิทธิภาพ ขาดการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีกับภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เหมาะสม ขาดอุปกรณ์ เครื่องมือที่ในการจัดการภัยพิบัติโดยตรง ขาดการประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงานในการจัดทำระบบแผนที่เสี่ยงภัยระดับท้องถิ่น จังหวัด ภูมิภาค และระดับประเทศ

๓. ด้านกฎหมาย

กฎหมาย กฎระเบียบ และข้อปฏิบัติ โดยเฉพาะบทลงโทษซึ่งขาดความชัดเจนและล่าช้า ไม่สามารถสนองต่อสถานการณ์ในปัจจุบันได้อย่างเหมาะสม การบังคับใช้กฎหมาย และมาตรการในการปลูกสร้างอาคารโรงงานที่รุกล้ำพื้นที่สาธารณะ แม่น้ำลำคลอง ตลอดจนการทำให้

สภาพแวดล้อมเสียหาย ขาดความสมดุลขาดความเด็ดขาดในการลงโทษผู้กระทำความผิด (ชนิษฐา ชุสุข, ๒๕๕๘ อ้างถึง นิลุลล สู่พานิช (๒๕๔๙))

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

โชคดี เกตสัมพันธ์ (๒๕๕๗) เอกสารวิจัยเรื่อง บทบาทของกองทัพไทยในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาของการปฏิบัติงานของศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองบัญชาการกองทัพไทย คือ นโยบาย ยุทธโศปกรณ์และงบประมาณ ผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะคือ ควรมีการกำหนดให้งานด้านบรรเทาสาธารณภัยเป็นภารกิจหลักที่มีความสำคัญและเร่งด่วน มีการเตรียมความพร้อมทั้งการบริหารและการจัดการ ด้านกำลังพล ยุทธโศปกรณ์ และงบประมาณ รวมทั้งปรับปรุงโครงสร้างการจัดการองค์กรเพื่อรวบรวมข่าวสารให้ผู้บังคับบัญชาสำหรับการวินิจฉัยและสั่งการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว ทันเหตุการณ์ และเป็นศูนย์กลางในการประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชนได้รับทราบข้อมูล

ชิตีสรณ์ สุขเกษตร (๒๕๕๖) เอกสารวิจัยเรื่อง แนวทางในการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติงานด้านบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา กองบัญชาการกองทัพไทย ผลการวิจัยพบว่า การปฏิบัติงานด้านบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา เรื่องนโยบายและการปฏิบัติงานมีปัญหาด้านงบประมาณ และการขาดองค์ความรู้ของกำลังพลที่ปฏิบัติงาน ความชำนาญในการใช้เครื่องมือ และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัย รวมทั้งขาดแคลนกำลังพลที่จะเข้าปฏิบัติงานเมื่อเกิดภัยขึ้น ผลจากการวิจัยดังกล่าวทำให้เกิดแนวความคิดในการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการด้านบรรเทาสาธารณภัย หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา กองบัญชาการกองทัพไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมในทุกด้านสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยหากเกิดสถานการณ์จริง

สุพจน์ สายวงศ์ปัญญา (๒๕๖๐) เอกสารวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า ประเทศไทยมีสภาพแวดล้อมที่เสี่ยงต่อสาธารณภัยในทะเล หน่วยงานรับผิดชอบขาดแผนการบริหารจัดการสาธารณภัยทางทะเล ควรมีการกำหนดโครงสร้าง มอบอำนาจหน้าที่ด้วยยุทธศาสตร์ ๔ ด้านได้แก่ ยุทธศาสตร์การป้องกันและการลดผลกระทบ ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อม ยุทธศาสตร์การจัดการในภาวะเมื่อเกิดภัย และยุทธศาสตร์การฟื้นฟู โดยมีศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลทำหน้าที่ควบคุมบัญชาการแบ่งเป็น ๔ ระดับ ได้แก่ สาธารณภัยขนาดเล็กและอยู่ห่างฝั่งไม่เกิน ๓ ไมล์ทะเล มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บัญชาการ สาธารณภัยระดับกลางมี ผอ. ศรชล. เขต เป็นผู้บัญชาการ สาธารณภัยระดับใหญ่ มี ผอ.ศรชล. เป็นผู้บัญชาการ และสาธารณภัยระดับร้ายแรง มีนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บัญชาการ ทั้งนี้การปรับโครงสร้างและยุทธศาสตร์ให้เป็นรูปธรรม ระดับนโยบายจะต้องปรับแก้กฎหมาย พัฒนาและจัดหาทรัพยากรพร้อมบุคลากรให้ครบถ้วน

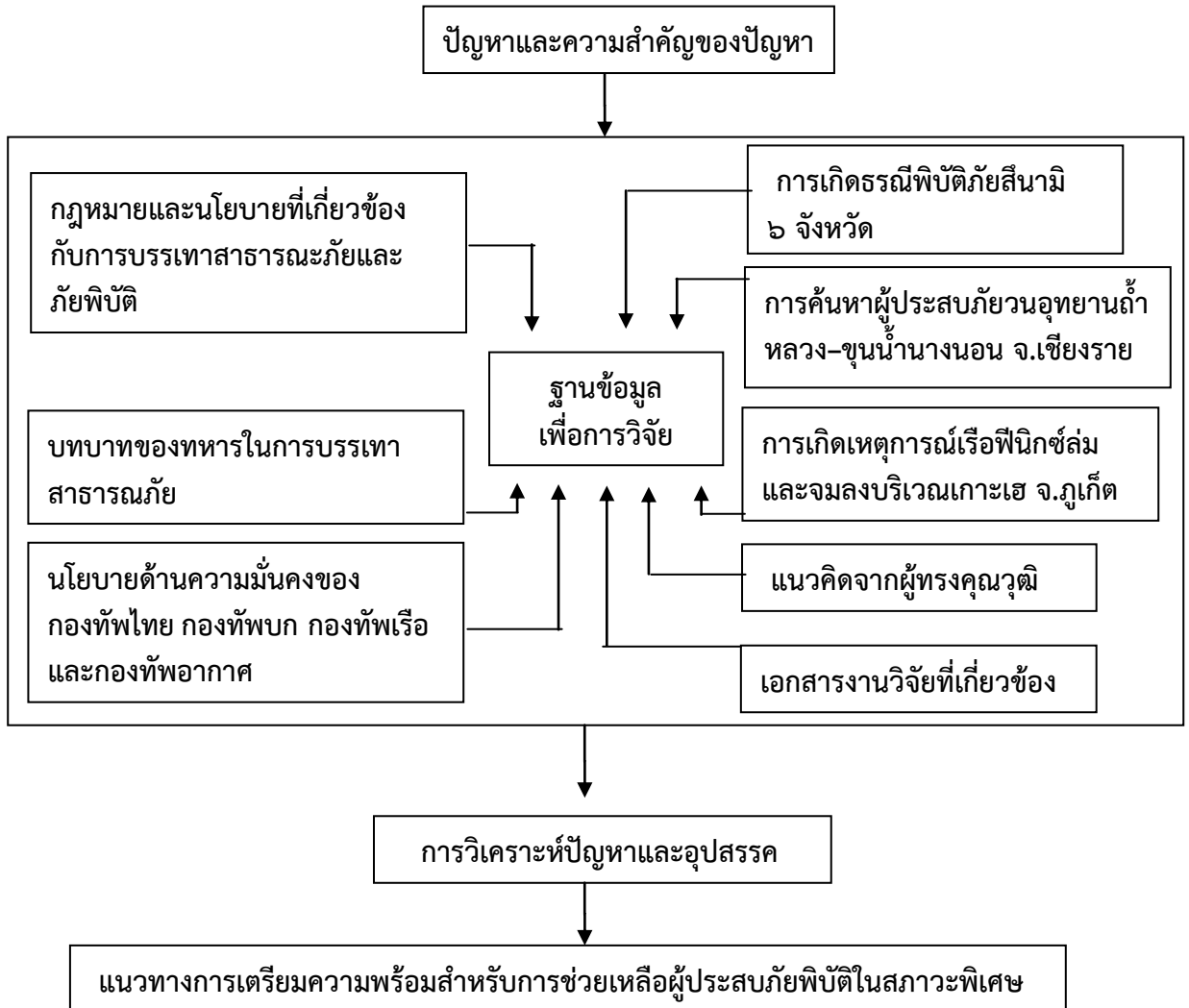
สุชา เคี่ยมทองคำ (๒๕๖๐) เอกสารวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า ผลการวิจัยพบว่า การดำเนินงานตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ไม่ครอบคลุมอาณาเขตทางทะเลทั้งหมด ไม่มีการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการจัดการภัยพิบัติ จึงเสนอให้นำแนวคิด กรอบแนวทางปฏิบัติ และยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยมาประยุกต์ใช้ และกำหนดให้กองทัพเรือ

ซึ่งรับผิดชอบทั้งศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) และ ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือ โดยหมู่เรือเฉพาะกิจบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลกองทัพเรือ : มทบ.ทร. เป็นหน่วยงานทางทะเลหลัก ที่ดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเล ควรพัฒนาปรับปรุงและแก้ไขกฎหมาย แผนการปฏิบัติและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ผูกเชื่อมการปฏิบัติตาม แผนอย่างต่อเนื่อง โดยเน้นการปฏิบัติการในเชิงรุก ให้ความสำคัญกับแนวคิดการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉินและการฟื้นฟู

สิทธิพร มาศเกษม (๒๕๖๐) เอกสารวิจัยเรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพ ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ผลการวิจัยพบว่า การปฏิบัติงาน ของ ศรชล. ที่ผ่านมามีประสิทธิภาพ เนื่องจากโครงสร้างองค์กรไม่เหมาะสม ไม่มีกฎหมายรองรับ การปฏิบัติงาน ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา ขาดงบประมาณในการปฏิบัติงาน ขาดความร่วมมือ ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการปฏิบัติงานร่วมกัน การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานไม่มี ประสิทธิภาพ และการไม่มีแนวบูรณาการขีดความสามารถของหน่วยงานทางทะเลที่ชัดเจน จึงจำเป็น ที่จะต้องพัฒนา ศรชล. ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการปรับศูนย์ประสานงานการปฏิบัติใน การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เป็นศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และปรับโครงสร้างองค์ประกอบของ ศรชล. ให้มีสายบังคับบัญชาที่ชัดเจน มีกฎหมายรองรับการ ปฏิบัติงาน มีเอกภาพในการวางแผน อำนวยการประสานงาน สั่งการ และบังคับบัญชา มีบทบาทใน การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล มีการติดตามและประเมินผลทางการปฏิบัติงาน และการมี สิทธิกำลังพล ทำให้การปฏิบัติงานมีความต่อเนื่อง รวมทั้งมีงบประมาณเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นการ ปรับใน ๓ ประเด็นหลัก ได้แก่ โครงสร้าง องค์กร และการบังคับบัญชา

ภราดร พวงแก้ว (๒๕๖๑) เอกสารวิจัยเรื่อง ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติ ทางทะเลกับบทบาทในการบรรเทาสาธารณภัยในทะเล ผลการวิจัยพบว่า การกำหนดบทบาทของ ศรชล. ในฐานะศูนย์อำนวยการในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล ควรกำหนดให้ครอบคลุม ๓ ประเด็น ประกอบด้วย ๑. แนวคิดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายภารกิจด้านการบรรเทาสาธารณภัยของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และในการกำหนดนโยบายให้เชื่อมโยงกันมากขึ้น ๒. แนวคิดการประเมิน สถานการณ์และเตรียมความพร้อมโดยแนวความคิดในการบรรเทาสาธารณภัยตาม พ.ร.บ. ป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ ๓. แนวคิดการควบคุม สั่งการและประสานการปฏิบัติระหว่าง หน่วยงานของรัฐ ในการควบคุมสั่งการเมื่อสาธารณภัยทางทะเลเกิดขึ้นของ บก.ศร.ชล. ซึ่งกำกับดูแลการจัดการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล ควรมีความเชื่อมโยงในระดับเดียวกันกับ กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปก.ช.) เพื่อให้เกิดเอกภาพด้านนโยบาย การบรรเทาสาธารณภัยในภาพรวม และเกิดการบูรณาการทรัพยากรของหน่วยอย่างมีประสิทธิภาพ

กรอบแนวคิดของการวิจัย



สรุป

จากการทบทวนกฎหมาย ยุทธศาสตร์ นโยบายและแผนงาน ที่เกี่ยวข้องกับการค้นหาและช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยพิบัติ ประกอบด้วย นโยบายยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.๒๕๖๑ - ๒๕๘๐ กรอบกฎหมายและนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาสาธารณภัยและภัยพิบัติ พระราชบัญญัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ นโยบายด้านความมั่นคงของกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ บทบาทของทหารในการบรรเทาสาธารณภัย และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ในสภาวะพิเศษ จึงสามารถกำหนดกรอบแนวคิดของการวิจัยได้ว่า แนวทางการเตรียมความพร้อมในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยยังขาดการบูรณาการหน่วยงาน ความคลุมเครือของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ศักยภาพของบุคลากรในหน่วยงาน ตลอดจนกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ รวมทั้งการบริหารและการจัดการ ซึ่งจะนำมาพิจารณาร่วมกับรูปแบบและการเกิดภัยพิบัติธรรมชาติ การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษที่เกิดขึ้นในประเทศไทย และนำไปสู่การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเปรียบเทียบ ในประเด็นความสอดคล้องเรื่องการบริหารและการจัดการ การเตรียมความพร้อมในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ ในบทต่อไป

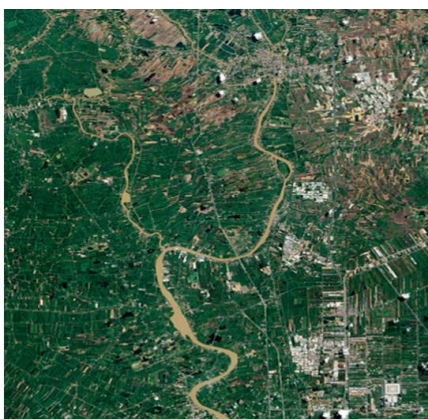
บทที่ ๓

การบริหารและการจัดการค้นหาและช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ

รูปแบบและการเกิดภัยพิบัติธรรมชาติในประเทศไทย

๑. อุทกภัย ที่ผ่านมามีประเทศไทยประสบกับปัญหาอุทกภัยเป็นประจำและเกิดขึ้นทุกปีและเป็นภัยพิบัติที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศมากที่สุด โดยมีสาเหตุจากอิทธิพลของร่องความกดอากาศต่ำพาดกำลังแรงผ่านภาคเหนือ ภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบกับลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้พัดปกคลุมทะเลอันดามันและอ่าวไทย ทำให้มีฝนตกหนักและเกิดน้ำท่วมในหลายจังหวัด และในระยะหลังปัญหาอุทกภัยเริ่มมีความรุนแรงมากขึ้น มีมูลค่าความเสียหายสูงขึ้น อุทกภัยที่เกิดจากการไหลบ่าของแม่น้ำ ซึ่งเกิดขึ้นในบริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำ และบริเวณชุมชนเมือง น้ำท่วมฉับพลัน และน้ำป่า มักเกิดหลังฝนตกหนัก ไม่เกิน ๖ ชั่วโมง มีความรุนแรงและเคลื่อนที่ด้วยความเร็ว การป้องกันและหลบหนีอาจทำได้ยาก และเกิดความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สิน

แผนภาพที่ ๓ - ๑ ภาพถ่ายดาวเทียมแสดงพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดปทุมธานี ก่อนน้ำท่วมเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ และภายหลังน้ำท่วมเดือนตุลาคม ๒๕๕๔



ที่มา : มนัส สุวรรณ, ๒๕๕๕

๒. วาตภัย เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่มีผลกระทบต่อพื้นที่กว้าง ซึ่งความเสียหายมากและผันแปรไปตามความรุนแรง เมื่อพายุมีกำลังแรงในชั้นดีเปรสชันจะทำให้เกิดฝนตกหนัก และมีอุทกภัยตามมา หากพายุมีกำลังแรงขึ้น และเป็นพายุโซนร้อนหรือพายุไต้ฝุ่น อาจก่อให้เกิดหลายอย่างพร้อมกันทั้งวาตภัย อุทกภัย คลื่นพายุซัดฝั่ง เป็นอันตราย อาจก่อให้เกิดความเสียหายถึงขั้นรุนแรง และทำให้ประชาชนเสียชีวิตเป็นจำนวนมากได้

๓. ภัยจากดินโคลนถล่ม ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ในอดีตมีความรุนแรงไม่มากนัก ปัจจุบันปัญหาดินโคลนถล่มเริ่มเกิดขึ้นในประเทศไทยบ่อยมากขึ้น และมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น อันมีสาเหตุมาจากพฤติกรรมของมนุษย์ เช่น การตัดไม้ทำลายป่า การทำการเกษตรในพื้นที่ลาดชัน การทำลายหน้าดิน เป็นต้น

๔. ภัยแล้ง เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม การขาดแคลนน้ำ ซึ่งส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรง ต่อประชาชนที่ประกอบอาชีพทางการเกษตร และจากสภาวะการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศทำให้ฤดูฝนสั้นขึ้น ในพื้นที่ตอนบนของประเทศไทยจะมีปริมาณฝนตกน้อยลง ส่งผลให้ปริมาณน้ำในเขื่อนและอ่างเก็บน้ำทั่วประเทศ มีปริมาณไม่เพียงพอสำหรับประชาชนใช้อุปโภค บริโภค และเพื่อการเกษตรโดยเฉพาะพื้นที่เขตนอกเขตชลประทาน

๕. ภัยจากคลื่นสึนามิ วันอาทิตย์ที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๔๗ ได้เกิดคลื่นสึนามิจากแผ่นดินไหวใต้ทะเลครั้งยิ่งใหญ่ขนาด ๙.๓ ริคเตอร์ที่หมู่เกาะสุมาตราส่งผลให้ ๑๑ ประเทศในทวีปเอเชีย และทวีปแอฟริกาได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง เมื่อเข้าฝั่งคลื่นจะมีความเร็วช้าลง เนื่องจากความเร็วมีความสัมพันธ์กับความลึกของน้ำทะเล ยิ่งน้ำทะเลลึกจะยิ่งเร็วมาก แต่พลังงานของคลื่นยังคงที่จึงถูกถ่ายเทไปดันตัวทำให้คลื่นสูงขึ้น โดยเฉพาะกับชายฝั่งที่เป็นอ่าวแคบ คลื่นสึนามิจะทำความเสียหายได้มากโดยอาจมีความสูงมากกว่า ๓๐ เมตร (ศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคใต้ฝั่งตะวันออก) สำหรับประเทศไทยได้รับผลกระทบในเขต ๖ จังหวัดชายฝั่งทะเลอันดามัน คือ พังงา กระบี่ ระนอง ภูเก็ต ตรัง และสตูล มีผู้เสียชีวิตทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศรวม ๕,๔๐๑ คน สูญหาย ๒,๙๒๑ คน มูลค่าความเสียหายเบื้องต้นประมาณ ๑๔,๔๙๑ ล้านบาท ก่อให้เกิดความสูญเสียต่อระบบเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมากกว่า ๓๐,๐๐๐ ล้านบาท

แผนภาพที่ ๓ - ๒ ภาพถ่ายดาวเทียมแสดงพื้นที่บริเวณชายหาดตำบลเขาหลัก จังหวัดพังงาก่อนเกิดสึนามิ ๒๐๐๓ และภายหลังการเกิดสึนามิ ๒๐๐๔



ที่มา : มูลนิธิชัยพัฒนา

๖. ภัยหนาว ในช่วงเดือนตุลาคม - เดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี ความกดอากาศสูงจากสาธารณรัฐประชาชนจีนมาปกคลุมประเทศไทย ส่งผลให้พื้นที่ดังกล่าวเกิดความหนาวเย็นทั่วไป โดยเฉพาะในพื้นที่บนภูเขา หรือยอดดอยสูงจะหนาวเย็นมาก ซึ่งส่งผลต่อการใช้ชีวิตประจำวัน อีกทั้งทำให้เกิดโรคระบาดที่มีสาเหตุมาจากสภาพความหนาวเย็น เช่น โรคติดต่อทางเดินหายใจ ไข้หวัดใหญ่ และโรคระบาดสัตว์ เป็นต้น

๗. อัคคีภัย เป็นสาธารณภัยประเภทหนึ่ง ที่เกิดขึ้นเป็นประจำ โดยส่วนมากมีสาเหตุมาจากความประมาท ขาดความระมัดระวัง หรือพลั้งเผลอ เช่น การเกิดไฟฟ้าลัดวงจร การลุกไหม้ จากการระเบิดการปรุงอาหาร จากการรบกวนเพลิง เป็นต้น

๘. ภัยจากแผ่นดินไหวและอาคารถล่ม ประเทศไทยเกิดแผ่นดินไหวขนาดกลางในพื้นที่ภาคเหนือขนาด ๕.๖ ริกเตอร์ เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘ ที่อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก และได้เกิดแผ่นดินไหวในพื้นที่ภาคตะวันตกขนาด ๕.๙ ริกเตอร์ เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน พ.ศ.๒๕๒๖ บริเวณแนวรอยต่ออำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี นอกจากนี้ในบริเวณภาคตะวันตกและภาคเหนือ ยังมีแผ่นดินไหวที่สามารถรู้สึกได้ปีละประมาณ ๕ - ๖ ครั้ง ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากแผ่นดินไหวอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งก่อสร้าง โดยเฉพาะอาคารและบ้านพักอาศัย การตกหล่นของวัตถุในที่สูง

แผนภาพที่ ๓ - ๓ แสดงภาพแผ่นดินไหว และสึนามิในมหาสมุทรอินเดีย



ที่มา : ภาควิชาธรณีวิทยา คณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๗

กรณีศึกษาเกี่ยวกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ

กรณีศึกษาที่ ๑ การเกิดธรณีพิบัติภัยสึนามิ บริเวณ ๖ จังหวัดภาคใต้ของประเทศไทย

ภัยพิบัติสึนามิ (Tsunami Disaster) หมายถึง ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน โดยเกิดจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น แผ่นดินไหวในทะเล หรือมหาสมุทร การเคลื่อนตัวของเปลือกโลก การระเบิดของภูเขาไฟ การทดลองระเบิดปรมาณูใต้ทะเล หรือจากเหตุการณ์อุกกาบาตตกลงในทะเลหรือมหาสมุทร ทำให้เกิดเป็นคลื่นขนาดใหญ่ขึ้นในทะเล ก่อให้เกิดภาวะวิกฤติส่งผลกระทบต่อชีวิตทรัพย์สิน ตลอดจนสร้างความลำบากในการดำเนินชีวิตและปัญหาทางสุขภาพจิต

ซึ่งจากเหตุการณ์ภัยพิบัติสึนามิในมหาสมุทรอินเดียเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๔๗ ที่เกิดจากแผ่นดินไหวขนาด ๙.๐ ริคเตอร์ จุดศูนย์กลางแผ่นดินไหวอยู่บริเวณด้านตะวันตกเฉียงเหนือของเกาะสุมาตรา ทำให้เกิดคลื่นยักษ์เข้าทำลายพื้นที่ชายฝั่งของประเทศต่าง ๆ ได้แก่ อินโดนีเซีย ศรีลังกา อินเดีย ไทย มัลดีฟส์ มาเลเซีย พม่า บังคลาเทศ เคนยา แทนซาเนีย และซีเชลล์ เป็นต้น เหตุการณ์ครั้งนี้ นับว่าเป็นธรณีพิบัติภัยที่มีขนาดพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบมาก อย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน มียอดจำนวนผู้เสียชีวิตทั้งหมดกว่า ๒๒๐,๐๐๐ คน สูญหาย ๑๔,๑๐๐ คน ไร้ที่อยู่อาศัย ๑,๑๒๖,๐๐๐ คน โดยประเทศอินโดนีเซียได้รับผลกระทบรุนแรงที่สุด รองลงมาคือ ศรีลังกา และอินเดียตามลำดับ สำหรับประเทศไทยเหตุการณ์ครั้งนี้ นับได้ว่าเป็นพิบัติภัยธรรมชาติรุนแรงที่สุดในประวัติศาสตร์ สร้างความเสียหายให้พื้นที่และชุมชนชายฝั่งทะเลใน ๖ จังหวัดภาคใต้ ได้แก่ ภูเก็ต พังงา กระบี่ ตรัง สตูล และระนอง มีรายงานจำนวนผู้เสียชีวิตทั้งชาวไทยและต่างประเทศรวมกันกว่า ๕,๓๙๖ คน ผู้ได้รับบาดเจ็บกว่า ๘,๔๗๕ คน และสูญหาย ๒,๙๕๑ คน บาด

นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความเสียหายแก่ระบบนิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนชายฝั่งเป็นวงกว้าง ซึ่งความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ได้แก่ ปะการัง ป่าชายเลน แนวชายหาด และบริเวณปากแม่น้ำ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวตลอดแนวชายฝั่งอันดามัน ซึ่งถือเป็นแหล่งรายได้หลักของประเทศได้รับความเสียหายอย่างรุนแรง ส่งผลกระทบอย่างมากทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม มูลค่าความเสียหายที่คาดไว้กว่า ๓๐,๐๐๐ ล้านบาท (กองธรณีวิทยาสิ่งแวดล้อม กรมทรัพยากรธรณี, ๒๕๕๑)

แผนภาพที่ ๓-๕ ภาพก่อนและหลังเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิ เกาะพีพี จังหวัดกระบี่



ที่มา : กองธรณีวิทยาสิ่งแวดล้อม กรมทรัพยากรธรณี, ๒๕๕๑

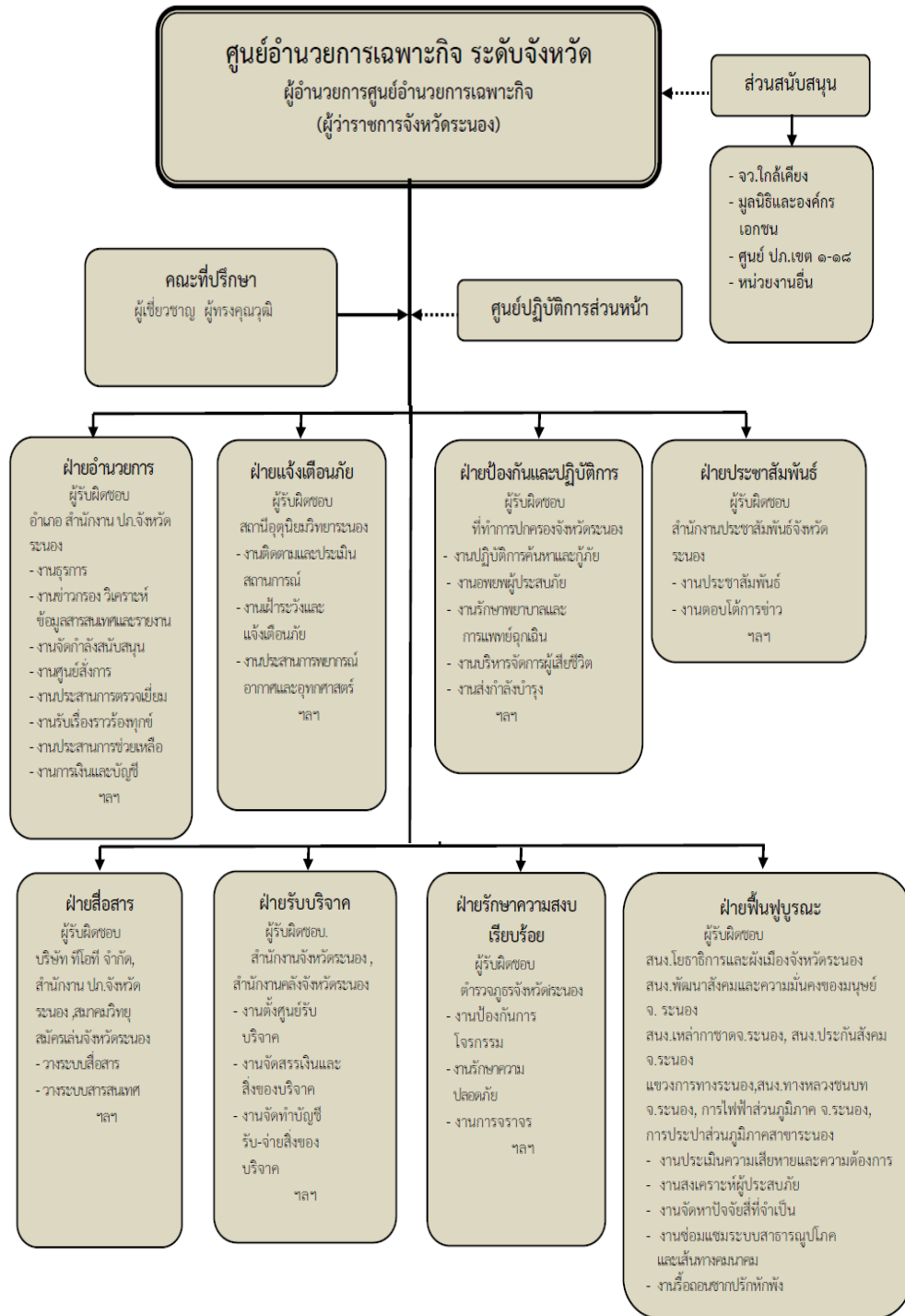
๑. การจัดการระบบการรับมือภัยพิบัติสึนามิ

การจัดการระบบการรับมือแก้ไข้ปัญหาจากภัยพิบัติสึนามิ นับเป็นประสบการณ์สำคัญที่ทำให้สังคมไทยได้เรียนรู้ถึงทั้งจุดเด่นที่ควรส่งเสริม และจุดอ่อนที่ควรทบทวนและปรับปรุงกระบวนการในการรับมือและจัดการกับภัยพิบัติที่สืบเนื่องกัน ๓ ช่วง ได้แก่ ช่วงภาวะฉุกเฉิน ซึ่งเป็นช่วงประมาณสัปดาห์แรกถึงเดือนแรกหลังเหตุการณ์ ช่วงกอบกู้ ช่วงเวลาหลังเหตุการณ์ผ่านเป็นประมาณ ๑-๓ เดือน และช่วงฟื้นฟู พัฒนา เป็นช่วงของการคิดวางแผนระยะยาวในการแก้ไข้ปัญหาอย่างเป็นระบบและรอบด้าน (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๘) ซึ่งจุดเด่นของการจัดระบบการรับมือจากภัยพิบัติสึนามิ ๒ ประการดังนี้

ประการที่ ๑ ความฉับไวของรัฐบาลที่สามารถตอบสนองต่อเหตุการณ์ได้อย่างรวดเร็ว เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นที่ประสบภัยสึนามิด้วยกัน ทั้งด้านการจัดการระบบใหญ่ของส่วนกลางในการรับมือช่วงฉุกเฉิน การแต่งตั้งคณะกรรมการและอนุกรรมการด้านต่างๆ เพื่อจัดการกับปัญหาอย่างรอบด้าน รวมทั้งการสนับสนุนด้านงบประมาณ ตลอดจนการประสานงานกับนานาชาติ

ประการที่ ๒ บทบาทการรับมือภัยพิบัติของภาคประชาสังคมและชุมชน มีความหนักแน่น ร่วมมือกันเกิดเป็นการจัดระบบตนเอง (Self - Organizing) เพื่อดำเนินการทั้งในการตอบสนองไข้ปัญหาเฉพาะหน้าในช่วงฉุกเฉิน การตั้งสติร่วมกันคิดร่วมกันจัดระบบระบบเพื่อกอบกู้สถานการณ์ ตลอดจนการวางแผนการพัฒนาชุมชนผู้ประสบภัยในช่วงฟื้นฟูระยะยาว

แผนภาพที่ ๓-๖ โครงสร้างศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ แผนปฏิบัติการฉุกเฉินแก้ไขปัญหาภัย
จากคลื่นสึนามิ ของจังหวัดระนอง ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘



ที่มา : สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดระนอง, ๒๕๕๘

๒. แนวทางการบริหารจัดการรับมือภัยพิบัติคลื่นสึนามิ

การสร้างระบบเตือนภัยและเฝ้าระวัง เพื่อแจ้งให้ประชาชนทราบล่วงหน้า และมีเวลาเตรียมตัวหรือหลบภัยได้ทัน การจัดตั้งระบบเตือนภัยระดับภูมิภาค ศูนย์เตือนภัยจากคลื่นสึนามิ ในภูมิภาคแปซิฟิก และการจัดตั้งศูนย์เตือนภัยสึนามิระดับประเทศ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศ โดยให้มีการแจ้งและการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลกันอย่างรวดเร็วเมื่อเกิดคลื่นสึนามิขึ้น ระบบเตือนภัยสึนามิของประเทศไทย ควรดำเนินการจัดสร้างฐานเก็บบันทึกข้อมูลใต้ทะเล และทุนลอยส่งสัญญาณผิวทะเลใช้คอมพิวเตอร์จำลองรูปแบบ เพื่อทำนายแนวโน้มของการเกิดคลื่นสึนามิ แจ้งให้ศูนย์เตือนภัยตามชายฝั่งทราบ เพื่อส่งสัญญาณเตือนภัยให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เตรียมตัวอพยพหนีภัยได้ทันเวลา มีการเชื่อมโยงฐานข้อมูลเกี่ยวกับการเกิดและการตั้งรับภัยคลื่นสึนามิระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งติดตั้งระบบเตือนภัยในท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๕๔) นอกจากนี้ขอเสนอแนะเชิงนโยบาย โดยคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (๒๕๕๘) ได้ให้แนวทางการเตรียมพร้อมสำหรับภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นดังนี้

๒.๑ การจัดการที่ดิน การจัดให้มีโฉนดที่ดินเพื่อสาธารณะ เป็นการเตรียมพื้นที่ไว้สำหรับรองรับและสร้างที่พักชั่วคราวเมื่อประสบภัยพิบัติได้อย่างรวดเร็ว โดยไม่ต้องเสียเวลาทำเรื่องขออนุญาตใช้พื้นที่ว่างของหน่วยงานราชการในสภาวะการณ์ที่ต้องการความรวดเร็ว ถือเป็นการจัดสรรที่ดินเพื่อให้ชุมชนได้ทำกิจกรรมการฟื้นฟูและเยียวยาภัยพิบัติร่วมกัน โดยเฉพาะเพื่อป้องกันการฉกฉวยผลประโยชน์จากปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งที่มีมาก่อนและเกิดขึ้นใหม่หลังภัยพิบัติ

๒.๒ การจัดหลักสูตรพิเศษเพื่อบริหารภาครัฐในพื้นที่เสี่ยงภัย การบริหารภาครัฐในพื้นที่เสี่ยงภัยจำเป็นต้องใช้องค์ความรู้ด้านต่างๆ เป็นตัวนำในการดำเนินงาน ดังนั้นควรจัดให้มีการพัฒนาและฝึกอบรมพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐที่ต้องปฏิบัติงานในพื้นที่ที่เสี่ยงต่อภัยพิบัติ ให้ความรู้และความเข้าใจลักษณะเฉพาะของภัยพิบัติ ตลอดจนการกำกับดูแล ปัญหาการหลักสูตรช่วยดำเนินการและบทบาทหน้าที่รับผิดชอบของตนเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติฉุกเฉิน

๒.๓ ระบบการสื่อสาร ระบบการสื่อสารท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญมาก ต่อการเชื่อมโยงผู้คนในพื้นที่เข้าด้วยกัน การรับมือภัยพิบัติที่กินอาณาบริเวณกว้างขวาง และมีเหตุการณ์พลิกผันได้ตลอดเวลา ต้องอาศัยการตัดสินใจเฉพาะหน้าเป็นสำคัญ ดังนั้นควรมีลักษณะกระจายอำนาจเพื่อความคล่องตัวโดยเฉพาะด้านการตัดสินใจ โดยมีประชาชนผู้ประสบภัยเป็นศูนย์กลางการสื่อสาร ตลอดจนพัฒนาศักยภาพของตน การพัฒนาให้มีศูนย์ข้อมูลข่าวสารและจัดระบบจราจรข่าวสาร ที่เป็นอิสระและมีความเป็นมืออาชีพที่สามารถรองรับความต้องการการสื่อสารในภาวะวิกฤติ โดยอยู่บนฐานความคิดการสื่อสารสองทาง เป็นการเตรียมการเพื่อเสริมการรับมือภัยพิบัติได้อย่างดีเยี่ยม โดยเฉพาะในภาวะฉุกเฉิน แผนการสื่อสารเพื่อรับมือกับภัยพิบัติ เพื่อให้ประชาชนลดความหวาดกลัวและตื่นตระหนก และร่วมกันวางแผนบรรเทาภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน การพัฒนาสื่อมวลชนเนื่องจากสถานีโทรทัศน์จำนวนไม่น้อย ขาดความรู้เรื่องสึนามิทำให้ไม่สามารถลำดับความสำคัญและน้ำหนักของเนื้อหาได้เหมาะสมมากนัก ดังนั้นการพัฒนาสื่อมวลชนจึงเป็นเรื่องที่ต้องเตรียมการไว้โดยเน้นให้สื่อมวลชนมีความรู้ ความเข้าใจเรื่องภัยพิบัติ เพื่อให้สามารถตัดสินใจ วินิจฉัย กำหนดวาระและลำดับความสำคัญเร่งด่วนของประเด็นข่าวมีการนำเสนอให้โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การสื่อสารกับชุมชนผู้ประสบภัยมากขึ้น ตลอดจนมีความถูกต้อง แม่นยำของการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสู่สาธารณชน

๒.๔ การจัดระบบอาสาสมัครเพื่อรับมือภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ การบริหารจัดการอาสาสมัครควรเน้นแนวทางการพัฒนาด้านจิตวิญญาณของอาสาสมัคร (Inner Development) และการเตรียมระบบอาสาสมัคร เพื่อรับมือกับภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ ที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นในอนาคต ควรมีการดำเนินการใน ๓ ประการสำคัญ ได้แก่

ประการที่ ๑ การจัดตั้งระบบงานส่งเสริมพัฒนางานอาสาสมัครให้เกิดขึ้นทั้งในภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและภาคชุมชน เกิดเป็นสถาบันทางสังคมอีกภาคีหนึ่ง ที่พร้อมจะร่วมกันรับมือกับภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ เช่น งานด้านอาสาสมัครภาคชุมชนและประชาสังคม เครือข่ายฟื้นฟูชุมชนชายฝั่งอันดามัน (Save Andaman) และอาสาสมัครแบบต่างคนต่างมาอย่าง ศูนย์อาสาสมัครสีนารีแห่งเขาหลัก เป็นต้น

ประการที่ ๒ การพัฒนาระบบจับคู่ (Matching) คนหรือองค์กรกับงานรับมือภัยพิบัติ ควรพัฒนาระบบฐานข้อมูลในลักษณะบริการกลางที่สามารถจับคู่คนหรือองค์กรกับงานรับมือภัยพิบัติที่มีสมรรถนะในการรองรับจำนวนอาสาสมัครในระดับประเทศ

ประการที่ ๓ การจัดให้มีการศึกษาวิจัยประเมินความเสี่ยง (Risk assessment) หรือจัดการความเสี่ยง (Risk management) เพื่อกำหนดแผน ขั้นตอนลำดับก่อนหลัง และความรู้ในการดำเนินการของอาสาสมัคร ตลอดจนความรู้ในการบริหารจัดการอาสาสมัคร หากเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติขึ้น (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๘)

๓. การช่วยเหลือผู้ประสบภัยและการฟื้นฟูความเสียหาย

นายกรัฐมนตรีและผู้เกี่ยวข้องลงพื้นที่ประสานงานและสั่งการให้ทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐภาคเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศ ระดมสรรพกำลังช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยอย่างเต็มที่ จัดตั้งศูนย์อำนวยการร่วมช่วยเหลือผู้ประสบภัยภาคใต้ขึ้นที่จังหวัดภูเก็ต เพื่อเป็นศูนย์กลางอำนวยการและประสานงานช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยในพื้นที่ ๖ จังหวัดภาคใต้ให้ทุกจังหวัดที่ประสบภัยตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยและจัดตั้งศูนย์ประสานงานการรับแจ้ง ค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทั้งชาวไทย และชาวต่างประเทศ ณ ศาลากลางทุกจังหวัด และจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเบื้องต้นโดยการส่งรถสื่อสารดาวเทียมสนับสนุนการติดต่อสื่อสารในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต แจ้งเตือนให้ประชาชนพักอาศัยอยู่ในจุดที่ห่างจากชายฝั่งทะเลเพื่อป้องกัน After Shock ที่อาจเกิดขึ้น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยประสานอาสาสมัครกู้ภัยเดินทางไปช่วยเหลือค้นหาผู้รอดชีวิตและผู้เสียชีวิต กองทัพอากาศจัดเครื่องบิน สนับสนุนการเดินทางและกองทัพเรือจัดส่งเรือลาดตระเวนไปเพิ่มเติมในการค้นหาช่วยเหลือผู้ประสบภัยและใช้เฮลิคอปเตอร์ส่งอาหาร น้ำดื่ม และอพยพประชาชน นักท่องเที่ยวไปอยู่ในพื้นที่ปลอดภัย ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ได้จัดทำแถลงการณ์ เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสถานการณ์แก่สาธารณชนผ่านสื่อมวลชนอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา

นอกเหนือจากการให้ความช่วยเหลือจากภาครัฐ ยังมีความร่วมมือจากภาคเอกชนและอาสาสมัครต่าง ๆ ที่เข้าร่วมทำหน้าที่กู้ภัย การติดต่อประสานงานกับนักท่องเที่ยวสัญชาติต่าง ๆ การนำสิ่งของบรรเทาทุกข์ลงพื้นที่แจกจ่ายผู้ประสบภัย ตลอดจนการพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคล ภาครัฐฯ ได้ให้ความช่วยเหลือโดยการจัดงบประมาณสนับสนุนเร่งด่วน ทั้งการช่วยเหลือรายบุคคล

และการสนับสนุนงบประมาณ เพื่อหน่วยราชการใช้ในการดำเนินการฟื้นฟู (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๕๔) นอกจากนี้ บทบาทของผู้ประสบภัยจะต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ เพื่อให้เกิดกระบวนการยอมรับและมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อไม่ให้เกิดงบประมาณสูญเสียไปโดยเปล่าประโยชน์จากสาธารณภัย โดยมีแผนการในการดำเนินการแบ่งได้ ๓ ระยะ ดังนี้

ระยะสั้น เป็นการบรรเทาและการช่วยเหลือในภาวะฉุกเฉินได้ยู่ติลง เพื่อสนองต่อความต้องการที่จำเป็นของผู้ประสบภัย ธุรกิจ และชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยในระยะเร่งด่วน รวมถึงการจัดมาตรการรักษาความปลอดภัยไม่ให้เกิดอันตรายซ้ำขึ้นอีก การประเมินความเสียหายของโครงสร้างพื้นฐาน การจัดเตรียม พักอาศัยชั่วคราว และการให้บริการสาธารณะ

ระยะกลาง เป็นการประสานและสนับสนุนชุมชนที่ประสบภัย ฟื้นฟู หรือสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตขึ้นใหม่ การฟื้นฟูเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสภาพจิตใจร่างกาย และสังคมของผู้ประสบภัย

ระยะยาว เป็นการดำเนินการต่อเนื่องจากระยะกลาง ซึ่งอาจใช้เวลาหลายเดือนหรือหลายปีนับจากหลังเกิดสาธารณภัย โดยมุ่งเน้นการกลับสู่สภาวะปกติ หรือให้ดีกว่า และปลอดภัยกว่าเดิม (แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, ๒๕๕๔)

๔. อุปสรรคและข้อจำกัดในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยคลื่นสึนามิ

การติดต่อสื่อสาร โดยเฉพาะในระยะเวลา ๓ วันแรกของเหตุการณ์ ซึ่งระบบสื่อสารไม่สามารถใช้งานได้ การรายงานความเสียหาย การตรวจสอบผู้บาดเจ็บ หรือเสียชีวิตจึงไม่สามารถดำเนินการได้ การจัดระเบียบขั้นตอนหรือสิ่งการในสภาวะฉุกเฉิน เกิดความวุ่นวายและสับสน โดยเฉพาะในระยะแรกที่ยังไม่สามารถหาผู้รับผิดชอบสิ่งการได้ การระดมสรรพกำลัง เครื่องจักร เครื่องมือ การขนย้ายเครื่องจักรกล เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการไม่สามารถตัดสินใจเคลื่อนย้ายเครื่องจักรได้ เนื่องจากไม่มีอำนาจในสายบังคับบัญชา นอกจากนี้เครื่องจักรบางประเภทที่มีความต้องการใช้งานสูง แต่เจ้าหน้าที่ควบคุมเครื่องมีจำนวนจำกัด ทำให้เกิดความเหนียวล่า เมื่อต้องอยู่ปฏิบัติงานภาคสนามระยะเวลานาน การขาดผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เมื่อเกิดเหตุระยะแรก มีจำนวนเจ้าหน้าที่กู้ภัยไม่เพียงพอ เนื่องจากมีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตจำนวนมาก และไม่สามารถสื่อสารด้วยภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษได้ ภายหลังจากเมื่อได้รับการสนับสนุนหน่วยกู้ภัยและอาสาสมัครจากพื้นที่ต่างๆ เข้าให้การช่วยเหลือ ทำหน้าที่ล่ามแปลภาษา ทำให้การช่วยเหลือสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง ปัญหาการฟื้นฟูและพัฒนาในระยะยาวยังขาดมิติด้านสิทธิของชุมชน ทำให้การจัดระเบียบขยายขาด การปรับเปลี่ยนภูมิทัศน์ การวางผังเมือง และการจัดหาที่อยู่อาศัยเป็นไปอย่างไม่มีระบบ และก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดิน และปัญหาการจัดหาที่อยู่อาศัย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๕๔)

การดำเนินการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเลขนาดใหญ่ ในระดับที่ต้องการการจัดการภัยพิบัติระดับ ๓ - ๔ ที่ผ่านมาของประเทศไทย จากข้อมูลการเกิดภัยพิบัติจากพายุขนาดใหญ่ข้างต้นจะเห็นว่าดำเนินการตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ยังคงเน้นการบริหารจัดการสาธารณภัยแบบบรรเทาและปฏิบัติการ (Relief and response) ทำให้ไม่สามารถลดผลกระทบที่เกิดขึ้น ต่อการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจประเทศในระยะยาว เช่น การใช้ชีวิตของคนในพื้นที่ แขนงดังกล่าวยังไม่ครอบคลุม

ถึงหน่วยที่รับผิดชอบทำหน้าที่ผู้บัญชาการในที่เกิดเหตุ (On scene commander) เพื่อจัดการภัยพิบัติอย่างเป็นระบบ ยังไม่มีผู้มีอำนาจในการประกาศเขตพื้นที่ภัยพิบัติและผู้มีอำนาจในการจัดการพื้นที่ภัยพิบัติ บริเวณเขตแดนทางทะเลที่ยังไม่ระบุว่าเขตทะเลนี้เป็นของจังหวัดใด ยกเว้นพื้นที่ทะเลในอ่าวไทยที่มีการระบุพื้นที่รับผิดชอบแล้ว แต่อาณาเขตทางทะเลในอ่าวไทยส่วนอื่นและอันดามันยังไม่มีกัการระบุหน่วยรับผิดชอบ ทำให้ไม่มีหน่วยงานจัดการภัยพิบัติพื้นที่เสี่ยงภัยในทะเลเป็นการเฉพาะ (สุชา เคี่ยมทองคำ, ๒๕๖๐)

๕. ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสียหายจากพิบัติภัยสึนามิ

๕.๑ ประเทศไทยยังไม่มีระบบเตือนภัยคลื่นสึนามิ และขาดเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความรู้ความชำนาญ ไม่มีเครื่องมือตรวจวัดความสูงของคลื่นในทะเล จึงขาดการระมัดระวังป้องกันภัย ไม่มีการแจ้งเตือนภัยให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบล่วงหน้า ทำให้เกิดความสูญเสียเป็นจำนวนมาก

๕.๒ บริเวณที่มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมากอยู่ในพื้นที่ซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวชายฝั่งทะเลสำคัญของไทยและเป็นที่ยู้จักกันทั่วโลก นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ นิยมเดินทางมาพักผ่อน ประกอบกับอยู่ในช่วงเวลาเทศกาลคริสต์มาสและใกล้วันปีใหม่ จำนวนนักท่องเที่ยวจึงมีจำนวนมาก เมื่อเกิดพิบัติภัยขึ้นจำนวนผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจึงมีทั้งนักท่องเที่ยวและคนในท้องถิ่น โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ

๕.๓ นักท่องเที่ยวและคนในท้องถิ่นส่วนมาก ขาดความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับคลื่นสึนามิ จึงขาดการเฝ้าระวังภัยและการหนีภัย เมื่อคลื่นถาโถมเข้ามาไม่สามารถหนีภัยได้

๕.๔ เนื่องจากเป็นพิบัติภัยที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว อีกทั้งมิได้มีการเตรียมแผนแก้ไขสถานการณ์ไว้ล่วงหน้า การช่วยเหลือผู้ที่รอดชีวิตและบาดเจ็บ จึงเป็นไปอย่างชุลกชลักและล่าช้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแหล่งท่องเที่ยว ที่เป็นเกาะห่างจากฝั่ง ความช่วยเหลือไปถึงล่าช้ากว่าบนพื้นแผ่นดินใหญ่ จำนวนผู้เสียชีวิตจากการบาดเจ็บ จึงมีเพิ่มมากขึ้น (สารานุกรมไทย เล่มที่ ๓๐)

กรณีศึกษาที่ ๒ การค้นหาผู้ประสบภัยวนอุทยานถ้ำหลวง - ขุนน้ำนางนอน อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย

วันที่ ๒๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๑ นักฟุตบอลเยาวชนทีมหมูป่าอะคาเดมี พร้อมด้วยผู้ฝึกสอนรวม ๑๓ คน ซึ่งคาดว่าทั้งหมดได้เข้าไปในวนอุทยานถ้ำหลวง - ขุนน้ำนางนอน อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย และหลงทางหาทางออกไม่ได้ จึงมีการระดมกำลังค้นหาจนวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๑ และยังไม่พบผู้สูญหาย มีเพียงร่องรอยหรือสิ่งของบางอย่างที่ทิ้งไว้ภายในถ้ำลึกเข้าไปประมาณ ๒ กิโลเมตรและคาดว่าผู้สูญหายทั้งหมดยังอยู่ภายในถ้ำ

แผนภาพที่ ๓-๗ เหตุการณ์ผู้ประสบภัยวนอุทยานถ้ำหลวง - ขุนน้ำนางนอน จังหวัดเชียงราย



ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๖๑

ต่อมากองทัพเรือได้รับการประสานงานและร้องขอรับการสนับสนุนจากนักทำลายใต้น้ำ จูโจม เพื่อช่วยค้นหาผู้สูญหายดังกล่าว ศปก.ทร. สั่งการให้ หน่วยบัญชาการสงครามพิเศษทางเรือ กองเรือยุทธการ (นสร. กร.) จัดกำลังพลพร้อมอุปกรณ์ค้นหาและสนับสนุนอย่างเร่งด่วน โดยหน่วยบัญชาการสงครามพิเศษทางเรือ ได้ส่งกำลังพลจำนวน ๑๗ นาย โดยมี นาวาเอก อนันต์ สุรารธรรม ผู้บัญชาการกรมรบพิเศษที่ ๑ หน่วยบัญชาการสงครามพิเศษทางเรือ กองเรือยุทธการ (ตำแหน่งในขณะนั้น) เป็นหัวหน้าชุด เดินทางโดยเครื่องบินกองทัพเรือจากสนามบินอู่ตะเภา ไปยังสนามบินแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย และเดินทางถึงที่เกิดเหตุเวลา ๐๒.๓๐ น. จากนั้นได้ประชุมกับผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด และทำการค้นหาภายในถ้ำทันที ซึ่งการค้นหาดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอด ๒๔ ชั่วโมงเป็นระยะเวลา ๒ วันแต่ยังไม่พบผู้ประสบภัย (พุทธิพิพัฒน์ ศรีจันทร์บุญ, ๒๕๖๒)

ภายในถ้ำหลวง - ขุนน้ำนางนอน มีลักษณะของน้ำท่วมขังและมีน้ำไหลมาตามช่องทางของถ้ำจากด้านในถ้ำสู่ปากถ้ำตลอดเวลา การปฏิบัติงานภายในถ้ำเป็นไปด้วยความยากลำบาก เพราะภายในถ้ำมีหินงอก หินย้อย ประกอบกับช่องทางเดินขรุขระ นักดำน้ำพยายามดำน้ำเพื่อหาช่องทางเข้าไปภายในถ้ำแต่ไม่พบ จึงขอข้อมูลจากผู้ที่เคยเข้าไปในถ้ำ อธิบายเส้นทางและแผนที่พอสั่งเขป จึงสามารถหาวิธีเจาะช่องทางใต้น้ำดำน้ำเข้าไปได้ลึกมากขึ้น ขณะเดียวกันกระแสเริ่มแรงและสวนทางกับผู้ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากภายนอกถ้ำมีฝนตกและมีน้ำซึมเข้าภายในถ้ำ ไหลมาตามช่องทางมาจนถึงปากถ้ำ ส่งผลให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความยากลำบาก

หน่วยบัญชาการสงครามพิเศษทางเรือ กองเรือยุทธการ ได้ส่งกำลังพลเพิ่มเติมพร้อมอุปกรณ์ ไปสมทบการปฏิบัติการค้นหาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งสิ้น ๑๒๖ นาย ในการปฏิบัติงานจำเป็นต้องใช้กำลังพลและต้องการอุปกรณ์การดำน้ำเป็นจำนวนมาก ในช่วงที่ฝนตกส่งผลให้น้ำไหลเข้าสู่ถ้ำในปริมาณที่มากขึ้น น้ำขุ่นและอุณหภูมิน้ำค่อนข้างเย็น ประกอบกับความสลับซับซ้อนของเส้นทางภายในถ้ำและระยะทางยาว การปฏิบัติการค้นหาผู้ประสบภัยครั้งนี้จึงต้องทำงานแข่งกับเวลา และเร่งค้นหาให้พบผู้ประสบภัยให้เร็วที่สุด กำลังพลทั้งหมดเร่งค้นหาอย่างต่อเนื่องทั้งกลางวันและกลางคืน จนส่งผลให้มีการสูญเสียกำลังพล ๑ นาย ขณะปฏิบัติหน้าที่ในการดำน้ำ ซึ่งเป็นอาสาสมัครมาช่วยในการค้นหาผู้ประสบภัยในครั้งนี้ (พุทธิพิพัฒน์ ศรีจันทร์บุญ, ๒๕๖๒)

วันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ ทีมค้นหาดำน้ำเข้าไปพบผู้ประสบภัยทั้ง ๑๓ คน บริเวณเนินนมสาวหรือโถง ๙ ซึ่งจุดดังกล่าวห่างจากปากถ้ำประมาณ ๓ กิโลเมตร แต่การนำผู้ประสบภัยออกจากถ้ำยังไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องความปลอดภัย การออกจากถ้ำจะต้องดำน้ำผ่านช่องทางที่แคบ ซับซ้อนเป็นระยะทางยาว และสิ่งที่ต้องคำนึงถึงมากที่สุดคือผู้ประสบภัยทั้ง ๑๓ คนไม่เคยดำน้ำมาก่อน จึงต้องหาแนวทางที่ปลอดภัยมากที่สุดในการนำผู้ประสบภัยออกจากถ้ำ ต่อมาแนวทางและแผนการนำผู้ประสบภัยออกจากถ้ำอนุมัติให้ผู้บัญชาการหน่วยบัญชาการสงครามพิเศษทางเรือ เป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ในถ้ำ และมีนักดำน้ำชาวอังกฤษจำนวน ๔ คนเป็นกำลังหลักในการนำพาผู้ประสบภัยออกจากถ้ำ และมีนักดำน้ำชาวต่างชาติอีกจำนวนหนึ่งเป็นส่วนสนับสนุนในขั้นตอนการดำน้ำ โดยจะใช้อุปกรณ์ดำน้ำแบบพิเศษเป็นหน้ากากดำน้ำแบบ Full Face Mask ประกอบกับถังออกซิเจนบริสุทธิ์ และมีนายแพทย์นักดำน้ำทำชาวออสเตรเลียเป็นผู้ประเมินความปลอดภัย ในขั้นตอนการดำน้ำออกมามีระยะทางที่ยาวและมีช่องทางที่แคบมากนักดำน้ำชาวอังกฤษต้องใช้ความสามารถเฉพาะตัวและทักษะประสบการณ์อย่างสูงในการนำพาผู้ประสบภัยออกมาทีละคน จนออกมาถึงโถงสาม และส่งต่อให้ชุดลำเลียงนำผู้ประสบภัยออกตามขั้นตอน และกระบวนการที่ได้วางแผนไว้อย่างละเอียดและรอบคอบ (พุทธิพิพัฒน์ ศรีจันทร์บุญ, ๒๕๖๒)

แผนภาพที่ ๓-๘ การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่วนอุทยานถ้ำหลวง - ขุนน้ำนางนอน



ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๖๐

การปฏิบัติในลักษณะดังกล่าวดำเนินการเป็นเวลา ๓ วันเนื่องจากมีอุปกรณ์ที่จำกัด อีกทั้งการดำน้ำพาออกมา ๑ คนใช้เวลาหลายชั่วโมง ในการดำเนินการทุกอย่างอย่างมีการซักซ้อม แบ่งมอบหน้าที่เป็นขั้นตอน การนำพาผู้ประสบภัยออกจากถ้ำด้วยการดำน้ำมีความเสี่ยงสูง แต่การ

ดำเนินการทั้งหมดได้มีการวางแผนอย่างรอบคอบ และอยู่บนพื้นฐานของความปลอดภัยมากที่สุด นับว่าเป็นการปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่ ปฏิบัติงานด้วยความยากลำบากเป็นอย่างมาก ใช้ทรัพยากร สรรพกำลัง และความร่วมมือร่วมใจกันทุกภาค ส่วนทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชน รวมไปถึงหน่วยงานจากต่างประเทศอีกหลายหน่วย การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่ติดอยู่ในวนอุทยานถ้ำหลวงขุนน้ำนางนอนครั้งนี้เป็นวาระแห่งโลกและมีผลสัมฤทธิ์เป็นที่ประทับใจ ปฏิบัติการครั้งนี้สื่อให้เห็นถึงความรัก ความเสียสละและความสามัคคีของคนไทยทั้งชาติ แสดงให้เห็นว่าเมื่อใดที่ประเทศของเรามีภัยหรือมีความทุกข์ยากลำบาก คนไทยไม่เคยทิ้งกันและร่วมกันแสดงพลังความสามัคคีของชาติไทยให้คนทั้งโลกได้ประจักษ์ (พุทธพิพัฒน์ ศรีจันทร์บุญ, ๒๕๖๒)

๑. การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในวนอุทยานถ้ำหลวงขุนน้ำนางนอน จังหวัดเชียงราย

รัฐบาลได้มอบหมายให้รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติตรวจเยี่ยมและให้คำแนะนำ ช่วยกำกับ ดูแล และประสานงานกับหน่วยงานในระดับกระทรวง กรม เหล่าทัพ เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามแผนและกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ ได้แก่ พระราชบัญญัติและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๐ และแผนการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ โดยมีการจัดตั้งศูนย์บัญชาการค้นหาผู้สูญหายในวนอุทยานถ้ำหลวง - ขุนน้ำนางนอน เป็นศูนย์กลางปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ มีผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายในฐานะผู้อำนวยการจังหวัดเชียงรายเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ มีโครงสร้างการจัดการตามระบบบัญชาการเหตุการณ์ เพื่อความเป็นเอกภาพ กำหนดภารกิจ และแบ่งหน่วยงานเข้าร่วมปฏิบัติการใน ๓ ส่วนหลัก ได้แก่

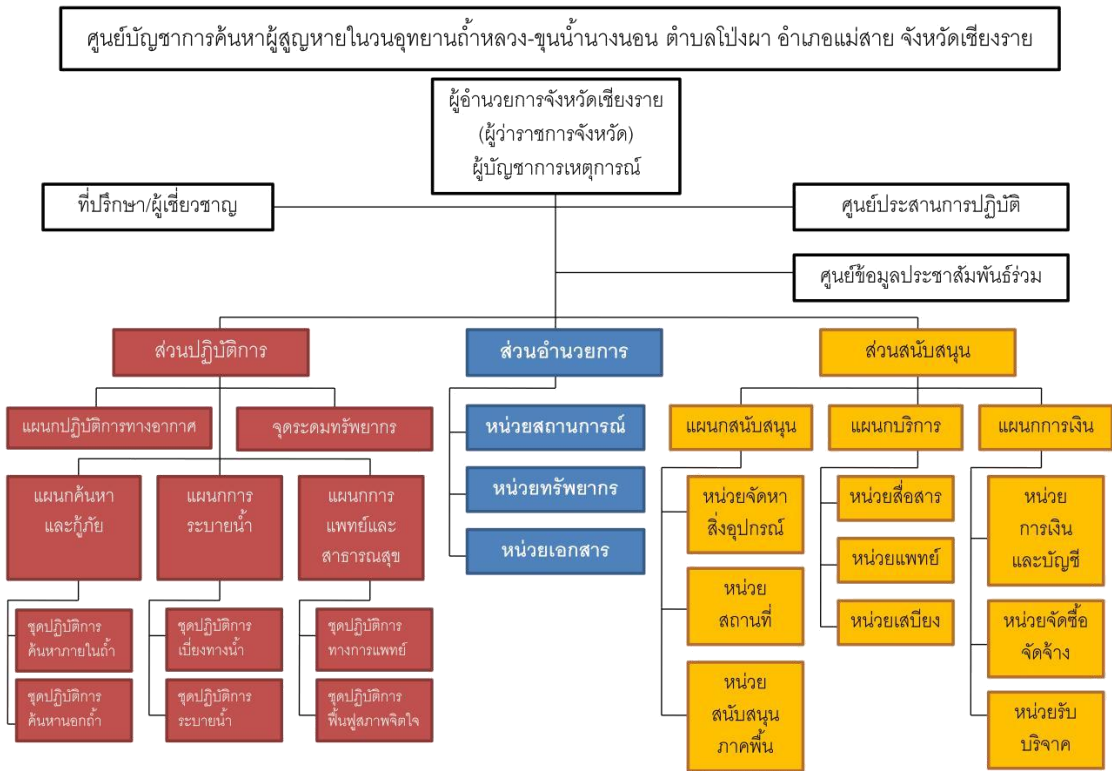
๑.๑ ส่วนปฏิบัติการ ได้แก่ หน่วยปฏิบัติการค้นหาทางอากาศ หน่วยปฏิบัติการค้นหาและกู้ภัยทางบก หน่วยปฏิบัติการทางการแพทย์ หน่วยปฏิบัติการระบายน้ำ เบี่ยงเบนทางน้ำ

๑.๒ ส่วนอำนาจการ ได้แก่ หน่วยสถานการณ์ เป็นการรวมหน่วยทางด้านเทคนิค และผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานต่าง ๆ ร่วมประเมินสถานการณ์ หน่วยทรัพยากร และหน่วยเอกสาร เพื่อการลงทะเบียนบุคลากรทรัพยากรที่มาให้การช่วยเหลือ

๑.๓ ส่วนสนับสนุน ได้แก่ หน่วยเสบียง เพื่อส่งกำลังบำรุง อาหาร หน่วยแพทย์ จัดเจ้าหน้าที่แพทย์ และสาธารณสุข เพื่อปฐมพยาบาลเจ้าหน้าที่ที่ได้รับบาดเจ็บ หน่วยสถานที่ ดูแลการจัดการพื้นที่ การสนับสนุนระบบไฟฟ้าและแสงสว่าง หน่วยสื่อสาร สนับสนุนการจัดระบบสื่อสาร

การจัดตั้งศูนย์ประสานการปฏิบัติ เพื่ออำนาจความสะดวกการเข้าให้ความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และจัดตั้งศูนย์ข้อมูลประชาสัมพันธ์ร่วม เพื่อเป็นศูนย์กลางด้านข้อมูลข่าวสาร และกำหนดทิศทางในการเผยแพร่ข้อมูล และตอบโต้ข้อมูลที่ปะปนเท็จ โดยที่ที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ ประกอบด้วย หัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง กรม ผู้บัญชาการเหล่าทัพ ผู้เชี่ยวชาญจากศาสตร์ในแขนงที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ข้อเสนอแนะตามหลักสากลประกอบการตัดสินใจสั่งการเป็นแนวทางปฏิบัติร่วมกัน ในการจัดการภาวะฉุกเฉิน ได้จัดทำแผนเผชิญเหตุการณ์ให้ความช่วยเหลือผู้สูญหายในวนอุทยานถ้ำหลวง ขุนน้ำนางนอน สำหรับเป็นกรอบในการปฏิบัติงานระหว่างภาคส่วนร่วมกัน (กอบชัย บุญอรณะ, ๒๕๖๓)

แผนภาพที่ ๓-๙ ศูนย์บัญชาการค้นหาผู้สูญหายวอนอุทยานถ้ำหลวง - ขุนน้ำนางนอน ตำบลโป่งผา อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย



ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๖๑

จากเหตุการณ์ถ้ำหลวง ได้สะท้อนให้เห็นถึงบทเรียนในเรื่องการบริหารจัดการในกรณีเกิดภัยพิบัติ ในเรื่องความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน การแบ่งปันข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทุกภาคส่วนสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลได้ นอกจากนี้การถอดบทเรียนสู่การบรรจุลงในแบบเรียนของไทย เช่นเดียวกับการที่ประเทศญี่ปุ่นสอนวิธีการเอาตัวรอดเมื่อเกิดแผ่นดินไหว เป็นต้น (เอกนิสิต ศรีแก้ว, ๒๕๖๑) นอกจากนี้ยังรวมถึง การเห็นถึงความสามารถของมนุษย์ที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อเอาชนะอุปสรรคในเวลาที่รวดเร็วได้ เกิดการเรียนรู้ในเรื่องความไว้วางใจ ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญในการทำงานภายในทีม และระหว่างทีม ในด้านจิตวิญญาณ ได้เห็นถึงพลังด้านบวกของมนุษย์ทุกคนในการเอาชนะปัญหาและอุปสรรค และการปรับตัวเพื่อการอยู่ร่วมกัน ปัจจัยแห่งความสำเร็จ เกิดจากการร่วมมือกัน การทำงานเป็นทีมที่เข้มแข็ง มีเป้าหมายที่ชัดเจน และเป็นเป้าหมายที่ตรงกัน มีภาวะผู้นำและการบริหารจัดการที่ดี มีการวางแผนในการทำงาน และแบ่งบทบาทหน้าที่กันอย่างชัดเจน ชักจูงแผนปฏิบัติที่ใกล้เคียงกับสถานการณ์จริง เพื่อให้เห็นข้อบกพร่อง และปรับปรุงแก้ไขก่อนปฏิบัติการจริง มีความละเอียดรอบคอบในการรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล วิเคราะห์สถานการณ์ ประเมินความเสี่ยง และประเมินผลลัพธ์จากการปฏิบัติงานเป็นระยะอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังประกอบด้วยเครื่องมือช่วย และการประสานงานที่ดี เช่น เครื่องช่วยนำถ้ำน้ำถ้ำ เครื่องช่วยสื่อสารออนไลน์ เครื่องช่วยทางสังคมในด้านต่าง ๆ เป็นต้น การทบทวนและการทำความเข้าใจในบริบทที่เกี่ยวข้อง เช่น

ลักษณะทางภูมิศาสตร์ของถ้ำ และบุคลากรที่มีประสบการณ์ทางด้านภูมิศาสตร์ เป็นต้น ซึ่งการใช้องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละศาสตร์ เป็นพื้นฐานในการวางแผนการแก้ไขปัญหา เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ นอกจากการทำงานเป็นทีมแล้วปัจจัยส่วนบุคคลที่ส่งผลให้การปฏิบัติงานประสบความสำเร็จตามเป้าหมายคือ การให้อภัยและมองข้ามความขัดแย้งทางความคิด การสร้างความหวังและกำลังใจ การเปลี่ยนมุมมองและการใช้ความคิดเชิงบวก ในการผลักดันให้เกิดพลังอย่างต่อเนื่องแม้อยู่ภายใต้สถานการณ์ที่ยากลำบาก รวมทั้งความมุมานะ พยายาม ไม่ย่อท้อต่ออุปสรรคและความยากลำบาก ตลอดจนการมีความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มความสามารถ (อรอินทร์ ขำคม, ๒๕๖๒)

๒. การบูรณาการการจัดการในภาวะฉุกเฉิน

๒.๑ การสร้างมาตรฐานการจัดการในภาวะฉุกเฉิน

การขยายองค์ความรู้การจัดการภาวะฉุกเฉิน ในเรื่องระบบการบัญชาการเหตุการณ์ให้กับส่วนราชการ ทหาร พลเรือน เอกชนและอาสาสมัครให้สามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะผู้บัญชาการเหตุการณ์ทุกระดับจะต้องจัดตั้งศูนย์บัญชาการได้ทันที และสามารถประสานงานกับหน่วยงานทุกหน่วยงานในพื้นที่ได้ มีประเด็นข้อเสนอ ดังนี้

๒.๑.๑ ยกกระตือรือร้นการฝึกป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยเน้นการฝึกร่วมกับผู้เชี่ยวชาญทั้งในและต่างประเทศ เพื่อสร้างความเข้าใจถึงการดำเนินการภายใต้โครงสร้างปฏิบัติการจัดการในภาวะฉุกเฉินที่เป็นมาตรฐาน ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ได้แก่ กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลาง และศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ โดยเฉพาะภายใต้โครงการศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ เพื่อให้เกิดมุมมองการปฏิบัติงานที่เป็นภาพเดียวกัน (Common Operating Picture : COP)

๒.๑.๒ เพิ่มการอบรมที่เป็นมาตรฐาน ตามแนวทางของระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System :ICS) ให้กับบุคลากรทุกภาคส่วนในทุกระดับ ตลอดจนการสร้างทีมสนับสนุนการจัดการเหตุการณ์ (Incident Management Assistant Team : IMAT) ตามที่กำหนดไว้ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ สำหรับสนับสนุนการปฏิบัติงานของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดได้โดยทันที เมื่อเกิดสาธารณภัยขนาดใหญ่ การจัดทำแผนเผชิญเหตุในพื้นที่เสี่ยงภัย ที่มีรูปแบบเป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยเฉพาะแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ และสามารถประสานสอดคล้องกับแผนการปฏิบัติของหน่วยทหารในพื้นที่ การพัฒนาระบบ เครื่องมือสนับสนุนการเผชิญเหตุ เพิ่มการฝึกอบรมให้ความรู้เพื่อสร้างมาตรฐานบุคลากรในเรื่องการเผชิญเหตุ การกู้ภัยในเหตุสาธารณภัยที่มีความซับซ้อน ดำเนินการร่วมกันระหว่างฝ่ายพลเรือน หน่วยทหารภาคเอกชน ในระดับพื้นที่ การฝึกเพิ่มเติมให้หน่วยทหารขนาดเล็กถึงระดับกองร้อย รวมถึงการแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ในการใช้เครื่องมือ เครื่องจักรกลสาธารณภัยร่วมกัน โดยเฉพาะหลักสูตรความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น หลักสูตรการฝึกการกู้ภัยทางน้ำ โดยเฉพาะการดำน้ำเพื่อการกู้ภัยที่มีมาตรฐานสากล พร้อมอุปกรณ์ และเครื่องมือที่ทันสมัย เหมาะสมกับภารกิจการเสริมสร้างประสบการณ์ เทคนิค ความสามารถในการประยุกต์ใช้อุปกรณ์ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ รวมถึงการปรับปรุงหลักสูตรของสถาบันกู้ภัยทางน้ำและทางทะเล

๒.๑.๓ การปรับปรุงระบบฐานข้อมูลทรัพยากรกัญญา ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชนในการจัดการสาธารณภัย ซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญพิเศษ เช่น ฐานข้อมูลผู้เชี่ยวชาญด้านการกัญญาทางน้ำ เป็นต้น การจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากร ระบบข้อมูลสารสนเทศ แผนที่ แผนที่ แผนผัง ระบบงานสารสนเทศข้อมูล (Management Information System : MIS) และระบบงานด้านสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Information System : GIS) ร่วมกัน เพื่อให้ระบบฐานข้อมูลทรัพยากรการกัญญาทั้งของหน่วยงานของภาครัฐ เอกชนเป็นปัจจุบัน และครอบคลุมในทุกประเภทภัย

๒.๑.๔ การจัดทำคู่มือ (Handbook) การเผชิญเหตุในภาวะฉุกเฉิน สำหรับการปฏิบัติงานภายใต้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ที่เป็นมาตรฐานตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘

๒.๑.๕ การเสริมระบบการเตือนภัย การประเมินและวิเคราะห์สถานการณ์ การติดตั้งเครื่องตรวจวัดสภาพอากาศและปริมาณน้ำฝน พร้อมแอปพลิเคชัน ชุดประจำที่และเคลื่อนที่ บริเวณจุดเสี่ยงภัยต่าง ๆ อย่างครอบคลุมทั่วถึง ตลอดจนการเสริมระบบการแจ้งข้อมูลเข้าพื้นที่เสี่ยงภัย Alert SMS ที่สามารถแจ้งเตือนประชาชนที่เดินทางเข้าไปในพื้นที่เสี่ยง เช่น เขตอุทยานแห่งชาติ พื้นที่ท่องเที่ยว พื้นที่เสี่ยงภัย เป็นต้น

๒.๑.๖ ระบบการสื่อสารในภาวะฉุกเฉิน การสื่อสารระบบดิจิทัล (National Mobile Broadband Network for Public Protection and Disaster Relief (PPDR)) ระบบการสื่อสารที่เคลื่อนย้ายได้สะดวก ยานพาหนะบัญชาเคลื่อนที่ (Mobile Command Post) ที่สามารถเชื่อมต่อการสื่อสารกับระบบดาวเทียม Smart Phone และเครื่องวิทยุสื่อสาร Walkie Talkie พุดคุยโดยกดปุ่ม Push to talk สามารถตั้งกลุ่มในการสนทนาได้ ทำให้ติดต่อสื่อสารกันได้ครอบคลุมทุกพื้นที่ปฏิบัติงานได้

๒.๑.๗ เครื่องมือ อุปกรณ์ในการกัญญา เช่น เครื่องสูบน้ำ ระบบสนับสนุนการระบายน้ำ ตัวอย่างจากภารกิจการระบายน้ำ อุปกรณ์ของส่วนราชการที่มีอยู่ส่วนใหญ่ เช่น เครื่องสูบล่งน้ำระยะไกล เครื่องสูบน้ำขนาดต่าง ๆ ที่นำมาใช้ที่วนอุทยานถ้ำหลวง – ขุนน้ำนางนอน จังหวัดเชียงราย เป็นเครื่องยนต์ที่ใช้น้ำมันเป็นหลัก ซึ่งไม่เหมาะสมกับการใช้สูบน้ำในพื้นที่แคบ และเกิดมลพิษระหว่างการใช้งาน เป็นอันตรายต่อผู้ปฏิบัติงานและผู้ประสพภัย จึงควรพิจารณาจัดหาเครื่องสูบน้ำในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งที่เป็นระบบไฟฟ้าทั้งขนาดเล็ก และขนาดกลางมาเตรียมความพร้อมไว้ เครื่องมือในการกัญญาทั้งทางบก และทางน้ำตามมาตรฐานสากล เช่น ชุดอุปกรณ์สำหรับการดำน้ำในถ้ำ ระบบการตรวจวัดปริมาณน้ำไหลเข้า และระบายน้ำออกบริเวณถ้ำ ตลอดจนเทคโนโลยีอื่น ๆ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๖๑)

๓. ปัญหาอุปสรรค และสิ่งที่ได้เรียนรู้จากเหตุการณ์

การขาดข้อมูล แผนที่ โครงสร้างของถ้ำที่ชัดเจน ตลอดจนขาดอุปกรณ์ เครื่องมือที่ตอบสนองต่อภารกิจภายในถ้ำ ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการประเมินสถานการณ์ในช่วงแรก แต่หลังจากที่มีการสนับสนุนเพิ่มเติมกำลัง ทรัพยากร ผู้ที่มีความรู้ในด้านต่าง ๆ เข้าไปสนับสนุนการจัดการ ตลอดจนผลจากการบูรณาการฝึกซ้อมตามภารกิจร่วมกันในรูปแบบต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิดความคุ้นเคย ความคล่องตัว และความมั่นใจ ในการปฏิบัติของผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนผู้บริหารระดับสูงได้เป็นอย่างดี

การใช้ข้อมูลที่เป็นวิทยาศาสตร์ ประกอบการตัดสินใจ รวมถึงการมีที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญหน่วยงานต่าง ๆ และทุกภาคส่วนได้หันหน้าพูดคุยกันโดยใช้หลักของเหตุและผล ส่งผลต่อการนำเสนอข้อมูลที่สามารถอธิบายถึงปรากฏการณ์ต่าง ๆ ต่อผู้บัญชาการเหตุการณ์ในพื้นที่ ทำให้การตัดสินใจแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยผู้มีอำนาจตัดสินใจในเหตุการณ์จะต้องเปิดกว้างรับข้อมูล ความรู้ และเทคนิคต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศ เพื่อนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจในภาวะฉุกเฉินร่วมกัน

การปฏิบัติงานที่สอดคล้องตามแผน และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ใช้ระบบโครงสร้างการจัดการในภาวะฉุกเฉินในการปฏิบัติงานร่วมกันที่มีส่วนปฏิบัติการส่วนอำนวยความสะดวก ส่วนสนับสนุน การประสานการปฏิบัติการ การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร และการเชื่อมโยงองค์ความรู้ต่าง ๆ จากที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญ นำไปสู่การปฏิบัติงานร่วมกันอย่างประสานสอดคล้อง ได้รับการยอมรับจากทุกหน่วยงานที่เข้าร่วมปฏิบัติงาน

๔. การพัฒนาขีดความสามารถเพื่อการรองรับภัยคุกคามในอนาคต

จากการปฏิบัติงานการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่วนอุทยานถ้ำหลวงขุนน้ำนางนอน จังหวัดเชียงราย ของกลุ่มนักดำน้ำชาวอังกฤษซึ่งเป็นนักดำน้ำของสมาคมดำน้ำกู้ภัยในถ้ำแห่งประเทศไทยแสดงให้เห็นถึงปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมต่อการปฏิบัติงานที่ประสบผลสำเร็จ และมีประสิทธิภาพของนักดำน้ำอังกฤษได้ ๕ ประเด็นหลัก ประกอบด้วย

๔.๑ ประเทศอังกฤษมีนโยบายขององค์กรที่สนับสนุน ส่งเสริม และให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติงานด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงการดำน้ำกู้ภัยในถ้ำ

๔.๒ ทีมนักดำน้ำอังกฤษมีความพร้อมด้านกำลังพลในการปฏิบัติงานที่เหมาะสมและเพียงพอ

๔.๓ ทีมนักดำน้ำอังกฤษมีอุปกรณ์และเครื่องมือสำหรับการปฏิบัติงานที่ทันสมัยและเพียงพอ

๔.๔ มีความรู้ ทักษะในสาขางาน และมีการฝึกฝนเพิ่มพูนประสบการณ์ ซึ่งส่งผลให้มีเทคนิค แนวทางในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในการปฏิบัติงาน

๔.๕ มีทัศนคติที่ดี รักการเรียนรู้ เสียสละ คิดพัฒนาตนเองอยู่เสมอ และมีความสามัคคีในการปฏิบัติงานเป็นหมู่คณะ

แนวโน้มรูปแบบของภัยคุกคามทั้งในปัจจุบัน และในอนาคต ที่เปลี่ยนแปลงจากภัยคุกคามรูปแบบเก่า ซึ่งเป็นภัยคุกคามด้านการทหารไปเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ซึ่งครอบคลุมทุกมิติทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี อาจมีลักษณะเป็นการกระทำข้ามชาติ หรือมีผลกระทบเกินขอบเขตของรัฐใดเพียงรัฐหนึ่ง ซึ่งครอบคลุมการกระทำทั้งในลักษณะรัฐต่อรัฐ และรัฐกับฝ่ายที่ไม่ใช่รัฐ โดยมีแนวโน้มที่จะมีความซับซ้อน หลากหลายมิติร่วมกัน และทวีความรุนแรงขึ้น ปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติการทางทหาร ในการการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่ยังมีปัจจัยหลายด้านที่ต้องเร่งพัฒนาและแก้ไขให้ดีขึ้น เพื่อเตรียมความพร้อมที่จะปฏิบัติงานรองรับภัยคุกคามในอนาคต ประกอบด้วย

๑. นโยบายและการให้ความสำคัญของผู้บริหาร ต้องเกื้อกูล และส่งเสริมต่อการทำงาน

๒. ความพร้อมในด้านกำลังพลที่ยังไม่พอเพียงกับความต้องการ และต้องผลิตบุคลากรเพิ่มเติมให้เพียงพอ

๓. ความพร้อมทางด้านยุทธโธปกรณ์ในการสนับสนุนการปฏิบัติงานที่ต้องเร่งพัฒนา และจัดหาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ให้สามารถรองรับกับภัยคุกคามที่เปลี่ยนรูปแบบใหม่

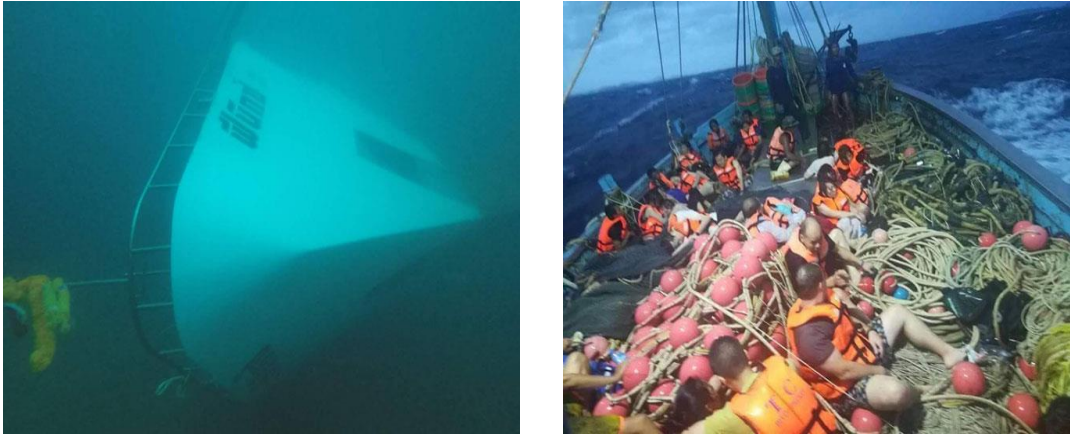
๔. องค์ความรู้ที่ต้องพัฒนาให้ทันกับรูปแบบของเทคโนโลยีที่จะนำไปสู่การได้เปรียบทางยุทธวิธี

การที่จะมีขีดความสามารถที่มีประสิทธิภาพนั้น จะต้องได้รับโอกาสและหมั่นฝึกฝนเพิ่มพูนความรู้ พัฒนานตนเองอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดทักษะอันจะนำไปสู่การแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในอนาคตได้ และที่สำคัญที่สุดการมีทัศนคติที่ดี มีความเสียสละต่อส่วนรวม และรักการปฏิบัติงานเป็นหมู่คณะจะส่งผลให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อนำมาซึ่งความพร้อมในการรองรับภัยคุกคามในอนาคตของชาติ (พุทธพิพัฒน์ ศรีจันทร์บุญ, ๒๕๖๒)

กรณีศึกษาที่ ๓ การเกิดเหตุการณ์เรือฟินิกซ์ล่มและจมลงบริเวณเกาะเซจังหวัดภูเก็ต

เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๖๑ ได้เกิดเหตุเรือล่มพร้อมกันในวันเดียวถึง ๓ ลำ ลำแรกคือ เรือนำเที่ยวฟินิกซ์ พีซีไอร์ฟวิง ซึ่งเป็นท่องเที่ยวขนาดใหญ่ถูกคลื่นลมซัดเรือล่มกลางทะเลบริเวณเกาะเซ ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ซึ่งผู้โดยสารส่วนมากเป็นนักท่องเที่ยวชาวจีน ซึ่งจำนวนผู้ประสบภัยทั้งหมด ๑๔๙ คน เสียชีวิต ๔๗ คน (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๖๑) เรือลำที่ ๒ เรือยอชท์เซเรนิตา ล่มลงบริเวณเกาะไม้ท่อน มีผู้โดยสารจำนวน ๔๒ คน ได้รับการช่วยเหลือและรอดชีวิตทั้งหมด เรือลำที่ ๓ เป็นเรือเจ็ตสกีของนักท่องเที่ยวชาวรัสเซียล่มบริเวณเกาะราชา มีผู้โดยสารจำนวน ๒ คนได้รับการช่วยเหลือและรอดชีวิตทั้งหมด ในการค้นหาและกู้ภัยมีการช่วยเหลือนักท่องเที่ยวโดยหน่วยงานภาครัฐได้จัดการกิจการค้นหาและกู้ภัยโดยเฮลิคอปเตอร์สำรวจ และเรือประมง รวมทั้งนักการทูตจากสถานกงสุลจีน และสถานทูตในกรุงเทพฯ ได้เดินทางมายังจังหวัดภูเก็ต เพื่อเข้าเยี่ยมผู้รอดชีวิต และช่วยการค้นหาและกู้ภัย นักดำน้ำชาวจีนที่ได้ร่วมปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่ถ้ำหลวงขุนน้ำ - นางนอน ได้เดินทางไปร่วมค้นหาผู้รอดชีวิตจากเหตุการณ์เรือฟินิกซ์ล่ม โดยร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ จากการวิเคราะห์เหตุการณ์พบว่าช่วงก่อนเกิดเหตุ ได้มีการแจ้งเตือนให้คนนำเรือออกจากฝั่ง แต่ยังคงมีการฝ่าฝืนจนเกิดเหตุการณ์เรือล่ม ซึ่งส่งผลให้มีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก

แผนภาพที่ ๓-๑๐ การเกิดเหตุการณ์เรือท่องเที่ยวฟินิกส์ล่ม จังหวัดภูเก็ต



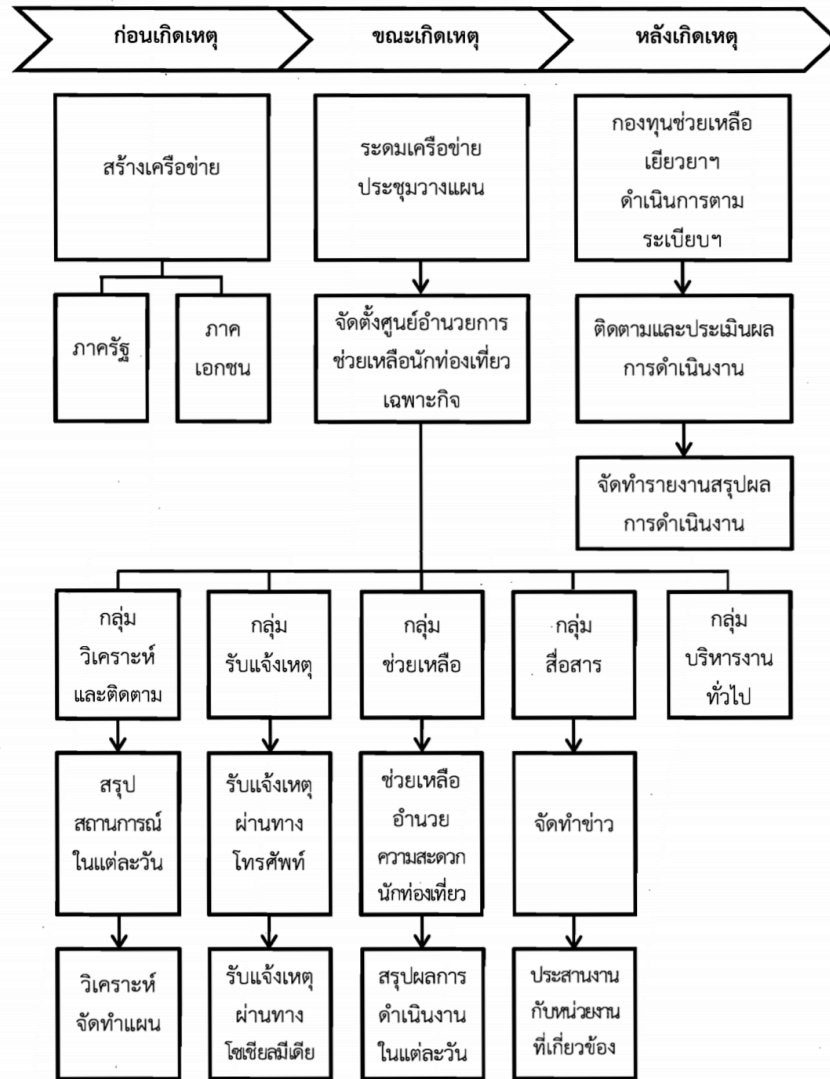
ที่มา : mgr, online, 2561

ภายหลังการกู้ซากเรือ ได้ตรวจสอบหลักฐานโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พร้อมผู้เชี่ยวชาญจากเยอรมนีและรัฐบาลจีน พบว่า เรือไม่ได้มาตรฐาน ประตุน้ำมีเพียง ๑ ประตู และกระจกไม่ใช้กระจกมารีนที่สามารถทุบออกไปได้ จึงส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตอยู่ในเรือเป็นจำนวนมาก เครื่องยนต์ที่ใช้เป็นเครื่องยนต์สำหรับรถไม่ใช่เครื่องยนต์เรือ จึงได้แจ้งข้อกล่าวหาทั้งหมดกับเจ้าท่าภูเก็ต ในข้อหาปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ พร้อมส่งสำนวนให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อดำเนินคดีต่อไป (สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๖๒)

๑. การบริหารจัดการสถานการณ์

การจัดตั้งศูนย์บัญชาการช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล ณ ท่าเทียบเรืออ่าวฉลอง เพื่อประสานการให้ความช่วยเหลือ โดยมีหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้ ศูนย์พิสูจน์อัตลักษณ์บุคคล โรงพยาบาลชิระภูเก็ต โดยพิสูจน์หลักฐานจังหวัดภูเก็ต สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ สถานีตำรวจในพื้นที่และอำเภอเมืองภูเก็ต ศูนย์ช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัยโรงพยาบาลชิระภูเก็ต โดยสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด ศูนย์อำนวยความสะดวกในการเดินทาง ท่าอากาศยานภูเก็ต โดยบริษัทท่าอากาศยานไทยจำกัดมหาชนและอำเภอถลาง

แผนภาพที่ ๓-๑๑ การบริหารจัดการเมื่อเกิดภาวะวิกฤต



ที่มา : กองมาตรฐานและกำกับความปลอดภัยนักท่องเที่ยว, ๒๕๖๒

๒. การบริหารจัดการเมื่อเกิดภาวะวิกฤติ

การบริหารจัดการเมื่อเกิดภาวะวิกฤติ แสดงถึงขั้นตอนการบริหารจัดการ เมื่อเกิดภาวะวิกฤติเริ่มจากช่วงก่อนเกิดเหตุ จะดำเนินการโดย สร้างเครือข่ายทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนซึ่งกันและกัน เมื่อถึงช่วงขณะเกิดเหตุจะมีการระดมเครือข่ายประชุมวางแผน เพื่อจัดตั้งศูนย์อำนวยการช่วยเหลือนักท่องเที่ยวเฉพาะกิจ มีการแบ่งกลุ่มและศูนย์อำนวยการช่วยเหลือนักท่องเที่ยวเฉพาะกิจ โดยมีกลุ่มวิเคราะห์และติดตามทำหน้าที่สรุปสถานการณ์ในแต่ละวัน วิเคราะห์และจัดทำแผน กลุ่มรับแจ้งเหตุทำหน้าที่รับแจ้งเหตุทางโทรศัพท์ รับแจ้งเหตุผ่านทางโซเชียลมีเดียกลุ่มช่วยเหลือทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกนักท่องเที่ยว สรุปผลการดำเนินงานในแต่ละวัน กลุ่มสื่อสารทำหน้าที่จัดทำข่าวประสานงาน

กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และช่วงหลังเกิดเหตุกองทุนช่วยเหลือเหยื่อนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ ดำเนินการตามระเบียบฯ จากนั้นติดตามประเมินผลการดำเนินงานและจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินงาน (ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๖๑)

แผนภาพที่ ๓-๑๒ ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ช่วยเหลือผู้ประสบภัยเรือล่ม จังหวัดภูเก็ต



ที่มา : the standard, 2563

การจัดการภาวะวิกฤติเหตุการณ์เรือพีนิคซ์ พีซีไตร์ฟวิงล่มที่จังหวัดภูเก็ต แบ่งออกเป็น ๒ ช่วง คือ ก่อนเกิดวิกฤติ และช่วงการจัดการปัญหาและวิกฤติ โดยช่วงก่อนเกิดวิกฤติ จะเกี่ยวข้องกับการเตรียมความพร้อมในการรับมือ และการป้องกันภาวะวิกฤติที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ส่วนการจัดการภาวะวิกฤติ จะเกี่ยวข้องกับการจัดการภาวะวิกฤติที่เกิดขึ้น และการจัดการหลังจากวิกฤตินั้นได้ผ่านพ้นไปแล้ว ซึ่งกรมเจ้าท่ามีแผนแม่บท คู่มือการจัดการ และแผนปฏิบัติการด้านความปลอดภัยในการคมนาคมทางน้ำ ซึ่งระบุถึงปัญหาของอุบัติเหตุ ความเสี่ยงและวิธีลดความเสี่ยง การเกิดอุบัติเหตุและแนวทางป้องกัน แนวคิดและการบริหารความปลอดภัย รวมทั้งการจำลองการฝึก (Training Simulations) โดยฝึกซ้อมในศูนย์ฝึกพาณิชย์นาวี ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกรมเจ้าท่า นอกจากนี้ยังมีกฎหมายบังคับให้จดทะเบียนบริษัทประกอบธุรกิจนำเที่ยว และตรวจสอบ หากพิมพ์เขียวเรือไม่ถูกต้องจะไม่อนุญาตให้นำเรือไปใช้ได้ เนื่องจากก่อให้เกิดอุบัติเหตุ และหากมีสภาพอากาศแปรปรวนคลื่นลมทะเลแรง จะออกคำสั่งห้ามไม่ให้ออกรเรือ เพื่อลดโอกาสการเกิดอุบัติเหตุ และยังมีข้อบังคับให้เรือทุกลำมีอุปกรณ์ช่วยชีวิตประกอบด้วย เสื้อชูชีพและแพยาง

๓. การให้ความช่วยเหลือ

จังหวัดภูเก็ตได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือขั้นต้น โดยจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์บริเวณท่าเรืออ่าวฉลองและประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ประสบสาธารณภัย ประสานการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กองทัพบก กองทัพอากาศที่ ๔ กองทัพเรือ ทพเรือภาคที่ ๓ กองทัพอากาศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองบังคับการตำรวจน้ำ สถานีตำรวจภูธรในพื้นที่ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต ๑๘ ภูเก็ต สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดภูเก็ต กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตเจ้าหน้าที่จากประเทศจีนและมูลนิธิที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาสาธารณภัยร่วมให้ความช่วยเหลือ (ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๖๑)

องค์การการท่องเที่ยวแห่งสหประชาชาติ (UNWTO) ได้แนะนำหน่วยงานการท่องเที่ยวของแต่ละประเทศในการจัดตั้งคณะกรรมการบริหาร หรือคณะทำงานที่รับผิดชอบด้านการบริหารความเสี่ยงในพื้นที่สำคัญ สำหรับประเทศไทยกระทรวงการท่องเที่ยวหรือหน่วยงานที่มีภารกิจรับผิดชอบด้านการท่องเที่ยวเป็นเจ้าของภาพ และความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการดำเนินงานร่วมกัน นอกจากนี้ยังได้แบ่งวิกฤตการณ์ด้านการท่องเที่ยวออกเป็น ๕ ประเภท ได้แก่ ด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงเหตุการณ์ทางธรณีวิทยา และสภาพอากาศที่รุนแรง สถานการณ์ที่เกิดจากมนุษย์ เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การตัดไม้ทำลายป่า เป็นต้น ด้านสังคมและการเมือง รวมถึงการจลาจล อาชญากรรม การก่อการร้าย การละเมิดสิทธิมนุษยชน การรัฐประหารภายในประเทศ และการประท้วงเลือกตั้งที่รุนแรง ด้านสุขภาพ เช่น โรคระบาดที่ส่งผลกระทบต่อมนุษย์และสัตว์ ด้านเทคโนโลยี รวมถึงอุบัติเหตุที่เกิดจากการเดินทาง และความล้มเหลวของระบบไอที ด้านเศรษฐกิจ เช่น ความผันผวนของค่าเงินหลัก และวิกฤตการณ์ทางการเงิน (สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, ๒๕๖๒)

ความปลอดภัยในการท่องเที่ยว เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการตัดสินใจของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ ที่เดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทย ต้องการความมั่นคงในชีวิตและความปลอดภัยในทรัพย์สินเมื่อเกิดอุบัติเหตุในการท่องเที่ยว ย่อมส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ทำให้ภาพลักษณ์ของประเทศไทยเสียหาย ความเชื่อมั่นในการท่องเที่ยวลดลง รัฐบาลจึงได้จัดตั้งกองมาตรฐาน และกำกับความปลอดภัยนักท่องเที่ยว มีภารกิจหลักในการเฝ้าระวังติดตามสถานการณ์ ตรวจสอบเหตุที่อาจเกิดผลกระทบต่อความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวแจ้งเตือนภัยแก่นักท่องเที่ยว พัฒนามาตรฐานเกี่ยวกับความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว เป็นศูนย์กลางในการประสานงานการให้ความช่วยเหลือ และได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การสร้างความเชื่อมั่นด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ เพื่อยกระดับมาตรฐานความปลอดภัยด้านการท่องเที่ยวในประเทศไทย ให้มีคุณภาพ เพิ่มศักยภาพด้านการท่องเที่ยว โดยมีวิสัยทัศน์คือนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ มีความเชื่อมั่นด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินต่อประเทศไทย ซึ่งการที่จะปฏิบัติตามแผนจะสอดคล้องให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้กองมาตรฐานและกำกับความปลอดภัยนักท่องเที่ยวได้มีมาตรการเกี่ยวกับความปลอดภัยที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเช่นมาตรการเกี่ยวกับความปลอดภัยทางน้ำ มาตรการเกี่ยวกับความปลอดภัยทางถนน มาตรการเกี่ยวกับความปลอดภัยจากการถูกหลอกหลวงเอาไรต์เอาเปรียบ มาตรการเกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และมาตรการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือแก่นักท่องเที่ยว กองมาตรฐานและกำกับความปลอดภัยนักท่องเที่ยวได้จัดทำขั้นตอนการบริหารและการจัดการเมื่อเกิดภาวะวิกฤตแสดงถึงขั้นตอนวิธีการจัดการก่อนเกิดเหตุขณะเกิดเหตุและหลังเกิดเหตุรัฐบาลควรยกระดับมาตรการความปลอดภัยทางการท่องเที่ยวให้มากขึ้นคนบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดนี้มาตรการตรวจสอบและมาตรฐานเรือและใบอนุญาตการใช้เรืออย่างจริงจังเร่งประชาสัมพันธ์การสร้างภาพลักษณ์ของการท่องเที่ยวไทยเพื่อให้นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติมีความเชื่อมั่นในความปลอดภัยมีมาตรการทำประการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวให้กับนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ นอกจากนี้หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวควรบูรณาการการทำงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาความปลอดภัยในการท่องเที่ยวมันฝึกซ้อมการช่วยเหลือ

นักท่องเที่ยวเพื่อเตรียมความพร้อมรับมือได้ทุกสถานการณ์อย่างจริงจังและสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนท้องถิ่นในแหล่งท่องเที่ยวช่วยกันดูแลความปลอดภัยการท่องเที่ยวให้กับนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติถ้าทุกภาคส่วนร่วมมือกันปฏิบัติก็จะช่วยยกระดับมาตรการความปลอดภัยทางการท่องเที่ยวของประเทศให้มีประสิทธิภาพและยกระดับคุณภาพการท่องเที่ยวรักษาภาพลักษณ์การท่องเที่ยวไทยส่งผลให้นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติเชื่อมั่นในความปลอดภัยในการท่องเที่ยวไทยและเลือกเดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทยอย่างยั่งยืนต่อไป (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๖๒)

แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิ

ผลการสัมภาษณ์โดยใช้แบบสอบถามในเชิงสัมภาษณ์

ผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ

กรณีศึกษา : ผู้ประสบภัยที่วนอุทยานถ้ำหลวง – ขุนน้ำนางนอน จังหวัดเชียงราย

ข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์ : นายกอบชัย บุญอรณะ

ตำแหน่ง : ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี (อดีตรองอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย)

ความเชี่ยวชาญ (สามารถตอบได้มากกว่า ๑ ด้าน)

- ด้านการเมือง ด้านการทหาร ด้านเศรษฐกิจ
 ด้านสังคมจิตวิทยา ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
 ด้านอื่นๆ (โปรดระบุ)

๑. แนวทางการดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่วนอุทยานถ้ำหลวง – ขุนน้ำนางนอน จังหวัดเชียงราย ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ในส่วนของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้ติดตามสถานการณ์มาตั้งแต่ต้น และให้การสนับสนุนผ่านโครงสร้างศูนย์บัญชาการฯ ของจังหวัดเชียงราย โดยสรุปแล้วกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีการดำเนินการแบ่งเป็น ๒ ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ ๑ ส่วนภูมิภาค สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย ในฐานะฝ่ายเลขาของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย ได้ติดตามในสถานการณ์พื้นที่ถ้ำหลวง- ขุนน้ำนางนอน พร้อมทั้งบูรณาการหน่วยงานในระดับพื้นที่จัดตั้งศูนย์บัญชาการของจังหวัดเชียงราย

ส่วนที่ ๒ ส่วนกลาง กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต ได้ส่งผู้บริหารระดับสูง เจ้าหน้าที่ เครื่องจักรกล อุปกรณ์ เครื่องมือ เพื่อร่วมอำนวยความสะดวกและปฏิบัติภารกิจสนับสนุนศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัด ดังนี้ ผู้บริหารหน่วยงาน มือถือการบัติ รองอธิการบดี ผู้อำนวยการสำนัก / กองศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต ร่วมอำนวยความสะดวกประสานการปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ชุดเผชิญสถานการณ์วิกฤต (ERT) และเจ้าหน้าที่สนับสนุนจากส่วนกลาง และศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตในพื้นที่ภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เข้าร่วมปฏิบัติงานตามภารกิจที่ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัด

กำหนดและมอบหมาย อาทิเช่น ภารกิจค้นหาและกู้ภัย ภารกิจการสนับสนุนการลำเลียงทรัพยากรต่าง ๆ และภารกิจการจัดการข้อมูลสถานการณ์ เครื่องจักรกลสาธารณภัย ได้ระดมจากส่วนกลาง / ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต เช่น เครื่องสูบน้ำ รถยนต์ไฟฟ้าส่องสว่าง เครื่องมืออุปกรณ์พิเศษต่าง ๆ สนับสนุนภารกิจ

ทั้งนี้ภายหลังจากที่จังหวัดได้ประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัย ตามกฎหมาย และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ และการประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๕๖ นอกจากการส่งกำลังเข้าพื้นที่สนับสนุนการปฏิบัติของศูนย์บัญชาการฯ ของจังหวัดแล้ว กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยยังได้ขอยกเว้นระเบียบกระทรวงการคลังฯ และได้ขอขยายวงเงินให้จังหวัดด้วย เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความคล่องตัวยิ่งขึ้น

๒. การบูรณาการในการร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย เหตุการณ์ที่ถ้ำหลวงขุนน้ำนางนอน มีแนวทางการบูรณาการระหว่างหน่วยงานอย่างไรบ้าง

แนวทางการปฏิบัติเป็นไปตามแผนฯ และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๐ และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ โดยมีการจัดตั้งศูนย์บัญชาการค้นหาผู้สูญหายในวนอุทยานถ้ำหลวง-ขุนน้ำนางนอน ตำบลโป่งผา อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย เป็นศูนย์กลางปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ มีผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายในฐานะผู้อำนวยการจังหวัดเชียงราย และเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ มีโครงสร้างการจัดการตามระบบบัญชาการเหตุการณ์ เพื่อความเป็นเอกภาพ กำหนดภารกิจและแบ่งหน่วยงานเข้าร่วมปฏิบัติการใน ๓ ส่วนหลัก ได้แก่

ส่วนที่ ๑ ส่วนปฏิบัติการ ได้แก่ หน่วยปฏิบัติการค้นหาทางอากาศ หน่วยปฏิบัติการค้นหาและกู้ภัยทางบก หน่วยปฏิบัติการทางการแพทย์ หน่วยปฏิบัติการระบายน้ำเปียงเบนทางน้ำ

ส่วนที่ ๒ ส่วนอำนวยการ ได้แก่ หน่วยสถานการณ์ เป็นการรวมหน่วยทางด้านเทคนิคและผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานต่าง ๆ ร่วมประเมินสถานการณ์ หน่วยทรัพยากรและหน่วยเอกสาร เพื่อการลงทะเบียนจากบุคลากรที่มาให้การช่วยเหลือ

ส่วนที่ ๓ ส่วนสนับสนุน ได้แก่ หน่วยเสบียง เพื่อส่งกำลังบำรุง อาหาร หน่วยแพทย์ จัดเจ้าหน้าที่แพทย์ และสาธารณสุข เพื่อปฐมพยาบาลเจ้าหน้าที่ที่ได้รับบาดเจ็บ หน่วยสถานที่ ดูแลการจัดการพื้นที่ การสนับสนุนระบบไฟฟ้าและแสงสว่าง หน่วยสื่อสารสนับสนุนการจัดระบบสื่อสาร พร้อมทั้งได้จัดตั้งศูนย์ประสานการปฏิบัติ เพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าให้ความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และจัดตั้งศูนย์ข้อมูลประชาสัมพันธ์ร่วมเพื่อเป็นศูนย์กลางด้านข้อมูลข่าวสาร และกำหนดทิศทางในการเผยแพร่ข้อมูล และตอบโต้ข้อมูลที่เป็นเท็จ โดยมีที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ ประกอบด้วย หัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง กรม ผู้บัญชาการเหล่าทัพ ผู้เชี่ยวชาญจากศาสตร์ในแขนงที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมให้ข้อเสนอแนะตามหลักสากล เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจสั่งการ ในส่วนของแนวทางปฏิบัติร่วมกันใน

การจัดการภาวะฉุกเฉิน ได้จัดทำแผนการเผชิญเหตุการณ์ให้ความช่วยเหลือผู้สูญหายในวนอุทยานถ้ำหลวง - ชูมน้ำนางนอน ตำบลโป่งผา อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย สำหรับเป็นกรอบในการปฏิบัติงาน ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ร่วมกัน

๓. ปัญหาและอุปสรรคในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่ถ้ำหลวงชูมน้ำนางนอน

การขาดข้อมูล แผนผัง โครงสร้างของถ้ำที่ชัดเจน ตลอดจนขาดอุปกรณ์ เครื่องมือที่ตอบสนองต่อภารกิจกู้ภัยภายในถ้ำ ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการประเมินสถานการณ์ในช่วงแรก แต่หลังจากที่มีการสนับสนุนเพิ่มเติมกำลัง ทรัพยากร ผู้ที่มีความรู้ในด้านต่าง ๆ เข้าไปสนับสนุนการจัดการ ตลอดจนผลจากการบูรณาการฝึกซ้อมตามภารกิจร่วมกันในรูปแบบต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิดความคุ้นเคย ความคล่องตัว และความมั่นใจในการปฏิบัติของผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนผู้บริหารระดับสูงได้เป็นอย่างดี

๔. แนวทางการบริหารและการจัดการองค์กร รวมทั้งการบูรณาการเพื่อให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยในสถานะพิเศษ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ท่านคิดว่าควรมีแนวทางอย่างไร

เหตุการณ์ที่วนอุทยานถ้ำหลวง - ชูมน้ำนางนอน จังหวัดเชียงราย ทำให้ได้เห็นการจัดตั้งระบบบัญชาการเหตุการณ์ มีการดำเนินการตามแผน และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยผู้มีอำนาจแท้จริง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ตลอดจนการจัดผังโครงสร้างองค์กร เชื่อมโยงตามสายบังคับบัญชา (Chain of Command) ที่ค่อนข้างชัดเจน อย่างไรก็ตามจากข้อคิดเห็นของผู้ที่เข้าร่วมปฏิบัติงานพบว่า ปัญหาและอุปสรรคคือ ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการสาธารณภัยตามกฎหมาย และแผนว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ไม่เท่ากัน ส่งผลให้ช่วงแรกของเหตุการณ์ ผู้ปฏิบัติงานมีความสับสนในเรื่องระบบบัญชาการเหตุการณ์

นอกจากนี้ยังรวมถึงการขาดทักษะ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนทรัพยากรกู้ภัยที่ไม่เหมาะสมกับสภาพภูมิประเทศและไม่ทันสมัย ดังนั้นจึงมีข้อเสนอให้หน่วยงานควรมีการเรียนรู้ร่วมกันในเรื่องการจัดการสาธารณภัย ในประเด็นการจัดการในภาวะฉุกเฉิน เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งอย่างเป็นระบบ รวมทั้งปรับปรุงพัฒนาองค์ความรู้ ทักษะ วัสดุ อุปกรณ์ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘

การสร้างมาตรฐานการจัดการในภาวะฉุกเฉิน

การขยายองค์ความรู้การจัดการภาวะฉุกเฉิน ในเรื่องระบบการบัญชาการเหตุการณ์ ให้กับส่วนราชการ ทหาร พลเรือน เอกชนและอาสาสมัคร ให้สามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะผู้บัญชาการเหตุการณ์ทุกระดับจะต้องจัดตั้งศูนย์บัญชาการได้ทันที และสามารถประสานงานกับหน่วยงานทุกหน่วยงานในพื้นที่ได้

การพัฒนาระบบ / เครื่องมือสนับสนุนการเผชิญเหตุ

๑. เพิ่มการฝึกอบรมให้ความรู้ เพื่อสร้างมาตรฐานบุคลากรในเรื่องการเผชิญเหตุ การกู้ภัยในเหตุสาธารณภัยที่มีความซับซ้อน ดำเนินการร่วมกันระหว่างฝ่ายพลเรือน หน่วยทหาร ภาคเอกชน

๒. การปรับปรุงระบบฐานข้อมูลทรัพยากรกู้ภัย ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชนในการจัดการสาธารณภัย

๓. การจัดทำคู่มือ (Handbook) การเผชิญเหตุในภาวะฉุกเฉิน สำหรับการปฏิบัติงานภารกิจบัญชาการเหตุการณ์ที่เป็นมาตรฐาน

๔. การเสริมระบบการเตือนภัย การประเมินและวิเคราะห์สถานการณ์ การติดตั้งเครื่องตรวจวัดสภาพอากาศ และปริมาณน้ำฝนพร้อมแอปพลิเคชัน ชุดประจำที่และเคลื่อนที่ ณ จุดเสี่ยงภัยอย่างครอบคลุมทั่วถึง ระบบการสื่อสารในภาวะฉุกเฉิน การสื่อสารระบบดิจิทัล ครอบคลุมทุกพื้นที่

๕. การจัดการทรัพยากรกู้ภัยที่เหมาะสมตามภารกิจ และสภาพพื้นที่ จากเหตุการณ์ดังกล่าวพบว่า เครื่องมือ อุปกรณ์ ในการกู้ภัยของภาครัฐยังไม่ทันสมัย และไม่เหมาะสมกับสภาพภูมิประเทศ

ผลการสัมภาษณ์โดยใช้แบบสอบถามในเชิงสัมภาษณ์

ผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสถานะพิเศษ

กรณีศึกษา : ผู้ประสบภัยเหตุการณ์เรือฟินิกซ์ล่มและจมลงบริเวณเกาะเฮ จังหวัดภูเก็ต

ข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์ : พล.ร.อ.เจริญพล คุ่มราชี่

ตำแหน่ง : รองเสนาธิการทหาร กองบัญชาการกองทัพไทย

(อดีตรองผู้บัญชาการทัพเรือภาคที่ ๓)

ความเชี่ยวชาญ (สามารถตอบได้มากกว่า ๑ ด้าน)

- ด้านการเมือง ด้านการทหาร ด้านเศรษฐกิจ
- ด้านสังคมจิตวิทยา ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- ด้านอื่นๆ (โปรดระบุ)

๑. ขอรบายเหตุการณ์เรือฟินิกซ์ล่มและจมลง บริเวณเกาะเฮ จังหวัดภูเก็ต และการดำเนินการช่วยเหลือของทัพเรือภาคที่ ๓

เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๑ เวลา ๑๘๐๐ ศูนย์ปฏิบัติการทัพเรือภาคที่ ๓ ได้รับแจ้งจากศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวภูเก็ตและจังหวัดภูเก็ต ว่า เกิดเหตุขอความช่วยเหลือในทะเลเนื่องจากคลื่นลมแรง จำนวน ๗ เหตุการณ์ การนี้ ทัพเรือภาคที่ ๓ ได้สั่งการให้จัด ร.ล.หัวหิน ร.ล.ล่องลม เรือ ต.๙๙๒ เรือ ต.๒๓๒ และเฮลิคอปเตอร์ลำเลียงแบบที่ ๔ บูรณาการร่วมกับหน่วยงานในศรชล.เขต ๓ ได้แก่ เรือ ตรน.๘๑๔ และเรือ ตรน.๗๐๖ จากตำรวจน้ำภูเก็ต รวมทั้งเรือประมงและเรือท่องเที่ยวในพื้นที่ ร่วมในการค้นหาและช่วยเหลือทันที โดยการปฏิบัติในการค้นหาผู้ประสบภัยในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น สามารถช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ปลอดภัย ทั้งนี้มีกรณีที่สำคัญจำนวน ๒ เหตุการณ์ ดังนี้

๑.๑ กรณี เรือซีเรนิตต้า จมบริเวณ ระหว่าง ก.ไม้ทอน - ก.เฮ มีผู้ประสบภัย ๔๓ คน โดยในคืนวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๑ นั้น มีเรือท่องเที่ยวในพื้นที่ ช่วยได้ ๒๐ คน และเรือ ต.๒๓๒ ช่วยได้ ๒๑ คน รวมผู้ประสบภัยที่ช่วยเหลือได้ จำนวน ๔๑ คน ยังคงสูญหาย จำนวน ๒ คน และต่อมาใน ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๑ เวลา ๐๗๐๐ ร.ล.ล่องลม ได้ประสานเรือประมงใกล้เคียง ช่วยผู้ประสบภัยได้อีกจำนวน ๒ คน ซึ่งครบจำนวนทั้งหมดโดยปลอดภัย

๑.๒ กรณีเรือ CC Phoenix diving จมบริเวณ ก.เฮ นั้น มีผู้ประสบภัย จำนวน ๑๐๑ คน เป็นนักท่องเที่ยวชาวจีน ๘๗ คน ชาวอเมริกัน ๒ คน ไกด์ ๑ คน และลูกเรือพร้อมกัปตัน เรือและช่างเครื่อง รวมจำนวน ๑๑ คน โดยการช่วยเหลือนั้น ได้รับแจ้งจากสมาคมประมงจังหวัดภูเก็ตและศูนย์ PIPO ภูเก็ต ว่าในคืนวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๑ เรือประมงที่ทำการประมงใกล้เคียง ได้ทำการช่วยเหลือผู้ประสบภัย รวมจำนวน ๕๓ คน และเดินทางกลับเข้าฝั่งเรียบร้อยแล้ว ยังคงมีผู้สูญหายอีก จำนวน ๔๘ คน ต่อมาในวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๑ เวลา ๐๗๐๐ ร.ล.ล่องลม สามารถช่วยเหลือผู้ประสบภัยเพิ่มเติมได้อีก จำนวน ๑ คน รวมช่วยเหลือได้ทั้งหมด ณ ขณะนั้น จำนวน ๕๔ คน คงเหลือนักท่องเที่ยวชาวจีนที่ยังคงสูญหาย จำนวน ๔๗ คน และตั้งแต่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๑ เป็นต้นไป ศูนย์ปฏิบัติการทัพเรือภาคที่ ๓ ได้จัดกำลังเพิ่มเติมเข้ามาปฏิบัติการ ได้แก่ ร.ล.เจ้าพระยาเรือ ต.๑๑๓ เรือ ต.๒๓๔ ร.ล.ทองหลาง และ ร.ล.ปิ่นหยี และประสานเรือในหน่วยงานใน ศรชล.เขต ๓ เข้ามาปฏิบัติการเพิ่มเติม ได้แก่ เรือ ทช.๖๐๓ จากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เรือตรวจการณ์ประมง ๖๐๕ จากกรมประมง และเรือเจ้าท่า ๑๓๐๑ จากกรมเจ้าท่า ทำให้มีเรือที่ใช้ในการลาดตระเวนค้นหา จำนวน ๑๔ ลำ ประกอบด้วยเรือของ กองทัพเรือ จำนวน ๙ ลำ เรือตำรวจน้ำ จำนวน ๒ ลำ เรือกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จำนวน ๑ ลำ เรือกรมเจ้าท่า จำนวน ๑ ลำ และเรือกรมประมง จำนวน ๑ ลำ ในส่วนกำลังทางอากาศประกอบด้วย กองทัพเรือ เฮลิคอปเตอร์ จำนวน ๒ เครื่อง เครื่องบินลาดตระเวน จำนวน ๒ เครื่อง กองทัพบก กองทัพอากาศ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เฮลิคอปเตอร์หน่วยละ ๑ เครื่อง ในการค้นหา นั้น ได้ใช้ข้อมูลแบบจำลองการคำนวณของกรมอุทกศาสตร์ กองทัพเรือ มาเป็นแนวทางวิเคราะห์และวางแผน โดยทำการลาดตระเวนค้นหา ทั้งกลางวันและกลางคืน สนับสนุนด้วยการลาดตระเวนทางอากาศ การประสานเครือข่ายเรือประมง และเรือท่องเที่ยวในพื้นที่ ร่วมในการค้นหาผู้สูญหายอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการลาดตระเวนทางเท้า และการลาดตระเวนบริเวณชายฝั่งและเกาะแก่งของหน่วยต่าง ๆ ในทัพเรือภาคที่ ๓ ในพื้นที่จังหวัด กระบี่ และจังหวัดสตูล การประสานชุมชนบริเวณชายฝั่งและเครือข่ายเรือประมงต่าง ๆ ในการร่วมการค้นหา สำหรับบริเวณที่เรือ CC Phoenix diving จม นั้น คาดว่าจะมีผู้ประสบภัยจำนวนหนึ่งติดอยู่ในเรือ จึงได้มีการระดมนักดำน้ำ ทั้งทีมนักประดาน้ำจากกองทัพเรือ ทีมนักดำน้ำจากประเทศจีน ทีมดำน้ำตำรวจน้ำ ทีมดำน้ำอาสาสมัครต่างชาติ ทีมดำน้ำจากมูลนิธิและองค์กรต่าง ๆ รวมจำนวน ประมาณ ๑๐๐ คน เข้ามาสนับสนุนในการค้นหา

การค้นหาได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องทั้งภาคผิวน้ำโดยเรือปฏิบัติการ การค้นหาทางอากาศยานและการค้นหาใต้น้ำ จนกระทั่งในวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑ สามารถพบร่าง ผู้เสียชีวิต จำนวน ๔๗ ร่าง โดยเป็นร่างที่เรือ CC Phoenix diving ทับอยู่ จำนวน ๑ ร่าง ที่ต้องมีการเก็บกู้ขึ้นมาให้ได้ เนื่องจากพื้นที่บริเวณดังกล่าว เป็นพื้นที่น้ำลึกประมาณ ๔๕ เมตร นักดำน้ำจำเป็นจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้และมีเครื่องมือและอุปกรณ์ที่ปลอดภัย จึงใช้เฉพาะทีมดำน้ำจากกองทัพเรือ

(นักประดาน้ำและมนุษย์กบ) ทีมดำน้ำประเทศจีน ทีมดำน้ำตำรวจน้ำ และทีมดำน้ำลึก อาสมัครต่างชาติ ประมาณ ๕ คน ร่วมในการเก็บกู้ร่างดังกล่าว โดยใช้การพันทราย การใช้ปลั้วชุดและการแชะ เนื่องจากสภาพอากาศคลื่นลมแรง และกระแสน้ำใต้น้ำแรงมาก ทีมดำน้ำจึงต้องพยายามอย่างมากในการเก็บกู้ร่างดังกล่าว โดยพยายามจะรักษาความสมบูรณ์ร่างของผู้เสียชีวิตให้ดีที่สุดและเข้าใจความรู้สึกของผู้สูญเสีย จนกระทั่งประสบความสำเร็จในการเก็บกู้ร่างสุดท้าย เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๖๑ เวลา ๑๘๓๐

๒. การบูรณาการในการร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยเหตุการณ์เรือพีนิคซ์ล่มและจมลงบริเวณเกาะเฮ จังหวัดภูเก็ต มีแนวทางการบูรณาการระหว่างหน่วยงานอย่างไร

การบูรณาการในการร่วมมือระหว่างหน่วยงาน นั้น เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๑ จังหวัดภูเก็ต ได้มีการจัดตั้งศูนย์บัญชาการช่วยเหลือเรือล่ม จว.ภูเก็ต หลังจากเกิดเหตุการณ์ขึ้นมาทันที เพื่อบูรณาการและประสานการปฏิบัติกับทุกภาคส่วนในการช่วยเหลือ โดยมี ผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดภูเก็ต ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขาฯ ตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ซึ่ง ทรภ.๓/ศรชล.เขต ๓ ได้รับมอบหมายภารกิจจาก ศูนย์บัญชาการช่วยเหลือเรือล่ม จว.ภูเก็ต ให้เป็นหน่วยหลักในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลและส่งต่อผู้ประสบภัยกลับเข้าฝั่ง ให้กับทีมแพทย์และพยาบาลของ ศูนย์เรนทรภูเก็ต ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป ทั้งนี้ได้มีการจัดผู้บังคับบัญชาและฝ่ายอำนวยการ ร่วมปฏิบัติงาน เป็น ศปก.ทรภ.๓/ศรชล.เขต ๓ ส่วนหน้า ณ ท่าเทียบเรืออ่าวฉลอง จว.ภูเก็ต เพื่อทำหน้าที่ประสานการปฏิบัติ การชี้แจงการปฏิบัติงานของ ทรภ.๓/ศรชล.เขต ๓ ต่อ ศูนย์บัญชาการช่วยเหลือเรือล่ม จว.ภูเก็ต ส่วนการควบคุมการปฏิบัติในภาพรวม จะอยู่ในความรับผิดชอบของ ศปก.ทรภ.๓/ศรชล.เขต ๓ ที่ปฏิบัติภารกิจ ณ บก.ทรภ.๓

๓. ปัญหาและอุปสรรคในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยเหตุการณ์เรือพีนิคซ์ล่มและจมลงบริเวณเกาะเฮ จังหวัดภูเก็ต สรุปได้ดังนี้

๓.๑ ข้อมูลผู้ประสบภัยที่แท้จริงของ เรือ CC Phoenix diving ซึ่งในวันที่เกิดเหตุมีข้อมูลจากหลายแหล่ง ได้แก่ เจ้าของเรือ กรมเจ้าท่า ตม. เป็นต้น ซึ่งแต่ละหน่วยมีข้อมูลไม่ตรงกัน เนื่องจากระบบการควบคุมและตรวจสอบนักท่องเที่ยวก่อนลงเรือไปทำกิจกรรมในทะเล ยังไม่มีระบบที่รัดกุม ทำให้หน่วยช่วยเหลือผู้ประสบภัยในทะเลและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ทราบจำนวนผู้ประสบภัยที่แท้จริง ว่ามีจำนวนเท่าไรกันแน่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องใช้เวลาตรวจสอบ ประมาณ ๒ - ๓ วันหลังเกิดเหตุการณ์ ถึงจะทราบยอดผู้ประสบภัยที่แท้จริง จึงเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในช่วงแรก

๓.๒ สภาพคลื่นลมแรงมาก ความสูงของคลื่น ประมาณ ๓ - ๔ เมตร ในห้วงของการค้นหาผู้ประสบภัยทางทะเล เป็นอุปสรรคต่อเรือที่มีขนาดเล็ก ที่ไม่สามารถดำรงการค้นหาได้อย่างต่อเนื่อง จำเป็นต้องใช้เรือขนาดใหญ่ของกองทัพเรือ ในการปฏิบัติการค้นหา เช่น ร.ล.เจ้าพระยา และ ร.ล.ล่องลม เป็นต้น

๓.๓ การค้นหาร่างผู้เสียชีวิต จำนวน ๑ ร่าง ที่เรือ CC Phoenix diving ทับอยู่ นั้น เป็นไปด้วยความยากลำบาก เนื่องจาก น้ำลึกประมาณ ๔๕ เมตร ประกอบกับคลื่นลมแรงในพื้นที่

จำเป็นต้องใช้นักดำน้ำที่เป็นผู้ที่มีความรู้และมีเครื่องมือและอุปกรณ์ที่ปลอดภัย จากกองทัพเรือ (นักประดาน้ำ และมนุษย์กบ) ทีมดำน้ำประเทศจีน ทีมดำน้ำตำรวจน้ำ และทีมดำน้ำลึกอาสาสมัครต่างชาติ ประมาณ ๕ คน ร่วมในการเก็บกู้ร่างดังกล่าว โดยใช้การพันทราย การใช้ปลิวขูดและการแชะ และใช้เวลาการดำเนินการถึง ๕ วัน จึงประสบความสำเร็จในการเก็บกู้ร่างสุดท้าย

๔. แนวทางการบริหารและการจัดการองค์กร รวมทั้งการบูรณาการเพื่อให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยในสถานะพิเศษที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ท่านคิดว่าควรมีแนวทางอย่างไร

มีแนวความคิดว่า ควรมีการจัดทำแผนการบริหารจัดการ โดยกำหนดเป็นแผนระยะสั้นและแผนระยะยาว เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหาให้มีความเป็นมาตรฐาน ทั้งนี้ควรมีแนวทางในการบริหารจัดการ โดยเริ่มตั้งแต่ บริเวณท่าเรือ บริเวณในทะเล และ กรณีเกิดเหตุการณ์ตามรายละเอียดดังนี้

๔.๑ การบริหารจัดการบริเวณท่าเรือ

๔.๑.๑ การตรวจสอบจำนวนเรือ ลูกเรือ ผู้โดยสาร การกำหนดช่องทางในการลงเรือประเภทต่าง ๆ ควรให้เป็นหน้าที่ของผู้บริหารจัดการท่าเรือ เป็นผู้รับผิดชอบ โดยมีกรมเจ้าท่าเป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับในภาพรวม ทั้งนี้ ข้อมูลและรายละเอียดในการตรวจสอบ ให้นำเทคโนโลยีและระบบสารสนเทศเข้ามาช่วยในการบริหารจัดการ โดยหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ตลอดเวลา

๔.๑.๒ ควรให้หน่วยงานที่มีการบังคับใช้กฎหมาย เช่น ตำรวจท่องเที่ยว กรมเจ้าท่า เป็นต้น จัด จนท. ไปตรวจสอบการดำเนินการตามข้อ ๔.๑.๑ อย่างสม่ำเสมอ

๔.๑.๓ ผู้บริหารจัดการท่าเรือ ผู้ประกอบการ ควรมีการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการติดตามเรือและนักท่องเที่ยว ที่ทำกิจกรรมในทะเลได้ตลอดเวลา เช่น ระบบ AIS ลิสแบนด์ เป็นต้น

๔.๑.๔ ก่อนที่เรือจะออกไปทำกิจกรรมในทะเล ผู้บริหารจัดการท่าเรือ หรือผู้ประกอบการ จะต้องมีการสาธิตการใช้อุปกรณ์รักษาความปลอดภัยต่าง ๆ เช่น การสวมเสื้อชูชีพ การใช้อุปกรณ์ดับเพลิงเบื้องต้น การใช้แพช่วยชีวิต เป็นต้น

๔.๒ การปฏิบัติเมื่อเรือออกไปทำกิจกรรมในทะเล

๔.๒.๑ กัปตันเรือและลูกเรือ จะต้องควบคุมและกำกับ ให้นักท่องเที่ยวทุกคนใส่เสื้อชูชีพตลอดเวลา

๔.๒.๒ ให้เรือหน่วยงานใน ศรชล.ภาค ๓ จัดเรือสลับหมุนเวียนกันออกตรวจสอบเรือท่องเที่ยวในทะเลตามพื้นที่ที่ได้รับมอบหมาย เพื่อแจ้งเตือน ประชาสัมพันธ์ สภาพอากาศและคลื่นลมในทะเล ที่จะเป็นอันตรายต่อการเดินเรือก็ให้แจ้งเตือนเรือท่องเที่ยวเดินทางกลับเข้าฝั่งทันที รวมทั้งให้ตรวจสอบนักท่องเที่ยวว่า มีการสวมเสื้อชูชีพตามที่กำหนดหรือไม่ หากเรือลำใดไม่ปฏิบัติตามหรือไม่เชื่อฟัง ให้จับบันทึกชื่อเรือและกัปตันเรือ แล้วรายงานให้ ศรชล.ภาค ๓ ทราบเพื่อรายงานให้สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค ใช้เป็นข้อมูลสำหรับการพิจารณาต่อทะเบียนเรือหรือใบอนุญาตท้ายเรือต่อไป

๔.๒.๓ จังหวัดต่าง ๆ ควรมีศูนย์รับแจ้งเหตุ ทั้งระบบวิทยุและโทรศัพท์ โดยปฏิบัติงานตลอด ๒๔ ชั่วโมง รวมทั้งการตั้งกลุ่ม Line หรือ APPLICATION อื่น ๆ เพื่อใช้ในการกระจายข่าว

๔.๒.๔ จังหวัดต่าง ๆ ควรมีการจัดชุดปฏิบัติการในลักษณะเคลื่อนที่เร็ว บริเวณท่าเรือหลักต่าง ๆ ที่สำคัญ โดยสามารถเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาได้ทันทีหากเกิดเหตุการณ์ รวมทั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ มีการจัดทีมกู้ภัยทางทะเลให้มีความพร้อม

๔.๓ กรณีเกิดเหตุการณ์

๔.๓.๑ เมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้น ให้ศูนย์รับแจ้งเหตุของจังหวัด รับผิดชอบกระจายข่าว แจ้งเหตุให้หน่วยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรับทราบ โดยเฉพาะ ศรชล.ภาค ๓ เพื่อจะได้ประสานกับหน่วยปฏิบัติการหลักและเครือข่ายที่เกี่ยวข้องเข้าทำการช่วยเหลือ รวมทั้งประสานการปฏิบัติร่วมกัน

๔.๓.๒ กรณีเกิดเหตุการณ์ที่มีความรุนแรงในทะเล และเกินขีดความสามารถของจังหวัด หรือหน่วยที่เข้าแก้ไขปัญหาจะดำเนินการได้ เห็นควรให้ ศรชล.เขต ๓ จะเข้ามาบริหารจัดการ โดยประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการบูรณาการกำลังทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม ส่วนจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นศูนย์บัญชาการบนบก เพื่อทำหน้าที่ประสานงานและสนับสนุนการปฏิบัติงานของ ศรชล.ภาค ๓ หรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้ามาบริหารจัดการวิกฤติที่เกิดขึ้น

ผลการสัมภาษณ์โดยใช้แบบสอบถามในเชิงสัมภาษณ์

ผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสถานะพิเศษ

กรณีศึกษา : ผู้ประสบภัยที่ถ้ำหลวง – ขุนน้ำนางนอน จังหวัดเชียงราย

ข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์ : นายณรงค์ศักดิ์ โอสถธนากร

ตำแหน่ง : ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง (อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย)

ความเชี่ยวชาญ (สามารถตอบได้มากกว่า ๑ ด้าน)

- ด้านการเมือง ด้านการทหาร ด้านเศรษฐกิจ
- ด้านสังคมจิตวิทยา ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- ด้านอื่นๆ (โปรดระบุ)

๑. การดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยถ้ำหลวง

หากกล่าวถึงความมั่นคงในสังคมโลกยุคปัจจุบันต้องยอมรับว่าผู้คนให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล องค์กร หรือในระดับประเทศลดน้อยลงเมื่อเทียบกับเรื่องของปากท้อง ซึ่งหากย้อนเวลากลับไปความมั่นคงมีเพียงไว้ในส่วนของรัฐในการรักษาอธิปไตยของชาติ

“ภัย” จึงถือเป็นอีกหนึ่งเรื่องหนึ่งที่เกิดขึ้นแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงโดยรวม ซึ่งภัยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในที่นี้หมายรวมถึงทั้งที่ควบคุมได้หรือไม่สามารถควบคุมได้ที่เราเรียกว่า อุบัติภัย และหากเทียบกับสถานการณ์ปัจจุบันที่พบการเกิดโรคโควิด ๑๙ แพร่ระบาดนั้นก็คือโรคอุบัติใหม่ ที่เป็นภัยเช่นกัน ถึงแม้ “ภัย” ที่เกิดขึ้นนี้เราจะไม่สามารถเข้าไปควบคุมทุกอย่างได้

ทั้งหมดแต่ก็สามารถช่วยบรรเทาหรือทำให้ความรุนแรงลดลงได้ในภาพของการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ในการบริหารสถานการณ์ด้านสาธารณภัยมีองค์ประกอบหลักสำคัญ ๓ เรื่อง คือ การมีแผนที่ที่ดี มีการฝึกซ้อมที่ดี และมีหลักการบริหารความเสี่ยงโดยเฉพาะในส่วนที่ต้องมีการตัดสินใจ

๑. แผนที่ดี ในกรณีถ้าหลวงเราใช้เวลา ๑ ชั่วโมง ๓๐ นาทีในการวางแผน หลายท่านอาจมีข้อสงสัยว่าทำไมถึงใช้เวลาไม่มากนัก เนื่องด้วยเรามีการนำแนวทางจากการจัดทำแผนที่เรียกว่า “แผนเผชิญเหตุ” ซึ่งทางจังหวัดจะดำเนินการจัดทำไว้เกี่ยวกับสาธารณภัยต่าง ๆ เช่น หมอกควันไฟป่า ดินโคลนถล่ม มาปรับใช้ โดยมีการวางแผนทางการปฏิบัติให้กับทีมในการตามหาผู้สูญหายภายในถ้าออกเป็น ๔ รูปแบบ ได้แก่

๑. การใช้ทีมดำน้ำเข้าดำเนินการและสูบน้ำออกจากหน้าถ้ำ
๒. ใช้วิธีการโรยตัวเข้าไปยังในถ้ำที่เป็นภูเขาหินปูน
๓. การเข้าทางน้ำไหลผ่านจากการตั้งข้อสังเกตว่าน้ำเข้าไปได้ดังนั้นคนน่าจะสามารถเข้าไปตามทางน้ำได้เช่นกัน

๔. ใช้วิธีการแสกนหาพื้นผิวพร้อมดำเนินการเจาะพื้นผิวเข้าไป ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าการที่จะดำเนินการในรูปแบบต่าง ๆ นั้นจำเป็นต้องอาศัยผู้ปฏิบัติที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในแต่ละเรื่อง อีกทั้งเครื่องมือหรือแม้แต่ในเชิงด้านเทคนิคก็ต้องมีความพร้อมเป็นอย่างมาก ภายใต้งานเป็นทีมที่ทุกคนต้องเดินหน้าไปอย่างพร้อมเพรียงแข่งกับเวลาที่มีจำกัด

๒. การฝึกซ้อมที่ดี โชคดีว่าในระยะเวลา ๑๐ กว่าเดือนที่อยู่จังหวัดเชียงราย ได้มีการจัดให้มีการฝึกซ้อม ๓ ครั้งทั้งการฝึกซ้อมหนีไฟ น้ำท่วมดินโคลนถล่ม หรือฝึกซ้อมเสมือนจริงกรณีเรือล่ม (น้ำตก) ทำให้กำลังเจ้าหน้าที่มีการตื่นตัวและทบทวนแนวทางการปฏิบัติให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยเน้นย้ำว่าทุกครั้งที่เกิดภัยไม่ว่าจะภัยไหนต้องได้รับการแก้ไขให้ปกติสุขภายใน ๒๔ ชั่วโมง ซึ่งอย่างน้อยผู้ประสบภัยต้องมีความเป็นอยู่ที่ดี เช่นกันผลจากการฝึกซ้อมสม่ำเสมอทำให้เห็นแนวทางการทำงานที่ชัดเจน

๓. การบริหารความเสี่ยง จากแผนเผชิญเหตุทำให้เห็นกระบวนการตามระดับความรุนแรงของเหตุการณ์ ซึ่งจะนำไปสู่การบริหารบุคลากรและการจัดการองค์กรที่ดี (Team) โดยกำหนดกลไกการทำงานตามขนาดของภัย เช่น ภัยขนาดเล็ก เป็นอำนาจหน้าที่ของระดับอำเภอผู้บริหารท้องถิ่น ภัยที่มีลักษณะเป็นวงกว้างและเกิดข้อจำกัดผู้ว่าราชการจังหวัดจะเข้ามามีบทบาทในการบริหารงาน สำหรับภัยขนาดใหญ่จะเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในระดับประเทศ โดยกรณีเหตุการณ์ครั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายได้รับมอบหมายให้เป็นหัวหน้าทีมหรือผู้บัญชาการเหตุการณ์ที่จะต้องมีความกล้าในการตัดสินใจรวมทั้งบริหารจัดการในทุกๆด้านทั้งส่วนของฝ่ายกำลังหลักและฝ่ายสนับสนุนภายใต้การทำงานที่เป็นเอกภาพ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดติดตามการปฏิบัติของทุกงานแต่ไม่ไปก้าวล่วง

๒. การบูรณาการระหว่างหน่วยงานในการค้นหาและให้การช่วยเหลือฯ

เนื่องจากเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นเรื่องที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนทำให้ขาดองค์ความรู้ เพราะยังไม่มีคู่มือหรือตำราใดให้เราได้มาใช้ศึกษาอีกทั้งยังขาดในเรื่องของอุปกรณ์ในการทำงานหรือแม้แต่ผู้เชี่ยวชาญที่มีทักษะจึงนำไปสู่การประสานความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ

ที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ โดยจุดเริ่มต้นครั้งแรกได้มีการขอคำสั่งจากกองทัพเรือที่เป็นหน่วยรบพิเศษหรือซิลเข้ามาช่วยผ่านหน่วยรักษาแม่น้ำโขงก็ได้รับการตอบรับอย่างรวดเร็วมีทั้งจากฝ่ายทหารกองทัพภาคที่ ๓ โดยการประสานจาก มทบ.๓๔ ด้านตำรวจร่วมจัดเฮลิคอปเตอร์และชุดตชด. ตลอดจนด้านสาธารณสุขที่นำกำลังพลจากโรงพยาบาลค่ายของภาคเหนือทั้งหมดมาคอยอำนวยความสะดวกในการรักษาพยาบาล มีทั้งนักจิตวิทยา หน่วยสนับสนุนเครื่องสูบน้ำ กรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องร่วมระดมองค์ความรู้กับนักวิชาการหลากหลายแขนง จนทำให้เกิดการทำงานภาพใหญ่แต่ทุกส่วนจะต้องเป็นไปตามระบบระเบียบที่วางไว้ของกองบัญชาการเหตุการณ์ที่จะมีการประชุมปรับแผนตามสถานการณ์เป็นรายวัน ๆ ละ ๒ ครั้ง แบ่งเป็นฝ่ายปฏิบัติการ ได้แก่ ชุดสูบน้ำ ชุดดำน้ำ และชุดเดินป่า ทีมนี้จะไม่มีการเข้าไปกำกับแต่จะติดตามผ่านการรายงานเป็นระยะ เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามทักษะกระบวนการ ฝ่ายบริหารตามผังองค์กร และฝ่ายสนับสนุนที่จะเข้ามาเป็นหน่วยเสริมให้การทำงานเป็นไปอย่างราบรื่น เช่น ด้านอาหาร โรงพยาบาลสนาม การจัดการขยะ การซักชุด ด้านวิชาการ นั่นคือการอำนวยความสะดวกในภาพรวมทั้งหมด

๓. ปัญหา/อุปสรรค

สิ่งที่พบว่าเป็นปัญหาอุปสรรคในครั้งนี้ แบ่งเป็นปัจจัยภายในและภายนอก ภายในคือ ด้านบริหารที่ถือว่าเป็นความท้าทายอย่างมากตั้งแต่ขั้นตอนการวางรูปแบบตามแนวทางแผนเผชิญเหตุ เช่น การจัดตั้งทีมที่จะต้องหาคนที่ทำหน้าที่ที่ดีที่สุดและมีความเชี่ยวชาญเฉพาะ การขาดองค์ความรู้ส่งผลให้มีข้อมูลที่ไม่มากพอในการดำเนินงาน เหมือนกับการรบกับสิ่งที่เราไม่มีความรู้เป็นเรื่องที่ยากมาก และการที่ต้องปฏิบัติการตลอด ๒๔ ชั่วโมง เนื่องด้วยต้องดูแลด้านอาหารให้กับทุกคนที่อยู่หน้างานซึ่งมีจำนวนมากทำให้การจัดการเรื่องนี้ก็สำคัญแต่ก็ได้รับพระมหากรุณาธิคุณพระราชทานอาหารผ่านโรงครัวเข้ามาร่วมด้วย เรื่องของการจัดการสิ่งของบริจาคที่มีจำนวนมากทำให้ในช่วงระยะแรกเกิดปัญหาภายหลังจึงมีการปรับแก้ไขโดยใช้วิธีการแบ่งโซนตามความจำเป็น สำหรับปัจจัยภายนอกจะเป็นเรื่องของด้านการสื่อสารข้อมูลที่ประชาชนทั่วโลกต่างให้ความสนใจจึงนำไปสู่การติดตามที่มีความอยากรู้อยากเห็นทำให้ข่าวที่มีการนำเสนอออกไปมีทั้งที่เป็นข้อเท็จจริงและไม่เป็นข้อเท็จจริงและเกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของเจ้าหน้าที่ การแก้ไขเรื่องนี้จึงได้เกิดการทำงานร่วมกันของกรมประชาสัมพันธ์ที่เข้ามาช่วยบริหารด้านข้อมูลข่าวสารตลอดจนสื่อมวลชนที่เข้ามาติดตามทำข่าวให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ได้แก่ การจัดแถลงข่าวที่ให้ข้อเท็จจริง การสื่อสารจากรัฐที่ทำให้เกิดความน่าเชื่อถือในช่วงที่มีกระแสข่าวมากมาย

๔. แนวทางการบริหารจัดการในอนาคต

สิ่งสำคัญในการบริหารจัดการด้านสาธารณสุขซึ่งถือเป็นภัยที่หลีกเลี่ยงไม่ได้หากนำมาวิเคราะห์สามารถนำมากำหนดเป็นแนวทางในการทำงานได้ ๕ ข้อ คือ

๑. การมีแผนที่ดี มีความพร้อมซ่อมสม่าเสมอ เข้าถึงพื้นที่ให้เร็วพร้อมทั้งควบคุมสถานการณ์ให้ได้ อีกทั้งมีการถอดบทเรียนไว้ให้เป็นข้อมูลในการกำหนดทิศทางในการทำงานยังเป็นสิ่งที่สำคัญ

๒. การทำงานเป็นทีมต้องยอมรับความสามารถของแต่ละคน ให้เกียรติซึ่งกันและกัน ผู้บริหารมีหน้าที่ติดตามเพื่อสนับสนุนไม่ใช่เข้าไปก้าวก่าย และร่วมแรงร่วมใจในการทำงานอย่างสามัคคี

๓. การมีวินัยทำตามแผน step by step มีเป้าหมายการทำงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

๔. การแสวงหาคำปรึกษาเพื่อนำมาใช้ในการประกอบการทำงาน เช่น ข้อมูลจากแผนย้อนหลังสามปีซึ่งจะเป็นฐานข้อมูลเพื่อนำมาใช้ในการคาดคะเนให้เข้ากับสถานการณ์ในปัจจุบัน

๕. การบันทึกเหตุการณ์ต่าง ๆ ไว้เพื่อสะดวกต่อการนำมาปรับใช้หากเกิดเหตุดังกล่าวขึ้น

ผลการสัมภาษณ์โดยใช้แบบสอบถามในเชิงสัมภาษณ์

ผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในภาวะพิเศษ
กรณีศึกษา : ผู้ประสบภัยที่ถ้ำหลวง - ขุนน้ำนางนอน จังหวัดเชียงราย

ข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์ : พลโทฉลองชัย ชัยยะคำ

ตำแหน่ง : แม่ทัพภาคที่ ๓ (อดีตรองแม่ทัพภาคที่ ๓)

ความเชี่ยวชาญ (สามารถตอบได้มากกว่า ๑ ด้าน)

- ด้านการเมือง ด้านการทหาร ด้านเศรษฐกิจ
 ด้านสังคมจิตวิทยา ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
 ด้านอื่นๆ (โปรดระบุ)

๑. แนวทางการดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่วนอุทยานถ้ำหลวง - ขุนน้ำนางนอนของกองทัพภาคที่ ๓

การช่วยเหลือของกองทัพภาคที่ ๓ เป็นส่วนหนึ่งร่วมกับคณะทำงานของภาคพลเรือน ตำรวจ และองค์กรเอกชนนานาชาติ โดยได้จัดส่งกำลังพลและยุทโธปกรณ์ จากหน่วยต่าง ๆ เพื่อร่วมการค้นหา และช่วยเหลือให้มีความรวดเร็ว เร่งด่วน ตั้งแต่เริ่มประสบเหตุ ดังนี้

๑. การสนับสนุนของหน่วยค้นหาภายในถ้ำหลวง โดย กองพลทหารราบที่ ๗ และ มณฑลทหารบกที่ ๓๗

๒. การผันน้ำออกจากถ้ำหลวง โดย กองพลทหารราบที่ ๗ และ มณฑลทหารบกที่ ๓๗

๓. การจัดชุดปฏิบัติการพิเศษเดินเท้ารอบพื้นที่ เพื่อสำรวจโพรงถ้ำโดยรอบ โดยกองกำลังผาเมือง และ กองกำลังนเรศวร

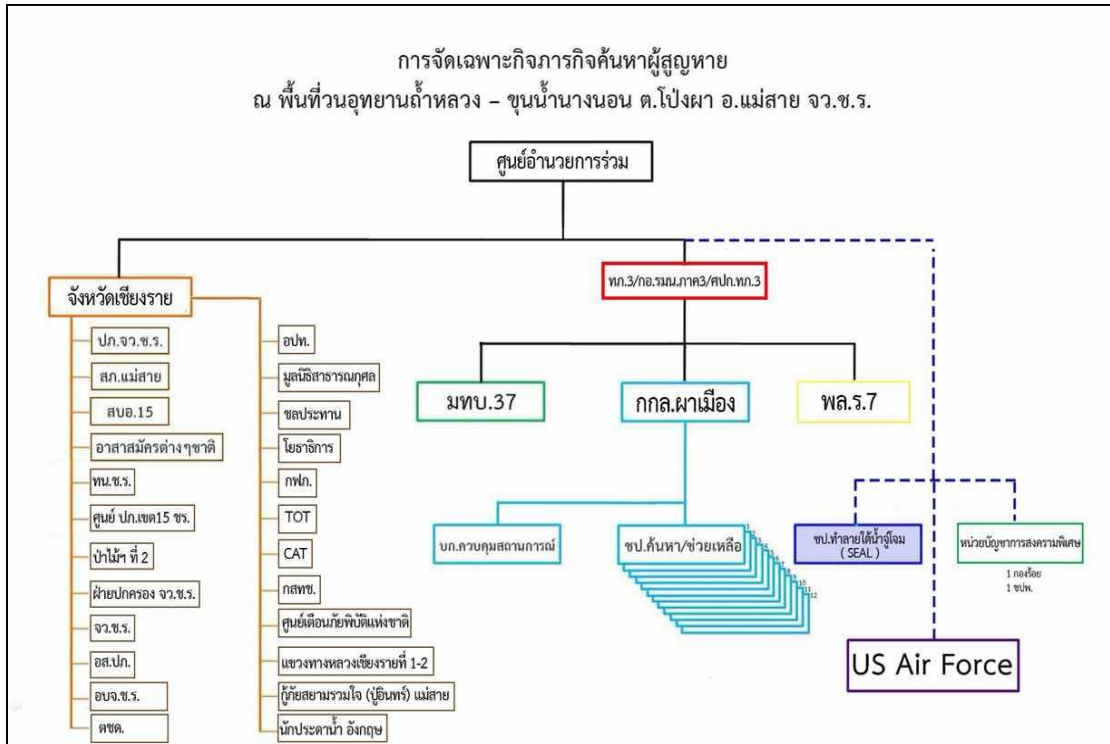
๔. การจัดตั้งโรงพยาบาลสนาม โดยหน่วยแพทย์ในพื้นที่ กองทัพภาคที่ ๓

๕. การปฏิบัติงานด้านการช่าง โดยกองพลพัฒนาที่ ๓

๖. การจัดอากาศยานให้การสนับสนุน โดย กองทัพภาคที่ ๓

๗. การส่งกำลังบำรุง (อาหาร/น้ำดื่ม) และการบริหารจัดการพื้นที่ภายนอกโดยรอบถ้ำหลวง โดยมณฑลทหารบกที่ ๓๗

การวางแผนร่วมเพื่อการค้นหาและกู้ภัย



๒. การบูรณาการในการร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยเหตุการณ์ที่ถ้ำหลวงขุนน้ำนางนอน มีแนวทางการบูรณาการระหว่างหน่วยงานอย่างไร

การบูรณาการในการร่วมมือระหว่างหน่วยงานในการค้นหาผู้ประสบภัยแบ่งออกเป็น ๓ ระดับ คือ

ระดับที่ ๑ การค้นหาระดับจังหวัด โดยใช้กำลังพลจากหน่วยงานทุกภาคส่วนในจังหวัดเชียงราย เช่น ทีมงานกู้ภัยสยามรวมใจและทีมกู้ชีพสมาคมสิริกิร เชียงราย, ฝ่ายปกครอง, ป้องกัน จ.เชียงราย, อุทยานฯ, ทหาร, ตำรวจ และผู้นำชุมชนในพื้นที่

ระดับที่ ๒ การค้นหาระดับชาติ ประสานสอดคล้องกับหน่วยงานในระดับกระทรวง กรม เหล่าทัพทุกภาคส่วนช่วยกันค้นหา และช่วยเหลือผู้ประสบภัย เช่น หน่วย Seal ของกองทัพเรือ มาช่วยค้นหา จัดกำลังร่วม ทหาร, ตำรวจ และ เจ้าหน้าที่ป่าไม้ ร่วมทำการสำรวจช่อง/ปล่องอากาศ เพื่อค้นหา งานสูบน้ำภายในถ้ำได้รับการสนับสนุนจากสมาคมชุดเจาะน้ำบาดาลแห่งประเทศไทย และ ชุดสูบลมอากาศยานภาคเอกชนต่าง ๆ รวมทั้งจิตอาสาทั่วประเทศได้มาร่วมมือกันให้การสนับสนุนภาคบริการบริเวณโดยรอบพื้นที่ถ้ำหลวง เป็นต้น

ระดับที่ ๓ การค้นหาระดับนานาชาติ เชิญนักดำน้ำที่มีความเชี่ยวชาญ ในการดำน้ำ ถ้ำชาวอังกฤษ (Mr.Robert Charlie Harper Mr.Richard William Stanton และ Mr.john Volamthen) วางแผนร่วมกับหน่วยซีลในภารกิจค้นหา หน่วย US Air Forces ของสหรัฐอเมริกา

ซึ่งมาจากโอกินาวา (ฐานทัพอากาศสหรัฐฯ ในโอกินาวา) พร้อมเครื่องอุปกรณ์ดำน้ำ, เครื่องช่วยเหลือชีวิต และเครื่องโซนา จำนวน ๓๒ นาย

๓. ปัญหาและอุปสรรคในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยเหตุการณ์ที่ถ้ำหลวงขุนน้ำนางนอน

๓.๑ การสร้างความเข้าใจและการรับรู้กับสังคมไม่ให้เกิดการตื่นตระหนก, ข่าวลือ, ข่าวลวง หรือ ข่าวปลอม ที่ไม่ใช่ข้อเท็จจริงจากการปฏิบัติงาน จนนำไปสู่ผลกระทบในมิติต่าง ๆ

๓.๒ สภาพภูมิอากาศที่ไม่สามารถควบคุมได้ มีฝนตกตลอดเกือบทุกวัน ปริมาณน้ำภายในถ้ำ จึงเป็นข้อจำกัดในการปฏิบัติงาน ซึ่งหากปริมาณน้ำในถ้ำยังไหลเชี่ยว และมีมวลน้ำมาก การเข้าไปให้การช่วยเหลือของทีมนักประดาน้ำ กองทัพเรือ และนานาชาติ ก็ทำได้ยากเช่นกัน แต่อย่างไรก็ตาม ทุกภาคส่วนก็ได้ร่วมมือกัน อย่างเต็มที่ เต็มขีดความสามารถ จนประสบความสำเร็จ อย่างดี ตามที่ได้ทราบกัน

๔. แนวทางการบริหารและการจัดการองค์กร รวมทั้งการบูรณาการเพื่อให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสถานะพิเศษที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ท่านคิดว่าควรมีแนวทางอย่างไร

ด้วยพระบารมีปกเกล้าปกกระหม่อมของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและพระบรมวงศานุวงศ์ทุกพระองค์ ตลอดจนความร่วมมือร่วมใจของทุกฝ่ายทั้งชาวไทยและต่างประเทศเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ประสบผลสำเร็จ ในการช่วยเหลือนำผู้ประสบภัยออกจากถ้ำครั้งนี้ ถือเป็นความสำเร็จครั้งแรกของโลกในการกู้ภัยในถ้ำที่มีน้ำท่วมสูง มีสภาพอากาศ และระยะเวลาเป็นข้อจำกัด แต่สิ่งที่ถือเป็นบทเรียนสำคัญที่ภาครัฐควรนำมาปรับปรุงระบบการบริหารจัดการภัย และการจัดทำแผนเผชิญเหตุ คือความเป็นเอกภาพ ไม่ซ้ำซ้อน เพื่อให้ทุกจังหวัดและทุกภาคส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้นำไปซักซ้อมขั้นตอนการปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน เพื่อเตรียมพร้อมรับสถานการณ์ภัย รวมถึงต้องมีการจัดการพื้นที่ท่องเที่ยวสำคัญที่มีลักษณะเป็นถ้ำหรือแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ที่เป็นป่าหรืออุทยานอื่น ๆ จะต้องมีการกำหนดมาตรการ แนวทาง และระเบียบปฏิบัติในการท่องเที่ยวอย่างเคร่งครัด มีเครื่องมืออุปกรณ์กู้ภัยเตรียมการไว้ เพื่อสร้างมาตรฐานการท่องเที่ยวและการดูแลความปลอดภัยในอนาคตต่อไป

บทที่ ๔

การเตรียมความพร้อมสำหรับการช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยในสภาวะพิเศษ

การศึกษาเรื่อง การเตรียมความพร้อมสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในสภาวะพิเศษ มีวัตถุประสงค์ของการวิจัย ๓ ประการคือ

๑. เพื่อศึกษาบทเรียนจากการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ
๒. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ
๓. เพื่อศึกษาแนวทางและทิศทางในการเตรียมความพร้อม การช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ

โดยศึกษาค้นคว้าจากแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมความพร้อมสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ กรณีต่าง ๆ เช่น ผู้ประสบภัยพิบัติสึนามิ ๖ จังหวัดภาคใต้ของประเทศไทย ผู้ประสบภัยถ้ำหลวงขุนน้ำนางนอน จังหวัดเชียงราย และผู้ประสบภัยจากเรือพินักซ์ล่มจังหวัดภูเก็ต การศึกษาในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งเป็นการศึกษา ค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งเอกสารทางด้านวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ แนวความคิด ทฤษฎี เอกสารทางราชการที่เกี่ยวกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ เอกสารการถอดบทเรียนจากการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในประเทศไทย รวมทั้งการค้นคว้าข้อมูลจากเว็บไซต์ และการศึกษาจากภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus group discussion) ผู้ทรงคุณวุฒิประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด รองอธิการบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รองผู้บัญชาการทัพเรือภาคที่ ๓ และแนวความคิดจากผู้วิจัยในฐานะของผู้ปฏิบัติงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยในสภาวะพิเศษ เป็นต้น โดยมีการออกแบบโครงสร้างของข้อคำถามที่สามารถนำไปใช้ในการสัมภาษณ์ แบบไม่มีโครงสร้าง หรือเป็นการสัมภาษณ์แบบปลายเปิด มีการนำคำสำคัญ (Keywords) มาใช้ประกอบในการสัมภาษณ์ ให้มีความสอดคล้องกับผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย หรือผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละคน ซึ่งอยู่ในสถานการณ์ที่มีบริบทที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ได้รับข้อมูล แนวความคิด มุมมองที่มีความหลากหลาย ทั้งมิติของความลึก และมิติของความกว้างในเรื่องการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ จากนั้นผู้วิจัยจึงนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์แนวทางการบริหารและการจัดการในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ ๓ คือ เพื่อศึกษาแนวทาง และทิศทางในการเตรียมความพร้อมการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรค

การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยในสภาวะพิเศษในประเทศไทย มีการดำเนินงานร่วมกันจากหลากหลายหน่วยงาน แต่ยังคงขาดการบูรณาการภายในและระหว่างหน่วยงาน รวมทั้งเครื่องมือ อุปกรณ์ เทคโนโลยีที่ทันสมัย เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน ตลอดจนกำลังพลที่มีความเชี่ยวชาญและมีศักยภาพในการสนับสนุนการปฏิบัติงานอย่างเพียงพอ ดังปรากฏให้เห็นจากการประมวลเอกสารในบทที่ ๓ เมื่อนำมาวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบกับคุณลักษณะพื้นฐานของระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System ; ICS) ซึ่งเป็นระบบปฏิบัติการพื้นฐานที่ใช้เพื่อสั่งการ ควบคุมและประสานงานด้านความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินแบบบูรณาการที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งเปรียบเทียบกับแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานสากล ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์ของผู้ทรงคุณวุฒิด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยในสภาวะพิเศษที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ทั้ง ๓ กรณีศึกษา สามารถสรุปสาเหตุสำคัญของปัญหาได้ดังนี้

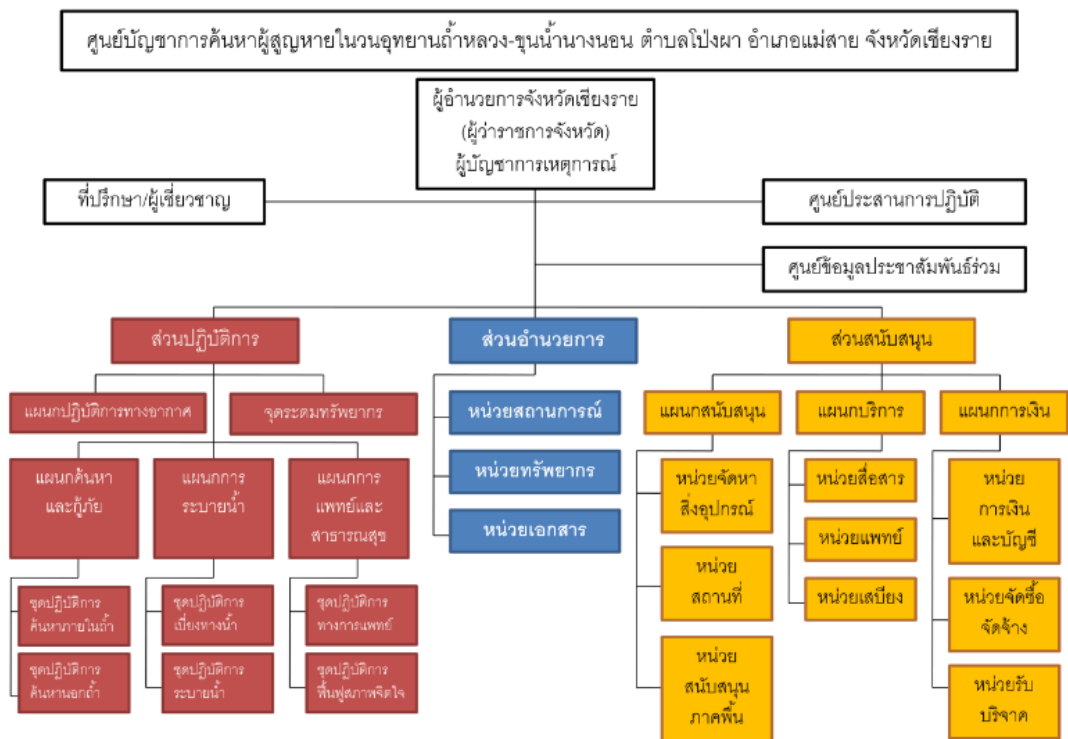
๑. เอกภาพการบริหารจัดการและการบังคับบัญชา

การบริหารและการจัดการสถานการณ์ภัยพิบัติในสภาวะฉุกเฉิน เป็นการจัดการที่มีตัวแปรควบคุมค่อนข้างมาก เช่น ระยะเวลา สภาพพื้นที่ ภูมิประเทศ เครื่องมือ อุปกรณ์ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน การเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ ฐานข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน และประการสำคัญคือการรักษาชีวิตของผู้ประสบภัยพิบัติ ซึ่งการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยในการประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ การบริหารจัดการบุคลากรให้เหมาะสมกับหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ตลอดจนการคัดกรองหน่วยงานร่วมปฏิบัติงาน โดยเฉพาะ ในช่วงแรกของเหตุการณ์ จะพบปัญหาและอุปสรรคเป็นจำนวนมาก เนื่องจากมีหน่วยงานหลากหลายสาขามาปฏิบัติงานร่วมกัน ทั้งภาครัฐ เอกชน รัฐวิสาหกิจ ชุมชน สถาบันการศึกษา สมาคมและกลุ่มอนุรักษ์ต่าง ๆ ซึ่งไม่มีการบูรณาการวางแผนการดำเนินงานร่วมกัน แต่ละหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่เฉพาะ เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อน ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา ขาดการควบคุม และจัดหน้าที่ความรับผิดชอบ สำหรับบุคลากรให้ปฏิบัติหน้าที่ เพื่อมุ่งไปสู่การเกิดเอกภาพในการดำเนินงาน ซึ่งการปฏิบัติงานในลักษณะของการบัญชาการร่วม ผู้บัญชาการเหตุการณ์สามารถตัดสินใจและสั่งการภายใต้โครงสร้างการบัญชาการเดียว โดยตอบสนองต่อวัตถุประสงค์และกลยุทธ์ของการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการที่ผู้บังคับบัญชามาจากหลายหน่วยงาน มีความต่างกระบวนการคิดแนวทางและระบบการปฏิบัติงาน ส่งผลให้การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพบปัญหาบ่อยครั้ง ไม่มีความชัดเจนในแผนการปฏิบัติงาน นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน และผู้ปฏิบัติงานอาจเกิดความสับสน ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ของนายกอบชัย บุณอรณะ ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี (อดีต รองอธิการบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) ผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษกรณีศึกษา : ผู้ประสบภัยที่ถ้ำหลวง - ขุนน้ำนางนอน จังหวัดเชียงราย มีความเห็นว่า ในช่วงแรกของการเกิดเหตุการณ์ การปฏิบัติงานกระบวนการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยในภาพรวมยังขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา ผู้ปฏิบัติงานมีความสับสนในเรื่องระบบบัญชาการเหตุการณ์ การมอบหมายตัวบุคคลรับผิดชอบในโครงสร้างของศูนย์บัญชาการฯ ที่เริ่มแรกอาจจะยังไม่รู้จักกัน บางส่วนผู้ที่ได้รับมอบหมาย

ยังไม่เข้าใจในบทบาท และยังไม่ได้ลงในรายละเอียด การขาดการสื่อสาร ทำให้สายการบังคับบัญชาเกิดความไม่ชัดเจนซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของภารกิจ

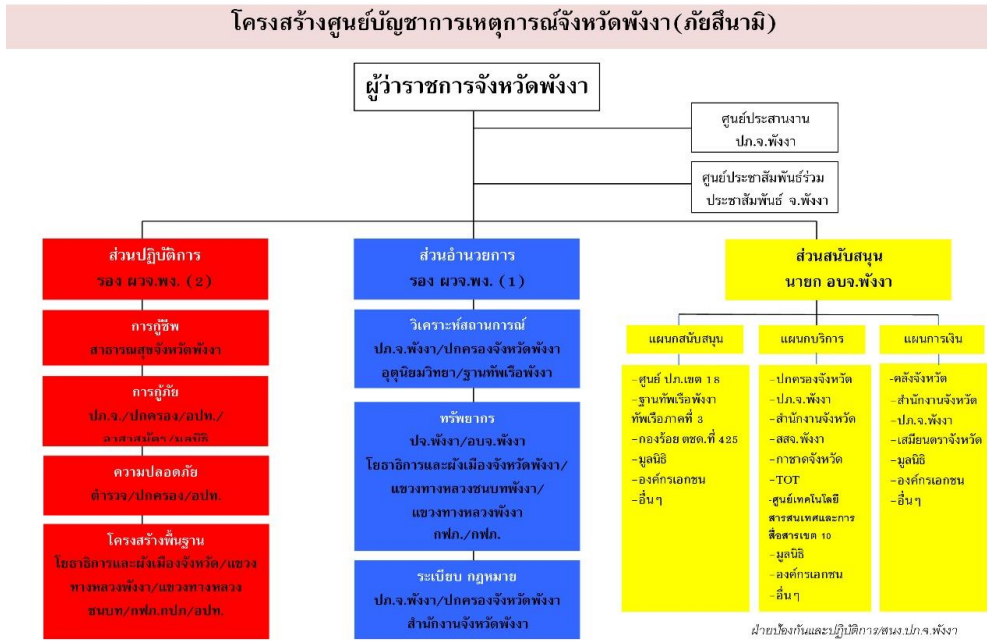
ดังนั้นการบริหารและการจัดการที่มีรูปแบบเฉพาะตัว ไม่สามารถปรับเปลี่ยนได้ หรือจะต้องดำเนินการตามแบบแผนที่กำหนดไว้ อาจส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เนื่องจากในสภาวะวิกฤต หรือภาวะฉุกเฉิน สถานการณ์อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปตามความรุนแรงของเหตุการณ์ หรืออาจมีเหตุการณ์เกิดขึ้นในห้วงเวลาเดียวกัน ทำให้ทรัพยากรบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญ เครื่องมือ อุปกรณ์ ในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน เช่น การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยในอุทยานถ้ำหลวงขุนน้ำนางนอน และการเกิดเหตุการณ์เรือฟินิกซ์ล่มและจมลงบริเวณเกาะเซ จังหวัดภูเก็ต ซึ่งเกิดขึ้นในห้วงเวลาที่ทับซ้อนกัน เป็นต้น ดังนั้นเอกภาพการบริหารและการจัดการ และการวางโครงสร้างการบังคับบัญชาที่มีประสิทธิภาพ จึงเป็นกระบวนการที่สำคัญในการบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุด และตรงตามวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติได้ทันต่อเหตุการณ์

แผนภาพที่ ๔-๑ แสดงโครงสร้างศูนย์บัญชาการค้นหาผู้สูญหายในวนอุทยานถ้ำหลวงขุนน้ำนางนอน



ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

แผนภาพที่ ๔-๒ แสดงโครงสร้างศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดพังงา (ภัยสึนามิ)



ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพังงา

๒. ความพร้อมทางด้านเครื่องมือ อุปกรณ์และข้อมูลทางภูมิศาสตร์

การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ เป็นการช่วยชีวิตผู้ประสบภัยให้รอดพ้นจากภัยพิบัติทั้งในระหว่างเกิดภัยพิบัติ หรือหลังจากเกิดภัยพิบัติแล้ว ซึ่งถือเป็นภารกิจที่มีความสำคัญ ปัจจุบันหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบ และหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนยังไม่สามารถเข้าถึงพื้นที่เกิดภัยพิบัติได้อย่างทันท่วงที เนื่องจากขาดแคลนเครื่องมือ อุปกรณ์ที่มีความเหมาะสม เช่น การช่วยเหลือผู้ประสบภัยด้วยอุปกรณ์ส่งสัญญาณเสียงระยะไกล อุปกรณ์กู้ภัยที่สูง อุปกรณ์กำเนิดแสงสว่างแบบเคลื่อนที่ รถยนต์กู้ภัยเคลื่อนที่เร็วรถยนต์เคลื่อนย้ายผู้ประสบภัยและรถไฟฟ้าส่องสว่าง เป็นต้น อีกทั้งการขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องเทคโนโลยีที่จะสนับสนุนให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น สอดคล้องกับการสัมภาษณ์ นายกอบชัย บุณอรณะ ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี (อดีต รองอธิการบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) ดังนี้ การขาดขาดอุปกรณ์ เครื่องมือที่ตอบสนองต่อภารกิจกู้ภัยภายในถ้ำ ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการประเมินสถานการณ์ในช่วงแรก แต่หลังจากที่มีการสนับสนุนเพิ่มเติมกำลัง ทรัพยากร ผู้ที่มีความรู้ในด้านต่าง ๆ เข้าไปสนับสนุนการจัดการ ตลอดจนผลจากการบูรณาการฝึกซ้อมตามภารกิจร่วมกันในรูปแบบต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิดความคุ้นเคย ความคล่องตัว และความมั่นใจในการปฏิบัติของผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนผู้บริหารระดับสูงได้เป็นอย่างดี

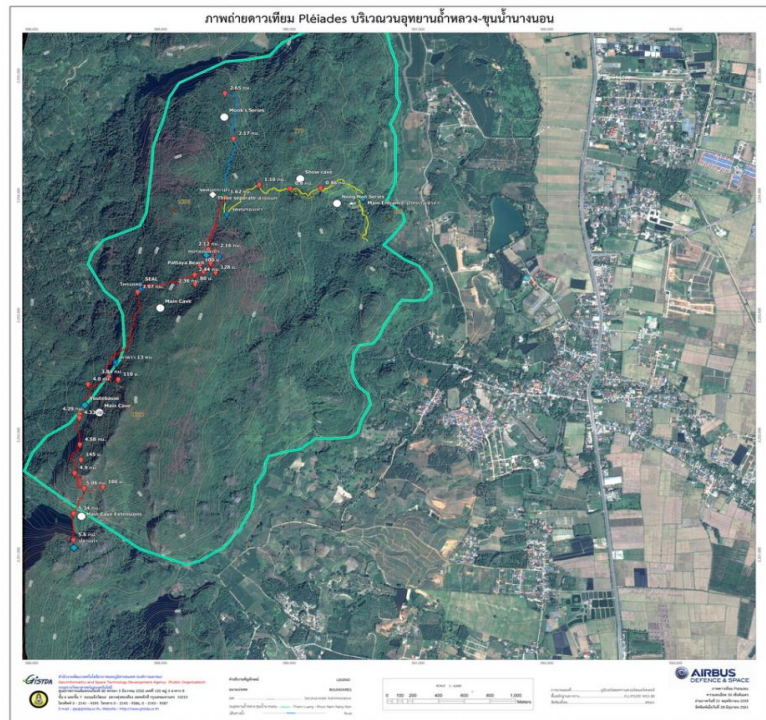
นอกเหนือไปจากเครื่องมือ และอุปกรณ์ในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ เทคโนโลยีดิจิทัลสารสนเทศและการสื่อสารเป็นเครื่องมือสำคัญในการสนับสนุนการปฏิบัติงาน เช่น การนำเทคโนโลยีทางด้านอินเทอร์เน็ตเข้ามาใช้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ

ทางด้านการสื่อสาร และส่งผ่านข้อมูล ระบบการลงทะเบียนผู้รอดชีวิต การแจ้งคนหาย การขอกำลังสนับสนุนและการขอความช่วยเหลือทางด้านการแพทย์ ตลอดจนการสื่อสารทางด้านอื่น ๆ เป็นต้น ซึ่งเทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสารสามารถสนับสนุนทางด้านการสร้างระบบเตือนภัย เพื่อเป็นการแจ้งล่วงหน้า ให้ประชาชนตระหนักถึงภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นโดยมีผู้นำชุมชน เผ่าระวังในการแจ้งเตือนภัย หากมีการเตรียมความพร้อมระบบการติดต่อสื่อสารที่รวดเร็ว จะเป็นการสร้างความปลอดภัยและป้องกันอันตรายที่จะเกิดจากภัยพิบัติได้

ข้อมูลทางภูมิศาสตร์ ธรณีวิทยา อุทกภูมิศาสตร์ อากาศวิทยา เป็นสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง สำหรับประเทศไทยซึ่งยังไม่มีมีการสำรวจข้อมูลลักษณะทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ในประเทศไทยไว้อย่างละเอียด ตลอดจนการใช้ระบบ GPS ในการหาพิกัด และระบบ google map ในการสำรวจพื้นที่ เพื่อให้เพียงพอกับการนำมาใช้วิเคราะห์เมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน หรือภัยพิบัติ จึงจำเป็นต้องมีการจัดทำฐานข้อมูลทางด้านภูมิศาสตร์ไว้ และนำระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลและประมวลผล ซึ่งสามารถใช้ในการสนับสนุนในการช่วยเหลือและค้นหาผู้ประสบภัยพิบัติได้ สอดคล้องกับการสัมภาษณ์ นายกอบชัย บุญอรณะ ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี (อดีต รองอธิการบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) ดังนี้ การขาดข้อมูล แผนที่ โครงสร้างของถ้ำที่ชัดเจน ตลอดจนขาดอุปกรณ์ เครื่องมือที่ตอบสนองต่อภารกิจภัยภายในถ้ำ ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการประเมินสถานการณ์ในช่วงแรก

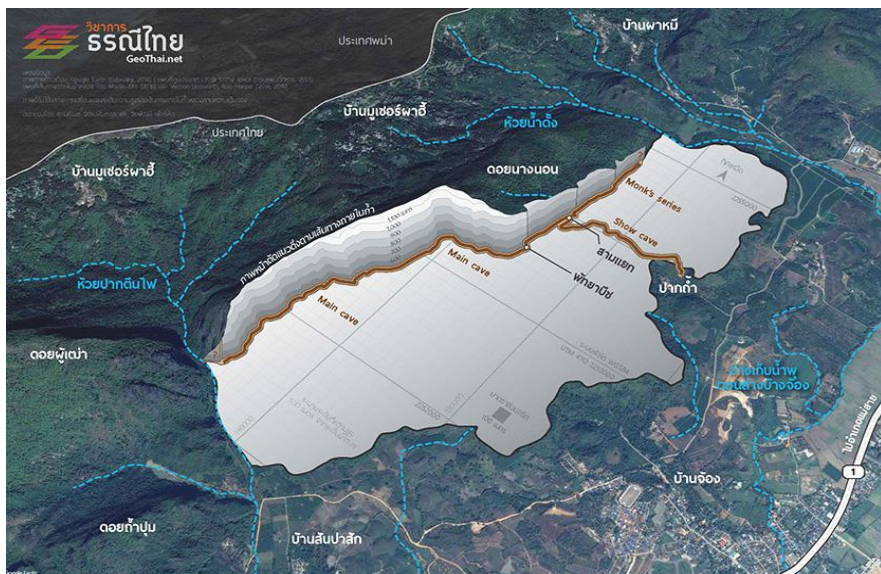
ดังนั้นความพร้อมทางด้านเครื่องมือ อุปกรณ์ ข้อมูลทางภูมิศาสตร์ ฐานข้อมูลสถานที่สำคัญ ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ที่สื่อสารถึงกันได้ และการจัดเตรียมบุคลากรทางด้านเทคโนโลยีดิจิทัล โดยบูรณาการข้อมูลสารสนเทศระหว่างหน่วยงานเข้าด้วยกัน จึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการช่วยเหลือและค้นหาผู้ประสบภัยพิบัติ หลายพื้นที่และหลายเหตุภัยพิบัติที่เกิดขึ้นแล้วไม่สามารถช่วยชีวิตผู้ประสบภัยได้ เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานขาดข้อมูลสนับสนุนดังกล่าว หรือได้รับข้อมูลที่ไม่เป็นปัจจุบัน ส่งผลให้การเข้าถึงผู้ประสบภัยล่าช้า ไม่สามารถช่วยเหลือได้ทันท่วงที ดังเช่นเหตุการณ์การช่วยเหลือผู้ประสบภัยสึนามิ และผู้ประสบภัยที่ถ้ำหลวงขุนน้ำ – นางนอน เป็นต้น

แผนภาพที่ ๔-๓ แสดงภาพถ่ายดาวเทียมบริเวณอุทยานถ้ำหลวง-ขุนน้ำนางนอน



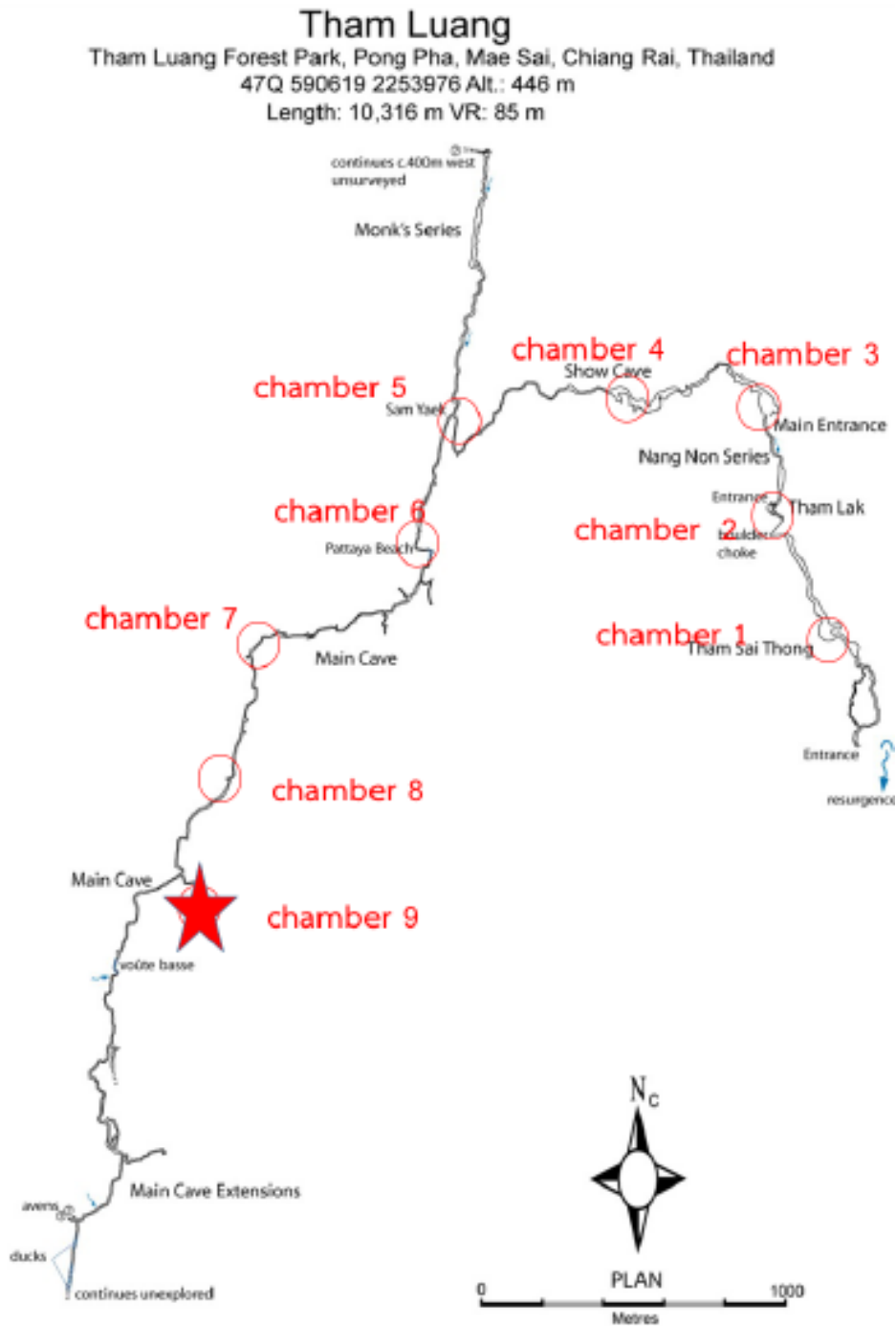
ที่มา : GISTDA

แผนภาพที่ ๔-๔ แสดงแผนที่แสดงเส้นทางภายในถ้ำหลวง



ที่มา : geothai.net

แผนภาพที่ ๔- ๕ แสดงแผนที่แสดงเส้นทางภายในถ้ำหลวง



Surveyed by: Association Pyrénéenne de Spéléologie (1985-1987) Grade UISv2 3-3-A/2-2-A
MCC/BEC/Unsworth (2014-2016) Grade UIS v2 6-3-BF
IS (1999) symbols. UTM grid on WGS 1984 datum
Drawn by Martin Ellis (June 2018 2016)

๓. ความพร้อมทางด้านกำลังพลและการพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงาน

ปัญหาและอุปสรรคทางด้านเตรียมความพร้อมและขีดความสามารถของบุคลากรจากหน่วยงานต่างๆ เนื่องจากการปฏิบัติงานที่อยู่ภายใต้ระยะเวลาจำกัด และในสถานการณ์ที่อยู่ในภาวะวิกฤตนั้น ความพร้อมและความชำนาญในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมและการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในระดับต่าง ๆ เช่น การฝึกอบรม ฝึกซ้อมเรื่องการบัญชาการเหตุการณ์ ทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ ฝึกซ้อมการวางแผนในการรับมือภัยพิบัติในรูปแบบสถานการณ์เสมือนจริง หรือการจำลองเหตุการณ์ล่วงหน้า (Scenario) เพื่อทดสอบความสามารถในการบริหารและการจัดการ ตลอดจนความสอดคล้องของนโยบายและแนวทางการปฏิบัติหากเกิดเหตุการณ์ขึ้นจริง รวมทั้งยังเป็นการทดสอบแนวทางการบูรณาการภายในหน่วยงาน และระหว่างหน่วยงานอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ สามารถนำผลที่ได้จากการฝึกซ้อมไปสู่การประเมินความพร้อมทางด้านบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ งบประมาณ และความต้องการทั้งในเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ รวมทั้งสมรรถนะและศักยภาพของทรัพยากรได้อีกด้วย ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยยังขาดการเตรียมความพร้อมทั้งทางด้านกำลังพล และการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากร และผู้บริหารหน่วยงานต่าง ๆ จึงส่งผลให้การช่วยเหลือและค้นหาผู้ประสบภัยอาจไม่บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ซึ่งมีความสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ พล.ร.อ.เจริญพล คุ่มราษี รองเสนาธิการทหารกองบัญชาการกองทัพไทย (อดีต รองผู้บัญชาการทัพเรือภาคที่ ๓) ในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติเหตุการณ์เรือพีนิคซ์ล่มและจมลงบริเวณเกาะเฮ จังหวัดภูเก็ต ดังนี้ การค้นหาได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องทั้งภาคผิวน้ำโดยเรือปฏิบัติการ การค้นหาทางอากาศยานและการค้นหาใต้น้ำ สามารถพบร่างผู้เสียชีวิต จำนวน ๔๗ ร่าง โดยเป็นร่างที่เรือ CC Phoenix diving ทัพอยู่ จำนวน ๑ ร่าง ที่ต้องมีการเก็บกู้ขึ้นมาให้ได้ เนื่องจากพื้นที่บริเวณดังกล่าว เป็นพื้นที่น้ำลึกประมาณ ๔๕ เมตร นักดำน้ำจำเป็นจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้และมีเครื่องมือและอุปกรณ์ที่ปลอดภัย จึงใช้เฉพาะทีมดำน้ำจากกองทัพเรือ (นักประดาน้ำและมนุษย์กบ) ทีมดำน้ำประเทศจีน ทีมดำน้ำตำรวจน้ำ และทีมดำน้ำลึก อาสมัครต่างชาติ ประมาณ ๕ คน ร่วมในการเก็บกู้ร่างดังกล่าว โดยใช้การพันทราย การใช้ปลั้วชุดและการแชะ เนื่องจากสภาพอากาศคลื่นลมแรง และกระแสน้ำใต้น้ำแรงมาก ทีมดำน้ำจึงต้องพยายามอย่างมากในการเก็บกู้ร่างดังกล่าว โดยพยายามจะรักษาความสมบูรณ์ร่างของผู้เสียชีวิตให้ดีที่สุดและเข้าใจความรู้สึกของผู้สูญเสีย จนกระทั่งประสบความสำเร็จในการเก็บกู้ร่างสุดท้าย

การพัฒนาศักยภาพขีดความสามารถผู้ปฏิบัติงาน การฝึกทักษะเฉพาะด้านให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญควบคู่ไปกับการจัดเตรียมอุปกรณ์ เครื่องมือจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการรับมือกับทุกภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้น เนื่องจากการวิเคราะห์ถึงจุดอ่อน หรือข้อบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ และนำไปสู่การปรับปรุง พัฒนา ทั้งในรูปแบบของบุคคล และในรูปแบบของกลุ่มงาน หรือทีม ซึ่งจะส่งผลให้การปฏิบัติงานร่วมกับจากบุคลากรหลายหน่วยงาน บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์เดียวกัน ซึ่งมีความสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ นายกอบชัย บุญอรณะ ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี (อดีต รองอธิการบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) ดังนี้ ปัญหาและอุปสรรคที่พบในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่ถ้ำหลวงขุนน้ำ - นางนอน คือ การขาดทักษะ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนทรัพยากรกู้ภัยที่ไม่เหมาะสมกับสภาพภูมิประเทศและไม่ทันสมัย ควรมีการเรียนรู้อารมณ์ร่วมกันในเรื่องการจัดการสาธารณภัย ในประเด็น

การจัดการในภาวะฉุกเฉินเพื่อให้เกิดความเข้มแข็งอย่างเป็นระบบ รวมทั้งปรับปรุงพัฒนาองค์ความรู้ ทักษะ วัสดุ อุปกรณ์ให้เป็นที่ไปตามมาตรฐานสากล สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจาก สาธารณภัยตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘

แนวทางการบูรณาการด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย

๑. ด้านการบริหารและการจัดการ

ประเทศไทยควรมีการจัดตั้งศูนย์บริหารจัดการภัยพิบัติแห่งชาติ ในการบริหารจัดการ ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้อย่างทันที่ทันที่ มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ มีองค์ความรู้เฉพาะด้าน ร่วมกันสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ มีการกำหนดขอบเขต ความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่ โครงสร้างและสายการบังคับบัญชา จัดทำแผนปฏิบัติการที่สามารถ ปฏิบัติได้จริง สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และความร่วมมือระหว่างประเทศ การประยุกต์ใช้ระบบ บัญชาการเหตุการณ์ รวมทั้งมีเจ้าหน้าที่รวบรวมฐานข้อมูล เพื่อใช้ในการสนับสนุนและวิเคราะห์สภาพ พื้นที่ และประเมินสถานการณ์ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ประสานงานในภาวะวิกฤตตามระบบบัญชาการ เหตุการณ์ทั้งภายในประเทศ และระหว่างประเทศได้อย่างเหมาะสม

ด้านการบริหารและการจัดการหน่วยงานสนับสนุนที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการ ค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ควรมีการบูรณาการทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน โดยมีการคัดกรอง และระบุมความเชี่ยวชาญ ศักยภาพ และความพร้อมของแต่ละหน่วยงาน โดยพิจารณาความเหมาะสม สอดคล้องกับพันธกิจของหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งนำไปสู่การจัดแบ่งหน้าที่ ความรับผิดชอบและการจัดการ ทรัพยากรอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร ปฏิบัติงานอย่างครอบคลุมในทุกด้าน ทั้งฝ่ายวางแผน ฝ่ายปฏิบัติการ และฝ่ายสนับสนุน เพื่อให้เกิดความสมดุลในการปฏิบัติงานร่วมกัน เพิ่มการฝึกอบรม ให้ความรู้ ทักษะต่าง ๆ เพื่อสร้างความเข้าใจในกระบวนการเมื่อเผชิญเหตุ หรือสถานการณ์ที่มีความ ซับซ้อน การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยในสภาวะวิกฤต โดยมีการดำเนินการร่วมกันระหว่างฝ่าย พลเรือน หน่วยทหาร ภาคเอกชน อีกทั้งยังเป็นการกำหนดโครงสร้างและแนวคิดการบริหารจัดการให้ ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากในการปฏิบัติงานจากบุคลากรหลากหลายหน่วยงาน เกิดความ คิดเห็นและแนวทางการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่ต่างกัน การยอมรับข้อจำกัดของกันและกัน ตลอดจนการใช้ระบบที่เป็นมาตรฐานเดียวกันเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะนำไปสู่เป้าหมาย เดียวกันได้อย่างสมบูรณ์

๒. ด้านการเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติงาน

การเตรียมความพร้อมทางด้านการพัฒนาและเสริมสร้างขีดความสามารถให้กับ บุคลากรในหน่วยงาน ให้พร้อมรับมือกับภัยพิบัติในยุคปัจจุบันได้ทุกรูปแบบ ถือเป็น การตอบสนองต่อ ยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศ และยุทธศาสตร์ทหาร เนื่องจากการเตรียมความพร้อมด้านเครื่องมือสำหรับปฏิบัติการที่ทันสมัย ความพร้อมทางด้านกำลัง พลในการปฏิบัติงานที่เหมาะสม มีจำนวนเพียงพอ มีองค์ความรู้และทักษะในด้านต่าง ๆ มีการฝึกฝน เพิ่มพูนประสบการณ์ เพื่อให้มีเทคนิคแนวทางในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในการปฏิบัติงาน ตลอดจนความพร้อมทางด้านงบประมาณสนับสนุนการปฏิบัติงานในสภาวะพิเศษ ถือเป็นสิ่งสำคัญใน

การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ผู้วิจัยเสนอแนวทางการเตรียมความพร้อมดังต่อไปนี้

๒.๑ การกำหนดโครงสร้างสายการบังคับบัญชา กำหนดแนวทางการประสานงานที่เน้นความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชาเป็นหลักสำคัญ การจัดทำแผนการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง และมีความสอดคล้องกับหลักตามมาตรฐานสากล มีการประยุกต์ใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ในการสั่งการ ควบคุม และประสานความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนการกำหนดขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างสอดคล้องและสมดุล

๒.๒ การฝึกซ้อมรับมือสถานการณ์ภัยพิบัติในรูปแบบต่าง ๆ ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากร โดยเป็นการฝึกจากการจำลองสถานการณ์จริงร่วมกัน เพื่อได้ทราบถึงขั้นตอน กระบวนการ การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าตลอดจนการสร้างประสบการณ์และความเชี่ยวชาญก่อนการปฏิบัติงานจริง การพัฒนาทักษะความรู้ ความสามารถของเจ้าหน้าที่ และเพิ่มอัตรากำลังที่เกี่ยวข้องให้มีจำนวนเพียงพอ มีสมรรถภาพและศักยภาพที่พร้อมปฏิบัติงาน นอกเหนือไปจากนั้นการพัฒนาทักษะทางด้านการใช้ภาษาต่างประเทศควบคู่ไปกับทักษะทางด้าน การรับมือกับภัยพิบัติ เพื่อการร่วมมือกับหน่วยงานภายในประเทศและระหว่างประเทศ ได้อย่างเป็นมาตรฐานสากล

๒.๓ การจัดเตรียมเครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์ ให้มีความพร้อมในการสนับสนุนการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติได้อย่างเหมาะสม ทันต่อสถานการณ์ มีความทันสมัย สอดคล้องกับเทคโนโลยีในยุคปัจจุบันและสามารถประยุกต์ใช้ได้หลากหลายเหตุการณ์ เช่น ความสามารถในการใช้โปรแกรมต่าง ๆ ร่วมกับอุปกรณ์ที่เชื่อมโยงกับยูโทปกรณ

๒.๔ การพัฒนาระบบฐานข้อมูล เช่น ระบบการเตือนภัย ระบบเทคโนโลยีดิจิทัล ระบบสารสนเทศและการสื่อสาร ระบบข้อมูลภูมิศาสตร์ของประเทศไทย ตลอดจนการปรับปรุงระบบฐานข้อมูลทรัพยากรในการสนับสนุนการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยให้สามารถใช้ได้ในสถานะฉุกเฉิน เพื่อนำมาใช้สนับสนุนการปฏิบัติงาน

๒.๕ การสร้างองค์ความรู้และการจัดการความรู้ในหน่วยงาน โดยการจัดทำคู่มือเอกสาร การถอดบทเรียนจากการปฏิบัติงานในสภาวะวิกฤตต่าง ๆ เพื่อนำมาถ่ายทอดองค์ความรู้พัฒนาหน่วยงานและกำลังพลให้ใช้ความรู้แบบบูรณาการ ในการต่อยอดและประยุกต์ใช้เทคโนโลยีผสมผสานกับภูมิปัญญาที่เกิดขึ้นระหว่างการทำงาน การสร้างกระบวนการเรียนรู้ ถ่ายทอดความรู้ และประสบการณ์ที่ได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่ในสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีเทคนิควิธีการที่พร้อมนำไปประยุกต์ใช้ ตลอดจนองค์ความรู้และข่าวสารที่ถูกต้อง เพื่อนำมาวางแผนที่เหมาะสมกับสถานการณ์เฉพาะหน้า รวมทั้งการมีแผนสำรองสำหรับแก้ไขสถานการณ์วิกฤต และประการสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การติดตามสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง ด้วยพื้นฐานของความเข้าใจหน้าที่และบทบาทของตน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ร่วมกัน

สรุป

การศึกษาในบทที่ ๔ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของการปฏิบัติงาน และแนวทางการบูรณาการด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ ซึ่งผลการศึกษาต่อบัณฑิตผู้ประสงค์ของการวิจัยข้อที่ ๓ สรุปได้ดังนี้

การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติของประเทศไทยยังคงประสบปัญหาและอุปสรรค ข้อขัดข้องในปฏิบัติงานหลายประการ เช่น ขาดเอกภาพของการบังคับบัญชา การรวมความคิดและรวมจิตใจของหน่วยงานที่มาร่วมกันปฏิบัติงานให้ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน ขาดความพร้อมในเรื่องเครื่องมือ อุปกรณ์สำหรับช่วยเหลือผู้ประสบภัยทั้งในรูปแบบที่เป็นสากล และเครื่องมือที่ทันสมัย ระบบฐานข้อมูลที่เชื่อมโยงถึงกันและเป็นปัจจุบัน ซึ่งเป็นข้อมูลที่ใช้ในการสนับสนุนการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ยังไม่สมบูรณ์ และไม่ครบถ้วน ตลอดจนความพร้อมของกำลังพลสมรรถภาพร่างกาย ความเชี่ยวชาญชำนาญการในศาสตร์ต่าง ๆ ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย

การกำหนดแนวทางการบูรณาการด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ โดยใช้แนวคิดของระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) ซึ่งเป็นระบบสั่งการควบคุมและประสานงาน ในการสร้างความร่วมมือเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานสากล นำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารและการจัดการกำลังพลที่มีเป็นจำนวนมากได้เป็นอย่างดี ตลอดจนผู้นำที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นศูนย์กลางของการปฏิบัติงาน และการเตรียมความพร้อมของบุคลากรในการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ก่อนเกิดสถานการณ์ภัยพิบัติต่าง ๆ ควรมีการฝึกซ้อมแบบเสมือนจริง โดยกำหนดสถานการณ์ขึ้นเพื่อฝึกการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า และฝึกการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ศักยภาพของแต่ละบุคคล แต่ละหน่วยงานในการเลือกแนวทางที่ดีที่สุดสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัย และการจัดเตรียมเครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์ที่ทันสมัยสามารถใช้เทคโนโลยีในยุคปัจจุบันเชื่อมต่อกับยุทธโธปกรณ์ทั้งทางด้านการสื่อสาร การค้นหาผู้ประสบภัย การแพทย์ การช่วยชีวิตเบื้องต้น นำไปสู่การพัฒนาฐานข้อมูลแนวทางการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นการจัดการองค์ความรู้ ที่จะนำไปสู่การถอดบทเรียนและการเผยแพร่ความรู้สู่การประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานต่อไปในอนาคต

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

สถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ปัจจุบันยังคงเกิดขึ้นและทวีความรุนแรง ส่งผลต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นจำนวนมาก การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติโดยหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบทั้งทางตรงและทางอ้อม จะต้องมีแนวทางการดำเนินงาน กลยุทธ์และการเตรียมความพร้อมสำหรับการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติได้ทัน่วงที ซึ่งหลายครั้งหลายคราการเข้าถึงและให้การช่วยเหลือดำเนินการได้ยากและใช้ระยะเวลาอันยาวนาน จนก่อให้เกิดความเสียหายในวงกว้าง ปัญหาทางด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติจึงเป็นสิ่งที่ควรตระหนัก เตรียมการและพัฒนาศักยภาพของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับภารกิจอย่างสม่ำเสมอ ทั้งทางด้านการบริหารและการจัดการ การปฏิบัติการและการปรับปรุง พัฒนาผลการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายและเกิดความผิดพลาดน้อยที่สุด

การศึกษาเรื่องการเตรียมความพร้อมสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในสภาวะพิเศษ มีวัตถุประสงค์ของการวิจัย ๓ ประการคือ ข้อที่ ๑ เพื่อศึกษาบทเรียนจากการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ ข้อที่ ๒ เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ ข้อที่ ๓ เพื่อศึกษาแนวทางและทิศทางการเตรียมความพร้อม การช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ ผู้วิจัยได้แบ่งขั้นตอนวิธีการดำเนินการวิจัยออกเป็น ๓ ขั้นตอน ดังนี้

๑. การกำหนดกรอบความคิดการวิจัย การวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงนโยบาย จากการทบทวนประเด็นกฎหมาย ยุทธศาสตร์ นโยบายและแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในประเทศไทย กรอบกฎหมายและนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาสาธารณภัยและภัยพิบัติ นโยบายด้านความมั่นคงของกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศบพาทของทหารในการบรรเทาสาธารณภัย งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ นำมาพิจารณาร่วมกับรูปแบบและการเกิดภัยพิบัติธรรมชาติ การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เพื่อนำไปสู่การวิจัยเรื่องการเตรียมความพร้อมสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในสภาวะพิเศษ

๒. การจำแนกข้อมูล การจำแนกข้อมูลเกี่ยวกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในกรณีศึกษารูปแบบต่าง ๆ เช่น การถอดบทเรียน เอกสารวิจัย การประชุมสัมมนา รวมทั้งการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีส่วนร่วมในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ และการปฏิบัติงานในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในสภาวะพิเศษของผู้วิจัย

๓. การสร้างข้อสรุป เพื่อกำหนดรูปแบบที่เป็นไปได้ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในสภาวะพิเศษ ตามแนวทางที่เป็นมาตรฐาน การวิเคราะห์ที่ได้ดำเนินการศึกษาเชิงเปรียบเทียบด้วยทฤษฎี ยุทธศาสตร์ และหลักการช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่เป็นที่ยอมรับในสากล รวมถึงประสบการณ์การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อนำผลการวิเคราะห์สรุปเป็นแนวทางและ

ทิศทางการเตรียมความพร้อม การช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ โดยผู้วิจัยสรุปตามวัตถุประสงค์การวิจัย ๓ ประการดังนี้

ข้อที่ ๑ ผลการวิจัยตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ ๑

เพื่อศึกษาบทเรียนจากการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ ดังนี้

๑. การบริหารและการจัดการ จากการศึกษาเกิดภัยพิบัติในหลากหลายรูปแบบ การบริหารและการจัดการโดยใช้ระบบการจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ได้ถูกนำมาใช้เพื่อกำหนดภารกิจและจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้าร่วมปฏิบัติการ โดยส่วนมากระยะแรก หรือช่วงเริ่มต้นยังพบปัญหาและอุปสรรคในเรื่องการขาดความเข้าใจในระบบ นำไปสู่การปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีความซ้ำซ้อน ยังไม่มีเอกภาพในการบังคับบัญชา และเมื่อมีการทำความเข้าใจ การสื่อสารและการบูรณาการร่วมกันโดยใช้ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์เป็นหลักในการบริหารและการจัดการ ส่งผลให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติดำเนินการได้อย่างบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

๒. การดำเนินงาน ศักยภาพและขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของกำลังพล ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการปฏิบัติงานค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติยังไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน สืบเนื่องจากปัจจัยหลายประการ เช่น ขาดการฝึกซ้อม ขาดประสบการณ์ ขาดข้อมูลที่นำมาสนับสนุน รวมทั้งขาดเครื่องมือ ยุทโธปกรณ์ที่เหมาะสม ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการติดต่อสื่อสาร ส่งผลให้เกิดการบูรณาการภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงานค่อนข้างน้อย ในช่วงแรกของการปฏิบัติงาน แต่ในขณะเดียวกันการให้ความร่วมมือจากหน่วยงานหรือผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ก่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน และเป็นการพัฒนาศักยภาพ และขีดความสามารถของกำลังพลโดยเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน แลกเปลี่ยนแนวคิด แนวทางและวิธีการในการปฏิบัติงานในบริบทที่ต่างกันออกไป ส่งผลให้การปฏิบัติงานประสบความสำเร็จ

๓. ผลการดำเนินงาน หลังจากการปฏิบัติงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในเหตุการณ์ต่าง ๆ หลายหน่วยงานมีการรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ ประเมินผล เพื่อนำมาปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงาน และมีการถอดบทเรียน การถ่ายทอดองค์ความรู้ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ เผยแพร่สร้างความตระหนักและความเข้าใจให้กับประชาชน ตลอดจนหน่วยงานต่าง ๆ ได้นำไปใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาต่อยอดกลยุทธ์ และการวางแผนการปฏิบัติงานให้มีการพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้น

ข้อที่ ๒ ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ ๒

เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติจาก ๓ กรณีศึกษา ซึ่งมีรูปแบบต่างกัน ผลการศึกษาสามารถสรุปปัญหาได้ดังนี้

๑. ด้านกำลังพล เจ้าหน้าที่หรือกำลังพลที่ปฏิบัติงานไม่ใช่บุคลากรที่รับผิดชอบงานด้านภัยพิบัติโดยเฉพาะ ขาดการฝึกอบรมในด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ขาดยุทธโปกรณ์และการฝึกฝนจากผู้มีประสบการณ์เฉพาะทาง ตลอดจนการฝึกซ้อมในสถานการณ์วิกฤตระดับต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นการเสริมสร้างองค์ความรู้ ประสบการณ์ และเตรียมความพร้อมของกำลังพลในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะต่าง ๆ

๒. ด้านการบริหารและการจัดการ ผังโครงสร้างหน่วยงานยังขาดแคลนกำลังพลไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ และขาดกำลังพลสำรองในกรณีเกิด

ภัยพิบัติในห้วงเวลาที่ทับซ้อนกัน ผู้บัญชาการเหตุการณ์ควรเป็นศูนย์รวมของการปฏิบัติงาน สามารถประสานงานกับหน่วยงานทุกหน่วยงานทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ เพื่อขอความร่วมมือและขอรับการสนับสนุน การช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ จากผู้เชี่ยวชาญ และบุคลากรจากหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้ ตลอดจนสามารถตัดสินใจและแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้เป็นอย่างดี

๓. ด้านงบประมาณ งบประมาณในด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน งบประมาณในการจัดซื้อยุทโธปกรณ์ การสนับสนุนบุคลากรในการศึกษาดูงานภายในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนงบประมาณในการจัดฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพ และขีดความสามารถของกำลังพลในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย รวมทั้งการจัดงบประมาณฉุกเฉิน งบประมาณสำรอง เพื่อสนับสนุนการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ

๔. ด้านยุทธโธปกรณ์ ขาดการจัดหาและสนับสนุนยุทธโธปกรณ์ เครื่องมือ อุปกรณ์ ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติที่มีความทันสมัย ทันต่อเทคโนโลยี เครื่องมือสื่อสารที่สามารถเชื่อมต่อ ติดตามข้อมูลข่าวสาร และสถานการณ์ได้อย่างทันท่วงที ตลอดจนการเชื่อมต่อและใช้ประโยชน์จากแผนที่และฐานข้อมูลที่สำคัญรวมทั้งเครื่องมือพิเศษที่ใช้สำหรับภัยพิบัติบางกรณี

๕. ด้านข้อมูล ขาดระบบฐานข้อมูลทรัพยากรกู้ภัย ข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ขาดการเก็บรวบรวมข้อมูลที่สำคัญ เช่น ข้อมูลทางด้านภูมิศาสตร์ ธรณีวิทยา อุทกศาสตร์ ตลอดจนศาสตร์ด้านอื่น ๆ ซึ่งถือเป็นข้อมูลสนับสนุนที่สำคัญในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ในหลายพื้นที่ของประเทศไทย ยังไม่มีการสำรวจข้อมูลพื้นฐาน และการเก็บรวบรวมข้อมูลสู่ฐานข้อมูลยังไม่สามารถนำมาเชื่อมโยงกัน และการปรับข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน

ข้อที่ ๓ ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ ๓

เพื่อศึกษาแนวทางและทิศทางในการเตรียมความพร้อม การช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ

๑. การเตรียมความพร้อมในระยะก่อนเกิดภัยพิบัติ

การจัดทำแผนการเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติในรูปแบบต่าง ๆ สามารถดำเนินการโดยจัดตั้งองค์กรที่ดูแลรับผิดชอบโดยเฉพาะ มีการกำหนดมาตรการตามหลักมาตรฐานสากล ส่งเสริมด้านความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงกฎหมายและแนวทางการปฏิบัติที่เหมาะสม ตลอดจนการสนับสนุนกระบวนการฝึกซ้อม การพัฒนาขีดความสามารถ ส่งเสริม สร้างความตระหนัก ความเข้าใจในการเตรียมความพร้อมก่อนเกิดภัยพิบัติให้กับประชาชน ควบคู่กับการพัฒนาเครื่องเตือนภัย เพื่อลดความเสี่ยงและการสูญเสียดังกล่าว การสร้างความคุ้นเคย ความคล่องตัว และความมั่นใจของผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนผู้บริหารในการวางแผนเพื่อเรียนรู้การจัดการสาธารณภัยและการจัดการในสภาวะฉุกเฉิน ปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ รวมทั้งปรับปรุงพัฒนาองค์ความรู้ จัดเตรียมอุปกรณ์ เครื่องมือที่ใช้ในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ การเผยแพร่องค์ความรู้ในเรื่องการจัดการภาวะฉุกเฉินและระบบการบัญชาการเหตุการณ์ให้กับส่วนราชการ ทหาร พลเรือน เอกชนและอาสาสมัครให้สามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะผู้บัญชาการเหตุการณ์ทุกระดับจะต้องจัดตั้งศูนย์บัญชาการได้ทันท่วงที และสามารถประสานงานกับหน่วยงานทุกหน่วยงานในพื้นที่ได้ การจัดทำแผนเผชิญเหตุบนพื้นฐานของความเป็นเอกภาพ เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้เตรียมการอย่างเป็นขั้นตอน การปฏิบัติ

ที่เป็นมาตรฐาน เพื่อเตรียมพร้อมรับสถานการณ์ภัยพิบัติ รวมถึงการจัดการพื้นที่ท่องเที่ยวทางธรรมชาติมีการกำหนดมาตรการ แนวทางและระเบียบปฏิบัติในการท่องเที่ยวอย่างเคร่งครัด มีเครื่องมืออุปกรณ์ช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติเตรียมการไว้ เพื่อสร้างมาตรฐานการท่องเที่ยวและการดูแลความปลอดภัยได้ทันทีเมื่อมีภัยพิบัติเกิดขึ้น

๒. การดำเนินการระหว่างเกิดภัยพิบัติ

การสร้างเอกภาพในการบริหารจัดการ จัดแบ่งพื้นที่ให้มีความสอดคล้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานที่เข้ามาสนับสนุนภารกิจ ค้นหาแนวทางและวิธีการลดปัจจัยเสี่ยงและการสูญเสียในทุกทรัพยากร ตลอดจนการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ สามารถดำเนินการแบ่งเป็น ๒ ส่วนดังนี้ ส่วนที่ ๑ ส่วนภูมิภาค โดยสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ติดตามสถานการณ์พร้อมทั้งบูรณาการหน่วยงานในระดับพื้นที่จัดตั้งศูนย์บัญชาการของจังหวัด ส่วนที่ ๒ ส่วนกลาง กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งผู้บริหารระดับสูง เจ้าหน้าที่ เครื่องจักรกล อุปกรณ์ และเครื่องมือ เพื่ออำนวยความสะดวก ประสานงานและปฏิบัติภารกิจสนับสนุนศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัด รวมทั้งกำหนดและมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบ เช่น ภารกิจค้นหาและกู้ภัย ภารกิจการสนับสนุนการลำเลียงทรัพยากร และภารกิจการจัดการข้อมูลสถานการณ์ เป็นต้น

การดำเนินการระหว่างเกิดภัยพิบัติ สามารถดำเนินการโดยกำหนดภารกิจ และแบ่งหน่วยงานเข้าร่วมปฏิบัติการใน ๓ ส่วนหลัก ได้แก่ ส่วนปฏิบัติการ เช่น หน่วยปฏิบัติการค้นหาทางอากาศ หน่วยปฏิบัติการค้นหาและกู้ภัยทางบก หน่วยปฏิบัติการทางการแพทย์ หน่วยปฏิบัติการทางน้ำ ส่วนอำนวยความสะดวก ได้แก่ หน่วยงานทางด้านเทคนิคและผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงาน ร่วมประเมินสถานการณ์ หน่วยทรัพยากรและหน่วยเอกสาร เพื่อการลงทะเบียนจากบุคลากรที่มาให้การช่วยเหลือส่วนสนับสนุน ได้แก่ หน่วยเสบียง เพื่อส่งกำลังบำรุง อาหาร หน่วยแพทย์ จัดเจ้าหน้าที่แพทย์ และสาธารณสุข เพื่อปฐมพยาบาลเจ้าหน้าที่ที่ได้รับบาดเจ็บ หน่วยสถานที่ ดูแลการจัดการพื้นที่ สนับสนุนระบบไฟฟ้าและแสงสว่าง หน่วยสื่อสารสนับสนุนการจัดระบบสื่อสาร

นอกจากนั้นการจัดตั้งศูนย์ประสานงาน เพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าให้ความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีศูนย์ข้อมูลประชาสัมพันธ์ร่วมเพื่อเป็นศูนย์กลางด้านข้อมูลข่าวสาร กำหนดทิศทางในการเผยแพร่ข้อมูลตอบโต้ข้อมูลที่เป็นเท็จโดยมีที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญจากศาสตร์ในแขนงที่เกี่ยวข้องร่วมให้ข้อเสนอแนะตามหลักสากล ใช้ประกอบการตัดสินใจสั่งการ ในส่วนของแนวทางปฏิบัติร่วมกันในการจัดการภาวะฉุกเฉิน จัดทำแผนการเผชิญเหตุการณ์ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติขณะเกิดเหตุ สำหรับเป็นกรอบในการปฏิบัติงานระหว่างภาคส่วนต่างๆ การบูรณาการระหว่างหน่วยงานโดยการจัดตั้งศูนย์บัญชาการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติเมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้นทันที เพื่อบูรณาการและประสานการปฏิบัติกับทุกภาคส่วนในการช่วยเหลือ โดยมีการจัดผู้บังคับบัญชาและฝ่ายอำนวยความสะดวกปฏิบัติงาน เพื่อทำหน้าที่ประสานงาน ชี้แจงการปฏิบัติงานควบคุมการปฏิบัติในภาพรวม

ในการบริหารสถานการณ์ด้านสาธารณภัยมีองค์ประกอบหลักสำคัญ ๓ เรื่อง คือ การมีแผนที่ดี มีการฝึกซ้อมที่ดี และมีหลักการบริหารความเสี่ยงโดยเฉพาะในส่วนที่ต้องมีการตัดสินใจ จัดทำแผนเผชิญเหตุโดยวางแนวทางการปฏิบัติให้กับผู้ปฏิบัติงาน ภายใต้การทำงานเป็นทีมในช่วงเวลาที่มีจำกัด

การฝึกซ้อมที่ดี การสร้างความตระหนักให้เจ้าหน้าที่ต้นตัวและทบทวนแนวทางการปฏิบัติให้สอดคล้องกับสถานการณ์เฉพาะหน้า โดยทุกครั้งที่เกิดภัยพิบัติต้องได้รับการแก้ไขภายใน ๒๔ ชั่วโมง อย่างน้อยผู้ประสบภัยต้องมีความเป็นอยู่ที่ดี การบริหารความเสี่ยงจากแผนเผชิญเหตุทำให้เห็นกระบวนการตามระดับความรุนแรงของเหตุการณ์ ซึ่งจะนำไปสู่การบริหารบุคลากรและการจัดการองค์กรที่ดี โดยกำหนดกลไกการทำงานตามขนาดของภัยพิบัติในรูปแบบต่างๆ เช่น ภัยพิบัติขนาดเล็ก เป็นอำนาจหน้าที่ระดับอำเภอผู้บริหารท้องถิ่น ภัยพิบัติที่มีลักษณะเป็นวงกว้างและเกินข้อจำกัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเข้ามามีบทบาทในการบริหารงาน ภัยพิบัติขนาดใหญ่จะเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในระดับประเทศ ในการปฏิบัติงานทุกส่วนจะต้องเป็นไปตามระบบระเบียบที่วางไว้ของกองบัญชาการเหตุการณ์ที่จะมีการประชุมปรับแผนตามสถานการณ์เป็นรายวัน แบ่งเป็นฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายสนับสนุนที่จะเข้ามาเป็นหน่วยเสริมให้การทำงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว การบูรณาการระหว่างหน่วยงานในการค้นหาผู้ประสบภัย แบ่งออกเป็น ๓ ระดับ คือ การค้นหาระดับจังหวัด โดยใช้กำลังพลจากหน่วยงานทุกภาคส่วนในจังหวัด การค้นหาระดับชาติ ประสานสอดคล้องกับหน่วยงานในระดับกระทรวง กรม เหล่าทัพทุกภาคส่วน การค้นหาระดับนานาชาติ เชิญผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ

๓. การดำเนินการหลังเกิดภัยพิบัติ

การดำเนินการหลังเกิดภัยพิบัติ ดำเนินการโดยฟื้นฟูสภาวะวิถีความเป็นอยู่ การดำรงชีวิต ระบบสาธารณสุขและภาคและการเตือนภัย ตลอดจนการรวบรวมและเผยแพร่องค์ความรู้ จัดทำคู่มือแนวทางการเผชิญเหตุในภาวะฉุกเฉิน ถอดบทเรียนและประสบการณ์จากผู้ปฏิบัติงาน โดยนำเทคนิค กระบวนการ วิธีการที่ใช้ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในรูปแบบต่าง ๆ มาฝึกฝนให้กับกำลังพลในสภาวะเสมือนจริงอย่างสม่ำเสมอ เพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ สร้างมาตรฐานบุคลากรในเรื่องการเผชิญเหตุ การกู้ภัย การช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเหตุสาธารณภัยที่มีความซับซ้อน ดำเนินการร่วมกันระหว่างฝ่ายพลเรือน ทหาร ภาคเอกชน ตลอดจนการปรับปรุงระบบฐานข้อมูลทรัพยากร สำหรับการปฏิบัติงานภายใต้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ที่เป็นมาตรฐาน การเสริมสร้างระบบการเตือนภัย การประเมินและวิเคราะห์สถานการณ์ การติดตั้งเครื่องมือ หรือแอปพลิเคชันในจุดเสี่ยงภัยอย่างทั่วถึง รวมทั้งระบบการสื่อสารระบบดิจิทัลในสภาวะฉุกเฉิน และการจัดการทรัพยากรกู้ภัยที่เหมาะสมตามภารกิจ และสภาพพื้นที่

นอกจากนั้นการจัดทำแผนการบริหารจัดการโดยใช้เหตุการณ์ที่เคยเกิดขึ้นในอดีตเป็นแนวทางการดำเนินการกำหนดเป็นแผนระยะสั้นและแผนระยะยาว เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหา มีความเป็นมาตรฐาน ใช้เทคโนโลยีระบบสารสนเทศเข้ามาช่วยในการบริหารจัดการโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ตลอดเวลา มีการเตรียมความพร้อมอย่างสม่ำเสมอ และถอดบทเรียนเพื่อเป็นข้อมูลในการกำหนดทิศทางการทำงาน ฝึกทำงานร่วมกันเป็นทีม การให้เกียรติซึ่งกันและกัน การมีวินัยทำตามแผน มีเป้าหมายการทำงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดจนการแสวงหาองค์ความรู้ เพื่อนำมาใช้ในการประกอบการปฏิบัติงาน เช่น ข้อมูลย้อนหลัง ๓ ปี เป็นฐานข้อมูลที่น่ามาใช้ในการคาดคะเนให้เข้ากับสถานการณ์ในปัจจุบัน

ข้อเสนอแนะ

๑. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑.๑ การปรับปรุงโครงสร้างกำลังพล ยุทธโศปกรณ์และงบประมาณ เพื่อการสนับสนุนภารกิจด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ เป็นปัจจัยที่มีความจำเป็นในการจัดทำยุทธศาสตร์การช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติให้สอดคล้อง เหมาะสมกับสภาพภูมิประเทศของประเทศไทย

๑.๒ การใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีที่ทันสมัย ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ใช้เวลาน้อยลงและสามารถเข้าถึงพื้นที่เกิดเหตุ และช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้รวดเร็วขึ้น

๑.๓ การจัดทำแนวทางการพัฒนาขีดความสามารถด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ทั้งทางด้านองค์ความรู้ การใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ และการสร้างความร่วมมือกับประชาชน

๒. ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติ

๒.๑ การสร้างความร่วมมือ พัฒนา และถ่ายทอดองค์ความรู้ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ โดยการถ่ายทอดประสบการณ์ เทคนิค วิธีการตลอดจนภูมิปัญญาในการแก้ไขสถานการณ์ในบริบทที่ต่างกันออกไป

๒.๒ การจัดทำคู่มือ ระเบียบปฏิบัติ และการฝึกซ้อมร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความตระหนัก ความเข้าใจและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

๓. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยในครั้งต่อไป

๓.๑ การพัฒนาการวิจัยเรื่องแนวทางการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในสถานะพิเศษ โดยการใช้นวัตกรรม เทคโนโลยีในการประยุกต์ใช้ เพื่อรองรับภารกิจภัยคุกคาม สนับสนุนการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ เช่น การใช้ยุทธโศปกรณ์และอุปกรณ์ เครื่องมือต่าง ๆ ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ครอบคลุมทุกสถานการณ์

๓.๒ การศึกษาวิจัยในเรื่องแนวทางการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสถานะพิเศษ ระดับทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ เพื่อรวบรวมแนวทางการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในรูปแบบต่าง ๆ วิเคราะห์และประมวลผล เพื่อนำองค์ความรู้ที่ได้มาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

บรรณานุกรม

หนังสือ

ไพฑูรย์ พงศะบุตร. “คลื่นสึนามิ” ในสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน โดยพระราชประสงค์
ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพฯ : โครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน, ๒๕๔๘.

วารสาร

มนัส สุวรรณ. “มหายุทธภัยปี ๒๕๕๔ มุมมองของนักภูมิศาสตร์”. วารสารราชบัณฑิตยสถาน. ปีที่ ๓๗ (๔)
ต.ค.-ธ.ค.๒๕๕๕

เอกสารวิจัย

กันต์ เอี่ยมอินทรา. “งานวิจัยแผนรับมือภัยพิบัติเทศบาลนครเกาะสมุย”. การค้นคว้าอิสระ, หลักสูตร
บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
๒๕๕๙.

ชิตีสรณ์ สุขเกษตร, พลตรี. “แนวทางในการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติงานด้านบรรเทาสาธารณภัยของหน่วย
บัญชาการทหารพัฒนา กองบัญชาการกองทัพไทย” เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัย
ป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๕๖

ชนิษฐา ชุสุข และคณะ. “เครือข่ายองค์กรชุมชนเพื่อการจัดการภัยพิบัติในคาบสมุทรสตูลจังหวัด
สงขลา”. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการจัดการ
สิ่งแวดล้อม, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, ๒๕๕๘.

โชคดี เกตสัมพันธ์, พันเอก. “บทบาทของกองทัพไทยในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ”.
เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๕๕.

พุทธิพิพัฒน์ ศรีจันทร์บุญ, นาวาตรี. “บทเรียนจากการปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่
วนอุทยานถ้ำหลวง - ขุนน้ำนางนอน กับการพัฒนาขีดความสามารถการดำน้ำทางทหารของ
นสร.กร. เพื่อรองรับกับภัยคุกคามในอนาคต”. หลักสูตรเสนาธิการทหารเรือ, โรงเรียน
เสนาธิการทหารเรือ กรมยุทธศึกษาทหารเรือ, ๒๕๖๒.

ภราดร พวงแก้ว, พลเรือตรี. “ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลกับบทบาทในการ
บรรเทาสาธารณภัยในทะเล”. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร,
๒๕๖๐.

สิทธิพร มาศเกษม, พลเรือตรี. “แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษา
ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล”. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร,
๒๕๖๐.

สุพจน์ สายวงศ์ปัญญา, พลเรือตรี. “ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย”.
เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๖๐ .

สุชา เคี่ยมทองคำ, พลเรือตรี. “ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเล
ในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า (พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๖๙)”. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัย
ป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๖๐.

กฎหมาย

“พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๖๐”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๒๔
ตอนที่ ๔๒ ก, ๗ กันยายน ๒๕๕๐.

“ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐)”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๓๕, ตอนที่ ๘๒ ก,
๑๓ ตุลาคม ๒๕๖๑.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๓๔, ตอนที่ ๔๐ ก,
๖ เมษายน ๒๕๖๐.

สัมภาษณ์

กอบชัย บุญอรณะ, อธิบดีรองอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี.
สัมภาษณ์ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๓.

เจริญพล คุ่มราชี่, พลเรือเอก, อธิบดีรองผู้บัญชาการทัพเรือภาคที่ ๓. รองเสนาธิการทหาร
กองบัญชาการกองทัพไทย. สัมภาษณ์ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

ฉลองชัย ชัยยะคำ, พลโท, อธิบดีรองแม่ทัพภาคที่ ๓. แม่ทัพภาคที่ ๓. สัมภาษณ์ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๓
ณรงค์ศักดิ์ โอสถธนากร, อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย. ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง. สัมภาษณ์ ๑๕
พฤษภาคม ๒๕๖๓.

เอกสารไม่ตีพิมพ์

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน, สำนักนายกรัฐมนตรื. “แผนพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๖๔”. ๒๕๖๐.

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟู
บูรณะหลังการเกิดภัยกรณีศึกษาประเทศไทยและประเทศอื่นๆ, ๒๕๕๔.

คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ. “แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
แห่งชาติ”, ๒๕๕๘.

“นโยบายผู้บัญชาการทหารอากาศ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๓”

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, กรม, กระทรวงมหาดไทย, “ระบบบัญชาการเหตุการณ์กับ
การจัดการในภาวะฉุกเฉินของประเทศไทย” ๒๕๕๙

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, กรม. “การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน”.
สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ สำนักงานประเทศไทย, ๒๕๕๗.

- ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, กรม. “บทสรุปผู้บริหารสรุปผลการถอดบทเรียนภายหลังการปฏิบัติงาน (After Action Review : AAR) การดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้สูญหายในวนอุทยานถ้ำหลวง – ขุนน้ำนางนอน อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย”, ๒๕๖๑.
- ภาสกรณ กัณฑ์ทรัพย์. “สื่อนามกับการเตือนภัย” กองธรณีวิทยาส่งแวดล้อม”. กรมทรัพยากรธรณี, ๒๕๕๑.
- ยุทธการทหาร กองบัญชาการกองทัพไทย, กรม. “นโยบายผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการศูนย์บัญชาการทางทหาร ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๒”, ๒๕๖๒.
- ศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคใต้ฝั่งตะวันออก. “ภัยธรรมชาติในประเทศไทย”. เอกสารเผยแพร่ศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคใต้ฝั่งตะวันออก กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- สถาบันวิจัยประชากรและสังคมมหาวิทยาลัยมหิดล. “โศกนาฏกรรมเรือลัมภูเก็ท ๒๕๖๑ บทเรียนท่องเที่ยวไทย”. สถานการณ์เด่นสุขภาพ สุขภาพคนไทย, ๒๕๖๒.
- สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักงาน, สำนักนายกรัฐมนตรี. “แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ”. ๒๕๖๐
- สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักงาน. “แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔)”, ๒๕๕๘.
- สรวิศ วิฑูรท์สันและคณะ. “คู่มือการประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติ”. สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ, ๒๕๕๙.
- อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดระนอง, กอง. “แผนเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาจากคลื่นสึนามิจังหวัดระนอง”, ๒๕๕๘.
- อรอินทร์ ชำคัม. “บทเรียนจาก ๑๓ หมูป่ากับถ้ำหลวงขุนน้ำนางนอน ถอดบทเรียนงานประชุมวิชาการ HA Natoinal Forum ครั้งที่ ๒๐ วันที่ ๑๓ – ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๒”. ณ ศูนย์การประชุม Impact Forum เมืองทองธานี, ๒๕๖๒.
- เอกนิสิต ศรีแก้ว. “ถอดบทเรียนกรณีถ้ำหลวง – ขุนน้ำนางนอน สะท้อนวิถีคิดของไทย มาตรการทางกฎหมายเพื่อการรับมือและป้องกันภัยธรรมชาติ”.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

- คณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. “๑๐ ปีการศึกษาสึนามิในประเทศไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.geo.sc.chula.ac.th/๑๐years_tsunami/, ๒๕๕๗.
- คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. “ระบบการรับมือกับภัยพิบัติสึนามิ ด้านสังคมและการจัดการปกครอง”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://prachatai.com/print/6840>, ๒๕๕๘.
- โรงเรียนชุมพลทหารเรือ. “นโยบายผู้บัญชาการทหารเรือ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๓”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.nrs.navy.mi.th/index.php/main/detail/content_id/439, ๒๕๖๓.
- โรงเรียนทหารสารบรรณ กรมสารบรรณทหารบก. “นโยบายการปฏิบัติงานของกองทัพบก” (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://agschool.rta.mi.th/joomla/index.php/kmmenu03/88-km/227-km0308>, ๒๕๖๒.
- วิชาการ, สำนัก, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “มาตรการความปลอดภัยทางการท่องเที่ยว”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : https://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2562/apr2562-1.pdf, ๒๕๖๒.

ภาคผนวก

แบบสอบถามในเชิงสัมภาษณ์

ผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ
กรณีศึกษา : ผู้ประสบภัยที่วนอุทยานถ้ำหลวง - ขุนน้ำนางนอน จังหวัดเชียงราย

ผู้วิจัย : พลเรือตรี อากาศกร อยู่คงแก้ว หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๒ เลขประจำตัว ๙๑๖๗
เรื่อง : การเตรียมความพร้อมสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ

ส่วนที่ ๑ ข้อมูลส่วนบุคคลผู้ตอบแบบสอบถามในเชิงสัมภาษณ์

ชื่อ - นามสกุล.....อายุ.....ปี

ตำแหน่ง.....หน่วยงาน.....

ความเชี่ยวชาญ (สามารถตอบได้มากกว่า ๑ ด้าน)

- ด้านการเมือง ด้านการทหาร ด้านเศรษฐกิจ
- ด้านสังคมจิตวิทยา ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- ด้านอื่นๆ (โปรดระบุ)

ส่วนที่ ๒ แบบสอบถามในเชิงสัมภาษณ์

๑. ปัญหาและอุปสรรคในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่วนอุทยานถ้ำหลวง - ขุนน้ำนางนอน จังหวัดเชียงราย ประกอบด้วยปัญหาและอุปสรรคด้านใดบ้าง

.....

.....

.....

.....

.....

๒. แนวทางการเตรียมความพร้อมสำหรับการปฏิบัติงานในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่วนอุทยานถ้ำหลวง - ขุนน้ำนางนอน จังหวัดเชียงราย มีการดำเนินการอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

๓. การบูรณาการในการร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่
วนอุทยานถ้ำหลวง ขุนน้ำนางนอน จังหวัดเชียงราย มีแนวทางการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน
อย่างไร

.....
.....
.....
.....
.....

๔. ปัจจัยที่สนับสนุนในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่วนอุทยานถ้ำหลวง - ขุนน้ำนาง
นอน จังหวัดเชียงรายประกอบด้วยปัจจัยด้านใดบ้าง

.....
.....
.....
.....
.....

๕. แนวทางการบริหารและการจัดการองค์กร เพื่อให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยในสภาวะ
พิเศษที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ควรมีแนวทางอย่างไร

.....
.....
.....
.....
.....

ลงชื่อ

()

ผู้ให้สัมภาษณ์

...../...../.....

แบบสอบถามในเชิงสัมภาษณ์

ผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ
กรณีศึกษา : ผู้ประสบภัยเหตุการณ์เรือฟินิกซ์ล่มและจมลงบริเวณเกาะเฮ จังหวัดภูเก็ต

ผู้วิจัย : พลเรือตรี อากาศร อยู่คงแก้ว หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๒ เลขประจำตัว ๙๑๖๗
เรื่อง : การเตรียมความพร้อมสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ

ส่วนที่ ๑ ข้อมูลส่วนบุคคลผู้ตอบแบบสอบถามในเชิงสัมภาษณ์

ชื่อ - นามสกุล.....อายุ.....ปี

ตำแหน่ง.....หน่วยงาน.....

ความเชี่ยวชาญ (สามารถตอบได้มากกว่า ๑ ด้าน)

- ด้านการเมือง ด้านการทหาร ด้านเศรษฐกิจ
- ด้านสังคมจิตวิทยา ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- ด้านอื่นๆ (โปรดระบุ).....

ส่วนที่ ๒ แบบสอบถามในเชิงสัมภาษณ์

๑. ปัญหาและอุปสรรคในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยเหตุการณ์เรือฟินิกซ์ล่มและจมลงบริเวณเกาะเฮ จังหวัดภูเก็ต ประกอบด้วยปัญหาและอุปสรรคด้านใดบ้าง

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

๒. แนวทางการเตรียมความพร้อมสำหรับการปฏิบัติงานในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยเหตุการณ์เรือฟินิกซ์ล่มและจมลงบริเวณเกาะเฮ จังหวัดภูเก็ต มีการดำเนินการอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

๓. การบูรณาการในการร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย เหตุการณ์เรือฟินิกซ์ล่มและจมลงบริเวณเกาะเฮ จังหวัดภูเก็ต มีแนวทางการบูรณาการระหว่าง หน่วยงานอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

๔. ปัจจัยที่สนับสนุนในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยเหตุการณ์เรือฟินิกซ์ล่มและจมลง บริเวณเกาะเฮ จังหวัดภูเก็ต ประกอบด้วยปัจจัยด้านใดบ้าง

.....

.....

.....

.....

.....

.....

๕. แนวทางการบริหารและการจัดการองค์กร เพื่อให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยในสภาวะ พิเศษที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ควรมีแนวทางอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ลงชื่อ

()

ผู้ให้สัมภาษณ์

...../...../.....

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ สกุล พลเรือตรี อากาศกร อยู่คงแก้ว

วัน เดือน ปีเกิด ๘ มีนาคม พ.ศ.๒๕๐๗

การศึกษา ๒๕๓๑ ปริญญาตรี สาขาวิศวกรรมศาสตรบัณฑิต โรงเรียนนายเรือ
๒๕๓๖ หลักสูตรนายทหารพรคนาวิน สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง
๒๕๓๙ หลักสูตรเสนาธิการทหารเรือ โรงเรียนเสนาธิการทหารเรือ
๒๕๕๑ หลักสูตรวิทยาลัยการทัพเรือ

ประวัติการทำงานโดยย่อ

๒๕๔๐ ผู้บังคับกองรบพิเศษที่ ๒ หน่วยสงครามพิเศษทางเรือ กองเรือยุทธการ
๒๕๔๓ เสนาธิการ หน่วยสงครามพิเศษทางเรือ กองเรือยุทธการ
๒๕๔๕ รองผู้บังคับการหน่วยสงครามพิเศษทางเรือ กองเรือยุทธการ
๒๕๕๐ ผู้บังคับการหน่วยสงครามพิเศษทางเรือ กองเรือยุทธการ
๒๕๕๒ ผู้บังคับการกรมรบพิเศษที่ ๑ หน่วยบัญชาการสงครามพิเศษทางเรือ
กองเรือยุทธการ
๒๕๕๖ ผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารเรือ ประจำกรุงย่างกุ้ง
๒๕๕๙ รองเสนาธิการทัพเรือภาคที่ ๓
๒๕๖๐ ผู้บัญชาการหน่วยบัญชาการสงครามพิเศษทางเรือ กองเรือยุทธการ

ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้บัญชาการกองเรือลำน้ำ กองเรือยุทธการ

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา

เรื่อง การเตรียมความพร้อมสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในสภาวะพิเศษ

ผู้วิจัย พลเรือตรี อากาศร อยู่คงแก้ว

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62

ตำแหน่ง ผู้บัญชาการกองเรือลำน้ำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาประเทศตามแนวทางยุทธศาสตร์ชาติ ปีพุทธศักราช 2561 – 2580 ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ โดยมีวิสัยทัศน์ประเทศคือ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” และมีเป้าหมายการพัฒนาประเทศคือ “ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมเป็นธรรม ฐานทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน” ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญ คือ ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เน้นการบริหารจัดการภาวะแวดล้อมของประเทศให้มีความมั่นคง ปลอดภัย มุ่งเน้นการพัฒนาคน เครื่องมือ เทคโนโลยี และระบบฐานข้อมูลขนาดใหญ่ให้มีความพร้อมสามารถรับมือกับภัยคุกคามและภัยพิบัติได้ทุกรูปแบบ และทุกระดับความรุนแรง ควบคู่ไปกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงที่มีอยู่ในปัจจุบัน และที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยการใช้กลไกการแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการทั้งกับส่วนราชการ ภาคเอกชน ประชาสังคม และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ รวมถึงประเทศเพื่อนบ้านทั่วโลกบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล

ประเทศไทยถือเป็นประเทศที่มีแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีความอุดมสมบูรณ์ ทั้งทรัพยากรทางบกและทางทะเลที่เสมือนเป็นแหล่งอาหาร แหล่งท่องเที่ยวที่มีความงดงาม แหล่งพักผ่อนหย่อนใจ อีกทั้งยังเป็นแหล่งเรียนรู้ทางธรรมชาติที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง แต่จากสภาพแวดล้อมของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้สภาพอากาศมีความแปรปรวนมากขึ้น ก่อให้เกิดเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งมีความรุนแรง และมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความสูญเสีย หากไม่มีการรับมือกับภัยพิบัติเหล่านั้นอย่างทันท่วงที ซึ่งประเทศไทยเคยมีเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตถือว่าเป็นภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ ได้แก่ การเกิดสึนามิ เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ.2547 ซึ่งนับว่าเกิดครั้งแรกในประเทศไทยทำให้มีผู้เสียชีวิต บาดเจ็บและสูญหายเป็นจำนวนมาก รวมทั้งทรัพย์สิน บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้างเกิดความเสียหายเป็นบริเวณกว้าง ซึ่งส่งผลต่อสภาพเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการท่องเที่ยว นอกจากนั้นยังส่งกระทบถึงระบบนิเวศทางธรรมชาติ โดยเฉพาะระบบนิเวศ

ทางทะเลและระบบนิเวศชายฝั่ง พื้นที่ทางการเกษตรและการทำประมงได้รับความเสียหาย นอกเหนือไปจากการเกิดธรณีพิบัติภัยสึนามิ ประเทศไทยยังมีเหตุการณ์ซึ่งถือเป็นภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ กรณีเยาวชนทีมฟุตบอลหมูป่าอะคาเดมี จำนวน 12 คนและผู้ฝึกสอน จำนวน 1 คน ติดภายในวนอุทยานถ้ำหลวง - ขุนน้ำนางนอน อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ตั้งแต่วันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ.2561 ปฏิบัติการค้นหาจึงได้เริ่มต้นขึ้นโดยสรรพกำลังจากหน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน และความช่วยเหลือจากนานาชาติ และในวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ.2561 ทีมงานนักดำน้ำได้พบทั้ง 13 ชีวิตอยู่บริเวณเนินนมสาว จากนั้นจึงวางแผนการช่วยเหลือ จนกระทั่งเยาวชนทีมฟุตบอลและผู้ฝึกสอนทั้ง 13 คน ได้เดินทางออกจากถ้ำด้วยความปลอดภัย ซึ่งในเวลาเดียวกันขณะที่เจ้าหน้าที่ได้ให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยภายในวนอุทยานถ้ำหลวง - ขุนน้ำนางนอน อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ได้เกิดเหตุการณ์เรือพินิกส์ล่มและจมลงบริเวณเกาะเฮ จังหวัดภูเก็ต ในวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ.2561 จากกรณีมีฝนตกหนักและคลื่นลมมรสุมค่อนข้างแรง ประกอบกับการต่อเรือที่ไม่ได้มาตรฐาน ส่งผลให้ผู้โดยสารจำนวน 47 คน เสียชีวิต จากผู้โดยสารทั้งสิ้นจำนวน 105 คน เหตุการณ์โศกนาฏกรรมดังกล่าว ส่งผลให้หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนควรทบทวนมาตรฐานการด้านความปลอดภัย การตรวจสอบมาตรฐานของเรือและการใช้เทคโนโลยีระบบการติดตาม การปฏิบัติการค้นหาและกู้ภัยเพื่อลดความเสี่ยงในการเกิดภัยพิบัติและความสูญเสียที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติดังกล่าว

ดังนั้นงานวิจัยฉบับนี้จึงมีที่มาและความสำคัญในการศึกษา ค้นหาแนวทางในการเตรียมความพร้อมสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยใช้กรณีศึกษา ผู้ประสบธรณีพิบัติภัยสึนามิบริเวณ 6 จังหวัดภาคใต้ของประเทศไทย ผู้ประสบภัยที่วนอุทยานถ้ำหลวง - ขุนน้ำนางนอน จังหวัดเชียงราย ผู้และประสบภัยจากเรือพินิกส์ล่มและจมลงบริเวณเกาะเฮ จังหวัดภูเก็ต เป็นต้นแบบเพื่อการศึกษาบทเรียน การวางแผนแนวคิด แนวทางและวิธีการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ ตลอดจนการเตรียมความพร้อมสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ อีกทั้งยังเป็นการสร้างฐานข้อมูลในการใช้เป็นฐานของการพัฒนารูปแบบ แนวทางการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาบทเรียนจากการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ
๒. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ
๓. เพื่อศึกษาแนวทางเตรียมความพร้อมการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาค้นคว้าจากแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมความพร้อมสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ เช่น ผู้ประสบธรณีพิบัติภัยสึนามิ 6 จังหวัดภาคใต้ของประเทศไทย ผู้ประสบภัยที่วนอุทยานถ้ำหลวงขุนน้ำนางนอน จังหวัดเชียงราย ผู้และประสบภัยจากเรือฟินิกซ์ล่มและจมลงบริเวณเกาะเฮ จังหวัดภูเก็ต

2. ขอบเขตด้านประชากร

การรวบรวมเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม

3. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระหว่างเดือนตุลาคม 2562 – เดือนกรกฎาคม 2563

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ร่วมกับการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive research) โดยมีการรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

1. การรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลทุติยภูมิ ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษกรณีต่าง ๆ เช่น ผู้ประสบธรณีพิบัติภัยสึนามิ 6 จังหวัดภาคใต้ของประเทศไทย ผู้ประสบภัยที่วนอุทยานถ้ำหลวง - ขุนน้ำนางนอน จังหวัดเชียงราย ผู้และประสบภัยจากเรือฟินิกซ์ล่มและจมลงบริเวณเกาะเฮ จังหวัดภูเก็ต

ข้อมูลปฐมภูมิ ดำเนินการโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยการกำหนดคำถามปลายเปิด แบบสัมภาษณ์มีข้อความ ลำดับและขั้นตอนเหมือนกัน

2. การวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูล

โดยการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ ตามข้อเท็จจริง

3. การนำเสนอข้อมูล

ผลการวิจัย

ข้อที่ 1 ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษาบทเรียนจากการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ ดังนี้

การบริหารและการจัดการ จากการเกิดภัยพิบัติในหลากหลายรูปแบบ การบริหารและการจัดการโดยใช้ระบบการจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ได้ถูกนำมาใช้เพื่อกำหนดภารกิจและจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้าร่วมปฏิบัติการ โดยส่วนมากระยะแรกหรือช่วงเริ่มต้นยังพบปัญหาและอุปสรรคในเรื่องการขาดความเข้าใจในระบบ นำไปสู่การปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีความซ้ำซ้อน ยังไม่มีเอกภาพในการบังคับบัญชา และเมื่อมีการทำความเข้าใจ การสื่อสารและการบูรณาการร่วมกันโดยใช้ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์เป็นหลักในการบริหารและการจัดการ ส่งผลให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติดำเนินการได้อย่างบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

การดำเนินงาน ศักยภาพและขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของกำลังพล ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการปฏิบัติงานยังไม่เพียงพอ สืบเนื่องจากปัจจัยหลายประการ เช่น ขาดการฝึกซ้อมขาดประสบการณ์ ขาดเครื่องมือ ยุทโธปกรณ์ ฯลฯ ส่งผลให้เกิดการบูรณาการภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงานค่อนข้างน้อยในช่วงแรกของการปฏิบัติงาน แต่ในขณะเดียวกันการให้ความร่วมมือจากหน่วยงานหรือผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน การแลกเปลี่ยนแนวคิด แนวทางและวิธีการในการปฏิบัติงานในบริบทที่ต่างกันออกไป ส่งผลให้การปฏิบัติงานประสบความสำเร็จ

ผลการดำเนินงาน หลังจากการปฏิบัติงาน หลายหน่วยงานมีการรวบรวมข้อมูลวิเคราะห์ ประเมินผล เพื่อนำมาปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานและมีการถอดบทเรียน การถ่ายทอดองค์ความรู้ เพื่อการนำไปใช้ประโยชน์ เผยแพร่ สร้างความตระหนักและความเข้าใจให้กับประชาชน ตลอดจนหน่วยงานต่าง ๆ ได้นำไปใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาต่อยอดกลยุทธ์และการวางแผนการปฏิบัติงานให้มีการพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้น

ข้อที่ 2 ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ

ด้านกำลังพล เจ้าหน้าที่หรือกำลังพลที่ปฏิบัติงานไม่ใช่บุคลากรที่รับผิดชอบงานด้านภัยพิบัติโดยเฉพาะ ขาดการฝึกอบรมในด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ขาดยุทธโปกรณ์และการฝึกฝนจากผู้มีประสบการณ์เฉพาะทาง ตลอดจนการฝึกซ้อมในสถานการณ์วิกฤต ซึ่งถือเป็นการเสริมสร้างองค์ความรู้ ประสบการณ์ และเตรียมความพร้อมของกำลังพลในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

ด้านการบริหารและการจัดการ พังโครงสร้างหน่วยงานยังขาดแคลนกำลังพล ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ และขาดกำลังพลสำรองในกรณีเกิดภัยพิบัติในห้วงเวลาที่ทับซ้อนกัน ผู้บัญชาการเหตุการณ์ควรเป็นศูนย์รวมของการปฏิบัติงานสามารถประสานงานกับหน่วยงานทุกหน่วยงานทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ เพื่อขอความร่วมมือและขอรับบริการ

สนับสนุนการช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ จากผู้เชี่ยวชาญ และบุคลากรจากหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้ ตลอดจนสามารถตัดสินใจและแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้เป็นอย่างดี

ด้านงบประมาณ งบประมาณในด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน งบประมาณในการจัดซื้ออุปกรณ์ การสนับสนุนบุคลากรในการศึกษาดูงานภายในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนงบประมาณในการจัดฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพ และขีดความสามารถของกำลังพลในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย รวมทั้งการจัดงบประมาณฉุกเฉิน งบประมาณสำรอง เพื่อสนับสนุนการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ

ด้านยุทธศาสตร์ ขาดการจัดการและสนับสนุนยุทธศาสตร์ เครื่องมือ อุปกรณ์ ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติที่มีความทันสมัย ทันต่อเทคโนโลยี เครื่องมือสื่อสารที่สามารถเชื่อมต่อติดตามข้อมูลข่าวสาร และสถานการณ์ได้อย่างทันท่วงที ตลอดจนการเชื่อมต่อและใช้ประโยชน์จากแผนที่และฐานข้อมูลที่สำคัญรวมทั้งเครื่องมือพิเศษที่ใช้สำหรับภัยพิบัติบางกรณี

ด้านข้อมูล ขาดระบบฐานข้อมูลทรัพยากรภัย ข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ขาดการเก็บรวบรวมข้อมูลที่สำคัญ เช่น ข้อมูลทางด้านภูมิศาสตร์ ธรณีวิทยา อุทกศาสตร์ ตลอดจนศาสตร์ด้านอื่น ๆ ซึ่งถือเป็นข้อมูลสนับสนุนที่สำคัญในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ในหลายพื้นที่ของประเทศไทยยังไม่มี การสำรวจข้อมูลพื้นฐานและการเก็บรวบรวมข้อมูลในรูปแบบของระบบฐานข้อมูล อีกทั้งยังไม่สามารถนำมาเชื่อมโยงกันและบางส่วนไม่มีการปรับข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน

ข้อที่ 3 ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เพื่อศึกษาแนวทางและทิศทางในการเตรียมความพร้อม การช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสภาวะพิเศษ

การเตรียมความพร้อมในระยะก่อนเกิดภัยพิบัติ

การจัดทำแผนการรับมือกับภัยพิบัติในรูปแบบต่าง ๆ การจัดตั้งองค์กรที่ดูแลรับผิดชอบในเรื่องการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติโดยเฉพาะ การกำหนดมาตรการที่มีมาตรฐานสากล การส่งเสริมด้านความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงระเบียบ กฎหมายและแนวทางการปฏิบัติที่เหมาะสม ตลอดจนการสนับสนุนกระบวนการฝึกซ้อม พัฒนาขีดความสามารถ และส่งเสริมการสร้างความรู้ความตระหนัก ความเข้าใจในการเตรียมความพร้อมก่อนเกิดภัยพิบัติให้กับประชาชนควบคู่กับการพัฒนาเครื่องเตือนภัย เพื่อลดความเสี่ยงและการสูญเสียหากเกิดภัยพิบัติ

การดำเนินการระหว่างเกิดภัยพิบัติ

การสร้างเอกภาพในการบริหารจัดการ การจัดการทรัพยากรตามภารกิจได้อย่างเหมาะสม จัดแบ่งพื้นที่สอดคล้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานที่เข้ามาสนับสนุนภารกิจ การลดปัจจัยเสี่ยงและการสูญเสียในทุกทรัพยากร ตลอดจนการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย

การดำเนินการหลังเกิดภัยพิบัติ

การฟื้นฟูสภาวะวิถีความเป็นอยู่ การดำรงชีวิต ระบบสาธารณสุขโรคและการเตือนภัย การรวบรวมและเผยแพร่องค์ความรู้ เช่น การถอดบทเรียน การถ่ายทอดประสบการณ์จากผู้ปฏิบัติงาน การนำเทคนิค กระบวนการ วิธีการที่ใช้ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในรูปแบบต่าง ๆ มาฝึกฝน

ให้กับกำลังพลในสถานะเสมือนจริง อย่างสม่ำเสมอ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาขีดความสามารถของกำลังพลให้ทันต่อเทคโนโลยีที่ใช้ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การปรับปรุงโครงสร้างกำลังพล ยุทโธปกรณ์และงบประมาณ เป็นปัจจัยที่มีความจำเป็นในการการจัดทำยุทธศาสตร์การช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติให้มีความเหมาะสม การใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ให้เข้าถึงพื้นที่เกิดเหตุและช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้รวดเร็วขึ้น การจัดทำแนวทางการพัฒนาขีดความสามารถด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ทั้งทางด้านองค์ความรู้ การใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ และการสร้างความร่วมมือกับประชาชน

2. ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติ

การสร้างความร่วมมือ การพัฒนาขีดความสามารถและการถ่ายทอดองค์ความรู้ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ การจัดทำคู่มือ ระเบียบปฏิบัติ และการฝึกซ้อมร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความตระหนัก ความเข้าใจและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

3. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยในครั้งต่อไป

การพัฒนาการวิจัยเรื่องแนวทางการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในสถานะพิเศษ โดยการใช้นวัตกรรม เทคโนโลยีเพื่อรองรับภารกิจ เช่น การใช้ยุทโธปกรณ์และอุปกรณ์ เครื่องมือได้อย่างมีประสิทธิภาพ การศึกษาวิจัยในเรื่องแนวทางการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในสถานะพิเศษระดับทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ เพื่อรวบรวมแนวทางการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในรูปแบบต่าง ๆ วิเคราะห์และประมวลผล เพื่อนำองค์ความรู้ที่ได้มาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด