# บทบาทกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ : ปัญหาอุปสรรคและแนวทางการพัฒนา

โดย

พลเอก สุรพล อุดมชัยรัตน์

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

ดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตาม
หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรังสิต
ปีการศึกษา 2566

# THE ROLE OF THE MINISTRY OF DEFENCE IN DISASTER MANAGEMENT : THE OBSTACLES AND DEVELOPMENT APPROACHES

BY

GENERAL SURAPOL UDOMCHAIRAT

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

A DISSERTATION SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT

OF THE REQUIREMENTS FOR

THE DEGREE OF DOCTOR OF PHILOSOPHY IN PUBLIC ADMINISTRATION

INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC POLICY

GRADUATE SCHOOL, RANGSIT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2023

ดุษฎีนิพนธ์เรื่อง

**บทบาทกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ :**
**ปัญหาอุปสรรคและแนวทางการพัฒนา**

โดย
พลเอก สุรพล อุดมชัยรัตน์

ได้รับการพิจารณาให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

มหาวิทยาลัยรังสิต
ปีการศึกษา 2566

| | |
|---|---|
| ---------- | ---------- |
| รศ.ดร.ปิยากร หวังมหาพร<br>ประธานกรรมการสอบ | ศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา<br>กรรมการ |
| ---------- | ---------- |
| รศ.ดร.ปธาน สุวรรณมงคล<br>กรรมการ | รศ.ดร.ชนิดา จิตตรุทธะ<br>กรรมการ |

---

**ศ.ดร.ศุภชัย ยาวะประภาษ**
**กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา**

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

**(ผศ.ร.ต.หญิง ดร.วรรณี ศุขสาตร)**
**คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย**
**14 กรกฎาคม 2566**

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

Dissertation entitled

**THE ROLE OF THE MINISTRY OF DEFENCE IN DISASTER MANAGEMENT : THE OBSTACLES AND DEVELOPMENT APPROACHES**

by

GENERAL SURAPOL UDOMCHAIRAT

was submitted in partial fulfillment of the requirements
for the degree of Doctor of Philosophy in Public Administration

Rangsit University
Academic Year 2023

| | |
|---|---|
| Assoc.Prof. Piyakorn Whangmahaporn, Ph.D.<br>Examination Committee Chairperson | Prof. Charas Suwanmala, Ph.D.<br>Member |
| Assoc.Prof. Pathan Suwanmongkol, Ph.D.<br>Member | Assoc.Prof. Chanida Jittaruttha, Ph.D.<br>Member |
| | Prof. Supachai Yavaprabhas, Ph.D.<br>Member and Advisor |

Approved by Graduate School

(Asst.Prof.Plt.Off. Vannee Sooksatra, D.Eng.)
Dean of Graduate School

July 14, 2023

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

# กิตติกรรมประกาศ

ดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้ เกิดจากความมุ่งมั่น ตั้งใจของผู้วิจัย ในการนำประสบการณ์ทำงานด้านจัดการภัยพิบัติ เพื่อทำการศึกษาปัญหาอุปสรรคและแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ในการนำไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนาการบริหารจัดการภัยพิบัติต่อไป

ผลสำเร็จครั้งนี้ ได้รับการส่งเสริม สนับสนุนจากคณาจารย์ที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยจึงใคร่ขอขอบพระคุณท่าน ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาษ อาจารย์ที่ปรึกษา, รองศาสตราจารย์ ดร.จิระ ประทีป, รองศาสตราจารย์ ดร.ปธาน สุวรรณมงคล, รองศาสตราจารย์ ดร.ชนิดา จิตตรุทระ และ ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา ซึ่งทุกท่านได้กรุณาเสียสละเวลาให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง จนทำให้ผู้วิจัยสามารถดำเนินการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยความสมบูรณ์ยิ่งทั้งนี้ ขอขอบคุณมหาวิทยาลัยรังสิต ที่กรุณาให้ทุนการศึกษา

ในการดำเนินการ ผู้วิจัยได้รับความอนุเคราะห์ข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญของหน่วยทหาร และหน่วยงานพลเรือน รวมจำนวน 8 ท่าน และข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิของหน่วยงานทหาร, นักวิชาการและสื่อมวลชน รวมจำนวน 11 ท่าน และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญสำหรับการสนทนากลุ่มเฉพาะ จำนวน 10 ท่าน จากนักศึกษาหลักสูตรวิทยาลัยเสนาธิการทหาร รวมถึงการได้รับการสนับสนุนตำราวิชาการและเอกสารจาก นางสาวกฤติยา สารพุทธิ เลขานุการประจำคณะกรรมาธิการต่างประเทศ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งผู้วิจัยต้องขอแสดงความขอบคุณมา ณ โอกาสนี้ด้วย สำหรับบุคคลสำคัญที่สนับสนุนทั้งแรงกายและแรงใจ ซึ่งทำให้ผู้วิจัยสามารถทุ่มเทเวลาและสติปัญญาให้กับการศึกษาได้อย่างเต็มที่ คือ ครอบครัว “อุดมชัยรัตน์”

สุดท้ายนี้ คุณประโยชน์ที่บังเกิดจากผลงานนี้ ผู้วิจัยขอมอบให้เป็นเครื่องบูชาพระคุณบิดามารดา ครูอาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่าน ที่ได้ปลูกฝังคุณธรรม ความใฝ่รู้ ใฝ่ศึกษาให้กับผู้วิจัย จนเป็นดั่งแสงสว่างส่องนำทางชีวิตด้วยดีตลอดมา

พลเอก สุรพล อุดมชัยรัตน์
ผู้วิจัย

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

5907453 : พลเอก สุรพล อุดมชัยรัตน์

ชื่อดุษฎีนิพนธ์ : บทบาทกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ : ปัญหาอุปสรรคและแนวทางการพัฒนา

หลักสูตร : ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา : ศ. ดร.ศุภชัย ยาวะประภาษ

**บทคัดย่อ**

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรค ในการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ช่วยให้การบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหมประสบผลสำเร็จ 3) เพื่อพิจารณาแนวทางการพัฒนาเชิงนโยบายต่อบทบาทกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร การใช้แบบสอบถามกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ 8 ท่าน และการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ 11 ท่าน นำกระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRB และ แนวคิด SWOTAnalysis มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ข้อมูล

ผลการวิจัย พบว่า 1) ปัญหาอุปสรรคด้านที่มีความสำคัญมากที่สุด คือ ด้านการบริหารนโยบาย ได้แก่ นโยบายกระทรวงกลาโหมยังไม่มีความชัดเจนเรื่องการจัดหน่วย ทำให้เกิดปัญหาในการพัฒนากำลังพล การพัฒนาแผนร่วม การบริหารงบประมาณ ทำให้ขาดยุทธศาสตร์และทิศทางในการบริหารจัดการ ขาดเอกภาพในการจัดการในทุกระดับ ทำให้การประสานงานและสนธิกำลังขาดประสิทธิภาพ 2) ปัจจัยสู่ความสำเร็จด้านที่มีความสำคัญมากที่สุด คือ ด้านการประสานงาน ทั้งการประสานงานภายนอก โดยกระทรวงกลาโหมควรมีการประสานงานกับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้ชัดเจน ต้องสร้างเครือข่ายการประสานงานระหว่างพลเรือนและทหาร สำหรับการประสานงานภายในกระทรวงกลาโหมต้องประสานการปฏิบัติระหว่างเหล่าทัพ จัดทำแผนปฏิบัติการร่วมเพียงแผนเดียว 3) แนวทางการพัฒนา ด้านที่มีความสำคัญมากที่สุด คือ ด้านการบริหารนโยบาย เนื่องจากกระบวนการบริหารจะมีความสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ ทั้งการปรับปรุงแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติให้ครอบคลุมอาณาเขตทางทะเล การกำหนดนโยบายที่ชัดเจนทั้งด้านหน่วยรับผิดชอบ กำลังพล ยุทโธปกรณ์ที่จำเป็นและงบประมาณ การวางแผนร่วมเพื่อการประสานงานและฝึกซ้อม การปรับปรุงระบบร้องขอของพลเรือนให้ทันต่อสถานการณ์ ควรต้องมีบูรณาการร่วมระหว่างทหารและพลเรือนเป็นทีมไทยแลนด์ รวมถึง ควรจัดทำคำของบประมาณประจำปี ซึ่งการบริหารนโยบายที่ชัดเจนจะช่วยให้การพัฒนาหน่วยงานในด้านต่างๆประสบผลสำเร็จและบรรลุตามเป้าหมาย

(ดุษฎีนิพนธ์มีจำนวนทั้งสิ้น 309 หน้า)

คำสำคัญ: บทบาทกระทรวงกลาโหม, การบริหารจัดการ ภัยพิบัติ ปัญหาอุปสรรค แนวทางพัฒนา

ลายมือชื่อนักศึกษา ..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....

5907453 : General Surapol Udomchairat

Dissertation Title : The Role of the Ministry of Defence in Disaster Management : The Obstacles and Development Approaches

Program : Doctor of Philosophy in Public Administration

Dissertation Advisor : Prof. Supachai Yavaprabhas, Ph.D.

**Abstract**

The objectives of the study were 1) to examine the problems and obstacles in the Ministry of Defense's disaster management, 2) to investigate the factors that contribute to the success of the Ministry of Defense's disaster management, and 3) to explore policy development approaches for the Ministry of Defense's role in disaster management. Documentary research data were gathered using the qualitative research methodology. Eight expert questionnaires and eleven in-depth interviews guided the management process. The concepts of PAMS-POSDCoRB and SWOT analysis were utilized as a framework for data analysis.

The results revealed that 1) The most critical problem and obstacle is policy management, i.e., the Ministry of Defense's policy on the organization of units is still unclear, causing problems in personnel development, developing a joint budget management plan, resulting in a lack of strategy and direction in management, and a lack of unity in management at all levels, resulting in inefficient coordination and synergy; 2) The most essential factor for success is external coordination. There should be explicit coordination between the Ministry of Defense and the Department of Disaster Prevention and Mitigation; a network of civil-military coordination must be established. For internal coordination, the Ministry of Defense must coordinate the operations of the armed forces in order to develop a unified plan of action; and 3) Policy administration is the most important development strategy because the administrative process will be systematically related, including the improvement of the national disaster prevention and mitigation plan to cover the maritime territory and precise policy formulation. The units were responsible for the required personnel and the joint planning budget for coordination and training in order to enhance the civilian request system. There should be a joint incorporation of the military and civilians as a Thailand team, including the preparation of an annual budget request, whose transparent policy management will aid the successful development and goal attainment of agencies in various disciplines.

(Total 309 pages)

Keywords: Role of the Ministry of Defence, Disaster Management, Obstacles, Development Approach

Student's Signature …..... Thesis Advisor's Signature .....

# สารบัญ


| | | หน้า |
|---|---|---|
| **กิตติกรรมประกาศ** | | **ก** |
| **บทคัดย่อภาษาไทย** | | **ข** |
| **บทคัดย่อภาษาอังกฤษ** | | **ค** |
| **สารบัญ** | | **ง** |
| **สารบัญตาราง** | | **ฉ** |
| **สารบัญรูป** | | **ช** |
| **บทที่ 1** | **บทนำ** | **1** |
| | 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา | 1 |
| | 1.2 คำถามการวิจัย | 8 |
| | 1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย | 8 |
| | 1.4 ขอบเขตการวิจัย | 9 |
| | 1.5 กรอบแนวคิดการวิจัย | 9 |
| | 1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ | 10 |
| | 1.7 ประโยชน์ที่ได้รับ | 11 |
| | 1.8 สรุปท้ายบท | 11 |
| **บทที่ 2** | **แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง** | **13** |
| | 2.1 ทฤษฎีการบริหารจัดการ | 13 |
| | 2.2 แนวคิดการบริหารจัดการภัยพิบัติ | 20 |
| | 2.3 แนวคิดด้านความมั่นคงแห่งชาติ | 48 |
| | 2.4 แนวคิดบทบาทกระทรวงกลาโหม | 62 |
| | 2.5 กระทรวงกลาโหมกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ | 82 |
| | 2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง | 118 |
| **บทที่ 3** | **วิธีดำเนินการศึกษา** | **137** |
| | 3.1 ระเบียบวิธีวิจัย | 137 |
| | 3.2 แหล่งข้อมูล | 137 |


มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

# สารบัญ (ต่อ)


| | | หน้า |
|---|---|---|
| | 3.3 การสร้างเครื่องมือและตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ | 139 |
| | 3.3 การสร้างเครื่องมือและตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ | 139 |
| | 3.4 การตรวจสอบและการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ | 144 |
| | 3.5 การเขียนรายงานวิจัยเชิงคุณภาพ | 147 |
| | 3.6 การวิเคราะห์ข้อมูล | 91 |
| **บทที่ 4** | **ผลการวิเคราะห์ข้อมูล** | **149** |
| | 4.1 ผลการวิเคราะห์ส่วนที่ 1 วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 การศึกษาปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม | 150 |
| | 4.2 ผลการวิเคราะห์ส่วนที่ 2 วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 การศึกษาปัจจัยความสำเร็จในการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม | 185 |
| | 4.3 ผลการวิเคราะห์ส่วนที่ 3 วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 การศึกษาแนวทางการพัฒนาในการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม | 200 |
| | 4.4 สรุปผลการวิเคราะห์ส่วนที่ 4 การวิเคราะห์ข้อมูลจากกระบวนการสนทนากลุ่มเฉพาะ | 225 |
| **บทที่ 5** | **สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ** | **231** |
| | 5.1 สรุปผลการวิจัย | 231 |
| | 5.2 อภิปรายผลการศึกษา | 234 |
| | 5.3 ข้อเสนอแนะ | 239 |
| **บรรณานุกรม** | | **242** |
| **ภาคผนวก** | | **255** |
| **ภาคผนวก ก** | รายชื่อผู้ร่วมโครงการวิจัยและร่วมให้ข้อมูล | 256 |
| **ภาคผนวก ข** | หนังสือเชิญเข้าร่วมโครงการวิจัยและร่วมให้ข้อมูล | 259 |
| **ภาคผนวก ค** | ข้อสรุป | 266 |
| **ประวัติผู้วิจัย** | | **309** |


มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

# สารบัญตาราง

**หน้า**

**ตารางที่**


2.1 การจัดหน่วย ศบภ.กห. ในระดับหน่วยต่างๆ 74

2.2 การจัดหน่วยของ ศบภ.กห.ในแต่ละระดับภัยภิบัติ 88

4.1 กรอบความคิดในการร่างบทบาทกระทรวงกลาโหม 150

4.2 สรุปข้อค้นพบจากการศึกษาปัญหาอุปสรรคตามวัตถุประสงค์ข้อ 1 171

4.3 สรุปข้อค้นพบที่ได้จากวัตถุประสงค์ข้อ 2 193

4.4 สรุปข้อค้นพบที่ได้จากวัตถุประสงค์ข้อ 3 212


มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

# สารบัญรูป


| รูปที่ | | หน้า |
|---|---|---|
| 1.1 | กรอบแนวคิด | 10 |
| 2.1 | ผังแสดงความสัมพันธ์ระหว่างแผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์ พ.ศ.2553-2562 และนโยบายการเตรียมความพร้อมแห่งชาติภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนบริหารราชการแผ่นดิน | 34 |
| 2.2 | วงจรการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยเพื่อความปลอดภัยอย่างยั่งยืน | 40 |
| 2.3 | แผนผังความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ.2560 – 2564) กับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนในระดับต่างๆ | 59 |
| 2.4 | แผนผังโครงสร้างการจัดศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม (ศบภ.กห.) | 67 |
| 2.5 | ผังการจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพไทย (ศบภ.ทท.) | 68 |
| 2.6 | ผังการจัดหน่วยบรรเทาสาธารณภัย หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา | 70 |
| 2.7 | ผังโครงสร้างการจัดศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพบก | 71 |
| 3.1 | ขั้นตอนการทำข้อสรุปย่อยเป็นบทสรุปย่อยและบทสรุป | 147 |
| 4.1 | ผลการสังเคราะห์ข้อมูล | 230 |
| 4.2 | การจัดหน่วย ศบภ.กห. ในระดับหน่วยต่างๆ | 111 |
| 4.3 | การจัดหน่วยปฏิบัติของ ศบภ.กห. ในแต่ละระดับภัยพิบัติ | 135 |
| 4.4 | ผลการสังเคราะห์ข้อมูล | 136 |


มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

# บทที่ 1

# บทนำ

## 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

### 1.1.1 ความเป็นมาของการวิจัย

ภัยพิบัติ หมายความถึง สาธารณภัยอันได้แก่อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง ฝนทิ้งช่วง ภัยจากลูกเห็บ ภัยอันเกิดจากไฟป่า ภัยที่เกิดจากโรคที่แพร่หรือระบาดของแมลงหรือศัตรูพืชทุกชนิด ภัยอันเกิดจากโรคที่แพร่หรือระบาดในมนุษย์ อากาศหนาวจัดผิดปกติ ภัยสงคราม และภัยอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ก่อการร้ายกองกำลังจากนอกประเทศ ตลอดจนภัยอื่นๆไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ หรือมีบุคคลหรือสัตว์ทำให้เกิดขึ้นซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน (กระทรวงการคลัง, 2556)

จากการที่สังคมโลกมีการวิวัฒนาการมาโดยตลอด ตั้งแต่ยุคก่อนประวัติศาสตร์เข้าสู่ยุคประวัติศาสตร์ จนถึงยุคข้อมูลข่าวสารในปัจจุบัน แต่ละยุคสมัยได้ผ่านปัญหาความขัดแย้ง การกดขี่ สงคราม การแสวงหาอำนาจและการแสวงหาแนวทางที่จะอยู่ร่วมกันอย่างสันติ และจากการที่ประเทศต่างๆ อยู่ร่วมกันเป็นสังคมโลก ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศจึงกลายเป็นปัญหาร่วมกันทั้งปัญหาด้านการเมือง เศรษฐกิจ การทหาร สังคม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พลังงาน และสิ่งแวดล้อม ดังเช่น ปัญหาโลกร้อนซึ่งมีผลกระทบต่อมวลมนุษยชาติในโลก โดยมีสาเหตุเกิดจากการกระทำของมนุษย์ เนื่องจากการแข่งขันแสวงหาความต้องการสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานต่อการดำรงชีวิตในโลก รวมทั้งการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การเติบโตทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมการค้าและการลงทุน ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ถูกใช้อย่างรวดเร็วและฟุ่มเฟือย โดยไม่คำนึงถึงความยั่งยืนของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ทำให้ระบบนิเวศน์ถูกทำลาย

ในขณะที่ คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change : IPCC 2014) คาดการณ์ว่าอุณหภูมิโลกจะเพิ่มขึ้น 1.1 ถึง 6.4 องศาเซลเซียส ในช่วงปี พ.ศ. 2544 – 2643 เนื่องจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสะสมใน

ชั้นบรรยากาศมากเกินกว่าที่เคยเกิดขึ้น ทำให้เกิด “ภาวะโลกร้อน” (Global Warming) ซึ่งมีผลกระทบทำให้สภาพภูมิอากาศเกิดการเปลี่ยนแปลง และส่งผลต่อฤดูกาลต่างๆ เช่น ช่วงฤดูร้อนที่ยาวนานขึ้น ฤดูหนาวที่สั้นลง ภาวะแห้งแล้งในช่วงฤดูแล้งที่ทวีความรุนแรง ฝนตกชุกเพิ่มขึ้นในช่วงฤดูฝน เกิดสภาวะอากาศแปรปรวนและสภาพอากาศเลวร้ายบ่อยครั้ง และระดับของน้ำทะเลมีแนวโน้มสูงขึ้นซึ่งส่งผลกระทบในวงกว้าง ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดภัยพิบัติ สร้างความเสียหายต่อประเทศต่างๆ เป็นมูลค่าหลายพันล้านบาท จึงเป็นปัจจัยเสี่ยงสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ (แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, 2558, น.1)

ภัยพิบัติด้านต่างๆที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อมวลมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นยุคสมัยใด มนุษย์จึงพยายามหลีกเลี่ยงกับการเผชิญกับภัยพิบัตินี้ เรียกว่า “การจัดการภัยพิบัติ” (Disaster Management) เพื่อลดอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อม ภัยพิบัตินอกจากจะมีการทำลายอย่างมากแล้วยังมีโอกาสเกิดซ้ำ เช่น โรคระบาด “Black Plaque” ในยุโรป เมื่อศตวรรษที่ 14, ภัยธรรมชาติจาก EI Nino ในศตวรรษที่ 18 และ 19 ที่เป็นผลต่อเนื่องที่ทำให้เกิดภาวะภัยแล้ง น้ำท่วม แผ่นดินไหวและสึนามิ เฉพาะเหตุการณ์แผ่นดินไหวอย่างรุนแรงในประเทศไฮติ (2553) มีประชากรสูญหาย 222,570 คน มีผู้ได้รับผลกระทบ 3,900,000 คน และมีมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจ รวมเป็นเงิน 8,000 ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา (Guha-Sapir, Vos, Below, and Bonserve, 2011) ในขณะที่ ศูนย์วิจัยการระบาดวิทยาของภัยพิบัติ (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters : CRED, UNISDR) ได้รวบรวมข้อมูลสถานการณ์ความเสี่ยงภัยของโลก (Global risk) พบว่า สถิติการเกิดสาธารณภัยทั่วโลกในรอบ 10 ปี ที่ผ่านมา (พ.ศ.2551 – 2560) เฉลี่ยจำนวน 343 ครั้งต่อปี มีผู้เสียชีวิตจำนวน 11,755 คน และมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจ คิดเป็น 130,000 ล้านเหรียญสหรัฐ สำหรับสถิติ ปี พ.ศ.2562 เกิดภัยพิบัติ จำนวน 396 ครั้ง โดยเกิดในทวีปเอเชียสูงสุด ถึงร้อยละ 40 หรือคิดเป็น จำนวน 160 ครั้ง มีภัยสองลำดับแรกที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ได้แก่ อุทกภัยและวาตภัย โดยมีสถิติผู้เสียชีวิต และผู้ได้รับผลกระทบมากที่สุด (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2564) ทั้งนี้ เมื่อวันจันทร์ที่ 6 ก.พ.2566 เวลา 04.17น.(ตามเวลาท้องถิ่น) เกิดแผ่นดินไหวขนาด 7.8 ริกเตอร์ โดยมีศูนย์กลางแผ่นดินไหวอยู่บริเวณรอยเลื่อนอานาโตเรียตะวันออก พื้นที่ตะวันออกเฉียงใต้ของตุรกีและพื้นที่ตอนเหนือของซีเรีย หลังจากนั้นอีก 9 ชั่วโมงต่อมา คือ เวลา 13.00 น. ได้เกิดแผ่นดินไหวขนาด 7.5 ริกเตอร์ เรียกว่า Double shock ขึ้นในบริเวณใกล้เคียง ทำให้เกิดความเสียหายซ้ำเติมเพิ่มมากขึ้นอีกเป็นทวีคูณ ซึ่งองค์การอนามัยโลก(WHO) ประเมินว่า จะมีจำนวนผู้เสียชีวิตมากกว่า 20,000 ราย สำหรับสาเหตุที่พื้นที่นี้ได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหวมีขนาด

ความรุนแรงอยู่บ่อยครั้ง เนื่องจากพื้นที่ตั้งอยู่บนแผ่นรอยเปลือกโลก 3 แผ่น ได้แก่ แผ่นเปลือกโลกอาระเบีย,แผ่นเปลือกโลกอนาโตเลีย และแผ่นเปลือกโลกแอฟริกามาบรรจบกันในภูมิภาคนี้

**1.1.2 ความสำคัญของปัญหา**

ในอดีตที่ผ่านมา ประเทศไทยได้มีการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ รวมทั้งการนำเข้าสารเคมีและวัตถุอันตรายชนิดใหม่ที่เป็นอันตรายอย่างยิ่งเพื่อเพิ่มผลผลิต ทำให้ประเทศมีการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมและเกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ในขณะที่สภาพสังคมมีการเปลี่ยนแปลงเนื่องจากประชากรที่เพิ่มขึ้นทำให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อใช้เป็นที่ทำกิน เกิดการอพยพย้ายถิ่นของประชาชนไปหางานทำในเมืองใหญ่ ทำให้ชุมชนมีการเติบโตและขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้สภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะ ดิน น้ำ ป่าไม้ และสภาพอากาศ ได้ถูกทำลายและเสื่อมโทรมเป็นอย่างมาก สภาพนิเวศน์ทางธรรมชาติเสียความสมดุล ทำให้โอกาสเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงและความถี่มากขึ้น เช่น การเกิดน้ำป่า น้ำท่วมฉับพลันและโคลนถล่ม ฯลฯ ในขณะที่ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการเพิ่มผลผลิตทางด้านอุตสาหกรรม ทำให้สาธารณภัยและอุบัติภัยต่างๆ มีแนวโน้มจะทวีความรุนแรง หลากหลาย และสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เช่น แก๊สระเบิด เพลิงไหม้อาคารสูง อุบัติเหตุจากการจราจรและการคมนาคมขนส่ง สารเคมีรั่วไหล น้ำมันรั่วในทะเล สารกัมมันตภาพรังสี เป็นต้น

สำหรับข้อมูลสถานการณ์ภัยพิบัติของประเทศไทย ในปี 2562 ด้านอัคคีภัย บาดเจ็บ 120 คน เสียชีวิต 20 คน และเสียหาย 600,000 บาท ด้านวาตภัย บาดเจ็บ 44 คน เสียชีวิต 46 คน และเสียหาย 110,000 บาท ด้านอุทกภัย ข้อมูล ปี พ.ศ.2560 เสียชีวิต 180 คน เสียหาย 4,000,000 บาท ด้านแผ่นดินไหว ที่อำเภอวังเหนือ จังหวัดลำปาง เมื่อปี 2562 ความรุนแรงขนาด 4.9 ริกเตอร์ สร้างความเสียหายแก่บ้านเรือน และทรัพย์สินจำนวนมาก ในส่วน ภัยแล้ง ปี พ.ศ.2562 ประสบภัย 220,000 ครัวเรือน และเสียหาย 1,300,000 บาท (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2564) ในด้านการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction : DRR) ได้แก่ การป้องกัน (Prevention) การลดผลกระทบ (Mitigation) และการเตรียมความพร้อม (Preparedness) ควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) และการฟื้นฟู (Recovery) การฟื้นสภาพและการซ่อมสร้าง (Rehabilitation and Reconstruction) ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาดำเนินการเป็น 2 ระยะ คือ 1) ก่อนเกิดภัย จะมีกิจกรรมการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ซึ่งประกอบด้วย การป้องกันและ

ลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อม และ 2) ระหว่างและหลังเกิดภัย จะมีกิจกรรมการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ได้แก่ การเผชิญเหตุและบรรเทาทุกข์ สำหรับการฟื้นฟู ได้แก่ การฟื้นสภาพและซ่อมสร้าง (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2564)

รัฐบาล โดยคณะกรรมการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงได้จัดทำแผนเตรียมความพร้อมแห่งชาติ ขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.2517 เพื่อเป็นการเตรียมการในด้านต่างๆ โดยมีการปรับปรุงสาระของแผนให้มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ความมั่นคงหรือภัยคุกคามที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลา จนมีแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ใช้เป็นกรอบแนวทางในการดำเนินงานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเรื่อยมา โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักประสานการดำเนินงานร่วมกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง จึงได้กำหนดบทบาท ภารกิจ องค์กรรับผิดชอบ คือ คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (กปพร.) มีแนวปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 ในห้วงเวลานั้น อุบัติเหตุบนท้องถนนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องก่อให้เกิดความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินอย่างมหาศาล ทำให้รัฐบาลเห็นความสำคัญของปัญหา จึงได้บรรจุแผนป้องกันแก้ไขอุบัติเหตุบนท้องถนนไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525 – 2529)พร้อมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ (กปอ.) เป็นองค์กรประสานงานการดำเนินงานและออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ พ.ศ.2525 ขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งปรับปรุงระเบียบใหม่เมื่อปี พ.ศ.2538 และปี พ.ศ.2543 โดยกำหนดให้อุบัติภัย หมายถึง ภัยที่เกิดอุบัติเหตุ เนื่องจากการจราจรทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศ อุบัติเหตุจากการทำงาน หรืออุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในบ้านหรือในที่สาธารณะ ทำให้ส่วนราชการต่างๆ ได้ออกพระราชบัญญัติภายใต้บทบาท ภารกิจที่รับผิดชอบ เพื่อดำเนินการบังคับใช้กฎหมายด้านความปลอดภัย รวม 40 ฉบับ เช่น พรบ.จราจรทางบก พ.ศ.2522, พรบ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, พรบ.ควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ.2530, พรบ.วัตถุอันตราย พ.ศ.2535, พรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535, พรบ.โรงงาน พ.ศ.2535, พรบ.ป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ.2542 เป็นต้น

ในอดีต ประเทศไทยได้มีพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 กำหนดให้การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน หมายถึง การดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ในการป้องกันและบรรเทาอันตรายหรือความเสียหายอันเนื่องจากสาธารณภัย ภัยทางอากาศหรือการก่อวินาศกรรม ไม่ว่าการดำเนินการนั้นจะได้กระทำก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย หรือภายหลังที่ภัยได้ผ่านพ้นไปแล้ว และหมายความรวมถึงการอพยพประชาชนและส่วนราชการ โดยจัดภัยฝ่ายพลเรือนมี 3

ประเภท คือ สาธารณภัย ภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรม หลังจากนั้นนานถึง 26 ปี จึงได้มีแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ.2548 มีสาระสำคัญ 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 การจัดโครงสร้างองค์กร โดยมีองค์กรนโยบาย คือ คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ องค์กรปฏิบัติ ได้แก่ ทบวง กรม จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนและอาสาสมัคร ส่วนที่ 2 สาธารณภัย แบ่งเป็น 9 กลุ่ม ได้แก่ อุทกภัยและวาตภัย แผ่นดินไหวและอาคารถล่ม ภัยแล้ง ไฟป่า ภัยหนาว อัคคีภัย สารเคมีและวัตถุอันตราย การคมนาคมขนส่ง และการอพยพประชาชน ส่วนที่ 3 ด้านความมั่นคง แบ่งเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ การพิทักษ์พื้นที่ส่วนหลัง การป้องกันและระงับการก่อวินาศกรรม การป้องกันและระงับการชุมนุมประท้วงและก่อการจราจล และการป้องกันภัยทางอากาศ พร้อมกับได้แบ่งความรุนแรงของสาธารณภัยเป็น 3 ระดับ คือ ระดับ 1 สาธารณภัยขนาดเล็ก ระดับ 2 สาธารณภัยขนาดกลาง และ ระดับ 3 สาธารณภัยขนาดใหญ่

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ.2545 ได้มีการปฏิรูประบบราชการ จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ.2546 โดยให้อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นเลขานุการและได้มีร่างแผนหลักการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ (พ.ศ. 2545 – 2549) ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ซึ่งได้กำหนดให้ประเภทของอุบัติภัย ครอบคลุม 2 ประเภทใหญ่ คือ 1) ภัยพิบัติจากธรรมชาติ 2) อุบัติภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ พร้อมกับกำหนดยุทธศาสตร์การป้องกันอุบัติภัย ประกอบด้วย การสร้างจิตสำนึกและลดพฤติกรรมเสี่ยง การพัฒนาเทคโนโลยี การจัดทำมาตรฐานและการปรับปรุงสภาพแวดล้อม การกำกับ ตรวจสอบ เฝ้าระวังและเตือนภัย การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคีต่างๆ การบังคับใช้และปรับปรุงระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมาย และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการจากข้อมูลดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามีการพัฒนาการด้านการจัดการภัยพิบัติ มาเป็นลำดับ

หลังจากนั้น พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 52 ก วันที่ 7 กันยายน 2550 มีผลเมื่อ 6 พฤศจิกายน 2550 โดยมีขอบเขตครอบคลุมถึง การดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยครอบคลุมเรื่องอุบัติภัยและอัคคีภัยด้วย และได้กำหนดความหมาย สาธารณภัย หมายถึง อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลต่อสาธารณชน ไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิด อุบัติเหตุหรือเหตุอื่นใดซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ และให้หมายรวมถึงภัยทางอากาศและการก่อวินาศกรรมด้วย

ในปัจจุบันและอนาคต ประเทศไทยมีแนวโน้มเผชิญกับภัยคุกคามที่มีความซับซ้อนหลากหลาย ครอบคลุมเชื่อมโยงหลายมิติและมีระดับความรุนแรงสูงขึ้น ส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนมากยิ่งขึ้น สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้มีการทบทวนยุทธศาสตร์เพื่อให้ก้าวทันต่อสถานการณ์ ตลอดจนสอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยกำหนดเป็นยุทธศาสตร์เตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ.2560 – 2564 เพื่อรองรับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ.2560 - 2564)ซึ่งเป็นกรอบและทิศทางหลักของประเทศในการเตรียมพร้อมแห่งชาติ ครอบคลุม 3 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านสาธารณภัย คือ กระทรวงมหาดไทย โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 2)ด้านภัยจากการสู้รบ คือ กระทรวงกลาโหม โดยกรมสรรพกำลังกลาโหม ได้กำหนดแผนผนึกกำลังและทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศ และ 3) ด้านวิกฤติการณ์ด้านความมั่นคง อาทิ ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาความมั่นคงทางทะเล และปัญหาโรคอุบัติใหม่

สำหรับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2564-2570 (หน้า 67) ที่ระบุว่า แนวคิดในการปฏิบัติการเพื่อลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction : DRR) เพื่อให้เข้าใจความเสี่ยงจากสาธารณภัย เสริมสร้างศักยภาพการจัดการความเสี่ยง ลงทุนด้านการลดความเสี่ยง เพื่อให้มีภูมิคุ้มกันในการพร้อมรับมือและฟื้นคืนกลับได้อย่างรวดเร็ว การฟื้นสภาพและซ่อมสร้างให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิมในช่วงการฟื้นฟู การบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2564-2570 ได้ระบุว่า ประเทศไทยต้องเผชิญกับความเสี่ยงจากภัยพิบัติ จำนวน 11ประเภท ได้แก่ 1) อัคคีภัย 2) วาตภัย 3) อุทกภัย 4) ภัยจากดินโคลนถล่ม 5) แผ่นดินไหวและสึนามิ 6) ภัยแล้ง 7) โรคระบาด 8) ภัยจากไฟป่าและหมอกควัน 9) ภัยจากมลพิษทางอากาศประเภท PM2.5 10) ภัยจากสารเคมี และ 11) ภัยจากการคมนาคม

บทบาทและหน้าที่กระทรวงกลาโหม ได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 หมวด 5 มาตรา 52 บัญญัติว่า รัฐต้องจัดให้มีการทหาร การทูต และการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ และวรรคที่ 2 ได้บัญญัติไว้ว่า กำลังทหารให้ใช้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศด้วย และพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 ตามมาตรา 8(3) ปกป้อง พิทักษ์รักษาผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พัฒนาประเทศเพื่อความมั่นคง ตลอดจนสนับสนุนภารกิจอื่นของรัฐในการพัฒนาประเทศ การป้องกันและแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติ และการช่วยเหลือประชาชน ตามมาตรา 8(5) ปฏิบัติการอื่นที่เป็นการปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงคราม อาทิเช่น การปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรม การใช้กำลังทหารสนับสนุนฝ่ายพลเรือน การอพยพพลเรือน ทั้งนี้ จากงานวิจัยของ วรพงษ์ สง่าเนตร (2558, น.80)

ได้ระบุว่า กองทัพได้ปรับนโยบายและเปลี่ยนแปลงแนวคิดทั้งด้านยุทธศาสตร์และยุทธวิธีให้สอดคล้องกับสถานการณ์ โดยกองทัพได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ และการช่วยเหลือประชาชนจากเหตุภัยพิบัติ รวมทั้งการช่วยด้านมนุษยธรรม ทั้งในกรอบอาเซียนและสหประชาชาติ ในส่วนของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2564-2570 ได้กำหนดให้ กระทรวงกลาโหม มีหน้าที่ 1) สนับสนุนภารกิจของรัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติ 2) แจ้งเตือนหน่วยงานในพื้นที่เสี่ยงภัย กรณีคาดว่าจะเกิดภัยจากการสู้รบหรือภัยทางอากาศ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า กห. จะต้องปฏิบัติตามบทบาทและหน้าที่การป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติและการช่วยเหลือประชาชนจากภัยพิบัติ ภายใต้การอำนวยการของฝ่ายพลเรือน เนื่องจากการปฏิบัติของกองทัพจะต้องได้รับการร้องขอจากฝ่ายพลเรือน

ในอดีต กระทรวงกลาโหม โดยกองบัญชาการกองทัพไทย (อดีต คือ กองบัญชาการทหารสูงสุด) ได้จัดตั้ง คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฝ่ายทหาร เมื่อปี พ.ศ.2536 และจัดตั้งศูนย์อำนวยการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย กระทรวงกลาโหม โดยมีผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ ต่อมาในปี พ.ศ.2540 พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม มีดำริให้กองทัพมีบทบาทโดยตรงในการช่วยเหลือประชาชนโดยใช้กำลังพลและยุทโธปกรณ์ที่มีอยู่เข้าดำเนินการ ในปัจจุบัน ได้จัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม (ศบภ.กห.) ตามคำสั่งกระทรวงกลาโหม (เฉพาะ) ที่ 351/58 ลงวันที่ 22 กันยายน 2558 โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นผู้อำนวยการศูนย์ (ผอ.ศบภ.กห.) ในขณะที่กองบัญชาการกองทัพไทย ในฐานะหน่วยขึ้นตรงกระทรวงกลาโหม ได้จัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองบัญชาการกองทัพไทย โดยมี ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ และให้เจ้ากรมกิจการพลเรือนทหาร เป็นเลขานุการ (กองบัญชาการทหารสูงสุด, 2547) กรมกิจการพลเรือนทหาร ในฐานะที่เป็นฝ่ายกิจการพลเรือนและประชาสัมพันธ์ ของศูนย์อำนวยการร่วมกองบัญชาการทหารสูงสุด จึงต้องปฏิบัติงานตลอด 24 ชั่วโมง

การปฏิบัติงานของศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม (ศบภ.กห.) ในห้วงระยะเวลาที่ผ่านมา ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ประสบกับปัญหาหลายประการ อาทิเช่น ปัญหาด้านโครงสร้างการจัดหน่วยงาน เนื่องจาก กระทรวงกลาโหม โดยกองทัพไทย มีภารกิจหลักด้านการสงครามและการรบการป้องกันประเทศ แต่ต้องมารับภารกิจในการสนับสนุนการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ในขณะเดียวกันก็จะประสบปัญหาด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ ทั้งภายในประเทศและในต่างประเทศภายใต้กรอบของอาเซียนหรือองค์การสหประชาชาติ ทั้งด้านกำลังพล ด้านยุทโธปกรณ์ ด้านองค์ความรู้ ด้าน

งบประมาณฯลฯ (วุฒิสาร เหลืองจินดา, 2555)ดังนั้น เพื่อให้การเตรียมรองรับกับภัยพิบัติอันอาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต ทำให้ผู้วิจัยเกิดคำถามเกี่ยวกับบทบาทกระทรวงกลาโหมในอดีตที่ผ่านมามีความเป็นมาอย่างไร สภาพปัญหาอุปสรรคที่แท้จริงมีด้านใดบ้าง มีปัจจัยอะไรที่ทำให้การบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม ประสบผลสำเร็จ และควรมีแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการภัยพิบัติอย่างใดบ้าง ดังนั้น การศึกษาเรื่อง “บทบาทกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ : ปัญหาอุปสรรค และแนวทางการพัฒนา” จึงเป็นการมองภาพรวมของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ทั้งด้านองค์การและระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติ ซึ่งยังไม่มีการศึกษาวิจัยมาก่อน

จากประเด็นคำถามดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยเกิดแรงบันดาลใจและความตั้งใจทำการศึกษาและแสวงหาแนวทางในการพัฒนาบทบาทกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติทั้งในปัจจุบันและอนาคตให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด ซึ่งถือว่ามีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง และมีความคาดหวังเป็นอย่างมากที่จะทำให้เกิดการพัฒนาศักยภาพด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม

## 1.2 คำถามการวิจัย

1.2.1 ปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม มีด้านใดบ้าง

1.2.2 ปัจจัยอะไรบ้างที่ช่วยให้การบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหมประสบผลสำเร็จ

1.2.3 แนวทางการพัฒนาเชิงนโยบาย เพื่อปรับบทบาทกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติควรเป็นอย่างไร

## 1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.3.1 เพื่อศึกษาเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม

1.3.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่ช่วยให้การบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหมประสบผลสำเร็จ

1.3.3 เพื่อพิจารณาแนวทางการพัฒนาเชิงนโยบายต่อบทบาทกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

## 1.4 ขอบเขตการวิจัย

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา : ได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับ ภัยพิบัติและการบริหารจัดการภัยพิบัติ บทบาทของกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ภายใต้กฎ/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ บทเรียนการจัดการสาธารณภัยที่ผ่านมา และทำการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม ตามกรอบกระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRB ของวิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2549)

1.4.2 ขอบเขตด้านหน่วยงาน : ศึกษาบทบาทของกระทรวงกลาโหมในรูปแบบของศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม (ศบภ.กห.)เท่านั้น ซึ่งการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก โดยกระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยงานสนับสนุน ดังนั้น จึงให้ความสำคัญในการศึกษาบทบาทของกระทรวงกลาโหมเป็นหลัก ไม่เน้นหน่วยงานอื่นๆ

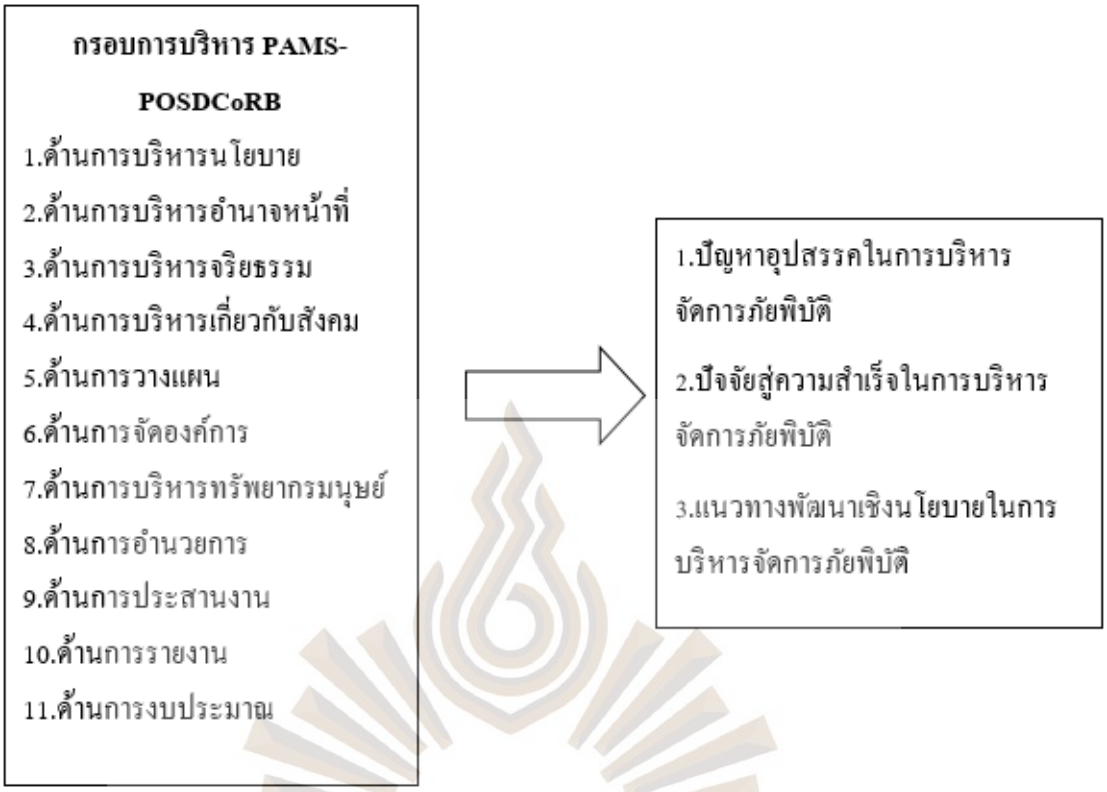
1.4.3 ขอบเขตด้านเวลา : การศึกษาครั้งนี้ ให้ความสำคัญกับการศึกษาวิเคราะห์การบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหมในสภาวะปัจจุบันเป็นหลัก แต่เพื่อเป็นการศึกษาพัฒนาการของการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหมในช่วงเวลาที่ผ่านมา จึงมีการศึกษาย้อนหลังไม่มากนัก และ วิเคราะห์ข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนาการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหมในอนาคต

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

## 1.5 กรอบแนวคิดการวิจัย

สำหรับกรอบแนวคิดในการวิจัย เรื่อง “บทบาทกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ: ปัญหาอุปสรรค และแนวทางการพัฒนา” ผู้วิจัยจัดทำเป็นภาพ เพื่อแสดงความสัมพันธ์ของวัตถุประสงค์การวิจัยทั้ง 3 ข้อ ดังนี้

แผนภาพกรอบแนวคิดในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้นำกระบวนการบริหารPAMS- POSDCoRB ของวิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2549) จำนวน 11 ด้าน ซึ่งได้รับการยอมรับในทางวิชาการมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ รายละเอียดปรากฏอยู่ในบทที่ 2




รูปที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

ที่มา : ผู้วิจัย, 2566

**1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ** ผู้วิจัยได้ทำการกำหนดตามคำสำคัญในหัวข้อการศึกษา ดังนี้

**กระทรวงกลาโหม** หมายถึง หน่วยงานราชการส่วนกลางประเภทกระทรวงของไทย มีหน้าที่ป้องกันประเทศ เพิ่มขีดความสามารถและรักษาผลประโยชน์ของชาติ สร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงกับประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศในกลุ่มอาเซียนและมิตรประเทศ เพื่อลดความหวาดระแวง สร้างสันติภาพ ให้ความสำคัญในการตอบสนองนโยบายเร่งด่วนของคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของกระทรวงกลาโหม ตลอดจนภารกิจอื่นตามที่ได้รับมอบหมายเป็นการเฉพาะ และมีหน้าที่พิทักษ์รักษาสถาบันพระมหากษัตริย์ ทั้งในฐานะที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศ และทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการตามพระราชประสงค์

**การบริหารจัดการ** หมายถึง กระบวนการของการมุ่งสู่เป้าหมายขององค์กร จากการทำงานร่วมกัน โดยใช้บุคคลและทรัพยากรอื่นๆ หรือเป็นกระบวนการออกแบบและรักษาสภาพแวดล้อมที่บุคคลทำงานร่วมกันในกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**ภัยพิบัติ** หมายถึง สาธารณภัยอันได้แก่อัคคีภัยวาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง ฝนทิ้งช่วง ภัยจากลูกเห็บ ภัยอันเกิดจากไฟป่า ภัยที่เกิดจากโรคที่แพร่หรือระบาดของแมลงหรือศัตรูพืชทุกชนิด ภัยอันเกิดจากโรคที่แพร่หรือระบาดในมนุษย์ อากาศหนาวจัดผิดปกติ ภัยสงคราม และภัยอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ก่อการร้าย กองกำลังจากนอกประเทศ ตลอดจนภัยอื่นๆไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ หรือมีบุคคลหรือสัตว์ทำให้เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน (กระทรวงการคลัง, 2556)

**ปัญหาอุปสรรค** หมายถึง การดำเนินงาน หรือ การปฏิบัติงานที่ขัดข้อง เกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดระหว่างการปฏิบัติงาน จนทำให้ต้องหาวิธีการแก้ไข เพื่อให้การปฏิบัติงานนั้นประสบผลสำเร็จบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

**แนวทางการพัฒนา** หมายถึง แนวทางในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ความรู้ ทัศนคติ และพฤติกรรมของกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติเพื่อเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถของกระทรวงกลาโหม ด้วยการนำกระบวนการบริหาร ทั้ง 11 ด้าน มาเป็นกรอบคิดวิเคราะห์ โดยมีเป้าหมายสูงสุดเพื่อให้ประชาชนรอดพ้นจากภัยพิบัติ

## 1.7 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1.7.1 ได้รับองค์ความรู้ใหม่เกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม

1.7.2 ได้ข้อเสนอแนวทางการพัฒนาเชิงนโยบายของศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม

1.7.3 กระทรวงกลาโหม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถนำแนวทางการพัฒนาไปประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงนโยบาย โครงสร้างองค์กร แผนการดำเนินงาน ตลอดถึงกฎ และระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติที่สัมพันธ์กัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น

## 1.8 สรุปท้ายบท

ในบทที่ 1 บทนำ ผู้วิจัยได้นำเสนอ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา การบริหารจัดการภัยพิบัติ และการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม คำถามการวิจัย วัตถุประสงค์

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

การวิจัย ขอบเขตในการดำเนินการวิจัยทั้งด้านเนื้อหา ด้านหน่วยงาน และด้านเวลา กรอบแนวคิดการวิจัย นิยามศัพท์เฉพาะ และประโยชน์ที่ได้รับ

สำหรับการนำเสนอในบทต่อไป ประกอบด้วย บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง, บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย , บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล , บทที่ 5 สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

# บทที่ 2

# แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ : ปัญหา อุปสรรค และแนวทางการพัฒนา ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาทบทวนเอกสารต่างๆ เพื่อประมวลองค์ความรู้เกี่ยวกับ แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สำหรับสร้างองค์ความรู้ ความเข้าใจ เพื่อใช้เป็นกรอบความคิดในการศึกษา โดยมีสาระสำคัญตามลำดับหัวข้อ ดังต่อไปนี้

2.1 ทฤษฎีการบริหารจัดการ

2.2 แนวคิดการบริหารจัดการภัยพิบัติ

2.3 แนวคิดด้านความมั่นคงแห่งชาติ

2.4 แนวคิดบทบาทกระทรวงกลาโหม

2.5 กระทรวงกลาโหมกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ

2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

## 2.1 ทฤษฎีการบริหารจัดการ

การศึกษา แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร จะครอบคลุมเนื้อหาเกี่ยวกับความหมาย,พัฒนาการบริหารจัดการ, กระบวนการบริหาร และกระบวนการบริหารแบบ PAMS - POSDCoRB โดยสรุปได้ดังนี้

### 2.1.1 ความหมายการบริหาร

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2549, น.23) ได้ให้ความหมายว่า การบริหาร หมายถึง การดำเนินงาน หรือการจัดการใดๆ ของหน่วยงานภาครัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับปัจจัย 5M ส่วนคำว่า การจัดการ นิยมใช้ในภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจ ในขณะที่ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และ สมชาย หิรัญกิตติ (2545) มองว่า การบริหาร เป็นคำที่จะใช้กับการดำเนินงานในระดับสูงขององค์กร โดยเน้นที่การกำหนดนโยบายที่สำคัญและการกำหนดแผนของผู้บริหารระดับสูง เป็นคำที่นิยมใช้กันในการบริหารรัฐกิจหรือใช้ในหน่วยงานราชการ ส่วนคำว่า การจัดการ จะเน้นการ

ปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบาย ซึ่งมักนิยมใช้ในภาคธุรกิจ ซึ่งสอดคล้องกับ Schermerhorn (2010, p.G-2) ผู้แต่งตำราเกี่ยวกับการบริหารที่มีชื่อเสียง และได้ถูกนำไปใช้ศึกษากันในสถาบันต่างๆ ทั่วโลกอย่างกว้างขวาง ให้ความเห็นว่า การบริหาร (Administration) เป็นคำสำหรับใช้ในการบริหารระดับสูง โดยมุ่งที่การกำหนดนโยบายและการวางแผนของผู้บริหารระดับสูง นอกจากนั้น คำว่า การบริหาร เป็นคำที่นิยมใช้กันมากทางด้านที่เกี่ยวข้องกับ การบริหารรัฐกิจ (Public Administration) รวมทั้งมักจะมีการใช้กันอยู่ในหน่วยงานของราชการเป็นหลัก

นักวิชาการหลายท่าน ได้แสดงความเห็นตามหลักการโดยทั่วไปไว้ว่า คำว่า การบริหาร เป็นคำที่มักถูกนำไปใช้กันมากในภาครัฐ ขณะที่คำว่า การจัดการ ถูกนำไปใช้กับภาคเอกชนเป็นส่วนใหญ่ ด้วยเหตุนี้จึงเกิดคำว่า การบริหารจัดการ โดยรวมเอาคำทั้งสองไว้ด้วยกัน โดย วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2548, น.4 – 23)ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารจัดการ เน้นเรื่องการนำแนวคิดการจัดการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารราชการ ซึ่ง ศิริวรรณ เสรีรัตน์และคณะ (2545, น.18) ให้ความหมายของ การบริหารจัดการ หมายถึง กระบวนการของการมุ่งสู่เป้าหมายขององค์กร จากการทำงานร่วมกัน โดยใช้บุคคลและทรัพยากรอื่นๆ หรือเป็นกระบวนการออกแบบและรักษาสภาพแวดล้อมที่บุคคลทำงานร่วมกันในกลุ่ม ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้วิจัย ได้นำไปใช้ในการกำหนดนิยามศัพท์เฉพาะในบทที่ 1

สำหรับงานวิจัย “บทบาทกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ : ปัญหาอุปสรรคและแนวทางการพัฒนา” เพื่อให้สามารถนำผลที่ได้รับไปประยุกต์ใช้ได้อย่างกว้างขวาง ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และเพื่อให้สื่อความหมายที่ครอบคลุมทั้งคำว่า การบริหารและการจัดการ ผู้วิจัยจึงเลือกนำคำว่า การบริหารจัดการ มาประยุกต์ใช้ในการสื่อความหมายให้ครอบคลุมการดำเนินงาน การบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

**2.1.2 พัฒนาการบริหารจัดการ**

เริ่มเกิดขึ้นในช่วงปฏิวัติอุตสาหกรรม จากปี ค.ศ.1760 เปลี่ยนจากแรงงานคนมาเป็นแรงงานจากเครื่องจักร โดยแบ่งออกเป็น “แนวคิดและทฤษฎีแบบดั้งเดิม (Concept and Classical Theory), แนวคิดและทฤษฎีองค์การ (Neo-Classical Theory of Organization)และทฤษฎีการจัดองค์การสมัยใหม่ (Modern Theory of Organization Management) มีพัฒนาการตามยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป

ซึ่งที่นิยมใช้จนถึงปัจจุบันและในยุคปกติใหม่ (New normal) ทำให้พฤติกรรมของมนุษย์ จึงมีการปรับพฤติกรรมเข้ากับปกติใหม่ (โรคโควิด-19) ให้ทันปัจจัยหรือตัวแปรที่จะทำให้ตนเองและองค์กรดำรงอยู่ได้ในสังคมโลกปัจจุบันและอนาคตได้อย่างปลอดภัยและยั่งยืน โดยมีแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ ดังนี้ (อภินันท์ จันทะนี, 2559)

1) การจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) เกิดจากแนวคิด Taylor (1911) เป็นผู้ทำการพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน จนได้ชื่อว่าเป็นบิดาแห่งการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ มีหลักการ 4 ประการ คือ 1) การทำงานแต่ละงานให้ใช้วิธีทางวิทยาศาสตร์ในการคิดค้นและกำหนดวิธีที่ดีที่สุดสำหรับงานนั้น 2) ให้จัดหมวดหมู่ในการทำงานให้เหมาะสม 3) คัดเลือกคนงานที่เหมาะสม แล้วฝึกอบรมและพัฒนาตามวิธีการที่กำหนด 4)ให้ฝ่ายบริหารประสานงานและทำความเข้าใจกับคนงานในเรื่องต่างๆ อย่างชัดเจน โดยมี Gantt (1919) เป็นผู้สนับสนุนแนวคิดนี้ ซึ่งเป็นผู้สร้างผลงานที่มีชื่อเสียงและยังใช้อยู่ทุกวันนี้ คือ การกำหนดแผนภูมิการทำงานในรูปแบบ Gantt Chart และระบบการจ่ายเงินโบนัส (Incentive System)

2) แนวคิดการจัดการเชิงบริหาร (Concept of Administrative Management) โดย Fayol (1949) เป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาแนวคิดการจัดการเชิงบริหาร ซึ่งแนวคิดแบบเดิมให้ความสำคัญกับหลักการจัดการในภาพรวม และการจัดโครงสร้างที่ดีที่สุดขององค์การ โดยไม่ปรับแนวคิดใหม่ เป็นการจัดการเชิงบริหารให้เกิดประสิทธิภาพ โดยการปรับปรุงกระบวนการบริหาร ซึ่งต่อมาได้รับชื่อว่าเป็นบิดาแห่งการจัดการแนวใหม่ ผลงานที่สำคัญมีหลักการจัดการ (Principle of Management) หน้าที่ทำการจัดการ (Management Function) คือ 1) การวางแผน (Planning) เป็นการกำหนดกิจกรรมที่จะทำในอนาคต 2) การจัดองค์การ (Organizing) คือ การจัดหาและใช้ทรัพยากร 3) การบังคับบัญชา (Commanding) คือ การคัดเลือก ชี้นำ และประเมินผลพนักงาน 4) การประสานงาน (Coordinating) คือ การผนึกความพยายามและความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ในองค์การเข้าด้วยกัน 5) การควบคุม (Controlling) คือ การสร้างหลักประกันว่างานต่างๆ จะเป็นไปตามแผน หรือที่เรียกกันว่า POCCC

3) แนวคิดการจัดการตามระบบราชการ (Bureaucratic Management) โดย Weber (1946) ได้ศึกษาระบบโครงสร้างองค์การ เน้นไปที่การทำงานภายในองค์การและโครงสร้างของสังคมโดยรวม ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่ จึงเรียกรูปแบบองค์การในอุดมคติของเขาว่า “ระบบราชการ” (Bureaucratic) โดยเชื่อว่า องค์การแบบนี้จะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้นทฤษฎีบริหารองค์การในระบบราชการของสามารถสรุปได้ดังนี้ 1) หลักของฐานอำนาจจากกฎหมาย

2) การแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบที่ต้องยึดระเบียบกฎเกณฑ์ 3) การแบ่งงานตามความชำนาญการเฉพาะทาง 4) การแบ่งงานไม่เกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนตัว 5) มีระบบความมั่นคงในอาชีพ 6) แบ่งแยกส่วนตัวและทรัพย์สินบุคคลออกจากองค์การ

4) ทฤษฎีเกี่ยวกับพฤติกรรมมนุษย์ (Theory of Human Behaviors) เมื่อบุคคลเกิดมีปฏิสัมพันธ์กันในทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งจำแนกได้ 2 อย่าง คือ พฤติกรรมของตนเองและพฤติกรรมเกี่ยวกับสังคม การพัฒนาทฤษฎีเกี่ยวกับพฤติกรรมมนุษย์ มีทั้งทฤษฎี X ทฤษฎี Y (Theory X & Theory Y) โดย McGreger (1960) และทฤษฎี Z โดย Ouchi (1981) รวมทั้งทฤษฎีลำดับขั้นพฤติกรรมตามความต้องการของมนุษย์ (Maslow's Hievarechieal Theory of Motivation) โดย Maslow (1954) รวมทั้งทฤษฎีอื่นๆ ที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ เช่น ทฤษฎีกระบวนการบริหาร POSDCoRB โดย Gulick and Urwick (1937) ทฤษฎีการจัดการ โดย Drucker (1954) ทฤษฎีบริหารจัดการคุณภาพทั้งองค์กร (TQM) โดย Deming (1986) เป็นต้น

**2.1.3 กระบวนการบริหาร**

ทฤษฎีกระบวนการบริหาร POSDCoRB โดย Gulick and Urwick (1937) ได้รวบรวมแนวคิดด้านการบริหารไว้ในหนังสือชื่อ Paper on the Science of Administration โดยเสนอทฤษฎีกระบวนการบริหารในชื่อ POSDCoRB ซึ่งเป็นที่นิยมใช้มาถึงปัจจุบัน 7 ประการ ดังนี้ 1) Planning การวางแผน 2) Organizing การจัดองค์การ 3)Staffing การจัดบุคลากรปฏิบัติงาน 4)Directing การอำนวยการ 5) Coordinationการประสานงาน 6) Reporting การรายงานและ 7) Budgeting การงบประมาณ

นอกจากนั้น ยังมีนักวิชาการของไทย อาทิเช่น พิทยา บวรวัฒนา (2556, น.42-43) ที่เห็นว่าหลักการบริหาร POSDCoRBเป็นหลักการสำคัญในการบริหารงานของหัวหน้าฝ่ายบริหารที่องค์การต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ในบริบทปัจจุบัน และไชยา ยิ้มวิไล (2557) เห็นว่า หลักการบริหาร POSDCoRBคือ แนวคิดหลักที่ถือว่าคลาสสิคทางการบริหาร ซึ่งสามารถนำไปศึกษา เพื่อขยายผลการใช้ประโยชน์ต่อไป

ในส่วนของ ชุบ กาญจนประกร (2556) อดีตอธิการบดีสถาบันบัณฑิตพัฒน บริหารศาสตร์ เป็นผู้แต่งตำราทางรัฐประศาสนศาสตร์ ที่ถูกนำไปใช้ศึกษาอยู่ทั่วไปในสถาบันต่างๆ ได้นำทฤษฎี

กระบวนการบริหารแบบ POSDCoRBนำมาปรับปรุงและเสนอแนะให้สอดคล้องกับบริบทการจัดการภาครัฐของประเทศไทย โดยเรียกใหม่ว่า หลักการบริหารแบบ PA-POSDCoRBมีองค์ประกอบดังนี้ 1) นโยบาย (Policy : P) 2) อำนาจหน้าที่ (Authority : A) 3) การวางแผน (Planning : P) 4) การจัดองค์กร (Organizing : O) 5) การจัดตัวบุคคล (Staffing : S) 6) อำนวยการ (Directing: D) 7) การประสานงาน (Coordinating: Co) 8) การรายงาน (Reporting: R) 9) การงบประมาณ (Budgeting : B)

หลักการบริหารของภาครัฐที่ต้องมีความเกี่ยวข้องกับสังคม ซึ่งคณาจารย์ของมหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย (2550) ได้แสดงทัศนะในทางรัฐประศาสนศาสตร์ ไว้ว่า เรื่องของมนุษย์ในสังคมล้วนแล้วแต่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการของรัฐ รวมทั้ง หน่วยงานภาครัฐ สิ่งแวดล้อมในองค์การ นโยบายสาธารณะ การวางแผน การบริหารงานบุคคลและองค์ประกอบต่างๆ ของระบบราชการ ในขณะที่ โกวิทย์ กังสนันท์ (2557) กล่าวถึงเรื่องของจริยธรรมในการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งเป็นกิจกรรมของรัฐบาล มีความจำเป็นจะต้องคำนึงถึงกรอบและพื้นฐานทางจริยธรรมของสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งสอดคล้องกับ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2549)ได้เน้นย้ำเรื่องของจริยธรรมในการบริหารราชการเป็นพิเศษ โดยได้อธิบายว่า จริยธรรมเป็นเรื่องของธรรม ที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติในการบริหารงานราชการ เช่น บริหารงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต บริสุทธิ์ใจ เสียสละ เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่และมีเมตตา ซึ่งการเป็นข้าราชการที่มีคุณภาพควบคู่ไปกับการเป็นข้าราชการที่มีคุณธรรม ย่อมเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับข้าราชการในการสร้างคุณค่า ให้เกิดประโยชน์แก่ตนเอง ครอบครัว สังคม ตลอดจนทำให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อส่วนรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

**2.1.4 กระบวนการบริหารแบบ PAMS-POSDCoRB**

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2549, น.38-44) ได้ศึกษาและพัฒนาขยายขอบเขตหลักการบริหารแบบ POSDCoRBให้ครอบคลุมองค์ประกอบต่างๆ โดยเรียกหลักการบริหารที่ถูกบูรณาการให้กว้างขวางนี้ว่า PAMS-POSDCoRBทั้งนี้ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในทางวิชาการสำหรับเป็นแนวทางในการจัดกลุ่มหรือศึกษาวิเคราะห์ปัญหาต่างๆ ของหน่วยงานในภาครัฐ องค์ประกอบที่เพิ่มขึ้นเป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญยิ่งต่อการบริหารอีก 4 ประการ ได้แก่ 1) การบริหารนโยบาย (Policy) 2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) 3) การบริหารจริยธรรม (Morality) 4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) โดยให้เหตุผล ดังนี้

เนื่องจาก POSDCoRB มีข้อบกพร่องบางประการ ดังนั้น วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2549, น. 170) จึงได้นำมาพัฒนาหรือปรับเปลี่ยนให้สมบูรณ์เพิ่มขึ้น เป็น PAMS-POSDCoRB โดยให้เหตุผลว่า POSDCoRB ไม่เน้นส่วนที่เกี่ยวข้องกับจิตใจหรือสังคม ไม่ได้กล่าวถึงเรื่องการบริหารนโยบาย (Policy) ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ และจำเป็นยิ่งของทุกหน่วยงาน ที่จำเป็นต้องมีการบริหารนโยบายเสมอ ไม่ได้กล่าวถึงเรื่องการบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งของกระบวนการบริหาร ไม่ได้กล่าวถึงเรื่อง การบริหารจริยธรรม (Morality) และการบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) ประกอบกับ ชุบ กาญจนประกร (2526, น.27 – 29) ได้นำเสนอหลักการบริหาร PA-POSDCoRB โดยเพิ่มเรื่อง การกำหนดนโยบาย (Policy) และการกำหนดอำนาจหน้าที่ (Authority) ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงได้พัฒนาและปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหาร POSDCoRB มาเป็น PAMS-POSDCoRB ซึ่งมี 11 ขั้นตอน และได้ผ่านการเผยแพร่ต่อสาธารณะมาแล้ว อีกทั้งยังได้มีการนำไปใช้เป็นกรอบแนวคิดการทำวิจัยหรือวิทยานิพนธ์อีกด้วย

ทั้งนี้ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2549, น.174 – 273) ได้อธิบายความหมายและขอบเขตกระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRB สรุปได้ดังนี้ 1) การบริหารนโยบาย (Policy) หมายถึง การบริหารที่เกี่ยวกับหลักและวิธีปฏิบัติ ที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมสาธารณะหรือการพัฒนาหน่วยงานในอนาคตในช่วงระยะเวลาที่กำหนด 2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) หมายถึง การบริหารที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบหรืออำนาจอย่างเป็นทางการที่กฎหมายฉบับเดียวหรือหลายฉบับมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ 3) การบริหารจริยธรรม(Moral) หมายถึง การบริหารที่เกี่ยวกับธรรม ที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติในการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ 4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) หมายถึง การบริหารของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมหรือประชาชนเป็นหลัก รวมทั้งการบริหารที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน 5) การวางแผน (Planning) หมายถึง การดำเนินงานอย่างเป็นระบบ เพื่อกำหนดอนาคตของหน่วยงานของรัฐ 6) การจัดองค์การ (Organization) หมายถึง การบริหารที่เกี่ยวกับรูปแบบ โครงสร้าง และ การจัดส่วนราชการของหน่วยงานของรัฐ 7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) หมายถึง การบริหารที่เกี่ยวกับบุคลากรของหน่วยงานของรัฐ 8) การอำนวยการ (Directing) มีความหมายครอบคลุมการบริหารในเรื่องการบังคับบัญชา สายการบังคับบัญชา ช่วงการบังคับบัญชา การแบ่งงาน การตัดสินใจ มนุษยสัมพันธ์ การสื่อสารและภาวะผู้นำ 9) การประสานงาน หมายถึงการบริหารของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ภายในและภายนอกหน่วยงานของรัฐทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดย

เป็นการบริหารที่จัดระเบียบหรือจัดวิธีการปฏิบัติงานเพื่อลดความขัดแย้ง ลดความซ้ำซ้อน และสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้มากที่สุด เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ 10) การรายงาน (Reporting) หมายถึง การบริหารเกี่ยวกับการรายงานเสนอความเห็นหรือยื่นเรื่องการควบคุมตรวจสอบ รวมทั้งการประเมินผล และ 11) การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การบริหารงบประมาณและการบริหารการคลัง ซึ่งแนวทางรัฐประศาสศาสตร์ แบ่งเป็น การบริหารรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล และการบริหารรายรับและรายจ่ายของหน่วยงานของรัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ครรชิต สิงหเสมานนท์ และสัมพันธ์ พลศักดิ์ (2560) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารจัดการ การประชาสัมพันธ์ของ อบจ.สมุทรปราการ โดยนำแนวคิดการบริหาร POSDCoRBมาใช้เป็นตัวแปรตาม พบว่า 1) ปัญหาที่สำคัญ คือ อบจ.สมุทรปราการ มีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารค่อนข้างน้อย 2) แนวทางการพัฒนา คือ ควรเพิ่มสื่อประชาสัมพันธ์ให้หลากหลาย เข้าถึงประชาชนทุกกลุ่ม 3) ปัจจัยสู่ความสำเร็จ แบ่งเป็นปัจจัยภายใน ได้แก่ วิสัยทัศน์และภาวะผู้นำ ปัจจัยภายนอก ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความสำคัญและสนับสนุน 4) ยุทธศาสตร์การพัฒนา บทบาทด้านการประชาสัมพันธ์ การสื่อสารมวลชน สนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย

พรทิพา ปิยะกมลรัตน์ (2553) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การประเมินผล การบริหารจัดการด้านการประสานงานเพื่อการพัฒนาของเมืองพัทยา โดยได้ศึกษาด้วยการนำเอาตัวแบบ PAMS-POSDCoRBมาประเมินผลและวิเคราะห์ผลการบริหารงานเฉพาะด้านของเมืองพัทยา ซึ่งพบว่า PAMS-POSDCoRB มีประโยชน์และสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการหน่วยงานโดยเฉพาะภาครัฐของไทยได้

สำหรับงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยจะได้นำหลักการบริหารที่ถูกบูรณาการให้ครอบคลุมองค์ประกอบต่างๆ โดยเรียกว่า PAMS-POSDCoRB โดย วิรัช วิรัชนิภาวรรณ(2549) เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาปัญหาต่างๆ ของกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ มาเป็นกรอบการทำวิจัย โดยจะได้มีการประยุกต์แนวคิดของนักวิชาการทั้งหลายที่ได้ทบทวนและสรุปไว้แล้ว เป็นส่วนประกอบเพื่อให้ได้มุมมองที่หลากหลายและสมบูรณ์ที่สุด โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญไปที่ขั้นตอนของการพัฒนาแนวคิดการวิจัย การพัฒนาแนวทางการตั้งคำถามในการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการเชิงคุณภาพ (การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่มเฉพาะ) เพื่อนำมาเป็นกรอบวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพที่เก็บรวบรวมมา เพื่อสังเคราะห์เป็นคำตอบในตอนต่างๆ

จากการศึกษาทฤษฎีการบริหารจัดการ ในหัวข้อ 2.1 ผู้วิจัย ได้ศึกษาครอบคลุมเกี่ยวกับพัฒนาการบริหารจัดการ กระบวนการบริหาร และกระบวนการบริหารแบบ PAMS-POSDCoRB โดยได้ศึกษา ทบทวนแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องทั้งหมดแล้ว ผู้วิจัยได้สรุปเอาหลักการบริหารที่ถูกบูรณาการให้ครอบคลุมองค์ประกอบต่างๆ เรียกว่า PAMS-POSDCoRB โดย วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2549) ซึ่งได้รับการยอมรับและนำไปประยุกต์ใช้ในการศึกษาอย่างกว้างขวางมาแล้ว จึงได้นำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาปัญหาต่างๆ ของกระทรวงกลาโหม ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ เพื่อนำมาเป็นกรอบวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพที่เก็บรวบรวมมา เพื่อสังเคราะห์เป็นคำตอบในตอนต่างๆ รวมทั้งใช้เป็นกรอบสะท้อนมุมมองในการวิพากษ์ การอภิปรายผล และการให้ข้อเสนอแนะ สำหรับการนำผลการวิจัยไปประยุกต์ใช้ต่อไป

## 2.2 แนวคิดการบริหารจัดการภัยพิบัติ

สำหรับการศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ มีความจำเป็นที่ต้องทำความเข้าใจในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ความหมายของภัยพิบัติ สภาวะแวดล้อมด้านภัยพิบัติ, กรอบนโยบายและแผนที่เกี่ยวข้อง การบริหารจัดการภัยพิบัติ และตัวแบบการจัดการภัยพิบัติในต่างประเทศ ซึ่งอธิบายสรุปได้ดังนี้

### 2.2.1 ความหมายของภัยพิบัติ/สาธารณภัย

ภัยพิบัติ หมายถึง สาธารณภัย อันได้แก่ อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง ฝนทิ้งช่วง ภัยจากลูกเห็บ ภัยอันเกิดจากไฟป่า ภัยที่เกิดจากโรคที่แพร่หรือระบาดของแมลงหรือศัตรูพืชทุกชนิด ภัยอันเกิดจากโรคที่แพร่หรือระบาดในมนุษย์ อากาศหนาวจัดผิดปกติ ภัยสงครามและภัยอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ก่อการร้าย กองกำลังจากนอกประเทศ ตลอดจนภัยอื่นๆ ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติหรือมีบุคคลหรือสัตว์ทำให้เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชนหรือทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน (กระทรวงการคลัง, 2556)

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 อันเป็นกฎหมายที่ใช้เป็นแนวทางและเป็นกรอบในการดำเนินการเกี่ยวกับภัยพิบัติต่างๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยใช้คำว่า สาธารณภัย หมายถึง อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชน ไม่ว่าเกิดจาก

ธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศและการก่อวินาศกรรมด้วย จากความหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า มีการตีความอย่างกว้างครอบคลุมลักษณะของภัยพิบัติที่ได้กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า ยังไม่ครอบคลุมถึงภัยพิบัติทางทะเล ซึ่งได้กล่าวถึงความสำคัญของทะเลไทย ในหัวข้อ 2.2.5.1 ไว้แล้ว ซึ่งสอดคล้องกับ สุพจน์ สายวงค์ปัญญา (2560) ระบุว่าประเทศไทยขาดแผนการบริหารจัดการสาธารณภัยทางทะเลในระดับชาติ และสุชา เคียมทองคำ (2560) ระบุว่า แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ไม่ครอบคลุมอาณาเขตทางทะเล และไม่มีการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการจัดการภัยพิบัติทางทะเล ซึ่งผู้วิจัย จะได้นำไปกำหนดแนวทางข้อเสนอเชิงนโยบาย เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 3

### 2.2.2 สภาวะแวดล้อมด้านภัยพิบัติ

เนื่องจากสภาพแวดล้อมโลกได้มีการเปลี่ยนแปลงทำให้เกิดปรากฏการณ์ต่างๆ ขึ้น อาทิ สภาวะเรือนกระจก (Green House Effect) สาเหตุจากอุณหภูมิของโลกสูงขึ้น และปรากฏการณ์เอลนิโญ (El Nino) และลานิโน (La Nino) ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าว ทำให้สภาพอากาศมีความแปรปรวน ก่อให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติต่างๆ ที่มีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ ในขณะที่องค์การสหประชาชาติ (Work Population Prospects : The 2012 Revision, UN) คาดว่าในปี 2593 ประชากรโลกจะเพิ่มขึ้นเป็น 9,600 ล้านคน และ 19,000ล้านคน ในปี พ.ศ.2643 จากปัจจุบันที่มีอยู่ประมาณ 7,200 ล้านคน ซึ่งจะทำให้ความต้องการสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานต่อการดำรงชีวิตในโลกยุคปัจจุบันมีสูงมากขึ้น ในส่วนของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change : IPCC 2014) คาดการณ์ว่าอุณหภูมิโลกจะเพิ่มขึ้น 1.1 ถึง 6.4 องศาเซลเซียส ในช่วงปี พ.ศ.2544 – 2643 เนื่องจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสะสมในชั้นบรรยากาศมากทำให้เกิด “ภาวะโลกร้อน” (Global Warming) มีผลกระทบต่อฤดูกาลต่างๆ เช่น ช่วงฤดูร้อนที่ยาวนานขึ้น ฤดูหนาวที่สั้นลง ภาวะแห้งแล้งที่ทวีความรุนแรง ฝนตกชุกเพิ่มขึ้น เกิดสภาวะอากาศแปรปรวน และระดับของน้ำทะเลที่มีแนวโน้มสูงขึ้น และส่งผลกระทบในวงกว้าง ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สร้างความเสียหายเป็นมูลค่าหลายพันล้านบาท โดยประเทศต่างๆ ทั่วโลกได้ตระหนักและให้ความสำคัญในการลดความเสี่ยงและลดผลกระทบจากสาธารณภัย (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2557)

สำหรับ ยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติ เพื่อการลดภัยพิบัติ หรือ UNInternationalStrategyforDisasterReduction โดย Moe&Pathranarakul (2006 อ้างใน ชัยเสฏฐ์ พรหมศรี, 2554) ได้ระบุว่า แหล่งกำเนิดสำคัญของภัยพิบัติมี 2 ประการ คือ 1) ภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Natural Disaster) แบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ ภัยที่มาจากน้ำ หรือสภาพอากาศ (Hydro Meteorological Disasters) ได้แก่ อุทกภัย ภัยแล้ง พายุฝน ฟ้าคะนอง หรือคลื่นพายุซัดฝั่ง เป็นต้น, ภัยพิบัติทางธรณีฟิสิกส์ (Geophysical Disasters)ได้แก่ แผ่นดินไหว แผ่นดินถล่ม คลื่นยักษ์ หรือภูเขาไฟระเบิด เป็นต้น และภัยพิบัติทางชีววิทยา (Biological Disasters) ได้แก่ โรคระบาด หรือการระบาดของแมลง เป็นต้น2) ภัยพิบัติทางเทคโนโลยี (Technological Disaster) แบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ อุบัติเหตุจากอุตสาหกรรม (Industrial Accidents) อุบัติเหตุจากการขนส่ง (Transport Accidents) อุบัติเหตุทั่วไป (Miscellaneous Accidents)

ในด้านสภาวะแวดล้อมด้านภัยพิบัติในประเทศไทย เนื่องจากเป็นประเทศในเขตร้อนชื้น ได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมและพายุหมุนเขตร้อน จึงเกิดปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น อุทกภัย ภัยจากแผ่นดินถล่ม ภัยแล้ง ภัยจากไฟป่า และจากที่ตั้งทางภูมิศาสตร์เป็นศูนย์กลางของภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีเขตแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีเหตุการณ์ไม่สงบ ทำให้เกิดปัญหาภัยพิบัติจากการกระทำของมนุษย์ เช่น ภัยจากกับระเบิด ภัยจากการอพยพและย้ายถิ่นฐานอย่างผิดกฎหมาย ภัยจากการก่อการร้าย นอกจากนั้น การพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจและด้านอุตสาหกรรม ได้ก่อให้เกิดภัยจากสารเคมีและวัตถุอันตราย ภัยจากการคมนาคมและขนส่ง อัคคีภัย ทั้งนี้ ภัยพิบัติต่างๆ ที่เกิดขึ้น มีความรุนแรง (Hazard) ความล่อแหลม (Vulnerability) ความเสี่ยงภัย (Disaster Risks) และการบริหารจัดการ (Management) (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2552, น. 10)

ในส่วนของสำนักนายกรัฐมนตรี ได้มอบให้สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำการศึกษาถึงความพร้อมของประเทศไทย ในการรับมือภัยพิบัติต่างๆ และได้สรุปความเสี่ยงภัยพิบัติของประเทศไทยไว้ 18 ประเภท (วิไลพร ทวีลาภพันทอง, 2555) ในขณะที่แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 และแผนบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม 2558 ระบุว่า ประเทศไทยเผชิญกับความเสี่ยงจากภัยพิบัติ จำนวน 8 ประเภท ได้แก่ 1) อุทกภัย 2) ภัยแล้ง 3) ภัยจากดินโคลนถล่ม 4) แผ่นดินไหวและสึนามิ 5) วาตภัย 6) ภัยจากไฟป่าและหมอกควัน 7) ภัยจากการคมนาคม และ 8) โรคติดต่ออุบัติใหม่ ซึ่งผู้วิจัยได้ยึดถือเป็นกรอบในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

**2.2.3 กรอบ นโยบายและแผนที่เกี่ยวข้อง**

เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจในเรื่อง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522, พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 รวมทั้ง แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ในห้วงระยะเวลาของ พรบ. ดังกล่าว ซึ่งสรุปได้ดังนี้

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หากมองย้อนไปในอดีตจะเห็นได้ว่า การจัดทำแผนพัฒนาประเทศไทย เริ่มจัดทำครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.2504 โดยแผนฯฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504 - 2509) เน้นเฉพาะด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ สำหรับแผนฯฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520 – 2524) เร่งบูรณะและปรับปรุงการบริหารทรัพยากรหลักของชาติ รวมทั้งการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ มีการสำรวจและพัฒนาแหล่งพลังงานในอ่าวไทยและภาคใต้ฝั่งตะวันออก และในช่วงนี้ได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 และในช่วงแผนฯฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535 – 2539) เน้นให้มีการผนึกกำลังร่วมกันทั้งภาครัฐ เอกชน ชุมชนและประชาชน และเมื่อช่วงแผนฯฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 – 2544) เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญ เปลี่ยนวิธีคิดใหม่ ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของสังคมและการเห็นคุณค่าของประชาชนทุกส่วน

สำหรับแผนฯฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545 – 2549) ได้อัญเชิญ ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาประเทศ แผนฯฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550 – 2554) ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่ยึด “คนเป็นศูนย์กลางพัฒนา” และการพัฒนาที่สมดุลทั้งคน สังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม โดยมีการเตรียม “ระบบภูมิคุ้มกัน” ในระยะแผนฯฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555 – 2559) ประเทศไทยต้องเผชิญกับกระแสการเปลี่ยนแปลงที่ปรับเปลี่ยนเร็วและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น รวมทั้งข้อผูกพันกับประชาคมอาเซียนในปี 2558 จึงจำเป็นต้องเร่งสร้างภูมิคุ้มกันของประเทศ โดยได้จัดทำยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ให้ความสำคัญกับ 1) การอนุรักษ์ ฟื้นฟู และสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2) การเตรียมความพร้อมรองรับกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ 3) การควบคุมและลดมลพิษ 4) การพัฒนาระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและเป็นธรรมอย่างบูรณาการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558ก)

ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560 – 2564) ประเทศไทยจะยังคงประสบสภาวะแวดล้อมและบริบทของการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ประกอบกับสภาวการณ์ต่างๆ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย จึงยึดกรอบแนวคิดและหลักการสำคัญ ดังนี้ 1) การน้อมนำและประยุกต์ใช้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง 2) คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม 3) การสนับสนุนและส่งเสริมแนวคิดการปฏิรูปประเทศและ 4) การพัฒนาสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เพื่อให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

เมื่อพิจารณาทางด้านสังคม คนไทยมีความมั่นคงทางสังคมมากขึ้น แต่ยังมีปัญหาเชิงคุณภาพ ด้านสุขภาพ การเรียนรู้ และคุณธรรมจริยธรรม จากการศึกษา พบว่า แม้ว่าอายุเฉลี่ยของเพศชายอยู่ที่ 71.3 ปี และเพศหญิงอยู่ที่ 78.2 ปี เมื่อปี 2557 แต่กลับเสียชีวิตก่อนวัยอันควรจากโรคไม่ติดต่อและอุบัติเหตุ นอกจากนี้ คนไทยส่วนใหญ่ยังมีปัญหาด้านคุณธรรมจริยธรรม โดยผลการวิจัยและการสำรวจต่างๆ พบว่า ปัญหาที่สำคัญที่สุด คือ ความซื่อสัตย์สุจริต และการทุจริตคอรัปชั่น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558ข)

เมื่อพิจารณาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พบว่า 1) ทรัพยากรธรรมชาติส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้ในการพัฒนาจำนวนมาก ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมอย่างต่อเนื่อง และเกิดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น 2) ปัญหาสิ่งแวดล้อมเพิ่มสูงขึ้นตามการขยายตัวของเศรษฐกิจและชุมชนเมือง 3) ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ทั้งอุทกภัย วาตภัย และดินถล่ม สร้างความเสียหายนับเป็นมูลค่ากว่าหมื่นล้านบาท ภัยแล้งเป็นภัยที่ส่งผลกระทบต่อประชากรจำนวนมากกว่าภัยประเภทอื่นๆ ทำให้ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในอันดับประเทศที่มีความเสี่ยงต้นๆ ของโลก

ในช่วง พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 ประเทศไทยได้จัดทำแผนรองรับ พรบ.ดังกล่าว ดังนี้

1) แผนป้องกันแก้ไขอุบัติเหตุบนท้องถนนไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525–2529) พร้อมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ (กปอ.) เป็นองค์กรประสานการดำเนินงานและออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ พ.ศ.2525 ซึ่งได้ปรับปรุงระเบียบใหม่ เมื่อปี พ.ศ.2538 และปี พ.ศ.2543 ต่อจากนั้น จึงได้ร่างแผนหลักการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ พ.ศ.2545 – 2549 (2546, น.12 -14) ได้ระบุว่า การดำเนินงานป้องกันอุบัติภัยที่ผ่านมา แม้ว่าจะ

มีความก้าวหน้า แต่ความรุนแรงของปัญหายังคงปรากฏอยู่จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ปัจจัยและเงื่อนไขที่คาดว่าจะมีผลกระทบต่อการดำเนินงานป้องกันอุบัติภัยในอนาคต

2) แผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ.2545 ซึ่งหน่วยที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงาน คือ คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน มีหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนหลัก โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ และมีปลัดกระทรวงกลาโหม เป็นกรรมการ สำหรับสาระสำคัญของแผน แบ่งออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ หลักการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน, สาธารณภัย, ภัยด้านความมั่นคง กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนของปัญหาอุปสรรคการบริหารจัดการสาธารณภัยในอดีต ได้มีผู้ให้ความเห็นไว้ดังนี้ 1) ชาญณรงค์ จันทรโชติ และเบญจวัฒน์ชัยศิริรัตน์ (2544, น.21– 22) แบ่งปัญหาด้านการเตรียมการเป็น 2 ลักษณะ คือ ปัญหาการจัดเตรียมอุปกรณ์และเครื่องมือ และปัญหาขาดการฝึกซ้อม ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการแก้ปัญหา เพราะทำให้เข้าใจถึงวิธีการ ขั้นตอนต่างๆ การฝึกซ้อมจะเป็นการประเมินผลการดำเนินการตามแผนเผชิญเหตุต่างๆ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขข้อบกพร่อง รวมถึงการปรับแผนเผชิญเหตุให้สอดคล้องกับสถานการณ์ได้อย่างต่อเนื่อง 2) อนุสรณ์ แก้วกังวาล (2546, น.140 – 141) ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาเชิงการจัดการที่สำคัญ ดังนี้ กฎหมายล้าสมัยและไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ, ขาดเอกภาพในการปฏิบัติงาน โครงสร้างการจัดองค์กรที่หลากหลายทำให้ส่วนใหญ่ไม่มีการประสานงานกัน, เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดทักษะในการปฏิบัติงาน และขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน3) กฤษฎา อารีรัชชกูล (2547, น.1–2)ระบุว่า ปัญหาและอุปสรรค ดังนี้ ด้านการจัดองค์กร, ด้านการบริหารงบประมาณ มีข้อจำกัดของกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกจ่ายงบประมาณ และด้านการเตรียมการ ยังไม่ได้รับการเอาใจใส่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่าที่ควร ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับกำหนดไว้เท่าใดนัก

จากที่ได้ศึกษาเอกสารดังกล่าวข้างต้น พบว่า ปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการภัยพิบัติในอดีต ได้แก่ ด้านการจัดองค์กรมีโครงสร้างการจัดมีความหลากหลาย เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดทักษะ ขาดการฝึกซ้อม ขาดเอกภาพในการปฏิบัติ ขาดการประสานงาน ด้านการเตรียมการทั้งอุปกรณ์และเครื่องมือ กฎหมายล้าสมัย ทำให้มีปัญหาการบริหารงบประมาณ รวมทั้งขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม ควรนำมาพิจารณากำหนดบทบาทในอนาคต ซึ่งผู้วิจัย ได้นำไปใช้ในการตอบคำถามการวิจัยในเรื่อง ปัญหาการบริหารจัดการภัยพิบัติ ในบทต่อไป

3) แผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ.2548 เป็นกรอบแนวทางการร่วมปฏิบัติงานแบบบูรณาการทุกภาคส่วนอย่างเป็นระบบ ซึ่งได้แบ่งขอบเขตในการปฏิบัติออกเป็น 2 ประเภท คือ สาธารณภัยและภัยด้านความมั่นคง และแบ่งความรุนแรงของสาธารณภัยเป็น 3 ระดับ ดังนี้ 1) ความรุนแรงระดับ 1 (ขนาดเล็ก) 2) ความรุนแรงระดับ 2 (ขนาดกลาง) 3) ความรุนแรงระดับ 3 (ขนาดใหญ่) พร้อมกับได้จัดองค์กรปฏิบัติ คือ กองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน แบ่งเป็น 4 ระดับ ได้แก่ ระดับชาติ, ระดับภาค, ระดับจังหวัด และระดับพื้นที่ ซึ่งมีหลักการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ที่สำคัญคือเมื่อมีการประกาศกฎอัยการศึก กองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเขตท้องที่ จะปรับสภาพเป็นศูนย์ปฏิบัติการพิทักษ์พื้นที่ส่วนหลังขึ้นการควบคุมทางยุทธการต่อฝ่ายทหาร เพื่อปฏิบัติการพิทักษ์พื้นที่ส่วนหลังในเขตพื้นที่นั้น สำหรับการอพยพส่วนราชการส่วนกลาง หรือคณะรัฐมนตรีองค์พระมหากษัตริย์และพระบรมราชวงศ์ จะกระทำเมื่อมีความจำเป็นอย่างยิ่ง และเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี

สำหรับการพิทักษ์พื้นที่ส่วนหลัง ในภาวะไม่ปกติหรือยามสงคราม หรือเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อป้องกัน ระงับภัยคุกคามและความไม่สงบที่เกิดขึ้น เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจของประชาชน เพื่อสนับสนุนการเคลื่อนย้ายกำลังของฝ่ายทหาร และเพื่อปกป้องและคุ้มครองทรัพยากร มีองค์กรการปฏิบัติดังนี้ (ศิลปานันต์ ลำกูล, 2559, น.36) องค์กรปฏิบัติหลัก คือ กองทัพบก โดยกองทัพภาคที่ 1 – 4, และมณฑลทหารบก รวมทั้ง กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการพิทักษ์พื้นที่ส่วนหลัง ตลอดจนการฝึกซ้อมร่วมกับฝ่ายทหาร โดยมีองค์การสนับสนุนการปฏิบัติ ได้แก่ กระทรวงกลาโหม ส่วนราชการทุกกระทรวง กรม และหน่วยงานต่างๆ ในเขตพื้นที่, องค์กรเอกชนและประชาชนในเขตพื้นที่ สำหรับการปฏิบัติได้กำหนดเป็น 3 ขั้น ดังนี้ 1) ก่อนเกิดภัย แบ่งพื้นที่ออกเป็น 3 เขต ได้แก่ เขตราชการ, เขตเมือง และเขตอุตสาหกรรม ในส่วนการจัดเตรียมกำลังอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.), อาสาสมัครรูปแบบอื่นๆ และกำลังประชาชนในพื้นที่ 2) ขณะเกิดภัย มีการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน โดยกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ จะกำกับดูแล อำนวยการปฏิบัติ และส่งเสริมการปฏิบัติของฝ่ายทหารด้วยการประสานหน่วยสนับสนุนต่างๆ 3) หลังเกิดภัยจะสำรวจความเสียหายและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ประสบภัย จัดหน่วยกู้ภัยด้านอาวุธ สารเคมีและวัตถุอันตราย และฟื้นฟูสิ่งก่อสร้าง ซากปรักหักพัง และฟื้นฟูสภาพจิตใจของประชาชนและช่วยเหลือด้านการประกอบอาชีพ

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 เป็นต้นมา การบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยพัฒนามาได้ระดับหนึ่ง จนกระทั่งมีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ของประเทศในปี พ.ศ.2545 จึงได้จัดตั้ง กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สังกัดกระทรวงมหาดไทย ให้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศ และได้วางแนวทางไว้ว่า ปัจจัยสำคัญสำหรับการพัฒนาการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศในอนาคต ประกอบด้วย 1) เน้นการป้องกัน การบริหารจัดการภัยพิบัติในเชิงรุก (Pro-active) จะสามารถลดความสูญเสีย และลดผลกระทบจากภัยพิบัติได้เป็นอย่างมาก มีผลการศึกษาของสถาบันWorldwatchโดย Abramovitz (2001, p.8) พบว่า การลงทุนสำหรับการป้องกันภัยพิบัติ จำนวน 1 บาท จะเป็นผลให้สามารถลดความสูญเสียและลดผลกระทบจากภัยพิบัติมูลค่าถึง 8 บาท 2) เน้นการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน องค์กร/มูลนิธิการกุศล ชุมชนและประชาชน โดยจะต้องสร้างการมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดระบบการบูรณาการ 3) เน้นความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการ การมีรูปแบบ (Model) เป็นการบริหารจัดการอย่างมีเอกภาพ ใช้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) โดยมีผู้บัญชาการเหตุการณ์เพียงคนเดียว (Incident Commander : IC) 4) เน้นการสร้างระบบบริหารจัดการภัยพิบัติโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน (Community Based Disaster Management) 5) เน้นระบบการเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ ควรมี 2 ระดับ ที่สอดประสานกัน ระดับชุมชน และระดับประเทศ 6) เน้นระดับการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ ระบบหลัก และระบบสำรอง 7) เน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ ควรมีการจัดตั้งสถาบันฝึกอบรมระดับชาติ8) เน้นการสร้างระบบอาสาสมัคร9) เน้นการสร้างระบบเครือข่ายองค์กรภายในประเทศและระบบเครือข่ายร่วมกับนานาประเทศ 10) เน้นการเรียนจากบทเรียน (Lesson Learnt) เป็นการนำบทเรียนหรือประสบการณ์จริงจากการเกิดภัยพิบัติในอดีตมาปรับปรุงและพัฒนากระบวนงานในการบริหารจัดการภัยพิบัติอย่างจริงจังและต่อเนื่อง 11) เน้นการสร้างระบบประกันภัย (แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2548)จากที่กล่าวมา ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นแนวทางการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติในอนาคต ซึ่งผู้วิจัยได้นำแนวทางดังกล่าวไปใช้ในการตอบคำถามการวิจัย ข้อ 3 ในบทต่อไป

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550

รัฐบาล ได้ตราไว้เมื่อ 6 พ.ย. 2550 โดยยกเลิก พ.ร.บ.ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 และ พ.ร.บ.ป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ.2541 ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ 1) ขอบเขตการดำเนินการครอบคลุมสาธารณภัยทุกประเภท 2) กำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและ

บรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ดำเนินการโดยคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) 3) กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) เป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการ 4) แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กำหนดให้มีการจัดทำแผน 3 ระดับ คือ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร 5) กำหนดบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และผู้เกี่ยวข้องไว้อย่างเป็นเอกภาพ ชัดเจนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น

ในส่วน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางของรัฐตามมาตรา 11 แห่ง พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 โดยมีหน้าที่ ดังนี้ 1) จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ 2) จัดให้มีการศึกษาวิจัย 3) ปฏิบัติการ ประสานการปฏิบัติให้การสนับสนุนและช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานเอกชน 4) ให้การสงเคราะห์เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย 5) แนะนำให้คำปรึกษาและอบรม 6) ติดตามตรวจสอบและประเมินผล

ในช่วง พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ประเทศไทย ได้จัดทำแผนรองรับ พรบ.ดังกล่าว ดังนี้

1) แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553 - 2557 กำหนดให้กระทรวงกลาโหม เป็นหน่วยงานสนับสนุนตามยุทธศาสตร์ จำนวน 4 ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์ที่ 1: การป้องกันและลดผลกระทบ มาตรการและกิจกรรมที่เกี่ยวกับกระทรวงกลาโหม ได้แก่ การจัดการระบบข้อมูลสารสนเทศ การจัดทำฐานข้อมูล การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลและการเชื่อมต่อระบบข้อมูลทั้งระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และองค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งการป้องกันสาธารณภัย โดยการปรับปรุงระบบนิเวศน์ ยุทธศาสตร์ที่ 2 : การเตรียมความพร้อมและแนวทางปฏิบัติ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงกลาโหม ได้แก่ การจัดทำแผน การเชื่อมโยงแผน, การวางระบบการสื่อสารหลักและรอง, การฝึกซ้อมแผน ทุกระดับอย่างสม่ำเสมอ เป็นประจำทุกปีต่อเนื่อง, วางระบบการจัดส่งสิ่งช่วยเหลือผู้ประสบภัย, การเตรียมสนับสนุนด้านทรัพยากรและพลังงาน,การฝึกอบรมเพิ่มศักยภาพชุดเผชิญสถานการณ์วิกฤต (EmergencyResponse Team : ERT) และการเสริมสร้างความพร้อมของท้องถิ่น ยุทธศาสตร์ที่ 3 : การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน เพื่อให้การปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉินเป็นไปอย่างมีระบบ ชัดเจน ไม่สับสนและลดความสูญเสียให้มีน้อยที่สุด ซึ่งเกี่ยวข้องกับกระทรวงกลาโหม ได้แก่ การจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ทุกระดับ, การเชื่อมโยงระบบ

ติดต่อสื่อสาร, การสนธิกำลังเข้าช่วยเหลือ การปฏิบัติการค้นหาระยะ 24 ชั่วโมงแรกการค้นหาระยะ 24 – 48 ชั่วโมง, การค้นหาระยะ 48 – 72 ชั่วโมง และการจัดระบบการส่งกำลังบำรุง (Logistics) ที่มีประสิทธิภาพ ทันเหตุการณ์ ทั่วถึงและเป็นธรรม และการประชาสัมพันธ์เพื่อลดความตื่นตระหนกเพื่อสร้างความเชื่อมั่น ยุทธศาสตร์ที่ 4 : การจัดการหลังเกิดภัย ได้แก่ การฟื้นฟูผู้ประสบภัย และการฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐาน

ในขณะที่ พรธิดา วิเศษศิลปานนท์ และ สมศรี ศิริขวัญชัย (2556, น.22 – 23) ได้ศึกษาแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553 – 2557 พบว่า ภาพรวมการขับเคลื่อนแผนยังไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ โดยสาระสำคัญของแผนฯ เน้นเนื้อหาทางวิชาการมากกว่าจะเป็นแผนปฏิบัติการ (Action Plan) อาจมีสาเหตุจาก 1) ขาดระบบข้อมูล กระบวนการจัดเก็บข้อมูลที่จำเป็นที่สนับสนุนการปฏิบัติงาน 2) ข้อมูลที่มีอยู่ไม่สามารถนำมาใช้หรือไม่ได้ถูกนำมาใช้ (ไม่ทันสมัย/ถูกละเลย/ไม่ให้ความสำคัญ) 3) มีข้อจำกัดในเรื่องแนวทางการใช้งบประมาณ (ไม่รู้หลักเกณฑ์) และ 4) ในภาพรวมคณะกรรมการระดับต่างๆ ของแผนทุกระดับมีการรับรู้ ความเข้าใจและความเข้มแข็งในการปฏิบัติที่แตกต่างกัน (ตีความเอง) ส่งผลต่อคุณภาพการจัดและคุณภาพผลงาน (ที่ผ่านมาผลงานขึ้นอยู่กับการรับรู้ประสบการณ์ และศักยภาพเฉพาะบุคคลหรือพื้นที่มากกว่าจากระบบการทำงาน)

นอกจากนี้ การประเมินผลการขับเคลื่อนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับกลุ่มจังหวัด/จังหวัด พ.ศ.2553 – 2557 ในด้านการเตรียมความพร้อม พบว่า การขับเคลื่อนแผนฯ ตามยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อม มีประสิทธิผลการดำเนินงานด้านการป้องกันและลดผลกระทบ ทั้งระดับกลุ่มจังหวัด/จังหวัด ในระดับปานกลาง โดยมีโครงสร้างที่เกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมด้านการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ เพื่อดำเนินงานด้านการป้องกันและลดผลกระทบจากสาธารณภัย การจัดเตรียมเครื่องมืออุปกรณ์ ระบบการสื่อสาร การฝึกอบรมให้ความรู้แก่ประชาชน และเจ้าหน้าที่ โดยใช้หลักสูตรต่างๆ เช่น การอบรมทีมกู้ชีพ กู้ภัย การฝึกอบรมแก่ประชาชนตามโครงการ Community Based Disaster Risk Management (CBDRM) และมีการฝึกซ้อมแผนฯ ตามที่กำหนดไว้ แต่พบว่าบางพื้นที่มีการซ้อมแผนที่ขาดความจริงจัง (พรธิดา วิเศษศิลปานนท์ และ สมศรี ศิริขวัญ, 2556, น.6)

2) แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558กำหนดนโยบาย 4 ด้าน ดังนี้ 1) การพัฒนาและส่งเสริมการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย 2) การบูรณาการความร่วมมือกับทุกภาค

ส่วน 3) การพัฒนาระบบการฟื้นฟู 4) การพัฒนาและส่งเสริมมาตรฐานความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งนี้ ได้มอบหมายให้กระทรวง กรม องค์กรและหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ จังหวัด อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคส่วนอื่นๆ ปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 โดยให้สำนักงบประมาณ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาให้ความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการป้องกันและลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อม การเผชิญเหตุและการจัดการในภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ได้มอบหมายให้หน่วยงานแต่ละระดับ จัดทำแผนปฏิบัติการรองรับยุทธศาสตร์และบรรจุแผนงานและโครงการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ไว้ในแผนปฏิบัติราชการประจำปีด้วย (กระทรวงกลาโหม, 2558)

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 (น.2) ให้ความสำคัญในการดำเนินการลดความเสี่ยงและลดผลกระทบจากสาธารณภัย โดยมีกรอบดำเนินการหลัก ดังนี้

1) กรอบการดำเนินงาน เซนได เพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ.2558 – 2573 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 - 2030) เป้าหมาย คือ ป้องกันไม่ให้เกิดความเสี่ยงใหม่ พร้อมทั้งลดความเสี่ยงที่มีอยู่เดิมตามมาตรการทางเศรษฐกิจ โครงสร้าง กฎหมาย สุขภาพ วัฒนธรรม การศึกษา สภาพแวดล้อม เทคโนโลยี การเมือง และมาตรการเชิงสถาบัน (Institutional)

2) กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change : UNFCCC) และพิธีสารเกียวโต (KyotoProtocol) กำหนดหลักการที่สำคัญ คือ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติระดับโลก ต้องการความร่วมมือระหว่างประเทศ

3) กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response : AADMER)เพื่อให้มีกลไกด้านการจัดการสาธารณภัยระดับภูมิภาคที่มีประสิทธิภาพ อาทิ 1) ความตกลงอาเซียนฯ AADMER Work Program (2010 – 2015) ซึ่งประเทศไทยเป็นแกนนำร่วมกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว 2) ระเบียบปฏิบัติมาตรฐานในการเตรียมความพร้อมและการรับมือเหตุภัยพิบัติฉุกเฉินของภูมิภาคอาเซียน (Standard Operating Procedure for Reginal Standby Arrangements andCoordination of Joint Disaster and Emergency Response Operations : SASOP) 3) ศูนย์ประสานงานการให้ความ

ช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของอาเซียน (ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management : AHA Centre) เป็นต้น

4) ปฏิญญากรุงเทพว่าด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติของเอเชียและแปซิฟิก พ.ศ.2557 (Bangkok Declaration on Disaster Risk Reduction in Asia and the Pacific 2014) ประเด็นที่สำคัญ คือ 1) เสริมสร้างความพร้อมของชุมชนในการรับมือและฟื้นกลับเร็ว 2) ส่งเสริมการลงทุนสาธารณะในการจัดการความเสี่ยง 3) ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน 4) ส่งเสริมการใช้และพัฒนาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและนวัตกรรม 5) สนับสนุนให้เกิดธรรมาภิบาล ความโปร่งใสและความร่วมรับผิดชอบของทุกภาคส่วน 6) สนับสนุนให้การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาที่ยั่งยืน

สำหรับในระดับสากล ได้มีแผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์ พ.ศ.2553 – 2562 (Strategic National Action Plan (SNAP) on Disaster Risk Reduction 2010 – 2019) เป็นแผนที่เกิดจากนานาชาติได้ตระหนักถึงภัยพิบัติที่เกิดขึ้นสร้างความสูญเสียแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และทำความเสียหายแก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศจนมิอาจจะประเมินค่าได้ จึงได้จัดให้มีการประชุมเพื่อลดภัยพิบัติระดับโลกขึ้น ณ เมืองโกเบประเทศญี่ปุ่น ห้วงวันที่ 18–22 มกราคม 2548 ที่ประชุมของ 168 ประเทศ มีมติให้จัดทำมาตรการลดภัยพิบัติอย่างยั่งยืนภายใต้กรอบดำเนินงานเฮียวโกะ ค.ศ.2005 – 2015 (Hyogo Framework for Action : HFA 2005 – 2015) ต่อมาได้มีการประชุมที่กรุงปักกิ่ง ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน (Beijing Action for Disaster Reduction in Asia) เมื่อ 25 กันยายน 2548 ที่ประชุมรับหลักการตามกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะให้ประเทศต่างๆ ในเอเชียจัดทำแผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติให้เป็นแผนปฏิบัติการ ในการจัดการระบบหน้าที่และระบบโครงสร้างต่างๆ สำหรับการแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ในระดับหนึ่ง โดยประเทศไทยกำหนดเป้าหมายการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย ดังนี้ 1) ระบบการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของประเทศมีความพร้อมรับสถานการณ์ 2) สังคมไทย เป็นสังคมที่มีการเรียนรู้และมีภูมิคุ้มกันในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย 3) ประชาชนมีความตระหนักถึงความปลอดภัย โดยให้ความสำคัญกับการสร้างองค์ความรู้ ความตระหนัก และวัฒนธรรมความปลอดภัย รวมถึงการพัฒนาศักยภาพสังคมและท้องถิ่นเพื่อมุ่งเข้าสู่ “การรู้รับ – ปรับตัว – ฟื้นเร็วทั่ว – อย่างทั่วถึง (Resilience) โดยให้ยึดถือว่า การรักษาชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นเรื่องเร่งด่วนลำดับแรก ที่จะต้องเร่งเข้าระงับและให้ความช่วยเหลือ

ในส่วน การจัดทำแผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติของประเทศไทยตามกรอบดำเนินงานเฮียวโกะ: (HFA 2005 – 2015) โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ร่วมมือกับศูนย์เตรียมพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย (Asian Disaster Preparedness Center : ADPC) และได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การ ยุทธศาสตร์นานาชาติเพื่อการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Strategy for Disaster Reduction : UNISDR) ผลการศึกษาของ ศูนย์เตรียมพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย (ADPC) และ AsianInstitute of Technology and United Nations Development Programmes “Strengthened Disaster Management Strategics in Thailand” a project of the Royal Thai Government, March 1994 (THA/88/004) ; Bangkok ซึ่งกำหนดให้ภัยพิบัติต่างๆ ที่เกิดขึ้นมีระดับความรุนแรง (Hazard) ความล่อแหลม (Vulnerability) ความเสี่ยงภัย (DisasterRisks) และการบริหารจัดการ (Management) นอกจากนั้น ยังได้จัดเรียงลำดับของภัยพิบัติในประเทศไทย มีระดับความเสี่ยงเป็น 3 ระดับ คือ 1) ระดับความเสี่ยงสูง ได้แก่ อุทกภัย, อุบัติเหตุ, วัตถุระเบิด 2) ระดับความเสี่ยงปานกลาง ได้แก่ พายุไต้ฝุ่น, ภัยแล้ง, อัคคีภัย, โคลนถล่ม, แผ่นดินไหว, สังคมไม่สงบ และโรคพืช 3) ระดับความเสี่ยงต่ำ ได้แก่ โรคระบาดมนุษย์ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2552, น.10-11)

ทั้งนี้ หน่วยงานทุกภาคส่วนควรเข้าใจถึงกรอบการปฏิบัติการด้านการบริหาร จัดการภัยพิบัติในภาพรวมของประเทศ เพื่อให้ทราบสถานะและบทบาทของหน่วยงาน เนื่องจากปัจจุบันได้มีนโยบายการเตรียมความพร้อมแห่งชาติ (สมช.) ซึ่งมีแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (มท.) และแผนป้องกันประเทศ (กห.) เป็นกรอบแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติการของหน่วย ซึ่งได้กำหนดให้หน่วยงานทุกภาคส่วนร่วมกันจัดทำ แผนปฏิบัติการฉุกเฉินกรณีเกิดภัยพิบัติ ให้ครอบคลุมทุกระดับความรุนแรงของภัยพิบัติ และมีบทบาทเชื่อมต่อและสนับสนุนระบบของแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และยังสามารถเชื่อมต่อและสนับสนุนแผนป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหมอีกด้วย โดยมีขบวนการประเมินผล การทบทวน/ปรับปรุง/พัฒนานโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ และรายงาน/ประชาสัมพันธ์

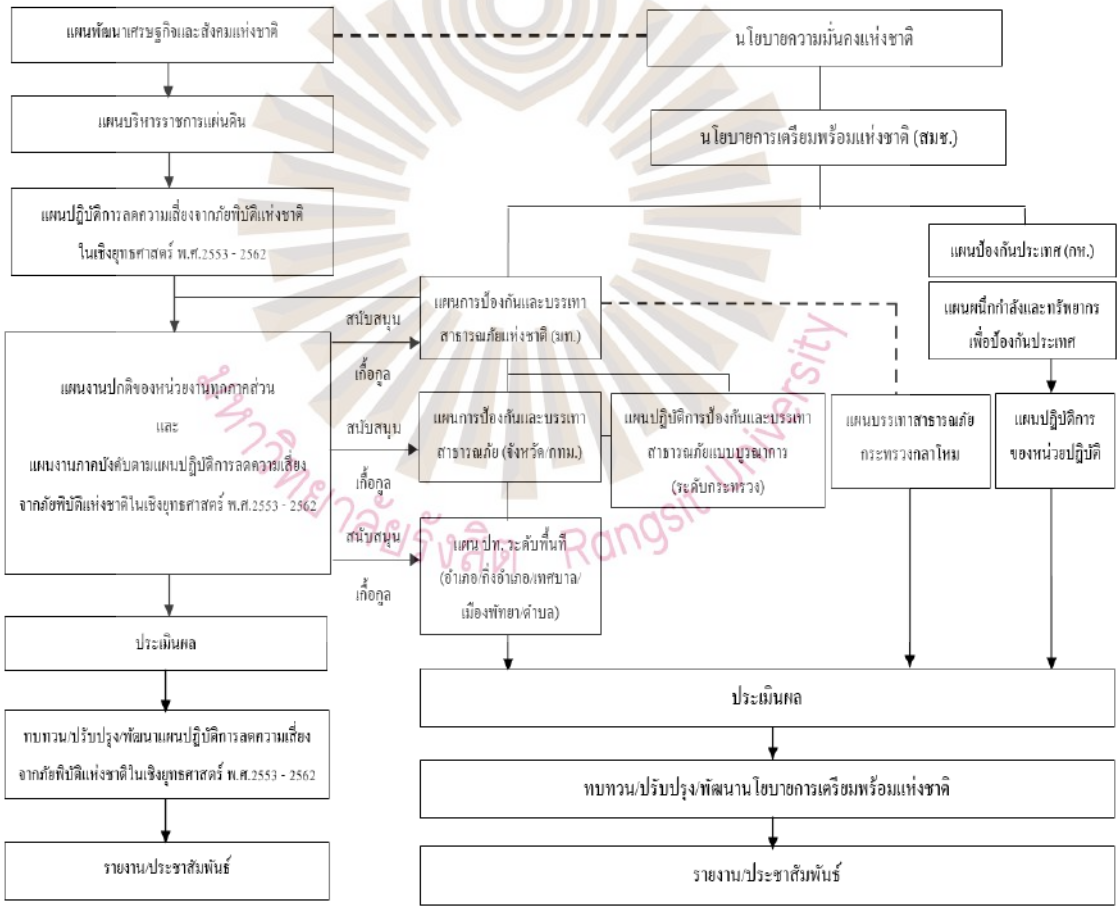
โดยที่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545 – 2549) ได้จัดลำดับความสำคัญของนโยบายลดความเสี่ยงและการจัดการไว้ชัดเจน และยิ่งกว่านั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ได้ให้ความสำคัญกับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ โดยได้กำหนดไว้ในข้อ (3.10) พัฒนาระบบการจัดการและป้องกันภัยพิบัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาระบบการจัดการร่วมเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติตามยุทธศาสตร์การพัฒนาบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพและการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เนื่องจาก

แผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์ พ.ศ.2553 – 2562 เป็นกิจกรรมที่หน่วยงานทุกภาคส่วนควรดำเนินการ เพื่อให้การสนับสนุนนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติตามข้อ 16.7 ทุกหน่วยงานควรเสนอขอตั้งงบประมาณประจำปีมาดำเนินการทุกปีงบประมาณอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2553 เป็นต้นไป สำหรับหน่วยงานภาครัฐ ตามนโยบายเตรียมพร้อมแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการข้อ 5.4.10 ระบุให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าว

จากการศึกษากรอบนโยบายและแผนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งครอบคลุมเกี่ยวกับเรื่องต่อไปนี้ คือ 1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับในช่วง 5 ทศวรรษที่ผ่านมา พบว่า ด้านสังคมยังมีปัญหาที่สำคัญ คือ ความซื่อสัตย์สุจริต และการทุจริตคอรัปชั่น สำหรับด้านเศรษฐกิจมีการขยายตัวอยู่ในเกณฑ์ที่ดี เสถียรภาพทางเศรษฐกิจมีความมั่นคง ในขณะที่ ภัยพิบัติในประเทศไทยยังเกิดขึ้นโดยต่อเนื่อง ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนไทยเป็นประจำทุกปี 2) พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 ในช่วงนี้ ได้ให้ความสำคัญ เรื่อง อุบัติเหตุบนท้องถนน ด้วยการร่างแผนหลักการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ พ.ศ.2545 – 2549 และในช่วงแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ.2545 ได้มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ระบุว่า ปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการภัยพิบัติในอดีต ได้แก่ ด้านการจัดองค์กร เจ้าหน้าที่รัฐขาดทักษะ ขาดการฝึกซ้อม ขาดเอกภาพในการปฏิบัติ ขาดการประสานงาน ด้านการเตรียมอุปกรณ์และเครื่องมือ รวมทั้งกฎหมายล้าสมัย เกิดปัญหาการบริหารงบประมาณ สำหรับในช่วงแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2548 ได้วางแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศในอนาคต ประกอบด้วย เน้นการป้องกัน เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เน้นการใช้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ เน้นสร้างระบบการบริหารจัดการ โดยใช้ชุมชนเป็นฐาน เน้นระบบการเตือนภัย เน้นระบบการสื่อสาร เน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เน้นการสร้างระบบอาสาสมัคร เน้นการสร้างเครือข่ายในประเทศและนานาชาติ เน้นการสร้างระบบประกันภัย และเน้นการเรียนจากบทเรียนในอดีต 3) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 มาตรา 11 กำหนดให้ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางของรัฐ สำหรับแผนรองรับ พรบ.ปภ.2550 ได้แก่ แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553 – 2557 ประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์ คือ การป้องกันและลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อมและแนวทางปฏิบัติ การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน และการจัดการหลังเกิดภัย ในส่วนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 ซึ่งให้ความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการป้องกันและลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อม การเผชิญเหตุ และการจัดการในภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน โดยกำหนดกรอบดำเนินการหลักเซนได, สหประชาชาติ, อาเซียน และเอเชียแปซิฟิก

4) ในระดับสากล ได้มีแผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์ พ.ศ.2553 – 2562 โดยระบุให้ประเทศต่างๆ ในเอเชียจัดทำแผนปฏิบัติการดังกล่าว ซึ่งได้บรรจุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 และฉบับที่ 10 ที่ระบุไว้ให้ทุกหน่วยควรเสนอขอตั้งงบประมาณประจำปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2553 เป็นต้นไป พร้อมทั้งระบุให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณให้หน่วยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการสนับสนุนนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติอีกด้วย

จากแผนภาพที่ 2.1 จะเห็นได้ว่า แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ภายใต้กระทรวงมหาดไทย จะใช้เป็นกรอบการดำเนินงานในภาวะปกติหรือภาวะฉุกเฉิน สำหรับแผนป้องกันประเทศ ภายใต้กระทรวงกลาโหมจะใช้เป็นแนวทางในการบริหารราชการในภาวะไม่ปกติหรือภาวะสงคราม ซึ่งทั้ง 2 แผนดังกล่าว มีความสัมพันธ์และสนับสนุนซึ่งกันและกัน ดังภาพที่ 2.1




รูปที่ 2.1 ผังแสดงความสัมพันธ์ระหว่างแผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์ พ.ศ.2553 – 2562 และนโยบายการเตรียมความพร้อมแห่งชาติ ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนบริหารราชการแผ่นดิน

ที่มา : ผู้วิจัย, 2566

**2.2.4 การบริหารจัดการภัยพิบัติ**

สถานการณ์ภัยพิบัติที่ผ่านมาในอดีต

1) อุทกภัย (Flood) เป็นสาธารณภัยที่เกิดจากฝนตกหนักและฝนตกสะสมเป็นเวลานาน ทำให้เกิดน้ำป่าไหลหลาก น้ำท่วมฉับพลัน น้ำท่วมขัง และน้ำล้นตลิ่ง สาเหตุหลัก ได้แก่ มรสุมตะวันตกเฉียงใต้, มรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ รวมถึงหย่อมความกดอากาศต่ำ และพายุหมุน เขตร้อน (ดีเปรสชั่น โซนร้อน และไต้ฝุ่น) มหาอุทกภัย ปี พ.ศ.2554 สร้างความสูญเสียมากที่สุดในพื้นที่ 64 จังหวัดและกรุงเทพมหานคร มีผู้เดือดร้อน 5,247,125 ครัวเรือน จำนวน 16,224,302 คน เสียชีวิต 1,026 คน โดยธนาคารโลกได้ประเมินความเสียหายที่เกิดขึ้นครั้งนี้ไว้ประมาณ 1.44 ล้านล้านบาท และจัดให้เป็นภัยพิบัติที่สร้างความเสียหายมากที่สุดเป็นอันดับต้นๆ ของโลก (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2557)

2) ภัยแล้ง (Drought) หมายถึง ภัยที่เกิดจากความแห้งแล้งของลมฟ้าอากาศอันเกิดจากปริมาณฝนน้อย หรือไม่ตกเป็นระยะเวลานาน ครอบคลุมพื้นที่เป็นบริเวณกว้างส่งผลกระทบต่อการเกษตรของประเทศไทยเป็นส่วนใหญ่ และทำให้ประชาชนขาดแคลนน้ำดื่ม น้ำใช้ ในปี พ.ศ. 2558 ได้เกิดสถานการณ์ภัยแล้งในหลายพื้นที่ของประเทศไทยครอบคลุมพื้นที่ 58 จังหวัด จำนวน 19,244 หมู่บ้าน มีพื้นที่การเกษตรได้รับความเสียหาย จำนวน 4,196,355 ไร่ มูลค่าความเสียหาย 736,515,428 บาท (กรมยุทธศึกษาทหารบก, 2562, น.22)

3) ภัยจากดินโคลนถล่ม (Landslide) เกิดจากการเคลื่อนที่ของมวลดินหรือหินลงมาตามลาดเขาด้วยอิทธิพลของแรงโน้มถ่วงของโลก ส่วนใหญ่เกิดจากน้ำเป็นปัจจัยหลัก จากข้อมูลของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พบว่า ในปี พ.ศ.2558 มีเหตุการณ์ดินโคลนถล่มเกิดขึ้น 5 ครั้ง ใน 3 จังหวัด (พัทลุง, นครศรีธรรมราช, ตรัง) เนื่องจากมีฝนตกหนักและน้ำป่าไหลหลาก มีผู้สูญหาย 2 ราย (กรมยุทธศึกษาทหารบก, 2562, น.24)

4) แผ่นดินไหวและสึนามิ (EarthquakeandTsunami) แผ่นดินไหว เป็นภัยธรรมชาติที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรง และส่งผลกระทบได้กว้างไกล สาเหตุเกิดจากการสั่นสะเทือนอย่างรุนแรงของพื้นดิน เกิดขึ้นจากแรงเสียดทานระหว่างชั้นหินและชั้นดินภายใต้ผิวโลก ตามแนวรอยเลื่อนของเปลือกโลกที่มีพลังและยังเคลื่อนตัวอยู่ทั้งภายในและภายนอกประเทศไทย

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

แผ่นดินไหวขนาดใหญ่ในมหาสมุทรทำให้เกิดคลื่นขนาดใหญ่ที่เรียกกันว่าสึนามิ (Tsunami) เคลื่อนตัวด้วยความเร็วสูงมาก มีพลังรุนแรง สามารถเคลื่อนที่ไปได้เป็นระยะทางไกลๆ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้คนที่อาศัยอยู่ตามบริเวณชายฝั่ง ดังที่ได้เคยเกิดบริเวณภาคใต้ฝั่งทะเลอันดามันในปี พ.ศ.2547 ทำให้มีผู้เสียชีวิตถึง 5,395 ราย (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2557)

5) วาตภัย (Storm) เป็นสาธารณภัยที่มีสาเหตุจากพายุลมแรง คือ พายุฝนฟ้าคะนอง พายุฤดูร้อน และพายุหมุนเขตร้อน (ดีเปรสชั่น, พายุโซนร้อน และพายุไต้ฝุ่น) จะส่งผลกระทบต่อพื้นที่เป็นบริเวณกว้างนับร้อยตารางกิโลเมตร ถิ่นกำเนิดของพายุโซนร้อนในทะเลจีนใต้ ใกล้เส้นศูนย์สูตรในทะเลลึกทางตะวันออกเฉียงใต้ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ พายุโซนร้อนที่ร้ายแรงในฤดูร้อนมีเส้นทางการเคลื่อนตัวขึ้นเหนือ ส่วนพายุโซนร้อนที่มีความรุนแรงขนาดกลางในฤดูฝน มีเส้นทางการเคลื่อนตัวไปทางตะวันตกเฉียงเหนือ ในห้วงตุลาคม พฤศจิกายน และธันวาคม พายุโซนร้อนจะอ่อนกำลังและเปลี่ยนเส้นทางเคลื่อนตัวค่อนลงทางใต้ผ่านอ่าวไทย เกิดลมแรง คลื่นใหญ่ ทำให้เกิดน้ำท่วมและแผ่นดินถล่ม เกิดความเสียหายระดับปานกลาง สำหรับประเทศไทยจะได้รับผลกระทบจากพายุโซนร้อนจากสองแหล่งคือ พายุโซนร้อนในทะเลจีนใต้และทะเลอันดามันในฤดูร้อน ส่วนแหล่งที่สองเป็นพายุโซนร้อนในอ่าวไทย (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2557)

6) ภัยจากไฟป่าและหมอกควัน (Forest Fire) คือ ไฟที่เกิดขึ้นแล้วลุกลามไปได้โดยอิสระปราศจากการควบคุม เผาผลาญเชื้อเพลิงธรรมชาติในป่า แบ่งออกเป็น 3 ชนิด ได้แก่ 1) ไฟใต้ดิน (Ground Fire) 2) ไฟผิวดิน (Surface Fire) 3) ไฟเรือนยอด (Crown Fire) ในปัจจุบัน ไฟป่าในประเทศไทยมีความรุนแรงมากจนกลายเป็นปัจจัยที่รบกวนสมดุลของระบบนิเวศน์อย่างรุนแรง ส่งผลกระทบต่อสังคม พืช ดิน น้ำ และสิ่งมีชีวิตต่างๆ ไฟป่าก่อให้เกิดวิกฤติมลพิษหมอกควัน จนกลายเป็นปัญหาใหญ่ ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนเป็นวงกว้าง (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2557)

7) ภัยจากการคมนาคม เนื่องจากการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม ส่งผลให้เกิดภัยจากการคมนาคม และเป็นสาเหตุการเสียชีวิตที่สำคัญลำดับต้นๆ ของประชากรของประเทศ จากข้อมูลของกระทรวงสาธารณสุขในแต่ละปีมีผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนประมาณ 14,000 คน หรือคิดเป็น 21.96 คน ต่อประชากรหนึ่งแสนคน หรือเฉลี่ยเดือนละประมาณ 1,166 คน สำหรับสถิติการเกิดอุบัติเหตุในปี 2559 ในช่วงเทศกาลปีใหม่ (7 วัน) อุบัติเหตุเกิดขึ้น 3,379 ครั้ง เสียชีวิต 280 ราย

บาดเจ็บ 3,505 คน และเทศกาลสงกรานต์ เกิดอุบัติเหตุขึ้น 3,447 ครั้ง เสียชีวิต 442 ราย บาดเจ็บ 3,656 ราย ซึ่งสาเหตุส่วนใหญ่มาจากการเมาสุรา (กอบชัย บุญอรณะ, 2559, น.7)

8) โรคติดต่ออุบัติใหม่ (Emerging Infectious Diseases) ตามนิยามขององค์การอนามัยโลก หมายถึง โรคติดต่อที่เกิดจากเชื้อใหม่ (New Infectious Diseases) โรคติดต่อที่พบในพื้นที่ใหม่ (New Geographieal Areas) โรคติดต่ออุบัติซ้ำ (Re-emerging Infectious Diseases) เชื้อก่อโรคที่ดื้อต่อยาต้านจุลชีพ (Antimerobial Resistant Organism) และเหตุการณ์จงใจกระทำของมนุษย์ด้วยสารชีวะ

ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ได้เกิดโรคระบาดของโรคติดต่ออุบัติใหม่ขึ้นทั่วโลกอย่างต่อเนื่อง ทั้งโรคติดเชื้อชนิดใหม่ที่เพิ่งค้นพบการระบาดในมนุษย์หรือโรคติดเชื้อที่พบในพื้นที่ใหม่ การเกิดโรคติดต่ออุบัติใหม่เป็นผลจากปัจจัยหลายประการ โรคเหล่านี้อาจก่อความสูญเสียต่อชีวิตและสุขภาพของประชาชน รวมทั้งอาจส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจอย่างมหาศาล สำหรับประเทศไทย เกิดโรคติดต่ออุบัติใหม่อยู่เป็นระยะๆ เช่น พบผู้ป่วยโรคซาร์ในห้วง มีนาคม 2546 พบการระบาดของโรคไข้หวัดนกในสัตว์ปีก ระหว่างปี พ.ศ.2547 – 2551 การระบาดใหญ่ของโรคไข้หวัดใหญ่ Pandemic (H1N1) 2009 หรือไข้หวัดใหญ่ 2009 ในปี พ.ศ.2552 โรคมือเท้าปาก (Hand Foot and Mouth Disease : HFMD) ที่เกิดจากเชื้อที่มีความรุนแรงที่พบบ่อยขึ้น และมีการแพร่ระบาดในปี พ.ศ.2555 (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2557)

ในศตวรรษที่ 20 -21 เกิดโรคระบาดใหม่ ดังนี้ 1) อหิวาตกโรค ครั้งที่ 6 (2453 – 2454) เคยเกิดการแพร่ระบาดบนโลกมาแล้วหลายครั้ง ตั้งแต่หลายร้อยปีก่อน ครั้งล่าสุด มีต้นกำเนิดจากอินเดีย มีผู้เสียชีวิตกว่า 800,000 คน ก่อนลุกลามไปยังตะวันออกกลาง อเมริกาเหนือ ยุโรปตะวันออก และรัสเซีย 2) ไข้หวัดใหญ่สเปน (2461) ระบาดรุนแรงทั่วโลก ระหว่างปี 2461 – 2463 มีผู้ติดเชื้อราว 1 ใน 3 ของประชากรโลก มีผู้เสียชีวิต 20 – 50 ล้านคน แปลกตรงที่โรคนี้จะคร่าชีวิตผู้ใหญ่วัยหนุ่มสาวที่มีสุขภาพแข็งแรงก่อน 3) ไข้หวัดใหญ่เอเชีย (2499 – 2501) เป็นเชื้อไข้หวัดกลุ่มเอ (N2N2) ต้นกำเนิดในจีน มณฑลกุยโจว ระบาดไปสิงคโปร์ ฮ่องกง และสหรัฐ คาดว่ามีผู้เสียชีวิตสูงถึง 4ล้านคน แต่WHO ยืนยันตัวเลขราว 2 ล้านกว่าคนทั่วโลก 4) ไข้หวัดใหญ่ฮ่องกง (2511) เกิดจากเชื้อไข้หวัดสายพันธุ์ H3N2 ถูกพบครั้งแรกในเกาะฮ่องกง เมื่อ กรกฎาคม 2511 ก่อนลุกลามไปยังเวียดนามและสิงคโปร์ภายใน 3 เดือน และขยายวงไปยัง อินเดีย ฟิลิปปินส์ ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น แอฟริกา อเมริกาใต้และสหรัฐ เชื้อไข้หวัดใหญ่ฮ่องกง ซึ่งกลายพันธุ์จากโรค

ไข้หวัดใหญ่เอเชียที่ระบาดก่อนหน้าราว 10 ปี มีอันตรายน้อยกว่าเมื่อเทียบกับไข้หวัดสเปนและไข้หวัดเอเชีย แต่ก็ทำให้ประชากรโลกเสียชีวิตไปกว่า 1 ล้านคน 5) HIV / เอดส์ (ระบาดสูงสุด 2548 – 2555) พบครั้งแรกในสาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก เมื่อปี 2519 และได้วิวัฒนาการตัวเองจนระบาดไปทั่วโลก ได้คร่าชีวิตผู้ป่วยกว่า 36 ล้านคน ปัจจุบัน วงการแพทย์ทั่วโลกสามารถควบคุมได้ ทำให้หลายคนที่ติดเชื้อนี้ใช้ชีวิตอย่างปกติสุขมากขึ้น ระหว่างปี 2548 – 2555 จำนวนผู้เสียชีวิตลดลงจาก 2.2 ล้านคน มาอยู่ที่ 1.6 ล้านคนต่อปี 6) ไข้หวัดใหญ่ 2009 (2552) เป็นเชื้อไข้หวัดใหญ่กลุ่ม A (H1N1) ที่มีรายงานพบเชื้อในคนครั้งแรกเมื่อ เมษายน 2552 เริ่มแพร่ระบาดในเม็กซิโก และสหรัฐ ก่อนจะแพร่ระบาดไปหลายประเทศทั่วโลก มีผู้เสียชีวิตมากกว่า 200,000 คน 7) โควิด-19 (ธันวาคม 2562 – ปัจจุบัน) ต้นตอ : เชื้อไวรัสโคโรน่า สายพันธุ์ใหม่ 2019 สถานการณ์การระบาดลุกลามอย่างรวดเร็วไปทั่วโลก ข้อมูลเมื่อ 19 มิถุนายน 2564 มีผู้ติดเชื้อ ทั่วโลก 178,596,839 คน รักษาหาย 163,113,261 คน เสียชีวิต 3,866,862 ราย สำหรับสถานการณ์ในประเทศไทย มีผู้ติดเชื้อ 214,449 คน รักษาหาย 181,358 คน เสียชีวิต 1,609 ราย

สำหรับประเทศไทย ได้เคยเกิดโรคระบาดมาแล้ว ดังนี้ 1) ปี พ.ศ.2547 โรคไข้หวัดนก 2) ปี พ.ศ.2552 โรคไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ใหม่ 2009 (H1N1) 3) ปี พ.ศ.2551 – 2552 โรคไข้ปวดข้อยุงลาย 4) ปี พ.ศ.2555 โรคไข้เลือดออก 5) ปี พ.ศ.2556 โรคติดต่อระบบทางเดินหายใจเฉียบพลัน (Middle East Respiratory Syndrome : MERS-CoV) 6) ปี พ.ศ.2557 โรคติดเชื้อไวรัส อีโบลา 7) ปี พ.ศ.2563 โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2557)

จากข้อมูลและสถิติความเสียหายในห้วงระยะเวลาที่ผ่านมาภัยพิบัติ อันได้แก่อุทกภัย, ภัยแล้ง, ภัยจากดินโคลนถล่ม, แผ่นดินไหวและสึนามิ, วาตภัย, ภัยจากไฟป่าและหมอกควัน, ภัยจากการคมนาคม และโรคอุบัติใหม่ ได้สร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐอย่างมากมายมหาศาลในแต่ละปี รวมทั้งความเสียหายทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะภัยพิบัติจากโรคระบาด ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของผู้คนอย่างหนัก เกิดความวิตกกังวล เสียขวัญ จึงต้องกลับมาพิจารณาถึงการคาดการณ์แนวโน้มของภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้น น่าจะเป็นความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการจัดการภัยพิบัติ จึงเกิดการจัดการภัยพิบัติแนวใหม่ (Modern Disaster Management) ซึ่งครอบคลุมการปฏิบัติ 4 ระยะ คือ การป้องกันและลดผลกระทบ (Prevention and Mitigation), การเตรียมการ (Preparedness), การรับมือ (Response), การฟื้นฟูบูรณะ (Recovery) (ศูนย์พัฒนาหลัก

นิยมและยุทธศาสตร์ กรมยุทธศึกษาทหารบก, 2562, น.6) ซึ่งสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558

การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

ในอดีต มนุษย์พยายามหลีกเลี่ยงการเผชิญภัยพิบัติ เรียกว่า การจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management) เพราะเป็นการจัดการเพื่อลดอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สิน โดยไม่มีรูปแบบแน่ชัด ขึ้นอยู่กับชนิดความรุนแรงและการทำลาย ตลอดจนการเมือง วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และเหตุผลอื่นๆ ทางสังคมที่เกี่ยวข้อง (กรมยุทธศึกษาทหารบก, 2562, น.2) การจัดการภัยภิบัติ มีจุดประสงค์ตามที่ Warfield (2014 อ้างถึงใน ศิลปานันต์ ลำกูล, 2559, น.29) ได้กล่าวไว้ว่า เพื่อเป็นการลดหรือหลีกเลี่ยงความสูญเสียที่เกิดจากภัยนั้น และทำให้ผู้ประสบภัยมั่นใจได้ในความช่วยเหลือที่เหมาะสมอย่างรวดเร็ว ตลอดจนบรรลุวัตถุประสงค์ที่รวดเร็วในการฟื้นฟูที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การจัดการภัยพิบัติแนวใหม่ (Modern Disaster Management)ได้เริ่มขึ้นเมื่อกลาง ศตวรรษที่ 20 โดยใช้มาตรฐานสากลในภาวะฉุกเฉิน โดยกล่าวถึง การเตรียมการ (Preparedness) การบรรเทาความรุนแรง (Mitigation) และการรับมือ (Response) และต่อมาได้พัฒนาขึ้นเป็นระบบปฏิบัติการ ประกอบด้วย การคาดการณ์ การเตือนภัยล่วงหน้า การเตรียมที่พักพิง การค้นหาและการช่วยเหลือที่เป็นทีม รวมทั้ง การอำนวยการ ประสานงาน ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับภาค (กรมยุทธศึกษาทหารบก, 2562, น.2)

ในอดีตประเทศไทยมีการจัดการภัยพิบัติในลักษณะตั้งรับ คือ เป็นการช่วยเหลือผู้ประสบภัยหลังการเกิดพิบัติภัย (Reactive Approach) การช่วยเหลือฟื้นฟูบูรณะ การเข้ามาปฏิบัติการด้านสาธารณภัยของหน่วยงานต่างๆ ทำเฉพาะในภาวะฉุกเฉินแบบเฉพาะกิจ ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและเป็นการบรรเทาปัญหาที่ปลายเหตุ (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2555) ปัจจุบันทั่วโลกให้ความสำคัญมากขึ้นกับการดำเนินการเชิงรุก การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยมีลักษณะเป็นวงจร แต่ไม่จำเป็นต้องเป็นลำดับก่อนหลังเสมอไป ซึ่งต้องดำเนินการจัดการสาธารณภัยแบบองค์รวม (Holistic Approach) ด้วยการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction : DRR) ได้แก่ การป้องกัน (Prevention) การลดผลกระทบ (Mitigation) และการเตรียมความพร้อม (Preparedness) ควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) และการฟื้นฟู (Recovery) การฟื้นสภาพและการซ่อมสร้าง (Rehabilitation and Reconstruction) การทำให้

ดีกว่าเดิมและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) โดยมีวงจรการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย ดังภาพที่ 2.2 (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2564, น.35)

รูปที่ 2.2 วงจรการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยเพื่อความปลอดภัยอย่างยั่งยืน

ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2564

โดยสามารถสรุปได้ ดังนี้

การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย เป็นแนวคิดและวิธีปฏิบัติ ในการลดโอกาสของความรุนแรงและผลกระทบที่เกิดจากสาธารณภัยได้ด้วยการประเมินความเสี่ยง เพื่อนำมากำหนดนโยบาย แผน และมาตรการ เพื่อแก้ไขต้นเหตุของปัญหา ในการลดความเสี่ยงที่เกิดแก่ชุมชนและสังคม

การจัดการในภาวะฉุกเฉิน เป็นการปฏิบัติการเผชิญเหตุเพื่อบรรเทาความรุนแรงของสาธารณภัย รวมทั้งการรักษาขวัญ สร้างความมั่นใจและปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นระเบียบของเจ้าหน้าที่และประชาชน โดยให้ยึดถือว่าการรักษาชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นเรื่องเร่งด่วนอันดับแรก

การฟื้นฟูดำเนินการเป็น 3 ระยะ คือ 1) ระยะสั้น เพื่อบรรเทาหรือช่วยเหลือเมื่อภาวะฉุกเฉินได้ผ่านพ้นไปแล้ว 2) ระยะกลาง เพื่อฟื้นฟู หรือ สร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตขึ้นใหม่ 3) ระยะยาว เพื่อการฟื้นฟูให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม

การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ จะต้องพิจารณาดำเนินการเป็น 2 ระยะ คือ 1) ก่อนเกิดภัย จะมีกิจกรรมการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ซึ่งประกอบด้วย การป้องกันและลดผลกระทบ กิจกรรมนี้กระทรวงกลาโหม จะไม่มีบทบาทมากนักสำหรับการเตรียมความพร้อม กระทรวงกลาโหมจะมีบทบาทด้านการเตรียมกำลังพล ด้วยการฝึกอบรมและฝึกซ้อม 2) ระหว่างและหลังเกิดภัย จะมีกิจกรรมการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ได้แก่ เผชิญเหตุและบรรเทาทุกข์สำหรับการฟื้นฟู ได้แก่ ฟื้นสภาพและซ่อมสร้าง ซึ่งกระทรวงกลาโหมจะได้รับบทบาทในการสนับสนุนฝ่ายพลเรือนตามที่ได้รับการร้องขอ

แนวคิดการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย

ผู้วิจัย ได้ศึกษาเกี่ยวกับกรอบนโยบายการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยรวมถึงแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 ซึ่งประกอบด้วย แนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติ และแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานต่างๆ โดยสรุปได้ดังนี้

1) กรอบนโยบายการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย อันได้แก่ กรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560 – 2579) ได้กำหนด วิสัยทัศน์ที่ว่า “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” โดยที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560 – 2564) ได้นำวิสัยทัศน์ของยุทธศาสตร์ชาติ มาเป็นวิสัยทัศน์ของแผนฯ ฉบับที่ 12 ซึ่งได้จัดทำขึ้นในช่วงเวลาของการปฏิรูปประเทศและสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด โดยน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาประเทศ ต่อเนื่องจากแผนฯ ฉบับที่ 9 – 11 เพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันช่วยให้สังคมไทยสามารถยืนหยัดอยู่ได้อย่างมั่นคง เกิดภูมิคุ้มกันและมีการบริหารจัดการความเสี่ยงอย่างเหมาะสม ส่งผลให้การพัฒนาประเทศสู่ความสมดุลและยั่งยืน สำหรับพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่52ก วันที่ 7 ก.ย.2550 มีผลเมื่อ 6 พ.ย.2550 โดยมีขอบเขตของ พรบ.นี้ กล่าวถึง การดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยครอบคลุมเรื่องอุบัติภัยและอัคคีภัยด้วย

2) แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 มีลักษณะเป็นแนวคิดการปฏิบัติ หรือ Concept of Operations หรือ CONOPS ในการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศ โดยยึดแนวคิด การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction) และแนวทางการฟื้นฟูที่ดี

กว่าเดิมและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Betlerand Safer) ภายใต้การพัฒนาศักยภาพ และส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ เพื่อนำไปสู่การจัดการภัยภิบัติอย่างยั่งยืน และสอดคล้องกับหลักสากล (รู้รับ – ปรับตัว – ฟื้นเร็ว – อย่างยั่งยืน : Resilience)

ระดับการจัดการสาธารณภัยแบ่งเป็น 4 ระดับ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับพื้นที่ ประชากร ความซับซ้อน หรือความสามารถในการจัดการสาธารภัย ตลอดจนศักยภาพด้านทรัพยากร ที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจเกี่ยวกับความสามารถในการเข้าควบคุมสถานการณ์เป็นหลัก โดยมีกลไกการจัดการสาธารณภัย ประกอบด้วย 1) ระดับนโยบาย ได้แก่คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) มีหน้าที่กำหนดนโยบาย และบูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระหว่างหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานภาคเอกชนให้มีประสิทธิภาพและคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ (กปอ.) มีหน้าที่เสนอนโยบาย เสนอแนะแนวทางปฏิบัติและประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ2)ระดับปฏิบัติ ได้แก่กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) ทำหน้าที่บังคับบัญชา ในกรณีการจัดการสาธารณภัยขนาดใหญ่ (ระดับ 3) มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และกรณีการจัดการสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง (ระดับ 4) มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย,กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลาง (กอปภ.ก) ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จัดตั้งกองอำนวยการมีความรับผิดชอบทั้งภาวะปกติ ภาวะใกล้เกิดภัย และภาวะเกิดภัย และกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (กอปภ.จ) มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2564)

สำหรับการจัดการสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉินนั้น เป็นการปฏิบัติขององค์กรปฏิบัติการจัดการในภาวะฉุกเฉิน โดยได้นำระบบบัญชาเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) มาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการสั่งการ ควบคุม และประสานความร่วมมือ เพื่อระดมทรัพยากรไปยังพื้นที่เกิดเหตุ โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อปกป้องชีวิต ทรัพย์สิน เพื่อให้การใช้ทรัพยากรมีความคุ้มค่าและเกิดประสิทธิภาพสูงสุดอย่างมีเอกภาพในส่วน การจัดการหลังเกิดภัย ต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556

3) ยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย ของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 เป็นการตอบสนองต่อเป้าหมายการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย

ของประเทศ และวัตถุประสงค์ของแผนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในอันที่จะยกระดับไปสู่มาตรฐานตามหลักสากล เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐ จำนวน 4 ยุทธศาสตร์ ดังนี้ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย เป็นการลดโอกาสที่จะได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยอย่างเป็นระบบ โดยการวิเคราะห์ การจัดการกับปัจจัยที่เป็นสาเหตุและผลกระทบ เพื่อลดความล่อแหลม ลดปัจจัยที่ทำให้เกิดความเปราะบางและเพิ่มศักยภาพของบุคคล ชุมชนและสังคมให้เข้มแข็ง ยุทธศาสตร์ที่ 2 การบูรณาการจัดการในภาวะฉุกเฉิน เป็นการเผชิญเหตุและจัดการสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉินให้เป็นไปอย่างมีมาตรฐาน โดยการจัดระบบ การจัดการทรัพยากร และภารกิจความรับผิดชอบ ยุทธศาสตร์ที่ 3 การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน เป็นการปรับสภาพระบบสาธารณูปโภค การดำรงชีวิตและสภาวะวิถีความเป็นอยู่ของชุมชนให้กลับสู่สภาวะปกติ หรือพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) โดยการนำปัจจัยในการลดความเสี่ยง รวมถึงการซ่อมสร้าง (Reconstruction) และการฟื้นสภาพ (Rehabilitation) ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย เป็นการพัฒนาศักยภาพการจัดการให้ได้มาตรฐานตามหลักสากล โดยการจัดระบบและกลไกการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งมีความจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยคำนึงถึงระเบียบกฎหมาย แนวทางปฏิบัติ

4) แนวทางปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานต่างๆดังนี้ 4.1) แนวทางการปฏิบัติร่วมกับหน่วยทหาร จะต้องมีการประสานงานและเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างกัน ดำรงการติดต่อสื่อสารอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการสนับสนุนกองบัญชากองกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558, น.42 ได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติร่วมกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และศูนย์บัญชาการแต่ละระดับ ฝ่ายทหารอาจพิจารณาจัดตั้งศูนย์ประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหาร หรือศูนย์ปฏิบัติการร่วมระหว่างพลเรือนกับทหาร ขึ้นอยู่ระดับของหน่วยและสถานการณ์สาธารณภัย 4.2) แนวทางการปฏิบัติร่วมกับภาคประชาสังคม และองค์การสาธารณกุศล โดยให้จัดเจ้าหน้าที่ประสานกับศูนย์บัญชาการเหตุการณ์แต่ละระดับ (กรณีเกิดสาธารณภัย) 4.3) แนวทางการปฏิบัติร่วมกับต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศโดยให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานหลัก

บทเรียนการจัดการสาธารณภัยที่ผ่านมาของประเทศไทย

สามารถสรุปปัญหาข้อจำกัดด้านต่างๆ ได้ดังนี้ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2557, น.11)

1) ด้านโครงสร้าง องค์กร และกลไกการจัดการสาธารณภัย ที่รับผิดชอบเมื่อเกิดสาธารณภัยของประเทศไทยมีหลายระดับหลายส่วนราชการและหน่วยงาน ตั้งแต่การเฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์ การแจ้งเตือนภัย การเผชิญเหตุ การจัดการในภาวะฉุกเฉิน การให้ความช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ขณะเกิดเหตุการณ์ จนถึงการฟื้นฟูผู้ประสบภัยและพื้นที่ภายหลังการเกิดภัย แม้จะได้ร่วมกันปฏิบัติงานอย่างเต็มกำลังและการจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์เพื่อรับมือกับสาธารณภัยที่เกิดขึ้นแล้วก็ตาม แต่ปัญหาพื้นฐาน คือ การขาดความเป็นเอกภาพในการจัดการสาธารณภัยทั้งในระดับชาติ จังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กอปรกับผู้มีหน้าที่รับผิดชอบหลักตามกฎหมายไม่สามารถสั่งการครอบคลุมทุกหน่วยงาน โดยเฉพาะหน่วยงานภาคเอกชนที่เข้าร่วมในการเผชิญเหตุด้วยตนเอง ทำให้การประสานงานและการสนธิกำลังจากส่วนราชการและหน่วยงานยังขาดประสิทธิภาพ ส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและไม่มีการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติรวมถึงขาดเป้าหมายและแนวทางปฏิบัติร่วมกัน

2) ด้านกระบวนการวางแผน และการสนับสนุน การระดมทรัพยากรเข้าสู่พื้นที่ประสบภัย ยังขาดแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน เมื่อเกิดเหตุทุกหน่วยงานจะเข้าพื้นที่ประสบภัยด้วยตนเอง ไม่มีการประสานงานกับหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายในพื้นที่ ทำให้ขาดความพร้อมในการสนับสนุนการปฏิบัติงาน เนื่องจากทุกหน่วยงานมุ่งให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นลำดับแรก แต่การปฏิบัติงานกลับไม่มีการวางแผนในภาพรวม ต่างหน่วยต่างปฏิบัติงานตามแนวทางของตนเองโดยไม่มีความรู้ความเข้าใจ ความมุ่งหมายในการปฏิบัติในภาพรวม ทำให้หน่วยเผชิญเหตุในพื้นที่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่องตลอดเวลาและเป็นระบบ เนื่องจากไม่มีการวางแผน การสนับสนุนด้านทรัพยากร เช่น เชื้อเพลิง อุปกรณ์พิเศษ และส่วนใหญ่ไม่มีการเตรียมงบประมาณในการเผชิญเหตุ เป็นต้น จึงเกิดความสับสนและล่าช้าในการปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

3) ด้านองค์ความรู้ และข้อมูลเกี่ยวกับสาธารณภัย การวิจัยและพัฒนาการจัดการสาธารณภัยของประเทศ ยังไม่มีความชัดเจนถึงยุทธศาสตร์ ทิศทางรูปแบบ และระบบการจัดการในภาวะฉุกเฉินที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศ ในแต่ละประเภทภัย ขาดข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัยของแต่ละประเภทภัยที่แท้จริง เช่น พื้นที่แล้งซ้ำซาก พื้นที่ดินโคลนถล่ม ฯลฯ ที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน รวมถึงระดับนโยบายขาดการให้ความสำคัญและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

เมื่อศึกษาบทเรียนการปฏิบัติที่ผ่านมาของประเทศไทย สามารถสรุปปัญหาและข้อจำกัดได้แก่ ด้านโครงสร้างองค์กรและกลไกการบริหารจัดการ, ด้านกระบวนการวางแผนและการ

สนับสนุน และด้านองค์ความรู้และข้อมูลเกี่ยวกับสาธารณภัย ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำไปประยุกต์ใช้ในขั้นตอนการวิเคราะห์ปัญหาการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม ในบทต่อไป

**2.2.5 ตัวแบบการบริหารจัดการภัยพิบัติในต่างประเทศ**

ผู้วิจัยได้ศึกษาการบริหารจัดการภัยพิบัติในต่างประเทศ พบว่า มีประเทศชั้นนำที่มีประสบการณ์ ในการเผชิญกับภัยพิบัติในลักษณะต่างๆ มีโครงสร้างการจัดองค์กรและระบบการดำเนินการ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม โดยสรุปได้ดังนี้

2.2.5.1 สหรัฐอเมริกา โดยกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Department of Home land Security) ได้กำหนดแผนตอบสนองระดับชาติ (National Response Plan : NRP) เพื่อนำไปใช้กับทุกสถานการณ์และเหตุวิกฤติ และได้ปรับปรุงการประสานงานและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ เอกชน ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยบูรณาการกระบวนการบริหารเหตุการณ์วิกฤติไว้ในแผนตอบสนองระดับชาติ (วิทยาลัยการตำรวจ, 2553) เนื่องจากในอดีตสหรัฐอเมริกาเผชิญกับภัยคุกคามหลายด้าน ดังนั้น ระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติ จึงมีความสำคัญในการวิเคราะห์ การประมาณการด้านความเสี่ยง ได้จัดทำนโยบายประธานาธิบดี (Presidential Policy Directive 8 : National Preparedness (PPD-8)) คือ กระบวนการเตรียมความพร้อมการจัดการภัยคุกคาม ที่มีความเสี่ยงและส่งผลต่อความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา โดยใช้ระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติ (National Preparedness System) ในการบริหารจัดการภัยคุกคามทุกรูปแบบ (Spengler, 2555) โดยมีเป้าหมาย คือ การนำแผน PPD – 8 ไปสู่การปฏิบัติที่แท้จริงและบรรลุภารกิจหลัก 4 ประการ ดังนี้ 1) การหลีกเลี่ยงและจำกัดอุปสรรคต่างๆ 2) การลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต 3) การตอบสนองอย่างรวดเร็ว ภายหลังเกิดเหตุภัยพิบัติ 4) กระบวนการฟื้นฟูบูรณะซ่อมแซมความเสียหาย ในขณะที่ Poole (2555) ได้อธิบายถึงระบบการจัดการวิกฤตการณ์แห่งชาติสหรัฐ (Role of The US. National Incident Management System) ซึ่งให้ความสำคัญกับระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) เป็นการวางผังองค์กรให้มีมาตรฐานเดียวในการจัดการกับทุกสถานการณ์ มีหลักดังนี้ 1) กรอบการทำงาน เริ่มจากระดับท้องถิ่นขึ้นไปสู่รัฐ 2) องค์ประกอบ 3 ส่วนหลัก ได้แก่ ระบบการบัญชาเหตุการณ์ (ICS), ระบบประสานการทำงาน, การประชาสัมพันธ์ 3) การจัดลำดับความสำคัญ ต้องรักษาชีวิตตัวเองและผู้ประสบภัย เนื่องจากปัญหาภัยพิบัติขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นในระดับประเทศหลายๆ ครั้งทำให้รัฐบาลสหรัฐฯ ได้จัดตั้งหน่วยงานกลางขึ้นเมื่อปี 1979 ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาภัยพิบัติ เรียกว่า

FEMA (Federal Emergency Management Agency) (Homeland Security, 2013 อ้างถึงในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554, น.21) ขณะที่แผนการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลแห่งชาติ (United States National Search and Rescue Plan 1986) ได้กำหนดให้หน่วยยามฝั่งสหรัฐ (United States Coast Guard : USCG) รับผิดชอบพื้นที่ทางทะเล

2.2.5.2 ประเทศญี่ปุ่น มีลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่เป็นเกาะและอยู่ในเขตแผ่นดินไหว จึงมักจะเผชิญภัยธรรมชาติอยู่เป็นประจำ ซึ่งกองทัพญี่ปุ่นที่รู้จักกันในนาม กองกำลังป้องกันตนเอง (Japan Self-Defense Force : SDF) มีประวัติศาสตร์ในการปฏิบัติภารกิจการบรรเทาสาธารณภัยมาอย่างยาวนานภายใต้หลักปฏิบัติ 3 ประการ ดังนี้ 1) ให้ความช่วยเหลืออย่างดีที่สุด หมายถึง การปฏิบัติที่มุ่งไปสู่การปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน 2) ปฏิบัติทันที หมายถึง การกำหนดความเร่งด่วนในการปฏิบัติ 3) ไม่เลือกปฏิบัติ หมายถึง จะปฏิบัติโดยไม่แบ่งแยกหรือให้สิทธิพิเศษกับใคร (ศิลปานันต์ ลำกูล, 2559, น.64) ปฏิบัติการบรรเทาสาธารณภัยของญี่ปุ่น (Japan Disaster Relief : JDR) ถือกำเนิดขึ้นครั้งแรก เมื่อปลายทศวรรษ 1970 เมื่อครั้งทีมแพทย์ของญี่ปุ่นถูกจัดส่งไปเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยในกัมพูชา โดยในเดือนกันยายน ปี 1987 กฎหมายการบรรเทาภัยพิบัติของญี่ปุ่นได้ถูกตราขึ้นอย่างเป็นทางการ สำหรับการปฏิบัติของ SDF จะต้องดำเนินการทั้งภายในและภายนอกประเทศ เช่น การค้นหาและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย การช่วยเหลือทางการแพทย์ การช่วยบรรเทาปัญหาจากอุทกภัย การป้องกันการแพร่ระบาด นอกจากนี้ ยังมีองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency : JICA) เป็นหน่วยงานอิสระของญี่ปุ่นที่รับหน้าที่สำคัญต่อการให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาในประเด็นความมั่นคงของมนุษย์ เป็นการช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant Aid) และความช่วยเหลือทางวิชาการ (Technical Assistance) ผ่าน ODA ซึ่งเมื่อปี 2003 ญี่ปุ่นได้แก้ไขกฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance :ODA) ขึ้นใหม่ โดยให้ความสำคัญกับปัญหาด้านความมั่นคงของมนุษย์ เช่น ความยากจน วิกฤติผู้ลี้ภัย และภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งญี่ปุ่นมองว่าจะทำให้ญี่ปุ่นมีบทบาทอย่างสำคัญต่อไปในอนาคต ภายหลังจากที่ SDF ของญี่ปุ่นสามารถมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการบรรเทาภัยพิบัติในต่างประเทศได้ตั้งแต่ปี 1992 ประเทศต่างๆ ในเอเชียได้รับความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ (Humanitarian Assistance and Disaster Relief : HA/DR) จากญี่ปุ่นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ในปี 1988 ญี่ปุ่นยังได้แสดงบทบาทผู้นำด้านภัยพิบัติผ่านการจัดตั้งศูนย์ภัยพิบัติเอเชียขึ้นที่เมืองโกเบ ตลอดจนเป็นประธานจัดประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการลดภัยพิบัติทั้ง 3 ครั้ง ในปี 1994 ปี 2005 และปี 2015 ก่อให้เกิดกรอบการ

ดำเนินงาน 3 กรอบที่สำคัญ ดังนี้ 1) กรอบยุทธศาสตร์โยโกฮามา (Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World 1994 – 2005) 2) กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ (Hyogo Framework for Action : HFA 2005 – 2015) และ 3) กรอบการดำเนินงานเซนได (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030) เพื่อใช้เป็นหลักปฏิบัติสากลต่อการเป็นแนวทางที่ทุกๆ ประเทศสมาชิก จะร่วมกันดำเนินการเพื่อลดความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติ (พรรณวดี ชัยกิจ, 2561)

2.2.5.3 สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม เป็นประเทศที่มีชายแดนด้านตะวันออกติดกับทะเลจีนใต้ ทำให้ได้รับอิทธิพลลมมรสุมเป็นประจำทุกปี จึงได้ให้ความสำคัญและเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศ ว่าด้วยการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล ค.ศ.1979 เมื่อ 16 มีนาคม 2550 โดยมีแนวคิด ดังนี้ 1) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประมวลกฎหมายพานิชย์นาวี ได้กำหนดให้การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล เป็นหน้าที่ที่ไม่อาจปฏิเสธการเข้าร่วมได้ ผู้มีหน้าที่ คือ นายเรือ, องค์กรที่มีหน้าที่ประสานงาน และผู้อำนวยการท่าเรือ นอกจากนั้นยังมีกฎหมายลำดับรอง ว่าด้วยค่าตอบแทนพิเศษสำหรับเจ้าหน้าที่ ข้าราชการ และบุคคลที่ปฏิบัติงานบนเรือค้นหาและช่วยเหลือทางทะเล, ว่าด้วยองค์กรและปฏิบัติการของศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเลเวียดนาม, ว่าด้วยการประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเล, ว่าด้วยการให้อนุญาตและการติดต่อประสานงานกับกองกำลังค้นหาและช่วยเหลือต่างชาติในสาธารณรัฐนิยมเวียดนาม 2) องค์กรที่ทำหน้าที่ค้นหาและช่วยผู้ประสบภัยทางทะเล ได้แก่ กรมพานิชย์นาวีเวียดนาม (Vietnam Maritime Administration : VINAMARINE) มีหน้าที่หลักหลายประการตามกฎหมายลำดับรอง มีหน่วยงานในสังกัด คือ ศูนย์การสื่อสารและอิเล็กทรอนิกส์ทางทะเลแห่งเวียดนาม, บริษัทกู้ภัยทางทะเลเวียดนาม และศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือเวียดนาม นอกจากนั้น มีหน่วยยามฝั่งเวียดนาม (Vietnam Coast Guard) เป็นกองกำลังพิเศษที่มีหน้าที่หลักในการดูแลรักษาความปลอดภัย และดำเนินการตามสนธิสัญญาที่เวียดนามเป็นภาคี 3) คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการค้นหาและช่วยเหลือทางอากาศและทางทะเล (Decisions of The Prime Minister on Setting up The National Committee for Air and Sea Search and Rescue) มีหน้าที่ดังนี้ กำกับดูแลและจัดการ, มีอำนาจในการสั่งเรียกเกณฑ์และประสานงานกับกองกำลังทุกภาคส่วน, ให้ข้อมูลเกี่ยวกับระบบการค้นหาและช่วยเหลือ, สืบสวนและจัดทำข้อสรุปเกี่ยวกับการเกิดอุบัติเหตุ, ผลักดันให้ทุกภาคส่วนออกความเห็นเกี่ยวกับระเบียบของรัฐ และการจัดการกับผลกระทบจากการเกิดเหตุฉุกเฉิน, เสนอของบประมาณ, เสนอให้รางวัลแก่องค์กรหรือบุคคล, เสริมสร้างความสัมพันธ์กับต่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ (ไพศาล มีศรี, 2561, น.51)

จากการศึกษาตัวแบบการบริหารจัดการภัยพิบัติในต่างประเทศ พบว่า สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับ ระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติ และระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (TCS) โดยจัดตั้งหน่วยงานกลาง (FEMA) มีหน้าที่แก้ไขปัญหาภัยพิบัติ เมื่อปี 1979 และมีหน่วยยามฝั่ง รับผิดชอบทางทะเล ซึ่งสหรัฐฯ จะใช้หน่วยทหารเป็นหนทางสุดท้าย Last Resort จริงๆ เพราะฝ่ายพลเรือน มีความพร้อมด้านกำลังพลและเครื่องมือมากกว่า สำหรับญี่ปุ่น ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้นำด้านภัยพิบัติ โดยได้จัดตั้งศูนย์ภัยพิบัติเอเชียที่เมืองโกเบ พร้อมกับจัดทำกรอบการดำเนินงาน 3 ฉบับ ซึ่งญี่ปุ่นจะใช้หน่วยงานพลเรือนเป็นหลัก จะใช้หน่วยทหารเมื่อพลเรือนไม่สามารถรับสถานการณ์ได้แล้วเท่านั้น ในส่วนของเวียดนาม ให้ความสำคัญกับกฎหมายด้านภัยพิบัติ กำหนดให้เป็นหน้าที่ที่ไม่อาจปฏิเสธได้ มีองค์กรด้านการค้นหาและช่วยเหลือ มีคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการค้นหาและช่วยเหลือทางอากาศและทะเล ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ประเทศไทย ควรยึดถือแนวทางของประเทศญี่ปุ่นเป็นหลักในการดำเนินการด้านภัยพิบัติ เพราะมีกรอบการดำเนินการที่เป็นมาตรฐาน ซึ่งญี่ปุ่นได้จัดตั้งหน่วยปฏิบัติการบรรเทาสาธารณภัย (Japan Disaster Relief : JDR) ตั้งแต่ปี1970

## 2.3 แนวคิดด้านความมั่นคงแห่งชาติ

การศึกษาเรื่องความมั่นคงแห่งชาติ จะต้องเข้าใจถึงความหมายความมั่นคงแห่งชาติ สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคง ภัยคุกคามความมั่นคง องค์ประกอบความมั่นคงแห่งชาติ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติและการปฏิบัติการทางทหารที่มิใช่สงคราม

### 2.3.1 ความหมายความมั่นคงแห่งชาติ

พระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2559 มาตรา 4 ระบุว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ” หมายความว่า ภาวะที่ประเทศปลอดภัยจากภัยคุกคามต่อเอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขต สถาบันศาสนา สถาบันพระมหากษัตริย์ ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน หรือที่กระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติ หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งความพร้อมของประเทศที่จะเผชิญสถานการณ์ต่างๆ อันเกิดจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ

ความมั่นคงแห่งชาติ ในความหมายใหม่ ตามแนวคิดของนักวิชาการและนักบริหาร มีมุมมองความมั่นคงในลักษณะองค์รวม ครอบคลุมปัจจัยทุกด้าน ทั้งภายในและภายนอกประเทศ

เรียกว่า ความมั่นคงสมบูรณ์แบบหรือความมั่นคงเบ็ดเสร็จสมบูรณ์ (Comprehensive National Security) จำแนกออกเป็น 8 ด้าน ดังนี้ 1) ด้านการเมือง หมายถึง ทำให้ประชากรมีความเชื่อถือและศรัทธาต่อระบอบการปกครอง ต่อรัฐบาล ผู้บริหารการปกครอง 2) ด้านเศรษฐกิจ หมายถึง ทำให้ประชากรมีงานทำ และยอมรับนับถือระบอบเศรษฐกิจของประเทศ 3) ด้านสังคมจิตวิทยา หมายถึง สภาพการณ์ทางด้านสังคมที่ทำให้ประชากรสามารถครองชีวิตอยู่ได้ด้วยความปกติสุข มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน 4) ด้านการทหาร หมายถึง ขีดความสามารถด้านการทหารที่แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของกำลังรบของชาติและมีความพร้อมรบ 5) ด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี หมายถึง การพัฒนาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและนวัตกรรม 6) ด้านการพลังงาน หมายถึง การบริหารจัดการการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ 7) ด้านทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม หมายถึง มีการอนุรักษ์และการบริหารจัดการอย่างยั่งยืน 8) ด้านการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารสาธารณะ หมายถึง มีการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้สื่อเป็นเครื่องมือเชิงรุก (วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2552, น.10 – 12)

**2.3.2 สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคง**

สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์จึงจะต้องพิจารณาอย่างรอบด้าน ครอบคลุมถึงระดับโลก ภูมิภาค และกลุ่มอาเซียน โดยเฉพาะสถานการณ์ภายในประเทศ ซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมและภัยธรรมชาติ เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่สำคัญของไทย ทำให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ทั้งภัยแล้ง อุทกภัยและภัยหนาว สำหรับความเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคง ได้ก่อให้เกิดรูปแบบใหม่ของภัยคุกคามความมั่นคง ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อทัศนคติ พฤติกรรม วิถีชีวิต และการดำรงอยู่ของคนที่ทำหน้าที่แตกต่างกันไปในสังคม (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2547, น.72) ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมด้านความมั่นคง สรุปได้ว่าแนวโน้มของสภาพแวดล้อมและภัยคุกคามด้านความมั่นคงในอนาคต ในสภาวะของระบบโลกที่มีหลายขั้ว (Multipolar System) จะมีผลต่อบทบาทของกองทัพในการรับมือภัยคุกคาม และการรักษาผลประโยชน์ของชาติ ทั้งภัยคุกคามแบบดั้งเดิม (Traditional Threats) และภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non -Traditional Threats) ที่รวมถึงการไม่รักษาสมดุลทางธรรมชาติของมนุษย์ ที่ก่อให้เกิดภัยพิบัติจากธรรมชาติขึ้นบ่อยครั้ง เนื่องจากอุณหภูมิที่สูงขึ้นของโลก ซึ่งกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) และความมั่นคงของประเทศ (National Security) การแก้ไขจึงจำเป็นต้องอาศัยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันรักษาร่วมกับหน่วยงานที่เข้าไปช่วยเหลือเมื่อเกิดเหตุการณ์ ซึ่งงานการสนับสนุน การรักษา

สภาพแวดล้อม ถึงแม้จะไม่ใช่เป็นงานโดยตรงของกองทัพ แต่ที่ผ่านมามีการเข้าไปช่วยเหลือเพื่อแก้ไขวิกฤติของสถานการณ์ ทำให้กองทัพได้รับการยอมรับจากสังคมตลอดมาทั้งภายในและภายนอกประเทศ และนับวันจะเป็นภาระที่กองทัพต้องแบกรับเพิ่มมากขึ้น (ยุทธศาสตร์ทหารกองทัพไทย, 2558, น.23)

สำหรับปัญหาสถานการณ์ความมั่นคงทางทะเลของไทย แบ่งได้ 3 กลุ่ม คือ 1) ปัญหาการบริหารจัดการทางทะเลของหน่วยงานรัฐขาดประสิทธิภาพ การกำหนดนโยบายของชาติในอดีตให้ความสำคัญกับทะเลน้อยเกินไป 2) ปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เกิดจากการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยขาดความรับผิดชอบ เกิดความขัดแย้งทางสังคมและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างรุนแรง 3) ปัญหาภัยคุกคามและอาชญากรรมข้ามชาติ จากการที่ทะเลไทยมีลักษณะเปิด ขาดประสิทธิภาพในการควบคุม ทำให้มีการกระทำผิดกฎหมายมาก (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2558, น.6) อนึ่ง ปัญหาภัยพิบัติและอุบัติภัยทางทะเล ประกอบด้วย 1) ภัยพิบัติทางทะเล ได้แก่ พายุ สึนามิ (Tsunami) คลื่นพายุซัดฝั่ง (Strom Surge) การกัดเซาะชายฝั่ง 2) อุบัติภัยทางทะเล ได้แก่ เรือล่ม เกิดคราบน้ำมันรั่วไหล ซึ่งกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศน์ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2558, น.104)

**2.3.3 ภัยคุกคามความมั่นคงแห่งชาติ**

ภัยคุกคามความมั่นคงแห่งชาติทั้งที่กำลังเผชิญอยู่และอาจต้องเผชิญในอนาคต มีทั้งภัยคุกคามที่เป็นแบบดั้งเดิม (Traditional Threats) ได้แก่ ภัยคุกคามที่เกิดจากความขัดแย้งในระดับประเทศ (Nation State) ที่นำไปสู่การใช้กำลังทหารเข้าไปแก้ไขปัญหาและภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non – Traditional Threats) ได้แก่ ภัยคุกคามที่ไม่สามารถกำหนดรูปแบบได้ชัดเจน และไม่สามารถใช้วิธีการรับมือแบบดั้งเดิมเข้าแก้ไขปัญหา เช่น ปัญหาความมั่นคงของสิ่งแวดล้อม ความผันแปรของสภาพอากาศ และปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ ปัญหาความมั่นคงทางทะเลและการกระทำอันเป็น โจรสลัด ปัญหาโรคระบาดและโรคติดต่อ ปัญหาการขาดแคลนแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น (กองทัพไทย, 2558, น.19) ภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติก็คือ ปัญหา (Threats) ที่เราจะต้องแก้ไข ในขณะที่ยุทธศาสตร์ชาติในส่วนที่ตอบสนองต่อความมั่นคง ก็คือ แนวทาง หรือหนทางปฏิบัติ (Ways) ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และการแก้ไขปัญหาก็ต้องการเครื่องมือที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาซึ่งนั่นก็คือ พลังอำนาจแห่งชาติ (Means) นั่นเอง ในขณะที่ปลายทางที่

เราพยายามจะไปให้ถึงในการแก้ปัญหาดังกล่าว ก็คือ ความมั่นคง (Ends) (เจริญชัย หินเธาว์, 2562, น.11)

ภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ ทั้งที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงที่เชื่อมโยงกับบริบทโลกในมิติต่างๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก และผลจากการพัฒนาประเทศที่ผ่านมามีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยขาดความสมดุล ได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ ปัญหาความมั่นคงทางอาหาร ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัญหาความขัดแย้งแย่งชิงทรัพยากรระหว่างประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2558, น.8) โดยหัวใจสำคัญในการรับมือกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของหลายหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติงานร่วมกัน โดยกองทัพไทยถือเป็นส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญในการรับมือกับภัยคุกคาม หรืออาจทำหน้าที่เป็นผู้ประสานการปฏิบัติให้เกิดความร่วมมือในการแก้ปัญหาเท่านั้น (กองทัพไทย, 2558, น.20)

**2.3.4 องค์ประกอบของความมั่นคงแห่งชาติ**

องค์ประกอบของความมั่นคงแห่งชาติ ได้แก่ ปัจจัยพื้นฐานของพลังอำนาจแห่งชาติ ซึ่งพลังอำนาจแห่งชาติ เป็นความสามารถของชาติหนึ่งที่จะสามารถทำให้ชาติอื่นกระทำตามที่ปรารถนา(ฐาณิญา ตุลานนท์, 2553 อ้างถึงใน โสภณ ศิริงาม, 2558, น.19) ซึ่งองค์ประกอบหลักของความมั่นคงแห่งชาติ ได้แก่ องค์ประกอบด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา การป้องกันประเทศ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พลังงานและสิ่งแวดล้อม (เจษฎา มีบุญลือ, 2553 อ้างถึงใน โสภณ ศิริงาม, 2558, น.19) แม้ว่าความมั่นคงแห่งชาติ จะมีองค์ประกอบที่ชัดเจนแต่ต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการให้เหมาะสมตามยุคสมัย เนื่องจากสถานการณ์ที่เป็นสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศและสถานการณ์ที่สภาวะแวดล้อมภายในประเทศมีการเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ จึงทำให้ต้องมีการทบทวนจุดยืนทางยุทธศาสตร์ รวมทั้งบทบาททางการทหารของประเทศ (ไชยสิทธิ์ ตันตยกุล, 2554, น.23)

**2.3.5 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ**

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 หมวด 5 มาตรา 52 หน้าที่ของรัฐ ได้บัญญัติให้ “รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ รัฐต้องจัดให้มีการทหาร การฑูต และการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ และวรรคที่สอง ได้บัญญัติไว้ว่า กำลังทหารให้ใช้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศด้วย และหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 ได้บัญญัติให้ “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบ ในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันสู่เป้าหมายดังกล่าว การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาบรรลุเป้าหมายและสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กฎหมายบัญญัติ...” และ มาตรา 66 ได้บัญญัติให้ รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ โดยถือหลักความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน และไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน ให้ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศและคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติและของคนไทยในต่างประเทศ

2) ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.2561 – 2580) จัดทำขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 65 และ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 โดยประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) ด้านความมั่นคง เน้นการบริหารจัดการสภาวะแวดล้อมของประเทศให้มีความมั่นคง ปลอดภัย ให้มีความพร้อมรับมือกับภัยคุกคามและภัยพิบัติได้ทุกรูปแบบ บนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล2) ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน บนพื้นฐานแนวคิด 3 ประการ คือ ต่อยอดอดีต ปรับปัจจุบัน และสร้างคุณค่าใหม่ในอนาคต 3) ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ เพื่อพัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี คนเก่ง และมีคุณภาพ 4) ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม โดยดึงเอาพลังของภาคส่วนต่างๆ มาร่วมขับเคลื่อนให้ประชาชนเข้าร่วมคิด ร่วมทำ เพื่อส่วนรวม 5) ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เน้นการพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกมิติ ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม ธรรมาภิบาลและความร่วมมือจากภายในและภายนอกประเทศอย่างบูรณาการ 6) ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ที่ยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม”

สำหรับยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง มีเป้าหมายเพื่อบริหารจัดการสภาวะแวดล้อมของประเทศให้มีความมั่นคง ปลอดภัยและมีความสงบเรียบร้อยในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ สังคม

ชุมชน ไปจนถึงระดับความมั่นคงของมนุษย์และทุกมิติ ทั้งด้านการทหาร การเมือง เศรษฐกิจ สังคม จิตวิทยา วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาหาร น้ำ ไปจนถึงมิติทางพลังงาน โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคน เครื่องมือ(ทรัพยากร) เทคโนโลยี และระบบฐานข้อมูลกลาง (Big Data)

ทั้งนี้ ดำรง วัฒนะ (2549) ได้ให้ความหมาย ยุทธศาสตร์ คือ วิธีการที่เป็นหลักสำคัญในการปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าประสงค์รวม โดยอาศัยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง แล้วแยกเป็นการวิเคราะห์ จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และภัยคุกคาม(อุปสรรค) หรือ การวิเคราะห์ SWOT ในกรอบระยะเวลาที่ต้องการ เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของกระบวนการยุทธศาสตร์ คือ การแปลผลประโยชน์ของชาติเหล่านั้นให้เป็นวิธีการ หรือ เครื่องมือที่จะทำให้ได้มาซึ่งวัตถุประสงค์เหล่านั้น ส่วนเครื่องมือหรือวิธีการต่างๆ ก็จะถูกกล่าวถึงในรูปของเครื่องมือพลังอำนาจแห่งชาติ ซึ่งก็คือ การเมือง (หรือการทูต) การทหาร และเศรษฐกิจ ดังนั้น Grand National Strategy จึงเป็นกระบวนการซึ่งมีการจัดและใช้เครื่องมือพลังอำนาจแห่งชาติทุกด้าน เพื่อให้บรรลุผลประโยชน์ของชาตินั่นเอง

ในขณะที่ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (2559) ได้ให้คำนิยาม ยุทธศาสตร์ชาติ คือ ศิลปะและศาสตร์ในการพัฒนา และการใช้ (บริหารจัดการ) กำลังอำนาจแห่งชาติด้านต่างๆ ได้แก่ การเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา การทหาร วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี การพลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของชาติ กระทำทั้งในยามปกติและยามสงคราม ทั้งในประเทศและนอกประเทศ

การศึกษายุทธศาสตร์ชาติ จำเป็นจะต้องมีความเข้าใจเรื่อง ผลประโยชน์ของชาติอย่างแท้จริง เพราะเป็นจุดหมายปลายทางที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ชาติจะต้องมุ่งบรรลุถึง (เจริญชัย หินเธาว์, 2562, น.17) การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติที่ดีนั้น จะต้องเริ่มต้นจากบทเรียนในอดีต สถานการณ์ในปัจจุบัน และแนวโน้มของสถานการณ์แวดล้อมที่จะเกิดขึ้นได้ต่อไปในอนาคตเท่านั้น (กรมยุทธศึกษาทหาร กองบัญชาการทหารสูงสุด, 2546, น.342)

3) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ เป็นการกำหนดกรอบและวิธีการที่รัฐบาลจะจัดการกับปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคง ทั้งภัยคุกคามแบบดั้งเดิมและภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ทั้งนี้ นโยบายดังกล่าวจะต้องตอบสนองต่อคุณค่าและหลักการที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ ซึ่งปัจจัย

สำคัญที่เอื้ออำนวยต่อ “ความสำเร็จ” ของการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติได้อย่างถูกต้อง กล่าวคือ จะต้องประเมินให้ได้ว่าอะไรเป็นภัยที่คุกคามต่อประชาชน ต่อแผ่นดิน และวัฒนธรรมของเรา ไม่ว่าจะเป็นภัยคุกคามเราอยู่ในวันนี้และภัยที่อาจจะเกิดขึ้นในวันหน้า (เจริญชัย หินเธาว์, 2562, น.19)

คำว่า “นโยบายของรัฐ” บางครั้งเรียกว่า “รัฐประศาสนโยบาย” หรือ “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) ซึ่งในความหมายอย่างกว้างๆ หมายถึง แนวปฏิบัติของรัฐบาลกลาง หรือท้องถิ่น ที่กำหนดวัตถุประสงค์แน่นอน เพื่อให้กลุ่มบุคคล หรือหน่วยงานดำเนินการแก้ปัญหา ซึ่งกำลังเกิดขึ้นและอยู่ในความสนใจ ทั้งนี้ การพิจารณากำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทั่วไป จำเป็นต้องมีปัจจัยสำคัญที่นำมาประกอบการพิจารณา ที่สำคัญ 1) วัตถุประสงค์แห่งชาติ (National Objective) อันเป็นเป้าหมายที่ชาติต้องการบรรลุ 2) แนวนโยบายแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นแนวทางกว้างๆ ในการบริหารประเทศ 3) นโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น 4) สถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต และ 5) ขีดความสามารถของชาติ ซึ่งเปรียบเสมือนต้นทุนที่จะนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหา (เจริญชัย หินเธาว์, 2562, น.19)

สำหรับ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2558 – 2564 เป็นกรอบด้านความมั่นคงในระยะ 7 ปี เชื่อมโยงและต่อเนื่องกับทิศทางด้านการพัฒนาประเทศภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2559 – 2564) ประกอบด้วย 16 ประเด็น นโยบายกำหนดเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 นโยบายสำคัญเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงที่เป็นแก่นหลักของชาติ 3 นโยบาย และส่วนที่ 2 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติทั่วไป 12 นโยบาย มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ได้แก่ นโยบายที่ 6 ปกป้อง รักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล ในขณะเดียวกันแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ. 2558 – 2564 ได้ระบุไว้ว่า ทะเลมีความสำคัญทั้งในแง่ยุทธศาสตร์ ทั้งนี้ เพราะที่ตั้งของประเทศเป็นจุดเชื่อมโยงและศูนย์กลางการติดต่อของ 2 มหาสมุทร นอกจากนั้นทะเลยังมีความสำคัญในแง่เส้นทางคมนาคม และการประกอบกิจการพานิชย์นาวี และยังเป็นแหล่งทรัพยากร มีชีวิตและไม่มีชีวิต ซึ่งเป็นที่มาของอาชีพอันเป็นรายได้ของประเทศเป็นจำนวนมาก นโยบายที่ 14 เสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพการป้องกันประเทศ ได้แก่ พัฒนาและนำศักยภาพของกองทัพในยามปกติเข้ามาสนับสนุนภารกิจนอกเหนือจากสงคราม ได้แก่ การพัฒนาประเทศ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการบรรเทาภัยพิบัติทางธรรมชาติ ทั้งในกรอบของสหประชาชาติและกรอบความร่วมมือต่างๆ

**2.3.6 แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ**

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมของชาติ โดยได้จัดให้มีการเตรียมพร้อมรับมือภัยคุกคามต่างๆ อย่างต่อเนื่อง เริ่มตั้งแต่ แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ.2517 และ พ.ศ.2520 มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการเตรียมพร้อมในด้านต่างๆ ทั้งด้านมาตรการ คน และทรัพยากร เพื่อสนับสนุนฝ่ายทหารในแนวหน้าและช่วยเหลือประชาชนในแนวหลัง เพื่อให้ชาติบ้านเมืองสามารถเผชิญกับภัยคุกคามจากภายนอกประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2544, น.76) ในส่วนของแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้กำหนดให้มีการเตรียมการด้านต่างๆ 14 สาขา เพื่อให้ชาติพร้อมเผชิญภัยภาวะไม่ปกติ อันเนื่องมาจากภัยคุกคามด้วยกำลังทหารจากภายนอกประเทศให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมกันนี้ได้กำหนดให้นำแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ ไปใช้ในการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยและภัยธรรมชาติที่รุนแรง (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2544, น.79) ในอดีต ได้มีการนำแผนเตรียมพร้อมสาขาต่างๆ เข้าร่วมฝึกในการฝึกร่วมกองทัพไทย ที่กองบัญชาการทหารสูงสุดจัดขึ้นทุกปี ได้มีการฝึกซ้อมร่วมมือกันทุกฝ่าย ทั้งพลเรือน ทหาร เอกชน ซึ่งเป็นการเสริมช่วยการดำเนินการตามแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ ที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยและภัยธรรมชาติที่รุนแรง (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2544, น.81) อนึ่ง ตั้งแต่ปี พ.ศ.2550 เป็นต้นมา ได้เข้าร่วมการฝึกการบริหารวิกฤตการณ์ระดับชาติ (Crisis Management Exercise : C – MEX) ซึ่งเป็นการฝึกซ้อมการจัดการภัยคุกคามทุกรูปแบบอย่างบูรณาการ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2560, น.2)

สำหรับ ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ.2548 เป็นกรอบยุทธศาสตร์ แนวทาง มาตรการ แผนปฏิบัติการ เพื่อให้การจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินหรือวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยทุกภาคส่วนต้องผนึกกำลังตั้งแต่ในภาวะปกติ ทั้งนี้ การจัดทำแผนรองรับนโยบายเตรียมพร้อมแห่งชาติ ให้ความสำคัญ 2 แผนหลัก คือ 1) แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553 – 2557 และ 2) แผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแบบบูรณาการระดับกระทรวง 17 ด้าน (รัชกรณ์ นภาพรพิพัฒน์, 2556, น.13)

ส่วนยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ.2557 – 2561) มุ่งเน้นการเตรียมพร้อมของทุกภาคส่วนให้พร้อมเผชิญกับภาวะไม่ปกติการเสริมสร้างภูมิคุ้มกันและศักยภาพให้คน ชุมชนและสังคม การผนึกกำลังและบูรณาการแผนระดับกระทรวง กรม จังหวัด และท้องถิ่น การเสริมสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศ ตลอดจนการบริหารจัดการที่มีเอกภาพและประสิทธิภาพในเชิงการบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จ อนึ่ง จากการทบทวนนโยบาย สามารถประมวลภาพรวมสภาพปัญหา

การเตรียมพร้อมของประเทศไทย ที่ต้องมีการพัฒนาในประเด็น 1) ระบบแจ้งเตือนสาธารณภัยและภัยความมั่นคง 2) ระบบการเตรียมแผนและบัญชีทรัพยากร 3) ระบบการจัดทำบัญชีระดมสรรพกำลัง 4) การมีระบบกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ และการเบิกจ่ายเงินที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินงาน 5) การให้การศึกษาและเข้าถึงองค์ความรู้ของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น 6) การนำแผนผนึกกำลังและทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศไปสู่การปฏิบัติ 7) ประสิทธิภาพของระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2559, น.19) ซึ่งผู้วิจัย ได้นำไปประยุกต์ในการวิเคราะห์ด้านการบริหารอำนาจ ต่อไป

ในส่วนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ.2557 – 2561 ไปสู่การปฏิบัติยังพบปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ ดังนี้ 1) ด้านการบริหารจัดการ การประสานงานของหน่วยงาน ขาดการบูรณาการแผนงาน/โครงการรองรับยุทธศาสตร์ฯ ในระดับจังหวัดยังไม่สามารถกำหนดแผนยุทธศาสตร์รองรับยุทธศาสตร์เตรียมพร้อมแห่งชาติที่เชื่อมโยงกันและเป็นการเฉพาะได้ 2) ด้านกฎหมาย การบูรณาการกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับแตกต่างกันของหน่วยงานแต่ละระดับ ทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติ และ 3) ด้านงบประมาณ เรื่องระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยมีหลายขั้นตอน ทำให้แก้ไขปัญหาล่าช้า และคำของบประมาณด้านการเตรียมพร้อมยังไม่ได้รับการให้ความสำคัญ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2560, น.2) ซึ่งผู้วิจัย ได้นำประเด็นปัญหาไปใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาในบทต่อไป

ทั้งนี้ ปัจจัยแห่งความสำเร็จ ประกอบด้วย 1) การมีแผนรองรับยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ โดยประสานเชื่อมโยงในทุกระดับ 2) การขับเคลื่อนโดยการปฏิบัติตามแผน 3) การขับเคลื่อนโดยการปฏิบัติตามกลยุทธ์ 4) การขับเคลื่อนโดยกำหนดตัวชี้วัด (สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2559, น.24) โดยผู้วิจัย นำไปเป็นแนวทางพัฒนาการปฏิบัติของกระทรวงกลาโหมในอนาคต

ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ.2560 – 2564) ได้กำหนดวิสัยทัศน์ “ระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติที่ทุกภาคส่วน ตระหนัก เชื่อมั่น พร้อมรับมือ และจัดการความเสี่ยงจากภัยคุกคามทุกรูปแบบอย่างบูรณาการ” โดยมีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อพัฒนาศักยภาพระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติ ให้เป็นทิศทางและแนวทางหลัก มีการจัดการความเสี่ยง อย่างบูรณาการ 2) เพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่น ภูมิคุ้มกัน และศักยภาพของทุกภาคส่วนให้มีความตระหนัก พร้อมสนับสนุนการเตรียมพร้อมของชาติร่วมกัน 3) เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศ และ

4) เพื่อให้การบริหารจัดการยุทธศาสตร์เกิดการบูรณาการและผนึกกำลังทุกภาคส่วนในลักษณะหุ้นส่วนยุทธศาสตร์อย่างมีเอกภาพและประสิทธิภาพ โดยมีเป้าหมาย : ให้ทุกภาคส่วนมีความตระหนัก เชื่อมั่น มีภูมิคุ้มกัน และพร้อมเข้ามาผนึกกำลังในการป้องกัน (Prevention) การเตรียมพร้อม (Preparedness) การบริหารจัดการขณะเกิดเหตุ (Response) การฟื้นฟู (Recovery) การลดผลกระทบ (Mitigation) การปรับตัว (Adaptation) และการลดความเสี่ยงจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ (Threat Risk Reduction) ภายใต้การบริหารจัดการเชิงรุกแบบเบ็ดเสร็จ (Proactive Comprehensive Management) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทันท่วงที และยั่งยืน

ประเด็นยุทธศาสตร์เพื่อตอบสนองต่อวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนด 4 ประเด็นคือ 1) การพัฒนาศักยภาพระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติให้พร้อมเผชิญกับภาวะไม่ปกติและจัดการความเสี่ยงอย่างบูรณาการ 2) การเสริมสร้างความเชื่อมั่น ภูมิคุ้มกัน และศักยภาพของทุกภาคส่วนให้มีความตระหนักและความเข้มแข็งร่วมกัน 3) การเสริมสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศ 4) การบริหารจัดการยุทธศาสตร์มีการบูรณาการและผนึกกำลังในลักษณะหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ ทั้งนี้ ปัจจัยแห่งความสำเร็จได้แก่ 1) รัฐบาลส่งสัญญาณอย่างชัดเจนและต่อเนื่องในการให้ความสำคัญกับระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติโดยประกาศเป็นวาระแห่งชาติ 2) การมีแผนรองรับยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ 3) การมีความร่วมมือเพื่อพัฒนาระบบการเตรียมพร้อมกับต่างประเทศอย่างเข้มแข็ง ต่อเนื่องและ 4) ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะภาคเอกชนและภาคประชาชนให้การยอมรับและเข้ามามีส่วนร่วมในระบบเตรียมพร้อมแห่งชาติ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2560)

หลักการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เตรียมพร้อมแห่งชาติ ให้พร้อมรับมือ 3 ประเภทภัย ดังนี้

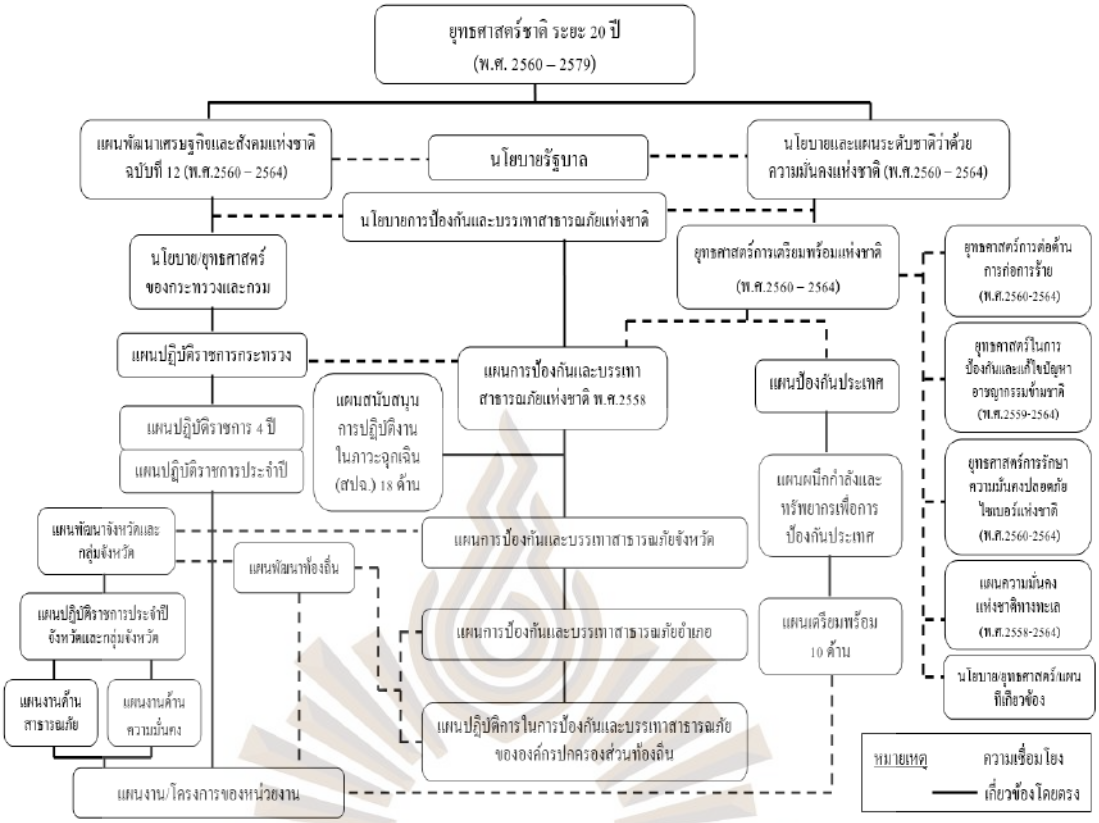
1) สาธารณภัย โดยมี พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 แผนป้องกันและบรรเทาสาธารรภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2564 และแผนการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (สปฉ.) 18 ด้าน รองรับการบริหารจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉินอันเกิดจากสาธารณภัย

2) ภัยที่เกิดจาการสู้รบ โดยมีแผนป้องกันประเทศในการเสริมสร้างศักยภาพของชาติ ในการป้องกันประเทศ และแผนผนึกกำลังและทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศ รองรับเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากรของหน่วยงานพลเรือน รัฐวิสาหกิจ และ ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง รวม 10 ด้าน

3) วิกฤติการณ์ความมั่นคง โดยมี พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาการก่อการร้าย รองรับภัยที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ

โดยสรุป สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคง มีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ เพื่อจัดการกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ รัฐบาลจึงได้จัดทำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2558 – 2564 และยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2564 ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 และยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2561 – 2580 โดยครอบคลุมเกี่ยวกับปัญหาด้านสาธารณภัย ภัยจากการคุกคาม และภัยการก่อการร้าย ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึง ปัญหาด้านสาธารณภัยหรือภัยพิบัติ เป็นปัญหาภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ ดังนั้น กระทรวงกลาโหม เป็นหน่วยงานหลักด้านความมั่นคง มีบทบาทและหน้าที่ในการเข้าช่วยเหลือและแก้ปัญหาดังกล่าว จึงต้องศึกษาและทำความเข้าใจนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล พร้อมกับจัดทำแผนรองรับระดับกระทรวง รวมทั้งการนำนโยบายและยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด

เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติ จะเห็นความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ กับนโยบายยุทธศาสตร์และแผนในระดับต่างๆ ดังแผนภาพที่ 2.4( ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ.2560 – 2564) โดยมียุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี เป็นกรอบใหญ่ซึ่งมียุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ.2560 – 2564 อยู่ภายใต้นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2560 – 2564 ทั้งนี้ จะเห็นว่า แผนป้องกันประเทศกับแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 อยู่ในระดับเดียวกัน และยังเชื่อมโยงกับแผนปฏิบัติราชการกระทรวง ซึ่งอยู่ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560 – 2564)




รูปที่ 2.3 แผนผังความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ.2560 – 2564) กับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนในระดับต่างๆ

ที่มา : ผู้วิจัย, 2566

**2.3.7 การปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือการสงคราม (ปท.นส.) (Military Operations Other Than War : MOOTW)**

เมื่อสงครามเย็นจบสิ้นลง สถานการณ์และสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์รวมทั้งรูปแบบภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติเปลี่ยนไป กองทัพบกสหรัฐจึงได้รวบรวมภารกิจที่ไม่ใช่งานด้านการรบโดยตรง โดยเรียกแนวคิดนี้ว่า การปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือการสงคราม ดังปรากฏในคู่มือราชการสนาม 100 – 5 ฉบับปี 2536 ประกอบด้วย 13 เรื่อง ที่เกี่ยวกับงานวิจัยนี้ คือ การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ (สุรชาติ บำรุงสุข, 2543 น.2) เมื่อพิจารณาในแง่โครงสร้างและกำลังพล กระทรวงกลาโหมสหรัฐถือว่าการปฏิบัติเช่นนี้ ไม่จำเป็นต้องมีหน่วยใหม่แต่อย่างใด และให้ใช้หน่วยทหารที่มีอยู่เดิมเป็นผู้ปฏิบัติ (สุรชาติ บำรุงสุข, 2543, น.5)

สำหรับแนวคิด การปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือการสงคราม ของกองทัพไทยโดยกองทัพบกและกองทัพเรือ ได้ใช้เป็นพื้นฐานในการจัดทำเอกสารหลักนิยม ซึ่งกำหนดประเภทของงานในภารกิจไว้ 17 ประเภท โดยปรับให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายในประเทศ คือ 1) การควบคุมอาวุธ 2) การต่อสู้การก่อการร้าย 3) การปฏิบัติการสนับสนุนหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐต่อต้านยาเสพติด 4) การบังคับใช้มาตรการลงโทษหรือสกัดกั้นทางทะเล 5) การรักษาเสรีในการใช้เส้นทางบินหรือเส้นทางเดินเรือ 6) การปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรม 7) การใช้กำลังทหารสนับสนุนฝ่ายพลเรือน 8) การสนับสนุนการต่อต้านการก่อความไม่สงบ 9) การปฏิบัติการอพยพพลเรือน 10) การปฏิบัติการเพื่อสันติภาพ 11) การปฏิบัติการเก็บกู้ 12) การคุ้มครองทางเรือ 13) การปฏิบัติการแสดงกำลัง 14) การโจมตี 15) การพัฒนาประเทศและช่วยเหลือแก้ไขปัญหาสังคม 16) การอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพแวดล้อม และ 17) การปฏิบัติการอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล (ศูนย์วิจัยและพัฒนาการทางทหาร, 2546) โดยให้คำจำกัดความ การปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือสงคราม คือ การปฏิบัติทางทหารที่มีความมุ่งหมายไปที่การป้องกัน ยับยั้ง ขัดขวางการเกิดสงคราม การแก้ปัญหา ความขัดแย้ง ส่งเสริมสันติภาพ สนับสนุนฝ่ายพลเรือนในการแก้ปัญหาวิกฤติและการพัฒนาประเทศ

หากสำรวจบทบาทของกองทัพทั่วโลก หน้าที่หรือบทบาทของทหารจะมีความคล้ายคลึงกันในภารกิจหลัก 5 ประการ คือ 1) ปกป้องเอกราชอธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดน 2) การรักษาสันติภาพและการบังคับให้เกิดสันติภาพ 3) การช่วยเหลือและบรรเทาภัยพิบัติ 4) บทบาทในงานด้านความมั่นคงภายใน และ 5) มีส่วนร่วมในการสร้างชาติหรือบทบาททหารทางสังคม (สุรชาติ บำรุงสุข, 2555) ดังนั้น แนวความคิดการปรับเปลี่ยนการจัดกองทัพใหม่ ให้สอดคล้องกับภารกิจเหล่านี้ โดยเฉพาะการพัฒนาประเทศและการช่วยเหลือประชาชน การบรรเทาสาธารณภัยและการกู้ภัยพิบัติที่รุนแรง รวมทั้งการใช้กำลังทหารในการรักษาความมั่นคงภายใน และรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ เมื่อได้รับการร้องขอจากส่วนราชการพลเรือน หรือได้รับมอบหมายจากรัฐ

การปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือการสงคราม เป็นภารกิจทางทหารในยามสงบ แม้ว่ากองทัพจะไม่มีหน้าที่โดยตรง แต่ก็ถือว่าเป็นหน้าที่สำคัญที่ต้องปฏิบัติ เพราะภารกิจเหล่านี้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ถึงอย่างไรก็ตามประเทศชาติยังจำเป็นต้องมีกำลังทหารไว้เพื่อป้องกันประเทศอย่างแน่นอน ดังนั้น กองทัพต้องพิจารณาว่าในศตวรรษข้างหน้านี้ การใช้กำลังทหารในฐานะเครื่องมือของรัฐ จะมีลักษณะและรูปแบบเช่นใด และทำอย่างไร กองทัพจึงจะปรับตัวเอง

ทั้งในด้านโครงสร้างกำลัง หลักนิยม การฝึกศึกษา และการซ้อมรบให้เหมาะสม สามารถตอบสนองสถานการณ์ทุกรูปแบบได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

ดังนั้น เมื่อภัยคุกคาม คือ ปัญหาอุปสรรคของชาติหรือพลังอำนาจที่สามารถทำลายความมั่นคงของชาติ รูปแบบภัยคุกคามจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดบทบาทและภารกิจของทหาร การพิจารณาภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติจึงต้องพิจารณาอย่างรอบด้าน ครบถ้วนทุกรูปแบบ ในลักษณะของความมั่นคงเบ็ดเสร็จ (Comprehensive Security) นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาความมั่นคงแบบองค์รวม (Holistic) ด้วย คือ พิจารณาความมั่นคงทุกระดับ ตั้งแต่ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินส่วนบุคคล ไปจนถึงความมั่นคงของชุมชน ของชาติ ของภูมิภาค และของโลก เนื่องจากปัญหาความมั่นคงเบ็ดเสร็จนี้ ส่วนใหญ่เป็นความมั่นคงข้ามชาติ (Transnational Security)

ภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ ครอบคลุมในหลายมิติ รวมทั้งปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติ ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายอย่างมหาศาลเป็นประจำทุกปี กระทรวงกลาโหม จึงมีบทบาทในการเข้าช่วยเหลือและสนับสนุนการแก้ปัญหาดังกล่าว จากการทบทวนนโยบายและยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ สามารถประมวลภาพรวมสภาพปัญหา การเตรียมพร้อมของประเทศไทย ได้แก่ 1) ระบบการแจ้งเตือนภัย 2) ระบบการเตรียมแผนและบัญชีทรัพยากร 3) ระบบการจัดทำบัญชีระดมสรรพกำลัง 4) ระบบกฎหมาย และการเบิกจ่ายเงิน ไม่เอื้อต่อการดำเนินงาน 5) การเข้าถึงองค์ความรู้ของประชาชน 6) การนำแผนผนึกกำลังสู่การปฏิบัติ 7) ประสิทธิภาพของระบบบัญชาการเหตุการณ์ 8) ด้านการบริหารจัดการ

ตามที่ผู้วิจัยได้วิจัยเอกสาร (Documentary Research) เกี่ยวกับแนวคิดด้านความมั่นคงแห่งชาติ พบว่า รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคง และแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ เนื่องจากสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้เกิดปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ ได้แก่ ปัญหาความมั่นคงของสิ่งแวดล้อม ความผันแปรของสภาพอากาศ ปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ ปัญหาความมั่นคงทางทะเล ปัญหาโรคระบาดและโรคติดต่อ เป็นต้น รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2558 – 2564 เป็นกรอบด้านความมั่นคงเชื่อมโยงและต่อเนื่องกับทิศทางด้านการพัฒนาประเทศ ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2559 – 2564) พร้อมกับได้ให้ความสำคัญกับการเตรียมพร้อมของชาติในการเผชิญกับสาธารณภัยการสู้รบและภัยการก่อการร้าย จึงได้จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

แห่งชาติ พ.ศ.2558 โดยมีแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแบบบูรณาการระดับกระทรวง รวม 17 ด้าน รองรับ และแผนป้องกันประเทศ โดยมีแผนผนึกกำลังและทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศรองรับ

สำหรับ การปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือการสงคราม เป็นภารกิจทางทหารใน ยามสงบ ซึ่งเป็นบทบาทหน้าที่ที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560, ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.2561 – 2580), นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2558 – 2564 และยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ.2560 – 2564) โดยผู้วิจัย ได้ยึดถือเป็นกรอบความคิดในการวิเคราะห์ด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ อันเป็นภารกิจหลักของกระทรวงกลาโหม เพื่อให้เข้าใจภาพรวมของแนวความคิดด้านความมั่นคงของชาติ

## 2.4 แนวคิดบทบาทกระทรวงกลาโหม

กระทรวงกลาโหม เป็นหน่วยงานของรัฐ เป็นองค์กรขนาดใหญ่และเป็นองค์การในระบบราชการ มีหน้าที่สนับสนุนภารกิจของรัฐบาล เกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจและก่อให้เกิดประโยชน์ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงได้กำหนดประเด็นในการศึกษา ดังนี้ นโยบายและยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหม, กฎหมายที่เกี่ยวข้อง, การจัดส่วนราชการกระทรวงกลาโหม, งบประมาณกระทรวงกลาโหม, ภาวะผู้นำทางยุทธศาสตร์ และระบบการบัญชาเหตุการณ์ โดยสรุปได้ดังนี้

### 2.4.1 นโยบายและยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหม

รัฐบาลโดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้กำหนดนโยบายแห่งชาติด้านการป้องกันประเทศ เพื่อใช้เป็นหลักให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยึดถือปฏิบัติอย่างแน่ชัด ซึ่งกระทรวงกลาโหมจะต้องนำไปปฏิบัติอย่างเคร่งครัด โดยถือเสมือนว่านโยบายดังกล่าวเป็นภารกิจหลักของหน่วยที่มีอยู่ตามตัวบทกฎหมาย (พรบ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551)ทั้งนี้ กระทรวงกลาโหม ได้จัดทำยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ กระทรวงกลาโหม ขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2546 และได้มีการทบทวนแล้ว 3 ครั้ง ในปี พ.ศ.2551, 2553 และ 2555 เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคง ทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยให้ความสำคัญต่อการเผชิญภัยคุกคามแบบดั้งเดิม และภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ซึ่งกำหนดวัตถุ

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

ประสงค์ไว้ 2 ส่วน ได้แก่ วัตถุประสงค์เฉพาะในการปฏิบัติการทางทหาร และวัตถุประสงค์เฉพาะในการสนับสนุนความมั่นคงของรัฐ ในส่วนของแนวคิดทางยุทธศาสตร์ ยังคงไว้ 3 ประการเช่นเดิม คือ การป้องกันเชิงรุก การสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคง และการผนึกกำลังป้องกันประเทศ (กองทัพไทย, 2558, น.6) สำหรับการทบทวนเมื่อปี 2555 เน้นให้ความสำคัญต่อการเผชิญภัยคุกคามแบบดั้งเดิม (Traditional Threats) ที่มีโอกาสเกิดขึ้นจากความขัดแย้งทางทหาร ปัญหาเส้นเขตแดน และปัญหาแย่งชิงทรัพยากรและแหล่งพลังงาน ในส่วนของภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non Traditional Threats) ให้ความสำคัญ คือ การล่วงละเมิดสถาบันพระมหากษัตริย์ การสร้างความแตกแยกในสังคมไทย ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ (การค้าอาวุธ, การค้ายาเสพติด, การค้ามนุษย์, การกระทำอันเป็นโจรสลัด และอาชญากรรมคอมพิวเตอร์) ปัญหาการก่อการร้าย ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ปัญหาสิ่งแวดล้อมและภัยธรรมชาติ ปัญหาโรคระบาดและโรคติดต่อ

นอกจากนี้ กระทรวงกลาโหมได้จัดทำยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศ 20 ปี (พ.ศ.2560–2579) สามารถสรุปเป็นแนวทางการพัฒนาโดยเน้นแนวคิด 3 ประการ คือ 1) การพัฒนาศักยภาพเพื่อรองรับการส่งเสริมให้มีการปรับตัวและพัฒนาตนเองให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ 2) พัฒนาศักยภาพ เพื่อรองรับการปฏิบัติการทางทหาร เพื่อรักษาอธิปไตยและผลประโยชน์ของชาติ 3) พัฒนาศักยภาพเพื่อรองรับการบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบและการสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย (อมร อมรวิริยะกุล, 2561, บทคัดย่อ)

จากการทบทวน นโยบายและยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหม รวมทั้งหลักการสำคัญด้านความมั่นคงและด้านการป้องกันประเทศที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่า มีงานที่กองทัพจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องในหลายมิติ ทั้งกิจการทางทหารโดยตรง และงานที่ไม่ใช่กิจการทางทหารโดยตรง ดังนั้น กองทัพจึงมีความจำเป็นต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง ทั้งในบทบาทที่เป็นผู้ปฏิบัติหลัก และบทบาทเป็นผู้สนับสนุนการปฏิบัติ ซึ่งจะต้องนำไปพิจารณาร่วมกับการตรวจสอบสภาวะแวดล้อม และภัยคุกคามด้านความมั่นคง เพื่อให้ได้มาซึ่งวัตถุประสงค์ทางทหาร ที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติในภาพรวม (กองทัพไทย, 2558)

โดยสรุป จะเห็นได้ว่ากระทรวงกลาโหม ได้กำหนดแนวคิดทางยุทธศาสตร์ 3 ประการคือ การป้องกันเชิงรุก การสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคง และการผนึกกำลังป้องกันประเทศ โดยให้

ความสำคัญกับปัญหาภัยคุกคามรูปแบบใหม่ เน้นการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติอย่างทั่วถึง ทันเวลา ซึ่งผู้วิจัยจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

**2.4.2 กรอบคิดด้านบทบาทกระทรวงกลาโหม**

1) พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 กำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม ที่เกี่ยวกับการบรรเทาสาธารณภัย ไว้ดังนี้ 1) มาตรา 8 (3) ปกป้องพิทักษ์รักษาผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พัฒนาประเทศเพื่อความมั่นคงตลอดจนสนันสนุนภารกิจอื่นของรัฐในการพัฒนาประเทศ การป้องกันและแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติและการช่วยเหลือประชาชน 2) มาตรา 8(5) ปฏิบัติการอื่นที่เป็นการปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงครามเพื่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือปฏิบัติการอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามมติคณะรัฐมนตรี

2) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2550 ได้กำหนดหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม ตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 มีหน้าที่ดังนี้ 1) สนับสนุนภารกิจของรัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติ 2) แจ้งเตือนกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ และหน่วยงานพลเรือนในพื้นที่เสี่ยงภัย กรณีคาดว่าจะเกิดภัยจากการสู้รบหรือภัยทางอากาศ 3) สนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน : สปฉ. (Emergency Support Function : ESF) จำนวน 2 ส่วนงาน ได้แก่ (1) สปฉ.7 : ส่วนงานการสนับสนุนทรัพยากรทางทหาร (2) สปฉ.9 : ส่วนงานการค้นหาและกู้ภัย นอกจากนี้ กห. ยังทำหน้าที่หน่วยงานสนับสนุนให้แก่ สปฉ. อื่นๆ หากได้รับการประสานได้แก่ สปฉ.8 ด้านการแพทย์และสาธารณสุข สปฉ.10 ด้านสารเคมี วัตถุอันตรายและกัมมันตรังสี และ สปฉ.15 ด้านการต่างประเทศ

โดยสรุป พัฒนาการด้านบทบาทกระทรวงกลาโหม ภายใต้สภาวะแวดล้อมและสถานการณ์ในแต่ละห้วงเวลา ทั้งด้านนโยบายความมั่นคง ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหม และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทำให้กองทัพต้องเผชิญภัยคุกคามรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะปัญหาจากภัยพิบัติ ซึ่งส่งผลกระทบกับความมั่นคงของชาติ จากการที่กองทัพได้เข้าไปร่วมในการสนับสนุนพลเรือน ซึ่งพบว่า ยังมีปัญหา อุปสรรค และข้อขัดข้องหลายประการ จึงต้อง

ศึกษาเพื่อค้นหาวิธีการแก้ไขปัญหา เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติและเกิดประสิทธิผลในภาพรวมของกระทรวงกลาโหม

**2.4.3 การจัดส่วนราชการ กระทรวงกลาโหม**

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 กำหนดให้กระทรวงกลาโหม มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักร จากภัยคุกคามทั้งภายในและภายนอกประเทศ รักษาผลประโยชน์แห่งชาติ และสนับสนุนการพัฒนาประเทศ (เกียรติศักดิ์ ลิลิตธรรม,2558,น.1) ประกอบกับ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดให้ กห. มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาประเทศเพื่อความมั่นคง ตลอดจนสนับสนุนภารกิจอื่นของรัฐในการพัฒนาประเทศ การป้องกันและแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติ และการช่วยเหลือประชาชน และการปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงคราม เพื่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร โดยมีส่วนราชการ ดังนี้ 1) สำนักงานรัฐมนตรี เกี่ยวกับราชการทางการเมือง สนับสนุนภารกิจของรัฐมนตรี 2) สำนักงานปลัดกระทรวง เกี่ยวกับงานนโยบายและยุทธศาสตร์ งานราชการประจำทั่วไปของกระทรวง 3) กรมราชองครักษ์ มีหน้าที่รักษาความปลอดภัย สำหรับองค์พระมหากษัตริย์ ราชวงศ์และราชอาคันตุกะ 4) หน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัย ปฏิบัติงานในการถวายอารักขา ปฏิบัติหน้าที่ทางพระราชพิธีและรักษาความ สงบเรียบร้อยในเขตพระราชฐาน 5) กองทัพไทย มีหน้าที่เตรียมกำลังและใช้กำลังตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม มีส่วนราชการประกอบด้วย กองบัญชาการกองทัพไทย, กองทัพบก, กองทัพเรือ, กองทัพอากาศ (กระทรวงกลาโหม, 2556)

ในอดีต ประเทศไทยได้ตรากฎหมาย คือ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2522 เพื่อเป็นกรอบและทิศทางในการบริหารจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเป็นประจำ ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเป็นจำนวนมาก ดังนั้น กองบัญชาการทหารสูงสุด ได้แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฝ่ายทหาร ตามคำสั่งกองบัญชาการทหารสูงสุด (เฉพาะ) ที่ 402/36 ลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2536 ต่อมาได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ พ.ศ.2538 และในปี พ.ศ.2539 กระทรวงกลาโหม ได้จัดตั้งศูนย์อำนวยการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย กระทรวงกลาโหม โดยมี ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ และมีผู้อำนวยการสำนักงานสารนิเทศ บก.ทหารสูงสุด เป็นเลขานุการ มีหน้าที่แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้น และเป็นศูนย์กลางในการอำนวยการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยโดยใกล้ชิด และต่อมาในปี พ.ศ.

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

2540 พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม มีดำริให้กองทัพมีบทบาทโดยตรงในการช่วยเหลือประชาชน โดยใช้กำลังพลและยุทโธปกรณ์ที่มีอยู่เข้าดำเนินการ จึงได้มีคำสั่งกระทรวงกลาโหม (เฉพาะ) ที่ 70/40 เรื่อง จัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม โดยมี ผบ.ทหารสูงสุด เป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ และมีเจ้ากรมกิจการพลเรือนทหาร/หัวหน้าฝ่ายกิจการพลเรือน ศูนย์อำนวยการร่วมฯ บก.ทหารสูงสุด (จก.กร.ทหาร/ฝกร.ศอร.บก.ทหารสูงสุด) เป็นกรรมการและเลขานุการ สำหรับในปัจจุบันมีโครงสร้างการจัด ดังนี้

1) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม (ศบภ.กห.)

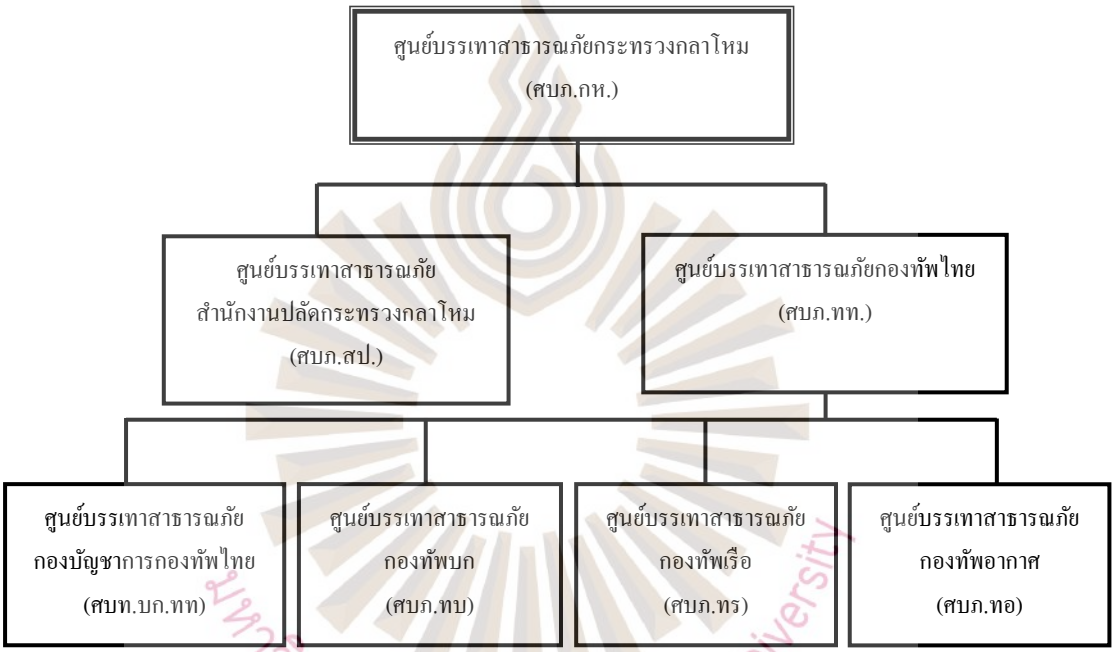
ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม จัดตั้งตามคำสั่งกระทรวงกลาโหม(เฉพาะ) ที่ 351/58 ลงวันที่ 22 กันยายน 2558 ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (รมว.กห.) เป็นผู้อำนวยการศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม (ผอ.ศบภ.กห.) ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกลาโหม (ผอ.สนผ.กห.) เป็นกรรมการและเลขานุการ เจ้ากรมกิจการพลเรือนทหาร (จก.กร.ทหาร) และผู้อำนวยการสำนักงานกิจการพลเรือน สำนักนโยบายและแผนกลาโหม (ผอ.สกร.สนผ.กห.) เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

หน้าที่ของศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม ได้แก่ 1) กำหนดนโยบาย และแนวทางของกห. 2) เป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับรัฐบาล หน่วยงานฝ่ายพลเรือน รวมทั้งภาคเอกชน 3) ติดตามสถานการณ์และเหตุการณ์ต่างๆ ด้านสาธารณภัยและอุบัติเหตุ4) ให้เชิญผู้แทนส่วนราชการหรือผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้คำแนะนำปรึกษาหรือร่วมปฏิบัติงานและขอรับข้อมูลปฏิบัติ ทั้งนี้ ให้สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม (สป.) และกองทัพไทย (ทท). จัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยทุกระดับหน่วยจัดทำแผนปฏิบัติเกี่ยวกับการป้องกัน แก้ไขและบรรเทาภัยพิบัติที่เกิดจากสาธารณภัย และให้ นขต.กห. และเหล่าทัพ สนับสนุนกำลังพล ข้อมูล เครื่องมือและยุทโธปกรณ์ที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของฝ่ายเลขานุการ ศบภ.กห. เมื่อได้รับการร้องขอ สำหรับการปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกจ่ายงบประมาณและเงินทดรองราชการ ให้ปฏิบัติตามระเบียบและคำสั่งที่เกี่ยวข้อง

2) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพไทย (ศบภ.ทท.)

กองทัพไทย ได้จัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพไทย (ศบภ.ทท.) ประกอบด้วย ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองบัญชาการกองทัพไทย (ศบภ.ทท.) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองทัพบก

(ศบภ.ทบ.)ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองทัพเรือ (ศบภ.ทร.)ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองทัพอากาศ (ศบภ.ทอ.) โดยมอบให้ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองบัญชาการกองทัพไทย (ศบภ.บก.ทท.) ทำหน้าที่เป็น ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองทัพไทย (ศบภ.ทท.) โดยมีผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ และมีเจ้ากรมกิจการพลเรือนทหาร (จก.กร.ทหาร) เป็นเลขานุการศูนย์ และกำหนดให้ กร.ทหาร/ฝกร.ศบภ.ทท. ทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพไทย(สน.ลก.ศบภ.ทท.)




รูปที่ 2.4 แผนผังโครงสร้างการจัด ศบภ.กห.

ที่มา : กระทรวงกลาโหม, 2558

หน้าที่ของ ศบภ.ทท. ได้แก่ 1) เสนอนโยบายและแผนการดำเนินงาน รวมทั้งแนวทางการปฏิบัติ 2) อำนวยการ ประสานงาน สั่งการ และกำกับดูแล 3) เป็นศูนย์กลางการประสานงานกับส่วนราชการต่างๆ ใน บก.ทท. และเหล่าทัพ หน่วยงานฝ่ายพลเรือนและภาคเอกชน 4) ติดตามสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง 5) ให้ นขต.ทท. สนับสนุนข้อมูลและกำลังพลเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของฝ่ายเลขานุการ ศบภ.ทท. 6) ให้คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ บก.ทหารสูงสุด โดยมีเสนาธิการทหาร เป็นประธานกรรมการ และเจ้ากรมกิจการพลเรือนทหารเป็นเลขานุการ พิจารณาให้ความเห็นชอบในการสนับสนุนเงินทดรองราชการ เพื่อช่วยเหลือ

ผู้ประสบภัยพิบัติ กรณีฉุกเฉิน 7) ดำเนินการประชาสัมพันธ์และแจ้งข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับทราบ

รูปที่ 2.5 ผังการจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพไทย (ศบภ.ทท.)

ที่มา : กระทรวงกลาโหม 2558

3) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองบัญชาการกองทัพไทย (ศบภ.บก.ทท.)

ทำหน้าที่เป็น ศบภ.ทท. โดยมีผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นผู้อำนวยการศูนย์ และมีเจ้ากรมกิจการพลเรือนทหาร เป็นเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ ศบภ.ทท. และมีโครงสร้างและองค์ประกอบ ดังนี้1)ส่วนบังคับบัญชา 2) ส่วนเสนาธิการร่วม 3) ส่วนปฏิบัติการ 4) ส่วนกิจการพิเศษ และ 5) ส่วนการศึกษา

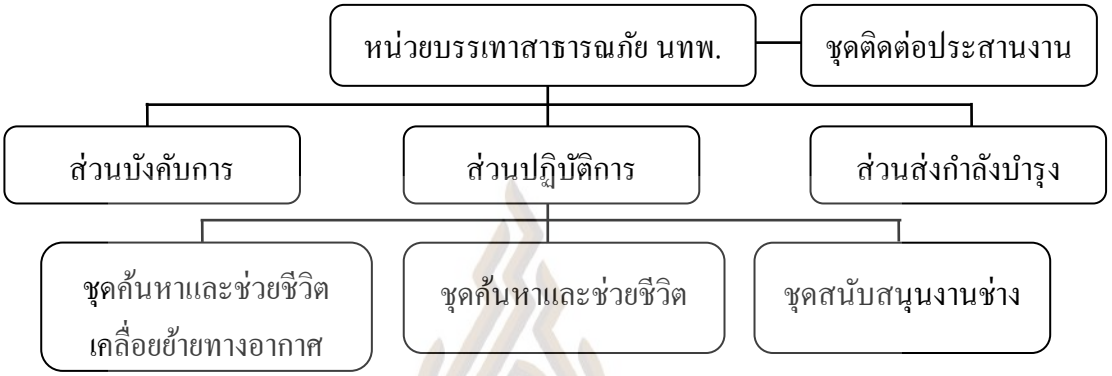
ในอดีต เมื่อ พ.ศ.2504 ผบ.ทหารสูงสุด พิจารณาเห็นว่า สถานการณ์ของประเทศอยู่ในภาวะที่ไม่น่าไว้วางใจ จึงให้จัดตั้ง บก.ทหารสูงสุดส่วนหน้า (บก.สน.) ขึ้นเพื่อปฏิบัติภารกิจในการเตรียมการทางทหารในส่วนบัญชาการให้พร้อมที่จะปฏิบัติการได้ทันทีเมื่อมีความจำเป็น และต่อมาได้เปลี่ยนชื่อ บก.สน. เป็นศูนย์อำนวยการร่วม กองบัญญชาการทหารสูงสุด (ศอร.บก.ทหารสูงสุด) มีหน้าที่ควบคุม บังคับบัญชา สั่งการ อำนวยการ ประสานงาน และกำกับดูแลการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันราชอาณาจักร ดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงชายแดน การต่อต้านการก่อการร้าย ปฏิบัติงานในหน้าที่ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม และงานต่างๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งทำหน้าที่ศูนย์ประสานงานกับเหล่าทัพและส่วนราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องตลอด 24 ชั่วโมง ตลอดจนติดตามสถานการณ์เสนอให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาตกลงใจสั่งการ โดยมี ผู้บัญชาการทหารสูงสุด/ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการร่วม เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

4) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา (ศบภ.นทพ.)

เป็นหน่วยงานในส่วนปฏิบัติการของกองบัญชาการกองทัพไทย มีหน่วยงานประกอบด้วย 1) สำนักงานพัฒนาภาค 1 – 5 (ในแต่ละสำนักงานพัฒนาภาคจะมีหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ จำนวน 6 หน่วยและสถานีวิทยุกระจายเสียง จำนวน 1 หน่วย ซึ่งในปี พ.ศ.2552 หน่วยได้รับยุทโธปกรณ์ในการบรรเทาสาธารณภัยมาใหม่) 2) สำนักงานสนับสนุน 3) สำนักงานทหารพัฒนา 4) หน่วยพัฒนาการพิเศษ โดยในแต่ละหน่วยจะมีการจัดกำลังหน่วยบรรเทาสาธารณภัย ออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้1) ส่วนบังคับการ 2) ชุดติดต่อประสานงาน3) ส่วนปฏิบัติการ โดยในส่วนปฏิบัติการนี้จะแบ่งออกเป็นชุดค้นหาและช่วยชีวิตเคลื่อนย้ายทางอากาศ, ชุดค้นหาและช่วยชีวิต, ชุดสนับสนุนงานช่าง 4) ส่วนส่งกำลังบำรุง

หน่วยบรรเทาสาธารณภัย หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา มีขั้นตอนการปฏิบัติ 4 ขั้น คือ ขั้นที่1 ขั้นเตรียมการเป็นการเตรียมความพร้อมในที่ตั้งขั้นที่ 2 ขั้นการเคลื่อนย้ายทันทีที่ได้รับคำสั่ง หน่วยจะต้องเคลื่อนย้ายกำลังไปถึงพื้นที่เกิดเหตุภายใน 3 ชั่วโมงขั้นที่ 3 ขั้นการปฏิบัติเป็นขั้นการเข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัยขั้นที่ 4 ขั้นการรื้อถอนและฟื้นฟูหน่วยจะเข้าไปฟื้นฟู บูรณะพื้นที่ประสบภัย ทั้งในด้านระบบสาธารณูปโภคที่จำเป็น การซ่อมแซมบ้านพักอาศัยและการดูแลผู้ประสบภัยในเรื่องขวัญโดยมียุทโธปกรณ์หลักสายกู้ภัยของ นทพ. ได้แก่ รถกู้ภัยเคลื่อนที่เร็ว, รถยนต์กู้ภัยขนาดใหญ่, รถอัดอากาศ, รถยนต์ดับเพลิงหอน้ำพร้อมบันได, รถยนต์ดับเพลิงโฟ

มและสารเคมีขนาดใหญ่, รถยนต์ดับเพลิงพร้อมหัวเจาะทำลาย, รถดับเพลิงเอนกประสงค์, รถดับเพลิงกู้ภัยสารเคมี และยุทโธปกรณ์หลักสายสนับสนุนของ นทพ. ได้แก่ รถประปาสนาม, รถครัวสนาม, รถเสบียง




รูปที่ 2.6 ผังการจัดหน่วยบรรเทาสาธารณภัย หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา
ที่มา: กองบัญชาการกองทัพไทย, 2558

ศูนย์ฝึกบรรเทาสาธารณภัย หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา (ศฝภ.นทพ.) จัดตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2558 ในวงเงินงบประมาณ 277,400,652 บาท ใช้เวลาดำเนินการ 3 ปี มีพื้นที่ทั้งหมด 177 ไร่ มีที่ตั้งในพื้นที่ สำนักงานทหารพัฒนาภาค 1 (อำเภอพนมสารคาม จ.ฉะเชิงเทรา) มีเป้าหมาย เพื่อจะฝึกกำลังพลของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา (นทพ.) ให้เป็นครูฝึกด้านการค้นหาและช่วยชีวิต รวมถึงการช่วยเหลือบรรเทาสาธารณภัย ให้สามารถถ่ายทอดองค์ความรู้ที่มีความทันสมัย เป็นที่ยอมรับทั้งในระดับประเทศและระดับอาเซียน ในส่วนของการจัดหน่วย ประกอบด้วย กองบังคับการ, แผนกธุรการและกำลังพล, แผนกแผนและงบประมาณ, แผนกส่งกำลังบำรุง, แผนกฝึกศึกษา, แผนกเครื่องมือบรรเทาสาธารณภัยและแผนกสนับสนุน สำหรับอัตรากำลังพล ประกอบด้วย นายทหารสัญญาบัตร 36 นาย นายทหารประทวน 54 นาย รวมทั้งสิ้น 90 นาย ปัจจุบันบรรจุเพียง 46 นาย สำหรับสถานีฝึกประกอบด้วย สถานีส่งทางอากาศ, สถานีอุทกภัย, สถานีดินโคลนถล่ม, สถานีอัคคีภัย และสถานีสารเคมีรั่วไหล

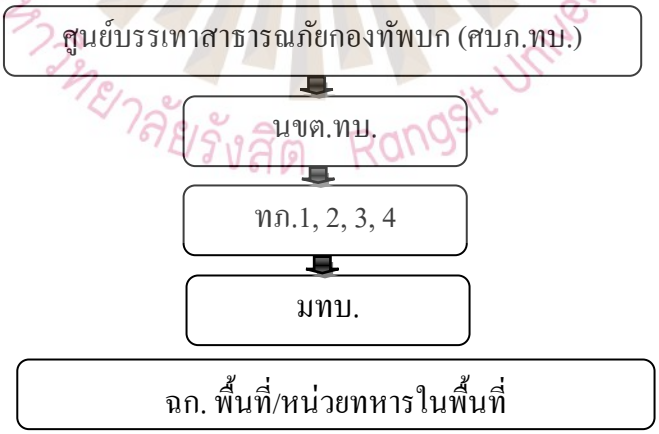
มีผลการดำเนินงานสำคัญ 2 เรื่อง คือ 1) การจัดหลักสูตรบรรเทาสาธารณภัยในระดับหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ (นพค.) ได้แก่ การประเมินสถานการณ์ (Estimate and Analysis Situation), การรวบรวมข้อมูลและการรายงานสถานการณ์ (Gathering and Report Information) และ

การช่วยเหลือกู้ชีพ (Basic Life Support) 2) การพัฒนาบุคลากรและการจัดทำคู่มือเอกสารประกอบการเรียนการสอนหลักสูตรบรรเทาสาธารณภัย เช่น เข้ารับการฝึกกับกองเวชศาสตร์ใต้น้ำและการบิน กรมแพทย์ทหารเรือในหลักสูตรการช่วยเหลือกู้ชีพ กู้ภัยทางทะเล (Maritime and Aquatic Life Support) และการฟื้นคืนชีพชั้นสูง (Basic Life Support with Automated External Defibrillator ; BLS + AED) หลักสูตรการพัฒนาศักยภาพหัวหน้าชุดด้านการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS)

ในปัจจุบัน (พ.ศ.2560) ศูนย์ฝึกบรรเทาสาธารณภัย มีความพร้อมรองรับผู้เข้ารับการฝึกอบรมในระดับหนึ่ง มีสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น การประกอบเลี้ยง, ที่พัก, การรักษาความปลอดภัย สถานีฝึกและเครื่องช่วยฝึก และที่สำคัญครูฝึกทั้งหมดได้ผ่านการฝึก Disaster Relief Course for Instructureทั้งนี้ ได้เชิญวิทยากรมาให้การอบรมและแนะนำการถ่ายทอดประสบการณ์ อาทิเช่น วิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 3 จังหวัดปราจีนบุรี หน่วยกู้ภัยและปฏิบัติการทางน้ำภาค 7 จังหวัดกาญจนบุรี (สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2560)

5) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพบก (ศบภ.ทบ.)

ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพบก มีโครงสร้างการบริหารจัดการ ดังนี้




รูปที่ 2.7 ผังโครงสร้างการจัดศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพบก

ที่มา: กรมยุทธศึกษาทหารบก 2562, น.48

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

กองทัพบก ได้จัดส่วนราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการช่วยเหลือภัยพิบัติ เป็น 2 ส่วน ได้แก่

1) ส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย กองทัพภาคทั้ง 4 ภาค และมณฑลทหารบก จำนวน 35 หน่วย ทำหน้าที่ประสานงานประจำพื้นที่

2) ส่วนพัฒนาประเทศ ประกอบด้วย กองทัพภาคทั้ง 4 ภาค และมีกองพลพัฒนาที่ 1 – 4 และกองพลทหารช่าง มีหน้าที่ช่วยส่วนรวม โดยให้ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพบก (ศปก.ทบ.) ปฏิบัติงานในฐานะศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพบก (ศบภ.ทบ.) มีการแบ่งความรับผิดชอบเป็น 3 ส่วน คือ 1) ส่วนบังคับบัญชา ได้แก่ กองทัพบก/ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพบก/ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพบก (ทบ./ศปก.ทบ./ศบภ.ทบ.) โดยมี กร.ทบ./ฝกร.ศปก.ทบ./ฝกร.ศบภ.ทบ. เป็นหน่วยงานหลักทางฝ่ายอำนวยการ มีหน้าที่อำนวยการ ประสานงาน และควบคุมการปฏิบัติของหน่วย 2) ส่วนปฏิบัติการ ได้แก่ กองทัพภาค เป็นหน่วยปฏิบัติหลัก 3) ส่วนสนับสนุน ได้แก่ กรมฝ่ายกิจการพิเศษและกรมฝ่ายยุทธบริการ ทั้งนี้ กรณีสถานการณ์ภัยพิบัติรุนแรงระดับ 4 ศบภ.ทบ. จะจัดตั้ง ศบภ.ทบ.สน. ขึ้นเพื่อสนับสนุน กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บก.ปภ.ช.) โดยมีโครงสร้าง ดังนี้ 1) ศบภ.ทบ.สน. มี ผบ.ทบ./ผอ.ศบภ.ทบ. เป็นผู้บัญชาการศูนย์ 2) ฝ่ายแผน มีหน้าที่ในการวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์ โดยใช้ข้อมูลจากชุดประเมินภัยพิบัติกองทัพบก (Army Disaster Assessment Team : ADAT) 3) ฝ่ายปฏิบัติการ มีหน้าที่ในการนำแผนที่ได้จากฝ่ายแผนมาดำเนินการและอำนวยการปฏิบัติของชุดปฏิบัติการ 4) ฝ่ายสนับสนุน มีหน้าที่ดำเนินการสนับสนุนยุทโธปกรณ์ เครื่องมือและอุปกรณ์ การดำเนินงานด้านงบประมาณและอื่นๆ ให้การปฏิบัติของทุกฝ่ายสำเร็จภารกิจ

ตามอัตราการจัดยุทโธปกรณ์กองพลพัฒนา ได้รับการบรรจุ 1 กองร้อย บรรเทาสาธารณภัย ประกอบด้วย บก.ร้อย และ 3 หมวด ได้แก่ หมวดสนับสนุน, หมวดเครื่องมือ และหมวดกู้ภัยเร่งด่วน มียอดกำลังพลตามอัตราเต็ม 271 นาย (อัตราลดระดับ 1 และ 2 จำนวน 205 นาย) และยุทโธปกรณ์สำหรับการบรรเทาสาธารณภัยบางส่วน (กรมยุทธศึกษาทหารบก, 2562, น.79) เนื่องจากปัจจุบันอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการพัฒนาโครงสร้างและการจัดหน่วย (ในส่วนพัฒนาประเทศ) ตามกรอบแนวทางการปฏิบัติและจัดทำแผนรองรับตามร่างยุทธศาสตร์กองทัพบก ปี 60 – 79 หน่วยจึงยังอยู่ระหว่างรอการจัดตั้งกองร้อยบรรเทาสาธารณภัย

6) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือ (ศบภ.ทร.)

ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือ มีโครงสร้างการจัดหน่วย ดังนี้ 1)ส่วนบังคับบัญชา มีหน้าที่บังคับบัญชา กำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงาน 2) ส่วนอำนวยการ มี เสธ.ศบภ.ทร. เป็นผู้บังคับบัญชาในสายงานฝ่ายอำนวยการ 3) ส่วนปฏิบัติการ มีหน้าที่จัดกำลังพลและยุทโธปกรณ์สนับสนุนหน่วยงานของรัฐ โดยมี ศบภ. พื้นที่ต่างๆ จำนวน 7 ศูนย์ ประกอบด้วย ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย ทัพเรือภาคที่ 1 (ศบภ.ทรภ.1), ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยทัพเรือภาคที่ 2 (ศบภ.ทรภ.2), ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยทัพเรือภาคที่ 3 (ศบภ.ทรภ.3), ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยฐานทัพเรือกรุงเทพ (ศบภ.ฐท.กท.), ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองบัญชาการป้องกันชายแดนจันทบุรีและตราด (ศบภ.กปช.จต.), ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง (ศบภ.นรข.) และศูนย์บรรเทาสาธารณภัยหน่วยเฉพาะกิจนาวิกโยธินภาคใต้ (ศบภ.ฉก.นย.ภต.) นอกจากนั้น ยังมีการจัดหน่วยเฉพาะกิจกองเรือยุทธการ 401 (ฉก.กร.401) เป็นหน่วยค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางน้ำตามลำแม่น้ำเจ้าพระยา รวมทั้งการจัดหน่วยเคลื่อนที่เร็ว ศบภ.ทร. เป็นหน่วยกำลังเฉพาะกิจของ ศบภ.ทร. ประกอบด้วย หมู่เรือช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยในทะเล (มชภ.) 4) ส่วนสนับสนุน มีหน้าที่ให้การสนับสนุนกำลังพล ยุทโธปกรณ์ ตลอดจนข้อมูลต่างๆ ได้แก่ ศูนย์สนับสนุนข้อมูลการแจ้งเตือนภัย ศบภ.ทร.โดยมีเจ้ากรมอุทกศาสตร์กองทัพเรือ เป็น ผอ.ศูนย์ฯ มีหน้าที่เฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์ตลอด 24 ชั่วโมง

7) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพอากาศ (ศบภ.ทอ.)

มีโครงสร้างการจัด ดังนี้ (แผนบรรเทาสาธารณภัย ทอ. ฉบับปรับปรุง ปี 2563) 1) ส่วนบังคับบัญชา ได้แก่ ฝ่ายที่ปรึกษา, ฝ่ายเสนาธิการระดับสูง, ฝ่ายเสนาธิการ 6 ฝ่าย, ฝ่ายสนับสนุน และคณะติดตามสถานการณ์ด้านบรรเทาสาธารณภัย ศปก.ทอ. โดย เสธ ทอ. รับมอบอำนาจ 2) ส่วนปฏิบัติการ ได้แก่ ศูนย์ยุทธการทางทหาร (หน่วยบิน, หน่วยควบคุมทางอากาศยุทธวิธี, หน่วยควบคุมและแจ้งเตือน, ศูนย์ควบคุมทางอากาศยุทธวิธี) ศูนย์ยุทธการภาคพื้น, ศูนย์ยุทธการทางไซเบอร์, ศูนย์ยุทธการทางอวกาศ, ศูนย์ส่งกำลังบำรุง, ศูนย์สื่อสารและสารสนเทศ, ศูนย์ปฏิบัติการกองบิน/โรงเรียนการบิน, ศูนย์ปฏิบัติการพลเรือน – ทหาร (คณะทำงานบรรเทาภัย ศป.พรท.ศปก.ทอ. โดยมี จก.กร.ทอ. รับมอบอำนาจ)

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

หน่วยบรรเทาสาธารณภัยในภูมิภาคต่างๆ ของกองทัพอากาศ ดังนี้ 1) ภาคกลาง ได้แก่ กรมควบคุมการปฏิบัติทางอากาศ (ดอนเมือง กรุงเทพฯ), หน่วยบัญชาการอากาศโยธิน (ดอนเมือง กรุงเทพฯ), โรงเรียนการบิน (นครปฐม), กองบิน 2 (ลพบุรี), กองบิน 6 (ดอนเมือง กรุงเทพฯ) 2) ภาคเหนือ ได้แก่ กองบิน4(นครสวรรค์), กองบิน 41 (เชียงใหม่), กองบิน 46 (พิษณุโลก)3) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ กองบิน 1 (นครราชสีมา), กองบิน 21(อุบลราชธานี), กองบิน 23 (อุดรธานี)4) ภาคใต้ ได้แก่ กองบิน 5 (ประจวบคีรีขันธ์), กองบิน 7 (สุราษฎร์ธานี), กองบิน 56 (สงขลา)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าโครงสร้างการจัดของกระทรวงกลาโหม กับโครงสร้างการจัดศูนย์บรรเทาสาธารณภัย เป็นโครงสร้างเดียวกัน หมายถึง กระทรวงกลาโหมทุ่มเททรัพยากรทางทหารทั้งหมดในการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ โดยได้กำหนดหน่วยงานหลักในส่วนอำนวยการ, ปฏิบัติการและสนับสนุนการปฏิบัติ ซึ่งผู้วิจัยได้จัดกลุ่มให้เห็นชัดเจน ดังนี้

ตารางที่ 2.1 การจัดหน่วย ศบภ.กห. ในระดับหน่วยต่างๆ

| การจัดหน่วย | ศบภ.กห. | ศบภ.ทท. | ศบภ.ทบ. | ศบภ.ทร. | ศบภ.ทอ. |
|---|---|---|---|---|---|
| ส่วนบังคับบัญชา | รมว.กห. | ผบ.สส. | ผบ.ทบ. | ผบ.ทร. | เสธ.ทอ. |
| ส่วนอำนวยการ | สนผ.กห. | กร.ทหาร/ ฝกร.ศบภ.ทท. | กร.ทบ./ ศกร.ศปก.ทบ./ ฝกร.ศบภ.ทบ. | เสธ.ศบภ.ทร./ ฝกร.ศบภ.ทร. | จก.กร.ทอ. |
| | สกร. สนผ.กห. | กบภ.กร.ทหาร | กบภ.กร.ทบ. | กบภ.กพร.ทร. | กบภ.กร.ทอ. |
| ส่วนปฏิบัติการ | ศบภ.สป. (ในพื้นที่) | นทพ. สนภ. 1-6 นพค.(ในพื้นที่) | ทภ.1, 2, 3, 4 กองพลพัฒนา มทบ.(ในพื้นที่) | ศบภ.ทรภ. 1, 2, 3 ฉก.กร.401 มชภ. | ศูนย์ปฏิบัติการพลเรือนทหาร (ศป.พรท.ศปก.ทอ.) |

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

ตารางที่ 2.1 การจัดหน่วย ศบภ.กห. ในระดับหน่วยต่างๆ (ต่อ)

| การจัดหน่วย | ศบภ.กห. | ศบภ.ทท. | ศบภ.ทบ. | ศบภ.ทร. | ศบภ.ทอ. |
|---|---|---|---|---|---|
| ส่วน<br>สนับสนุน | หน่วยใน<br>สป.กห. | หน่วยใน บก.<br>ทท.<br>หน่วยใน นทพ. | กรม ฝสธ.ทบ. | ศูนย์สนับสนุน<br>ข้อมูลการแจ้ง<br>เตือนภัย<br>ศบภ.ทร. | นขต.ทอ. |

ที่มา : ผู้วิจัย, 2565

การจัดส่วนงานของกระทรวงกลาโหม เกี่ยวกับการบรรเทาภัยพิบัติ จะเห็นได้ว่า ส่วนอำนวยการ ซึ่งมีหน้าที่หลักในการวางแผน อำนวยการ ประสานงานและกำกับดูแล ดังนั้น ผู้วิจัยจึงคัดเลือกเป็นกลุ่มสำหรับทำการสัมภาษณ์เชิงลึก ได้แก่ สนผ.กห., นทพ., กร.ทหาร/ฝกร.ศบภ.ทท., กร.ทบ./ฝกร.ศปก.ทบ./ฝกร.ศบภ.ทบ., เสธ.ศบภ.ทร., จก.กร.ทอ.

นอกจากนั้น ยังมีหน่วยงานระดับรองของส่วนอำนวยการหลัก ได้แก่ สกร.สนผ.กห., กบภ.กร.ทหาร, กบภ.กร.ทบ., กบภ.กพร.ทร., กบภ.กร.ทอ. ซึ่งผู้วิจัยได้คัดเลือกเป็นกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักเกี่ยวกับการสรุปผลการปฏิบัติของหน่วยต่างๆ เพื่อตอบคำถามการวิจัยในข้อ 1 คือ ปัญหาอุปสรรคการดำเนินงานด้านการบรรเทาภัยพิบัติของ กห. ข้อ 2 คือ ปัจจัยสู่ความสำเร็จ และข้อ 3 แนวทางการพัฒนาเชิงนโยบายในการบริหารจัดการภัยพิบัติของ กห.

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

**2.4.4 งบประมาณกระทรวงกลาโหม**

1) การดำเนินกรรมวิธีด้านงบประมาณป้องกันประเทศของไทยได้ปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณจากเดิมมาเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting System) หรือที่นิยมเรียกว่า SPBBS (สำนักงบประมาณ, 2544) โดยมีหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ 1) การบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result-Based Management : RBM)ให้ความสำคัญผลงานมากกว่าทรัพยากรที่ใช้ไป 2) ผู้บริหารมีอิสระมากขึ้นในการบริหารการเงิน ควบคู่ไปกับความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงานตามข้อตกลงการทำงาน 3) รัฐหรือประชาชนได้รับผลประโยชน์จากความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานภาครัฐ สำหรับระบบงบประมาณนี้เป็นวิธีการที่เป็นระบบในการระบุพันธกิจขององค์กร เป้าหมายและ

วัตถุประสงค์ และมีการประเมินผลสำเร็จอย่างสม่ำเสมอภายใต้ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

2) การจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม สามารถกำหนดวงเงินเพื่อป้องกันประเทศไว้ล่วงหน้า 5 ปี “โครงการป้องกันประเทศ 5 ปี” ซึ่งมีความสำคัญต่อความพร้อมรบของกองทัพเป็นอย่างยิ่ง สำหรับงบประมาณด้านการป้องกันประเทศของไทย ปกติทางราชการจะเปิดเผยให้ทราบผ่านทางสื่อมวลชนทั่วไป หนังสือพิมพ์ สถานีโทรทัศน์วิทยุกระจายเสียงและการประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล ซึ่งเป็นไปตามขั้นตอนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 141 ได้บัญญัติไว้ว่า “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้จัดทำเป็นพระราชบัญญัติ (กรมยุทธศึกษากองทัพบก, 2560, น.367) ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนว่างบประมาณรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศไม่ได้เป็นความลับ (สำนักงบประมาณ, 2558,น.3) และเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชนอย่างแท้จริง เพราะประชาชนเป็นผู้ยินยอมให้รัฐบาลดำเนินการทางยุทธศาสตร์ โดยอนุมัติงบประมาณที่จะนำไปใช้จ่ายเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติผ่านทางรัฐสภา

3) การจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกระทรวงกลาโหม แผนปฏิบัติราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 มี 2 ประเภท คือ 1)แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี ของกระทรวงกลาโหม จัดทำโดยคณะกรรมการ ตามคำสั่งกระทรวงกลาโหม 2) แผนปฏิบัติราชการประจำปี เป็นแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการ (กระทรวง/กรม) ที่แสดงให้เห็นถึงภารกิจที่จะดำเนินการในปีนั้นๆ ภายใต้แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี แต่จะจัดทำเป็นแผนประจำปีที่ละเอียดและชัดเจน

เมื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2558 คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเห็นชอบวงเงินงบประมาณทั้งสิ้น 2,575,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 19.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) สำหรับด้านการป้องกันประเทศ ได้รับทั้งสิ้น 192,190.7 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7.5 ของงบประมาณทั้งหมด เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 5.51% (The World Bank, 2015) อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาค่าใช้จ่ายด้านการทหาร จะต้องมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม และมักพิจารณาเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมไว้ว่า ประเทศใดที่มีค่าใช้จ่ายด้านการป้องกันประเทศสูงเกินกว่าร้อยละ 8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ถือว่าอยู่ในเกณฑ์ที่มีประสิทธิภาพ (The World Bank, 2015 อ้างถึงใน กองทัพบก, 2558, น.368)

สำหรับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2559 ของกระทรวงกลาโหม จำนวนทั้งสิ้น 206,461.4109 ล้านบาท สูงกว่างบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2558 จำนวน 13,512.3207 ล้านบาท หรือสูงกว่าร้อยละ 7.00 โดยคิดเป็นร้อยละ 1.53 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) หรือคิดเป็นร้อยละ 7.59 ของงบประมาณประเทศ (เกียรติศักดิ์ ลิลิตธรรม, 2558, น.90) คำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2559 จำนวน 3 ยุทธศาสตร์ ดังนี้ 1) ยุทธศาสตร์เร่งรัดวางรากฐานการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ ภายใต้แผนงานการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และแผนงานการส่งเสริมบทบาทและการใช้โอกาสในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ได้รับการจัดสรรงบประมาณทั้งสิ้น จำนวน 1,942 ล้านบาทเศษ หรือคิดเป็นร้อยละ 0.94 ของวงเงินคำขอ 2) ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งรัฐ ภายใต้แผนงานการเทิดทูน พิทักษ์และรักษาสถาบันพระมหากษัตริย์, แผนงานการสร้างความปรองดองสมานฉันท์ และแผนงานการเสริมสร้างระบบป้องกันประเทศ ได้รับการจัดสรรงบประมาณทั้งสิ้น จำนวน 204,717 ล้านบาทเศษ หรือคิดเป็นร้อยละ 98.89 ของวงเงินคำขอ 3) ยุทธศาสตร์การศึกษา สาธารณสุข คุณธรรม จริยธรรม และคุณภาพชีวิต ภายใต้แผนงานการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ได้รับการจัดสรรงบประมาณทั้งสิ้น จำนวน 347 ล้านบาทเศษ หรือคิดเป็นร้อยละ 0.17 ของวงเงินคำขอ (เกียรติศักดิ์ ลิลิตธรรม, 2558, น.91 – 92)

โดยคำของบประมาณ สามารถจำแนกตามประเภทค่าใช้จ่าย ดังนี้ 1) รายจ่ายประจำขั้นต่ำที่จำเป็น ได้รับจำนวน 112,684 ล้านบาทเศษ หรือคิดเป็นร้อยละ 54.58 ของวงเงินทั้งสิ้น2) ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติภารกิจประจำพื้นฐาน รวมทั้งงานช่วยเหลือประชาชนด้วย ได้รับจำนวน 40,200 ล้านบาทเศษ หรือคิดเป็นร้อยละ 19.47 ของวงเงินทั้งสิ้น3) ค่าใช้จ่ายตามภาระผูกพันเดิม จำนวน62 โครงการ ได้รับจำนวน 26,993 ล้านบาทเศษ หรือคิดเป็นร้อยละ 13.07 ของวงเงินทั้งสิ้น 4) โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ จำนวน 263 โครงการ วงเงิน 26,583 ล้านบาทเศษ หรือคิดเป็นร้อยละ 12.88 ของวงเงินทั้งสิ้น

เมื่อพิจารณารายละเอียดของงบประมาณรายจ่าย ประเภทภารกิจประจำพื้นฐาน แผนงานช่วยเหลือสังคม งานการบรรเทาสาธารณภัย พบว่าปีงบประมาณ 2558 ได้รับ 24.8025 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.01 และปีงบระมาณ2559 ได้รับ 24.8025 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.01 ทั้งนี้ เนื่องจากงานด้านการบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม มีบทบาทเป็นหน่วยงานสนับสนุน ตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 ทำให้ไม่สามารถขอรับการสนับสนุนงบประจำปีเพื่อรองรับแผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม 2558 ทั้งในระยะก่อนเกิดภัย, ระยะระหว่าง

เกิดภัย และระยะหลังเกิดภัย ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับแผนงานป้องกัน ปราบปรามและบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ในปี 2559 ได้รับงบประมาณ จำนวน 347.5645 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ0.17 ของวงเงินทั้งสิ้น ทั้งที่เป็นภัยคุกคามความมั่นคงของชาติ ไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน ดังนั้น จึงต้องผลักดันให้งานบรรเทาสาธารณภัยของกระทรวงกลาโหม ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้มากกว่าเดิม เพื่อให้กระทรวงกลาโหมมีความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติ จนได้รับความเชื่อถือ ศรัทธาจากประชาชนโดยทั่วไป พร้อมเป็นที่พึ่งของประชาชนเมื่อมีภัยคุกคามสำหรับงบประมาณในการแก้ไขปัญหาในช่วงระหว่างเกิดภัยพิบัติขึ้นเป็นประจำทุกปีนั้น รัฐบาลได้จัดเตรียมไว้ในงบกลางของรัฐบาล ซึ่งมีจำนวนมากให้เพียงพอกับการรับมือกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ เป็นอำนาจของหัวหน้ารัฐบาลในการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าว

จากการศึกษาข้อมูลดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า กระทรวงกลาโหมจัดสรรงบประมาณด้านการบรรเทาภัยพิบัติน้อยเกินไป เมื่อเทียบกับงานด้านอื่นซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกัน ดังนั้น กระทรวงกลาโหม ควรพิจารณาจัดสรรงบประมาณด้านการบรรเทาภัยพิบัติให้เพิ่มมากกว่าเดิม เพื่อให้ภารกิจด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหมสามารถประสบผลสำเร็จได้ ซึ่งจะเห็นว่าเป็นปัญหาด้านการบริหารงบประมาณ โดยจะได้นำไปวิเคราะห์บทบาทของกระทรวงกลาโหมในบทต่อไป

**2.4.5 ภาวะผู้นำทางยุทธศาสตร์**

1) ความหมายภาวะผู้นำทางยุทธศาสตร์

Nonthanathon (2003, p.8) ได้สรุปนิยามไว้ว่า ภาวะผู้นำทางยุทธศาสตร์ หมายถึง กลุ่มของคนที่รับผิดชอบโดยรวมต่อผลลัพธ์ขององค์การโดยการทำนาย สร้างสรรค์และสื่อสารวิสัยทัศน์ การออกแบบสถาปัตยกรรมสังคม มีความไวในการตรวจตราสภาพภายในและภายนอกของอิทธิพลต่างๆ และมีความสามารถในการรับฟังอย่างมีประสิทธิภาพ ต่อการได้ยินและเข้าใจถึงความต้องการและการเรียกร้องของผู้มีสิทธิมีเสียง มีความสามารถในการกำหนดพันธกิจขององค์การ รักษาความยืดหยุ่น กำหนดและนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ สร้างความไว้วางใจและให้อำนาจ และสร้างแนวร่วมของผู้คนเพื่อริเริ่มเปลี่ยนแปลงการสร้างอนาคตที่เป็นไปได้สำหรับองค์การ

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

2) ภาวะผู้นำทางยุทธศาสตร์ : VISTA model

ในมุมมองของทฤษฎีองค์การ มีการนำเสนอว่า องค์การ ประกอบด้วย 5 ระบบย่อย คือ ระบบย่อยด้านเป้าประสงค์และคุณค่า (Goalsand Values Subsystem) ระบบย่อยด้านเทคนิค (Technical Subsystem) ระบบย่อยด้านจิตวิทยา (Psychological Subsystem)ระบบย่อยด้านโครงสร้าง (Structural Subsystem) และระบบย่อยด้านการจัดการ (Managerial Subsystem)

อุทัย เลาหวิเชียร (2544, น.65) ได้มีการเปลี่ยนระบบย่อยทั้ง 5 เป็นระบบย่อยด้านเป้าประสงค์ (Goal Subsystem)ระบบย่อยด้านโครงสร้าง (Structural Subsystem) ระบบย่อยด้านคน (People Subsystem)ระบบย่อยด้านเทคนิค (Techniques Subsystem) และระบบย่อยด้านสารสนเทศ (Information Subsystem) ซึ่งอธิบายได้ว่า ระบบย่อยด้านเป้าประสงค์เป็นระบบย่อยที่สำคัญที่สุด ระบบย่อยด้านโครงสร้างเป็นตัวกำหนดวิถีทางของงานที่ได้รับการออกแบบไว้ ระบบย่อยด้านคน แสดงถึงปัจเจกชนและกลุ่มคนในองค์การ ระบบย่อยด้านเทคนิค หมายถึง ความรู้ที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน รวมทั้งเทคนิควิธีที่ใช้ในการเปลี่ยนปัจจัยนำเข้าไปเป็นผลผลิต และระบบย่อยด้านสารสนเทศ จะสนับสนุนระบบย่อยอื่นๆ ถ้าปราศจากข้อมูลและสารสนเทศ องค์การจะมืดบอดและไม่สามารถตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมได้ ซึ่งผลกระทบของสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงในแต่ละระดับย่อย องค์การต้องพัฒนาระบบย่อยเหล่านี้ เพื่อเอาชนะการเปลี่ยนแปลงนั้น

หลักการจัดการได้มีพัฒนาการในมุมมองต่างๆ ตามยุคสมัยที่มีปัจจัยทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมมาเป็นตัวกำหนดแนวทางการพัฒนาของความรู้ทางการจัดการ ซึ่ง พิพัฒน์ นนทนาธรณ์ (2559, น.138 – 139) ได้กำหนดหน้าที่ของผู้จัดการ ประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การนำและการประเมิน (Planning, Organizing, Leading and Evaluating : POLE) ซึ่งอธิบายได้ว่า การวางแผน เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ในการทำงาน และกำหนดการกระทำที่ต้องการให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น การจัดองค์การเป็นการแบ่งงานและจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จของงานที่สำคัญ การนำเป็นการกระตุ้นความกระตือรือร้นต่อผู้อื่นให้ทุ่มเทการทำงานให้สำเร็จ การประเมินเพื่อปรับปรุงและควบคุมให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ ทั้งนี้ต้องพึ่งพาข้อมูลสารสนเทศเพื่อใช้ในการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่างๆ ให้สอดคล้องกับระบบย่อยทุกด้าน ขององค์การ

จากแนวคิดของภาวะผู้นำทางยุทธศาสตร์ข้างต้น สามารถกำหนดหน้าที่ของผู้นำทางยุทธศาสตร์ได้ 4 ประการ คือ 1) การกำหนดวิสัยทัศน์ 2) การออกแบบสถาปัตยกรรมสังคม 3) การสร้างความไว้วางใจ และ 4) การสร้างแนวร่วม (Vision, Social Architecture, Trust and Alignment : ViSTA)

โดยสรุป ผู้นำทางยุทธศาสตร์จะต้องนำพาองค์การให้อยู่รอด จะต้องกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) เพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนที่มีความสอดคล้องกับอนาคตที่องค์การปรารถนา จะต้องออกแบบสถาปัตยกรรมสังคม (Social Architecture) ซึ่งจะเป็นรากฐานของการกำหนดโครงสร้างองค์การ ที่มีความสอดคล้องกับจิตวิญญาณขององค์การจะต้องสร้างความไว้วางใจ (Trust) ให้เกิดขึ้นในหมู่ผู้ตาม ซึ่งจะเป็นพื้นฐานของการนำ และสุดท้ายจะต้องสร้างแนวร่วม (Alignment) ให้เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกองค์การ เพื่อนำไปเป็นกรอบในการประเมินผลในแต่ละระดับ (พิพัฒน์ นนทนาธรณ์, 2560, น.21) ดังนั้น กระทรวงกลาโหม ซึ่งเป็นองค์กรขนาดใหญ่ประกอบด้วย ผู้นำในทุกระดับของหน่วย โดยเฉพาะผู้นำระดับสูงหรือผู้นำทางยุทธศาสตร์ จะต้องกำหนดวิสัยทัศน์เพื่อใช้ในการวางแผน จะต้องออกแบบโครงสร้างองค์การ จะต้องสร้างความไว้วางใจและจะต้องสร้างแนวร่วม เพื่อนำไปเป็นกรอบในการประเมินผลในแต่ละระดับ ซึ่งผู้วิจัยจะนำไปเป็นแนวทางในการวิเคราะห์องค์กรของกระทรวงกลาโหมในบทต่อไป

### 2.4.6 แนวคิดระบบบัญชาการในสถานการณ์ (Incident Command System : ICS)

ความเป็นมาในอดีต ในปี ค.ศ.1970 เกิดเหตุไฟป่าลุกลามเป็นบริเวณกว้างในทางตอนใต้ของแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา มีการระดมความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่างๆ อย่างมากมาย จนต้องจัดตั้งองค์กรเฉพาะกิจเพื่อดับไฟป่า ทำให้พบปัญหาของการจัดการหลายประการ จึงมีการพัฒนาระบบบัญชาการในสถานการณ์ เพื่อให้การตอบสนองต่อสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และระบบนี้สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้กับสถานการณ์ฉุกเฉินทุกชนิด ความสำเร็จเกิดจากการใช้โครงสร้างองค์กรแบบเดียวกัน และการใช้หลักการจัดการที่สำคัญในมาตรฐานเดียวกัน (ศูนย์วิจัยและพัฒนาการทหาร, 2554, น.24) จะเห็นได้ว่า ระบบบัญชาการในสถานการณ์ คือ ระบบการจัดองค์กรสำหรับการบังคับบัญชา (Command) การควบคุม (Control) การประสานงาน (Coordiantion) เพื่อตอบสนองต่อการที่หลายหน่วยงานที่มาร่วมปฏิบัติงานในสถานการณ์เฉพาะ ที่มีเป้าหมายร่วมกันในการระงับสถานการณ์ ปกป้องชีวิต ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อม ซึ่งระบบนี้ควรเป็นระบบที่อยู่ในแผนปฏิบัติการฉุกเฉินของชุมชนหรือหน่วยงานทุก

แห่ง เพื่อให้การตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินกระทำได้อย่างทันท่วงทีและมีประสิทธิภาพ โดยทั่วไปจะมีการจัดองค์กรที่ประกอบด้วยหน่วยงานหลัก 5 ส่วน คือ ส่วนบังคับบัญชา (Command) ส่วนวางแผน (Planning) ส่วนปฏิบัติการ (Operations) ส่วนสนับสนุน (Logistics) ส่วนงบประมาณและการบริหาร (Finance/Administration) (ศูนย์วิจัยและพัฒนาการทหาร, 2554, น.25)

ระบบบัญชาการในสถานการณ์ ควรอยู่ในแผนปฏิบัติการฉุกเฉินของชุมชนหรือหน่วยงานทุกแห่ง ดังนั้น กระทรวงกลาโหม จึงควรนำระบบบัญชาการในสถานการณ์มาใช้ในการวางแผนของทุกหน่วยงาน เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งระดับชุมชน ระดับประเทศ และระดับภาค ซึ่งจะต้องมีการฝึกซ้อมร่วมกันอย่างสม่ำเสมอระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่ต้องปฏิบัติงานร่วมกัน จึงจะได้ความเข้าใจความหมายร่วมกันอย่างถูกต้อง ไม่มีความสับสนผิดพลาดเกิดขึ้น ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำไปใช้ในการวิเคราะห์เกี่ยวกับแผนงานของกระทรวงกลาโหมในบทต่อไป

จากการศึกษาแนวคิดบทบาทกระทรวงกลาโหม จะเห็นได้ว่า มีงานที่กองทัพจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องในหลายมิติ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งในบทบาทที่เป็นผู้ปฏิบัติหลักและบทบาทสนับสนุน ซึ่งจะต้องนำไปพิจารณาร่วมกับการตรวจสอบสภาวะแวดล้อมและภัยคุกคามด้านความมั่นคง ในปัจจุบัน กองทัพต้องเผชิญกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะปัญหาจากภัยพิบัติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ จากการที่กระทรวงกลาโหม โดยกองทัพไทยได้เข้าร่วมให้การสนับสนุนพลเรือน ซึ่งพบว่า ยังมีปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องหลายประการ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงต้องศึกษาเพื่อค้นหาวิธีการแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติ และเกิดประสิทธิผลในภาพรวมของกระทรวงกลาโหม ทั้งนี้ พรบ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 กำหนดให้ กห. มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาประเทศ การป้องกันและแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติ การช่วยเหลือประชาชน และการปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงคราม ดังนั้น กห. จึงได้จัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม (ศบภ.กห.) โดยมีส่วนราชการประกอบด้วย 1) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม (ศบภ.สป.กห.) 2) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพไทย (ศบภ.ทท.) และ 3) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยของเหล่าทัพ ทบ. ทร. ทอ. ซึ่งเป็นโครงสร้างการจัดเช่นเดียวกับ กห. โดยทุกหน่วยได้จัดส่วนงานประกอบด้วย ส่วนบังคับบัญชา, ส่วนอำนวยการ, ส่วนปฏิบัติการ และส่วนสนับสนุน

เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยสู่ความสำเร็จของกระทรวงกลาโหม ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาเกี่ยวกับ 3 ประเด็น ได้แก่

1) การจัดสรรงบประมาณประจำปี เพื่อจัดทำแผนงานโครงการในการพัฒนากำลังพลด้วยการจัดประชุมสัมมนา การจัดทำระเบียบปฏิบัติประจำ (รปจ.) คู่มือปฏิบัติในการบริหารจัดการภัยพิบัติและอื่นๆ รวมทั้งการฝึกซ้อมบรรเทาสาธารณภัยในลักษณะต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศ การจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ให้เหมาะสมกับลักษณะของภัยพิบัติแต่ละชนิด จัดวางระดับไว้ให้กระจายไปทั่วถึง รวมทั้งจัดงบประมาณไว้สำหรับการบริหารจัดการภัยพิบัติ ให้กับหน่วยงานต่างๆ อย่างทั่วถึง

2) ภาวะผู้นำทางยุทธศาสตร์ในทุกระดับหน่วย ได้แก่ ระดับสั่งการหรือยุทธวิธี ระดับองค์การ และระดับยุทธศาสตร์ ด้วยการนำตัวแบบ ViSTAมาใช้ในการกำหนดหน้าที่ของผู้นำทางยุทธศาสตร์ 4 ประการ คือ 1) การกำหนดวิสัยทัศน์ 2) การออกแบบสถาปัตยกรรมสังคม 3) การสร้างความไว้วางใจ และ 4) การสร้างแนวร่วม (Vision, Social Architecture, Trust and Alignment : ViSTA

3) ระบบบัญชาการในสถานการณ์ (Incident Command System : ICS) คือ ระบบการจัดการสำหรับการบังคับบัญชา (Command), การควบคุม (Control), การประสานงาน (Coordination) เพื่อตอบสนองต่อการที่หลายหน่วยงานมาปฏิบัติงานในสถานการณ์เฉพาะที่มีเป้าหมายร่วมกัน ซึ่งระบบนี้ควรอยู่ในแผนปฏิบัติการฉุกเฉินของชุมชนหรือหน่วยงานทุกแห่ง

ผู้วิจัย ได้นำเรื่องโครงสร้างการจัดองค์กรบริหารจัดการภัยพิบัติของ กห., การจัดสรรงบประมาณของ กห., ภาวะผู้นำทางยุทธศาสตร์ และระบบบัญชาการในสถานการณ์ ไปใช้ในการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติของ กห. โดยนำเอากระบวนการบริหาร PAMS – POSDCoRB มาเป็นกรอบคิดวิเคราะห์ในบทต่อไป

## 2.5 กระทรวงกลาโหมกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ

สำหรับการศึกษาในหัวข้อ กระทรวงกลาโหมกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ จากการวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยกำหนดหัวข้อที่จะนำเสนอ 5 ส่วน คือ 1) นโยบายและแผนบรรเทาสา

ธารณภัยกระทรวงกลาโหม 2) บทบาทของ ศบภ.กห. 3) การปฏิบัติของ ศบภ.กห. 4) การฝึกด้านภัยพิบัติของ กห. และ 5) บทเรียนการปฏิบัติของ ศบภ.กห. ทั้งในและต่างประเทศ โดยสรุปได้ดังนี้

**2.5.1 นโยบายและแผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม 2558**

สำหรับนโยบายการบริหารจัดการภัยพิบัติของ กห. ได้กำหนดไว้ ดังนี้ 1) จะต้องดำเนินการเชิงรุก ด้วยการส่งเสริมการลดความเสี่ยง 2) สร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน โดยมุ่งเน้นการบูรณาการทรัพยากรที่จำเป็นต่างๆ 3) การจัดการในภาวะฉุกเฉิน จะต้องเป็นเอกภาพ โดยมีผู้บัญชาการเหตุการณ์เพียงคนเดียว 4) จัดให้มีระบบการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ 5) ต้องให้ความช่วยเหลือประชาชนโดยเร็วที่สุด 6) ห้วงฟื้นฟู มุ่งเน้นการซ่อมสร้างและฟื้นสภาพ 7) เสริมสร้างความร่วมมือกับมิตรประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศ ต้องมีมาตรฐานสากล ทั้งในด้านการจัดการ ด้านบุคลากรและด้านเครื่องมือ (กระทรวงกลาโหม, 2558, น.76)

ในส่วนของแผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม 2558 ได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ การลดความเสี่ยง, การจัดการในภาวะฉุกเฉิน และการฟื้นฟู ซึ่ง กห. ได้กำหนดแนวทางในการดำเนินการ ดังนี้

การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย มีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้ 1) สร้างระบบประเมินความเสี่ยงให้มีมาตรฐาน โดยมอบหมายให้ผู้แทน กห. ในแต่ละพื้นที่ พัฒนาชุดประเมินความเสี่ยงให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้ง กห. 2) พัฒนามาตรฐานการลดความเสี่ยง ได้แก่ การป้องกันและลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อมและกระบวนการแจ้งเตือน 3) ให้ทุกภาคส่วนสร้างแนวทางปฏิบัติการลดความเสี่ยง โดย นขต.กห. และ ศบภ.เหล่าทัพ เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างทหารพลเรือน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

การจัดการในภาวะฉุกเฉิน โดยให้ความเร่งด่วนในการเข้าระงับเหตุและให้ความช่วยเหลือประชาชน มีการปฏิบัติตามระดับการจัดการสาธารณภัย 4 ระดับ คือ 1) การจัดการสาธารณภัยระดับ 1 (ระดับเล็ก) 2) การจัดการสาธารณภัยระดับ 2 (ระดับกลาง) 3) การจัดการสาธารณภัยระดับ 3 (ระดับใหญ่) 4) การจัดการสาธารณภัยระดับ 4 (ขนาดร้ายแรงยิ่ง)

การฟื้นฟู เป็นการปฏิบัติในห้วงภายหลังภาวะฉุกเฉินสิ้นสุดลง ซึ่งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายพลเรือนเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ การฟื้นฟูผู้ประสบภัยพิบัติ และการฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐาน โดยให้ นขต.ศบภ.กห. และ ศบภ.เหล่าทัพ ให้การสนับสนุนและดำเนินการ เมื่อได้รับการร้องขอจากส่วนราชการหรือตามสั่งการของรัฐบาล

นอกจากนั้น แผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม 2558 ได้กำหนดแนวทางการดำเนินการในเรื่องต่างๆ เพื่อให้ นขต.ศบภ.กห. และ ศบภ.เหล่าทัพ ดำเนินการดังนี้ 1) การบังคับบัญชา ให้ดำเนินการดังนี้ ก่อนเกิดภัย ให้ปฏิบัติตามสายการบังคับบัญชาปกติ เมื่อเกิดสาธารณภัยระดับ 1 และระดับ 2 ให้ทุกหน่วยดำรงการควบคุมบังคับบัญชาตามโครงสร้างการจัดหน่วยสาธารณภัยระดับ 3 ให้ดำรงการควบคุมบังคับบัญชาตามโครงสร้างการจัดหน่วย สาธารณภัยระดับ 4 เป็นสาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่งและมีนายกรัฐมนตรี หรือ รองนายกรัฐมนตรี ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ให้ดำรงการควบคุมบังคับบัญชาตามโครงสร้างการจัดหน่วย และพิจารณาจัดนายทหารติดต่อหรือชุดประสานงานไปประจำตามศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ระดับต่างๆ โดยให้ทุกหน่วยและทุกระดับเหตุการณ์ รายงานผลการปฏิบัติให้กับ ศบภ.กห. ทราบอย่างต่อเนื่อง 2) การติดต่อสื่อสาร นับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง ในการปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ โดยให้ ศบภ.ทท.รับผิดชอบในการจัดตั้งศูนย์การสื่อสาร กห. เพื่อสนับสนุน บก.ปภ.ช.โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสถาปนาและดำรงการติดต่อสื่อสารโดยใช้เครื่องมือสื่อสารทุกชนิดของหน่วย 3) งบประมาณและการเงิน ให้ นขต.ศบภ. กห. และ ศบภ. เหล่าทัพ จัดทำแผนงาน/โครงการ เพื่อเสนอขอตั้งไว้ในแผนปฏิบัติราชการประจำปีของหน่วยงาน เพื่อให้การนำแผนไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมกรณี นขต.ศบภ. กห. และ ศบภ. เหล่าทัพ มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายงบประมาณนอกเหนือจากที่ได้รับจัดสรร และมีความจำเป็นเร่งด่วน ให้หน่วยเสนอขอใช้จ่ายจากงบกลาง รายการเงินทดรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนที่จะต้องรีบดำเนินการ

เมื่อทางราชการได้ประกาศ “เขตให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน” ซึ่ง กห. ได้รับการร้องขอหรือถูกสั่งการ ให้ นขต.ศบภ. กห. และ ศบภ. เหล่าทัพ สามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือได้โดยตรง และให้เบิกค่าใช้จ่ายตามระเบียบ กค. ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.2556 หรืองบประมาณที่ได้รับอนุมัติเพิ่มเติมจาก ครม. ตามที่ทำความตกลงกับสำนักงานหรืองบอื่นๆ ทั้งนี้ จะต้องถือปฏิบัติตามประกาศ กห. เรื่องหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยกรณีฉุกเฉิน

นอกจากนั้น กระทรวงกลาโหม ได้จัดแบ่งมอบพื้นที่รับผิดชอบให้กับ ศบภ.สป., ศบภ.บก.ทท.ศบภ.เหล่าทัพ ตามผนวก ค ในแผนบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม 2558 โดยผู้แทน กห. มีหน้าที่สำคัญดังนี้ 1) กำหนดแนวทาง/ดำเนินการเพื่อลดความเสี่ยง การเตรียมพร้อมรับมือ 2) เฝ้าระวัง ติดตาม ประเมินและวิเคราะห์สถานการณ์ 3) รวบรวมและจัดทำคลังข้อมูลทรัพยากร 4) ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ 5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมาย ทั้งนี้ ให้ทุกหน่วยสามารถเข้าให้ช่วยเหลือผู้ประสบภัยและส่วนราชการอื่นๆ เมื่อได้รับการประสานกรณีมีความจำเป็นฉุกเฉิน ซึ่งได้ประเมินแล้วว่าจะเกิดผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สิน จึงให้จัดกำลังพลและยุทโธปกรณ์ ให้การช่วยเหลือเพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

จากที่ได้ศึกษาวิจัยเอกสาร พบว่า ปัญหาบริหารจัดการภัยพิบัติของ กห. ได้แก่ ปัญหาด้านกำลังพล งบประมาณ ยุทโธปกรณ์ และการบริหารจัดการ สำหรับปัจจัยแห่งความสำเร็จในการดำเนินงาน ได้แก่ ระบบบัญชาการเหตุการณ์ การติดต่อสื่อสาร การประสานงาน การแบ่งแยกงาน การกำหนดผู้รับผิดชอบชัดเจน การจัดลำดับความสำคัญของงาน การจัดทำแผนปฏิบัติการร่วม ซึ่งผู้วิจัยได้นำไปประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์ เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยในข้อ 1 คือ ปัญหาอุปสรรค และตอบวัตถุประสงค์การวิจัยในข้อ 2 คือ ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม

**2.5.2 บทบาทของศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม (ศบภ.กห.)**

ในการศึกษา เรื่องบทบาทของ ศบภ.กห.ผู้วิจัยจะได้นำเสนอเป็น 2 ส่วน คือ 1) ภารกิจของ ศบภ.กห. และ 2) การจัดหน่วยปฏิบัติงานของ ศบภ.กห. ดังต่อไปนี้

1) ภารกิจของศบภ.กห.

จากการศึกษา แผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม 2558 จะพบว่า มีภารกิจที่ กห. จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 ตามมาตรา 8(3) ปกป้อง พิทักษ์รักษาผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พัฒนาประเทศเพื่อความมั่นคง ตลอดจนสนับสนุนภารกิจอื่นของรัฐในการพัฒนาประเทศ การป้องกันและแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติ และการช่วยเหลือประชาชน ตาม

มาตรา 8(5) ปฏิบัติการอื่นที่เป็นการปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงครามเพื่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือปฏิบัติการอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามมติคณะรัฐมนตรี

ในส่วนของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 ได้กำหนดให้ กห. มีหน้าที่ 1) สนับสนุนภารกิจของรัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติ 2) แจ้งเตือนหน่วยงานในพื้นที่เสี่ยงภัย กรณีคาดว่าจะเกิดภัยจากการสู้รบหรือภัยทางอากาศ

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าบทบาทและหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม ประกอบด้วยการป้องกันและแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติ การช่วยเหลือประชาชน การปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงคราม อาทิเช่น การปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรม การใช้กำลังทหารสนับสนุนฝ่ายพลเรือน การอพยพพลเรือน ซึ่งสอดคล้องกับแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 ได้กำหนดหน้าที่ให้ กห. ให้การสนับสนุนการป้องกันและแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติ และแจ้งเตือนหน่วยงานเมื่อคาดว่าจะเกิดภัยจากการสู้รบหรือภัยทางอากาศ

2) การจัดหน่วยปฏิบัติงานของ ศบภ.กห.

หน่วยงานหลักในการบริหารจัดการภัยพิบัติของ ศบภ.กห. ซึ่งประกอบด้วย 2 หน่วยงานหลัก คือ 1) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม(ศบภ.สป.กห.)และ 2) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองทัพไทย ซึ่งมีหน่วยงานขึ้นตรง ประกอบด้วย ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองบัญชาการกองทัพไทย (ศบภ.บก.ทท.), ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพบก (ศบภ.ทบ.), ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือ (ศบภ.ทร.) และศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพอากาศ (ศบภ.ทอ.)

ดังนั้น เพื่อให้มองเห็นถึงหน่วยปฏิบัติงานหลักด้านภัยพิบัติของ ศบภ.กห. ในแต่ละระดับของภัยพิบัติได้ชัดเจน ผู้วิจัยจึงขอสรุป ดังต่อไปนี้

ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม (ศบภ.สป.กห.)
ส่วนอำนวยการหลัก คือ สำนักนโยบายและแผนกลาโหม (สนผ.กห.)
หน่วยปฏิบัติหลัก คือ หน่วยขึ้นตรง สป.กห. ในพื้นที่

ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพไทย (ศบภ.ทท.) ประกอบด้วยหน่วยงาน ดังนี้

ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองบัญชาการกองทัพไทย (ศบภ.บก.ทท.)

ส่วนอำนวยการหลัก คือ กรมกิจการพลเรือนทหาร (กร.ทหาร)

หน่วยปฏิบัติหลัก คือ ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา (ศบภ.นทพ.) โดยมีหน่วยขึ้นตรงประกอบด้วย 1) สำนักงานพัฒนาภาค 6 ภาค มีหน่วยขึ้นตรง คือ หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ (นพค.นทพ.) จำนวน 30 หน่วย และสถานีวิทยุกระจายเสียง (สวพ.นทพ.) จำนวน 1 หน่วย มีสถานีย่อยกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ของประเทศไทย นอกจากนี้ ยังมีส่วนปฏิบัติการของหน่วยพัฒนาการพิเศษ 3 ส่วน คือ ชุดค้นหาและช่วยเหลือเคลื่อนย้ายทางอากาศ, ชุดค้นหาและช่วยชีวิต และชุดสนับสนุนงานช่าง รวมทั้งได้จัดตั้งศูนย์ฝึกบรรเทาสาธารณภัย หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา (ศฝภ.นทพ.) เมื่อปี พ.ศ.2558

ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพบก (ศบภ.ทบ.)

ส่วนอำนวยการหลัก คือ กรมกิจการพลเรือนทหารบก (กร.ทบ.)

หน่วยปฏิบัติหลัก คือ กองทัพภาค 1-4, มณฑลทหารบก จำนวน 35 หน่วย, กองพลพัฒนาที่ 1 – 4 (บรรจุกองร้อยบรรเทาสาธารณภัยไว้ในอัตรา แต่ปัจจุบันยังอยู่ระหว่างรอการจัดตั้ง) และมีกองพลทหารช่าง มีหน้าที่ช่วยส่วนรวม นอกจากนั้นยังมีชุดประเมินภัยพิบัติกองทัพบก (Army Disaster Assesment Team : ADAT) มีหน้าที่ประสานกับ กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บก.ปภ.ช.) วิเคราะห์และประเมินสถานการณ์ภัยพิบัติ เพื่อนำไปสู่การจัดกำลังพล เครื่องมือที่เหมาะสม ตลอดจนมาตรการต่างๆ ในการช่วยเหลือประชาชน, จัดการสถาปนาการติดต่อสื่อสาร โดยจะเข้าประเมินภัยพิบัติ ระดับ 3 และ 4 และชุดประเมินภัยพิบัติหน่วย (Unit Disaster Assesment Team : UDAT) มีหน้าที่ประสานกับกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งพื้นที่, วิเคราะห์และประเมินสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้น เพื่อนำไปสู่การจัดกำลังพล เครื่องมือที่เหมาะสม , จัดการสถาปนาการติดต่อสื่อสาร โดยจะเข้าประเมินภัยพิบัติระดับ 1, 2 และ 3

ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือ (ศบภ.ทร.)

ส่วนอำนวยการหลัก คือ กรมกิจการพลเรือนทหารเรือ (กพร.ทร.)

หน่วยปฏิบัติหลัก คือ กองทัพเรือภาคที่ 1 – 3 (ศบภ.ทรภ.1 – 3), ฐานทัพเรือกรุงเทพ (ศบภ.ฐท.กท), กองบัญชาการป้องกันชายแดนจันทบุรีและตราด (ศบภ.กปช.จต.), หน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำน้ำโขง (ศบภ.นรข.), หน่วยเฉพาะกิจนาวิกโยธินภาคใต้ (ศบภ.ฉก.นย.ภต.) นอกจากนี้ ยังมีหน่วยเฉพาะกิจกองเรือยุทธการ 401 (ฉก.กร.401) เป็นหน่วยค้นหาและช่วยเหลือ

ผู้ประสบภัยทางน้ำตามลำน้ำเจ้าพระยา รวมทั้งการจัดหน่วยเคลื่อนที่เร็ว ศบภ.ทรภ. ประกอบด้วย หมู่เรือช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยในทะเล (มชภ.)

ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพอากาศ (ศบภ.ทอ.)

ส่วนอำนวยการหลัก คือ กรมกิจการพลเรือนทหารอากาศ (กร.ทอ.)

หน่วยปฏิบัติหลัก คือ กรมควบคุมการปฏิบัติทางอากาศ, หน่วยบัญชาการอากาศโยธิน, โรงเรียนการบิน และกองบินต่างๆ ที่กระจายอยู่ทั่วประเทศไทย

ตามที่กล่าวมาแล้ว ผู้วิจัยได้นำมาจัดทำเป็นตารางภาพ เพื่อให้เห็นที่มาการจัดหน่วยปฏิบัติของ ศบภ.กห. ในแต่ละระดับภัยพิบัติ ดังนี้

ตารางที่ 2.2 การจัดหน่วยปฏิบัติของ ศบภ.กห. ในแต่ละระดับภัยพิบัติ

| ระดับภัย | หน่วยปฏิบัติงานของ ศบภ.กห. | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| พิบัติ | ศบภ.สป.กห. | ศบภ.บก.ทท. | ศบภ.ทบ. | ศบภ.ทร. | ศบภ.ทอ. |
| ระดับ 1 | นขต.สป.กห. | นพค. | มทบ. | นรข.กปช.จต. | นขต.ทอ. |
| ระดับ 2 | นขต.สป.กท. | นพค.<br>สนภ. | มทบ.<br>กองพลพัฒนา | นรข., กปข.จต.,<br>ทรภ., ฐท.กท. | นขต.ทอ.<br>กองบิน |
| ระดับ 3 | นขต.สป.กห. | นทพ. | กองพล ช.<br>กองทัพภาค | ทรภ. | กองบิน |
| ระดับ 4 | สป.กห.(สน.) | ศบภ.ทท.<br>(สน.) | ศบภ.ทบ.(สน.) | ศบภ.ทร. (สน.) | ศบภ.ทอ.(สน.) |

ที่มา : ผู้วิจัย, 2565

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม (ศบภ.กห.) ได้กำหนดส่วนอำนวยการหลัก และหน่วยปฏิบัติหลักของแต่ละหน่วยไว้แล้ว ซึ่งเป็นโครงสร้างการจัดกระทรวงกลาโหมตามปกติ แต่เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นในพื้นที่ หน่วยทหารที่ได้รับการแบ่งมอบความรับผิดชอบพื้นที่ไว้แล้ว ถึงระดับอำเภอ (ผนวก ค.แผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม 2558) จะเข้าปฏิบัติงานตามระดับของภัยพิบัติ ซึ่งจะสังเกตุเห็นได้ว่า กห. ไม่ได้มีการจัดตั้งหน่วยบรรเทาสาธารณภัยอยู่ในโครงสร้างการจัดของ กห. ตามปกติ ดังนั้น ศูนย์

บรรเทาสาธารณภัยของหน่วยต่างๆ จึงเป็นการจัดเฉพาะกิจตามเหตุการณ์และพื้นที่ที่ประสบปัญหาภัยพิบัติเท่านั้น

**2.5.3 การปฏิบัติของศบภ.กห.**

การศึกษาในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยมุ่งที่จะศึกษาเกี่ยวกับหลักการปฏิบัติของกองทัพและการปฏิบัติของ ศบภ.กห. ทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยอธิบายได้ดังนี้

1) หลักการปฏิบัติของกองทัพ

แนวคิดการใช้กำลังทหารในภารกิจการจัดการภัยพิบัติในระดับสากลนั้น ทหารจะเป็นหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนหน่วยงานพลเรือนตามการร้องขอ สำหรับการใช้ประโยชน์จากการปฏิบัติการทางทหารและการปกป้องพลเรือน (Military and Civil Defense Asset) เป็นหลักปฏิบัติที่รู้จักกันในชื่อ Oslo Guidelines ซึ่งองค์การสหประชาชาติ โดยองค์การตัวแทนชื่อ United Nation Office for Civil Defense Assets ได้กำหนดแนวทางมาตรฐาน 6 ข้อ ดังต่อไปนี้ 1) การร้องขอ ต้องดำเนินการภายใต้ผู้ประสานงานด้านมนุษยธรรมของ UN หรือประเทศเจ้าภาพ 2) จะต้องถูกใช้โดยองค์กรด้านมนุษยธรรมของ UN ในลักษณะของที่พึ่งสุดท้าย/ทางเลือกสุดท้าย (Last Resort) 3) การปฏิบัติงานในภาพรวมทั้งหมดอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่และการควบคุมขององค์กรที่รับผิดชอบด้านมนุษยธรรม และไม่แนะนำให้หน่วยพลเรือนมีอำนาจหน้าที่หรือการควบคุมเหนือฝ่ายทหาร 4) งานด้านมนุษยธรรม ควรดำเนินการโดยองค์กรด้านมนุษยธรรม โดยองค์กรฝ่ายทหารดำเนินการในบทบาทให้การสนับสนุนงานด้านมนุษยธรรม 5) ควรจะเริ่มดำเนินการในทันทีและมีขอบเขตที่ชัดเจนในเรื่องเวลา ขนาดความเสียหาย การเสนอปัจจัยสำคัญของกลยุทธ์ในการหาทางออก 6) ประเทศที่ให้การสนับสนุน UN จะต้องเคารพในหลักเกณฑ์การปฏิบัติของ UN และหลักการด้านมนุษยธรรม (ศิลปานันท์ ลำกูล, 2559, น.60 – 61)

2) การปฏิบัติของศบภ.กห. ในประเทศไทย

ผู้วิจัยได้ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม (ศบภ.กห.) มีหน้าที่ดังนี้ 1) กำหนดนโยบายและแนวทางของ กห. เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขภัยพิบัติ และการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ 2) เป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับหน่วยงาน

ทั้งหลาย 3) ติดตามสถานการณ์และเหตุการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้น เพื่ออำนวยการและประสานงานทั้งการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ประสานการประชาสัมพันธ์ โดยใช้เครื่องมือและยุทโธปกรณ์ของส่วนราชการใน กห. 4) เชิญผู้ทรงคุณวุฒิด้านภัยพิบัติร่วมปฏิบัติ (แผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม 2558, น.74) โดยให้หน่วยต่างๆ ปฏิบัติดังนี้ 1) ให้ สป.และ ทท. จัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยทุกระดับหน่วย 2) ให้จัดทำแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับการป้องกัน แก้ไขภัยพิบัติ แผนการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของทุกหน่วยงาน และให้ติดตามสถานการณ์พร้อมทั้งรายงานให้ ศบภ.กห. ทราบอย่างต่อเนื่อง 3) ให้ นขต.กห. และเหล่าทัพสนับสนุนกำลังพลและข้อมูลรวมทั้งเครื่องมือและยุทโธปกรณ์ที่จำเป็นสนับสนุนการปฏิบัติงานของฝ่ายเลขานุการ ศบภ.กห. เมื่อได้รับการร้องขอ 4) การเบิกจ่ายงบประมาณและเงินทดรองราชการ ให้ปฏิบัติตามระเบียบและคำสั่งเกี่ยวข้อง (กระทรวงกลาโหม, 2558, น.74) ทั้งนี้ ได้กำหนดหน้าที่ของผู้แทน กห. ในคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอและจังหวัด (ก.ช.ภ.อ./ก.ช.ภ.จ.) และกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอและจังหวัด (กปภ.อ./กปภ.จ.) รวมทั้งหน่วยทหารในพื้นที่รับผิดชอบในแต่ละจังหวัดไว้ด้วยแล้ว

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทและหน้าที่ของ ศบภ.กห. จะเห็นได้ว่ามีภารกิจที่ต้องปฏิบัติ 2 ประการ คือ การป้องกันและแก้ไขภัยพิบัติ และการช่วยเหลือประชาชน ซึ่งผู้วิจัยได้ทบทวนและกล่าวถึงไว้แล้วข้างต้น จึงสามารถอธิบายได้ดังนี้

1) การป้องกันและแก้ไขภัยพิบัติ

การป้องกัน เป็นการดำเนินการในห้วงก่อนเกิดภัย เพื่อลดโอกาสหรือความรุนแรงของภัยพิบัติ สำหรับการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติเป็นการมุ่งเน้นให้ประชาชน ชุมชน หรือหน่วยงานมีองค์ความรู้ ขีดความสามารถและทักษะต่างๆ สำหรับกระบวนการแจ้งเตือนภัย โดยเฉพาะการเฝ้าระวัง ติดตามสถานการณ์ให้กรมอุทกศาสตร์ กองทัพเรือ เฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์ตลอด 24 ชั่วโมง โดยให้ประสานอย่างใกล้ชิดกับกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บก.ปภ.ช.) ในส่วนการประสานงานระหว่างหน่วยงานนั้น ให้ สำนักนโยบายและแผนกลาโหม(สนผ.กห.) ในฐานะฝ่ายเลขานุการ ศบภ.กห. จัดทำแนวทางการปฏิบัติงานร่วมระหว่างพลเรือนกับทหาร หรืออาจจัดตั้งศูนย์ประสานงานระหว่างพลเรือนกับทหาร หรือศูนย์ปฏิบัติงานร่วม หรือศูนย์ประสานงานนานาชาติ โดยยึดกรอบแนวทางการปฏิบัติตามมาตรฐาน

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

หลักสากล และ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 (กระทรวงกลาโหม 2558, น.77 – 79)

การแก้ไขภัยพิบัติ เป็นการปฏิบัติในห้วงเกิดภัยพิบัติ โดยให้ความเร่งด่วนในการเข้าระงับเหตุ และให้ความช่วยเหลือประชาชน สำหรับการจัดการในภาวะฉุกเฉินได้กำหนดระดับการจัดการไว้ 4 ระดับ คือ ระดับ 1 (สาธารณภัยขนาดเล็ก), ระดับ 2 (สาธารณภัยระดับกลาง), ระดับ 3 (สาธารณภัยระดับใหญ่), และระดับ 4 (สาธารณภัยขนาดร้ายแรงอย่างยิ่ง) สำหรับการปฏิบัติงานของ ศบภ.กห. เมื่อเกิดภัยพิบัติและมีการร้องขอจากฝ่ายพลเรือน โดยให้การสนับสนุน ดังนี้ 1) การให้ความช่วยเหลือทั้งในระดับก่อนเกิดภัย หรือขณะเกิดภัยให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์อย่างเป็นระบบ 2) การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ตามแผนหรือระเบียบปฏิบัติประจำ (รปจ.) ของหน่วย ตามแนวทางที่กำหนดไว้ตามประกาศ กห. เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติฉุกเฉิน 3) ให้ ศบภ.ทท. สนับสนุนการติดต่อสื่อสารให้กับ ศบภ.กห. รวมทั้งบูรณาการให้เชื่อมต่อระหว่างทุกหน่วยกับ บก.ปภ.ช. 4) เมื่อรัฐบาลตกลงใจรับความช่วยเหลือทั้งทางพลเรือนและทางทหารจากต่างประเทศ ซึ่งมีกระทรวงการต่างประเทศ เป็นช่องทางในการติดต่อหลักให้ ศบภ.กห. ให้การสนับสนุนได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม ทั้งนี้ เมื่อสภาวะฉุกเฉินสิ้นสุดลงแล้ว ให้ทุกหน่วยใน ศบภ.กห. รายงาน ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาอุปสรรค หรือข้อขัดข้องในด้านต่างๆ เพื่อนำไปพิจารณาปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติงานในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งแก้ไขข้อบกพร่องในการจัดการในภาวะฉุกเฉินต่อไป

สำหรับเรื่องการรายงาน ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อรวบรวมข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาอุปสรรค หรือข้อขัดข้องในด้านต่างๆ นั้น ผู้วิจัย ได้ให้ความสนใจโดยเล็งเห็นว่าเป็นข้อมูลที่มีความสำคัญในการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหมเป็นอย่างยิ่ง จึงได้เลือกให้เจ้าหน้าที่หลักของหน่วยงานด้านการจัดการภัยพิบัติของทุกหน่วย ได้แก่ สำนักนโยบายและแผนกลาโหม (สนผ.กห.) กรมกิจการพลเรือนทหาร (กร.ทหาร) กรมกิจการพลเรือนทหารบก (กร.ทบ.) กรมกิจการพลเรือนทหารเรือ (กพร.ทร.) และกรมกิจการพลเรือนทหารอากาศ (กร.ทอ.) เป็นกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

2) การช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติ จะต้องกระทำทั้งในระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และภายหลังภัยพิบัติได้ผ่านพ้นไปแล้ว โดยเฉพาะภาวะฉุกเฉินซึ่งประชาชนจะต้องเผชิญกับภัย

พิบัติ อันเป็นภาวะวิกฤตของสถานการณ์ มีความเสี่ยงภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหลายจะต้องให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ทั้ง 4 ระดับของสาธารณภัย สำหรับการช่วยเหลือประชาชนในห้วงภายหลังภาวะฉุกเฉินสิ้นสุดลงที่เรียกว่า ขั้นฟื้นฟู ซึ่งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายพลเรือนเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ การฟื้นฟูผู้ประสบภัยพิบัติ และการฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่ง ศบภ.กห. จะให้การสนับสนุนเมื่อได้รับการร้องขอหรือตามสั่งการของรัฐบาล

จากการศึกษาเกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชน หลักการสำคัญที่เป็นหัวใจของการช่วยเหลือประชาชน ซึ่งถือปฏิบัติกันอย่างเป็นสากล ได้แก่ หลักการสำคัญ 4 ประการ ในการช่วยเหลือประชาชน ตามระเบียบปฏิบัติประจำของกองกำลังผสมนานาชาติ ประกอบด้วย 1) หลักความเป็นมนุษย์ 2) หลักความเป็นธรรม 3) หลักความเป็นกลาง และ 4) หลักความเป็นอิสระ ซึ่งถือเป็นหลักปฏิบัติสำคัญที่ทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องรวมถึงกองทัพจะต้องยึดถือเป็นมาตรฐานเดียวกันในการทำงาน และตลอดห้วงระยะเวลาที่ต้องเกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือประชาชน (Multinational Planning Augmentation Team : MPAT, 2010, p. DIC1 – 2 อ้างใน วรพงษ์ สง่าเนตร, 2558, น.88)

3) การปฏิบัติของ ศบภ.กห. ในต่างประเทศ

การศึกษาในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยขอนำเสนอใน 2 ส่วน ได้แก่ ความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติในประชาคมอาเซียน และบทบาทของทหารในบริบทประชาคมอาเซียน : งานด้านการจัดการภัยพิบัติ ดังต่อไปนี้

ความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติในประชาคมอาเซียน

ประชาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of SouthEast Asian Nation : ASEAN) หรือ อาเซียน จัดตั้งขึ้นตามปฏิญญากรุงเทพฯ (Bangkok Declaration) เมื่อ 8 สิงหาคม 2510 โดยมีสมาชิกเริ่มแรก 5 ประเทศ และต่อมาเพิ่มอีก 5 ประเทศ รวมเป็น 10 ประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือในด้านต่างๆ ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สันติภาพ ความมั่นคง ภายใต้หลักการของสหประชาชาติ และภายใต้กรอบของคำประกาศกรุงเทพฯ ค.ศ.1967 ซึ่งคณะรัฐมนตรีอาเซียนได้ริเริ่มความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติขึ้นเป็นครั้งแรก (วิทยาลัย

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2557) ได้มีการกำหนดเป้าหมายการจัดตั้ง “ประชาคมอาเซียน” (ASEAN Community) ภายในปี พ.ศ.2558 (ค.ศ.2015) ซึ่งประกอบด้วย 3 ประชาคม (3 เสาหลัก) คือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประชาสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน

คณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ (ASEAN Committee on Disaster Management) หรือ ACDM เป็นกลไกหลักของอาเซียนในการดำเนินความร่วมมือด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติร่วมกันเป็นลักษณะของคณะผู้เชี่ยวชาญด้านภัยพิบัติของประเทศอาเซียน (ASEANExpert Group on Natural Disasters) หรือในชื่อ ASEAN Experts Group on Disaster Management (AEGDM) ซึ่งจะครอบคลุมภารกิจด้านภัยพิบัติทั้งภัยจากธรรมชาติและภัยจากมนุษย์ มีหน้าที่สำคัญในการดำเนินงานเพื่อให้มีการประชุมประจำปีของ ACDM และให้มีการดำเนินการในเชิงรุก (Proactive) ในการจัดการภัยพิบัติภายใต้กรอบความร่วมมือของภูมิภาคอาเซียน (กิติเมศวร์ สกุลพัฒน์รดา, 2560, น.50)

หลังจากที่ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้ถูกคลื่นสึนามิในปี พ.ศ.2547 นั้น ACDM จึงได้มีความพยายามที่จะผลักดันให้มีกรอบการดำเนินการในความร่วมมือระหว่างอาเซียนเป็นลักษณะความตกลงที่มีพันธกรณีทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศ จึงทำให้เกิด “ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response: AADMER)”และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เมื่อ 4 ธันวาคม 2552 โดยมีวัตถุประสงค์ คือ จัดให้มีกลไกที่มีประสิทธิภาพที่สามารถลดความเสียหายจากภัยพิบัติต่อชีวิตและทรัพย์สินทางสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมของประเทศสมาชิกด้วยการร่วมมือกันตอบโต้ภัยพิบัติฉุกเฉินในระดับชาติและขยายความร่วมมือระดับภูมิภาค และระดับระหว่างประเทศ โดยการดำเนินการภายในกรอบของการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยมีสาระสำคัญ คือ การกำหนดกรอบความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติของอาเซียน ในลักษณะการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ครบวงจร คือ ครอบคลุมทั้งในยามปกติก่อนเกิดภัย ด้วยการกำหนดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การเฝ้าระวัง การแจ้งเตือนภัย การป้องกัน การเตรียมความพร้อมสำหรับในขณะเกิดภัย ด้วยการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน การบรรเทาทุกข์ภายหลังเกิดภัย เช่น การบูรณะฟื้นฟู ตลอดจนความร่วมมือทางด้านวิชาการ การเสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถ โดยเน้นหลักการที่ทำให้แต่ละประเทศสมาชิกได้ช่วยเหลือตนเองให้เต็มที่เสียก่อน และหากเกินขีดความสามารถจึงค่อยใช้กลไกที่กำหนดไว้ ที่สำคัญได้แก่ มาตรฐานวิธีปฏิบัติในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน บัญชีรายการสินทรัพย์และ

ศักยภาพ การฝึกซ้อมแผนเผชิญภัยพิบัติฉุกเฉินในภูมิภาคอาเซียน ศูนย์ประสานการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของอาเซียน และกองทุนอาเซียนเพื่อการจัดการภัยพิบัติและบรรเทาภัยฉุกเฉิน

ACDM ได้จัดตั้งคณะกรรมการของชุมชน เพื่อร่างหลักการปฏิบัติร่วมกันขึ้น เรียกว่า ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (AADMER) และให้อาเซียนร่วมกันจัดทำคู่มือปฏิบัติเวลาเกิดภัยพิบัติในชุมชนซึ่งคู่มือจะเป็นขั้นตอนการรายงานสถานการณ์ วิธีการร้องขอและให้ความช่วยเหลือระหว่างชุมชน โดยส่งข้อมูลไปยัง AHA Centre ตามแบบฟอร์มที่กำหนดไว้ว่าเมื่อจะเข้าไปช่วยเหลือต้องทำอย่างไร กำหนดแนวทางการบริหารจัดการต่อภัยพิบัติให้มีความยั่งยืน โดยจัดตั้งกองทุนเรียกว่า AADMERFund เพื่อใช้สนับสนุนการเตรียมความพร้อมและป้องกันภัยพิบัติในชุมชน

ศูนย์ประสานงานการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของอาเซียน(ASEAN Coordinating for Humanitarian Assistance : AHA Centre) มีสถานะเป็น Provisional AHA Centre ภารกิจหลักคือ การรายงานและติดตามสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในประเทศสมาชิกอาเซียนไปยังประเทศสมาชิกอื่น มีที่ตั้ง ณ กรุงจาการ์ตาสาธารณรัฐอินโดนีเซีย โดยกำหนดหลักการไว้ว่า AHA Centre ตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานของภาคีกับองค์การสหประชาชาติ/องค์การระหว่างประเทศซึ่งจะดำเนินงานบนพื้นฐานความเข้าใจว่า ภาคีจะดำเนินการก่อนเพื่อจัดการภัยพิบัติในกรณีต้องขอความช่วยเหลือ อาจขอประเทศภาคีโดยตรงหรือขอผ่าน AHA Centre AASMER work Program (2010 - 2015) เป็นกรอบแผนงานในการดำเนินกิจกรรมด้านการจัดการภัยพิบัติตามความตกลงอาเซียน ที่ประเทศสมาชิกร่วมกันจัดทำขึ้นเพื่อนำเอาหลักการ ในการบริหารจัดการภัยพิบัติตามที่ระบุไว้ในความตกลง ไปสู่การปฏิบัติในเชิงรูปธรรม ประกอบด้วย 2 ส่วนหลัก คือ 1) องค์ประกอบในเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Component) 4 ด้านคือ การประเมินความเสี่ยงและการเตือนภัยล่วงหน้า การป้องกันและบรรเทา การเตรียมความพร้อมและตอบโต้ และการฟื้นฟู 2) กิจกรรมพื้นฐาน (Building Blocks) 6 ด้าน (กิติเมศวร์ สกุลพัฒน์รดา, 2560, น.55)

บทบาทของทหารในบริบทประชาคมอาเซียน : งานด้านการจัดการภัยพิบัติ

ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ถูกประเมินว่ามีความเสี่ยงต่อภัยพิบัติและมีโอกาสได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติมากที่สุด โดยเฉพาะตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 เป็นต้นมา หลาย

ประเทศในอาเซียนประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติขนาดใหญ่อย่างน้อย 3 ครั้ง ทำให้ประชาชนเสียชีวิตประมาณ 300,000 คน ได้รับผลกระทบ 20 ล้านคน ดังนั้น เพื่อให้การตอบสนองต่อภัยพิบัติอย่างร้ายแรงเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้กรอบแนวทางการปฏิบัติตามหลักกฎหมายของแต่ละประเทศ โดยคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติ (ASEAN Committee on Disaster Management: ACDM) ได้จัดทำข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response: AADMER) สำหรับบทบาทของกระทรวงกลาโหมในบริบทอาเซียน คือ การแสวงจุดยืนและเสนอแนวคิดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในเวทีกรอบการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน (ASEAN Defense Ministers' Meeting: ADMM) และกรอบการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมประเทศคู่เจรจา (ASEAN Defense Ministers' Meeting Plus: ADMM. Plus) โดยการประชุม ADMM – Plus ครั้งที่ 1 ณ กรุงฮานอย สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม มีประเทศสมาชิกอาเซียน 10 ประเทศ และประเทศคู่เจรจาได้แก่ เครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐอินเดีย ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี นิวซีแลนด์ สหพันธ์รัฐรัสเซีย และสหรัฐอเมริกา เพื่อขยายความร่วมมือกับประเทศนอกภูมิภาค โดยริเริ่มความร่วมมือ 5 ด้าน คือ การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม, การบรรเทาภัยพิบัติความมั่นคงทางทะเล, การแพทย์ทางทหาร, การต่อต้านการก่อการร้าย, การปฏิบัติการรักษาสันติภาพและมีการขยายความร่วมมือด้านที่ 6 คือ ด้านทุ่นระเบิดเพื่อมนุษยธรรม

กระทรวงกลาโหมไทย ได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมในกรอบ ADMM ครั้งที่ 3 ณ เมืองพัทยา ได้มีการรับรองเอกสารความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติในภูมิภาคเอเชีย รวม 3 ฉบับ ได้แก่ 1) เอกสารแนวความคิดเรื่อง การใช้ทรัพยากรและศักยภาพทางทหารอาเซียนในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ (Concept Paper on the Use of ASEAN Military Assets and Capacities in Humanitarian Assistance and Disaster Relief) 2) เอกสารแนวความคิดเรื่องหลักเกณฑ์สำหรับสมาชิกภาพการประชุมระหว่างรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมของประเทศคู่เจรจา (Concept Paper on ASEAN Defence Ministers Meeting: ADMM-Plus : Principles for Membership) 3) เอกสารแนวความคิดเรื่องความร่วมมือระหว่างกลาโหมอาเซียนกับองค์กรภาคประชาสังคมในด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Concept Paper on ASEAN Defence Establishments and Civil Society Organizations (CSOs) Cooperation on Non-Traditional Security) รวมทั้งได้มีการร่วมกันใน "ปฏิญญาร่วมของรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนว่าด้วยการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับกระทรวงกลาโหมอาเซียนเพื่อเผชิญความท้าทายจากภัย

คุมคามด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ (ADMM Joint Declaration on Strengthening ASEAN Defence Establishments to meet The Challenges of Non - Traditional Security Threats)

โดยสรุปกระทรวงกลาโหมไทย ได้มีการดำเนินงานภายใต้ความริเริ่ม และกรอบการประชุม ADMM และ ADMM. Plus รวมถึงการประชุมที่เกี่ยวข้องซึ่งมีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กับงานด้านการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย สรุปได้ดังนี้

1) การจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อขยายผลการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน ครั้งที่ 3 มีการรับรองเอกสารแนวความคิดเรื่อง “ความร่วมมือระหว่างกลาโหมอาเซียนกับองค์การภาคประสังคม ในด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Concept Paper on ASEAN Defence Establishments and Civil Society Organizations(CSOs) Cooperation on Non-Traditional Security) โดยเน้นความร่วมมือด้านการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และการบรรเทาภัยพิบัติเป็นจุดเริ่มต้น

2) การเข้าร่วมการประชุมเชิงปฏิบัติการว่าด้วยการใช้ทรัพยากรและศักยภาพทางทหารอาเซียนในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ(The Use of ASEAN Military Assets and Capacities in Humanitarian Assistance and Disaster Relief) เพื่อหารือในร่างเอกสารแนวความคิดว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานร่วมฝ่ายทหารอาเซียน เพื่อการปฏิบัติการด้านการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ (Draft of Concept Paper on the Establishment of ASEAN Military Joint Coordinating Committee (JCC) on HADR Operation) มีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ 1) บทบาทที่สำคัญของฝ่ายทหาร 2) JCC ในฐานะช่องทางที่จะเสริมสร้างศักยภาพทางทหารให้เป็นปึกแผ่น 3) งานที่ได้รับมอบหมายโดยที่ประชุม JCC มีข้อห่วงใย 2 ประการคือ 1) การจัดตั้ง JCC อาจขัดแย้งต่อบทบัญญัติของ AADMER ในฐานะเอกสารที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย และเกี่ยวข้องกับพันธกิจของอาเซียนที่จะร่วมมือกันในการบรรเทาภัยพิบัติ 2) หน่วยงานเจ้าภาพในการรับผิดชอบว่าควรจะเป็นหน่วยงานใด ระหว่างกรมยุทธการทหารตามข้อเสนอของอินโดนีเซีย หรือ กรมกิจการพลเรือนทหารตามข้อเสนอของฝ่ายไทย เนื่องจากสายงานการรับผิดชอบของทั้งสองประเทศต่างกัน ทั้งนี้ คณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติ (ASEANCommittee on Disaster Management : ACEM) ซึ่งในส่วนของประเทศไทยมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ โดยที่ประชุม ACDM ได้เสนอให้มีการจัดการประชุมระหว่างองค์กร การจัดการภัยพิบัติแห่งชาติและฝ่ายทหาร

ของประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่ออำนวยความสะดวกต่อการประสานงานและความร่วมมือระหว่างพลเรือนและทหาร

3) การดำเนินงานภายใต้ความริเริ่มโดย ADMM-Plus ซึ่งจัดตั้งคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Expert's working Group : EWG) 6 ด้าน และเกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติโดยตรง 1 ด้าน คือ การดำเนินงานด้านการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ (Humanitarian Assistance and Disaster Relief : HADR) สำหรับโดยอ้อม 1 ด้าน คือ การดำเนินงานด้านการแพทย์ทางทหาร (Military Medicine : MM) ซึ่งในแต่ละด้านนั้นนอกจากจะมีการรับรองเอกสารแนวคิดต่างๆ เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติแล้ว ยังได้มีการจัดการฝึกร่วมผสมระหว่างกองทัพนานาชาติแล้ว ยังมีภาคพลเรือนและองค์การระหว่างประเทศเข้าร่วมด้วย สรุปได้ดังนี้

3.1) การดำเนินงานด้านการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ (HADR) โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้ จัดตั้งกลไกด้าน HADR ระหว่างกองทัพประเทศสมาชิกอาเซียนและประเทศคู่เจรจา และจัดทำแผนการปฏิบัติสำหรับความร่วมมือที่เป็นรูปธรรม โดยกระทรวงกลาโหม ได้จัดตั้งคณะทำงานฝ่ายไทยเพื่อรองรับการดำเนินงานดังกล่าว มีกรมกิจการพลเรือนทหาร เป็นฝ่ายเลขานุการ ซึ่งได้มีการกำหนดขอบเขตและรูปแบบของความร่วมมือภายใต้คณะทำงานผู้เชี่ยวชาญด้าน HADR ดังนี้ จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อหารือและผลักดันความคิดริเริ่มและข้อเสนอแนะต่างๆ เพื่อการส่งเสริมความร่วมมือ ซึ่งรวมถึงการแบ่งปันข้อมูลและการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การแลกเปลี่ยนผู้แทน การให้การศึกษาและการฝึก แสวงหาความเป็นไปได้ของการจัดตั้งการเตือนภัยล่วงหน้า การประสานงานเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินและกลไกการโต้ตอบที่มีขั้นตอนสนับสนุนที่เหมาะสม จัดการประชุมสัมมนาว่าด้วยการแบ่งปันประสบการณ์รวมทั้งประเด็นทางกฎหมาย และแสวงหาการดำเนินการที่เป็นรูปธรรม อำนวยความสะดวกให้ประเทศที่เข้าร่วมการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมประเทศคู่เจรจาสามารถเชิญประเทศสมาชิกอื่นๆ เข้าร่วมสังเกตการณ์ซึ่งกันและกันในการฝึกทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีบนพื้นฐานแห่งความสมัครใจตามความเหมาะสม

3.2) การดำเนินงานด้านการแพทย์ทางทหาร (MM) ได้มีการยกร่างเอกสารแนวความคิด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มความร่วมมือเกี่ยวกับการดำเนินการด้านการแพทย์ทางทหาร จะเน้นด้าน HADR มีขั้นตอนในการปฏิบัติที่สำคัญ คือ จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ จัดทำหลักนิยมและระเบียบการปฏิบัติและการฝึกร่วม

กระทรวงกลาโหม ในฐานะหน่วยสนับสนุนหลักในการบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ได้สนับสนุนกำลังพลเข้าร่วมการฝึกด้านการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติในกรอบอาเซียน ที่สำคัญได้แก่ การฝึกแผนภัยพิบัติระดับอาเซียน (ASEAN Regional Disaster Emergency Response Exercise : ARDEX) ภายใต้คณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ (ASEAN Committee on Disaster Management : ACDM) ซึ่งมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยรับผิดชอบ และการฝึกการบรรเทาภัยพิบัติภายใต้กรอบการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (ASEAN Regional Forum Disaster Relief Exercise : ARF DiREX) ซึ่งมีกระทรวงการต่างประเทศ เป็นหน่วยรับผิดชอบมีฐานะเป็นสมาชิกอาเซียนและสหประชาชาติ จึงได้นำศักยภาพและขีดความสามารถของแต่ละเหล่าทัพมาใช้ในการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติประเทศอาเซียนที่ประสบภัยพิบัติขนาดใหญ่ที่ผ่านมาได้แก่ กรณีพายุไต้ฝุ่นนาร์กิส ในสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา และกรณีพายุไต้ฝุ่นไห่เยียน ในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เป็นต้น

ภารกิจในการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ เป็นงานที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน เพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกันในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อสถานการณ์ภายในช่วง 72 ชั่วโมงแรก ถือว่าเป็นช่วงเวลาวิกฤติและโอกาสในการช่วยเหลือ การประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพของทุกภาคส่วน จึงเป็นปัจจัยหนึ่งแห่งความสำเร็จในอนาคตประเทศไทยจะมีทีมช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่ประกอบด้วยผู้แทนจากทุกภาคส่วน ซึ่งพร้อมออกเดินทางไปสนับสนุนการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ในกลุ่มประเทศอาเซียนได้ภายในไม่เกิน 48 ชั่วโมง หลังจากได้รับการประสานจากประเทศผู้ประสบภัย การประชุมทำข้อตกลงและการฝึกซ้อมจะเป็นการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกัน และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ เพื่อพัฒนาเครือข่ายงานด้านการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติของประเทศไทยให้เข้มแข็งและรวมถึงประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มอาเซียนด้วย (กิติเมศร์ สกุลพัฒน์รดา, 2560, น.62)

4) การฝึกด้านภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม

จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องในเรื่อง หลักการฝึกด้านภัยพิบัติและสรุปการฝึกด้านภัยพิบัติของ กห. ที่ผ่านมา สรุปได้ดังนี้

หลักการฝึกด้านภัยพิบัติ

การฝึกด้านภัยพิบัติ เป็นเครื่องมือและกิจกรรมในการสร้างความพร้อมและเพิ่มศักยภาพของหน่วยงานและบุคลากร รวมทั้งเป็นการทดสอบการประสานงานและการบูรณาการความร่วมมืออันนำไปสู่การปรับปรุงแผนในแต่ละระดับแผนปฏิบัติการและแผนเผชิญเหตุ ทั้งนี้ การฝึก หมายรวมถึงการฝึกซ้อม การซักซ้อมและการฝึกปฏิบัติตามความเหมาะสมและความจำเป็นของหน่วย ซึ่งแบ่งประเภทของการฝึก แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ 1) การฝึกเชิงอภิปราย (Discussion Base Exercise) เพื่อมุ่งเน้นประเด็นยุทธศาสตร์และนโยบาย โดยแบ่งออกเป็นการประชุมเชิงปฏิบัติการ (work shop) เป็นการตั้งสมมุติฐานสถานการณ์เพื่อให้ผู้เข้าร่วมการประชุมได้แสดงความเห็นร่วมกันในการค้นหาทางเลือกที่เหมาะสม และการฝึกบนโต๊ะ (Table Top Exercise) เป็นการจำลองสถานการณ์เพื่อค้นหาจุดอ่อน ปัญหา อุปสรรคของแผน เพื่อนำมากำหนดแนวทาง ขั้นตอนการปฏิบัติและระเบียบปฏิบัติประจำ (Standard Operation Procedure : SOP) โดยเน้นการฝึกในระดับผู้บริหารและผู้มีอำนาจตัดสินใจ และ2) การฝึกเชิงปฏิบัติการ เป็นการฝึกจำลองสถานการณ์ให้ใกล้เคียงความเป็นจริง การเคลื่อนย้ายระดมทรัพยากรและบุคคลจริง แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ การฝึกปฏิบัติ (Drill) การฝึกเฉพาะหน้าที่ (Functional Exercise) และการฝึกเต็มรูปแบบ (Full Scale Exercise) (ธวัชชัย ชวนสมบูรณ์ ,2559, น.66) ทั้งนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบแผนสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉินแต่ละด้านต้องจัดให้มีการฝึกซ้อมอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง นอกจากนี้ ควรมีการประเมินผลการฝึกแต่ละครั้ง บรรลุตามวัตถุประสงค์หรือไม่ จะต้องปรับปรุงระบบการจัดการในภาวะฉุกเฉินอะไรบ้าง อาทิเช่น ขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติ การประสานงาน การสื่อสาร ทรัพยากร ทักษะ ประสบการณ์ รวมทั้งความต้องการการฝึกอบรม ทรัพยากรเพิ่มเติม ข้อบกพร่อง อุปสรรคและข้อเสนอแนะในการฝึกครั้งต่อไป (ธวัชชัย ชวนสมบูรณ์, 2559, น.67)

การปฏิบัติงานด้านภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหมในปัจจุบัน มิได้จำกัดอยู่เฉพาะภายในประเทศเท่านั้น กระทรวงกลาโหมมีความจำเป็นในการปฏิบัติการร่วมกับกองทัพของมิตรประเทศ ซึ่งอยู่ในการปฏิบัติการตามหลักมนุษยธรรม โดยมีการฝึกร่วมกับต่างประเทศทั้งในและนอกภูมิภาค เพื่อช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมภายใต้กรอบความตกลงอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติและตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Reponse : AADMER) ซึ่งเน้นการประสานงานทางทหาร โดยมีรูปแบบการฝึก 3 ลักษณะ คือ 1) การฝึกแลกเปลี่ยน (Force Integration Training : FIT) 2) การฝึกแก้ปัญหาบนโต๊ะ (Table Top Exercise :

TTE) 3) การฝึกภาคสนาม (Field Training Exercises : FTX) เป็นการฝึกแบบใช้สถานการณ์ต่อเนื่องและทำการประชุมสรุปบทเรียนหลังการฝึกสิ้นสุด (ศิลปานันท์ ลำกูล, 2559, น.68)

การฝึกด้านภัยพิบัติของ กห. ที่ผ่านมา

สำนักงานแผนการฝึกร่วมและผสม กรมยุทธการทหาร กองบัญชาการกองทัพไทย (2556) ซึ่งเป็นหน่วยหลักในระดับนโยบายด้านการฝึกของกระทรวงกลาโหม ได้นำแผนบรรเทาสาธารณภัยของกระทรวงกลาโหม ระเบียบปฏิบัติและหลักปฏิบัติประจำ (SOP) ภายใต้กรอบความร่วมมือทั้งในและต่างประเทศ นำมาใช้ในการจัดการฝึกเพื่อเสริมสร้างองค์ความรู้ ความเข้าใจ ประสบการณ์และเตรียมความพร้อมของกำลังพล เครื่องมือและ ยุทโธปกรณ์ทางทหารที่ใช้ในการบรรเทาสาธารณภัย อันจะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานร่วมกันกับภาคพลเรือนรัฐบาล มูลนิธิ องค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง สรุปการฝึกของกองทัพไทยด้านภัยพิบัติ ดังนี้

1) การฝึกซ้อมบริหารวิกฤตการณ์ระดับชาติ (Crisis Management Exercise : CMEX) สภาความมั่นคงแห่งชาติรับผิดชอบ โดยการฝึกเป็นการทดสอบแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ แผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแบบบูรณาการระดับกระทรวง 17 ด้าน แผนผนึกกำลังและทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศ ระบบบัญชาการเหตุการณ์ในการบริหารวิกฤตการณ์ และทดสอบศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

2) การฝึกบรรเทาสาธารณภัยร่วม โดยการฝึกเป็นการบูรณาการแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยต่างๆ การฝึกเน้นทดสอบขีดความสามารถพร้อมกำลังพลและยุทโธปกรณ์ทางทหาร ในการสนับสนุนรัฐบาลในภัยพิบัติความรุนแรงระดับ 3 – 4

3) การฝึกซ้อมการบรรเทาภัยพิบัติ ในกรอบการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum Disaster Relief Exercise 2013) ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพ โดยมีกองทัพไทยรับผิดชอบการฝึก FTX และ CPX การฝึกมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติและการบูรณาการเครื่องมือที่มีอยู่ให้สามารถสนับสนุนซึ่งกันและกันพัฒนาระเบียบปฏิบัติประจำ สำหรับการประสานงานการบรรเทาภัยพิบัติและสถานการณ์ฉุกเฉินร่วมกันในระดับภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก โดยมี17 ประเทศและองค์กรระหว่างประเทศเข้าร่วมการฝึก

4) การฝึก ASEAN HADR Multilateral Exercise (AHEx) โดยการฝึกเป็นการทบทวนขั้นตอน/วิธีการปฏิบัติในการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติของอาเซียนและมิตรประเทศ การทดสอบการใช้ขีดความสามารถทางทหารและการบูรณาการทรัพยากรและเครื่องมือที่มีอยู่ให้สามารถสนับสนุนซึ่งกันและกันได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

5) การฝึกร่วมผสมไทย-กัมพูชา (Thai – Cambodia Joint and Combined Exercise 2012) เป็นการฝึกเพื่อพัฒนาแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกันของประเทศในอาเซียน การฝึกประกอบด้วยการประชุมเชิงปฏิบัติการ การฝึกภาคสนาม โครงการช่วยเหลือประชาชนและการสาธิตเครื่องมือในการช่วยเหลือภัยพิบัติ

6) การฝึกนอกประเทศ ได้แก่ การฝึกทางทหารอาเซียนด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติของอาเซียน (ASEAN Militaries Humanitarian Assistance and Disaster Relief Exercise : AHX) และการฝึก The ASEAN Defence Ministers' Meeting-Plus Humanitarian Assistance & Disaster Relief and Military Medicine Exercise (ADMM-PLUS HADR & MMEX) จัดขึ้นที่ประเทศบรูไน มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความคุ้นเคยกับวิธีการหลักปฏิบัติด้านการบรรเทาและจัดการภัยพิบัติการแพทย์ทางทหารของอาเซียน และการจัดทำระเบียบปฏิบัติประจำในการใช้ขีดความสามารถทางทหารเพื่อสนับสนุนด้านมนุษยธรรม การบรรเทาภัยพิบัติ และการแพทย์ทหารภายใต้กรอบความตกลงของ AADMER ประเทศที่เข้าร่วมการฝึกเป็นประเทศในกลุ่มอาเซียน และประเทศคู่เจรจาในกรอบความร่วมมือ ADMM-PLUS รวม 18 ประเทศ สำหรับกองทัพไทยประกอบกำลังเป็นหน่วยเฉพาะกิจการฝึก AHX เข้าร่วมการฝึก 149 นาย

การฝึกด้านภัยพิบัติเป็นกิจกรรมที่สร้างความพร้อมและเพิ่มศักยภาพของหน่วยงาน แบ่งประเภทการฝึกเป็น 2 ประเภท คือ การฝึกเชิงอภิปราย เพื่อมุ่งเน้นประเด็นยุทธศาสตร์และนโยบาย เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อค้นหาทางเลือกที่เหมาะสม และการฝึกบนโต๊ะ เพื่อค้นหาจุดอ่อน ปัญหา อุปสรรคของแผน และการฝึกเชิงปฏิบัติการ เช่น การฝึกปฏิบัติ การฝึกเฉพาะเจ้าหน้าที่ และการฝึกเต็มรูปแบบ สำหรับการฝึกด้านภัยพิบัติควรให้มีการฝึกซ้อมอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง และควรมีการประเมินผล เพื่อค้นหาข้อบกพร่อง อุปสรรคและข้อเสนอแนะในการฝึกครั้งต่อไป โดยมีสำนักงานแผนการฝึกร่วมและผสม กรมยุทธการทหาร กองบัญชาการกองทัพไทย เป็นหน่วยงานหลักในระดับนโยบายด้านการฝึกของ กห.

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

บทเรียนการปฏิบัติงานของ ศบภ.กห.

การทบทวนเอกสารในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยขอแยกนำเสนอเป็น 2 ส่วน คือ 1) บทเรียนจากการจัดการภัยพิบัติในประเทศไทย และ 2) บทเรียนจากการจัดการภัยพิบัติในต่างประเทศ โดยสรุปได้ดังนี้

1) บทเรียนจากการจัดการภัยพิบัติในประเทศไทย

การศึกษาทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องในส่วนนี้ มุ่งที่จะเรียนรู้และทำความเข้าใจด้านประสบการณ์ การบริหารจัดการภัยพิบัติครั้งสำคัญต่างๆ ที่เคยเกิดขึ้นจริงในประเทศไทย เพื่อนำไปเป็นบทเรียนสำหรับการวิจัยนี้ ซึ่งบทเรียนที่ได้รับจากการศึกษากรณีภัยพิบัติต่างๆ ดังกล่าว จัดได้ว่ามีประโยชน์เหมาะสมแก่การนำมาประยุกต์ใช้เป็นกรอบแนวทางในการศึกษาวิจัย เพื่อพัฒนาระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม ดังต่อไปนี้

1.1) กรณีดินโคลนถล่มบ้านน้ำก้อ ที่ตำบลน้ำก้อ อ.หล่มสัก จ.เพชรบูรณ์ เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2544 เวลาประมาณตี 3 ซึ่งเป็นเวลาที่ชาวบ้านกำลังหลับสนิท เกิดฝนตกหนักบนภูเขา ได้มีน้ำป่าไหลหลากพัดพาดินโคลนและซากต้นไม้เข้าท่วมและทับถมชุมชนที่อยู่ห่างจากช่องเขาน้ำก้อใหญ่ตัดกับเขาวังบาน เพียง 2.5 กิโลเมตร บ้านเรือนถูกน้ำพัดพังทลาย ด้วยความหนาของชั้นโคลนประมาณ 1 เมตร มีผู้เสียชีวิต 131 ราย บาดเจ็บ 109 ราย สูญหาย 4 ราย บ้านเรือนเสียหายทั้งหลัง 215 หลัง เสียหายบางส่วน 499 หลัง พื้นที่การเกษตร บ่อปลา บ่อกุ้ง เสียหาย 473 แห่ง ประมาณค่าความเสียหาย 112,417,933 บาท (ศูนย์วิจัยและพัฒนาการทหาร, 2554, น.53) ทำให้หน่วยงานในพื้นที่ต้องระดมเข้าให้ความช่วยเหลือ ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งของทหาร ได้แก่ กองพลทหารม้าที่ 1 จังหวัดทหารบกเพชรบูรณ์ และหน่วย นพค.16 สนภ.1 นทพ. ได้ระดมเครื่องจักรกล กำลังพล ยุทโธปกรณ์เข้าช่วยเหลือโดยการรื้อถอน ซากปรักหักพังและค้นหาศพผู้เสียชีวิต (ศูนย์วิจัยและพัฒนาการทหาร, 2554, น.54) บทเรียน ได้แก่ ระบบการเตือนภัย, การเข้าพื้นที่เกิดเหตุของหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดความสับสน และระบบบัญชาการเหตุการณ์

1.2) กรณีสึนามิ เกิดขึ้นเมื่อ 26 ธันวาคม 2547 ได้เกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่นอกชายฝั่งสุมาตรา ประเทศอินโดนีเซีย และส่งผลกระทบสู่ประเทศไทยบริเวณพื้นที่ท่องเที่ยวและชุมชนจังหวัดภูเก็ต กระบี่และพังงา ซึ่งในขณะนั้นคนในพื้นที่ส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้เกี่ยวกับสึนามิ อันเป็นภัยพิบัติที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ทำให้ไม่มีแผน

แก้ไขสถานการณ์ไว้ล่วงหน้า ท่ามกลางความเสียหายที่เกิดขึ้นใน 6 จังหวัด ทั้งทางสภาพภูมิศาสตร์ การคมนาคม ซากปรักหักพัง การกู้ภัยและการจัดการกับศพผู้เสียชีวิต รวมทั้งระบบโทรคมนาคมสื่อสารที่ขัดข้อง ทำให้เกิดความสับสนในด้านการสั่งการและด้านการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย นอกจากนี้ บุคลากรยังขาดทักษะความชำนาญ และขาดประสบการณ์ (ทวิดา กมลเวชช, 2555) ส่วนการดำเนินการของภาครัฐด้วยการจัดตั้งศูนย์อำนวยการร่วมช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยมอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ มีอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการและเลขานุการ เนื่องจากภัยพิบัติขนาดใหญ่ทำให้การทำงานในระบบจังหวัดมีข้อจำกัด ส่งผลให้รัฐบาลต้องส่งทีมกู้ภัย บุคลากรทางการแพทย์ กำลังคน และเครื่องมือ เข้าไปในพื้นที่ แต่ไม่มีการประสานงานที่ดีระหว่างรัฐบาลและจังหวัด ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและล่าช้าสำหรับการบริหารจัดการ ปัญหาที่พบ คือ ช่วงก่อนเกิดภัย จะไม่มีระบบเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ เทคโนโลยีชั้นสูงไม่สามารถใช้การได้ ในขณะที่โทรศัพท์พื้นฐานและวิทยุกระจายเสียงในท้องถิ่นสามารถเข้าถึงได้มากกว่า ช่วงระหว่าง เกิดภัย มีปัญหาในการประสานระหว่างหน่วยงาน ระบบสื่อสาร (จากการที่เทคโนโลยีและเครือข่ายล่ม) ความล่าช้าจากสายการบังคับบัญชาช่วงหลังภัยผ่านพ้น การกอบกู้และฟื้นฟูชุมชนยังเป็นช่วงสั้นๆ ไม่มีการพัฒนาต่อเนื่อง (นันทิยา ทองคณารักษ์, 2556, น.3) ภายหลังจากเกิดสึนามิ ทำให้ประเทศไทยเริ่มตระหนักถึงการบูรณาการในการจัดการภัยพิบัติ โดยมีการปรับกฎหมายและนโยบาย การเขียนแผนแม่บท แผนปฏิบัติการ แผนการใช้งบประมาณ กำหนดโครงสร้างหน่วยงาน และมีการฝึกซ้อมแผนอยู่เป็นระยะ โดย ทวิดา กมลเวชช (2555) นักวิชาการด้านบริหารภัยพิบัติได้ระบุว่า บูรณาการ หมายถึง ความเป็นเอกภาพและการประสานงาน เนื่องจากในการจัดการภัยพิบัติมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก การประสานงานอย่างชัดเจน แม่นยำ จึงเป็นเรื่องสำคัญ เพื่อให้การจัดการดำเนินไปในทิศทางเดียวกันหรือมีเอกภาพ การทำให้เกิดเอกภาพ คือ การควบคุมการทำงานให้มีทิศทางเดียวกัน ซึ่งต้องให้น้ำหนักกับภาวะผู้นำและการสื่อสารที่ดี ซึ่งหลักการจัดการภัยพิบัติ ทั่วโลก เรียกว่า Incident Command System (ICS) เป็นระบบที่ออกแบบมาให้หน่วยที่ต้องเผชิญสถานการณ์วิกฤติ ปฏิบัติการอยู่ในระบบเดียวกันหมด มีผู้บัญชาการในการประสานงานระหว่างหน่วยย่อยกับส่วนกลาง เพื่อควบคุมทิศทางโดยเอกภาพ ในการทำงานต้องอาศัยภาวะผู้นำ ต้องรู้ว่าการตัดสินใจที่สำคัญยิ่งยวด การประสานงานหน่วยย่อยจะมีข้อจำกัด หน่วยใหญ่ซึ่งมีข้อมูลทั้งหมดจะต้องประมวลผลให้เร็วที่สุดและเสนอแนวทางร่วมกันให้เร็วที่สุด นี่คือ วิธีการทำให้เกิดเอกภาพ (ทวิดา กมลเวช, 2555)

ประเทศไทยได้เรียนรู้จากการประสบภัยสึนามิ ทำให้ไทยมีความตื่นตัวและให้ความสำคัญต่อการป้องกันภัยพิบัติ ด้วยการออกพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการ กำหนดกรอบการบริหารจัดการสาธารณภัย ทั้งแนวนโยบายการปฏิบัติ รวมทั้งกรอบการประสานการปฏิบัติ โดยมีคณะกรรมการระดับชาติทำหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศ และมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานกลางของรัฐ โดยได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 3 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด และแผนของกรุงเทพมหานคร (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554) สำหรับในระดับสากลนั้นได้มีการจัดหาความร่วมมือกับต่างชาติ รวมถึง Asian Disaster Preparedness Center (ADPC) เพื่อแบ่งปันประสบการณ์เรียนรู้ในเรื่องการจัดการภัยพิบัติต่างๆ ร่วมกัน

สรุปบทเรียน ได้แก่ ขาดการบูรณาการในการจัดการภัยพิบัติ, ขาดเอกภาพ, ไม่มีแผนแก้ไขสถานการณ์ เมื่อระบบโทรคมนาคมสื่อสารขัดข้อง ทำให้เกิดปัญหาในด้านการสั่งการและด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ภาครัฐได้มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการร่วมช่วยเหลือผู้ประสบภัย เนื่องจากภัยพิบัติขนาดใหญ่ทำให้การทำงานในระบบจังหวัดมีข้อจำกัด ทำให้เกิดระบบอาสาสมัครและกลุ่มเอกชน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและล่าช้า ไม่มีการประสานงาน สำหรับการบริหารจัดการในวงจรของภัยพิบัติช่วงก่อนเกิดเหตุจะไม่มีระบบเตือนภัย ช่วงระหว่างเกิดภัยมีปัญหาการประสานงาน ระบบสื่อสารใช้การไม่ได้ ช่วงการกอบกู้และฟื้นฟูขาดความต่อเนื่อง

1.3) กรณีภัยแล้ง ภัยแล้ง (Droughts) เป็นความแห้งแล้งของลมฟ้าอากาศ อันเกิดจากที่มีฝนตกน้อยกว่าปกติหรือฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล เป็นระยะเวลานานกว่าปกติและครอบคลุมพื้นที่บริเวณกว้าง ทำให้ขาดแคลนน้ำดื่มน้ำใช้ พืชพันธุ์ไม้ต่างๆ ขาดน้ำ ความแห้งแล้งเป็นภัยธรรมชาติประเภทหนึ่งเกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี จะเกิดขึ้น 2 ช่วง ในฤดูฝน จะเกิดในช่วง มิถุนายน ถึง กรกฎาคม และในฤดูหนาว จะเกิดในช่วง ตุลาคม ถึง กุมภาพันธ์ ในช่วงดังกล่าว พืชไร่ที่เพาะปลูกจะขาดน้ำได้รับความเสียหาย มนุษย์และสัตว์ขาดแคลนน้ำดื่มน้ำใช้ ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีพ รวมถึงด้านเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้ ความรุนแรงขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน เช่น ความชื้นในอากาศ ความชื้นในดิน ระยะเวลาที่เกิดความแห้งแล้ง ของขนาดของพื้นที่ จากข้อมูลของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเมื่อ 17 มีนาคม 2553 มีพื้นที่ประสบภัยแล้ง 45 จังหวัด มากกว่าช่วงเวลาเดียวกันในปี 2552 จำนวน 6 จังหวัด โดยมีราษฎรได้รับความเดือดร้อน จำนวน 4.8 ล้านคน มากกว่าระยะเดียวกันปีก่อนร้อยละ 5.7

สถานการณ์ภัยแล้ง ระหว่าง 1 พฤศจิกายน 2553 ถึง 13 มิถุนายน 2554 ได้มีประกาศเป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (ภัยแล้ง) รวม 12 จังหวัด ได้แก่ เพชรบูรณ์, น่าน, สุโขทัย, ชัยภูมิ, นครราชสีมา, บึงกาฬ, บุรีรัมย์, ยโสธร, สกลนคร, หนองคาย, อำนาจเจริญ และประจวบคีรีขันธ์ รวม 109 อำเภอ 815 ตำบล 9,047 หมู่บ้าน ความเสียหายมีราษฎรได้รับความเดือดร้อน 6,176,183 คน 1,811,681 ครัวเรือน (ศูนย์วิจัยและพัฒนาการทหาร,2554, น.70)

บทเรียนการให้ความช่วยเหลือมาจากหลายหน่วยงาน อาทิเช่น กรมชลประทาน, การประปาส่วนภูมิภาค, การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, กรมทรัพยากรน้ำและกระทรวงกลาโหม โดย ศบภ.นทพ, ศบภ.ทบ., ศบภ.ทอ. (ภารกิจฝนหลวง) ทำให้ขาดเอกภาพและไม่ได้นำระบบบัญชาสถานการณ์มาใช้ (ศูนย์วิจัยและพัฒนาการทหาร, 2554, น.70)

1.4) กรณีเหตุการณ์อุทกภัย จังหวัดนครราชสีมา สถานการณ์เกิดตั้งแต่ 19 ตุลาคม 2553 กินเวลาประมาณ 1 เดือน สาเหตุเกิดจากฝนตกเหนือเขื่อนลำพระเพลิง เขื่อนลำตะคลอง เขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ จนต้องเร่งระบายน้ำออกสู่พื้นที่ท้ายเขื่อน ทำให้หลายพื้นที่เกิดอุทกภัยอย่างหนัก สำหรับสาเหตุของอุทกภัยยังพบว่ามีการรุกล้ำลำน้ำลำตะคลองและลำพระเพลิง ทำให้พื้นที่ไม่สามารถเก็บกักน้ำเอาไว้ได้ โดยการรุกล้ำดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะความเฟื่องฟูของธุรกิจโรงแรมและรีสอร์ท (ศูนย์วิจัยและพัฒนาการทหาร, 2554, น.63)พื้นที่เกิดอุทกภัย คิดเป็นร้อยละ 83.3 ของเขตปกครองจังหวัดนครราชสีมา ทำให้ประชาชนเดือดร้อน 1,268,914 คน (คิดเป็น 48% ของประชากร) พื้นที่การเกษตรเสียหาย 1,796,298 ไร่ (คิดเป็น 20% ของพื้นที่การเกษตร)

การให้ความช่วยเหลือของจังหวัดนครราชสีมา รวมทั้งอาสาสมัครหน่วยกู้ภัย ได้ระดมเจ้าหน้าที่ออกให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ สำหรับกระทรวงกลาโหม ได้จัดแบ่งมอบพื้นที่และภารกิจให้หน่วยในสังกัดเข้าช่วยเหลือ ได้แก่ 1) กองทัพบก โดย มทบ.21 (อ.เมือง, อ.พิมาย) พลพัฒนา 2 (อ.ด่านขุนทด, อ.สีคิ้ว, อ.สูงเนิน, อ.ปากช่อง) กรมทหารราบที่ 23 (อ.เฉลิมพระเกียรติ, อ.จักราช) พล ร.3 (อ.ปักธงชัย, อ.โชคชัย) 2) กองทัพเรือ จัดส่งเรือท้องแบน 5 ลำ และกำลังพล 20 นาย สนับสนุนการเคลื่อนย้ายประชาชนและขนส่งอาหารในเขต อ.พิมาย 3) กองทัพอากาศ โดย บน.1 (อ.เมือง อ.ปักธงชัย, อ.วังน้ำเขียว, อ.ขามทะเลสอ) ได้จัดตั้งศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 5 (ปภ.5) ซึ่ง ทอ. มีแผนบรรเทาสาธารณภัยอย่างชัดเจน มีความต่อเนื่องจากแผนปฏิบัติการจิตวิทยาและช่วยเหลือประชาชนเป็นประจำทุก 3 เดือน ทำให้บทบาทของ ทอ. ค่อนข้างชัดเจน มีความใกล้ชิดกับชุมชนโดยรอบที่ตั้ง มีโครงสร้างการจัดหน่วย

เหมาะสมกับงานด้านบรรเทาสาธารณภัย มีการบูรณาการระหว่างเหล่าทัพและกับหน่วยงานพลเรือน ทำให้ ทอ. แสดงบทบาทในการบรรเทาสาธารณภัยและช่วยเหลือประชาชนได้อย่างเหมาะสม (ศูนย์วิจัยและพัฒนาการทหาร, 2554, น.65)

ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ ได้แก่ 1)ไม่มีพื้นที่รองรับการอพยพผู้ประสบภัยและทรัพย์สิน 2) การกระจายตัวของบ้านเรือน ทำให้การช่วยเหลือไม่ทั่วถึง 3) การประสานงานของหน่วยช่วยเหลือในแต่ละพื้นที่ยังไม่เป็นระบบ โดยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้ 1) ควรมีหอกระจายข่าวของชุมชน 2) ควรให้มีการฝึก ศึกษาและดูงานของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เข้าใจบทบาทและหน้าที่ 3) แต่ละศูนย์ควรมีแผนที่สถานการณ์แสดงเขตพื้นที่ชุมชนที่ประสบภัย เพื่อให้ติดตามสถานการณ์ได้อย่างต่อเนื่อง (ศูนย์วิจัยและพัฒนาการทหาร, 2554, น.66)

1.5) กรณีวิกฤตอุทกภัย 2554 เริ่มตั้งแต่ปลายเดือน กรกฎาคม 2554 มีพายุถึง 38 ลูก ที่พัดผ่านภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก และมี 5 ลูกที่ส่งผลต่อประเทศไทยโดยตรงในภาคเหนือและภาคอีสาน ทำให้เกิดน้ำท่วมเป็นวงกว้างสร้างความเสียหายอย่างมหาศาล ซึ่งธนาคารโลกประเมินมูลค่าความเสียหายสูงถึง 1.44 ล้านล้านบาท ประเทศไทยตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับมรสุมจากพายุ และสามารถเกิดน้ำท่วมได้ทุกปี ถึงแม้ว่าประเทศไทยมีระบบควบคุมการระบายน้ำ รวมถึงเขื่อนหลายแห่ง คลอง ชลประทานและแอ่งยับยั้งน้ำท่วมหรือแก้มลิง (Flood Detention Basin) นอกจากนี้ กรุงเทพมหานครยังสร้างระบบอุโมงค์ระบายน้ำ ซึ่งเริ่มดำเนินการจัดสร้างตั้งแต่ พ.ศ.2544 สำหรับป้องกันอุทกภัยในกรุงเทพฯ ซึ่งอุโมงค์ดังกล่าว นับเป็นความสำเร็จ ที่สำคัญ โดยจะเห็นได้ว่ากรุงเทพฯ จะประสบอุทกภัยเพียงเล็กน้อยและกินเวลาไม่นาน นับตั้งแต่อุทกภัยครั้งใหญ่ เมื่อ พ.ศ.2538 แต่ระบบชลประทานทั้งหมดนี้ยังไม่เพียงพอต่อการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากอุทกภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ชนบท (นันทิยา ทองคณารักษ์, 2556, น.6)

การบริหารจัดการอุทกภัย 2554 รัฐบาลได้จัดตั้ง “ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย” (ศปภ.) จากช่วงสึนามิ (2547) จนถึงอุทกภัย (2554) นับได้ว่าเป็นระยะเวลาช่วงหนึ่งซึ่งเป็นบทเรียนให้รัฐตระหนักถึงความจำเป็นในการบริหารงานช่วงวิกฤต และเป็นที่มาของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ที่ระบุโครงสร้างองค์กรรับผิดชอบไว้หลายระดับ และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน แต่ปัญหาที่พบใน คือ การขาดเอกภาพในการปฏิบัติที่ผู้รับผิดชอบหลัก คือ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย กลับไม่มีบทบาทที่ชัดเจนใน ศปภ. แสดงให้เห็นว่า ปัญหาการบริหารจัดการภัยพิบัติถูกแทรกด้วยการเมือง

ทั้งนี้ วัฏจักร ของการบริหารจัดการภัยพิบัติ สามารถแบ่งเป็น 4 ขั้นตอน คือ 1) การป้องกันและลดผลกระทบ 2) การเตรียมพร้อมรับภัยพิบัติ 3) การจัดการในภาวะฉุกเฉิน และ 4) การจัดการหลังจากเกิดภัย โดยจะเห็นได้ว่าประเทศไทยยังขาดขั้นที่ 1 และ 2 ทำให้การรับมือกับน้ำท่วมครั้งนี้เป็นแบบเฉพาะหน้าอีกเช่นเคย

เมื่อ 8 พฤศจิกายน 2554 รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมา 2 คณะ คือ 1) คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ (กยอ.) มีหน้าที่จัดทำเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการกำหนดยุทธศาสตร์ประเทศ 2) คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) มีหน้าที่จัดทำเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหา และวางระบบบริหารจัดการน้ำของประเทศ โดยมีมาตรการ อาทิ การปรับแผนการบริหารน้ำในเขื่อน การกำหนดพื้นที่รับน้ำ การปรับปรุงบ้านเรือนให้มีความแข็งแรงฯลฯ การดำเนินงานของคณะกรรมการ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ ไม่ควรมีฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซง แต่ควรจะเพิ่มสัดส่วนของนักวิชาการ ข้าราชการให้มากขึ้น และควรมีการทบทวนภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถจัดโครงสร้างองค์การให้เหมาะสม ทั้งนี้ ควรมีการระดมความคิดจากนักวิชาการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคประชาชน รวมทั้งการใช้ Model ของท้องถิ่นที่มีความขัดแย้งและสามารถจัดการตนเองได้ยามวิกฤติมาเป็นบทเรียนในการเตรียมรับมือภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ควบคู่ไปกับการฝึกซ้อมแผนปฏิบัติร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ เพื่อหาแนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติอย่างยั่งยืนในอนาคต (นันทิยา ทองคณารักษ์, 2556, น.7)

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (20 มี.ค.2555) ได้สรุปสภาพปัญหาของการบริหารจัดการอุทกภัย 2554 ของประเทศไทย พร้อมข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา ดังนี้ สภาพปัญหาได้แก่ 1) ความไม่ชัดเจนในด้านนโยบายและแผนหลัก กฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับ 2) การขาดประสิทธิภาพในการสั่งการและการสื่อสารกับสาธารณะ 3) องค์กรในการบริหารจัดการสาธารณภัย มีโครงสร้างซับซ้อนหลายชั้น 4) ขาดการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาความถูกต้องของข้อมูลพื้นฐาน สำหรับข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา ได้แก่ 1) โครงสร้างองค์กรของการบริหารจัดการสาธารณภัย กำหนดแนวคิดให้น้ำหนักความสำคัญของภารกิจหลัก, องค์กรเจ้าภาพควรมีอำนาจสั่งการชัดเจน, การมีส่วนร่วมของท้องถิ่น ภาคประชาชน ภาคเอกชน 2) แนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารสาธารณภัยต้องอยู่บนหลักพื้นฐาน 3 ประการ คือ หลักการมองภาพการจัดการภัยแบบองค์รวม, การบริหารจัดการภัยพิบัติเชิงรุก ต้องครอบคลุมภารกิจหลัก 4 ประการ 3) ควรมีการจัดตั้งทบวงน้ำ เพื่อ

เป็นเจ้าภาพหลักในการบริหารจัดการ 4) ควรมีการปฏิรูประบบราชการ บริการแบบเบ็ดเสร็จครบวงจร 5) สร้างวัฒนธรรมความปลอดภัย เพิ่มขีดความสามารถของประชาชนให้มีทักษะในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า

1.6) กรณีการให้ความช่วยเหลือผู้สูญหายในวนอุทยานถ้ำหลวง-ขุนน้ำนางนอน อ.แม่สาย จ.เชียงราย

กระทรวงมหาดไทย ได้รายงานให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ทราบว่า เมื่อ 23 มิถุนายน 2561 ได้เกิดเหตุเยาวชนทีมฟุตบอลหมูป่า จำนวน 13 คน พลัดหลงบริเวณวนอุทยานถ้ำหลวงขุนน้ำนางนอน อ.แม่สาย จ.เชียงราย โดยมีหน่วยงานภาครัฐ ทั้งฝ่ายพลเรือน ตำรวจ ทหาร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน องค์การสาธารณกุศล ประชาชนจิตอาสา ตลอดจนหน่วยงานอาสาสมัครชาวต่างชาติ ร่วมแรงร่วมใจเข้าทำการค้นหาและช่วยเหลือออกจากถ้ำได้อย่างปลอดภัยเมื่อ 10 กรกฎาคม 2561 รวมระยะเวลา 18 วัน

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้จัดเวทีถอดบทเรียนภายหลังการปฏิบัติงาน (After Action Review : AAR) การให้ความช่วยเหลือผู้สูญหาย ตลอดจนการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ดังกล่าว สรุปได้ดังนี้ 1) ผลการปฏิบัติ ประกอบด้วย (1) ผลการปฏิบัติที่ดี คือ ผู้เข้าร่วมปฏิบัติงานทุกคนมุ่งเป้าไปสู่เป้าหมายเดียวกัน จึงเป็นปัจจัยเสริมซึ่งกันและกัน จนนำไปสู่ความสำเร็จ (2) ปัญหาอุปสรรค : การขาดข้อมูล แผนผังโครงสร้างของถ้ำ ขาดอุปกรณ์การกู้ภัยในถ้ำ ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการประเมินสถานการณ์ในช่วงแรก แต่หลังจากได้มีการสนับสนุนผู้เชี่ยวชาญ รวมทั้งผลจากการบูรณาการการฝึกซ้อมร่วมกันส่งผลให้เกิดความคุ้นเคย ความคล่องตัว ความมั่นใจทั้งผู้ปฏิบัติงานและผู้บริหารระดับสูง (3) สิ่งที่ได้เรียนรู้จากเหตุการณ์ ได้แก่ ประการแรก ทุกภาคส่วนร่วมกันหารือโดยใช้หลักของเหตุและผล การใช้ข้อมูลที่เป็นวิทยาศาสตร์และการมีที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญ ส่งผลให้ผู้บัญชาการเหตุการณ์ สามารถตัดสินใจแก้ปัญหาอย่างรวดเร็ว สิ่งที่สำคัญคือ ผู้มีอำนาจตัดสินใจจะต้องเปิดกว้างรับข้อมูล ความรู้และเทคนิคต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศ ประการที่สอง การปฏิบัติต้องสอดคล้องตามแผนและกฎหมาย มีระบบโครงสร้างการจัดการในภาวะฉุกเฉินที่มี ส่วนปฏิบัติการ ส่วนอำนวยการ ส่วนสนับสนุน การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารและการเชื่อมโยงองค์ความรู้จากที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญ อันนำไปสู่การปฏิบัติอย่างประสานสอดคล้องและเกิดความคุ้มครองต่อผู้ปฏิบัติงานตามกฎหมาย 2) ข้อเสนอจากการถอดบทเรียนมี 3 ประเด็นคือ (1) การจัดตั้งระบบบัญชาการเหตุการณ์ โดยมีผู้มี

อำนาจตามกฎหมาย (ผู้ว่าราชการจังหวัด) มีการดำเนินการตามแผนและกฎหมาย มีการจัดผังโครงสร้างองค์กรเชื่อมโยงตามสายการบังคับบัญชา (Chain of Command) ที่ค่อนข้างชัดเจน (2) ปัญหาอุปสรรคสำคัญที่ได้จากข้อคิดเห็นของผู้ร่วมปฏิบัติงาน พบว่า ความเข้าใจกฎหมายและแผนที่ไม่เท่ากัน ขาดทักษะความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของผู้ปฏิบัติงาน และทรัพยากรการกู้ภัยไม่เหมาะสมและไม่ทันสมัย (3) ข้อเสนอ ควรมีการเรียนรู้ร่วมกันในการจัดการในภาวะฉุกเฉินให้เกิดความเข้มแข็งอย่างเป็นระบบ ปรับปรุงพัฒนาองค์ความรู้ ทักษะ วัสดุอุปกรณ์ให้เป็นตามมาตรฐานสากลสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 ในยุทธศาสตร์ที่ 2 การบูรณาการการจัดการในภาวะฉุกเฉิน

การดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าว ประกอบด้วย 1) การสร้างมาตรฐานการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ได้แก่ การขยายองค์ความรู้เรื่องระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) และการสร้างทีมสนับสนุนการจัดการเหตุการณ์ (Incident Management Assistant Team : IMAT) สำหรับเมื่อเกิดสาธารณภัยขนาดใหญ่ รวมทั้งการยกระดับการฝึก ทั้งในและต่างประเทศ และการจัดทำแผนเผชิญเหตุในพื้นที่เสี่ยงภัย และ 2) การพัฒนาระบบ/เครื่องมือสนับสนุนการเผชิญเหตุ ได้แก่ เพิ่มการฝึกอบรมให้ความรู้เพื่อสร้างมาตรฐานบุคลากร, การปรับปรุงระบบฐานข้อมูลทรัพยากรกู้ภัย, การจัดทำคู่มือ (Handbook), การเสริมระบบการเตือนภัย, ระบบการสื่อสารในภาวะฉุกเฉิน และการจัดหาทรัพยากรกู้ภัยที่เหมาะสมตามภารกิจและสภาพพื้นที่

ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อ 15 มกราคม 2562 ได้ให้ความเห็นชอบและให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของประเทศไทย ดังนี้ 1) พิจารณาปรับปรุงเพิ่มศักยภาพการจัดการภาวะฉุกเฉิน 2) พัฒนาและบริหารจัดการโครงข่ายการสื่อสารโทรคมนาคม 3) ยกระดับความร่วมมือกับต่างประเทศ 4) สนับสนุนงบประมาณในการพัฒนาระบบบริหารจัดการภัยในภาวะฉุกเฉินตามมาตรฐานสากล 5) ให้ความสำคัญในการพัฒนาบุคลากร 6) กำหนดรูปแบบของแผนเผชิญเหตุพื้นที่เสี่ยงภัยในสถานที่ท่องเที่ยวทางธรรมชาติให้เป็นมาตรฐาน

การถอดบทเรียนของ มณฑลทหารบกที่ 37 กองทัพบก จากการปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ณ วนอุทยานถ้ำหลวง-ขุนน้ำนางนอน จ.เชียงราย ตั้งแต่วันที่ 23 มิถุนายน – 16 กรกฎาคม 2561 (ศูนย์พัฒนาหลักนิยมและยุทธศาสตร์ กรมยุทธศึกษาทหารบก, 2562, น.267) สรุปได้ดังนี้ 1) ด้านกำลังพล ควรมีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียน เนื่องจากต้องปฏิบัติงาน 24 ชั่วโมง ต้องปฏิบัติร่วมกับส่วนราชการ ภาคเอกชนและต่างชาติ เป็นภารกิจที่ไม่เคยปฏิบัติมาก่อน ซึ่งกำลังพล

มุ่งมั่นเพื่อให้ภารกิจสำเร็จ ทั้งนี้ ได้รับการสนับสนุนอาหารเครื่องดื่มตลอด 24 ชั่วโมง 2) ด้านอุปกรณ์ในการกู้ภัยทางน้ำ ต้องจัดหาเพิ่มเติมสำหรับเด็ก ในส่วนกองทัพบกได้จัดรถครัวสนามเป็นโรงครัวพระราชทาน โทรศัพท์สนาม TA312/PT (ทางสาย) และพลั่วสนาม 3) ด้านการฝึกควรจะต้องฝึกเพิ่มเติม ได้แก่ การช่วยเหลือใต้น้ำ, ในถ้ำ, ฝึกทักษะการดำน้ำ 4) ด้านการวางแผน เนื่องจากเป็นภารกิจที่ไม่เคยปฏิบัติมาก่อน จำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จะทำให้การวางแผนง่ายขึ้น 5) การควบคุมบังคับบัญชา โดย ผวจ.เชียงราย ในฐานะผู้บัญชาการเหตุการณ์มีความเด็ดขาด ซึ่งมอบให้หน่วยทหารปฏิบัติ เช่น การควบคุมเขต, การควบคุมสื่อ, การควบคุมการปฏิบัติบริเวณหน้าถ้ำ, การค้นหาปล่องบนถ้ำและการพร่องน้ำหน้าถ้ำ และบริเวณถ้ำทรายทอง 6) ด้านความเหมาะสมของภารกิจที่หน่วยได้รับ ส่วนใหญ่เป็นการใช้แรงงานทหารไม่มีผลกระทบต่อภารกิจหลักของหน่วย 7) ด้านอื่นๆ เนื่องจากเป็น การปฏิบัติภารกิจร่วมกับนานาชาติหรือมิตรประเทศ ต้องใช้ภาษาอังกฤษในการประสานงานและการชี้แจงสื่อต่างประเทศ

กรณีศึกษาในครั้งนี้นับได้ว่าเป็นครั้งแรกที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ปัจจัยแห่งความสำเร็จคือ การนำระบบบัญชาการเหตุการณ์ (ICS)มาใช้อย่างได้ผล โดยเฉพาะภาวะผู้นำของผู้บัญชาการเหตุการณ์ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) การระดมความช่วยเหลือจากทุกภาคส่วน ทั้งในและต่างประเทศ การควบคุมพื้นที่ ความร่วมมือและการมีส่วนร่วม และการประชาสัมพันธ์ในภาวะวิกฤต

บทเรียนการจัดการภัยพิบัติในต่างประเทศ

การศึกษาในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยมุ่งที่จะศึกษาเรียนรู้เกี่ยวกับประสบการณ์ในการบริหารจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา, ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเนปาล ซึ่งจะได้นำบทเรียนต่างๆ มาประยุกต์ใช้ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เพื่อนำไปวิเคราะห์ให้ได้แนวทางในการบริหารจัดการภัยพิบัติของ กห. ต่อไปในอนาคต

1) กรณีเกิดพายุหมุนนาร์กิสที่สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา โดยเริ่มก่อตัวจากหย่อมความกดอากาศต่ำในทะเล บริเวณอ่าวเบงกอล แล้วไต่ระดับขึ้นไปเรื่อยๆ จนกลายเป็นพายุดีเปรสชั่น พายุโซนร้อน และพายุหมุนเขตร้อน (Tropical Cyclone) ซึ่งมีชื่อเรียกว่า พายุไซโคลนนาร์กิส ได้พัดกระหน่ำเข้าพื้นที่แถบสามเหลี่ยมปากแม่น้ำอิระวดี และนครย่างกุ้ง เมื่อ 3 พฤษภาคม 2551 รัฐบาลทหารพม่ารายงานทางสถานีโทรทัศน์ มียอดผู้เสียชีวิตสูงกว่า 34,000 คน ขณะที่เจ้าหน้าที่ต่างประเทศประเมินว่าอาจมีผู้เสียชีวิตถึง 100,000 คน ผู้สูญหายอีกกว่า 40,000 คน และจำนวน

ผู้ประสบภัยอีกนับล้านคน ซึ่งต่อมาภายหลังสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2554) ได้ระบุว่า จากการเกิดภัยพิบัติครั้งนี้ รัฐบาลพม่าไม่ได้ใส่ใจแก้ไขสถานการณ์เท่าที่ควร ทั้งการให้ความช่วยเหลือผู้บาดเจ็บ การค้นหาผู้สูญหาย และการจัดการศพผู้เสียชีวิตจำนวนมาก ทำให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์และความพยายามจากหลายฝ่ายเรียกร้องให้รัฐบาลสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมายอมรับความช่วยเหลือจากนานาชาติ

เมื่อ 9 พฤษภาคม 2551 รัฐบาลทหารสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาได้ยอมรับความช่วยเหลือจากนานาชาติอย่างเป็นทางการเฉพาะเครื่องอุปโภค บริโภคและเวชภัณฑ์ต่างๆ แต่ไม่อนุญาตให้บุคลากรต่างชาติเข้าไปในสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา โดยรัฐบาลได้ติดป้ายชื่อบุคคลจากกองทัพบนสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่ได้รับบริจาคจากต่างชาติ แทนชื่อผู้บริจาคที่แท้จริง อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การช่วยเหลือเป็นไปด้วยความล่าช้า (ณภัทร สุขจิตต์, 2559, น.67) พายุไซโคลนนาร์กีส ได้ทำให้เกิดภาวะน้ำเน่าท่วม (Waste Flood) ซึ่งเกิดจากน้ำขังปนด้วยสิ่งปฏิกูลและสิ่งเน่าเสียทำให้ต้องเร่งฟื้นฟูสภาพแวดล้อมจากการประเมินความเสียหายด้านทรัพย์สิน คิดเป็นเงินประมาณ 4,057 ล้านเหรียญสหรัฐ (134,650.87 ล้านบาท)

ประเทศสมาชิกอาเซียน ได้จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจด้านมนุษยธรรมอาเซียน (ASEAN Humanitarian Task Force) และจัดการประชุมร่วมอาเซียน – สหประชาชาติ เพื่อรับความช่วยเหลือจากทั่วโลก (ASEAN United Nations International Pledging Conference) จากนั้นได้จัดตั้ง Tripartite Core Group (TCC) (กลุ่มแกนกลางไตรภาคี) ประกอบด้วยตัวแทนรัฐบาลสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ASEAN และองค์การสหประชาชาติโดย TCG ทำหน้าที่ประสานการช่วยเหลือพร้อมกับประเมินผลความช่วยเหลือและการฟื้นฟูชีวิตและชุมชนที่ได้รับผลกระทบ (Post-Nargis Joint Assessment : PONJA) เพื่อศึกษาผลกระทบโดยรวม ทั้งนี้ TCG ได้รายงานผลการศึกษาทบทวนและประเมินผลงานการช่วยเหลือชาวพม่าผู้ประสบภัยจากพายุไซโคลนนาร์กีส เมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2553 สรุปได้ดังนี้ 1) ด้านสาธารณสุขและสุขอนามัย ร้อยละ 80 ได้รับการบริการสาธารณสุขพร้อมเวชภัณฑ์อย่างเหมาะสม 2) ด้านคุณภาพอาหารและโภชนาการ เด็กบางพื้นที่ขาดธาตุอาหารที่จำเป็น 3) ความมั่นคงด้านอาหาร ยังต้องมีการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัย เพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองด้านอาหารต่อไปในระยะยาว 4) การฟื้นฟูชีวิตและความเป็นอยู่ PONJA สรุปว่าจะต้องใช้เวลาหลายเดือน เพราะเหตุการณ์ที่ผ่านมาแล้ว 18 เดือน ชีวิตความเป็นอยู่ยังไม่กลับสู่สภาวะปกติ 5) การฟื้นฟูอาชีพในภาพรวม ยังมีการช่วยเหลืออย่างจำกัด 6) การฟื้นฟูที่อยู่อาศัย ยัง

ประสบปัญหาจากการซ่อมแซมบ้านเรือนที่ยังไม่ครอบคลุมพื้นที่ได้รับความเสียหายทั้งหมด (ณภัทร สุขจิตร, 2559, น.68)

ปัญหาอุปสรรคหลักในการให้ความช่วยเหลือ คือ การที่รัฐบาลทหารสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาไม่ยินยอมให้หน่วยแพทย์ อาสาสมัครและบุคลากรต่างชาติเข้าประเทศ กว่าที่รัฐบาลทหารสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา จะอนุญาต เวลาได้ล่วงผ่านไปกว่า 10 วัน ซึ่งผู้ประสบภัยที่รอดชีวิตส่วนใหญ่ เป็นผู้ที่ได้รับบาดเจ็บแต่บาดแผลไม่ได้รับการดูแลอย่างถูกต้อง ทำให้เกิดการติดเชื้อลุกลามมากขึ้น ซึ่งต้องเร่งฟื้นฟูสภาพจิตใจ (ณภัทร สุขจิตต์, 2559, น.69)

2) กรณีเกิดแผ่นดินไหวและคลื่นยักษ์สึนามิในเขตโทโฮกุของเกาะฮอนชู ประเทศญี่ปุ่น เมื่อ 11 มีนาคม 2554 มีความรุนแรงถึง 8.9 ริกเตอร์ สร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินอย่างมหาศาล โดยเกิดแผ่นดินไหวอย่างรุนแรงหลายครั้ง และทำให้เกิดคลื่นยักษ์สึนามิพัดถล่มชายฝั่งด้านตะวันออกของเกาะฮอนชู ซึ่งเป็นเกาะที่ใหญ่ที่สุดของประเทศญี่ปุ่น โดยสรุปเหตุการณ์ได้ดังนี้

2.1) ประเทศญี่ปุ่นตั้งอยู่ในแนวรอยเลื่อนของเปลือกโลก ที่เรียกว่า “วงแหวนแห่งไฟ” (Pacific Ring of Fire หรือ Ring of Fire) มีลักษณะเป็นเส้นเกือกม้าในมหาสมุทรแปซิฟิก ความยาวรวมประมาณ 40,000 กิโลเมตร การเกิดแผ่นดินไหวบริเวณรอยเลื่อนของเปลือกโลกในทะเลส่วนใหญ่จะส่งผลให้เกิดคลื่นยักษ์สึนามิตามมา คลื่นสึนามิ (Tsunami) จากลักษณะทางภูมิศาสตร์ของประเทศ รัฐบาลญี่ปุ่นได้มีการจัดเตรียมระบบการป้องกันเตือนภัยและการช่วยเหลือประชาชนจากภัยพิบัติ ซึ่งถือว่าเป็นระบบที่ดีที่สุดในโลก แต่เหตุการณ์ในครั้งนี้ ยังสร้างความเสียหายต่อประเทศญี่ปุ่นอย่างมหาศาล และจากการจัดลำดับของ Accuweatherพบว่าภัยพิบัติครั้งนี้ สร้างความเสียหายมากที่สุดในโลก (พรรณวดี ชัยกิจ, 2561, น.20)

2.2) ลำดับเหตุการณ์ เมื่อ 9 มีนาคม 2554 ศูนย์อุตุนิยมวิทยาของญี่ปุ่น (The Japanese Meteorological Agency : JMA) ได้ออกประกาศเตือนให้เฝ้าระวังการเกิดคลื่นยักษ์สึนามิบริเวณชายฝั่งทะเลของเขตโตโฮกุ ต่อมาเมื่อ 11 มีนาคม 2554 เวลา 14.46 น. ศูนย์ข้อมูลสึนามิระหว่างประเทศ (International Tsunami Information Center : ITIC) ที่ฮอลโนลูลู สหรัฐอเมริกาในขณะเดียวกันJMA ได้ตรวจพบการเกิดคลื่นสึนามิในมหาสมุทรแปซิฟิก โดยได้ประกาศเตือนให้ประชาชนในเขต Iwate Miyagi และ Fukushima อพยพไปสู่ที่ปลอดภัยทันที เมื่อ 13 มีนาคม 2554

JMAได้เผยแพร่รายงานพร้อมกับตั้งชื่อแผ่นดินไหวครั้งนี้ว่า “The 2011 of the Pacific coast of Tohoku Earthquake”

2.3) ผลกระทบด้านต่างๆ ได้แก่ 1) ด้านเศรษฐกิจในภาพรวม ธนาคารโลกได้ประมาณความเสียหายไว้ระหว่าง 122,000 ถึง 235,000 ล้านเหรียญสหรัฐ ในขณะที่รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศมูลค่าความเสียหายจะมีมูลค่าสูงถึง 309,000 ล้านเหรียญสหรัฐ 2) ด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การปนเปื้อนของสารกัมมันตภาพรังสีต่อดิน อากาศและน้ำทะเล การอพยพประชากรหลังจากการปนเปื้อน มีอาคารถูกทำลายเสียหายกว่า 125,000 หลัง บ้านเรือนราว 4.4 ล้านหลังคาเรือนไม่มีกระแสไฟฟ้าใช้ และอีก 1.5 ล้านคนไม่มีน้ำใช้ (ณภัทร สุขจิตต์, 2559, น.73)

2.4) การเตรียมการป้องกันภัยพิบัติ ประกอบด้วย (1) ระบบเตือนภัย ซึ่งในปัจจุบันระบบป้องกันและการเตือนภัยที่ญี่ปุ่นพัฒนาขึ้นถือว่าดีที่สุดในโลก มีระบบเตือนภัยที่รวดเร็ว แม่นยำ และมีประสิทธิภาพ ได้ช่วยรักษาชีวิตของประชาชนได้นับหมื่นคน โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบ คือ ศูนย์อุตุนิยมวิทยาของญี่ปุ่น (The Japanese Meteorological Agency : JMA)จะทำหน้าที่เป็นศูนย์บริการ ด้านสภาพอากาศ รวบรวมและรายงานข้อมูลสภาพอากาศ รวมทั้งพยากรณ์อากาศ มีฐานะเป็นหน่วยงานกึ่งอิสระ สังกัดกระทรวงที่ดิน สาธารณูปโภคและการขนส่ง นอกจากนี้ JMA ยังเป็นศูนย์กลางอุตุนิยมวิทยาส่วนภูมิภาคแปซิฟิกตะวันออกเฉียงเหนือ และทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับไซโคลนเขตร้อนในภูมิภาคด้วย (2) โครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับแผ่นดินไหว มีการปรับปรุงมาตรฐานการก่อสร้าง โครงสร้างอาคาร โรงเรียน โรงพยาบาล ระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน ทั้งระบบคมนาคม ระบบไฟฟ้า ระบบประปา โครงข่ายโทรศัพท์ สิ่งอำนวยความสะดวกและอุปกรณ์ต่างๆ (3) โครงสร้างพื้นฐานเพื่อป้องกันสึนามิ ให้ความสำคัญกับการวางผังเมืองชายฝั่งด้านตะวันออกทั่วประเทศ มีการก่อสร้างสถานที่หลบภัย สถานที่รองรับการอพยพและกำหนดเส้นทางการอพยพ บางแห่งมีการสร้างกำแพงกันน้ำท่วมและ ทางระบายน้ำเพื่อเปลี่ยนทิศทางและลดแรงกระแทกของคลื่น กำแพงหรือเขื่อนกั้นน้ำมีความสูง ตั้งแต่ 4 – 10 เมตร สำหรับในเขตมิยากิสร้างเขื่อนกั้นน้ำสูง 5 เมตร มีการปลูกป่าสนที่มีความกว้างตั้งแต่ 50 – 100 เมตร ในอดีตเขตนี้เคยมีคลื่นสึนามิสูงประมาณ 3 เมตร แต่คลื่นสึนามิเมื่อ 11 มีนาคม 2554 มีความสูงเกินกว่าที่คาดไว้ถึง 2 เท่า จึงไม่สามารถป้องกันความเสียหายได้ (4) การเตรียมพร้อมให้กับประชาชน ถือว่าปัจจัยสำคัญในการรับมือกับภัยพิบัติ คือ การสร้างความรู้ ความเข้าใจและการกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความตระหนักรู้ถึงภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา มีการบรรจุหลักสูตรและกิจกรรมต่างๆ เกี่ยวกับภัยพิบัติ มีการเตรียมพร้อม กำหนดวิธีปฏิบัติและมีการฝึกซ้อมเป็นประจำ โดยประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้

วันที่ 1 กันยายน ของทุกปี เป็นวันป้องกันภัยพิบัติแห่งชาติ เพื่อรำลึกถึงเหตุการณ์แผ่นดินไหวรุนแรงที่สุดที่ Kanto เมื่อ 1 กันยายน 2496 ทำให้มีผู้เสียชีวิต 100,000 – 140,000 คน (5) การจัดการในภาวะฉุกเฉินและระบบการกู้ภัย มีระบบจัดการภาวะฉุกเฉินที่ก้าวหน้ามากที่สุดในโลก รัฐบาลญี่ปุ่นร้องขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศเพียงเล็กน้อยเท่านั้น จากที่เสนอมา 142 ประเทศทั่วโลก แต่ญี่ปุ่นยอมรับ 24 ประเทศเท่านั้น ทีมกู้ภัยต่างประเทศที่เข้ามาค้นหาผู้รอดชีวิตตามเมืองชายฝั่งของญี่ปุ่นในเขต Iwate มีทีมกู้ภัยของอังกฤษ อเมริกา และจีน โดยแต่ละทีมประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ดับเพลิง หน่วยค้นหาที่เชี่ยวชาญ จำนวน 59 คน สุนัข 2 ตัว และทีมสนับสนุนทางการแพทย์ 4 คน (6) วัฒนธรรมรับมือภัยพิบัติ การที่ญี่ปุ่นต้องเผชิญกับแผ่นดินไหว คลื่นยักษ์สึนามิและต้องเผชิญกับวิกฤติโรงงานนิวเคลียร์ นับเป็นภัยพิบัติครั้งร้ายแรงที่สุดในประวัติศาสตร์ยุคปัจจุบันของประเทศ แต่สิ่งที่ปรากฏแก่สายตาชาวโลกและมีความโดดเด่นที่สุด ซึ่งไม่ใช่ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี แต่เป็นคนญี่ปุ่นที่มีระเบียบวินัย ทรหดอดทน มุ่งมั่น ทุกคนร่วมมือกันแก้ปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่อย่างเป็นขั้นตอน ตามระบบที่ออกแบบและวางไว้ล่วงหน้า โดยปราศจากความวุ่นวายตื่นตระหนก แสดงถึงความเข้มแข็งและพลังของคนญี่ปุ่น ที่จะนำไปสู่การฟื้นฟูและสร้างประเทศขึ้นมาใหม่ในอนาคต (7) ความมีจิตสำนึก คนญี่ปุ่นมีสำนึกของการควบคุมอารมณ์ไม่ให้เกิดความสับสนและตื่นตระหนก โดยช่วยกันเพื่อให้สังคมส่วนรวมอยู่ในความเป็นระเบียบ ความสำนึกต่อส่วนรวม เสียสละ ซื่อสัตย์ และการคำนึงถึงผู้อื่นเป็นสิ่งที่ได้รับการปลูกฝังตั้งแต่เด็ก

2.5) การช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัย ประเทศญี่ปุ่นได้เรียกระดมกองกำลังป้องกันตนเอง เข้าพื้นที่เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย และมีการจัดตั้งศูนย์ฉุกเฉินเพื่อประสานการตอบสนองของรัฐบาล โดยได้จัดที่พักพร้อมอาหาร น้ำดื่ม ผ้าห่มและสิ่งอำนวยความสะดวก ซึ่งมีประชากรที่ต้องอพยพเนื่องจากอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่เสียหาย จำนวน 175,020 คน ยังพักอยู่ใน ศูนย์ช่วยเหลือทั่วประเทศ รวมทั้งในที่พักพิงชั่วคราว 2,367 แห่ง (ข้อมูล ณ 29 มีนาคม 2554) พร้อมกับได้เร่งพิจารณางบประมาณเพิ่มเติมเพื่อชดเชยต่อผู้ได้รับผลกระทบ ทั้งนี้ เมื่อ 1 เมษายน 2554 รัฐบาลญี่ปุ่นได้มีคำสั่งให้บริษัท TEPCO จ่ายเงินค่าชดเชยให้กับครอบครัวที่ต้องอพยพทิ้งบ้านเรือนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้าฟูกุชิมะ ครอบครัวละ 1 ล้านเยน หรือราว 360,000 บาท ถ้าเป็นรายบุคคลจะได้คนละ 750,000 เยน หรือราว 270,000 บาท จากการประเมินคาดว่าบริษัท TEPCO จะต้องใช้เงินในการจ่ายค่าชดเชยมูลค่าประมาณ 2.17 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554) นอกจากนี้ ยังพบว่าความช่วยเหลือที่มาจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนี้ (1) กัมพูชา จำนวนกว่า 100,000 เหรียญสหรัฐ (2) อินโดนีเซีย ส่งกำลังทหาร 64 นาย ประกอบด้วย ทีมค้นหา หน่วยกู้ภัย และทีมแพทย์พร้อม

อุปกรณ์ (3) ลาว มอบเงินจำนวน100,000 เหรียญสหรัฐ และตั้งคณะกรรมการระดับชาติเพื่อระดมทุน (4) ฟิลิปปินส์ ส่งทีมช่วยค้นหา (5) สิงคโปร์ ส่งหน่วยกู้ภัย The Singapore Civil Defense Operation Lion Heart Force ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ 5 คน สุนัขค้นหา 5 ตัว 6) เวียดนาม มอบเงินจำนวน 200,000 เหรียญสหรัฐ และจะจัดส่งทีมแพทย์เมื่อมีการร้องขอ (7) ไทย ได้จัดส่งข้าว จำนวน 15,000 ตัน และความช่วยเหลืออื่นๆ เป็นมูลค่ากว่า 6,500,000 เหรียญสหรัฐ (พรรณวดี ชัยกิจ, 2561, น.20)

จะเห็นได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นมีการเตรียมการป้องกันภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย 1) ระบบเตือนภัยที่ดีที่สุดในโลก 2) โครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับแผ่นดินไหว 3) โครงสร้างพื้นฐานเพื่อป้องกันสึนามิ 4) การเตรียมพร้อมให้กับประชาชน 5) การจัดการในภาวะฉุกเฉินและระบบการกู้ภัย 6) วัฒนธรรมรับมือภัยพิบัติ 7) ความมีจิตสำนึกของคนญี่ปุ่น ซึ่งควรจะยึดถือเป็นตัวแบบการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย ซึ่ง กห. จะมีส่วนให้การสนับสนุน

3) กรณีเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ในเนปาล

กรมยุทธการทหาร กองบัญชาการกองทัพไทย (2559) ได้จัดทำคู่มือ “กองทัพไทยกับการช่วยฟื้นฟูภัยพิบัติในเนปาล” โดยสรุปได้ดังนี้

3.1) เมื่อ 25 เมษายน 2558 เกิดเหตุแผ่นดินไหวขนาด 7.8 มีจุดศูนย์กลางอยู่ลึกลงไปใต้พื้นดิน 15 กิโลเมตร ห่างจากเมืองลัมจัง ไปทางตะวันออก ราว 35 กิโลเมตร และห่างจากกรุงกาฐมาณฑุ ไปทางตะวันตกเฉียงเหนือราว 77 กิโลเมตร และแรงสะเทือนสร้างความเสียหายเป็นวงกว้างในพื้นที่สำคัญของเนปาล และรับรู้ได้ในพื้นที่ตอนเหนือของภูมิภาคเอเชียใต้ อินเดีย ภูฐาน และบังกลาเทศ ในขณะที่พื้นที่ใกล้เคียงเทือกเขาเอเวอร์เรสต์ มีหิมะถล่มบริเวณ Makalu South Base ที่กรุงกาฐมาณฑุ ความเสียหายส่วนใหญ่อยู่บริเวณแหล่งท่องเที่ยว

3.2) ประชาชนชาวเนปาลกว่า 8 ล้านคน หรือ 1 ใน 4 ของประเทศ ได้รับผลกระทบ สิ่งปลูกสร้างพังทลาย 500,702 หลัง ได้รับความเสียหาย 269,156 หลัง ไร้ที่อยู่ 2.8 ล้านคน ผู้เสียชีวิต 8,658 คน และบาดเจ็บ 20,882 คน (ข้อมูล ณ 18 พฤษภาคม 2558)

3.3) การบริหารภัยพิบัติของเนปาล โดยรัฐบาลได้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินแห่งชาติ (National Emergency Operations Center : NEOC) ณ กองบัญชาการกองทัพเนปาล โดยมี

นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน โดยแยกฝ่ายทหารและพลเรือนออกจากกันอย่างชัดเจน ซึ่งฝ่ายทหารได้จัดตั้งศูนย์ประสานงานร่วมฝ่ายทหาร (Multinational Military Coordination Center : MNMCC) มีหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงานร่วมกับกองทัพต่างชาติที่ส่งกำลังเข้ามาให้ความช่วยเหลือ ณ กองบัญชาการกองทัพเนปาล สำหรับฝ่ายพลเรือน ได้จัดตั้งศูนย์ประสานงานร่วมฝ่ายพลเรือน (OnSite Operations Coordination Center : OSOCC) ตั้งอยู่ที่บริเวณสนามบินในกรุงกาฐมาณฑุ เป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับฝ่ายพลเรือนต่างประเทศ เช่น UN และกาชาด

3.4) กองทัพเนปาล ได้แบ่งการบริหารจัดการภัยพิบัติออกเป็น 3 ขั้น คือ 1) ขั้นการตอบสนองเร่งด่วน (Immediate Response) 2) ขั้นการประสานการปฏิบัติการค้นหาและบรรเทาภัยพิบัติ (Coordinate Search and Relief)3) ขั้นฟื้นฟู (Recovery Operation) และต่อมาหลังเกิดแผ่นดินไหว10 วัน รัฐบาลเนปาลได้ตัดสินใจยุติการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้รอดชีวิต และต้องการให้ทีมกู้ภัยจากมิตรประเทศเดินทางกลับประเทศภายใน 6 พฤษภาคม 2558 รวมทั้งปรับการบริหารจัดการภัยพิบัติเข้าสู่ขั้นที่ 3 และจัดตั้งศูนย์อพยพเพื่อนำประชาชนที่ไม่มีที่อยู่อาศัยกลับเข้าศูนย์พักพิงโดยเร็วที่สุด ก่อนฤดูมรสุมจะมาถึง ทั้งนี้ ชุดช่วยเหลือฟื้นฟูภัยพิบัติในเนปาลของกองทัพไทย มีข้อสังเกตว่าเนปาลเป็นประเทศกำลังพัฒนาและประสบปัญหาเรื่องความยากจน แต่เพราะความเข้มแข็งของรัฐบาลและกองทัพเนปาล รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ จากมิตรประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ ทำให้การบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศเนปาลในครั้งนี้ สามารถดำเนินการได้อย่าง เป็นระบบและมีประสิทธิภาพเมื่อเทียบกับข้อจำกัดและปัญหาต่างๆ ที่ประเทศกำลังเผชิญอยู่

3.5) สหประชาชาติ ได้จัดตั้งสำนักงานเพื่อการประสานงานด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNOCHA) และได้อนุมัติงบประมาณฉุกเฉินเบื้องต้น 15 ล้านเหรียญสหรัฐ (ประมาณ 495 ล้านบาท พร้อมระดมเงินช่วยเหลืออีก 415 ล้านเหรียญสหรัฐ (ประมาณ13,280 ล้านบาท)นอกจากนี้ได้มีการช่วยเหลือจากประเทศต่างๆ อีก จำนวน 34 ประเทศ มีจำนวน 15 ประเทศ ที่จัดส่งกำลังทางทหาร โดยจัดชุดค้นหาและกู้ภัย และชุดแพทย์ฉุกเฉิน สำหรับประเทศในกลุ่มอาเซียนมี5 ประเทศ ได้แก่ มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย บรูไนและไทย โดยเฉพาะสิงคโปร์และไทย ที่จัดชุดค้นหาและกู้ภัยพร้อมชุดแพทย์ฉุกเฉิน

3.6) รัฐบาลไทย โดยกระทรวงการต่างประเทศ เป็นหน่วยประสานงานได้อนุมัติให้ กระทรวงกลาโหม โดยกองทัพไทย จัดชุดช่วยเหลือฟื้นฟูภัยพิบัติในเนปาล จัดกำลัง 53 นาย

ประกอบด้วย ส่วนบัญชาการ 6 นาย, ช่วยเหลือฟื้นฟูภัยพิบัติ 17 นาย, ชุดแพทย์ฉุกเฉินและน้ำดื่ม 22 นาย, ส่วนสนับสนุน 8 นาย ได้แก่ ชุดสื่อสารผ่านดาวเทียม 6, ช่างภาพ 1, สถานีโทรทัศน์กองทัพบก ช่อง 5 จำนวน 1 นาย

3.7) ปัญหาอุปสรรคที่พบ มีดังนี้ 1) ขั้นเตรียมการ เนื่องจากเป็นภารกิจเร่งด่วน สถานการณ์ด้านการข่าวไม่ชัดเจน การจัดทำรายการสิ่งของอุปกรณ์ สิ่งของบรรเทาทุกข์ไม่ได้ระบุรายละเอียด รายการ จำนวนเป็นภาษาอังกฤษ จึงเกิดปัญหาในการดำเนินกรรมวิธีนำสิ่งของออกจากสนามบินปลายทาง 2) ขั้นปฏิบัติการ ได้แก่ ขาดล่ามให้บริการทางการแพทย์ สนามบินมีความคับคั่ง หลุมจอดมีน้อยเสียเวลาบินวนคอย ทำให้ต้องเติมเชื้อเพลิงมากกว่าปกติ ทำให้บรรทุกได้เที่ยวบินละ 10 ตัน ในเที่ยวกลับต้องเสียเวลาคอย เนื่องจากสนามบินใช้ทางวิ่งขึ้น-ลง ทางเดียว ทำให้ใช้เวลาถึง 20 ชั่วโมง สำหรับสิ่งของบริจาคมีจำนวนมาก ไม่ตรงกับความต้องการ บางชนิดไม่คุ้มค่าในการขนส่ง ทำให้มีสิ่งของบริจาคเหลืออยู่จำนวนมาก

3.8) การสรุปบทเรียนหลังการปฏิบัติ มีดังนี้ 1) การจัดกำลังไปปฏิบัติภารกิจกระทำได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากกองทัพมีการเตรียมความพร้อมตั้งแต่ยามปกติ ดังนั้น ควรเตรียมกำลังพลให้พร้อม สิ่งอุปกรณ์ให้ทันสมัย ควรให้มีการฝึกร่วมกับทุกภาคส่วน รวมทั้งมิตรประเทศ ควรจัดเตรียมหน่วยให้สอดคล้องภารกิจและสถานการณ์ 2) ระบบการติดต่อสื่อสารในพื้นที่เกิดเหตุภัยพิบัติซึ่งศูนย์บัญชาการทางทหาร บก.กองทัพไทย มีเครื่องมือและความพร้อม โดยจัดกำลังชุดสื่อสารดาวเทียม ประกอบด้วย ระบบควบคุมบังคับบัญชา $C^4I$, ระบบการประชุมทางไกลผ่านจอภาพ (VTC), ระบบโทรศัพท์และวิทยุสื่อสาร จึงควรพัฒนาให้ทันสมัยพร้อมรับสถานการณ์ภัยพิบัติต่างๆ 3) การส่งกำลัง สิ่งอุปกรณ์และสิ่งของบรรเทาทุกข์ มีปัญหาและข้อจำกัด เช่น ทางเครื่องบินเกี่ยวกับน้ำหนัก การคับคั่งของสนามบิน, ทางเรือ เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายสูง ใช้เวลานาน, ทางบกถูกตัดขาดสิ้นเชิง 4) การจัดส่งสิ่งของบรรเทาทุกข์ไปต่างประเทศ จะต้องระบุรายละเอียด จำนวน น้ำหนัก เป็นภาษาอังกฤษ การดำเนินกรรมวิธีในการนำสิ่งของออกจากสนามบินปลายทาง 5) การรับคนไทยกลับประเทศควรจะต้องให้มีการฝึกในการอพยพและรับกลับตั้งแต่ตำบลต้นทางจนถึงตำบลปลายทาง

จากการปฏิบัติภารกิจช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในเนปาล แสดงให้เห็นถึงความพร้อมและขีดความสามารถของกองทัพ ทำให้ได้รับการยอมรับจากชาวเนปาล องค์การระหว่างประเทศ

และนานาชาติ เป็นการสร้างภาพลักษณ์ของกองทัพ เกิดความเชื่อถือ ศรัทธา แก่ประชาชนชาวไทย และประเทศสมาชิกอาเซียนอีกด้วย

จากการศึกษาบทบาทกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้นำกรอบกระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRB (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ,2549, น.38 – 44) และ SWOT Analysis มาใช้ในการวิเคราะห์วิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาถึง ปัญหาอุปสรรค ปัจจัยสู่ความสำเร็จ และแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหมต่อไป ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้สรุปไว้แล้วในตอนท้ายของแต่ละหัวข้อของการศึกษา โดยจะได้นำไปใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจากการวิจัยเอกสาร ไปใช้ในขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูลในบทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ร่วมกับข้อมูลที่ได้จากการสอบถามผู้เชี่ยวชาญและข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิในลำดับต่อไป

## 2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ : ปัญหาอุปสรรค และแนวทางการพัฒนา เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ มีดังนี้

สุรพล อุดมชัยรัตน์ (2548)ได้ศึกษาเรื่อง บทบาทศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม ในทศวรรษหน้า (พ.ศ.2548 – 2557) ผลการวิจัยพบว่า ตามความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งผู้วิจัยได้รวบรวมและจัดแบ่งบทบาทศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม เป็น 7 บทบาท ได้แก่ 1) บทบาทการจัดองค์กร ศบภ.กห ควรจัดองค์กรให้ครบทุกระดับ ทั้งระดับนโยบาย ระดับอำนวยการและระดับปฏิบัติการ โดยจะต้องพัฒนาบุคลากรให้เป็นมืออาชีพด้านการบรรเทาสาธารณภัย เพื่อสร้างวิสัยทัศน์องค์กร ควรจัดตั้งศูนย์ประสานงานกลาง เพื่อการประชาสัมพันธ์ 2) บทบาทการเสนอนโยบายและแผน ควรกำหนดให้งานด้านบรรเทาสาธารณภัย เป็นภารกิจหลักสำคัญประการหนึ่งของ กห ควรกำหนดนโยบายให้ชัดเจนและต่อเนื่อง เพื่อเป็นทิศทางในการจัดทำแผนต่างๆ เพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ควรประเมินผลทั้งระบบโดยต่อเนื่อง 3) บทบาทการอำนวยการ ควรนำระบบอำนวยการและการสั่งการมาใช้ เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติของฝ่ายพลเรือน ควรพัฒนาระบบการติดต่อสื่อสารด้านการบรรเทาสาธารณภัยให้ทันสมัยและสามารถใช้ร่วมกับฝ่ายพลเรือนได้ 4) บทบาทการสนับสนุนงบประมาณ ควรจัดสรร

งบประมาณเพื่อการเตรียมการและป้องกันบรรเทาสาธารณภัย ควรศึกษาระเบียบการบริหารเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยกรณีฉุกเฉิน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ 5) บทบาทการเตรียมการ ควรบริหารจัดการภัยพิบัติในเชิงรุก ควรเตรียมความพร้อมในทุกด้าน ควรสร้างเครือข่ายความร่วมมือจากทุกภาคส่วน 6) บทบาทการปฏิบัติการ ควรต้องกระทำทันที เพื่อให้สถาบันทหารเป็นที่พึ่งของประชาชนในทุกสภาวะเหตุการณ์ ควรยึดหลักการปฏิบัติเพื่อรักษาชีวิตและทรัพย์สินของผู้ประสบภัยพิบัติ ควรดำเนินการแบบบูรณาการ 7) บทบาทการฟื้นฟูบูรณะ ควรดำเนินการทั้งทางกายภาพและทางด้านจิตใจ โดยใช้การปฏิบัติการจิตวิทยาและการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องถูกต้องและทันเวลา

นิพนธ์ ปานมงคล (2549) ได้ศึกษาบทบาทกองพลพัฒนากับการบรรเทาสาธารณภัย ศึกษาเฉพาะกรณีกองพลพัฒนาที่ 1 จากผลการศึกษาพบว่า กองพลพัฒนาถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อลดภาระของหน่วยกำลังรบและรองรับการพัฒนาประเทศเป็นการเฉพาะ รวมถึงการช่วยเหลือและการบรรเทาสาธารณภัย แต่ยังมีข้อบกพร่อง ข้อจำกัดและอุปสรรคในด้านกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่ไม่เอื้อต่อการใช้กองทัพ ต้องรอหน่วยงานรับผิดชอบร้องขอก่อน ในด้านการวางแผนได้มีการเตรียมการวางแผน วางระบบงาน แต่ยังไม่ต่อเนื่องและไม่มีการซักซ้อมความเข้าใจ นอกจากนั้น สาเหตุจากงบประมาณที่จำกัด ส่งผลทำให้หน่วยไม่สมบูรณ์ทั้งการบรรจุกำลังพลและยุทโธปกรณ์

Kamolvej (2006) ได้ทำการวิจัยเรื่อง The Integration of Intergovermntal Coordination and Information Management in Response to Immediate Crisis : Thailand Emergency Management ซึ่งเป็นการศึกษาถึงการบูรณาการการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐในการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารเพื่อรับมือกับสถานการณ์วิกฤต โดยใช้กรณีศึกษาการบริหารจัดการภาวะฉุกเฉินของประเทศไทย ทำให้พบว่าหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินทั้งระดับชาติ จังหวัด ท้องถิ่น รวมถึงกรุงเทพมหานคร มีความสามารถในการรับมือกับภัยพิบัติได้แตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับขนาดของการเกิดภัยพิบัติ อีกทั้งการสนับสนุนข้อมูลข่าวสาร และช่องทางการสื่อสารระหว่างหน่วยงานอันเป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน

Ring (2008) ได้ศึกษาถึงยุทธศาสตร์ทหารในการตอบสนองต่อภัยพิบัติ (Military Disaster Response Strategy) ของทหารในสหรัฐอเมริกาว่า กำลังทหารอเมริกันแสดงให้เห็นถึงการจัดองค์การที่มีความสามารถมาก สำหรับการตอบสนองที่เป็นเนื้อเดียวกันต่อภัยพิบัติที่เกิดขึ้น

รวมไปถึงกำลังพลและยุทโธปกรณ์ที่พร้อมจะปฏิบัติการ และประสานงานอย่างรวดเร็ว ความรับผิดชอบในขั้นต้นคือ การให้การสนับสนุนกับหน่วยงานพลเรือนในท้องถิ่น รัฐ และในระดับรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตามในกรณีที่เกิดความหายนะที่ใหญ่หลวงขึ้น การควบคุมกำลังทหาร เครื่องมือ การฝึก และการจัดองค์กรที่จำเป็น ไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้ทั้งหมด ตัวอย่างกรณีพายุเฮริเคนแคทธารีน่า พิสูจน์ให้เห็นว่ารัฐบาลกลางยังมีความพร้อมไม่เพียงพอในการเผชิญเหตุภัยพิบัติขนาดใหญ่ และยังขาดความชัดเจนในเรื่องการใช้กำลังทหาร การประสานงาน โดยงานวิจัยนี้ นำเสนอว่ายุทธศาสตร์ทหารในการสนับสนุนพลเรือนให้เกิดประโยชน์ในการใช้กำลังร่วม โดยมุ่งเน้นไปที่การให้การสนับสนุนหน่วยงานพลเรือนในทุกที่และทุกเวลาตามที่พลเรือนต้องการ

ไชยมงคล ประโลมรัมย์ และ ณัฏฐ์ ฤกษ์ดี (2551) ได้ศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิดในการพัฒนาการบรรเทาสาธารณภัยของกองทัพไทยในปัจจุบัน และได้สรุปผลการวิจัยไว้ดังนี้ 1) การจัดองค์กรในการบรรเทาสาธารณภัย จะต้องจัดองค์กรให้มีความต่อเนื่องให้ครบทุกระดับ ระดับนโยบาย ระดับอำนวยการ และระดับปฏิบัติการ มีการประสานความร่วมมือกับฝ่ายพลเรือนอย่างต่อเนื่อง และบุคลากรในองค์การเป็นปัจจัยสำคัญต้องมีการพัฒนาบุคลากร 2) นโยบายและแผนต้องมีความชัดเจนในเรื่องกำลังพล เครื่องมือเครื่องใช้ การสนับสนุนงบประมาณ ระบบการบริหารจัดการ และระบบการติดต่อสื่อสาร ทั้งยังต้องมีความต่อเนื่อง การศึกษาวิจัยร่วม การวางแผน การนำแผนไปปฏิบัติ การบูรณาการกับทุกภาคส่วน รวมถึงต้องมีการประเมินผลการดำเนินการ 3) ศบภ.สส.ต้องดำเนินการภายใต้การอำนวยการของส่วนราชการพลเรือนตามกฎหมาย ดังนั้น จึงต้องกำหนดบทบาทในการปฏิบัติแก่หน่วยต่างๆ อย่างชัดเจน 4) การบริหารจัดการภัยพิบัติของ ศบภ.สส. ต้องเป็นไปในลักษณะเชิงรุก ด้วยการกำหนดมาตรการป้องกันภัย การจัดทำแผน การวางระบบการปฏิบัติงาน การฝึกอบรม การเตรียมบุคลากร เครื่องมือเครื่องใช้ การบูรณาการแผนและการประสานงาน

มนตรี กรรพุมมาลย์ และฐิติภัทรา คำผงแดง (2553) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน กรณีศึกษา ตำบลชมพู อำเภอเนินมะปรางจังหวัดพิษณุโลก ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชน เป็นฐานอยู่ในระดับปานกลาง เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่มีความเชื่อว่าเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นแล้วเป็นหน้าที่ของหน่วยงานราชการที่ต้องมาให้ความช่วยเหลือ ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติของชุมชนอยู่ในระดับปานกลาง โดยขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุดคือ มีส่วนร่วม

ทางความคิด เพราะว่าในอดีตของประชาชนส่วนใหญ่เคยประสบปัญหาอุทกภัยมาก่อน จึงทำให้เกิดความตระหนักในการจัดการภัยพิบัติของชุมชน แต่ยังขาดองค์ความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปฏิบัติตนเพื่อรับมือภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ จึงเป็นหน้าที่ขององค์การที่เกี่ยวข้องที่จะมาให้ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติตนก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัยให้แก่ประชาชนเพื่อเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติของชุมชนต่อไป

พรทิวา ปิยะกมลรัตน์ (2553) ได้วิจัยเรื่อง การประเมินผลการบริหารจัดการด้านการประสานงานเพื่อการพัฒนาของเมืองพัทยา โดยได้ศึกษาวิจัยด้วยการนำเอาตัวแบบ PAMS-POSDCoRBมาประเมินผล และวิเคราะห์ผลการบริหารงานเฉพาะด้านของเมืองพัทยา ซึ่งพบว่า PAMS-POSDCoRB มีประโยชน์ และสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการหน่วยงานโดยเฉพาะภาครัฐของไทยได้ สำหรับผลการวิจัย พบว่า 1) ผลการศึกษาการประเมินผลปัญหา พบว่า กลุ่มตัวอย่างล้วนเห็นด้วยในระดับปานกลางทั้ง 10 ด้าน และปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ คือ เมืองพัทยาบรรจุแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการประสานงานอย่างไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง 2) ผลการศึกษาการประเมินผลการพัฒนา พบว่า ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างล้วนเห็นด้วยในระดับปานกลางทั้ง 11 ด้าน และการประเมินผลการพัฒนาที่สำคัญ ได้แก่ ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ คือ เมืองพัทยาควรมีการวางแผนอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการประสานงาน 3) ผลการศึกษาการประเมินผลภาพรวมแนวโน้ม พบว่า ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างล้วนเห็นด้วยในระดับปานกลางทั้ง 6 ข้อ ข้อที่สำคัญที่สุด ได้แก่ ในภาพรวม ในปัจจุบันการบริหารจัดการด้านการ ประสานงานเพื่อการพัฒนาของเมืองพัทยามีประสิทธิภาพสูงกว่าในอดีต

Porter (2010) ได้ทำการวิจัยเรื่อง Defense Support of Civilian Authorities (DSCA) : What emergency manager need to know ได้ศึกษาถึงบทบาทในการสนับสนุนภารกิจฝ่ายพลเรือนของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ซึ่งพบว่า กระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ทำหน้าที่ให้การสนับสนุนปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉิน โดยภารกิจในการจัดการภัยพิบัติภายในประเทศส่วนใหญ่จะใช้หน่วยงาน National Guard ในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ยังพบว่ากระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ มีข้อจำกัด คือ ไม่สามารถซื้อเครื่องมือและอุปกรณ์ที่ไม่ใช่ยุทโธปกรณ์ในทางทหาร อีกทั้งบุคลากรของกลาโหมต้องได้รับการฝึกฝนและสร้างองค์ความรู้เพิ่มเติมเพื่อให้การสนับสนุนภารกิจฝ่ายพลเรือนในการจัดการภัยพิบัติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

Smith (2010) ได้ทำการวิจัยเรื่อง A Study of Command and Control of Multi-Agency Disaster Response Operations ได้ศึกษาถึงระบบการอำนวยการ และการควบคุมการปฏิบัติการตอบสนองภัยพิบัติขนาดใหญ่ของหน่วยปฏิบัติงาน โดยมุ่งไปที่ประสบการณ์จากเหตุการณ์ในอดีตเกี่ยวกับการสั่งการ และควบคุมการบริหารจัดการต่อภัยพิบัติขนาดใหญ่ ซึ่งพบว่าปัจจัยผู้นำเป็นกุญแจสำคัญในการสั่งการ และควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพในการจัดการกับเหตุภัยพิบัติขนาดใหญ่

ภุชพงศ์ พงษ์ศิริ (2554) ได้สรุปบทบาทของทหารในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้ 3 ประการ ดังนี้ 1) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยเหล่าทัพต้องดำเนินการภายใต้การอำนวยการของส่วนราชการพลเรือนตามกฎหมายกำหนด รวมทั้งกำหนดบทบาทในการอำนวยการปฏิบัติแก่หน่วยต่างๆ ให้ชัดเจน 2) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยเหล่าทัพต้องบริหารจัดการภัยพิบัติเชิงรุกเพื่อการปฏิบัติได้ในทันที และเป็นระบบในทุกกิจกรรมตั้งแต่ขั้นการเตรียมการ รวมถึงการเตรียมบุคลากร เครื่องมือเครื่องใช้และยุทโธปกรณ์ที่เหมาะสมกับสภาพภัยพิบัติต่างๆ ที่เกิดในพื้นที่ โดยเฉพาะระบบการสื่อสาร และต้องสร้างเครือข่ายความร่วมมือตลอดจนเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลต่างๆ ระหว่างทหารกับพลเรือนให้เป็นหนึ่งเดียวกัน และ 3) ปรับแก้ภารกิจของหน่วยทหารที่มีขีดความสามารถในการปฏิบัติงานด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเพิ่มเติมจากเดิมที่กำหนดไว้และปรับแผนการปฏิบัติด้านบรรเทาสาธารณภัยในทุกระดับให้สอดคล้องกับแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553 – 2557

สีหนาท วงศาโรจน์ (2554) ได้ทำการวิจัยเรื่อง บทบาทกองทัพไทยในภูมิภาคอาเซียนความร่วมมือด้านมนุษยธรรมและภัยพิบัติ ทำให้ทราบบทบาทและประสบการณ์ของกองทัพในภารกิจการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และภัยพิบัติทั้งในและต่างประเทศซึ่งมีมาอย่างต่อเนื่อง หากแต่ยังเป็นการดำเนินการที่ไม่มีหลักนิยมหรือรูปแบบที่เป็นมาตรฐาน นอกจากนั้นยังได้แนวคิดการปฏิบัติช่วยเหลือภัยพิบัติที่เหมาะสมกับขีดความสามารถข้อจำกัด รวมทั้งสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มประเทศอาเซียน โดยกองทัพจะต้องมีการเตรียมการที่เป็นรูปธรรมภายใต้นโยบายที่มีการกำหนดเป้าหมายอย่างชัดเจนจากรัฐบาล ตลอดจนมีการปรับปรุงกฎระเบียบให้เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติการของกองทัพตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย สุดท้ายยังทำให้ทราบว่าประเทศในกลุ่มอาเซียนจะมีกำลังเตรียมพร้อม รวมทั้งมีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพในการช่วยเหลือประชาชนได้ทันทีหากมีภัยธรรมชาติขนาดใหญ่เกิดขึ้น

วุฒิสาร เหลืองจินดา (2555) ได้ทำการศึกษาบทบาทของทหารในการบรรเทาภัยพิบัติ กรณีศึกษาในความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพบกไทยและหน่วยงานภาครัฐในอุทกภัยพื้นที่กรุงเทพฯ ปี 2554 ซึ่งผลจากการวิจัยแสดงให้เห็นว่า อุปสรรคของกองทัพบกไทยทั้งในระดับนโยบายและระดับผู้ปฏิบัติ คือ การขาดความพร้อมสำหรับอุทกภัยที่ยืดเยื้อ และการปฏิบัติการบรรเทาภัยพิบัตินั้นเป็นไปในลักษณะของการดำเนินการเฉพาะหน้า ประกอบกับการขาดความรู้และประสบการณ์ในด้านภัยพิบัติ จึงส่งผลให้เกิดความยุ่งยากในการให้ความช่วยเหลือ ทั้งนี้ อุปสรรคสำคัญในระดับนโยบายคือเรื่องกฎหมายและโครงสร้าง โดยทหารถูกกำหนดบทบาทในการบรรเทาภัยพิบัติเป็นหน่วยให้การสนับสนุน ซึ่งหมายความว่า กองทัพบกไทยจะมีขอบเขตของการปฏิบัติงานภายใต้การร้องขอจากหน่วยงานอื่นๆ และในส่วนของอุปสรรคสำคัญในระดับผู้ปฏิบัติคือ ยุทโธปกรณ์ที่มีอยู่นั้นไม่ได้ออกแบบมาเพื่อการปฏิบัติการบรรเทาภัยพิบัติในสถานการณ์อุทกภัยที่ยืดเยื้อเช่นนี้ สำหรับงานวิจัยเรื่องนี้ สามารถสะท้อนให้เห็นถึง การตระหนักรู้และการเตรียมพร้อมในองค์รวมของกองทัพบก ยังไม่ได้รับการส่งเสริมอย่างเท่าที่ควรและไม่ได้นำไปใช้ในการจัดทำแผนการเผชิญภัยในระดับชาติ

สุรพล อุดมชัยรัตน์ (2555) ได้ศึกษา เรื่อง ปัญหาการปฏิบัติราชการทางการปกครอง: ศึกษากรณีการดำเนินงานของศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม ผลการศึกษาพบว่า ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม การปฏิบัติงานอยู่ภายใต้การอำนวยการของส่วนราชการพลเรือนในลักษณะหน่วยงานสนับสนุน ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นข้อจำกัดในการดำเนินงานในทุกขั้นตอนของการบรรเทาสาธารณภัย เริ่มตั้งแต่ ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และภายหลังภัยได้ผ่านพ้นไปแล้ว ปัญหาในการปฏิบัติงาน ได้แก่ ด้านกำลังพลที่ไม่ได้ผ่านการฝึกอบรมด้านการบรรเทาสาธารณภัย ขาดแคลนเครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ ในการบรรเทาสาธารณภัย ปัญหาเรื่องงบประมาณในการดำเนินงาน รวมทั้งกฎ ระเบียบต่างๆ ที่ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน เนื่องจาก ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม เป็นหน่วยงานของรัฐตามที่ระบุไว้ในมาตรา 4 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหมจะต้องเป็นเจ้าพนักงาน ตามความหมายของพระราชบัญญัติด้วย ประกอบกับศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม เป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 3 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 จึงเป็นหน่วยงานที่สามารถออกคำสั่งทางปกครองได้ ดังนั้น การดำเนินงานของศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม จะต้องเกี่ยวข้องกับส่วนราชการ ภาคเอกชนและประชาชน การออกคำสั่งทางปกครองอาจจะเกิดปัญหาในการปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงต้องยึดถือและปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง

ปกครอง พ.ศ.2535 ซึ่งมีสาระสำคัญของคำสั่งทางปกครองโดยเนื้อหา 5 ประการ คือ 1) การกระทำโดยเจ้าหน้าที่ 2) เป็นการใช้อำนาจรัฐ 3) เป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมาย 4) เกิดผลเฉพาะกรณี และ 5) มีผลภายนอกโดยตรง

ไพบูลย์ สุริยะวงศ์ไพศาล และสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2555) ได้ทำการวิจัยเรื่อง มหาอุทกภัยปี 2554 : บทเรียนจากประสบการณ์ ศึกษาเกี่ยวกับเหตุการณ์มหาอุทกภัยครั้งใหญ่ในพื้นที่ภาคกลาง เมื่อปี 2554 ซึ่งพบว่า การรับมือทางสาธารณสุขยังมีข้อจำกัดด้านการวางแผน การตัดสินใจ จึงเป็นไปอย่างฉุกละหุก การวางแผนก่อนเกิดภัยและการทำงานร่วมกับนักวิชาการน่าจะช่วยให้การเตรียมรับมือดีขึ้น เช่น การระบุพื้นที่น้ำท่วม และอาคารที่อาจใช้เป็นศูนย์พักพิง รวมไปถึงการสำรองยาสำหรับผู้ป่วยโรคเรื้อรังเนื่องจากถูกตัดขาดจากบริการรักษาพยาบาล

Keding (2012) ได้ทำการวิจัยเรื่อง Disaster Management for Socioeonomic Status Challenged Population in the United States ได้ศึกษาถึงกลยุทธ์และทรัพยากรสำคัญที่ส่งผลต่อการเตรียมการรับมือภัยพิบัติ โดยพบว่ามีประเด็นสำคัญ 7 ประเด็น ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติอันประกอบด้วย (1) การวางแผนภัยพิบัติควรบูรณาการประชากรทุกกลุ่ม (2) การขจัดความไม่เท่าเทียมกันและการเลือกปฏิบัติ (3) ประกาศเป็นกฎหมายเฉพาะด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ (4) กำหนดให้ทำหลักสูตรการเตรียมพร้อมกับภัยพิบัติในโรงเรียน (5) ส่งเสริมความรับผิดชอบในระดับท้องถิ่น (6) เพิ่มการใช้สื่อต่างๆ ให้เป็นประโยชน์ และ (7) การนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ในการสื่อสาร

Pawloski (2012)ได้ทำการวิจัยเรื่อง Catastrophic Events-Emergency Management Planning Requirements and Success factors for Catastrophic Response Operations ได้ศึกษาถึง การวางแผนการจัดการเหตุฉุกเฉินจากภัยพิบัติ ความต้องการและปัจจัยความสำเร็จของการปฏิบัติการตอบสนองต่อเหตุการณ์ภัยพิบัติ ภายใต้กรอบการบริหารจัดการภัยพิบัติแห่งชาติและการสั่งการเหตุการณ์ โดยพบว่ามีปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการวางแผน การจัดการเหตุการณ์ฉุกเฉินจากภัยพิบัติมีทั้งสิ้น 17 องค์ประกอบ โดยแบ่งเป็นสองปัจจัย คือ ปัจจัยตอบสนอง ได้แก่ การควบคุมบังคับบัญชาและประสานงาน การวางแผน การขนส่งในภาวะวิกฤต การติดต่อสื่อสารในภาวะวิกฤต การประเมินสถานการณ์ การเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะ การตอบสนองอย่างทันท่วงทีภายใน 72 ชั่วโมง การฝึกซ้อมแผนปฏิบัติการ อาชีวอนามัยสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย การดำเนินการส่วนปัจจัยที่จำเป็นในการอยู่รอด ได้แก่ การค้นหาและช่วยชีวิตผู้ประสบภัยขนาดใหญ่

ทรัพยากรและการบริหารของภาครัฐและภาคเอกชน การดูแลผู้ประสบภัย การให้บริการทางการแพทย์ การฟื้นฟูบูรณะโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น การป้องกันและรักษาความปลอดภัยในที่เกิดเหตุ และการจัดการกับผู้เสียชีวิต ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องนำไปศึกษาและประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมต่อไป

รัชกรณ์ นภาพรพิพัฒน์ (2556) ได้ศึกษาการพัฒนาระบบการเตรียมพร้อมของไทยในกรอบนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ ผลการศึกษาพบว่า ในระดับหน่วยงาน หน่วยงานที่มีความรับผิดชอบด้านสาธารณภัยส่วนใหญ่ในระดับนโยบายและในระดับจังหวัดได้ตระหนักถึงความสำคัญในระบบการเตรียมพร้อมเผชิญกับสาธารณภัย โดยการปรับปรุงแผนที่เกี่ยวข้อง การเตรียมทรัพยากรด้านต่างๆ และการฝึกซ้อม ซึ่งสะท้อนถึงความรู้ความเข้าใจถึงความสำคัญของระบบบัญชาการเหตุการณ์ ส่วนในระดับบุคคลพบว่า กลุ่มเป้าหมายที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มากกว่า ร้อยละ 80 เกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในประเด็นการวางแผน การปฏิบัติการ การส่งกำลังบำรุง และการเงิน/การบริหาร มีความรู้ความเข้าใจระบบบัญชาการ โดยเฉพาะประเด็นการมีกฎหมายรองรับการปฏิบัติงาน การนำบทเรียนการฝึกซ้อมมาใช้เมื่อเกิดเหตุการณ์ และสิ่งที่สำคัญผู้บัญชาการเหตุการณ์ควรทราบสถานการณ์และแนวโน้มของสถานการณ์ และความรุนแรงของภัย

วรัทยา พรมชาติ (2559) ได้ศึกษาถึงความพร้อมในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ใน 5 มิติ ได้แก่ 1) ความชัดเจนด้านนโยบาย 2) การจัดสรรงบประมาณ 3) สมรรถนะของบุคลากร 4) ความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์ และ5)ศักยภาพการบริหารจัดการ ผลการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ยังมีความพร้อมในการจัดการภัยพิบัติไม่สูงนัก ดังจะเห็นได้จากยังขาดนโยบายและแนวทางในการดำเนินการที่ชัดเจน ส่งผลให้ไม่มีการจัดทำแผนป้องกันบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่มีการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อการจัดการในกรณีฉุกเฉินขึ้น

ปัญญา ศรีสิงห์ และอเนก สุขวิลัย (2556) ได้ศึกษาเรื่อง ภาพอนาคตของประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนด้านการบรรเทาภัยพิบัติเพื่อการพัฒนาศักยภาพกองทัพไทย ผลการวิจัย พบว่า ภาพอนาคตและความเป็นไปได้ในอีก 20 – 30 ปี ข้างหน้าของประชาคมอาเซียน น่าจะเกิดเป็นการรวมตัวเชิงภูมิภาคในรูปแบบการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันโดยเฉพาะในมิติด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก ส่วนความร่วมมือด้านความมั่นคงภายใต้ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนจะเป็นการ

ร่วมกันสร้างเครื่องมือต่างๆ ในต่อสู้กับภัยคุกคามร่วมที่ไม่ส่งผลกระทบในด้านการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การบรรเทาภัยพิบัติขนาดใหญ่ เป็นต้น ซึ่งความร่วมมือนี้จะเป็นก้าวแรกที่สำคัญในการช่วยแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศสมาชิกอาเซียนโดยการสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจ ลดความหวาดระแวงซึ่งกันและกันสำหรับกองทัพบกไทย ด้วยการมีขีดความสามารถและความพร้อมในการบรรเทาภัยพิบัติขั้นการช่วยเหลือเร่งด่วนฉุกเฉินและขั้นการฟื้นฟูในระดับหนึ่ง เนื่องจากมีความพร้อมด้านกำลังพลและความสามารถในการเข้าถึงพื้นที่ภัยพิบัติได้อย่างรวดเร็ว แต่ด้วยข้อจำกัดหลายประการทำให้ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ เช่น การจัดหาเครื่องมือ/อุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพในการสนับสนุนภารกิจ การบริหารจัดการภัยพิบัติที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ ความชำนาญของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน และการประสานงานระหว่างหน่วยงาน เป็นต้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้นำมาสู่แนวทางในการแก้ปัญหาโดยใช้หลัก 3 ประการ คือ หลักความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ หลักการตอบสนองต่อภัยพิบัติ และหลักปฏิบัติมาตรฐานอาเซียน รวมถึงข้อเสนอแนะ การแก้ปัญหาทั้งในเชิงนโยบายเชิงระบบ และเชิงโครงสร้างโดยการดำเนินการหามาตรการหรือวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมกับขีดความสามารถและข้อจำกัดของกองทัพไทยในการพัฒนาศักยภาพของกองทัพไทย ในการดำรงสภาพเตรียมพร้อม เพื่อให้การช่วยเหลือด้านบรรเทาภัยพิบัติมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และพร้อมสำหรับการเข้าสู่การเป็นประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนในอนาคตต่อไป

Miller (2013) ได้ทำการวิจัยเรื่อง Analysis and Process Model Development for Situation Awareness during Military Humanitarian Assistance Operations โดยศึกษาถึงการพัฒนากระบวนการดำเนินงานของกองทัพในการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ผลการวิจัยพบว่า ควรจะต้องมีการพัฒนาตัวแบบการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเพื่อให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงาน และบรรลุผลสำเร็จได้ในระดับเดียวกับการปฏิบัติการในภาวะสงคราม นอกจากนี้ ตัวแบบดังกล่าวยังมุ่งที่จะให้นำไปประยุกต์ใช้ได้ในการปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องอื่นๆ อีก เช่น การปฏิบัติการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในกรณีของการก่อความไม่สงบ เป็นต้น

ทิพชัย ทิพยุทธ์ (2557) ศึกษาเรื่อง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติของกระทรวงกลาโหม เพื่อศึกษาระดับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้านการจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม ศึกษาระดับการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติของกระทรวงกลาโหม ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์กับการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติของกระทรวงกลาโหม และแสวงหาแนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติ

ของกระทรวงกลาโหมผลการวิจัย พบว่า กระทรวงกลาโหมมีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้านการจัดการภัยพิบัติอยู่ในระดับปานกลาง กระทรวงกลาโหมมีการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติอยู่ในระดับปานกลาง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มีความสัมพันธ์กับการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติในระดับสูง(r =.881)และแนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติของกระทรวงกลาโหมควรมุ่งเน้นการพัฒนาทักษะด้วยการฝึกอบรมการคิดวิเคราะห์ และการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการในการจัดการภัยพิบัติเป็นหลักจะส่งเสริมให้การจัดการภัยพิบัติแห่งชาติของกระทรวงกลาโหมมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

อนุสรณ์ แก้วกังวาล (2557) ได้ศึกษา เรื่อง “ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสาธารณภัยโดยใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System :ICS) พบว่า ระบบบัญชาการเหตุการณ์เป็นระบบที่มีการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉินและโครงสร้างของหน่วยปฏิบัติที่ชัดเจน โดยได้ถูกนำมาใช้ในภารกิจการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยตั้งแต่การประกาศใช้แผนการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ. 2558 แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจและขาดองค์ความรู้ทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติ จึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการนำระบบบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพนั้นจะต้องพัฒนาหลักสูตรด้านการบัญชาการเหตุการณ์ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย และพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกระดับในการฝึกอบรมและการฝึกปฏิบัติ รวมถึงการจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับควรกำหนดไว้ในบทว่าด้วยการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน เพื่อให้ทราบถึงการจัดโครงสร้างองค์กรและการดำเนินการตามแผน และการจัดทำให้มีการฝึกซ้อมเป็นประจำและต่อเนื่อง

ชนนกัญจน์ อินทร์จันทร์ (2557) ได้ศึกษาเรื่อง รูปแบบการบรรเทาสาธารณภัยกองบัญชาการกองทัพไทย ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบการบรรเทาสาธารณภัยกองบัญชาการกองทัพไทยและเหล่าทัพในปัจจุบันมีลักษณะต่างคนต่างทำให้มีความซ้ำซ้อนไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ และบางพื้นที่การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นไปด้วยความล่าช้าทำให้ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากปัญหาการบรรเทาสาธารณภัย ในปัจจุบันของกองบัญชาการกองทัพไทย มีสาเหตุมาจากสายการบังคับบัญชาที่ไม่ชัดเจน และไม่มีการกำหนดศูนย์ประสานงานหลักในการควบคุมและสั่งการ รวมทั้งขั้นตอนการปฏิบัติไม่มีการวางแผนร่วมกัน ตลอดจนการติดต่อสื่อสารไม่ได้กำหนดข่ายและความถี่ในการติดต่อสื่อสาร นอกจากนี้การแบ่งพื้นที่รับผิดชอบไม่ชัดเจนและเหมาะสม ข้อเสนอแนะจากการวิจัยรูปแบบการบรรเทาสาธารณภัยของกองทัพไทย ควรเป็นการปฏิบัติการร่วมซึ่งจะต้องมีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน รวมทั้งมีการกำหนดผู้บัญชาการเหตุการณ์และมีฝ่ายอำนวยการร่วมจากเหล่า

ทัพต่างๆ และมีการกำหนดศูนย์ประสานงานหลักในพื้นที่ รวมทั้งขั้นตอนการปฏิบัติจะต้องมีรายละเอียดการปฏิบัติตลอดจนการสื่อสารจะต้องกำหนดข่ายการสื่อสารและความถี่ที่ชัดเจน อีกทั้งสามารถติดต่อสื่อสารระหว่างศูนย์ประสานงานหลักในพื้นที่กับหน่วยต่างๆ นอกจากนี้มีการมอบพื้นที่รับผิดชอบจะต้องชัดเจน ครอบคลุมทุกพื้นที่และเหมาะสมกับขีดความสามารถของแต่ละเหล่าทัพ ตั้งแต่เริ่มเกิดสาธารณภัย ก็จะทำให้เกิดการช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยในพื้นที่ปฏิบัติการของ กองบัญชาการกองทัพไทยเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและปลอดภัย

สุชาติ สุทธิพล (2558) ได้สรุปผลการวิจัยว่า การบริหารจัดการของ บก.ทท. มีการเตรียมการและมีระบบการบริหารจัดการทั้งภายในและภายนอกในระดับดี แต่พบว่า ยังมีปัญหาด้านกำลังพล, งบประมาณ, ยุทโธปกรณ์ และการบริหารจัดการ พร้อมกับเสนอว่า เจ้าหน้าที่ทุกระดับควรมีความรู้ความเข้าใจในระบบบัญชาการเหตุการณ์ (ICS : Incident Command System) ในส่วนของการบริหารจัดการภัยพิบัติขนาดใหญ่ที่ผ่านมาในหลายประเทศ พบว่า ปัญหาในการเข้ากู้ภัยและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยมีความล่าช้า ซึ่งเกิดจากการส่งกำลังและสิ่งของต่างๆ มีจำนวนมาก ทั้งนี้ ปัญหาที่แท้จริงอยู่ที่การบริหารจัดการ (Management) คือ ต้องให้ทุกหน่วยปฏิบัติงานร่วมกันได้เป็นอย่างดี มีการติดต่อสื่อสาร ประสานงาน การแบ่งแยกงานและมีผู้รับผิดชอบชัดเจน การจัดลำดับความสำคัญของงาน และการจัดทำแผนการปฏิบัติการใช้ร่วมกันเพียงแผนเดียว จึงจะช่วยแก้ปัญหาการสั่งการที่สับสนลงได้

นิภาพรรณ เจนสันติกุล (2558) ศึกษาเรื่อง การจัดการตามนโยบายรัฐเพื่อตอบสนองภัยพิบัติในประเทศไทย : กรณีศึกษา อุทกภัย ระหว่าง พ.ศ. 2485 – 2555 ผลการศึกษา พบว่า สภาพการจัดการพิจารณาตามนโยบายรัฐบาล โดยใช้เกณฑ์ช่วงเวลา พบว่า นโยบายรัฐช่วงเวลาก่อน พ.ศ.2554 ยังไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานดูแลภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเฉพาะนโยบายรัฐบาลช่วง พ.ศ.2554 มีการกำหนดนโยบายอย่างชัดเจนในเรื่องของภัยพิบัติเป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ที่ระบุบทบาทและหน้าที่อย่างชัดเจน นโยบายรัฐบาลพบว่า ช่วงหลัง พ.ศ.2554 มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ปฏิบัติและรับผิดชอบด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจากน้ำและอุทกภัย ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพประสิทธิผล ในการก่อรูปนโยบายและการจัดการตามนโยบายรัฐ จำแนกเป็นปัจจัยเชิงเทคนิค ปัจจัยผลการปฏิบัติงานของมนุษย์ และปัจจัยระบบและผลการปฏิบัติงานขององค์การ และรูปแบบการจัดการ ในอนาคตควรมีรูปแบบของการส่งเสริมสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากการมีค่านิยมร่วมและทำงานด้วยกันอย่างไว้วางใจ และควรมีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ทันทีที่เกิดอุทกภัยร้ายแรงโดยผู้มีอำนาจ

ตัดสินใจและสั่งการตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 คือ นายกรัฐมนตรี หน่วยงานที่ทำงานหน้าที่นำนโยบายรัฐบาลไปปฏิบัติ คือ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ชาญวิทย์ ชัยกันย์และคณะ (2558) ศึกษาเรื่อง ความรับผิดของรัฐเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของญี่ปุ่นและไทย พบว่า การจัดการเกิดภัยพิบัติครั้งสำคัญในประเทศญี่ปุ่นและของประเทศไทย ได้แสดงให้เห็นถึงปฏิกิริยาทางสังคมที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะมหาอุทกภัยของไทย พบว่าปรากฏการณ์ทางธรรมชาติถูกทำให้กลายเป็นปรากฏการณ์ทางการเมือง ประชาชนส่วนใหญ่ได้ใช้วิธีการช่วยตัวเองให้รอดพ้นจากวิกฤติโดยไม่คำนึงผลกระทบที่จะเกิดกับคนอื่น ส่วนการใช้อำนาจของภาครัฐก็เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย นำไปสู่การปัดความรับผิดชอบในการตัดสินใจสั่งการและการใช้อำนาจของรัฐที่ขาดเอกภาพ การช่วยเหลือฟื้นฟูและสงเคราะห์ต่างๆ ของรัฐเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพในการศึกษาเรื่องความรับผิดชอบของรัฐที่มีสภาพบังคับการตามกฎหมายอาจเกิดจากการกระทำที่ตำหนิได้ของรัฐโดยทั่วไป ประเทศต่างๆ มีหลักสำคัญที่ว่า การกระทำดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็นการกระทำผิด (Fault) แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือคณะบุคคล อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้เสียหาย ส่วนการกระทำของรัฐ บางกรณีไม่อาจกล่าวโทษว่าเป็นความผิดของรัฐได้นั้น แม้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือคณะบุคคลได้ หากรัฐไม่ต้องรับผิดต่อผู้เสียหาย เนื่องจากมิใช่การกระทำละเมิดเสียแล้ว กรณีย่อมไม่เป็นธรรมต่อบุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจดังกล่าวของรัฐ แต่กรณีของการจัดการภัยพิบัตินี้ พบว่า ความไม่เสมอภาคในการแบกรับภาระสาธารณะระหว่างประชาชนด้วยกันเอง เป็นข้อความคิดที่สำคัญ ที่เรียกร้องให้รัฐอาจต้องรับผิดชอบชดเชยความเสียหายให้กับบุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจของรัฐ แม้ความจะปรากฏว่า การใช้อำนาจดังกล่าวของรัฐชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่การกระทำละเมิดก็ตาม ความรับผิดโดยปราศจากความผิดนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีศาลปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) เรียกว่า ความรับผิดอย่างอื่น ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งที่จะพัฒนาหลักความรับผิดทั้งโดยมีความผิด (ละเมิด) และไม่มีความผิด (ความรับผิดอย่างอื่น) ของการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติเมื่อเปรียบเทียบกฎหมายหลักที่ให้อำนาจรัฐในการจัดการภัยพิบัติแล้ว พบว่า พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และพระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ.1961 (พ.ศ.2504) พบว่า ในส่วนกฎหมายของไทยมีรายละเอียดที่น้อยกว่าของญี่ปุ่น ซึ่งมีบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบอำนาจและหน้าที่ขององค์กรของรัฐในการดำเนิน

มาตรการป้องกันภัยพิบัติในหลากหลายมิติและครอบคลุมทุกขั้นตอนของการจัดการภัยพิบัติ นอกจากนี้กฎหมายของญี่ปุ่นได้มีบทบัญญัติอันเป็นการประกาศความรับผิดชอบของรัฐและองค์กรของรัฐในการป้องกันภัยพิบัติ ดังนั้น จึงเห็นว่าจากการตีความกฎหมายญี่ปุ่นแล้ว ภัยพิบัติเป็นสิ่งที่จัดการได้ลำพัง การอ้างว่าภัยพิบัติเป็นการกระทำของพระเจ้าไม่อาจทำให้รัฐและองค์กรของรัฐหลุดพ้นจากความรับผิดชอบและความรับผิด ที่เกิดจากการดำเนินการป้องกันภัยพิบัติได้ แต่บทบัญญัติลักษณะนี้ไม่ปรากฏมีในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ทั้งนี้ มีข้อเสนอแนะ ดังนี้1) ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีการกำหนดมาตรการใดอันอาจจะกระทบกระเทือนต่อสิทธิของปัจเจกบุคคล โดยอาจจะกำหนดไว้ในกฎหมายให้มีการจ่ายค่าชดเชยเช่นเดียวกับกรณีการเวนคืน เพื่อศาลจะสามารถพิจารณาได้ง่ายและประชาชนจะสามารถเรียกร้องค่าเสียหายในส่วนนี้ได้ นอกจากนี้ รัฐอาจจะออกกฎหมายเป็นการเฉพาะเพื่อให้มีการชดเชยเยียวยาหรือฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัยได้อย่างชัดเจนในภายหลัง2)กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการจัดการภัยพิบัตินั้นก็จำเป็นที่จะต้องมีความเฉพาะเจาะจงตามชนิดของภัยพิบัติด้วยจึงจะทำให้การจัดการมีประสิทธิภาพ ลำพังเพียงพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจโดยทั่วไปจึงไม่สามารถปรับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสนองต่อการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติได้ 3) รัฐควรเร่งสร้างการสร้างเครือข่ายป้องกันภัยพิบัติจากภาคส่วนต่างๆ โดยดึงเอากลุ่มต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคม นอกจากนี้ การฝึกฝนให้ประชาชนตื่นตัว มีความพร้อมในการเผชิญหน้ากับภัยพิบัติอย่างมีสติพึ่งพาตัวเองก่อน หากไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้แล้งจึงค่อยขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานท้องถิ่น และรัฐบาลส่วนกลาง โดยไม่เรียกร้องเพื่อขอความช่วยเหลือจากรัฐโดยทันทีทันใด จะมีส่วนสำคัญทำให้รัฐสามารถจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

วรพงษ์ สง่าเนตร(2558) อดีตผู้บัญชาการทหารสูงสุด ได้ทำการศึกษาและจัดทำดุษฎีนิพนธ์ เรื่อง การบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทย ตามแนวพระบรมราโชวาท ผลการวิจัยพบว่า (1) ปัญหาที่กองทัพไทยช่วยเหลือประชาชนไม่ทั่วถึงและไม่ทันเวลาเท่าที่ควร ที่สำคัญคือปัญหาในประเด็นการตอบสนองทันท่วงที ซึ่งได้แก่ ชุดเคลื่อนที่เร็วที่มีขีดความสามารถเหมาะสมมีไม่เพียงพอ ระบบแจ้งเตือนภัยและระบบร้องขอความช่วยเหลือไม่ทันสมัย และการประกาศเขตภัยพิบัติมีความล่าช้า (2) แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการอุทกภัยที่สำคัญในประเด็นการตอบสนองทันท่วงทีที่สำคัญ ได้แก่ พัฒนาชุดเคลื่อนที่เร็วให้มีจำนวนและขีดความสามารถเหมาะสมเพียงพอ พัฒนาระบบแจ้งเตือนภัยและระบบร้องขอความช่วยเหลือให้ทันสมัย และพัฒนาการประกาศเขตภัยพิบัติให้ทันต่อสถานการณ์ และ (3) ปัจจัยสำคัญที่มีส่วนทำให้แนวทางการ

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

พัฒนาการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทยตามแนวพระบรมราโชวาทประสบความสำเร็จ ประกอบด้วย ปัจจัยภายนอก คือ นโยบายรัฐบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชน และปัจจัยภายใน คือ นโยบายกองทัพ และงบประมาณ ทั้งนี้ ในส่วนของข้อเสนอผู้วิจัยได้นำแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทยตามแนวพระบรมราโชวาท และปัจจัยสำคัญที่มีส่วนทำให้แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทยตามแนวพระบรมราโชวาทประสบความสำเร็จมาบูรณาการ และเสนอเป็นตัวแบบในการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทยตามแนวพระบรมราโชวาท ที่ใช้ชื่อเรียกว่า WS-PARAGON หรือ ดับบลิวเอสพารากอน ซึ่งประกอบด้วย นโยบายที่เกี่ยวข้อง การมีส่วนร่วมของประชาชน การวางแผน อำนาจหน้าที่ ความพร้อม ความทันท่วงที ระบบควบคุมบังคับบัญชา ขีดความสามารถ และความเป็นกลาง ทั้งนี้ เพื่อให้ง่ายต่อการสื่อสารและการจดจำในการนำไปประยุกต์ใช้ต่อไป

สุจินต์ ไชยชุมศักดิ์ และธัญยธรณ์กนลา สุขพานิช-ขันทปราบ (2558) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ภาวะผู้นำเชิงยุทธศาสตร์การบริหารจัดการในภาวะวิกฤตและการสร้างความร่วมมือของชุมชนในการแก้ไขอุทกภัยอย่างยั่งยืน : ศึกษาเฉพาะกรณีพื้นที่น้ำท่วมในเขตจังหวัดสิงห์บุรี จังหวัดอ่างทอง และจังหวัดลพบุรี ของประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงยุทธศาสตร์การบริหารจัดการวิกฤตของผู้นำในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในเขตจังหวัดสิงห์บุรี จังหวัดอ่างทอง และจัดหวัดลพบุรี ในการปฏิบัติภารกิจบรรเทาอุทกภัยร่วมกับผู้นำท้องถิ่น โดยใช้ประชาชนเป็นศูนย์กลางในการบริหาร ด้วยรูปแบบที่มีความแน่นอนพร้อมทั้งมุ่งเน้นไปที่ความร่วมมือ ลงมือทำด้วยกันและมุ่งเน้นการสื่อสารแบบสองทาง (การมีส่วนร่วม) สำหรับแก้วิกฤตและการป้องกันการเกิดน้ำท่วมอย่างยั่งยืน ผลการศึกษาวิจัยแสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเป็นผู้นำเชิงยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการวิกฤตของบุคลากรระดับจังหวัดและท้องถิ่นในพื้นที่ลุ่มน้ำที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มของผู้ที่มีภารกิจในการแก้ไขปัญหาอุทกภัย ซึ่งจะต้องมีภาวะผู้นำที่เปี่ยมความสามารถในการจัดการกับสถานการณ์ในภาวะวิกฤตที่เกิดจากภัยพิบัติน้ำท่วมและภัยสาธารณะที่เกี่ยวข้องได้ เช่น ภาวะโรคติดเชื้อ โรคติดต่อเฉียบพลัน ภัยจากการไร้ที่อยู่อาศัย และการอพยพโยกย้าย ทั้งนี้ ผู้นำต้องสามารถให้การดูแลเอาใจใส่ที่ดี และบริหารงานแบบไร้พิษภัย มีการเสียสละตนเอง มีการมีส่วนร่วมของพลเมืองอย่างเท่าเทียม และมีขีดความสามารถในการตัดสินใจที่ดีและแม่นยำ

ศิลปานันท์ ลำกูล (2559) ทำการศึกษา เรื่อง บทบาทของกองทัพไทยในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติในประเทศไทย : บทสำรวจปัญหาและแนวคิดในการแก้ไข ผลจากการศึกษาพบว่า

การปฏิบัติงานบรรเทาภัยพิบัติส่วนใหญ่ที่ดำเนินการในประเทศไทย ล้วนแล้วแต่เป็นการตอบโต้ต่อสถานการณ์ภัยพิบัติหลังจากการเกิดแล้วเกือบทั้งสิ้น การตอบสนองต่อเหตุการณ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงรอยต่อระหว่างก่อนเกิดเหตุการณ์กับระหว่างเกิดเหตุการณ์ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีความสับสน ยุ่งเหยิง และยากต่อการควบคุมสถานการณ์เป็นเรื่องที่มีความสำคัญและส่งผลโดยตรงต่อการลดทอนการสูญเสียในแง่มุมต่างๆ ที่เกิดจากผลกระทบของเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาตินั้นๆ ซึ่งหนึ่งในหลายปัจจัยที่สามารถควบคุมได้ก็คือ การที่มีหน่วยงานหรือองค์กรที่มีสมรรถนะในด้านต่างๆ อย่างครบครัน และมีความพร้อมที่จะสามารถเข้าเผชิญเหตุการณ์ได้อย่างรวดเร็ว รวมถึงมีขีดความสามารถมากพอที่จะระงับ ยับยั้ง หรือชะลอความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติต่างๆ ได้ตั้งแต่ช่วงแรกๆ ของการเกิดเหตุ ด้วยเหตุนี้กองทัพไทยจึงควรมีบทบาทที่มีความเหมาะสมในการปฏิบัติการบรรเทาภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้แนวทางร่วมกันในการปฏิบัติงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ

สุพจน์ สายวงศ์ปัญญา (2560) ได้ศึกษา เรื่อง “ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย” ผลการวิจัยพบว่า ประเทศไทยมีสภาพแวดล้อมที่เสี่ยงต่อการเผชิญกับสาธารณภัยในทะเลหลายประเภท ในขณะที่หน่วยงานรับผิดชอบยังมีปัญหาทั้งด้านคุณภาพและปริมาณที่ไม่เพียงพอสำหรับการป้องกันและจัดการสาธารณภัย ที่สำคัญคือ การขาดแผนการบริหารจัดการสาธารณภัยทางทะเลในระดับชาติ ด้วยเหตุนี้เมื่อใดที่เกิดสาธารณภัยทางทะเล หน่วยงานต่างๆ จะสับสน ขาดความพร้อม ส่งผลกระทบมากกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้น จึงต้องมีการบูรณาการหน่วยงานระดับต่างๆ ด้วยการกำหนดโครงสร้าง และมอบอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนด้วยยุทธศาสตร์ 4 ด้าน ได้แก่ ยุทธศาสตร์การป้องกันและการลดผลกระทบ ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อม ยุทธศาสตร์การจัดการในภาวะเมื่อเกิดภัย และยุทธศาสตร์การฟื้นฟู โดยมีศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล ทำหน้าที่ควบคุมและบัญชา ซึ่งแบ่งเป็น 4 ระดับ ได้แก่ ระดับ 1 (สาธารณภัย ขนาดเล็กและอยู่ห่างฝั่งไม่เกิน 3 ไมล์ทะเล) มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บัญชาการ ระดับ 2 (สาธารณภัยระดับกลาง) มี ผอ.ศรชล.เขต เป็นผู้บัญชาการ ระดับ 3 (สาธารณภัยระดับใหญ่) มี ผอ.ศรชล. เป็นผู้บัญชาการ และระดับ 4 (สาธารณภัยระดับร้ายแรง) มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้บัญชาการ ทั้งนี้การที่จะขับเคลื่อนโครงสร้างใหม่และยุทธศาสตร์ให้เป็นรูปธรรม ระดับนโยบายจะต้องปรับแก้กฎหมาย รวมทั้งพัฒนาและจัดหาทรัพยากรพร้อมบุคลากรด้านต่างๆ ให้ครบถ้วนและสอดคล้องกันด้วย

สุชา เคี่ยมทองคำ (2560) ได้ทำการวิจัย เรื่อง “ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเลในห้วง 10 ปี ข้างหน้า (พ.ศ.2560 – 2569) ผลการวิจัยพบว่า จากการปฏิบัติงานจริงการดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 ไม่ครอบคลุมอาณาเขตทางทะเลทั้งหมด โดยยังไม่มีการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการจัดการภัยพิบัติเมื่อเกิดภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเล จึงเสนอให้นำแนวคิด กรอบแนวทางปฏิบัติ และยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยมาประยุกต์ใช้ และกำหนดให้กองทัพเรือซึ่งรับผิดชอบทั้งศูนย์ประสาน การปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) และศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือ (โดยหมู่เรือเฉพาะกิจบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลกองทัพเรือ : มบภ.ทร.) เป็นหน่วยงานทางทะเลหลัก ที่ดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเล ทั้งนี้ ควรเร่งรัดพัฒนาปรับปรุงและแก้ไขกฎหมาย แผนการปฏิบัติและระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งฝึกซ้อมการปฏิบัติตามแผนในระดับอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถปฏิบัติการตามแผนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการปฏิบัติการในเชิงรุก (Proactive Approach)ที่ให้ความสำคัญกับแนวคิดการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (DisasterRisk Reduction : DRR) ควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) และการฟื้นฟู (Recovery)

กิติเมศวร์ สกุลพัฒน์รดา (2560) ได้ศึกษาเรื่อง การพัฒนาการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ ของกองบัญชาการกองทัพไทยในทศวรรษหน้า (พ.ศ.2562 – 2570)ผลการวิจัยพบว่า งานบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทยนั้น มีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก โดยมีกระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยงานสนับสนุน กระบวนการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติของประเทศต่างๆ นั้น แนวทางการดำเนินงาน มีทั้งเหมือนและแตกต่างกับประเทศไทย และแนวทางของประเทศญี่ปุ่น น่าจะใช้เป็นกรอบแนวทางให้กับประเทศไทยได้ สำหรับแนวทางการพัฒนาการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ ของกองบัญชาการกองทัพไทย ในทศวรรษหน้านั้น ควรกำหนดวิสัยทัศน์ “ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองบัญชาการกองทัพไทย เป็นหน่วยงานชั้นนำในการแก้ไขปัญหาและบรรเทาสาธารณภัย ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ อย่างเต็มประสิทธิภาพและทันเวลา “เป็นเป้าหมายในการดำเนินการ ทั้งในด้านองค์บุคคล องค์วัตถุ และองค์ยุทธวิธี

ครรชิต สิงหเสมานนท์ และสัมพันธ์ พลภักดิ์ (2560) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการการประชาสัมพันธ์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ด้วยการนำแนวคิดการบริหาร POSDCoRBมาใช้เป็นตัวแปรตาม ผลการศึกษาพบว่า (1) ปัญหาที่สำคัญ คือ องค์การบริหารส่วน

จังหวัดสมุทรปราการ มีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารค่อนข้างน้อย ทำให้ประชาชนไม่ได้รับทราบข่าวสารที่จำเป็น (2) แนวทางการพัฒนาที่สำคัญ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรเพิ่มสื่อประชาสัมพันธ์โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การป้องกันปัญหาน้ำท่วมให้มีความหลากหลายและกว้างขวางเพียงพอทำให้ข้อมูลเข้าถึงประชาชนทุกกลุ่ม (3) ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญทำให้แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการประสบความสำเร็จแบ่งเป็นปัจจัยภายใน ได้แก่ การมีวิสัยทัศน์และภาวะผู้นำสูงของผู้บริหาร และปัจจัยภายนอก ได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความสำคัญและสนับสนุนเครือข่าย และ (4) ยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการบริหารจัดการการประชาสัมพันธ์ คือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาบทบาทการให้บริการด้านการประชาสัมพันธ์และการสื่อสารมวลชนให้มีคุณภาพสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย

Wiran, Sarobol, Keawtip, and Yossuck (2011) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การใช้ POSDCoRB model ในฐานะเครื่องมือทางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ โดยทำการศึกษาการประยุกต์ใช้ตัวแบบ POSDCoRBกับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ได้ผลสรุปว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ที่ได้ประยุกต์ใช้เครื่องมือบริหารแบบ POSDCoRBmodel ในการบริหารงานเพื่อพัฒนาการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ สามารถกำหนดแนวทางในการพัฒนา การบริหารงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นได้ตามที่กำหนด

เสรี ศุภราทิตย์ (ม.ป.ป.) ได้นำเสนอผลการศึกษาเรื่องการบริหารจัดการอุทกภัยในอนาคต ได้ข้อสรุปว่า การมีทรัพยากรน้ำที่จำกัด สร้างความกดดันให้กับประชากรโลกในการดำเนินชีวิตในสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่ต้องเผชิญและใกล้ชิดกับธรรมชาติมากขึ้น ส่งผลให้ทุกคนต้องเผชิญกับความเสี่ยงต่อภัยธรรมชาติมากขึ้นตามลำดับ การขยายตัวทางเศรษฐกิจ การขยายตัวของเมืองสู่พื้นที่ที่มีความเสี่ยงและความล่อแหลมต่อภัยโดยขาดความระมัดระวัง ในศตวรรษที่ผ่านมา ทำให้ภัยธรรมชาติเหล่านั้นกลายเป็นภัยพิบัติที่มีความรุนแรงมากขึ้น เช่น กรณีของเหตุการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในหลายพื้นที่ การตอบโต้หรือการป้องกันโดยใช้มาตรการทางเทคนิคแต่เพียงลำพัง บนความไม่แน่นอนของขนาดและความรุนแรงของอุทกภัยที่อาจจะเกิดขึ้น ทำให้หลายพื้นที่ต้องได้รับความสูญเสียอย่างมหาศาล โดยเฉพาะการสูญเสียชีวิตที่ไม่สามารถประเมินค่าได้ การขาดการเตรียมการสำหรับอุทกภัยที่มีขนาดใหญ่กว่ามาตรฐานการออกแบบที่วางไว้ เป็นเหตุผลหลักอันหนึ่งที่ทำให้สถานการณ์รุนแรงมากขึ้น ดังนั้น การบริหารจัดการอุทกภัยเชิงองค์รวม (Integrated Flood Management) จึงมีความสำคัญเร่งด่วน และจำเป็นที่ชุมชนในพื้นที่เสี่ยงภัยต้องนำมาประยุกต์ใช้

โดยมีองค์ประกอบที่ควรพิจารณา 5 ประการ กล่าวคือ 1) การจัดการวัฏจักรน้ำทั้งระบบ 2) การจัดการแบบองค์รวมของดินและน้ำ 3) การผสมผสานมาตรการต่างๆ 4) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย และ 5) การวิเคราะห์ความเสี่ยงและความอ่อนแอของชุมชน ซึ่งการนำกลยุทธ์แต่ละด้านไปปฏิบัติงานจริงต้องได้รับการสนับสนุนจากทุกภาคส่วน เริ่มจากนโยบายด้านการเมืองหรือรัฐบาลไปสู่หน่วยปฏิบัติ ตั้งแต่กระทรวง ทบวง กรม ไปจนถึงชุมชน รวมทั้งภาคเอกชน หรือ NGO ต่างๆ

## บทสรุป

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จำนวน 35เรื่องครอบคลุมระยะเวลา พ.ศ.2548 ถึง พ.ศ.2560 เป็นงานวิจัยในอดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานการบริหารจัดการภัยพิบัติ ยังดำรงอยู่ โดยประมวลได้ ดังนี้ 1) โครงสร้างการจัดองค์การภาครัฐ ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานเคลื่อนที่เร็วของทหาร (วรพงษ์ สง่าเนตร, 2558) 2) นโยบายและแผนของรัฐกำหนดให้กระทรวงกลาโหม เป็นหน่วยงานสนับสนุนต้องปฏิบัติงานภายใต้การอำนวยการของส่วนราชการพลเรือน ขาดอิสระในการบริหารจัดการเชิงรุก ต้องได้รับการร้องขอก่อนจึงเข้าปฏิบัติได้ (วุฒิสาร เหลืองจินดา, 2555) และ (ภุชงษ์ พงษ์ศิริ, 2554) 3) การบริหารอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม ในประเทศต้องยึดถือนโยบายและแผน รวมทั้งกฎหมายและระเบียบที่กำหนดสำหรับการปฏิบัติในต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม ต้องยึดถือแนวปฏิบัติในกรอบอาเซียน หรือกรอบสหประชาชาติ (กิติเมศวร์ สกุลพัฒน์รดา, 2560) 4) ด้านการบริหารจริยธรรม ศึกษาเปรียบเทียบไทยและญี่ปุ่น เรื่องความรับผิดชอบของรัฐเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ (ชาญวิทย์ ชัยกันต์และคณะ, 2558) 5) ด้านการวางแผนของหน่วยทหารในระดับต่างๆ (สุชาติ สุทธิพล, 2557) และ (นิพนธ์ ปานมงคล, 2549) และ (ชนนกัญจน์ อินทร์จันทร์, 2557) 6) ด้านการจัดองค์การ ตั้งแต่ระดับ กห, บก.ทท., ทบ., ทร., ทอ. ให้มีสมรรถนะด้านต่างๆ อย่างครบครัน มีความพร้อมเผชิญเหตุการณ์ เกิดประสิทธิภาพสูงสุด (ไชยมงคล ประโลมรัมย์ และ ณัฏฐ์ ฤกษ์ดี, 2551) 7)ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องได้รับการพัฒนาให้เป็นมืออาชีพ ด้วยการฝึกอบรมในระดับต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ (ทิพชัย ทิพยุทธ์, 2557) 8) ด้านการอำนวยการ จัดให้มีระบบบัญชาการเหตุการณ์ เครื่องมือสื่อสารหลักและรอง (สุรพล อุดมชัยรัตน์, 2548), (Smith, 2010) และ (อนุสรณ์ แก้วกังวาล, 2557) 9) การประสานงาน ต้องมีการบูรณาการแผนกับทุกส่วนงานทั้งหมด รัฐ เอกชน อาสาสมัคร (Kamolvej, 2006) 10) ด้านการรายงาน เพื่อการประเมินผลและการสรุปบทเรียน (Smith, 2010)11) ด้านงบประมาณ ทั้งงบหลักและงบพิเศษ ตามที่กฎหมายกำหนด (นิพนธ์ ปานมงคล, 2549)

สรุปท้ายบท

ในบทที่ 2 ผู้วิจัยได้ รวบรวมและวิเคราะห์ แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ทฤษฎีการบริหารจัดการ, แนวคิดการบริหารจัดการภัยพิบัติ, แนวคิดด้านความมั่นคงแห่งชาติ, แนวคิดบทบาทกระทรวงกลาโหม, กระทรวงกลาโหมกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการนำเสนอในบทต่อไป ผู้วิจัยจะนำเสนอระเบียบวิธีวิจัยที่ออกแบบขึ้น เพื่อตอบคำถามการวิจัยที่นำเสนอแล้วในบทที่ 1

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

# บทที่ 3

# วิธีดำเนินการวิจัย

บทนี้เป็นการนำเสนอการกำหนดระเบียบวิธีวิจัย ที่มีความเชื่อมโยงกับประเด็นของความเป็นมาความสำคัญของปัญหาการวิจัย และวัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อให้ได้ผลการศึกษาที่มีคุณภาพและสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ ในการดำเนินการศึกษาวิจัย เรื่อง “บทบาทกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ : ปัญหาอุปสรรค และแนวทางการพัฒนา ” ผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีการวิจัย ขั้นตอน รวมทั้งองค์ประกอบสำคัญต่างๆ ของการวิจัย เพื่อให้สามารถดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อสร้างความเข้าใจและการยอมรับในแนวทางของการวิจัย ซึ่งข้อมูลทั้งหมดจะได้จากแหล่งข้อมูลที่เป็นเอกสารและบุคคล โดยแหล่งข้อมูลบุคคลจะเป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญจึงกำหนดรายละเอียดของการวิจัยตามลำดับ ดังนี้ 1)ระเบียบวิธีการวิจัย 2) แหล่งข้อมูล 3) การสร้างเครื่องมือและการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ 4)การตรวจสอบและการวิเคราะห์ข้อมูล5)การเขียนรายงาน (ชาย โพธิสิตา, 2562)

## 3.1 ระเบียบวิธีวิจัย

ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีขั้นตอนการดำเนินการประกอบด้วย การเก็บข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร เก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามจากผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการสาธารณภัย ของหน่วยทหารและพลเรือน การสัมภาษณ์เชิงลึกกับแหล่งข้อมูลบุคคลระดับนโยบายทั้งหน่วยงานทหาร หน่วยพลเรือนและสื่อสารมวลชนรวมทั้งตรวจสอบข้อมูลที่ได้ด้วยการใช้กระบวนการสนทนากลุ่มผู้เชี่ยวชาญอีกกลุ่มหนึ่ง จำนวน 10 ท่าน เพื่อเป็นการสอบทานความถูกต้องของผลการวิจัย

## 3.2 แหล่งข้อมูล

เนื่องจากเป็นระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ จึงประกอบด้วย แหล่งข้อมูลเอกสาร แหล่งข้อมูลเชิงคุณภาพ

1) แหล่งข้อมูลเอกสาร ประกอบด้วย แนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ รวมถึง กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ คำสั่ง ข้อบังคับ ประกาศ บันทึกของหน่วยงานต่างๆ อาทิ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายความมั่นคงและแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ รวมทั้ง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม นอกจากนั้น ได้รวบรวมรายงาน สรุปผลการปฏิบัติงาน บทเรียนการปฏิบัติงานของหน่วย ตลอดจนบทความ สิ่งตีพิมพ์ต่างๆที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ พร้อมทั้งรวบรวมงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีเกณฑ์ในการคัดเลือกเอกสารดังนี้ 1) เป็นเอกสารที่มีอายุไม่เกิน 15 ปี( พ.ศ. 2550-2565) 2) เป็นเอกสารของสถาบันการศึกษาและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในด้านภัยพิบัติ 3) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงกลาโหมและการบริหารจัดการภัยพิบัติ

2) แหล่งข้อมูลเชิงคุณภาพ เป็นแหล่งข้อมูลบุคคลซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ดังนี้

2.1) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ หมายถึง บุคคลซึ่งมีคุณสมบัติเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการทหารระดับอำนวยการของหน่วยงาน รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ จำนวน 6 ท่าน ปฏิบัติงานในศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม, กองทัพไทย, หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา, กองทัพบก, กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ และผู้เชี่ยวชาญของหน่วยงานพลเรือน จำนวน 2 ท่าน ได้แก่ อดีตรองอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และอดีตผู้เชี่ยวชาญด้านสาธารณภัย และอำนวยการระดับสูง กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทยรวมเป็น 8 ท่าน ( ผนวก ก.ข้อ 1 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ ) การวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้หลักการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive) เพื่อตอบคำถามการวิจัย Patton (1987 อ้างถึงใน ชาย โพธิสิตา, 2562, น.71) เรียกตัวอย่างนี้ว่า Information-Rich Cases คือ บุคคลที่มีประสบการณ์และมีความรู้มากเกี่ยวกับเรื่องที่ศึกษา นักวิจัยจะเจาะจง หรือ เฟ้นหาบุคคลที่มีความรู้ ประสบการณ์ และความคิดเห็นที่จะให้มิติเชิงลึก และ เป็นองค์รวมเกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่ศึกษา

2.2) กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ ซึ่งมีคุณสมบัติเป็นผู้บังคับบัญชาระดับสูงทั้งในอดีตและปัจจุบัน ดูแลระดับนโยบายของหน่วยทหาร ทั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม กองทัพไทย หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ จำนวน 6 ท่าน ผู้ทรงคุณวุฒิด้านวิชาการ จำนวน 2 ท่าน และผู้ทรงคุณวุฒิภาค

สื่อสารมวลชน จำนวน 3 ท่าน รวมเป็น 11 ท่าน ( ผนวก ก.ข้อ 2 กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ )หลักทั่วไปในการตัดสินใจเกี่ยวกับจำนวนกลุ่มตัวอย่างมีอยู่ว่า การวิจัยเชิงคุณภาพใช้กลุ่มตัวอย่างขนาดเล็ก (จำนวนน้อยราย) แต่จุดประสงค์สำคัญ คือ มุ่งเฟ้นหาตัวอย่างประเภทที่เป็นผู้รู้ หรือ มีประสบการณ์มากเกี่ยวกับเรื่องที่ศึกษา (ชาย โพธิสิตา, 2562, น.72)

2.3) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ สำหรับการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) คุณสมบัติเป็นข้าราชการทหารที่เคยปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้บังคับหน่วย หรือ ฝ่ายอำนวยการของหน่วยทหารที่กระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ และข้าราชการพลเรือน ที่มีประสบการณ์มีความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติโดยคัดเลือกจากนักศึกษาหลักสูตรวิทยาลัยเสนาธิการทหาร ที่มีความสนใจและสมัครใจเข้าร่วมการสนทนากลุ่มจำนวน 10 ท่านตามหลักการสนทนากลุ่มเฉพาะของ American Statistical Association (1997, pp.6 – 7 อ้างถึงใน วรพงษ์ สง่าเนตร, 2558, น. 97) ( ผนวก ก.ข้อ3 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญสำหรับการสนทนากลุ่มเฉพาะ) โดยทั่วไปแล้วขนาดของกลุ่มที่เหมาะสมสำหรับการอภิปรายกลุ่ม คือ ประมาณ 6-8 คน (Finch and Lewis, 2003 อ้างถึงใน ชาย โพธิสิตา, 2562, น.194)

## 3.3 การสร้างเครื่องมือและตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดวิธีการในการเก็บรวบรวมข้อมูลไว้ 3 วิธี ได้แก่ การเก็บข้อมูลจากแบบสอบถาม, การเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกตามกรอบคำถามที่ผ่านการเห็นชอบจากอาจารย์ที่ปรึกษาเพื่อดูความครอบคลุมวัตถุประสงค์ของการศึกษา และการเก็บข้อมูลโดยใช้แบบประเมินความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญของกระทรวงกลาโหม ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

### 3.3.1 แบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ

แบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ เกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม ซึ่งผู้วิจัยสร้างขึ้นโดยใช้ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสาร โดยมีขั้นตอนการสร้างแนวคำถาม ดังนี้ 1) ทำความเข้าใจคำถามและวัตถุประสงค์การวิจัย 2) กำหนดมโนทัศน์ หัวข้อเรื่องสำหรับข้อมูลที่ต้องการ 3) แปลงมโนทัศน์ออกเป็นชุดคำถามปลายเปิด ประกอบด้วย คำถามหลัก คำถามเก็บรายละเอียด และคำถามตามประเด็น (ชาย โพธิสิตา, 2562, น.185) และได้กำหนดประเด็นคำถามที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัยเป็นแบบสอบถามปลายเปิด จำนวน 10 ข้อ (ตามผนวก

ข.) ซึ่งผู้วิจัยได้ส่งให้อาจารย์ที่ปรึกษาตรวจสอบและให้ความเห็นชอบแล้ว หลังจากนั้นจึงส่งให้ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 8 ท่าน( ผนวก ก. ข้อ 1 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ )ตอบและส่งกลับมาให้ผู้วิจัยนำมาวิเคราะห์และประมวลผลเป็นข้อมูลด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหมซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดให้เป็นข้อสรุปย่อยที่ 2 ข้อมูลจากแบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ

### 3.3.2 แบบสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ

แบบสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม อันได้แก่ ปัญหาอุปสรรค ปัจจัยสู่ความสำเร็จ และแนวทางการพัฒนาบทบาทกระทรวงกลาโหม ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัย โดยผู้วิจัย ได้เลือกการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ (Informal Interview) หรือการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง (Non-Structured Interview) เป็นการสัมภาษณ์ที่มีความยืดหยุ่น เพราะมีการวางแนวข้อคำถามการสัมภาษณ์ไว้เพียงไม่กี่ข้อ และให้ผู้วิจัยซักถามเพิ่มเติม (Probe) นอกเหนือจากแนวคำถามที่เตรียมไว้ เป็นการตะล่อมให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ให้ข้อมูลจนได้สาระสำคัญที่ต้องการตามจุดประสงค์ การสัมภาษณ์แบบนี้อาจเรียกว่าเป็นการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) (สุภางค์ จันทวานิช, 2554 b, น.75 -77) ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ดี ควรเป็นผู้ที่มีความรู้และมีประสบการณ์ในเรื่องที่ศึกษา นักวิจัยจึงควรเจาะจงเฟ้นหาผู้ให้สัมภาษณ์ที่เหมาะสมกับจุดมุ่งหมายของการวิจัยเท่านั้น (ชาย โพธิสิตา, 2562, น.185) ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้คัดเลือกผู้ให้สัมภาษณ์ (ตามผนวก ก. ข้อ2 กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ ) โดยได้กำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) จำนวน 11ท่าน สำหรับ ขั้นตอนในการสร้างแบบสัมภาษณ์ ตามแนวทางของ ชาย โพธิสิตา (2562) ที่ผู้วิจัยได้จัดทำขึ้นมาจากวัตถุประสงค์การวิจัย จำนวน 3 ข้อ เป็นคำถามหลักพร้อมกับเตรียมคำถามเก็บรายละเอียด และคำถามตามประเด็นไว้ด้วยแล้ว (ตามผนวก ข) ซึ่งผู้วิจัย ได้นำไปให้อาจารย์ที่ปรึกษาตรวจสอบและให้ความเห็นชอบแล้ว

### 3.3.3 แบบสนทนากลุ่มเฉพาะ

แบบสนทนากลุ่มเฉพาะโดยผู้วิจัยเลือกใช้แบบอภิปรายกลุ่มเฉพาะชนิดกึ่งโครงสร้าง (Semi : Structured Interview Form)ซึ่งถูกพัฒนาขึ้นจากผลที่ได้รับจากการศึกษาทบทวนเอกสารและแนวคิดทฤษฎีการบริหารจัดการ ข้อสรุปจากแบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 8 ท่าน และข้อสรุปแบบสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 11 ท่าน มาสร้างเป็นแบบประเมินบทบาทใหม่ของ

กระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ตามเอกสารผนวก ค. โดยใช้แบบประเมินความคิดเห็นและกำหนดเป็นระดับความคิดเห็นในประเด็นต่างๆ เป็น 5 ระดับ ดังนี้

| | | |
|---|---|---|
| มากที่สุด | หมายถึง | เห็นด้วยกับประเด็นที่นำเสนอในระดับมากที่สุด |
| มาก | หมายถึง | เห็นด้วยกับประเด็นที่นำเสนอในระดับมาก |
| ปานกลาง | หมายถึง | เห็นด้วยกับประเด็นที่นำเสนอในระดับปานกลาง |
| น้อย | หมายถึง | เห็นด้วยกับประเด็นที่นำเสนอในระดับน้อย |
| น้อยที่สุด | หมายถึง | เห็นด้วยกับประเด็นที่นำเสนอในระดับน้อยที่สุด |

ทั้งนี้ เพื่อนำมาใช้ตรวจสอบยืนยันและรวบรวมความคิดเห็นของกลุ่มผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ อันจะทำให้ผู้เข้าร่วมการสนทนาได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็น จนสามารถตกผลึกความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาบทบาทใหม่ของกระทรวงกลาโหม ในการบริหารจัดการภัยพิบัติในอนาคต ซึ่งจะพัฒนาเป็นข้อเสนอแนะสำคัญของงานวิจัยนี้ ให้ได้ภาพรวมที่ชัดเจน สุดท้ายทำให้ได้ผลการวิจัยเป็นข้อค้นพบและข้อเสนอแนะที่สมบูรณ์ และเป็นที่ยอมรับในทางวิชาการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแท้จริง ซึ่งการวิเคราะห์ผลแบบประเมินบทบาทของกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ผู้วิจัยใช้เกณฑ์ในการพิจารณาจากค่าความถี่ของระดับความคิดเห็นในประเด็นต่างๆ

สำหรับการดำเนินการวิจัย เรื่อง บทบาทกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ : ปัญหาอุปสรรค และแนวทางการพัฒนา ผู้วิจัยได้ดำเนินการตามลำดับขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ รวมทั้ง กรอบกฎหมาย แนวนโนบายและแผน ระเบียบคำสั่งของหน่วยที่เกี่ยวข้องต่างๆ ตลอดจนรายงานสรุปผลการปฏิบัติและสรุปบทเรียนการปฏิบัติในอดีตทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และ ได้จำแนกที่มาของเอกสารเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ เอกสารชั้นต้น และเอกสารชั้นรอง (สุภางค์ จันทวานิช, 2554, น.107 – 108) โดยผู้วิจัยได้สรุปสิ่งที่ได้จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับปัจจัยด้านปัญหา อุปสรรค ด้านปัจจัยสู่ความสำเร็จและแนวทางการพัฒนาบทบาทใหม่ของกระทรวงกลาโหม โดยใช้แนวคิดกระบวนการบริหารที่เรียกว่า PAMS – POSDCoRB (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2549)จำนวน 11 ด้าน ประกอบด้วย 1) ด้านการบริหารนโยบาย (Policy) 2) ด้านการบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) 3) ด้านการบริหารจริยธรรม (Morality) 4) ด้านการบริหารที่เกี่ยวกับสังคม (Society) 5) ด้านการวางแผน

(Planning) 6) ด้านการจัดองค์กร (Organizing)7) ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์(Staffing) 8) ด้านการอำนวยการ(Directing) 9) ด้านการประสานงาน(Coordinating) 10) ด้านการรายงาน (Reporting) และ 11) ด้านงบประมาณ(Budget) และแนวคิด SWOT Analysis ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในมาใช้เป็นกรอบในการจัดการข้อมูลของการศึกษาวิจัยนี้โดยผู้วิจัยได้กำหนดให้ข้อมูลที่ได้มานี้ เป็นข้อสรุปย่อยที่ 1 การวิจัยเอกสาร

ขั้นตอนที่ 2 ผู้วิจัยได้สร้างแบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ ตามแนวทางของ ชาย โพธิสิตา (2562, น.185) เป็นแบบสอบถามแบบปลายเปิด จำนวน 10 ข้อซึ่งผู้วิจัยได้ส่งให้อาจารย์ที่ปรึกษาตรวจสอบและให้ความเห็นชอบแล้ว และดำเนินการดังนี้

1) ผู้วิจัยได้ประสานงานกับผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นบุคลากรของศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย ทั้งในอดีตและในปัจจุบันจำนวน 8 ท่าน พร้อมทั้งทำหนังสือขอเชิญเข้าร่วมโครงการวิจัยและร่วมให้ข้อมูล ส่งถึงผู้บังคับบัญชาของหน่วยทหารและบุคคลฝ่ายพลเรือนที่เกี่ยวข้อง

2) เมื่อได้รับการตอบกลับ พร้อมกับจัดทำข้อมูลตามแบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 10 ข้อเรียบร้อยแล้ว

3) ผู้วิจัยได้นำมาประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้กรอบแนวคิดกระบวนการบริหาร PAMS – POSDCoRB และ SWOT Analysis ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดให้เป็นข้อสรุปย่อยที่ 2 ข้อมูลจากแบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ

ขั้นตอนที่ 3 ผู้วิจัยได้สร้างแบบสัมภาษณ์เชิงลึกแบบไม่เป็นทางการตามกรอบข้อคำถามจำนวน 3ข้อ ตามแนวทางของ ชาย โพธิสิตา (2562, น.185) ซึ่งมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัย และดำเนินการดังนี้

1) ประสานงานกับกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญเพื่อขอเข้าทำการสัมภาษณ์ พร้อมทั้งทำหนังสือขอเชิญเข้าร่วมโครงการวิจัยและร่วมให้ข้อมูล และจัดส่งถึงกลุ่มเป้าหมายโดยตรง ซึ่งได้รับการตอบรับทั้ง 11 ท่านแล้ว

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

2) ในการดำเนินการสัมภาษณ์เชิงรุก ผู้วิจัยทำการนัดหมายผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ครั้งละ 1 ท่าน ตามวัน เวลา และสถานที่ที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีความสะดวก ในการสัมภาษณ์แต่ละครั้งใช้เวลาประมาณ 30 นาที ถึง 1 ชั่วโมงตามความเหมาะสมหรือตามที่ผู้วิจัยเห็นว่าหมดข้อคำถามและได้ข้อมูลเพียงพอแล้ว เมื่อเริ่มต้นสัมภาษณ์ผู้วิจัยมีการแนะนำตัวเองต่อผู้ให้ข้อมูลสำคัญ แจ้งวัตถุประสงค์การขอสัมภาษณ์ และขออนุญาตบันทึกเทปการสัมภาษณ์ พร้อมทั้งให้ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการวิจัย โดยผู้วิจัยหลีกเลี่ยงและระมัดระวังมิให้เกิดการชี้นำความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากนั้นจึงเริ่มทำการสัมภาษณ์ตามข้อคำถามในแบบสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้างที่ได้จัดเตรียมไว้

3) ในห้วงท้ายของการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยขอให้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเน้นย้ำถึงปัจจัยสู่ความสำเร็จในการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม พร้อมกับขอคำแนะนำ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม

4) หลังจากสัมภาษณ์เสร็จ ผู้วิจัยได้กล่าวขอบคุณ พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบว่าผู้วิจัยจะทำการถอดเทปการสัมภาษณ์ แบบคำต่อคำ มีการตรวจสอบความสมบูรณ์ของเนื้อหาก่อนนำไปใช้ในการวิจัย พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบว่าข้อมูลที่ได้ถือเป็นความลับ โดยจะไม่นำเสนอและเปิดเผยเป็นรายบุคคล อันถือเป็นหลักการสำคัญของการวิจัย

ขั้นตอนที่ 4 การสนทนากลุ่มเฉพาะ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายได้ตรวจสอบยืนยันคำตอบ เกี่ยวกับประเด็นปัญหาอุปสรรค ปัจจัยสู่ความสำเร็จและแนวทางการพัฒนาต่อบทบาทกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ซึ่งผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลในขั้นตอนที่ 1, ขั้นตอนที่ 2 และขั้นตอนที่ 3 โดยนำมาพัฒนาจัดทำแบบสอบถามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญแล้วนำมาถกแถลงในการสนทนากลุ่ม ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะที่คัดเลือกจากนักศึกษาหลักสูตรวิทยาลัยเสนาธิการทหารที่มีความสนใจและสมัครใจเข้าร่วมการศึกษา จำนวน 10 ท่านเพื่อยืนยันข้อค้นพบเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรค ปัจจัยสู่ความสำเร็จ และแนวทางการพัฒนาต่อบทบาทของกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยมีขั้นตอนดำเนินการดังนี้

1) ประสานและขอความร่วมมือกับวิทยาลัยเสนาธิการทหาร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ โดยทำหนังสือจัดส่งไปตามระเบียบราชการ โดยมีรายละเอียดคุณสมบัติกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการ การขอใช้สถานที่เพื่อจัดสนทนากลุ่มเฉพาะ

2) เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว ผู้วิจัยได้ประสานขอรายชื่อ นักศึกษาหลักสูตรวิทยาลัยเสนาธิการทหาร จำนวน 10 ท่าน พร้อมกำหนดวันนัดและได้ดำเนินการจัดสนทนากลุ่มในวันที่ 22 กันยายน 2564 เวลา 09.00 น. ณ วิทยาลัยเสนาธิการทหาร

3) เมื่อที่ประชุมพร้อม ผู้วิจัยเริ่มต้นการสนทนากลุ่มด้วยการแนะนำตนเองต่อสมาชิก สมาชิกกลุ่มมีการแนะนำตัวต่อกัน ต่อมาผู้วิจัยได้มีการชี้แจงโครงการวิจัย และวัตถุประสงค์ของการสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยได้อธิบายที่มาของแบบสอบถามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ หลังจากนั้นขอให้ผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะได้ร่วมกันพิจารณา วิเคราะห์ ด้วยการใช้ประสบการณ์ในการปฏิบัติงานจริง โดยผู้วิจัยเป็นผู้ดำเนินการสนทนากลุ่ม (Moderator) เป็นผู้คอยจุดประเด็นในการสนทนาตามความคิดเห็นของแต่ละคนและเปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นจนกระทั่งสามารถตกผลึกทางความคิดเกี่ยวกับคำตอบที่ต้องการ โดยการตอบแบบสอบถามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ

4) หลังจากการดำเนินการสนทนากลุ่มเฉพาะเสร็จเรียบร้อย ผู้วิจัยทำการกล่าวสรุปผลและขอบคุณผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มเฉพาะ

5)นำข้อมูลต่างๆ ไปวิเคราะห์ ประมวลผล เพื่อทำการพัฒนาปรับปรุงผลการวิจัยเป็นคำตอบสุดท้ายให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นและบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยนี้

## 3.4 การตรวจสอบและการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

กระบวนการวิเคราะห์ข้อมูล จะต้องเริ่มทันทีคู่กันไปกับการเก็บรวบรวมข้อมูล ฉะนั้นจึงแยกออกจากกันไม่ได้อย่างเด็ดขาด เพียงแต่ความเข้มข้นของกิจกรรมในแต่ละช่วงจะแตกต่างกัน (สุภางค์จันทวานิช, 2554, น.17 – 64) ซึ่งผู้วิจัยได้ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยมีกระบวนการที่สำคัญ ดังนี้

### 3.4.1 การตรวจสอบความสอดคล้องของข้อมูล

เพื่อให้ข้อมูลมีความแม่นตรง น่าเชื่อถือ และป้องกันความผิดพลาด ได้มีการตรวจสอบความสอดคล้องของข้อมูล ซึ่งในการวิจัยเชิงคุณภาพนิยมใช้ “การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า”

ได้แก่ 1) การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulate) จากข้อมูลของหน่วยงาน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย สำนักนโยบายและแผนกลาโหม และกองบัญชาการกองทัพไทย 2) การตรวจสอบสามเส้าด้านผู้วิจัย (Investigation Triangulate) ได้ตรวจสอบกับงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จำนวน 35เรื่อง เพื่อศึกษาบทเรียนการปฏิบัติงานที่ผ่านมา พร้อมทั้งผลการวิจัยซึ่งสามารถประยุกต์ใช้เป็นตัวแบบในการดำเนินงานของกระทรวงกลาโหม 3) การตรวจสอบสามเส้าด้านทฤษฎี (Theory Triangulate) ผู้วิจัยได้มีการวิจัยเอกสารในบทที่ 2 ได้ใช้แนวคิด กระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRB และแนวคิด SWOT Analysisมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ข้อมูล ทำให้สามารถตรวจสอบยืนยันความน่าเชื่อถือของข้อมูลในเชิงทฤษฎีได้ 4) การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulate) ผู้วิจัยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลหลายๆครั้ง เริ่มจากข้อสรุปย่อยที่ 1 จากการวิจัยเอกสาร ข้อสรุปย่อยที่ 2 จากข้อมูลแบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ และข้อสรุปย่อยที่ 3 จากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ จากนั้นผู้วิจัยได้นำข้อมูลจากสรุปย่อยที่ 1,2 และ 3 มาวิเคราะห์ร่วมกัน ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการตรวจสอบด้านข้อมูล โดยพิจารณาเกี่ยวกับแหล่งเวลา, สถานที่ และแหล่งบุคคล รวมถึงการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับแนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย สำหรับวิธีการรวบรวมข้อมูลได้ดำเนินการตามที่กล่าวมาแล้ว

**3.4.2 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ**

Miles and Huberman (1984, 1994, อ้างถึงใน ชาย โพธิสิตา, 2562, น.248) กระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ประกอบด้วยงานสำคัญ 3 ขั้นตอน คือ

1) จัดการข้อมูล(Data Management) ผู้วิจัยได้จัดระเบียบข้อมูล โดยใช้แนวคิดกระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRB (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ,2549) จำนวน 11 ด้าน และแนวคิด SWOT ประกอบด้วยปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน เป็นกรอบในการจัดการข้อมูล เพื่อให้พร้อมในการวิเคราะห์ข้อมูล พร้อมทั้งใส่รหัสข้อมูลในรูปตาราง โดยให้รหัสเป็นข้อสรุปย่อยที่ 1-3 ดังที่กล่าวมาแล้ว

2) การแสดงข้อมูลโดยผู้วิจัยได้ใช้การลดทอนข้อมูล (Data Reduction) จากข้อสรุปย่อยที่ 1-3 ตัดข้อความที่ซ้ำซ้อนไม่เกี่ยวข้องหรือไม่จำเป็นออกไป แล้วนำมาประมวลและแสดงผลข้อมูล (Data Display) ที่ได้รับให้ออกมาในรูปของตารางบทสรุปย่อยต่อจากนั้นเป็นการสร้างและยืนยันข้อสรุป (Drawing and Verifying Conclusion) ที่ได้รับจากข้อมูลที่รวบรวมมา อันจะนำไปสู่การ

สรุปผลการวิจัยที่สมบูรณ์ในท้ายที่สุด ซึ่งคือประเด็นสำคัญที่เป็นข้อค้นพบ อันตอบวัตถุประสงค์ข้อ 1,ข้อ2 และข้อ3

3) การอธิบายข้อมูลผู้วิจัยได้นำประเด็นข้อค้นพบ เพื่อมุ่งค้นหาแบบแผนความสัมพันธ์และความหมายทำไมจึงเป็นอย่างที่ปรากฏให้เห็นในการวิเคราะห์ มีปัญหาอุปสรรคมีปัจจัยอะไรบ้างที่นำไปสู่ความสำเร็จ และมีแนวทางการพัฒนาต่อบทบาทของกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติด้านใดบ้างทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ การเขียนบันทึกข้อมูลอย่างต่อเนื่องจะช่วยให้เกิดความชัดเจนในประเด็นต่างๆที่ค้นพบ และที่สำคัญ คือ หลายอย่างที่บันทึกไว้จะเป็นประโยชน์ต่อการเขียนร่างรายงานการวิจัยด้วย

**3.4.3 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ** มีวิธีการหลักๆ 2 วิธี คือ

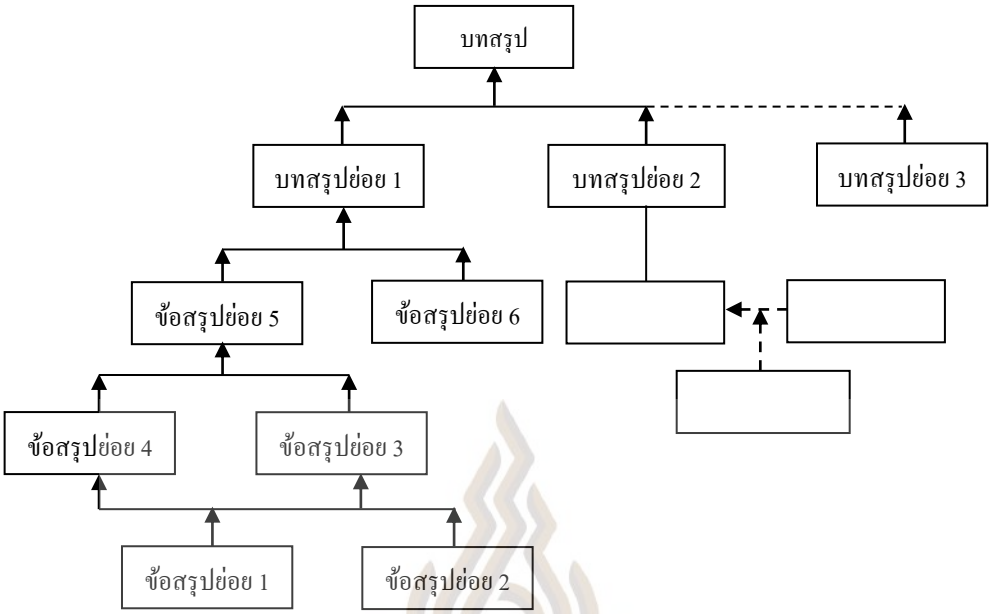
1) การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) หรือที่รู้จักกันดี คือการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยผู้วิจัยเป็นผู้ตีความ (Interpretation) สกัดเนื้อหาสาระ (Content Message) จากการสื่อความหมายของผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งทางตรงและทางอ้อม

2) การตีความสร้างข้อสรุป (Conclusion Interpreting) เป็นการพัฒนาข้อสรุปที่ได้จากการศึกษา จากข้อสรุปย่อยๆ ไปสู่ข้อสรุปใหญ่ ถือเป็นการพัฒนาทฤษฎีจากสภาพเฉพาะ (Particular) ไปสู่ข้อสรุปทั่วๆ ไป (Generalization) หรือเรียกได้ว่าเป็นกระบวนการประมวลความคิดอันเกิดจากข้อมูลรูปธรรมสนามไปสู่ข้อมูลนามธรรมทฤษฎี (Grounded Theory) (สุภางค์ จันทวานิช, 2544, น. 4)

**3.4.4 การสร้างข้อสรุปและทดสอบยืนยันข้อสรุป (Conclusion and Verification)**

เมื่อผู้วิจัยได้ข้อมูลมาในช่วงแรกจะทำการวิเคราะห์ข้อมูล โดยมองความหมาย ความคล้ายคลึง ความแตกต่าง ความเป็นไปได้ และรูปแบบต่างๆ ไว้ชั่วคราว โดยเชื่อมโยงกับข้อค้นพบเบื้องต้น แล้วจึงค่อยๆ เก็บข้อมูลเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง ถือเป็นการสังเคราะห์ข้อสรุปย่อยๆอย่างมีระบบ จนได้เป็นบทสรุปที่ตอบปัญหาการวิจัย สำหรับแนวคิด ทฤษฎีการบริหารจัดการ ที่ใช้วิเคราะห์ปรากฏการณ์ ทำให้บทสรุปมีความชัดเจน เมื่อสร้างบทสรุปที่ตอบปัญหาการวิจัยได้แล้วและสุดท้าย คือ การตรวจสอบยืนยันเป็นผลสรุปการวิจัยในช่วงสุดท้าย แล้วจึงเขียนรายงานการวิจัยต่อไป (สุภางค์ จันทวานิช, 2554, น.50-51)

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University




รูปที่ 3.1 ขั้นตอนการทำข้อสรุปย่อยเป็นบทสรุปย่อยและบทสรุป
ที่มา : สุภางค์ จันทวานิช, 2554

## 3.5 การเขียนรายงานวิจัยเชิงคุณภาพ

ขั้นตอนสุดท้ายของการวิจัย คือ การเขียนรายงาน ซึ่งในการวิจัยเชิงคุณภาพผู้วิจัยได้เขียนอธิบายหรือบรรยายเชิงวิเคราะห์ (Analytic Descriptive) ในลักษณะของการเล่าเรื่อง (Narrative) ซึ่งได้คำนึงถึงความถูกต้อง ความรัดกุม ความชัดเจน ความกลมกลืนและความต่อเนื่อง การเน้นความสำคัญ รวมถึงภาษาที่ใช้ในรายงาน เพื่อให้ได้งานวิจัยที่สมบูรณ์และครบถ้วน

สรุปท้ายบท

ในบทที่ 3 ผู้วิจัยได้นำเสนอว่างานวิจัยชิ้นนี้ ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ แหล่งข้อมูลมาจาก 2 ส่วน ได้แก่ แหล่งข้อมูลเอกสาร และแหล่งข้อมูลบุคคลซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลมี 4 ประเภท ประกอบด้วย การสืบค้นข้อมูลจากแหล่งข้อมูลเอกสาร การใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ หรือ การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง และการเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ในการจัดให้มีการสนทนากลุ่ม เพื่อเป็นการสอบทานความถูกต้องของผลการวิจัย ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้มีการตรวจสอบความ

สอดคล้องของข้อมูลแบบสามเส้า ทั้งด้านแหล่งข้อมูล ด้านผู้วิจัย ด้านทฤษฎี และด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล และใช้กระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอน การจัดการข้อมูล การแสดงข้อมูล และการอธิบายข้อมูล โดยมีการวิเคราะห์เนื้อหา สกัดเนื้อหาสาระ และการตีความสร้างข้อสรุปผลการวิจัย และขั้นตอนสุดท้ายในการเขียนรายงานวิจัยเชิงคุณภาพได้เขียนบรรยายเชิงวิเคราะห์โดยคำนึงถึงความถูกต้อง ความรัดกุม ความชัดเจน ความกลมกลืน และความต่อเนื่อง รวมถึงภาษาที่ใช้เพื่อให้ได้งานวิจัยที่สมบูรณ์ ครบถ้วน

สำหรับการนำเสนอในบทต่อไป จะเป็นการนำเสนอผลการศึกษาตามระเบียบวิธีการที่นำเสนอในบทที่ 3 นี้

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

# บทที่ 4

## ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ในการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์การวิจัยที่ได้กำหนดไว้ เพื่อให้ได้คำตอบที่ชัดเจนเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรค ปัจจัยสู่ความสำเร็จ และแนวทางการพัฒนาในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ของกระทรวงกลาโหม ผู้วิจัยกำหนดแนวทางการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 การศึกษาปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม

ส่วนที่ 2 วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 การศึกษาปัจจัยความสำเร็จในการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม

ส่วนที่ 3 วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 การศึกษาแนวทางการพัฒนาในการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม

ส่วนที่ 4 การวิเคราะห์ข้อมูลจากกระบวนการสนทนากลุ่มเฉพาะ

ทั้งนี้ การร่างบทบาท กห.ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ประกอบด้วยการนำผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดที่ได้จาก ข้อสรุปย่อยที่ 1 การวิจัยเอกสาร, ข้อสรุปย่อยที่ 2 ข้อมูลแบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ และข้อสรุปย่อยที่ 3 ข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ นำมาสังเคราะห์เพื่อจัดทำเป็นร่างบทบาทกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ : ปัญหาอุปสรรค และแนวทางการพัฒนา ตามกรอบกระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRB โดยสรุปเป็นข้อค้นพบจากการวิจัย ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดเป็นบทสรุป ร่างบทบาท กห. ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ : ปัญหาอุปสรรคและแนวทางการพัฒนา

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

ตารางที่ 4.1 กรอบความคิดในการร่างบทบาทกระทรวงกลาโหม

| ข้อสรุปย่อยที่ 1 การวิจัยเอกสาร | ข้อสรุปย่อยที่ 2 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ | ข้อสรุปย่อยที่ 3 กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ | บทสรุป/ข้อค้นพบ |
|---|---|---|---|
| ข้อสรุปย่อยที่ 1.1 ปัญหาอุปสรรค | ข้อสรุปย่อยที่ 2.1 ปัญหาอุปสรรค | ข้อสรุปย่อยที่ 3.1 ปัญหาอุปสรรค | บทสรุปย่อยที่ 1.1 ปัญหาอุปสรรค |
| ข้อสรุปย่อยที่ 1.2 ปัจจัยสู่ความสำเร็จ | ข้อสรุปย่อยที่ 2.2 ปัจจัยสู่ความสำเร็จ | ข้อสรุปย่อยที่ 3.2 ปัจจัยสู่ความสำเร็จ | บทสรุปย่อยที่ 1.2 ปัจจัยสู่ความสำเร็จ |
| ข้อสรุปย่อยที่ 1.3 แนวทางการพัฒนา | ข้อสรุปย่อยที่ 2.3 แนวทางการพัฒนา | ข้อสรุปย่อยที่ 3.3 แนวทางการพัฒนา | บทสรุปย่อยที่ 1.3 แนวทางการพัฒนา |

ส่วนที่ 4 การวิเคราะห์ข้อมูลจากกระบวนการสนทนากลุ่มเฉพาะ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้กลุ่มผู้เชี่ยวชาญอีกกลุ่มหนึ่ง ได้มีการตรวจสอบยืนยันคำตอบเกี่ยวกับประเด็นปัญหาอุปสรรค ปัจจัยความสำเร็จและแนวทางการพัฒนาด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม เพื่อเป็นการสอบทานผลการวิจัยโดยมีรายละเอียดการวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษาวิจัย ดังต่อไปนี้

## 4.1 ผลการวิเคราะห์ส่วนที่ 1 วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 การศึกษาปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม

### 4.1.1 การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาอุปสรรค ข้อมูลสำหรับตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 1

การศึกษาปัญหาอุปสรรคของการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม ประกอบด้วยการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาอุปสรรคจาก 3 แหล่งข้อมูล ประกอบด้วย 1) ปัญหาอุปสรรค จากการวิจัยเอกสาร2) ปัญหาอุปสรรคจากการใช้แบบสอบถามกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ และ 3) ปัญหาอุปสรรคจากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ ดังต่อไปนี้

ข้อสรุปย่อยที่ 1.1 ประเด็นปัญหา อุปสรรค จากการวิจัยเอกสาร

เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี รายงานผลการปฏิบัติงาน การสรุปบทเรียนการดำเนินของหน่วยงาน และ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ตามกรอบ PAMS-POSDCoRBดังนี้

ด้านการบริหารนโยบาย ได้แก่ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ รัฐบาลใช้จัดการปัญหาหรือภัยคุกคาม, กองทัพมีบทบาทสนับสนุนทำให้เป็นข้อจำกัด, การปฏิบัติการทางทหาร นอกเหนือการสงคราม เป็นภารกิจที่ไม่อาจปฏิเสธได้, ปัญหาจากภัยพิบัติต้องตรวจสอบสภาวะแวดล้อม, การป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ในทางปฏิบัติมีอุปสรรคมากมาย

ด้านการบริหารอำนาจหน้าที่ ได้แก่ ภาวะผู้นำทางยุทธศาสตร์,ระบบบัญชาการในสถานการณ์ อำนาจสั่งการแก้ไขเหตุการณ์ยังไม่ชัดเจน ขาดเอกภาพในการปฏิบัติ, การบริหารจัดการเป็นจุดอ่อน, ตัวแบบการบริหารจัดการภัยพิบัติ ควรยึดถือของประเทศญี่ปุ่นเป็นแนวทาง, การกู้ภัยและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยมีความล่าช้า, ต้องบูรณาการทุกภาคส่วน, ความล่าช้าของสายการบังคับบัญชา, การบูรณาการ หมายถึง เอกภาพและการประสานงาน

ด้านการบริหารจริยธรรม ได้แก่ ปัญหาความซื่อสัตย์และการทุจริตคอรัปชั่น, ความจริงใจในการแก้ไขสถานการณ์, การช่วยเหลือผู้ประสบภัยมีความล่าช้า, ต้องยึดหลักความเป็นมนุษย์, หลักความเป็นธรรม, หลักความเป็นกลาง, และหลักความเป็นอิสระ

ด้านการบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม ได้แก่ การปฏิบัติต้องได้รับการร้องขอจากฝ่ายพลเรือน, ต้องปฏิบัติตามหลักสากลด้านมนุษยธรรม, การกอบกู้และฟื้นฟูชุมชนต้องพัฒนาต่อเนื่อง, แนวคิดการใช้ชุมชนเป็นฐาน, ขาดสมดุลของระบบนิเวศน์อย่างรุนแรง

ด้านการวางแผน ได้แก่ แนวทางปฏิบัติตามแผน 3 ขั้นตอน คือ การลดความเสี่ยง, การจัดการในภาวะฉุกเฉิน, และการฟื้นฟู, การจัดทำแผนเผชิญเหตุ, การวางแผนที่ดีมีกลไกการช่วยเหลือ, ปัญหาการบริหารจัดการ ได้แก่ ด้านกำลังพล, งบประมาณ, ยุทโธปกรณ์ และการบริหารจัดการ, คนไทยเสียชีวิตก่อนวัยอันควรจากโรคไม่ติดต่อและอุบัติเหตุ, ขาดแผนและระบบปฏิบัติงานร่วมกัน, แผนที่ดีตามนโยบาย, การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ

ด้านการจัดองค์การ ได้แก่ การจัด ศบภ.กห. เป็นการจัดเฉพาะกิจตามเหตุการณ์, การบริหารจัดการภัยพิบัติไม่ควรมีฝ่ายการเมือง, โครงสร้างการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ประกอบด้วยส่วนปฏิบัติการ, ส่วนอำนวยการ, ส่วนสนับสนุน, การประชาสัมพันธ์, โครงสร้างองค์กรเชื่อมโยงสายการบังคับบัญชา ศบภ.กห. ต้องให้ความสำคัญที่ส่วนอำนวยการหลัก และหน่วยปฏิบัติหลัก, ปัญหาการจัดองค์กรซ้ำซ้อนและขอบเขตอำนาจไม่ชัดเจน

ด้านบริหารทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ ควรพัฒนาบุคลากรให้ตรงกับลักษณะของภัยพิบัติ, ควรจัดเตรียมหน่วยให้สอดคล้องกับภารกิจและสถานการณ์, เจ้าหน้าที่รัฐขาดทักษะในการปฏิบัติงาน, ยังไม่ชัดเจนถึงยุทธศาสตร์ ทิศทางและระบบการจัดการในภาวะฉุกเฉิน

ด้านการอำนวยการ ได้แก่ ระบบการสื่อสารมีความสำคัญต่อการอำนวยการ, ถ้าขาดประสิทธิภาพการสั่งการและการสื่อสารสาธารณะ ทำให้ประสบปัญหาการบริหารจัดการภัยพิบัติ, การควบคุมบังคับบัญชาของผู้บัญชาการเหตุการณ์มีความเด็ดขาด, การส่งกำลัง สิ่งอุปกรณ์และสิ่งของบรรเทาทุกข์มีปัญหาและข้อจำกัด

ด้านการประสานงาน ได้แก่ การประสานงานระหว่างฝ่ายทหารและพลเรือน, การประสานงานของหน่วยช่วยเหลือในแต่ละพื้นที่ยังไม่เป็นระบบ ส่วนใหญ่แก้ปัญหาเฉพาะหน้า, สนธิกำลังขาดประสิทธิภาพ

ด้านการรายงาน ได้แก่ เป็นมาตรการควบคุมการปฏิบัติ ต้องใช้ฐานข้อมูลที่สมบูรณ์และทันสมัย

ด้านงบประมาณได้แก่ ค่าใช้จ่ายตามระเบียบ กค. ว่าด้วยเงินทดรองราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.2556,การปฏิบัติตามประกาศ กห. เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยกรณีฉุกเฉิน นโยบายการเตรียมพร้อม ระบุให้ทุกหน่วยเสนอขอตั้งงบประมาณประจำปี

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้ประมวลเป็นภาพรวมของปัญหา อุปสรรคที่มีความสำคัญ ดังนี้

1) ปัญหาด้านนโยบายและแผน ได้แก่ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ กำหนดให้ภัยพิบัติเป็นภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ ทำให้กระทรวงกลาโหม ต้องจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์ให้ครอบคลุมปัญหาด้านภัยพิบัติ สำหรับแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ กำหนดให้กระทรวงกลาโหมมีบทบาทให้การสนับสนุน การป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ รวมทั้งการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัย ทำให้เป็นข้อจำกัดในทางปฏิบัติ สำหรับการวางแผนและการ

สนับสนุน พบว่าไม่มีการวางแผนในภาพรวม ขาดความรู้ความเข้าใจ ขาดการประสานงาน ทำให้ขาดความพร้อมในการสนับสนุน

2) ปัญหาด้านการจัดการ ได้แก่ ด้านโครงสร้างองค์กรและกลไกการจัดการภัยพิบัติ โดยมีปัญหาพื้นฐาน คือ การขาดเอกภาพการจัดการในทุกระดับ ทำให้การประสานงานและการสนธิกำลังขาดประสิทธิภาพ ส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า

3) ปัญหาด้านการปฏิบัติการ ได้แก่ การปฏิบัติการแบ่งเป็น 3 ขั้นตอน คือ

ขั้นเตรียมการ ประกอบด้วย การจัดเตรียมกำลังพลด้วยการฝึกอบรมฝึกซ้อม จัดเตรียมยุทโธปกรณ์ สำหรับการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ การจัดเตรียมงบประมาณในการบริหาร

ขั้นเผชิญเหตุ ตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ หน่วยสนับสนุนจะออกปฏิบัติได้ ต้องได้รับการร้องขอจากพลเรือน ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยทหารและพลเรือน ระบบการสื่อสาร การอำนวยการ รวมทั้งระบบการรายงานต้องรวดเร็ว ใช้ฐานข้อมูลที่สมบูรณ์และทันสมัย

ขั้นการฟื้นฟู เป็นภารกิจหลักของหน่วยพลเรือน แต่ฝ่ายทหารมักได้รับ มอบหมาย ซึ่งจะมีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ เนื่องจากหน่วยงานพลเรือน และหน่วยงานส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยถืองบประมาณ

4) ปัญหาการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในต่างประเทศ พบปัญหาขาดการเตรียมความพร้อม ทั้งการฝึกอบรม/ การฝึกซ้อม ขาดองค์ความรู้ และข้อมูลการจัดการภัยพิบัติ

5) ปัญหาด้านงบประมาณ คือ ปัญหาการเบิกค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติภารกิจช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ กรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 ได้แก่ หน่วยขาดความเข้าใจ ทำให้การจัดทำเอกสารการเบิกจ่ายงบประมาณไม่ถูกต้องตามระเบียบ จึงไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณซึ่งได้ปฏิบัติงานไปแล้ว

ข้อสรุปย่อยที่ 2.1 ประเด็นปัญหาอุปสรรค จากสรุปข้อมูลแบบสอบถามกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ

เป็นการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาอุปสรรคจากสรุปข้อมูลแบบสอบถามกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ วิเคราะห์ตามกรอบ PAMS-POSDCoRBดังนี้

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

ด้านการบริหารนโยบาย ได้แก่ กระทรวงการคลังเห็นว่า กห. ไม่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินทดรองราชการฯ ในเชิงป้องกันและยับยั้ง, การปฏิบัติขั้นฟื้นฟูต้องได้รับการร้องขอเท่านั้น ปัญหาคือหน่วยปฏิบัติติดพันต่อเนื่องไม่สามารถถอนกำลังกลับได้, การปฏิบัติของหน่วยทหารในการช่วยเหลือประชาชน ยังมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย งบประมาณและแนวปฏิบัติร่วมกัน, นโยบายและกฎหมายเฉพาะของ กห. ยังไม่ชัดเจนและครอบคลุมเพียงพอ

ด้านการบริหารอำนาจหน้าที่ ได้แก่ ปัญหาการเข้าถึงฐานข้อมูลทำให้ไม่มีระบบปฏิบัติการ ทำให้ยากต่อการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งก่อน ระหว่าง และหลังเกิดภัย, กรณีภัยพิบัติระดับ 3 จะจัดตั้ง ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพไทย (ส่วนหน้า) แต่ทางปฏิบัติไม่สามารถบูรณาการหน่วยทหารในพื้นที่ได้จริง เพราะใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์, ช่วงก่อนเกิดภัยกห. ปฏิบัติไปก่อนการประกาศเขตภัยพิบัติและประกาศเขตให้ความช่วยเหลือ ทำให้ไม่สามารถเบิกงบเงินทดรองราชการได้, บทบาท กห. ด้านมนุษยธรรมในต่างประเทศ โดยมีหน่วยพลเรือนเป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก กองทัพมีบทบาทเป็นหน่วยงานสนับสนุน ทำให้ขาดเอกภาพในการตัดสินใจและดำเนินการ, ปัญหาการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบ ระหว่างสายงานยุทธการกับสายงานกิจการพลเรือน

ด้านการบริหารจริยธรรมได้แก่ ปัญหาการประกาศเขตให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยไม่ทันเวลาหรือจังหวัดไม่ประกาศ โดยเฉพาะพื้นที่ในทะเล

ด้านบริหารที่เกี่ยวกับสังคม ได้แก่ ประชาชนคาดหวังว่าทหารจะช่วยเหลือได้ทุกเรื่อง, ช่วงเกิดเหตุภัยพิบัติ จะเกิดปัญหาระหว่างปฏิบัติงาน โดยหน่วยเหนือจะสอบถามสถานการณ์, การร้องขอความช่วยเหลือจากประชาชนซึ่งอยู่นอกพื้นที่รับผิดชอบต้องให้ความช่วยเหลือทันที, หลังผ่านวิกฤติเหตุภัยพิบัติ มักจะมีการฟ้องร้องรัฐบาลและหน่วยงาน ปัญหาและอุปสรรคที่ผ่านมาของ กห. คือ ความรวดเร็วในการเผชิญเหตุที่ต้องควบคู่กับการบริหารงบประมาณ

ด้านการวางแผน ได้แก่ กห.ไม่ใช่หน่วยงานหลัก จึงไม่ได้มีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลสาธารณภัย, แผนบรรเทาสาธารณภัย กห.2558 ต้องปรับปรุงพื้นที่รับผิดชอบของหน่วย, ขาดหน่วยงานเฉพาะ ทำให้การรับมือกับภัยพิบัติขาดประสิทธิภาพ ไม่ทันเวลา ไม่ทั่วถึง, ด้านการวางแผนและการจัดองค์กร ยังมีความทับซ้อนและเหลื่อมล้ำกัน, พรบ.ปภ.2550 ยังไม่ครอบคลุมถึงภัยแต่ละประเภท, ปัญหาส่วนใหญ่ งบประมาณ คน การเตรียมความพร้อม

ด้านการจัดองค์การ ได้แก่ ควรมีหน่วยงานรับผิดชอบภารกิจการบริหารจัดการภัยพิบัติโดยตรง, ปัญหาการกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยต่างๆ ยังไม่ชัดเจน ปัญหาของ ทอ. เรื่องการใช้กำลังภาคอากาศเพื่อการจัดการภัยพิบัติ, ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพไทย (ศบภ.ทท.) มีสายการบังคับบัญชายาวและซ้ำซ้อน, โครงสร้างการจัดองค์กรไม่มีอยู่จริง เป็นการสนธิกำลังเป็นหน่วยเฉพาะกิจ ทำให้ขาดเอกภาพและประสิทธิภาพ,ศบภ.ทท. เป็นหน่วยบูรณาการการใช้กำลังหน่วย ศบภ.ทบ., ศบภ.ทร., ศบภ.ทอ. โดยไม่มี ศบภ.สป.กห.

ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ กำลังพลมีภาระงานตามภารกิจหลักของหน่วย ทำให้ขาดโอกาสเรียนรู้ฝึกความชำนาญ, การช่วยเหลือประชาชนเป็นไปตามขีดความสามารถ อาจไม่ถูกต้องหรือเป็นไปตามหลักสากล, ปัญหาด้านสิทธิกำลังพลของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน, บทบาท กห. ในการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในต่างประเทศ มีข้อขัดข้อง คือ อุปสรรคทางภาษา, การฝึกอบรมและการปฏิบัติร่วมกับต่างประเทศ, กำลังพลทุกระดับต้องเข้าใจกลไกการบริหาร บทบาทหน้าที่ของหน่วย เพื่อให้สอดคล้องกับแผนและกฎหมาย,ศบภ.กห. ขาดแคลนบุคลากรที่มีความเข้าใจระบบบริหารจัดการภัยพิบัติ, ปัญหาของ ทอ. คือ ขาดการฝึกทั้งระดับทวิภาคีและพหุภาคี

ด้านการอำนวยการ ได้แก่ ศบภ.กห. ควร link การแจ้งเตือนภัยกับ ปภ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง, การติดตามสถานการณ์และอำนวยการยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์จริง, กห. ไม่เคยถูกกล่าวถึงปัญหาหรืออุปสรรคในการสนับสนุนการจัดการภัยพิบัติ, สถานการณ์ภัยพิบัติระดับ 3 และ 4 ควรจัดตั้ง ศบภ.กห.(สน.) เพื่อประสานงานกับทุกภาคส่วน, ปัญหาการเข้าใจผิด สับสน เกี่ยวกับสถานการณ์ของหน่วย การบังคับบัญชาและการขึ้นควบคุมทางยุทธการ, การอำนวยการขาดความเชื่อมโยงระหว่าง ศบภ.ทท. และศบภ.เหล่าทัพ, กห. มีสายการบังคับบัญชาที่ดี แต่ไม่มีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน

ด้านการประสานงาน ได้แก่ ศบภ.กห. ประสานการปฏิบัติร่วมกับกรม ปภ., หน่วยทหารในพื้นที่และ ผวจ., การประสานระหว่างหน่วยทหารและพลเรือนเกิดความคลาดเคลื่อน เนื่องจากความเข้าใจระบบบัญชาการเหตุการณ์ไม่เท่ากัน, ในการส่งหรือรับการช่วยเหลือจากต่างประเทศ, การประสานงานภายนอกประเทศเป็นบทบาทของ กต. และ กห., การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในต่างประเทศ กต. เป็นหน่วยประสานงานหลัก, ปัญหาการส่งกำลังไปร่วมในต่างประเทศ คือ การประสานภารกิจร่วมกับพลเรือนในการ รปภ.พื้นที่ และสร้างความสงบ

ด้านการรายงาน ได้แก่ การทบทวนหลักการปฏิบัติ ควรกระทำร่วมกับทุกภาคส่วน, เป็นมาตรการควบคุมการปฏิบัติของหน่วย, ต้องใช้ฐานข้อมูลที่สมบูรณ์และทันสมัย, การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารยังขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากระบบงานเอกสารขาดความอ่อนตัว ไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติในภาวะวิกฤติ

ด้านงบประมาณ ได้แก่ ปล.กห. มีอำนาจเบิกจ่ายเงินทดรองราชการวงเงิน 50 ล้านบาท ไม่เพียงพอ ทำให้การสนับสนุนเกิดข้อจำกัด, การใช้จ่ายเงินทดรองราชการจะต้องเบิกจ่ายตามระเบียบกระทรวงการคลัง, การปฏิบัติงานของฝ่ายทหารเชิงป้องกันไม่สามารถเบิกเงินทดรองราชการฯ, ช่วงระหว่างเกิดภัย ค่าใช้จ่ายบางรายการที่ใช้จ่ายจริง แต่ไม่สามารถเบิกจ่ายได้, ขั้นฟื้นฟู มีการร้องขอให้หน่วยทหารสนับสนุนงานก่อสร้าง โดยหน่วยงานท้องถิ่นหรือ มท. เป็นหน่วยถืองบประมาณ, ควรมีงบประมาณซ่อมบำรุงยุทโธปกรณ์ของหน่วยทหาร

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้ประมวลเป็นภาพรวมของปัญหาอุปสรรค จากการสอบถามกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ที่มีความสำคัญ ดังนี้

1) ปัญหาด้านนโยบายและแผน ยังไม่ชัดเจน เช่น โครงสร้างการจัดหน่วย ศบภ.ทท. และ ศบภ.บก.ทท. ควรจัดให้สายการบังคับบัญชาสั้นลง และไม่ซ้ำซ้อน, ควรจัดหน่วยงานรองรับภารกิจการบริหารจัดการภัยพิบัติเป็นการเฉพาะ เป็นอัตราการจัดเฉพาะกิจเพื่อพัฒนากำลังพล, รวมทั้งการบริหารงบประมาณ, การพัฒนาแผนร่วมในทุกระดับ การแบ่งความรับผิดชอบสายงานยุทธการ/กิจการพลเรือน

2) ปัญหาด้านการจัดการ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ด้วยการฝึกอบรม ฝึกซ้อม การจัดทำหลักสูตรการบริหารจัดการภัยพิบัติในสายวิทยาการของ กห. รวมทั้งขวัญ กำลังใจในการทำงาน

3) ปัญหาด้านการปฏิบัติการ ก่อนเกิดภัย เชิงป้องกันยับยั้ง เบิกเงินทดรองราชการไม่ได้, ระหว่างเกิดภัย จะต้องรอให้มีการร้องขอ การประกาศเขตภัยพิบัติ การประกาศเขตให้การช่วยเหลือล่าช้า ไม่ทันเวลา ไม่ทั่วถึงทั้งพื้นที่, ขั้นการฟื้นฟู เป็นภารกิจของฝ่ายพลเรือน ถ้าร้องขอให้ทหารช่วยต้องจัดงบประมาณสนับสนุน

4) ปัญหาด้านการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในต่างประเทศ ต้องมีการเตรียมพร้อมเรื่องกำลังพล ต้องสนธิกำลังทหารและพลเรือน มีการฝึกซ้อมและซักซ้อมการปฏิบัติ การเคลื่อนย้าย การประสานงาน และการปฏิบัติการร่วมกับนานาประเทศ

5) ปัญหาด้านงบประมาณ กห. มีวงเงินทดรองราชการ 50 ล้านบาท ไม่เพียงพอ, ควรมีงบประมาณซ่อมบำรุงยุทโธปกรณ์ของหน่วยทหาร

ข้อสรุปย่อยที่ 3.1 ประเด็นปัญหาอุปสรรคจากสรุปข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ

เป็นการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาอุปสรรคจากสรุปการสัมภาษณ์เชิงลึก กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ และวิเคราะห์ตามกรอบ PAMS-POSDCoRBดังนี้

1) ด้านการบริหารนโยบาย

"..กห. ควรมีความชัดเจนในเรื่องบทบาท สถานะและโครงสร้างการจัดหน่วยทั้ง ทบ., ทร., ทอ. รวมทั้ง นทพ. ซึ่งได้เสนอเรื่องให้ บก.ทท. เพื่อขอจัดชุดเคลื่อนที่เร็ว 12 คน โดยการเกลี่ยอัตราเดิมไม่ได้ขออัตราเพิ่ม.." (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 มกราคม 2566)

"....ผมว่าต้องมองกันถึงบทบาทของทหารกับพลเรือน ควรจะแบ่งหน้าที่กันอย่างไร ขั้นตอนไหน ขั้นเตรียมการ ขั้นปฏิบัติการ ขั้นฟื้นฟู เพื่อให้เกิดความชัดเจน ซึ่งขั้นเตรียมการ กองทัพเราทำอยู่นะ แต่เราไม่มีงบประมาณ..." (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 4, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 มกราคม 2566)

"..บทบาทของทหารต้องยอมรับว่า การป้องกันไม่ใช่ภารกิจหลักของทหาร มันเป็นของ กรม ปภ.มหาดไทย งบประมาณอยู่ที่เขาและอำนาจในเรื่องของกฎหมายอยู่ที่เขา เราเข้าไปป้องกันหรืออยากไปทำขุดลอกคูคลองหรือจะไปทำอะไร คือ เราไม่มีกฎหมายรองรับ.." (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2566)

"..การช่วยเหลือในต่างประเทศ กห. จะมอบหมายให้ ทอ.นำอากาศยานไปช่วย โดย กต. จะต้องขออนุญาตเอง แต่มีปัญหาเรื่องเครื่องบินทหารบินผ่านน่านฟ้าจะถูกต่อต้านกันแหลก กว่าจะขอยากมาก.." (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2566)

"..กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขาก็มีปัญหา เรื่อง การเตรียมการ เขาทำไม่ได้ เขาทำได้คือ Respond อย่างเดียว ดังนั้น ถ้าจะให้ทหารทำทั้ง 4 ภารกิจ PPRR ทำอย่างไรจะไป

เสริมแผน ปภ.แห่งชาติ ซึ่งต้องหาจุดร่วม..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 7, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 กุมภาพันธ์ 2566)

“..แผน ปภ.แห่งชาติ กำหนดผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการเข้าควบคุมสถานการณ์ จัดภัยเป็น 4 ระดับ เล็ก, กลาง ใหญ่, ร้ายแรงอย่างยิ่ง และกำหนดแนวทางเตรียมพร้อม 3 ขั้นตอน คือ ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย หลังเกิดภัย ผ่านระบบบัญชาการเหตุการณ์ โดยมีแผนการสนับสนุนการปฏิบัติในภาวะฉุกเฉิน (สปฉ.) 18 ส่วนงาน เป็นกลไกในการสนับสนุน..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 10, การสื่อสารส่วนบุคคล, 6 กุมภาพันธ์ 2566)

“..ผลกระทบของปัญหาภัยพิบัติที่ทุกชาติเผชิญอยู่ในปัจจุบัน ทำให้กองทัพในหลายประเทศปรับบทบาทในการปฏิบัติการทางทหารก้าวข้ามขอบเขตของการปฏิบัติในกรอบเดิม มาสู่ความเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติที่ไม่ใช่การรบ รวมทั้งการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 10, การสื่อสารส่วนบุคคล, 6 กุมภาพันธ์ 2566)

“..คิดว่าต้องเปลี่ยนวิธีคิดใหม่ ไม่ใช่คิดว่า ไม่ใช่งานของทหารนี่คือใช่เลย คืองานที่คาดหวังจากทหาร เพราะว่าประชาชนทั่วไปจะมองว่าเราไม่มีสงครามแล้วทหารคุณจะทำอะไร เมื่อคุณใช้งบประมาณก้อนใหญ่มากของประเทศ คือเราฝากความหวังว่าชีวิตทรัพย์สินของเราจะได้รับความปลอดภัยจากการปฏิบัติของทหาร..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 11, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 กุมภาพันธ์ 2566)

2) ด้านการบริหารอำนาจหน้าที่

“..กองทัพไทย เป็นหน่วยงานกำลังหลักจะทำเรื่องการปฏิบัติการฝึก ส่วน สนผ.กห. เป็นส่วนอำนวยการระดับนโยบายที่จะคอยขับเคลื่อน แก้ปัญหาและสร้างมาซึ่งแผนงานโครงการรวมถึงงบประมาณและวิธีปฏิบัติ เพื่อให้กองทัพไทยไปทำงานได้ง่ายขึ้น..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 มกราคม 2566)

“..ความชัดเจน กลไกเชื่อมต่อ การบูรณาการร่วมกัน กห.ไม่ต้องการเป็นเจ้าภาพ ทำในฐานะผู้สนับสนุนหลักแต่มีข้อจำกัดหลายเรื่อง อย่างเช่นการใช้กำลังก่อน จะต้องแก้ปัญหา

ในหลายระบบ อาจจะต้องแก้กฎหมาย ต้องแก้ในระเบียบวิธีการงบประมาณและการจัดการภายใน กห. ต้องกำหนดหลักปฏิบัติให้ชัดเจนว่าอำนาจหน้าที่จะมอบหมายไปถึงระดับใด เป้าหมายหลักสำคัญสุด คือ ลดความเดือดร้อนของประชาชนให้มากที่สุด..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 มกราคม 2566)

“..ส่วนใหญ่ทหารจะเข้าปฏิบัติการในขั้น 3 ขั้น 4 แต่พอเกิดเหตุชาวบ้านจะแจ้งมาที่เรา เพราะมีความสัมพันธ์ในงานการข่าว เราจะบอกยังไม่ถึงเวลา ยังเพิ่งขั้น 1 ขั้น 2 ซึ่งมันเป็นไปไม่ได้ ในความเป็นทหารเราได้รับการปลูกฝังในเรื่องพวกนี้ ถึงแม้เราจะแจ้งไปที่ ปภ. ซึ่งสนิทกัน แต่เราต้องไปตั้งแต่แรกเกิด พอเริ่มปุ๊บก็ต้องไปในเชิงหลักการทางกฎหมายมันไม่ใช่ คือ สิ่งที่ต้องระมัดระวัง..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 มกราคม 2566)

“..งานบรรเทาภัยพิบัติ ทหารเราหลีกหนีไม่พ้น หน้าที่สำคัญต้องมีโครงสร้างชัดเจน ยุทโธปกรณ์ ต้องมีความรู้ความสามารถ ความชำนาญที่ถูกต้องตามหลักการและต้องมีกฎหมายรองรับการปฏิบัติงาน ทุกวันนี้มีรถดับเพลิงแต่ออกไปช่วยประชาชนไม่ได้ ไม่อยู่ในแผน ถ้ามีเหตุการณ์ผิดพลาดเกิดขึ้น ผมอาจกลายเป็นจำเลยเพราะไม่มีกฎหมายรองรับ ไม่มีคำสั่งรองรับที่ชัดเจน..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 มกราคม 2566)

“..ปัญหากฎหมาย ตอนปฏิบัติที่พลุควนเคร็ง ตอนนั้นไม่มีการประกาศภัยพิบัติ มันเกิดไฟไหม้แล้วมีหลายหน่วยงาน ทหาร เตรียมทั้งรถขุด รถตัก แต่ขุดไม่ได้มันอยู่ในเขตป่าสงวน เขตป่าไม้ ถึงจะเป็นปัญหาเฉพาะหน้าก็ขุดไม่ได้ ถ้าผู้ว่าฯ ยังไม่ได้ประกาศเขตภัยพิบัติ...” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2566)

3) ด้านการบริหารจริยธรรม

“...บทเรียนในกรณีเกิดภัยพิบัติต่างๆ ตอนสึนามิ ทุกคนมีจิตอาสาอยากออกไปช่วย แต่บางพื้นที่เข้าไม่ถึง ขาดการติดต่อ และมีหน่วยงานมากต่างคนก็อยากเข้าไปช่วย แต่ว่าหลักการคือ ช่วยอย่างทั่วถึงและไม่เกิดการซ้ำซ้อน หรือแม้กระทั่งบางพื้นที่อยู่นอกความรับผิดชอบ

อย่างเช่น น้ำท่วมเพชรบุรี หรืออุบลราชธานี..." (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 5, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2566)

"...ระเบียบราชการมีวินัยกำกับเราอยู่จะทำผิดวินัยไม่ได้ บทบาทการเป็นสื่อมวลชน ต้องมีจรรยาบรรณวิชาชีพของการเป็นสื่อมวลชนเป็นสิ่งที่กรมประชาสัมพันธ์ยึดถือเป็นแนวทางการทำงานตลอดมา..." (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 9, การสื่อสารส่วนบุคคล, 6 กุมภาพันธ์ 2566)

4) ด้านการบริหารที่เกี่ยวกับสังคม

"...เราใช้ UAV ไปตั้งหน่วยร่วมกับ ทภ.3 ในเรื่องของไฟป่า ตอนนี้ UAV สามารถถ่ายภาพเป็น real time ซึ่งระบบของ ทอ. คือ Network Centric หมายถึง เรามี censor เรามี shooter เข้าไปส่งข้อมูลเข้ามา เรามี commander เข้ามาและตัดสินใจ ตรงไหนเป็น hot spot เราแจ้งให้หน่วยปฏิบัติจัดการ เป็นการใช้เทคโนโลยีของ ทอ.ในอนาคต.." (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2566)

"..ข้อจำกัดในภารกิจดับไฟป่า อุปกรณ์ของ ทอ. ราคาค่อนข้างสูง อย่างเช่น สารควบคุมไฟป่า ปฏิบัติทีก็หลายล้านที่จะไปทิ้ง ของเราไม่ถึงกับดับไฟ เรียกว่าควบคุม คือ ทำแนวกันไฟเฉยๆ สารตัวนี้ราคามันสูง เราผลิตเองได้..." (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2566)

"..รูปแบบการช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่ผ่านมา เป็นลักษณะเชิงรับ เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ตามการร้องขอสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ที่มีหลายหน่วยแต่ขาดประสิทธิภาพในการทำงานร่วมกัน ไม่มีระบบ ขาดการแลกเปลี่ยนข้อมูล ขาดการหยั่งรู้สถานการณ์ภัยพิบัติ ขาดการควบคุมและสั่งการที่มีประสิทธิภาพ เกิดความล่าช้า เกิดความสูญเสีย.." (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2566)

"..มุมมองของสื่อมวลชน จากการช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วมที่จังหวัดอุบลราชธานี ปฏิบัติการกู้ภัยและส่งกลับทีมหมูป่าอคาเดมี ในวนอุทยานถ้ำหลวงขุนน้ำนางนอน จังหวัดเชียงราย การนำยุทธภัณฑ์ทั้งเครื่องบิน เฮลิคอปเตอร์ และเรือ ถูกนำมาประยุกต์ใช้

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

ช่วยเหลือผู้ประสบภัยเหตุการณ์พายุปลาบึกในช่วงต้นเดือนมกราคมที่ผ่านมา เป็นต้น นับเป็นสิ่งที่น่าสนใจและได้รับการชื่นชมจากสาธารณชนในบทบาทของกองทัพยุคใหม่.." (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 10, การสื่อสารส่วนบุคคล, 6 กุมภาพันธ์ 2566)

"..การเข้าไปช่วยเหลือผู้ประสบภัย จะมีหลายหน่วยงานเข้าไปช่วยเหลือ โดยมีกรม ปภ. เป็นหน่วยอำนวยการ ซึ่งต้องประสานงานกับกองทัพที่เข้าช่วยเหลือ ผู้ประสบเหตุฉุกเฉินต่างๆ เช่น เหตุการณ์น้ำท่วมปี 2554 จะเห็นชัดเจนว่าทหารเป็นที่พึ่งให้กับประชาชน.." (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 11, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 กุมภาพันธ์ 2566)

"..มุมมองของสื่อมวลชน เท่าที่สัมผัสมาตลอดต่อเนื่องมาเป็น 10 ปี รู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ดีที่ทหารเข้าไปช่วยประชาชน เท่าที่มองเห็นจากเสียงสะท้อนของชาวบ้านเป็นในเชิงบวก มีการร้องทุกข์จากชาวบ้าน กรณีตกหล่นยังไม่ได้รับการช่วยเหลือ ในฐานะสื่อก็ช่วยประสานงานแล้วก็ได้รับการตอบสนอง มันเป็นความร่วมมือ.." (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 11, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 กุมภาพันธ์ 2566)

5) ด้านการวางแผน

"..อดีตที่ผ่านมาเรามีคน มีอาวุธยุทโธปกรณ์ มีความพร้อมในการช่วยเหลือประชาชน แต่เราไม่มีรูปแบบ อย่างเช่น กรณีสึนามิ เป็นภัยพิบัติขนาดใหญ่ต้องระดมกำลังในการช่วยเหลือ ทำให้เราได้บทเรียนการแก้ไขปัญหาหรือช่วยเหลือประชาชนในการแก้ไขภัยพิบัติ จะเห็นได้ว่าเราไม่มีความรู้แล้วไปด้วยใจ ทั้งที่เรามีทรัพยากรมากมาย.." (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 มกราคม 2566)

"..ภายหลังเราได้เริ่มเรียนรู้ เริ่มให้กำลังพลของเรามีความพร้อมเผชิญภัยพิบัติ มีการเตรียมเครื่องมือ ยุทโธปกรณ์ มีการฝึกอบรม มีการซ้อมแผนร่วมกับพลเรือน เรามีแผนบรรเทาสาธารณภัย แต่ยังมีปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อน เรื่องการใช้กำลังกับพื้นที่ปฏิบัติการ ซึ่ง กห. กำลังปรับปรุงร่วมกับ ปภ. และเหล่าทัพให้มีความชัดเจนในเรื่องการใช้กำลัง การแบ่งพื้นที่และขั้นตอนการปฏิบัติ..." (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 มกราคม 2566)

“...เรื่องขั้นตอนการปฏิบัติ แต่ก่อนเราเป็นผู้สนับสนุนทำตามร้องขอ เราเห็นปัญหาว่าถ้ามัวรอให้ภัยพิบัติเกิดแล้วเข้าไปช่วยมันช้าไป ประชาชนได้รับความเดือดร้อนแล้ว เราพยายามที่จะรวบรวมและเป็นผู้ประสานงาน นำเทคโนโลยีด้านการทำนายสภาพอากาศ การวิเคราะห์พื้นที่ตรงไหนจะเกิดภัยพิบัติ ผมมองว่าการเข้าไปเตรียมความพร้อมให้ประชาชนเรื่องการอพยพคน สัตว์เลี้ยง ยานพาหนะออกมาก่อนที่จะเกิดภัย จะช่วยประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันเวลา...” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 มกราคม 2566)

“..ทุกวันนี้ทหารเข้าไปปราบปรามยาเสพติด เป็นภารกิจที่รัฐบาลมอบหมายให้ทหาร แต่ภารกิจ ปภ. รัฐบาลไม่ได้มอบให้ทหารชัดเจน มอบให้ กรม ปภ. แล้วเอาทหารไปอยู่ในแผน คือทหารทำงานภายใต้แผนงานของพลเรือน ย่อมมีปัญหาอุปสรรคเป็นธรรมดา ซึ่ง สนผ.กห. ก็รับรู้บอกว่าได้คุยกับทาง กรม ปภ. ที่จะแก้จุดอ่อนต่างๆ เพื่อให้งานมีประสิทธิภาพมากขึ้น....” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 4, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 มกราคม 2566)

“...หน่วยงานด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติมีหลายหน่วยงานแต่ขาดประสิทธิภาพในการทำงานร่วมกัน ส่วนใหญ่เป็นไปอย่างไม่มีระบบ ไม่สามารถมองเห็นภาพเหตุการณ์ร่วมกัน ขาดการแลกเปลี่ยนข้อมูล ขาดการหยั่งรู้สถานการณ์ ขาดการควบคุมสั่งการ ทำให้การช่วยเหลือล่าช้า ไม่ทั่วถึง..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2566)

6) ด้านการจัดองค์การ

“...เราเป็นหน่วยสนับสนุน การจัดหน่วยแบบหลวมๆ ดึงคนจากที่ต่างๆ มาดูแลงานนี้ เป็นการรวมกันเฉพาะกิจ ถ้ามีเหตุการณ์ก็ออกไปปฏิบัติคือทำงานหลายด้าน การหมุนเวียนกำลังพล คนเก่าย้ายไป คนใหม่เข้ามาไม่รู้งาน ต้องมาฝึกอบรมกันใหม่ เป็นปัญหาการจัดองค์การ..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 มกราคม 2566)

“...การจัดกองร้อยบรรเทาสาธารณภัยยังไม่สมบูรณ์ ไม่สามารถรองรับภัยน้ำท่วมขนาดใหญ่ได้ มันจะต้องมีการ บูรณาการมากกว่านี้ ในช่วงน้ำท่วมใหญ่ปี 54 ทบ. ได้ใช้

ทรัพยากรอย่างเต็มขีดความสามารถ กร.ทบ. ต้องเข้าไป Operation ในสถานการณ์ฉุกเฉิน ..." (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 4, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 มกราคม 2566)

"..ในอนาคต โอกาสเกิดภัยพิบัติจะมีมากขึ้น กห.จึงควรกำหนดให้งานบรรเทาภัยพิบัติเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่ง ควรจัดตั้งหน่วยงานด้านบรรเทาภัยพิบัติ เพื่อรองรับเหตุการณ์ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ จึงควรเตรียมคนให้พร้อม ยุทโธปกรณ์ที่จำเป็น ตั้งแต่นี้เป็นต้นไป.." (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 8, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 กุมภาพันธ์ 2566)

7) ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์

"..ถ้าผมแยกอัตราได้ คนพวกนี้ต้องนำมาฝึกอบรม ซักซ้อมพร้อมปฏิบัติจริง เกิดเหตุภัยพิบัติ อีกมุมหนึ่งมองว่าจะคุ้มค่าหรือ ถ้าไม่เกิดเหตุ ไม่ได้ออกปฏิบัติงาน อันนี้เป็นหน้าที่ของ กห. ว่าควรเตรียมการรับมือภัยพิบัติอย่างไร เรื่องคนเอาแค่ไหน ยุทโธปกรณ์ งบประมาณ ทำอย่างไร.." (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 มกราคม 2566)

"...การฝึกบรรเทาสาธารณภัย ใช้งบประมาณของ บก.ทท. ใช้พื้นที่ศูนย์ฝึกของ นทพ. ยังไม่ได้ขยายไปถึงเหล่าทัพ การฝึกเฉพาะบุคคลส่วนมากจะเป็นเพื่อยกระดับขีดความสามารถของกำลังพลใน บก.ทท. ซึ่งศูนย์ฝึก นทพ. เคยใช้ฝึกระดับชาติมา 3-4 ครั้ง และการฝึกคอบร้าโกลด์ ส่วนศูนย์ฝึกของมหาดไทยจะฝึกเฉพาะการบรรเทาสาธารณภัยด้านอุทกภัย และวาตภัย แต่ศูนย์ฝึก นทพ. มี 6 สถานี ทั้งแผ่นดินไหว ตึกถล่ม และอื่นๆ..." (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 มกราคม 2566)

"...ภัยระดับหนึ่ง ระดับสอง เป็นภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัด โดยมีป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดรับผิดชอบ ซึ่งจากเหตุการณ์ต่างๆ ที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่ายังไม่เข้มแข็ง จึงเป็นบทบาทของ กห. โดย สนผ.กห. ต้องช่วยพัฒนาศักยภาพของจังหวัดในการแก้ไขปัญหา ซึ่ง ทบ. ได้ช่วยฝึกอาสาสมัครกู้ภัย ทำให้มีผลตรงที่เวลาทำงาน ออกปฏิบัติงานร่วมกันทำให้ภารกิจเรื่องนี้ประสบผลสำเร็จได้..." (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 4, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 มกราคม 2566)

“...ปัญหาเรื่องการใช้กำลังพลด้านการบรรเทาภัยพิบัติ คนๆ เดียวมันทำทุกเรื่อง เกิดน้ำท่วม เกิดภัยพิบัติต่างๆ คนกลุ่มนี้ไปทำ อย่างเช่น หน่วยทหารพัฒนา เขามีหน้าที่พัฒนาชนบท พัฒนาประเทศ ต่อมาเพิ่มภารกิจด้านบรรเทาสาธารณภัย แต่ไม่ได้เพิ่มคน ไม่ได้เพิ่มงบให้เขา ทำให้ประสิทธิภาพมันย่อมด้อยลงแน่นอน...” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 8, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 กุมภาพันธ์ 2566)

“...อยากฝากเรื่อง เครื่องแบบทหารที่ลงพื้นที่เข้าไปช่วยเหลือประชาชน น่าจะมีการฝึกเฉพาะทาง ต้องให้ความรู้ความเข้าใจอย่างน้อยที่หัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชา เพราะหลายเรื่องกระทบความรู้สึกกับชีวิตหลายๆ อย่างของประชาชน อย่างล่าสุดเคยร่วมทำงานกับทีมแพทย์ การสื่อสารระหว่างหมอกับชาวบ้านเหมือนไม่เข้าใจกัน มันเป็นวิกฤติของทีมแพทย์...” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 11, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 กุมภาพันธ์ 2566)

8) ด้านการอำนวยการ

“..ผบ.เหตุการณ์พื้นที่ทั้งระดับอำเภอและระดับจังหวัด จะช่วยทำให้เป็นระบบในการเข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัย อย่างกรณีเหตุการณ์ตึกถล่มที่ปทุมธานี เมื่อปี 51 ทุกหน่วยอยากเข้าไปช่วย ทำให้กีดขวางกันเอง ภายหลังจัดให้มารายงานตัวกับ ผบ.เหตุการณ์ ทำให้การช่วยเหลือดีขึ้น...” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 มกราคม 2566)

“...ในระดับปฏิบัติ หน่วยทหารจะเข้าถึงพื้นที่เกิดเหตุได้เร็วกว่าหน่วยอื่น เราเข้าไปก่อนแล้วเขาประกาศเขตภัยพิบัติมีผลย้อนหลังให้ เรื่องสายการบังคับบัญชาของทหารค่อนข้างยาว การขออนุมัติเคลื่อนย้ายเครื่องมือกว่าจะได้รับอนุมัติใช้เวลา ต้องผ่อนผันเรื่องนี้บ้าง..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 มกราคม 2566)

“...ทุกเหล่าทัพจะมามะรุมมะตุ้มกันหมด ในเหตุการณ์น้ำท่วมปี 54 ปัญหาเรื่องการจัดการคือ มันไม่ใช่ภารกิจหลัก เวลาเราอำนวยการเรามีปัญหาเรื่องการสั่งหน่วย เรื่องวิธีการปฏิบัติของหน่วย เรื่องเครื่องมือ เรื่องพื้นที่รับผิดชอบอะไรต่างๆ ตอนนั้นยังไม่ได้ทำแผนไว้มั้งครับ...” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 4, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 มกราคม 2566)

“...ถ้ากระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบงานด้านบรรเทาสาธารณภัยอย่างเต็มกำลังตามบทบาทหน้าที่หลัก ทหารแทบจะไม่ได้ยุ่งเลย ทหารจะเบาแรงลง เหมือนกับภัยเรื่องโควิด ทหารเข้าไปช่วยน้อยมาก โควิดเป็นเรื่องของกระทรวงสาธารณสุข และเขาเข้มแข็ง มีหน่วยทุกพื้นที่ ขณะที่มหาดไทยมีหน่วยทุกพื้นที่เหมือนกัน ทหารต้องช่วยให้กรม ปภ. เข้มแข็ง...” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 4, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 มกราคม 2566)

“...ปัจจุบัน ทอ.ได้เริ่มใช้ดาวเทียมนภา 1 ในช่วงของการฝึกและกำลังส่งดาวเทียมนภา 2 ขึ้นไป อันนี้ตั้งความละเอียดมากขึ้น สามารถมองพื้นที่ได้เล็กลง สามารถรู้เลยว่า Terrain เป็นอย่างไร และล่าสุดได้ทำ MOU กับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นฐานข้อมูลด้านภัยพิบัติ...” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2566)

“..ระบบการติดต่อสื่อสาร รวมถึงระบบการติดตามสถานการณ์ยังไม่เชื่อมโยงต่อเนื่อง ผู้ปฏิบัติในศูนย์ต้องดำเนินการสืบค้นข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ด้วยตนเอง ทำให้ติดตามสถานการณ์ได้ล่าช้า รวมทั้งการติดต่อสื่อสารกับหน่วยทหารในพื้นที่มีความยากลำบากและล่าช้า...” (ผู้ให้สัมภาษณ์ คนที่ 8, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 กุมภาพันธ์ 2566)

“...เมื่อเกิดภัยพิบัติ กรมประชาสัมพันธ์จะต้องจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารร่วม เพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาและลดปัญหาอุปสรรคให้น้อยลง งานประชาสัมพันธ์ไม่ได้ทำให้เหตุการณ์ยุติ แต่ไปทำให้การช่วยเหลือฟื้นฟูหรือแก้ไขปัญหาน้ำท่วมเป็นไปอย่างราบรื่น ที่สำคัญต้องบอกข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการแก้ไขปัญหานั้นๆ..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 9, การสื่อสารส่วนบุคคล, 6 กุมภาพันธ์ 2566)

9) ด้านการประสานงาน

“..เมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติ ต่างหน่วยไม่รู้ใครเป็นใครเข้าไปในพื้นที่โดยขาดการประสานงาน อย่างเช่น กรณีหมูป่าจะเห็นได้ชัดเจนมีการจัดระบบผู้บัญชาการเหตุการณ์ โดย ผวจ. เชียงราย ทำให้เกิดการประสานงานอย่างชัดเจน และลดความซ้ำซ้อนของการทำงานในพื้นที่...” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2566)

“..ขาดระบบการทำงานเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายแบบบูรณาการกับหน่วยงานภาครัฐหรือภาคส่วนอื่นๆ...” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2566)

10) ด้านการรายงาน

“...แผนบรรเทาสาธารณภัย ได้กำหนดให้หน่วยต้องรายงานผลการปฏิบัติให้หน่วยเหนือตามสายการบังคับบัญชาที่ดีมีเอกภาพและชัดเจน การรายงานเป็นมาตรการควบคุมการปฏิบัติของหน่วยเพื่อการประเมินผล..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 มกราคม 2566)

“...จัดให้มีการฟื้นฟูความรู้ด้านการจัดการภัยพิบัติและจัดให้มีเวทีในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ถอดบทเรียนจากการป้องกันเผชิญเหตุ และการฟื้นฟูมีปัญหาอะไร..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 8, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 กุมภาพันธ์ 2566)

11) ด้านงบประมาณ

“...ปัญหาเงินทดรองราชการ กำลังจัดสัมมนาคู่ขนานกันไป เพื่อหาทางแก้ปัญหา เปลี่ยนหลักการได้ไหมโดยให้อำนาจ กห. เป็นผู้อนุมัติให้ใช้ไปก่อน ดังนั้นต้องคุยกับกรมบัญชีกลาง ต้องหาข้อมูลทางสถิติ ทหารเข้าไปก่อนทุกครั้ง แต่ปัญหาที่รับทราบจากหน่วยว่าเบิกไม่ได้ ไม่มีคำสั่ง บางครั้งขั้นฟื้นฟูปิดสถานการณ์แล้ว ทหารบางส่วนต้องอยู่ช่วยเหลือประชาชน ซ่อมแซมอะไรต่างๆ..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 มกราคม 2566)

“...สำหรับเรื่องเงินทดรองราชการ เจ้าหน้าที่ได้เรียนรู้ระบบนี้มากขึ้น กระทรวงการคลังก็เห็นความจำเป็น เพราะการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน หรือภาวะเกิดภัยพิบัติไม่ควรเอาระเบียบในภาวะปกติมาใช้ไม่ทันเวลาฉะนั้น จึงได้สร้างความเข้าใจร่วมกันทำให้ปัญหาได้รับการแก้ไขในหลายระดับ...” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 มกราคม 2566)

"...เรื่องงบประมาณ มีหลักเกณฑ์ว่าต้องมีการร้องขอ และต้องมีการประกาศเขตภัยพิบัติ และเขตให้ความช่วยเหลือ ปัญหาเกิดภัยพิบัติในทะเล ผู้ว่าฯ ไม่กล้าประกาศเพราะไม่แน่ใจว่าพื้นที่มันอยู่ตรงไหน ทำให้ ทร. ต้องใช้งบของหน่วย.." (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 5, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2566)

"..ปัญหาอุปสรรคของ ทร. คือเรื่องงบประมาณ เมื่อทหารได้รับการร้องขอต้องออกไปทันที ครั้งล่าสุดส่งเรือผลักดันน้ำไปช่วย ปรากฏว่า ผวจ. ไม่ได้ประกาศเขต หรือประกาศไม่ครอบคลุมพื้นที่ เหตุภัยพิบัติเกิดอำเภอนี้ ตำบลนี้ แต่จุดที่ไปวางเรือไม่ใช่ตำบลนี้ คือต้องเป็นพื้นที่ ที่มันสามารถผลักดันน้ำลงไปในทะเลได้.." (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 5, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2566)

"..เรื่องงบประมาณ ถ้าจังหวัดไม่ได้ขอ ถ้าเราออกไปเบิกเงินไม่ได้ ขณะที่ประชาชนเรียกร้อง ทหารทำหน้าที่ฝึก เตรียมกำลัง เมื่อเราออกปฏิบัติการช่วยเหลือประชาชนบางครั้งนอกเวลาราชการ แต่เราไม่สามารถเบิกค่าตอบแทน ค่าทำงานนอกเวลาได้.." (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2566)

"..ผมเห็นว่าควรมีการทบทวน แก้ไขหลักเกณฑ์ด้านงบประมาณในการบริหารจัดการในการฝึกอบรม สัมมนา การฝึกซ้อมทั้งในและต่างประเทศ การซ่อมบำรุงเครื่องมือประจำหน่วย เครื่องมือพิเศษ เครื่องมือสื่อสาร โดยรัฐบาลหรือ กห." (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 8, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 กุมภาพันธ์ 2566)

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้วิเคราะห์เป็นประเด็นตามกรอบ PAMS-POSDCoRB เพื่อนำไปใช้ในการจัดทำตาราง 4.2 สรุปข้อค้นพบที่ได้จากวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ดังนี้

1) ด้านการบริหารนโยบาย ได้แก่ กห. ควรมีความชัดเจนในเรื่องบทบาท สถานะ และโครงสร้างการจัดหน่วย, บทบาทของหน่วยทหารต้องยอมรับว่าการป้องกันไม่ใช่ภารกิจหลักของทหาร, การช่วยเหลือในต่างประเทศ มีปัญหาเรื่องเครื่องบินทหารบินผ่านน่านฟ้าจะถูกต่อต้านอย่างหนัก, ถ้าทหารทำทั้ง 4 ภารกิจ PPRR ทำอย่างไรจะไปเสริมแผน ปภ.แห่งชาติ ซึ่งต้องหาจุดร่วม, กองทัพในหลายประเทศปรับบทบาททำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติที่ไม่ใช่การรบ, ต้องเปลี่ยนวิธีคิดใหม่ เพราะประชาชนคาดหวังว่าชีวิตและทรัพย์สินจะได้รับความปลอดภัยจากการปฏิบัติของทหาร

2) ด้านการบริหารอำนาจ ได้แก่ สนผ.กห. เป็นส่วนอำนวยการระดับนโยบายที่จะคอยขับเคลื่อน แก้ปัญหาและสร้างมาซึ่งแผนงาน โครงการ รวมถึงงบประมาณและวิธีปฏิบัติ,กห.ทำในฐานะผู้สนับสนุนหลัก แต่มีข้อจำกัดหลายเรื่อง เป้าหมายหลักสำคัญที่สุด คือ ลดความเดือดร้อนของประชาชนให้มากที่สุด, ส่วนใหญ่ทหารจะเข้าปฏิบัติการในขั้น 3 ขั้น 4 แต่เมื่อเกิดเหตุทหารจะเข้าไปทันที ซึ่งไม่ถูกต้องตามกฎหมาย, งานบรรเทาภัยพิบัติ ทหารเราหนีไม่พ้น ต้องมีกฎหมายรองรับการปฏิบัติงาน, ปัญหากฎหมาย ถ้าอยู่พื้นที่เขตป่าสงวน เขตป่าไม้ ถึงเป็นเหตุเฉพาะหน้าก็บุกไม่ได้ ถ้า ผวจ. ยังไม่ประกาศเขตภัยพิบัติ

3) ด้านการบริหารจริยธรรม ได้แก่บทเรียนในกรณีเกิดภัยพิบัติต่างๆ ทุกคนมีจิตอาสา แต่ว่าหลักการคือ ช่วยอย่างทั่วถึงและไม่เกิดการซ้ำซ้อน ระเบียบราชการ มีวินัยกำกับเราอยู่จะทำผิดวินัยไม่ได้

4) ด้านการบริหารที่เกี่ยวกับสังคม ได้แก่ เราใช้ UAV ไปตั้งหน่วยร่วมกับ ทภ.3 ในเรื่องของไฟป่า ข้อจำกัดในการดับไฟป่า อุปกรณ์ของ ทอ. เช่น สารควบคุมไฟป่าราคาค่อนข้างสูง, การช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่ผ่านมาเป็นลักษณะเชิงรับ เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ตามการร้องขอสนับสนุนจากหน่วยงาน ซึ่งได้รับการชื่นชมจากสาธารณชนในบทบาทของกองทัพยุคใหม่

5) ด้านการวางแผน ได้แก่ บทเรียนการแก้ไขปัญหาหรือช่วยเหลือประชาชนจาก ภัยพิบัติ ทหารขาดความรู้ในขณะที่มีทรัพยากรมากมาย, ปัญหาเรื่องการซ้ำซ้อน การใช้กำลัง การแบ่งพื้นที่และขั้นตอนการปฏิบัติ, เราเห็นปัญหาว่าถ้ามัวรอให้ภัยพิบัติเกิดแล้วเข้าไปช่วยมันช้าไป ประชาชนได้รับความเดือดร้อนแล้ว, ทหารทำงานภายใต้แผนงานของพลเรือน ย่อมมีปัญหาอุปสรรคเป็นธรรมดา, การบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยขาดประสิทธิภาพในการทำงานร่วมกัน ขาดการแลกเปลี่ยนข้อมูล ขาดการหยั่งรู้สถานการณ์ ขาดการควบคุมสั่งการ ทำให้การช่วยเหลือล่าช้าไม่ทั่วถึง

6) ด้านการจัดองค์การ ได้แก่ กห. เป็นหน่วยสนับสนุน การจัดหน่วยแบบหลวมๆ ดึงคนจากที่ต่างๆ มาดูแลงานนี้ เป็นการรวมกันเฉพาะกิจ, กองร้อยบรรเทาสาธารณภัยยังไม่สมบูรณ์ ไม่สามารถรองรับภัยพิบัติขนาดใหญ่ได้, กห. ควรกำหนดให้งานบรรเทาภัยพิบัติเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่ง, ควรจัดตั้งหน่วยเพื่อรองรับภารกิจนี้ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ

7) ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ กห. ควรเตรียมการรับมือภัยพิบัติด้วยการเตรียมคน ยุทโธปกรณ์ งบประมาณ, ศูนย์ฝึกของ นทพ. ยังไม่ได้ขยายไปถึงเหล่าทัพ, สนผ.กห. ควรช่วย

พัฒนาศักยภาพของจังหวัดในการแก้ปัญหาภัยพิบัติระดับ 1 และ 2, ปัญหากำลังพล เมื่อเกิดภัยพิบัติต่างๆ คนกลุ่มเดียวทำทุกเรื่อง, ควรมีการฝึกเฉพาะทาง จัดเครื่องแบบทหารที่ลงพื้นที่ช่วยเหลือประชาชน

8) ด้านการอำนวยการ ได้แก่ ผบ.เหตุการณ์พื้นที่อำเภอ จังหวัด ช่วยทำให้เกิดระบบการเข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัย, สายการบังคับบัญชาของทหารค่อนข้างยาว ปัญหาเรื่องการสั่งหน่วย วิธีการปฏิบัติของหน่วย, เครื่องมือ, พื้นที่รับผิดชอบ, เป้าหมายการประชาสัมพันธ์ คือ ทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่เกิดภัยพิบัติ, ทหารต้องช่วยให้กรม ปภ. เข้มแข็ง, ดาวเทียวนภา 2 ของ ทอ. สามารถมองพื้นที่ได้เล็กลง รู้เลยว่า Terrain เป็นอย่างไร, ระบบการติดตามสถานการณ์ยังไม่เชื่อมโยงต่อเนื่อง, ศูนย์ข้อมูลข่าวสารร่วม เพื่อสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือในการแก้ปัญหาภัยพิบัติ

9) ด้านการประสานงาน ได้แก่ กรณีหมูป่า ระบบผู้บัญชาการเหตุการณ์ ช่วยให้เกิดการประสานงานและลดความซ้ำซ้อน, ขาดระบบการทำงานเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายแบบบูรณาการ

10) ด้านการรายงาน ได้แก่ ทุกหน่วยต้องรายงานผลการปฏิบัติให้หน่วยเหนือตามสายการบังคับบัญชาที่ดี มีเอกภาพ, จัดให้มีการฟื้นฟูความรู้ เวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ถอดบทเรียนจากการเผชิญเหตุ และการฟื้นฟู

11) ด้านงบประมาณ ได้แก่ ปัญหาเงินทดรองราชการ กำลังหาทางแก้ปัญหา เปลี่ยนหลักการให้ กห. เป็นผู้อนุมัติให้ใช้ไปก่อน, การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉินไม่ควรเอาระเบียบในภาวะปกติมาใช้ ไม่ทันเวลา, เรื่องงบประมาณมีหลักเกณฑ์ต้องมีการร้องขอ ต้องมีการประกาศเขตภัยพิบัติ เขตให้ความช่วยเหลือ ปัญหาเกิดภัยพิบัติในทะเล ไม่มีการประกาศเพราะไม่แน่ใจว่าพื้นที่อยู่ตรงไหน, รัฐบาลหรือ กห. ควรมีการทบทวนแก้ไขหลักเกณฑ์ด้านงบประมาณในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

โดยสรุป จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพ เกี่ยวกับประเด็นปัญหาอุปสรรค ตามที่ผู้วิจัยได้นำเสนอข้างต้นนั้น โดยสามารถประมวลเป็นภาพรวมและสรุปประเด็นสำคัญ ดังนี้

1) ปัญหาด้านนโยบายและแผน ทั้งในระดับรัฐบาลและกระทรวงกลาโหม ต้องมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยสำนักนโยบายและแผนกลาโหม(สนผ) เป็นส่วนอำนวยการหลักในระดับนโยบายที่จะคอยขับเคลื่อน แก้ปัญหาและสร้างมาซึ่งแผนงาน โครงการ รวมถึงงบประมาณและวิธีปฏิบัติ ทั้งนี้ ต้องเข้าใจว่า บทบาทการป้องกันไม่ใช่ภารกิจหลักของทหาร รวมทั้ง, ต้องมีการแก้ไขปัญหาอุปสรรค เพื่อให้หน่วยปฏิบัติสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีเป้าหมายหลักสำคัญที่สุด คือ ลดความเดือดร้อนของประชาชนให้มากที่สุด

2) ปัญหาด้านการจัดการ โดยขาดประสิทธิภาพในการทำงานร่วมกัน ขาดการแลกเปลี่ยนข้อมูล ขาดการประเมินสถานการณ์ภัยพิบัติ ขาดการควบคุมสั่งการ ทำให้การช่วยเหลือล่าช้าไม่ทั่วถึง ซึ่งจะเห็นได้จากบทเรียนในอดีตทหารขาดความรู้ในการจัดการภัยพิบัติ ทำให้เกิดปัญหาการซ้ำซ้อน ในเรื่อง การใช้กำลัง การแบ่งพื้นที่ และขั้นตอนการปฏิบัติ

3) ปัญหาด้านการปฏิบัติ จำแนกเป็น 3 ขั้น ได้แก่ ขั้นเตรียมการ ต้องเตรียมในเรื่องคน เริ่มตั้งแต่ การจัดหน่วย การฝึกอบรม การฝึกซ้อม ในเรื่องอุปกรณ์ ต้องประยุกต์ใช้ยุทโธปกรณ์ที่มีของกองทัพ และจัดหาเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับการใช้งานในแต่ละประเภท และระดับของภัยพิบัติ ขั้นปฏิบัติการ ต้องใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ ต้องมีการวางแผนร่วม ต้องมีการประสานงาน และการแสวงหาความร่วมมือกับทุกภาคส่วน, การประชาสัมพันธ์ในภาวะวิกฤติ, ขั้นการฟื้นฟู ส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ของฝ่ายพลเรือน ซึ่งมักจะร้องขอให้ฝ่ายทหารที่อยู่ในพื้นที่ช่วยให้การสนับสนุน แต่จะมีปัญหาเรื่องการบริหารงบประมาณ

4) ปัญหาด้านการช่วยเหลือในต่างประเทศมีปัญหาเรื่องเครื่องบินผ่านน่านฟ้าจะถูกต่อต้าน โดยกองทัพอากาศซึ่งมีหน้าที่จัดเครื่องบินเพื่อลำเลียงกำลังพลและสิ่งอุปกรณ์ในการช่วยเหลือภัยพิบัติในต่างประเทศ จะมีปัญหาถูกต่อต้านจากบางประเทศกรณีบินข้ามน่านฟ้า

5) ด้านงบประมาณ ต้องมีการจัดสรรงบประมาณในการบริหารจัดการภัยพิบัติให้เพียงพอเหมาะสม

ผู้วิจัยได้นำสรุปประเด็นสำคัญของปัญหาอุปสรรค จากข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสาร, จากการใช้แบบสอบถามกลุ่มผู้เชี่ยวชาญและจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ มาจัดทำเป็นตารางที่ 4.2 สรุปข้อค้นพบที่ได้จากวัตถุประสงค์ข้อ 1 ดังนี้

ตารางที่ 4.2 สรุปข้อค้นพบจากการศึกษาปัญหาอุปสรรค ตามวัตถุประสงค์ข้อ 1

| กระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRB จำนวน 11 ด้าน | ปัญหาที่ได้จากการวิจัยเอกสาร | ปัญหาที่ได้จากแบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ | ปัญหาที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ | บทสรุป/ข้อค้นพบ |
|---|---|---|---|---|
| ด้านการบริหารนโยบาย | - นโยบายความมั่นคงของชาติ<br>- บทบาทสนับสนุนเป็นข้อจำกัด<br>- การปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือการสงคราม | - นโยบายและกฎหมายเฉพาะไม่ชัดเจน<br>- การใช้เงินทดรองราชการในเชิงป้องกัน ยับยั้ง<br>- ขั้นฟื้นฟูต้องร้องขอ | - ความชัดเจนเรื่องบทบาท โครงสร้างหน่วย<br>- การป้องกันไม่ใช่ภารกิจของทหาร<br>- ประชาชนคาดหวังการช่วยเหลือจากทหาร<br>- สนผ.กห.หน้าที่แก้ปัญหา สร้างแผนงานโดยตรงงบประมาณ<br>- เมื่อเกิดเหตุทหารจะเข้าพื้นที่ทันที<br>- ภารกิจบรรเทาภัยพิบัติทหารหลีกไม่พ้น | - นโยบายรัฐบาล<br>- นโยบาย กห.ในเรื่องบทบาทโครงสร้างหน่วย เครื่องมือ งบประมาณ<br>- กฎหมายคุ้มครองการปฏิบัติงาน |
| ด้านการบริหารอำนาจ | - ภาวะผู้นำทางยุทธศาสตร์<br>- ระบบบัญชาการเหตุการณ์<br>- บูรณาการทุกภาคส่วน | - ไม่มีระบบปฏิบัติการ<br>- ไม่สามารถบูรณาการหน่วยทหารในพื้นที่<br>- บทบาทด้านมนุษยธรรมในต่างประเทศ<br>- เขตภัยพิบัติและเขตให้ความช่วยเหลือ | | - ผู้นำต้องกำหนดนโยบาย ทิศทาง แผนปฏิบัติการขับเคลื่อน<br>- การบูรณาการทุกภาคส่วน ทั้งหน่วยทหารในพื้นที่<br>- ระบบบัญชาการเหตุการณ์ |
| ด้านการบริหารจริยธรรม | - การทุจริตคอรัปชั่น<br>- จริงใจแก้ไขสถานการณ์<br>- ยึดหลักความเป็นมนุษย์, เป็นธรรม, เป็นกลาง, เป็นอิสระ | - การประกาศเขตให้การช่วยเหลือไม่ทันเวลา ไม่ครอบคลุมพื้นที่ในทะเล | - ทุกคนมีจิตอาสาแต่ต้องช่วยทั่วถึงไม่ซ้ำซ้อน<br>- จะทำผิดวินัยไม่ได้ | - เป็นกลางช่วยเหลืออย่างทั่วถึง เท่าเทียม<br>- โปร่งใสตรวจสอบได้<br>- ผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง |

ตารางที่ 4.2 สรุปข้อค้นพบจากการศึกษาปัญหาอุปสรรค ตามวัตถุประสงค์ข้อ 1 (ต่อ)

| กระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRB จำนวน 11 ด้าน | ปัญหาที่ได้จากการวิจัยเอกสาร | ปัญหาที่ได้จากแบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ | ปัญหาที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ | บทสรุป/ข้อค้นพบ |
|---|---|---|---|---|
| ด้านการบริหารที่เกี่ยวกับสังคม | - ต้องได้รับการร้องขอ<br>- หลักสากลด้านมนุษยธรรม<br>- การใช้ชุมชนเป็นฐาน<br>- การประชาสัมพันธ์ | - ประชาชนคาดหวัง<br>- การร้องขอช่วยเหลือนอกพื้นที่รับผิดชอบ<br>- การฟื้องร้องหลังเหตุภัยพิบัติ<br>- การเผชิญเหตุกับการบริหารงบประมาณ | - สารควบคุมไฟป่ามีราคาแพง<br>- การช่วยเหลือลักษณะเชิงรับ<br>- เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า | - การใช้ชุมชนเป็นฐาน<br>- การประชาสัมพันธ์ในภาวะวิกฤติ<br>- การมีส่วนร่วมของประชาชน |
| ด้านการวางแผน | - ปัญหาการบริหารจัดการคน เครื่องมือ งบประมาณ<br>- ขาดแคลนระบบปฏิบัติงานร่วมกัน<br>- การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ | - พรบ.ปภ.2550 ไม่ครอบคลุมภัยแต่ละประเภท<br>- แผน ปภ.กห.2558 ต้องปรับพื้นที่รับผิดชอบ<br>-ขาดหน่วยงานเฉพาะ<br>- ระบบฐานข้อมูลสาธารณภัย | - รอให้เกิดภัยแล้วช่วย ช้าเกินไป<br>- ทำงานภายใต้แผนพลเรือน<br>- ขาดการแลก เปลี่ยนข้อมูล การหยั่งรู้สถานการณ์ ควบคุมสั่งการ | - แผนเชิงนโยบายและแผนเชิงปฏิบัติการ<br>- ระบบฐานข้อมูล Big Data<br>- การนำแผนสู่การปฏิบัติ<br>- การประเมินผล |
| ด้านการจัดองค์การ | -ศบภ.กห.เป็นการจัดเฉพาะกิจ<br>-ส่วนอำนวยการหลักหน่วยปฏิบัติการหลัก<br>-จัดองค์การซ้ำซ้อน ขอบเขตอำนาจไม่ชัดเจน<br>-จัดหน่วยรองรับ | หน่วยงานรับผิดชอบภารกิจการบริหารจัดการภัยพิบัติ<br>ศบภ.ทท. มีสายการบังคับบัญชายาวซ้ำซ้อน<br>บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ไม่ชัดเจน | - การจัดหน่วยเป็นการรวมกันเฉพาะกิจ<br>- งานบรรเทาภัยพิบัติเป็นภารกิจของ กห.<br>- กองร้อยบรรเทาสาธารณภัย ยังไม่สมบูรณ์ | - กห. มีหน้าที่สนับสนุนภารกิจของรัฐบาล<br>- จัดหน่วยรองรับภารกิจด้านมนุษยธรรม<br>- กองร้อยบรรเทาสาธารณภัย กองร้อยช่วยเหลือ |

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

ตารางที่ 4.2 สรุปข้อค้นพบจากการศึกษาปัญหาอุปสรรค ตามวัตถุประสงค์ข้อ 1 (ต่อ)

| กระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRB จำนวน 11 ด้าน | ปัญหาที่ได้จากการวิจัยเอกสาร | ปัญหาที่ได้จากแบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ | ปัญหาที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ | บทสรุป/ข้อค้นพบ |
|---|---|---|---|---|
| ด้านการจัดองค์การ (ต่อ) | ภารกิจด้านมนุษยธรรม | | | ประชาชนชุดเคลื่อนที่เร็ว |
| ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ | - พัฒนาบุคลากรให้ตรงลักษณะภัยพิบัติ<br>- เตรียมหน่วยให้สอดคล้องภารกิจสถานการณ์<br>- จนท.รัฐ ขาดทักษะในการปฏิบัติงาน<br>- ไม่ชัดเจนเรื่องยุทธศาสตร์ทิศทาง ระบบการจัดการภัยพิบัติ | - บทบาทด้านมนุษยธรรมในต่างประเทศมีอุปสรรคทางภาษา<br>- กำลังพลต้องเข้าใจกลไกการบริหาร บทบาทหน้าที่ของหน่วย<br>- กำลังพลมีภาระงานหลักของหน่วย ขาดโอกาสเรียนรู้ฝึกอบรม | - การเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติ คนเครื่องมือ งบประมาณ<br>- กำลังพลกลุ่มเดียวทำทุกเรื่อง<br>- ควรฝึกเฉพาะทาง<br>- จัดเครื่องแบบทหารในการลงพื้นที่ช่วยเหลือประชาชน | - การพัฒนากำลังพลด้วยการฝึกอบรม ฝึกซ้อม<br>- ผู้นำหน่วยต้องเข้าใจบทบาทของหน่วยทหาร<br>- การฝึกปัญหาที่บังคับการ ฝึกบนโต๊ะทำงาน<br>- ผู้บังคับบัญชาต้องให้ความสำคัญการจัดการภัยพิบัติ |
| ด้านการอำนวยการ | - ระบบสื่อสารสำคัญต่อการอำนวยการ<br>- ปัญหาการสั่งการและการสื่อสารสาธารณะ<br>- ผบ.เหตุการณ์ต้องมีความเด็ดขาด | - ปัญหาการติดตามสถานการณ์ การอำนวยการ<br>- เข้าใจผิด สับสนในสถานภาพของหน่วย<br>- ขาดความเชื่อมโยง ศบภ.กห. และเหล่าทัพ | - ระบบการติดตามสถานการณ์ ไม่เชื่อมโยง<br>- ปัญหาการสั่งหน่วย วิธีปฏิบัติของหน่วย<br>- การประชาสัมพันธ์กับประชาชนในพื้นที่ | - การติดตามสถานการณ์ การอำนวยการ<br>- ฝ่ายอำนวยการต้องเรียนรู้กฎระเบียบ<br>- ระบบบัญชาการเหตุการณ์ |

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

ตารางที่ 4.2 สรุปข้อค้นพบจากการศึกษาปัญหาอุปสรรค ตามวัตถุประสงค์ข้อ 1 (ต่อ)

| กระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRB จำนวน 11 ด้าน | ปัญหาที่ได้จากการวิจัยเอกสาร | ปัญหาที่ได้จากแบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ | ปัญหาที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ | บทสรุป/ข้อค้นพบ |
|---|---|---|---|---|
| ด้านการประสานงาน | - ทหาร พลเรือน ประสานงานไม่เป็นระบบ<br>- ส่วนใหญ่แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า | - การประสานงานระหว่าง ศบภ.กห. กับกรม ปภ.<br>- การช่วยด้านมนุษยธรรม กต. ประสานหลัก<br>- ปัญหาการส่งกำลังไปร่วมในต่างประเทศ คือ การประสานภารกิจร่วมกับพลเรือน | - ระบบบัญชาการเหตุการณ์ ช่วยการประสานงาน ลดซ้ำซ้อน<br>- การทำงานเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายแบบบูรณาการ | - ต้องทำทั้งในแนวราบและแนวดิ่ง<br>- การประสานงานเป็นปัจจัยความสำเร็จ<br>- สร้างเครือข่ายประสานงานเป็นระบบ |
| ด้านการรายงาน | - เป็นมาตรการควบคุมการปฏิบัติ<br>- ใช้ฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ ทันสมัย | - การทบทวนหลังการปฏิบัติ ควรกระทำร่วมกันทุกภาคส่วน<br>- การรายงานเอกสารไม่เหมาะภาวะวิกฤติ<br>- การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร | - ทุกหน่วยรายงานผลการปฏิบัติ<br>- จัดให้มีการฟื้นฟูความรู้ แลกเปลี่ยนประสบการณ์<br>- ถอดบทเรียนการเผชิญเหตุ | - รายงานเหตุฉุกเฉินด่วนประจำวัน<br>- ใช้ฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ ทันสมัย<br>- การควบคุมการปฏิบัติของหน่วย |
| ด้านงบประมาณ | - ระเบียบ กค.เงินทดรองราชการ 2556<br>- ประกาศ กห. หลักเกณฑ์การให้ความมวยเหลือ | - วงเงินทดรองราชการของ กห. ไม่เพียงพอ<br>- การปฏิบัติเชิงป้องกันเบิกเงินไม่ได้ | - ปัญหาเงินทดรองราชการ<br>- ภาวะฉุกเฉินไม่ควรระเบียบในภาวะปกติมาใช้ | - การเสนอของบประมาณประจำปี<br>- ต้องเรียนรู้กฎระเบียบ มีการควบคุมการใช้เงิน |

ตารางที่ 4.2 สรุปข้อค้นพบจากการศึกษาปัญหาอุปสรรค ตามวัตถุประสงค์ข้อ 1 (ต่อ)

| กระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRB จำนวน 11 ด้าน | ปัญหาที่ได้จากการวิจัยเอกสาร | ปัญหาที่ได้จากแบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ | ปัญหาที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ | บทสรุป/ข้อค้นพบ |
|---|---|---|---|---|
| ด้านงบประมาณ | - การเสนอขอตั้งงบประมาณประจำปี | - ขณะเกิดภัย ค่าใช้จ่ายบางรายการเบิกไม่ได้<br>- งบประมาณซ่อมบำรุงยุทโธปกรณ์ของหน่วยทหาร | - หลักเกณฑ์ต้องร้องขอ ประกาศเขตภัยพิบัติ เขตให้ความช่วยเหลือภัยพิบัติในทะเล<br>- รัฐบาล/กห.ควรทบทวนหลักเกณฑ์ด้านงบประมาณ | ที่อ่อนตัว แต่ถูกระเบียบ<br>- แก้ไขระเบียบให้ กห.ใช้จ่ายเงินทดรองราชการในทุกขั้นตอน |

จากข้อมูลประเด็นปัญหาอุปสรรค ดังกล่าวข้างต้น สามารถประมวลเป็น บทสรุปย่อยที่ 1 ภาพรวมของปัญหาอุปสรรค ดังนี้

ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อ 1 (บทสรุปย่อยที่ 1.1 ปัญหาอุปสรรค) ตามตารางที่ 4.2 ประกอบด้วย

1) ด้านการบริหารนโยบาย ได้แก่ นโยบายรัฐบาล, นโยบาย กห. ในเรื่องบทบาท โครงสร้างหน่วย เครื่องมือ งบประมาณ, กฎหมายคุ้มครองการปฏิบัติงาน

2) ด้านการบริหารอำนาจ ได้แก่ ผู้นำต้องกำหนดนโยบาย ทิศทาง แผนปฏิบัติการและขับเคลื่อนการบูรณาการทุกภาคส่วน ทั้งหน่วยทหารในพื้นที่, ระบบบัญชาการเหตุการณ์

3) ด้านการบริหารจริยธรรม ได้แก่ เป็นกลาง ช่วยเหลืออย่างทั่วถึง เท่าเทียม โปร่งใส ตรวจสอบได้ ไม่ยึดผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

4) ด้านการบริหารที่เกี่ยวกับสังคม ได้แก่ การใช้ชุมชนเป็นฐาน, การประชาสัมพันธ์ในภาวะวิกฤติ, การมีส่วนร่วมของประชาชน

5) ด้านการวางแผน ได้แก่ แผนเชิงนโยบายและแผนเชิงปฏิบัติการ, ระบบฐานข้อมูล Big Data, การนำแผนสู่การปฏิบัติ, การประเมินผล

6) ด้านการจัดองค์การ ได้แก่ กห. มีหน้าที่สนับสนุนภารกิจของรัฐบาล, จัดหน่วยรองรับภารกิจด้านมนุษยธรรม, กองร้อยบรรเทาสาธารณภัย กองร้อยช่วยเหลือประชาชน ชุดเคลื่อนที่เร็ว

7) ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ การพัฒนากำลังพลด้วยการฝึกอบรม ฝึกซ้อม, ผู้นำหน่วยต้องเข้าใจบทบาทของหน่วยทหาร, การฝึกปัญหาที่บังคับการ ฝึกบนโต๊ะทราย, ผู้บังคับบัญชาต้องให้ความสำคัญการจัดการภัยพิบัติ

8) ด้านการอำนวยการ ได้แก่ การติดตามสถานการณ์ การอำนวยการ, ฝ่ายอำนวยการต้องเรียนรู้กฎ ระเบียบ, ระบบบัญชาการเหตุการณ์

9) ด้านการประสานงาน ได้แก่ ต้องทำทั้งในแนวราบและแนวดิ่ง, การประสานงานเป็นปัจจัยสู่ความสำเร็จ, สร้างเครือข่ายประสานงานเป็นระบบ

10) ด้านการรายงาน ได้แก่ รายงานเหตุฉุกเฉิน รายงานด่วนประจำวัน, ใช้ฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ทันสมัย, การควบคุมการปฏิบัติของหน่วย

11) ด้านงบประมาณ ได้แก่ การเสนอของบประมาณประจำปี, ต้องเรียนรู้กฎ ระเบียบ มีการควบคุมการใช้เงินที่อ่อนตัวแต่ถูกระเบียบ, แก้ไขระเบียบให้ กห.ใช้จ่ายเงินทดรองราชการในทุกขั้นตอน

ผู้วิจัยได้นำข้อสรุปประเด็นปัญหาอุปสรรคที่ได้จากข้อมูลการวิจัยเอกสาร ข้อมูลการตอบแบบสอบถามของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ และข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้สรุปความสำคัญไว้ในตอนท้ายของประเด็นต่างๆ ซึ่งสามารถประมวลได้ ดังนี้

ปัญหาด้านนโยบายและแผน ได้แก่

1) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ กำหนดให้ภัยพิบัติเป็นภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ ทำให้กระทรวงกลาโหมต้องจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์ให้ครอบคลุมปัญหาด้านภัยพิบัติ

2) กระทรวงกลาโหมมีบทบาทให้การสนับสนุนการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ รวมทั้งการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยพิบัติ ทำให้เป็นข้อจำกัดในทางปฏิบัติ ทำให้ขาดเอกภาพในการตัดสินใจและดำเนินการ ทั้งยังไม่สามารถริเริ่มหรือทุ่มเทการปฏิบัติอย่างอิสระและเต็มกำลังความสามารถ

3) ปัญหาการจัดหน่วยงานรองรับภารกิจหารบริหารจัดการภัยพิบัติเป็นการเฉพาะ เป็นอัตราการจัดเฉพาะกิจ (อฉก.) เพื่อพัฒนากำลังพล การพัฒนาแผนร่วม รวมทั้งการบริหารงบประมาณ

ปัญหาด้านการจัดการ ได้แก่

1) ปัญหาด้านโครงสร้างองค์กรและกลไกการบริหารจัดการภัยพิบัติ ไม่มีอยู่จริงส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ทำให้ขาดเอกภาพการจัดการ การประสานงาน และการสนธิกำลัง ขาดประสิทธิภาพ

2) ปัญหาการพัฒนากำลังพลด้วยการฝึกอบรม ฝึกซ้อม รวมทั้งการจัดทำหลักสูตรการบริหารจัดการภัยพิบัติในสายวิทยาการทางทหารของกระทรวงกลาโหม

ปัญหาด้านการปฏิบัติ ได้แก่

1) ขั้นเตรียมการ มีปัญหาการเตรียมกำลังพล เริ่มตั้งแต่การจัดหน่วย การฝึกอบรม การฝึกซ้อม สำหรับปัญหาเรื่องยุทโธปกรณ์ต้องประยุกต์ใช้ยุทโธปกรณ์ทางทหาร และมีปัญหาในการจัดหาเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับการใช้งานในแต่ละประเภทและระดับของภัยพิบัติ

2) ขั้นปฏิบัติการ มีปัญหาต้องรอให้ฝ่ายพลเรือนร้องขอหน่วยทหารจึงจะออกปฏิบัติงานช่วยเหลือประชาชนได้ ปัญหาการประกาศเขตภัยพิบัติ การประกาศเขตการให้การช่วยเหลือเนื่องจากประกาศล่าช้าทำให้การช่วยเหลือไม่ทันเวลาไม่ทั่วถึง

3) ขั้นการฟื้นฟู ส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ของฝ่ายพลเรือน ซึ่งมักจะร้องขอให้ฝ่ายทหารช่วยให้การสนับสนุนแต่มีปัญหาเรื่องการบริหารงบประมาณ

ปัญหาการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในต่างประเทศ มีปัญหาขาดการเตรียมความพร้อม ทั้งการฝึกอบรม ฝึกซ้อม ขาดองค์ความรู้และข้อมูลการจัดการภัยพิบัติ

ปัญหาด้านงบประมาณ ได้แก่ ปัญหาการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการ ในการออกปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ กรณีฉุกเฉินพ.ศ. 2556 เช่น การปฏิบัติของทหารเชิงป้องกันไม่สามารถเบิกเงินทดรองราชการได้ ขั้นปฏิบัติการ ค่าใช้จ่ายบางรายการไม่สามารถเบิกจ่ายได้ ขั้นฟื้นฟู มีการร้องขอให้หน่วยทหารสนับสนุน โดยหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยถืองบประมาณ มีปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณ ได้บ้าง ไม่ได้บ้าง หรือ ได้ไม่ครบถ้วนตามที่ได้มีการปฏิบัติงานแล้ว

การวิเคราะห์ข้อมูล ประเด็นปัญหาอุปสรรค

จากข้อสรุปประเด็นปัญหาอุปสรรคดังกล่าวข้างต้น สามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

1) ประเด็นปัญหาภัยพิบัติเป็นภัยความมั่นคงรูปแบบใหม่ จากการศึกษาสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคง มีความสำคัญ ต่อการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ เพื่อจัดการกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ รัฐบาลจึงได้จัดทำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558-2564 และยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2564 ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 โดยครอบคลุมเกี่ยวกับปัญหาด้านสาธารณภัย ภัยจากการคุกคาม และภัยก่อการร้าย ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงด้านสาธารณภัย หรือภัยพิบัติ เป็นปัญหาภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ ดังนั้น กระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยงานหลักด้านความมั่นคง มีบทบาทและหน้าที่ในการช่วยเหลือและแก้ปัญหาภัยพิบัติสอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 10 กล่าวว่า “ผลกระทบของปัญหาภัยพิบัติที่ทุกชาติเผชิญอยู่ใน

ปัจจุบัน ทำให้กองทัพในหลายประเทศปรับบทบาทในการปฏิบัติการทางทหารก้าวข้ามขอบเขตของการปฏิบัติในกรอบเดิม มาสู่ความเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติที่ไม่ใช่การรบ รวมทั้งการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย" และสอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 4 กล่าวว่า "ทุกเหล่าทัพจะมามะรุมมะตุ้มกันหมด ในเหตุการณ์น้ำท่วมปี 54 ปัญหาเรื่องการจัดการคือ มันไม่ใช่ภารกิจหลัก เวลาเราอำนวยการ เรามีปัญหาเรื่องการสั่งหน่วย เรื่องวิธีการปฏิบัติของหน่วย เรื่องเครื่องมือ เรื่องพื้นที่รับผิดชอบอะไรต่างๆ ตอนนั้นยังไม่ได้ทำแผนไว้มั้งครับ"

2) ประเด็นกระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยงานสนับสนุนในการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยพิบัติ ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคหลายประการ สอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1 "ความชัดเจน กลไกเชื่อมต่อ การบูรณาการร่วมกัน กห.ไม่ต้องการเป็นเจ้าภาพ ทำในฐานะผู้สนับสนุนหลักแต่มีข้อจำกัดหลายเรื่อง อย่างเช่นการใช้กำลังก่อน จะต้องแก้ปัญหาในหลายระบบ อาจจะต้องแก้กฎหมาย ต้องแก้ในระเบียบวิธีการงบประมาณและการจัดการภายใน กห. ต้องกำหนดหลักปฏิบัติให้ชัดเจนว่าอำนาจหน้าที่จะมอบหมายไปถึงระดับใด เป้าหมายหลักสำคัญสุด คือ ลดความเดือดร้อนของประชาชนให้มากที่สุด"และยังสอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2 กล่าวว่า "กห. ควรมีความชัดเจนในเรื่องบทบาท สถานะ และโครงสร้างการจัดหน่วยทั้ง ทบ., ทร., ทอ. รวมทั้ง นทพ. ซึ่งได้เสนอเรื่องให้ บก.ทท. เพื่อขอจัดชุดเคลื่อนที่เร็ว 12 คน โดยการเกลี่ยอัตราเดิมไม่ได้ขออัตราเพิ่ม" และสอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3 กล่าวว่า "เราเป็นหน่วยสนับสนุน การจัดหน่วยแบบหลวมๆ ดึงคนจากที่ต่างๆ มาดูแลงานนี้ เป็นการรวมกันเฉพาะกิจ ถ้ามีเหตุการณ์ก็ออกไปปฏิบัติคือทำงานหลายด้าน การหมุนเวียนกำลังพล คนเก่าย้ายไป คนใหม่เข้ามาไม่รู้งาน ต้องมาฝึกอบรมกันใหม่ เป็นปัญหาการจัดองค์การ" รวมทั้ง สอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 4 ซึ่งกล่าวว่า"ทุกวันนี้ทหารเข้าไปปราบปรามยาเสพติด เป็นภารกิจที่รัฐบาลมอบหมายให้ทหาร แต่ภารกิจ ปภ. รัฐบาลไม่ได้มอบให้ทหารชัดเจน มอบให้ กรม ปภ. แล้วเอาทหารไปอยู่ในแผน คือทหารทำงานภายใต้แผนงานของพลเรือน ย่อมมีปัญหาอุปสรรคเป็นธรรมดา ซึ่ง สนผ.กห. ก็รับรู้บอกว่าได้คุยกับทาง กรม ปภ. ที่จะแก้จุดอ่อนต่างๆ เพื่อให้งานมีประสิทธิภาพมากขึ้น"

3) ประเด็นปัญหาการจัดหน่วยงานรองรับภารกิจการบริหารจัดการภัยพิบัติเป็นอัตราการจัดเฉพาะกิจ(อฉก.) เพื่อพัฒนากำลังพล การพัฒนาแผนร่วม รวมทั้งการบริหารงบประมาณ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6 กล่าวว่า "หน่วยงานด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติมีหลายหน่วยงานแต่ขาดประสิทธิภาพในการทำงานร่วมกัน ส่วนใหญ่เป็นไปอย่างไม่มีระบบ ไม่

สามารถมองเห็นภาพเหตุการณ์ร่วมกัน ขาดการแลกเปลี่ยนข้อมูล ขาดการหยั่งรู้สถานการณ์ ขาดการควบคุมสั่งการ ทำให้การช่วยเหลือล่าช้า ไม่ทั่วถึง” และสอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 8 กล่าวว่า “ในอนาคต โอกาสเกิดภัยพิบัติจะมีมากขึ้น กห.จึงควรกำหนดให้งานบรรเทาภัยพิบัติ เป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่ง ควรจัดตั้งหน่วยงานด้านบรรเทาภัยพิบัติ เพื่อรองรับเหตุการณ์ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ จึงควรเตรียมคนให้พร้อม ยุทโธปกรณ์ที่จำเป็น ตั้งแต่นี้เป็นต้นไป”

4) ประเด็นปัญหาด้านโครงสร้างองค์กรและกลไกในการบริหาร มีความสำคัญมากในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ทำให้ทราบถึงการจัดหน่วยในระดับต่างๆ รวมทั้งกลไกในการบริหาร จึงเป็นการกำหนดทิศทางให้หน่วยดำเนินงานไปตามวัตถุประสงค์ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2 กล่าวว่า “งานบรรเทาภัยพิบัติ ทหารเราหลีกหนีไม่พ้น หน้าที่สำคัญต้องมีโครงสร้างชัดเจน ยุทโธปกรณ์ ต้องมีความรู้ความสามารถ ความชำนาญที่ถูกต้องตามหลักการและต้องมีกฎหมายรองรับการปฏิบัติงาน ทุกวันนี้มีรถดับเพลิงแต่ออกไปช่วยประชาชนไม่ได้ ไม่อยู่ในแผน ถ้ามีเหตุการณ์ผิดพลาดเกิดขึ้น ผมอาจกลายเป็นจำเลยเพราะไม่มีกฎหมายรองรับ ไม่มีคำสั่งรองรับที่ชัดเจน”

5) ประเด็นปัญหาการพัฒนากำลังพล ด้วยการฝึกอบรม ฝึกซ้อม และให้ความรู้ด้วยการจัดทำหลักสูตรการบริหารจัดการภัยพิบัติในสายวิทยาการทางทหาร ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์หลายท่านดังนี้

> “..ภายหลังเราได้เริ่มเรียนรู้ เริ่มให้กำลังพลของเรามีความพร้อมเผชิญภัยพิบัติ มีการเตรียมเครื่องมือ ยุทโธปกรณ์ มีการฝึกอบรม มีการซ้อมแผนร่วมกับพลเรือน เรามีแผนบรรเทาสาธารณภัย แต่ยังมีปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อน เรื่องการใช้กำลังกับพื้นที่ปฏิบัติการ ซึ่ง กห. กำลังปรับปรุงร่วมกับ ปภ. และเหล่าทัพให้มีความชัดเจนในเรื่องการใช้กำลัง การแบ่งพื้นที่และขั้นตอนการปฏิบัติ” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 มกราคม 2566)

> “..ถ้าผมแยกอัตราได้ คนพวกนี้ต้องนำมาฝึกอบรม ซักซ้อมพร้อมปฏิบัติจริง เกิดเหตุภัยพิบัติ อีกมุมหนึ่งมองว่าจะคุ้มค่าหรือ ถ้าไม่เกิดเหตุ ไม่ได้ออกปฏิบัติงาน อันนี้เป็นหน้าที่ของ กห. ว่าควรเตรียมการรับมือภัยพิบัติอย่างไร เรื่องคนเอาแค่ไหน ยุทโธปกรณ์

งบประมาณ ทำอย่างไร..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 มกราคม 2566)

“..การฝึกบรรเทาสาธารณภัย ใช้งบประมาณของ บก.ทท. ใช้พื้นที่ศูนย์ฝึกของ นทพ. ยังไม่ได้ขยายไปถึงเหล่าทัพ การฝึกเฉพาะบุคคลส่วนมากจะเป็นเพื่อยกระดับขีดความสามารถของกำลังพลใน บก.ทท. ซึ่งศูนย์ฝึก นทพ. เคยใช้ฝึกระดับชาติมา 3-4 ครั้ง และการฝึกคอบร้าโกลด์ ส่วนศูนย์ฝึกของมหาดไทยจะฝึกเฉพาะการบรรเทาสาธารณภัยด้านอุทกภัย และวาตภัย แต่ศูนย์ฝึก นทพ. มี 6 สถานี ทั้งแผ่นดินไหว ตึกถล่ม และอื่นๆ..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 มกราคม 2566)

“..ปัญหาเรื่องการใช้กำลังพลด้านการบรรเทาภัยพิบัติ คนๆ เดียวมันทำทุกเรื่อง เกิดน้ำท่วม เกิดภัยพิบัติต่างๆ คนกลุ่มนี้ไปทำ อย่างเช่น หน่วยทหารพัฒนา เขามีหน้าที่พัฒนาชนบท พัฒนาประเทศ ต่อมาเพิ่มภารกิจด้านบรรเทาสาธารณภัย แต่ไม่ได้เพิ่มคน ไม่ได้เพิ่มงบให้เขา ทำให้ประสิทธิภาพมันย่อมด้อยลงแน่นอน..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 8, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 กุมภาพันธ์ 2566)

6) ประเด็นปัญหาด้านการปฏิบัติ ได้แก่ ขั้นเตรียมการ ขั้นปฏิบัติการ และขั้นฟื้นฟูจะพบปัญหาอุปสรรคหลายประการ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์หลายท่าน ดังต่อไปนี้

“..เรื่องขั้นตอนการปฏิบัติ แต่ก่อนเราเป็นผู้สนับสนุนทำตามร้องขอ เราเห็นปัญหาว่าถ้ามัวรอให้ภัยพิบัติเกิดแล้วเข้าไปช่วยมันช้าไป ประชาชนได้รับความเดือดร้อนแล้ว เราพยายามที่จะรวบรวมและเป็นผู้ประสานงาน นำเทคโนโลยีด้านการทำนายสภาพอากาศ การวิเคราะห์พื้นที่ตรงไหนจะเกิดภัยพิบัติ ผมมองว่าการเข้าไปเตรียมความพร้อมให้ประชาชนเรื่องการอพยพคน สัตว์เลี้ยง ยานพาหนะออกมาก่อนที่จะเกิดภัย จะช่วยประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันเวลา..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 มกราคม 2566)

“..ส่วนใหญ่ทหารจะเข้าปฏิบัติการในขั้น 3 ขั้น 4 แต่พอเกิดเหตุชาวบ้านจะแจ้งมาที่เราเพราะมีความสัมพันธ์ในงานการข่าว เราจะบอกยังไม่ถึงเวลา ยังเพิ่งขั้น 1 ขั้น 2 ซึ่งมันเป็นไปไม่ได้ ในความเป็นทหารเราได้รับการปลูกฝังในเรื่องพวกนี้ ถึงแม้เราจะแจ้งไปที่

ปภ. ซึ่งสนิทกัน แต่เราต้องไปตั้งแต่แรกเกิด พอเริ่มปุ๊บก็ต้องไปในเชิงหลักการทางกฎหมายมันไม่ใช่ คือ สิ่งที่ต้องระมัดระวัง..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 มกราคม 2566)

“..ในระดับปฏิบัติ หน่วยทหารจะเข้าถึงพื้นที่เกิดเหตุได้เร็วกว่าหน่วยอื่น เราเข้าไปก่อนแล้วเขาประกาศเขตภัยพิบัติมีผลย้อนหลังให้ เรื่องสายการบังคับบัญชาของทหารค่อนข้างยาว การขออนุมัติเคลื่อนย้ายเครื่องมือกว่าจะได้รับอนุมัติใช้เวลา ต้องผ่อนผันเรื่องนี้บ้าง..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3, การสื่อสารส่วนบุคคล, 19 กุมภาพันธ์ 2566)

“..รูปแบบการช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่ผ่านมา เป็นลักษณะเชิงรับ เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ตามการร้องขอสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ที่มีหลายหน่วยแต่ขาดประสิทธิภาพในการทำงานร่วมกัน ไม่มีระบบ ขาดการแลกเปลี่ยนข้อมูล ขาดการหยั่งรู้สถานการณ์ภัยพิบัติ ขาดการควบคุมและสั่งการที่มีประสิทธิภาพ เกิดความล่าช้า เกิดความสูญเสีย..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 มกราคม 2566)

“..เมื่อเกิดภัยพิบัติ กรมประชาสัมพันธ์จะต้องจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารร่วม เพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาและลดปัญหาอุปสรรคให้น้อยลง งานประชาสัมพันธ์ไม่ได้ทำให้เหตุการณ์ยุติ แต่ไปทำให้การช่วยเหลือฟื้นฟูหรือแก้ไขปัญหาน้ำท่วมเป็นไปอย่างราบรื่น ที่สำคัญต้องบอกข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการแก้ไขปัญหานั้นๆ..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 9, การสื่อสารส่วนบุคคล, 6 กุมภาพันธ์ 2566)

7) ประเด็นปัญหาการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในต่างประเทศ มีปัญหาด้านการเตรียมความพร้อม ทั้งการฝึกอบรม ฝึกซ้อม ขาดองค์ความรู้และข้อมูลการจัดการภัยพิบัติ สอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6 กล่าวว่า “การช่วยเหลือในต่างประเทศ กห. จะมอบหมายให้ ทอ.นำอากาศยานไปช่วย โดยกระทรวงการต่างประเทศ จะต้องขออนุญาตเอง แต่มีปัญหาเรื่องเครื่องบินทหารบินผ่านน่านฟ้าจะถูกต่อต้านกันแหลก กว่าจะขอยากมาก”

8) ประเด็นปัญหาด้านงบประมาณ มีปัญหาการเบิกจ่ายตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์หลายท่าน ดังนี้

“..ปัญหาเงินทดรองราชการ กำลังจัดสัมมนาคู่ขนานกันไป เพื่อหาทางแก้ปัญหา เปลี่ยนหลักการได้ไหมโดยให้อำนาจ กห. เป็นผู้อนุมัติให้ใช้ไปก่อน ดังนั้นต้องคุยกับกรมบัญชีกลาง ต้องหาข้อมูลทางสถิติ ทหารเข้าไปก่อนทุกครั้ง แต่ปัญหาที่รับทราบจากหน่วยว่าเบิกไม่ได้ ไม่มีคำสั่ง บางครั้งขั้นฟื้นฟูปิดสถานการณ์แล้ว ทหารบางส่วนต้องอยู่ช่วยเหลือประชาชน ซ่อมแซมอะไรต่างๆ..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 มกราคม 2566)

“..สำหรับเรื่องเงินทดรองราชการจนท.ได้เรียนรู้ระบบนี้มากขึ้น กระทรวงการคลังก็เห็นความจำเป็น เพราะการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน หรือภาวะเกิดภัยพิบัติไม่ควรเอาระเบียบในภาวะปกติมาใช้ไม่ทันเวลาฉะนั้น จึงได้สร้างความเข้าใจร่วมกันทำให้ปัญหาได้รับการแก้ไขในหลายระดับ..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 มกราคม 2566)

“..เรื่องงบประมาณ มีหลักเกณฑ์ว่าต้องมีการร้องขอ และต้องมีการประกาศเขตภัยพิบัติและเขตให้ความช่วยเหลือ ปัญหาเกิดภัยพิบัติในทะเล ผู้ว่าฯ ไม่กล้าประกาศเพราะไม่แน่ใจว่าพื้นที่มันอยู่ตรงไหน ทำให้ ทร. ต้องใช้งบของหน่วย” และ “ปัญหาอุปสรรคของ ทร. คือเรื่องงบประมาณ เมื่อทหารได้รับการร้องขอต้องออกไปทันที ครั้งล่าสุดส่งเรือผลักดันน้ำไปช่วย ปรากฏว่า ผวจ. ไม่ได้ประกาศเขต หรือประกาศไม่ครอบคลุมพื้นที่ เหตุภัยพิบัติเกิดอำเภอนี้ ตำบลนี้ แต่จุดที่ไปวางเรือไม่ใช่ตำบลนี้ คือต้องเป็นพื้นที่ ที่มันสามารถผลักดันน้ำลงไปในทะเลได้..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 5, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3กุมภาพันธ์ 2566)

“..เรื่องงบประมาณ ถ้าจังหวัดไม่ได้ขอ ถ้าเราออกไปเบิกเงินไม่ได้ ขณะที่ประชาชนเรียกร้อง ทหารทำหน้าที่ฝึก เตรียมกำลัง เมื่อเราออกปฏิบัติการช่วยเหลือประชาชนบางครั้งนอกเวลาราชการ แต่เราไม่สามารถเบิกค่าตอบแทน ค่าทำงานนอกเวลาได้..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2566)

“..ผมเห็นว่าควรมีการทบทวน แก้ไขหลักเกณฑ์ด้านงบประมาณในการบริหารจัดการในการฝึกอบรม สัมมนา การฝึกซ้อมทั้งในและต่างประเทศ การซ่อมบำรุงเครื่องมือประจำ

หน่วย เครื่องมือพิเศษ เครื่องมือสื่อสาร โดยรัฐบาลหรือ กห.” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 8, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 กุมภาพันธ์ 2566)

จากการศึกษาตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 1) เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม ด้วยการรวบรวมปัญหาอุปสรรคที่ได้จากการศึกษาเอกสาร, จากการสอบถามผู้เชี่ยวชาญ และจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งผลการศึกษาตามวิธีการและขั้นตอนการวิจัยที่กำหนด (ดังตารางที่ 4.2 สรุปข้อค้นพบที่ได้จากวัตถุประสงค์ข้อที่ 1) และได้ผลในภาพรวมว่า กห. ยังมีปัญหาในการบริหารจัดการภัยพิบัติอีกหลายประการ ทำให้ยังไม่สามารถปฏิบัติบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เมื่อประมวลผลด้านปัญหาอุปสรรคแล้วพบว่า ปัญหาอุปสรรคด้านที่มีความสำคัญที่สุด คือ ด้านการบริหารนโยบาย ได้แก่ นโยบายรัฐบาลต้องชัดเจนและต่อเนื่อง และนโยบาย กห. เกี่ยวกับบทบาท โครงสร้างหน่วย เครื่องมือ งบประมาณ กฎหมายคุ้มครองการปฏิบัติงาน สอดคล้องกับ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2549, น.272) ได้ระบุว่า การนำกระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRBมาเป็นกรอบหรือแนวทางในการศึกษา โดยประกอบด้วย 11 ด้าน ที่มีความสัมพันธ์และสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ

จากผลการวิจัย พบว่า ปัญหาอุปสรรคด้านที่มีความสำคัญมากที่สุด คือ ด้านการบริหารนโยบาย ซึ่งกระทรวงกลาโหม ควรต้องให้ความสำคัญในการกำหนดนโยบายให้ชัดเจน ครอบคลุมทุกด้านและทุกมิติ จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้ลุล่วงไปได้ อันจะนำไปสู่ผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย คือ การช่วยเหลือประชาชนให้รอดพ้นจากภัยพิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2 กล่าวว่า “ กระทรวงกลาโหมควรมีความชัดเจนในเรื่องบทบาท สถานะและโครงสร้างการจัดหน่วย ทั้ง ทบ. ทร. ทอ. รวมทั้ง นทพ. ซึ่งได้เสนอเรื่องให้ บก.ทท. เพื่อขอจัดชุดเคลื่อนที่เร็ว 12 คน โดยการเฉลี่ยอัตราเดิม ไม่ได้ขออัตราเพิ่ม” “ถ้ากลาโหมหรือ รัฐบาลมีความชัดเจน ทำให้หน่วยในพื้นที่สามารถประกอบกำลังเป็นชุดทั้งทหารและพลเรือน ปฏิบัติการร่วมกันในเหตุการณ์ภัยพิบัติ เพราะเรามีการฝึกร่วมกันตลอด”

จากการวิจัยเอกสาร พบว่า ปัญหาด้านการบริหารนโยบาย จะครอบคลุมและเกี่ยวเนื่องกับปัญหาด้านอื่นๆ ฉะนั้น หากสามารถแก้ปัญหาด้านนโยบาย เช่น การกำหนดนโยบายของรัฐบาลและการกำหนดนโยบายของกระทรวงกลาโหม ให้มีความชัดเจนในเรื่องบทบาทของ กห., โครงสร้างการจัดหน่วย, เครื่องมือ และงบประมาณในการบริหาร เพื่อนำไปสู่การวางแผนงาน

แผนปฏิบัติการ ได้อย่างเหมาะสม รัดกุมในกระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม อันจะช่วยให้สามารถบรรลุภารกิจตามที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เกิดประสิทธิผลต่อภาพลักษณ์ของกระทรวงกลาโหมได้อย่างแน่นอน ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 7 กล่าวว่า “ ผู้นำทางยุทธศาสตร์ทหาร มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ โดยต้องอาศัยการตรวจสอบและประเมินสภาวะแวดล้อม ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ ยุทธศาสตร์ชาติต้องมีการทบทวนทุก 5 ปี” “เรื่องภัยพิบัติ ต้องวิเคราะห์สภาวะแวดล้อม ทั้งสภาวะแวดล้อมโลก ภูมิภาคและประเทศ วิเคราะห์ผลกระทบต่อต่างประเทศ ก่อนมาเป็นแผนงาน” ในขณะที่ผู้ให้สัมภาษณ์ คนที่ 10 กล่าวว่า “ ผลกระทบของปัญหาภัยพิบัติที่ทุกชาติเผชิญอยู่ในปัจจุบัน ทำให้กองทัพในหลายประเทศปรับบทบาทในการปฏิบัติการทางทหารก้าวข้ามขอบเขตของการปฏิบัติในกรอบเดิม มาสู่ความเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติที่ไม่ใช่การรบ รวมทั้งการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และการบรรเทาสาธารณภัย”

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การบริหารนโยบาย จะมีความสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งกระทรวงกลาโหมควรจะต้องให้ความสำคัญในการกำหนดนโยบายให้ชัดเจน ครอบคลุมทุกด้านและทุกมิติ จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้ลุล่วงไปได้ เช่น โครงสร้างการจัดหน่วย การพัฒนากำลังพล เครื่องมือบรรเทาภัยพิบัติและงบประมาณ อันจะนำไปสู่ผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย คือ การช่วยเหลือประชาชนให้รอดพ้นภัยพิบัติ

## 4.2 ผลการวิเคราะห์ส่วนที่ 2 วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 การศึกษาปัจจัยความสำเร็จในการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม

การวิเคราะห์ประเด็นปัจจัยสู่ความสำเร็จ ข้อมูลสำหรับตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 2

ในการวิเคราะห์เกี่ยวกับปัจจัยสู่ความสำเร็จในการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม ผู้วิจัยได้นำกรอบแนวคิด SWOT Analysis มาใช้ เพื่อวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของกระทรวงกลาโหม (กห.) ทั้งปัจจัยภายนอก และปัจจัยภายใน โดยจะประกอบด้วยการวิเคราะห์ปัจจัยสู่ความสำเร็จ จาก 3 แหล่งข้อมูล ประกอบด้วย 1) ปัจจัยสู่ความสำเร็จจากการวิจัยเอกสาร 2) ปัจจัยสู่ความสำเร็จ จากการใช้แบบสอบถามกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ และ 3) ปัจจัยสู่ความสำเร็จ จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ ดังต่อไปนี้

ข้อสรุปย่อยที่ 1.2 ปัจจัยสู่ความสำเร็จจากการวิจัยเอกสาร สรุปประเด็นสำคัญได้ดังนี้

ปัจจัยภายนอก กห. ได้แก่ รัฐบาลต้องส่งสัญญาณชัดเจนต่อเนื่องเกี่ยวกับแผนรองรับยุทธศาสตร์ที่ทุกภาคส่วนยอมรับและเข้ามามีส่วนร่วม ระบบบัญชาการเหตุการณ์ควรอยู่ในแผนปฏิบัติการฉุกเฉิน, ระบบการร้องขอของพลเรือน, ความเป็นธรรมและความเป็นกลาง, การจัดการภัยพิบัติในอนาคต, ควรเรียนรู้จากบทเรียนในอดีต, ควรมีการระดมความคิดเห็นจากนักวิชาการ

ปัจจัยภายใน กห. ได้แก่ ต้องประเมินภัยคุกคามอย่างถูกต้อง ชัดเจน, ต้องจัดสรรงบประมาณประจำปี, ทำแผนปฏิบัติการร่วมเพียงแผนเดียว, การนำสิ่งของบรรเทาทุกข์ไปช่วยเหลือในต่างประเทศ ต้องมีแผนรับคนไทยกลับ, ต้องเตรียมระบบการสื่อสารในหลายช่องทาง, ภาวะผู้นำในทุกระดับหน่วย

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้ประมวลเป็นภาพรวมของปัจจัยสู่ความสำเร็จที่มีความสำคัญ ดังนี้

1) ปัจจัยภายนอก กห. ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับหน่วยรับผิดชอบหลักด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ คือ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย ได้แก่ การสร้างเครือข่ายการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน

2) ปัจจัยภายใน กห. ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับ กห.โดยตรง ได้แก่ การประสานงานภายในกระทรวงกลาโหม การจัดสรรงบประมาณประจำปี การจัดทำแผนปฏิบัติการร่วม ระบบการสื่อสารหลายช่องทาง และภาวะผู้นำในทุกระดับหน่วย

ข้อสรุปย่อยที่ 2.2 ปัจจัยสู่ความสำเร็จ จากการใช้แบบสอบถามกลุ่มผู้เชี่ยวชาญโดยวิเคราะห์ตามกรอบ SWOT Analysis เพื่อวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของกระทรวงกลาโหม ทั้งปัจจัยภายนอกและ ปัจจัยภายใน ดังต่อไปนี้

1) ปัจจัยภายนอก ได้แก่ กระทรวงการคลังออกหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขฉบับใหม่ พ.ศ. 2563 ควรปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์วิธีการของทางราชการให้เอื้อต่อการปฏิบัติ, ศบภ.กห.

ขอทำความตกลงกับกรมบัญชีกลางให้ กห. มีอำนาจสั่งจ่ายเงินทดรองราชการเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด( ผวจ.) หรืออธิบดี ในขั้นการป้องกันและยับยั้งภัยพิบัติ, ควรปรับแก้ให้หน่วยร้องขอเป็นหน่วยสนับสนุนงบประมาณ, ควรกำหนดแนวทางร่วมกันระหว่าง มท. และ กห. ในการใช้งบประมาณขั้นฟื้นฟูให้กับหน่วยทหาร, ควรกระทำการทบทวนการปฏิบัติร่วมกันของทุกภาคส่วน หลังการปฏิบัติ, ควรประชาสัมพันธ์ในภาพรวม โดยศูนย์บัญชาการเหตุการณ์, สำหรับการปฏิบัติช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในต่างประเทศ ควรเน้นการปฏิบัติร่วมกับ UNHCR เพื่อแสวงประโยชน์การ รปภ.พื้นที่ควรผลักดันให้การช่วยเหลือในระดับพหุภาคีผ่าน AHA Center โดยให้มีผลทางปฏิบัติแท้จริงมากกว่าเอกสารความร่วมมือ (Operationalizing), ประเทศญี่ปุ่นมีการเตรียมการ การซักซ้อม และให้ความสำคัญกับเด็กนักเรียนมาเรียนรู้ในศูนย์ภัยพิบัติที่มีอยู่ตามเมืองต่างๆ สิ่งสำคัญต้องบูรณาการร่วมระหว่างทหารและพลเรือน เป็นทีมไทยแลนด์ในการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในต่างประเทศ

2) ปัจจัยภายใน ได้แก่ กระทรวงกลาโหม กำลังปรับแผนบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม ให้สอดคล้องแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เน้นการประสานงานเชิงบูรณาการ รวมทั้งการนำยุทโธปกรณ์ทางทหารมาประยุกต์ใช้, ควรจัดตั้งหน่วยงานหลัก มีภารกิจด้านการจัดการภัยพิบัติ มีอัตราการจัดหน่วย กำลังพล ยุทโธปกรณ์ และงบประมาณ, จัดให้มีการฝึกอบรม ฝึกซ้อม ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ส่งเสริมให้กำลังพลได้รับการฝึกทักษะเฉพาะ แล้วได้รับใบอนุญาตเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัย และฝึกร่วมกับพลเรือน, การสร้างกลไกประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สิ่งสำคัญที่ทำให้การปฏิบัติงานได้อย่างสอดประสาน คือ การฝึกซ้อมเป็นประจำ การประสานงานร่วมกันภายใต้กฎหมายและแผน ปภ.ในปัจจุบัน, จัดให้มีการฝึกเรื่องโครงสร้างการจัดการควบคุมบังคับบัญชา การจัดนายทหารติดต่อ การติดต่อสื่อสาร, ควรกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยทหารให้ชัดเจน ทั้งห้วงก่อน ระหว่าง และหลังการเกิดภัยพิบัติ, การปฏิบัติต่างๆ ต้องเป็นไปตามสั่งการของรัฐบาล หรือการร้องขอจากหน่วยงานหลัก โดยทำเป็นลายลักษณ์อักษร, ควรเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับหน่วยทหารในพื้นที่และพัฒนาขีดความสามารถด้านต่างๆ เนื่องจากภารกิจด้านภัยพิบัติ มีแนวโน้มที่จะเป็นบทบาทสำคัญของหน่วยทหารในอนาคต, ควรให้ ศบภ.กห. เป็นหน่วยบูรณาการการใช้กำลังโดยรวม, ในสถานการณ์ระดับ 1 และระดับ 2 ควรจัดชุดประสานงานการปฏิบัติส่วนหน้า เมื่อสถานการณ์ระดับ 3 และ 4 ควรจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยส่วนหน้า, ควรให้ กร.ทหาร รับผิดชอบหลัก แต่เมื่อสถานการณ์ภัยพิบัติระดับ 3 มีการจัดตั้ง ศบภ.ทท. (สน.) ให้ ยก.ทหาร สั่งใช้หน่วยตามที่ได้รับการประสานจาก กร.ทหาร, ควรพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารให้สามารถสั่งการ ประสานงาน และลดขั้นตอนการปฏิบัติให้มีความรวดเร็วที่สุด, ต้องประชาสัมพันธ์ถึงบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบ ข้อจำกัด และการปฏิบัติงาน

ของหน่วยทหาร, ดำเนินการจัดทำเว็บเพจ รวบรวม Link และเชื่อมต่อระบบฐานข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแบบ Online อยู่ระหว่างการพัฒนา รวมทั้งการจัดทำแผนที่ และระบบภูมิสารสนเทศ, ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินทดรองราชการของ กห., ควรมีช่องทางการเสนอของบประมาณที่รวดเร็วกว่านี้, สิ่งสำคัญ คือ การรับรู้ ปรับองค์กรให้รองรับการเปลี่ยนแปลง ตั้งแต่การเตรียมกำลังพล เพิ่มพูนทักษะองค์ความรู้ใหม่ ความพร้อมของวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องจักรกล เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) ปัจจัยภายนอกได้แก่ กระทรวงการคลัง ได้ออกหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขฉบับใหม่ พ.ศ.2563 ซึ่ง กห. ต้องปรับหลักเกณฑ์ให้เอื้อต่อการปฏิบัติ รวมทั้งการปรับแก้ให้หน่วยร้องขอเป็นหน่วยสนับสนุนงบประมาณ, ควรทบทวนหลังการปฏิบัติร่วมกันของทุกภาคส่วน และการประชาสัมพันธ์ในภาพรวม โดยศูนย์บัญชาการเหตุการณ์, สำหรับการปฏิบัติช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในต่างประเทศ สิ่งสำคัญต้องมีการบูรณาการร่วมกันระหว่างทหารและพลเรือนเป็นทีมไทยแลนด์

2) ปัจจัยภายใน ได้แก่ กระทรวงกลาโหม กำลังปรับแผนบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม ฉบับใหม่, ควรจัดตั้งหน่วยงานหลักมีภารกิจด้านการจัดการภัยพิบัติ, โดยกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยทหารให้ชัดเจน ทั้งห้วงก่อน ระหว่าง และหลังการเกิดภัยพิบัติ, การสร้างกลไกประสานความร่วมมืออย่างสอดประสาน, ควรเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับหน่วยทหารและเพิ่มขีดความสามารถด้านต่างๆ, เนื่องจากภารกิจด้านภัยพิบัติ มีแนวโน้มเป็นบทบาทสำคัญของหน่วยทหารในอนาคต โดยให้ ศบภ.กห. เป็นหน่วยบูรณาการใช้กำลังโดยรวม, ควรพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสาร จัดให้มีการประชาสัมพันธ์บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ ข้อจำกัด และการปฏิบัติงานของหน่วยทหาร, จัดทำระบบกับเชื่อมต่อระบบฐานข้อมูลแบบ Online,ปรับปรุงการใช้จ่ายเงินทดรองราชการ เพิ่มช่องทางการเสนอของบประมาณที่รวดเร็ว, ซึ่งสิ่งสำคัญ คือ การปรับองค์กรให้รองรับการเปลี่ยนแปลง ตั้งแต่การเตรียมกำลังพล เพิ่มพูนทักษะองค์ความรู้ และเครื่องมือที่เหมาะสมกับการปฏิบัติ

ข้อสรุปย่อยที่ 3.2 ปัจจัยสู่ความสำเร็จ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ พบประเด็นสำคัญของปัจจัยสู่ความสำเร็จ ดังนี้

1) ปัจจัยภายนอก

“..ภายนอก เรื่องของงบประมาณ การประสานกับเจ้าภาพหลัก รวมทั้งต่างประเทศ..” (ผู้ให้สัมภาษณ์ คนที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 มกราคม 2566)

“..กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติในการแก้ปัญหาภัยพิบัติของ กห.โดยต้องหาจุดร่วม ต้องประสานกับกรม ปภ. มหาดไทยให้ชัดเจน..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 มกราคม 2566)

“..ใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 มกราคม 2566)

“..ภารกิจ ISR (Intelligence Surveillance and Reconnaissance) ของ ทอ.สนับสนุนศูนย์บัญชาการป้องกันและแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM2.5) จ.เชียงใหม่..”(ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2566)

“..ทอ.สนับสนุนและให้บริการข้อมูล ภูมิสารสนเทศ เพื่ออนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ภาพถ่ายทางอากาศ, หมุดหลักฐานภาคพื้น และแผนที่สภาพภูมิประเทศ..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2566)

“..ถ้ากห. หรือรัฐบาลมีความชัดเจน หน่วยในพื้นที่สามารถประกอบกำลังเป็นชุดทั้งทหารทั้งพลเรือน ปฏิบัติการร่วมกันในเหตุการณ์ภัยพิบัติเพราะเรามีการฝึกร่วมกันตลอด เรารู้ว่าใครเก่งอะไร..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2566)

“..สร้างเครือข่ายการประสานงานระหว่างพลเรือนและทหาร..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 8, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 กุมภาพันธ์ 2566)

2) ปัจจัยภายใน

“..ภายใน ก็คือ เราพยายามแต่งตัวเราให้เสร็จ ซักซ้อมความเข้าใจ จัดโครงสร้างกำลัง แบ่งมอบ อำนาจหน้าที่การจัดการอะไรต่างๆ รวมถึงพื้นที่และวิธีปฏิบัติ ถ้าทำเป็น รปจ.ได้ก็จะเดินออกไปได้เลย...” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 มกราคม 2566)

“..กห.กำลังปรับแผนบรรเทาสาธารณภัยปี 2564 ฉบับใหม่ เพื่อแก้ไขปัญหาให้หน่วยและดำเนินการขั้นตอนการปฏิบัติ เพื่อลดปัญหาทางธุรการของหน่วยและเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 มกราคม 2566)

“..ขั้นตอนการดำเนินงานยังมีข้อขัดข้องอยู่น่าจะต้องแก้ไขในเรื่องกฎหมายหรือวิธีปฏิบัติ แต่ถ้าตามหลักปฏิบัติว่าถ้ามีแนวโน้มหรือมีสิ่งบ่งชี้ว่าจะเกิดภัยพิบัติ เราน่าจะใช้กำลังไปได้ก่อน ซึ่งจะตามมาด้วยเรื่องของการใช้งบประมาณ..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 มกราคม 2566)

“..ผมว่าความสำเร็จมันอยู่ที่การทำแผนของพื้นที่ แผนของกองทัพ แผนของ มทบ. หรือแผนของจังหวัด ซึ่งต้องร่วมกันทำทุกฝ่ายการประสานแผนในระดับต่างๆ เพื่อให้มีความร่วมมือและทบทวนกฎหมาย..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 มกราคม 2566)

“..ตั้ง ศบภ.กห. (ส่วนหน้า) ให้เป็นรูปธรรม เป็นการแก้ปัญหา การใช้กำลังในภาพรวม กห. การวางแผนสนับสนุนงบประมาณ..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 มกราคม 2566)

“..เราพยายามวางสถานะ บทบาท ภารกิจอย่างไรจึงจะเหมาะสมที่สุด ตรงนี้คือปัญหา ถ้ามองในเชิงบริหารผู้บังคับบัญชาต้องวางระดับตรงนี้ให้เหมาะสม..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 มกราคม 2566)

“..บทบาท กห. ต้องชัดเจนว่าจะมอบภารกิจบรรเทาสาธารณภัยให้เป็นภารกิจหนึ่งของหน่วยทหารในพื้นที่ โดยเขียนให้ปรากฏว่าเป็นภารกิจ จะมีความรับผิดชอบตามมา หน่วยเอามาสร้างกรอบอัตรา ยุทโธปกรณ์ ฝึก ศึกษา เสริมสร้างความรู้รวมถึงสิทธิ์กำลังพลและค่าเสี่ยงภัย..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 มกราคม 2566)

“..กห. กำหนดนโยบายด้านการจัดการภัยพิบัติให้ชัดเจนมีโครงสร้างการจัดอัตรากำลังพล เครื่องมืออุปกรณ์ เพื่อให้มีการฝึกอบรม..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 มกราคม 2566)

“..ถ้า กห. มีความชัดเจน สั่งให้ นทพ.เป็นศูนย์ฝึกของ กห. ผมมีความพร้อมดำเนินการ..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 มกราคม 2566)

“..ความสำเร็จในการบริหารจัดการภัยพิบัติ หัวใจของมันคือ การประสานแผน และต้องเป็นแผนที่มีกฎหมายรองรับ เพราะว่าถ้าเมื่อไหร่การประสานแผนสอดคล้องกันและมีกฎหมายรองรับชัดเจน การทำงานราบรื่นสะดวก และป้องกันการผิดพลาด..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 มกราคม 2566)

“..โครงสร้างการจัดอัตรากำลังพลต้องมีความชัดเจนจึงจะสามารถพัฒนากำลังคน ด้านการฝึกศึกษา และการใช้ยุทโธปกรณ์ รวมทั้งการบำรุงรักษา..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 มกราคม 2566)

“..นโยบายทหารชัดเจนเพราะที่ผ่านมาทหารเข้าพื้นที่เกิดเหตุเป็นลำดับแรกไม่ต้องรอสั่งการ..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 มกราคม 2566)

“..ถ้าจะให้ประสบความสำเร็จ ต้องแก้ปัญหาต่างๆ ต้องวางให้ชัดว่าขั้นตอนไหน เช่น ขั้นเตรียมการ ทหารทำอะไรบ้าง ขั้นปฏิบัติทหารทำอะไรบ้าง และขั้นฟื้นฟูทำอะไร ถ้าแบ่งชัดเจนเงินมันออกมาชัดเจน...” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 4, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 มกราคม 2566)

“..การประชาสัมพันธ์ในภาวะวิกฤติ..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 4, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 มกราคม 2566)

“..ผมเห็นด้วยหากปรับให้กห. ยอมรับว่าภัยพิบัติเป็นภัยความมั่นคงรูปแบบใหม่ ทำเป็นภารกิจหลักในการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยพิบัติ โดยเฉพาะทางทะเล ทำให้

สามารถตั้งงบประมาณได้..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 5, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2566)

“..ทอ.เน้นการทำงานแบบบูรณาการร่วมกับภาครัฐและพลเรือน นำคุณลักษณะสำคัญ ได้แก่ ความเร็ว พิสัยบิน ความอ่อนตัว ความแม่นยำ นำแนวคิดการปฏิบัติการใช้เครือข่ายเป็นศูนย์กลาง (Network Centric Operation: NCO)..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2566)

“..ปรับเป็นทำงานเชิงรุก ได้แก่ การเตรียมพร้อม การประเมินความเสี่ยง การป้องกันและลดผลกระทบด้วยการใช้เทคโนโลยีช่วยในการตัดสินใจสั่งการขณะเผชิญเหตุ (NCO)..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6, การสื่อสารส่วนบุคคล, 12 มกราคม 2566)

“..ต้องมีการบูรณาการด้านการอำนวยทั้งหน่วยในกห. และหน่วยอื่นๆ นอก กห. และการบูรณาการข้อมูลการบริหารจัดการภัยพิบัติเป็น Big Data..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 8, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2566)

“..รวบรวมและจัดทำแหล่งข้อมูลในการติดตามสถานการณ์ระบบต่างๆ รวมทั้งการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 8, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 กุมภาพันธ์ 2566)

จากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกดังกล่าว สรุปประเด็นสำคัญได้ดังนี้

1) ปัจจัยภายนอก ได้แก่ เรื่องงบประมาณ การประสานกับเจ้าภาพหลักทั้งในและต่างประเทศ, ต้องหาจุดร่วมในการประสานงานกับกรม ปภ. ให้ชัดเจน, ให้ CEO พื้นที่ร้องขอหน่วยกำลังไปเตรียมการไว้ก่อน มีงบประมาณรองรับ, ใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์, ทอ. สนับสนุนและให้บริการข้อมูลสารสนเทศ เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และป้องกันแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM2.5), การประกอบกำลังเป็นชุดปฏิบัติการทหารและพลเรือน พร้อมกับสร้างเครือข่ายการประสานงาน

2) ปัจจัยภายใน ได้แก่ กห. ต้องมีความพร้อมด้านโครงสร้างกำลัง แบ่งมอบอำนาจในพื้นที่และวิธีปฏิบัติ โดยจัดทำเป็น รปจ., ปรับแผน ปภ.กห. ปี 2564 (ฉบับใหม่), การใช้กำลังไปก่อนต้องไม่มีอุปสรรคด้านงบประมาณ,ความสำเร็จอยู่ที่การประสานแผนในระดับต่างๆ,ศบภ.กห. (ส่วนหน้า) เป็นการแก้ปัญหาการใช้กำลังในภาพรวม กห., ต้องวางสถานะ บทบาท ภารกิจให้เหมาะสมที่สุด, บทบาท กห.ต้องชัดเจนเพื่อสร้างกรอบอัตรา, การฝึกศึกษา ยุทโธปกรณ์ รวมถึงสิทธิกำลังพลและค่าเสี่ยงภัย, ถ้า กห. ให้ศูนย์ฝึก นทพ. เป็นศูนย์ฝึกของ กห., ความสำเร็จในการบริหารจัดการภัยพิบัติ คือ การประสานแผน, ความสำเร็จต้องแก้ปัญหาต่างๆ แต่ละขั้นตอน ทหารทำอะไร, การประชาสัมพันธ์ในภาวะวิกฤติ, ให้ กห. ปรับให้ภัยพิบัติเป็นภัยความมั่นคงรูปแบบใหม่, ปรับเป็นทำงานเชิงรุก ได้แก่ การเตรียมการ การประเมินความเสี่ยง การป้องกันและลดผลกระทบ การตัดสินใจสั่งการขณะเผชิญเหตุ, การบูรณาการข้อมูลการบริหารจัดการภัยพิบัติเป็น Big Data, รวบรวมและจัดทำแหล่งข้อมูลในการติดตามสถานการณ์

ผู้วิจัยได้นำสรุปประเด็นสำคัญของปัจจัยสู่ความสำเร็จ จากข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสาร จากการใช้แบบสอบถามกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ และจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ มาจัดทำเป็นตารางที่ 4.3 สรุปข้อค้นพบที่ได้จากวัตถุประสงค์ข้อ 2 ดังนี้

ตารางที่ 4.3 สรุปข้อค้นพบที่ได้จากวัตถุประสงค์ ข้อ 2

| กรอบแนวคิด SWOT Analysis | ปัจจัยความสำเร็จ การวิจัยเอกสาร | ปัจจัยความสำเร็จ แบบสอบถาม ผู้เชี่ยวชาญ | ปัจจัยความสำเร็จ การสัมภาษณ์ ผู้ทรงคุณวุฒิ | บทสรุป/ ค้นพบ |
|---|---|---|---|---|
| ปัจจัยภายนอก | - รัฐบาลส่งสัญญาณชัดเจน ต่อเนื่องกับแผนรองรับยุทธศาสตร์ที่ทุกภาคส่วนยอมรับเข้ามามีส่วนร่วม<br>- ระบบบัญชาการเหตุการณ์ควรอยู่ในแผนปฏิบัติการฉุกเฉิน | - ปรับหลักเกณฑ์งบประมาณให้เอื้อต่อการปฏิบัติ<br>- ให้ กห.มีอำนาจสั่งจ่ายเงินทดรองราชการ ขั้นป้องกันยับยั้ง<br>- ให้หน่วยร้องขอสนับสนุนงบประมาณ | - เรื่องงบประมาณและการประสานเจ้าภาพหลัก<br>- สร้างเครือข่ายการประสานงาน<br>- ให้ CEO พื้นที่ร้องขอหน่วยกำลังไปเตรียมการไว้ก่อนเกิดภัยและมีงบประมาณรองรับ | - นโยบายรัฐต้องชัดเจน ต่อเนื่อง<br>- ระบบบัญชาการเหตุการณ์<br>- เรียนรู้จากบทเรียนในอดีต<br>- ปรับหลักเกณฑ์เงินทดรองราชการให้เอื้อต่อการปฏิบัติงาน<br>- การประชาสัมพันธ์ |

ตารางที่ 4.3 สรุปข้อค้นพบที่ได้จากวัตถุประสงค์ ข้อ 2 (ต่อ)

| กรอบแนวคิด SWOT Analysis | ปัจจัยความสำเร็จการวิจัยเอกสาร | ปัจจัยความสำเร็จแบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ | ปัจจัยความสำเร็จการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ | บทสรุป/ค้นพบ |
|---|---|---|---|---|
| ปัจจัยภายนอก | - ระบบการร้องขอของพลเรือน<br>- ความเป็นธรรม เป็นกลาง<br>- ควรเรียนรู้จากบทเรียนในอดีต<br>- ควรระดมความเห็นจากนักวิชาการ | - การทบทวนการปฏิบัติร่วมกันของทุกภาคส่วนหลังการปฏิบัติ<br>- ประชาสัมพันธ์ภาพรวม<br>- การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ควรเป็นการปฏิบัติร่วม UNCHR<br>- การช่วยเหลือผ่าน AHACenter ให้มีผลทางปฏิบัติมากกว่าเอกสารความร่วมมือ<br>- ญี่ปุ่นให้เด็กนักเรียนมาเรียนรู้ศูนย์ภัยพิบัติ<br>- บูรณาการร่วมเป็นทีมไทยแลนด์ | - ใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์<br>- การให้บริการข้อมูลสารสนเทศในการป้องกันแก้ไขฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM2.5)<br>- จัดชุดปฏิบัติการทหาร พลเรือน | - เครือข่ายการประสานงาน<br>- การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม<br>- การช่วยเหลือในต่างประเทศ จัดชุดปฏิบัติร่วม บูรณาการร่วม ทีมไทยแลนด์ |
| ปัจจัยภายใน | - ต้องประเมินภัยคุกคามอย่างถูกต้อง<br>- ทำแผนปฏิบัติการร่วมเพียงแผนเดียว<br>- การช่วยเหลือใน | - กห. ปรับแผน ปภ.กห.ฉบับใหม่<br>- จัดตั้งหน่วยงานด้านการจัดการภัยพิบัติมีอัตรา กำลังพล ยุทโธปกรณ์ งบประมาณ | - กห. ต้องพร้อมด้านโครงสร้างกำลัง แบ่งมอบอำนาจในพื้นที่ วิธีปฏิบัติ จัดทำ รปภ.<br>- ปรับแผน ปภ.กห. | - ปรับให้ภัยพิบัติเป็นภัยความมั่นคงรูปแบบใหม่<br>- ประเมินภัยคุกคามอย่าง |

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

| กรอบแนวคิด SWOT Analysis | ปัจจัยความสำเร็จการวิจัยเอกสาร | ปัจจัยความสำเร็จแบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ | ปัจจัยความสำเร็จการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ | บทสรุป/ค้นพบ |
|---|---|---|---|---|
| | ต่างประเทศต้องมีแผนรับคนไทยกลับ | | ปี 2564 (ฉบับใหม่) | ถูกต้อง - ปรับแผน ปภ.กห. ฉบับใหม่ |

ตารางที่ 4.3 สรุปข้อค้นพบที่ได้จากวัตถุประสงค์ ข้อ 2 (ต่อ)

| กรอบแนวคิด SWOT Analysis | ปัจจัยความสำเร็จการวิจัยเอกสาร | ปัจจัยความสำเร็จแบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ | ปัจจัยความสำเร็จการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ | บทสรุป/ค้นพบ |
|---|---|---|---|---|
| ปัจจัยภายใน | - ภาวะผู้นำในทุกระดับหน่วย<br>- เตรียมระบบสื่อสารในหลายช่องทาง<br>- ขอรับการสนับสนุนงบประมาณประจำปีในภารกิจการจัดการภัยพิบัติ | - กำหนดบทบาทหน่วยทหารทั้งก่อน ระหว่าง หลังเกิดภัย<br>- สร้างกลไกประสานความร่วมมือ<br>- การฝึกอบรมฝึกซ้อมทั้งใน และต่างประเทศ<br>- ภารกิจด้านภัยพิบัติมีแนวโน้มเป็นบทบาทสำคัญในอนาคต<br>- ศบภ.กห. บูรณาการใช้กำลังโดยรวม<br>- พัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสาร<br>- ประชาสัมพันธ์บทบาท ข้อจำกัด | - การใช้กำลังไปก่อนต้องไม่มีอุปสรรคด้านงบประมาณ<br>- การประสานแผนในระดับต่างๆ<br>- ศบภ.กห.(สน.) เป็นหน่วยใช้กำลังภาพรวม<br>- บทบาท กห.ต้องชัดเจน เพื่อสร้างกรอบอัตรา ฝึกศึกษา ยุทโธปกรณ์ สิทธิกำลังพล<br>- ปรับให้ศูนย์ฝึก นทพ. เป็นศูนย์ฝึก กห.<br>- การประชาสัมพันธ์ในภาวะวิกฤติ<br>- ปรับให้ภัยพิบัติเป็นภัยความมั่นคง | - บทบาท กห.ต้องชัดเจน ทั้งก่อน ระหว่าง หลังเกิดภัย<br>- จัดตั้งหน่วยงานด้านการจัดการภัยพิบัติ มีอัตรากำลังพล ยุทโธปกรณ์ งบประมาณ<br>- ทำแผนปฏิบัติการร่วมเพียงแผนเดียว<br>- ฝึกอบรม ฝึกซ้อมทั้งในและต่างประเทศ<br>- ภารกิจด้านภัยพิบัติ มีแนวโน้มเป็นบทบาทสำคัญในอนาคต<br>- ศบภ.กห.(สน.) เป็นหน่วยใช้กำลังในภาพรวม |

| กรอบแนวคิด SWOT Analysis | ปัจจัยความสำเร็จ การวิจัยเอกสาร | ปัจจัยความสำเร็จ แบบสอบถาม ผู้เชี่ยวชาญ | ปัจจัยความสำเร็จ การสัมภาษณ์ ผู้ทรงคุณวุฒิ | บทสรุป/ ค้นพบ |
|---|---|---|---|---|
| | | การปฏิบัติของหน่วยทหาร<br>- เชื่อมต่อระบบฐานข้อมูล<br>- เพิ่มช่องทางเสนอของบประมาณที่รวดเร็ว | รูปแบบใหม่<br>- ปรับเป็นทำงานเชิงรุก เตรียมการประเมินความเสี่ยง ป้องกันและลดผลกระทบ ตัดสินใจสั่งการขณะเผชิญเหตุ | - พัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสาร<br>- ประชาสัมพันธ์ภาวะวิกฤติ<br>- การประสานแผนในระดับต่างๆ<br>- การบูรณาการข้อมูลภัยพิบัติเป็น |

ตารางที่ 4.3 สรุปข้อค้นพบที่ได้จากวัตถุประสงค์ ข้อ 2 (ต่อ)

| กรอบแนวคิด SWOT Analysis | ปัจจัยความสำเร็จ การวิจัยเอกสาร | ปัจจัยความสำเร็จ แบบสอบถาม ผู้เชี่ยวชาญ | ปัจจัยความสำเร็จ การสัมภาษณ์ ผู้ทรงคุณวุฒิ | บทสรุป/ ค้นพบ |
|---|---|---|---|---|
| ปัจจัยภายใน | | - ปรับองค์การให้รองรับการเปลี่ยนแปลง เตรียมกำลังพล องค์ความรู้ เครื่องมือ | - การบูรณาการข้อมูลภัยพิบัติเป็น Big Data<br>- จัดทำแหล่งข้อมูลในการติดตามสถานการณ์ | Big Data<br>- การช่วยเหลือในต่าง ประเทศ เตรียมแผนรับคนไทยกลับ<br>- ของบประจำปี ภารกิจการจัดการภัยพิบัติ<br>- ภาวะผู้นำในทุกระดับหน่วย |

ข้อค้นพบ ตามวัตถุประสงค์ข้อ 2 (บทสรุปย่อยที่ 1.2 ปัจจัยสู่ความสำเร็จ) ตามตารางที่ 4.3 ประกอบด้วย

1) ปัจจัยภายนอกได้แก่ นโยบายรัฐบาลต้องชัดเจน ต่อเนื่อง, ระบบบัญชาการเหตุการณ์, เรียนรู้จากบทเรียนในอดีต, ปรับหลักเกณฑ์เงินทดรองราชการให้เอื้อต่อการปฏิบัติ, การประชาสัมพันธ์, เครือข่ายการประสานงาน, การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม, การช่วยเหลือในต่างประเทศ จัดชุดปฏิบัติร่วม บูรณาการร่วมเป็นทีมไทยแลนด์

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

2) ปัจจัยภายในได้แก่ ปรับให้ภัยพิบัติเป็นภัยความมั่นคงรูปแบบใหม่, ประเมินภัยคุกคามอย่างถูกต้อง, ปรับแผน กห.ฉบับใหม่, บทบาท กห.ต้องชัดเจนทั้งก่อน ระหว่าง หลังเกิดภัย, จัดตั้งหน่วยงานด้านการจัดการภัยพิบัติ มีอัตรากำลังพล ยุทโธปกรณ์ งบประมาณ, ทำแผนปฏิบัติการร่วมเพียงแผนเดียว, การฝึกอบรม ฝึกซ้อมทั้งในและต่างประเทศ, ภารกิจด้านภัยพิบัติมีแนวโน้มเป็นบทบาทสำคัญในอนาคต, ศบภ.กห.(สน.) เป็นหน่วยใช้กำลังในภาพรวม, พัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสาร, ประชาสัมพันธ์ภาวะวิกฤติ, การประสานแผนในระดับต่างๆ, การบูรณาการข้อมูลภัยพิบัติเป็น Big Data, การช่วยเหลือในต่างประเทศ เตรียมแผนรับคนไทยกลับ, ของบประมาณประจำปี ภารกิจการจัดการภัยพิบัติ, ภาวะผู้นำในทุกระดับหน่วย

จากผลการศึกษา ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อ 2 (บทสรุปย่อยที่ 1.2 ปัจจัยสู่ความสำเร็จ) ตามตารางที่ 4.3 เป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมให้สามารถแก้ไขปัญหาอุปสรรค เพื่อนำไปสู่แนวทางการพัฒนาบทบาทกระทรวงกลาโหม ในการบริหารจัดการภัยพิบัติให้ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี โดยสามารถสรุปประเด็นหลักสำคัญดังนี้ 1)ปัจจัยภายนอก ได้แก่ นโยบายรัฐบาลต้องชัดเจนต่อเนื่อง และสร้างเครือข่ายการประสานงาน 2) ปัจจัยภายใน ได้แก่ กระทรวงกลาโหมต้องปรับให้ภัยพิบัติเป็นภัยความมั่งคงรูปแบบใหม่ การจัดตั้งหน่วยงานด้านการจัดการภัยพิบัติ มีอัตรากำลังพล ยุทโธปกรณ์ งบประมาณ และการประสานแผนในระดับต่างๆ ซึ่งสามารถอธิบายได้ ดังนี้

ประเด็นนโยบายรัฐบาลต้องชัดเจนต่อเนื่อง เพราะนโยบายรัฐบาลมีความสำคัญอย่างยิ่ง ถ้าหากรัฐบาลให้ความสำคัญโดยมอบหมายให้กองทัพมีหน้าที่หลักในการช่วยเหลือประชาชน ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติภารกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6 กล่าวว่า “ถ้ากห. หรือรัฐบาลมีความชัดเจน หน่วยในพื้นที่สามารถประกอบกำลังเป็นชุดทั้งทหาร ทั้งพลเรือน ปฏิบัติการร่วมกันในเหตุการณ์ภัยพิบัติเพราะเรามีการฝึกร่วมกันตลอด เรารู้ว่าใครเก่งอะไร”

ประเด็นการสร้างเครือข่ายการประสานงาน หมายถึง การประสานงานภายนอกระหว่างทหารและพลเรือน การประสานงานมีความสำคัญต่อการบริหารเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นหน้าที่ของนักบริหาร คือ การใช้ภาวะผู้นำเพื่อเอาปัจจัยในการบริหารที่มีอยู่มาใช้ในการทำงานให้มีลักษณะสมานฉันท์ เพื่อให้งานแต่ละส่วนสอดคล้องต้องกันอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับ

ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1 กล่าวว่า “ด้านปัจจัยภายนอก เรื่องของงบประมาณ การประสานกับเจ้าภาพหลัก รวมทั้งต่างประเทศ” .... “ต้องกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติในการแก้ปัญหาภัยพิบัติของ กห.โดยต้องหาจุดร่วม ต้องประสานกับกรม ปภ. มหาดไทยให้ชัดเจน” ในขณะที่ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3 ระบุว่า “ต้องใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์” สำหรับผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 8 กล่าวว่า “ต้องสร้างเครือข่ายการประสานงานระหว่างพลเรือนและทหาร”

ประเด็นกระทรวงกลาโหมต้องปรับให้ภัยพิบัติเป็นภัยความมั่นคงรูปแบบใหม่ ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ทหาร กองทัพไทย (2558) ระบุว่า กระทรวงกลาโหมโดยกองทัพไทย จะต้องเป็นหน่วยงานหลักในการรับมือกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ซึ่งหลักการสำคัญขึ้นอยู่กับการประสานการปฏิบัติกับส่วนงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการบูรณาการในการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้ หัวใจสำคัญในการรับมือกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของหลายหน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติงานร่วมกัน โดยกองทัพไทยอาจกระทำได้ ทั้งในลักษณะของผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติโดยตรงตามขีดความสามารถและเครื่องมือที่มีอยู่ หรือ อาจทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ประสานการปฏิบัติให้เกิดความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาเท่านั้น สอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 5 กล่าวว่า “ผมเห็นด้วยหากปรับให้ กห. ยอมรับว่าภัยพิบัติเป็นภัยความมั่นคงรูปแบบใหม่ ทำเป็นภารกิจหลักในการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยพิบัติ โดยเฉพาะทางทะเล ทำให้สามารถตั้งงบประมาณได้” ในขณะที่ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1 กล่าวว่า“ปัจจัยภายใน คือ เราพยายามแต่งตัวเราให้เสร็จ ซักซ้อมความเข้าใจ จัดโครงสร้างกำลัง แบ่งมอบ อำนาจหน้าที่การจัดการอะไรต่างๆ รวมถึงพื้นที่และวิธีปฏิบัติ ถ้าทำเป็นระเบียบปฏิบัติประจำได้ก็จะเดินออกไปได้เลย” ....“เราพยายามวางสถานะ บทบาท ภารกิจอย่างไรจึงจะเหมาะสมที่สุด ตรงนี้คือปัญหา ถ้ามองในเชิงบริหารผู้บังคับบัญชาต้องวางระดับตรงนี้ให้เหมาะสม” .... “กระทรวงกลาโหม กำลังปรับแผนบรรเทาสาธารณภัยปี 2564 ฉบับใหม่ เพื่อแก้ไขปัญหาให้หน่วยและดำเนินการขั้นตอนการปฏิบัติ เพื่อลดปัญหาทางธุรการของหน่วยและเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน ”

ประเด็นการจัดตั้งหน่วยงานด้านการจัดการภัยพิบัติ มีอัตรากำลังพล ยุทโธปกรณ์ และงบประมาณ เนื่องจากกระทรวงกลาโหม เป็นหน่วยงานสนับสนุนภารกิจการจัดการภัยพิบัติ จึงถือว่าเป็นภารกิจรอง ไม่ใช่ภารกิจหลัก ทั้งนี้ จากความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2 ระบุว่า “กห. กำหนดนโยบายด้านการจัดการภัยพิบัติให้ชัดเจนมีโครงสร้างการจัดอัตรากำลังพล เครื่องมืออุปกรณ์ เพื่อให้มีการฝึกอบรม” สอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3 กล่าวว่า “โครงสร้างการจัดอัตรากำลังพลต้องมีความชัดเจนจึงจะสามารถพัฒนากำลังคน ด้านการฝึกศึกษา และการใช้

ยุทโธปกรณ์ รวมทั้งการบำรุงรักษา” ในขณะที่ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 4 กล่าวว่า “ถ้าจะให้ประสบความสำเร็จ ต้องแก้ปัญหาต่างๆ ต้องวางให้ชัดว่าขั้นตอนไหน เช่น ขั้นเตรียมการ ทหารทำอะไรบ้าง ขั้นปฏิบัติทหารทำอะไรบ้าง และขั้นฟื้นฟูทำอะไร ถ้าแบ่งชัดเจนเงินมันออกมาชัดเจน” .... “การประชาสัมพันธ์ในภาวะวิกฤติ” สำหรับผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 8 กล่าวว่า “ต้องมีการบูรณาการด้านการอำนวยการทั้งหน่วยในกห. และหน่วยอื่นๆ นอก กห. และการบูรณาการข้อมูลการบริหารจัดการภัยพิบัติเป็น Big Data”

สำหรับประเด็นการประสานงานในระดับต่างๆ เนื่องจากในปัจจุบันนี้ การประสานงานระหว่างเหล่าทัพ กับหน่วยงานอื่น ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยยังไม่ราบรื่น รวดเร็ว และสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ได้อย่างไม่เต็มที่ ดังนั้น ปัจจัยด้านการประสานงานจึงเป็นปัจจัยความสำเร็จที่มีความสำคัญ สอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1 กล่าวว่า “ผมว่าความสำเร็จมันอยู่ที่การทำแผนของพื้นที่ แผนของกองทัพ แผนของมณฑลทหารบกหรือแผนของจังหวัด ซึ่งต้องร่วมกันทำทุกฝ่ายการประสานแผนในระดับต่างๆ เพื่อให้มีความร่วมมือและทบทวนกฎหมาย ” .... “ขั้นตอนการดำเนินงานยังมีข้อขัดข้องอยู่น่าจะต้องแก้ไขในเรื่องกฎหมายหรือวิธีปฏิบัติ แต่ถ้าตามหลักปฏิบัติว่าถ้ามีแนวโน้มหรือมีสิ่งบ่งชี้ว่าจะเกิดภัยพิบัติ เราน่าจะใช้กำลังไปได้ก่อน ซึ่งจะตามมาด้วยเรื่องของการใช้งบประมาณ”และผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 8 กล่าวว่า “ต้องรวบรวมและจัดทำแหล่งข้อมูลในการติดตามสถานการณ์ระบบต่างๆ รวมทั้งการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ”

โดยสรุป จะเห็นได้ว่า ปัจจัยความสำเร็จด้านการประสานงานมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งเป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRB

จากการศึกษาตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2 ปัจจัยสู่ความสำเร็จ ซึ่งผลการศึกษาตามวิธีการและขั้นตอนการวิจัยที่กำหนด (ดังตารางที่ 4.3 สรุปข้อค้นพบที่ได้จากวัตถุประสงค์ข้อที่ 2) โดยมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 ปัญหาอุปสรรค ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาและประมวลผลด้านปัจจัยสู่ความสำเร็จ แล้วพบว่า ปัจจัยด้านที่มีความสำคัญมากที่สุด คือ ด้านการประสานงาน เนื่องจาก การประสานงานมีความสำคัญต่อการบริหารเป็นอันมาก เพราะเป็นกระบวนการในการบริหาร เป็นระเบียบแบบธรรมเนียมในการบริหาร และเป็นหน้าที่ของนักบริหารหรือหัวหน้างาน เพราะความสำคัญของการประสานงานขึ้นอยู่ที่บทบาทและความสามารถของนักบริหาร หรือหัวหน้างานเป็นสำคัญ เนื่องจากภาระหน้าที่ประการหนึ่งของนักบริหาร คือ การใช้

ภาวะผู้นำเพื่อเอาปัจจัยในการบริหาร อันได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการปฏิบัติงานที่มีอยู่มาใช้ในการทำงานให้มีลักษณะสมานฉันท์ เพื่อให้งานแต่ละส่วนสอดคล้องต้องกันอย่างมีประสิทธิภาพ (ศิลปานันท์ ลำกูล, 2559, น.19)

โดยสรุป จากผลการวิจัย พบว่า ปัจจัยสู่ความสำเร็จด้านที่มีความสำคัญมากที่สุด คือ ด้านการประสานงาน สอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2 กล่าวว่า “ความสำเร็จในการบริหารจัดการภัยพิบัติ หัวใจของมัน คือ การประสานแผนและต้องเป็นแผนที่มีกฎหมายรองรับ เพราะว่า ถ้าเมื่อไหร่การประสานแผนสอดคล้องกันและมีกฎหมายรองรับ การทำงานราบรื่นสะดวกและป้องกันการผิดพลาด” และสอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6 กล่าวว่า “เมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติ ต่างหน่วยไม่รู้ใครเป็นใครเข้าไปในพื้นที่ โดยขาดการประสานงาน อย่างเช่น กรณีหมูป่าจะเห็นได้ชัดเจน เมื่อมีการจัดระบบผู้บัญชาการเหตุการณ์ โดย ผวจ.เชียงราย ทำให้เกิดการประสานงานอย่างเป็นระบบชัดเจนและลดความซ้ำซ้อนของการทำงานในพื้นที่”

## 4.3 ผลการวิเคราะห์ส่วนที่ 3 วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 การศึกษาแนวทางการพัฒนาในการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม

การวิเคราะห์ประเด็น แนวทางการพัฒนา ข้อมูลสำหรับตอบวัตถุประสงค์ข้อ 3

การศึกษาแนวทางการพัฒนาในการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม จะประกอบด้วยการวิเคราะห์ประเด็นแนวทางการพัฒนาจาก 3 แหล่งข้อมูล ประกอบด้วย 1) แนวทางการพัฒนา จากการวิจัยเอกสาร2) แนวทางการพัฒนาจากการใช้แบบสอบถามกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ และ 3) แนวทางการพัฒนาจากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ ดังต่อไปนี้

ข้อสรุปย่อยที่ 1.3 ประเด็นแนวทางการพัฒนา จากการวิจัยเอกสาร

เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี รายงานผลการปฏิบัติงาน การสรุปบทเรียนการดำเนินงานของหน่วยงาน และ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตามกรอบ PAMS- POSDCoRB และสรุปแนวทางการพัฒนา ดังต่อไปนี้

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

ด้านการบริหารนโยบาย ได้แก่ ควรปรับแผน ปภ.แห่งชาติ พ.ศ.2558 ให้ครอบคลุมอาณาเขตทางทะเล และกำหนดหน่วยรับผิดชอบให้ชัดเจน, การแปลงแผนสู่การปฏิบัติ, ควรนำระบบบัญชาการเหตุการณ์ไว้ในแผนปฏิบัติการฉุกเฉิน, ควรจัดโครงสร้างอัตราการจัด ศบภ.กห. ทุกระดับ

ด้านการบริหารอำนาจ ได้แก่ ควรมีการวางแผนร่วม, ควรปรับระบบการร้องขอของพลเรือน

ด้านการบริหารจริยธรรม ได้แก่ ควรยึดหลักความเป็นมนุษย์ หลักความเป็นธรรม หลักความเป็นกลาง และหลักความเป็นอิสระ

ด้านการบริหารที่เกี่ยวกับสังคม ได้แก่ ต้องให้ความรู้กับภาคประชาสังคม

ด้านการวางแผน ได้แก่ การวางแผนอย่างดี มีหน่วยงานรับผิดชอบหลัก มีกลไกดำเนินการช่วยเหลือได้อย่างรวดเร็วตามแบบของญี่ปุ่น, ควรมีแผนงานและระบบการปฏิบัติงานร่วมกัน, ควรจัดทำแผนเผชิญเหตุ การพัฒนาระบบ/เครื่องมือ ด้วยการฝึกอบรม ปรับระบบฐานข้อมูลทรัพยากร การจัดทำคู่มือ ระบบเตือนภัย ระบบสื่อสาร

ด้านการจัดองค์การ ได้แก่ ควรจัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจ เพื่อสนับสนุนภารกิจการบริหารจัดการภัยพิบัติ, ควรให้ความสำคัญกับส่วนอำนวยการหลักและหน่วยปฏิบัติหลัก ตามแต่ละระดับของภัยพิบัติ, ควรมีแผนการบริหารทรัพยากรในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ ควรให้ความรู้กำลังพลและฝึกอบรม, ควรพัฒนาทักษะในการปฏิบัติงาน, ควรเตรียมกำลังพล สิ่งอุปกรณ์ให้พร้อม, ควรฝึกร่วมกับทุกภาคส่วนรวมทั้งมิตรประเทศ

ด้านการอำนวยการ ได้แก่ ควรเตรียมระบบสื่อสารในหลายช่องทาง, ควรพัฒนาภาวะผู้นำในทุกระดับหน่วย, ควรวางแผนการส่งกำลังบำรุงให้ชัดเจน

ด้านการประสานงาน ได้แก่ การประสานงานทั้งภายในและภายนอกองค์การ

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

ด้านการรายงาน ได้แก่ ควรมีระบบรายงานที่มีประสิทธิภาพ

ด้านงบประมาณ ได้แก่ ควรจัดทำคำของบประมาณประจำปี เพื่อพัฒนากำลังพลด้วยการฝึกอบรมและฝึกซ้อม รวมทั้งการจัดหาเครื่องมือจำเป็นในการจัดการภัยพิบัติ, ควรให้หน่วยงานพลเรือนที่ร้องขอการสนับสนุน กห. ในภารกิจการบริหารจัดการภัยพิบัติ ต้องให้การสนับสนุนงบประมาณในการนั้นๆ

จากข้อมูลการวิจัยเอกสารประเด็นแนวทางการพัฒนา ผู้วิจัยได้ประมวลและสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) แนวทางการพัฒนาด้านนโยบายและแผน ได้แก่ ต้องเสนอให้ปรับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติให้ครอบคลุมอาณาเขตทางทะเล และกำหนดหน่วยรับผิดชอบ สำหรับด้านแผนควรมีแผนและระบบปฏิบัติการร่วมกัน การจัดโครงสร้างอัตราการจัดศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหมในทุกระดับ เพื่อให้ความรู้ พัฒนาทักษะและฝึกร่วมกับทุกภาคส่วนและมิตรประเทศ

2) แนวทางการพัฒนาด้านการจัดการ ได้แก่ ควรจัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจเพื่อสนับสนุนภารกิจการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยต้องให้ความสำคัญกับส่วนอำนวยการหลักและหน่วยปฏิบัติหลักตามแต่ละระดับของภัยพิบัติ พร้อมทั้งควรมีแผนการบริหารทรัพยากร เช่น ระบบการพัฒนากำลังพล สิ่งอุปกรณ์ ระบบการสื่อสาร ระบบการรายงาน และระบบการประสานงาน

3) แนวทางการพัฒนาด้านการปฏิบัติ ได้แก่ ขั้นเตรียมการ เช่นการเตรียมกำลังพลด้วยการฝึกอบรม การเตรียมสิ่งอุปกรณ์ ขั้นปฏิบัติการ เช่น ควรใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ขั้นการฟื้นฟู เช่นการสนับสนุนฝ่ายพลเรือน

4) แนวทางการพัฒนาด้านการช่วยเหลือในต่างประเทศ ได้แก่ การให้ความรู้กำลังพล การฝึกร่วมกับทุกภาคส่วนรวมทั้งมิตรประเทศ

5) แนวทางการพัฒนาด้านงบประมาณ ได้แก่ ควรจัดทำคำของบประมาณประจำปี เพื่อการพัฒนากำลังพล ฝึกอบรม ฝึกซ้อม และจัดหาเครื่องมือจำเป็นในการจัดการภัยพิบัติ

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

สำหรับข้อสรุปย่อยที่ 1.3 แนวทางการพัฒนา ได้แก่ กระทรวงกลาโหมประสานกับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อให้มีการปรับแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ให้ครอบคลุมอาณาเขตทางทะเล และกำหนดหน่วยรับผิดชอบ , ควรมีแผนงานและระบบปฏิบัติงานร่วมกัน, ต้องจัดโครงสร้างอัตราการจัด ศบภ.กห. ในทุกระดับ, ควรจัดทำงบประมาณประจำปีเพื่อพัฒนากำลังพล ฝึกอบรม ฝึกซ้อม และจัดหาเครื่องมือจำเป็นในการจัดการภัยพิบัติ

ข้อสรุปย่อยที่ 2.3 แนวทางการพัฒนา จากการสอบถามกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ

จากการวิเคราะห์ประเด็นแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม ที่ได้จากการรวบรวมแบบสอบถามกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านบริหารจัดการภัยพิบัติ และวิเคราะห์ตามกรอบกระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRB โดยสรุปได้ดังนี้

ด้านการบริหารนโยบาย ได้แก่ ความเสมอต้นเสมอปลายของ กห. ในการแสดงบทบาทในการช่วยเหลือประชาชนจากภัยพิบัติ ตามกรอบกฎหมายและแผนต่างๆ, ควรแสดงบทบาทนำในเวทีระหว่างประเทศ

ด้านการบริหารอำนาจหน้าที่ ได้แก่ การสร้างทัศนคติด้านการเตรียมความพร้อม เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้ตระหนักและเห็นความสำคัญ

ด้านการบริหารจริยธรรม ได้แก่ กองทัพต้องมีความเป็นกลาง ไม่เลือกปฏิบัติในการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยพิบัติ

ด้านการบริหารที่เกี่ยวกับสังคม ได้แก่ การประชาสัมพันธ์ สร้างการรับรู้ให้กับประชาชน เพื่อสร้างความเข้าใจและเข้าถึงบทบาทเชิงข้อมูลสาธารณะ โดยเผยแพร่ให้สื่อมวลชนต่างๆ ให้กว้างขวางมากขึ้น เพื่อให้ประชาชนร่วมมือแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ

ด้านการวางแผน ได้แก่ การเตรียมความพร้อมของ ศบภ.กห., ควรต้องกำหนดภารกิจของหน่วยทหาร ทั้งก่อน ระหว่าง และหลังเกิดภัยให้ชัดเจน รวมถึงเรื่องงบประมาณ การพัฒนากำลังพลและยุทโธปกรณ์ โดยไม่ละทิ้งภารกิจหลักของหน่วยทหาร, การสร้างการรับรู้ให้กับประชาชน, ควรเร่งดำเนินการ คือ การสร้างแนวปฏิบัติตามแผนตลอดจนกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องให้เกิดความชัดเจน

โดยทำเป็นคู่มือ หรือระเบียบปฏิบัติร่วมกัน (SOP) พร้อมทั้งเปิดเวทีการซักซ้อมแนวทางการปฏิบัติร่วมกันเป็นประจำ

ด้านการจัดองค์กร ได้แก่ ควรเพิ่มอัตราการบรรจุกำลังพล และจัดหายุทโธปกรณ์ ด้านการจัดการภัยพิบัติให้กับหน่วยปฏิบัติงาน

ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ ควรยกระดับการปฏิบัติ โดยใช้ขีดความสามารถทางทหารให้พร้อมสนับสนุนภารกิจของ UN

ด้านการอำนวยการ ได้แก่ กห. ควรจัดการฝึกปัญหาที่บังคับการ

ด้านการประสานงาน ได้แก่ เป็นตัวกลางในการประสานงานและเสริมสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วน, ควรให้ความสำคัญในเรื่อง การประสานงาน โดยวางตัวบุคคลที่เหมาะสม

ด้านการรายงาน ได้แก่ ให้ความสำคัญ คือ ต้องถูกต้อง ทันเวลา

ด้านงบประมาณ ได้แก่ มติ ครม. ให้ความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณ โดยให้ส่วนราชการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำหรับงานป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ

จากข้อมูลแบบสอบถามกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ประเด็นแนวทางการพัฒนา ผู้วิจัยได้ประมวลและสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) แนวทางการพัฒนาด้านนโยบายและแผน ได้แก่ กระทรวงกลาโหมควรแสดงบทบาทในการช่วยเหลือประชาชนจากภัยพิบัติตามกรอบกฎหมายและแผนต่างๆ รวมทั้งควรแสดงบทบาทนำในเวทีระหว่างประเทศ สำหรับด้านแผนควรสร้างแนวปฏิบัติตามแผนตลอดจนกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องให้เกิดความชัดเจน โดยทำเป็นคู่มือ หรือ ระเบียบปฏิบัติร่วมกัน (SOP) พร้อมทั้งเปิดเวทีการซักซ้อมแนวทางการปฏิบัติร่วมกันเป็นประจำ

2) แนวทางการพัฒนาด้านการจัดการ ได้แก่ ควรเพิ่มอัตราการบรรจุกำลังพล และจัดหายุทโธปกรณ์ด้านการจัดการภัยพิบัติให้กับหน่วยปฏิบัติงาน รวมทั้งการยกระดับการปฏิบัติโดยใช้ขีดความสามารถทางทหารให้พร้อมสนับสนุนภารกิจของ UN พร้อมทั้งจัดให้มีการฝึกปัญหาที่บังคับ

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

การ เพื่อให้กระทรวงกลาโหมเป็นตัวกลางในการประสานงาน และ เสริมสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยให้ความสำคัญด้วยการวางตัวบุคคลให้เหมาะสม

3) แนวทางการพัฒนาด้านการปฏิบัติ ได้แก่ ควรเตรียมความพร้อมของ ศบภ.กห. ด้วยการกำหนดภารกิจของหน่วยทหาร ทั้งก่อน ระหว่าง และหลังเกิดภัย ให้ชัดเจน รวมถึงเรื่องงบประมาณการพัฒนากำลังพลและยุทโธปกรณ์ พร้อมทั้งต้องให้ความสำคัญด้านการรายงานอย่างถูกต้องทันเวลา

4) แนวทางการพัฒนาด้านความช่วยเหลือในต่างประเทศ เช่น ต้องเตรียมความพร้อมทุกด้าน เพื่อเป็นผู้นำในเวทีระหว่างประเทศ

5) แนวทางการพัฒนาด้านงบประมาณ ได้แก่ การเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับงานป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ

ข้อสรุปย่อยที่ 3.3 แนวทางการพัฒนาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ

จากการรวบรวมข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ ตั้งแต่ประเด็นปัญหาอุปสรรค รวมถึงปัจจัยสู่ความสำเร็จ ซึ่งได้นำเสนอมาแล้ว ดังนั้น เพื่อให้ได้แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการภัยพิบัติของ กห. ตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ ด้วยการนำกระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRBจำนวน 11 ด้าน มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ ซึ่งสอดคล้องตามวัตถุประสงค์การวิจัยในข้อ 3 โดยสรุปได้ดังนี้

1) ด้านการบริหารนโยบาย

“..ศบภ.กห.เป็นหน่วยนโยบาย คอยขับเคลื่อนและแก้ปัญหา สร้างมาซึ่งแผนงานโครงการงบประมาณและวิธีปฏิบัติ....” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 มกราคม 2566)

“..ผมอยากให้สร้างระเบียบปฏิบัติประจำ(รปจ.) ของการใช้กำลัง อำนาจอยู่ที่ใคร ใครเป็น CEO ในพื้นที่ของหน่วยทหาร เพราะบางทีต่างคนต่างทำงาน และมีเจ้านายคนละด้านคน

ละส่วนกันก็ไม่เกิดความเชื่อมโยงในการทำงาน มันเหมือนกับว่าใครอยากช่วยด้านไหนก็ว่ากันไป มันไม่มีแผน..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 มกราคม 2566)

“..กห.จะต้องวางบทบาทในการสนับสนุนการบริหารจัดการภัยพิบัติให้ชัดเจน จะวางบทบาทอย่างไรจึงจะเหมาะสม ไม่ก้าวล่วงบทบาทผู้ปฏิบัติงานหลัก จะวางเฉยไม่ได้ รุกไปเต็มที่ไม่ได้ สิ่งนี้คือ ปัญหาเชิงบริหาร เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาต้องวางให้เหมาะสม..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 มกราคม 2566)

“..กห. ต้องปรับบทบาทมาสู่การปฏิบัติที่มิใช่การรบเพราะภาพการช่วยเหลือประชาชนจากเหตุภัยพิบัติของกองทัพ ที่ถูกเสนอผ่านสื่อมวลชน ได้รับความชื่นชมจากสาธารณชนอย่างมาก..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 10, การสื่อสารส่วนบุคคล, 6 กุมภาพันธ์ 2566)

“..ต้องเปลี่ยนวิธีคิดใหม่ อย่าคิดว่าไม่ใช่งานของทหาร งานนี้ประชาชนคาดหวัง ฝากชีวิตและทรัพย์สิน จะได้รับความปลอดภัยจากการปฏิบัติของทหาร..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 11, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 กุมภาพันธ์ 2566)

2) ด้านการบริหารอำนาจหน้าที่

“..โครงสร้างอำนาจ ระหว่าง กห./มท. เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ของแผนป้องกันประเทศ/แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดังนี้ ห้วงสงคราม ทหารเป็นหลัก มท.สนับสนุน ได้แก่ กฎอัยการศึก พรก.ฉุกเฉิน, ห้วงภัยพิบัติ มท.เป็นหลัก ทหารสนับสนุน ได้แก่ พรบ.ปภ...” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 มกราคม 2566)

“..การบริหารจัดการภัยพิบัติเป็นภารกิจที่ไม่อาจปฏิเสธได้ เป็นหน้าที่สำคัญจึงต้องมีโครงสร้าง มีคน มียุทโธปกรณ์ มีความรู้ความสามารถความชำนาญที่ถูกต้องตามหลักการมีกฎหมายรองรับ..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 มกราคม 2566)

“..กห. ควรสั่งให้ศูนย์ฝึก นทพ. เป็นศูนย์ฝึกของ กห. และจัดงบประมาณสนับสนุน..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 มกราคม 2566)

“..การประกาศพื้นที่ประสบภัยและการประกาศเขตให้การช่วยเหลือจังหวัดต้องประกาศให้ทันเวลา และครอบคลุมพื้นที่ประสบภัยพิบัติ โดยเฉพาะพื้นที่ภัยพิบัติในทะเล..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 5, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2566)

3) ด้านการบริหารจริยธรรม

-

4) ด้านการบริหารที่เกี่ยวกับสังคม

“..การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในต่างประเทศ เป็นการประชาสัมพันธ์บทบาททหารให้สากลได้รับรู้ การปฏิบัติต้องมีการผนึกกำลังทหารและพลเรือน จัดเป็นทีมไทยแลนด์ รัฐบาลและ กห.ต้องชัดเจน จัดเตรียมพร้อมเป็นชุดปฏิบัติการ จัดให้มีการฝึกซ้อมร่วมกัน มีแผนติดตามตัว มีจุดนัดหมาย พร้อมปฏิบัติเมื่อสั่ง..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 มกราคม 2566)

“..การประชาสัมพันธ์ในภาวะวิกฤติ เป้าหมายคือ ทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่เกิดภัย..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 4, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 มกราคม 2566)

“..อุปสรรคเรื่องอุปกรณ์เราใช้หลักคิด คือ ยุทโธปกรณ์ที่มีอยู่จะนำไปช่วยเหลือประชาชนเมื่อเกิดเหตุตามขีดความสามารถของกำลังพล รวมทั้งอุปกรณ์ที่เราคิดค้นขึ้นมา เช่น เรือผลักดันน้ำ เครื่องพ่นน้ำในอากาศกรณีแก้ปัญหา PM 2.5 กองทัพเห็นว่าเป็นประโยชน์ก็ดำเนินการ แม้แต่อุปกรณ์การแพทย์ เมื่อเราทำไปแล้วมีข้อขัดข้องมันไม่เพียงพอ..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 5, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2566)

“..ต้องจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารร่วม เป็นการบูรณาการงานด้านการประชาสัมพันธ์ รวมทั้งเครื่องมือและการจัดการข้อมูลข่าวสาร โดยงานด้านการประชาสัมพันธ์ต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจ ทักษะ และต้องหมั่นฝึกซ้อมเตรียมการไว้ล่วงหน้าก่อนเกิดภัยพิบัติ..”(ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 9, การสื่อสารส่วนบุคคล, 6 กุมภาพันธ์ 2566)

5) ด้านการวางแผน

“..แผนงานบรรเทาสาธารณภัย กห.ปี 2564 อยู่ระหว่างการจัดทำ เพื่อแก้ปัญหาเรื่องการใช้กำลัง การแบ่งมอบพื้นที่ ขั้นตอนการปฏิบัติ และเงินทดรองราชการ..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 มกราคม 2566)

“..ภัยพิบัติระดับ 3 จะต้องจัดตั้ง ศบภ.กห.(สน) เพื่อดำเนินการตามแผนในภาพรวมทั้งเรื่องการใช้กำลังและการสนับสนุนงบประมาณ..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 มกราคม 2566)

“..การประสานแผนทุกระดับ แผนปภ.ต้องระบุว่าหน่วยทหารเป็นส่วนหนึ่งในแผนทุกระดับ และระบุให้ ปภ.จังหวัด ต้องประสานแผนกับหน่วยทหาร และมีคำสั่งรองรับ..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 มกราคม 2566)

“..ปัญหาสภาวะแวดล้อมโลก และในประเทศ กองทัพต้องช่วยกันดูแล อันนี้ คือ ต้นเหตุของภัยพิบัติ กองทัพต้องทำทั้ง 4 ยุทธศาสตร์ คือ PPRR โดยเขียนแผนให้ยึดโยงแผน ปภ. ไปเสริมแผนยุทธศาสตร์ชาติ..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 7, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 กุมภาพันธ์ 2566)

6) ด้านการจัดองค์การ

“..โครงสร้างการจัด ศบภ.กห. ควรเป็นอัตราการจัดเฉพาะกิจ (อฉก.) โดยไม่เพิ่มอัตรา..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 มกราคม 2566)

7) ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์

“..เรื่องสำคัญคือขวัญกำลังใจกำลังพลต้องผ่านการฝึกให้ได้มาตรฐาน มีใบ Certificate รับประกัน มีกฎหมายรองรับ มีสิทธิกำลังพล มีค่าเสี่ยงภัย..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 มกราคม 2566)

“..กห.ต้องบรรจุวิชาการบริหารจัดการภัยพิบัติและการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในหลักสูตรสถาบันทางทหาร เพื่อให้กำลังพลทุกระดับมีความรู้ความเข้าใจทางด้านนี้..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 8, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 กุมภาพันธ์ 2566)

“..กองทัพต้องฝึกอบรมกำลังพลเรื่องการปฏิบัติ การสื่อสารกับประชาชนที่ประสบภัยพิบัติ รวมทั้งเรื่องการแต่งกายระหว่างที่ปฏิบัติการช่วยเหลือประชาชน..”(ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 11, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 กุมภาพันธ์ 2566)

8) ด้านการอำนวยการ

“..การอำนวยการ ควรให้ กร.ทหารเป็นหน่วยอำนวยการหลัก เมื่อสถานการณ์ภัยพิบัติระดับ 3 มีการจัดตั้ง ศบภ.ทท.(สน.) ให้ ยก.ทหาร สั่งใช้หน่วยทหารตามที่ได้รับการประสานจาก กร.ทหาร..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 มกราคม 2566)

9) ด้านการประสานงาน

“..การเสริมสร้างขีดความสามารถ รูปแบบ การบริหารจัดการภัยพิบัติต้องมีการใช้ข้อมูลข่าวสาร สารสนเทศและเทคโนโลยี การใช้เครือข่ายพันธมิตรที่ให้ความช่วยเหลือกันในยามเกิดภัย นับเป็นสภาวะแวดล้อมที่เป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญ ในการทำให้รูปแบบการบริหารจัดการภัยพิบัติประสบความสำเร็จ..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 8, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 กุมภาพันธ์ 2566)

10) ด้านการรายงาน

“..ต้องศึกษาบทเรียนในอดีต มาเป็นแนวทางปฏิบัติ จากเหตุภัยพิบัติที่ผ่านมา การประชาสัมพันธ์จะเป็นตัวช่วยประสานให้ PPRR เป็นไปอย่างราบรื่นและบรรลุวัตถุประสงค์..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 9, การสื่อสารส่วนบุคคล, 6 กุมภาพันธ์ 2566)

11) ด้านงบประมาณ

"..งบทดรองราชการ จะต้องมีการร้องขอจากฝ่ายพลเรือน ในขณะที่หน่วยทหารจำเป็นต้องออกไปช่วยผู้ประสบภัยพิบัติให้ทันเวลาและทั่วถึง จึงต้องแก้ระเบียบวิธีงบประมาณ.." (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 มกราคม 2566)

"..การเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติ ต้องมีระเบียบการใช้งบประมาณที่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน เนื่องจากวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนมากกว่าความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ.." (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2566)

จากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ ข้อสรุปย่อยที่ 3.3 แนวทางการพัฒนา ซึ่งผู้วิจัยได้คัดเลือกเฉพาะประเด็นสำคัญ ตามที่ได้นำเสนอข้างต้นนั้น สามารถสรุปเป็นภาพรวมแนวทาง การพัฒนา ซึ่งมีประเด็นสำคัญ ดังนี้

ด้านการบริหารนโยบาย ได้แก่ ศบภ.กห. เป็นหน่วยนโยบาย คอยขับเคลื่อนและแก้ปัญหาสร้างมาซึ่งแผนงาน โครงการ งบประมาณและวิธีปฏิบัติ, กห.จะต้องวางบทบาทในฐานะหน่วยให้การสนับสนุนให้เหมาะสม, การช่วยเหลือประชาชนจากเหตุภัยพิบัติของกองทัพ ได้รับความชื่นชมจากสาธารณชนอย่างมาก, ต้องเปลี่ยนวิธีคิดใหม่ งานนี้ประชาชนคาดหวังจะได้รับความปลอดภัยจากการปฏิบัติของทหาร

ด้านการบริหารอำนาจหน้าที่ ได้แก่ โครงสร้างอำนาจระหว่าง กห./มท. ห้วงสงคราม ทหารเป็นหลัก มท. สนับสนุน เช่น กฎอัยการศึก, พรก.ฉุกเฉิน, ห้วงภัยพิบัติ มท.เป็นหลัก ทหารสนับสนุน เช่น พรบ.ปภ., การบริหารจัดการภัยพิบัติ เป็นภารกิจที่ไม่อาจปฏิเสธได้, กห. ควรสั่งให้ศูนย์ฝึก นทพ. เป็นศูนย์ฝึกของ กห., การประกาศพื้นที่ประสบภัยและเขตในการช่วยเหลือ จังหวัดต้องประกาศให้ทันเวลาและครอบคลุมพื้นที่ภัยพิบัติในทะเล

ด้านการบริหารจริยธรรม (ผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่ได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้)

ด้านการบริหารที่เกี่ยวกับสังคม ได้แก่ การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในต่างประเทศ เป็นการประชาสัมพันธ์บทบาททหารให้สากลได้รับรู้, การประชาสัมพันธ์ในภาวะวิกฤติ, ศูนย์ข้อมูลข่าวสารร่วม เป็นการบูรณาการงานด้านการประชาสัมพันธ์

ด้านการวางแผน ได้แก่ แผนบรรเทาสาธารณภัย กห. ปี 2564 (ฉบับใหม่) อยู่ระหว่างการจัดทำ, การจัดตั้ง ศบภ.กห.(สน.) เพื่อดำเนินการเรื่องการใช้กำลังและสนับสนุนงบประมาณ, แผนปภ. ต้องระบุว่าหน่วยทหารเป็นส่วนหนึ่งในแผนทุกระดับ, ปัญหาสภาวะแวดล้อมโลก และในต่างประเทศ กองทัพต้องช่วยดูแลเพราะเป็นต้นเหตุของภัยพิบัติ

ด้านการจัดองค์การ ได้แก่ โครงสร้างการจัด ศบภ.กห. ควรเป็นอัตราการจัดเฉพาะกิจ (อฉก.) โดยไม่เพิ่มอัตรา

ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ ขวัญกำลังใจของกำลังพลเป็นเรื่องสำคัญ ต้องผ่านการฝึกให้ได้มาตรฐาน มีกฎหมายรองรับ มีสิทธิกำลังพล มีค่าเสี่ยงภัย, กห.ต้องบรรจุวิชาการบริหารจัดการภัยพิบัติ และการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ในหลักสูตรสถาบันทางทหาร, กองทัพต้องฝึกอบรมกำลังพลเรื่อง การปฏิบัติ การสื่อสารกับประชาชน และการแต่งกายในขณะช่วยเหลือประชาชนประสบภัยพิบัติ

ด้านการอำนวยการ ได้แก่ ให้ กร.ทหาร เป็นหน่วยอำนวยการหลัก เมื่อจัดตั้ง ศบภ.ทท.(สน.) ให้ ยก.ทหาร สั่งใช้หน่วยทหารตามที่ได้รับการประสานจาก กร.ทหาร

ด้านการประสานงาน ได้แก่ การบริหารจัดการภัยพิบัติ ต้องมีการใช้ข้อมูลข่าวสาร สารสนเทศและเทคโนโลยี การใช้เครือข่ายพันธมิตร จึงจะประสบความสำเร็จ

ด้านการรายงาน ได้แก่ ต้องศึกษาบทเรียนในอดีต มาเป็นแนวทางปฏิบัติการบริหารจัดการภัยพิบัติ

ด้านงบประมาณ ได้แก่ งบทดรองราชการ จะต้องมีการร้องขอจากฝ่ายพลเรือน ในขณะที่หน่วยทหารจำเป็นต้องออกไปช่วยผู้ประสบภัยพิบัติให้ทันเวลาและทั่วถึง จึงต้องแก้ระเบียบวิธีงบประมาณ เพื่อให้เอื้อต่อการปฏิบัติงาน

จากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้วิจัยได้ประมวลและสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) แนวทางการพัฒนาด้านนโยบายและแผน ได้แก่กระทรวงกลาโหมต้องวางบทบาทในฐานะหน่วยให้การสนับสนุนให้เหมาะสม ซึ่งต้องจัดทำแผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม (ฉบับใหม่) ให้ทันสมัย สอดคล้องกับสถานการณ์ และสภาพแวดล้อม

2) แนวทางการพัฒนาด้านการจัดการ ได้แก่ การบริหารจัดการภัยพิบัติเป็นภารกิจที่ไม่อาจปฏิเสธได้ กองทัพต้องช่วยดูแลปัญหาสภาวะแวดล้อมเพราะเป็นต้นเหตุของภัยพิบัติ ด้วยการใช้ข้อมูลข่าวสารสารสนเทศและเทคโนโลยี รวมทั้งการใช้เครือข่ายพันธมิตร

3) แนวทางการพัฒนาด้านการปฏิบัติ ได้แก่ กระทรวงกลาโหมควรจัดโครงสร้างของ ศบภ.กห. ให้เป็นอัตราการจัดเฉพาะกิจ(อฉก.) พร้อมทั้งควรเสริมสร้างขวัญกำลังใจกำลังพล ด้านการฝึกศึกษาและสิทธิกำลังพล ทั้งนี้ ควรบรรจุวิชาการบริหารจัดการภัยพิบัติในหลักสูตรสถาบันทางทหารและศึกษาบทเรียนในอดีตมาเป็นแนวทางปฏิบัติ

4) แนวทางการพัฒนาด้านการช่วยเหลือในต่างประเทศ ได้แก่ กระทรวงกลาโหม ควรพัฒนาศักยภาพทีมให้มีความรู้ มีทักษะ มีความพร้อม และประชาสัมพันธ์บทบาทของทหารให้นานาประเทศได้รับรู้

5) แนวทางการพัฒนาด้านงบประมาณ ได้แก่ ต้องแก้ไข/เสนอแก้ไขระเบียบวิธีงบประมาณให้เอื้อต่อการปฏิบัติงาน

ผู้วิจัยได้นำสรุปประเด็นสำคัญด้านแนวทางการพัฒนาจากข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสาร จากการใช้แบบสอบถามกลุ่มผู้เชี่ยวชาญและจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ นำมาจัดทำตารางที่ 4.4 สรุปข้อค้นพบที่ได้จากวัตถุประสงค์ข้อ 3 ดังนี้

ตารางที่ 4.4 สรุปข้อค้นพบที่ได้จากวัตถุประสงค์ข้อ 3

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

| กระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRB จำนวน 11 ด้าน | แนวทางการพัฒนาที่ได้จากการวิจัยเอกสาร | แนวทางการพัฒนาที่ได้จากแบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ | แนวทางการพัฒนาที่ได้จากสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ | บทสรุป/ข้อค้นพบ |
|---|---|---|---|---|
| ด้านบริหารนโยบาย | - ปรับแผน ปภ. ครอบคลุมอาณาเขตทะเล กำหนดหน่วยรับผิดชอบ<br>- แปลงแผนสู่การปฏิบัติ<br>- นำระบบบัญชา การเหตุการณ์ไว้ในแผนปฏิบัติการฉุกเฉิน | - กห.แสดงบทบาทช่วยประชาชนจากภัยพิบัติอย่างต่อเนื่องตามกฎหมาย แผน<br>- แสดงบทบาทนำในเวทีระหว่างประเทศ | - กห.ชัดเจนในเรื่องบทบาท สถานะ โครงสร้างการจัดหน่วย<br>- การป้องกันไม่ใช่ภารกิจหลักของทหาร<br>- เครื่องบินทหารผ่านน่านฟ้าในการช่วยเหลือต่างประเทศ ถูกต่อต้าน | - แผน ปภ. ครอบคลุมอาณาเขตทะเล หน่วยรับผิดชอบ<br>- กห.ชัดเจนเรื่องบทบาทสถานะ โครงสร้างการจัดหน่วย |

ตารางที่ 4.4 สรุปข้อค้นพบที่ได้จากวัตถุประสงค์ข้อ 3 (ต่อ)

| กระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRB จำนวน 11 ด้าน | แนวทางการพัฒนาที่ได้จากการวิจัยเอกสาร | แนวทางการพัฒนาที่ได้จากแบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ | แนวทางการพัฒนาที่ได้จากสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ | บทสรุป/ข้อค้นพบ |
|---|---|---|---|---|
| ด้านบริหารนโยบาย (ต่อ) | - จัดโครงสร้างอัตรา ศบภ.กห.ทุกระดับ<br>- ปรับแก้กฎหมายให้ทันสมัย | | - ทหารทำ PPRR ต้องหาจุดร่วมเสริมแผน ปภ.แห่งชาติ<br>- ประชาชนคาดหวังการปฏิบัติของทหาร | - ระบบบัญชาการในแผนปฏิบัติการฉุกเฉิน<br>- การป้องกันไม่ใช่ภารกิจหลักของทหาร<br>- แสดงบทบาทนำในเวทีระหว่างประเทศ<br>- ประชาชนคาดหวังการ |

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

| กระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRB จำนวน 11 ด้าน | แนวทางการพัฒนาที่ได้จากการวิจัยเอกสาร | แนวทางการพัฒนาที่ได้จากแบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ | แนวทางการพัฒนาที่ได้จากสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ | บทสรุป/ข้อค้นพบ |
|---|---|---|---|---|
| ด้านการบริหารอำนาจ | - การวางแผนร่วม<br>- ปรับระบบการร้องขอของพลเรือน | - ทัศนคติด้านการเตรียมความพร้อมให้ทุกภาคส่วนตระหนักเห็นความสำคัญ | - สนผ.กห. แก้ปัญหาสร้างแผนงานงบประมาณ วิธีปฏิบัติ<br>- เมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติทหารจะเข้าไปไม่ได้<br>- มีกฎหมายรองรับการปฏิบัติของทหาร | ปฏิบัติของทหาร<br>- วางแผนร่วม<br>- เตรียมความพร้อม<br>- ปรับระบบการร้องขอให้ทหารเข้าช่วยประชาชนได้ทันทีเมื่อเกิดเหตุ<br>- มีกฎหมายรองรับ |
| ด้านการบริหารจริยธรรม | - ยึดหลักความเป็นมนุษย์ เป็นธรรม เป็นกลาง เป็นอิสระ | - กองทัพเป็นกลาง ไม่เลือกปฏิบัติ | - ช่วยอย่างทั่วถึง ไม่ซ้ำซ้อน<br>- มีวินัย กำกับการปฏิบัติงานราชการ | - กองทัพเป็นกลาง ช่วยอย่างทั่วถึง<br>- วินัยข้าราชการ |

ตารางที่ 4.4 สรุปข้อค้นพบที่ได้จากวัตถุประสงค์ข้อ 3 (ต่อ)

| กระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRB จำนวน 11 ด้าน | แนวทางการพัฒนาที่ได้จากการวิจัยเอกสาร | แนวทางการพัฒนาที่ได้จากแบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ | แนวทางการพัฒนาที่ได้จากสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ | บทสรุป/ข้อค้นพบ |
|---|---|---|---|---|
| ด้านการบริหารที่เกี่ยวกับสังคม | - ให้องค์ความรู้กับภาคประชาสังคม | - ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรู้เข้าใจ<br>- เข้าถึงข้อมูลสาธารณะ<br>- ประชาชนร่วมมือ | - ช่วยดับไฟป่า<br>- บทบาททหารยุคใหม่ได้รับการชื่นชมจากสาธารณชน | - ให้ประชาชนรับรู้ เข้าใจ ร่วมมือ<br>- เข้าถึงข้อมูลสาธารณะ<br>- ช่วยดับไฟป่า |

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

| กระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRB จำนวน 11 ด้าน | แนวทางการพัฒนาที่ได้จากการวิจัยเอกสาร | แนวทางการพัฒนาที่ได้จากแบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ | แนวทางการพัฒนาที่ได้จากสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ | บทสรุป/ข้อค้นพบ |
|---|---|---|---|---|
| ด้านการบริหารที่เกี่ยวกับสังคม | - ให้องค์ความรู้กับภาคประชาสังคม | - ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรู้เข้าใจ<br>- เข้าถึงข้อมูลสาธารณะ<br>- ประชาชนร่วมมือ | - ช่วยดับไฟป่า<br>- บทบาททหารยุคใหม่ได้รับการชื่นชมจากสาธารณชน | - ให้ประชาชนรับรู้ เข้าใจร่วมมือ<br>- เข้าถึงข้อมูลสาธารณะ<br>- ช่วยดับไฟป่า |
| ด้านการวางแผน | - แผนงาน ระบบปฏิบัติงานร่วมกัน<br>- แผนเผชิญเหตุ<br>- ระบบฐานข้อมูลทรัพยากร<br>- ระบบเตือนภัย<br>- ระบบสื่อสาร | - เตรียมความพร้อม<br>- ภารกิจทหารให้ชัดเจนทั้งก่อนระหว่างหลังเกิดภัย<br>- กำลังพล ยุทโธปกรณ์ งบประมาณ<br>- สร้างแนวปฏิบัติตามแผน กฎระเบียบ<br>- ทำคู่มือ ระเบียบปฏิบัติประจำ (SOP)<br>- ซักซ้อมแนวปฏิบัติร่วมกันเป็นประจำ | - นำบทเรียนในอดีตมาแก้ไขเรื่องความซ้ำซ้อน การใช้กำลังแบ่งพื้นที่ ขั้นตอนปฏิบัติ<br>- รอให้ภัยเกิดแล้วเข้าไปช่วย ช้าไป<br>- การทำงานร่วมกัน<br>- แลกเปลี่ยนข้อมูล<br>- การหยั่งรู้สถานการณ์<br>- การควบคุมสั่งการ | - แผนงาน ระบบปฏิบัติงานร่วมกัน<br>- นำบทเรียนในอดีตมาแก้ไข<br>- เตรียมความพร้อมกำลังพล ยุทโธปกรณ์ งบประมาณ<br>- ภารกิจทหารให้ชัดเจนทุกขั้นตอน รอให้ภัยเกิดแล้วช่วยจะช้าไป<br>- ระบบฐานข้อมูลทรัพยากร<br>- แผนเผชิญเหตุ<br>- ระบบเตือนภัย<br>- ระบบสื่อสาร<br>- ซักซ้อมแนวปฏิบัติร่วมกันเป็น |

ตารางที่ 4.4 สรุปข้อค้นพบที่ได้จากวัตถุประสงค์ข้อ 3 (ต่อ)

| กระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRB จำนวน 11 ด้าน | แนวทางการพัฒนาที่ได้จากการวิจัยเอกสาร | แนวทางการพัฒนาที่ได้จากแบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ | แนวทางการพัฒนาที่ได้จากสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ | บทสรุป/ข้อค้นพบ |
|---|---|---|---|---|
| | | | | ประจำ |
| ด้านการจัดองค์การ | - จัดตั้งหน่วยรับภารกิจการบริหารจัดการภัยพิบัติ<br>- ส่วนอำนวยการหลัก หน่วยปฏิบัติหลัก<br>- การบริหารทรัพยากร | - เพิ่มอัตราบรรจุกำลังพล จัดหายุทโธปกรณ์ปฏิบัติงาน | - เป็นการรวมกันแบบเฉพาะกิจ<br>- จัดหน่วยรองรับภารกิจบรรเทาภัยพิบัติทั้งในและต่างประเทศ<br>- งานบรรเทาภัยพิบัติเป็นภารกิจสำคัญของ กห. | - จัดหน่วยรับภารกิจการบริหารจัดการภัยพิบัติทั้งในและต่างประเทศ<br>- เน้นส่วนอำนวยการหลัก หน่วยปฏิบัติหลัก<br>- การบริหารทรัพยากร |
| ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ | - ให้ความรู้ ฝึกอบรม<br>- ทักษะในการปฏิบัติ<br>- เตรียมคน สิ่งอุปกรณ์<br>- ฝึกร่วมกันทุกภาคส่วน | - เพิ่มขีดความสามารถทางทหาร พร้อมสนับสนุน UN | - เตรียมกำลังพล ยุทโธปกรณ์ งบประมาณ<br>- การฝึกเฉพาะทาง<br>- ศูนย์ นทพ. เป็นศูนย์ฝึกของ กห. มีงบประมาณ | - เพิ่มขีดความสามารถทางทหารพร้อมสนับสนุนภารกิจ UN<br>- เตรียมกำลังพล ยุทโธปกรณ์ งบประมาณ<br>- ฝึกทักษะ ฝึกเฉพาะทาง |
| ด้านการอำนวยการ | - เตรียมระบบสื่อสารหลายช่องทาง<br>- แผนการส่งกำลังบำรุง | - จัดการฝึกปัญหาที่บังคับการ | - ระบบการช่วยเหลือผู้ประสบภัย<br>- ระบบติดตามสถานการณ์<br>- ศูนย์ข้อมูลข่าวสารร่วม | - ระบบการช่วยเหลือ<br>- ระบบการติดตามสถานการณ์<br>- ศูนย์ข้อมูลข่าวสารร่วม |

ตารางที่ 4.4 สรุปข้อค้นพบที่ได้จากวัตถุประสงค์ข้อ 3 (ต่อ)

| กระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRB จำนวน 11 ด้าน | แนวทางการพัฒนาที่ได้จากการวิจัยเอกสาร | แนวทางการพัฒนาที่ได้จากแบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ | แนวทางการพัฒนาที่ได้จากสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ | บทสรุป/ข้อค้นพบ |
|---|---|---|---|---|
| ด้านการอำนวยการ (ต่อ) | | | -ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่มีความเข้าใจ | -ศูนย์ประชาสัมพันธ์<br>-การฝึกฝ่ายอำนวยการ<br>-การส่งกำลังบำรุง |
| ด้านการประสานงาน | ทั้งภายในและภายนอก กห. | - เป็นตัวกลางสร้างความร่วมมือ<br>- บุคคลเหมาะสม | - ระบบผู้บัญชาการเหตุการณ์<br>- ระบบเครือข่ายแบบบูรณาการ | - ระบบบัญชาการเหตุการณ์<br>- ระบบเครือข่ายแบบบูรณาการ<br>- เป็นตัวกลางสร้างความร่วมมือ |
| ด้านการรายงาน | - ระบบรายงานที่มีประสิทธิภาพ | - ต้องถูกต้องทันเวลา | - ศึกษาบทเรียนในอดีตเป็นแนวทางปฏิบัติ | - ระบบรายงานที่มีประสิทธิภาพถูกต้องทันเวลา<br>- นำบทเรียนในอดีตเป็นแนวทางปฏิบัติ |
| ด้านงบประมาณ | -จัดทำคำของบประมาณประจำปีเพื่อพัฒนากำลังพล จัดหาเครื่องมือ | -อำนาจเบิกจ่ายเงินทดรองราชการ | -แก้ระเบียบวิธีงบประมาณให้เอื้อต่อการปฏิบัติงาน | - จัดทำคำของบประมาณประจำปี |

ตารางที่ 4.4 สรุปข้อค้นพบที่ได้จากวัตถุประสงค์ข้อ 3 (ต่อ)

| กระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRB จำนวน 11 ด้าน | แนวทางการพัฒนาที่ได้จากการวิจัยเอกสาร | แนวทางการพัฒนาที่ได้จากแบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ | แนวทางการพัฒนาที่ได้จากสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ | บทสรุป/ข้อค้นพบ |
|---|---|---|---|---|
| ด้านงบประมาณ | - ให้หน่วยงานพลเรือนที่ร้องขอสนับสนุนงบประมาณให้หน่วยทหาร | - การปฏิบัติเชิงป้องกันของทหารเบิกไม่ได้<br>- ช่วงเกิดภัยค่าใช้จ่ายบางรายการเบิกไม่ได้<br>- งบประมาณซ่อมบำรุงยุทโธปกรณ์หน่วยทหาร | - ทหารต้องออกไปช่วยผู้ประสบภัยให้ทันเวลา ทั่วถึง<br>- ระบบการร้องขอจากฝ่ายพลเรือน | - แก้ระเบียบวิธีงบประมาณให้เอื้อต่อการปฏิบัติงาน<br>- แก้ระบบการร้องขอของฝ่ายพลเรือน<br>- งบประมาณซ่อมบำรุงยุทโธปกรณ์หน่วยทหาร |

ข้อค้นพบ ตามวัตถุประสงค์ข้อ 3 (บทสรุปย่อยที่ 1.3 แนวทางการพัฒนา) ตามตารางที่ 4.4 ประกอบด้วย

1) ด้านการบริหารนโยบาย ได้แก่แผน ปภ.ครอบคลุมอาณาเขตทะเลและหน่วยรับผิดชอบ, กห.ชัดเจนเรื่องบทบาท สถานะ โครงสร้างการจัดหน่วย, ระบบบัญชาการในแผนปฏิบัติการฉุกเฉิน, ขั้นการป้องกันไม่ใช่ภารกิจหลักของทหาร, แสดงบทบาทนำในเวทีระหว่างประเทศ, ประชาชนคาดหวังการปฏิบัติของทหาร

2) ด้านการบริหารอำนาจ ได้แก่ การวางแผนร่วม, การเตรียมความพร้อม, ปรับระบบการร้องขอให้ทหารเข้าช่วยเหลือประชาชนได้ทันทีเมื่อเกิดเหตุ, มีกฎหมายรองรับ

3) ด้านการบริหารจริยธรรม ได้แก่ กองทัพเป็นกลาง ช่วยอย่างทั่วถึง, มีวินัยข้าราชการกำกับ

4) ด้านการบริหารที่เกี่ยวกับสังคม ได้แก่ ให้ประชาชนรับรู้ เข้าใจ ร่วมมือ, เข้าถึงข้อมูลสาธารณะ, ช่วยดับไฟป่า

5) ด้านการวางแผน ได้แก่ แผนงาน ระบบปฏิบัติงานร่วมกัน, นำบทเรียนในอดีตมาแก้ไข, เตรียมความพร้อมกำลังพล ยุทโธปกรณ์ งบประมาณ, ภารกิจทหารให้ชัดเจนทุกขั้นตอน จะรอให้เกิดภัยแล้วช่วยจะช้าไป, ระบบฐานข้อมูลทรัพยากร, แผนเผชิญเหตุ, ระบบเตือนภัย ระบบสื่อสาร, ซักซ้อมแนวปฏิบัติร่วมกันเป็นประจำ

6) ด้านการจัดองค์การได้แก่ การจัดหน่วยรับภารกิจบริหารจัดการภัยพิบัติทั้งในและต่างประเทศ, เน้นส่วนอำนวยการหลัก หน่วยปฏิบัติหลัก, การบริหารทรัพยากร

7) ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ เพิ่มขีดความสามารถทางทหารให้พร้อมสนับสนุนภารกิจ UN, เตรียมกำลังพล ยุทโธปกรณ์ งบประมาณ, ฝึกทักษะ ฝึกเฉพาะทาง

8) ด้านการอำนวยการ ได้แก่ ระบบการช่วยเหลือ, ระบบการติดตามสถานการณ์, ศูนย์ข้อมูลข่าวสารร่วม, ศูนย์ประชาสัมพันธ์, การฝึกฝ่ายอำนวยการ, การส่งกำลังบำรุง

9) ด้านการประสานงาน ได้แก่ ระบบบัญชาการเหตุการณ์, ระบบเครือข่ายแบบบูรณาการ, เป็นตัวกลางสร้างความร่วมมือ

10) ด้านการรายงาน ได้แก่ ระบบรายงานมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง ทันเวลา, นำบทเรียนในอดีตเป็นแนวทางปฏิบัติ

11) ด้านงบประมาณ ได้แก่ การจัดทำคำของบประมาณประจำปี, แก้ระเบียบงบประมาณให้เอื้อต่อการปฏิบัติงาน, แก้ระบบการร้องขอของฝ่ายพลเรือน, จัดงบประมาณซ่อมบำรุงยุทโธปกรณ์หน่วยทหาร

ผู้วิจัยได้นำประเด็นแนวทางการพัฒนา ซึ่งได้สรุปความสำคัญไว้ตอนท้ายของข้อมูลจากการวิจัยวิจัยเอกสาร การสอบถามกลุ่มผู้เชี่ยวชาญและการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ โดยสามารถประมวลได้ดังนี้

1) แนวทางการพัฒนาด้านนโยบายและแผน ได้แก่ 1) กระทรวงกลาโหมต้องประสานกับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อเสนอให้มีการปรับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติให้ครอบคลุมอาณาเขตทางทะเล พร้อมทั้งกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบให้ชัดเจน 2) กระทรวงกลาโหมจะต้องจัดทำแผนบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม(ฉบับใหม่)ให้ทันสมัยสอดคล้องกับสถานการณ์และสภาวะแวดล้อม 3) กระทรวงกลาโหมจะต้องวางบทบาทในฐานะหน่วยให้การสนับสนุน การป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ รวมทั้งการช่วยเหลือประชาชนให้เหมาะสม 4) กระทรวงกลาโหมควรจัดทำแผนและระบบปฏิบัติการร่วมการจัดโครงสร้างอัตราการจัดศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม(ศบภ.กห.) ในทุกระดับ เพื่อให้ความรู้กำลังพล พัฒนาทักษะการปฏิบัติ การฝึกร่วมกับทุกภาคส่วน รวมทั้งมิตรประเทศ 5) กระทรวงกลาโหมควรสร้างแนวทางปฏิบัติตามแผน ตลอดจน กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องให้เกิดความชัดเจน โดยจัดทำเป็นคู่มือหรือระเบียบปฏิบัติการร่วมกัน (SOP) พร้อมทั้งเปิดเวทีการซักซ้อมแนวทางปฏิบัติร่วมกันเป็นประจำ

2) แนวทางการพัฒนาด้านการจัดการ ได้แก่ กระทรวงกลาโหมควรจัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจเพื่อสนับสนุนภารกิจการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยต้องให้ความสำคัญกับส่วนอำนวยการหลัก และหน่วยปฏิบัติหลักตามแต่ละระดับของภัยพิบัติ 2) กระทรวงกลาโหมควรเพิ่มอัตรากำลังพลและจัดหายุทโธปกรณ์ด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติให้กับหน่วยปฏิบัติงาน รวมทั้งการยกระดับการปฏิบัติโดยใช้ขีดความสามารถทางทหารให้พร้อมสนับสนุนภารกิจของสหประชาชาติ 3) กระทรวงกลาโหมควรจัดให้มีการฝึกปัญหาที่บังคับการ เพื่อให้กระทรวงกลาโหมเป็นตัวกลางในการประสานงาน และเสริมสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยให้ความสำคัญด้วยการวางตัวบุคคลให้เหมาะสม 4) กระทรวงกลาโหมควรจัดทำแผนการบริหารทรัพยากรในการบริหารจัดการภัยพิบัติ เช่น ระบบการพัฒนากำลังพลและสิ่งอุปกรณ์ พัฒนาระบบการสื่อสาร ระบบการรายงาน และระบบการประสานงาน

3) แนวทางการพัฒนาด้านการปฏิบัติ ได้แก่ 1) กระทรวงกลาโหมควรเตรียมความพร้อมของศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม (ศบภ.กห) ด้วยการกำหนดภารกิจของหน่วยทหารทั้งก่อน ระหว่าง และหลังเกิดภัยพิบัติให้ชัดเจนรวมถึงเรื่องงบประมาณการพัฒนากำลังพลและยุทโธปกรณ์ พร้อมทั้งต้องให้ความสำคัญด้านการรายงานอย่างถูกต้อง ทันเวลา 2) กระทรวงกลาโหมควรดำเนินการตามขั้นตอน คือ ขั้นเตรียมการ ต้องเตรียมกำลังพลด้วยการฝึกอบรม พร้อมเตรียมสิ่งอุปกรณ์จำเป็น ขั้นปฏิบัติการ ควรใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ สำหรับ

ขั้นฟื้นฟู ควรให้การสนับสนุนฝ่ายพลเรือนซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลัก 3) กระทรวงกลาโหมควรบรรจุวิชาการบริหารจัดการภัยพิบัติในหลักสูตรของสถาบันการศึกษาทางทหาร รวมทั้งนำบทเรียนในอดีตมาพัฒนาเป็นแนวทางปฏิบัติ

4) แนวทางการพัฒนาด้านการช่วยเหลือในต่างประเทศ ได้แก่ กระทรวงกลาโหมควรต้องเตรียมความพร้อมในทุกด้าน ด้วยการฝึกร่วมกับทุกภาคส่วนรวมทั้งมิตรประเทศ เพื่อเป็นผู้นำในเวทีระหว่างประเทศ และควรประชาสัมพันธ์บทบาทของทหารให้นานาประเทศได้รับรู้

5) แนวทางการพัฒนาด้านงบประมาณ ได้แก่ กระทรวงกลาโหมควรเสนอขอตั้งงบประมาณประจำปี สำหรับการบริหารจัดการภัยพิบัติ เพื่อการพัฒนากำลังพล ฝึกอบรม ฝึกซ้อม และจัดหาเครื่องมือจำเป็นในการจัดการภัยพิบัติ

การวิเคราะห์ข้อมูล ประเด็นแนวทางการพัฒนา

จากบทสรุปประเด็นแนวทางการพัฒนาดังกล่าวข้างต้น สามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

ประเด็นการเสนอให้มีปรับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติให้ครอบคลุมอาณาเขตทางทะเล และกำหนดหน่วยรับผิดชอบ ซึ่งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย สอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1 กล่าวว่า “โครงสร้างอำนาจ ระหว่าง กห./มท. เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ของแผนป้องกันประเทศ/แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดังนี้ ห้วงสงคราม ทหารเป็นหลัก มท.สนับสนุน ได้แก่ กฎอัยการศึก พรก.ฉุกเฉิน, ห้วงภัยพิบัติ มท.เป็นหลัก ทหารสนับสนุน ได้แก่ พรบ.ปภ.” และสอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2 กล่าวว่า “การประสานแผนทุกระดับ แผนปภ.ต้องระบุว่าหน่วยทหารเป็นส่วนหนึ่งในแผนทุกระดับ และระบุให้ ปภ.จังหวัด ต้องประสานแผนกับหน่วยทหาร และมีคำสั่งรองรับ” รวมทั้งสอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 5กล่าวว่า “การประกาศพื้นที่ประสบภัยและการประกาศเขตให้การช่วยเหลือจังหวัดต้องประกาศให้ทันเวลา และครอบคลุมพื้นที่ประสบภัยพิบัติ โดยเฉพาะพื้นที่ภัยพิบัติในทะเล”

ประเด็นการจัดทำแผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม(ฉบับใหม่)ให้ทันสมัย สอดคล้องกับสถานการณ์และสภาวะแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับ

ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ คนที่ 1 กล่าวว่า “แผนงานบรรเทาสาธารณภัย กห.ปี 2564 อยู่ระหว่างการจัดทำ เพื่อแก้ปัญหาเรื่องการใช้กำลัง การแบ่งมอบพื้นที่ ขั้นตอนการปฏิบัติ และเงินทดรองราชการ”

ประเด็นต้องวางบทบาทในฐานะหน่วยให้การสนับสนุนการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ รวมทั้งการช่วยเหลือประชาชนให้เหมาะสม สอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ ดังนี้

> “..กห.จะต้องวางบทบาทในการสนับสนุนการบริหารจัดการภัยพิบัติให้ชัดเจน จะวางบทบาทอย่างไรจึงจะเหมาะสม ไม่ก้าวล่วงบทบาทผู้ปฏิบัติงานหลัก จะวางเฉยไม่ได้ รุกไปเต็มที่ไม่ได้ สิ่งนี้คือ ปัญหาเชิงบริหาร เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาต้องวางให้เหมาะสม..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 มกราคม 2566)

> “..กห. ต้องปรับบทบาทมาสู่การปฏิบัติที่มิใช่การรบเพราะภาพการช่วยเหลือประชาชนจากเหตุภัยพิบัติของกองทัพ ที่ถูกเสนอผ่านสื่อมวลชน ได้รับความชื่นชมจากสาธารณชนอย่างมาก..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 10, การสื่อสารส่วนบุคคล, 6 กุมภาพันธ์ 2566)

> “..ต้องเปลี่ยนวิธีคิดใหม่ อย่าคิดว่าไม่ใช่งานของทหาร งานนี้ประชาชนคาดหวัง ฝากชีวิตและทรัพย์สิน จะได้รับความปลอดภัยจากการปฏิบัติของทหาร..” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 11, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 กุมภาพันธ์ 2566)

ประเด็นการจัดทำแผนและระบบปฏิบัติการร่วมด้วยการจัดโครงสร้างอัตราการจัด ศบภ.กห.ในทุกระดับ เพื่อพัฒนากำลังพลและการฝึกร่วมกับทุกภาคส่วนรวมทั้งมิตรประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2 กล่าวว่า “การบริหารจัดการภัยพิบัติเป็นภารกิจที่ไม่อาจปฏิเสธได้ เป็นหน้าที่สำคัญจึงต้องมีโครงสร้าง มีคน มียุทโธปกรณ์ มีความรู้ความสามารถความชำนาญที่ถูกต้องตามหลักการ มีกฎหมายรองรับ”

ประเด็นการสร้างแนวทางปฏิบัติตามแผน โดยจัดทำเป็นคู่มือหรือระเบียบปฏิบัติการร่วมกัน และจัดให้มีการซักซ้อมกันเป็นประจำ สอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1 กล่าวว่า “ ผมอยากให้สร้างระเบียบปฏิบัติประจำ(รปจ.) ของการใช้กำลัง อำนาจอยู่ที่ใคร ใครเป็น CEO ในพื้นที่ของหน่วยทหาร เพราะบางทีต่างคนต่างทำงาน และมีเจ้านายคนละด้าน คนละส่วนกัน

ก็ไม่เกิดความเชื่อมโยงในการทำงาน มันเหมือนกับว่าใครอยากช่วยด้านไหนก็ว่ากันไป มันไม่มีแผน”

ประเด็นควรจัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจเพื่อสนับสนุนภารกิจการบริหารจัดการภัยพิบัติ สอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ คนที่ 2 กล่าวว่า “โครงสร้างการจัด ศบภ.กห. ควรเป็นอัตราการจัดเฉพาะกิจ (อฉก.) โดยไม่เพิ่มอัตรา”

ประเด็นควรเพิ่มอัตรากำลังพลและจัดหายุทโธปกรณ์ พร้อมทั้งยกระดับการปฏิบัติให้พร้อมสนับสนุนภารกิจของสหประชาชาติ สอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 8 กล่าวว่า “การเสริมสร้างขีดความสามารถ รูปแบบ การบริหารจัดการภัยพิบัติต้องมีการใช้ข้อมูลข่าวสาร สารสนเทศและเทคโนโลยี การใช้เครือข่ายพันธมิตรที่ให้ความช่วยเหลือกันในยามเกิดภัย นับเป็นสภาวะแวดล้อมที่เป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญ ในการทำให้รูปแบบการบริหารจัดการภัยพิบัติประสบความสำเร็จ”

ประเด็นการฝึกปัญหาที่บังคับการ เพื่อให้กระทรวงกลาโหมเป็นตัวกลางในการประสานงานและเสริมสร้างความร่วมมือ สอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 11 กล่าวว่า“กองทัพต้องฝึกอบรมกำลังพลเรื่องการปฏิบัติ การสื่อสารกับประชาชนที่ประสบภัยพิบัติ รวมทั้งเรื่องการแต่งกายระหว่างที่ปฏิบัติการช่วยเหลือประชาชน”

ประเด็นแผนการบริหารทรัพยากรในการบริหารจัดการภัยพิบัติ อาทิเช่น ระบบการพัฒนากำลังพลและสิ่งอุปกรณ์, ระบบการสื่อสาร ระบบการรายงานและระบบการประสานงาน สอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 5 กล่าวว่า “ อุปสรรคเรื่องอุปกรณ์เราใช้หลักคิด คือ ยุทโธปกรณ์ที่มีอยู่จะนำไปช่วยเหลือประชาชน เมื่อเกิดเหตุตามขีดความสามารถของกำลังพล รวมทั้งอุปกรณ์ที่เราคิดค้นขึ้นมา เช่น เรือผลักดันน้ำ เครื่องพ่นน้ำในอากาศกรณีแก้ปัญหา PM 2.5 กองทัพเห็นว่าเป็นประโยชน์ก็ดำเนินการ แม้แต่อุปกรณ์การแพทย์ เมื่อเราทำไปแล้วมีข้อขัดข้องมันไม่เพียงพอ” และสอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 9 กล่าวว่า “ต้องจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารร่วม เป็นการบูรณาการงานด้านการประชาสัมพันธ์ รวมทั้งเครื่องมือและการจัดการข้อมูลข่าวสาร โดยงานด้านการประชาสัมพันธ์ต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจ ทักษะ และต้องหมั่นฝึกซ้อมเตรียมการไว้ล่วงหน้าก่อนเกิดภัยพิบัติ”

ประเด็นควรเตรียมความพร้อมของศบภ.กห. ด้วยการกำหนดภารกิจของหน่วยทหารทั้งก่อน ระหว่างและหลังเกิดภัยพิบัติให้ชัดเจน รวมทั้ง เรื่องงบประมาณการพัฒนากำลังพลและยุทโธปกรณ์ สอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1 กล่าวว่า “ศบภ.กห.เป็นหน่วยนโยบาย คอยขับเคลื่อนและแก้ปัญหา สร้างมาซึ่งแผนงานโครงการ งบประมาณและวิธีปฏิบัติ”

ประเด็นควรดำเนินการตามขั้นตอนทั้ง 3 ขั้นตอน คือ ขั้นเตรียมการ ขั้นปฏิบัติการ และขั้นฟื้นฟู ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1 กล่าวว่า “ภัยพิบัติระดับ 3 จะต้องจัดตั้งศบภ.กห.(สน) เพื่อดำเนินการตามแผนในภาพรวมทั้งเรื่องการใช้กำลังและการสนับสนุนงบประมาณ”

ประเด็นควรบรรจุวิชาการบริหารจัดการภัยพิบัติในหลักสูตรของสถาบันการศึกษาทางทหาร รวมทั้งบทเรียนในอดีตมาเป็นแนวทางปฏิบัติ สอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 8 กล่าวว่า “กห.ต้องบรรจุวิชาการบริหารจัดการภัยพิบัติและการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในหลักสูตรสถาบันทางทหาร เพื่อให้กำลังพลทุกระดับมีความรู้ความเข้าใจทางด้านนี้” และสอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 9 กล่าวว่า “ต้องศึกษาบทเรียนในอดีต มาเป็นแนวทางปฏิบัติ จากเหตุภัยพิบัติที่ผ่านมา การประชาสัมพันธ์จะเป็นตัวช่วยประสานให้ PPRR เป็นไปอย่างราบรื่นและบรรลุวัตถุประสงค์”

ประเด็นการช่วยเหลือในต่างประเทศ กระทรวงกลาโหมควรต้องเตรียมความพร้อมในทุกด้าน การฝึกร่วม และการประชาสัมพันธ์บทบาทของทหาร สอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2 กล่าวว่า “การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในต่างประเทศ เป็นการประชาสัมพันธ์บทบาททหารให้สากลได้รับรู้ การปฏิบัติต้องมีการผนึกกำลังทหารและพลเรือน จัดเป็นทีมไทยแลนด์ รัฐบาลและ กห.ต้องชัดเจน จัดเตรียมพร้อมเป็นชุดปฏิบัติการ จัดให้มีการฝึกซ้อมร่วมกัน มีแผนติดตามตัว มีจุดนัดหมาย พร้อมปฏิบัติเมื่อสั่ง” และสอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 4 กล่าวว่า “การประชาสัมพันธ์ในภาวะวิกฤติ เป้าหมายคือ ทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่เกิดภัย”

ประเด็นควรเสนอขอตั้งงบประมาณประจำปี สอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1 กล่าวว่า “งบทดรองราชการ จะต้องมีการร้องขอจากฝ่ายพลเรือน ในขณะที่หน่วยทหารจำเป็นต้องออกไปช่วยผู้ประสบภัยพิบัติให้ทันเวลาและทั่วถึง จึงต้องแก้ระเบียบวิธีงบประมาณ” ซึ่งสอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6 กล่าวว่า “การเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติ ต้องมีระเบียบการ

ใช้งบประมาณที่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน เนื่องจากวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนมากกว่าความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ”

โดยสรุป จากการศึกษาตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 3 แนวทางการพัฒนา ซึ่งผลการศึกษาตามวิธีการและขั้นตอนการวิจัยที่กำหนด (ดังตารางที่ 4.4 สรุปข้อค้นพบที่ได้จากวัตถุประสงค์ข้อที่ 3) ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาและประมวลผลด้านแนวทางการพัฒนา แล้วพบว่า แนวทางการพัฒนาด้านที่มีความสำคัญมากที่สุด คือ ด้านการบริหารนโยบาย เนื่องจาก กระบวนการบริหาร ประกอบด้วย 11 ขั้นตอน แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กัน

จากผลการวิจัย พบว่า แนวทางการพัฒนาด้านที่มีความสำคัญมากที่สุด คือ ด้านการบริหารนโยบาย เนื่องจากกระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRB ประกอบด้วย 11 ขั้นตอน และแต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ เช่น การบริหารนโยบาย การบริหารอำนาจหน้าที่ การบริหารจริยธรรม การวางแผน การจัดองค์กร และการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เป็นต้น นโยบายเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นต้องมีอยู่ในทุกหน่วยงาน เป็นขั้นตอนหนึ่งของการบริหารที่มีส่วนชี้นำ หรือกำหนดแนวทางการบริหารงานของขั้นตอนอื่นๆ เช่น การวางแผน สำหรับคำว่า นโยบาย หมายถึง นโยบายสาธารณะ(Public Policy) เนื่องจากธรรมชาติของรัฐประศาสนศาสตร์เป็นการบริหารภาครัฐที่เกี่ยวกับกิจการสาธารณะ (Public Work) เพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม เมื่อพิจารณาถึงการบริหารนโยบาย หมายถึง การบริหารเกี่ยวกับหลักและวิธีปฏิบัติที่หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ ของรัฐยึดถือเป็นแนวทางการปฏิบัติงาน ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมสาธารณะ หรือการพัฒนาหน่วยงานในอนาคต ในช่วงระยะเวลาที่กำหนด (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2549, น.175) ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการบริหารนโยบาย จะทำให้การพัฒนาหน่วยงานในด้านต่างๆ ในกระบวนการบริหารสามารถประสบผลสำเร็จ เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และเกิดประสิทธิผลต่อภาพลักษณ์ของกระทรวงกลาโหมโดยรวม ซึ่ง สอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2 กล่าวว่า “งานบรรเทาสาธารณภัยทหารเราหลีกหนีไม่พ้น หน้าที่สำคัญต้องมีโครงสร้างชัดเจน ยุทโธปกรณ์ ต้องมีความรู้ความสามารถ ความชำนาญที่ถูกต้องตามหลักการ และต้องมีกฎหมายรองรับการปฏิบัติงาน” สอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 11 “ เรื่องที่กองทัพทำกันอยู่แล้ว เป็นเรื่องที่ดี บ้านเราไม่มีสงคราม ฉะนั้นทหารทำหน้าที่การช่วยเหลือเรื่องการกู้ภัยน่าจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน เพราะมีกำลังคน มีเครื่องไม้เครื่องมือ และได้รับการฝึกฝนมา ถึงแม้จะมีมูลนิธิ แต่นั่นเขาเป็นอาสาสมัครไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ทหารนี่แหละที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือประชาชน” และ สอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 10 “ในสถานการณ์ปัจจุบัน ภัยจากการสู้รบหรือสงคราม ปรับเปลี่ยนจากการรบแบบใช้กำลัง

ทหารปะทะโดยตรง เป็นการทำสงครามในเชิงเทคโนโลยี และการลอบโจมตีหรือการสงครามทางไซเบอร์ ทำให้บทบาทของทหารดูจะเป็นเรื่องไกลตัวประชาชน การเพิ่มบทบาทในฐานะหน่วยงานช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Assistance) และการบรรเทาสาธารณภัย (Disaster Relief) จะช่วยเสริมภาพลักษณ์ที่ดีของกองทัพในสายตาสาธารณชนมากยิ่งขึ้น”

## 4.4 สรุปผลการวิเคราะห์ส่วนที่ 4 การวิเคราะห์ข้อมูลจากกระบวนการสนทนากลุ่มเฉพาะ

ส่วนที่ 4 การวิเคราะห์ข้อมูลจากกระบวนการสนทนากลุ่มเฉพาะซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้กลุ่มผู้เชี่ยวชาญอีกกลุ่มหนึ่ง ได้มีการตรวจสอบยืนยันคำตอบเกี่ยวกับประเด็นปัญหาอุปสรรค ปัจจัยความสำเร็จ และแนวทางการพัฒนาด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม เพื่อเป็นการสอบทานผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้นำบทสรุปที่ได้จากส่วนที่ 1-3 นำมาพัฒนาจัดทำเป็นแบบประเมินบทบาทใหม่ของกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ : ปัญหาอุปสรรค และแนวทางการพัฒนา โดยใช้แบบประเมินความคิดเห็นภายใต้กรอบการวิเคราะห์กระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRB จำนวน 11 ด้าน ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัย เพื่อนำไปถกแถลงในที่ประชุมการสนทนากลุ่มเฉพาะ โดยผู้เชี่ยวชาญอีกกลุ่มหนึ่ง ที่คัดเลือกจากนักศึกษาหลักสูตรวิทยาลัยเสนาธิการทหาร ที่มีความสนใจและสมัครใจเข้าร่วมการสนทนากลุ่ม จำนวน 10 ท่าน (ผนวก ก. ข้อ 3 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญสำหรับการสนทนากลุ่ม) เพื่อยืนยันข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 1, ข้อ 2 และข้อ 3 (ผนวก ค. สรุปผลการสนทนากลุ่มเฉพาะ)

ผลสรุป จากการสนทนากลุ่มเฉพาะ ซึ่งผู้เชี่ยวชาญได้ให้ความเห็นในด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านการบริหารนโยบาย, ด้านการบริหารอำนาจ, ด้านการบริหารจริยธรรม, ด้านการบริหารเกี่ยวกับสังคม, ด้านการวางแผน, ด้านการจัดองค์การ, ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์, ด้านการอำนวยการ, ด้านการประสานงาน, ด้านการรายงาน, ด้านงบประมาณ จะเห็นได้ว่าผู้เชี่ยวชาญ มีความเห็นในระดับมากที่สุด และระดับมาก เป็นส่วนใหญ่ แสดงให้เห็นได้ว่า ผู้เชี่ยวชาญที่เข้าร่วมการสนทนากลุ่มมีความเห็นเป็นฉันทามติเห็นด้วยกับแบบประเมินความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ซึ่งเป็นการยืนยันข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังได้กล่าวไว้แล้ว สำหรับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญในระดับปานกลาง ,น้อย และน้อยที่สุด ผู้วิจัยจึงได้พิจารณาตัดออกไป

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

ไม่นำมาพิจารณา ทั้งนี้ ได้มีข้อเสนอแนะจากการสนทนากลุ่มเฉพาะ จำนวน 4 ประเด็น ซึ่งผู้วิจัยได้นำไปใช้ในการเสนอแนะสำหรับการวิจัยการวิจัยในบทต่อไป

### 4.4.1 การนำเสนอบทบาทกระทรวงกลาโหม ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

ในขั้นตอนนี้ เป็นการเสนอบทบาทใหม่ของ กห.จากผลลัพธ์ที่ได้จากกระบวนการศึกษาวิจัย ภายใต้กรอบกระบวนการบริหารPAMS-POSDCoRB จำนวน 11 ด้าน ดังต่อไปนี้

ด้านการบริหารนโยบาย จำนวน 6 ประเด็น ได้แก่ 1) รัฐบาลต้องมีนโยบายส่งเสริมสนับสนุน กห. อย่างต่อเนื่อง เพียงพอ เหมาะสม 2) รัฐบาลกำหนดให้ กห. เป็นหน่วยสนับสนุนในการบริหารจัดการภัยพิบัติ 3) นโยบาย กห. ต้องมีความชัดเจนทั้งเรื่องงบประมาณ เครื่องมือ อุปกรณ์จำเป็นและกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม 4) ควรมีการปรับปรุงนโยบายและแผนในระดับต่างๆ ให้มีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน และครอบคลุมทุกมิติ 5) ควรมีกฎหมายคุ้มครองการปฏิบัติของกำลังพล 6) ควรให้สิทธิ์ผู้ปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม เท่าเทียมกัน เพื่อให้เกิดแรงจูงใจที่ดี

ด้านการบริหารอำนาจหน้าที่ จำนวน 6 ประเด็น ได้แก่ 1) ผู้นำทางยุทธศาสตร์ มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย ทิศทาง และแผนปฏิบัติการ รวมทั้งการขับเคลื่อนนโยบาย 2) การมอบอำนาจหน้าที่อย่างสอดคล้องกับภารกิจ จะช่วยให้ภาพรวมมีประสิทธิภาพมากขึ้น 3) ผู้ได้รับมอบอำนาจหน้าที่ ต้องสามารถตัดสินใจอย่างรวดเร็ว ถูกต้อง ทันเวลา 4) ความมีเอกภาพในการบังคับบัญชา เป็นจุดเด่นสำคัญของ กห. ในการปฏิบัติภารกิจต่างๆ 5) ผู้บัญชาการเหตุการณ์ (ICS) เป็นการมอบอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ในเหตุการณ์หนึ่งในพื้นที่เฉพาะ 6) การมอบอำนาจหน้าที่อย่างบูรณาการ ช่วยให้ภารกิจประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

ด้านการบริหารจริยธรรม จำนวน 3 ประเด็น ได้แก่ 1) ต้องดำรงความเป็นกลาง ช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม2) มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นและไว้วางใจ ได้รับการยอมรับและร่วมมือ3) ไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง

ด้านการบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม จำนวน 5 ประเด็น ได้แก่ 1) การใช้ชุมชนเป็นฐานในการบริหารจัดการ2) การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนและสังคม3) การเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม ผ่านทางการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์4) การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้

ความเข้าใจภัยพิบัติอย่างถูกต้อง เป็นปัจจัยสู่ความสำเร็จ5) ต้องมีการบูรณาการเครื่องมือสื่อสาร และข้อมูลในการประชาสัมพันธ์ในภาวะวิกฤติ

ด้านการวางแผน จำนวน 7 ประเด็น ได้แก่ 1) กห. ต้องจัดให้มีแผนเชิงนโยบาย และแผนเชิงปฏิบัติการในทุกระดับหน่วย2) กระบวนการวางแผน มีแผนดี มีประสิทธิภาพ ปฏิบัติได้ การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ การติดตามประเมินผล3) การวางแผน ต้องมีข้อมูล (Big Data) ที่ถูกต้องครบถ้วน ทั้งข้อมูลเชิงนโยบายและข้อมูลเชิงพื้นที่4) แผนที่ดี ต้องมีความชัดเจน เฉพาะเจาะจง ครอบคลุมทุกมิติ มีขั้นตอน มีเป้าหมายเป็นรูปธรรม สามารถบรรลุผลได้ สอดคล้องกับปัญหา ทรัพยากรและเวลาในการดำเนินการ5) แผนปฏิบัติการ ต้องร่วมกันจัดทำแผนทั้งหน่วยทหารและพลเรือนในแต่ละพื้นที่6) แผนรองรับการบริหารจัดการภัยพิบัติ ต้องคำนึงถึงความคล่องตัว ความยืดหยุ่น กับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป7) การติดตามประเมินผล จะต้องศึกษาบทเรียนในอดีต เพื่อปรับปรุงแผนการบริหารจัดการภัยพิบัติ ตามห้วงเวลา

ด้านการจัดองค์การ จำนวน 5 ประเด็น ได้แก่ 1) กห. เป็นองค์การขนาดใหญ่ มีหน้าที่สนับสนุนภารกิจของรัฐบาล โดยเฉพาะด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ ในปัจจุบันมีการจัดองค์การได้เหมาะสมกับภารกิจแล้ว2) กห. ควรจัดองค์การด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ เป็นหน่วยเฉพาะกิจแยกออกจากภารกิจหลัก3) ศบภ.กห. และ ศบภ.เหล่าทัพ ในทุกระดับหน่วยจะต้องจัดให้มีการบูรณาการหน่วยงานทั้งด้านนโยบาย ฝ่ายอำนวยการ และหน่วยปฏิบัติ4) การจัดชุดเคลื่อนที่เร็ว กองร้อยช่วยเหลือประชาชน และกองร้อยบรรเทาสาธารณภัย เป็นการจัดเพื่อพราง มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน 5) การจัดหน่วยเพื่อรองรับภารกิจด้านมนุษยธรรมในกรอบอาเซียน หรือสหประชาชาติ จะต้องเตรียมการล่วงหน้า ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ สภาวะแวดล้อมแต่ละประเภทของภัย จึงต้องมีการเตรียมพร้อม มีการฝึกซ้อมให้พร้อมปฏิบัติทันทีเมื่อสั่ง

ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ จำนวน 5 ประเด็นได้แก่ 1) การพัฒนากำลังพลของ กห. ด้วยการฝึกอบรม การประชุมสัมมนา การฝึกซ้อมทั้งในและต่างประเทศอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี ทั้งหน่วยระดับนโยบาย อำนวยการ และปฏิบัติการ2) การเตรียมความพร้อมของหน่วยงาน ทั้งด้านกำลังพล เครื่องมือและงบประมาณ โดยจะต้องทำการซักซ้อมและฝึกปฏิบัติอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ ตั้งแต่ยามปกติ3) การฝึกกำลังพลที่ผ่านมา จะเน้นการฝึกทักษะด้านการปฏิบัติ การฝึกสาธิต แต่ไม่เน้นการฝึกงานฝ่ายอำนวยการ เช่น การฝึกปัญหาที่บังคับการ การฝึกบนโต๊ะ 4) ผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้น ต้องมีความเข้าใจบทบาทของทหารในการบริหารจัดการภัยพิบัติอย่าง

ถ่องแท้ 5) ผู้บังคับบัญชาระดับสูง ต้องให้ความสำคัญในงานด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ จึงควรสร้างองค์ความรู้ ความเข้าใจ เพื่อการมีส่วนร่วม

ด้านอำนวยการ จำนวน 4 ประเด็น ได้แก่ 1) ศูนย์บัญชาการทางทหาร บก.กองทัพไทย มีหน้าที่ติดตามสถานการณ์และอำนวยการ 2) ฝ่ายอำนวยการและฝ่ายเสนาธิการ ต้องศึกษา เรียนรู้กฎระเบียบด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติให้ถ่องแท้3) ทุกหน่วยต้องจัดทำระเบียบปฏิบัติประจำของหน่วย (รปจ.) เพื่ออำนวยการปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง4) ในสถานการณ์ฉุกเฉิน ต้องนำระบบบัญชาการเหตุการณ์ (ICS) มาควบคุมและอำนวยการปฏิบัติ

ด้านการประสานงาน จำนวน 3 ประเด็น ได้แก่ 1) การประสานงานอย่างดี มีประสิทธิภาพเป็นปัจจัยสู่ความสำเร็จ2) ต้องกระทำทั้งภายในและภายนอกองค์การ ทั้งในแนวราบและแนวดิ่งของโครงสร้างองค์กร โดยต่อเนื่องตลอดเวลา 3) ต้องสร้างเครือข่ายการประสานงานให้เชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ

ด้านการรายงาน จำนวน 3 ประเด็น ได้แก่ 1) เป็นมาตรการควบคุมการปฏิบัติของหน่วยตามโครงสร้างการจัดหน่วย และสายการบังคับบัญชาที่ดี มีเอกภาพและชัดเจน 2) ทุกหน่วยต้องรายงานเหตุการณ์ เหตุฉุกเฉิน รายงานด่วน และรายงานประจำวัน ด้วยความรวดเร็ว ถูกต้องทันเหตุการณ์ โดยใช้เครื่องมือที่เร็วที่สุด 3) การรายงาน ต้องใช้ฐานข้อมูลที่สมบูรณ์และทันสมัย

ด้านงบประมาณ จำนวน 3 ประเด็น ได้แก่ 1) ทุกหน่วยต้องจัดทำโครงการ เพื่อเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณประจำปี ในการพัฒนาบุคลากร การฝึกอบรม และการจัดหาเครื่องมือเฉพาะที่จำเป็น 2) นขต.กห. จะต้องเรียนรู้กฎ ระเบียบ เพื่อช่วยในการวางแผน และแผนการเงินควรมีการควบคุมการใช้เงินที่อ่อนตัว แต่ถูกต้องตามระเบียบ 3) ควรแก้ไขระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการ เพื่อให้ กห. สามารถใช้เงินได้ในทุกขั้นตอน ทั้งก่อน ระหว่าง และหลังเกิดภัยพิบัติ

ผู้วิจัยได้นำบทสรุป/ข้อค้นพบ ตามวัตถุประสงค์ข้อ 1 (บทสรุปย่อยที่ 1.1 ปัญหาอุปสรรค) ข้อค้นพบ ตามวัตถุประสงค์ข้อ 2 (บทสรุปย่อยที่ 1.2 ปัจจัยสู่ความสำเร็จ) และข้อค้นพบ ตามวัตถุประสงค์ข้อ 3 (บทสรุปย่อยที่ 1.3 แนวทางพัฒนา) นำมาสังเคราะห์เพื่อจัดทำร่างบทบาทกระทรวงในการบริหารจัดการภัยพิบัติ : ปัญหาอุปสรรค และแนวทางการพัฒนา ภายใต้กรอบการวิเคราะห์ด้วยการนำกระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRB จำนวน 11 ด้าน ต่อจากนั้น ผู้วิจัยได้

นำร่างบทบาทกระทรวงกลาโหม นำมาสังเคราะห์และพัฒนาจัดทำเป็นแบบประเมินบทบาทใหม่ของ กห. โดยใช้แบบประเมินความคิดเห็นผู้เชี่ยวชาญแล้วนำมาถกแถลงในที่ประชุมการสนทนากลุ่มเฉพาะ เพื่อยืนยันข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 1, ข้อ 2 และข้อ 3 ดังได้แสดงไว้ในสรุปผลการสนทนากลุ่มเฉพาะ (ผนวก ค.)

การนำเสนอบทบาทใหม่ของกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ : ปัญหาอุปสรรคและแนวทางการพัฒนา จากผลลัพธ์ที่ได้จากกระบวนการศึกษาวิจัย ภายใต้กรอบกระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRB จำนวน 11 ด้าน สรุปได้ดังนี้ 1) ด้านการบริหารนโยบาย จำนวน 4 ประเด็น 2) ด้านการบริหารอำนาจหน้าที่ จำนวน 3 ประเด็น 3) ด้านการบริหารจริยธรรม จำนวน 2 ประเด็น 4) ด้านการบริหารที่เกี่ยวกับสังคม จำนวน 3 ประเด็น 5) ด้านการวางแผน จำนวน 4 ประเด็น 6) ด้านการจัดองค์การ จำนวน 4 ประเด็น 7) ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ จำนวน 3 ประเด็น 8) ด้านการอำนวยการ จำนวน 4 ประเด็น 9) ด้านการประสานงาน จำนวน 2 ประเด็น 10) ด้านการรายงาน จำนวน 2 ประเด็น 11) ด้านงบประมาณ จำนวน 3 ประเด็นรวมทั้งสิ้น 34 ประเด็น (ดังรูปที่ 4.1)

สรุปท้ายบท

ในบทที่ 4 เป็นการนำเสนอผลการศึกษาตามระเบียบวิธีการที่นำเสนอในบทที่ 3 ซึ่งผู้วิจัยได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการวิจัยอย่างครบถ้วน จนทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์การวิจัย ทั้งการศึกษาด้านปัญหาอุปสรรค ด้านปัจจัยสู่ความสำเร็จ และด้านแนวทางการพัฒนาของกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

สำหรับ บทที่ 5 เป็นการนำเสนอผล สรุปการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

รูปที่ 4.1 ผลการสังเคราะห์ข้อมูล

ที่มา : ผู้วิจัย, 2566

# บทที่ 5

# สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

การวิจัยนี้เป็นการแสวงหาบทบาทใหม่ของกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ: ปัญหาอุปสรรค และแนวทางการพัฒนา ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้จากการวิจัยนี้จะเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพิจารณาบทบาทหน้าที่อันเหมาะสมกับบริบทและศักยภาพของกระทรวงกลาโหมในฐานะหน่วยสนับสนุนภารกิจของรัฐบาลเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลดังที่ได้นำเสนอมาแล้ว ผู้วิจัยสามารถนำประเด็นข้อค้นพบสำคัญ ตามวัตถุประสงค์การวิจัยทั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำกระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRB จำนวน 11 ด้านโดย วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2549) ซึ่งได้รับการยอมรับและนำไปประยุกต์ใช้ในการศึกษาอย่างกว้างขวางมาแล้ว นำมาใช้เป็นกรอบการวิเคราะห์ข้อมูล ตามวัตถุประสงค์การวิจัยในหัวข้อปัญหาอุปสรรค และแนวทางการพัฒนา สำหรับหัวข้อปัจจัยสู่ความสำเร็จ ผู้วิจัยได้นำแนวคิด SWOT Analysis ประกอบด้วยปัจจัยภายนอก กห. และปัจจัยภายใน กห. เพื่อนำมาสรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

## 5.1 สรุปผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง บทบาทกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ :ปัญหาอุปสรรคและแนวทางการพัฒนามีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ 1) เพื่อศึกษาเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรค ในการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ช่วยให้การบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม ประสบผลสำเร็จ 3) เพื่อพิจารณาแนวทางพัฒนาเชิงนโยบายต่อบทบาทกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติในอนาคต โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการ ประกอบด้วย 1) การเก็บข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร ได้แก่ แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง, แนวคิดด้านความมั่นคงแห่งชาติ, แนวคิดบทบาทกระทรวงกลาโหม, แนวคิดการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย, กระทรวงกลาโหมกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 2) การเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามจากผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการภัยพิบัติของหน่วยงานทหาร จำนวน 6 ท่าน และหน่วยงานพลเรือน จำนวน 2 ท่าน รวมเป็น 8 ท่าน 3) การสัมภาษณ์เชิงลึกกับแหล่งข้อมูลบุคคลระดับนโยบายของหน่วยทหารที่มี

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

หน้าที่รับผิดชอบด้านการจัดการภัยพิบัติ จำนวน 6 ท่าน นักวิชาการด้านการจัดการภัยพิบัติ จำนวน 2 ท่าน และสื่อมวลชนด้านการจัดการภัยพิบัติ จำนวน 3 ท่าน รวมเป็น 11 ท่าน 4) การสนทนากลุ่มเฉพาะ โดยผู้เชี่ยวชาญอีกกลุ่มหนึ่ง ที่คัดเลือกจากนักศึกษาหลักสูตรวิทยาลัยเสนาธิการทหาร ที่มีความสนใจและสมัครใจเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ จำนวน 10 ท่าน เพื่อยืนยันข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์การวิจัยในข้อ 1, ข้อ 2 และข้อ 3 ดังต่อไปนี้

**5.1.1 ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 1**

ปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการภัยพิบัติของของกระทรวงกลาโหม ซึ่งได้ข้อค้นพบที่เป็นปัญหาสำคัญจากการวิจัยเอกสาร การสำรวจข้อมูลด้วยแบบสอบถามและการสัมภาษณ์เชิงลึก ทำให้สามารถสรุปได้ว่า กระทรวงกลาโหมยังคงพบกับปัญหาอุปสรรค ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบตามกฎหมาย โดยเป็นหน่วยงานสนับสนุนตามแผน ซึ่งสามารถสรุปประเด็นปัญหาอุปสรรคสำคัญ ได้ดังนี้ 1) ปัญหาด้านนโยบายและแผน ขาดการให้ความสำคัญและแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องการจัดหน่วย ทำให้เกิดปัญหาในการพัฒนากำลังพล การพัฒนาแผนร่วม รวมทั้งการบริหารงบประมาณ จากปัญหาดังกล่าว ทำให้ขาดยุทธศาสตร์และทิศทางในการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน 2) ปัญหาด้านการจัดการภัยพิบัติ โดยมีปัญหาพื้นฐาน คือ การขาดเอกภาพการจัดการในทุกระดับ ทำให้การประสานงานและการสนธิกำลังขาดประสิทธิภาพ ส่วนใหญ่เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ไม่มีการวางแผนในภาพรวม ขาดความรู้ความเข้าใจในระบบบัญชาการเหตุการณ์ขาดการประสานงาน ทำให้ขาดความพร้อมในการสนับสนุนภารกิจด้านการจัดการภัยพิบัติ 3) ปัญหาด้านการปฏิบัติ แบ่งเป็น 3 ขั้น ได้แก่ ขั้นการเตรียมการ ในเรื่องคน การจัดหน่วย การฝึกอบรม ฝึกซ้อม และการเตรียมอุปกรณ์ด้วยการจัดหาเพิ่มเติมสำหรับภัยแต่ละประเภท ขั้นปฏิบัติการมีปัญหาด้านการปฏิบัติ ได้แก่ ต้องรอให้มีการร้องขอ การประกาศเขตภัยพิบัติและเขตให้การช่วยเหลือมีความล่าช้า ทำให้ช่วยเหลือผู้ประสบภัยไม่ทันเวลา ไม่ทั่วถึง ขั้นการฟื้นฟู ทหารมักจะได้รับการร้องขอ แต่ประสบปัญหาด้านงบประมาณสนับสนุนการดำเนินการ 4) ปัญหาการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในต่างประเทศ ขาดการเตรียมพร้อมด้านกำลังพล การสนธิกำลังทหารและพลเรือน ขาดการฝึกซ้อมการเคลื่อนย้าย การประสานงาน และการปฏิบัติการร่วมกับนานาชาติ 5) ปัญหาด้านงบประมาณไม่เพียงพอ ไม่เหมาะสม

**5.1.2 ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม** ประกอบด้วย ปัจจัยภายนอก กห. และปัจจัยภายใน กห. ดังนี้

ผลการศึกษา ตามวัตถุประสงค์การวิจัย ข้อ 2 ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม ประกอบด้วย ปัจจัยภายนอก และปัจจัยภายใน ซึ่งข้อค้นพบที่เป็นปัจจัยสู่ความสำเร็จ จากการวิจัยเอกสาร การสำรวจข้อมูลด้วยแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์เชิงลึก ทำให้สามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยสำคัญที่ควรนำมาพิจารณาร่วมกับแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการภัยพิบัติ เพื่อให้ประสบผลสำเร็จ ได้แก่ 1) ปัจจัยภายนอก ประกอบด้วย ระบบบัญชาการเหตุการณ์ หมายถึง ระบบการจัดการ การบังคับบัญชา การควบคุม การประสานงาน เพื่อตอบสนองต่อหลายหน่วยงาน ปฏิบัติงานในสถานการณ์และเป้าหมายร่วมกัน ดังนั้น จึงต้องดำเนินการในเรื่องการติดต่อสื่อสาร การประสานงาน การแบ่งงาน การกำหนดผู้รับผิดชอบ รวมทั้งการจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมเพียงแผนเดียว มีการประสานงาน และมีการฝึกซ้อมร่วมกัน โดยรัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณประจำปี เพื่อทำแผนพัฒนากำลังพล การฝึกซ้อม และจัดหาเครื่องมือ ทั้งนี้ กระทรวงกลาโหมต้องประสานงานกับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เป็นเจ้าภาพหลักให้ชัดเจน พร้อมทั้งต้องสร้างเครือข่ายการประสานงานระหว่างพลเรือนและทหาร 2) ปัจจัยภายใน ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับกระทรวงกลาโหมโดยตรง เนื่องจากกระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยงานหลักในการประสานการปฏิบัติระหว่างเหล่าทัพ ด้วยการจัดทำแผนสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉินด้านการสนับสนุนทรัพยากรทางทหาร รวมถึงแจ้งเตือนหน่วยงานพลเรือนในพื้นที่เสี่ยงภัย ทั้งนี้ ควรจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมเพียงแผนเดียว มีการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพ และการฝึกอบรม ฝึกซ้อมร่วมกัน โดยกระทรวงกลาโหม ต้องจัดสรรงบประมาณประจำปีเพื่อพัฒนากำลังพล การฝึกซ้อมและจัดหาเครื่องมือจำเป็นสำหรับภัยพิบัติแต่ละประเภท นอกจากนั้น กระทรวงกลาโหมต้องสร้างและส่งเสริมภาวะผู้นำให้เกิดขึ้นในทุกระดับหน่วย และควรให้ความสำคัญในเรื่องการประสานงาน โดยวางตัวบุคคลที่มีความเหมาะสม

**5.1.3 ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์การวิจัย ข้อ 3**

แนวทางการพัฒนาในการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม ซึ่งได้ข้อค้นพบจากการวิจัยเอกสาร การสำรวจข้อมูลด้วยแบบสอบถามและการสัมภาษณ์เชิงลึก สามารถสรุปได้ว่า แนวทางการพัฒนาที่สำคัญซึ่งสอดคล้องกับประเด็นปัญหาอุปสรรคที่มีปัจจัยสู่ความสำเร็จ เป็นปัจจัยเสริมในการกำหนดแนวทางการพัฒนา เป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย โดยกระทรวงกลาโหมควรนำไปพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสม ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้ 1) แนวทางพัฒนาด้านนโยบายและแผน ได้แก่ ควรปรับปรุงแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ให้ครอบคลุมอาณาเขตทางทะเล และกำหนดหน่วยรับผิดชอบให้ชัดเจน ควรให้ความสำคัญในการแปลงแผนสู่

การปฏิบัติ ควรกำหนดระบบบัญชาการเหตุการณ์ไว้ในแผนปฏิบัติการฉุกเฉิน ควรจัดโครงสร้างอัตราการจัดศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม(ศบภ.กห.) ทุกระดับ เพื่อให้จัดทำแผนพัฒนากำลังพล ด้านการฝึกอบรม ฝึกซ้อม และจัดหาเครื่องมือ 2) แนวทางพัฒนาด้านการจัดการภัยพิบัติ ได้แก่ ควรจัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจเพื่อสนับสนุนภารกิจการบริหารจัดการภัยพิบัติ ควรมีการวางแผนร่วมเพื่อการประสานงานและฝึกซ้อม ควรจัดทำแผนเผชิญเหตุ การพัฒนาระบบ/เครื่องมือด้วยการฝึกอบรม ปรับระบบฐานข้อมูลทรัพยากรด้วยการจัดทำคู่มือ รวมทั้งการพัฒนาระบบเครือข่ายและระบบสื่อสาร ควรเตรียมกำลังพล สิ่งอุปกรณ์ให้พร้อม ควรฝึกร่วมกับทุกภาคส่วนรวมทั้งมิตรประเทศ 3) แนวทางพัฒนาด้านการปฏิบัติ ได้แก่ ขั้นเตรียมการ ควรจัดเตรียมคน เครื่องมือ งบประมาณฝึกอบรม ฝึกซ้อมร่วมกับทุกภาคส่วนรวมทั้งมิตรประเทศ ขั้นปฏิบัติควรปรับระบบการร้องขอของพลเรือนให้ทันต่อเหตุการณ์ ควรจัดตั้งชุดประสานงานการปฏิบัติส่วนหน้าในสถานการณ์ภัยพิบัติ ระดับ 1 และ 2 เมื่อเข้าสู่สถานการณ์ระดับ 3 และ 4 ควรจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหมส่วนหน้า (ศบภ.กห.สน.) และขั้นฟื้นฟู ซึ่งเป็นภารกิจของฝ่ายพลเรือน 4) แนวทางพัฒนาการช่วยเหลือในต่างประเทศโดยกระทรวงการต่างประเทศ เป็นหน่วยประสานงานหลัก และส่งข้อมูลให้กับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และกระทรวงกลาโหมจะลำเลียงยุทโธปกรณ์ เครื่องมือ กำลังพลไปให้การช่วยเหลือ ควรต้องมีการบูรณาการร่วมระหว่างทหารและพลเรือนเป็นทีมไทยแลนด์ 5) แนวทางการพัฒนาด้านงบประมาณ โดยกระทรวงกลาโหมควรจัดทำคำของบประมาณประจำปี ควรแก้ระเบียบงบประมาณให้เอื้อต่อการปฏิบัติงาน ควรแก้ระบบการร้องขอของฝ่ายพลเรือน พร้อมทั้งจัดงบประมาณซ่อมบำรุงยุทโธปกรณ์ของหน่วยทหาร

**5.1.4 การนำเสนอบทบาทกระทรวงกลาโหม ในการบริหารจัดการภัยพิบัติในอนาคต**

จากสรุปผลการสนทนากลุ่มเฉพาะ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ มีความเห็นด้วยในระดับมากที่สุดและระดับมาก เป็นส่วนใหญ่ เกี่ยวกับร่างบทบาทกระทรวงกลาโหมด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ แสดงให้เห็นว่า กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่เข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ มีความเห็นเป็นฉันทามติ เห็นด้วยกับร่างบทบาท กห. ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ซึ่งเป็นการยืนยันข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

## 5.2 อภิปรายผลการศึกษา

จากผลการศึกษา ตามวัตถุประสงค์การวิจัยทั้ง 3 ประการ ผู้วิจัยจึงได้นำผลการศึกษามาอภิปรายผลการวิจัยดังต่อไปนี้

### 5.2.1 ปัญหาอุปสรรค ด้านที่มีความสำคัญที่สุด

ปัญหาอุปสรรคด้านที่มีความสำคัญที่สุด คือ ด้านการบริหารนโยบาย สอดคล้องกับงานวิจัยของ นิพนธ์ ปานมงคล (2549) ได้ศึกษาบทบาทกองพลพัฒนากับการบรรเทาสาธารณภัย พบว่า ข้อจำกัดและอุปสรรคในด้านการวางแผนได้มีการเตรียมการวางแผน วางระบบงาน แต่ยังไม่ต่อเนื่องและไม่มีการซักซ้อมความเข้าใจ สอดคล้องกับงานวิจัยของ ไชยมงคล ประโลมรัมย์ และ ณัฏฐ์ ฤกษ์ดี (2551) ได้ศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิดในการพัฒนาการบรรเทาสาธารณภัยของกองทัพไทยในปัจจุบัน และได้สรุปผลการวิจัยไว้ว่า นโยบายและแผนต้องมีความชัดเจนในเรื่องกำลังพล เครื่องมือเครื่องใช้ การสนับสนุนงบประมาณ ระบบการบริหารจัดการ และระบบการติดต่อสื่อสาร ทั้งยังต้องมีความต่อเนื่อง การศึกษาวิจัยร่วม การวางแผน การนำแผนไปปฏิบัติ การบูรณาการกับทุกภาคส่วน รวมถึงต้องมีการประเมินผลการดำเนินการซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของวุฒิสาร เหลืองจินดา (2555) ได้ทำการศึกษาบทบาทของทหารในการบรรเทาภัยพิบัติ กรณีศึกษาในความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพบกไทยและหน่วยงานภาครัฐในอุทกภัยพื้นที่กรุงเทพฯ ปี 2554 ผลจากการวิจัยแสดงให้เห็นว่า อุปสรรคของกองทัพบกไทยทั้งในระดับนโยบายและระดับผู้ปฏิบัติ คือ การขาดความพร้อมสำหรับอุทกภัยที่ยืดเยื้อ และการปฏิบัติการบรรเทาภัยพิบัตินั้น เป็นไปในลักษณะของการดำเนินการเฉพาะหน้า ประกอบกับการขาดความรู้และประสบการณ์ในด้านภัยพิบัติ จึงส่งผลให้เกิดความยุ่งยากในการให้ความช่วยเหลือ ทั้งนี้ อุปสรรคสำคัญในระดับนโยบายคือเรื่องกฎหมายและโครงสร้าง โดยทหารถูกกำหนดบทบาทในการบรรเทาภัยพิบัติเป็นหน่วยให้การสนับสนุน ซึ่งหมายความว่า กองทัพบกไทยจะมีขอบเขตของการปฏิบัติงานภายใต้การร้องขอจากหน่วยงานอื่นๆ และในส่วนของอุปสรรคสำคัญในระดับผู้ปฏิบัติคือ ยุทโธปกรณ์ที่มีอยู่นั้นไม่ได้ออกแบบมาเพื่อการปฏิบัติการบรรเทาภัยพิบัติในสถานการณ์อุทกภัยที่ยืดเยื้อเช่นนี้ สำหรับงานวิจัยเรื่องนี้ สามารถสะท้อนให้เห็นถึง การตระหนักรู้และการเตรียมพร้อมในองค์รวมของกองทัพบก ยังไม่ได้รับการส่งเสริมอย่างเท่าที่ควร และไม่ได้นำไปใช้ในการจัดทำแผนการเผชิญภัยในระดับชาติ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของไพบูลย์ สุริยะวงศ์ไพศาล และสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2555) ได้ทำการวิจัยเรื่องมหาอุทกภัยปี 2554 : บทเรียนจากประสบการณ์ ศึกษาเกี่ยวกับเหตุการณ์มหาอุทกภัยครั้งใหญ่ในพื้นที่ภาคกลาง เมื่อปี 2554 ซึ่งพบว่า การรับมือทางสาธารณสุขยังมีข้อจำกัดด้านการวางแผน การตัดสินใจ จึงเป็นไปอย่างฉุกละหุก การวางแผนก่อนเกิดภัยและการทำงานร่วมกับ

นักวิชาการน่าจะช่วยให้การเตรียมรับมือดีขึ้น และสอดคล้องกับ บทเรียนในอดีต แผน ปภ.2558 ได้สรุปปัญหาและข้อจำกัดด้านกระบวนการวางแผนและการสนับสนุน เกิดจากไม่มีการวางแผนในภาพรวม ต่างหน่วยต่างปฏิบัติตามแนวทางของตนเอง โดยขาดความรู้ความเข้าใจ ขาดความมุ่งหมาย การเข้าพื้นที่ประสบภัยโดยไม่มีการประสานงานกับหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมาย ทำให้ขาดความพร้อมในการสนับสนุน เช่น เชื้อเพลิง อุปกรณ์พิเศษ และงบประมาณ เกิดความสับสนและล่าช้าระดับนโยบาย ขาดการให้ความสำคัญและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การบริหารนโยบาย จะมีความสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งกระทรวงกลาโหม ควรจะต้องให้ความสำคัญในการกำหนดนโยบายให้ชัดเจน ครอบคลุมทุกด้านและทุกมิติ จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้ลุล่วงไปได้ อันจะนำไปสู่ผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย คือ การช่วยเหลือประชาชนให้รอดพ้นภัยพิบัติ

**5.2.2 ปัจจัยสู่ความสำเร็จด้านที่มีความสำคัญมากที่สุด**

ปัจจัยสู่ความสำเร็จด้านที่มีความสำคัญมากที่สุด คือ ด้านการประสานงานสอดคล้องกับงานวิจัยของ ศิรินันท์ สุวรรณโมลี (2552) ศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนาการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นฐานจากภาคประชาสังคม : กรณีศึกษาชุมชนบ้านน้ำเค็ม ตำบลบางม่วง อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา การศึกษาพบว่าชุมชนบ้านน้ำเค็ม ได้รับการวางรากฐานและพัฒนาการรวมกลุ่มจนเกิดคณะทำงานที่พัฒนาตนเอง ทั้งนี้ การจัดการตนเองด้านภัยพิบัติจะสำเร็จได้ ต้องใช้กระบวนการมีส่วนร่วมและความร่วมมือจากภาคประชาสังคม คือทั้งชุมชน ภาครัฐและองค์กรพัฒนา อีกทั้งการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวบ้าน จะต้องมาจากการมีส่วนร่วมทั้งจากภายในและภายนอกชุมชนที่จะแก้ปัญหาหลายๆ ด้านที่เกี่ยวเนื่องไปพร้อมๆกัน สำหรับปัญหาและแนวทางแก้ไขในการจัดการภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐานของชุมชนบ้านน้ำเค็ม พบว่าปัญหาด้านการมีส่วนร่วม ด้านงบประมาณ ด้านความรู้ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ในการดำเนินงาน และด้านการประสานงานระหว่างองค์กร ปัญหาที่มาจากภายในชุมชน คือ ชุมชนยังขาดประสบการณ์ในการรับมือและการฟื้นฟูตนเองหลังภัยพิบัติ ส่วนข้อเสนอแนะต่อปัญหานี้ คือ การประสานการมีส่วนร่วมในระยะยาว ด้านปัญหาจากภายนอก คือ ข้อจำกัดของภาครัฐ ด้านการมีส่วนร่วมกับภาคชุมชนและการขาดประสบการณ์ในการดำเนินงาน ทั้งด้านระเบียบราชการ ความรับผิดชอบ และทัศนคติของตัวบุคคล ทำให้การฟื้นฟูชุมชนจากภาครัฐทำได้ล่าช้า บทเรียนของการเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติของชุมชนบ้านน้ำเค็ม สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการวางแผนฟื้นฟูชุมชน ศูนย์ประสานงานชุมชน

บ้านน้ำเค็ม ได้เชื่อมโยงเครือข่ายชุมชน แลกเปลี่ยนเรียนรู้และขยายบทเรียนสู่นอกพื้นที่ไปยังต่างประเทศด้วย ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของKamolvej (2006) ได้ทำการวิจัยเรื่อง The Integration of Intergovernmental Coordination and Information Management in Response to Immediate Crisis : Thailand Emergency Management ซึ่งเป็นการศึกษาถึงการบูรณาการ การประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐในการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารเพื่อรับมือกับสถานการณ์วิกฤต โดยใช้กรณีศึกษาการบริหารจัดการภาวะฉุกเฉินของประเทศไทย ทำให้พบว่าหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินทั้งระดับชาติ จังหวัด ท้องถิ่น รวมถึงกรุงเทพมหานคร มีความสามารถในการรับมือกับภัยพิบัติได้แตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับขนาดของการเกิดภัยพิบัติ อีกทั้งการสนับสนุนข้อมูลข่าวสาร และช่องทางการสื่อสารระหว่างหน่วยงานอันเป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน

**5.2.3 แนวทางการพัฒนาด้านที่มีความสำคัญมากที่สุด**

แนวทางการพัฒนาด้านที่มีความสำคัญมากที่สุด คือ ด้านการบริหารนโยบาย สอดคล้องกับการศึกษาของ สุรพล อุดมชัยรัตน์ (2548) ศึกษาเรื่อง บทบาทศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม ในทศวรรษหน้า (พ.ศ.2548 – 2557) ผลการวิจัยพบว่าบทบาทสำคัญอย่างหนึ่งของศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหมได้แก่ บทบาทการเสนอนโยบายและแผน ให้งานด้านบรรเทาสาธารณภัยเป็นภารกิจหลักสำคัญประการหนึ่งของ กห ซึ่งควรกำหนดนโยบายให้ชัดเจนและต่อเนื่องเพื่อเป็นทิศทางในการจัดทำแผนต่างๆ เพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ควรประเมินผลทั้งระบบโดยต่อเนื่องโดยสอดคล้องกับ การศึกษาของ Keding (2012) ได้ทำการวิจัยเรื่อง Disaster Management for Socioeconomic Status Challenged Population in the United States ได้ศึกษาถึงกลยุทธ์และทรัพยากรสำคัญที่ส่งผลต่อการเตรียมการรับมือภัยพิบัติ โดยพบว่ามีประเด็นสำคัญ 7 ประเด็นที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติอันประกอบด้วย (1) การวางแผนภัยพิบัติควรบูรณาการประชากรทุกกลุ่ม (2) การขจัดความไม่เท่าเทียมกันและการเลือกปฏิบัติ (3) ประกาศเป็นกฎหมายเฉพาะด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ (4) กำหนดให้ทำหลักสูตรการเตรียมพร้อมกับภัยพิบัติในโรงเรียน (5) ส่งเสริมความรับผิดชอบในระดับท้องถิ่น (6) เพิ่มการใช้สื่อต่างๆ ให้เป็นประโยชน์ และ (7) การนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ในการสื่อสารซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Pawloski,M.S.(2012) ได้ทำการวิจัยเรื่อง Catastrophic Events-Emergency Management Planning Requirements and Success factors for Catastrophic Response Operations ได้ศึกษาถึง การวางแผนการจัดการเหตุฉุกเฉินจากภัยพิบัติ ความต้องการและปัจจัยความสำเร็จของการปฏิบัติการตอบสนอง

ต่อเหตุการณ์ภัยพิบัติ ภายใต้กรอบการบริหารจัดการภัยพิบัติแห่งชาติและการสั่งการเหตุการณ์ โดยพบว่ามีปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการวางแผน การจัดการเหตุการณ์ฉุกเฉินจากภัยพิบัติมีทั้งสิ้น 17 องค์ประกอบ โดยแบ่งเป็นสองปัจจัย คือ ปัจจัยตอบสนอง ได้แก่ การควบคุม บังคับบัญชาและประสานงาน การวางแผน การขนส่งในภาวะวิกฤต การติดต่อสื่อสารในภาวะวิกฤต การประเมินสถานการณ์ การเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะ การตอบสนองอย่างทันท่วงทีภายใน 72 ชั่วโมง การฝึกซ้อมแผนปฏิบัติการ อาชีวอนามัยสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย การดำเนินการส่วนปัจจัยที่จำเป็นในการอยู่รอด ได้แก่ การค้นหาและช่วยชีวิตผู้ประสบภัยขนาดใหญ่ ทรัพยากรและการบริหารของภาครัฐและภาคเอกชน การดูแลผู้ประสบภัย การให้บริการทางการแพทย์ การฟื้นฟูบูรณะโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น การป้องกันและรักษาความปลอดภัยในที่เกิดเหตุ และการจัดการกับผู้เสียชีวิต ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องนำไปศึกษาและประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมต่อไปรวมทั้งสอดคล้องกับการศึกษาของ รัชกรณ์ นภาพรพิพัฒน์ (2556) ได้ศึกษาการพัฒนาระบบการเตรียมพร้อมของไทยในกรอบนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ ผลการศึกษาพบว่า ในระดับหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบด้านสาธารณภัยส่วนใหญ่ในระดับนโยบายและในระดับจังหวัดได้ตระหนักถึงความสำคัญในระบบการเตรียมพร้อมเผชิญกับสาธารณภัย โดยการปรับปรุงแผนที่เกี่ยวข้อง การเตรียมทรัพยากรด้านต่างๆ และการฝึกซ้อม ซึ่งสะท้อนถึงความรู้ความเข้าใจถึงความสำคัญของระบบบัญชาการเหตุการณ์ ส่วนในระดับบุคคลพบว่า กลุ่มเป้าหมายที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มากกว่า ร้อยละ 80 เกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในประเด็นการวางแผน การปฏิบัติการ การส่งกำลังบำรุง และการเงิน/การบริหาร มีความรู้ความเข้าใจระบบบัญชาการเหตุการณ์ โดยเฉพาะประเด็นการมีกฎหมายรองรับการปฏิบัติงาน การนำบทเรียนการฝึกซ้อมมาใช้เมื่อเกิดเหตุการณ์ และสิ่งที่สำคัญผู้บัญชาการเหตุการณ์ควรทราบสถานการณ์และแนวโน้มของสถานการณ์ และความรุนแรงของภัย และสอดคล้องกับการศึกษาของ วรพงษ์ สง่าเนตร (2558) ได้ทำการศึกษา เรื่อง การบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทย ตามแนวพระบรมราโชวาท ผลการวิจัยพบว่า 1) ปัญหาที่กองทัพไทยช่วยเหลือประชาชนไม่ทั่วถึงและไม่ทันเวลาเท่าที่ควร ที่สำคัญคือ ปัญหาในประเด็นการตอบสนองทันท่วงที ซึ่งได้แก่ ชุดเคลื่อนที่เร็วที่มีขีดความสามารถเหมาะสมมีไม่เพียงพอ ระบบแจ้งเตือนภัยและระบบร้องขอความช่วยเหลือไม่ทันสมัย และการประกาศเขตภัยพิบัติมีความล่าช้า 2) แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการอุทกภัยที่สำคัญในประเด็นการตอบสนองทันท่วงทีที่สำคัญ ได้แก่ พัฒนาชุดเคลื่อนที่เร็วให้มีจำนวนและขีดความสามารถเหมาะสมเพียงพอ พัฒนาระบบแจ้งเตือนภัยและระบบร้องขอความช่วยเหลือให้ทันสมัย และพัฒนาการประกาศเขตภัยพิบัติให้ทันต่อสถานการณ์ และ 3) ปัจจัยสำคัญที่มีส่วนทำให้แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทยตาม

แนวพระบรมราโชวาทประสบความสำเร็จ ประกอบด้วย ปัจจัยภายนอก คือ นโยบายรัฐบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชน และปัจจัยภายใน คือ นโยบายกองทัพ และงบประมาณ

## 5.3 ข้อเสนอแนะ

### 5.3.1 ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติ

บทบาทกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ที่ได้จากผลการวิจัย เป็นข้อเสนอเชิงนโยบายที่เหมาะสมกับบริบทและศักยภาพของกระทรวงกลาโหม ในฐานะหน่วยงานสนับสนุนภารกิจของรัฐบาลที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยจึงขออธิบายข้อเสนอแนะในการปฏิบัติ เพื่อให้กระทรวงกลาโหม หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้สนใจศึกษาได้พิจารณาใช้ประโยชน์ โดยนำเสนอเฉพาะที่สำคัญรวม 5 ประเด็น ดังนี้

1) ด้านนโยบายและแผน ซึ่งนับว่าเป็นด้านที่มีความสำคัญมากที่สุดได้แก่ รัฐบาลกำหนดให้กระทรวงกลาโหม เป็นหน่วยสนับสนุนการบริหารจัดการภัยพิบัติ จึงควรให้การสนับสนุนกระทรวงกลาโหมอย่างต่อเนื่อง เพียงพอและเหมาะสม สำหรับนโยบายการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม ควรมีความชัดเจนในเรื่องงบประมาณ กำลังพล เครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็น ควรปรับปรุงนโยบายและแผนในระดับต่างๆ ให้มีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน และครอบคลุมทุกมิติ โดยเฉพาะพื้นที่ทางทะเล, ควรมีกฎหมายคุ้มครองการปฏิบัติของกำลังพล ในส่วนแนวทางการพัฒนาด้านการวางแผน ได้แก่ ควรจัดให้มีแผนเชิงนโยบายและแผนเชิงปฏิบัติการ โดยต้องมีข้อมูล (Big Data) ที่ถูกต้อง ครบถ้วน ควรมีแผนที่ดี มีความชัดเจน เฉพาะเจาะจง ครบทุกมิติ มีขั้นตอน มีเป้าหมายเป็นรูปธรรม สามารถบรรลุผลได้ มีความสอดคล้องกับปัญหา ทรัพยากรและเวลาในการดำเนินการ, ควรจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมกันทั้งหน่วยทหารและหน่วยพลเรือนในพื้นที่, ควรมีการติดตามประเมินผล โดยต้องศึกษาบทเรียนในอดีตเพื่อนำมาปรับปรุงแผนการบริหารจัดการภัยพิบัติตามห้วงเวลา

2) ด้านการจัดการภัยพิบัติ ได้แก่ ควรจัดหน่วยด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ เป็นหน่วยเฉพาะกิจแยกออกมาจากภารกิจหลัก, ควรให้มีการบูรณาการของหน่วย ศบภ.กห. ทั้งระดับนโยบายระดับอำนวยการ และระดับปฏิบัติการ, ควรจัดชุดเคลื่อนที่เร็ว กองร้อยช่วยเหลือประชาชน และกองร้อยบรรเทาสาธารณภัย โดยเป็นการจัดเพื่อพลางให้เหมาะสมกับสถานการณ์, ควรจัดหน่วยเพื่อ

รองรับภารกิจด้านมนุษยธรรมในต่างประเทศ โดยเตรียมการไว้ล่วงหน้าให้เหมาะสมกับสถานการณ์ สภาวะแวดล้อมแต่ละประเภทของภัย, ควรต้องมีการบูรณาการร่วมระหว่างทหารและพลเรือนเป็นทีมไทยแลนด์ สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ ควรพัฒนากำลังพลด้วยการฝึกอบรม ประชุมสัมมนา การฝึกซ้อมทั้งในและต่างประเทศอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี ในทุกระดับหน่วย, ควรเตรียมความพร้อมของหน่วย ทั้งด้านกำลังพล เครื่องมือ และงบประมาณ โดยให้มีการฝึกซ้อม ฝึกปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ ตั้งแต่ยามปกติ และผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้น ควรให้ความสำคัญในงานด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยต้องเข้าใจบทบาทของทหารอย่างถ่องแท้

3) ด้านการปฏิบัติ โดยแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นเตรียมการ ด้วยการเตรียมกำลังพลให้พร้อม เตรียมเครื่องมือ อุปกรณ์ต่างๆ ควรจัดเตรียมงบประมาณฝึกอบรม ฝึกซ้อมร่วมกับทุกภาคส่วน รวมทั้งมิตรประเทศ ขั้นปฏิบัติการ ควรปรับระบบการร้องขอของพลเรือนให้ทันต่อเหตุการณ์, ควรจัดตั้งชุดประสานการปฏิบัติส่วนหน้าในสถานการณ์ภัยพิบัติระดับ 1 และระดับ 2 และต่อเนื่องเข้าสู่สถานการณ์ระดับ 3 และระดับ 4 ควรจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหมส่วนหน้า (ศบภ.กห.สน.) และขั้นฟื้นฟู ซึ่งเป็นภารกิจของฝ่ายพลเรือน ทั้งนี้ ในด้านการอำนวยการ ควรมอบให้ศูนย์บัญชาการทางทหาร กองบัญชาการ กองทัพไทย ทำหน้าที่ติดตามสถานการณ์และอำนวยการปฏิบัติ ควรให้ทุกหน่วยจัดทำระเบียบปฏิบัติประจำของหน่วย (รปจ.) เพื่ออำนวยการปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และควรนำระบบบัญชาเหตุการณ์ (ICS) มาใช้ในการควบคุมและอำนวยการปฏิบัติในสถานการณ์ฉุกเฉิน สำหรับในด้านการรายงาน ควรให้ทุกหน่วยต้องรายงานเหตุการณ์ ด้วยความรวดเร็ว ถูกต้อง ทันเหตุการณ์ โดยใช้เครื่องมือที่เร็วที่สุด โดยใช้ฐานข้อมูลที่สมบูรณ์และทันสมัย ในส่วนการประสานงาน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารจัดการภัยพิบัติ ซึ่งควรกระทำทั้งภายในและภายนอกองค์การ ทั้งในแนวราบและแนวดิ่ง โดยต่อเนื่องตลอดเวลา พร้อมทั้งควรต้องสร้างเครือข่ายการประสานงานให้เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ กระทรวงกลาโหม ต้องคำนึงถึงและให้ความสำคัญในเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนและสังคม ควรจัดการประชาสัมพันธ์ในภาวะวิกฤติ ควรจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารร่วม เพื่อบูรณาการเครื่องมือและการจัดการข้อมูลข่าวสาร สำหรับในด้านการบริหารจริยธรรม จึงควรให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยด้วยความเป็นกลาง ช่วยเหลืออย่างทั่วถึง เท่าเทียม ไม่เลือกปฏิบัติ มีความโปร่งใสตรวจสอบได้

4) ด้านการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในต่างประเทศควรต้องมีการเตรียมพร้อมเรื่องกำลังพลต้องสนธิกำลังทหารและพลเรือน มีการฝึกซ้อมและซักซ้อมการปฏิบัติ การเคลื่อนย้าย การประสานงาน และการปฏิบัติการร่วมกับนานาประเทศ

5) ด้านการงบประมาณ ได้แก่ ควรให้ทุกหน่วยต้องจัดทำโครงการและแผนงาน เพื่อเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณประจำปี เพื่อการพัฒนาบุคลากร การฝึกอบรม และการจัดหาเครื่องมือเฉพาะที่จำเป็น, ควรมีการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณอย่างถูกต้องตามระเบียบ และควรแก้ไขระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการ เพื่อให้เอื้อต่อการปฏิบัติงาน ทั้งในห้วงก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และภายหลังเกิดภัยพิบัติ

**5.3.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป**

1) ปรับเปลี่ยนหน่วยงานที่ทำการศึกษาจากกระทรวงกลาโหมไปเป็นหน่วยงานระดับรองลงไป อาทิเช่น กองทัพไทย กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ เพื่อเป็นการเปรียบเทียบกับการศึกษาในสถานการณ์ที่คล้ายคลึงกัน

2) ปรับเปลี่ยนกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก จากระดับนโยบาย เปลี่ยนเป็นระดับผู้ปฏิบัติ รวมทั้งประชาชนผู้ประสบภัย และกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย อาทิเช่น หน่วยปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ได้รับข้อมูลอย่างรอบด้านมากยิ่งขึ้น

3) ปรับเปลี่ยนกรอบที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล จากเดิมใช้กระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRB จำนวน 11 ด้าน ไปใช้เป็นกรอบการวิเคราะห์ข้อมูลในลักษณะอื่นที่เหมาะสม เพื่อเป็นการตรวจสอบข้อมูล และผลที่ได้รับจากกรอบการวิเคราะห์ข้อมูลที่แตกต่างกัน เพื่อให้ได้ผลการวิจัยที่มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

สรุปท้ายบท

ในบทที่ 5 ผู้วิจัยได้สรุปผลการศึกษาวิจัย อภิปรายผล และพิจารณาข้อเสนอแนะในการปฏิบัติ และข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป อันสามารถจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการนำไปประยุกต์ใช้ ในการพัฒนาการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหมและหน่วยงานต่างๆ ต่อไป

# บรรณานุกรม


กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2547). *แผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ.2548 (ภาคการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย)*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2551). *คู่มือแนวทางการปฏิบัติงาน ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย*. กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2552). *แผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์ พ.ศ.2553-2562*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2556ก). *สถิติสถานการณ์ภัยของประเทศไทย ประจำปี 2556*. กรุงเทพฯ : ผู้แต่ง.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2556ข). *การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2557). *แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2560). *การบริหารจัดการความเสี่ยงด้านอุทกภัยอย่างบูรณาการ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมชนสหกรณ์การเกษตร.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2564). *แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564 – 2570*. กรุงเทพฯ : ผู้แต่ง.

กรมยุทธศึกษากองทัพบก. (2560). *คู่มือยุทธศาสตร์กองทัพบก*. กรุงเทพฯ : ศูนย์พัฒนาหลักนิยมและยุทธศาสตร์ กรมยุทธศึกษาทหารบก.

กระทรวงกลาโหม. (2546). *ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กองบริการสำนักงานสนับสนุนกรมเสมียนตรา.

กระทรวงกลาโหม. (2547). *หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน*. กรุงเทพฯ : ผู้แต่ง.

กระทรวงกลาโหม. (2556). พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2556. กรุงเทพฯ : สำนักนโยบายและแผนกลาโหม.

กระทรวงกลาโหม. (2558). *แผนบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม 2558*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.

กระทรวงการคลัง. (2556). *เงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ กรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556*. กรุงเทพฯ : ผู้แต่ง.


มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

# บรรณานุกรม (ต่อ)

กระทรวงมหาดไทย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2549). *คู่มือแนวทางการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย*. กรุงเทพฯ : ผู้แต่ง.

กระทวงมหาดไทย. (2550). *พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550* . กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมชนสหกรณ์แห่งประเทศไทย.

กฤษฎา อารีรัชชกุล. (2547). *การบริหารจัดการภัยพิบัติ : องค์ความรู้และทักษะที่ต้องพัฒนา*. กรุงเทพฯ : เอช อาร์เซ็นเตอร์.

กองทัพไทย. (2558). *ยุทธศาสตร์ทหารกองทัพไทย พ.ศ.2558*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร.

กองทัพบก. (2558). *กองทัพบกกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยสึนามิ*. กรุงเทพฯ : อรุณการพิมพ์.

กองบัญชาการกองทัพไทย. (2558). *คู่มือบรรเทาสาธารณภัย หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา พ.ศ. 2558*. กรุงเทพฯ : ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา.

กองบัญชาการกองทัพไทย. (2559). *กองทัพไทยกับการช่วยเหลือฟื้นฟูภัยพิบัติในเนปาล*. กรุงเทพฯ : กรมยุทธการทหาร.

กอบชัย บุญอรณะ. (2559). *รายงานการวิจัยแนวทางการขับเคลื่อนการจัดการสาธารณภัยอย่างบูรณาการและมีประสิทธิภาพของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย*. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

กิตติเมศวร์ สกุลพัฒน์รดา. (2560). *รายงานการวิจัยการพัฒนาการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ ของกองบัญชาการกองทัพไทยในทศวรรษหน้า (พ.ศ.2562-2570)*. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยเสนาธิการทหาร.

เกียรติศักดิ์ ลิลิตธรรม. (2558). *รายงานการวิจัยการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหมตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์*. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

โกวิทย์ กังสนันท์. (2557). ก้าวข้ามการบริหารทรัพยากรมนุษย์ : คนในมุมมองศีลธรรมการบริหาร. *วารสารพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์กร, 6*(1), 1-25.

ครรชิต สิงหเสมานนท์ และ สัมพันธ์ พลภักดิ์. (2560). การบริหารจัดการ การประชาสัมพันธ์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอิสเทิร์นเอเชีย ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 7*(1), 122-131.

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

# บรรณานุกรม (ต่อ)

เจริญชัย หินเธาว์. (2562). *รายงานการวิจัยการกำหนดบทบาทกองทัพไทยในการสนับสนุนด้านความมั่นคงให้กับกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร หลังปี พ.ศ.2564*. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

ชนนกัญจน์ อินทร์จันทร์. (2557). *รายงานการวิจัยรูปแบบการบรรเทาสาธารณภัย กองบัญชาการกองทัพไทย*. กรุงเทพฯ : สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ.

ชัยเสฏฐ์ พรหมศรี. (2554). *ภาวะผู้นำองค์กรยุคใหม่*. กรุงเทพฯ : ธรรกมลการพิมพ์.

ชัยเสฏฐ์ พรหมศรี. (2557). ความตระหนักรู้ต่อการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติทางธรรมชาติ : การทบทวนวรรณกรรม. *วารสารวิชาการบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร, 34*(2), 95-97.

ชาญวิทย์ ชัยกันย์. (2558). *ความรับผิดของรัฐเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของญี่ปุ่น และไทย*. สืบค้น 15 ตุลาคม, 2565,จาก https://prthailand.com/publications.

ชาย โพธิสิตา. (2562). *ศาสตร์และศิลป์การวิจัยเชิงคุณภาพ* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน).

ชุบ กาญจนประกร. (2556). *หลักรัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ไชยมงคล ประโลมรัมย์. (2553). *การพัฒนาการบรรเทาสาธารณภัยของศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองบัญชาการ กองทัพไทย*. กรุงเทพฯ : พิมพ์ลักษณ์.

ไชยสิทธิ์ ตันตระกูล. (2554). *ความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน : ศึกษาเฉพาะกรณีความร่วมมือทางทหาร*(Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.

ไชยา ยิ้มวิไล. (2557). *พัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์และบริหารรัฐกิจ : จากอดีตสู่ปัจจุบันและอนาคต*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

ณภัทร สุขจิตต์. (2559). *การเตรียมความพร้อมให้การสนับสนุนช่วยเหลือด้านการบรรเทาสาธารณภัยของกระทรวงกลาโหมในต่างประเทศ*. สืบค้น 15 ตุลาคม, 2565, จาก https://www.bangkokbiznews.com/politics/580728

ดำรง วัฒนา. (2549). *การจัดทำยุทธศาสตร์*. กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

# บรรณานุกรม (ต่อ)

ทวิดา กมลเวชช. (2555). *Politics of Disaster Management Flood 2011 in Thailand*. สืบค้น 15 ตุลาคม, 2565,จาก http://www.sscthailand.org/index.php?option=com_documan & task=doc_download&gid=88&ltemid=521

ทัศนีย์ ผลชานิโก (ม.ป.ป.). *ถอดรหัส 2P2R การประชาสัมพันธ์ในภาวะวิกฤต*. สืบค้น 27 สิงหาคม, 2565, จาก http://www.prd.go.th/ewt.dl.link.php?nid=61655&file.

ทิพชัย ทิพยุทธ์. (2557). *การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติของกระทรวงกลาโหม* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์, นครปฐม.

ธวัชชัย ชวนสมบูรณ์. (2559). *รายงานการวิจัยแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงการบรรเทาสาธารณภัยและช่วยเหลือผู้ประสบภัย ของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา*. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

นันทิยา ทองคณารักษ์. (2556). *การสำรวจสภาวะแวดล้อมเพื่อวางแผนยุทธศาสตร์ประเทศไทย ปี พ.ศ.2557 – 2558*. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน.

นิพนธ์ ปานมงคล. (2549). *รายงานการวิจัย บทบาทกองพลพัฒนากับการบรรเทาสาธารณภัยศึกษาเฉพาะกรณีกองพลพัฒนาที่ 1*. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

นิภาพรรณ เจนสันติกุล. (2558). *การจัดการตามนโยบายรัฐเพื่อตอบสนองภัยพิบัติในประเทศไทย : กรณีศึกษาอุทกภัยระหว่าง พ.ศ.2485-2555*(Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยมหิดล, กรุงเทพฯ.

บางกอกบิสนิว. (2564). *สถานการณ์โรคระบาดใหม่ในประเทศไทย*. สืบค้น 22 มิถุนายน, 2564 จาก http://www.Bangkokbiznews.com/news/detail870449.

ปัญญา ศรีสิงห์ และ อเนก สุขวิลัย. (2556). *ภาพอนาคตของประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนด้านการบรรเทาภัยพิบัติเพื่อการพัฒนาศักยภาพกองทัพไทย*. สืบค้น 27 สิงหาคม, 2565, จาก https://opsd.mod.go.th/Content/PDF/64/ASEAN-641122.aspx

พรทิพา ปิยะกมลรัตน์. (2553). *การประเมินผลการบริหารจัดการด้านการประสานงานเพื่อการพัฒนาของเมืองพัทยา* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร, กรุงเทพฯ.

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

# บรรณานุกรม (ต่อ)

พรธิดา วิเศษศิลปานนท์ และ สมศรี ศิริขวัญชัย. (2556). *ผลการประเมินการขับเคลื่อนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระดับกลุ่มจังหวัด/จังหวัด พ.ศ.2553 – 2557*. การประชุมวิชาการกระทรวงมหาดไทย, กรุงเทพฯ.

พรรณวดี ชัยกิจ. (2561). การทูตภัยพิบัติของญี่ปุ่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. *จุลสารความมั่นคงศึกษา,19*(6), 25-61.

พวงรัตน์ ทวีรัตน์. (2538). *วิธีการวิจัยทางพฤติกรรมศาสตร์และสังคมศาสตร์* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.

พิทยา บวรวัฒนา. (2556). *รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ.1887 – ค.ศ.1970)*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พิพัฒน์ นนทนาธรณ์. (2558). *ภาวะผู้นำเชิงปฏิบัติการ : LIFE Model* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : ศูนย์ผู้นำธุรกิจเพื่อสังคม.

พิพัฒน์ นนทนาธรณ์. (2559). *การจัดการความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์การ* (พิมพ์ครั้งที่2). กรุงเทพฯ : ศูนย์ผู้นำธุรกิจเพื่อสังคม.

พิพัฒน์ นนทนาธรณ์. (2560). อิทธิพลของภาวะผู้นำทางยุทธศาสตร์และการสื่อสารทางยุทธศาสตร์ที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการจัดการทางยุทธศาสตร์. *วารสารสมาคมนักวิจัย สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 22*(1). 217-229.

ไพศาล มีศรี. (2562). *รายงานการวิจัยแนวทางการบูรณาการด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

ภุชพงศ์ พงษ์ศิริ. (2554). นวัตกรรมที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการจัดการเศษลังไม้เป็นพลังงานหมุนเวียนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า(Unpublished Doctoral dissertation). มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, กรุงเทพฯ.

มนตรี กรรพุมมาลย์ และฐิติภัทรา คำผงแดง. (2553). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน กรณีศึกษา ตำบลชมพู อำเภอเนินมะปราง จังหวัดพิษณุโลก*. สืบค้น 15 ตุลาคม, 2565,จาก http://www.social.nu.ac.th/th/paper/is/2553/2553_18.pdf.

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. (2550). *มนุษย์กับสังคม*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

# บรรณานุกรม (ต่อ)

เมธี ทรัพย์ประสพโชค. (2554). *การนำนโยบายจัดการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนไปปฏิบัติ* (Unpublished Doctoral dissertation). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.

รัชกรณ์ นภาพรพิพัฒน์. (2556). *การพัฒนาระบบการเตรียมพร้อมของไทย ในกรอบนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ : กระทรวงการต่างประเทศ.

ราชกิจจานุเบกษา. (2551). *พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการ กระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551*. เล่ม 125 ตอนที่ 26 ก. กรุงเทพฯ, 2 พฤษภาคม 2551.

ราชกิจจานุเบกษา. (2550). *พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550.* เล่มที่ 124 ตอนที่ 52 ก. กรุงเทพฯ, 7 กันยายน 2550.

ราชกิจจานุเบกษา. (2560). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560*. เล่มที่ 134 ตอนที่ 40ก. กรุงเทพฯ, 6 เมษายน 2560.

วรเดช จันทรศร. (2552). *ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ : สหายบล็อกและการพิมพ์.

วรพงษ์ สง่าเนตร. (2558). *การบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทยตามแนวพระบรมราโชวาท* (Unpublished Doctoral dissertation). มหาวิทยาลัยอีสเทอร์นเอเชีย, ปทุมธานี.

วรัทยา พรมชาติ. (2559). *ความพร้อมในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่* (Unpublished Master's thesis). วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น, ปทุมธานี.

วิทยาลัยการตำรวจ. (2553). *การบริหารจัดการเหตุวิกฤติ (Critical Incident Management)*. สืบค้น 15 ตุลาคม, 2565,จาก http://www.policethai.com/index.php.

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. (2552). *คู่มือเรื่องความมั่นคงแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

วิฐูร ขำเจริญ. (2561). *รายงานการวิจัยการพัฒนาการจัดการภัยพิบัติของกองทัพอากาศ*. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2548). *การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ*. กรุงเทพฯ : นิติธรรม.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2549). *หลักรัฐประศาสนศาสตร์แนวคิดและกระบวนการ*. กรุงเทพฯ : เอ็กซเปอร์เน็ท.

# บรรณานุกรม (ต่อ)

วิไลพร ทวีลาภพันทอง. (2555). *ความเสี่ยงภัยพิบัติประเทศไทย 18 ประเภท ไพร์ซวอเตอร์เฮาส์คูเปอร์แนะรัฐต้องทำแผนภัยพิบัติแห่งชาติ*. สืบค้น 15 ตุลาคม, 2565, จาก http://www.pwc.com/th/en/press-room/highlight-converage/2012/thaipublica.040112.jhtml.

วุฒิสาร เหลืองจินดา. (2555). *บทบาทของทหารในการบรรเทาภัยพิบัติ กรณีศึกษาในความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพบกไทยและหน่วยงานภาครัฐในอุทกภัยพื้นที่ กรุงเทพฯ ปี 2554* (Unpublished Master's thesis). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และ สมชาย หิรัญกิตติ. (2545). *องค์การและการจัดการ*. กรุงเทพฯ : ธรรมสาร.

ศิลปานันท์ ลำกูล, เกษมชาติ นเรศเสนีย์ และภานุวัฒน์ ภักดีวงศ์. (2559). บทบาทกองทัพไทยในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติในประเทศไทย : บทสำรวจปัญหาและแนวคิดในการแก้ไข.*วารสารวิชาการและวิจัยสังคมศาสตร์, 10*(1), 35 - 50.

ศูนย์พัฒนาหลักนิยมและยุทธศาสตร์. (2562). *กองทัพบก ในการช่วยเหลือภัยพิบัติ*. กรุงเทพฯ : กรมยุทธศึกษาทหารบก.

ศูนย์พัฒนาหลักนิยมและยุทธศาสตร์. (2562). *ถอดบทเรียนของมณฑลทหารบกที่ 37 จากการปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ณ วนอุทยานถ้ำหลวง-ขุนน้ำนางนอน จ.เชียงราย ตั้งแต่ 23 มิถุนายน ถึง 16 กรกฎาคม 2561*. กรุงเทพฯ : กรมยุทธศึกษาทหารบก.

ศูนย์วิจัยและพัฒนาการทหาร บก.ทหารสูงสุด. (2546). *โครงสร้างกองทัพไทยกับสงครามในทศวรรษหน้า*. กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและพัฒนาการทหาร.

ศูนย์วิจัยและพัฒนาการทหาร. (2554). *ศึกษาความเป็นไปได้โครงการศึกษาบทบาทของกองทัพด้านการบรรเทาสาธารณภัย*. กรุงเทพฯ : กรมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกลาโหม.

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์. (2560). *แนวทางการพัฒนาศูนย์ฝึกบรรเทาสาธารณภัยของกองทัพไทย. เอกสารศึกษาเฉพาะกรณี สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ*. กรุงเทพฯ : กองศึกษาวิจัยทางยุทธศาสตร์และความมั่นคง.

สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. (2559). *การจัดการในการบรรเทาสาธารณภัยในยามฉุกเฉิน*. กรุงเทพฯ : ผู้แต่ง.

สำนักงบประมาณ. (2544). *การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ*. กรุงเทพฯ : พี.เอ. ลีฟวิ่ง.

สำนักงบประมาณ. (2557). *การมอบนโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2558*. กรุงเทพฯ : ผู้แต่ง.

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

# บรรณานุกรม (ต่อ)

สำนักงบประมาณ. (2558). *การเตรียมการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2559*. กรุงเทพฯ : สำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ. (2544). *แผนหลักการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ (พ.ศ.2545-2549)*. กรุงเทพฯ : กระทรวงกลาโหม.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2554). *การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย กรณีศึกษา ไทยและต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ : บริษัท ศูนย์การพิมพ์เพชรรุ่ง จำกัด.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2558ก). *สรุปสาระสำคัญรายงานผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ 3 ปี แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11*. กรุงเทพฯ : ผู้แต่ง.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2558ข). *ทิศทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564)*. กรุงเทพฯ : ผู้แต่ง.

สำนักงานความมั่นคงกิจการชายแดนและการป้องกันประเทศ. (2551). *นโยบายการเตรียมความพร้อมแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล.

สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม. (2555). *การพัฒนาระบบเตรียมพร้อมแห่งชาติ : ศึกษาการบริหารวิกฤตการณ์สาธารณภัยและความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา*. กรุงเทพฯ : กระทรวงกลาโหม.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2555). *มหาอุทกภัยปี 2554 : บทเรียนจากประสบการณ์*. นนทบุรี : ซันต้าการพิมพ์.

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. (2558). *การพัฒนาระบบการเตรียมพร้อมของชาติตามมติคณะรัฐมนตรี*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. (2544). *สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. (2547). *ปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้*. กรุงเทพฯ : สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ.

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. (2560). *ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2564*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักสภาความมั่นคงแห่งชาติ.

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

# บรรณานุกรม (ต่อ)

สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน. (2547). *แผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ.2548*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์.

สีหนาท วงศาโรจน์. (2554). *รายงานการวิจัยบทบาทกองทัพไทยในภูมิภาคอาเซียน: ความร่วมมือด้านมนุษยธรรม*. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

สุจินต์ ไชยชุมศักดิ์ และ ธัญยธรณ์กนลา สุขพานิช-ขันทปราบ. (2558). ภาวะผู้นำเชิงยุทธศาสตร์การบริหารจัดการในภาวะวิกฤติและการสร้างความร่วมมือของชุมชนในการแก้ไขอุทกภัยอย่างยั่งยืน : ศึกษาเฉพาะกรณีพื้นที่น้ำท่วมในเขตจังหวัดสิงห์บุรี จังหวัดอ่างทอง และจังหวัดลพบุรี ของประเทศไทย. *วารสารวิชาการ สถาบันการพลศึกษา, 7*(1), 149-163.

สุชา เคียมทองคำ. (2560). *รายงานการวิจัยยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเล ในห้วง 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ.2560-2569)*. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

สุชาติ สุทธิพล. (2558). *รายงานการวิจัยการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ*. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

สุพจน์ สายวงค์ปัญญา. (2560). *รายงานการวิจัยยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

สุภางค์ จันทวานิช. (2554). *วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ* (พิมพ์ครั้งที่ 19). กรุงเทพฯ : ศูนย์หนังสือแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุภางค์ จันทวานิช. (2563). *วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ* (พิมพ์ครั้งที่ 25). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุรชาติ บำรุงสุข. (2543). *กองทัพในยามสันติ : ปฏิบัติการนอกเหนือจากการสงครามและปฏิบัติการรักษาสันติภาพ*. กรุงเทพฯ : บริษัท สแคว์ปริ้นซ์ 93 จำกัด.

สุรชาติ บำรุงสุข. (2554). *ภัยพิบัติทางธรรมชาติ : ปัญหาความมั่นคงใหม่*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน.

สุรชาติ บำรุงสุข. (2555). *ปฏิรูปกองทัพ สร้างทหารประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน.

สุรชาติ บำรุงสุข. (2556). *ภัยคุกคามทางธรรมชาติ*. กรุงเทพมหานคร : สำนักข่าวกรองแห่งชาติ.

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

# บรรณานุกรม (ต่อ)


สุรพล อุดมชัยรัตน์. (2548). *บทบาทศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม ในทศวรรษหน้า (พ.ศ.2548 – 2557).* กรุงเทพฯ : กองบัญชาการทหารสูงสุด.

สุรพล อุดมชัยรัตน์. (2555). *ปัญหาการปฏิบัติราชการทางปกครอง : กรณีศึกษา การดำเนินงานของศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม*. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.

เสรี ศุภราทิตย์. (ม.ป.ป.). *การบริหารจัดการอุทกภัยในอนาคต*. ศูนย์วิจัยธรรมชาติ มหาวิทยาลัยรังสิต. สืบค้น 15 ตุลาคม, 2565,จาก http://www.thaidesaster.com/index.php

โสภณ ศิริงาม. (2558). *ยุทธศาสตร์ชาติของรัฐไทยในยุคผ่อนคลายความตึงเครียด* (Unpublished Doctoral dissertation). มหาวิทยาลัยบูรพา, ชลบุรี.

อนุสรณ์ แก้วกังวาล. (2557). *รายงานการวิจัยยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการโดยใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS)*. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

อนุสรณ์ แก้วกังวาล. (2546). *คู่มือปฏิบัติงาน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย*. กรุงเทพฯ : อรุณการพิมพ์.

อภินันท์ จันตะนี. (2559). *ระเบียบวิธีวิจัยทางการจัดการชั้นสูง*. กรุงเทพฯ: บริษัทจรัลสนิทวงศ์การพิมพ์ จำกัด.

อมร อมรวิริยะกุล. (2561). *ยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศ 20 ปี (2560 – 2579)*. กรุงเทพฯ : สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ.

อุทัย เลาหวิเชียร. (2544). *รัฐประศาสนศาสตร์ ลักษณะวิชาและมิติต่างๆ* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

Abramovitz, J.N. (2001). *Averting Unnatural Disasters State of the World 2001. The world watch institute report on progussToword a Sustainable Society*. New York USA. : W.W. Norton and Company.

Abramovitz,L.Z.& Semmer,A.M. (1995). Pediatric bone marrow transplantation update. *Oneology Nursing Forum Journal, 22*(1), 107 – 117.

Chantanee, A. (2559). *Curriculum Quality Management with Quality Cycle and Four lddhipadas in Higher Education Institutions* (Unpublished Doctoral dissertation). Mahachulalongkornravidyalaya University, Bangkok.

# บรรณานุกรม (ต่อ)


Deming, W.E. (1986). *Out of Crisis*. Boston : The Massachusetts Institute of Technology. Center for Advance Engineering Study.

Drucker, P. F. (1954). *The Practice of Management*. New York : Harper& Row, Publishers.

Fayol, H. (1900). *Industrial and General Administration*. Wren : Bedeian& Breeze.

Federal Emergency Management Agency. (2011). *National Preparedness System*. WashingtionD.C. : Department of Homeland Security.

Guha-Sapir, D. (2016). Preliminary data : Human impact of natural disaster. *The Centre for research on the Epidemiology of Disaster-CRED, 4*(5), p.1-2.

Gulick, L.H. & Urwick, L. (1937). *The Science of Administration*. New York : The Rumford Press

Hofstede, G. (1984). The cultural relativity of the quality of life concept. *Academy of Management Review, 9* (3), 389–398

Jay, M. & Hyde, A. (2007). *Classics of Public Administration*. Wadsworth :Congage Learning.

Kamolvej, A. (2006). *The integration of intergovernmental coordination and information management in response to immediate crisis : Thailand emergency management* (Unpublished Doctoral dissertation). University of Pittsburgh, United States.

Keding, M.R. (2012). *Disaster management for socioeconomic status challenged population in the united states* (Unpublished Doctoral dissertation). University of Phoenix, United States.

Maslow, A. H. (1954). *Motivation and personality* . New York: Harper and Row.

McGregor, D. (1960). *The Human Side of Enterprise*. New York: McGraw-Hill Book Company

Miller, J. (2013). *Analysis and process model development for situation awareness during military humanitarian assistance operations*(Unpublished Doctoral dissertation). The George Washington University, United States.

Mintzberg, H. and Quinn, J. B. (1996). *The Strategy Process : concepts, Contexts, Cases* (3 rd ed.). upper Saddle River, NJ : Prentice Hall.


มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

# บรรณานุกรม (ต่อ)


Nonthanathon, P. (2003). *Strategic Leadership and Organizational Effectiveness* (Unpublished Doctoral dissertation). Nation Institute of Development Administration, Bangkok.

Ouchi, W. (1981). Theory Z: How American business can meet the Japanese challenge. *Business Horizons journal*, *24*(6), 82-83.

Pawloski, M.S. (2012). *Catastrophic events-emergency management planning requirements and success factors for catastrophic response operations*. The George Washington University, Washington, D.C., United States.

Porter L.A. (2010). *Defense support of civilian authorities (DSCA) : what emergency manager need to know.* The George Washington University, Washington, D.C., United States.

Ring,K.E. Jr. (2008). *Response: Strategy, Leadership, and Actions – Closing The Gap*. U.S. Army War College, CarlisleBarracks, PA USA.

Schermerhorn, J.R., Hunt, J.G & Osborn, R.N. (2008). *Organizational Behavior*(10th ed). Upper Saddle River, NJ : Pearson Education.

Seigel, G. (1985). Human Resource Development in Emergency Management. *Public Administration Review, 45*(2), 107-117

Shapiro, S. P. (1987). The Social Control of Impersonal Trust. *American Journal of Sociology, 93*(3), 623-658.

Siegel, S. (1956). *Nonparametric Statistics*. New York, NY: McGraw-Hill.

Smith, D. M. (2011). *A study of command and control of multi-agency disaster response operations*. University of Phoenix, Arizona, United States : Ann Arbor.

The world Bank. (2015). *Military expenditure*. Retrieved from http://data worldbank.org/ indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS.

Weber, M. (1946). *Bureaueracy*. Belmont, CA.

Wiran, C., Sarobol, S., Keawtip, S. & Yossuck, P. (2011). *An application of POSDCoRB Model as a management tools for local administration in Maetang district, Chiang Mai province* (12thThe Graduate Research Conference). KhonKaen University

# บรรณานุกรม (ต่อ)

Yoshizaki, T. (2011). Disaster Militarism? Military Humanitarian Assistance and Disaster Relief, *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, *22*(1), 347-375. doi: https://doi.org/10.1163/18757413_022001014

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

# ภาคผนวก

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

# ภาคผนวก ก
# รายชื่อผู้ร่วมโครงการวิจัยและร่วมให้ข้อมูล

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

**รายชื่อผู้ร่วมโครงการวิจัยและร่วมให้ข้อมูล**

1. กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ จำนวน 8 ท่าน

| | |
|---|---|
| 1.1 พันเอกธีรศักดิ์ กฤษณะเศรณี | ผู้อำนวยการกองบรรเทาสาธารณภัย ส่วนนโยบายและแผนกระทรวงกลาโหม |
| 1.2 พันเอก รฐนนทรัตนโสภณ | ผู้บังคับหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ 31 หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา |
| 1.3 พันเอก สำรวย เพ็ชรทอง | ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองบรรเทาสาธารณภัย กรมกิจการพลเรือนทหาร |
| 1.4 พันเอก ณรงค์ สุวรรณอำไพ | นายทหารปฏิบัติการประจำกรม กรมกิจการพลเรือนทหารบก |
| 1.5 นาวาเอก เกียรติยุทธ เทียนสุวรรณ | ผู้อำนวยการกองบรรเทาสาธารณภัย กรมกิจการพลเรือนทหารเรือ |
| 1.6 นาวาอากาศเอก ณรัฐ บุญประเสริฐ | ผู้อำนวยการกองบรรเทาสาธารณภัย กรมกิจการพลเรือนทหารอากาศ |
| 1.7 นายกอบชัย บุญอรณะ | ผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิ อดีตรองอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย |
| 1.8 นายโชตินรินทร์ เกิดสม | รองผู้ว่าราชการจังหวัดระนอง อดีตผู้อำนวยการกองป้องกันสาธารณภัย กรม ปภ.มท. |

2. กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ จำนวน 11 ท่าน

| | |
|---|---|
| 2.1 พลเอก พงษ์สวัสดิ์ พรรณจิตต์ | ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกลาโหม |
| 2.2 พลเอก นเรนทร์สิริภูบาล | ผู้บัญชาการหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา |
| 2.3 พลโท พีรวัฒน์ชุณหะนันท์ | ผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ กองบัญชาการกองทัพไทย อดีตผู้อำนวยการกองบรรเทาสาธารณภัย กร.ทหาร |
| 2.4 พลเอก กฤษฎาอารีรัชชกุล | อดีตเจ้ากรมกิจการพลเรือนทหารบก |
| 2.5 พลเรือตรี กำจร เจริญเกียรติ | ผู้อำนวยการสำนักกิจการพลเรือน กรมกิจการพลเรือนทหารเรือ |
| 2.6 พลอากาศโท ฐานัตถ์ จันทร์อำไพ | เจ้ากรมกิจการพลเรือนทหารอากาศ |
| 2.7 พลเรือเอก ประสาน สุขเกษตร | กรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง อดีตรองผู้บัญชาการทหารสูงสุด |

| | |
|---|---|
| 2.8 รศ.ดร.เสรี ศุกราทิตย์ | ผู้อำนวยการศูนย์เปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและภัยพิบัติ มหาวิทยาลัยรังสิต |
| 2.9 นางทัศนีผลชานิโก | รองอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ นักวิชาการด้านการประชาสัมพันธ์ในภาวะวิกฤต |
| 2.10 นางสุดฤทัย เลิศเกษม | ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์ |
| 2.11 นางดาริน กำเนิดรัตน์ | ผู้ชำนาญการ (ด้านการสื่อสารภัยพิบัติ) สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส |

3. กลุ่มผู้เชี่ยวชาญสำหรับการสนทนากลุ่มเฉพาะ(Focus Group Discussion)

| | |
|---|---|
| 3.1 พันเอก เมธา หินธีระนันท์ | รองผู้อำนวยการกองกิจการพลเรือน ส่วนกิจการพลเรือน สำนักนโยบายและแผนกลาโหม |
| 3.2 นาวาเอก ปิลันธน์ อ่ำสำอาง | ผู้อำนวยการกองฝึกร่วมและผสม สำนักวางแผนการฝึกร่วมและผสม กรมยุทธการทหาร |
| 3.3 นาวาเอก ณัฐพล วัฒนกุล | ฝ่ายเสนาธิการประจำหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา |
| 3.4 พันเอก โชคดี อัมพรดิษฐ | รองผู้อำนวยการกองกิจการพลเรือน กองทัพภาคที่ 1 |
| 3.5 พันเอก มนต์ชัย กิจฉลอง | หัวหน้าศัลยกรรมออร์โธปิดิกธ์ โรงพยาบาลค่ายสุรสีห์ |
| 3.6 นายปราโมทย์ พรหมทอง | วิศวกรโยธาชำนาญการพิเศษ กรมโยธาธิการและผังเมือง |
| 3.7 พันเอก ปานเทพ โรจนชีวาคม | หัวหน้ากองส่งกำลังบำรุง มณฑลทหารบกที่ 26 |
| 3.8 พันเอก กอบปิติ ถาวรพฤกษ์ | รองผู้อำนวยการกองฝึกร่วมและผสม สำนักงานวางแผนการฝึกร่วมและผสม กรมยุทธการทหาร |
| 3.9 นางสาวพัชรมณี เย็นมั่นคง | รองผู้อำนวยการฝ่ายประชาสัมพันธ์ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค |
| 3.10 พันเอก เจษฎา ปิยะสุวรรณ | หัวหน้าฝ่ายสรรพกำลัง มณฑลทหารบกที่ 45 |

-

# ภาคผนวก ข

## หนังสือเชิญเข้าร่วมโครงการวิจัยและร่วมให้ข้อมูล

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

กุมภาพันธ์ 2564

เรื่อง ขอเชิญเข้าร่วมโครงการวิจัยและร่วมให้ข้อมูล

เรียน (รายชื่อตามผนวก ก.)

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ 1 ชุด และแบบสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ 1 ชุด

ด้วยกระผม พลเอก สุรพล อุดมชัยรัตน์ นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (สาขา รัฐประศาสนศาสตร์) มหาวิทยาลัยรังสิต ได้จัดทำดุษฎีนิพนธ์ เรื่อง "บทบาทกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ : ปัญหาอุปสรรค และแนวทางการพัฒนา" โดยมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม ควรจะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงด้านใด อย่างไร จึงจะสามารถบรรลุภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลต่อภาพลักษณ์ของกระทรวงกลาโหม 2) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสำเร็จในการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม 3) เพื่อนำเสนอแนวทาง บทบาทกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติในอนาคต

ผู้วิจัย จึงขอเรียนเชิญท่านเข้าร่วมโครงการวิจัยและร่วมให้ข้อมูล อันจะเป็นประโยชน์ในการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยจะดำเนินงานเป็น 2 ขั้นตอน คือ

1. ขอความร่วมมือจากผู้เชี่ยวชาญในการตอบแบบสอบถาม (ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย) และส่งกลับให้ผู้วิจัย ภายในวันที่ 10 มีนาคม 2564

2. การเข้าพบผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อขอสัมภาษณ์ โดยจะประสานเพื่อขอให้กำหนดวัน เวลา และสถานที่ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อกรุณาให้เกียรติเข้าร่วมโครงการวิจัยและร่วมให้ข้อมูล ทั้งนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณในความร่วมมือมา ณ โอกาสนี้ ด้วย

ขอแสดงความนับถือ

พลเอก

(สุรพล อุดมชัยรัตน์)

ผู้วิจัย

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

**แบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ**

.....

**คำชี้แจง**

แบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ เป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำดุษฎีนิพนธ์ เรื่อง “บทบาทกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ : ปัญหาอุปสรรค และแนวทางการพัฒนา” ของนักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (สาขารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยรังสิต) ซึ่งสามารถใช้เป็นแนวทางสำหรับภาครัฐ ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษาต่างๆ สามารถนำข้อมูลไปใช้ประกอบการพิจารณา การปรับปรุงพัฒนา และเพิ่มศักยภาพในการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติในระดับต่างๆ ได้อย่างเหมาะสมและมีคุณภาพ

ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามและข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ซึ่งจะดำเนินการในโอกาสต่อไป ถือเป็นความลับ จะไม่นำเสนอหรือเปิดเผยเป็นรายบุคคล โดยจะนำเสนอข้อมูลในภาพรวมเพื่อการวิเคราะห์สำหรับการศึกษาในครั้งนี้เท่านั้น

แบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ เป็นการสอบถามข้อมูลเบื้องต้น จำนวน 10 ข้อ และขอความร่วมมือให้ส่งข้อมูลคืนแก่ผู้วิจัย ภายในวันที่ 10 มีนาคม 2564

ผู้วิจัยขอขอบคุณท่านเป็นอย่างยิ่ง ที่ให้ความอนุเคราะห์ในการตอบแบบสอบถามในครั้งนี้

พลเอก สุรพล อุดมชัยรัตน์

ผู้วิจัย

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

**แบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ**

**บทบาทกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ : ปัญหาอุปสรรค และแนวทางการพัฒนา**

1. กระทรวงกลาโหม ประสบปัญหา อุปสรรค ด้านใดบ้าง ในการบริหารจัดการภัยพิบัติในห้วงเวลาที่ผ่านมา มีด้านใดบ้างที่ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหา อุปสรรคเรียบร้อยแล้ว มีด้านใดบ้างที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข ท่านคิดว่าจะต้องแก้ไขอย่างไร

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

2. ตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 กำหนดให้กระทรวงกลาโหม เป็นหน่วยงานสนับสนุน ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหมอย่างใดบ้าง ควรแก้ไขอย่างไร

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

3. การจัดองค์กรของศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม มีปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการภัยพิบัติ อย่างใดบ้าง กรุณาให้เหตุผล และกรุณาให้คำแนะนำการจัดองค์กรให้เหมาะสมในอนาคต

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

4. ท่านคิดว่ามีปัจจัยใดบ้างที่จะช่วยให้การบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม ประสบผลสำเร็จได้ในอนาคต

.....
.....
.....
..... 5. ปัญหา อุปสรรค เกี่ยวกับกรอบกฎหมาย อาทิ เช่น พรบ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550, แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558, แผนบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม 2558,

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

ประกาศกระทรวงกลาโหม เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน เป็นต้น ท่านเห็นว่าเรื่องใด มีปัญหาอย่างไร ควรแก้ไขอย่างไร กรุณา อธิบาย

……
……
……
……

6. การปฏิบัติของศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม ในห้วงก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลัง เกิดภัย ท่านเห็นว่าแต่ละห้วงเวลา มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร ควรแก้ไขอย่างไร

……
……
……
……

7. บทบาทกระทรวงกลาโหม ในการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในต่างประเทศ ทั้งในกรอบอาเซียน และในกรอบสหประชาชาติ ท่านเห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการอย่างไรบ้าง ควรแก้ไขอย่างไร

……
……
……
……

8. กระทรวงกลาโหม ควรกำหนดนโยบายด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ เป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่ง เพื่อให้มีการจัดงบประมาณประจำปี สำหรับการเตรียมพร้อมรับสถานการณ์ฉุกเฉิน ท่านเห็นด้วย หรือไม่ กรุณาให้เหตุผล

……
……
……
……

9. การบริหารจัดการสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม มีองค์ประกอบ คือ ด้านการวางแผน ด้านการจัดองค์กร ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการอำนวยการ ด้านการประสานงาน ด้านการรายงาน ด้านงบประมาณ และด้านอื่นๆ ท่านเห็นว่าองค์ประกอบด้านใดบ้าง เป็นปัญหาและอุปสรรค ที่ต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุงอย่างไร กรุณาให้เหตุผล

……
……

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

……
……

10. กรุณาให้คำแนะนำ เกี่ยวกับแนวทางในการนำเสนอบทบาทกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติเชิงนโยบายในอนาคต เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล จนเป็นที่เชื่อถือศรัทธาจากประชาชน

……
……
……
……

เรื่องอื่นๆ

……
……
……
……

ขอขอบคุณอย่างยิ่ง

ผู้วิจัย

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

**แบบสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ**

**เรื่อง “บทบาทกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ : ปัญหาอุปสรรค และแนวทางการพัฒนา”**

ผู้ให้สัมภาษณ์.....

ตำแหน่ง.....

สถานที่สัมภาษณ์.....

วันที่.....เริ่มเวลา.....

1. การบริหารจัดการภัยพิบัติของหน่วยงานของท่านในห้วงที่ผ่านมามีประเด็นปัญหาและอุปสรรคด้านใดบ้าง และท่านมีแนวคิดในการแก้ไขอย่างไร

……
……

……
……2. ท่านคิดว่ามีปัจจัยใดบ้างที่จะช่วยทำให้ กห. ประสบผลสำเร็จในการบริหารจัดการภัยพิบัติในอนาคต

……
……
……
……

3. กรุณาให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อบทบาท กห. ในการบริหารจัดการภัยพิบัติในอนาคต

……
……
……
……4. กรุณาให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะ อันจะเป็นประโยชน์ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ และในโอกาสต่อไป

……
……
……
……

การสัมภาษณ์เสร็จสิ้นเมื่อเวลา.....

ผู้บันทึก.....

ข้อมูลการให้สัมภาษณ์ของผู้ทรงคุณวุฒิ

| ลำดับ | รายชื่อผู้ร่วมโครงการ | วันที่ตอบรับ | วันที่สัมภาษณ์ | สถานที่ให้สัมภาษณ์ |
|---|---|---|---|---|
| 1 | พลเอก พงษ์สวัสดิ์ พรรณจิตต์ | 23 ก.พ.64 | 26 มี.ค.64, 10.45 น. | สนผ. กห. |
| 2 | พลเอก นเรนทร์ สิริภูบาล | 3 มี.ค. 64 | 5 มี.ค.64, 10.30 น. | บก.นทพ. |
| 3 | พลโท พีรวัฒน์ ชุณหะนันท์ | 28 ก.พ.64 | 1 เม.ย.64, 14.00 น. | กร.ทหาร |

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 4 | พลเอก กฤษฎา อารีรัชชกุล | 25 ก.พ.64 | 26 มี.ค.64, 14.00 น. | บ้านพักซอยเสนานิคม 28 |
| 5 | พลเรือตรี กำจร เจริญเกียรติ | 16 มี.ค.64 | 16 มี.ค.64, 08.00 น. | กพร.ทร. |
| 6 | พลอากาศโท ฐานัตถ์ จันทร์อำไพ | 9 มี.ค.64 | 15 มี.ค.64, 09.00 น. | กร.ทอ. |
| 7 | พลเรือเอก ประสาน สุขเกษตร | 15 ก.พ.64 | 15 ก.พ.64 09.00 น. | วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร |
| 8 | รศ.ดร.เสรี ศุกราทิตย์ | 1 ก.ค.62 | 1 ก.ค.62, 10.00 น. | มหาวิทยาลัยรังสิต |
| 9 | นางทัศนี ผลชานิโก | 16 มี.ค.64 | 16 มี.ค.64, 13.00 น. | วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร |
| 10 | นางสุดฤทัย เลิศเกษม | 17 มี.ค.64 | 17 มี.ค.64, 14.00 น. | สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์ |
| 11 | นางดาริน กำเนิดรัตน์ | 18 มี.ค.64 | 18 มี.ค.64, 13.00 น. | สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส |

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

# ภาคผนวก ค

# ข้อสรุป

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

**ข้อสรุปย่อยที่ 1 การวิจัยเอกสาร**

**1.1 ประเด็นปัญหาอุปสรรค**

**ด้านการบริหารนโยบาย (Policy)**

1. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเป็นกรอบและวิธีการที่รัฐบาลใช้จัดการปัญหาหรือภัยคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคง

2. กองทัพมีบทบาทสนับสนุนการปฏิบัติการบรรเทาสาธารณภัย ได้แก่ การเตรียมพร้อม, การเสริมภูมิคุ้มกันและศักยภาพคน ชุมชน และสังคม, สร้างความร่วมมือกับต่างประเทศ, การผนึกกำลังและบูรณาการแผน และการบริหารจัดการอย่างมีเอกภาพและประสิทธิภาพทำให้มีข้อจำกัด

3. การปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือการสงคราม เป็นภารกิจในยามสงบ เป็นหน้าที่สำคัญเพราะถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นภารกิจที่ไม่อาจปฏิเสธได้

4. บทบาท กห. ทั้งหน่วยปฏิบัติหลักและผู้สนับสนุนต้องพิจารณาร่วมกับการตรวจสอบสภาวะแวดล้อมและภัยคุกคามโดยเฉพาะปัญหาจากภัยพิบัติ

5. กฎหมายล้าสมัย ไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6. นโยบาย ขาดการให้ความสำคัญ, การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ

7. นโยบาย กองทัพต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ การช่วยเหลือประชาชนด้านมนุษยธรรม แต่ในทางปฏิบัติมีอุปสรรคมากมาย

**ด้านการบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority)**

1. ภาวะผู้นำทางยุทธศาสตร์ในทุกระดับหน่วย ได้แก่ ระดับสั่งการหรือยุทธวิธี, ระดับองค์การ, ระดับยุทธศาสตร์

2. ระบบบัญชาการในสถานการณ์ คือ ระบบการจัดการ การบังคับบัญชา, การควบคุม, การประสานงาน เพื่อตอบสนองต่อหลายหน่วยงาน ปฏิบัติงานในสถานการณ์และเป้าหมายร่วมกัน

3. ผู้มีอำนาจสั่งการและตัดสินใจแก้ไขเหตุการณ์ยังไม่ชัดเจนและบางกรณียังซ้ำซ้อน

4. ขาดเอกภาพในการปฏิบัติงานในทุกระดับ

5. ด้านการบริหารจัดการ เป็นปัจจัยที่เป็นจุดอ่อน

6. ตัวแบบการบริหารจัดการภัยพิบัติในต่างประเทศ โดยประเทศไทยควรยึดถือแนวทางของประเทศญี่ปุ่นเป็นแนวทาง

7. การกู้ภัยและช่วยเหลือผู้ประสบภัยมีความล่าช้า

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

8. การจัดการภัยพิบัติ ต้องอาศัยการบูรณาการทุกภาคส่วนด้วยการผนึกกำลังกัน

9. ความล่าช้าจากสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานหลัก

10. บูรณาการ หมายถึง ความเป็นเอกภาพและการประสานงาน

**ด้านการบริหารจริยธรรม (Morality)**

1. แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ระบุคนไทยส่วนใหญ่มีปัญหาด้านคุณธรรมและจริยธรรม ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาที่สำคัญที่สุดคือ ความซื่อสัตย์และการทุจริตคอรัปชั่น

2. รัฐบาลพม่าไม่มีความจริงใจแก้ไขสถานการณ์ภัยพิบัติ ทั้งการช่วยผู้บาดเจ็บ การค้นหาผู้สูญหาย และการจัดการศพผู้เสียชีวิต

3. รัฐบาลพม่า ได้ติดป้ายชื่อบุคคลจากกองทัพบนสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่ได้รับบริจาคจากต่างชาติ เป็นสาเหตุให้การช่วยเหลือล่าช้า

4. หลักการ การป้องกันและแก้ไขภัยพิบัติและการช่วยเหลือประชาชนของกองกำลังผสมนานาชาติ คือ หลักความเป็นมนุษย์, หลักความเป็นธรรม, หลักความเป็นกลาง และหลักความเป็นอิสระ

**ด้านการบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society)**

1.การปฏิบัติของกองทัพ ต้องได้รับการร้องขอจากฝ่ายพลเรือน

2. การปฏิบัติการทางทหารและการป้องกันพลเรือน จะต้องปฏิบัติตามหลักสากลที่องค์การตัวแทนขององค์การสหประชาชาติกำหนด เป็นไปตามหลักการด้านมนุษยธรรม

3. การกอบกู้และฟื้นฟูชุมชนยังเป็นช่วงสั้นๆ ไม่มีการพัฒนาต่อเนื่อง

4. แนวคิดการใช้ชุมชนเป็นฐาน ให้ความสำคัญในการจัดการตนเอง ศูนย์ประสานงานชุมชนบ้านน้ำเค็ม จ.พังงา เป็นตัวอย่างที่ดี สามารถขยายเครือข่ายความร่วมมือได้ดี ต้องเน้นการมีส่วนร่วมของประชาคมและการพัฒนาระบบการบริหารจัดการโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน

5. ด้านสิ่งแวดล้อม ขาดสมดุลของระบบนิเวศน์อย่างรุนแรง

**ด้านการวางแผน (Planning)**

1.แผนบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม 2558 กำหนดแนวทางปฏิบัติ 3 ขั้นตอน คือ การลดความเสี่ยง, การจัดการในภาวะฉุกเฉิน และการฟื้นฟู

2. การจัดทำแผนเผชิญเหตุ การพัฒนาระบบ/เครื่องมือ ด้วยการเพิ่มการฝึกอบรม, ปรับระบบฐานข้อมูลทรัพยากร, การจัดทำคู่มือ, ระบบเตือนภัย, ระบบสื่อสาร, ทรัพยากรกู้ภัย

3. การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ต้องวางแผนด้านการข่าว, รายการสิ่งอุปกรณ์, ล่ามภาษา, กรรมวิธีของสนามบินทั้งเข้า-ออก รวมสิ่งของบริจาคไม่ตรงกับความต้องการ

4. การวางแผนที่ดี มีหน่วยงานรับผิดชอบหลัก มีกลไกดำเนินงานช่วยให้การช่วยเหลือได้อย่างรวดเร็ว กรณีตัวแบบของญี่ปุ่น

5. การดำเนินการตามแผน พบว่า มีปัญหาการบริหารจัดการภัยพิบัติ ได้แก่ ด้านกำลังพล งบประมาณ ยุทโธปกรณ์ และการบริหารจัดการ

6. แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ระบุคนไทยมีอายุเฉลี่ยสูงขึ้น แต่กลับเสียชีวิตก่อนวัยอันควรจากโรคไม่ติดต่อและอุบัติเหตุ

7. ขาดแผนงานและระบบในการปฏิบัติงานร่วมกัน

8. ด้านการบริหารจัดการ เริ่มตั้งแต่การมีแผนที่ดีตามนโยบาย การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ การฝึกซ้อม การจัดสรรงบประมาณ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของผลผลิต การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การจัดโครงสร้างองค์กรภาครัฐ การปฏิบัติงานแบบบูรณาการร่วมกันของทุกภาคส่วน

**ด้านการจัดองค์การ (Organizing)**

1.กห.ไม่ได้มีการจัดตั้งหน่วยบรรเทาสาธารณภัยอยู่ในโครงสร้างการจัดตามอัตรา กห. ปกติ ดังนั้น การจัด ศบภ.กห. จึงเป็นการจัดเฉพาะกิจตามเหตุการณ์และพื้นที่ประสบภัยพิบัติเท่านั้น

2. การดำเนินงานของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ ไม่ควรมีฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซง แต่ควรเพิ่มสัดส่วนของนักวิชาการ ข้าราชการมากขึ้น

3. ระบบโครงสร้างการจัดการในภาวะฉุกเฉินที่มีส่วนปฏิบัติการ ส่วนอำนวยการ ส่วนสนับสนุน การประชาสัมพันธ์ การปฏิบัติ การประสานสอดคล้อง เกิดความคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานตามกฎหมาย

4. มีผังโครงสร้างองค์กรเชื่อมโยงตามสายการบังคับบัญชา

5.การจัดหน่วยปฏิบัติงานของ ศบภ.กห. โดยให้ความสำคัญที่ส่วนอำนวยการหลักและหน่วยปฏิบัติหลัก ซึ่งจัดตามแต่ละระดับของภัยพิบัติ

6. ด้านการจัดองค์กรซ้ำซ้อนและขอบเขตอำนาจไม่ชัดเจน

**ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing)**

1. กรณีผู้ประสบภัยในถ้ำขุนน้ำนางนอน ควรมีการพัฒนาบุคลากรให้ตรงกับลักษณะของภัยพิบัติ ควรมีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกำลังพล ควรมีการฝึกซ้อมเพิ่มเติม

2. ควรเตรียมกำลังพล สิ่งอุปกรณ์ให้พร้อม ควรฝึกร่วมกับทุกภาคส่วน รวมทั้งมิตรประเทศ ควรจัดเตรียมหน่วยให้สอดคล้องกับภารกิจและสถานการณ์

3. เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดทักษะในการปฏิบัติงาน

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

4. ด้านองค์ความรู้และข้อมูลเกี่ยวกับสาธารณภัย ยังไม่มีความชัดเจนถึงยุทธศาสตร์ ทิศทางและระบบการจัดการในภาวะฉุกเฉิน

**ด้านการอำนวยการ (Directing)**

1. ระบบการสื่อสารมีความสำคัญต่อการอำนวยการ เพราะจะทำให้การสั่งการ การอำนวยการไม่สามารถทำได้ จะเกิดความสับสนขึ้นในพื้นที่ประสบภัยพิบัติ

2. ถ้าขาดประสิทธิภาพในการสั่งการและการสื่อสารกับสาธารณะ จะทำให้การบริหารจัดการภัยพิบัติประสบปัญหา

3. การควบคุมบังคับบัญชาโดย ผวจ.เชียงราย ในฐานะผู้บัญชาการเหตุการณ์มีความเด็ดขาด

4. การส่งกำลัง สิ่งอุปกรณ์และสิ่งของบรรเทาทุกข์ มีปัญหาและข้อจำกัด เช่น ทางเครื่องบิน เกี่ยวกับน้ำหนัก การคับคั่งของสนามบิน ทางเรือค่าใช้จ่ายสูง ใช้เวลานาน ทางบกถูกตัดขาด

**ด้านการประสานงาน (Coordination)**

1.ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน

2. การประสานงานของหน่วยช่วยเหลือในแต่ละพื้นที่ยังไม่เป็นระบบ

3. การประสานงานและการสนธิกำลังขาดประสิทธิภาพ ส่วนใหญ่แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า

**ด้านการรายงาน (Report)**

1.เป็นมาตรการควบคุมการปฏิบัติของหน่วยตามสายการบังคับบัญชา

2. การรายงานต้องใช้ฐานข้อมูลที่สมบูรณ์และทันสมัย

**ด้านงบประมาณ (Budget)**

1.ต้องเบิกค่าใช้จ่ายตามระเบียบ กค. ว่าด้วยเงินทดรองราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.2556

2. ต้องปฏิบัติตามประกาศ กห. เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยกรณีฉุกเฉิน

3. นโยบายการเตรียมพร้อม ระบุให้ทุกหน่วยควรเสนอขอตั้งงบประมาณประจำปีมาดำเนินการทุกปีอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ.2553 โดยให้สำนักงบประมาณจัดงบประมาณให้หน่วยที่เกี่ยวข้อง

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

**1.2 ปัจจัยสู่ความสำเร็จ**

การนำตัวแบบหรือกรอบแนวคิด SWOT Analysis มาปรับใช้เพื่อวิเคราะห์สภาพแวดล้อม กห. อันนำไปสู่การเสนอแนวทางการพัฒนา (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2549, น.53) ดังต่อไปนี้

**ปัจจัยภายนอก กห.**

1. รัฐบาลต้องส่งสัญญาณชัดเจนต่อเนื่อง มีแผนรองรับยุทธศาสตร์, ความร่วมมือต่างประเทศทุกภาคส่วนยอมรับและเข้ามามีส่วนร่วม

2. ระบบบัญชาการเหตุการณ์ควรอยู่ในแผนปฏิบัติการฉุกเฉินของชุมชนและทุกหน่วยงานควรมีการเรียนรู้ร่วมกันในการจัดการในภาวะฉุกเฉิน

3. ระบบการร้องขอของพลเรือน

4. การป้องกันและแก้ไขภัยพิบัติและการช่วยเหลือประชาชนของกองกำลังผสมนานาชาติสอดคล้องกับกระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRBในด้านความเป็นธรรมและความเป็นกลาง

5. การจัดการภัยพิบัติในอนาคต คือ เน้นการป้องกัน การมีส่วนร่วม ระบบบัญชาการ ระบบบริหาร ระบบเตือนภัย ระบบสื่อสาร พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ระบบอาสาสมัคร เครือข่ายในประเทศ ต่างประเทศ เรียนจากบทเรียนในอดีต ระบบประกันภัย

6. ระบบบัญชาการเหตุการณ์ต้องมีเรื่องการติดต่อสื่อสาร การประสานงาน การแบ่งงาน การกำหนดผู้รับผิดชอบ การจัดลำดับความสำคัญของงานการจัดทำแผนปฏิบัติการร่วม

7. ควรมีการระดมความคิดจากนักวิชาการ หน่วยงาน ภาคประชาชน

**ปัจจัยภายใน กห.**

1. กห. ต้องประเมินภัยคุกคามอย่างถูกต้อง ชัดเจน

2. กห. ต้องจัดสรรงบประมาณประจำปี เพื่อทำแผนพัฒนากำลังพล, การฝึกซ้อม, จัดหาเครื่องมือ

3. ทำแผนปฏิบัติการร่วมเพียงแผนเดียว มีการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพและการฝึกซ้อมร่วมกัน

4. สิ่งของบรรเทาทุกข์ ต้องระบุรายละเอียด จำนวน น้ำหนัก รวมทั้งแผนรับคนไทยกลับ

5. ต้องเตรียมระบบการสื่อสารในหลายช่องทาง เช่น สื่อสารผ่านดาวเทียม

6. ภาวะผู้นำในทุกระดับหน่วย

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

**1.3 แนวทางการพัฒนา**

สำหรับแนวทางการพัฒนาเชิงนโยบายในการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสารในบทที่ 2 โดยได้กำหนดให้เป็นข้อสรุปย่อยที่ 1.3 เพื่อผู้วิจัยได้นำไปใช้ในการตอบวัตถุประสงค์การวิจัยในข้อ 3โดยนำกระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRBที่มีปัจจัยสำคัญต่อการบริหาร 11 ประการ ดังต่อไปนี้

**ด้านการบริหารนโยบาย (Policy)**

1. ควรปรับแผน ปภ.แห่งชาติ พ.ศ.2558 ให้ครอบคลุมอาณาเขตทางทะเล และกำหนดหน่วยรับผิดชอบให้ชัดเจน

2. ควรให้ความสำคัญในการแปลงแผนสู่การปฏิบัติ

3. ควรนำระบบบัญชาการเหตุการณ์ไว้ในแผนปฏิบัติการฉุกเฉิน

4. ควรจัดโครงสร้างอัตราการจัด ศบภ.กห. ทุกระดับ เพื่อให้แผนพัฒนากำลังพลการฝึกซ้อมและจัดหาเครื่องมือ

5. ควรมีการปรับแก้กฎหมายให้ทันสมัย

**ด้านการบริหารอำนาจ (Authority)**

1. ควรมีการวางแผนร่วม เพื่อการประสานงานและการฝึกซ้อมร่วม

2. ควรปรับระบบการร้องขอของพลเรือนให้ทันต่อเหตุการณ์ภัยพิบัติ

**ด้านการบริหารจริยธรรม (Morality)**

1. ควรยึดหลักการป้องกันและแก้ไขภัยพิบัติและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติโดยใช้หลักความเป็นมนุษย์, หลักความเป็นธรรม, หลักความเป็นกลาง และหลักความเป็นอิสระ

**ด้านการบริหารที่เกี่ยวกับสังคม (Society)**

1. ต้องให้องค์ความรู้กับภาคประชาสังคม เพื่อการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยใช้ชุมชนเป็นฐาน รวมทั้งการรักษาสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศน์

**ด้านการวางแผน (Planning)**

1. ควรมีการวางแผนอย่างดี มีหน่วยงานรับผิดชอบหลัก มีกลไกดำเนินการช่วยเหลือได้อย่างรวดเร็วตามแบบของญี่ปุ่น

2. ควรมีแผนงานและระบบการปฏิบัติงานร่วมกัน

3. ควรมีการจัดทำแผนเผชิญเหตุ การพัฒนาระบบ/เครื่องมือ ด้วยการฝึกอบรม ปรับระบบฐานข้อมูลทรัพยากร, การจัดทำคู่มือ, ระบบเตือนภัย, ระบบสื่อสาร

**ด้านการจัดองค์การ (Organizing)**

1. ควรจัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจ เพื่อสนับสนุนภารกิจการบริหารจัดการภัยพิบัติ

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

2. ควรให้ความสำคัญกับส่วนอำนวยการหลักและหน่วยปฏิบัติหลัก ตามแต่ละระดับของภัยพิบัติ

3. ควรมีแผนการบริหารทรัพยากรในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

**ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing)**

1. ควรให้ความรู้กับกำลังพลและฝึกอบรม

2. ควรพัฒนาทักษะในการปฏิบัติงานของกำลังพล

3. ควรเตรียมกำลังพล สิ่งอุปกรณ์ให้พร้อม ควรฝึกร่วมกับทุกภาคส่วน รวมทั้งมิตรประเทศ

**ด้านการอำนวยการ (Directing)**

1. ควรเตรียมระบบสื่อสารในหลายช่องทาง

2. ควรพัฒนาภาวะผู้นำในทุกระดับหน่วย

3. ควรวางแผนการส่งกำลังบำรุงให้ชัดเจน

**ด้านการประสานงาน (Coordination)**

1.ควรให้ความสำคัญในเรื่องการประสานงานทั้งภายในและภายนอกองค์การ

**ด้านการรายงาน (Report)**

1. ควรมีระบบรายงานที่มีประสิทธิภาพ

**ด้านงบประมาณ (Budget)**

1. ควรจัดทำคำของบประมาณประจำปี เพื่อพัฒนากำลังพลด้วยการฝึกอบรม และฝึกซ้อม รวมทั้งการจัดหาเครื่องมือจำเป็นในการจัดการภัยพิบัติ

2. ควรให้หน่วยงานพลเรือนที่ร้องขอให้ กห. ในภารกิจการบริหารจัดการภัยพิบัติต้องให้การสนับสนุนงบประมาณในการนั้นๆ

**ข้อสรุปย่อยที่ 2 ข้อมูลแบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ**

**2.1 ประเด็นปัญหาอุปสรรค**

**ด้านการบริหารนโยบาย (Policy)**

1. บทบาท กห. เป็นหน่วยสนับสนุนมีความเหมาะสมแล้ว อาจมีปัญหาที่ กค. เห็นว่า กห. ไม่มีความจำเป็นต้องใช้จ่าเงินทดรองราชการฯ ในเชิงป้องกันและยับยั้ง

2. นโยบาย รมว.กห. กำหนดให้ขั้นฟื้นฟูจะปฏิบัติเมื่อได้รับการร้องขอเท่านั้น ปัญหาคือ หน่วยปฏิบัติติดพันต่อเนื่องไม่สามารถถอนกำลังกลับได้

3. เนื่องจาก กห. ไม่ใช่หน่วยงานหลักในการจัดการภัยพิบัติ ทำให้ไม่ได้มีการพัฒนาระบบฐานข้อมูล เพื่อการบริหารจัดการและการวางแผน สนับสนุนทรัพยากรทหาร

4. นโยบาย รมว.กห. ให้หน่วยทหารช่วยเหลือประชาชน แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย งบประมาณ และแนวทางปฏิบัติร่วมกัน

5. นโยบายและกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติของ กห. ยังไม่ชัดเจนและครอบคลุมเพียงพอ

**ด้านการบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority)**

1. ไม่มีอำนาจตามกฎมายในการเข้าถึงฐานข้อมูลและความร่วมมือในการให้ข้อมูล ทำให้ไม่มีระบบปฏิบัติการ เช่น ระบบแจ้งเตือน แผนที่สถานการณ์ ฐานข้อมูลต่างๆ ทำให้ยากต่อการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งก่อน ระหว่าง หลังการเกิดภัย

2. มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย งบประมาณ ในการดำเนินการแนวทางปฏิบัติร่วมกันของหน่วยในพื้นที่

3. กรณีภัยพิบัติระดับ 3 ได้พยายามจัดตั้ง ศบภ.ทท. (สน.) แต่ทางปฏิบัติไม่สามารถบูรณาการหน่วยทหารในพื้นที่ได้จริง เพราะหน่วยรับผิดชอบหลักเป็นหน่วยพลเรือน ใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ โดยมีผู้แทน ศบภ.กห. ในพื้นที่เป็นผู้ประสานงานหลักในการใช้หน่วยทหาร

4. ช่วงก่อนเกิดภัย กห. ต้องทำหน้าที่ในการช่วยเหลือประชาชนในเชิงป้องกันและยับยั้ง ต้องปฏิบัติไปก่อนการประกาศเขตภัยพิบัติและประกาศเขตให้ความช่วยเหลือ ทำให้ไม่สามารถเบิกจ่ายงบเงินทดรองราชการได้

5. บทบาท กห. ด้านมนุษยธรรมในต่างประเทศทั้งกรอบอาเซียน กรอบสหประชาชาติ โดยมีหน่วยพลเรือนเป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก ในทางปฏิบัติเป็นการประสานขอความช่วยเหลือในระดับทวิภาคีมากกว่าระดับพหุภาคี

6. บทบาทของกองทัพในการจัดการภัยพิบัติ คือ ผู้ช่วยเจ้าพนักงาน หากเกิดเหตุการณ์แล้วปฏิบัติโดยลำพัง ไม่มีกฎหมายรองรับอาจเกิดเหตุการณ์ไม่พึงประสงค์

7. กองทัพมีบทบาทเป็นหน่วยงานสนับสนุนทำให้ขาดเอกภาพในการตัดสินใจและดำเนินงาน

8. ปัญหาการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบ ระหว่างสายงานยุทธการกับสายงานกิจการพลเรือน

9. การจัดตั้งศูนย์อำนวยการในพื้นที่เพื่อบูรณาการ การปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานในพื้นที่ประสบภัย

**ด้านการบริหารจริยธรรม (Morality)**

1.ปัญหาการประกาศเขตให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยไม่ทันเวลา บางครั้งจังหวัดไม่ประกาศ หรือประกาศไม่ครอบคลุมพื้นที่ประสบภัย โดยเฉพาะพื้นที่ในทะเล ทำให้ขาดหลักฐานสำคัญใช้เบิกเงินทดรองราชการฯ

**ด้านการบริหารที่เกี่ยวกับสังคม (Society)**

1. ประชาชนคาดหวังว่าทหารจะช่วยเหลือได้ทุกเรื่อง แต่มีข้อจำกัดและปัญหาอุปสรรค ทำให้เกิดปัญหาเรื่องความเข้าใจของสังคม

2. ช่วงเกิดเหตุภัยพิบัติ จะเกิดปัญหาระหว่างปฏิบัติงาน ได้แก่ การสอบถามสถานการณ์จากหน่วยเหนือของทุกกระทรวง

3. เหตุภัยพิบัติในหลายๆ ครั้งได้มีการร้องขอความช่วยเหลือจากประชาชนที่ประสบภัยพิบัติซึ่งอยู่นอกพื้นที่รับผิดชอบ ต้องให้ความช่วยเหลือทันที

4. หลังผ่านวิกฤตเหตุภัยพิบัติ มักจะมีการฟ้องร้องรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย

5.ปัญหาและอุปสรรคที่ผ่านมาในการจัดการภัยพิบัติของ กห. คือ ความรวดเร็วในการเผชิญเหตุที่ต้องควบคู่กับการบริหารงบประมาณ

**ด้านการวางแผน (Planning)**

1. เนื่องจาก กห. ไม่ใช่หน่วยงานหลักในการจัดการภัยพิบัติ จึงไม่ได้มีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลสาธารณภัย เพื่อใช้ประโยชน์ในการบริหารจัดการหรือการวางแผน สนับสนุนทรัพยากรทางทหาร

2. แผนบรรเทาสาธารณภัย กห.2558 ต้องปรับปรุงพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยให้สอดคล้องภารกิจที่ตั้งหน่วย เพื่อสะดวกในการประสานการปฏิบัติ การเตรียมการและความร่วมมือกับหน่วยในพื้นที่

3. การขาดหน่วยงานเฉพาะที่มีความพร้อมด้านกำลังพล เครื่องมือ และงบประมาณ ทำให้การรับมือกับภัยพิบัติขาดประสิทธิภาพ ไม่ทันเวลา ไม่ทั่วถึง

4. ขาดการเข้าถึง/เชื่อมโยงข้อมูลและฐานข้อมูลจากหน่วยต่างๆ ที่ใช้ในการเตือนภัย เช่น แผนที่สถานการณ์ บัญชี ยุทโธปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง ทำให้ยากต่อการบริหารจัดการทรัพยากร

5. การจัดทำระบบฐานข้อมูล เพื่อประเมินสถานการณ์ภัยพิบัติ เพื่อเฝ้าระวัง แจ้งเตือน และเตรียมความพร้อมในการช่วยเหลือประชาชน และสามารถติดตามสถานการณ์อย่าง real time เพื่อสั่งการหน่วยอย่างใกล้ชิด

6. ด้านการวางแผน และการจัดองค์กร ยังมีความทับซ้อนและเหลื่อมล้ำกันอยู่

7. พรบ.ปภ.2550 ยังไม่ครอบคลุมถึงภัยแต่ละประเภท ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบใหม่ของภัยพิบัติตามบริบทของสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนไป

8.ปัญหาในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ส่วนใหญ่เป็นด้านงบประมาณ ด้านกำลังคน และด้านไม่เห็นความสำคัญในการเตรียมความพร้อม

**ด้านการจัดองค์การ (Organizing)**

1. หน่วยทหารในพื้นที่มีข้อจำกัดในการปฏิบัติงาน ทั้งที่เป็นภารกิจที่สำคัญในปัจจุบันและอนาคต

2. ควรมีหน่วยงานรับผิดชอบภารกิจการบริหารจัดการภัยพิบัติโดยตรง

3. ปัญหาการกำหนดบทบาทหน้าที่ของส่วนและหน่วยต่างๆ ยังไม่ชัดเจน รวมถึงพัฒนาขีดความสามารถทั้งกำลังพลและยุทโธปกรณ์ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ

4. ปัญหาของ ทอ. เรื่องการใช้กำลังภาคอากาศ เพื่อการจัดการภัยพิบัติ มีการใช้อากาศยานยังไม่เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

5. ปัญหาการจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองบัญชาการกองทัพไทย (ศบภ.บก.ทท.) ซึ่งมีหน่วยขึ้นตรง คือ หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา (นทพ.) โดยมี กรมกิจการพลเรือนทหารเป็นฝ่ายอำนวยการหลัก ทำให้สายการบังคับบัญชายาว และซ้ำซ้อนกับการจัดศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพไทย (ศบภ.ทท.)

6. โครงสร้างการจัดองค์กรไม่มีอยู่จริง เมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติ จึงนำกำลังพลจากหลายส่วนมาสนธิกำลังเป็นหน่วยเฉพาะกิจ ทำให้ขาดเอกภาพและประสิทธิภาพ

7.สิ่งสำคัญคือ การรู้รับ ปรับองค์กร ให้รองรับการเปลี่ยนแปลง

8. โครงสร้างการจัด ศบภ.กห. จะมี ศบภ.สป.กห. และ ศบภ.ทท. ทำให้ ศบภ.ทท. ต้องเป็นหน่วยงานในการบูรณาการการใช้กำลังหน่วยใน ศบภ.ทบ., ศบภ.ทร., ศบภ.ทอ. โดยไม่มี ศบภ.สป.กห.

**ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing)**

1. กำลังพลมีภาระงานตามภารกิจหลักของหน่วย ทำให้ขาดโอกาสเรียนรู้ ฝึกฝนความชำนาญในการจัดการภัยพิบัติในทุกระดับหน่วย การหมุนเวียนปรับย้ายออกนอกสายงาน ทำให้ขาดแคลนบุคลากร

2. กำลังพลไม่มีความรู้ความชำนาญ ไม่มีประสบการณ์ เครื่องมือไม่เพียงพอ ทำให้การช่วยเหลือประชาชนเป็นไปตามขีดความสามารถ อาจไม่ถูกต้องหรือเป็นไปตามหลักสากล

3. การใช้กำลังทหารในการจัดการภัยพิบัติเป็นการนำขีดความสามารถทั้งด้านกำลังพลและยุทโธปกรณ์มาปรับใช้เพื่อช่วยเหลือประชาชน ทั้งที่ไม่ได้ถูกฝึกและมีภารกิจโดยตรง

4. ปัญหาด้านสิทธิกำลังพลของเจ้าหน้าที่ที่เข้าปฏิบัติงานซึ่งขาดใบอนุญาตการเป็นเจ้าหน้าที่

5. บทบาท กห. ในการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในต่างประเทศ แต่มีข้อขัดข้อง คือ อุปสรรคทางภาษา ในการฝึกอบรมและการปฏิบัติร่วมกับต่างประเทศ

6. การสร้างความรู้ความเข้าใจและการให้ความรู้กับกำลังพลในทุกระดับผู้บังคับบัญชาชั้นสูงจนถึงระดับปฏิบัติให้เข้าใจกลไกการบริหาร บทบาทหน้าที่ของหน่วยทหารเพื่อให้สอดคล้องกับแผนและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

7. ศบภ.กห. ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญ มีความเข้าใจระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติ

8. ในส่วนของ ทอ. มีการลำเลียงภาคอากาศและการสนับสนุนชุดช่วยเหลือทางการแพทย์ ปัญหาที่พบคือ ขาดการฝึกทั้งระดับทวิภาคี และพหุภาคี

**ด้านการอำนวยการ (Directing)**

1 ก่อนเกิดภัย ศบภ.กห. ควร link การแจ้งเตือนกับ ปภ./หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมอุตุนิยมวิทยา กรมชลประทาน เพื่อแจ้งเตือนภัยให้หน่วยรองได้รับทราบ

2. การปรับระดับสถานการณ์ของศูนย์บัญชาการทางทหาร ในการติดตามสถานการณ์และอำนวยการ ยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์จริง

3. จากเหตุการณ์ในอดีตตั้งแต่ภัยพิบัติระดับเล็ก จนถึงระดับใหญ่ กห. ไม่เคยถูกกล่าวถึงปัญหาหรืออุปสรรคในการสนับสนุนการจัดการภัยพิบัติเลย

4. สถานการณ์ภัยพิบัติระดับ 3 และ 4 ควรจัดตั้งศบภ.กห.(สน.) เพื่อวางแผนอำนวยการ ประสานงาน ควบคุมบังคับบัญชา สั่งการ และกำกับดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยทหารในพื้นที่ และเพื่อการประสานงานกับหน่วย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม

5. ปัญหาการเข้าใจผิด/สับสน เกี่ยวกับสถานภาพของหน่วย การบังคับบัญชาและการขึ้นควบคุมทางยุทธการ

6. การอำนวยการขาดความเชื่อมโยงระหว่างศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพไทยและศูนย์บรรเทาสาธารณภัยเหล่าทัพ

7. มีสายการบังคับบัญชาที่ดี แต่อาจจะไม่มีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน

**ด้านการประสานงาน (Coordinating)**

1 ศบภ.กห. ประสานการปฏิบัติร่วมกับกรม ปภ. ตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ระหว่าง และหลังเกิดภัยอย่างใกล้ชิด รวมทั้งหน่วยทหารในพื้นที่ได้ประสานและสนับสนุนการปฏิบัติกับ ผวจ. ทำให้ภาพรวมเกิดประสิทธิภาพ

2. การประสานงานระหว่างหน่วยทหารและพลเรือนเกิดความคลาดเคลื่อน เนื่องจากความเข้าใจระบบไม่เท่ากัน ทั้งโครงสร้างระดับบน และระดับจังหวัด โดย ผวจ. ทำหน้าที่ผู้บัญชาการเหตุการณ์จังหวัด แต่เนื่องจากคำสั่งหน่วยทหาร กำหนดว่าสามารถปฏิบัติได้ทันทีหากเป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินประชาชน ทำให้การช่วยเหลือในขั้นต้นอาจเกิดความสับสน

3. บทบาทของ บก.ทท. ในการส่งหรือรับความช่วยเหลือ ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานกับเหล่าทัพหรือหน่วยงาน ภายในประเทศ สำหรับการประสานงานภายนอกประเทศเป็นบทบาท กต. และ กห.

4. การบูรณาการระหว่างหน่วยงานหรือระดับนานาชาติ ยังไม่เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

5. การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในต่างประเทศ กต. เป็นหน่วยประสานงานหลักและส่งข้อมูลให้กับกรม ปภ. และ กห. จะลำเลียงยุทโธปกรณ์ เครื่องมือ กำลังพลไปยังประเทศที่ประสบภัยพิบัติ

6.ปัญหาการส่งกำลังไปร่วมในต่างประเทศ คือ การประสานภารกิจร่วมกับพลเรือนในพื้นที่ ซึ่ง กห.จะมีหน้าที่ในการ รปภ.พื้นที่ และสร้างความสงบ

**ด้านการรายงาน (Report)**

1. การทบทวนหลังการปฏิบัติ ควรกระทำร่วมกันของทุกภาคส่วน ซึ่งปัจจุบันหลังจบเหตุการณ์จะแยกย้ายการปฏิบัติและทบทวนเฉพาะในส่วนของกระทรวงตนเอง

2. เป็นมาตรการควบคุมการปฏิบัติของหน่วย ตามโครงสร้างการจัดหน่วยและสายการบังคับบัญชาที่ดี

3. การรายงาน ต้องใช้ฐานข้อมูลที่สมบูรณ์และทันสมัย

4. การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงาน ยังขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากระบบงานเอกสารขาดความอ่อนตัว ไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติในภาวะวิกฤต

5. ด้านการรายงานในรูปแบบเอกสาร ทำให้การจัดเก็บ การรายงานข้อมูลใช้เวลามาก เป็นอุปสรรคในการวิเคราะห์ข้อมูล

**ด้านงบประมาณ (Budget)**

1. งบประมาณ การบริหารจัดการภัยพิบัติของ กห. แบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่ งบรายจ่ายประจำปี, งบกลาง และเงินทดรองราชการ ซึ่งจัดสรรวงเงินให้แก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดย ปล.กห. มีอำนาจเบิกจ่ายวงเงิน 50 ล้าน ซึ่งต้องใช้จ่ายทั่วประเทศจึงไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ทำให้การสนับสนุนเกิดข้อจำกัด

2. การใช้จ่ายเงินทดรองราชการ จะต้องเบิกจ่ายตามระเบียบ กค. ว่าด้วยเงินทดรองราชการ ช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ กรณีฉุกเฉิน พ.ศ.2562 และหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินทดรองราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.2563

3. ช่วงก่อนเกิดภัย การปฏิบัติงานของฝ่ายทหารเชิงป้องกันไม่สามารถเบิกเงินทดรองราชการฯ ได้ จะต้องเบิกจ่ายจากทางจังหวัด ที่ผ่านมาเบิกได้บ้างไม่ได้บ้างจึงต้องใช้งบประมาณของหน่วย

4. ช่วงระหว่างเกิดภัย ค่าใช้จ่ายบางรายการที่ใช้จ่ายจริง แต่ไม่สามารถเบิกจ่ายได้เนื่องจากไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ฯ ที่กำหนด หรือหน่วยไม่ทราบหลักเกณฑ์ จึงใช้จ่ายไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ฯ

5. ช่วงหลังเกิดภัย เมื่อประกาศสิ้นสุดภัย เข้าสู่ระบบฟื้นฟู เมื่อมีการร้องขอให้หน่วยทหารสนับสนุนงานก่อสร้าง โดยหน่วยงานท้องถิ่นหรือ มท. เป็นหน่วยถืองบประมาณ

6. งบประมาณซ่อมบำรุงของหน่วยทหาร

**2.2 ปัจจัยสู่ความสำเร็จ**

**ปัจจัยภายนอก**

1. กค. ได้ออกหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขฉบับใหม่ ปี พ.ศ.2563 สอดคล้องระเบียบ กค. ปี 2556 ซึ่ง กห. อยู่ระหว่างการจัดทำหลักเกณฑ์ เพื่อขอความเห็นชอบจาก กค. เพื่อให้ครอบคลุมการช่วยเหลือเหตุเฉพาะหน้าและจำเป็น

2. กฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการของทางราชการ ควรได้รับการปรับปรุงให้เอื้อต่อการปฏิบัติ เช่น พรบ.ปภ.2550, แผน ปภ.แห่งชาติ 2558 และแผนปฏิบัติในแต่ละระดับให้สอดคล้องกับสถานการณ์

3. ศบภ.กห. ขอทำความตกลงกับกรมบัญชีกลางให้ กห.มีอำนาจสั่งจ่ายเงินทดรองราชการเช่นเดียวกับ ผวจ.และอธิบดี ในขั้นการป้องกันและยับยั้งเหตุภัยพิบัติ

4. ผลักดันให้การช่วยเหลือในระดับพหุภาคีผ่าน AHA Center โดยให้มีผลทางปฏิบัติแท้จริงมากกว่าเอกสารความร่วมมือ (Operationalizing)

5. การเตรียมความพร้อมของประชาชน ประเทศญี่ปุ่นมีการเตรียมการ มีการซักซ้อม และให้ความสำคัญกับเด็กนักเรียนมาเรียนรู้ในศูนย์ภัยพิบัติที่มีอยู่ตามเมืองต่างๆ

6. ควรประชาสัมพันธ์ในภาพรวม โดยศูนย์บัญชาการเหตุการณ์

7. ควรเน้นการปฏิบัติงานร่วมกับ UNHCR เพื่อแสวงประโยชน์การ รปภ.พื้นที่

8. สิ่งสำคัญต้องมีการบูรณาการร่วมระหว่างทหารและพลเรือน เป็นทีมไทยแลนด์ ในการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในต่างประเทศ

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

9. ควรกระทำการทบทวนการปฏิบัติร่วมกันของทุกภาคส่วนหลังการปฏิบัติ

10. ควรปรับแก้ให้หน่วยร้องขอเป็นหน่วยสนับสนุนงบประมาณโดยตรงต่อหน่วยของ กห.ที่เป็นหน่วยปฏิบัติ

11. กำหนดแนวทางร่วมกันระหว่าง มท. และ กห. ในการใช้จ่ายงบประมาณ ขั้นฟื้นฟูให้กับหน่วยทหาร

**ปัจจัยภายใน**

1.ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินทดรองราชการของ กห.

2. กำลังปรับแผน ปภ.กห.ให้สอดคล้องแผน ปภ.ชาติ ฉบับใหม่ ปรับพื้นที่แบ่งมอบหน่วยให้เหมาะสมสอดคล้องที่ตั้งหน่วย เน้นการประสานงานเชิงบูรณาการ รวมทั้งการนำยุทโธปกรณ์ทางทหารมาประยุกต์ใช้

3. ควรฝึกอบรมให้ได้มาตรฐานแล้วมอบใบอนุญาตเป็นเจ้าหน้าที่

4. ควรให้ กร.ทหาร รับผิดชอบหลัก แต่เมื่อสถานการณ์ภัยพิบัติระดับ 3 มีการจัดตั้ง ศบภ.ทท.(สน.) ให้ บก.ทหาร สั่งใช้หน่วยตามที่ได้รับการประสานจาก กร.ทหาร

5. สถานการณ์ระดับ 1 และ 2 ควรจัดตั้งชุดประสานงานการปฏิบัติส่วนหน้า เมื่อสถานการณ์ระดับ 3 และ 4 ควรจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยส่วนหน้า

6. ต้องประชาสัมพันธ์ถึงบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบ ข้อจำกัดและการปฏิบัติงานของหน่วยทหาร

7. การปฏิบัติต่างๆ จะต้องเป็นไปตามสั่งการของรัฐบาลและ/หรือการร้องขอจากหน่วยงานรับผิดชอบหลัก โดยทำเป็นลายลักษณ์อักษร

8. ควรจะต้องมีการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติ

9. สิ่งสำคัญที่จะทำให้กำลังพล เครื่องจักรกล ที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างสอดประสาน คือการฝึกซ้อมเป็นประจำ การประสานงานร่วมกันภายใต้กฎหมาย และแผน ปภ.ในปัจจุบัน

10. ดำเนินการจัดทำเว็บเพจ รวบรวม Link และเชื่อมต่อระบบฐานข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแบบ Online อยู่ระหว่างการพัฒนา รวมทั้งจัดทำแผนที่ และระบบภูมิสารสนเทศ

11. ควรจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมารับผิดชอบภารกิจด้านการจัดการภัยพิบัติของ กห.

12. ควรเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับหน่วยงานในพื้นที่อย่างจริงจังและพัฒนาขีดความสามารถด้านต่างๆ ให้มาก เนื่องจากภารกิจด้านภัยพิบัติมีแนวโน้มที่จะเป็นบทบาทที่สำคัญของหน่วยทหารในอนาคต

13. ควรให้ ศบภ.กห.เป็นหน่วยบูรณาการ การใช้กำลังโดยรวม

14. ควรกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยทหารให้ชัดเจน ทั้งห้วงก่อน ระหว่าง และหลังการเกิดภัยพิบัติ

15. ทอ. ได้ปรับปรุงแผนบรรเทาสาธารณภัย ปี 63 โดยนำศูนย์ ศบภ.ทอ. เข้าไว้ใน ศปภ.ทอ. ซึ่งเป็นศูนย์รวมศูนย์ปฏิบัติการทั้งภาคพื้นและภาคอากาศไว้ด้วยกัน สามารถให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้รวดเร็ว ทันเวลา

16. ควรให้มีหน่วย ศบภ.ทท. เท่านั้น โดยมีกรมกิจการพลเรือนทหาร เป็นฝ่ายอำนวยการของ ศบภ.ทท.

17. ควรจัดตั้งหน่วยงานหลัก มีภารกิจด้านการจัดการภัยพิบัติ มีอัตราการจัดหน่วยกำลังพล ยุทโธปกรณ์และงบประมาณ และจัดให้มีการฝึกอบรมในเรื่องต่างๆ อย่างต่อเนื่องทั้งในและต่างประเทศ โดยเฉพาะด้านภาษาอังกฤษให้กับกำลังพล

18. ต้องให้ความรู้ เตรียมความพร้อมกำลังพล ยุทโธปกรณ์ การสร้างกลไกประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พร้อมกับต้องพัฒนาให้มีความรู้ ความเข้าใจการบริหารจัดการภัยพิบัติ

19. ควรส่งเสริมให้กำลังพลที่ได้รับการฝึกทักษะแล้วได้รับใบอนุญาตเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัย จัดหาวัสดุอุปกรณ์ด้านการจัดการภัยพิบัติ ฝึกทักษะเฉพาะและฝึกร่วมกับพลเรือน

20. สิ่งสำคัญ คือ การรู้รับ ปรับองค์กรให้รองรับการเปลี่ยนแปลง และความไม่แน่นอนอยู่เสมอ ตั้งแต่การเตรียมพร้อมกำลังพล เพิ่มพูนทักษะองค์ความรู้ใหม่ ความพร้อมของวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องจักรกลเหมาะสมกับการปฏิบัติ

21. จัดให้มีการฝึกในเรื่องโครงสร้างการจัดการควบคุมบังคับบัญชา การจัดนายทหารติดต่อ การติดต่อสื่อสาร เพื่อพัฒนาปรับปรุงข้อขัดข้อง ควรกำหนดบทบาทหน้าที่ให้ชัดเจน กำหนดหน่วยหลัก, หน่วยงานรอง

22. ควรพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารให้สามารถสั่งการ ประสานงาน และลดขั้นตอนการปฏิบัติให้มีความรวดเร็วที่สุด

23. ควรกำหนดให้เป็นภารกิจสำคัญ แต่ต้องไม่ใช่ภารกิจหลักของหน่วยงาน

24. ควรมีช่องทางการเสนอของบประมาณที่รวดเร็วกว่านี้

**2.3 แนวทางการพัฒนา**

**ด้านการบริหารนโยบาย (Policy)**

1. แสดงบทบาทนำในเวทีระหว่างประเทศ

2. ความเสมอต้นเสมอปลายของ กห. ในการแสดงบทบาทในการช่วยเหลือประชาชนจากภัยพิบัติ แสดงความเป็นมืออาชีพที่ถูกกำหนดตามกฎหมายและแผน ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

**ด้านการบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority)**

1.การสร้างทัศนคติด้านการเตรียมความพร้อม เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้ตระหนักและเห็นความสำคัญ

**ด้านการบริหารจริยธรรม (Morality)**

1. กองทัพต้องมีความเป็นกลางในการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยพิบัติโดยไม่เลือกปฏิบัติ

**ด้านการบริหารที่เกี่ยวกับสังคม (Society)**

1.จะต้องมีการประชาสัมพันธ์ สร้างการรับรู้ให้กับประชาชนในการช่วยแก้ไขปัญหาภัยพิบัติและการช่วยเหลือประชาชน

2. จะต้องให้ประชาชนได้เข้าใจและเข้าถึงบทบาทในเชิงข้อมูลสาธารณะ ในการบริหารจัดการภัยพิบัติของ กห.โดยเผยแพร่ให้สื่อมวลชนต่างๆให้กว้างขวางมากขึ้น

**ด้านการวางแผน (Planning)**

1. การเตรียมความพร้อมของศบภ.กห. ทั้งด้านกำลังพล ด้านระบบฐานข้อมูล และการแจ้งเตือน ด้านการปฏิบัติงานด้านยุทโธปกรณ์และเครื่องมือ และด้านงบประมาณ

2. ควรจะต้องกำหนดภารกิจของหน่วยทหารในการบริหารจัดการภัยพิบัติทั้งก่อน ระหว่างและหลังเกิดภัยพิบัติให้ชัดเจน รวมถึงการเสนองบประมาณ การพัฒนากำลังพล และยุทโธปกรณ์ให้มีความพร้อม โดยไม่ละทิ้งภารกิจหลักของหน่วยทหาร

3. การสร้างการรับรู้ให้กับประชาชน ให้ทราบถึงการป้องกันและลดผลกระทบ ซึ่งจากการใช้แผนที่มีประสิทธิภาพ ใช้กำลังพลและเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะสร้างให้เกิดการรับรู้ และศรัทธาได้

4. ควรเร่งดำเนินการ คือ การสร้างแนวปฏิบัติตามแผน ตลอดจนกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องระหว่างหน่วยงานและในระดับผู้ปฏิบัติให้เกิดความชัดเจน โดยทำเป็นแนวทาง คู่มือ หรือระเบียบปฏิบัติร่วมกัน (SOP)พร้อมทั้งเปิดเวทีในการซักซ้อมแนวทางการปฏิบัติร่วมกันเป็นประจำ

**ด้านการจัดองค์กร (Organizing)**

1.ควรเพิ่มอัตราบรรจุกำลังพลและจัดหายุทโธปกรณ์ใช้งานด้านบรรเทาภัยพิบัติให้กับหน่วยปฏิบัติ

**ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing)**

1. ควรยกระดับการปฏิบัติโดยใช้ขีดความสามารถที่มีอยู่ เช่นการโรยตัวทางดิ่งเข้าที่หมาย การเอาชีวิตรอดในสนามรบ มาใช้เพิ่มประสิทธิภาพและประสบการณ์ในระดับสหประชาชาติโดยการฝึกโดยใช้ครู Heavy Team การประเมินผลครูฝึก เครื่องมือทันสมัยเพื่อเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกของUN

**ด้านการอำนวยการ (Directing)**

1.กห.ควรจัดการฝึกปัญหาที่บังคับการ เพื่อฝึกซ้อมด้านการอำนวยการ

**ด้านการประสานงาน (Coordinating)**

1. เป็นตัวกลางในการประสานและเสริมสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งพลเรือน ตำรวจทหารในการผนึกกำลัง เตรียมการป้องกัน ลดความเสี่ยง การจัดการภัยพิบัติ การฟื้นฟูและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ทั้งในระดับพื้นที่และระดับนโยบาย

2. กห.ควรให้ความสำคัญในเรื่องการประสานงาน โดยวางตัวบุคคลที่เหมาะสม

**ด้านการรายงาน (Reporting)**

1. หน่วยเห็นว่าเป็นงานประจำ

2. ที่สำคัญ คือ ต้องถูกต้อง และทันเวลา

**ด้านงบประมาณ (Budgeting)**

1. มติ ครม.ให้หน่วยพิจารณาให้ความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อการป้องกันและลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อม การเผชิญเหตุและการจัดการภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งการฟื้นฟู โดยให้ส่วนราชการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำหรับงานป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ

**ข้อสรุปย่อยที่ 3 ข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ**

**3.1 ประเด็นปัญหาอุปสรรค**

**ด้านการบริหารนโยบาย (Policy)**

1. “กห. ต้องสั่งมาเลย จะเอาหรือไม่เกี่ยวกับหน่วยต้องการมีอัตรากำลังพลด้านการจัดการภัยพิบัติ เพราะมีศูนย์ฝึก อยากฝึกเตรียมความพร้อมต่างๆ เมื่อสั่งผมต้องประกันความสำเร็จ กำลังพลต้องมีขวัญกำลังใจ มีค่าเสี่ยงภัย” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2)

2. “แผน ปภ.กห. เน้นยุทธศาสตร์การลดความเสี่ยง เช่น เราสร้างถนนให้มีท่อลอดจำนวนมากๆ ช่วยระบายน้ำและพยายามผลักดันน้ำ อย่างกรณีน้ำท่วมจังหวัดเพชรบุรี กองทัพมี

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

บทบาทอย่างมาก ระดมสรรพกำลังทุกเหล่าทัพเข้าไปช่วยขนย้าย จนทำให้ทหารเป็นขวัญกำลังใจของประชาชน" (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3)

3. "แผน ปภ. แห่งชาติ กำหนดให้ กห.เป็นหน่วยงานสนับสนุน ในความเห็นของผม มันเป็นกฎหมาย เมื่อเขากำหนดมาว่าอย่างนี้ ในส่วนตัวผมเราก็ว่าไปตามนี้ครับ" (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 5)

4. "บทบาทและคุณสมบัติของกองทัพอากาศ ช่วยเหลือประชาชนได้เฉพาะงานที่เราถนัด ส่วนอื่น กห.จะต้องไปบูรณาการ ต้องไป manage เอาเองว่าจะใช้ใคร ทบ., ทร., สำหรับ ทอ. มีอากาศยาน นั่งได้ 60 คน สามารถเอารถขึ้นได้ ทุกวันนี้ถ้าดูข่าวจะเห็นการขนย้ายถุงยังชีพ" (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6)

5. "เห็นได้ชัดว่าน้ำท่วมกรุงเทพ ปี 54 เกิดจากการบริหารการบูรณาการในการจัดเตรียมน้ำ ผ่อนน้ำ ซึ่งเป็นเรื่องรัฐบาล ของผมเหมือนทีมช่วยเหลือภัยพิบัติ ผมบินไปช่วยที่สิงห์บุรี อ่างทอง เห็นน้ำมาจากพิษณุโลก มองจากเครื่องบินยังมองเห็นน้ำเป็นทะเล แล้วจะเหลืออะไร สาเหตุน่าจะเกิดจากการกักน้ำ การปล่อยน้ำ การเปลี่ยนรัฐบาลช่วงนั้นพอดี ข้าราชการประจำสั่งอะไรก็ช้าอะไรแบบนี้" (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6)

6. "คุณสมบัติของแต่ละเหล่าทัพไม่เหมือนกัน กห. ต้องเลือกใช้ให้ถูก ถ้าเหล่าทัพอื่นออกไปช่วยเหลือประชาชนแล้ว ทอ. ก็ต้องออกไปจะเกี่ยวหรือไม่เกี่ยวต้องไป แต่ในส่วนของผมมีข้อจำกัดเรื่องยุทโธปกรณ์ การจัดหาอะไรซึ่งในอนาคตคงจะยากขึ้น" (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6)

7. "ผบ.ทอ. ท่านปัจจุบัน ให้นโยบายชัดเจนเรื่องการช่วยเหลือภัยพิบัติ ใจถึงใจไปทันที ให้ นขต.ทอ. ทุกหน่วย เมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากภัยพิบัติต้องไปทันที แล้วก็รายงานภายหลัง" (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6)

8. "แผน ปภ.แห่งชาติ มี 4 ยุทธศาสตร์หลัก คือ PPRR ของญี่ปุ่นตอนเกิดสึนามิ ผมชอบแผน Recoveryของเขามาก เขาใช้แผน 10 ปี เฟสแรก 5 ปี เฟสสอง 5 ปี กว่าจะย้ายคนไปอยู่ถาวร ตรงข้ามกับของไทยทำผิดหลักการ ยังไม่ได้ประเมินความเสี่ยงอาจเกิดปัญหา ผิดกรอบของเซนได คือ ต้องทำที่ดีกว่า กรณีนี้ต้องปรับแนวคิดใหม่อย่าให้เกิดความเสียหาย" (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 7)

9. "ผู้นำทางยุทธศาสตร์ทหาร มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ โดยต้องอาศัยการตรวจสอบและประเมินสภาวะแวดล้อม ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดในยุทธศาสตร์ชาติ ต้องมีการทบทวนทุก 5 ปี" (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 8)

10. “เรื่องการรบเราจะวิเคราะห์ภัยคุกคามก่อน ถ้าเรื่องภัยพิบัติเราต้องวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมและภัยต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น ทั้งสภาวะแวดล้อมโลก ภูมิภาค และประเทศ วิเคราะห์แนวโน้มกระทบต่อประเทศก่อนจะมาเป็นแผนงาน” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 8)

11. “ทหารถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ ฉะนั้นทหารจะต้องมีหน้าที่รับมือกับสาธารณภัย ทหารมีทั้งภารกิจหลักและภารกิจรอง โดยจัดให้งานบรรเทาสาธารณภัยเป็นภารกิจรอง ดังนั้น ทหารจำเป็นต้องทำบทบาทนี้ด้วย” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 9)

12. “จากบทเรียนในอดีต งานด้านการประชาสัมพันธ์ใช้หลัก PPRR คือ เตรียมพร้อมป้องกัน, เตรียมอุปกรณ์เครื่องมือ, ตอบโต้ให้เร็วที่สุด, ฟื้นฟู งานประชาสัมพันธ์จะเป็นตัวประสานให้ 2P กับ 2R บรรลุวัตถุประสงค์” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 9)

13. “เรื่องที่กองทัพทำกันอยู่แล้ว เป็นเรื่องที่ดี บ้านเราไม่มีสงคราม ฉะนั้นทหารทำหน้าที่การช่วยเหลือเรื่องการกู้ภัย น่าจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน เพราะมีกำลังคน มีเครื่องไม้เครื่องมือ และได้รับการฝึกฝนมา ถึงแม้จะมีมูลนิธิ แต่นั่นเขาเป็นอาสาสมัครไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ทหารนี่แหละที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือประชาชน” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 11)

**ด้านการบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority)**

1. “เพราะตอนนี้ คือ เราทำจังหวะสองอยู่ทุกเรื่องเกี่ยวกับภัยพิบัติ คือ มันมาแล้วเราถึงไป อันนี้คือ เรามีวิธีคิดใหม่ ทำอย่างไรเราจะไปก่อนเหมือนอย่างนานาชาติ เจอพายุขนาดรุนแรงเขาอพยพคนของเขาก่อน พอระดับเล็กๆ เตรียมการไม่ทัน เรายังไม่มีแผนตรงนี้ ถ้าทุกพื้นที่จัดทำแผนได้หมดจะช่วยประชาชนได้มากที่สุด” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1)

2. “เราเตือนตัวเองเสมอว่าเราเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานไม่ใช่ผู้ปฏิบัติการหลัก แต่เวลาเกิดเหตุการณ์ขึ้นจริงๆ เราเข้าไปก่อน เพราะเรามีความพร้อมเรื่องคน ยุทโธปกรณ์ หรือแม้แต่ความชำนาญพื้นที่ เพราะเราทำงานในพื้นที่ทุรกันดาร มันอาจจะไม่เชิงเป็นปัญหาข้อขัดข้อง แต่เราจะวางสถานการณ์เป็นผู้ช่วยอย่างไร ไม่ก้าวล่วงในบทบาทผู้ปฏิบัติงานหลัก” (ผู้ให้สัมภาษณ์ คนที่ 2)

3. “กห. ต้องกำหนดบทบาท วางสถานะของหน่วยขึ้นตรงให้ชัดเจน หน่วยใดมีภารกิจเกี่ยวกับอะไรบ้าง เพื่อให้ใช้เป็นกรอบให้เราเดิน อีกประการต้องทบทวนกฎหมายทั้งหมด ทบทวนว่าอะไรบ้างที่ต้องให้เราไปปรากฏอยู่ในกฎหมายเพื่อให้รองรับเราให้ได้ เพื่อป้องกันการผิดพลาดทั้งกฎหมายเทศบาล ทั้งท้องถิ่น ทั้ง ปภ.” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2)

4. “สถานการณ์ภัยพิบัติ แบ่งไว้ 4 ระดับ เกิดในอำเภอเป็นระดับ 1 เกิดในจังหวัดเป็นระดับ 2 เกิดในหลายจังหวัดเป็นระดับ 3 ถ้าเกิดหลายจังหวัดหลายพื้นที่เป็นระดับ 4 เช่น ระดับ 1 และระดับ 2 กร.ทหาร ติดตามสถานการณ์เท่านั้น เพราะในพื้นที่จะมีหน่วยทหารรับผิดชอบ พอ

ขึ้นมาระดับ 3 ฝ่ายพลเรือนจะตั้งศูนย์ภาคขึ้น ฝ่ายทหารจะไปตั้งศูนย์ส่วนหน้าเพื่อประสานการปฏิบัติ ปัจจุบันตามแผน ปภ.ทท. ปี 60 แนวคิดการปฏิบัติให้จัดตั้งศูนย์ส่วนหน้าหรือชุดติดตามระดับ 2 อาจจะไปมอนิเตอร์อยู่ก่อน พอถึงระดับ 3 จริงๆ ก็จะยกระดับเป็นศูนย์ส่วนหน้าได้ทันที" (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3)

5. "เรื่องของอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบค่อนข้างจะแตกต่างกับต่างประเทศ มันต่างกัน บทบาทของทหารกับฝ่ายพลเรือนที่ดูแลเรื่องนี้ของเขากับของเรามันต่างกัน ฉะนั้นต้อง Apply กันไป ต้องยอมรับ ขณะนี้ส่วนหนึ่งในหน้าที่บทบาทของทหารเกี่ยวกับภัยพิบัติ ผมคิดว่าทุกวันนี้ถ้าไม่เกี่ยวข้องกับทหารแล้ว คิดว่ามันคงจะลดน้อยลงโดยลำดับ" (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 4)

6. "ของเดิม ศรชล. ตั้งขึ้นเรื่องประสานผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ซึ่งเกี่ยวข้องทุกเรื่องที่มีผลกระทบที่เกิดขึ้นในทะเล ในปัจจุบันมี พรบ. เกิดขึ้นแต่ยังเรียก ศรชล. ใช้ชื่อศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เป็นหน่วยงานพิเศษในอัตราของสำนักนายกฯ คงเทียบกับ กอ.รมน. มีสิทธิอะไรมากกว่า ครอบคลุมเรื่องกฎหมายความมั่นคง เทียบได้กับ กอ.รมน. ในทะเล เนื่องจากเขาเป็นหน่วยงานพิเศษจริงๆ ไม่ใช่หน่วยงานที่กองทัพเรือรับผิดชอบ" (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 5)

7. "เวลาเกิดภัย เคยเห็นนักการเมืองหรือว่าใครออกไปลุยหรือเปล่า คนที่ลุยคนแรกคือทหาร เขามีหน้าที่ ผู้บังคับบัญชาสั่งไปทันที ไม่มีค่าล่วงเวลา ไม่เคยถาม นั่นคือ จุดอ่อนของเขา ในอนาคตกำลังพลจะเริ่มน้อยลง เทคโนโลยีนำมาก็จริง ยังไงก็ต้องใช้กำลังพล โดย ทอ. ได้ใช้เทคโนโลยีในเรื่องของการเตรียมการป้องกันมากกว่า เช่น UAV"(ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6)

**ด้านการบริหารจริยธรรม (Morality)**

1. "ด้วยภูมิศาสตร์ประเทศไทยยังมีภัยพิบัติทางทะเลอยู่เป็นประจำทุกปี มีเหตุต้องไปช่วยตามเกาะแก่งมีนักท่องเที่ยว ด้วยขีดความสามารถ ด้วยกำลังพล ด้วยยุทโธปกรณ์ อันนี้ไม่ได้เป็นปัญหาอะไรในเรื่องดำเนินการ มีความเต็มใจที่จะช่วยเหลือประชาชนอย่างเต็มที่เมื่อเกิดเหตุ ในส่วนหลักเกณฑ์ ระเบียบปฏิบัติ ก็ว่ากันไป" (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 5)

**ด้านการบริหารที่เกี่ยวกับสังคม (Society)**

1. "อุปสรรคเรื่องอุปกรณ์ เราใช้หลักคิด คือ ยุทโธปกรณ์ที่มีอยู่จะนำไปช่วยเหลือประชาชนเมื่อเกิดเหตุตามขีดความสามารถของกำลังพล รวมทั้งอุปกรณ์ที่เราคิดค้นขึ้นมา เช่น เรือผลักดันน้ำ เครื่องพ่นน้ำในอากาศ (PM2.5) กองทัพเห็นว่าเป็นประโยชน์ก็ดำเนินการ แม้แต่อุปกรณ์การแพทย์ เมื่อเราไปทำแล้วมีข้อขัดข้องมันไม่เพียงพอ" (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 5)

2. “งานประชาสัมพันธ์ จะเป็นตัวประสานให้ 2P กับ 2R ราบรื่นและบรรลุวัตถุประสงค์ จะช่วยให้เกิดการสื่อสารภายในระหว่างคนทำงานด้วยกัน ต้องสื่อสารกับประชาชนให้ข้อมูล ขอความร่วมมือ” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 9)

3. “ในสถานการณ์ปัจจุบัน ภัยจากการสู้รบหรือสงคราม ปรับเปลี่ยนจากการรบแบบใช้กำลังทหารปะทะโดยตรง เป็นการทำสงครามในเชิงเทคโนโลยีและ การลอบโจมตีหรือการสงครามทางไซเบอร์ ทำให้บทบาทของทหารดูจะเป็นเรื่องไกลตัวประชาชน การเพิ่มบทบาทในฐานะหน่วยงานช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Assistance) และการบรรเทาสาธารณภัย (Disaster Relief) จะช่วยเสริมภาพลักษณ์ที่ดีของกองทัพในสายตาสาธารณชนมากยิ่งขึ้น” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 10)

4. “เป้าหมายของทหาร คือ ลดการสูญเสียให้มากที่สุด ทำก่อนป้องกันก่อน ก็น่าจะช่วยให้ประชาชนมีความรู้สึกที่ดีขึ้น จึงต้องทำงานเชิงรุกมากขึ้น ทำงานเชิงป้องกันมากขึ้น ไปทำความเข้าใจกับชาวบ้าน เพื่อให้เกิดความร่วมมือแล้วทำให้ความสูญเสียโดยภาพรวมลดลงได้” (ผู้ให้สัมภาษณ์ คนที่ 11)

5. “การที่ทหารไปช่วยทำงานป้องกัน ช่วยลดความเสี่ยง ไม่น่าจะเป็นการล้ำเส้น แต่น่าจะเป็นการร่วมมือมากกว่า เพราะว่าตอนนี้โลกจะมองถึงการป้องกันมากกว่าการแก้ไขฉุกเฉิน อย่างเช่น ต้นปี 62 พายุปลาบึกที่ภาคใต้ ก่อนเกิดเหตุได้มีการแจ้งเตือนภัย มีการเตรียมความพร้อม พอดิฉันเข้าไปตอนพายุเข้าจะเห็นได้ว่าชาวบ้านอพยพทั้งหมด โดยมีหน่วยทหารช่วยเหลือ เราทำงานเชิงรุกมากกว่า” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 11)

6. “ในฐานที่เราเป็นสื่อมวลชน เป้าหมายสูงสุดของเราก็คือ ทำอย่างไรให้เขารอดมากที่สุด เสียหายน้อยที่สุด กองทัพสามารถปรับบทบาททำงานเชิงรุก เชิงป้องกันมากขึ้นอย่าปล่อยให้เกิดเหตุแล้วค่อยช่วย ด้วยศักยภาพของกองทัพ ทำได้ดีมากๆ เลย” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 11)

**ด้านการวางแผน (Planning)**

1. “ผมอยากให้สร้าง รปจ. ของการใช้กำลัง อำนาจนี้อยู่ที่ใคร ใครจะเป็น CEO ในพื้นที่ของหน่วยทหาร เพราะบางทีต่างคนต่างทำงาน และมีเจ้านายคนละด้าน คนละส่วนกัน ก็ไม่เกิดความเชื่อมโยงในการทำงาน มันเหมือนกับว่าใครอยากช่วยด้านไหนก็ว่ากันไป มันไม่มีแผน” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1)

2. “ทุกหน่วยต้องมีแผนเผชิญเหตุ ระบุใครทำอะไร ที่ไหน อย่างไร ใช้กำลังส่วนไหน ใครเป็นคนสั่ง จะไปได้ก่อนเมื่อไร รปจ.จะต้องกำหนด อาจมอบอำนาจให้กับ ผบ.เหล่าทัพที่เป็นเจ้าของพื้นที่หรือมอบให้กับแม่ทัพ มีระบบแจ้งเตือนภัย จัดกำลังไปเตรียมพื้นที่อพยพ พื้นที่ควบคุม โดยประสานกับมหาดไทย” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1)

3. “ต้องมีกฎหมายรองรับการปฏิบัติของหน่วยทหาร โดยให้ทหารถือว่าเป็นส่วนหนึ่งในการแผนทุกระดับของฝ่ายพลเรือน ต้องระบุไปเลยทุกครั้ง ต้องประสานแผนและเอาหน่วยทหารในพื้นที่เข้าไปอยู่ในแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของจังหวัด เพื่อแสดงว่ามีคำสั่งรองรับแล้ว ถ้าเล่นบทบาทพระรองแต่มีกฎหมายรองรับถูกต้องและต้องมีสิทธิ์ ขวัญกำลังใจจนถึงค่าเสี่ยงภัยให้ครบตามมา” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2)

4. “ของผมไปประสานแผนกับจังหวัดให้แบ่งพื้นที่รับผิดชอบหลักให้หน่วยผม โดยหัวจะเป็น ปภ.จังหวัด จะเอา อบจ., เทศบาล, มูลนิธิ, นพค., มทบ. เข้าไปอยู่ในแผนนั้นหมดเลย ที่สำคัญคือ กำลังพลต้องมีใบรับรองผ่านการฝึกอบรมถูกต้องเหมือนหมอหรือวิศวกรสร้างตึกพังต้องรับผิดชอบ” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2)

5. “ปัจจุบันทหารมีความร่วมมือกับฝ่ายพลเรือนอย่างใกล้ชิดในระดับพื้นที่มีความเข้าใจซึ่งกันและกัน ระหว่าง ปภ.จังหวัด กับ มทบ. มีการแบ่งพื้นที่ชัดเจนถึงระดับอำเภอ ซึ่งแผนของ กห.จะมีการปรับปรุงผนวกแบ่งพื้นที่ให้สอดคล้องกับการแบ่งพื้นที่ของมหาดไทย” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3)

6. “การช่วยเหลือประชาชนจากภัยพิบัติ เป็นบทบาทที่เราจะต้องทำอยู่แล้ว ทำไมเราไม่จัดทำแผนปฏิบัติราชการ ทำไมไม่เขียนหรือว่ากระทรวงกลาโหมมีแนวทางการบริหารจัดการอย่างไร เราควรทำแผนไว้ถ้ามันเกิดเหตุขึ้นจะทำให้มีความคล่องตัว มีแผน มีงบประมาณรองรับตรงนี้” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 5)

7. “ในแผนบรรเทาสาธารณภัย กห. ได้แบ่งมอบพื้นที่รับผิดชอบให้ ทอ. เมื่อก่อนเราขอใช้เงินทดรองราชการ แต่กระทรวงการคลังบอกว่าใช้ไม่ได้ ต้องมีการร้องขอและไปช่วยนอกพื้นที่ไม่ได้ ดังนั้น กห. จะต้องแบ่งมอบพื้นที่ให้หน่วยในพื้นที่ให้ชัดเจน” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6)

8. “ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย คือ 2P 2R ทหารร่วมเล่นหมดจำเป็นต้องร่วม เช่น เรื่องการเตรียมการป้องกัน ต้องมีงบประมาณสำหรับเทรนคน แต่พอเข้า ครม. เขาจะมีว่าไปซ้ำซ้อนกับ ปภ. ฉะนั้นถ้าทหารจะทำภารกิจทั้ง 4 ตัว ทำอย่างไรจะไปเสริมแผนของ กรม ปภ. เสริมแผนชาติได้” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 7)

9. “บางอย่างมันต้องระดมสรรพกำลังทั้งประเทศ อย่างเช่นปี 54 น้ำท่วมใหญ่ ดูจากภาพถ่ายดาวเทียมมันมาเป็นแพ มันต้องเอาเข้ามูลหลายๆ หน่วยมาบูรณาการในเรื่อง Big data ต้องดูกรอบใหญ่เราต้องทำหน้าที่ของเราขนาดไหน ทำเกินหน้าที่ไม่ได้มันจะเกินกฎหมาย ผมว่าไปที่ไหนการวางแผนทางทหารก็ช่วยได้” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 8)

10.“เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น ทหารต้องเข้าไปช่วยยุติภัย ซึ่งเป็นภารกิจรองของทหาร คือเรื่องการฟื้นฟู การพัฒนา การให้ความช่วยเหลือ ไม่ใช่ภารกิจหลัก เป็น ภารกิจรองเพื่อไปเติม

เต็มในการรับมือกับสาธารณภัย ดังนั้นยังคงต้องใช้ทหารทำงานด้านสาธารณภัยต่อไป" (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 9)

**ด้านการจัดองค์การ (Organizing)**

1. "โครงสร้างการจัดหน่วย เราใช้หน่วยหลักที่เรามีอยู่และมอบภารกิจเพิ่มเข้าไป เรามีการฝึกร่วมทหาร พลเรือน ฝ่ายกู้ภัยเอกชน ซึ่งเขาเป็นจิตอาสาในการทำงาน ในระดับนานาชาติ ระดับอาเซียนตอนนี้มีข้อตกลงกันในเรื่องการบรรเทาภัยพิบัติในระดับภูมิภาค แต่ก็ยังเป็นแผนอยู่ มันยังไม่สามารถแปลงไปสู่การปฏิบัติได้แบบชัดเจน" (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1)

2. "เมื่อ 14 ปีที่แล้ว นทพ. ได้รับงบประมาณเพื่อจัดหายุทโธปกรณ์บรรเทาสาธารณภัย ครั้งแรกประมาณ 500-700 ล้านบาท ทั้งที่โครงสร้างหน่วยไม่มีอัตราหรือตำแหน่งที่จะทำงานด้านนี้ เราต้องจัดคนมารับผิดชอบ ปัญหาตอนนี้ คือ เราต้องการจะมีโครงสร้างของหน่วยเป็นอัตราที่ชัดเจน จึงไปคุยกับ กห. แล้วคือตกลง งานนี้เรามีบทบาทหลักหรือบทบาทเสริม ในเมื่อคุณเป็นแค่หน่วยสนับสนุน" (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2)

3. "เมื่อเรามีบทบาทเป็นภารกิจเสริม ตอนนี้เราพยายามแยกอัตรา หมายถึง นพค. มีโครงสร้างงานช่าง งานน้ำ ส่งเสริมการเกษตร ปศุสัตว์ แต่ไม่มีเรื่องบรรเทาสาธารณภัย เราขอเสนอแค่แยกโครงสร้างออกมา อันนี้คือภารกิจหลักธรรมดา อันนี้คือภารกิจเสริมบรรเทาสาธารณภัย เครื่องมือเรามีอยู่แล้ว แยกคนออกมาเพื่อไปฝึกศึกษาอบรม เรามีศูนย์ฝึกบรรเทาสาธารณภัยที่พนมสารคาม เมื่อมีเหตุการณ์ปฏิบัติได้เลย แยกอัตราชัดเจน เครื่องมือมีพร้อม" (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2)

4. "ทอ. ได้จัดตั้ง ศบภ.ทอ. เพื่อให้การสนับสนุนภารกิจการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยพิบัติและพัฒนาระบบการเตรียมความพร้อมในระดับชาติ ภายใต้ศักยภาพของ ทอ. ปฏิบัติการใน 3 มิติ คือ Air Domain, Cyber Domain และ Space Domain" (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6)

**ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing)**

1."การฝึกให้ได้มาตรฐาน มีหลักสูตรรองรับมีใบ Certificate ที่รับประกันความสามารถว่าทำได้ทั้งดับเพลิง ตึกถล่ม แต่หากเกิดข้อผิดพลาด เกิดการเสียชีวิต แต่ถ้ามีกฎหมายรองรับที่โอเคเหมือนวิชาชีพอื่นๆ มันจะสร้างความมั่นใจให้คนทำงานที่มีความเสี่ยงภัย รวมทั้งการสร้างขวัญกำลังใจให้กับกำลังพล มีค่าเสี่ยงภัยให้เขาเหมือนนักบิน โดดร่ม กู้กับระเบิด แต่งานบรรเทาสาธารณภัยไม่มี" (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2)

2. "ผมอยากให้มันไปถึงศูนย์ฝึกของอาเซียน เพราะเราเคยเอาเขาเข้ามา และเราเคยไปฝึกกับเขาที่ฟิลิปปินส์อินโดนีเซีย ถ้ามองจริงๆ แล้วเรามีความพร้อมของพื้นที่ เราเคยคิดว่าจะแลกเปลี่ยนครูฝึกที่มีความชำนาญ เราเอาคนไปฝึกภาษาเพื่อหวังว่าภาษาสากลในการใช้บรรเทาสา

ธารณภัยมันมีอยู่ สัญลักษณ์ภาษามือ ภาษากายมันมีอยู่ แต่การสื่อสารบางอย่างต้องพัฒนาต่อไป" (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2)

3. "ถ้าผมแยกอัตราได้ คนพวกนี้ต้องนำมาฝึกอบรม ซักซ้อมพร้อมปฏิบัติจริง เกิดเหตุภัยพิบัติ อีกมุมหนึ่งมองว่าจะคุ้มค่าหรือ ถ้าไม่เกิดเหตุ ไม่ได้ออกปฏิบัติงาน อันนี้เป็นหน้าที่ของ กห. ว่าควรเตรียมการรับมือภัยพิบัติอย่างไร เรื่องคนเอาแค่ไหน ยุทโธปกรณ์ งบประมาณ ทำอย่างไร" (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2)

4. "ในส่วนของกำลังพลที่ปฏิบัติภารกิจ เรามีการ Training ในส่วนที่เป็นภารกิจที่เกิดบ่อยๆ เช่น การช่วยน้ำท่วม การขับเรือ ซึ่งจริงๆ ไม่ใช่หน้าที่ของทหารอากาศ แต่เราต้องมีองค์ความรู้และฝึกเป็นประจำทุกปี หรือไปร่วมฝึกกับพลเรือน" (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6)

5. "เมื่อครั้งแผ่นดินไหวที่เนปาล ได้ไปถ่ายทำการทำงานของทีมแพทย์ฉุกเฉินของไทย มีหลายประเทศเข้ามาจะเห็นได้ว่าของญี่ปุ่นมีเครื่องไม้เครื่องมือพร้อม เห็นได้ชัดเจนว่ามีการ Training มีความพร้อมมาก ในส่วนของทีมแพทย์ไทยต้องมีการ Training และเรื่องการสื่อสารกับชาวบ้าน กับชุมชน" (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 11)

**ด้านการอำนวยการ (Direction)**

1. "การอำนวยการ จะต้องสงวนทรัพยากรทางทหารส่วนหนึ่งไว้ เราจะทุ่มเทไปไม่ได้หมด เพราะเรามีภารกิจหลักคือป้องกันประเทศ งานด้านการบรรเทาภัยพิบัติเป็นเพียงภารกิจรองหรือภารกิจสนับสนุนรัฐบาล หรือกรม ปภ. เท่านั้น" (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3)

2. "เมื่อก่อนจะมีการออกไปประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับรู้ถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้น น้ำท่วมถึงไหน ใคร จะต้องอพยพก่อน-หลัง จก.กร.ทบ. จะได้รับมอบให้ดำเนินการ แต่เดี๋ยวนี้ไม่มี ซึ่งการประชาสัมพันธ์เป้าหมาย คือ ทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่เกิดภัยพิบัติ" (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 4)

3. "เรื่องหน้าที่ของการประชาสัมพันธ์ อย่าให้เป็นจุดอ่อนเหมือนเดิม คือ ต้องถึงรัฐมนตรีโน่นถึงจะแถลงได้ เพราะการประชาสัมพันธ์มี 2 ส่วน คือ การประชาสัมพันธ์ทั่วไป และการประชาสัมพันธ์ในภาวะวิกฤติ ซึ่งมันมีความแตกต่างกัน แต่เป้าหมายเดียวกัน" (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 4)

4. "เมื่อปี 2563 ผอ.ทอ. ให้ปรับแผนบรรเทาสาธารณภัย โดยให้ตั้งศูนย์ปฏิบัติการพลเรือนทหาร ให้เข้ามาอยู่ในศูนย์ปฏิบัติการกองทัพอากาศ ให้อยู่ในระดับเดียวกับศูนย์บัญชาการภาคพื้น ศูนย์บัญชาการทางอากาศ ซึ่งศูนย์ปฏิบัติการพลเรือนทหาร จะมี จก.กร.ทอ. เป็น ผอ.ศูนย์ สามารถสั่งการเกี่ยวกับการทำงานในเรื่องภัยพิบัติในภาคปกติ โดยศูนย์นี้จะ Run งานเรื่องนี้

โดยทั่วไปสั่งได้เฉพาะภาคพื้น กำลังพล ยุทโธปกรณ์ ยานพาหนะ ถ้าเป็นอากาศยานต้องให้ ผช.ผบ.ทอ. เป็นผู้สั่งการแทน ผบ.ทอ." (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6)

5. "ทอ.จะเป็นหน่วยที่เข้าพื้นที่ได้เร็วที่สุด เช่น คราวสึนามิ ผมเอาอุปกรณ์สื่อสารไปติดตั้งชุดแรก เพื่อสถาปนาพื้นที่ทดแทนของเก่าที่ล่มทั้งระบบ อุปกรณ์สื่อสารต้องไปตั้งระบบใหม่ ผมเอาเครื่องไปลงเพื่อสถาปนา 1ชุดแพทย์เล็กๆ นั่นคือ บทบาทและคุณสมบัติของ ทอ. ในการช่วยเหลือประชาชน" (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6)

6. "ภารกิจด้านการบรรเทาสาธารณภัยของ ทอ. ได้แก่ การปฏิบัติการ ISR (Intelligence Surveillance and Reconnaissance), การบินถ่ายภาพทางอากาศและส่งข้อมูล, ระบบข้อมูลสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) โดยใช้ UAV, Drone และภาพถ่ายจากดาวเทียม, การบินค้นหาและช่วยชีวิต, การปฏิบัติการทางการแพทย์ และลำเลียงผู้ป่วย, การลำเลียงทางอากาศ" (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6)

7. "แผน ปภ.แห่งชาติ มีงานด้านการประชาสัมพันธ์และการจัดการข้อมูลข่าวสาร โดยมีกรมประชาสัมพันธ์และ กห. อยู่ในคณะทำงานชุดนี้ หากได้มีการบูรณาการทำงานร่วมกันทั้งเรื่องคน อุปกรณ์ และข้อมูลพื้นที่ จะทำให้เกิดประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น" (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 9)

8. "ศูนย์ข้อมูลข่าวสารร่วม ต้องประกอบไปด้วยทุกคนที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ ทุกกระทรวงมีส่วนร่วมตาม พรบ. คณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์ ต้องวิเคราะห์ข้อมูลที่เอามารวมกัน แล้วทำเป็นข้อมูลที่จำเป็นส่งให้ผู้ประสบภัยและประชาชนทั่วไปในสังคมให้รับรู้สถานการณ์และคลายความกังวล" (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 9)

**ด้านการประสานงาน (Coordinating)**

1."ในด้านเทคโนโลยี ตอนนี้ใช้ทั้งทางสถาบันน้ำ ซึ่งมีข้อมูลเรื่องการดูสภาพอากาศ ดิน อะไรต่างๆ ส่วนของ GISTDA ส่วนของ IT เราเชื่อมกับระบบนี้เพื่อจะได้ระบบแจ้งเตือนภัยเพื่อแจ้ง ศบภ.เหล่าทัพ เราทำคู่ขนานกันหมด" (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1)

2. "เมื่อ 10 กว่าปีก่อน ผมพยายามจูนให้ทำงานเชิงบูรณาการมากขึ้น เช่น Climate change มันไปอยู่กับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ สำนักนโยบายและแผนได้เขียนแผนแม่บทเรื่อง Climate change แต่กรม ปภ. เดินไปอีกทางโดยเน้นเฉพาะเรื่องเชิงปฏิบัติ เล่นแต่แผนอย่างเดียว โดยคุณไม่เอาหน่วยอื่นไปอยู่ในแผนเลย จะให้เขาดำเนินการอย่างไร ผมก็บอกว่าคุณเดินเป็นคู่ขนานเลย นี่มันก็เลยเป็นปัญหาในช่วงหลัง ปัจจุบันไม่รู้เป็นอย่างไร" (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 7)

3. "กห. เป็นหน่วยงานหลักในการประสานการปฏิบัติระหว่างเหล่าทัพ จัดทำแผนสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน ด้านการสนับสนุนทรัพยากรทางทหาร รวมถึงแจ้งเตือนหน่วยงานพลเรือนในพื้นที่เสี่ยงภัย" (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 10)

**ด้านการรายงาน (Report)**

1. “เรื่อง Climate change จะอยู่กับเราตลอดไป แต่ประเทศไทยยังไม่ทำอะไร ยังไม่ปรับอะไรสักเรื่อง ทั้งน้ำท่วม ภัยแล้ว UN เขาประเมินเราได้คะแนน 2 เต็ม 5 เราไม่ยอมรับบอกว่าทำดีที่สุดแล้ว คุณต้องให้คนอื่นเขามาประเมิน โลกประเมิน จึงต้องให้ทางนโยบายว่าคุณต้องปรับเรื่องพวกนี้ มาวัดกันที่ผล จะเห็นว่าน้ำท่วม ภัยแล้งกันทุกปี” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 7)

**ด้านงบประมาณ (Budget)**

1. “งบประมาณด้านการบรรเทาสาธารณภัยเป็นงบทดรองราชการ กองทัพจะใช้ได้ต่อเมื่อได้รับการร้องขอ ฉะนั้นมันน่าจะต้องมีวิธีที่ใช้ไปก่อน เพราะกำลังพลออกไปแล้ว สป.3 ใช้ไปแล้ว แต่ไม่รู้จะเบิกตรงไหนก็เป็นปัญหาทางธุรการ” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1)

2. “งบปฏิบัติการเราไม่สามารถตั้งได้ เพราะไม่ใช่ภารกิจของเรา แต่งบเตรียมการเราสามารถจัดซื้ออุปกรณ์อะไรต่างๆ ได้ แต่งบปฏิบัติการ ค่ารถ ค่าน้ำมัน ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าอาหาร ช่วงระหว่างเกิดภัยพิบัติเราต้องใช้เงินทดรองราชการ ถ้าฝึกระหว่างประเทศเราก็ตั้งงบขึ้นมาเฉพาะ” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3)

3. “ช่วงน้ำท่วมใหญ่ปี 54 ปัญหาเรื่องงบประมาณใช้วิธีงบทดรองราชการ ซึ่ง ทบ. ต้องใช้กำลังพลมหาศาล ต้องช่วยกันทุกเหล่าทัพ ซึ่งเป็นขีดจำกัดที่หนักหน่วงของเรา” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 4)

4. “จุดอ่อนของ ทอ. คือ เราไม่สามารถจัดซื้ออากาศยานเพื่อทดแทน C-130 ที่ขนย้ายอพยพประชาชนมา 40 ปีแล้ว แค่งบประมาณซ่อมยังไม่ได้เลย จะถูกโจมตีทุกครั้ง” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6)

5. “ปัญหาการจัดซื้อเครื่องมือในการบรรเทาสาธารณภัย มันไม่ตรงภารกิจ ผมจะแสวงเครื่อง จะใช้สิ่งที่มีอยู่ข้อจำกัดด้านงบประมาณ เราไม่สามารถแปลงเป็นจัดซื้อของแจกได้ เพราะหลักการเขียนไว้ ทำให้ทหารต้องไปช่วยเหลือประชาชนด้วยมือเปล่าไม่มีอะไรไปแจก แต่ทหารไม่มีปัญหาครับ สั่งคือไปเท่านั้นเอง” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6)

**3.2 ปัจจัยสู่ความสำเร็จ**

**ปัจจัยภายนอก**

1. “ภายนอก เรื่องของงบประมาณ การประสานกับเจ้าภาพหลัก รวมทั้งต่างประเทศ” (ผู้ให้สัมภาษณ์ คนที่ 1)

2. “กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติในการแก้ปัญหาภัยพิบัติของ กห. โดยต้องหาจุดร่วมต้องประสานกับกรม ปภ. มหาดไทยให้ชัดเจน” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1 )

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

3.“ใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์” (ผู้ให้สัมภาษณ์ คนที่ 3)

4.“ภารกิจ ISR (Intelligence Surveillance and Reconnaissance) ของ ทอ. สนับสนุนศูนย์บัญชาการป้องกันและแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM2.5) จ.เชียงใหม่”(ผู้ให้สัมภาษณ์ คนที่ 6 )

5. “ทอ.สนับสนุนและให้บริการข้อมูล ภูมิสารสนเทศ เพื่ออนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ภาพถ่ายทางอากาศ, หมุดหลักฐานภาคพื้น และแผนที่สภาพภูมิประเทศ” (ผู้ให้สัมภาษณ์ คนที่ 6 )

6.“ถ้า กห. หรือรัฐบาลมีความชัดเจน หน่วยในพื้นที่สามารถประกอบกำลังเป็นชุดทั้งทหาร ทั้งพลเรือน ปฏิบัติการร่วมกันในเหตุการณ์ภัยพิบัติเพราะเรามีการฝึกร่วมกันตลอด เรารู้ว่าใครเก่งอะไร” (ผู้ให้สัมภาษณ์ คนที่ 6 )

7. “สร้างเครือข่ายการประสานงานระหว่างพลเรือนและทหาร” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 8)

**ปัจจัยภายใน**

1. “ ภายใน ก็คือ เราพยายามแต่งตัวเราให้เสร็จ ซักซ้อมความเข้าใจ จัดโครงสร้างกำลัง แบ่งมอบ อำนาจหน้าที่การจัดการอะไรต่างๆ รวมถึงพื้นที่และวิธีปฏิบัติ ถ้าทำเป็น รปจ.ได้ก็จะเดินออกไปได้เลย” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1)

2. “ ขั้นตอนการดำเนินงานยังมีข้อขัดข้องอยู่น่าจะต้องแก้ไขในเรื่องกฎหมายหรือวิธีปฏิบัติ แต่ถ้าตามหลักปฏิบัติว่าถ้ามีแนวโน้มหรือมีสิ่งบ่งชี้ว่าจะเกิดภัยพิบัติ เราน่าจะใช้กำลังไปได้ก่อน ซึ่งจะตามมาด้วยเรื่องของการใช้งบประมาณ” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1)

3. “ผมว่าความสำเร็จมันอยู่ที่การทำแผนของพื้นที่ แผนของกองทัพ แผนของ มทบ. หรือแผนของจังหวัด ซึ่งต้องร่วมกันทำทุกฝ่ายการประสานแผนในระดับต่างๆ เพื่อให้มีความร่วมมือและทบทวนกฎหมาย ” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1)

4. “เราพยายามวางสถานะ บทบาท ภารกิจอย่างไรจึงจะเหมาะสมที่สุด ตรงนี้คือปัญหา ถ้ามองในเชิงบริหารผู้บังคับบัญชาต้องวางระดับตรงนี้ให้เหมาะสม” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1)

5. “บทบาท กห. ต้องชัดเจนว่าจะมอบภารกิจบรรเทาสาธารณภัยให้เป็นภารกิจหนึ่งของหน่วยทหารในพื้นที่ โดยเขียนให้ปรากฏว่าเป็นภารกิจ จะมีความรับผิดชอบตามมา หน่วยเอามาสร้างกรอบอัตรา ยุทโธปกรณ์ ฝึก ศึกษา เสริมสร้างความรู้รวมถึงสิทธิ์กำลังพลและค่าเสี่ยงภัย” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2 )

6. “กห. กำหนดนโยบายด้านการจัดการภัยพิบัติให้ชัดเจนมีโครงสร้างการจัดอัตรากำลังพล เครื่องมืออุปกรณ์ เพื่อให้มีการฝึกอบรม” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2 )

7. “ถ้า กห. มีความชัดเจน สั่งให้ นทพ.เป็นศูนย์ฝึกของ กห. ผมมีความพร้อมดำเนินการ ”(ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2 )

8. “ความสำเร็จในการบริหารจัดการภัยพิบัติ หัวใจของมันคือ การประสานแผนและต้องเป็นแผนที่มีกฎหมายรองรับ เพราะว่าถ้าเมื่อไหร่การประสานแผนสอดคล้องกันและมีกฎหมายรองรับชัดเจน การทำงานราบรื่นสะดวก และป้องกันการผิดพลาด” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2 )

9. “โครงสร้างการจัดอัตรากำลังพลต้องมีความชัดเจน จึงจะสามารถพัฒนากำลังคน ด้านการฝึกศึกษา และการใช้ยุทโธปกรณ์ รวมทั้งการบำรุงรักษา” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3 )

10. “ถ้าจะให้ประสบความสำเร็จ ต้องแก้ปัญหาต่างๆ ต้องวางให้ชัดว่าขั้นตอนไหน เช่น ขั้นเตรียมการ ทหารทำอะไรบ้าง ขั้นปฏิบัติทหารทำอะไรบ้าง และขั้นฟื้นฟูทำอะไร ถ้าแบ่งชัดเจนเงินมันออกมาชัดเจน” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 4 )

11. “การประชาสัมพันธ์ในภาวะวิกฤติ” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 4 )

12. “ผมเห็นด้วยหากปรับให้ กห. ยอมรับว่าภัยพิบัติเป็นภัยความมั่นคงรูปแบบใหม่ ทำเป็นภารกิจหลักในการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยพิบัติ โดยเฉพาะทางทะเล ทำให้สามารถตั้งงบประมาณได้” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 5)

13. “ทอ.เน้นการทำงานแบบบูรณาการร่วมกับภาครัฐและพลเรือน นำคุณลักษณะสำคัญ ได้แก่ ความเร็ว พิสัยบิน ความอ่อนตัว ความแม่นยำ นำแนวคิดการปฏิบัติการใช้เครือข่ายเป็นศูนย์กลาง (Network Centric Operation: NCO)” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6)

14. “ปรับเป็นทำงานเชิงรุก ได้แก่ การเตรียมพร้อม การประเมินความเสี่ยง การป้องกันและลดผลกระทบด้วยการใช้เทคโนโลยีช่วยในการตัดสินใจสั่งการขณะเผชิญเหตุ (NCO) ” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6)

15. “ ต้องมีการบูรณาการด้านการอำนวยทั้งหน่วยใน กห. และหน่วยอื่นๆ นอก กห. และการบูรณาการข้อมูลการบริหารจัดการภัยพิบัติเป็น Big data” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 8)

16. “รวบรวมและจัดทำแหล่งข้อมูลในการติดตามสถานการณ์ระบบต่างๆ รวมทั้งการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 8)

**3.3 แนวทางการพัฒนา**

**ด้านการบริหารนโยบาย (Policy)**

1. “ศบภ.กห.เป็นหน่วยนโยบาย คอยขับเคลื่อนและแก้ปัญหา สร้างมาซึ่งแผนงานโครงการ งบประมาณและวิธีปฏิบัติ” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1 )

2. “กห.จะต้องวางบทบาทในการสนับสนุนการบริหารจัดการภัยพิบัติให้ชัดเจน จะวางบทบาทอย่างไรจึงจะเหมาะสม ไม่ก้าวล่วงบทบาทผู้ปฏิบัติงานหลัก จะวางเฉยไม่ได้ รุกไปเต็มที่ไม่ได้ สิ่งนี้คือ ปัญหาเชิงบริหาร เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาต้องวางให้เหมาะสม” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2 )

3. “กห. ต้องปรับบทบาทมาสู่การปฏิบัติที่มิใช่การรบเพราะภาพการช่วยเหลือประชาชนจากเหตุภัยพิบัติของกองทัพ ที่ถูกเสนอผ่านสื่อมวลชน ได้รับความชื่นชมจากสาธารณชนอย่างมาก” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 10 )

4. “ต้องเปลี่ยนวิธีคิดใหม่ อย่าคิดว่าไม่ใช่งานของทหาร งานนี้ประชาชนคาดหวัง ฝากชีวิตและทรัพย์สิน จะได้รับความปลอดภัยจากการปฏิบัติของทหาร”(ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 11 )

**ด้านการบริหารอำนาจหน้าที่ (Autority)**

1. “การจัดการภายใน กห.จะต้องกำหนดหลักปฏิบัติให้ชัดเจน จะมอบอำนาจให้ใคร ระดับใด โดยมีเป้าหมายสูงสุด คือ ลดความเดือดร้อนของประชาชน” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1 )

2. “ผวจ. เป็นCEOในพื้นที่ ต้องบูรณาการร่วมกัน ซึ่งสามารถร้องขอกำลังทหารเพื่อเตรียมก่อนภัยพิบัติจะเกิดขึ้น โดยจัดงบประมาณสนับสนุนการปฏิบัติ” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1 )

**ด้านการบริหารจริยธรรม (Morality)**

-

**ด้านการบริหารที่เกี่ยวกับสังคม (Society)**

1. “การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในต่างประเทศ เป็นการประชาสัมพันธ์บทบาททหารให้สากลได้รับรู้ การปฏิบัติต้องมีการผนึกกำลังทหารและพลเรือน จัดเป็นทีมไทยแลนด์ รัฐบาลและ กห.ต้องชัดเจน จัดเตรียมพร้อมเป็นชุดปฏิบัติการ จัดให้มีการฝึกซ้อมร่วมกัน มีแผนติดตามตัว มีจุดนัดหมาย พร้อมปฏิบัติเมื่อสั่ง” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2 )

2. “ การประชาสัมพันธ์ในภาวะวิกฤติ เป้าหมายคือ ทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่เกิดภัย” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 4 )

**ด้านการวางแผน (Planning)**

1. “ขั้นตอนการปฏิบัติ จะรอให้เกิดภัยพิบัติก่อนแล้วเข้าไปช่วยมันช้า ประชาชนเดือดร้อนแล้ว จะตรียมพร้อมอพยพออกมาก่อน ต้องแก้กฎหมายและระเบียบปฏิบัติ” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1 )

2. “ต้องมีแผนของพื้นที่แต่ละระดับ อาทิ เช่น แผนกองพัน แผนมณฑล แผนของจังหวัด รวมทั้งแผนเผชิญเหตุแต่ละพื้นที่ และระดับแจ้งเตือนภัยที่แม่นยำ” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1 )

3. “ต้องจัดทำหลักนิยมด้านการช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัยของทุกระดับหน่วยใน กห.” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6 )

**ด้านการจัดองค์การ (Organizing)**

1. “โครงสร้างการจัด ศบภ.กห. ควรเป็นอัตราการจัดเฉพาะกิจ (อฉก.) โดยไม่เพิ่มอัตรา” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2 )

**ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing)**

1.“ เรื่องสำคัญคือขวัญกำลังใจกำลังพลต้องผ่านการฝึกให้ได้มาตรฐาน มีใบcertificateรับประกัน มีกฎหมายรองรับ มีสิทธิกำลังพล มีค่าเสี่ยงภัย” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2 )

2. “ กห.ต้องบรรจุวิชาการบริหารจัดการภัยพิบัติและการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในหลักสูตรสถาบันทางทหาร เพื่อให้กำลังพลทุกระดับมีความรู้ความเข้าใจทางด้านนี้”(ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 8)

3. “ กองทัพต้องฝึกอบรมกำลังพลเรื่องการปฏิบัติ การสื่อสารกับประชาชนที่ประสบภัยพิบัติ รวมทั้งเรื่องการแต่งกายระหว่างที่ปฏิบัติการช่วยเหลือประชาชน” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 11 )

**ด้านการอำนวยการ (Direction)**

1. “การอำนวยการ ควรให้ กร.ทหารเป็นหน่วยอำนวยการหลัก เมื่อสถานการณ์ภัยพิบัติระดับ 3 มีการจัดตั้ง ศบภ.ทท.(สน.) ให้ ยก.ทหาร สั่งใช้หน่วยทหารตามที่ได้รับการประสานจาก กร.ทหาร” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3 )

**ด้านการประสานงาน (Coordinating)**

1. “ การเสริมสร้างขีดความสามารถ รูปแบบ การบริหารจัดการภัยพิบัติต้องมีการใช้ข้อมูลข่าวสาร สารสนเทศและเทคโนโลยี การใช้เครือข่ายพันธมิตรที่ให้ความช่วยเหลือกันในยามเกิดภัย นับเป็นสภาวะแวดล้อมที่เป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญ ในการทำให้รูปแบบการบริหารจัดการภัยพิบัติประสบความสำเร็จ”(ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 8 )

**ด้านการรายงาน (Report)**

1. “ต้องศึกษาบทเรียนในอดีต มาเป็นแนวทางปฏิบัติ จากเหตุภัยพิบัติที่ผ่านมา การประชาสัมพันธ์จะเป็นตัวช่วยประสานให้ PPRR เป็นไปอย่างราบรื่นและบรรลุวัตถุประสงค์” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 9 )

**ด้านงบประมาณ (Budget)**

1. “งบทดรองราชการ จะต้องมีการร้องขอจากฝ่ายพลเรือน ในขณะที่หน่วยทหารจำเป็นต้องออกไปช่วยผู้ประสบภัยพิบัติให้ทันเวลาและทั่วถึง จึงต้องแก้ระเบียบวิธีงบประมาณ” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1 )

2. “การเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติ ต้องมีระเบียบการใช้งบประมาณที่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน เนื่องจากวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนมากกว่าความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ” (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6 )

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

เลขที่ 122/140 หมู่บ้านชื่นกมลนิเวศน์ 5
ซอยรามอินทรา 60 ถนนรามอินทรา
เขตคันนายาว กรุงเทพฯ 10230

กันยายน 2564

เรื่อง ขอความร่วมมือสนับสนุนโครงการวิจัย

เรียน ผู้บัญชาการวิทยาลัยเสนาธิการทหาร

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสอบถาม 1 ชุด

ด้วยกระผม พลเอก สุรพล อุดมชัยรัตน์ นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (สาขารัฐประศาสนศาสตร์) มหาวิทยาลัยรังสิต ได้จัดทำดุษฎีนิพนธ์ เรื่อง “บทบาทกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ : ปัญหาอุปสรรค และแนวทางการพัฒนา” โดยมีวัตถุประสงค์ 1.) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม ควรจะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงด้านใด อย่างไร จึงจะสามารถบรรลุภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลต่อภาพลักษณ์ของกระทรวงกลาโหม 2.) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสำเร็จในการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม 3.) เพื่อนำเสนอแนวทาง บทบาทกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติในอนาคต โดยมีการเก็บรวบรวมข้อมูลในขั้นสุดท้าย คือ การสอบถามด้วยวิธีการสนทนากลุ่มจากผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งผู้วิจัยได้คัดเลือกนายทหารนักเรียนหลักสูตรวิทยาลัยเสนาธิการทหาร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ จำนวน 10 ท่าน โดยมีสัดส่วน ทบ : ทร: ทอ = 5 : 3 : 2

ผู้วิจัยจึงขอความร่วมมือสนับสนุนโครงการวิจัย อันจะเป็นประโยชน์ในการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหมโดยรวม โดยดำเนินการเป็น 2 ขั้นตอน คือ

1.) ขอความร่วมมือในการคัดเลือกนายทหารนักเรียน จำนวน 10 ท่าน เพื่อเข้าร่วมในการสนทนากลุ่ม โดยมีผู้วิจัยเป็นผู้ดำเนินรายการ โดยใช้เวลาประมาณ 1 ชั่วโมง ขอให้จัดทำบัญชีรายชื่อ ตำแหน่ง สังกัดหน่วย และเบอร์โทรศัพท์ที่สามารถติดต่อได้

2.) ขอความอนุเคราะห์สถานที่ ห้องประชุม โดยจะประสานเพื่อขอให้กำหนดวันเวลา ต่อไป เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อกรุณาพิจารณา ทั้งนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณในความร่วมมือมา ณ โอกาสนี้ ด้วย

ขอแสดงความนับถือ

พลเอก

(สุรพล อุดมชัยรัตน์)

ผู้วิจัย

Code :

**แบบสอบถามผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มเฉพาะ**

**เรื่อง บทบาทกระทรวงกลาโหมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ :**

**ปัญหาอุปสรรค และแนวทางการพัฒนา**

**คำชี้แจง**

1. แบบสอบถามฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้สนทนากลุ่ม ได้ตรวจสอบยืนยันข้อค้นพบทั้งหมดที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม การสอบถามผู้เชี่ยวชาญ และการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับบทบาทกระทรวงกลาโหม ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ : ปัญหาอุปสรรค และแนวทางการพัฒนา โดยมีรายละเอียดคำถาม ดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพทั่วไป

ตอนที่ 2 แบบสอบถามประกอบด้วย หัวข้อตามกรอบทฤษฎีกระบวนการบริหารจัดการ (PAMS -POSDCoRB) ดังนี้

| | | |
|---|---|---|
| 1.) การบริหารนโยบาย | 5.) การวางแผน | 9.) การประสานงาน |
| 2.) การบริหารอำนาจหน้าที่ | 6.) การจัดองค์การ | 10.) การรายงาน |
| 3.) การบริหารจริยธรรม | 7.) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ | 11.) การงบประมาณ |
| 4.) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม | 8.) การอำนวยการ | |

ตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. โปรดตอบคำถามทุกข้อตามความเป็นจริง เพราะคำตอบที่เป็นจริงและสมบูรณ์เท่านั้นจะช่วยให้การวิจัยในครั้งนี้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่

3. คำตอบของท่าน ผู้วิจัยจะเก็บเป็นความลับ และจะประมวลผลเป็นรายงานในภาพรวมเพื่อการกำหนดบทบาทใหม่ของกระทรวงกลาโหม ในการบริหารจัดการภัยพิบัติเท่านั้น

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

**สรุปผลการสนทนากลุ่มเฉพาะ**

**ตอนที่ 1** ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพทั่วไป

**คำชี้แจง** โปรดทำเครื่องหมาย ✓ลงในช่อง ☐ หน้าข้อความที่ตรงกับคำตอบของท่าน หรือเติมข้อความให้สมบูรณ์

1. ข้อมูลสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม

1.1 คุณวุฒิการศึกษา

☐ 1.) ต่ำกว่าปริญญาตรี ☐ 2.) ปริญญาตรี (3 คน)

☐ 3.) ปริญญาโท (6 คน) ☐ 4.) ปริญญาเอก (1 คน)

☐ 5.) อื่นๆ (ระบุ).....

1.2 ตำแหน่งของผู้ตอบแบบสอบถาม

☐ 1.) ผู้บังคับหน่วย ☐ 2.) ฝ่ายอำนวยการ (9 คน)

☐ 3.) ผู้ปฏิบัติ (1 คน) ☐ 4.) อื่นๆ (ระบุ).....

1.3 ประสบการณ์การทำงานด้านการบรรเทาสาธารณภัย

☐ 1.) ต่ำกว่า 1 ปี (1 คน) ☐ 2.) ระหว่าง 1 ปี แต่ไม่ถึง 2 ปี (1 คน)

☐ 3.) ระหว่าง 2 ปี แต่ไม่ถึง 3 ปี (2 คน) ☐ 4.) ตั้งแต่ 3 ปีขึ้นไป (6 คน)

2. ข้อมูลสถานภาพของหน่วยงาน

2.1 เหล่าทัพของท่าน

☐ 1.) กองทัพบก (6 คน)

☐ 2.) กองทัพเรือ (2 คน)

☐ 3.) กองทัพอากาศ -

☐ 4.) พลเรือน (2 คน)

2.2 ประเภทของหน่วยงานของท่าน

☐ 1.) หน่วยบังคับบัญชา (ตั้งแต่ กองทัพภาค กองเรือภาค กองพลบิน ขึ้นไป) (3 คน)

☐ 2.) หน่วยปฏิบัติ (ต่ำกว่า กองทัพภาค กองเรือภาค กองพลบิน ลงมา) (4 คน)

☐ 3.) หน่วยอื่นๆ

2.3 ประเภทภารกิจของหน่วย

☐ 1.) หน่วยกำลังรบ (2 คน)

☐ 2.) หน่วยสนับสนุนการรบ (1 คน)

☐ 3.) หน่วยสนับสนุนการช่วยรบ (1 คน)

☐ 4.) อื่นๆ (ระบุ) (4 คน) จำแนกเป็น ด้านการศึกษา 1 คน, พลเรือนด้านการป้องกันภัย 1 คน, สป.กห. 1 คน, หน่วยฝึก 1 คน

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

**สรุปผลการสนทนากลุ่มเฉพาะ**

ลักษณะทั่วไปของกลุ่มที่ศึกษา

ระดับการศึกษา ผู้เชี่ยวชาญที่เข้าร่วมการสนทนากลุ่มส่วนใหญ่ ร้อยละ 60 จบการศึกษาระดับปริญญาโทรองลงมาร้อยละ 30 มีการศึกษาระดับปริญญาตรี และ ร้อยละ 10 จบการศึกษาระดับปริญญาเอก

ระดับตำแหน่ง ผู้เชี่ยวชาญที่เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม ร้อยละ 90 มีระดับตำแหน่งเป็น ฝ่ายอำนวยการ และร้อยละ 10 มีระดับตำแหน่งเป็นผู้ปฏิบัติ

ประสบการณ์การทำงานด้านการบรรเทาสาธารณภัย ผู้เชี่ยวชาญที่เข้าร่วมการสนทนากลุ่มส่วนใหญ่ ร้อยละ 60 มีประสบการณ์การทำงานด้านการบรรเทาสาธารณภัย ร้อยละ 20 มีประสบการณ์ทำงานฯ ระหว่าง 2 ปีแต่ไม่ถึง 3 ปี และ ร้อยละ 10 มีประสบการณ์ทำงานระหว่าง 1 ปี แต่ไม่ถึง 2 ปี และมีประสบการต่ำกว่า 1 ปี ตามลำดับ

ข้อมูลสถานภาพของหน่วยงาน

สังกัดเหล่าทัพ ผู้เชี่ยวชาญที่เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม ร้อยละ 60 สังกัดกองทัพบกมาจากสังกัดกองทัพเรือ และ สังกัดหน่วยงานพลเรือน ร้อยละ 20เท่ากัน

ประเภทของหน่วยงาน ผู้เชี่ยวชาญที่เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม ร้อยละ 40 มาจากหน่วยปฏิบัติ (ต่ำกว่ากองทัพภาค กองเรือภาค กองพลบินลงมา) มาจากหน่วยระดับหน่วยบังคับบัญชา (ตั้งแต่ กองทัพภาค กองเรือภาค กองพลบินขึ้นไป) และ มาจากหน่วยอื่นๆ ร้อยละ 30 เท่ากัน

ประเภทภารกิจของหน่วยงาน ผู้เชี่ยวชาญที่เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม ร้อยละ 30 มาจากหน่วยสนับสนุนการช่วยรบ ร้อยละ 20 มาจากหน่วยกำลังรบ ร้อยละ 10 มาจากหน่วยสนับสนุนการรบ และร้อยละ 40 มาจากหน่วยอื่นๆ ซึ่งจำแนกเป็น จากหน่วยด้านการศึกษา หน่วยพลเรือนด้านการป้องกันภัย จากหน่วยงานสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม และมาจากหน่วยฝึก ร้อยละ 10 เท่ากัน

ระดับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่เข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ เมื่อพิจารณาตามกรอบการวิเคราะห์ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRBพบว่ามีระดับความคิดเห็นในแต่ละด้าน ดังนี้

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

**ตอนที่ 2** แบบสอบถามความคิดเห็นผู้ร่วมสนทนากลุ่มเฉพาะ

**คำชี้แจง** โปรดพิจารณาถึงระดับความคิดเห็นของท่านต่อข้อค้นพบที่ผู้วิจัยได้แสดงไว้ทางด้านซ้ายของตารางแล้วทำเครื่องหมาย ✓ลงในช่องที่ตรงกับความคิดเห็นของท่าน เพียงช่องเดียวเท่านั้น

| ประเด็นข้อค้นพบ | ระดับความคิดเห็น (จำนวน/ร้อยละ) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | มากที่สุด | มาก | ปานกลาง | น้อย | น้อยที่สุด |
| **<u>ด้านการบริหารนโยบาย (Policy)</u>**<br>1. รัฐบาลต้องมีนโยบายส่งเสริม สนับสนุน กห. อย่างต่อเนื่อง เพียงพอ เหมาะสมสถานการณ์ | 5 (ร้อยละ 50) | 5 (ร้อยละ 50) | | | |
| 2. รัฐบาลกำหนดให้ กห. เป็นหน่วยสนับสนุนในการบริหารจัดการภัยพิบัติ | 5 (ร้อยละ 50) | 4 (ร้อยละ 40) | | | 1 (ร้อยละ10) |
| 3. นโยบาย กห. ต้องมีความชัดเจนทั้งเรื่องงบประมาณ เครื่องมือ อุปกรณ์จำเป็นและกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม | 5 (ร้อยละ 50) | 4 (ร้อยละ 40) | 1 (ร้อยละ 10) | | |
| 4. ควรมีการปรับปรุงนโยบายและแผนในระดับต่างๆ ให้มีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนและครอบคลุมทุกมิติ | 4 (ร้อยละ 40) | 4 (ร้อยละ 40) | 2 (ร้อยละ 20) | | |
| 5. ควรมีกฎหมายคุ้มครองการปฏิบัติของกำลังพล | 8 (ร้อยละ 80) | 2 (ร้อยละ 20) | | | |
| 6. ควรให้สิทธิ์ผู้ปฏิบัติงานอย่างเหมาะสมเท่าเทียมกัน เพื่อให้เกิดแรงจูงใจที่ดี | 5 (ร้อยละ 50) | 3 (ร้อยละ 30) | 2 (ร้อยละ 20) | | |
| **<u>ด้านการบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority)</u>**<br>1.ผู้นำทางยุทธศาสตร์ มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย ทิศทางและแผนปฏิบัติการรวมทั้งการขับเคลื่อนนโยบาย | 6 (ร้อยละ 60) | 3 (ร้อยละ 30) | 1 (ร้อยละ 10) | | |

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

| ประเด็นข้อค้นพบ | ระดับความคิดเห็น (จำนวน/ร้อยละ) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | มากที่สุด | มาก | ปานกลาง | น้อย | น้อยที่สุด |
| 2. การมอบอำนาจหน้าที่อย่างสอดคล้องกับภารกิจ จะช่วยให้ภาพรวมมีประสิทธิภาพมากขึ้น | 5 (ร้อยละ 50) | 5 (ร้อยละ 50) | | | |
| 3. ผู้ได้รับมอบอำนาจหน้าที่ ต้องสามารถตัดสินใจอย่างรวดเร็ว ถูกต้อง ทันเวลา | 7 (ร้อยละ 70) | 3 (ร้อยละ 30) | | | |
| 4. ความมีเอกภาพในการบังคับบัญชา เป็นจุดเด่นสำคัญของ กห. ในการปฏิบัติภารกิจต่างๆ | 4 (ร้อยละ 40) | 5 (ร้อยละ 50) | 1 (ร้อยละ 10) | | |
| 5. ผู้บัญชาการเหตุการณ์(ICS)เป็นการมอบอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในเหตุการณ์หนึ่ง ในพื้นที่เฉพาะ | 5 (ร้อยละ 50) | 4 (ร้อยละ 40) | 1 (ร้อยละ 10) | | |
| 6. การมอบอำนาจหน้าที่อย่างบูรณาการ ช่วยให้ภารกิจประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ | 5 (ร้อยละ 50) | 4 (ร้อยละ 40) | 1 (ร้อยละ 10) | | |
| **<u>ด้านการบริหารจริยธรรม (Morality)</u>**<br>1. ต้องดำรงความเป็นกลาง ช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม | 6 (ร้อยละ 60) | 4 (ร้อยละ 40) | | | |
| 2. มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นและไว้วางใจ ได้รับการยอมรับและร่วมมือ | 7 (ร้อยละ 70) | 2 (ร้อยละ 20) | 1 (ร้อยละ 10) | | |
| 3. ต้องไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง | 8 (ร้อยละ 80) | 1 (ร้อยละ 10) | 1 (ร้อยละ 10) | | |

| ประเด็นข้อค้นพบ | ระดับความคิดเห็น (จำนวน/ร้อยละ) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | มากที่สุด | มาก | ปานกลาง | น้อย | น้อยที่สุด |
| **ด้านการบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society)**<br>1. การใช้ชุมชนเป็นฐานในการบริหารสังคม | 3 (ร้อยละ 30) | 6 (ร้อยละ 60) | 1 (ร้อยละ 10) | | |
| 2. การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนและสังคม | 5 (ร้อยละ 50) | 5 (ร้อยละ 50) | | | |
| 3. การเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมผ่านทางการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ | 5 (ร้อยละ 50) | 3 (ร้อยละ 30) | 2 (ร้อยละ 20) | | |
| 4. การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ ความเข้าใจภัยพิบัติอย่างถูกต้อง เป็นปัจจัยสำคัญสู่ความสำเร็จ | 5 (ร้อยละ 50) | 3 (ร้อยละ 30) | 2 (ร้อยละ 20) | | |
| 5. ต้องมีการบูรณาการเครื่องมือสื่อสารและข้อมูลในการประชาสัมพันธ์ในภาวะวิกฤต | 6 (ร้อยละ 60) | 4 (ร้อยละ 40) | | | |
| **ด้านการวางแผน (Planning)**<br>1. กห. ต้องจัดให้มีแผนเชิงนโยบาย และแผนเชิงปฏิบัติการในทุกระดับหน่วย | 5 (ร้อยละ 50) | 4 (ร้อยละ 40) | | 1 (ร้อยละ 10) | |
| 2. กระบวนการวางแผน มีแผนดีมีประสิทธิภาพ ปฏิบัติได้ การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ การติดตามประเมินผล | 5 (ร้อยละ 50) | 4 (ร้อยละ 40) | | | 1 (ร้อยละ10 |
| 3. การวางแผนต้องมีข้อมูล (Big Data) ที่ถูกต้องครบถ้วน ทั้งข้อมูลเชิงนโยบาย และข้อมูลเชิงพื้นที่ | 6 (ร้อยละ 60) | 4 (ร้อยละ 40) | | | |

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

| ประเด็นข้อค้นพบ | ระดับความคิดเห็น (จำนวน/ร้อยละ) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | มากที่สุด | มาก | ปานกลาง | น้อย | น้อยที่สุด |
| 4. แผนที่ดี ต้องมีความชัดเจน เฉพาะเจาะจง ครอบคลุมในทุกมิติ มีขั้นตอน มีเป้าหมายเป็นรูปธรรม สามารถบรรลุผลได้สอดคล้องกับปัญหา ทรัพยากร และเวลาในการดำเนินการ | 5 (ร้อยละ 50) | 4 (ร้อยละ 40) | 1 (ร้อยละ 10 | | |
| 5. แผนปฏิบัติการ ต้องร่วมกันจัดทำแผนทั้งหน่วยทหารและพลเรือน ในแต่ละพื้นที่ | 7 (ร้อยละ 70) | 2 (ร้อยละ 20) | 1 (ร้อยละ 10 | | |
| 6. แผนรองรับการบริหารจัดการภัยพิบัติ ต้องคำนึงถึงความคล่องตัว ความยืดหยุ่น กับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป | 4 (ร้อยละ 40) | 4 (ร้อยละ 40) | 2 (ร้อยละ 20) | | |
| 7. การติดตามประเมินผล จะต้องศึกษาบทเรียนในอดีต เพื่อปรับปรุงแผนการบริหารจัดการภัยพิบัติ ตามห้วงเวลา | 5 (ร้อยละ 50) | 4 (ร้อยละ 40) | | 1 (ร้อยละ10) | |
| **<u>ด้านการจัดองค์การ (Organizing)</u>**<br>1. กห. เป็นองค์การขนาดใหญ่ มีหน้าที่สนับสนุนภารกิจของรัฐบาล โดยเฉพาะด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ ในปัจจุบันมีการจัดองค์การได้เหมาะสมกับภารกิจแล้ว | 2 (ร้อยละ 20) | 2 (ร้อยละ 20) | 4 (ร้อยละ 40) | 1 (ร้อยละ 10) | 1 (ร้อยละ10) |
| 2. กห. ควรจัดองค์การด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ เป็นหน่วยเฉพาะกิจ แยกออกจากภารกิจหลัก | 5 (ร้อยละ 20) | 3 (ร้อยละ 20) | 1 (ร้อยละ 10 | 1 (ร้อยละ10) | |
| 3. การจัดโครงสร้างของศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหมและเหล่าทัพ ในทุกระดับหน่วยจะต้องจัดให้มีการบูรณาการหน่วยงานทั้งด้านนโยบาย ฝ่ายอำนวยการและหน่วยปฏิบัติ | 6 (ร้อยละ 60) | 4 (ร้อยละ 40) | | | |

| ประเด็นข้อค้นพบ | ระดับความคิดเห็น (จำนวน/ร้อยละ) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | มากที่สุด | มาก | ปานกลาง | น้อย | น้อยที่สุด |
| 4. การจัดชุดเคลื่อนที่เร็ว, กองร้อยช่วยเหลือประชาชน และกองร้อยบรรเทาสาธารณภัย เป็นการจัดเพื่อพราง มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน | 1 (ร้อยละ 10) | 6 (ร้อยละ 60) | 1 (ร้อยละ 10) | | 2 (ร้อยละ20) |
| 5. การจัดหน่วยเพื่อรองรับภารกิจด้านมนุษยธรรมในกรอบอาเซียนหรือสหประชาชาติ จะต้องเตรียมการล่วงหน้า ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ สภาวะแวดล้อมแต่ละประเภทของภัย จึงต้องมีการเตรียมพร้อม มีการฝึกซ้อม ให้พร้อมปฏิบัติทันทีเมื่อสั่ง | 3 (ร้อยละ 30) | 7 (ร้อยละ 70) | | | |
| **<u>ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing)</u>**<br>1. การพัฒนากำลังพลของ กห.ด้วยการฝึกอบรม การประชุมสัมมนา การฝึกซ้อมทั้งในและต่างประเทศอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี ทั้งหน่วยระดับนโยบาย อำนวยการและปฏิบัติการ | 6 (ร้อยละ 60) | | 4 (ร้อยละ 40) | | |
| 2. การเตรียมความพร้อมของหน่วยงาน ทั้งด้านกำลังพล เครื่องมือและงบประมาณ โดยจะต้องทำการซักซ้อมและฝึกปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ ตั้งแต่ยามปกติ | 5 (ร้อยละ 50) | 2 (ร้อยละ 20) | 2 (ร้อยละ 20) | 1 (ร้อยละ 10) | |
| 3. การฝึกกำลังที่ผ่านมาจะเน้นการฝึกทักษะด้านการปฏิบัติ การฝึกสาธิต แต่ไม่เน้นการฝึกงานฝ่ายอำนวยการ เช่น การฝึกปัญหาที่บังคับการ, การฝึกบนโต๊ะ | 1 (ร้อยละ 10) | 5 (ร้อยละ 50) | 3 (ร้อยละ 30) | | 1 (ร้อยละ10) |
| 4. ผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้น ต้องมีความเข้าใจบทบาทของทหารในการบริหารจัดการภัยพิบัติ อย่างถ่องแท้ | 5 (ร้อยละ 50) | 4 (ร้อยละ 40) | 1 (ร้อยละ 10) | | |

| ประเด็นข้อค้นพบ | ระดับความคิดเห็น (จำนวน/ร้อยละ) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | มากที่สุด | มาก | ปานกลาง | น้อย | น้อยที่สุด |
| 5. ผู้บังคับบัญชาระดับสูงต้องให้ความสำคัญในงานด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ จึงควรสร้างองค์ความรู้ความเข้าใจ เพื่อการมีส่วนร่วม | 4 (ร้อยละ 40) | 4 (ร้อยละ 40) | 2 (ร้อยละ 20) | | |
| **<u>ด้านการอำนวยการ (Directing)</u>** | | | | | |
| 1. ศูนย์บัญชาการทางทหาร กองบัญชาการกองทัพไทย มีหน้าที่ติดตามสถานการณ์และอำนวยการ | 5 (ร้อยละ 50) | 3 (ร้อยละ 30) | 1 (ร้อยละ 10) | 1 (ร้อยละ 10) | |
| 2. ฝ่ายอำนวยการและฝ่ายเสนาธิการ ต้องศึกษา เรียนรู้กฎระเบียบ ด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ ให้ถ่องแท้ | 6 (ร้อยละ 60) | 4 (ร้อยละ 40) | | | |
| 3. ทุกหน่วยต้องจัดทำระเบียบปฏิบัติประจำของหน่วย (รปจ.) เพื่ออำนวยการปฏิบัติ ให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง | 7 (ร้อยละ 70) | 3 (ร้อยละ 30) | | | |
| 4. ในสถานการณ์ฉุกเฉิน ต้องนำระบบบัญชาเหตุการณ์ (ICS) มาควบคุมและอำนวยการปฏิบัติ | 5 (ร้อยละ 50) | 3 (ร้อยละ 30) | 2 (ร้อยละ 20) | | |
| **<u>ด้านการประสานงาน (Coordinating)</u>** | 5 (ร้อยละ 50) | 4 (ร้อยละ 40) | 1 (ร้อยละ 10) | | |
| 1. การประสานงาน อย่างดีมีประสิทธิภาพเป็นปัจจัยสู่ความสำเร็จ | | | | | |
| 2. ต้องกระทำทั้งภายในและภายนอกองค์การทั้งในแนวราบและแนวดิ่ง ของโครงสร้างองค์การ โดยต่อเนื่องตลอดเวลา | 6 (ร้อยละ 60) | 3 (ร้อยละ 30) | 1 (ร้อยละ 10) | | |
| 3. ต้องสร้างเครือข่ายการประสานงานให้เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ | 6 (ร้อยละ 60) | 3 (ร้อยละ 30) | 1 (ร้อยละ 10) | | |

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

| ประเด็นข้อค้นพบ | ระดับความคิดเห็น (จำนวน/ร้อยละ) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | มากที่สุด | มาก | ปานกลาง | น้อย | น้อยที่สุด |
| **<u>ด้านการรายงาน (Report)</u>**<br>1. เป็นมาตรการควบคุมการปฏิบัติของหน่วยตามโครงสร้างการจัดหน่วยและสายการบังคับบัญชาที่ดี มีเอกภาพและชัดเจน | 4 (ร้อยละ 40) | 5 (ร้อยละ 50) | 1 (ร้อยละ 10) | | |
| 2.ทุกหน่วยต้องรายงานเหตุการณ์ เหตุฉุกเฉิน รายงานด่วน และรายงานประจำวันด้วยความรวดเร็ว ถูกต้องทันเหตุการณ์ โดยใช้เครื่องมือที่เร็วที่สุด | 7 (ร้อยละ 70) | 3 (ร้อยละ 30) | | | |
| 3. การรายงาน ต้องใช้ฐานข้อมูลที่สมบูรณ์และทันสมัย | 4 (ร้อยละ 40) | 5 (ร้อยละ 50) | 1 (ร้อยละ 10) | | |
| **<u>ด้านงบประมาณ (Budget)</u>**<br>1. ทุกหน่วยต้องจัดทำโครงการ เพื่อเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณประจำปี ในการพัฒนาบุคลากร การฝึกอบรม และการจัดหาเครื่องมือเฉพาะที่จำเป็น | 4 (ร้อยละ 40) | 4 (ร้อยละ 40) | 2 (ร้อยละ 20) | | |
| 2. นขต.กห. จะต้องเรียนรู้กฎ ระเบียบ เพื่อช่วยในการวางแผนงาน และแผนการเงิน ควรมีการควบคุมการใช้เงินที่อ่อนตัว แต่ถูกต้องตามระเบียบ | 5 (ร้อยละ 50) | 5 (ร้อยละ 50) | | | |
| 3. ควรแก้ไข ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงิน ทดรองราชการ เพื่อให้ กห. สามารถใช้เงินได้ในทุกขั้นตอน ทั้งก่อน ระหว่าง และภายหลังเกิดภัยพิบัติ | 3 (ร้อยละ 30) | 4 (ร้อยละ 40) | 2 (ร้อยละ 20) | 1 (ร้อยละ 10) | |

**ตอนที่ 3** ข้อเสนอแนะอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

.....

ขอขอบคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาส

# ประวัติผู้วิจัย

| | |
|---|---|
| ชื่อ | พลเอก สุรพล อุดมชัยรัตน์ |
| วัน เดือน ปีเกิด | 26 ธันวาคม 2497 |
| สถานที่เกิด | จังหวัดปราจีนบุรี ประเทศไทย |
| ประวัติการศึกษา | โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า |
| | ปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต, 2522 |
| | มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช |
| | ปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิต, 2555 |
| | มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ |
| | ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, 2545 |
| | มหาวิทยาลัยรังสิต |
| | ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต |
| | สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, 2565 |
| ที่อยู่ปัจจุบัน | 122/140 หมู่บ้านชื่นกมลนิเวศน์ 5 ถนนรามอินทรา |
| | แขวงคันนายาว เขตคันนายาว กรุงเทพมหานคร |

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University