

โครงการศึกษาวิจัยกลไกการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่

รายงานฉบับสมบูรณ์

โดย

สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เสนอต่อ

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

กระทรวงมหาดไทย

มีนาคม 2562

คณะผู้วิจัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ทวีดา กมลเวชช

อาจารย์ ดร. ศิริรักษ์ สิงหเสน

นายภัทรวุฒิ ฉอยศิริ

นางสาวอินทุอร แสงอรัญญ

หัวหน้าโครงการ

ที่ปรึกษาโครงการ

นักวิจัย

นักวิจัย

เลขานุการโครงการ

บทสรุปผู้บริหาร

(Executive Summary)

1. บทนำ

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2554 อนุมัติในหลักการให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาแทนการจัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อำเภอ มติคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2555 เห็นชอบตามข้อเสนอ ที่คณะอนุกรรมการ ก.พ.ร. เกี่ยวกับการทบทวนและปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการด้านสังคม มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2555 ได้รับทราบและเห็นชอบตามที่กระทรวงมหาดไทยได้แจ้งมติคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ให้จัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา 16 จังหวัด 30 สาขารวมทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (พลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา) ได้อนุมัติในหลักการเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2558 ให้จัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอในเบื้องต้น และให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติในการเสนอร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการภายในกรม ตามแนวทางหนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร 1200/ว18 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2549 รวมไปถึงมติคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 เห็นชอบการปรับปรุงแนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ภาครัฐที่ขนาดที่เหมาะสม ลดความซ้ำซ้อนของภารกิจรัฐ เกิดความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร และยกระดับความเป็นเอกภาพของการบริหารราชการในพื้นที่

จากมติและคำสั่งดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับการปฏิบัติงานของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาที่ผ่านมา เกิดช่องว่างเรื่องกลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่ ทั้งจากสภาพปัญหาโครงสร้างองค์กร จำนวนสาขาและสภาพพื้นที่ที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานไม่สามารถให้บริการ ให้ความช่วยเหลือ และสนับสนุนภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้อย่างทั่วถึงและครอบคลุม รวมถึงการปรับปรุงระบบการทำงาน การกำหนดอำนาจหน้าที่ การบังคับบัญชา การกำกับ เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมาย

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงได้มอบหมายให้สำนักงานศูนย์วิจัยและให้ปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้จัดทำโครงการศึกษาวิจัยกลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่ โดยมีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อศึกษา วิเคราะห์สภาพปัญหาการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่ 2) เพื่อศึกษาพัฒนาและออกแบบ ระบบงาน กลไกและโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่ที่เหมาะสม 3) เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งส่วนราชการส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอ และ 4) เพื่อรับทราบข้อเสนอแนะการออกแบบระบบงาน กลไกและโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่ โดยมีระยะเวลาดำเนินการ 240 วัน

ซึ่งผลจากการศึกษาวิจัยจะเป็นข้อเสนอที่สำคัญที่จะนำไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดรูปแบบโครงสร้างในระดับภูมิภาคที่เหมาะสม รวมถึงกลไกในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่ที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. กรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ในนี้ อาศัยกรอบแนวคิดและทฤษฎีด้านการบริหารรัฐกิจที่เกี่ยวข้อง 4 ประการ แต่ละกรอบแนวคิดมีสาระสำคัญดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการปกครองพื้นที่นอกศูนย์กลาง

สาระสำคัญคือ การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองในระดับต่าง ๆ ของรัฐในแต่ละประเทศ โดยทั่วไปมักตั้งอยู่บนหลักการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากรัฐบาลระดับชาติไปยังหน่วยการปกครองในระดับต่ำกว่าซึ่งมีฐานะเป็น “กลไกการปกครองพื้นที่นอกศูนย์กลาง” (Subnational government) ดังจะเห็นได้จากการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากรัฐบาลในส่วนกลางไปยังหน่วยการปกครองในระดับต่ำกว่าในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น การจัดโครงสร้างเพื่อรองรับการจัดสรรภารกิจของรัฐภายใต้ความสัมพันธ์ในแนวดิ่งจากระดับบนลงไปยังระดับที่ต่ำกว่านั้น ปรากฏให้เห็นใน 2 รูปแบบ คือ รูปแบบการแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง (Deconcentration) และการกระจายอำนาจออกจากส่วนกลาง (Decentralization)

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตั้งอยู่บนหลักการแบ่งอำนาจหน้าที่บางประการของหน่วยราชการส่วนกลางให้แก่เจ้าหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐส่วนกลางส่งไปปฏิบัติหน้าที่ประจำในพื้นที่ส่วนภูมิภาค (Deconcentration) ในประเทศที่มีรูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในลักษณะเครือข่ายการบริหารราชการในภูมิภาคซึ่งได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ตั้งปฏิบัติการในระดับพื้นที่นั้น ก็มีลักษณะการมอบอำนาจที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งสามารถแยกออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบที่หนึ่ง ระบบการมอบอำนาจโดยตรงหรือกรม คือ ระบบการจัดตั้งหน่วยงานในสังกัดของส่วนกลางในพื้นที่ภูมิภาค โดยกระทรวงหรือกรมได้มีการขยายกลไกของตนเองออกไปยังพื้นที่นอกศูนย์กลางผ่านระบบการมอบอำนาจให้แก่สำนักงานตัวแทนในพื้นที่ต่าง ๆ และรูปแบบที่สอง ระบบมอบอำนาจโดยรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีคือ ระบบการจัดตั้งหน่วยงานตัวแทนของรัฐบาลในพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ โดยที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมีบทบาทกำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยบริหารราชการในพื้นที่ภูมิภาคขึ้น ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการระดับกระทรวงหรือกรมในส่วนกลางที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี การจัดตั้งหน่วยงานในสังกัดของส่วนกลาง

ในพื้นที่ภูมิภาค ในกรณีนี้ มีสถานะเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างไม่เป็นทางการ เนื่องจากเป็นระบบที่เกิดจากการมอบอำนาจโดยรัฐบาลโดยตรง

สำหรับการจัดโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดของไทย สะท้อนหลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐอย่างน้อย 3 รูปแบบ (1) การจัดความสัมพันธ์ในเชิงการประสานการทำงานแบบตัดข้ามประเด็นนโยบาย (Across policies) ระหว่างส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งอยู่ภายใต้สังกัดส่วนราชการระดับกรมต่าง ๆ (2) การจัดความสัมพันธ์ในเชิงการประสานการทำงานระหว่างตัวแสดงหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ (Across actors and stakeholders) ดังปรากฏในรูปคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) และ (3) การจัดความสัมพันธ์ในเชิงการประสานการทำงานแบบตัดข้ามระดับ (Across levels) เป็นการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยราชการระดับจังหวัด อำเภอ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการออกแบบโครงสร้างองค์การตามสภาพแวดล้อม

ทฤษฎีการจัดโครงสร้างองค์การที่ตั้งอยู่บนการพิจารณาปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การในฐานะอินทรีย์ภาพกับสภาพแวดล้อม (Organization as organisms) กล่าวคือ ลักษณะองค์การชนิดหนึ่ง ๆ ย่อมมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับระบบนิเวศที่ดำรงอยู่เสมอ ทั้งความสัมพันธ์ระหว่างระบบย่อย ๆ ภายในองค์การ และระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อมภายนอกการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม เป็นได้ทั้งโอกาสหรือสิ่งท้าทายการทำงานขององค์การ ด้วยเหตุนี้ องค์การต้องมียุทธศาสตร์ในการจัดการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงภายนอกอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นการนำเครื่องมือการจัดการและเทคโนโลยีต่าง ๆ เข้ามาปรับใช้อย่างยืดหยุ่นตามสถานการณ์ ด้วยเหตุนี้ การออกแบบและจัดตั้งหน่วยการปกครองพื้นที่นอกศูนย์กลางในรูปแบบเฉพาะขึ้นในพื้นที่หนึ่ง ๆ เพื่อให้มีศักยภาพในการบริหารจัดการโดยสอดคล้องกับความจำเป็นของพื้นที่ ซึ่งแตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นในแง่สภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร เศรษฐกิจ สังคม-วัฒนธรรม และชาติพันธุ์ จึงต้องวางอยู่บนการวิเคราะห์ลักษณะการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรนั้น ๆ กับสภาพแวดล้อมเชิงพื้นที่ที่สำคัญ

2.4 แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 4 ประการและหลักการย่อย 10 ประการ ได้แก่ 1) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วย ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิผล (Effectiveness) การตอบสนอง (Responsiveness) 2) ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วย การระับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) เปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หลักนิติธรรม (Rule of Law) ความเสมอภาค (Equity) 3) ประชาธิปไตย (Participatory State) ประกอบด้วย การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented) การกระจายอำนาจ (Decentralization) และ 4) ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วย คุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics)

3. ข้อมูลในการพิจารณากำหนดพื้นที่ศึกษา

คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการพิจารณาพื้นที่โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญในการพิจารณาดังต่อไปนี้

1) ดำเนินการคัดเลือกพื้นที่โดยแบ่งเป็น 4 ภูมิภาค ภูมิภาคละ 2 จังหวัด เพื่อดำเนินการเปรียบเทียบการดำเนินงานในพื้นที่ที่มีลักษณะภูมิประเทศคล้ายคลึงกัน ทั้งนี้ ความคล้ายคลึงดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การเกิดขึ้นของภัยที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันนั่นเอง

2) พื้นที่ที่ดำเนินการคัดเลือกในแต่ละภูมิภาคนั้น จะดำเนินการคัดเลือกบนฐานของการที่พื้นที่มีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาและไม่มี เนื่องจากจะนำไปสู่การเปรียบเทียบศักยภาพในการบริหารจัดการ รับรู้สภาพปัญหาการดำเนินงานที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมต่อไป

3) พื้นที่ที่ดำเนินการคัดเลือกจะพิจารณาประกอบกับศักยภาพของพื้นที่ ทั้งที่เป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่พิเศษด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ พื้นที่ชายแดน พื้นที่ซึ่งเคยเกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่ เป็นต้น

จากที่กล่าวไปนั้นได้นำไปสู่การพิจารณาคัดเลือกพื้นที่กรณีศึกษา โดยการหารือร่วมกันระหว่างผู้แทนกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและคณะผู้วิจัย โดยพื้นที่กรณีศึกษา 8 พื้นที่ ได้แก่ ภาคเหนือ คือ จังหวัดเชียงราย และจังหวัดเพชรบูรณ์ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ/ภาคตะวันออก คือ จังหวัดระยอง และจังหวัดกาญจนบุรี ภาคตะวันออก/ภาคเหนือ คือ จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดสกลนคร และภาคใต้ คือ จังหวัดสงขลา และจังหวัดภูเก็ต

4. บทวิเคราะห์ว่าด้วยระบบและกลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่

ส่วนนี้เป็นบทวิเคราะห์ว่าด้วยระบบและกลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยในพื้นที่ ซึ่งวิเคราะห์มาจากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากหนังสือและเอกสาร รวมไปถึงข้อมูลที่ได้จากพื้นที่กรณีศึกษา มีเนื้อหาประกอบไปด้วย (1) นโยบาย ยุทธศาสตร์ และกรอบกฎหมาย (2) แผนงาน โครงการ กิจกรรม (3) ระบบการอำนวยความสะดวก การสั่งการ การประสานงาน (4) ระบบการติดตามและการประเมินผล (5) การจัดการทรัพยากรบุคคล (6) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ และ (7) กฎระเบียบ ระเบียบปฏิบัติ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

4.1 นโยบาย ยุทธศาสตร์ และกรอบกฎหมาย

1) กรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ พ.ศ. 2558

สิ่งที่น่าสนใจสำหรับนโยบายและแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 คือ การไม่กำหนดปีที่สิ้นสุดของนโยบายและแผนดังกล่าว หากแต่ให้อำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ในการให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยดำเนินการติดตามประเมินผล และให้หน่วยงานต่าง ๆ รายงานผลการดำเนินงานในระยะต่าง ๆ ประจำปี และเมื่อยุทธศาสตร์สิ้นสุดลงในระยะสี่ปี

และให้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 นี้มีความยืดหยุ่นต่อการปรับเปลี่ยน หากสถานการณ์ต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไป กระนั้นการปรับนโยบายและแผนในอนาคต ขึ้นอยู่กับความสามารถ ในการติดตามประเมินผลการดำเนินงานด้านสาธารณสุขในประเทศไทยได้ในระยะที่เหมาะสม และมีการดำเนินการ ที่รวดเร็วในการปรับแผนให้นำไปสู่เป้าหมายนโยบายด้านการลดความเสี่ยงจากสาธารณสุขในอนาคตได้

2) ความเชื่อมโยงกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนระดับชาติอื่นๆ

การดำเนินงานด้านสาธารณสุขมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในหลายมิติ ทั้งในเรื่องการพัฒนา การป้องกันประเทศ รวมถึงความมั่นคง นอกจากกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการจัดการสาธารณสุข ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในข้างต้น การประสานแผนเพื่อให้มีการถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติในหลายหน่วยงานยังมีความเชื่อมโยงกับแผนและยุทธศาสตร์อื่น ๆ ด้วย อาทิ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558-2564 ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2557-2561 เป็นต้น

3) การถ่ายทอดแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558

เมื่อพิจารณาการแปลงแผนงานและโครงการด้านการจัดการสาธารณสุขไปสู่การปฏิบัติ แผนการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติ โดยระบุบทเฉพาะสำหรับการขับเคลื่อนไว้ในบทที่ 8 ของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ความสัมพันธ์ และความเชื่อมโยงระหว่าง นโยบาย แผน แผนงาน โครงการ และ กิจกรรม โดยสุดท้ายแล้วทุกส่วนจะต้อง มีการเชื่อมโยงกันในเชิงยุทธศาสตร์และตามกรอบนโยบายการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ที่ได้ระบุไว้ ภายใต้อันดังกล่าว

จากกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ได้กล่าวถึงไปข้างต้น จะเห็นได้ถึงความเชื่อมโยง ตั้งแต่การวางกรอบนโยบายจนมาสู่แผน แผนงาน โครงการ จนถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อรองรับโครงการ แต่ทว่าในทางปฏิบัตินั้น แผนจะไม่มีลักษณะเพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่งเท่านั้น แต่จะเป็นการผสมผสานกัน หลายลักษณะ ขึ้นอยู่กับหน่วยงานจะเลือกใช้แบบใดเพื่อความเหมาะสมกับการดำเนินงานในองค์การเป็นสำคัญ การแบ่งแผนตามระดับของกลไกในการจัดการภัยพิบัติตั้งแต่ระดับนโยบายไปสู่ระดับปฏิบัติการ โดยแผนการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติจัดเป็นแผนแม่บท (Master Plan) ซึ่งถือเป็นกรอบการทำงานระดับชาติ นอกจากนี้ แผนระดับชาติยังหมายรวมถึง แผนปฏิบัติการฉุกเฉินของหน่วยงานระดับชาติ รองลงมา คือ แผนปฏิบัติการฉุกเฉินของหน่วยงานที่เป็นปฏิบัติการร่วมระดับภาค หรือจังหวัด ส่วนแผนในระดับปฏิบัติการ ได้แก่ แผนปฏิบัติการฉุกเฉินของหน่วยงานท้องถิ่น อันได้แก่ แผนเผชิญเหตุ (Incident Response Plan) แผนการดำเนินการ (Action Plan) ขั้นตอนการปฏิบัติการมาตรฐาน หรือระเบียบการปฏิบัติมาตรฐาน (Standard Operating Procedure: SOP) เป็นต้น

4.2 แผนงาน โครงการ กิจกรรม

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553–2557 และ 2558 กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยประสานงานและรวบรวมข้อมูลและผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติราชการปกติของหน่วยงานต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และแผนงานภาคบังคับของหน่วยงานจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาประมวลผลแล้วส่งข้อมูลกลับไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ให้ปรับปรุงและพัฒนาแผนงานปกติ และแผนงานภาคบังคับในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นทุกปี แผนที่เกี่ยวข้อง เช่น แผนปฏิบัติราชการของหน่วยงานส่วนกลาง แผนพัฒนาจังหวัด แผนของพื้นที่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนภาคีเครือข่ายในการจัดการความเสี่ยงสาธารณภัย เป็นต้น

4.3 ระบบการอำนวยความสะดวก การสั่งการ การประสานงาน

ระดับของการจัดการสาธารณภัยแบ่งเป็น 4 ระดับ โดยยึดโยงกับพื้นที่ขอบเขตการปกครอง ได้แก่ สาธารณภัยขนาดเล็ก สาธารณภัยขนาดปานกลาง สาธารณภัยขนาดใหญ่ และสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง การอำนวยความสะดวกในพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยระดับที่ 1 นั้น มีการให้อำนาจผู้อำนวยการพื้นที่อยู่สองระดับ กล่าวคือนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนายอำเภอในกรณีสถานการณ์ขยายความรุนแรง หรือที่ซับซ้อนมากเกินไป ท้องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคีเครือข่าย รวมทั้งศักยภาพและทรัพยากรของพื้นที่นั้น ๆ เพียงพื้นที่เดียวจะสามารถปฏิบัติการได้ ปัญหาที่ตามมาในทันทีคือ การที่หน่วยงานในขอบเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สามารถตัดสินใจในการปฏิบัติการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีระเบียบข้อบังคับในการใช้ทรัพยากร และเงินงบประมาณเพื่อการช่วยเหลือในภาวะฉุกเฉินเข้ามาเกี่ยวข้อง และมีความซับซ้อนของสถานการณ์ที่เป็นแนวปฏิบัติมาแต่เดิม หากแม้ว่าใช้ระบบบัญชาการได้ ก็มีความไม่แน่ใจในระเบียบปฏิบัติ ซึ่งหลายต่อหลายครั้งการปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 นั้น ถูกหน่วยงานกำกับเรื่องการเงิน ใช้การตีความจากอีกพระราชบัญญัติหนึ่ง ทำให้การปฏิบัติงานมีความผิด ผู้สั่งการหรือผู้ตัดสินใจไม่สามารถมีความมั่นใจในมาตรฐานของการใช้ระเบียบจากหน่วยงานส่วนกลางเช่นเดียวกัน

4.4 การกำกับและติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์และแผน

ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแต่ละระดับ ซึ่งตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 กำหนดกรอบระยะเวลาในการติดตามและประเมินผล และให้มีการจัดทำรายงานผลการขับเคลื่อนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติ เพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของประเทศให้มีประสิทธิภาพ ยกย่องระดับสู่มาตรฐานสากล รวมถึงให้มีการนำปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะไปปรับปรุงแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติต่อไป ประกอบกับมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กำหนดว่าในกรณีที่มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสาธารณภัยหรือการป้องกันและ

บรรเทาสาธารณภัย ที่ได้กำหนดไว้ในแผนต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไปหรือแผนดังกล่าวได้ใช้ครบห้าปีแล้ว ให้ดำเนินการปรับปรุงหรือทบทวนแผนโดยเร็ว เพราะการติดตามประเมินผลแต่เพียงเมื่อถึงกรอบเวลาในการปรับปรุงแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติแต่เพียงอย่างเดียว นั้น ไม่สามารถตอบได้ว่าการลดความเสี่ยงสัมฤทธิ์ผลหรือไม่อย่างแท้จริง ด้วยกลไกที่ไม่เอื้อต่อการช่วยทำความเข้าใจต่อการดำเนินการ การปรับเปลี่ยนแก้ไขเมื่อเผชิญปัญหา และเวลาที่จำกัด

4.5 การจัดการทรัพยากรบุคคล

ประเด็นปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรบุคคลพบว่ามีประเด็นปัญหาที่สำคัญคือ อัตรากำลังที่ปฏิบัติงานจริงในหน่วยงานไม่เป็นไปตามกรอบอัตรากำลังที่ถูกกำหนดไว้ หรืออาจจะมีการบรรจุจริง ณ หน่วยงานนั้น แต่ไปช่วยราชการที่กรมส่วนกลางหรือหน่วยงานอื่น ด้วยเหตุนี้สรรพกำลังเพื่อการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่จึงมีจำนวนน้อยกว่าที่พึงมี ประเด็นปัญหานี้ปรากฏโดยทั่วไปในสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแทบทุกจังหวัด รวมถึงสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา นอกจากนี้ ยังขาดแคลนบุคลากรเฉพาะตำแหน่งที่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ เช่น ตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงิน รวมไปถึงความรู้เฉพาะเกี่ยวกับการจัดการสาธารณภัย ความรู้และความแม่นยำเรื่องกฎหมายและกฎระเบียบวิธีปฏิบัติ เป็นต้น ด้วยข้อจำกัดของกำลังคนของหน่วยงานในระดับพื้นที่ ทำให้การประสานงานและการสนับสนุนการดำเนินงานเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไม่สัมฤทธิ์ผลได้ดีมากนัก อีกทั้งยังไม่สามารถทำงานเชิงรุกได้

4.6 การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ

ลักษณะของเครือข่ายที่เป็นทางการตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้น จะมีอยู่ในทุกพื้นที่ แต่สิ่งที่พบอย่างหนึ่งนั้น คือ เครือข่ายดังกล่าวถูกออกแบบมาเพื่อจัดการในขั้นตอนการเผชิญเหตุเป็นสำคัญ พื้นที่ที่มีลักษณะเครือข่ายความร่วมมือในการทำงานที่มีการชักซ้อมแผน มีการดำเนินการในเชิงป้องกันก่อนเกิดภัยอย่างต่อเนื่องนั้นจะพบได้ในพื้นที่ซึ่งอย่างน้อยมีเหตุ/ภัยที่มีลักษณะซ้ำ สามารถคาดการณ์ได้ หรือเป็นพื้นที่ที่เคยเกิดภัยขนาดใหญ่มาก่อน ซึ่งประชาชนในพื้นที่มีความตระหนักต่อผลที่จะเกิดขึ้นหากมิได้มีการเตรียมพร้อมรับมือ แต่มีได้หมายความว่า การที่จะสร้างให้พื้นที่เกิดมีเครือข่ายความร่วมมือที่ตระหนักถึงกลไกการป้องกันเหตุ/ลดความเสี่ยงนั้น จะต้องสร้างให้พื้นที่อื่น ๆ มีลักษณะภัยต่าง ๆ แต่อาจหมายถึงการที่ทั้งหน่วยงานรัฐ และเครือข่ายจะต้องดำเนินการใช้เชิงรุกในหลากหลายแนวทาง/มาตรการเพื่อจูงใจให้พื้นที่หันมาให้ความสำคัญกับแนวทางในการป้องกันภัยเป็นสำคัญ ซึ่งรูปแบบหรือมาตรการดังกล่าวนั้น อาจถูกเรียกว่าเป็น “มาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง” ซึ่งต้องอาศัยการดำเนินการผลักดันจากหลายภาคส่วนทั้งใน และนอกพื้นที่ต่อไป

4.7 กฎระเบียบและวิธีปฏิบัติ

1) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

การปฏิบัติงานจริงตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ยังมีข้อติดขัดในหลายประการอันส่งผลทำให้กระบวนการขับเคลื่อนงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยยังประสบปัญหา เช่น บทบาทหน้าที่ของผู้อำนวยการท้องถิ่น ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยกับการบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับ ความรู้ความเข้าใจและอำนาจการตัดสินใจทั้งผู้มีอำนาจระดับบริหาร/อำนวยการกับผู้ปฏิบัติงาน การตีความกฎหมายของแต่ละบุคคลหรือหน่วยงานที่นำไปใช้ หลายมาตราในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่ถูกนำไปใช้ประโยชน์ เป็นต้น

2) ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ในขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่กำหนดการใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการของกระทรวงการคลังกับเงินช่วยเหลือของกระทรวงมหาดไทย ความเข้าใจในการใช้งบประมาณ โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นกรณีไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะบริหารจัดการในพื้นที่ของตนเองได้เมื่อประสบภัยขึ้นซึ่งระเบียบดังกล่าวได้อธิบายขั้นตอนการใช้จ่ายเงินในระดับจังหวัด และอำเภอ โดยผู้ว่าราชการมีอำนาจในเงินอุดหนุนราชการ จำนวน 20 ล้านบาท และสามารถให้อำเภอตามความจำเป็นและเหมาะสมในวงเงินไม่เกิน 500,000 บาทในแต่ละแห่ง รวมถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในแต่ละระดับที่สามารถดำเนินการอะไร อย่างไรได้บ้างในพื้นที่ของตนเอง ทั้งบุคลากรที่เข้าไปเกี่ยวข้องในคณะกรรมการระดับต่าง ๆ รวมไปถึงหน่วยราชการหรือภาคส่วนอื่น ที่สำคัญคือประชาชนจะสามารถได้รับความช่วยเหลือจากระเบียบได้อย่างไร กลับยังไม่ได้มีการสื่อสารหรือให้ความรู้ความเข้าใจเท่าที่ควร โดยเฉพาะความกังวลต่อการถูกตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560

ความล่าช้าในการเข้าไปให้ความช่วยเหลือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะงบประมาณที่จะให้แก่ผู้ประสบภัยในเขตพื้นที่ท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งสามารถช่วยได้และไม่สามารถช่วยเหลือเนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอ ความไม่ชัดเจนในกรณีใดควรให้การช่วยเหลือได้หรือไม่โดยเฉพาะความเกรงกลัวต่อการถูกตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) หรือกรณีเกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งตามระเบียบจะให้ความสำคัญกับการคำนึงถึงสถานะทางการเงินและความจำเป็นเหมาะสม

4) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายให้แก่อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560

การปฏิบัติหน้าที่ของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ในหลายจังหวัดที่พบปัญหาอย่างเดียวกันในเรื่องคำตอบแทนกรณี อปพร. ออกปฏิบัติหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ข้ามเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนสังกัด ขอบเขตภารกิจการทำงาน รวมถึงรูปแบบที่ต้องสวมใส่เพื่อออกปฏิบัติหน้าที่

ตามจุดต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากท้องถิ่น และเรื่องอำนาจสั่งการให้ อปพร. ปฏิบัติหน้าที่ ระหว่างหน่วยงานของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ นายอำเภอ และนายกท้องถิ่น เนื่องจากบางกิจกรรมที่ อปพร. ออกปฏิบัติหน้าที่ไม่สามารถเบิกค่าใช้จ่าย/ค่าเบี้ยเลี้ยงได้ อันส่งผลต่อการเกิดข้อขัดแย้งจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

5. ระบบงาน กลไก และโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่

5.1 ข้อกำหนดที่สำคัญ

1) กรอบแนวคิดทางวิชาการ

กรอบแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ (Area-Based Management) หมายถึง แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความท้าทายที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในหลายด้าน อาทิ เทคโนโลยีสมัยใหม่ การเติบโตของกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ การจัดการภัยพิบัติ เป็นต้น ดังนั้นแล้ว ภายใต้กรอบแนวคิดดังกล่าว หมายความว่า การออกแบบการทำงานในเชิงพื้นที่นั้นจะต้องสอดคล้องกับการทำหน้าที่ของราชการส่วนกลาง และสัมพันธ์กับบริบทพื้นที่ สามารถดำเนินงานในลักษณะที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาในพื้นที่ได้ ขณะเดียวกัน หลักการสำคัญของการทำงานในลักษณะ Area-Based Mechanism นั่นก็คือ การที่ไม่พึ่งออกแบบกลไก โครงสร้าง รวมถึงระบบงานที่เป็นแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศ ดังนั้น จึงต้องออกแบบระบบให้รับกับบริบทเชิงพื้นที่ที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงที่มาจากฐานรากของสังคม และการขับเคลื่อนพัฒนาตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในพื้นที่นั้น ๆ คณะผู้วิจัย ได้ดำเนินการค้นหา นิยาม และระบุสภาพปัญหา ผ่านการเก็บข้อมูลเชิงพื้นที่ เพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์จัดทำรูปแบบที่เหมาะสมต่อการบริหารจัดการสาธารณภัยในพื้นที่ต่อไป

2) กรอบทิศทางการพัฒนาระบบราชการไทย

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556 - 2561) ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ซึ่งประกอบไปด้วยแนวทางต่าง ๆ ได้แก่ (1) ลดบทบาทภารกิจของภาครัฐ ให้ดำเนินการเฉพาะส่วนที่เป็นภารกิจที่รัฐควรดำเนินการ (2) บูรณาการการทำงานของภาครัฐและในระดับต่าง ๆ อีกทั้งเมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการบริหารราชการที่จำเป็นจะต้องเกิดขึ้นในอนาคต กล่าวคือ ภายใต้บริบททางการเมือง ภูมิภาค สังคม และเทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อระบบการบริหารราชการไทย ทำให้ส่วนราชการจำเป็นต้องปรับบทบาทในการขับเคลื่อนงานใน 2 ประเด็นหลักที่สำคัญ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง การปรับบทบาทจากผู้แก้ปัญหาในแบบดั้งเดิมไปสู่ผู้อำนวยความสะดวกให้เกิดการสร้างทางเลือกในการแก้ปัญหาต่าง ๆ (From Traditional Role of Problem Solver to Solution Enabler) และ ประการที่สอง การปรับปรุงวิถีทางในการขับเคลื่อนงานจากการแสวงหาแนวทางในการขับเคลื่อนภารกิจหนึ่ง ๆ ภายใต้โครงสร้างที่ตายตัว ไปสู่การจัดวางสถาปัตยกรรมของทางเลือกที่เรียบง่ายแต่หลากหลายในการจัดการกับปัญหาต่าง ๆ (From Finding Mode of Implementation to Simplifying Choice Architecture)

3) กรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านความมั่นคงของกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ได้มีการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับการรักษาความสงบภายในประเทศ เพื่อปรับสภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงให้ประเทศมีความสงบเรียบร้อยและสันติสุข ในขณะเดียวกันก็จะต้องมีการป้องกัน และแก้ไขปัญหามีผลกระทบต่อความมั่นคงที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ แม้ว่าจะยังคงให้ความสำคัญกับความมั่นคงทางทหารเป็นหลัก แต่ก็ได้ระบุประเด็นที่ต้องพิจารณาเรื่องภัยพิบัติไว้ด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จาก การระบุให้มีการ “ยกระดับขีดความสามารถของกองทัพหน่วยงานด้านความมั่นคง รวมทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ให้มีความพร้อมและเพียงพอในการป้องกันและรักษาอธิปไตยของประเทศ รวมทั้งสามารถติดตาม ป้องกัน แก้ไข และรับมือกับปัญหาความมั่นคง และภัยพิบัติทุกมิติทุกรูปแบบ และทุกระดับอย่างบูรณาการทั้งภายในประเทศ ตลอดจนบูรณาการความร่วมมือด้านความมั่นคงกับอาเซียนและนานาชาติรวมถึงองค์กรภาครัฐและที่มีใช้ภาครัฐ” อีกทั้ง มีการกำหนดให้มีการ “พัฒนาระบบเตรียมพร้อมแห่งชาติและการบริหารจัดการภัยคุกคามให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้มีความพร้อมเผชิญกับสภาวะไม่ปกติภัยคุกคามทุกมิติทุกรูปแบบและทุกระดับ รวมทั้ง ภัยพิบัติและภัยคุกคามรูปแบบต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริง”

4) กฎหมายและยุทธศาสตร์ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

กฎหมายและยุทธศาสตร์ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่สำคัญ ได้แก่ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นแผนแม่บทที่กำหนดกรอบ ทิศทาง ขั้นตอนการปฏิบัติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการสาธารณภัย รวมไปถึงกรอบนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบการลดความเสี่ยงภัยพิบัติเซโนโด (SFDRR) มีเป้าหมายในการสร้างระบบการจัดการความเสี่ยงสาธารณภัยที่มีความพร้อมต่อการรับสถานการณ์ ด้วยการบูรณาการทุกภาคส่วนให้สามารถให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็วและสามารถฟื้นคืนกลับสู่ภาวะปกติได้โดยเร็ว โดยอาศัยการสร้างสังคมการเรียนรู้เรื่องความเสี่ยงสาธารณภัยและดำรงชีวิตด้วยวัฒนธรรมความปลอดภัยที่เปลี่ยนไปเพื่อการพัฒนาสังคมและท้องถิ่นที่ยั่งยืน

5) ประเด็นปัญหาสำคัญที่เกิดจากการปฏิบัติงานจริง

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่มย่อยเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกัน พร้อมกับสะท้อนปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงานจริงในพื้นที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านการบริหารจัดการสาธารณภัยสามารถแยกประเด็นปัญหาสำคัญ ได้แก่

- ปัญหาเชิงโครงสร้างและระบบงานของหน่วยงานในพื้นที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น โครงสร้างของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาถูกเข้าใจว่าเป็นสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ ด้วยสรรพกำลังที่มีอยู่ในสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดจึงไม่อาจครอบคลุมได้ทุกอำเภอ เกิดช่องว่างจนไปถึงระดับท้องถิ่นในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

- ปัญหาบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับภารกิจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น กรอบอัตรากำลังในพื้นที่กรณีศึกษาโดยเฉพาะข้าราชการน้อยกว่าบุคลากรที่มีปฏิบัติงานจริงในพื้นที่ การโอนย้าย/การโยกย้าย/

สับเปลี่ยนหมุนเวียนบุคลากร ศักยภาพของบุคลากรมีความรู้ความสามารถไม่เท่ากัน ส่งผลต่อการให้ความรู้ คำปรึกษา ตอบข้อหารือ การเข้าใจในระเบียบกฎหมาย และแนวทางปฏิบัติเฉพาะทาง

- ปัญหาหน่วยปฏิบัติและขับเคลื่อนภารกิจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น การใช้กฎหมาย ระเบียบในการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันอันสืบเนื่องจากการสังกัดกรมที่ต่างกัน แม้ว่าจะอยู่กระทรวงมหาดไทยด้วยกัน กรณีจังหวัดที่ไม่มีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา พบว่า ช่องว่างระหว่างพื้นที่ จังหวัดและอำเภอเกิดขึ้นในกรณีอำเภอที่ห่างไกล

- ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติภารกิจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น มีระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหลายกระทรวง กรม ทำให้กระบวนการช่วยเหลือล่าช้า ต้องผ่านการตรวจสอบ การเก็บข้อมูล การมอบหมายให้เป็นภารกิจของหน่วยงานที่มีขอบข่ายอำนาจหน้าที่ในพื้นที่และภารกิจนั้น ๆ หรือการตีความ ขอกฎหมายของแต่ละหน่วยงานทั้งหน่วยปฏิบัติ หน่วยงานกลาง และหน่วยตรวจสอบ

กล่าวโดยสรุป จากข้อกำหนดทั้ง 5 ด้านที่นำเสนอในข้างต้น จะเป็นกรอบโครงความคิดที่สำคัญ ในการพิจารณาถึงการออกแบบและกำหนดระบบงาน กลไก และโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณภัย ในระดับพื้นที่ในส่วนต่อไป ทั้งนี้ สามารถประมวลเป็นหลักการสำคัญได้ใน 5 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ความยืดหยุ่นที่สัมพันธ์กับความหลากหลายในเชิงพื้นที่ หมายถึง การออกแบบ โครงสร้าง กลไก และระบบงาน จะต้องหลีกเลี่ยงการออกแบบในลักษณะ “ตัดเสื้อโหล” (“one size fits all”) หากแต่ต้องมีความยืดหยุ่นและหลากหลายให้สอดคล้องกับลักษณะจำเพาะในเชิงพื้นที่ต่าง ๆ อาทิ ภูมิศาสตร์ ภูมิสังคม ประเภท-ความถี่-ความรุนแรงของสาธารณภัย เป็นต้น

ประการที่สอง ความเป็นแบบแผนภายใต้ยุทธศาสตร์ แผน และแนวปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นระบบ หมายถึง กลไกในเชิงพื้นที่ที่ออกแบบใหม่นี้ จะต้องมีความสามารถในการแปลงยุทธศาสตร์ แผน และ แนวปฏิบัติต่าง ๆ ที่กำหนดไว้เป็นแนวทางในระดับชาติ ไปสู่การกำหนดกิจกรรมและแนวปฏิบัติในระดับพื้นที่ อย่างได้อย่างเป็นระบบระเบียบ

ประการที่สาม การลดจุดอ่อนและแก้ไขปัญหาของการขับเคลื่อนงานในเชิงพื้นที่ที่มีอยู่เดิม หมายถึง กลไกที่ได้รับการออกแบบใหม่นี้จะต้องสามารถแก้ไขปัญหาและลดจุดอ่อนที่มีอยู่เดิมของภารกิจ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะในระดับอำเภอและท้องถิ่นให้สามารถ ขับเคลื่อนภารกิจด้านนี้ได้ดีกว่าเดิม

ประการที่สี่ ความสามารถในการขับเคลื่อนภารกิจใหม่ ๆ ภายใต้ยุทธศาสตร์ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต หมายถึง กลไกในเชิงพื้นที่จะต้องมีศักยภาพที่เพียงพอในการรองรับภารกิจภายใต้ยุทธศาสตร์ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งในปัจจุบันและในอนาคตได้ โดยเฉพาะภารกิจด้านการลดความเสี่ยง จากสาธารณภัยต่าง ๆ

ประการที่ห้า การมุ่งเน้นบทบาทด้านการสร้างเครือข่ายการดำเนินงานร่วมกับองค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ หมายถึง การออกแบบโครงสร้าง กลไก และระบบงานในเชิงพื้นที่ จะต้องหลีกเลี่ยงการดำเนินบทบาทในลักษณะ

ผู้แก้ไขปัญหาด้วยหน่วยงานของตนเองโดยตรง (problem solver and direct provider) หากแต่ต้องมุ่งเน้นบทบาทในฐานะผู้สร้างสภาวะแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาใหม่ ๆ (solution enabler) และการมุ่งเน้นบทบาทด้านการสร้างระบบงานผ่านเครือข่ายการดำเนินงานร่วมกันกับองค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ (network manager)

5.2 รูปแบบระบบงาน กลไก และโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่

5.2.1 ข้อเสนอว่าด้วยหลักการจัดระบบงาน กลไก และโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่

บันทึกความเห็นของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พร.) เรื่องแนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค ที่ปรากฏในบันทึกสรุปเรื่องสำหรับคณะรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560 ซึ่งมีหลักการ ได้แก่ 1) หลักการในเชิงภารกิจ 2) หลักการในเชิงระบบและประสิทธิภาพ การปฏิบัติงาน และ 3) หลักการในเชิงโครงสร้าง โดยแนวทางการจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ สามารถจัดแบ่งได้ 2 รูปแบบ คือ 1) ส่วนราชการประจำอำเภอรายอำเภอ และ 2) ส่วนราชการประจำอำเภอแบบกลุ่มอำเภอ ส่วนการจะใช้รูปแบบใดหรือจำนวนเท่าใดนั้น ใช้เงื่อนไขเช่นเดียวกับการจัดตั้งส่วนราชการส่วนภูมิภาค ระดับจังหวัดโดยอนุโลม ทั้งหมดนี้ได้นำมาจัดทำเป็นข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบระบบงาน กลไก และโครงสร้างดังกล่าวจะนำเสนอใน 3 รูปแบบ ได้แก่

1) **รูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด** หมายถึง การปรับปรุงโครงสร้างและการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับจังหวัดใหม่เพื่อให้สามารถมีบทบาทขับเคลื่อนงานในเชิงพื้นที่โดยเฉพาะในระดับอำเภอด้วยการกำหนดให้มี “หน่วยขับเคลื่อนงานเชิงพื้นที่” (mobile units)

2) **รูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอ** หมายถึง การกำหนดให้ภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีโครงสร้างการดำเนินงานรองรับชัดเจนในฐานะส่วนราชการประจำอำเภอในรูปแบบกลุ่มอำเภอ โดยให้มีบทบาทและภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยครอบคลุมอำเภอที่มีการจัดตั้งและอำเภอข้างเคียง

3) **รูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ** หมายถึง การกำหนดให้ภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีโครงสร้างการดำเนินงานรองรับชัดเจนในระดับอำเภอ โดยกำหนดให้มีฐานะเป็นส่วนราชการประจำอำเภอเพิ่มเติมจากส่วนราชการที่มีอยู่เดิม

5.2.2 ข้อเสนอว่าด้วยรูปแบบกลไกการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่

ข้อเสนอในการกำหนดกลไกการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่นั้น มีทั้งหมด 3 รูปแบบซึ่งจะต้องปรับประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับลักษณะจำเพาะในเชิงพื้นที่ ซึ่งมีรายละเอียดในแต่ละรูปแบบ ดังนี้

1) การปรับปรุงโครงสร้างและการดำเนินงานของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด
สำหรับบางจังหวัดที่ไม่ได้มีความจำเป็นในการจัดตั้งโครงสร้างใหม่ทั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
อำเภอ และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา กลไกการบริหารจัดการสาธารณภัย
ในระดับพื้นที่ยังคงเป็นบทบาทหลักของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดที่มีอยู่ในปัจจุบัน
เช่น เป็นจังหวัดที่ไม่ได้มีพื้นที่ขนาดใหญ่ มีความสะดวกในการคมนาคมเพื่อเข้าถึงพื้นที่ และมีศักยภาพ
ในการบริหารจัดการเครือข่ายสูง โดยมีแนวทางสำคัญในการปรับปรุงโครงสร้างในระดับจังหวัดมีด้วยกัน 2 ประการ
คือ การมีบรรจุและแต่งตั้งบุคลากรให้เต็มตามกรอบอัตรากำลัง การกำหนดให้มี “หน่วยขับเคลื่อนงานเชิงพื้นที่”
(mobile units) ในฐานะส่วนงานใหม่ เพื่อขับเคลื่อนงานในระดับชุมชนท้องถิ่น พร้อม ๆ กับการสนับสนุน
การดำเนินงานของส่วนราชการระดับอำเภอ โดยแนวทางการจัดตั้งหน่วยงานขับเคลื่อนเชิงพื้นที่ กล่าวคือ
การกำหนดส่วนงานใหม่นี้อาจจำเป็นต้องบรรจุและแต่งตั้งบุคลากรประจำเพิ่มเติม โดยจะต้องมีจำนวน
อย่างน้อยเท่ากับจำนวนอำเภอในจังหวัดนั้น แต่ในกระบวนการขับเคลื่อนงานในทางปฏิบัติจะต้องเน้น
การบูรณาการทรัพยากรบุคคลจากส่วนงานอื่น ๆ ที่มีอยู่เดิมในการขับเคลื่อนงานเชิงพื้นที่ร่วมกัน

2) การปรับปรุงโครงสร้างและการดำเนินงานของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
จังหวัดสาขาที่มีอยู่เดิมให้เป็นสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอ การกำหนดโครงสร้าง
และกลไกเชิงพื้นที่ในรูปของกลุ่มอำเภอ เป็นกรอบข้อเสนอที่วางอยู่แนวทางการจัดตั้งส่วนราชการส่วนภูมิภาคของ
กระทรวง ทบวง กรม โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร) ซึ่งสอดคล้องกับการจัด
โครงสร้างในรูปของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสาขาที่มีอยู่เดิม หากแต่การกำหนดให้มีฐานะ
เป็นส่วนราชการประจำอำเภอในรูปแบบกลุ่มอำเภอ จะทำให้กลไกดังกล่าวมีฐานะที่ชัดเจนตามกฎหมาย
และมีโครงสร้างการบัญชาการที่สอดคล้องกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอที่มีอยู่เดิม ทั้งนี้ สำนักงาน
ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอ นับเป็นรูปแบบที่เหมาะสมสอดคล้องกับพื้นที่ส่วนใหญ่ของ
ประเทศไทยมากที่สุด ด้วยเหตุผลใน 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง การมีโครงสร้างและฐานะที่ชัดเจน
ภายใต้โครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอ และประการที่สอง การจัดโครงสร้างในฐานะ
กลุ่มอำเภอจะทำให้กลไกใหม่นี้สามารถรองรับการขับเคลื่อนภารกิจสำคัญ โดยเฉพาะด้านการลดความเสี่ยง
จากสาธารณภัย

3) การจัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับอำเภอ

การกำหนดโครงสร้างในรูปแบบแรกหมายถึงการกำหนดให้ภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
มีโครงสร้างใหม่ในฐานะสำนักงานหรือส่วนราชการประจำอำเภอในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ เพื่อให้
มีฐานะ บทบาท และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม รูปแบบนี้จะมี
ความเหมาะสมกับบางพื้นที่ที่ “มีความจำเป็น” เท่านั้น การจัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
ในระดับอำเภอมีความเหมาะสมกับพื้นที่อำเภอบางแห่ง โดยมีข้อกำหนดบางประการเพื่อพิจารณาจัดตั้งขึ้น
ได้แก่ 1) เป็นพื้นที่ห่างไกลหรือเข้าถึงพื้นที่ได้อย่างยากลำบาก 2) เป็นพื้นที่ที่กลไกการบริหารจัดการสาธารณภัย
ในพื้นที่มีศักยภาพค่อนข้างต่ำ 3) เป็นพื้นที่ที่เครือข่ายหรือความร่วมมือในพื้นที่ยังไม่มีหรือยังไม่

การจัดตั้งขึ้น และ 4) เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษทั้งในเชิงภูมิศาสตร์และภูมิสังคม รวมถึงมีบริบทที่แตกต่างจากอำเภออื่น ๆ ในจังหวัดเดียวกันอย่างชัดเจน

5.3 เงื่อนไขบริบทการกำหนดรูปแบบกลไกการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่

จากการศึกษาการบริหารจัดการการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขของพื้นที่กรณีศึกษา 8 จังหวัด พบว่า การดำเนินการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข และการมุ่งเน้นงานในมิติการลดความเสี่ยงจากสาธารณสุขในพื้นที่แต่ละจังหวัดนั้น มีลักษณะการบริหารจัดการที่มีความแตกต่างและความคล้ายคลึงกันระหว่างพื้นที่จังหวัด และระหว่างพื้นที่อำเภอและท้องถิ่น ที่สามารถนำมาใช้กำหนดเป็นเงื่อนไขบริบทการกำหนดรูปแบบกลไกเชิงพื้นที่ ในการจัดการความเสี่ยงสาธารณสุขในภาพรวมได้ ดังนี้

กลุ่มเงื่อนไขบริบทที่ 1 คือ ลักษณะพื้นที่ทางกายภาพและการเข้าถึง ซึ่งลักษณะของพื้นที่ทางกายภาพและการเข้าถึงนั้น หมายความว่า การพิจารณาขนาดของพื้นที่ไปพร้อม ๆ กับความยากง่ายในการเข้าถึงพื้นที่ต่าง ๆ ที่ระยะการเดินทางต่าง ๆ กัน ทั้งนี้ จากการประชุมและสัมภาษณ์หน่วยงานป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขและเครือข่าย จะพบว่า หากแม้พื้นที่มีขนาดที่กว้างขวางแต่ถนน และเส้นทาง การเข้าถึงไม่ได้มีความสลับซับซ้อน หรือยากลำบาก หรือเป็นพื้นที่แปลกแยกทางกายภาพ อาทิ เกาะ หรือหมู่เกาะ หรือเป็นพื้นที่ล้อมรอบด้วยภูเขา มีทางเข้าออกเดียว เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานจะยังคงมีความสามารถในการเข้าถึง และให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานได้อย่างดี

กลุ่มเงื่อนไขบริบทที่ 2 คือ ลักษณะของสาธารณสุข โดยเมื่อพิจารณาถึงลักษณะของสาธารณสุขนั้น ตามหลักวิชาการแล้ว เรามักจะหมายความว่า ประเภทของภัย ขนาดของภัย ความรุนแรงของภัย และระยะเวลาที่ต้องเผชิญต่อภัยและผลกระทบ ทั้งนี้ในหลาย ๆ ครั้ง ผู้ปฏิบัติงานจะคำนึงถึงว่าความเสี่ยงจากสาธารณสุขนั้น หมายความว่ารวมถึง ความถี่ของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นที่เป็นสิ่งกำหนดความน่าจะเป็นหรือโอกาสในการเกิดภัย และยังมีภัยในลักษณะที่ไม่เกิดบ่อยและมีโอกาสต่ำ หากแต่มีกำลังการทำลายให้เกิดความเสียหายได้สูง และอาจไม่สามารถมีการเตือนภัยล่วงหน้าได้ (sudden onset) นอกจากนี้ สาธารณสุขยังมีความซับซ้อนของภัย เป็นปัจจัยระบุดความยากง่ายในการบริหารจัดการสาธารณสุขอีกด้วย กล่าวคือ เมื่อเกิดภัยหลักแล้วอาจจะมีภัยรองตามมา ภัยมีความซับซ้อนทางเทคนิคและต้องการการรับมือด้วยทักษะเฉพาะหรืออุปกรณ์พิเศษ เช่น น้ำมันรั่ว หรือ โรงงานผลิตสารเคมีระเบิด เป็นต้น

กลุ่มเงื่อนไขบริบทที่ 3 คือ ขนาดของประชากรและขอบเขตการปกครอง เงื่อนไขกลุ่มนี้นั้น เป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการจัดแบ่งและการให้บริการแก่ประชาชน ในพื้นที่การปกครองของจังหวัดและท้องถิ่น กล่าวคือ บางจังหวัดมีจำนวนอำเภอที่มาก ทำให้งานหลักของอำเภอในภาวะปกติ อาทิ การจัดประชุม การทำแผน การฝึกซ้อมทำความเข้าใจ การให้ความรู้ และการให้การดูแลช่วยเหลือชุมชน เป็นงานที่ต้องใช้การประสานงานที่ทั่วถึง ต่อเนื่อง และมีความสม่ำเสมอที่สูง และงานในภาวะฉุกเฉินนั้น ทำให้มีความต้องการในการตอบสนอง และให้การสนับสนุนช่วยเหลือ สามารถเกิดขึ้นได้ในหลายพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่คาบเกี่ยวกัน

มากกว่าหนึ่งอำเภอ หรือภัยขนาดปานกลางที่อาจจะกินอาณาบริเวณที่มากกว่าหนึ่งอำเภอได้ ระดับความครอบคลุมของปฏิบัติการก็จะไม่เท่ากัน และมีความต้องการระดับของการประสานงานในระดับอำเภอที่มีความแตกต่างกัน

กลุ่มเงื่อนไขบริบทที่ 4 คือ ศักยภาพของภาคีเครือข่าย บริบทเรื่องเครือข่ายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการมุ่งเน้นที่งานด้านการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยนั้น เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นสูงมากในการจัดการด้านนี้ เพราะงานสาธารณภัยไม่ใช่งานที่หน่วยงานหลักเพียงหน่วยงานเดียว หรือหน่วยงานเฉพาะการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหลักของท้องถิ่นเพียงไม่กี่หน่วย จะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างทันทั่วถึงและเพียงพอ ดังนั้น การมีเครือข่ายความร่วมมือที่ชัดเจน มีการจัดตั้งที่เข้มแข็ง มีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ สร้างความสัมพันธ์ที่เหนียวแน่น และมีความคุ้นเคยต่อการปฏิบัติงานและใช้ทรัพยากรร่วมกัน จึงเป็นเงื่อนไขบริบทที่กำหนดศักยภาพของพื้นที่ได้ อาทิ การจัดทำความตกลงในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน (ขอนแก่น) หรือการใช้ระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลความเสี่ยงและการเตือนภัยร่วมกัน (สงขลา) หรือการมีหน่วยงานเอกชนหรือนิคมอุตสาหกรรมที่มีหน่วยปฏิบัติงานด้านภาวะฉุกเฉินที่เข้มแข็ง (ระยองและภูเก็ต) ก็จะส่งผลให้การขับเคลื่อนงานทางด้านนี้เป็นไปได้โดยไม่ต้องอาศัยหน่วยงานกลางในการประสานความร่วมมือมากนัก

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า การใช้เงื่อนไขบริบททั้ง 4 มิติ ในการกำหนดรูปแบบที่แตกต่างกันของการดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่มุ่งเน้นงานด้านการลดความเสี่ยงนั้น จะเป็นการใช้บริบททั้ง 4 มิติไปพร้อม ๆ กัน โดยนัยแรกนั้น บริบทแต่ละมิติ สะท้อนลักษณะพื้นฐานของพื้นที่ในความเฉพาะของงานสาธารณภัย ทำให้ต้องมีการนำเอาเงื่อนไขเหล่านี้มาสังเคราะห์ร่วมกัน เพราะการถือเอาบริบทมิติใดมิติหนึ่งในการกำหนดรูปแบบกลไกการปฏิบัติงานนั้น จะเป็นการไม่คำนึงถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างบริบทพื้นที่ กับบริบททางเทคนิคของงานสาธารณภัย ในขณะที่ในอีกนัยยะหนึ่งนั้น ความเสี่ยงสาธารณภัย (Disaster Risks) ในทางหลักการ เป็นส่วนผสมของลักษณะภัย ความล่อแหลมเชิงพื้นที่ที่กายภาพ ความเปราะบางของภูมิสังคม และศักยภาพในการบริหารจัดการ ทำให้การใช้เงื่อนไขบริบทเหล่านี้ จำเป็นต้องมีการสังเคราะห์สู่การใช้และการกำหนดเกณฑ์เชิงคุณภาพและปริมาณ

5.4 บทบาทและคุณลักษณะของกลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยในอนาคต

งานการศึกษาวิจัยเพื่อค้นหาคำตอบของหลักการ เหตุผล ความจำเป็น และการออกแบบกลไกการจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่ใหม่ มีจุดมุ่งเน้นที่ต้องการที่จะพัฒนางานการจัดการสาธารณภัยให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการลดความเสี่ยงสาธารณภัยที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเฉพาะการพยายามตอบโจทย์การเกิดขึ้นของป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ ว่าจะสามารถเป็นคำตอบในการแก้ไขปัญหาการประสานงานในพื้นที่ที่ขาดตอนของการจัดการสาธารณภัยในพื้นที่ต่อเนื่องจากส่วนกลาง จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้อย่างไร เพราะการกำหนดให้มีกลไกใหม่ในพื้นที่ของงานสาธารณภัยนั้น ไม่ใช่เป็นเพียงการจัดตั้งให้มีกลไกโครงสร้างการบริหารจัดการดังกล่าว แต่ยังคงสามารถออกแบบบทบาทและพัฒนามรรคนะของกลไกในพื้นที่เหล่านี้ ให้ปฏิบัติงานไปสู่ผลสัมฤทธิ์ของการลดความเสี่ยงสาธารณภัยได้อย่างยั่งยืน

ในเหตุสาธารณภัยนั้น สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด กลุ่มอำเภอ และอำเภอ จะทำหน้าที่ในการประสานปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะหน่วยงานเผชิญเหตุมากกว่าเจ้าหน้าที่ป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยในระดับอื่น ๆ ข้างต้น อีกทั้งเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับยังต้องเป็น หน่วยงานที่สามารถให้คำปรึกษาทางเทคนิคเกี่ยวกับการจัดการสาธารณภัย ให้กับภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ ได้อีกด้วย นั่นคือ งานของ ปก. โดยหลักแล้วจึงต้องสามารถเป็น “ผู้จัดการสาธารณภัย (Disaster Manager)” ได้ ในระยะยาว เพื่อให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในการพัฒนาบุคลากรให้ตอบสนองต่อการพัฒนา ที่เน้นการพัฒนาที่ยั่งยืน กล่าวคือ ต้องเป็นบุคลากรที่ 1) มีทักษะและความเชี่ยวชาญในการจัดการความเสี่ยง จากสาธารณภัยในเชิงรุก กล่าวคือ สามารถมองเห็นความเสี่ยง ระบุปัญหาของความล่าช้าและวิธีการ ในการแก้ไข รวมทั้งการลดความเปราะบางในเชิงภูมิสังคมของพื้นที่ได้ 2) มีความรู้และความเข้าใจในมาตรการ ทั้งในเชิงโครงสร้างและที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง เพื่อที่จะสามารถบูรณาการงานทั้งสองแบบเข้าด้วยกันอย่างมี ความสอดคล้อง อีกทั้งสามารถที่จะระบุช่องว่างที่เกิดขึ้นจากมาตรการทั้งสองได้ 3) เป็นผู้ที่สามารถใช้ระบบ ข้อมูลและแสวงหาข้อมูลความเสี่ยงเพิ่มเติมในการวิเคราะห์ความเสี่ยง และการสร้างแบบฝึกจำลอง สถานการณ์ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อพัฒนาศาสตร์ด้านการตัดสินใจในสาธารณภัย (Disaster Risks Informatics Decision Science) เพื่อใช้ในการสอนและการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรและการปฏิบัติงานสาธารณภัย 4) ต้องสามารถเป็น “ผู้สอน” งานทางด้านจัดการสาธารณภัย และการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ที่มีทักษะการสื่อสารที่ดีและสามารถโน้มน้าวสร้างความมั่นใจและความร่วมมือได้ ให้กับบุคคลหลาย ๆ กลุ่ม อาทิ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่มีความเสี่ยง เจ้าหน้าที่งานด้านยุทธศาสตร์และแผน ครูและนักเรียน ในโรงเรียนที่จะต้องมีความสามารถในการจัดการความเสี่ยงด้วยตนเอง รวมทั้งควรจะต้องสามารถรอบรู้ในการสอน และแนะนำการใช้ระเบียบต่าง ๆ ของงานด้านสาธารณภัย และสุดท้าย 5) เป็น “นักวิจัย” เชิงปฏิบัติการ ด้วยงานภาคสนามของตนเอง กล่าวคือ เป็นผู้ที่มีความรู้และแสวงหาคำตอบต่อปัญหาต่าง ๆ และการดำเนินงาน ที่มีข้อจำกัดต่าง ๆ อย่างเป็นระบบเสมอ เพื่อพัฒนางานของตนเองและเป็นผู้ที่มีการเรียนรู้ในการพัฒนางาน และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	(1)-(16)
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 หลักการและเหตุผล	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	3
1.4 กลุ่มเป้าหมายและกลุ่มตัวอย่าง	4
1.5 พื้นที่กรณีศึกษา	5
1.6 แผนการดำเนินงานโครงการ	5
1.7 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	6
1.8 การส่งมอบงาน	6
1.9 การลงพื้นที่เก็บข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่กรณีศึกษา	8
บทที่ 2 กรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้อง	9
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการปกครองพื้นที่นอกศูนย์กลาง	9
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค	14
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการออกแบบโครงสร้างองค์การตามสภาพแวดล้อม	21
2.4 แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)	29
บทที่ 3 ข้อมูลในการพิจารณากำหนดพื้นที่กรณีศึกษา	33
3.1 ลักษณะและการเกิดสาธารณภัยในประเทศไทย	34
3.2 รูปแบบการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย	42
3.3 แนวคิดหลักในการพิจารณากำหนดพื้นที่กรณีศึกษา	60
บทที่ 4 สถานการณ์และระบบกลไกการจัดการสาธารณภัยในพื้นที่กรณีศึกษา	65
4.1 จังหวัดเชียงราย	66
4.2 จังหวัดเพชรบูรณ์	112
4.3 จังหวัดขอนแก่น	141

	หน้า
4.4 จังหวัดสกลนคร	187
4.5 จังหวัดกาญจนบุรี	221
4.6 จังหวัดระยอง	255
4.7 จังหวัดสงขลา	286
4.8 จังหวัดภูเก็ต	317
บทที่ 5 บทวิเคราะห์ว่าด้วยระบบและกลไกการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่	341
5.1 นโยบาย ยุทธศาสตร์ และกรอบกฎหมาย	341
5.2 แผนงาน โครงการ กิจกรรม	348
5.3 ระบบการอำนวยความสะดวก การสั่งการ การประสานงาน	355
5.4 การกำกับและติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์และแผน	359
5.5 การจัดการทรัพยากรบุคคล	364
5.6 การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ	367
5.7 กฎระเบียบและวิธีปฏิบัติ	370
บทที่ 6 ระบบงาน กลไก และโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่	383
6.1 ข้อกำหนดที่สำคัญ	383
6.1.1 กรอบแนวคิดทางวิชาการ	383
6.1.2 กรอบทิศทางการพัฒนาระบบราชการไทย	384
6.1.3 กรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี	387
6.1.4 กฎหมายและยุทธศาสตร์ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	390
6.1.5 ประเด็นปัญหาสำคัญที่เกิดจากการปฏิบัติงานจริง	394
6.2 รูปแบบระบบงาน กลไก และโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่	403
6.2.1 ข้อเสนอว่าด้วยหลักการจัดระบบงาน กลไก และโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่	403
6.2.2 ข้อเสนอว่าด้วยรูปแบบกลไกการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่	405
6.2.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกลไกการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่	420

6.3 เงื่อนไขบริบทการกำหนดรูปแบบกลไกการบริหารจัดการสาธารณภัย ในระดับพื้นที่	423

6.4 บทบาทและคุณลักษณะของกลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยในอนาคต	431

ภาคผนวก

รายชื่อผู้ให้ข้อมูลจากพื้นที่กรณีศึกษาจังหวัดเชียงราย	435
รายชื่อผู้ให้ข้อมูลจากพื้นที่กรณีศึกษาจังหวัดเพชรบูรณ์	437
รายชื่อผู้ให้ข้อมูลจากพื้นที่กรณีศึกษาจังหวัดขอนแก่น	439
รายชื่อผู้ให้ข้อมูลจากพื้นที่กรณีศึกษาจังหวัดสกลนคร	441
รายชื่อผู้ให้ข้อมูลจากพื้นที่กรณีศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี	443
รายชื่อผู้ให้ข้อมูลจากพื้นที่กรณีศึกษาจังหวัดระยอง	445
รายชื่อผู้ให้ข้อมูลจากพื้นที่กรณีศึกษาจังหวัดสงขลา	447
รายชื่อผู้ให้ข้อมูลจากพื้นที่กรณีศึกษาจังหวัดภูเก็ต	449
เอกสารอ้างอิง	451

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
3.1 ปฏิทินการเกิดสาธารณภัย	34
3.2 ระดับการบริหารจัดการสาธารณภัย	51
3.3 เงื่อนไขในการตัดสินใจระดับการจัดการสาธารณภัย	52
3.4 พื้นที่ศึกษาและข้อมูลประกอบการพิจารณา	61
4.1 ระยะทางและระยะเวลาการเดินทางจากอำเภอเมืองเชียงรายไปอำเภออื่น ๆ	67
4.2 การแบ่งเขตการปกครองจังหวัดเชียงราย	68
4.3 จำนวนประชากรของจังหวัดเชียงราย	69
4.4 ความหนาแน่นของประชากรของจังหวัดเชียงราย	69
4.5 ปฏิทินสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย	72
4.6 รายชื่อองค์กรสาธารณกุศลในจังหวัดเชียงราย	73
4.7 อัตรากำลังของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงรายและสาขา	75
4.8 ระยะทางและระยะเวลาการเดินทางจากอำเภอเมืองเพชรบูรณ์ไปอำเภออื่น ๆ	114
4.9 การแบ่งเขตการปกครองของจังหวัดเพชรบูรณ์	115
4.10 จำนวนประชากรของจังหวัดเพชรบูรณ์	117
4.11 อัตรากำลังของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเพชรบูรณ์	120
4.12 ระยะทางจากอำเภอเมืองขอนแก่นไปอำเภออื่น ๆ	143
4.13 การแบ่งเขตการปกครองของจังหวัดขอนแก่น	144
4.14 จำนวนประชากรของจังหวัดขอนแก่น	146
4.15 พื้นที่เสี่ยงอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดขอนแก่น	147
4.16 สถิติการเกิดอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดขอนแก่น	147
4.17 อัตรากำลังของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่นและสาขา	150
4.18 ระยะทางจากอำเภอเมืองสกลนครไปอำเภออื่น ๆ	189
4.19 การแบ่งเขตการปกครองจังหวัดสกลนคร	190
4.20 จำนวนประชากรของจังหวัดสกลนคร	191
4.21 สถิติผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตด้วยภัยจากการคมนาคมและขนส่งของจังหวัดสกลนคร ช่วง พ.ศ. 2557-2559 จำแนกรายเดือน	193
4.22 ข้อมูลการเกิดสถานการณ์ภัยแล้งในจังหวัดสกลนคร พ.ศ. 2556-2559	195
4.23 อัตรากำลังของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสกลนคร	198

ตารางที่	หน้า
4.24	ระยะทางและระยะเวลาการเดินทางจากอำเภอเมืองกาญจนบุรีไปอำเภออื่น ๆ
4.25	การแบ่งเขตการปกครองจังหวัดกาญจนบุรี
4.26	จำนวนประชากรของจังหวัดกาญจนบุรี
4.27	ข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัยจังหวัดกาญจนบุรี
4.28	ระดับความเสี่ยงภัยในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี
4.29	รายชื่อองค์กรสาธารณกุศลในจังหวัดกาญจนบุรี
4.30	อัตรากำลังของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดกาญจนบุรีและสาขา
4.31	ระยะทางและระยะเวลาการเดินทางจากอำเภอเมืองระยองไปยังอำเภออื่น ๆ
4.32	การแบ่งเขตการปกครองจังหวัดระยอง
4.33	จำนวนประชากรของจังหวัดระยอง
4.34	ความหนาแน่นของประชากรในจังหวัดระยอง
4.35	สถิติสถานการณ์สาธารณภัยในจังหวัดระยอง
4.36	อัตรากำลังของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดระยอง
4.37	ระยะทางและระยะเวลาการเดินทางจากอำเภอเมืองสงขลาไปยังอำเภออื่น ๆ
4.38	การแบ่งเขตการปกครองจังหวัดสงขลา
4.39	จำนวนประชากรของจังหวัดสงขลา
4.40	ความหนาแน่นของประชากรในจังหวัดสงขลา
4.41	สถิติสถานการณ์สาธารณภัยในจังหวัดสงขลา
4.42	กรอบอัตรากำลังของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลาและสาขา
4.43	ระยะทางและระยะเวลาการเดินทางจากอำเภอเมืองภูเก็ตไปยังอำเภออื่น ๆ
4.44	การแบ่งเขตการปกครองของจังหวัดภูเก็ต
4.45	จำนวนประชากรจังหวัดภูเก็ต
4.46	สถิติการเกิดสาธารณภัยในจังหวัดภูเก็ต
4.47	ข้อมูลการประเมินความเสี่ยงสาธารณภัยของอำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต
4.48	ข้อมูลการประเมินความเสี่ยงสาธารณภัยของอำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต
4.49	ข้อมูลการประเมินความเสี่ยงสาธารณภัยของอำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต
4.50	อัตรากำลังของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดภูเก็ต
5.1	จำนวนบุคลากรที่ปฏิบัติงานจริงและกรอบอัตรากำลังของสำนักงานป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยจังหวัดและสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา ในพื้นที่กรณีศึกษา

ตารางที่		หน้า
6.1	สรุปบทบาทหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอ และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด	420
6.2	เงื่อนไขบริบทการกำหนดรูปแบบกลไกการบริหารจัดการสาธารณภัย จากพื้นที่กรณีศึกษา 8 จังหวัด	426
6.3	การสังเคราะห์เงื่อนไขบริบทการกำหนดรูปแบบกลไกการบริหารจัดการสาธารณภัย ในระดับพื้นที่ (อนุমানเลขคณิต)	429

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
2.1 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย	31
4.1 โครงสร้างกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด/อำเภอ/เทศบาล/ตำบล จังหวัดเพชรบูรณ์	119
4.2 โครงสร้างศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดขอนแก่น	149
4.3 โครงสร้างศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดสกลนคร	197
6.1 สรุปแนวคิด/ทิศทางการพัฒนาระบบราชการไทย	387
6.2 รูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด	407
6.3 การกำหนดอัตรากำลังและระบบงานสำหรับรูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยจังหวัด	409
6.4 การกำหนดอัตรากำลังและระบบงานสำหรับรูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยกลุ่มอำเภอ	417
6.5 การกำหนดอัตรากำลังและระบบงานสำหรับรูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยอำเภอ	419

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
4.1	แผนที่จังหวัดเชียงราย	66
4.2	แผนที่จังหวัดเพชรบูรณ์	113
4.3	แผนที่จังหวัดขอนแก่น	142
4.4	แผนที่จังหวัดสกลนคร	188
4.5	แผนที่จังหวัดกาญจนบุรี	222
4.6	แผนที่จังหวัดระยอง	255
4.7	แผนที่จังหวัดสงขลา	287
4.8	แผนที่จังหวัดภูเก็ต	318

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2554 อนุมัติในหลักการให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาแทนการจัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อำเภอ โดยคณะรัฐมนตรีมีข้อสังเกตว่ามีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหลาย หน่วยงาน ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยควรได้มีการพิจารณาในภาพรวมเพื่อให้เกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกัน และในการพิจารณาคัดเลือกพื้นที่จังหวัดที่จะจัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาตามที่ กระทรวงมหาดไทยเสนอเพิ่มเติม นั้น ควรมีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกพื้นที่โดยให้ความสำคัญแก่พื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงในการเกิดภัยพิบัติก่อน โดยมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) เป็นเจ้าภาพในการพิจารณาคัดเลือกพื้นที่จังหวัดรวมถึงจำนวนจังหวัดที่เหมาะสมที่จะจัดตั้ง สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาร่วมกับกระทรวงมหาดไทย โดยให้รับข้อสังเกต ของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกพื้นที่ไปดำเนินการด้วย และให้กระทรวงมหาดไทย รับความเห็นของสำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปพิจารณาดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ ในการดำเนินการจัดตั้งให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องด้วย

มติคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ) เป็นประธาน เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2555 เห็นชอบตามข้อเสนอที่คณะอนุกรรมการ ก.พ.ร. เกี่ยวกับการทบทวนและปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการด้านสังคม กล่าวคือ เห็นชอบหลักเกณฑ์การจัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยจังหวัดสาขา และเห็นชอบให้จัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา จำนวน 16 จังหวัด 30 สาขา ทั้งนี้ กำหนดเงื่อนไขให้มีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานว่ามีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดความคุ้มค่ามากน้อยเพียงใด ก่อนที่จะมีการขยาย หรือยุบเลิก หรือทบทวนการจัดตั้ง สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาในรูปแบบที่เหมาะสมต่อไป

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2555 ได้รับทราบและเห็นชอบตามที่กระทรวงมหาดไทยได้แจ้ง มติคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ให้จัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา 16 จังหวัด 30 สาขา

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (พลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา) ได้อนุมัติในหลักการเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2558 ให้จัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอในเบื้องต้น และให้กรมป้องกัน

และบรรเทาสาธารณภัยดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติในการเสนอร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการภายในกรมตามแนวทางหนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร 1200/ว18 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2549

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 เห็นชอบการปรับปรุงแนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ภาครัฐที่ขนาดที่เหมาะสม ลดความซ้ำซ้อนของภารกิจรัฐ เกิดความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร และยกระดับความเป็นเอกภาพของการบริหารราชการในพื้นที่ โดยการจัดตั้งส่วนราชการส่วนภูมิภาคแบ่งออกเป็น หนึ่ง ส่วนราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด มี 2 รูปแบบ คือ (1) ส่วนราชการประจำจังหวัดแบบรายจังหวัด และส่วนราชการประจำจังหวัดแบบกลุ่มจังหวัด และ (2) ส่วนราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ มี 2 รูปแบบ คือ ส่วนราชการประจำอำเภอแบบรายอำเภอ และส่วนราชการประจำอำเภอแบบกลุ่มอำเภอ

ทั้งนี้ ในการขอจัดตั้งส่วนราชการส่วนภูมิภาคมีแนวทางในการดำเนินการดังนี้

- (1) เลือกจังหวัดตัวอย่างในการทดลองดำเนินการอย่างน้อย 4 จังหวัด ใน 4 ภาค
- (2) กำหนดภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัดหรือส่วนราชการประจำอำเภอ เป็นรายการกิจกรรม และหาข้อมูลปริมาณงาน โดยเฉพาะงานส่งมอบบริการให้ประชาชนย้อนหลังอย่างน้อย 3 - 5 ปี
- (3) รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดตัวแบบว่า ถ้าจังหวัด/ อำเภอใดเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดและงานบริการประชาชนมีปริมาณมาก ก็ให้มีการจัดตั้งเป็นสำนักงานระดับจังหวัด/ อำเภอ ถ้าปริมาณงานบริการประชาชนมีน้อย ให้มีสำนักงานประจำจังหวัด/ อำเภอหนึ่ง แต่ให้รับผิดชอบในพื้นที่กลุ่มจังหวัด/ อำเภอ
- (4) ให้พิจารณาบทบาทหรือปรับปรุงระบบและวิธีการดำเนินการในภารกิจนั้นว่าสามารถมอบหมายให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง
- (5) จัดหาบุคคลที่สาม เช่น สถาบัน การศึกษา ให้เข้ามาทำการศึกษาออกแบบ วางระบบการทำงาน และกลไกการดำเนินงานในทุกมิติ ทั้งในเรื่องของนโยบาย ขั้นตอนการปฏิบัติงาน การติดตาม ประเมินผล การบังคับบัญชา การกำกับให้เป็นไปตามเป้าหมาย และแนวทางการบริหารงานบุคคล เป็นต้น
- (6) ดำเนินการตามรูปแบบที่กำหนด
- (7) ประเมินผลการดำเนินการ แล้วจึงเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป

จากมติและข้อคำสั่งดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับการปฏิบัติงานของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาที่ผ่านมา เกิดช่องว่างเรื่องกลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่ ทั้งจากสภาพปัญหาโครงสร้างองค์กร จำนวนสาขาและสภาพพื้นที่ที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานไม่สามารถให้บริการ ให้ความช่วยเหลือ และสนับสนุนภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้อย่างทั่วถึงและครอบคลุม รวมถึงการปรับปรุงระบบการทำงาน การกำหนดอำนาจหน้าที่ การบังคับบัญชา การกำกับให้เป็นไปตามเป้าหมาย จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว นั้น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงมีความจำเป็นในการศึกษาถึงปัญหาที่แท้จริงของกลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยในพื้นที่ ทั้งในลักษณะของโครงสร้างของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา ความเป็นไปได้และความเหมาะสมของแนวคิดแบบต่าง ๆ รวมทั้งวิเคราะห์รูปแบบกลไกในพื้นที่ที่มีความเหมาะสมกับบริบทของสาธารณภัย

เพื่อให้การดำเนินงานการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับพื้นที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ประกอบกับ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้กำหนดแนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค โดยกำหนดให้จัดหาสถาบันการศึกษา เพื่อการศึกษาออกแบบ วางระบบการทำงาน และกลไกการดำเนินงานในทุกมิติ

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้จัดทำโครงการศึกษาวิจัยกลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่ ซึ่งผลจากการศึกษาวิจัยจะเป็นข้อเสนอที่สำคัญที่จะนำไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดรูปแบบโครงสร้างในระดับ ภูมิภาคที่เหมาะสม รวมถึงกลไกในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่ที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันจะเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนผู้รับบริการในระดับพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว ทัวถึง และครอบคลุม

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษา วิเคราะห์สภาพปัญหาการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่

1.2.2 เพื่อศึกษาพัฒนาและออกแบบ ระบบงาน กลไกและโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณภัย ในระดับพื้นที่ที่เหมาะสม

1.2.3 เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งส่วนราชการส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอ

1.2.4 เพื่อรับทราบข้อเสนอแนะการออกแบบระบบงาน กลไกและโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณภัย ในระดับพื้นที่

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1.3.1 จัดทำกรอบแผนการปฏิบัติงานหรือปฏิทินงานสำหรับการศึกษาวิจัยกลไกการบริหารจัดการ สาธารณภัยในระดับพื้นที่

1.3.2 ศึกษาข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่ตัวอย่าง 4 พื้นที่ ตามที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกำหนด โดยใช้เกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกพื้นที่ตัวอย่าง ดังนี้

(1) จังหวัดที่มีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา และจังหวัดที่ไม่มีสำนักงาน ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา

(2) ประเภทยกเว้นที่เกิด และความถี่ในการเกิดภัย

1.3.3 ศึกษา วิเคราะห์สภาพแวดล้อม และสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่ส่งผลกระทบต่อระบบงาน กลไกและโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับจังหวัดและระดับอำเภอ และข้อมูลปริมาณงาน ย้อนหลังอย่างน้อย 3-5 ปี อย่างน้อยในมิติดังต่อไปนี้

- นโยบาย
- ขั้นตอนการปฏิบัติงาน
- การติดตามประเมินผล
- การบังคับบัญชา

- การกำกับให้เป็นไปตามเป้าหมาย
 - แนวทางการบริหารงานบุคคล
 - ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ
- ฯลฯ

1.3.4 ศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลตามข้อ 1.3.2 – 1.3.3 เพื่อออกแบบระบบงาน กลไกและโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่และความเป็นไปได้ในการจัดตั้งส่วนราชการส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอ โดยต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็น ดังต่อไปนี้

(1) การสัมภาษณ์เชิงลึก

(2) การจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus group) ร่วมกับผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ เพื่อวิเคราะห์เป็นข้อมูลประกอบการศึกษาและปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่ที่เหมาะสม

1.3.5 จัดทำร่างรูปแบบระบบงาน กลไกและโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่ที่ได้รับการปรับปรุงจากข้อเสนอแนะจากการลงพื้นที่

1.4 กลุ่มเป้าหมายและกลุ่มตัวอย่าง

1.4.1 กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ บุคลากรในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขทั้งในหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มเครือข่าย อาสาสมัคร ในพื้นที่ตัวอย่าง 4 พื้นที่

1.4.2 กลุ่มตัวอย่างสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่มย่อย (Focus group) ได้แก่

- (1) ผู้บริหารส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
- (2) ผู้ว่าราชการจังหวัด
- (3) บุคลากรของศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขเขต
- (4) บุคลากรของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัด
- (5) บุคลากรของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัดสาขา
- (6) บุคลากรของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
- (7) ผู้นำท้องที่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (8) กลุ่มเครือข่าย อาสาสมัคร
- (9) ประชาชนผู้ประสบภัย

1.5 พื้นที่กรณีศึกษา

พื้นที่กรณีศึกษาครอบคลุม 4 พื้นที่ 8 จังหวัด ได้แก่

- ภาคเหนือ คือ จังหวัดเชียงราย และจังหวัดเพชรบูรณ์
- ภาคใต้ คือ จังหวัดสงขลา และจังหวัดภูเก็ต
- ภาคตะวันออก/ ภาคตะวันตก คือ จังหวัดระยอง และจังหวัดกาญจนบุรี
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดสกลนคร

1.6 แผนการดำเนินงานโครงการ

โครงการศึกษาวิจัยกลไกการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่ที่มีระยะเวลาดำเนินการ 240 วัน โดยมีแผนการดำเนินงานโครงการดังตารางต่อไปนี้

กิจกรรม	วัน							
	30	60	90	120	150	180	210	240
(1) จัดทำกรอบแนวคิด ขอบเขตการศึกษา แผนดำเนินงานตลอดโครงการ แนวทาง วิธีการ ขั้นตอนการปฏิบัติงาน การกำหนดแนวทางดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง/คัดเลือกพื้นที่ตัวอย่าง 4 พื้นที่								
(2) เสนอรายงานฉบับต้น (Inception Report)								
(3) ศึกษาข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่ โดยศึกษา รวบรวม วิเคราะห์สภาพแวดล้อม และสถานการณ์ต่างๆที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลปริมาณงานย้อนหลังอย่างน้อย 3 -5 ปี								
(4) เสนอรายงานความก้าวหน้า (Progression Report)								

กิจกรรม	วัน							
	30	60	90	120	150	180	210	240
(5) จัดทำร่างรูปแบบระบบงาน กลไกและโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่								
(6) เสนอร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ (Draft Final Report)								
(7) เสนอรายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report)								

1.7 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1.7.1 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยรับทราบถึงสภาพปัญหากลไกการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่

1.7.2 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีรูปแบบของระบบงาน กลไกและโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่ที่เหมาะสม

1.7.3 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้รับทราบแนวทางความเป็นไปได้ในการจัดตั้งส่วนราชการส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอ

1.7.4 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีข้อเสนอแนะการออกแบบระบบงาน กลไกและโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่ เพื่อเสนอคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และคณะรัฐมนตรี

1.8 การส่งมอบงาน

สิ่งที่ต้องส่งมอบ	ผลงาน
(1) รายงานฉบับต้น (Inception Report) จำนวน 10 ชุด (ภายใน 30 วัน นับแต่วันลงนาม ในสัญญา: 24 สิงหาคม 2561)	มีสาระสำคัญครอบคลุม การศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับกลไกการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่ เช่น กรอบแนวคิด ขอบเขตการศึกษา แผนดำเนินงานตลอดโครงการ แนวทาง วิธีการ ขั้นตอนการปฏิบัติงาน การกำหนดแนวทางดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตามขอบเขตการดำเนินงาน รายงานฉบับต้น ได้แก่

สิ่งที่ต้องส่งมอบ	ผลงาน
	- บทนำ (วัตถุประสงค์ ขอบเขตการศึกษา แผนการดำเนินโครงการ ฯลฯ) - การทบทวนกรอบแนวคิดเกี่ยวข้อง - ข้อมูลในการศึกษากำหนดพื้นที่กรณีศึกษา - ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดที่เป็นพื้นที่กรณีศึกษา เช่น สภาพภูมิประเทศ สภาพภูมิอากาศ พื้นที่เสี่ยงภัย สถิติการเกิดภัย
(2) รายงานความก้าวหน้า (Progression Report) จำนวน 10 ชุด (ภายใน 150 วัน นับแต่วันลงนามในสัญญา: 21 ธันวาคม 2561)	มีสาระสำคัญครอบคลุมเนื้อหาจากรายงานฉบับต้น และข้อมูลสภาพแวดล้อม และสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่ส่งผลกระทบต่อระบบงาน กลไกและโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับจังหวัดและระดับอำเภอ และข้อมูลปริมาณงานย้อนหลังอย่างน้อย 3 – 5 ปี เพื่อออกแบบระบบงาน กลไกและโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณสุข ในระดับพื้นที่และความเป็นไปได้ในการจัดตั้งส่วนราชการส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอ รายงานความก้าวหน้า ได้แก่ - เนื้อหาเดิมจากรายงานฉบับต้น - รายงานผลการศึกษาเชิงลึกจากพื้นที่กรณีศึกษา
(3) รายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับร่าง (Draft Final Report) จำนวน 10 ชุด (ภายใน 210 วัน นับแต่วันลงนามในสัญญา: 20 กุมภาพันธ์ 2562)	มีสาระสำคัญครอบคลุมเนื้อหาจากรายงานความก้าวหน้า และร่างรูปแบบระบบงาน กลไก และโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่ รายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับร่าง ได้แก่ - เนื้อหาเดิมจากรายงานความก้าวหน้า - ผลการศึกษาร่างรูปแบบระบบงาน กลไก และโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่
(4) รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) พร้อมแผ่น CD บันทึกข้อมูล รายงานฉบับสมบูรณ์ จำนวน 50 ชุด (ภายใน 240 วัน นับแต่วันลงนามในสัญญา: 22 มีนาคม 2562)	รายงานฉบับนี้จะแสดงถึงผลการดำเนินงานทั้งหมดตามที่กำหนดไว้ในขอบเขตการศึกษา ซึ่งได้แก้ไขตามข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ว่าจ้าง (คณะกรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างที่ปรึกษา/ สถาบัน) ที่มีต่อการศึกษาในรายงานผลการศึกษารายงานฉบับร่าง (Draft Final Report) แล้วอย่างครบถ้วน

1.9 การลงพื้นที่เก็บข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่กรณีศึกษา

โครงการศึกษาวิจัยกลไกการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่ที่มีแผนการดำเนินโครงการต้องลงพื้นที่เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่กรณีศึกษาจำนวน 8 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดเพชรบูรณ์ จังหวัดสงขลา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดระยอง จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดสกลนคร โดยมีระยะเวลาดำเนินการระหว่างเดือนกันยายน ถึง เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2561 ซึ่งวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่กรณีศึกษาประกอบด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกและการจัดประชุมกลุ่มย่อย โดยมีกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	กลุ่มเป้าหมาย
การสัมภาษณ์เชิงลึก	- ผู้ว่าราชการจังหวัด - ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต - หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด - หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา
การจัดประชุมกลุ่มย่อย	<u>กลุ่มที่หนึ่ง</u> - บุคลากรของศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต - บุคลากรของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด - บุคลากรของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา - ป้องกันจังหวัด - นายอำเภอ/ ปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมาย
	<u>กลุ่มที่สอง</u> - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน - อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน - ประชาชนผู้ประสบภัย

บทที่ 2

กรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ในขณะนี้ อาศัยกรอบแนวคิดและทฤษฎีด้านการบริหารรัฐกิจที่เกี่ยวข้อง 4 ประการ คือ (1) แนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการปกครองพื้นที่นอกศูนย์กลาง (2) แนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค (3) แนวคิดเกี่ยวกับการออกแบบโครงสร้างองค์การตามสภาพแวดล้อม และ (4) แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) แต่ละกรอบแนวคิดมีสาระสำคัญ ดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการปกครองพื้นที่นอกศูนย์กลาง

กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการปกครองพื้นที่นอกศูนย์กลาง มีสาระสำคัญอยู่ที่การอธิบายว่าการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองในระดับต่าง ๆ ของรัฐในแต่ละประเทศ โดยทั่วไปมักตั้งอยู่บนหลักการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากรัฐบาลระดับชาติไปยังหน่วยการปกครองในระดับต่ำกว่า ซึ่งมีฐานะเป็น “กลไกการปกครองพื้นที่นอกศูนย์กลาง” (Subnational government) ดังจะเห็นได้จากการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากรัฐบาลในส่วนกลางลงไปยังหน่วยการปกครองในระดับต่ำกว่าในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น

หากพิจารณาโดยภาพรวม การจัดโครงสร้างเพื่อรองรับการจัดสรรภารกิจของรัฐภายใต้ความสัมพันธ์ในแนวดิ่งจากระดับบนลงไปยังระดับที่ต่ำกว่านั้น ปรากฏให้เห็นใน 2 รูปแบบ คือ (1) รูปแบบการแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง (Deconcentration) และ (2) การกระจายอำนาจออกจากส่วนกลาง (Decentralization)¹ กล่าวคือ การแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง เป็นรูปแบบการมอบถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ทางบริหาร (Administrative functions) จากหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางหรือระดับชาติให้แก่หน่วยการบริหารในระดับรองลงไปหรือหน่วยราชการที่อยู่ในระดับต่ำกว่าหน่วยงานระดับชาติ (Subnational levels or units) เช่น หน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค หน่วยบริหารงานระดับภูมิภาค (Regional office) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์แนวดิ่งในระบบบริหารงานภาครัฐ มีฐานะเป็นโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐที่อยู่กึ่งกลางระหว่างรัฐบาลส่วนกลางหรือหน่วยงานของรัฐในระดับชาติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹ Hellmut Wollmann, “Coordination in the Intergovernmental Setting,” in Handbook of Public Administration, edited by B. Guy Peters and Jon Pierre (London: SAGE Publications, 2003), p. 596.

องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามหลักการแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง มีอำนาจหน้าที่ทางการบริหารในขอบเขตที่ส่วนกลางมอบหมายให้รับผิดชอบเท่านั้น มิได้มีสถานะเป็นหน่วยการปกครองที่มีความเป็นอิสระทางการบริหารในตัวเอง

การกระจายอำนาจออกจากส่วนกลาง เป็นรูปแบบการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ทางการเมืองการปกครอง (Political functions) ของรัฐบาลหรือหน่วยการปกครองระดับบน ลงไปยังหน่วยการปกครองระดับล่าง ซึ่งเป็นองค์การปกครองพื้นที่ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองภายใต้หลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง มักนำไปสู่การจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองขึ้นใน 2 ระดับ คือ (1) หน่วยการปกครองระดับกึ่งกลางระหว่างระดับชาติกับระดับท้องถิ่น (Meso level) และ (2) หน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น (Local level)

สำหรับ การจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับกึ่งกลางระหว่างระดับชาติกับระดับท้องถิ่น นั้น ปรากฏให้เห็นทั้งในประเทศที่เป็นสหพันธรัฐและรัฐเดี่ยว กล่าวคือ ในกรณีประเทศที่มีรูปแบบสหพันธรัฐ หน่วยการปกครองระดับกึ่งกลางที่เกิดขึ้นจากการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองภายใต้หลักการกระจายอำนาจทางการเมืองจากส่วนกลาง จะปรากฏให้เห็นในรูปของ “หน่วยการปกครองระดับมลรัฐ” (Federal states) ดังเช่นในสหรัฐอเมริกา หรือ *Länder* ในประเทศเยอรมัน หรือ *contons* ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เป็นต้น ซึ่งนับเป็นรูปแบบการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองแบบกระจายอำนาจทางการเมืองในระดับสูงสุด เนื่องจากหน่วยการปกครองระดับมลรัฐ มีองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และมีอำนาจหน้าที่เป็นอิสระในขอบเขตอำนาจหน้าที่และสถานะทางกฎหมายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ

ส่วนในประเทศที่มีรูปแบบรัฐเดี่ยว การจัดตั้งหน่วยการปกครองระดับกึ่งกลางระหว่างระดับชาติกับระดับท้องถิ่น จะปรากฏในลักษณะหน่วยการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจในระดับที่ไม่สูงเท่าประเทศสหพันธรัฐ รูปแบบหน่วยการปกครองระดับกึ่งกลางที่ปรากฏในรัฐเดี่ยว ได้แก่ หน่วยการปกครองระดับภาค (Regions) ตัวอย่างเช่น หน่วยการปกครองจังหวัด หรือ *Departments* ในประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองที่มีทั้งสภาและฝ่ายบริหารระดับภาคที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น

ส่วนการจัดโครงสร้าง หน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น เป็นการจัดรูปแบบหน่วยการปกครองระดับล่างสุดในโครงสร้างการปกครองของรัฐ ตามหลักการกระจายอำนาจทางการเมืองจากรัฐบาลในส่วนกลางลงไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะในระดับพื้นฐาน (Basic local government) นั่นคือหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับ “เทศบาล” โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตพื้นที่ มีสถานะทางกฎหมาย ขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความเป็นอิสระในการบริหารงานตามหลักการที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้

ปัจจัยด้านความแตกต่างของพื้นที่ ทั้งในมิติขอบเขตความกว้างของพื้นที่ จำนวนประชากร ตลอดจนสภาพเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละพื้นที่ มักมีผลในการกำหนดว่าการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใดจึงจะเหมาะสมกับพื้นที่นั้น ทั้งนี้ หากพิจารณาตัวแบบการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น

(Models of government structure) โดยทั่วไปแล้ว จะสามารถจำแนกได้ 4 ตัวแบบ² คือ (1) การจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น (Two-tier governments) (2) การจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียว (One-tier governments) (3) การจัดโครงสร้างองค์การความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นแบบสมัครใจ (Voluntary cooperation) (4) การจัดโครงสร้างเขตการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (Special purpose districts)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศอาจมีขอบเขตภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยแตกต่างกันไป เช่น ในบางประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบเขตภารกิจและอำนาจหน้าที่กว้างขวาง และได้รับการรับรองความเป็นอิสระโดยรัฐธรรมนูญตามหลักความสามารถทั่วไป (General competence) ส่วนบางประเทศ อาทิ ประเทศในภาคพื้นยุโรป ขอบเขตภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดโดยแบ่งเป็นสัดส่วนกับขอบเขตภารกิจของส่วนกลาง และในบางประเทศ เช่น อังกฤษ เป็นต้น ขอบเขตภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจำกัดไว้ให้ดำเนินการใด ๆ ได้เฉพาะในเรื่องที่อยู่ในขอบเขตที่รัฐบาลกำหนด (Ultra-vires doctrine)

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในประเทศหนึ่ง ๆ สามารถอธิบายได้จากหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง กล่าวคือ การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐในระดับต่าง ๆ ทั้งหน่วยราชการส่วนกลาง หน่วยงานของรัฐที่ตั้งปฏิบัติการกิจของหน่วยราชการส่วนกลางในพื้นที่ภูมิภาค หน่วยการปกครองระดับภูมิภาค รวมถึงหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่น ต่างก็มีบทบาท ภารกิจ และขอบเขตอำนาจหน้าที่ในลักษณะเฉพาะของตนเอง ภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานหรือหน่วยการปกครองระดับอื่น ๆ

การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการในลักษณะหนึ่ง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูประบบราชการหรือการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่น ย่อมเกี่ยวข้องกับการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองของประเทศนั้น ๆ ในเวลาเดียวกันหากพิจารณาทิศทางและแนวโน้มการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองในบริบทสากลโดยภาพรวม จะเห็นได้ว่า การปฏิรูประบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองในระดับต่าง ๆ (Reform of intergovernmental relation) ดังปรากฏในหลายประเทศ มีลักษณะสำคัญสรุปได้ดังต่อไปนี้³

- การปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง (Hierarchical relations) เกี่ยวข้องกับการจัดรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลในส่วนกลาง องค์กรปกครองในระดับภูมิภาค หรือระดับจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล โดยมุ่งให้องค์กรปกครอง

² Enid Slack, “Models of Government Structure at the Local Level,” Working paper 2004(4), IIGR, Queen’s University, 2004, pp. 7-15.

³ Timothy D. Sisk, Democracy at the Local Level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance (Halmstad: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2001), pp. 45-47.

ส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจในระดับท้องถิ่นมากขึ้น หรืออยู่ภายใต้การควบคุมแทรกแซงของรัฐบาลส่วนกลางน้อยลง

- *การปรับขีดความสามารถและอำนาจหน้าที่ (Competencies and authority)* โดยการปรับปรุงขอบเขตอำนาจหน้าที่และบทบาทขององค์กรของรัฐในระดับต่าง ๆ ในกระบวนการตัดสินใจในประเด็นนโยบายด้านต่าง ๆ รวมถึงการเพิ่มบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น รวมถึงการมุ่งเพิ่มบทบาทภารกิจและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการกิจการสาธารณะด้านต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น
- *การเพิ่มความเป็นอิสระในทางการเมือง (Political autonomy)* โดยการรับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจทางการเมืองระดับท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยปราศจากการควบคุมแทรกแซงของรัฐบาล องค์กรปกครองในระดับชั้นอื่น ๆ ของรัฐอาจมีบทบาทเพียงการส่งเสริมสนับสนุนและช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น
- *การเพิ่มความเป็นอิสระในการออกกฎระเบียบและข้อบัญญัติ (Juridical independence and legal autonomy)* เกี่ยวข้องกับการลดกรอบข้อจำกัดทางกฎหมายและระเบียบของส่วนกลางที่มีผลต่อความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการตัดสินใจทางการบริหารในระดับท้องถิ่น รวมถึงการให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกกฎเกณฑ์ ระเบียบ และข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการสาธารณะของตนเอง
- *การเพิ่มขีดความสามารถทางการเงินและการคลัง (Financial flows and revenue generating capacities)* เกี่ยวข้องกับการกำหนดทิศทางการเงินของรัฐบาลซึ่งมีผลต่อการกำหนดสัดส่วนการจัดสรรรายได้และการจัดเก็บภาษีของภาครัฐ การเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีและจัดสรรงบประมาณของตนเอง เป็นประเด็นที่มีความเชื่อมโยงกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ เนื่องจากการบริหารกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่นภายใต้หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนย่อมไม่สามารถบรรลุผลได้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีทรัพยากรทางการบริหารอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีงบประมาณเพื่อการบริหารกิจการสาธารณะของตนเอง ไม่ว่างบประมาณดังกล่าวจะมีที่มาจากการจัดสรรรายได้หรือเงินอุดหนุนโดยรัฐบาล หรือรายได้จากการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นเอง
- *การสร้างกลไกการบริหารกิจการสาธารณะแบบร่วมมือกัน (Co-operative governance)* เป็นการจัดโครงสร้างเชิงสถาบันและกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะในรูปแบบการประสานความร่วมมือ ทั้งการร่วมมือกันในแนวดิ่งระหว่างองค์กรของรัฐในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการร่วมมือกันในแนวราบระหว่างองค์กร

ในระดับเดียวกัน เช่น ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอาณาเขตติดกัน รวมไปถึงการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน

- *การเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Layers and levels of participation)* โดยการเพิ่มกลไกและกระบวนการเปิดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับนโยบายสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐในระดับต่าง ๆ เพื่อให้กระบวนการตัดสินใจนโยบายเกิดขึ้นอย่างใกล้ชิดกับประชาชนมากยิ่งขึ้น
- *การส่งเสริมบทบาทขององค์กรอาสาสมัครในการขับเคลื่อนกิจการสาธารณะ (Voluntary associations)* โดยการปรับเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาสังคมและชุมชน จากเดิมที่มีลักษณะเป็น “การปกครองท้องถิ่น” (Local government) โดยมุ่งแสดงบทบาทโดยใช้อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจและดำเนินการกิจการในท้องถิ่น มาเป็นการ “บริหารกิจการบ้านเมืองของท้องถิ่น” (Local governance) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหันมาแสดงบทบาทในการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อเกื้อหนุนให้ตัวแสดงอื่น ๆ ในท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรภาคประชาสังคม อาทิ องค์กรอาสาสมัคร และองค์กรชุมชน เข้ามามีบทบาทร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินการกิจการจัดการบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้การบริหารกิจการสาธารณะเหล่านั้นสอดคล้องกับสภาพปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในชุมชนต่าง ๆ ได้มากที่สุด⁴
- *การออกแบบหน่วยการปกครองใหม่ (Jurisdictional redesign)* แนวทางการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ การพิจารณาปรับปรุงรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นใหม่ เพื่อให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับพัฒนาการและการเติบโตของชุมชนที่มีลักษณะจำเพาะในเชิงพื้นที่ และมีความสลับซับซ้อนในการบริหารจัดการพื้นที่มากขึ้น ดังนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นในบางพื้นที่ จึงจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาปรับขอบเขตพื้นที่และอาณาเขตระหว่างหน่วยการปกครองในพื้นที่เดียวกันเสียใหม่ เพื่อให้เหมาะสมสำหรับการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ หรือหน่วยบริหารกิจการสาธารณะที่กว้างขวางมากขึ้น (Special or multipurpose jurisdictions)⁵

⁴ Sue Goss, *Making Local Government Work: Network, Relationships and the Management of Change* (New York: Palgrave, 2001), pp. 11-15.

⁵ Anwar Shah and Sana Shah, “The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments,” in *Local Governance in Developing Countries*, edited by Anwar Shah (Washington, D.C.: The World Bank, 2006), p. 5.

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน หากพิจารณาในเชิงหลักการ จะเห็นได้ว่า การจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตั้งอยู่บนหลักการแบ่งอำนาจหน้าที่บางประการของหน่วยราชการส่วนกลางให้แก่เจ้าหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐส่วนกลางส่งไปปฏิบัติหน้าที่ประจำในพื้นที่ส่วนภูมิภาค (Deconcentration)⁶ กล่าวคือ การจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเกิดขึ้นในกรณีที่รัฐมีการแบ่งเขตพื้นที่ของประเทศออกเป็นเขตท้องที่การปกครอง ทั้งนี้ เขตท้องที่แต่ละหน่วยจะไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล หากแต่เป็นส่วนหนึ่งของกลไกการบริหารงานของรัฐบาล โดยรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง จะส่งข้าราชการซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลางไปประจำในพื้นที่เพื่อดำเนินภารกิจในเรื่องที่หน่วยงานของรัฐในส่วนกลางมอบหมาย เจ้าหน้าที่ที่ประจำในส่วนภูมิภาคจึงมีหน้าที่ตัดสินใจบริหารราชการหรือจัดการภารกิจในพื้นที่แทนหน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายใต้หลักการดังกล่าว ปรากฏให้เห็นในประเทศต่าง ๆ อาทิ อาติ ฝรั่งเศส อิตาลี สวีเดน รวมทั้งประเทศไทย โดยทั่วไปแล้ว ในประเทศซึ่งมีโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมินาณั้น โครงสร้างดังกล่าวเกิดขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ คือ *ประการแรก* เพื่อให้การบริหารภารกิจของรัฐเกิดความเป็นเอกภาพในทั่วทุกภูมิภาคสามารถบรรลุเป้าหมายตามนโยบายหรือแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในระดับชาติ และ *ประการที่สอง* เพื่อให้เกิดการลดสภาพของการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจและเพิ่มพูนความสามารถของรัฐบาลในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ซึ่งมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกันออกไป⁷

หากพิจารณาบทบาทของกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายใต้บริบทความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางกับหน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีบทบาทและความสำคัญในฐานะที่เป็น “โครงสร้างรัฐส่วนตรงกลาง” (Intermediate Structure) ที่เชื่อมโยงกระบวนการบริหารราชการส่วนกลางเข้ากับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและประชาชนในชุมชนท้องถิ่นเข้าไว้ด้วยกัน อย่างไรก็ตาม สถานะและการดำรงอยู่ของกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค อาจพิจารณาได้ 2 มิติ คือ⁸

มิติแรก การพิจารณาการดำรงอยู่ของกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในฐานะโครงสร้างการบริหารราชการที่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนตามกฎหมายหรือเป็นทางการ ดังเช่น โครงสร้างการบริหารราชการ

⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551), น. 30.

⁷ ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และคณะ, การพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค, รายงานวิจัย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548, น. 4.

⁸ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “ความสัมพันธ์รัฐกับท้องถิ่น และโครงสร้างรัฐส่วนตรงกลาง : ศึกษาวิชาการส่วนภูมิภาคของประเทศไทยและรัฐเดี่ยวบางประเทศ,” รัฐศาสตร์สาร, ปีที่ 24 ฉบับพิเศษ (2546), น. 144–182.

ส่วนภูมิภาคของไทยซึ่งถูกกำหนดเอาไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นการบริหารราชการแผ่นดินในความหมายแคบ

มิติที่สอง การพิจารณาการดำรงอยู่ของกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในฐานะระบบการบริหารราชการ “นอกศูนย์กลาง” (Sub-national governments) โดยหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางมีการส่งตัวแทนไปประจำเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ภูมิภาค หรือจัดตั้งสำนักงานตัวแทนในระดับพื้นที่ต่าง ๆ นอกเมืองหลวง โดยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในความหมายกว้าง

จากกรอบการพิจารณาสถานะและการดำรงอยู่ของระบบการบริหารราชการส่วนภูมิดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับบทบาทและความสำคัญของกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในฐานะโครงสร้างส่วนกึ่งกลางระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ ไม่อาจพิจารณาแต่เพียงการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ปรากฏในตัวบทกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น หากยังควรพิจารณาถึงลักษณะการกระจายตัวขององค์กรทางการเมืองและการแบ่งอำนาจระหว่างหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางกับหน่วยงานที่ตั้งปฏิบัติการในพื้นที่นอกศูนย์กลาง ซึ่งมีได้มีสถานะเป็นโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการควบคู่ไปด้วยดังเช่นประเทศส่วนใหญ่ในทวีปยุโรป ซึ่งมีการจัดโครงสร้างการบริหารออกเป็น 3 ชั้น (Three-tier System of Government) โดยมีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแต่ไม่มีความเป็นทางการในฐานะกลไกการบริหารที่แยกจากการบริหารราชการส่วนกลางอย่างเด่นชัด⁹

บริบทการศึกษาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย การบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมายความว่า โครงสร้างการบริหารราชการในระดับชั้นตรงกลางระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Intermediate level administration) ซึ่งครอบคลุมทั้งการปกครองส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ เช่น จังหวัดและอำเภอ ดังที่รับรู้และเข้าใจกันในบริบทของการบริหารราชการไทย อีกทั้งยังหมายรวมถึงหน่วยงานรูปแบบอื่น ๆ ของรัฐที่ทำหน้าที่อยู่ในระดับพื้นที่โดยกระจายตัวอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ ซึ่งในหลายประเทศที่แม้มิได้มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ แต่ก็มีระบบการจัดตั้งหน่วยงานในระดับชั้นกึ่งกลางระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีบทบาทในฐานะการบริหารราชการส่วนภูมิภาคปรากฏให้เห็นด้วยเช่นกัน

หากพิจารณารูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในฐานะโครงสร้างการบริหารราชการระดับชั้นตรงกลางระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะสามารถจัดจำแนกรูปแบบระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ปรากฏในประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไปได้ 3 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ (1) การมีหน่วยบริหารราชการนอกศูนย์กลาง แต่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีฐานะเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ (Sub-national Governments in General) (2) การมีเครือข่ายการบริหารราชการในภูมิภาคซึ่งได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลาง

⁹ Adriaan Bours, “Management, tiers, size and amalgamations of local government” in Robert J. Bennett (ed.), Local Government in the New Europe (London : Belhaven Press, 1993)

ให้ตั้งปฏิบัติการในระดับพื้นที่ (Network of Deconcentrated Administrations) และ (3) การมีกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายใต้การบังคับบัญชาของผู้แทนส่วนกลางประจำพื้นที่ (Prefect system)¹⁰

การมีหน่วยบริหารราชการนอกศูนย์กลางแต่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีฐานะเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ รูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในกรณีนี้ ปรากฏในลักษณะการมีหน่วยบริหารราชการนอกศูนย์กลาง โดยกระทรวงส่วนกลางได้จัดตั้งหน่วยงานระดับ “ภาคหรือเขต” (Regions) เพื่อทำหน้าที่เป็นสำนักงานตัวแทนปฏิบัติการภายในขอบเขตพื้นที่ภาคหรือเขตที่รับผิดชอบ หากพิจารณาในเชิงกฎหมายแล้ว หน่วยงานในระดับภาคหรือเขตเหล่านี้ ย่อมมีสถานะเป็นหน่วยงานภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง แต่หากพิจารณาในเชิงบทบาทและอำนาจหน้าที่ หน่วยงานเหล่านี้จะปรากฏลักษณะของความเป็นโครงสร้างกึ่งกลางที่เชื่อมโยง (Intermediate structure) การบริหารราชการส่วนกลางกับท้องถิ่นในพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ

หน่วยงานในสังกัดของราชการส่วนกลางที่ถูกจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ภูมิภาค จะมีความสำคัญในฐานะหน่วยงานที่คอยช่วยเหลือให้การทำงานของรัฐบาลโดยรวมเกิดความคล่องตัว อีกทั้งยังมีบทบาทช่วยเหลือสนับสนุนการทำงานของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอีกทางหนึ่ง โครงสร้างเช่นนี้มักปรากฏในบริบทของประเทศที่มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทหลักในการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ดังนั้น การเข้าไปจัดตั้งสำนักงานในระดับภาคหรือเขตของส่วนกลาง จึงมุ่งเน้นบทบาทในเชิงยุทธศาสตร์และนโยบายเป็นหลัก กลไกการบริหารราชการนอกศูนย์กลางในลักษณะนี้ จึงมักไม่มีการจัดโครงสร้างโดยกำหนดเป็นกฎหมายชัดเจน ตัวอย่างที่ปรากฏรูปแบบเช่นนี้ ได้แก่ ญี่ปุ่น และสหราชอาณาจักร

การมีเครือข่ายหน่วยบริหารราชการในภูมิภาคซึ่งได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ตั้งปฏิบัติการในระดับพื้นที่ รูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในกรณีนี้ มีลักษณะเป็นเครือข่ายของหน่วยการบริหารราชการที่ได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลาง อาทิ กระทรวง หรือกรม ให้ตั้งสำนักงานในพื้นที่ภูมิภาค เช่น หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นในพื้นที่ภาค เขต หรือจังหวัด ซึ่งอยู่ภายใต้ระบบการมอบอำนาจจากส่วนกลางที่ชัดเจน กลุ่มหน่วยงานที่ได้รับการจัดตั้งในพื้นที่แต่ละภูมิภาค จะมีความสัมพันธ์ระหว่างกันหรือระหว่างองค์กรทางปกครองระดับอื่น ๆ ในลักษณะของเครือข่ายการประสานราชการ แต่ไม่มีโครงสร้างการบังคับบัญชาที่รวมศูนย์ชัดเจนในระดับพื้นที่ ดังเช่นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นทางการ อย่างไรก็ตาม ในประเทศที่มีรูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในลักษณะเครือข่ายการบริหารราชการในภูมิภาคซึ่งได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ตั้งปฏิบัติการในระดับพื้นที่นั้น ก็มีลักษณะการมอบอำนาจที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งสามารถแยกออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่

รูปแบบที่หนึ่ง ระบบการมอบอำนาจโดยกระทรวงหรือกรม คือ ระบบการจัดตั้งหน่วยงานในสังกัดของส่วนกลางในพื้นที่ภูมิภาค โดยกระทรวงหรือกรมได้มีการขยายกลไกของตนเองออกไปยังพื้นที่นอกศูนย์กลาง

¹⁰ สำคัญเกี่ยวกับการจัดจำแนกรูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในที่นี้มีที่มาจาก นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, รายงานการวิจัย สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต (กรุงเทพฯ: สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย), 2544, น. 96-122.

ผ่านระบบการมอบอำนาจให้แก่สำนักงานตัวแทนในพื้นที่ต่าง ๆ ทั้งนี้ สำนักงานตัวแทนดังกล่าวอาจจะอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ หรือไม่เป็นส่วนหนึ่งของกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามโครงสร้างที่กฎหมายกำหนดหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หน่วยราชการที่ตั้งปฏิบัติการกิจในระดับภูมิภาคภายใต้ระบบการมอบอำนาจจากกระทรวงหรือกรมต้นสังกัดนี้ มีสถานะเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาคแบบไม่เป็นทางการ แม้ว่าจะมีการตั้งสำนักงานกระจายไปในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ในภูมิภาค แต่ก็ยังเป็นหน่วยงานที่ขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาของหน่วยงานต้นสังกัดส่วนกลางโดยตรง

รูปแบบการจัดตั้งหน่วยงานในสังกัดของส่วนกลางในพื้นที่ภูมิภาคภายใต้ระบบการมอบอำนาจจากกระทรวงหรือกรม ปรากฏให้เห็นได้ในกรณีของสหราชอาณาจักร ซึ่งแม้จะไม่มี การจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ แต่การบริหารราชการในพื้นที่ระดับภาคก็มีการจัดตั้งสำนักงานสาขาที่หน่วยราชการส่วนกลางในระดับกระทรวงได้มอบอำนาจลงไปกระจายอยู่ทั่วประเทศ¹¹ นอกจากนี้ สภาพการบริหารราชการนอกศูนย์กลางในรูปแบบดังกล่าว ยังปรากฏให้เห็นในกรณีของไทยด้วย นั่นคือ การจัดตั้งสำนักงานตัวแทนต่าง ๆ โดยหน่วยราชการระดับกรม ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานภาค สำนักงานเขตพื้นที่ และสำนักงานระดับจังหวัด ด้วยเหตุที่สำนักงานตัวแทนของส่วนกลางดังกล่าวมิได้อยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค หากแต่บริหารงานโดยขึ้นตรงต่อหน่วยราชการระดับกรมต้นสังกัดโดยตรง ดังนั้น การบริหารงานในลักษณะนี้จึงเรียกได้ว่าเป็น “การบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างไม่เป็นทางการ” ซึ่งปรากฏอยู่ซ้อนทับกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ

รูปแบบที่สอง ระบบมอบอำนาจโดยรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีคือ ระบบการจัดตั้งหน่วยงานตัวแทนของรัฐบาลในพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ โดยที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมีบทบาทกำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยบริหารราชการในพื้นที่ภูมิภาคขึ้น ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการระดับกระทรวงหรือกรมในส่วนกลางที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี การจัดตั้งหน่วยงานในสังกัดของส่วนกลางในพื้นที่ภูมิภาค ในกรณีนี้ มีสถานะเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างไม่เป็นทางการ เนื่องจากเป็นระบบที่เกิดจากการมอบอำนาจโดยรัฐบาลโดยตรง

กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในรูปแบบนี้ รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีสามารถกำหนดและคัดเลือกบุคลากรของกรมต่าง ๆ ให้ลงไปปฏิบัติหน้าที่ในระดับภูมิภาคได้โดยตรง ผ่านการจัดตั้งองค์กรตัวแทนระดับภูมิภาคในรูปแบบ “คณะกรรมการบริหาร” (Administrative board) โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้เกิดระบบของการวางแผนการทำงานในระดับภูมิภาค หรือเป็นบทบาทในเชิงยุทธศาสตร์โดยเป็นกลไกการประสานงานกับภาคส่วนต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ เพื่อทำให้เกิดการพัฒนาภาคอย่างมีทิศทาง ตัวอย่างของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในรูปแบบนี้ปรากฏให้เห็นในประเทศสวีเดน

¹¹ Brian W. Hogwood and Michael Keating, *Regional Government in England* (Oxford: Clarendon Press, 1998), pp. 12 -15.

การมีกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายใต้การบังคับบัญชาของผู้แทนส่วนกลางประจำพื้นที่ รูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในกรณีนี้ เป็นการจัดตั้งหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคในฐานะกลไกการบริหารราชการโดยผู้แทนส่วนกลางประจำพื้นที่ หรืออาจเรียกอีกอย่างได้ว่าเป็น “ระบบข้าหลวงจากส่วนกลาง” กล่าวคือระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาครูปแบบนี้เกิดขึ้นจากการจัดรูปแบบการปกครองพื้นที่นอกศูนย์กลาง โดยรัฐบาลแบ่งอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินบางประการ (Deconcentration) ให้แก่ตัวแทนที่ได้รับการแต่งตั้งให้ไปประจำในพื้นที่ภูมิภาค ทั้งนี้ ตัวแทนที่ได้รับการแบ่งอำนาจดังกล่าวจะมีบทบาทและสถานะใน 2 ด้าน ได้แก่ การมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐในระดับพื้นที่ และการมีบทบาทเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสังกัดกระทรวงหรือกรมต่าง ๆ ที่ออกไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ภูมิภาค

การจัดตั้งหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคในฐานะกลไกการบริหารราชการโดยผู้แทนส่วนกลางประจำพื้นที่ในลักษณะดังกล่าว เป็นระบบการจัดโครงสร้างการบริหารราชการที่มีความสืบเนื่องและได้รับอิทธิพลมาจากการปกครองในสมัยนโปเลียน ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ชัดเจนและมีเอกภาพสูง นั่นคือ ในด้านหนึ่งจะเป็นโครงสร้างที่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจออกจากส่วนกลางลงไปยังพื้นที่ แต่ในอีกด้านหนึ่ง ก็จะเป็นโครงสร้างที่มีการรวมศูนย์อำนาจภายในพื้นที่ให้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้แทนของรัฐบาลไปในเวลาเดียวกัน ตัวอย่างของประเทศที่ใช้ระบบนี้ทั้งที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันและที่เคยปรากฏในอดีต ได้แก่ ฝรั่งเศส สเปน เบลเยียม กรีซ และตุรกี เป็นต้น รวมถึงระบบมณฑลเทศาภิบาลของไทยในอดีตและระบบบริหารราชการจังหวัดในปัจจุบัน

หากพิจารณาในทางหลักการ หน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคในฐานะกลไกการบริหารราชการโดยผู้แทนส่วนกลางประจำพื้นที่ ก็คือ หน่วยบริหารเขตพื้นที่ระดับภูมิภาคซึ่งมีภารกิจหลายด้านในตัวเอง โดยทั่วไปมักได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยมีเป้าหมายเพื่อเป็นกลไกประสานเชื่อมโยงการดำเนินงานนโยบายระดับชาติที่ถูกกำหนดขึ้นโดยกระทรวงต่าง ๆ ในส่วนกลางไปปฏิบัติในพื้นที่ให้บรรลุผลอย่างเป็นเอกภาพทั่วทั้งประเทศ หน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคในลักษณะนี้ มักปรากฏในประเทศที่กระทรวงต่าง ๆ มีการจัดตั้งหน่วยงานสาขาระดับพื้นที่ตั้งประจำในพื้นที่ภูมิภาค เพื่อเป็นกลไกการดำเนินงานและแผนงานของกระทรวงต้นสังกัดในส่วนกลางไปปฏิบัติในพื้นที่ตามหลักการแบ่งอำนาจ (sectoral field offices of deconcentrated state administration)¹²

หน่วยบริหารในพื้นที่ระดับกิ่งกลางหรือระดับภูมิภาค ทำหน้าที่เป็นกลไกประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติการระดับพื้นที่ในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่นั้น ๆ เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการประสานนโยบาย อีกทั้งยังทำหน้าที่ในการประสานการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองของประชาชน (multi-function elected local government) แต่ละหน่วยที่อยู่ภายในเขตพื้นที่นั้น ๆ ให้เกิดการบูรณาการเชื่อมโยงการแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนาในพื้นที่ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย ตัวอย่างเช่น ในประเทศฝรั่งเศส การจัดตั้งหน่วยบริหารในพื้นที่ระดับกิ่งกลาง

¹² Hellmut Wollmann, “Coordination in the Intergovernmental Setting,” op.cit., p. 599.

หรือระดับภูมิภาคปรากฏให้เห็นในรูปของ “หน่วยบริหารราชการจังหวัด” (department) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการบริหารราชการแบบรวมศูนย์ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ยุคคนโปเลียนในศตวรรษที่ 19

หน่วยบริหารพื้นที่ระดับจังหวัดอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” (préfets) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลให้ทำหน้าที่หลัก 2 ด้านควบคู่กันคือ *ด้านแรก* การเป็นหน่วยรับนโยบายด้านต่าง ๆ ที่กระทรวงในส่วนกลางได้กำหนดขึ้นไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติภายในท้องที่จังหวัดของตนเอง โดยอาศัยกลไกการบริหารราชการจังหวัดเป็นหน่วยปฏิบัติการกิจตามนโยบายเหล่านั้น และ *ด้านที่สอง* ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดที่ตั้งอยู่ในเขตท้องที่จังหวัดนั้น ๆ ตามหลักการกำกับดูแลตามลำดับชั้น (tutelle) นั่นคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารหน่วยราชการส่วนภูมิภาค มีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการกำกับดูแลเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐจัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจและการกิจหน้าที่จากส่วนกลางเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นร่วมกันบริหารจัดการภารกิจเหล่านั้นด้วยตนเอง

อย่างไรก็ดี ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารหน่วยราชการส่วนภูมิภาคของฝรั่งเศสได้มีการปรับเปลี่ยนไปในปี ค.ศ. 1982 เมื่อมีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นโดยการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นบน (เทียบได้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดของไทย) ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ส่งผลให้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านที่เกี่ยวข้องกับการบริหารนโยบายการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาในท้องที่จังหวัดถูกจำกัดให้เหลือน้อยลง ในขณะเดียวกัน อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านการกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตท้องที่จังหวัดก็ถูกปรับเปลี่ยนให้เหลือเพียงการกำกับดูแลและตรวจสอบความถูกต้องภายหลังจากที่ผู้บริหารท้องถิ่นได้ตัดสินใจดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ไปแล้วเท่านั้น (posteriori legality review)

ในอีกด้านหนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นในด้านการกำกับดูแลและควบคุมการบริหารงานของหน่วยงานที่กระทรวงต่าง ๆ จัดตั้งขึ้นในพื้นที่เพื่อดำเนินภารกิจเป็นกรณีพิเศษ (services extérieurs) ตามหลักการแบ่งอำนาจ ซึ่งก่อนหน้านี้หน่วยงานพิเศษเหล่านี้มักจะตั้งปฏิบัติการกิจอยู่ในท้องที่จังหวัด แต่ก็ขึ้นตรงต่อการควบคุมสั่งการและบังคับบัญชาของกระทรวงต้นสังกัดในส่วนกลาง แม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีบทบาทหน้าที่จำกัดในแง่การควบคุมการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังมีบทบาทสำคัญในฐานะตัวประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ในพื้นที่เข้าด้วยกัน (key intergovernmental players)

ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งที่มีขีดความสามารถในการทำหน้าที่ประสานเชื่อมโยงเครือข่ายระหว่างหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี ดังเห็นได้จากการทำหน้าที่ประสานการจัดสรรงบประมาณและการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ในภูมิภาค เช่น ถนน สะพาน ฯลฯ ตลอดจนการดึงเงินงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่จากกระทรวงต่าง ๆ ผ่านหน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งปฏิบัติการในพื้นที่ ซึ่งอยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจการควบคุมดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด การเป็นตัวกลางประสานการพัฒนาในระดับภูมิภาค จึงทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทและอำนาจหน้าที่อย่างไม่เป็นทางการในฐานะผู้ส่งเสริม

และสนับสนุนการดำเนินนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในเขตท้องที่จังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นตัวกลางในการติดต่อประสานงานเจรจาต่อรองระหว่างเทศบาลกับหน่วยงานส่วนกลางในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการกิจของท้องถิ่น และการสนับสนุนด้านต่าง ๆ

ในกรณีของการบริหารราชการไทย ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและภูมิภาค เป็นไปในลักษณะที่ราชการส่วนกลาง โดยกระทรวง ทบวง และกรมต่าง ๆ ได้แบ่งอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการบางส่วนไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค ซึ่งอยู่ในจังหวัดและอำเภอ เพื่อให้เป็นผู้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจแก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มนโยบายต่าง ๆ ภายใต้กรอบนโยบายและอำนาจที่ได้รับมอบไปจากส่วนกลาง ดังนั้น การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงมีลักษณะเป็นการบริหารงานที่ส่วนกลางแต่งตั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของตนไปประจำอยู่ในพื้นที่ โดยข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะอยู่ในระบบบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลาง ในขณะที่ส่วนราชการส่วนกลางก็จะมีบทบาทในการควบคุมการจัดสรรงบประมาณสำหรับบริหารราชการส่วนภูมิภาคด้วย โดยราชการส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและอนุมัติงบประมาณให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น อำนาจหน้าที่ บุคลากร งบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ ของราชการส่วนภูมิภาคจึงถือได้ว่าเป็นสิ่งที่ราชการส่วนกลางแบ่งไปให้ยังหน่วยงานในพื้นที่¹³

หากพิจารณาในเชิงหลักการ การจัดโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดของไทย สะท้อนหลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐอย่างน้อย 3 รูปแบบ คือ¹⁴

(1) การจัดความสัมพันธ์ในเชิงการประสานการทำงานแบบตัดข้ามประเด็นนโยบาย (Across policies) ระหว่างส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งอยู่ภายใต้สังกัดส่วนราชการระดับกรมต่าง ๆ กล่าวคือ กลไกการบริหารราชการจังหวัดเป็นการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการในสังกัดต่าง ๆ ซึ่งมีขอบเขตการดำเนินการกิจภายใต้ประเด็นนโยบายที่แตกต่างกัน เพื่อให้หน่วยงานต่างสังกัดกันเหล่านั้นมีการประสานความร่วมมือเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาเฉพาะของพื้นที่ หรือขับเคลื่อนการดำเนินนโยบายสาธารณะในบางเรื่องที่มีความซับซ้อนได้อย่างบูรณาการ รวมถึงการประสานการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องในการทำงานแบบแยกส่วนไม่สอดคล้องประสานกันของหน่วยงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นผลลัพธ์ในพื้นที่จังหวัดหนึ่ง ๆ

(2) การจัดความสัมพันธ์ในเชิงการประสานการทำงานระหว่างตัวแสดงหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ (Across actors and stakeholders) ดังปรากฏในรูปคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) ซึ่งเป็นกลไกการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างตัวแสดงกลุ่มต่าง ๆ ในกระบวนการบริหารนโยบายสาธารณะในพื้นที่ ผ่านการสร้างความสัมพันธ์แบบตัดข้ามระหว่างกลุ่มตัวแสดงที่อยู่คนละภาคส่วนกัน อาทิ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ตัวแทนภาคธุรกิจเอกชน ตัวแทนองค์กรภาคประชาสังคม อาทิ องค์กรวิชาชีพ สมาคม รวมไปถึงกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน การประสานการทำงาน

¹³ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, รายงานวิจัย เรื่อง สถานภาพและบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในอนาคต (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2544).

¹⁴ Hellmut Wollmann, "Coordination in the Intergovernmental Setting," op.cit., p. 594.

แบบตัดข้ามภาคส่วนนี้ มีเป้าหมายเพื่อดึงให้กลุ่มคนทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนโยบายสาธารณะของรัฐ เข้ามาร่วมกันจัดการแก้ไขปัญหาและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่

(3) การจัดความสัมพันธ์ในเชิงการประสานการทำงานแบบตัดข้ามระดับ (Across levels) เป็นการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยราชการระดับจังหวัด อำเภอ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด และระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล รวมไปถึงการประสานการทำงานกับกลุ่มจังหวัดและราชการบริหารส่วนกลางซึ่งเป็นการสร้างความร่วมมือในแนวดิ่ง เพื่อให้หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐที่อยู่ต่างระดับกัน มีการประสานบทบาทและความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะให้บรรลุผล รวมถึงแก้ไขปัญหาการทำงานแบบแยกส่วนกันระหว่างหน่วยงานต่างระดับ ซึ่งเป็นสาเหตุของปัญหาความซ้ำซ้อนในบทบาทและภารกิจของภาครัฐ

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการออกแบบโครงสร้างองค์การตามสภาพแวดล้อม

การศึกษากลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่มีหน่วยการวิเคราะห์คือ ภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับพื้นที่ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดในฐานะองค์การที่มีหน้าที่ขับเคลื่อนภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับพื้นที่ เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หากพิจารณาในเชิงโครงสร้าง จะเห็นได้ว่า การแบ่งโครงสร้างภายในของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ประกอบด้วย กลุ่มงานยุทธศาสตร์และการจัดการ ฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ และฝ่ายส่งเสริมผู้ประสบภัย นอกจากนี้ ในบางจังหวัดนอกจากจะมีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแล้ว ยังมีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาเพื่อรองรับภารกิจจำนวนมากของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด โครงสร้างภายในของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาประกอบด้วย ฝ่ายป้องกันสาธารณภัย และฝ่ายปฏิบัติการและบรรเทาสาธารณภัย

สภาพการณ์ดังกล่าวจึงสอดคล้องกับทฤษฎีการจัดโครงสร้างองค์การที่ตั้งอยู่บนการพิจารณาปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การในฐานะอินทรีย์ภาพกับสภาพแวดล้อม (Organization as organisms) กล่าวคือ ลักษณะองค์การชนิดหนึ่ง ๆ ย่อมมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับระบบนิเวศที่ดำรงอยู่เสมอ ทั้งความสัมพันธ์ระหว่างระบบย่อย ๆ ภายในองค์การ และระหว่างตัวองค์การกับสภาพแวดล้อมภายนอกการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม เป็นได้ทั้งโอกาสหรือสิ่งท้าทายการทำงานขององค์การ ด้วยเหตุนี้ องค์การต้องมียุทธศาสตร์ในการจัดการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงภายนอกอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นการนำเครื่องมือการจัดการและเทคโนโลยีต่าง ๆ เข้ามาปรับใช้อย่างยืดหยุ่นตามสถานการณ์

ภายใต้คำอธิบายดังกล่าว กระบวนการปรับตัวขององค์การนับเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการพัฒนาความเข้มแข็งและความอยู่รอดขององค์การภายใต้สภาพแวดล้อมที่ผันแปรอย่างไม่หยุดนิ่ง กระบวนการปรับตัวขององค์การดำเนินไปทั้งในมิติการสร้างคุณค่าหลักและวัฒนธรรมองค์กรให้สอดคล้องกับลักษณะของบุคลากรที่เป็นอยู่

รวมทั้งกระบวนการสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ ๆ ในการจัดการ เช่น การทำให้ระบบงานมีความคล่องตัวยิ่งขึ้น การจัดระบบงานแบบทีม การจัดระบบงานแบบโครงการแมทริกซ์ (Project-oriented matrix) การจัดระบบประสานการทำงานร่วมกันระหว่างองค์การชนิดต่าง ๆ ที่ดำรงอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมเดียวกัน (Interorganizational relations)¹⁵

เนื่องจากองค์การเป็นระบบเปิด มีการแลกเปลี่ยนกับสภาพแวดล้อมอยู่ตลอดเวลาการจัดโครงสร้างองค์การจึงเป็นกระบวนการที่ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้้องค์การมีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวเพื่อให้กระบวนการทำงานเดินหน้าไปได้ภายใต้สภาพแวดล้อมเฉพาะ กล่าวคือ องค์การต้องมีการจัดการในด้านต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่ปรับปรุงการทำงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อตอบสนองต่อความต้องการในการอยู่รอดขององค์การ และสามารถดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายได้ เช่น มียุทธศาสตร์ (Corporate strategy) มีการปรับโครงสร้าง มีการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ มีการพัฒนาบุคลากร ฯลฯ ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ฉะนั้น การจัดโครงสร้างองค์การจึงตั้งอยู่บนหลักการที่แตกต่างกันได้ตามความเหมาะสมการจัดโครงสร้างองค์การมีทางเลือกหลากหลายรูปแบบ ภายใต้หลักการที่ว่า องค์การจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ก็ต่อเมื่อมีรูปแบบที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่สุด

หากพิจารณาจากกรอบแนวคิดดังกล่าว การศึกษารูปแบบการกำหนดโครงสร้างและการบริหารงานของจังหวัดให้มีความเหมาะสมในขั้นนี้ จึงตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า การออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์การนั้น ไม่ควรมองว่ามีรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งที่ดีที่สุดซึ่งสามารถนำไปใช้อย่างได้ผลกับการจัดโครงสร้างองค์การในทุกกรณี (“one best way” approach) หากแต่การจัดโครงสร้างองค์การแต่ละกรณีควรมีรูปแบบแตกต่างกันไปขึ้นกับปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยรวม (“it all depends” approach)¹⁶ สำคัญของหลักการจัดโครงสร้างองค์การภายใต้สมมติฐานดังกล่าว ตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่า โครงสร้างขององค์การแต่ละรูปแบบต่างสะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์แวดล้อมที่้องค์การนั้นดำรงอยู่ รูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การแต่ละกรณีจึงมีลักษณะแตกต่างกันไปตามระดับความซับซ้อนและพลวัตของบริบทและปัจจัยแวดล้อมของ้องค์การ อย่างไรก็ตาม ในการออกแบบการจัดโครงสร้างองค์การที่เหมาะสมนั้น นอกเหนือจากการให้ความสำคัญกับลักษณะเฉพาะของบริบทแวดล้อมการบริหารภารกิจของ้องค์การแล้ว การจัดรูปแบบโครงสร้างภายใน้องค์การแต่ละกรณียังจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการพิจารณาความเหมาะสมและสอดคล้องกันของ้องค์ประกอบย่อยในแต่ละส่วนที่ประกอบกันขึ้นเป็นโครงสร้างภายในของ้องค์การด้วย

ภายใต้คำอธิบายดังกล่าว การออกแบบโครงสร้างองค์การที่เหมาะสม จึงไม่สามารถพิจารณาเลือก้องค์ประกอบแต่ละส่วนอย่างเป็นเอกเทศโดยไม่พิจารณาความเหมาะสมและสอดคล้องกันระหว่าง้องค์ประกอบแต่ละส่วนได้ แต่ควรพิจารณาออกแบบส่วนประกอบทั้งหมดอย่างเชื่อมโยงไปในเวลาเดียวกัน (“getting it all together”) ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการกำหนดช่วงการควบคุม (span of control) ของแต่ละระดับชั้น

¹⁵ Gareth Morgan, Images of Organization (Thousand Oaks: Sage, 2006), Chapter 3.

¹⁶ Henry Mintzberg and James Brain Quinn, The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases (Third Edition) (New Jersey: Prentice Hall International, 1996), p. 331.

ของการบริหาร รูปแบบการสร้างความเป็นระเบียบแบบแผนเดียวกันในการปฏิบัติงาน (types of formalization) รูปแบบการกระจายอำนาจการตัดสินใจ (decentralization) ระบบการวางแผน (planning system) รวมไปถึงรูปแบบการจัดโครงสร้างแบบเมทริกซ์ (matrix structures) ฯลฯ

แนวทางการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์การโดยพิจารณาความเหมาะสมและสอดคล้องกันระหว่างองค์ประกอบย่อยทุกส่วนอย่างเชื่อมโยงกันนั้น ตั้งอยู่บนหลัก “การจัดโครงสร้างองค์การโดยจัดกลุ่มหน่วยงานย่อยอย่างสอดคล้องสัมพันธ์กัน” (“configuration” approach)¹⁷ ทั้งนี้ กรอบการวิเคราะห์การจัดโครงสร้างองค์การภายใต้หลักการดังกล่าว จัดแบ่งองค์ประกอบพื้นฐานขององค์การออกเป็น 6 ส่วนด้วยกัน โดยแต่ละส่วนต่างก็มีรูปแบบย่อยในลักษณะแตกต่างกันไป องค์การโดยทั่วไปมักประกอบขึ้นจากการผสมองค์ประกอบย่อยแต่ละรูปแบบเข้าด้วยกันในลักษณะที่แตกต่างกันออกไปตามบริบทของภารกิจและปัจจัยแวดล้อมการบริหารงานขององค์การ

หลักการจัดโครงสร้างองค์การโดยจัดกลุ่มหน่วยงานย่อยอย่างสอดคล้องสัมพันธ์กันตั้งอยู่บนการพิจารณาว่า องค์การโดยทั่วไปมีองค์ประกอบพื้นฐาน 6 ส่วน ประกอบด้วย ส่วนบริหารยุทธศาสตร์ระดับสูงสุด (Strategic apex) ส่วนปฏิบัติการหลัก (Operating core) ส่วนปฏิบัติการระดับกลาง (Middle line) ส่วนอำนวยการด้านเทคนิค (Technostructure) ส่วนอำนวยการด้านการสนับสนุน (Support staff) และคตินิยมขององค์การ (ideology) กล่าวคือ¹⁸

1) ส่วนบริหารยุทธศาสตร์ระดับสูงสุด (Strategic apex) เป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่ปรากฏในโครงสร้างองค์การทั่วไป เป็นหน่วยที่มีบทบาทในการกำกับทิศทางการบริหารภารกิจในภาพรวมขององค์การ ซึ่งครอบคลุมการทำหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดกลยุทธ์ขององค์การ การตัดสินใจทางการบริหารในด้านต่าง ๆ อาทิ การบริหารงานบุคคล การบริหารทรัพยากร เป็นต้น การควบคุมบังคับบัญชาบุคลากรในหน่วยต่าง ๆ ภายในองค์การ การสื่อสารเจรจากับองค์การอื่น ๆ องค์ประกอบส่วนนี้ของโครงสร้างองค์การ ได้แก่ ผู้บริหารสูงสุดขององค์การ

2) ส่วนปฏิบัติการหลัก (Operating core) เป็นหน่วยที่มีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนภารกิจขององค์การให้บรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ที่ผู้บริหารสูงสุดขององค์การกำหนดไว้ องค์ประกอบในส่วนนี้ขององค์การ ได้แก่ หน่วยปฏิบัติการฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งรับผิดชอบงานในกระบวนการดำเนินภารกิจหลักขององค์การ ไม่ว่าจะเป็นการทำหน้าที่ด้านการผลิตสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ การให้บริการแก่ลูกค้าหรือผู้รับบริการขององค์การ หรือในกรณีหน่วยงานภาครัฐ ส่วนปฏิบัติการหลักก็คือหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะหรือการดำเนินกิจกรรมแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่

3) ส่วนบริหารระดับกลาง (Middle line) เป็นองค์ประกอบของโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์การที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการเติบโตขยายตัวขององค์การ โดยเฉพาะการขยายขนาดของหน่วยงาน

¹⁷ Ibid., p. 331.

¹⁸ Ibid., pp. 331-333.

ในส่วนปฏิบัติการหลักซึ่งส่งผลให้การควบคุมบังคับบัญชาและการสื่อสารระหว่างผู้บริหารระดับสูงสุดกับหน่วยปฏิบัติการฝ่ายต่าง ๆ ที่มีจำนวนมากเป็นไปอย่างไม่มีทั่วถึง โครงสร้างการบริหารงานที่ประกอบด้วยผู้บริหารสูงสุดขององค์การกับผู้จัดการฝ่ายปฏิบัติการจึงไม่เพียงพอ โครงสร้างการบริหารงานภายในองค์การที่ขยายตัวตามปริมาณภารกิจของฝ่ายปฏิบัติการที่มากขึ้นจึงจำเป็นต้องมีองค์ประกอบอีกส่วนหนึ่งเพิ่มขึ้นมา

ส่วนบริหารระดับกลาง ได้แก่ ผู้บริหารระดับกลางฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งเปรียบได้กับผู้จัดการที่มีหน้าที่ดูแลการทำงานของผู้จัดการฝ่ายปฏิบัติการฝ่ายต่าง ๆ อีกระดับหนึ่ง (Managers of managers) ผู้บริหารระดับกลางทำหน้าที่นำนโยบาย ยุทธศาสตร์ และการสั่งการของผู้บริหารสูงสุดไปถ่ายทอดและบังคับบัญชาแก่ฝ่ายปฏิบัติการระดับล่างในฝ่ายต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ ในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ประสานงานเพื่อรายงานผลการปฏิบัติงานของฝ่ายต่าง ๆ ขึ้นไปยังผู้บริหารสูงสุดด้วย

4) ส่วนอำนวยการด้านเทคนิค (Technostructure) เป็นองค์ประกอบของโครงสร้างองค์การที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทที่องค์การมีความซับซ้อนในการบริหารภารกิจเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเผชิญกับสภาพปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการบริหารงานภายในที่สลับซับซ้อน ซึ่งการอาศัยบทบาทของผู้บริหารระดับกลางเพียงลำพังไม่อาจจัดการแก้ไขได้ ดังนั้น องค์การจึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานอีกส่วนหนึ่งเพิ่มขึ้นมาประกอบด้วยบุคลากรที่มีบทบาทในเชิงอำนวยการโดยเฉพาะ ทำหน้าที่ในด้านการวิเคราะห์ระบบการบริหารงานในมิติต่าง ๆ ขององค์การ เพื่อนำเสนอแนวทางการจัดการแก้ไขปัญหา และพัฒนาระบบการบริหารงานแต่ละด้านให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น ฝ่ายวิเคราะห์แผนและนโยบาย ฝ่ายวิเคราะห์ระบบงานและพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงานของฝ่ายต่าง ๆ รวมไปถึงฝ่ายวิเคราะห์ระบบบริหารงานบุคคล เป็นต้น หน่วยงานในส่วนอำนวยการด้านเทคนิค ประกอบด้วยบุคลากรที่มีบทบาทในเชิงวิชาการ ดังนั้น หน่วยงานจึงไม่อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาในแนวดิ่งของโครงสร้างการบริหารงานสายปฏิบัติการ

5) หน่วยอำนวยการด้านการสนับสนุน (Support staff) เป็นองค์ประกอบที่เพิ่มขึ้นในโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์การที่มีขนาดเติบโตและมีความซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้การทำงานของหน่วยงานในส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยบริหารยุทธศาสตร์ระดับสูงสุด หน่วยบริหารระดับกลาง รวมทั้งหน่วยปฏิบัติการภารกิจหลักฝ่ายต่าง ๆ จำเป็นต้องมีหน่วยงานเฉพาะที่ทำหน้าที่ให้การช่วยเหลือสนับสนุนการปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ เพื่อเอื้ออำนวยให้การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในทุกส่วนเป็นไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ องค์การโดยส่วนใหญ่จึงมีหน่วยงานอำนวยการอีกส่วนหนึ่ง นอกเหนือจากหน่วยอำนวยการด้านเทคนิค นั่นคือ หน่วยอำนวยการด้านการสนับสนุนซึ่งรับผิดชอบการให้บริการแก่หน่วยงานอื่น ๆ ภายในองค์การ อาทิ การติดต่อประสานงาน การรับ-ส่งเอกสาร การให้บริการด้านสวัสดิการ การประชาสัมพันธ์ขององค์การ รวมถึงการให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับข้อกฎหมาย เป็นต้น

6) คตินิยมขององค์การ (Ideology) เป็นองค์ประกอบพื้นฐานขององค์การโดยทั่วไป ซึ่งมีใจองค์ประกอบเชิงโครงสร้างที่เป็นรูปธรรม หากเป็นโครงสร้างแบบแผนทางความคิดที่กำหนดรูปแบบพฤติกรรมการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์การ คตินิยมขององค์การครอบคลุมค่านิยมในการปฏิบัติงานที่สะท้อนวัฒนธรรมหลักขององค์การ ธรรมเนียมแบบแผนการปฏิบัติ ชุดคุณค่า และความเชื่ออันเป็นที่ยึดถือร่วมกัน

ซึ่งถือเป็นสิ่งร้อยรัดสมาชิกของหน่วยต่าง ๆ ภายในองค์การเข้าด้วยกันภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ อีกทั้งยังเป็นองค์ประกอบที่ก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างแต่ละองค์การอีกด้วย

แนวทางการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์การโดยพิจารณาความเหมาะสมและสอดคล้องกันระหว่างองค์ประกอบย่อยทุกส่วนอย่างเชื่อมโยงกันนั้นนอกจากให้ความสำคัญกับปัจจัยเกี่ยวกับการเลือกองค์ประกอบของโครงสร้างภายในที่เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะภารกิจของแต่ละองค์การแล้วยังให้ความสำคัญกับปัจจัยเกี่ยวกับ “สภาพการณ์แวดล้อมที่แต่ละองค์การดำรงอยู่” (situational factor) อีกด้วย เนื่องจากปัจจัยด้านบริบทแวดล้อมภายนอกขององค์การในลักษณะแตกต่างกัน ย่อมส่งผลให้การออกแบบองค์ประกอบย่อยส่วนต่าง ๆ ของแต่ละองค์การมีเลือกที่แตกต่างกันออกไปด้วย

สำหรับปัจจัยสำคัญเกี่ยวกับสถานการณ์ที่องค์การดำรงอยู่ ซึ่งจำเป็นต้องนำมาพิจารณาในการวิเคราะห์การจัดโครงสร้างองค์การที่เหมาะสมได้แก่ ปัจจัยด้านระยะเวลาการก่อตั้งและขนาดขององค์การ ปัจจัยด้านระบบเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการกิจขององค์การ ปัจจัยด้านสภาวะแวดล้อมขององค์การ และปัจจัยเกี่ยวกับอำนาจที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและการบริหารงานขององค์การ¹⁹

ปัจจัยด้านระยะเวลาการก่อตั้งและขนาดขององค์การ (Age and size) มีผลต่อการออกแบบโครงสร้างองค์การในลักษณะต่าง ๆ กล่าวคือ องค์การที่มีการจัดตั้งเป็นระยะเวลายาวนานเท่าใด การปฏิบัติงานของสมาชิกภายในองค์การก็จะยิ่งมีความเป็นระบบและอยู่ภายใต้แบบแผนมาตรฐานที่เป็นทางการมากขึ้นเท่านั้น ในทำนองเดียวกัน องค์การที่มีขนาดใหญ่เท่าใด พฤติกรรมการทำงานของสมาชิกในองค์การก็จะมีความเป็นระเบียบแบบแผนเดียวกันมากขึ้นตามไปด้วย องค์การที่มีขนาดใหญ่ก็มักจะมีโครงสร้างภายในที่ซับซ้อนตามไปด้วย ไม่ว่าจะเป็นการจัดแบ่งกลุ่มภารกิจออกเป็นหน่วยย่อย ๆ ในลักษณะแยกย่อยและหลากหลายด้านยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันก็มีการพัฒนาองค์ประกอบในโครงสร้างระบบบริหารงานที่ก้าวหน้าและซับซ้อนยิ่งขึ้น องค์การที่มีขนาดใหญ่ หน่วยงานย่อยในแต่ละฝ่ายก็มักจะมีขนาดใหญ่ขึ้นตามไปด้วย

ปัจจัยด้านระบบเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการกิจขององค์การ (Technical system) มีผลต่อการออกแบบโครงสร้างขององค์การในลักษณะต่าง ๆ กล่าวคือ องค์การที่มีการนำเครื่องมือเทคนิคทางการบริหารมาใช้กำกับการปฏิบัติงานของหน่วยปฏิบัติการมากเท่าใด ก็จะทำให้การทำงานของบุคลากรมีความเป็นระเบียบแบบแผนภายใต้มาตรฐานเดียวกันมากขึ้นและส่งผลให้โครงสร้างของส่วนปฏิบัติการหลักมีลักษณะเป็นองค์การแบบราชการมากขึ้นด้วย องค์การที่มีการนำระบบการผลิตที่อาศัยเทคนิคที่ซับซ้อนเท่าใด ก็ยิ่งจำเป็นต้องมีหน่วยงานหรือบุคลากรในฝ่ายอำนาจการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะระดับสูงมากขึ้น เพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์และพัฒนาระบบงานที่ซับซ้อนเหล่านั้น

ส่วนองค์การที่มีการพัฒนาระบบการทำงานของส่วนปฏิบัติการให้มีความเป็นกลไกที่สามารถขับเคลื่อนภายใต้ระเบียบแบบแผนที่เป็นมาตรฐานได้ด้วยตัวเองโดยไม่ต้องอาศัยการสั่งการควบคุมโดยฝ่ายบริหารอยู่ตลอดเวลา จะมีโครงสร้างการบริหารงานที่พัฒนาจากรูปแบบขององค์การแบบอินทรีภาพที่ส่วนประกอบย่อย ๆ

¹⁹ Ibid., pp. 340-343.

ทำงานภายใต้การควบคุมสั่งการของบุคคลในหน่วยที่มีหน้าที่ควบคุมการตัดสินใจ มาสู่การมีรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานแบบองค์การราชการซึ่งการทำงานของหน่วยย่อยแต่ละฝ่ายต่างดำเนินไปด้วยการขับเคลื่อนของระบบระเบียบและมาตรฐานที่กำหนดขึ้นตอนวิธีการทำงานภายในแต่ละหน่วยงาน

ปัจจัยด้านสภาวะแวดล้อมขององค์การ (Environment) บริบทแวดล้อมภายนอกขององค์การ ไม่ว่าจะเป็นลักษณะของตลาด สภาพการณ์ทางการเมือง สภาวะทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ล้วนเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการออกแบบโครงสร้างองค์การ กล่าวคือ สภาวะแวดล้อมที่มีความผันผวนเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา มักจะส่งผลให้องค์การมีการจัดโครงสร้างในลักษณะองค์อินทรีย์ นั่นคือ มีโครงสร้างการบริหารงานที่กำหนดให้หน่วยงานแต่ละฝ่ายมีหน้าที่ปฏิบัติภารกิจของตนภายใต้การควบคุมสั่งการบังคับบัญชาของผู้บริหารเป็นหลัก เนื่องจากการทำงานที่ต้องเผชิญกับความไม่แน่นอนทำให้การสร้างระบบการทำงานที่ตั้งอยู่บนระเบียบแบบแผนหรือมาตรฐานที่ชัดเจนเกิดขึ้นได้ยาก การรับมือจัดการกับสถานการณ์ใหม่ ๆ อยู่เสมอทำให้กระบวนการทำงานต้องขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของผู้บริหารภายใต้สถานการณ์นั้น ๆ ด้วยเหตุนี้ สภาวะแวดล้อมที่มีความซับซ้อนจึงมักจะส่งผลให้องค์การมีการจัดโครงสร้างในลักษณะกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น ในขณะที่สภาวะแวดล้อมที่องค์กรต้องเผชิญกับการคุกคามของคู่แข่ง ก็จะส่งผลให้องค์การมีการปรับโครงสร้างการบริหารงานภายใต้ช่วงเวลาดังกล่าวให้มีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจที่ผู้บริหารยุทธศาสตร์ระดับสูงสุดขององค์กรมากขึ้น

ปัจจัยด้านอำนาจ (Power) โดยเฉพาะอำนาจจากภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและการบริหารงานภายในองค์กร ส่งผลต่อการออกแบบโครงสร้างองค์การในลักษณะต่าง ๆ กล่าวคือ องค์กรที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของตัวแสดงภายนอกที่มีอำนาจเหนือการตัดสินใจภายในองค์กรมากเท่าใด ก็จะมีการออกแบบโครงสร้างให้มีการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนผู้บริหารยุทธศาสตร์ระดับสูงสุดมากขึ้น รวมถึงมีการสร้างระเบียบแบบแผนและมาตรฐานการปฏิบัติงานของฝ่ายต่าง ๆ อย่างเข้มข้นและเป็นระบบมากขึ้น เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถกำกับควบคุมทิศทางการตัดสินใจและการทำงานของฝ่ายต่าง ๆ ภายในองค์กรให้เป็นไปตามเป้าหมายโดยไม่ตกอยู่ภายใต้ผลักดันแทรกแซงจากอำนาจของตัวแสดงภายนอก ในขณะที่องค์กรที่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของอำนาจจากตัวแสดงภายนอกที่มีการแบ่งแยกชัดออกเป็นหลายฝ่าย ก็มีแนวโน้มที่จะเกิดการแบ่งแยกชัดในหมู่บุคลากรหรือระหว่างหน่วยงานภายในองค์กรด้วยเช่นกัน

หากพิจารณาภายใต้กรอบแนวคิดดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การวิเคราะห์ภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเพื่อกำหนดโครงสร้างและกลไกที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวกับลักษณะของพื้นที่ในแต่ละจังหวัดเป็นอันดับแรก เนื่องจากลักษณะของพื้นที่ที่แตกต่างกันส่งผลให้พื้นที่นั้น ๆ มีความโดดเด่นด้านต่าง ๆ ที่เหนือกว่าพื้นที่อื่น ๆ อาทิ เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นแหล่งท่องเที่ยว พื้นที่อุตสาหกรรม พื้นที่ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม พื้นที่ที่เป็นเมืองขนาดใหญ่ พื้นที่ชายแดนเชื่อมโยงเส้นทางการค้าระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน เป็นต้น ในบางกรณี พื้นที่ที่มีลักษณะจำเพาะส่งผลให้การบริหารจัดการรูปแบบทั่วไปไม่อาจสามารถตอบสนองต่อสภาพการณ์ดังกล่าวได้อย่างเพียงพอ

เนื่องจากไม่เกื้อหนุนต่อสภาพปัญหาและความต้องการเฉพาะของพื้นที่ ย่อมทำให้เสียโอกาสในการพัฒนาพื้นที่เหล่านั้นได้เต็มตามศักยภาพที่มีอยู่²⁰

การออกแบบและจัดตั้งหน่วยการปกครองพื้นที่นอกศูนย์กลางในรูปแบบเฉพาะขึ้นในพื้นที่หนึ่ง ๆ เพื่อให้มีศักยภาพในการบริหารจัดการโดยสอดคล้องกับความจำเพาะของพื้นที่ ซึ่งแตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นในแง่สภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร เศรษฐกิจ สังคม-วัฒนธรรม และชาติพันธุ์ จึงต้องวางอยู่บนการวิเคราะห์ลักษณะการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรนั้น ๆ กับสภาพแวดล้อมเชิงพื้นที่เป็นสำคัญ ตัวอย่างที่ชัดเจนของการนำหลักความจำเพาะของพื้นที่มาใช้ในการออกแบบโครงสร้างหน่วยการปกครองนอกพื้นที่ศูนย์กลาง ได้แก่ การนำปัจจัยแวดล้อมด้านลักษณะเฉพาะของขนาดพื้นที่ และความหนาแน่นของประชากร มาเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพิจารณาจัดรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ภายใต้หลักการดังกล่าว หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดพื้นที่ไม่มาก แต่มีจำนวนประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น การจัดการในเขตพื้นที่เมืองดังกล่าวย่อมเผชิญกับปัญหาท้าทายหลากหลายด้าน ซึ่งต้องอาศัยระบบการบริหารจัดการที่ซับซ้อนยิ่งกว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีประชากรในพื้นที่ไม่หนาแน่น ฉะนั้น การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่เมืองที่มีความหนาแน่นสูง จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับกฎเกณฑ์ที่กำหนดรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างชุมชนที่ใกล้ชิดติดกัน การส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการบริหารกิจการสาธารณะในท้องถิ่น รวมไปถึงการจัดการความขัดแย้ง²¹

ด้วยเหตุนี้ เมืองขนาดใหญ่จำนวนมากจึงมีการจัดระบบการจัดการปกครองพื้นที่ออกเป็นหน่วยปกครองระดับย่อย (Subdivision) เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจในโครงสร้างการบริหารของเมือง เมืองขนาดใหญ่อาจมีการจัดหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็นหน่วยย่อยรูปแบบต่าง ๆ (Sub-metropolitan units) อาทิ เขต (Districts, boroughs) ย่านชุมชน (Neighbourhoods) รวมถึงองค์การความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ (Incorporate entities)

ในหลายประเทศได้นำลักษณะเฉพาะในด้านขนาดของพื้นที่และจำนวนประชากรในท้องถิ่นมาเป็นปัจจัยที่สำคัญในการพิจารณาจัดโครงสร้างและรูปแบบการบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่นั้น ๆ เช่น อภิมหานคร (Mega-cities) ที่มีประชากรมากกว่า 10 ล้านคนขึ้นไปมหานคร (Big cities) ที่มีประชากรตั้งแต่ 1 ล้านคน ถึง 10 ล้านคน นคร (Cities) ที่มีประชากรตั้งแต่ 4 หมื่นคน ถึง 1 ล้านคน เมือง (Towns) ที่มีประชากรตั้งแต่ 5 พันคน ถึง 4 หมื่นคน และเมืองขนาดเล็กหรือหมู่บ้าน (Small towns and villages) ที่มีประชากรน้อยกว่า 5 พันคน เป็นต้น

²⁰ วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, โครงการวิจัยเพื่อศึกษาแนวทางการกำหนดขอบข่ายและรูปแบบในการดำเนินการกิจการหน้าที่ของนครแม่สอดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ, สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ จังหวัดตาก, 2554, น. 12-13.

²¹ Timothy D. Sisk, Democracy at the Local Level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance (Halmstad: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2001), pp. 42-45.

นอกจากลักษณะเฉพาะด้านประชากรและขนาดของพื้นที่แล้ว แบบแผนการก่อกำเนิดของชุมชนท้องถิ่น (Settlement patterns) เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่จำเป็นต้องนำมาพิจารณาประกอบการจัดรูปแบบหน่วยการปกครองนอกศูนย์กลางในแต่ละพื้นที่ เนื่องจากแบบแผนการจัดตั้งชุมชนท้องถิ่นและลักษณะภูมิศาสตร์ประชากรแต่ละแห่งก่อให้เกิดอัตลักษณ์ทางสังคมและวัฒนธรรมที่มีลักษณะเฉพาะขึ้นในพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นอัตลักษณ์ของย่านชุมชนหรือเขต โดยส่วนใหญ่การจัดตั้งชุมชนท้องถิ่นที่ประกอบด้วยประชากรที่มีอัตลักษณ์เฉพาะกลุ่มมักจะเกิดขึ้นเอง แต่ก็มีบางกรณีที่มีการก่อตั้งชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มเชื้อชาติ และชุมชนของผู้นับถือศาสนาเดียวกัน เป็นผลจากการดำเนินนโยบายของรัฐ

เมืองจำนวนมากในปัจจุบันมักจะมีลักษณะทางสังคมที่เต็มไปด้วยความแตกต่างหลากหลาย โดยเฉพาะการมีประชากรหลากหลายชาติพันธุ์ (Multi-ethnicity) อาศัยอยู่ร่วมกันในพื้นที่ย่านชุมชนเดียวกัน การบริหารจัดการของเมืองที่ประกอบขึ้นจากการก่อตั้งชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มเชื้อชาติ และกลุ่มศาสนาที่แตกต่างกัน จึงมักจะประสบกับประเด็นปัญหาสำคัญ ได้แก่ ประเด็นเกี่ยวกับความเป็นธรรมในการปกครอง และความเหมาะสมในการจัดสรรและการกระจายการบริการสาธารณะ ปัญหาที่ปรากฏค่อนข้างมากก็คือ ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ตำรวจท้องถิ่น เป็นต้น รวมถึงปัญหาการรู้สึกว่าจะไม่ได้รับบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกับชุมชนอื่น ทั้งที่เป็นประชาชนที่เสียภาษีให้ท้องถิ่นเท่ากัน ปัญหาดังกล่าวนับเป็นสาเหตุสำคัญของความขัดแย้งทางสังคมและการก่อเหตุจลาจลทำลายความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่น

สำหรับลักษณะเฉพาะด้านอื่น ๆ ของพื้นที่ ซึ่งนับเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพิจารณาจัดรูปแบบหน่วยการปกครองนอกเขตศูนย์กลาง ได้แก่

- **ปัจจัยด้านฐานทางเศรษฐกิจของพื้นที่ (Economic base)** เป็นการพิจารณาลักษณะเฉพาะในมิติทางเศรษฐกิจของเมือง ตัวอย่างเช่น การเป็นเมืองที่มีรายได้หลักจากการเก็บภาษีเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในพื้นที่ หรือเป็นเมืองที่เป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ หรือเป็นเมืองที่มีเศรษฐกิจฐานการผลิตภาคเกษตรกรรม เป็นต้น
- **ปัจจัยด้านลักษณะแผนผังของพื้นที่ (Layout)** เป็นการพิจารณาลักษณะเฉพาะในมิติภูมิศาสตร์ของพื้นที่เมือง ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ที่มีความพิเศษแตกต่างจากพื้นที่เมืองทั่วไปย่อมมีผลต่อการกำหนดขอบเขตพื้นที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตนั้น
- **ปัจจัยด้านบทบาทหน้าที่ของเมือง (Function)** เป็นการพิจารณาลักษณะเฉพาะในมิติบทบาทของพื้นที่ที่เมืองตั้งอยู่ เมืองที่มีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญแตกต่างกันย่อมต้องมีการจัดรูปแบบและระบบการบริหารจัดการที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างกัน เช่น เมืองที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงเมืองอื่น ๆ ในพื้นที่เดียวกัน (Hub city) หรือเป็นเมืองในจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของภาค (Provincial capital) หรือเป็นเมืองที่เป็นเมืองหลวงของประเทศ ซึ่งมีลักษณะพิเศษกว่าเมืองอื่น ๆ ทั่วไป อาทิ เป็นพื้นที่ที่มีข้าราชการหรือบุคลากรภาครัฐทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก

- ปัจจัยด้านสถานการณ์แวดล้อมของพื้นที่ (Situation) เป็นการพิจารณาบริบทแวดล้อมในมิติสถานการณ์เฉพาะในแต่ละกรณีที่มีผลต่อการบริหารจัดการเมือง เช่น การเป็นเมืองที่ตั้งอยู่ติดกับแนวชายแดนของประเทศ หรือเมืองหลักที่มีความหนาแน่นของประชากรสูง (City core) หรือเป็นเมืองที่ลักษณะทางกายภาพและสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์แบบเมืองมหานคร (Geographic metropolitan environment)

2.4 แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 4 ประการและหลักการย่อย 10 ประการ ดังนี้

หลักการสำคัญประการที่ 1 การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วย

1) ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกและลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ล้าสมัยและไม่มี ความจำเป็น

2) ประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ มีการวางแผนเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้น ผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

3) การตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลาย และมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

หลักการสำคัญประการที่ 2 ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วย

1) ภาระรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้า และผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้คุณให้โทษ ตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

2) เปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้ รับทราบ อย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นไปโดยง่าย

3) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ

4) ความเสมอภาค (Equity) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่น ๆ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงโอกาส ความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

หลักการสำคัญประการที่ 3 ประชาธิปไตย (Participatory State) ประกอบด้วย

1) การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงานและร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ต้องมีความพยายาม ในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

2) การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจและ กระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม

หลักการสำคัญประการที่ 4 ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วย

1) คุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบ ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้งยึดมั่น ในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประมวล จริยธรรมข้าราชการพลเรือน และจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจนคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย 8 ประการ หรือ “I AM READY” ได้แก่

I - Integrity: ซื่อสัตย์และกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง

A - Activeness: ทำงานเชิงรุก คิดเชิงบวกและมีจิตบริการ

M - Morality: มีศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม

R - Responsiveness: คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง

E - Efficiency: มุ่งเน้นประสิทธิภาพ

A - Accountability: ตรวจสอบได้

D - Democracy: ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย

Y - Yield: มุ่งผลสัมฤทธิ์

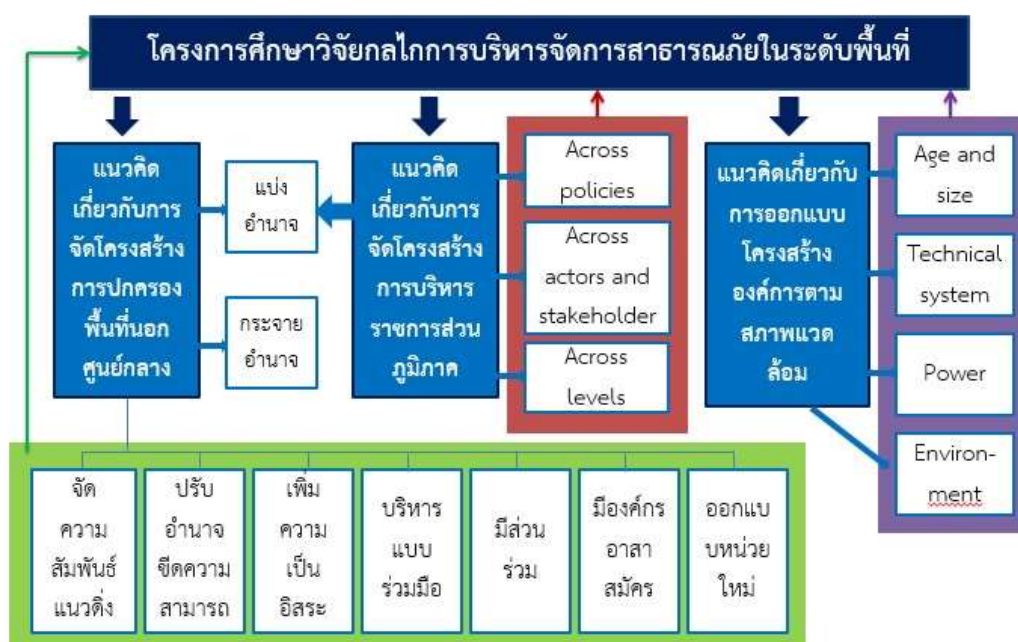
จากกรอบแนวคิดทั้ง 4 แนวคิดที่ได้กล่าวไปนั้น อันได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการปกครองพื้นที่นอกศูนย์กลาง แนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค แนวคิดเกี่ยวกับการออกแบบโครงสร้างองค์การตามสภาพแวดล้อม และแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) แนวคิดเหล่านี้นำไปสู่ฐานคิดเบื้องต้นในการกำหนดภารกิจหน้าที่ของกลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่ นั่นคือ

ประการที่หนึ่ง ทำหน้าที่สนับสนุน ประสาน อำนวยความสะดวก ให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษา (Facilitator) ด้านการจัดการสาธารณภัยให้กับนายอำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการที่สอง ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการเครือข่าย (Network manager) ในระดับพื้นที่

ประการที่สาม ทำหน้าที่ส่งเสริมกิจกรรมด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction: DRR) ในระดับพื้นที่

โดยแนวคิดทั้ง 4 แนวคิด สามารถสรุปเป็นแผนภาพได้ดังนี้



แผนภาพที่ 2.1 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย

บทที่ 3

ข้อมูลในการพิจารณากำหนดพื้นที่ศึกษา

อาจกล่าวได้ว่า ภายหลังเหตุการณ์สึนามิในปี พ.ศ. 2547 ซึ่งเกิดขึ้นบริเวณพื้นที่ 6 จังหวัดชายฝั่งทะเลอันดามัน ได้ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนดำเนินการผลักดันให้เกิดแนวทางในการเตรียมความพร้อมรับมือกับสาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นอีกในอนาคต การเตรียมพร้อมดังกล่าวมิใช่จะสามารถดำเนินการได้โดยภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ภาคเอกชน ประชาสังคมเองต้องเข้ามามีส่วนในฐานะตัวแสดงที่มีบทบาทของแนวทางในการเตรียมความพร้อมดังกล่าวด้วย จากเหตุการณ์ ความตระหนัก และแรงผลักดันที่เกิดขึ้น ได้นำไปสู่การตราพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เพื่อใช้เป็นกรอบหรือทิศทางในการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้นภายใน 2 ปี ซึ่งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้ดำเนินการจัดทำขึ้น ภายใต้ชื่อแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2553 – 2557 ก่อนที่จะมีการปรับปรุงและพัฒนาไปสู่การจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2558 เพื่อใช้เป็นกรอบ ทิศทางในการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย สารสำคัญของแผนดังกล่าว นั้น คือการให้ความสำคัญกับการทำงานเชิงรุกที่มุ่งเน้นการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยและการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยตามกรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558 – 2573 นั้นเอง

ภายใต้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 นั้น เป็นการมุ่งเน้นการทำงานเชิงรุกด้านการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Management) เป็นการขับเคลื่อนด้วยการประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Assessment) อย่างเป็นระบบในทุกขั้นตอน ตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัยและหลังเกิดภัย โดยมีเป้าหมายสำคัญในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction) ทั้งกระบวนการ ได้แก่ เป็นการป้องกันความเสี่ยงใหม่ พร้อมทั้งลดความเสี่ยงเดิม ลดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สิน รวมไปถึงการเตรียมความพร้อมในการเผชิญเหตุและฟื้นฟูให้สามารถรับมือและฟื้นคืนกลับ (Resilience) ได้ในเวลาที่รวดเร็ว แต่กระนั้น ด้วยการใช้ลักษณะของภัยที่มีความหลากหลาย ซับซ้อน และเกิดขึ้นซ้อนทับทั้งในเรื่องของพื้นที่ และประเด็นของภัย ทำให้เกิดความยากลำบากในการที่จะบริหารความเสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในเบื้องต้นนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อความซับซ้อนของภัย และความยากลำบากในการบริหารจัดการ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าใจลักษณะของภัยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย และช่วงเวลาที่มีความทับซ้อนกันแต่ละพื้นที่ เพื่อเป็นภาพร่างความเข้าใจเกี่ยวกับภัยในประเทศตามแต่ละช่วงเวลาดังปรากฏในปฏิทินการเกิดสาธารณภัยต่อไปนี้

ตารางที่ 3.1 ปฏิทินการเกิดสาธารณภัย

ภัย/เดือน	ระยะเวลาที่เกิดสาธารณภัย											
	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.
อุทกภัย						← ท่วมทุกภาค →				← ภาคใต้ →		
ภัยแล้ง	← ฤดูแล้ง →										← ฝนทิ้งช่วง →	
แผ่นดินไหว	พื้นที่ภาคเหนือและพื้นที่ที่มีรอยเลื่อน ตามข้อมูลกรม											
พายุฤดูร้อน			← →									
อัคคีภัย	• ปีใหม่	• ตรุษจีน									• ลอยกระทง	• ปีใหม่
ไฟป่า	← →										← ภาค →	
		← ภาค →									← ภาค →	
		← ภาคกลาง/ตะวันออก/ →									← ภาคเหนือ →	
อุบัติเหตุทางถนน												
ภัยหนาว	← →									← ภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ →		
	ภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ									ภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ		

ที่มา: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

หมายเหตุ: ----- เฝ้าร่วงตลอดทั้งปี

3.1 ลักษณะและการเกิดสาธารณภัยในประเทศไทย

ในเบื้องต้นหากจะทำความเข้าใจเกี่ยวกับสาธารณภัยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจน/ความเข้าใจที่ตรงกันของความแตกต่างระหว่างสาธารณภัย และภัยพิบัติแล้วนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนิยามความหมายเพื่อให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างคำทั้งสอง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

“สาธารณภัย” หมายความว่า อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย¹

ในงานวิจัยนี้ จะใช้คำว่า “สาธารณภัย” และ “ภัยพิบัติ” ในฐานะที่สามารถแทนที่กันได้ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้ให้ความสำคัญกับภารกิจในการจัดการภัยพิบัติที่เป็นคำสากลตามหลักทฤษฎีว่าเป็นการจัดการสาธารณภัย

¹ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558, น.43.

ภายใต้การนิยามข้างต้น สามารถสรุปเป็นคำอธิบายสั้น ๆ ได้ว่า สาธารณภัยจึงเป็นภัยที่เกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อประชาชน รัฐ และหากสาธารณภัยดังกล่าวได้ขยายตัวเป็นวงกว้างเกินกว่าขีดความสามารถของพื้นที่ในการจัดการต่อปัญหา จำเป็นต้องระดมทรัพยากรภายนอกเข้ามาให้ความช่วยเหลือ/ตอบสนอง แล้วนั้น ก็อาจสามารถเรียกภัยที่เกิดขึ้นได้ว่าเป็นภัยพิบัตินั่นเอง

ในส่วนต่อไปจะเป็นการดำเนินการแยกประเภท/ลักษณะของภัยตามที่พบได้บ่อย หรือมีเหตุอันสมควรในการทำความเข้าใจ เนื่องจากเป็นภัยที่มีความร้ายแรง รวมถึงเป็นภัยที่เกิดขึ้นใหม่ ยากแก่การเตรียมพร้อมรับมือ โดยภัยที่ได้หยิบยกขึ้นมานั้นมีดังต่อไปนี้²

3.1.1 อุทกภัย (Flood)

สาธารณภัยที่เกิดจากฝนตกหนักและฝนตกสะสมเป็นเวลานาน ทำให้น้ำป่าไหลหลาก น้ำท่วมฉับพลัน น้ำท่วมขังและน้ำล้นตลิ่ง โดยมีสาเหตุหลักจากมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่พัดปกคลุมทะเลอันดามันและประเทศไทย ในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงกันยายน มรสุมตะวันออกเฉียงเหนือที่พัดปกคลุมอ่าวไทยและภาคใต้ช่วงตุลาคมถึงธันวาคม ร่องมรสุมที่พาดผ่านภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง หย่อมความกดอากาศต่ำและอิทธิพลจากพายุหมุนเขตร้อน (ดีเปรสชัน ไชนัน ใต้ฝุ่น) ทำให้เกิดฝนตกหนัก นอกจากนี้ยังมีสาเหตุอื่น เช่น อ่างเก็บน้ำ เขื่อนแตก การปิดกั้นการไหลของน้ำตามธรรมชาติ พายุหมุนเขตร้อนที่เคลื่อนเข้าสู่ประเทศไทย เกิดจากมหาสมุทรแปซิฟิก ทะเลจีนใต้ มีน้อยครั้งที่เกิดจากมหาสมุทรอินเดียและอ่าวเบงกอล ในขณะที่พายุอยู่ในทะเลจะมีกำลังแรงมาก เป็นพายุหมุนเขตร้อนขนาดใหญ่ แต่เมื่อเคลื่อนตัวขึ้นฝั่งเข้าสู่ประเทศไทย จะอ่อนกำลังลง เนื่องจากมีแรงเสียดทาน จนลดกำลังลงจนกลายเป็นดีเปรสชันที่ทำให้เกิดฝนตกหนักติดต่อกัน ทำให้เกิดน้ำท่วมได้ ในปลายปี พ.ศ. 2554 ประเทศไทยประสบอุทกภัยครั้งใหญ่ในรอบ 70 ปี มหาอุทกภัยในครั้งนี้มีสาเหตุจากฝนที่ตกหนักเป็นบริเวณกว้างและสะสมต่อเนื่องตลอดทั้งฤดูฝนจากอิทธิพลของมรสุมและพายุจำนวน 5 ลูก ส่งผลให้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคมถึง 31 ตุลาคม พ.ศ. 2554 ไทยมีปริมาณฝนตกสะสม 1,822.4 มิลลิเมตร สูงกว่าค่าปกติ (เฉลี่ย 30 ปี) ถึงร้อยละ 28 และหากนับเฉพาะภาคเหนือจะสูงกว่าค่าปกติถึงร้อยละ 42 ปริมาณน้ำฝนดังกล่าว จึงสะสมเป็นมวลน้ำจำนวนมากมหาศาล ส่งผลให้ทางไหลของน้ำตามธรรมชาติไม่สามารถรองรับได้ จึงเอ่อล้นเข้าท่วมพื้นที่การเกษตรและพื้นที่อุตสาหกรรม และมีความรุนแรงสูงสุดในช่วงเดือนตุลาคม-พฤศจิกายนที่ผ่านมา สร้างความสูญเสียอย่างมากแก่ประชาชนและระบบเศรษฐกิจ ทั้งบ้านเรือน ทรัพย์สิน โรงงาน เครื่องจักรและอุปกรณ์ต่าง ๆ

ผลกระทบของภัยน้ำท่วม นอกจากจะสร้างความเสียหายและอันตราย แก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ ทั้งที่ประเมินค่าได้ และประเมินค่าไม่ได้ ซึ่งจะคุกคามความเป็นอยู่และกระทบหลายด้านอย่างซ้ำ ๆ ได้แก่ การกีดขวางชายฝั่ง การรุกรานของน้ำทะเลเข้าไปในแหล่งน้ำใต้ดินและน้ำจืด ส่วนการประมง การท่องเที่ยวชายฝั่ง และเกาะเล็กเกาะน้อยต่าง ๆ ต้องเสี่ยงภัยจากระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้น บางส่วนอาจจะเลวร้ายจนถึงขั้นไม่สามารถอาศัยอยู่ได้ ต้องมีการอพยพครั้งใหญ่

² แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558, น.3-8.

3.1.2 ภัยแล้ง (Drought)

สาธารณภัยที่เกิดจากปริมาณฝนน้อยหรือฝนแล้ง ฝนทิ้งช่วงเป็นระยะเวลานาน ครอบคลุมพื้นที่เป็นบริเวณกว้างทำให้น้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติ อ่างเก็บน้ำมีน้ำน้อยกว่าปกติทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำดื่ม น้ำใช้หรือมีปริมาณน้ำน้อยกว่าความต้องการของคน พืช และสัตว์ สร้างความเสียหายแก่ผลผลิตทางการเกษตร ส่งกระทบต่อกิจกรรมในชีวิตประจำวันของผู้คน นอกจากนี้ ภัยแล้งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากฝนที่ตกน้อยลง และส่วนหนึ่งเกิดจากฝนที่ตกนอกพื้นที่แหล่งกักเก็บน้ำ รวมทั้งกิจกรรมในชีวิตประจำวันที่มีการใช้น้ำมากขึ้น

ภัยแล้งของประเทศไทยเกิดขึ้นทุกปี ส่วนใหญ่เกิดจากฝนแล้ง และฝนทิ้งช่วง ซึ่งสร้างความเสียหายแก่พืชไร่ที่เพาะปลูกไว้ สัตว์ มนุษย์ ซึ่งภัยแล้ง คือ ภัยที่เกิดจากการขาดแคลนน้ำในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเวลานาน จนก่อให้เกิดความแห้งแล้ง และส่งผลกระทบต่อชุมชน ประเด็นที่จะต้องระวัง คือ ปัญหาด้านสังคม อาทิ ปัญหาการพิพาทกันในเรื่องแย่งน้ำ ทั้งระหว่างเกษตรกรด้วยกันเอง และปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภค บริโภคในบางพื้นที่ รวมทั้งปัญหาในเรื่องที่ชาวบ้านบางส่วนต้องซื้อน้ำหรือสูบน้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะเพื่อไม่ให้ข้าวที่ปลูกไปแล้วเสียหาย ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตข้าวนาปรังมีแนวโน้มสูงขึ้น นอกจากนี้สินค้าเกษตรที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากปัญหาภัยแล้งที่รุนแรงขึ้น คือ ปศุสัตว์และประมง ส่วนความเสียหายและผลกระทบในด้านอื่น ๆ เช่น ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้น้ำตามธรรมชาติตื้นเขิน ระดับน้ำใต้ดิน เปลี่ยนแปลง เกิดการกัดเซาะของหน้าดิน และการทิ้งร้างที่ดิน ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ เช่น จำนวนและคุณภาพของผลผลิตทางการเกษตรต่ำ ทำให้ราคาผลผลิตลดลง ผลกระทบทางด้านสังคม เกิดการละทิ้งถิ่นฐาน เข้ามาทำงานในเมืองใหญ่ คุณภาพชีวิตลดลง และเกิดความขัดแย้งในการใช้น้ำ

3.1.3 ดินโคลนถล่ม (Landslide)

สาธารณภัยที่เกิดจากพายุฝนหรือฝนตกหนัก จากการที่ประเทศไทยตั้งอยู่ในเขตภูมิอากาศแบบร้อนชื้น ในบริเวณภูเขาส่งผลให้มีฝนตกหนักถึงหนักมากในบริเวณภูเขา เนื่องจาก อิทธิพลของลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ และพายุหมุนเขตร้อนที่เกิดขึ้นในบริเวณทะเลจีนใต้และบริเวณทะเลอันดามัน และจากพายุหมุนเขตร้อนทั้งจากพายุไต้ฝุ่น ไชโคลน โซนร้อน และดีเปรสชัน จนบางครั้งได้ก่อให้เกิดพิบัติภัยดินถล่มและน้ำป่าไหลหลาก กล่าวคือ เมื่อเกิดความแปรปรวนของสภาพอากาศ และปัญหาที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ เช่น การตัดไม้ทำลายป่าเพื่อขยายพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ตลอดจนภาวะโลกร้อน ทำให้มีฝนตกหนักถึงหนักมาก จนกระทั่งดินชุ่มชื้นอิ่มตัวด้วยน้ำ น้ำฝนส่วนใหญ่จึงไหลไปตามผิวดินลงสู่ทางน้ำ และรวมตัวกันเป็นน้ำป่าไหลหลาก ส่วนดินที่อิ่มตัวด้วยน้ำจะมีน้ำหนักเพิ่มขึ้นและแรงยึดเกาะระหว่างเม็ดลดลง บางครั้งจึงเกิดการเลื่อนไหลของดินลงมาตามไหล่เขา โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีความลาดชันสูง และมีชั้นดินปกคลุมหนา เกิดการเลื่อนไหลหรือถล่มพร้อมกันหลายจุดไหลลงไปกับน้ำพร้อมทั้งเศษซากไม้ทำให้ความรุนแรงของภัยพิบัติเพิ่มขึ้น เนื่องจากน้ำปนดินทรายดังกล่าวจะมีความหนาแน่นหรือค่าถ่วงจำเพาะเพิ่มขึ้น จึงมีพลังงานที่จะยกก้อนหินหรือสิ่งของขนาดใหญ่ให้ไหลลงมาพร้อมกับน้ำปนดินทรายดังกล่าว เมื่อปะทะกับสิ่งใดจึงสร้างความเสียหายมากกว่า น้ำท่วมธรรมดา ซึ่งอาจส่งผลกระทบเป็นบริเวณกว้างหรือส่งผลกระทบต่อหลายชุมชนพร้อมกัน รวมทั้งสร้างความเสียหายต่อโครงสร้างพื้นฐาน

3.1.4 แผ่นดินไหวและสึนามิ (Earthquake and Tsunami)

สาธารณภัยที่เกิดจากการปลดปล่อยพลังงานทำให้พื้นดินเกิดการสั่นสะเทือนอย่างรุนแรงตามแนวรอยเลื่อนของเปลือกโลก ในประเทศไทยมีพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวในบริเวณภาคเหนือและภาคตะวันตกที่อยู่ในแนวรอยเลื่อนที่ได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหวบ่อยครั้งในช่วงหลายปีที่ผ่านมา สึนามิเป็นภัยที่เกิดจากคลื่นยักษ์โดยมีสาเหตุมาจากการเกิดแผ่นดินไหวขนาดใหญ่ในมหาสมุทรทำให้เกิดคลื่นสึนามิที่เคลื่อนตัวด้วยความเร็วสูง มีพลังรุนแรงและเคลื่อนที่ได้ในระยะไกล เมื่อเข้าใกล้ชายฝั่งทะเลจะเกิดเป็นคลื่นขนาดใหญ่ที่สร้างผลกระทบทั้งต่อชีวิตประชาชน ทรัพย์สินและโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะเป็นวงกว้าง สำหรับประเทศไทยเคยประสบกับสึนามิในปี พ.ศ. 2547 บริเวณชายฝั่งทะเลอันดามัน ภาคใต้ของประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยนั้น ค่อนข้างโชคดีด้วยลักษณะภูมิประเทศ และที่ตั้งของประเทศไม่ได้ตั้งอยู่บนแนวแผ่นดินไหวของโลก ดังนั้น ประเทศไทยจึงถูกจัดอยู่ในบริเวณที่มีภัยแผ่นดินไหวระดับต่ำจนถึงปานกลาง ซึ่งสามารถยืนยันจากข้อมูลในประวัติศาสตร์และสถิติอดีตที่ผ่านมาประมาณ 700 - 800 ปี ประเทศไทยยังไม่มีประวัติศาสตร์ความเสียหายรุนแรงจากแผ่นดินไหวที่มีจุดศูนย์กลางอยู่ในประเทศ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าไม่เคยเกิดแผ่นดินไหวขนาดใหญ่ในประเทศไทย แต่พบว่ามีแผ่นดินไหวขนาดระดับปานกลาง ระดับ 6.0 ริกเตอร์ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายกับสิ่งก่อสร้างที่ไม่แข็งแรงและไม่ได้ออกแบบสร้างให้ต้านทานต่อแผ่นดินไหวในพื้นที่เสี่ยงซึ่งส่วนใหญ่อยู่ใกล้รอยเลื่อนที่มีพลัง

แผ่นดินไหวในท้องทะเลที่เกิดขึ้น บางครั้งได้ก่อให้เกิดการยกตัวของพื้นทะเลขึ้นหลายเมตรและทำให้น้ำไม่ว่าจะเป็นน้ำทะเลหรือน้ำในแม่น้ำ ล้าคลองปริมาณมากเคลื่อนตัวอย่างทันทีทันใดด้วยความสูงที่มากกว่าระดับน้ำปกติ หรือที่เรียกว่า “สึนามิ” ซึ่งเป็นกลุ่มของคลื่นขนาดใหญ่ที่สร้างความเสียหายรุนแรงต่อพื้นที่บริเวณชายฝั่ง และเมื่อสึนามิซัดเข้าชายฝั่งยังให้เกิดความเสียหายแก่โครงสร้างอาคารและระบบสาธารณูปโภคที่อยู่ในบริเวณ ชายฝั่งทะเลเป็นอย่างมาก สึนามิยังสามารถเกิดได้จากการชนของอุกกาบาตได้เช่นเดียวกัน คลื่นสึนามิจะไม่เกิดเพียงระลอกเดียว และคลื่นลูกหลังอาจจะมีขนาดใหญ่กว่าลูกแรก ข้อควรสังเกต คือ เมื่อเห็นน้ำทะเลลดลงหรือเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วผิดปกติ สึนามิที่เกิดขึ้นสามารถส่งผลกระทบได้ทั้งในระยะใกล้ซึ่งมีเวลาในการเตือนล่วงหน้าค่อนข้างน้อย อย่างเช่นที่ ฮาวาย สหรัฐอเมริกา และฟุกุชิมะ ประเทศญี่ปุ่น (พ.ศ. 2554) และสึนามิที่เกิดและส่งผลกระทบพื้นที่จากระยะไกลซึ่งสามารถเตือนภัยล่วงหน้าได้ถึงประมาณหนึ่งชั่วโมงถึงหนึ่งชั่วโมงครึ่ง เช่น สึนามิใน 6 จังหวัดภาคใต้ของประเทศไทย (พ.ศ. 2547)

3.1.5 วาตภัย (Strom)

สาธารณภัยที่เกิดจากพายุลมแรง โดยมีสาเหตุจากพายุฝนฟ้าคะนอง พายุฤดูร้อน พายุหมุนเขตร้อน (ดีเปรสชัน ไชนัน ร้อน ใต้ฝุ่น) นอกจากนี้ ยังมีภัยจากคลื่นพายุซัดฝั่งที่เกิดจากพายุหมุนเขตร้อนเคลื่อนเข้าหาฝั่ง และภัยจากลูกเห็บที่มักเกิดขึ้นพร้อมกับพายุฤดูร้อน วาตภัยได้สร้างความเสียหายแก่อาคารบ้านเรือน ต้นไม้ โดยโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ และผลกระทบต่อชีวิตประชาชน ซึ่งในปัจจุบัน ความรุนแรงของกระแสลมและทิศทางมีความไม่แน่นอนสูง และก่อให้เกิดความเสียหายมาก

พายุฟ้าคะนอง (Thunder Storms) เกิดขึ้นในขณะที่อากาศไม่มีเสถียรภาพ นั่นคือ เกิดกระแสอากาศที่ไหลขึ้นทางแนวตั้ง (Updraft) อย่างรวดเร็ว ความร้อนแฝงที่เกิดจากการกลั่นตัวของไอน้ำในอากาศเป็นพลังงานสำคัญของพายุที่ทำให้เกิดกระแสอากาศปั่นป่วน มีทั้งฟ้าแลบซึ่งเกิดการเคลื่อนที่ของประจุไฟฟ้าขนาด 10 ล้านถึง 100 ล้านโวลต์ ทำให้เกิดความร้อนในอากาศประมาณ 15,000 ถึง 30,000 องศาเซลเซียส และฟ้าร้องซึ่งเกิดการขยายตัวของอากาศ อัตราความเร็วของลมรุนแรงแตกต่างกันซึ่งเป็นอันตรายต่อการขึ้นลงของเครื่องบิน หรือการที่เครื่องบินบินผ่านพายุฝนฟ้าคะนองนั้น ๆ เมื่อพายุฟ้าคะนองพัฒนาถึงขั้นสมบูรณ์ กระแสอากาศส่วนหนึ่งจะไหลลงอย่างรวดเร็ว (Downdraft) อาจมีความเร็วลมถึง 200 กิโลเมตรต่อชั่วโมง

พายุวงช้าง (Tornado) หมายถึง พายุที่เกิดจากการหมุนของอากาศ ภายใต้เมฆคิวมูโลนิมบัสด้วยความเร็วสูงมาก จะเห็นเมฆมีลักษณะคล้ายวง ช้างยื่นงวงลงมาจากฐานเมฆลงมาสัมผัสพื้นดิน ทำให้เศษวัสดุต่าง ๆ หมุน รอบเข้าไปในตัวพายุ ยกตัวขึ้นเป็นลำ ความกดอากาศต่ำบริเวณศูนย์กลางของพายุต่ำกว่า 650 กิโลเมตรต่อชั่วโมง บางครั้งพายุนี้อาจเกิดเหนือพื้นน้ำ ทำให้เกิดลักษณะน้ำหมุนพุ่งขึ้นไปในอากาศเรียกว่า นาคเล่นน้ำหรือพวยน้ำ สำหรับประเทศไทย ยังไม่มีรายงานการเกิดพายุวงช้างที่รุนแรง แต่พายุฝนฟ้าคะนองรุนแรงมักจะเกิดในเดือนเมษายนถึงเดือนพฤษภาคมซึ่งเป็นฤดูร้อน และบางครั้งเราเรียกว่า พายุฤดูร้อน

พายุหมุนเขตร้อน (Tropical Cyclone) เกิดในช่วงฤดูร้อน และปลายฤดูร้อน ก่อตัวขึ้นเหนือทะเลที่มีอุณหภูมิปกคลุมสูงกว่า 27 องศาเซลเซียสเล็กน้อย แนวละติจูดประมาณ 5 ถึง 20 องศาเหนือและใต้ และมีคาบเวลาเกิดค่อนข้างแน่นอนของแต่ละปี ด้านการก่อตัวของพายุหมุนเขตร้อนจะเริ่มจากหย่อมความกดอากาศต่ำเหนือทะเลหรือมหาสมุทร มีการพัฒนาจนกลายเป็นพายุไต้ฝุ่น และจะอ่อนกำลังจนสลายตัวในที่สุด ขนาดของพายุหมุนเขตร้อน แบ่งขนาดความรุนแรงของพายุตาม ความเร็วลมสูงสุดรอบศูนย์กลาง ดังนี้ (1) พายุดีเปรสชัน (Depression) เป็นพายุหมุนเขตร้อนกำลังอ่อน ความเร็วสูงสุดไม่เกิน 61 กิโลเมตรต่อชั่วโมง (2) พายุโซนร้อน (Tropical Storm) เป็นพายุที่มีความรุนแรงปานกลาง ความเร็วสูงสุดตั้งแต่ 62 ถึง 117 กิโลเมตรต่อชั่วโมง (3) พายุไต้ฝุ่น (Typhoon) เป็นระดับของพายุหมุนเขตร้อนที่มีความรุนแรงมากที่สุด ความเร็วลมเกิน 118 กิโลเมตรต่อชั่วโมงขึ้นไป

คลื่นพายุซัดฝั่ง (Storm Surge) คือ การเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเลใกล้ชายฝั่งซึ่งมีความสัมพันธ์กับระดับความกดอากาศต่ำ และความเร็วลมที่พัดแรงจากการเคลื่อนตัวขึ้นฝั่งของพายุหมุนเขตร้อน ทำให้ระดับน้ำสูงกว่า ระดับน้ำปานกลางประมาณ 2 ถึง 5 เมตร ซึ่งกลไกที่ก่อให้เกิดคลื่นพายุซัดฝั่งโดยมีตัวแปรอย่างน้อย 5 ตัวแปร ได้แก่ 1) ผลของความกดอากาศต่ำ ของพายุหมุนเขตร้อนจะเป็นสาเหตุให้ระดับน้ำทะเลเพิ่มสูงขึ้น 2) ลมผิวพื้น ที่ พัดแรงตลอดเวลาเป็นสาเหตุให้เกิดกระแสน้ำ 3) การหมุนตัวของโลก 4) ผลกระทบทางตรงของพลังงานที่เกิดจากพายุ และ 5) ผลกระทบจากการเกิดฝนตกหนักเนื่องจากพายุ ทำให้ระดับน้ำทะเลอาจเพิ่มระดับสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้น้ำท่วมตามที่ลุ่มต่ำ ความเสียหายจากคลื่นพายุซัดฝั่งที่มีทั้งระดับน้ำที่สูงขึ้นพร้อมกับมีคลื่นลมจัดและกวาดเข้าไปในฝั่ง ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงลักษณะพื้นที่ชายฝั่ง และบางพื้นที่ที่เป็นที่ราบ เช่น ที่ราบลุ่มสามเหลี่ยมปากแม่น้ำ ระดับผิวหน้าน้ำทะเลที่สูงขึ้น ถึง 2 เมตร คลื่นพายุซัดฝั่งสามารถแทรกตัวลึกขึ้นไปบนแผ่นดินที่ลุ่มต่ำได้ไกลถึง 3 กิโลเมตร ทำให้น้ำทะเลท่วมในพื้นที่เป็นเวลานาน ๆ

และสามารถทำลายบ้านเรือนที่ไม่แข็งแรง และกวาดเอาเรือหรือรถเข้าไปในแผ่นดินหรือกวาดกลับลงสู่ทะเล น้ำที่ท่วมขังในพื้นที่ลุ่มต่ำ และซึมลงไปในน้ำใต้ดิน อาจคงอยู่ได้เป็นสัปดาห์

3.1.6 อัคคีภัย (Fire)

สาธารณภัยที่เกิดจากไฟที่ขาดการควบคุมดูแล ทำให้เกิดการลุกลามไปตามบริเวณที่มีเชื้อเพลิง เกิดการลุกไหม้ต่อเนื่อง และอาจลุกลามมากยิ่งขึ้น จนนำไปสู่ผลกระทบต่อประชาชน บ้านเรือน อาคารที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง อัคคีภัยเกิดจากหลายสาเหตุด้วยกัน และที่ผ่านมาก็พบว่าสาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากความประมาท และมองข้ามสิ่งเล็ก ๆ น้อย ๆ เช่น ประมาทในการใช้เครื่องใช้ไฟฟ้า การใช้เชื้อเพลิงทั้งน้ำมันและแก๊ส หรือโดยเหตุจากธรรมชาติ ล้วนแต่สามารถป้องกันได้ทั้งสิ้น การเผาขยะและหญ้าแห้ง บ่อยครั้งที่สาเหตุเพลิงไหม้ที่สร้างความสูญเสียใหญ่หลวง ดังนั้น จึงไม่ควรมองข้าม ไม่ควรเผาขยะในที่ที่มีลมแรงและต้องคอยดูแลอย่างใกล้ชิด ไฟฟ้าลัดวงจร เป็นสาเหตุอันดับต้น ๆ ของเพลิงไหม้ เนื่องจากสภาพการใช้งานนาน ขาดการดูแลบำรุงรักษา ทำให้เกิดไฟฟ้าลัดวงจร หรือจุดรูปเทียนบูชาพระ เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่พบบ่อยเช่นกัน เนื่องจากหลังจุดรูปเทียนทิ้งไว้แล้วไม่ได้ดับ ก้นบุหรี การสูบบุหรีหรือจุดไฟในบริเวณที่มีไอของสารระเหย เช่น น้ำมันเบนซินอาจทำให้เกิดการจุดติด ก็เป็นอีกสาเหตุที่ก่อให้เกิดเพลิงไหม้ และรวมถึงการปล่อยให้เด็กเล่นไฟ ไม่ว่าจะเป็นผู้ใหญ่ดูแลหรือไม่

3.1.7 ไฟป่าและหมอกควัน (Forest Fire and Smoke)

สาธารณภัยที่เกิดจากไฟไหม้ป่าทั้งจากสภาพอากาศที่ร้อนและผิวดินมีความแห้งแล้งหรือเป็นผลมาจากการกระทำของมนุษย์ ทำให้ไฟลุกลามโดยไม่มีการควบคุมและเผาเชื้อเพลิงธรรมชาติในป่า ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ระบบนิเวศและกระทบต่อกิจกรรมในชีวิตประจำวันของประชาชน “ไฟป่า” คือ ไฟที่เกิดขึ้นจากสาเหตุอันใดก็ตามแล้วลุกลามไปได้โดยอิสระปราศจากการควบคุม ทั้งนี้ ไม่ว่าไฟนั้นจะเกิดขึ้นในป่า ธรรมชาติหรือ สวนป่า ซึ่งมีองค์ประกอบของไฟป่า คือ เชื้อเพลิงหรือวัตถุที่เป็นอินทรีย์สารต่าง ๆ เช่น ต้นไม้ กิ่งไม้ ไม้พุ่ม ใบไม้ กอไม้และวัชพืช เป็นต้น อากาศซึ่งหมายถึง ปริมาณออกซิเจนในอากาศ และความชื้น ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ แหล่งความร้อนจากธรรมชาติและจากมนุษย์

ชนิดของไฟป่า สามารถจำแนกได้เป็น 3 ชนิด ตามลักษณะของเชื้อเพลิงที่ถูกเผาไหม้ ได้แก่ 1) ไฟใต้ดิน เป็นไฟที่ไหม้อินทรีย์วัตถุที่สะสมอยู่ในดิน ไฟจะลุกลามใต้ผิวดินอย่างช้า ๆ ตรวจพบยากที่สุด สร้างความเสียหายให้แก่พื้นที่ป่าไม้มากที่สุด แบ่งเป็น 2 ชนิดย่อย คือ ไฟใต้ดินสมบูรณ์แบบ และไฟกึ่งผิวดินกึ่งใต้ดิน 2) ไฟผิวดิน เป็นไฟที่ลุกลามไปตามพื้นป่า ไฟมีการลุกลามอย่างรวดเร็ว ไฟป่าที่เกิดขึ้นในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นไฟชนิดนี้ 3) ไฟเรือนยอด เป็นไฟที่ลุกลามไปตามเรือนยอดของต้นไม้ โดยเฉพาะในป่าสน ไฟเรือนยอดมีความรุนแรงและอันตรายมาก ยากต่อการควบคุม

ในส่วนของหมอกควันซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากไฟป่านั้น อาจมิได้เกิดขึ้นแต่เพียงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง หากแต่เป็นประเด็นที่มีความเกี่ยวพันในระดับประเทศ เช่น การเกิดไฟป่าที่เมียนมาร์หรืออินโดนีเซีย ลมอาจพัดพาควันไฟเข้ามาในประเทศไทยได้ เป็นต้น

3.1.8 ภัยจากการคมนาคม

สาธารณภัยที่เกิดจากอุบัติเหตุจากการจราจรทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ และภัยจากระบบขนส่งขนาดใหญ่ จากข้อมูลทางสถิติสาธารณภัยจากการคมนาคมส่วนใหญ่มาจากการอุบัติเหตุทางถนนโดยมีสาเหตุจากพฤติกรรมเสี่ยงในการใช้รถใช้ถนน การทำผิดกฎจราจร การดื่มเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ การขับซิ่งรถจักรยานยนต์โดยไม่สวมหมวกนิรภัย นอกจากนี้ สาเหตุบางส่วนเกิดจากสภาพผิวการจราจร สภาพแวดล้อมที่ไม่ปลอดภัย หากแต่สิ่งๆ ควรจะนำมาพิจารณาในประเด็นของสาธารณภัยจากการคมนาคม คือ การที่ภัยจากการคมนาคมเป็นภัยต่อเนื่องของภัยหลักอื่น ๆ หรือการที่ภัยจากการคมนาคมเป็นภัยหลักที่ต่อเนื่องของภัยอื่น ๆ ด้วย อาทิ (1) ในมิติที่ภัยหลักอื่นเกิดก่อน เช่น อุทกภัย ดินโคลนถล่ม สองเหตุการณ์นี้สามารถนำไปสู่การเกิดภัยจากการคมนาคมได้ หรือแม้แต่การเกิดหมอกควันที่มีความกระหน่ำหรือหักเหเส้นทางด้วยลม อาจจะทำให้กระทบต่อการเกิดภัยจากการคมนาคม และ (2) การที่ภัยจากการคมนาคม นำไปสู่ภัยอื่น ๆ ได้แก่ การที่เรือบรรทุกน้ำมัน หรือน้ำมันดิบหรือลมน้ำมันในทางเดินเรือในน้ำ ทำให้เกิดภัยการรั่วไหลของสารเคมีในน้ำได้

3.1.9 โรคระบาด และโรคอุบัติใหม่

เป็นภัยประเภทหนึ่งที่ทำให้เกิดการเจ็บป่วยและเสียชีวิตของประชาชนจำนวนมาก รวมถึงเกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม จิตวิทยา และความมั่นคงของประเทศอย่างรุนแรง โดยเฉพาะการระบาดใหญ่จากการติดต่อในคนสู่คนผ่านโรคติดต่อทางอาหารและน้ำ ซึ่งเข้าสู่ร่างกายโดยการรับประทานอาหารหรือดื่มน้ำที่ปนเปื้อนเชื้อเข้าไป เช่น อาหารที่ปรุงสุก ๆ ดิบ ๆ หรืออาหารที่มีแมลงวันตอม หรืออาหารที่ทิ้งไว้ค้างคืนโดยไม่ได้อุ่นให้ร้อนและไม่ได้อุ่นให้ร้อนก่อนรับประทาน และด้วยในปัจจุบันการเดินทางข้ามพรมแดนประเทศ หรือการติดต่อค้าขาย ทำธุรกรรมต่าง ๆ มีความสะดวกรวดเร็ว ทำให้การอุปโภคบริโภคและการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลแต่ละสังคม และชุมชนเป็นไปอย่างไร้การควบคุมที่เข้มงวด การแพร่กระจายของโรคและการติดต่อจึงสามารถเกิดขึ้นได้โดยง่าย ประกอบกับสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงผันผวนอย่างมาก เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้โรคต่าง ๆ มีการเปลี่ยนแปลง และอุบัติใหม่หรืออุบัติซ้ำแต่ไม่เหมือนเดิมได้

โรคที่พบบ่อยดังนี้ (1) โรคอุจจาระร่วง (Diarrhea) เกิดจากเชื้อต่าง ๆ ได้หลายชนิด อาทิเช่น เชื้อแบคทีเรีย ไวรัส โปรโตซัว และหนอนพยาธิ เชื้อต่าง ๆ เหล่านี้สามารถติดต่อได้โดยการรับประทานอาหารหรือเครื่องดื่ม น้ำที่มีเชื้อโรคปนเปื้อนเข้าไป (2) โรคอาหารเป็นพิษ (Food Poisoning) เกิดจากพิษของเชื้อแบคทีเรีย เช่น เชื้อซาลโมเนลล่า เชื้อรา เห็ด หรือสารเคมีที่ปนเปื้อนเชื้อเข้าไป ซึ่งมักพบในอาหารที่สุก ๆ ดิบ ๆ จากเนื้อสัตว์ที่ปนเปื้อนเชื้อ รวมทั้ง อาหารกระป๋อง อาหารทะเล และน้ำมันที่ยังไม่ได้ผ่านการฆ่าเชื้อ นอกจากนี้ อาจพบในอาหารที่ทำไว้ล่วงหน้านาน ๆ แล้วไม่ได้แช่เย็นไว้ถ้าไม่ได้อุ่นให้ร้อน และเมื่อเชื้อเข้าสู่กระแสโลหิตจะทำให้เกิดโลหิตเป็นพิษ ซึ่งอาจทำให้เสียชีวิตได้โดยเฉพาะเด็กทารก เด็กเล็ก และผู้สูงอายุ (3) โรคบิด ซึ่งเป็นเชื้อแบคทีเรียหรืออะมีบา บางคนเรียกว่า บิดมีตัวกับบิดไม่มีตัว โรคนี้สามารถติดต่อได้โดยการรับประทานอาหาร ผักดิบ หรือน้ำดื่มที่มีเชื้อโรคปนเปื้อนเข้าไป (4) อหิวาตกโรค (Cholera) เกิดจากเชื้ออหิวาตกโรค ซึ่งเป็นเชื้อแบคทีเรีย สามารถติดต่อได้ด้วยการรับประทานหรือดื่มน้ำที่มีเชื้อปนเปื้อนเข้าไป สำหรับรายที่มีอาการรุนแรงอาจถึงแก่ ความตายถ้าไม่ได้รับการรักษาอย่างทันท่วงที (5) ไข้ไทฟอยด์ (Typhoid)

หรือใช้รากสาดน้อย เกิดจากเชื้อไทฟอยด์ ซึ่งเป็นเชื้อแบคทีเรียสามารถติดต่อได้โดยอาหารและน้ำที่ปนเปื้อน อุจจาระ และปัสสาวะของผู้ป่วย อาการที่เกิดขึ้นคือ มีไข้ ปวดศีรษะ ปวดเมื่อยตามตัว เบื่ออาหาร ผู้ป่วยที่เป็นโรคนี้อาจจะมีเชื้อปนออกมากับอุจจาระและปัสสาวะเป็นครั้งคราว ซึ่งจะทำให้ผู้ป่วยนั้นเป็นพาหะของโรคได้ ถ้าประกอบอาหารโดยไม่สะอาดหรือไม่สุก ก็จะทำให้เชื้อไทฟอยด์แพร่ไปสู่ผู้อื่นได้

โรคติดเชื้ออุบัติใหม่ (Emerging Infectious Diseases) หมายถึง โรคติดเชื้อชนิดใหม่ ๆ ที่มีรายงานผู้ป่วยเพิ่มขึ้นในระยะประมาณ 20 ปีที่ผ่านมา หรือโรคติดเชื้อที่มีแนวโน้มที่จะพบมากขึ้น ในอนาคตอันใกล้ รวมไปถึงโรคที่เกิดขึ้นใหม่ในที่ไหนสักแห่ง หรือโรคที่เพิ่งจะแพร่ระบาดเข้าไปสู่อีกที่หนึ่ง รวมถึงโรคติดเชื้อที่เคยควบคุมได้ด้วยยาปฏิชีวนะแต่เกิดการดื้อยา เช่น โรคติดเชื้อไวรัสเฮนดราและไวรัสนิปาห์ (Hendra and Nipah Viral Diseases) โรคไข้หวัดใหญ่ (Seasonal Influenza) โรคไข้หวัดนก (Avian Influenza) โรคติดเชื้อไวรัสซิกา (Zika virus disease) ไข้หวัดนก H10N8 ในจีน การระบาดของโรคไข้หวัดใหญ่ สายพันธุ์ H3N2 ในสหรัฐอเมริกา โรคไข้หวัดนก H5N1 (Avian Influenza) โรคทางเดินหายใจตะวันออกกลาง หรือโรคเมอร์ส (Middle East Respiratory Syndrome; MERS) โรคติดเชื้อไวรัสอีโบล่า (Ebola Virus Disease: EVD) ไข้หวัดนก สายพันธุ์ H7N9 ในประเทศจีน โรคไข้หวัดใหญ่ (Seasonal Influenza) โรคไข้เวสต์ไนล์ (WEST NILE FEVER)

3.1.10 คลื่นความร้อน

คลื่นความร้อน (Heat Wave) กรมอุตุนิยมวิทยา ได้นิยามว่า คือ การที่อากาศอุ่นขึ้นอย่างเห็นได้ชัด หรือการเคลื่อนตัวของอากาศที่ร้อนจัดเข้าสู่บริเวณกว้าง อีกทั้งกรมอุตุนิยมวิทยาได้กำหนดเกณฑ์อากาศร้อน อุณหภูมิ ตั้งแต่ 35.0-39.9 องศาเซลเซียส และอากาศร้อนจัด อุณหภูมิตั้งแต่ 40.0 องศาเซลเซียสขึ้นไป คลื่นความร้อนเป็นปรากฏการณ์ที่ยังไม่เคยเกิดขึ้น ในประเทศไทย และยังไม่สามารถพยากรณ์ได้ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อไหร่ แต่มีแนวโน้มเป็นไปได้มากที่จะเกิดขึ้นในประเทศไทย เพราะความชื้นจากทะเลจะพัดเข้ามาปกคลุมประเทศไทย อีกทั้งในช่วงฤดูร้อนของประเทศไทย ตั้งแต่กลางเดือนกุมภาพันธ์ถึงกลางเดือนพฤษภาคม เป็นระยะเวลาที่ข้าวโลกเหนือหันเข้าหา ดวงอาทิตย์ โดยเฉพาะเดือนเมษายนซึ่งดวงอาทิตย์อยู่เกือบตรงศีรษะ ในเวลาเที่ยงวัน ทำให้ประเทศไทยได้รับความเดือดร้อนจากดวงอาทิตย์เต็มที่ บางครั้งมีหย่อมความกดอากาศต่ำจากความร้อนปกคลุม การเพิ่มขึ้นของก๊าซเรือนกระจกที่มีแนวโน้มสูงขึ้นในแต่ละปี และปีใดที่มีปรากฏการณ์เอลนีโญเกิดขึ้นก็จะเป็นสาเหตุทำให้โลกร้อนยิ่งขึ้น และในแต่ละวันอุณหภูมิของเวลา 13.00 – 16.00 น. ของแต่ละวัน เป็นช่วงที่อากาศร้อนที่สุดของวัน โดยเฉพาะช่วงเวลา 14.00 น. เป็นช่วงที่อากาศร้อนที่สุด คลื่นความร้อนที่มากับอากาศร้อนสูง มีผลต่อการไหลเวียนของเลือดในร่างกาย และร่างกายต้องทำงานหนักมาก เพื่อจัดการกับอุณหภูมิในร่างกาย ให้เป็นปกติด้วยการพาความร้อนออกจากร่างกาย จะมีอาการหอบหรือใจสั่น เมื่อเลือดมีความร้อนสูงกว่า 37 องศาเซลเซียส ความร้อนจะทำให้หลอดเลือดขยายเพื่อรับการไหลของเลือดที่เพิ่มมากขึ้น เส้นเลือดฝอยได้ผิวหนัง ก็จะระบายความร้อนที่เกินไปยังบรรยากาศที่เย็นกว่าขณะที่น้ำซึมผ่านผิวหนังตอนที่เหงื่อออก ถ้าความชื้นสูงก็จะทำให้การระเหยของเหงื่อช้าลง ซึ่งอาจทำให้ระบบเมตาบอลิซึมในร่างกายล้มเหลวจนถึงเสียชีวิตได้

3.2 รูปแบบการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย

ภายใต้แนวคิดการบริหารจัดการความเสี่ยงภัยพิบัตินั้น หน่วยงานต่างๆในทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานภาครัฐต่างเพิ่มความพยายามในการที่จะมุ่งเน้นให้แนวคิด “การลดความเสี่ยงภัยพิบัติ” ได้เข้าไปมีบทบาท หรือถูกควมรวมอยู่ในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และถูกนำออกไปปฏิบัติอย่างสมบูรณ์ เพื่อการลดความเสี่ยงภัยพิบัติที่มีประสิทธิผล และสังคมมีความปลอดภัย โดยมีหลักการบริหารวิกฤติและภัยพิบัติของหน่วยงานตอบสนองต่อสภาพการณ์ที่เกิดขึ้น หลักการดังกล่าวประกอบไปด้วย

(1) หลักความครบถ้วนสมบูรณ์ทุกด้าน ทุกภัย ทุกผลกระทบ (Comprehensive) ซึ่งภายใต้หลักการนี้นั้น หน่วยงานท้องถิ่นจะต้องมีความรอบรู้และกว้างขวางในเนื้อหาของงานด้านภัยพิบัติ เพราะจะต้องคำนึงถึงบริบททั้งทางกายภาพพื้นที่และความสามารถของหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งต้องรู้จักผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ รู้จักชุมชนและความอ่อนไหวหรือจุดอ่อนด้านต่าง และที่สำคัญคือมีความตระหนักถึงภัยต่อเนื่องของภัยหลักที่สามารถเกิดขึ้นอันจะส่งผลกระทบในด้านต่าง ๆ แก่พื้นที่

(2) หลักการคาดการณ์ล่วงหน้า (Progressive) เป็นหลักในการคิดที่สืบเนื่องต่อจากหลักความครบถ้วน เพราะในความคิดของการเป็นผู้จัดการสถานการณ์ท้องถิ่นนั้น ต้องมีความสามารถในการคาดการณ์ เหตุการณ์ว่า พื้นที่ของตนนั้นต้องเตรียมพร้อมอย่างไร มีมาตรการใดที่จะช่วยให้สามารถรับมือกับภัยพิบัติได้ดีขึ้น รวมถึงการวางแผนของการช่วยให้ชุมชนฟื้นคืนจากภัยได้อย่างรวดเร็ว

(3) หลักการขับเคลื่อนด้วยคำนึงถึงความเสี่ยง (Risk Driven) เป็นหลักการที่สำคัญมากหลักการหนึ่งในการเริ่มต้นกระบวนการจัดการ เพราะท้องถิ่นแต่ละพื้นที่นั้น มีความแตกต่างในด้านกายภาพ ซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับระดับของความเสี่ยงต่อภัยประเภทต่าง ๆ รวมถึงศักยภาพของพื้นที่ในการรับมือต่อภัย ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์และออกแบบมาตรการการรับมือนั้น จะต้องคำนึงถึงคุณลักษณะ ทรัพยากร และจุดอ่อนของชุมชนแต่ละชุมชน ที่อาจส่งผลให้ประสิทธิผลของมาตรการการจัดการกับความเสี่ยงต่อภัยนั้น ๆ ลดลงได้

(4) หลักการบูรณาการทุกภาคส่วน (Integration) หลักการนี้เป็นหลักการพื้นฐานในการจัดการภัยพิบัติ ไม่ว่าจะเป็นสถานการณ์ที่มีขอบเขตอยู่ในพื้นที่ที่จำกัด หรือแม้แต่สถานการณ์ที่พื้นที่ขยายวงกว้างขึ้น นั่นคือการที่ผู้บัญชาการและหน่วยงานหลักในพื้นที่ต้องมีความสามารถในการระบุ และรวบรวมหน่วยงานในพื้นที่ และนอกพื้นที่ในการจัดการให้สถานการณ์กลับเข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็ว เพราะนั่นหมายถึง การทราบถึงกำลังหลักและกองหนุน รวมทั้งทรัพยากร และยังหมายความว่าความรวมถึงการได้ความร่วมมือจากชุมชนและประชาชน หรือแม้แต่อาสาสมัครต่าง ๆ ที่สามารถเข้าสนับสนุนการปฏิบัติการ

(5) หลักการประสานสอดคล้อง (Coordination) สืบเนื่องจากหลักการบูรณาการที่ต้องระบุและรวบรวมทรัพยากรต่าง ๆ ในการจัดการภัยพิบัติ หากแต่การรวบรวมหน่วยงานหรือบุคลากรจำนวนมากนั้น จะไม่มีประโยชน์แต่อย่างใด หากไม่มีการวางรูปแบบการประสานงานและความร่วมมือ ว่าหน่วยหลักจะปฏิบัติงานใด หน่วยสนับสนุนที่ระบุไว้จะปฏิบัติเนื้องานสนับสนุนใด และหากมีหน่วยงานเพิ่มเติมที่เพิ่งจะระบุได้จากสถานการณ์ จะมอบหมายงานและการเชื่อมโยงอย่างไร

(6) หลักความร่วมมือรวมใจ (Collaboration) ซึ่งหลักการนี้เป็นความพิเศษของการจัดการภัยพิบัติ โดยเฉพาะ ที่ผู้บริหารเหตุการณ์ต้องสร้างและรักษาความสัมพันธ์ที่กว้างขวางและจริงจังระหว่างบุคคลและองค์กรต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่น สนับสนุนบรรยากาศการทำงานเป็นทีม สร้างฉันทามติ และส่งเสริมการติดต่อสื่อสารซึ่งกันและกันอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากในการจัดการภัยพิบัตินั้น เป็นการทำงานในภาวะที่มีการบีบคั้นของเวลา ความปลอดภัย และการรักษาชีวิตของผู้อื่น ซึ่งทำให้ผู้ที่ปฏิบัติงานในด้านนั้นต้องการระดับของความเชื่อมั่นต่อทีมที่ทำงานร่วมกันอย่างสูง ทั้งในด้านความสามารถ ความชำนาญงาน และการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานอย่างทันทั่วทั้งที่

(7) หลักความเป็นมืออาชีพ (Professional) เป็นหลักการที่เป็นเสมือนหลักประกันของผู้ปฏิบัติงานจัดการภัยพิบัติว่ามีความสามารถในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง มีความตระหนักในศาสตร์และศิลป์ของการจัดการว่าต้องมีการศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับภัยและวิธีการในการทำงาน ต้องมีความเข้าใจและทักษะในการใช้เครื่องมืออุปกรณ์ และการใช้ระเบียบต่าง ๆ รวมถึงต้องมีการฝึกฝนตนเองและแสวงหาความรู้ใหม่ ๆ อย่างสม่ำเสมอ และปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่อง

(8) หลักความยืดหยุ่น (Flexible) เป็นหลักการที่ต้องการกระตุ้นเตือนให้ผู้บริหารเหตุการณ์ตระหนักถึงความไม่แน่นอนของสถานการณ์ที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ดังนั้น จึงต้องอาศัยแนวทางปฏิบัติใหม่ ๆ ที่สร้างสรรค์เพื่อแก้ปัญหาท้าทายต่างๆ ซึ่งมักจะเกิดขึ้นหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ เนื่องจากแนวทางปฏิบัติซึ่งกำหนดไว้เดิมอาจไม่เพียงพอสำหรับสถานการณ์ที่กำลังเผชิญอยู่ การแสวงหาความรู้ การฝึกฝน และการปรับปรุงตนเองตามหลักความเป็นมืออาชีพจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการคิดวิเคราะห์ และปรับตัวตอบสนองต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ได้

ทั้งนี้ การจัดการภัยพิบัติระหว่างหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพนั้น ต้องใส่ใจเรื่องของการบริหารจัดการที่ต้องพึ่งพาความจำเป็นของความร่วมมือของระดับการปกครองที่หลากหลาย ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ด้วยไม่ว่าจะเป็นองค์กรของรัฐบาลหรือไม่ใช่ก็ตาม จากหน่วยงานระดับชาติผ่านระดับปฏิบัติการของตัวแสดงและชุมชนระดับท้องถิ่น ซึ่งทุกหน่วยงานต่างเข้าใจระบบการจัดการด้วยระบบบัญชาการสถานการณ์ที่มีเอกภาพและมีการจัดการประสานงานร่วมด้วยหลักประสิทธิภาพร่วมกัน

3.2.1 รูปแบบการประสานความร่วมมือ/การทำงานด้านการจัดการสาธารณภัย

การดำเนินการในลักษณะเครือข่ายความร่วมมือ (Network Governance) กระบวนการเครือข่ายการทำงานระหว่างภาครัฐ เป็นกระบวนการหาความเหมาะสมในระดับของอำนาจหน้าที่ ผ่านกระบวนการบริหารจัดการของการปฏิบัติการสถานการณ์ฉุกเฉินระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งวิธีการนี้ไม่ใช่แต่เฉพาะเตรียมให้หน่วยต่าง ๆ ทำงานร่วมกันเท่านั้น หากแต่เพื่อเหตุผลสำหรับการสร้างความสมดุลระหว่างการควบคุม-สั่งการและการกระจายอำนาจ ซึ่งความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ตั้งอยู่บนค่านิยมที่ว่า ในปฏิบัติการการบริหารจัดการภัยพิบัตินั้น อยู่บนเงื่อนไขของพื้นที่ซึ่งจะมอบอำนาจให้ท้องถิ่นในการควบคุมปฏิบัติการในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพราะเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในท้องที่ที่เกิด ในกรณีนี้หน่วยงานภาครัฐพยายามนำความคิดเรื่องการกระจายอำนาจ ความร่วมมือในระดับรากหญ้า

และการให้อำนาจประชาชนไปปฏิบัติมานำ มากกว่าการยึดติดรูปแบบของการควบคุมสั่งการและการรวมศูนย์อำนาจ ดังนั้น ปฏิบัติการเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินสามารถกระทำได้หากสามารถจัดโครงสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม ตามที่การบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤตียังคงไม่มีรูปแบบที่แน่นอนตายตัว ดังนั้น การจะทำให้การปฏิบัติการเผชิญวิกฤตการณ์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จำเป็นต้องให้หน่วยงานต่าง ๆ สนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประชาชนที่ถูกผลกระทบและเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานเอง และช่วยให้ชุมชนในการบริหารจัดการภัยพิบัติสามารถพัฒนาได้

เครือข่ายการทำงานระหว่างภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ และความร่วมมือระหว่างหน่วยงานไม่สามารถทำงานได้ โดยปราศจากความเชื่อมโยงที่ถูกสร้างจากระบบสารสนเทศ และการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ การตัดสินใจใด ๆ ภายใต้อิทธิพลจากความกดดันจากข้อจำกัดด้านเวลาและภัยคุกคามต่อชีวิตประชาชนนั้น จำเป็นต้องมีข้อมูลที่เพียงพอในการสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาถึงการตัดสินใจที่ถูกต้อง ในการนี้ ความรู้และข้อมูลข่าวสาร ต้องถูกบูรณาการให้อยู่ในฐานข้อมูลที่เป็นระบบ เพื่อจะได้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ข้อมูลดังกล่าวได้ร่วมกันเมื่อมีความจำเป็นมีคำกล่าวที่ว่า ข้อมูลที่ดีที่สุดยังไม่สามารถช่วยสนับสนุนองค์กรได้หากปราศจากระบบและการบริหารจัดการการติดต่อสื่อสารที่ดี ระบบการติดต่อสื่อสารถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญในการช่วยให้เกิดการติดต่อสื่อสารเชื่อมโยง และการหมุนเวียนของข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และการสื่อสารระหว่างหน่วยงานสู่สาธารณะ ในการเก็บรวบรวมปฏิบัติการต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกัน เพราะภายใต้การขยายของพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัตินั้น ระยะทางทางภูมิศาสตร์ระหว่างหน่วยปฏิบัติการ และความเสียหายของพื้นที่ทำให้การเข้าถึงการติดต่อสื่อสารยากลำบาก และเป็นอุปสรรคต่อปฏิบัติการ การเผชิญสถานการณ์ฉุกเฉินที่ต้องมีความร่วมมือ

อีกทั้งการที่หน่วยงานหลายหน่วยที่มีภารกิจหน้าที่หลากหลายจะมีส่วนในการเพิ่มความสลับซับซ้อนในการติดตามการทำงานของแต่ละหน่วยและตรวจสอบการปฏิบัติการทั้งหมด ทำให้เกิดความยุ่งยากสำหรับการปฏิบัติการเผชิญกับการจัดการภัยพิบัติ และยากยิ่งขึ้นไปอีกเมื่อต้องปฏิบัติงานในเงื่อนไขของเวลาที่เป็นสถานการณ์ฉุกเฉิน จึงเป็นสาเหตุให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในบริเวณที่เกิดเหตุไม่สามารถมองเห็นซึ่งกันและกันได้ทางกายภาพ อันเนื่องจากความห่างไกลและความเสียหายของสถานการณ์ ทั้งนี้ ช่องทางในการติดต่อสื่อสารจำเป็นต้องได้รับการวางโครงสร้างที่ดี และควรมีการออกแบบด้วยความรู้ที่ว่าสถานีติดต่อสื่อสารหลายสถานีสามารถถูกทำลายและทำให้เสียหายได้ การสร้างทางเลือกสำรองสำหรับระบบข้อมูลและการติดต่อสื่อสารในเหตุการณ์ที่แย่มากที่สุด ที่หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวต้องเผชิญความยากลำบากที่คาดไม่ถึงดังกล่าว

กระนั้นนอกเหนือจากเรื่องความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และทุกภาคส่วนที่มีประสิทธิภาพ และการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารและการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิผลแล้ว เครือข่ายชุมชนเป็นองค์ประกอบของเครือข่ายการปฏิบัติการที่สำคัญมาก เพราะในเรื่องดังกล่าวหากคนในท้องถิ่นได้รับการให้ความรู้ความเข้าใจ และฝึกอบรมอย่างดี ก็สามารถพิจารณาได้ว่าคนท้องถิ่นคือเจ้าหน้าที่ในการเผชิญสถานการณ์ฉุกเฉินที่อยู่แนวหน้า เนื่องจากพวกเขาเหล่านี้อยู่ติดกับพื้นที่ รวมทั้งมีประสบการณ์ความชำนาญในพื้นที่ ดังนั้น การเผชิญต่อ

สถานการณ์ฉุกเฉินโดยได้รับข้อมูลที่ดี จะทำให้เครือข่ายชุมชนดังกล่าวสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการช่วยเหลือบรรเทาความเสียหายในเบื้องต้น และลดระดับความรุนแรงได้ด้วย ซึ่งถือว่าการใช้เวลาให้เจ้าหน้าที่ที่เผชิญสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีเครื่องมือที่ทันสมัย มีทักษะความชำนาญ และเหมาะสมกว่ามาถึงเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ตัวแทนและอาสาสมัครชุมชนก็สามารถเป็นเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นได้ดี เนื่องจากได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่ สามารถมอบให้ตัวแทนและอาสาสมัครชุมชนเป็นผู้ดูแลได้ นอกจากนี้ ความรู้ของสมาชิกของชุมชนจะสามารถช่วยการปฏิบัติการด้านการค้นหาและช่วยชีวิตแก่ศูนย์ควบคุม หลีกเลี่ยงการทำงานที่ซ้ำซ้อนในการเผชิญสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งจะเป็นการสูญเสียกำลังคนและทรัพยากรโดยใช้เหตุ ทั้งนี้ เครือข่ายชุมชนยังช่วยเชื่อมโยงพื้นที่เล็ก ๆ เข้าด้วยกันโดยปราศจากการใช้ทรัพยากรที่ฟุ่มเฟือยในการบริหารจัดการในบริเวณพื้นที่ที่ซับซ้อนในเหตุการณ์ที่เกิดความหายนะอย่างใหญ่หลวงนั้น คนมีแนวโน้มที่จะมีกระบวนการในการตัดสินใจอย่างเป็นระบบที่น้อยมาก ดังนั้น การที่จะมีการตัดสินใจที่ดีจำเป็นต้องมีความเข้าใจพื้นฐานและศักยภาพในการปรับตัวต่อสถานการณ์ที่หลากหลายและผลลัพธ์ที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ ในกรณีนี้ข้อมูลต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่เผชิญสถานการณ์ฉุกเฉินใช้ร่วมกัน ผ่านทางการบริหารจัดการฐานข้อมูลและระบบการติดต่อสื่อสารควรจะมีการจัดทำไว้ให้สาธารณะด้วย สำหรับให้ความรู้ต่อชุมชนเกี่ยวกับความเสี่ยงที่พวกเขาอาจเผชิญ การฝึกซ้อมปฏิบัติการในสถานการณ์จำลองจะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการกระตุ้นเจ้าหน้าที่ที่เผชิญสถานการณ์ฉุกเฉินและชุมชนต่าง ๆ เรียนรู้เกี่ยวกับปฏิบัติการต่าง ๆ ในสถานการณ์ฉุกเฉินและจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นให้กันและกันด้วย

3.2.2 การจัดการความเสี่ยงสาธารณภัยประเทศไทย

การเปลี่ยนจุดเน้นเชิงนโยบายจากการรับมือเป็นการเตรียมความพร้อม (Moving from Post-Disaster Domain to Pre-Disaster Concentration) จากสถิติการเกิดสาธารณภัยในประเทศไทย ที่ระบุในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557 พบว่า การเกิดสาธารณภัยในทุกประเภทภัยช่วงปี พ.ศ. 2545 - 2551 มีแนวโน้มที่จะมีความรุนแรง ก่อให้เกิดความเสียหายทั้งต่อชีวิตทรัพย์สิน และมูลค่าทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้นทุกปี ไม่เว้นแม้แต่สาธารณภัยที่ประเทศไทยมีความคุ้นเคยและมีประสบการณ์ในการบริหารจัดการ ได้แก่ อุทกภัย ซึ่งพบว่าความเสียหายและผู้ประสบภัยมีมูลค่าและจำนวนขึ้น ๆ ลง ๆ ตามความรุนแรงของสถานการณ์ในปีนั้น ๆ ตลอดจนสถิติการใช้เงินอุดหนุนราชการเพื่อการช่วยเหลือผู้ประสบภัย เพิ่มขึ้นจาก 1,627 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2547 เป็น 9,267 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2551 ซึ่งสะท้อนได้เป็นอย่างดีว่า การบริหารจัดการความเสี่ยงสาธารณภัยของประเทศไทยนั้นไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ดังนั้น หลังจากการปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และการพัฒนาแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในปี พ.ศ. 2553 - 2557 จึงได้ปรากฏร่องรอยของความเปลี่ยนแปลงในพื้นฐานของแนวคิดเรื่องภัยพิบัติของประเทศไทย ที่พยายามตอบสนองต่อการเน้นความสำคัญของการบริหารจัดการภัยพิบัติครบวงจรตามหลักการสากล กล่าวคือ ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และภายหลังการเกิดภัย ในหน่วยงานต่าง ๆ สามารถดำเนินการได้ตามพันธกิจ ปฏิบัติการ และความรับผิดชอบของตนเองในการจัดการสาธารณภัย ซึ่งมากกว่าในอดีตซึ่งมุ่งเน้นที่การตอบสนองต่อ

เหตุการณ์สาธารณภัยที่เกิดขึ้นด้วยความรวดเร็ว แม่นยำ และสามารถให้ความช่วยเหลือประชาชนตามครัวเรือนต่าง ๆ ให้สามารถครอบคลุมพื้นที่ที่เกิดภัยให้มากที่สุด

ภายหลังจากการเกิดอุทกภัยในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2554 และแผ่นดินไหวขนาดแมกนิจูด 6.3 ที่อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย ในปี พ.ศ. 2557 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย ในฐานะหน่วยงานกลางในการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย ได้อาศัยบทเรียนจากการเกิดสาธารณภัยขนาดใหญ่และรุนแรงทั้งสองเหตุการณ์นี้ ประกอบกับความเคลื่อนไหวของกรอบการปฏิบัติสากลของประเทศสมาชิกสหประชาชาติ และประชาคมอาเซียน ในการปรับปรุงแนวคิดทางด้านการจัดการสาธารณภัยของประเทศ เข้าสู่แนวคิดพื้นฐานของการจัดการเพื่อลดความเสี่ยงภัยพิบัติอย่างจริงจัง เพราะทุกภาคส่วนเริ่มมีความตระหนักรู้ และเห็นความสำคัญของความเข้าใจถึงความเสี่ยงทั้งภัยที่เกิดขึ้นซ้ำเดิมและภัยใหม่ที่น่ากังวล เกิดขึ้นสักครั้ง แต่มีในรูปแบบใหม่ที่ไม่คุ้นชิน เพื่อให้สังคมสามารถสร้างศักยภาพและความสามารถในการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

มาตรการลดความเสี่ยงภัยพิบัติเชิงโครงสร้างและไม่เชิงโครงสร้าง³ (Structural and Non-Structural Disaster Risk Reduction Measures) ในการบริหารจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ ที่มุ่งเน้นมาตรการการลดความเสี่ยงภัยพิบัตินั้น แบ่งเป็น 1) มาตรการที่มีลักษณะเป็นโครงสร้าง (structural measures) เช่น ประตูน้ำ เขื่อน พังกันน้ำ อาคารต้านแผ่นดินไหว วัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ซึ่งโดยส่วนใหญ่สิ่งปลูกสร้างเหล่านี้มีความมุ่งหมายเพื่อลดความเสียหายจากสาธารณภัย และเพื่อไม่ให้ผลกระทบของภัยนั้น ๆ ขยายตัวจนไม่สามารถรับมือได้ และ 2) มาตรการที่ไม่มีลักษณะเป็นโครงสร้าง (non-structural measures) เช่น การออกแบบนโยบายและพัฒนาเชิงสถาบัน การวางแผนการใช้ที่ดิน การวิเคราะห์ความเสี่ยง การพยากรณ์และระบบเตือนภัยต่าง ๆ การพัฒนาศักยภาพและการเตรียมพร้อม การสร้างเครือข่ายชุมชนฟื้นคืนจากภัย รวมทั้งการส่งเสริมและพัฒนาด้านการวิจัยเพื่อลดความเสี่ยงภัยพิบัติ⁴

พื้นที่ที่มีความเสี่ยงภัยพิบัติ จะต้องมีการออกแบบมาตรการการลดความเสี่ยงทั้งสองลักษณะควบคู่กันไป เพราะมาตรการใดมาตรการหนึ่งนั้น ไม่สามารถใช้ให้มีประสิทธิภาพได้โดยปราศจากอีกมาตรการหนึ่ง กระนั้นการโน้มน้าวให้รัฐบาลหรือภาคส่วนใด ๆ และชุมชนในระดับต่าง ๆ มุ่งเน้นการใช้งบประมาณไปในทั้งสองลักษณะจึงมีความยากลำบาก ในด้านหนึ่ง การลงทุนมาตรการเชิงโครงสร้างนั้นเห็นผลผลิตได้ชัดเจนสามารถตอบคำถามในมิติการวิเคราะห์ความจำเป็นได้ หากมูลค่าในการลงทุนเพื่อมาตรการในลักษณะเชิงโครงสร้างนั้นมากมายมหาศาล และหลายต่อหลายครั้งไม่สามารถตอบคำถามความคุ้มค่าได้ ในขณะที่อีกด้านหนึ่งนั้น มาตรการที่ไม่เชิงโครงสร้าง ก็มีข้อเสียเปรียบในการอธิบายความชัดเจนของผลผลิตและผลลัพธ์ที่ได้เป็นอย่างดีเป็นรูปธรรมชัดเจน แม้ว่าจะใช้งบประมาณการลงทุนที่น้อยกว่าก็ตาม

³ ดูเพิ่มเติมใน ทวีดา กมลเวช, อาณาบริเวณความรู้ของงานวิจัย การจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติในแนวทางที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้างของประเทศไทย (อยู่ระหว่างการตีพิมพ์).

⁴ หนึ่งในแนวทางการออกแบบ มาตรการ นโยบายเพื่อลดความเสี่ยง ดูใน ทวีดา กมลเวช, รูปแบบมาตรการไม่ใช่เชิงโครงสร้างในการลดความเสี่ยงภัยพิบัติแผ่นดินไหวและอาคารถล่มสำหรับประเทศไทย, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ประเทศไทยมีปัญหาในการให้ความสำคัญและน้ำหนักการลงทุนในมาตรการทั้งสองลักษณะเสมอมา ทำให้การลงทุนในมาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้างสามารถทำได้ง่ายกว่า ด้วยเหตุผลสองประการที่แตกต่างกัน ประการแรกเป็นเหตุผลทางด้านภูมิศาสตร์ของประเทศไทยเอง ที่ดูเหมือนจะมีตำแหน่งที่ตั้งที่ค่อนข้างได้เปรียบในอดีต กล่าวคือ มีการเผชิญหน้ากับภัยพิบัติที่มีขนาดและความรุนแรงสูงได้ไม่บ่อยนัก โดยส่วนใหญ่สาธารณภัยที่เกิดขึ้นจะเป็นสาธารณภัยขนาดกลาง ที่ชุมชนในพื้นที่ที่มีความสามารถในการบริหารจัดการได้ในระดับหนึ่ง ดังนั้น การวางมาตรการเพื่อจัดการกับความเสี่ยงที่มีระดับไม่รุนแรงแต่เกิดได้บ่อยนั้น มักจะมุ่งไปที่มาตรการเชิงโครงสร้าง เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาย่างถาวร มากกว่าการพัฒนาความสามารถและศักยภาพในการเตรียมพร้อมเผชิญเหตุ และปรับตัวเพื่อฟื้นคืนกลับจากภัยดังกล่าว อีกประการหนึ่งคือ มาตรการเชิงโครงสร้างนั้น มักจะผูกพันอยู่กับพันธกิจหลักของหน่วยงานต่าง ๆ แยกตามพันธหน้าที่ความรับผิดชอบหลักตามกฎหมายและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งทำให้การจัดสรรงบประมาณเพื่อการลงทุนในมาตรการเหล่านี้มีมากกว่า และเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ตามพันธกิจหลักโดยตรงของหน่วยงาน มากกว่าการตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของพันธกิจในด้านการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ

ในขณะที่มาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้างในประเทศไทยนั้น ในด้านหนึ่งเป็นเรื่องใหม่ อาทิ ระบบเตือนภัย การจัดทำแผนที่ความเสี่ยง การสำรวจวิเคราะห์ความเสี่ยง การฝึกซ้อมอพยพ และการพัฒนาแผนปฏิบัติการระดับต่าง ๆ เป็นต้น ในขณะที่อีกด้านหนึ่ง เป็นเรื่องที่ไม่มีความซับซ้อนมากเท่ามาตรการเชิงโครงสร้าง และต้องอาศัยความเข้าใจพื้นฐานของมาตรการเหล่านี้ในการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ หากไม่เช่นนั้นแล้ว มาตรการเหล่านี้จะถูกมองว่าเปล่าประโยชน์ และมีความซ้ำซ้อนไม่สมควรดำเนินการ จนทำให้มาตรการเชิงโครงสร้างหลาย ๆ มาตรการไม่สามารถใช้ได้เต็มศักยภาพ อาทิเช่น การติดตั้งระบบเตือนภัยระดับจังหวัด และพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ต้องมีการเชื่อมต่อกับระบบการเตือนของผู้ประกอบการรายย่อย และในหมู่บ้านชุมชนในพื้นที่ด้วย พร้อมกันนั้นต้องมีการให้ความรู้ จัดทำแผนที่ชุมชน ฐานข้อมูลประชากร พร้อมความต้องการการช่วยเหลือ ตลอดจนศูนย์อพยพ และทำการซักซ้อมสม่ำเสมอ มิฉะนั้นแล้ว การกำหนดให้มีอาคารอพยพ หรือการมีโครงสร้างที่จะช่วยในการลดผลกระทบ ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ เป็นต้น

ความยากประการหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงแนวคิดการลดความเสี่ยงภัยพิบัติของประเทศไทย คือ ความเป็นสหวิทยาการของแนวคิดการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ ที่การจะถ่ายทอดและนำแนวคิดสู่การปฏิบัติได้นั้น ต้องอาศัยการรวบรวมความรู้ ความเข้าใจ และระบบกลไกเชื่อมโยงกันในการดำเนินการที่มีองค์ประกอบของความเชี่ยวชาญ ทรัพยากร ตลอดจนเป้าหมายในทิศทางเดียวกันของหลากหลายหน่วยงาน ด้วยก่อนหน้านี้การจัดวางโครงสร้างหน่วยงานนั้น เป็นไปตามพันธกิจหลักที่แยกตามหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดการบริการสาธารณะ เพราะสามารถสนองต่อการบริการสาธารณะได้โดยตรง ไม่ซ้ำซ้อน และมีประสิทธิภาพ จึงทำให้เมื่อเผชิญหน้ากับความเสี่ยงภัยพิบัติในฐานะประเด็นสาธารณะรูปแบบใหม่ โครงสร้างของการบริหารจัดการของประเทศไทยจึงยังไม่สามารถปรับตัวได้ทัน

จากกรอบการดำเนินการเฮียวโกะ และกรอบระดับภูมิภาคภายใต้ความตกลงอาเซียนถึงกรอบการลดความเสี่ยงภัยพิบัติเซนได (From Hyogo Framework for Actions (HFA) and ASEAN Agreement

on Disaster Management and Emergency Response (AADMER) to Sendai Framework for Disaster Risk Reduction) การบริหารจัดการลดความเสี่ยงภัยพิบัติในแต่ละประเทศไม่สามารถสำเร็จได้โดยหน่วยงานใด หน่วยงานหนึ่งในประเทศเพียงลำพัง จึงจำเป็นต้องมีการสร้างกรอบความร่วมมือเพื่อช่วยให้มีแนวทางลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยร่วมกันทุกระดับอีกทั้งในบางครั้ง การปฏิบัติการเพื่อลดความเสี่ยงและการให้ความช่วยเหลือนั้น มีความจำเป็นต้องมาจากชุมชนระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ ในระดับสากลและระดับภูมิภาคได้มีการจัดทำ กรอบการดำเนินงานเพื่อเป็นแนวทางให้แต่ละประเทศสมาชิกสามารถใช้ในการจัดการและลดความเสี่ยงจาก สาธารณภัยให้เกิดประสิทธิผล คือ กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ (Hyogo Framework for Action: HFA) และกรอบระดับภูมิภาคภายใต้ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบสนองต่อสถานการณ์ ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response: AADMER)

กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ (Hyogo Framework for Action: HFA) เป็นต้นแบบสากลการลดความเสี่ยง จากสาธารณภัยที่รับรองโดยรัฐบาลของ 168 ประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติ มีระยะเวลาดำเนินการ 10 ปี (พ.ศ. 2548 - 2558) มีจุดมุ่งหมายสำคัญในการลดการสูญเสียจากการเกิดสาธารณภัยให้ได้มากที่สุด ภายในปี พ.ศ. 2558 และมีการนำเสนอหลักปฏิบัติตามลำดับความสำคัญและวิธีการดำเนินการเพื่อให้ประเทศต่าง ๆ สามารถสร้างกลไกเพื่อลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยได้อย่างมีระบบ โดยตั้งเป้าหมายไว้ 3 ประการ คือ 1) การบูรณาการการลดความเสี่ยงให้อยู่ในนโยบายและแผนพัฒนาที่ยั่งยืน 2) การพัฒนาและสร้างเสริม องค์การกลไก และศักยภาพในการสร้างความพร้อมเผชิญภัยและ 3) การจัดทำแนวทางการลดความเสี่ยง อย่างเป็นระบบสู่การปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉิน ภายใต้โครงการเตรียมพร้อมเผชิญภัย และการฟื้นฟู

AADMER หรือ ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response คือ ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นกรอบความร่วมมือ ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้านการจัดการสาธารณภัยที่มีพันธกรณีด้านกฎหมาย (legal binding) ให้ประเทศสมาชิกระดมกำลังเพื่อจัดการและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยร่วมกันในลักษณะครบวงจรทั้งก่อนเกิด ขณะเกิด และหลังเกิดสาธารณภัย โดยความร่วมมือนี้เกิดขึ้นภายหลังจากที่ภูมิภาคอาเซียนได้รับผลกระทบร้ายแรง จากภัยพิบัติสึนามิเมื่อปี พ.ศ. 2547 และมีเป้าหมายสอดคล้องกับแนวทางภายใต้กรอบการดำเนินงาน HFA

เมื่อกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2558 ได้มีการกำหนดกรอบการดำเนินงานเซนได เพื่อการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ พ.ศ. 2558 – 2573 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (SFDRR) ที่รับรองโดยรัฐบาลของประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติ มีระยะเวลาดำเนินการ 15 ปี โดยมีเป้าหมาย เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสี่ยงใหม่ พร้อมทั้งลดความเสี่ยงที่มีอยู่เดิมตามมาตรการทางเศรษฐกิจ โครงสร้าง กฎหมาย สุขภาพ วัฒนธรรม การศึกษา สภาพแวดล้อม และมาตรการเชิงสถาบัน ที่มีการบูรณาการลดความเหลื่อมล้ำ ในการป้องกัน รวมถึงการทำให้ความล่อแหลมและความเปราะบางลดลง และให้มีการเตรียมความพร้อมมากขึ้น ในการเผชิญเหตุและฟื้นฟู เพื่อหวังที่จะสร้างชุมชนที่มีความสามารถในการรับมือและฟื้นคืนกลับจากภัยพิบัติ ได้ดียิ่งขึ้นกว่าเดิม (Resilience) ซึ่งกรอบ SFDRR นี้เองที่มีอิทธิพลต่อการปรับปรุงพัฒนาแผนการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ฉบับปัจจุบัน

3.2.3 กรอบนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนการจัดการความเสี่ยงสาธารณภัย

ภายหลังการสิ้นสุดของกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์การสาธารณสุข พ.ศ. 2553 - 2557 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย ในฐานะหน่วยงานกลางในการจัดการสาธารณสุขของประเทศไทย ได้ดำเนินการจัดทำกรอบนโยบายและแผนใหม่ เพื่อใช้ในปี พ.ศ. 2558 ต่อไป ทั้งนี้ แนวทางหลักของกรอบนโยบายและแผนจะอยู่ภายใต้กรอบการลดความเสี่ยงภัยพิบัติเซนด์ (SFDRR) ซึ่งทำให้กระบวนการในการพัฒนากรอบนโยบายและแผน ใช้การประชุมปรึกษาหารือแบบมีส่วนร่วม โดยให้คณะทำงานของกรมป้องกันจัดทำร่างกรอบนโยบายและแผนขึ้น แล้วนำไปให้หน่วยงานหลักต่าง ๆ ที่มีบทบาท อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการจัดการสาธารณสุข ร่วมกันทบทวน ปรับแก้ เพิ่มเติม สรุปเป็นนโยบายหลัก และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ในที่สุด

จุดเด่นที่สำคัญของนโยบายและแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 คือ ไม่มีการกำหนดปีที่สิ้นสุดของนโยบายและแผนดังกล่าว หากแต่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ในการให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยดำเนินการติดตามประเมินผล และให้หน่วยงานต่าง ๆ รายงานผลการดำเนินงานในระยะต่างๆ ทั้งประจำปี และเมื่อยุทธศาสตร์สิ้นสุดลงในระยะ 4 ปี ซึ่งควรจะทำให้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยชาติ พ.ศ. 2558 นี้มีความยืดหยุ่นต่อการปรับเปลี่ยนหากสถานการณ์ต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไป กระนั้นขึ้นอยู่ความสามารถในการติดตามประเมินผลในระยะที่เหมาะสม และการดำเนินการที่รวดเร็วในการปรับแผนให้นำไปสู่เป้าหมายการลดความเสี่ยงสาธารณภัยของนโยบายได้

กรอบนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ครอบคลุมแนวทาง ดังนี้

(1) การพัฒนาการลดความเสี่ยงสาธารณภัย ด้วยการป้องกัน ลดผลกระทบ และการเตรียมความพร้อมที่มีประสิทธิภาพ โดยการสร้างความเข้มแข็งให้เป็นชุมชนปลอดภัย และส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการ เพื่อให้เกิดการรับรู้และปรับตัวต่อผลกระทบจากสาธารณภัย ไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

(2) การบูรณาการความร่วมมือกับทุกภาคส่วน เพื่อพัฒนาศักยภาพการจัดการสาธารณสุขในภาวะฉุกเฉินให้เกิดประสิทธิภาพ พร้อมทั้งการบรรเทาทุกข์และช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็ว ทัวถึง และทันเหตุการณ์

(3) การพัฒนาระบบการฟื้นฟูให้สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ประสบภัยได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม พื้นที่ประสบภัยได้รับการซ่อมสร้างและฟื้นฟูสภาพให้ดีและปลอดภัยกว่าเดิม

(4) การพัฒนาและส่งเสริมมาตรฐานความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย ร่วมกับหน่วยงานเครือข่ายทั้งภายในและภายนอกประเทศให้มีประสิทธิภาพ

จะเห็นได้ว่า นโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 นั้น มีเพียง 4 ด้าน น้อยกว่าถ้าเปรียบเทียบกับนโยบายเดียวกันในปี พ.ศ. 2553 - 2557 อยู่ 1 ด้าน โดยนโยบายฯ ในปี พ.ศ. 2558 ได้อาศัยพื้นฐานการแบ่งขั้นตอนการบริหารจัดการความเสี่ยงสาธารณภัยเป็นหลัก คือ ให้การพัฒนาการป้องกันเพื่อลดผลกระทบ และการเตรียมพร้อม รวมอยู่ด้วยกันในกรอบนโยบายแรก เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยง

ทั้งในมิติกระบวนการ และมิติของความเป็นสหวิทยาการที่เคยได้กล่าวข้างต้น ทั้งนี้ หากพิจารณาในรายละเอียด จะพบว่า การวางกรอบนโยบายมีความเข้าใจในหลักการของการจัดการความเสี่ยงสาธารณสุขภัยที่มุ่งเน้นการลด ความเสี่ยงมากยิ่งขึ้น อีกทั้งมีการระบุให้ภาคประชาชนมีบทบาทในการมีส่วนร่วมต่อการสร้างสังคมปลอดภัย อย่างชัดเจน มากขึ้นกว่าการระบุให้มีความตระหนักและเตรียมพร้อมในนโยบายฯก่อนหน้านี้

ทั้งนี้ กรอบนโยบายฯ ดังกล่าว มีเป้าหมายในการสร้าง “ระบบ” การจัดการความเสี่ยงสาธารณสุขภัยที่มีความพร้อมต่อการรับสถานการณ์ ด้วยการบูรณาการทุกภาคส่วนให้สามารถให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ อย่างรวดเร็วและสามารถฟื้นคืนกลับสู่ภาวะปกติได้โดยเร็ว โดยอาศัยการสร้างสังคมการเรียนรู้เรื่องความเสี่ยง สาธารณภัย และดำรงชีวิตด้วยวัฒนธรรมความปลอดภัยที่เปลี่ยนไปเพื่อการพัฒนาสังคมและท้องถิ่นที่ยั่งยืน และกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ คือ

(1) เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานทุกภาคส่วนและทุกระดับในการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยแบบบูรณาการและเป็นระบบ

(2) เพื่อประมวลแนวทางปฏิบัติการจัดการความเสี่ยงสาธารณสุขภัยที่นานาชาติประเทศยอมรับ และ ประยุกต์ใช้ในการจัดการความเสี่ยงสาธารณสุขภัยที่สอดคล้องกับบริบทของไทย และสามารถนำไปปรับใช้ ในแผนปฏิบัติการระดับต่าง ๆ

(3) เพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการความเสี่ยงสาธารณสุขภัย

โดยมียุทธศาสตร์ 4 ด้าน คือ ยุทธศาสตร์การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงสาธารณสุขภัย มุ่งเน้นทางด้านการสร้างความสามารถและระบบการลดความเสี่ยงสาธารณสุขภัยในทุก ๆ ระดับ ยุทธศาสตร์การบูรณาการ การจัดการในภาวะฉุกเฉิน มุ่งเน้นการสร้างมาตรฐานระบบการจัดการสาธารณสุขภัยในภาวะฉุกเฉินและ การเผชิญเหตุ ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน มุ่งเน้นการปรับสภาพและระบบสังคม กลับสู่สภาวะปกติที่ดีกว่าเดิมโดยอาศัยปัจจัยการลดความเสี่ยงสาธารณสุขภัยในการฟื้นฟู และยุทธศาสตร์ การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยงสาธารณสุขภัย มุ่งเน้นการสร้างระบบที่มี มาตรฐานในการประสานการจัดการความเสี่ยงสาธารณสุขภัยโดยเฉพาะการดำเนินการให้ความช่วยเหลือ ทางมนุษยธรรมแก่นานาชาติประเทศ จะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงสาธารณสุขภัยภายใต้กรอบนโยบาย และแผนฯชาติ พ.ศ. 2558 นั้น เป็นการวางกรอบภายใต้พื้นฐานความรู้ความเข้าใจเรื่องการจัดการความเสี่ยง ภัยพิบัติ และสอดคล้องกับกรอบการลดความเสี่ยงเซนด์ (SFDRR) เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตาม มาตรฐานสากล

3.2.4 ระดับการจัดการสาธารณสุขภัยและการดำเนินงานในแต่ละกระบวนการ

ระดับของการจัดการสาธารณสุขภัยแบ่งเป็น 4 ระดับ โดยยึดโยงกับพื้นที่ขอบเขตการปกครองทางรัฐศาสตร์ เป็นเบื้องต้น เพราะโดยส่วนใหญ่สาธารณสุขภัยจะเกิดขึ้นในพื้นที่จำกัดก่อน และจึงขยายผลขึ้นหากการบริหาร จัดการนั้นไม่เป็นไปตามที่เตรียมพร้อมไว้ โดยสาธารณสุขภัยที่เกิดขึ้นแล้วกินอาณาบริเวณในวงกว้างหรือมีความยากนั้น ให้ผู้บัญชาการเหตุการณ์ หรือผู้อำนวยการพื้นที่สามารถใช้ดุลยพินิจสั่งการได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับพื้นที่ ประชากร ความซับซ้อน หรือความสามารถในการจัดการสาธารณสุขภัย ตลอดจนศักยภาพและทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อให้ผู้ที่มี

อำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ในการเข้าควบคุมและจัดการกับสถานการณ์
ทั้งนี้ เป็นไปตามตารางเงื่อนไขและระดับการจัดการสาธารณภัย ดังแสดงในตาราง

ตารางที่ 3.2 ระดับการบริหารจัดการสาธารณภัย

ระดับ	การจัดการ	ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย
1	สาธารณภัยขนาดเล็ก	ผู้อำนวยการอำเภอ ผู้อำนวยการท้องถิ่น ควบคุมและสั่งการ
2	สาธารณภัยขนาดกลาง	ผู้อำนวยการจังหวัด ควบคุม สั่งการและบัญชาการ
3	สาธารณภัยขนาดใหญ่	ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ควบคุม สั่งการและบัญชาการ
4	สาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง	นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรี มอบหมาย ควบคุม สั่งการและบัญชาการ

ที่มา: แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558

เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในพื้นที่ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติในมาตรา 20 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่น ในกรณีที่สาธารณภัยขนาดเล็ก (ระดับที่ 1) ผู้อำนวยการท้องถิ่นจะเข้าดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่โดยเร็วเป็นลำดับแรก มีอำนาจสั่งการ ควบคุม และกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานและอาสาสมัคร รวมทั้งติดตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ประเมินโอกาสการขยายความรุนแรงของภัยเพื่อรายงานนายอำเภอให้เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาประกาศหรือยกระดับของภัยจากสาธารณภัยขนาดเล็กเป็นสาธารณภัยขนาดกลางต่อไป

ในกรณีที่มีการปรับระดับการจัดการสาธารณภัยให้สูงขึ้นนั้น โดยปกติควรต้องเป็นการตัดสินใจของทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ ผู้อำนวยการพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจะต้องสามารถวิเคราะห์ศักยภาพในการบริหารจัดการของตนเองได้ เพื่อจะรายงานสู่ผู้อำนวยการในระดับถัดไป ในกรณีนี้คือ นายอำเภอซึ่งจะเข้าบัญชาการเมื่อสาธารณภัยขยายผล และกำลังจะเป็นภัยพิบัติในพื้นที่หลายพื้นที่ รวมทั้งผู้อำนวยการในระดับสูงขึ้น ควรสามารถให้ความเห็นต่อการตัดสินใจของผู้อำนวยการในระดับต่ำกว่า ว่าสมควรในการยกระดับการจัดการสาธารณภัย และเตรียมพร้อมเข้าสู่สถานการณ์ที่รุนแรงขึ้นเช่นไร ทั้งนี้ เมื่อมีการยกระดับแล้ว ผู้อำนวยการพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะยังคงมีหน้าที่ในการบัญชาการในพื้นที่ส่วนหน้า ร่วมกับมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย

ตารางที่ 3.3 เงื่อนไขในการตัดสินใจระดับการจัดการสาธารณสุข

เกณฑ์/เงื่อนไข	ข้อมูลที่ใช้ระบุเงื่อนไข
พื้นที่	พื้นที่ใช้สอยในลักษณะต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบ และความเสียหาย 1) พื้นที่ทางการเกษตรและปศุสัตว์ 2) พื้นที่ธุรกิจ อุตสาหกรรม และการประกอบการ 3) พื้นที่อยู่อาศัย จำนวนหลังคาเรือน 4) พื้นที่ทางธรรมชาติ
ประชากร	จำนวนและลักษณะของประชากรในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ 1) จำนวนผู้ได้รับผลกระทบ 2) จำนวนผู้ป่วย 3) จำนวนผู้ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิต
ความซับซ้อน	ความยากง่าย สถานการณ์แทรกซ้อน และเงื่อนไขทางเทคนิคของสถานการณ์ 1) ความรุนแรงของภัย ความเฉพาะเจาะจงทางเทคนิคของภัยการเกิดภัยต่อเนื่อง 2) ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสาธารณูปโภคพื้นฐาน สถานที่สำคัญ และเส้นทาง การให้ความช่วยเหลือ 3) การคาดการณ์การขยายตัวของภัย พื้นที่ที่จะเสียหายต่อไป ระยะเวลาที่การดำเนิน กิจกรรมปกติที่ต้องหยุดชะงัก ระยะเวลาที่ต้องใช้ในการตอบสนองต่อสถานการณ์ และระยะเวลาที่ต้องช่วยฟื้นฟูเบื้องต้น
ศักยภาพด้าน ทรัพยากร	ความสามารถในการปฏิบัติงานจากทรัพยากร 1) กำลังคน ทั้งของหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุนพร้อมทั้งอาสาสมัคร หน่วยต่าง ๆ 2) เครื่องมือ อุปกรณ์ ยานพาหนะ และอุปกรณ์พิเศษต่าง ๆ ที่ต้องใช้ตามแต่ ลักษณะทางเทคนิคของภัย 3) ปัจจัยยังชีพสำหรับแจกจ่ายแก่ผู้ได้รับผลกระทบของหน่วยงานหลักและ จากการสนับสนุนจากภาคีหลัก 4) แหล่งที่มาและจำนวนเงินงบประมาณจากหน่วยงานในพื้นที่
การพิจารณาตัดสินใจ ของผู้บัญชาการ/ ผู้อำนวยการ	ดุลยพินิจจากการประเมินสถานการณ์จากเงื่อนไขต่าง ๆ 1) ขอบเขตการปกครอง 2) การประเมินศักยภาพในการจัดการสาธารณสุข

ที่มา: แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558

เพื่อให้การเตรียมพร้อมต่อเหตุการณ์ และการจัดให้มีข้อมูลเงื่อนไขเพื่อการตัดสินใจ มีการกำหนด การดำเนินงานในแต่ละระยะของวงจรการบริหารจัดการสาธารณภัย ดังนี้

ก่อนเกิดภัย: การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย

(1) การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment)

กระบวนการที่ช่วยตรวจสอบระดับความเสี่ยงระดับความเสี่ยงที่เกี่ยวกับภัย (Hazard) ความล่อแหลม (Exposure) ความเปราะบาง (Vulnerability) และศักยภาพ (Capacity) ที่มีและคาดการณ์ ผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยการประเมินความเสี่ยงประกอบด้วย 3 ขั้นตอน⁵ ดังนี้

(1.1) การระบุความเสี่ยง (Risk Identification)

ขั้นตอนแรกของการประเมินความเสี่ยง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึง สาธารณภัยที่อาจจะเกิดขึ้นในพื้นที่ ระดับความรุนแรงของภัย รวมไปถึงการสร้างความเข้าใจถึง การประเมินสาธารณภัยด้วยการระบุลักษณะของภัยที่อาจจะเกิดขึ้นในพื้นที่ เพื่อระบุสถานที่เกิดภัย พื้นที่ที่ได้รับ ผลกระทบ และสาเหตุของการเกิดภัย รวมทั้งการวิเคราะห์ความถี่ของการเกิดภัย เพื่อประเมินถึงความเป็นไป ที่จะเกิดภัย ความรุนแรงของภัยหรือแนวโน้มการเกิดซ้ำ โดยสามารถแบ่งได้ ดังนี้

- การวิเคราะห์สถานการณ์ โดยการทบทวนข้อมูลและวิเคราะห์ผลจากข้อมูลที่มี อยู่เดิม เช่น ปริมาณน้ำ ข้อมูลทางธรณีวิทยา ความเสียหายจากสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในอดีต
- การประเมินภัย การระบุลักษณะของภัย ระดับความรุนแรง และการประเมิน โอกาสหรือความเป็นไปได้ในการเกิดภัยในพื้นที่
- การประเมินความล่อแหลม การระบุที่ตั้งและรายละเอียดของประชากรในพื้นที่ ทรัพย์สิน สถานที่ราชการ ที่อยู่ในบริเวณที่มีความล่อแหลมต่อการเกิดสาธารณภัย
- การประเมินความเปราะบาง การวิเคราะห์ความเปราะบางขององค์ประกอบที่มี ความเสี่ยง เช่น ความอ่อนไหวของชุมชน ในการตอบสนองต่อภัยที่อาจเกิดขึ้น ระดับความเสียหายในพื้นที่
- การประเมินศักยภาพ การศึกษาวิเคราะห์ศักยภาพ ทรัพยากร ความสามารถของ ประชาชนในพื้นที่ หน่วยงานภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการรับมือกับผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากสาธารณภัย

(1.2) การวิเคราะห์ความเสี่ยง (Risk Analysis)

การวิเคราะห์ที่ให้ความสำคัญกับความเสี่ยง ความเปราะบาง และศักยภาพ รวมทั้งทรัพยากร และปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ของพื้นที่ เพื่อให้การวิเคราะห์ความเสี่ยงมีความครอบคลุม โดยการวิเคราะห์ความเสี่ยงให้ความสำคัญกับการระบุองค์ประกอบของความเสี่ยง การประเมินความเปราะบาง และการวิเคราะห์ผลกระทบ

⁵ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.

(1.3) การประมาณค่าความเสี่ยง (Risk Estimation)

การแสดงผลที่ได้จากการประเมินและวิเคราะห์ผลกระทบ และนำระดับความเสี่ยงภัยในพื้นที่นั้น ๆ มาใช้ในการเปรียบเทียบ หรืออาจใช้เปรียบเทียบระดับความเสี่ยงภัยในพื้นที่อื่น ๆ การประมาณค่าความเสี่ยงจะช่วยให้การจัดลำดับความสำคัญ เพื่อพิจารณาและตัดสินใจว่าควรจัดการกับความเสี่ยงใดก่อน หรือในพื้นที่ใดก่อน

(2) การป้องกันและลดผลกระทบ (prevention and mitigation)

การดำเนินการเพื่อลดผลกระทบที่เกิดจากสาธารณภัย ที่สร้างความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ผ่านมาตรการเชิงโครงสร้างและไม่ใช้โครงสร้าง เช่น การสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำ การสร้างกำแพงกันน้ำริมตลิ่ง การสร้างระบบระบายน้ำ หรือการสร้างอาคารที่มีการออกแบบให้ทนต่อแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว และยังครอบคลุมถึงการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการป้องกันและลดผลกระทบจากภัย เช่น การจัดทำแผนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย การออกกฎหมายควบคุมมาตรฐานการก่อสร้างอาคาร การจัดสรรการใช้ประโยชน์ที่ดิน การจัดการผังเมือง การอบรมวิศวกรในการก่อสร้างเขื่อน การขุดลอกคูคลอง การให้ความรู้เกี่ยวกับสาธารณภัยในพื้นที่แก่ประชาชน โดยมาตรการเหล่านี้เป็นขั้นตอนสำคัญในการลดความเสี่ยง โดยมีแนวทางในการป้องกันและลดผลกระทบ ดังนี้

(2.1) การกำหนดเขตพื้นที่เพื่อหลีกเลี่ยงพื้นที่เสี่ยงภัย เช่น การวางแผนการใช้ที่ดิน การจัดทำพื้นที่เสี่ยงภัย การกำหนดโซนนิ่ง เป็นต้น

(2.2) การกำหนดมาตรฐานการก่อสร้างอาคารที่ต้านทาน ไม่ก่อให้เกิดสาธารณภัยต่าง ๆ

(2.3) การขุดลอกคูคลอง ท่อระบายน้ำ และรักษาความสามารถในการระบายน้ำของพื้นที่

(2.4) การปรับแผนทางการเกษตรเพื่อกระจายความเสี่ยง เช่น การปลูกป่าต้นไม้ ปลูกพืชคลุมดินเพื่อป้องกันการพังทลายของหน้าดิน การปลูกพืชให้เหมาะสมกับพื้นที่และสภาพภูมิอากาศ เป็นต้น

(2.5) การออกกฎหมายที่จำเป็นในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย

สำหรับแนวทางที่สำคัญในการป้องกันและลดผลกระทบเพื่อลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยนั้น ได้มีการให้ความสำคัญกับมาตรการเชิงโครงสร้างและมาตรการที่ไม่ใช้โครงสร้างที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มและดำเนินการได้ ในส่วนของมาตรการเชิงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพิจารณาและดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพของพื้นที่และความเสี่ยงจากสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ เช่น การจัดสร้างอ่างเก็บน้ำ ประตูปรับน้ำ การปรับปรุงพัฒนาเส้นทางคมนาคม ส่วนมาตรการที่ไม่ใช้โครงสร้าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนการจัดการสาธารณภัยของท้องถิ่น การจัดทำแผนที่เสี่ยงภัย การบังคับใช้กฎหมาย การให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสาธารณภัยต่อประชาชน

(3) การเตรียมความพร้อม (preparedness)

การดำเนินงานเพื่อให้ ประชาชน ชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความรู้และทักษะต่าง ๆ พร้อมที่จะเผชิญและรับมือกับสาธารณภัยที่อาจจะเกิดขึ้น โดยมีแนวทางในการปฏิบัติที่สำคัญ ได้แก่ การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community Based Disaster Risk Management:

CBDRM) การฝึกการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ การเฝ้าระวังและประเมินสถานการณ์ การพัฒนาระบบแจ้งเตือนภัยและการกระจายข่าวสาร การวางแผนเผชิญเหตุ การฝึกซ้อมแผน การจัดทำแผนอพยพและเตรียมเส้นทางอพยพ การเตรียมพร้อมด้านปัจจัยสี่และถุงยังชีพ การเตรียมการเพื่อสนับสนุนด้านเครื่องจักรกล เครื่องมือและงบประมาณ การเตรียมพร้อม บุคลากรในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การฝึกทักษะ การกู้ชีพกู้ภัย รวมถึง การปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตการดำรงชีพให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อม เช่น การปรับเปลี่ยนพันธุ์พืชเพาะปลูกให้คงทนต่อสภาพอากาศที่เปลี่ยนไป หรือ การยกบ้านเรือนให้สูงขึ้นหากอยู่ในพื้นที่น้ำท่วม เป็นต้น

ระหว่างเกิดภัย: การจัดการในภาวะฉุกเฉิน

การจัดการในภาวะฉุกเฉินเป็นการปฏิบัติเพื่อลดความรุนแรงของสาธารณภัย การเผชิญเหตุ หรือการรับมือ (response) กับสถานการณ์ ให้ความสำคัญกับการรักษาชีวิตของผู้ประสบภัยเมื่อเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินหรือเกิด สาธารณภัยเป็นหลัก โดยเน้นในการ ให้ความช่วยเหลือ กู้ชีพ กู้ภัย การพยาบาลและ สาธารณสุข ตลอดจนการบรรเทาทุกข์ และแจกจ่ายสิ่งของยังชีพ การดูแลช่วยเหลือผู้อพยพและการจัดการ ศูนย์อพยพ รวมทั้งการจัดการระบบบัญชาการเหตุการณ์ ทั้งระบบสั่งการ ระบบการสื่อสาร การประสานงาน และอื่น ๆ ที่จะทำให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถรับมือกับเหตุการณ์ และให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัย ได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง ทั้งนี้ หากมีการเตรียมการในการเผชิญเหตุได้ติดตั้งแต่ในระยะก่อนเกิดภัย ก็จะช่วยให้การดำเนินงาน เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้นจริงมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย สามารถทำได้ในระหว่างเกิดภัยหรือในภาวะฉุกเฉิน ด้วยการคำนึงถึงภัยซ้ำซ้อนที่อาจเกิดขึ้น เพราะลักษณะของสาธารณภัยที่มักมีภัยอื่นตามมา (ภัยคู่แฝด) จะสามารถช่วยลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยอื่นที่อาจเกิดขึ้น และลดความซับซ้อนในการจัดการ

หลังเกิดภัย: การฟื้นฟู

การดำเนินการที่ให้ความสำคัญกับการจัดการหลังสาธารณภัยผ่านพ้นไป เพื่อให้พื้นที่ประสบสาธารณภัยกลับคืนสู่สภาพปกติทั้งโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภค ความเป็นอยู่และกิจกรรม ในชีวิตประจำวันของประชาชนกลับสู่สภาวะปกติ โดยมีสองทางเลือกที่สำคัญ คือ การสร้างคืนใหม่ให้เหมือนเดิม และการสร้างคืนใหม่ให้ดีกว่าเดิม (build back better) ประกอบด้วยการฟื้นฟูในเชิงโครงสร้างด้วยการซ่อมสร้าง (reconstruction) เช่น การซ่อมแซมอาคารบ้านเรือน โครงสร้างพื้นฐาน และสิ่งอำนวยความสะดวก และการฟื้นฟูสภาพ (rehabilitation) เช่น การดูแล สภาพแวดล้อมและสุขอนามัย การให้คำปรึกษาทางจิตสังคม (psychosocial) การฟื้นฟูสภาพจิตใจ และการเยียวยาทางการเงิน ทั้งนี้เพื่อให้การฟื้นฟูเป็นไปอย่างมีแนวทางที่ยั่งยืน ภายหลังการเกิดสาธารณภัยจึงควรมีการประเมินความสูญเสียที่เกิดขึ้น

3.2.5 การดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณสุข

การดำเนินงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณสุขจะเป็นการกล่าวถึงการขับเคลื่อนการดำเนินการด้านความปลอดภัยบนท้องถนน และบทบาทอำนาจหน้าที่ของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) การขับเคลื่อนการดำเนินการด้านความปลอดภัยบนท้องถนน

ตามที่องค์การสหประชาชาติได้เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องความปลอดภัยบนท้องถนน ผ่านการจัดทำปฏิญามอสโก ที่กำหนดให้ พ.ศ. 2554 - 2563 (ค.ศ. 2011 - 2020) เป็นทศวรรษแห่งการปฏิบัติ เพื่อความปลอดภัยบนท้องถนน (A Decade of Action for Road Safety 2010 – 2020) โดยมีเป้าหมายให้เกิดการลดอัตราการเสียชีวิตอันเนื่องมาจากอุบัติเหตุทางถนนของทั้งโลก ร้อยละ 50 ในเวลา 10 ปี จากแนวทางดังกล่าว ได้นำมาสู่การที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2553 ให้ประเด็นเรื่องความปลอดภัยบนท้องถนนเป็นวาระแห่งชาติ โดยนำกรอบปฏิญามอสโกภายใต้กรอบทศวรรษแห่งความปลอดภัยทางถนน 5 เสาหลัก ได้แก่ 1) การบริหารจัดการความปลอดภัยทางถนน 2) ถนนและการสัญจรอย่างปลอดภัย 3) ยานพาหนะ ปลอดภัย 4) ผู้ใช้รถใช้ถนนอย่างปลอดภัย 5) การตอบสนองหลังเกิดอุบัติเหตุ มาเป็นกรอบแนวทางการดำเนินงานของทุกภาคส่วนเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินการด้านความปลอดภัยทางถนน

นำไปสู่การเกิดขึ้นของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนน พ.ศ. 2554 ที่กำหนดแนวทางการดำเนินการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนไว้ ดังต่อไปนี้

1) ให้จัดทำแผนแม่บทความปลอดภัยทางถนน กำหนดเป้าหมาย และแนวทางการดำเนินการเพื่อป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ

2) กำหนดมาตรการแบบบูรณาการเพื่อพัฒนาระบบบริหารจัดการด้านความปลอดภัยทางถนนให้มีประสิทธิภาพ ทั้งด้านการกำหนดนโยบาย หน่วยงานรับผิดชอบ การวางแผนงบประมาณ การดำเนินงาน และการติดตามประเมินผล

3) ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนามาตรฐานความปลอดภัยเกี่ยวกับการจราจร ทางถนน และรถยนต์ ให้มีระบบมาตรฐานความปลอดภัยทางด้านโครงสร้าง สิ่งแวดล้อม และยานพาหนะ รวมไปถึงมาตรฐานด้านการดูแลช่วยเหลือผู้ประสบภัย

4) ส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมในการใช้รถใช้ถนนอย่างปลอดภัยในหมู่ประชาชน

ในส่วนของการดำเนินการตามระเบียบดังกล่าวจะมีตัวแสดงใน 3 ระดับ สามารถจัดแบ่งการทำงานได้ดังต่อไปนี้

ระดับนโยบาย ซึ่งมีคณะกรรมการนโยบายการป้องกัน และลดอุบัติเหตุทางถนนแห่งชาติ (นปถ.) ทำหน้าที่กำหนดนโยบายในการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนของประเทศ โดยมี นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน รัฐมนตรีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นรองประธาน และผู้บริหารของหน่วยงานทั้งภาคีเครือข่ายภาครัฐและภาคเอกชนร่วมเป็นกรรมการ

ระดับอำนาจการ ประกอบไปด้วย

- 1) ศูนย์อำนาจการความปลอดภัยทางถนน (ศปถ.) มีหน้าที่จัดทำข้อเสนอนโยบาย แผนแม่บท ยุทธศาสตร์ความปลอดภัยทางถนน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน
- 2) ศูนย์อำนาจการความปลอดภัยทางถนนจังหวัด (ศปถ.จ.) มีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการ แผนงาน โครงการด้านความปลอดภัยทางถนนในระดับจังหวัด/กทม. โดยมี ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ และประธานคณะกรรมการศูนย์อำนาจการความปลอดภัยทางถนนจังหวัด
- 3) ศูนย์อำนาจการความปลอดภัยทางถนนกรุงเทพมหานคร โดยมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯและประธานคณะกรรมการศูนย์ฯ มีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการ แผนงาน โครงการ ด้านความปลอดภัยทางถนนในระดับจังหวัด/กทม.

ระดับปฏิบัติการ มีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการ แผนงาน โครงการ งบประมาณด้านความปลอดภัยทางถนนในระดับอำเภอ ท้องถิ่น เขต ประกอบด้วย

- 1) ศูนย์ปฏิบัติการความปลอดภัยทางถนนอำเภอ โดยมีนายอำเภอเป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ และประธานคณะกรรมการศูนย์อำนาจการความปลอดภัยทางถนนอำเภอ
- 2) ศูนย์ปฏิบัติการความปลอดภัยทางถนนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ และประธานกรรมการศูนย์
- 3) ศูนย์ปฏิบัติการความปลอดภัยทางถนนเขต ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครใช้ดุลยพินิจในการจัดตั้งศูนย์ฯ กรุงเทพมหานคร

การขับเคลื่อนการดำเนินการด้านความปลอดภัยทางถนนตามนโยบายของรัฐบาลและคณะกรรมการนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนแห่งชาติ (นปถ.) นั้น จะมีอยู่ด้วยกัน 2 แนวทาง ได้แก่ การป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนช่วงปกติ และการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนช่วงเทศกาลปีใหม่และเทศกาลสงกรานต์ ซึ่งในส่วนนี้ เนื่องจากงานวิจัยดังกล่าว ให้ความสำคัญกับเรื่องการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ จึงได้มุ่งเป้าไปที่กระบวนการที่ต้องการให้เกิดการขับเคลื่อนการป้องกัน และลดอุบัติเหตุทางถนนตลอดทั้งปี โดยมีเป้าหมายเพื่อลดอัตราผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนให้เหลือน้อยที่สุด และสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยทางถนนให้เกิดขึ้น แนวทางดังกล่าวนี้จะมีอยู่ด้วยกัน 4 แนวทาง ประกอบไปด้วย

- 1) การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ การพัฒนา ปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัย เพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้ และมีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการตรวจสอบการกระทำความผิด
- 2) การสร้างจิตสำนึกและวัฒนธรรมความปลอดภัย ได้แก่ การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ผ่านการจัดทำแผนชุมชนในการสร้างความปลอดภัยบนท้องถนน การสนับสนุนให้เกิดการจัดตั้งด้านชุมชนรวมไปถึงการสร้างกฎ กติการ่วมของชุมชนในประเด็นเรื่องความปลอดภัยบนท้องถนน
- 3) การเฝ้าระวังความปลอดภัยและลดปัจจัยเสี่ยงจากอุบัติเหตุทางถนน ได้แก่ การดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการสำรวจและดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านโครงสร้างวิศวกรรมจราจร และปัจจัยทางกายภาพ เพื่อแก้ปัญหาจุดเสี่ยง จุดอันตรายบนท้องถนน

4) พัฒนาประสิทธิภาพองค์กรและกลไกการบริหารงานความปลอดภัยทางถนนทุกระดับ โดยพัฒนาระบบติดตามประเมินผลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และพัฒนาฐานข้อมูล และการรายงานอุบัติเหตุบนท้องถนนที่มีประสิทธิภาพ

ในส่วนของการดำเนินการในระดับพื้นที่นั้น ในระดับจังหวัดจะมีศูนย์อำนวยการความปลอดภัยทางถนนจังหวัด (ศปถ. จังหวัด) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการความปลอดภัยทางถนนจังหวัด⁶ และมีหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ประกอบไปด้วย

1) จัดทำแผนปฏิบัติการ แผนงาน โครงการ และงบประมาณ ในการป้องกัน และลดอุบัติเหตุทางถนน ให้สอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ แผนแม่บทความปลอดภัยทางถนน แผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

2) ดำเนินการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนในเขตจังหวัด

3) อำนวยการ ประสานการปฏิบัติงาน เร่งรัด ติดตาม และประเมินผล ตามแผนปฏิบัติการ แผนงาน โครงการ และงบประมาณ

4) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนในเขตจังหวัด

5) จัดให้มีศูนย์ข้อมูลและสถิติอุบัติเหตุทางถนนของจังหวัด

6) จัดให้มีโครงการพัฒนาบุคลากรด้านความปลอดภัยทางถนน

7) เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและประชาสัมพันธ์การดำเนินงานต่อสาธารณะ

8) รายงานผลการดำเนินงานและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ ศปถ. เพื่อพิจารณากำหนดแนวทางหรือมาตรการเกี่ยวกับการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนในระดับจังหวัด

9) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน เพื่อปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

10) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการ นปถ. หรือคณะกรรมการ ศปถ. มอบหมาย

ในระดับอำเภอ นั้น ให้มีศูนย์ปฏิบัติการความปลอดภัยทางถนนอำเภอ (ศปอ. อำเภอ) โดยมีนายอำเภอเป็นผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการความปลอดภัยทางถนนอำเภอ⁷ และมีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่นายอำเภอมอบหมาย จำนวนหนึ่งคน เป็นกรรมการและเลขานุการ และจำนวนไม่เกินสองคน เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ประกอบไปด้วย

1) จัดทำแผนปฏิบัติการ แผนงาน โครงการ และงบประมาณในการป้องกัน และลดอุบัติเหตุทางถนนของอำเภอ และประสานแผนปฏิบัติการ แผนงาน และโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอ ให้สอดคล้องกับแผนการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนของจังหวัด

⁶ องค์ประกอบอื่น ๆ ของคณะกรรมการ โปรดดูใน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนน พ.ศ. 2554

⁷ องค์ประกอบอื่น ๆ พิจารณาได้จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนน พ.ศ. 2554

- 2) ดำเนินการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนในเขตอำเภอ
- 3) เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ แผนงาน โครงการ และรายงานการดำเนินงานให้คณะกรรมการ ศปถ. จังหวัดทราบ
- 4) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนในเขตอำเภอ
- 5) จัดให้มีศูนย์ข้อมูลและสถิติอุบัติเหตุทางถนนของอำเภอ
- 6) เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและประชาสัมพันธ์การดำเนินงานต่อสาธารณะ
- 7) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ ศปถ. จังหวัด เพื่อพิจารณากำหนดแนวทางหรือมาตรการเกี่ยวกับการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนในระดับอำเภอ
- 8) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ตามที่เห็นสมควร
- 9) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการ ศปถ. จังหวัด มอบหมาย

2) บทบาทอำนาจหน้าที่ของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.)

บทบาทอำนาจหน้าที่ของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) เป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 41 กล่าวคือ ให้ผู้อำนวยการจัดให้มีอาสาสมัครในพื้นที่รับผิดชอบ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ให้ความช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (2) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ผู้อำนวยการมอบหมายและตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยกิจการอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2553 ได้แก่

ข้อ 37 อปพร. มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และเจ้าพนักงานในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และปฏิบัติตามระเบียบนี้

ในการปฏิบัติหน้าที่ให้ อปพร. ไปรายงานตัวต่อผู้บังคับบัญชา หรือเจ้าพนักงานโดยไม่ชักช้า และขณะปฏิบัติหน้าที่ให้แต่งเครื่องแบบ อปพร. เว้นแต่เป็นกรณีเร่งด่วนจะประดับเฉพาะเครื่องหมาย อปพร. ก็ได้ และต้องมีบัตรประจำตัว อปพร. ไว้เพื่อแสดงตนด้วย

ข้อ 38 กรณีผู้อำนวยการศูนย์ อปพร. ใกล้เคียงร้องขอ และผู้อำนวยการศูนย์ อปพร. เห็นเป็นการสมควร อาจสั่ง อปพร. ไปปฏิบัติการนอกเขตรับผิดชอบก็ได้ และให้รายงานผู้อำนวยการศูนย์ อปพร. ตามลำดับชั้น

ในกรณีที่มีความจำเป็น ให้ผู้อำนวยการศูนย์ อปพร. จังหวัด หรือผู้อำนวยการศูนย์ อปพร. กรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี มีอำนาจสั่งการ อนุมัติ หรืออนุญาตให้ อปพร. ไปปฏิบัติการนอกเขตจังหวัดหรือกรุงเทพมหานครได้

ข้อ 39 ในกรณีจำเป็นและเร่งด่วนเพื่อให้ทันต่อเหตุการณ์ และหัวหน้าฝ่าย อปพร. ผู้อำนวยการศูนย์ อปพร. องค์การบริหารส่วนตำบล ผู้อำนวยการศูนย์ อปพร. เทศบาล ผู้อำนวยการศูนย์ อปพร. เมืองพัทยา ผู้อำนวยการศูนย์ อปพร. เขตในกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการศูนย์ อปพร. อำเภอ ผู้อำนวยการศูนย์ อปพร.

กรุงเทพมหานคร หรือผู้อำนวยการศูนย์ อปพร. จังหวัด ไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองหัวหน้าฝ่าย อปพร. หรือรองผู้อำนวยการศูนย์ อปพร. ของศูนย์ อปพร. นั้น เป็นผู้สั่งการ อนุมัติ อนุญาตแทนไปพลางก่อนได้

ข้อ 40 การรายงานให้กระทำตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา เว้นแต่กรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นอาจ รายงานผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปได้ แต่ต้องรับรายงานให้ผู้บังคับบัญชาโดยตรงทราบในทันทีที่สามารถ จะกระทำได้

3.3 แนวคิดหลักในการพิจารณาการกำหนดพื้นที่ศึกษา

การพิจารณาคัดเลือกพื้นที่ในการศึกษาในครั้งนี้นั้น จะให้ความสำคัญกับแนวคิดที่เป็นฐานในการจัดตั้ง สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา โดยที่ประชุม ก.พ.ร. ครั้งที่ 5/2555 เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2555 มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอที่คณะอนุกรรมการ ก.พ.ร. เกี่ยวกับการทบทวนและปรับปรุงโครงสร้าง ส่วนราชการด้านสังคม โดยที่หลักเกณฑ์ที่ใช้นั้น มีดังต่อไปนี้

3.3.1 หลักเกณฑ์การจัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา

หลักเกณฑ์ขั้นที่ 1 เกณฑ์ในการคัดเลือกจังหวัดที่เหมาะสมที่จะจัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยจังหวัดสาขา โดยมีองค์ประกอบ จำนวน 2 องค์ประกอบ ดังนี้

(1) เป็นจังหวัดที่มีระดับความเสี่ยงของภัยสูง (ระดับ 3) (มีภัยอย่างน้อย 1 ประเภท จากภัย จำนวน 3 ประเภท) โดยเลือกภัยประเภทที่นำมาเป็นองค์ประกอบในการพิจารณาจากมูลค่าความเสียหายของภัย ที่เกิดขึ้นในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา (ในกรณีนี้คือ พ.ศ. 2551 - 2553) โดยเป็นภัยที่มีมูลค่าความเสียหายสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ ภัยจากอุทกภัยและดินโคลนถล่ม ภัยจากการคมนาคมและขนส่ง และภัยจากอัคคีภัย

(2) เป็นจังหวัดที่มีขนาดของจังหวัดตั้งแต่ขนาดใหญ่ - ขนาดใหญ่มาก โดยอ้างอิงฐานข้อมูล จากหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี แบ่งออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ จังหวัดขนาดเล็ก (S) จังหวัดขนาดกลาง (M) จังหวัดขนาดใหญ่ (L) และจังหวัดขนาดใหญ่มาก (XL)

หลักเกณฑ์ขั้นที่ 2 เกณฑ์ในการกำหนดพื้นที่ (อำเภอ) ที่ตั้งของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสาขา โดยมีองค์ประกอบ จำนวน 2 องค์ประกอบ ดังนี้

(1) เป็นพื้นที่เสี่ยงภัยระดับ 3 หรือพื้นที่ที่เป็นศูนย์กลางการคมนาคม/ศูนย์กลางการบริหาร จัดการสาธารณภัยในพื้นที่

(2) มีความยากลำบากในการเข้าถึงพื้นที่ โดยพิจารณาจากระยะห่างจากจังหวัด 70 กิโลเมตร ขึ้นไป หรือระยะเวลาการเดินทางจากจังหวัดเข้าถึงพื้นที่ไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมง 30 นาทีขึ้นไป

เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์เบื้องต้น จะพบได้ว่า หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับการเกิดภัย ในพื้นที่ ผนวกกับขนาดของพื้นที่มาเป็นอันดับแรก จากนั้นจึงให้ความสำคัญกับความใกล้เคียง ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญ ในการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะเข้าถึงพื้นที่ประสบภัยได้อย่างทันท่วงที

3.3.2 หลักเกณฑ์เบื้องต้นของคณะนักวิจัยในการกำหนดพื้นที่ศึกษา

ภายใต้ข้อมูล หลักเกณฑ์การจัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาในเบื้องต้น คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการพิจารณาพื้นที่โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญในการพิจารณาดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการคัดเลือกพื้นที่โดยแบ่งเป็น 4 ภูมิภาค ภูมิภาคละ 2 จังหวัด เพื่อดำเนินการเปรียบเทียบการดำเนินงานในพื้นที่ที่มีลักษณะภูมิประเทศคล้ายคลึงกัน ทั้งนี้ ความคล้ายคลึงดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การเกิดขึ้นของภัยที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันนั่นเอง

(2) พื้นที่ที่ดำเนินการคัดเลือกในแต่ละภูมิภาคนั้น จะดำเนินการคัดเลือกบนฐานของการที่พื้นที่มีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา และไม่มี เนื่องจากจะนำไปสู่การเปรียบเทียบศักยภาพในการบริหารจัดการ รับรู้สภาพปัญหาการดำเนินงานที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมต่อไป

(3) พื้นที่ที่ดำเนินการคัดเลือกจะพิจารณาประกอบกับศักยภาพของพื้นที่ ทั้งที่เป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่พิเศษด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ พื้นที่ชายแดน พื้นที่ซึ่งเคยเกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่ เป็นต้น

ทั้งหมดนี้ได้นำไปสู่การคัดเลือกพื้นที่เบื้องต้น โดยคณะนักวิจัยได้ดำเนินการหารือร่วมกับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อพิจารณาคัดเลือกพื้นที่เบื้องต้น ทำให้ได้พื้นที่สำหรับการศึกษาจำนวน 8 พื้นที่ ได้แก่

ภาคเหนือ	จังหวัดเชียงราย และจังหวัดเพชรบูรณ์
ภาคตะวันออก/ ภาคตะวันตก	จังหวัดระยอง และจังหวัดกาญจนบุรี
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดสกลนคร
ภาคใต้	จังหวัดสงขลา และจังหวัดภูเก็ต

3.3.3 พื้นที่ศึกษาและข้อมูลประกอบการพิจารณา

พื้นที่ศึกษาทั้ง 8 จังหวัด และข้อมูลประกอบการพิจารณา ดังตารางที่ 3.4

ตารางที่ 3.4 พื้นที่ศึกษาและข้อมูลประกอบการพิจารณา

ภาค	จังหวัด	ปภ. สาขา	ลักษณะภัย	ความถี่ในรอบ 5 ปี (54-58)	ปัจจัยแวดล้อม
ภาคเหนือ	เชียงราย	มี	อุทกภัย	5	พื้นที่ชายแดน เขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษ
			ภัยแล้ง	4	
			वादภัย		
			อัคคีภัย		
			แผ่นดินไหว		
			ภัยหนาว		

	เพชรบูรณ์	ไม่มี	อุทกภัย ภัยแล้ง วาตภัย อัคคีภัย ภัยหนาว	5 4	
ภาคตะวันตก/ ภาคตะวันออก	กาญจนบุรี	มี	อุทกภัย ภัยแล้ง วาตภัย อัคคีภัย แผ่นดินไหว ภัยหนาว	3 5	พื้นที่ชายแดน มีความถี่ของ แผ่นดินไหว
	ระยอง	ไม่มี	อุทกภัย ภัยแล้ง วาตภัย อัคคีภัย สารเคมีและวัตถุ อันตราย	5 2	พื้นที่เขตพัฒนา พิเศษภาค ตะวันออก (EEC) และพื้นที่ อุตสาหกรรม
ภาคตะวันออก เฉิงเหินอู๋	ขอนแก่น	มี	อุทกภัย ภัยแล้ง วาตภัย อัคคีภัย ภัยหนาว	4 5	ศูนย์กลางของ ภาคตะวันออก เฉิงเหินอู๋
	สกลนคร	ไม่มี	อุทกภัย ภัยแล้ง วาตภัย อัคคีภัย ภัยหนาว	4 4	
ภาคใต้	สงขลา	มี	อุทกภัย ภัยแล้ง อัคคีภัย สารเคมีและวัตถุ อันตราย	4 1	

	ฎีกีต	ไม่มี	อุทกภัย ภัยแล้ง อัคคีภัย แผ่นดินไหว สึนามิ	3 1	พื้นที่ที่ได้รับ ผลกระทบจาก สึนามิ

บทที่ 4

สถานการณ์และระบบกลไกการจัดการสาธารณสุข ในพื้นที่กรณีศึกษา

ภายใต้ขั้นตอนการดำเนินการศึกษาวิจัย คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการสำรวจข้อมูลพื้นที่ที่ได้คัดเลือกทั้งหมด 8 จังหวัด โดยกระบวนการสำรวจดังกล่าวนี้มีรูปแบบการดำเนินการใน 2 ลักษณะ ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็นด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีความรู้ความสามารถ รับผิดชอบภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการสัมภาษณ์เชิงลึกหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดและหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาในพื้นที่กรณีศึกษา เพื่อรับทราบสภาพปัญหาและแนวทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่

ส่วนต่อมาคือ การจัดประชุมกลุ่มย่อย 2 กลุ่ม โดยผู้เข้าร่วมการประชุมกลุ่มย่อยกลุ่มที่ 1 ประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดและสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด สาขา ป้องกันจังหวัด นายอำเภอหรือปลัดอำเภอ และผู้เข้าร่วมการประชุมกลุ่มย่อยกลุ่มที่ 2 ประกอบไปด้วย เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และประชาชนผู้ประสบภัย เพื่อเป็นการฉายภาพกระบวนการทำงานที่เกิดขึ้นจากหน่วยงาน/ภาคส่วนที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการทำงานของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทั้งในประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินการก่อนเกิดภัย เช่น การให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อม การฝึกอบรมผู้ปฏิบัติงานและประชาชนในพื้นที่ การดำเนินการระหว่างเกิดภัย เช่น การระดมทรัพยากรในการให้ความช่วยเหลือ และการดำเนินการหลังเกิดภัย เช่น การฟื้นฟู เยียวยา ทั้งนี้ การสำรวจข้อมูลดังกล่าวทำให้คณะผู้วิจัยรับทราบถึงสภาพปัญหาของการดำเนินการในแต่ละพื้นที่ เพื่อนำมาสู่การออกแบบโครงสร้างการบริหารงานที่เหมาะสมในอนาคต ดังนั้น การนำเสนอในบทที่ 4 จึงเป็นการนำเสนอข้อมูลเชิงลึกของพื้นที่เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์และออกแบบโครงสร้างการบริหารงานต่อไป

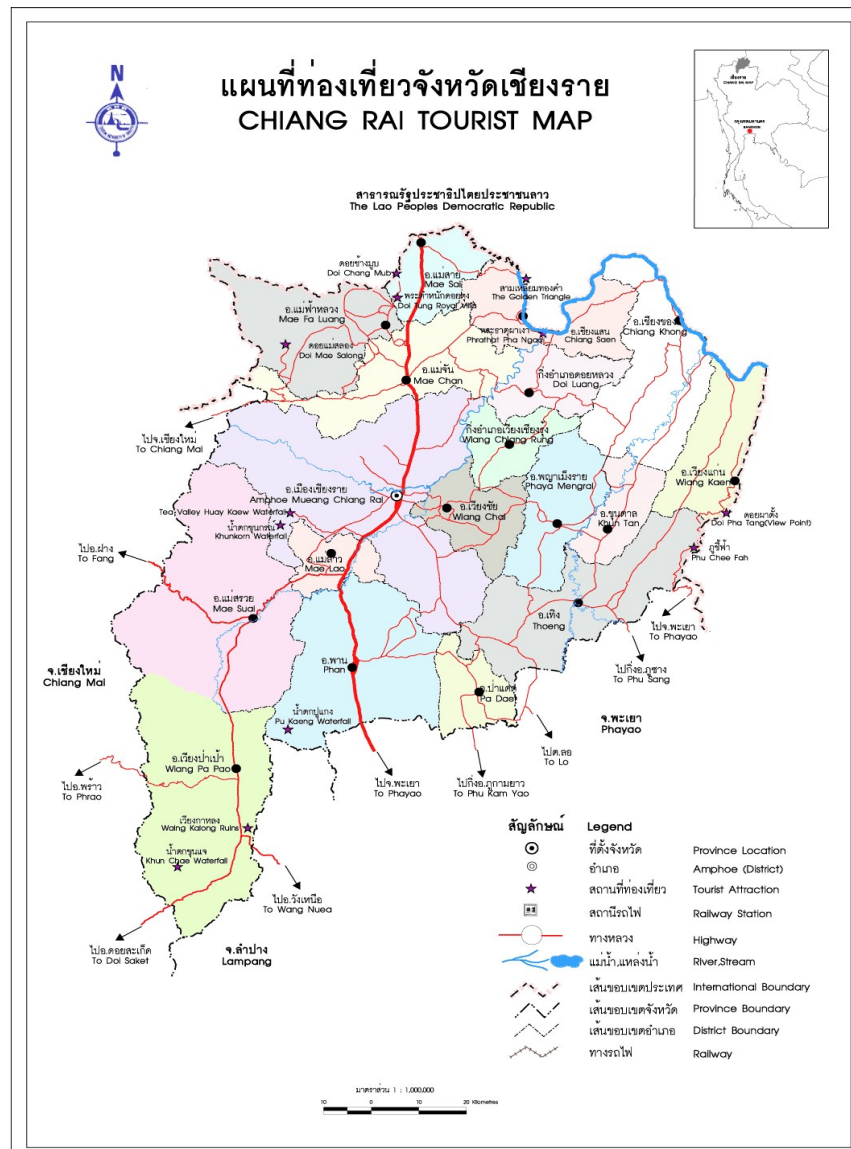
การนำเสนอในครั้งนี้ คณะผู้วิจัยจะแสดงผลข้อมูลรายจังหวัด โดยให้ความสำคัญกับบริบทของพื้นที่สถานการณ์สาธารณสุขในพื้นที่ กลไกการจัดการสาธารณสุขในพื้นที่ กลไกและตัวแสดงหลัก และโครงสร้างของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ดังรายละเอียดที่ปรากฏต่อไปนี้

4.1 จังหวัดเชียงราย

4.1.1 บริบทของพื้นที่

สภาพภูมิศาสตร์ เชียงรายมีภูมิประเทศเป็นเทือกเขาสูงในทวีปตอนเหนือ (North Continental Highland) มีพื้นราบสูงเป็นหย่อม ๆ ในเขตอำเภอแม่สรวย อำเภอเวียงป่าเป้า และอำเภอเชียงของ บริเวณเทือกเขาจะมีความสูงประมาณ 1,500 - 2,000 เมตร จากระดับน้ำทะเล บริเวณส่วนที่ราบตามลุ่มแม่น้ำสำคัญในตอนกลางของพื้นที่ ได้แก่ อำเภอพาน อำเภอเมืองเชียงราย อำเภอแม่จัน อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ มีความสูงประมาณ 410 - 580 เมตร จากระดับน้ำทะเล

ภาพที่ 4.1 แผนที่จังหวัดเชียงราย



ด้วยสภาพภูมิประเทศและขนาดพื้นที่ของจังหวัดเชียงราย ทำให้การเดินทางจากอำเภอเมืองเชียงรายไปยังอำเภออื่น ๆ ต้องใช้เส้นทางและระยะเวลาการเดินทางที่แตกต่างออกไป ซึ่งโดยส่วนใหญ่บางอำเภอที่อยู่ในบริเวณเขตภูเขาต้องใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน ระยะทางและระยะเวลาการเดินทางจากอำเภอเมืองเชียงรายไปอำเภออื่น ๆ ปรากฏข้อมูลดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.1 ระยะทางและระยะเวลาการเดินทางจากอำเภอเมืองเชียงรายไปอำเภออื่น ๆ

อำเภอ	ระยะทางจากอำเภอเมือง	ระยะเวลาการเดินทางจากอำเภอเมือง
อำเภอเวียงชัย	12 กิโลเมตร	47 นาที
อำเภอเชียงของ	145 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 41 นาที
อำเภอเทิง	64 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 13 นาที
อำเภอพาน	47 กิโลเมตร	53 นาที
อำเภอป่าแดด	52 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 6 นาที
อำเภอแม่จัน	28 กิโลเมตร	52 นาที
อำเภอเชียงแสน	60 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 41 นาที
อำเภอแม่สาย	63 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 11 นาที
อำเภอแม่สรวย	62 กิโลเมตร	57 นาที
อำเภอเวียงป่าเป้า	98 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 22 นาที
อำเภอพญาเม็งราย	48 กิโลเมตร	55 นาที
อำเภอเวียงแก่น	150 กิโลเมตร	2 ชั่วโมง 7 นาที
อำเภอขุนตาล	63 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 13 นาที
อำเภอแม่ฟ้าหลวง	65 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 35 นาที
อำเภอแม่ลาว	19 กิโลเมตร	30 นาที
อำเภอเวียงเชียงรุ้ง	35 กิโลเมตร	37 นาที
อำเภอดอยหลวง	40 กิโลเมตร	59 นาที

หมายเหตุ: ข้อมูลระยะทางจากอำเภอเมืองไปยังอำเภออื่น ๆ คำนวณระยะเวลาโดยเฉลี่ยจาก google.com/maps

สภาพการปกครอง จังหวัดเชียงรายแบ่งเขตการปกครองออกเป็นอำเภอ 18 แห่ง ตำบล 124 แห่ง และหมู่บ้าน 1,751 แห่ง ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลตำบล 72 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 70 แห่ง มีข้อมูลดังนี้

ตารางที่ 4.2 การแบ่งเขตการปกครองจังหวัดเชียงราย¹

หน่วย: แห่ง

	อำเภอ	การแบ่งเขตการปกครอง				
		ตำบล	หมู่บ้าน	เทศบาลนคร	เทศบาลตำบล	อบต.
1	อำเภอเมืองเชียงราย	16	228	1	10	5
2	อำเภอเวียงชัย	5	75	-	5	1
3	อำเภอเชียงของ	7	101	-	7	1
4	อำเภอเทิง	10	156	-	6	6
5	อำเภอพาน	15	234	-	2	14
6	อำเภอป่าแดด	5	58	-	5	-
7	อำเภอแม่จัน	11	138	-	8	5
8	อำเภอเชียงแสน	6	70	-	5	2
9	อำเภอแม่สาย	8	87	-	4	6
10	อำเภอแม่สรวย	7	128	-	3	6
11	อำเภอเวียงป่าเป้า	7	93	-	4	5
12	อำเภอพญาเม็งราย	5	71	-	3	3
13	อำเภอเวียงแก่น	4	41	-	3	1
14	อำเภอขุนตาล	3	55	-	3	1
15	อำเภอแม่ฟ้าหลวง	4	76	-	-	4
16	อำเภอแม่ลาว	5	64	-	3	4
17	อำเภอเวียงเชียงรุ้ง	3	43	-	1	3
18	อำเภอดอยหลวง	3	33	-	-	3
รวมทั้งสิ้น		124	1,751	1	72	70

¹ แผนพัฒนาจังหวัดเชียงราย.

สภาพภูมิสังคม จำนวนประชากรของจังหวัดเชียงราย ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2560 รวมทั้งสิ้น 1,287,615 คน จำแนกเป็นประชากรชาย 628,897 คน และประชากรหญิง 658,718 คน คิดเป็นความหนาแน่นต่อตารางกิโลเมตรคือ 110.26 คน ต่อตารางกิโลเมตร ซึ่งข้อมูลจำนวนประชากรของจังหวัดเชียงรายจำแนกตามเพศ ความหนาแน่นของประชาชน และจำนวนบ้าน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 – 2560 ดังตาราง

ตารางที่ 4.3 จำนวนประชากรของจังหวัดเชียงราย²

หน่วย: คน

รายการข้อมูล	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560
ประชากรรวม	1,207,699	1,277,950	1,282,544	1,287,615
ประชากรชาย	593,393	625,193	626,784	628,897
ประชากรหญิง	614,306	652,757	655,760	658,718
เนื้อที่ (ตร.กม.)	11,678	11,678	11,678	11,678
ความหนาแน่น ต่อ ตร.กม.	103.41	109.43	109.82	110.26
จำนวนบ้าน	504,820	514,549	523,164	530,975

ขณะที่ความหนาแน่นของประชากร จังหวัดเชียงรายมีความหนาแน่นของประชากร (จำนวนประชากรต่อพื้นที่ 1 ตารางกิโลเมตร) จำแนกตามอำเภอ มีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 4.4 ความหนาแน่นของประชากรของจังหวัดเชียงราย³

อำเภอ	พื้นที่ (ตร.กม.)	ประชากร	
		จำนวน (คน)	ความหนาแน่น (ต่อ ตร.กม.)
รวม	11,678.4	1,157,302	99.1
อำเภอเมืองเชียงราย	1,216.1	221,444	182.1
อำเภอเวียงชัย	258.8	42,433	164.0
อำเภอเชียงของ	836.9	60,505	72.3

² สำนักงานสถิติแห่งชาติ, จำนวนประชากรจากการทะเบียน ชาย หญิง เนื้อที่ ความหนาแน่น และบ้าน จำแนกตามภาคและจังหวัด พ.ศ. 2551-2560 <<http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/08.aspx>> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2561.

³ สำนะโนประชากรและเคหะ (รายงานผลเบื้องต้น) ปีโครงการ 2553.

อำเภอ	พื้นที่ (ตร.กม.)	ประชากร	
		จำนวน (คน)	ความหนาแน่น (ต่อ ตร.กม.)
อำเภอเทิง	821.0	81,584	99.4
อำเภอพาน	1,023.0	120,155	117.5
อำเภอป่าแดด	333.3	24,277	72.8
อำเภอแม่จัน	791.0	96,625	122.2
อำเภอเชียงแสน	554.0	48,373	87.3
อำเภอแม่สาย	285.0	83,712	293.7
อำเภอแม่สรวย	1,428.6	76,676	53.7
อำเภอเวียงป่าเป้า	1,217.0	65,056	53.5
อำเภอพญาเม็งราย	620.0	38,504	62.1
อำเภอเวียงแก่น	526.0	29,696	56.5
อำเภอขุนตาล	234.0	30,628	130.9
อำเภอแม่ฟ้าหลวง	641.4	66,168	103.2
อำเภอแม่ลาว	406.0	29,137	71.8
อำเภอเวียงเชียงรุ้ง	263.3	25,325	96.2
อำเภอดอยหลวง	223.0	17,004	76.3

บริบทเฉพาะของพื้นที่ที่ส่งผลต่อการจัดการสาธารณภัย ด้วยลักษณะภูมิประเทศที่เป็นเทือกเขาสูง มีป่าไม้ปกคลุม บริเวณเทือกเขาจะมีความสูงประมาณ 1,500-2,000 เมตร จากระดับน้ำทะเล พื้นที่ราบระหว่างหุบเขาในเขตอำเภอแม่สรวย อำเภอเวียงป่าเป้า และอำเภอเชียงของ และบริเวณส่วนที่ราบตามลุ่มแม่น้ำสำคัญในพื้นที่ตอนกลางของจังหวัด ประกอบกับลักษณะอากาศของจังหวัดเชียงรายที่ได้รับอิทธิพลของมรสุมที่พัดประจำฤดูกาล 2 ชนิด กล่าวคือ มรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งพัดพามวลอากาศเย็นและแห้งจากประเทศจีนปกคลุมประเทศไทยในช่วงฤดูหนาว ทำให้จังหวัดเชียงรายมีอากาศหนาวเย็นและแห้งทั่วไป และมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ ซึ่งจะพัดพามวลอากาศชื้น จากทะเลและมหาสมุทรอินเดียปกคลุมประเทศไทยในช่วงฤดูฝน ทำให้จังหวัดเชียงรายมีฝนตกทั่วไป ประกอบกับการที่พื้นที่มีการตัดไม้หรือแผ้วถางป่าเพื่อใช้ประโยชน์ในการทำการเกษตรหรือการใช้ไม้ การตัดไม้หรือแผ้วถางป่าทำให้มีการตัดต้นไม้จำนวนมาก เมื่อเกิดฝนตกหนัก

ทำให้ดินไม่สามารถอุ้มน้ำไว้ได้และเกิดดินโคลนถล่มสร้างความเสียหายต่อโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ และมีสิ่งกีดขวางแม่น้ำลำคลองเป็นสาเหตุให้เกิดอุทกภัย

อีกทั้งด้วยสภาพพื้นที่ที่เป็นป่าเขา ได้นำไปสู่การเกิดไฟป่าได้ง่าย โดยในช่วงฤดูแล้ง พื้นที่ที่ต้องเผชิญกับสภาพปัญหาไฟป่าและหมอกควันด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ พื้นที่ยังมีความเสี่ยงที่จะเกิดแผ่นดินไหว เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีรอยเลื่อนแผ่นดินไหวที่มีพลังยังอยู่ในแนวกลุ่มรอยเลื่อนพะเยา รอยเลื่อนแม่จัน รอยเลื่อนแม่ฮ่องสอน ส่งผลให้ต้องเตรียมความพร้อมในการรับมือต่อสาธารณภัยดังกล่าว

รอยเลื่อนที่พาดผ่านจังหวัดเชียงราย ได้พื้นแผ่นดินของจังหวัดเชียงราย มีรอยเลื่อนที่ยังทรงพลังทั้งหมด 3 รอยเลื่อน ได้แก่ 1) รอยเลื่อนแม่จัน พาดผ่านอำเภอดอยสะเก็ด อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงใหม่ อำเภอแม่จัน อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ในแนวทิศตะวันออกเฉียงเหนือ-ตะวันตกเฉียงใต้ มีความยาวประมาณ 101 กิโลเมตร 2) รอยเลื่อนแม่ฮ่องสอน พาดผ่านอำเภอเทิง อำเภอขุนตาล และอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ในแนวทิศตะวันออกเฉียงเหนือ-ตะวันตกเฉียงใต้ มีความยาวประมาณ 57 กิโลเมตร 3) รอยเลื่อนพะเยา พาดผ่านอำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดลำปาง และอำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ในแนวทิศตะวันตกเฉียงเหนือ-ตะวันออกเฉียงใต้ ทางด้านทิศเหนือของรอยเลื่อนท่าเสา มีความยาวประมาณ 23 กิโลเมตร และในกลุ่มรอยเลื่อนพะเยา ยังมีรอยเลื่อนแขนงพาดผ่านอำเภอพาน อำเภอแม่ลาว และอำเภอแม่สรวย

ท้ายที่สุด ด้วยการที่เชียงรายเป็นหนึ่งในจังหวัดท่องเที่ยวที่สำคัญของภาคเหนือ เป็นทางผ่านของสินค้าไปยังประเทศเมียนมา และเป็นพื้นที่ที่มีสถานศึกษาจำนวน 4 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา เชียงราย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย และมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ซึ่งมีจำนวนนักศึกษาเข้ามาในพื้นที่เป็นจำนวนมาก ส่งผลทำให้พื้นที่ที่ต้องเผชิญกับปัญหาอุบัติเหตุบนท้องถนนด้วยเช่นกัน

4.1.2 สถานการณ์สาธารณภัยในพื้นที่

ภัยแล้งที่เกิดในช่วงเดือนมกราคมถึงพฤษภาคม ในช่วงเวลานี้พื้นที่ภาคเหนือยังประสบกับปัญหาไฟป่าและหมอกควัน ส่งผลให้เกิดปัญหาหมอกควันและฝุ่นละอองในอากาศเกินกว่ามาตรฐาน ในขณะเดียวกัน ช่วงเดือนมีนาคมถึงพฤษภาคม ภาคเหนือมีความเสี่ยงจากพายุฤดูร้อน ในช่วงเดือนมิถุนายนถึงกันยายน ภาคเหนือมีความเสี่ยงในการเกิดอุทกภัย ดินโคลนถล่ม และภัยหนาวในช่วงเดือนตุลาคมถึงเดือนมกราคม

โดยที่ภัยสำคัญที่เคยเกิดขึ้นในพื้นที่นั้น ประกอบไปด้วย

- แผ่นดินไหวในอำเภอแม่ลาว พ.ศ. 2557 โดยมีจุดเหนือศูนย์เกิดแผ่นดินไหวอยู่ในตำบลทรายขาว อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย

- ภัยแผ่นดินถล่ม พ.ศ. 2561 โดยประกาศให้ในพื้นที่บริเวณถนนหมายเลข 1093 และพื้นที่หมู่บ้านร่มฟ้าไทย หมู่ที่ 24 ตำบลตับเต่า อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย เป็นเขตภัยพิบัติดินถล่มหลังจากเกิดเหตุแผ่นดินทรุด

- วาตภัย เช่นที่เกิดในพื้นที่อำเภอแม่สรวย ในปี พ.ศ. 2561

ตารางที่ 4.5 ปฏิทินสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย

ภัย/เดือน	ระยะเวลาที่เกิดสาธารณภัย											
	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.
1. อุทกภัย น้ำป่าไหลหลาก และดินโคลนถล่ม							←			→		
2. วาตภัย (พายุฤดูร้อน)		←		→								
3. ภัยแล้ง		←		→								
4. ภัยหนาว	→										←	
5. การระบาดของศัตรูพืช												
6. แผ่นดินไหว												
7. อุบัติเหตุทางถนน												
8. อัคคีภัย												
9. ไฟป่าและหมอกควัน		←				→						

หมายเหตุ: ----- เฝ้าระวังตลอดทั้งปี

กล่าวโดยสรุป พื้นที่จังหวัดเชียงรายเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงจากสาธารณภัย ภัยแล้ง วาตภัย ไฟป่าและหมอกควัน อุทกภัย ดินโคลนถล่ม และแผ่นดินไหว ซึ่งนำไปสู่ความจำเป็นที่จะต้องออกแบบแนวทางการป้องกันภัยเหล่านี้ต่อไป

4.1.3 กลไกการจัดการสาธารณภัยในพื้นที่

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่าจังหวัดเชียงรายเป็นจังหวัดที่มีสภาพพื้นที่ที่มีขนาดใหญ่ มีความห่างไกลของแต่ละอำเภอ ประกอบกับพื้นที่ที่มีสภาพเป็นป่าเขา มีลักษณะภัยที่มีความถี่สูง อาทิ ภัยหนาว น้ำท่วม ดินโคลนถล่ม ภัยจากอุบัติเหตุทางท้องถนน เป็นต้น นำไปสู่การจัดแบ่งพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ดังต่อไปนี้

4.1.3.1 กลไกและตัวแสดงหลัก

กลไกในระดับภาค จังหวัดเชียงรายอยู่ภายใต้เขตพื้นที่รับผิดชอบของศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 15 เชียงราย ซึ่งรับผิดชอบใน 4 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดแพร่ จังหวัดพะเยา และจังหวัดน่าน

กลไกในระดับจังหวัด โครงสร้างในระดับภูมิภาคนี้ จะมีอยู่ด้วยกันในทุกจังหวัด ได้แก่ โครงสร้างสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด กระนั้น ด้วยความที่พื้นที่มีความถี่ของภัยสูง และเป็นภัยในระดับ 3 ทำให้ที่ผ่านมามีการพิจารณาถึงการกำหนดให้มีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสาขาขึ้นเพื่อความทั่วถึงในการดำเนินการบริหารจัดการภัยในพื้นที่ อาจกล่าวได้ว่า เมื่อจัดแบ่งหน่วยงานส่วนภูมิภาคที่ดูแลประเด็นด้านภัยในจังหวัดเชียงรายนั้น จะสามารถจัดแบ่งได้ตามพื้นที่ที่รับผิดชอบได้ดังต่อไปนี้

1) พื้นที่เขตเมือง รับผิดชอบโดยสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย ซึ่งรับผิดชอบพื้นที่อำเภอเมืองเชียงราย อำเภอแม่ฟ้าหลวง อำเภอแม่จัน อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน อำเภอเวียงชัย และอำเภอเทิง

2) สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย สาขาเชียงของ รับผิดชอบพื้นที่ 6 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเชียงของ อำเภอเวียงแก่น อำเภอขุนตาล อำเภอพญาเม็งราย อำเภอเชียงรุ้ง อำเภอดอยหลวง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 29 แห่ง

3) สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย สาขาเวียงป่าเป้า รับผิดชอบพื้นที่อำเภอเวียงป่าเป้า อำเภอแม่สรวย อำเภอพาน อำเภอป่าแดด อำเภอแม่ลาว และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 46 แห่ง

ทั้งนี้ การจัดแบ่งดังกล่าวเพื่อให้เกิดความสามารถในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสาขา

กลไกในระดับอำเภอและกลไกในระดับท้องถิ่น กลไกการดำเนินการในระดับอำเภอและระดับท้องถิ่นนั้น จะมีความคล้ายคลึงกันในทุกพื้นที่ เนื่องจากแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้มีกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ

องค์กรภาคประชาสังคม จากแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2558 บัญชีรายชื่อองค์กรสาธารณกุศลในจังหวัดเชียงราย พบว่ามีจำนวนองค์กรทั้งสิ้น 14 องค์กร ได้แก่

ตารางที่ 4.6 รายชื่อองค์กรสาธารณกุศลในจังหวัดเชียงราย

ที่	ชื่อหน่วยงาน	พื้นที่รับผิดชอบ
1.	มูลนิธิสยามรวมใจ (ปุอินทร์) สาขาเชียงราย	อำเภอเมืองเชียงราย
2.	กุ๊ยกัยจอมจันทร์	อำเภอเมืองเชียงราย
3.	สมาคมศิริกรรมเชียงรายบรรเทาสาธารณภัย	อำเภอเมืองเชียงราย
4.	เครือข่ายการจัดการภัยพิบัติภาคประชาชน จ.เชียงราย	อำเภอเมืองเชียงราย

ที่	ชื่อหน่วยงาน	พื้นที่รับผิดชอบ
5.	กุ๊ยกั๋ยสยามรวมใจแม่สาย (ปู่อินทร์)	อำเภอแม่สาย
6.	มูลนิธิพระครูพิทักษ์ วัดพรหมวิหาร	อำเภอแม่สาย
7.	มูลนิธิเมืองพานสงเคราะห์ (กุ๊ยกั๋ยพาน)	อำเภอพาน
8.	กุ๊ยกั๋ยทัพั้ง	อำเภอแม่จัน
9.	กุ๊ยกั๋ยแสงธรรม	อำเภอแม่จัน
10.	สยามรวมใจ (ปู่อินทร์)	อำเภอเชียงของ
11.	กุ๊ชีพ-กุ๊ยกั๋ย บัวสลี เชียงราย	อำเภอแม่ลาว
12.	หน่วยกุ๊ยกั๋ยสยามรวมใจแม่ลาว	อำเภอแม่สรวย
13.	เครือข่ายสภาองค์กรชุมชนจังหวัดเชียงราย	อำเภอแม่สรวย
14.	กุ๊ยกั๋ยสยามรวมใจ เวียงป่าเป้า	อำเภอเวียงป่าเป้า

4.1.3.2 สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

จังหวัดเชียงรายมีหน่วยราชการส่วนภูมิภาคของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้แก่ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย สาขาเชียงของ และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย สาขาเวียงป่าเป้า โดยมีการแบ่งพื้นที่รับผิดชอบ กล่าวคือ

- สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงรายรับผิดชอบ อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองเชียงราย อำเภอเวียงชัย อำเภอเทิง อำเภอแม่จัน อำเภอเชียงแสน อำเภอแม่สาย และอำเภอแม่ฟ้าหลวง
- สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย สาขาเชียงของ รับผิดชอบ 6 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเชียงของ อำเภอเวียงแก่น อำเภอขุนตาล อำเภอพญาเม็งราย อำเภอเชียงรุ้ง และอำเภอดอยหลวง
- สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย สาขาเวียงป่าเป้า รับผิดชอบ 5 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเวียงป่าเป้า อำเภอพาน อำเภอป่าแดด อำเภอแม่ลาว และอำเภอแม่สรวย

สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงรายมีการแบ่งโครงสร้างองค์กรแบ่งเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ กลุ่มงานยุทธศาสตร์และการจัดการ ฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ ฝ่ายสงเคราะห์ผู้ประสบภัย สำหรับโครงสร้างภายในองค์กรของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงรายสาขา ทั้งสองแห่ง แบ่งเป็นฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการและฝ่ายสงเคราะห์ผู้ประสบภัย จากข้อมูลอัตรากำลังบุคลากรกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ณ วันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย สาขาเชียงของ และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย สาขาเวียงป่าเป้า มีอัตรากำลังที่เป็นข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานราชการ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4.7 อัตรากำลังของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงรายและสาขา⁴

หน่วย: คน

หน่วยงาน	ข้าราชการ		พนักงานราชการ		ลูกจ้างประจำ
	ปฏิบัติ	กรอบ	ปฏิบัติ	กรอบ	
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย	13	17	5	5	1
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย สาขาเชียงของ	3	5	1	2	1
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย สาขาเวียงป่าเป้า	3	5	1	2	-

4.1.4 บทสรุปข้อความเห็นต่อการจัดการสาธารณภัยในพื้นที่

บทสรุปข้อความเห็นต่อการจัดการสาธารณภัยในพื้นที่ในส่วนนี้เป็นการสรุปประเด็นจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย รักษาการหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2561 รวมไปถึงการประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 1 จังหวัดเชียงราย วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2561 การประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 2 และกลุ่มที่ 3 จังหวัดเชียงราย เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2561 จากการเก็บข้อมูลในพื้นที่ ทำให้ได้รับข้อความเห็นต่อการดำเนินการจัดการสาธารณภัยในพื้นที่ โดยสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

4.1.4.1 สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

ประเด็น	ความคิดเห็น
(1) โครงสร้าง	
- สภาพปัจจุบัน	N/A
- ปัญหาและข้อจำกัด	N/A
- ข้อเสนอแนะ	จัดโครงสร้างให้แน่นกว่านี้หรือเข้มแข็งขึ้น โดยเฉพาะการจัดโครงสร้างของ ปภ.สาขา

⁴ กองการเจ้าหน้าที่ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.

ประเด็น	ความคิดเห็น
(2) ระบบงาน	
- สภาพปัจจุบัน	■ ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของผู้ว่าฯในเรื่องการจัดการสาธารณสุข ■ งานธุรการ การประสานงาน และการลงพื้นที่ปฏิบัติงาน ■ ลงนามได้เฉพาะเรื่องประสานงาน ขอข้อมูล งานเขียนหนังสือสารบรรณต่าง ๆ การลงนามสั่งการตามระเบียบกฎหมายเป็นของผู้ว่าฯลงนามและสั่งต่อไปยังนายอำเภอ ■ ขับเคลื่อนแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขในภาพกว้างทั้งระดับจังหวัด
- ปัญหาและข้อจำกัด	■ ประชาชนยังคาดหวังต่อ ปก.จังหวัด จะสามารถช่วยเหลือเมื่อเกิดเหตุภัยใด ๆ ขึ้น แต่ยังไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึงทั้งหมด ■ การรับผิดชอบพื้นที่ทั้งจังหวัด เมื่อเกิดภัยขึ้นในพื้นที่หลายอำเภอ และแต่ละอำเภอมีความห่างไกลกันมาก
- ข้อเสนอแนะ	■ โดยปกติเกิดน้ำท่วมเป็นประจำ ปก.จังหวัด ควรหาแนวทางแก้ไข หรือประเมินเพื่อหาทางช่วยเหลือ ไปเป็นพี่เลี้ยง
(3) ทรัพยากร: บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะ	
- สภาพปัจจุบัน	■ เรื่องภัยต่าง ๆ มีงบประมาณรองรับอยู่แล้ว
- ปัญหาและข้อจำกัด	■ บุคลากรจะต้องทำทุกงานเมื่อเกิดภัย เช่น เมื่อเกิดน้ำท่วม ต้องยกเรือ หามเรือใช้บุคลากรด้วยกันเอง ตั้งแต่ระดับสูงลงมา ■ ในระดับจังหวัดมีคนขับเคลื่อนงาน แต่เมื่อลงไปในระดับอำเภอไม่มีคนทำงาน ■ เครื่องจักรในพื้นที่ไม่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาของประชาชนได้ ต้องประสานหน่วยงานในจังหวัด แม้แต่ ปก.จังหวัด เครื่องจักรไม่ค่อยมี ต้องใช้เครื่องจักรของศูนย์ ปก.เขต 15 ซึ่งมีเครื่องจักรจำนวนมาก แต่ไม่มีคนขับรถ คนขับรถขาดบุคลากรในการใช้เครื่องจักรเหล่านี้ ■ จังหวัดเชียงรายมีอุปกรณ์จำนวนมาก แต่ขาดกำลังคน เมื่อเกิดภัยขึ้น ใครจะนำวัสดุอุปกรณ์เหล่านี้ลงพื้นที่ กล่าวคือ ขาดกำลังพลเข้ามาสนับสนุน เพราะบางคนรับผิดชอบรถหลายคัน โดยเฉพาะ ศูนย์ ปก.เขต ■ เครื่องจักรที่อยู่ที่ศูนย์ ปก.เขต ไม่สามารถไปตั้งในจังหวัดได้ เพราะเกี่ยวข้องกับระเบียบกฎหมาย ■ การมอบหมายบุคลากรที่ไม่ได้มีความรู้เรื่องการแปลนอาคาร แต่กลับให้ไปปฏิบัติงาน ณ หน่วยงานที่เกิดเรื่อง บุคลากรขาดความรู้ความสามารถ เนื่องจากไม่มีสถาบันที่สร้างนักป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข

ประเด็น	ความคิดเห็น
- ข้อเสนอแนะ	■ เพิ่มอัตรากำลังคน หรือแบ่งโซนให้ชัดเจน ไม่ต้องให้เป็น ปก.สาขา ก็ได้ ■ สามารถเคลื่อนย้ายทรัพยากรได้รวดเร็วขึ้น
(4) การประสานงานในระดับพื้นที่	
- สภาพปัจจุบัน	■ เป็นเลขานุการของผู้ว่าฯใน ก.ช.ก.จ. อำนาจอยู่ที่ผู้ว่าฯ โดยผู้ว่าฯจะสั่งการไปยัง นายอำเภอ ■ มีการประสานงานแนวราบเพื่อให้ข้อมูลมีความรวดเร็วขึ้นทั้งหน่วยงานในระดับ อำเภอและ อปท. ■ การประสานของศูนย์ ปก.เขต ลงพื้นที่จะผ่าน ปก.จังหวัด ■ ศูนย์ ปก.เขต ให้การสนับสนุน ปก.จังหวัด/สาขา เช่น ขอสนับสนุนเครื่องจักร เพราะเครื่องจักรส่วนใหญ่จะรวมไว้ที่ศูนย์ ปก.เขต ■ เรื่องสาธารณภัย กฎหมายมอบให้เป็นหน้าที่ของ อปท. ■ เป็นเจ้าภาพให้กับ อปพร. ที่เป็นสมาชิก ■ การทำงานต่าง ๆ ร่วมกับ อปท. ทำให้ทราบถึงความเข้มแข็งยังไม่มี และ จำเป็นต้องพึ่ง ปก.จังหวัด อยู่อีกมาก เช่น ครูฝึกดับเพลิงขั้นต้น ครูฝึกดับเพลิง ตามโรงแรมต่าง ๆ ความเป็นจริง อปท. สามารถดำเนินการเองได้
- ปัญหาและข้อจำกัด	■ การมอบอำนาจของผู้ว่าฯ ให้นายอำเภอดูแลรับผิดชอบเรื่องภัยต่าง ๆ ในพื้นที่ ไม่สามารถทำได้ครบถ้วนทั้งหมด เพราะมีภัยหลายประเภท ■ ไม่สามารถสั่งการนายอำเภอได้ ต้องรอการสั่งการตามระเบียบกฎหมายของผู้ว่าฯเท่านั้น ■ ขาดหน่วยงานกลางในการประสานระหว่างจังหวัดกับอำเภอและ อปท. ■ แม้จะมีการประสานงานกับหน่วยงานในระดับอำเภอ แต่หน่วยงานเหล่านั้น จะดำเนินการตามหรือไม่ก็ได้ ■ ยังมีช่องว่างระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ทั้งอำเภอและ อปท. ซึ่งช่องว่างระหว่างส่วนราชการระดับจังหวัดกับอำเภอ ในเรื่องงานสาธารณภัย ระดับ อปท. คือ กฎหมาย ■ ระเบียบกฎหมายที่ใช้แตกต่างกัน โดยเฉพาะของ อปท. ส่งผลต่อการตรวจสอบ ของ สตง. ซึ่งทำให้ อปท. ไม่กล้าทำงาน ระเบียบกระทรวงมหาดไทยต่าง ๆ เป็นข้อจำกัดในการทำงานร่วมกัน ■ อำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. จัดตั้ง อปท. กับ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจฯ กรณีส่วนราชการต่าง ๆ ยังไม่ได้ถ่ายโอนให้ อปท. อย่างแท้จริง โดยเฉพาะงานด้านสาธารณภัย การฟื้นฟู การช่วยเหลือต่าง ๆ

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ เมื่อมอบให้ อบท. ทำ แต่มีอำนาจหน้าที่ไม่มาก ทำงานได้ไม่เต็มที่ ■ ปัญหาการชักข้อม ยังไม่ได้รับความสำคัญเท่าที่ควร ยกเว้นเมื่อเกิดภัยขึ้นแล้ว ■ ขาดการต่อยอดโครงการจาก อบท. เมื่อมีการอบรมให้ความรู้จาก ปก.จังหวัด แล้ว
- ข้อเสนอแนะ	■ ควรมีคนประสานงานระดับ อบท. เพื่อให้งานขับเคลื่อนได้ ■ ควรมีคนของส่วนราชการลงไปเป็นพี่เลี้ยง ให้คำแนะนำ อบท. ■ แนวทางการช่วยเหลือ ยังไม่ได้ข้อยุติ เจ้าหน้าที่ฝ่ายป้องกันของ อบท. ต้องรอจากส่วนกลาง ปก.จังหวัด อยู่ใกล้ชิดผู้ว่าฯ น่าจะช่วยประสานให้กับ อบท. ได้ ■ หน้าที่หลักควรเป็นคนกลาง เป็นหน่วยกระตุ่น เช่น หาก อบท. ยังไม่ยับยั้ง อาศัยอำนาจของคนกลางตามกฎหมายสามารถทำได้ เป็นหน่วยบูรณาการ จะทำให้สะดวกยิ่งขึ้นในการติดต่อเครือข่ายต่าง ๆ เช่น ทหาร อาจารย์ในมหาวิทยาลัย ทุกแผนที่กำหนดไว้ให้ ปก.จังหวัด เป็นคนกลาง เป็นมือประสาน เช่น กรณีถ้าหลวงเมื่อใครก็ตามมาในพื้นที่เพื่อรายงาน ปก.จังหวัด จะเป็นมือประสาน และเป็นมือปฏิบัติในภัยระดับที่พิเศษ เช่น ต้องใช้ ERT ระดับ 3 ต้องใช้รถแมงมุม ใช้ความสามารถเป็นพิเศษ จึงต้องเป็นมือปฏิบัติไปพร้อมกันด้วย

4.1.4.2 สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด สาขา

ประเด็น	ความคิดเห็น
(1) โครงสร้าง	
- สภาพปัจจุบัน	■ ปก.สาขาเชียงของ รับผิดชอบพื้นที่อำเภอ 6 แห่ง ตำบล 25 แห่ง หมู่บ้าน 345 แห่ง และ อบท. 29 แห่ง เป็นพื้นที่ติดชายแดนเป็นส่วนใหญ่ ■ ปก.สาขาเวียงป่าเป้า รับผิดชอบพื้นที่อำเภอ 5 ในพื้นที่โซนใต้ของจังหวัด เชียงราย รวมประมาณ 38 เปอร์เซนต์ของพื้นที่จังหวัด มี อบท. 46 แห่ง ■ การจัดตั้ง ปก.สาขา ตามความถนัดของภัย และแบ่งตามพื้นที่ห่างไกล ระยะเวลาเข้าถึง เช่น สะเมิง ฮอด เชียงดาว ฝาง เป็นดอยและติดกับลุ่มน้ำ มีอุทกภัยและดินโคลนถล่มที่มีความถี่บ่อยครั้ง ■ โครงสร้างภายในสาขา แบ่งออกเป็นฝ่ายป้องกันและฝ่ายปฏิบัติการ โดยฝ่ายปฏิบัติการจะมีแนวร่วมสำรวจ

ประเด็น	ความคิดเห็น
- ปัญหาและข้อจำกัด	■ ปก.สาขา มีหน้าที่ แต่ไม่มีอำนาจ ■ การจัด ปก.สาขา ไม่สอดคล้องกับขนาดอำเภอและระยะทางที่จะเดินทางไปในพื้นที่ หากมีเหตุด่วนหรือฉุกเฉินจะประสบปัญหาเป็นอย่างมาก ไปไม่ทันการณ์ เช่น ปก.สาขาเวียงป่าเป้า ระยะทางจากที่ตั้งของสำนักงานไปยังอำเภอที่ไกลที่สุด 218 กิโลเมตร ใช้เวลาเดินทางประมาณ 2 ชั่วโมง ปก.สาขาเวียงป่าเป้า มีพื้นที่ต้องเดินทางอ้อมมากเกินไป เช่น อ.เวียงป่าเป้า ไป อ.ป่าแดด ใช้เวลาประมาณ 200 กิโลเมตร ถึงแม้จะเป็นถนนทางหลวง ■ ต้องรับผิดชอบดูแลหลายตำบล หลายหมู่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ยังไม่เต็มที่ในการเข้าถึง ช่วยเหลือ สั่งการ ในอำเภอ ไม่ค่อยมีน้ำหนัก อาศัยนายอำเภอ ปลัดอำเภอ ไปเป็นตัวเชื่อมและสั่งการ ■ การปฏิบัติงานในพื้นที่ค่อนข้างกว้างและหลายอำเภอ บางสาขามีอำเภอรับผิดชอบน้อย แต่ระยะการเดินทางค่อนข้างไกล ■ เมื่อเกิดภัยในพื้นที่จะดูแลได้เต็มที่ในกรณีที่ ปก.สาขา อยู่ในพื้นที่นั้น แต่ถ้าเกิดภัยในพื้นที่ต่างอำเภอ เช่น อุบัติเหตุทางถนน มีรถกู้ภัย 1 คัน หากไป อ.ป่าแดด ระยะทาง 130 กิโลเมตร รวมไป-กลับ 260 กิโลเมตร ■ พื้นที่รับผิดชอบ กรณี ปก.สาขาเวียงป่าเป้า รับผิดชอบอำเภอ 5 แห่ง การเดินทางต้องวนไปวนมา ถนนทะเลกันไม่ได้ อ.เวียงป่าเป้า มา อ.ป่าแดด ทะลุมาทาง อ.พาน ไม่ได้ ต้องวนกลับมาทาง อ.แม่สรวย หรือ อ.แม่ลาว ซึ่งระยะทางค่อนข้างไกล
- ข้อเสนอแนะ	■ ต้องการ ปก.สาขา เพิ่มเพราะสภาพพื้นที่แต่ละอำเภอมีความห่างไกล ■ ปรับพื้นที่รับผิดชอบของแต่ละสาขาใหม่ ควรมี 3 สาขาจึงจะเหมาะสมและทำงานได้เต็มที่ แต่ต้องจัดรูปใหม่ ■ การตั้ง ปก.สาขา ควรเป็นศูนย์กลางมากกว่า ดูแลอำเภอที่อยู่ตรงกลางและสามารถเชื่อมโยงไปแต่ละอำเภอได้ในระยะใกล้ แต่ ปก.สาขาเวียงป่าเป้า กลับอยู่ปลายทางติดกับจังหวัดเชียงใหม่ ■ ควรมี ปก.สาขา ทุกจังหวัด เพราะไม่มีจังหวัดใดไม่มีภัย เช่น งานเครือข่ายงานทางถนน มีทุกวัน และภัยที่มีตามฤดูกาล กรณีจังหวัดพะเยามีภัยทุกวันในแต่ละโซนของจังหวัดภัยแตกต่างกันไป แม้ว่ามี อปท. แต่ไม่ได้จับประเด็นเหล่านี้ มีอำนาจหน้าที่แต่ อปท. ต้องมีข้อซักถามอยู่ตลอด

ประเด็น	ความคิดเห็น
(2) ระบบงาน	
- สภาพปัจจุบัน	■ งานหลักคือ การสร้างเครือข่ายระหว่าง ปภ.สาขา กับอำเภอและ อปท. ที่อยู่ใน การดูแลรับผิดชอบ รวมถึงส่วนราชการ ■ การให้ความช่วยเหลือและการเฝ้าระวังป้องกัน ■ ใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ผ่าน ปภ.จังหวัด เพื่อสั่งการลงมา ■ การสำรวจพื้นที่ภัย ■ ภารกิจหลักคือ การประชุม ก.ช.ภ.อ. เป็นกรรมการช่วยเหลือระดับอำเภอ ร่วมสำรวจและร่วมพิจารณาให้การช่วยเหลือให้เป็นไปตามระเบียบ หลักเกณฑ์ ■ หมุนเวียนบุคลากรเข้าร่วมประชุม เช่น ประชุมหัวหน้าส่วนราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประชุม ก.ช.ภ.อ. ■ ในอดีตแจกของเพียงอย่างเดียว แต่ปัจจุบันทำงานลดความเสี่ยง งานวิชาการ เริ่มมากขึ้น งานโครงสร้าง งานอบรม ไม่ใช่การรอภัยแล้วไปประชุม มีเนื้องาน ที่สามารถไปถึงอำเภอได้ ■ ก่อนเกิดเหตุ ทำหน้าที่เตรียมพื้นที่ให้ความรู้ ในขณะที่มีเหตุก็เป็นที่พักพิงด้วย หากเรื่องบานปลายจะเป็นหน่วยที่ขอกำลังพลสนับสนุนและให้คำปรึกษา เกี่ยวกับเครื่องจักรที่มี เพราะรู้ว่าศูนย์ ปภ.เขตมีอะไรบ้าง ขณะเดียวกันให้ข้อมูล ศูนย์ ปภ.เขต ที่สามารถสอบถามสาขาได้ ■ เหมือนงานของประชาสัมพันธ์อำเภอในอดีต แต่เป็นมิติสาธารณภัย ซึ่งเดิมที่ กรมประชาสัมพันธ์ก็ดูแลเรื่องเหล่านี้ด้วย ■ นโยบายของหัวหน้าสำนักงาน ปภ.สาขาเวียงป่าเป้า พยายามเข้าประชุมทุกอำเภอ เพื่อให้ทุกคนรู้ว่ามี ปภ.สาขา อยู่ แต่ช่วยให้คำแนะนำได้อย่างเดียว
- ปัญหาและ ข้อจำกัด	■ การทำหนังสือของ ปภ.สาขา ไป ปภ.จังหวัด เพื่อให้ ปภ.จังหวัด ทำหนังสือไปถึง ผู้ว่าฯ ต้องรอผู้ว่าฯ ส่งไปยังนายอำเภอ และต้องใช้เวลากว่าที่นายอำเภอจะสั่งการ ไปที่ อปท. ■ ปภ.สาขา เป็นกรรมการใน ก.ช.ภ.อ. เท่านั้น ไม่ได้เป็นเลขานุการ ทำให้ไม่เบ็ดเสร็จ เช่น การกำหนดวันประชุมที่ต้องรอ ■ การประชุมระดับอำเภอ ต้องรับผิดชอบหลายอำเภอ และแต่ละอำเภอ มีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะตัวนายอำเภอ ■ การเข้าพื้นที่เปรียบเทียบกับอำเภอที่มี ปภ.สาขา กับอำเภอที่ไม่มี ปภ.สาขา เห็นภาพชัดเจนในกิจกรรมที่เป็นทางการ เช่น การประชุมประจำเดือนหัวหน้า ส่วนราชการในระดับอำเภอ อำเภอที่ไม่มี ปภ.สาขา และ ปภ.จังหวัด ไม่ได้ลงไป

ประเด็น	ความคิดเห็น
	ประชุมร่วม ผู้บริหารระดับกรมมีนโยบายมาตลอดว่าควรจะเข้าร่วมในทุกโอกาส ในการประชุมหัวหน้าส่วนระดับอำเภอ ■ แต่ละพื้นที่มีปัญหาแตกต่างกัน เวลาเกิดเหตุสาธารณภัยที่จะออกพื้นที่ก่อนคือ อำเภอ ด้วยข้อจำกัดของ ปก.สาขา ที่ต้องดูแลหลายอำเภอ จึงไปถึงทีหลัง ■ ภาพแรกที่มาทำงานใน ปก.สาขา คิดว่าจะเป็นการแบ่งเบาภาระฝ่ายป้องกันของ อำเภอได้บ้าง แต่เมื่อปฏิบัติงานในพื้นที่จริง การจัดการสาธารณภัยในปัจจุบัน มีรายละเอียดซับซ้อนมากกว่าในอดีต เป็นอำนาจการจัดการสาธารณภัยของ นายอำเภอโดยตรง ผู้ปฏิบัติจริงคือ ปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคง ■ การไม่ขึ้นตรงต่อนายอำเภอ ส่งผลต่อการสั่งการหรือการสั่งใช้ของนายอำเภอต่อ ปก.สาขา บางกรณี ปก.สาขา ปฏิบัติหลายอำเภอหรือบางคำสั่งไม่เป็นไปตาม กรอบกฎหมาย ทาง ปก.สาขา ค่อนข้างลำบากใจในบางคำสั่ง ■ การเสนอเรื่องต่อนายอำเภอจาก ปก.สาขา ขึ้นไป บาง ปก.สาขา เสนอรูปแบบ ได้ไม่เต็มที่ ต้องขอประสานทางอ้อมผ่านช่องทางของ อปท. และปลัดอำเภอ ฝ่ายความมั่นคง ใช้หลากหลายรูปแบบที่จะประสานให้ได้ ■ ปก.สาขา บางสาขาถูกกลืนกินว่าไปทำงานแทนปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคง แต่การทำงานจริงในเชิงสั่งการและอำนาจเป็นของปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคง โดยตรงอยู่แล้ว ปก.สาขา จะสั่งการกำนันผู้ใหญ่บ้านต่อไม่ได้ ไม่เหมาะสม
- ข้อเสนอแนะ	■ ถ้ามีความรู้ในเรื่องต่าง ๆ สามารถไปช่วยเหลือท้องถิ่นในการอบรมให้ความรู้ได้ เช่น เรื่อง CBDRM รวมถึงการฝึกซ้อมแผน แต่ให้ อปท. เป็นผู้เขียนโครงการ และจัดงบประมาณ ■ ควรตัดอำนาจส่วนหนึ่งของปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคงมาให้ ■ ควรกำหนดแผนงานเพิ่มเติมในเรื่องการลดความเสี่ยง ต้องคิดงานให้เหมือนกัน การจัดกิจกรรมรับนโยบายไปทำ ต้องมีเครือข่ายกู้ชีพกู้ภัย อาสาสมัคร ■ เพิ่มอำนาจ ก.ช.ภ.อ. ให้ ปก.สาขา
(3) ทรัพยากร: บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะ	
- สภาพปัจจุบัน	<u>บุคลากร</u> ■ ตำแหน่งหัวหน้า ปก.สาขา เป็นตำแหน่งระดับชำนาญการพิเศษ หัวหน้าฝ่าย เป็นระดับชำนาญการ และระดับปฏิบัติการเป็นลูกน้องอย่างละ 1 คน พนักงานราชการอีก 2 คน รวมแล้วมี 7 คน ตามกรอบอัตรากำลัง ■ บุคลากรที่มาจากสายงานช่างเดิม เช่น มาจาก รพช. เมื่อเข้าประชุม ก.ช.ภ.อ. จะได้เปรียบ 2 เรื่อง เพราะมีความรู้เรื่องระเบียบและวิชาช่าง ซึ่งเจ้าหน้าที่

ประเด็น	ความคิดเห็น
	ฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยใน อบท. ไม่มีความรู้เหล่านี้ ■ การประชุมหัวหน้าส่วนระดับอำเภอ เนื่องจากไม่สามารถไปประชุมพร้อมกันทุกอำเภอได้ เลือกในวาระที่จะต้องใช้ดุลยพินิจร่วม <u>งบประมาณ</u> ■ เดิมทีไตรมาสแรกประมาณ 30,000 บาท ที่ผ่านมาได้ไตรมาสละ 50,000 บาท เฉลี่ยประมาณปีละ 100,000 กว่าบาท <u>ยานพาหนะ</u> ■ มีทรัพยากรสำหรับการกู้ยืมเป็นรถ 2-3 คัน เป็นรถกู้ยืมขนาดเล็ก รถปิคอัพ ■ ปก.สาขา มีรถให้ดูแล 2 คัน หัวหน้ากับลูกน้องขับรถคนละคัน เมื่อเกิดภัยก็สามารถไปคนละอำเภอได้
- ปัญหาและข้อจำกัด	<u>บุคลากร</u> ■ กรณี ปก.สาขา ข้าราชการ 2 ต้องหมุนเวียนกันไปประชุมในอำเภอที่รับผิดชอบ และการขับเคลื่อนนโยบายทำได้ไม่เต็มที่ ■ ปก.สาขาเชิงของ การประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้านในทุกอำเภอพร้อมกันทั้ง 6 อำเภอ ในทุกวันที่ 2 ของเดือน เชิญมาแล้วไม่สามารถไปร่วมทั้งหมดได้ สมมติว่ามี ข้าราชการ 4 คน เฉลี่ยไปคนละอำเภอก็ยังไม่ครบทั้ง 6 อำเภอ ■ ปก.สาขาเชิงของ มีหัวหน้างานภายในคือ หัวหน้าฝ่ายป้องกันสาธารณภัย และหัวหน้าฝ่ายปฏิบัติการและบรรเทาสาธารณภัย แต่ขณะนี้ภารกิจของหัวหน้าทั้งสองฝ่ายรับผิดชอบโดยข้าราชการ 1 คน ซึ่งต้องทำงานทั้งงานปฏิบัติการและงานสำนักงาน ■ ปก.สาขา มีบุคลากรน้อย งานจึงไปตกอยู่ที่ปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคง เกี่ยวกับงานสาธารณภัย การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของประชาชน ■ คนน้อย หากเกิดกรณีน้ำท่วมหลาก มีประชุม ก.ช.ภ.อ. โดยเฉพาะข้าราชการ ก็จะไปประชุมได้ไม่ทันและทั่วถึง เพราะไม่สามารถให้ลูกจ้างหรือพนักงานราชการไปประชุมแทนได้ ■ การประชุมหัวหน้าส่วนในระดับอำเภอจัดขึ้นพร้อมกัน ทำให้บุคลากรไม่สามารถไปร่วมทั้งหมดได้ ■ ไม่มีเจ้าหน้าที่ทางการเงิน มีปัญหาในการเบิกจ่ายงบประมาณ ต้องส่งเรื่องไปที่ ปก.จังหวัด เพื่อเป็นหน่วยเบิกจ่าย ■ ปก.สาขาบางแห่ง อัตรากำลังที่มีอยู่ไม่ตรงกับกรอบอัตรากำลังที่วางไว้

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ไม่ได้มีอัตราเพิ่มขึ้น เพียงแต่มีตำแหน่งระดับชำนาญการพิเศษที่เป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่ที่เข้ามาใหม่ยังถือว่าน้อย เพราะยังเป็นคนเดิมและเป็นคนในพื้นที่ที่เคยทำงาน ■ เมื่อมีงาน ทาง อปท. ที่ต้องอาศัย ปก.สาขา ในเรื่องวิชาการ การอบรม ซึ่งปัญหาส่วนหนึ่ง ปก.สาขา ไม่สามารถตอบสนองได้เต็มที่ เพราะคนที่มายังไม่ตรงกับตำแหน่งที่กรอบที่วางไว้ ■ ปก.สาขา บางสาขา บุคลากรภายในยังขาดความรู้ความสามารถเกี่ยวกับสาธารณภัยในเชิงลึก โดยเฉพาะการจัดการสาธารณภัย ซึ่งต้องให้คำแนะนำกับอปท. และอำเภอ เป็นที่พึ่งได้เฉพาะในบางเรื่อง ■ ความรู้ความสามารถหรือวิชาเฉพาะที่ต้องใช้ปฏิบัติงานตามกรอบที่กรมให้มาส่วนใหญ่ไม่ตรงตามนั้น ต้องชวนช่วย ศึกษาค้นคว้ากันเอง ■ บุคลากรอาจจะไม่ได้ขาดแคลน แต่เพราะพื้นที่ไม่น่าไปอยู่ ไม่มีคนอยากไปหรือไม่ใช่คนในภูมิลำเนา ภัยไม่ต่างกันในแต่ละพื้นที่ ■ บุคลากรมีศักยภาพ ความสามารถ ความอดทนในการทำงานพื้นที่ต่างกัน ปก.สาขา บางสาขาคนน้อย แต่ทำงานได้มีประสิทธิภาพ ■ มีอัตรากำลัง แต่ไม่ได้คนมาทำหน้าที่ในแต่ละงาน ■ กรอบอัตรากำลังที่กำหนดไว้ ประกอบด้วย หัวหน้า ปก.สาขา 1 คน มี 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายป้องกันและฝ่ายปฏิบัติการ กรอบอัตรากำลัง 7 คน แต่บางคนยังทำงานอยู่ที่กรมส่วนกลาง ■ กรอบอัตรากำลัง 7 คน แต่การปฏิบัติงานจริงในพื้นที่ ไม่ได้ตามกรอบ อัตรากำลัง ส่งผลต่อการสนับสนุนภารกิจในพื้นที่ ไม่สามารถให้คำแนะนำได้และไม่ตรงกับฝ่ายป้องกันและฝ่ายปฏิบัติการที่มีโครงสร้างอยู่ ■ ปก.สาขา บางสาขา รับผิดชอบพื้นที่ที่มีภัยเกิดขึ้นน้อยกว่า ในขณะที่พื้นที่ทางภาคเหนือมีภัยที่หลากหลาย ทางภาคใต้อาจจะเจอภัยเพียงวาตภัยและอุทกภัย ■ การจัดสรรบุคลากรไม่สมดุลกับพื้นที่ที่มีภัยแตกต่างกัน ■ ที่ผ่านมาจะจัดสรรบุคลากรตามความถนัดของภัย พื้นที่เสี่ยงภัย และความห่างไกลของพื้นที่ ■ บุคลากรอยากย้าย แต่ไม่มีคนมาเปลี่ยน ■ บางคนลาออกไปแล้ว แต่ไม่มีบุคลากรมาทดแทน ในขณะที่มีงานจำนวนมาก ทั้งงานสนับสนุน และงานวิชาการ ■ การลงพื้นที่ให้ความช่วยเหลือเพียงคนเดียวไม่สามารถทำอะไรได้นัก

ประเด็น	ความคิดเห็น
	<u>งบประมาณ</u> ■ งบประมาณตั้งแต่ พ.ศ. 2556 ให้จังหวัดละ 20 ล้านบาท ซึ่งไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนทั้ง 16 จังหวัด เช่น อ.ป่าแดด มีภัยแล้งทุกปี งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรปีละไม่เกิน 300,000 บาท จึงไม่เพียงพอ <u>วัสดุอุปกรณ์</u> ■ วัสดุอุปกรณ์มีน้อย หากเกิดอุทกภัยในพื้นที่อำเภอ 4 แห่ง พร้อมกัน ปก.สาขา เวียงป่าเป้า ไม่สามารถไปดูแลทั่วถึงได้
- ข้อเสนอแนะ	■ ควรมีข้าราชการที่สามารถหมุนเวียนทำหน้าที่ เช่น การประชุมที่จัดวันเดียว แต่ด้วยพื้นที่รับผิดชอบหลายอำเภอ และไม่เหมาะสมหากให้พนักงานราชการ หรือลูกจ้างไปประชุมแทน ■ ข้าราชการควรมีอย่างน้อย 3 คน ระดับใดก็ได้ เพื่อแก้ปัญหาการประชุม ระดับหัวหน้าส่วนในอำเภอต่าง ๆ ■ ควรวิเคราะห์ว่าสาเหตุมาจากการขาดบุคลากรหรือเกลี้ยบุคลากรไม่ได้ ■ เรื่องความสามารถในแต่ละตำแหน่ง คนที่อยู่สาขาดำรงเครื่อง บางวัน ต้องไปให้ความรู้ของเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของ อปท. ■ ควรมีการเสริมความรู้ให้กับบุคลากรภายในสาขา ■ ต้องหาความรู้เพิ่มเติม เช่น ระเบียบกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง กรณีไปตอบคำถาม เกี่ยวกับระเบียบกฎหมายในความรับผิดชอบของสำนักงานส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่นจังหวัดให้กับ อปท. ■ ควรพิจารณาจากในระดับจังหวัดว่าเอียงไปทางไหน เพื่อให้ได้ตำแหน่งที่ตรงกับ ความจำเป็นในพื้นที่ เพราะแต่ละพื้นที่อาจมีเรื่องที่จำเป็นไม่ตรงกัน ■ บุคลากรของกรม ปก. มีสาขาวิชาชีพที่หลากหลายถือว่าดี แต่ไม่ได้สร้างเส้นทาง อาชีพให้สั่งสมอยู่ในสายสาธารณภัย เพราะมีบุคลากรที่มาจากประชาสงเคราะห์ รพช. เดิม แต่ไม่เก่งเรื่องฟื้นฟู จะนัดเรื่องโครงสร้าง สามารถให้คำแนะนำเรื่อง สาธารณภัยเมื่อเกิดเรื่องอันตรายเกี่ยวกับโครงสร้าง แต่ต้องสั่งสมสายงานโยธาฯ ต่อในเรื่องสาธารณภัยให้ได้ ต้องปรับโครงสร้างใหญ่ ■ การอบรม การสร้างเครือข่ายควรไปเป็นทีม ■ บุคลากรมีความจำเป็นสำหรับพื้นที่ที่มีอำเภอค่อนข้างมาก เช่น ปก.สาขาเชียงใหม่ 6 อำเภอ เมื่อเกิดภัยในจังหวัดเชียงใหม่จะเกิดพร้อมกัน โดยเฉพาะ ฤดูฝน มีทั้งอุทกภัย วาตภัย ดินโคลนถล่มในหลายพื้นที่ในระยะเวลาใกล้เคียงกัน ■ อาจจัดสรรงบประมาณแบบเดิม 50 ล้านบาท ต่อจังหวัด

ประเด็น	ความคิดเห็น
(4) การประสานงานในระดับพื้นที่	
- สภาพปัจจุบัน	■ ร่วมประชุมในระดับอำเภอที่รับผิดชอบ โดยรับมอบหมายภารกิจจาก ปก.จังหวัด ■ การสร้างเครือข่ายระหว่างส่วนราชการ อำเภอ ท้องถิ่นในพื้นที่ที่สาขาดูแลรับผิดชอบ ■ เมื่อจังหวัดมีการแจ้งเตือนเรื่องต่าง ๆ ปก.สาขา มีหน้าที่กำกับ อปท. ต่าง ๆ เพราะ ปก.สาขา ได้ประชุมร่วมกันกับทางอำเภอ ส่วนราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ■ การเข้าร่วมประชุมต่าง ๆ ร่วมเป็นกรรมการในฐานะตัวแทนของ ปก.จังหวัด ■ การเข้าร่วมกิจกรรมกับทางอำเภอ เช่น อำเภอเคลื่อนที่ หรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่ที่รับผิดชอบ ■ ปก.สาขา เป็นเพียงผู้ประสานงานกรณีลงพื้นที่ ประสานงานระหว่าง อปท. อำเภอ และจังหวัด เพื่อช่วยเหลือ ■ การทำงานกับอำเภอเป็นลักษณะการประสานเสริมจากข้อสั่งการหรือคำสั่งจากจังหวัดลงไปอำเภอโดยตรง ■ การเชื่อมระหว่าง ปก.สาขา กับอำเภอ ในระดับปฏิบัติการจะเป็นการสร้างความสัมพันธ์ในระดับปฏิบัติการด้วยกันเพื่อไปสู่ปลัดป้องกัน ในกรณีระดับนายอำเภอเป็นหน้าที่ของหัวหน้า ปก.สาขา ■ หน้าที่พยายามดึงเครือข่ายมาให้ได้ทั้ง อปท. อำเภอที่ประสานงานอยู่ เพื่อให้มาร่วมกับ ปก.สาขา ให้ได้ ■ การเชื่อมระหว่าง ปก.สาขา กับ อปท. ผ่านเจ้าหน้าที่ป้องกันฯ ของ อปท. ด้วยการสร้างความสนิทสนมคุ้นเคยกันให้ได้ เพื่อไปสู่ผู้บริหาร อปท. ■ มีการทำปฏิทินการฝึกซ้อมระดับพื้นฐาน เริ่มต้นเจ้าหน้าที่ป้องกันฯ ของแต่ละอปท. เพื่อเป็นฐานก่อน ยังไม่ได้ทำในระดับอำเภอ เพื่อตอบสนองรับ ■ หาก อปท. มีความสงสัยเรื่องระเบียบกฎหมาย บางครั้ง สก.จังหวัด ไม่ว่าจะเชิญ บุคลากรของ ปก. ไปอธิบายเรื่องระเบียบ เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนฯ ■ ปก.สาขา สนับสนุนการอบรมให้ความรู้แก่ อปท. อยู่แล้ว สามารถช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ได้ จึงเริ่มปล่อยให้เป็นหน้าที่ของ อปท. ทำมากขึ้น ■ CBDRM ช่วงแรก ปก.สาขา สอน อปท. ปัจจุบันนำเครือข่ายมาช่วยสอนด้วย เช่น มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง และกำลังประสานกับ กอ.รมน. ■ ปก.สาขา เป็นมือประสานเท่านั้น เป็นหน่วยกระตุ้น อปท. ต้องแจ้งอำเภอว่าที่ไหน มีอุปกรณ์ เครื่องมือ ความรู้ ให้คำแนะนำแก่นายอำเภอ

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ปก.สาขา ช่วยทำให้คนรู้จักกรม ปก. มากขึ้น เพราะเข้าถึงพื้นที่ได้เร็ว ■ การทำงานแผน กรม ปก. จะมีงบประมาณการทำงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับ อปท. มีการทำร่วมกันทั้งอำเภอและ อปท. ■ การประสานกับศูนย์ ปก.เขต ลงมาในพื้นที่ และช่วยทำความเข้าใจว่าเพราะเหตุใดจึงต้องใช้อุปกรณ์และเครื่องมือจากศูนย์ ปก.เขต ในพื้นที่เสี่ยง รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาช่วยปฏิบัติงานตามคู่มือ เช่น ICP ■ ทำงานกับ อปท. ปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคง และจังหวัด ในขณะเดียวกันก็ต้องรองรับกับส่วนกลางคือ ศูนย์ ปก.เขต ต้องทำงานสอดคล้องประสานทั้งหมด ■ บางครั้งต้องไปทำงานในระดับพื้นที่ เช่น เมื่อมีน้ำท่วมขัง อปท. กำลังสูบน้ำ แต่ท่อมีขนาดไม่พอติ จะต้องขอใช้จากศูนย์ ปก.เขต ■ ด้านการจัดทำแผน การเบิกจ่าย การฝึก อปพร. ■ การใช้เครือข่ายวิทยุสื่อสาร
- ปัญหาและข้อจำกัด	■ สภาพความคล่องตัวในการลงปฏิบัติงานในพื้นที่เกี่ยวกับการทำความเข้าใจกับส่วนราชการอื่นที่ในอำเภอและ ปก.สาขา ความเข้าใจของ อปท. ฝ่ายปกครอง กำนันผู้ใหญ่บ้าน หรือส่วนราชการที่อยู่ในระดับอำเภอเดียวกัน ในช่วงแรก ปก.สาขาทำงานให้กับนายอำเภอโดยตรง ยังไม่เข้าใจชัดเจนว่า ปก.สาขา อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลและการสั่งการของ ปก.จังหวัด แต่เมื่อมีการกิจสาธารณภัยในพื้นที่อำเภอในรูปแบบที่เป็นทางการคือ หนังสือจากผู้ว่า มาที่อำเภอ ซึ่งดำเนินการโดย ปก.จังหวัด แต่ใช้อำนาจของผู้ว่าฯ ลงนามให้นายอำเภอทำโดยตรง บางครั้งก็ไม่ได้รับเรื่องที่ส่งมาที่อำเภอ ■ นายอำเภอไม่สามารถสั่งการได้ ■ การประสานงานเป็นหลัก ไม่สามารถสั่งการใครได้ ต้องขอความร่วมมือ ■ การเชื่อมประสานกับหน่วยงานระดับท้องถิ่นและอำเภอ มีข้อจำกัดกรณีบุคลากรของหน่วยงานเหล่านั้นมีการโยกย้ายบ่อยครั้ง เช่น ปลัดอำเภอ แต่สามารถสร้างความสนิทสนมได้ดีกว่าคือ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการที่ทำงานร่วมกันมาหลายปี มีผลัดเปลี่ยนกันบ้าง เช่น เจ้าหน้าที่ป้องกันฯ ของ อปท. ย้ายไปต่างอำเภอ ต้องใช้ระยะเวลาในการสร้างความสนิทสนม เพราะ อปท. บางแห่ง ในปีหนึ่ง ๆ ไม่มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง จำเป็นต้องหาโอกาสอื่น ในทางปฏิบัติ จะใช้วิธีการนี้เป็นส่วนมาก

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ การประสานกับอำเภอในความรับผิดชอบใช้หนังสือที่ผู้ว่าฯ เป็นคนลงนาม ต้องทำบันทึกจาก ปก.สาขา มา ปก.จังหวัด กว่าที่หนังสือจะถึง อปท. ต้องผ่านหลายขั้นตอนและระยะเวลานาน ทั้งที่ ปก.สาขา อยู่ในพื้นที่ท้องถิ่นนั้น ■ ไม่มีอำนาจไปสั่งการ อปท. ได้ เพราะไม่มีอำนาจให้ไว้ ■ ปัญหาการประสานงานกับ อปท. ที่ต้องผ่านความช่วยเหลือจากนายอำเภอคือ ขาดตัวเชื่อมระหว่างกัน ■ บางกรณีการออกหนังสือถึง อปท. ต้องอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวด้วย ■ CBDRM ส่วนใหญ่ บุคลากรของ ปก. ทำหน้าที่สอนเอง เพราะไม่มีครูสอนหาคนสอนได้ยาก ■ ปัญหาการสร้างเสริมความเข้มแข็งของ อปท. ให้ต่อเนื่อง แต่ยังไม่มีความชัดเจนในระดับกรมเกี่ยวกับงบประมาณด้านภัยพิบัติ
- ข้อเสนอแนะ	■ ต้องสามารถประสานงานกับ อปท. และอำเภอที่รับผิดชอบ จึงจะทำงานได้ ■ การทำงานกับ อปท. ต้องผ่านนายอำเภอ แต่บางเรื่องก็สามารถทำหนังสือถึง อปท. ได้ เช่น ขอเข้าพื้นที่ ประสานงานทำโครงการกิจกรรม ขึ้นอยู่กับรูปแบบการทำงานของแต่ละ ปก.สาขา เพื่อความคล่องตัวในบางภารกิจไม่จำเป็นต้องผ่านนายอำเภอ ■ ปก.สาขา ควรแจ้งให้นายอำเภอรอบ เป็นการขออนุมัติหรืออนุญาตนายอำเภอเพื่อทำงาน เสมือนเป็นส่วนราชการในระดับอำเภอ เป็นการประสานงาน บูรณาการการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่ ■ บางครั้งไม่จำเป็นต้องทำหนังสือเต็มรูปแบบถึงนายอำเภอว่าเป็นผู้อำนวยการอำเภอ เพื่อขอความช่วยเหลือและประสานงาน เพราะนายอำเภอไม่ได้มีอยู่ในกองอำนวยการสถานการณ์ฉุกเฉินเท่านั้น ■ ควรมีช่องทางในการประสานงานได้โดยตรงระหว่าง ปก.สาขา กับ อปท. ที่ได้รับการยอมรับและให้ความร่วมมือด้วย ■ การมีความสัมพันธ์เป็นเครือข่าย ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน มีความสัมพันธ์ส่วนตัวมาช่วยการทำงานกับ อปท. ■ ควรออกหนังสือจากนายอำเภอสั่งการ อปท. ได้เลย โดยไม่ต้องส่งไปที่กระบวนการของจังหวัดก่อนที่จะมาถึงนายอำเภอแล้วส่งต่อไปที่ อปท. ■ ควรมอบอำนาจการทำหนังสือถึงท้องถิ่นให้กับ ปก.สาขา

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ โครงการต่าง ๆ สามารถเป็นตัวเชื่อมระหว่างหน่วยงานระดับต่าง ๆ ได้ที่เชิญทั้งอปท. อำเภอ และเครือข่าย ได้ทำกิจกรรมด้วยกันบ่อยครั้ง ถ้ามีงบประมาณมาสนับสนุนโครงการในลักษณะนี้ก็จะทำให้เกิดการเชื่อมประสานระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ ■ การมีปฏิสัมพันธ์ที่ดีกับ อปท. จะส่งผลกิจกรรมระหว่างกัน เช่น การฝึกอบรม

4.1.4.3 ข้อเสนอแนะในการสร้างกลไกบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่

ประเด็น	ความคิดเห็น
(1) การจัดตั้งเป็น ปก. อำเภอ	
- รูปแบบ	■ ควรมีอัตรากำลังตามขนาดของอำเภอนั้น ๆ ■ มีอัตรากำลังใกล้เคียงกับที่ทำการปกครองอำเภอนั้น ๆ ■ อัตรากำลังกรณีให้มี ปก.อำเภอ ควรตามขนาดของอำเภอนั้น ๆ ■ เพิ่มบุคลากร เครื่องมือ งบประมาณ ■ ควรมีการจ้างลูกจ้างเพิ่มหากมีการจัดตั้งขึ้นในแต่ละอำเภอ และเป็นผู้ประสานโดยตรง การขอใช้เครื่องมือเครื่องมื่อต่าง ๆ เพื่อลดช่องว่าง ■ บุคลากรไม่จำเป็นต้องมีมาก เพราะหลายหน่วยที่อยู่ในระดับอำเภอ บางหน่วยมี 2-3 คน คนหนึ่งช่วยเหลืองานธุรการ อีกคนหนึ่งช่วยการประสานงาน จะทำให้คล่องตัวเพิ่มมากขึ้น ■ ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของนายอำเภอใน ก.ช.ภ.อ. เช่นเดียวกับ ปก.จังหวัดที่เป็นเลขานุการ ก.ช.ภ.จ. ■ ให้อำนาจเรื่องภัยมาทั้งหมด ตั้งแต่การสำรวจ จัดประชุม รับผิดชอบทุกเรื่องที่เกี่ยวข้อง จะทำให้การประชุม ก.ช.ภ.อ. ตัดสินใจได้รวดเร็วขึ้น ■ ภารกิจหลักด้านสาธารณสุขในระดับอำเภอควรมาอยู่ที่ ปก.อำเภอ โดยให้นายอำเภอปรับบทบาทเป็นหน่วยสนับสนุนแทน เพื่อให้เป็นเอกภาพและทำงานได้เต็มที่ และช่วยลดภาระงานของปลัดอำเภอซึ่งมีภารกิจมากอยู่แล้ว เช่น 7 วันอันตราย ■ รับผิดชอบเรื่องความปลอดภัยทางถนนเป็นภารกิจแรก ■ เป็นตัวประสานงานกลาง เหมือนโซ่ข้อกลาง เพราะปัจจุบันไม่มีตัวเชื่อมนี้ในกระบวนการในการช่วยเหลือ

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ปก.อำเภอ ทำหน้าที่ประสาน เช่น กรณีเกิดอุทกภัยพร้อมกันหลายอำเภอ ■ ให้ ปก.อำเภอ ขึ้นตรงกับนายอำเภอ เพื่อให้การสั่งการได้ในระดับอำเภอ ■ ภารกิจของอำเภอมีหลายส่วน เช่น งานด้านการจัดการสาธารณสุข ทำมาตั้งแต่ยังไม่มี ปก. ระเบียบข้อบังคับยังไม่มากเท่าปัจจุบัน มีงานด้านความมั่นคง ยาเสพติด งานนโยบาย งานดูแลตำบล และงานอื่น ๆ หากจะมีการแบ่งเบาภาระของนายอำเภอ ควรตัดงานด้านการจัดการสาธารณสุขออกมาให้ ปก. หากมี ปก.อำเภอ จะได้รับผิดชอบงานด้านนี้โดยตรง ■ เรื่องกฎหมายจะตามมาด้วยหากมีการจัดตั้ง ปก.อำเภอ ■ เป็นตัวเชื่อมด้านข้อกฎหมาย แนวทางการช่วยเหลือให้กับ อปท. ■ สามารถประสานได้ทุกอย่าง เช่น ให้ความช่วยเหลือ อปท. เรื่องกฎระเบียบ ให้คำแนะนำเกี่ยวกับระเบียบเรื่องการช่วยเหลือสาธารณสุขในพื้นที่ ■ กรณี อปท. มีเครื่องมืออุปกรณ์ไม่เพียงพอ หรือทางอำเภอระดมกำลังมาแล้วยังขาด หรือการประสานกับจังหวัด ■ ศูนย์กลางในการประสานเครื่องจักรที่มาใช้ในพื้นที่ เช่น เครื่องจักรขนาดใหญ่ ปก.อำเภอ สามารถช่วยประสานได้ ส่วนเครื่องจักรขนาดเล็ก อปท. สามารถดำเนินการเองได้ ■ กระบวนการป้องกันภัย ให้ความรู้ อบรบ หาวิธีการป้องกันถ้าภัยเกิด ไม่ใช่กู้ชีพอย่างเดียว จึงจำเป็นต้องมีคนของ ปก. มาอยู่ในพื้นที่ด้วย เช่น 7 วันอันตราย ในจังหวัดเชียงรายมีการตั้งเป้าหมายลดจำนวนผู้เสียชีวิต ปก. ต้องเข้ามาเป็นหน่วยหลักร่วมด้วยในเรื่องวิธีการป้องกัน จึงอยากให้มี ปก.อำเภอ ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ อบรบให้ความรู้การใช้รถใช้ถนน ตลอดจนการตั้งด่าน จุดเสี่ยงของแต่ละหมู่บ้าน ดังที่มีโครงการ 1 หมู่บ้าน 1 ด่านตรวจ ทำอย่างไรให้ 1 ด่านตรวจมีความรู้ความสามารถ ประชาสัมพันธ์หรือแก้สถานการณ์ในจุดเสี่ยงแต่ละจุดในแต่ละหมู่บ้าน จึงอยากให้มี ปก.อำเภอ ประจำอยู่ในแต่ละอำเภอ ไม่ใช่กู้ภัยอย่างเดียว แต่มีเพื่อไปให้ความรู้ในการป้องกันด้วย
- ข้อจำกัด	■ อำนาจหน้าที่เป็นของนายอำเภอตามกฎหมาย ขาดเจ้าภาพหลักเฉพาะเรื่อง ■ ปัจจุบันงาน ปก. เหมือนฝากไว้กับปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคง อำนาจหน้าที่ ■ ตามกฎหมายเป็นของนายอำเภอ ไม่ได้ระบุว่าเป็นของปลัดอำเภอ แต่นายอำเภอต้องใช้คนที่ใกล้ชิดที่สุด จึงเป็นภาระของปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคง เนื่องจากรับผิดชอบกฎหมายในเรื่องสาธารณสุข

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ บุคลากรที่มาทำงานในพื้นที่ที่ไม่มีความรู้ทางด้านภัยนั้น ๆ มาก่อน แต่ต้องเข้าไปจัดการภัยในพื้นที่ ■ หากไม่มี ปก.อำเภอ แต่ใช้วิธีการจ้างลูกจ้างมาทำงานในอำเภอแทน ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างสมบูรณ์ เพราะเป็นการจ้างมาทำงานธุรการ ไปประชุมแทนไม่ได้ เพราะไม่มีความน่าเชื่อถือหรือมีประสบการณ์น้อย สุดท้ายภาระจะตกอยู่ที่ ปลัดอำเภอเช่นเดิม ■ หากไปอยู่ภายใต้นายอำเภอ จะยังคงมีความเป็นกลางอยู่หรือไม่ ■ หากกลับไปประสานยังที่ ปก.จังหวัด เหมือนเดิม ก็จะไม่มีความประโยชน์
- ความเป็นไปได้	<u>ควรมี ปก.อำเภอ</u> ■ การมี ปก.อำเภอ สามารถดำเนินการเรื่องต่าง ๆ แล้วเสร็จได้ที่อำเภอ และเป็น ก.ช.ภ.อ. สามารถทำโครงการได้เอง ก็จะขับเคลื่อนงานในระดับอำเภอได้ดียิ่งขึ้น ความรับผิดชอบชัดเจน ซึ่งปัจจุบันปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคงเป็นเลขานุการการประชุมดังกล่าว แตกต่างจากการประชุมระดับ ก.ช.ภ.จ. ซึ่งมี ปก.จังหวัด ทำหน้าที่เป็นเลขานุการ ■ ปัจจุบันปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคงมีภาระงานจำนวนมาก หากรับผิดชอบงานทุกด้าน จะไม่สามารถทำงานได้เต็มที่ ควรมี ปก.อำเภอ รับผิดชอบงานด้านสาธารณสุข ทำงานเป็นเอกเทศ จะสามารถทำงานได้ดีขึ้น และลดความยุ่งยากในการทำงาน กรณีเกิดเหตุไม่สามารถเดินทางไปในแต่ละอำเภอที่มีระยะห่างกันได้ทันการณ์ ■ ปก.อำเภอ ควรทำหน้าที่เฉพาะและเป็นเลขานุการของนายอำเภอ โดยเฉพาะเรื่องภัยพิบัติ กล่าวคือ กลุ่มงานความมั่นคงเป็นหลัก อยากให้มีเจ้าภาพ รับผิดชอบเรื่องสาธารณสุขโดยตรง เพื่อความรวดเร็วในการช่วยเหลือประชาชน ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ■ เพื่อทำหน้าที่ในระดับอำเภอ เนื่องจากภาระงานของนายอำเภอมีจำนวนมาก และบุคลากรที่รับผิดชอบงานด้านสาธารณสุขเป็นปลัดอำเภอที่มีภาระงานจำนวนมากอยู่แล้วเช่นกัน และต้องให้ความสำคัญกับงานหลักก่อน ■ อยากให้ ปก.อำเภอ ทำงานร่วมกันกับปลัดอำเภอ ปรึกษาปัญหาระเบียบกฎหมาย เพราะปลัดอำเภอรับผิดชอบกฎหมายหลายเรื่อง อาจจะไม่แม่นยำทุกเรื่อง ■ หากมี ปก.อำเภอ จะช่วยทำหน้าที่เฉพาะด้านและเป็นเลขานุการนายอำเภอ เพื่อประสานงานกับจังหวัด ท้องที่ และ อปท. ได้ดียิ่งขึ้น ■ อุทกภัยที่เกิดขึ้น ถ้ามี ปก.สาขา หรือ ปก.อำเภอ อยู่ในพื้นที่ จะสามารถลงพื้นที่ได้เลย ไม่ต้องผ่านรายงาน ก.ช.ภ.อ. ไม่ต้องรอหลายขั้นตอนที่ยุ่งยาก

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ข้อจำกัดของ อปท. คือ การเกี่ยงการช่วยเหลือ ติดเรื่องระเบียบ ไม่ใช่ภารกิจหน้าที่ ถ้ามี ปก.อำเภอ ในพื้นที่จะได้ช่วยกลั่นกรอง ชี้แนะ ระเบียบของ อปท. มีรายละเอียดมาก โดยเฉพาะการตรวจสอบของ สตง. เช่น ไฟไหม้บ้านหลังเดียว แต่ตีความได้ว่า ไม่กระทบกับคนหมู่มาก จึงไม่สามารถให้ความช่วยเหลือได้ ทั้งที่เดิมที่สามารถให้ความช่วยเหลือได้ ■ หากมี ปก.อำเภอ จะทำให้งานรณรงค์ต่าง ๆ สามารถทำได้ ช่วยให้การสื่อสารมีความรวดเร็วมากขึ้นในระดับพื้นที่ สามารถปรากฏตัวได้เร็ว ทำให้ประชาชนเชื่อมั่นว่า ปก. มาแล้ว และการส่งข่าวสารกลับมาที่จังหวัดและกรมได้รวดเร็ว ■ ปก.อำเภอ เป็นตัวเชื่อมระหว่าง อปท. หรือสนับสนุน อปท. คล้ายคลึงกับท้องถิ่นอำเภอ ฉะนั้น หน้าที่รับผิดชอบโดยตรงคือ การประสานงานกับ อปท. ■ การทำหนังสือสามารถสั่งการจากนายอำเภอลงไป อปท. ได้เลย หากเป็น ปก.สาขา จะต้องส่งไปที่ ปก.จังหวัด และผู้ว่าฯ เพื่อรอส่งต่อถึงนายอำเภอและส่งลงไปที่ อปท. หรือมอบให้เลยในเรื่องการออกหนังสือ ■ เมื่อเกิดเหตุก็สามารถแจ้งไปที่ ปก.อำเภอ ได้ โดยไม่ต้องไปที่ ปก.จังหวัด ซึ่งไม่สามารถลงทุกพื้นที่ได้ ■ ช่องว่างการบริหารราชการแผ่นดินของนายอำเภอ เป็นผู้บังคับบัญชาระดับอำเภอ โดยมีปลัดอำเภอเป็นผู้ช่วย แต่ ปก. ไม่มีผู้ช่วยหลักที่จะช่วยเหลือ นายอำเภออยู่ในอำเภอ ทุกกระทรวง ทบวง กรม แต่ละอำเภอจะมีผู้ช่วยเหลือ นายอำเภอ ไม่ว่าจะเป็น เกษตร สาธารณสุข ประมง ปศุสัตว์ ■ ตัวอย่างการประชุม ก.ช.ภ.อ. ในพื้นที่ อ.พญาเม็งราย ไม่มีประมงอำเภออยู่ในพื้นที่ ประมงสาขาอยู่ที่ อ.เวียงชัย และเมื่อวันที่ 19 กันยายน เกิดฝนตกหนัก มีผู้ใหญ่บ้านแจ้งมาทาง อปท. 2 แห่ง ว่าน้ำท่วมบ่อปลา หมู่บ้านแรกประมาณ 57 บ่อ อปท. ยืนยันว่าไม่ท่วม แต่ผู้ใหญ่บ้านยืนยันว่าท่วม แห่งที่ 2 อปท. บอกว่าไม่มีเวลาไปสำรวจ ผู้ใหญ่บ้านส่งไปหาประมงสาขาและส่งให้อำเภอ จึงตั้งประชุม ก.ช.ภ.อ. ว่าเห็นควรช่วยหรือไม่ช่วย ถ้ามี ปก.อำเภอ จะช่วยไปสำรวจหรือช่วย ปลัดอำเภอในการพิจารณาเรื่องนี้ น่าจะมีประสิทธิภาพมากกว่านี้ ■ สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่ของภาคเหนือเป็นภูเขา มีส่วนน้อยที่เป็นที่ราบ กรณี อ.พาน มีหมู่บ้าน 234 แห่ง ตำบล 15 แห่ง เมื่อเกิดภัยขึ้น ทางอำเภอจะเข้าถึงไม่ทัน ถ้าเกิดพร้อมกันทั้ง 234 หมู่บ้าน จะให้ อปท. เข้าไปช่วยเหลือเบื้องต้น บางครั้ง อปท. มีความขัดแย้งกับผู้นำท้องถิ่น ส่วนกรณีจังหวัดน่าน อำเภอที่รับผิดชอบมีหมู่บ้าน 22 แห่ง การเดินทางจากอำเภอไปตำบลหนึ่งใช้เวลาประมาณ 2 ชั่วโมง

ประเด็น	ความคิดเห็น
	ดังนั้น การตั้ง ปก.อำเภอ จะเกิดผลดี ทั้งบุคลากร เครื่องจักร เพราะ อบท. บางแห่งไม่มีเครื่องจักรที่จะอำนวยความสะดวก ต้องขอไปทางจังหวัดเข้ามาช่วยเหลือ ซึ่งใช้ระยะเวลานาน ■ รพช.อำเภอ ในอดีตมีลูกจ้างประจำเป็นคนจัดการงานของหน่วยงานในพื้นที่ ในการประสานต่าง ๆ ตำแหน่งคือ หมอдин หมอชนบท ในความเป็นจริงคือเจ้าหน้าที่ของ รพช. มีอำเภอละ 1 คน และจะทำหน้าที่ประสานอำเภอ อีกทั้งเป็นคนในพื้นที่นั้น ทำให้ได้โครงสร้างและความสนิทสนมกับคนในพื้นที่ ปก.อำเภอ จึงมีความจำเป็นในกรณีพื้นที่อำเภอห่างไกล ■ นายอำเภอให้ความสำคัญกับงานด้านความมั่นคง ยาเสพติดมากกว่า จึงควรมี ปก.อำเภอ เพื่อมาทำงานส่วนนี้ได้ ■ ปก.อำเภอ สามารถช่วยเหลืออำเภอและทำให้ผู้ประสพภัยที่อยู่ในระดับพื้นที่ติดต่อดีง่าย บางครั้งคนมาหาที่สำนักงานไม่มีคนอยู่เพราะลงไปในระดับพื้นที่ทั้งหมด เช่น ไปแบกเดินหรืออุปกรณ์ ก็ต้องไปกันทั้งสำนักงาน ■ เนื่องจากงานมีหลายมิติ เช่น งานอาสาสมัคร งานกู้ชีพและกู้ภัยต้องทำทุกวัน ในช่วงที่ไม่มีภัยก็ต้องสร้างเครือข่าย อบพร. หน่วยกู้ชีพและกู้ภัย การแพทย์ฉุกเฉิน ศูนย์อำนวยความสะดวกทางถนนมีตั้งแต่หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ นายอำเภอจะสนใจงานเหล่านั้นน้อยกว่า จึงควรมี ปก.อำเภอ ทำหน้าที่ดังกล่าว ■ ปก.สาขา อยู่ที่อำเภอ ไม่แตกต่างไปจากการมี ปก.อำเภอ หลายหน่วยงานจึงเข้าใจว่า ปก.สาขา คือ ปก.อำเภอ ■ มี ปก.อำเภอ ในพื้นที่แล้วเกิดความคล่องตัว จากผลการวิจัยของจุฬาฯ เกี่ยวกับการจัดตั้ง ปก.อำเภอ ที่จังหวัดน่าน ประชาชนเห็นว่า ปก.อำเภอ มีประโยชน์ ■ เป็นส่วนที่ดีถ้ามี ปก.อำเภอ ในทุกอำเภอ แต่ไม่สามารถดำเนินการได้ในระยะสั้น ๆ ■ จะมีภาระหน้าที่มาอยู่อำเภออะไรบ้าง และจะช่วย อบท. อะไรได้บ้าง จะสนับสนุน อบท. ได้อย่างไรบ้าง เมื่อ อบท. ติดต่อกับ ปก.จังหวัด แล้วเกิดปัญหา ควรมีตัวเชื่อมที่เป็นของอำเภอ ■ หากมี ปก.อำเภอ การช่วยเหลือ การป้องกัน ดำเนินการแล้วเสร็จที่อำเภอหรือไม่ หรือต้องส่งเรื่องไปที่ ปก.จังหวัด เช่นเคย <u>ไม่ควร/ไม่สามารถมี ปก.อำเภอ</u> ■ เนื่องจากมีบุคลากรและเครื่องมืออยู่น้อย มีข้อติดขัดเรื่องงบประมาณ อาจไม่จำเป็นต้องมี ปก.อำเภอ ควรอยู่ที่ ปก.จังหวัด ทั้งหมด แล้วไปสร้าง ความเข้มแข็งให้กับ อบท. และอำเภอแทน

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ หากให้มี ปก.อำเภอ มีบุคลากร 2 คน เป็นเรื่องไม่เหมาะสม ดังนั้น ควรอยู่ที่ ปก.จังหวัด จะเหมาะสมกว่า แม้อยากให้มีกลไกนี้เกิดขึ้นก็ตาม เพราะจะสามารถช่วยประชาชนให้ได้รับการช่วยเหลือและประสานงาน หากไม่มีกลไกนี้ก็ควรทำให้อปท. เข้มแข็ง และทำหน้าที่นี้แทน ■ ถ้าไม่มีการจัดตั้ง ปก.อำเภอ ขึ้น อย่างน้อยควรมีการจ้างบุคลากรมาเพิ่มเป็นลูกจ้างประจำอยู่ในอำเภอเพื่อทำหน้าที่ประสาน ดีกว่าไม่มีเลย ■ หากมีบุคลากร งบประมาณ ในระดับอำเภอที่มีความสามารถดำเนินการได้ ปก.อำเภอ อาจไม่จำเป็น
(2) การปรับปรุง ปก. จังหวัด	
- รูปแบบ	■ แบ่งเป็นโซนรับผิดชอบ โดยไม่ต้องมี ปก.สาขา และรับผิดชอบทั้งเรื่องฝึกอบรม ช่อมแผน เรื่องบรรเทาสาธารณภัย ■ ควรมีการชักจูงแนวทางการช่วยเหลือให้ชัดเจน ไตรมาสละ 1 ครั้ง หรือแบ่งเป็นโซน เพื่อชักจูงแนวทางในการช่วยเหลือ ■ ควรทำหน้าที่ประสานงาน (organizer) ในฐานะเจ้าภาพของ อปพร.
- ข้อจำกัด	■ จำนวนคนลดลง หลังจากมีการขยายคนลงไป ใน ปก.สาขา ต่าง ๆ ■ ยังไม่มีความชัดเจนว่าบุคลากรใดรับผิดชอบดูแลเรื่องใดในระดับอำเภอ ■ บุคลากรที่ยังขาดความรู้ความสามารถและไม่เข้าใจเรื่องสาธารณภัยที่ดีพอ บางครั้งลงพื้นที่ บางครั้งอยู่สำนักงาน ส่งผลต่อการทำงานล่าช้า ■ ทำหน้าที่ประสานงาน ไม่สามารถมีหนังสือสั่งการลงไปในพื้นที่ เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ■ กรณีให้มีเครื่องจักรในอำเภอจะเอาไปไว้ที่ใด
- ความเป็นไปได้	■ หากไม่มี ปก.อำเภอ ปก.จังหวัดจะต้องมอบหมายให้ชัดเจนว่า อำเภอนี้คนนี้ดูแล โดยไม่ต้องมีสำนักงานที่อำเภอก็ได้ ให้คนที่ดูแลอำเภอเหมือนกับปลัดอำเภอที่ดูแลตำบล กล่าวคือ มีเจ้าภาพชัดเจนสามารถส่งตรงไปที่จังหวัดให้ได้ ■ ระบบงานจะตามได้ง่าย ทำให้งานด้านสาธารณภัยชัดเจนขึ้น
(3) การปรับปรุง ปก. จังหวัด สาขา	
- รูปแบบ	■ เป็นส่วนขยายของ ปก.จังหวัด ทุกอย่างยังอยู่ที่ ปก.จังหวัด ■ ควรลดจำนวนพื้นที่รับผิดชอบของแต่ละสาขาลง จะทำให้การทำงานง่ายและสะดวกขึ้น ■ ลดจำนวนความรับผิดชอบและเพิ่มจำนวนสาขา ■ จังหวัดเชียงราย ควรมี 3 สาขา จะสามารถทำงานได้เต็มที่

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ เพิ่มสาขา โดยดูแบ่งเป็นโซน เช่น โซนเหนือ ได้ ตะวันออก ตะวันตก เพื่อให้ดำเนินการได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ■ อาจนำสาขามาตั้งที่จังหวัดและแบ่งเป็นโซน ๆ เป็นกลุ่มงาน เหมือนกลับไปเป็นแบบเดิม ถ้าจะทำเป็นแบบหน่วยเคลื่อนที่ (Mobile unit) แต่จะตอบโจทย์ทฤษฎีปรากฏกายไม่ได้ กล่าวคือ หาตัวไม่เจอ เพราะประชาชนยังคาดหวังจะเห็นรถสีส้มปรากฏในพื้นที่ตลอดเวลาทั้งกลางวันและกลางคืน ■ การนำข้อมูลมาพิจารณาแบ่งพื้นที่รับผิดชอบโดยพิจารณาจากความถี่ของภัยหรือความเสียหายที่ได้เคยประเมินกัน จัดลำดับ พื้นที่กับจำนวนคน โครงสร้างได้ อัตราเท่ากัน แต่ต้องดูประกอบความถี่ ■ ไม่ควรเกิน 3 อำเภอ ที่สามารถจะดูแลได้ และอยู่ที่จำนวนบุคลากร ภาคเหนือมีบุคลากรในสาขาละไม่เกิน 4 คน ■ ปก.สาขา ควรดูแลเขตพื้นที่รับผิดชอบจำนวนน้อยลงกว่าที่เป็นอยู่ เช่น อำเภอขนาดใหญ่ให้เป็นจุดเดียว เช่น อ.แม่สาย อ.พาน อ.เชียงของ อ.เชียงแสน อ.เมือง แต่อำเภอขนาดเล็กที่มีจำนวนประชากรและหมู่บ้านน้อย ควรให้ดูแล 2 อำเภอ ถ้าไม่สามารถได้จำนวนคนมาอยู่ที่ ปก.สาขา ■ ปก.สาขา บางแห่งมีการแบ่งหน้าที่เป็นรายบุคคล แต่ต้องมีบุคลากรพอสมควร ■ บุคลากรของ ปก.สาขา ต้องมีความพร้อมในการรับภารกิจอำนาจหน้าที่นั้นด้วย เพราะพื้นที่รับผิดชอบมีหลายอำเภอและห่างไกล และจำนวนบุคลากรต้องเพียงพอก่อนที่จะรับภารกิจนั้นมาทำ มีความพร้อมมีความรู้ความสามารถ เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือทั้งต่อส่วนราชการ อปท. ประชาชน ที่จะให้ความเชื่อถือแก่คนปฏิบัติงานนั้น ■ การจัดหาบุคลากรอยู่ในสาขาที่มีพื้นที่ห่างไกลควรคำนึงถึงคนในพื้นที่ก่อน ■ งานหลักคือ งานประสานทั้งในภาวะปกติและภาวะฉุกเฉิน ในภาวะปกติต้องมีงานทำว่าจะประสานเรื่องอะไร เช่น จัดทำข้อมูลในส่วนรอยต่อระหว่างอำเภอ สร้างเครือข่ายการทำงาน ทรัพยากรที่จะแบ่งปันกันในพื้นที่ เพราะเมื่อเกิดภัย ปก.สาขา จะต้องเป็นคนแนะนำ tactical team ว่าจะใช้ทีมไหน ทำอะไร และจะแก้ปัญหาเฉพาะที่เกิดขึ้นในพื้นที่อย่างไร ■ การแบ่งความรับผิดชอบของ ปก.สาขา ในเชิงพื้นที่กับในเชิงหน่วยงาน บางพื้นที่หน่วยงานไม่เท่ากัน เช่น บางอำเภอในจังหวัดเชียงรายที่อยู่ชายแดนมีหน่วยงานจำนวนมาก เฉพาะหน่วยงานความมั่นคง ทหารไม่ต่ำกว่า 4 หน่วย ภารกิจหนึ่ง

ประเด็น	ความคิดเห็น
	ที่ได้รับมอบให้แก้หาแต่ละหน่วยคือ บรรเทาสาธารณภัยที่จะต้องมาดำเนินงานเมื่อเกิดสาธารณภัยในพื้นที่ ถ้านำหน่วยงานมาพิจารณาแบ่งพื้นที่รับผิดชอบอาจไม่เท่ากัน จึงควรใช้มิติเชิงพื้นที่เป็นตัวกำหนดจะเหมาะสมกว่า ■ ปก.สาขา ควรมาช่วยเติมเต็มให้ อปท. อำเภอ และจังหวัดเรื่องการประเมินสถานการณ์ เช่น เกิดเหตุในพื้นที่ อ.ดอยหลวง จาก อ.เมืองเชียงราย ต้องใช้ระยะเวลาเดินทางมากกว่า 1 ชั่วโมง อ.เชียงของ ประมาณ 2 ชั่วโมง ■ ควรมีการมอบอำนาจในบางอย่างที่ ปก.สาขา สามารถตัดสินใจได้ เช่นงบประมาณบางส่วน ■ การมอบอำนาจไปในทุกอำเภอ แต่ ปก.สาขา จะใช้อำนาจโดยผ่านนายอำเภอ เหมือนกับหน่วยงานด้านปศุสัตว์และประมงซึ่งรับผิดชอบ 2-3 อำเภอ ■ การทำงานไม่ใช่มีเพียงบุคลากร 3-4 คน ยังมีอีก อปท. ในพื้นที่ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นการบูรณาการการทำงาน ■ กลไกการลงพื้นที่ควรไปช่วยให้ อปท. เก่งขึ้นและทำงานตามแผนและมาตรฐาน ■ ควรรับภาระโดยตรงเมื่อมี อปท. แจ้งเรื่องมา สามารถตัดสินใจดำเนินการได้ ■ ควรลงพื้นที่ที่ด้วย เพื่อจะได้เห็นสถานการณ์และประเมินได้ อย่างน้อยจะได้เป็นที่ฟังหรือที่ปรึกษา เพราะ อปท. ไม่รู้บางเรื่อง เช่น เครื่องจักรแต่ละประเภทที่จะใช้ประโยชน์ให้เหมาะสมกับงาน หรือมีเครื่องจักรใดของ อปท. ที่สามารถทำได้ ■ การวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงภัยในพื้นที่เพื่อการป้องกัน ปก.สาขาสามารถชักชวน อปท. ทำได้เลย เพราะเป็นงานเตรียมข้อมูล ซึ่งอำเภอทำไม่ได้ ปก.สาขา สามารถช่วยได้ เช่น CBDRM โดย อปท. เป็นฝ่ายตั้งงบประมาณ ■ เพื่อให้ ปก.สาขา สามารถเชื่อมโยงกับผู้อำนวยการทั้งระดับอำเภอ ท้องถิ่น จังหวัด ควรมีอำนาจบางอย่างในช่วงเกิดภัยเพื่อช่วยสั่งการให้ อปท. สามารถระดมสรรพกำลัง หรือระดมตั้งโต๊ะรับบริจาคในระดับพื้นที่ เมื่อเป็นภัยระดับ 1-2 และเมื่อเป็นภัยระดับ 3-4 กลไกการทำงานจะซับซ้อนขึ้น ซึ่งช่วยทำให้เกิดความรวดเร็วในการทำงานในช่วงเกิดเหตุได้ ■ ท้องถิ่นอำเภอ ไม่ใช่ส่วนภูมิภาคเต็มรูปแบบที่เป็นส่วนราชการระดับอำเภอ เมื่อนำข้อสั่งการผ่านนายอำเภอ ไม่ได้สั่งตรงไปยัง อปท. แต่สั่งผ่านโดยอำนาจการสั่งการของนายอำเภอในฐานะผู้กำกับดูแล เพราะท้องถิ่นอำเภอเป็นเลขานุการของนายอำเภอในเรื่องการกำกับดูแล อปท. ดังนั้น ปก.สาขา อาจใช้อำนาจผ่านนายอำเภอในรูปแบบนี้

ประเด็น	ความคิดเห็น
- ข้อจำกัด	■ บุคลากรมีจำนวนน้อย ■ ปก.สาขา เป็นกลไกที่ใหญ่กว่า ปก.อำเภอ แต่คนไม่ยอมไปอยู่ หากเป็นอำเภอห่างไกล เช่น อ.ฝาง มีทั้งแม่อายุ ไชยปราการ มีแต่พื้นที่ดอย ไม่มีคนอยากไปอยู่ ■ การจัดสรรพื้นที่แต่ละสาขาไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงาน ■ ไม่สามารถนำมติจำนวนประชากรมาคำนวณพื้นที่ความรับผิดชอบได้ ■ ปก.สาขา รับผิดชอบพื้นที่ 4-5 อำเภอ ถือว่ามากเกินไป เมื่อเกิดภัยขึ้น อำเภอใกล้เคียงก็จะประสบภัยไปด้วย บุคลากรที่ลงไปสำรวจมีน้อยไม่สามารถสำรวจได้ครบถ้วน ■ ถ้า ปก.สาขา ยังมีแต่หน้าที่ แต่ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะต้องดำเนินการ เพราะปัจจุบัน ปก.สาขา 30 แห่ง ใน 16 จังหวัด ตามโครงสร้างเป็นส่วนหนึ่งของ ปก.จังหวัด การสั่งการอยู่ที่ผู้ว่าฯ ปก.สาขา บางแห่งทะเลาะกับนายอำเภอ เพราะไม่เข้าใจบทบาท เพราะ ปก.สาขา บางแห่งไปตั้งในอำเภอ และนายอำเภอสั่งการแล้วไม่ดำเนินการตามเพราะไม่ใช่ผู้บังคับบัญชา ■ ปก.สาขา เป็นส่วนหน้าของจังหวัด แต่มีปัญหาเรื่องการเบิกจ่ายงบประมาณ ไม่มีเจ้าหน้าที่การเงินของตนเอง ต้องเสนอโครงการไปที่ ปก.จังหวัด เป็นหน่วยเบิกจ่าย ทำเอกสารต่าง ๆ จำนวนมาก ขาดความคล่องตัว ■ หากมีการยกภารกิจหน้าที่ด้านสาธารณภัยของอำเภอให้กับ ปก.อำเภอ แต่ด้วยสภาพการสั่งการในระดับอำเภอที่ส่วนราชการอื่นยังต้องอาศัยการลงนามของนายอำเภอซึ่งมีแกนขาเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ หากได้ภารกิจหน้าที่แต่ไม่มีอำนาจการสั่งการ ภารกิจดังกล่าวจะกลับมาที่นายอำเภอเป็นผู้สั่งการตามเดิม ■ หากมีการมอบอำนาจจะมีปัญหาว่าต้องมอบอำนาจเกินพื้นที่ เนื่องจาก ปก.สาขา ดูแลรับผิดชอบหลายอำเภอ ■ หน้าที่หลักของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอในกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นคือการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ ซึ่งคาบเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หากให้ยกภารกิจดังกล่าวออกมาเลย ได้อำนาจเต็มแต่อาจลงทำงานในพื้นที่ลำบาก ■ มติการทำงานของนายอำเภอ ดูแลทั้งอำเภอ เมื่อเกิดภัยพิบัติในพื้นที่ นายอำเภอจะต้องเข้าไปคนแรก เพื่อเข้าช่วยเหลือประชาชน นายอำเภอจะให้ปลัดอำเภอ เพราะเป็นลูกน้องสายตรงในการบังคับบัญชา ที่ผ่านมา อ.เชียงของ เมื่อเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ ปลัดอำเภอพร้อมกับฝ่ายปกครองจะลงพื้นที่ไปก่อน แม้ว่าจะมี ปก.สาขาเชียงของ แต่ ปก.สาขาเชียงของรับผิดชอบหลายอำเภอ เช่น ฝนตก

ประเด็น	ความคิดเห็น
	น้ำท่วม ดินโคลนถล่ม เกิดขึ้นในลักษณะคล้ายคลึงกันในพื้นที่ที่รับผิดชอบ การช่วยเหลือประชาชนทำได้ยากลำบาก ■ ปก.สาขา ไม่สอดคล้องกับการทำงานระดับพื้นที่และสิ้นเปลืองกำลังพล ■ ความรู้ความสามารถในเรื่องเครื่องจักรต่าง ๆ ที่จะนำไปใช้ประโยชน์ให้ถูกกับงาน ■ การเชื่อมประสานระดับผู้ปฏิบัติการ เนื่องจากกระดบังบริหารโดยเฉพาะ อบท. อาจมีการเปลี่ยนแปลง ทำให้การเชื่อมประสานทำได้ยากกว่า ■ พยายามออกแบบให้ ปก. เป็นผู้จัดการ แต่ถูกการคาดหวังให้เป็นผู้ดำเนินการ ทั้งที่ออกแบบมาเพื่ออำนวยความสะดวกบริหารจัดการ ความคาดหวังในพื้นที่ที่ต้องการให้ลงมือทำ แม้แต่การเผชิญเหตุ หากลงไปทำเองจะทำให้ อบท. ไม่เข้มแข็ง ■ ระเบียบกฎหมายบางอย่างยังเป็นข้อจำกัดเมื่อปฏิบัติงาน แม้แต่ พ.ร.บ. ป้องกันฯ หรือไม่มีกฎหมายรองรับ เช่น กรณีถ้ำหลวง ที่ทำให้หลายหน่วยงานเกร็ง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องหิบบกกฎหมายขอยกเว้นที่จะสั่งการซึ่งเป็นประเด็นย่อยที่อยู่ในกฎหมายต้องอาศัยหน่วยงานนั้น ๆ มาชี้แจงทำความเข้าใจ
- ความเป็นไปได้	<u>ข้อดี/ข้อเด่นของการมี ปก.สาขา</u> ■ มี ปก.สาขา ช่วย ปก.จังหวัด เรื่องการจัดการข้อมูลในพื้นที่ แทนที่จะทำเอง ทั้ง 18 อำเภอ ■ ปก.สาขา ยังจำเป็นต้องมีอยู่ เพราะเป็นหน่วยเชื่อม เช่น ศูนย์ ปก.เขต ต้องอาศัย ปก.สาขา ที่มีความสัมพันธ์กับคนในพื้นที่ดีกว่าศูนย์ ปก.เขต ช่วยลดขั้นตอนการทำงานในพื้นที่ลงไปได้มาก เกิดความคล่องตัว ศูนย์ ปก.เขต เป็นส่วนกลาง ขึ้นตรงกับอธิบดีกรม แต่ ปก.สาขา จะช่วยสนับสนุนการทำงานในระดับพื้นที่ ■ สิ่งหนึ่งที่อำเภอทำไม่ได้คือ การเตรียมความพร้อม การฝึกอบรมในพื้นที่รอยต่อ และข้ามพื้นที่ระหว่างอำเภอ ปก.สาขา สามารถอำนวยความสะดวกออกปฏิบัติ การฝึกซ้อมทางด้านสาธารณภัย ออกปฏิบัติกิจกรรมในพื้นที่ที่เป็นของ ปก.สาขา และอำเภอร่วมกัน เพื่อนำไปให้กับนายอำเภอตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ อาจนำไปใช้ในแผนของอำเภอได้ จะส่งเสริมให้ความสัมพันธ์มีความกระชับกันมากขึ้น ■ กรณีพื้นที่อำเภอห่างไกล ยังมีความจำเป็นที่จะต้องมี ปก.สาขา พื้นที่ที่เกิดภัย พื้นที่เสี่ยงที่เข้าถึงได้ยาก คนที่อยู่จังหวัดหรือเขตจะรีบเข้าพื้นที่ไปทำได้ยาก อย่างน้อยต้องเป็นผู้ที่ประสานหรือสั่งการในพื้นที่ได้ในระดับหนึ่ง ■ การมี ปก.สาขา ช่วยให้การสื่อสารไวขึ้นในระดับพื้นที่ ■ การมี ปก.สาขา ทำให้คนรู้จักมากขึ้น ว่ามีภารกิจที่สามารถลงมาช่วยเหลือในพื้นที่ได้รวดเร็วขึ้น เกิดความเชื่อมั่นในพื้นที่ว่า ปก. เข้ามาแล้ว

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ การส่งข่าวสารกลับมาที่จังหวัดและกรมได้รวดเร็ว ได้ตอบได้เร็ว คือข้อดีของการมีหน่วยงานอยู่ในพื้นที่ ■ ลดช่องว่างระหว่างจังหวัดกับพื้นที่ได้ ทำให้การประสานงานหรือติดต่อในการทำงานง่ายขึ้น เพราะความสัมพันธ์เป็นไปได้ง่ายกว่าระดับบนลงมา อยู่ใกล้ท้องถิ่นและคลุกคลีกับอำเภอ นอกเหนือจากภารกิจของกรม ยังเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของอำเภอแทบทุกกิจกรรม เช่น การประชุมออกอำเภอเคลื่อนที่ การประชุม ก.ช.ภ.อ. หรือกิจกรรมอื่น ๆ ในพื้นที่ ■ การมี ปภ.สาขา เหมือนมีที่ปรึกษาใกล้ แทนที่จะต้องไปปรึกษาที่จังหวัด ■ ปภ.สาขา ยังมีความจำเป็น กรณีจังหวัดเชียงราย หากเกิดแผ่นดินไหว โดยเฉพาะอำเภอที่ห่างไกล ถ้าใกล้ อ.เมือง จะไม่มีปัญหา ยังสามารถใช้ ปภ.จังหวัดได้ แต่ในอำเภอที่ห่างไกล ปภ.สาขา ยังมีความจำเป็นอยู่ คือ ต้องคำนึงถึงระยะทางและกำลังพลที่จะเคลื่อนไป รวมถึงประเภทของภัย ■ การมี ปภ.สาขา จะช่วยเตรียมไว้สำหรับกรณีเกิดสาธารณภัยขนาดใหญ่และคาบเกี่ยวพื้นที่เพราะเวลาเกิดเหตุไม่ใช่พื้นที่เดียว ■ เมื่อมี ปภ.สาขา แล้วก็ต้องทำให้ดีขึ้น และทำให้ประชาชนได้ประโยชน์ได้รับความช่วยเหลือ ■ หากท้องถิ่นเข้มแข็ง ปภ.สาขา อาจไม่ต้องมีมากขึ้น แต่ ปภ.สาขา ควรจะมีในฐานะต้องพ่วงเรื่องสาธารณภัยเป็นหลัก เป็นส่วนหน้าประเมินความรวดเร็วในการตอบสนอง เช่น หากนำศูนย์ ปภ.เขต มาในพื้นที่ ก็จะเชื่อใน ปภ.สาขา ทำให้งานเร็วขึ้นในพื้นที่เสี่ยง หากมีความสงสัย ปภ.สาขาก็ สามารถช่วยอธิบายว่าเพราะเหตุใดถึงนำศูนย์ ปภ.เขต มาเตรียมความพร้อมในพื้นที่เสี่ยงต่าง ๆ หรือตรงไหนที่จะใช้เป็น ICP ■ ปภ.สาขา ยกเลิกไม่ได้ เพราะมีเครื่องมือเครื่องมือนับจำนวนมาก และพื้นที่ต้องการความรวดเร็ว ในฐานะเป็นคนกลางในการจัดการภัยพิบัติ อย่างจังหวัดเชียงราย ท้องถิ่นจัดการได้เพียงภัยระดับหนึ่งเท่านั้น และหากเป็นพื้นที่ที่เสียหายด้วยก็ไม่สามารถจัดการอะไรได้ เช่น แผ่นดินไหว พ.ศ. 2557 ■ หากไม่ให้มี ปภ.อำเภอ แต่ให้ยังคง ปภ.สาขา ด้วยการเพิ่มอำนาจสั่งการ ขึ้นอยู่กับว่า จะได้รับอำนาจนั้นหรือไม่ จะเป็นไปได้ยากเพราะระดับนายอำเภอแต่ละอำเภอในพื้นที่ของสาขามีศักดิ์เท่ากันหมด ■ หากไม่ได้ ปภ.อำเภอ ยังจำเป็นต้องมี ปภ.สาขา แต่ต้องปรับการดูแลรับผิดชอบอำเภอจำนวนมาก

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ หากไม่มี ปก.อำเภอ ยังคงให้มี ปก.สาขา ปฏิบัติหน้าที่ตามเดิม แต่ควรมอบอำนาจจากนายอำเภอให้ ปก.สาขา เพื่อให้ ปก.สาขา สามารถเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของนายอำเภอได้ถูกต้องตามกฎหมาย ■ <u>ไม่(ควร)มี ปก.สาขา</u> ■ ไม่ควรมี ปก.สาขา ■ หากไม่มี ปก.สาขา ก็ควรทำให้ท้องถิ่นเข้มแข็งและทำหน้าที่นี้แทน
(4) อื่น ๆ	
- สาธารณภัยในแต่ละพื้นที่และกระบวนการทำงาน	■ จังหวัดเชียงรายมี 1,000 กว่าหมู่บ้าน หมู่บ้านที่มีความเสี่ยงในแต่ละภัยมีไม่เท่ากัน การจะเข้าไปจัดการความเสี่ยงสามารถทำได้น้อย ■ อำเภอสะเมิง ฮอด เชียงดาว ฝาง เป็นดอยและติดกับลุ่มน้ำ มีอุทกภัยและดินโคลนถล่มที่มีความถี่บ่อยครั้ง ■ อำเภอที่อยู่ในความรับผิดชอบของ ปก.สาขาเชิงของ ลักษณะของภัยที่มีความถี่บ่อยครั้งเป็นเรื่องอุทกภัยดินโคลนถล่ม เป็นพื้นที่เสี่ยงเกี่ยวกับเรื่องแผ่นดินไหวและภัยอื่น ๆ ที่มีมา เช่น เรื่องคมนาคมขนส่ง นอกนั้นจะเป็นภัยตามฤดูกาล เช่น ด้านการเกษตร ■ การชักซ้อมก่อนเกิดเหตุยังขาดความร่วมมือ เมื่อเกิดเหตุจึงตระหนักถึงความสำคัญของการชักซ้อม เช่น แผ่นดินไหว ■ กรณีเกิดเหตุในพื้นที่ที่เป็นเขตอุทยานหรือเขตป่า เป็นปัญหาว่าไม่มีหน่วยงานใดจะไปดำเนินการแก้ไขได้ ■ เรื่องงานสาธารณภัยหลายคนคิดว่าเกิดเป็นช่วง ๆ แต่ความเป็นจริงภัยมีทุกเดือน โรคระบาดในพืช กรณีจังหวัดเชียงรายเป็นเมืองเกษตรมีทุกเดือน นอกจากหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง จะมีปลัดอำเภอที่ต้องไปช่วยเรื่องสาธารณภัย ■ แต่ละท้องที่จะมีความต่าง ในกรณีเมืองที่มีความเป็นชุมชนเมืองต่างจากชุมชนชนบท การให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานต่างกัน หรือไม่สามารถเชื่อมต่อกับบ้านได้เมื่อเกิดเหตุ โดยเฉพาะในชุมชนเมือง
- ศูนย์ ปก.เขต	■ ศูนย์ ปก.เขต จ.เชียงราย ไม่สามารถจะแบ่งได้ว่าใครจะดูจังหวัดไหน และแบ่งส่วนต่าง ๆ กลไกมีความซับซ้อน ประกอบด้วย 4 ส่วน 1 ฝ่าย แต่ละคนรับผิดชอบแต่ละหน้าที่ การจะต่อจิ๊กซอร์ลงในระดับพื้นที่อำเภอเป็นไปได้น้อยมาก ถ้าไม่มี ปก.สาขา อำเภอจะทำงานยาก เมื่อมี ปก.สาขา ก็ทำให้การทำงานดีขึ้น เพราะมีความสนิทสนมกันอยู่แล้วในฐานะจากคนในกรมเดียวกัน

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ศูนย์ ปภ.เขต มีอัตรากำลังน้อย ต้องอาศัยคนใน ปภ.สาขา และ ปภ.จังหวัดที่อยู่ในพื้นที่ มีเครือข่ายที่ช่วยกัน ■ ศูนย์ ปภ.เขต มีหน้าที่สนับสนุนเมื่อได้รับการร้องขอ แต่หน้าที่จริงต้องออกพื้นที่อยู่แล้วถ้าชาวบ้านเดือดร้อน เพราะมี ปภ.สาขา อยู่ในพื้นที่ทำให้เวลาเกิดเหตุสามารถส่งเครื่องมือและให้ความช่วยเหลือถึงกันได้ ■ กรณีศูนย์ ปภ.เขต ขอความร่วมมือ ต้องแยกจังหวัด เช่น ความปลอดภัยทางถนน ต้องอาศัยการเข้าพื้นที่กับคนที่รับผิดชอบจังหวัดนั้น ๆ และเมื่อในระดับจังหวัดอาจต้องย่อบุคลากรรับผิดชอบอำเภอนั้น ๆ ■ ศูนย์ ปภ.เขต ร้องขอความช่วยเหลือ อบจ. เช่น ขับเรือ ■ ศูนย์ ปภ.เขต มีเครื่องจักรจำนวนมาก และราคาสูง หากไม่มีการใช้ประโยชน์ แต่หากผ่านไป 5 ปี งบประมาณซ่อมแซมจะสูง ควรแบ่งไปไว้ในอำเภอ จัดสรรดูแลแต่ละประเภทตามโซนและงานให้ครบตามการใช้งานในพื้นที่นั้น ๆ จะสามารถบริหารจัดการได้ในพื้นที่ โดยไม่ต้องรอกจากศูนย์เขตที่มีรถแต่ไม่มีคนและ อปท. จะจัดซื้อเองก็ค่อนข้างลำบาก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้บริหาร
- งานด้าน สาธารณภัย ในระดับอำเภอ	■ นายอำเภอในฐานะผู้อำนวยการอำเภอ หลายเหตุการณ์ในจังหวัดเชียงราย ถ้าเหตุการณ์ไม่รุนแรง นายอำเภอจะให้ปลัดอำเภอที่รับผิดชอบ ส่วนต่อมา ปลัดอำเภอผู้ประสานงานตำบลจะไปบัญชาการโดยใช้อำนาจของนายอำเภอ แต่หากเกิดหลายตำบลและไวต่อความรู้สึก นายอำเภออาจไปเป็นนามของการสั่งการ หรือการประสานงาน การบูรณาการ เพราะในแต่ละพื้นที่มีทั้งหน่วยงานส่วนกลาง ท้องถิ่น และภูมิภาค จะมีปัญหาที่เป็นหน่วยงานส่วนกลางที่มาตั้งสำนักงานในภูมิภาค โดยเฉพาะหน่วยงานของกระทรวงคมนาคมต่าง ๆ บางอย่างต้องอาศัยผู้นำของนายอำเภอที่จะบริหารจัดการ ประสานงาน รวมถึงสั่งการ เพราะเมื่อเกิดเหตุหน่วยงานแรก ๆ ที่เข้าไปคือ ทหาร บางครั้งต้องใช้บาร์มีของนายอำเภอในการรวบรวม ■ ปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคงทำหน้าที่เป็นเลขานุการเมื่อเป็นเรื่องภัยภายใต้ผู้อำนวยการอำเภอ (นายอำเภอ) ■ งานในระดับอำเภอ ต้องใช้ปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคงทำ ซึ่งมีการฝึกมากอยู่แล้ว และต้องทำงานตามนโยบายฝ่ายปกครองก่อน ■ ปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคงทำหน้าที่เป็นเลขานุการเมื่อเป็นเรื่องภัยภายใต้ผู้อำนวยการอำเภอ (นายอำเภอ)

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ปลัดอำเภอมีภารกิจหลากหลายทั้งในหน้าที่และนโยบาย งานฝากอื่น ๆ ปฏิเสธไม่ได้ เพราะกฎหมายเขียนไว้ชัดเจนว่างานการใดที่ไม่มีเจ้าภาพให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอ ในการดำเนินการ ปลัดอำเภอก็ต้องเข้าไปช่วยเหลือนายอำเภอเป็นอันดับแรก ■ ปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคง มีหน้าที่ 1) ป้องกันอุบัติเหตุตามช่วงเทศกาลต่าง ๆ พอมีเทศกาล ปลัดอำเภอต้องตั้งด่าน ให้กักกันผู้ใหญ่บ้านตั้งด่านและออกกฎ 2) เรื่องป่าไม้ 3) เรื่องยาเสพติด 4) เรื่องความสงบ 5) ภัยที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ทำงานให้กับ ปก. ได้ แต่ประสิทธิภาพไม่ได้ เพราะงานล้นมือการขับเคลื่อนงาน สารธารณภัยของประเทศไทย ในระดับพื้นที่ช่วยได้น้อย กล่าวคือ ปัญหาบุคลากร เดิมปลัดอำเภอทำ แต่พอแยกกรม ปก. ออกมา งานแต่ละอำเภอยังคงเดิม งานปลัดอำเภอในฐานะผู้ประสานงานประจำตำบล บางอำเภอ นายอำเภอ ยังมอบหมายให้ ปลัดอำเภอที่รับผิดชอบตำบลคอยกำกับดูแลท้องถิ่น ■ ปกติข้าราชการของกรมหรือกระทรวงใด จะรับผิดชอบภารกิจของกรมหรือ กระทรวงนั้น ๆ เท่านั้น จะมีข้าราชการพันธุ์พิเศษของกรมการปกครองอยู่กรมเดียว ทำงานให้กับทุกกระทรวง ทบวง กรมที่ลงพื้นที่อำเภอ ปฏิเสธไม่ได้ ถ้านายอำเภอ มอบหมายภารกิจให้ทำ งานนโยบายของรัฐบาล ไม่ใช่หน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมใดก็ต้องเป็นหน้าที่ของนายอำเภอ นายอำเภอจะมอบหมายปลัดอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบ จะไปใช้หน่วยงานอื่นก็ไม่ได้ แต่เพราะระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเขียนไว้ว่า นายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในอำเภอนั้น มีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุข โดยมีหัวหน้าส่วนราชการ ปลัดอำเภอ กระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ ■ ปกติที่ทำการปกครองอำเภอจะมีงานมากเป็นงานฝาก โดยเฉพาะงานของ ปก. เป็นงานที่เกิดขึ้นทุกฤดูกาลเกือบ 50-60 เปอร์เซ็นต์ที่อำเภอทำเป็นงานของ ปก. ทั้งนี้ จากवादภัย ภัยแล้ง ไฟป่า อุทกภัย ไม่เว้นทำให้เหนื่อยในการปฏิบัติงาน อยากให้มีบุคลากรมาแบ่งเบาภาระงานของนายอำเภอ อย่างน้อย เป็นผู้ช่วย นายอำเภอเป็นส่วนราชการประจำอำเภอเหมือนหน่วยงานอื่น จะได้ดูแลประชาชนได้อย่างทั่วถึง ■ ความล่าช้าในปัจจุบันคือ นายอำเภอมีอำนาจแต่ไม่มีผู้ช่วยที่จะทำโดยตรง ■ ในฐานะนายอำเภอเป็นคนสั่งการ (Incident Command) สอบไม่ผ่าน เพราะไม่สามารถประเมินซักซ้อม กลายเป็นต้องอาศัยผู้ว่าราชการจังหวัด ■ หลายหน่วยของกระทรวงเกษตรฯ ประมงกับปศุสัตว์กลับไปอยู่ที่อำเภอ

ประเด็น	ความคิดเห็น
	ปศุสัตว์มีทุกอำเภอ แต่ประมงส่วนใหญ่จะดูแล 2-3 อำเภอ แต่ตำแหน่งคือ ประมงอำเภอขึ้นกับนายอำเภอ การสั่งการต่าง ๆ ใช้อำนาจของนายอำเภอ ไปปฏิบัติหน้าที่ในอำเภอใดก็ใช้อำนาจของนายอำเภอนั้น <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ ควรแบ่งเบาภาระงานของนายอำเภอ เนื่องจากภัยมีหลายประเภทและเกิดขึ้นทั้งปี มีภาระงานทั้งปี เช่น อุทกภัย วาตภัย ภัยจากโรคระบาด คน สัตว์ ■ ปลัดอำเภอยอมรับว่าปัจจุบันที่ต้องทำภารกิจด้านสาธารณภัยคือทำให้เสร็จ ๆ ไป เพราะงานเข้าตลอด หากมีเจ้าภาพมารับงานหน้าเสื่อจริง ๆ เหมือนหน่วยราชการระดับอำเภออื่น ๆ ประชาชนจะได้รับการช่วยเหลืออย่างเต็มที่ เพราะปัจจุบันเกิดช่องว่างในการช่วยเหลือ มี สตง. มาตรวจสอบในการช่วยเหลือเรื่องไฟไหม้ อุทกภัย สาธารณภัย ■ นายอำเภอควรเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ที่สามารถสั่งการ อปท. ในพื้นที่ได้ ■ อยากให้งานสาธารณภัยเหมือนกับงานยาเสพติด ที่ ป.ป.ส. มีงานตรงมาถึงอำเภอ เดิมมีปัญหาในเรื่องการบันทึกข้อมูลลงระบบให้กับ ป.ป.ส. แก้ไขด้วยการจ้างเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูลเพิ่มให้กับทางอำเภอ อำเภอละ 1 อัตรา โดยให้อำเภอเป็นผู้คัดเลือกเอง เป็นการตอบโจทยการแก้ไขปัญหาของทางอำเภอ เพราะฝ่ายความมั่นคงรับผิดชอบงานหลายอย่างทั้งยาเสพติด งานสาธารณภัย และการรักษาความสงบเรียบร้อย ปัจจุบันการทำงานเช่นนี้ของ ป.ป.ส. เป็นปีที่ 3 ลองศึกษาข้อมูลนี้ดูว่าวิธีการนี้อาจช่วยลดภาระในการเพิ่มโครงสร้างให้แก่อำเภอ ■ เมื่อเกิดอะไรขึ้นชาวบ้านจะเลือกไปหาท้องถิ่นที่คือกำนันผู้ใหญ่บ้านก่อน ซึ่งไม่มีองค์ความรู้เพียงพอ
- งานด้าน สาธารณภัย ในระดับท้องถิ่น	■ กรณีเกิดภัยพิบัติขึ้น แต่ละท้องถิ่นจะมีหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยมีผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้อำนวยการท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ กรณีผู้บริหารท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ มีนายอำเภออยู่ที่เป็นผู้อำนวยการระดับอำเภอ แต่ถ้าหากรุนแรงจะเพิ่มเป็นระดับจังหวัดที่จะมาดูแล หากเกินศักยภาพเป็นระดับชาติ ■ ท้องถิ่นมีสมาชิกสภาท้องถิ่นอยู่ในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ข้อมูลผู้ประสบภัยเดือดร้อน ในกรณีของ อบจ. จะได้รับการประสานจาก อบต. และเทศบาลมายัง สจ. ในเขตพื้นที่ โดยมีสำนักช่างของ อบจ. ให้ความร่วมมือนำเครื่องจักรกลต่าง ๆ เข้าไปช่วยเหลือ ■ กรณีผู้ประสบภัยวาตภัย จะนึกถึงกำนันผู้ใหญ่บ้านเพราะอยู่ในพื้นที่อยู่แล้ว

ประเด็น	ความคิดเห็น
	บางคนก็นึกถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายป้องกันฯของเทศบาลก่อน สามารถโทรศัพท์หากันได้ เช่น ไฟไหม้ โทรหาเจ้าหน้าที่ฝ่ายป้องกันฯให้มาดับไฟก่อน แล้วโทรหาดำรวจ กำนันผู้ใหญ่บ้าน ทางเจ้าหน้าที่ฝ่ายป้องกันฯจะแจ้งผู้บริหารท้องถิ่นเอง หรือน้ำท่วม ก็ต้องป้องกันมาช่วยกัน มีสายด่วน ■ ท้องถิ่นมีเจ้าหน้าที่ป้องกันฯ อยู่แล้ว แต่ติดขัดการประสานงานระหว่างกันเพราะระเบียบกฎหมาย เช่น ไฟไหม้ หลังเดียวแต่เดิมระเบียบช่วยได้ 30,000 บาท และมาปรับเพิ่มอีก 3,000 บาท ไม่รวมค่าสาธารณูปโภคต่าง ๆ รวมแล้วประมาณหลังละ 50,000 บาท แต่ท้องถิ่นไม่มีเงินอุดหนุนราชการ มีแต่เงินสำรองจ่ายและเงินสะสม ปก. เป็นเงินอุดหนุนราชการ เกิดความไม่เข้าใจกัน ประกอบกับมีการตรวจสอบของ สตง. เกี่ยวกับการช่วยเหลือ ต้องประกาศเป็นพื้นที่ประสบภัยก่อนแล้วค่อยประกาศ เป็นพื้นที่ให้ความช่วยเหลือ เงินอุดหนุนราชการจึงจะออกมาได้ แต่ท้องถิ่นอำนาจอยู่ที่ผู้บริหารท้องถิ่น การช่วยเหลือต่าง ๆ สามารถช่วยเหลือได้ทันที ■ กรณีเกิดภัยพิบัติใด ๆ จะมีการรายงานเหตุด่วนเพื่อที่จะให้จังหวัดได้ประกาศเขต ให้ความช่วยเหลือ แต่ก่อนที่จะประกาศเขต กระบวนการคือหลังเหตุการณ์จะต้องมีการสำรวจความเสียหาย เป็นหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องนำความเสียหาย ทุกประเด็นมาแจ้งต่ออำเภอและอำเภอจะเป็นคนรวบรวมความเสียหายเหล่านั้น ในนามของจังหวัดเพื่อประกาศเขตให้ความช่วยเหลือ ถ้าจังหวัดไม่ประกาศเขต ให้ความช่วยเหลือก็จะไม่สามารถนำงบประมาณของท้องถิ่นไปให้ความช่วยเหลือ ประชาชนได้ ■ ทั้งจังหวัดและอำเภอขอข้อมูลจากท้องถิ่น เกิดการทำงานซ้ำซ้อน ■ ขาดกำลังคน ส่วนใหญ่เป็นพนักงานช่าง ยังขาดความรู้ในระบบงาน ■ อบต. มีเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แต่มีไม่ครบ บางครั้งใช้ ตำแหน่งอื่นมาทำงานด้านนี้แทน ■ การนำเครื่องจักรเข้าไปให้ความช่วยเหลือในพื้นที่ที่ยากลำบากในการเข้าถึง โดยเฉพาะเครื่องจักรของท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการปรับแก้ไขเองได้ ■ การประสานงานในพื้นที่ระหว่างหมู่บ้านกับท้องถิ่น ระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่น ก็มีปัญหา เช่น หน่วยงานฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของท้องถิ่นและ ฝ่ายโยธา กองช่าง ยังไม่ค่อยประสานงานกัน เป็นปัญหาในหน่วยงานเดียวกัน ■ การช่วยเหลือของท้องถิ่นในกรณี “อุกฉนวน” ไม่มีปัญหา แต่มีปัญหากรณี “พินฟู” ■ ท้องถิ่นมีงบประมาณ แต่ไม่รู้ว่าสามารถใช้ช่องทางใดได้บ้างหรือควรดำเนินการ อย่างไร และปัญหาเรื่องการเมืองในระดับท้องถิ่น

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ปัญหากรณี สพล. (การปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน) กับรถกู้ชีพ EMS ของท้องถิ่น แนวทางของ สพล. ในเรื่องกู้ชีพ เพิ่มขึ้นตอนเข้ามาทั้งในเรื่องวัสดุอุปกรณ์ คน บางท้องถิ่นมีหัวหน้างานป้องกันอยู่คนเดียว นอกนั้นเป็น อปพร. และไม่เข้าเกณฑ์ของ สพล. เวลาจะออกไปช่วยผู้ประสบเหตุผู้ประสบภัย เพราะออกไปต้องมีค่าใช้จ่าย ปัญหาการตรวจสอบตามมา ■ เรื่องเกณฑ์ของ สพล. มีเงื่อนไขและหลักเกณฑ์กำหนดเกี่ยวกับรถที่จะใช้ ขณะที่ท้องถิ่นมีรถแต่ไม่ผ่านเกณฑ์ เมื่อเกิดเหตุจำเป็นต้องใช้โดยที่ชาวบ้านและส่วนราชการไม่รู้ถึงระเบียบและกติกาของ สพล. ซึ่งสวนทางกับระเบียบแนวทางของกรม ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับการใช้รถฉุกเฉินทำอะไรได้บ้าง โดยเฉพาะการทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะเมื่อต้องใช้รถที่ไม่ได้รับอนุญาตดังกล่าว ■ หลายเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอถอนตัว ด้วยข้อจำกัด ในขณะที่จังหวัดและกรม ปก. พยายามเน้นให้ อปท. มีบทบาท เช่น เรื่องอุบัติเหตุบนถนน ต้องมีรถกู้ชีพ มีหน่วย EMS ที่จะเข้าไปช่วยเหลือในเบื้องต้นก่อน อปท. พร้อมปฏิบัติงานดังกล่าว แต่คนที่ถูกปรับจาก สตง. คือ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ■ การขาดแคลนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายป้องกันฯ เช่น อบต.แม่เปา มีคนเดียว เมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน ต้องขับรถไปแจกจ่ายน้ำ อาศัยคนในพื้นที่แถวนั้นหรือ อปพร. ช่วยถือสายน้ำ ■ ท้องถิ่นยังไม่เข้าใจงานการจัดการลดความเสี่ยง มุ่งประเด็นเกิดภัยแล้วช่วยเหลือ จะช่วยมากหรือน้อยอยู่ที่ผู้บริหารท้องถิ่นว่าให้ความสนใจเรื่องสาธารณภัยมากน้อยแค่ไหน หรืออาจคิดว่ามีหน่วยราชการที่รับผิดชอบหลักอยู่แล้วคือ ปก. เกษตร ประมง ปศุสัตว์ ที่รับผิดชอบเฉพาะด้านของการฟื้นฟู ปล่อยให้เป็นหน้าที่เฉพาะของหน่วยงานเหล่านี้ และไปสนใจงานโครงสร้างแทน เป็นช่องว่างในการให้ความช่วยเหลือหรือบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ■ การโอนภารกิจตามกฎหมายของท้องถิ่น ไม่โอนเงินและงบประมาณมาให้ <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ จุดแตกหักภัยพิบัติอยู่ที่ท้องถิ่น ถ้าท้องถิ่นเข้มแข็ง และคนที่สร้างความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่นคือ ปก.อำเภอ ไม่ใช่หน่วยอำเภอซึ่งมีภารกิจมาก ■ การให้ความรู้ การอบรมกับหน่วยงานที่สังกัดต่างกัน มีผลต่อการขับเคลื่อนงาน เช่น โรงเรียนในสังกัดท้องถิ่น กับโรงเรียนในสังกัด สพล. ทั้งที่อยู่ในเขตท้องถิ่นเดียวกันแต่ไม่สามารถทำได้

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สถ.) ควรมีงบเกี่ยวกับภัยพิบัติให้แก่ท้องถิ่น เช่น การเตรียมความพร้อมให้ความรู้ในหมู่บ้าน โดยเฉพาะพื้นที่เสี่ยง การฝึก การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทำแผนและต้องมีการฝึกซ้อมแผนตลอด เพราะแผนทำให้มีทิศทางในการทำงาน เช่น กรณีถ้ำหลวง และท้องถิ่นยังต้อง รับฟังจาก สถ. เพราะสิ่งที่ท้องถิ่นกลัวอยู่คือการตรวจสอบจาก สถ. ■ ท้องถิ่นจะอาศัยระเบียบว่าเบิกไม่ได้ แต่ไม่ได้ดูภาพรวม ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ได้ดูว่า จะทำอะไรให้เกิดการบูรณาการแก้ไขให้เรียบร้อย ในขณะที่นายอำเภอไม่มี งบประมาณมาก ทำอย่างไรที่จะบูรณาการเพื่อบรรเทาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ของประชาชน ในขณะที่ท้องถิ่นถ้าไม่มีงบประมาณ ไม่ใช่หน้าที่ที่จะไม่ทำ ดังกรณี ประสานไปทางเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะตอบกลับมาว่าไม่ใช่หน้าที่และไม่มีความงบประมาณ ■ การถ่ายโอนอำนาจ อาจมองถ่ายไปให้กับทาง อปท. ซึ่งมีงบประมาณอยู่แล้ว แต่งบบริหารของทางอำเภอน้อย ถ้าเกิดภัยจะประสานกับทางจังหวัด ■ ควรมีเจ้าหน้าที่ป้องกันทุก อปท. ให้ครบก่อน
- กฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ	■ ก่อนการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ปก. อยู่กับกรมการปกครอง อำนาจชัด ในระดับพื้นที่เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ และปลัดอำเภอที่ทำ ขณะนั้นท้องถิ่นยังไม่มีบทบาทหน้าที่เรื่องสาธารณภัย เป็นเรื่องของอำเภอและ จังหวัดก่อนมีการจัดตั้งกรม ปก. สะท้อนให้เห็นว่าหลายหน่วยงานหลังการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม อาจด้วยนโยบายของรัฐบาล พยายามจะจำกัดหรือควบคุม การโตของหน่วยราชการ จึงมีการยุบหลายหน่วยงานในระดับอำเภอซึ่งเป็น ส่วนราชการที่มีความสำคัญ งานปศุสัตว์ งานประมงอำเภอ กรมประชาสงเคราะห์ ปัจจุบันมาอยู่ที่กระทรวงการพัฒนาสังคมฯ ยกมาอยู่ในระดับจังหวัด 4-5 ปี ปัญหาสะท้อนว่า ความเดือดร้อนของชาวบ้านที่ต้องเดินทางมาติดต่อ เสียเวลา และระยะทางไกล นับเฉพาะอำเภอ ไม่นับตัวหมู่บ้านที่ยังห่างไกลไปอีกแม้กระทั่ง อ.เมือง มีหมู่บ้านที่ห่างไกล 100 กว่ากิโลเมตรต้องข้ามไปทาง จ.เชียงใหม่ หรือต้องล่องเรือมา เวลาให้ความช่วยเหลือจึงไม่สะดวก ■ พ.ร.บ.ป้องกันฯ จะกำหนดบทลงโทษเฉพาะผู้ที่ฝ่าฝืน ไม่ได้กำหนดบทลงโทษ สำหรับเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตาม พ.ร.บ. หากไม่ทำตามขั้นตอน กำหนดโทษ ไว้เฉพาะว่าผู้ที่ฝ่าฝืนหรือผู้ที่ขัดขวางเจ้าพนักงานเท่านั้นที่มีความผิด ■ ตาม พ.ร.บ.ป้องกันฯ มอบหมายภารกิจให้นายอำเภอเป็นผู้อำนวยการ เป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ และจะส่งปลัดอำเภอลงไปในพื้นที่

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ การสั่งการตาม พ.ร.บ.ป้องกันฯ ผู้สั่งการเป็นอำนาจของผู้ว่าฯ นายอำเภอ และหากเกิดสาธารณภัยขึ้นในท้องถิ่น หมู่บ้าน ตำบล จะเป็นหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นลงไปดำเนินการ นายอำเภอจะบัญชาการอำนวยความสะดวกอยู่ห่าง ๆ ขั้นตอนการทำงานของอำเภอในปัจจุบัน เมื่อเกิดเหตุขึ้นตรงไหนจะเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นดำเนินการและรายงานต่อนายอำเภอทราบ นายอำเภอจะรายงานต่อผู้ว่าฯ หลังเกิดเหตุการณ์เป็นหน้าที่ของนายอำเภอไปกำกับดูแล บูรณาการ ถ้าท้องถิ่นช่วยเหลือได้ก็จะมีปัญหา ถ้าเกินกำลังของท้องถิ่น นายอำเภอจะเข้าไปสั่งการโดยปกติ ผู้อำนวยการท้องถิ่นส่งกำนันผู้ใหญ่บ้านไม่ได้ ต้องอาศัยมือไม้ของนายอำเภอ เช่นเดียวกับกับกรณี ปก.สาขา ก็ต้องอาศัยผู้ช่วยนายอำเภอจากปลัดอำเภอต่าง ๆ ■ พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ชัดให้ปลัดอำเภอเป็นผู้ช่วยของนายอำเภอ มีมือไม้คือกำนันผู้ใหญ่บ้าน เพราะเป็นไปตามสายการบังคับบัญชาไม่ว่าจะเรื่องใด ในขณะที่ พ.ร.บ.ป้องกันฯ ในช่วงที่มีการร่างกฎหมายมีช่องว่างเพราะการจัดการสาธารณภัยมี 3 ระดับ ระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น แนวทางปฏิบัติในการจัดการสาธารณภัยคือแผน ปก. แปลงมาจากแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กลายมาเป็นแผน ปก. ระดับชาติ ในช่วง พ.ศ. 2552-2557 เกิดช่องว่างเห็นได้ชัด คือ ไม่มีอำเภออยู่ในส่วนของแผน ■ ส่วนกลางควรออกระเบียบให้ชัดเจนเพื่อเป็นแนวทางในการช่วยเหลือ เช่น พื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ล่องน้ำต่าง ๆ ผู้ปฏิบัติจะได้ปฏิบัติอย่างถูกต้องไม่ผิดกฎหมาย ■ ตามกฎหมายเป็นภารกิจของตำรวจเท่านั้นในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมาย กรณีผู้ฝ่าฝืนกฎหมายทางถนน ■ มาตรฐานการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จะกำหนดในเรื่องแต่ละขนาดท้องถิ่น ส่วนใหญ่กำหนดเรื่องวัสดุอุปกรณ์กับเครื่องมือว่าในท้องถิ่นระดับใดควรมีเครื่องมืออะไรบ้าง ส่วนวิธีการปฏิบัติไม่มี ■ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยเรื่องการช่วยเหลือประชาชน ท้องถิ่นยังไม่กล้าใช้ ■ ประเด็นสาธารณภัยเล็ก ๆ ท้องถิ่นสามารถจัดการได้ แต่ระเบียบยังไม่ค่อยชัดเจนการตีความตั้งแต่ข้างบนไม่ชัดเจน ด้านล่างก็จะไม่กล้าที่ช่วยเหลือประชาชน ■ การถูกตรวจสอบโดย สตง. ของท้องถิ่น ส่งผลต่อการทำงานร่วมกับส่วนราชการอื่น ๆ โดยเฉพาะการตีความตามกฎหมายที่แตกต่างกัน

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมี พ.ร.บ.จัดตั้งให้อำนาจหน้าที่อยู่แล้ว แต่แผนงานกิจกรรมที่จะทำเชิงป้องกันไม่ค่อยมี ทำเฉพาะเรื่องการฟื้นฟู จึงทำให้เกิดปัญหาเรื่องการช่วยเหลือผู้ประสบภัยต่าง ๆ เพราะกลัวการตรวจสอบจาก สตง. และหน่วยตรวจสอบอื่น ๆ ■ ปัญหาระเบียบเงินอุดหนุนราชการ ออกมาที่หลัง พ.ร.บ.ป้องกันฯ แต่กรมบัญชีกลางตีความว่า ไม่ใช่สาธารณภัย ในขณะที่ พ.ร.บ.ป้องกันฯ ระบุว่า อคศภัยเป็นสาธารณภัยหนึ่ง ส่งผลไปถึงการทำงานของท้องถิ่นที่ถูกเรียกเงินคืน ■ การช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางด้านการเกษตร เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ท้องถิ่นถูกตรวจสอบโดย สตง. เพราะการตีความกฎหมายต่างกัน กลายเป็นข้อจำกัดในการทำงานของท้องถิ่นในด้านสาธารณภัย ■ การใช้กฎหมายของแต่ละหน่วยงานและแต่ละระดับแตกต่างกัน เกิดช่องว่างในการตีความกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของแต่ละหน่วยงาน ■ ช่องว่างระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วย กับการคำนึงถึงการให้ความช่วยเหลือกับประชาชน เช่น พ.ร.บ. อบต. และสภาตำบล พ.ศ. 2537 ไม่ได้ระบุอำนาจหน้าที่แก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของพี่น้องประชาชน จึงเกี่ยวว่าไม่ใช่หน้าที่ ■ แนวทางปฏิบัติ เช่น ไฟไหม้ 1 หลัง ช่วยอะไรได้บ้าง ให้ชัดเจน และใช้ระเบียบเหมือนกันทุก อบต. และฝ่ายตรวจสอบจะได้ระเบียบเดียวกัน เป็นแนวทางการช่วยเหลือเหมือนกันทั่วประเทศ และลดการตีความว่าอย่างไรเป็นสาธารณภัย ซึ่งจะสร้างความแตกแยกกันขึ้น ■ การช่วยเหลือกรณีที่เกิดสาธารณภัยขึ้น มีปัญหาเช่น บ้านเช่าขอมมา แต่ในระเบียบได้หรือไม่ แต่ที่ติดต่อได้คือฝ่ายสงเคราะห์ บางครั้งการออกตรวจพื้นที่ในส่วนท้องถิ่นจะคุ้นเคยหมด และหากไปช่วยชาวบ้านไม่ได้ ท้องถิ่นจะอึดอัดใจที่จะบอกว่าช่วยไม่ได้เพราะติดระเบียบ ผู้บริหารท้องถิ่นจะโยนให้ข้าราชการฟังธงว่าได้หรือไม่ ถ้าผู้บริหารท้องถิ่นฟังธงมาก็จะคะแนนหาย ■ การออกนโยบาย แนวทาง ให้ท้องถิ่นได้นำไปปฏิบัติงานจริงมีข้อจำกัด อย่างกรณีติดขัดที่หน่วยตรวจสอบ เพราะมีหลายหน่วยงานที่กำกับดูแลและถือกฎหมาย โดยเฉพาะเรื่องการแพทย์ฉุกเฉินกับเรื่องไซเรน ไฟวับวาบ คนอนุญาตคือตำรวจ สาธารณสุขตรวจสอบเรื่องมาตรฐานของบรรลักษ์อุปกรณ์ ต้องใช้ระยะเวลาแก้ไขหลายหน่วยงานหลายขั้นตอน กว่าที่จะได้รับการอนุญาตใช้รถดังกล่าวดได้ แต่ที่ผ่านมา

ประเด็น	ความคิดเห็น
	รถของส่วนราชการและท้องถิ่น ใช้วิ่งเหมือนมูลนิธิโดยไม่ได้รับอนุญาต แต่ได้รับการร้องขอจากตำรวจ โรงพยาบาลเพื่อส่งต่อในกรณีพื้นที่เกิดเหตุอยู่ห่างไกล ■ ระเบียบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเรื่องการฟื้นฟู มี 3 ด้าน คือ ด้านสาธารณสุข ด้านคุณภาพชีวิต และด้านฟื้นฟูผู้ประสบภัย ในรูปของคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณา ไม่ใช่การตัดสินใจโดยผู้บริหารท้องถิ่นแต่มีฐานะเป็นประธานกรรมการ มีผู้ทรงคุณวุฒิในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ ตัวแทนส่วนราชการที่นายอำเภอมอบหมาย 2 คน และปลัดท้องถิ่น พิจารณาให้ความช่วยเหลือในรูปคณะทำงาน ระเบียบนี้มีความขัดในตัวเอง แต่แนวทางปฏิบัติควรมีการทำให้เกิดความเข้าใจไปในแนวทางเดียวกัน เช่น การฟื้นฟูด้านการเกษตรเป็นการฟื้นฟูเยียวยาผู้เสียหาย ซึ่งเกิดกรณี สดง. ตรวจสอบว่ายังไม่ได้มีการโอนภารกิจให้ท้องถิ่น ต้องขอความช่วยเหลือไปทางจังหวัด ขณะที่เสียหายไม่กี่ไร่ แต่ต้องใช้ระยะเวลานานกว่าที่จะได้เงิน ส่งผลต่อการฟื้นตัวของชาวบ้านกว่าที่จะได้รับความช่วยเหลือ ■ กฎหมายของท้องถิ่นมีหลากหลาย เช่น พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร กับ พ.ร.บ.ผังเมืองที่สามารถอนุญาตสร้างสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ได้โดยไม่ได้มองผลกระทบทางด้านสาธารณสุข โดยเฉพาะเรื่องอุทกภัย กรณีของจังหวัดเชียงราย เส้นทางหลวงจากเชียงรายถึงอำเภอแม่สายเป็นเมืองโตเร็ว ต้องมาตามแก๊ทที่หลังเกิดเหตุ น้ำท่วมภายในครึ่งชั่วโมง หากมีการทำความเข้าใจตั้งแต่แรกก็จะช่วยลดผลกระทบได้มาก รวมถึงการให้ความรู้กับชาวบ้าน แต่ที่ผ่านมาท้องถิ่นเน้นเรื่องอาชีพและความเป็นอยู่ ในขณะที่สาธารณสุข ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ให้ส่วนราชการจัดอบรมแทน ■ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยบางฉบับสุมเสี่ยงกับการเข้ามตรวจสอบของ สดง. ต้องกลับไปที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สถ.) กระทรวงมหาดไทยสั่งออกกฎหมายและต้องอิงกับ สถ. หากบอกว่าได้จึงจะปฏิบัติตามระเบียบได้ <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ สถ. นำมาตรฐานสาธารณสุขไปอยู่กับส่วนงานโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งมีส่วนงานไม่ตรง แต่ส่งคนมาฝึกที่สถาบันพัฒนาของ ปก. ดังนั้น สถ.ควรดู พ.ร.บ.ป้องกันฯ ที่กำหนดในเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่อะไร ■ ท้องถิ่นอำเภอควรมีส่วนช่วยในเรื่องระเบียบกฎหมาย ■ ควรปรับปรุงระเบียบกฎหมายที่ทำให้เกิดแนวทางปฏิบัติในการช่วยเหลือประชาชนไปในแนวทางเดียวกัน ไม่ควรต้องมาคอยรับบริจาค

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ การชักซ้อมโดยเฉพาะข้อติดขัดเรื่องระเบียบต่าง ๆ ในการเบิกจ่าย ดังนั้น คลังจังหวัด คลังท้องถิ่น และระดับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องควรมีการชักซ้อมทำความเข้าใจร่วมกัน และแก้ไขปัญหาลำช้าร่วมถึงการตรวจสอบ
- แผน/ขั้นตอน การปฏิบัติงาน	■ แผน ปก. ระดับชาติ พ.ศ. 2558 นำอำเภอเข้ามามีส่วนโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณสุข แต่ในกฎหมายแม้อย่างไม่มีการปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างของอำเภอ มีแต่นายอำเภอเป็นผู้อำนวยการอำเภอ จึงฝากงานไว้ที่ปลัดอำเภอ ในส่วนของเลขาฯ ■ แผนปฏิบัติการ แผนเผชิญเหตุ หรือแผนต่าง ๆ ขาดคนขับเคลื่อนและกระตุ้นให้เกิดการนำไปใช้ประโยชน์ ดังนั้น แผนปฏิบัติการหรือแผนเผชิญเหตุต้องขับเคลื่อนตั้งแต่ข้างล่าง เพราะเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากแผนดังกล่าว เช่น กรณีถ้ำหลวง เกิดเหตุวันแรก ท้องถิ่นกับอำเภอไปถึงที่เกิดเหตุไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะไม่รู้ว่ามีแผนต้องทำอะไร ■ มีแผนจำนวนมาก แต่ขาดคนนำไปปฏิบัติและใช้ประโยชน์จริง ■ การทำข้อมูลทรัพยากรในพื้นที่เพื่อพร้อมสำหรับการใช้ประโยชน์ เนื่องจากในช่วงการปรับปรุงแผนจะมีการสำรวจเรื่องวัสดุอุปกรณ์ ซึ่งทางจังหวัดเป็นหน่วยขอข้อมูล แต่แต่ละระดับในจังหวัดอยู่แล้ว ปัญหาคือรวบรวมข้อมูลแต่ไม่มีการกระจายข้อมูลให้หน่วยงานอื่นซึ่งบางหน่วยงานจำเป็นต้องใช้อุปกรณ์เครื่องจักรเหล่านั้นแทนการไปขอจากเอกชน เพื่อรับการสนับสนุนจากหน่วยราชการด้วยกัน <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ ควรมีการเขียนขั้นตอนการปฏิบัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน บางเรื่องที่มีความรู้มากกว่านายอำเภอหรือผู้บริหารท้องถิ่น อาจเป็นอำนาจเด็ดขาดที่สามารถสั่งการได้บางอย่าง เช่น ความรู้เรื่องสาธารณสุข แต่โครงสร้างการจัดการภายในพื้นที่เป็นของผู้บริหารท้องถิ่น ■ คนที่ทำงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต้องได้รับการบรรจุไว้ตั้งแต่แผนชาติ แผนจังหวัด และแผนอื่น ๆ
- อปพร.	■ อปพร. สังกัดท้องถิ่น ในกรณีเกิดภัยพิบัติพื้นที่หนึ่งแต่ไม่เกิดอีกพื้นที่หนึ่ง เกิดปัญหาการช่วยสนับสนุน เป็นโครงสร้างสายการบังคับบัญชาที่ส่งผลการดำเนินงานในพื้นที่อำเภอและจังหวัด ■ อปพร. ปฏิบัติตามที่หน่วยไหนเรียกใช้ ทั้งทางอำเภอ ผู้บริหารท้องถิ่น ปก. เป็นจิตอาสา สิ่งที่เป็นช่องว่างคือ บาง อปท. มีเจ้าหน้าที่ป้องกันไม่เพียงพอ หรือมีแค่ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่ป้องกันฯ ต้องรอคำสั่งจากฝ่ายความมั่นคงของอำเภอ

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ เทศบาล อบต. จะจัดบึงฝักอบรม อบพร. ต้องมาที่จังหวัด ไม่เหมือนที่ผ่านมาสามารถดำเนินการเองได้ และการต้องมาฝักในจังหวัด เป็นขั้นตอนที่ยุ่งยากขึ้น บางคนไม่สามารถมาฝักอบรมที่จังหวัดได้เพราะใช้เวลาหลายวัน มีงบประมาณคนพร้อม แต่ไม่พร้อมจะเข้ามาฝักอบรมที่จังหวัด ■ การฝัก อบพร. ยังมีระเบียบ ก่อนฝักต้องมีการตัดชุดตามระเบียบ ตัดชุดได้ไม่เกินเดือนละ 2 ครั้ง ทั้งนี้แล้วแต่ฐานะทางการเงินการคลังของแต่ละที่ สร้างความหนักใจให้กับผู้บริหารเพราะมีทั้งคนที่ทำงานและไม่ทำงานมาเซ็นเพื่อให้มีคนมา บางที่มีคนมาอบรมน้อย จะตั้งงบประมาณก็ไม่เพียงพอ หรือไม่คุ้มค่าในการจัดฝัก แก้ปัญหาด้วยการรวมฝัก เช่น ช่วงนี้ควรฝักแล้ว แต่งบประมาณยังไม่มา ไปฝักในช่วงฤดูเก็บเกี่ยว คนก็ไม่พร้อม แต่พอพร้อมก็นำมาฝักที่จังหวัด แต่คนไม่ยอมมาแล้ว และฝักครั้งละ 4 คื่น 5 วัน การเบิกเงินก็ไม่เข้าใจกัน ■ อบพร. ไม่ต้องร้อยละ 2 คัดคนที่ทำงานจริง ๆ มาอบรมด้านสาธารณสุข เน้นวิชาที่เกี่ยวกับภัยที่เกิดขึ้นในท้องที่ท้องถิ่น เช่น ไฟไหม้ น้ำท่วม วาตภัย ทางศูนย์เน้นดินโคลนถล่ม ทางที่ราบอัคคีภัย ปลูกพันธุ์ให้ก่อน ภัยทางท้องถนน อาสาจราจร ซึ่งกำลังของตำรวจมีไม่มาก <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ การฝักเสริมทักษะความรู้ ควรมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถให้การช่วยเหลือเบื้องต้นได้ ■ ต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นแก้ไขปัญหาให้คนท้องถิ่นเองได้ อบพร. ก็เป็นคนในท้องถิ่น อย่างน้อยควรมีค่าตอบแทนที่เป็นขวัญและกำลังใจ
- ภาคส่วนอื่น	■ บางกรณีไฟไหม้บ้าน แก้ปัญหาอุดช่องว่างด้วยการขอความช่วยเหลือไปยังมูลนิธิ สภากาชาดแทน ■ กลุ่มแม่บ้านเข้ามาช่วยให้ความรู้นอกเหนือจากอาชีพ คือเรื่องอัคคีภัย ซึ่งเป็นภัยใกล้ตัว ภัยทางน้ำ ในจังหวัดเชียงรายมีเด็กจมน้ำทุกปีโดยให้ อบจ. เป็นเจ้าภาพอบรมเจ้าหน้าที่และให้เจ้าหน้าที่ไปอบรมชาวบ้าน
- ข้อเสนอเพิ่มเติม	■ ควรให้ความสำคัญกับภารกิจ “ความปลอดภัยทางถนน” เนื่องจากมีผู้เสียชีวิตตลอดปี มีอุบัติเหตุเกิดขึ้นทุกวัน ท้องถิ่นไม่เห็นความสำคัญ จำเป็นต้องมีคนขับเคลื่อนให้ท้องถิ่น ■ ข้อจำกัดในเรื่องการลดความเสี่ยง มีแนวทางและรูปแบบในเชิงวิชาการ แต่ขาดการปฏิบัติงานจริงที่ยังน้อยอยู่มาก ทั้งนี้ สามารถขอความช่วยเหลือได้จาก ปภ.

ประเด็น	ความคิดเห็น
	จังหวัด ศูนย์ ปภ.เขต ทสจ. (สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัด) ซึ่งทำเรื่องนี้อยู่ ■ การลดความเสี่ยงหรือการจัดการความเสี่ยงช่องว่างกว้างมาก ถ้าจังหวัดไม่ไปทำ อำเภอมึงบรพานในในส่วนนี้ เพราะงานกิจกรรมต่าง ๆ เช่น ยาเสพติดรับมาจาก ป.ป.ส. จะมีงบประมาณให้อำเภอเข้ามาดำเนินการ ทั้งอบรมให้ความรู้หมู่บ้านสีขาว แต่การจัดการสาธารณสุขไม่มี มีแค่จังหวัด ■ ช่วงตั้งกรม ปภ. ใหม่ ๆ ยังอยู่ที่ที่ทำการปกครองจังหวัด โดยเฉพาะเรื่อง การช่วยเหลือ ยังไม่ได้เป็นเลขฯ ผู้ว่าฯ เต็มที่ มาปรับเปลี่ยน พ.ศ. 2552-2553 มีการตั้งงานผ่องถ่ายงานมาจากการที่ทำการปกครองจังหวัดในเรื่องการช่วยเหลือ ปภ. ปฏิบัติงานด้านการให้ความช่วยเหลือจริงประมาณ 10 ปี แต่เดิมให้ที่ทำการปกครองจังหวัดเป็นพี่เลี้ยงไปช่วยเหลือ เมื่อตั้งงานออกมาแล้ว แต่พื้นที่ไม่มี ■ ส่วนป้องกันทั้งจังหวัด ควรมีการซักซ้อม หาแนวทางประชุมกัน ทุกไตรมาสหรือวิธีอื่น ๆ ถ้ามีเรื่อง เชิญคลังท้องถิ่นด้วย เพื่อแก้ไขช่องว่างที่ทำให้ สตง. มาตรวจสอบ ถ้ามีระเบียบ มีอัตรา มีการซักซ้อมทั้งจังหวัด การช่วยเหลือต่าง ๆ จะทำให้มั่นใจขึ้น ได้ว่าบุคลากรก็อยากจะทำงานในส่วนนี้เพราะระเบียบชัดเจน ลดความเสี่ยง ■ กลไกในพื้นที่มีอยู่มาก แต่ละหน่วยงานต้องเลือกทำภารกิจของตนเองก่อน กลไกการประสานงานจึงติดขัด ■ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังจำเป็นต้องมาจับบทบาทนำในการเชื่อมประสานแต่ละระดับ ในจังหวัด เช่น จัดโซนเรื่องสาธารณสุข การเบิกจ่าย ซึ่งจังหวัดเขียนรายการการประสานงานกัน ขาดการซักซ้อมและการประชุมร่วมกัน ■ กลไกการประชุมเพื่อเลือกสถานการณ์ การประชุมเพื่อจัดฉาก การประชุมเพื่อเตรียมเกี่ยวกับการฝึกซ้อมต่าง ๆ ก่อนจะเกิดการฝึกซ้อม เพื่อให้เกิดความคุ้นเคยกัน ส่วนใหญ่เป็นฝ่ายปฏิบัติ แต่ขีดจำกัดคือฝ่ายปฏิบัติระดับไหนต้องย้อนกลับไปให้ผู้บริหาร และเนื้อหาสาระของการประชุมก็มีความสำคัญ เช่น สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงหรือไม่ การซักซ้อมมีการประเมินผลหรือไม่ ■ อำนาจการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติยังไม่เด็ดขาดเท่ากับผู้บริหาร แม้จะมีความคุ้นเคยกับผู้ปฏิบัติจากหน่วยงานอื่น ๆ ก็ตาม และผู้บริหารระดับเดียวกันยังมีความคั่นกลางระหว่างพื้นที่ ตัวจักรสำคัญคือ ผู้บริหารว่ามีปฏิสัมพันธ์มากน้อยกันแค่ไหน ■ ผู้ปฏิบัติสายป้องกันจะเชื่อมประสานกันอยู่แล้ว

4.2 จังหวัดเพชรบูรณ์

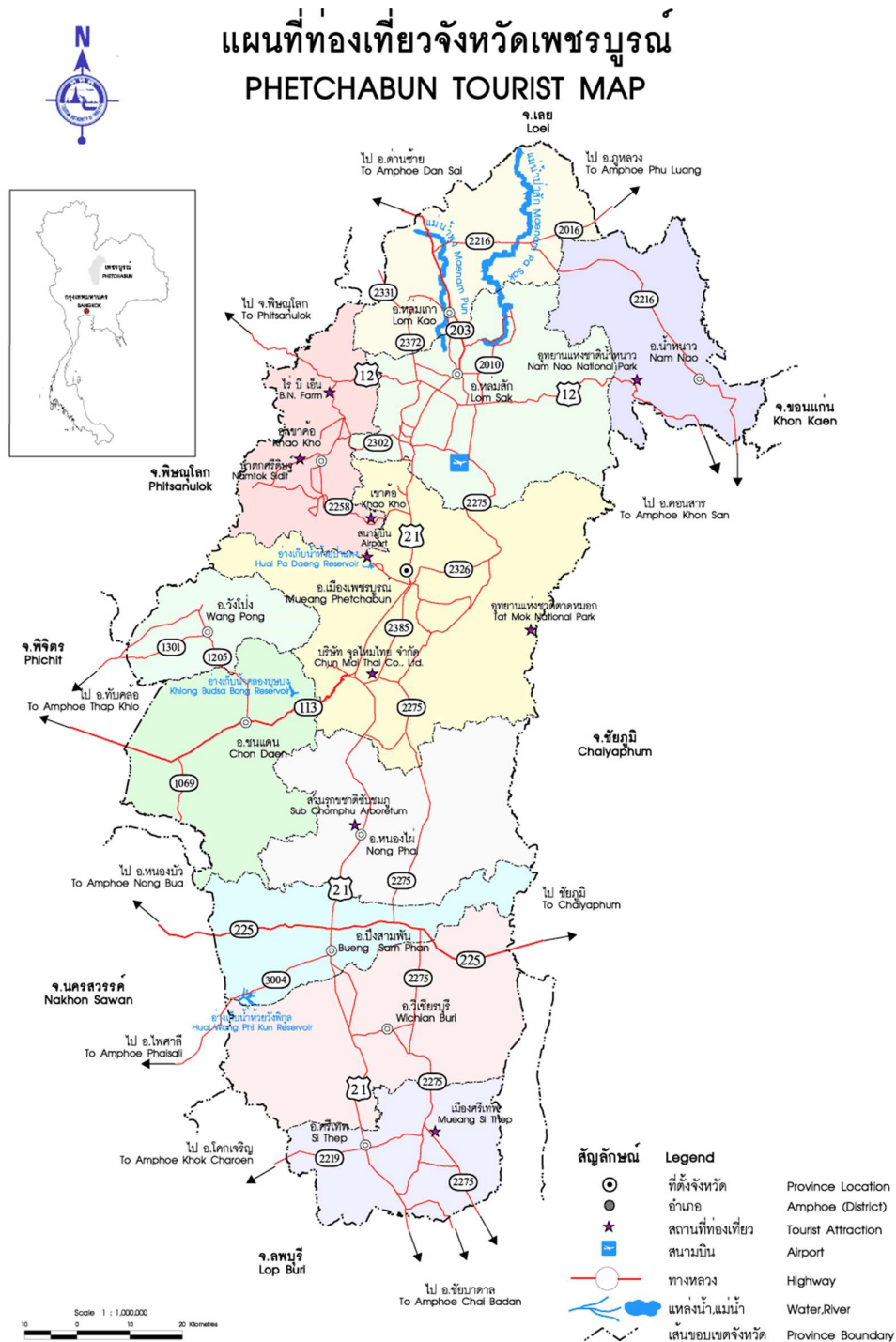
4.2.1 บริบทของพื้นที่

สภาพภูมิศาสตร์ จังหวัดเพชรบูรณ์ตั้งอยู่ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง มีแนวเขตติดต่อกับภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลาง ประมาณเส้นรุ้งที่ 16 องศาเหนือ กับเส้นแวงที่ 101 องศาตะวันออก มีพื้นที่ประมาณ 12,668.416 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 7,917,760 ไร่ ส่วนที่กว้างที่สุดของจังหวัด จากด้านตะวันออกถึงตะวันตก กว้าง 55 กิโลเมตร ส่วนที่ยาวที่สุดวัดจากเหนือสุดถึงใต้สุด ยาว 296 กิโลเมตร สูงจากระดับทะเล ประมาณ 114 เมตร และอยู่ห่างกรุงเทพฯ 346 กิโลเมตร ตามทางหลวงหมายเลข 21⁵

สภาพภูมิประเทศทั่วไปของจังหวัดเพชรบูรณ์ ประกอบด้วยภูเขาเพชรบูรณ์เป็นรูปเกือกม้า รอบพื้นที่ ด้านเหนือของจังหวัด เป็นแนวขนานกันไปทั้งสองข้าง ทิศตะวันออกและทิศตะวันตก คิดเป็นเนื้อที่ประมาณ ร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งหมด มีพื้นที่ราบอยู่ตอนกลางและอำเภอด่านใต้ของจังหวัด เป็นพื้นที่ลาดชันจากเหนือ ลงใต้ มีพื้นที่ป่าไม้ 3,624,830 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 45.78 มีแม่น้ำป่าสัก เป็นแม่น้ำสายสำคัญที่สุดของจังหวัด ไหลผ่านตอนกลางของจังหวัดจากทิศเหนือไปทิศใต้ ยาวประมาณ 350 กิโลเมตร ต้นน้ำเกิดจากภูเขาผาลา ในจังหวัดเลย มีห้วยลำธารหลายสายเกิดจากภูเขาเพชรบูรณ์ แม่น้ำป่าสักไหลผ่านอำเภอหล่มเก่า อำเภอหล่มสัก อำเภอเมืองเพชรบูรณ์ อำเภอหนองไผ่ อำเภอบึงสามพัน อำเภอวิเชียรบุรี และอำเภอศรีเทพ

⁵ สำนักงานเกษตรจังหวัดเพชรบูรณ์, เกี่ยวกับจังหวัดเพชรบูรณ์, < <http://www.phetchabun.doae.go.th/index.php/2015-09-12-05-23-52> > เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2561.

ภาพที่ 4.2 แผนที่จังหวัดเพชรบูรณ์



ด้วยสภาพภูมิประเทศและขนาดพื้นที่ของจังหวัดเชียงราย ทำให้การเดินทางจากอำเภอเมืองเชียงราย ไปยังอำเภออื่น ๆ ต้องใช้เส้นทางและระยะเวลาการเดินทางที่แตกต่างออกไป ซึ่งโดยส่วนใหญ่บางอำเภอที่อยู่ ในบริเวณเขตภูเขาต้องใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน ระยะทางและระยะเวลาการเดินทางจากอำเภอเมืองเชียงราย ไปอำเภออื่น ๆ ปรากฏข้อมูลดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.8 ระยะทางและระยะเวลาการเดินทางจากอำเภอเมืองเพชบูรณ์ไปอำเภออื่น ๆ

อำเภอ	ระยะทางจากอำเภอเมือง	ระยะเวลาการเดินทางจากอำเภอเมือง
อำเภอหล่มสัก	44 กิโลเมตร	36 นาที
อำเภอหล่มเก่า	55 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 20 นาที
อำเภอน้ำหนาว	140 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 22 นาที
อำเภอเขาค้อ	47 กิโลเมตร	38 นาที
อำเภอชนแดน	68 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 18 นาที
อำเภอวังโป่ง	70 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 26 นาที
อำเภอหนองไผ่	56 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง
อำเภอบึงสามพัน	83 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 8 นาที
อำเภอวิเชียรบุรี	106 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 25 นาที
อำเภอศรีเทพ	123 กิโลเมตร	2 ชั่วโมง

หมายเหตุ: ข้อมูลระยะทางจากอำเภอเมืองไปยังอำเภออื่น ๆ คำนวณระยะเวลาโดยเฉลี่ยจาก google.com/maps

สภาพการปกครอง จังหวัดเพชบูรณ์แบ่งเขตการปกครองออกเป็นอำเภอจำนวน 11 อำเภอ ตำบล จำนวน 117 แห่ง หมู่บ้านจำนวน 1,430 แห่ง ในขณะที่การแบ่งเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด เพชบูรณ์มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 128 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 1 แห่ง เทศบาลจำนวน 25 แห่ง ได้แก่ เทศบาลเมืองจำนวน 3 แห่ง และเทศบาลตำบลจำนวน 22 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 102 แห่ง รายละเอียดดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.9 การแบ่งเขตการปกครองของจังหวัดเพชรบูรณ์⁶

หน่วย: แห่ง

	อำเภอ	การแบ่งเขตการปกครอง				
		ตำบล	หมู่บ้าน	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	อบต.
1	อำเภอเมืองเพชรบูรณ์	17	216	1	3	15
2	อำเภอหล่มสัก	23	251	1	1	19
3	อำเภอหล่มเก่า	9	98	-	1	9
4	อำเภอน้ำหนาว	4	30	-	-	4
5	อำเภอเขาค้อ	7	72	-	1	4
6	อำเภอชนแดน	9	139	-	4	8
7	อำเภอวังโป่ง	5	64	-	2	5
8	อำเภอหนองไผ่	13	142	-	6	9
9	อำเภอบึงสามพัน	9	123	-	1	9
10	อำเภอวิเชียรบุรี	14	189	1	1	14
11	อำเภอศรีเทพ	7	106	-	2	6
รวมทั้งสิ้น		117	1,430	3	22	102

ด้านการบริหารราชการ จังหวัดเพชรบูรณ์มีหน่วยงานราชการระดับจังหวัดตั้งอยู่ในจังหวัดเพชรบูรณ์ทั้งสิ้น 94 หน่วยงาน จำแนกได้ดังนี้

(1) การบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วยส่วนราชการสังกัดส่วนกลาง ซึ่งมาจัดตั้งหน่วยปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดเพชรบูรณ์ จำนวน 62 หน่วยงาน

(2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยส่วนราชการสังกัดส่วนกลาง ซึ่งมาจัดตั้งหน่วยปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดเพชรบูรณ์ จำนวน 32 หน่วยงาน

(3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ รวม 128 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 แห่ง เทศบาลเมือง จำนวน 3 แห่ง เทศบาลตำบล จำนวน 22 แห่ง และ องค์การบริหารส่วนตำบล 102 แห่ง ดังแสดงในตารางที่ 1

⁶ แผนพัฒนาจังหวัดเพชรบูรณ์.

สภาพภูมิสังคม จังหวัดเพชรบูรณ์แบ่งลักษณะของประชากรออกเป็น 2 ส่วน คือ ทางตอนเหนือของจังหวัด ประกอบด้วยอำเภอหล่มสัก อำเภอหล่มเก่า และอำเภอน้ำหนาว ประชาชนส่วนใหญ่มีพื้นเพและหลักแหล่งอยู่เดิมมาก่อน มีภาษาท้องถิ่น ขนบธรรมเนียมและประเพณี ตลอดจนความคิดเห็นที่คล้ายคลึงหรือกลมกลืนกัน ส่วนอำเภอทางตอนใต้ของจังหวัดนั้น ประกอบด้วยอำเภอชนแดน อำเภอวิเชียรบุรี อำเภอบึงสามพัน อำเภอหนองไผ่ และอำเภอศรีเทพ มีประชากรอพยพมาจากจังหวัดอื่น ๆ เพื่อบุกเบิกพื้นที่ทำกินใหม่ โดยประมาณร้อยละ 56 เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นจึงแตกต่างไปตามลักษณะพื้นที่ โดยในพื้นที่อำเภอหล่มสักและอำเภอหล่มเก่า มีประเพณีดั้งเดิมที่คล้ายกับภาคอีสาน เช่น ประเพณีบุญบั้งไฟ ประเพณีบุญแข่งเรือออกพรรษา ประเพณีสงกรานต์ ในตัวจังหวัดเพชรบูรณ์มีประเพณีเหมือนกับภาคเหนือและภาคกลางโดยทั่วไป ส่วนด้านใต้ของจังหวัดจะมีประเพณีที่ผสมผสานกัน เป็นไปตามวิถีชีวิตของกลุ่มคนที่อพยพเข้ามา

ดังนั้น จังหวัดเพชรบูรณ์จึงมีประชากรที่เป็นพื้นบ้านโดยพูดภาษาถิ่นที่แตกต่างกัน จึงทำให้วัฒนธรรมทางภาษาถิ่นของเพชรบูรณ์มีความหลากหลาย และภาษาถิ่นที่ใช้มีความหลากหลายเช่นกัน มี 6 ภาษาดังนี้⁷

(1) กลุ่มภาษาหล่ม เป็นภาษาถิ่นที่ใช้กันในเขตอำเภอตอนบน ได้แก่ อำเภอหล่มเก่า อำเภอหล่มสัก อำเภอน้ำหนาว ประชากรในเขตพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นคนท้องถิ่นเดิม

(2) กลุ่มภาษาเพชรบูรณ์ กลุ่มภาษานี้จะพูดกันในเขตอำเภอเมืองเป็นภาษาที่มีสำเนียงเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวคำศัพท์ที่ใช้มีทั้งภาษาถิ่นไทยกลาง และภาษาเพชรบูรณ์

(3) กลุ่มภาษาเพชรบูรณ์ตอนใต้ คือ ภาษาที่ใช้กันในเขตอำเภอตอนใต้ซึ่งได้แก่ อำเภอบึงสามพัน อำเภอวิเชียรบุรี อำเภอศรีเทพ ภาษาที่ใช้พูดจะแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ ภาษาถิ่นไทยภาคกลาง ส่วนใหญ่จะเป็นคนท้องถิ่นเดิม และภาษาพูดอีกกลุ่มหนึ่งคือ ภาษาอีสาน เป็นประชากรที่อพยพมาจากภาคอีสาน

(4) กลุ่มภาษาถิ่นไทยกลาง เป็นภาษาที่ใช้พูดทั่วไปในเขตจังหวัดเพชรบูรณ์ เพราะเพชรบูรณ์เป็นเมืองที่มีประชากรมาจากหลายท้องที่อพยพเข้ามา

(5) ภาษากลุ่มชาวนน ชาวนนเป็นกลุ่มชนดั้งเดิมของเพชรบูรณ์ สืบเชื้อสายมาจากละว้า มีภาษาพูดเป็นภาษาชาวนน (ประชากรเชื้อสายชาวนน)

(6) ภาษากลุ่มชาวเขา ลักษณะภูมิประเทศของจังหวัดเพชรบูรณ์มีรูปร่างคล้ายเกือกม้ามีภูเขาล้อมรอบทุกด้าน จึงมีประชากรส่วนหนึ่งอาศัยอยู่บนเขา ชาวเขาในจังหวัดเพชรบูรณ์ประกอบด้วยชาวเขาเผ่าม้งเป็นส่วนใหญ่ เผ่าลีซอ เป็นต้น

จังหวัดเพชรบูรณ์จึงเป็นจังหวัดที่มีความหลากหลายทั้งด้านประชากรและภาษาในแต่ละพื้นที่ จำนวนประชากรของจังหวัดเพชรบูรณ์ ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2560 รวมทั้งสิ้น 995,331 คน จำแนกเป็นประชากรชาย 492,647 คน และประชากรหญิง 502,684 คน คิดเป็นความหนาแน่นต่อตารางกิโลเมตรคือ 78.57 คน ต่อ

⁷ สำนักงานอุตสาหกรรม, แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศาสนาจังหวัดเพชรบูรณ์ ปี พ.ศ. 2560-2564, <<http://www.industry.go.th/phetchabun/index.php/about/faqs/2018-05-10-09-06-33?format=html>> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2561.

ตารางกิโลเมตร ซึ่งข้อมูลจำนวนประชากรของจังหวัดเชียงรายจำแนกตามเพศ ความหนาแน่นของประชาชน และจำนวนบ้าน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 – 2560 ดังตาราง

ตารางที่ 4.10 จำนวนประชากรของจังหวัดเพชรบูรณ์⁸

หน่วย: คน

รายการข้อมูล	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560
ประชากรรวม	995,807	996,986	995,223	995,331
ประชากรชาย	494,251	494,575	493,187	492,647
ประชากรหญิง	501,556	502,411	502,036	502,684
เนื้อที่ (ตร.กม.)	12,668	12,668	12,668	12,668
ความหนาแน่น ต่อ ตร.กม.	78.61	78.7	78.56	78.57
จำนวนบ้าน	332,641	338,356	343,422	348,520

บริบทเฉพาะของพื้นที่ที่ส่งผลต่อการจัดการสาธารณสุข ด้วยสภาพภูมิศาสตร์ของจังหวัดเพชรบูรณ์ เป็นที่ลุ่มแอ่งกระทะ ล้อมรอบด้วยภูเขา มีลักษณะพื้นที่ที่ลาดชันจากทิศเหนือลงไปทางทิศใต้ มีการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า ส่งผลให้ป่าไม่สามารถดูดซับน้ำไว้ได้ทัน จึงเป็นส่วนหนึ่งทำให้เกิดอุทกภัย วาตภัยและดินโคลนถล่มตามมา โดยเฉพาะในบริเวณพื้นที่ภูมิศาสตร์ที่มีลักษณะภูเขาสูงชันล้อมรอบ ช่วงฤดูฝนในพื้นที่มีฝนตกหนักและติดต่อกันเป็นเวลานานจะก่อให้เกิดน้ำไหลบ่าลงตามผิวดินมากกว่าปกติ ตามลักษณะพื้นที่และสภาพภูมิประเทศที่มีทั้งอากาศร้อนจัด และหนาวจัด และรวมถึงฤดูฝนที่ส่งผลต่อการเกิดสาธารณสุขในด้านอุทกภัยและดินโคลนถล่ม

4.2.2 สถานการณ์สาธารณสุขในพื้นที่

สภาพปัญหาด้านสาธารณสุขในพื้นที่ของจังหวัดเพชรบูรณ์ถือว่าได้อุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่มเป็นสถานการณ์สาธารณสุขของจังหวัดเพชรบูรณ์เสมอมา ช่วงฤดูฝนระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงตุลาคมของทุกปี หลายพื้นที่จะมีฝนตกหนักและตกติดต่อกันยาวนาน ซึ่งก่อให้เกิดน้ำไหลบ่าตามผิวดิน และเป็นสาเหตุที่น้ำท่วมในพื้นที่ต่าง ๆ ประกอบกับสภาพทางภูมิศาสตร์ของจังหวัดเป็นภูเขาสูงลาดชันล้อมรอบและเป็นแอ่งกระทะ อีกทั้งการไม่อนุรักษ์ทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งทรัพยากรดิน ป่าไม้ และบางพื้นที่มีการถากป่าเพื่อทำการเกษตรกรรม การก่อสร้าง การตัดไม้ทำลายป่า จึงส่งผลให้เกิดอุทกภัยและดินโคลนถล่มได้เร็วขึ้น อาจจะส่งผลกระทบโดยกว้าง

⁸ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, จำนวนประชากรจากการทะเบียน ชาย หญิง เนื้อที่ ความหนาแน่น และบ้าน จำแนกตามภาคและจังหวัด พ.ศ. 2551-2560 <<http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/08.aspx>> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2561.

ต่อประชาชน ชุมชน หมู่บ้าน โดยเฉพาะที่ตั้งในพื้นที่เสี่ยงภัย และยังส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศต่อการเกิดอุทกภัยที่มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น และก่อให้เกิดดินโคลนถล่มตามมาในบริเวณที่มีลักษณะเป็นภูเขาสูงชันล้อมรอบ ตามข้อมูลปี พ.ศ. 2559 พื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดสาธารณภัยในพื้นที่ของจังหวัดเพชรบูรณ์ มีทั้งหมดอำเภอ 11 แห่ง ตำบล 88 แห่ง และหมู่บ้าน 503 แห่ง⁹

สำหรับการเกิดอุทกภัยในจังหวัดเพชรบูรณ์ มี 2 ลักษณะคือ ลักษณะแรก คือ อุทกภัยที่เกิดในบริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำตอนบนและลำน้ำสาขาต่าง ๆ เกิดจากการที่ฝนตกหนักและน้ำป่าไหลหลากจากต้นน้ำลงมามากจนไม่สามารถระบายน้ำได้ทัน ทำให้เกิดน้ำหลากอย่างรวดเร็ว พื้นที่น้ำท่วมเป็นประจำ ได้แก่ อำเภอหล่มเก่า อำเภอหล่มสัก และอำเภอเมืองเพชรบูรณ์ ส่วนลักษณะที่สองของการเกิดอุทกภัยจะเกิดบริเวณพื้นที่ราบลุ่ม ได้แก่ อำเภอหนองไผ่ อำเภอวิเชียรบุรี อำเภอศรีเทพ โดยเฉพาะเขตลุ่มน้ำป่าสัก ดังนั้น เมื่อเข้าสู่ช่วงฤดูฝนจึงเกิดอุทกภัยเป็นประจำทุกปี โดยพื้นที่ของจังหวัดเพชรบูรณ์มีน้ำไหลผ่านได้หลายช่องทางจึงส่งผลให้เกิดอุทกภัยบ่อยครั้ง นอกจากนี้ สถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดเพชรบูรณ์ยังต้องประสบกับภัยที่มาร่วมกับพายุฤดูร้อนอีกด้วย

4.2.3 กลไกการจัดการสาธารณภัยในพื้นที่

จังหวัดเพชรบูรณ์มีกลไกการจัดการสาธารณภัยในพื้นที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเพชรบูรณ์ พ.ศ. 2558 ให้มีการเตรียมความพร้อมป้องกันรับมือและแก้ไขวาทภัย อุทกภัย และดินโคลนถล่ม รวมไปถึงปัญหาภัยแล้ง กำหนดให้มีการจัดทำแผนเผชิญเหตุเพื่อเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือและวางมาตรการดำเนินการแก้ไขสถานการณ์เพื่อให้สอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเพชรบูรณ์ พ.ศ. 2558 และนำไปสู่แผนปฏิบัติการ

4.2.3.1 กลไกและตัวแสดงหลัก

การจัดการสาธารณภัยในพื้นที่การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเพชรบูรณ์ มีกลไกสำหรับการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยใน 4 ระดับ ประกอบด้วย

(1) กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเพชรบูรณ์ เป็นกลไกในการรับผิดชอบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่จังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการควบคุม กำกับ ดูแล สั่งการ และดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกขั้นตอนตามศักยภาพของหน่วยงานในเขตจังหวัด

(2) กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ ประกอบด้วยนายอำเภอเป็นผู้อำนวยการอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตอำเภอนั้น ๆ และช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัด

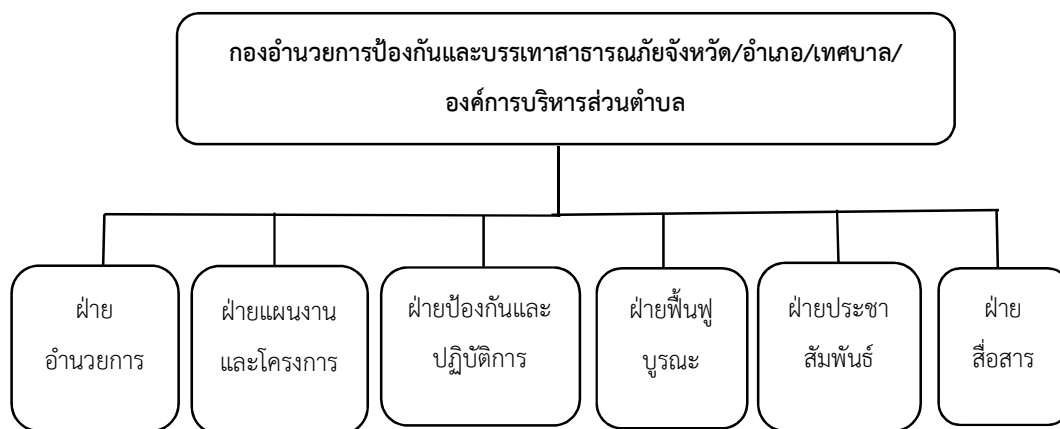
⁹ สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเพชรบูรณ์, แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหายุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม จังหวัดเพชรบูรณ์, น 1.

(3) กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเทศบาล ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีเป็นผู้อำนวยการท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตเทศบาลตนเอง และให้การช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดตามที่ได้รับมอบหมาย

(4) กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้อำนวยการท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของตน และช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย

ทั้งนี้ กำหนดให้กองอำนวยการและบรรเทาสาธารณภัยระดับจังหวัด อำเภอ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลของจังหวัดเพชรบุรีมีโครงสร้างตามที่กำหนดไว้ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเพชรบุรี พ.ศ. 2558 ประกอบด้วย 6 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายแผนงานและโครงการ ฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ ฝ่ายฟื้นฟู ฝ่ายประชาสัมพันธ์ และฝ่ายสื่อสาร ดังแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 4.1 โครงสร้างกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด/อำเภอ/เทศบาล/ตำบล จังหวัดเพชรบุรี



ที่มา: แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาดภัย และดินโคลนถล่ม จังหวัดเพชรบุรี ปี พ.ศ. 2560

ส่วนการปฏิบัติกองอำนวยการป้องกันป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเพชรบุรี ต้องเตรียมพร้อมปฏิบัติการสถานการณ์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์ทั่วไปหรือมีขนาดเล็ก (ระดับ 1) ให้ดำเนินการป้องกัน ลดผลกระทบ และการเตรียมความพร้อม และดำเนินการจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เมื่อเกิดสาธารณภัยขนาดกลาง (ระดับ 2) มีอำนาจหน้าที่การบริหารจัดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจนกว่าสถานการณ์จะเข้าสู่ภาวะปกติ และเป็นศูนย์กลางในการระดม

สรรพกำลังและทรัพยากรในการบริหารจัดการ อำนาจการประสานงานการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรสาธารณกุศล โดยจังหวัดเพชรบูรณ์ได้มีการจัดตั้งศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ เป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ พร้อมคณะ และคณะที่ปรึกษาศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ประกอบด้วย ผู้บัญชาการกองพลทหารม้าที่ 1 และผู้บัญชาการมณฑลทหารบกที่ 36 เข้าร่วมกันดำเนินการป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ในพื้นที่ในจังหวัดเพชรบูรณ์

4.2.3.2 สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเพชรบูรณ์

สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเพชรบูรณ์อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 9 จังหวัดพิษณุโลก สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเพชรบูรณ์มีโครงสร้างองค์กรแบ่งเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ กลุ่มงานยุทธศาสตร์และการจัดการ ฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ และฝ่ายส่งเสริมผู้ประสบภัย โดยในปัจจุบันมีกรอบอัตรากำลังทั้งที่เป็นข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานราชการ ข้อมูลอัตรากำลังบุคลากร ณ วันที่ 29 พฤศจิกายน 2561 ดังตาราง

ตารางที่ 4.11 อัตรากำลังของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเพชรบูรณ์¹⁰

หน่วย: คน

หน่วยงาน	ข้าราชการ		พนักงานราชการ		ลูกจ้างประจำ
	ปฏิบัติ	กรอบ	ปฏิบัติ	กรอบ	
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเพชรบูรณ์	12	14	5	4	1

4.2.4 บทสรุปข้อความเห็นต่อการจัดการสาธารณภัยในพื้นที่

บทสรุปข้อความเห็นต่อการจัดการสาธารณภัยในพื้นที่เป็นการสรุปประเด็นจากการสัมภาษณ์เชิงลึก รองผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์และหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเพชรบูรณ์ เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2661 รวมไปถึงการประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 1 และกลุ่มที่ 2 จังหวัดเพชรบูรณ์ เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2561 ดังรายละเอียดต่อไปนี้

¹⁰ กองการเจ้าหน้าที่ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.

4.2.4.1 สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

ประเด็น	ความคิดเห็น
(1) โครงสร้าง	
- สภาพปัจจุบัน	N/A
- ปัญหาและข้อจำกัด	สำนักงานไม่มีฝ่ายป้องกัน ใช้บุคลากรภายในทำทุกเรื่องโยกไปมา
- ข้อเสนอแนะ	N/A
(2) ระบบงาน	
- สภาพปัจจุบัน	■ การใช้ไลน์ในการติดต่อว่าหน่วยงานใดพอจะช่วยเหลือวัสดุอุปกรณ์ได้บ้าง
- ปัญหาและข้อจำกัด	■ ศักยภาพของ ปก.จังหวัด ยังไม่ทั่วถึงรัศมี 300 กว่ากิโลเมตรของจังหวัดเพชรบูรณ์ ■ ปัญหาการเก็บข้อมูล เมื่อถึงพื้นที่ไม่ใช่จะได้ข้อมูลทันที เช่น ชาวบ้านต้องการเสื้อกันหนาว ปก.ส่งลงไปให้ท้องที่ส่งคนของตนได้ แต่ ปก.จะลงไปส่งก้านั้น ผู้ใหญ่บ้านไม่ได้ หาก ปก. ลงสำรวจเอง จะต้องใช้ระยะเวลามากขึ้น
- ข้อเสนอแนะ	N/A
(3) ทรัพยากร: บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะ	
- สภาพปัจจุบัน	<u>งบประมาณ</u> ■ การบริหารจัดการงบประมาณเพียงพอ เมื่อเหลือก็ใช้ไปกับการอบรม เช่น ดับเพลิง
- ปัญหาและข้อจำกัด	<u>บุคลากร</u> ■ มีบุคลากรถูก ป.ป.ช. ชี้มูลอยู่ 2 เรื่อง คือ เรื่องชุดลอก (เรื่องเมื่อประมาณ 2-3 ปี) กับซื้อผ้าห่ม (เรื่องเมื่อประมาณ 9 ปี) ซึ่งมีผลต่อขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน ■ คนในหน่วยงานไม่ได้รู้เท่ากันทุกคน ระดับตำแหน่งต่างกัน ศักยภาพจึงต่างกัน ความพยายามให้ทุกคนรับรู้คนเป็นไปได้ยาก เพราะมีทั้งข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้าง ■ มีแต่การโอนย้าย ไม่มีเข้ามาเพิ่ม กรมไม่สนับสนุนคนเข้ามาช่วย

ประเด็น	ความคิดเห็น
	<u>งบประมาณ</u> ■ งบประมาณย้บยั้ง 10 ล้านบาท เป็นเรื่องการป้องกัน จังหวัดเพชรบูรณ์ไม่เคยใช้ ■ ขนาดของจังหวัดที่มีงบประมาณดำเนินการต่างกัน
- ข้อเสนอแนะ	■ ถ้ามีความรู้ในเรื่องต่าง ๆ สามารถไปช่วยเหลือท้องถิ่นในการอบรมให้ความรู้ได้ เช่น เรื่อง CBDRM รวมถึงการฝึกซ้อมแผน แต่ให้ท้องถิ่นเป็นผู้เขียนโครงการ และจัดทำงบประมาณ
(4) การประสานงานในระดับพื้นที่	
- สภาพปัจจุบัน	■ การประกาศพื้นที่ช่วยเหลือการตัดสินใจต่าง ๆ เมื่อประสบภัย นายอำเภอทำเอง ทำไปเพราะว่าผู้ว่าฯ สั่ง มีกฎหมายสั่ง แต่เครื่องมือใช้ท้องถิ่น พยายามทำให้ดีที่สุด แต่ไม่มี ปก.เข้ามาเกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ เช่น ไฟไหม้ รถดับเพลิงของท้องถิ่น ■ การมีทหารอยู่ในพื้นที่ ได้มีการขอร้องยังชีพ (มีตราสีส้มของ ปก.) จาก ปก. จังหวัดเอาไปไว้ในหน่วยทหารต่าง ๆ เพื่อสะดวกในการแจกจ่ายช่วยเหลือ ■ ทหารมีการแบ่งเขตดูแล เมื่อมีภัย ปก.จังหวัดรู้ว่าต้องประสานทหารหน่วยไหน ในพื้นที่ เพราะมีหน่วยย่อยลงระดับตำบลด้วย ■ ประสานงานหน่วยงานต่าง ๆ ให้ตกลงร่วมกันได้ เช่น ผู้ว่าฯ ให้ ปก. ไปเจรจากับตำรวจและ อบจ. เนื่องจากตำรวจอยากได้กล้องวงจรปิดเพื่อเป้าหมายการจับโจรผู้ร้าย อุบัติเหตุต่าง ๆ แต่ผู้ว่าฯ ต้องการให้กล้องมีประสิทธิภาพ ใช้ประโยชน์อื่น ๆ ได้ด้วย ในขณะที่ อบจ. เป็นผู้ออกงบประมาณ ■ การจัดการสาธารณภัย ทางท้องที่จะรวบรวมรายงาน ทั้ง ปก.จังหวัด ก็ต้องรวบรวมรายงาน มือบริหารจัดการจริง ๆ คือทหาร เป็นการสนับสนุนทหาร ■ มีกลุ่ม Line มากกว่า 30 กลุ่ม สำหรับการติดต่อระหว่างกัน เช่น อุบัติเหตุทางถนน สาธารณภัย ไฟไหม้ ว่าที่ไหนเกิดเหตุก็จะกลับไปตรวจสอบอีกครั้งในพื้นที่ที่แจ้งมา อำเภออาจรู้พร้อมกันเพราะอยู่ในกลุ่ม Line เดียวกัน ทั้งที่ ปก. ตั้งเอง และส่วนราชการอื่น ๆ เช่น มีการตั้งกลุ่ม Line ของตำรวจ ดูเรื่องอุบัติเหตุทางถนน สาธารณสุข ระบายหลังช่วยดูเรื่องน้ำท่วมด้วย ช่วยรายงานเหตุให้ ปก.จังหวัดทราบ ■ จังหวัดเพชรบูรณ์เป็นเมืองทหาร ทหารจะลงไปประกบกับอำเภอ โดยเลือกคนที่อยู่ในพื้นที่และรู้จักผู้นำชุมชน ถ้ามีเรื่องอะไรเกิดขึ้นและรู้ก่อน ก็จะแจ้ง ปก.จังหวัด หรือ ปก.จังหวัด รู้ก่อนก็จะแจ้งในกลุ่ม Line สาธารณภัย

ประเด็น	ความคิดเห็น
	ซึ่งมีทหาร ภาคราชการ และภาคเอกชนอยู่ มีกลุ่ม Line ทั้งกลุ่มที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ เพราะบางเรื่องต้องกรอกก่อนส่งให้ผู้บังคับบัญชา ■ มีการประสานกับท้องถิ่น พุดคุยโทรปรึกษาเพื่อช่วยเหลือ เช่น งบประมาณของท้องถิ่นไม่เพียงพอ ตัวไหนเบิกได้ ช่วยเหลือได้
- ปัญหาและข้อจำกัด	■ ปก.ลงพื้นที่ท้องถิ่นต้องอาศัยนายอำเภอ เพราะท้องถิ่นยังพึ่งนายอำเภออยู่ หรือต้องใช้อำนาจผู้ว่าฯ สั่งนายอำเภอ ■ จังหวัดเพชรบูรณ์ไม่มีการมอบเงินให้อำเภอ ทำให้บางครั้งต้องเรียกประชุม ก.ช.ภ.จ. 2-3 ครั้ง กับการช่วยเหลือ 10,000 บาท จึงเสนอผู้ว่าฯ ให้มอบเงินให้อำเภอละ 500,000 บาท (จาก 20 ล้านบาทของงบช่วยเหลือ) มีทั้งอำเภอที่ชอบและไม่ชอบ ■ คำว่าบูรณาการที่จะทำอย่างไรก็ได้ให้รู้ข้อมูลต่าง ๆ ในพื้นที่ โดยการรวบรวมจากแหล่งต่าง ๆ ไม่ใช่การบูรณาการที่แท้จริง แต่เป็นการทำอย่างไรให้ได้ตามที่กรมมอบหมาย ■ ท้องถิ่นส่วนใหญ่คาดหวังเกินกรอบ คือ ปก.วางตัวเป็นนักวิชาการ แต่ท้องถิ่นคาดหวังให้ ปก. เป็นหัวหน้าหน่วยร่วมดำเนินงานกับท้องถิ่น ■ ภัยต่าง ๆ เมื่อเกิดขึ้นจะตั้งเป็นศูนย์อุทกภัย ศูนย์ไฟฟ้า โอกาสที่จะเรียกประชุมมีน้อย ยกเว้นเป็นภัยขนาดใหญ่ ■ ความคาดหวังของพื้นที่ในเรื่องสาธารณภัยว่า ปก. สามารถช่วยเหลือได้ ในขณะที่สวนทางกับการปฏิบัติงานจริงที่ต้องอาศัยการขอข้อมูลต่าง ๆ จากพื้นที่อยู่บ่อยครั้งจนทำให้ไม่จำเป็นต้องลงพื้นที่ ภาพลักษณ์ของ ปก. ในพื้นที่สร้างความผิดหวังให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ที่ต้องทำข้อมูลให้ ปก. ■ กรณีไฟไหม้หลังเดียว ระเบียบช่วยไม่ได้ ต้องพยายามอธิบายให้ท้องถิ่นเข้าใจว่า ถ้าเป็นไฟไหม้หลังเดียวท้องถิ่นต้องช่วย แต่เงิน 20 ล้านบาทของ ปก. ช่วยไม่ได้ ■ การประสานจะลำบากในกรณีพื้นที่อำเภอห่างไกล
- ข้อเสนอแนะ	■ การทำ CBDRM อย่างน้อยควรมีการอบรมให้อำเภอละรุ่น หรือคณะกรรมการหมู่บ้านบางส่วนควรร่วมดู หาก ปก.ไม่มีบ ทางการอำเภอ ท้องถิ่นจะได้ทำ จะตั้งชื่อโครงการอย่างไรก็ได้ที่จะทำให้เกิดการช่วยเหลือประชาชนรอดเมื่อมีภัย ■ ควรสั่งการก่อนลงปฏิบัติงานภาคสนาม เพราะหน่วยงานอำเภอและท้องถิ่นเตรียมตั้งหน่วยเรียบร้อยแล้ว ในช่วงเทศกาลต่าง ๆ ทำให้หนังสือสั่งการต่าง ๆ ปลัดอำเภอจะต้องมาดำเนินการควบคู่กับการออกปฏิบัติภาคสนาม เนื่องจากไม่มีคน เพราะลงปฏิบัติงานประจำหน่วยทั้งหมด

4.2.4.2 สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด สาขา

ประเด็น	ความคิดเห็น
(1) โครงสร้าง	
- สภาพปัจจุบัน	N/A
- ปัญหาและข้อจำกัด	N/A
- ข้อเสนอแนะ	N/A
(2) ระบบงาน	
- สภาพปัจจุบัน	N/A
- ปัญหาและข้อจำกัด	N/A
- ข้อเสนอแนะ	N/A
(3) ทรัพยากร: บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะ	
- สภาพปัจจุบัน	N/A
- ปัญหาและข้อจำกัด	N/A
- ข้อเสนอแนะ	N/A
(4) การประสานงานในระดับพื้นที่	
- สภาพปัจจุบัน	N/A
- ปัญหาและข้อจำกัด	N/A
- ข้อเสนอแนะ	N/A

4.2.4.3 ข้อเสนอแนะในการสร้างกลไกบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่

ประเด็น	ความคิดเห็น
(1) การจัดตั้งเป็น ปก. อำเภอ	
- รูปแบบ	■ ควรมี ปก.อำเภอ ในอำเภอที่มีความถักญสูง และอำเภอที่ห่างไกล ■ หากจะมีบุคลากร ต้องไม่ตัดโอนจากจังหวัดหรืออำเภอ ■ ควรมีบุคลากร 2-3 คน ■ ควรเป็นคนที่มีความรู้ มาเป็นพี่เลี้ยงท้องถิ่น ■ ควรเป็นเลขาฯ ก.ช.ภ.อ. ■ ให้บุคลากรไปช่วยเหลือปลัดป้องกันของอำเภอ ■ ต้องทำให้มั่นใจว่าภารกิจจะไม่อยู่ที่ปลัดอำเภอเหมือนเดิม ■ เป็นที่ปรึกษาด้านสาธารณสุขโดยตรง ทั้งระเบียบ อุปกรณ์ ■ ช่วยประสานขออุปกรณ์ที่จำเป็นในพื้นที่ ■ เข้ามาช่วยในเรื่องการสั่งการที่จะหาเจ้าภาพหลักเมื่อเกิดภัย ■ สามารถวิเคราะห์พื้นที่ รู้พื้นที่ ■ บุคลากรอยู่ที่อำเภอ อุปกรณ์อยู่ที่ศูนย์ ปก.เขต มีเจ้าหน้าที่ที่สามารถติดต่อกับ ศูนย์ ปก.เขต ได้ในการช่วยนายอำเภอ ■ ต้องเป็นคนที่แม่นระเบียบ ช่วยนายอำเภอตัดสินใจ ควรเป็นข้าราชการ ■ ข้าราชการ ระเบียบต่าง ๆ เป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานป้องกันฯ ของท้องถิ่นได้ ■ ต้องเป็นคนที่เก่ง แม่นยำในระเบียบ เอาตัวให้รอด เพื่อไม่ให้กลายเป็นเครื่องมือของนายอำเภอ เพราะหากมีข้อโต้เถียงระดับอำเภอ อาจกลายเป็นหนึ่งเดียวที่ไปขวางคนส่วนใหญ่ได้ แม้ว่าสิ่งเหล่านั้นจะเป็นการโต้เถียงตามระเบียบก็ตาม ■ สามารถคำนวณภัยของอำเภอและคาดการณ์การจัดการของตนเอง ประสานงบประมาณของตนเองที่ไม่ใช่ลักษณะเหมาเช่า ■ มีความใกล้ชิดสามารถพูดคุยกับนายอำเภอและท้องถิ่น จะช่วยประสานระบบงบประมาณได้คล่องตัว ■ มีบรรยากาศแบบไม่เป็นทางการในการติดต่อประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ จะช่วยเอื้อหนุนการทำงานได้ชัดเจนมากกว่าการเป็น ปก.สาขา หรือ ปก.จังหวัด ■ ต้องทำความคุ้นเคยกับนายอำเภอ ปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคง เพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีในการทำงานร่วมกัน ■ เป็นตัวเชื่อมระหว่างอำเภอกับจังหวัด และอำเภอกับท้องถิ่น ในฐานะเจ้าหน้าที่ฝ่ายป้องกันฯ ด้วยกันทั้งในระดับอำเภอและท้องถิ่นจะช่วยเหลืองานระหว่างกัน

ประเด็น	ความคิดเห็น
	ซึ่งแต่ละท้องถิ่นมีหมู่บ้านไม่เท่ากัน การให้ความรู้ในระดับพื้นที่ รวมถึงบางท้องถิ่นไม่มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายป้องกันฯ ■ ควรมีอุปกรณ์อย่างที่สามารถขอจากหน่วยทหารในพื้นที่แล้วได้มาช่วยเหลือทันที
- ข้อจำกัด	■ ขึ้นอยู่กับทัศนคติ วิสัยทัศน์ รูปแบบการทำงานของนายอำเภอ ■ หากมีปัญหาแก่นายอำเภอ สุดท้าย ปก.จังหวัดก็ต้องลงมาแก้ไข
- ความเป็นไปได้	<u>ควรมี ปก.อำเภอ</u> ■ ควรมีทุกพื้นที่ เพื่อใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ■ พื้นที่ทุรกันดารควรมี ปก.อำเภอ ■ ส่วนหนึ่งที่จังหวัดเพชรบูรณ์แก้ไขปัญหาไม่ได้ เพราะพื้นที่ส่วนหนึ่งเป็นป่าชุ่มน้ำ พื้นที่เหล่านี้จึงควรมี ปก.อำเภอ ■ จะทำให้มีบุคลากรที่มีความรับผิดชอบที่ชัดเจน ■ ตัวอย่างปศุสัตว์อำเภอ เมื่อมีเรื่องร้องเรียนมา สามารถดำเนินการได้ ■ ตัวอย่างปศุสัตว์อำเภอบางแห่งมีแค่คนเดียว สามารถจ้างอาสาสมัครทำงานได้ ปก.อำเภออาจทำในรูปแบบเดียวกันด้วยข้อจำกัดด้านอัตรากำลัง โดยจ่ายเป็นการจ้างไม่ใช่เงินเดือน ■ ประมงอำเภอ แยกเป็น 2-3 อำเภอต่อ 1 คน ป่าไม้ 3 อำเภอต่อ 1 คน ผลคือเจ้าหน้าที่รับเรื่องไม่ทัน ■ ภัยเกิดขึ้นทันที หากต้องรอแนวทางทำให้ล่าช้า ■ อยากให้มีหน่วยงาน ปก. ลงไปอยู่ที่อำเภอ เพราะ อ.ศรีเทพ อยู่ไกลจาก อ.เมือง 121 กิโลเมตร ■ การประชุม ก.ช.ภ.อ. ควรมีเจ้าหน้าที่ ปก. มาอยู่ด้วย ■ เกี่ยวเนื่องถึง ก.ช.ภ.อ. จะทำให้กระบวนการทำงานง่ายขึ้น รวมถึงการช่วยเหลือ หากอำเภอไม่มีงบก็ส่งต่อไปที่จังหวัดซึ่งมีงบประมาณที่ผู้ว่าฯ ใช้ได้ <u>ไม่ควร/ไม่สามารถมี ปก.อำเภอ</u> ■ N/A
(2) การปรับปรุง ปก. จังหวัด	
- รูปแบบ	■ มีโครงสร้าง ปก.อำเภอ แต่ตัวอยู่ที่ ปก.จังหวัด ■ ให้มีบุคลากรเฉพาะ ปก.จังหวัด แต่ต้องมีขีดความสามารถที่จะดูแลรับผิดชอบทั้งจังหวัดได้ ■ ความเป็นเอกภาพของการของบังคับบัญชา คือ มีเจ้าภาพอยู่

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ความสามารถของ ปก. ต้องมีความสัมพันธ์กับนายอำเภอที่อยู่พื้นที่รับผิดชอบ ตอบสนองและสร้างความเชื่อมั่นให้นายอำเภอขนาดไหน ■ ให้มีบุคลากรในปก.จังหวัดทำหน้าที่ผู้ประสานงานอำเภอ คนละ 2 อำเภอ ■ มอบหมายให้ชัดเจนว่าใครรับผิดชอบอำเภอใด เหมือนที่นายอำเภอมอบหมาย ปลัดอำเภอให้รับผิดชอบตำบลนั้น ๆ ■ ทุกครั้งที่มีการประชุมอำเภอก็จะลงไป ในลักษณะ ปก.อำเภอ ประจำอยู่จังหวัด เพราะบริบทบางอย่างที่ ปก.จังหวัด จะต้องใช้กำลังพลเป็นที่ปรึกษาแบบเป็น คณะในเรื่องภัยต่าง ๆ ■ ต้องกำหนดวันประชุมให้ชัดเจนที่ ปก. จะไปประชุมอำเภอ อย่างน้อยมีวันหนึ่งที่จะไปเป็นที่ปรึกษาได้ หากใครมีปัญหาอะไร จะได้ว่าวันไหนที่ ปก. จะไปพื้นที่ เช่น วันจันทร์ จะมีหรือไม่มีคนมาปรึกษา แต่อย่างน้อยหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งระดับ อำเภอ ท้องถิ่น ได้รู้ว่ามี ปก. มา ■ เป็นศูนย์กลางที่จะทำให้ทุกอำเภอมาอยู่ที่เดียวกัน ประสานกับผู้ว่าฯ ได้รวดเร็ว ■ เพิ่มศักยภาพของข้อมูล
- ข้อจำกัด	■ ปก. จะเป็นที่รู้จักหรือไม่รู้จัก มาจากความทุกข์ของชาวบ้านที่เกิดภัยจะรู้จัก ปก.
- ความเป็นไปได้	■ ควรอยู่กับอำเภอ เพราะหากเป็นจังหวัดไปก็ต้องกลับ และคนที่อยู่กับอำเภอรับนโยบายจาก ปก.จังหวัด อยู่แล้ว ต้องทำให้เสร็จและติดตามในพื้นที่
(3) การปรับปรุง ปก. จังหวัด สาขา	
- รูปแบบ	■ อาจแบ่งสาขาเป็น โซนเหนือ โซนใต้ของจังหวัด ■ จังหวัดเพชรบูรณ์เป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ยาว 300 กว่ากิโลเมตร ถ้ามี ปก.สาขา ที่ อ.บึงสามพัน อ.หล่มสัก และ อ.ชนแดน ก็จะครอบคลุม เพราะต้องข้ามเขาไป ไม่นับ อ.เมือง ต้องมี 3 สาขาจึงจะครอบคลุมพื้นที่ ■ อ.เมือง อยู่ในพื้นที่ ปก.จังหวัด อยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องอยู่เขตรับผิดชอบของ ปก.สาขา ■ ต้องมีความใกล้ชิดกับพื้นที่มากขึ้น ■ มีความรู้ในข้อมูลของพื้นที่ โดยเฉพาะการแจ้งเหตุรายงานด่วนที่ถูกต้อง ชัดเจน ■ ต้องทำงานเครือข่าย ดูภาพรวมในพื้นที่ ■ สถิติการเกิดภัย เพื่อกระจายสาขา ■ เวลาเกิดภัยจะได้ช่วยเหลือได้ทัน โดยให้ ปก.สาขา ส่งไปที่ ปก.จังหวัด เบิกเงินได้หรือไม่ หรือช่วยเหลืออะไรได้บ้าง

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ คนที่ลงไปจะต้องเป็นคนที่ได้รับการคัดกรอง เป็นคนกระตือรือร้น เสียสละ โดยเลือกจากคนที่มียูอยู่แล้ว ■ ต้องเป็นคนที่พร้อมจะพูดคุยกับหน่วยงานต่าง ๆ รู้จักเจรจา ผ่อนหนักผ่อนเบา มีใจรักในงานที่ทำ ■ ไม่ควรคาดหวังว่าคนเดียวจะแก้ปัญหาทั้งอำเภอได้ ยังต้องมีที่ปรึกษาหารือกัน ■ หัวหน้า ปก.สาขา ควรมีอำนาจสั่งการ โดยไม่ต้องย้อนไปที่จังหวัดเพื่ออาศัยอำนาจผู้ว่าฯ ■ คนที่จะประสานอำเภอ อาจเป็นข้าราชการใหม่ก็ได้ อย่างน้อยต้องผ่านการอบรม 1-2 ปี ต้องแม่นระเบียบ แผนระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะแผนชาติ และพูดความจริง ■ เครื่องไม้เครื่องมือลงไปใกล้ชิดอยู่ที่สาขาด้วย ไม่ควรมีแค่บุคลากร ■ เป็นผู้ประสานส่วนหนึ่ง โดยให้อำเภอเป็นตัวหลัก ■ เป็นเพียงพี่เลี้ยงให้กับอำเภอเท่านั้น เป็นพี่เลี้ยงให้กับอำเภอ สามารถประสานบูรณาการหน่วยงานต่าง ๆ ได้ ■ ให้ความรู้กับอำเภอ ท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น ระเบียบกฎหมาย ความรู้ในการป้องกัน อุทกภัย วาตภัย อบรมให้ความรู้กับ อบต. หรือหมู่บ้านต่าง ๆ ที่เกิดปัญหาน้ำท่วม ซ้ำซากหรือเข้าไม่ถึง ■ ต้องแก้กฎหมาย เพราะ ปก.สาขา ไม่มีอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
- ข้อจำกัด	■ การเป็น ปก.สาขา ก็ต้องย้อนกลับมาที่จังหวัด ให้ผู้ว่าฯ ทำหนังสือสั่งการ ■ เจ้าหน้าที่ที่ลงมาทำงานที่สาขาจะมีความพร้อมขนาดไหน และมีใจขนาดไหน
- ความเป็นไปได้	<u>ข้อดี/ข้อเด่นของการมี ปก.สาขา</u> ■ ถ้ามี ปก.สาขา ในพื้นที่ห่างไกล เช่น อ.น้ำหนาว อ.ศรีเทพ ระยะทางประมาณ 130 กิโลเมตร ภัยที่เกิดขึ้นมาในพื้นที่ห่างไกลเช่นนี้ การเดินทางไม่ทันช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับเดือดร้อน ■ พื้นที่โซนเหนือกับโซนใต้ของจังหวัดห่างไกลกันมาก ควรมี ปก.สาขา ■ ไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอ ยังต้องมีอิสระที่จะพูดหรือโต้แย้งในสิ่งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ■ ลดขั้นตอนการเดินทางมาที่จังหวัด และกระชับกระบวนการทำงาน ■ การมีหน่วยงานในพื้นที่ต้องตอบโจทย์ให้ได้ว่า มีแล้วช่วยเหลือประชาชนได้หรือไม่ เพราะไม่ใช่รับแต่รายงานแต่ไม่ได้เข้าช่วยเหลือ โดยเฉพาะพื้นที่ประสบภัยซ้ำซาก

ประเด็น	ความคิดเห็น
(4) อื่น ๆ	
- สาธารณภัยในแต่ละพื้นที่และกระบวนการทำงาน	■ จังหวัดเพชรบูรณ์มี 11 อำเภอเป็นรูปมะขาม เป็นพื้นที่ทางยาว พื้นที่โซนเหนือ 4 อำเภอ คือ อ.น้ำหนาว อ.เขาค้อ อ.หล่มเก่า อ.หล่มสัก และพื้นที่โซนใต้ 4 อำเภอ คือ อ.ศรีเทพ อ.วิเชียรบุรี อ.บึงสามพัน อ.หนองไผ่ และมีปริมาณไหลออกไปทาง อ.เมือง อ.วังโป่ง และ อ.ชนแดน ทางพื้นที่โซนเหนือจะเป็นภัยรุนแรง เช่น อุทกภัย น้ำป่าไหลหลาก ส่วนพื้นที่โซนใต้จะเป็นภัยที่กินบริเวณกว้าง เช่น วาตภัย จะกระทบมากกว่าร้อยละครึ่งร้อย ภัยส่วนใหญ่จะเริ่มต้นจากทางโซนเหนือ คือ อุทกภัย และไปสะสมทางโซนใต้ที่เป็นบริเวณกว้าง ■ ผู้ว่าฯ ให้มีการเฝ้าระวังน้ำที่จะผ่านแต่ละอำเภอ ตั้งแต่ต้นน้ำ ซึ่งปลัดอำเภอแต่ละแห่ง จะดูแลตลอด ■ เหตุการณ์น้ำท่วม ต.น้ำก้อ อ.หล่มสัก เมื่อ พ.ศ. 2544 หมู่ที่ 4 เพียงหมู่บ้านเดียว มีผู้เสียชีวิต 58 ราย ตอนนี้มีโครงการพระราชดำริสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยก้อ ก่อนเกิดภัย มีการเตือนภัย เจ้าหน้าที่ป่าไม้ที่อยู่ข้างบนแจ้งมาทางกำนัน บอกว่ามีฝนตกหนัก ข้างบนให้เตรียมการจะมีน้ำหลากมามาก มีการแจ้งว่าน้ำจะมาลักษณะไหน มีปริมาณเท่าไร เตรียมการอพยพคนที่อยู่ข้างแม่น้ำก้อ ขณะนี้มีหอเตือนภัย ของ ปภ. และทางโครงการชลประทานจะให้ทางอ่างเก็บน้ำระบายน้ำออก ก่อนพายุจะเข้ามา ■ พื้นที่หลักที่ประสบอุทกภัยของจังหวัดเพชรบูรณ์อยู่ที่แม่น้ำป่าสัก ซึ่งมีสาขาอยู่ 24 ลำน้ำ ปัญหา คือ การบุกรุกลำน้ำที่เคยรับปริมาณน้ำได้ แต่ปัจจุบันรับไม่ได้ จะล้นและท่วม ส่วนหนึ่งจะไหลมาที่แม่น้ำป่าสักจากกว้างเป็นแคบ จากเดิมมีถนน ท่อระบายน้ำ มีสะพาน ส่วนใหญ่ทำการเกษตร มีการตัดกิ่งพวงมะขามและทิ้งลงในลำคลอง ทำให้เกิดการขวางทางน้ำ จังหวัดใช้วิธีการขอความร่วมมือจากท้องถิ่น ขุดลอกขึ้นมาก่อน เครื่องมืออยู่ที่ อบต. อบจ. หน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ตามท้องที่ ซึ่งในแผน ปภ. จะบอกเลยว่าเครื่องมือเหล่านี้อยู่ที่ไหน แผนที่ท้องถิ่นส่งมาให้ ปภ. ซึ่งผ่านอำเภอที่จะรวบรวมเป็นแผนในภาพรวมของอำเภอก่อนที่จะส่งมา จังหวัด หลักการคือ ท้องถิ่นข้างเคียงมีหรือไม่ ถ้าระดับอำเภอ อำเภอข้างเคียง มีหรือไม่ สุดท้ายถ้าไม่มีมาที่จังหวัด ปภ. จะเป็นคนไปหามาให้ ■ จังหวัดเพชรบูรณ์ มีวาตภัย ท้องถิ่นสามารถจัดการได้ระดับหนึ่ง รายงานมา แต่จะมีทหารลงเป็นประจำชุดเข้าพื้นที่ช่วยเหลือ จะมีอยู่ประจำหมู่บ้าน ตำบลละ 1-2 คน โดยจะส่งเจ้าหน้าที่ค่ายทหารว่าขาดเหลืออะไร อำเภอ ท้องถิ่น และ ปภ.

ประเด็น	ความคิดเห็น
	ทำหน้าที่เหมือนรวบรวมว่าขาดอะไร เช่น สังกะสี แต่กำลังพลจะเป็นทหารรวบรวมมา ■ เรื่องถางป่า เมื่อน้ำมาส่งผลต่อพื้นที่ราบ มีทุกปีที่ต้องไปนำกิ่งไม้ออก โดยมีรถแม็คโครของทหารเข้ามาช่วยเหลือชาวบ้าน ■ จังหวัดเพชรบูรณ์มีทหารอยู่ 3 หน่วย คือ 1) กองพลทหารม้าที่ 1 จะมอบไปในแต่ละอำเภอ 2) หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ 16 ทหารพัฒนาจะเป็นคนที่มีเครื่องมือ จะแยกหน่วยแต่เวลาทำงานจะรวมกัน 3) มณฑลทหารบกที่ 36 อยู่ที่จังหวัดเพชรบูรณ์ แต่คุมจังหวัดพิจิตร ■ อุทกภัย มีแม่น้ำสายหลักจากข้างบนลงล่างคือ แม่น้ำป่าสัก มีลำน้ำต่าง ๆ 27 ลำน้ำเป็นลำคลอง เมื่อฝนตกเกิน 80 มิลลิเมตรต่อวัน ตรงไหนเป็นที่ต่ำก็จะไหลลงไปที่แม่น้ำป่าสัก ประชาชนส่วนใหญ่สร้างบ้านและถนนขวางทางน้ำ บริเวณนั้นมีการเพาะปลูก ตัดแต่งกิ่งไม้ก็จะทิ้งกิ่งไม้ลงในแม่น้ำ โดยวิธีการก่อนหน้าฝนจะมีการขุดลอก ที่ไหนให้ความสนใจก็จะปลดอภัย แต่ที่ไหนไม่สนใจ เมื่อมีปัญหาจะมีหน่วยงานของจังหวัด ทหาร ปก. เข้าไปช่วย ■ แม่น้ำป่าสักไม่มีฝายและเขื่อน ทางกรมชลประทานมีอ่างเก็บน้ำประมาณ 13 อ่าง ด้กน้ำตามสาขาเพื่อกักไว้ระดับหนึ่ง แล้วค่อย ๆ ระบายลงเพื่อไม่ให้มาท่วมที่ป่าสัก และกรมทรัพยากรน้ำมีเครื่องมือวัดตามลำน้ำสาขา ข้อมูลเหล่านี้จะได้บอกจังหวัดตรง ๆ ต้องอาศัยความสนิหส่วนตัว บางทีเดือนมาตอนเที่ยงคืนว่าตอนนี้สีเหลืองจะท่วมแล้ว อีกชั่วโมงก็ท่วมทันที อย่าง อ.ชนแดน จะรู้ว่าเมื่อน้ำมา 1 วันก็จะลดยไป วิธีการจัดการที่น้ำไม่ขังนาน ยกเว้นที่ อ.หล่มเก่า ที่รับน้ำมาจากจังหวัดเลย ในเมืองป้องกันได้ทัน แต่ที่อื่นต้องปล่อยให้ท่วมเพราะต้องช่วย อ.หล่มสัก คือ เขตเทศบาลไม่ท่วม หากน้ำท่วมใหญ่ น้ำจะมานองที่ อ.เมือง โดยเฉพาะ อบต.สะเตียง แล้วไหลไปพื้นที่ราบ อ.ศรีเทพ อ.วิเชียรบุรี อ.บึงสามพัน หากเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ไม่ปล่อยน้ำ พื้นที่เหล่านี้จะเป็นที่รับน้ำ ■ ฝนตกในจังหวัดที่อยู่ข้าง ๆ เช่น ชัยภูมิ แล้วไหลมาที่จังหวัดเพชรบูรณ์ ■ ไม่สามารถทำอ่างน้ำขนาดใหญ่ได้ เพราะน้ำมาแรงมาก ซึ่งควรเป็นอ่างเก็บน้ำขนาดเล็กที่จะไปดักรอบนภูเขาไม่ให้เต็มลงไปแม่น้ำป่าสัก เพื่อให้แม่น้ำไหลไปตามสภาพ ■ ตำบลหล่มเก่า เวล่าน้ำท่วม นายกท้องถิ่นจะประสานกันเอง จะมีการรายงานเป็นระยะว่าน้ำถึงไหนแล้ว จะมีฝายอยู่ในแต่ละระยะ เพื่อไปช่วยกันเก็บเศษไม้ต่าง ๆ เพราะหากเก็บไม่ทันน้ำจะท่วม ทางอำเภอจะสั่งการมาก่อนให้ทุกตำบลรายงาน

ประเด็น	ความคิดเห็น
	สถานการณ์น้ำ แต่เดิมเป็นฝายน้ำล้นจะข้ามไปได้และสามารถเก็บน้ำอยู่มีสัตว์น้ำอาศัยอยู่ได้ แต่ปัจจุบันเป็นฝายสมัยใหม่เก็บน้ำไม่ได้ เกิดภัยแล้งอีก อยากให้มีฝายทั้งสองแบบผสมกัน ■ การส่งรายงานเพื่อขอความช่วยเหลือของกำนันผู้ใหญ่บ้านจะส่งไปที่อำเภอและท้องถิ่น บางครั้งก็ส่งตรง โดยเฉพาะที่ดินส่วนบุคคล กำนันผู้ใหญ่บ้านก็ไม่ค่อยมีเงินสร้างความลำบากใจในการช่วยเหลือ ต้องทนอยู่อาศัยในสภาพบ้านเรือนที่ไม่สมบูรณ์แบบหลังจากได้ผลกระทบจากภัยธรรมชาติ บางครั้งต้องอาศัยการบรรเทาโดยมีหน่วยทหารเข้ามาช่วยกรณีตลิ่งพังต้องใช้ทรายมาพยุงไว้ แต่บ้านทรุดไปแล้วเมื่อน้ำมาก็เหลือแต่โครงไม้ไผ่ ■ ภัย ณ วันนี้จะทำให้เห็นภาพภัยต่าง ๆ ในอนาคตจะเกิดขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากสถานการณ์ประชากรเพิ่มขึ้น แต่ระบบนิเวศหรือธรรมชาติลดลง เหตุการณ์จะเกิดมากขึ้นตามลำดับ ภัยมีมากมายทั้งธรรมชาติและมนุษย์สร้างขึ้น เช่น หลุมยุบที่เกิดขึ้นไม่รู้ตัว ไม่ว่าจะในประเทศใด ความแห้งแล้งเกิดขึ้น บรรยากาศของพายุก็จะมากขึ้น
- ศูนย์ ปภ.เขต	■ ศูนย์ ปภ.เขต ไม่อยู่ในโครงสร้างตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
- งานด้านสาธารณภัยในระดับอำเภอ	■ อำเภอชนแดน ภัยส่วนใหญ่เป็นน้ำท่วมพื้นที่การเกษตร ถ้ามีพายุฝนตกหนักจะเป็นลักษณะน้ำไหลหลาก พืชไร่ ข้าวโพด เสียหายเป็นประจำ ■ อำเภอน้ำหนาว มีพื้นที่กว้าง มี 30 หมู่บ้าน มีปลัดอำเภอ 3 คน มีทั้งอุบัติเหตุภัยจากช้างป่าเป็นอย่างยิ่งต่อพืชผลทางการเกษตรของน้ำหนาว ไม่สามารถไปทำร้ายสัตว์ป่าคุ้มครองได้ แต่เมื่อมาทำลายพืชผลก็ไม่สามารถทำอะไรได้ และปัจจุบันมีลิงป่าลงมาจำนวนมาก จะเป็นเจ้าหน้าที่กรมอุทยานฯ และปลัดอำเภอ ถ้าเป็นเรื่องอุบัติเหตุทางถนน การแพทย์ฉุกเฉินของน้ำหนาว เป็นชั่วโมงก็มาไม่ถึงเพราะระยะทางจากชุมแพ-หล่มสัก อุบัติเหตุบนท้องถนนจำนวนมากและจะอับสัญญาณ ■ อำเภอวิเชียรบุรี เป็นอำเภอชนกลาง เมื่อ 10 ปีที่แล้วเกิด ภัยที่เกิดบ่อยครั้งคือน้ำท่วม แต่เมื่อมีโครงการอ่างเก็บน้ำ 3-4 แห่ง น้ำท่วมหายไป ถ้ามีจะมาเร็วไปเร็วไม่หนักหนาสาหัส ภัยที่เกิดขึ้นคือ ภัยทางถนน เป็นถนนที่ตัดสู่ชัยภูมิ สาย 2275 โดยเฉพาะรถบรรทุกอ้อยในช่วงปลายปีจะเยอะมาก เดือนละ 3-4 ครั้ง ทั้งล้มและชน แม้กระทั่งรถเมล์ที่ตกเหว เป็นภัยที่เกิดขึ้นถี่และซ้ำซาก การแก้ไขของแขวงทางหลวงมีความล่าช้า โดยเฉพาะมาตรการต่าง ๆ ที่จะไปแก้ปัญหา

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ อำเภอศรีเทพ เป็นทางผ่านหน้าด่านของจังหวัด เวลานั้นน้ำป่าไหลผ่านจะฉับพลัน บางพื้นที่จะมีน้ำป่าไหลหลาก พอทางขาดก็ซ่อมแซม แต่เมื่อน้ำมาอีก ก็ซ่อมวนไปทุกปี ■ อำเภอเมือง สัปดาห์นี้มีเหตุเพลิงไหม้ 4 หลัง แต่ไฟไหม้ครั้งละ 1 หลัง ตามระเบียบการช่วยเหลือสาธารณภัยของ ปภ. คือ ต้องไฟไหม้ 2 หลัง ขึ้นไปพร้อมกัน จึงจะช่วยเหลือได้ หากเกิดกรณีไหม้ 1 หลังและไหม้โดยสิ้นเชิง ควรมีระเบียบที่จะช่วยเหลือได้มากกว่านี้ มาจากแนวคิดที่มองบ้านในเมืองที่ติดกัน แต่ต่างจังหวัดนั้นส่วนใหญ่เป็นบ้านเดี่ยว ■ อำเภอบึงสามพัน ปัญหาที่น่าห่วงคืออุบัติเหตุ เพราะช่วง 7 วันอันตราย สงกรานต์ คุมกันได้อยู่ แต่ช่วงที่ปล่อยจะมีตายสะสมเดือนละ 2-3 รายเป็นอย่างต่ำ ถ้าเป็นช่วงเทศกาลที่มีการเอาจริงเอาจังจะไม่ค่อยมีคนตาย ซึ่งอำเภอเป็นทางผ่านไปเขาคือ และเส้นทางกลับกรุงเทพฯ และยังมีปัญหาสุนัขจรจัดในพื้นที่กีดเด็กและคนในหมู่บ้าน ■ การประชุม ก.ช.ภ.อ. เหมือนเป็นการประชุม แต่ความจริงถึงเวลาขึ้นกับผู้อำนวยความสะดวก ทั้งที่บางครั้งพูดเรื่องระเบียบ แต่หากส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย หรือมีความเห็นแย้ง แต่คนที่จดยางงานการประชุมเป็นคนในทีมนายอำเภอสามารถเอาออกได้ อีกทั้งรายงานการประชุม ก.ช.ภ.อ. ก.ช.ภ.จ. มีผล 5 ปี หากมีการตรวจสอบว่าทำไมไม่บันทึกแย้ง ไม่สามารถบอกได้ว่าเคยแย้ง ■ อำเภอต้องรับภารกิจจำนวนมาก แม้ว่า พ.ร.บ. ป้องกันฯ จะมอบหมายภารกิจให้ แต่ในยุคปัจจุบัน ที่มีนโยบายต่าง ๆ ลงมาตลอดเวลา ส่งผลต่อการปฏิบัติของระดับอำเภอที่มีภารกิจหลากหลาย ■ นายอำเภอจะแต่งตั้งปลัดอำเภอ 2 คน แบ่งเป็นรับผิดชอบภัยธรรมชาติและภัยมนุษย์ ในสายงานปลัดอำเภอดูเรื่องความมั่นคง เรื่องยาเสพติด เรื่องโรคระบาด ส่วนเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในชีวิต ทรัพย์สิน ต้องแต่งตั้งปลัดอำเภอที่รับผิดชอบงานภัยพิบัติ เพราะลำพังเพียงคนเดียวจะทำได้ คิดไม่ทัน ภัยด้านการเกษตร จะมีเกษตรอำเภอเป็นผู้ช่วยเต็มตัว ถ้าเป็นภัยธรรมชาติ ถนนหนทาง น้ำท่วม การให้ความช่วยเหลือเรื่องงบประมาณเป็นหน้าที่ของ อปท. ■ ปลัดอำเภอไม่ได้ทำหน้าที่ด้านสาธารณภัยอย่างเดียว ยังมีหน้าที่อีกมากมาย ภัยทุกอย่างที่เกิดขึ้นกับคนที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อน รับผิดชอบทั้งหมดสามารถแบ่งงานได้ การทำงานจะคล่องตัวขึ้นและรวดเร็วขึ้น

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ใช้เวลา 5 ปี ในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ทุกอำเภอ กับปลัดฝ่ายความมั่นคง นายอำเภอ ศึกษาข้อมูลภาคพื้นเกี่ยวกับพื้นที่นั้น ๆ จะหาเครือข่ายอย่างไร นายอำเภอเปลี่ยนก็ต้องเริ่มต้นศึกษาใหม่ ■ อำเภอถูกสั่งงานจำนวนมาก ในขณะที่ปฏิบัติการกิจบุคลาการก็จำกัด แต่กลับไม่มีเครื่องมืออุปกรณ์มาให้ เช่น เครื่องเป่าแอลกอฮอล์ <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ ข้อต่อระหว่างจังหวัด อำเภอ ท้องถิ่น ดูเรื่องการบังคับบัญชา ในระดับอำเภอต้องมี แต่อยากเน้นที่สามารถบังคับบัญชาได้ ไม่ใช่ว่าประสานงาน ■ หากจะเป็น ปก.อำเภอ จะขอตัดโอนจากกรมการปกครอง เพราะอยู่กระทรวงมหาดไทยด้วยกัน ตัดโอนไปนายอำเภอก็ไม่ไหวเหมือนกัน เพราะยังมีภาระงานด้านบุคลาการ ภัยมนุษย์ ภัยธรรมชาติ ■ การประชุมควรปรับปรุงเป็น VDO Conference โดยเฉพาะอำเภอที่ห่างไกล ■ รูปแบบอัตราจ้าง เช่น งานยาเสพติด วงเงิน 8,000 บาท ทำงานทั้งเรื่องหนังสือเข้า ตังด้านตรวจ ตรวจปัสสาวะ รวบรวมผล ทำรายงานประชุม ส่วนใหญ่เป็นเด็กรุ่นใหม่ ขยันขันแข็ง เก่งคอมพิวเตอร์ ทำเพื่อคิดว่าจะได้เป็นพนักงานราชการ ไม่จำเป็นต้องมีหน่วยงานเพิ่ม เพราะคนปฏิบัติหน้าที่ระดับอำเภอรู้รายละเอียดบริบทพื้นที่ รู้จักหน่วยงานต่าง ๆ ผู้บริหารท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้อยู่แล้ว แต่ที่ทำให้ระดับอำเภอเหนื่อยล้าคือ รูปแบบการรายงาน ดังนั้น อัตราจ้าง 1 คน ไม่ต้องการสำนักงาน ฝากไว้ที่งานป้องกันฯ จะเป็นการอุดช่องว่างที่ได้ประโยชน์และรวดเร็ว ส่วนงบประมาณทำตามแบบที่ ป.ป.ส. ทำให้งบมาที่อำเภอ ปลัดอำเภอสามารถทำอะไรได้มากมายคล่องตัวขึ้น งบประมาณจึงไม่ต้องมาก เพราะอยู่ในรูปแบบของการตั้งรับ จะทำให้บรรยากาศการทำงานของ ปก. ไม่ต้องถามปลัดอำเภอ สามารถถามจากลูกจ้างได้ ขาดเหลืออะไร หรือแผนงานโครงการต่าง ๆ ก็สามารถถามจากลูกจ้างของตนเอง ช่วยลดช่องว่างให้ปลัดอำเภอได้มีเวลาในระดับหนึ่ง ในการคิดเรื่องงานสาธารณภัย สิ่งสำคัญ คือ รายงานและการรวมข้อมูลให้ทันเวลา โดยใช้เงิน 8,000 บาท 878 อำเภอ จะสามารถก้าวกระโดดในระดับหนึ่งได้ ■ เป็นจ้างเหมาบริการ งบประมาณก็จะไม่มาก และเป็นสัญญาปีต่อปี หากทำไม่ดี ก็จะเปลี่ยนในปีต่อไป
- งานด้าน สาธารณภัยใน ระดับท้องถิ่น	■ อบจ. มีบทบาทตาม พ.ร.บ.ป้องกันฯ ทำหน้าที่สนับสนุนเป็นหลัก เช่น รถดับเพลิง เครื่องจักรกลเรือ เมื่อได้รับการร้องขอจากพื้นที่ ถ้าไม่มีการร้องขอจากพื้นที่ที่ไม่สามารถเข้าไปดำเนินการได้ มาจากผู้บริหารท้องถิ่นด้วยกัน และผ่านทางผู้ว่าฯ

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ อบจ. เข้าไปช่วยเหลือท้องถิ่นที่ร้องขอมา เช่น น้ำดื่ม น้ำกินน้ำใช้ ไฟไหม้ น้ำท่วม ■ เทศบาลตำบลหล่มเก่า มีลักษณะการทำงานผสมผสานกัน ต้นน้ำอยู่ที่ อ.ด่านซ้าย จังหวัดเลย ปัญหาตักไม่ถึงกึ่งหล้าทั้งลงแม่น้ำ เมื่อน้ำมาทำให้เกิดการปิดกั้น ประตุระบายน้ำ นอกจากน้ำท่วม มีไฟไหม้บ้านบ่อยครั้ง แต่บริหารจัดการได้ ไม่เสียหายมาก เทศบาลจะช่วยในฐานะเครือข่ายหลักในการบรรเทาสาธารณภัย ■ อุทกภัย ส่วนใหญ่จะท่วมทางเหนือก่อน จาก อ.หล่มเก่า อ.หล่มสัก กว่าจะมาถึง อ.เมือง น้ำก็กระจายออกไปแล้ว โดยเทศบาลทำพังกั้นน้ำไม่ให้เข้าตัวเมือง ■ ปัญหาที่ท้องถิ่นเลือกจะทำหรือไม่ทำ หลายท้องถิ่นในจังหวัดถูก ม.44 ปลัดของ อบท. ที่รักษาการจึงเลือกที่จะนิ่งมากกว่า ■ ท้องถิ่นของ อ.น้ำหนาว ไม่มีเทศบาล มี อบต. 4 แห่ง ระยะทางห่างกัน 30-40 กิโลเมตร อยู่ตามภูเขา ■ ท้องถิ่นอำเภอเป็นผู้ประสานงาน ไม่ใช่เป็นผู้ควบคุมหรือสั่งการได้ ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ หลักการคือ มีหนังสือสั่งการไปแล้ว กรณีเกิดภัยขึ้น ไม่ต้องรอประกาศ เข้าช่วยเหลือได้เลย แต่จะมีผู้บริหารท้องถิ่นท่านใดจะกล้าทำ กว่าที่จะประกาศได้ 1-2 สัปดาห์ เร็วที่สุดคือ 3-4 วัน ประชาชนเดือดร้อน ถนนขาด แต่ สตง. บอกต้องให้ถนนขาดสะบั้น ใช้การไม่ได้ จึงจะช่วยให้ ดังนั้น หลักเกณฑ์ที่กำหนดทำให้ไม่กล้าที่จะทำ แม้ว่าปลัดอำเภอในฐานะผู้ประสานระหว่างอำเภอ กับท้องถิ่นก็ยังไม่กล้าทำ ผู้บริหารท้องถิ่นก็ยังไม่กล้าที่จะทำ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนมากที่สุดคือประชาชน ทำให้ผู้บริหารจำนวนหนึ่งต้องใช้เงินส่วนตัว เมื่อไม่มีหลักฐานยืนยันเป็นลายลักษณ์อักษรว่าทำได้ ทุกคนก็ไม่กล้าทำ ■ ถนนหนทางที่ได้รับการถ่ายโอนเป็นปัญหาอย่างมาก โดยเฉพาะถ่ายโอนตลอดสาย แต่แบ่งพื้นที่ระหว่าง อบท. เมื่อถนนพัง มีการร้องเรียน ■ กรณีด้านการเกษตรยังช่วยเหลือได้ แต่ถ้าเกี่ยวกับบ้านเรือน ขอให้ท้องถิ่นช่วยเหลือก่อน หากไม่มีจึงจะมาใช้งบประมาณส่วนนี้ได้ ■ การทำงานระหว่างท้องถิ่นท้องที่ใน ต.หล่มเก่า ทำงานด้วยกันดี มาช่วยในช่วงที่เกิดน้ำท่วม ทั้ง อบต. เทศบาล แม้ผู้นำไม่ถูกกัน แต่เกิดภัยจะช่วยกัน ส่วนใหญ่เป็นอุทกภัยปีละ 1-2 ครั้ง ■ อบต. กับผู้ใหญ่บ้านกำนัน ใน ต.หล่มสัก จะลงพื้นที่สำรวจความเสียหาย โดยไม่ต้องรอให้มาแจ้ง กำนันผู้ใหญ่บ้านของหล่มสักจะลงพื้นที่ก่อน ■ เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ มีการออกให้ความรู้ มีครูฝึก เช่นเดียวกับเทศบาลตำบลหล่มเก่าก็มีเจ้าหน้าที่เผยแพร่ให้ความรู้ตลอด

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ท้องถิ่นอื่นที่ส่วนใหญ่จะรับมือกับอุทกภัยไม่ค่อยได้ เพราะประสบการณ์ หลักการบริหารจัดการ เช่น งบประมาณไม่เพียงพอ อุปกรณ์ขาดแคลน เกิดปัญหาน้ำล้นคลอง น้ำไหลไม่สะดวก บาง อบต. มีผู้บริหารที่มีรถแมคโครก็สามารถไปช่วยได้ ■ อบต.ตะบะเขว้า จะประสานกับ ปก.จังหวัดเป็นหลัก ขึ้นอยู่กับผู้บริหารท้องถิ่นว่าจะให้ความสำคัญกับการป้องกันฯ หรือไม่ เป็นที่ถกเถียงกันอยู่เวลาที่ไปอบรมผู้อำนวยการท้องถิ่น คอยกันว่าถ้าผู้บริหารท้องถิ่นไม่ได้ผ่านการอบรม การป้องกันภัยก็จะย่ออยู่กับที่ และทำให้การดำเนินการค่อนข้างช้าเมื่อเกิดภัยขึ้นในพื้นที่ที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่เข้าใจบทบาทและความสำคัญของงานป้องกันฯ ขาดแนวทางการป้องกัน เป็นปัญหาที่ท้องถิ่นจำนวนมาก หรือการส่งตัวแทนไปอบรมในวิทยาลัยฯ เขต 9 พิษณุโลก มีการให้ความรู้เรื่องการป้องกันฯ ต่าง ๆ ส่วนมากจะส่งเจ้าหน้าที่ไป หรือบางครั้งก็ไม่ส่งไป ทำให้ขาดความรู้ในบางท้องถิ่น บางท้องถิ่นก็ให้ความสำคัญมาก บางท้องถิ่นก็ส่งเรื่องทำแผนให้จบไปตามที่ได้รับคำสั่งมา ■ เขาค้อ ส่วนมากเป็นวาทภัย ฤดูแล้งก่อนฤดูฝน ลมกระโชก จะมีหลังคาปลิวหลายหลัง หน้าแล้งจะเป็นไฟป่าเกิดจากชาวบ้านหรือคนที่ทำไร่ ไม่ได้ทำแนวกันไฟ แต่ทำยังไม่ดีพอ จะลามไปในป่า จะมีหน่วยงานของ อบต. รถน้ำอยู่ 1 คัน และสถานีควบคุมไฟป่า เมื่อเหตุรับแจ้งจะประสานออกมาร่วมกันทั้งกลางวันและกลางคืน ถ้าชาวบ้านแจ้งผู้ใหญ่บ้านก็จะแจ้งมาที่ อบต. หรือไฟป่า ใครออกไปก่อนจะแจ้งประสานกัน ถ้ารถน้ำ อบต. เข้าไปไม่ถึงจะประสานสถานีไฟป่าที่มีรถขึ้นเขาได้ ■ มีการซ้อมกันทุกปีร่วมกับสาธารณสุขอำเภอ ในเรื่องอุบัติเหตุประจำปี เพราะเขาค้อเป็นแหล่งท่องเที่ยวใกล้ปีใหม่ เช่น จำลองไฟไหม้รถ รถชน การขนส่งช่วยเหลือผู้บาดเจ็บ EMS ทั้งอำเภอมาร่วมกัน อบต. ข้างเคียงทุกหน่วยจะเอารถน้ำมาซ้อมแผนสาธารณสุขอำเภอเป็นเจ้าภาพ แต่ให้นายอำเภอเป็นผู้บัญชาการ ■ เรื่องสาธารณสุขของจังหวัดเพชรบูรณ์ค่อย ๆ ดีขึ้น แต่ต้องเข้าใจว่าจังหวัดเพชรบูรณ์เป็นพื้นที่เมืองยาว แต่หล่มเก่า น้ำหนาว ศรีเทพ การจะมาประชุมครั้งหนึ่งต้องใช้เวลาในการเดินทาง และการส่งข้อมูลอยู่ที่ผู้บริหารท้องถิ่น บางครั้งเจ้าหน้าที่ป้องกันฯ ของท้องถิ่นนำเสนอ ก็ได้อย่างที่คาดหวัง เรื่องขวัญกำลังใจมีอุปสรรคอยู่ ■ พนันกันน้ำที่เทศบาลสร้าง จะมีปัญหาในฝั่งของ อบต. ที่ไม่มีงบประมาณจะสร้างพนันกันน้ำได้ ■ ปัจจุบันจะมีการแจ้งเตือนน้ำจะมาเมื่อไร มีการเสียงตามสาย กำหนดผู้ใหญ่บ้าน การเตรียมการอพยพ แจ้งเตือนชาวบ้านให้นำสิ่งของขึ้นที่สูง แต่น้ำก็จะมีผลกระทบท่วมไร่นาแต่ไม่มากนัก

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ตั้งแต่มี พ.ร.บ.ป้องกันฯ มีการซ้อมแผนทุกปี ที่นอกเหนือจากการซ้อมแผนตามกฎหมาย เช่น ทหาร งบโครงการของเทศบาลมีครูฝึก ■ <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ ในระยะยาว เมื่อท้องถิ่นเข้มแข็งขึ้น มีรายได้มากขึ้น จะพัฒนาตนเองได้ เรียนรู้หน้าที่ของตนเอง แต่ปัจจุบันมีข้อจำกัดที่ค่อย ๆ โต ท้องถิ่นรู้ตนเองแต่ภายใต้ข้อจำกัด ความไม่กล้า ความไม่รู้กฎหมาย ท้องถิ่นมีข้อจำกัด เช่น งบประมาณ เวียงข้ามเขต การระดมทรัพยากรไปนอกพื้นที่ ก็ถูกตรวจสอบและเรียกเงินคืนจากสตง. ปัจจุบันท้องถิ่นก็ต้องหาวิธีแก้ปัญหาเอง เพื่อช่วยเหลือกันได้ ■ ฝ่ายมีความกว้าง เครื่องไม้เครื่องมือของ อบต. ไม่ทันสมัย ไม่มีการจัดซื้อ อยากให้มีการสนับสนุนเครื่องมือที่ทันสมัย น้ำมาแค่ใช้คนไปเกี่ยว แต่ไม่สูงหรือไม้ขนาดใหญ่ เอาออกไม่ได้ โดยเฉพาะท้องถิ่นขนาดเล็กควรมีการสนับสนุน ■ เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ เป็นเทศบาลเมืองที่แคบมาก พื้นที่ 8.6 ตารางกิโลเมตร มีรถมีคนอย่างพอเพียง เจ้าหน้าที่ 30-40 คน เฉพาะเจ้าหน้าที่ป้องกันฯ รถน้ำหรือรถต่าง ๆ มีมาก อุปกรณ์พร้อม เกิดอัคคีภัยบ่อยครั้ง ในพื้นที่ อบต. ซึ่งมีรถน้ำไม่เพียงพอ เจ้าหน้าที่ก็ไม่เพียงพอ เมื่อเทศบาลไปถึงก็เสียหายหมดแล้ว เช่น อบต.ห้วยใหญ่ มีรถน้ำคันเดียว อยากให้ท้องถิ่นใกล้เคียงมีการจ้างบุคลากรเพิ่มขึ้นเพื่อจัดแบ่งเวรยามกัน ■ ผู้บริหารท้องถิ่นควรคิดถึงแนวทางการพัฒนาและคงต้องมีการสร้างเครือข่าย ให้ความรู้ในการทำงานร่วมกันระหว่างผู้นำท้องถิ่นที่กับท้องถิ่น ต้องเชื่อมโยงกันให้ได้ โดยเฉพาะเรื่องอาสาสมัคร ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมักไม่ค่อยให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ ■ การดำเนินงานเรื่องสาธารณภัยต้องมีศูนย์กลางที่จะดำเนินการเป็นทีม อยากให้กรมมาฟื้นฟู เช่น มีสเตอร์เตือนภัย สิ่งที่ทำมาแล้วก็ได้อยู่แล้วแต่อยากให้มีการขยายต่อไป จะช่วยให้งานป้องกันฯ ดีขึ้น และการอบรมการสร้างเครือข่าย เพราะท้องถิ่นประสบปัญหาไม่มีเจ้าหน้าที่ป้องกันฯ ทุกท้องถิ่น ■ เรื่องที่ขาดของท้องถิ่น คือ 1) งบประมาณ 2) การเพิ่มศักยภาพ ให้ความรู้ 3) บุคลากร เป็นเรื่องใหญ่ ควรมีเจ้าหน้าที่ป้องกันฯ ทุกท้องถิ่นในการประสาน บางท้องถิ่นให้พัฒนาชุมชนมาทำงานแทนซึ่งคนละสายงาน ทำหน้าที่รักษาการให้จบกระบวนการ ควรเป็นสายตรงจะได้ไปอบรมและให้ความรู้ จะรับรู้เฉพาะด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตั้งแต่ก่อนเกิดภัย เช่น การซ้อมแผนการอพยพ บางท้องถิ่นมีบางท้องถิ่นไม่มีเลย ■ การช่วยเหลืออย่ามีหลายขั้นตอน ควรมีคนตัดสินใจเบ็ดเสร็จในเบื้องต้นได้

ประเด็น	ความคิดเห็น
- กฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ	■ พื้นที่จังหวัดใหญ่ ระดับอำเภอแค่เล็กๆ ง่ายๆ ไฟไหม้บ้าน เป็นความรับผิดชอบของ ปก. ตามระเบียบ แต่ในพื้นที่ที่ห่างไกล ปก.จังหวัด แม้ว่าจะมีการแต่งตั้งให้อำเภอและท้องถิ่นมีผู้อำนวยการอำเภอและผู้อำนวยการท้องถิ่น แต่ปัจจุบันยังขาดทุกอย่าง ทั้งคน อุปกรณ์ เงิน คือไม่กล้าใช้เพราะระเบียบของ ปก. ไม่ชัดเจน บอกว่าให้ใช้ได้ แต่ สตง. เรียกเงินคืน ทำให้ท้องถิ่นวางเฉยในระยะช่วยเหลือ ไม่กล้าที่จะเข้าไปช่วย ทุกท้องถิ่นอยากช่วยแต่ขาดความมั่นใจ ■ ท้องถิ่นหรืออำเภอ บทบาทหน้าที่เป็นผู้อำนวยการระดับพื้นที่ ต่างยังไม่รู้บทบาทหน้าที่ที่ตนเองสามารถทำได้ตาม พ.ร.บ. ป้องกันฯ ที่ให้คนอื่นทำ ไม่ใช่ ปก. ■ ตามกฎหมาย ปก. มี พ.ร.บ. ป้องกันฯ แต่ท้องถิ่นมีกฎหมายเฉพาะที่ว่าจะอะไรเบิกได้หรือเบิกไม่ได้ และจะเบิกแบบไหน เข้าแผนหรือไม่ ถ้า ปก.สั่งมาโดยไม่ยกเว้นระเบียบก็จะส่งไม่ได้ ■ เรื่องสาธารณภัย มี พ.ร.บ. ป้องกันฯ ภัยอะไรที่ถือว่ากระทบถือเป็นสาธารณภัย ในขณะที่ใช้เงินอุดหนุนราชการของกระทรวงการคลัง มี 2 ก่อน 20 ล้านบาท (ช่วยเหลือ) กับ 10 ล้านบาท (ป้องกัน) ในขณะที่ด้านเกษตร เดิมบ 50 ล้านบาท ใช้ได้ทุกเรื่องการเกษตร แต่เมื่อเกิดเพลิงไหม้กระทันหัน 20 ล้านบาท ห้ามใช้สำหรับด้านเกษตรโดยตรง ต่อมาเมื่อมีมติ ครม. บอกว่าใช้ได้ ยกเว้นเรื่องการระบดที่เกิดกับข้าวโพด จะใช้เงินเกษตรได้อย่างเดียวกรณีระบด สภาพการณ์นี้เกิดจากนโยบายที่ไม่มีความชัดเจน ■ เงิน 20 ล้านบาท เรื่องการซ่อมถนนซ่อมได้ แต่ซ่อมแค่คืนสภาพไม่ต้องดีกว่าเดิม เวลาพูดกันคือซ่อมได้กับซ่อมไม่ได้ แต่มีรายละเอียดว่า คืนสภาพ ห้ามต่อเติม บางอย่างดูแล้วซ่อมไม่ได้ ซ่อมไปแล้วก็พัง อย่างนี้ไม่น่าซ่อม ถ้าซ่อมแล้วให้ประชาชนสัญจรได้ เพราะบางอย่างต่อเติมเพิ่มเติมจะแข็งแรง แต่ผิดระเบียบและการตัดสินใจแต่ละพื้นที่ของ สตง.ก็ต่างกัน แม้ว่าจะเป็นกรณีเดียวกันเพียงแต่ต่างพื้นที่ ทำให้ ปก. และท้องถิ่นไม่กล้าฟันธงแม้รู้ว่าจะระเบียบไปได้ แต่ สตง. มีวิจารณ์ญาณของตนเอง ■ อบจ. ถูกท้วงจาก สตง. เมื่อลงไปช่วยว่างงบประมาณบางอย่างไม่ใช่หน้าที่ของ อบจ. เช่น ปก. ทำอยู่แล้ว อบจ. จะทำไม ทำให้การช่วยเหลือติดขัด หรือทางน้ำก็ติดเรื่องของกรมเจ้าท่า งบประมาณจึงค้างไว้เป็น 1-2 ปี ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ ■ อบจ. แทบไม่มีพื้นที่ที่เป็นเจ้าของ แต่กฎหมายเขียนไว้ เป็นกฎหมายที่เขียนแล้วแย้งกันเอง

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ปัญหาน้ำท่วม วาดภัย การช่วยเหลือที่ต้องรอรูปลงไปให้หน่วยราชการ หลังคาไม่มีที่อยู่ การตัดสินใจของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ก็ต้องถ่วงรูลงของบมาช่วยทีหลัง ทำให้ล่าช้าและไม่เต็มที่ ■ อบต. และเทศบาลอยากเข้าไปช่วงในภาวะเร่งด่วนจากการเกิดวาทภัย โดยเฉพาะ สตง. ที่เข้ามาตรวจสอบ ■ อบต.หล่มเก่า ร่วมไม้ร่วมมือกับกำนันผู้ใหญ่บ้านได้ดี ขาดงบประมาณ เครื่องจักร เสนอไปแต่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่จัดซื้อ อยู่ในข้อบัญญัติของ อบต. <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ ระเบียบกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานควรมีการแก้ไข ระหว่าง ปก. กับท้องถิ่น ปก. ต้องมีหน้าที่ในการทำความเข้าใจ มีความแม่นยำในข้อกฎหมายที่จะโต้แย้งกับ สตง. ได้ ■ เรื่องการใช้เงินต่าง ๆ ของ อบท. ยังมีข้อสับสน แม้กระทั่งเรื่องงบประมาณที่ผู้ว่าฯ แบ่งให้อำเภอละ 500,000 บาท อบท. ก็ยังสับสนในการใช้เงิน เช่น เกิดวาทภัย ทำให้ต้นข้าวโพดตาย ใช้เงินประมาณ 200,000 กว่าบาท นายอำเภอเองก็ไม่กล้าใช้ เงินนี้ให้นายกท้องถิ่นดำเนินการ ก็แจ้งว่าใช้ไม่ได้เพราะมีหนังสือสั่งการสับสนอยู่ ว่าเงินทรงรพระราชการ อบท. ใช้ไม่ได้ ก็โยนกลับมาให้อำเภอ นายอำเภอนำเรื่องเข้าที่ประชุม ก.ช.ภ.อ. เพื่อไม่ให้ซ้ำซ้อนก็ใช้ไป ใช้ได้หรือใช้ไม่ได้จะเป็นบรรทัดฐาน ควรมีการแยกให้ชัดว่าอะไรใช้ได้ใช้ไม่ได้ระหว่างอำเภอกับท้องถิ่น ชักซ้อมให้ท้องถิ่นเข้าใจ ■ ผู้ว่าฯ หวังดีที่จะให้อำเภอได้ใช้ในการแก้ไขปัญหา แต่ไม่ได้มีรายละเอียดในงบ 500,000 บาท ว่าเรื่องใดทำได้หรือทำไม่ได้ อย่างกรณีข้าวโพดล้มเป็นเรื่องของ เกษตร ปัญหา คือ สตง. มองความเดือดร้อนของประชาชนหรือหน่วยงานเกษตรเป็นหลัก ดังนั้น สตง. ต้องแก้ที่ตัวเองก่อน บุคลากรภายในเองก็มีความคิดไม่เหมือนกัน จะทำอย่างไรให้ความคิดเหมือนกันและนำความคิดมาเผยแพร่ให้ทราบ
- แผน/ขั้นตอนการปฏิบัติงาน	■ อบจ. มีกลุ่มงานเล็ก ๆ ในกองช่าง เป็นฝ่ายสาธารณภัยและสิ่งแวดลอม โดยมีการทำแผนสนับสนุนของ ปก. แผนที่ส่ง ปก. ไม่ได้เอามาใส่ไว้ในแผนของ อบจ. เป็นไปตามหนังสือสั่งการ เนื่องจากถ้าเป็นเรื่องภัยไม่ควรอยู่ในแผนพัฒนา (ตามความเข้าใจของท้องถิ่น) ■ มีการทำแผนป้องกันฯ ทุกปี ไม่มีคนลงมาช่วย กรอกข้อมูลตามแบบฟอร์ม ทำเสร็จก็ส่ง ปก. จังหวัด

ประเด็น	ความคิดเห็น
	<u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ ควรบรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่นว่าทุกปีต้องมีการซ่อมแผนถ้าเกิดภัยพิบัติขึ้นต้องมีการเตรียมพร้อม ตรงไหนเป็นจุดที่ต้องเคลื่อนย้าย มีศูนย์กลาง เพราะเมื่อเกิดภัยขึ้นเกิดความฉุกเฉินทุกหน่วยไปหมด ความจริงต้องเชื่อมโยงกันระหว่างฝ่ายท้องถิ่น ฝ่ายท้องถิ่น ต้องมีการแบ่งหน้าที่ทำเป็นกระบวนการ ■ ควรกำหนดเป็นมาตรฐานที่จะบังคับให้ท้องถิ่นสนใจในงานป้องกันฯ
- อปพร.	■ ปก.จังหวัด เป็นหัวหน้า อปพร.จังหวัด ■ อปพร. ส่วนมากคือกำนันผู้ใหญ่บ้าน กรรมการหมู่บ้าน สวมหมวกหลายใบ เมื่อเข้าถึงชาวบ้านน้อย ความสัมพันธ์ก็น้อย ดังที่เกิดกับ ปก. ซึ่งมีภาระงานมาก อยู่แล้วในการจะไปสร้างความสัมพันธ์ในพื้นที่ก็จะลำบาก ■ อปพร.ของเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์มีจำนวนมาก ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่เทศบาล เวลาเมื่อเกิดเหตุก็ช่วยเหลือกัน โดยแต่ละท้องถิ่นมีการฝึก อปพร. ของแต่ละท้องถิ่น มีประมาณ 30 กว่าคนที่เทศบาลเมืองเรียกใช้อยู่ ส่วนเจ้าหน้าที่จะมีไปอบรมที่ส่วนกลางเพื่อผ่านหลักสูตรในแต่ละปีต้องส่งคนไป มีสมาชิกเทศบาล อบต. อปพร. แต่ละที่ที่ส่งเข้าไปอบรมในส่วนกลาง
- ภาคส่วนอื่น	■ งานกู้ภัย งานอาสา ของอำเภอบึงสามพันมีความเข้มแข็งมาก ไม่ว่าจะเกิดเหตุจุดไหน งานกู้ภัย หน่วยอาสาจะใช้วิทยุเดียวกับตำรวจ หน่วยพยาบาล จะไปถึงพื้นที่ก่อนตำรวจและหน่วยพยาบาล ไปด้วยความรวดเร็ว แต่ถนนเป็นทางตรงและยาวยานพาหนะใช้ความเร็ว ส่วนมากที่ไปพบจะดับคาที่หรือสาหัสจนช่วยไม่ทัน ■ มูลนิธิมีความขัดแย้งกัน โดยเฉพาะพื้นที่ใดมีคนหนาแน่น มูลนิธิต่าง ๆ จะลงไป ในขณะที่พื้นที่ไกลอย่างน้ำหนาวไม่มีใครไป สุดท้ายผู้ว่าฯ ให้นายอำเภอไปดูว่าการแพทย์ฉุกเฉินในพื้นที่ของตนเองตรงไหนบอด ท้องถิ่นที่เป็นเจ้าของพื้นที่ควรตั้งงบตรงนี้เข้ามาดูแล ถ้าไม่ไหวก็ไปร่วมมือกับมูลนิธิโดยท้องถิ่นสนับสนุนงบประมาณ ซึ่งท้องถิ่นสามารถทำได้ จำเป็นต้องแก้ปัญหาโดยให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นเจ้าภาพซ่อมแผนต่าง ๆ ให้กับมูลนิธิ ผู้ว่าฯ จะให้งบซ่อมแผน ซึ่งหลายท้องถิ่นไม่เข้าใจโดยเฉพาะ อบต. ว่าเรื่องซ่อมแผนควรเป็นของ ปก. เนื่องจากหาก ปก. ออกหน้า คนไม่ฟัง แต่เมื่อคนที่จ่ายเงินให้อย่างสาธารณสุขกลับฟัง จึงให้สาธารณสุขออกหน้า ■ จังหวัดเพชรบูรณ์ มีองค์กรเอกชน อย่างมูลนิธิรวมกตัญญูจังหวัดเพชรบูรณ์

ประเด็น	ความคิดเห็น
	มีของศาลเจ้า สมาคมกกไทร อ.หล่มสัก ในเขตเมืองมีมูลนิธิร่มโพธิ์ ที่ทำ EMS สมบูรณ์แบบ ทาง อ.บึงสามพัน มีมูลนิธิสว่างฯ และ อ.ศรีเทพ มีมูลนิธิสว่างมงคลฯ ส่วนอำเภอชนแดนมีหนองไผ่สงเคราะห์ และมีหน่วยของเทศบาลต่าง ๆ ทำเรื่อง EMS โดยมีสาธารณสุขจังหวัดเป็นคนประสานงาน การประชุมของจังหวัดจะมีหน่วยงานของมูลนิธิเข้าร่วมทุกครั้ง และมีภาคเอกชนเข้ามาช่วยอย่างมาก ซึ่งไม่มีขั้นตอนมากเหมือนกับท้องถิ่น เช่น อปพร. จะออกปฏิบัติหน้าที่ต้องมีกระบวนการส่งภาคเอกชนค่อนข้างพร้อมและมีการสนับสนุนค่อนข้างมาก รถที่จะขึ้นเขาค้อได้จากรีสอร์ท หารถพยาบาลมา 1 คัน เกือบ 2 ล้านบาท มีมูลนิธิรวมกตัญญูกระจายอยู่ทุกเขต และมีเครือข่ายจากจังหวัดพิจิตร คือมีการทำงานเชื่อมโยงกันทั้งหมด และมีการแบ่งโซนกัน โดยมีโรงพยาบาลหล่มสักเป็นผู้สั่งการ เวลาปฏิบัติงานจะโทรเข้า 1669 โดย 1669 ของจังหวัดจะเป็นคนสั่งจะให้หน่วยไหนออก ถ้าเป็นเขต Zoning ออกไปไม่ได้ก็จะให้หน่วยข้างเคียงภาคเอกชนเป็นเครือข่ายที่โยงทั้งจังหวัด และกลุ่มไลน์ของกลุ่มกู้ภัยที่ ปก. ดังนั้น การประสานระบบ EMS ของจังหวัดเพชรบูรณ์อยู่ในระดับพอใช้ได้
- ข้อเสนอเพิ่มเติม	■ ลักษณะงานของ ปก. ต้องการความฉับไวและมีประสิทธิภาพสูง ต้องเป็นระบบการควบคุม การบังคับบัญชา ไม่ใช่ระบบการกำกับประสานงานแบบปกติ ต้องเป็นคนในพื้นที่สามารถสั่งการได้ทันที ไม่ใช่ต้องโทรตามกันหรือรอก่อน ■ เรื่องภัยพิบัติต้องใช้คนและทรัพยากรมหาศาล ถ้าจะทำให้ครบรูปแบบ ■ ไม่ว่าจะแบ่งพื้นที่แบบไหน ปก.ต้องมีขีดความสามารถที่จะดูแลพื้นที่ให้ได้ ■ ท้องถิ่นอย่างมากมายมีระดับเพลิงแตรอย่างอื่นไม่มี อย่างน้ำท่วม ไฟไหม้ พอจะช่วยเหลือ แต่หากภัยพิบัติร้ายแรง อุปกรณ์ก็ไม่มี ต้องรอคาดหวังที่ ปก. แม้กระทั่งนายอำเภอก็คิดว่าเป็นหน้าที่ของ ปก. ที่ต้องเข้ามาดูแล เพราะนายอำเภอก็ไม่มีเครื่องมือเครื่องมือซึ่งขอจาก ปก.ยากมาก จำเป็นต้องหากันเองก่อนเพื่อช่วยเหลือ ■ ตอนตั้งกรมยังไม่ค่อยมีงาน เกิดจากการรวมตัวหลายกรม ช่วงแรกนำศูนย์ถนนฯ มาทำ เกิดสึนามิ แต่หลังจากนั้นงานเริ่มเข้ามา เพราะเริ่มมีภัยมากขึ้น ศูนย์ถนนกลับไม่ปล่อย ถ้าจะพัฒนางาน ปก. ต้องยอมวางบางอย่าง และเน้นงานหลัก ควรให้กระทรวงคมนาคมที่เป็นเจ้าของถนน มีงบประมาณ ภารกิจ ปก. ควรเป็นการช่วยเหลือภัย การไปส่งเสริมเชิงรุกเรื่องการป้องกัน เอามาทำ สิ่งที่กรมคิดกับคนที่ทำให้กรมในระดับจังหวัดทำไม่ได้ทุกอย่างตามที่กรมคิด ■ เทคโนโลยีในการทำนายอนาคต เช่น แล้งนี้ต้องมีน้ำ งานสาธารณภัยต้องขยับตัวไปข้างหน้า

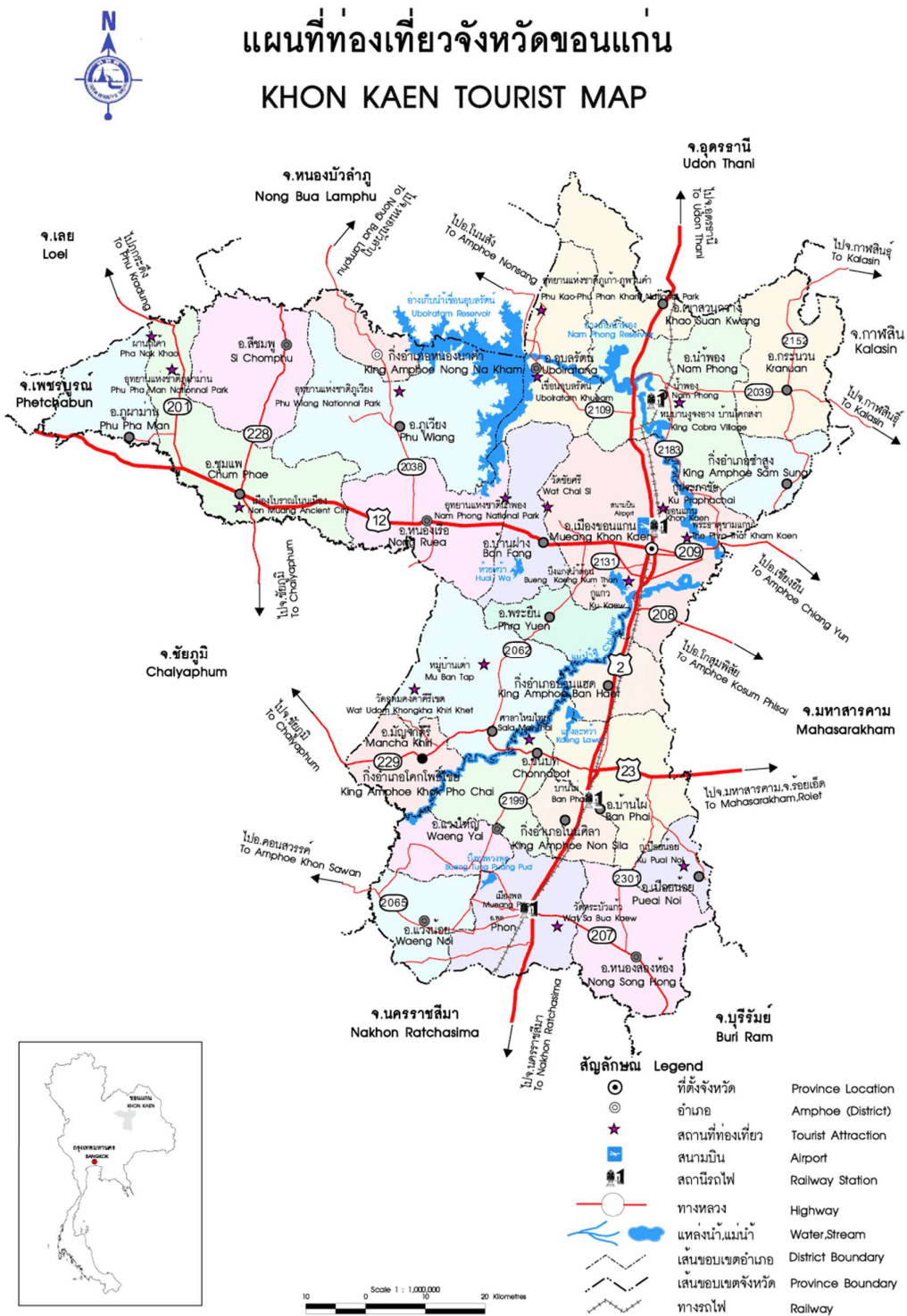
4.3 จังหวัดขอนแก่น

4.3.1 บริบทของพื้นที่

สภาพภูมิศาสตร์ จังหวัดขอนแก่นตั้งอยู่บริเวณตอนกลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย ห่างจากกรุงเทพมหานคร 445 กิโลเมตร มีพื้นที่ 10,885.99 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 6.8 ล้านไร่ จังหวัดขอนแก่นมีอาณาเขตทิศเหนือติดกับจังหวัดอุดรธานี เลย และหนองบัวลำภู ทิศใต้ติดกับจังหวัดนครราชสีมา และบุรีรัมย์ ทิศตะวันออกติดกับจังหวัดกาฬสินธุ์ และมหาสารคาม และทางทิศตะวันตกติดกับจังหวัดชัยภูมิ และเพชรบูรณ์¹¹ จังหวัดขอนแก่นมีภูมิประเทศเป็นพื้นที่ราบ มีลักษณะสูงต่ำสลับเป็นลูกคลื่นลาดเอียงไปทางทิศตะวันออกและทิศใต้ และมีที่ราบลุ่มแถบลุ่มน้ำชีและลุ่มน้ำพอง บริเวณที่สูงทางด้านตะวันตกมีสภาพพื้นที่เป็นเขาหินปูนตะปุ่มตะป่ำสลับกับพื้นที่เป็นลูกคลื่นลอนลาดเล็กน้อย อีกทั้งบริเวณอำเภอกุเวียงมีภูเขารูปแอ่งหรือภูเขาเว้าวงตัวอยู่ติดอำเภอ ในขณะที่บริเวณที่สูงตอนกลางและด้านเหนือมีสภาพพื้นที่เป็นเทือกเขา ได้แก่ ภูเก้า ภูเม็ง ภูพานคำ และบริเวณแอ่งโคราช ครอบคลุมพื้นที่ทางใต้จังหวัด สภาพพื้นที่เป็นลูกคลื่นลอนลาดเล็กน้อย มีบางส่วนเป็นเนิน และลาดต่ำไปทางราบลุ่มที่ขนานกับลำน้ำชี

¹¹ สำนักงานจังหวัด, ข้อมูลบรรยายสรุปจังหวัด < <http://www.khonkaen.go.th/> > เข้าถึงข้อมูลวันที่ 19 ธันวาคม 2561.

ภาพที่ 4.3 แผนที่จังหวัดขอนแก่น



สำหรับระยะทางในการเดินทางจากอำเภอเมืองไปอำเภออื่น ๆ นั้น จากทั้งหมด 26 อำเภอ อำเภอที่มีระยะทางไกลอำเภอเมืองมากที่สุด คือ อำเภอบ้านแฮด โดยห่างจากอำเภอเมืองประมาณ 18 กิโลเมตร ส่วนอำเภอที่มีระยะทางไกลจากอำเภอเมืองมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับอำเภออื่น ๆ ในจังหวัดขอนแก่น คือ อำเภอบ้านสีชมพู โดยห่างจากอำเภอเมืองประมาณ 114 กิโลเมตร โดยมีข้อมูลดังตาราง

ตารางที่ 4.12 ระยะทางการเดินทางจากอำเภอเมืองขอนแก่นไปอำเภออื่น ๆ¹²

อำเภอ	ระยะทางจากอำเภอเมือง	ระยะเวลาการเดินทางจากอำเภอเมือง
อำเภอบ้านแฮด	18 กิโลเมตร	40
อำเภอบ้านฝาง	22 กิโลเมตร	33
อำเภอพระยืน	30 กิโลเมตร	34
อำเภอคำสูง	39 กิโลเมตร	47
อำเภอน้ำพอง	43 กิโลเมตร	40
อำเภอบ้านไผ่	44 กิโลเมตร	52
อำเภอหนองเรือ	45 กิโลเมตร	38
อำเภออุบลรัตน์	50 กิโลเมตร	48
อำเภอชนบท	55 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 16 นาที
อำเภอโนนศิลา	58 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 8 นาที
อำเภอมัญจาคีรี	58 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 4 นาที
อำเภอเขาสวนกวาง	59 กิโลเมตร	58 นาที
อำเภอกระนวน	66 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 15 นาที
อำเภอภูเวียง	68 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 13 นาที
อำเภอแวงใหญ่	72 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 29 นาที
อำเภอพล	74 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 18 นาที
อำเภอโคกโพธิ์ไชย	75 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 19 นาที
อำเภอเวียงเก่า	78 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 20 นาที

¹² สำนักงานจังหวัด, แผนที่จังหวัดขอนแก่น < <http://www.kk.ru.ac.th/mapkhon.htm> > เข้าถึงข้อมูลวันที่ 19 ธันวาคม 2561.

อำเภอ	ระยะทางจากอำเภอเมือง	ระยะเวลาการเดินทางจากอำเภอเมือง
อำเภอเปือยน้อย	80 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 24 นาที
อำเภอหนองนาคำ	80 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 22 นาที
อำเภอชุมแพ	82 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 20 นาที
อำเภอหนองสองห้อง	96 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 33 นาที
อำเภอแวงน้อย	96 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 39 นาที
อำเภอภูผาม่าน	109 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 57 นาที
อำเภอสีชมพู	120 กิโลเมตร	2 ชั่วโมง

หมายเหตุ: ข้อมูลระยะทางจากอำเภอเมืองไปยังอำเภออื่น ๆ คำนวณระยะเวลาโดยเฉลี่ยจาก google.com/maps

สภาพการปกครอง จังหวัดขอนแก่นแบ่งเขตการปกครองเป็น 26 อำเภอ มีตำบลจำนวน 198 ตำบล มีหมู่บ้านจำนวน 2,331 หมู่บ้าน มีชุมชนจำนวน 389 ชุมชน และมีจำนวนบ้าน 549,114 หลัง¹³ ข้อมูลดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.13 การแบ่งเขตการปกครองของจังหวัดขอนแก่น¹⁴

หน่วย: แห่ง

อำเภอ	จำนวนตำบล	จำนวนหมู่บ้าน	จำนวนชุมชน	จำนวนบ้าน
อำเภอเมืองขอนแก่น	17	282	90	165,075
อำเภอบ้านไผ่	10	110	28	30,928
อำเภอพล	12	132	15	24,589
อำเภอน้ำพอง	12	168	26	31,875
อำเภอชุมแพ	12	135	41	37,727
อำเภอภูเวียง	11	114	7	19,019
อำเภอมัญจาคีรี	8	118	4	20,655
อำเภอหนองเรือ	10	149	20	24,378
อำเภอกระนวน	9	98	19	21,741

¹³ แผนพัฒนาจังหวัดขอนแก่น 4 ปี พ.ศ. 2558 – 2561.

¹⁴ แผนพัฒนาจังหวัดขอนแก่น 4 ปี พ.ศ. 2558 – 2561.

อำเภอ	จำนวนตำบล	จำนวนหมู่บ้าน	จำนวนชุมชน	จำนวนบ้าน
อำเภอหนองสองห้อง	12	137	7	19,999
อำเภอชนบท	8	80	15	13,302
อำเภอสีชมพู	10	115	10	22,119
อำเภอแวงน้อย	6	74	7	11,247
อำเภออุบลรัตน์	6	71	5	11,644
อำเภอบ้านฝาง	7	75	8	15,839
อำเภอเขาสวนกวาง	5	56	14	10,226
อำเภอพระยืน	5	53	20	9,537
อำเภอแวงใหญ่	5	52	6	7,341
อำเภอเปือยน้อย	4	32	8	4,920
อำเภอภูพาน	5	42	4	6,326
อำเภอคำสูง	5	35	7	6,207
อำเภอหนองนาคำ	3	35	-	5,879
อำเภอโคกโพธิ์ไชย	4	40	6	7,119
อำเภอบ้านแฮด	4	46	9	9,119
อำเภอโนนศิลา	5	46	11	7,165
อำเภอเวียงเก่า	3	36	-	5,038
รวม	198	2,331	389	549,114

สภาพภูมิสังคม จำนวนประชากรของจังหวัดขอนแก่น ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2560 รวมทั้งสิ้น 1,805,910 คน จำแนกเป็นประชากรชาย 890,486 คน และประชากรหญิง 915,424 คน คิดเป็นความหนาแน่นต่อตารางกิโลเมตรคือ 165.89 คน ต่อตารางกิโลเมตร ซึ่งข้อมูลจำนวนประชากรของจังหวัดขอนแก่นจำแนกตามเพศ ความหนาแน่นของประชากร และจำนวนบ้าน ตั้งแต่ปี 2557 – 2560 ดังตาราง

ตารางที่ 4.14 จำนวนประชากรของจังหวัดขอนแก่น¹⁵

จำนวน: คน

รายการข้อมูล	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560
ประชากรรวม	1,790,049	1,798,014	1,801,753	1,805,910
ประชากรชาย	884,822	888,499	889,133	890,486
ประชากรหญิง	905,227	909,515	912,620	915,424
เนื้อที่ (ตร.กม.)	10,886	10,886	10,886	10,886
ความหนาแน่น ต่อ ตร.กม.	164.44	165.17	165.51	165.89
จำนวนบ้าน	576,964	588,757	597,845	607,824

4.3.2 สถานการณ์สาธารณสุขในพื้นที่

สถานการณ์สาธารณสุขในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นประสบกับสาธารณสุขที่สำคัญ 2 ประเภท ได้แก่ อุทกภัย และภัยแล้ง กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

(1) **อุทกภัย** สถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นประสบปัญหาอุทกภัย ในช่วงตั้งแต่เดือนสิงหาคม-ตุลาคม เป็นประจำทุกปีได้รับอิทธิพลพายุจากทะเลจีนใต้หรือร่องความกดอากาศต่ำที่เคลื่อนตัวเข้าใกล้หรือพัดผ่านตอนบนของประเทศไทย ทำให้เกิดฝนตกหนักในพื้นที่ติดต่อกันหลายวัน ส่งผลให้เกิดน้ำท่วมฉับพลัน/น้ำป่าไหลหลากในพื้นที่เสี่ยงภัยของภาคตะวันออกเฉียงเหนือและจังหวัดขอนแก่น นอกจากนี้ ยังมีสาเหตุมาจากมวลน้ำขนาดใหญ่จากจังหวัดชัยภูมิที่ไหลหลากลงมาตามแม่น้ำชี ส่งผลให้เกิดน้ำเอ่อล้นตลิ่งบริเวณที่ราบลุ่มริมฝั่งแม่น้ำชี ประกอบกับมีปริมาณน้ำที่ไหลเข้าเขื่อนอุบลรัตน์มากจนเกินความจุของเขื่อน ทำให้ต้องระบายน้ำออก ทำให้บางพื้นที่บางส่วนของจังหวัดขอนแก่นได้รับผลกระทบจากการปล่อยน้ำปริมาณมากดังกล่าว ได้แก่ อำเภออุบลรัตน์ อำเภอน้ำพอง และอำเภอเมืองขอนแก่น โดยพื้นที่เสี่ยงอุทกภัยของจังหวัดขอนแก่นประกอบด้วยพื้นที่ 25 แห่ง แยกเป็นตำบล 109 แห่ง และหมู่บ้าน 447 แห่ง¹⁶ โดยหากพิจารณาตามความเสี่ยงพื้นที่อำเภอของจังหวัดขอนแก่นทุกอำเภอมีความเสี่ยงในระดับเสี่ยงกลางขึ้นไป ดังแสดงในตาราง

¹⁵ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, จำนวนประชากรจากการทะเบียน ชาย หญิง เนื้อที่ ความหนาแน่น และบ้าน จำแนกตามภาค และจังหวัด พ.ศ. 2551-2560 <<http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/08.aspx>> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2561.

¹⁶ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น. แผนเผชิญเหตุอุทกภัยจังหวัดขอนแก่น ปี พ.ศ. 2561 <http://122.155.1.141/upload/minisite/file_attach/108/5b30734c29cd7.pdf> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2561.

ตารางที่ 4.15 พื้นที่เสี่ยงอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดขอนแก่น¹⁷

หน่วย: แห่ง

ระดับความเสี่ยง	อำเภอ	ตำบล	หมู่บ้าน
เสี่ยงต่ำ	-	-	-
เสี่ยงปานกลาง	14	35	80
เสี่ยงสูง	23	95	367
เสี่ยงดินโคลนถล่ม	8	10	28

เหตุการณ์อุทกภัยของจังหวัดขอนแก่นที่ผ่านมา ในช่วงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2560 จังหวัดขอนแก่นประสบปัญหาอุทกภัยจากร่องมรสุมพาดผ่านภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทำให้มีฝนตกหนักถึงหนักมาก ส่งผลให้เกิดอุทกภัย น้ำท่วมฉับพลัน และน้ำป่าไหลหลาก โดยสถิติการเกิดอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นในช่วงปี พ.ศ. 2558-2560 เป็นดังตาราง

ตารางที่ 4.16 สถิติการเกิดอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดขอนแก่น¹⁸

ปี	จำนวนครั้ง	พื้นที่ประสบภัย	ผลกระทบ			ความเสียหาย (ล้านบาท)
			ครัวเรือน	บาดเจ็บ	เสียชีวิต	
2558	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
2559	1	88	31,878	-	-	57,715,316
2560	4	26	109,381	-	5	344,319,414

(2) ภัยแล้ง จังหวัดขอนแก่นประสบปัญหาภัยแล้งในช่วงระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ถึงพฤษภาคมของทุกปี โดยสร้างความเสียหายด้านเกษตรและส่งผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ พื้นที่ทางการเกษตรเป็นบริเวณกว้าง ขาดแคลนน้ำ โดยเฉพาะในส่วนของพื้นที่เพาะปลูกนอกเขตชลประทานยังคงมีแนวโน้มประสบปัญหาภัยแล้งจากการมีน้ำไม่เพียงพอส่งผลกระทบต่อผลผลิตทางการเกษตรได้ โดยภัยแล้งเกิดขึ้นแทบทุกพื้นที่ของจังหวัดโดยเฉพาะในฤดูแล้งซึ่งแหล่งน้ำธรรมชาติลดลงและแห้งขอด พื้นที่เสี่ยงภัยแล้งของจังหวัดขอนแก่นประกอบด้วย พื้นที่เสี่ยงสูงจำนวนหมู่บ้าน 511 แห่ง พื้นที่เสี่ยงปานกลางจำนวนหมู่บ้าน 1,123 แห่ง และพื้นที่

¹⁷ เรืองเดียวกัน.

¹⁸ เรืองเดียวกัน.

เสี่ยงน้อยมากจำนวนหมู่บ้าน 697 แห่ง¹⁹ สำหรับพื้นที่จังหวัดขอนแก่นนั้น การแก้ปัญหาภัยแล้งส่วนหนึ่ง มีโครงการประตุน้ำคลองระบายน้ำ D8 (ห้วยพระ) โดยประตุน้ำในระบบผันน้ำของลำห้วยพระ จะเชื่อมต่อกับแม่น้ำชี ซึ่งช่วยในการแก้ไขปัญหาภัยแล้งและปัญหาน้ำท่วม ซึ่งปัจจุบันพื้นที่ทางการเกษตร ของจังหวัดขอนแก่นพึ่งพาน้ำจากลำห้วยพระกว่า 20,000 ไร่

4.3.3 กลไกการจัดการสาธารณสุขในพื้นที่

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น วางกลไกการจัดการสาธารณสุขในพื้นที่ ให้มีการเตรียมความพร้อมและรับมือ โดยกำหนดให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อรองรับภัยประเภทต่าง ๆ โดยมีกลไกและตัวแสดงหลัก ดังนี้

4.3.3.1 กลไกและตัวแสดงหลัก

กลไกระดับจังหวัดคือ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น (กอปภ.จ.ขก.) ซึ่งถือว่าเป็นกลไกหลักในการรับผิดชอบด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่จังหวัด รับผิดชอบ ปัญหาการเหตุการณ์ เพื่อควบคุมแก้ไขปัญหา ระดมสรรพกำลัง การประสานงาน การสั่งการ การวางแผน การแบ่งมอบภารกิจและหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ และกำหนดมาตรการแนวทางในการแก้ไข โดยกลไกสนับสนุนการทำงานประกอบด้วยกองอำนวยการในระดับต่าง ๆ ได้แก่ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเทศบาล และกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยองค์การบริหารส่วนตำบล

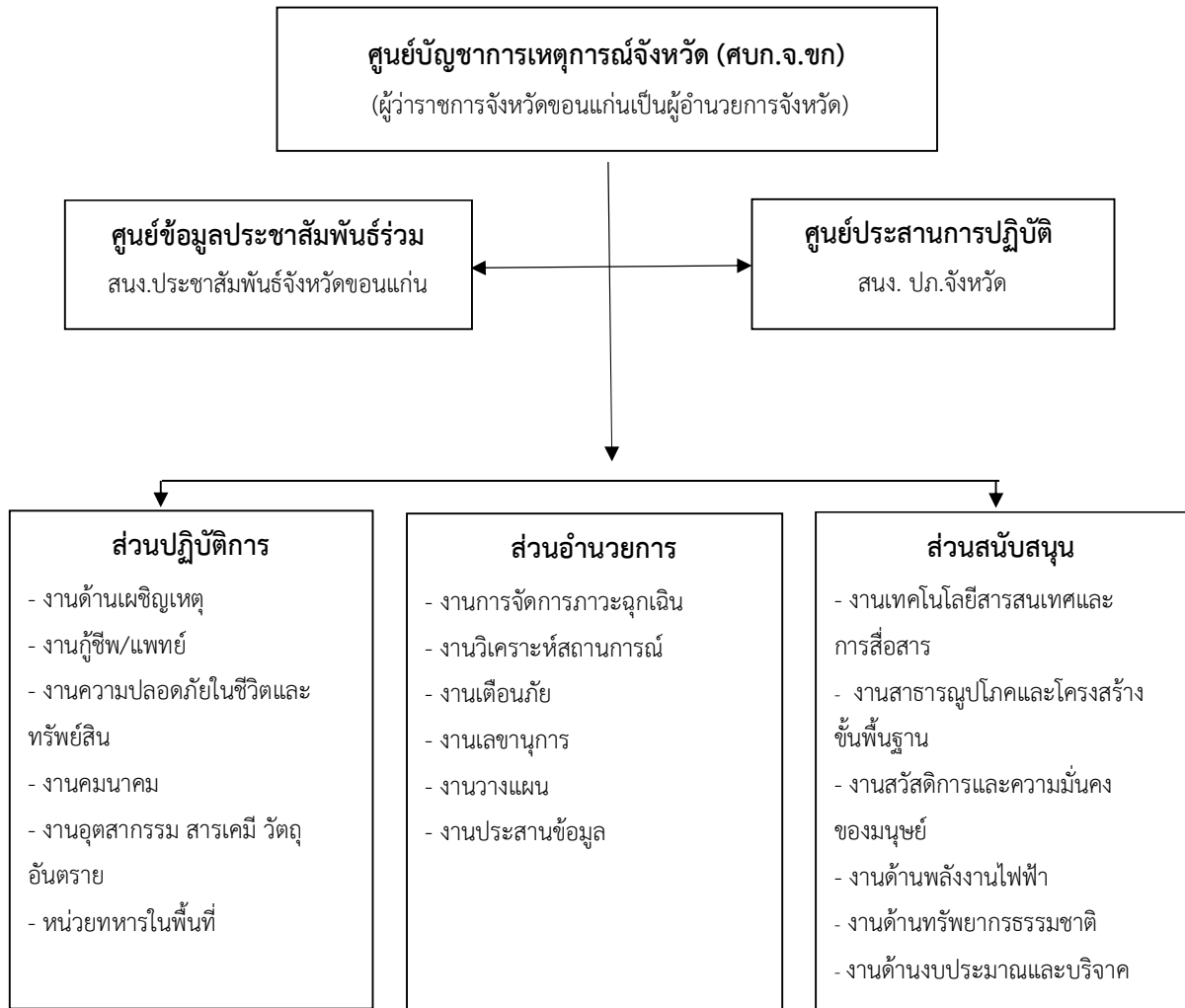
กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ มีนายอำเภอของพื้นที่รับผิดชอบเป็นผู้อำนวยการ อำเภอ รับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตอำเภอของตนและมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดตามที่ได้รับมอบหมาย

กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเทศบาล มีนายกเทศมนตรีของพื้นที่รับผิดชอบ เป็นผู้อำนวยการท้องถิ่น มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตเทศบาลของตน และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย

กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยองค์การบริหารส่วนตำบล มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้อำนวยการท้องถิ่น มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลของตน และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย

¹⁹ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น. แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยแล้ง จังหวัดขอนแก่น พ.ศ. 2561. < http://122.155.1.141/upload/minisite/file_attach/108/5a8cea2a365ee.pdf > เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2561.

แผนภาพที่ 4.2 โครงสร้างศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดขอนแก่น



4.4.3.2 สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

สำหรับจังหวัดขอนแก่น นอกจากสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่นแล้ว ในพื้นที่ยังประกอบไปด้วยสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา 2 แห่ง ได้แก่ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น สาขาชุมแพ และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น สาขาพล โดยมีการแบ่งพื้นที่รับผิดชอบดังนี้

- สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น มีพื้นที่รับผิดชอบ 13 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองขอนแก่น อำเภอน้ำพอง อำเภอพระยืน อำเภอคำสungs อำเภอกระนวน อำเภอนชนบท อำเภออุบลรัตน์ อำเภอมัญจาคีรี อำเภอหนองเรือ อำเภอบ้านฝาง อำเภอเขาสมนกวาง อำเภอโคกโพธิ์ชัย และอำเภอบ้านแฮด

- สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น สาขาชุมแพ มีพื้นที่รับผิดชอบอำเภอ โชนตะวันต 6 อำเภอของจังหวัดขอนแก่น ได้แก่ อำเภอชุมแพ อำเภอสีชมพู อำเภอภูเวียง อำเภอเวียงเก่า อำเภอหนองนาคำ และอำเภอภูผาม่าน

- สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น สาขาพล มีพื้นที่รับผิดชอบอำเภอโชนใต้ 7 อำเภอของจังหวัดขอนแก่น ได้แก่ อำเภอพล อำเภอแวงใหญ่ อำเภอแวงน้อย อำเภอหนองสองห้อง อำเภอโนนศิลา อำเภอบ้านไผ่ และอำเภอเปือยน้อย

สำหรับข้อมูลอัตรากำลังในส่วนของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาทั้ง 2 แห่ง ในพื้นที่จังหวัดขอนแก่น ณ วันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 หน่วยงานมีอัตรากำลังที่เป็นข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานราชการ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.17 อัตรากำลังของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่นและสาขา²⁰

หน่วย: คน

หน่วยงาน	ข้าราชการ		พนักงานราชการ		ลูกจ้างประจำ
	ปฏิบัติ	กรอบ	ปฏิบัติ	กรอบ	
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น	10	15	6	5	7
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น สาขาชุมแพ	2	5	1	2	-
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น สาขาพล	2	5	3	2	3

4.3.4 บทสรุปข้อความเห็นต่อการจัดการสาธารณภัยในพื้นที่

บทสรุปข้อความเห็นต่อการจัดการสาธารณภัยในพื้นที่เป็นการสรุปประเด็นจากการสัมภาษณ์เชิงลึก รองผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 6 ขอนแก่น หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น สาขาชุมแพ และหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น สาขาพล เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2661 รวมไปถึงการประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 1 และกลุ่มที่ 2 จังหวัดขอนแก่น เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 โดยมีรายละเอียดดังนี้

²⁰ กองการเจ้าหน้าที่ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.

4.3.4.1 สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

ประเด็น	ความคิดเห็น
(1) โครงสร้าง	
- สภาพปัจจุบัน	มี 3 ฝ่าย แบ่งเป็นกลุ่มยุทธศาสตร์ ฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ และฝ่ายสงเคราะห์
- ปัญหาและข้อจำกัด	N/A
- ข้อเสนอแนะ	N/A
(2) ระบบงาน	
- สภาพปัจจุบัน	- ขับเคลื่อนงานตามยุทธศาสตร์ชาติในยุทธศาสตร์ที่ 1 เชิงป้องกันผลกระทบและการเตรียมความพร้อม ประสานงานเป็นหลัก เครื่องไม้เครื่องมือมีไม่มากนัก - การลดความเสี่ยง เป็นภารกิจหลัก - ก่อนเกิดเหตุจะช่วยด้านการอำนวยความสะดวก เรื่องความรู้ ความเข้าใจ ทักษะ ให้ท้องถิ่นได้ทำเป็น ได้เข้าใจ ในการป้องกัน - การเผชิญเหตุ จะต้องไปเป็นพี่เลี้ยงในการเกิดเหตุ แต่ผู้ปฏิบัติคือท้องถิ่น อาจมีการพัฒนาเพิ่มเติมได้ กรณีท้องถิ่นมีทักษะสามารถดำเนินการได้ ปก. ไม่จำเป็นต้องไปเป็นพี่เลี้ยง
- ปัญหาและข้อจำกัด	งานข้อหารื้อ ระเบียบต่าง ๆ ใช้ระยะเวลานานในการเดินทางของหนังสือตามกระบวนการ ซึ่งบางภารกิจไม่ควรล่าช้า เช่น 7 วันอันตราย ซึ่งวันไม่ได้เคลื่อน บางครั้งอีกวันเดียวจะทำงานแล้ว แต่หนังสือเพิ่งมาถึง
- ข้อเสนอแนะ	- มิติป้องกัน จังหวัดจะมองเป็นระบบได้ดีกว่าท้องถิ่น - หนังสือเกี่ยวกับ 7 วันอันตราย ไม่ว่าจะเป็นหนังสือสั่งการ แนวทางปฏิบัติของกรม ควรส่งให้ถึงท้องถิ่นก่อนอย่างน้อย 15 วัน
(3) ทรัพยากร: บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะ	
- สภาพปัจจุบัน	N/A
- ปัญหาและข้อจำกัด	บุคลากรในหน่วยงาน คุณภาพของแต่ละคนไม่เท่ากัน

ประเด็น	ความคิดเห็น
- ข้อเสนอแนะ	■ การกิจด้านสาธารณสุข ไม่ควรใช้เฉพาะเงินอุดหนุนราชการ เพราะมีทั้งก่อนเกิด ขณะเกิด หลังเกิด โดยเฉพาะการป้องกัน ให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นในเรื่องงบประมาณ
(4) การประสานงานในระดับพื้นที่	
- สภาพปัจจุบัน	■ เป็นเลขของผู้นำ ใน ก.ช.ก.จ. ส่วน ก.ช.ก.อ. มีปลัดอำเภอเป็นเลขานายอำเภอ ทั้ง ปก.จังหวัด และปก.สาขาอยู่ในบริบทที่จะเป็นกรรมการ ■ บางโครงการที่ลงไปในพื้นที่ จะไปหาผู้นำชุมชนและ อปพร. ในพื้นที่ ■ กอป.ก.จ. กอป.ก.อ. แต่ก่อนตั้งชั่วคราว แต่ตอนนี้ตั้งตลอด ถ้าเป็นเรื่องสาธารณสุข จะใช้เวทีนี้เป็นหลัก จะใช้บังคับได้ดีกว่าปกติ เวลาแก้ปัญหา 1) เกิดวิกฤตใช้ กอป.ก. ในการรวบรวมประเด็นปัญหาทั้งหมด ทั้งที่เคยเกิดและอะไรกำลังจะเกิดใหม่ เพื่อตักมัลลิกร่วมกัน จะมีทั้งจังหวัด อำเภอ และท้องถิ่น นั่งอยู่ในเวทีนี้ โดยมี ปก.จังหวัด เป็นเจ้าภาพ ■ กรณีน้ำท่วม พ.ศ. 2560 ในจังหวัดขอนแก่น เกิดจากน้ำคลองไหลทะลักเข้าเขตเศรษฐกิจด้านล่าง ทำให้ถนนขาด เพื่อให้เกิดการแก้ไขถาวรจะใช้เวที กอป.ก. เพื่อตั้งต้นแก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้นแล้ว เพื่อให้เกิดกิงถาวร ■ คณะกรรมการมีประมาณ 5-6 คน อยู่ที่จังหวัด กรรมการ จะมีผู้ที่มีความรู้ด้านช่าง เช่น โยธาฯ อาจรู้เรื่องราคา แต่ที่ขอนแก่นตั้งไว้ 10 คน (รองผู้ว่าฯ ปลัดจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุข อบจ. เกษตรและสหกรณ์ ชลประทาน โยธาธิการฯ นายอำเภอพื้นที่ประสบภัย ปก.จังหวัดเป็นเลขานาย) เน้นการทำงานเชิงรุก โดยเฉพาะปัญหาที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วเพื่อป้องกันในครั้งต่อไป คณะกรรมการนี้ไม่ใช่ทำงานแค่ในจังหวัด แต่ลงไปในพื้นที่ที่มีปัญหา เนื่องจากกฎหมายเชิงย้อยยังถูกวางไว้ที่ระดับจังหวัด ■ ปก.มีการจัดโครงการฝึกอบรมแผนเกี่ยวกับงานสาธารณสุข เชิญฝ่ายปกครอง ปลัดอำเภอฝ่ายป้องกัน อส. ร่วมฝึกซ้อมสถานการณ์สาธารณสุข ฝึกการใช้เครื่องมือต่าง ๆ ■ ปก.จังหวัดมีหนังสือให้ทุก อปท. ดำเนินการจัดทำแผนป้องกัน ■ อบจ. มีการประสานตรงกับ ปก.จังหวัด และตั้งคณะกรรมการขึ้นมาจัดทำแผนเป็นประจำทุกปี
- ปัญหาและข้อจำกัด	■ กระบวนการสื่อสารโดยผ่านหนังสือจากผู้นำฯ ไปถึงนายอำเภอและท้องถิ่น การสื่อสารนายอำเภอก็ต้องผ่านปลัด จากเร็วกลายเป็นช้า จึงต้องเลือกใช้ ปก.จังหวัดลงไปเป็นผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง แต่ก็แจ้งกับนายอำเภอว่าได้มีการติดต่อ

ประเด็น	ความคิดเห็น
	ประสานกับท้องถิ่นไว้แล้ว คือไปสองทาง เป็นการซ่อม เพื่อให้เร็วขึ้น แต่ไม่เหมาะสมนัก อย่างน้อยต้องบอกนายอำเภอ แต่เรื่องสาธารณภัยรอช้าไม่ได้ - ตั้งแต่มีกรม ปก. การจัดการค่อนข้างชัดเจน แต่การเชื่อมโยงระหว่างอำเภอกับพื้นที่ตำบล ความเป็นอิสระของท้องถิ่นมีมากไป ความเชื่อมโยง การสั่งการ ค่อนข้างไม่ได้รับการตอบสนองจากท้องถิ่น ทั้งที่ใช้กฎหมายฉบับเดียวกัน (พ.ร.บ.ป้องกันฯ) ซึ่งท้องถิ่นเป็นหนึ่งในองค์กรที่ปรากฏอยู่ ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการเมืองในท้องถิ่น - ก่อนจัดทำแผนจะมีหนังสือสั่งการ ทำโครงการต่าง ๆ ปัญหา คือ ปก. ไม่ได้มองว่าให้งานแก่ท้องถิ่น แต่มีระเบียบรองรับหรือไม่ เช่น อปพร. ส่งผลต่อเจ้าหน้าที่ไม่กล้าปฏิบัติงานที่อาจผิดระเบียบและถูกตรวจสอบในอนาคต ไม่ว่าจะทำภารกิจอื่นที่เกี่ยวกับสาธารณภัย ปก. มักไม่ได้ลงมาพื้นที่ท้องถิ่น - ส่วนใหญ่เป็นหนังสือสั่งการ ลงนามโดยผู้ว่าฯ บางครั้งหนังสือมาวันนี้ แต่ขอข้อมูลภายในวันพรุ่งนี้ ไม่มีเวลาให้ท้องถิ่นคิด หรือมาอบรมเป็นวิทยากรให้
- ข้อเสนอแนะ	- ปก. ทำงานคนเดียวไม่ได้ต้องเป็นหน่วยประสาน ต้องรู้ว่าเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นอยู่ที่ไหนบ้าง หรือคนที่ใช้ประโยชน์ได้เฉพาะทางหรือความเชี่ยวชาญอยู่ที่ไหน - ปก. ควรส่งคนที่เข้าใจในระเบียบในสิ่งที่ท้องถิ่นสามารถทำได้ หรือทำไม่ได้ เพื่อให้คำปรึกษาหารือแก่ท้องถิ่นได้ปฏิบัติงานได้

4.3.4.2 สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด สาขา

ประเด็น	ความคิดเห็น
(1) โครงสร้าง	
- สภาพปัจจุบัน	- ปก.สาขาพล พื้นที่รับผิดชอบ 7 อำเภอโซนใต้ของจังหวัดขอนแก่น มี 58 อปท. - ปก.สาขาชุมแพ พื้นที่รับผิดชอบ 6 อำเภอโซนตะวันตกของจังหวัดขอนแก่น - ภาพรวมโครงสร้างสาขา ประกอบด้วย หัวหน้าสาขา 1 ตำแหน่ง และแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายป้องกัน และฝ่ายสงเคราะห์ ไม่ว่าจะเป็น ปก.สาขา ขนาดใดก็ตาม อย่างน้อยให้มีครบตามกรอบ แต่การปฏิบัติงานอาศัยเครือข่าย - จัดตั้งตั้งแต่ พ.ศ. 2556

ประเด็น	ความคิดเห็น
- ปัญหาและข้อจำกัด	■ ตั้งแต่มี ปก.สาขา ไม่ได้ทำงานตามโครงสร้างของ พ.ร.บ.ปก. 2550 ยังคงทำงานภายใต้กรอบของจังหวัด มีเพียงกำหนดหน้าที่
- ข้อเสนอแนะ	■ ควรมีโครงสร้างตามกฎหมายที่ชัดเจนตาม พ.ร.บ. ป้องกันฯ จะทำให้ ปก.สาขาเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น
(2) ระบบงาน	
- สภาพปัจจุบัน	■ ภารกิจหลัก คือ 1) ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายด้าน ปก. ของกรม ภายใต้การบังคับบัญชาของ ปก.จังหวัด 2) สนับสนุนการภารกิจด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของผู้อำนวยการอำเภอและผู้อำนวยการท้องถิ่น 3) หน้าที่อื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย ■ เรื่องป้องกัน สงเคราะห์ และเรื่องข้อมูล ■ ปฏิบัติงานตามภารกิจที่กรมมอบหมายมี 3 ข้อคือ 1) ดำเนินการเกี่ยวกับหน้าที่ของกรม ปก. ในเขตรับผิดชอบ โดยอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ ปก.จังหวัด ขอนแก่น 2) สนับสนุนการปฏิบัติภารกิจในด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของผู้อำนวยการนายอำเภอ (นายอำเภอ) และผู้อำนวยการท้องถิ่น (ผู้บริหารท้องถิ่น) ในเขตที่รับผิดชอบ 3) ปฏิบัติหน้าที่ร่วมสนับสนุนภารกิจอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย ■ ปก. คาดหวังให้เป็นจุดเชื่อมต่อ เป็นเหมือนหน่วยหน้าของ ปก.จังหวัดที่จะลงพื้นที่พกเครื่องมือการทำงาน คือระเบียบกฎหมาย พ.ร.บ. เป็นจุดแข็ง ■ จังหวัดลดภาระในการประสานงานลง 13 อำเภอ มอบหมายให้ ปก.ทำหน้าที่แทนในการติดต่อประสานงาน หนังสือสั่งการต่าง ๆ
- ปัญหาและข้อจำกัด	■ 6 ปีที่ไปอยู่ที่อำเภอ การบริหารจัดการไม่ขาดรวมถึงงบประมาณ ยังอยู่ที่จังหวัดอยู่ ■ เป็นการบริหารความขาดแคลน ไม่ว่าจะเป็นเชิงพื้นที่ที่กว้าง สาขาชุมแพ 6 อำเภอ 1 วันไม่สามารถไปครบ ■ เรื่องระเบียบกฎหมาย ผู้ปฏิบัติจริง ๆ ยังไม่เข้าใจ แต่เชิงนโยบายผู้บริหารจะรู้แต่ไม่ได้เป็นผู้ลงไปใช้ ■ ปก.สาขา อยู่ในฐานะกรรมการใน ก.ช.ภ.อ. ฝ่ายเลขาฯ คือ ปกครองอำเภอ และมีเกษตรอำเภอเป็นผู้ช่วยเลขา ในภารกิจงานเป็นกรรมการ แต่ความเป็นจริง ปก.สาขาเป็นคนถือกฎหมาย ไม่ได้ลงไปปฏิบัติงานของตนเองเพราะไม่มีมือไม้มากพอ ■ เมื่อเป็นงานที่ไปฝากอำเภอทำ ในขณะเดียวกัน ปก.สาขา ไม่ใช่ทำหน้าที่ในภารกิจป้องกันฯ เพียงอย่างเดียว โดยเฉพาะในอำเภอที่ตั้ง ปก.สาขา คือ อ.ชุมแพ แม้ตาม

ประเด็น	ความคิดเห็น
	โครงสร้างไม่ใช่ผู้ได้บังคับบัญชาของนายอำเภอ แต่เมื่ออยู่ที่นี้ก็ต้องช่วยภารกิจ เช่น ประชุมอำเภอ กำนันผู้ใหญ่บ้านในเรื่องท้องที่ ■ เชิงป้องกันยังน้อยในระดับพื้นที่ เช่น การไปเยี่ยมไปให้คำแนะนำ ดังที่เกิดกรณีไฟไหม้โรงงานเฟอร์นิเจอร์ในอำเภอบ้านไผ่ ซึ่งมีโรงงานอยู่ 3-4 แห่ง หากจะลงไปลึกต้องเป็นนายอำเภอและท้องถิ่น ■ สาขาเดินทางไปแต่ละอำเภอต้องใช้ระยะค่อนข้างมาก อย่างน้อย 1 ชั่วโมง หรือ 30 นาที จะเป็นการล่าช้าหากเกิดเหตุสาธารณภัยขึ้น โดยเฉพาะอัคคีภัยจะไม่ทันไปช่วยเฉพาะการเยียวยา การสำรวจ การช่วยเหลือที่เกิดภัยแล้ว
- ข้อเสนอแนะ	■ ถ้ามีความรู้ในเรื่องต่าง ๆ สามารถไปช่วยเหลือท้องถิ่นในการอบรมให้ความรู้ได้ เช่น เรื่อง CBDRM รวมถึงการฝึกซ้อมแผน แต่ให้ท้องถิ่นเป็นผู้เขียนโครงการและจัดทำงบประมาณ ■ การทำงานในพื้นที่ควรให้อำนาจ เพราะหากมีข้อผิดพลาดเคลื่อนประการใด จะได้มีกรอบคุ้มครองผู้ปฏิบัติงาน
(3) ทรัพยากร: บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะ	
- สภาพปัจจุบัน	<u>บุคลากร</u> ■ แบ่งเจ้าหน้าที่มอบหมายให้ดูแลแต่ละอำเภอ ส่งผลต่อการประสานงานระดับอำเภอได้ดียิ่งขึ้น ■ มีคนอยู่ในพื้นที่ถือว่ามีประโยชน์ <u>ยานพาหนะ</u> ■ สาขาชุมแพ มีรถปิคอัพ 1 คัน เพื่อใช้เข้าร่วมประชุมกับทางจังหวัด ส่วนรถกู้ภัยรถฉุกเฉินเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น
- ปัญหาและข้อจำกัด	<u>บุคลากร</u> ■ ศักยภาพแต่ละคนไม่เท่ากัน บุคลากรไม่สามารถลงไปประชุมอำเภอได้ทุกคน และไม่สามารถตอบข้อซักถามทุกคนได้ ■ หากมีประชุมตรงกัน 2 อำเภอ ซึ่งเป็นของ ปก. เอง ต้องมานั่งชั่งน้ำหนัก ■ ปก.สาขา มีบุคลากรน้อย คุณภาพอยู่ที่ตรงไหน ■ บางแห่งมีคุณภาพ บางแห่งถูกเหี่ยวจากที่อื่นไป ■ ปก.สาขาชุมแพ อยู่ในโรงยิมของอำเภอ เพราะไม่มีงบประมาณ ในขณะที่ ปก.สาขาพลนายอำเภอมีห้องให้อยู่ติดกับประมงอำเภอ ■ บุคลากรขาดความรู้ความเชี่ยวชาญ และความชำนาญ การตัดสินใจต้องมาที่จังหวัด ในขณะที่สถานการณ์ของแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน

ประเด็น	ความคิดเห็น
	<u>วัสดุอุปกรณ์</u> ■ การประสานงานมีปัญหาและล่าช้า ต้องขอรับการช่วยเหลือวัสดุอุปกรณ์จากเอกชน
- ข้อเสนอแนะ	■ อาจมีบุคลากรให้ครบรับผิดชอบแต่ละอำเภอ หรือลดจำนวนอำเภอลง เช่น 3 อำเภอ หากเป็นอำเภอใหญ่เช่น บ้านไผ่ ยกให้เป็น 1 อำเภอ ส่วนอำเภอเป็ญน้อย แบ่งคนรับผิดชอบ 1 คน ■ บุคลากรควรมีความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ จะเชื่อมโยงในการปฏิบัติช่วยปลัดอำเภอ นายอำเภอในพื้นที่ การขยายความเรื่องแผน เรื่องภัยก่อนเกิด ขณะเกิด หลังเกิด ปก.สาขา สามารถนำความรู้เหล่านี้ไปทบทวนและซักซ้อมกับปลัดอำเภอได้ แต่บุคลากรของ ปก.สาขา ต้องมีศักยภาพ อีกทั้งปลัดอำเภอเวลาที่ต้องปฏิบัติ ยังขาดความรู้เรื่องทักษะ ซึ่งบุคลากรของ ปก. จำเป็นต้องมี ■ บางท้องถิ่นยังต้องการการสนับสนุนอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องไม้จาก ปก. ■ ปก. อาจจะจัดทำคุณลักษณะ การกำหนดเครื่องมือต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการป้องกันฯ ที่ท้องถิ่นสามารถนำไปใช้ได้ เช่น การเปิดให้ download ในเว็บไซต์ เพื่อเอามาใช้อ้างอิงสำหรับหน่วยงานที่ตรวจสอบ
(4) การประสานงานในระดับพื้นที่	
- สภาพปัจจุบัน	■ กรณีเกิดภัยฉุกเฉินในพื้นที่ที่ต้องเป็นฝ่ายปกครองที่จะขับเคลื่อนประสานงาน โดยมี ปก.สาขา จะเป็นผู้สนับสนุนตัวประสานอีกทีหนึ่ง โดยมีปลัดอำเภอรับผิดชอบหลัก ในฐานะเลขานุการ ก.ช.ภ.อ. ■ ปก.สาขา จะมีกฎระเบียบเข้าไปช่วยเสริมการทำงานของ ก.ช.ภ.อ. ■ ปก.สาขาล พยายามรวมหัวหน้าป้องกันทั้ง 58 อปท. มาทำกิจกรรมให้รู้จักกัน ■ พยายามสร้างความเข้าใจกับหน่วยงานภาคี โดยเฉพาะหน่วยงานที่ช่วยทำให้ ปก. แต่ยังขาดความรู้ความเข้าใจระเบียบกฎหมาย หรือมาตรการต่าง ๆ จุดเน้นย้ำในการทำงานยังไม่มีดีพอ จำเป็นต้องทำความเข้าใจหน่วยงานเหล่านี้ ■ ในพื้นที่เป็นการเฝ้าติดตามเป็นหลัก เมื่อเกิดเหตุ เหตุุนั้นเป็นสาธารณภัย สาธารณภัย เป็นภัยพิบัติ เมื่อเกิดเหตุ เหตุุนั้นจะเป็นอะไรก็ไม่รู้แต่พื้นที่ต้องรายงาน ท้องถิ่น ท้องที่รายงานนายอำเภอ นายอำเภอรายงานเข้าสู่จังหวัด เหตุุนั้นถ้าเป็นสาธารณภัย จะประกาศพื้นที่ประสบสาธารณภัย ตาม พ.ร.บ. ป้องกันฯ ยกเว้นระบบราชการ ถ้าสาธารณภัยนั้นเป็นภัยพิบัติฉุกเฉินจำเป็นต้องทำตามนิยามระเบียบการบริหารราชการ ประกาศเป็นเขตการให้ความช่วยเหลือ ฉะนั้น พื้นที่จะมี 2 ประกาศ ตาม พ.ร.บ. ป้องกันฯ ท้องถิ่นก็สามารถช่วยได้ เพราะมีระเบียบใหม่ของ กระทรวงมหาดไทยเรื่องการช่วยเหลือประชาชนในนั้นจะมีนิยามคำว่า “สาธารณภัย”

ประเด็น	ความคิดเห็น
	ซึ่งเป็นไปตาม พ.ร.บ. ป้องกันฯ ถ้าท้องถิ่นนั้นมีเงิน เข้าไปตามหน้าที่ของท้องถิ่น แต่ถ้าสาธาณภยนั้นเกิน นายอำเภอช่วยได้ในการประชุม ก.ช.ภ.อ. ตั้งต้นจะแก้ปัญหาอย่างไร ถ้าท้องถิ่นบอกว่าสามารถใช้เงินช่วยได้ก็จบ เงินอุดหนุนราชการก็ไม่ต้องใช้ถึงแม้จะประกาศเป็นเรื่องของการช่วยเหลือได้ ■ เมื่อมีข้อซักถามจากหน่วยงานในพื้นที่ ปก.สาขา สามารถเข้าไปให้คำปรึกษา และทำให้คล่องตัวกว่าการมีเฉพาะในจังหวัด ■ การประสานงานจากท้องถิ่นเรื่องขอใช้กำลังพล และระเบียบต่าง ๆ ■ การปฏิบัติงานต้องอาศัยเครือข่าย ทั้งความสัมพันธ์ส่วนตัวที่จะช่วยขับเคลื่อนงานให้สำเร็จ
- ปัญหาและข้อจำกัด	■ การได้รับข้อมูลจากพื้นที่ แต่ยังขาดการลงไปหาข้อมูลเองด้วย โดยเฉพาะข้อมูลที่ยังขาดอยู่ ■ การลงพื้นที่ทำได้ไม่เต็มที่ ส่งผลต่อการรับรู้เหตุในพื้นที่ โดยเฉพาะกรณีการส่งต่อข้อมูลจากหมู่บ้านไปท้องถิ่นและอำเภอ ทำให้บางครั้ง ปก.สาขา ไม่รู้เหตุที่เกิดขึ้น ■ การประสานงานเรื่องระเบียบการปฏิบัติต่าง ๆ ท้องถิ่นยังต้องปรึกษาไปที่จังหวัด เพราะบางครั้งบุคลากรของสาขาที่อยู่ยังไม่สามารถให้ความชัดเจนในเรื่องระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ แก่ท้องถิ่นหรืออำเภอได้ คือ ขาดความพร้อมของบุคลากร ■ การให้ความรู้กับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภย ยังขาดความต่อเนื่อง เนื่องจากดูแล 6 อำเภอ มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง ในขณะที่บุคลากรและอุปกรณ์ของ ปก.สาขา จำกัด การออกให้ความรู้แก่ประชาชน จึงกลายเป็นหน้าที่ อปท.
- ข้อเสนอแนะ	■ เมื่อต้องการให้งานสาธาณภยประสบความสำเร็จ จะต้องลงไปขยายผลให้ท้องถิ่นมีความเข้าใจและมีการทำความเข้าใจร่วมกันง่ายที่สุด คือ การฝึกป้องกันร่วม ให้รู้ขั้นตอนการปฏิบัติ การปฏิบัติงานด้วยกันที่เป็นหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

4.3.4.3 ข้อเสนอแนะในการสร้างกลไกบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่

ประเด็น	ความคิดเห็น
(1) การจัดตั้งเป็น ปก. อำเภอ	
- รูปแบบ	▪ รับผิดชอบงานหลัก และเป็นตัวเสริมของอำเภอหรือตัวช่วยในคณะทำงานต่าง ๆ ▪ ภารกิจเรื่อง CBDRM ภาควิชา ภัยต่าง ๆ การเตรียมงานด้านอื่น ๆ ที่จะต้องลงไปคลุกคลีในพื้นที่ การเฝ้าระวังสภาพดินฟ้าอากาศเพื่อแจ้งมาที่ศูนย์บัญชาการที่จังหวัดให้รับทราบ จังหวัดจะแจ้งไปยังช่องทางต่าง ๆ ที่เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ประชาสัมพันธ์จังหวัด ไปตามอำเภอ เสียงตามสายต่าง ๆ เป็นการดำเนินงานตามโครงสร้างในฐานะฝ่ายเลขานุการ ▪ การเตรียมงานด้านอื่น ๆ มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการเตรียมทีมงานเข้าไปในพื้นที่ชุมชนได้มากยิ่งขึ้น ▪ การเตรียมความรู้ วัสดุอุปกรณ์ และการเตรียมความพร้อมที่จะเผชิญเหตุต่าง ๆ ▪ เกณฑ์ที่จะใช้กำหนด ปก.อำเภอ ควรเป็นเกณฑ์เดียวกับที่ใช้กำหนด ปก.สาขา ▪ จะต้องมียานพาหนะติดสินใจให้ข้อคิดเห็นได้ ในระดับหนึ่ง อ้างอิงในข้อหาหรือได้ ▪ ชีตความสามารถของคนที่จะไปอยู่ ปก.อำเภอ ต้องมีชีตความสามารถพอสมควรที่จะให้คำปรึกษาหารือข้อระเบียบต่าง ๆ แก่ท้องถิ่นได้ ▪ ปก.อำเภอจะช่วยประสานงานโดยเฉพาะ แทนปลัดอำเภอที่ต้องทำหน้าที่หลายอย่าง โดยเฉพาะการเปิด-ปิดน้ำที่ต้องมีการเฝ้าระวังภัยที่อาจเกิดขึ้น สามารถช่วยนายอำเภอให้รับรู้ว่ามีผู้มีส่วนได้เสียอยู่ในตำบลไหนบ้าง เพื่อเชิญเข้ามารับฟังปัญหา เพราะเรื่องการเปิด-ปิดน้ำแม้เชิญคนในพื้นที่มา บางครั้งอาจมองข้ามบางกลุ่มไป ปัจจุบันเป็นหน้าที่ของ ปก.จังหวัด แต่ ปก.สาขา ก็มารับฟังด้วย แต่การกระจายข่าวยังไม่ทั่วถึง ▪ ปก.อำเภอ สามารถลงไปช่วยเหลือในเชิงยับยั้งป้องกัน ช่วยคัดกรอง ช่วยดูแลเป็นที่ปรึกษาเพื่อหาทางให้เกิดการช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบแต่ต้องรอหลายกระบวนการจากทางราชการ ▪ เกณฑ์จะตั้งที่อำเภอไหนควรเป็นเกณฑ์ขนาดอำเภอ ซึ่งมีชั้นอำเภออยู่ โดยเฉพาะอำเภอชั้น 1 ชั้น 2 ควรต้องมี ปก.อำเภอ ที่จะเป็นคนที่อยู่ใกล้ชิดกับภัยมากที่สุด และจะช่วยอำนวยความสะดวก ช่วยสั่งการ ช่วยรับคำสั่ง ในพื้นที่ได้รวดเร็วและจะเกิดการประสานงานกันได้ดีในพื้นที่ประสบภัย การมีคนอยู่ในที่เกิดเหตุ 3-4 คนนี้ (ปก.อำเภอ ปลัดอำเภอ ท้องถิ่น) จะทำให้การบัญชาการเหตุการณ์เริ่มต้นจะรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ประเด็น	ความคิดเห็น
- ข้อจำกัด	■ หากแก้กฎหมายให้มี ปก.อำเภอ จะกระทบอีกมาก หน่วยงานอื่นก็อยากให้มีย่าง เพราะงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยครอบคลุมหลายภารกิจ เช่น สนับสนุน
- ความเป็นไปได้	ควรมี ปก.อำเภอ ■ ควรมี ปก.อำเภอ เพราะเดิมเป็นหน้าที่ของปกครอง ด้วยข้อกฎหมาย การสั่งการต่าง ๆ ค่อนข้างชัดเจน ในแนวทางปฏิบัติ ถ้าเกิดการสั่งการด้วย ปก. ด้วยกันเองจะชัดเจนยิ่งขึ้น และด้วยภารกิจของปลัดป้องกันที่ค่อนข้างหลากหลาย ต้องเน้นภารกิจอื่น ทำให้ด้านการป้องกันฯ กลายเป็นงานรอง บางแห่งไม่มี ปก.สาขา อยู่จะเป็นปัญหา หากเปรียบเทียบกับ ปก.สาขา ที่ตั้งอยู่อำเภอนั้น ๆ หากมี ปก.อำเภอ จะทำให้ ค่อนข้างชัดเจน รวมถึงการประสานงานกับท้องถิ่น มีผู้รับผิดชอบ ■ ปลัดอำเภอมีภารกิจจำนวนมาก การบริหารภัยที่เกิดขึ้น ปลัดอำเภอยอมรับว่ายังไม่ใช่มืออาชีพที่จะบริหารจัดการภัย ณ ขณะนั้นได้ หากมีหน่วยงานกู้ภัยของ ปก.อำเภอ จะเป็นการดีในการเป็นหน่วยงานหลักจะทำให้ชัดเจนในการปฏิบัติ โดยปลัดอำเภอ จะช่วยสนับสนุนเพิ่มเติม เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาของประชาชนได้ทันทั่วทั้ง ■ ปลัดอำเภอมีหลายหน้าที่จึงไม่สามารถให้ความสำคัญกับภารกิจด้านการป้องกันฯ ได้อย่างเต็มที่ และบุคลากรอำเภอน้อย ขาดบุคลากรที่มีศักยภาพในการเข้าแก้ไขปัญหาด้านสาธารณภัย เมื่อเกิดภัยจึงขาดคนกลางในการขอข้อมูลระดับพื้นที่ ขาดการปลูกฝังประชาชนในพื้นที่ได้มีความเข้าใจเกี่ยวกับสาธารณภัย การมี ปก.อำเภอ จะเข้ามาช่วยประสานท้องถิ่น ท้องที่ ประชาชน ได้อย่างต่อเนื่อง เพราะภัย มีความหลากหลาย ต้องสร้างความเข้าใจให้ประชาชนรับทราบและสร้างความรู้ ในการป้องกัน การแจ้งเตือนภัยต่าง ๆ ■ เฉพาะภารกิจเรื่องความปลอดภัยทางถนน ปลัดอำเภอรับผิดชอบซึ่งมีหลายแผน ที่ต้องทำ ปลัดอำเภอไม่สามารถแบ่งเวลาได้ครบทุกภารกิจ ■ การทำงานการประสานน่าจะดีกว่าฝ่ายปกครองที่ปลัดอำเภอทำหน้าที่นี้อยู่ การประสานงานกับท้องถิ่น ข้อกฎหมายต่าง ๆ สามารถจะอธิบายได้ดีกว่าปลัดอำเภอ ■ หากเป็น ปก.อำเภอ ควรเป็นเลขาฯ ก.ช.ภ.อ. โดยตรง การขับเคลื่อนจะมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลที่รวดเร็วขึ้น ■ ต้องมี ปก. ไว้ที่อำเภอ เพราะเกี่ยวกับระเบียบ อำนาจหน้าที่ที่ต้องใช้ ถ้าไม่มีคนคู่ขนานกับนายอำเภอ การใช้ระเบียบกฎหมายจะลำบาก ■ ฝ่ายป้องกันของจังหวัดจะทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัยต่าง ๆ ที่จะนำเสนอ ผู้บริหารในการตัดสินใจ ประสานทั้ง 26 อำเภอ 224 อบต. บางครั้งไม่ทันและเมื่อเกิด ภัยกรรมส่งด่วนมาในพื้นที่ เวลาสั่งการอยากได้ข้อมูลจากอำเภอก็ต้องไปรวบรวม

ประเด็น	ความคิดเห็น
	ข้อมูลจากท้องถิ่น อำเภอดิตขัดที่จะไปประสานกับท้องถิ่นจึงอาจมีข้อมูลที่ไม่ชัดเจนและไม่เป็นทางการ หากมี ปก.อำเภอ แต่ละอำเภอจะมีข้อมูลพื้นฐานของตนเอง เวลาสั่งการในภัยต่าง ๆ ทุกคนจะรู้ว่าอำเภอของตนเองมีจุดเสี่ยงที่ไหนและข้อมูลมีอะไรบ้าง และยุทธศาสตร์ที่จะสนับสนุนการแก้ไขปัญหา ■ บุคลากรของอำเภอเองยังขาดความพร้อมในงานด้านสาธารณสุข ■ จังหวัดขนาดใหญ่และเล็ก ประสิทธิภาพของนายอำเภอต่างกัน ยิ่งจังหวัดขนาดใหญ่ หากนายอำเภอไม่ลงมาด้วยซึ่งมีหลายเรื่องที่ต้องดำเนินการ ในแต่ละกระบวนการควรมี 1 คน รับผิดชอบ บางแห่งทำงานเป็นทีมโดยไม่จำเป็นว่าจะมีคนลงมาหรือไม่ เพื่อให้ระบบจบ ปก.อำเภอ จำเป็นอย่างยิ่งในการเป็นโซ่ข้อกลางระดับอำเภอ ■ จะทำให้การทำงานในพื้นที่ได้ดียิ่งขึ้น เพราะมีคนรับผิดชอบโดยตรงในพื้นที่ และมองภาพของพื้นที่ออกเนื่องจากพื้นที่รับผิดชอบเฉพาะอำเภอนั้น ๆ ทั้งเรื่อง CBDRM เรื่องภาคีหรือเรื่องภัยต่าง ๆ นอกจากเข้าประชุมอำเภอเดือนละครั้ง แม้แต่ท้องถิ่นที่มีการประชุมจะเข้าไปคลุกคลีได้มากกว่า ■ ถ้ามี ปก.อำเภอ ที่จะรวมหัวหน้าป้องกันของทุกท้องถิ่นในระดับอำเภอ จะเสริมการป้องกันในด้านการบริหารจัดการสาธารณสุขในพื้นที่ได้ดี เพราะหัวหน้าป้องกันมีความพร้อมและมีใจที่จะบริหารจัดการสาธารณสุขในพื้นที่ แต่ขาดคนที่จะเป็นผู้นำในอำเภอ เพราะปลัดมีภารกิจจำนวนมาก สามารถทำให้คนกลุ่มนี้เป็นเครือข่ายได้ ■ การรายงานเหตุจากหมู่บ้านผ่านท้องถิ่นและอำเภอ แต่จะไม่ผ่านสาขา ต้องอาศัยความร่วมมือจากหัวหน้าฝ่ายป้องกันของท้องถิ่นส่งไลน์มาให้หรือโทรมาแจ้ง หากมี ปก.อำเภอ จะช่วยเสริมกำลังในการเชื่อมต่อท้องถิ่นกับอำเภอ รับลูกงานป้องกันได้ ■ หากมี ปก.อำเภอ มีบุคลากร มีงบประมาณ เครื่องไม้เครื่องมืออุปกรณ์ สนับสนุนเนื่องจากการไปอยู่ในพื้นที่คือความคาดหวังของประชาชนและหน่วยงานภาคี แม้ ปก.จะมีเครื่องมือแต่ไม่ได้อยู่ในระดับพื้นที่ อีกทั้งมีเครื่องมือแต่ขาดคนใช้ “เสมือนหนึ่งเป็น ปก.สาขา ที่ไปอยู่ทุก ๆ อำเภอ” มีบุคลากรอาจจะเพิ่มขึ้น แต่การเข้าถึงพื้นที่ ผู้คน การทำงานด้านการป้องกันฯ ความรู้อย่างเดียวไม่เพียงพอ ต้องอาศัยความสัมพันธ์ ศิลปะในการทำงานมากพอสมควร ■ จะช่วยทำให้งานสาธารณสุขเต็มรูปแบบทั่วประเทศ แม้กระทั่งงานสนับสนุน งานอื่น ๆ ถ้ามีความเข้มแข็งและรวดเร็ว ประชาชนจะเห็นผลในการแก้ไขปัญหาได้ทันที ■ หากมีคนอยู่ในพื้นที่จะทำให้การใช้งบประมาณราชการกับ กอป.อ. จะรวดเร็วขึ้น ■ หาก ปก. มีความชัดเจนในระดับพื้นที่ มีความใกล้ชิดกับท้องถิ่นมากขึ้น ความรวดเร็วในการปฏิบัติงานอาจจะมีมากขึ้น ในฐานะกลไกในระดับพื้นที่ที่ทำงานอยู่

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ความใกล้ชิดกับพื้นที่จะมีมากขึ้น การประสานงานจะมีมากขึ้น โดยเฉพาะข้อมูลที่จะได้รับจากท้องถิ่น ตัวอย่างที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะฟังและให้เกียรติกับหน่วยราชการระดับอำเภอ ■ หลักการเป็นไปได้ แต่ปัญหาคือการไปสู่เชิงปฏิบัติที่คุณภาพอย่างแท้จริง และความเป็นเอกภาพ อย่างกรณีคณะกรรมการต่าง ๆ คนที่ขับเคลื่อนทีมคือเลขาฯ ■ ควรมี ปก.อำเภอ ทุกอำเภอ ดังกรณีของอำเภอชุมแพ มี 15 อปท. ศักยภาพรายได้แตกต่างกัน โดยเฉพาะการไม่สามารถจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์มาใช้ประโยชน์เมื่อประสบภัยได้ ซึ่งมีอยู่ที่ ปก.จังหวัด ในขณะที่ท้องถิ่นมีงานป้องกันฯ อยู่ ควรมีการสนับสนุนมาไว้ในระดับอำเภอเพื่อช่วยเหลือท้องถิ่น ■ ปก.อำเภอ สำคัญหมด เพราะแต่ละภัยไม่เหมือนกัน และมีรูปแบบหลากหลาย ถ้าเป็นไปได้ควรมีทุกอำเภอ แต่หากเป็นไปได้ อาจพิจารณาอำเภอที่มีพื้นที่มาก โดยนำจำนวนประชากร ตำบล มาประกอบ เช่น 10 ตำบลขึ้นไป ตามความหนาแน่นของประชาชน ถ้าเป็นพื้นที่อำเภอใหญ่ อาจจะได้ดูแลประชากรได้ดียิ่งขึ้น ดังปัญหาที่เกิดขึ้น ปก.สาขาพลที่ดูแลหลายอำเภอ การวิ่งไปมาแต่ละอำเภอจะลำบาก ■ การให้ประชาชนช่วยเหลือตัวเองได้ในด้านสาธารณสุข ยังไม่ถึงพื้นที่ ถ้าไม่มี ปก.อำเภอ ก็เข้าถึง อปท. ไม่ได้ เข้าถึงอำเภอ ประชาชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพราะอย่างน้อยการเข้าถึงเรื่องการป้องกันฯ รูปแบบต้องเปลี่ยนไป มองกลุ่มเป้าหมาย เนื่องจากไม่มีองค์ความรู้ การดำเนินการใหม่ ๆ เข้ามา ■ จะมี ปก.อำเภอ หรือไม่มี ต้องดูที่ ศูนย์ ปก.เขต ที่เป็นของเทียม ตั้งขึ้นมาได้โดยมีอัตราจะสร้างความแข็งแกร่งให้กับอำเภอ แต่ถ้าไปตั้งอำเภอ คนเข้าเดิมก็จะเหมือนเดิม ถ้าจะมีอำเภอต้องตั้งคนให้ครบตำแหน่ง จะได้ไม่เกิดการเกลี้ยคน ■ จะเป็น ปก.อำเภอ หรือ ปก.สาขา ก็ได้ แต่ขอให้ปริมาณสมกับงานและได้รับการยอมรับจากระดับอำเภอด้วยกัน ■ จะเป็นแบบไหนก็ได้ สิ่งสำคัญคือ ทุนมนุษย์ ต้องมีศักยภาพ และต้องพอเพียง แม้ว่าจำนวนไม่ครบทุกอำเภอก็ตาม แต่ต้องสามารถปฏิบัติงานอย่างมีศักยภาพ <u>ไม่ควร/ไม่สามารถมี ปก.อำเภอ</u> ■ ไม่จำเป็นต้องมี ปก.อำเภอ แต่ให้มี “เจ้าหน้าที่ ปก.ประจำอำเภอ” ■ ควรเป็นเจ้าหน้าที่ ปก.อำเภอ ไม่ใช่ ปก.อำเภอ ไปทำหน้าที่เป็นเลขาฯ นายอำเภอ กรณีเกี่ยวกับภัยพิบัติ เพราะปัจจุบันยืมคนอำเภอมาใช้ให้ปลัดอำเภอเป็นเลขาฯ ให้ ■ ปก.อำเภอ ไม่จำเป็นต้องมีทุกอำเภอ ควรเป็นอำเภอที่มีพื้นที่เสี่ยงภัยมาก หรือตั้งให้ ปก.สาขา ไปดูแล หากจะมีการตั้งขึ้น แต่เจ้าหน้าที่ ปก.อำเภอ ควรมีทุกอำเภอ แม้มี

ประเด็น	ความคิดเห็น
	หน่วยงานโดยตรงแต่ต้องมีคนรายงานภัย โดยต้องกลั่นกรองข้อมูลที่ต้องเสียก่อน และข่าวสารนั้นตกผลึกแล้ว ■ อำเภอเมืองไม่ควรมี ปก.อำเภอ เพราะการประสานงานระหว่างท้องถิ่นเข้าถึงกันได้ดีอยู่แล้ว ■ ถ้าท้องถิ่นเข้มแข็ง ไม่จำเป็นต้องมี ปก.อำเภอ ก็ได้ โดยให้ ปก.จังหวัด เป็นที่ปรึกษา สนับสนุนเชิงวิชาการ
(2) การปรับปรุง ปก. จังหวัด	
- รูปแบบ	■ ภารกิจทั้ง 4 ยุทธศาสตร์หลักของกรมต้องลงไปในระดับจังหวัดและสาขา
- ข้อจำกัด	N/A
- ความเป็นไปได้	N/A
(3) การปรับปรุง ปก. จังหวัด สาขา	
- รูปแบบ	■ ภารกิจทั้ง 4 ยุทธศาสตร์หลักของกรมต้องลงไปในระดับจังหวัดและสาขา ■ ถ้าเพิ่มอำนาจให้ จะมีบทบาทได้ดีขึ้น มีประสิทธิภาพขึ้น ■ อาจให้สาขารวบรวมข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ ปก.อำเภอ พอได้รายงานแล้วสามารถส่งเรื่องต่อได้ทันที ■ ถ้าปรับสาขา เสมือนเป็นคนจังหวัด เพิ่มอำนาจ จำนวนคนอาจไม่เท่ากับ ปก.อำเภอ แต่สามารถทำงานได้ หากระดับนโยบายยังไม่พร้อม ควรเพิ่มความแข็งแรงของ ปก.สาขา ให้ชัดเจน ให้สามารถเป็นตัวของตัวเอง ดำเนินการตามระเบียบกฎหมาย ที่รองรับเหมือนกับหน่วยงานอื่นที่มีสาขา ■ หากเป็น ปก.สาขา ส่วนแยก คือ ไปนั่งอยู่กับอำเภอ ควรให้บุคลากรมีอำนาจคิดและตัดสินใจได้ในระดับหนึ่ง ■ บุคลากรต้องมีความสามารถสูง ไม่ควรเป็นเจ้าหน้าที่ธุรการ ■ ต้องวิเคราะห์การใช้ประโยชน์ของเครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็นในพื้นที่ประสบภัยซ้ำซาก ■ เจ้าหน้าที่ที่ลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่อำเภอ ทำอย่างไรให้มีข้อสั่งการ หรือแนวทางที่ชัดเจน เช่น ร่วมประชุมคณะกรรมการ ก.ช.ภ.อ. โดยตำแหน่งเป็นผู้แทนทาง ปก.จังหวัด หากยังคงมี ปก.สาขา ควรกำหนดบทบาทให้เป็น ปก.สาขา ■ ต้องมีความเข้าใจระเบียบ ไม่ใช่เพียง ปก. แต่รวมถึงเครือข่ายอื่น ๆ ทั้ง EMS อปพร.

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ต้องเข้าไปให้ความรู้หรือแนะนำว่าระเบียบไหนทำได้ มีระเบียบ มิงบประมาณ และมีแผนที่ต้องมีไว้ในแผน 4 ปีของท้องถิ่น ■ ควรเพิ่มคนของ ปก. สาขาให้ครบทุกอำเภอ ■ ควรนำภารกิจของ กอปก. ใน พ.ร.บ.ปก. มาช่วยการปฏิบัติงานของ ปก.สาขา จะช่วยเติมเต็มการปฏิบัติงานของสาขาได้อีกทางเลือกหนึ่ง
- ข้อจำกัด	■ ดูตัวอย่างจากหน่วยงานอื่นที่เป็นสาขาเหมือนกัน แต่อำนาจหน้าที่จะเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เช่น ขนส่งสาขา มีอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ หรือคุมประพฤติ ปก.สาขาพล บริหารจัดการในตัว แต่ ปก.สาขาพล กับ ปก.สาขาชุมชนแพ ยังขึ้นอยู่กับ ปก.จังหวัด รวมถึงการเบิกจ่าย ■ การสั่งงานจากจังหวัด จะเป็นจังหวัดไปอำเภอ จังหวัดจึงจะสำเนาแจ้งขานานคูไปให้ ปก.สาขา ทราบและลงไปให้อำเภอ ■ จุดแตกหักอยู่ที่อำเภอกับท้องถิ่นยังขาดคนเชื่อม ■ การเพิ่มสาขาเพื่อรับตำแหน่ง ประชาชนจะไม่ได้รับประโยชน์
- ความเป็นไปได้	<u>ไม่(ควร)มี ปก.สาขา</u> ■ การมีเจ้าหน้าที่ ปก. อำเภอดีกว่าการมี ปก.สาขา โดยเฉพาะหากเกิดเหตุพร้อมกัน ทุกอำเภอที่ใกล้เคียงกันหรือในพื้นที่รับผิดชอบของสาขานั้น ๆ ■ นำคนในสาขามานั่งที่จังหวัดดีกว่า แล้วรับผิดชอบเป็นงาน ๆ ■ สาขาไม่จำเป็นต้องอยู่สำนักงาน แต่ใช้อำนาจเช่นเดียวกับ ปก.จังหวัด อาจไม่จำเป็นต้องแยกเป็น ปก.สาขา แต่ให้เป็นส่วนงานหนึ่งของจังหวัด และมอบอำนาจหน้าที่ในการทำงานในพื้นที่นั้น ๆ แต่อัตราต้องเต็ม ■ หากมีการขยายเครือข่าย แต่ไม่มีศักยภาพ ไม่จำเป็นต้องมี ปก.สาขา เพราะไม่ได้เป็นการช่วยเหลือผู้นำท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และกำนันผู้ใหญ่บ้าน
(4) อื่น ๆ	
- สาธารณภัยในแต่ละพื้นที่และกระบวนการทำงาน	■ พ.ศ. 2554 อุทกภัยยาวนาน 1-2 เดือน น้ำจากลำน้ำชี เชื่อนอุบลรัตน์ และสาขาต่าง ๆ มีการอพยพชาวบ้านไปยังพื้นที่ปลอดภัย มีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย หากท้องถิ่นไหนไม่ประสพภัยจะประสาน รถ อุปกรณ์ เครื่องมือต่าง ๆ มาใช้ในพื้นที่ประสบภัย ถ้าขาดเหลือสิ่งใดจะไปประสานไปที่ ปก.จังหวัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาช่วย เช่น ทหาร ตำรวจ ชลประทาน ■ ในเชิงนโยบายมีงบประมาณต่าง ๆ จำนวนมากเมื่อมีการประกาศพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย แต่ในทางปฏิบัติจริงกลับไม่ได้

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ การสร้างการรับรู้หรือจิตสำนึกในการตระหนักเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ยังน้อย ทั้งประชาชนในระดับพื้นที่ และทั่วไป โดยจะมองว่าเมื่อเกิดภัยก็จะมี หน่วยงานต่าง ๆ มาช่วยเหลือ บางภัยสามารถระงับกันเองได้ กลับกลายเป็นภัยขยาย วงกว้างและเกิดภัยขนาดใหญ่ขึ้น ■ พื้นที่ภูเขามีเหตุภัยพิบัติเกิดขึ้นได้ทุกห้วงเวลา น้ำมาแต่ละครั้งจะรุนแรงโดยเฉพาะ ฤดูเก็บเกี่ยวข้าว ■ เรื่องภัยทางถนน ที่มีจุดเสี่ยงจำนวนมาก จะมีการกำหนดจุดเสี่ยงขึ้นป้ายไว้ทุกจุด เพื่อความปลอดภัยของประชาชน แต่งบประมาณยังมีปัญหาว่าหน่วยงานใด เป็นคนออกค่าใช้จ่าย ■ ภัยพิบัติทางถนน การรายงานของพื้นที่ค่อนข้างล่าช้า ถ้ากรณีขอการสนับสนุนจาก ท้องถิ่น รถกู้ภัย รถกู้ชีพ บางครั้งเป็นชั่วโมงยังไม่เข้ามาช่วยเหลือ ■ การเปิดปล่อยน้ำ การบริหารจัดการโดยผู้ว่าฯ ไม่มีประชาชน ไม่มีตัวแทนเขตที่ได้รับ ผลกระทบเป็นคณะกรรมการร่วม มีแต่คนอยู่ข้างใน ผู้ว่าฯ นายอำเภอ ประมงจังหวัด ประมงอำเภอ คนในพื้นที่ไม่ได้รับทราบด้วยการเปิดน้ำจะเป็นอย่างไร การปล่อยน้ำ ทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมซ้ำซาก ■ ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมอยากเข้าไปร่วมในคณะกรรมการเปิด-ปิดน้ำ เขื่อนอุบลรัตน์ เนื่องจากมีปัญหาลำน้ำเงินระหว่างเขื่อนจุฬาภรณ์มาเขื่อนอุบลรัตน์ มีประตุน้ำเกิดขึ้นมา หากมีการสร้างเขื่อนชาวบ้านกลัวปัญหาเช่นเดียวกับเขื่อนปากมูล อยู่ระหว่างการพูดคุยกันในอำเภอหนองเรือ หากปล่อยน้ำจะทะลักไปทางจังหวัดชัยภูมิ ■ การเปิด-ปิดน้ำมีการแจ้ง แต่เมื่อเปิดทางท้ายเขื่อนจะมีปัญหา จะเปิดกี่วัน ก็ ลบ.ม. จะมีการพูดคุยกัน แต่ถ้าไม่เปิดก็จะมีการคุยกัน มีการถกเถียงกัน เพราะผลกระทบต่อ พื้นที่ทางการเกษตรในการรับปริมาณน้ำและความต้องการใช้น้ำแตกต่างกัน ควรมี คณะกรรมการท้ายเขื่อน เหนือเขื่อนที่ได้รับผลกระทบ ■ การเปิดปล่อยน้ำ มีคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำของจังหวัดขอนแก่น โดยมี อบจ. ร่วมอยู่ด้วย พื้นที่ไหนจะเปิด-ปิด ผู้ที่ได้รับผลกระทบ เช่น หนองเรือ จะมีการเชิญ ตัวแทนเข้าร่วมด้วย ในฐานะผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่มารับฟังปัญหา เช่น เขื่อนอุบลรัตน์ เชิญมาทั้งจังหวัดร้อยเอ็ด มหาสารคาม กาฬสินธุ์ หนองบัวลำภู ต้องหาจุดที่เหมาะสม ที่สุดในการเปิด ถ้าไม่เปิด หนองบัวลำภูก็จะท่วม ถ้าเปิดมาก มหาสารคาม ร้อยเอ็ด กาฬสินธุ์ ก็จะท่วม มีการเชิญ ปก.จังหวัดเข้าร่วม แต่การลงพื้นที่ระดับอำเภอ คงจะไม่ทั่วถึงหรือการเฝ้ารายงานของทางอำเภอ

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ หนองเรือร่วมกับภูเวียง เวียงเก่า โนนศิลา ศรีบุญเรือง ร่วมกับทางเขื่อนอุบลรัตน์ จะมีข้อพิพาททุกปี เนื่องจากช่วงแรก ๆ การประสานงานในพื้นที่ในการแจ้งระดับน้ำของท้องที่ บางครั้งตัวเลขหรือระดับการกักเก็บน้ำของเขื่อนอุบลรัตน์เต็มพิกัด ในบางส่วนพื้นที่นาติดกับเขื่อนอุบลรัตน์ที่มีโดนด การขุดเซยหรือค่าตอบแทนที่ประสบอุทกภัยจะได้รับเท่ากัน จะมีการร้องเรียน ซึ่งบางครั้งการประชุมการบริหารจัดการน้ำระดับจังหวัด ส่วนท้องถิ่นท้องที่ไม่ได้เข้าร่วมประชุมด้วย จึงไม่ทราบสถานการณ์ ■ พ.ศ. 2553-2554 น้ำท่วมหนัก มาจากเขื่อนจุฬาภรณ์ ชัยภูมิ น้ำเอ่อล้นในพื้นที่ พ.ศ. 2559-2560 น้ำท่วมหนักพื้นที่หมู่บ้านห่างจากรัศมีอ่างเก็บน้ำที่เวนคืนประมาณ 1 กิโลเมตร การประสานผ่านท้องถิ่นในบริเวณนั้น บางครั้งเรือไม่มี ต้องขอเรือจาก ปภ.จังหวัด ในการขนย้ายสิ่งของ ส่วนมากใช้แรงงานของผู้นำช่วยเหลือบ้าน ภายหลังได้รับเรือท้องแบนเข้ามาช่วย ■ ส่วนมากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะเข้าไปดูพื้นที่หลังจากภัยสงบแล้ว เช่น อคศภัย หน่วยงานของกรมโยธาธิการฯ แต่ไม่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานเหล่านี้ <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ การสั่งการ อำนาจการ และประสานงาน เป็นกลไกของกองอำนวยการป้องกันฯ ทั้งจังหวัด อำเภอ และท้องถิ่น ถ้าหากเพิ่มความศักดิ์สิทธิ์ของผู้อำนวยการจังหวัด ผู้อำนวยการอำเภอ และผู้อำนวยการท้องถิ่น ให้รู้กฎหมาย จะทำให้การสั่งการ การประสานงานจะไม่มีปัญหาในแนวตั้ง ขาดแนวระนาบเดียวกันว่ามีความเข้าใจ มากน้อยแค่ไหนว่าผู้อำนวยการท้องถิ่นมีหน้าที่ทำอะไร ปภ. เองมีการอบรมผู้บริหาร ในหลายครั้งแต่ไม่รู้ว่ามีรู้ได้แค่ไหน เนื่องจากไม่มีตัวชี้วัดที่แน่นอน ■ ถ้าศูนย์อำนวยการมีกำลังควรมีการแยกแยะข้อมูล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของเวลาการเกิด ความรุนแรง ข้อมูลที่นั่นต้องเป็นแหล่งข้อมูลที่ดีที่สุด ควรมีการนำข้อมูลเหล่านี้ มาทำเป็นแผนงานโครงการแล้วให้กับศูนย์เขต จังหวัด ถ้าทำได้แต่ละคนจะรู้ภารกิจ งานล่วงหน้า จะได้มีการเตรียมงาน เตรียมคน เตรียมระบบ เตรียมเครื่องมือให้พร้อมกัน ถ้ารู้ก่อน 1 ปี ก็สามารถเตรียมคนเตรียมเครื่องมือได้ ถ้าสามารถนำข้อมูลไปแยกแยะ จะรู้ว่าพื้นที่ภูมิภาคไหนจำเป็นต้องใช้เครื่องมือแบบไหน ฉะนั้นข้อมูลดิบที่ไหลทุกวัน จะเห็นว่าสาธารณภัยพื้นที่ไหนต้องเตรียมความพร้อมอะไร จะเสริมคนเสริมระบบ อย่างไรให้แข็งแรง ส่งผลให้การซ่อมแผนระดับอำเภอ ระดับท้องถิ่นชัดเจนยิ่งขึ้น ■ เรื่องกลไกการบริหารจัดการ มีจังหวัด อำเภอ ท้องถิ่น อยู่กระทรวงเดียวกันแต่คนละกรม ทำอย่างไรให้ความสำคัญด้านสาธารณภัย ทั้ง สป. สธ. ก็ต้องออกแบบให้กับกรม ปภ.

ประเด็น	ความคิดเห็น
	เพราะอยู่กระทรวงเดียวกัน ขณะนี้จังหวัดไปเร่งรัดให้ท้องถิ่นปฏิบัติ ทำได้เพียงระดับหนึ่ง ท้องถิ่นต้องเห็นความสำคัญและมีงบประมาณด้านสาธารณสุข ■ การมีส่วนร่วมทั้งแนวระนาบ หากในระดับจังหวัดก็ต้องมองหาหน่วยงานข้างเคียง หัวหน้าส่วนราชการที่อยู่ในระนาบเดียวกัน และอำเภอ เป็นการมองแค่ส่วนราชการที่จะลงไปหาประชาชนด้วยกัน ถ้าพูดคุยเข้าใจในเป้าหมายเดียวกัน เช่น หน่วยงานในกระทรวงเกษตรฯ กรมชลประทาน เมื่อเจอปัญหาจะมีเวทีร่วมกัน ขอความร่วมมือระหว่างกัน โดยประสานกันก่อนแล้วค่อยหารือกัน และไปอธิบายประชาชน ซึ่งไม่สามารถบอกต่อได้ จะไปฝากไม่ได้ การสื่อสารจะผิดได้ ทำอย่างไรที่ ปภ. จะลงไปถึงปลายทางที่ต้องการ คือ ภาคประชาชน ผลักดันให้ชาวบ้านรู้และเข้าใจ ขณะนี้ไปฟังเสียงตามสาย ในหลายจังหวัดเพื่อให้ชาวบ้านเข้าใจระบบป้องกัน ■ ในรอบ 1 ปี ทุกจังหวัดต้องมีคำว่าสาธารณสุขเกิดขึ้น จะมีรายงานไหลเข้ามาจากเหตุเล็ก ๆ สิ่งที่เกิดขึ้นทำให้รู้ว่าเกิดตรงไหน จะแก้อย่างไร ต้องไปแก้ลดความเสี่ยงของวิกฤตให้ได้ สิ่งที่ทำคิดว่าน่าจะทำนั้นคือการลดความเสี่ยงในอนาคต ถ้าท้องถิ่นนำมาใช้ในแผนงาน เขียนเอาไว้ในข้อบัญญัติเพื่อของบก็จะแก้ได้ ถ้าสิ้นเงินก็สามารถส่งขึ้นไปในระดับจังหวัด อาศัยยุทธศาสตร์จังหวัดได้ ถ้าเป็นพื้นที่ต่อเนื่องกัน อาจวางไว้ในยุทธศาสตร์เขต ยุทธศาสตร์ภาค เป็นการหาทางลดจุดเสี่ยง ส่วนเทคนิควิธีการต้องมาคุยกันและระดมสรรพกำลัง ■ เรื่องวาทภัย กรณีบ้านเรือนสามารถระบุความเสียหายชัดเจนได้เพื่อให้ท้องถิ่นช่วยเหลือ ■ พื้นที่ประสบอุทกภัย เรือที่ใช้การได้แต่ถูกเก็บไว้เป็นจำนวนมาก หากทรัพย์สินของ ปภ. ที่เก็บไว้แล้วไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์ ควรมีการบริหารจัดการให้กับ อปท. ที่มีงบประมาณน้อยและประสบภัยน้ำท่วมบ่อยครั้ง
- ศูนย์ ปภ.เขต	■ ศูนย์ ปภ.เขตเป็นกึ่งปฏิบัติกึ่งวิชาการ เพราะเจ้าหน้าที่สำคัญอยู่ที่ศูนย์ เช่น นักกู้ภัย ■ ศูนย์ ปภ.เขต ตามกฎกระทรวง 12 ศูนย์ จะมีเลขอัตรากำลังของตัวเอง แต่อีก 6 ศูนย์ที่ไม่มีในกฎกระทรวง ไม่มีเลขอัตรากำลัง จะอาศัยจาก 12 ศูนย์หลัก เกลี่ยไป และจากจังหวัดเกลี่ยไป ทำให้ศักยภาพในการขับเคลื่อนเป็นจุดด้อย หากมีเลขอัตรากำลังของ 6 ศูนย์ มีพนักงานของตนเอง จะทำให้ขับเคลื่อนได้มากกว่าปัจจุบัน แม้แต่ ปภ. จังหวัดก็มีเจ้าหน้าที่ไปอยู่ใน 6 ศูนย์นั้น ทั้งข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงาน และจากกองสำนัก ส่วนกลาง เพื่อให้สอดคล้องกับ 18 กลุ่มจังหวัด ■ ศูนย์ ปภ.เขต 6 มีการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร ทีมตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน เตรียมเครื่องมืออุปกรณ์ เครื่องจักรกล ยานพาหนะเอาไว้ในจังหวัดที่อยู่ในความรับผิดชอบ เมื่อมีสถานการณ์และได้รับการร้องขอ

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ศูนย์ ปภ.เขต ยังเป็นรอยต่อที่ดี ที่สามารถเอางานจากส่วนกลางมาวางไว้ และต่อไปยังจังหวัด จากยุทธศาสตร์ 4 ยุทธศาสตร์หลักของ ปภ. จะสามารถลงไปในจังหวัดได้ มากน้อยแค่ไหน แต่หากมีปริมาณมากก็ต้องมีคน โดยเฉพาะเมื่อต้องลงไปในระดับ อำเภอ ■ การขอสนับสนุนเครื่องสูบน้ำของท้องถิ่นมายัง ปภ.จังหวัด ซึ่งมีอุปกรณ์อยู่ที่ศูนย์ ปภ. เขต 6 ไม่สามารถขอได้โดยตรงจากศูนย์ ปภ.เขต ต้องทำตามกระบวนการในระดับ จังหวัด รวมถึงข้ออ้างที่ต้องรับผิดชอบพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ ทั้งที่จังหวัดขอนแก่นท่วมก่อน ซึ่งศูนย์ ปภ.เขต มีเรือ และเครื่องสูบน้ำจำนวนมาก ในขณะที่ อบจ. ให้เครื่องสูบน้ำ มาช่วย เพียงออกค่าน้ำมันเท่านั้น ส่วนเบี่ยง อบจ.รับผิดชอบ ในขณะที่ศูนย์ ปภ.เขต ต้องจ่ายทั้งหมด บางครั้งท้องถิ่นทำไม่ได้หากไม่มีการตั้งงบประมาณเอาไว้ หรือขอเรือ จำเป็นต้องส่งคนไปขับเรือ
- งานด้านสา ธารณภัยใน ระดับอำเภอ	■ การจัดการตั้งแต่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนพื้นที่ จังหวัด อำเภอ และท้องถิ่น แต่จะมีช่องว่างที่อำเภอลงไปหาท้องถิ่นค่อนข้างยาก ภาพการบริหารงานทั้งหมด ยังติดกันเรื่องการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอยู่ ซึ่งเป็นอำนาจเก่า เป็นเรื่องพื้นฐานของ ท้องถิ่นที่ยังมีอยู่ ถ้าเทียบกับสาธารณสุขที่มีการทำ EMS เรื่องสุขภาพ แต่กระทรวงมหาดไทยดูแลเรื่องคนโดยตรง ■ ปลัดอำเภอในฐานะเลขานุการ กอปก.อ. จะขับเคลื่อนงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้ในระดับหนึ่ง เพราะด้วยงานตามภาระหน้าที่โดยเฉพาะงานตามนโยบายของรัฐบาล ที่สำคัญ เช่น ยาเสพติด ความมั่นคง ไทยนิยม ปริมาณงานจึงมีมากและมีนโยบาย เร่งรัดเร่งด่วน ■ กรณีภัยใหญ่ไม่ค่อยมีปัญหา เพราะมีหลายหน่วยงานมาช่วยกัน แต่ภัยประจำ ที่ปลัดอำเภอจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหา ■ ปลัดอำเภออาศัยการเรียนรู้ประสบการณ์การทำงานสาธารณสุขที่เกิดขึ้น ■ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ถูกฝึกมาเป็นผู้อำนวยการ แต่งานสาธารณสุข ปลัดอำเภอ จะเป็นภาคปฏิบัติ ■ ปลัดอำเภอรับรู้ข้อกฎหมาย รวมถึง พ.ร.บ. ป้องกันฯ ในการประชุมประจำเดือนระดับ อำเภอเกี่ยวกับภัยต่าง ๆ และในโรงเรียนปลัดอำเภอก็ให้ข้อมูลทางด้านเหล่านี้ เรื่องข้อกฎหมาย การอำนวยการ สามารถดำเนินการได้อยู่แล้ว แต่การให้ไป ปฏิบัติการในพื้นที่ก็ต้องไปโดยพา อส. ไปทำงานด้วย

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ปลัดอำเภอที่ทำหน้าที่แทน ปก. ในระดับอำเภอ อบรมกับ ปก.หลายหลักสูตร แต่การนำไปใช้ยังติดขัด และตาม พ.ร.บ. ป้องกันฯ ให้ท้องถิ่นไปปฏิบัติ แต่ปลัดอำเภอต้องการให้ ปก. มาเป็นผู้ช่วยหรือทีมหนึ่งในระดับอำเภอ ช่วยกันปฏิบัติเมื่อเกิดเหตุ ■ การขับเคลื่อนในภาวะปกติ เช่น การเฝ้าระวัง ยังคงเป็นบทบาทของปลัดอำเภอ ทั้งการแจ้งเตือนภัย การเกิดเหตุ การเผชิญเหตุ การรายงานเหตุด่วนเหตุร้าย ประกาศภัย เป็นหน้าที่ของฝ่ายเลขาฯ ก.ช.ภ.อ. ■ เมื่อปริมาณงานมาก ตามโครงสร้างหน้าที่ของฝ่ายปกครองก็ต้องปฏิบัติหน้าที่หลักก่อน ทำให้งานส่วนอื่นล่าช้าไปบ้าง ■ บุคลากรของ ปก. มีความพร้อมหรือไม่ และในระดับอำเภอ งานด้านสาธารณภัย มีนายอำเภอ มีงานจำนวนมากและฝากไว้กับปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคง ซึ่งไม่ได้มีความรู้เกี่ยวกับงาน ปก. เป็นปัญหาหลักในระดับอำเภอ ■ ปัญหาการทำหน้าที่ของปลัดอำเภอในการปฏิบัติงานสาธารณภัยที่ต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะ กรณีเกิดภัยต่าง ๆ และไม่สามารถตอบคำถามให้กับผู้บริหาร ระดับสูงในระดับจังหวัดได้ เช่น แผนที่ภูมิศาสตร์ ปริมาณน้ำ ■ การประเมินความเสียหายของผลผลิตทางการเกษตรในระดับอำเภอ ปลัดอำเภอ จะประสานกับทางเกษตรอำเภอ ในขณะที่ภัยที่ส่งผลกระทบกับบ้านเรือนจะประสานกับท้องถิ่น จัดงบประมาณซ่อมแซมได้ ■ เหตุการณ์น้ำท่วม ปลัดอำเภอลงพื้นที่โดยใช้เรือของ ปก. เป็นเรือพายในเวลาฉุกเฉิน การพายเรือระหว่างน้ำเชี่ยวตลอดเส้นทางเป็นเรื่องลำบากมาก เพื่อเข้าไปช่วยเหลือ คนซึ่งมีปัญหาทางจิต ปลัดอำเภอต้องแก้ไขปัญหโดยกำลังพลทางทหารและญาติ เพื่อเข้าไปช่วยเหลือด้วยกัน หากมีเรือเครื่องยนต์น่าจะช่วยเหลือได้รวดเร็วกว่านี้ ■ ความเชี่ยวชาญในการใช้อุปกรณ์ต่าง ๆ ฝ่ายปกครองไม่ได้ถูกฝึกมาในการใช้อุปกรณ์ บางอย่างที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะ ต้องให้ ปก. มาช่วย ■ ท้องที่ทำงานด้านสาธารณภัยร่วมกับทุกหน่วยงานโดยเฉพาะท้องถิ่น แต่อยู่กับ ประชาชนมากที่สุด มีการลงไปช่วยประชาชนเพื่อเข้าไปบรรเทาภัย หลังจากนั้น มีนายอำเภอ ปลัดอำเภอ และผู้บริหารท้องถิ่น มาช่วย ■ อำเภอฟล สาธารณภัยที่ผ่านมาเป็นเรื่อง วาตภัย ต้นไม้ล้มทับบ้านเรือน วัด โรงเรียน ทางอำเภอประสานกับ ปก.สาขาพล ความช่วยเหลือรวดเร็วแต่อาจมีปัญหาติดขัด ตรงที่บางส่วนราชการอยู่ที่ตัวบุคคลในการให้ความช่วยเหลือ ■ อำเภอฟล มีปัญหาเรื่องภัยแล้ง อัคคีภัยมี 2-3 ครั้ง ส่วนใหญ่เป็น วาตภัย กับ ภัยแล้ง แต่เนื่องจากมี ปก.สาขาประจำอยู่ จึงช่วยเหลือได้รวดเร็ว

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ อำเภออุบลรัตน์ มีคนตกแพบ่อยมาก โดยเฉพาะเมาสุรา ประสานกู้ภัยเข้าทำการค้นหา ผู้เสียชีวิตในน้ำ ปัญหาคือเป็นเวลากลางคืน ปลัดอำเภอประสานทางการไฟฟ้าเข้ามาช่วย แต่ไม่ยอมเข้ามาเพราะเกิดเหตุในลักษณะนี้บ่อยครั้ง แต่ไม่มีมาตรการแก้ไขป้องกัน ซึ่งการกู้ภัยกลางคืนไม่ปลอดภัย ■ อำเภอเมือง ท้องถิ่นและท้องที่สามารถช่วยเหลือกันได้โดยไม่ต้องร้องขอมาที่จังหวัด รายงานขึ้นมาตามลำดับขั้น หากภัยขนาดใหญ่ขึ้นจะประสานอำเภอ โดยประสาน ท้องถิ่นข้างเคียงเพื่อนำเครื่องมือมาช่วยเหลือ ■ อำเภอบ้านไผ่ มีภัยทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นวาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง อัคคีภัย ภัยขนาดเล็ก หรือใหญ่แตกต่างกันไป เคยมีอัคคีภัยแต่ท้องถิ่นกลับช่วยเหลือช้า แต่ละอำเภอมียกยแตกต่างกัน แต่โครงสร้างของอำเภอน่าจะมีปัญหาค้าง ๆ กัน นั่นคือ ปลัดอำเภอ ซึ่งมีการกิจรับผิดชอบจำนวนมาก บริบทการใช้บุคลากร การบริหารบุคลากร อาจไม่เชี่ยวชาญมากนักอ.บ้านไผ่ ขึ้นอยู่กับ ปก.สาขาพล เมื่อเกิดภัยที่ผ่านมา ปก.สาขาพล ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี ในขณะที่ท้องถิ่นในพื้นที่บางแห่งจำเป็นต้อง กระตุ้นกัน ■ อำเภอชำสูง ขนาดไม่ใหญ่ มี 5 ตำบล 35 หมู่บ้าน ภัยในอำเภอมียกย โดย มี ท้องถิ่นเข้ามาจะรับไปและดูแลค่อนข้างช้า ภัยที่เป็นปัญหาคือ ภัยทางถนน สภาพถนน ที่มีปัญหา มีการพูดคุยในหลายเวที โดยมี ปก.จังหวัด ไปประชุมที่อำเภอและมีการรับเรื่อง การจะดำเนินการทำถนน โดยส่งเรื่องต่อไปทางแขวงทางหลวงและแขวงทางหลวงชนบท ซึ่งเป็นปัญหามาหลายสิบปี เกิดปัญหาการสัญจรและมีผู้เสียชีวิต ■ อำเภอเวียงเก่า เป็นอำเภอขนาดเล็ก 3 ตำบล 36 หมู่บ้าน สาธารณภัยที่พบมีทุกรูป แต่ไม่ค่อยรุนแรงนัก ที่พบบ่อยคือ อัคคีภัย เกิด 3 ครั้งในรอบปีที่ผ่านมา เป็นอำเภอขนาดเล็ก การประสานงานจึงค่อนข้างรวดเร็ว เช่น การประสานงานกับป้องกันของ แต่ละท้องถิ่น แต่ก็ไม่สามารถระงับได้เวลาไฟฟาลัดวงจร 10 นาทีก็ไหม้ทั้งหลัง บางครั้งได้มีการประชุมวงเล็ก ๆ ระหว่างปลัดอำเภอ กับฝ่ายป้องกันฯ ของท้องถิ่นว่า รถดับเพลิงจะต้องมีน้ำอยู่ตลอดเวลา ที่ผ่านมายุ่งเกิดเหตุแล้วรถดับเพลิงยังไม่ได้เติมน้ำ บางที่จึงได้ชักซ้อมกันเบื้องต้น ■ วาตภัยในอำเภอเวียงเก่า มีเกิดขึ้นบ้าง โดยได้รับความช่วยเหลือจากท้องถิ่นเป็นอย่างดี ส่วนอุทกภัยเคยเกิดขึ้นเนื่องจากการกั้นน้ำไม่ให้ลงไปสู่ฝายหรือหนองที่มีโครงการขุดลอก เกิดอุทกภัยน้ำท่วมขังของประชาชน แต่ตอนนี้โครงการต่าง ๆ เสร็จสิ้นแล้ว จึงแก้ไข ปัญหาอุทกภัยได้

ประเด็น	ความคิดเห็น
	<u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ การมีกองอำนวยการฯ ระดับอำเภอ เหมือน Hub หนึ่งที่จะเข้าเรื่ององค์ความรู้ระเบียบกฎหมายต่าง ๆ โดยไม่จำเป็นต้องไปที่จังหวัดเพียงอย่างเดียว
- งานด้าน สาธารณสุข ในระดับท้องถิ่น	■ อบจ. ทำ MOU กับเทศบาล ตามตัวชี้วัดการปฏิบัติราชการ PMQA เช่น ขอนแก่นเกิดอัคคีภัย จะขอกำลังใจจากที่ต่าง ๆ มาร่วมกัน โดยมีการทำ MOU ซึ่งไม่มีอายุของ MOU ส่วนมากร่วมมือในระดับจังหวัด เช่น น้ำท่วมโรงเรียนสอนคนตาบอด จังหวัดจะส่งให้ อบจ. เทศบาลตำบลบ้านเป็ด ทหาร เข้าไปพื้นที่ด้วยกัน ใครทำอะไรก็แบ่งหน้าที่กัน ■ อ.เมือง กับ อ.ชุมแพ มีการตั้งศูนย์ฯ ระหว่าง อบท. โดย อบท. ในเขต อ.เมืองริเริ่ม โดยนายกเทศมนตรี สามารถช่วยเหลือ อบต. ที่มีปัญหาทั้งด้านกำลังพล วัสดุอุปกรณ์ ขาดแคลน เมื่อเกิดสาธารณภัยในพื้นที่ มีกรอบแนวคิดการบูรณาการบุคลากร และอุปกรณ์ เป็นจุดแข็งในการบริหารจัดการสาธารณภัยได้รวดเร็วขึ้น สำหรับ อบท. ในเขต อ.ชุมแพ เริ่มแรกมาจากศูนย์บริหารงานร่วมฯ ในปี พ.ศ. 2556 มีท้องถิ่นอำเภอเป็นผู้ผลักดัน ซึ่งเกิดจากการประเมินการปฏิบัติของ อบท. ตัวชี้วัดด้านการบริการสาธารณะ มีการประชุมปีละ 2 ครั้ง ทำ MOU ร่วมกัน โดยการฝึกซ้อม กิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ ร่วมกัน เช่น การจำลองเหตุการณ์สาธารณภัย ■ อบท. มีศักยภาพพร้อมทั้งบุคลากร งบประมาณ ข้อกฎหมายเอื้อในการปฏิบัติ แต่สิ่งสำคัญคือ ตัวผู้บริหาร บางแห่งที่ผู้นำมีศักยภาพเพียงพอและมีวิสัยทัศน์ การแก้ปัญหาจะแตกต่างจากผู้บริหารที่ไม่ค่อยมีวิสัยทัศน์ ปรากฏให้เห็นจากการแก้ไขปัญหาภัยต่าง ๆ บาง อบท. ยังขาดความรู้ความเข้าใจกฎหมายที่นำไปใช้ปฏิบัติงาน ■ ปัญหาของกองอำนวยการระดับท้องถิ่นไม่มีมาตรฐานการดำเนินการ ■ บางท้องถิ่นมีสาธารณภัยประจำพื้นที่ แต่ไม่มีเครื่องมืออุปกรณ์ของตนเอง โดยเฉพาะภัยจากดิน น้ำ ไฟ บาง อบต. ไม่มีรถน้ำของตนเอง ■ เครื่องไม้เครื่องมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เพียงพอ เช่น รถน้ำ ไม่มีครบทุก อบต. เมื่อเกิดสาธารณภัย ทาง อบต. ช่วยเหลือไม่ทัน เช่นเดียวกับภัยแล้ง รถขนน้ำ รถสูบน้ำ ไม่มีครบทุกพื้นที่ ■ หัวหน้าฝ่ายป้องกันของท้องถิ่นส่วนมากจะเป็นทหารที่โอนกลับบ้าน ■ มีการติดตามเก็บข้อมูลมาใช้ประโยชน์ โดยท้องถิ่นจะเก็บข้อมูลว่าที่ไหนเกิดเหตุก็ครัวเรือน แต่การนำมาใช้ค่อนข้างน้อย ■ กรณีเทศบาลนครกับเทศบาลเมือง ใช้อำนาจของผู้ว่าฯ สั่งการลงไปได้เลย แต่ อบต. ต้องทำหนังสือผ่านนายอำเภอ การสัมผัสกับท้องถิ่นและท้องถิ่นแม้ว่าจะผ่านจังหวัด แต่ก็ต้องใช้อำนาจนายอำเภอ

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ เรื่องอัคคีภัย ท้องถิ่นจะไปได้เร็ว แต่ปัญหาตามมาคือ ไฟไหม้บ้านหลังเดียว จะช่วยได้หรือไม่ ถ้าเป็น 2 หลังขึ้นไปจึงจะเป็นสาธารณภัย ในขณะที่ไฟไหม้บ้านหลังเดียว ประชาชนก็ต้องพึ่งพาหน่วยราชการ เป็นประเด็นอยู่ ■ ท้องถิ่นจะมีสายการสั่งการจำนวนมาก และเกี่ยวเนื่องถึงตัวระเบียบ เบี้ยเลี้ยง งบประมาณ ความรับผิดชอบหากมีเหตุเกิดขึ้น ขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ยังมี ปัญหาในการปฏิบัติงาน ที่สำคัญคือ ผู้บริหารท้องถิ่นจำเป็นต้องรู้ระเบียบต่าง ๆ ■ บางกระบวนการทำให้ความช่วยเหลือล่าช้า โดยเฉพาะตั้งแต่ขั้นตอนการเข้าสู่มติสภา ท้องถิ่น ส่งเข้าที่ประชุม ก.ช.ภ.อ. และส่งต่อไปที่จังหวัด ■ แม้จะเกิดภัยในระดับท้องถิ่น แต่จะมองไม่ใช่ฐานะของหน่วยงานระดับอำเภอคงไม่ได้ หรือจะมองเป็นการสั่งการของผู้บังคับบัญชาก่อนก็ได้ ■ บางครั้งเจ้าหน้าที่ อปท. ต้องรอการสั่งการของผู้บริหาร ไม่ว่าจะเป็นเวลาเกิดภัย การติดตามเรื่องแผน จึงจะปฏิบัติงานได้ เป็นปัญหาที่หน่วยงานระดับอำเภอพบ ■ การซ่อมแผนร่วมกันระหว่างอำเภอ โรงพยาบาล ตำรวจ อำเภอ และภาคเอกชน ซึ่งเป็นเจ้าของคลังแก๊ส เป็นการซ่อมแผนเสร็จในโครงการแต่ไม่เสร็จในสภาพความเป็นจริง เนื่องจากเวลาขอก่อสร้างขอกับท้องถิ่น แต่ขอดำเนินการขอจาก กระทรวงพลังงาน อุตสาหกรรมจังหวัด ไม่เกิดการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน เช่น ขอ ISO จัดกิจกรรมผ่านกรมโรงงานฯ ไม่เคยมีการถามท้องถิ่นในพื้นที่นั้นว่าควรผ่านหรือไม่ ไม่เกิดการกระจายอำนาจจริง จะทำอย่างไรให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกัน ■ อบจ.ขอนแก่น ไม่ค่อยมีปัญหาเพราะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีเครื่องจักร เครื่องไม้เครื่องมือ งบประมาณ พร้อมจะดำเนินการ หาก อปท. ขนาดเล็ก ขอรับการสนับสนุนเข้ามา ■ เทศบาลนครขอนแก่น มีแผนรองรับการใช้งบประมาณในการจัดการสาธารณภัยก่อนเกิด ระหว่างเกิด และหลังเกิด มีแผนบูรณาการสาธารณภัยในเขตพื้นที่อำเภอ มีเครือข่าย การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีการบรรจุไว้ในแผนการใช้งบประมาณบรรเทาทุกข์ ให้กับประชาชนในพื้นที่ ■ เทศบาลนครขอนแก่นจะมีชุดวิทยากรอบรมปีละครั้ง เอาระดับเพลิงไปร่วมซ่อมแผน เพื่อให้สถานประกอบการสามารถต่อใบอนุญาต ทำเป็นกรณีไป ชุดวิทยากรนี้ ขึ้นทะเบียนกับกรมสวัสดิการฯ เป็นการเผชิญเหตุ ■ เครือข่ายป้องกันฯ มี 19 อปท. ในอำเภอเมืองเข้าร่วม ทำงานร่วมกัน เมื่อเกิดเหตุที่ใด จะมีการประสานงานกัน โดยมีการทำ MOU ประมาณ 4-5 ปี มีการฝึกอบรมร่วมกัน แต่ละปี ปีละ 1 ครั้ง นำเจ้าหน้าที่ของแต่ละท้องถิ่นที่เป็นเครือข่ายไปฝึกร่วม

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ แต่ละท้องถิ่นมีกำลังพลน้อย ประมาณ 2-4 คนในงานป้องกันฯ ระดับเพลิงบางแห่ง มี 1 คน อาจไม่เพียงพอ ถ้าเกิดเหตุจะมีการขอความร่วมมือจาก อปท. อื่นในเครือข่าย ■ เครือข่ายป้องกันฯ มีการประชุม 2-3 เดือน/ครั้ง เป็นการเรียนเชิญผู้บริหารท้องถิ่น ส่วนมากมอบให้ปลัดอำเภอหรือหัวหน้างานป้องกันฯ มาร่วมประชุม โดยมีเทศบาล นครขอนแก่นเป็นแม่ข่ายร่วม รวมถึงมณฑลทหารบกที่ 23 ■ เทศบาลเมืองชุมแพ มี ปก.สาขา ตั้งอยู่ ซึ่ง อ.ชุมแพ มี 15 อปท. 8 อบต. 6 เทศบาลตำบล และ 1 เทศบาลเมือง ทำงานแบบบูรณาการตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย เมื่อ พ.ศ. 2556 มีการจัดตั้ง “ศูนย์บริหารงานร่วมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในอำเภอชุมแพ” ในการจัดตั้งจะร่างระเบียบขึ้นมา วาระการดำรงตำแหน่งประธาน ที่ตั้งศูนย์ มี ปก.สาขา เข้ามาช่วย ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียน 7-8 คน โดยมีหัวหน้า สำนักงาน ปก.สาขา เข้ามาร่วม ทั้ง 15 อปท. ในศูนย์บริหารงานร่วมฯ มีการบูรณาการ การปฏิบัติงาน ■ กรณีเกิดภัยใหญ่ของอำเภอชุมแพเมื่อ พ.ศ. 2555-2556 น้ำท่วมใหญ่ ปก. มีเรือ 1 ลำ แต่ไม่มีเครื่อง อปท. ต้องประสานทางจังหวัดไปช่วยกัน ■ เทศบาลตำบลบ้านแฮด ส่วนมากเป็นภัยจากการจราจร อุบัติเหตุ ภัยแล้ง น้ำท่วม พื้นที่ฝั่งหนึ่งน้ำท่วมอีกฝั่งประกาศภัยแล้ง โดยการช่วยเหลือมีแผนปฏิบัติการ พร้อมช่วยเหลือได้ ส่วนใหญ่เป็นปัญหาเรื่องการป้องกัน บางเรื่องไม่ได้อยู่ในแผน เมื่อได้รับคำสั่งจากจังหวัดมาที่อำเภอ ไม่สามารถดำเนินการได้ ติดปัญหาเรื่องระเบียบ ที่ สดง. เข้ามาตรวจสอบ ทั้งที่ทั้งหมดเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย เหมือนกัน บางเรื่องเป็นเรื่องที่ดี แต่เจ้าหน้าที่ไม่กล้าทำเพราะกลัวผิดระเบียบ ดังนั้น 1) เรื่องระเบียบ ควรแก้ไขให้เป็นแนวทางเดียวกัน 2) บุคลากร ส่วนมากเจ้าหน้าที่ ป้องกันจบ ปวช./ปวส. ไม่ได้เป็นสายตรง บางคนเป็นตำรวจ ทหารที่ย้ายโอนมาเป็น ป้องกันฯ เกิดปัญหาช่องว่างระหว่างการทำงาน ในวิธีปฏิบัติ หากเป็นช่างจะเข้าสู่ระบบช่าง แต่ทหารมีเรื่องวินัย ถึงแม้จะมีการอบรม แต่การมีจิตอาสาจะน้อย 3) ชาวบ้านยังไม่มี ความเข้าใจในเรื่อง ปก. รู้จักแต่ อปพร. อบต. เทศบาล ทำให้การเข้ามาของ ปก. ต้องผ่านท้องถิ่นก่อน ■ เทศบาลตำบลบ้านแฮด ได้รับความอนุเคราะห์จาก สสส. โดยสำนัก 3 ในการรวบรวม บริบทบ้านแต่ละหลังเป็นอย่างไร มีคนต้องการอะไร ข้อมูลนี้จะตรงถึง 95 เปอร์เซ็นต์ ก่อนจะทำแผนมีการประชาสัมพันธ์แต่ละชุมชน ว่าต้องการอะไร แต่ชาวบ้านจะมอง เรื่องถนน ไฟฟ้า ประปา แต่จะมีการเสนอเข้ามาทุกครั้งคือ ระดับเพลิง แต่ระดับเพลิง จะมีปัญหาที่ว่า เทศบาลเป็นท้องถิ่นขนาดกลางที่จะซื้อรถดับเพลิงมาเพิ่มไม่ได้

ประเด็น	ความคิดเห็น
	ในขณะที่ชาวบ้านต้องการ หรือต้องการทางข้ามถนนตรงไฟแดงเนื่องจากเกิดอุบัติเหตุบ่อยครั้ง แต่ติดระเบียบ เป็นปัญหาในการประสานกับหน่วยงานระดับที่เหนือขึ้นไป อยากให้ทุกคนอยู่ดีกินดี แต่กลับติดระเบียบ ■ อบต.ท่ากระเสริม ได้รับอิทธิพลจากเขื่อนปล่อยน้ำแรงเกินไป มีปัญหาจำนวนมาก นับตั้งแต่บุคลากรไม่เพียงพอต้องขอร้องให้ชาวบ้านมาช่วย โดยไม่มีความรู้ อยากให้มีคณะกรรมการที่มีอำนาจ เช่น ปก. มีหัวหน้ามีลูกน้องเข้ามาช่วยเหลือท้องที่ น้ำท่วมต้องใช้เรือ แต่ อบต. มีระดับเพลิง ไม่ตรงกับภัยที่เกิดขึ้น งบประมาณติดขัด ในขณะที่สดง. เข้ามาตรวจสอบ การที่ท้องที่จะไปของงบประมาณจากท้องถิ่นคงไม่ได้เพราะคนละหน่วยงาน ■ ปัญหาน้ำล้นออกมาต้องทำคันกัน ไม่มีงบประมาณ กระทบทราย ต้องช่วยกันคนละนิด แต่ก็ไม่สามารถกันอยู่ ต.ท่ากระเสริมติดลำน้ำพอง พ.ศ. 2554 น้ำท่วม พ.ศ. 2560 น้ำก็ยิ่งท่วม เกิดความเสียหายอย่างมาก แต่ปีนี้กลับแล้ง น้ำในเขื่อนไม่มี เพราะทำนาอย่างเดียว ไม่มีพื้นที่ทำไร่ทำสวน ■ ตำบลหนองเรือ มีปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วม ประชาชนไม่รู้จัก ปก. ถ้าต้องการความช่วยเหลือจะนึกถึง อปพร. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ■ ปัญหาการการเข้าช่วยเหลือชาวบ้านที่ประสบภัยน้ำท่วม มีกำลังคนพร้อม แต่ขาดอุปกรณ์เครื่องมือ เครื่องมือ ต้องขอยืมเรือชาวบ้าน ฝืนสิ่งของให้ <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ จะเป็น ปก.อำเภอ หรือเป็น ปก.สาขา แต่เพิ่มอำนาจให้คล่องตัว ก็ไม่จำเป็นต้องขึ้นตรงกับนายอำเภอ แต่อย่างแรกต้องขยับกองอำนาจการฯ ระดับท้องถิ่นให้แข็งแรง ■ ยังไม่มีการคิดงานเชิงรุก เช่น การรอให้เกิดเหตุแล้วค่อยไปแก้ปัญหา ในขณะที่ ปก. มองเรื่องความเสี่ยงที่ต้องการให้ท้องถิ่นค้นหาความเสี่ยงของตนเองเพื่อหาแนวทางไปสู่การแก้ไข คือ แผนงานในเชิงรุก ความรู้ที่ท้องถิ่นยังไม่เกิด ต้องแปลงความคิดจากการสั่งการให้รู้จักคิด โดยเฉพาะระดับผู้บริหาร ■ การให้น้ำหนักของกองอำนาจการแต่ละระดับไม่เท่ากัน โดยเฉพาะระดับท้องถิ่น หากสามารถให้น้ำหนักงานสาธารณภัยให้เท่ากับงานพัฒนาด้านอื่น ๆ จะสามารถเข้มแข็ง ดูแลทั้งเชิงป้องกัน เผชิญเหตุ และฟื้นฟู ■ ควรเพิ่มศักยภาพให้กับท้องถิ่น มีงบประมาณ บุคลากร ชีตความสามารถ อุปกรณ์ เครื่องไม้เครื่องมือ แต่โครงสร้างในท้องถิ่น ไปที่ สด. อาจตั้งเป็น ปก.ท้องถิ่น เป็นโครงสร้างกองหนึ่ง โดยให้มีทุกที่ ปัจจุบันมีเฉพาะท้องถิ่นขนาดใหญ่ มี ผอ.บรรเทาสาธารณภัย ซึ่งภัยเกิดได้ตลอดเวลา และจะช่วยทำให้สาขาทำงานได้ง่ายขึ้น

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ความแข็งแรงของ อปท. การจะมี ปก.อะไรก็ตาม เรื่องสถิติข้อมูลต่าง ๆ จำเป็นต้องวัดความแข็งแรงของท้องถิ่นด้วย ศักยภาพของท้องถิ่นที่ไม่แข็งแรงควรต้องเข้าไปเชิงรุกก่อน ■ หากท้องถิ่นไม่ทำ จะเป็นคณะกรรมการป้องกันและยับยั้งฯ ลงไปแก้ไข ซึ่งอาจคาบเกี่ยวอำนาจของท้องถิ่น แต่ต้องทำเพราะไม่สามารถปล่อยให้ลามไปถึงพื้นที่อื่นไม่ได้ แม้กระทั่งคณะกรรมการระดับจังหวัด สามารถลงไปทุกพื้นที่ในจังหวัด ■ กองอำนวยการระดับท้องถิ่นที่ยังไม่เข้มแข็ง จำเป็นที่ ปก.จะต้องไปช่วยเป็นพี่เลี้ยงและเป็นตัวเชื่อมรวมที่จะขึ้นสู่ระดับที่สูงขึ้น ■ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ควรลงมาโดยตรงทั้งในท้องถิ่นจังหวัดและท้องถิ่น ให้เห็นถึงปลายทางในการจัดการสาธารณสุข ควรมีการกำหนดตัวชี้วัดและมีผลเรื่องงบประมาณ ■ ท้องถิ่นจะรวดเร็วในเรื่องไฟไหม้ ส่วนภัยแล้งท้องถิ่นมองว่าเป็นเรื่องของหน่วยงานด้านการเกษตรที่ต้องไปสำรวจ หากท้องถิ่นตระหนักรู้จะทำให้ช่วยบ้านเร็วขึ้น โดยไม่ต้องรอเกษตรอำเภอเข้ามาดูแล ■ กรณีน้ำท่วม พ.ศ. 2554 มีคำ ๆ หนึ่งที่เพิ่มขึ้นมา คือ “เงินเยียวยา” คือพื้นที่ที่ได้รับน้ำท่วมได้รับเท่ากันหมด 5,000 บาท แต่เมื่อกล่าวถึงเงินช่วยเหลือของท้องถิ่น กลับได้รับค่าซ่อมแซมส่วนต่าง ๆ ของบ้านต่างกัน เป็นผลจากการเมืองท้องถิ่น จำเป็นต้องมีการอธิบายและให้ความรู้แก่ประชาชน ■ การช่วยเหลือต้องไม่ซ้ำซ้อนกัน เช่น อัครภัย หลังละ 15,000-30,000 บาท ด้วยสภาพเศรษฐกิจปัจจุบัน เงินจำนวนนี้ถือว่าน้อยกับการสูญเสียบ้าน 1 หลัง หากไปขอรับการช่วยเหลือจากทุกรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกลายเป็นความซ้ำซ้อนที่ไม่สามารถให้การช่วยเหลือได้ ทางเดียวที่มีการแก้ไขปัญหาคือการขอรับบริจาคช่วยเหลือเท่าที่กำลังความสามารถ ■ ต้องสถาปนางานของท้องถิ่นให้มีความภูมิใจในการทำงาน
- กฎหมายระเบียบต่าง ๆ	■ สมัยที่ยังเป็น ปก.จังหวัด (รองผู้ว่าฯ คนปัจจุบัน) ได้อธิบายกับอธิบดีโดยย้อนไปถึงสมัย รพช. ก็เหมือน ปก. ต้องเป็นเลขฯ ด้านภัยพิบัติให้กับผู้ว่าฯ เพราะในมาตรา 11 ให้ ปก. เป็นหน่วยงานกลางในการจัดการสาธารณสุข ถ้าไม่มี ปก.จังหวัด ก็จะจัดการสาธารณสุขไม่ได้ จะกลับไปฝากไว้ที่ปกครองจังหวัดตามเดิม จึงได้มี ปก.จังหวัด และได้เขียนเพิ่มเติมไปว่า ทั้งนี้ ให้ ปก.อำเภอ อำเภอละอย่างน้อย 2 คน ทั้งนี้ เมื่อมีอัตรากำลังเพียงพอ ขณะนั้นเป็นเลขฯ กรรมการในการพิจารณากฎหมาย ปก.

ประเด็น	ความคิดเห็น
	ถ้าตั้งเป็น ปก.อำเภอ โครงสร้างจะใหญ่มาก เป็นการเพิ่มอัตรากำลัง แต่กฎหมายไว้ อย่างนี้ อันดับแรกจัดอำเภอ 2-3 คน เมื่อมีอัตรากำลังไม่เพียงพอ เป็นการขอเสริม ไม่ได้ขอตั้งใหม่ อธิบดีเกรงว่ากฎหมายจะไม่ผ่านจึงตัดเรื่อง ปก.อำเภอ ออก ■ ก่อนเขียนกฎหมายได้เชิญสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามาให้ความหมาย เชิญ สำนักงาน ก.พ. มาเกี่ยวกับการเขียนกฎหมาย และเชิญ สำนักงาน ก.พ.ร. คือ ไม่ได้ ต้องการเพิ่มคนและไม่ได้ตั้งหน่วยงานใหม่ “เจ้าหน้าที่ ปก.ประจำอำเภอ” เหมือนกับ ท้องถิ่นอำเภอ เชื่อว่าถ้าเขียนกฎหมายอย่างนี้ สำนักงาน ก.พ. จะให้ เพราะได้พูดคุย กับ สำนักงาน ก.พ. ก่อนหน้านั้นแล้ว ■ ผลกระทบจากระเบียบการการคลังเรื่องเงินตรองราชการ ■ ศูนย์บัญชาการหรือกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ และท้องถิ่น เมื่อเกิดภัย กลับไม่ได้นำ พ.ร.บ. ป้องกันฯ มาใช้ ซึ่งสามารถทำให้ งานสำเร็จลุล่วงได้ มีความเข้าใจกฎหมายมากน้อยแค่ไหน โดยเฉพาะเทศบาลเมือง เทศบาลนคร จะฟังเพียงผู้ว่า เท่านั้น นายอำเภอเมืองไปสั่งไม่ได้ นี่คือการบริหาร ราชการส่วนภูมิภาค แต่หากเอากองอำนวยการฯ ตาม พ.ร.บ. ป้องกันฯ จะไม่ฟัง นายอำเภอไม่ได้ ■ พ.ร.บ. ป้องกันฯ กล่าวถึงหน่วยหลักในการเผชิญเหตุเบื้องต้น คือ อปท. ตามมาตรา 20 แต่ท้องถิ่นเองยังขาดความเข้าใจ ยังไม่รู้กรอบและบทบาทหน้าที่ ■ ใน พ.ร.บ. ป้องกันฯ มาตรา 18 ให้นายก อบจ. เป็นรองผู้อำนวยการจังหวัด และ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ มาตรา 17 (22) เป็นอำนาจ หน้าที่ของ อบจ. ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จึงมีความสะดวกที่จะดำเนินการ ■ เรื่องงบประมาณ บวกด้วยเรื่องสาธารณภัย และ พ.ร.บ. ป้องกันฯ ถ้าเกินขอบเขต อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นจะยกฐานะเป็นของอำเภอ หรือที่ใหญ่กว่า ฉะนั้น การระดม สรรพกำลังเข้ามารวมศูนย์ โดยมีแม่ทัพจ่ายงานลงไป หาก สตง. บอกว่าไม่ได้ แต่ พ.ร.บ. ป้องกันฯ เกี่ยวกับกองอำนวยการฯ จะมีประโยชน์อะไร เพราะเป็นการจัดการ ที่ไม่ใช่ภาวะปกติ ต้องมีการทำความเข้าใจการใช้งบประมาณตรงไหนยิ่งง ั้ง สตง. กรมบัญชีกลาง ■ มีอีกหลายมาตราใน พ.ร.บ. ป้องกันฯ ที่ไม่ชัด ซึ่งทุกมาตราต้องใช้เกื้อกูลซึ่งกันและกัน ซึ่งมีหลายหน่วยงานอยู่ในกฎหมาย แต่บางหน่วยงานไม่มีงานด้านสาธารณภัย ส่งผลต่อ ความเสี่ยงนับตั้งแต่ส่วนกลางจนลงมาถึงภูมิภาค ■ พ.ร.บ. ป้องกันฯ จะเกี่ยวข้องกับการจัดตั้ง ปก.อำเภอ และ ปก.สาขา อาจเป็นไปได้ แค่ ปก.สาขา แต่ควรมีอำนาจ ซึ่งในกฎหมายมอบความสำคัญให้จนถึงผู้บริหารท้องถิ่น

ประเด็น	ความคิดเห็น
	ต้องรู้ในการเตรียมตัว โดยเฉพาะหน่วยงานอำเภอ จังหวัด และท้องถิ่น เทศบาลเมือง กับเทศบาลนครแต่ละจังหวัด ความแข็งแรงไม่เท่ากัน โดยมองเรื่องเศรษฐกิจ ทั้งที่ควรมองเรื่องสาธารณสุขเป็นอันดับต้น ๆ โดยจะไปแก้ตอนเกิด จะเป็นปัญหา โดยเฉพาะการรับรู้ ว่าเมื่อพื้นที่เดือดร้อนจะมีหน่วยงานต่าง ๆ ลงมาช่วย เป็นสิ่งที่ต้องเปลี่ยนแปลง พฤติกรรม ว่าอย่างไรงานสาธารณสุขต้องดูแล และปภ.ต้องร่วมด้วย การดำเนินการตามกฎหมายเพียงอย่างเดียวคงแก้ไขปัญหาคิดได้ไม่มากนัก ■ กรณีการฟ้องร้องในชั้นศาลปกครอง ในบุคคลที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย มาปฏิบัติงาน เช่น พนักงานดับเพลิง ที่ต้องคุณสมบัติผ่านการฝึกอบรมและได้รับแต่งตั้งตาม พ.ร.บ. ป้องกันฯ 2542 แต่ปัจจุบันยกเลิกเป็นการใช้ พ.ร.บ. ป้องกันฯ 2550 มีเพียงตำแหน่ง เจ้าพนักงานป้องกันฯ ในมาตรา 39 ที่จะได้รับการแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ ในขณะที่หัวหน้าป้องกันฯ ของท้องถิ่นบางคนกลับมองว่า ไม่จำเป็นต้องอบรมเพราะอยู่ในตำแหน่งอยู่แล้ว ก็ต้องปฏิบัติงานได้ ทั้งที่มีการกำหนดการแต่งตั้งตามกรอบของกฎหมาย พ.ร.บ.ป. ป้องกันฯ 2550 นั่นคือ การละเมิด หากได้รับการแต่งตั้งจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ■ การสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาชน ให้ท้องถิ่นกับท้องถิ่นที่สามารถทำงานร่วมกัน ได้อย่างราบเรียบ เพราะตอนนี้จากระเบียบของกระทรวงมหาดไทยในเรื่องการให้ความช่วยเหลือ พ.ศ. 2560 โดยปกครองอำเภอแจ้งสาธารณสุขมาที่ ปภ.จังหวัด โดย ปภ.จังหวัด รวบรวมข้อมูลเข้าประชุม กอปภ.จ. ประกาศเป็นพื้นที่ภัยพิบัติ ตามระเบียบการคลังไม่สามารถนำเงินไปใช้ได้ แต่สามารถช่วยเหลือภาคประชาชน ได้ก่อน แต่เมื่อท้องถิ่นไม่รู้ขั้นตอนเหล่านี้ ซึ่งท้องถิ่นที่เป็นคนดำเนินการมา จะเกิดรอยสะดุด เป็นหน้าที่ ปภ.สาขา ต้องดำเนินการลงไป ■ ท้องถิ่นน้อยคนที่จะอ่าน พ.ร.บ.ปภ. 2550 ซึ่งพูดชัดเจนถึงอำนาจของผู้อำนวยการ ระดับท้องถิ่น ถ้าเกินอำนาจร้องขอไปที่ผู้อำนวยการระดับอำเภอ ให้นายอำเภอเป็นผู้สั่งการ ถ้าภัยขนาดใหญ่กว่าอำนาจของผู้อำนวยการอำเภอ จะเป็นของผู้ว่า เป็นผู้สั่งการ ■ เรื่องข้อกฎหมาย มีหลายจังหวัดในภัยที่ผ่านมาและมีการดำเนินคดี เช่น การช่วยเหลือภัยแล้ง ข้าราชการศึกษาข้อกฎหมายแต่การตีความยังมีปัญหา ในขณะที่การตีความของหน่วยงานที่ตรวจสอบต่างกัน ■ กรณีไฟไหม้บ้านหนึ่งหลัง ยังเป็นปัญหาที่ท้องถิ่นไม่สามารถช่วยเหลือ เพราะการตีความว่า ไฟไหม้บ้าน 2 หลังขึ้นไปจึงจะเป็นสาธารณภัย จึงไม่เข้าหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือ

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ เมื่อเกิดภัย ผู้นำอย่าง ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน จะช่วยก่อน จึงรายงานอำเภอ และย้อนมา อบต. เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถจัดซื้อจัดจ้าง ต้องรอ ในขณะที่น้ำมาถึงแล้ว ลมพัดหลังคาบ้านเรือนกว่าจะรอช่างมาประเมินราคาเพื่อซื้อของมาซ่อมแซมได้ ชาวบ้านต้องรอ ระหว่างรอฝนก็ตก ช่างบอกว่าอย่าเพิ่งทำอะไรเพราะยังไม่เข้าระบบ ช่างต้องตรวจประเมิน บางครั้งเป็นเดือนกว่าจะได้ ต้องรอสภาประชุมจึงจะอนุมัติได้ เพราะไม่มีระเบียบที่สามารถจ่ายได้ทันที เงินที่เกิน นายกท้องถิ่นจะเซ็นไม่ได้ต้องรอที่ประชุมสภาท้องถิ่น ■ ปัญหาหลังคาบ้าน ไม่สามารถเบิกจ่ายให้ได้ ทำให้ชาวบ้านต้องเปียกไม่มีหลังคา บางครั้งต้องขอให้นายกท้องถิ่นสำรองจ่ายให้ก่อน ■ การเข้ารับการอบรมกับวิทยาลัยป้องกันฯ ที่ต้องมีค่าใช้จ่าย ปัญหาเกิดเมื่อถูก สตง. ท้วงติงและเรียกเงินคืน ทั้งที่เป็นหน่วยงานในกระทรวงเดียวกัน จนวิทยาลัยป้องกันฯ ต้องชี้แจงกับ สตง. หรือท้องถิ่นจะขอวิทยากรจาก ปก. ก็ต้องเสียค่าใช้จ่าย ■ การเตรียมการโดยเฉพาะในพื้นที่สาธารณะ เช่น การเตรียมเปิดทางน้ำให้ระบายได้สะดวก หรือเตรียมเครื่องสูบน้ำ แต่การไปทำกำแพง ถมดินจะทำไม่ได้ด้วยมติระเบียบ หรือทำได้แต่อาจคนที่จะอธิบายระเบียบหรือกฎหมาย ■ หลังจากวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2560 มีการออกระเบียบช่วยเหลือประชาชน ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อบจ. ออกมาช่วยน้ำท่วม เกิดการตีความตามระเบียบ ข้อ 9 (1) (2) ผู้ที่ขอรับการช่วยเหลือจะต้องสำรวจรายชื่อเพื่อประกาศเข้าคณะกรรมการที่ อบต. เทศบาล ประกาศรายชื่อไม่น้อยกว่า 15 วัน จึงจะขอรับการช่วยเหลือได้ ทาง อบจ. ก็มีการตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชน ประสพการณ์ที่ผ่านมาของลุงยังชีพจำนวนหลายร้อยลุง บาง อบต. ไม่มีเงินในการจัดซื้อจัดจ้างแจกจ่ายประชาชนที่น้ำท่วม ขอมหาที่ อบจ. แต่ไม่สามารถช่วยได้เพราะตีความตามข้อ 9 (1) (2) ที่จะต้องสำรวจรายชื่อและประกาศที่ อบต. 15 วัน และส่งมาเข้าคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนซึ่งมีทั้ง คณะกรรมการระดับ อบจ. เทศบาล อบต. บางเทศบาล อบต. ช่วงที่เกิดเหตุยังไม่มีมีการตั้งคณะกรรมการ แม้แต่ อบจ. พอเกิดเหตุก็รีบตั้งเช่นกัน แต่เดิมร้องขอมมา ลงไปสำรวจประสานท้องที่ไปสนับสนุนได้ทันช่วงที่แต่ระเบียบใหม่ ทำให้การช่วยเหลือในระดับพื้นที่ล่าช้า ■ ภัยหนาว กำหนดไว้ที่ 8 องศาเซลเซียส คนไทยอาจแค่ 15 องศาเซลเซียสก็หนาวแล้ว อบจ. ได้ประชุมกับทางทหาร เพื่อขอให้แจ้ง ปก. แม้อยากช่วยเหลือแต่ติดหลักเกณฑ์หรือกระทั่งหน่วยงานอย่างกรมอุตุฯ สถานีวัดอากาศก็ยังมีไม่ทุกที่ ถ้าไปใช้อุณหภูมียอดดอย หลายพื้นที่จะไม่เข้าเกณฑ์

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ปัญหาการปฏิบัติตามระเบียบเพื่อเข้าไปให้การช่วยเหลือ บางครั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามระเบียบยังไม่ค่อยอยู่ ■ <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ พ.ร.บ. ป้องกันฯ มาช่วยแก้วิกฤตของภัยในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นเงินอุดหนุนราชการงานเชิงป้องกันยับยั้ง สิ่งเหล่านี้เป็นส่วนย่อยที่อยู่ในแต่ละมาตราในกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งบางมาตราไม่เคยขยับ ■ กฎระเบียบ วิธีปฏิบัติ ปัจจุบันมีกฎหมายที่พร้อมใน พ.ร.บ. ป้องกันฯ แต่ยังไม่ใช้ทุกมาตรา อาจต้องมีระเบียบปลีกย่อยเพื่อให้งานประสบความสำเร็จ ■ เรื่องกองอำนวยการใน พ.ร.บ. ป้องกันฯ แต่ละระดับมีความแข็งแรง ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ การรวมคน สามารถเรียกระดมพลได้ ที่ส่วนกลางแปลงเป็น สพฉ.ครบทุกกระทรวงหรือยัง ส่วนภูมิภาคที่จะสอดคล้องกับข้างบนพอหรือไม่ ถ้าทราบใดที่ภูมิภาคไม่มีบุคลากรครบ ไม่มีความชำนาญงาน ก็จะรับงานจากข้างบนไม่ได้ จะมีผลต่ออัตรากำลัง โครงสร้างกลไกที่เหลือ ■ การดำเนินการยับยั้งป้องกัน ในที่ประชุม ก.ช.ภ.จ. เช่น สังกะสีเวลาโดนพายุพัดกว่าที่จะประชุมระดับอำเภอ ก.ช.ภ.อ. ให้พร้อมรูปถ่ายสำรวจต่าง ๆ บางครั้งบ้านต้องอยู่อาศัย ให้อภัยไม่ได้ ต้องหาวิธีการบริหารจัดการ หาสิ่งกีดขวาง ต้องมาผ่านจังหวัดเพื่อใช้ขบ ก.ช.ภ.จ. ลงไป มีระยะเวลาพอสมควร ถ้าจะดำเนินการเชิงยับยั้งป้องกัน ควรมีการสร้างงบประมาณขึ้นมาตัวหนึ่งให้ไปดำเนินการในเชิงยับยั้งป้องกัน อาจไปสำรวจในระดับพื้นที่ อบต. ไปสำรวจว่าบ้านไหนเข้าข่ายหรือคาดว่าจะได้รับผลกระทบก็ไปดำเนินการได้ก่อน ■ ตามระเบียบโครงสร้างตามระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน โครงสร้างจะชัดเจน แต่หากมองใน พ.ร.บ. ป้องกันฯ โครงสร้างยังไม่ชัด โดยมองตั้งแต่กองอำนวยการฯ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับท้องถิ่น ซึ่งกองอำนวยการฯ ระดับจังหวัดมีสำนักงานดำเนินการอยู่แล้ว โครงสร้างเต็มในการบริหารจัดการสาธารณสุข แต่ระดับอำเภอเหมือนกับมีชื่อกองอำนวยการฯ แต่ไม่มีสำนักงาน ไม่มีเจ้าหน้าที่ทำงาน การขับเคลื่อนภายใต้โครงสร้างที่วางไว้จึงขับเคลื่อนไม่ได้ ถ้ามีโครงสร้างที่พร้อมจะทำให้การจัดการเรื่องสาธารณสุขได้ ■ ควรแก้ระเบียบกฎหมายให้สอดคล้องกัน เพื่อให้คนกล้าที่จะทำงาน ■ กรณีไฟไหม้บ้านหลังเดียวช่วยไม่ได้ เป็นปัญหาเรื่องความเข้าใจและความเชื่อใจ โดยมองที่ศาลฎีกาว่าไว้อย่างชัดเจน แต่เมื่อมองเรื่องการใช้จ่ายตามระเบียบ วิธีการทำงานต้องเอา สตง. มาร่วมด้วย ทำให้ไม่สามารถดำเนินการด้วยกันได้

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ถ้าท้องถิ่นสามารถรู้เกี่ยวกับระเบียบกฎหมายที่กองอำนาจระดับท้องถิ่นทำได้ ก็จะสามารถชี้แจง สดง. ได้ เพราะเป็นอำนาจของท้องถิ่น ■ ส่วนใหญ่ท้องถิ่นไม่มีเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จะให้พัฒนาชุมชนเป็น ซึ่งเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น บางคนให้ ผอ.กองสาธารณสุขคุมเรื่องภัย ซึ่งคนละบทบาทและความรู้ ฉะนั้น หากยึดกฎหมายตัวเดียวกัน อ่านกฎหมายเหมือนกัน ก็ทำได้ เนื่องจากบางครั้งท้องถิ่นไปยึดระเบียบกระทรวงมหาดไทย ต้องมีกฎหมายที่ใหญ่กว่าในการให้อำนาจ ถ้าติดขัดเรื่องระเบียบขอยกเว้นที่ผู้ว่าฯ ได้ ซึ่งเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น
- แผน/ขั้นตอน การปฏิบัติงาน	■ ยุทธศาสตร์ของ ปก. มองในเรื่องการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย โดยวางยุทธศาสตร์ของกรมไว้ 4 ยุทธศาสตร์ ✓ ยุทธศาสตร์แรก คือ การเพิ่มศักยภาพการจัดการความเสี่ยงของสาธารณภัย เป็นเรื่องที่ใหญ่พอสมควร มีการซ่อมทุกปีไม่ว่าภัยเล็กภัยใหญ่ การจัดการความเสี่ยงคือการจัดการตั้งแต่ก่อเกิดเหตุ ทั้ง ปก.เองที่ต้องทำ รวมถึงเครือข่ายและประชาชน ต้องมีความเข้าใจในระดับหนึ่งเพื่อสื่อให้รู้ว่ ปก. มีความประสงค์ได้อย่างไร เครือข่ายในที่นี้ไม่เพียงหน่วยกู้ชีพกู้ภัย แต่อยากให้เน้นภาคประชาชนเป็นเครือข่ายที่ควรรับรู้รับทราบ นั่นคือการเพิ่มศักยภาพที่จะขยายผลอย่างไร ✓ ยุทธศาสตร์ที่ 2 การดำเนินการด้านการจัดการความเสี่ยงทั้งระหว่างหน่วยงานกับภาคีเครือข่าย ปก. ทำอยู่แล้วทั้งกู้ชีพกู้ภัยบูรณาการกัน ทีมกู้ชีพกู้ภัยอยู่นอกระบบแต่จะเข้าใจทีมอยู่ในระบบอย่างไร ส่วนใหญ่จะเจอกันเมื่อเกิดเหตุภัย ฉะนั้น การชักซ้อมระหว่างกันเป็นเรื่องการบูรณาการ ✓ ยุทธศาสตร์ที่ 3 นโยบายกรมมองเรื่องการสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชน เป็นเรื่องที่ยากกว่าอะไรคือความเข้มแข็ง เป็นเรื่องของท้องถิ่นท้องถิ่นที่เกิดจากการไม่สมานสามัคคีกันของท้องถิ่นท้องถิ่นในการจัดการสาธารณภัย ทั้งที่สังกัดกระทรวงเดียวกันแต่ละคนกรม ต้องทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ แผนจังหวัดยังสามารถทำได้ เพราะมี ปก.จังหวัด แต่แผนระดับอำเภอเป็นปลัดอำเภอเป็นผู้ทำอาจรู้ไม่เท่าทันกับคนที่ทำหน้าที่โดยตรง เพราะงานด้านสาธารณภัยเป็นเพียงส่วนหนึ่งของงานปกครอง การมี ปก.อำเภอ ควรมีมานานแล้ว การจัดการสาธารณภัยในระดับอำเภอ ต้องรวมหน่วยงานต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานร่วมกันให้เกิดการบูรณาการ

ประเด็น	ความคิดเห็น
	✓ ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาองค์กรและบุคลากร ทุกคนมองจุดเดียวกันว่าบุคลากรของ ปภ. ต้องมีการพัฒนา ปัจจุบันบุคลากรของ ปภ. ขาดทั้งจำนวน ปริมาณ และคุณภาพ อาศัยการแก้สถานการณ์เชิงวิกฤตมากกว่าเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะในจุดใหญ่ ๆ เช่น ภัยทางใต้ เป็นการแก้วิกฤตในเชิงระบบที่ไม่เต็มร้อย แผน สพล. บางครั้งอาจจะใช้ได้เพียงบางแผน บางแผนใช้ได้แค่ระดับส่วนกลาง แต่ส่วนภูมิภาคในพื้นที่ไปไม่ถึง เมื่อนำมาใช้ในการบูรณาการในระดับพื้นที่จังหวัดไม่สามารถดำเนินการต่อได้ ■ เมื่อมีงาน มีคน มีระบบกระบวนการทำงาน ในขณะที่งบประมาณด้านสาธารณภัยเป็นครั้งคราว ไม่กี่ปีที่ผ่านมาที่เอางานด้านสาธารณภัยไปขอยุทธศาสตร์จังหวัดได้ เมื่อก่อนการจะพูดสาธารณภัยจะเป็นไปตามโครงสร้างหน้าที่ของกรม ■ การสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนใช้แผน ปภ. ตาม พ.ร.บ. ป้องกันฯ เพื่อขยับระดับจังหวัด อำเภอ และเพื่อให้ท้องถิ่นได้ปฏิบัติ แต่จะมีท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหนที่จะเห็นว่าแผนนี้ศักดิ์สิทธิ์ ท้องถิ่นที่มีงบประมาณจะเห็นประโยชน์ แต่ละ อบต. หรือท้องถิ่นที่ไม่มีอะไรเลยก็จะไม่เห็น ■ แผน ปภ.อำเภอ แต่เดิมไม่ได้เขียนไว้ในกฎหมาย แต่ภายหลังเป็นนโยบายให้ทำในระดับอำเภอ ■ มีการประชุมแผนกับส่วนราชการต่าง ๆ อยู่บ่อยครั้ง เพื่อจัดทำแผน ปภ. ในแต่ละระดับ ทั้งทบทวนแผน ทำแผนประจำปี แผน 5 ปี ของ ปภ.จังหวัด และอำเภอจะมีประชุมหัวหน้าส่วนราชการเพื่อทำแผน ■ กระบวนการทำแผน มีการประชุม ปภ.ระดับจังหวัด แต่ระดับอำเภอเป็นที่ปรึกษา เรื่องการประสานงานมากกว่า การทำงานแผนต่าง ๆ อปท. ต้องทำของตนเองร่วมกับ ปภ.จังหวัด ปภ.สาขา ยังไม่เข้าถึงทุก อปท. ใน อ.ชุมแพ ■ มีการทำแผนทุกปี แผนบรรเทาสาธารณภัยระดับอำเภอ ล้อจากจังหวัด และท้องถิ่น ก็จะล้อแผนอำเภอเป็นแผนท้องถิ่น แต่การปฏิบัติตามแผนที่ยังไม่ค่อยตามแผนที่กำหนด เพราะ พ.ร.บ. ป้องกันฯ มีตั้งแต่ก่อน ระหว่าง และหลังเกิดเหตุ ทุกภัยที่จะเกิด โดยเฉพาะภัยที่เกิดขึ้นทุกปีจะต้องมีการสำรวจตรวจสอบก่อนการเกิดภัย และหากทำแผนที่กำหนดน่าจะทำให้ภัยลดอันตรายได้มาก ■ การประชุมเมื่อเกิดภัยแต่ละครั้งจะถามท้องถิ่นว่าแผนที่ทำไว้ได้ทำตามแผนหรือไม่ ถ้าไม่ได้ตามแผนต้องทบทวน เป็นเวทีหนึ่งที่มีการซักซ้อมกันทำแผน โดยเฉพาะในระดับจังหวัด แต่ระดับอำเภอยังไม่ค่อยเห็นนัก มักเป็นอำเภอที่มี ปภ.สาขา อยู่จะมีการประชุมซักซ้อมแผน โดยการเชิญวิทยากร อาจารย์ด้านบรรเทาสาธารณภัย

ประเด็น	ความคิดเห็น
	มาอธิบายให้ฟัง แต่ยังไม่ค่อยมี ส่วนใหญ่ท้องถิ่นไปอบรมมากกว่าส่วนราชการภูมิภาค ■ การติดตามประเมินผล ไม่ต้องวัดแบบเอกสาร ควรวัดจากผลงานการแก้ไขปัญหาแต่ละปี ความเสี่ยงที่เกิดขึ้น และลองไปจับแผนงาน โครงการ ในเหตุที่เกิดขึ้น ๆ จุดที่เสี่ยง ช้ำซากไม่ควรปรากฏในปีถัดไป คือสิ่งที่ติดตามประเมินผลควรวัดจากตรงนี้มากกว่า วัดจากเอกสาร เป็นการวัดจากการปฏิบัติเพื่อนำไปสู่การแก้ไข คำว่า “ช้ำซาก” ไม่ควรเกิดในปีถัดไป <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ การคิดเทคนิควิธีการแก้ไขปัญหาอาจต้องเขียนเป็นแผนงาน โครงการ ต้องเอาไปใส่ ในยุทธศาสตร์ ถ้าปัญหานั้นไม่เหนือป่าฝ่าแรงอาจขอจากงบกลางคือใช้งบยั้ง แม้มี ข้อจำกัดอยู่ก็ต้องบริหารงานให้ได้ภายใต้ข้อจำกัด ■ จังหวัดสามารถมองการลดความเสี่ยงในระดับจังหวัดได้ หากท้องถิ่นและอำเภอ มองไม่เห็นและไม่มีในแผน เป็นการมองในภาพกว้าง แม้ว่าจะเป็นมุมมองจากจุดเล็ก ๆ ควรจะเขียนแผนงาน โครงการเอาไว้ ในระดับจังหวัดที่สามารถช่วยในภาพรวม เพื่อให้มีงบกลาง เป็นแผนงานโครงการที่เกิดจากวิกฤติที่เคยเกิดขึ้น ■ การดำเนินการของกองอำนาจการจะทำให้เห็นชัด เพราะเป็นเรื่องสาธารณภัย จะแตกต่างกับการดำเนินงานของแต่ละท้องถิ่นที่มีอีกหลายภารกิจ ถ้าเห็นปัญหา จะสามารถดำเนินการแก้ไขตั้งแต่ระดับผู้อำนาจการท้องถิ่นได้ เพราะมีระเบียบรองรับ และการนิยามเรื่องสาธารณภัย โดยเฉพาะ พ.ร.บ.ป.ก. สามารถแก้ไขปัญหาเชิงรุกได้ ควรวางไว้ในแผนปฏิบัติของท้องถิ่น เพื่อแก้ปัญหาที่ท้องถิ่นมองว่าไม่ตอบโจทย์ของตนเอง ถ้าเกินล้นถึงจะเป็นกองอำนาจการระดับอำเภอที่จะเข้ามาช่วย ■ เมื่อกองอำนาจการฯ คิดแผนงานโครงการเกี่ยวกับการลดความเสี่ยงได้แล้ว รัฐบาล ต้องหางบประมาณสนับสนุนในระดับพื้นที่ให้จัดการแยกเป็นเรื่องราว ไม่ใช่แค่ตัวชี้วัดหนึ่งในงานด้านสาธารณภัยของจังหวัด ควรเป็นระบบงบประมาณปกติ ■ ที่ผ่านมา เป็นลักษณะ Top-down เสียมาก ทั้งระบบประสานงาน การแจ้งเตือน ในขณะที่ Bottom-up เอาไปใช้ประโยชน์แค่ไหน เกิดจากแผนปฏิบัติของท้องถิ่น บางท้องถิ่นไม่สามารถรับรู้ว่ายักษ์ของท้องถิ่นตนเองคืออะไร ฉะนั้น ต้องลงไปดู แผนปฏิบัติของท้องถิ่นให้ชัดเจน เช่น CBDRM ทำไว้ดี แต่ไม่ได้ทำผลไปใช้ประโยชน์ให้ครอบคลุมพื้นที่ เพราะ CBDRM จะเป็นตัวสะท้อนศักยภาพของท้องถิ่น ■ แผนงาน โครงการ สามารถที่จะลดความเสี่ยงได้ แต่ควรวางไว้ในงบบริหารของท้องถิ่น ด้วย บางครั้งงบประมาณไม่เพียงพอไปวางไว้ในงบส่วนกลางด้านสาธารณภัยเป็นครั้งคราวก็ได้

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ โดยปกติแผน ปก. จะมองจากนโยบายข้างบน ข้อสั่งการ ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ร.บ. ป้องกันฯ แล้วมาไว้ในแผน แต่ปีนี้เอาข้อมูลพื้นที่ออกมาบรรจุในแผน ที่ผ่านมามีแต่ละพื้นที่ ความรุนแรงและการป้องกันไม่ให้เกิดจะทำอย่างไร ภาพที่เกิดจากพื้นที่แล้วมาทำแผน จะมีประสิทธิภาพมากกว่าที่จะเอาเฉพาะตัวนโยบาย หรือข้อสั่งการมาบรรจุไว้ในแผน เหมือนกับแผนงบประมาณถ้าทำจากข้างล่างขึ้นไปจะสอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ที่จะแก้ไขปัญหาตรงจุด ■ จะทำให้เกิดงานเตรียมการป้องกันและลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ให้มากที่สุด ด้วยการเรียนรู้เรื่องยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ■ เรื่องกรอบยุทธศาสตร์ นโยบาย การดำเนินการในด้านสาธารณสุขจะมียุทธศาสตร์ เรื่องการจัดการความเสี่ยงอยู่แล้ว การจัดการความเสี่ยงคือ ต้องมีเทคนิควิธีการ จะเป็นนโยบายเพิ่มศักยภาพเรื่องการจัดการความเสี่ยงและเพิ่มความเข้มแข็งให้กับประชาชน และสุดท้ายคือการพัฒนาองค์กรและบุคลากร เป็นประเด็นด้านยุทธศาสตร์ ในการจัดการความเสี่ยงของ ปก. ที่ต้องไปวางรากฐานให้กับระดับอำเภอ ที่ทำการปกครอง ต้องทราบทั้ง 4 ประเด็นยุทธศาสตร์ของ ปก. เพราะเป็นงานด้านสาธารณสุข อาจไม่จำเป็นต้องรู้ลึกแต่ต้องรู้กว้าง เพื่อนำไปใช้เคียงคู่กับ พ.ร.บ. ป้องกันฯ เพื่อเข้าไปกำกับดูแลท้องถิ่น ปก.จังหวัดลงไปได้แค่ระดับอำเภอในเรื่องสาธารณสุข เพราะเกินอำนาจหน้าที่ไม่สามารถลงลึกไปได้มากกว่านี้โดยตรงได้ แต่หากท้องถิ่นรู้ และเข้าใจทำให้ระดับอำเภอลงไปหาท้องถิ่นได้ เป็นลักษณะ Top-down ■ กระบวนการแปลงยุทธศาสตร์เข้าสู่พื้นที่ให้เกิดความราบรื่น แผนงานไหนก็ตาม เกิดจากความต้องการของประชาชนจะเกิดความถาวร ในลักษณะ Bottom up เหตุวิฤตที่เกิดขึ้นในระหว่างปีที่ยังมองเห็นความเสี่ยงและเสี่ยงจากเรื่องอะไร ถ้าสามารถมีเทคนิควิธีการและหยิบเอามาพูดคุยกันได้ โดยใช้เวทีของอำเภอยกการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข เหตุเกิดที่ไหนดทางแก้ตรงนั้น และให้ทุกคนร่วมคิด ร่วมทำของกลุ่มประชาชนบวกกับทางวิชาการบ้าง จะเข้าสู่หมวดของแผนงาน กิจกรรมของท้องถิ่น และขึ้นไปที่ยุทธศาสตร์ของอำเภอในงานสาธารณสุขมีว่าอย่างไร จากข้างบนลงไปข้างล่างและจากข้างล่างขึ้นมา มาเจอกันตรงไหน ยังมองไม่เห็น นอกเหนือจากข้อสั่งการในการขับเคลื่อนอย่างเดียว และจากอำเภอมาจังหวัด โดย ปก.จังหวัด จะบรรจุไว้ในแผน หากไม่เพียงพอจะไปสู่เขต
- อปพร.	■ อปพร. ประมาณ 100 กว่าคนในเขตเทศบาลนครขอนแก่น ปฏิบัติงานประจำ อยู่ตามสถานที่ราชการประมาณ 30 กว่าจุด ซึ่งไม่มีปัญหาในการบริหารจัดการ ■ ตัวอย่าง 7 วันอันตราย จังหวัดให้ตั้งจุดบริการประชาชน อปพร. จะมาอยู่ประจำ

ประเด็น	ความคิดเห็น
	โดยมีห้องที่คือกำนันผู้ใหญ่บ้าน อำเภอคือ สาธารณสุข ตำรวจ เข้ามาร่วม อปพร. มีปัญหาเรื่องการเบิกจ่ายตามชั่วโมงการทำงาน ปีที่ผ่านมา เทศบาลตำบลบ้านแฮด ใช้เงินไปราชการในระดับล่างสุด เพื่อเบิกให้ อปพร. ควรเบิกเงินเหล่านี้โดยตรงได้ โดย สตง. ไม่ต้องมาท้วงว่าไม่ใช่หน้าที่ เพราะคนที่มาอยู่ในจุดบริการจะต้องทำงาน ดังนั้น ควรแก้ไขระเบียบการเบิกจ่าย ■ อปพร. หนองเรือมี 8 ชุมชน ทำงานหลัก ๆ มีไม่กี่คน เกี่ยวกับค่าตอบแทน ทำให้เรียกคนมาปฏิบัติงานได้ยาก โดยเฉพาะในช่วงเทศกาลสำคัญ ■ ในช่วงปีใหม่ สงกรานต์ มีการอบการทำงานของ อปพร. 8 ชั่วโมง มีค่าน้ำมัน ค่าเสียเวลา โดยต้องถึสนับสนุนจากแพ เครื่องดื่ม น้ำ ให้ตั้งจุดบริการประชาชน แต่เมื่อเกิดเหตุน้ำท่วม เป็นเหตุฉุกเฉิน ดัดขัดเรื่องระเบียบเกี่ยวกับกรอบค่าตอบแทน ทำให้ ศูนย์ อปพร. บางแห่งจำเป็นต้องหาเงินสมทบเข้ามา เพื่อให้ อปพร. สามารถปฏิบัติหน้าที่ เช่น 200 บาท 8 ชั่วโมง <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ อปพร. ยกระดับได้ เองงานที่ถนัดไปใส่ในศูนย์ อปพร. เพิ่มภารกิจงานในตำบล ให้ อปพร. ทำกับแข่งผู้บริหารท้องถิ่น จะเพิ่มบทบาทของศูนย์ อปพร. ในแต่ละระดับ ■ กรมในส่วนกลางควรมีการบูรณาการกัน สู่ระดับจังหวัด อำเภอ และท้องถิ่น ให้เป็น แนวเส้นเดียวกัน เช่น การออกระเบียบให้ชัดมาว่า ชุด อปพร. ตัดให้ทุกปีหรือ 2 ปีครั้ง คนที่ออกหนังสือชี้แจงได้คือระดับรัฐมนตรี เพื่อที่ สตง. จะได้ไม่ต้องท้วงติง เพราะบางคนอ้วน ผอม ถึงเวลาปฏิบัติงานไม่มีชุด ดังนั้น ควรมีสวัสดิการเหล่านี้ ในแต่ละปีให้ อปพร. ดังเช่นที่ กทม. ให้กับเจ้าหน้าที่กวาดถนน ■ ชุด อปพร. มีระเบียบว่าด้วยเครื่องแต่งกาย ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีคำสั่ง อย่างชุด EMS เป็นชุดที่มีงบประมาณให้ผู้สวมใส่ไปเก็บรักษา รวมทั้งชุดดับเพลิงที่จะต้องมิ่วประจำ สำนักงาน เป็นระเบียบของกระทรวงมหาดไทย สามารถขอยกเว้นระเบียบโดยผู้ว่าฯ ได้
- ภาคส่วนอื่น	■ การเข้าร่วมปฏิบัติงานของภาคเอกชน มูลนิธิต่าง ๆ บางครั้งด้วยความปรารถนาดี ที่จะเข้าไปปฏิบัติ แต่บางครั้งอาจทำให้สถานการณ์เลวร้ายหรือซับซ้อนมากขึ้น ปก.สาขา จึงจำเป็นต้องเข้าไปร่วมกับ อปท. กับหน่วยงานภาคีเครือข่ายในพื้นที่ ■ รถ EMS ของสาธารณสุข ในอำเภอหนึ่ง ๆ มีแค่คันเดียว แต่เครือข่ายทั้งมูลนิธิ ร่วมกตัญญู เฉพาะกรณีอุบัติเหตุ ควรนำมาเป็นรูปแบบในการจัดการภัยอื่น หากมี องค์กรแบบนี้ในพื้นที่ สามารถดูแลภัยได้ทุกภัยทั้งภัยหนาว วาตภัย ไฟไหม้ น้ำท่วม โคลนถล่ม ทั้งอำเภอ ตำบล ควรมีเครือข่ายในลักษณะนี้อยู่ ซึ่งมีความรวดเร็ว ในการเข้าให้ความช่วยเหลือ การสื่อสารข้อมูล และการรายงานสถานการณ์จะรวดเร็วขึ้น

ประเด็น	ความคิดเห็น
- ข้อเสนอเพิ่มเติม	■ “เจ้าหน้าที่ ปก.ประจำอำเภอ” ทำหน้าที่เป็นตัวประสาน ไม่จำเป็นต้องมีสำนักงาน ไปนั่งตอบโต้ก็สามารถทำงานได้เหมือนกัน มีหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริง รวบรวมสิ่งต่าง ๆ ส่งไป ปก.จังหวัด ไม่ต้องตั้งงบประมาณใหม่ และกฎกระทรวงมหาดไทยใหม่ เพราะเป็นคนในสังกัด ปก.จังหวัด ใช้งบประมาณของ ปก.จังหวัด ✓ อัตราเป็นของ ปก.จังหวัด ส่งไปปฏิบัติงานในอำเภอ อาจให้เจ้าหน้าที่ 1 คน พนักงานราชการ 1 คน ไปนั่งก่อน และคอยเสริม 2 คน กรณีต่าง ๆ ก็มีคนอยู่ คือ อย่างน้อย 2 คนในฐานะผู้มีความรู้เกี่ยวกับงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยตรง หรือกรณีพื้นที่เกิดภัยพิบัติและบริเวณกว้างควรขออัตราได้ 10 คน ✓ ควรมีความชำนาญพื้นที่ ด้วยการสร้างความคุ้นเคยในพื้นที่ โดยเฉพาะส่งคนเก่าลงไปประจำอำเภอ ไปฝึกและคนใหม่ไปด้วยเพื่อสอนงานให้รู้ เพื่อการปฏิบัติงานรวดเร็วขึ้น ✓ อย่างน้อยควรเป็นบุคลากรที่ชำนาญงาน มีความเป็นผู้ใหญ่เพียงพอที่จะพูดคุยประสานกับหน่วยงานในพื้นที่ เพื่อให้เกิดความเชื่อถือ ✓ การเสนองานให้นายอำเภอผ่านงานมาให้ ห้ามเซ็นเอง เพื่อให้อำเภอได้รองงานร่วมด้วย โดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย เพียงแค่ระเบียบภายใน ✓ อยู่ประจำพื้นที่สามารถโทรแจ้งข่าวได้ทันที สะดวกกว่ารายงานด่วนผ่าน ปก.สาขา ✓ หน้าที่เป็นเลขานุการ นายอำเภอ กรณีเกี่ยวกับภัยพิบัติ ✓ ควรมีเจ้าหน้าที่ไว้ทุกอำเภอ แต่จำนวนอาจไม่เท่ากัน กรณีอำเภอที่ไม่เกิดภัยอาจมาช่วยอำเภออื่นที่ประสบภัยได้ ✓ เวลาเมื่อเรื่องเข้ามาจะมีคนรับผิดชอบเรื่องนี้โดยเฉพาะ คือ เจ้าหน้าที่ ปก.ประจำอำเภอ ปัจจุบันที่มีปัญหาการรายงานต่าง ๆ ข่า เพราะเจ้าหน้าที่ป้องกันอำเภอด้านฝ่ายความมั่นคงต้องทำหลายหน้า มีคนไม่พอ เอาเรื่องหลักที่สำคัญก่อน เช่น จัวยบ้า เงินกู้ยืมระบบ ควรมีเจ้าหน้าที่ ปก. ประจำอำเภอ ในการรวบรวมเอกสารต่าง ๆ จะเร็วขึ้น และเสนอได้เร็วเพราะตรงกับงานของตนเองที่ทำหน้าที่นี้ ✓ เจ้าหน้าที่ ปก.ประจำอำเภอควรมีทุกอำเภอ เป็นคนรายงานภัย ต้องกลับกรองข้อมูลและข่าวสารนั้นที่ถูกต้องเสียก่อน ✓ เมื่อมีเหตุการณ์ในพื้นที่ ให้นายอำเภอเซ็นหนังสือส่งไปถึงผู้ว่าฯ ในการประกาศเขตภัยพิบัติต่าง ๆ สามารถอธิบายได้ว่าประกาศเขตใดก่อนและเพื่ออะไร

ประเด็น	ความคิดเห็น
	เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่ไม่มีเงินอุดหนุนมาทำงานร่วมกันได้ และยังใช้ให้กับพวกก่อสร้างทางถนนต่าง ๆ ขอหยุดงานเนื่องจากประสบภัยพิบัติ เช่นเดียวกับท้องถิ่นสามารถใช้เงินอุดหนุนได้เพราะรับรองตามประกาศแล้วว่าเกิดภัยพิบัติในพื้นที่ ถ้าเงินท้องถิ่นไม่พอ จะมีประกาศอีกฉบับคือ ประกาศเขตให้ความช่วยเหลือ จะสามารถใช้เงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินได้ ■ การบริหารงานบุคคล ทรัพยากรมนุษย์ อดีตเป็นอย่างไร ปัจจุบันยิ่งแย่ คนที่ทำงานไม่ได้เป็นคนในพื้นที่ คนที่ทำงานที่นี้อาจไม่ได้มีตำแหน่งที่นี้ จำนวนนับไม่เท่ากัน ปัจจุบัน ปก.จังหวัดไม่สามารถทำงานเชิงรุกได้ 50 เปอร์เซ็นต์ กลายเป็นเชิงรับมากกว่า ทั้งที่ความจริงต้องการทำงานเชิงรุกให้มากกว่า สิ่งที่ต้องการคนคือ เอาคนมาช่วยคิดช่วยทำ ปัญหาที่เกิดขึ้นถูกวางไว้ตั้งแต่ระดับกรม มีข้อมูลข่าวเข้าทุกวัน ต้องนำเสนอทุกกระทรวงที่เกี่ยวข้อง อยากให้มีการแยกแยะข้อมูลแจกจ่ายไปใช้ประโยชน์ตามหน้าที่ในแนวระนาบตรงส่วนกลาง แต่เมื่อข้อมูลมาที่ระดับจังหวัด ข้อมูลนี้ต้องถูกแบ่งไปที่ศูนย์ ปก.เขต รวมข้อมูลทั้งหมด ช่วยคิดวิเคราะห์แยกแยะตามระดับของงานและส่งคืนข้อมูลให้กับภาคพื้นท้องที่ไปสู่การแก้ไข ฉะนั้น ศูนย์ ปก.เขต จะมีปริมาณงานขึ้นมา แยกแยะเสร็จ ศูนย์แจกจ่ายให้พื้นที่ในจังหวัดเป็นการคืนกลับข้อมูลซึ่ง ณ ปัจจุบัน ปก.จังหวัด ยังขาดบุคลากรในการคิด แต่หากสามารถเพิ่มบุคลากรให้กับระดับจังหวัด คนที่ทำงานเชิงรับก็ทำไป เช่น ฝ่ายส่งเสริม ฝ่ายป้องกัน แต่หน้าที่ของกลุ่มยุทธศาสตร์ในการจัดทำแผนน่าจะมียุทธศาสตร์มาช่วยกันคิด เอาข้อมูลของป้องกัน ส่งเสริม มาดูจะเห็นว่าใน 1 ปี ที่จังหวัดขอนแก่น เกิดอะไรที่ไหนอย่างไร ในพื้นที่อำเภออะไร มากน้อยแค่ไหน จะเข้าสู่กระบวนการแก้ไขจากจังหวัดลงสู่อำเภอ และอำเภอ ลงไปสู่ตำบล และตำบลลงไปสู่ภาคประชาชน อำเภอต้องมีการติดตามเพื่อให้เกิดการแก้ไขในชั้นของตำบล เป็นการใช้ข้อมูลที่มีอยู่ ■ สถาบันพัฒนาบุคลากรด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีวิทยาเขตอยู่ตามภูมิภาค มีหลักสูตรการอบรมให้กับส่วนงานและตำแหน่งต่าง ๆ ตามยุทธศาสตร์ของกรม พ.ร.บ. ป้องกันฯ และแผนชาติ พยายามอบรมให้กับกลุ่มคนที่คิดว่าจะเป็นกำลังหลักด้านการป้องกันฯ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ โดยแบ่งออกเป็น 1) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านป้องกันฯ ของท้องถิ่น จะอบรมในหลักสูตร เช่น พนักงานดับเพลิง ทุกวิทยาเขตปีละประมาณ 10,000 คน 2) หัวหน้างานป้องกันฯ จะอบรมเกี่ยวกับระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 3) ปลัดท้องถิ่น อบรมหลักสูตรผู้ช่วยผู้อำนวยการท้องถิ่น 4) ผู้บริหารท้องถิ่น อบรมหลักสูตร ผู้อำนวยการท้องถิ่น

ประเด็น	ความคิดเห็น
	5) ภาคประชาชน คือ อปพร. ส่วนใหญ่เป็นหลักสูตรระยะสั้น เนื้อหาเอกสารที่ได้รับ การอบรมส่วนใหญ่ไม่ได้นำไปเปิดอ่านหรือใช้ประโยชน์ เพราะต่างกลับไปทำหน้าที่ ของตนเอง ในขณะที่หลักสูตรพยายามเรียงร้อยให้เข้าใจในเนื้อหาหลัก คือ แผนป้องกันฯ ว่าแต่ละคนอยู่ในส่วนใดของแผนและต้องมียุทธวิธีอย่างไร ■ ทุกคนรู้จักน้ำท่วม ดินโคลนถล่ม แต่ป้องกันไม่เป็น จำเป็นต้องมีการสอนว่าป้องกัน เพื่ออะไร เมื่อถึงฤดูต่าง ๆ ต้องทำอะไร โดยการให้ประชาชนต้องดูและสังเกตการณ์ การเปลี่ยนแปลงด้วยตนเองในฐานะที่ได้เผชิญและอยู่กับภัยที่อาจเกิดขึ้นตามฤดูกาล ■ พนักงานราชการของ ปภ. เข้ามาแต่อยู่ไม่นาน ทั้งที่ฝึกฝนจนมีศักยภาพในการทำงาน แต่ก็โยกย้ายออกไป เป็นการฝึกฝนฟรี ต้องรับคนใหม่เข้ามา บุคลากรของกรม เริ่มหายไป (ระดับกรม) ■ ศักยภาพของเครื่องมือเครื่องมือของกรม เริ่มหมดอายุ (ระดับกรม) ■ 1) องค์ความรู้ ทั้งบุคลากร กระบวนการ ทรัพยากร ของ ปภ. 2) การบูรณาการต้องทำ ระดับนโยบาย ทุกภาคส่วนต้องบูรณาการ ทั้งแนวตั้งและแนวนอน การจัดการ สาธารณภัยเกี่ยวข้องกับทุกกระทรวง ■ งานสาธารณภัยในพื้นที่แต่ละภูมิภาคต่างกัน ทั้งดิน น้ำ ลม ไฟ ไม่สามารถดำเนินการ ให้เหมือนกันได้ ความเข้มแข็งของงานแต่ละด้าน ทีมงานต่าง ๆ ลักษณะงานสาธารณภัย แต่ละภูมิภาคต้องชัดและควรมีการออกแบบไว้ อย่างน้อยจะได้ทราบถึงทิศทางข้างหน้า ไม่ใช่เอาสิ่งที่เกิดขึ้นแล้วแต่ละกรณี ■ จังหวัด อำเภอ จะรับผิดชอบกรณีหน่วยงานไหนไม่มีในระดับจังหวัดหรือพื้นที่อำเภอ เช่น น้ำหลาก เป็นหน้าที่แต่บริบทความรู้สึกว่าเป็น “งานฝาก” ทำให้หลายคนเน้นไป ที่งานหลักมากกว่า ■ ข้อมูลมีกองไว้เต็มไปหมด แต่ขาดการวิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ ตั้งแต่ส่วนกลางที่มีการส่งข้อมูลหลายช่องทางแต่ไม่มีใครหยิบมาใช้

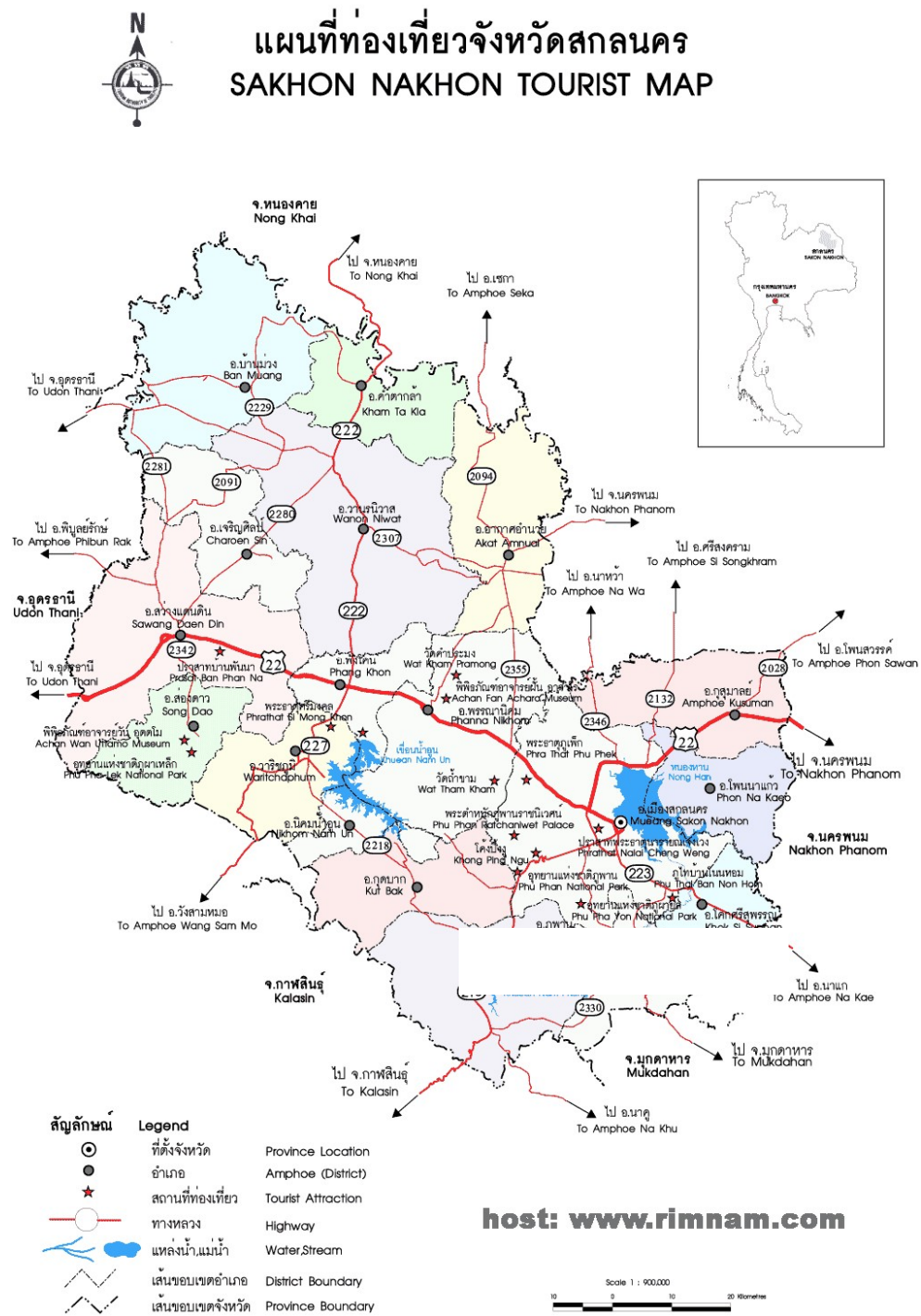
4.4 จังหวัดสกลนคร

4.4.1 บริบทของพื้นที่

สภาพภูมิศาสตร์ ภูมิประเทศโดยทั่วไปของจังหวัดสกลนคร ทางด้านทิศใต้มีลักษณะเป็นเทือกเขาสูงและเอียงลาดลงมาทางทิศเหนือและทิศตะวันออก โดยพื้นที่อยู่สูงกว่าระดับน้ำทะเลประมาณ 172 เมตร²¹ ลักษณะภูมิประเทศของจังหวัดสกลนครในบริเวณพื้นที่ตอนใต้ มีสภาพพื้นที่เป็นที่ราบสูง พื้นที่ทางตะวันออกและตะวันตก พื้นที่ด้านตะวันออกของจังหวัด มีพื้นที่ติดกับจังหวัดนครพนม มีสภาพพื้นที่แบบลูกคลื่นลอนลาด รวมถึงบริเวณที่ติดกับอำเภอนาแก จังหวัดนครพนม พื้นที่ด้านตะวันตกติดกับจังหวัดอุดรธานี ส่วนใหญ่เป็นที่ราบสลับกับพื้นที่แบบลูกคลื่นลอนลาด สำหรับลักษณะภูมิประเทศของจังหวัดสกลนครในบริเวณพื้นที่ตอนกลางมีลักษณะเป็นพื้นที่เป็นที่ราบต่ำ เหมาะแก่การปลูกข้าว โดยเฉพาะบริเวณหนองหาร อำเภอเมืองสกลนคร ซึ่งมีน้ำตลอดปีและถือเป็นแหล่งรองรับน้ำจากแม่น้ำหลายสาย สำหรับลักษณะภูมิประเทศในบริเวณพื้นที่ตอนเหนือประกอบด้วย อำเภอบ้านม่วง อำเภอวานรนิวาส อำเภอดำรงดำ อำเภออากาศอำนวย สภาพพื้นที่เป็นลักษณะลูกคลื่นลอนลาด และมีสภาพเป็นป่าปนไร่

²¹ สำนักงานจังหวัดสกลนคร. บรรยายสรุปจังหวัดสกลนคร. < www.sakonnakhon.go.th/dataprovince/sakon.doc > เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2561.

ภาพที่ 4.4 แผนที่จังหวัดสกลนคร



จากทั้งหมด 18 อำเภอ อำเภอที่มีระยะทางไกลอำเภอเมืองมากที่สุด คือ อำเภอโคกศรีสุพรรณ โดยห่างจากอำเภอเมืองประมาณ 22 กิโลเมตร ส่วนอำเภอที่มีระยะทางไกลจากอำเภอเมืองมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับอำเภออื่น ๆ คือ อำเภอบ้านม่วง โดยห่างจากอำเภอเมืองประมาณ 120 กิโลเมตร อำเภอบ้านม่วงตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือสุดของจังหวัด มีอาณาเขตติดต่อกับทางทิศเหนือและทิศตะวันออกกับจังหวัดบึงกาฬ มีอาณาเขตทางทิศใต้ ติดต่อกับอำเภอวนนิวาสและอำเภอเจริญศิลป์ และมีอาณาเขตทางทิศตะวันตก ติดต่อกับสองจังหวัด ประกอบด้วยอำเภอบ้านดุง จังหวัดอุดรธานี และอำเภอเฝ้าไร่ จังหวัดหนองคาย ทั้งนี้ ภาพรวมของระยะทางของแต่ละอำเภอในจังหวัดสกลนครห่างจากอำเภอเมือง ดังแสดงในตารางดังนี้ ²²

ตารางที่ 4.18 ระยะทางและระยะเวลาการเดินทางจากอำเภอเมืองสกลนครไปอำเภออื่น ๆ

อำเภอ	ระยะทางจากอำเภอเมือง	ระยะเวลาการเดินทางจากอำเภอเมือง
อำเภอโคกศรีสุพรรณ	22 กิโลเมตร	27 นาที
อำเภอเต่างอย	28 กิโลเมตร	24 นาที
อำเภอภูพาน	33 กิโลเมตร	32 นาที
อำเภอโพนนาแก้ว	39 กิโลเมตร	42 นาที
อำเภอพรรณานิคม	40 กิโลเมตร	40 นาที
อำเภอกุสุมาลย์	54 กิโลเมตร	43 นาที
อำเภอพังโคน	56 กิโลเมตร	59 นาที
อำเภอกุดบาก	57 กิโลเมตร	46 นาที
อำเภออากาศอำนวย	57 กิโลเมตร	60 นาที
อำเภวาริชภูมิ	69 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 9 นาที
อำเภอสว่างแดนดิน	84 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 20 นาที
อำเภอวนนิวาส	85 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 16 นาที
อำเภอเจริญศิลป์	90 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 37 นาที
อำเภอนิคมน้ำอูน	99 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 40 นาที
อำเภอคำตาก้า	109 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 48 นาที
อำเภอส่องดาว	109 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 35 นาที
อำเภอบ้านม่วง	120 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 52 นาที

หมายเหตุ: ข้อมูลระยะทางจากอำเภอเมืองไปยังอำเภออื่น ๆ คำนวณระยะเวลาโดยเฉลี่ยจาก google.com/maps

²² บริษัท เว็บสวีดี จำกัด (มหาชน). ข้อมูลแนะนำจังหวัดสกลนคร. <<http://www.sawadee.co.th/isan/sakhonnakhon/>> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2561.

สภาพการปกครอง จากการสำรวจข้อมูลเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2559 จังหวัดสกลนคร แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 18 อำเภอ ประกอบด้วยตำบลจำนวน 125 ตำบล หมู่บ้านจำนวน 1,520 หมู่บ้าน โดยมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 1 แห่ง เทศบาลนคร จำนวน 1 แห่ง เทศบาลตำบลจำนวน 65 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 75 แห่ง โดยในพื้นที่แต่ละอำเภอประกอบด้วยตำบล หมู่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังตาราง

ตารางที่ 4.19 การแบ่งเขตการปกครองจังหวัดสกลนคร²³

หน่วย: แห่ง

	อำเภอ	การแบ่งเขตการปกครอง			
		ตำบล	หมู่บ้าน	เทศบาล	อบต.
1	อำเภอเมืองสกลนคร	15	169	3	15
2	อำเภอกุสุมาลย์	3	38	1	3
3	อำเภอกุดบาก	5	61	1	5
4	อำเภอบ้านม่วง	9	92	1	9
5	อำเภอพรรณานิคม	10	122	1	10
6	อำเภอพังโคน	5	69	1	5
7	อำเภอดงหลวง	14	171	1	14
8	อำเภอวาริชภูมิ	5	71	1	5
9	อำเภอวังยาง	16	178	2	16
10	อำเภออากาศอำนวย	8	89	1	8
11	อำเภอส่องดาว	4	44	1	4
12	อำเภอนิคมน้ำอูน	4	29	-	3
13	อำเภอคำตากล้า	4	56	1	4
14	อำเภอเต่างอย	4	31	-	4
15	อำเภอโคกศรีสุพรรณ	4	53	-	4
16	อำเภอเจริญศิลป์	5	50	1	5
17	อำเภอโพนนาแก้ว	5	47	-	5
18	อำเภอภูพาน	4	58	-	4
รวมทั้งสิ้น		124	1,428	16	123

²³ ที่ทำการปกครองจังหวัดสกลนคร, สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดสกลนคร.
<<http://www.sakonnakhon.go.th/2015/Chapter1.pdf>> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2561.

สภาพภูมิสังคม จากการสำรวจข้อมูล ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2560 จำนวนประชากรของจังหวัด สกลนคร รวมทั้งสิ้น 1,149,472 คน จำแนกเป็นประชากรเพศชาย 573,346 คน และประชากรเพศหญิง 576,126 คน ทั้งนี้ หากพิจารณาจำนวนประชากรต่อพื้นที่ จังหวัดสกลนคร เป็นจังหวัดขนาดใหญ่มีพื้นที่กว่า 9,605 ตารางกิโลเมตร จัดเป็นจังหวัดที่มีขนาดใหญ่เป็นลำดับที่ 19 ของประเทศไทย เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ กับจำนวนประชากรคิดเป็นความหนาแน่นของพื้นที่ต่อประชากรอยู่ที่ 119.66 คน ต่อตารางกิโลเมตร ซึ่งจัดเป็นจังหวัดที่มีความหนาแน่นของประชากรเป็นลำดับที่ 43 ของประเทศไทย ทั้งนี้ ข้อมูลจำนวน ประชากรของจังหวัดสกลนครที่มีการจัดเก็บขึ้นนั้น มีการจำแนกตามเพศ ความหนาแน่นของประชากร และจำนวนบ้าน (ในช่วงปี พ.ศ. 2557- 2560) ดังตาราง

ตารางที่ 4.20 จำนวนประชากรของจังหวัดสกลนคร²⁴

หน่วย: คน

รายการข้อมูล	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560
ประชากรรวม	1,138,609	1,142,737	1,145,949	1,149,472
ประชากรชาย	568,953	570,833	571,963	573,346
ประชากรหญิง	569,656	571,904	573,986	576,126
เนื้อที่ (ตร.กม.)	9,606	9,606	9,606	9,606
ความหนาแน่น ต่อ ตร.กม.	118.53	118.96	119.3	119.66
จำนวนบ้าน	344,901	353,558	359,964	366,376

สำหรับสภาพเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการศึกษา จังหวัดสกลนครเป็นสถานที่ตั้งของสถานศึกษา ขนาดใหญ่หลายแห่ง ทั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร มหาวิทยาลัย เทคโนโลยีราชมงคลอีสาน วิทยาเขตสกลนคร มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ศูนย์การศึกษาทางไกลจังหวัด สกลนครมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสกลนคร มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น ศูนย์สกลนคร มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยเทคนิคสกลนคร และสถาบันรัชต์ภาคย์ ศูนย์สกลนคร เป็นต้น นอกจากนี้ ในด้านเศรษฐกิจ จังหวัดสกลนครยังเป็นพื้นที่ลงทุนการค้าชายแดนตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ด้านเศรษฐกิจและการค้าชายแดน ของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน

²⁴ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, จำนวนประชากรจากการทะเบียน ชาย หญิง เนื้อที่ ความหนาแน่น และบ้าน จำแนกตามภาค และจังหวัด พ.ศ. 2551-2560 <<http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/08.aspx>> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2561.

สำหรับความหลากหลายทางชาติพันธุ์ของจังหวัดสกลนคร²⁵ จังหวัดสกลนครถือเป็นพื้นที่ส่วนหนึ่งของประวัติศาสตร์การอพยพและการตั้งถิ่นฐานของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่มาตั้งรกรากที่ “แอ่งสกลนคร” ซึ่งเป็นคำเรียกอาณาบริเวณหนึ่งของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หากพิจารณาตามภูมิศาสตร์ แอ่งสกลนครจะอยู่ในโซนอีสานตอนบน ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดเลย หนองบัวลำภู อุดรธานี หนองคาย บึงกาฬ สกลนคร นครพนม และมุกดาหาร ทำให้ในปัจจุบันจังหวัดสกลนครมีกลุ่มชาติพันธุ์หลากหลาย โดยส่วนใหญ่อพยพมาจากเมืองต่าง ๆ ทางฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขง แต่ละกลุ่มชาติพันธุ์มีภาษาพูดที่แตกต่างและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันออกไป ปัจจุบันพื้นที่จังหวัดสกลนครมีกลุ่มชาติพันธุ์ที่สำคัญ 6 กลุ่ม ประกอบด้วย

(1) กลุ่มชาติพันธุ์ผู้ไท โดยกลุ่มชาติพันธุ์ผู้ไทที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นกลุ่มที่อพยพมาจากฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขงแถบเมืองคำเกิด แขวงคำม่วน ประเทศลาว แล้วเข้ามาตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนในหลายจังหวัดทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ สกลนคร นครพนม มุกดาหารและกาฬสินธุ์ โดยภาษาผู้ไทซึ่งใช้พูดกันในหมู่บ้านต่าง ๆ ในพื้นที่แอ่งสกลนคร ได้แก่ อำเภอพรรณานิคม อำเภวาริชภูมิ และอำเภอมือง

(2) กลุ่มชาติพันธุ์ญ้อ โดยกลุ่มชาติพันธุ์นี้เป็นประชากรกลุ่มใหญ่กลุ่มหนึ่งในจังหวัดสกลนครและนครพนม ปัจจุบันกลุ่มญ้อในจังหวัดสกลนคร อาศัยอยู่ในแถบอำเภอมือง อำเภอสว่างแดนดิน อำเภอพังโคน อำเภอกุดบาก อำเภอโคกศรีสุพรรณ และอำเภอเต่างอย²⁶

(3) กลุ่มชาติพันธุ์โซ้ย เป็นชนเผ่าหนึ่งในจังหวัดสกลนคร โดยภาษาของชาวโซ้ยมีการพูดกันในพื้นที่อำเภอกาฬสินธุ์ อำเภอนวนนิวาส บ้านอุมเหมา อำเภอพังโคน และบางพื้นที่ของอำเภอสว่างแดนดิน

(4) กลุ่มชาติพันธุ์ลาว โดยในจังหวัดสกลนครพบว่า มีกลุ่มชาติพันธุ์ลาวอย่างน้อยสองกลุ่มหลัก โดยจำแนกตามสำเนียงภาษาถิ่น ได้แก่ กลุ่มชาติพันธุ์ลาวที่พูดภาษาลาวกลางแบบถิ่นคำม่วน และอีกกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มชาติพันธุ์ลาวที่พูดภาษาลาวตะวันออกเฉียงเหนือ ไม่ค่อยมีผู้พูดในประเทศไทยส่วนใหญ่จะเป็นชุมชนลาวพวนที่อพยพมาจากแขวงเชียงขวาง ประเทศลาว ซึ่งมีการพูดกันในบางหมู่บ้านในจังหวัดสกลนคร

(5) กลุ่มชาติพันธุ์โซ้ย หรือกะโส กลุ่มชาติพันธุ์นี้ถือเป็นกลุ่มหนึ่งของชาวข่าซึ่งเป็นชนเผ่าดั้งเดิมเผ่าหนึ่งในแถบลุ่มแม่น้ำโขง ปัจจุบันมีถิ่นฐานอยู่แถบเทือกเขาภูพานและบริเวณหนองหานในเขตจังหวัดสกลนคร รวมถึงในเขตจังหวัดนครพนม

(6) กลุ่มชาติพันธุ์กะเลิง กลุ่มชาติพันธุ์นี้เป็นชาวกุญแจกลุ่มหนึ่งของชาวข่าโซ้ย อยู่กระจัดกระจายไปตามเชิงเขาภูพานในจังหวัดสกลนครและนครพนม ในพื้นที่จังหวัดสกลนครพบกลุ่มกะเลิงที่บ้านบัว อำเภอกุดบาก และบ้านเชิงชุม อำเภอพรรณานิคม

²⁵ นนตพร นิลจินดา วิจิตรา ขอนยาง และดนัย ขาพิพสธ. ภาษาและวรรณกรรมในแอ่งสกลนคร.

< cultural.snbs.sru.ac.th/components/contents/view.php?id=17 > เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2561.

²⁶ Isan Gate. ชนเผ่าไทญ้อ < www.isangate.com/isan/paothai_yor.html > เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2561.

4.4.2 สถานการณ์สาธารณสุขในพื้นที่

จังหวัดสกลนครมีพื้นที่ขนาดใหญ่ แต่ละอำเภอมีความเสี่ยงด้านสาธารณสุขที่แตกต่างกันตามลักษณะพื้นที่ แต่ในภาพรวมที่ผ่านมา ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดสกลนครและสร้างความเสียหายมาโดยตลอด ประกอบด้วย 4 ภัยหลัก หากพิจารณาจากการจัดลำดับความเสี่ยงมากไปหาความเสี่ยงน้อยประกอบด้วย (1) ภัยจากการคมนาคมและขนส่ง (2) ภัยจากอุทกภัยและดินถล่ม (3) ภัยแล้ง และ (4) ภัยหนาว โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ภัยจากการคมนาคมและขนส่ง การบาดเจ็บและเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนเป็นปัญหาที่สำคัญของจังหวัดสกลนคร หากพิจารณาสถิติในการเกิดภัยจากการคมนาคมและขนส่งตามพื้นที่พบว่า อำเภอที่มีอัตราเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนต่อประชากรแสนคนสูงสุด คือ อำเภอเต่างอย (ร้อยละ 29.06) รองลงมา ได้แก่ อำเภอเจริญศิลป์ (ร้อยละ 22.36) และอำเภอกุดบาก (ร้อยละ 21.31) ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาสัดส่วนการเสียชีวิต พบว่าอำเภอเมืองมีการเสียชีวิตมากที่สุด (ร้อยละ 20.83) รองลงมา ได้แก่ อำเภอสว่างแดนดิน (ร้อยละ 14.58) และอำเภอวานนิวาส (ร้อยละ 9.37) โดยปัจจัยที่เอื้อต่อการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนในจังหวัดสกลนคร จากข้อมูลอุบัติเหตุในช่วงวันที่ 1 ตุลาคม 2560 ถึง 31 พฤษภาคม 2561 พบว่า ก่อนเกิดเหตุมีการดื่มสุราร้อยละ 23.96 และผู้ประสบอุบัติเหตุเป็นประชาชนในพื้นที่ร้อยละ 95.31 โดยสามารถพิจารณาสถิติผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตด้วยภัยจากการคมนาคมและขนส่ง ช่วง พ.ศ. 2557-2559 จำแนกรายเดือน ดังตาราง²⁷

ตารางที่ 4.21 สถิติผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตด้วยภัยจากการคมนาคมและขนส่งของจังหวัดสกลนคร
ช่วง พ.ศ. 2557-2559 จำแนกรายเดือน

เดือน	จำนวนเกิด (ครั้ง)			ผู้บาดเจ็บรวมทั้งหมด (ราย)			ผู้บาดเจ็บนอน (Admit) (ราย)			เสียชีวิต (ราย)		
	2557	2558	2559	2557	2558	2559	2557	2558	2559	2557	2558	2559
มกราคม	-	1,072	1,039	1,710	1,277	1,197	378	213	245	21	20	19
กุมภาพันธ์	-	1,427	1,107	1,639	1,283	1,250	332	324	216	20	23	26
มีนาคม	-	1,119	1,116	1,795	1,268	1,334	578	330	198	4	17	35
เมษายน	-	1,306	N/A	1,337	1,463	N/A	205	421	N/A	12	31	N/A
พฤษภาคม	1,000	890	N/A	1,090	1,007	N/A	186	270	N/A	11	17	N/A
มิถุนายน	986	1,010	N/A	1,067	1,156	N/A	183	290	N/A	9	12	N/A
กรกฎาคม	854	913	N/A	944	1,056	N/A	136	265	N/A	14	16	N/A
สิงหาคม	932	932	N/A	1,056	1,105	N/A	115	222	N/A	11	15	N/A

²⁷ แบบรายงานตรวจราชการระดับจังหวัด ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 คณะที่ 1 การส่งเสริมสุขภาพป้องกันโรค และการจัดการสุขภาพ หัวข้อ การป้องกันควบคุมโรคและลดปัจจัยเสี่ยงด้านสุขภาพ จังหวัดสกลนคร เขตสุขภาพที่ 8

เดือน	จำนวนเกิด (ครั้ง)			ผู้บาดเจ็บรวมทั้งหมด (ราย)			ผู้บาดเจ็บนอน (Admit) (ราย)			เสียชีวิต (ราย)		
	2557	2558	2559	2557	2558	2559	2557	2558	2559	2557	2558	2559
กันยายน	1,006	1,095	N/A	1,209	1,233	N/A	134	288	N/A	16	26	N/A
ตุลาคม	1,219	1,127	N/A	1,361	1,324	N/A	224	382	N/A	24	25	N/A
พฤศจิกายน	1,238	1,365	N/A	1,410	1,555	N/A	251	424	N/A	30	34	N/A
ธันวาคม	1,360	1,516	N/A	1,523	1,795	N/A	283	301	N/A	31	38	N/A
รวม	8,595	13,772	3,262	16,141	15,522	3781	3,005	3,730	659	194	274	80

(2) **ภัยจากอุทกภัยและดินถล่ม** เกิดขึ้นในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงเดือนกันยายนของทุกปี ทำให้หลายพื้นที่มีฝนตกติดต่อกันเป็นเวลานาน เกิดน้ำไหลบ่ามาตามผิวดินมากกว่าปกติ เมื่อฝนตกหนักเป็นเวลานานมักก่อให้เกิดปัญหาน้ำท่วมฉับพลันและดินโคลนถล่ม ที่ผ่านมามีพื้นที่ที่ประสบอุทกภัยน้ำท่วมเป็นวงกว้างในหลายอำเภอ ระดับความสูงของน้ำที่ท่วมแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ สำหรับพื้นที่เสี่ยงอุทกภัยและดินโคลนถล่มของจังหวัดสกลนครประกอบด้วยบริเวณพื้นที่ที่ติดกับลำน้ำสำคัญของจังหวัดสกลนคร ประกอบด้วย ลำน้ำสงคราม ลำน้ำยาม ลำน้ำอูน และลำน้ำก่ำ และบริเวณที่ติดกับเขื่อนน้ำอูน เขื่อนน้ำพุง

โดยเหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ของจังหวัดสกลนครเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2560 ถือเป็นเหตุการณ์ภัยพิบัติที่ถือว่าร้ายแรงที่สุดในรอบกว่า 20 ปี โดยสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากสภาพภูมิศาสตร์ของจังหวัดสกลนครที่มีลักษณะเป็นแหล่งรองรับน้ำจากภูเขา โดยเส้นทางการระบายน้ำนั้นเริ่มจากตัวเมืองสกลนคร เป็นแหล่งรองรับน้ำและระบายลงหนองหาร ก่อนที่จะระบายน้ำจากหนองหารสกลนครสู่ลำน้ำก่ำและไหลลงสู่แม่น้ำโขงที่จังหวัดนครพนม ซึ่งทั้งนี้ปัญหาล้วนมาจากการวางผังเมืองด้วย โดยเฉพาะการก่อสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่มีลักษณะกีดขวางทางน้ำและการถมคูคลอง เช่น ถนน อาคาร ทำให้ความสามารถในการระบายน้ำของพื้นที่ทำได้ช้าลง²⁸ โดยพื้นที่ที่ระดับน้ำสูงสุด คือ พื้นที่บ้านโพนแคใหญ่และพื้นที่บ้านปู่พิม ตำบลนาตงวัฒนา อำเภอโพนนาแก้ว ซึ่งน้ำท่วมสูง 0.8-1 เมตร สร้างความเสียหายกับบ้านเรือนและพื้นที่การเกษตรเป็นวงกว้าง โดยกรณีน้ำท่วมจังหวัดสกลนครเมื่อปี 2560 มีพื้นที่ที่ถูกประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัย (อุทกภัย) ครอบคลุมพื้นที่รวม 7 อำเภอ 22 ตำบล และ 107 หมู่บ้าน ได้แก่ อำเภอเมืองสกลนคร อำเภอดำรงวิทยารุฉินารายณ์ อำเภอวาริชภูมิ อำเภอพรหมนิคม อำเภอสว่างแดนดิน อำเภอพังโคน และอำเภอโพนนาแก้ว มีประชาชนได้รับความเดือดร้อน 2,009 ครัวเรือน 5,625 คน และนาข้าวที่คาดว่าจะได้รับความเสียหาย 13,187 ไร่

(3) **ภัยแล้ง** ในทุกปีจังหวัดสกลนครจะต้องประสบปัญหาภัยแล้งทั้ง 18 อำเภอ ด้วยปัญหาทรัพยากรน้ำของจังหวัดสกลนครที่การขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง โดยเฉพาะน้ำเพื่อการเกษตรและการอุปโภค นอกจากนี้ ปัญหาส่วนหนึ่งมาจากการที่ปริมาณน้ำต้นทุนมีปริมาณลดลง โดยจากข้อมูลของกรมชลประทาน ณ วันที่ 1 มกราคม 2560 สภาพน้ำในเขื่อนขนาดใหญ่ กลาง และขนาดเล็กทุกแห่งปริมาณ

²⁸ ศูนย์วิจัยนโยบายด้านเศรษฐกิจสีเขียว, สกลนคร 2560: บทเรียนจากการรับมือภัยพิบัติ

< <https://progreencenter.org> > เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2561.

เก็บกักที่มีปริมาณลดลงและน้อยกว่าช่วงเดียวกันของปีที่แล้ว ผนวกกับปริมาณน้ำฝนสะสมปีที่มีปริมาณน้ำฝนต่ำกว่าค่าปกติ โดยค่าความเสียหายในด้านต่าง ๆ จากภัยแล้งเป็นดังตาราง

ตารางที่ 4.22 ข้อมูลการเกิดสถานการณ์ภัยแล้งในจังหวัดสกลนคร พ.ศ. 2556-2559

ปี พ.ศ.	จำนวนครั้งที่เกิดภัย	พื้นที่ประสบภัย (อำเภอ)	จำนวนครัวเรือนที่ประสบภัย	พื้นที่การเกษตรเสียหาย (ไร่)	มูลค่าความเสียหาย (ล้านบาท)
2556	18	15	136,675	248,784	150,786,437.19
2557	-	-	-	-	-
2558	5	4	12,537	57,821	22,255,548
2559	-	-	-	-	-

(4) ภัยหนาว ภัยจากอากาศหนาวเป็นภัยที่เกิดขึ้นจากสภาพอากาศที่หนาวจัด และลดลงอย่างต่อเนื่อง จนประชาชนได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงและกว้างขวาง โดยมีสาเหตุมาจากความกดอากาศสูงจากประเทศจีนแผ่ลงมาปกคลุมประเทศไทยซึ่งภัยหนาวจะเกิดขึ้นระหว่างช่วงเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนกุมภาพันธ์ สำหรับภัยหนาวในพื้นที่จังหวัดสกลนคร พื้นที่อำเภอที่ได้รับผลกระทบจากภัยหนาวมากที่สุดเป็นพื้นที่อำเภอที่อยู่บริเวณใกล้เคียงเทือกเขาภูพาน ประกอบด้วย 4 อำเภอ คือ อำเภอภูพาน อำเภอกุศุดบาก อำเภอเต่างอย และอำเภอพรรณานิคม

ภัยหนาวที่มีความรุนแรงที่สุดของจังหวัดสกลนคร เกิดขึ้นในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2560 ทำให้จังหวัดสกลนครมีสภาพอากาศหนาวจัดที่สุดในรอบ 10 ปี สำหรับการรับมือสถานการณ์ภัยหนาว จังหวัดสกลนครได้ดำเนินการ ได้แก่ (1) ประกาศเป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติหนาวทั้ง 18 อำเภอ (2) ประสานงานกับทางสถานีอุตุนิยมวิทยาจังหวัดสกลนคร อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วจังหวัดให้เฝ้าติดตามสถานการณ์ภัยหนาวอย่างใกล้ชิดพร้อมรายงานมายังจังหวัดแบบวันต่อวัน (3) ตั้งศูนย์ช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติหนาวทุกอำเภอ เพื่อการจัดสรรงบประมาณฉุกเฉินช่วยเหลือของจังหวัดสกลนคร จำนวน 1 ล้านบาทในการจัดซื้อเครื่องนุ่งห่มกันหนาว หรือถุงยังชีพ ออกแจกจ่ายประชาชนที่ประสบภัยหนาว

สำหรับหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในกรณีของภัยหนาวนั้น ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 ซึ่งกระทรวงการคลังได้ปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 ข้อ 5.1.14 (กรณีภัยหนาว) โดยให้พิจารณาจากกรณีอากาศหนาวจัดผิดปกติ มีอุณหภูมิต่ำกว่า 8 องศาเซลเซียส

และมีช่วงเวลาอากาศหนาวยาวนานติดต่อกันเกิน 3 วัน ให้จ่ายค่าจัดซื้อเครื่องกันหนาวสงเคราะห์ราษฎรได้เท่าที่จ่ายจริง คนละไม่เกิน 240 บาท ทั้งนี้ จังหวัดหนึ่งไม่เกินงบประมาณปีละ 1 ล้านบาท

4.4.3 กลไกการจัดการสาธารณสุขในพื้นที่

กลไกการจัดการสาธารณสุขในพื้นที่จังหวัดสกลนครเป็นไปตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัดสกลนคร ให้มีการเตรียมความพร้อมและรับมือ โดยกำหนดให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อรองรับภัยประเภทต่าง ๆ ประกอบด้วย แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหายุทธภัย วาตภัยและดินโคลนถล่มจังหวัดสกลนคร พ.ศ. 2559

4.4.3.1 กลไกและตัวแสดงหลัก

กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัดสกลนคร ถือเป็นองค์กรปฏิบัติหลักที่รับผิดชอบการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขในเขตพื้นที่จังหวัด รับผิดชอบการอำนวยการ ควบคุม กำกับ ดูแล สั่งการ และดำเนินการต่าง ๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขทุกขั้นตอน ตามศักยภาพของหน่วยงานในเขตจังหวัด และขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานข้างเคียง เมื่อประเมินว่าไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ โดยกลไกสนับสนุนการทำงานประกอบด้วยกองอำนวยการในระดับต่าง ๆ ได้แก่ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขอำเภอ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขเทศบาล และกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุของค์การบริหารส่วนตำบล

กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขอำเภอ มีนายอำเภอของพื้นที่รับผิดชอบเป็นผู้อำนวยการอำเภอ รับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขในเขตอำเภอของตน และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดตามที่ได้รับมอบหมาย

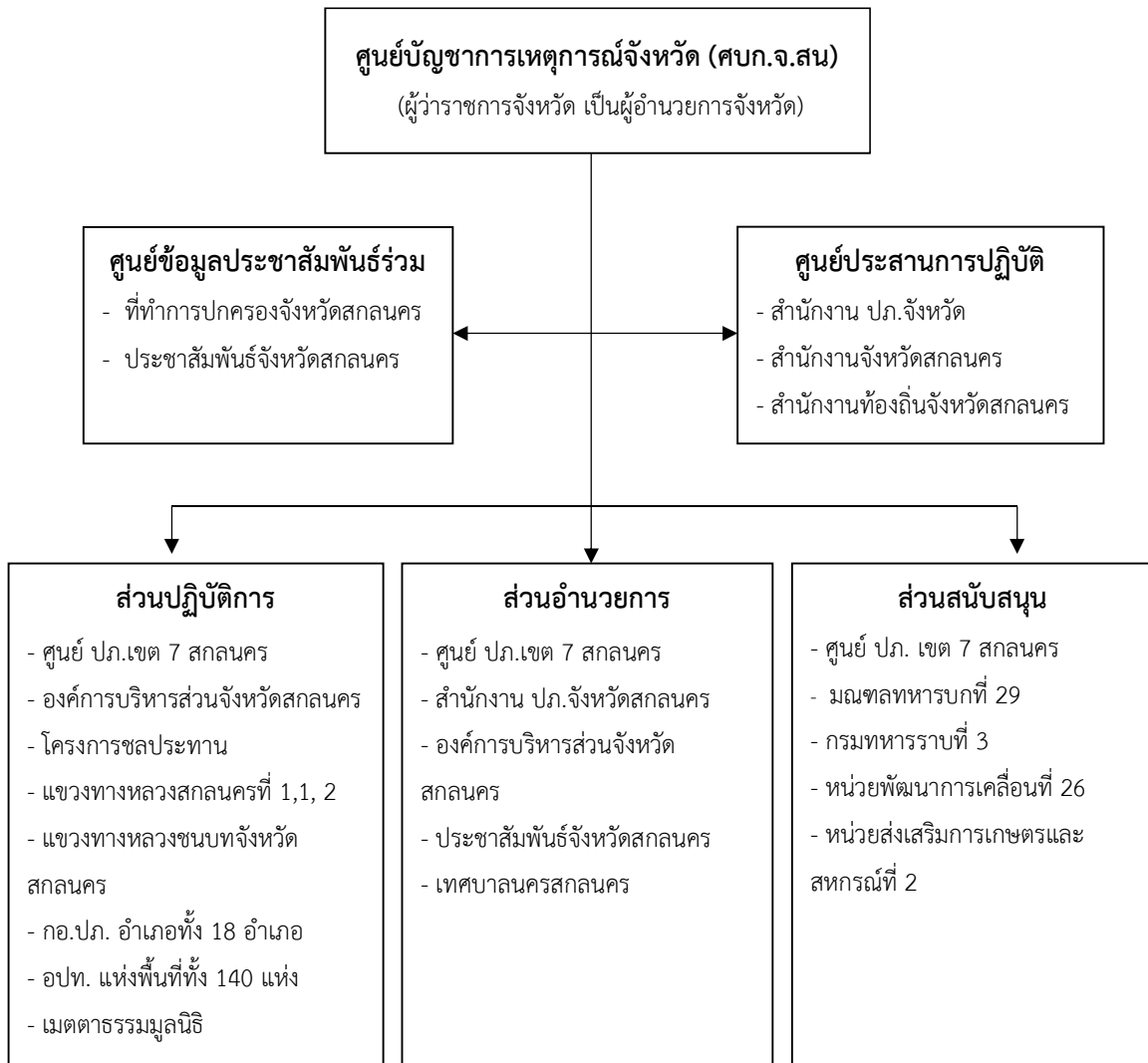
กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขเทศบาล มีนายกเทศมนตรีของพื้นที่รับผิดชอบเป็นผู้อำนวยการท้องถิ่น มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขในเขตเทศบาลของตน และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย

กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุของค์การบริหารส่วนตำบล มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้อำนวยการท้องถิ่น มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลของตน และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย

ทั้งนี้ สำหรับขั้นตอนการปฏิบัติการของกองอำนวยการระดับต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับระดับของสาธารณสุขหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอำเภอ ได้วิเคราะห์และประเมินศักยภาพแล้วพบว่าเกินขีดความสามารถที่ตนเองจะควบคุมสถานการณ์ได้โดยลำพังหรือโดยเร็ว ให้ผู้อำนวยการอำเภอขอรับการสนับสนุนจากผู้อำนวยการจังหวัด เพื่อพิจารณาเข้าควบคุมสถานการณ์ และให้โอนการบังคับบัญชาจากผู้อำนวยการท้องถิ่นผู้อำนวยการอำเภอ ไปขึ้นกับผู้อำนวยการจังหวัด เมื่อผู้อำนวยการจังหวัดเข้าควบคุมสถานการณ์ ให้จังหวัดสนับสนุนการปฏิบัติในการเผชิญเหตุสาธารณสุขโดยตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดสกลนคร (ศอบ.จ.สน.) ตามแนวทางของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัดสกลนคร พ.ศ. 2558 (ฉบับทบทวน พ.ศ. 2559)

ทั้งนี้ การจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์สามารถปรับรูปแบบโครงสร้าง หน้าที่ฝ่าย และงานต่าง ๆ ได้ตามสภาพพื้นที่ และสถานการณ์สาธรรณภัย โดยโครงสร้างของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดสกลนครเป็นดังแผนภาพ ดังนี้

แผนภาพที่ 4.3 โครงสร้างศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดสกลนคร



4.4.3.2 สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

ในพื้นที่จังหวัดสกลนครมีกลไกการทำงานของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับพื้นที่ 2 หน่วยงาน โดยเป็นส่วนราชการภูมิภาค 1 หน่วยงาน คือ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสกลนคร และเป็นส่วนราชการส่วนกลางในพื้นที่ภูมิภาค 1 หน่วยงาน คือ ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 7 สกลนคร สำหรับข้อมูลอัตรากำลังในส่วนของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสกลนคร ณ วันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 จังหวัดสกลนครมีอัตรากำลังที่เป็นข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานราชการ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.23 อัตรากำลังของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสกลนคร²⁹

หน่วย: คน

หน่วยงาน	ข้าราชการ		พนักงานราชการ		ลูกจ้างประจำ
	ปฏิบัติ	กรอบ	ปฏิบัติ	กรอบ	
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสกลนคร	9	16	7	5	6

4.4.4 บทสรุปข้อความเห็นต่อการจัดการสาธารณภัยในพื้นที่

บทสรุปข้อความเห็นต่อการจัดการสาธารณภัยในพื้นที่เป็นการสรุปประเด็นจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 7 สกลนคร เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2661 รวมไปถึงการประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 1 และกลุ่มที่ 2 จังหวัดสกลนคร เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.4.4.1 สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

ประเด็น	ความคิดเห็น
(1) โครงสร้าง	
- สภาพปัจจุบัน	N/A
- ปัญหาและข้อจำกัด	N/A
- ข้อเสนอแนะ	N/A

²⁹ กองการเจ้าหน้าที่ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.

ประเด็น	ความคิดเห็น
(2) ระบบงาน	
- สภาพปัจจุบัน	N/A
- ปัญหาและข้อจำกัด	■ ข้อมูลต่าง ๆ ได้มาในระบบเอกสาร และข้อมูลเหล่านี้มาจากหลายหน่วยไม่แน่ใจถึงความถูกต้องแม่นยำ เพราะรวบรวมส่งมาจากอำเภอ ซึ่งปลัดอำเภอต้องรวบรวมรายงานสถานการณ์อยู่ทุกวัน ■ บางครั้งกรมขอข้อมูลด่วน ส่งมาวันนี้เพื่อขอพรุ่งนี้ ทั้งที่ต้องประสานขอข้อมูลจากทั้งอำเภอและประสานลงพื้นที่ บางครั้งเป็นข้อมูลละเอียดต้องใช้เวลา แต่ส่วนใหญ่กรมส่งมาจะเป็นในลักษณะนี้ ■ ระบบเทคโนโลยีของ ปก. ทำมาดีมาก แต่ยังไม่ตอบโจทย์ เช่น ระบบการจัดการน้ำของกรมชลประทาน แต่ ปก.ยังต้องกรอกข้อมูล ควรมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน ปก.มี App จำนวนมากแต่ใช้ประโยชน์ไม่ได้
- ข้อเสนอแนะ	■ ควรมีการประสานกรณีมีข้อขัดแย้งไปช่วยที่อื่น โดยเฉพาะช่วยงานกรม ทำให้บุคลากรปฏิบัติงานในจังหวัดเหลือน้อยลง ทั้งที่พื้นที่เป็นตัวสร้างผลผลิต และที่มีอยู่ในจังหวัดไม่อาจพัฒนาศักยภาพเพิ่มขึ้นได้มากนัก เพราะไม่มีการสร้างความร่วมมืออาชีพขึ้นมาทดแทน และถ้ามีความเป็นมืออาชีพจะถูกเอาไปใช้ในกรมแต่ภัยเกิดขึ้นในต่างจังหวัด ■ หาก ปก. จะให้คนไปช่วยราชการ โดยเอาคนจาก ปก.จังหวัด ควรกำหนดว่าเอาไปไม่เกิน 20 เปอร์เซ็นต์ได้หรือไม่ ถ้าต่ำกว่า 80 เปอร์เซ็นต์ อย่าสั่งว่าช่วยราชการได้หรือไม่ เพราะภัยเหล่านี้บางครั้งมาอย่างรวดเร็ว ■ การโยกย้ายคนใน ปก.จังหวัด มีความถี่ค่อนข้างสูง ในขณะที่บริบทแต่ละท้องที่ซึ่งไม่เหมือนกัน ความเชี่ยวชาญแต่ละพื้นที่ต่างกัน ควรกำหนดระยะเวลาในการอยู่ที่จังหวัดสัก 2 ปี หากไม่มีเหตุอะไร เพื่อสั่งสมประสบการณ์เพราะ ปก.เป็นวิชาชีพ ■ ควรมีการทำระบบรวมข้อมูลจากหลายฐานข้อมูล ■ ควรมีข้อมูลทางเดียวและสัมผัสกับทุกฝ่ายได้ จะรู้ทันทีว่าสถานการณ์ช่วงนั้นมีภัยอะไร เสี่ยงที่จะดำเนินการอะไร เพราะบริบทของแต่ละพื้นที่ต่างกัน
(3) ทรัพยากร: บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะ	
- สภาพปัจจุบัน	■ หลายจังหวัดจัดสรรเงินอุดหนุนราชการที่ให้อำนาจผู้ว่าฯ จัดสรรให้กับนายอำเภอ

ประเด็น	ความคิดเห็น
- ปัญหาและข้อจำกัด	<u>บุคลากร</u> ■ ปริมาณงานของ ปก. มีจำนวนมาก แต่ไม่มีการเพิ่มคน ■ ช่องว่างในการปฏิบัติระหว่างพื้นที่ เกิดจากกำลังพลน้อย ■ ความเชี่ยวชาญต้องไปฝากไว้กับปลัดป้องกัน ซึ่งมีภารกิจจำนวนมาก ■ ความรู้ความสามารถของบุคลากร ■ บุคลากรของกรมเองก็ยังขาดความรู้ กฎหมาย โดยเฉพาะระเบียบกฎหมายที่มีการปรับปรุงแก้ไขหรือมีฉบับใหม่ขึ้น ยังไม่มีการอบรมให้ความรู้ในสิ่งเหล่านี้ ต้องอาศัยการทำงานแบบเดิมไปก่อน <u>งบประมาณ</u> ■ หลายจังหวัดไม่กล้าใช้เงินป้องกันภัย <u>วัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะ</u> ■ เครื่องไม้เครื่องมือไม่เต็มที่อยู่ที่ศูนย์ ปก.เขต
- ข้อเสนอแนะ	■ ควรให้อัตรากำลัง นิติกร ของสำนักงาน ปก.จังหวัดเพื่อจะได้ฝึกนิติกรให้ด้วย ทั้งระเบียบกฎหมาย สตง. จะอาศัยเพียงนิติกรของจังหวัดอย่างเดียวไม่ได้ ■ นิติกรที่จะให้มี ไม่เพียงทำงานเชิงกฎหมาย แต่ต้องทำงานเชิงรุกด้วย ให้ความรู้กับนายอำเภอ ท้องถิ่น ในเรื่องกฎหมายต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาการโต้แย้งกับ สตง. การรู้ข้อกฎหมายที่ยังขาดคนรู้และเข้าใจอีกมาก แม้กระทั่งผู้ว่าฯ ก็ยังกลัวกฎหมาย ปก. หรือตั้งไว้ที่ศูนย์ ปก. เขต 18 อัตรากำลังจะช่วยแบ่งเบาภาระของกรมไปได้มาก
(4) การประสานงานในระดับพื้นที่	
- สภาพปัจจุบัน	■ ฝ่ายสงเคราะห์ทำหน้าที่บรรเทาทางาน ปก. ประสานกับปลัดอำเภอทุกอำเภอ ขอความอนุเคราะห์ และได้รับความร่วมมือ ■ ฝ่ายสงเคราะห์ประสานกับปลัดอำเภอตั้งแต่เริ่มเกิดภัย ขอข้อมูลรายงานเหตุด่วน เพื่อจะทำการประกาศภัย ■ การประสานกับหน่วยงานในพื้นที่อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวเข้ามาช่วย โดยเฉพาะเมื่อต้องพึ่งพาระหว่างกันเมื่อจำเป็นช่วยเหลือเร่งด่วนก่อนที่หนังสือจะตามมา ■ ปก.จังหวัดต้องการข้อมูลเพื่อเตรียมการจะรับมือเยียวยาต่าง ๆ ต้องถามอำเภอในทุกครั้ง ซึ่งอำเภอไม่ได้รวบรวมข้อมูลที่จะมาบริหารจัดการได้
- ปัญหาและข้อจำกัด	■ งาน ปก. อยู่ที่อำเภอเป็นจำนวนมาก บางข้อมูลขอไปก็ต้องมีการตามงาน ซึ่งภารกิจของอำเภอก็มีมาก ■ ถ้าอำเภอรายงานผิดพลาดก็ต้องให้แก้กลับมาใหม่ กว่าที่ชาวบ้านจะได้รับ การช่วยเหลือจึงยิ่งล่าช้าไปอีก

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ กฎหมายมีช่องว่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการเชื่อมต่อระหว่างอำเภอกับท้องถิ่น อำเภอจะส่งท้องถิ่นก็ยาก ปก.จะแจ้งเรื่องไปที่อำเภอก็ต้องผ่านผู้ว่าฯ แต่ละส่วนมีช่องว่าง ■ เมื่อเกิดภัยจะมีการประชุม ก.ช.ภ.อ. ส่วนใหญ่แล้วทางจังหวัดจะไม่ค่อยได้เข้าร่วมประชุม แม้ว่าทางอำเภอจะเชิญหนังสือมา แต่อัตรากำลังและภารกิจไม่สามารถไปเข้าร่วมประชุมด้วย ■ การลงไปให้ข้อมูลของกรม เกิดช่องว่างระหว่างอำเภอ มีการลงไปทำในชุมชน เพียงแต่ชุมชนจะตระหนักก็ต่อเมื่อเกิดภัยแล้ว โดยอาศัยท้องถิ่นด้วย กลุ่มเป้าหมายแต่ละรุ่น 3 หมู่บ้านในตำบลนั้น แต่ไม่ครอบคลุม ต้องค่อย ๆ ทำ ชาวบ้านเมื่อได้เบาะเสียงก็กลับบ้าน ชาวบ้านจะให้ความสำคัญเรื่องการฝึกซ้อมเมื่อเกิดภัยมาแล้ว ■ เกิดช่องว่างในการประสานระหว่างอำเภอกับพื้นที่ที่มีเครื่องมือเครื่องมืออยู่ เพราะคนปฏิบัติงานเป็นปลัดอำเภอ ไม่ใช่คน ปก. ที่เข้าใจงาน แม้กระทั่งการคุยงานกับงานป้องกันฯ ของท้องถิ่น เกิดช่องว่างอยู่ ■ ไม่มีบริบทการซักซ้อมอย่างชัดเจนและบ่อยครั้ง ต้องรอทางการสั่งลงไป จึงจะดำเนินการ ■ หอเตือนภัยมีในพื้นที่ แต่ไม่มีบริบทว่าจะซักซ้อมเตือนภัยอะไร ■ ฝึกอบรมให้กับชุมชนแล้ว ก็คือจบ ไม่มีความต่อเนื่อง เมื่องบประมาณมาก็ทำใหม่ จะวนเวียนอยู่แบบนี้
- ข้อเสนอแนะ	■ การลดช่องว่างระหว่างจังหวัดกับท้องถิ่น ควรมีการกำกับดูแล สนับสนุน ให้ความรู้ ■ ภัยของจังหวัดสกลนครมีอะไรบ้าง ควรมีการซักซ้อมเป็นรายเดือน มีบริบทที่ชัดเจน และการซ้อมต้องมิงงบประมาณ ■ ควรทำให้อำเภอและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการฝึกซ้อม โดยการใช้หอเตือนภัย และต้องไปหนักเกินไป ■ ข้อมูลในการเตรียมการต่าง ๆ ควรมีหน่วยเจ้าภาพที่จะรวบรวมข้อมูล

4.4.4.2 สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด สาขา

ประเด็น	ความคิดเห็น
(1) โครงสร้าง	
- สภาพปัจจุบัน	N/A
- ปัญหาและข้อจำกัด	N/A
- ข้อเสนอแนะ	N/A
(2) ระบบงาน	
- สภาพปัจจุบัน	N/A
- ปัญหาและข้อจำกัด	■ ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต้องอาศัยอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการอำเภอ
- ข้อเสนอแนะ	■ ถ้ามีความรู้ในเรื่องต่าง ๆ สามารถไปช่วยเหลือท้องถิ่นในการอบรมให้ความรู้ได้ เช่น เรื่อง CBDRM รวมถึงการฝึกซ้อมแผน แต่ให้ท้องถิ่นเป็นผู้เขียนโครงการและจัดทำงบประมาณ
(3) ทรัพยากร: บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะ	
- สภาพปัจจุบัน	N/A
- ปัญหาและข้อจำกัด	<u>บุคลากร</u> ■ ผู้ว่าฯ ไม่สามารถให้ความดีความชอบได้ เพราะไม่อยู่กับผู้ว่าฯ <u>งบประมาณ</u> ■ งบประมาณไม่มี ต้องอาศัย ปก.จังหวัด โดยเฉพาะงบเชิงป้องกันยับยั้งภัยได้ อำนาจของผู้ว่าฯ
- ข้อเสนอแนะ	■ ควรให้คนตรงกับตำแหน่ง
(4) การประสานงานในระดับพื้นที่	
- สภาพปัจจุบัน	N/A

ประเด็น	ความคิดเห็น
- ปัญหาและข้อจำกัด	N/A
- ข้อเสนอแนะ	N/A

4.4.4.3 ข้อเสนอแนะในการสร้างกลไกบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่

ประเด็น	ความคิดเห็น
(1) การจัดตั้งเป็น ปก. อำเภอ	
- รูปแบบ	■ ช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ นายอำเภอในเรื่องกฎระเบียบ งบประมาณที่จำเป็นสำหรับการใช้ในด้านสาธารณสุข ■ ปก.อำเภอจะเป็นศูนย์กลางเข้ามาช่วยวางแผนข้อมูลกลไกเกี่ยวกับการประสานต่าง ๆ ทำงานควบคู่ไปกับอำเภอ การเชื่อมข้อมูลในหลายมิติจะแน่นมากขึ้น และการบริหารจัดการพื้นที่จะเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว ■ ทำหน้าที่ผลักดันขับเคลื่อนทั้งกองอำนาจการฯ ระดับอำเภอและท้องถิ่น ■ เลขาฯ ก.ช.ภ.อ. ต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านสาธารณสุข ■ เหมือนกับหน่วยงานของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ไปกำกับดูแลสั่งการให้ท้องถิ่นดำเนินการเรื่องการพัฒนา ■ ไม่ได้เป็นหน่วยปฏิบัติการลงพื้นที่ เป็นการกำกับให้ท้องถิ่นทำภารกิจ ■ การบริหารจัดการข้อมูล ■ บุคลากรที่จะลงไปช่วยในพื้นที่ต้องมีความรู้ด้านกฎหมาย มีความรู้ความสามารถ มีความเข้าใจเรื่องการบริหารจัดการภัยเบื้องต้น ก่อนไปต้องมีการอบรม ร่วมมือเก็บข้อมูล ช่วยปลัดอำเภอได้ และต้องพร้อมเสมอ เพราะภัยเกิดไม่แน่นอน ข้อมูลต้องมีพร้อมอยู่เสมอที่สามารถให้ข้อมูลได้ทันที แนะนำได้และพร้อมที่จะทำเองได้ ■ เทคโนโลยีนำมาใช้ประโยชน์ด้านสาธารณสุข คนลงไปต้องเก็บข้อมูลได้เร็ว ■ ทำหน้าที่ดึงทรัพยากรเข้ามาช่วยพื้นที่ที่ประสบภัย ■ ภารกิจเกี่ยวกับภัยต้องมีคนประจำอยู่ในพื้นที่ แม้จะน้ำท่วมเหมือนกันแต่ลักษณะภัยแตกต่างกันไปตามพื้นที่ ■ บูรณาการการทำงานในพื้นที่ เช่นกับมูลนิธิ ท้องถิ่น มีการซ้อมแผนร่วมกัน ■ ช่วยประสานระหว่างจังหวัดกับท้องถิ่น มีการซ้อมแผน จัดกิจกรรมร่วมกัน

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ถ้าคนที่มาอยู่ ปก.อำเภอมีลักษณะทำงานเชิงรุก ก็จะเป็นประโยชน์ ระเบียบแม่นยำ พื้นที่ชัด การประสานงานชัด มีความรู้เรื่องกฎหมาย ■ รู้คน รู้งาน รู้พื้นที่ ■ การกินพื้นที่ เช่น ไกลถึงหน้าหนาว ต้องไปบริหารจัดการพื้นที่ภัยแล้ง พื้นที่ไฟป่า ในขณะที่หน้าหนาว มีพื้นที่ที่เกิดภัยหนาว ทางท้องถิ่นต้องประสานอำเภอเกี่ยวกับสำรวจพื้นที่บางที่หนาวจัด โดยปกติทางอำเภอประสานกับกำนันผู้ใหญ่บ้านสำรวจอยู่แล้ว เนื่องจากความเสียหาย เช่น เป็นพื้นที่มีการปลูกมะเขือเทศ เมื่อหนาวจัด มะเขือเทศได้รับผลกระทบ ทางอำเภอต้องประสานเกษตร โดย ปก.จะได้รับข้อมูลจากทางอำเภอ เมื่อหน้าฝน ปลัดอำเภอทุกคนต้องทำหน้าที่ด้านอื่นๆ เพื่อจะส่งข้อมูลให้ ปก.จังหวัด เพื่อให้รู้ความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ■ หากบุคลากรไม่ได้ทุกอำเภอ ให้มีลักษณะเป็นกลุ่มอำเภอ เหมือนกับ ประมงอำเภอ เช่น กลุ่มอำเภอที่เป็นต้นน้ำถึงปลายน้ำ จะรับรู้สาเหตุร่วมกัน ต้นน้ำผ่านอำเภอไหน ก็อยู่กลุ่มเดียวกัน จะได้ประสานระหว่างกัน การแจ้งเตือน การแก้ปัญหาจะได้สัมพันธ์กัน ■ ถ้ามี ปก.อำเภอ จะต้องแก้ระเบียบเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย จะมี ปก.อำเภอเป็นฝ่ายเลขานุการแทนที่จะเป็นปลัดฝ่ายความมั่นคงซึ่งมีภารกิจมาอยู่แล้ว ■ กรณีอำเภอที่มีปลัดเพียงคนเดียวซึ่งต้องรับผิดชอบทุกอย่าง ขาดคนช่วยทั้งการประชุม ก.ช.ภ.อ. ระเบียบกฎหมาย การต้องปรับแก้ไขข้อมูลหลายครั้งเนื่องจากข้อมูลยังไม่ถูกต้องตามความต้องการของ ปก. การมี ปก.อำเภอจะช่วยแบ่งเบาภาระส่วนนี้ของปลัดอำเภอได้ เพื่อมาช่วยประสานและช่วยปลัดอำเภอเฉพาะด้านสาธารณสุข และอำเภอขนาดเล็กอาจไม่มีใครอยากมาอยู่ หากจำเป็นจริงอาจมีการทดลองงาน 1 ปี เพื่อให้มีบุคลากรมาอยู่พื้นที่มากกว่าเลือกอยู่ในอำเภอขนาดใหญ่ ■ จะต้องส่งผู้บริหารท้องถิ่นได้ ■ ช่วยให้ท้องถิ่นเข้าใจงานป้องกันฯ ได้มากขึ้น
- ข้อจำกัด	N/A
- ความเป็นไปได้	<u>ควรมี ปก.อำเภอ</u> ■ เมื่อนายอำเภอต้องการคำปรึกษาหารือเฉพาะด้านสาธารณสุข ยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญดังกล่าว หากมีมาประจำอำเภอจะช่วยนายอำเภอได้แก้ไขปัญหายได้ทันที่ และมีความพร้อมก่อนเกิดเหตุ ทั้งบุคลากรและเครื่องมือ ■ ทั้ง 11 อำเภอในจังหวัดสกลนครมีการคุยกันเมื่อเกิดปัญหาน้ำท่วมแล้ว

ประเด็น	ความคิดเห็น
	ขาดการประสานงาน สิ่งที่ขาดตัวหลักอย่าง ปก.อำเภอ ในการเป็นศูนย์กลางประสานงานระหว่างอำเภอกับท้องถิ่น อีกทั้งอำเภอมีงานหลายหน้าโดยเฉพาะ ปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคง การจัดทำข้อมูล ณ ปัจจุบันก็ไม่สามารถทำได้ทันเกี่ยวกับสภาพปัญหาการเกิดภัย ■ หากมี ปก. โดยตรงจะได้เชื่อมโยงกับป้องกันของแต่ละท้องถิ่น มีงานจะได้ขับเคลื่อนตรงนี้ได้เลยในเรื่องภัยต่าง ๆ ■ มี ปก.อำเภอ ดีกว่าไปฝากงานไว้ที่ปลัดฝ่ายความมั่นคง ■ อยากให้มี ปก.อำเภอ มากกว่ามี ปก.สาขา ■ อาจแบ่งเป็นกลุ่มอำเภอ เช่น โซนน้ำท่วม แต่งงานจะเดินได้ดีควรมี ปก.อำเภอ ทุกอำเภอ ■ หากมี ปก.อำเภอ ตั้งเฉพาะอำเภอขนาดใหญ่ เช่น อ.เมือง อ.พวนนาแก้ว อาจเป็น ปก.สาขา ที่จะร่วมกัน อย่างน้อยได้มีหน่วยงานที่จะลงขับเคลื่อนในพื้นที่ด้วยกัน ■ หากไม่สามารถจัดตั้งได้ทุกอำเภอ ควรเอาภัยแต่ละอำเภอมารวบรวม โดยเฉพาะ อำเภอที่มีภัยเกิดขึ้นทุกปีหรือทำให้เกิดการเสียชีวิตจำนวนมาก แผ่นดินไหว น้ำท่วมดินโคลนถล่ม นำข้อมูลย้อนหลัง 5-10 ปีและให้น้ำหนักอำเภอนั้น จัดลำดับความสำคัญ ■ ต้องดูมิติเชิงพื้นที่ไม่ว่าจะเล็กหรือใหญ่ ดูสภาพภัยที่เกิดขึ้นมากน้อยแค่ไหน ควรนำสถานการณ์ภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ไปวิเคราะห์ว่าจะมี ปก.อำเภอ หรือไม่มีในพื้นที่ไหน เช่น อ.พวนนาแก้ว เป็นอำเภอขนาดเล็ก แต่ประสบภัยขนาดใหญ่ซ้ำซาก ■ ควรใช้เกณฑ์ภัยมากกว่าระยะพื้นที่ห่างไกล เพราะบางพื้นที่ห่างไกลแต่ไม่ได้ประสบภัย <u>ไม่ควร/ไม่สามารถมี ปก.อำเภอ</u> ■ ไม่จำเป็นต้องเป็น ปก. อำเภอ แต่ให้ ปก.จังหวัด จ้างคนไปอยู่ในพื้นที่ เหมือนงานด้านยาเสพติดตัดเงินทุกด้าน เหลือจ้างคนเดียว โดยให้เงินเดือนที่เหมาะสม และมีการประเมินทุกปี โดยฝ่ายปกครองมอบหมายงานให้ ให้มีลักษณะคล้าย ป.ป.ส. จ้างลูกจ้าง และต้องบันทึกข้อมูลมีสถิติ จะสามารถบริหารจัดการข้อมูลได้ทั้งหมด อาจเป็นเลขฯ ของปลัดอำเภอ เพื่อได้การทำข้อมูลที่ต้องการในการจัดเตรียมข้อมูลเพื่อประชุมเกี่ยวกับสาธารณภัยต่าง ๆ อีกทั้งนายอำเภอ ปลัดอำเภอมีการโยกย้ายบ่อยการมี ปก. อยู่เป็นจุดหลักในอำเภอจะทำให้อยู่กับสภาพที่เกิดขึ้นในพื้นที่
(2) การปรับปรุง ปก. จังหวัด	
- รูปแบบ	N/A
- ข้อจำกัด	N/A

ประเด็น	ความคิดเห็น
- ความเป็นไปได้	N/A
(3) การปรับปรุง ปก. จังหวัด สาขา	
- รูปแบบ	■ ควรขยายสาขา แต่ต้องมีกำลังพลและเครื่องมือเครื่องจักรไปด้วย โดยเฉพาะงานฉุกเฉินต้องใช้สิ่งเหล่านี้และภัยไม่ได้เกิดบ่อย ■ ควรแบ่งจังหวัดสกลนครออกเป็น 2 โซน โซนหนึ่งเป็นเส้นยาวไปถึงจังหวัดอุดรธานี ตั้งแต่ อ.พรรณานิคม อ.พังโคน อ.วาริชภูมิ อ.นิคมคำอุ่น อ.กุดบาก อ.ส่องดาว อ.บ้านม่วง อ.เจริญศิลป์ อ.คำตากล้า จะเป็นกลุ่มเดียวกัน การติดต่อประสานงาน การเดินทาง ■ เข้าจังหวัดจะไกล ถ้ามี ปก.สาขา 1 แห่ง อาจเป็น อ.พังโคน ส่วนเขตโซนทาง อ.เมือง ให้ อ.เมือง เป็นหลัก จะมีรอบ ๆ ประมาณ 6-7 อำเภอ ■ ไม่ควรมีมาก อาจแบ่งเป็น cluster เช่น จังหวัดสกลนครมี 3 สาขา ใน 18 อำเภอ แบ่ง cluster ละ 6 อำเภอ และตั้งอำเภอนั้นเป็นศูนย์บัญชาการสาขารับขึ้นกับส่วนจังหวัด หากตั้ง ปก.อำเภอ ไม่ได้ ■ การแบ่งพื้นที่รับผิดชอบอำเภอไม่ควรมาก ควรใกล้เคียงกันในแต่ละจังหวัดที่มี ปก.สาขา ■ การคำนึงถึงเส้นทางการเดินทางขึ้นเขากับพื้นราบในการไปแต่ละอำเภอ ■ ถ้าจำกัดด้วยนโยบายกำลังคน อาจเป็น 3-4 อำเภอ ■ ที่สำคัญต้องมีคนช่วยปฏิบัติงานในพื้นที่ได้จริง
- ข้อจำกัด	N/A
- ความเป็นไปได้	N/A
(4) อื่น ๆ	
- สาธารณภัยในแต่ละพื้นที่และกระบวนการทำงาน	■ จังหวัดสกลนครมีภัยที่เกิดขึ้นอยู่ในระดับ 2 ผู้ว่าฯ สามารถสั่งใช้หรืออำนาจการบริหารจัดการได้ในระดับ 2 ตามแผน ปก. ชาติ แต่ถ้าเป็นระดับ 3 ศูนย์ ปก.เขตเป็นศูนย์บัญชาการส่วนหน้าทันทีขึ้นตรงกับส่วนกลาง ดูว่าในพื้นที่ 3-4 จังหวัดที่เกิดภัยระดมคนทุกอย่างใครจะเข้ามาต้องมาที่ศูนย์ ปก. เขตก่อน แล้วจึงค่อยไปจังหวัด ■ สถานการณ์หนักคือ จากท่วมอำเภอเมืองจะไปท่วมที่ อ.พังโคน อ.อากาศอำนวย อ.วานรนิวาส อ.สว่างแดนดิน ต้องบริหารจัดการทรัพยากรที่มี ณ ตอนนั้นกระจายไปที่อำเภอที่มีความรุนแรง การดำเนินการตรงนั้นควรเป็น ปก. ในการบริหารจัดการหรือจัดสรรทรัพยากรที่มี แต่ผู้ว่าฯ ในฐานะผู้อำนวยการเล็งเห็นแล้วว่าควรจะใช้

ประเด็น	ความคิดเห็น
	หน่วยงานใด นั่นคือ ปลัดจังหวัด เพราะสามารถรู้ข้อมูลในพื้นที่ได้รวดเร็ว ซึ่งมาจากกำนันผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ และประสานกับทางอำเภอว่าจะไปช่วยอำเภอไหนก่อน ■ แผนการจัดการน้ำท่วม 1) ช่วยเหลือประชาชนก่อน 2) เมื่อน้ำนิ่ง บริหารจัดการให้น้ำออกให้เร็วที่สุด 3) การแก้ไขเยียวยา ■ จังหวัดเปิดศูนย์บัญชาการตั้งแต่น้ำยังไม่ท่วม ประมาณ 1 เดือน ช่วงที่น้ำกำลังจะมา มีการวิเคราะห์ทางอุทกนิยมนิยามแล้ว ปีนี้อันนี้ เปิดศูนย์บัญชาการเป็นเดือน และมีการขับเคลื่อน มีฝ่ายความมั่นคงไปตั้งศูนย์อำนวยการ ตั้งโซนในเขตอำเภอ ชุมชนเป็น 3 โซน และจัดบุคลากรหน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบประจำโซน และบริหารจัดการในโซนก่อนน้ำท่วม ลงพื้นที่ตั้งเต็นท์ ทำทุกสิ่งทุกอย่างตั้งแต่การประชาสัมพันธ์ การเตรียมพร้อมให้ความช่วยเหลือ เอาจริงไปจุด นำสรรพกำลังทุกอย่างไปไว้ที่ Zoning น้ำมาเมื่อไรทันแน่นอน มีความพร้อมมากขึ้น ■ การบริหารจัดการน้ำท่วม หน่วยนั้นจะต้องมีข้อมูล ปัญหา สภาพน้ำ ■ น้ำท่วม พ.ศ. 2560 มีการแจ้งเตือนภัย ผู้ว่าฯ มีคำสั่งลงไป ปลัดก็มีการแจ้งเตือนคนในชุมชน แต่สิ่งสำคัญคือคนในชุมชนไม่ตระหนัก ถ้าแจ้งทั้งนายอำเภอ ปลัดอำเภอ ท้องถิ่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน คือต้องทุกหน่วยมาแจ้ง ชาวบ้านจึงจะตระหนัก เพราะคนไทยยังหวงทรัพย์สินของตัวเอง ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นแค่กระเป๋าสตางค์เดียว เพราะรู้ว่าจะทำอย่างไร เนื่องจากมีการซักซ้อมตลอด ■ พื้นที่ตำบลพังโคน สิงหาคม – กันยายน 2560 ประสบภัยน้ำท่วม ระบายน้ำไม่ทัน ฝนตก 3 วัน 3 คืน อย่างเหตุการณ์นี้ไม่เคยเจอมาก่อน เคยเจอเมื่อ พ.ศ. 2541 แต่ไม่หนักขนาดนี้ ตอนนั้นความช่วยเหลือยังไม่ทันสมัย แต่ปีที่ผ่านมาช่วยเหลือต่าง ๆ จากหลายหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน เข้ามาช่วยเหลือมากมาย น้ำที่อยู่เหนือของ อ.พังโคน ไหลลงมา ลำน้ำต่าง ๆ ต้นไปหมด ไม่มีทางเลือก คอกปศุสัตว์ต่าง ๆ เต็มดรอ้นไปหมด แต่ยังมีคนเสียชีวิต ที่จริงแล้วพังโคนอยู่ที่สูง ทั้งที่การขุดลอกลำห้วยก็ทำกันได้ดี เพียงแต่การระบายสู่แม่น้ำ ระบายไม่ทัน การช่วยเหลือเป็นไปได้ดีเพราะมีหลายหน่วยงานเข้ามา แต่ที่ยังบกพร่องคือจิตอาสา ต้องอาศัยกำนันผู้ใหญ่บ้าน เทศบาล จิตอาสาต่าง ๆ มาช่วยกัน แต่ก็ยังไม่รวดเร็วเท่าที่ควร ของให้มายังเหลือจำนวนมาก แม้กระทั่งน้ำแห้งแล้ว ของก็เหลืออีกมาก ■ การแจ้งเตือน มีทราบข่าวจากกรมอุทกนิยมนิยาม มีหนังสือแจ้งเตือนจากทางอำเภอ ท้องถิ่น แจ้งเตือนยังพี่น้องประชาชน แต่ไม่คาดว่าจะหนักหนาขนาดไหน เพราะพายุไปแล้วและย้อนกลับมาอีกครั้ง ■ จากคำบอกเล่าของผู้ประสบภัย มีการเตือนภัยว่าจะมีพายุเชือกผ่านทางทีวี ก่อนที่

ประเด็น	ความคิดเห็น
	ฝนจะตก ชาวบ้านไม่ได้ตื่นกลัวหรือตื่นตระหนก เพราะอาศัยอยู่กับน้ำหนองหารกันอยู่แล้ว และคิดว่าเป็นภัยธรรมชาติมาแล้วก็ไป ช่วงน้ำเริ่มท่วมจะมีรถของเทศบาลตำบลเหล่าบ่อแดง บอกว่าให้เชื้อข่าวประกาศเฉพาะจากเทศบาล เพราะมีข่าวลือว่าเขื่อนจะแตก ส่วนมากพื้นที่เสียหายเป็นพื้นที่การเกษตร เช่น ช่วง 1 ทุ่ม ยังขนหมูออกมาได้ แต่อีก 30 นาทีถัดมา รถเข้าไปไม่ได้แล้ว ต้องปล่อยให้ลอยคอ ส่วนเงินช่วยเหลือไม่สามารถแจ้งไปที่ไหนได้ เพราะกำนันบอกว่าไม่มีบ้านเลขที่ แต่เรื่องการเกษตรมีหน่วยงานของเกษตรมาเยียวยาแล้วให้ไร่ละ 1,100 บาท ■ ตำบลพังโคน จะมีทั้งเทศบาลและกำนันผู้ใหญ่บ้านมาร่วมกันสำรวจหลังน้ำท่วมพื้นที่ร่วมกันช่วยเหลือ ■ เมื่อเกินพื้นที่ข้ามอำเภอ จะมีหน่วยราชการต่าง ๆ ประชุมทุกเดือนจะรู้จักกัน ■ ความช่วยเหลือหน่วยงานรอบข้างมีมามาก ทั้งเอกชน รัฐ หลักคือ หน่วยงานของ ปก. ให้การสนับสนุนมาก หลังจากนั้นคือการสำรวจความเสียหายในนาข้าวเป็นหน้าที่ของเกษตรตำบล เกษตรอำเภอ ลงมาสำรวจอีกทีหนึ่ง ความเสียหายของบ้านเรือนเป็นหน่วยงานของท้องถิ่นช่วยเหลือได้บ้าง แต่จะเบิกจ่ายได้ไม่มาก รับเรื่องไว้ ส่งเอกสารส่งเรื่องให้ ปก.จังหวัด พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ■ เรื่องฟ้าผ่า แต่เดิมจะได้รับการช่วยเหลือ แต่ปัจจุบันทำไม่ได้ ■ เรื่องอัคคีภัย เวลาเกิด เกิดทีละหลัง ที่ไม่สามารถช่วยได้ <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ กรณี 7 วันอันตราย ควรมีการตั้งขึ้นมาก่อนเพื่อซ้อมใหญ่ เพราะจะเอาไม่อยู่ โดยอาจทำเป็นผลัดเมื่อดูสถิติช่วงที่เกิดเหตุบ่อยครั้ง เพื่อที่จะได้ไม่จำเป็นต้องอยู่ทั้งคืน ทดลองดูว่ายังขาดเหลืออะไร ต้องลดความเร็วลงให้ได้ ถ้าบอกว่าความเร็วคือตัวต้นเหตุ ■ ตัวอย่างที่มีให้เห็นกรณีเรือล่มที่จังหวัดภูเก็ต จำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญอยู่ในพื้นที่ ■ กรณีภัยหนาว ไม่สามารถช่วยประชาชนได้ เพราะกำหนดอุณหภูมิต่ำกว่า 8 องศาเซลเซียส ต้องมากกว่า 3 วัน และต้อง 7 องศาเซลเซียสทั้งวัน ควรแก้เกณฑ์ดังกล่าว ■ การเตือนภัยและการประชาสัมพันธ์มีความสำคัญที่สุด การทำงานเชิงรุกจริงคือการเข้าถึงพื้นที่ นำกำลังคนจัดตั้งเป็นศูนย์ในชุมชน 1) เตือนภัย 2) เผื่อระวัง 3) ตรวจตรา 4) สำรวจ ถ้าน้ำท่วมจริงจะต้องให้ชาวบ้านรู้ก่อน 3 ชั่วโมง มีการวิเคราะห์ระดับน้ำให้ได้ล่วงหน้าอย่างน้อย 3 ชั่วโมง เพราะมีอาจารย์ของกรมชลประทานสอนว่าระดับน้ำเท่าไหนจะเพิ่มปริมาณเท่าใด มีการสอนแล้วว่าภายใน 3 ชั่วโมง อพยพทันไม่เหมือน พ.ศ. 2560 เป็นข้อมูลเชิงวิชาการเอามาสอดคล้องกับการเตือนภัยของประชาชน

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ความวิตกกังวลของชาวบ้านที่กลัวจะเกิดน้ำท่วมอย่างปีที่ผ่านมา และการปล่อยข่าวลือและข้อมูลผิดเพี้ยนที่โจมตีหน่วยราชการเป็นจำนวนมาก ควรมีการรวมกลุ่มหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นทีมงาน (ปภ. ประชาสัมพันธ์จังหวัด ชลประทาน) เพื่อจัดทำข้อมูลเอกสารเผยแพร่ข้อเท็จจริงแก่ชาวบ้าน เป็นข่าวทางการที่สื่อสารกับประชาชน ■ ควรมีระบบการบริหารจัดการสื่อ เข้ามาในระบบการจัดการสาธารณภัยด้วย สื่อสารไปแนวทางเดียวกันหมด เพื่อลดความวิตกกังวลของประชาชน ■ หลังการประชุมกับผู้ว่าฯ ไม่เกิน 1 ชั่วโมง หลังจากที่ถูกว่าฯ มีข้อสั่งการใดไปแล้ว ในที่ประชุมออกมาสื่อถึงพี่น้องประชาชนได้ทันที
- ศูนย์ ปภ.เขต	■ จังหวัดสกลนคร เป็นที่ตั้งของศูนย์ ปภ.เขต จึงมีเครื่องมือเครื่องมืออยู่ในพื้นที่ ■ ศูนย์ ปภ. เขต 7 สกลนคร มีการกิจสนับสนุน 3 จังหวัดที่รับผิดชอบคือ สกลนคร มุกดาหาร และนครพนม ■ เมื่อเกิดน้ำท่วมใหญ่ของจังหวัดสกลนคร ศูนย์ ปภ.เขต ได้รับความร่วมมือจากอำเภอมากที่สุด ■ ศูนย์ ปภ.เขต ไม่ได้อยู่ภายใต้ผู้ว่าฯ แต่บางครั้งต้องไปนั่งเป็นตัวแทนส่วนราชการประชุมระดับจังหวัด และหากประชุมพร้อมกันไม่สามารถไปได้ ■ กรมไม่มีผู้ตรวจราชการ ปัจจุบันก็ใช้ ผอ.ศูนย์ ปภ.เขต ไปตรวจ <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ ควรปรับผู้ตรวจราชการ มาเป็น ผอ.ศูนย์ ปภ.เขต สามารถรับหน้าที่ต้อง 2 อย่าง ในการตรวจติดตามเพื่อป้อนข้อมูลสะท้อนกลับและชี้เป้าไปให้กรม และทำหน้าที่เป็น ผอ.ศูนย์ ปภ.เขต จะช่วยลดอัตราและงบประมาณมาใช้จ้างคนบางส่วนเพิ่มได้ และทั้งสองตำแหน่งเป็นอำนาจของอธิบดี ทำหน้าที่ทั้งคิดในเชิงวิเคราะห์ งานแผนงานโครงการของผู้ตรวจราชการกรมให้มาอยู่ที่ศูนย์ ปภ. เขต โดยทำให้ ศูนย์ ปภ.เขต เป็นหน่วยสนับสนุนและคิดวิเคราะห์ในงานเชิงป้องกัน เชิงรุก และเชิงการแก้ไขปัญหา ซึ่ง ผอ.ศูนย์ ปภ.เขต ควรยืนอยู่ข้าง ปภ.จังหวัด มิใช่อธิบดี ■ ควรมีการทำให้เป็น Mobile Unit ข้ามจังหวัดเมื่อเกิดภัย แต่การข้ามจังหวัดเป็นอำนาจของอธิบดี เช่น ให้ ผอ.เขตเป็นผู้ส่งสัญญาณว่าพื้นที่ไหนน้ำท่วมหนัก คนที่มีอยู่ทำไมไหว จังหวัดนครพนม อุดรธานี ไมโดนนํ้าท่วม ผอ.ศูนย์ ปภ.เขตสั่งคนของอุดรธานีให้มาช่วยในพื้นที่ 1 เดือนได้หรือไม่ เปลืองเฉพาะค่าใช้จ่ายเดินทางมาราชการ หากภัยไม่จบภายใน 1 เดือน ก็สั่งต่อใช้อำนาจอธิบดีโดยใช้ ผอ.ศูนย์ ปภ.เขตเป็นคนวินิจฉัยเครื่องจักรเคลื่อนได้ คนก็ต้องเคลื่อนข้ามจังหวัดได้ ใช้อำนาจผู้ว่าฯ ไม่ได้ ต้องใช้อำนาจอธิบดี

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ กรณีการแบ่งพื้นที่ศูนย์ ปก.เขตรับผิดชอบจังหวัดในภูมิภาคที่แตกต่างกัน เช่น เขต 9 พิษณุโลก มีกำแพงเพชร ตาก ในขณะที่พิชิตอยู่ใกล้พิษณุโลก ให้กำแพงเพชร รับผิดชอบ ใช้เขตตรวจราชการของสำนักนายกฯ ไม่ได้แบ่งใกล้เคียงความเหมาะสม และ ปก.สาขา จังหวัดกาฬสินธุ์ อุดรธานี สกลนคร ร้อยเอ็ด ไม่มี ซึ่งเป็นจังหวัดขนาดใหญ่ กล่าวคือ ควรพูดเรื่องภัย ไม่ควรพูดเรื่องเขตตรวจราชการ ใครจะเข้าถึงพื้นที่ได้เร็วไม่ว่าจะเป็นศูนย์ ปก.เขต หรือ ปก.สาขา ควรเอาภัยเป็นที่ตั้ง การเข้าถึงปัญหา จึงไม่เหมือนการแบ่งเขตตรวจราชการทั่วไป
- งานด้าน สาธารณภัย ในระดับอำเภอ	■ งาน ปก. มีขนาดงานที่ใหญ่มาก ทั้งปีมีภัยเกิดขึ้นตลอด และเกี่ยวข้องกับกฎหมายที่มีความเสี่ยงสูง ทำให้นายอำเภอบางท่านไม่กล้าเซ็นเพราะไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญกฎหมาย บางคนไม่เคยอนุมัติเงินอุดหนุนราชการหรือมีประสบการณ์โดยตรงเมื่อเกิดภัย ■ ปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคงเป็นเลขานุการ ก.ช.ภ.อ. ปัญหาเรื่องความรู้ความเข้าใจระเบียบกฎหมายต่าง ๆ จากหลากหลายหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติภารกิจ ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของปลัดอำเภอ ทั้งต้องชี้แจง ขึ้นศาล ■ กองอำนวยการฯ ระดับอำเภอ ก่อนเกิดภัย มีงบประมาณเชิงป้องกัน ยับยั้ง และถ้าประกาศภัยมีเงินอุดหนุนราชการ โดยผู้ว่าฯ จัดสรรลงไปให้ ■ อำเภอจะได้รับมอบหมายงานจาก ปก. มาโดยตลอด เช่น งานเทศกาลต่าง ๆ ปีใหม่ สงกรานต์ ที่ต้องตั้งศูนย์ปฏิบัติการ ศูนย์อำนวยการ คณะทำงานต่าง ๆ เลขานุการจะเป็นปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคงทั้งหมด ■ ข้อมูลที่ให้ทางอำเภอดำเนินการสำรวจ เช่น รถกู้ภัย รถน้ำ พื้นที่น้ำที่เปอร์เซ็นต์ฝนตกมากเท่าไร โดยเฉพาะหากมีการนำเสนอเป็นข่าวขึ้นจะต้องรีบดำเนินการ แต่ก็ด้วยสภาพอยู่คนละกรม ภารกิจของอำเภอก็หลายด้าน บุคลากรน้อย ■ กรณีพื้นที่ความเสียหายไม่มาก หน่วยงานที่รับผิดชอบจะลงไปเก็บข้อมูลเอง หากมีความเสียหายมาก กำหนดผู้ใหญ่บ้านจะเป็นผู้สำรวจมาให้ ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้จะมีหนังสือให้นายอำเภอสั่งท้องที่ดำเนินการจัดเก็บข้อมูลให้ ■ อำเภอจะรับนโยบาย ข้อสั่งการ งานระบบเมื่อเกิดเหตุ เกิดข้อจำกัดในเรื่องบุคลากร เพราะเครื่องมือแต่ละประเภทไม่เหมือนกัน ■ อัตรากำลังไม่สอดคล้องกับ พ.ร.บ. ป้องกันฯ เช่น ผู้อำนวยการท้องถิ่นคือ ผู้บริหารท้องถิ่นมีเจ้าหน้าที่ป้องกันฯ ในทุกตำบล แต่ระดับอำเภอ ผู้อำนวยการอำเภอไม่มีลูกน้อง มีแต่ปลัดอำเภอ ทั้งที่ พ.ร.บ. ป้องกันฯ กำหนดไว้ อาจจัดคนไปลง อาจจ้างพนักงานราชการไว้ก่อนในทุกอำเภอก็ได้ เพื่อทำงานด้านสาธารณภัยโดยเฉพาะ

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ เวลาเกิดภัยน้ำท่วมมีการสำรวจพื้นที่ทางการเกษตร หน่วยงานเกษตรก็เก็บข้อมูลไปแต่เลขาฯ เป็นปลัดอำเภอ หากมีตัวเลขผลิตผลทางจังหวัดก็ต้องประสานปลัดอำเภอให้ดำเนินการแก้ไข หรือข้อมูลภัยแล้งจะอยู่ที่หน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก เช่น เกษตรปศุสัตว์ ประมง จะเก็บข้อมูลของตนเอง คือ ไม่มีคนเก็บข้อมูลนี้มารวมกัน เมื่อจังหวัดประสานมาก็ต้องหาใหม่ ■ น้ำท่วม พ.ศ. 2560 เสียชีวิตมาก เพราะไปพาค่ายออกจากทุ่งนา น้ำพัดพาปลัดอำเภอต้องทำงานหนักมาในช่วงน้ำท่วม เพราะหลายหน่วยงานเข้ามาทั้งต้องรายงานข้อมูล เอาของไปแจกที่มาจากที่ต่าง ๆ ในขณะที่คนจำกัดไม่สามารถทำงานลึกลงไปได้ ■ อำเภอพนนาแก้ว เกิดปัญหาน้ำท่วมได้รับผลกระทบเป็นวงกว้างในพื้นที่ลุ่มน้ำก่ำ ปีที่ผ่านมาประสบภัยซ้ำซาก ปัญหาเกิดจากการประสานงาน ■ อำเภอพนนาแก้ว ปัจจุบันมี อส. 6 นาย ใกล้เกษียณ เจ้าหน้าที่ก็น้อย จะเอาเงินลงมาก็ไม่มีความหมายสำหรับอำเภอ อำเภออยากได้คนมาช่วย ■ อำเภอเจริญศิลป์ มีอยู่ 4 คน ปัจจุบันไปหนักที่ศูนย์ดำรงธรรม มีการร้องเรียนตลอดทำให้ภารกิจมีมากขึ้น และต้องจัดการเวลาในการเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ศูนย์ดำรงธรรม ■ อำเภออากาศอำนวย มีสาธารณภัยครั้งใหญ่คือน้ำท่วม การบริหารเชิงพื้นที่จะขาดไปเพราะไม่มีโครงสร้างอยู่ระดับพื้นที่ต้องใช้กลไกของปกครอง มีกำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ ■ อำเภอภูพาน เป็นภูเขาสูง สิ่งที่เหมาะสมคือภัยแล้ง ต้องรอจากข้างล่างช่วยเหลือในระดับอำเภอ ดีกว่าที่จะรอรระดับจังหวัดลงไป จะรวดเร็วขึ้น ■ อำเภอเต่างอย มีปลัดอำเภอคนเดียว ต้องทำทุกภารกิจ และมีภัยทุกประเภท <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ ใช้อำนาจของผู้อำนวยการอำเภอสามารถดึงทรัพยากรของท้องถิ่นที่มีมาใช้ประโยชน์กับท้องถิ่นที่ประสบภัยในอำเภอเดียวกันได้
- งานด้าน สาธารณภัย ในระดับท้องถิ่น	■ ท้องถิ่นหลายแห่งไม่ได้เห็นด้วยกับการมีกองอำนวยการฯ ระดับท้องถิ่น ท้องถิ่นหลายแห่งไม่ได้ให้ความสนใจ ทั้งที่หลายภัยสามารถป้องกันได้ไม่ให้ลุกลาม ต้องอาศัยอำเภอ ■ ท้องถิ่นแต่ละแห่ง อุปกรณ์ไม่พร้อม หรือบางคนมีความชำนาญ แต่ไม่ได้ใช้เครื่องมือ อุปกรณ์เหล่านี้บ่อย ไม่มีการฝึกทบทวนทำให้การใช้งานไม่คล่อง ■ เทศบาลนครสกลนคร มีพื้นที่ขนาดใหญ่ 43 ชุมชน โอกาสที่น้ำจะท่วมคงเป็นไปได้ยาก เคยน้ำท่วมครั้งเป็นเทศบาลเมือง ใน พ.ศ. 2517 และน้ำท่วม พ.ศ. 2560 สาเหตุจาก

ประเด็น	ความคิดเห็น
	พายุเชนกา มีการแจ้งเตือนจาก ปภ. และชลประทาน ให้ชนของขึ้นที่สูงว่าฝนน้ำท่วม ไหลหลากจะไหลเข้ามาในตัวเมือง แต่ชาวบ้านไม่เชื่อ แม้จะค่อย ๆ ระบายออกไป แต่กลับต้องไปเจอน้ำที่นิ่งอยู่ ไม่มีที่ระบายจึงยิ่งเพิ่มสูงขึ้น ๆ ได้รับการสนับสนุน เครื่องมือจากศูนย์ ปภ.เขต ซึ่งเจ้าหน้าที่ของเทศบาลมีความสามารถในการใช้ เครื่องมือเป็นอย่างดี พร้อมกับเครือข่ายทหาร อาสา มูลนิธิต่าง ๆ ระดมเข้ามา ช่วยเหลือในเขตเทศบาล ■ หลังจากเกิดเหตุ เทศบาลมีงบประมาณอยู่เมื่อดังศูนย์โดยการสำรวจความเสียหาย ส่วนหนึ่งได้รับแจ้งจากผู้ประสบภัยเอง ประธานชุมชนต่าง ๆ เข้ามาแจ้งที่เทศบาล มีคณะกรรมการออกตรวจสอบความเสียหาย และخذใช้ให้ตามระเบียบ หลังจากน้ำลด มีการขุดลอกคูคลองต่าง ๆ และแขวงการทางเจาะถนนเพื่อให้ น้ำระบายได้มากขึ้น ■ ปัญหาติดขัดเรื่องงบประมาณของท้องถิ่น เดิมซื้อรถดับเพลิง กรมจะออกให้ 70 เปอร์เซนต์ ท้องถิ่นออก 30 เปอร์เซนต์ แต่ก่อนเทศบาลมีเรือยาง เวลาไปซื้อ นาน ๆ กว่าจะได้ออกใช้ประโยชน์ครั้ง ใช้ไม่ได้นาน ไม่เหมือนกรมจัดสรร อย่างที่มีในศูนย์ ปภ.เขต เทศบาลจึงทำหนังสือยืมเรือท้องถิ่นจากศูนย์ ปภ.เขต โดย 1) รู้จักกันเป็นการส่วนตัว 2) ทำหนังสือไปเพื่อยืมเดือนต่อเดือน ■ เรื่องการอบรม กรม ปภ. จะมีหนังสือมาเป็นประจำ มีโครงการว่าปีนี้มีอบรม หลักสูตรใดบ้าง จะจัดพนักงานเทศบาลที่ไม่เคยฝึกอบรมได้ไปเรียนรู้ เอาคนที่จับครุฝึก มาแล้วจะอบรมให้กับพนักงานเข้าใหม่ พวกพนักงานจ้างเป็นประจำทุกปี มีการซ่อม อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้จะมีการซ่อมเพื่อให้เกิดความชำนาญ ■ เทศบาลลงไปให้ความรู้ในระดับโรงเรียน มีการซ่อมแผนอพยพหนีไฟ รวมถึงในชุมชน ก็มีการให้ความรู้ และแจกเครื่องดับเพลิงเคมีไว้ในชุมชน ให้มีการรับผิดชอบ หากเกิด เหตุไฟไหม้ ระบุเหตุเบื้องต้น โดยงบประมาณเทศบาล ถ้าเป็นชุมชนขนาดใหญ่จะให้ ประมาณ 3-4 เครื่อง ติดตั้งเอาไว้ นอกจากนี้ กรมสวัสดิการฯ ได้บังคับให้สถาน ประกอบการทุกแห่งที่มีพนักงาน 10 คนขึ้นไปต้องมีการอบรมซ่อมแผนหนีไฟ ทำเป็นประจำทุกปี จนทำให้เทศบาลได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 3 ปีซ้อน ของกรม ปภ. จึงไม่ค่อยเกิดเหตุ ไฟไหม้ ก่อนจะเข้าหน้าหนาวจะมีการออกประกาศ มีรถแห่ประกาศประชาสัมพันธ์ แจกใบปลิว แจ้งเตือน ■ หลายปีที่ผ่านมาเทศบาลนครสกลนครได้มีการซ่อมแผนไฟไหม้ป่ากับ อบต.ห้วยยาง มีการซ่อมแผนอัคคีภัยกับโรงพยาบาลสกลนคร มีหลายเครือข่ายมาร่วมกัน โดยมีผู้ว่าฯ หน่วยงานทางจังหวัดเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการดับเพลิง หรือการซ่อมแผนกับภาคเอกชน

ประเด็น	ความคิดเห็น
	สถานประกอบต่าง ๆ เมื่อมีบุคคลสำคัญเข้ามาในพื้นที่ หรืออุบัติเหตุทางถนน จะมีการซ่อมอยู่เสมอ ■ เทศบาลตำบลธาตุนาเวง เป็นเทศบาลขนาดเล็ก อยู่ติดชายแดนเทศบาลนครสกลนคร เป็นพื้นที่ลุ่มต่ำและมีเนินสูง น้ำจะมาพื้นที่ลุ่มต่ำเอ่อท่วมตามถนน ติดกับสนามบินสกลนคร และท่วมนานเกือบ 2 สัปดาห์ บ้านเรือนไม่ได้เสียหายนัก แต่บ้านเรือนที่เป็นไม้จะผุเปื่อย โดยเฉพาะหมู่บ้านจัดสรรอยู่นอกสุดของหมู่บ้าน เมื่อมวนน้ำมามาก กำแพงล้ม เสียหายมาก อยากให้เทศบาลช่วย แต่เทศบาลไม่รู้จะช่วยอย่างไรเพราะเป็นกำแพงบ้านไม่ใช่ตัวบ้าน ก็ต้องอธิบาย มีทั้งคนที่เข้าใจและไม่เข้าใจ เพราะขัดกับระเบียบ ซึ่งความเป็นจริงกำแพงก็เป็นส่วนหนึ่งของบ้าน ถ้าไม่ให้หมด ก็ควรให้บ้างเพื่อเป็นกำลังใจในการซ่อมบ้าน ■ งานด้านป้องกันฯ ของเทศบาลตำบลธาตุนาเวง คนที่ออกปฏิบัติเป็นลูกจ้างชั่วคราวจ้างเหมามาขับรถดับเพลิงให้ และส่วนงานช่างโยธา ที่ออกไปช่วยกัน รวมถึงฝ่ายอื่น เพราะพนักงานทั้งหมดมีประมาณ 30 คน ป้องกันฯ ก็ยังไม่มี ■ ถ้าเป็นไฟไหม้ป่า ไฟไหม้หญ้า ก็สามารถบริหารจัดการได้ภายในเขตเทศบาลตำบลธาตุนาเวง แต่ถ้าไหม้บ้านหลังใหญ่ต้องอาศัยการประสานเทศบาลข้างเคียง ไม่ว่าจะเป็นเทศบาลนคร อบต. ห้วยยาง โดยจะช่วยเหลือค่าน้ำมันให้ เป็นการทำ MOU เขียนเช็คเข้าท้องถิ่นที่มาช่วย ■ เทศบาลตำบลเหล่าปอแดง เป็นพื้นที่ชุมชนริมหนองหาร เป็นพื้นที่รับน้ำ สืบเนื่องจากระดับน้ำโขงมีปริมาณมาก หนองหารจะระบายน้ำออกประตูน้ำสุรัสวดีและออกลำน้ำก่ำและมาออกหนองหาร และระบายออกแม่น้ำโขง ปริมาณน้ำโขงมากอยู่แล้วจึงระบายออกไม่ทัน อีกทั้งปริมาณน้ำฝนของช่วงพายุเซินกาไหลลงไปในพื้นที่ตัวเมืองสกลนคร รวมไปถึงเทศบาลตำบลเหล่าปอแดง มี 2-3 หมู่บ้านที่น้ำท่วมหนัก มีการแจ้งเตือนเฝ้าระวัง มีการแชร์ผ่านระบบออนไลน์ต่าง ๆ ชาวบ้านความรู้อาจไม่ทั่วถึง ผู้สูงอายุจะรับข่าวสารได้น้อย และเป็นความเชื่อว่ามันน่าท่วมแม้จะแจ้งเตือนไปแล้ว เมื่อเห็นฝนตกแล้วไม่น่าจะมาก แต่ฝนไม่ได้ตกเฉพาะพื้นที่ มาจากเทือกเขาภูพานหรือที่อื่น ๆ และไหลลงสู่จังหวัดหนองคาย ■ เทศบาลตำบลเหล่าปอแดง มี 12 หมู่บ้าน ประสพภัยทั้งหมด ส่วนมากจะเป็นที่นา เพราะเป็นพื้นที่รับน้ำ ถนนถูกตัดขาดจากโลกภายนอก เทศบาลไม่มีเรือ ■ กำนันผู้ใหญ่บ้านจะสำรวจข้อมูลก่อนและแจ้งไปทางท้องถิ่น และท้องถิ่นจะลงมาตรวจสอบอีกครั้งเพื่อความถูกต้องในการช่วยเหลือ

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ นายกเทศมนตรีได้ประสานงานกับ ปภ.จังหวัด ขอความช่วยเหลือจากศูนย์ ปภ.เขต เรือเรือท้องแบน และบุคลากรของท้องถิ่นมีไม่มาก ความชำนาญในการใช้เรือ อุปกรณ์บางอย่างจะใช้เองไม่ได้ ทำให้ล่าช้า และอาจเกิดอุบัติเหตุมากกว่าเดิม เพราะไม่มีความชำนาญในการใช้อุปกรณ์เหล่านี้ และหากเสียจะซ่อมอย่างไร ต้องใช้บุคลากรของ ปภ. เข้ามาช่วย โชคดีที่ชุมชนรอบหนองหารใช้เรือหางยาว สามารถเอาตัวรอดได้ ■ เทศบาลตำบลท่าศิลา มีการประสานโดยตรงกับทางอำเภอและ ปภ.จังหวัด จะฝากงานไว้ที่อำเภอ (ฝ่ายความมั่นคง) เมื่อมีการประชุมมีปัญหาเมื่อหนังสือจาก ปภ.จังหวัด ยังไม่ส่งมาถึงท้องถิ่น เป็นแบบนี้มาหลายปี จึงได้แจ้งกับ ปภ.จังหวัด ให้ส่งโดยตรงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการประชุม แจ้งล่วงหน้า หนังสือค่อยตามไป แต่ผลยังเหมือนเดิม อำเภอยังไม่ส่งหนังสือ แต่ประสานโดยตรงกับ ปภ.จังหวัด แล้ว จึงเข้าร่วมประชุมได้ตามวันเวลาที่กำหนด ■ การเข้าช่วยเหลือให้กับประชาชนจะจ่ายได้เท่าที่จ่ายได้ตามระเบียบ เช่น เครื่องมือทำกิน เสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม บ้านเรือนที่เสียหาย และจะมีคู่สวด หลังจากนั้นจะมีการตั้งศูนย์รับบริจาคเพื่อจะนำอุปกรณ์สิ่งของต่าง ๆ ไปมอบให้ เนื่องจากได้รับของบริจาคจนเหลือ จึงแจกจ่ายไปนอกพื้นที่ ■ เทศบาลตำบลสว่างแดนดิน ใน พ.ศ. 2560 เจอวาตภัย ใช้งบประมาณเทศบาลประมาณ 600,000 บาท ต่อมาเจอน้ำท่วม แต่ท่วมที่ตัวเมืองสกลนครก่อน นายกเทศมนตรีจึงประสานรวบรวมกำลังไปช่วย เทศบาลไม่มีเรือแต่มีเรือขายเรือตกปลา 3 ลำ นำขึ้นรถเทศบาลวิ่งเข้าจังหวัด เป็นการประสานงานผ่านเครือข่าย ไม่ได้ผ่าน ปภ.จังหวัด เนื่องจากถนนขาดต้องอ้อมและใช้ระยะเวลาเดินทางจากตอนเย็นถึงเข้าช่วยได้ตอนเช้า และนายกเทศมนตรีได้แจ้งมาใหม่่ว่า เทศบาลท่วมแล้ว หลังจากรายงานตัวกับผู้ว่าฯ เสร็จก็กลับต้องใช้ระยะเวลาครึ่งวัน เทศบาลแช่น้ำประมาณ 2 วัน ส่วนใหญ่เป็นที่การเกษตร ประมาณการความเสียหายของ อ.สว่างแดนดิน 4 ล้านบาท ให้เทศบาลจ่าย จ่ายไม่ได้จึงรายงานจังหวัด ■ เทศบาลตำบลสว่างแดนดินเป็นเหมือนศูนย์กลางในการประสานงาน เครือข่าย และของบริจาคต่าง ๆ และกระจายในพื้นที่ต่าง ๆ ที่น้ำท่วม ■ เทศบาลตำบลพังโคน มีครูฝึกอยู่ที่เทศบาล ซึ่งมีท้องถิ่นข้างเคียงก็ขอให้ไปเป็นวิทยากรร่วมฝึก ออกไปให้ความรู้กับท้องถิ่นต่าง ๆ และมี อ.วานรนิวาส ห่างไกลจากตัวอำเภอจะมีการทำ MOU เพราะยังไม่มีระดับเพลิง ก็มาทำ MOU เทศบาลหากมี

ประเด็น	ความคิดเห็น
	เหตุเพลิงไหม้ โดยจะจ่ายค่าน้ำมันให้ทุกครั้ง ส่วนมากการออกกระบังเหตุภายในเหตุอำเภอ เจ้าของพื้นที่จะไม่ค่อยออก เช่น คนขับรถไม่มีถัง น้ำมันไม่มีถัง เทศบาลก็ต้องออก ความเป็นจริงท้องถิ่นที่มีรถดับเพลิงจะต้องมีเจ้าหน้าที่ น้ำมันในรถต้องมี พร้อมออกตลอดเวลา ปกติเทศบาลออกทุกครั้งที่มีการโทรมาขอความช่วยเหลือ โดยให้เจ้าของบ้านเกิดเหตุโทรไปยังพื้นที่ก่อนเพื่อให้พื้นที่ร้องขอเข้ามาที่เทศบาล ■ อบต.ห้วยยาง สาธารณภัยที่เกิดส่วนมากเป็นวาตภัย และเมื่อ พ.ศ. 2560 ในหมู่บ้านไม่ท่วม แต่จะเป็นถนนใหญ่หน้าปั๊ม ปตท. ปริมาณน้ำฝนตกมาตลอด น้ำระบายไม่ทัน จะท่วมเส้นสกลนคร-กาฬสินธุ์ แต่มีการเตรียมความพร้อมอยู่แล้ว โดยมีดับเพลิงกับกู้ชีพ จะให้รถวิ่งตลอดใน 18 หมู่บ้าน สำรวจ ถ้าเกิดท่วมก็จะดำเนินการ มีการเผาระวัง และเตรียมพร้อมตลอด ช่วงที่ฝนตก มีการแจ้งเตือนประชาสัมพันธ์ มีหนังสือต่าง ๆ ■ ส่วนหนึ่งที่ทำให้งานป้องกันฯ ขับเคลื่อนยาก เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง งานที่ต้องเอาทุนไปแลกทุนสำคัญ แต่งงานป้องกันฯ ไม่ใช้งานในลักษณะดังกล่าวเพราะไม่มีรายได้เพิ่ม ■ งานป้องกันฯ ของท้องถิ่นเป็นเหมือนงานภารโรงในการกิจที่คนอื่นไม่ทำ แต่ละวันได้รับการกิจที่ปลัดมอบหมายไม่ต่ำกว่า 10 ครั้ง เช่น กางเดินท์ เก็บโต๊ะ ช่วยเหลือ <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ อยากให้กรมมีโครงการท้องถิ่นที่อยู่ใกล้หนองหาร อาจมีการซื้อเรือร่วม รถดับเพลิง รถน้ำ ท้องถิ่นไหนที่ไม่มี หากมีกรมเข้ามาร่วม จะได้รถที่มาจากโรงงานและมีคุณภาพกว่าท้องถิ่นซื้อเอง 100 เปอร์เซนต์ ■ ให้คนของท้องถิ่นที่อยู่งานป้องกันฯ โอนย้ายไปอยู่ ปก. เลย เวลาประสานข้อมูลคนต่างกรมมีผลต่อการให้ข้อมูลระหว่างกัน โดยให้เจ้าพนักงานป้องกันของท้องถิ่นแต่ละที่ขึ้นตรงกับกรม ปก. เวลาของงบประมาณจะง่ายกว่าหรือไม่ จากที่ท้องถิ่นเคยจ่ายให้บุคคลเหล่านี้ก็ให้เป็นหน้าที่ของ ปก. แทน การประสานข้อมูลจะง่ายขึ้น ■ งานท้องถิ่นให้ทั้งบริการและงานในหน้าที่ เช่น เมื่อต้องมาดับเพลิงก็ต้องเข้าใจบทบาทตั้งแต่แรกที่เขาทำหน้าที่
- กฎหมายระเบียบต่าง ๆ	■ การประกาศภัยมี 2 แบบ คือ การประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัยตาม พ.ร.บ.ป้องกันฯ และประกาศเขตพื้นที่การให้ความช่วยเหลือตามระเบียบเงินอุดหนุนราชการ ■ กฎหมายสั่งให้ทำแผนป้องกันฯ ในระดับท้องถิ่น แต่ท้องถิ่นก็ไม่ทำ จึงทำไม่อย่างนั้น เพราะไม่เช่นนั้นจะผิดกฎหมาย ม. 157 ■ กรณีไฟไหม้บ้านหลังเดียวไม่ถึงเป็นสาธารณภัย มีการประสานไปทางกรม คำว่า

ประเด็น	ความคิดเห็น
	“สาธารณภัย” คือส่วนไหน ในขณะที่ พ.ร.บ. ป้องกันฯ ครอบคลุมหมด แต่เงินอุดหนุนราชการ ไฟไหม้ ฟ้าผ่า ไม่เป็นสาธารณภัย เกิดความสับสนในการเข้าช่วยเหลือ ต้องมาใช้เงินมูลนิธิราชประชานุเคราะห์แทน ■ พ.ร.บ. ป้องกันฯ กำหนดไว้ให้ท้องถิ่นเป็นผู้อำนวยความสะดวกท้องถิ่นสามารถส่งใช้ข้าราชการเครื่องจักรกล ยานพาหนะ ในเขตท้องถิ่นของตนเองได้เพื่อไประงับเหตุ อำเภอเป็นผู้อำนวยความสะดวกสามารถส่งเจ้าหน้าที่ เครื่องจักรกล ทุกอย่างในเขตอำเภอไประงับเหตุหรือช่วยเหลือผู้ประสบภัย แต่การส่งนั้นบุคคลซึ่งเป็นตัวกลาง หนักที่สุดคือปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคง ไม่ว่าจะเป็นทางอำเภอขึ้นมาทางจังหวัด เวลาประชุมจังหวัดฝ่ายความมั่นคงมารับนโยบายไปโดยอาศัยผู้ว่าฯ สั่งการ ถ้าเกิดภัยตามแผน ปก. ชาติภัยระดับ 1 คือท้องถิ่น ดำเนินการในเขตพื้นที่ของตนเอง ระดับ 2 จะมาที่อำเภอ จังหวัด เมื่อมาถึงระดับ 2 มาที่จังหวัด ในส่วนกลาง จังหวัดไม่มีปัญหาเพราะมีหน่วยงานที่จังหวัดส่งลงไปได้ทุกอำเภอทุกเขตในพื้นที่จังหวัด จะมีปัญหาส่วนหนึ่งช่วงรอยต่อระหว่างจังหวัดกับจังหวัด อปท. หนึ่งอยู่ที่จังหวัดหนึ่ง อีก อปท. หนึ่งอยู่ที่อีกจังหวัดหนึ่ง เวลาภัยเกิดขึ้น การสั่งการตาม พ.ร.บ. ป้องกันฯ ไม่ตรงจุด นายอำเภอส่งข้ามไปจังหวัดนั้นไม่ได้ต้องรอให้ผู้ว่าฯ สั่งการระหว่างจังหวัด <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ ศักยภาพการใช้ท้องถิ่น ต้องเปิดกฎหมายให้มีการเชื่อมกันได้ อย่ารอแค่ประกาศเป็นศูนย์บัญชาการภัย ควรมีกฎหมายที่เปิดช่องให้ส่งท้องถิ่นได้โดยไม่ใช้แค่กำกับดูแล โดยเฉพาะกฎหมายของ สตง. ก็ต้องไปแก้ เพราะทำให้ท้องถิ่นกลัวไปหมด ■ ข้อกำหนดต้องชัดเจน ที่จะช่วยทำให้ท้องถิ่นมาทำงานร่วมกับอำเภอได้ ■ ควรมีกฎหมายที่สามารถสั่งการท้องถิ่นได้ ให้อำนาจผู้ว่าฯ สั่งได้โดยไม่ต้องรอเกิดภัย ■ เวลาจัดซื้อครุภัณฑ์ กรม ปก. ควรออกแบบมาตรฐานว่าควรจัดซื้อแบบใด ท้องถิ่นไหนอยากได้ให้มีการสำรวจรายงาน ปก. แล้วตั้งงบประมาณ หากเป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่ 50 เปอร์เซ็นต์ กรมออกอีก 50 เปอร์เซ็นต์ ถ้าท้องถิ่นขนาดเล็ก 40 หรือ 30 เปอร์เซ็นต์ เพราะตอนนี้ท้องถิ่นจะซื้ออุปกรณ์บางอย่างจะเสนอเข้าสภา ซึ่งราคาหลักล้านบาท ท้องถิ่นไม่มีงบประมาณขนาดนั้น ทำให้การเตรียมอุปกรณ์รับมือสาธารณภัยในบางครั้งทำไม่ได้
- แผน/ขั้นตอนการปฏิบัติงาน	■ เป็นหนังสือสั่งการเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติงานให้ปลัดอำเภอ อาจมีความเข้าใจไม่ตรงกัน เพราะต้องผ่านผู้บริหารของแต่ละระดับมาสู่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ซึ่งไม่ใช่คนของ ปก. ■ การจัดทำแผนจะมีเป็นตัวอย่างให้พื้นที่ แล้วนำมากรอกข้อมูลในส่วนของพื้นที่

ประเด็น	ความคิดเห็น
	และรายละเอียดลึกที่ประสบปัญหาจะปฏิบัติได้อย่างไร ซึ่งการทำแผนจะเป็นลักษณะขอคำปรึกษาจาก ปภ.จังหวัด และ ปภ.จังหวัดจะติดตามจากอำเภอ ให้รวบรวมของท้องถิ่นขึ้นมา โดยจะประชุมที่อำเภอ โดยมีตัวแทนของ ปภ.จังหวัดลงไปแนะนำ ■ จากประสบการณ์น้ำท่วม พ.ศ. 2560 ตั้งแต่ระดับชุมชน หมู่บ้านในปีนี้นำแผนว่า ในหมู่บ้านชุมชนนั้นมีคนเท่าใด มีกี่ครัวเรือน ครัวเรือนไหนควรอพยพก่อน คนติดเตียงอยู่ตรงไหน มีแผนที่ตรงไหน เผื่อระวางเตือนภัยของ ปภ.มี 3 ขั้นตอน มีแดง เหลือง น้ำเงิน และมี 5 ขั้นตอน ตามที่กฎหมาย เช่น การเตือนภัยระดับธงสีเหลือง ทำเป็นกระดาษแล้วไปติดตามร้านค้าในชุมชน เพื่อการเตือนภัยและการเผื่อระวางของชาวบ้าน <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ ต้องแบ่งหน้าที่กันให้ชัดเจนระหว่างท้องถิ่น กับ ปภ. แม้กระทั่งแผนทำเพื่อให้มี และทำเพื่อให้เสร็จ
- อปพร.	■ ปภ. ไม่สามารถเรียกใช้ อปพร. โดยตรงได้ ต้องสั่งผ่านนายอำเภอและท้องถิ่น ■ อปพร. ของเทศบาลตำบลเหล่าปอแดง ลดน้อยลงทุกปี หลัก ๆ คือ อายุมากขึ้น ส่วนมากจะเป็นผู้สูงอายุทำงานนี้ 40-50 ปีขึ้นไป ค่าตอบแทนไม่มี จะต่างจาก อสม. ที่มีค่าตอบแทนให้ ต้องอาศัยออกมาปฏิบัติงานแต่ละครั้งเป็นเบี้ยเลี้ยงให้ ■ พรรณานิคม อปพร. ดั้งเดิมแต่งตั้งตั้งแต่ พ.ศ. 2545 ปัจจุบันยังมีชื่ออยู่ อายุ 70-80 ปี มีชื่ออยู่ไม่ยอมลาออก ยังรักษาสภาพอยู่ พยายามรับสมัครใหม่ ที่อื่นก็มีปัญหาเหมือนกัน จะเป็นผู้สูงอายุส่วนมากการสั่งใช้จะซุกซน การฝึกทบทวนมีหนังสือไป ก็บอกว่าอายุมากแล้ว ไม่ค่อยมีมาใหม่ ต้องอาศัยคนรุ่น 50 ปี ที่อยู่เลี้ยงลูกเลี้ยงหลาน การสั่งใช้ งานลุย จะลำบาก อายุ 30 ปีต้น ๆ มีประมาณ 20 นาย ปัญหาอยู่ที่ว่า จะเพิ่มสมาชิกลำบาก ยิ่งในเมืองมีสมาชิกไม่เกิน 20-30 คน ส่วนมากพ่อค้าแม่ค้า ก็ต้องทำหน้าที่ตนเอง งานสำคัญ ๆ จึงจะมาร่วม แต่จะให้มาลุยแบบ อปพร. ที่ตั้งใจทำงานจริงไม่ค่อยได้ ปัญหา 2 เปอร์เซนต์ จึงได้แต่ตัวเลข แต่ตัวผู้ปฏิบัติไม่มี <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ อำเภออากาศอำนวย สรรพกำลังทุกอย่างต้องมาอยู่ในมือของนายอำเภอที่มีอำนาจตามกฎหมาย การดำเนินงานที่ให้ทุกหน่วยงานโดยเฉพาะท้องถิ่นทุกแห่งไม่เคยเห็นภาพผู้บริหารท้องถิ่นให้ อปพร. มาปฏิบัติงานในพื้นที่ นายอำเภอมีการสั่งการให้ทุก อบต. เทศบาล จัดตั้งศูนย์ฯ อปพร. ขึ้นกับนายกท้องถิ่น นายอำเภอจึงไม่สามารถสั่งการได้ ควรหาวิธีการที่จะให้เกิดการระดม อปพร. มาช่วยในทุกพื้นที่ ซึ่งในอำเภอมีเพียง อส. ที่ใกล้เคียง ที่ไปช่วยขนข้าวของให้กับประชาชน

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ อปพร. ปัจจุบันเกณฑ์อายุเดิมที่ตั้งไว้มาใช้ ทำให้ปิดกั้นโอกาสของคนที่ยากทำงาน บางงานรอ อปพร. คงไม่ทัน บางท้องถิ่นมีชื่อแต่ไม่มีตัวตน ในขณะที่ท้องที่มีศักยภาพมากแต่ไม่เข้าระเบียบของท้องถิ่น งานทุกอย่างจิตอาสาสามารถ อาจมีการลดระเบียบลงมาให้นักเรียนระดับมัธยมปลายที่มีความรับผิดชอบเข้ามาจับบทบาทได้ น่าจะเป็นประโยชน์ อย่างกู้ภัยก็มีทั้งเด็กมัธยมต้นเข้าไปทำงาน ได้รับการยอมรับว่ามีความสามารถ กล้าแสดงออก ได้ใส่เครื่องแบบ มีงานจะเรียกกระตุมก็จะอยากไปเกิดผลเป็นรูปธรรม แต่ถ้าจะให้ไปสมัคร อปพร. เหมือนกับต้องทำงานอะไรสักอย่าง ถูกปฏิเสธจำนวนมาก กรณี รด. ที่อำเภอระดมมาทำงาน เข้มแข็งมาก เพราะท้องถิ่นก็เข้าไปให้ความรู้เด็กนักเรียนเหล่านี้อยู่แล้ว น่าจะปิดโอกาสให้เข้ามาร่วมได้
- ภาคส่วนอื่น	■ น้ำท่วม พ.ศ. 2560 มูลนิธิต่าง ๆ เข้ามาให้การช่วยเหลือทั้งรถ เรือ กู้ภัย ไม่ต่ำกว่า 50 หน่วยงานเข้ามาที่จังหวัดสกลนคร คนที่มาช่วยในหลักพันคนเหมือนคนตาบอด น้ำท่วมที่ไหน จะช่วยเหลือใคร อำเภอไหนน้ำท่วมหนักสุด แรงสุดที่ต้องเข้าไปช่วยก่อน ซึ่งปกครองจังหวัดจัดการบริหารข้อมูลรวมทั้งรถ คน เรือ วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ขึ้นบัญชีและจัดสรรบริหารจัดการช่วยเหลือประชาชน 2 ทาง ทางหนึ่งชาวบ้านร้องเรียนผ่านเฟซบุ๊ก ไลน์ โทรศัพท์ link มาที่ ปก.จังหวัด และจะส่งข้อมูลไปที่ประชาชนขอความช่วยเหลือเหล่านี้มาที่ปกครองจังหวัด (ปลัดจังหวัด ป้องกันจังหวัด) ก็จะจัดสรรว่าเรือของที่ไหนต้องไปช่วยชุมชนไหน ติดต่อประสานงานมูลนิธิ กู้ภัยต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือชาวบ้านที่เดือดร้อนลำดับสูงสุดและลดหลั่นกันลงมา
- ข้อเสนอเพิ่มเติม	■ ปก. ต้องจัดทำหลักสูตรให้เป็นมืออาชีพให้ได้ ถ้าไม่สามารถสร้างคนให้เป็นมืออาชีพ การทำงานด้านสาธารณภัยจะลำบาก ตั้งแต่ระดับรองหัวหน้ากลุ่มบริหารขึ้นไปต้องให้เป็นมืออาชีพให้ได้ มิเช่นนั้นจะกลายเป็นการทำงานประจำ ■ แนวทางการแก้ไขปัญหามี 2 ประเด็น 1) กลไกภาครัฐ มี 3 อย่างที่ต้องแก้ไข คือ คน (ราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ) ขาดคน ขาดทรัพยากร น่าจะมีเวทีที่สามารถวิเคราะห์ได้ว่าคนที่จะมาอยู่ในระดับอำเภอเป็นใคร ทำหน้าที่อะไร อย่างไร พอได้คนก็จะเป็นกฎหมายที่ออกมาเชื่อมคนที่จะต้องทำอะไร แนวทางการบริหารจัดการของคน ๆ นั้นจะต้องทำอะไรก่อน รู้ตรงนี้ก่อนถึงจะมายังข้อกฎหมายที่ต้องปรับปรุงแก้ไข กฎหมายที่ว่าจะสามารถสอดคล้องหรือเชื่อมโยงกับท้องถิ่น ซึ่งมีคนและทรัพยากรอยู่แล้วให้ท้องถิ่นขับเคลื่อนเข้ามาร่วมในบริบทของภูมิภาคอย่างไรในการแก้ไขปัญหาภัยต่าง ๆ เนื่องจากที่ผ่านมาแม้ว่าระดับจังหวัดจะทำได้ดี แต่เมื่อจะขับเคลื่อนในระดับอำเภอกับขาดแคลนทรัพยากร

ประเด็น	ความคิดเห็น
	2) กลไกภาคประชาชน 80 เปอร์เซนต์ของการแก้ไขปัญหาจะประสบความสำเร็จ ส่วนกลไกภาครัฐ 20 เปอร์เซนต์ กลไกภาคประชาชน มี 3 อย่างที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหา (1) โครงสร้างของภาคประชาชน (2) กฎหมาย (3) งบประมาณ ประเทศไทยเป็นเพียงไม่กี่ประเทศที่ราชการส่วนกลางมีงบประมาณไว้ที่ส่วนกลางมากที่สุด มีศูนย์ราชการใหญ่สุด แต่คนที่ขับเคลื่อนแก้ไขปัญหาในประเทศถ้าในประเด็นเรื่องภัยต่าง ๆ ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เพราะ 20 กระทรวงมีอาสาสมัครของแต่ละกระทรวง สุดท้ายโครงสร้างนี้ไม่มีกฎหมายรองรับที่ชัดเจน การขับเคลื่อนขาดประสิทธิภาพตั้งแต่ต้น หากสามารถสร้างโครงสร้างของประชาชนให้มีกฎหมายรองรับ มีหน้าที่ชัดเจน และให้งบประมาณ จะทำให้เกิดภาคประชาชนช่วยเหลือกันเองเมื่อประสบภัย ■ เมื่อคนและงบประมาณไม่เพิ่ม กรม ปก. จะต้องทำระบบเทคโนโลยีให้ดีขึ้น เข้ามาช่วยให้มากเป็นระบบป้องกันเตือนภัย จับมือกับภาคส่วนอื่นที่มีความทันสมัยและความพร้อมทางด้านเทคโนโลยี ระบบดิจิทัล เช่น มีเครื่องวัดภูมิอากาศ วัดระดับน้ำในอ่างเก็บน้ำเตือนภัยล่วงหน้าก่อน 24 ชั่วโมง หรือคนไม่ให้ แต่งานมากขึ้น ก็ต้องเพิ่มงบประมาณให้กับเจ้าหน้าที่ต้องรับภาระมากขึ้น ค่าทำงานล่วงเวลา รถ เครื่องไม้เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพให้ใช้ประโยชน์ได้ ■ เรื่องซ่อมแผนต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก เป็นเรื่องที่สำคัญ ดังนั้น กรมควรเพิ่มงบประมาณในส่วนนี้ เพราะเมื่อเกิดฉุกเฉินก็ไม่สามารถไล่ตามดูวิดีโอทัน ถ้าไม่ให้กำลังคน อุปกรณ์น้อย ก็ต้องให้งบประมาณในการซ่อมแผน และบางหน่วยไม่มีงบประมาณมากนัก เช่น กรมอุตุนิยมวิทยาจะทำสถานีวัดน้ำฝน ต้องใช้วิธีการตัดขวดโค้กแล้วไปลองน้ำฝนมีตัววัด และให้รายงานทุก 6 ชั่วโมง แต่ความแม่นยำได้ระดับหนึ่งเท่านั้น ข้อมูลไม่มีใครเตือนได้ดีไปกว่า ปก. ในภาพใหญ่ ■ กรม ปก. ควรมี application ของตนเอง จะช่วยในเรื่องการลดความเสี่ยง ทำระบบเทคโนโลยีให้ดีขึ้น อาจลงทุนร่วมภาคีกับกระทรวงดิจิทัล มีระบบสัญญาณที่ดูได้ไกล ๆ วัดอุณหภูมิ วัดความชื้น วัดปริมาณน้ำฝน มีกล้อง CCTV วัดระดับน้ำได้ เขียนโปรแกรมออกมาใช้ เอาคนของกรมที่มีความรู้เรื่องนี้มาช่วยในพื้นที่ จะเป็นประโยชน์มากขึ้น หากจะทำเชิงรุก เครื่องจักรมีดีจริง แต่ถึงเวลาก็ต้องมีการซ่อมบำรุง ■ เมื่อมีศูนย์ปฏิบัติการที่สามารถ monitor ได้ โดยกรม ปก. และ สก. ต้องคุยกัน โดย ปก. เป็นเจ้าภาพ แต่ให้ท้องถิ่นเป็นเจ้ามือตั้งศูนย์เตือนภัยจังหวัดที่เป็นดิจิทัล โดยเฉพาะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจของท้องถิ่นควรนำมาใช้กับสิ่งนี้ อาจให้ศูนย์ฯ นี้

ประเด็น	ความคิดเห็น
	อยู่ที่ อบจ. และหากมีเทศบาลไหนอยู่ตรงลุ่มน้ำสาขาที่เกิดภัยพิบัติเรื่องน้ำท่วมก็ไปตั้งสาขาที่นั่นเป็นศูนย์อำนวยการสาขา ส่งเจ้าหน้าที่สักคนไปดูแล การใช้คนก็จะน้อยลง ซึ่งต่างประเทศไปในแนวนี้ ■ มีหลักสูตรอบรมจำนวนมาก แต่ยังไม่ครอบคลุม ไม่ควรเป็นหลักสูตรโครงการเหมารวม แต่ควรเป็นหลักสูตรเฉพาะประเภทภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่เฉพาะนั้น ๆ และไม่ใช่คนภายนอกอย่างเดียว คน ปก.เองก็ต้องอบรมสิ่งเหล่านี้ ■ ในต่างประเทศในงบประมาณในการป้องกันเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ประเทศไทย ใช้ไปกับการสงเคราะห์ ทั้งที่ทรัพยากรในพื้นที่มีทั้งคน มูลนิธิ ท้องถิ่น สามารถช่วยกันฝึกซ้อมกันได้ ■ คณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นสิ่งที่มีอยู่ แต่ขาดการขับเคลื่อน ที่การตกลึกมาจากกฎหมายลักษณะการปกครองท้องถิ่นมาแล้ว พยายามบริหารจัดการแก้ไขปัญหภายในหมู่บ้าน แต่คณะกรรมการชุดนี้ไม่ถูกขับเคลื่อน เพราะกระทรวงต่าง ๆ ก็ดึงงบประมาณไปทำอาสาสมัครของตนเอง สุดท้ายคณะกรรมการหมู่บ้านไม่มีงบประมาณให้ขับเคลื่อนแม้ว่าจะมีมาเป็น 20 ปีแล้ว จึงมีความพยายามทำโครงการเช่น ตำบลละ 5 ล้านบาท หมู่บ้านละ 5 แสนบาท เป็นการสั่งการตามนโยบาย ■ กรมควรมีการประเมินด้วยว่าพนักงานป้องกันฯ ต้องการการสนับสนุนอะไรบ้าง เช่น พนักงานดับเพลิงมี 10 คน แต่ตั้งบให้ตัดชุดได้ชุดเดียว

4.5 จังหวัดกาญจนบุรี

4.5.1 บริบทของพื้นที่

สภาพภูมิศาสตร์ จังหวัดกาญจนบุรีมีภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นป่ามีทั้งป่าโปร่งและป่าดงดิบ มีแม่น้ำสำคัญสองสายคือ แม่น้ำแควใหญ่ และแม่น้ำแควน้อย ซึ่งไหลมาบรรจบรวมกันเป็นแม่น้ำแม่กลองที่บริเวณอำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรีประกอบด้วยทิวเขา หุบเขา และที่ราบลุ่มแม่น้ำ พื้นที่ทางด้านทิศเหนือและทิศตะวันตกเป็นเทือกเขาแล้วค่อย ๆ ลาดลงมาทางด้านทิศใต้และทิศตะวันออก ทางทิศเหนือและทิศตะวันตก เป็นป่าไม้ และภูเขา ทิศตะวันออกเฉียงเหนือและบางส่วนทางทิศเหนือเป็นที่ราบกว้างใหญ่ สลับกับเนินเขาเตี้ย ๆ แต่แห้งแล้ง ทิศตะวันออกเฉียงใต้และตอนกลางของจังหวัดเป็นบริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำ มีความอุดมสมบูรณ์ จังหวัดกาญจนบุรีแบ่งออกได้เป็น 3 เขต หลัก ๆ ได้แก่

- เขตภูเขาและที่สูง ได้แก่ พื้นที่ทางด้านทิศเหนือของจังหวัด มีเทือกเขาต่อเนื่องจากเทือกเขาถนนธงชัย ถัดลงไป ทางด้านตะวันตกเป็นเทือกเขาตะนาวศรีซึ่งเป็นเส้นกั้นพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับสหภาพเมียนมา ทอดยาวลงไปทางทิศใต้และถือว่าเป็นแหล่งกำเนิดต้นน้ำลำธารของจังหวัด บริเวณอำเภอทองผาภูมิ อำเภอสังขละบุรี อำเภอศรีสวัสดิ์ และอำเภอไทรโยค

- เขตที่ราบลูกฟูก ได้แก่ พื้นที่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของจังหวัด ซึ่งลักษณะเป็นที่ราบเชิงเขา สลับเนินเตี้ย ๆ บริเวณอำเภอเลาขวัญ อำเภอบ่อพลอย อำเภอหนองปรือ อำเภอห้วยกระเจา และบางส่วนของอำเภอพนมทวน

- เขตที่ราบลุ่มแม่น้ำ ได้แก่ พื้นที่ทางด้านทิศใต้มีลักษณะเป็นที่ราบ ดินมีความอุดมสมบูรณ์บริเวณอำเภอท่าม่วง อำเภอท่ามะกา อำเภอเมือง และบางส่วนของอำเภอพนมทวน

ภาพที่ 4.5 แผนที่จังหวัดกาญจนบุรี



ตารางที่ 4.24 ระยะทางและระยะเวลาการเดินทางจากอำเภอเมืองกาญจนบุรีไปอำเภออื่น ๆ

อำเภอ	ระยะทางจากอำเภอเมือง	ระยะเวลาการเดินทางจากอำเภอเมือง
อำเภอไทรโยค	50 กิโลเมตร	51 นาที
อำเภอสังขละบุรี	215 กิโลเมตร	3 ชั่วโมง 15 นาที
อำเภอบ่อพลอย	45 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 12 นาที
อำเภอพนมทวน	24 กิโลเมตร	42 นาที
อำเภอเลาขวัญ	98 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 40 นาที
อำเภอด่านมะกอก	30 กิโลเมตร	37 นาที
อำเภอทองผาภูมิ	145 กิโลเมตร	2 ชั่วโมง
อำเภอศรีสวัสดิ์	130 กิโลเมตร	2 ชั่วโมง 41 นาที
อำเภอหนองปรือ	75 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 20 นาที
อำเภอห้วยกระเจา	60 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง
อำเภอด่านมะขามเตี้ย	13 กิโลเมตร	23 นาที
อำเภอด่านมะขามเตี้ย	30 กิโลเมตร	40 นาที

หมายเหตุ: ข้อมูลระยะทางจากอำเภอเมืองไปยังอำเภออื่น ๆ คำนวณระยะเวลาโดยเฉลี่ยจาก google.com/maps

สภาพการปกครอง จังหวัดกาญจนบุรีแบ่งเขตการปกครองออกเป็นอำเภอ 13 อำเภอ ตำบล 95 แห่ง และหมู่บ้าน 959 แห่ง ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลเมือง 2 แห่ง เทศบาลตำบล 47 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 72 แห่ง โดยมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 4.25 การแบ่งเขตการปกครองจังหวัดกาญจนบุรี³⁰

หน่วย: แห่ง

	อำเภอ	การแบ่งเขตการปกครอง				
		ตำบล	หมู่บ้าน	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	อบต.
1	อำเภอเมือง	11	98	1	2	9
2	อำเภอด่านมะขามเตี้ย	13	107	-	9	8
3	อำเภอท่ามะกา	16	150	1	8	12
4	อำเภอพนมทวน	8	89	-	5	5
5	อำเภอไทรโยค	7	53	-	3	6
6	อำเภอด่านมะขามเตี้ย	4	38	-	1	4
7	อำเภอบ่อพลอย	6	74	-	2	6
8	อำเภอทองผาภูมิ	7	42	-	4	4
9	อำเภอศรีสวัสดิ์	6	31	-	2	5
10	อำเภอห้วยกระเจา	4	66	-	2	2
11	อำเภอสี่ลหะบุรี	3	19	-	1	3
12	อำเภอหนองปรือ	3	39	-	3	1
13	อำเภอเลาขวัญ	7	71	-	2	7
รวมทั้งสิ้น		95	959	2	47	72

สภาพภูมิสังคม จำนวนประชากรของจังหวัดกาญจนบุรี ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2560 รวมทั้งสิ้น 887,979 คน จำแนกเป็นประชากรชาย 887,979 คน และประชากรหญิง 441,717 คน คิดเป็นความหนาแน่นต่อตารางกิโลเมตรคือ 45.58 คน ต่อตารางกิโลเมตร ซึ่งข้อมูลจำนวนประชากรของจังหวัดกาญจนบุรี จำแนกตามเพศ ความหนาแน่นของประชาชน และจำนวนบ้าน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 – 2560 ดังตาราง

³⁰ แผนพัฒนาจังหวัดกาญจนบุรี.

ตารางที่ 4.26 จำนวนประชากรของจังหวัดกาญจนบุรี³¹

หน่วย: คน

รายการข้อมูล	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560
ประชากรรวม	848,198	882,146	885,112	887,979
ประชากรชาย	425,132	443,772	445,113	446,262
ประชากรหญิง	423,066	438,374	439,999	441,717
เนื้อที่ (ตร.กม.)	19,483	19,483	19,483	19,483
ความหนาแน่น ต่อ ตร.กม.	43.53	45.28	45.43	45.58
จำนวนบ้าน	316,924	323,122	329,267	334,841

บริบทเฉพาะของพื้นที่ที่ส่งผลต่อการจัดการสาธารณสุข จังหวัดกาญจนบุรีมีภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นป่ามีทั้งป่าโปร่งและป่าดงดิบ มีแม่น้ำสำคัญสองสายคือ แม่น้ำแควใหญ่ และแม่น้ำแควน้อย ซึ่งไหลมาบรรจบรวมกันเป็นแม่น้ำแม่กลองที่บริเวณอำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรีประกอบด้วยทิวเขา หุบเขา และที่ราบลุ่มแม่น้ำ พื้นที่ทางด้านทิศเหนือและทิศตะวันตกเป็นเทือกเขาแล้วค่อย ๆ ลาดลงมาทางด้านทิศใต้และทิศตะวันออก ทางทิศเหนือและทิศตะวันตก เป็นป่าไม้ และภูเขา ทิศตะวันออกเฉียงเหนือ และบางส่วนทางทิศเหนือเป็นที่ราบกว้างใหญ่สลับกับเนินเขาเตี้ย ๆ แต่แห้งแล้ง ทิศตะวันออกเฉียงใต้ และตอนกลางของจังหวัดเป็นบริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำมีความอุดมสมบูรณ์ จังหวัดกาญจนบุรีแบ่งออกได้เป็น 3 เขต หลัก ๆ ได้แก่

- เขตภูเขาและที่สูง ได้แก่ พื้นที่ทางด้านทิศเหนือของจังหวัด มีเทือกเขาต่อเนื่องจากเทือกเขาถนนธงชัย ถัดลงไป ทางด้านตะวันตกเป็นเทือกเขาตะนาวศรีซึ่งเป็นเส้นกั้นพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับสหภาพเมียนมา ทอดยาวลงไปทางทิศใต้และถือว่าเป็นแหล่งกำเนิดต้นน้ำลำธารของจังหวัด บริเวณอำเภอทองผาภูมิ อำเภอสังขละบุรี อำเภอศรีสวัสดิ์ และอำเภอไทรโยค

- เขตที่ราบลูกฟูก ได้แก่ พื้นที่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของจังหวัด ซึ่งลักษณะเป็นที่ราบเชิงเขา สลับเนินเตี้ย ๆ บริเวณอำเภอเลาขวัญ อำเภอบ่อพลอย อำเภอหนองปรือ อำเภอห้วยกระเจา และบางส่วนของอำเภอพนมทวน

- เขตที่ราบลุ่มแม่น้ำ ได้แก่ พื้นที่ทางด้านทิศใต้มีลักษณะเป็นที่ราบ ดินมีความอุดมสมบูรณ์บริเวณอำเภอท่าม่วง อำเภอท่ามะกา อำเภอเมือง และบางส่วนของอำเภอพนมทวน

สภาวะอากาศทั่วไปของจังหวัดกาญจนบุรีอยู่ภายใต้อิทธิพลของมรสุม 2 ชนิด คือ มรสุมตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งพัดจากทิศตะวันออกเฉียงเหนือปกคลุมในช่วงฤดูหนาว ทำให้จังหวัดกาญจนบุรีประสบกับสภาวะหนาวเย็นและแห้ง กับมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ซึ่งพัดปกคลุมในช่วงฤดูฝน ทำให้มีฝนและอากาศชุ่มชื้น

³¹ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, จำนวนประชากรจากการทะเบียน ชาย หญิง เนื้อที่ ความหนาแน่น และบ้าน จำแนกตามภาค และจังหวัด พ.ศ. 2551-2560 <<http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/08.aspx>> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2561.

ฤดูหนาว เริ่มตั้งแต่กลางเดือนตุลาคมถึงกลางเดือนกุมภาพันธ์ ซึ่งเป็นฤดูมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ บริเวณความกดอากาศสูงจากประเทศจีนที่มีคุณสมบัติเย็น และแห้งจะแผ่ลงมาปกคลุมประเทศไทยในช่วงนี้ แต่เนื่องจากจังหวัดกาญจนบุรีอยู่ในภาคกลางอิทธิพลของบริเวณความกดอากาศสูงจากประเทศจีนที่แผ่ลงมาปกคลุมในช่วงฤดูหนาวจะช้ากว่าภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทำให้มีอากาศหนาวเย็นช้ากว่าสองภาคดังกล่าว โดยเริ่มมีอากาศหนาวประมาณกลางเดือนพฤศจิกายน เป็นต้นไป ฤดูร้อน เริ่มเมื่อมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือสิ้นสุดลง คือ ประมาณกลางเดือนกุมภาพันธ์ถึงกลางเดือนพฤษภาคม ในระยะนี้ จะมีหย่อมความกดอากาศต่ำ เนื่องจากความร้อนปกคลุมประเทศไทยตอนบนทำให้มี อากาศร้อนอบอ้าวทั่วไป โดยมีอากาศร้อนจัดในเดือนเมษายน ฤดูฝน เริ่มตั้งแต่กลางเดือนพฤษภาคมถึงกลางเดือนตุลาคม เป็นช่วงที่มรสุมตะวันตกเฉียงใต้พัดปกคลุมประเทศไทย ร่องความกดอากาศต่ำที่พัดผ่านบริเวณภาคใต้ของประเทศไทย จะเลื่อนขึ้นมาพัดผ่านบริเวณภาคกลางและภาคเหนือเป็นลำดับในระยะนี้ ทำให้มีฝนตกชุกขึ้นตั้งแต่กลางเดือนพฤษภาคมเป็นต้นไป เดือนกันยายนเป็นเดือนที่มีฝนตกชุกมากที่สุดในรอบปีและเป็นช่วงที่มีความชื้นสูง

อุณหภูมิจังหวัดกาญจนบุรีอยู่บริเวณตอนกลางของประเทศและมีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ดอน มีที่ราบลุ่มอยู่บ้าง เป็นบางส่วนและมีเทือกเขาเป็นแนวทางด้านตะวันตก จึงมีอุณหภูมิค่อนข้างสูงและอากาศร้อนอบอ้าวมากในฤดูร้อน ส่วนในฤดูหนาวไม่หนาวจัดมากนัก เว้นแต่บริเวณแถบเทือกเขาซึ่งเป็นป่าที่บอบอากาศจะหนาวเย็นมากกว่าโดยเฉพาะทางตอนบนของจังหวัด

จังหวัดกาญจนบุรีมีพื้นที่กว้างขวางและมีสภาพภูมิประเทศแตกต่างกัน ทำให้มีปริมาณฝนต่างกัน โดยพื้นที่บริเวณเทือกเขาด้านตะวันตกมีฝนชุกและมีปริมาณฝนรวมตลอดปีมากกว่า 1600 มิลลิเมตร โดยเฉพาะบริเวณอำเภอทองผาภูมิและอำเภอสี่สังขบุรีมีฝนชุกและมีปริมาณฝนมากกว่าพื้นที่อื่น ๆ ปริมาณฝนรวมตลอดปีปกติอยู่ระหว่าง 1600-2000 มิลลิเมตร และจากอิทธิพลของแนวเทือกเขานี้ทำให้พื้นที่ราบทางด้านตะวันออกของจังหวัดเป็นพื้นที่อับฝนจึงมีฝนน้อยกว่า ปริมาณฝนรวมตลอดปีส่วนใหญ่น้อยกว่า 1200 มิลลิเมตร สำหรับตอนกลางของจังหวัดมีฝนรวมตลอดปีประมาณ 1200-1600 มิลลิเมตร ปริมาณฝนตลอดปี 1056.4 มิลลิเมตร และมีฝนตก 111 วัน สำหรับเดือนที่มีฝนตกมากที่สุดในจังหวัดคือ เดือนกันยายน มีปริมาณฝนเฉลี่ย 220.5 มิลลิเมตร และมีฝนตก 18 วัน ปริมาณฝนมากที่สุด 1 วัน วัดได้ 165.5 มิลลิเมตร เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2556

จังหวัดกาญจนบุรียังเป็นที่ตั้งของเขื่อนที่สำคัญของประเทศไทย โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้สร้างเขื่อนกักเก็บน้ำไว้ใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้า 3 เขื่อน ได้แก่ เขื่อนศรีนครินทร์ในพื้นที่อำเภอทองผาภูมิ เขื่อนศรีนครินทร์ในอำเภอศรีสวัสดิ์ และเขื่อนท่าทุ่งนาในพื้นที่อำเภอเมือง และกรมชลประทานยังได้สร้างเขื่อนชลประทานเพื่อการเกษตรอีก 1 แห่ง ได้แก่ เขื่อนแม่กลองในพื้นที่อำเภอด่านมะขามเตี้ย

จากข้อมูลพื้นที่ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าจังหวัดกาญจนบุรีเป็นพื้นที่ที่มีความแตกต่างหลากหลายของภัยในระดับหนึ่ง กล่าวคือ มีทั้งพื้นที่ป่ามีแหล่งน้ำอุดมสมบูรณ์ ขณะเดียวกันก็พบว่ามีพื้นที่ที่ทางไกลระบบชลประทาน ยังต้องเผชิญกับภาวะขาดแคลนน้ำในพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้มี

ปัญหาเรื่องขยะ มลภาวะทางอากาศ ทำยที่สุดพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรีเป็นพื้นที่ที่มีรอยเลื่อนเจดีย์สามองค์ พาดผ่านอำเภอทองผาภูมิ และอำเภอส่งขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ในแนวทิศตะวันตกเฉียงเหนือ-ตะวันออกเฉียงใต้ มีความยาวประมาณ 60 กิโลเมตร ซึ่งทำให้ต้องมีการเตรียมความพร้อมในการป้องกันเหตุแผ่นดินไหวด้วยเช่นกัน

4.5.2 สถานการณ์สาธารณภัยในพื้นที่

อาจกล่าวได้ว่าพื้นที่ในโซนนี้เป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงจากมีความเสี่ยงภัยจากภัยจากการคมนาคม และขนส่ง วาตภัย อุทกภัยและดินโคลนถล่ม ภัยแล้ง อัคคีภัย ภัยหนาว ภัยจากโรคแมลง สัตว์ และศัตรูพืช ภัยจากไฟฟ้า และหมอกควัน ภัยจากแผ่นดินไหวและอาคารถล่ม ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน ทั้งประชาชนและของรัฐในแต่ละปีมีมูลค่าสูง นอกจากนี้ในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี ยังมีภัยที่อาจเกิดขึ้นจากแผ่นดินไหวเนื่องจากในพื้นที่มีรอยเลื่อนศรีสวัสดิ์ รอยเลื่อนด่านเจดีย์สามองค์ที่ทอดตัวผ่านเข้ามาอยู่ในเขตพื้นที่

ตารางที่ 4.27 ข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัยจังหวัดกาญจนบุรี

อำเภอ	ภัยแล้ง	อัคคีภัย	วาตภัย	น้ำป่าไหลหลาก	ดินโคลนถล่ม	อุทกภัย	รวมพื้นที่เสี่ยงภัย
เมือง	√	√	√	√	√	√	6
ท่ามะกา	√		√			√	3
ท่าม่วง	√	√	√			√	4
พนมทวน	√	√	√				3
บ่อพลอย	√	√	√	√		√	5
ทองผาภูมิ				√	√	√	3
ไทรโยค				√	√	√	3
ศรีสวัสดิ์			√	√		√	3
สังขละบุรี		√	√	√	√	√	5
หนองปรือ	√	√		√		√	4
เลาขวัญ	√	√	√			√	4
ด่านมะขามเตี้ย			√			√	2
ห้วยกระเจา	√		√			√	3
รวม	8	7	10	7	4	11	48

ระดับความเสี่ยงภัยในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี จากแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. 2558 ได้มีการดำเนินการวิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้เกิดความเสี่ยง ทำให้สามารถจัดประเภทภัยและการประเมินความเสี่ยงสาธารณภัยของจังหวัดกาญจนบุรี สามารถจัดแบ่งได้ตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.28 ระดับความเสี่ยงภัยในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี

ประเภทภัย	ระดับความเสี่ยง	ระดับความรุนแรง	ระดับการบริหารจัดการ	ระดับความล่าช้า
อุทกภัย	สูง	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง
น้ำป่าไหลหลาก/ดินโคลนถล่ม	ปานกลาง	ต่ำ	ปานกลาง	ต่ำ
วาตภัยจากพายุหมุนเขตร้อน	สูง	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง
ภัยแล้ง	สูง	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง
อัคคีภัย	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง
แผ่นดินไหว	ต่ำ	ต่ำ	ปานกลาง	ต่ำ
ภัยจากอุบัติเหตุจราจรทางถนน	สูง	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง
ภัยจากอากาศยาน	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง
ภัยจากไฟฟ้าและหมอกควัน	ปานกลาง	น้อย	ปานกลาง	ปานกลาง
ภัยจากสารเคมีและวัตถุอันตราย	ต่ำ	ต่ำ	ปานกลาง	ต่ำ
ภัยจากโรคระบาดจากมนุษย์	ปานกลาง	ต่ำ	ปานกลาง	ปานกลาง
ภัยจากโรคแมลงศัตรูพืช	ปานกลาง	ต่ำ	ปานกลาง	ปานกลาง
ภัยจากโรคระบาดสัตว์	ปานกลาง	ต่ำ	ปานกลาง	ปานกลาง
ภัยจากเทคโนโลยีสารสนเทศ	ต่ำ	ต่ำ	ปานกลาง	ต่ำ

กล่าวโดยสรุป พื้นที่จังหวัดกาญจนบุรีเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงจากอุทกภัย วาตภัยจากพายุหมุนเขตร้อน ภัยแล้ง ภัยจากอุบัติเหตุจราจรทางถนน ซึ่งนำไปสู่ความจำเป็นที่จะต้องออกแบบแนวทางในการป้องกันภัยเหล่านี้ต่อไป

4.5.3 กลไกการจัดการสาธารณภัยในพื้นที่

จากข้อมูลข้างต้นสภาพพื้นที่ที่มีขนาดใหญ่ มีความห่างไกลของแต่ละอำเภอ ประกอบกับพื้นที่ที่มีสภาพเป็นป่าเขา มีลักษณะภัยที่มีความถี่สูง อาทิ อุทกภัย วาตภัยจากพายุหมุนเขตร้อน ภัยแล้ง ภัยจากอุบัติเหตุจราจรทางถนน เป็นต้น นำไปสู่การจัดแบ่งพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ดังต่อไปนี้

4.5.3.1 กลไกและตัวแสดงหลัก

กลไกในระดับภาค จังหวัดกาญจนบุรีอยู่ภายใต้เขตพื้นที่รับผิดชอบของศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 2 จังหวัดสุพรรณบุรี ซึ่งรับผิดชอบใน 4 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดนครปฐม และจังหวัดราชบุรี

กลไกในระดับจังหวัด โครงสร้างในระดับภูมิภาคนี้ จะมีอยู่ด้วยกันในทุกจังหวัด ได้แก่ โครงสร้างสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด กระนั้น ด้วยความที่พื้นที่มีความถี่ของภัยสูง และเป็นภัยระดับ 3 ทำให้ที่ผ่านมามีการพิจารณาถึงการกำหนดให้มีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสาขาขึ้นเพื่อความทั่วถึงในการดำเนินการบริหารจัดการภัยในพื้นที่ อาจกล่าวได้ว่า เมื่อจัดแบ่งหน่วยงานส่วนภูมิภาคที่ดูแลประเด็นด้านภัยในจังหวัดกาญจนบุรีนั้น จะสามารถจัดแบ่งได้ตามพื้นที่ที่รับผิดชอบได้ดังต่อไปนี้

(1) สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งรับผิดชอบพื้นที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอท่าม่วง อำเภอท่ามะกา อำเภอด่านมะขามเตี้ย อำเภอพนมทวน อำเภอบ่อพลอย อำเภอหนองปรือ อำเภอห้วยกระเจา อำเภอเลาขวัญ อำเภอไทรโยค และอำเภอศรีสวัสดิ์

(2) สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสาขาทองผาภูมิ รับผิดชอบพื้นที่ 2 อำเภอ ได้แก่ อำเภอทองผาภูมิ และอำเภอสังขละบุรี

ทั้งนี้ การจัดแบ่งดังกล่าวเพื่อให้เกิดความสามารถในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสาขา

กลไกในระดับอำเภอและกลไกในระดับท้องถิ่น กลไกการดำเนินการในระดับอำเภอและระดับท้องถิ่นนั้นจะมีความคล้ายคลึงกันในทุกพื้นที่ เนื่องจากแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้มีกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ

องค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่ จากแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2558 บัญชีรายชื่อองค์กรสาธารณกุศล ในจังหวัดเชียงราย พบว่ามีจำนวนองค์กรทั้งหมด 14 องค์กร ได้แก่

ตารางที่ 4.29 รายชื่อองค์กรสาธารณกุศลในจังหวัดกาญจนบุรี

	ชื่อหน่วยงาน	ที่อยู่
1.	มูลนิธิพิทักษ์กาญจน์	อำเภอเมืองกาญจนบุรี
2.	มูลนิธิมิราเคิลออฟไลฟ์	อำเภอท่าม่วง
3.	มูลนิธินาคราชลูกแกกาญจนบุรี	อำเภอท่ามะกา
4.	สมาคมกู้ภัยบ่อพลอย (ศิษย์พระแสงธรรม)	อำเภอบ่อพลอย
5.	มูลนิธิกู้ภัยกาญจนบุรี (อ.ห้วยกระเจา)	อำเภอห้วยกระเจา
6.	มูลนิธิกู้ภัยกาญจนบุรี (อ.ไทรโยค)	อำเภอไทรโยค
7.	มูลนิธิขุนรัตนารุช	อำเภอท่าม่วง

4.5.3.2 สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดกาญจนบุรีมีโครงสร้างองค์กรแบ่งเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ กลุ่มงานยุทธศาสตร์และการจัดการ ฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ ฝ่ายส่งเสริมและช่วยเหลือผู้ประสบภัย อีกทั้งในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรียังมีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดกาญจนบุรี สาขาทองผาภูมิ โดยมีการแบ่งพื้นที่รับผิดชอบ กล่าวคือ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดกาญจนบุรี สาขาทองผาภูมิ รับผิดชอบพื้นที่อำเภอ 2 อำเภอ ได้แก่ อำเภอทองผาภูมิ และอำเภอส่งขละบุรี และอำเภออื่น ๆ ในจังหวัดกาญจนบุรี อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดกาญจนบุรี

ในปัจจุบันข้อมูลอัตรากำลังบุคลากรกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ณ วันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดกาญจนบุรีและสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดกาญจนบุรี สาขาทองผาภูมิ มีอัตรากำลังที่เป็นข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานราชการ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.30 อัตรากำลังของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดกาญจนบุรี³²

หน่วย: คน

หน่วยงาน	ข้าราชการ		พนักงานราชการ		ลูกจ้างประจำ
	ปฏิบัติ	กรอบ	ปฏิบัติ	กรอบ	
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดกาญจนบุรี	12	16	10	10	4
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดกาญจนบุรี สาขาทองผาภูมิ	2	5	-	2	1

4.5.4 บทสรุปข้อความเห็นต่อการจัดการสาธารณภัยในพื้นที่

บทสรุปข้อความเห็นต่อการจัดการสาธารณภัยในพื้นที่เป็นการสรุปประเด็นจากการสัมภาษณ์เชิงลึก รองผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดกาญจนบุรี และหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดกาญจนบุรี สาขาทองผาภูมิ เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2561 รวมไปถึงการประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 1 และกลุ่มที่ 2 จังหวัดกาญจนบุรี เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2561 โดยมีรายละเอียดดังนี้

³² กองการเจ้าหน้าที่ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.

4.5.4.1 สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

ประเด็น	ความคิดเห็น
(1) โครงสร้าง	
- สภาพปัจจุบัน	N/A
- ปัญหาและข้อจำกัด	N/A
- ข้อเสนอแนะ	N/A
(2) ระบบงาน	
- สภาพปัจจุบัน	N/A
- ปัญหาและข้อจำกัด	N/A
- ข้อเสนอแนะ	■ ปภ.จังหวัดควรมีการประกาศพื้นที่ประสบภัยให้เร็ว เพื่อช่วยเหลือเยียวยาได้อย่างรวดเร็ว ■ กรณีบ้านเรือนที่ไม่มีบ้านเลขที่ เพราะปัญหาเรื่องเอกสารสิทธิ์ ควรหาแนวทางการช่วยเหลือ เยียวยา ที่เหมาะสม เนื่องจากช่องทางปกติไม่สามารถดำเนินการได้
(3) ทรัพยากร: บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะ	
- สภาพปัจจุบัน	N/A
- ปัญหาและข้อจำกัด	■ เครื่องมืออุปกรณ์ของ ปภ. ส่วนใหญ่ช่วยเหลือเรื่องภัยขนาดใหญ่ ในขณะที่ภัยเล็กในพื้นที่จำนวนมาก ไม่สามารถใช้อุปกรณ์เหล่านี้ได้
- ข้อเสนอแนะ	■ ปภ. ควรจัดสรรงบประมาณช่วยเหลือให้กับพื้นที่ที่เกิดเหตุได้ทันที
(4) การประสานงานในระดับพื้นที่	
- สภาพปัจจุบัน	■ เมื่อเกิดเหตุจะประสานหน่วยต่าง ๆ และประสานขอเครื่องมือจากศูนย์ ปภ.เขตที่จังหวัดสุพรรณบุรีเข้ามาช่วย หากเกินกำลัง/ไม่มีทรัพยากรเพียงพอ ■ การซ้อมแผนระดับจังหวัด จะเรียกหน่วยงานในพื้นที่ที่เป็นภาคเอกชนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาคุยร่วมกัน เพื่อให้เกิดการซ้อมแผนตามความจำเป็นของพื้นที่ เช่น ทางน้ำ จะซ้อมกันทั้ง 3 จังหวัด ดันทาง-กลางทาง-ปลายทาง

ประเด็น	ความคิดเห็น
	(กาญจนบุรี-ราชบุรี-สมุทรสงคราม) โดยผู้ว่าฯ จะเป็นคนดูทิศทางการซ่อมระดับ ภัยขนาดไหน อย่างน้อย 1 ครั้งในระดับใหญ่ ■ ใช้ทั้งไลน์และโทรศัพท์ มีผู้ที่ยากส่งข่าวและแจ้งข่าวตลอด โดยเฉพาะกรณี การระบายน้ำ ■ ปก.จังหวัดสนับสนุนวิทยากร เสนอโครงการ ให้กับ อปพร. ในระดับท้องถิ่น
- ปัญหาและข้อจำกัด	■ ข้อติดขัดเรื่องข้อมูลจากหน่วยอื่น ๆ
- ข้อเสนอแนะ	N/A

4.5.4.1 สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด สาขา

ประเด็น	ความคิดเห็น
(1) โครงสร้าง	
- สภาพปัจจุบัน	■ มี ปก.สาขาเดียวคือ ปก.สาขาทองผาภูมิ ■ จังหวัดกาญจนบุรีมีพื้นที่ที่มีลักษณะกว้าง ตะวันตกไปตะวันออก ■ คูแล 2 อำเภอ คือ อ.ทองผาภูมิ กับ อ.สังขละบุรี ■ ตามหลักคิดเดิมในการแบ่งพื้นที่สาขา น่าจะมาจากศาลากลางจังหวัดไปพื้นที่ อำเภอนั้น ๆ และสถิติการเกิดสาธารณภัย ■ เป็นหน่วยที่ขึ้นตรงกับ ปก.จังหวัด ทำหน้าที่คอยประสานในพื้นที่ ■ ทองผาภูมิกับสังขละบุรีมีท้องถิ่นรวม 10 แห่ง ■ เป็นงานสนับสนุนตามบทบาทหน้าที่ เพราะ พ.ร.บ. ป้องกันฯ พ.ศ. 2550 มุ่งเน้นไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นส่วนมาก เพื่อสนับสนุนการทำงาน ให้ติดขัดน้อยลง ■ งานที่ทำได้มากคือ งานประชาสัมพันธ์ พยายามลงพื้นที่ให้ความรู้กับประชาชน ในพื้นที่ การฝึกซ้อม เป็นลักษณะการเข้าพื้นที่ก่อนเกิดเหตุ โดยเฉพาะพื้นที่เสี่ยง เช่น ไปกับอำเภอเคลื่อนที่ ■ โครงการที่สนับสนุน CBDRM จากจังหวัด การจัดการโดยชุมชนเป็นฐานในเรื่อง การบรรเทาสาธารณภัย

ประเด็น	ความคิดเห็น
- ปัญหาและข้อจำกัด	2 อำเภอที่ดูแลพื้นที่ใกล้เคียงกันมาก และเข้าพื้นที่ประมาณ 100 กว่ากิโลเมตร พื้นที่เป็นภูเขา - พื้นที่ห่างไกล ติดต่อประสานงานลำบาก เดินทางไปมาได้ช้า ส่งผลต่อการทำความเข้าใจความคุ้นเคยกับพื้นที่เพราะกว่าที่จะเดินทางไปแต่ละท้องถิ่นก็ต้องใช้เวลากรณีพื้นที่ที่ห่างไกล การประสานงานจะยิ่งยากขึ้น - ตัวอย่างจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ไม่มี ปก.สาขา พื้นที่ห้วยท้าย 200 กว่ากิโลเมตร หากต้องไปประชุมที่หัวหินและมีเหตุเกิดขึ้นที่บางสะพาน ซึ่งมีภัยเกิดขึ้นได้ทุกอำเภอในจังหวัดนี้
- ข้อเสนอแนะ	ศักยภาพทางด้านโครงสร้างต้องมีส่วนอื่นเข้ามาช่วย เช่น หน่วยทหารที่เป็นกำลังหลัก อำเภอ มูลนิธิ อาสาสมัคร
(2) ระบบงาน	
- สภาพปัจจุบัน	- นโยบาย คือ เกิดเหตุ ไปสำรวจข้อมูล รวดเร็ว ต้องเก็บข้อมูลส่งจังหวัด - ภัยที่เกิดในพื้นที่ที่สาขารับผิดชอบ คือ น้ำป่าไหลหลาก ดินโคลนถล่ม ในพื้นที่อุทยานฯ ที่หมู่บ้านซึ่งอุทยานฯ ให้อาศัยอยู่ - งบประมาณกับอำนาจอยู่ที่อำเภอกับท้องถิ่น ปก.สาขาเป็นตัวประสาน
- ปัญหาและข้อจำกัด	- การช่วยเหลือให้ตรงตามพื้นที่ บางครั้งต้องกลับมาที่จังหวัด - การสั่งการ/ทำงานร่วมกันในลักษณะที่เป็นทางการมีอุปสรรค คือ แม้ว่าจะอยู่กับนายอำเภอ แต่คำสั่งต้องผ่านมายังผู้ว่าฯ ก่อน - มีชื่อเป็นกรรมการใน ก.ช.ภ.อ. อย่างเดียว - ทำหน้าที่ประสานงานอย่างเดียว ไม่สามารถไปสั่งการอำเภอและท้องถิ่นได้ - ไม่สามารถไปบังคับให้ป้องกันในท้องถิ่นเก็บข้อมูลมาให้ได้ ต้องเป็นไปตามกระบวนการจากท้องถิ่นมาอำเภอและจังหวัด - บางพื้นที่ไม่ได้อยู่ในที่ราบ อยู่เชิงภูเขาสูง เช่น อำเภอสังขละบุรี สูงกว่าระดับน้ำทะเลหลายเมตร เกิดอุทกภัยบนเขาไม่สามารถช่วยเหลือได้ทัน
- ข้อเสนอแนะ	หากขออนุญาตจากนายอำเภอได้ จะทำให้การดำเนินโครงการบางอย่างจะรวดเร็วขึ้น ไม่ต้องกลับไปจังหวัด
(3) ทรัพยากร: บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะ	
- สภาพปัจจุบัน	<u>บุคลากร</u> - บางอำเภอมีขนาดใหญ่ และมีตำบลจำนวนมาก - ข้าราชการมีอยู่ที่ อ.ทองผาภูมิ ที่เดียว เมื่อมีเหตุจึงจะเข้าพื้นที่ เมื่อมีการประชุมอำเภอจะแบ่งกันไป หากไม่ติดภารกิจ

ประเด็น	ความคิดเห็น
- ปัญหาและข้อจำกัด	<u>บุคลากร</u> ■ ต้องแบ่งคนไปในพื้นที่ต่าง ๆ หากมีอัตรากำลังน้อยจะทำให้ไม่ทุกพื้นที่ ■ สภาพพื้นที่ห่างไกล หากต้องเดินทางจากเมืองไปอำเภอทองผาภูมิ ประมาณ 150 กิโลเมตร ในขณะที่กาญจนบุรีไปกรุงเทพฯ ประมาณ 100 กิโลเมตร ส่งผลต่อบุคลากรที่จะมาประจำในพื้นที่
- ข้อเสนอแนะ	N/A
(4) การประสานงานในระดับพื้นที่	
- สภาพปัจจุบัน	■ เมื่อเกิดสาธารณภัยต้องทำภารกิจให้ได้ตามระยะเวลาที่กำหนด ■ การทำงานกับอำเภอเป็นไปได้ด้วย โดยผ่านปลัดป้องกัน ■ ตามกฎหมายเป็นอำนาจของท้องถิ่น และการสั่งการที่สูงขึ้นมา คือ ระดับอำเภอ เมื่อเวลาดำเนินการของ ปก. จะเป็นลักษณะก่อนเกิดภัย เข้าไปดำเนินการให้ความรู้ ส่วนความช่วยเหลือเป็นภารกิจหลักของปลัดป้องกัน เพราะเป็นเลขาฯ โดยตรงของนายอำเภอ ■ เมื่อเกิดเหตุในพื้นที่จะประสานกับผู้นำชุมชน ท้องถิ่น ให้เก็บข้อมูลช่วยเหลือ ■ มีการซ้อมแผนของอำเภอปีละ 1 ครั้ง ในขณะที่ท้องถิ่นมีแผนอยู่แล้วที่จะซ้อมแผน 1 ครั้ง
- ปัญหาและข้อจำกัด	■ การประสานขอข้อมูลจากท้องถิ่น ทำได้เพียงกระตุ้นเนื่องจากไม่มีอำนาจสั่งการ ทั้งที่เป็นเรื่องสำคัญ เพราะเกี่ยวข้องกับระยะเวลาที่ให้ความช่วยเหลือ และทำให้เสียโอกาส ■ บางท้องถิ่นก็ไม่ทำตามแนวทางของ ปก. ปก.สาขาก็ทำอะไรไม่ได้ แต่งานก็ต้องขับเคลื่อน ปก.จังหวัดก็ต้องถามสาขาสืบหาความช่วยเหลือในพื้นที่เป็นอย่างไร ■ อำนาจหน้าที่ไม่ชัดเจนระหว่าง ปก.สาขา กับท้องถิ่น ■ ไม่มีชุดเผชิญเหตุ เพราะบุคลากรไม่เพียงพอ เป็นเพียงเข้าไปมีส่วนร่วมประสานงานกับ ปก.จังหวัด ว่าพื้นที่ต้องการความช่วยเหลืออะไร
- ข้อเสนอแนะ	■ ควรมีเอกภาพในการประสานงาน

4.5.4.3 ข้อเสนอแนะในการสร้างกลไกบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่

ประเด็น	ความคิดเห็น
(1) การจัดตั้งเป็น ปก. อำเภอ	
- รูปแบบ	■ โครงสร้างครั้งแรกแต่ละอำเภออาจจะไม่ได้มีรูปแบบ ■ ไม่จำเป็นต้องทุกอำเภอ แต่ควรมีในอำเภอที่มีความเสี่ยงสูง ■ ควรมีที่ อ.เลาขวัญ และ อ.หนองปรือ เป็นโซนที่ไกล ให้มีบุคลากร 2-3 คน ■ ควรมีบุคลากรที่อยู่ในพื้นที่ เพื่อให้การช่วยเหลือได้ ■ เป็นเลขา ก.ช.ภ.อ. ■ รับผิดชอบงานสาธารณสุข ทั้งก่อนเกิดเหตุ ระหว่างเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุ ■ ภารกิจหลัก ควรมีการซ้อมแผน การประชาสัมพันธ์ การอบรม การเตรียมความพร้อมก่อนเกิดภัย การทำแผน การสำรวจพื้นที่เสี่ยงภัย การเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการระดับอำเภอ ■ ใช้งบประมาณตามระเบียบกระทรวงการคลังผ่านคณะกรรมการในระดับอำเภอ จะเป็นตัวขับเคลื่อนการช่วยเหลือได้ทันทั่วถึง
- ข้อจำกัด	N/A
- ความเป็นไปได้	<u>ควรมี ปก.อำเภอ</u> ■ ถ้าเอา “ขนาดของจังหวัด” เป็นตัวตั้ง จำเป็นต้องมี ปก.อำเภอ ■ จังหวัดกาญจนบุรีควรมี ปก.อำเภอเป็นรายอำเภอ เพราะด้วยสภาพพื้นที่ที่ห่างไกลและกระจายกัน แต่กรณีที่อำเภอติดกัน อาจเป็น ปก. เดียว เช่น 3 อำเภอท้ายที่ติดกันคือ อ.ท่าม่วง อ.ท่ามะกา อ.ด่านมะขามเตี้ย แต่ส่วนข้างบน อ.ไทรโยค 4 อำเภอ ควรเป็นรายอำเภอ เช่น อ.ทองผาภูมิ จะไป อ.สังขละบุรี ต้องใช้ระยะเวลา 1.30 ชั่วโมงเป็นอย่างต่ำ ดังกรณีเกิดดินโคลนถล่มกว่าที่จะเข้าพื้นที่เกิดภัยต้องใช้ระยะเวลามาก ■ บุคลากร มีตัวนายอำเภอ โดยมีผู้ช่วยเป็นปลัดป้องกันหรือปลัดฝ่ายความมั่นคง ทำหน้าที่แทน ปก. ไม่เหมือนกับมีเจ้าหน้าที่เฉพาะรับงานของ ปก. หรือจังหวัดไปดำเนินการ ยกตัวอย่าง น้ำตกที่ไหลลงมาสู่ชุมชนแล้วเกิดดินสไลด์ต้องไปพื้งนายอำเภอ โดยผู้ว่าฯ มอบให้นายอำเภอสั่งการลงไป ถ้ามี ปก.ที่อำเภอนั้นจะทำให้การทำงานรวดเร็วขึ้นหรือไม่ การแก้ไขปัญหาจะเหมือนกับที่ขุนน้ำนางนอน ที่มีศูนย์บัญชาการโดยตรง แล้วรายงานโดยไม่ต้องผ่านหลายขั้นตอน ■ เห็นด้วยให้มี ปก.อำเภอจะได้รับผิดชอบงานหลัก และลดภาระของปลัดอำเภอ

ประเด็น	ความคิดเห็น
	ที่ต้องรับผิดชอบงานทุกกระทรวง ไม่มีวันว่าง แม้กระทั่งวันหยุดเมื่อเกิดเหตุก็ต้องมา งานหลักที่กลัวที่สุด คือ เรื่องเกิดภัยก็ต้องรับและเป็นภาระงานที่หนัก ■ หากเป็น ปก.อำเภอ จะสะดวกในการช่วยเหลือเมื่อเกิดภัย เพราะการใช้งบประมาณตามระเบียบกระทรวงการคลัง จะมีกรรมการชุดหนึ่ง คือ ก.ช.ภ.อ. นายอำเภอเป็นประธาน ฝ่ายปลัดฝ่ายความมั่นคงเป็นเลขาฯ บางครั้งไม่สะดวก ในขณะที่ระดับจังหวัด ปก.จังหวัดเป็นเลขาฯ ของผู้ว่าฯ ในระดับอำเภอควรมีความคล่องตัวในรูปกรรมการ ■ เป็น ปก.อำเภอได้ ถ้าไม่ติดขัดเรื่องงบประมาณ ■ หากตั้งทุกอำเภอ ต้องคำนึงถึงความหลากหลายของทั้งจำนวนประชากร จำนวนตำบล และอื่น ๆ ■ จังหวัดกาญจนบุรีควรมีในพื้นที่อำเภอ อาจเริ่มจากอำเภอใหญ่ก่อนอำเภอเล็ก ■ เห็นด้วยว่าควรมี แต่ไม่ทั้งหมดทุกจังหวัด ■ อาจจะทำทีละ 1 ใน 5 หรือ 1 ใน 8 จาก 878 อำเภอ ถ้าดีจึงค่อยพร้อมกันหมด เนื่องจากเกรงว่าจะเกิดปัญหา ดังเช่นปัญหาที่เกิดกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นพร้อมกันหมด ■ ควรไปตั้งในอำเภอที่ห่างไกล ไม่สามารถติดต่อกับจังหวัดได้ หรือเดินทางลำบาก ให้ติดต่อที่อำเภอนั้น แต่ละแวกใกล้กันไม่สมควรมี ■ การอยู่ที่อำเภอจะทำให้ความรับผิดชอบเรื่องสาธารณภัยจะชัดเจนขึ้น ■ ปัญหาอำนาจการสั่งการของ ปก. ตามมุมมองของท้องถิ่นที่ต้องการให้มี ปก.อำเภอ เพื่อล๊อคกับระดับจังหวัด ที่ ปก.จังหวัด เป็นเลขาฯ ของผู้ว่าฯ ในฐานะผู้อำนวยการศูนย์ฯ และเพื่อสั่งการท้องถิ่นได้โดยอาศัยอำนาจของผู้ว่าฯ และนายอำเภอ ■ สามารถไปส่งเสริมให้ท้องถิ่นจับกลุ่มซ่อมแผน มีภัยก็สามารถช่วยกันได้ แสร์ทรัพยากรระหว่างกัน ■ ถ้ามีต้องทำงานจริง เข้าถึงปัญหา สามารถไปพร้อมกับหน่วยงานอื่นให้ปฏิบัติงานร่วมกันได้ ไม่ใช่การมาเพื่อสั่งการ ใช้อำนาจ ■ หากจะมี ปก.อำเภอต้องพร้อมเป็นศูนย์บัญชาการ ออกแนวหน้าที่จะช่วยพื้นที่ที่ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาเองได้ โดยเฉพาะอุปกรณ์ เครื่องไม้เครื่องมือ เครื่องจักรต่าง ๆ มีแล้วต้องมาช่วยเหลือได้จริง

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ปัจจุบันยังดำเนินการกันได้อยู่ระหว่างหน่วยงานในระดับอำเภอ แต่หากในอนาคตเกินขอบเขต หากจะมี ปก. ต้องสามารถดึงงบประมาณเข้าสู่พื้นที่ได้ เตรียมบุคลากรและเครื่องมือเครื่องมือ ■ ควรเป็น ปก.อำเภอที่มีเครื่องมืออยู่แล้วระดมไปยังพื้นที่ที่ประสบภัยบ่อยครั้งและเป็นประจำ เพื่อให้การสนับสนุนในพื้นที่ดังกล่าว ■ หากจะมี ปก.ต้องมีข้อมูลของจังหวัดที่ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นประเภทภัยที่เคยเกิดขึ้น หรือมีแนวโน้มอาจเกิดขึ้น และข้อมูลของแต่ละพื้นที่จำเป็นต้องการใช้เครื่องมืออุปกรณ์อะไรที่จำเป็นต่อยุทธยานั้น ๆ เพื่อพร้อมเข้าช่วยเหลือพื้นที่ และอำนวยความสะดวก ■ อาจเป็นการมองภาพในอนาคตข้างหน้า เนื่องจากจังหวัดกาญจนบุรียังไม่มีภัยที่รุนแรง <u>ไม่ควร/ไม่สามารถมี ปก.อำเภอ</u> ■ จะเอาตัว “เนื้องาน” หรือตัว “อำเภอ” มาจับเป็นไปได้อย่างที่จะให้ทุกอำเภอ เช่น ระดับ 9 ทุกอำเภอ บางอำเภอต้องรักษาการ แทนที่จะค่อย ๆ ทำ อำเภอที่ยังมีปัญหาน้อยหรือยังไม่มีพร้อมยังไม่ควรมี และรัฐบาลคงไม่ให้ ■ เมื่อรายได้ไม่มีก็ต้องรับการอุดหนุนจากส่วนกลางทั้งหมด ถ้าตั้งมากี่ไม่มีประโยชน์ แต่ตัวโครงสร้างแต่ยังต้องพึ่งท้องถิ่นอยู่ดี ดังนั้นถ้าไม่มีรายได้ก็เป็นรูปแบบเดิมเพราะมีความพร้อมอยู่แล้ว ■ ควรใช้กลไกในพื้นที่มีศักยภาพอยู่แล้วจะเหมาะสมกับยุคสมัยกว่า เริ่มตั้งแต่กำนันผู้ใหญ่บ้าน อปท. เพียงแต่เพิ่มอำนาจหน้าที่ เพราะมีคนมากและเป็นคนในพื้นที่ รู้ปัญหาพื้นที่ ■ คนในพื้นที่ต้องเป็นนักบริหารจัดการ สามารถให้ข้อมูลกับผู้ว่าฯ ได้ โดยไม่จำเป็นต้องลงไปทุกหน่วยเพื่อสิ่งที่เกิดเหตุ โดยเฉพาะกำนันผู้ใหญ่บ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เพราะไม่มีงบประมาณ อำนาจ กฎหมายรองรับ เพราะต่างคนต่างมีอำนาจของตนเอง ไม่จำเป็นต้องกระจาย ปก.ไปอยู่ทุกที่ อุปกรณ์ คน เครื่องมือเครื่องมืออยู่ที่ท้องถิ่นอยู่แล้ว เพียงแต่ไม่มีสิ่งที่จะรองรับการนำไปใช้ประโยชน์ อาจใช้วิธีการเดือนหนึ่งนำผู้เชี่ยวชาญ และ สดง. มาคุยที่จังหวัด 1 ครั้ง มีหนังสือสั่งการ แจกเวียนเป็นมติ จะทำงานได้ เช่น กรณีถ้าหลวง โดยไม่จำเป็นต้องไปอยู่ที่อำเภอและต่างคนต่างทำ

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ลงมาที่อำเภอจะยิ่งยุ่งวุ่นวาย ถ้าจะทำให้เป็นรูปแบบเดียวกัน ควรเอางานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของท้องถิ่นไปอยู่แทน หากยังอยู่ในลักษณะปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ก็ต้องฟังนายกท้องถิ่นนั้น ๆ ในการปฏิบัติงาน การให้หัวหน้า ปก. มาสั่งเป็นไปไม่ได้ ว่าควรฟังใคร แม้จะเป็นหัวหน้า ปก. นายอำเภอ ในขณะที่นายกท้องถิ่นสวมหมวกผู้อำนวยการศูนย์ฯ ก็ต้องฟังผู้อำนวยการศูนย์ฯ
(2) การปรับปรุง ปก. จังหวัด	
- รูปแบบ	■ มีอำนาจอยู่แล้ว ควรลงพื้นที่ที่ประสบภัยบ่อยครั้งและน่าจะมีความเสี่ยง เพื่อเน้นการระดมสรรพกำลังไปทำตรงพื้นที่นั้น แทนการมีหน่วยงานในพื้นที่เพิ่ม เช่น กรณีเกิดภัยแล้ง ระดมท้องถิ่นมาประชุมปรึกษาหารือว่ามีเครื่องมือเครื่องมือที่จะช่วยเหลือกันอย่างไร ■ ปก. ควรทำแผนที่แต่ละพื้นที่ที่ต้องการอะไร และจำเป็นต้องใช้อะไร ในการดำเนินการเกี่ยวกับภัยต่าง ๆ ของแต่ละพื้นที่ที่มีความเสี่ยง ■ ปก. ควรหาภาคีเครือข่ายว่าจะเข้าไปจุดไหนของพื้นที่ได้บ้าง ไม่จำเป็นต้องสร้างหน่วยงานเพิ่ม
- ข้อจำกัด	■ การโยกย้ายบุคลากรระดับหัวหน้า ปก.จังหวัด เพื่อให้ได้ตำแหน่งที่สูงขึ้น ส่งผลต่อการปฏิบัติงานให้เกิดความต่อเนื่องและรับรู้ปัญหาของพื้นที่นั้น ๆ
- ความเป็นไปได้	N/A
(3) การปรับปรุง ปก. จังหวัด สาขา	
- รูปแบบ	■ ให้บัญชาการตรงจากผู้ว่าฯ แต่มีสาขามาช่วย เนื่องจากกระยะทาง รายได้ และเขตที่รับผิดชอบประชาชนอยู่ห่างไกล เหตุจากธรรมชาติ เช่น ดินสไลด์ ต้นไม้ล้มขวางทาง ฝนตกหนักน้ำไหลไม่ทัน ต้องดูภารกิจว่าจะต้องทำอะไร ■ ให้ ปก.สาขาเป็นเลขานุการ ก.ช.ภ.อ. สำรวจพื้นที่และรายงานจังหวัด ■ ถ้ามีอัตรากำลังเพียงพอที่จะรองรับอำเภอในความรับผิดชอบ แต่ต้องสามารถกำหนดอำนาจหน้าที่ให้สามารถเป็นเลขานุการของอำเภอนั้นได้ด้วย ■ ควรมีระเบียบให้ชัดเจน กรณีท้องถิ่นไม่ทำ ปก.สาขาทำและเสนอ โดยอาจเป็นเลขานุการ ก.ช.ภ.อ. ■ อาจดูจากหน่วยทหารที่ขึ้นตรงในจังหวัดนั้น เข้ามาประกอบการพิจารณา เพราะหน่วยทหารที่ประจำในพื้นที่จะเข้าช่วยเหลือประชาชนได้ทันที แต่ผู้บัญชาการเหตุการณ์จะเป็นใครที่จะทำให้การขับเคลื่อนมีประสิทธิภาพในการช่วยเหลือ หน่วยทหารก็เป็นตัวแปรนอกจากกระยะทาง รายได้

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ อาจตุการเตือนภัยย้อนหลัง 20 ปีของแต่ละจังหวัด ว่าภัยอะไรเกิดมากที่สุด โดยค่าเฉลี่ย เพื่อกำหนดเป็น ปก.สาขา เพราะอีก 20 ปีข้างหน้า ไม่สามารถรู้ได้ว่าจะเกิดอะไร แต่เป็นการเตรียมพร้อม ■ จากตัวเมืองกาญจนบุรีไป อ.ทองผาภูมิ เป็นทางเรียบ 140 กว่ากิโลเมตร จาก อ.ทองผาภูมิ ไป อ.สังขละบุรี 75 กิโลเมตร ใช้เวลา 2 ชั่วโมง จะช่วยเหลือน้ำท่วม ฉะนั้น ต้องมีสาขา หรือ Cluster ที่อยู่ใกล้ เหมือนมี 2 ศาล ศาลจังหวัดอยู่ที่ อ.เมือง กับอีกศาลจังหวัดอยู่ที่ อ.ทองผาภูมิ เพราะฉะนั้น ขอบเขตอำนาจของศาลที่ อ.ทองผาภูมิ 3 อำเภอ ไม่ต้องมาที่ อ.เมือง อาจมาทำเป็นตุ๊กตาว่าทำไมถึงต้องมี 2 ศาล เพราะการขนส่งผู้ต้องหาภายใน 24 ชั่วโมง ทำไม่ได้ ขอบเขตอำนาจศาลเหมือนกัน ■ 20 กิโลเมตรของแต่ละพื้นที่ในจังหวัดต่าง ๆ ไม่เหมือนกัน ■ ควรแยกเป็นกลุ่มอำเภอ จาก 13 อำเภอในจังหวัดกาญจนบุรี จะช่วยให้การประสานงานจะรวดเร็วขึ้น ■ จังหวัดกาญจนบุรีเป็นจังหวัดขนาดใหญ่แบ่งออกเป็น 3 โซน โซนอีสานมีปัญหาเรื่องภัยแล้ง น้ำไม่พอใช้ อีกโซนเป็นพื้นที่ป่า (อ.เมืองบางส่วน อ.ศรีสวัสดิ์ อ.ไทรโยค อ.สังขละบุรี) และอีกโซน อ.ท่าม่วง อ.ท่ามะกา เป็นเมืองอุตสาหกรรม ควรแบ่งออกเป็น 3 สาขา เพราะภัยมีเป็นช่วง ๆ บางอำเภอจะไม่มีอะไรให้ทำ ฉะนั้น ความเชี่ยวชาญของทั้ง 3 สาขา จะต่างกัน ✓ โซนแรก มีปัญหาเรื่องขยะมูลฝอย มลภาวะ โรงงานขนาดใหญ่เพิ่มศักยภาพในการผลิต มีถ่านหินจากผลกระทบอำเภอเดียวขยายเป็น 5 อำเภอ จากผลการขยายอัตราการผลิตของถ่านหิน ✓ โซนที่สอง ถ้าแก้ปัญหาข้างป่าไม่ได้ ปัญหาอื่น ๆ ก็จะตามมา สาธารณภัย ข้าง หนาว แล้ง ✓ โซนที่สาม โซนอีสาน มีปัญหาซับซ้อน คืออำเภอห้วยกระเจา หนองปรือ เลาชวัญ อย่างอำเภอพนมทวนมีฝนตก ชลประทานสูบน้ำ อย่างทั่วถึงแต่มีบางส่วนต้องประกาศภัยแล้ง ต้องแจกน้ำ ในขณะที่บางพื้นที่ฝนตกมีปริมาณน้ำมาก เพราะบ่อน้ำเก็บน้ำไม่อยู่ แม้จะเก็บอยู่ก็ใช้ไม่ได้ ท้องถิ่นต้องเอาน้ำไปเสริม ไปส่งให้กับชาวบ้าน
- ข้อจำกัด	N/A

ประเด็น	ความคิดเห็น
- ความเป็นไปได้	<u>ข้อดี/ข้อเด่นของกรณี ปภ.สาขา</u> ■ หากมีกำลังพลพอสมควรอยู่ที่สาขา จะสามารถช่วยเหลือเพื่อเกิดภัยเร่งด่วน ■ หากมี ปภ.สาขาอาจเป็นศูนย์ที่จะประสานจะทำให้การช่วยเหลือรวดเร็วขึ้น เพื่อลดระยะเวลาที่ต้องผ่านหลายกระบวนการกว่าที่จะได้รับความช่วยเหลือตามขั้นตอนของทางราชการ
(4) อื่น ๆ	
- สาธารณภัยในแต่ละพื้นที่และกระบวนการทำงาน	■ จังหวัดกาญจนบุรียังไม่มีภัยรุนแรง จะเป็นอัคคีภัย ภัยแล้ง วาตภัย ไม่มีภัยธรรมชาติที่ใหญ่ ■ จังหวัดกาญจนบุรีมีภัยจากทางถนน น้ำท่วม และวาตภัย และภัยที่เสี่ยงว่าจะเกิดหรือไม่เกิด คือ แผ่นดินไหว เพราะอยู่ในพื้นที่รอยเลื่อน ■ จังหวัดกาญจนบุรีอยู่ในเขตรอยเลื่อนเป็นพื้นที่เสี่ยง ที่อาจเกิดแผ่นดินไหวได้ จึงเป็นจังหวัดเป้าหมายที่ต้องเฝ้าระวัง ■ เรื่องหอบเตือนภัยโอนไปให้กรม ปภ. จังหวัดกาญจนบุรีเป็นจังหวัดแรก ■ แต่ละพื้นที่ไม่เหมือนกันในการเกิดภัยธรรมชาติ เพราะไม่สามารถบอกล่วงหน้าได้ เช่น อาจเกิดแผ่นดินไหวตรงรอยเลื่อนของจังหวัดกาญจนบุรี ■ บางประเภทภัยไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในจังหวัดกาญจนบุรี แต่เกิดขึ้นแล้ว เช่น น้ำท่วมภูเขาหนองลู อ.สังขละบุรี ■ ภัยที่จะเกิดขึ้นในจังหวัดกาญจนบุรีในรอบ 10 ปี เป็นเรื่องน้ำท่วมในโซนริมแม่น้ำ ■ ปัญหาในพื้นที่ เช่น สะพานมอญ กรณีน้ำในเขื่อนวชิราลงกรณ์ 15 ปีที่ผ่านมา น้ำมาเต็มเต็ม และมีสิ่งปลูกสร้างเพิ่มขึ้นมา กรณีการรุกพื้นที่ ส่งผลต่อการช่วยเหลือ โดยเฉพาะช่วงที่ต้องระบายน้ำไปในพื้นที่ที่น้ำท่วมถึงแต่กลับมีสิ่งปลูกสร้างอยู่ ทั้งธุรกิจแพ ธุรกิจทำการเกษตรในที่ต่ำ ส่งผลต่อการปล่อยน้ำน้อยหรือมากที่เกี่ยวเนื่องถึงธุรกิจเหล่านี้ ■ จังหวัดกาญจนบุรีโซนหนึ่งมีฝนตกน้ำท่วม อีกโซนหนึ่งไม่มีฝนเป็นเขตอีสานของจังหวัดกาญจนบุรี ■ จังหวัดกาญจนบุรีมีลักษณะภัยไม่ใหญ่ แต่มีครบทุกภัย เช่น น้ำป่าไหลหลากที่ไล่โว่ ประสานศูนย์ ปภ.เขต 2 ในเรื่องเครื่องมือเครื่องจักรและหน่วยงานทหารระดับจังหวัดเข้ามาช่วย ■ จังหวัดกาญจนบุรี เป็นที่ตั้งของหน่วยทหารทั้ง มณฑลทหารบกที่ 17 และ กองพลทหารราบที่ 9 ทั้งสองหน่วยเป็นกำลังหลัก ส่วนใหญ่มาเป็นกรรมการร่วมกับกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมาร่วมจัดทำแผน

ประเด็น	ความคิดเห็น
	และมีการฝึกซ้อมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ฝึกร่วมกันทุกครั้ง สนับสนุนทั้งกำลังคนและทรัพยากร และส่วนใหญ่เป็นหน่วยนำในการถึงพื้นที่ก่อน จังหวัดไหนมีหน่วยทหารอยู่จะมาก่อน เพราะเป็นเรื่องความมั่นคงภายใน คล้ายกับจังหวัดสระแก้ว เป็นหน่วยทหารที่ขึ้นตรงกับกองทัพ ■ มีหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาที่มีอุปกรณ์พร้อม เช่น รถเกรตทาง รถบำรุงทาง รถเจาะบ่อบาดาล ■ หากเกิดสาธารณภัยเกินขีดความสามารถของท้องถิ่นจะรายงานอำเภอ และ อำเภอรายงานตรงจังหวัด ■ อุทกภัยใน อ.สังขละบุรี เป็นพื้นที่ชุมชนที่อยู่ในเขตอุทยานฯ เมื่อเกิดถนนขาด ขอความช่วยเหลือ ไม่สามารถทำอะไรได้ เพราะเป็นพื้นที่ของอุทยานฯ เป็นปัญหา พื้นที่ดำเนินงาน ■ พื้นที่ของเอกชนกับพื้นที่ของรัฐทับซ้อนกัน ส่งผลต่อความช่วยเหลือ เช่น ช้างป่า เกิดในพื้นที่อุทยานฯ ไม่ใช่พื้นที่ชุมชน เหมือนสาธารณภัยป่า บางครั้งช้างป่า ก่อกองมาสร้างความเสียหาย ■ หน่วยหลักที่เข้ามาช่วยในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี คือ ทหาร อปพร. และมูลนิธิ ■ แพกาญจนบุรีมีความปลอดภัยสูง แพหนึ่งหลังใช้ต้นทุนในการสร้างประมาณ ล้านบาท แพเล่มยังไม่เคยมี แต่เรือลากแพเล่มเคยมีเกิดจากหน้าลม เรือที่ลากติดกัน หรือช่วงน้ำหลาก ถ้าเป็นภัยจะมาจากเครื่องเสียง เป็นภาวะเสียง แก้ปัญหากัน มานานมาก ไปคุมที่ก็ลด แต่ก็กลับมาดังเหมือนเดิม แต่คนกาญจนบุรีไม่เคย ร้องเรียนเรื่องเสียง ตั้งแต่มีนโยบายของผู้ว่าฯ คนใหม่ห้ามเปิดเครื่องเสียงตั้งแต่เที่ยงคืนเป็นต้นไป ทำให้ปริมาณคนลดลง ทำให้แพที่ลงทุนจำนวนมากขาดทุน ไปหลายราย ■ อำนาจการกำกับควบคุมดูแลแพ คือ กรมเจ้าท่า ■ มีปัญหาการบุกรุกเข้าในลำน้ำมากเกินไป ทำให้ต้องมีการตรวจตราเป็นระยะ หลังจากที่มีความพยายามแก้ไขปัญหามาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยฝ่ายปกครอง กับกรมเจ้าท่า ■ ปัญหาพื้นที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบแตกต่างกัน เช่น พื้นที่ของชลประทานกับ พื้นที่เหนือเขื่อนเป็นของอุทยานฯ ส่งผลต่อการช่วยเหลือเมื่อเกิดการระบายน้ำ ต้องอาศัยเอกชนมาช่วย

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ กรณีจากภัยแล้ง เกิดไฟไหม้ไร่อ้อย ไม่มีรถดับเพลิงที่ฉีดน้ำ ต้องช่วยกันเอง หรือ ฝนตกชุกน้ำขังพืชผักก็เน่าแต่ไม่บ่อยครั้งเท่าภัยแล้ง บางปีน้ำบาดาลไม่พอใจ อยากรู้ให้ราชการช่วยเหลือแหล่งน้ำขนาดใหญ่ ชาวบ้านขุดกันเองไม่ได้ เพราะผิดกฎหมาย ■ จังหวัดกาญจนบุรีมีพื้นที่ประมาณ 70 เปอร์เซ็นต์ มีปัญหาเรื่องพื้นที่ เขตอุทยานฯ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า มีเขื่อน 4-5 เขื่อนขนาดใหญ่ รายได้หลักจากการท่องเที่ยว เมื่อเกิดกระแสข่าวว่าเขื่อนจะแตก ส่งผลกระทบต่อจังหวัดกาญจนบุรี ในขณะที่ป่าถูกบุกรุกอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ช้างเริ่มออกมาหากินข้างนอก เป็นภัยต่อประชาชน ■ กรณีน้ำท่วมที่ไล่โว่ อ.สังขละบุรี มีปัญหาอุปสรรคในการเข้าช่วยเหลือ เช่น กว่าที่อำเภอจะเข้าไปทำงานได้ ต้องรอให้ อบต.แจ้งว่าไม่มีงบประมาณ ใช้ระยะเวลาประมาณ 1 เดือน ห้องสุขาของชาวบ้านก็ไม่ได้ซ่อม หน่วยงานที่เข้าไปแรก ๆ คือ อำเภอ อส. โดยของได้มาจากการรับบริจาค มีทหาร สาธารณสุขเข้าไปช่วยรักษา ตั้งแคมป์ข้างใน ควรมีระเบียบที่จะทำให้การช่วยเหลือเร็วขึ้น ในขณะที่อำเภอมีงบประมาณที่ต้องรอท้องถิ่นประกาศก่อน โดยเครือข่าย กำนันผู้ใหญ่บ้านสำรวจว่าบ้านไหนเสียหาย ได้รับความเดือดร้อน และทาง อบต. จะมาเอาข้อมูลมาให้ ■ ลักษณะการทำงานเป็นการตั้งรับในกรณีเกิดอุทกภัยจากน้ำป่า เป็นการแก้ไข หน่วยงานโดยช่วยกันแต่ใช้ระยะเวลา ■ ปัญหาคอนโดมิเนียม เช่น มี 32 ชั้น แต่มีรถกระเช้าสูง 17 ชั้น จะช่วยเหลือ ได้อย่างไร ความปลอดภัยในการอยู่ร่วม วิธีการที่จะช่วยเหลือตัวเองในเบื้องต้น (กรณีจังหวัดนนทบุรี) <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ควรเน้นก่อนเกิดเหตุมากกว่า และการเยียวยาบางครั้งไม่ได้ทำให้ปัญหาหมดไปโดยสิ้นเชิง ■ การระบายน้ำของเขื่อนออกมา บางครั้งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอาจไม่เชี่ยวชาญ เรื่องงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระเบียบต่าง ๆ จึงเป็นอุปสรรค ในการทำงานให้ความช่วยเหลือบ้าง อยากให้มีการให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ ■ เมื่อมีกำลังพลทหารอยู่ในจังหวัด กำลังพลมีจำนวนมากหลายหมื่นคน อุปกรณ์ พร้อมทุกอย่าง โอกาสที่ประชาชนได้รับการช่วยเหลือ โดยที่ประชาชนสูญเสีย น้อยที่สุด จะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ศักยภาพที่ทำให้ช่วยเหลือได้มาจากกำนันผู้ใหญ่บ้านเพราะมีเครือข่าย ผู้ช่วยคณะกรรมการหมู่บ้าน รู้หมดว่าบ้านหลังไหนเสียหายอะไรอย่างไร ■ เมื่อเกิดภัย ผู้ที่จะปฏิบัติจริงมีจำนวนมาก ต้องอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวเข้ามาช่วย ■ ควรแก้ไขการบริหารข้อมูล โดยเฉพาะพื้นที่ที่เกิดภัยเดิม ๆ ซ้ำซาก การแก้ไขข้อกฎหมาย เทคนิควิธีการต่าง ๆ ไม่จำเป็นต้องมีคนประจำในพื้นที่ ใช้เทคโนโลยีปรับกฎหมายให้กับคนในพื้นที่ทำงานได้ อาจอยู่ที่จังหวัดก็สามารถบริหารจัดการได้ แต่ไม่เคยคิดถึงข้อมูลล่วงหน้า เช่น กรณีภัยหนาว ต้องแจกผ้าห่มกันมาตลอด ต้องคิดระบบอื่นที่ไม่จำเป็นต้องใช้คนจำนวนมาก แก้ประสิทธิภาพของคน ■ บางปัญหาเหมือนกัน เช่น ช้างป่า ไม่ใช่ต่างคนต่างแก้ ต้องมีคนเชี่ยวชาญ มีชมรมต่าง ๆ จะต้องหารือพูดคุยกัน แก้ไขปัญหา ที่ทำกันที่ไม่ทำให้เกิดการบุกรุกระหว่างกัน
- ศูนย์ ปภ.เขต	N/A
- งานด้านสาธารณภัยในระดับอำเภอ	■ อำเภอจะส่งรายงานสาธารณภัยให้จังหวัด ■ อ.ทองผาภูมิ กับ อ.สังขละบุรี ส่วนมากเป็นพื้นที่ทับซ้อนระหว่างอุทยานฯ กับป่าไม้ การจะทำอะไรบางอย่างต้องขออนุญาต ■ อำเภอเมือง มีปัญหาเรื่องช้างป่า มีพื้นที่ติดกับเขตอุทยานฯ และเขตรักษาพันธุ์ฯ ไม่มีเอกสารสิทธิ์ ชาวบ้านที่ได้รับความเดือดร้อนอาศัยส่วนราชการในพื้นที่ช่วยกันเอง ไม่สามารถใช้งบป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ นำงบส่วนอื่นไปช่วยบรรเทาในเบื้องต้น ■ อำเภอเมืองมีการนำเสนอแนวรั้วป้องกันช้างป่า แต่ติดปัญหาเพราะอยู่ในเขตพื้นที่อุทยานฯ แม้ว่างบประมาณจะสามารถหามาได้ ■ อำเภอทองผาภูมิ เจอปัญหาเรื่องช้างป่า บางครั้งเจอในเขตของท้องถิ่นจะยึดระเบียบแตกต่างจากอำเภอ ระเบียบแตกต่างกันเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายมาดำเนินการ ■ อำเภอเลาขวัญ ภัยจะไม่ใหญ่ แต่ประสบภัยทุกปี ปัญหาที่ควรแก้ไขอย่างถาวร เช่น ถนนขาดซ้ำซาก แม้แต่ อบจ. มาช่วยเหลือทำให้ดีขึ้นก็ยังขาด เพราะต้องไปดูทางน้ำ ■ อำเภอพนมทวน กรณีเหตุน้ำท่วม ได้รับความร่วมมือระหว่างสองเทศบาลกับอำเภอ สามารถหารือและให้ความช่วยเหลือระหว่างกันได้ โดยตัวอำเภอเป็นคนประสานโดยเฉพาะขอติดขัดเรื่องระเบียบ

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ อำเภอศรีสวัสดิ์ พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นป่าอนุรักษ์ ป่าสงวน มีแหล่งกักเก็บน้ำขนาดใหญ่ แต่มีภัยแล้งที่เกิดบ่อยครั้ง ชาวบ้านทำการเกษตรไม่มีน้ำใช้ มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 7 แห่ง แต่ละแห่งไม่ค่อยรายงานเหตุสาธารณภัยในพื้นที่ จำเป็นต้องลงพื้นที่ และมีปัญหาการโยนงานระหว่างท้องถิ่นกับส่วนราชการ ในระดับอำเภอ สาธารณภัยบางอย่างท้องถิ่นจัดการได้ ในขณะที่กรมส่งเสริมการเกษตร ทช. ทส. และ ปก. เช่น มีหนังสือสั่งการมาว่า ด้านใดไม่ต้องให้ความช่วยเหลือเพราะเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น ปัญหาจะเกิดตามมา ■ อำเภอห้วยกระเจา มีปัญหาภัยแล้งต่อเนื่องในโซนอีสานของจังหวัดกาญจนบุรี ต้องแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการทุกจุดและระยะยาว เช่น การหาที่กักเก็บแหล่งน้ำ หรือทำอะไรให้ชาวบ้านมีน้ำใช้ได้ตลอดทั้งปี ■ อำเภอบ่อพลอย เกิดจากฝนตกและน้ำไหลผ่านทำให้ถนนได้รับความเสียหาย หากท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ก็จะดำเนินการเอง แต่หากเกินความสามารถหรืองบประมาณไม่เพียงพอ จะทำเรื่องมาถึงอำเภอ และอำเภอจะแจ้งไปจังหวัด เพื่อดำเนินการ เพื่อบริหารให้จังหวัดส่งลงมา โดยมีงบประมาณเตรียมลงมาแล้ว แต่ปรากฏมีฝนลงมาอีกครั้ง งบประมาณที่เตรียมไว้จึงไม่พอเพราะถนนพังเพิ่ม เนื่องจากใช้ระยะเวลาในการดำเนินงานนานพอสมควร ■ อำเภอท่าม่วง แม่น้ำลำคลองผ่านหลายตำบล พื้นที่เกิดปัญหาดึงพัง ต้องใช้งบประมาณมาก ประชากรส่วนหนึ่งอาศัยที่ราชพัสดุของกรมชลประทาน เป็นข้อติดขัดเรื่องระเบียบข้อกฎหมาย ■ อำเภอหนองปรือ ประสบภัยแล้งกับอุทกภัย กรณีอุทกภัยมาจากปริมาณน้ำฝนจากต่างพื้นที่จากจังหวัดสุพรรณบุรีและอำเภอใกล้เคียง มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาด้วยการขุดลอกและสร้างฝายชะลอน้ำ ติดปัญหาเรื่องระเบียบข้อกฎหมายการใช้งบประมาณของท้องถิ่น ■ อำเภอท่ามะกา ส่วนใหญ่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาล เกษตรกรรมบางส่วน ฝนตกน้ำท่วมสามารถใช้เครื่องสูบน้ำออกจากนาได้ทัน พืชไร่ไม่ได้เสียหายมากนัก อยู่ในอำนาจที่ท้องถิ่นจะช่วยเหลือได้ ไม่เดือดร้อนถึงอำเภอ หรือจังหวัด แต่กรณีไฟไหม้หนึ่งหลังกลับช่วยเหลือไม่ได้ แต่ลมพัดหลังคาบ้านหนึ่งหลังกลับช่วยได้ ในขณะที่เสียหายหนึ่งหลังเหมือนกัน เมื่อฝนตกหนักได้รับผลกระทบจากปลายน้ำของเขื่อน น้ำยังไม่ล้นตลิ่งแต่เกือบ ชาวบ้านเกิดความตกใจ มีการร้องเรียนถึงอำเภอให้ชี้แจงว่าไม่ล้นเพราะมีมาตรการจะปล่อยน้ำ

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ อำเภอไทรโยค ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่าเขา เหมือนสังขละบุรี ทองผาภูมิ ศรีสวัสดิ์ มีอุทกภัยเกิดในพื้นที่อุทยานฯ กับป่าไม้ ส่วนใหญ่เป็นที่รัฐ 80 เปอร์เซ็นต์ มีน้ำเอ่อจากเขื่อนที่ทำเรือป่าแข่ง ตรงน้ำตกไทรโยคน้อย เป็นพื้นที่บ้านเรือน ที่บุกรุกที่การรถไฟจากน้ำตกไทรโยคน้อยลงไป ส่วนใหญ่ชาวบ้านในพื้นที่จะรู้ รายละเอียดอยู่แล้วว่า กรณีหากเขื่อนปล่อยน้ำก็จะได้รับความเดือดร้อน แต่ก็มี การบุกรุกที่ ทางเทศบาลตำบลน้ำตกไทรโยคน้อยแก้ปัญหาโดยการบูรณาการ อำเภอ ปก. กำนันผู้ใหญ่บ้าน ชรบ. ทหาร แก้ไขปัญหาเฉพาะไป แต่ถูกสื่อสาร ออกไปว่าชาวบ้านได้รับความเดือดร้อนถูกแช่อยู่ในน้ำมานาน โดยนักข่าว ที่อยู่ในพื้นที่ เทศบาลจะเข้าไปดูตลอดเพื่ออพยพ บุคคลเหล่านี้จะมีบ้าน 2 หลัง อีกหลังอยู่บนพื้นที่สูง ถ้าต้องอพยพจะรู้อยู่แล้ว พวกรีสอร์ทต่าง ๆ ที่รุกที่น้ำ ก็มีแผนสองของตนเองอยู่ โดยไม่ต้องให้เจ้าหน้าที่ราชการเข้าไปช่วยเหลือ จะมีเจ้าหน้าที่ของตนเองที่ขนของ ■ อำเภอไทรโยค ยังมีภัยจากน้ำป่าไหลหลาก ทำให้ฝ่ายขาดเป็นลำห้วยน้ำพัดฝน ตกลงมา อำเภอประสานกับทาง ปก. ตามลำดับชั้น ทาง ปก. เข้าไปให้ความ ช่วยเหลือโดยนำเรือเข้าไป วันแรกไม่สามารถเข้าช่วยได้เพราะน้ำแรงต้องมา หารือกันใหม่ รวมทั้งประสานท้องถิ่นโดยจะของบประมาณจากโยธาธิการฯ ต้องใช้ งบประมาณหลายล้านบาทเพื่อซ่อมแซม เพราะทำฝายจะท่วมและพังตลอด การ ช่วยเหลือชั่วคราวมีการประสานทางทหารมีสะพานแบร็งที่สามารถจะทอดได้ ทางทหารยินดีประสานมาทางจังหวัด โดยกองพลทหารราบที่ 9 จะส่งเจ้าหน้าที่ มาดู ■ อำเภอไทรโยค มีปัญหาเรื่องพืชผลทางการเกษตร ทางท้องถิ่นยินดีที่จะช่วยเหลือ โดยตั้งงบประมาณช่วยเหลือมาตามขั้นตอน เมื่อ สดง. เข้ามาบอกว่าไม่ใช่อำนาจ หน้าที่ของ อบท. ที่จะให้การช่วยเหลือต้องส่งเงินคืน และทุกท้องถิ่นติดต่อกัน กันจึงไม่อยากให้การช่วยเหลือเพราะเหตุผลดังกล่าว ■ อำเภอด่านมะขามเตี้ย พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรม มันสำปะหลัง อ้อย เป็นหลัก ไม่มีสาธารณภัยขนาดใหญ่ มีทั่วไปคือ อัคคีภัย น้ำท่วมไม่มากนัก ในเขตพื้นที่มี

ประเด็น	ความคิดเห็น
	เทศบาลตำบล 1 แห่ง อบต. 4 แห่ง ทั้ง 5 แห่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก มีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณส่งผลไปถึงการตั้งงบประมาณเพื่อช่วยเหลือและส่งผลต่อเครื่องมือเครื่องใช้ในการป้องกัน รวมถึงบุคลากรทั้ง 5 แห่งมีผลต่อเนื่องกัน
- งานด้าน สาธารณสุข ในระดับท้องถิ่น	■ มีหน่วยป้องกันทุก อบต. ■ นายกท้องถิ่นจะรู้จักกัน อาศัยโทรหากันเพื่อช่วยเหลือระหว่างกัน โดยมีสมาคมของผู้บริหารเหล่านี้อยู่แล้ว ■ เวลาเกิดเหตุในพื้นที่จะแจ้ง อบต. ก่อน กำนันผู้ใหญ่บ้านส่วนมากจะเป็นผู้ประสาน เมื่อลูกบ้านโทรแจ้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ทางท้องถิ่นจะเข้าไปดูในพื้นที่ ■ ท้องถิ่นส่วนใหญ่ในจังหวัดกาญจนบุรีศักยภาพค่อนข้างน้อย รายได้จำกัด ■ ท้องถิ่นใกล้เคียงจะช่วยเหลืออยู่แล้ว ถ้าหากมีเครื่องมืออุปกรณ์พร้อมกว่า มีการให้ความรู้กับชาวบ้านให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ แต่ข้อระเบียบที่จะช่วยเหลือระหว่างท้องถิ่นก็มีปัญหาเกี่ยวกับการเบิกจ่าย เช่น ค่าเชื้อเพลิง ออกนอกเขตก็มีปัญหา บางพื้นที่มีความสามารถแต่ไม่สามารถช่วยเหลือเต็มที่ ■ ปัญหาการปฏิบัติงานกับท้องถิ่น โดยเฉพาะเรื่องงบประมาณ เช่น อำเภอลำลูกขันเป็นพื้นที่แห้งแล้ง ท้องถิ่นจะกันเงินเพื่อทำโครงสร้างพื้นฐานมากกว่า และกันเงินให้กับงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจำนวนน้อยจึงไม่เหลือ เมื่อมีการประกาศภัย เกิดความล่าช้าที่ระเบียบในการเข้าไปช่วยเหลือ สะพานขาด น้ำท่วม จะรอเวลาไม่ได้ ■ บางท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดการช่วยเหลือตัวเองได้ เมื่อประกาศภัย ท้องถิ่นบางแห่งมีปัญหาเกี่ยวกับระบบการเบิกจ่าย ที่อาจถูกตรวจสอบโดย สตง. ■ กำนันผู้ใหญ่บ้านจะดื่บรอคำสั่งจากนายอำเภอไปดำเนินการที่ท้องถิ่นได้ ■ กรณีไฟไหม้ ท้องถิ่นต้องอาศัยเทคนิคถ่ายรูปรูปมกล้องให้ดับ 2 หลัง ■ กรณีการให้ผู้ว่าฯ เช่นหนังสือบังคับให้ท้องถิ่นทำข้อมูลภัยต่าง ๆ ส่ง ปก. กลายเป็นผลงานของ ปก. เป็นสิ่งที่ท้องถิ่นประสบ ■ ปก. ในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมักไม่ลงรอยกับท้องถิ่น เพราะท้องถิ่นไม่ค่อยยอมรับ บางคนมาจากสายช่าง คนที่มาโดยตรงเป็นเจ้าของงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไม่มากนัก เพราะ ปก. ยืมมาจาก 5 หน่วยงาน โดยที่ไม่ได้มองว่าท้องถิ่นก็มีหน่วยงานเหล่านี้อยู่ ■ การจะไปช่วยนอกเขต อปท. ต้องรอการร้องขอและต้องมีหนังสือ

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ กรณีกิจการแพชของจังหวัดกาญจนบุรี ยังไม่เกิดเหตุเพลิงไหม้ แต่มีคนเสียชีวิตตลอด เพราะเผา ท้องถิ่นได้ขอให้กิจการเหล่านี้ต้องมีเสื้อชูชีพ ถังน้ำยา แต่ก็ยังไม่ยอมทำ บอกว่าอยู่ในเขตเทศบาลเมืองกาญจนบุรี แต่เมื่อจะเก็บภาษีก็บอกอยู่ในอีกเขต ท้องถิ่นหนึ่ง คือ อบต.ปากแพรก แต่เมื่อ อบต.จะไปเก็บภาษีก็บอกว่าอยู่ในเขตเทศบาลเมือง เพราะจอดแพได้สองฝั่ง จึงต้องให้ตำรวจเข้าไปดำเนินการ ภัยส่วนมากจะเป็นวัยรุ่นเมาและตีกัน ■ องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรี ไม่ต้องผ่าน ปก.จังหวัด เพราะเป็น รองประธานคนที่สองของผู้อำนวยการศูนย์ฯ สามารถรายงานถึงผู้ว่าฯ โดยตรง อีกทั้งมีงบประมาณจำนวนมาก แต่ อบท. ขนาดเล็กยังต้องรายงานต่อ ปก.จังหวัด ■ อบจ.จะคอยช่วยเหลือท้องถิ่นในภัยที่เหนือขีดความสามารถของพื้นที่ที่จะ ดำเนินการได้ เช่น พวกเครื่องจักรกล รถน้ำ ที่ อบจ. มีอยู่แล้ว ■ เทศบาลเมืองกาญจนบุรี ไม่ค่อยมีไฟไหม้ เพราะเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยทำงานในเชิงรุก อบรบทั้งชุมชน อบพร. ทุก 1 ปี มีการซื้อถังยา 200 ลูก แจกตามชุมชน ถ้าหายไปให้มาแจ้งจะไปติดให้ใหม่ ■ สมาชิกท้องถิ่นมีเครื่องมือต่าง ๆ ก็จะมาช่วยเหลือกัน บางทีแจ้งเรื่องไฟฟ้า รถดับเพลิงยังไม่เข้ามา ถังน้ำยาต่าง ๆ มาฉีดไว้ก่อนแล้ว ■ สาธารณภัยของเทศบาลเมืองกาญจนบุรี มีลักษณะคล้าย ๆ กันในแต่ละปี จะมี การทำตารางแผนทุกปีทำไว้ตลอด และส่งให้ ปก.ตลอดทุกปี ■ จังหวัดกาญจนบุรีมีงานป้องกันมาตั้งแต่ พ.ศ. 2487 ปัญหาที่มีมาตั้งแต่ยังไม่ มี อบต. เทศบาลตำบล มีสุขาภิบาล เดิมมีเพียงเทศบาลเมือง ไม่มีกรม ปก. ใช้กฎหมายระเบียบของกระทรวงมหาดไทย เมื่อมีกรม สธ. และเริ่มมีกรม ปก. เป็นผู้ออกกฎหมายให้ท้องถิ่นปฏิบัติตามในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แต่คนที่ออกกฎหมายไม่ใช่ผู้ปฏิบัติ ดัง พ.ร.บ.ปก. 2550 เรื่องการสงเคราะห์ ผู้ประสบภัย มองสาธารณภัยขนาดใหญ่ ในขณะที่ไฟไหม้บ้าน 1 หลัง ไม่สามารถ เบิกให้ได้ จนกระทั่งท้องถิ่นต้องจัดตั้งคณะกรรมการทำหนังสือหรือไปที่จังหวัด ในกรณี 1 หลัง จังหวัดมีหนังสือมาว่าให้แต่งตั้งคณะกรรมการของ อบท. ประชุม แต่เทศบาลเมืองกาญจนบุรีไม่เคยร้องขอไปที่กรม ปก. เพราะมีกองสวัสดิการ เวลาเกิดสาธารณภัยจะใช้เงินของเทศบาลตนเอง มีงบประมาณตรงนั้น ■ อบต.หนองปรือ อำเภอลาดหญ้า เป็นภัยจากน้ำท่วมลาดลงไป ส่วนใหญ่เป็น วาดภัย บ้านพังเสียหาย โดยวิธีการช่วยเหลือให้ช่างไปสำรวจเพื่อเตรียมเบิกจ่าย

ประเด็น	ความคิดเห็น
	จากท้องถิ่น และปัญหาอศศภัยช่วงหน้าอ้อย เพราะโรงงานเร่งตัดอ้อย ไฟจึงลาม เป็นภัยที่จัดการเองได้ในท้องถิ่น ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ไร่อ้อยไรมันสำปะหลัง <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ ท้องถิ่นจะพร้อมหรือไม่พร้อมดูจากรายได้ ■ ควรทำให้ อบต. เท่าเทียมกัน เช่น อุปกรณ์ที่จะช่วยเหลือกรณีเกิดภัย หรือ บุคลากร เนื่องจากรายได้ไม่เท่ากัน ปก.ควรสนับสนุน จะช่วยให้ท้องถิ่นออก ช่วยเหลือโดยไม่ต้องรอ ปก. ■ ปก.ควรลงมาช่วยท้องถิ่นว่าขาดเหลืออะไร กรม ปก. ตั้งงบประมาณมามอบให้ แต่ท้องถิ่นต้องมีคนพร้อม เช่น ให้รถแก่ท้องถิ่น ต้องมีคนขับได้ ทำแผนทำ โครงการให้ ปก. จะง่ายกว่าการให้ ปก.ลงมาพื้นที่ ถ้าคุยกันรู้เรื่องงานก็จะเดิน ■ เรื่องงบประมาณ ควรอยู่ที่จุดเดียว หากท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ควรให้ ดำเนินการ เพราะนายอำเภอคงไปทำทุกเรื่องให้ไม่ได้ ■ ปก. ควรตั้งโครงการให้งบประมาณสนับสนุนท้องถิ่นไปอบรม ■ กรม ปก. ต้องไปดูความเหลื่อมล้ำของ อบต. โดยเฉพาะ อบต. ที่เก็บภาษีได้ไม่มาก เพราะอย่าง อบต. มีรถน้ำ แต่ไม่มีพนักงานขับ ■ กรม ปก. มีกำลังในการซื้อเครื่องมือเครื่องจักร บางครั้งไม่ได้ใช้ประโยชน์ ควรมีการให้ท้องถิ่นซึ่งมีการใช้ประโยชน์ได้มากกว่า โดยเฉพาะท้องถิ่นระดับเล็ก อย่าง อบต. ที่ขาดแคลนรถดับเพลิง หรือกรณีน้ำท่วม ปก.ซื้อเรือเป็นหมื่นลำ แต่หลังจากนั้นไม่ได้ใช้ประโยชน์ แต่ไม่ได้ให้ท้องถิ่นเพราะถือเป็นคนละครึ่ง
- กฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ	■ กฎหมายของแต่ละหน่วยงานคนละแบบกัน ในกรณีเข้าไปช่วยเหลือของแต่ละหน่วยงาน ■ ท้องถิ่นจะไปสั่งกำนันผู้ใหญ่บ้านก็ได้เพราะกฎหมายคนละตัว แม้ว่าจะผ่าน ผู้อำนวยการศูนย์ ระเบียบกฎหมายไม่เหมือนกัน แม้กระทั่งท้องถิ่นแต่ละประเภทก็กฎหมายคนละฉบับกัน ■ เรื่องพื้นที่ทับซ้อน กรณีไล่โว่อยู่ในเขตรักษาพันธุ์ฯ มีกฎค่อนข้างละเอียดเพราะเกี่ยวกับมรดกโลก การจะสร้างถนน สิ่งปลูกสร้างถาวรจะกระทบกับระเบียบ การสร้างจะต้องมีการศึกษาก่อนว่าขัดกับสภาพแวดล้อมหรือไม่ เพราะเป็นเส้นทางถนนในป่า เช่นเดียวกับสะพานที่ต้องเข้ากับบริบทของพื้นที่ในเขตนั่น ๆ ทำให้การสร้างสิ่งเหล่านี้ต้องใช้ระยะเวลานาน

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี หลายหลังคาเรือนเป็นบ้านเลขที่ชั่วคราว น้ำประปาไฟฟ้า ให้ไม่ได้ เพราะไม่มีเอกสารสิทธิ์ โดยเฉพาะในพื้นที่เขตอุทยานฯ เขตอนุรักษ์ฯ บางพื้นที่มีใบ ภบท.5 เป็นเอกสารสิทธิ์ทำกิน เป็นที่ทหาร แต่เดิมยังสามารถเสียภาษีที่ อบต. แต่ปัจจุบันรับไม่ได้จะผิดกฎหมาย คือ ให้พื้นที่ทำกินแต่ไม่ได้เป็นสิทธิ์ แต่ถ้าวินิจฉัยจะใช้ประโยชน์ต้องคืนที่นั้น แต่ชาวบ้านเข้าใจว่าอยู่มาหลายรุ่นแล้ว นับตั้งแต่รัชกาลที่ 5 เสด็จประพาสไทรโยค ยังเป็นพื้นที่ที่มีปัญหา เพราะหากต้องการพื้นที่ดังกล่าวต้องเป็นการเช่าที่ราชพัสดุ และหากเกิดภัยพิบัติจะทำอย่างไร เพราะไม่สามารถจ่ายเงินช่วยเหลือให้ได้ ■ เรื่องไฟไหม้ในช่วงหน้าหนาวและหน้าร้อน เพราะชาวบ้านเป็นชาวกะเหรี่ยง บ้านเป็นไม้และไม้ไผ่ คราวจะคลุกไฟไว้อยู่บนบ้านจึงเกิดไฟไหม้บ่อย เวลาเกิดเหตุส่วนใหญ่อำเภอใช้งูบกาชาดฯ มาช่วย อบต.จะติดขัดเรื่องระเบียบไม่สามารถเบิกจ่ายได้ และได้หารือกันว่าไม่มีเงินสำรองที่สามารถนำมาใช้ได้ จึงอยากให้มี ความชัดเจนเรื่องเหล่านี้ ว่าบ้านไฟไหม้หนึ่งหลังเป็นสาธารณภัยหรือไม่ แม้กระทั่งกรณีห้องน้ำ แยกกับบ้านก็เบิกไม่ได้ ซึ่งชาวกะเหรี่ยงจะแยกบ้านกับห้องน้ำออกจากกัน ■ ระเบียบกระทรวงการคลังจะระบุเอกสารที่จะส่งมาขอความช่วยเหลือ ว่าต้องมีอะไรบ้าง ถ้าผิดก็ต้องแก้ไข ปัญหาจะประสบกับพื้นที่ห่างไกล ณ วันนี้ยังไม่เห็นเอกสารเลย พยายามให้กรมบัญชีกลางได้ดูในเรื่องอัตลักษณ์ของพื้นที่ เช่น กรณีส้วมที่ยังไม่ได้ซ่อมในพื้นที่ชาวกะเหรี่ยง ได้รับคำตอบว่า ได้เพียงที่อยู่อาศัย แต่ไม่สามารถอยู่อาศัยได้ เพราะห้องน้ำเป็นส่วนแยกออกจากตัวบ้าน ■ ปัญหาไฟไหม้หลังเดียวไม่เป็นสาธารณภัย ไม้สองหลังจึงจะได้รับการช่วยเหลือ จนทำให้เกิดความคิดในแง่ลบว่าทำไมไม่ทำให้ไม้สองหลัง ปก.พยายามแก้ไข ผลักดัน แต่ยังไม่ได้รับการดำเนินการแต่อย่างใด ■ กรมบัญชีกลางมองว่า ไฟไหม้บ้านหลังเดียว ศักยภาพของท้องถิ่นน่าจะดูแลในเบื้องต้นได้ ตาม พ.ร.บ. ป้องกันฯ ในเรื่องผู้อำนวยการท้องถิ่น แต่เมื่อเวลาผ่านไปท้องถิ่นมองว่าไม่ได้เป็นสาธารณภัยตามระเบียบกระทรวงการคลัง ในขณะที่ท้องถิ่นต้องดูแลระเบียบกระทรวงมหาดไทย แต่ความไม่ชัดเจนของระเบียบแต่ละกระทรวง ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการตีความ เมื่อมีการออก ระเบียบหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในระเบียบกระทรวงการคลัง จึงยึดระเบียบ กระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก ไม่ได้มองใน พ.ร.บ. ป้องกันฯ ที่สามารถจัดตั้งช่วยเหลือในเบื้องต้น

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ระเบียบกระทรวงการคลังใช้เฉพาะเรื่องเงินทดรองราชการ ท้องถิ่นจะอิงระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่องค่าใช้จ่าย แต่อิงหลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลังในเรื่องเม็ดเงินในการช่วยเหลือว่าแต่ละคนต้องจ่ายเท่าใด ■ งบประมาณที่ทำให้มั่นคงแข็งแรง ระเบียบกระทรวงการคลังจะระบุไว้ชัดเจนว่าอะไรคือมั่นคงแข็งแรงให้ไปดูงบประมาณของท้องถิ่น อย่างพื้นที่ซ่อมบ่อซ่อมบ่อ มีการช่วยเหลือทุกครั้งตามที่ร้องขอมา แต่บางครั้งอนุฯ กรรมการที่ตรวจเอกสารของกรมหรือจังหวัด จะบอกว่าพื้นที่เดิม มุมเดิม แบบเดิม ภาพถ่ายแค่นั้นไม่เพิ่มขึ้น ได้มีการท้วงติงและแจ้งกลับไปเพราะจะมีหน่วยตรวจสอบจังหวัด คปจ. ที่มีทั้ง สตง. คลังจังหวัด หรือกรม แต่เมื่อเดือนธันวาคมจริงก็จำเป็นต้องช่วยอยู่ แต่เงินทดรองตามระเบียบกระทรวงการคลังคือ ทำให้บรรเทาช่วยเหลือในเบื้องต้น แต่ไม่สามารถทำให้มั่นคงแข็งแรง ■ ด้านการเกษตรที่มีก็จะเจอปัญหาในทุก ๆ ภัยที่มากระทบ ท้องถิ่นจะบอกว่าไม่ใช่ภารกิจถ่ายโอน ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ในการตีความตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย และ สตง. ในการออกข้อหาหรือของทางท้องถิ่นกับของ ปภ. จะเป็นคนละแนวทาง โดยที่ระเบียบกระทรวงการคลังเขียนไว้ว่าถ้าเกินศักยภาพไม่สามารถช่วยเหลือได้ก็ให้ร้องขอมาตามระบบ แต่เรื่องถนนต้องมีหนังสือว่างบประมาณหมดแล้วถึงจะขอรับการช่วยเหลือจากกระทรวงการคลังได้ เป็นเรื่องข้อจำกัดที่แต่ละท้องถิ่นตั้งงบประมาณไม่เพียงพอ เกิดความล่าช้าบ้าง แต่ความเสียหายด้านอุทกภัย ถนน ต้องรอน้ำล้นเพื่อให้เห็นความเสียหายชัดเจน และต้องอาศัยระยะเวลาในการสำรวจ เกิดความล่าช้า เพราะไม่สามารถไปซ่อมในระหว่างที่ถนนขาดได้ ■ กรณีช้างป่าที่เกี่ยวพันกับเขตพื้นที่ มีการตอบหรือซึ่งเป็นแนวทางถือปฏิบัติของกระทรวงการคลัง ส่วนมากเป็นการบุกรุกพื้นที่ของชาวบ้านจึงช่วยเหลือไม่ได้ แต่กรณีช้างออกมาทำร้ายประชาชนนอกเขตพื้นที่ ถ้าเป็นพื้นที่เกษตรมีการขึ้นทะเบียนกระทรวงเกษตรฯ สามารถใช้เงินทดรองช่วยเหลือ คือต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของหน่วยงานนั้น ๆ และพิสูจน์ได้ว่าช้างป่าทำร้ายในลักษณะใด ■ มีประเด็นข้อหาหรือในพื้นที่ตลอดเพื่อให้ความช่วยเหลือ แต่ สตง. ไม่เคยมา มีแต่ข้อท้วงติงผ่านเอกสาร <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ กรม ปภ. ต้องแก้กฎหมาย เพราะเป็นกฎหมายที่ออกโดยระดับใหญ่ ซึ่งใช้กฎหมายตามระเบียบการคลังของกรมนั้น ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถเบิกจ่ายได้

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ควรแก้ไขกฎหมายอย่าง พ.ร.บ. ป้องกันฯ ดังกรณีประสบปัญหาไม่สามารถให้ท้องถิ่นมาช่วยสำรวจข้อมูลให้กับ ปก.ได้ หากแก้ไขเป็นอำนาจของ ปก.สาขา กรณีท้องถิ่นไม่ดำเนินการ โดยให้ ปก.สาขาเป็นเลขานุ ก.ช.ภ.อ. เนื่องจากตามกฎหมายถ้าเกิดเหตุที่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นรายงานอำเภอและจังหวัด ■ ควรให้มีกฎหมายตัวเดียวกัน เช่น พืชผลทางเกษตรเสียหาย ทางท้องถิ่น ก็ช่วยเหลือไม่ได้ เนื่องจาก สดง. ตรวจสอบแล้วไม่อยู่ในภาระหน้าที่ของ อปท. ปก.ก็ให้เทศบาลดำเนินการได้เลย แต่ติดปัญหาเรื่องข้อกฎหมาย ■ ตามระเบียบการคลังให้แค่ซ่อม ให้สามารถสัญจรไปมาได้ แต่กลายเป็นการซ่อม เพียงชั่วคราว ควรจะเป็นการสนับสนุนแบบถาวร โดยมีการแก้กฎหมายให้เป็น ฉบับเดียวกันหมด โดยเฉพาะที่ทับซ้อนหลายหน่วยงาน แม้กฎหมาย ปก. จะเปิดช่องให้ผู้อำนวยการสถานการณ์ดำเนินการได้ ■ สดง. มีปัญหาไม่เท่าเทียมกันในแต่ละจังหวัด ควรมีคู่มือมาตรฐานในการพิจารณา เพื่อแก้ปัญหาที่ทำให้คนไม่กล้าเสี่ยง ทั้งที่บางอย่างดำเนินการได้ แต่กลับถูกเรียก งบประมาณคืน ควรเปลี่ยนกฎหมาย ทำคู่มือที่ชัดเจน แต่ต้องไม่ใช่ในเว็บไซต์ เพื่อให้มีหลักฐานลงนามชัดเจน ■ กฎระเบียบควรยืดหยุ่นให้ผู้ปฏิบัติสามารถทำงานได้จริง
- แผน/ขั้นตอน การปฏิบัติงาน	■ เทศบาลเมืองกาญจนบุรีทำแผนแผ่นดินไหวไว้เรียบร้อยแล้ว แม้ว่าภัย ยังไม่เกิดขึ้นก็ตามแต่ก็มีความเสี่ยงในอนาคต ■ ส่วนใหญ่ทางจังหวัดให้ท้องถิ่นทำแผนพื้นที่เสี่ยง
- อปพร.	■ กรม ปก. มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของท้องถิ่น แม้กระทั่งระเบียบของ อปพร. แต่เดิมการจัดตั้ง อปพร.ใหม่ต้องให้ อปท. เท่านั้น แต่เมื่อจัดตั้งขึ้น กรม ปก. มองว่า อปพร. เป็นของกรม ในขณะที่ผู้อำนวยการศูนย์ อปพร. เป็นนายก ท้องถิ่นหรือ ปก.จังหวัด ในระเบียบเขียนไว้ว่า อปพร. จะออกพื้นที่ นายกต้อง เป็นผู้อำนวยการสั่งการเป็นหนังสือสั่งการ บางครั้งหัวหน้า ปก. โทร.มาสั่งการ อปพร. โดยไม่มีหนังสือและไม่ผ่านนายกท้องถิ่น และหากเกิดเหตุขึ้นกับ อปพร. จะทำอะไรเมื่อไม่มีหนังสือสั่งการจากนายกท้องถิ่น ■ เวลาท้องถิ่นจะช่วยเหลือผู้ประสบภัย ต้องเขียนหนังสือให้ตีเพื่อป้องกัน สดง. และได้้นำเรื่องนี้ไปคุยกับกรม ปก. ซึ่งกรมบอกว่าแก้ไขแต่ก็ผ่านไป 1 ปีแล้ว แม้กระทั่งเบี้ยเลี้ยงของ อปพร. 200 บาท ตั้งแต่ พ.ศ. 2547 แต่ สดง. บอกว่า เบิกจ่ายไม่ได้ ในขณะที่ระเบียบเขียนไว้ว่าทำงาน 8 ชั่วโมง เบิกจ่ายได้ 200 บาท ให้ได้แค่ 120 บาท เพราะว่ากรม ปก. เขียนอีกว่า ถ้า อปพร. ไปดูงานต่างพื้นที่

ประเด็น	ความคิดเห็น
	ให้เบิกได้เริ่มต้นที่ 120 บาท สดง. ยึดระเบียบนี้แทน อปพร. จึงมาทะเลาะกับท้องถิ่นแทน ต้องทำหนังสือหารือกับกรม จนกระทั่งเมื่อต้นปี พลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ให้ อปพร. สามารถเบิกจ่ายได้ รวมทั้งภัยทางถนนด้วย เขียนไว้ว่า อปพร. ต้องเรียนอะไร เช่น ฝึกการจราจร การจัดการผู้มีอิทธิพล แต่พอ อปพร. ไปเรียกรถเบิกไม่ได้ สดง. บอกว่าไม่ใช่หน้าที่ เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ออกตรวจความสงบในหมู่บ้านไม่ได้ ถ้าใครเบิกแล้วต้องจ่ายเงินคืน จนกระทั่งระเบียบฯได้ออกมาแก้ไขปัญหาดังกล่าว ■ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่ออกใหม่ ให้ อปพร. และเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสามารถเบิกจ่ายสาธารณภัยที่เกิดจากน้ำมือมนุษย์ ภัยจากธรรมชาติและภัยทางท้องถิ่น เพราะ 3-4 ปีที่ผ่านมาเรื่อง 7 วันอันตรายที่เบิกจ่ายกัน ถูก สดง. ทักท้วงมาตลอด จึงใส่ไประเบียบเรื่องภัยทางท้องถิ่น ■ ปัจจุบัน อปพร. ออกตรวจ เป่านกหวีดก็ได้ 4 ชั่วโมงให้ได้ไม่เกิน 100 บาท ไม่เกิน 8 ชั่วโมง ให้ได้ไม่เกิน 200 บาท ถ้าเกิน 8 ชั่วโมงให้ได้ 300 บาท ■ การออกตรวจระหว่าง อปพร. ในเขตเทศบาลตำบลทองผาภูมิ ร่วมกับงานป้องกันฯ จะออกตรวจตั้งแต่ 6 โมงเย็นถึงเช้า ใช้งบประมาณของเทศบาล เบิกจ่ายคนละ 200 บาท เกิน 8 ชั่วโมง ทำได้มาตลอด แต่เมื่อ สดง. ท้วงติงว่า ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ เป็นหน้าที่ของตำรวจ ในขณะที่ความจริงไม่มีตำรวจจะมาคอยตรวจตราตามบ้านช่องทั้งคืนได้ ส่วนใหญ่รอเผื่อระวังที่สถานี ดังนั้นควรเน้นเรื่องก่อนเกิดเหตุ ■ อปพร. สามารถช่วยเหลือได้ ในฐานะผู้ช่วยเจ้าพนักงาน แต่ต้องดูด้วยว่าได้รับการฝึกมาขนาดไหน อย่างไร ■ นายกท้องถิ่นจะลงนามแบ่ง อปพร. ออกเป็นแต่ละฝ่าย จะสามารถเข้าช่วยเหลือได้ แต่บางกรณีจะต้องห้าม อปพร. เข้าไปช่วยเหลือ โดยเฉพาะอุปกรณ์เครื่องป้องกันร่างกายของตนเอง กรณีเหตุเพลิงไหม้จะอบรมให้ อปพร. เข้าช่วยคลี่คลาย แบกสาย เรียกรถ จัดการจราจร คนที่ได้ฝึกมีความแข็งแรงจะช่วยวิ่งสายได้ เพราะบางท้องถิ่นพนักงานดับเพลิงมีจำนวนน้อย ■ อปพร. ถ้ามีเข็มต้องติดเข็ม ให้คนรู้ เวลาออกนอกพื้นที่ และเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจรู้ด้วย ไม่อย่างนั้นจะเข้าพื้นที่ไม่ได้ <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ ประธาน อปพร. ที่มีภาวะผู้นำจะมีส่วนที่จะทำให้เกิดการรวมกลุ่มกันได้
- ภาคส่วนอื่น	■ กิจกรรมแพ ดำเนินการแก้ไขปัญหาภัยในพื้นที่ของตนเอง เช่น น้ำท่วม ใช้คน

ประเด็น	ความคิดเห็น
	ของตนเองในการขนย้าย
- ข้อเสนอเพิ่มเติม	■ ขนาดของจังหวัดจะเป็นตัวตั้งได้หรือไม่ เกี่ยวกับพื้นที่ว่าจะมี ปก.อำเภอ หรือ ปก.สาขา เพราะถ้าเป็นขนาดของจังหวัดจะทำให้การทำงานทั้งการสั่งการจาก ส่วนกลางลงไปถึงอาจจะไม่ดีเท่าที่ควร ยกตัวอย่างจังหวัดกาญจนบุรีแบ่งเป็น 3 ระดับ จากตัวจังหวัดไปถึง 4 อำเภอ ไม่เกิน 20 กิโลเมตร จาก 40 กิโลเมตร ไป 80 กิโลเมตร มีประมาณ 3-4 อำเภอ จาก 80 กิโลเมตร ไป 100 กิโลเมตร มี 2 อำเภอ และจาก 100 กิโลเมตร ไปถึง 200 กิโลเมตร มี 1 อำเภอ คือ อ.สังขละบุรี แต่พื้นที่อย่างจังหวัดนนทบุรีไม่เกิน 20 กิโลเมตรก็ไม่จำเป็น ต้องมี ใช้อำนาจการที่จังหวัดเป็นเอกภาพดีกว่า ■ จังหวัดกาญจนบุรีมีพื้นที่มากเป็นอันดับ 3 ของประเทศ (อันดับ 1 เชียงใหม่ อ.อมก๋อย อันดับ 2 ตาก อ.อุ้มผาง มีพื้นที่มากที่สุดใน 878 อำเภอ) มี 13 อำเภอ แบ่งเป็น 4 โซน โดยเอาระยะทางวิ่ง ทั้งขึ้นเขา ลงเลี้ยว จะช่วยเหลือประชาชนอย่างไร ■ จุดแข็งของนนทบุรี คือ ตัวรายได้ท้องถิ่น เป็นสังคมเมือง รายได้ อบต. 60 ล้านบาท เทศบาล 200 กว่าล้านบาท เทศบาลนครนนทบุรี 4,000 ล้านบาท (เนื่องจาก รองผู้ว่าฯ ย้ายมาที่กาญจนบุรีได้ 1 สัปดาห์ และอยู่นนทบุรีมาก่อน) เมื่อมีรายได้ การจะทำภารกิจเพิ่มในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งเป็นภารกิจ มากกว่า เนื่องจากสังคมต้องการความปลอดภัย เมื่อมีรายได้ก็สามารถขยายงาน ให้มี “กองสาธารณภัย” มีรถดับเพลิง รถน้ำ รถตรวจการ และขยายตำแหน่ง ให้คนมาทำงานเป็นหัวหน้า เมื่อมีความพร้อม จังหวัดบัญชาการลงไป ระหว่าง ท้องถิ่นช่วยเหลือกัน เพราะพื้นที่มีระยะใกล้เคียงกัน ■ ในขณะที่กาญจนบุรี รายได้มีไม่มากนักและที่ดินเป็นที่ดินราชพัสดุ ทหารใช้เป็น พื้นที่ดูแลและบัญชาการ ครึ่งหนึ่งเป็นพื้นที่ทางทหาร 60 เปอร์เซ็นต์จากทั้ง จังหวัด และอีก 40 เปอร์เซ็นต์ไม่ใช่เอกสารสิทธิ์ทั้งหมด ความจริงคือ 20 เปอร์เซ็นต์ ■ การแก้ปัญหาบุคลากร อาจต้องใช้พนักงานราชการ 4 ปี หรือบุคลากรจาก ภายนอกไม่เป็นข้าราชการเอามาเป็นพนักงานราชการ เช่นสัญญา เพื่อแก้ไข ปัญหาคนไม่ครบตามกรอบอัตรากำลัง มาทำงานในระดับธุรการ ผู้ช่วย เจ้าพนักงาน แต่ต้องวุฒิปริญญาตรี เพื่อให้เป็นเจ้าพนักงานได้ ■ ข้อมูลมีการเก็บไว้เป็นจำนวนมากในแต่ละปี หลายหน่วยงานมาขอ แต่อยากให้ ข้อมูลที่นำเสนอควรมีการนำไปขับเคลื่อนจริง เกิดจุดตกผลึกที่ทำให้เกิด การเปลี่ยนแปลง และไม่หายไป ต้องมีการบันทึกและสามารถหยิบมาใช้

ประเด็น	ความคิดเห็น
	อย่างต่อเนื่องได้ ทั้งพัฒนาคน พัฒนากฎหมาย ■ จังหวัดกาญจนบุรีมีกองทุนพัฒนารอบโรงไฟฟ้าที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อน บางตำบลมีความพร้อมไม่ต้องการรับความช่วยเหลือ ปก.น่าจะลองพูดคุย เพราะค่าไฟฟ้ามีการแบ่งไว้ในกองทุนอยู่แล้ว ■ ทุกคนในพื้นที่ต้องตระหนัก การอยู่อาศัยที่ต้องเอาตัวรอดให้ได้ โดยเฉพาะภัยที่ยังไม่เกิดขึ้น แต่ต้องมีแนวทางป้องกัน เช่น การสอนในโรงเรียนเกี่ยวกับภัยธรรมชาติต่าง ๆ ส่วนมากจะเป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่จะสามารถดำเนินการอบรม ส่วน อบต. จะได้งบจาก สปสช. เกี่ยวกับเรื่องของสาธารณสุข แต่ไม่ใช่เรื่อง ปก. ■ การซื้อเลยยนต์ทั่วประเทศมีร้านเดียวที่นครราชสีมาตามระเบียบของรัฐ มีกำหนดขนาดว่าห้ามเกินกี่ไร่ และเมื่อร้านนี้ออกใบเอกสารเสร็จต้องไปขึ้นทะเบียนกับกรมป่าไม้ เพราะร้านนี้ขึ้นทะเบียนกับกรมป่าไม้ ■ การรายงานพื้นที่ที่มีอุบัติเหตุเกิดขึ้นได้ชัดเจน แต่ไม่ได้หมายความว่าช่วยให้อุบัติเหตุลดลง ■ หลายคนไม่รู้ถึงการอบรมก่อนเกิดภัยว่าไปทำไมในบางพื้นที่ เช่น ในวัด เพราะเป็นจุดเสี่ยงเรื่องการเกิดอัคคีภัย มีเทียบกับรูปที่จุดกันทั้งวันทั้งคืน อบรมการใช้ถังดับเพลิง รวมถึงนักเรียน การอบรมการเปิดปิดหัวแก๊ส ■ ควรมอบหน้าที่ให้คนที่ผ่านการฝึกอบรมและมีใบรับรอง เพื่อช่วยเจ้าหน้าที่รัฐทำงานได้ โดยไม่ต้องจ้างงานเป็นลูกจ้าง เพราะถือเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานอยู่แล้ว เวลาเกิดเหตุก็สามารถเข้าช่วยเหลือได้ เช่น ผู้ช่วยด้านดับเพลิง ปก.ควรเข้ามาสนับสนุนบุคลากรทางด้านนี้ ■ ศักยภาพของนายอำเภอและผู้บริหารท้องถิ่นมีความสำคัญ ไม่ว่าจะ ปก.มาอยู่ในพื้นที่หรือไม่ก็ตาม

ด้วยสภาพภูมิศาสตร์ของจังหวัดระยองซึ่งมีทั้งพื้นที่ราบ เนินเขา และภูเขา อย่างไรก็ตาม ด้วยขนาดพื้นที่ของจังหวัดระยองไม่ได้มีขนาดใหญ่มากนัก ประกอบกับที่ตั้งของอำเภอเมืองระยองซึ่งเป็นศูนย์กลางของส่วนราชการตั้งอยู่กลางพื้นที่จังหวัด ทำให้การเดินทางจากอำเภอเมืองระยองไปยังอำเภออื่น ๆ ทั้ง 8 อำเภอไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการและหน่วยงานในระดับพื้นที่ แต่อาจมีบางอำเภอซึ่งตั้งอยู่เขตภูเขาที่มีอุปสรรคในการเดินทาง เช่น อำเภอเขาชะเมา อำเภอวังจันทร์ จากการสำรวจเส้นทางและระยะเวลาในการเดินทางจากอำเภอเมืองระยองไปยังอำเภออื่น ๆ ในจังหวัดระยอง ปรากฏเป็นข้อมูลดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.31 ระยะทางและระยะเวลาการเดินทางจากอำเภอเมืองระยองไปยังอำเภออื่น ๆ

อำเภอ	ระยะทางจากอำเภอเมือง	ระยะเวลาการเดินทางจากอำเภอเมือง
อำเภอบ้านฉาง	24 กิโลเมตร	40 นาที
อำเภอแกลง	54 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง
อำเภอเขาชะเมา	80 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 30 นาที
อำเภอวังจันทร์	59 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 30 นาที
อำเภอบ้านค่าย	33 กิโลเมตร	55 นาที
อำเภอนิคมน้ำ	31 กิโลเมตร	35 นาที
อำเภอปลวกแดง	48 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง

หมายเหตุ: ข้อมูลระยะทางจากอำเภอเมืองไปยังอำเภออื่น ๆ คำนวณระยะเวลาโดยเฉลี่ยจาก google.com/maps

สภาพการปกครอง จังหวัดระยองแบ่งเขตการปกครองเป็น 8 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองระยอง อำเภอแกลง อำเภอบ้านฉาง อำเภอบ้านค่าย อำเภอเขาชะเมา อำเภอนิคมน้ำ อำเภอปลวกแดง และอำเภอวังจันทร์ ประกอบด้วยตำบลจำนวน 54 แห่ง หมู่บ้านจำนวน 439 แห่ง และชุมชนจำนวน 80 แห่ง สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยองมีทั้งหมด 67 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 2 แห่ง เทศบาลตำบล 27 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 37 แห่ง โดยมีรายละเอียดดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.32 การแบ่งเขตการปกครองจังหวัดระยอง³⁴

หน่วย: แห่ง

	อำเภอ	การแบ่งเขตการปกครอง					
		ตำบล	หมู่บ้าน	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	อบต.
1	เมืองระยอง	15	72	1	1	6	7
2	บ้านฉาง	3	22	-	1	3	1
3	แกลง	20	140	-	-	8	9
4	เขาชะเมา	4	28	-	-	1	3
5	วังจันทร์	4	27	-	-	1	4
6	บ้านค่าย	7	60	-	-	4	5
7	นิคมพัฒนา	4	29	-	-	2	2
8	ปลวกแดง	6	33	-	-	2	6
	รวม	63	411	1	2	27	37

สภาพภูมิสังคม จำนวนประชากรของจังหวัดระยอง ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2560 รวมทั้งสิ้น 711,236 คน จำแนกเป็นประชากรชาย 349,775 คน และประชากรหญิง 361,461 คน คิดเป็นความหนาแน่นต่อตารางกิโลเมตรคือ 200.24 คน ต่อตารางกิโลเมตร ซึ่งข้อมูลจำนวนประชากรของจังหวัดระยองจำแนกตามเพศ ความหนาแน่นของประชาชน และจำนวนบ้าน ตั้งแต่ปี 2557 – 2560 ดังตาราง

ตารางที่ 4.33 จำนวนประชากรของจังหวัดระยอง³⁵

หน่วย: คน

รายการข้อมูล	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560
ประชากรรวม	674,393	688,999	700,223	711,236
ประชากรชาย	332,253	339,333	344,310	349,775
ประชากรหญิง	342,140	349,666	355,913	361,461
เนื้อที่ (ตร.กม.)	3,552	3,552	3,552	3,552

³⁴ แผนพัฒนาจังหวัดระยอง.

³⁵ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, จำนวนประชากรจากการทะเบียน ชาย หญิง เนื้อที่ ความหนาแน่น และบ้าน จำแนกตามภาค และจังหวัด พ.ศ. 2551-2560 <<http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/08.aspx>> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2561.

รายการข้อมูล	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560
ความหนาแน่น ต่อ ตร.กม.	189.86	193.97	197.13	200.24
จำนวนบ้าน	402,911	423,943	442,858	457,833

ขณะเดียวกัน ความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่จังหวัดระยอง หากจำแนกเป็นรายอำเภอ มีรายละเอียดดังตาราง ซึ่งอำเภอที่มีความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่มากที่สุดคือ อำเภอเมืองระยอง อำเภอบ้านฉาง อำเภอนิคมพัฒนา ตามลำดับ

ตารางที่ 4.34 ความหนาแน่นของประชากรในจังหวัดระยอง³⁶

อำเภอ	พื้นที่ (ตร.กม.)	ประชากร	
		จำนวนประชากร (คน)	ความหนาแน่นต่อ (ตร.กม.)
รวม	3,551.90	819,604	230.7
อำเภอเมืองระยอง	514.5	363,919	707.3
อำเภอบ้านฉาง	238.4	63,553	266.6
อำเภอแกลง	788.5	135,150	171.4
อำเภอวังจันทร์	395.2	26,158	66.2
อำเภอบ้านค่าย	489.1	74,206	151.7
อำเภอปลวกแดง	618.3	71,396	115.5
อำเภอเขาชะเมา	270	23,881	88.4
อำเภอนิคมพัฒนา	238	61,341	257.7

นอกจากความหนาแน่นของประชากรในจังหวัดระยองแล้ว ประเด็นที่สำคัญของสภาพภูมิสังคมของจังหวัดระยองคือ ประชากรแฝง เนื่องจากจังหวัดระยองเป็นพื้นที่รองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ โดยเป็นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรม บริษัทเอกชน และโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้มีประชากรแฝงจำนวนมากซึ่งเป็นแรงงานที่เข้ามาทำงานในจังหวัดระยอง จากการสำรวจข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามที่ปรากฏในรายงานการศึกษาเบื้องต้นประชากรแฝงในพื้นที่จังหวัดระยอง พบว่า ในปี 2552 จังหวัดระยองมีประชากรแฝงจำนวน 455,138 คน คิดเป็นร้อยละ 74.4 ของ

³⁶ สำนะโนประชากรและเคหะ (รายงานผลเบื้องต้น) ปีโครงการ 2553.

ประชากรตามทะเบียนราษฎร ซึ่งในขณะนั้นจังหวัดระยองมีจำนวนประชากร 612,095 คน (ธันวาคม 2552) ดังนั้น จึงมีประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดระยองทั้งสิ้น 1,067,233 คน³⁷

บริบทเฉพาะของพื้นที่ที่ส่งผลต่อการจัดการสาธารณสุข ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น จังหวัดระยองเป็นพื้นที่เศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ สืบเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 นโยบายของรัฐบาลในเวลานั้นได้กำหนดให้จังหวัดระยองเป็นพื้นที่ดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Program) จังหวัดระยองจึงกลายเป็นเมืองอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศไทย ในปัจจุบันจังหวัดระยองมีนิคมอุตสาหกรรมทั้งที่ดำเนินการโดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) และนิคมอุตสาหกรรมที่ร่วมดำเนินการกับภาคเอกชน เขตประกอบการอุตสาหกรรม ชุมชนอุตสาหกรรม และสวนอุตสาหกรรม³⁸ ได้แก่ (1) นิคมอุตสาหกรรม จำนวน 6 แห่ง คือ นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด นิคมอุตสาหกรรมตะวันออก นิคมอุตสาหกรรมผาแดง นิคมอุตสาหกรรมอีสเทิร์นซีบอร์ด นิคมอุตสาหกรรมอมตะซิตี้ และนิคมอุตสาหกรรมเอเซีย (2) เขตประกอบการอุตสาหกรรม จำนวน 4 แห่ง คือ เขตประกอบการอุตสาหกรรม สยามอีสเทิร์นอินดัสเตรียลพาร์ค เขตประกอบการอุตสาหกรรม TPI เขตประกอบการอุตสาหกรรม จี.เค.แลนด์ และเขตประกอบการอุตสาหกรรมบริษัท ระยองทีดินอุตสาหกรรม จำกัด (3) ชุมชนอุตสาหกรรม จำนวน 5 แห่ง คือ นิคมอุตสาหกรรมนครินทร์อินดัสเตรียลพาร์ค ชุมชนอุตสาหกรรม เอส เอส พี พร็อพเพอร์ตี้ ชุมชนอุตสาหกรรม บริษัท พุนเท็กซ์ อินดัสเตรียล พาร์ค ชุมชนอุตสาหกรรม ไอ.พี.ที และชุมชนอุตสาหกรรมโรจนะ (4) สวนอุตสาหกรรม จำนวน 2 แห่ง คือ สวนอุตสาหกรรมบริษัทระยอง (Rayong Industrial Park) และสวนอุตสาหกรรมเครือเจริญโภคภัณฑ์ และ (5) นิคมอุตสาหกรรมที่อยู่ระหว่างการจัดตั้ง 3 แห่ง คือ นิคมอุตสาหกรรมหลักชัยเมืองยาง นิคมอุตสาหกรรมระยอง และนิคมอุตสาหกรรมเหมราชตะวันออก (มาบตาพุด)³⁹

อีกทั้งข้อมูลเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2560 จังหวัดระยองมีพื้นที่รวมทั้งจังหวัด 3,552,000 ตารางกิโลเมตร เป็นพื้นที่โรงงานอุตสาหกรรม 135.618 ตารางกิโลเมตร หรือ 3.82 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ และเป็นพื้นที่อาคารโรงงานอุตสาหกรรม 44.251 กิโลเมตร หรือ 1.25 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่⁴⁰ จะเห็นได้ว่า ภายในพื้นที่จังหวัดระยองประกอบไปด้วยโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมาก ซึ่งมีความเสี่ยงอย่างยิ่งต่อการเกิดสาธารณสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งสารเคมีรั่วไหล อัคคีภัย เช่น เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2561 เกิดเหตุสารเคมีรั่วไหลภายในโรงงานแห่งหนึ่งในนิคมอุตสาหกรรมเอเซีย อำเภอบ้านฉาง ทำให้เกิดกลุ่มควันสีขาวเหมือนไอน้ำพวยพุ่งขึ้นบนอากาศ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ด้วยการที่พื้นที่เขตอุตสาหกรรมเหล่านี้อยู่ในความรับผิดชอบของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) และบริษัทเอกชน ทำให้การบริหารจัดการสาธารณสุขในพื้นที่อยู่

³⁷ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการศึกษาเบื้องต้นประชากรแฝงในพื้นที่จังหวัดระยอง, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2553), น. 15.

³⁸ สำนักงานการท่องเที่ยวกีฬาจังหวัดระยอง, สภาพเศรษฐกิจ, <<http://rayong.mots.go.th/>> เข้าถึงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2560.

³⁹ องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง, กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดระยอง, น. 15.

⁴⁰ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง, ข้อมูลโรงงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง, < <http://www.industry.go.th/rayong/index.php/activityreport/21-2560> > เข้าถึงวันที่ 16 ธันวาคม 2561.

นอกเหนือการรับรู้และการดำเนินงานของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดระยองและกลไกอื่น ๆ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคมในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง

ในขณะเดียวกัน ประชากรแฝงจำนวนมากที่เข้ามาอาศัยอยู่ในจังหวัดระยองซึ่งมีจำนวนมากกว่าเท่าตัวของประชากรตามทะเบียนราษฎร ประกอบกับการเป็นเมืองท่องเที่ยวของจังหวัดระยอง ทำให้มีผู้คนสัญจรไปมาในพื้นที่จังหวัดระยองอยู่เสมอ จึงมีแนวโน้มที่จะเกิดสาธารณภัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งอุบัติเหตุทางถนนบ่อยครั้งด้วยเช่นกัน

4.6.2 สถานการณ์สาธารณภัยในพื้นที่

สถานการณ์สาธารณภัยในจังหวัดระยองโดยพิจารณาจากสถิติย้อนหลัง 3 ปี ดังตารางทำให้เห็นว่า จังหวัดระยองมีความเสี่ยงจากการเกิดสาธารณภัย ได้แก่ วาตภัย อุทกภัย อัคคีภัย ภัยทางถนน รวมไปถึงภัยที่อาจเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม เช่น สารเคมีรั่วไหล เป็นต้น สถิติมีดังนี้

ตารางที่ 4.35 สถิติสถานการณ์สาธารณภัยในจังหวัดระยอง⁴¹

ประเภทภัย	พ.ศ. 2559		พ.ศ. 2560		พ.ศ. 2561	
	จำนวนครั้ง	ผลกระทบ	จำนวนครั้ง	ผลกระทบ	จำนวนครั้ง	ผลกระทบ
วาตภัย	6	3 อำเภอ/ 8 ตำบล/ 33 หมู่บ้าน/ 183 ครัวเรือน/ ความเสียหาย 136,000 บาท	8	3 อำเภอ/ 9 ตำบล/ 247 หมู่บ้าน/ 95 ครัวเรือน/ ความเสียหาย 1,136,000 บาท	22	8 อำเภอ/ 20 ตำบล/ 107 หมู่บ้าน/ 482 ครัวเรือน/ ความเสียหาย 1,550,200 บาท
อัคคีภัย	-	-	-	-	1	1 อำเภอ/ 1 ตำบล/ 1 หมู่บ้าน/ 5 ครัวเรือน
อุทกภัย	4	4 อำเภอ/ 18 ตำบล/ 79 หมู่บ้าน	-	-	5	3 อำเภอ/ 5 ตำบล/ 12 หมู่บ้าน

⁴¹ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดระยอง.

ประเภทภัย	พ.ศ. 2559		พ.ศ. 2560		พ.ศ. 2561	
	จำนวน ครั้ง	ผลกระทบ	จำนวน ครั้ง	ผลกระทบ	จำนวน ครั้ง	ผลกระทบ
		16,685 ครัวเรือน/ ความเสียหาย 1,080,000 บาท				2,100 ครัวเรือน/ ความเสียหาย 1,980,000 บาท
ภัยทางถนน		ผู้เสียชีวิต 463 คน		ผู้เสียชีวิต 489 คน		ผู้เสียชีวิต 524 คน

4.6.3 กลไกการจัดการสาธารณภัยในพื้นที่

การบริหารจัดการสาธารณภัยในพื้นที่จังหวัดระยองมีการจัดแบ่งพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดังนี้

4.6.3.1 กลไกและตัวแสดงหลัก

กลไกระดับจังหวัด คือ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (กอปภ.จ.) ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก สนับสนุน และประสานการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ที่รับผิดชอบ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการ รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นของผู้อำนวยการ นอกจากนี้ กรรมการประกอบด้วย ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดระยอง รองผู้อำนวยการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรจังหวัดระยอง (กอ.รมน.) ปลัดจังหวัดระยอง นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดระยอง ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดระยอง กรรมการผู้จัดการและผู้รับใบอนุญาตวิทยาลัยเทคโนโลยีไออาร์พีซี ประธานมูลนิธิสว่างพรกุศลระยอง ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 17 จันทบุรี และมีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดระยองเป็นกรรมการและเลขานุการ

กลไกระดับอำเภอ คือ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (กอปภ.อ.) ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก สนับสนุน และประสานการปฏิบัติการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่รับผิดชอบ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ที่รับผิดชอบ และปฏิบัติงานตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (กอปภ.จ.) มอบหมาย โดยมีนายอำเภอเป็นผู้อำนวยการ ปลัดอำเภอหัวหน้ากลุ่มบริหารการปกครอง เป็นรองผู้อำนวยการ และองค์ประกอบของคณะกรรมการประกอบด้วย ผู้กำกับการหัวหน้าสถานีตำรวจในเขตพื้นที่ ผู้แทนกระทรวงกลาโหมที่ได้รับมอบหมาย สาธารณสุขอำเภอ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ผู้แทนหัวหน้าส่วนราชการส่วนกลางในพื้นที่ ผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่นายอำเภอเห็นสมควรแต่งตั้ง ผู้แทนสถานศึกษาที่นายอำเภอเห็นสมควรแต่งตั้ง

และมีปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายความมั่นคงและผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดระยอง เป็นกรรมการและเลขานุการ

กลไกระดับเทศบาล คือ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเทศบาล (กอปภ.ทน./ทม./ทต.) ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก และปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและเผชิญเหตุเมื่อเกิดภัยขึ้น พร้อมทั้งจัดทำแผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเทศบาลให้สอดคล้องกับแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดและอำเภอ รวมทั้งมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำเภอการจังหวัดและผู้อำเภอการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย ตลอดจนการทำหน้าที่สนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดต่อกันหรือใกล้เคียงกัน หรือเขตพื้นที่อื่นที่ได้รับการร้องขอ โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นผู้อำเภอการ

กลไกระดับองค์การบริหารส่วนตำบล คือ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยองค์การบริหารส่วนตำบล (กอปภ.อบต.) ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก และปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและเผชิญเหตุเมื่อเกิดภัยขึ้น พร้อมทั้งจัดทำแผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยองค์การบริหารส่วนตำบลให้สอดคล้องกับแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดและอำเภอ รวมทั้งมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำเภอการจังหวัดและผู้อำเภอการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย ตลอดจนการทำหน้าที่สนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดต่อกันหรือใกล้เคียงกัน หรือเขตพื้นที่อื่นที่ได้รับการร้องขอ โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้อำเภอการ

นอกจากกลไกที่เป็นทางการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 แล้ว จังหวัดระยองยังมีหน่วยงานทหาร ในพื้นที่เข้ามาสนับสนุนการปฏิบัติปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้แก่ (1) มณฑลทหารบกที่ 14 (2) กองบัญชาการช่วยรบที่ 1 ทั้งสองหน่วยนี้รับผิดชอบพื้นที่อำเภอนิคมพัฒนา อำเภอบ้านค่าย อำเภอปลวกแดง อำเภอเขาชะเมา และอำเภอวังจันทร์ ในขณะที่ (3) ทพเรือภาคที่ 1 รับผิดชอบอำเภอเมืองระยอง อำเภอบ้านฉาง และอำเภอแกลง รวมไปถึงหน่วยงานอื่น ๆ ได้แก่ (4) กองการบินทหารเรือ กองเรือยุทธการ (5) กองทัพทหารราบที่ 7 กรมทหารราบที่ 3 กองพลนาวิกโยธิน หน่วยบัญชาการนาวิกโยธิน (6) กรมต่อสู้อากาศยานที่ 1 หน่วยบัญชาการต่อสู้อากาศยานและรักษาฝั่ง

นอกจากนี้ ยังมีเครือข่ายภาคประชาสังคม ในพื้นที่ที่ร่วมสนับสนุนการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกับกลไกอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เหล่ากาชาดจังหวัดระยอง มูลนิธิสว่างพรกุศลจังหวัดระยอง สมาคมพุทธธรรมสงเคราะห์บ้านฉาง มูลนิธิพุทธศาสตร์สงเคราะห์แกลง สโมสรไลออนส์เมืองระยอง สโมสรโรตารีระยอง หน่วยกู้ภัยปลวกแดง ศูนย์ อปพร. จังหวัดระยอง สมาคมความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมจังหวัดระยอง (RESA) สมาคมอนุรักษ์สภาพแวดล้อมของกลุ่มอุตสาหกรรมน้ำมัน (IESG) สมาคมวิทยุสื่อสารสมัครเล่นจังหวัดระยอง และกลุ่มช่วยเหลือกรณีเกิดเหตุฉุกเฉิน (EMAG)

4.6.3.2 สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดระยองมีโครงสร้างองค์กรแบ่งเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ กลุ่มงาน ยุทธศาสตร์และการจัดการ ฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ ฝ่ายสงเคราะห์ผู้ประสบภัย โดยปัจจุบันมีกรอบอัตรากำลัง ทั้งที่เป็นข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานราชการ ดังตาราง

ตารางที่ 4.36 อัตรากำลังของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดระยอง⁴²

หน่วย: คน

หน่วยงาน	ข้าราชการ		พนักงานราชการ		ลูกจ้าง ประจำ
	ปฏิบัติ	กรอบ	ปฏิบัติ	กรอบ	
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดระยอง	9	12	4	10	1

4.6.4 บทสรุปข้อความเห็นต่อการจัดการสาธารณภัยในพื้นที่

จากการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลในพื้นที่จังหวัดระยอง ทั้งการสัมภาษณ์เชิงลึก และการจัดประชุมกลุ่มย่อย สามารถสรุปประเด็นจากการสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้อำนวยการจังหวัดระยองและหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดระยอง เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2661 การประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 1 และกลุ่มที่ 2 จังหวัดระยอง เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2561 รายละเอียดดังตารางต่อไปนี้

4.6.4.1 สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดระยอง

ประเด็น	ความคิดเห็น
(1) โครงสร้าง	
- สภาพปัจจุบัน	N/A
- ปัญหาและ ข้อจำกัด	N/A
- ข้อเสนอแนะ	N/A
(2) ระบบงาน	
- สภาพปัจจุบัน	- งานมีความหลากหลาย สาธารณภัยมีมากขึ้น - คอยรับเรื่องและรายงาน

⁴² กองการเจ้าหน้าที่ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.

ประเด็น	ความคิดเห็น
- ปัญหาและข้อจำกัด	งานส่วนใหญ่เป็นงานหนังสือ งานที่แท้จริงอยู่ในพื้นที่
- ข้อเสนอแนะ	N/A
(3) ทรัพยากร: บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะ	
- สภาพปัจจุบัน	- บุคลากรในหน่วยงาน เป็นหัวหน้าฝ่าย 2 คน หัวหน้ากลุ่ม 1 คน - ความเติบโตก้าวหน้าของเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิเคราะห์ฯ จะมีมาก - คนทำงานใน ปภ. ทั้งหมดไม่ใช่คนจังหวัดระยอง
- ปัญหาและข้อจำกัด	- ไปเป็นรองผู้ว่าฯ หลายตำแหน่ง เช่น ผอ.ศูนย์เขต - คนน้อย และเมื่อมีการอบรม ลาป่วย หรือลาอื่น ๆ คนที่พร้อมปฏิบัติหน้าที่เหลือเพียงไม่กี่คน ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน - การเป็นคนต่างพื้นที่ โอกาสโยกย้ายกลับบ้านมีสูง - บุคลากรขาด เช่น นักวิเคราะห์ฯ ต้องไปทำการเงิน เพราะการเงินไม่มีการบรรจุ มาจากการเติบโตทางสายงานการเงินและบัญชี ต้องแก้ปัญหาด้วยการหาคน เพื่อให้ทางกรมรับโอน - มีการโอนออก เช่น กรม ปภ. รับบรรจุ ป.โท มาอยู่ได้ไม่นานก็โอนออกไปอยู่พัฒนาสังคมฯ ทั้งหมด คือบรรจุเท่าไรก็โอนออกหมด - ช่วงเทศกาลปีใหม่-สงกรานต์ อยู่เวร 7 วันอันตราย เช่น บุคลากรที่อยู่มานาน 11 ปี ไม่เคยไปไหนในช่วงเวลาดังกล่าว ต้องคอยรายงานข้อมูลให้กับกรม - การเติบโตของสายงานในระดับข้างล่างค่อนข้างน้อย แตกต่างจากระดับบน - จ้างพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แต่ความเชี่ยวชาญทำได้ระดับหนึ่งเท่านั้น ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ประสานงาน วิเคราะห์ข้อมูล และจัดทำเอกสาร
- ข้อเสนอแนะ	N/A
(4) การประสานงานในระดับพื้นที่	
- สภาพปัจจุบัน	- มีการทำแผนต่าง ๆ ประสานกับท้องถิ่นตลอด
- ปัญหาและข้อจำกัด	ท้องถิ่นอำเภอมีคนเดียว ส่งผลต่อการประสานงานในระดับท้องถิ่น
- ข้อเสนอแนะ	งานหลักของ ปภ. ควรเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานทั้งด้วยแผน กิจกรรม

4.6.4.2 สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดระยอง สาขา

ประเด็น	ความคิดเห็น
(1) โครงสร้าง	
- สภาพปัจจุบัน	■ มี 30 สาขาทั่วประเทศ ดูแลภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นเป็นประจำ เช่น จังหวัดแม่ฮ่องสอน นครราชสีมา กาญจนบุรี นครศรีธรรมราช
- ปัญหาและข้อจำกัด	N/A
- ข้อเสนอแนะ	N/A
(2) ระบบงาน	
- สภาพปัจจุบัน	N/A
- ปัญหาและข้อจำกัด	■ เนื้องานของ ปภ.ในปัจจุบันมีจำนวนมากและหลากหลาย
- ข้อเสนอแนะ	N/A
(3) ทรัพยากร: บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะ	
- สภาพปัจจุบัน	N/A
- ปัญหาและข้อจำกัด	■ จำนวนบุคลากรค่อนข้างน้อย เมื่อเทียบกับจำนวนอำเภอ
- ข้อเสนอแนะ	N/A
(4) การประสานงานในระดับพื้นที่	
- สภาพปัจจุบัน	N/A
- ปัญหาและข้อจำกัด	N/A
- ข้อเสนอแนะ	N/A

4.6.4.3 ข้อเสนอแนะในการสร้างกลไกบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่

ประเด็น	ความคิดเห็น
(1) การจัดตั้งเป็น ปก. อำเภอ	
- รูปแบบ	■ ควรเป็นหน่วยที่เชี่ยวชาญเฉพาะทางมากขึ้น เพราะจังหวัดระยองมีนิคมอุตสาหกรรม มีภัยเฉพาะ ■ ไม่ใช่งานธุรการ งานหนังสือ ต้องมีประสบการณ์ เพราะกระทบถึงความปลอดภัยของประชาชน เช่น จังหวัดระยอง มีภัยจากสารเคมี เพลิงไหม้ กระทบถึงสิ่งแวดล้อม ■ เป็นนักประสานงาน ขอความร่วมมือจากเครือข่ายในพื้นที่ (โดยปกติใช้ระยะเวลา 6 เดือนที่จะสร้างความสนิทสนมคุ้นเคย จะประสานและขอความร่วมมือได้ดี) ■ 1) เรื่องงานเป็นหลัก 2) โอกาสความก้าวหน้าในอาชีพ เมื่อเสียสละที่จะอยู่ในพื้นที่เงินเดือน ค่าตอบแทน ใช้งานมาวัด ดูทั้งระบบและตัวบุคคล ■ ต้องให้ระบบทำงาน ไม่ว่าใครจะไปอยู่ในอำเภอนั้นก็สามารถขับเคลื่อนงานได้ ■ งานที่จะอยู่หลายอำเภอต้องมีหลายหน่วยงานเข้าไปอยู่ด้วย ในฝ่ายบริหารฝ่ายแผน สำหรับผู้ปฏิบัติต้องชำนาญในพื้นที่ มีความรู้เรื่องภัยในพื้นที่พอสมควร ■ ควรมีคน 2-3 คน สามารถเข้าออกทั้งสำนักงานและพื้นที่ได้ เพื่อประสานงานทั้งภายในและภายนอก เช่น นายอำเภอสั่งให้ไปควบคุมบัญชาการท้องถิ่น เบื้องต้น ประสานงานกรณีไม่ให้เข้าโรงงาน โดยสามารถใช้ อปพร. อำเภอเข้าไปช่วยซึ่งมีกฎหมายรองรับ เช่น การเกิดอัคคีภัยในโรงงานผลกระทบต่อรอบข้างได้รับความเดือดร้อนไปด้วย ไม่สามารถบริหารจัดการได้เพียงเฉพาะโรงงานเท่านั้น ■ ถ้าจะตั้ง ปก.อำเภอ ควรตั้งให้ทำงานได้ 2-3 คน หากคิดว่าเป็นสาธารณสุขที่ต้องทำ เป็นวาระแห่งชาติ ควรให้กำลังคน ■ เป็นลักษณะทีมงาน ไม่ควรมีคนเดียว ■ ต้องเป็นหน่วยงานที่สามารถให้การสนับสนุนการปฏิบัติงาน 24 ชั่วโมงสามารถเข้าไปแก้ไขเหตุการณ์ต่าง ๆ ในพื้นที่นั้นได้ ■ ต้องสัมผัสพื้นที่ เพราะเป็นงานพื้นที่ และควรมีคนอยู่ในสำนักงานด้วยเพื่อเชื่อมต่อเรื่องต่าง ๆ เนื่องจากเวลาเกิดเหตุออกพื้นที่แล้วไม่จบแค่นั้นที่เกิดเหตุเท่านั้น

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ คนที่เป็น ปก.อำเภอ ต้องมีความเชี่ยวชาญพอสมควร เพราะมีทั้งการสงเคราะห์ งานป้องกัน งานยุทธศาสตร์ งานแผน ต้องมีความรอบรู้ ■ ถ้าจะเป็น ปก.อำเภอต้องไปฝึกอบรมเรื่องความรู้ความสามารถ และการสร้างเครือข่ายในพื้นที่ที่จะให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยพิบัติ ■ ต้องมีระบบฝึกอบรม (Training) ทั้งก่อนและหลังมาปฏิบัติงาน (2 ปี) ดังที่ภาคเอกชนทำ และงาน ปก. เป็นการฝึกอบรมภาคสนาม (Technician) เป็นหลักสำคัญของการบริหารคน ■ ต้องเป็นคนที่มีความชำนาญ ซึ่งท้องถิ่นมีอยู่แล้ว อาจมีการรับโอนจากท้องถิ่น ■ ลดอัตราศูนย์ ปก.เขต มาให้ ปก.อำเภอ ■ หากเป็นคนในพื้นที่ได้จะยิ่งดี เพราะเป็นคนที่มีบริบทของพื้นที่ รู้ประวัติ การเกิดภัย และข้อมูลต่าง ๆ ■ อาจไม่จำเป็นต้องเป็นคนในพื้นที่ ขึ้นอยู่กับคน หากมีศักยภาพ มีใจที่จะรับผิดชอบ ■ กำหนดให้พิจารณาคนในพื้นที่ในลำดับต้น ๆ หากไม่ได้ อาจมีเงื่อนไข การพิจารณาอื่น ๆ ประกอบด้วย ขึ้นอยู่กับคนเหล่านี้ได้รับการฝึกอบรม มีทักษะความรู้มากน้อยแค่ไหน ■ อาจมีคู่มือบังคับให้คนทำงานตามกระบวนการที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน ลงพื้นที่ สํารวจพื้นที่ การรายงานข้อมูลเชิงเทคนิค จำเป็นต้องสร้างเครื่องมือให้คนปฏิบัติงานได้ ■ รูปแบบศูนย์ประสานงาน อย่างที่ท้องถิ่นมีงานป้องกัน มีทุกอย่างที่พร้อมปฏิบัติงาน โดยนำป้องกันท้องถิ่นมารวมกัน แต่ต้องมีผู้นำที่มีภาวะผู้นำที่จะนำคนเหล่านี้มารวมเพื่อแก้ปัญหาในระดับอำเภอร่วมกัน ต้องมีกฎหมายพิเศษที่ให้ค่าตอบแทนคนเหล่านี้มาทำงาน มีการรวมวัสดุอุปกรณ์ งบประมาณแต่ละท้องถิ่น แผนงานระดับอำเภอ แต่หากเป็นการรวมกันเฉพาะกิจก็จะไม่เกิดผล (ทำอย่างไรให้เกิดการก่อตัวรูปแบบนี้ขึ้น) เป็นบทบาทของท้องถิ่นที่จะมาสนับสนุน หัวหน้า/ผอ.ศูนย์ฯ คือ ปก.อำเภอ กำหนดตำแหน่งเดียว แต่ให้มีคนท้องถิ่นมารวมกัน หากมีการกำหนดโครงสร้างมีกฎหมายรองรับ คล้ายกับการว่าจ้างผู้จัดการคนเดียวมาประสานงาน และช่วยแก้ปัญหาที่นายอำเภอต้องไปแสดงตนตลอดเวลาในที่เกิดเหตุอย่างเขตพื้นที่เฉพาะ และกรณีพื้นที่คาบเกี่ยว
- ข้อจำกัด	■ อาจมีการนำปลัดอำเภอมาทำหน้าที่ ปก.อำเภอ เพราะทำภารกิจด้านสาธารณภัยให้กับอำเภออยู่แล้ว ส่งผลต่อภารกิจของอำเภอ

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ปัญหาการโยกย้ายคน ไม่ได้บรรจุคนใหม่ ส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นคือการโยกคนในกรมการปกครองมาทำหน้าที่ ทำให้อัตรากำลังหายไป ในขณะเดียวกันต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายกรณีสำนักงานใหม่ ในขณะที่เนื้องานเหมือนเดิม ■ หากตั้งในรูปแบบศูนย์ประสานงาน ไม่ควรโยกย้ายกำลังคนจากอำเภอ ■ การสร้างบุคลากรมาปฏิบัติหน้าที่ ในขณะที่เรื่องสาธารณภัยเกิดขึ้น ในภาคเอกชนเป็นส่วนใหญ่ ภาครัฐการต้องเข้าไปแก้ไข จะมีปัญหาความผูกพันโดยเฉพาะพื้นที่จังหวัดระยองซึ่งมีพื้นที่เอกชนและประกอบการจำนวนมากที่เกิดภัย ■ การสรรหาคนมาทำงานในอำเภอเป็นคนในพื้นที่มีทั้งดีและเสีย ■ การวางแผนการเตรียมการ หากจะมี ปก.อำเภอ ยังไม่ครอบคลุม แม้กระทั่งท้องถิ่นท้องถิ่นยังขาดคนขาดอุปกรณ์
- ความเป็นไปได้	<u>ควรมี ปก.อำเภอ</u> ■ หากมี ปก.อำเภอ อยู่ในพื้นที่ สะดวกในการประสานงานข้อมูลได้ดีกว่าและรวดเร็วกว่า ปก.สาขา ในเรื่องความใกล้ชิด ทั้งความสัมพันธ์ส่วนตัวทั้งในและนอกแบบได้ดีกว่า ปก.สาขา แต่ ปก.อำเภอ ต้องมีองค์ความรู้พอสมควร ■ หากมี ปก.อำเภอ จะช่วยภารกิจของนายอำเภอได้เป็นอย่างดี เช่น วิเคราะห์ความเสี่ยงของพื้นที่เพื่อเตรียมความพร้อมก่อนเกิดภัย ■ ภารกิจของ ปก. มีหลากหลาย หากไม่มีหน่วยงานที่คอยทำหน้าที่ตรวจสอบเก็บข้อมูล อีกทั้งงาน ปก. ดำเนินการ 3 ช่วง ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย ■ หากมี ปก.อำเภอ จะช่วงแบ่งเบาภาระรับผิดชอบของปลัดอำเภอ และมาเป็นผู้ช่วยคิด ผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ ■ ปลัดอำเภอไม่สามารถทุ่มเทงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ถึง 50 เปอร์เซ็นต์ หากเป็น ปก.อำเภอ จะสามารถทุ่มเทเฉพาะงานได้ ■ หากมี ปก.อำเภอ มาช่วยนายอำเภอ เดิมมอบหมายภารกิจปลัดอำเภอ ซึ่งมีการกิจมากอยู่แล้ว จะช่วยนายอำเภอได้มากกว่า และงานจะสามารถแยกได้ชัดเจนว่าเป็นภารกิจด้านใด โดยเฉพาะบริบทของจังหวัดระยองเป็นเขตนิคมอุตสาหกรรมที่มีกฎหมายเฉพาะ การเข้าไประงับเขตในพื้นที่นี้ค่อนข้างยากหากไม่มีหน่วยงาน ปก. จากที่ผ่านมาเมื่อเกิดเหตุปลัดจะเข้าไปก่อนนายอำเภอ แต่เมื่อเข้าไปก็ถูกกั้นด้วยกฎหมายเฉพาะพื้นที่ ที่ดูแลรับผิดชอบตัวเอง จึงต้องรอผู้อำนวยการอย่างนายอำเภอจึงจะสามารถเข้าพื้นที่ได้

ประเด็น	ความคิดเห็น
	หากมี ปก. ที่คุ้นเคยจะสามารถช่วยประสานและเข้าไปดำเนินงานได้ง่ายขึ้น ■ การมี ปก.อำเภอ อยู่ภายใต้การกำกับของนายอำเภอ ประสิทธิภาพจะดีขึ้น ■ เห็นด้วยกับการมี ปก.อำเภอ เพราะอำเภอทำงานควบคู่กับกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่เข้าถึงภัยและใกล้ชิดประชาชนได้รวดเร็วที่สุด ■ หากมี ปก.อำเภอ จะต้องมีความรู้ในการประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหาภัยต่าง ๆ โดยที่ปลัดอำเภอไม่ต้องมารับภาระนี้อีก และการทำงานอิงกับท้องถิ่น ให้ข้อมูลอย่างรวดเร็ว ระเบียบมีความชัดเจน ■ ปก.อำเภอจะเป็นประโยชน์ในกรณีเกิดเขตควบลายท้องถิ่น และรัศมีไกล ในโรงงานที่อยู่เขตท้องถิ่นแห่งหนึ่ง แต่กลับส่งผลกระทบไปถึงท้องถิ่นอื่น ๆ ปก.อำเภอ จะรู้ภาพรวมระดับอำเภอ ถ้าโรงงานนั้นเกิดเหตุระดับใดที่ต้องอพยพ ออกนอกอำเภอ แต่ไม่ใช่มีแล้วมานั่งรวบรวมแผน ติดตามท้องถิ่นว่าทำแผนนั้น แผนนี้หรือไม่ ดังเช่นกรณีการตั้งศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและศูนย์ดำรงธรรม อำเภอที่ตั้งเพื่อรับเรื่องร้องเรียน แต่อำเภอไม่มีเจ้าหน้าที่ต้องไปขอนิติกร จากท้องถิ่นมานั่งที่อำเภอคอยรับเรื่อง แล้วส่งเรื่องนั้นไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ สอบสวน ซึ่งข้อเท็จจริงประชาชนไม่ไว้วางใจผู้บริหารท้องถิ่นจึงมาร้องที่ศูนย์ฯ อำเภอ แต่กลับส่งคืนให้ท้องถิ่นแก้ปัญหาและรายงานให้ทราบว่าจะทำอะไรไปบ้าง ■ ให้มีคน ปก. 1 คน ไปเป็นผู้ช่วยปลัดอำเภอ ประสานงานท้องถิ่นได้ใกล้ชิดขึ้น เสริมในส่วนที่ขาด รวบรวมข้อมูล ช่วยทำแผนปฏิบัติการของท้องถิ่น ดีกว่าที่จะ ตรงมาที่จังหวัด หรือมีเจ้าพนักงานป้องกันในท้องถิ่นให้ครบทุกท้องถิ่น สิ่งที่ขาด คือแผนป้องกันภัยพิบัติที่จะให้ท้องถิ่นทำแผนขึ้นมา อาจไม่จำเป็นต้องมีทุกอำเภอ ควรเป็นอำเภอที่มีความเสี่ยงจำนวนมาก เช่น พื้นที่นิคมอุตสาหกรรม โรงงาน พื้นที่ติดทะเล ■ ถ้าอำเภอกับท้องถิ่นสามารถเชื่อมโยงระหว่างกันได้ ■ ทำอย่างไรจึงจะไม่ต้องเสียทั้งทรัพยากรบุคคลและงบประมาณของอำเภอ หากจะมี ปก.อำเภอขึ้น จริง ■ หากมีการตั้ง ปก.อำเภอ โดยส่วนกลางสนับสนุนงบประมาณ คน อุปกรณ์ต่าง ๆ ลงมาด้วย ท้องถิ่นก็อยากให้มี แต่หากมาตั้งแล้วให้ท้องถิ่นมาประชุม รายงานภัย ประจำเดือน ก็ไม่จำเป็นต้องมี หรือหากให้นำเครื่องมือเครื่องมือ รถดับเพลิง ของท้องถิ่น มาให้อยู่เฝ้าเพื่อประจำการ ถ้าเป็นรูปแบบนี้ ไม่จำเป็นต้องมี ปก. อำเภอ

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ การจะมี ปก.อำเภอ หรือไม่ อยู่ที่ว่า ปก.จังหวัด มีคนประสานกับท้องถิ่นได้หรือไม่ หรือการมาอยู่ที่อำเภอจะกลายเป็นการเพิ่มขึ้นตอนแทนที่จะตรงไปที่จังหวัด ■ <u>ไม่ควร/ไม่สามารถมี ปก.อำเภอ</u> ■ ข้อเปรียบเทียบจากการทำงานของท้องถิ่นอำเภอ หากปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่ดี ก็ไม่มี ปก.อำเภอ ดีกว่า ต้องเป็นเรื่องการทำงานในระบบสำนักงานจริง หากให้กำลังคนเพียง 1 คน ไม่จำเป็นต้องมี ปก.อำเภอ ■ หากมีการนำปลัดอำเภอ มาทำหน้าที่ ปก.อำเภอ การตั้ง ปก.อำเภอ จะไม่มีความจำเป็น เพราะเป็นภารกิจที่ปลัดอำเภอรับผิดชอบอยู่แล้ว ควรเป็นการฝึกฝนและสร้างคนของ ปก. ที่จะมาประจำอำเภอ จะทำให้ ปก.อำเภอ ดำเนินการได้ ■ หากปลัดอำเภอสามารถทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ไม่จำเป็นต้องมี ปก.อำเภอ ■ มองในภาพรวม เป็นไปได้ยาก ควรให้มีลูกจ้างอำเภอละ 1 คน เป็นลูกน้อง ปลัดอำเภอ มาประจำอำเภอในท้องฝ่ายความมั่นคง จะเป็นวิธีที่ง่ายที่สุดและประหยัดงบประมาณ ■ การมี ปก.อำเภอ เป็นการตั้งหน่วยราชการส่วนภูมิภาคขึ้นมา ซึ่งขัดกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ■ เป็น “ศูนย์อำเภอ” จะดีกว่าเป็น ปก.อำเภอ หรือเป็น ปก.อำเภอ แต่มีศักยภาพเหมือนศูนย์อำเภอ เครื่องมือ (อาจมาจากกรม) คน (ผู้ว่าฯ เพื่อออกคำสั่งให้แต่ละท้องถิ่นส่งเจ้าหน้าที่มาอยู่ที่อำเภอ หรือกรมรับเจ้าหน้าที่ใหม่) ✓ เป็นศูนย์อำเภอ มีเจ้าหน้าที่ที่ให้คำปรึกษาได้ เช่น อ.ปลวกแดง มีเรื่องสารเคมีบางตัวที่ไม่มีความรู้ ไม่สามารถนำไปดับไฟได้ สารเคมีบางตัวไม่สามารถเข้าพื้นที่ได้ต้องเข้าโดยดูทิศทางลม ดังนั้นจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่เฉพาะทางมาให้คำปรึกษา และให้ความรู้แก่ท้องถิ่น ไม่ใช่มีเฉพาะศูนย์ ✓ สามารถหาข้อมูลแต่ละอำเภอได้ว่ามีเรื่องอุบัติเหตุอุบัติภัยเท่าไรอย่างไร ในอำเภอนั้น ๆ มีความชัดเจนหรือไม่ที่จะเป็น ปก.อำเภอ อาจยกให้ทางท้องถิ่นตั้งตำแหน่งนี้ให้ท่านหนึ่งท่านใดเป็นตัวประสานที่อำเภอ การมีตัวประสานไม่ใช่เรื่องใหญ่ แต่เรื่องสำคัญคือ การสร้างเครือข่าย เพื่อแก้ปัญหาการเข้าถึงพื้นที่ซ้ำ ใช้เวลานานเกินไป

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ราชการเขียนระเบียบให้การทำงานยุ่งยากกว่าเดิม การมี ปก.อำเภอ ยังไม่สามารถตอบได้ จะมีบุคลากร งบประมาณ เครื่องมือ มาให้หรือไม่ หรือจะต้องใช้คนของท้องถิ่น ■ สภาพอุบัตถิภยในท้องถิ่นยังไม่รุนแรงมากที่จะต้องมาตั้ง ปก.อำเภอ
(2) การปรับปรุง ปก. จังหวัด	
- รูปแบบ	■ ให้คนอยู่ที่ ปก.จังหวัด และส่งคนลงไปตามอำเภอต่าง ๆ ■ เวลาเกิดอุบัตถิภยใหญ่ ๆ ไม่จำเป็นต้องลงไปพื้นที่ แต่สามารถดูถ่ายทอดผ่านทางจอให้ผู้บริหารแต่ละหน่วยงานได้ดูร่วมกัน จะช่วยการประสานงาน ■ แม้ ปก.จังหวัด จะไม่สามารถลงไปดูทุกบริบทของพื้นที่ได้ แต่จำเป็นต้องทำกระบวนการให้ครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งก่อนเกิด ขณะเกิด หลังเกิด ในแต่ละระดับตามกฎหมาย
- ข้อจำกัด	N/A
- ความเป็นไปได้	N/A
(3) การปรับปรุง ปก. จังหวัด สาขา	
- รูปแบบ	■ ถ้ามีคนครบดูแลแต่ละอำเภอ สามารถคง ปก.สาขาไว้ได้ มีคนลงไปกำกับดูแลเป็นกลุ่มก้อนไม่โดดเดี่ยว
- ข้อจำกัด	N/A
- ความเป็นไปได้	<u>ข้อดี/ข้อเด่นของการมี ปก.สาขา</u> ■ N/A <u>ไม่(ควร)มี ปก.สาขา</u> ■ ภัยต่าง ๆ เกิดในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน หากไปตั้งเป็นสาขาจะไม่มีประสิทธิภาพ เพราะไม่ได้ให้ความสนใจไปที่อำเภอใดอำเภอหนึ่ง งานไม่จำเพาะพื้นที่ ■ ไม่ควรตั้งสาขา เพราะต้องอ้อมขั้นตอนการรายงานข้อมูล บางพื้นที่อาจมี ปก.สาขา ได้ แต่บางพื้นที่ไม่ได้ เมื่อมีภัยที่หลากหลายและเกิดขึ้นไม่แน่นอน หรือเป็นภัยเฉพาะพื้นที่ ความหนาแน่นของประชากร ความห่างทางกายภาพ ความซับซ้อนของพื้นที่ ควรมีเกณฑ์มาตรฐานว่าจังหวัดใดควรมี ปก.สาขา ต้องมีเหตุผลสนับสนุน

ประเด็น	ความคิดเห็น
(4) อื่น ๆ	
- สาธารณภัยในแต่ละพื้นที่และกระบวนการทำงาน	■ จังหวัดระยองมีช่องทางผ่านเข้าออกทั้งทางอากาศ ทางบก ทางเรือ ระยะทางชายหาด 105 กิโลเมตร เรือประมง เรือต่างด้าวพร้อมเข้าได้ทุกที่ มีประชากรแฝงที่เข้ามา ■ ปัญหาโรงงานกับชุมชนอยู่ด้วยกันในพื้นที่จังหวัดระยอง ที่มีปัญหามลพิษสารเคมีต่าง ๆ ■ หน่วยงานของรัฐไม่มีฐานข้อมูลสารเคมีต่าง ๆ ในแต่ละโรงงานอุตสาหกรรมที่ถูกต้อง ■ ปัญหาพื้นที่ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน เช่น กรมเจ้าท่า กรมอุทยานฯ กับสภาพของพื้นที่ในจังหวัดระยองกรณีเกาะเสม็ด ■ ในบริบทแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกัน จังหวัดระยองอยู่ในเขตโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ปัญหาต่าง ๆ ตามมาทำให้เกิดอุบัติเหตุทางถนนจำนวนมาก จนเป็นวาระของจังหวัด ให้มีประชุมทุกเดือนมีคณะกรรมการตรวจติดตามระดับจังหวัด (ทุกวันที่ 15 จัดทำข้อมูลรายงานผู้ว่าฯ) ให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดเป็นผู้ตรวจติดตาม ในขณะที่ระดับอำเภอ ปลัดอำเภองานป้องกันเป็นคนจัดประชุม ■ มีทั้งเรื่องที่เป็นภัยทางธรรมชาติกับไม่ใช่ธรรมชาติก็คือ ชุมชนแออัด การก่อสร้างที่พยายามควบคุมตาม พ.ร.บ.ผังเมือง ควบคุมอาคาร บางที่ไม่ได้ควบคุมทั้งหมด โรงงาน มี ISO แต่ไม่มีธรรมาภิบาล กล่าวคือ โรงงานสะอาดแต่โยนขยะมาข้างนอก ■ จังหวัดระยองเติบโตอย่างรวดเร็ว ถนนหนทางลดน้อยลง รถสัญจรมากขึ้น โดยเฉพาะพื้นที่รองรับ EEC เกิดปัญหาซ้ำซากในเรื่องน้ำท่วม แหล่งน้ำท้องถิ่นไม่สามารถแก้ไขได้จึงเสนอผ่านอำเภอ จังหวัด เช่น น้ำท่วมถนนทางหลวง น้ำจากภูเขาไหลมาท่วมระยะหนึ่งและหายไป แต่กระทบต่อการสัญจรบนเส้นทางธุรกิจ ■ จังหวัดระยองมีปัญหาระดับโลก คือการสูญเสียจากทางถนน ในมุมมองผู้ปฏิบัติงานมีปัญหาเช่น เครื่องมือไม่พอ CTR ช่วยชีวิต ณ ที่เกิดเหตุให้ฟื้นขึ้นระหว่างนำส่ง รถที่มาถึงก่อนและวิ่งไปส่งแต่เครื่องมือไม่พอ คนเจ็บเกิดการช็อกระหว่างทาง ทำให้สูญเสียชีวิตระหว่างทาง ต้องใช้วิธีแก้ปัญหาทางอ้อม ขอจากทาง ปก. ทำ MOU ร่วมกับมูลนิธิ ไปหา อบต. นายกท้องถิ่นที่สามารถจะให้ความช่วยเหลือได้

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุมากที่สุดในจังหวัดระยอง อยู่ที่ อ.ปลวกแดง ในขณะที่ส่วนราชการสั่งให้ลดจำนวนการเกิดอุบัติเหตุลงให้ได้ ซึ่งแต่ละพื้นที่แตกต่างกันอย่างพื้นที่อำเภอปลวกแดงเป็นพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม คนอยู่ในทะเบียนราษฎรประมาณ 70,000 คน แต่ประชากรแฝงประมาณ 300,000 คน มีโรงงานประมาณ 400 กว่าโรงงาน ในตำบลปลวกแดงภายใต้ความรับผิดชอบของ อบต.ปลวกแดงมี 220 โรงงาน ปัจจุบันลดจำนวนผู้เสียชีวิตลง เนื่องจากคนจำนวนมาก และใช้สถิติการเกิดอุบัติเหตุเกิดที่ไหนแล้วหารด้วยประชากร เป็นวิธีที่ไม่ถูกต้อง เพราะมีประชากรแฝง ■ กรณีอุบัติเหตุ 3 วัน ต่อ 2 ศพ ห้องแฉศพโรงพยาบาลไม่เพียงพอ (มี 30 เตียง) แพทย์มีข้อจำกัด เครื่องไม้เครื่องมือต่าง ๆ ของอำเภอปลวกแดงยังไม่พร้อม แต่ภาครัฐพยายามผลักดัน EEC เข้ามา แต่ล้มหลายสิ่งที่เกิดขึ้นเหล่านี้ ■ การกำกับดูแลโรงงานมีกฎหมายครอบคลุมอยู่แล้ว ทั้งเรื่องบริหารความเสี่ยง EIA โดยมีคณะกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่จะกำหนดว่าโรงงานใดควรมีมาตรการแบบไหน อย่างไร ถ้าเห็นพ้องกับ EIA เน้นว่าต้องเคร่งครัด หรือให้ส่งหนังสือการตรวจสอบให้กับทางจังหวัดเพื่อเป็นการเตือน ■ การทำ EIA ทางของนิคมอุตสาหกรรมจะใช้ร่วมกับท้องถิ่นไม่ได้ มาตรฐานของถนนท้องถิ่น 8 เมตร แต่นิคมฯ จะใช้คน 70,000 กว่าคนมาใช้ ซึ่งเกินกำลังท้องถิ่นเองก็ขยายไม่ได้ นิคมฯ ที่มองว่าเสียภาษีให้กับท้องถิ่นแล้วควรทำถนนให้ ในขณะที่รัฐไม่ได้บอกว่าอีก 5 ปี จะมี 200 กว่าโรงงานจะเข้ามาอยู่ในพื้นที่ จึงไม่มีเส้นทางให้คนสัญจร ในขณะที่นิคมฯ มีข้อจำกัดเรื่องเวลาในการส่งของ เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงปีใหม่-สงกรานต์ ไม่มีเหตุเพราะคนกลับบ้านกันหมด ■ ใช้ระบบไตรภาคีในการทำงานร่วมกับโรงงาน ชุมชน และส่วนราชการ จะต้องมีการสอบเทียบค่าเพราะบางครั้งบริษัทไปใกล้ชิดกับชุมชนเกินไป (แกนนำชุมชน) จนเสียมาตรฐาน และการใช้ระบบสื่อสารเชื่อมโยงระหว่างส่วนราชการ ผู้นำชุมชน เกี่ยวกับทิศทางลมต่าง ๆ ■ ประชาชนในพื้นที่จังหวัดระยอง สามารถบอกเหตุได้ว่าตรงที่ไหนมีเหตุเกิดขึ้น หรือกลั่นมาจากโรงงานใด แต่ยังขาดการตอบโต้ฉับไวจากหน่วยงานที่จะมาปฏิบัติหน้าที่ ■ คนที่ใกล้ชิดประชาชนในพื้นที่ที่สุดคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เวลาเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นกลุ่มแรกที่จะออกมาดูแลประชาชน กรณีเล็ก ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่กำนันผู้ใหญ่บ้านจะแจ้งให้กับท้องถิ่นซึ่งมีงบประมาณและความพร้อม

ประเด็น	ความคิดเห็น
	แต่บางพื้นที่หมู่บ้านอยู่ห่างไกลจุดศูนย์กลางของสำนักงานท้องถิ่นก็ต้องรอหรือเกิดภัยในยามวิกาล บางท้องถิ่นขาดเจ้าหน้าที่ป้องกันภัยหรืออาจมีไม่เพียงพอแม้อุปกรณ์พร้อม แต่ไม่รวดเร็วเท่ากับคนในหมู่บ้าน ■ การเชื่อมโยงของโรงงานกับการนิคมอุตสาหกรรม และการนิคมอุตสาหกรรมฯ กับจังหวัด ยังไม่สื่อสารได้ดี ถือเป็นจุดอ่อนที่ต้องแก้ไข <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ จังหวัดระยอง ต้องมีผู้เชี่ยวชาญเรื่องสารเคมี อัคคีภัย ทุ่นระเบิด กับระเบิด เพราะมีนิคมอุตสาหกรรม ■ จังหวัดระยองเป็นเมืองพิเศษ เรื่อง ปก.มีหลายชั้นที่ต้องคิด เช่น โครงสร้างใหญ่ที่ผู้ว่าฯ เป็นประธานศูนย์อุบัติเหตุอุบัติภัย มีการวางช่องทางไว้หมดแล้ว เช่น มาบตาพุด มีศูนย์ของตนเองอยู่ แต่ที่อยากเห็นคือ การประสานงาน การฝึกซ้อม ที่ถูกต้อง รัดกุม และสม่ำเสมอ เมื่อ 10 กว่าปีก่อน มีการซ้อมแผนฉุกเฉินระดับจังหวัด โดยการนำรถแก๊สที่มีควันพุ่ง มีการจับเวลาการใช้เครื่องมือชุดเครื่องแต่งกาย SCBA ที่มีออกซิเจน 25 นาที ว่าสามารถช่วยได้ในเวลาเท่าใด จังหวัดระยองเป็นเมืองสำคัญที่ควรมีการป้องกันอุบัติภัยแค่ไหน อย่างไรก็ตาม ■ โรงงานมีการทำประเภทความเสี่ยงอยู่แล้ว ทำแผนประเมินความเสี่ยงร่วมกับ EIA ผู้ที่กำกับดูแลในพื้นที่จะต้องเอาผลมาดูว่าโรงงานไหนต้องระวังสารเคมีใด และแต่ละโรงงานออกมาเหมือนกัน ภาพรวมของมาบตาพุดเมื่อลมวิ่งมา มาบตาพุดมีอยู่ 115 ปล่อง 78 ปล่องเป็นปล่องมลพิษ เวลาออกจุดเดียวเป็นจุดตกกระทบ คือลมวิ่งจะออกหมดมาที่จุด ๆ หนึ่ง ฉะนั้น การตรวจวัดอากาศ หรือการประเมินต่าง ๆ ในพื้นที่ ผู้ที่อยู่ในบริเวณหรือกระทำเรื่องนี้ต้องเป็นทีมงานเฉพาะด้าน และเครื่องมือจะราคาสูงมากในการตรวจวัดระดับต่าง ๆ หาก ปก. สามารถจัดเก็บข้อมูลจากศูนย์ต่าง ๆ เช่น มาบตาพุดทำอะไรได้บ้าง หรือทางด้านพื้นที่เชิงเนินมีใครทำอะไรได้บ้าง และควรส่งเสริมอะไร สุดท้าย อาจต้องไปทำถึงว่า จังหวัดควรมีคณะกรรมการเฉพาะด้านเกิดขึ้นในการตอบโต้สถานการณ์แต่ละเรื่องหรือไม่ เพราะจังหวัดระยองมีพื้นที่พิเศษบางจุด ควรจะมีผู้รู้หรือผู้ที่สามารถระงับเหตุ ดังที่เกิดเรื่องแล้วมาสอบถามทาง ปก. ว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อ ก็ไม่สามารถให้คำตอบได้ ■ โรงงานหรือพื้นที่ที่มีความเสี่ยงไม่มาก ท้องถิ่นน่าจะหาข้อมูลพื้นที่ของตนเอง ว่ามีโรงงานไหนเสี่ยง และดูว่ามี EIA หรือไม่ คือลงทุนศึกษาโรงงานเหล่านี้ และนำข้อมูลเหล่านี้มาศึกษาว่าควรจะมีมาตรการอย่างไรเพื่อไปกำกับดูแล

ประเด็น	ความคิดเห็น
	โรงงานเหล่านี้ และหน้าที่หลักคือ เกิดอะไรขึ้นมาไม่ว่ามากหรือน้อยต้องแจ้งจังหวัดทันที ในขณะที่เดียวกันบางโรงงานก็พยายามดูแลชุมชนพอสมควร เพื่อมิให้เกิดปัญหากระทบไปถึงชุมชน ■ การซ่อมแผนในจังหวัดระยองทำน้อยเกินไป ทั้งที่มีสารเคมีอันตรายจำนวนมาก และจำเป็นต้องเตรียมโรงพยาบาลเพื่อแก้สารพิษแต่ละประเภท เช่น โรงพยาบาลระยองมีห้อง Emergency สำหรับสารเคมี 12 ห้อง และบุคลากร แต่ถ้าเกิดเหตุก็คงไม่เพียงพอ แม้กระทั่งจังหวัดใกล้เคียง หากเกิดเหตุรุนแรงขึ้น ควรมีการแผนระดับใหญ่ ■ ควรมีการฝึกซ้อมในระดับที่ใหญ่ เช่น จังหวัดระยอง ชลบุรี ฉะเชิงเทรา ■ การเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าไปช่วยเหลือ บางครั้งต้องมีการเตรียมอุปกรณ์ติดตั้งระบบ เพื่อให้พร้อมก่อนเอาไปใช้ประโยชน์ทั้งกำลังพลและอุปกรณ์ โดยเฉพาะอุบัติเหตุทางน้ำ ต้องเตรียมเครื่องอัดอากาศ หรือบางครั้งเครื่องมือไม่พร้อม มีสภาพอายุการใช้งานมายาวนาน ในขณะที่ระดับคลื่นสูงเชื่อมโยงกับระบบเตือนภัย ยังขาดทรัพยากรทั้งคน เครื่องไม้เครื่องมือ ■ เครื่องวัดออนไลน์ บางครั้งชุมชนก็เห็น ออกมาเป็นตัวแดง แวบ ๆ หายไป พยายามเอาตัวเขยวขึ้น เปลี่ยนไปมาเพราะลม จะจับได้ยาก เรื่องเหล่านี้ชุมชนไม่เคยเรียกร้องสิทธิของตนเองที่จะขอตัวเลขจากการนิคมฯ เข้าสู่กระบวนการปรับเนื่องจากปล่อยมลสารออกนอกโรงงาน ซึ่งกำหนดไว้เท่านั้น แต่ปล่อยมากกว่านั้น เรื่องเหล่านี้มีปรากฏชัดเจน ดังนั้น เรื่องการวางแผนการบังคับใช้กฎหมาย จะสามารถควบคุมพื้นที่ที่มีความเสี่ยงเฉพาะได้ ■ การทำงานต้องทำอย่างต่อเนื่อง ไม่ใช่เฉพาะช่วงที่จะมีคนมาดูหรือตรวจ ■ การสร้างเครือข่าย เพื่อเข้าไปช่วยเหลือ การประสาน การทดสอบ มีความสำคัญในระบบสื่อสารแต่ละขั้นตอนใช้เวลาเท่าไร เช่นเดียวกับระบบการกู้ภัย โดยใช้เหตุที่เกิดเป็นปัจจัยว่าจะต้องพุ่มเทไปในส่วนใด หรือควรจะมีเฉพาะในพื้นที่ใด เช่น มาบตาพุด กรณีน้ำเสียลงคลอง ต้องมีการพูดคุยกันเพื่อวางระบบในการแก้ไขปัญหาและเตรียมป้องกัน
- ศูนย์ ปภ.เขต	■ ศูนย์ ปภ.เขต เหมือนไปรษณีย์ ควรยุบ โดยเฉพาะศูนย์เขตที่ค่อนข้างห่างไกลจากพื้นที่ที่มีมักเกิดเหตุ ควรนำเครื่องมืออุปกรณ์และบุคลากรมาไว้ที่ ปภ.จังหวัด อีกทั้งเจ้าหน้าที่ที่สามารถขับรถแต่ละประเภทของศูนย์เขตยังขาดแคลน คือ มีเครื่องมืออุปกรณ์ แต่ไม่ค่อยได้ใช้งาน และไม่มีคนมีความสามารถ ใช้ประโยชน์ได้

ประเด็น	ความคิดเห็น
	<u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ จังหวัด EEC มีเงินลงทุน 1.8 ล้านล้านบาท มีศูนย์ ปภ.เขต ที่ จ.จันทบุรี จะไม่สามารถนำอุปกรณ์มาช่วยนิคมอุตสาหกรรมได้ทันเวลา ควรมีการจัดศูนย์ใหม่ขึ้นมาในพื้นที่จังหวัด EEC ควรมีการเตรียมการเพราะจังหวัดระยองเป็นทั้งเมืองท่องเที่ยวและอุตสาหกรรม (จังหวัดระยองมีนักท่องเที่ยว 8 ล้านคน พัก 14 ล้านคน) ต้องมีระบบที่จะรองรับลูกค้าทั้งหมด (นักท่องเที่ยว ผู้บริหาร) คนที่อยู่ที่นี่ต้องปลอดภัย รวมถึงประชาชนที่อยู่ใกล้โรงงาน 3,000 กว่าแห่ง ในจังหวัดระยอง แผนอพยพทำไปถึงไหน ฝึกซ้อมกันอย่างไร จะต้องมีความมั่นใจ
- งานด้านสาธารณภัยในระดับอำเภอ	■ ก่อน พ.ศ. 2545 ยังไม่มี ปภ.จังหวัด งานจะอยู่กับป้องกันจังหวัด กรมการปกครอง แต่เมื่อมาตั้งหน่วยงาน ปภ.จังหวัด เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก แต่ยังขาดมือไม่ในระดับพื้นที่ ภารกิจจึงยังคงอยู่ที่นายอำเภอเหมือนเดิม ในขณะที่ปลัดอำเภอมีภารกิจที่รับผิดชอบจำนวนมากทั้งด้านความมั่นคง ยาเสพติด งานศูนย์ดำรงธรรม จิตอาสา ■ จากนโยบาย 1 กรม 1 ภารกิจ หลังจากมีการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2545 เกิดกรม ปภ. ขึ้น แต่เดิมสังกัดกรมการปกครอง เพื่อรับภารกิจงานด้านสาธารณภัย เมื่อไม่มีหน่วยงานระดับอำเภอไปเพิ่มงานให้กับปลัดป้องกัน แม้ว่านายอำเภอรับภารกิจตามอำนาจหน้าที่ แต่ก็ต้องให้ปลัดป้องกันเป็นผู้ปฏิบัติ อำเภอเองก็มีกำลังคนไม่เพียงพอ หากให้ครบงานจริงควรมีปลัดอำเภอ 7 คน ปัจจุบันโดยเฉลี่ยอำเภอละ 5 คน เช่น ปลัดอำเภอนิคมพัฒนา อยู่ในเขตพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม จังหวัดระยอง ในขณะที่รับภารกิจควบหลายภารกิจ โดยเฉพาะศูนย์ดำรงธรรมที่ควรมีปลัดเพียงคนเดียวรับผิดชอบ เพราะมีเรื่องร้องเรียนจำนวนมาก เนื่องจากพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม ■ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับอำเภอที่มีจำนวนมาก แบ่งตามขนาดของอำเภอ หากอำเภอขนาดใหญ่ นายอำเภออาจมอบหมายให้มีปลัดอำเภอ 2 คน ดูแลรับผิดชอบ ให้สามารถตอบสนองงานเหมือนกับระดับจังหวัด การทำแผน การฝึกซ้อม เป็นภารกิจที่ปลัดอำเภอดำเนินการแต่ในระดับท้องถิ่นต่อสู้กับภัยต่าง ๆ ครบถ้วนหรือไม่ ซึ่งต้องมีการเตรียมความพร้อมเป็นประจำโดยเฉพาะภัยที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง เช่น อัคคีภัย มีการซักซ้อมแผน อำเภอจะไปเข้าร่วมด้วย ■ ในระดับอำเภอมีความคิดที่จะทำตามขั้นตอนต่าง ๆ แต่ทำได้ไม่เต็มที่

ประเด็น	ความคิดเห็น
	เพราะ 1) การรับนโยบายจากผู้บริหาร 2) การประชุมต่าง ๆ 3) การแก้ไข ปัญหาหลายเรื่อง ๆ ในพื้นที่ หากจะให้ระบบงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ขับเคลื่อนไปได้ด้วยดีไม่เน้นวิธีการ แต่เน้นผลสัมฤทธิ์มากที่สุดในพื้นที่ ■ เรื่องสาธารณภัย อำเภอมีอำนาจแต่ไม่มีประสิทธิภาพ เป็นงานอยู่ในอำนาจหน้าที่ ไม่ใช่งานฝาก เป็นอำนาจของนายอำเภอและเป็นผู้อำนวยการป้องกัน ตำแหน่งนายอำเภอมิबरมีแต่ขณะเดียวกันก็สร้างปัญหาเพราะไม่มีคน ■ ปัญหากรณี 7 วันอันตราย ที่ต้องเรียกไปอบรม 3 วัน เพื่อทำการกรอกข้อมูล รวมหน่วยงานสาธารณสุข ปภ. ปกครอง และตำรวจ มาร่วมกันเพื่อจัดทำรายงาน เกิดการสร้างงานที่ไม่จำเป็นให้กับอำเภอ ■ ปัญหาระหว่างหน่วยงานที่จะต้องดำเนินการช่วยเหลือเมื่อเกิดเหตุต่าง ๆ ขึ้น เช่น น้ำท่วม ดินโคลนถล่ม ที่เกิดขึ้นซ้ำ ๆ แต่ไม่ได้มีวิธีป้องกันปัญหาร่วมกัน บางครั้งขึ้นกับพื้นที่นั้นมีการเปลี่ยนวิธีคิดถึงสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงหรือไม่ เพื่อเตรียมความพร้อมก่อนเกิดปัญหา เตรียมคน เครื่องมือ องค์กรความรู้ ■ ความเป็นท้องถิ่นจะรับผิดชอบบางส่วน ในกรณีเมื่อเกิดเหตุ ดังนั้น ผู้อำนวยการท้องถิ่นยังต้องอาศัยผู้อำนวยการอำเภอในการดำเนินการแก้ไข ปัญหาเมื่อเกิดภัย ■ อำเภอคุมท้องถิ่นไม่ได้ ปัจจุบันท้องถิ่นมีศักยภาพมากขึ้น สามารถดำเนินงาน ในพื้นที่ได้เต็มที่ ■ อำเภอปลวกแดง เป็นอำเภอพิเศษ เกิดศักยภาพที่หน่วยงานรัฐจะรองรับได้ กับประชาชนในพื้นที่ รัฐต้องการให้ส่งเสริม EEC โซน 1 โซน 2 แต่ไม่ได้ขยาย สิ่งที่จะรองรับ เช่น โรงพยาบาล ตำรวจ โรงเรียน รวมไปถึงประชากรที่ หลั่งไหลเข้ามา มีการจัดทำบ้านจัดสรร ทำโครงการที่อยู่อาศัยต่าง ๆ ในพื้นที่ <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ หน่วยงานที่จะเข้าไปช่วยเหลือ ใครที่มีอำนาจในการสั่งให้ อบต. เข้าไปช่วยเหลือ ท้องถิ่นข้างเคียงได้ทัน นั่นคือ นายอำเภอ ในขณะที่อำเภอมิคนทำแผนป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยระดับอำเภอหรือไม่ โดยเฉพาะหากเกิดเหตุแล้วขยายวง ไปหลายท้องถิ่น ปัจจุบันยังไม่สามารถทำครบ
- งานด้านสาธารณภัย ในระดับท้องถิ่น	■ หลายท้องถิ่นมีศักยภาพและช่วยเหลือตัวเองได้ ■ แต่ละท้องถิ่นมีงบประมาณไม่เท่ากัน ในเรื่องการจัดหาจัดเตรียม การจัดทำแผน การซื้ออุปกรณ์ การเตรียมการป้องกันต่าง ๆ ต้องใช้งบประมาณมาก จะช่วย จัดเตรียมแผนการก่อนเกิดได้ดี

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ปัญหาอุบัติเหตุบนท้องถนนเป็นปัญหาหลักของท้องถิ่น ส่วนภัยอย่างอื่นเกิดขึ้นตามสภาพของท้องถิ่นแต่ละแห่ง เช่น ภัยทางทะเล ชยะทางทะเล ■ ที่ผ่านมา พื้นที่ที่คาดว่าจะเกิดภัยให้นายกท้องถิ่นนั้นเป็นคนดำเนินการแต่งงบประมาณตามระเบียบการเบิกจ่ายไม่ได้กล่าวถึงการเตรียมการก่อนเกิดเหตุ ในระเบียบพูดถึงการเบิกจ่ายกรณีผู้ได้รับผลกระทบ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน ผู้บริหารท้องถิ่นหลายที่มีปัญหาเรื่องนี้ ส่งผลกระทบต่อการถูกต่อว่าจากประชาชนว่าเพราะเหตุใดจึงไม่ช่วยทั้งที่มีงบประมาณมาก เช่น อบจ. ■ การทำงานข้ามหน่วยงานราชการมีปัญหา ระหว่างท้องถิ่นด้วยกัน มีข้อจำกัดเรื่องการบริหารงบประมาณในพื้นที่ อบจ.จะเข้ามาช่วยได้ในเรื่องถนนหนทาง และสิ่งที่คาบเกี่ยวเท่านั้น ในเรื่องแต่ละพื้นที่ไม่เหมือนกัน แม้จะอยู่ในจังหวัดเดียวกันแต่สภาพพื้นที่ที่เกิดภัยแตกต่างกัน ■ ท้องถิ่นมีการจัดเก็บข้อมูลทำแผนชุมชน การเข้าพื้นที่เสี่ยง บางครั้งเรื่องเดียวกันมาทั้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทั้งที่เป็นกระทรวงเดียวกันและเรื่องเดียวกัน ■ ทั้งเทศบาลและ อบต. มีเครื่องมือ เครื่องมือ รถดับเพลิง อุปกรณ์ที่จำเป็นแก่สภาพปัญหาของท้องถิ่น หากเกิดภัยที่มากกว่าท้องถิ่นตนเองจะรับมือได้ ป้องกันภัยของแต่ละท้องถิ่นเป็นเครือข่ายกัน สามารถร่วมมือกันได้ในเวลาที่รวดเร็วและไม่ยุ่งกัน ■ หัวหน้าป้องกันของแต่ละท้องถิ่น ตามกรอบแล้วยังไม่ครบ ■ ท้องถิ่นขนาดเล็ก มีเจ้าหน้าที่ป้องกัน 1 คน เวลาเกิดเหตุจะทำอย่างไร ■ กำลังเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของท้องถิ่นมีข้อจำกัด เช่น กรอบอัตราของ อบต.ขนาดกลาง ไม่มีเจ้าหน้าที่ แม้ว่าจะสามารถจ้างได้ ■ เทศบาลมีรถกู้ชีพ มีหนังสือชักซ้อมบอกว่า รถกู้ชีพ รถพยาบาลใช้กรณีฉุกเฉินเท่านั้น ความจริงท้องถิ่นควรจัดการได้เองว่าจะใช้รถอย่างไร ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าใช้รถไปรับผู้ป่วยตามบ้าน หรือกรณีฉุกเฉินไปรับเพื่อส่งโรงพยาบาล ต้องใช้รถอย่างอื่นไปรับ เพราะ สตง. ทักท้วงได้ ■ แผนรองรับก่อนเกิด ในเรื่องการให้ความรู้ การป้องกันต่าง ๆ อยู่กับงบประมาณแต่ละท้องถิ่น ๆ ซึ่งไม่เท่ากัน แต่จะทำให้สมบูรณ์จริงบางครั้งค่อนข้างลำบาก เช่น เทศบาลตำบลทับมา เรื่องอุปกรณ์ต่าง ๆ ในการป้องกัน อุทกภัยมีมากแต่ยังไม่เพียงพอ

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ท้องถิ่นแก้ปัญหาโดยการมีโครงการรับบริจาคปีละ 1 ครั้ง มีนโยบายชัดเจนว่าห้ามเรียกรไ้ให้คนมาบริจาคที่มูลนิธิเอง ■ เทศบาลนครระยอง ในเรื่องอัคคีภัย มีการทำแผนตั้งชุดเคมีชุมชนปีหนึ่ง ๆ จะซื้อถังเคมีขนาด 10 ปอนด์ เคลื่อนย้ายได้ง่าย หยิบยกได้สะดวก ติดตั้งตามชุมชนทั้งหมด 29 ชุมชน อัคคีภัยเกิดเฉลี่ยเดือนละ 2 ครั้ง แต่สามารถระงับเหตุได้โดยรถดับเพลิงไม่ต้องออกไปช่วย เพียงแต่โทรแจ้งมาที่ดับเพลิง 199 ให้นำถังดับเพลิงไปเปลี่ยน ส่วนใหญ่เป็นไฟฟ้าลัดวงจร พวกร้านซ่อมเครื่องใช้ไฟฟ้า ร้านขายอาหาร สามารถควบคุมเพลิงได้เบื้องต้น ■ เทศบาลนครระยองยังดูแลภัยที่เกิดจากทางทะเล โดยร่วมกันกับเทศบาลเมืองมาบตาพุด เทศบาลตำบลเนินพระ วางแนวทางในการแก้ไขปัญหาภัยที่เกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยวต่างถิ่น มาเที่ยวโดยไม่รู้หรือเสพรุจาจนมีมาแล้วลงทะเล จึงมีการจัดทำป้ายติดธงแดง อย่างในหน้าหนาวถ้าไม่ใช่คนในพื้นที่หรือคนในทะเล จะไม่รู้ว่ามีน้ำหนาวเห็นคลื่นราบทะเลสวย แต่มีน้ำขึ้นน้ำลงมีน้ำวน ดูคนเล่นจนได้ง่าย มีการจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์โดยตลอด ทั้ง 3 เทศบาลที่อยู่ชายฝั่งทะเลนี้กำลังวางแผนร่วมกันโดยการชักชวนความเข้าใจ นำผู้ประกอบการอยู่ชายทะเลมาให้ความรู้และอบรม วางแนวทาง คนที่อยู่ใกล้ชิดกับเหตุมากที่สุดคือพ่อค้าแม่ค้า มาฝึกซ้อมแผน ■ เรื่องอุทกภัย ตั้งแต่ พ.ศ. 2554 เทศบาลนครระยองซื้อเครื่องสูบน้ำ 3 เครื่อง ปรากฏไม่ได้ใช้ ไปใช้ที่กรุงเทพฯ พอ พ.ศ. 2555 กรุงเทพฯ เอมาลงตั้งแต่เทศบาลตำบลทับมา เทศบาลตำบลเนินพระ เทศบาลนครระยอง เริ่มทำแผนมาตั้งแต่เวลานั้น ทำอย่างไรถึงจะมีการระบายน้ำได้ทัน แก้ไขปัญหาจนกระทั่ง พ.ศ. 2557 สามารถแก้ไขได้ มีการวางเครื่องสูบน้ำ อบจ. ทำทางระบายน้ำ ทำใบพัดเครื่องส่งน้ำที่ปากทาง มีการทำประชาคมเรื่องการตัดทางน้ำ และน้ำที่จะระบายลงหาดแสงจันทร์ คือมีแผน มีการติดตามการรายงานของกรมอุตุนิยมวิทยาตลอดเวลา และมีการเตรียมความพร้อมตลอด เป็นการทำให้แผนก่อนเกิด แผนรองรับที่จะเป็นศูนย์บัญชาการสำรองต่าง ๆ มีการประสานงานกับ ปภ.จังหวัด ตลอด ■ อบต.นิคมพัฒนา มีโรงงานประมาณ 70 โรงงาน นาน ๆ ครั้งจึงจะมีเหตุไฟไหม้เล็กน้อย พายุทำลายบ้านเรือน ที่บ่อยครั้งคืออุบัติเหตุ

ประเด็น	ความคิดเห็น
	<u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ นโยบายต้องการลดกำลังคนของรัฐบาลในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่ผลที่เกิดขึ้นคือ ไปเพิ่มที่ท้องถิ่น ดังนั้น การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นควรมองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคด้วย ■ ทรัพยากรของท้องถิ่นต้องแก้ไข ไม่เหมาะสมกับเหตุการณ์ที่จะนำไปใช้ช่วยเหลือ กลับเป็นท้องถิ่นจะต้องมาแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของตนเอง โดยการใช้ทางอ้อม เช่น MOU เนื่องจากระบบไม่เพียงพอ โดยเฉพาะ สตง. ควรต้องเข้าใจเมื่อระบบยังไม่สมบูรณ์ ดึงให้ข้อเสนอแนะได้ แต่ควรช่วยกันคิดแบบสร้างสรรค์ว่าระบบที่เป็นจุดอ่อนจะแก้ไขอย่างไร ■ ท้องถิ่นต้องมีข้อมูล เช่น คนพิการ คนป่วยติดเตียง นายกท้องถิ่นต้องสามารถระบุได้ว่าบ้านเลขที่ใดมีคนเหล่านี้อยู่ เพื่อให้ทีมกู้ชีพกู้ภัยสามารถนำไปศูนย์อพยพได้ทันเวลา และข้อมูลอื่น ๆ ที่หลากหลาย อยากให้ทางอำเภอ จังหวัด โดยเฉพาะผู้นำท้องถิ่นได้หยิบมาใช้ได้ร่วมกัน โดย ปภ. เป็นศูนย์กลางให้ต้องมาแบ่งปันข้อมูลกัน
- กฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ	■ กฎหมายจำนวนมากเลียนแบบมาจากต่างประเทศ เช่น กฎหมายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กฎหมายเด็ก ในขณะที่บริบทเมืองไทยต่างกันและหลายสิ่งยังไม่มีความพร้อม ■ พ.ร.บ. ป้องกันฯ หมวด 4 เจ้าพนักงานและอาสาสมัคร มาตรา 39 ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังต่อไปนี้ (4) ผู้อำนวยการท้องถิ่น มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานให้ปฏิบัติหน้าที่ได้ในเขต อปท. แห่งพื้นที่ เหมือนจะสามารถนำมูลนิธิมาเป็นพวกได้ แต่ในมาตรา 41 กลับลงท้ายว่าให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในระเบียบคุณสมบัติจะไม่ได้ ต้องแก้กฎหมาย ระเบียบนี้มีหน้าที่มีงานให้ทำ แต่ระเบียบเบิกจ่ายกลับเบิกไม่ได้ ■ ปัญหาการทำงานส่วนใหญ่ติดที่ระเบียบ ผูกพันถึงงบประมาณ คน เครื่องมือ ■ ดัดจริตที่ระเบียบการเบิกจ่าย ส่งผลต่อการมีปัญหากับคน ■ หลายเหตุการณ์ที่ อบจ. ไม่สามารถไปทำงานร่วมได้ ทั้งที่มีงบประมาณมากกว่า เพราะติดขัดด้วยข้อระเบียบ ถึงแม้หนังสือสั่งการมาจากกรม กรมให้งานให้หน้าที่แต่ไม่ได้ให้งบประมาณ ทั้งที่ในหนังสือสั่งการของกรมให้ทำตามระเบียบกระทรวงการคลัง ■ BCP BCM การดำเนินธุรกิจให้เกิดความต่อเนื่องระหว่างเครือข่าย

ประเด็น	ความคิดเห็น
	มีการทำอย่างสมบูรณ์แบบหรือไม่ กฎหมายตั้งแต่ พ.ศ. 2542 ยังไม่ได้ทำกัน อย่างจริงจัง ควรรื้อระบบเหล่านี้ <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ เป้าหมายของจังหวัดระยองไม่ได้ต้องการ ปก.อำเภอ และ ปก.สาขา แต่จะอย่างไรในการบริหารจัดการสาธารณสุขให้ปลอดภัยที่สุดกับประชาชน โดยเฉพาะหน่วยงานตาม พ.ร.บ. ป้องกันฯ ทำหน้าที่ได้ดีหรือไม่ ทั้งเรื่องการดำเนินการก่อนเกิดภัย การป้องกัน การลดผลกระทบ การเตรียม ความพร้อม ที่ต้องประเมินความเสี่ยงโดยท้องถิ่นตามกฎหมาย 14 ประเภทย่อย กับ 4 ภัยความมั่นคงตามกฎหมาย ควรจัดลำดับความสำคัญว่ามีความเสี่ยง อะไรบ้าง โดยมีหัวหน้าป้องกันของท้องถิ่นที่ทำแผน ทำได้ครบถ้วนสมบูรณ์หรือไม่ หากทำครบถ้วนสมบูรณ์ การตอบโต้ภาวะฉุกเฉิน การฟื้นฟูหลังเกิดภัยจะไม่เกิด หากต้องมองทุกภัยในภาพรวม ■ ตัวอย่างการแก้ไขปัญหาทางหลวงชนบท โดยใช้กฎหมายอื่นประกอบ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการจดกรรมสิทธิ์เหนือแผ่นดิน ที่ชาวบ้านไม่ยอม เพื่อพูดคุยกัน เป็นตัวอย่างของการเตรียมความพร้อมของผู้อำนวยความสะดวกอำเภอ เช่นเดียวกับ คนก็ต้องมีการฝึกซ้อม เครื่องมือต้องพร้อมให้ใช้ ■ ควรเขียนกฎหมายให้ท้องถิ่นสามารถใช้คนที่ทำงานช่วยเหลือภาครัฐได้
- แผน/ขั้นตอนการปฏิบัติงาน	■ แผนรับมือของแต่ละโรงงานมีความรัดกุมดีอยู่แล้ว ในแต่ละระดับ ในขณะที่ ท้องถิ่นมีส่วนน้อยที่จะรับรู้ถึงแผนของโรงงาน โดยเฉพาะเมื่อเกิดภัยในโรงงานขึ้น ■ มีมาตรฐานการซ่อมบำรุงของโรงงานอุตสาหกรรม มาตรฐานเครื่องมือ <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ ควรให้ทุกโรงงานส่งแผน จะทำให้ลดความเสี่ยงลง ทุกโรงงานควรอยู่ในมาตรการ หรือแนวทางที่ทางจังหวัดกำหนดให้ หรือการต้องตรวจสอบบางจุดบางแห่ง ให้ทันกับช่วงเวลาตามกฎหมาย EIA กำหนดไว้ ในขณะเดียวกันตัวภาครัฐ ที่ไม่ใช่การนิคมฯ เช่น จังหวัด จะต้องมีการตรวจสอบ อาจใช้กรมควบคุมมลพิษ หรือ สผ. ที่จะวัดเทียบกับการนิคมฯ จะทำให้เห็นว่าช่วงนี้ทำไมซิลเฟอร์สูง มีกลิ่นออกมา หรือเจ้าหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษที่อยู่ศาลากลางจังหวัด ต้องรู้เรื่องในมาตาพุดพอสมควรว่าโรงงานไหนมีอะไรเก็บไว้บ้าง เพื่อมาสู่ การจัดการหรือการวางแผนในการกำกับดูแล ■ ท้องถิ่นจำเป็นจะต้องทำแผนก่อนเกิดเหตุ ทำโครงการป้องกัน ควรมีไว้ใน ข้อบัญญัติของท้องถิ่น

ประเด็น	ความคิดเห็น
- อปพร.	■ อปพร. ถูกเรียกเงินคืนไปเป็นจำนวนมาก ในกรณี 7 วันอันตราย มีหน้าที่และมีคำสั่งให้ทำงาน แต่นำคนมาทำงานโดยไม่มีค่าตอบแทนให้ ส่งผลต่อการลดจำนวน อปพร. ในพื้นที่ภาคตะวันออก และส่วนใหญ่อายุ 50 ปีขึ้นไป ■ จำนวน อปพร. ที่ลดลง ด้านหนึ่งขึ้นอยู่กับผู้นำ ผู้นำต้องใช้งบประมาณ จัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้ความรู้ ท้องถิ่นมีอยู่แล้ว แต่ต้องรู้ก่อนว่ากำลังพลมาจากไหน มีกี่คน ท้ายที่สุดต้องใช้กำลังพลในท้องที่ท้องถิ่นเข้าร่วม คือ อปพร. และกำนันผู้ใหญ่บ้าน แต่กำนันผู้ใหญ่บ้านมีค่าตอบแทน ■ การกำหนดจำนวน อปพร. แก้ปัญหาโดยให้ อปพร. ที่มางานบวชงานบุญ อีกส่วนคือเจ้าหน้าที่ อบต. เสริมเข้ามาให้ได้ 50 คน อบรบเพื่อให้รายงานว่ารอบนี้ได้คนจำนวนเท่านี้ ๆ และรอบต่อไปจะได้อีก 50 คน จนกว่าจะได้ครบ <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ ควรส่งเสริมสนับสนุนงบประมาณค่าตอบแทนหรือคัดกรอง อปพร. เนื่องจากปัจจุบันเป็นลักษณะขอให้มาเป็น อปพร. และไม่มีกฎหมายให้ อปพร. ออกได้ ■ คนที่จะมาเป็น อปพร. ควรเป็นคนที่ต้องการเสียสละ มีความรู้มีขีดความสามารถในระดับหนึ่ง มีระเบียบกฎเกณฑ์ มีการคัดกรอง อปพร. ที่มีคุณภาพ และควรให้สิทธิอะไรบางอย่าง เช่น ให้ค่าตอบแทนรายเดือน เพื่อให้สามารถควบคุม อปพร. ได้
- ภาคส่วนอื่น	■ มูลนิธิจำนวนมากที่พร้อมทำงานในฐานะจิตอาสา มีความรู้ความสามารถ เพราะผ่านการอบรม แต่ไม่มีเครื่องมือ มีหลายคนขอให้ อบจ. ช่วยเปิดหลักสูตรขอเครื่องมือ อบจ.อยากทำแต่ทำให้ไม่ได้ เพราะในระเบียบระบุว่า หน่วยงานของรัฐไม่สามารถสนับสนุนหน่วยงานที่เป็นเอกชนได้ ■ อำเภอปลวกแดงใช้มูลนิธิกุ้ย จดทะเบียนใน พ.ศ. 2560 ประมาณ 550 คน จะใช้คนเหล่านี้อยู่อำเภอปลวกแดงในทุก ๆ ส่วน ■ จังหวัดระยอง มีอาสาสมัครไม่น้อยกว่า 10,000 คน แต่ไม่มีอุปกรณ์ที่จะทำงานได้ เช่น อบจ. มีอบรมให้ไลฟ์การ์ดจำนวนมาก แต่ไม่มีอุปกรณ์ให้ไปปฏิบัติงาน ชายหาดเกิดเหตุตลอดแต่ไม่มีการตั้งเป็นศูนย์หรือมีอุปกรณ์ให้ไปปฏิบัติงาน ทั้งที่ผ่านการอบรมมาแล้ว เช่น เรือ อุปกรณ์ดำน้ำ อยู่กับท้องถิ่นบางแห่ง ในขณะที่การใช้อุปกรณ์เหล่านี้ของอาสาสมัครจะติดระเบียบ ■ ผู้ประสบภัยทางน้ำมีผลกระทบต่อการท่องเที่ยวอย่างมาก และระหว่างหน่วยงานร่วมกันทำงานไม่ได้ มีทีมต่าง ๆ เช่น ทีมถนนสีเขียว ทีมแพทย์ฉุกเฉิน

ประเด็น	ความคิดเห็น
	ทีมไลฟ์การ์ด ทีมค้นหาทางน้ำ ทำโครงการเสนองบก็ไม่ได้มีการตอบสนอง คนเสียชีวิตยังมีตลอด ■ ท้องถิ่นมีคน แต่มีเจ้าหน้าที่อยู่เวรประจำ 2 คน แต่มูลนิธิมีคนอยู่ 500-600 คน บางท้องถิ่นให้มูลนิธิยืมเครื่องมือเครื่องมือของท้องถิ่นไปใช้ประโยชน์เพื่อให้การช่วยเหลือ เวลาเกิดเหตุ มูลนิธิจะสะดวกกว่า โดยเฉพาะในเขตนิคมอุตสาหกรรม ในอำเภอปลวกแดง มูลนิธิสามารถทำงานข้ามหน่วยงานได้ และจะเร็วกว่า อปพร. มีความคล่องตัวและใช้รถส่วนตัว ดูแลพาหนะเอง ในขณะที่จะให้ อปพร. ออกนอกพื้นที่ต้องมีคำสั่ง ■ มูลนิธิมีจำนวนมาก เป็นคนในวัยที่เป็นกำลังแรงงานที่มาเป็นอาสาซึ่งจะต้องมีการอบรมแต่ทางมูลนิธิไม่ถนัดเท่ากับภาครัฐ ในขณะที่ อปพร. เป็นหน่วยงานของรัฐ สภาพข้อเท็จจริงคือ อปพร. น้อยลง มูลนิธิมากขึ้น <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ ควรนำข้อจำกัดมาออกแบบโครงสร้างที่เหมาะสม เช่น ไม่สามารถเพิ่มคนได้ ด้วยการทำให้มูลนิธิเป็นเครือข่ายมาช่วยเหลือทำงานกับหน่วยงานรัฐ อย่างเป็นระบบ ดังเช่นที่มีการถอดบทเรียนในหลายเหตุการณ์สำคัญต่าง ๆ ควรนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการจัดระบบเตรียมความพร้อมการทำงาน ในรูปแบบเครือข่ายที่จะเสริมและเติมระหว่างกันทั้งหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชน จัดระบบให้ตอบสนองต่อความต้องการและความจำเป็นของพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่เสี่ยงที่ต้องมีค่าตอบแทนและเครื่องมือเครื่องมือที่เป็นพิเศษ การจัดทรัพยากรให้ตอบโจทยปัญหาความเสี่ยงของแต่ละพื้นที่ ระบบการสื่อสารที่จะเชื่อมโยงระหว่างหน่วยรองกับหน่วยหลัก ■ ควรนำงบประมาณของราชการไปส่งเสริมคนที่ทำงานอยู่แล้วอย่างกลุ่มองค์กร มูลนิธิ ทำงานอย่างเข้มแข็ง ไปสนับสนุนเพื่อให้มีศักยภาพสูงขึ้น ดังเช่น เงิน สปสช. แทนที่จะได้โดยตรงจากโรงพยาบาล แต่กลับโอนมาที่ท้องถิ่น ท้องถิ่นจะเบิกจ่ายโดยตรงไม่ได้เพราะผิดระเบียบ ■ ในพื้นที่ห่างไกล ท้องถิ่นสามารถสนับสนุนรถกู้ชีพ อุปกรณ์ต่าง ๆ ให้อาสา จะช่วยชีวิตคนได้ โดยไม่ต้องรอเพียงรถโรงพยาบาล ■ ในแต่ละท้องถิ่นมีคนรับผิดชอบอยู่แล้ว การจะสร้างเครือข่าย ยังขาดอำนาจการใช้อุปกรณ์ต่าง ๆ หากงบประมาณของรัฐกระจายไปให้เอกชนที่เป็นมูลนิธิ ซึ่งดูแลในพื้นที่อยู่แล้ว ส่งไปแค่อุปกรณ์ เรื่องค่าใช้จ่ายอื่น ๆ มูลนิธิดำเนินการทั้งหมด เช่น ค่าซ่อม ค่าน้ำมัน แต่รัฐติดเรื่องระเบียบการให้อุปกรณ์พวกนี้

ประเด็น	ความคิดเห็น
	แก่เอกชนไม่ได้ แต่เอกชนมีศักยภาพที่มีอาสาต่าง ๆ สามารถช่วย ปก. ได้มากที่สุด ■ การแบ่งหน้าที่ของแต่ละมูลนิธิว่าจะดูแลรับผิดชอบในพื้นที่ใด สามารถทำได้ โดยหัวหน้าของแต่ละมูลนิธิอยู่ที่ศูนย์บัญชาการร่วมกันกับภาครัฐ จะสามารถสั่งการให้เกิดการช่วยเหลือได้ทันที่ เช่น เกิดเหตุที่เกาะเสม็ด บ้านเพ เทศบาลตำบลบ้านเพมีรถกู้ชีพแต่วิ่งนอกเขตไม่ได้ แม้ว่ามีคนขอไปช่วย ระบบเหล่านี้ควรรวมกันให้ได้ (ระบบจัดการของ สพฉ. กับ ป้องกันฯ) โดยเฉพาะในเขตรอยต่อ เช่น อบต.นิคมพัฒนา คนที่เข้าไปในพื้นที่เกิดเหตุคือมูลนิธิต่าง ๆ อบต. จะเข้าไปดูพื้นที่เกิดเหตุให้กำลังใจและช่วยเรื่องการจราจร คนที่ทำงานจริงคือ มูลนิธิ ■ การจะให้มูลนิธิเข้ามาช่วยสนับสนุนการช่วยเหลือเมื่อเกิดภัย ต้องดูเป็นรายพื้นที่ โดยเฉพาะอุบัติเหตุทางถนน ในขณะที่ส่วนอื่น เช่น พื้นที่นิคมอุตสาหกรรม มาบตาพุด มีทั้งสารเคมี เพลิงไหม้ งานได้นำ ในจังหวัดระยองมีทั้งภัยที่สูงงานทางน้ำ ทางถนน สารเคมี เจ้าหน้าที่จะต้องผ่านการฝึกฝนอบรม
- ข้อเสนอเพิ่มเติม	■ สาธารณภัยเป็นภัยความมั่นคงตามยุทธศาสตร์ชาติ คือ ความมั่นคงทางด้านสาธารณภัย ในอนาคตจะเป็นภัยขนาดใหญ่รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทางด้านภูมิอากาศ ■ ปัญหาบรรทัดของส่วนกลางกับหน่วยปฏิบัติในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะข้อมูลที่แม่นยำของแต่ละส่วนกลางที่ส่งมายังพื้นที่คาดการณ์ว่าอาจเกิดภัยขึ้น ส่วนกลางควรช่วยคิดและผลิตเครื่องมือมากกว่าการสั่งการหน่วยงานในพื้นที่ ■ การรับโอนคนของกรม ควรกำหนดให้ชัดว่าห้ามโอนภายใน 3 ปี เพื่อแก้ปัญหาการโอนไปมา แม้ว่ามีระยะเวลาทำงานเพียงไม่กี่เดือน โดยเฉพาะบุคลากรระดับล่างไม่มีความมั่นคง ■ ภาคราชการไม่ได้ทำหน้าที่เท่าที่ควร ถ้าทำหน้าที่ได้ดีจะทำให้เกิดทีม มีผู้เชี่ยวชาญที่จะเข้ามาทำหน้าที่มีอยู่มาก เช่น จากกรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมควบคุมมลพิษ สด. มาตั้งในพื้นที่ เดือนหนึ่งมา 2 วัน ทำทีละโรงงาน และมาดูผลสัมฤทธิ์ของงาน ■ การประเมินโรงงาน ว่าโรงงานใดควรจะต้องพัฒนา เปลี่ยนแปลง อายุการใช้งานที่ไม่เหมาะสม ต้องมีผู้มากำกับ แต่เพราะยังไม่เคยมีผู้จะมากำกับโรงงานที่มีความทันสมัยอย่างจริงจัง ■ ข้อมูลก่อนเกิดภัยมีการให้ข้อมูลกันบ่อยครั้ง ขณะที่ขณะเกิดภัย หน่วยงานต่าง ๆ พร้อมเข้าไปช่วยเหลือกันได้ แต่กระบวนการเตรียมการก่อนเกิดภัยไม่เรียบร้อยดี

ประเด็น	ความคิดเห็น
	เพราะหลายข้อมูลมีการจัดเก็บแต่ไม่ได้มีการจัดเตรียมความพร้อมไว้ เช่น ข้อมูลสถานการณ์ในพื้นที่ ข้อมูลความเสี่ยง ข้อมูลอุบัติภัย (ตรวจสอบข้อมูล ถอดบทเรียนต่าง ๆ) รวบรวมไว้รายงานเพียงอย่างเดียว แต่ไม่ได้เตรียมไว้ใช้ประโยชน์ ■ อยากให้สนับสนุนอุปกรณ์พื้นฐานในการกู้ชีพหรือกู้สถานการณ์ในถนนต่าง ๆ ให้อยู่ในกลุ่มของฝ่ายปกครองในเบื้องต้น เพราะอุปกรณ์หลักขนาดใหญ่ต่าง ๆ อยู่ที่ท้องถิ่น เช่น ไม้ล้ม 4 ต้น ชาวบ้านและกำนันผู้ใหญ่บ้านก็จะสามารถลงมือช่วยกันแก้ไขปัญหาได้ในเบื้องต้น เรื่องความเสียหาย การซ่อมแซมจะมี ■ การรายงานผลให้นายอำเภอ และแจ้งพื้นที่ผ่านสมาชิกท้องถิ่นนำเรียน ผู้บริหารท้องถิ่น เป็นการกระจายมาสู่หมู่บ้านอย่างแท้จริงคือการแก้ไขปัญหาเบื้องต้น ■ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ตาม ควรให้การดำเนินการเรื่องการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขับเคลื่อนไปได้ด้วยดี เนื่องจากสาธารณภัยมีมากขึ้น โดยเฉพาะอุบัติภัยมีความรุนแรงมากขึ้น ■ อยากให้เกิดภาพการบูรณาการของการทำงานในพื้นที่เสี่ยง เมื่อสามารถจับจุดได้ว่าต้องการบุคลากรแบบไหนมาทำหน้าที่ มีเครือข่าย มีการสนับสนุนงบประมาณ กฎหมาย ■ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไม่เหมือนงานอื่น ๆ ในการจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องจ้างที่ปรึกษามาทำโครงการซึ่งมีระยะเวลาที่กำหนดได้ โดยเฉพาะเมื่อเกิดภัยขึ้น เป็นงานพิเศษ ที่ต้องมีใจ มีความรู้ ในการเข้าช่วยเหลือ ■ งาน ปก. เป็นงานที่เสี่ยงภัย ฝ่ายป้องกันทุกระดับ แต่ไม่ได้รับเบี้ยเสี่ยงภัย ไม่มีหน้ากากกันสารพิษ ในขณะที่ปลัดอำเภอมีเบี้ยเสี่ยงภัย

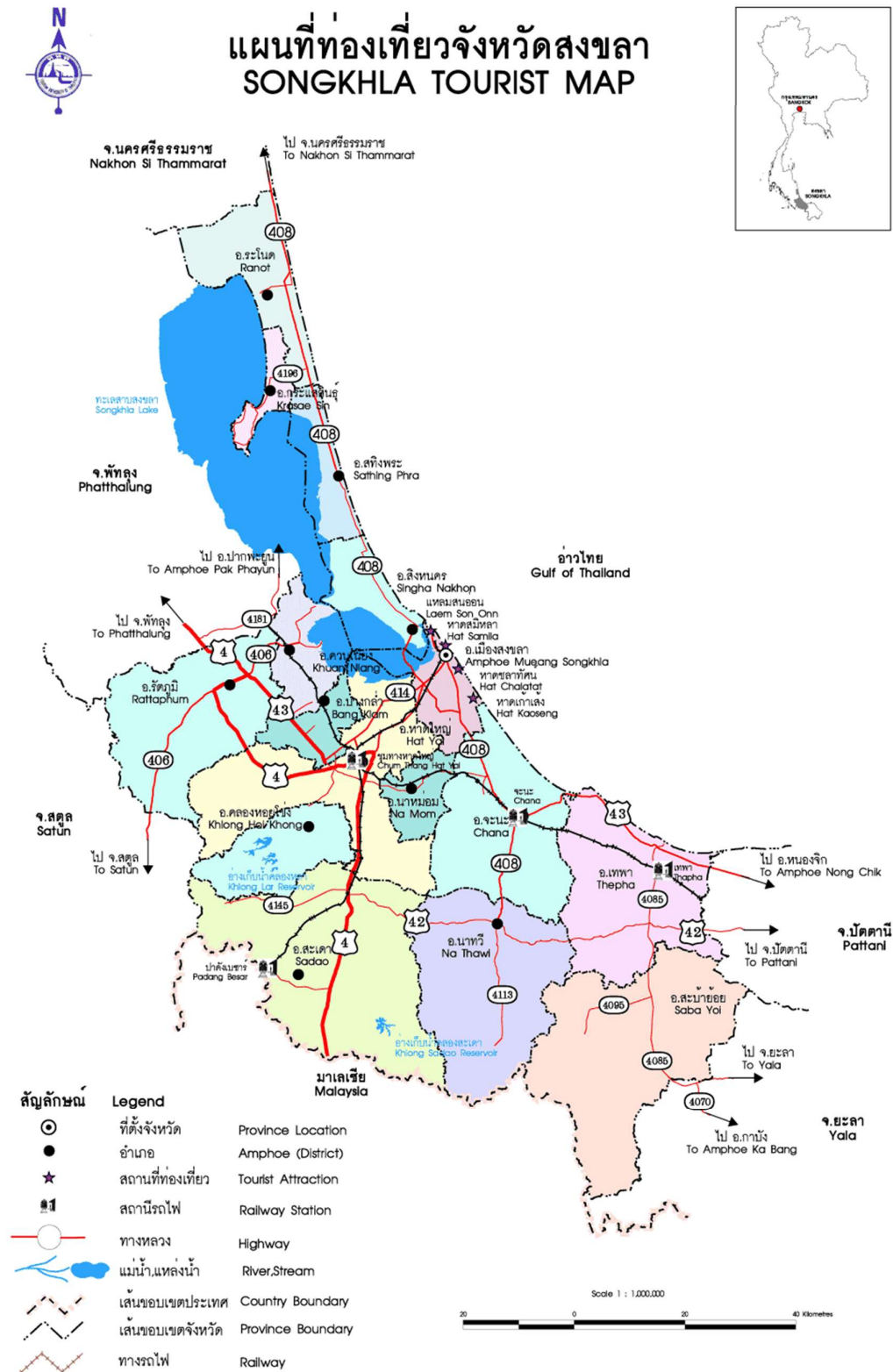
4.7 จังหวัดสงขลา

4.7.1 บริบทของพื้นที่

สภาพภูมิศาสตร์ จังหวัดสงขลาตั้งอยู่ฝั่งตะวันออกของภาคใต้ตอนล่าง มีพื้นที่ 7,393.889 ตารางกิโลเมตร ลักษณะภูมิประเทศของจังหวัดสงขลา ทางตอนเหนือเป็นคาบสมุทรแคบและยาวยื่นลงมาทางใต้ เรียกว่าคาบสมุทรสทิงพระ ขณะที่ทางใต้เป็นแผ่นดินรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า แผ่นดินทั้งสองส่วนเชื่อมต่อกันโดยสะพานติณสูลานนท์ พื้นที่ทางทิศเหนือส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่ม ทิศตะวันออกเป็นที่ราบริมทะเล ทิศใต้และทิศตะวันตกเป็นภูเขาและที่ราบสูงซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดต้นน้ำลำธารที่สำคัญ มีพื้นที่ติดชายฝั่งทะเล 2 ด้าน คือ ด้านตะวันออกติดกับอ่าวไทยมีความยาว 154.60 กิโลเมตร และด้านตะวันตกติดกับทะเลสาบสงขลา⁴³

⁴³ แผนพัฒนาสถิติระดับพื้นที่จังหวัดสงขลา.

ภาพที่ 4.7 แผนที่จังหวัดสงขลา



จากการสำรวจเส้นทางและระยะเวลาในการเดินทางจากอำเภอเมืองสงขลาไปยังอำเภออื่น ๆ ในจังหวัดสงขลา ปรากฏเป็นข้อมูลดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.37 ระยะทางและระยะเวลาการเดินทางจากอำเภอเมืองสงขลาไปยังอำเภออื่น ๆ

อำเภอ	ระยะทางจากอำเภอเมือง	ระยะเวลาการเดินทางจากอำเภอเมือง
อำเภอสทิงพระ	59 กิโลเมตร	56 นาที
อำเภอจะนะ	48 กิโลเมตร	45 นาที
อำเภอนาหวี	63 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง
อำเภอเทพา	76 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 5 นาที
อำเภอสะบ้าย้อย	98 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 30 นาที
อำเภอรโนด	98 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 35 นาที
อำเภอกะแสสินธุ์	86 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 26 นาที
อำเภอรัดถุมิ	55 กิโลเมตร	55 นาที
อำเภอสะเดา	68 กิโลเมตร	1 ชั่วโมง 22 นาที
อำเภอหาดใหญ่	30 กิโลเมตร	40 นาที
อำเภอนาหม่อม	40 กิโลเมตร	36 นาที
อำเภอควนเนียง	42 กิโลเมตร	53 นาที
อำเภอบางกล่ำ	37 กิโลเมตร	43 นาที
อำเภอสิงหนคร	28 กิโลเมตร	39 นาที
อำเภอคลองหอยโข่ง	50 กิโลเมตร	56 นาที

หมายเหตุ เป็นการพิจารณาเส้นทางและระยะเวลาการเดินทางโดยประมาณจาก [google.com/maps](https://www.google.com/maps)

สภาพการปกครอง จังหวัดสงขลาประกอบด้วย 16 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองสงขลา อำเภอหาดใหญ่ อำเภอสะเดา อำเภอรโนด อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอนาหวี อำเภอสะบ้าย้อย อำเภอสทิงพระ อำเภอสิงหนคร อำเภอกะแสสินธุ์ อำเภอควนเนียง อำเภอนาหม่อม อำเภอบางกล่ำ อำเภอรัดถุมิ และอำเภอคลองหอยโข่ง จังหวัดสงขลาประกอบด้วยตำบลจำนวน 127 แห่ง หมู่บ้านจำนวน 1,023 แห่ง สำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีทั้งหมด 138 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาจำนวน 1 แห่ง เทศบาลจำนวน 41 แห่ง แยกเป็นเทศบาลนครจำนวน 2 แห่ง คือ เทศบาลนครสงขลา และเทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาล

เมืองจำนวน 10 แห่ง เทศบาลตำบลจำนวน 29 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 96 แห่ง⁴⁴ การแบ่งเขตการปกครองจังหวัดสงขลา ดังตาราง

ตารางที่ 4.38 การแบ่งเขตการปกครองจังหวัดสงขลา

หน่วย: แห่ง

	อำเภอ	การแบ่งเขตการปกครอง			
		ตำบล	หมู่บ้าน	เทศบาล	อบต.
1	อำเภอเมืองสงขลา	6	47	4	2
2	อำเภอสทิงพระ	11	79	1	11
3	อำเภอจะนะ	12	139	3	12
4	อำเภอนาทวี	11	92	2	9
5	อำเภอเทพา	7	67	2	6
6	อำเภอสะบ้าย้อย	9	62	2	8
7	อำเภอรโนด	13	73	3	10
8	อำเภอกระเสสินธุ์	4	22	2	2
9	อำเภอรัตนภูมิ	5	63	4	3
10	อำเภอสะเดา	8	66	6	6
11	อำเภอหาดใหญ่	12	93	10	5
12	อำเภอนาหม่อม	4	29	-	4
13	อำเภอควนเนียง	4	46	2	3
14	อำเภอบางกล่ำ	4	36	2	2
15	อำเภอลิงหนคร	11	77	3	7
16	อำเภอคลองหอยโข่ง	4	32	2	2
รวมทั้งสิ้น		127	1,023	48	92

สภาพภูมิสังคม จำนวนประชากรของจังหวัดสงขลา ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2560 รวมทั้งสิ้น 1,424,230 คน จำแนกเป็นประชากรชาย 694,803 คน และประชากรหญิง 729,427 คน คิดเป็นความหนาแน่นต่อตารางกิโลเมตรคือ 729,427 คน ต่อตารางกิโลเมตร ซึ่งข้อมูลจำนวนประชากรของจังหวัดสงขลาจำแนกตามเพศ ความหนาแน่นของประชาชน และจำนวนบ้าน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 – 2560 ดังตาราง

⁴⁴ แผนพัฒนาจังหวัดสงขลา.

ตารางที่ 4.39 จำนวนประชากรของจังหวัดสงขลา⁴⁵

หน่วย: คน

รายการข้อมูล	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560
ประชากรรวม	1,401,303	1,410,577	1,417,440	1,424,230
ประชากรชาย	684,223	688,462	691,618	694,803
ประชากรหญิง	717,080	722,115	725,822	729,427
เนื้อที่ (ตร.กม.)	7,394	7,394	7,394	7,394
ความหนาแน่น ต่อ ตร.กม.	189.52	190.78	191.7	192.62
จำนวนบ้าน	497,127	508,600	518,284	527,506

สำหรับความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่จังหวัดสงขลา หากจำแนกเป็นรายอำเภอ มีรายละเอียดดังตาราง ซึ่งอำเภอที่มีความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่มากที่สุดคือ อำเภอเมืองสงขลา อำเภอหาดใหญ่ และอำเภอสทิงพระ ตามลำดับ

ตารางที่ 4.40 ความหนาแน่นของประชากรในจังหวัดสงขลา⁴⁶

อำเภอ	พื้นที่ (ตร.กม.)	ประชากร	
		จำนวนประชากร (คน)	ความหนาแน่นต่อ (ตร.กม.)
รวม	7,393.9	1,480,468	200.2
อำเภอเมืองสงขลา	171.9	198,468	1,154.7
อำเภอสทิงพระ	134.0	46,816	349.5
อำเภอจะนะ	502.5	103,546	206.1
อำเภอนาทวี	747.0	69,654	93.2
อำเภอเทพา	978.0	71,547	73.2
อำเภอสะบ้าย้อย	852.8	65,897	77.3
อำเภอระโนด	406.8	62,200	152.9
อำเภอกระแสสินธุ์	97.4	14,965	153.7
อำเภอรัตนภูมิ	665.0	71,835	108.0

⁴⁵ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, จำนวนประชากรจากการทะเบียน ชาย หญิง เนื้อที่ ความหนาแน่น และบ้าน จำแนกตามภาค และจังหวัด พ.ศ. 2551-2560 <<http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/08.aspx>> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2561.

⁴⁶ สำนะโนประชากรและเคหะ (รายงานผลเบื้องต้น) ปีโครงการ 2553.

อำเภอ	พื้นที่ (ตร.กม.)	ประชากร	
		จำนวนประชากร (คน)	ความหนาแน่นต่อ (ตร.กม.)
อำเภอสะเดา	1,029.3	131,053	127.3
อำเภอหาดใหญ่	875.5	438,440	500.8
อำเภอนาหม่อม	92.5	27,945	302.2
อำเภอควนเนียง	209.0	34,396	164.6
อำเภอบางกล่ำ	162.0	34,550	213.3
อำเภอสิงหนคร	195.1	81,805	419.2
อำเภอคลองหอยโข่ง	275.2	27,351	99.4

บริบทเฉพาะของพื้นที่ที่ส่งผลต่อการจัดการสาธารณสุข ด้วยการที่จังหวัดสงขลาตั้งอยู่ฝั่งตะวันออกของภาคใต้ตอนล่างและเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างเทือกเขากับทะเล ทางตอนเหนือเป็นคาบสมุทรสทิงพระซึ่งเป็นคาบสมุทรแคบและยาวยื่นลงมาทางใต้ อีกทั้งส่วนใหญ่ยังเป็นที่ราบลุ่ม ในขณะที่ทิศตะวันออกเป็นที่ราบริมทะเล ทิศใต้และทิศตะวันตกเป็นภูเขาและที่ราบสูง ประกอบกับพื้นที่จังหวัดสงขลาตั้งอยู่ในเขตอิทธิพลของลมมรสุมเมืองร้อน มีลมมรสุมพัดผ่านเป็นประจำทุกปี โดยเริ่มตั้งแต่กลางเดือนพฤษภาคมถึงกลางเดือนตุลาคมจะเป็นลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ และกลางเดือนตุลาคมถึงกลางเดือนกุมภาพันธ์จะเป็นลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นช่วงที่จังหวัดสงขลามีฝนตกชุก ทำให้เกิดน้ำไหลบ่ามาตามผิวดินมากกว่าปกติและเมื่อตกติดต่อกันเป็นเวลานาน มักเป็นปัญหาทำให้เกิดน้ำท่วมฉับพลันและมีน้ำท่วมขัง⁴⁷

ขณะเดียวกันความเติบโตของความเป็นเมืองของจังหวัดสงขลา ทำให้พื้นที่ป่าไม้และพื้นที่ว่างเปล่าซึ่งเดิมเป็นพื้นที่แก้มลิงโดยธรรมชาติหรือเป็นทางไหลของน้ำ ถูกปรับเปลี่ยนพื้นที่โดยการถมที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารและที่พักอาศัยจำนวนมาก จึงส่งผลให้เกิดการกีดขวางทางน้ำไหลและทำให้การระบายน้ำเป็นไปได้ยากยิ่งขึ้น⁴⁸ ความเจริญเติบโตในการพัฒนาเมืองลักษณะนี้มีความสัมพันธ์กับการรับสภาพน้ำท่าของพื้นที่เปลี่ยนแปลงไปและนำไปสู่การเกิดปัญหาอุทกภัยขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

จากสภาพดังกล่าว จึงทำให้จังหวัดสงขลามีความเสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย ทั้งในลักษณะน้ำท่วมขัง น้ำไหลล้นตลิ่ง และน้ำป่าไหลหลาก ความล่อแหลมที่อาจนำไปสู่การเกิดอุทกภัยตามที่ปรากฏในพื้นที่จังหวัดสงขลาส่งผลต่อการบริหารจัดการสาธารณสุข นั่นคือ ประการแรก ปริมาณน้ำฝนที่ตกหนักมากกว่าเกณฑ์ปกติโดยได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ ประการที่สอง สภาพของทะเลสาบสงขลา

⁴⁷ แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากภัย วาตภัยและดินถล่มจังหวัดสงขลา ประจำปี พ.ศ. 2560.

⁴⁸ หทัยทิพย์ นราหาว, “การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการอุทกภัยโดยชุมชน กรณีศึกษา: เฉพาะเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลาและตำบลดอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), น. 54-55.

ซึ่งเป็นแหล่งรองรับน้ำทั้งหมดในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบในปัจจุบันมีสภาพตื้นเขิน ประกอบกับการหนุนสูงขึ้นของน้ำทะเลทำให้การระบายน้ำได้ช้า และประการสุดท้าย การขยายตัวของชุมชนเมืองอย่างรวดเร็วซึ่งส่งผลให้มีพื้นที่รองรับน้ำลดลงไปอย่างมาก อีกทั้งมีการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานปิดกั้นทางระบายน้ำที่เคยไหลในช่วงฤดูน้ำหลาก ทำให้มีปริมาณน้ำสะสมระดับสูงขึ้น ความเสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัยเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อประชาชนในกลุ่มพื้นที่เปราะบาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่น้ำท่วมซ้ำซากมากในกลุ่มน้ำย่อยคลองนาท่อม ประเพณีน้ำล้นตลิ่งพบมากในกลุ่มน้ำย่อยคลองอุตะเกา และประเพณีน้ำป่าไหลหลากพบมากในกลุ่มน้ำย่อยคลองอุตะเกา⁴⁹

4.7.2 สถานการณ์สาธารณภัยในพื้นที่

จากสภาพภูมิประเทศและภูมิอากาศทำให้จังหวัดสงขลาเผชิญกับสาธารณภัยที่สำคัญ ได้แก่ อุทกภัย วาตภัย การกัดเซาะชายฝั่งของน้ำทะเล และภัยอื่น ๆ ข้อมูลสถิติย้อนหลัง 3 ปี มีดังนี้

ตารางที่ 4.41 สถิติสถานการณ์สาธารณภัยในจังหวัดสงขลา⁵⁰

ประเภทภัย	พ.ศ. 2558		พ.ศ. 2559		พ.ศ. 2560	
	จำนวน ครั้ง	ผลกระทบ	จำนวน ครั้ง	ผลกระทบ	จำนวน ครั้ง	ผลกระทบ
อุทกภัย	-	-	29	13 อำเภอ/ 25,276 ครัวเรือน	13	8 อำเภอ/ 5,102 ครัวเรือน
วาตภัย	30	8 อำเภอ/ 482 ครัวเรือน	153	15 อำเภอ/ 5,584 ครัวเรือน	14	9 อำเภอ/ 59 ครัวเรือน
อัคคีภัย	17	4 อำเภอ/ 92 ครัวเรือน	24	7 อำเภอ/ 2,051 ครัวเรือน	10	3 อำเภอ/ 13 ครัวเรือน
ไฟป่า	1	1 อำเภอ/ 5 ครัวเรือน	4	3 อำเภอ/ 11 ครัวเรือน	-	-

⁴⁹ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา.

⁵⁰ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา

4.7.3 กลไกการจัดการสาธารณสุขในพื้นที่

การบริหารจัดการสาธารณสุขในพื้นที่จังหวัดสงขลามีการจัดแบ่งพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขดังนี้

4.7.3.1 กลไกและตัวแสดงหลัก

จังหวัดสงขลามีกลไกระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับจังหวัดอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข พ.ศ. 2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ได้แก่ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัด (กอปภ.จ.) กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัด (กอปภ.อ.) กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขเทศบาล (กอปภ.ท./ทม./ทต.) และกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุของค์การบริหารส่วนตำบล (กอปภ.อบต.)

กลไกระดับจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรองผู้อำนวยการจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสงขลา รองผู้บัญชาการทัพเรือภาค 2 ปลัดจังหวัดสงขลา นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดสงขลา ผู้อำนวยการชลประทานที่ 16 ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 8 อธิการบดีมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ประธานมูลนิธิมิตรภาพสามัคคี (ท่งเซียเซี่ยงตึ้ง) ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขเขต 12 สงขลา เป็นกรรมการ และหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัดสงขลาเป็นกรรมการและเลขานุการ

ในขณะเดียวกัน จังหวัดสงขลาให้ความสำคัญกับการตั้งคณะกรรมการเพื่อสนับสนุนข้อมูลสำหรับการตัดสินใจ ดังเช่น คณะทำงานเพื่อวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์น้ำ เป็นการนำผู้เชี่ยวชาญจาก อุตุยิมวิทยาภาคใต้ฝั่งตะวันออก โครงการชลประทานจังหวัดสงขลา สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 8 (สงขลา) และ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์เข้ามาสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการชุดใหญ่⁵¹

นอกจากนี้ ในพื้นที่จังหวัดสงขลายังมีหน่วยทหารและหน่วยราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดสงขลาที่เข้ามาทำงานสนับสนุนและระดมทรัพยากรในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขในพื้นที่ด้วย โดยมี การแบ่งพื้นที่ที่ความรับผิดชอบและการตั้งหน่วยบริหารจัดการ แบ่งเป็น 4 เขตตามการบริหารจัดการและ มอบหมายให้กองทัพบกต่าง ๆ พร้อมกันหน่วยงานส่วนกลางในพื้นที่ภูมิภาค เช่น เขตที่ 1 เป็นความรับผิดชอบของสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 8 ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข เขต 12 โครงการชลประทานระดับเขต กองบังคับการตำรวจตระเวนชายแดน ภาค 4 ตำรวจภูธรภาค 9 เป็นต้น เขตที่ 2 มอบหมายให้กองทัพบกเป็นหัวหน้าชุดในการบริหารจัดการ สำหรับเขตที่ 3 มอบหมายให้ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข เขต 12 เป็นหัวหน้าชุดในการบริหารจัดการ มอบหมายให้กองทัพบกเป็นหัวหน้าชุดในการบริหารจัดการ และเขตที่ 4

⁵¹ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัดสงขลา.

มอบหมายให้กองบังคับการตำรวจตระเวนชายแดน ภาค 4 ร่วมกับทหารอากาศเป็นหัวหน้าชุดในการบริหารจัดการ โดยแยกกันบริหารจัดการตามการสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัด⁵²

นอกจากนี้ จังหวัดสงขลายังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ได้แก่ เทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลนครสงขลา ที่มีศักยภาพทางด้านการคลัง และสามารถระดมทรัพยากรและสรรพกำลังเพื่อการบริหารจัดการสาธารณสุขในพื้นที่ของตน ตลอดจนสามารถเกื้อหนุนต่อพื้นที่ข้างเคียงได้เช่นกัน

4.7.3.2 สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา มีโครงสร้างองค์กรแบ่งเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ กลุ่มงาน ยุทธศาสตร์และการจัดการ ฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ ฝ่ายสงเคราะห์ผู้ประสบภัย ภายใต้โครงสร้างของ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา ยังประกอบด้วยสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา สาขาเทพ และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา สาขาระโนด ซึ่งโครงสร้าง ภายในองค์กรของสำนักงานสาขาแบ่งเป็นฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ ฝ่ายสงเคราะห์ผู้ประสบภัย โดยในปัจจุบัน สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลาและสำนักงานสาขาทั้ง 2 แห่ง มีกรอบอัตรากำลัง ทั้งที่เป็นข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานราชการ ดังตาราง

ตารางที่ 4.42 กรอบอัตรากำลังของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลาและสาขา⁵³

หน่วยงาน	ข้าราชการ		พนักงานราชการ		ลูกจ้างประจำ
	ปฏิบัติ	กรอบ	ปฏิบัติ	กรอบ	
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา	21	16	1	4	6
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา สาขาเทพา	5	5	3	2	1
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา สาขาระโนด	6	5	3	2	1

⁵² สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา.

⁵³ กองการเจ้าหน้าที่ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.

4.7.4 บทสรุปข้อความเห็นต่อการจัดการสาธารณสุขในพื้นที่

บทสรุปข้อความเห็นต่อการจัดการสาธารณสุขในพื้นที่เป็นการสรุปประเด็นจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา สาธารณะโนด และหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา สาขาเทพา เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2661 รวมไปถึงการประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 1 และกลุ่มที่ 2 จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 โดยมีรายละเอียดดังตารางต่อไปนี้

4.7.4.1 สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

ประเด็น	ความคิดเห็น
(1) โครงสร้าง	
- สภาพปัจจุบัน	N/A
- ปัญหาและข้อจำกัด	N/A
- ข้อเสนอแนะ	ควรมีให้ครบ 3 ฝ่าย ฝ่ายยุทธศาสตร์ ฝ่ายสงเคราะห์ และฝ่ายปฏิบัติการ ให้รู้บทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่าย และตีกรอบให้ชัดเจนว่าแต่ละฝ่ายทำหน้าที่ใด
(2) ระบบงาน	
- สภาพปัจจุบัน	- กลไกมีทั้ง พ.ร.บ. ป้องกันฯ พ.ศ. 2550 แผน ปก. ระดับชาติ พ.ศ. 2558 และมีกฎหมายประกอบอื่น ๆ - มีหน้าที่เป็นเลขานุการให้ผู้ว่าฯ ในการบริหารสาธารณสุขระดับจังหวัด
- ปัญหาและข้อจำกัด	- การทำให้ข้อมูลเป็นปัจจุบันในพื้นที่เสี่ยงยังมีน้อย - ไม่ชัดเจนในหน้าที่เลข ก.ช.ภ.จ. ต้องรอคำสั่งจากกรม และกองบัญชาการแห่งชาติ เช่น ถึงเวลาต้องทำแผนภัยแล้ง สั่งให้อำเภอทำข้อมูลต่าง ๆ โดยไม่ได้ใช้บริบทของแต่ละกองอำนาจการระดับต่าง ๆ
- ข้อเสนอแนะ	- ควรมีการจัดทำข้อมูลเป็นบัญชีหรือเป็นระบบออนไลน์ในพื้นที่ ซึ่งจังหวัดสงขลา มี มอ.หาดใหญ่ เข้ามาช่วยทำให้ เป็น Hadyai City Climate สามารถดูคุน้ำและจำลองในพื้นที่หาดใหญ่ได้ ควรทำให้ครอบคลุมทั้งจังหวัด - ควรให้กองอำนาจการระดับจังหวัดที่สามารถเป็นผู้กำหนดว่าในระยะนี้ในพื้นที่น่าจะทำอะไร จะสอดคล้องกับการจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่

ประเด็น	ความคิดเห็น
(3) ทรัพยากร: บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะ	
- สภาพปัจจุบัน	มีการรวบรวมทำข้อมูลเครื่องมือเครื่องมือของจังหวัดสงขลา
- ปัญหาและข้อจำกัด	บางคนมีชื่อแต่ปฏิบัติงานที่อื่น หรือที่อื่นมาปฏิบัติงานที่จังหวัดสงขลา
- ข้อเสนอแนะ	ไม่จำเป็นต้องมีคนมากถึง 40-50 คน
(4) การประสานงานในระดับพื้นที่	
- สภาพปัจจุบัน	- ทุกปัญหาที่อำเภอร้องขอหรือปรึกษา ปภ.จังหวัดสามารถช่วยแก้ไขปัญหาได้ - จังหวัดจะรับข้อมูลจากอำเภอและท้องถิ่นในเรื่องการขอสนับสนุนเครื่องมืออุปกรณ์ของศูนย์ ปภ.เขต รวมถึงแผนและการสำรวจเพื่อการเตรียมการ - การจัดการร่วมกันในระดับพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นสาขา อำเภอซึ่งดำเนินการตามระเบียบกฎหมายหาวิธีการในการประสาน ศูนย์ ปภ.เขต ไม่ได้เป็นผู้กำกับและดูแลโดยตรงกับ ปภ.จังหวัด เพราะจังหวัดไม่ได้ขึ้นกับศูนย์ ปภ.เขต แต่ทำหน้าที่ประสานงาน จะมีการประชุมเตรียมความพร้อม การตั้งทีมงานเป็นผู้ประสานร่วม ในคณะหนึ่งของศูนย์ ปภ.เขตจะมีเจ้าหน้าที่ประสานกับจังหวัด - สามารถระดมทรัพยากรไปช่วยในพื้นที่ได้ เพราะมีอุปกรณ์และเครื่องมือ ในขณะที่ท้องถิ่นจะจำกัดอยู่ในพื้นที่ - เข้าช่วยผลักดันน้ำในพื้นที่จังหวัดสงขลาที่เกิดอุทกภัย
- ปัญหาและข้อจำกัด	- ปัญหาการถ่ายทอดยังไม่ถึงท้องถิ่นได้เท่าที่ควร - ปัญหาการประสานขอข้อมูลสาธารณภัยของท้องถิ่นต้องใช้ระยะเวลานาน บางครั้งไม่ทันต่อผู้บังคับบัญชา หรือการแถลงข่าว - เครือข่ายการขับเคลื่อน หากผู้ว่าฯ ไม่ลงมาด้วย การขับเคลื่อนจะน้อย เช่น น้ำท่วม - ปภ.จังหวัด จะไม่ได้ลงไป 8 อำเภอที่ไม่มี ปภ.สาขา จะไปกับจังหวัดเคลื่อนที่ หรือไปเฉพาะจุดที่มีการจัดกิจกรรม CBDRM ส่วนใหญ่เป็นการปฏิบัติงานผ่านหนังสือสั่งการของผู้ว่าฯ
- ข้อเสนอแนะ	ควรขับเคลื่อนในเรื่องของท้องถิ่น ให้น้ำหนักในเรื่องสาธารณภัย เนื่องจากท้องถิ่นยังไม่ตระหนักเท่าที่ควร จะตระหนักก็ต่อเมื่อเกิดภัยขนาดใหญ่

4.7.4.2 สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด สาขา

ประเด็น	ความคิดเห็น
(1) โครงสร้าง	
- สภาพปัจจุบัน	■ ปก.สาขาเทศบาล พื้นที่รับผิดชอบ 4 อำเภอในเขตพื้นที่สีแดงด้านความมั่นคง (อ.จะนะ อ.เทพา อ.นาทวี อ.สะบ้าย้อย) ■ โครงสร้างมี 2 ฝ่าย 1) ฝ่ายป้องกัน การรื้อถอนเกิดภัย เกี่ยวกับแผนงาน เครือข่าย ความปลอดภัยทางถนน งานงบประมาณ ธุรการทั่วไป 2) ฝ่ายปฏิบัติการ เป็นภารกิจเกี่ยวกับช่วงขณะเกิดภัยและหลังเกิดภัยในการบรรเทาและฟื้นฟู เกี่ยวกับความช่วยเหลือ ■ ปก.สาขา เหมือนเป็น ปก. ส่วนหน้าที่หน่วยงานอื่น ๆ มีหน่วยงานส่วนหน้าอยู่ ■ เป็นฝ่ายหนึ่งของ ปก.จังหวัด
- ปัญหาและข้อจำกัด	■ การมี ปก.สาขาอยู่ในเขตพื้นที่อำเภอหนึ่ง ทำให้เกิดความเข้าใจต่อความสัมพันธ์ระหว่างนายอำเภอนั้นกับ ปก.สาขาที่ตั้งอยู่ ในการบังคับบัญชา ทำให้งานไม่เป็นไปตามบริบท เช่น ปก.สาขาระโนด เหมือนเป็น ปก.อำเภอระโนด
- ข้อเสนอแนะ	■ ควรมีกฎหมายแต่งตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัด
(2) ระบบงาน	
- สภาพปัจจุบัน	■ เป็นตัวแทนของ ปก.จังหวัด ตามนโยบายของจังหวัด ■ ถ่ายทอดสิ่งต่าง ๆ ที่รับมาจากจังหวัดให้กับนายอำเภอทั้งพื้นที่ดูแลและท้องถิ่น ■ รับนโยบายจากจังหวัดโดยตรงเพื่อลงไปอำเภอกับท้องถิ่น ■ มีการลงพื้นที่โดยเฉพาะช่วงไถ่ถอนน้ำท่วม เพื่อลงรายละเอียดในจุดเสี่ยงต่าง ๆ สำรวจพื้นที่เสี่ยง ■ เป็นหน่วยเคลื่อนที่เร็วให้กับจังหวัด สามารถเข้าถึงพื้นที่ได้ ■ ปฏิบัติงานนอกเหนือจากงานสาธารณภัยในอำเภอนั้น ๆ เช่น การมีส่วนร่วมในการฝึกอบรมของหน่วยงานอื่นในพื้นที่ ■ เข้าร่วมประชุมต่าง ๆ ของอำเภอแม้จะไม่ได้มีภารกิจโดยตรง ■ เข้าร่วมประชุมระดับอำเภอในฐานะแนวร่วมของจังหวัด เพราะต้องนำนโยบายจังหวัดไปประชุมให้ตรงกับทุกอำเภอที่สาขารับผิดชอบ ■ การสร้างความใกล้ชิดกับพื้นที่ สร้างความเชื่อมั่นให้กับนายอำเภอ ■ นายอำเภอมองว่า ปก.สาขา คือ ปก.จังหวัด ยินดีรับฟังและรับรู้นโยบายทุกเรื่อง ■ ให้คำแนะนำ สนับสนุนเชิงวิชาการแก่อำเภอในการจัดทำแผน

ประเด็น	ความคิดเห็น
- ปัญหาและข้อจำกัด	■ คนที่มารับนโยบายจากพื้นที่ไม่ใช่ผู้ปฏิบัติงานจริง เช่น ปลัดอำเภอที่ไม่ได้ดูแลงานด้านสาธารณสุข การถ่ายทอดในระดับพื้นที่จึงมีปัญหา ■ ไม่มีอำนาจเต็มเหมือนกับ ปก.จังหวัด ต้องรอให้ผู้ว่าฯ มอบไปตามประเด็น ทุกเรื่องต้องขึ้นกับ ปก.จังหวัด ยกเว้นเรื่องที่มีความจำเป็น ■ ปัญหาระบบการแบ่งงานยังไม่ชัดเจนพอ เพราะไม่ได้เป็นส่วนภูมิภาค จึงถูกมองว่าเป็น ปก.จังหวัด ไม่ใช่เป็น ปก.สาขา หรือ ปก.อำเภอ ■ หากเกิดเหตุพร้อมกัน เช่น น้ำท่วม ไม่สามารถเข้าไปพร้อมกันทุกพื้นที่ได้ ■ มีความยุ่งยากเรื่องงานเอกสาร เมื่อมีการรายงานเหตุด่วน เกิดสาธารณสุขต่าง ๆ เพราะอำเภอต้องส่งให้จังหวัด แต่สาขาก็ไปขออำเภออีกครั้ง ■ ยังไม่ชัดเจนว่าทำหน้าที่อะไร ที่ยังดำเนินการได้อยู่ในปัจจุบันกับอำเภอต่าง ๆ เพราะมีความสนิทสนมคุ้นเคย และอยู่ราชการเช่นเดียวกัน
- ข้อเสนอแนะ	■ การประสานงานภายในก่อนเข้าสู่ระบบหนังสือราชการ จะช่วยให้มีการแจ้งความจำเป็นเร่งด่วนฉุกเฉิน เพื่อเตรียมพร้อมช่วยเหลือได้ โดย ปก.สาขาประสานโดยตรงไปยังจังหวัด ในขณะที่กระบวนการของทางราชการยังดำเนินการควบคู่กันไปด้วย
(3) ทรัพยากร: บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะ	
- สภาพปัจจุบัน	<u>บุคลากร</u> ■ ทุก ปก.สาขา ของภาคใต้มีกำลังพร้อมมากกว่าภาคอื่น ๆ เหมือนกับมี ปก.จังหวัดอยู่ในพื้นที่ ■ การแบ่งเจ้าหน้าที่ของ ปก.สาขา ในแต่ละอำเภอ เพื่อนำกรอบที่จังหวัดให้ไปดำเนินการที่อำเภอในความรับผิดชอบ ■ มีการแบ่งคนรับผิดชอบอำเภอละ 2 คน เมื่ออำเภอประสานงานมาจะให้แต่ละคนที่รับผิดชอบอำเภอนั้นดำเนินการก่อน เช่น การเขียนแผนของอำเภอ รับเรื่องในเบื้องต้นในฐานะผู้ดูแลอำเภอนั้น จึงค่อยนำมาเสนอต่อฝ่ายแผนของ ปก.สาขา เพื่อให้ชัดเจนขึ้น หากยังไม่ได้คำตอบที่ชัดเจนให้กับอำเภอ จะส่ง ปก.จังหวัด ■ หน้าที่ความรับผิดชอบจริงไม่ได้แบ่งตามโครงสร้าง มองถึงความถนัดแต่ละคน เพราะเจ้าหน้าที่แต่ละคนไม่ได้ทำได้ทุกเรื่อง
- ปัญหาและข้อจำกัด	■ หลายคนไม่ได้ผ่านงานระดับจังหวัด แต่มาอยู่ที่ ปก.สาขา เลย เพราะฉะนั้นความสามารถแต่ละคนไม่เท่ากัน การจัดคนลงไม่ตรงกับงาน
- ข้อเสนอแนะ	N/A

ประเด็น	ความคิดเห็น
(4) การประสานงานในระดับพื้นที่	
- สภาพปัจจุบัน	■ ได้รับการตอบสนองจากท้องถิ่นเป็นอย่างดี เนื่องจากสาขามีความสนิทสนมกับอำเภอ ■ การจัดทำแผนที่ได้รับแนวทางปฏิบัติจาก ปก.จังหวัด มาสู่ระดับอำเภอและกลุ่มอำเภอ ที่ ปก.สาขา จะต้องให้รายละเอียดที่สอดคล้องกับแผนระดับต่าง ๆ การชี้แนะแนวทางการจัดตั้งงบประมาณ ตั้งแต่ขั้นปฏิบัติก่อนเกิด ขณะเกิด และหลังเกิดภัย รวมถึงให้ข้อมูลแก่ท้องถิ่นและอธิบายรายละเอียดให้แก่ท้องถิ่นว่า จะนำทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์ของท้องถิ่นมาบรรจุในแผนอย่างไร โดยต้องสอดคล้องกับ พ.ร.บ. ป้องกันฯ พ.ศ. 2550 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ■ ปก.สาขาเทศบาล เป็นพี่เลี้ยงได้ดีในการทำแผน ความปลอดภัยบนท้องถนน เมื่ออำเภอประสานไปที่ ปก.สาขา จะมีคำตอบให้ตลอด ■ เรื่องความปลอดภัยทางถนน ให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยในการสอบสวนเวลาเกิดเหตุ คนเจ็บ คนตาย และมาหาวิธีการแก้ไข
- ปัญหาและข้อจำกัด	■ ปัญหาอำเภอที่ไม่มีสาขารับผิดชอบ ขึ้นตรงกับ ปก.จังหวัด ทำให้การดูแลไม่ทั่วถึง
- ข้อเสนอแนะ	N/A

4.7.4.3 ข้อเสนอแนะในการสร้างกลไกบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่

ประเด็น	ความคิดเห็น
(1) การจัดตั้งเป็น ปก. อำเภอ	
- รูปแบบ	■ การมี ปก.อำเภอ ไม่ใช่เป็นอิสระแต่เป็นทีมงานด้านภัยให้นายอำเภอซึ่งอยู่หน้างาน ■ ปก.อำเภอ มีคนที่เชี่ยวชาญเรื่องภัย ■ บุคลากรอย่างน้อยเป็นคนเชื่อมโยงให้ปลัดอำเภอ ■ ควรมีบุคลากร 2 คน ไม่ควรเกิน 3 คน ต้องมีความรู้ความสามารถในระเบียบกฎหมาย เป็นที่ปรึกษานายอำเภอได้ ■ กำลังเสริมต้องมาจากจังหวัดหรือหน่วยงานอื่น ■ ปริมาณงานกับคนต้องสอดคล้องกัน ■ บุคลากรไม่ควรมียานพาหนะมาก มีหน้าที่เป็นเลขานุการนายอำเภอ เหมือน ปก.จังหวัด

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ควรมีบุคลากรฝ่ายธุรการรวมอยู่ด้วย งานประสานข้อมูล สนับสนุนข้อมูล ลักษณะเดียวกับประมงอำเภอ เกษตรอำเภอ ■ หน้าที่หลักคือ การประสานงาน บุรณาการ ■ เป็นกลไกหรือเครื่องมือให้นายอำเภอในการบริหารงานสาธารณภัย ตั้งแต่ การป้องกัน ซึ่งเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะพื้นที่คาบสมุทรซึ่งมีภัยอีกรูปแบบ ไม่ใช่เฉพาะภัยธรรมชาติ ■ เป็นมืออาชีพด้านสาธารณภัยให้กับนายอำเภอ ■ สิ่งสำคัญคือ คน ไม่ได้อยู่ที่เครื่องมือ เมื่อมีคนประสาน รู้ข้อมูล รู้ฝึกัด จะทำให้สามารถส่งกำลังบำรุงมายังพื้นที่ที่รับทราบความจำเป็นในการช่วยเหลือ ■ ควรนำอัตราของสาขามาใช้กับ ปก.อำเภอ กรณีนโยบายไม่ต้องการเพิ่มอัตรา บุคลากรภาครัฐ ■ กรณีไม่สามารถขออัตรากำลังได้ อาจไม่จำเป็นต้องมีทุกอำเภอ พิจารณาตาม ภูมิประเทศของอำเภอ อาจให้ ปก.อำเภอ หนึ่งดูแลอำเภอข้างเคียง เช่น ปก.อ.หาดใหญ่ ดูแล อ.บางกล่ำ ในอนาคตจึงค่อยเพิ่มเป็น ปก.อ.บางกล่ำ ■ เกลี่ยอัตรากำลังจาก ปก.สาขา โดยไม่จำเป็นต้องมี ปก.สาขา อาจมีลักษณะ คล้ายกิ่งสาขา แต่โครงสร้างขึ้นกับอำเภอ และเป็นเอกภาพ ■ กรณีไม่สามารถขออัตรากำลังได้ อาจไม่จำเป็นต้องมีทุกอำเภอ พิจารณาตามภูมิ ประเทศของอำเภอ อาจให้ ปก.อำเภอ หนึ่งดูแลอำเภอข้างเคียง เช่น ปก.อำเภอ หาดใหญ่ดูแลอำเภอบางกล่ำ ในอนาคตจึงค่อยเพิ่มเป็น ปก.อ.บางกล่ำ ■ ให้ ปก.อำเภอ ทำหน้าที่เป็นเลขา ก.ช.ภ.อ. ■ จำนวนบุคลากรขึ้นอยู่กับภารกิจที่ต้องรับผิดชอบ ถ้าให้เป็นหน่วยเผชิญเหตุของ อำเภอ จะต้องมืทั้งกำลังพลและวัสดุอุปกรณ์ แต่หากให้เป็นเพียงผู้ช่วยนายอำเภอ ในการรับผิดชอบแผน เป็นเลขา ก.ช.ภ.อ. ดูแลความปลอดภัยทางถนนของอำเภอ ไม่จำเป็นต้องมีบุคลากรมาก 2-3 คน ■ เป็นตัวเชื่อมระหว่างหน่วยงานในการจัดทำแผนป้องกันฯ ■ ควรมีเครื่องมือเครื่องมือตามมั่วด้วย เพราะตัวอำเภอไม่มีสิ่งเหล่านี้ เพื่อให้การช่วยเหลือเมื่อเกิดภัย ■ ควรให้อำนาจที่ถูกต้องตามระเบียบราชการ ให้เป็นราชการส่วนภูมิภาค สังกัด กรมป้องกันฯ ขึ้นกับนายอำเภอสามารถบังคับบัญชาได้ เช่น พัฒนาการอำเภอ

ประเด็น	ความคิดเห็น
- ข้อจำกัด	■ ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอ แตกต่างจาก ปก.สาขา ■ ไม่มีเครือข่ายอย่างปลัดอำเภอมีกำนันผู้ใหญ่บ้าน พัฒนาชุมชนมีเครือข่ายในพื้นที่ แม้แต่ อปพร. ก็ขึ้นกับท้องถิ่น ■ ต้องใช้ระยะเวลาในการสร้างความสนิทสนมกับหน่วยงานในพื้นที่ ในขณะที่หน่วยงานอื่นที่ระดับตำบล แต่ ปก.ไม่มี ■ บุคลากรความรู้ไม่เท่ากัน ถ้าไปตั้งที่อำเภอไปแล้วต้องไปช่วยนายอำเภอได้
- ความเป็นไปได้	<u>ควรมี ปก.อำเภอ</u> ■ ปก.อำเภอ จะช่วยเสริมศักยภาพของนายอำเภอ แก้ไขปัญหาเรื่องภัยได้เต็มที่มากขึ้นและเป็นเครื่องมือในการบูรณาการ แทนที่นายอำเภอจะไปทำเอง ■ เป็นการเสริมประสิทธิภาพการบริหารงานของนายอำเภอ หากอยู่เฉพาะจังหวัดก็ไม่สามารถเข้ามาช่วยในพื้นที่ได้ทัน ■ จะช่วยในการประสานงานให้กับนายอำเภอได้เต็มประสิทธิภาพ เป็นหน่วยรองรับและเป็นเครื่องมือของนายอำเภอ ■ ถ้ามี ปก.อำเภอจะมีความเชี่ยวชาญในงาน มาอยู่กับพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ความมั่นคงซึ่งปลัดอำเภอต้องรับผิดชอบเป็นงานหลักมากกว่า เมื่อเกิดภัยจึงขาดความรู้ทางด้านสาธารณสุขภัยในการดำเนินการ และเป็นการกิจของกรม ปก. อยู่แล้ว จะตอบคำถามได้ดีกว่าปลัดอำเภอ ทำให้งานช่วยเหลือประชาชนเป็นระบบมากกว่า ไม่ควรเป็นลูกจ้างเนื่องจากขาดแรงบันดาลใจในการทำงาน ต้องมีเส้นทางการเติบโต และมีการระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ■ งาน ปก. หากวางคนไว้ที่อำเภอ จะเห็นชัดถึงภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ มีคนคอยแจ้งและเห็นสภาพที่เกิดเหตุว่าต้องการการช่วยเหลืออะไร ขาดแคลนสิ่งไหน จะช่วยจังหวัดทำงานได้ง่ายขึ้น ■ หากมี ปก.อำเภอ งานจะแคบลง ได้ข้อมูลชัดเจนขึ้น แม่นขึ้น ■ อยากให้มี ปก.อำเภอ เพราะ 1) จะได้มีระบบที่เป็นระบบในการรายงาน 2) สิ่งที่สำคัญคือ จะได้ใช้โอกาสในการฝึกคนให้มีความชำนาญเฉพาะด้าน ■ หากมี ปก.อำเภอ จะเข้ามาช่วยเหลือความต้องการในด้านต่าง ๆ ของผู้ประสบภัย เช่น ด้านการเกษตร บางเรื่องท้องถิ่นไม่สามารถช่วยได้ต้องเป็นการช่วยเหลือจากหน่วยงานด้านการเกษตร โดยมี ปก.อำเภอ ทำหน้าที่ประสาน ■ จะมี ปก.อำเภอ หรือไม่ ไม่สำคัญเท่ากับการมีคนหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบชัดเจนว่าประชาชนสามารถพึ่งใครได้ หากไม่มีคนรับผิดชอบจริง อย่างน้อยประชาชนก็ไปหาท้องถิ่น

ประเด็น	ความคิดเห็น
	<u>ไม่ควร/ไม่สามารถมี ปก.อำเภอ</u> - หากไม่มี ปก.อำเภอ ควรแบ่ง ปก.สาขา ให้ครอบคลุมอำเภอที่เหลือที่ไม่มี ปก.สาขาดูแล - ถ้าไม่สามารถมี ปก.อำเภอ ควรผลักดันให้มีสาขารับผิดชอบในกรณีอำเภอที่ไม่มี ปก.สาขารับผิดชอบ - ถ้าจะไม่มี ปก.อำเภอ ควรมีลูกจ้างที่เกี่ยวกับการกิจการบรรเทาสาธารณภัย สามารถประสานกับ ปก.จังหวัด และท้องถิ่นในการจัดส่งข้อมูล - ไม่จำเป็นต้องมี ปก.อำเภอ เพราะ อปท. มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานป้องกันฯ อยู่แล้ว ส่วนนายอำเภอจะเป็นคนประสาน ปก.จังหวัด เพื่อขอเรือ - อาจเป็นรูปแบบให้นั่งอยู่อำเภอ 1 คน ทำหน้าที่ประสานงานในช่วงใกล้เกิดเหตุ ไม่ต้องนั่งประจำ ประมาณ 4 เดือนที่คาดว่าจะเกิดภัย และคนที่มานั่งควรมีอำนาจในการประสานงานใช้อุปกรณ์ได้โดยใช้อำนาจผ่านนายอำเภอ
(2) การปรับปรุง ปก. จังหวัด	
- รูปแบบ	- ให้มีสาขาดูแลรับผิดชอบในอำเภอที่ไม่มีสาขา - อาจแบ่งย่อยให้ ปก.สาขารับผิดชอบอำเภอน้อยลง การสั่งการจะดีขึ้น และเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอได้ - ให้มาเป็นผู้ช่วยนายอำเภอ ในกรณีเกลี่ยคนของ ปก.สาขา มาปฏิบัติงานในระดับอำเภอ - ไม่ควรเป็นหน่วยปฏิบัติ ควรเป็นหน่วยหาวัสดุอุปกรณ์ เป็นกำลังเสริมในพื้นที่อำเภอ
- ข้อจำกัด	ปก.สาขาไม่ได้มีอำนาจตามกฎหมาย คือ ไม่มีโครงสร้างเป็นส่วนภูมิภาค ที่จะขึ้นตรงกับนายอำเภอ
- ความเป็นไปได้	N/A
(3) การปรับปรุง ปก. จังหวัด สาขา	
- รูปแบบ	- บุคลากรต้องมีประสิทธิภาพ เมื่อรับนโยบายจากจังหวัดไปถ่ายทอดต่อ - ควรมีการกำหนดภารกิจที่ชัดเจน ตั้งให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือให้อำนาจ - สาขาละไม่ควรเกิน 2 อำเภอ เช่น การเกิดภัยพร้อมกันในพื้นที่คาบสมุทร ไม่สามารถเข้าช่วยเหลือทุกอำเภอที่รับผิดชอบได้ ควรลดจำนวนอำเภอภายใต้ความรับผิดชอบเพื่อดูแลอำเภอข้างเคียงได้ทั่วถึง
- ข้อจำกัด	N/A

ประเด็น	ความคิดเห็น
- ความเป็นไปได้	<u>ข้อดี/ข้อเด่นของการมี ปก.สาขา</u> ■ N/A <u>ไม่(ควร)มี ปก.สาขา</u> ■ ไม่ควรมี ปก.สาขา เพราะเป็นส่วนหนึ่งของจังหวัด ได้รับการยอมรับน้อย อีกทั้งมีศูนย์ ปก.เขต อยู่แล้ว การมี ปก.สาขา เหมือนเป็นการซ้อนโครงสร้างอีกชั้น ทำให้สิ้นเปลืองทรัพยากรในการบริหาร ■ ศูนย์ ปก.เขต มีเครื่องมือพร้อมให้การช่วยเหลืออยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมี ปก.สาขา
(4) อื่น ๆ	
- สาธารณภัยในแต่ละพื้นที่และกระบวนการทำงาน	■ จังหวัดสงขลาเป็นจังหวัดขนาดใหญ่ มีเครื่องมืออุปกรณ์พร้อม ไม่ว่าจะเป็น อบจ. ชลประทาน และตรงคาบสมุทรมีหน่วยงานของกรมชลประทานรับผิดชอบเฉพาะคาบสมุทรโดยตรง แยกออกจากชลประทานจังหวัด และเขต ■ ภัยที่เสี่ยงในพื้นที่จะเป็นอุทกภัยและภัยความมั่นคง ■ การประชุมหารือเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาถาวร จะไปต่อไม่ได้ เมื่อบางหน่วยงานต้องขึ้นอยู่กับผู้บริหารระดับบน ปีละประมาณ 2-3 ครั้ง แต่เมื่อถึงเรื่องการออกแบบวิธีการก็จะติดขัด ■ ปัญหาน้ำท่วมบ่อยครั้ง แต่ไม่มีเรือมาช่วยเหลือ หนีได้เพียงคน เมื่อมีการเตือนโดยท้องที่ จะบอกล่วงหน้าก่อนน้ำมา 2-3 วัน แต่ไม่สามารถยกของหนีน้ำได้ทัน ■ ปัญหาน้ำท่วมที่สบบ้ายอย เดิมใช้เวลาประมาณ 5 ชั่วโมง น้ำจะถึง แต่เมื่อมีการขุดลอกคูคลองกลับผิดวิธี ส่งผลให้น้ำมาใช้เร็วขึ้นในเวลา 2 ชั่วโมง เกิดน้ำหนุนเอ่อล้นขึ้นมาและเกิดน้ำท่วมขัง ■ มีทีม อปพร. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้าน มีการจัดการที่เกิดเหตุอย่างเป็นระบบ มีการเตือนตามระบบทุกอย่าง แต่ยังขาดเครื่องมือ แม้จะมีเรือแต่ก็ผูก มีเรือ 4 ลำ แต่มี 9 หมู่บ้าน แต่ละหมู่บ้านกว้างแคบไม่เท่ากัน และต้องเตรียมไว้กรณีฉุกเฉินที่เทศบาล โดย ปก. อนุเคราะห์ให้ 1 ลำ ■ ปัญหาความเจริญและการก่อสร้างถนนที่ทำให้น้ำจากเดิมไหลออกสู่ทะเลได้รวดเร็วกับเป็นเหมือนเขื่อนกั้นน้ำให้ไหลช้า ส่งผลให้ท่วมพื้นที่บ้านเรือน ■ ปัญหาเกิดไฟไหม้ในพื้นที่ความมั่นคง เพราะต้องอาศัยรถนำหน้า รถคุ้มกัน ■ ศูนย์อพยพตั้งอยู่ที่วัด ศาลประชาคม โรงเรียน แต่หลายแห่งสภาพชำรุด ไม่สามารถใช้พักพิงได้ เทศบาลตำบลสบบ้ายอยไม่มีงบจัดตั้งศูนย์อพยพได้

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ สะบ้าย้อยเป็นพื้นที่รับน้ำก่อนจะออกทะเล แต่หากน้ำทะเลหนุน กลายเป็นน้ำนิ่ง 3 เดือน น้ำออกไม่ได้ หลายหน่วยงานเข้ามาช่วยแต่แก้ไม่ตรงจุด โดยให้ถุงยังชีพ บางครั้งได้บ้านละ 4-5 กระสอบ สิ่งสำคัญคือ ความแตกต่างทางศาสนา ควรผ่าน กำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งรู้ว่าลูกบ้านนับถือศาสนาใด ■ การทำ MOU ระหว่างในเรื่องอุทกภัยทำได้ยาก เพราะต่างคนต่างก็ต้องช่วยเหลือตนเองก่อน เพราะส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบทั้งหมด ในขณะที่อีกฝ่ายสามารถทำได้ <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ ส่วนมากจะไปเน้นเรื่องการบรรเทาสาธารณภัย กล่าวคือ เมื่อภัยเกิดจึงจะไปช่วย เรื่องการแจกถุงยังชีพ เยียวยา พื้นฟูพื้นที่ที่เกิดภัย ควรทำเรื่องงานป้องกันไปด้วย ควรมีงบประมาณในส่วนการป้องกันก่อนเกิดภัย ■ จังหวัดสงขลาโซนใต้ติดภูเขา โซนกลางและเหนือติดทะเล ลักษณะการเกิด สาธารณภัยจะแตกต่างตามลักษณะสภาพภูมิประเทศและพื้นที่ ฉะนั้น การจัดการสาธารณภัยที่ทำกันอยู่ไปยึดแบบตามโครงสร้างและกรอบที่ส่วนกลางสั่งมาในการแก้ไขปัญหา เช่น ต้องตั้งศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินก็ต้องตั้งศูนย์ฯ ต้องตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ต้องใช้ระบบ ICS แต่อย่าลืมน้ำพื้นที่ที่เกิดภัย และการแก้ไขปัญหาตลอดจนการบริหารจัดการของสาธารณภัยในแต่ละพื้นที่ ไม่เหมือนกัน องค์ประกอบสำคัญที่สุดคือ คน ให้เข้าใจหน้าที่การบริหารจัดการ สาธารณภัยก่อน เครื่องมือมีแต่ใช้ไม่ถึงแก่นแท้และไม่ตรงประเด็น โดยให้ ผู้อำนวยการทุกระดับได้เข้าใจบทบาทหน้าที่ไม่ใช่นายอำเภอ ผู้บริหารท้องถิ่น จะต้องรับผิดชอบทั้งหมด แต่จะไปมุ่งเน้นการแก้ไข การเผชิญเหตุเป็นหลัก จึงไปติดกับการช่วยเหลือและการฟื้นฟู หากมีการเตรียมตัวตั้งแต่การบริหาร จัดการตั้งแต่ต้นให้คนเข้าใจให้รู้จักการใช้องค์ประกอบและเครื่องมือในพื้นที่ อย่างสมบูรณ์ และสามารถมีหน่วยสนับสนุนหรือบูรณาการที่จะเข้ามาแก้ไข สถานการณ์ที่เกินความสามารถรับผิดชอบตรงนั้น ก็จะเป็นไปตามกระบวนการ ■ อยากให้มีเรือประจำไว้ในจุดที่เกิดน้ำท่วมซ้ำซาก
- ศูนย์ ปภ.เขต	■ ศูนย์ ปภ.เขต ตั้งครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2553 ยังไม่มี ปภ.สาขา การจัดการพื้นที่ ร่วมกันในจังหวัดสงขลา คือ 16 อำเภอ ไม่มีตัวแทนในระดับอำเภอ โดยหน้าที่ เป็นของ ปภ.จังหวัด และยังไม่เป็นภูมิภาค แต่ต้องหาวิธีการในการจัดการร่วมกัน คือ มอบหมายผู้ที่พอมีทรงคุณวุฒิ โดยดึงมาจากหลายส่วน ทั้งกรมการปกครอง รพช. ประชาสงเคราะห์ การคัดเลือกคือ คนหนึ่งอาจถูกมอบหมายโดยมีคำสั่งว่า ให้ไปทำหน้าที่เป็นตัวแทน ปภ.จังหวัด เพียงแค่ไปทำหน้าที่ไม่ได้ไปอยู่อำเภอ

ประเด็น	ความคิดเห็น
	ทำหน้าที่ประสานและได้รับมอบหมายว่า ถ้าอำเภอต้องการติดต่อประสานงานจะให้คนนี้ดำเนินการ บางคนรับผิดชอบ 3 อำเภอ แต่ส่วนใหญ่นายอำเภอจะส่งปลัดหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้ามาประสานอยู่ตลอด ช่วงนั้นยังไม่มีระบบการบันทึกข้อมูล ใช้วิธีการแฟกซ์เป็นสำคัญ แต่มีคณะทำงานเกิดขึ้น อาจถูกแต่งตั้งในช่วงนั้นมาวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์ ติดตามข้อมูลและเสนออาจมีการประกาศภัย บางทีเหตุเกิดจริง แต่ไม่ประกาศก่อน ■ ศูนย์ ปภ.เขต เนื่องจากอยู่ในจังหวัดสงขลาทั้งกรอบโครงสร้างและภารกิจที่ได้รับมอบหมายเป็นการปฏิบัติในการกิจสนับสนุนให้กับจังหวัดในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ทั้งป้องกันและแก้ไขปัญหา ■ ส่วนที่คาบเกี่ยวระหว่าง ปภ.จังหวัด ปภ.สาขา และอำเภอที่คาบเกี่ยวกับ ปภ.สาขา กรอบโครงสร้างที่วางไว้ เมื่อมีการร้องขอหรือมีการประสาน ศูนย์ ปภ.เขต จะพยายามสนับสนุนทั้งฝึกอบรมบุคลากร เครื่องไม้เครื่องมือ เป็นหลักของการปฏิบัติโดยทั่วไป เพราะเครื่องมือเครื่องมืตอุปกรณ์ในการป้องกันฯ ได้รับการจัดสรรมาจากกรมว่าจังหวัดไหนควรจะมีอะไรสักเท่าไร อยู่ในการประชุมร่วมติดตามร่วม และประสานร่วมกับทางจังหวัด ■ ผู้อำนวยการศูนย์ ปภ.เขต ไม่ว่าจะคนเก่าหรือคนใหม่ของสงขลา ได้ร่วมติดตามและหาวิธีการร่วมกันเพื่อที่จะได้รู้พื้นที่ รู้วิธีการจัดการ ถ้าหากร้องขอจากอำเภอมาทาง ผอ. โดยผ่าน ปภ.จังหวัด จะได้ว่าทางศูนย์จะจัดการเรื่องนี้ร่วมกับอำเภอได้อย่างไร ■ การสนับสนุนเครื่องมืออุปกรณ์ของศูนย์ ปภ. เขต ไม่สามารถให้ไปทั้งหมดได้ เพราะบางส่วนเป็นเครื่องมือที่ส่งมาสนับสนุนที่ค่อนข้างเป็นปัจจัยหลักทั้งการดูแล การควบคุม การใช้คนที่เป็นอุปกรณ์และความรู้ความสามารถ อุปกรณ์หลักจะต้องอยู่ที่ศูนย์ฯ ■ การเข้าปฏิบัติการของศูนย์ ปภ.เขต เพื่อช่วยเหลือและการแก้ไขปัญหาทั้งในกรณีช่วงที่กำลังที่ต้องเตรียมและช่วงวิกฤติ อย่างกรณีเกิดฝนตก วาตภัยจะมีการเข้าไปติดตาม มีทีมเฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์ และจังหวัดจะมีการรายงานในกรณีภัยทั่ว ๆ ไป จะมีการเฝ้าระวังปกติ ที่ทุกเช้าของทุกจังหวัดจะต้องมีการตรวจสอบข้อมูลร่วมกันในระบบวิทยุสื่อสาร ถ้าเกิดเหตุที่ค่อนข้างเป็นภัยแล้ว ขอให้จังหวัดซึ่งต้องรายงานเข้ากองอำนวยการกลาง แต่ต้องมีเรื่องที่จะต้องเข้าไปให้กับศูนย์ ปภ.เขตด้วย

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ส่วนป้องกันและปฏิบัติการที่ศูนย์ ปภ.เขตรับผิดชอบอยู่ กับ ส่วนสนับสนุนทรัพยากรกู้ภัย ส่วนแรกของส่วนสนับสนุนจะเตรียมเครื่องมือเครื่องมือไว้ แต่ส่วนที่ต้องเป็นทรัพยากรแรกคือ ส่วนป้องกันและปฏิบัติการจะมี ฝ่ายปฏิบัติการสาธารณภัย จะมีชุดเคลื่อนที่เร็ว มีวิธีการ 2 ส่วน คือ 1) แจ้งด้วยวาจาหรือทางระบบ เช่น Line โทรศัพท์ 2) แจ้งด้วยลายลักษณ์อักษร แต่วิธีการของศูนย์ ปภ.เขต จะไม่ยึดที่ลายลักษณ์อักษรก่อน จะได้เตรียมเครื่องมือเครื่องมือก่อนที่ ปภ.จังหวัด จะทำหนังสือเป็นทางการมา ■ งบประมาณของศูนย์ ปภ.เขต มีอยู่ 2 ส่วนที่ศูนย์ ปภ.เขต พยายามจะกันเอาไว้ เพื่อสนับสนุน เพราะอุปกรณ์เครื่องมือเป็นอำนาจของอธิบดี ศูนย์ ปภ.เขต ทำหน้าที่ในการจัดการ ฉะนั้นต้องดูแลสิ่งเหล่านี้ให้มีความปลอดภัยทั้งบุคลากร และทรัพยากร พยายามใช้งบดำเนินการก่อน ไม่ใช้งบของจังหวัด อำเภอ หรือ ท้องถิ่น แต่ใช้วิธีการถ้าเกิดเหตุฉุกเฉินให้เป็นงบฉุกเฉินที่ดำเนินการสำรอง เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหา ส่วนที่สอง เป็นงบฉุกเฉินที่เป็นอำนาจของอธิบดี คือ กรณีที่เกิดเหตุภัยแล้วถูกสั่งโดยอธิบดีหรือผู้บริหารระดับสูงของกรม กรณีสาธารณภัยปีนี้เป็นเหตุน้ำท่วม จ.เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และชุมพร ศูนย์ ปภ.เขต ได้รับคำสั่งให้เข้าไปที่ จ.ชุมพร เป็นตัวอย่างการใช้อำนาจอธิบดี ■ ระบบ 1784 บางครั้งเป็นเรื่องผู้ประสบภัยโดยตรง สามารถโทรศัพท์ตรงไปที่ กรม ปภ. ที่ศูนย์อำนวยการกลางจะ link มาที่ศูนย์ ปภ.เขต ต้องมีการตรวจสอบ กับจังหวัดและสาขาอยู่ตลอด ศูนย์ ปภ.เขตจะต้องเตรียมความพร้อม ในขณะที่ ทำการอำเภอจะต้องหาวิธีการตรวจสอบข้อมูลอีกครั้ง เนื่องจากผู้บริหารของ กรมส่วนใหญ่จะถูกตั้งคำถามเรื่องตรวจติดตามเพราะข้อมูลเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด ■ จังหวัดสงขลาอยู่ในเขตพื้นที่ของศูนย์ ปภ. เขต ไม่ว่าจะถูกร้องขอในจังหวัดใด จะจัดส่งให้ ส่วนจังหวัดใกล้เคียงต้องมีการประสานล่วงหน้า จะมีการส่งต่อให้ เข้าไปในช่วงนั้น ๆ ■ มีการปรึกษาหารือกันในเรื่องการจัดตั้ง 2 ส่วนที่เป็นกฎหมาย คือ พ.ร.บ. ป้องกันฯ ที่เป็นกฎหมายหลัก กรอบของศูนย์ฯ ไม่ได้มีหน้าที่หลักระบุไว้ แต่จะมีตัวหนึ่งในการทำหน้าที่สนับสนุนกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ได้ มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ■ บางสถานการณ์ ศูนย์ ปภ.เขต ต้องทำหน้าที่ในเรื่องการเป็นที่ตั้งของ ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์

ประเด็น	ความคิดเห็น
- งานด้าน สาธารณภัยใน ระดับอำเภอ	■ ในระดับอำเภอ มีปลัดป้องกันเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องภัยต่าง ๆ และประสานงานกับท้องถิ่น นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจตาม พ.ร.บ. ป้องกันฯ พ.ศ. 2550 ในฐานะผู้อำนวยการสถานการณ์ ปลัดป้องกันเป็นฝ่ายเลขานุการ เมื่อเกิดภัย อำเภอเป็นศูนย์กลางในการขอรับการสนับสนุนโดยมีปลัดอำเภอดำเนินการ ■ ขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์ ศักยภาพของนายอำเภอ ■ ท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกับของนายอำเภอ นโยบายบางเรื่อง เช่น แผนปฏิบัติการศูนย์ฯ ฉุกเฉินของท้องถิ่นเป็นหน้าที่โดยตรง กรณีได้รับหนังสือสั่งการแจ้งเตือนจากส่วนกลาง นายอำเภอเลือกใช้เครือข่ายของตนเองคือกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นหน่วยปฏิบัติ และเป็นจุดที่ ปก. ยังเข้าไม่ถึง ■ งานด้านป้องกันฯ ในระดับอำเภอ ไม่มองเรื่องปัญหา แต่มองเรื่องประสิทธิภาพ นายอำเภอและทีมงานทำได้หมด ถ้านายอำเภอสามารถรู้บทบาทของตนเอง เช่น ภัย ก็ทำหน้าที่ในด้านนี้ได้ ■ การติดต่อประสานงานกับหน่วยที่จะมาสนับสนุน ไม่ว่าจะเป็นทหาร ปก. ไม่ได้มองว่าเป็นปัญหา เพราะที่ผ่านมาได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดี ■ อำเภอได้รับการจัดสรรเป็นงบประมาณการปีละประมาณ 900,000 บาท แต่ต้องดูแลทุกอย่าง ถ้าจะตั้งเป็นงบป้องกัน ไม่สามารถดำเนินการได้ ■ การประชุมจัดทำแผนต่าง ๆ ด้วยการที่ปลัดอำเภอมีภาระงานมาก บางทีแผนเหมือนเดิม ต้องมีการทบทวนจึงจะหยิบยกขึ้นมา ด้วยความเร่งรีบจึงต้องส่งแผนบางครั้งข้อมูลการปรับปรุงแผนที่ ก็ต้องหาทางอินเทอร์เน็ต เพราะไม่มีข้อมูลจากคนที่รู้จริงอย่างด้านสาธารณสุข ■ ปกติอำเภอมีการประชุม คณะกรรมการ ก.ช.ภ.อ. เมื่อมีการประกาศเตือนภัยจากกรมอุตุนิยมวิทยา จะประชุมล่วงหน้าก่อนว่าต่อไปจะมีเหตุการณ์อะไรเกิดขึ้นกับอำเภอ ส่วนใหญ่เป็นการสั่งการไปยังท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นให้เตรียมการอย่างไรบ้าง เช่น ขุดลอกคูคลอง และแจ้งไปยังกำนันผู้ใหญ่บ้านให้แจ้งลูกบ้านเตรียมความพร้อมทำได้เพียงระดับหนึ่ง แต่ไม่ได้สมบูรณ์ตามมาตรฐานที่กำหนดมา ■ ปลัดอำเภอ ขาดความเข้าใจในงาน ปก. ขาดประสบการณ์ เพราะการอยู่พื้นที่ความมั่นคงรับภารกิจหลายอย่าง ไม่ใช่แค่ภารกิจของกรม กระทรวง รัฐบาล ยังรับภารกิจของ กอ.รมน. ศอ.บต. ฉะนั้น ปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคงประชุมจำนวนมาก เมื่อมี workshop ของ ปก. แทบไม่มีโอกาสได้อยู่ เพราะมีงาน

ประเด็น	ความคิดเห็น
	ที่สำคัญกว่าที่นายอำเภอมอบให้ ทำให้ปลัดอำเภอกังวลเมื่อเกิดสาธารณภัย เพราะขาดโอกาสในการฝึกฝน การเรียนรู้ เวลาเมื่อเกิดเหตุไม่สามารถตอบ นายอำเภอและประชาชนได้ ■ การต้องรอให้งบประมาณของท้องถิ่นไม่เพียงพอจึงจะรับการช่วยเหลือในระดับ อำเภอ ต้องรอการยืนยันเป็นหนังสือไม่สามารถรับการบอกกล่าวเพียงคำพูดได้ ■ อำเภอหาดใหญ่ เป็นพื้นที่เศรษฐกิจ ปัญหาอุทกภัย โดยเฉพาะน้ำท่วมขนาดใหญ่ ไม่ใช่เฉพาะอำเภอหาดใหญ่แต่พื้นที่เศรษฐกิจของภาคได้รวมถึงประเทศไทย ได้รับความเสียหายพอสมควร ตั้งแต่ น้ำท่วมใหญ่ใน พ.ศ. 2531 พ.ศ. 2543 และ พ.ศ. 2553 การป้องกันและแก้ไขปัญหามีความสำคัญ การปฏิบัติการในพื้นที่ อำเภอหาดใหญ่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ ปภ.จังหวัด รวมถึง ศูนย์ ปภ.เขต 12 กรมทรัพยากรน้ำ โยธาธิการฯ หน่วยงาน อปท. ในพื้นที่ การป้องกันและเตรียมการที่มักเกิดขึ้นในช่วงตุลาคม-ธันวาคมทุกปี คาดว่าปีนี้ น้ำน่าจะไม่ท่วม ตามที่ได้ประชุมปรึกษาหารือหรือเปิดศูนย์ต่าง ๆ ในพื้นที่ มีการเตรียมความพร้อมได้ในระดับหนึ่ง ■ อำเภอหาดใหญ่มีเครือข่ายด้านสาธารณภัย ปัญหาอุปสรรคจึงไม่ค่อยมี ■ แผนการป้องกันแก้ไขปัญหาด้านสาธารณภัยต่าง ๆ ทั้งอุทกภัย วาตภัย อ.หาดใหญ่ ได้มีการประชุมกัน ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการประจำ อำเภอ มีการบรรจุในแผน โดยขอให้กำนันผู้ใหญ่บ้านจัดตั้งศูนย์ประสานงาน ให้ความช่วยเหลือในพื้นที่อีกส่วนหนึ่ง เนื่องจากเวลาเกิดอุทกภัยในพื้นที่ อปท. บางครั้งการประสานการปฏิบัติล่าช้า โดยอำเภอมีกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นมือเป็นไม้ ของฝ่ายปกครอง ได้เพิ่มไปในแผนส่วนหนึ่ง ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านประสานในพื้นที่ว่า ปัญหาด้านสาธารณภัยต่าง ๆ ในพื้นที่ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นอีกแรงในพื้นที่ประสาน การปฏิบัติต่าง ๆ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ■ การเตรียมการของศูนย์ประสานงานระดับตำบล ในช่วงใกล้จะเกิดน้ำท่วม ในช่วงปลายปี นายอำเภอจะเรียกกำนันผู้ใหญ่บ้านที่เป็นเครือข่ายมาประชุม เพื่อปรึกษาหารือ การดำเนินการ การเตรียมการป้องกัน โดยมีเครือข่ายหรือ อาสาสมัครต่าง ๆ ที่อำเภอมีเครือข่ายอยู่ จะประชุมเตรียมการกันทุกปี ก่อนเกิดเหตุเป็นการประชุมซักซ้อมกัน ■ คณะกรรมการศูนย์ป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม ของอำเภอ ก่อนเดือนตุลาคม ทุกอำเภอจะมีการประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะที่อำเภอหาดใหญ่ ปภ.จังหวัดจะส่งตัวแทนมาร่วมประชุมทุกครั้ง

ประเด็น	ความคิดเห็น
	ศูนย์ ปภ.เขต 12 กรมทรัพยากรน้ำ กรมชลประทาน ถือเป็นที่ปรึกษาของ อ.หาดใหญ่ นายอำเภอจะเรียกประชุมเป็นประจำในช่วงเดือนตุลาคม ■ การประชุมในระดับอำเภอ หากมีภาวะแทรกซ้อน เช่น พายุ นอกเหนือจากฤดูฝน นายอำเภอจะมีการประชุมหัวหน้าส่วนราชการ ■ ปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคงเป็นเลขาฯ นายอำเภอที่รับผิดชอบการป้องกันฯ ของ อ.หาดใหญ่ ■ อำเภอคลองหอยโข่ง มี 4 ตำบล 32 หมู่บ้าน ปลัดป้องกันรับผิดชอบงาน ด้านสาธารณสุข ถ้าอำเภอที่ไม่ใหญ่จะมีปลัดป้องกันเพียงคนเดียว ทำทุกอย่าง เช่น ยาเสพติด ความปลอดภัยบนถนน สิ่งที่ขาดคือ คนที่ทำงานด้านสาธารณสุข โดยเฉพาะ เพราะทุกเรื่องตั้งแต่การจัดประชุมก็เป็นปลัดป้องกัน ■ อำเภอบางกล่ำ มี 4 ตำบล 36 หมู่บ้าน แบ่งเป็นพื้นที่โซนกิ่งเมืองอยู่ 1 ตำบล คือ ตำบลท่าช้าง มี 18 หมู่บ้าน และจะเป็นพื้นที่ติดอำเภอหาดใหญ่ เป็นโรงงาน อีก 3 ตำบลเป็นพื้นที่การเกษตร เป็นพื้นที่ท้ายสุดของ อ.สะเดา อ.หาดใหญ่ อ.คลองหอยโข่ง เป็นพื้นที่รับน้ำจากทะเลสาบสงขลา มีคลอง ร.1 ไหลผ่าน กลางอำเภอ เป็นคลองขุดขึ้นมา เป็นอุทกภัยที่มีน้ำจากคลองอู่ตะเภาไหล มาท่วมซึ่งบริเวณพื้นที่ มีปัญหากับพื้นที่ทางการเกษตร ถ้าน้ำจากหาดใหญ่หรือ สะเดาเข้ามา จะมีพื้นที่ทำการเกษตรท่วมขัง เออลันคลองอู่ตะเภา คลอง ร.1 พื้นที่จะสูงกว่าพื้นที่ทำการเกษตร ■ อำเภอบางกล่ำจึงได้จัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจช่วยเหลือผู้ประสบภัย กรณีฉุกเฉินของอำเภอบางกล่ำ จัดประชุมช่วงเดือนตุลาคมของทุกปี โดยเชิญ ปภ. กรมชลประทาน ท้องถิ่น กำหนดทุกตำบล มาร่วมประชุมแก้ไขปัญหา ประเด็นหลักที่จะต้องทำคือ จะต้องจัดตั้งเครื่องสูบน้ำจากทุ่งนาที่น้ำจะเอ่อ จากคลองอู่ตะเภาเข้ามาท่วมพื้นที่ สูบน้ำลงคลอง ร.1 เพื่อส่งต่อลงสู่ทะเลสาบ สงขลา โดยมีพื้นที่เป็นทุ่งประมาณ 1,000 ไร่ที่น้ำท่วมซ้ำซากทุกปี จะมีปัญหา พื้นที่ทางการเกษตร ส่วนฟาร์มและนาข้าว มีการแก้ไขปัญหาหลายครั้ง ต้องให้ ชลประทานเวนคืนที่ดินริมคลอง ร.1 เพื่อจัดตั้งจุดสูบน้ำถาวร ขนาดเครื่องสูบน้ำ ประมาณ 100 นิ้ว แต่ตอนนี้มีปัญหาเรื่องงบประมาณที่ชลประทานไม่สามารถ ดำเนินการตรงนี้ได้ ■ อำเภอบางกล่ำมี 2 ช่วง คือ ช่วงอุทกภัย ปัญหาน้ำเอ่อล้นทุกพื้นที่ ถ้าฝนตกหยุดตก ประมาณ 1 สัปดาห์ น้ำก็จะลด มีปัญหาอยู่ในทุ่งเท่านั้น ส่วนบ้านเรือนจะลดลงไป และช่วงหน้าแล้ง เป็นพื้นที่ที่ทุ่งนา สวน และโรงงาน อยู่ละแวกเดียวกับ อ.หาดใหญ่

ประเด็น	ความคิดเห็น
	ปัญหาไฟไหม้เป็นหลัก แนวทางในการประสานคือ อำเภอบางกล่ำจะมีรถฉีดน้ำแค่เทศบาลเดียว คือ เทศบาลตำบลบ้านหาร อีก 3 ตำบล ต้องประสานทั้งเทศบาลตำบลท่าช้างที่เดียวที่มีจุดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทั้ง 4 ตำบลต้องไปประสานไปเทศบาลตำบลท่าช้าง คือประสานกับเทศบาลที่อยู่ใกล้เคียง ที่เหลือจะประสานโรงงานที่มีรถน้ำ ■ กำลังพลของอำเภอบางกล่ำ เป็นฝ่ายมั่นคง ที่ประสานท้องถิ่นในการเผชิญเหตุเรื่องงบประมาณ การจัดทำแผน งบประมาณไม่มี ขอให้เพิ่มในส่วนนี้ ทุกอำเภอถ้าไม่มีเปิดศูนย์ฯ ก็ไม่สามารถจัดงบประมาณในการสนับสนุนได้ ■ อำเภอสบ้าย้อย แบ่งเป็น 9 ตำบล 62 หมู่บ้าน 10 องค์รปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นพื้นที่ความมั่นคง ใน 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา การรับผิดชอบงาน ปก. เป็นของปลัดอำเภอ กลุ่มงานความมั่นคง มี 3 คน ภัยส่วนใหญ่เป็นน้ำท่วมดินโคลนถล่ม น้ำท่วมหนักส่วนใหญ่เพียงตำบลเดียวของ อ.สบ้าย้อย ส่วนดินโคลนถล่มเป็นตำบลรอบ ๆ ไม่นัก ■ อ.สบ้าย้อย มีการจัดทำแผนทุกปี และประชุมล่วงหน้าก่อนเกิดภัย อ.สบ้าย้อยเป็นต้นน้ำไหลมาจากเทือกเขาสนกาลาศิริ ไหลลงในตัวอำเภอและไหลต่อที่ อ.เทพา ■ นายอำเภอมีการออกหนังสือเวียนให้ท้องถิ่นสำรวจจุดน้ำท่วมเป็นเวลา 2 เดือนได้กลับมาเพียง 2 ท้องถิ่น จาก 10 ท้องถิ่น ■ อำเภอสบ้าย้อย ประกอบอาชีพเกษตรกรรมจำนวนมาก เรื่องการเยียวยาพืชผลทางการเกษตร ปศุสัตว์ จะมีเรื่องพวกนี้มาก ชาวบ้านจะต้องการเงินส่วนนี้หลายรายเมื่อเกิดภัยขึ้น แต่ก็มีมีการแจ้งข้อมูลเท็จจำนวนมาก นายอำเภอพยายามทำให้อปท. เข้าใจบทบาทของตนเองในการเข้ามาช่วยงานตรงนี้ แต่ท้องถิ่นยังไม่เข้าใจต้องรออาศัยจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นหลัก ทำให้ทางอำเภอจะอาศัยข้อมูลจากกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยตรง และเร็วกว่าท้องถิ่น ■ ปัญหาของสบ้าย้อยที่ประกาศพื้นที่ซ้ำเพราะต้องตรวจสอบย้อนไปมาหลายครั้ง ในขณะที่สื่อไม่รอดตัวเลขทางการเอาไปพาดหัว ทำให้ชาวบ้านตกใจ ส่งผลให้ผู้ว่าฯ ต้องสั่งตรวจสอบข้อมูลอีกครั้งให้ชัดเจนถูกต้อง ■ อำเภอระโนด มี 13 องค์รปกครองส่วนท้องถิ่น มีเทศบาลตำบล 2 แห่ง คือเทศบาลตำบลระโนด กับเทศบาลตำบลบ่อยู ■ อำเภอระโนด เกิดน้ำท่วม วาดภัย ตั้งแต่ พ.ศ. 2559-2560 ภัยหลักที่เกิดบ่อยคือ น้ำท่วมหนักทั้ง 3 ครั้ง ซึ่ง อ.ระโนด ติดทะเลทั้งสองฝั่ง ปริมาณน้ำฝนถึงจะไม่ตกในพื้นที่ ก็มีน้ำฝนจากจังหวัดพัทลุง ไหลสู่ทางทะเลฝั่งตะวันตก สามารถ

ประเด็น	ความคิดเห็น
	เข้ามาสู่พื้นที่ได้ เช่น ปีที่แล้วฝนไม่ได้ตกที่อำเภอระโนดมากนัก แต่เกิดสาธารณภัยขนาดใหญ่ ■ ภัยที่เกิดในอำเภอระโนดจะเกิดขึ้นเต็มพื้นที่ งบประมาณของท้องถิ่นไม่เพียงพอ จะมีเงินของอำเภอเป็นเงินอุดหนุนราชการ 500,000 บาท แต่ก็ไม่เพียงพอ เพราะภัยเกิดขึ้นรวดเร็ว และเครื่องมืออุปกรณ์ของท้องถิ่นมีจำกัด เช่น เรือ ต้องขอจากส่วนกลางและจังหวัด ภัยที่ผ่านมาส่วนมากไม่ได้เกิดเฉพาะ อ.ระโนด เป็นคาบสมุทรสทิงพระทั้งหมด มีทั้ง อ.ระโนด อ.กระแสสินธุ์ อ.สทิงพระ อ.สิงหนคร และ 4 อำเภอด้าน การจัดสรรทรัพยากรทั้งหมด ไม่ว่าจะหน่วยงาน ส่วนกลาง ปก. จะส่งไปถึงประชาชนค่อนข้างล่าช้า ■ อำเภอควนเนียง มี 4 ตำบล 64 หมู่บ้าน มี 5 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สาธารณภัยเกิดน้ำท่วมเป็นหลัก ไฟไหม้ ไฟป่า เมื่อเกิดสาธารณภัยปัญหาอุปสรรค อันดับแรกคือเรื่องเครื่องมือเครื่องมือ อำเภอไม่ได้มีศักยภาพ ส่วนใหญ่ต้องขอรับการสนับสนุนจาก ปก.จังหวัด และท้องถิ่นทั้ง 5 แห่งเป็นท้องถิ่นขนาดเล็ก ไม่มีศักยภาพที่จะซื้อเครื่องมือเครื่องมือไว้เตรียมรับภัยที่จะเกิดขึ้นได้ ในขณะที่เรื่องการประสานงานไม่มีปัญหา เช่น การขอรับการสนับสนุนเครื่องมือ คน ■ พื้นที่เกิดภัยบ่อยครั้งในอำเภอควนเนียง เช่น อบต.ห้วยลึก เป็นพื้นที่ติดกับ ทะเลสาบสงขลาและเป็นพื้นที่ลุ่ม ช่วง พ.ศ. 2560 ในเดือนเดียวกันนี้ก็เกิดภัยน้ำท่วม ด้วยสภาพพื้นที่ราบลุ่มและรับน้ำเพื่อให้ไหลลงสู่ทะเลสาบสงขลา บริเวณนั้น ติดกับจังหวัดพัทลุง ซึ่งมีน้ำหนุนขึ้นมา โดยปกติในช่วงนี้น้ำอำเภอจะมีคำสั่ง ตั้งศูนย์ฯ ในระดับท้องถิ่นจะให้ทำการเฝ้าระวังเตรียมในเรื่องเครื่องมือ และการป้องกันภัยที่จะเกิดขึ้นในห้วงเวลานี้ โดยขอรับการสนับสนุนจาก อบจ. บ้าง พวกเครื่องสูบน้ำมาติดตั้งในพื้นที่เสี่ยงพื้นที่ที่เกิดเหตุบ่อยครั้ง <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ หากอำเภอสามารถลงไปช่วยเหลือได้โดยไม่ต้องรอว่าจะผิดระเบียบ ■ การรายงานเหตุสาธารณภัยทั้งส่วนกลางและจังหวัดต้องการข้อมูลเร่งด่วน ในขณะที่ปลัดอำเภอมียคนเดียวต้องรับผิดชอบงานหลายด้าน การรายงานมารวมศูนย์ที่อำเภอ เก็บข้อมูลเป็นกระดาดกว่าที่จะรวบรวมส่งหน่วยที่เหนือขึ้นไปได้ เกิดความล่าช้า แต่หากให้ท้องถิ่นรวบรวมและรายงานทั้งศูนย์อำนวยการระดับ อำเภอและจังหวัดทราบพร้อมกัน จะรวดเร็วขึ้นและได้ข้อมูลที่ถูกต้อง แม่นยำ ดีกว่าที่มารวบรวมข้อมูลไว้ที่ศูนย์ฯ อำเภอ แล้วมาแยกแยะคัดกรองอีกทีหนึ่ง เพราะตัวเลขที่เกิดขึ้นจริงในอำเภอมีหลายพื้นที่ การขอรับความช่วยเหลือจริง

ประเด็น	ความคิดเห็น
	ข้อมูลค่อนข้างเพื่อและไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงเท่าที่ควร ทำให้จังหวัดไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรได้ตรงตามที่ต้องการ ประกอบกับยังเกิดหลายอำเภอหลายจังหวัดทำให้งบประมาณไม่ทั่วถึง
- งานด้าน สาธารณภัย ในระดับท้องถิ่น	■ การทำให้โครงสร้างมีประสิทธิภาพ ถือว่าจำเป็น เพราะทำให้ระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค นายอำเภอคือ คนบูรณาการ เช่น เวลาเกิดภัยในกฎหมายระเบียบกระทรวงมหาดไทย ต้องรอให้ อบต. ช่วยก่อน เมื่อ อบต. งบประมาณจึงจะให้อำเภอลงมา หากอำเภอไม่พอจึงจะให้จังหวัด ทำให้การแก้ไขปัญหาไม่ทัน บาง อบต. ไม่มีงบช่วยเหลือ และที่ต้องยอมรับความจริงว่ามีอยู่จริงในบางท้องถิ่น คือ เรื่องช่วยเหลือฐานคะแนนเสียงก่อน ถือเป็นจุดอ่อน ■ เมื่อมีปัญหาในพื้นที่ ท้องถิ่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน จะมาช่วย ลงพื้นที่สำรวจว่าตรงไหนมีปัญหา ใช้กลไกของท้องถิ่นเป็นหลัก แต่ท้องถิ่นอาจไม่เต็มที่ซึ่งมีหลายประเด็นที่จะส่งผลกระทบต่อการทำงานร่วมกัน ■ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะช่วยเหลือตนเองได้ในระดับหนึ่ง หากเกินความสามารถจะขึ้นไปในระดับอำเภอ นายอำเภอต้องลงไปกำกับดูแล ■ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดตั้งงบประมาณเรื่องการป้องกันฯ แตกต่างกัน เช่น การขุดลอกคูคลองของแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต่อเนื่องกัน ยกเว้นโครงการขนาดใหญ่ของชลประทานซึ่งมีแผนระยะยาว ในระดับท้องถิ่นควรสอดคล้องกับโครงการขนาดใหญ่ด้วยเพื่อช่วยเหลือคาบสมุทรสงขลา ■ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา มีการจัดศูนย์รับแจ้งเหตุฉุกเฉินติดตั้ง CCTV ได้ครบทุกจุดเสี่ยงในจังหวัดสงขลา ประมาณ 400 ตัว ได้ประสานรวม 1669 ของสพฉ. เข้ามาไว้ในศูนย์ด้วย รวมถึง 191 ของตำรวจ ทำให้เกิดระบบส่งต่อและแจ้งเหตุ การเข้าถึงพื้นที่แต่ละหน่วย เกิดการใช้ประโยชน์ทั้งในเหตุไฟไหม้ น้ำท่วมรถชนกัน ภูเขาบ้าน ขึ้นต่อไปคือ 199 ของดับเพลิง เป็นนโยบายของ อบจ. ที่อยากให้เข้ามาเป็นเครือข่ายในศูนย์ฯ ■ อบจ. มีการจัดจ้างพนักงานเพิ่ม เป็นพนักงานวิทยุ รับโทรศัพท์ ประมาณ 10 คน มีคู่สายแจ้งเหตุ 20 คู่สาย ■ อบจ. จัดทำโครงการทหาร 1 ตำบล 1 กู้ชีพ ใน 2 ปีหลังนี้ นายก อบจ. มีนโยบายให้รถมีลักษณะตามมาตรฐานของรถ 1669 เช่น มีเครื่องช่วยหายใจอยู่ในรถ อุปกรณ์ตามมาตรฐาน ■ การสร้างเครือข่าย อบจ. กับทาง สพฉ. ได้ย้ายศูนย์เรนทรมมาเป็นเครือข่ายร่วม โดย อบจ. ร่วมกับสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ในเรื่องการสั่งการ สำนักงาน

ประเด็น	ความคิดเห็น
	สาธารณสุขจังหวัดมีหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานการปฏิบัติ การอบรมให้ความรู้ อบจ. สนับสนุนเครื่องมือ รถวิทยุสื่อสาร เครื่องคอมพิวเตอร์เพื่อใช้ทำงานร่วมกัน ▪ เทศบาลนครหาดใหญ่ ได้เปิดศูนย์เรียบร้อยแล้ว เพื่อแก้ไขปัญหาน้ำท่วม มีความพร้อมในการช่วยเหลือกรณีเกิดน้ำท่วม มีการจัดทำตารางประสาน สอดคล้องกรณีเกิดอุทกภัยหรือความไม่สงบ มีการวางแผนจัดการทำงาน ▪ เทศบาลนครหาดใหญ่ทำแผนก่อนเกิดเหตุ ขณะเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุ โดยแผนก่อนเกิดเหตุ จะสำรวจพื้นที่ที่น้ำท่วมซ้ำซาก เส้นทางน้ำจะไหลไปทางไหน เพื่อแก้ปัญหา มีการเตือนชาวบ้านทางวิทยุ ธง ข้อมูลกรมอุตุนิยมวิทยา แม้กระทั่งการประสานกับประเทศมาเลเซียเพื่อติดตามสถานการณ์น้ำว่าถึงไหนแล้ว ทั้งจุดเฝ้าระวังตั้งแต่ต้นน้ำ ปลายทาง บัตตานี อำเภอจะนะ สะบ้าย้อย มีการติดตาม ข่าวสารตลอดและแจ้งเตือนประชาชนทางสถานีวิทยุ เครือข่ายภาคประชาชน มูลนิธิ อาสาสมัคร และมีธงสีต่าง ๆ เตือนภัย โดยมีระดับเพลิงถ้าจำเป็นต้องอพยพไปอยู่ที่สูง มีการแบ่งกำลังออกเป็น 2 ส่วน ทางตะวันตกและตะวันออก แบ่งกำลังว่าแต่ละจุดควรมีเรือไปประจำไว้ที่ลำ เป็นการวางแผนก่อนเกิดเหตุ รวมถึงศูนย์อพยพต่าง ๆ มีการเตรียมความพร้อมทั้งสถานที่ราชการ วัด โรงเรียน นำอาหาร เสบียง ไปวางไว้ และมีพี่เลี้ยงทำกับข้าว เรียกว่า บ้านพี่เลี้ยง <u>ข้อเสนอแนะ</u> ▪ ระบบรายงาน ทั้งท้องถิ่น ท้องที่ ควรสามารถรายงานเข้ากรมได้เลย ว่าจุดไหน มีเหตุหนักที่ผู้บริหารต้องรู้ ก็สามารถรายงานในระบบได้เลย ไม่จำเป็นต้องผ่าน อำเภอ จังหวัด เป็นระบบที่สามารถบันทึกข้อมูลเข้าระบบเข้าสู่กรม เป็นรายงาน โดยตรงจากท้องถิ่น เกี่ยวกับ การประกาศพื้นที่ประสบภัยที่จะทำให้จังหวัด ตัดสินใจได้ทันที ▪ เมื่อเกิดสาธารณภัยจะไปยึดติดที่การแก้ไขปัญหาเหตุฉุกเฉิน ทุกหน่วยทุกระดับ จะออกมาในรูปแบบไม่เพียงพอ ไม่มีเรือ ไม่รู้จะดำเนินการอย่างไร ลักษณะนี้ไม่ใช่การบริหารสาธารณภัย ซึ่งมีการกำหนดกลไกและรูปแบบ ตลอดจนเครื่องมือให้แล้วว่า ผู้อำนวยการแต่ละระดับมีอำนาจและสามารถที่จะ จัดตั้งกองอำนาจการฯ ของแต่ละระดับ กองอำนาจการจะประกอบด้วยใครบ้าง มีหน่วยไหนเข้ามา จะมีการวางแผน สนับสนุน แก้ไข พันฟู ให้ครบสมบูรณ์ ในระบบอยู่แล้ว ความเป็นจริงแล้ว ไม่ใช่ภาระของอำเภอที่จะจัดทำข้อมูลและ ปรับปรุงแผน เป็นหน้าที่โดยตรงของท้องถิ่น เมื่ออยู่ในท้องที่สามารถจะชี้ และบอกได้ว่าพื้นที่ตรงไหนเสี่ยงอย่างไร และจะต้องดำเนินการอย่างไร

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ความไม่เข้าใจอำนาจของผู้อำนวยการแต่ละระดับที่สามารถประกาศพื้นที่ประสบภัยได้ โดยเฉพาะผู้อำนวยการระดับท้องถิ่น กลับกลายเป็นการรอการประกาศของทางระดับอำเภอและระดับจังหวัด ทำให้เกิดความล่าช้าในการช่วยเหลือ ■ ผู้บริหารท้องถิ่นควรทำ MOU กับท้องถิ่นใกล้เคียง เพื่อช่วยเหลือระหว่างกัน ดังเช่น การทำ MOU เรื่องอัคคีภัย จะเข้าช่วยเหลือกันเมื่อมีการแจ้งเข้ามา
- กฎหมายระเบียบต่าง ๆ	■ กรณีไฟไหม้ป่า เป็นเขตป่าสงวน ติดขัดในเรื่องระเบียบกฎหมาย ไม่สามารถเข้าไปดำเนินการได้มากนัก แม้จะมีงบประมาณอยู่แล้ว ในพื้นที่พร้อมจะสนับสนุน หากมีการดึงแหล่งน้ำในพื้นที่ให้เชื่อมต่อกันได้เป็นแนวป้องกัน เรื่องการยับยั้งเวลาภัยเกิดสามารถแก้ไขได้ ที่ผ่านมาเมื่อเกิดเหตุจะมีหน่วยงานของป่าไม้ หน่วยพิทักษ์ป่า เข้าไปร่วมกับอำเภอ แต่ปัญหาเหมือนเดิม ไฟลุกลามรวดเร็ว แต่เครื่องมือไม่มี เครื่องมือหนักไม่สามารถนำเข้าไปพื้นที่ได้เพราะติดเรื่องเขตป่า การขยายเส้นทางทำได้ลำบาก เมื่อเกิดเหตุ อำเภอขอรับการสนับสนุนไปยัง ปก. ขอรดดับเพลิง เครื่องมือในการดับเพลิง เพราะเกิดเหตุมีเพียงจอบเสียม ถึงดับเพลิง แหล่งน้ำอยู่ไม่ไกลแต่เข้าไม่ถึง ชาวบ้านก็พร้อมเสียสละเรื่องเงินมาช่วยแก้ปัญหาทางป่าไม้บอกว่าไม่สามารถดำเนินการได้ต้องทำหนังสือไปที่กรมและขออนุมัติโครงการ เป็นเรื่องยากมากสำหรับการของบมาดำเนินการ ■ พ.ร.บ. ป้องกันฯ พ.ศ. 2550 มีความชัดเจนในภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับท้องที่ จนถึงระดับชาติ แต่เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น เวลาต้องติดตามตรวจสอบลงมาไม่ถึงพื้นที่ ที่เป็นปัญหาในปัจจุบันจะหยุดที่อำเภอ หากอยากจะทราบข้อมูลต่าง ๆ และสัมมนาไปที่จัดการสาธารณภัยจริง ๆ อยู่ที่ท้องที่ แต่การจะให้ท้องที่ขับเคลื่อนตามกฎหมายได้อย่างสมบูรณ์แบบ เกิดสัมฤทธิ์ผล ไม่ได้นำเอาไปใช้ ถูกลมองอยู่แค่ ปก. ในแต่ละระดับ ■ จังหวัดสงขลามีหลายหน่วยราชการ แต่ละหน่วยราชการมีข้อระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมายเฉพาะของแต่ละหน่วยราชการ การจัดการและแก้ไขปัญหาภาวะวิกฤติ เฉพาะหน้าต้องอิงข้อกฎหมายของหน่วยงานอื่นด้วย อำนาจการสั่งการตรงนี้คืออำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถจะดึงหรือขอสนับสนุนจากส่วนต่าง ๆ มาได้ แต่กลับไปยึดติดการช่วยเหลือที่ติดด้วยข้อระเบียบกฎหมายต่าง ๆ เช่น การประกาศพื้นที่ประสบภัยก็เพื่อให้เข้าตามกรอบและระเบียบการใช้งบประมาณราชการ พ.ศ. 2556 แต่ผู้อำนวยการแต่ละระดับยังไม่เข้าใจถึงอำนาจหน้าที่ที่สามารถกระทำได้ อย่างเช่น การประกาศพื้นที่ประสบภัย

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ การจัดการของกระทรวงมหาดไทย ที่เกิดจากการที่นายอำเภอสั่งท้องถิ่นไม่ได้ จึงอาศัยกำนันผู้ใหญ่บ้านไปตั้งศูนย์ปฏิบัติการหรือศูนย์อำนวยการระดับตำบล และหมู่บ้าน เป็นการซ้อนทับกับ พ.ร.บ. ปก. 2550
- แผน/ขั้นตอน การปฏิบัติงาน	■ ยุทธศาสตร์ของกรมเป็นปัญหา และกรมไม่เข้าใจในภารกิจของตนเอง เช่น โครงการ CBDRM ต้องการให้ชุมชนเข้มแข็งเพื่อจัดการสาธารณภัย คนที่เข้ามาดำเนินการไม่เข้าใจว่าจะดำเนินการให้ชุมชนเข้มแข็งได้อย่างไร แต่กรมอบรม ทฤษฎี 1 วัน จะเข้มแข็งได้อย่างไร ■ การจัดทำแผนปฏิบัติการระดับท้องถิ่นและอำเภอ จังหวัดจะเชิญเจ้าหน้าที่ทั้งหมดของจังหวัด อำเภอ ท้องถิ่น มาเตรียมความพร้อม แนวทางในการปฏิบัติ ที่จังหวัด 1 ครั้ง จากนั้นเป็นหน้าที่ของ ปก.สาขา ■ แผนปฏิบัติการป้องกันอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม ของทุกอำเภอ การปรับปรุงแผนอยู่ตลอด มีการประชุมเตรียมการเป็นประจำอยู่แล้ว ■ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำแผนป้องกันฯ โดยมี 3 ระดับ ก่อนเกิด ขณะเกิด และหลังเกิด เช่น ก่อนเกิดต้องไปขุดลอก คูพื้นที่เพื่อหาทางระบายน้ำ ออกสู่ทะเล ■ ปัญหาการทำแผน คือ การไปลอกมาทั้งหมดและไม่ทำความเข้าใจลึกซึ้ง ว่าการทำแผนคืออะไร ใครเป็นคนทำ ทำแล้วใครเป็นใคร ใครจะเป็นคนบอก ให้เข้าใจถึงสิ่งนี้ แผนคือการทำตามกรอบภารกิจ เครื่องมือ คน ที่มี จะใช้สิ่งที่มี อย่างไร และทำอย่างไร หากไม่ทำแผนที่เขียนไว้มาซ่อมก็ไม่เกิดสัมฤทธิ์ผล <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ กรมควรทบทวนยุทธศาสตร์และแนวทางต่าง ๆ ทบทวนภารกิจของกรมส่วนหนึ่ง เป็นบริบทสำคัญก่อนจะขยับมามี ปก.สาขา/ปก.อำเภอ ไม่จำเป็นต้องเป็น ปก.อำเภอ เมื่อยังไม่รู้ภารกิจที่ชัดเจน
- อปพร.	N/A
- ภาคส่วนอื่น	■ มีมูลนิธิของเอกชน (SCCCRN) ในจังหวัดสงขลาจัดการเรื่องน้ำท่วม ความเปราะบาง ได้รวมหลายส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเข้าไปมีส่วนร่วม เช่น ปก. กรมทรัพยากรน้ำ กรมชลประทาน ได้เข้าร่วมจัดการดูแลกับศูนย์เตือนภัยพิบัติของกลุ่มน้ำ ทำไปแล้ว 3 กลุ่มน้ำ และกำลังจะขยายไปคาบสมุทรสตูล มีกองทุนภัยพิบัติ โดยใช้ศูนย์ที่เป็นที่ตั้ง ทำให้จังหวัดสงขลาใช้ข้อมูลนี้ในการบริหารจัดการน้ำ ส่งผลไปถึง

ประเด็น	ความคิดเห็น
	การขับเคลื่อนกลุ่มจังหวัด ขยายไปสู่การติดตามข้อมูลสถานการณ์น้ำ สามารถเปิดดูข้อมูลต่าง ๆ ได้ โดยไปฝากไว้ที่ศูนย์ ปภ.เขต ให้จังหวัดได้ใช้ร่วมกัน ■ ปัญหาการให้ความช่วยเหลือในกรณีน้ำท่วม บางพื้นที่สามารถให้สภากาชาดเข้ามาช่วยเหลือได้ บางพื้นที่กาชาดจังหวัดอ้างการติดระเบียบว่าต้องรู้รายละเอียดของผู้ประสบภัยเสียก่อน ■ งบประมาณที่มีจำกัด ทำให้มูลนิธิ ภาคประชาชนเข้ามาช่วยเหลือได้มาก อย่างเหตุการณ์เมื่อ 2 ปี ได้รับความช่วยเหลือจากประชาชนและสำนักนายกรัฐมนตรีที่เปิดศูนย์บริจาคตรงนี้ ซึ่งช่วยเหลือได้ดีกว่าเพราะไม่ติดขัดเรื่องระเบียบ
- ข้อเสนอเพิ่มเติม	■ การทำงานของ ปภ. ไม่ใช่เชิงตั้งรับอย่างเดียว ในเชิงการป้องกัน การแก้ไขปัญหาตอนเกิดเหตุเป็นมิติการบริหารสถานการณ์ สิ่งสำคัญคือ การฟื้นฟู การช่วยเหลือประชาชนหลังจากนั้น ภัยอย่างไรก็ต้องเกิด เช่น พายุ แต่ทำอย่างไรให้ปลอดภัย ■ ในอดีตมีประชาสงเคราะห์อำเภอ เวลาเกิดภัย จะทำไปตามมีตามเกิด ก็สามารถทำกันได้ เพียงแต่ต้องจัดระบบการบริหารให้ได้ ■ สถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดสงขลาทุเลาเบาบางลง เป็นปัญหาที่คนไทยต้องช่วยกัน ที่เกิดจากการสร้างบรรยากาศความกลัว โดยเฉพาะการไม่ปล่อยให้ประชาชนยากจน ■ จังหวัดสงขลาประสบปัญหาน้ำท่วมเป็นระยะเวลายาวนาน ปีที่แล้วน้ำท่วม 2 รอบ กินเวลา 3 เดือนครึ่ง 14 อำเภอจาก 16 อำเภอ เมื่อน้ำท่วมมาด้วยกันจนตลิ่งแตก แต่ ณ วันนี้ใช้การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าจนลืมนึกถึงการยุทธวิธี เกิดการเข้าใจผิดว่าการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้านั้นถูกต้อง ทำให้เข้าใจกันไปว่าขาดโซ่ข้อกลางระหว่างอำเภอ ■ อย่าคิดว่า ปภ. จะมีงานเฉพาะเวลามีภัย เป็นสิ่งที่ต้องเรียนรู้ในเมื่อไม่อาจหลีกเลี่ยงจากสาธารณภัยได้ ■ การวางแผนดำเนินการขับเคลื่อนการพัฒนาองค์กรของ ปภ. ยังคิดไม่เป็นระบบ ตั้งแต่แรก ตั้ง ปภ.อำเภอตั้งแต่แรกก็ไม่ต้องมี ปภ.สาขา ■ กรมต้องสร้างคนให้มีใจรักในการทำงาน โดยเฉพาะกรมยังแปลไม่ถูกว่า สาธารณภัยคืออะไร

4.8 จังหวัดภูเก็ต

4.8.1 บริบทพื้นที่

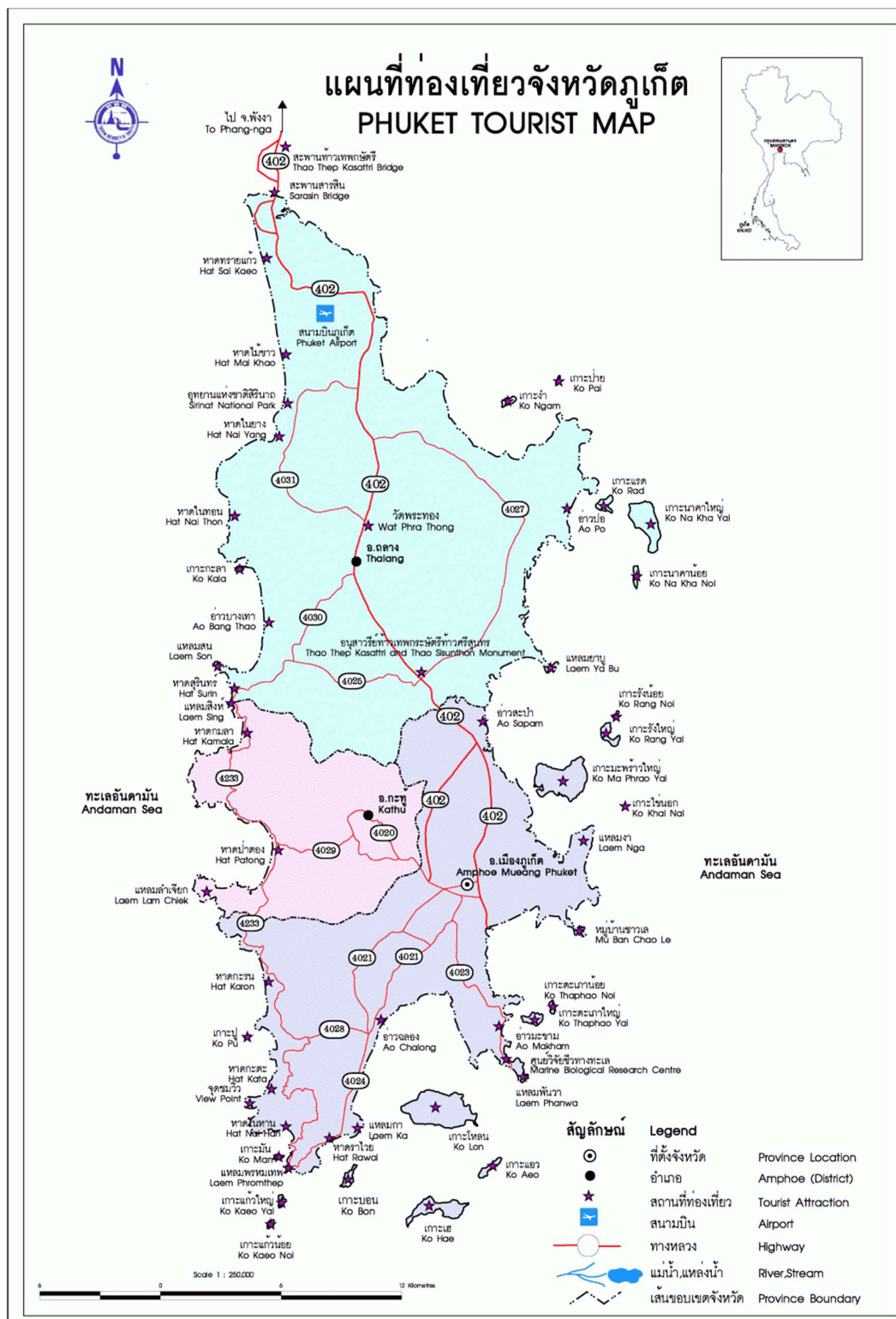
สภาพภูมิศาสตร์ จังหวัดภูเก็ตเป็นจังหวัดในภาคใต้ตอนบนของประเทศไทย มีลักษณะเป็นเกาะ จัดเป็นเกาะที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศไทย ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของภาคใต้ในทะเลอันดามัน มหาสมุทรอินเดีย มีเกาะบริวาร 32 เกาะ ส่วนกว้างที่สุดของเกาะภูเก็ตเท่ากับ 21.3 กิโลเมตร ส่วนยาวที่สุดของเกาะภูเก็ตเท่ากับ 48.7 กิโลเมตร เฉพาะเกาะภูเก็ตมีพื้นที่ 543.034 ตารางกิโลเมตร ส่วนเกาะบริวารมี พื้นที่ 27 ตารางกิโลเมตร รวมพื้นที่ทั้งหมด 570.034 ตารางกิโลเมตร หรือ 356,271.25 จังหวัดภูเก็ตมีอาณาเขต ติดต่อทางทิศเหนือกับช่องแคบปากพระ จังหวัดพังงา เชื่อมโดยสะพานสารสิน และสะพานเทพกระษัตรี ฝั่งทางทิศตะวันตกติดทะเลเขตจังหวัดพังงา ทางด้านฝั่งทิศใต้ติดทะเลอันดามันมหาสมุทรอินเดีย และทิศตะวันตก มีอาณาเขตติดต่อกับทะเลอันดามัน มหาสมุทรอินเดีย⁵⁴

ลักษณะภูมิประเทศ จังหวัดภูเก็ต เป็นเกาะที่มีลักษณะเรียวยาวจากเหนือไปใต้ มีเกาะบริวารน้อยใหญ่ ล้อมรอบพื้นที่ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 70 เป็นที่ราบสูงหรือภูเขา มีเทือกเขาทอดยาวในแนวเหนือใต้ โดยยอดเขาที่สูงที่สุดในจังหวัด คือ ยอดเขาไม้เท้าสิบสอง ส่วนพื้นที่อีกประมาณร้อยละ 30 เป็นที่ราบแถบเชิงเขา และชายฝั่งทะเลอยู่บริเวณตอนกลางและตะวันออกของเกาะ โดยพื้นที่ชายฝั่งตะวันออกมีสภาพเป็นหาดโคลน และป่าชายเลน ส่วนชายฝั่งทะเลด้านตะวันตกเป็นพื้นที่ภูเขาและหาดทราย และบริเวณที่เป็นที่ราบตัดจากภูเขา ลงมามีสภาพพื้นที่เป็นลูกคลื่นลอนลาดและบริเวณใกล้เคียงพื้นที่ตอนดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่มีการตั้งถิ่นฐานของ ชุมชนที่สำคัญ คือ เทศบาลนครภูเก็ต ชุมชนฉลอง ชุมชนราไวย์ และชุมชนเกาะแก้ว เป็นต้น⁵⁵

⁵⁴ สำนักงานจังหวัดภูเก็ต, ข้อมูลจังหวัด, < <http://www.phuket.go.th/webpk/contents.php?str=infopk> > เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2560.

⁵⁵ สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน, ประวัติจังหวัดภูเก็ต, <<http://www.osmsouth-w.moi.go.th/osm-introduce.php?url=phuket-histry&l=th>> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2560.

ภาพที่ 4.8 แผนที่จังหวัดภูเก็ต



ตารางที่ 4.43 ระยะทางและระยะเวลาการเดินทางจากอำเภอเมืองภูเก็ตไปยังอำเภออื่น ๆ

อำเภอ	ระยะทางจากอำเภอเมือง	ระยะเวลาการเดินทางจากอำเภอเมือง
อำเภอกะทู้	10 กิโลเมตร	28 นาที
อำเภอถลาง	20 กิโลเมตร	36 นาที

หมายเหตุ: ข้อมูลระยะทางจากอำเภอเมืองไปยังอำเภออื่น ๆ คำนวณระยะเวลาโดยเฉลี่ยจาก google.com/maps

สภาพปกครอง จังหวัดภูเก็ตแบ่งการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ออกเป็น 3 อำเภอ คือ อำเภอเมืองภูเก็ต อำเภอกะทู้ อำเภอถลาง และมีจำนวนตำบลทั้งหมด 17 แห่ง และมีหมู่บ้านในจังหวัดทั้งหมด 96 แห่ง สำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จังหวัดภูเก็ตประกอบด้วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด 19 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เทศบาลจำนวน 12 แห่ง ได้แก่ เทศบาลนครภูเก็ต เทศบาลเมืองป่าตอง เทศบาลตำบลกะรน เทศบาลตำบลกะทู้ เทศบาลตำบลเทพกระษัตรี เทศบาลตำบลเชิงทะเล เทศบาลตำบลรัชฎา เทศบาลตำบลราไวย์ และเทศบาลตำบลวิชิต และองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะแก้ว องค์การบริหารส่วนตำบลกมลา องค์การบริหารส่วนตำบลเทพกระษัตรี องค์การบริหารส่วนตำบลเชิงทะเล องค์การบริหารส่วนตำบลสาคู และองค์การบริหารส่วนตำบลไม้ขาว⁵⁶ ดังตาราง

ตารางที่ 4.44 การแบ่งเขตการปกครองของจังหวัดภูเก็ต⁵⁷

หน่วย: แห่ง

อำเภอ	จำนวนตำบล	จำนวนหมู่บ้าน	จำนวนชุมชน
อำเภอเมืองภูเก็ต	8	44	26
อำเภอกะทู้	3	6	26
อำเภอถลาง	6	46	9
รวม	17	96	61

⁵⁶ สำนักงานจังหวัดภูเก็ต, บรรยายสรุปจังหวัดภูเก็ต, <http://www.phuket.go.th/webpk/file_data/intropk/dataPK59.pdf> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2560.

⁵⁷ แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดภูเก็ต พ.ศ. 2558.

สภาพสังคม จังหวัดภูเก็ตมีจำนวนประชากร ตามข้อมูล ณ เดือน ธันวาคม พ.ศ. 2560 รวมทั้งสิ้น 402,017 คน จำแนกเป็นประชากรชาย 190,219 คน และประชากรหญิง 211,798 คน คิดเป็นความหนาแน่นต่อตารางกิโลเมตรคือ 740.32 คน ต่อตารางกิโลเมตร จากจำนวนข้อมูลจำนวนประชากรของจังหวัดภูเก็ต จำแนกตามเพศ ความหนาแน่นของประชากรและจำนวนบ้าน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 – 2560 ดังตาราง

ตารางที่ 4.45 จำนวนประชากรจังหวัดภูเก็ต⁵⁸

หน่วย: คน

รายการข้อมูล	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560
ประชากรรวม	378,364	386,605	394,169	402,017
ประชากรชาย	179,221	183,132	186,606	190,219
ประชากรหญิง	199,143	203,473	207,563	211,798
เนื้อที่ (ตร.กม.)	543	543	543	543.034
ความหนาแน่น ต่อ ตร.กม.	696.76	711.94	725.86	740.32
จำนวนบ้าน	225,520	235,922	242,742	247,471

ทั้งนี้ จังหวัดภูเก็ตถือได้ว่าเป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงของประเทศไทย ทำให้เกิดความหลากหลายด้านประชากร และจำนวนประชากรที่มีความหนาแน่นในบางพื้นที่ของจังหวัด เมื่อพิจารณาความหนาแน่นของประชากรจะพบประชากรแฝงจำนวนมากในพื้นที่ไม่มีชื่อในทะเบียนบ้าน ซึ่งพบว่าจังหวัดภูเก็ตพบความหนาแน่นของประชากรแฝง คิดเป็น 274.6 คนต่อพื้นที่ 1 ตารางกิโลเมตร โดยจัดอยู่ในอันดับที่ 4 ของประเทศจากการสำรวจประชากรแฝง⁵⁹

บริบทเฉพาะของพื้นที่ที่ส่งผลต่อการจัดการสาธารณสุข ด้วยลักษณะทางภูมิศาสตร์ของจังหวัดภูเก็ต มีลักษณะเป็นเกาะ เป็นที่ราบสูงหรือภูเขา มีเทือกเขาทอดยาวในแนวใต้ ประกอบกับลักษณะภูมิอากาศแบบเขตร้อนย์สุทธอยู่ในเขตอิทธิพลลมมรสุมตะวันออกเฉียงใต้และตะวันออกเฉียงเหนือจึงส่งผลให้มีอากาศร้อนชื้นตลอดทั้งปี และมีเพียง 2 ฤดูเท่านั้น คือ ฤดูร้อน และฤดูฝน ประกอบกับจังหวัดภูเก็ตมีโรงแรมและอาคารสูงจำนวนมาก โดยเฉพาะบริเวณเลียบชายหาดสำคัญ ได้แก่ หาดป่าตอง หาดกะตะ หาดกะรน หาดกมลา เป็นต้น ทั้งนี้ยังพบว่ามี การสร้างหมู่บ้านจัดสรรและรีสอร์ททางแห่งบนเนินเขา ประกอบกับพื้นที่ตั้งของจังหวัดตั้งอยู่บนแขนงของรอยเลื่อนคลองมะรุ่ยพาดผ่านจึงส่งผลให้เกิดความเสี่ยงต่อการสาธารณสุขในพื้นที่

⁵⁸ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, จำนวนประชากรจากการทะเบียน ชาย หญิง เนื้อที่ ความหนาแน่น และบ้าน จำแนกตามภาค และจังหวัด พ.ศ. 2551-2560 <<http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/08.aspx>> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2561.

⁵⁹ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ด้านสังคม สำรวจประชากรแฝง พ.ศ. 2560, < <http://www.nso.go.th/sites/2014/Pages/สำรวจ/ด้านสังคม/ประชากรแฝง.aspx> > เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2561.

4.8.2 สถานการณ์สาธารณภัยในพื้นที่

จังหวัดภูเก็ตถือว่าเป็นพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดสาธารณภัยทั้งแผ่นดินไหว ภัยจากคลื่นสึนามิ อุทกภัย วาตภัย อัคคีภัย และอาคารถล่มเนื่องจากมีอาคารสูงและโรงแรมจำนวนมาก ซึ่งลักษณะทางภูมิศาสตร์มีลักษณะเป็นเกาะ เป็นที่ราบสูงภูเขาจึงทำให้มีความเสี่ยงต่อการเกิดสาธารณภัยในพื้นที่ สามารถสรุปข้อมูลการเกิดสาธารณภัยในพื้นที่ ปี พ.ศ. 2558-2560 ดังตาราง

ตารางที่ 4.46 สถิติการเกิดสาธารณภัยในจังหวัดภูเก็ต⁶⁰

ประเภทภัย	จำนวน (ครั้ง)		
	พ.ศ. 2558	พ.ศ. 2559	พ.ศ. 2560
แผ่นดินไหวและอาคารถล่ม	-	-	-
อุทกภัยและดินโคลนถล่ม	19	24	16
วาตภัย	33	22	16
อัคคีภัย	89	64	44
รวม	141	110	76

นอกจากนี้ แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดภูเก็ต พ.ศ. 2558 (ฉบับทบทวนปี 2561) ได้มีการจัดทำข้อมูลประเภทภัยและการประเมินความเสี่ยงสาธารณภัยของจังหวัดภูเก็ตไว้ โดยมาจากการวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงที่ทำให้เกิดความเสียหายในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต แยกเป็นรายอำเภอทั้งหมด 3 อำเภอโดยมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 4.47 ข้อมูลการประเมินความเสี่ยงสาธารณภัยของอำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต⁶¹

ประเภทภัย	อำเภอเมืองภูเก็ต			
	ระดับความเสี่ยง	ระดับความรุนแรง	ระดับการบริหารจัดการ	ระดับความล่าช้า
อุบัติเหตุทางถนน	สูง	สูง	สูง	ปานกลาง
อุทกภัย ดินโคลนถล่ม	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	ต่ำ
แผ่นดินไหวและอาคารถล่ม	ปานกลาง	ต่ำ	ต่ำ	ปานกลาง
คลื่นสึนามิ	ปานกลาง	ปานกลาง	สูง	ปานกลาง
อัคคีภัย	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง

⁶⁰ แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดภูเก็ต พ.ศ. 2558.

⁶¹ เรื่องเดียวกัน.

ประเภทภัย	อำเภอเมืองภูเก็ต			
	ระดับความเสี่ยง	ระดับความรุนแรง	ระดับการบริหารจัดการ	ระดับความล่าช้า
ภัยแล้ง	ปานกลาง	ต่ำ	ปานกลาง	ปานกลาง
วาตภัย	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง
ภัยจากไฟฟ้าและหมอกควัน	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	ต่ำ
สารเคมีและวัตถุอันตราย	ปานกลาง	ต่ำ	ปานกลาง	ปานกลาง
โรคระบาดจากมนุษย์	สูง	ปานกลาง	สูง	ปานกลาง
โรคระบาดจากสัตว์	ต่ำ	ต่ำ	ต่ำ	ต่ำ
โรคแมลงศัตรูพืช	ต่ำ	ต่ำ	ต่ำ	ต่ำ
เทคโนโลยีสารสนเทศ	ปานกลาง	ต่ำ	ปานกลาง	ต่ำ
อากาศหนาว	ต่ำ	ต่ำ	ต่ำ	ต่ำ

ตารางที่ 4.48 ข้อมูลการประเมินความเสี่ยงสาธารณภัยของอำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต⁶²

ประเภทภัย	อำเภอกะทู้			
	ระดับความเสี่ยง	ระดับความรุนแรง	ระดับการบริหารจัดการ	ระดับความล่าช้า
อุบัติเหตุทางถนน	สูง	สูง	สูง	ปานกลาง
อุทกภัย ดินโคลนถล่ม	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง
แผ่นดินไหวและอาคารถล่ม	ต่ำ	ต่ำ	ต่ำ	ต่ำ
คลื่นสึนามิ	สูง	สูง	สูง	สูง
อัคคีภัย	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง
ภัยแล้ง	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง
วาตภัย	ต่ำ	ต่ำ	ปานกลาง	ต่ำ
ภัยจากไฟฟ้าและหมอกควัน	ต่ำ	ต่ำ	ปานกลาง	ต่ำ
สารเคมีและวัตถุอันตราย	ต่ำ	ต่ำ	ปานกลาง	ต่ำ
โรคระบาดจากมนุษย์	สูง	ปานกลาง	สูง	ปานกลาง
โรคระบาดจากสัตว์	ต่ำ	ต่ำ	ต่ำ	ต่ำ

⁶² เรืองเดียวกัน.

ประเภทภัย	อำเภอเกาะกูด			
	ระดับความเสี่ยง	ระดับความรุนแรง	ระดับการบริหารจัดการ	ระดับความล่าช้า
โรคแมลงศัตรูพืช	ปานกลาง	ต่ำ	ปานกลาง	ต่ำ
เทคโนโลยีสารสนเทศ	ปานกลาง	ต่ำ	ปานกลาง	ต่ำ
อากาศหนาว	ต่ำ	ต่ำ	ต่ำ	ต่ำ

ตารางที่ 4.49 ข้อมูลการประเมินความเสี่ยงภัยของอำเภอกลาง จังหวัดภูเก็ต⁶³

ประเภทภัย	อำเภอกลาง			
	ระดับความเสี่ยง	ระดับความรุนแรง	ระดับการบริหารจัดการ	ระดับความล่าช้า
อุบัติเหตุทางถนน	สูง	สูง	สูง	ปานกลาง
อุทกภัย ดินโคลนถล่ม	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง
แผ่นดินไหวและอาคารถล่ม	ปานกลาง	ปานกลาง	ต่ำ	ปานกลาง
คลื่นสึนามิ	สูง	ปานกลาง	สูง	ปานกลาง
อัคคีภัย	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	ต่ำ
ภัยแล้ง	ปานกลาง	ต่ำ	ปานกลาง	ต่ำ
วาตภัย	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง
ภัยจากไฟฟ้าและหมอกควัน	ปานกลาง	ต่ำ	ปานกลาง	ต่ำ
สารเคมีและวัตถุอันตราย	ต่ำ	ต่ำ	ปานกลาง	ต่ำ
โรคระบาดจากมนุษย์	สูง	ปานกลาง	สูง	ปานกลาง
โรคระบาดจากสัตว์	ปานกลาง	ต่ำ	ปานกลาง	ปานกลาง
โรคแมลงศัตรูพืช	ปานกลาง	ต่ำ	ปานกลาง	ปานกลาง
เทคโนโลยีสารสนเทศ	ต่ำ	ต่ำ	ปานกลาง	ต่ำ
อากาศหนาว	ต่ำ	ต่ำ	ต่ำ	ต่ำ

⁶³ เรื่องเดียวกัน.

4.8.3 กลไกการจัดการสาธารณสุขในพื้นที่

จังหวัดภูเก็ตมีกลไกการจัดการสาธารณสุขในพื้นที่ภายใต้แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัดภูเก็ต พ.ศ. 2558 เพื่อใช้กรอบและแนวทางในการดำเนินการจัดการสาธารณสุขในพื้นที่ การลดความเสี่ยงสาธารณสุข การบูรณาการจัดการในภาวะฉุกเฉิน และการเพิ่มประสิทธิภาพและการฟื้นฟูของจังหวัดภูเก็ตสามารถบริหารจัดการสาธารณสุขอย่างเป็นขั้นตอน

4.8.3.1 กลไกและตัวแสดงหลัก

ระดับภาค จังหวัดภูเก็ตอยู่ภายใต้เขตพื้นที่รับผิดชอบของศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข เขต 18 จังหวัดภูเก็ต โดยรับผิดชอบ 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดพังงา จังหวัดตรัง จังหวัดภูเก็ต จังหวัดระนอง และจังหวัดกระบี่ การบริหารจัดการสาธารณสุขอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่รับผิดชอบสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัดภูเก็ต เมื่อเกิดสาธารณสุขขึ้นต้องการดำเนินการจัดตั้งอำนวยการป้องกันสาธารณสุขจังหวัดขึ้น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการจังหวัด เพื่อทำหน้าที่อำนวยการ คบคุม สั่งการ และการประสานงานการปฏิบัติป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข รวมทั้งประเมินและวิเคราะห์สาธารณสุขในระดับกลาง (ระดับ 2) ให้มีการจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดขึ้น และการตั้งกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขและบรรเทาสาธารณสุขอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขในเขตพื้นที่รับผิดชอบ โดยมีนายอำเภอเป็นผู้อำนวยการอำเภอ ส่วนระดับการเผชิญเหตุ การป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขในเขตพื้นที่ พร้อมทั้งให้การสนับสนุนและช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอ ซึ่งเป็นไปตามโครงสร้างการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัด

จังหวัดภูเก็ตยังร่วมปฏิบัติงานทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร ซึ่งสำหรับจังหวัดภูเก็ตร่วมปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขกับหน่วยงานทหารในพื้นที่ คือ ทพเรือภาคที่ 3 (ผู้อำนวยการศูนย์บรรเทาสาธารณสุขทัพเรือภาคที่ 3) โดยดำเนินการร่วมปฏิบัติทั้งในเขตพื้นที่ทหารและนอกพื้นที่เขตทหารเช่นกัน และยังปฏิบัติงานร่วมกับภาคประชาสังคม เอกชน และองค์กรการสาธาณกุศล

นอกจากนี้ ตามโครงสร้างการจัดการสาธารณสุขจังหวัดมีการจัดตั้งวิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข วิทยาลัยเขตภูเก็ต ภายใต้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย โดยมีพื้นที่รับผิดชอบทั้งหมด 11 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดภูเก็ต จังหวัดพังงา จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดชุมพร จังหวัดระนอง จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสงคราม จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดราชบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และจังหวัดกาญจนบุรี

4.8.3.2 สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัด

สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัดภูเก็ตมีโครงสร้างองค์กรแบ่งเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ กลุ่มงานยุทธศาสตร์และการจัดการ ฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ ฝ่ายสงเคราะห์ผู้ประสบภัย โดยปัจจุบันมีกรอบอัตรากำลังทั้งที่เป็นข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานราชการ ตามข้อมูล ณ วันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 โดยมีรายละเอียดข้อมูลดังนี้

ตารางที่ 4.50 อัตรากำลังของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดภูเก็ต⁶⁴

หน่วย: คน

หน่วยงาน	ข้าราชการ		พนักงานราชการ		ลูกจ้างประจำ
	ปฏิบัติ	กรอบ	ปฏิบัติ	กรอบ	
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดภูเก็ต	10	12	5	4	-

4.8.4 บทสรุปข้อความเห็นต่อการจัดการสาธารณภัยในพื้นที่

บทสรุปข้อความเห็นต่อการจัดการสาธารณภัยในพื้นที่เป็นการสรุปประเด็นจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 18 ภูเก็ต เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2661 รวมไปถึงการประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 1 และกลุ่มที่ 2 จังหวัดภูเก็ต เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2561 โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.8.4.1 สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

ประเด็น	ความคิดเห็น
(1) โครงสร้าง	
- สภาพปัจจุบัน	N/A
- ปัญหาและข้อจำกัด	N/A
- ข้อเสนอแนะ	N/A
(2) ระบบงาน	
- สภาพปัจจุบัน	งานหลักของ ปภ.จังหวัด คือ การประชุม เป็นภารกิจที่มีความสำคัญ ทั้งกระบวนการจนกระทั่งสู่การติดตามประเมินผล
- ปัญหาและข้อจำกัด	- ภารกิจที่มาจาก ปภ.จังหวัด ส่วนใหญ่เป็นหนังสือสั่งการ แทนที่ควรจะเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนภารกิจด้านสาธารณภัย - การฝึกซ้อมแผนระดับจังหวัด การเปลี่ยนผู้บริหารระดับจังหวัดมีส่วนต่อ

⁶⁴ กองการเจ้าหน้าที่ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.

ประเด็น	ความคิดเห็น
	การสนับสนุนภารกิจด้านสาธารณสุข ในขณะที่บางหน่วยงานระดับท้องถิ่นมีความพร้อมในการฝึก มีแผนแต่กลับไม่ได้ทำ ต้องมาทำในพื้นที่ของตนเอง
- ข้อเสนอแนะ	N/A
(3) ทรัพยากร: บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะ	
- สภาพปัจจุบัน	ปภ.จังหวัด ทำหน้าที่เป็นแกนกลางของจังหวัด
- ปัญหาและข้อจำกัด	- ปภ.จังหวัดเกิดมีอัตรากำลังน้อย - มีอุปกรณ์จำนวนจำกัด เช่น รถกู้ภัย แตกต่างจากศูนย์ ปภ.เขต ที่มีจำนวนมาก - กรณีท้องถิ่นจังหวัดเกิด หากไม่สามารถแก้ไขปัญหาเองได้ จะตรงไปที่ศูนย์ ปภ.เขต โดยตรงเพราะอยู่ในพื้นที่จังหวัดเกิด เพราะหากแจ้งไปที่ปภ.จังหวัด บางครั้งเจ้าหน้าที่ไม่พร้อมหรือไม่อยู่ ไม่มีเครื่องมือเหมือนกับศูนย์ ปภ.เขต
- ข้อเสนอแนะ	N/A
(4) การประสานงานในระดับพื้นที่	
- สภาพปัจจุบัน	- ใช้อำนาจผู้ว่าฯ สั่งการเพื่อให้หน่วยงานอื่น ๆ มาทำงานร่วมด้วย - มีผู้ว่าฯ เป็นแกนกลาง และดึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาระดมความคิดเห็น - การประสานงานท้องถิ่นผ่านผู้ว่าฯ - มีการอบคึกในการแบ่งพื้นที่เมื่อเกิดภัยในระดับมากน้อยแตกต่างกัน - ปภ.จังหวัดเป็นคนเคลื่อนกระบวนกร และเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นในพื้นที่ว่าจะต้องทำอะไรเพื่อเตรียมการจะรับกับภัยตามบริบทของพื้นที่ตนเอง ไม่ใช่ ปภ.จังหวัด เป็นคนคิดและเคลื่อนในพื้นที่ เพียงบริหารงานบูรณาการเป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง - จังหวัดเกิดมีสาธารณสุขทุกอย่าง ทั้งทางอากาศ ทะเล และทางบก และผ่านประสบการณ์มาแล้ว ความร่วมมือจึงเป็นไปได้รวดเร็วและได้รับความร่วมมือโดยการประสานงานจาก ปภ.จังหวัด นายอำเภอ และท้องถิ่นสามารถช่วยเหลือได้อย่างรวดเร็ว - การประสานงาน ฝึกอบรม ลงพื้นที่ในระดับท้องถิ่น จะประสานงานผ่านหัวหน้าฝ่ายป้องกัน แล้วจัดหากลุ่มเป้าหมายเพื่อนำเรียนผู้บริหารท้องถิ่น - มีการประสานงานอย่างหลวม ๆ อยู่แล้วในระดับตัวบุคคล

ประเด็น	ความคิดเห็น
- ปัญหาและข้อจำกัด	■ การขับเคลื่อนระหว่าง ปก.จังหวัด อำเภอ ท้องถิ่น และกำนันผู้ใหญ่บ้าน ยังไม่ลงตัว ■ ปกติมีการเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานอยู่แล้ว แต่ติดขัดข้อระเบียบกฎหมาย ■ CBDRM มาจากกรม และให้จังหวัดไปทำกับพื้นที่ โดยคาดหวังว่าท้องถิ่นจะทำอะไรเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแผนของตนเอง แต่ยังไม่สามารถไม่ถึงตรงนั้นได้ ■ ปัญหาการประสานงานระหว่าง ปก.จังหวัดกับท้องถิ่น ต้องใช้อำนาจนายอำเภอ บังคับ เพราะบางครั้งหนังสือไม่ได้ส่งมาถึงนายอำเภอ เช่น รายงานประจำปี ช่วงสงกรานต์ ปีใหม่ ตามโครงสร้างให้อำเภอเป็นศูนย์ป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนน แต่ที่จังหวัดภูเก็ตให้ตำรวจทำและบางครั้งก็ให้อำเภอทำ แต่เมื่อมีปัญหา นายอำเภอต้องรับผิดชอบอยู่ดี ■ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของจังหวัดภูเก็ตส่วนใหญ่อยู่ที่ อปท. เพราะมีความพร้อม แต่การสั่งการหรือสายการบังคับบัญชาระหว่างจังหวัด อำเภอ และท้องถิ่น ในระดับจังหวัดมี ปก.จังหวัดที่มีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่วนอำเภอมิกรมการปกครอง ขณะที่ผู้ว่าฯ เป็นผู้อำนวยการจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของ ปก.จังหวัด แต่อำเภอและท้องถิ่น ปก.ไม่ได้อยู่ใต้การบังคับบัญชา ความสำคัญอยู่ที่ผู้ว่าฯ เพราะแต่ละหน่วยงานยึดสายการบังคับบัญชา ความดีความชอบ ■ หากท้องถิ่นใดไม่มีหัวหน้าฝ่ายป้องกัน จะส่งผลกระทบต่อประสานงาน โดยเฉพาะบุคลากรที่มาประสานงานกับ ปก.จังหวัดไม่ได้มีหน้าที่ดูแลภารกิจด้านนี้โดยตรง ■ การมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถอยู่ในพื้นที่ เช่น การฝึกซ้อมภัยสึนามิ ทำให้มีความสมบูรณ์ แต่ศักยภาพในปัจจุบันของ ปก.จังหวัดภูเก็ต ท้องถิ่นไม่อาจทราบได้ว่ามีศักยภาพเพียงพอเหมือนที่เคยฝึกซ้อมหรือไม่ อย่างที่เกิดกับการฝึกซ้อมแผนช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลยังไม่มีศักยภาพเพียงพอ ■ การประสานงานผ่าน ปก.จังหวัด ของศูนย์ ปก.เขต บางพื้นที่ ปก.จังหวัดสามารถประสานงานได้ดี บางพื้นที่ ปก.จังหวัดอาจเข้าไปไม่ถึงประชาชน ต้องสร้างความคุ้นเคยและให้เกิดการยอมรับ ต้องแก้ไขปัญหไปตามแต่ละพื้นที่
- ข้อเสนอแนะ	■ การขับเคลื่อนในพื้นที่ ปก.จังหวัด ต้องเป็นหน่วยงานหลัก ■ ต้องปรับวิธีการทำงาน และภารกิจของจังหวัดให้ชัดเจนก่อนจะมีหน่วยงานรูปแบบอื่น ๆ

4.8.4.2 สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด สาขา

ประเด็น	ความคิดเห็น
(1) โครงสร้าง	
- สภาพปัจจุบัน	N/A
- ปัญหาและข้อจำกัด	N/A
- ข้อเสนอแนะ	N/A
(2) ระบบงาน	
- สภาพปัจจุบัน	N/A
- ปัญหาและข้อจำกัด	N/A
- ข้อเสนอแนะ	N/A
(3) ทรัพยากร: บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะ	
- สภาพปัจจุบัน	N/A
- ปัญหาและข้อจำกัด	N/A
- ข้อเสนอแนะ	N/A
(4) การประสานงานในระดับพื้นที่	
- สภาพปัจจุบัน	N/A
- ปัญหาและข้อจำกัด	N/A
- ข้อเสนอแนะ	N/A

4.8.4.3 ข้อเสนอแนะในการสร้างกลไกบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่

ประเด็น	ความคิดเห็น
(1) การจัดตั้งเป็น ปก. อำเภอ	
- รูปแบบ	■ ควรมีบุคลากร 1-2 คน เพียงพอ เพราะเป็นเลขาฯ นายอำเภอ ■ ควรมีบุคลากร 3 คน เต็มที่ ไม่ควรมีคนมาก ■ ข้าราชการระดับชำนาญการพิเศษ 1 คน และพนักงานราชการ 2 คน ■ ควรมี 2 คน โดยมีนายอำเภอเป็นแกนกลาง เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาระดมความคิดเห็น เพื่อให้เป็นแผนในทางปฏิบัติได้ อาศัยศักยภาพของท้องถิ่น โดยอาศัยท่อต่อเชื่อมระหว่างอำเภอกับท้องถิ่นด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยตรงในรูปแบบคณะทำงาน มีท้องถิ่นมาร่วมเป็นกรรมการ ■ ไม่ใช่หน่วยปฏิบัติ แต่เป็นหน่วยสนับสนุน ด้านข้อมูล ระเบียบ ให้กับนายอำเภอ เหมือนที่ ปก.จังหวัด เป็นหน่วยสนับสนุนให้กับผู้ว่าฯ ■ ไม่จำเป็นต้องมีสรรพกำลัง เครื่องไม้เครื่องมือ ■ หน้าที่หลักในภาพกว้างคือ 1) เป็นเลขาฯ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้กับนายอำเภอเหมือน ปก.จังหวัด เป็นเลขาฯ ให้กับผู้ว่าฯ ที่ต้องรู้เรื่องระเบียบ กฎหมาย 2) เป็นแหล่งรวมข้อมูลให้กับนายอำเภอ ปัจจุบันไม่มีใครทำ เช่น พื้นที่เสี่ยงภัย พื้นที่ปลอดภัย ในอำเภอนั้น ๆ ที่จะสามารถให้นายอำเภอได้ทันทีเมื่อเกิดภัย 3) เป็นหน่วยที่คอยติดตามงานให้กับนายอำเภอในเรื่องที่อำเภอประชุมประจำเดือน แต่ละครั้งที่สั่งหน่วยงานต่าง ๆ มากมาย โดยมีปลัดอำเภอเป็นผู้ติดตาม แต่หากมี ปก.อำเภอ ในด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะคอยเป็นผู้ติดตามกับท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวข้อง 4) เป็นหน่วยหลักในการจัดทำแผนการป้องกันตนเองระดับอำเภอ ลงลึกไปในระดับท้องถิ่น ท้องที่ ถึงหมู่บ้าน คอยติดตาม ■ สรุปลือ เป็นแหล่งข้อมูล แหล่งวางแผน และแหล่งติดตาม ■ ควรตั้ง ปก.อำเภอทุกอำเภอ เพราะเรื่องสาธารณสุขมีทุกพื้นที่และเกิดได้ทุกเมื่อ แต่น้ำหนักความเสี่ยงอาจแตกต่างกัน เช่น หมู่บ้านที่อยู่ใต้ภูเขา บริเวณกลางน้ำ ต้นน้ำ ปลายน้ำ ความเสี่ยงอาจไม่เท่ากัน ขณะนี้ภัยเกิดได้ทุกที่ แต่ความถี่ของภัยจะมาวัดเรื่องมีหรือไม่มีไม่ได้ เพราะเรื่องของภัยต้องมีการเตรียมความพร้อมไว้ไม่ให้เกิดทำในเชิงรุกเพื่อไม่ให้เกิดภัยบางประเภท ■ การแบ่งระดับเช่น อำเภอใหญ่ เป็นชำนาญการพิเศษ อำเภอเล็ก เป็นชำนาญการ แต่ความจำเป็นแต่ละอำเภอต้องมี เพราะเป็นความปลอดภัยในชีวิตของประชาชน เหมือนกับปศุสัตว์อำเภอ เกษตรอำเภอ ต้องมีคนอยู่ตลอด ที่จะรุกไปหาประชาชน

ประเด็น	ความคิดเห็น
	เพื่อทำงานเชิงรุกเชิงป้องกัน บางอำเภออาจไม่เห็นภาพ แต่ในอนาคตอาจเกิดภัยเข้ามาเท่ากับปล่อยให้เกิดภัยโดยไม่ได้ยังคิด อย่างน้อยต้องเตรียมพร้อมเรื่องอัคคีภัย ไปวางระบบในชุมชน กรณีนี้ท่วมต้องไปวางระบบป้องกันตนเองให้กับประชาชน ให้ชุมชนมีความปลอดภัย ต้องมีการฝึกอบรมชาวบ้าน สร้างความรู้ ฝึกซ้อมการทำงาน ระดับหมู่บ้าน ให้ชาวบ้านสามารถช่วยตัวเองได้ในระดับหนึ่ง ■ การแบ่งชั้น ปก. โดยจำนวนประชากร ถ้าประชากรมากโอกาสเกิดภัยก็มากกับพื้นที่ ความสมดุลระหว่างประชากรกับพื้นที่ ถ้าประชากรหนาแน่นในที่แคบโอกาสเกิดภัยสูงมาก และนำความเสี่ยงมาประกอบการแบ่งแต่ต้องมีเกณฑ์ย่อยเข้าไปอีกว่าจังหวัดนั้นใน 10 ปี ที่ผ่านมาเกิดภัยอะไรบ้าง ในรูปสถิติจากภัยต่าง ๆ เช่น รอยเลื่อน อัคคีภัย น้ำท่วม ภัยแล้ง สภาพภูมิศาสตร์ของพื้นที่มาใช้ประกอบ บางจังหวัดไม่ใหญ่แต่ประชากรมาก มีภูมิภาค เป็นภูเขา น้ำหลาก ■ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยบางครั้งรอไม่ได้ งานเกี่ยวกับความเป็นความตาย ของมนุษย์ ควรมีหน่วยงานคอยกำกับติดตามอยู่ในอำเภอ แต่หากอำเภอและท้องถิ่น เข้าใจกฎหมายและทำตามกฎหมาย ปก.อำเภอก็ไม่จำเป็นต้องมี
- ข้อจำกัด	■ ยังขาดผู้เชี่ยวชาญเฉพาะงานที่ประจำอยู่ในอำเภอ ■ หากเป็นหน่วยปฏิบัติการจะทำให้งบประมาณและคนไม่เพียงพอ ในขณะที่เครื่องมืออยู่ที่ท้องถิ่นแล้ว ■ แหล่งข้อมูลไม่มีในระดับอำเภอ แหล่งติดตามยังขาดคนติดตามเฉพาะเรื่องอย่างต่อเนื่อง ฐานข้อมูลด้านการจัดการภัย (จุดเสี่ยงภัย จุดปลอดภัย แผนการจัดการต่าง ๆ แผนระดับท้องที่ ท้องถิ่น) ไม่มีใครติดตาม ซึ่งกรมใช้วิธีทำแผ่น CD มาให้เป็นฐานข้อมูลให้กรอก ■ หากมีเพียงพนักงานราชการมาอยู่ที่อำเภอ ไม่อาจเป็นเลขานุการให้กับนายอำเภอได้ และมีผลในทางนิติกรรมที่จะเป็นเลขานุการ ก.ช.ภ.อ. เช่น ต้องเซ็นเอกสาร
- ความเป็นไปได้	<u>ควรมี ปก.อำเภอ</u> ■ เลขานุการของนายอำเภอทั้งปลัดป้องกัน ปลัดฝ่ายความมั่นคง ต่างก็มีภารกิจของตนเอง เช่น ยาเสพติด การพัฒนาเศรษฐกิจในท้องที่ ฉะนั้นงานของ ปก.จึงเสมือนเป็นงานฝากที่เอาไว้อย่างไรก็ได้ ดังนั้น จำเป็นต้องมี ปก.อำเภอเพื่อเป็นเลขานุการนายอำเภอ ซึ่งเป็นกลไกตามกฎหมายอยู่แล้ว โดยไม่จำเป็นต้องแก้กฎหมาย 2550 ■ อำเภอมีศักยภาพในการขับเคลื่อน มีคนที่เป็เลขานุการ ก.ช.ภ.อ. เป็นของ ปก. โดยตรง ที่รู้เรื่องระเบียบ กฎหมาย และช่วยตามงานให้นายอำเภอระดับท้องถิ่น ตามงานกับ อบต. เทศบาลต่าง ๆ แทนที่จะฝากไว้กับปลัดอำเภอ

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ นายอำเภอยังขาดคนขับเคลื่อนงานในมิติด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ควรมีหน่วยงานเล็ก ๆ เพื่อให้การสนับสนุนนายอำเภอในด้านนี้ ■ การใช้อำนาจ เช่น การเซ็นหนังสือ ควรเป็นส่วนภูมิภาคจะมีความสมบูรณ์กว่า ส่วนราชการที่ไม่เป็นทางการ เหมือนกรณีท้องถิ่นอำเภอที่ยังดีกว่า ปก.สาขา เพราะนายอำเภอมีคนคอยติดตามงาน เสนอแนะเรื่องต่าง ๆ ■ นายอำเภอจะให้ความเชื่อถือมากกว่า ปก.สาขา เพราะอยู่ภายใต้อำเภอ ■ ผู้อำนวยการอำเภอมีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งครอบคลุมจักรวาล ช่วงปกติ นายอำเภอจึงไม่ได้ทำอะไรหรือใครทำภารกิจนี้ หากมี ปก.อำเภอ มีภารกิจที่ต้องทำ และมีความรับผิดชอบพื้นที่ที่ชัดเจน ■ การติดตามประเมินผลเป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการอำเภอ แต่ยังไม่มีการทำหน้าที่ตรงนี้ คือ ไม่มีหน่วยปฏิบัติที่จะรองรับ นายอำเภอจึงให้เป็นหน้าที่ของปลัด แต่ปลัดอำเภอ ทำในหน้าที่ของตนเองก่อน แต่หากมี ปก.อำเภอ ก็จะทำหน้าที่นี้โดยตรงจะทำให้เกิดการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น ส่งผลถึงระดับท้องถิ่น <u>ไม่ควร/ไม่สามารถมี ปก.อำเภอ</u> ■ ปัญหาใหญ่คือการแก้ไขพระราชบัญญัติที่ต้องเข้าสภา และต้องใช้ระยะเวลา แต่หากเป็นส่วนราชการประจำอำเภอ มีกฎหมายรองรับในแง่ ปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะกฎหมายมีหลายฉบับที่สามารถแก้ไขได้ ■ ถ้า พ.ร.บ. ป้องกันฯ พ.ศ. 2550 มีการขับเคลื่อนในทางปฏิบัติได้จริงและอย่างเข้มแข็ง ปก. ไม่ได้อยากมี ปก.อำเภอ และระดับอำเภอทำงานเชิงรุกได้ ระดับท้องถิ่นเองก็เข้าใจกฎหมายฉบับนี้ไปใช้ประโยชน์ได้ ■ กรมควรแก้ไขกฎหมายที่พร้อมให้ท้องถิ่นปฏิบัติงานช่วยเหลือประชาชนได้ก่อน ■ การมีระบบอำเภอจะยิ่งแบกภาระให้กับท้องถิ่นในเรื่องการประชุมสั่งงานให้แก่ท้องถิ่น โดยเฉพาะการมีเครื่องจักรพร้อม แต่ไม่มีคนใช้เป็น ในขณะที่ท้องถิ่นมีกำลังคนเหล่านี้ ■ ผลักดันการทำงานของท้องถิ่นดีกว่ามี ปก.อำเภอ เพราะมีความพร้อมอยู่แล้ว ■ การมี ปก.อำเภอ อาจทำให้ขั้นตอนล่าช้าเช่นเดียวกับในกรณีที่ต้องรายงานสถานการณ์ทั้งระดับจังหวัดและอำเภอสำหรับท้องถิ่นที่เป็นเทศบาลนครและเทศบาลเมือง ซึ่งปัจจุบันต้องรายงานทั้งอำเภอและจังหวัด และบางอย่าง ปก.อำเภอ ตัดสินใจให้ไม่ได้ ■ ท้องถิ่นมีศักยภาพและความพร้อม ไม่จำเป็นต้องมี ปก.อำเภอ ■ ปก.จังหวัด มีคนไม่เพียงพออยู่แล้ว จึงไม่ควรมี ปก.อำเภอ ■ อำนาจการตัดสินใจไม่ได้อยู่ที่อำเภอ สุดท้ายต้องวนกลับไปจังหวัด

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ ไม่จำเป็นต้องมี ปก.อำเภอ แต่ให้ภารกิจของ ปก.จังหวัดไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ โดยมีงบประมาณ เครื่องจักร ให้ ดังเช่นท้องถิ่นที่มีศักยภาพพร้อมทั้งคนและเครื่องจักรก็สามารถดำเนินการแก้ปัญหาภัยในพื้นที่เองได้
(2) การปรับปรุง ปก. จังหวัด	
- รูปแบบ	N/A
- ข้อจำกัด	N/A
- ความเป็นไปได้	■ ความน่าเชื่อถือของ ปก.จังหวัด ในภารกิจเฉพาะที่แตกต่างจากหน่วยงานอื่น โดยเฉพาะการประสานงาน ในฐานะเป็นเลขานุการ คนหนึ่งที่รับผิดชอบด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของผู้ว่าฯ
(3) การปรับปรุง ปก. จังหวัด สาขา	
- รูปแบบ	■ ต้องอยู่ภายใต้นายอำเภอ เพราะการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาคมีเฉพาะจังหวัดและอำเภอ ที่เกิดปัญหาในปัจจุบันคือไม่เชื่อมั่นในระบบภูมิภาคและสร้างอาณาจักรขึ้นมาใหม่ ดังเช่น สาขาของส่วนราชการต่าง ๆ ■ มี ปก.สาขา เพียงพอแล้ว แต่พัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน พัฒนาบุคลากรให้มีศักยภาพให้ดีกว่าในปัจจุบัน เป็นกำลังหลักและแกนหลักให้กับท้องถิ่นในพื้นที่ ไม่จำเป็นต้องมี ปก.อำเภอ
- ข้อจำกัด	■ หากสาขาจะทำภารกิจเอง ไม่เพียงพอต่อการขยายตัวของประชากร ■ อำนาจไม่เท่ากับการอยู่ภายใต้นายอำเภอโดยตรง แม้จะถืออำนาจจาก ปก.จังหวัด โดยมีผู้ว่าฯ สั่งการก็ตาม อำนาจจะต่างกัน โดยเฉพาะงานที่ต้องบูรณาการกับหน่วยงานอื่น
- ความเป็นไปได้	<u>ข้อดี/ข้อเด่นของการมี ปก.สาขา</u> ■ N/A <u>ไม่(ควร)มี ปก.สาขา</u> ■ ปก.สาขา ล้มเหลว กลับไปอยู่ที่ ปก.จังหวัด เหมาะสมกว่า
(4) อื่น ๆ	
- สาธารณภัยในแต่ละพื้นที่และกระบวนการทำงาน	■ จังหวัดภูเก็ตในช่วงเปลี่ยนฤดูกาล มีสาธารณภัยเกิดขึ้นประจำทุกปี ■ เวลาเกิดเหตุผู้ที่จะถึงพื้นที่ผู้ประสบภัยก่อนคือ ผู้ใหญ่บ้าน ต่อจากนั้นคือท้องถิ่น

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ (ความคิดเห็นของผู้ประสบภัย) ต่อความช่วยเหลือยังไม่ถือว่ารวดเร็วนัก เพราะต้องมีการกระบวนการทำความเข้าใจ ทำข้อตกลงเกี่ยวกับการคุ้มครอง ใช้สถานที่ท้องถิ่น ดำเนินการโดยฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของท้องถิ่น นายกท้องถิ่น และกำนันผู้ใหญ่บ้านมาทำความเข้าใจร่วมกันเพื่อหาข้อตกลงร่วม เพราะการใช้ชีวิตปกติไม่ได้มีความสนใจเรื่องเหล่านี้เท่าใดนัก แต่เมื่อประสบเหตุจึงต้องเริ่มกระบวนการเรียนรู้ทำความเข้าใจใหม่ ■ <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ หากแต่ละหน่วยงานยึดถือประชาชนเป็นเป้าหมาย งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะเป็นภารกิจที่ได้รับความสำคัญจากหน่วยงานต่าง ๆ มาเป็นอันดับหนึ่ง เพราะงานนี้เกิดขึ้นได้เมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนไปแล้ว จึงจะตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ที่จังหวัด อำเภอ หรือท้องถิ่น ■ กรณีการฝึกซ้อมผู้ประสบภัยทางทะเล ไม่เคยมีการฝึกซ้อม แต่เมื่อเกิดเหตุกลับไปฝึกซ้อมที่เดิมในที่เกิดเหตุ ความจริงต้องฝึกทั้งจังหวัดภูเก็ต ไม่เฉพาะในจุดที่เกิดเหตุ เช่น จุดที่เรือจม เพราะมีท่าเรือทั้งเกาะภูเก็ต มีงบประมาณแต่ไม่ได้ใช้ฝึกซ้อม ท้องถิ่นไปฝึกได้เฉพาะในโรงเรียน ■ อยากให้มีศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัดภูเก็ต เพื่อให้เกิดเวทีความร่วมมือ
- ศูนย์ ปภ.เขต	■ การใช้เครื่องจักรของศูนย์ ปภ.เขตต้องให้ผู้ว่าฯ สั่งการ ให้เครื่องจักร แต่ไม่มีบุคลากรท้องถิ่นต้องดูแลรักษาเอง แต่ปรากฏเครื่องจักรไม่ได้มาตรฐานกลายเป็นภาระของท้องถิ่น
- งานด้าน สาธารณภัย ในระดับอำเภอ	■ ในภาวะปกติ เมื่อมีภัย ปลัดอำเภอจึงจะทำงานดังกล่าว ■ ปัญหาความเข้าใจของระดับหัวหน้าสำนักงาน โดยเฉพาะในระดับอำเภอที่เป็นศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ที่มองว่าไม่ใช่ภารกิจของกรมนั้น ๆ ■ งาน “ลดความเสี่ยง” เป็นงานที่จะต้องทำประจำทั้งปี เป็นงานส่งเสริม แต่ถ้ามุมมองของข้าราชการคืองานสั่งการ เช่น อบต. ต้องมีแผน อบรม ซ้อมแผนอย่างน้อยปีละเท่าไร โดยมีนายอำเภอสั่งการในข้อปฏิบัติต่าง ๆ ที่ควรจะทำในขณะก่อนเกิดภัย การสร้างทีมเผชิญเหตุในหมู่บ้านตัวเอง การช่วยชีวิตเบื้องต้น คณะกรรมการของชุมชน เครื่องไม้เครื่องมือที่ท้องถิ่นควรมี โดยนายอำเภอสั่งการ ไม่ใช่ในฐานะผู้บัญชาการเหตุการณ์ แต่ในฐานะผู้อำนวยการอำเภอมีหน้าที่ในการกำกับท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นเตรียมความพร้อมก่อนเกิดเหตุ ลดความเสี่ยง ป้องกัน แม้จะมีคำสั่งที่ตรงมาจากอธิบดีกรม ก็ต้องอาศัยอำนาจนายอำเภอในการสั่งการเพื่อกระตุ้นท้องถิ่น

ประเด็น	ความคิดเห็น
	<u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ นายอำเภอเป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอ แต่ไม่จำเป็นต้องรู้ทุกเรื่อง แต่ต้องสามารถกำกับดูแลบริหารบูรณาการได้ในพื้นที่ เพราะฉะนั้นงานที่เป็นงานสำคัญต่อความเป็นอยู่และความปลอดภัยของพี่น้องประชาชน ส่วนราชการส่วนภูมิภาคจึงมีความจำเป็นในการที่จะต้องมีการระดับอำเภอ เช่น สีนามิ กลไกที่จะถ่ายทอดมาจากศูนย์เตือนภัยพิบัติจากกรุงเทพฯ มายังจังหวัด จังหวัดส่งการต่อไปที่อำเภอ คนที่จะทำงานในระดับพื้นที่ต้องมีการรองรับในระดับอำเภอเพื่อเป็นศูนย์กลางในการสั่งการบังคับบัญชา ประสานงาน ส่วนท้องถิ่นจะเป็นมือไม้อีกหนึ่งเรื่องหนึ่ง แต่ไม่มีศูนย์กลางที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านนั้น ๆ
- งานด้าน สาธารณภัย ในระดับท้องถิ่น	■ วิธีการดำเนินการเวลาเกิดเหตุการณ์ของแต่ละท้องถิ่นต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับศักยภาพของแต่ละท้องถิ่น บางท้องถิ่นสามารถทำงานเชิงรุกได้เอง เช่น ทำรายงานสถานการณ์โดยตรงไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยไม่ต้องรอการสั่งการจากหน่วยงานระดับบน หาช่องทางที่สามารถช่วยเหลือประชาชนได้โดยใช้สรรพกำลังและงบประมาณของท้องถิ่นก่อน หากเกินกำลังจึงจะขอความช่วยเหลือจากระดับอำเภอและจังหวัด ■ เครื่องจักรมีพร้อมที่จังหวัดภูเก็ต แต่ไม่มีเจ้าหน้าที่ ไม่มีคนขับรถ ในขณะที่ท้องถิ่นมีกำลังเจ้าหน้าที่เต็มที่ ■ การตรวจสอบเครื่องมือที่พร้อมใช้ปฏิบัติงาน ณ ช่วงเวลานั้น ๆ จะใช้โทรศัพท์ติดต่อประสานงานกันระหว่างท้องถิ่น ■ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ตมีงบประมาณตามกำลังและขอบเขตที่สามารถช่วยเหลือประชาชนได้ ภายใต้ระเบียบที่ถูกต้องในแต่ละภัย เพราะท้องถิ่นโดยเฉพาะเทศบาลกับ อบต. มีความใกล้ชิดกับประชาชนต้องเข้าไปช่วยก่อน ■ ท้องถิ่นกับท้องที่จังหวัดภูเก็ตทำงานและช่วยเหลือระหว่างกันด้วยดี สามารถประชุมปรึกษาหารือเพื่อพิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน เนื่องจากเป็นจังหวัดขนาดเล็กและทั่วถึงกันหมด ■ อบท. อย่างวิจิต กะทู้ ป่าตอง เชิญหน่วยงานท้องถิ่นอื่น ๆ มาเข้าร่วมในการฝึกซ้อมแผนทั้งเรื่องอัคคีภัย สีนามิ เชิญท้องถิ่นใกล้เคียงเข้าร่วม รวมถึงเครือข่ายอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ท้องถิ่นก็เข้าร่วมด้วย ■ อบท. ทำเครือข่ายกับโรงเรียน ต้องฝึกหนีไฟ ที่มีอาคารโรงเรียนสูง ทั้งวิธีการ แผนอพยพให้กับครูเพื่อพาเด็กหนีได้ ■ การติดต่อประสานงานระดับผู้ปฏิบัติงานของท้องถิ่น ช่วงเช้าจะมีวิทยุเรียกขานกัน

ประเด็น	ความคิดเห็น
	ทุก อบท. เมื่อมีเหตุการณ์จะรู้กันหมด และปัจจุบันสังคมออนไลน์ที่ว่องไวขึ้น มีการส่งภาพถึงกัน หากที่ใดเกิดภัยขนาดหนัก ท้องถิ่นอื่นก็จะไปช่วยเสริมกันหรือมาสำรองไว้ ■ เรื่องอัคคีภัย ในจังหวัดภูเก็ต มีอาคารสูง คอนโดมิเนียมเกิดขึ้นจำนวนมาก ท้องถิ่นยังไม่มีรถกระเช้าหรือรถที่จะรองรับเหตุในอาคารสูงได้ แต่ยังมีระเบียบของกระทรวงแรงงานที่บังคับสถานประกอบการต้องมีการฝึกการดับเพลิงขั้นต้น ความปลอดภัยด้านชีวอนามัยมาบังคับใช้ สถานประกอบการในจังหวัดภูเก็ตจึงมีความพร้อมในการดูแลทรัพย์สินของตนเอง และท้องถิ่นก็เข้าไปช่วยให้การฝึกอบรม ■ การประชุมเรื่องเดียวกันทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอ ส่งผลต่อการเสียเวลาการบริหารงานของท้องถิ่น ■ เมื่อเกิดเหตุในพื้นที่ เช่น กำแพงในพื้นที่เนื่องจากดินโคลนถล่มทับบ้านเรือนประชาชน 5 หลังคาเรือน เจ้าหน้าที่กองช่างและฝ่ายป้องกันของท้องถิ่นจะเข้าไปดูในพื้นที่และให้ความช่วยเหลือตามขั้นตอน สั่งอพยพ จัดหาที่อยู่อาศัยในเบื้องต้น และนัดประชุมรับเรื่องในเบื้องต้น แต่จะมีปัญหาเรื่องหลักเกณฑ์ที่ยังไม่เป็นศูนย์ผู้ประสบภัย ในขณะที่ผู้ประสบภัยให้ไปร้องที่ศูนย์ดำรงธรรมเพื่อแก้ปัญหาได้ตรงจุดและช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้รวดเร็วยิ่งขึ้น เพราะท้องถิ่นหรือผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของพื้นที่ยังมีเรื่องข้อกฎหมายที่ติดขัดไม่อาจดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว เป็นการแก้ปัญหาระหว่าง ปก. ศูนย์ดำรงธรรม และท้องถิ่น เหตุการณ์นี้มีข้อพิพาทซึ่งทำให้ท้องถิ่นถูกจำกัดด้วยข้อกฎหมายของ สตง. เนื่องจากกำแพงคนละฝั่งมีเจ้าของต่างกันอีกทั้งไม่ได้มาตรฐานส่งผลให้เกิดข้อพิพาท ท้องถิ่นจึงทำได้เพียงดำเนินการเก็บกู้ ที่พักอาศัย โดยไม่ขัดระเบียบของ สตง. การขุดเซยเยียวยาเพราะข้อพิพาทต้องร้องเรียนต่อศูนย์ดำรงธรรมถ้าเป็นภัยโดยตรง ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เอง ■ การลดความเสี่ยงในเชิงโครงสร้าง จังหวัดภูเก็ตมีปัญหาในเรื่องน้ำท่วม ทุก อบท. โดยเฉพาะเขตรอยต่อ ต้องใช้อำนาจของผู้ว่าฯ มีงบประมาณลงมาที่กรมโยธาธิการฯ แต่น้ำก็ยังท่วมอยู่ ■ เทศบาลนครภูเก็ต มีพื้นที่รับผิดชอบ 12 ตร.กม. 2 ตำบล ประชากร 70,000 กว่าคน ไม่รวมประชากรแฝง สถานีดับเพลิง 2 สถานี กำลังพลมีปัญหาทั้ง 2 สถานีรวมทั้งเจ้าหน้าที่ธุรการ เจ้าหน้าที่สื่อสาร ประมาณ 53 คน ส่วนสถานีย่อยจัดกำลังได้เต็มทีวันละ 3 คน คนขับรถคนเดียวรับผิดชอบ 24 ชั่วโมง มีลูกทีมประมาณ 3 คน ผลัดหนึ่งไม่เกิน 4 คน อัตรากำลังพลที่มีอยู่ส่วนใหญ่เป็นพนักงานจ้างของรัฐ ไม่มีสวัสดิการเหมือนข้าราชการ ลูกจ้างประจำ เพราะระบบการเข้ามาของพนักงานดับเพลิงของ

ประเด็น	ความคิดเห็น
	อปท. ทุกแห่ง เป็นพนักงานจ้าง ข้าราชการมีจำนวนน้อย แห่งละ 1-2 คน ไม่มีค่าเสี่ยงภัย แม้แต่พนักงานขับรถต้องอาศัยพนักงานจ้างมารับผิดชอบ พนักงานขับรถคนหนึ่ง ต้องดูแลอย่างน้อย 3 คัน เครื่องมือเครื่องใช้ไม่มีปัญหาสามารถจัดหาได้ตลอด ติดขัดเพียงกำลังพลที่จะมารับผิดชอบ พนักงานจ้างไม่สามารถบรรจุเป็นลูกจ้างประจำได้ เป็นปัญหาตั้งแต่ยกเลิกระบบลูกจ้างประจำ ทำให้หน่วยงานขาดแคลนบุคลากร เปิดรับพนักงานขับรถ 8-10 อัตรา แต่ไม่มีคนมาสมัคร ต้องแก้ที่ส่วนกลางเกี่ยวกับ พนักงานดับเพลิงของท้องถิ่น ■ เทศบาลนครภูเก็ต ทางด้านสาธารณสุขจะประสานงานกับทางจังหวัดโดยตรงไม่ต้องผ่าน อำเภอดำเนินการตามกฎหมายท้องถิ่น แต่ช่วงหลังในเรื่องการรายงานเหตุด่วนต้องแจ้งอำเภอ ในขณะที่แจ้งจังหวัดแล้ว ทำให้เกิดคำถามว่าระดับเทศบาลนครกับเทศบาลเมืองทำไม ต้องผ่านอำเภอ เพราะแนวทางปฏิบัติ เทศบาลนครกับเทศบาลเมืองอยู่ภายใต้ การกำกับดูแลของจังหวัดไม่ต้องผ่านระดับอำเภอ ทำให้ขั้นตอนล่าช้าและยุ่งยาก มีการสั่งการหลายขั้นตอน ■ เทศบาลเมืองป่าตอง มีฝ่ายป้องกันประมาณ 60 กว่าคน จะแบ่งเป็น 2 ชุด อยู่ 24 ชั่วโมง เมื่อเกิดเหตุไม่ถึงกับสึนามิ เช่น น้ำท่วม มีเครื่องมือเครื่องมือ มีรถ มีเจ้าหน้าที่ ครอบคลุมให้พร้อมช่วยเหลือ ขาดเพียงฝ่ายดับเพลิงพวกรถกระเช้ากรณีตึกสูง เทศบาลเมืองป่าตองมีรถดับเพลิงประมาณ 10-11 คัน ■ ปัญหาเรื่องค่าครองชีพของจังหวัดภูเก็ต เช่น เทศบาลเมืองป่าตอง ข้าราชการตำแหน่งว่าง จำนวนมาก และที่มีอยู่บางคนอยู่ไม่นาน ติดขัดเรื่องค่าครองชีพค่อนข้างสูง ค่าเช่าบ้าน มีระเบียบข้อจำกัด ทำให้ท้องถิ่นบางแห่งมีอัตราค่าจ้างว่างจำนวนมากแต่ไม่ค่อยมีคนมา นอกเหนือจากคนในพื้นที่หรือมีกิจการอยู่ในพื้นที่ ■ งานลดความเสี่ยง ของเทศบาลเมืองป่าตองของฝ่ายป้องกันมีแผนอยู่แล้ว กรณีสึนามิ ทุกวันพุธจะพาเจ้าหน้าที่ไปเคารพธงชาติที่หอเตือนภัย 3 จุด และให้เจ้าหน้าที่อันตราย มาด้วยเพื่อส่งไลน์กลุ่มและส่งไปที่ ปก. เพื่อยืนยันว่าเสียงดังได้ยิน แต่ที่ขาดไม่ถึงคือ ฝนตกหนัก มีระบบของ NECTEC เข้ามาให้ ที่ผ่านมาจะไม่รู้ แต่ปัจจุบันสามารถ ประมาณการได้ ถ้า 70-80 เปอร์เซ็นต์ในแต่ละจุดให้เตรียมระวัง เมื่อฝนหยุด น้ำจาก ภูเขาจะทะลักลงมาสามารถคำนวณ ■ เทศบาลเมืองป่าตองมีเจ้าหน้าที่จราจร 24 ชั่วโมง มีทั้งสายตรวจและจราจร การท่องเที่ยว มีไลฟ์การ์ด เดิม อบจ. จัดจ้าง แต่มีปัญหาเรื่องงบประมาณ ทางเทศบาลตั้งงบประมาณ จัดตั้งไลฟ์การ์ดช่วยเหลือนักท่องเที่ยวเวลามีปัญหาเรื่องคลื่นลมแรง ร่องน้ำ ไลฟ์การ์ด จะช่วยปฐมพยาบาลเบื้องต้น มีการเตรียมไว้พร้อมหมดเพราะเจอปัญหาเหล่านี้มานาน

ประเด็น	ความคิดเห็น
	เป็นบทเรียนเพื่อแก้ไข เหลือเรื่องท้องถิ่น เช่นกรณีรถบรรทุกขาบ่อครั้ง มีประชุมกับทางจังหวัดและผู้บังคับการตำรวจ ว่าตั้งแต่ 4 โมงเย็น ถึง 5 ทุ่มครึ่ง ห้ามขึ้นลงเขาป่าตอง หลังจากนั้นไม่มีเหตุนี้เกิดขึ้นมีเพียงรถเล็กธรรมดาที่ยังประสบเหตุอยู่ ข้อเสนอแนะ ■ กรณีนายกท้องถิ่นหากมีความเข้าใจในเรื่องการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ก็จะสร้างการป้องกันขึ้น แต่หากไม่มีความเข้าใจจะไม่สร้างระบบดังกล่าว ■ ผู้บริหารท้องถิ่นบางแห่งไม่รู้เรื่องเกี่ยวกับการบัญชาการเหตุการณ์ เพราะว่าสถาบันที่ให้การอบรมและให้ความรู้อย่างสถาบันพัฒนาบุคลากรด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่วนใหญ่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่เข้าร่วมอบรม โดยเฉพาะหลักสูตรผู้อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ควรให้ผู้บริหารท้องถิ่นเข้าหลักสูตรนี้ ■ ความหลากหลายของป้องกันในจังหวัดภูเก็ต แหล่งที่มาต่างกัน สายครูฝึก สายวิชาการ สายมูลนิธิ แต่ละสายจะมาแลกเปลี่ยนกัน ดังนั้น หากกรมอยากให้ท้องถิ่นมีหลักสูตรวิชาการประเภทต่าง ๆ เทคนิควิชาการต่าง ๆ ใช้ไม่ได้จริง และการเปิดหลักสูตรขึ้นมาซึ่งมีค่าหลักสูตรที่แพงขึ้น ต้องการให้ท้องถิ่นมีศักยภาพจริงหรือไม่ และกรมเคยคิดหรือไม่ว่านักดับเพลิงต้องมีที่เรียนรู้ เพราะการเชิญประชุมนานักวิชาการมาบรรยาย ไม่สามารถทำให้เห็นในเชิงปฏิบัติการได้
- กฎหมายระเบียบต่าง ๆ	■ การปรึกษาข้อกฎหมายต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ของท้องถิ่น แต่ละหน่วยงานกลับไม่สามารถตอบคำถามได้ตรงกัน ต้องเป็น สตง. ส่วนกลางเพียงอย่างเดียว ในขณะที่ท้องถิ่นอำเภอที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาทางด้านกฎระเบียบต่าง ๆ สามารถช่วยได้ระดับหนึ่งต้องแก้ปัญหาที่ระดับกรม ■ กรณีไฟไหม้ทั้งหลัง ไม่สามารถช่วยประชาชนได้ เพราะตามกฎระเบียบไม่ถือเป็นสาธารณภัย ท้องถิ่นไม่สามารถช่วยได้ ระเบียบจึงมีปัญหา ■ ปัญหาชุดดับเพลิง ชุดละประมาณ 30,000-40,000 บาท แต่ข้อบังคับท้องถิ่นซื้อไม่ได้ ■ เดิมเคยมี พ.ร.บ.ป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542 มาตรา 8 มีนายตรวจอัคคีภัย แต่ละท้องถิ่นจะต้องจัดทำคำสั่งแต่งตั้งนายตรวจอัคคีภัยและให้อำนาจหน้าที่เป็นของผู้บริหารท้องถิ่นตรวจสอบสถานประกอบการ อาคารสูง อาคารที่มีความเสี่ยงในเรื่องของอัคคีภัย แต่ปัจจุบันอำนาจหน้าที่ดังกล่าวโดยเฉพาะในส่วนของการป้องกันไม่มีกฎหมายรองรับให้ไปตรวจ หลังจากมี พ.ร.บ.ปภ. 2550 ออกมา ยังไม่มีกฎหมายลูก แต่มีหนังสือสั่งการฉบับหนึ่งเมื่อ พ.ศ. 2558-2559 ออกมาจากกรมโยธาธิการฯ สั่งการให้ทุก อบท. ให้ไปตรวจสถานประกอบการตามกฎหมาย แต่หนังสือสั่งการยังไม่มาถึง

ประเด็น	ความคิดเห็น
	ท้องถิ่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัดไม่สามารถให้คำตอบได้ว่าสามารถขับเคลื่อนตามหนังสือสั่งการนี้ได้อย่างไร ■ แม้ไม่สามารถปฏิบัติงานตามหนังสือสั่งการของกรมโยธาธิการฯ ได้ แต่มีทีมวิทยากร ทีมฝึกอบรมของท้องถิ่นให้กับสถานประกอบการ แต่อำนาจหน้าที่บังคับใช้จะให้ปฏิบัติตามกฎหมายไม่สามารถทำได้ ในอดีตจะตรวจทุกเดือน เจ้าหน้าที่จะคุ้นเคยกับสถานที่ เวลาเกิดเหตุจะรู้จักหัวหน้าหน่วย หัวหน้าผู้ควบคุมพื้นที่ดูแลอาคาร ง่ายต่อการทำงาน ■ ระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้ปฏิบัติงานในระดับท้องถิ่นมีความเสี่ยงที่ส่งผลการตรวจสอบของ สตง. และต้องคืนเงิน ทำให้ท้องถิ่นปฏิบัติงานลำบากขึ้น <u>ข้อเสนอแนะ</u> ■ กรมควรออกระเบียบให้สอดคล้องพร้อมให้ท้องถิ่นสามารถทำงานได้เต็มที่ เช่น ชุดปฏิบัติการ เป็นปัญหาเรื่องระเบียบไม่ใช่สายปฏิบัติ สายป้องกันของท้องถิ่น มีความพร้อมถึงแม้จะมีคนและงบประมาณน้อยก็ตาม ควรทบทวนระเบียบของกรม ■ ควรนำบุคลากรที่มีความรู้ของกรมซึ่งอยู่ตามวิทยาลัยต่าง ๆ มาจัดอบรมและถ่ายทอดความรู้ ออกระเบียบให้นักดับเพลิงที่อยู่มานานแล้วสามารถมีชุดดับเพลิงดี ๆ ได้ ซึ่งเมื่อท้องถิ่นซื้อแพคเกจก็ส่งผลการตรวจสอบของ สตง. แม้กระทั่งการเชิญคนมาบรรยายให้ความรู้ กำหนดไว้ให้ได้เพียง 600 บาท
- แผน/ขั้นตอน การปฏิบัติงาน	■ มีการจัดทำแผนงบประมาณไว้ทุกปีในการฝึกซ้อมภัยสึนามิ เพื่อเป็นการกระตุ้น ไม่เพียงการฝึกวิ่งหนีอย่างเดียวโดยการหาคนมาร่วมไม่ได้ประโยชน์ แต่ยังเปลี่ยนวิธี เช่น เชิญผู้เชี่ยวชาญมาให้ความรู้ บรรยายให้กับชาวบ้าน เด็ก ร้านค้า โรงแรม วิธีการหลบหนีต่าง ๆ ■ ข้อมูลเครื่องมือเครื่องมือของท้องถิ่นส่วนใหญ่ปรากฏอยู่ในแผนที่ปรับเป็นประจำทุกปี ■ กระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของ อปท. ในจังหวัดภูเก็ต มีรูปแบบที่กรม ปก. ดำเนินการให้ ข้อมูลอยู่ในพื้นที่อยู่แล้ว แต่ละท้องถิ่นไปดำเนินการและสามารถหยิบมาทำงานได้จริงมากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับบริบท แต่ละท้องถิ่นว่าผู้บริหารมีความสนใจ เข้าใจแผนหรือไม่ ■ ไม่อาจเรียกผู้บริหารมาประชุมทำความเข้าใจแผนร่วมกันได้ เป็นหน้าที่ของปลัดท้องถิ่น แต่ละแห่ง อาจใช้อำนาจผู้ว่าฯ ในการสั่งการไปยังปลัดท้องถิ่นทุกแห่งให้ความสนใจ เรื่องการจัดทำแผน ■ ที่ผ่านมามีหน่วยงานป้องกันอย่างเดียว ในขณะที่การหาข้อมูลทุกหน่วยงานในการจัดทำแผน ไม่มีการสั่งการในหนังสือ เป็นการรับทราบ บางท้องถิ่นทำ บางท้องถิ่นก็ไม่ได้ให้ความสำคัญในการจัดทำแผน โดยเฉพาะแผนความเสี่ยงแต่ละภัย

ประเด็น	ความคิดเห็น
	■ แต่ละท้องถิ่นไม่ได้มีแผนแม่บทที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเคยทำ แผนปฏิบัติการให้ ยังไม่ได้มาที่ท้องถิ่นว่าภัยแต่ละประเภทควรออกมาในรูปแบบใด ■ ในอดีตมีรูปแบบแผนป้องกันอัคคีภัย แผนป้องกันน้ำท่วม สามารถไปทำตามรูปแบบที่กำหนดไว้ได้ แต่ปัจจุบันแผนมีการปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา ท้องถิ่นจึงต้องดำเนินการไปตามความรู้ความสามารถของหัวหน้าป้องกัน ■ เมื่อเวลาเกิดเหตุ มักไม่มีแผน อย่างกรณีอัคคีภัย ทุกหน่วยงานต้องการให้ไฟสบลงเท่านั้น เมื่อมีแผนปฏิบัติการออกมา รูปแบบบัญชาการเหตุการณ์ ระบบการทำงานดีขึ้น เมื่อมีเหตุเกิดขึ้นในจังหวัดภูเก็ต ระดับท้องถิ่นจะมีการพูดคุยกัน และไปช่วยกัน โดยไม่ต้องรอการสั่งการจากผู้บังคับบัญชา เพราะมีการคุยในระดับหน่วยงานอยู่แล้ว แต่ละท้องถิ่นรับผิดชอบกันเอง เมื่อมีค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เกิดขึ้น เช่น ค่าน้ำมัน
- อปพร.	■ อปพร. เป็นหนึ่งในกิจกรรมการลดความเสี่ยงหรือการสร้างความเข้มแข็ง ตามกฎหมายของ ปก. ให้ท้องถิ่นมี อปพร. และให้กระทรวงมหาดไทยไปออกระเบียบว่าด้วย อปพร. และเป็นนโยบายของกระทรวงมหาดไทยว่าแต่ละท้องถิ่นต้องมี 2 เปอร์เซ็นต์ แต่อบรมโดยใครก็ได้มีวิชาชีพไม่เฉพาะ ปก. ■ การเตรียมความพร้อมของ อปพร. ตาม พ.ร.บ. ป้องกันฯ พ.ศ. 2550 และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยให้มี อปพร. ประจำ อบต. หากนายก อบต. ท่านใดไม่เข้าใจก็จะไม่มี อปพร. เต็มพื้นที่ เช่น ไม่มีการเตรียมเรือ ไม่รู้วิธีการแจกข้าวสาร พยายามแก้ไขด้วยการอบรม แต่ก็มีมีการเปลี่ยนผู้บริหารตามกลไกทางการเมือง ■ ภารกิจของ อปพร. คือ เป็นกำลังเสริมให้หน่วยงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นกำลังสำคัญ เช่น เทศบาลนครภูเก็ตใช้กำลัง อปพร. เป็นหลักในการช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐเกือบทุกอย่าง ไม่ว่าจะเป็นสาธารณภัย ดูแลความปลอดภัย กิจกรรมต่าง ๆ จะใช้ อปพร. ในการขับเคลื่อนช่วยเหลือหน่วยงาน แต่ระดับ ปก.จังหวัดไม่ค่อยเข้ามาดูแลในเรื่องนี้ และไม่มีการติดตามความคืบหน้า เทศบาลนครภูเก็ตมีงบประมาณในการดูแลเรื่องเหล่านี้ (ปีละ 2-3 ล้านบาท) ■ อปพร. อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของท้องถิ่น ในปัจจุบันในระดับจังหวัดภูเก็ตไม่คืบหน้า ■ 7 วันอันตราย แต่เดิมมีเพียง อปพร. แต่ปีที่ผ่านมามีแขวงทางหลวง กรมทางหลวง กรมการขนส่งทางบกมาร่วมด้วย ■ ขาดการประชุมประสานงานกับท้องถิ่น ในการเตรียมมาตรการ รักษาหรือ ประชุม ทั้งที่มีบุคลากรตามโครงสร้าง ประธานอำเภอ ประธานจังหวัด แต่ไม่ได้เรียกประชุม ไม่มีการดำเนินการใด ๆ ในส่วนของ อปพร. ในกรณีจังหวัดขนาดเล็ก แต่ยังขาดการประชุมประสานงานกับพื้นที่ในกิจกรรมต่าง ๆ

ประเด็น	ความคิดเห็น
- ข้อเสนอเพิ่มเติม	■ การบริหารราชการแผ่นดินมีปัญหาในเชิงโครงสร้างเพราะแบ่งเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จังหวัดและอำเภอเป็นส่วนภูมิภาค ในจังหวัดที่ผู้ว่าฯ ดูแลอยู่ เป็นส่วนภูมิภาค 33 ส่วนราชการ แต่ส่วนราชการที่เหลือเป็นส่วนกลาง ไม่ได้อยู่ ภายใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าฯ ฉะนั้น การบริหารราชการในพื้นที่ที่มีปัญหา เช่น กรมเจ้าท่า กรมทางหลวง กรมป่าไม้ กรมอุทยานฯ ควรให้ความสำคัญกับการบริหาร ราชการส่วนภูมิภาค สำหรับการกระจายไปสู่ท้องถิ่นเมื่อไรนั้นควรจัดระบบว่าด้วยการบริหารอำนาจให้เสร็จก่อน หมายความว่า ให้ภูมิภาคมีอำนาจคือผู้ว่าราชการ จังหวัด (หมายถึงระบบ) ผู้ว่าฯ มีอำนาจในเชิงพื้นที่ (Area-based) ทั้งหมด จึงจะสามารถ บริหารจัดการแก้ไขปัญหาได้ ■ การบริหารราชการควรให้ความสำคัญกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งมีจังหวัด และอำเภอ ดังที่เกิดปัญหาจากการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานฯ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง แทนที่จะใช้ พ.ร.บ. ป่าไม้ฉบับเดียว ต้องแยกออกเป็น 3 กรม ■ กรณีความเสียหายจากการระบาดของไข้หวัดนก เพราะ ก.พ.ร. ถอน เกษตรอำเภอ ปศุสัตว์อำเภอ กลับคืนไป ส่งผลต่อการเกิดเหตุแล้วไม่มีเครือข่ายของราชการส่วนภูมิภาค มาดูแลประชาชน ■ การปฏิรูประบบราชการคือปัญหาหลัก ที่ไม่ให้มีระดับอำเภอ ■ การแบ่งเกณฑ์ภัยพิบัติ กรณีแบ่งตามส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติในแต่ละจังหวัด ส่วนราชการมีฐานะเท่ากัน แต่ต้องพิจารณาส่วนท้องถิ่น อบต. เทศบาล ด้วย ■ ตัวอย่าง จังหวัดร้อยเอ็ดและจังหวัดเชียงใหม่มีการสร้างเครือข่ายป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยระหว่างท้องถิ่นทุกแห่งมาร่วมกัน เป็นเวทีในการแลกเปลี่ยน ดูแล ฝึกซ้อม อบรม จัดทำโครงการต่าง ๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

บทที่ 5

บทวิเคราะห์ว่าด้วยระบบและกลไก

การบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่

ในเนื้อหาส่วนนี้เป็นบทวิเคราะห์ว่าด้วยระบบและกลไกการบริหารจัดการสาธารณสุขในพื้นที่ ซึ่งวิเคราะห์มาจากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากหนังสือและเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงข้อมูลที่ได้จากพื้นที่ กรณีศึกษา บทที่ 5 มีเนื้อหาประกอบไปด้วย (1) นโยบาย ยุทธศาสตร์ และกรอบกฎหมาย (2) แผนงาน โครงการ กิจกรรม (3) ระบบการอำนวยความสะดวก การสั่งการ การประสานงาน (4) การกำกับและติดตามประเมินผล การปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์และแผน (5) การจัดการทรัพยากรบุคคล (6) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ และ (7) กฎระเบียบและวิธีปฏิบัติ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.1 นโยบาย ยุทธศาสตร์ และกรอบกฎหมาย

ประเทศไทยถือว่าเป็นประเทศหนึ่งที่กำลังเผชิญกับการที่ภูมิประเทศเคยมีความได้เปรียบในมิติของความปลอดภัย กล่าวคือจัดอยู่ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสาธารณสุขในระดับต่ำถึงปานกลาง ในอดีตประเทศไทยมีพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542 ที่ใช้อย่างยาวนานก่อนการปฏิรูประบบราชการ และมีการจัดตั้ง “กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย” ในปี พ.ศ. 2545 แต่ก็เพื่อตอบสนองต่อภัยในรูปแบบที่มากกว่าการมุ่งเน้นภัยทางธรรมชาติขนาดใหญ่ จนเป็นสาธารณสุขในระดับที่เกินกว่าความสามารถในการรับมือ หากแต่ภายหลังการเกิดคลื่นสึนามิใน 6 จังหวัด พื้นที่ชายฝั่งทะเลอันดามัน ความตระหนักและแนวคิดที่เปลี่ยนไปในเรื่องความเสี่ยงของสาธารณสุขขนาดใหญ่ ทำให้ประเทศไทยโดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในฐานะหน่วยงานกลาง จึงทำการทบทวนและแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าว และจัดทำพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ที่ใช้เป็นกรอบทางกฎหมาย และเป็นหลักในการกำหนดแนวนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในปัจจุบัน ตามที่พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีหน้าที่ในการกำหนดกรอบนโยบายและจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติขึ้น โดยมีกรอบนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 5 ด้าน ดังนี้

(1) พัฒนาและส่งเสริมระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและลดผลกระทบให้มีประสิทธิภาพ โดยนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นบรรทัดฐานในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสาธารณภัยอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับภูมิสังคม

(2) พัฒนาและส่งเสริมระบบเตรียมความพร้อม ให้ทุกภาคส่วนในสังคมสามารถรับมือกับสาธารณภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างบูรณาการ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเพิ่มบทบาทของประชาชน หน่วยงาน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง

(3) พัฒนาศักยภาพการจัดการสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉิน ให้สามารถช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็วทันเหตุการณ์ และมีเอกภาพ

(4) พัฒนาระบบการฟื้นฟูบูรณะ ให้สามารถสนองต่อความต้องการของผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็วทั่วถึง และเป็นธรรม

(5) พัฒนาระบบเชื่อมโยงหน่วยงานเครือข่ายทั้งในประเทศและต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพ

กรอบนโยบายนี้มีเป้าหมายให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมและร่วมมือในระบบการบริหารจัดการสาธารณภัย มีความพร้อมด้านทรัพยากรทุก ๆ มิติ ผู้ประสบภัยได้รับความช่วยเหลืออย่างมีประสิทธิภาพ และประชาชนมีจิตสำนึกด้านความปลอดภัย โดยตั้งวัตถุประสงค์ในการใช้กรอบนโยบายเป็นกรอบและทิศทางให้กับทุกหน่วยงาน และทุกระดับในการจัดระบบการดำเนินงาน และพัฒนาขีดความสามารถในงานด้านสาธารณภัย และนำแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2548 มาเป็นพื้นฐานในการพัฒนาแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553–2557 และหลังจากการเกิดมหาอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ได้มีการถอดบทเรียนร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อระบุช่องว่างในการดำเนินงานด้านสาธารณภัยมากมาย อันเป็นที่มาของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 รวมทั้งแผนอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องที่สำคัญต่อการขับเคลื่อนนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 และยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อมแห่งชาติ

5.1.1 กรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ พ.ศ. 2558

ภายหลังการสิ้นสุดลงของกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านสาธารณภัย พ.ศ. 2553–2557 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในฐานะหน่วยงานกลางในการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย ได้ดำเนินการจัดทำกรอบนโยบายและแผนใหม่ เพื่อใช้ในปี พ.ศ. 2558 ต่อไป ทั้งนี้ กระบวนการในการพัฒนากรอบนโยบายและแผนในครั้งนี้ ใช้การประชุมปรึกษาหารือแบบมีส่วนร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีคณะทำงานของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จัดทำร่างกรอบนโยบายและแผนขึ้นตามแนวคิดสากลที่ใช้ในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ประกอบกับการทบทวนการทำงานด้านสาธารณภัยในประเทศที่ผ่านมา และนำมาให้หน่วยงานหลักต่าง ๆ ที่มีบทบาท อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการจัดการสาธารณภัย ร่วมกันทบทวน ปรับแก้ เพิ่มเติม และสรุปเป็นนโยบายหลักจนเกิดเป็นแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ในที่สุด

นโยบายและแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ได้รับการพัฒนาขึ้น ไม่ใช่จากการมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องในประเทศเพื่อให้เกิดเอกภาพในการนำไปปฏิบัติ เท่านั้น หากแต่กำหนดแนวทางให้สอดคล้องกับกรอบการดำเนินงานสำคัญของโลกและภูมิภาคในการมุ่งเน้น การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ได้แก่ กรอบเซนได กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) และพิธีสาร เกียวโต (Kyoto Protocol) กรอบความตกลงอาเซียน AADMER และปฏิญญากรุงเทพฯว่าด้วยการลดความเสี่ยง จากภัยพิบัติเอเชียและแปซิฟิก (Bangkok Declaration on Disaster Risk Reduction in Asia and the Pacific) ซึ่งเป็นการยกระดับให้นโยบายและแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 สามารถเทียบเคียง มาตรฐานสากล และยังประโยชน์ให้กับการเชื่อมโยงการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ โดยเฉพาะ การให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมในระดับภูมิภาคและโลกต่อไป

สิ่งที่น่าสนใจสำหรับนโยบายและแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 คือ การไม่กำหนดปีที่สิ้นสุดของนโยบายและแผนดังกล่าว หากแต่ให้อำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ในการให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยดำเนินการติดตามประเมินผล และให้หน่วยงานต่าง ๆ รายงานผลการดำเนินงานในระยะต่าง ๆ ประจำปี และเมื่อยุทธศาสตร์สิ้นสุดลงในระยะ 4 ปี และให้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 นี้มีความยืดหยุ่นต่อการปรับเปลี่ยน หากสถานการณ์ต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไป กระนั้นการปรับนโยบายและแผนในอนาคต ขึ้นอยู่กับความสามารถ ในการติดตามประเมินผลการดำเนินงานด้านสาธารณภัยในประเทศได้ในระยะที่เหมาะสม และมีการดำเนินการ ที่รวดเร็วในการปรับแผนให้นำไปสู่เป้าหมายนโยบายด้านการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยในอนาคตได้ กรอบนโยบายที่ปรากฏในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ครอบคลุมแนวทาง ยุทธศาสตร์ 4 ด้าน คือ

(1) **ยุทธศาสตร์การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย** มุ่งเน้นทางด้านการสร้างความสามารถ และระบบการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยในทุก ๆ ระดับ ด้วยการป้องกัน ลดผลกระทบ และการเตรียมความพร้อม ที่มีประสิทธิภาพ โดยการสร้างความเข้มแข็งให้เป็นชุมชนปลอดภัย และส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วม ในการจัดการ เพื่อให้เกิดการรับรู้และปรับตัวต่อผลกระทบจากสาธารณภัย ไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

(2) **ยุทธศาสตร์การบูรณาการการจัดการในภาวะฉุกเฉิน** มุ่งเน้นการสร้างมาตรฐานระบบการจัดการ สาธารณภัยในภาวะฉุกเฉินและการเผชิญเหตุ สนับสนุนการบูรณาการความร่วมมือกับทุกภาคส่วนเพื่อพัฒนา ศักยภาพการจัดการสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉินให้เกิดประสิทธิภาพ พร้อมทั้งการบรรเทาทุกข์และช่วยเหลือ สงเคราะห์ผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็ว ทันท่วงที และทันเหตุการณ์

(3) **ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน** มุ่งเน้นความสามารถในการตอบสนอง ความต้องการของผู้ประสบภัยได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม พื้นที่ประสบภัยได้รับการซ่อมสร้างและฟื้นฟูสภาพให้ดี และปลอดภัยกว่าเดิม มีการปรับสภาพและระบบสังคมกลับสู่สภาวะปกติที่ดีกว่าเดิม โดยอาศัยปัจจัย การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยในการฟื้นฟู

(4) ยุทธศาสตร์การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุข มุ่งเน้นการสร้างระบบที่มีมาตรฐานในการประสานการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุข กับเครือข่ายทั้งภายใน และนอกประเทศ โดยเฉพาะการดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่นานาประเทศ

จะเห็นได้ว่า นโยบายดังกล่าวได้ผนวกให้การพัฒนาการป้องกันลดผลกระทบ และการเตรียมพร้อม ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ตามแผนฯ ปี พ.ศ. 2553–2557 ให้รวมอยู่ด้วยกันในกรอบนโยบายแรกด้านการลดความเสี่ยง จากสาธารณสุข เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงทั้งในมิติกระบวนการ และมิติของความเป็นสหวิทยาการที่ได้กล่าวไว้ ในข้างต้น กรอบนโยบายฯ ดังกล่าว มีเป้าหมายในการสร้าง “ระบบ” การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุข ที่มีความพร้อมต่อการรับมือสถานการณ์ ด้วยการบูรณาการทุกภาคส่วนให้สามารถให้ความช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็วและสามารถฟื้นคืนกลับสู่ภาวะปกติได้โดยเร็ว โดยอาศัยการสร้างสังคมการเรียนรู้ เรื่องความเสี่ยงจากสาธารณสุข และดำรงชีวิตด้วยวัฒนธรรมความปลอดภัยที่เปลี่ยนไปเพื่อการพัฒนาสังคม และท้องถิ่นที่ยั่งยืน และกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ คือ

(1) เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานทุกภาคส่วน และทุกระดับในการป้องกันและ บรรเทาสาธารณสุขแบบบูรณาการและเป็นระบบ

(2) เพื่อประมวลแนวทางปฏิบัติการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุขที่นานาชาติยอมรับ และ ประยุกต์ใช้ในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุขที่สอดคล้องกับบริบทของไทย และสามารถนำไปปรับใช้ ในแผนปฏิบัติการระดับต่าง ๆ

(3) เพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุข

ทั้งนี้ หากพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่ากรอบนโยบายอยู่ภายใต้พื้นฐานความรู้ความเข้าใจ ในหลักการของการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุขที่มุ่งเน้นการลดความเสี่ยงมากขึ้น มีความสอดคล้อง กับกรอบเซนได ซึ่งมุ่งเน้นในการดำเนินงานด้านสาธารณสุขในประเทศเป็นไปตามมาตรฐานสากล

5.1.2 ความเชื่อมโยงกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนระดับชาติอื่นๆ

การดำเนินงานด้านสาธารณสุขมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในหลายมิติ ทั้งในเรื่องการพัฒนา การป้องกันประเทศ รวมถึงความมั่นคง นอกจากกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการจัดการสาธารณสุข ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในข้างต้น การประสานแผนเพื่อให้มีการถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติในหลายหน่วยงานยังมีความเชื่อมโยงกับแผนและยุทธศาสตร์อื่น ๆ ด้วย อาทิ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555–2559) กำหนดทิศทางและ ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศเร่งสร้างภูมิคุ้มกันเพิ่มขึ้นในมิติการพัฒนาต่าง ๆ เพื่อป้องกันปัจจัยเสี่ยง ที่สังคมไทยต้องเผชิญ และเสริมรากฐานของประเทศด้านต่าง ๆ ให้เข้มแข็ง ควบคู่ไปกับการให้ความสำคัญกับ การพัฒนาคนและสังคมไทยให้มีคุณภาพ ก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลง โดยแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 นี้ ได้เชื่อมโยง ประเด็นการพัฒนาและภัยพิบัติ โดยกล่าวว่า ภัยพิบัติเป็นปัจจัยที่สร้างผลกระทบต่อฐานการผลิตภาคเกษตร ความมั่นคงด้านอาหาร พลังงาน สุขภาวะและคุณภาพชีวิตของประชาชน ดังนั้น ยุทธศาสตร์หนึ่งที่สำคัญ

ในแผนฉบับนี้ คือ “การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เพียงพอต่อการรักษาสมดุลของระบบนิเวศ บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการดูแล รักษาและใช้ประโยชน์ การปรับกระบวนการพัฒนาและขับเคลื่อนประเทศไปสู่การเป็นเศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ควบคู่ไปกับการเตรียมความพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ สร้างภูมิคุ้มกันด้านการค้าจากเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อม และเพิ่มบทบาทของไทยในเวทีประชาคมโลกเพื่อให้สังคมมีภูมิคุ้มกัน สามารถสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและยกระดับคุณภาพชีวิตให้คนในสังคมไทย” กล่าวคือ ให้ความสำคัญกับการบูรณาการประเด็นเรื่อง การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในภาคการพัฒนา โดยเฉพาะในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และพัฒนาระบบบริหารจัดการ พร้อมทั้งเพิ่มบทบาทประเทศไทยในเวทีประชาคมโลกที่เกี่ยวข้องกับกรอบความตกลง และพันธกรณีระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติซึ่งเน้นการบริหารวิกฤตการณ์เพื่อรับมือภัยคุกคามหรือภาวะไม่ปกติ ทั้งที่เกิดจากภัยธรรมชาติและภัยที่มนุษย์สร้างขึ้น ซึ่งสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ได้กำหนด “ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2557-2561” เพื่อพัฒนาระบบการเตรียมความพร้อมของประเทศและสามารถนึกกำลังทุกภาคส่วน เพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกัน ลดความสูญเสียและผลกระทบที่เกิดขึ้น ประกอบด้วยยุทธศาสตร์สำคัญ 5 ข้อ คือ 1) การเตรียมพร้อมของทุกภาคส่วนให้พร้อมเผชิญกับภาวะไม่ปกติ 2) การเสริมสร้างภูมิคุ้มกันและศักยภาพให้คน ชุมชน และสังคม 3) การเสริมสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศ 4) การฝึกกำลังการดำเนินงานและบูรณาการแผนในทุกระดับ และ 5) การบริหารจัดการที่มีเอกภาพและประสิทธิภาพ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินอันเกิดจากภัยด้านสาธารณสุขภัยและภัยด้านความมั่นคงให้ได้อย่างทันทั่วทั้งที่มีประสิทธิภาพ โดยที่ผ่านมารัฐบาลได้กำหนดให้มีแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติเพื่อใช้เป็นแผนหลักของชาติในการเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากรและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อรองรับสถานการณ์อันเกิดจากการสู้รบและภัยสงครามเป็นสำคัญ เพื่อให้สามารถรักษาความอยู่รอดปลอดภัยของประชาชนในประเทศ รักษาความต่อเนื่องในการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างมีประสิทธิภาพ และรักษาความสงบเรียบร้อย รวมทั้งสนับสนุนการป้องกันประเทศ

5.1.3 การถ่ายทอดแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 มีการบรรจุแผนในการขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ประกอบด้วยแนวทางสำคัญ 6 ประการ ได้แก่

(1) การเสริมสร้างและพัฒนาความเข้าใจเกี่ยวกับสาระสำคัญของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเกี่ยวกับนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย รวมถึงการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น

(2) การบูรณาการประสานการปฏิบัติแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติกับแผนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยภายใต้ประเด็นยุทธศาสตร์ที่มีความเชื่อมโยงกัน รวมทั้งจัดให้มีการฝึกการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมกันทุกระดับ

(3) การผลักดันให้มีงบประมาณเชิงบูรณาการด้านการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของทุกหน่วยงาน โดยการจัดประชุมหารือกับหน่วยงานส่วนกลาง เพื่อกำหนดแนวทางวิธีการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับกระบวนการขับเคลื่อนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ทั้งงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของหน่วยงาน และการจัดสรรงบประมาณให้แก่ระดับพื้นที่

(4) การกำหนดบทบาทหน่วยงานและภาคีเครือข่ายทุกระดับในการขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติ ตามบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ ได้แก่ รัฐบาล หน่วยงานกลาง หน่วยงานราชการส่วนกลาง รัฐวิสาหกิจ จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาคเอกชน สถาบันการศึกษา หน่วยงานวิจัย และสื่อต่าง ๆ โดยมีแนวทางดำเนินการของแต่ละภาค

(5) การติดตามและประเมินผล หน่วยงานทั้งในส่วนกลางและระดับพื้นที่ที่มีส่วนร่วมในการจัดทำ รายงานผลการดำเนินการประจำปีทุกปี รวมถึงการติดตามและประเมินผลในการนำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติในทุกระดับ

(6) การมุ่งเน้นการวิจัยและพัฒนา เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ให้มีมาตรฐานมากขึ้น

เมื่อพิจารณาการแปลงแผนงานและโครงการด้านการจัดการสาธารณภัยไปสู่การปฏิบัติ การขับเคลื่อนแผนเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation) การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เป็นกระบวนการที่แสดงให้เห็นว่านโยบายที่ได้ก่อตัวขึ้นนั้นถูกนำไปสู่รูปธรรมด้วยกระบวนการหรือขั้นตอนใด แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติ โดยระบุ บทเฉพาะสำหรับการขับเคลื่อนไว้ในบทที่ 8 ของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงระหว่าง นโยบาย แผน แผนงาน โครงการ และ กิจกรรม โดยสุดท้ายแล้ว ทุกส่วนจะต้องมีการเชื่อมโยงกันในเชิงยุทธศาสตร์และตามกรอบนโยบายการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ที่ได้ระบุไว้ภายใต้แผนดังกล่าว

จากกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ได้ทบทวนไปข้างต้น จะเห็นได้ถึงความเชื่อมโยง ตั้งแต่การวางกรอบนโยบายจนมาสู่แผน แผนงาน โครงการ จนถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อรองรับโครงการ

แต่ทว่าในทางปฏิบัติ นั้น แผนจะไม่มีลักษณะเพียงอย่างเดียวหนึ่งเท่านั้น แต่จะเป็นการผสมผสานกันหลายลักษณะ ขึ้นอยู่กับหน่วยงานจะเลือกใช้แบบใดเพื่อความเหมาะสมกับการดำเนินงานในองค์การเป็นสำคัญ การแบ่งแผนตามระดับของกลไกในการจัดการภัยพิบัติตั้งแต่ระดับนโยบายไปสู่ระดับปฏิบัติการ โดยแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติจัดเป็นแผนแม่บท (Master Plan) ซึ่งถือเป็นกรอบการทำงานระดับชาตินอกจากนี้ แผนระดับชาติยังหมายรวมถึง แผนปฏิบัติการฉุกเฉินของหน่วยงานระดับชาติ รองลงมา คือ แผนปฏิบัติการฉุกเฉินของหน่วยงานที่เป็นการปฏิบัติการร่วมระดับภาค หรือจังหวัด ส่วนแผนในระดับปฏิบัติการ ได้แก่ แผนปฏิบัติการฉุกเฉินของหน่วยงานท้องถิ่น อันได้แก่ แผนเผชิญเหตุ (Incident Response Plan) แผนการดำเนินการ (Action Plan) ขั้นตอนการปฏิบัติการมาตรฐาน หรือระเบียบการปฏิบัติมาตรฐาน (Standard Operating Procedure: SOP) เป็นต้น

อีกมิติหนึ่งที่สามารถนำมาสะท้อนความมุ่งมั่นในการขับเคลื่อนแผนงานของหน่วยงานต่าง ๆ ได้ เป้าหมายของการลดความเสี่ยงสาธารณภัยคือ การวางแผนปฏิบัติราชการและโครงการกิจกรรมเชิงยุทธศาสตร์แบบมุ่งเป้า โดยงบประมาณในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย ซึ่งเป็นส่วนสำคัญต่อการขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 แหล่งที่มา และวิธีงบประมาณในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของประเทศไทยมาจากงบประมาณ 2 ส่วนหลัก

1) งบประมาณรายจ่ายประจำปี หมายถึง งบประมาณที่ใช้สำหรับโครงการที่ใช้งบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และโครงการที่ใช้งบประมาณของหน่วยงาน ที่ดำเนินการในภูมิภาค และโครงการที่ใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

2) งบประมาณอื่น ๆ ได้แก่ งบกลางและเงินอุดหนุนราชการ งบกลาง หมายถึง งบประมาณประเภทหนึ่งถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการใช้จ่ายงบประมาณ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 167 ซึ่งว่าด้วยเรื่องร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ได้กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องทำเอกสารประกอบที่มีรายละเอียดด้านรายรับ วัตถุประสงค์ แผนงาน โครงการ และมีกิจกรรมรองรับในแต่ละรายจ่ายงบประมาณ และได้กำหนดให้รายจ่ายที่ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐได้โดยตรง ให้จัดไว้ในรายการรายจ่ายงบกลาง โดยต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายงบกลางดังกล่าว สำหรับเงินอุดหนุนราชการ หมายถึง งบประมาณที่ได้รับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง เพื่อดำเนินงานบางรายการที่จำเป็นต้องมีเงินงบประมาณเพื่อสำรองไว้ใช้จ่าย ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 เป็นระเบียบที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมและมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556 เป็นต้นไป โดยได้กำหนดให้ส่วนราชการมีเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในระหว่างที่ยังไม่ได้รับเงินงบประมาณรายจ่าย เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินได้ตามความเหมาะสมและจำเป็น

5.2 แผนงาน โครงการ กิจกรรม

5.2.1 แผนจากส่วนกลางสู่พื้นที่

แผนปฏิบัติราชการของหน่วยงานส่วนกลาง

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553–2557 และ 2558 กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยประสานงานและรวบรวมข้อมูลและผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติราชการปกติของหน่วยงานต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และแผนงานภาคบังคับของหน่วยงานจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาประมวลผลแล้วส่งข้อมูลกลับไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ให้ปรับปรุงและพัฒนาแผนงานปกติ และแผนงานภาคบังคับในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นทุกปี

ตามแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มีเป้าหมายในการสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนบนรากฐานของสังคมและชุมชนที่ปลอดภัย ทุกหน่วยงานจากทุกภาคส่วนควรเสนอขอตั้งงบประมาณประจำปีมาดำเนินการทุกปีงบประมาณอย่างต่อเนื่อง ตามนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการระบุน้ำให้สำนักงานงบประมาณจัดการงบประมาณให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การขอใช้งบประมาณเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวยังมีข้อจำกัด เนื่องจากหน่วยงานโดยส่วนใหญ่ยังต้องผูกพันการใช้จ่ายตามพันธกิจหลักโดยตรงมากกว่าการนำมาใช้ในพันธกิจอื่น ๆ เช่น เพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติตามแนวนโยบาย อีกทั้งยังมีข้อจำกัดในการกำหนดกิจกรรม โครงการ และแผนงาน ซึ่งอาจทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานที่มีพันธกิจโดยตรงกับแผนงานเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติดังกล่าว ทำให้การถ่ายทอดแผนส่วนกลางสู่แผนปฏิบัติราชการยังไม่มีความคืบหน้ามากนัก

นโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทยไม่เคยมีการเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร และไม่เคยมีสถานะอย่างเป็นทางการในฐานะนโยบาย เพราะถูกกำหนดระบุน้ำให้เป็นเพียง “กรอบและแนวนโยบาย” เท่านั้น ทั้งในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553–2557 และ พ.ศ. 2558 จึงทำให้สามารถกล่าวได้ว่ามีผลต่อการกำกับนโยบายและยุทธศาสตร์ ตลอดจนแผนงานของหน่วยงานอื่น ๆ ได้น้อย และทำให้พันธกิจหลักหรือวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ของหน่วยงานต่าง ๆ มีความสำคัญมากกว่าเป้าหมายการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติร่วมกัน การถ่ายทอดแนวนโยบายจากส่วนกลางผ่านกลไกเชิงยุทธศาสตร์ลงสู่พื้นที่เพื่อการปฏิบัติให้สอดคล้องกับความจำเป็นและลักษณะพื้นที่จึงขึ้นอยู่กับความสามารถและความเข้าใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในความสำเร็จของประเด็นปัญหาและการออกแบบกลยุทธ์และแผนโครงการของจังหวัดว่าสามารถนำวัตถุประสงค์หลักในระดับชาติ ซึ่งคือการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติไปปรับใช้ได้มากน้อยเพียงใด จึงไม่น่าแปลกใจหากการกำหนดทรัพยากรและงบประมาณเพื่อใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านโครงการและกิจกรรมเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแทบจะเป็นเรื่องที่ถูกจัดลำดับความสำคัญในอันดับรองหรืออันดับท้าย ๆ ด้วยซ้ำไป

กรอบนโยบายที่ไม่ได้มอบไว้ในฐานะนโยบาย และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ที่มีรายละเอียดและการเขียนในรูปแบบของแผนปฏิบัติ (action plan) กล่าวคือ ให้รายละเอียดขั้นตอนในการดำเนินการประหนึ่งเป็นแผนที่ใช้ในการดำเนินการเมื่อคาดว่าจะมีความเสี่ยงสาธารณภัยและสถานการณ์ที่ไม่ปกติเกิดขึ้น และเป็นแผนที่จัดทำโดยหน่วยงานกลางโดยไม่ได้มีการสื่อสารถ่ายทอดสาระของแผนที่ทั่วถึงมากนัก ประกอบกับความเข้าใจของภาคส่วนต่าง ๆ ในเรื่องพื้นฐานแนวคิดความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่มีจำกัด และยังก้าวตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติฯ ดังกล่าวไม่ทัน จึงดูเหมือนกับว่าแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ถูกเขียนขึ้นมาให้เป็นเอกสารรับรอง การมีอยู่ของแผนในการดำเนินการตามกรอบนโยบายเท่านั้น โดยไม่สามารถสร้างเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อถ่ายทอดไปสู่การนำไปเป็นประเด็นการวิเคราะห์เพื่อสร้างยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคีเครือข่ายได้ เพราะขาดการระบุดัชนีชี้วัดเชิงยุทธศาสตร์และการกำกับแนวทางการออกแบบโครงการและกิจกรรมให้สามารถตอบสนองต่อการขับเคลื่อนความก้าวหน้าของนโยบายได้

เช่นเดียวกับการออกแบบนโยบาย ผู้ออกแบบการถ่ายทอดนโยบายสู่การจัดการเชิงยุทธศาสตร์ ต้องมีความเข้าใจในความเป็นเทคนิคของสหวิทยาการการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และต้องมีความสามารถในการนำองค์ความรู้ ข้อมูล และลักษณะการดำเนินงานของการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติมาผูกเชื่อมโยงกับองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์ที่จะต้องมีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก และภายในที่เหมาะสมให้สามารถมีข้อมูลพื้นฐานทางกายภาพของพื้นที่และหน่วยงาน ตลอดจนข้อมูลสมรรถนะองค์กรและองค์ประกอบเชิงสถาบัน มิฉะนั้นหลายต่อหลายครั้ง ผู้ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ ไม่ใช่ผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้ความเข้าใจในความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ในขณะที่ผู้ที่มีประสบการณ์และเป็นนักเทคนิคความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ก็ไม่สามารถที่จะเข้าใจรูปแบบความเชื่อมโยงในเชิงยุทธศาสตร์ พันธกิจ และทรัพยากรของหน่วยงานในภาพรวมได้

ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ได้ปรับวิธีการเขียนแผนให้อยู่ในรูปของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ไปในตัว ไม่ใช่การกำหนดยุทธศาสตร์ตามกระบวนการในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติเป็นตัวตั้ง และมีการสื่อสารกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ รวมทั้งข้อเสนอแนะเชิงโครงการและกิจกรรมภายใต้กลยุทธ์ย่อยต่าง ๆ ร่วมกับหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถสร้างความเข้าใจและความเชื่อมโยงระหว่างพันธกิจของหน่วยงานกับพันธกิจการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติได้ ประเด็นนี้มีความสำคัญสูงมาก เพราะเป็นจุดเชื่อมโยงที่ชัดเจนและมีประสิทธิผลในการให้หน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักทั้งหลายสามารถดึงเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์และวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติฯ ไปเป็นกรอบนโยบายหรือประเด็นยุทธศาสตร์ หรือกลยุทธ์ของหน่วยงานนั้น ๆ เพื่อที่จะสอดคล้องประสานการดำเนินการเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติกับการดำเนินพันธกิจหลักของหน่วยงานไปพร้อมกัน หากแต่การจะสร้างความเชื่อมโยงให้เกิดขึ้นกับแผนทุกระดับได้นั้น ผู้เขียนแผนต้องมีความรู้ความเข้าใจที่กล่าวมาข้างต้น และจะต้องสามารถขับเคลื่อนให้วัตถุประสงค์ได้รับการนำไปปฏิบัติ มีการจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสมของหน่วยงานเอง ผ่านความร่วมมือในการดำเนินงาน และการประเมินผลร่วมกัน

แผนพัฒนาจังหวัด

โดยพื้นฐานแล้วแนวนโยบายด้านการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติจะมีลักษณะเป็นแนวนโยบายในเชิงพื้นที่ (area-based policy) ดังนั้น การบูรณาการเพื่อการขับเคลื่อนงานจึงจำเป็นต้องเกิดขึ้นในระดับพื้นที่ที่มีความเสี่ยง ซึ่งในทางปฏิบัติ กลไกสำคัญของการขับเคลื่อนงานดังกล่าว จะได้แก่ กลไกภายใต้ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ที่เป็นกลไกระดับพื้นที่และพึงสามารถจะบูรณาการการดำเนินงานร่วมกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ได้ แต่จากข้อมูลในระดับพื้นที่และข้อมูลในเชิงงบประมาณก็ชี้ให้เห็นว่า กลไกในระดับภูมิภาคก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกันกับระดับชาติ กล่าวคือ กลไกในรูปของคณะกรรมการร่วมระดับจังหวัดก็มีลักษณะเป็นกลไกในการปรึกษาหารือเช่นเดียวกันกับระดับชาติ ซึ่งไม่สามารถบูรณาการทรัพยากรทางการบริหารต่าง ๆ เพื่อการดำเนินงานร่วมกัน เนื่องจากงบประมาณส่วนใหญ่ที่จัดสรรลงระดับพื้นที่ยังคงเป็นงบประมาณที่จัดสรรตามภารกิจ (function-based budgets) ที่ถูกกำหนดลงไปยังสำนักงานระดับจังหวัดที่เป็นตัวแทนของกรมส่วนกลางในระดับพื้นที่ที่มีการระบุกิจกรรม และรายการการใช้จ่ายไว้แล้ว ย่อมหมายความว่า อำนาจการตัดสินใจในการกำหนดกิจกรรมและการใช้จ่าย มิได้เกิดขึ้นในระดับพื้นที่ ทั้งนี้มีเพียงงบประมาณที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ “งบบุทธศาสตร์จังหวัด” เท่านั้นที่อำนาจการตัดสินใจจะอยู่ในระดับพื้นที่ แต่อย่างไรก็ตาม สัดส่วนของงบประมาณที่จัดสรรในเชิงพื้นที่ (area-based budgets) ดังกล่าวก็มีจำนวนที่น้อย อีกทั้งยังเป็นงบประมาณเพื่อการพัฒนาและแก้ปัญหาของจังหวัดโดยรวม จึงทำให้มีงบประมาณสำหรับการขับเคลื่อนนโยบายด้านการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่ค่อนข้างน้อย

ด้วยหลักของการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติแล้วนั้น หัวใจของการบริหารจัดการด้านสาธารณภัยคือหน่วยงานในพื้นที่ที่ประสบภัย เพราะหน่วยงานในพื้นที่เท่านั้นที่มีข้อมูล ความคุ้นเคย และประสบการณ์ต่อสถานการณ์ที่เป็นความเสี่ยงที่เกิดขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่ความเข้าใจในการเตรียมพร้อมชุมชน ประชาชน และระบบการจัดการเชิงพื้นที่ ให้สามารถเผชิญต่อความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และสามารถจัดการผลกระทบและความเสียหายที่เกิดขึ้น จนสามารถฟื้นคืนสู่ปกติได้โดยเร็ว การเป็นหน่วยงานในพื้นที่ยังมีความได้เปรียบในมิติของกายภาพ กล่าวคือ สามารถเคลื่อนย้ายทรัพยากร และมีความคุ้นเคยต่อสภาพที่เปลี่ยนแปลงไป และสามารถตระหนักรู้ความเสี่ยงจากความผิดปกติได้โดยง่ายอีกด้วย อีกทั้งหน่วยงานระดับจังหวัดนั้น ได้รับการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดอย่างเต็มที่ ซึ่งนั่นหมายความว่า การกำกับดูแลให้มีการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ชาติด้านการลดความเสี่ยงสาธารณภัย ลงไปสู่ระดับอำเภอและระดับท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และการกำกับจากแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยชาติ พ.ศ. 2558 ที่ระบุในบทที่ 8 เรื่องของการกำกับติดตามผ่านการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด แผนปฏิบัติการเฉพาะภัยของจังหวัด แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ และแผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หากแต่หลายต่อหลายครั้ง การจัดสรรงบประมาณของจังหวัดนั้น ไม่ได้คำนึงถึงการลดความเสี่ยงสาธารณภัยเป็นเป้าหมายหลัก หรือเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ส่วนหนึ่งเพราะการเกิด

สาธารณสุขที่มีผลกระทบรุนแรงจนน่าที่จะสามารถนำมาเป็นหลักการสำคัญในการกำหนดให้มีแผนปฏิบัติการราชการแต่ละปี ในทางกลับกันแล้วนั้น สาธารณภัยที่เกิดขึ้นซ้ำซาก อาทิ อัคคีภัย และอุทกภัย กลับถูกมองว่ามีน้ำหนักเฉพาะในขั้นตอนของการเตรียมพร้อมเพื่อเข้าสู่สถานการณ์ และมุ่งเน้นการให้น้ำหนักการนำแผนปฏิบัติไปที่การตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน และการให้ความช่วยเหลือประชาชนทั้งในขั้นตอนกระบวนการจัดการการค้นหาระงับเหตุ และการให้ความช่วยเหลือเยียวยา ซึ่งการรับรู้และความเข้าใจต่องานด้านการจัดการสาธารณสุขในมุมมองนี้นั้น จะส่งผลอย่างมากในการจัดสรรอัตรากำลัง ทรัพยากรเครื่องมือ ตลอดจนการจัดทำข้อมูลภาคีเครือข่ายในการปฏิบัติงานด้านการลดความเสี่ยงสาธารณสุข ทำให้ไม่ใช่แต่เพียงแผนระดับต่าง ๆ ที่ควรจะมีการถ่ายทอดเป้าประสงค์การลดความเสี่ยงจากสาธารณสุขแบบบูรณาการเท่านั้นที่ขาดหายไป การทำความเข้าใจต่อปัญหาของปฏิบัติการในพื้นที่ตลอดจนการประสานงานการลดความเสี่ยงจากสาธารณสุขก็จำกัดด้วยการจัดวางให้อัตรากำลังที่มุ่งเน้นแต่ในกระบวนการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินเท่านั้น ทำให้การปฏิบัติงานตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขในระดับจังหวัดส่งต่อไปยังระดับอำเภอเป็นเพียงการลอกแผนในระดับต่าง ๆ ส่งเป็นงานเอกสาร แยกตัวออกจากแผนการปฏิบัติราชการประจำปี และแผนการใช้งบประมาณในการพัฒนาจังหวัด อำเภอ และยังส่งผลให้การช่วยกำกับ ส่งเสริมแผนในระดับท้องถิ่นมีปัญหาตามไปด้วย ดังตัวอย่างการวิเคราะห์ข้อมูลแผนพัฒนาจังหวัดเชียงรายในตาราง

“แผนพัฒนาจังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2553–2556 ประเมินสถานการณ์ที่เป็นความเสี่ยงของจังหวัดไว้ 2 ด้าน คือ ด้านสังคมและคุณภาพชีวิต อันเป็นประเด็นในเรื่องของโรคติดต่อ และในด้านของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาเรื่องน้ำต้นทุนที่ไม่พอเพียงก่อให้เกิดปัญหาภัยแล้ง การเผาป่าทำให้เกิดปัญหาหมอกควันและมลพิษ และปัญหาสาธารณสุขที่เกิดขึ้นไม่ได้รับการแก้ไขได้ทันเวลา โดยเฉพาะการกัดเซาะตลิ่งตามลำน้ำโขง และแหล่งน้ำสำคัญของจังหวัด แต่ก็ยังเป็นประเด็นที่มีการให้ค่าน้ำหนักไม่มากนักในการระบุเป็นประเด็นที่มีความสำคัญในการถูกดึงขึ้นเป็นองค์ประกอบประเด็นยุทธศาสตร์ ทำให้ยุทธศาสตร์จังหวัดที่มุ่งเน้นทางด้านการลดความเสี่ยงจากสาธารณสุขจึงไม่ได้เห็นอย่างชัดเจน แต่สามารถระบุในระดับโครงการและกิจกรรมได้ตามยุทธศาสตร์หลักของจังหวัดที่มีจุดเน้นที่ปัญหาสาธารณสุขเร่งด่วนหรือการประเมินโอกาสในการพัฒนาของจังหวัดมากกว่า

ในยุทธศาสตร์จังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2553–2556 1) ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ พบว่ามีกลยุทธ์เกษตรเข้มแข็ง ซึ่งมีโครงการด้านอาหารปลอดภัยจากเชื้อโรคติดต่อ และการทำการเกษตรปลอดภัย ซึ่งมุ่งเน้นการประเมินความเสี่ยงสาธารณสุขและฤดูกาลและโรคพืช แต่ก็เพื่อวัตถุประสงค์ด้านเศรษฐกิจมากกว่าด้านการลดความเสี่ยงจากสาธารณสุข และกลยุทธ์การพัฒนาระบบการจัดการแหล่งน้ำและพื้นที่ลุ่มน้ำ ซึ่งเน้นการขุดลอก ปรับปรุง ทำนุบำรุงแหล่งน้ำในเชิงโครงสร้าง รับผิดชอบโดยโครงการชลประทานจังหวัด ที่ทำการปกครองจังหวัด และสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด 2) ด้านการพัฒนาสังคม ภายใต้กลยุทธ์ส่งเสริมงานด้านสาธารณสุขและพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน มุ่งเน้นการจัดการ

ในการควบคุมโรค โดยสาธารณสุขจังหวัด 3) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เน้นการดำเนินโครงการในการอนุรักษ์ป่าไม้และความหลากหลายทางชีวภาพ แม้จะมีโครงการที่แสดงถึงความพยายามปรับตัวสู่ความเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ โลกร้อน และการแก้ปัญหาวิกฤตหมอกควันไฟป่า โดยสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด ร่วมกันสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดก็ตาม และ 4) ด้านความมั่นคงและความสงบ ภายใต้กลยุทธ์เสริมสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินในพื้นที่ปกติและพื้นที่ชายแดน ให้พบว่ามีโครงการเพิ่มศักยภาพอาสาสมัครหนึ่งตำบลหนึ่งหมู่บ้าน หนึ่งทีมกู้ชีพกู้ภัย ในอำเภอเมืองเชียงราย เพียงโครงการเดียว ซึ่งทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่าความเสี่ยงจากสาธารณภัยสำหรับจังหวัดเชียงรายนั้น ไม่ได้มีลำดับความสำคัญในแผนพัฒนาจังหวัดเป็นลำดับแรก ๆ อย่างแน่นอน

ยุทธศาสตร์จังหวัดเชียงราย ปี พ.ศ. 2557–2560 มีความแตกต่างจากยุทธศาสตร์ของจังหวัดในรอบปีก่อนหน้า ส่วนหนึ่งน่าจะเป็นเพราะการเผชิญกับเหตุการณ์ภัยแล้งที่รุนแรงมากขึ้น และความถี่ของการเกิดแผ่นดินไหวที่มีระดับความรุนแรงที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งในพื้นที่จังหวัดเชียงรายเอง และพื้นที่จังหวัดใกล้เคียง หรือประเทศเมียนมาร์ก็ตาม ถึงแม้ว่าเมื่อตรวจสอบจากเอกสารการออกแบบกำหนดยุทธศาสตร์ของจังหวัดแล้วจะไม่พบว่ามีภาระภัยแผ่นดินไหวเป็นความเสี่ยงก็ตาม แต่ก็ให้พบว่าจังหวัดระบุปัญหาด้านความเสี่ยงจากสาธารณภัยมากขึ้น ทั้งในมิติของความเชื่อมโยงของทรัพยากรธรรมชาติ อันนำไปสู่ปัญหาภัยพิบัติ และความไม่พร้อมของความรู้ความเข้าใจและข้อมูลทางด้านนี้ของประชาชน และในมิติของภัยพิบัติเองในปัญหาแหล่งน้ำต้นทุนอันเป็นภัยแล้งและอุทกภัย ดินโคลนถล่ม และหมอกควันจากไฟป่า ซึ่งการระบุความสำคัญของประเด็นเหล่านี้ในฐานะสาเหตุแห่งปัญหาสาธารณะ และความเสี่ยงของจังหวัด ทำให้จังหวัดมีการออกแบบโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงไป สะท้อนให้เห็นอย่างเด่นชัดใน 1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อให้ประชาชนเป็นสุข ซึ่งนอกจากจะหันมามุ่งเน้นการแพทย์และสาธารณสุขฉุกเฉิน และการใช้แนวคิดเชิงรุกทางด้านการแพทย์และสาธารณสุขแล้ว ยังให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมศักยภาพและการให้ความรู้ทางด้านสาธารณสุขแก่ประชาชนมากขึ้น และใน 2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ดำรงความสมบูรณ์และยั่งยืน ที่ปรับเปลี่ยนมาให้ความสำคัญโดยกำหนดกลยุทธ์ทางด้านระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การวางแผนและจัดทำผังเมือง ตลอดจนการพัฒนาตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมไปถึงโครงการในการจัดการหมอกควันไฟป่า การบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ และการสร้างศักยภาพให้กับทุกภาคส่วนในด้านการจัดการสาธารณภัย จำนวนถึง 58 โครงการ ซึ่งล้วนแต่เป็นโครงการที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาและประสิทธิภาพของการเตรียมพร้อมและเผชิญเหตุ

(คัดลอกจาก รายงานฉบับสมบูรณ์ การศึกษาวิจัยภาครัฐและการวิเคราะห์เชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติในประเทศไทย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และ UNDP, 2560)

แผนของพื้นที่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนในระดับอำเภอนั้น ไม่ได้มีความแตกต่างจากแผนในระดับจังหวัด เนื่องจากงานด้านความเสี่ยงจากสาธารณภัยนั้น ยังเป็นพื้นที่ที่มีขอบเขตการปกครองและการบริหารจัดการที่แคบลง ยิ่งให้ความสำคัญต่อปฏิบัติการยามเกิดเหตุ มากกว่าการลดความเสี่ยงในลักษณะแผนพัฒนาพื้นที่ อีกทั้งในระดับอำเภอนั้น ไม่มีผู้ที่รับผิดชอบงานด้านสาธารณภัยในฐานะงานหลัก แม้จะมีการกำหนดให้ปลัดป้องกันหรือปลัดปกครองเป็นผู้ดูแลงานด้านนี้ แต่จะด้วยความคุ้นชินในงานความมั่นคงรูปแบบเดิมและอื่น ๆ ที่ไม่ใช่สาธารณภัยในความเข้าใจที่ตรงกันกับส่วนกลาง หรือจะด้วยการจัดลำดับความสำคัญของงานด้านอื่นอยู่เหนือกว่าด้านความเสี่ยงจากสาธารณภัย ประกอบกับส่วนกลางและจังหวัด ไม่เคยให้ความสำคัญกับการถ่ายทอดแผนอย่างจริงจัง ทำให้การจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอนั้น เป็นเพียงการกรอกข้อมูลตามรูปแบบเอกสารที่ส่วนกลางส่งให้ ไม่ได้มีการนำเอาเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ หรือแม้แต่กลยุทธ์และโครงการกิจกรรมที่แนะนำให้ทำ มาปรับเปลี่ยนให้เข้ากับลักษณะความเสี่ยงในพื้นที่ และประสาน ออกแบบเข้าสู่แผนพัฒนาในระดับอำเภอแต่อย่างใด จะมีแต่เพียงการใช้งบประมาณประจำปีที่เคยเชื่อมอยู่กับแผนการปฏิบัติราชการประจำปี ที่กำหนดให้มีการฝึกซ้อมเฝ้าระวัง ซึ่งหน่วยงานในพื้นที่ส่วนใหญ่ก็จะฝึกซ้อมอัคคีภัย ยกเว้นเสียแต่พื้นที่ที่เคยเกิดภัยขนาดใหญ่ที่ได้รับความสนใจ อาทิ สินามิ และอุทกภัยใหญ่ในภาคใต้

ในอีกด้านหนึ่ง แผนในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีลักษณะที่ส่วนหนึ่งคล้ายคลึงกับระดับอำเภอ คือในประเด็นของการจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วน ให้ความสำคัญเฉพาะเวลาเกิดเหตุ และมีการรับรู้ตลอดจนความรู้และข้อมูลเชิงเทคนิคน้อย โดยเฉพาะความเข้าใจในการใช้แผนระดับต่าง ๆ ไล่เรียงกันตั้งแต่แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ มาจนถึงแผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนเผชิญเหตุ และขั้นตอนปฏิบัติมาตรฐาน ซึ่งประเด็นของมาตรฐานและชุดความรู้เรื่องระดับและการถ่ายทอดแผนในระดับท้องถิ่นมีความสำคัญมาก เพราะที่ระดับนี้มีแผนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการอยู่หลายหมวดมาก กล่าวคือ แผนพัฒนาท้องถิ่นเองในทุกเรื่องที่สำคัญ แผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และแผนงบประมาณโครงการประจำปี ซึ่งทั้งสามแผนนี้ต้องนำมาถ่ายทอดและประสานเป้าหมายกัน เนื่องด้วยเป็นแผนที่ต้องใช้ข้อมูล ความรู้ และบริบทของพื้นที่ในการทำความเข้าใจว่า การลดความเสี่ยงสาธารณภัยพื้นที่นั้น เป็นรากฐานที่สำคัญในการสร้างการพัฒนาพื้นที่อย่างยั่งยืน และต้องถูกกำหนดให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาในยุทธศาสตร์จังหวัดด้วย

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความรู้และประสบการณ์ในการจัดทำแผน และขับเคลื่อนให้เกิดการปฏิบัติได้นั้น ยังมีจำนวนน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับความคาดหวังให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้อยู่ในที่เกิดเหตุเสียมากกว่าในการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งเป็นหน้าที่อีกด้านหนึ่งของหน่วยงานในระดับท้องถิ่น ที่แตกต่างจากบทบาทผู้ประสานงานด้านการจัดการสาธารณภัยของระดับอำเภอและจังหวัด ในระดับนี้มีแผนอีกลักษณะหนึ่งที่หน่วยงานต้องทำความเข้าใจและใช้เป็น นั่นคือ แผนปฏิบัติการเฉพาะภัยแต่ละภัย และแผนเผชิญเหตุ ซึ่งอาจหมายรวมถึงขั้นตอนการปฏิบัติมาตรฐานด้วย เพราะรูปแบบแผนและ

มาตรฐานเหล่านี้มีไว้สำหรับให้หน่วยเผชิญเหตุ หรือผู้ปฏิบัติส่วนหน้า (Front-line agents) ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ทั้งระเบียบปฏิบัติประจำและระเบียบปฏิบัติพิเศษที่ออกแบบมาให้ยืดหยุ่นต่อสถานการณ์ ด้วยหากมาตรฐานเหล่านี้สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว เจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นก็จะมีความปลอดภัยในปฏิบัติการต่าง ๆ มากขึ้น ถือเป็นมาตรการการลดความเสี่ยงอย่างหนึ่งสำหรับบุคลากรเหล่านี้ อีกทั้งยังเพิ่มโอกาสในการลดความสูญเสียทั้งในชีวิต ทรัพย์สิน และการหยุดชะงักของปฏิบัติการแต่ละครั้งในแต่ละสถานการณ์ได้อีกด้วย ซึ่งความรู้และความชำนาญในมาตรฐานเหล่านี้ยังถือว่าน้อยมาก การฝึกอบรมจากส่วนกลาง และระดับจังหวัด มีน้อยมาก และที่มีอยู่ก็ไม่มุ่งเน้นการสร้างให้เกิดทักษะและความชำนาญในการปฏิบัติงานที่แท้จริง

แผนภาคีเครือข่ายในการจัดการความเสี่ยงสาธารณภัย

ในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย การดำเนินการเพื่อไปสู่เป้าหมายเพื่อสร้างสังคมที่ปลอดภัยนั้น ต้องอาศัยความร่วมมือของทุกภาคส่วน รวมถึงภาคประชาชนที่เป็นผู้ที่ประสบภัยเป็นกลุ่มแรก ก่อนที่หน่วยงานต่าง ๆ ในระดับพื้นที่และส่วนกลางจะเข้าสู่พื้นที่เพื่อให้ความช่วยเหลือ ภาคีเครือข่ายในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติไม่ได้มีแต่เพียงหน่วยงานภาครัฐหลัก ๆ ในส่วนกลางที่นโยบายและแผนระดับชาติได้ระบุไว้ และใช้กลไกของแผนปฏิบัติการเชิงยุทธศาสตร์และโครงสร้างของการบริหารโครงการในการกำกับควบคุม แต่ยังมีภาคส่วนอื่น ๆ อาทิ ภาคเอกชน หน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐอื่น ๆ เครือข่ายภาคประชาชน และชุมชนต่าง ๆ มากมาย หรือแม้แต่หน่วยงานรัฐด้วยตนเอง แต่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นั้น ๆ ร่วมด้วย ทำให้ได้เห็นความสำคัญของการประสานเชื่อมโยงแผนในทุกระดับและในทุกภาคส่วนด้วย ภัยพิบัตินั้นสามารถก้าวข้ามเส้นแบ่งของหน่วยงาน ภาคส่วน และระดับของการบริหารจัดการได้ทั้งสิ้น ดังนั้น การจะสร้างให้เกิดสังคมที่มีวัฒนธรรมความปลอดภัยเต็มรูปแบบได้นั้น ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมที่กำหนดใช้แผนการดำเนินการที่ต่างคนต่างมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบ

ลักษณะเด่นประการหนึ่งและเป็นจุดแข็งของนโยบายด้านการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ได้แก่ การเป็นแนวนโยบายที่การดำเนินการจัดทำจะต้องอยู่บนฐานของข้อมูล ข้อเท็จจริง ความรู้ และประเด็นทางเทคนิคต่าง ๆ อาทิเช่น ด้านธรณีวิทยา ด้านโครงสร้างความแข็งแรงของอาคารสิ่งปลูกสร้าง ด้านความเสี่ยงในระดับพื้นที่ ด้านความถี่ของภัยพิบัติ เป็นต้น ดังนั้น จะใช้ประเด็นเหล่านี้เป็นข้อกำหนดหนึ่ง ทั้งในเชิงบังคับ และในเชิงจูงใจแก่หน่วยงานต่าง ๆ ให้ใช้ตามปัจจัยหลักของสูตรการคำนวณความเสี่ยงจากภัยพิบัติสากล (disaster risk) อันได้แก่ ระดับความรุนแรงของภัย (severity-scale-duration) ความล่อแหลมต่อภัย (exposure) ความเปราะบางต่อภัย (vulnerability) และศักยภาพความสามารถ (capacity) ในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ รวมทั้งมีการพิจารณาเงื่อนไขของ “ภัยที่มีความกะทันหัน (sudden-on-set) และภัยที่ค่อย ๆ เกิด (slow-on-set)” และ “ความซ้ำซาก” ของภัยพิบัติ จากข้อมูลที่ปรากฏซึ่งจะต้องจัดทำเป็นคู่มือในการปฏิบัติมาตรฐาน ให้หน่วยงานสามารถทำความเข้าใจต่อการดำเนินการตามขั้นตอนมาตรฐานดังกล่าว เพื่อใช้ในการกำกับควบคุมให้เกิดมาตรฐานความปลอดภัย และสามารถใช้ร่วมกับกลไกการจัดลำดับความสำคัญในการจัดทำแผนและจัดทำค่าของงบประมาณ รวมถึงใช้เป็นเกณฑ์สำคัญในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณจากหน่วยงานในระดับพื้นที่ได้ โดยคำสำคัญที่ใช้เป็นเกณฑ์สำคัญในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณก่อน

ในการใช้ “งบย้ง” รวมถึงความถี่ของการใช้งบอุดหนุนราชการหรือ “งบฉุกเฉิน” ในระดับพื้นที่ พื้นที่ก็จะต้องถูกพิจารณาให้มีการปรับแก้กิจกรรมไปสู่การป้องกัน ลดผลกระทบ และการเตรียมพร้อมมากขึ้น

5.3 ระบบการอำนวยความสะดวก การสั่งการ การประสานงาน

ระดับของการจัดการสาธารณสุขแบ่งเป็น 4 ระดับ โดยยึดโยงกับพื้นที่ขอบเขตการปกครอง โดยส่วนใหญ่สาธารณสุขจะเกิดขึ้นในพื้นที่จำกัดก่อน แล้วจึงขยายผล ขยายขอบเขตของพื้นที่ หากการบริหารจัดการนั้นไม่เป็นไปตามที่เตรียมพร้อมไว้ โดยสาธารณสุขที่เกิดขึ้นแล้วขยายอาณาบริเวณเป็นวงกว้าง หรือมีความยากนั้นให้ผู้บัญชาการเหตุการณ์ หรือผู้อำนวยการพื้นที่สามารถใช้ดุลยพินิจสั่งการได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพื้นที่ ประชากร ความซับซ้อนของภัย หรือความสามารถในการจัดการสาธารณสุข ตลอดจนศักยภาพและทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อให้ผู้ที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ในการเข้าควบคุมและจัดการกับสถานการณ์ ระดับของการจัดการสาธารณสุขแบ่งเป็น 4 ระดับ ดังตาราง

ระดับ	การจัดการ	ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย
1	สาธารณสุขขนาดเล็ก	ผู้อำนวยการอำเภอ ผู้อำนวยการท้องถิ่น ควบคุมและสั่งการ เมื่อเกิดสาธารณสุขขึ้นในท้องถิ่น
2	สาธารณสุขขนาดกลาง	ผู้อำนวยการจังหวัด ควบคุม สั่งการและบัญชาการ เมื่อเกิดสาธารณสุขในหลายพื้นที่ ส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายพื้นที่ หรือข้ามขอบเขตพื้นที่ในหลายอำเภอ
3	สาธารณสุขขนาดใหญ่	ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ควบคุม สั่งการ และบัญชาการ เมื่อเกิดสาธารณสุขขึ้นในหลายจังหวัดมีพื้นที่ได้รับผลกระทบเป็นวงกว้าง
4	สาธารณสุขร้ายแรงอย่างยิ่ง	นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย ควบคุม สั่งการและบัญชาการ เมื่อเกิดภัยพิบัติร้ายแรง จนถือเป็นภัยพิบัติระดับชาติ

เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณสุขขึ้นในพื้นที่ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้มีการบัญญัติใน มาตรา 20 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขในเขตท้องถิ่นของตน โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่น ในกรณีที่สาธารณสุขขนาดเล็ก (ระดับที่ 1) ผู้อำนวยการท้องถิ่นจะเข้าดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขในเขตพื้นที่โดยเร็วเป็นลำดับแรก มีอำนาจสั่งการควบคุม และกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานและอาสาสมัคร รวมทั้งติดตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

ประเมินโอกาสการขยายความรุนแรงของภัย เพื่อรายงานนายอำเภอให้เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ประกาศหรือยกระดับของภัยจากสาธารณภัยขนาดเล็กเป็นสาธารณภัยขนาดกลางต่อไป

ในกรณีที่มีการปรับระดับการจัดการสาธารณภัยให้สูงขึ้นนั้น โดยปกติควรต้องเป็นการตัดสินใจของทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ ผู้อำนวยการพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจะต้องสามารถวิเคราะห์ศักยภาพในการบริหารจัดการของตนเองได้ เพื่อจะรายงานผู้ว่าราชการในระดับถัดไป ในกรณีนี้คือ นายอำเภอ ซึ่งจะเข้าบัญชาการเมื่อสาธารณภัยขยายผล และกำลังจะเป็นภัยพิบัติในพื้นที่หลายพื้นที่ รวมทั้งผู้อำนวยการในระดับสูงขึ้น ควรสามารถให้ความเห็นต่อการตัดสินใจของผู้ว่าราชการในระดับต่ำกว่า ว่ามีความสมควรในการยกระดับการจัดการสาธารณภัย และเตรียมพร้อมเข้าสู่สถานการณ์ที่รุนแรงขึ้นเช่นไร ทั้งนี้ เมื่อมีการยกระดับแล้ว ผู้อำนวยการพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะยังคงมีหน้าที่ในการบัญชาการในพื้นที่ส่วนหน้า พร้อมกับมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย สำหรับเงื่อนไขในการตัดสินใจยกระดับการจัดการสาธารณภัย ที่ประกอบไปด้วยเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการยกระดับโดยพิจารณาถึงเงื่อนไขในเชิงพื้นที่ ประชากร ความซับซ้อนของภัยและทรัพยากรที่ใช้ในการปฏิบัติ

ขั้นตอนการปฏิบัติในระยะก่อนเกิดสาธารณภัยได้ให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมในการเผชิญกับสาธารณภัย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าแก่ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่คาดว่าจะเกิดสาธารณภัย เพื่อให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยเตรียมการเฝ้าระวังและเตรียมความพร้อมในการรับมือกับสาธารณภัยที่จะเกิดขึ้น สำหรับการแจ้งเตือนภัยนั้นกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ จะทำการแจ้งเตือนภัยไปยังประชาชน ชุมชนที่อยู่ในเขตพื้นที่ กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้นโดยผู้อำนวยการท้องถิ่นเป็นผู้สั่งการ ควบคุมและกำกับดูแลในการจัดการสาธารณภัยจนกว่าจะกลับเข้าสู่ภาวะปกติ พร้อมประสานส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ในกรณีที่ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้หรือสาธารณภัยมีความรุนแรงเกินกว่าขีดความสามารถของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ขอรับการสนับสนุนจากกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงหรือกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ

แนวทางการปฏิบัติในการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command) เครื่องมือที่ใช้สั่งการ ควบคุม และประสานความร่วมมือของหน่วยงานในการจัดการในภาวะฉุกเฉิน และเป็นระบบปฏิบัติการในการระดมทรัพยากรไปยังพื้นที่ประสบภัย สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการกำหนดโครงสร้างของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้อำนวยการท้องถิ่นเป็นผู้บัญชาการศูนย์ มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งการ ควบคุมและบัญชาการเหตุการณ์ในเขตพื้นที่ แต่หากสาธารณภัยมีความรุนแรง ขยายพื้นที่เป็นวงกว้าง ส่งผลกระทบต่อประชาชน จนนำไปสู่การประกาศยกระดับการจัดการสาธารณภัยขนาดกลาง (สาธารณภัยระดับ 2) ให้ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับข้อสั่งการจากกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

(1) เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ ให้เป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้น เข้าดำเนินการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยเร็ว และให้แจ้งผู้อำนวยการอำเภอที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่ และผู้อำนวยการจังหวัดทราบทันที

(2) กรณีที่พื้นที่ที่เกิด หรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยอยู่ในความรับผิดชอบของผู้อำนวยการ ท้องถิ่นหลายคน ผู้อำนวยการท้องถิ่นคนหนึ่งคนใดจะใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่ไปล่วงหน้าก่อนก็ได้ แล้วให้แจ้งผู้อำนวยการท้องถิ่นอื่นทราบโดยเร็ว

(3) กรณีผู้อำนวยการท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐที่อยู่นอกเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ของตน ให้แจ้งให้ ผู้อำนวยการอำเภอ หรือผู้อำนวยการจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อสั่งการโดยเร็วต่อไป

(4) ผู้อำนวยการในเขตพื้นที่ที่ติดต่อกับหรือใกล้เคียงมีหน้าที่สนับสนุนการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยแก่ผู้อำนวยการซึ่งรับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ติดต่อกับ หรือใกล้เคียงนั้น

(5) เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น เจ้าพนักงานที่ประสบเหตุมีหน้าที่ต้องเข้าดำเนินการเบื้องต้น เพื่อระงับภัยนั้น แล้วรีบรายงานให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นเพื่อสั่งการต่อไป และในกรณีจำเป็น อันไม่อาจ หลีกเลี่ยงได้ ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจดำเนินการใดเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองชีวิตหรือป้องกัน อันตรายที่จะเกิดแก่บุคคลได้

(6) กรณีเจ้าพนักงานจำเป็นต้องเข้าไปในอาคาร หรือสถานที่ที่อยู่ใกล้เคียงกับบริเวณที่เกิด สาธารณภัยเพื่อทำการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้กระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่แล้ว เว้นแต่ไม่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองอยู่ในเวลานั้น หรือเมื่อมี ผู้อำนวยการอยู่ด้วย และหากทรัพย์สินนั้นเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดสาธารณภัยได้ง่าย ให้เจ้าพนักงาน มีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองขนย้ายทรัพย์สินออกจากอาคารหรือสถานที่ดังกล่าวได้ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจขนย้ายทรัพย์สินนั้นได้ ตามความจำเป็นแก่การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยเจ้าพนักงานไม่ต้องรับผิดชอบต่อ ความเสียหายอันเกิดจากการกระทำดังกล่าว

(7) ให้ผู้อำนวยการในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบสำรวจความเสียหายที่เกิดขึ้นและทำบัญชีรายชื่อ ผู้ประสบภัยและทรัพย์สินที่เสียหายไว้เป็นหลักฐาน พร้อมทั้งออกหนังสือรับรองให้ผู้ประสบภัยไว้ เป็นหลักฐานในการรับการสงเคราะห์และฟื้นฟู

ดังนั้นเห็นได้ว่าการอำนาจการในพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยระดับที่ 1 นั้น มีการให้อำนาจผู้อำนวยการ พื้นที่อยู่สองระดับ กล่าวคือ นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนายอำเภอในกรณีสถานการณ์ขยายความรุนแรง หรือที่ซับซ้อนมากเกินกว่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคีเครือข่าย รวมทั้งศักยภาพและทรัพยากรของ

พื้นที่นั้น ๆ เพียงพื้นที่เดียวจะสามารถปฏิบัติการได้ ปัญหาที่ตามมาในทันทีคือ การที่หน่วยงานในขอบเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สามารถตัดสินใจในการปฏิบัติการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีระเบียบข้อบังคับในการใช้ทรัพยากร และเงินงบประมาณเพื่อการช่วยเหลือในภาวะฉุกเฉินเข้ามาเกี่ยวข้อง และมีความซับซ้อนของสถานการณ์ที่เป็นแนวปฏิบัติมาแต่เดิม

ประเด็นการอำนวยความสะดวก การบัญชาการ และการประสานงานในพื้นที่นั้นซับซ้อนมาก ในมิติหนึ่งนั้น การจัดการสาธารณภัย ไม่ได้หมายความว่าเฉพาะเมื่อเกิดสถานการณ์เท่านั้น ดังนั้น ทั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ป้องกันจังหวัด และผู้ที่ได้รับมอบหมายระดับอำเภอ และหน่วยงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของท้องถิ่นนั้น ต้องปฏิบัติหน้าที่ตลอดเวลาในการกิจที่มีความแตกต่างในช่วงเวลา ก่อน ระหว่าง และหลังการเกิดสาธารณภัย นั้นหมายความว่ารวมถึงการสำรวจความเสี่ยง จัดทำมาตรการการลดความเสี่ยงทั้งที่เป็นเชิงโครงสร้างทางกายภาพ และที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง การฝึกซ้อมให้ความรู้ การเตรียมพื้นที่ปลอดภัย ฯลฯ ทั้งนี้เป็นงานที่ต้องอาศัยอำนาจของผู้อำนวยความสะดวกในแต่ละระดับ ในการสั่งการให้มีการดำเนินการเรื่องนี้ กล่าวคือ อำนาจการให้เกิดการบูรณาการนั่นเอง ซึ่งถือเป็นงานหลักของหน่วยงานด้านสาธารณภัยที่ถูกออกแบบมา ทั้งในระดับจังหวัด สาขา อำเภอ และยังหมายความว่าศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต ตลอดจนหน่วยงานการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยท้องถิ่น ในหมวกของการเตรียมการ แต่การปฏิบัติการก่อนเกิดสาธารณภัยในระยะป้องกันและลดผลกระทบนี้ กลับไม่เป็นที่เข้าใจของหน่วยงานผู้ปฏิบัติเอง และไม่เป็นที่คาดหวังของประชาชนในพื้นที่ต่อเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานมากเท่าการที่จะต้องได้เห็นเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ที่เกิดเหตุมากกว่า ยิ่งทำให้บทบาทการอำนวยความสะดวกในระยะนี้ไม่มีความชัดเจน และไม่มี การขับเคลื่อนเท่าใดนัก

ในขณะที่คณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ในการร่วมอำนวยความสะดวก และประสานการปฏิบัติ หรือตัดสินใจในกรณีสาธารณภัยนั้น ๆ มีความซับซ้อน หรือต้องการความรู้ทางเทคนิคประกอบด้วย ยังมีปัญหาอันเนื่องมาจากการไม่แสดงบทบาทของคณะกรรมการในการปฏิบัติงานในระยะก่อนเกิดสาธารณภัย กล่าวคือ คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติประจำจังหวัด และประจำอำเภอ ซึ่งทำหน้าที่แต่เฉพาะเวลาประกาศเขตประสบภัยพิบัติแล้วนั้น เป็นคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยบุคลากรที่มาจากหน่วยงานหลักในพื้นที่ที่มีข้อมูล ความรู้และความชำนาญ รวมทั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญประจำจังหวัด ที่แต่งตั้งเพื่อพิจารณาการใช้ยับยั้งอีกด้วย หากกรรมการชุดเหล่านี้ แสดงบทบาทและปฏิบัติงานร่วมกัน ในการประสานข้อมูล แลกเปลี่ยนความรู้ ประสานการปฏิบัติ และศึกษาถกเถียงหาข้อยุติในระเบียบหลาย ๆ ข้อ โดยเฉพาะระเบียบการเงินร่วมกัน จะช่วยอำนวยความสะดวกตัดสินใจ การปฏิบัติการ และการประสานสนธิกำลังในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในขณะที่การใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ในพื้นที่นั้น บุคลากรในพื้นที่ยังมีปัญหาการใช้ระบบบัญชาการ และระบบการประสานการปฏิบัติการอยู่ สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการสอน การฝึก และการให้โจทย์ในการเตรียมพร้อมปฏิบัตินั้น ไม่เคยมีการนำรูปแบบระบบไปใช้ในการทดลองใช้ระบบ ทำให้ไม่เกิดความคุ้นชินในการเป็นผู้สั่งการ และรับการสั่งการ แม้ผู้อำนวยการพื้นที่จะไม่ใช่ว่าผู้บังคับบัญชาโดยตรงตามสายงาน

ยังไม่รวมถึงว่าการกำหนดให้มี สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขานั้น ตามระเบียบบริหารราชการแล้ว กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสาขาไม่มีสายการบังคับบัญชาที่สอดคล้องกับหน่วยงานทั้งระดับจังหวัด อำเภอ และท้องถิ่น ยิ่งทำให้การแสดงบทบาทหน้าที่ที่มีความสับสนในการปฏิบัติงาน กลายเป็นการประสานงานตามบุคลิกลักษณะส่วนบุคคล และความคุ้นเคยที่มีต่อกัน มากกว่าที่จะปฏิบัติงานตามระบบที่มีเพื่อให้สามารถดำเนินการทุก ๆ เรื่องที่เป็นความจำเป็นได้อย่างถูกต้องรัดกุม ซึ่งหมายความว่ารวมไปถึงหน่วยงานภาคอื่น ๆ ในพื้นที่ด้วย ซึ่งในบางพื้นที่ หากหน่วยงานมูลนิธิ เอกชน หรือเครือข่ายผู้ประกอบการที่มีแผนการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีประสิทธิภาพ และเครื่องมือที่พร้อมแล้ว หน่วยงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของพื้นที่แทบจะไม่มีมีความหมายเลย แต่ในทางกลับกันนั้น กลายเป็นว่าในการบัญชาการเมื่อเกิดสถานการณ์

หากแม้ว่าใช้ระบบบัญชาการได้ ก็มีความไม่แน่ใจในระเบียบปฏิบัติ ซึ่งหลายต่อหลายครั้งการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 นั้น ถูกหน่วยงานกำกับเรื่องการเงิน ใช้การตีความจากอีกพระราชบัญญัติหนึ่ง ทำให้การปฏิบัติงานมีความผิด ผู้สั่งการหรือผู้ตัดสินใจไม่สามารถมีความมั่นใจในมาตรฐานของการใช้ระเบียบจากหน่วยงานส่วนกลางเช่นเดียวกัน

5.4 การกำกับและติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์และแผน

กลไกการติดตามและประเมินผลได้กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นหน่วยงานหลักในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนรายงานแผนงานปกติและแผนงานภาคบังคับที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทราบภายในเดือนตุลาคมของทุกปีงบประมาณ เพื่อนำผลจากการรายงานดังกล่าวมาประเมินผล พร้อมทั้งปรับปรุงและพัฒนากระบวนการปฏิบัติการในการลดความเสี่ยงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งจากการติดตามประเมินผลตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2553-2556 พบว่ามีการดำเนินการลดความเสี่ยงบ้าง แต่ไม่ครอบคลุมตามยุทธศาสตร์ทั้งหมดที่กำหนดไว้ และได้ตั้งกรอบเป้าหมายผลการปฏิบัติงานไว้ ประกอบด้วย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและนักท่องเที่ยว การยกระดับมาตรฐานวัฒนธรรมความปลอดภัยของประชาชน การพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การคิดค้นสิ่งประดิษฐ์ใหม่ ๆ ในการแจ้งเตือนภัย หน่วยงานมีเครื่องจักร/เครื่องมือ/อุปกรณ์มากขึ้นในการตอบสนองภัยพิบัติ ฯลฯ

ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานภายใต้การดำเนินงานภาครัฐส่วนมากเน้นหลักการแนวคิดเชิงระบบ กล่าวคือ มีการชี้วัดที่ 1) ปัจจัยนำเข้า คือ มุ่งเน้นการวัดผลเชิงการใช้และความเพียงพอของทรัพยากร 2) กระบวนการ คือ ความก้าวหน้าตามแผนงาน โครงการ กิจกรรมต่าง ๆ และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน 3) ผลผลิตของการดำเนินงาน คือ การประเมินว่าผลผลิตหรือผลงานที่ได้ตรงตามแผนที่วางไว้หรือไม่ และประเมินความรู้ที่ได้จากการดำเนินการ และ 4) ผลลัพธ์ คือ การประเมินความพึงพอใจของประชาชนที่ประสบภัย จำนวนผู้ได้รับผลกระทบ และความรู้ใหม่หรือนวัตกรรมที่ได้ การประเมิน

ในลักษณะนี้ขาดการเชื่อมโยงมิติที่ประเมนกับวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์ ทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ความสำเร็จในการดำเนินโครงการต่อเป้าหมายยุทธศาสตร์ที่ตั้งไว้ รวมทั้งขาดการวางรูปแบบกระบวนการติดตามประเมินผลที่เป็นระบบ ไม่มีขั้นตอนและผลผลิตในแต่ละระยะกำหนดไว้ที่มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น และไม่สามารถที่จะระบุผลลัพธ์ได้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ การบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยพื้นฐานเป็นการจัดการด้วยวัตถุประสงค์ (management by objective: MBO) จำเป็นต้องมีการตั้งวัตถุประสงค์ของการดำเนินการที่ชัดเจน และต้องเป็นวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ การดำเนินงานจึงจะสามารถบรรลุประสิทธิผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ผลสัมฤทธิ์จากการดำเนินงานจึงควรมีการชี้วัดด้วยการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ด้วย

กรอบนโยบายและแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 ไม่มีการกำหนดและระบุการขับเคลื่อนนโยบายที่ชัดเจน แม้แต่บทบาทของหน่วยงานกลางที่เป็นหน่วยงานหลักในการประสานแผนฯ ชาติดังกล่าว คือ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ก็ไม่ได้ถูกกำหนดให้มีพันธกิจหรือระเบียบขั้นตอนการดำเนินการที่เป็นทางการในการกำกับติดตามความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติงานตามแผนฯ ชาติและแผนของหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้อง รวมทั้งกรอบระยะเวลาของแผนปฏิบัติการฯ พ.ศ. 2553-2562 ค่อนข้างยาวนาน และไม่มีการระบุอย่างเป็นทางการ ถึงระยะและกระบวนการในการปรับแผนตามข้อมูลการปฏิบัติงานในแต่ละระยะเวลา ทั้งนี้ ส่งผลต่อการเขียนรายงานตามกรอบ HFA ในปี พ.ศ. 2558 ที่มีความสมบูรณ์ค่อนข้างน้อย และไม่สามารถทำให้ประเทศไทยถอดบทเรียนการดำเนินการภายใต้กรอบ HFA ได้ชัดเจนและละเอียดมากนัก

กลไกสำคัญที่จะสามารถกำหนดทิศทางในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติให้กับประเทศได้ดีที่สุดคือการนำเอากรอบเซนได ที่ประกอบด้วย “ลำดับความสำคัญที่ควรต้องดำเนินการ (Sendai Priorities)” และ “ตัวชี้วัดผลผลิตและผลลัพธ์ของการดำเนินการตามลำดับความสำคัญ” ดังกล่าว มาเป็นแกนในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน เพราะกรอบนโยบายและแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติได้ยึดโยงอยู่กับเป้าหมายและการดำเนินการตามกรอบนี้อยู่แล้ว ความได้เปรียบของการจัดระบบลำดับความสำคัญของงานที่ต้องทำ และถ่ายทอดลงสู่การปฏิบัติระดับต่าง ๆ จะช่วยให้สามารถติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินการได้ง่าย และผู้ปฏิบัติสามารถทำความเข้าใจได้ว่าดำเนินการในลำดับความสำคัญนั้นด้วยทิศทางใด และนำไปสู่ผลลัพธ์ใดในที่สุด

เพียงแต่การกำหนดแผนงาน โครงการ และกิจกรรมตามลำดับความสำคัญนั้น หน่วยงานต่าง ๆ ต้องกำหนดให้สอดคล้องกับพันธกิจทางด้านการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยที่ระบุไว้ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ในด้านการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยที่ได้มีการปรับปรุงไว้ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 และให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีพันธกิจหลักในการขับเคลื่อนนโยบาย และมีการกำหนดตัวชี้วัดการขับเคลื่อนนโยบายแยกออกจากกระบวนการติดตามประเมินผลการดำเนินการของพันธกิจร่วม และพันธกิจหลักของหน่วยงานที่ถูกระบุว่าเกี่ยวข้องกับเป้าหมายการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ด้วยการกำหนดเช่นนี้ อย่างน้อย กรมป้องกัน

และบรรเทาสาธารณภัย จะได้มีโอกาสในการสื่อสาร ติดตาม และกำกับทิศทางของการบูรณาการแผนต่าง ๆ และวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ ให้นำไปสู่ผลการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติได้ชัดเจน และเป็นระบบมากขึ้นด้วย

การสร้างให้มีคณะทำงานผู้ประสานงานด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction Multi-Agency Focal Point: DRR Focal Point) ภายใต้คณะกรรมการแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เป็นความก้าวหน้าในการกำหนดให้มีกลไกในการสื่อสาร ถ่ายทอด และเชื่อมโยงเป้าหมาย นโยบายและแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ภายใต้กรอบเซนได ที่มีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดประสิทธิผลในการขับเคลื่อน และกำกับให้การดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติร่วมกันได้ เพราะองค์ประกอบสำคัญคือการกำหนดตัวบุคคลในคณะทำงานจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นบุคลากรทางด้านยุทธศาสตร์หน่วยงานและทางด้านการปฏิบัติการ ในมิติที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ด้วยต้องการให้การถ่ายทอดนโยบายไปสู่การออกแบบ การดำเนินการภายในหน่วยงานต่าง ๆ สะท้อนถึงความเข้าใจ และมีความเชื่อมโยงในเชิงพันธกิจของหน่วยงาน และการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติไปพร้อมกัน อีกทั้งจะเป็นกลไกที่สำคัญในการประเมินภาพรวมในการใช้ทรัพยากรในประเทศเพื่อการดำเนินการด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติต่อผลผลิตและผลลัพธ์ที่ได้ต่อการสร้างสังคมที่ปลอดภัยในอนาคต

เมื่อพิจารณาการแปลงแผนงานและโครงการด้านการจัดการสาธารณภัยไปสู่การปฏิบัติ การขับเคลื่อนแผนเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation) การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นกระบวนการที่แสดงให้เห็นว่านโยบายที่ได้ก่อตัวขึ้นนั้น ถูกนำไปสู่รูปธรรมด้วยกระบวนการหรือขั้นตอนใด แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติ โดยระบุบทบาทเฉพาะสำหรับการขับเคลื่อนและการติดตามประเมินผลไว้ในบทที่ 8 ของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงระหว่าง นโยบาย แผน แผนงาน โครงการ และกิจกรรม โดยสุดท้ายแล้ว ทุกส่วนจะต้องมีการเชื่อมโยงกันในเชิงยุทธศาสตร์และตามกรอบนโยบาย การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่ได้ระบุไว้ภายใต้แผนดังกล่าว หากแต่กระบวนการการติดตามประเมินผล กลับกลายเป็นการกำหนดให้หน่วยอื่น ๆ มีแผนมากกว่าการดำเนินการตามแผนให้เกิดผลจากกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ได้ทบทวนไปข้างต้น จะเห็นได้ถึงความเชื่อมโยงตั้งแต่การวางกรอบนโยบายมาสู่แผน แผนงาน โครงการ จนถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อรองรับโครงการ แต่ทว่าในทางปฏิบัตินั้น แผนจะไม่มีลักษณะเพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่งเท่านั้น แต่จะเป็นการผสมผสานกันหลายลักษณะ ขึ้นอยู่กับหน่วยงาน จะเลือกใช้แบบใดเพื่อความเหมาะสมกับการดำเนินงานในองค์การเป็นสำคัญ การแบ่งแผนตามระดับของกลไกในการจัดการภัยพิบัติตั้งแต่ระดับนโยบายไปสู่ระดับปฏิบัติการ แผนระดับชาติยังหมายถึงถึง แผนปฏิบัติการฉุกเฉินของหน่วยงานระดับชาติ รองลงมา คือ แผนปฏิบัติการฉุกเฉินของหน่วยงานที่เป็นการปฏิบัติการร่วมระดับภาค หรือจังหวัด ส่วนแผนในระดับปฏิบัติการ ได้แก่ แผนปฏิบัติการฉุกเฉินของหน่วยงานท้องถิ่น ได้แก่ แผนเผชิญเหตุ (Incident Response Plan) แผนการดำเนินการ (Action Plan) ขั้นตอนการปฏิบัติการมาตรฐาน หรือระเบียบการปฏิบัติมาตรฐาน (Standard Operating Procedure: SOP) เป็นต้น ดังนั้น

หากจะกล่าวถึงการติดตามประเมินผลทุกรูปแบบทุกกระบวนการนั้น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในฐานะหน่วยงานกลางไม่สามารถทำได้ด้วยกลไกของตนเองแต่เพียงหน่วยงานเดียวได้แน่นอน

สิ่งที่น่าสนใจจากการกำหนดกลไกในการจัดการความเสี่ยงสาธารณภัย คือ การทำงานด้านสาธารณภัยนั้น เป็นงานที่ต้องอาศัยการดำเนินงานของหน่วยงานจำนวนมาก ที่กระจายอยู่ตามกรมและกระทรวงหลักต่าง ๆ และยังไม่รวมถึงว่าจะต้องอาศัยเครือข่ายความร่วมมือจากภาคเอกชนและประชาสังคม กลับมีกลไกในการจัดการ ที่บูรณาการแต่เฉพาะในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติการเชิงพื้นที่และโครงสร้างเป็นหลัก และโครงสร้าง ของการปฏิบัติการในระดับพื้นที่นั้น เป็นการมุ่งเน้นแต่เฉพาะในการจัดการภาวะฉุกเฉิน กล่าวคือ เมื่อมี เหตุการณ์ที่คาดว่าจะเป็สาธารณภัยเกิดขึ้น และระหว่างกาเกิดเพื่อการตอบสนองและการช่วยเหลือ ในเบื้องต้นเสียเป็นส่วนใหญ่ ทั้ง ๆ ที่งานด้านการจัดการความเสี่ยงสาธารณภัยนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหน่วยงานหลักในแผนการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยแห่งชาติ ตระหนักถึงพันธกิจของตนเองที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการความเสี่ยงสาธารณภัย ทั้งในมิติความเกี่ยวข้องโดยตรง มีพันธกิจบางพันธกิจหลักที่เป็นงานทางด้านการลดความเสี่ยง และในมิติ ที่การลดความเสี่ยงแทรกอยู่ในเป้าประสงค์หลักของผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน หรือยุทธศาสตร์ ของหน่วยงานเหล่านั้น ซึ่งกลับพบว่ามีเพียงผู้ประสานงานด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติระดับกระทรวง/ หน่วยงาน (DRR Focal point)/หน่วยงานในกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย/องค์กรความร่วมมือระหว่าง ประเทศเท่านั้นที่เป็นกลไกเชื่อมโยงในการขับเคลื่อน ติดตาม และกำกับการถ่ายทอดเป้าหมายการลดความเสี่ยง จากสาธารณภัยไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้กลไกการจัดการความเสี่ยงในลักษณะบูรณาการความร่วมมือนั้น มีความยากในการดำเนินการและสร้างความต่อเนื่อง หากขาดการสนับสนุนในระดับบริหารที่เข้าใจความสำคัญ ของการลดความเสี่ยงในพันธกิจของหน่วยงาน ส่วนอีกมิติหนึ่งที่สามารถนำมาสะท้อนความมุ่งมั่นในการขับเคลื่อน แผนงานของหน่วยงานต่าง ๆ ได้ในเป้าหมายของการลดความเสี่ยงสาธารณภัยนั้น คือ การวางแผนปฏิบัติ ราชการและโครงการกิจกรรมเชิงยุทธศาสตร์แบบมุ่งเป้า โดยงบประมาณในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย ซึ่งเป็นส่วนสำคัญต่อการขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ตามแผนการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 แหล่งที่มาและวิธีงบประมาณในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของ ประเทศไทยมาจากงบประมาณ 2 ส่วนหลัก

(1) งบประมาณรายจ่ายประจำปี หมายถึง งบประมาณที่ใช้สำหรับโครงการที่ใช้งบประมาณ ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และโครงการที่ใช้งบประมาณของหน่วยงาน ที่ดำเนินการในภูมิภาค และ โครงการที่ใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

(2) งบประมาณอื่น ๆ ได้แก่ งบกลางและเงินอุดหนุนราชการ โดยงบกลาง หมายถึง งบประมาณ ประเภทหนึ่งถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการใช้จ่ายงบประมาณ ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 167 ได้กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องทำ เอกสารประกอบที่มีรายละเอียดด้านรายรับ วัตถุประสงค์ แผนงาน โครงการ และมีกิจกรรมรองรับ ในแต่ละรายจ่ายงบประมาณ และได้กำหนดให้รายจ่ายที่ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้แก่

หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐได้โดยตรง ให้จัดไว้ในรายการรายจ่ายงบกลาง โดยต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายงบกลางดังกล่าว สำหรับเงินอุดหนุนราชการ หมายถึง งบประมาณที่ได้รับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง เพื่อดำเนินงานบางรายการ ที่จำเป็นต้องมีเงินงบประมาณเพื่อสำรองไว้ใช้จ่าย ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556

อย่างไรก็ตาม ภายหลังการประกาศใช้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ซึ่งปัจจุบันมีการใช้มาแล้วระยะหนึ่งนั้น ได้เผชิญกับความท้าทายใหม่ในการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย ที่มีความซับซ้อนของปัญหา หรือภัยมากขึ้น ส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง โดยในช่วงที่มีการประกาศใช้แผนฉบับนี้นั้นประเทศไทยเผชิญกับภัยแล้งรุนแรงจากปรากฏการณ์เอลนีโญที่ส่งผลกระทบตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 - 2559 และยังก่อให้เกิดปัญหาไฟไหม้ป่าในหลายจังหวัดในปี พ.ศ. 2559 นอกจากนี้ ตั้งแต่ปลายเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2559 ประเทศไทยเผชิญกับอุทกภัยมากกว่า 50 จังหวัด และปีที่สภาพอากาศมีความแปรปรวนจากการเปลี่ยนผ่านระหว่างปรากฏการณ์เอลนีโญและลานินญา

ด้วยเหตุนี้จะเห็นได้ว่า แนวโน้มสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในรอบทศวรรษที่ผ่านมาแนวโน้มที่จะมีความถี่เพิ่มสูงขึ้นมีระดับความรุนแรงมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของผู้คน สร้างความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะและการพัฒนา นอกจากนี้ ภายหลังการประกาศใช้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 การจัดการสาธารณภัยในประเทศไทยมีความท้าทายใหม่ ๆ เพิ่มมากขึ้น แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงประชาชนในพื้นที่มีการตระหนักและให้ความสำคัญมากยิ่งขึ้น มีการเตรียมความพร้อมรับมือกับสาธารณภัยที่อาจจะเกิดขึ้น หากแต่สาธารณภัยนั้น ไม่อาจคาดการณ์ได้อย่างแม่นยำทำให้การเตรียมความพร้อมที่มีอยู่นั้น ไม่อาจต้านทานหรือรับมือกับภัยพิบัติที่มีลักษณะไม่แน่นอน การทบทวน ถอดบทเรียนจากครั้งที่ผ่านมายังคงเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับอนาคต

ทั้งนี้ ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแต่ละระดับ ซึ่งตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 กำหนดกรอบระยะเวลาในการติดตามและประเมินผล และให้มีการจัดทำรายงานผลการขับเคลื่อนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติ เพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ ยกกระดับสู่มาตรฐานสากล รวมถึงให้มีการนำปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะไปปรับปรุงแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติต่อไป ประกอบกับมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กำหนดว่าในกรณีที่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสาธารณภัยหรือการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่ได้กำหนดไว้ในแผนต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไปหรือแผนดังกล่าวได้ใช้ครบห้าปีแล้ว ให้ดำเนินการปรับปรุงหรือทบทวนแผนโดยเร็ว เพราะการติดตามประเมินผลแต่เพียงเมื่อถึงกรอบเวลาในการปรับปรุงแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติแต่เพียงอย่างเดียว

ไม่สามารถตอบได้ว่าการลดความเสี่ยงสัมฤทธิ์ผลหรือไม่อย่างแท้จริง ด้วยกลไกที่ไม่เอื้อต่อการช่วยทำความเข้าใจต่อการดำเนินการ การปรับเปลี่ยนแก้ไขเมื่อเผชิญปัญหา และเวลาที่จำกัด

5.5 การจัดการทรัพยากรบุคคล

การบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่ในประเด็นเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรบุคคลพบว่า มีประเด็นปัญหาที่สำคัญคือ อัตรากำลังที่ปฏิบัติงานจริงในหน่วยงานไม่เป็นไปตามกรอบอัตรากำลังที่ถูกกำหนดไว้ หรืออาจจะมีการบรรจุจริง ณ หน่วยงานนั้น แต่ไปช่วยราชการที่กรมส่วนกลางหรือหน่วยงานอื่น ด้วยเหตุนี้ สรรพกำลังเพื่อการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่จึงมีจำนวนน้อยกว่าที่พึงมี ประเด็นปัญหานี้ปรากฏโดยทั่วไปในสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแทบทุกจังหวัด รวมถึงสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา โดยดูได้จากข้อมูลจำนวนบุคลากรที่ปฏิบัติงานจริงและกรอบอัตรากำลังของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดและสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาในพื้นที่กรณีศึกษา ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 5.1 จำนวนบุคลากรที่ปฏิบัติงานจริงและกรอบอัตรากำลังของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดและสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาในพื้นที่กรณีศึกษา¹

หน่วยงาน	ข้าราชการ		พนักงานราชการ		ลูกจ้างประจำ
	ปฏิบัติจริง	กรอบ	ปฏิบัติจริง	กรอบ	
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดกาญจนบุรี	12	16	10	10	4
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดกาญจนบุรี สาขาทองผาภูมิ	2	5	-	2	1
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น	10	15	6	5	7
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น สาขาชุมแพ	2	5	1	2	-
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น สาขาพล	2	5	3	2	3

¹ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.

หน่วยงาน	ข้าราชการ		พนักงานราชการ		ลูกจ้างประจำ
	ปฏิบัติจริง	กรอบ	ปฏิบัติจริง	กรอบ	
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดเชียงราย	13	17	5	5	1
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดเชียงราย สาขาเชียงใหม่	3	5	1	2	1
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดเชียงราย สาขาเวียงป่าเป้า	3	5	1	2	-
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดเพชรบูรณ์	12	14	5	4	1
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดภูเก็ต	10	12	5	4	-
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดระยอง	9	12	4	10	1
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสกลนคร	9	16	7	5	6
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา	21	16	1	4	6
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา สาขาเทพา	5	5	3	2	1
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา สาขาระโนด	6	5	3	2	1

จากตารางข้อมูลจะเห็นได้ว่า สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดและสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาหลายแห่งประสบปัญหาเรื่องการขาดแคลนบุคลากร กล่าวคือ การปฏิบัติงานจริงของบุคลากรในหน่วยงานไม่เป็นไปตามกรอบอัตรากำลังที่ถูกกำหนดไว้ เช่น

- สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดกาญจนบุรี สาขาทองผาภูมิ มีกรอบอัตรากำลัง 7 คน แต่มีอัตรากำลังที่ปฏิบัติงานจริง 3 คน

- สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น สาขาชุมแพ มีกรอบอัตรากำลัง 7 คน แต่มีอัตรากำลังที่ปฏิบัติงานจริง 3 คน

- สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย มีกรอบอัตรากำลัง 22 คน แต่มีอัตรากำลังที่ปฏิบัติงานจริง 19 คน

- สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย สาขาเชียงของ มีกรอบอัตรากำลัง 7 คน แต่มีอัตรากำลังที่ปฏิบัติงานจริง 5 คน

- สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย สาขาเวียงป่าเป้า มีกรอบอัตรากำลัง 7 คน แต่มีอัตรากำลังที่ปฏิบัติงานจริง 4 คน

- สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเพชรบูรณ์ มีกรอบอัตรากำลัง 18 คน แต่มีอัตรากำลังที่ปฏิบัติงานจริง 15 คน

- สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดภูเก็ต มีกรอบอัตรากำลัง 17 คน แต่มีอัตรากำลังที่ปฏิบัติงานจริง 15 คน

- สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดระยอง มีกรอบอัตรากำลัง 22 คน แต่มีอัตรากำลังที่ปฏิบัติงานจริง 14 คน

เมื่อมีอัตรากำลังอยู่อย่างจำกัดและไม่สอดคล้องกับปริมาณงานจริง จึงส่งผลกระทบต่อการทำงานในระดับพื้นที่ด้วย ยกตัวอย่างเช่น กรณีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา ซึ่งได้รับเชิญให้เข้าร่วมการประชุมส่วนราชการในระดับอำเภอเพื่อรับทราบข้อราชการและใช้ดุลยพินิจแก้ไขปัญหาในพื้นที่อำเภอ โดยที่การประชุมจะจัดขึ้นพร้อมกันในทุกวันที่ 2 ของเดือน แต่ด้วยข้อจำกัดของบุคลากรทำให้สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาไม่สามารถส่งบุคลากรของหน่วยงานเข้าร่วมการประชุมพร้อมกันทุกอำเภอทั้งหมดได้ เช่น สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย สาขาเชียงของ มีข้าราชการ 3 คน พนักงานราชการ 1 คน และลูกจ้างประจำ 1 คน แต่มีพื้นที่รับผิดชอบ 6 อำเภอ การเข้าร่วมประชุมหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอพร้อมกันทั้ง 6 อำเภอจึงเป็นไปไม่ได้ อีกทั้งก็ไม่สามารถส่งลูกจ้างประจำหรือพนักงานราชการไปประชุมแทนเพราะไม่สามารถตอบข้อซักถามได้²

การขาดแคลนอัตรากำลังในบางจังหวัดเป็นผลสืบเนื่องมาจากข้อจำกัดของบริบทเฉพาะของพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่หน่วยงานตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล การคมนาคมไม่สะดวก ทำให้การติดต่อประสานงานในระดับพื้นที่เป็นไปอย่างยากลำบาก และไม่คุ้นเคยกับคนในพื้นที่ เช่น การเดินทางจากอำเภอเมืองกาญจนบุรีไปอำเภอทองผาภูมิระยะทางประมาณ 150 กิโลเมตร ในขณะที่การเดินทางจากจังหวัดกาญจนบุรีไปกรุงเทพฯ ระยะทางประมาณ 100 กิโลเมตร อุปสรรคเรื่องการเดินทางจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อการสรรหาบุคลากรที่จะมาประจำในพื้นที่ลักษณะเช่นนี้³ ในอีกกรณีหนึ่ง การที่บุคลากรไม่ใช่คนในพื้นที่ในจังหวัดนั้น ก็ส่งผลให้หลายหน่วยงานประสบปัญหาเรื่องการโยกย้ายตำแหน่งบ่อยครั้ง เช่น สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

² สรุปประเด็นจากการสัมภาษณ์เชิงลึกเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2561, การประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 1 จังหวัดเชียงราย วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2561, การประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 2 และกลุ่มที่ 3 จังหวัดเชียงราย เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2561. ; สรุปประเด็นจากการสัมภาษณ์เชิงลึกเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561, การประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 1 และกลุ่มที่ 2 จังหวัดขอนแก่น เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561.

³ สรุปประเด็นจากการสัมภาษณ์เชิงลึกเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2561, การประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 1 และกลุ่มที่ 2 จังหวัดกาญจนบุรี เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2561.

จังหวัดระยอง สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดภูเก็ต พบว่ามีการหมุนเวียนเปลี่ยนย้ายตำแหน่งเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลต่อการสั่งสมประสบการณ์การทำงาน ความรู้ความเชี่ยวชาญ ความเข้าใจบริบทของพื้นที่ และความคุ้นเคยกับภาคีเครือข่ายในพื้นที่

อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดปัญหาขาดแคลนบุคลากรของหน่วยงานในระดับจังหวัดแล้ว แต่ตำแหน่งที่ว่างเหล่านั้นก็ไม่ได้ถูกจัดสรรแทนที่ด้วยการบรรจุใหม่หรือการโอนย้ายของบุคลากรใหม่ ๆ⁴ หลายตำแหน่งและหลายหน่วยงานยังคงปรากฏว่ามีตำแหน่งว่างอยู่สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

นอกจากข้อจำกัดเรื่องกำลังคนที่ไม่สอดคล้องกับกรอบอัตรากำลังและภาระงานแล้ว สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดและสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขายังขาดแคลนบุคลากรเฉพาะตำแหน่งที่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ เช่น ตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงิน รวมไปถึงความรู้เฉพาะเกี่ยวกับการจัดการสาธารณภัย ความรู้และความแม่นยำเรื่องกฎหมายและกฎระเบียบวิธีปฏิบัติ เป็นต้น

ฉะนั้น ประเด็นปัญหาของการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่ของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาจึงเป็นผลสืบเนื่องมาจากประเด็นปัญหาเรื่องการจัดการทรัพยากรบุคคลของหน่วยงานด้วยเช่นกัน ด้วยข้อจำกัดของกำลังคนของหน่วยงานในระดับพื้นที่ ทำให้การประสานงานและการสนับสนุนการดำเนินงานเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไม่สัมฤทธิ์ผลได้มากนัก อีกทั้งยังไม่สามารถทำงานเชิงรุกได้ เช่น ภาระงานด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ในขณะที่งานด้านการขาดแคลนบุคลากรของหน่วยงานยังส่งผลโดยตรงต่อศักยภาพ และขีดความสามารถของบุคลากรที่ยังคงอยู่ในหน่วยงาน ที่จะต้องสับเปลี่ยนหมุนเวียนการปฏิบัติงานโดยไม่ได้ขึ้นอยู่กับขอบเขตภาระงานตามตำแหน่งจริง เนื่องจากบางคนไม่ได้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับภาระงานที่ได้รับมอบหมาย จึงทำให้เกิดข้อผิดพลาดในการปฏิบัติงานได้

5.6 การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ

กระบวนการสร้างเครือข่ายความร่วมมือนั้น ถือได้ว่าเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญของการจัดการภัยพิบัติเป็นอย่างมาก ดังที่ทราบกันดีว่า กระบวนการที่เกิดขึ้นภายใต้วงจรการจัดการความเสี่ยงสาธารณภัย ตั้งแต่ การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ประกอบด้วย การป้องกัน การลดผลกระทบ และการเตรียมความพร้อม **การจัดการในภาวะฉุกเฉิน** ทั้งการเผชิญเหตุ การบรรเทาทุกข์ ไปจนถึง การฟื้นฟูนั้น ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเป็นอย่างมาก เมื่อพิจารณาจากแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 พบว่า ได้มีการกำหนดให้มีการบูรณาการพัฒนาระบบป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระหว่างหน่วยงาน

⁴ สรุประเบิดจากการสัมภาษณ์เชิงลึกเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2661, การประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 1 และกลุ่มที่ 2 จังหวัดเพชรบูรณ์ เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2561.

ภาครัฐและหน่วยงานภาคเอกชนตามองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ที่ได้รับไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

โดยที่กลไกดังกล่าวจะแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับ ได้แก่ ระดับนโยบาย ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช) และคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ (กปอ.) และระดับปฏิบัติ ได้แก่ กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลาง (กอปภ.ก.) กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (กอปภ.จ.) กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร (กอปภ.กทม.) กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ (กอปภ.อ.) กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเมืองพัทยา (กอปภ.เมืองพัทยา) กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเทศบาล (กอปภ.ท./ทม.ทต.) และกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยองค์การบริหารส่วนตำบล (กอปภ.อบต.) ซึ่งทั้งหมดนี้จะถูกขับเคลื่อนการทำงานผ่านรูปแบบเครือข่ายความร่วมมือ ไม่ว่าจะเป็นระดับของหน่วยงาน ส่วนราชการในพื้นที่ กรณีที่เป็นภัยขนาดเล็ก หรือการร่วมดำเนินการกับส่วนราชการอื่น องค์กรสาธารณกุศล หรือภาคเอกชน ในกรณีที่เป็นสาธารณภัยขนาดใหญ่ตามลำดับ

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาภายใต้วงจรการเกิดภัยในแต่ละระดับข้างต้น ผ่านยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยง สาธารณภัย ก็จะได้ถึงการกำหนดแนวทางการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ ตั้งแต่กระบวนการจัดทำแผนเพื่อลดความเสี่ยง การสร้างมาตรฐาน พัฒนาระบบการจัดการสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉินร่วมกัน และการเกิดขึ้นของเครือข่ายความร่วมมือในการฟื้นฟู ซึ่งทั้งหมดสามารถพิจารณาได้ทั้งจากการที่มีกฎหมายกำหนด/ให้อำนาจไว้ แต่กระนั้นภายใต้สภาพความเป็นจริงของแต่ละพื้นที่ การเกิดขึ้นของเครือข่ายความร่วมมือ อาจมีความยากง่ายแตกต่างกันออกไปตามแต่ละบริบท และสภาพ ความถี่ของภัยในพื้นที่ด้วยเช่นกัน

ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้ต้องกลับมาพิจารณาในบริบทของพื้นที่เกี่ยวกับรูปแบบ แนวทาง และสภาพของการสร้างความร่วมมือ/เครือข่ายของแต่ละพื้นที่ ซึ่งที่ผ่านมาคณะนักวิจัยได้ดำเนินการสำรวจ/เก็บข้อมูลในพื้นที่ทำให้เห็นถึงสถานการณ์ และรูปแบบที่เกิดขึ้น ดังรายละเอียดต่อไปนี้

จังหวัดเชียงราย ภายใต้การทำงานลักษณะเครือข่ายความร่วมมือในพื้นที่ที่เป็นทางหน้านั้นถือได้ว่ายังทำได้ไม่เต็มที่เท่าที่ควร เนื่องจากภารกิจที่ต้องดำเนินการนั้นมีตั้งแต่กระบวนการป้องกัน ให้ความรู้ อบรมหาวิธีการป้องกันก่อนภัยเกิด การจัดทำแผนฯ ซึ่งภารกิจนี้ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหลัก ด้วยจำนวนบุคลากรในพื้นที่ที่ไม่เพียงพอได้นำไปสู่ความไม่เพียงพอของการส่งเสริมองค์ความรู้ และการชักซ้อมแผนเผชิญเหตุในพื้นที่ ขณะเดียวกัน ในส่วนของเครือข่ายความร่วมมือระหว่างเกิดภัย รวมไปถึงขั้นตอนการฟื้นฟูนั้นถือได้ว่ามีการทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการชักซ้อมการดำเนินงานร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ

จังหวัดเพชรบูรณ์ การทำงานเครือข่ายความร่วมมือในพื้นที่นั้น มีทั้งลักษณะที่เป็นทางการตามโครงสร้างของกฎหมาย แต่ภายใต้รูปแบบการขับเคลื่อนทั้งการเฝ้าระวัง การเผชิญเหตุ นั้น รูปแบบการสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการดูเหมือนจะถูกให้ความสำคัญมากที่สุด เนื่องจากความรวดเร็วในการประสานงาน ทั้งนี้

จุดเด่นประการหนึ่งที่สำคัญของพื้นที่นี้คือการที่มีหน่วยทหารในพื้นที่ ซึ่งถือเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็งในการบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่

จังหวัดขอนแก่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่มีการดำเนินการจัดทำข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) เพื่อการระดมทรัพยากรร่วมกันหากเกิดภัยในพื้นที่ แต่ในส่วนของโครงสร้างองค์ความรู้ การเตรียมความพร้อมรับมือภัยในพื้นที่นั้นยังคงมีข้อจำกัดอยู่ ซึ่งในความเห็นของหน่วยงานในพื้นที่ เห็นว่าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัดควรทำงานเชิงรุกมากขึ้น

จังหวัดสกลนคร กล่าวโดยทั่วไป การดำเนินงานด้านเครือข่ายในพื้นที่จะให้ความสำคัญกับงานด้านการเผชิญเหตุ และการฟื้นฟูเป็นหลัก โดยมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางพื้นที่ที่มีข้อตกลงความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมกัน ในส่วนของการประสานงานยังคงมีช่องว่างเกิดขึ้นระหว่างอำเภอกับหน่วยงานที่มีทรัพยากรในการให้ความช่วยเหลือ อีกทั้งยังขาดการซักซ้อมแผนอย่างต่อเนื่อง ทำให้เมื่อเกิดเหตุการณ์สาธารณภัยขึ้น หน่วยงานที่รับผิดชอบจะมีความสับสนในการดำเนินการช่วยเหลือ

จังหวัดกาญจนบุรี เครือข่ายในพื้นที่มีการประสานงานกันอย่างสม่ำเสมอ ทั้งส่วนราชการ ทหาร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และมูลนิธิกุ้ยในพื้นที ในส่วนของการซ้อมแผนนั้น มีการซ้อมแผนของอำเภอปีละ 1 ครั้ง ในขณะที่ท้องถิ่นมีแผนในการซ้อม 1 ครั้งต่อปี ทั้งนี้อาจด้วยสภาพพื้นที่ที่ไม่มีภัยร้ายแรงเกิดขึ้นมาก่อน ทำให้สภาพการทำงานในปัจจุบันสามารถรับมือต่อภัยที่เกิดขึ้นประจำในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี

จังหวัดระยอง เนื่องจากลักษณะเด่นของพื้นที่คือเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม มีนิคมอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก นำไปสู่การที่มีคนเข้ามาทำงานในพื้นที่มากด้วยเช่นกัน ดังนั้น ภัยส่วนใหญ่จึงเป็นภัยที่เกิดขึ้นในเขตนิคมอุตสาหกรรมกับภัยทางท้องถนน ที่ผ่านมามีเครือข่ายความร่วมมือจะเป็นเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเข้าช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยขนาดเล็กในพื้นที่ ทั้งนี้ ดังที่ได้กล่าวในข้างต้นว่าเป็นพื้นที่การนิคมอุตสาหกรรมซึ่งมีหน่วยงานภาคเอกชนรับผิดชอบในการป้องกัน เผชิญเหตุในพื้นที่ การนิคมอุตสาหกรรมอยู่แล้วทำให้หากเป็นภัยขนาดเล็กที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่การนิคมอุตสาหกรรม การระงับเหตุ จะจบลงภายใต้การดำเนินการของภาคเอกชนเอง ถึงกระนั้น หากมีภัยขนาดใหญ่เกิดขึ้น หรือเป็นภัยขนาดเล็กที่มีแนวโน้มจะลุกลามเป็นขนาดใหญ่ในพื้นที่การนิคมอุตสาหกรรม การให้ความช่วยเหลือจะประสบปัญหาเนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปในพื้นที่ได้อย่างทันท่วงที ดังนั้น เครือข่ายความร่วมมือที่ควรจะเกิดขึ้นในพื้นที่ เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวดีขึ้นนั้น จึงควรมีภาคเอกชนในนิคมอุตสาหกรรมเข้าร่วมในการดำเนินการด้วย

จังหวัดสงขลา ด้วยลักษณะภัยในพื้นที่ที่มีรูปแบบเดิมในทุกปี ได้แก่ ปัญหาอุทกภัย น้ำป่าไหลหลาก และน้ำท่วมขังรอการระบายลงทะเลตามฤดูกาล อีกทั้งเกิดขึ้นในพื้นที่เดิม รูปแบบเดิมตามลักษณะกายภาพของพื้นที่ ทำให้หน่วยงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่สามารถเรียนรู้รูปแบบด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีการดำเนินการเป็นเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพ นำไปสู่การออกแบบมาตรการ การเตรียมพร้อมรับมือ มุ่งเน้นไปที่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อแก้ปัญหาและการแจ้งเตือนภัยเป็นหลัก องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่สามารถพัฒนาขีดความสามารถเกี่ยวกับ เครื่องมือ เทคนิค วิธีการ

ที่เกี่ยวข้องกับการเตือนภัยให้กับในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี เช่น มูลนิธิของเอกชน (SCCCRN) ในจังหวัดสงขลา จัดการเรื่องน้ำท่วม ความเปราะบาง ได้รวมหลายส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเข้าไปมีส่วนร่วม เช่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทรัพยากรน้ำ ชลประทาน ได้เข้าร่วมจัดการดูแลกับศูนย์เตือนภัยพิบัติของกลุ่มน้ำ 3 กลุ่มน้ำ และกำลังจะขยายไปคาบสมุทรมหาสมุทร มีกองทุนภัยพิบัติ โดยใช้ศูนย์ที่เป็นที่ตั้ง ทำให้จังหวัดสงขลา ใช้ข้อมูลนี้ในการบริหารจัดการน้ำ ส่งผลไปถึงการขับเคลื่อนกลุ่มจังหวัด ขยายไปสู่การติดตามข้อมูลสถานการณ์น้ำ สามารถเปิดดูข้อมูลต่าง ๆ ได้ โดยไปฝากไว้ที่ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต ให้จังหวัดได้ใช้ร่วมกัน

จังหวัดภูเก็ต เนื่องจากพื้นที่เคยเป็นจังหวัดที่ได้รับผลกระทบใหญ่จากเหตุการณ์สึนามิ ทำให้หน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาสังคมในพื้นที่ตระหนักถึงการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทั้งนี้รูปแบบที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนคือ การมีเครือข่ายอาสาสมัครที่เข้มแข็ง ภาคเอกชนมีส่วนร่วม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการเตรียมความพร้อมอย่างสม่ำเสมอ และประชาชนในพื้นที่เองตระหนักถึงแนวทางในการชักชวนแผนเพื่อรับมือต่อภัยพิบัติในพื้นที่

สรุปในส่วนของการดำเนินการสร้างเครือข่ายในพื้นที่นั้น ลักษณะของเครือข่ายที่เป็นทางการตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้น จะมีอยู่ในทุกพื้นที่ แต่สิ่งที่พบอย่างหนึ่งนั่น คือ เครือข่ายดังกล่าวถูกออกแบบมาเพื่อจัดการในขั้นตอนการเผชิญเหตุเป็นสำคัญ พื้นที่ที่มีลักษณะเครือข่ายความร่วมมือในการทำงานที่มีการชักชวนแผน มีการดำเนินการในเชิงป้องกันก่อนเกิดภัยอย่างต่อเนื่องนั้นจะพบได้ในพื้นที่ซึ่งอย่างน้อยมีเหตุ/ภัยที่มีลักษณะซ้ำ สามารถคาดการณ์ได้ หรือเป็นพื้นที่ที่เคยเกิดภัยขนาดใหญ่มาก่อน ซึ่งประชาชนในพื้นที่มีความตระหนักต่อผลที่จะเกิดขึ้นหากมิได้มีการเตรียมพร้อมรับมือ แต่มิได้หมายความว่า การที่จะสร้างให้พื้นที่เกิดมีเครือข่ายความร่วมมือที่ตระหนักถึงกลไกการป้องกันเหตุ/ลดความเสี่ยงนั้น จะต้องสร้างให้พื้นที่อื่น ๆ มีลักษณะภัยเฉกเช่นที่ปรากฏในข้างต้น แต่อาจหมายถึงการที่ทั้งหน่วยงานรัฐ และเครือข่ายจะต้องดำเนินการใช้เชิงรุกในหลากหลายแนวทาง/มาตรการเพื่อมุ่งใจให้พื้นที่หันมาให้ความสำคัญกับแนวทางในการป้องกันภัยเป็นสำคัญ ซึ่งรูปแบบหรือมาตรการดังกล่าวนี้ อาจถูกเรียกว่าเป็น “มาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง” ซึ่งต้องอาศัยการดำเนินการผลักดันจากหลายภาคส่วนทั้งใน และนอกพื้นที่ต่อไป

5.7 กฎระเบียบและวิธีปฏิบัติ

กระบวนการขับเคลื่อนงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยงานระดับจังหวัด อำเภอ และท้องถิ่นยังเป็นปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ที่ส่งผลต่อวิธีปฏิบัติงานสาธารณภัยในระดับพื้นที่ ซึ่งเชื่อมโยงทั้งหน่วยงานระดับกระทรวง กรม ลงมาสู่หน่วยปฏิบัติในระดับพื้นที่ มีประเด็นที่เป็นปัญหาข้อติดขัด ดังนี้

กฎหมายหลักที่ถือปฏิบัติในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยคือ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ทั้งนี้ มีระเบียบกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินงานที่ออกโดยกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงการคลัง กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีพื้นที่ปฏิบัติงานอยู่ในขอบเขตทั้งคาบเกี่ยวและทับซ้อนกันภายใต้สภาพการณ์ที่เกิดสาธารณภัยในพื้นที่นั้น ๆ ด้วยเหตุนี้ ส่งผลทั้งตัวผู้มีความอำนาจในระดับต่าง ๆ ผู้ปฏิบัติงาน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภาคส่วนต่าง ๆ ได้เข้ามามีบทบาทเกี่ยวกับการกิจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หากพิจารณาแยกไปตามกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นกับการปฏิบัติงานจริงในพื้นที่ ประกอบด้วย

5.7.1 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

การปฏิบัติงานจริงตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ยังมีข้อติดขัดในหลายประการอันส่งผลทำให้กระบวนการขับเคลื่อนงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยยังประสบปัญหา เช่น บทบาทหน้าที่ของผู้อำนวยการท้องถิ่น ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยกับการบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับ ความรู้ความเข้าใจและอำนาจการตัดสินใจทั้งผู้มีความระดับบริหาร/อำนวยการกับผู้ปฏิบัติงาน การตีความกฎหมายของแต่ละบุคคลหรือหน่วยงานที่นำไปใช้ หลายมาตราในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่ถูกนำไปใช้ประโยชน์ เป็นต้น สิ่งที่หยิบยกมานำเสนอนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งที่ได้รับการสะท้อนปัญหาจากบุคลากรต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ เพื่อให้มีความชัดเจนในแต่ละประเด็นที่ถูกกล่าวถึงบ่อยครั้งหยิบยกเป็นตัวอย่างถึงสภาพปัญหาเมื่อมีการปฏิบัติงานจริงกับรายละเอียดที่ระบุไว้ในกฎหมาย อาทิ

■ อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่น และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นมีอำนาจสั่งการ ควบคุม และกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานและอาสาสมัคร และให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นเป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการท้องถิ่น รับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตนและมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการท้องถิ่นตามที่ได้รับมอบหมาย⁵ เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ใด ให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นมีหน้าที่เข้าดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยเร็วและแจ้งให้ผู้อำนวยการอำเภอที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่นั้นและผู้อำนวยการจังหวัดทราบทันที โดยให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้⁶

⁵ มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550.

⁶ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550.

(1) สั่งข้าราชการฝ่ายพลเรือน พนักงานส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงาน อาสาสมัคร และบุคคลใด ๆ ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยให้ปฏิบัติการ อย่างหนึ่งอย่างใดตามความจำเป็นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(2) ใช้อาคาร สถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และยาพาหนะของหน่วยงานของรัฐ และเอกชนที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยเท่าที่จำเป็นเพื่อการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย

(3) ใช้เครื่องมือสื่อสารของหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนทุกระบบที่อยู่ในเขตองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยหรือที่ที่เกี่ยวข้อง

(4) ขอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(5) สั่งห้ามเข้าหรือให้ออกจากพื้นที่ อาคารหรือสถานที่ที่กำหนด

(6) จัดให้มีการสงเคราะห์ผู้ประสบภัยโดยทั่วถึงและรวดเร็ว

จากขอบเขตอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่เท่ากัน โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและมักเป็นพื้นที่ที่ประสบภัย ความรู้ความเข้าใจในขอบเขต อำนาจที่สามารถกระทำได้ตามพระราชบัญญัตินี้กับกฎหมายหลัก เช่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ประเภท การปฏิบัติงานจริงยังคงยึดแนวทางตามกฎหมายเฉพาะที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่กำกับดูแล แม้ว่าทั้งกรมป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะสังกัดกระทรวงมหาดไทย แต่แนวทางการปฏิบัติงาน ยังเป็นปัญหาผ่านระเบียบที่ออกมาให้เป็นหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติงานมีผลต่อการขับเคลื่อนงาน ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของท้องถิ่น รวมไปถึงบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลายแห่งไม่มี ฝ่ายป้องกันหรือบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการด้านสาธารณภัย หรือแม้กระทั่งหลักสูตรอบรมของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในตำแหน่ง ผู้อำนวยการท้องถิ่น มักไม่ได้รับความสำคัญซึ่งส่งผลไปถึงวิธีการปฏิบัติงานจริงเมื่อเกิดภัยขึ้นในพื้นที่

■ **โครงสร้างและการเตรียมความพร้อมก่อนจัดตั้งศูนย์อำนวยการอำเภอและศูนย์อำนวยการ ท้องถิ่น**

พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดบุคลากรที่จะมาทำหน้าที่ อำนาจหน้าที่ และแนวทางปฏิบัติ ในการบริหารจัดการสาธารณภัย สิ่งที่เป็นปัญหาคือ การจัดตั้งศูนย์อำนวยการอำเภอและศูนย์อำนวยการ ท้องถิ่นช่วงที่เกิดสาธารณภัยขึ้นในพื้นที่ ในขณะที่ภารกิจลดความเสี่ยง การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ก่อนเกิดภัย การเตรียมความพร้อมทั้งบุคลากร เครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ งบประมาณ รายละเอียดข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แม้ว่าในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเอาไว้ แต่ผลที่เกิดขึ้นจริงกับปรากฏกระบวนการทำงานในช่วงที่เกิดภัยและการฟื้นฟูเยียวยาหลังจากนั้น โดยเฉพาะ การเตรียมความพร้อมก่อนจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจขึ้น ณ ขณะเกิดภัย ทำให้เมื่อมีการจัดตั้ง

ศูนย์อำนวยการดังกล่าวขึ้นอยู่กับความพร้อมและศักยภาพของแต่ละอำเภอหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ในการระดมสรรพกำลังและเตรียมความพร้อมเพื่อบริหารจัดการสาธารณภัย

■ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับพื้นที่

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ระบุถึง แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด อย่างน้อย มีสาระสำคัญอื่นดังต่อไปนี้⁷

(1) การจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น โครงสร้างและผู้มีอำนาจสั่งการ ด้านต่าง ๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(2) แผนและขั้นตอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และยานพาหนะ เพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(3) แผนและขั้นตอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดให้มีเครื่องหมายสัญญาณหรือ สิ่งอื่นใด ในการแจ้งให้ประชาชนได้ทราบถึงการเกิดหรือจะเกิดสาธารณภัย

(4) แผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) แผนการประสานงานกับองค์การสาธารณกุศล

แผนที่ระบุไว้ในกฎหมายกับสภาพความเป็นจริงของกระบวนการทำแผนซึ่งเป็นไปตาม แบบฟอร์มที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกำหนดให้มากกว่าเกิดจากการวิเคราะห์ข้อมูลจากพื้นที่และ กำหนดแนวทางปฏิบัติของตนเองขึ้น ทำให้การใช้ประโยชน์จากแผนเหล่านี้ไม่ได้เกิดขึ้นจริงในหลายพื้นที่

■ ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตและสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสาขา

บทบาทหน้าที่ทั้งศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตและสำนักงานป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยจังหวัดสาขาไม่ได้ถูกระบุชัดในพระราชบัญญัติฉบับนี้ แม้ว่าจะมีการกล่าวถึงตัวแทนของกรมป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย หรือการหยิบยืมเครื่องจักร วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วอยู่ที่ศูนย์ป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยเขต โดยเฉพาะสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาซึ่งถือเป็นหน่วยงาน ที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบระดับอำเภอ สามารถเป็นหน่วยสนับสนุนและประสานงานในแต่ละระดับในฐานะ หน่วยที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับภารกิจด้านสาธารณภัย จึงเกิดความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ที่จะได้รับ มอบหมายในพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อมาช่วยสนับสนุนการบริหารจัดการสาธารณภัยของผู้อำนวยการอำเภอ และผู้อำนวยการท้องถิ่น

นอกเหนือจากประเด็นที่หยิบยกมากล่าวถึงข้างต้น ยังมีอีกหลายประเด็นที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้ ถูกนำมาขยายความหรือทำความเข้าใจให้กับหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ หรือการวางแผนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การบริหารจัดการสาธารณภัย อีกทั้งการบังคับใช้กับหน่วยงานที่ไม่ได้สังกัดกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งต่างมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเช่นเดียวกัน สภาพการบังคับให้หน่วยงานเหล่านั้นปฏิบัติตามยังไม่มี

⁷ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550.

ประสิทธิภาพประสิทธิผลเท่าที่ควรโดยเฉพาะระดับท้องถิ่น หรือแม้กระทั่งบทบาทภาคส่วนอื่นที่สามารถเข้ามาจับบทบาทร่วมในการบริหารจัดการสาธารณสุขซึ่งระบุไว้ในหลายแห่งในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับภาคส่วนอื่นที่มีศักยภาพมากกว่าในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการสาธารณสุขในพื้นที่ เช่น พื้นที่ในเขตการนิคมอุตสาหกรรม พื้นที่เศรษฐกิจที่ผู้ประกอบการมีศักยภาพอย่างกิจการทางทะเล

5.7.2 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 ออกมาบังคับใช้หลังจากมีพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 จากเดิมคือ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งประสบปัญหาเป็นอย่างมากในการเบิกจ่ายและการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และ ที่ประสบปัญหามากที่สุดคือการตีความคำว่า “สาธารณภัย” กรณี ไฟไหม้บ้านหลังเดียว ไม่ถือว่าเป็นสาธารณภัยไม่สามารถใช้เงินทดรองราชการได้ กับสาธารณภัยในคำนิยามของพระราชบัญญัติ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เกิดความสับสนในศักดิ์ของกฎหมายเกิดก่อนและหลัง การตีความของหน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบกฎหมายระเบียบฉบับนั้น ส่งผลไปถึงผู้ปฏิบัติและใช้กฎหมายระเบียบเหล่านี้ ในพื้นที่ที่ประสบสาธารณภัย

สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ในขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่กำหนดการใช้เงินทดรองราชการของกระทรวงการคลังกับเงินช่วยเหลือของกระทรวงมหาดไทย ความเข้าใจในการใช้งบประมาณ โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นกรณีไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะบริหารจัดการในพื้นที่ของตนเองได้เมื่อประสบภัยขึ้น ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้อธิบายขั้นตอนการใช้เงินในระดับจังหวัด และอำเภอ โดยผู้ว่าราชการมีอำนาจในเงินทดรองราชการ จำนวน 20 ล้านบาท⁸ และสามารถให้อำเภอตามความจำเป็นและเหมาะสมในวงเงินไม่เกิน 500,000 บาท ในแต่ละแห่ง รวมถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในแต่ละระดับว่าสามารถดำเนินการอะไร อย่างไรได้บ้างในพื้นที่ของตนเอง ทั้งบุคลากรที่เข้าไปเกี่ยวข้องในคณะกรรมการระดับต่าง ๆ รวมไปถึงหน่วยราชการหรือภาคส่วนอื่น ที่สำคัญคือประชาชนว่าสามารถได้รับความช่วยเหลือจากระเบียบนี้ได้อย่างไร กลับยังไม่ได้รับการสื่อสารหรือให้ความรู้ความเข้าใจเท่าที่ควร โดยเฉพาะความกังวลต่อการถูกตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลายกรณีที่เกิดขึ้นคือถูกเรียกเงินคืน เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้งบประมาณเพื่อช่วยเหลือไปแล้ว และ/หรือ งบประมาณที่จะช่วยเหลือเกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำเป็นที่อำเภอจะเข้ามา

⁸ ข้อ 8 ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 ให้ส่วนราชการมีเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในระหว่างที่ยังไม่ได้รับเงินงบประมาณรายจ่าย ใน (8) สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แห่งละ 20,000,000 บาท.

ช่วยเหลือตามระเบียบเงินตราพระราชการ ซึ่งในระดับอำนาจการตัดสินใจใช้เงินดังกล่าวผ่านคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอ (ก.ช.ภ.อ.) ประสบปัญหาเช่นเดียวกับระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอำนาจการตัดสินใจ การประสานให้ความช่วยเหลือไม่เพียงเฉพาะงบประมาณ ยังรวมถึงเครื่องมือ อุปกรณ์พาหนะ ที่จำเป็นสำหรับสาธารณภัยในพื้นที่ซึ่งเกี่ยวพันไปถึงกฎหมายฉบับอื่น โดยส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ของปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายความมั่นคงที่ทำหน้าที่เป็นเลขานุการ ที่จะประสานรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เพื่อเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุม ก.ช.ภ.อ.

อำนาจหน้าที่ของ ก.ช.ภ.อ. มีดังนี้⁹

(1) สืบหาความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินที่เกิดขึ้นในอำเภอหรือกิ่งอำเภอ แล้วแต่กรณี และความต้องการรับความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ ของผู้ประสบภัยพิบัติ โดยจัดทำบัญชีเป็นประเภทไว้

(2) ตรวจสอบและกลั่นกรองการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในด้านต่าง ๆ ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้สืบหาความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ที่รับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

(3) พิจารณาช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

(4) ประสานงานและร่วมดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกับ ก.ช.ภ.อ. หรือ ก.ช.ภ.กอ. อื่น ในกรณีที่เกิดภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินขึ้นในหลายอำเภอหรือหลายกิ่งอำเภอ

(5) รายงานผลการสำรวจตาม (1) และการแก้ไขความเดือดร้อนเฉพาะหน้าที่ได้ดำเนินการไปแล้วให้ ก.ช.ภ.จ. ทราบหรือเพื่อพิจารณาดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติต่อไป

(6) แต่งตั้งอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติตามที่ ก.ช.ภ.อ. หรือ ก.ช.ภ.กอ. มอบหมาย แล้วแต่กรณี

อำนาจหน้าที่ข้างต้นกับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นกับการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะกระบวนการประสานงาน การพิจารณาที่ต้องอาศัยข้อมูลจากพื้นที่ประสบภัย ด้วยภารกิจด้านสาธารณภัยที่มีลักษณะเฉพาะ ในกรณีพื้นที่ที่มีความเสี่ยงของภัยที่ต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ เช่น พื้นที่นิคมอุตสาหกรรม เกี่ยวข้องกับเรื่องสารเคมี พื้นที่รอยเลื่อนที่มีความเสี่ยงเกิดแผ่นดินไหว เป็นต้น ขั้นตอนที่สำคัญ คือ การประสานงานระดับอำเภอกับท้องถิ่นในหลายพื้นที่ ในขณะที่อำเภอมีกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ช่วยเหลือในการรายงานข้อมูลจากในพื้นที่ ความชัดเจนในการแบ่งหน้าที่หรือการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานท้องถิ่น และท้องที่ รวมไปถึงหน่วยราชการในระดับอำเภอ ส่งผลต่อความล่าช้าหรือการพิจารณาของ ก.ช.ภ.อ. และการรายงานไปสู่ ก.ช.ภ.จ. กระบวนการรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงต่าง ๆ กว่าที่จะไปสู่การพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติเงินตราพระราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติได้นั้น เกี่ยวเนื่องจากกระบวนการขั้นตอนกว่าที่จะทำได้ข้อมูลการรายงานมาสู่กระบวนการพิจารณาให้ความช่วยเหลือบางครั้งต้องแก้ไขกลับไปกลับมาเพราะไม่เข้าหลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลัง ในขณะที่วัตถุประสงค์ของระเบียบนี้ต้องการวางหลักเกณฑ์สำหรับ

⁹ ข้อ 12 ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตราพระราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556.

ส่วนราชการในการดำเนินการช่วยเหลือโดยเร่งด่วนตามความจำเป็น และเหมาะสมเมื่อเกิดภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินขึ้น ในท้องที่หนึ่งท้องที่ใด เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าก็ตาม

การใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินตามระเบียบนี้ต้องเป็นค่าใช้จ่าย ที่จำเป็นในการดำรงชีพและความเป็นอยู่ของประชาชน หรือเป็นการซ่อมแซมให้คืนสู่สภาพเดิมอันเป็นการบรรเทา ความเดือดร้อนเฉพาะหน้า โดยไม่สามารถใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อสิ่งก่อสร้างหรือสาธารณูปโภคที่ถาวร หรือก่อสร้างใหม่ได้¹⁰ คำว่า “เป็นการซ่อมแซมให้คืนสู่สภาพเดิม” นั้นคือไม่สามารถทำให้ดีกว่าเดิมได้เพราะ เป็นการบรรเทาปัญหาเฉพาะหน้า ทั้งนี้ สิ่งที่เกิดขึ้นกับปัญหาการตีความในคำดังกล่าว แม้จะเป็นการบรรเทาปัญหา แต่บางสภาพการณ์ไม่อาจซ่อมแซมในลักษณะดังกล่าวได้ เป็นปัญหาต่อผู้ปฏิบัติงานอยู่กับที่เกิดเหตุ

อย่างไรก็ดี เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ระเบียบนี้ระบุให้ ส่วนราชการประสานงานระหว่างส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐด้วยกันกับเอกชนและองค์กรการกุศล ที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด เพื่อให้ความช่วยเหลือเป็นไปโดยทั่วถึงและไม่ซ้ำซ้อนกัน¹¹ กระบวนการนี้จะใช้ได้กับ พื้นที่ที่มีศักยภาพความร่วมมือระหว่างอำเภอ ท้องถิ่น และเครือข่ายอื่น ๆ ที่พร้อมจะเข้ามาช่วยเหลือประสาน ตกลงมีการแบ่งปันทรัพยากรระหว่างกันได้ แต่สภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอีกหลายพื้นที่ คือ กฎหมายในระดับ ที่สูงกว่าระเบียบฉบับนี้ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะของแต่ละหน่วยราชการส่งผลต่อผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ ทำให้ การตัดสินใจที่จะเข้าร่วมดำเนินงานระหว่างกันยังติดขัดอยู่ เช่น ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการหยิบยืม เครื่องจักร ค่าน้ำมัน ค่าเบี้ยเลี้ยงต่าง ๆ เป็นต้น นั่นคือ ขั้นตอนระหว่างทางกว่าที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ เพื่อต้องการช่วยเหลือผู้ประสบภัยยังมีปัญหาติดขัดที่ต้องแก้ไข ทำความเข้าใจ และตกลงร่วมกันก่อน ทำให้วิธีการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่รวดเร็วที่สุดเป็นการบริจาคร

การจัดหาและการควบคุมพัสดุ¹² เป็นข้อติดขัดตั้งแต่ระดับอำเภอลงไป ซึ่งเกี่ยวเนื่องไปถึงหน่วยราชการ ที่มีความพร้อมอย่างศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต ต้องประสานผ่านสำนักงานป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยจังหวัดสาขา กรณีมีสาขาในพื้นที่อำเภอนั้น หรือสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด เนื่องจากพื้นที่ประสบภัยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอำเภอจะเข้าไปช่วยเหลือสิ่งที่ขาดเป็นอย่างมาก คือ เครื่องจักร พาหนะเฉพาะทาง วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ เช่น เรือ เครื่องจักรหนัก อุปกรณ์ดำน้ำ เป็นต้น ยกตัวอย่าง กรณีเลือนยนต์ทั่วประเทศมีร้านเดียวที่ได้ตามระเบียบของรัฐ เนื่องจากมีการกำหนดขนาดของเลือนยนต์ ที่จะนำมาใช้ และเมื่อร้านดังกล่าวออกไปเสร็จจะต้องไปขึ้นทะเบียนกับกรมป่าไม้¹³ ในขณะที่ระเบียบนี้ได้ กำหนดขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างและวงเงินไม่เกิน 100,000 บาท แต่สภาพความเป็นจริงกลับต้องแก้ปัญหา โดยการขอความร่วมมือจากหน่วยงานทหารกรณีที่มีหน่วยงานทหารอยู่ในพื้นที่¹⁴ หรือภาคเอกชนที่พร้อม

¹⁰ ข้อ 17 ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556.

¹¹ ข้อ 26 ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556.

¹² หมวด 5 ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556.

¹³ สรุปประเด็นจากการประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 2 จังหวัดกาญจนบุรี เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2561.

¹⁴ สาธารณภัยที่เกิดขึ้นในเขตทหาร ระบุไว้ใน มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550.

ให้การสนับสนุนมูลนิธิต่าง ๆ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด. เทศบาลนคร เป็นต้น

5.7.3 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560

ความล่าช้าในการเข้าไปให้ความช่วยเหลือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะงบประมาณที่จะให้แก่ผู้ประสบภัยในเขตพื้นที่ท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งสามารถช่วยได้และไม่สามารถช่วยเหลือเนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอ ความไม่ชัดเจนในกรณีใดควรให้การช่วยเหลือได้หรือไม่ โดยเฉพาะความเกรงกลัวต่อการถูกตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) หรือกรณีเกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งตามระเบียบจะให้ความสำคัญกับการคำนึงถึงสถานะทางการคลังและความจำเป็นเหมาะสม

การพิจารณาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560 “การช่วยเหลือประชาชน” หมายถึง การให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน หรือไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ในการดำรงชีพ โดยอาจให้เป็นสิ่งของหรือจ่ายเป็นเงิน หรือการจัดบริการสาธารณะเพื่อให้การช่วยเหลือในระดับเขตพื้นที่หรือท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังกรณีที่เกิดสาธารณภัยในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จะต้องดำเนินการช่วยเหลือโดยฉับพลันทันที ซึ่งหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบภัยขนาดเล็กจะสามารถดำเนินการได้เอง โดยไม่ต้องเสนอคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณา ยกเว้นกรณีที่ความช่วยเหลือนั้นไม่สามารถดำเนินการภายใต้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จึงจะเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ

คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรองนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายจากนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเป็นประธานกรรมการ โดยมีผู้แทนทั้งส่วนราชการและภาคประชาสังคมเข้าร่วมเป็นกรรมการ และให้ปลัดแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกรรมการและเลขานุการ

ขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าวประสบปัญหาในวิธีการปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลรายละเอียดของผู้ประสบภัยที่จะขอรับความช่วยเหลือ การกำหนดระยะเวลา ทั้งที่สภาพของผู้ประสบภัย โดยเฉพาะบ้านเรือนที่ต้องอยู่อาศัยยังไม่สามารถอยู่อาศัยได้หรือต้องอยู่อาศัยในสภาพที่ยังไม่ได้รับการซ่อมแซม เพราะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาในรูปคณะกรรมการเสียก่อน ดังที่ปรากฏในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁵

¹⁵ ข้อ 9 ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560.

(1) ให้นำรายชื่อของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนที่สำรวจโดยหน่วยงานของรัฐและรายชื่อประชาชนที่ยื่นลงทะเบียนขอรับความช่วยเหลือต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาใช้พิจารณาช่วยเหลือประชาชน

(2) ปิดประกาศรายชื่อประชาชนตาม (1) ที่จะได้รับความช่วยเหลือ ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่ทำการหมู่บ้าน ชุมชนให้ทราบ เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน

(3) รายงานผลการพิจารณาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

(4) ควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป็นธรรม

(5) การปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ

จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวสะท้อนถึงสภาพการณ์ที่เกิดขึ้น เมื่อต้องมีกระบวนการสำรวจและระยะเวลาดังกล่าว โดยเฉพาะผู้ที่ทำการสำรวจและใกล้ชิดกับประชาชนในระดับหมู่บ้านที่แท้จริง คือ กำนันผู้ใหญ่บ้านที่จะรับทราบรายละเอียดว่า บ้านเรือนใดได้รับความเสียหาย และมีผู้ประสบภัยใดที่ต้องการความช่วยเหลือ ในขณะที่การปฏิบัติงานระหว่างท้องถิ่นท้องที่หลายแห่งยังมีปัญหาอำนาจหน้าที่สายการบังคับบัญชา ทั้งนี้ ยังมีประชาชนอีกจำนวนหนึ่งที่ไม่มียะเยินบ้าน การเข้ามาอาศัยในพื้นที่บุกรุก การเช่าพื้นที่ที่อยู่อาศัย การรुक้ำลำน้ำ หรือกรณีอื่น ๆ ที่ไม่ปรากฏหลักฐานความเป็นเจ้าของที่ถูกกฎหมาย ส่งผลต่อการให้ความช่วยเหลือตามระเบียบทางราชการ ซึ่งเกิดในหลายพื้นที่ที่บุคคลเหล่านี้ไม่สามารถรับการช่วยเหลือได้ ทำให้เกิดรูปแบบการช่วยเหลือผ่านการบริจาค การใช้ทรัพย์สินส่วนตัวของผู้บริหารท้องถิ่น

การตีความตามกฎหมาย การให้ความช่วยเหลือในรูปการซ่อมแซม “ให้คืนสู่สภาพเดิม” เป็นปัญหาต่อสภาพที่เกิดขึ้นจริง เนื่องจากไม่ได้ทำให้เกิดความถาวรกรณีเกิดภัยซ้ำซาก เช่น ถนน เพราะไม่สามารถทำให้ดีกว่าเดิมได้ หรือบางกรณีควรรื้อหรือสร้างใหม่ แต่ก็ไม่อาจดำเนินการได้เมื่อมีการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ว่ามีการใช้อุปกรณ์เข้ามาเสริมถนน แม้ว่าจะเปิดช่องให้คณะกรรมการพิจารณาในกรณีที่ต้องสร้างใหม่ก็ตาม ดังที่ปรากฏการกำหนดขอบเขตความช่วยเหลือใน หมวด 3 การให้ความช่วยเหลือประชาชนด้านสาธารณภัย ไว้ว่า

“ข้อ 11 การให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบสาธารณภัย หรือภัยพิบัติฉุกเฉิน มีลักษณะเป็นการช่วยเหลือที่จำเป็นที่ต้องแก้ไขโดยฉับพลันในการดำรงชีพและความเป็นอยู่ของประชาชน หรือเป็นการซ่อมแซมให้คืนสู่สภาพเดิม อันเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้ความช่วยเหลือได้ทันที ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

กรณีสิ่งสาธารณประโยชน์ที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความเสียหาย หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่า การซ่อมแซมให้คืนสู่สภาพเดิมจะไม่คุ้มค่า และการก่อสร้างใหม่จะเกิดประโยชน์ต่อทางราชการมากกว่า ให้เสนอคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนการใช้จ่ายงบประมาณโดยให้คำนึงถึงสถานะทางการคลัง”

นอกจากนี้ สาธารณภัยที่คาบเกี่ยวระหว่างหน่วยราชการ กรณีเกิดโรคระบาด โรคติดต่อ โดยเฉพาะหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ระเบียบได้กำหนดถึงแนวทางการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ แต่การปฏิบัติงานจริง ความรู้ความเชี่ยวชาญแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน

ที่สำคัญคือ ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวมถึงหน่วยราชการระดับพื้นที่ ปัญหาระดับผู้ปฏิบัติที่จะให้การช่วยเหลือ การตีความและความเข้าใจต่อการให้ความช่วยเหลือ โดยเฉพาะพืชผลทางการเกษตรที่ได้รับความเสียหาย คอกปศุสัตว์ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยราชการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเกี่ยวพันถึง กฎหมายเฉพาะของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ศักดิ์และสิทธิของกฎหมายที่ใช้ปฏิบัติงานแตกต่างกัน

5.7.4 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายให้แก่อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560

การปฏิบัติหน้าที่ของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.)¹⁶ ในหลายจังหวัดที่พบปัญหา อย่างเดียวกันในเรื่องค่าตอบแทนกรณี อปพร. ออกปฏิบัติหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ข้ามเขตองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่ตนสังกัด ขอบเขตภารกิจการปฏิบัติงาน รวมถึงรูปแบบที่ต้องสวมใส่เพื่อออกปฏิบัติหน้าที่ ตามจุดต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากท้องถิ่น และเรื่องอำนาจสั่งการให้ อปพร. ปฏิบัติหน้าที่ ระหว่างหน่วยงาน ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ นายอำเภอ และนายกท้องถิ่น เนื่องจากบางกิจกรรมที่ อปพร. ออกปฏิบัติหน้าที่ไม่สามารถเบิกค่าใช้จ่าย/ค่าเบี้ยเลี้ยงได้ อันส่งผลต่อการเกิดข้อขัดแย้งจากสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) จากสภาพปัญหาดังกล่าว พลเอก อนุพงษ์ เผ่าจินดา รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย จึงมีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายให้แก่อาสาสมัครป้องกันภัย ฝ่ายพลเรือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560 มาบังคับใช้

สำหรับค่าตอบแทน อปพร. ในระเบียบข้างต้น ข้อ 5 กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นต้อง เบิกจ่ายค่าใช้จ่ายให้แก่อาสาสมัครเพื่อเป็นค่าป่วยการชดเชยการทำงานหรือเวลาที่เสียไป เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติ หน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเบิกจ่ายได้ โดยให้นำหลักเกณฑ์ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติว่าด้วยค่าใช้จ่ายของอาสาสมัครในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2560 มาใช้บังคับ ซึ่งได้กำหนดอัตราค่าตอบแทนให้ อปพร. โดยคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แห่งชาติ ซึ่งมีพลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ ได้ออกระเบียบดังกล่าวขึ้น ทั้งสองระเบียบนี้จึงเป็นไปในแนวทางเดียวกันเพื่อให้แก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานของ อปพร.

การดำเนินการตามภารกิจอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับงานป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย หรือการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามกฎหมาย อปพร. มีสิทธิได้รับเงิน ค่าใช้จ่ายเพื่อเป็นค่าป่วยการชดเชยการทำงานหรือเวลาที่เสียไปเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ได้แก่¹⁷

¹⁶ รายละเอียดเกี่ยวกับ อปพร. เป็นไปตาม ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยกิจการอาสาสมัครป้องกันภัย ฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2553.

¹⁷ ข้อ 6 ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายให้แก่อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560.

(1) อาสาสมัครขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่ได้รับคำสั่งช่วยสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่จากผู้บริหารท้องถิ่นแห่งนั้น

(2) อาสาสมัครขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่อื่นที่ไปสนับสนุนการปฏิบัติตามคำร้องขอจากผู้บริหารท้องถิ่นแห่งนั้น

โดยค่าใช้จ่ายได้กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติว่าด้วยค่าใช้จ่ายของอาสาสมัครในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2560 ได้ตั้งงบประมาณไว้ในหมวดค่าตอบแทน ประเภทค่าตอบแทนผู้ปฏิบัติราชการ อันเป็นประโยชน์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงฐานะทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความเหมาะสมและความจำเป็นด้วย ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้ อปพร. ที่ได้รับคำสั่งจากผู้อำนวยการ ผู้บัญชาการ นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย แล้วแต่กรณี เพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่หรือนอกเขตพื้นที่ได้รับค่าใช้จ่ายในอัตราค่าคนต่อวัน ดังนี้

(1) กรณีการปฏิบัติหน้าที่ไม่เกิน 4 ชั่วโมง ให้ได้รับค่าใช้จ่าย จำนวน 100 บาท

(2) กรณีการปฏิบัติหน้าที่เกิน 4 ชั่วโมง แต่ไม่เกิน 8 ชั่วโมง ให้ได้รับค่าใช้จ่าย จำนวน 200 บาท

(3) กรณีการปฏิบัติหน้าที่เกิน 8 ชั่วโมงขึ้นไป ให้ได้รับค่าใช้จ่าย จำนวน 300 บาท

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถจ่ายค่าใช้จ่ายให้แก่ อปพร. ในสังกัดได้ตามชั่วโมงการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ในข้างต้น แม้ว่าเป็นกรณีผู้อำนวยการอำเภอ ผู้อำนวยการจังหวัด ผู้อำนวยการกลาง ผู้บัญชาการ นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย มีคำสั่งใช้ อปพร. ปฏิบัติหน้าที่การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ อปพร. นั้นสังกัดสามารถเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายให้ อปพร. ในสังกัดได้ หรือผู้อำนวยการกลางอาจพิจารณาใช้จ่ายจากเงินอื่นก็ได้¹⁸

นอกเหนือจากการแก้ไขปัญหาระเบียบการเบิกจ่ายให้กับ อปพร. แล้ว กรณีเรื่องชุด อปพร. ก็ได้มีการออกระเบียบเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนชุด ไม่สามารถตัดชุดได้ตามขนาดตัวที่แตกต่างกันไปของ อปพร. ระเบียบดังกล่าวคือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าวัสดุเครื่องแต่งกายของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. 2560 ให้สามารถเบิกจ่ายได้คนละไม่เกิน 2 ชุดต่อปี เพื่อสวมใส่ในขณะปฏิบัติงานตามหน้าที่¹⁹ ในข้อ 6 (1) ได้กำหนดเครื่องแต่งกายชุดฝึก อปพร. หรือชุดปฏิบัติการ อปพร. ประกอบด้วย หมวก เสื้อ กางเกง เข็มขัด รองเท้า รวมทั้งบัตรประจำตัว อปพร. วุฒิบัตร อปพร. และเข็มเครื่องหมาย อปพร. สามารถเบิกจ่ายได้จากงบดำเนินการหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ ให้คำนึงถึงความเหมาะสมตลอดจนฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย²⁰

¹⁸ ข้อ 5 ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติว่าด้วยค่าใช้จ่ายของอาสาสมัครในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2560.

¹⁹ ข้อ 6 ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าวัสดุเครื่องแต่งกายของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. 2560.

²⁰ ข้อ 8 ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าวัสดุเครื่องแต่งกายของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. 2560.

5.7.5 กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2557 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

กฎกระทรวงฉบับนี้ระบุโครงสร้างภายในของกรมในกรณี “ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 1-12” ในขณะที่มีการจัดตั้งศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตจริง จำนวน 18 ศูนย์ ทำให้ อีก 6 ศูนย์ มิได้มีกฎหมายรองรับ เป็นการจัดตั้งหน่วยงานภายใน เช่นเดียวกับสำนักงานป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยจังหวัด สาขา โดยอำนาจของอธิบดีจัดตั้งเป็นการภายใน ส่งผลต่อการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ เมื่อไม่มีกฎหมายรองรับหน่วยงานอย่างเป็นทางการ

สำหรับศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 1-12 มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในกฎกระทรวง ดังกล่าว ให้มีอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบดังต่อไปนี้²¹

- (1) อำนาจการปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยและพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยขนาดใหญ่
- (2) สนับสนุนและปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และช่วยเหลือผู้ประสบภัยและ พื้นฟูสภาพพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย
- (3) ให้ความรู้และคำแนะนำ ตลอดจนติดตามและประเมินผลการดำเนินงานป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง
- (4) สนับสนุนและจัดให้มีการฝึกอบรมซ้อมแผนป้องกันสาธารณภัย
- (5) บริหารจัดการกิจการอาสาสมัครเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

จากที่กล่าวไปข้างต้นทำให้เห็นว่า ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมายระเบียบวิธีปฏิบัติต่อการบริหาร จัดการสาธารณภัยในพื้นที่ประเด็นที่สำคัญคือ การสร้างความรู้ความเข้าใจและการใช้ประโยชน์เกี่ยวกับ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับบทบาทของ ผู้อำนวยการระดับต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัด โดยเฉพาะผู้อำนวยการท้องถิ่นที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่สามารถ ดำเนินการสิ่งใดได้บ้าง จากผลการประชุมกลุ่มย่อยในจังหวัดกรณีศึกษา ในกลุ่มตัวแทนจากองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจำนวนมากยังขาดความรู้ความเข้าใจบทบาทของ “ผู้อำนวยการท้องถิ่น” ซึ่งปรากฏอยู่ใน พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ยังขาดการทำความเข้าใจ การอ่านและตีความ กฎหมายเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ การเลือกใช้วิธีการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเมื่อเกิดภัย ส่งผลให้เครื่องมือหรือ กลไกที่มีอยู่กลับไม่ได้ถูกใช้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ส่งผลไปถึงภารกิจ “การลดความเสี่ยง” ในระดับพื้นที่ ที่ยังขาดการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ แนวทางปฏิบัติที่สมควรดำเนินการในกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสี่ยง แม้กระทั่งการให้ความรู้ด้านกฎหมายระเบียบต่าง ๆ ที่จะเป็นเครื่องมือ ช่วยปฏิบัติงานไม่ว่าจะเป็นบุคลากรภายในของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมถึงบุคลากรของ หน่วยงานราชการอื่น ๆ และระดับปฏิบัติการในพื้นที่ อาสาสมัครต่าง ๆ ที่พร้อมเข้ามาเป็นเครือข่ายการขับเคลื่อน

²¹ ข้อ 16 ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2557.

งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับพื้นที่ กฎหมายระเบียบต่าง ๆ ยังมีความจำเป็นอยู่ที่จะสร้างความเข้าใจกรณีประชาชนที่เป็นผู้ประสบภัยบ่อยครั้งต้องการให้หน่วยงานเข้าไปช่วยเหลืออย่างรวดเร็ว ขั้นตอนวิธีการปฏิบัติต่าง ๆ หากมีความรู้ความเข้าใจจะช่วยทำให้เกิดการสื่อสารและการเตรียมความพร้อมเมื่อเกิดภัยขึ้นได้

นอกจากนี้ ความสอดคล้องของเนื้อหาในกฎหมายระเบียบต่าง ๆ และแนวทางปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสาธารณภัยร่วมกัน แต่ละหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ต่างมีกฎหมายระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้ปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง แม้ว่าบางภารกิจจำเป็นต้องปฏิบัติงานร่วมกัน แต่ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ผู้ปฏิบัติงานในฐานะหน่วยราชการที่อยู่ในพื้นที่ต่างยึดหน่วยงานหลักของตนเองเป็นสำคัญ ในขณะที่อำนาจการตัดสินใจ ศักดิ์และสิทธิ์ของกฎหมาย ผู้มีอำนาจชี้ขาดอยู่ที่ส่วนกลาง ทำให้การไม่กล้าตัดสินใจดำเนินการที่ยังไม่ชัดเจน ในขณะที่บุคลากรส่วนใหญ่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ล้วนต่างยังขาดองค์ความรู้ที่สำคัญคือ กฎหมายระเบียบต่าง ๆ ซึ่งไม่ได้หมายความว่าความเฉพาะที่ใช้ปฏิบัติงานของตนเองเท่านั้น ยังรวมถึงกฎหมายระเบียบต่าง ๆ ของหน่วยงานอื่น ๆ ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่เดียวกัน โดยเฉพาะพื้นที่ทับซ้อนหรือคาบเกี่ยวอำนาจหน้าที่ระหว่างกัน เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับเขตอุทยานแห่งชาติ เขตป่าสงวน ลุ่มน้ำ พื้นที่มรดกโลก เขตนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น ดังที่เกิดเหตุการณ์ไม่สามารถเข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่อยู่ในเขตพื้นที่เหล่านี้ได้ เพราะปัญหาในข้อกฎหมายของแต่ละหน่วยราชการ

การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะ และความจำเป็นต่อการให้ความช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องขอบเขตอำนาจ งบประมาณ การจัดสรรทรัพยากรด้านต่าง ๆ ของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำเป็นที่หน่วยงานส่วนกลางจะต้องมีการศึกษาหาวิธีการที่จะทำอะไรให้หน่วยปฏิบัติงานในพื้นที่ขับเคลื่อนงานร่วมกันได้ ทั้งที่เป็นความช่วยเหลือประชาชนเช่นเดียวกัน สิ่งสำคัญ หากกฎหมายใดสามารถเชื่อมโยงหรือมีข้อยกเว้นที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ได้มีองค์ความรู้เพิ่มเติมร่วมกัน เพื่อลดขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน โดยเฉพาะเมื่อประสบภัยในพื้นที่คาบเกี่ยวอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยราชการหรือภาคธุรกิจเอกชน

บทที่ 6

ระบบงาน กลไก และโครงสร้าง

การบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่

การออกแบบระบบงาน กลไก และโครงสร้างการบริหารจัดการในพื้นที่ซึ่งปรากฏในส่วนนี้นั้น จะเป็น การผสมผสานแนวคิดทางวิชาการ ทิศทางการพัฒนาระบบราชการไทย ระเบียบ กฎหมาย และยุทธศาสตร์ของ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกี่ยวข้อง และที่สำคัญคือ การผนวกประเด็นปัญหาสำคัญในพื้นที่ศึกษา อันเกิดจากการปฏิบัติงานจริงของบุคลากรในพื้นที่ เพื่อนำไปสู่รูปแบบที่ใช้เป็นแนวทางสำหรับการพิจารณา ความเหมาะสมของโครงสร้างป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละพื้นที่ต่อไป

6.1 ข้อกำหนดที่สำคัญ

การดำเนินการออกแบบกลไกระดับพื้นที่เพื่อแก้ไขสภาพปัญหาของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในการดำเนินการกิจในแต่ละพื้นที่นั้น จะให้ความสำคัญกับการพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

6.1.1 กรอบแนวคิดทางวิชาการ

สำหรับกรอบแนวคิดหลักที่นำมาใช้ในส่วนนี้ ได้แก่ กรอบแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ (Area-Based Management) หมายถึง แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนอง ความท้าทายที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในหลายด้าน อาทิ เทคโนโลยีสมัยใหม่ การเติบโต ของกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ การจัดการภัยพิบัติ เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว มีผลต่อการดำรงชีวิตของผู้คนในสังคมนำไปสู่การบริหารจัดการความคาดหวังของผู้คนภายใต้ความซับซ้อน ในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ที่ในอดีตมีเพียงแต่รัฐเท่านั้นมีอำนาจในการบริหารจัดการ ทั้งนี้ การบริหารจัดการ เชิงพื้นที่จะให้ความสำคัญกับการกำหนดพื้นที่เป้าหมายทางภูมิศาสตร์อย่างเฉพาะเจาะจงในประเทศ ตามคุณลักษณะปัญหาการพัฒนาที่มีความซับซ้อนเป็นการเฉพาะของพื้นที่ ผ่านวิธีการบูรณาการ (integrated approach) การผนวกรวมหรือสร้างความเข้าใจร่วมกัน (inclusive approach) การมีส่วนร่วม (participatory approach) และการยืดหยุ่น (flexible approach)¹ ทั้งนี้ เมื่อดำเนินการจัดแบ่งมิติการบริหารจัดการดังกล่าว

¹ Jan Harfst, "A Practitioner's Guide to Area-Based Development Programming," (UNDP Regional Bureau for Europe & CIS, 2006)

ในส่วนที่เกี่ยวข้อง/สามารถนำมาปรับใช้กับประเด็นวิจัยดังกล่าว นั้น จะพบว่ามิตินี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาต่อไป

1) พื้นที่และปัญหาต้องมีความเชื่อมโยงกัน (“Area” and “Problem” are linked) กล่าวคือ การบริหารจัดการเชิงพื้นที่ต้องมีการหยิบยกปัญหาของพื้นที่ โดยต้องกำหนดพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่ต้องเข้าไปจัดการกับปัญหา เป็นพื้นที่เฉพาะในการบริหารจัดการ

2) มีการระบุปัญหาที่ชัดเจนของพื้นที่ผ่านการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ (problems to be addressed) ปัญหาของพื้นที่ที่พบโดยทั่วไปสามารถแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง (Conflict-related) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติ (Disaster-related) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความยากจน (Poverty-related) และปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการกีดกันทางสังคม (Exclusion-related)

3) มีการระบุระดับการแก้ไขปัญหาของพื้นที่เหมาะสมกับลักษณะของปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไข (level of the area) ตามระดับการแก้ไขปัญหาของพื้นที่ (level of the area) อาทิ ระดับการปกครองและกลไกการบริหารสำหรับการแก้ไขปัญหาของพื้นที่ที่แบ่งออกเป็นระดับชาติ ระดับภูมิภาค หรือระดับท้องถิ่น การกำหนดระดับการแก้ไขปัญหาของพื้นที่ตามความเป็นจริงและมีประสิทธิภาพ จะช่วยให้ประยุกต์ใช้ระดับการปกครองและกลไกการบริหารที่เหมาะสมต่อการแก้ไขปัญหาของพื้นที่ เนื่องจากปัญหาของพื้นที่บางอย่างต้องแก้ไขด้วยระดับการปกครองและกลไกการบริหารในระดับชาติจึงจะเหมาะสมที่สุด

ดังนั้นแล้ว ภายใต้กรอบแนวคิดดังกล่าว หมายความว่า การออกแบบการทำงานในเชิงพื้นที่นั้นจะต้องสอดคล้องกับการทำหน้าที่ของราชการส่วนกลาง และสัมพันธ์กับบริบทพื้นที่ สามารถดำเนินงานในลักษณะที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาในพื้นที่ได้ ขณะเดียวกัน หลักการสำคัญของการทำงานในลักษณะ Area-Based Mechanism นั่นก็คือ การที่ไม่เพียงออกแบบกลไก โครงสร้าง รวมถึงระบบงานที่เป็นแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศ ดังนั้น จึงต้องออกแบบระบบให้รับกับบริบทเชิงพื้นที่ที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงที่มาจากฐานรากของสังคม และการขับเคลื่อนพัฒนาตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในพื้นที่นั้น ๆ คณะผู้วิจัย ได้ดำเนินการค้นหานโยบาย และระบุสภาพปัญหา ผ่านการเก็บข้อมูลเชิงพื้นที่ เพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์จัดทำรูปแบบที่เหมาะสมต่อการบริหารจัดการสาธารณภัยในพื้นที่ต่อไป

6.1.2 กรอบทิศทางการพัฒนาระบบราชการไทย

อาจกล่าวได้ว่า แนวคิด/ความพยายามในการพัฒนาระบบราชการไทยนั้น เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องแต่กระนั้น รูปธรรมของการพัฒนาที่มีผลต่อความเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญครั้งล่าสุดนั้น ได้แก่ การปฏิรูประบบราชการในช่วงปี พ.ศ. 2545 ทั้งนี้ ความพยายามผลักดันให้เกิดการปฏิรูปดังกล่าว เป็นผลมาจากปัจจัยในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ประชากร และเทคโนโลยีที่นำไปสู่สภาพปัญหา ความท้าทายใหม่ ๆ ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนต่อการให้บริการของภาครัฐ เมื่อเป็นเช่นนี้ ทำให้ภาครัฐเองต้องดำเนินการกำหนดมาตรการ กลยุทธ์ต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงและความต้องการข้างต้น

โดยการปรับปรุงหรือพัฒนาระบบราชการในหัวที่ผ่านมา ได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการลดขั้นตอน และระยะเวลาการปฏิบัติราชการ รวมไปถึงการออกแบบกลไกการให้บริการของหน่วยงานทั้งส่วนกลาง และในระดับพื้นที่ ตลอดจนการพัฒนาคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานในการให้บริการสาธารณะ การถ่ายโอนภารกิจบางส่วนไปให้หน่วยงานในพื้นที่ ภาคส่วนอื่นในพื้นที่ในการดำเนินการแทนรัฐ ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้ดูจะเป็น การสร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ ซึ่งก็คือประชาชนขึ้นมากตามลำดับ

ด้วยเหตุนี้เอง การพิจารณาถึงแนวทางที่จะนำมาปรับใช้ในการกำหนดโครงสร้าง รูปแบบ การบริหารงาน ในเชิงพื้นที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำแนวทางการพัฒนาระบบ ราชการมาเป็นหนึ่งในแนวทางสำคัญในการออกแบบต่อไป ทั้งนี้ หลักการและแนวทางที่คณะผู้วิจัยหยิบยก มาใช้ในเบื้องต้นนี้ จะเป็นหลักการหรือแนวทางบางส่วนที่สอดคล้อง และเหมาะสม ตามที่ปรากฏอยู่ใน แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556 - 2561) ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบ ราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ซึ่งประกอบไปด้วยแนวทางดังต่อไปนี้

(1) ลดบทบาทภารกิจของภาครัฐให้ดำเนินการเฉพาะส่วนที่เป็นภารกิจที่รัฐควรดำเนินการ ลดความซ้ำซ้อน ปรับปรุงขั้นตอนการทำงาน และเพิ่มขีดสมรรถนะของหน่วยงาน พัฒนารูปแบบการบริหารและกระบวนการ ทำงานใหม่ สร้างขีดสมรรถนะ ค่านิยมและวัฒนธรรมองค์กร ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยมาสนับสนุน ในการทำงาน ทำงานด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส มีความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลง

(2) บูรณาการการทำงานของภาครัฐและในระดับต่าง ๆ พัฒนารูปแบบการทำงานให้มีความสอดคล้อง เชื่อมโยงกันเพื่อรองรับการดำเนินงานนโยบายสำคัญของประเทศและระดมสรรพกำลังบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ ในแต่ละสาขาเพื่อผลักดันการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ รวมถึงเพิ่มบทบาทของภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมที่มีความพร้อม เช่น ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน เข้ามาร่วมดำเนินการ

อีกทั้งเมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการบริหารราชการที่จำเป็นจะต้องเกิดขึ้นในอนาคต กล่าวคือ ภายใต้ บริบททางการเมือง ภูมิภาค สังคม และเทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อ ระบบการบริหารราชการไทย ทำให้ส่วนราชการจำเป็นต้องปรับบทบาทในการขับเคลื่อนงานใน 2 ประเด็นหลักที่ สำคัญ ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง การปรับบทบาทจากผู้แก้ปัญหาในแบบดั้งเดิมไปสู่ผู้อำนวยความสะดวกให้เกิดการสร้าง ทางเลือกในการแก้ปัญหาต่าง ๆ (From Traditional Role of Problem Solver to Solution Enabler) หมายความว่า จากเดิมที่รัฐมีบทบาทเป็นผู้ปกป้องดูแลสังคม (Paternalism/Regulator) ที่จะต้องดำเนิน มาตรการหรือแสวงหาแนวทางในการรับมือ แก้ไขปัญหาและความต้องการของสังคมเช่นในอดีต รัฐจำเป็นต้อง ปรับปรุงซึ่งจะต้องปรับตัวไปสู่การมีบทบาทหรือทำหน้าที่ในการเป็นกลไกหลักในการติดตาม และดูซับประเด็น ปัญหาต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้เกื้อหนุนและกระตุ้นให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในทุกภาคส่วน เข้ามาร่วมสนทนา แลกเปลี่ยนองค์ความรู้ในการจัดการปัญหาในแนวทางที่ยอมรับได้จากทุกภาคส่วน ซึ่งกลไก ดังกล่าว รัฐจำเป็นต้องเปิดพื้นที่ให้เกิดการร่วมคิด กำหนดทางเลือกใหม่ ๆ ในการแก้ไขปัญหา ภายใต้องค์ความรู้ใหม่ นวัตกรรมใหม่นั้นเอง

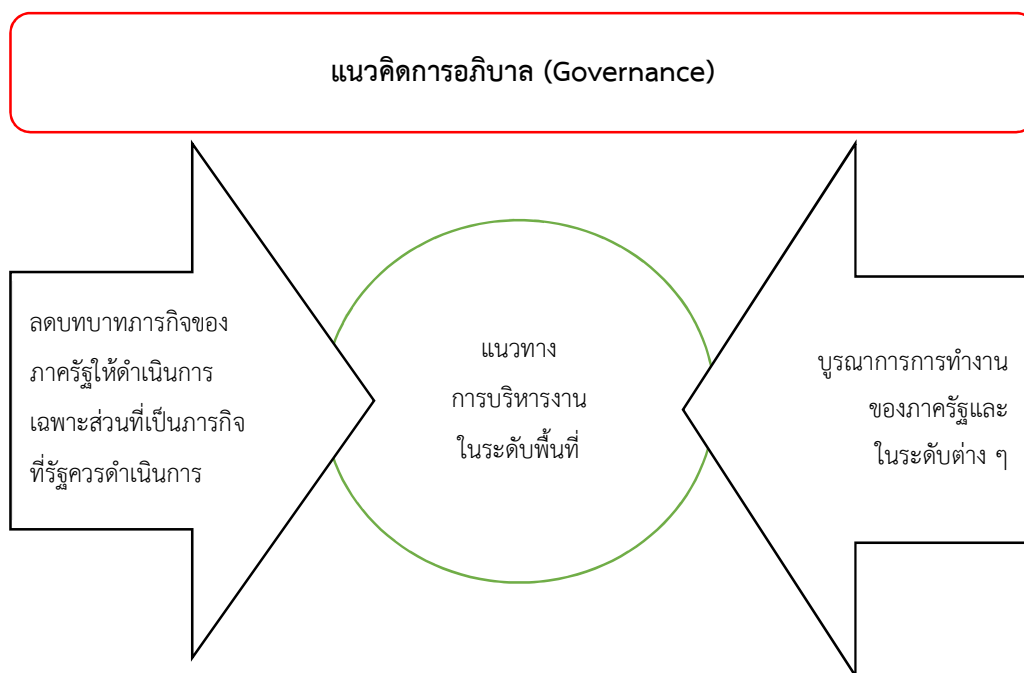
ประการที่สอง การปรับปรุงวิถีทางในการขับเคลื่อนงานจากการแสวงหาแนวทางในการขับเคลื่อนภารกิจหนึ่ง ๆ ภายใต้โครงสร้างที่ตายตัว ไปสู่การจัดวางสถาปัตยกรรมของทางเลือกที่เรียบง่ายแต่หลากหลายในการจัดการกับปัญหาต่าง ๆ (From Finding Mode of Implementation to Simplifying Choice Architecture) หมายความว่า ภายใต้การปรับปรุงไปสู่บทบาทใหม่ในการทำหน้าที่เป็นผู้เกื้อหนุนเพื่อสร้างทางเลือกในการจัดการปัญหานั้น กระบวนการขับเคลื่อนงานดังกล่าวก็จำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุง โดยมีการออกแบบสถาปัตยกรรมที่มีความเรียบง่าย สามารถเปิดรับแนวทางการพัฒนาใหม่ ๆ ทางเลือกใหม่ ๆ เพื่อจัดการต่อปัญหาหรือความต้องการได้อย่างยืดหยุ่น และหลากหลาย

กล่าวโดยสรุป แนวคิดสำคัญที่จำเป็นจะต้องพิจารณาเกี่ยวกับบทบาทของรัฐในอนาคต ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการออกแบบโครงสร้างการทำงานนี้ได้ ประกอบไปด้วย การปรับบทบาทของรัฐจากผู้จัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ มาเป็นบทบาทในฐานะผู้กำกับดูแล ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบให้แก่ภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีความเชี่ยวชาญ มีศักยภาพ และมีความสามารถเพียงพอในภารกิจนั้น ๆ ทั้งนี้ บทบาทที่เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าวจะนำไปสู่การที่รัฐ หรือส่วนราชการต้องผันตัวไปทำหน้าที่ในประเด็นเรื่องการสร้างกฎเกณฑ์ กติกา มาตรการที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาใหม่ ๆ ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อีกทั้งภาครัฐเองยังจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องยกเลิกกฎระเบียบ และการควบคุมที่ไม่เป็นประโยชน์หรือเกินความจำเป็นลง เพื่อให้ไม่เกิดเป็นอุปสรรคต่อการทำงานของภาคส่วนอื่นที่เข้ามาจัดทำภารกิจแทนรัฐนั่นเอง ขณะเดียวกัน การปรับบทบาทอีกประการหนึ่งที่สำคัญ คือการที่รัฐเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวก (Enabler) ซึ่งก็คือ การให้ความสำคัญกับการเป็นกลไกหลักในการติดตามดูแลขับเคลื่อนปัญหาทางสังคมต่าง ๆ และสามารถเกื้อหนุน รวมไปถึงกระตุ้นภาคส่วนอื่นที่มีศักยภาพให้เข้าร่วมหารือ พุดคุย สนทนาเพื่อค้นหาแนวทางที่เหมาะสม เป็นที่ยอมรับได้ ในการแก้ไขปัญหา และพัฒนาไปสู่การสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่เป็นทางเลือกสำหรับความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วเช่นในปัจจุบันและอนาคต

ผนวกกับแนวคิดการอภิบาล² (Governance) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการพิจารณาในมิติการดำเนินกิจกรรมสาธารณะที่ดำเนินไปภายใต้บทบาทของเครือข่าย ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของตัวแสดงในภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม เพื่อร่วมมือผลักดันภารกิจ หรือกิจกรรมที่นำไปสู่การบรรลุผลประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ เครือข่ายที่กล่าวมาข้างต้นนั้นจะพิจารณาไปถึงความหลากหลายของเครือข่าย ตั้งแต่เครือข่ายที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง แต่อยู่ต่างสังกัด (Inter-organizational) รวมไปถึงหน่วยงานในภาครัฐที่อยู่ภายใต้โครงสร้างการปกครองที่ต่างระดับกัน (Intergovernmental) หรือรวมถึงเครือข่ายความร่วมมือที่ตัดข้ามเส้นแบ่งระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรในภาคส่วนอื่นของสังคม เช่น ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม ที่เข้าร่วมประสานความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะในพื้นที่

² วสันต์ เหลืองประภัสร์ และชาย ไซยชิต, “การอภิบาล” (Governance) ในฐานะมนทัศน์ทางการบริหารรัฐกิจ

แผนภาพที่ 6.1 สรุปแนวคิด/ทิศทางการพัฒนาระบบราชการไทย



6.1.3 กรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

โดยยุทธศาสตร์ชาติจะมีความเกี่ยวข้องกับการกำหนดกลไกการให้บริการสาธารณะในพื้นที่เพื่อตอบสนอง ต่อสภาพปัญหาในปัจจุบัน ทั้งนี้ ประเด็นที่ปรากฏในยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ ได้มีการเชื่อมโยงมาจากแนวคิด เรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งเป็นวาระหลักของการพัฒนาในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อองค์การสหประชาชาติ ได้ประกาศ “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” หรือ Sustainable Development Goals (SDGs) 17 เป้าหมาย สำหรับใช้เป็นแนวทางในการกำกับดูแลการพัฒนาของโลกระหว่างปี ค.ศ. 2016-2030 ประเทศไทยเป็นหนึ่งใน ประเทศที่ได้ลงนามร่วมกับภาคีสมาชิก จึงได้ดำเนินการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ ผูกโยงเข้ากับประเด็นในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 และกำหนด อยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งถูกระบุไว้ในมาตรา 65 ที่กำหนดให้ยุทธศาสตร์ต้องมีการบรรจุเป้าหมาย การพัฒนาที่ยั่งยืนเข้าไปด้วย ในส่วนของประเด็นเรื่องการจัดกรการภัยพิบัตินั้น จะสอดคล้องตามเป้าหมาย ด้านเศรษฐกิจ (Prosperity) หรือเป้าหมาย SDGs ที่ 11 ประกอบด้วยเป้าประสงค์ คือ การลดการเสียชีวิตและ จำนวนคนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ และกลุ่มเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อม (Planet) 13 ประกอบด้วย เป้าประสงค์ 13.1 เสริมภูมิคุ้มกันและขีดความสามารถในการปรับตัวต่ออันตรายและภัยพิบัติทางธรรมชาติ ที่เกี่ยวข้องกับภูมิอากาศ 13.2 บูรณาการมาตรการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และเชื่อมโยงลงไปสู่

ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ในยุทธศาสตร์ที่ 1 ว่าด้วยการเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ และยุทธศาสตร์ที่ 4 ว่าด้วยการเติบโตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

วาระการพัฒนาที่ยั่งยืนของโลก ค.ศ. 2030 ได้กำหนดทิศทางการรักษาและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างบูรณาการ ในขณะเดียวกันการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่รุนแรงและพันธกรณีที่เกี่ยวข้อง ทำให้ไทยต้องพร้อมรับภาระในการลดก๊าซเรือนกระจกมากขึ้น ภายใต้กระแสการแข่งขันการค้าที่เข้มข้น การมีรูปแบบ การผลิตและบริการที่ยั่งยืน ใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ลดการเกิดของเสีย การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทรและทะเล การปกป้องและฟื้นฟูระบบนิเวศป่าไม้ อย่างยั่งยืน และหยุดยั้งการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ การบริหารจัดการเมืองอย่างยั่งยืน ลดผลกระทบทางลบ ต่อสิ่งแวดล้อม และการดำเนินการอย่างเร่งด่วน เพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ และผลกระทบที่เกิดขึ้น ทำให้ประเทศต้องมีการกำหนดเป้าหมายและแนวทาง การพัฒนา เพื่อรักษาฟื้นฟูฐานทรัพยากรธรรมชาติ ควบคู่กับแนวทางการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่มีการใช้ประโยชน์ ทรัพยากรอย่างยั่งยืน ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด ซึ่งจะเป็นโอกาสที่ประเทศไทยจะพัฒนาภาค การดำเนินงาน ของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในประเทศให้เกิดการบูรณาการไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อบรรลุเป้าหมาย การพัฒนาที่ยั่งยืนของโลกและพร้อมไปกับการพัฒนาภายในประเทศอย่างยั่งยืน

ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านความมั่นคง ได้มีการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับการรักษา ความสงบภายในประเทศ เพื่อปรับสภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงให้ประเทศมีความสงบเรียบร้อยและสันติสุข ในขณะเดียวกันก็จะต้องมีการป้องกัน และแก้ไขปัญหามีผลกระทบต่อความมั่นคงที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ แม้ว่าจะยังคงให้ความสำคัญกับความมั่นคงทางทหารเป็นหลัก แต่ก็ได้รับประเด็นที่ต้องพิจารณาเรื่องภัยพิบัติ ไปด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จาก การระบุให้มีการ “ยกระดับขีดความสามารถของกองทัพหน่วยงานด้านความมั่นคง รวมทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ให้มีความพร้อมและเพียงพอในการป้องกัน และรักษาอธิปไตยของประเทศ รวมทั้งสามารถติดตาม ป้องกัน แก้ไข และรับมือกับปัญหาความมั่นคง และภัยพิบัติทุกมิติทุกรูปแบบ และทุกระดับ อย่างบูรณาการทั้งภายในประเทศ ตลอดจนบูรณาการความร่วมมือด้านความมั่นคงกับอาเซียนและนานาชาติ รวมถึงองค์กรภาครัฐและที่มีใช่ภาครัฐ” อีกทั้ง มีการกำหนดให้มีการ “พัฒนาระบบเตรียมพร้อมแห่งชาติและ การบริหารจัดการภัยคุกคามให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้มีความพร้อมเผชิญกับสภาวะไม่ปกติภัยคุกคามทุกมิติทุก รูปแบบและทุกระดับ รวมทั้ง ภัยพิบัติและภัยคุกคามรูปแบบต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริง”

ในประเด็นที่ 2 ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันนั้น ก็ได้มีการระบุไว้ในหัวข้อ เรื่องอุตสาหกรรมความมั่นคงของประเทศที่ให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ รวมถึงระบบการเตือนภัย การเตรียมตัวรับภัยพิบัติและการให้ความช่วยเหลือระหว่างและหลังเกิดภัยพิบัติไว้ด้วย

ท้ายที่สุด ในประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ได้ระบุถึงแนวทางการสร้างความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อมเพื่อบรรเทาปัญหาภัยพิบัติ เช่น มุ่งเน้นการลดการปล่อย ก๊าซเรือนกระจก และสร้างสังคมคาร์บอนต่ำ ปรับปรุงการบริหารจัดการภัยพิบัติทั้งระบบ

สิ่งที่ต้องพิจารณาต่อเนื่องจากยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีนั้น ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) ที่ให้ความสำคัญในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณสุข โดยเน้นไปที่การสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและยกระดับคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยการรักษาฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ และการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ โดยเฉพาะภัยแล้งและอุทกภัย ซึ่งเป็นสาธารณสุขที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งและทวีความรุนแรงมากขึ้น อาจกล่าวได้ว่าในช่วงที่ผ่านมาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาชุมชนให้มีความเข้มแข็งเพื่อให้ชุมชนสามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของคนในชุมชนด้วยชุมชน เช่น ชุมชนจัดการภัยพิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการลดความเสี่ยงจากสาธารณสุขที่ให้ความสำคัญกับการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุขโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ซึ่งความเข้มข้นในการสร้างการมีส่วนร่วมดังกล่าว ได้ถูกให้ความสำคัญยิ่งขึ้นในแผนฉบับนี้ ดังจะเห็นได้จาก

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อพัฒนาอย่างยั่งยืน ข้อ 3.6 บริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ โดยให้ความสำคัญกับการบูรณาการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเข้าสู่กระบวนการวางแผนในทุกระดับ เสริมสร้างขีดความสามารถในการเตรียมความพร้อมและการรับมือภัยพิบัติ โดยสนับสนุนให้มีการจัดทำแผนรับมือภัยพิบัติในระดับพื้นที่ การพัฒนาระบบการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน การพัฒนาระบบการฟื้นฟูหลังเกิดภัย และการส่งเสริมองค์ความรู้ด้านภัยพิบัติ และ

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่ง มั่งคั่ง ยั่งยืน ข้อ 3.2 การพัฒนาเสริมสร้างศักยภาพการป้องกันประเทศเพื่อการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับภัยคุกคามทั้งด้านการทหารและภัยคุกคามอื่น ๆ ที่ให้ความสำคัญกับระบบการเตรียมความพร้อมและกลไกเผชิญเหตุที่มีประสิทธิภาพให้พร้อมต่อการเผชิญสถานการณ์วิกฤติ ทั้งภัยคุกคามด้านความมั่นคงและสาธารณสุขขนาดใหญ่ นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบบริหารจัดการแบบบูรณาการในการเตรียมความพร้อมโต้ตอบทั้งในระยะก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังเกิดภัย พร้อมทั้งจัดทำระบบบริหารจัดการความรู้ที่เชื่อมโยงข้อมูลทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัดและระดับชุมชน

นอกจากนี้ ร่างแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2561 – 2580 ก็ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องความมั่นคง โดยการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงนั้น มีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ รวมทั้งสิ้น 15 แนวทาง ซึ่งแนวทางที่เกี่ยวข้องได้แก่ แนวทางที่ 6 การป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข ซึ่งเป็นการมุ่งนำแนวทางการรู้รับ ปรับตัว ฟื้นเร็ว อย่างยั่งยืน ภายใต้หลักการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุขในระดับสากล มาดำเนินการให้สามารถรองรับปัญหาที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพครบถ้วน โดยมีแนวคิดในการดำเนินการที่สำคัญภายใต้แนวทางการพัฒนา ดังกล่าวนี้นี้ประกอบด้วย (1) ส่งเสริมการลดความเสี่ยงจากสาธารณสุขด้วยการพัฒนาระบบการเตรียมความพร้อมด้านการจัดการสาธารณสุข (2) บูรณาการระบบการจัดการในภาวะฉุกเฉินให้ประเทศไทยมีมาตรฐานระบบ บัญชาการเหตุการณ์ที่มีเอกภาพรองรับสาธารณสุข

รูปแบบใหม่ได้ครอบคลุมทุกมิติ (3) เพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟู อย่างยั่งยืนด้วยการพัฒนาระบบและมาตรการในการฟื้นฟูที่ดีกว่าเดิมและปลอดภัยกว่าเดิม เพื่อตอบสนองความต้องการผู้ประสบภัยอย่างทั่วถึง และเป็นธรรม (4) ส่งเสริมมาตรฐานความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการ ความเสี่ยงจากสาธารณภัย ผ่านทางความร่วมมือระหว่างประเทศด้านมนุษยธรรม มีความเป็นเอกภาพ และได้มาตรฐานโลก เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย และ (5) ขับเคลื่อนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้วยเทคโนโลยี และนวัตกรรม โดยเพิ่มขีดความสามารถ และนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาพัฒนางานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

6.1.4 กฎหมายและยุทธศาสตร์ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

กฎหมายและยุทธศาสตร์ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่สำคัญ มีดังนี้

1) แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558

แผนแม่บทที่กำหนดกรอบ ทิศทาง ขั้นตอนการปฏิบัติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการสาธารณภัย โดยเป็นแผนที่มึลักษณะเป็นแนวคิดการปฏิบัติ (Concept of Operations: CONOPS) ที่ได้นำแนวคิดการพัฒนาระบบการป้องกัน การเตรียมความพร้อม และการสร้างภูมิคุ้มกันด้วยการพัฒนาองค์ความรู้และการเสริมสร้างความเข้มแข็งในระดับชุมชนในการเฝ้าระวังและรับมือกับสาธารณภัย นอกจากนี้ได้มีการนำแนวคิดการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction) ตามกรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558 – 2573 เพื่อป้องกันสาธารณภัยตามหลัก “รู้รับ ปรับตัว ฟื้นเร็วทั่ว อย่างยั่งยืน” (Resilience) โดยให้ความสำคัญกับการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังจากภัยผ่านพ้นไป

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ประกอบไปด้วย 4 ยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ 1) การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย 2) การบูรณาการจัดการในภาวะฉุกเฉิน 3) การเพิ่มประสิทธิภาพในการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน 4) การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการสาธารณภัย เพื่อให้การดำเนินการที่สอดคล้องตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ที่มีการกำหนดให้ถ่ายทอดแผนไปสู่การจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยงานในพื้นที่ระดับจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ 7,851 แห่ง โดยกำหนดให้จังหวัดจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัด พ.ศ. 2558 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศจัดทำแผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2558 ขึ้น โดยล้อไปกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ซึ่งแนวทางดังกล่าวเป็นหนึ่งในมาตรการในการเตรียมความพร้อมด้วยการจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยงานในพื้นที่ตามแนวคิดการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction) ปัจจุบันได้มีการผลักดันจนนำไปสู่การจัดทำแผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2560

2) กรอบนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนการจัดการความเสี่ยงสาธารณภัย

ปัจจุบัน แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ปี พ.ศ.2558 ซึ่งอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2558 ถือเป็นแนวทางหลักในการขับเคลื่อนปฏิบัติการด้านสาธารณภัยในประเทศ โดยกรอบนโยบาย และแผนฯ ดังกล่าวจะอยู่ภายใต้กรอบการลดความเสี่ยงภัยพิบัติเซโนได (SFDRR) การได้มาซึ่งกระบวนการ ในการพัฒนากรอบนโยบายและแผนดังกล่าว นั้น จะใช้การประชุมปรึกษาหารือแบบมีส่วนร่วม โดยให้ คณะทำงานของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจัดทำร่างกรอบนโยบายและแผนขึ้น แล้วนำไปให้หน่วยงาน หลักต่าง ๆ ที่มีบทบาท อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการจัดการสาธารณภัย ร่วมกันทบทวน ปรับแก้ เพิ่มเติม และสรุปเป็นนโยบายหลักและแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยชาติ พ.ศ.2558 ในที่สุด

กรอบนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 ครอบคลุมแนวทางดังนี้

1. การพัฒนาการลดความเสี่ยงสาธารณภัย ด้วยการป้องกัน ลดผลกระทบ และเตรียมความพร้อม ที่มีประสิทธิภาพ โดยการสร้างความเข้มแข็งให้เป็นชุมชนปลอดภัย และส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วม ในการจัดการ เพื่อให้เกิดการรับรู้และปรับตัวต่อผลกระทบจากสาธารณภัยไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

2. การบูรณาการความร่วมมือกับทุกภาคส่วน เพื่อพัฒนาศักยภาพการจัดการสาธารณภัย ในภาวะฉุกเฉินให้เกิดประสิทธิภาพ พร้อมทั้งการบรรเทาทุกข์และช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็ว ทัวถึง และทันเหตุการณ์

3. การพัฒนาระบบการฟื้นฟูให้สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ประสบภัยได้อย่างทั่วถึง และเป็นธรรม พื้นที่ประสบภัยได้รับการซ่อมสร้างและฟื้นฟูสภาพให้ดีและปลอดภัยกว่าเดิม

4. การพัฒนาและส่งเสริมมาตรฐานความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยง จากสาธารณภัยร่วมกับหน่วยงานเครือข่ายทั้งภายในและภายนอกประเทศให้มีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ กรอบนโยบายฯ ดังกล่าว มีเป้าหมายในการสร้างระบบการจัดการความเสี่ยงสาธารณภัยที่มีความพร้อมต่อการรับสถานการณ์ ด้วยการบูรณาการทุกภาคส่วนให้สามารถให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย ได้อย่างรวดเร็วและสามารถฟื้นคืนกลับสู่ภาวะปกติได้โดยเร็ว โดยอาศัยการสร้างสังคมการเรียนรู้เรื่องความเสี่ยง สาธารณภัยและดำรงชีวิตด้วยวัฒนธรรมความปลอดภัยที่เปลี่ยนไปเพื่อการพัฒนาสังคมและท้องถิ่นที่ยั่งยืน และกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ คือ

1. เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานทุกภาคส่วนและทุกระดับในการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยแบบบูรณาการและเป็นระบบ

2. เพื่อประมวลแนวทางปฏิบัติการจัดการความเสี่ยงสาธารณภัยที่นานาประเทศยอมรับ และประยุกต์ใช้ในการจัดการความเสี่ยงสาธารณภัยที่สอดคล้องกับบริบทของไทย และสามารถนำไปปรับใช้ ในแผนปฏิบัติการระดับต่าง ๆ

3. เพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการความเสี่ยงสาธารณภัย

โดยมียุทธศาสตร์ 4 ด้าน ได้แก่

1) ยุทธศาสตร์การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงสาธารณภัย มุ่งเน้นทางด้านการสร้างความสามารถและระบบการลดความเสี่ยงสาธารณภัยในทุก ๆ ระดับ

2) ยุทธศาสตร์การบูรณาการการจัดการในภาวะฉุกเฉิน มุ่งเน้นการสร้างมาตรฐานระบบการจัดการสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉินและการเผชิญเหตุ

3) ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน มุ่งเน้นการปรับสภาพและระบบสังคมกลับสู่สภาวะปกติที่ดีกว่าเดิมโดยอาศัยปัจจัยการลดความเสี่ยงสาธารณภัยในการฟื้นฟู

4) ยุทธศาสตร์การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยงสาธารณภัย มุ่งเน้นการสร้างระบบที่มีมาตรฐานในการประสานการจัดการความเสี่ยงสาธารณภัยโดยเฉพาะการดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่นานาประเทศ

ดังนั้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงสาธารณภัยภายใต้กรอบนโยบายและแผนฯชาติ พ.ศ.2558 นั้น เป็นการวางกรอบภายใต้พื้นฐานความรู้ความเข้าใจเรื่องการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ และสอดคล้องกับกรอบการลดความเสี่ยงเซโนได (SFDRR) เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามมาตรฐานสากล

การนำแนวทางที่ปรากฏในกฎหมายและยุทธศาสตร์ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มาปรับใช้ ในที่นี้จะให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องกระบวนการด้านการลดความเสี่ยง โดยเมื่อพิจารณาจากเป้าหมายสูงสุดของการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ คือ เกิดผลสัมฤทธิ์ในการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction: DRR) ซึ่งเป็นแนวคิดและวิธีปฏิบัติในการลดโอกาสที่จะได้รับผลกระทบทางลบจากภัยพิบัติผ่านความพยายามอย่างเป็นระบบที่จะวิเคราะห์และบริหารจัดการปัจจัยที่เป็นสาเหตุและผลกระทบของภัยพิบัติเพื่อดำเนินนโยบาย มาตรการ หรือกิจกรรมต่าง ๆ ในการลดความล่าช้า ลดปัจจัยที่ทำให้เกิดความเปราะบาง และเพิ่มศักยภาพในการจัดการปัญหา มีเป้าหมายในการลดความเสี่ยงที่มีอยู่ในชุมชน และสังคมในปัจจุบัน และป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ภายใต้กรอบการดำเนินงานเซโนไดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558 – 2573 ได้มีการกำหนดพันธกิจที่แต่ละภาคส่วนทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ ระดับภูมิภาค และในระดับโลก ต้องดำเนินงาน ประกอบไปด้วย 4 พันธกิจ ดังนี้ 1) การทำความเข้าใจความเสี่ยงจากภัยพิบัติ 2) การเสริมสร้างประสิทธิภาพกลไกกำกับดูแลและบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ 3) การลงทุนเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเพื่อสร้างความพร้อมรับมือและการฟื้นฟูกลับโดยเร็วเมื่อเกิดภัยพิบัติ 4) การเสริมสร้างศักยภาพการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติเพื่อการเผชิญเหตุที่มีประสิทธิภาพและเพื่อ “การซ่อมสร้างให้ดีกว่าเดิม” ในช่วงของการบูรณะและฟื้นฟู โดยมีเป้าหมายสำคัญ คือ การลดความสูญเสีย ลดผลกระทบที่เกิดจากภัยพิบัติทั้งในด้านของชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

กรอบการดำเนินงานเซโนไดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ใน 7 เป้าหมาย ในแนวทาง “ลด 4 เพิ่ม 3” โดย “ลด 4” คือ การลดความสูญเสียใน 4 ด้าน ได้แก่ (1) ลดอัตราการเสียชีวิตจากภัยพิบัติ (2) ลดจำนวนผู้ที่ได้รับผลกระทบ (3) ลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดจากสาธารณภัย (4) ลดความเสียหายจากภัยพิบัติที่มีผลต่อโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ และการหยุดชะงักของบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน ในส่วนของ “เพิ่ม 3” ประกอบด้วย (1) เพิ่มจำนวนประเทศที่มีแผนยุทธศาสตร์การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในระดับชาติและท้องถิ่น

(2) เพิ่มประสิทธิภาพความร่วมมือระหว่างประเทศที่ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา 3) เพิ่มขีดความสามารถในการจัดการและการให้ประชาชนเข้าถึงระบบเตือนภัยล่วงหน้าที่สามารถเตือนภัยได้หลากหลายประเภท รวมทั้งข้อมูลสารสนเทศและการประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติ โดยเป้าหมายในการปฏิบัติเหล่านี้ดำเนินการภายในปี พ.ศ. 2573

นอกจากนี้ หากจะพิจารณาถึงแนวทางการลดความเสี่ยงข้างต้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจต่อกระบวนการ และกิจกรรมด้านการลดความเสี่ยง ทั้งที่เป็นเชิงโครงสร้างและไม่เชิงโครงสร้าง ซึ่งประกอบไปด้วย

กิจกรรมที่ต้องขับเคลื่อนภายใต้แนวคิดการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction; DRR) มาตรการลดความเสี่ยงภัยพิบัติเชิงโครงสร้างและไม่เชิงโครงสร้าง (Structural and Non-Structural Disaster Risk Reduction Measures) ซึ่งเป็นมาตรการในการบริหารจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ ที่มุ่งเน้นการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 มาตรการ³ คือ

1) มาตรการที่มีลักษณะเป็นโครงสร้าง (structural measures) ในที่นี้หมายถึง มาตรการที่นำมาใช้ก่อนเกิดภัยพิบัติ เพื่อลดหรือขจัดผลกระทบของภัยพิบัติที่มีต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ด้วยการใช้แนวทางทางวิศวกรรมที่เหมาะสม จัดเป็นแนวทางแบบดั้งเดิมในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เช่น การออกแบบระบบไฟฟ้าและสาธารณูปโภคให้ทนทานต่อสภาพอากาศและแผ่นดินไหว การสร้างประตูน้ำ เขื่อน พนังกั้นน้ำ อาคารต้านแผ่นดินไหว วัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ซึ่งโดยส่วนใหญ่สิ่งปลูกสร้างเหล่านี้มีความมุ่งหมายเพื่อลดความเสียหายจากสาธารณภัย และเพื่อไม่ให้ผลกระทบของภัยนั้น ๆ ขยายตัวจนไม่สามารถรับมือได้

2) มาตรการที่ไม่มีลักษณะเป็นโครงสร้าง (non-structural measures) เป็นมาตรการที่นำมาใช้ก่อนเกิดภัยพิบัติ เพื่อลดหรือขจัดผลกระทบของภัยพิบัติที่มีต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยวิธีการต่าง ๆ ที่ไม่ได้เกิดจากวิศวกรรม ไม่พึ่งพาการปลูกสร้างอาคาร หรือโครงสร้างใด ๆ สามารถเป็นทั้งมาตรการเพื่อป้องกันและบรรเทาผลกระทบ เช่น การออกแบบนโยบายและพัฒนาเชิงสถาบัน การวางแผนการใช้ที่ดิน การวิเคราะห์ความเสี่ยง การพยากรณ์และระบบเตือนภัยต่าง ๆ การพัฒนาศักยภาพและการเตรียมพร้อม การสร้างเครือข่ายชุมชนฟื้นคืนจากภัย รวมทั้งการส่งเสริมและพัฒนาด้านการวิจัยเพื่อการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ

ในที่นี้จะให้ความสำคัญกับกิจกรรมที่ต้องดำเนินการขับเคลื่อนภายใต้มาตรการที่ไม่มีลักษณะเป็นโครงสร้าง (non-structural measures) โดยที่จะเป็นทั้งมาตรการที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต้องดำเนินการอยู่แล้วตามหน้าที่ ภารกิจ และกิจกรรมใหม่ที่จะต้องเกิดขึ้น ประกอบไปด้วย

1) การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community Based Disaster Risk Management : CBDRM)⁴ โดยที่กิจกรรมนี้จะมุ่งเน้นให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน ตัดสินใจ กำหนด แนวทางแก้ปัญหาในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย เพื่อลดความเสี่ยงภัยของชุมชนและเพิ่มขีดความสามารถให้คนในชุมชนมีศักยภาพในการระงับบรรเทาภัยได้ด้วยตนเองในระดับหนึ่ง ก่อนที่หน่วยงาน

³ ทวีดา กมลเวช และคณะ, การออกแบบมาตรการไม่เชิงโครงสร้างในการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ แผ่นดินไหว และอาคารถล่มสำหรับประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2562).

⁴ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558.

ภายนอกจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือ รวมทั้งเป็นการสร้างภาคีเครือข่ายภาคประชาชน ในรูปแบบอาสาสมัคร เพื่อช่วยเหลืองานเจ้าหน้าที่ในขั้นตอนการเตรียมความพร้อม การจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชุมชน/หมู่บ้าน การฝึกการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการประเมินผล

- 2) การฝึกการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การฝึกซ้อมแผน การซักซ้อม และการฝึกปฏิบัติ
- 3) การจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้สาธารณภัย พิพิธภัณฑสถานภัยพิบัติ
- 4) การจัดทำหลักสูตรการเรียนรู้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานศึกษา ชุมชน และกลุ่มเปราะบาง
- 5) การจัดทำชุดความรู้ด้านการลดความเสี่ยงภัยพิบัติสำหรับนักท่องเที่ยว

ทั้งนี้ เหตุที่ให้ความสำคัญกับมาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้างซึ่งจะมีความเกี่ยวข้องกับชุมชนเป็นอย่างมากนั้น เนื่องจาก กิจกรรมดังกล่าว เป็นกิจกรรมที่ไม่สามารถทำดำเนินการได้เสร็จสิ้นในครั้งเดียวได้ กิจกรรมเหล่านี้ต้องการ Network Manager ที่จะต้องมีความสามารถในการสร้างความต่อเนื่อง สร้างเครือข่าย บำรุงรักษา และขยายการทำงานของเครือข่ายการเตรียมความพร้อมด้านสาธารณภัยต่อไป

เมื่อพิจารณาจากกรอบทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ผ่านมาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เรื่องระบบราชการ และกระบวนการด้านการลดความเสี่ยง หัวใจสำคัญของสิ่งที่จะเกิดขึ้นต่อไปนั้น คือ การที่ส่วนราชการในอนาคตต้องปรับตัวจากการเป็น Problem Solver หรือการที่รัฐเป็นหน่วยงานหลักในการแก้ไขปัญหาสังคม เป็น Solution enabler คือ รัฐต้องปรับตนเองไปเป็นหน่วยสร้างพื้นที่กลางที่จะทำให้ความคิด แนวทางในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ สามารถเข้ามาสู่วงจรกระบวนการจัดการของสังคมได้ หมายความว่า ปัจจุบันความซับซ้อน และความรวดเร็วของปัญหามีมาก การที่จะใช้กลไกรัฐบาลแบบเดิมในการทำงานนั้นอาจไม่สามารถแก้ไขได้ แต่ต้องหาหน่วยงาน องค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในประเด็นเฉพาะด้านมาแก้ไขปัญหา ดังนั้นรัฐจึงต้องเปิดพื้นที่ให้องค์ความรู้ต่าง ๆ เหล่านี้สามารถเข้ามาแก้ไขปัญหา และจะต้องเสริมสร้างพื้นที่ให้หน่วยที่สามารถจัดการได้ เข้ามาแสดงบทบาทต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม

6.1.5 ประเด็นปัญหาสำคัญที่เกิดจากการปฏิบัติงานจริง

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ว่าราชการจังหวัดและ/หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และ/หรือหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา รวมถึงการประชุมกลุ่มย่อย ใน 8 จังหวัดกรณีศึกษา โดยมีตัวแทนในระดับพื้นที่เข้าร่วมประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเห็นระหว่างกัน พร้อมกับสะท้อนปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงานจริงในพื้นที่อันเกี่ยวข้องกับภารกิจด้านการบริหารจัดการสาธารณภัย สามารถแยกประเด็นปัญหาสำคัญได้ดังนี้

1) ปัญหาเชิงโครงสร้างและระบบงานของหน่วยงานในพื้นที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

▪ **ปัญหาเชิงโครงสร้าง** บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดที่ปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ในขณะที่ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต บัญญัติไว้

ในข้อกฎหมายจำนวน 12 ศูนย์เขต แต่ยังมีอีก 6 ศูนย์เขตที่เป็นโครงสร้างภายในไม่ปรากฏในกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการ รวมไปถึงโครงสร้างภายในที่จัดตั้งโดยอำนาจของอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่ไม่มีกฎหมายรองรับอย่างสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา 30 สาขา ใน 16 จังหวัด ส่งผลไปถึงโครงสร้างภายในของหน่วยงานเหล่านี้ในการปฏิบัติงานระดับพื้นที่ เกิดความไม่ชัดเจนโดยเฉพาะ ความเข้าใจต่อบทบาทหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาในการปฏิบัติงาน ร่วมกับอำเภอต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบ การใช้บุคลากรภายในสำนักงานนั้น ๆ หมุนเวียนทำหน้าที่ ในโครงสร้างภายในที่ไม่มีบุคลากรมาดำรงตำแหน่ง

โครงสร้างหน่วยงานในระดับพื้นที่ในกรณีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสาขาที่ตั้ง สำนักงานอยู่ในเขตอำเภอหนึ่งอำเภอใด ปัญหาที่พบคือการถูกเข้าใจว่าเป็นสำนักงานป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยอำเภอ เพราะหลายหน่วยงานโดยเฉพาะระดับท้องถิ่นต่อโครงสร้างของหน่วยงานที่มาตั้งอยู่ ณ อำเภอนั้น ๆ ในขณะที่บางอำเภอนั้นไม่มีหน่วยงานดังกล่าว ทั้งที่หลายหน่วยราชการที่มีสาขาเช่นเดียวกัน กลับมีบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนและบางหน่วยงานกำหนดไว้ชัดในกฎหมายให้มีโครงสร้างสาขาในระดับพื้นที่ เกิดการสะท้อนสภาพต่อหน่วยงานดังกล่าวว่ามีหน้าที่แต่ไม่อำนาจในการปฏิบัติงานระดับพื้นที่

ความชัดเจนในการแบ่งพื้นที่รับผิดชอบในระดับอำเภอของสำนักงานป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยจังหวัดสาขา พบปัญหาในหลายพื้นที่กรณีอำเภอห่างไกลในสภาพภูมิประเทศที่เป็นภูเขา ที่สูง เส้นทางในการเดินทางระหว่างอำเภอบางครั้งไม่สามารถเชื่อมโยงถึงกันได้ ต้องใช้วิธีการเดินทางวกกลับปามา ทั้งที่ระยะทางห่างไกลเกินกว่า 100 กิโลเมตร สภาพปัญหาเหล่านี้พบในกรณีพื้นที่จังหวัดเชียงราย กาญจนบุรี ขอนแก่น ที่มีสาธารณภัยในหลากหลายประเภทภัย หรือภัยที่เกิดต่อเนื่องส่งผลกระทบร่วมกันอย่างกรณีน้ำท่วม ในพื้นที่จังหวัดขอนแก่น เชื่อมโยงไปยังพื้นที่อื่น ๆ ในแต่ละโซน แม้ว่าจะมีหน่วยงานของกรมป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยอยู่ในพื้นที่ในเขตอำเภอที่รับผิดชอบ แต่ขอบเขตความรับผิดชอบแต่ละอำเภอไม่สัมพันธ์ กับบุคลากรและกระบวนการสร้างเครือข่ายที่จะช่วยแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกันได้

■ **ระบบงานในระดับพื้นที่** การเป็นหน่วยสนับสนุน ส่งเสริม ให้ความรู้ความเข้าใจกับหน่วยงานต่าง ๆ และบุคลากรในระดับพื้นที่อำนวยความสะดวกและปฏิบัติการ หรือการเป็นหน่วยปฏิบัติงานในพื้นที่ของแต่ละ หน่วยงานในสังกัดกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับพื้นที่จังหวัดและอำเภอที่มีสาขารับผิดชอบอยู่ กระบวนการขับเคลื่อนงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยยังเป็นปัญหาอุปสรรคทั้งกับบุคลากรภายใน หน่วยงานระดับพื้นที่และหน่วยงานอื่นที่ร่วมปฏิบัติการกิจด้านนี้ ที่สำคัญคือ กระบวนการสร้างเครือข่าย การปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ การขาดเจ้าภาพหลักในการขับเคลื่อน การสร้างความคุ้นเคย สนิทสนมทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการยังคงเป็นปัญหาที่ปรากฏชัดในกระบวนการสื่อสารและ จัดส่งข้อมูลระหว่างกันเมื่อเกิดเหตุ ความไม่ถูกต้องแม่นยำของข้อมูลจากพื้นที่เสี่ยงภัย แม้กระทั่งระบบงาน ที่ควรมีตั้งแต่ก่อนเกิดเหตุยังเป็นจุดบกพร่อง โดยเฉพาะกระบวนการลดความเสี่ยงในหลายพื้นที่ไม่เกิดขึ้นจริง รวมไปถึงแผนในระดับต่าง ๆ กระบวนการทำแผนยังขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องว่าการทำแผนการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละระดับมีความสำคัญอย่างไร และจะนำไปใช้ประโยชน์อย่างไร มิใช่เพียง

การทำตามแบบฟอร์มของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้ การชี้แจงทำความเข้าใจและกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของผู้ที่จะทำแผนในระดับต่าง ๆ ไม่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ ทำให้แผนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์ได้จริงในการปฏิบัติงาน

การร่วมเป็นกรรมการในการประชุมคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอ (ก.ช.ภ.อ.) ในฐานะหนึ่งในกรรมการร่วมประชุมของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาที่รับผิดชอบอำเภอเหล่านั้น แตกต่างจากการประชุมคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติจังหวัด (ก.ช.ภ.จ.) ที่มีป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นเลขานุการ ทั้งที่เป็นภารกิจหลักของหน่วยงานที่จะมีบทบาทในการขับเคลื่อนงาน การให้คำแนะนำ ข้อชี้แนะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในเชิงวิชาการ เทคนิค และกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง และด้วยข้อจำกัดด้านบุคลากรส่งผลกระทบต่อระบบงานในการปฏิบัติผ่านคณะกรรมการในระดับอำเภอต่าง ๆ ไม่สามารถมีบทบาทหลักได้เท่าที่ควร

กรณีจังหวัดที่ไม่มีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาอยู่ในพื้นที่ เป็นหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดที่จะต้องดูแลทุกอำเภอในจังหวัด หรืออำเภอที่ไม่ได้อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา ระบบการประสานงาน การขับเคลื่อนงานผ่านหนังสือสั่งการหรือผ่านบุคลากรที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบภารกิจการจัดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับอำเภอ (ปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอ) และท้องถิ่น (ฝ่ายป้องกันของท้องถิ่นหรือบุคลากรที่ได้รับมอบหมายกรณีไม่มีฝ่ายป้องกันอยู่ในท้องถิ่น) บางครั้งไม่อาจลงพื้นที่หรือไม่มีกระบวนการทำงานเชิงรุกในการกิจด้านการลดความเสี่ยง ไม่เกิดเจ้าภาพหลักในการขับเคลื่อนงานดังกล่าวให้เกิดผลและต่อเนื่อง ด้วยสรรพกำลังที่มีอยู่ในสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดจึงไม่อาจครอบคลุมได้ทุกอำเภอ เกิดช่องว่างจนไปถึงระดับท้องถิ่นในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตามมาด้วย

2) บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

■ **กรอบอัตรากำลังกับการปฏิบัติงานจริง** ส่วนใหญ่กรอบอัตรากำลังในพื้นที่กรณีศึกษา โดยเฉพาะข้าราชการน้อยกว่าบุคลากรที่มีปฏิบัติงานจริงในพื้นที่ ยกเว้นจังหวัดสงขลาที่มีมากกว่ากรอบอัตรากำลัง และครบตามกรอบอัตรากำลังในกรณีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา สาขาเทพา ในขณะที่อีก 7 จังหวัดกรณีศึกษากลับมีจำนวนน้อยกว่า บางแห่งมีบุคลากรที่ปฏิบัติงานจริงในพื้นที่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของกรอบอัตรากำลังในกรณีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา หรือในกรณีพนักงานราชการตามกรอบอัตรากำลังกับการปฏิบัติงานจริงพบว่า สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดกาญจนบุรี สาขาทองผาภูมิ ไม่มีพนักงานราชการปฏิบัติงานจริงทั้งมีกรอบอัตรากำลังอยู่ 2 อัตรา ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาในเขตพื้นที่ที่มีอำเภอรับผิดชอบหลายอำเภอมีความห่างไกล การออกปฏิบัติงาน การซักซ้อม การประชุม การลงพื้นที่เก็บข้อมูล การสร้างเครือข่ายต่าง ๆ ประสบปัญหา

■ **การโอนย้าย/การโยกย้าย/สับเปลี่ยนหมุนเวียนบุคลากร** กรณีบุคลากรมีรายชื่อปฏิบัติงานจริงในพื้นที่หนึ่ง แต่ตัวผู้ปฏิบัติงานจริงกลับไปปรากฏอยู่อีกพื้นที่หรืออยู่ส่วนกลาง เกิดกรณีการยืมตัวบุคลากร

เพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ ณ พื้นที่อื่นหรือส่วนกลาง หรือแม้กระทั่งตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดที่ส่งผลต่อกระบวนการทำงานที่ต่อเนื่องในระดับนโยบาย เพื่อเลื่อนตำแหน่งไปเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด หรือแม้แต่ว่าระดับปฏิบัติการก็เช่นกัน โดยเฉพาะในกรณีสำนักงานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกลความเจริญ อยู่ในพื้นที่สูงหรือภูเขา เมื่อมีการโอนย้ายออกไป แต่กลับไม่มีการโอนย้ายเข้ามา อีกทั้งบุคลากรที่เป็นคนในพื้นที่โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีค่าครองชีพสูงอย่างเช่น จังหวัดระยอง บุคลากรของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดระยองไม่ใช่คนในพื้นที่

การหมุนเวียนมาทำภารกิจในตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินแทนตำแหน่งที่ไม่มีการบรรจุในสำนักงาน เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนรับภารกิจดังกล่าวแทน หรือการไม่มีบุคลากรในฝ่ายที่แยกย่อยในระดับพื้นที่สาขาซึ่งตามโครงสร้างภายในประกอบด้วยฝ่ายป้องกันและ/หรือฝ่ายส่งเสริม/ฝ่ายปฏิบัติการ แก้ปัญหาด้วยการใช้บุคลากรที่มีอยู่ ณ ขณะนั้นปฏิบัติงานในแต่ละฝ่ายสลับเปลี่ยนหมุนเวียนกันภายในหน่วยงานเพื่อให้งานขับเคลื่อนไปได้ เกิดสภาพการณ์การใช้คนไม่ตรงกับงาน

■ **ความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญ** ศักยภาพของบุคลากรมีความรู้ความสามารถไม่เท่ากัน ส่งผลต่อการให้ความรู้ คำปรึกษา ตอบข้อหารือ การเข้าใจในระเบียบกฎหมาย และแนวทางปฏิบัติเฉพาะทางกับประเภทภัยที่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ เช่น พื้นที่จังหวัดระยอง มีภัยที่เกี่ยวข้องกับสารเคมีชนิดต่าง ๆ พื้นที่ติดกับทะเล ปัญหาเชิงเทคนิคในการเข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัยกรณีเกิดอุบัติเหตุทางทะเล ทั้งจากภัยธรรมชาติที่มีความแตกต่างกันไปตามสภาพของท้องทะเลนั้น ๆ รวมไปถึงความรู้ในการใช้อุปกรณ์เฉพาะบางประเภท เช่น อุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ท้องทะเล การช่วยเหลือผู้ประสบภัยในถ้ำ เป็นต้น หรือการมีเครื่องมือเครื่องมือ อุปกรณ์ เครื่องจักรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต สิ่งที่เกิดขึ้นคือขาดคนขับเครื่องจักรกลเหล่านี้ แม้กระทั่งท้องถิ่นที่ต้องการยืมเครื่องมือ เครื่องมือก็ไม่มีบุคลากรที่จะใช้หรือขับเครื่องยนต์กลไกเหล่านี้เป็น ในขณะที่บุคลากรของศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตก็มีบุคลากรที่เป็นพนักงานขับรถจำกัด หากเกิดภัยพร้อมกันหลายพื้นที่ที่รับผิดชอบ ส่งผลต่อการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะเมื่อเกิดอุทกภัยหลายครั้งไม่สามารถจัดสรรอุปกรณ์หรือนำอุปกรณ์ไปใช้ประโยชน์ได้เต็มศักยภาพ ส่งผลให้บางเครื่องจักรกลไม่ถูกนำไปใช้ เกิดค่าซ่อมบำรุงโดยไม่มีการใช้ประโยชน์ หรือหากท้องถิ่นจะนำไปใช้ปัญหาที่ประสบกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นทั้งค่าน้ำมันและค่าซ่อมแซมกรณีเกิดความเสียหาย ซึ่งท้องถิ่นยังมีข้อกังวลเกี่ยวกับการตรวจสอบของ สตง. ทำให้อุปกรณ์เครื่องมือ เครื่องจักรที่มีในพื้นที่แต่ต้องครบกปรองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เป็นเจ้าของยังเป็นอุปสรรคในหลายพื้นที่ที่ประสบภัย

บุคลากรส่วนใหญ่สังกัดกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ทั้งศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา ทั้งที่เป็นข้าราชการและพนักงานราชการสิ่งที่ประสบปัญหาเดียวกันคือ ศักยภาพของบุคลากรในภารกิจด้านสาธารณภัย องค์ความรู้ในเชิงเทคนิคตลอดทั้งกระบวนการ หรือแม้กระทั่งเทคนิควิธีการที่จะทำให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือ สร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานให้เกิดขึ้น เพราะภารกิจดังกล่าวต้องอาศัยความร่วมมือในการขับเคลื่อนภารกิจ การส่งเสริมความรู้ทั้งในระดับหน่วยงาน

และนอกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การสร้างกระบวนการขับเคลื่อนที่ต่อเนื่องทั้งกระบวนการกลับประสบปัญหาในหลายพื้นที่ หากพื้นที่ใดมีเครือข่ายที่มีศักยภาพ เช่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ ที่สามารถดึงเครือข่ายทุกภาคส่วนมาพัฒนาระบบร่วมกัน เนื่องจากพื้นที่จังหวัดสงขลามีสาธารณภัยเกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี ทำให้เกิดการพัฒนาระบบเครือข่ายเตือนภัย ตรวจติดตาม การรายงานสถานการณ์ แต่สภาพการณ์เช่นนี้ไม่ได้เกิดขึ้นในพื้นที่อื่น ๆ มีความจำเพาะด้วยศักยภาพของหน่วยที่พร้อมขับเคลื่อนร่วมกันในพื้นที่ที่จะดึงสรรพกำลังและทรัพยากรต่าง ๆ มาช่วยสนับสนุนกระบวนการขับเคลื่อนงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมกันได้

3) หน่วยปฏิบัติและขับเคลื่อนการปฏิบัติงานการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

■ **ระดับอำเภอ** กรณีจังหวัดที่ไม่มีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา พบว่า ช่องว่างระหว่างพื้นที่ จังหวัดและอำเภอเกิดขึ้นในกรณีอำเภอที่ห่างไกล การประสานงานทั้งในการจัดทำแผน การส่งต่อข้อมูลระดับพื้นที่ การส่งการกับหน่วยงานในระดับอำเภอโดยผ่านหนังสือสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัด ความรู้ความเข้าใจของบุคลากรในอำเภอที่รับผิดชอบงานด้านสาธารณภัย โดยเฉพาะปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอไม่ว่าจะเป็นปลัดป้องกันหรือปลัดฝ่ายความมั่นคงของอำเภอนั้น ๆ ด้วยเหตุผลเดียวกัน ในทุกจังหวัดกรณีศึกษาให้คำตอบเดียวกันคือ ภารกิจที่มีจำนวนมากและต้องรับผิดชอบทุกภารกิจที่ไม่มีหน่วยงานในพื้นที่อำเภอรับผิดชอบมาดำเนินการ ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในภารกิจหนึ่ง ๆ ที่ได้รับมอบหมายซึ่งเป็นภารกิจที่ไม่ได้ภารกิจหลักส่งผลต่อการปฏิบัติงานของปลัดอำเภอในกรณีเมื่อเกิดภัยขึ้นในพื้นที่ จึงทำได้ตามกระบวนการปกติด้วยการแก้ไขเฉพาะหน้าที่เกิดเหตุการณ์มากกว่าการเตรียมความพร้อมก่อนเกิดเหตุ กระบวนการเหล่านี้ยังเป็นปัญหาในระดับพื้นที่ขาดผู้รับผิดชอบหลักโดยเฉพาะพื้นที่เสี่ยงภัยที่มีความถี่ของภัยสูง

กรณีจังหวัดที่มีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา และมีพื้นที่รับผิดชอบ แต่ละอำเภอที่ได้กำหนดให้อยู่ขอบเขตความรับผิดชอบของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขานั้น ๆ ส่วนใหญ่แล้วเป็นพื้นที่อำเภอที่อยู่ห่างไกลหรือมีความถี่ของภัยพิบัติจึงได้มีการจัดตั้งสาขาขึ้น และอำเภอที่เป็นที่ตั้งของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา แต่ไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอ ณ อำเภอแห่งที่สำนักงานดังกล่าวตั้งอยู่ ส่งผลต่อการปฏิบัติงานที่จะต้องย้อนกลับกระบวนการทำงานเพื่อขอความร่วมมือ เช่น ขอข้อมูลทั้งจากพื้นที่อำเภอ และท้องถิ่น โดยอาศัยหนังสือสั่งการจากจังหวัดเพื่อกลับมาพื้นที่อีกครั้ง นอกจากนี้ ปัญหาที่พบจากการกระบวนการทำงานของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาในพื้นที่อำเภอที่รับผิดชอบประสบเหมือนกันคือ การประชุมระดับอำเภอที่เกิดขึ้นพร้อมกัน แต่บุคลากรที่สามารถจะเข้าร่วมประชุมในแต่ละอำเภอที่อยู่พื้นที่รับผิดชอบได้ครบทุกอำเภอ ไม่อาจเข้าร่วมทุกพื้นที่ได้ เนื่องจากการตัดสินใจหรือการชี้แจงทำความเข้าใจในที่ประชุมแต่ละอำเภอ หากมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยควรเป็นบุคลากรที่สามารถตอบคำถามหรือชี้แจงได้ ซึ่งบุคลากรที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวควรเป็นข้าราชการที่ปฏิบัติงานจริงในสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาซึ่งมีเพียงไม่กี่คนทำให้หมุนเวียนหรือแบ่งคนไปประชุมก็ไม่เพียงพอ ยกเว้นการประชุมไม่ตรงกันหรือมีสาขานั้นมีข้าราชการเพียงพอกับจำนวนอำเภอที่รับผิดชอบ

■ **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ปัญหาที่สืบเนื่องจากการประสานงานระหว่างกันทั้งในเรื่องข้อมูล การจัดทำแผน การปรึกษาหารือ การใช้กฎหมาย ระเบียบในการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันอันสืบเนื่องจากการสังกัดกรมที่ต่างกัน แม้ว่าจะอยู่กระทรวงมหาดไทยด้วยกัน แต่การถือปฏิบัติกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานส่งผลไปถึงการเบิกจ่ายงบประมาณ การตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายพื้นที่เกิดกรณีเรียกเงินคืนในการดำเนินภารกิจช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่ไม่ตรงตามระเบียบการเบิกจ่ายของกระทรวงการคลัง โดยเฉพาะกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท หมายรวมถึงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

สภาพปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งไม่มีบุคลากรหรือส่วนงานนี้ ส่งผลต่อการประสานงาน การขาดบุคลากรที่รับผิดชอบภารกิจนี้เป็นการเฉพาะ สืบเนื่องถึงการมีช่องว่างระหว่างหน่วยงานของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับพื้นที่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องอาศัยการประสานงาน ติดต่อสื่อสารจากระดับจังหวัดลงมาที่อำเภอกว่าที่จะมาถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือย้อนกลับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งข้อมูลหรือสถานการณ์ในระดับพื้นที่ที่ต้องใช้ระยะเวลาและขั้นตอนตามระเบียบราชการ ส่งผลทำให้การช่วยเหลือในหลายกรณีเป็นไปด้วยความล่าช้า เช่น การขอยืมใช้เครื่องจักรจากศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตที่ต้องผ่านหลายกระบวนการ ไม่สามารถขอยืมอุปกรณ์ เครื่องจักรต่าง ๆ ได้โดยตรง ในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เกิดภัยและไม่พร้อมในด้านอุปกรณ์เครื่องมือที่จะให้ความช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ได้ บางแห่งอาจมีการทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น หรือสามารถหยิบยืมจากภาคเอกชนเพื่อแก้ปัญหาให้ทันทั่วทั้งที่แทนการขอความช่วยเหลือตามขั้นตอนของทางราชการ

■ **หน่วยราชการอื่น** ภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไม่สามารถดำเนินการได้เพียงหน่วยงานหลักของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้เพียงหน่วยเดียว ภารกิจยังครอบคลุมรวมถึงอีกหลายหน่วยราชการทั้งทางตรงและทางอ้อม เห็นได้อย่างชัดเจนในกรณีเกิดสาธารณภัยขึ้นในพื้นที่หลายหน่วยงานต้องเข้ามาร่วมกันปฏิบัติงาน ดังกรณีพื้นที่ที่ทับซ้อนหรือแบ่งเขตความรับผิดชอบต่างหน่วยราชการกัน เช่น เขตอุทยานแห่งชาติ เขตพื้นที่มรดกโลก กรมป่าไม้ หน่วยงานของกรมชลประทาน กรมเจ้าท่า เป็นต้น การมีกฎหมายและระเบียบข้อปฏิบัติเฉพาะของแต่ละหน่วยงานส่งผลต่อการเข้าพื้นที่เมื่อเกิดภัยให้แก้ไขสถานการณ์ได้รวดเร็วไม่อาจกระทำได้ และหน่วยงานส่วนใหญ่เป็นหน่วยราชการส่วนกลางที่มาประจำในพื้นที่อำนาจการตัดสินใจบางประการไม่อาจกระทำได้โดยผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ การขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายระหว่างหน่วยงานเป็นปัญหาต่อการขับเคลื่อนงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในขณะเกิดเหตุ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการบูรณาการการทำงานก่อนเกิดเหตุเพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์จริงไม่ได้เกิดขึ้น

กรณีผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้ประสบภัยที่เกี่ยวข้องกับหน่วยราชการอื่น เช่น บ้านเรือนได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ การพิจารณาประเมินราคา การซ่อมแซมให้คืนสู่สภาพเดิมนั้นหมายความว่าถึง

การซ่อมแซมให้ดีกว่าเดิมไม่สามารถกระทำได้ตามการประเมินของหน่วยงานทางด้านช่าง อาคาร ทั้งหน่วยราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ผลผลิตทางการเกษตรที่ได้รับความเสียหายเกี่ยวเนื่องถึงหน่วยงาน ด้านการเกษตรและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การเปิดปิดประตูระบายน้ำของเขื่อนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ของหน่วยงานกรมชลประทานกับผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบแตกต่างกันระหว่างช่วงการเปิด หรือปิดประตูระบายน้ำ การทำความเข้าใจและเรียนรู้ร่วมกันไม่ได้เกิดขึ้น แต่ละหน่วยงานต่างยังยึดหลักปฏิบัติ ตามภารกิจที่มีได้มีการบูรณาการทำความเข้าใจร่วมกัน

ในขณะที่หน่วยที่ขับเคลื่อนเข้าถึงพื้นที่เร็วและมีความพร้อมทั้งกำลังพลและเครื่องมือ เครื่องมือ อุปกรณ์ เครื่องจักรที่จำเป็นต่อการใช้ประโยชน์ในช่วงเกิดสาธารณภัยต่าง ๆ ขึ้นในพื้นที่คือ หน่วยงานทางการทหาร ดังที่จังหวัดเพชรบูรณ์ กาญจนบุรี กลายเป็นหน่วยงานหลักที่ขับเคลื่อนเข้าถึงพื้นที่และให้ความช่วยเหลือ ผู้ประสบภัย สะท้อนสภาพการปฏิบัติงานจริงกับบทบาทหน้าที่หลักของหน่วยงานหลักในพื้นที่ กับหน่วยงาน สนับสนุน ที่ไม่สามารถมีบทบาทนำในการขับเคลื่อนงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับพื้นที่ ให้มีประสิทธิภาพได้

■ **ภาคส่วนอื่น** การปฏิบัติงานในพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย บทบาทของมูลนิธิภาคเอกชนต่าง ๆ รวมถึงอาสาสมัครได้เข้ามาช่วยเหลือในหลายเหตุการณ์ เนื่องจากมีความรวดเร็วและมีหน่วยปฏิบัติการ เคลื่อนที่เตรียมพร้อมตลอดเวลา แต่สิ่งที่ยังขาดคือความรู้ความเข้าใจข้อกำหนด ความเชี่ยวชาญเชิงเทคนิค ในบางภัยที่ไม่สามารถเข้าพื้นที่ได้ทันที เช่น พื้นที่ที่มีอันตรายจากสารเคมี พื้นที่ได้ทอทะเล เป็นต้น รวมไปถึง อุปกรณ์เครื่องมือ ส่วนใหญ่ที่พร้อมคือกำลังคนที่เป็นอาสาสมัครซึ่งแตกต่างไปจากอาสาสมัครที่เกิดจาก การฝึกของหน่วยราชการและอยู่ภายใต้การดูแลรับผิดชอบของทั้งอำเภอและท้องถิ่น เช่น ชรบ. อปพร. อำนาจ การสั่งการในการออกปฏิบัติการ ระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของหน่วยงานต้นสังกัดส่งผลให้การเข้าร่วมปฏิบัติงาน ของอาสาสมัครเหล่านี้ยังประสบปัญหา ทั้งจากการฝึกซ้อม การรับรองคุณสมบัติ ค่าตอบแทน การสั่งใช้ ความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติงานร่วมของหลายภาคส่วนในทุกกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านสาธารณภัย ส่งผลทำให้ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจด้านนี้ยังติดขัดในหลายประการ

4) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการกิจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

■ **พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กับระเบียบกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง** การนำพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปใช้ประโยชน์ยังพบสภาพการณ์ที่ทำให้เห็นว่าไม่ได้ถูกใช้ อย่างเต็มประสิทธิภาพ การขาดความรู้ความเข้าใจในแต่ละประเด็นที่ปรากฏในพระราชบัญญัติฉบับนี้ การขาดความเข้าใจบทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ ที่สำคัญคือ ผู้อำนวยการอำเภอ และผู้อำนวยการท้องถิ่น บทบาทของตัวแสดงจากหน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง ความขัดกันในข้อกำหนดที่เป็นหลักปฏิบัติของแต่ละ หน่วยงาน ศักดิ์และสิทธิของกฎหมายแต่ละฉบับ ส่งผลทำให้การนำพระราชบัญญัตินี้ไปบังคับใช้จริงกลับไม่ได้ผล อย่างที่ควรจะเป็น การพยายามออกระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหานั้น เช่น เรื่องค่าตอบแทน อปพร. การช่วยเหลือผู้ประสบภัยกรณีไฟไหม้บ้านหนึ่งหลัง เป็นต้น แต่นั่นเป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะบางประเด็น ที่เป็นข้อติดขัดในกระบวนการช่วยเหลือผู้ประสบภัยและการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เข้ามาร่วมภารกิจ

ทั้งที่พระราชบัญญัติยังไม่ถูกนำมาใช้ประโยชน์ในอีกหลายมาตราหรือการทำความเข้าใจที่แท้จริงว่ามีรายละเอียดใดในข้อกฎหมายบ้างที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ความรู้ความเข้าใจในพระราชบัญญัติฉบับนี้ในระดับบุคลากรของหน่วยงานในสังกัดกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยถือเป็นสภาพปัญหาอุปสรรคหนึ่งที่สะท้อนผ่านการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ การไม่สามารถเป็นตัวแทนตอบข้อหารือในเชิงกฎหมายระเบียบต่าง ๆ ทั้งที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่และออกโดยกรมต้นสังกัด หรือหน่วยงานข้างเคียงที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานร่วมกัน ส่งผลไปถึงการเข้าร่วมประชุมหรือการหารือจากหน่วยงานระดับพื้นที่อำเภอและท้องถิ่น การนำกฎหมายไปบังคับใช้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและปรากฏในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่สามารถทำได้เต็มที่

■ **กฎหมายเฉพาะของแต่ละหน่วยงานเพื่อใช้ปฏิบัติงานในพื้นที่** ปัญหากรณีพื้นที่คาบเกี่ยวกรณีเกิดเหตุขึ้นในพื้นที่ดังกล่าว ส่งผลให้การเข้าถึงพื้นที่ของหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ โดยเฉพาะหน่วยราชการด้วยกันจำเป็นต้องคำนึงถึงขอบเขตอำนาจที่จะเข้าถึงพื้นที่เหล่านั้นได้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด สามารถดำเนินการหรือกระทำการใดได้บ้าง ส่งผลต่อความล่าช้าในการเคลื่อนที่เร็วเข้าพื้นที่เกิดเหตุ เช่น กรณีช้างป่า น้ำป่าไหลหลาก ดินโคลนถล่ม ถนนขาด เรือล่ม บ้านเรือนที่ประสบเหตุอยู่ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ หรือเป็นบ้านเรือนของชนกลุ่มน้อยที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ เงื่อนไขการขอรับความช่วยเหลือแก่บุคคลเหล่านี้ในหลักมนุษยธรรมกับหลักกฎหมายต่างกัน การจะยึดหลักใดในการปฏิบัติที่ไม่ส่งผลต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทำให้การตัดสินใจจะดำเนินการใด ๆ ให้การช่วยเหลือนั้นรวดเร็วขึ้นกลับไม่สามารถกระทำได้

ไม่เพียงกฎหมายหลักของแต่ละหน่วยงานที่ส่งผลต่อหลักการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการให้ความช่วยเหลือต่อผู้ประสบภัยแล้ว ยังมีระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหลายกระทรวง กรม ทำให้กระบวนการช่วยเหลือล่าช้า ต้องผ่านการตรวจสอบ การเก็บข้อมูล การมอบหมายให้เป็นภารกิจของหน่วยงานที่มีขอบข่ายอำนาจหน้าที่ในพื้นที่และภารกิจนั้น ๆ หรือการตีความข้อกฎหมายของแต่ละหน่วยงานทั้งหน่วยปฏิบัติ หน่วยงานกลาง และหน่วยตรวจสอบ ความชัดเจนในการสื่อสารและทำความเข้าใจข้อกฎหมาย ระเบียบร่วมกันไม่เกิดขึ้นกับการนำไปทำให้เกิดหลักปฏิบัติงานในพื้นที่ได้เต็มศักยภาพของแต่ละหน่วยงานที่ลงปฏิบัติงานพื้นที่ในระดับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานหรือแม้กระทั่งอาสาสมัครทั้งภาครัฐและเอกชน ส่งผลให้บุคคลเหล่านี้ไม่กล้าที่จะตัดสินใจหรือดำเนินการในบางเรื่องที่ขาดความรู้ความเข้าใจหรือความถูกต้องแม่นยำในแนวทางปฏิบัติที่สามารถกระทำได้

กล่าวโดยสรุป จากข้อกำหนดทั้ง 5 ด้านที่นำเสนอในข้างต้น จะเป็นกรอบโครงความคิดที่สำคัญในการพิจารณาถึงการออกแบบและกำหนดระบบงาน กลไก และโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่ในส่วนต่อไป ทั้งนี้ สามารถประมวลเป็นหลักการสำคัญได้ใน 5 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ความยืดหยุ่นที่สัมพันธ์กับความหลากหลายในเชิงพื้นที่ หมายถึง การออกแบบโครงสร้าง กลไก และระบบงาน จะต้องหลีกเลี่ยงการออกแบบในลักษณะ “ตัดเสื้อโหล” (“one size fits all”) หากแต่ต้องมีความยืดหยุ่นและหลากหลายให้สอดคล้องกับลักษณะจำเพาะในเชิงพื้นที่ต่าง ๆ อาทิ ภูมิศาสตร์ ภูมิสังคม ประเภท-ความถี่-ความรุนแรงของสาธารณสุข เป็นต้น

ประการที่สอง ความเป็นแบบแผนภายใต้ยุทธศาสตร์ แผน และแนวปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นระบบ หมายถึง กลไกในเชิงพื้นที่ที่ออกแบบใหม่นี้ จะต้องมีความสามารถในการแปลงยุทธศาสตร์ แผน และแนวปฏิบัติต่าง ๆ ที่กำหนดไว้เป็นแนวทางในระดับชาติ ไปสู่การกำหนดกิจกรรมและแนวปฏิบัติในระดับพื้นที่ได้อย่างอย่างเป็นระบบระเบียบ

ประการที่สาม การลดจุดอ่อนและแก้ไขปัญหาของการขับเคลื่อนงานในเชิงพื้นที่ที่มีอยู่เดิม หมายถึง กลไกที่ได้รับการออกแบบใหม่นี้จะต้องสามารถแก้ไขปัญหาลดจุดอ่อนที่มีอยู่เดิมของการกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะในระดับอำเภอและท้องถิ่นให้สามารถขับเคลื่อนภารกิจด้านนี้ได้ดีกว่าเดิม

ประการที่สี่ ความสามารถในการขับเคลื่อนภารกิจใหม่ ๆ ภายใต้ยุทธศาสตร์ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต หมายถึง กลไกในเชิงพื้นที่จะต้องมีศักยภาพที่เพียงพอในการรองรับภารกิจภายใต้ยุทธศาสตร์ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้ โดยเฉพาะภารกิจด้านการลดความเสี่ยงจากสาธารณสุขต่าง ๆ

ประการที่ห้า การมุ่งเน้นบทบาทด้านการสร้างเครือข่ายการดำเนินงานร่วมกับองค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ หมายถึง การออกแบบโครงสร้าง กลไก และระบบงานในเชิงพื้นที่ จะต้องหลีกเลี่ยงการดำเนินบทบาทในลักษณะผู้แก้ไขปัญหาด้วยหน่วยงานของตนเองโดยตรง (problem solver and direct provider) หากแต่ต้องมุ่งเน้นบทบาทในฐานะผู้สร้างสภาวะแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาใหม่ ๆ (solution enabler) และการมุ่งเน้นบทบาทด้านการสร้างระบบงานผ่านเครือข่ายการดำเนินงานร่วมกันกับองค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ (network manager)

6.2 รูปแบบระบบงาน กลไก และโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่

6.2.1 ข้อเสนอว่าด้วยหลักการจัดระบบงาน กลไก และโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่

การวางข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบระบบงาน กลไก และโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่ตั้งอยู่บนฐานคิดตามข้อกำหนดที่สำคัญดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นกรอบแนวคิดทางวิชาการ กรอบทิศทางการพัฒนาระบบราชการไทย กฎหมายและยุทธศาสตร์ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และประเด็นปัญหาสำคัญที่เกิดจากการปฏิบัติงานจริง ผนวกกับบันทึกความเห็นของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พร.) เรื่องแนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค ที่ปรากฏในบันทึกสรุปเรื่องสำหรับคณะรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560 ซึ่งมีหลักการดังต่อไปนี้

1) หลักการในเชิงภารกิจ หลักความสัมพันธ์ในเชิงภารกิจภาครัฐ ราชการส่วนภูมิภาคจะดำเนินการกิจเกี่ยวกับการบังคับใช้และกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายในพื้นที่ และการบริการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและถ่ายทอดองค์ความรู้ให้กับประชาชนผู้รับบริการ ทั้งนี้ ภารกิจดังกล่าวต้องมีใช้ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอยู่

2) หลักการในเชิงระบบและประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน หลักการบริหารเชิงพื้นที่ที่เน้นการบูรณาการทำงานร่วมกันหรือมอบหมายให้หน่วยงานหรือภาคส่วนอื่นทำงานแทน โดยพิจารณาถึงประสิทธิภาพของการตอบสนองความต้องการของชุมชนและประชาชนตามสภาพพื้นที่ พันธกิจ สภาพปัญหา ความจำเป็น และปริมาณงานในพื้นที่จังหวัด/อำเภอ

3) หลักการในเชิงโครงสร้าง หลักความคุ้มค่าและความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการ โดยมีศูนย์รวมภารกิจ หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยกัน เพื่อนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

แนวทางการพิจารณา ประกอบไปด้วย

1) ส่วนราชการที่จะจัดตั้งเป็นส่วนราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม ต้องมีอำนาจหน้าที่หรือลักษณะการดำเนินการ สอดคล้องกับภารกิจอย่างน้อยข้อใดข้อหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1.1 การรักษา บังคับใช้กฎหมาย และการอนุมัติอนุญาต (Regulator) ให้เกิดความเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม

1.2 การส่งเสริมและถ่ายทอดองค์ความรู้ (Facilitator) เพื่อช่วยเหลือประชาชนและชุมชนให้สามารถดำรงชีวิตอย่างพอเพียง

1.3 การจัดบริการภาครัฐให้ประชาชน (Operator) เข้าถึงอย่างเสมอหน้า รวดเร็ว และมีคุณภาพ โดยบริการดังกล่าวต้องไม่ซ้ำซ้อนกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) ลักษณะของภารกิจดังกล่าวไม่สามารถให้ส่วนราชการประจำจังหวัดอื่น ๆ ในจังหวัดดำเนินการแทนได้ เนื่องจากต้องใช้เทคนิคหรือหลักวิชาการเฉพาะทาง หรือเป็นด้วยข้อบังคับของกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้น

3) เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและมีความคุ้มค่าต่อการใช้ทรัพยากรภาครัฐ การจัดตั้งส่วนราชการที่เป็นราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม จึงกำหนดให้มีส่วนราชการประจำจังหวัดที่เป็นผู้แทนกระทรวงแต่เพียงส่วนราชการเดียว (One Roof) และในการกำหนดให้มีส่วนราชการดังกล่าวไม่จำเป็นต้องจัดตั้งให้ครบทุกจังหวัด หรืออำเภอก็ได้ ทั้งนี้ ให้นำลักษณะภารกิจแต่ละส่วนราชการที่ลงไปปฏิบัติในพื้นที่ ยุทธศาสตร์และศักยภาพของพื้นที่ มาพิจารณาประกอบด้วย

การจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ สามารถจัดแบ่งได้ 2 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

- 1) ส่วนราชการประจำอำเภอรายอำเภอ
- 2) ส่วนราชการประจำอำเภอแบบกลุ่มอำเภอ

โดยส่วนราชการประจำอำเภอแบบรายอำเภอ หมายถึง การมีส่วนราชการประจำอำเภอที่รับผิดชอบเฉพาะอำเภอที่ส่วนราชการนั้นตั้งอยู่ ซึ่งการกำหนดอาจมีครบทุกอำเภอ หรือกำหนดเฉพาะบางอำเภอก็ได้

ส่วนราชการประจำอำเภอแบบกลุ่มอำเภอ หมายถึง การกำหนดให้มีส่วนราชการประจำอำเภอ โดยให้รับผิดชอบในพื้นที่อำเภอที่ส่วนราชการนั้นตั้งอยู่และในพื้นที่อำเภอใกล้เคียงในรูปของกลุ่มอำเภอ โดยการจัดตั้งในรูปแบบนี้อาจครอบคลุมทุกอำเภอ หรือไม่ก็ได้

ส่วนการจะใช้รูปแบบใดหรือจำนวนเท่าใดนั้น ใช้เงื่อนไขเช่นเดียวกับการจัดตั้งส่วนราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดโดยอนุโลม

ทั้งหมดนี้ได้นำมาจัดทำเป็นข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบระบบงาน กลไก และโครงสร้างดังกล่าวจะนำเสนอใน 3 รูปแบบ ได้แก่

1) รูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด หมายถึง การปรับปรุงโครงสร้างและการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับจังหวัดใหม่เพื่อให้สามารถมีบทบาทขับเคลื่อนงานในเชิงพื้นที่โดยเฉพาะในระดับอำเภอด้วยการกำหนดให้มี “หน่วยขับเคลื่อนงานเชิงพื้นที่” (mobile units)

2) รูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอ หมายถึง การกำหนดให้ภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีโครงสร้างการดำเนินงานรองรับชัดเจนในฐานะส่วนราชการประจำอำเภอในรูปแบบกลุ่มอำเภอ โดยให้มีบทบาทและภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยครอบคลุมอำเภอที่มีการจัดตั้งและอำเภอข้างเคียง

3) รูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ หมายถึง การกำหนดให้ภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีโครงสร้างการดำเนินงานรองรับชัดเจนในระดับอำเภอ โดยกำหนดให้มีฐานะเป็นส่วนราชการประจำอำเภอเพิ่มเติมจากส่วนราชการที่มีอยู่เดิม

โดยหากประมวลจากข้อค้นพบในเชิงพื้นที่และกรอบความคิดที่เป็นข้อกำหนดสำคัญที่ได้นำเสนอไว้ในเนื้อหาข้อ 6.1 ในที่นี้เห็นว่า

ประการที่หนึ่ง การออกแบบกลไกในเชิงพื้นที่ที่เหมาะสมกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคของไทย ในจังหวัดต่าง ๆ มากที่สุด ได้แก่ กลไกในรูปแบบที่ 2 นั่นคือการกำหนดให้มีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอ

ประการที่สอง การออกแบบกลไกในรูปแบบที่ 1 (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยประจำอำเภอ) และรูปแบบที่ 3 (การปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานป้องกันบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด) นั้นจะมีความเหมาะสมกับเฉพาะบางจังหวัด

ประการที่สาม รูปแบบของกลไกในเชิงพื้นที่ทั้ง 3 ลักษณะที่ได้นำเสนอนี้ มิใช่ “ทางเลือก” ให้เลือกใช้รูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง หากแต่ต้องปรับประยุกต์ใช้ทั้ง 3 รูปแบบให้เหมาะสมกับพื้นที่ของแต่ละจังหวัด

ซึ่งในรายละเอียดว่าด้วยหลักการและเหตุผล ลักษณะโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ รวมถึงการกำหนดอัตรากำลังและระบบงาน จะได้นำเสนอในส่วนต่อไป

6.2.2 ข้อเสนอว่าด้วยรูปแบบกลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่

ข้อเสนอในการกำหนดกลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่นั้น มีทั้งหมด 3 รูปแบบ ซึ่งจะต้องปรับประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับลักษณะจำเพาะในเชิงพื้นที่ ซึ่งมีรายละเอียดในแต่ละรูปแบบ ดังนี้

1) การปรับปรุงโครงสร้างและการดำเนินงานของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยในรูปแบบที่หนึ่งนี้มีมิได้เป็นการกำหนดโครงสร้างหน่วยงานในราชการบริหารส่วนภูมิภาคใหม่ หากแต่มุ่งเน้นการปรับปรุงโครงสร้างและระบบการดำเนินงานของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดที่มีอยู่เดิมให้มีศักยภาพและสมรรถนะเพียงพอต่อการขับเคลื่อนงานในเชิงพื้นที่ในระนาบอำเภอและท้องถิ่นที่ดีกว่าเดิม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

⇒ หลักการและเหตุผล

สำหรับบางจังหวัดที่ไม่ได้มีความจำเป็นในการจัดตั้งโครงสร้างใหม่ทั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา กลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่ยังควรเป็นบทบาทหลักของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น เป็นจังหวัดที่ไม่ได้มีพื้นที่ขนาดใหญ่ มีความสะดวกในการคมนาคมเพื่อเข้าถึงพื้นที่ และมีศักยภาพในการบริหารจัดการเครือข่ายสูง แม้ว่าความเสียหายของภัยอาจจะสูง แต่อยู่ในวิสัยที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถบริหารจัดการได้ สำหรับจังหวัดเช่นนี้ควรปรับเปลี่ยนโครงสร้างและการดำเนินงานในลักษณะเดิมของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดให้มีศักยภาพมากขึ้น รวมทั้งแก้ไขปัญหามีอยู่ในปัจจุบันให้ดีขึ้น

ทั้งนี้ แนวทางสำคัญในการปรับปรุงโครงสร้างในระดับจังหวัดมีด้วยกัน 2 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง การบรรจุและแต่งตั้งบุคลากรให้เต็มตามกรอบอัตรากำลัง กล่าวคือ จากการศึกษาพบว่า ประเด็นปัญหาที่สำคัญที่ปรากฏพบโดยทั่วไปในสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดหลายแห่ง คือ การขาดแคลนอัตรากำลังตามกรอบอัตรากำลังที่ถูกกำหนดไว้ และกรณีที่มีบุคลากรบรรจุจริงแต่ถูกร้องขอให้ไปช่วยราชการที่กรมส่วนกลางหรือหน่วยงานอื่น ทำให้ภารกิจของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดจำนวนมากต้องกระจายจัดสรรให้กับบุคลากรที่มีอยู่ จึงทำให้บางภารกิจไม่สามารถดำเนินการได้ดีเท่าที่ควรหรืออาจจะถูกละเลยลดความสำคัญลงไป ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงจำเป็นที่กรมส่วนกลางที่เกี่ยวข้องจะต้องพิจารณาจัดสรรบุคลากรสำหรับตำแหน่งที่ยังว่างอยู่เหล่านั้น

ประการที่สอง การกำหนดให้มี “หน่วยขับเคลื่อนงานเชิงพื้นที่” (mobile units) ในฐานะ ส่วนงานใหม่ กล่าวคือ โครงสร้างในปัจจุบันของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแบ่งโครงสร้างภายในตามกฎกระทรวงการแบ่งส่วนราชการ พ.ศ. 2551 แบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่ กลุ่มงานยุทธศาสตร์และการจัดการ ฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ และฝ่ายส่งเสริมผู้ประสบภัย โดยมีกรอบอัตรากำลังของข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างประจำแตกต่างกันออกไปในแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจในเชิงพื้นที่รวมถึงบทบาทด้านการสนับสนุนเครือข่ายสาธารณภัย อาจจำเป็นจะต้องกำหนดให้มีส่วนงานใหม่ในระดับจังหวัดในรูปของ “หน่วยขับเคลื่อนงานเชิงพื้นที่” (Mobile units) เพื่อขับเคลื่อนงานในระดับชุมชนท้องถิ่น พร้อม ๆ กับการสนับสนุนการดำเนินงานของส่วนราชการระดับอำเภอ

แนวทางการจัดตั้งหน่วยงานขับเคลื่อนเชิงพื้นที่ กล่าวคือ การกำหนดส่วนงานใหม่นี้จำเป็นต้องบรรจุและแต่งตั้งบุคลากรประจำเพิ่มเติม โดยจะต้องมีจำนวนอย่างน้อยเท่ากับจำนวนอำเภอในจังหวัดนั้น แต่ในกระบวนการขับเคลื่อนงานในทางปฏิบัติจะต้องเน้นการบูรณาการทรัพยากรบุคคลจากส่วนงานอื่น ๆ ที่มีอยู่เดิมในการขับเคลื่อนงานเชิงพื้นที่ร่วมกัน

⇒ **ลักษณะโครงสร้างและอำนาจหน้าที่**

สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดควรมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพเครือข่ายการบริหารจัดการสาธารณภัย ในพื้นที่ โดยเป็นโครงสร้างในระดับจังหวัดแต่สามารถสนับสนุนการขับเคลื่อนงานในเชิงพื้นที่ได้ดี เป็นหน่วยขับเคลื่อนงานเชิงพื้นที่ (Mobile units) เพื่อทำภารกิจหน้าที่สำคัญ ได้แก่

(1) การประชุมการบริหารราชการประจำเดือนในระดับอำเภอ เพื่อขับเคลื่อนภารกิจในระดับอำเภอ ร่วมกับส่วนราชการประจำอำเภออื่น ๆ

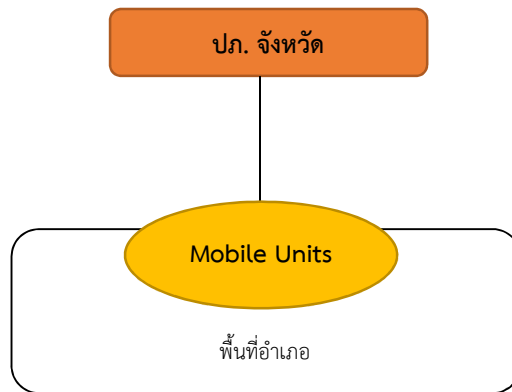
(2) การขับเคลื่อนภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งในยามปกติและยามเกิดภัย ทั้งในระนาบอำเภอและระนาบท้องถิ่น เช่น การเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการ ก.ช.ภ.อ. และ ก.ช.ภ.จ. เพื่อพิจารณาเงินตรองราชการเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย

(3) การดำเนินงานเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่

(4) การขับเคลื่อนภารกิจในเชิงนโยบายและกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางและจังหวัด เช่น การฝึกซ้อมรับมือภัย การจัดทำฐานข้อมูลด้านสาธารณภัย การจัดทำแผนด้านสาธารณภัย

(5) การประสานงานในฐานหน่วยงานเชื่อมโยง (Linkage) ระหว่างหน่วยงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับอำเภอและระดับท้องถิ่นกับระดับจังหวัด

แผนภาพที่ 6.2 รูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด



⇒ การกำหนดอัตรากำลังและระบบงาน

ด้วยแนวคิดการกำหนดอัตรากำลังของป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดในการศึกษานี้ขึ้นอยู่กับพื้นฐานของการที่สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด จะต้องทำหน้าที่ในการจัดการสาธารณภัยทั้งสามระยะ คือ ในฐานหน่วยงานผู้ประสานงานการลดความเสี่ยงสาธารณภัยจังหวัดในระยะก่อนเกิดภัย ในฐานศูนย์อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์เมื่อภัยเกิด) ในระยะฉุกเฉินระหว่างเกิดภัย และหน่วยงานผู้ประสานงานการฟื้นฟูด้านต่าง ๆ ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือด้านการชดเชยทางการเงินแก่ผู้ประสบภัย ซึ่งจะเห็นได้ว่า งานที่เจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและบรรเทาจังหวัดต้องรับผิดชอบนั้น มีทั้งงานที่ต้องมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงสาธารณภัยและงานการประสานปฏิบัติการในกรณีที่มีสาธารณภัยเกิดขึ้นจนถึงสิ้นสุดลง อันจะมีผลโดยตรงต่อการวิเคราะห์การจัดระบบงานและอัตรากำลัง เดิมนั้น สำนักงานป้องกันและบรรเทาจังหวัดจะมุ่งเน้นแต่งานเอกสารการจัดทำแผน การรับรายงานสถานการณ์จากพื้นที่และขึ้นไปสู่ส่วนกลาง สังเกตได้ว่าอัตรากำลังข้าราชการและพนักงานราชการจะมีผู้ปฏิบัติงานจริง น้อยกว่ากรอบอัตรากำลังเสมอ ในขณะที่อัตรากำลังจ้างนั้น มักจะมีจำนวนมากน้อยตามแต่ที่สำนักงานป้องกันและบรรเทาจังหวัดจะเห็นเนื้องานประจำเพื่อมอบหมายให้ทำ ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นงานสารบรรณและงานการบันทึกข้อมูลเอกสารเท่านั้น ดังนั้น การมีเพียงกรอบอัตรากำลังให้กับข้าราชการและพนักงานราชการที่ได้รับการอบรมให้เป็นผู้ให้คำปรึกษาด้านการลดความเสี่ยงสาธารณภัยและการจัดการ

ภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือทางการเงินกับผู้ประสบภัยตามระเบียบการใช้จ่ายงบประมาณนั้น จำเป็นต้องมีอัตราประจำอยู่จริง

หากจะปรับปรุงโครงสร้างและระบบงาน รวมทั้งอัตรากำลังใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับงานที่ต้องทำ ดังที่กล่าวมาข้างต้น ต้องพิจารณาว่างานที่สำนักงานป้องกันและบรรเทาจังหวัดต้องกระทำ เป็นงานที่มีระดับ ความชำนาญและเชี่ยวชาญด้วย โดยเฉพาะในงานการเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำในการลดความเสี่ยง จากสาธารณภัย ซึ่งงานในลักษณะนี้ ทางสำนักงานป้องกันและบรรเทาจังหวัดต้องสามารถที่จะมีเจ้าหน้าที่ รับผิดชอบรายอำเภอ ให้ครบทุกอำเภอได้ในเวลาเดียวกัน เพราะจะอาศัยกลไกการประชุมอำเภอในแต่ละครั้ง เพื่อการให้คำแนะนำและประสานงานการลดความเสี่ยงสาธารณภัย และยังหมายความถึงการเข้าประจำ ศูนย์อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับอำเภอ ในฐานะมือขวาของนายอำเภอในส่วนอำนวยการ เพื่อช่วยในการวางแผน การให้คำปรึกษาทางเทคนิค และรวมถึงประสานการสนับสนุนจากจังหวัดหากมีความจำเป็น

ดังนั้น (ในลักษณะเดียวกับป.ก.กลุ่มอำเภอ) จำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดจำนวนข้าราชการประจำระดับชำนาญ การเท่ากับจำนวนพื้นที่อำเภอที่ต้องรับผิดชอบ มีบทบาทหน้าที่เป็นผู้ช่วยนายอำเภอในแต่ละอำเภอในด้าน สาธารณภัย การเป็นเลขาคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอ (กชภอ.) และดำเนินการกิจ ตามอำนาจหน้าที่ที่จะปรากฏในลำดับถัดไป อัตรากำลังของสำนักงานป้องกันฯจังหวัดใหม่หรือที่มีอยู่เดิม (กรอบอัตรากำลังข้าราชการและพนักงานราชการโดยเฉลี่ย 18-20 อัตรา) จะต้องสามารถครอบคลุมการปฏิบัติงาน ตามระดับของงาน ดังนี้

- 1) หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (1)
- 2) หัวหน้าส่วนงานหลัก (4) (ยุทธศาสตร์และข้อมูล อำนวยการ ปฏิบัติการ และบริหารบุคคล)
- 3) ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนงานหลัก (4+)
- 4) เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ (8+)

โดยตำแหน่งของหัวหน้าส่วนงาน ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนงาน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการนั้น ให้เป็นอัตราของ ข้าราชการและพนักงานราชการ ที่ได้รับการอบรมและมีประสบการณ์ลดหลั่นกันตามลำดับ และให้มีจำนวน รวมกันเท่ากับจำนวนอำเภอในความรับผิดชอบ เพราะ

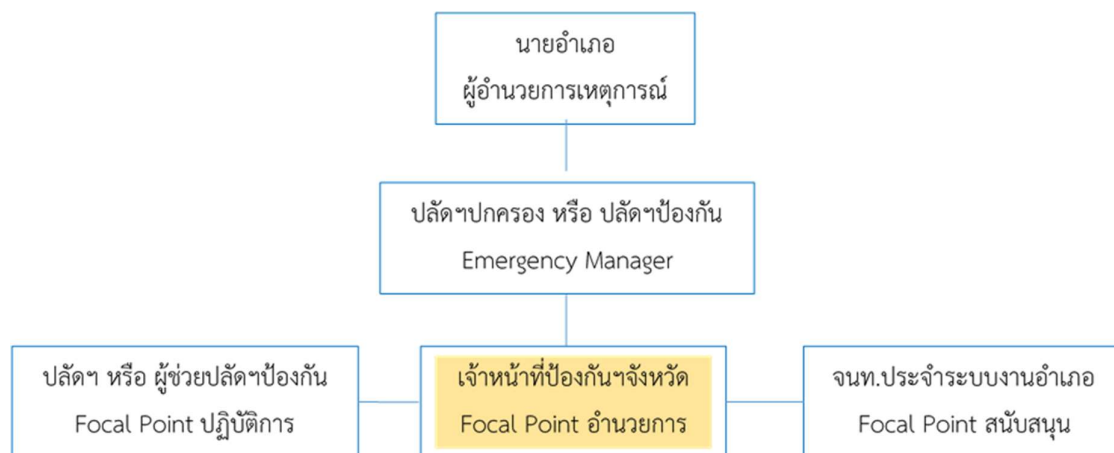
ในงานก่อนเกิดสาธารณภัย จะต้องเป็นผู้ที่ร่วมประชุม กชภอ. และการบูรณาการแผนพัฒนาอำเภอ และจังหวัด ทำหน้าที่ประสานงานการปฏิบัติการด้านการลดความเสี่ยงสาธารณภัย ให้คำแนะนำและให้ความรู้ หรือการฝึกอบรมการจัดการสาธารณภัย

ในงานภาวะฉุกเฉิน เป็นที่ปรึกษาฝ่ายอำนวยการของกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อำเภอ โดยให้นายอำเภอเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ และปลัดอำเภอฝ่ายป้องกันหรือฝ่ายปกครองเป็นหัวหน้า ส่วนปฏิบัติการ และให้ใช้เจ้าหน้าที่ของอำเภอฝ่ายบริหารระบบงานเป็นส่วนสนับสนุน

(หมายเหตุ: ในงานกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอนั้น ให้สำนักงานจังหวัด สามารถส่งทีมเคลื่อนที่ของจังหวัดมาให้ความช่วยเหลือเจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดประจำอำเภอได้ โดยให้ประกอบทีมระดับจังหวัด จากผู้ที่อยู่ในส่วนอำนวยการของพื้นที่อำเภอข้างเคียง

เพื่อที่ว่าหากเหตุการณ์ขยายตัว เจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและบรรเทาในอำเภอข้างเคียง สามารถช่วยเหลือ นายอำเภอพื้นที่ข้างเคียงได้เลย)

แผนภาพที่ 6.3 การกำหนดอัตรากำลังและระบบงานสำหรับรูปแบบสำนักงานป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด



ในทางการฟื้นฟูจากสาธารณภัย ให้ทำหน้าที่ในส่วนอำนวยการต่อเนื่องหากกองอำนวยการยังไม่ยกเลิก การปฏิบัติงาน โดยให้เป็นทีปรึกษาและให้คำแนะนำต่อการประสานงานการฟื้นฟู และการจ่ายเงินชดเชยและ เงินช่วยเหลือผู้ประสบภัย ตลอดจนการติดตามประเมินบทเรียนต่อไป

2) การปรับปรุงโครงสร้างและการดำเนินงานของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสาขาที่มีอยู่เดิมให้เป็นสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอ

จากการที่แต่เดิม สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาในปัจจุบันมีทั้งหมด 30 แห่ง ครอบคลุมในพื้นที่ 16 จังหวัด โดยมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลและสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ อีกทั้งยังมีสถานะเป็นตัวแทนของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในการประสานงานและเชื่อมโยงการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนราชการ ประจำอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม จากกระบวนการศึกษาและการเก็บข้อมูลในพื้นที่ กรณีศึกษาทำให้พบว่า ในทางปฏิบัติการดำเนินงานของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา เต็มไปด้วยปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดหลายประการดังที่ปรากฏในบทที่ 4 และบทที่ 5 ไม่ว่าจะเป็นการขาดแคลน อัตรากำลังของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาในพื้นที่ห่างไกล ข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ ในการดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่

งานวิจัยนี้เสนอแนวทางหนึ่งของการพัฒนากลไกการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่ ได้แก่ **การปรับปรุงโครงสร้าง และการดำเนินงานของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา ที่มีอยู่เดิม ให้เป็นสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอ** เนื่องจากบางพื้นที่หรือบางจังหวัด อาจไม่จำเป็นต้องมีโครงสร้างใหม่ในลักษณะสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอในทุกอำเภอ แต่ควรกำหนดให้มีส่วนราชการประจำอำเภอแบบกลุ่มอำเภอ โดยให้รับผิดชอบในพื้นที่อำเภอที่ตั้งอยู่ และรับผิดชอบในพื้นที่อำเภอใกล้เคียงในรูปแบบของกลุ่มอำเภอ ซึ่งข้อเสนอในการจัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดกลุ่มอำเภอมีหลักการและเหตุผล ลักษณะโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ และแนวทางการปรับประยุกต์ใช้ ดังนี้

⇒ หลักการและเหตุผล

การกำหนดโครงสร้างและกลไกเชิงพื้นที่ในรูปของกลุ่มอำเภอ เป็นกรอบข้อเสนอที่วางอยู่แนวทางการจัดตั้ง ส่วนราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พร.) ซึ่งสอดคล้องกับการจัดโครงสร้างในรูปของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสาขาที่มีอยู่เดิม หากแต่การกำหนดให้มีฐานะเป็นส่วนราชการประจำอำเภอในรูปแบบกลุ่มอำเภอ จะทำให้กลไกดังกล่าวมี ฐานะที่ชัดเจนตามกฎหมายและมีโครงสร้างการบัญชาการที่สอดคล้องกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอที่ มีอยู่เดิม

ทั้งนี้ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอ นับเป็นรูปแบบที่เหมาะสมสอดคล้องกับ พื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศไทยมากที่สุด ด้วยเหตุผลใน 2 ประการ

ประการที่หนึ่ง การมีโครงสร้างและฐานะที่ชัดเจนภายใต้โครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในระดับอำเภอ เนื่องจากกลไกรูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาที่มีอยู่เดิมนั้น มีฐานะไม่ชัดเจน ทั้งยังไม่สามารถดำเนินการกิจตามกฎหมายต่าง ๆ ได้

ประการที่สอง การจัดโครงสร้างในฐานะกลุ่มอำเภอจะทำให้กลไกใหม่นี้สามารถรองรับการขับเคลื่อน การกิจสำคัญ โดยเฉพาะด้านการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย เนื่องจากจะสามารถสร้างทีมขับเคลื่อนงาน ที่มีความรู้ความชำนาญได้ดีกว่าการแยกเอาบุคลากรจำนวนน้อยออกไปสังกัดประจำที่สำนักงานในระดับอำเภอ

กล่าวในแง่นี้ กลไกในรูปแบบสำนักงานกลุ่มอำเภอ จะมุ่งเน้นบทบาทของการเป็นผู้จัดการเครือข่าย การลดความเสี่ยง (DRR Network Manager) เพื่อหนุนเสริมภาคีเครือข่ายในพื้นที่ให้สามารถขับเคลื่อน การกิจด้านการบริหารจัดการสาธารณสุขในพื้นที่ให้มีศักยภาพและเข้มแข็งมากขึ้น ฉะนั้น การกิจของสำนักงาน ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอจึงมีทั้งภารกิจที่เป็นงานประจำและภารกิจด้านการสนับสนุน เครือข่าย กรณีบางพื้นที่อำเภอ เสนอให้มีการจัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอในบางพื้นที่ เนื่องจากในพื้นที่มีข้อจำกัดทั้งการดำเนินการกิจที่เป็นงานประจำและภารกิจด้านงานสนับสนุนเครือข่าย เช่น พื้นที่อำเภอห่างไกล เข้าถึงพื้นที่ได้อย่างยากลำบาก เป็นต้น อย่างไรก็ตาม กรณีของสำนักงานป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอนั้น ภารกิจที่เป็นงานประจำอาจไม่จำเป็นต้องมีบุคลากรไปนั่งทำงานประจำ

ทุกอำเภอ แต่สามารถหมุนเวียนบุคลากรได้เป็นครั้งคราวตามรอบการประชุมของส่วนราชการประจำอำเภอ หรือรอบงาน

ภารกิจที่สำคัญของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอ ได้แก่ การสนับสนุนและการสร้างความเข้มแข็งให้ภาคีเครือข่าย ซึ่งการที่มีบุคลากรมาอยู่รวมกันในพื้นที่จะทำให้สามารถรวบรวมสรรพกำลังในการขับเคลื่อนภารกิจขนาดใหญ่ ซึ่งจะสอดคล้องกับงานการสร้างเครือข่ายมากกว่าการแยกกันอยู่ตามอำเภอต่าง ๆ ซึ่งในกรณีของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอนั้น การจะดำเนินภารกิจขนาดใหญ่จำเป็นต้องอาศัยข้าราชการของส่วนราชการประจำอำเภอช่วยเหลือหรือคนนอก แต่เมื่อมีจัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอแล้วนั้น จะทำให้สามารถขับเคลื่อนงานเฉพาะได้โดยอาศัยแต่เพียงบุคลากรของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้เอง อีกทั้งยังเป็นการใช้สอยบุคลากรของกรมเท่าที่จำเป็น โดยไม่จำเป็นต้องมีฝ่ายงานธุรการเพิ่มขึ้น แต่ได้ตำแหน่งบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะอยู่ในหน่วยงานและในพื้นที่ นอกจากนี้ สำหรับบุคลากรที่ปฏิบัติงานร่วมกันในสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอ ยังสามารถแบ่งเบาภาระระหว่างกัน เกิดทักษะการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพื้นที่หรือการเรียนรู้เรียนรู้พื้นที่และไม่เกิดความเบื่อหน่ายในการทำงาน

ฉะนั้น รูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอจึงมีความเหมาะสมกับจังหวัด โดยทั่วไป เนื่องจากพื้นที่ในลักษณะนี้ ภารกิจด้านงานส่งเสริมเครือข่ายอาจจะมีความจำเป็นไม่น้อยไปกว่าภารกิจด้านงานส่งเสริมสมรรถนะและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งก็คือ ความต้องการในการยกระดับความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ที่ครอบคลุมหลายอำเภอ โดยไม่จำเป็นต้องมีบุคลากรไปนั่งทำงานที่อำเภอเพื่อทำงานประจำ

⇒ ลักษณะโครงสร้างและอำนาจหน้าที่

รูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอกำหนดให้เป็นโครงสร้างส่วนภูมิภาคของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยปรับเปลี่ยนจากโครงสร้างเดิมที่เป็นสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาในปัจจุบัน ซึ่งบทบาทหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอ จะมีลักษณะเช่นเดียวกับสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ นั่นคือ มีบทบาทสำคัญเป็นผู้จัดการเครือข่ายการลดความเสี่ยง (DRR network manager) เพื่อเกื้อหนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ในฐานะเครือข่ายให้สามารถขับเคลื่อนภารกิจด้านการบริหารจัดการสาธารณภัยในพื้นที่ให้มีศักยภาพและเข้มแข็งมากขึ้น

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนั้น จะยังคงมอบหมายให้ดำเนินการตามที่ปรากฏใน

- 1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2555 ข้อ 8 วรรค 1 และวรรค 4
- 2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 และประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ เรื่องสิทธิประโยชน์ของพนักงานราชการ พ.ศ. 2554

3) ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยกิจการอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2553 ข้อ 11 (3)

4) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนน พ.ศ. 2554

5) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 รวมถึงมติคณะรัฐมนตรีและหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง

ในการนี้ เพื่อให้สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอสามารถปฏิบัติงานได้ดียิ่งขึ้น ควรปรับเปลี่ยนให้เป็นที่ปรึกษานายอำเภอ สำหรับภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น การประชุมคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอ (ก.ช.ภ.อ.) เพื่อพิจารณาการใช้จ่ายเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน โดยให้หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอทำหน้าที่เป็นเลขานุการ ก.ช.ภ.อ. แทนปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายความมั่นคงตามที่ระบุในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ผ่านมามีการตัดสินใจในระดับอำเภอเพื่อพิจารณาการใช้จ่ายเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายความมั่นคงในฐานะเลขานุการ ก.ช.ภ.อ. จะทำหน้าที่ประสานรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพื่อเข้าสู่การพิจารณาของ ก.ช.ภ.อ. อย่างไรก็ตาม การพิจารณาที่ต้องอาศัยข้อมูลจากพื้นที่ประสบภัย บางกรณีต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะสำหรับการปฏิบัติการด้านสาธารณภัยที่มีลักษณะเฉพาะ อีกทั้งการบริหารจัดการสาธารณภัยมีกฎหมายเฉพาะรองรับการปฏิบัติงาน และเกี่ยวข้องกับระเบียบปฏิบัติที่ซับซ้อน ฉะนั้น การมอบหมายให้หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอเป็นเลขานุการ ก.ช.ภ.อ. จะทำให้เกิดความรวดเร็วในการประมวลผลข้อมูลมากกว่าการทำหน้าที่ของปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายความมั่นคง ซึ่งรับผิดชอบภารกิจที่หลากหลายจากกรมต้นสังกัดและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาของ ก.ช.ภ.อ. และการรายงานไปสู่ ก.ช.ภ.จ. กระบวนการรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติได้นั้น สามารถดำเนินการช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าได้โดยเร่งด่วน ตามวัตถุประสงค์ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

นอกจากนี้ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอยังมีหน้าที่ในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากพื้นที่ ติดตามและรวบรวมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งทำหน้าที่ประสานงานระหว่างส่วนราชการประจำอำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับจังหวัด

สำหรับกรอบอัตรากำลังของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอนั้น ในเบื้องต้นจะยึดโยงตามรูปแบบของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาในปัจจุบันประกอบด้วย

หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอ 1 คน ตำแหน่งนักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ ฝ่ายป้องกันสาธารณภัย 2 คน ได้แก่ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ 1 คน นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ 1 คน และฝ่ายปฏิบัติการและบรรเทาสาธารณภัย 2 คน ได้แก่ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ 1 คน นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ 1 คน รวมไปถึงกรอบอัตรากำลังสำหรับตำแหน่งพนักงานราชการจำนวน 2 อัตรา

อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาที่สำคัญที่ปรากฏพบโดยทั่วไปในสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาหลายพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ทางไกลและการเดินทางคมนาคมเป็นไปอย่างยากลำบาก ต่างก็ประสบปัญหาเรื่องการขาดแคลนอัตรากำลัง ทั้งกรณีที่มีอัตรากำลังที่ปฏิบัติงานจริงไม่เป็นไปตามกรอบอัตรากำลังที่ถูกกำหนดไว้ และกรณีที่มีการบรรจุจริง ณ หน่วยงานนั้น แต่ถูกร้องขอให้ไปช่วยราชการที่กรมส่วนกลางหรือหน่วยงานอื่น ข้อจำกัดเรื่องบุคลากรที่ไม่สอดคล้องกับปริมาณงานจริงได้ส่งผลอย่างสำคัญต่อการระดมสรรพกำลังและการสนับสนุนการบริหารจัดการสาธารณภัยในพื้นที่ ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงจำเป็นที่กรมส่วนกลางที่เกี่ยวข้องจะต้องพิจารณาจัดสรรบุคลากรสำหรับตำแหน่งที่ยังว่างอยู่เหล่านั้น

นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติจำนวนบุคลากรของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอควรสอดคล้องกับจำนวนพื้นที่อำเภอที่รับผิดชอบด้วยเช่นกัน เช่น สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอที่มีพื้นที่อำเภอที่อยู่ความรับผิดชอบ 5 อำเภอ ก็ควรจะมีข้าราชการระดับชำนาญการที่จำนวน 5 คน สามารถกระจายความรับผิดชอบไปประชุมร่วมกับกรรมการอำเภอ และสามารถหมุนเวียนเปลี่ยนความรับผิดชอบระดับอำเภอได้ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้มีผู้ประสานงานรับผิดชอบภารกิจด้านสาธารณภัยของอำเภอนั้น ๆ รวมทั้งการรับผิดชอบการขับเคลื่อนภารกิจระดับอำเภอร่วมกับส่วนราชการประจำอำเภออื่น ๆ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอจึงเปรียบเสมือนเป็นหน่วยงานตัวแทนของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่อำเภอนั้น ๆ ซึ่งจะได้รับเชิญให้เข้าร่วมประชุมส่วนราชการในระดับอำเภอเพื่อรับทราบข้อราชการและใช้ดุลยพินิจร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ตลอดจนการขับเคลื่อนภารกิจของอำเภอร่วมกันตามบทบาทหน้าที่ของหน่วยงาน

⇒ การกำหนดอัตรากำลังและระบบงาน

ด้วยแนวคิดการกำหนดอัตรากำลังของป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอในการศึกษานี้ นั้นอยู่บนพื้นฐานของการที่สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอ จะต้องทำหน้าที่ในการจัดการสาธารณภัยทั้งสามระยะ คล้ายคลึงกับสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด คือ ในฐานะหน่วยงานผู้ประสานงานการลดความเสี่ยงสาธารณภัยจังหวัดในระยะก่อนเกิดภัย ในฐานะศูนย์อำนวยความสะดวกป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์เมื่อภัยเกิด) ในระยะฉุกเฉินระหว่างเกิดภัย และหน่วยงานผู้ประสานงานการฟื้นฟูด้านต่าง ๆ ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือด้านการชดเชยทางการเงินแก่ผู้ประสบภัย หากแต่จะมีความครอบคลุมเฉพาะกลุ่มอำเภอในความรับผิดชอบ

จากการศึกษานั้น การจัดกลุ่มอำเภอต้องเปลี่ยนจากเดิม ที่เคยจัดกลุ่มตามการจัดสรรงบประมาณเท่านั้น มาเป็นการจัดสรรตามกายภาพของพื้นที่ กล่าวคือ

- 1) เป็นเขตอำเภอที่มีพื้นที่ติดกันและสามารถเดินทางต่อเนื่องกันได้ ไม่ควรเกิน 6 อำเภอ
- 2) เป็นอำเภอที่สาธารณภัยหลักและรองสามารถเกิดต่อเนื่องมีผลกระทบกันได้
- 3) สามารถเข้าถึงพื้นที่จากสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอไม่เกิน 30 นาที

โดยที่งานที่เจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอต้องรับผิดชอบนั้น จะเหมือนกับสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด กล่าวคือ มีทั้งงานที่ต้องมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย และงานการประสานปฏิบัติการในกรณีที่มีสาธารณภัยเกิดขึ้นจนถึงขั้นสุดลง อันจะมีผลโดยตรงต่อการวิเคราะห์การจัดระบบงานและอัตรากำลัง เดิมนั้น สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา จะมุ่งเน้นแต่งงานพื้นที่ในภาวะฉุกเฉิน การรับรายงานสถานการณ์จากพื้นที่และขึ้นไปสู่ส่วนกลาง สังเกตได้ว่าอัตรากำลังข้าราชการจะมีผู้ปฏิบัติงานจริง น้อยกว่ากรอบอัตรากำลังเสมอ (ยกเว้นสงขลา) ในขณะที่พนักงานราชการจะเป็นไปตามหรือเกินกว่ากรอบอัตรากำลัง ดังนั้น การมีเพียงกรอบอัตรากำลังให้กับข้าราชการและพนักงานราชการที่ได้รับการอบรมให้เป็นผู้ให้คำปรึกษาด้านการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยและการจัดการภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือทางการเงินกับผู้ประสบภัยตามระเบียบการใช้จ่ายงบประมาณนั้น จำเป็นต้องมีอัตราประจำอยู่จริงดังเช่นในกรณีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด แต่อาจไม่จำเป็นต้องมีมากเท่าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

ซึ่งหากจะปรับปรุงโครงสร้างและระบบงาน รวมทั้งอัตรากำลังใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับงานที่ต้องทำ ดังที่กล่าวมาข้างต้น ต้องพิจารณาว่างานที่สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอต้องกระทำ เป็นงานที่มีระดับความชำนาญและเชี่ยวชาญด้วย โดยเฉพาะในงานการเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำ ในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ซึ่งงานในลักษณะนี้ ทางสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอ ต้องสามารถที่จะมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบรายอำเภอ ให้ครบทุกอำเภอได้ในเวลาเดียวกัน เพราะจะอาศัยกลไกการประชุมอำเภอในแต่ละครั้ง เพื่อการให้คำแนะนำและประสานงานการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย และยังหมายความว่าความถึงการเข้าประจำศูนย์อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับอำเภอ ในฐานะมือขวาของนายอำเภอในส่วนอำนวยการ เพื่อช่วยในการวางแผน การให้คำปรึกษาทางเทคนิค และรวมถึงประสานการสนับสนุนจากจังหวัดหากมีความจำเป็น

ดังนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการคำนวณข้าราชการประจำระดับชำนาญการเท่ากับจำนวนพื้นที่อำเภอที่ต้องรับผิดชอบ มีบทบาทหน้าที่เป็นผู้ช่วยนายอำเภอในแต่ละอำเภอในด้านสาธารณภัย การเป็นเลขาคณะกรรมการ ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอ (ก.ช.ภ.อ.) และดำเนินการกิจตามอำนาจหน้าที่ที่จะปรากฏในลำดับถัดไป อัตรากำลังของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดใหม่หรือที่มีอยู่เดิม (กรอบอัตรากำลังข้าราชการและพนักงานราชการโดยเฉลี่ย 8-10 อัตรา) จะต้องสามารถครอบคลุมการปฏิบัติงานตามระดับของงาน ดังนี้

- 1) หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (1)
- 2) หัวหน้าส่วนงานหลัก (4) (ยุทธศาสตร์และข้อมูล อำนาจการ ปฏิบัติการ และบริหารบุคคล)
- 3) ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนงานหลัก (4)
- 4) เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ (2-4) (ลูกจ้าง)

โดยตำแหน่งของหัวหน้าส่วนงานและผู้ช่วยหัวหน้าส่วนงานนั้น ให้เป็นอัตราของข้าราชการและพนักงานราชการ ที่ได้รับการอบรมและมีประสบการณ์ลดหลั่นกันตามลำดับ และให้มีจำนวนรวมกันเท่ากับจำนวนอำเภอในความรับผิดชอบ เนื่องจาก

ในงานก่อนเกิดสาธารณภัย จะต้องเป็นผู้ที่ร่วมประชุม ก.ช.ภ.อ. และการบูรณาการแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัด ทำหน้าที่ประสานงานการปฏิบัติการด้านการลดความเสี่ยงสาธารณภัย ให้คำแนะนำและให้ความรู้หรือการฝึกอบรมการจัดการสาธารณภัย

ในงานภาวะฉุกเฉิน เป็นฝ่ายอำนาจการของกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ โดยให้นายอำเภอเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ และปลัดอำเภอฝ่ายป้องกันหรือฝ่ายปกครองเป็นหัวหน้าศูนย์อำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และให้ปลัดอำเภออีกฝ่ายหนึ่งและหรือผู้ช่วยปลัดอำเภอฝ่ายป้องกันทำหน้าที่ส่วนปฏิบัติการ และให้ใช้เจ้าหน้าที่ของอำเภอฝ่ายบริหารระบบงานเป็นส่วนสนับสนุน

(หมายเหตุ: ในงานกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอนั้น ให้สำนักงานกลุ่มอำเภอ (และจังหวัดหากจำเป็น) สามารถส่งทีมเคลื่อนที่ของกลุ่มอำเภอมาให้ความช่วยเหลือเจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอประจำอำเภอผู้นั้นได้ โดยให้ประกอบทีมระดับกลุ่มอำเภอจากผู้ที่อยู่ในส่วนอำนาจการของพื้นที่อำเภอข้างเคียง เพื่อที่ว่าหากเหตุการณ์ขยายตัว เจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอในอำเภอข้างเคียง สามารถช่วยเหลือนายอำเภอพื้นที่ข้างเคียงได้เลย)

แผนภาพที่ 6.4 การกำหนดอัตรากำลังและระบบงานสำหรับรูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอ



ในงานการฟื้นฟูจากสาธารณภัย ให้ทำหน้าที่ในส่วนอำนาจการต่อเนื่องหากกองอำนาจการยังไม่ยกเลิก การปฏิบัติงาน โดยให้เป็นที่ยอมรับและให้คำแนะนำต่อการประสานงานการฟื้นฟู และการจ่ายเงินชดเชยและเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัย ตลอดจนการติดตามประเมินบทเรียนต่อไป

3) การจัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับอำเภอ

การกำหนดโครงสร้างในรูปแบบแรกหมายถึงการกำหนดให้ภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีโครงสร้างใหม่ในฐานะสำนักงานหรือส่วนราชการประจำอำเภอในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ เพื่อให้มีฐานะ บทบาท และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม รูปแบบนี้จะมี ความเหมาะสมกับบางพื้นที่ที่ “มีความจำเป็น” เท่านั้น ซึ่งรายละเอียดมีดังนี้

⇒ หลักการและเหตุผล

การจัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับอำเภอมีความเหมาะสมกับพื้นที่อำเภอ บางแห่ง โดยมีข้อกำหนดบางประการเพื่อพิจารณาจัดตั้งขึ้น ได้แก่

หนึ่ง เป็นพื้นที่ทางไกลหรือเข้าถึงพื้นที่ได้อย่างยากลำบาก ซึ่งทำให้การสนับสนุนการดำเนินงาน จากกลไกต่าง ๆ ในระนาบที่สูงขึ้นไปเกิดอุปสรรคและข้อจำกัด ทั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กลุ่มอำเภอ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต หรือหน่วยงานอื่น ๆ พื้นที่ในลักษณะนี้ เช่น อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี

สอง เป็นพื้นที่ที่กลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยในพื้นที่มีศักยภาพค่อนข้างต่ำ เช่น องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น มูลนิธิ องค์การการกุศล อาสาสมัคร ซึ่งความรู้ ความเข้าใจ ความสามารถของบุคลากรที่เกี่ยวข้องยังมี ค่อนข้างต่ำ ททรัพยากรในการบริหารจัดการสาธารณภัยมีค่อนข้างน้อย

สาม เป็นพื้นที่ที่เครือข่ายหรือความร่วมมือในพื้นที่ยังไม่มี ความเข้มแข็งหรือยังไม่มี การจัดตั้งขึ้น

สี่ เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษทั้งในเชิงภูมิศาสตร์และภูมิสังคม รวมถึงมีบริบทที่แตกต่างจากอำเภออื่น ๆ ในจังหวัดเดียวกันอย่างชัดเจน พื้นที่ในลักษณะนี้ เช่น อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

จากข้อกำหนดข้างต้นจะเห็นได้ว่า โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังมีความสำคัญต่อพื้นที่ อำเภอในลักษณะนี้ จึงควรมีการจัดตั้งกลไกในการบริหารจัดการสาธารณภัยในพื้นที่ในรูปแบบสำนักงาน ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ

⇒ ลักษณะโครงสร้างและอำนาจหน้าที่

รูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอตามข้อเสนอแนะ อาจเป็นไปได้ใน 2 แนวทาง กล่าวคือ

หนึ่ง การกำหนดโครงสร้างอย่างเป็นทางการในฐานะราชการส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตามแนวทางนี้จะกำหนดให้สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอมีฐานะเป็นส่วนราชการประจำอำเภอในลักษณะเช่นเดียวกับส่วนราชการประจำอำเภออื่น ๆ ในปัจจุบัน เช่น สำนักงานเกษตรอำเภอ สำนักงานประมงอำเภอ สำนักงานปศุสัตว์อำเภอ สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ เป็นต้น

สอง การกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานประจำอำเภอ แต่ไม่ได้กำหนดเป็นโครงสร้างที่เป็นทางการของโครงสร้างการบริหารราชการระดับอำเภอหรือโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและไม่เกิดความขัดแย้งในตัวในเชิงโครงสร้าง

บทบาทหน้าที่ที่สำคัญ คือ การเป็นผู้จัดการเครือข่ายการลดความเสี่ยง (DRR Risk Network Manager) ซึ่งหมายถึง การเป็นผู้ประสานงาน เพื่อสร้างความเข้าใจในพื้นที่ สร้างบทสนทนา สร้างความเข้าใจร่วมกันเพื่อมุ่งไปสู่การลดความเสี่ยงภัยในพื้นที่ โดยผู้จัดการเครือข่ายการลดความเสี่ยงจะทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในฐานะภาคีเครือข่ายให้สามารถขับเคลื่อนภารกิจด้านการบริหารจัดการสาธารณภัยในพื้นที่ให้มีศักยภาพและเข้มแข็งมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภารกิจด้านการลดความเสี่ยง ซึ่งเป็นภารกิจที่จะช่วยลดความเสียหายและความสูญเสียที่จะเกิดขึ้นจากสาธารณภัย การสร้างให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างเครือข่าย การเป็นที่ปรึกษา และให้คำแนะนำในเรื่องระเบียบ กฎหมายต่าง ๆ การดำเนินความร่วมมือในการจัดกิจกรรมด้านการเตรียมความพร้อม และกิจกรรมทางวิชาการที่จะส่งผลต่อความสามารถ ความเชี่ยวชาญในบุคลากร/หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดเก็บข้อมูล และใช้ข้อมูลร่วมกัน อีกทั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอควรมีบทบาทเป็นที่ปรึกษานายอำเภอสำหรับภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น การประชุมคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอ (ก.ช.ภ.อ.) เพื่อพิจารณาการใช้เงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน โดยให้ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอทำหน้าที่เป็นเลขานุการ ก.ช.ภ.อ. แทนปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายความมั่นคงตามที่ระบุในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 นอกจากนี้ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอยังมีหน้าที่ในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากพื้นที่ ติดตามและรวบรวมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งทำหน้าที่ประสานงานระหว่างส่วนราชการประจำอำเภอและท้องถิ่นกับจังหวัด

ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่จะเป็นการมอบหมายตามอำนาจหน้าที่ตามที่ปรากฏของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ

ในส่วนของการจัดสรรงบประมาณ ด้วยเหตุที่บทบาทสำคัญของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ คือ ผู้จัดการเครือข่ายการลดความเสี่ยง (DRR network manager) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงควรพิจารณาจัดสรรงบประมาณที่ใช้สำหรับการดำเนินโครงการในภารกิจด้านนี้สำคัญ เช่น การสนับสนุน

งบประมาณเพื่อการจัดกิจกรรมการสร้างเครือข่ายในพื้นที่ ภายใต้การกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์การขับเคลื่อนโครงการที่เหมาะสม

⇒ การกำหนดอัตรากำลังและระบบงาน

ด้วยแนวคิดการกำหนดอัตรากำลังของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอในการศึกษานี้ขึ้นอยู่กับพื้นฐานของการที่สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ อยู่ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูง ไม่ว่าจะเป็นโอกาสและความถี่ของการเกิดสาธารณภัยและความรุนแรง หรือจากการที่พื้นที่มีความล่อแหลม ห่างไกล และมีความเปราะบางต่อสาธารณภัยสูง ตลอดจนการเข้าถึงและศักยภาพทางทรัพยากรและความสามารถในการจัดการความเสี่ยงสาธารณภัยมีข้อจำกัดสูง ก็ควรที่จะต้องทำหน้าที่ในการจัดการสาธารณภัยทั้งสามระยะ คล้ายคลึงกับสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดและกลุ่มอำเภอ คือ ในฐานะหน่วยงานผู้ประสานงาน การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยจังหวัดในระยะก่อนเกิดภัย ในฐานะศูนย์อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์เมื่อภัยเกิด) ในระยะฉุกเฉินระหว่างเกิดภัย และหน่วยงานผู้ประสานงานการฟื้นฟูด้านต่าง ๆ ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือด้านการชดเชยทางการเงินแก่ผู้ประสบภัย หากแต่จะมีความครอบคลุมเฉพาะพื้นที่อำเภอในความรับผิดชอบ

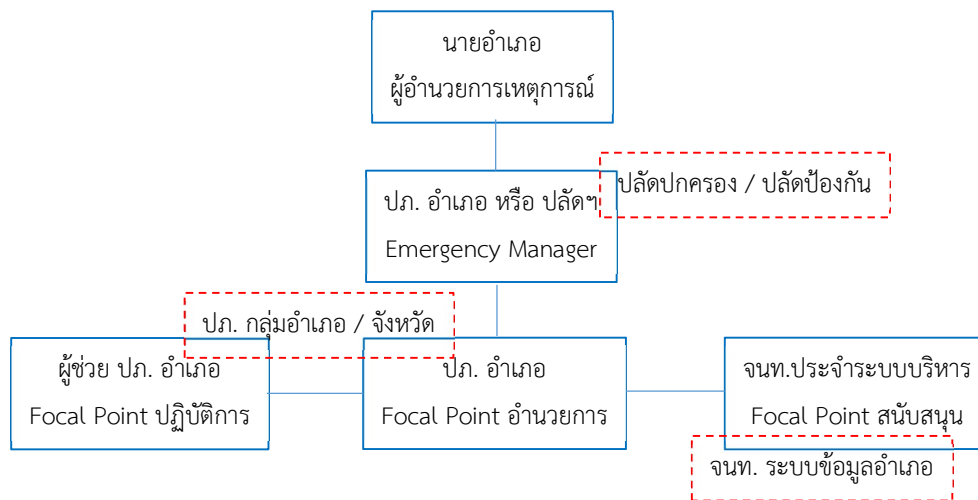
โดยที่งานที่เจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอต้องรับผิดชอบนั้น จะคล้ายคลึงกับสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด กล่าวคือ มีทั้งงานที่ต้องมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงสาธารณภัย และงานการประสานปฏิบัติการในกรณีที่มีสาธารณภัยเกิดขึ้นจนถึงสิ้นสุดลง อันจะมีผลโดยตรงต่อการวิเคราะห์การจัดระบบงานและอัตรากำลัง ซึ่งอัตรากำลังใหม่ ต้องสอดคล้องกับงานที่ต้องทำดังที่กล่าวมาข้างต้น โดยมีข้อพิจารณาว่างานที่สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอต้องกระทำ เป็นงานที่มีระดับความชำนาญ และเชี่ยวชาญด้วย โดยเฉพาะในงานการเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย เพราะจะอาศัยกลไกการประชุมอำเภอในแต่ละครั้ง เพื่อการให้คำแนะนำและประสานงานการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย และยังหมายความว่า การเข้าประจำศูนย์อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับอำเภอ ในฐานะมือขวาของนายอำเภอในส่วนอำนวยการ เพื่อช่วยในการวางแผน การให้คำปรึกษาทางเทคนิค การประสานปฏิบัติการและรวมถึงประสานการสนับสนุนจากกลุ่มอำเภอและจังหวัดหากมีความจำเป็น

โดยการกำหนดกรอบอัตรากำลังนั้น สามารถกำหนดได้ที่ 2-3 อัตรา โดยให้เป็นข้าราชการ และ/หรือ พนักงานราชการ ระดับชำนาญการ 2 อัตรา และสามารถมีลูกจ้างได้ 1 อัตรา ตำแหน่งของหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ และผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอนั้น ให้เป็นอัตราของข้าราชการและพนักงานราชการ ที่ได้รับการอบรมและมีประสบการณ์ลดหลั่นกันตามลำดับ (หมายเหตุ: ในกรณีที่อัตราจ้างลูกจ้างยังไม่สามารถมีได้ ให้อาศัยเจ้าหน้าที่ประจำระบบงานบริหารของอำเภอไปพลางก่อน หรือหากตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอไม่สามารถบรรจุได้ ให้อาศัยอัตรากำลังการบังคับบัญชาจากปลัดอำเภอฝ่ายปกครองหรือฝ่ายป้องกัน ดังเช่นรูปแบบของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดและกลุ่มอำเภอ ในการช่วยปฏิบัติการ)

ในงานก่อนเกิดสาธารณภัย จะต้องเป็นผู้ที่ร่วมประชุม กชภอ. และการบูรณาการแผนพัฒนาอำเภอ และจังหวัด ทำหน้าที่ประสานงานการปฏิบัติการด้านการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ให้คำแนะนำและให้ความรู้หรือการฝึกอบรมการจัดการสาธารณภัย

ในงานภาวะฉุกเฉิน เป็นฝ่ายอำนวยความสะดวกหรือฝ่ายประสานการปฏิบัติการของกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ โดยให้นายอำเภอเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ และปลัดอำเภอฝ่ายป้องกันหรือฝ่ายปกครองเป็นหัวหน้าศูนย์อำนาจการ และให้ใช้เจ้าหน้าที่ของอำเภอฝ่ายบริหารระบบงานเป็นส่วนสนับสนุน (หมายเหตุ: ในงานกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอนั้น ให้สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอ (และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดหากจำเป็น) สามารถส่งเจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอหรือจังหวัด หรือทีมเคลื่อนที่ของกลุ่มอำเภอหรือจังหวัดมาให้ความช่วยเหลือเจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอได้)

แผนภาพที่ 6.5 การกำหนดอัตรากำลังและระบบงานสำหรับรูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ



จากรูปดังกล่าว จะแสดงให้เห็นถึงการดำเนินการในระยะเกิดภัยซึ่งจากเดิมผู้ที่ทำหน้าที่เป็น Emergency Manager นั้น ได้แก่ ปลัดอำเภอฝ่ายปกครองหรือปลัดอำเภอฝ่ายป้องกัน หากเป็นรูปแบบของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอนั้น หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอสามารถเป็นผู้รับผิดชอบในตำแหน่งนี้ หรืออาจจะยังให้ปลัดอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบ และหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอทำหน้าที่หัวหน้าส่วนอำนาจการหรือปฏิบัติการ แล้วแต่การออกแบบให้เหมาะสมต่อศักยภาพของหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอที่มีในตำแหน่ง โดยมี

ผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอในระดับเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการเป็นมือขวาในการดำเนินการ และมีลูกจ้างที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายสนับสนุนข้อมูล

ในงานการฟื้นฟูจากสาธารณภัย ให้ทำหน้าที่ในส่วนอำนวยการต่อเนื่องหากกองอำนวยการยังไม่ยกเลิกการปฏิบัติงาน โดยให้เป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำต่อการประสานงานการฟื้นฟู และการจ่ายเงินชดเชยและเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัย ตลอดจนการติดตามประเมินบทเรียนต่อไป

6.2.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่

จากข้อเสนอระบบงาน กลไก และโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่ทั้งสามรูปแบบสามารถสรุปบทบาทหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอ และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด โดยจำแนกเป็นงานตามภารกิจในพื้นที่ (กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2557) งานตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และหลักการลดความเสี่ยงสาธารณภัย (DRM) และงานตามแนวคิดผู้จัดการเครือข่าย (Network Manager) ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 6.1 สรุปบทบาทหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอ และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

ปภ.จังหวัด	ปภ.อำเภอ และ ปภ.กลุ่มอำเภอ
1. ภารกิจประจำภายใต้กรอบทางกฎหมาย (Routine Functions) [กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2557] - กำกับ ดูแล และสนับสนุนการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตจังหวัด - ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย - ประสานให้คำปรึกษาแนะนำ - จัดทำและปรับปรุงแผน - กำกับ ติดตาม ประเมินผล - บูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง - เลขานุการคณะกรรมการกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด	1. ภารกิจประจำภายใต้กรอบทางกฎหมาย (Routine Functions) (ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง) - สนับสนุนการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของผู้อำนวยการอำเภอ ผู้อำนวยการท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอรับผิดชอบ - สนับสนุนการจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย - ติดตามและประเมินผล - ฝึกซ้อมแผนปฏิบัติการ/แผนเผชิญเหตุ/แผนการอพยพประชาชนจากพื้นที่เสี่ยงภัยและแผนอื่น ๆ

ปก.จังหวัด	ปก.อำเภอ และ ปก.กลุ่มอำเภอ
- เลขานุการคณะกรรมการศูนย์อำนวยการความปลอดภัยทางถนนระดับจังหวัด - ส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินงานของกิจการอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) - เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ - ตรวจสอบโครงการที่หน่วยงานขอรับการสนับสนุนงบประมาณ - ประสาน สนับสนุนการจัดหา จัดสรรทรัพยากร - วิเคราะห์ สํารวจ และจัดทำฐานข้อมูล จัดทำแผนปฏิบัติการตามความเสี่ยงภัย - เฝ้าระวัง รับแจ้งเหตุ แจ้งเตือนภัย รายงานติดตามสถานการณ์สาธารณภัยตลอด 24 ชั่วโมง - ฝึกซ้อมการป้องกันสาธารณภัย - จัดตั้งและอํานวยการบริหารจัดการศูนย์อํานวยการเฉพาะกิจสาธารณภัยในระดับจังหวัด - บริหารจัดการให้ความช่วยเหลือเบื้องต้น - ดำเนินการและประสานงานด้านวิศวกรรมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ รวมทั้ง ฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ประสบภัย - ควบคุม กำกับ ติดตามเร่งรัดการปฏิบัติการป้องกันบรรเทา และฟื้นฟู - บริหารจัดการและดูแลการใช้ระบบสื่อสารคลื่นความถี่กลางในระดับจังหวัด - การประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน - ประเมินความเสียหาย - วางระบบการสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ประสบภัยให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ และดำเนินการสงเคราะห์ช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเบื้องต้น - จัดตั้งและอํานวยการบริหารจัดการศูนย์รับบริจาคเงินและสิ่งของช่วยเหลือผู้ประสบภัย	- ให้คำแนะนำ ผู้อํานวยการอำเภอ ผู้อํานวยการท้องถิ่น ในการปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย - วิเคราะห์ และประเมินความเสี่ยงภัยในพื้นที่ - ประชาสัมพันธ์ และให้ความรู้ - ส่งเสริมการมีส่วนร่วม - สนับสนุนการดำเนินงานกิจการอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) - ประสานการปฏิบัติงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาสาสมัคร และภาคีเครือข่าย - เฝ้าระวัง ติดตามสถานการณ์ และรายงานระดับความรุนแรงของสาธารณภัย - รับแจ้งเหตุ รวบรวมข้อมูล และรายงานสถานการณ์สาธารณภัย รวมทั้งประสาน การช่วยเหลือ บรรเทาเหตุเบื้องต้น และอพยพผู้ประสบภัย - สนับสนุนทีมปฏิบัติการ ค้นหา และช่วยเหลือ - ประสานการจัดหาทรัพยากรในการช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ประสบภัย รวมทั้ง การฟื้นฟูบูรณะ - สนับสนุนการสำรวจและประเมินความเสียหาย เพื่อให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัย - สนับสนุนและติดตามการดำเนินงานของคณะกรรมการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติระดับอำเภอ - ติดตามและประเมินผลการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย - การบริจาคเงินและสิ่งของเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเขตพื้นที่

ปภ.จังหวัด	ปภ.อำเภอ และ ปภ.กลุ่มอำเภอ
- จัดทำฐานข้อมูลสิ่งของสำรองจ่าย - สนับสนุนและบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว - ติดตามและประเมินผลการให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์ ผู้ประสบสาธารณภัย	
2. ภารกิจการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (DRR Functions) [กลุ่มภารกิจตามแนวคิดผู้จัดการเครือข่าย (Network Manager)] - การจัดตั้ง ส่งเสริม บำรุงรักษา และขยายเครือข่ายป้องกันฯ ในพื้นที่ - เป็นที่ปรึกษาและพี่เลี้ยงในการดำเนินงานด้านสาธารณภัยแก่หน่วยงานในพื้นที่ - ประสานงานในฐานะหน่วยงานเชื่อมโยง (Linkage) ระหว่างหน่วยงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับอำเภอและระดับท้องถิ่นกับระดับจังหวัด - ร่วมประชุมการบริหารราชการประจำเดือนในระดับอำเภอ เพื่อขับเคลื่อนภารกิจในระดับอำเภอร่วมกับส่วนราชการประจำอำเภออื่น ๆ - เสริมสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่ - ตรวจสอบและจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรที่สามารถแลกเปลี่ยนและใช้ร่วมกันได้ - จัดทำองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานร่วมกันของเครือข่ายเพื่อเสริมสร้างการปฏิบัติงานร่วมกัน	2. ภารกิจการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (DRR Functions) [กลุ่มภารกิจตามแนวคิดผู้จัดการเครือข่าย (Network Manager)] - การจัดตั้ง ส่งเสริม บำรุงรักษา และขยายเครือข่ายป้องกันฯ ในพื้นที่ - เป็นที่ปรึกษาและพี่เลี้ยงในการดำเนินงานด้านสาธารณภัยแก่หน่วยงานในพื้นที่ - ประสานงานในฐานะหน่วยงานเชื่อมโยง (Linkage) ระหว่างหน่วยงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับอำเภอและระดับท้องถิ่นกับระดับจังหวัด - ร่วมประชุมการบริหารราชการประจำเดือนในระดับอำเภอ เพื่อขับเคลื่อนภารกิจในระดับอำเภอร่วมกับส่วนราชการประจำอำเภออื่น ๆ - เสริมสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่ - ตรวจสอบและจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรที่สามารถแลกเปลี่ยนและใช้ร่วมกันได้ - จัดทำองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานร่วมกันของเครือข่ายเพื่อเสริมสร้างการปฏิบัติงานร่วมกัน
3. ภารกิจเชิงยุทธศาสตร์และนโยบายเฉพาะ (Strategy/Agenda-based functions) [กลุ่มภารกิจตามแผนฯชาติและหลักการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย DRM] - ส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนและทุกระดับสร้างแนวปฏิบัติในการลดความเสี่ยง	3. ภารกิจเชิงยุทธศาสตร์และนโยบายเฉพาะ (Strategy/Agenda-based functions) [กลุ่มภารกิจตามแผนฯชาติและหลักการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย DRM] - ส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนและทุกระดับสร้างแนวปฏิบัติในการลดความเสี่ยง

ปก.จังหวัด	ปก.อำเภอ และ ปก.กลุ่มอำเภอ
- ขับเคลื่อนภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งในยามปกติและยามเกิดภัย - การจัดทำและขับเคลื่อนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด - การสนับสนุนส่งเสริมมาตรการลดความเสี่ยงทั้งเชิงโครงสร้างและที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้างของหน่วยงานในพื้นที่ - การจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้สาธารณภัย พิพิธภัณฑิ์ภัยพิบัติ - การจัดทำชุดความรู้ด้านการลดความเสี่ยงภัยพิบัติสำหรับภาคประชาชน - การส่งเสริมการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน - การฝึกการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การฝึกซ้อมแผน การซักซ้อม และการฝึกปฏิบัติ - การหาความรู้เพื่อเพิ่มการเรียนรู้ และการถอดบทเรียนและทบทวนการปฏิบัติงาน - การจัดทำฐานข้อมูลความเสี่ยงในพื้นที่	- ขับเคลื่อนภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งในยามปกติและยามเกิดภัย - การจัดทำและขับเคลื่อนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ - การสนับสนุนส่งเสริมมาตรการลดความเสี่ยงทั้งเชิงโครงสร้างและที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้างของหน่วยงานในพื้นที่ - การส่งเสริมการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน - การฝึกการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การฝึกซ้อมแผน การซักซ้อม และการฝึกปฏิบัติ - การหาความรู้เพื่อเพิ่มการเรียนรู้ และถอดบทเรียนและทบทวนการปฏิบัติงาน - การจัดทำฐานข้อมูลความเสี่ยงในพื้นที่

6.3 เจาะลึกบริบทการกำหนดรูปแบบกลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่

จากการศึกษาการบริหารจัดการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของพื้นที่ 8 จังหวัด อันได้แก่ จังหวัดเชียงราย เพชรบูรณ์ ขอนแก่น สกลนคร ระยอง กาญจนบุรี ภูเก็ต และสงขลานั้น พบว่าการดำเนินการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการมุ่งเน้นงานในมิติการลดความเสี่ยงสาธารณภัย ในพื้นที่แต่ละจังหวัดนั้น มีลักษณะการบริหารจัดการที่มีความแตกต่างและความคล้ายคลึงกัน ระหว่างพื้นที่จังหวัดและระหว่างพื้นที่อำเภอและท้องถิ่น ที่สามารถนำมาใช้กำหนดเป็นเงื่อนไขบริบทการกำหนดรูปแบบกลไกเชิงพื้นที่ ในการจัดการความเสี่ยงสาธารณภัยในภาพรวมได้ ดังนี้

กลุ่มเงื่อนไขบริบทที่ 1 คือ ลักษณะพื้นที่ทางกายภาพและการเข้าถึง ซึ่งลักษณะของพื้นที่ทางกายภาพและการเข้าถึงนั้น หมายความว่า การพิจารณาขนาดของพื้นที่ไปพร้อม ๆ กับความยากง่ายในการเข้าถึงพื้นที่ต่าง ๆ ที่ระยะการเดินทางต่าง ๆ กัน ทั้งนี้ จากการประชุมและสัมภาษณ์หน่วยงานป้องกัน

และบรรเทาสาธารณภัยและเครือข่าย จะพบว่า หากแม้พื้นที่มีขนาดที่กว้างขวางแต่ถนน และเส้นทาง การเข้าถึงไม่ได้มีความสลับซับซ้อน หรือยากลำบาก หรือเป็นพื้นที่แปลกแยกทางกายภาพ อาทิ เกาะ หรือหมู่เกาะ หรือเป็นพื้นที่ล้อมรอบด้วยภูเขา มีทางเข้าออกเดียว เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานจะยังคงมีความสามารถในการเข้าถึง และให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานได้อย่างดี

กลุ่มเงื่อนไขบริบทที่ 2 คือ ลักษณะของสาธารณภัย โดยเมื่อพิจารณาถึงลักษณะของสาธารณภัยนั้น ตามหลักวิชาการแล้ว เรามักที่จะหมายความถึง ประเภทของภัย ขนาดของภัย ความรุนแรงของภัย และระยะเวลาที่ต้องเผชิญต่อภัยและผลกระทบ ทั้งนี้ในหลาย ๆ ครั้ง ผู้ปฏิบัติงานจะคำนึงถึงว่าความเสี่ยง จากสาธารณภัยนั้น หมายความว่ารวมถึง ความถี่ของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นที่เป็นสิ่งกำหนดความน่าจะเป็นหรือ โอกาสในการเกิดภัย และยังมีภัยในลักษณะที่ไม่เกิดบ่อยและมีโอกาสต่ำ หากแต่มีกำลังการทำลายให้เกิด ความเสียหายได้สูง และอาจไม่สามารถมีการเตือนภัยล่วงหน้าได้ (sudden onset) นอกจากนี้ สาธารณภัยยังมีความซับซ้อนของภัย เป็นปัจจัยระบุความยากง่ายในการบริหารจัดการสาธารณภัยอีกด้วย กล่าวคือ ภัยหลัก มีภัยรองตามมา ภัยมีความซับซ้อนทางเทคนิคและต้องการการรับมือด้วยทักษะเฉพาะหรืออุปกรณ์พิเศษ เช่น น้ำมันรั่ว หรือ โรงงานผลิตสารเคมีระเบิด เป็นต้น

กลุ่มเงื่อนไขบริบทที่ 3 คือ ขนาดของประชากรและขอบเขตการปกครอง เงื่อนไขกลุ่มนี้นั้น เป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการจัดแบ่งและการให้บริการแก่ประชาชน ในพื้นที่การปกครองของจังหวัดและท้องถิ่น กล่าวคือ บางจังหวัดมีจำนวนอำเภอที่มาก ทำให้งานหลักของอำเภอในภาวะปกติ อาทิ การจัดประชุม การทำแผน การฝึกซ้อมทำความเข้าใจ การให้ความรู้ และการให้การดูแลช่วยเหลือชุมชน เป็นงานที่ต้องใช้การประสานงาน ที่ทั่วถึง ต่อเนื่อง และมีความสม่ำเสมอที่สูง และงานในภาวะฉุกเฉินนั้น ทำให้มีความต้องการในการตอบสนอง และให้การสนับสนุนช่วยเหลือ สามารถเกิดขึ้นได้ในหลายพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่คาบเกี่ยวกัน มากกว่าหนึ่งอำเภอ หรือภัยขนาดปานกลางที่อาจจะกินอาณาบริเวณที่มากกว่าหนึ่งอำเภอได้ ระดับความครอบคลุม ของปฏิบัติการก็จะไม่เท่ากัน และมีความต้องการระดับของการประสานงานในระดับอำเภอที่มีความแตกต่างกัน

กลุ่มเงื่อนไขบริบทที่ 4 คือ ศักยภาพของภาคีเครือข่าย บริบทเรื่องเครือข่ายการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย และการมุ่งเน้นที่งานด้านการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยนั้น เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างสูงมาก ในการจัดการด้านนี้ เพราะงานสาธารณภัยไม่ใช่งานที่หน่วยงานหลักเพียงหน่วยงานเดียว หรือหน่วยงานเฉพาะ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหลักของท้องถิ่นเพียงไม่กี่หน่วย จะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างทันทั่วถึง และเพียงพอ ดังนั้น การมีเครือข่ายความร่วมมือที่ชัดเจน มีการจัดตั้งที่เข้มแข็ง มีการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน อย่างสม่ำเสมอ สร้างความสัมพันธ์ที่เหนียวแน่น และมีความคุ้นเคยต่อการปฏิบัติงานและใช้ทรัพยากรร่วมกัน จึงเป็นเงื่อนไขบริบทที่กำหนดศักยภาพของพื้นที่ได้ อาทิ การจัดทำความตกลงในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน (ขอนแก่น) หรือการใช้ระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลความเสี่ยงและการเตือนภัยร่วมกัน (สงขลา) หรือการมี หน่วยงานเอกชนหรือนิคมอุตสาหกรรมที่มีหน่วยปฏิบัติงานด้านภาวะฉุกเฉินที่เข้มแข็ง (ระยองและภูเก็ต) ก็จะส่งผลให้การขับเคลื่อนงานทางด้านนี้เป็นไปได้โดยไม่ต้องอาศัยหน่วยงานกลางในการประสานความร่วมมือ มากนัก

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า การใช้เงื่อนไขบริบททั้ง 4 มิติ ในการกำหนดรูปแบบที่แตกต่างกันของการดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่มุ่งเน้นงานด้านการลดความเสี่ยงนั้น จะเป็นการใช้บริบททั้ง 4 มิติไปพร้อม ๆ กัน โดยนัยแรกนั้น บริบทแต่ละมิติ สะท้อนลักษณะพื้นฐานของพื้นที่ในความเฉพาะของงานสาธารณภัย ทำให้ต้องมีการนำเอาเงื่อนไขเหล่านี้มาสังเคราะห์ร่วมกัน เพราะการถือเอาบริบทมิติใดมิติหนึ่งในการกำหนดรูปแบบกลไกการปฏิบัติงานนั้น จะเป็นการไม่คำนึงถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างบริบทพื้นที่ กับบริบททางเทคนิคของงานสาธารณภัย ในขณะที่ในอีกนัยยะหนึ่งนั้น ความเสี่ยงสาธารณภัย (Disaster Risks) ในทางหลักการ เป็นส่วนผสมของลักษณะภัย ความอ่อนแอเชิงพื้นที่กายภาพ ความเปราะบางของภูมิสังคม และศักยภาพในการบริหารจัดการ ทำให้การใช้เงื่อนไขบริบทเหล่านี้ จำเป็นต้องมีการสังเคราะห์สู่การใช้ และการกำหนดเกณฑ์เชิงคุณภาพและปริมาณ เท่าที่กรณีศึกษา 8 จังหวัดจะสามารถกระทำได้ ดังตาราง

ตารางที่ 6.2 เงื่อนไขบริบทการกำหนดรูปแบบกลไกการบริหารจัดการสาธารณสุขจากพื้นที่การศึกษา 8 จังหวัด

ประเด็น พิจารณา	ปภ.กลุ่มอำเภอ โดยที่กลุ่มอำเภอควรจัดประมาณไม่เกิน 6 อำเภอตามกายภาพ				ปภ.จังหวัด + ปภ.อำเภอ	ปภ.จังหวัด โดยมีอัตราบรรจุจริงอย่างน้อยเท่ากับจำนวนอำเภอ		
จังหวัด	เชียงราย	เพชรบูรณ์	ขอนแก่น	สงขลา	กาญจนบุรี	ระยอง	สกลนคร	ภูเก็ต
พื้นที่	11,678 ตร.กม.	12,668.416 ตร.กม.	10,885.99 ตร.กม.	7,393.889 ตร.กม.	19,483 ตร.กม.	3,552 ตร.กม.	9,605 ตร.กม.	570.034 ตร.กม.
จำนวนอำเภอ	18 อำเภอ	11 อำเภอ	26 อำเภอ	16 อำเภอ	13 อำเภอ	8 อำเภอ	18 อำเภอ	3 อำเภอ
จำนวน อปท.	- อบจ. 1 แห่ง - ทน. 1 แห่ง - ทด. 72 แห่ง - อบต. 70 แห่ง - รวม 144 แห่ง	- อบจ. 1 แห่ง - ทม. 3 แห่ง - ทด. 22 แห่ง - อบต. 102 แห่ง - รวม 128 แห่ง	- อบจ. 1 แห่ง - ทน. 1 แห่ง - ทม. 6 แห่ง - ทด. 77 แห่ง - อบต. 140 แห่ง - รวม 225 แห่ง	- อบจ. 1 แห่ง - ทน. 2 แห่ง - ทม. 10 แห่ง - ทด. 29 แห่ง - อบต. 96 แห่ง - รวม 138 แห่ง	- อบจ. 1 แห่ง - ทม. 2 แห่ง - ทด. 47 แห่ง - อบต. 72 แห่ง - รวม 122 แห่ง	- อบจ. 1 แห่ง - ทน. 1 แห่ง - ทม. 2 แห่ง - ทด. 27 แห่ง - อบต. 37 แห่ง - รวม 67 แห่ง	- อบจ. 1 แห่ง - ทน. 1 แห่ง - ทด. 65 แห่ง - อบต. 75 แห่ง - รวม 142 แห่ง	- อบจ. 1 แห่ง - ทน. 1 แห่ง - ทม. 1 แห่ง - ทด. 10 แห่ง - อบต. 6 แห่ง - รวม 19 แห่ง
การเข้าถึงพื้นที่	การเข้าถึงพื้นที่ ยาก จังหวัดมี ลักษณะที่ยาว มีพื้นที่ป่าเขา	การเข้าถึงพื้นที่ ยาก จังหวัดมี ลักษณะที่ยาว	พื้นที่มี ความห่างไกล มาก	สะทิงพระมี ความห่างจาก ตัวเมือง และมี ภัยรุนแรง ล่อแหลมมาก	มีอำเภอ ที่ห่างไกล 2 อำเภอ คือ สังขละบุรี และ ทองผาภูมิ	ง่าย	พื้นที่กว้าง	ง่าย

ประเด็น พิจารณา	ปภ.กลุ่มอำเภอ โดยที่กลุ่มอำเภอควรจัดประมาณไม่เกิน 6 อำเภอตามกายภาพ				ปภ.จังหวัด + ปภ.อำเภอ	ปภ.จังหวัด โดยมีอัตราบรรจุจริงอย่างน้อยเท่ากับจำนวนอำเภอ		
จังหวัด	เชียงราย	เพชรบูรณ์	ขอนแก่น	สงขลา	กาญจนบุรี	ระยอง	สกลนคร	ภูเก็ต
ระยะเกินกว่า 70 กม. หรือ เกิน 90 นาที	8 อำเภอ	5 อำเภอ	10 อำเภอ	5 อำเภอ	5 อำเภอ	1 อำเภอ	8 อำเภอ	ไม่มี
จำนวน ประชากร	1,287,615 คน	995,331 คน	1,805,910 คน	1,424,230 คน	1,805,910 คน	711,236 คน	1,149,472 คน	402,017 คน
ลักษณะของภัย	- ฝุ่น หมอกควัน ภัยหนาว น้ำท่วม ดินโคลนถล่ม ภัยจากอุบัติเหตุ ทางท้องถนน แผ่นดินไหว - ภัยมีความถี่ ค่อนข้างสูง	- อุทกภัย วาทภัย และดิน โคลนถล่ม - ภัยมีโอกาส เกิดได้ปานกลาง	- อุทกภัย ภัยแล้ง ภัยจาก การคมนาคม - ภัยมีโอกาส เกิดได้ปานกลาง - ภัยแล้งจะเกิด ในพื้นที่ค่อนข้าง กว้าง	- อุทกภัย วาทภัย การกัด เซาะชายฝั่ง - มีปัญหา ความรุนแรง และความถี่ของ ภัยสูงในบาง อำเภอ	- อุทกภัย วาทภัยจากพายุ หมุนเขตร้อน ภัยแล้ง ในบางพื้นที่ มีภัยทางถนน แผ่นดินไหว	- วาทภัย อุทกภัย อัคคีภัย ภัยทางถนน โรงงาน อุตสาหกรรม เช่น สารเคมี รั่วไหล - ภัยที่รุนแรง มีไม่มาก	- ภัยจาก การคมนาคม ภัยหนาว อุทกภัย - ภัยที่มี ความรุนแรง มีความถี่ต่ำ ไม่ค่อยมีภัยที่มี ความซับซ้อน	- ภัยจาก การคมนาคม อุทกภัย วาทภัย อัคคีภัย สึนามิ - ภัยที่มี ความรุนแรง มีโอกาสเกิด ไม่มาก
ศักยภาพ	มีศักยภาพ ในเขตเมือง แต่ต้องเพิ่มเติม ในพื้นที่ชนบท	มีศักยภาพ ในเขตเมือง	เครือข่าย ในเมืองมี ศักยภาพมาก	เครือข่าย เข้มแข็ง ทั้งจาก ส่วนราชการ อปท. มูลนิธิ	มีเครือข่าย อปท. ในเขต เมือง	อปท. อปพร. การนิคมฯ มีศักยภาพมาก	มีเครือข่าย ทั้งในพื้นที่ และ พื้นที่ข้างเคียง	เครือข่าย เข้มแข็ง

ประเด็น พิจารณา	ปภ.กลุ่มอำเภอ โดยที่กลุ่มอำเภอกควรจัดประมาณไม่เกิน 6 อำเภอตามกายภาพ				ปภ.จังหวัด + ปภ.อำเภอ	ปภ.จังหวัด โดยมีอัตราบรรจุจริงอย่างน้อยเท่ากับจำนวนอำเภอ		
จังหวัด	เชียงราย	เพชรบูรณ์	ขอนแก่น	สงขลา	กาญจนบุรี	ระยอง	สกลนคร	ภูเก็ต
จุดเด่นในพื้นที่	อปท. ในเขต เมืองมี ความพร้อม	มีหน่วยงาน ทางทหารใน พื้นที่	อปท. มีการทำ MOU ร่วมกัน	ประชาชนมี ความเชื่อมั่น ต่อระบบ การแจ้งเตือน ของทางราชการ	- มีหน่วยงาน ทางทหารใน พื้นที่ - อปท.ในเขต เมืองมีการทำ MOU การเข้า ระงับภัย	เป็นพื้นที่ของ เอกชน (โรงงาน) มี ศักยภาพ และ ความพร้อมสูง	มีหน่วยงาน ทางทหารใน พื้นที่	
หน่วยงานของ ปภ. ในพื้นที่	- ปภ.สาขา เชียงของ - ปภ.สาขา เวียงป่าเป้า		- ปภ.สาขาพล - ปภ.สาขา ชุมแพ - ปภ.ศูนย์เขต - วิทยาลัย ปภ.	- ปภ.สาขา เทพา - ปภ.สาขา ระโนด - ปภ.ศูนย์เขต - วิทยาลัย ปภ.	- ปภ. สาขา ทองผาภูมิ		- ปภ.ศูนย์เขต	- ปภ.ศูนย์เขต

จากตารางเงื่อนไขบริบทการกำหนดรูปแบบกลไกการบริหารจัดการสาธารณสุขจากพื้นที่กรณีศึกษา 8 จังหวัด ซึ่งมีประเด็นพิจารณา ได้แก่ พื้นที่ จำนวนอำเภอ จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเข้าถึงพื้นที่ ระยะเกินกว่า 70 กม. หรือเกิน 90 นาที จำนวนประชากร ลักษณะของภัย ศักยภาพ จุดเด่นในพื้นที่ และหน่วยงานของ ปก. ในพื้นที่ นำไปสู่การสังเคราะห์เงื่อนไขบริบทการกำหนดรูปแบบกลไกการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 6.3 การสังเคราะห์เงื่อนไขบริบทการกำหนดรูปแบบกลไกการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่ (อนุমানเลขคณิต)

เงื่อนไขบริบท \ รูปแบบ	ปก.จังหวัด + ปก.กลุ่มอำเภอ จุดร่วมที่ (1)+(3)	ปก.จังหวัด + ปก.อำเภอ จุดร่วมที่ (1)+(2)	ปก.จังหวัด จุดเด่นที่ (4)
1. ลักษณะพื้นที่			
1.1 ขนาด	กว้าง	กว้าง	เล็กถึงปานกลาง
1.2 การเข้าถึงทั้งในมิติระยะทางและมิติของระยะเวลา	มีบางพื้นที่ต้องใช้ระยะเวลาในการเดินทางเกินกว่า 60 นาที และไม่มีระยะขจัดหรือทางลัด	มากกว่า 70 กม. หรือใช้เวลามากกว่า 90 นาที	ถนนสะดวกในการเดินทาง และใช้เวลาไปถึงในจุดต่าง ๆ ประมาณ 60 นาที (รถหนาแน่น)
1.3 การแปลกแยกทางกายภาพ	พื้นที่ยาว และอำเภอข้างเคียงไม่ทะลุถึงกัน	พื้นที่มีภูเขาเกิน หรืออำเภอที่เป็นเกาะ	มีหมู่เกาะ และเกาะแก่งเล็ก ๆ
2. ลักษณะภัย			
2.1 ความถี่ (frequency)	บ่อยในบางพื้นที่	บ่อยในบางพื้นที่	เกิดได้ปีละครั้ง
2.2 ความรุนแรง (severity)	บ้านเรือนเสียหาย บางส่วน มูลค่าปานกลาง	โครงสร้างเสียหาย มูลค่าสูง	มีความเสียหายบ้าง มูลค่าปานกลางถึงสูง
2.3 ระยะเวลา (duration)	ใน 1 สัปดาห์	มากกว่า 1 สัปดาห์	1-3 วัน
2.4 ขนาด (scale)	หลาย อปท.	คาบเกี่ยว อปท. และอำเภอ	คาบเกี่ยว อปท.
2.5 ความซับซ้อน (complexity)	เกิดซ้ำในรูปแบบที่ต่าง มีรอยเลื่อนแผ่นดินไหว	รอยเลื่อนแผ่นดินไหวที่เขื่อน	ภัยอุตสาหกรรมต้องการเทคนิคและอุปกรณ์พิเศษ

รูปแบบ เงื่อนไขบริบท	ปภ.จังหวัด + ปภ.กลุ่มอำเภอ จุดร่วมที่ (1)+(3)	ปภ.จังหวัด + ปภ.อำเภอ จุดร่วมที่ (1)+(2)	ปภ.จังหวัด จุดเด่นที่ (4)
3. ขอบเขตประชากรและการปกครอง			
3.1 ขนาดประชากร	ตั้งแต่ 1 ล้านคน	ตั้งแต่ 1 ล้านคน	ต่ำกว่า 1 ล้านคน
3.2 จำนวนอำเภอ	ตั้งแต่ 15 แห่ง	10 – 15 แห่ง	ต่ำกว่า 10 แห่ง (หากสูงกว่า 15 ให้ดู เงื่อนไขที่ 1+4)
3.3 จำนวน อปท.	ตั้งแต่ 100 แห่ง	ตั้งแต่ 100 แห่ง	ต่ำกว่า 80 แห่ง
4. ศักยภาพเครือข่าย			
4.1 สมาชิกเครือข่าย จัดตั้งถาวร	สมาชิกเครือข่ายจัดตั้ง ถาวร (อย่างน้อย 1)	ไม่ปรากฏชัดเจน หรือมีน้อยกว่าเกณฑ์ ของอีกสองรูปแบบ ในทุกหัวข้อย่อย	สมาชิกเครือข่ายจัดตั้ง ถาวร (มากกว่า 1)
4.2 จำนวนกิจกรรม ประจำเดือน	จำนวนกิจกรรม รายไตรมาส (อย่างน้อย 1 ครั้ง)		จำนวนกิจกรรม ประจำเดือน (อย่างน้อย 1 ครั้ง)
4.3 สัดส่วน CBDRM	สัดส่วน CBDRM (10%-20%)		สัดส่วน CBDRM (มากกว่า 20%)
4.4 สัดส่วน อปพร.	สัดส่วน อปพร. (1.2%)		สัดส่วน อปพร. (1.7%)
4.5 ศูนย์เขตในพื้นที่ และพื้นที่ติดกัน	ศูนย์เขตในพื้นที่และ พื้นที่ติดกัน (มีในพื้นที่ หรือติดเขตจังหวัด)		ศูนย์เขตในพื้นที่และ พื้นที่ติดกัน (มีในพื้นที่ หรือติดเขตจังหวัด)

หมายเหตุ: การใช้เงื่อนไขในการระบุกลไกนั้น มีค่าน้ำหนักไม่เท่ากัน กล่าวคือ 1) กลไกสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเต็มอัตราแต่เพียงอย่างเดียว ควรใช้กับจังหวัดที่มีองค์ประกอบของเงื่อนไขบริบทเครือข่ายที่มีความเข้มแข็งและขับเคลื่อนสม่ำเสมอ ในขณะที่ 2) กลไกสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอนั้น ควรมีเฉพาะบางอำเภอ ที่เข้าข่ายเงื่อนไขบริบทพื้นที่และภัยที่ครบทุกองค์ประกอบ และ 3) กลไกสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอต้องมีการจัดกลุ่มและเกลี่ยพื้นที่ใหม่ ด้วยปัจจัยของระยะทางการเข้าถึง ลักษณะและระดับของความเสียหาย และทั้งจำนวนอำเภอ

6.4 บทบาทและคุณลักษณะของกลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยในอนาคต

งานการศึกษาวิจัยเพื่อค้นหาคำตอบของหลักการ เหตุผล ความจำเป็น และการออกแบบกลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่ใหม่ มีจุดมุ่งเน้นที่ต้องการที่จะพัฒนางานการบริหารจัดการสาธารณภัยให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการพยายามตอบโจทย์การเกิดขึ้นของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอว่าจะสามารถเป็นคำตอบในการแก้ไขปัญหาการประสานงานในพื้นที่ที่ขาดตอนของการจัดการสาธารณภัยในพื้นที่ต่อเนื่องจากส่วนกลาง จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้อย่างไร เพราะการกำหนดให้มีกลไกใหม่ในพื้นที่ของงานสาธารณภัยนั้น ไม่ใช่เป็นเพียงการจัดตั้งให้มีกลไกโครงสร้างการบริหารจัดการดังกล่าว แต่ยังสามารถออกแบบบทบาทและพัฒนาสมรรถนะของกลไกในพื้นที่เหล่านี้ ให้ปฏิบัติงานไปสู่ผลสัมฤทธิ์ของการลดความเสี่ยงสาธารณภัยได้อย่างยั่งยืน

แม้ว่าผลการศึกษาจะพบว่า ความต้องการสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอนั้นไม่จำเป็นต้องมีในทุกพื้นที่ ตามข้อจำกัดและปัจจัยขั้วต่อความเสี่ยงสาธารณภัยดังที่ผลการศึกษาข้างต้นกล่าวไว้ แต่การจัดให้มีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่พร้อมทั้งอัตรากำลังในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด กลุ่มอำเภอ หรืออำเภอนั้น ล้วนแต่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงและพัฒนาบทบาทและคุณลักษณะของเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทุกระดับเสียใหม่ด้วย เพราะงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยแท้จริงในทุกระดับ ไม่ใช่หน่วยงานปฏิบัติการในการตอบโต้สถานการณ์ในภาวะฉุกเฉิน แม้ว่าจะมีความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในพื้นที่ที่จะได้เห็นเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่เกิดเหตุก็ตาม หากแต่เป็นหน่วยงานหลักในการจัดการประสานงาน และเชื่อมโยงปฏิบัติการในระยะต่าง ๆ ของการจัดการสาธารณภัย

ในเหตุสาธารณภัยนั้น สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด กลุ่มอำเภอ และอำเภอ จะทำหน้าที่ในการประสานปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะหน่วยงานเผชิญเหตุมากกว่าเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับอื่น ๆ ข้างต้น อีกทั้งเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับยังต้องเป็นหน่วยงานที่สามารถให้คำปรึกษาทางเทคนิคเกี่ยวกับการจัดการสาธารณภัย ให้กับภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ได้อีกด้วย นั่นคือ งานของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยหลักแล้วจึงต้องสามารถเป็น “ผู้จัดการสาธารณภัย (Disaster Manager)” ได้

“ผู้จัดการสาธารณภัย (Disaster Manager)” ในที่นี้ หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทุกระดับ ต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการประสานการจัดการในมิติของการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยได้ ไม่ว่าจะเป็นการให้คำแนะนำและร่วมดำเนินการกับหน่วยงานทางเทคนิคต่าง ๆ ในการใช้มาตรการการลดความเสี่ยง และการให้ความรู้และการจัดทำข้อมูลพื้นที่ความเสี่ยงต่าง ๆ ส่วนในงานการจัดการภาวะฉุกเฉินนั้น เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต้องสามารถที่จะจัดการปฏิบัติการในศูนย์อำนวยการ

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถใช้ทักษะและประสบการณ์ในการประกอบ ทีมเฉพาะกิจในการตอบโต้ปัญหาเฉพาะหน้า (Tactical Team) เพื่อวางแผนและประสานการแก้ไขปัญหา หากจะต้องลงไปในพื้นที่ปฏิบัติการ ให้ทำการโอนอำนาจการกำกับทีมและประสานงานให้กับผู้ช่วยหรือหัวหน้า ส่วนอำนวยการต่อไป และในงานหลังจากเหตุสาธารณภัยผ่านพ้นไปแล้วนั้น ผู้จัดการสาธารณภัยควรที่จะต้อง สามารถประสานการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน การสร้างอาชีพ และการประสานการซ่อมสร้างให้กับ พื้นที่ที่เสียหาย และจะต้องเป็นผู้ติดตามประเมินการปฏิบัติการและถอดบทเรียนการทำงานในแต่ละครั้ง เพื่อทำข้อเสนอในการพัฒนาด้วย

ในระยะยาว เพื่อให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในการพัฒนาบุคลากรให้ตอบสนอง ต่อการพัฒนาที่เน้นการพัฒนาที่ยั่งยืน กล่าวคือ ต้องเป็นบุคลากรที่ 1) มีทักษะและความเชี่ยวชาญในการจัดการ ความเสี่ยงจากสาธารณภัยในเชิงรุก กล่าวคือ สามารถมองเห็นความเสี่ยง ระบุปัญหาของความล่อแหลมและ วิธีการในการแก้ไข รวมทั้งการลดความเปราะบางในเชิงภูมิสังคมของพื้นที่ได้ 2) มีความรู้และความเข้าใจ ในมาตรการทั้งในเชิงโครงสร้างและที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง เพื่อที่จะสามารถบูรณาการงานทั้งสองแบบเข้าด้วยกัน อย่างมีความสอดคล้อง อีกทั้งสามารถที่จะระบุช่องว่างที่เกิดขึ้นจากมาตรการทั้งสองได้ 3) เป็นผู้ที่สามารถใช้ ระบบข้อมูลและแสวงหาข้อมูลความเสี่ยงเพิ่มเติมในการวิเคราะห์ความเสี่ยง และการสร้างแบบฝึกจำลอง สถานการณ์ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อพัฒนาศาสตร์ด้านการตัดสินใจในสาธารณภัย (Disaster Risks Informatics Decision Science) เพื่อใช้ในการสอนและการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรและการปฏิบัติงานสาธารณภัย 4) ต้องสามารถเป็น “ผู้สอน” งานทางด้านการจัดการสาธารณภัย และการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ที่มีทักษะการสื่อสารที่ดีและสามารถโน้มน้าวสร้างความมั่นใจและความร่วมมือได้ ให้กับบุคคลหลาย ๆ กลุ่ม อาทิ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่มีความเสี่ยง เจ้าหน้าที่งานด้านยุทธศาสตร์และแผน ครูและนักเรียน ในโรงเรียนที่จะต้องมีความรู้ในการจัดการความเสี่ยงด้วยตนเอง รวมทั้งควรจะต้องสามารถรอบรู้ในการสอน และแนะนำการใช้ระเบียบต่าง ๆ ของงานด้านสาธารณภัย และสุดท้าย 5) เป็น “นักวิจัย” เชิงปฏิบัติการ ด้วยงานภาคสนามของตนเอง กล่าวคือ เป็นผู้ที่มีความรู้และแสวงหาคำตอบต่อปัญหาต่าง ๆ และการดำเนินงาน ที่มีข้อจำกัดต่าง ๆ อย่างเป็นระบบเสมอ เพื่อพัฒนางานของตนเองและเป็นผู้ที่มีการเรียนรู้ในการพัฒนางานและ พัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง

นั่นหมายความว่า การที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในฐานะหน่วยงานหลักในการสร้าง ทิศทางงานด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงสาธารณภัย จะต้องหันกลับมาพัฒนางานทางด้านทรัพยากร มนุษย์ให้สามารถสร้าง “ผู้จัดการสาธารณภัย” (Disaster Manager Development) และการจัดการความรู้ ด้านสาธารณภัย (Disaster Risks Knowledge Management) ใหม่ บนฐานของคลังข้อมูลที่ครบถ้วนรอบด้าน และระบบสนับสนุนการตัดสินใจบริหารงานสาธารณภัยในระดับนโยบาย ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ และกลวิธี เพราะเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต้องเป็นผู้ที่มีความรอบรู้ มีทักษะการตัดสินใจด้วยข้อมูล ที่เหมาะสม และการใช้ดุลยพินิจจากการวิเคราะห์ข้อมูลรอบด้าน ดังนั้น ในมิติของระบบงานภายใต้โครงสร้าง

ที่จะปรับปรุงขึ้นใหม่ทั้งระบบนั้น จะต้องมีการปรับเปลี่ยนและพัฒนาการออกแบบลักษณะงาน ความเชื่อมโยงของงาน คุณลักษณะ “ผู้จัดการสาธารณสุข” และ การส่งเสริมเส้นทางความเป็นมืออาชีพ

แนวทางการพัฒนางานด้านสาธารณสุขต่อจากนี้ไป 1) สำนักนโยบายฯจะต้องทำหน้าที่ในการบูรณาการงานแต่ละสำนักและแต่ละส่วน เพื่อสร้างความเชื่อมโยงขององค์ความรู้ทั้งหมดของงานสาธารณสุขที่ “ผู้จัดการสาธารณสุข” ต้องสามารถสื่อสารให้กับทุกภาคส่วนเข้าใจและให้ความร่วมมือ 2) กรมจำเป็นต้องมีส่วนงานที่ทำวิจัยงานด้านสาธารณสุขจริงจัง และเป็นงานวิจัยที่บุคลากรของกรมเองเป็นผู้ดำเนินการวิจัยร่วมกับพื้นที่ ในที่นี้ควรเป็นการถอดบทเรียน (Hot-wash หรือ After Action Review) และสามารถทำร่วมกับนักวิชาการได้ แล้วจัดทำข้อเสนอจากการวิจัยเพื่อการวางแผนการพัฒนา 3) ศูนย์อำนวยการฯต้องร่วมมือกับสถาบันพัฒนาบุคลากรป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขและวิทยาลัยต่าง ๆ ในการสร้างและพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงานด้านสาธารณสุขให้เป็นที่ยอมรับและเป็นทางการ มีการจัดทำขั้นตอนปฏิบัติมาตรฐานของงานสาธารณสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานด้านการจัดการภาวะฉุกเฉิน ที่จะมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและระบบงานในพื้นที่เมื่อสาธารณสุขปรับเป็นระดับต่าง ๆ และ 4) สถาบันพัฒนาบุคลากรป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข จะต้องพัฒนาให้เป็นสถาบันการศึกษาและการผลิตบุคลากรด้านการจัดการสาธารณสุขที่มีคุณลักษณะวิชาชีพอย่างชัดเจน สถาบันต้องมี “ผู้สอน” ซึ่งควรเป็นบุคลากรของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขเอง ร่วมกับการประสานการสอนและการฝึก ร่วมกับมหาวิทยาลัยและองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขทุกระดับสามารถปฏิบัติงานได้ด้วยความเป็นมืออาชีพในมาตรฐานสากลต่อไป

ภาคผนวก



รายชื่อผู้ให้ข้อมูลจากพื้นที่กรณีศึกษา
จังหวัดเชียงราย

ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ สังกัด
การสัมภาษณ์เชิงลึก		
1	นายสรารัฐ มหายศนันท์	หัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไป ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 15 เชียงราย
2	นายครรชิต ชมภูแดง	หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์และการจัดการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย
3	นายยศกร สุขสอาด	หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดเชียงราย สาขาเชียงของ
4	นายกร มหาวงศนันท์	หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดเชียงราย สาขาเวียงป่าเป้า
การประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 1		
5	นายวิชาญ กาวี	ผู้แทนป้องกันจังหวัดเชียงราย
6	นายวัชรพงศ์ ใจสุยะ	ปลัดอำเภอเมืองเชียงราย
7	นายวุฒิขพัฒน์ แก้วใส	ปลัดอำเภอแม่จัน
8	นายอำนาจ ขอบรูป	ปลัดอำเภอเวียงป่าเป้า
9	นายบรมกุล สุวรรณ	ปลัดอำเภอแม่สรวย
10	นายประภาส ไชยประเสริฐ	ปลัดอำเภอพาน
11	นายสมรภูมิ สวาทนา	ปลัดอำเภอป่าแดด
12	นายทินวัฒน์ สมควร	ปลัดอำเภอพญาเม็งราย
13	นายประทีป โนราช	ปลัดอำเภอเทิง
14	นายฤทธิเดช จรรยาพงษ์	ปลัดอำเภอเชียงของ
15	นายปณิธาน แก้วดีบ	ปลัดอำเภอแม่ฟ้าหลวง
16	นายสรารัฐ มหายศนันท์	ผู้แทนศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 15 เชียงราย
17	นายครรชิต ชมภูแดง	ผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดเชียงราย
18	นางสาวบานเย็น ยาวิชัย	ผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดเชียงราย

19	นายสุรพงษ์ มาลาวิลาศ	ผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดเชียงราย
20	นายประพัฒน์ สีธิ	ผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดเชียงราย สาขาเชียงของ
21	นายพัชรินทร์ หลวงคำ	สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดเชียงราย สาขาเวียงป่าเป้า
22	นางพันธ์ลัดดา เลิศสกุลนิ	สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดเชียงราย สาขาเวียงป่าเป้า
การประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 2		
23	พ.จ.อ. ทวีป เชื้อสุวรรณ	ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย
24	นายพลกฤษณ์ บุญช่วย	ผู้แทนเทศบาลนครเชียงราย
25	นายอรรถพงษ์ โรจนพิบูลธรรม	นายกเทศมนตรีตำบลแม่ลาว
26	นายสุริยัน เต็มกันท์	ผู้แทนเทศบาลตำบลงะดะ
27	นายศักดิ์ชัย ตระศิริ	ผู้แทนเทศบาลตำบลงะดะ
28	นายยศวัฒน์ ปิติภูวพัฒน์	นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองพาน
29	นายนคร คำเปี้ย	หัวหน้าฝ่ายป้องกันและรักษาความสงบ เทศบาลตำบลแม่จัน
30	นายบัญชา สัตยดิษฐ์	ผู้แทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเวียงป่าเป้า
31	นายทงศักดิ์ แสงวิลัย	ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลแม่สลองใน
32	นายวัฒนพงศ์ อุ่นกันทา	ผู้แทนชุมชนอำเภอค้อหลวง
33	นายวิวัฒน์ วงศ์สุภา	ประธานเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านบ้านร่องปลาแก้ว ชุมชนเทศบาลนครเชียงราย
34	นายสุพัฒน์ โกวิทแสงทอง	ประธานอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดเชียงราย
35	นายจันทร์แก้ว มัชวาฬ	ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน
36	นางผ่องศรี วงษ์จันทร์	ประชาชนผู้ประสพภัยจังหวัดเชียงราย
37	นายทิพย์ ประมาณ	ประชาชนผู้ประสพภัยจังหวัดเชียงราย
38	นางจันทน์ จันบุญธรรม	ประชาชนผู้ประสพภัยจังหวัดเชียงราย
39	นายบุญ พรหมกันทา	ประชาชนผู้ประสพภัยจังหวัดเชียงราย
40	นายสมบุญ ปาสาลี	ประชาชนผู้ประสพภัยจังหวัดเชียงราย

รายชื่อผู้ให้ข้อมูลจากพื้นที่การศึกษา
จังหวัดเพชรบูรณ์

ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ สังกัด
การสัมภาษณ์เชิงลึก		
1	นายกฤษณ์ คงเมือง	รองผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์
2	นายพนพล คำนิงเนตร	หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดเพชรบูรณ์
การประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 1		
3	นายวิระวัฒน์ วัฒนวงศ์พุกกะ	ป้องกันจังหวัดเพชรบูรณ์
4	นายชัยสิทธิ์ ชัยสัมฤทธิ์ผล	นายอำเภอหนองไผ่
5	นายเทอดศักดิ์ ทักษิณ	ปลัดอำเภอวังสามพัน
6	นายวิรัตน์ชัย สละ	ปลัดอำเภอน้ำหนาว
7	นายพรชัย ค่วยด่วน	ปลัดอำเภอชนแดน
8	นายณัฐวุฒิ พวงทรัพย์	ปลัดอำเภอศรีเทพ
9	นายวิทยา รัตนมณี	ปลัดอำเภอวิเชียรบุรี
10	นายฐิติวุฒิ ดีธรรมมา	ปลัดอำเภอเมืองเพชรบูรณ์
11	นายชวาล ยมจันทร์	ปลัดอำเภอวังสามพัน
12	นายบัณฑิต พลี	ปลัดอำเภอหล่มเก่า
13	นายปณณวิษณุ กลีบใบ	ปลัดอำเภอ
14	นายอำนาจ พูนยอด	ปลัดอำเภอหล่มเก่า
15	นายดำรงค์ สุริยะ	สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเพชรบูรณ์
16	นางสาวลำดวน แก้วเพิ่ม	สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเพชรบูรณ์
17	นายวิสิทธิ์ สัพพะทวี	สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเพชรบูรณ์
การประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 2		
18	นายสมักร พรหมอ่อน	องค์การบริหารส่วนตำบลเขาค้อ
19	นายวิระยุทธ มีเดช	สารวัตรกำนัน ตำบลน้ำก้อ
20	นายปวิมา น่วมเจิม	เทศบาลตำบลหล่มเก่า
21	นายสนธยา บุญสิงห์	องค์การบริหารส่วนตำบลหล่มเก่า
22	นายพิชัย แตรประสิทธิ์	หัวหน้าฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
23	ว่าที่ร้อยตรี ณรงค์ศักดิ์ เสี่ยงไพเราะ	ผู้ช่วยเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ สังกัด
24	นายสมเกียรติ จิตนันท์	ผู้ใหญ่บ้าน
25	นายภูกิจ แสงสว่างพัฒนา	ผู้ใหญ่บ้าน
26	นายสุพจน์ จันทรท้าว	ผู้ใหญ่บ้าน
27	นายอาทิตย์ อุมลศกร	ผู้ใหญ่บ้าน
28	นายอาวุธ ทองแดง	ผู้ใหญ่บ้าน
29	นายคมสัน ทองถาด	ผู้ใหญ่บ้าน
30	นายจันเพ็ง ตรีแจ่ม	ผู้ใหญ่บ้าน
31	นายประจวบ กอนมน	ผู้ใหญ่บ้าน
32	นายไพฑูรย์ จันทพันธ์	ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน
33	นางสาวอัญชลี จันขุน	ผู้ใหญ่บ้าน
34	นางสุมาลี ถิ่นนาราม	ผู้ใหญ่บ้าน
35	นายพัฒนา แสงฝืน	ผู้ใหญ่บ้าน

รายชื่อผู้ให้ข้อมูลจากพื้นที่กรณีศึกษา
จังหวัดขอนแก่น

ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ สังกัด
การสัมภาษณ์เชิงลึก		
1	นายสุเทพ มณีโชติ	รองผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น
2	นายทแก้ว นุศรีวอ	ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 6 ขอนแก่น
3	นายธีรยุทธ จันทร์ดิษฐวงษ์	หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดขอนแก่น
4	พ.ต.ท. คุณทัต วีระศักดิ์กุล	หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดขอนแก่น สาขาพล
5	นายวิจิต สุทธโส	หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดขอนแก่น สาขาชุมแพ
การประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 1		
6	พ.จ.ต. พิชัย วันตา	ป้องกันจังหวัดขอนแก่น
7	นายศิวกกร มิตรราช	ปลัดอำเภอเมืองขอนแก่น
8	นางสาวอมรรัตน์ อรรคชาติ	ปลัดอำเภอหนองเรือ
9	นายธีรพงษ์ ยามิภักดี	ปลัดอำเภอ
10	นายดุลยาภพ แสงลุน	ปลัดอำเภอสีชมพู
11	นายกฤษกร ศรีตระการ	ปลัดอำเภอ
12	นางสาววิจนา วัจนคุปต์	ผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการสาธารณภัย ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 6 ขอนแก่น
13	นายวิจิต สุทธโส	หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดขอนแก่น สาขาชุมแพ
14	พ.ต.ท.คุณทัต วีระศักดิ์กุล	หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดขอนแก่น สาขาพล
15	นางสาวผกามาศ กนกจันทร์	พนักงานงานนโยบายและแผน สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น สาขาพล

ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ สังกัด
16	นางชาญวิทย์ ประดับวงษ์	หัวหน้าฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น
17	นายพันเลิศ พรหมมาตย์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น
18	นายวิฑิตย์ นามมูลน้อย	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น
การประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 2		
19	นายวิรัตน์ ศรีประไพ	รองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ้านแฮด
20	นายอนิรุทธิ์ ประจันตะเสน	องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น
21	จ.ส.อ.สันต์ ศรีโนนชัย	เทศบาลนครขอนแก่น
22	จำลองเอกมนตรี สุวรรณสิงห์	เทศบาลเมืองชุมแพ
23	นายนิมิต ศรีหลง	กำนันตำบลหนองเรือ
24	นายสมัย วงศ์วัฒนา	สารวัตรกำนัน
25	นายทองเพชร ผายพิมพ์	สารวัตรกำนัน
26	นายอนิรุทธิ์ ชาญโรจน์	เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยปฏิบัติการ
27	นายพงศ์หิรัญย์ อูปรังขานเกตุ	ผู้แทนหัวหน้าฝ่ายส่งเสริม
28	นายชูชาติ มะณีสมา	ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน
29	นายเกรียงไกร (ไม่ทราบนามสกุล)	ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน
30	นายวินัย ศิลาลาภ	ประธานชุมชน
31	นายทองสุข แก้วน้อย	ประชาชนผู้ประสพภัยจังหวัดขอนแก่น
32	นายไพฑูรย์ หลักบ้านโพธิ์	ประชาชนผู้ประสพภัยจังหวัดขอนแก่น

รายชื่อผู้ให้ข้อมูลจากพื้นที่กรณีศึกษา
จังหวัดสกลนคร

ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ สังกัด
การสัมภาษณ์เชิงลึก		
1	นายวิทยา จันทร์ฉลอง	ผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร
2	นายพิทยา กุดหอม	ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 7 สกลนคร
3	นายวิชาญ แท่นหิน	หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสกลนคร
การประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 1		
4	นายจิระเดช จิตสังข์	นายอำเภอคำตากล้า
5	นายบรรจบ กุลชโร	ปลัดอำเภอนิคมน้ำอูน
6	นายชาญชัย ผาสี	ปลัดอำเภอเมืองสกลนคร
7	นางรจรินทร์ บุตรโคตร	ปลัดอำเภอวานรนิวาส
8	นายธราพันธ์ มหาศิริพันธุ์	ปลัดอำเภออากาศอำนวย
9	นายชาติชาย อุดิลา	ปลัดอำเภอพรรณานิคม
10	นายอนุณ คำทองแก้ว	ปลัดอำเภอส่องดาว
11	จ.ส.อ. อุเทน เสี่ยงเพราะ	ปลัดอำเภอเจริญศิลป์
12	นายสถาพร วงศ์อินทร์อยู่	ปลัดอำเภอภูพาน
13	นายศราวุธ ทอนฮามแก้ว	ปลัดอำเภอโคกศรีสุพรรณ
14	จำเอนเกรียงศักดิ์ จอดนอก	ปลัดอำเภอกุสุมาลย์
15	นายเสถียร ถวายชัย	ปลัดอำเภอพังโคน
16	นายพนมเทียน หาญไชนะ	ปลัดอำเภวาริชภูมิ
17	นายชัยสิทธิ์ วงศ์กำภู	ปลัดอำเภอเต่างอย
18	นายกฤตคุณ แก้วคุณนอก	เจ้าพนักงานปกครอง
19	นายเผื่อ แสงเขียว	วิศวกรเครื่องกลชำนาญการพิเศษ ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 7 สกลนคร
20	นางปัทมา ไนต์ศิริ	หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมผู้ประสบภัย สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสกลนคร

ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด
21	จ.ส.ท. ปฏิญญา หอมทอง	หัวหน้าฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสกลนคร
22	นายชัยวัฒน์ พงศ์ภักติพิย	นักวิเคราะห์แผนและนโยบายชำนาญการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสกลนคร
การประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 2		
23	นายกฤษิต หลาบเหมมทุม	หัวหน้าฝ่ายปกครอง เทศบาลนครสกลนคร
24	พ.จ.อ.สุริยันต์ ดีเมืองชัย	เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลเมืองสว่างแดนดิน
25	นายวิกุล บำรุงภักดี	นักวิชาการศึกษาปฏิบัติการ เทศบาลตำบลนาเวง
26	นายวิชิต โยธาไพระ	ผู้ช่วยพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลตำบลเหล่าปอแดง
27	นายพิเชษฐ์ ปัดชาสุวรรณ	เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยยาง
28	นายประจักษ์ โคตรชา	เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลตำบลคูสะคาม
29	นายสมคิด ใจมั่น	พนักงานวิทยุ เทศบาลตำบลพังโคน
30	นายทอง สืบสิงห์	พนักงานดับเพลิง เทศบาลตำบลสว่างแดนดิน
31	นายณัฐวัฒน์ พรหมไพสณฑ์	กำนันตำบลเหล่าปอแดง
32	นายทองอินทร์ นิตินทรพิย	กำนันตำบลพังโคน
33	นายวิจิตร สุวรรณชัยรบ	ประธานอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดสกลนคร
34	นายสุนทร คล้าไพ	ประชาชนผู้ประสพภัยจังหวัดสกลนคร
35	นายสมชาย พังแสงสุ	ประชาชนผู้ประสพภัยจังหวัดสกลนคร
36	นางยุพาพร นิพรมหา	ประชาชนผู้ประสพภัยจังหวัดสกลนคร

**รายชื่อผู้ให้ข้อมูลจากพื้นที่การศึกษา
จังหวัดกาญจนบุรี**

ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ สังกัด
การสัมภาษณ์เชิงลึก		
1	นายอภิวัฒน์ เลหาวัฒน์	รองผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี
2	นายธีระชาติ ไทรทอง	หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดกาญจนบุรี
3	นายกิตติศักดิ์ เอี่ยมระหงษ์	หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดกาญจนบุรี สาขาทองผาภูมิ
การประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 1		
4	นายไกรสร เปลี่ยนปราณ	ผู้ช่วยป้องกันจังหวัดกาญจนบุรี
5	ว่าที่ ร.ต. ธนายุทธ พินิจมนตรี	ปลัดอำเภอศรีสวัสดิ์
6	นางสาวนัฏฐา สุขพัฒน์	ปลัดอำเภอบ่อพลอย
7	ส.อ. ไพบุลย์ โชคสมกิจ	ปลัดอำเภอท่ามะกา
8	นายสุชาย ไม้แก่นจันทร์	ปลัดอำเภอไทรโยค
9	นายมานะ หมื่นอาจ	ปลัดอำเภอหนองปรือ
10	นายมนตรี ปรีดา	ปลัดอำเภอด่านมะขามเตี้ย
11	นายสุพร จันทร์สุนทรพงษ์	ผู้แทนนายอำเภอท่าม่วง
12	นายพานูรจ รัชสุทธิ	ปลัดอำเภอสังขละบุรี
13	นายศิริ นิลขาว	ปลัดอำเภอท่าม่วง
14	นายเดชทัต เจริญเครือ	ปลัดอำเภอทองผาภูมิ
15	นายสันติ บุญเชิด	ปลัดอำเภอพนมทวน
16	นายเอกศักดิ์ เศรษฐพิศาล	ปลัดอำเภอเมืองกาญจนบุรี
17	นายรภัทร รัตนราษฎร์	ปลัดอำเภอเสาว์ญ
18	นายชนะกุล ทับทิมไทย	หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดกาญจนบุรี
19	นายชาติ ศรีสุข	หัวหน้าฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดกาญจนบุรี
20	นางสาวนุชนาฏ พิสิฐพัฒนา	เจ้าหน้าที่ธุรการชำนาญงาน สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดกาญจนบุรี

21	นางสาวนุศลา มีมะโน	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดกาญจนบุรี
22	นายธนบูลย์ ตูลาทอง	ผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดกาญจนบุรี สาขาทองผาภูมิ
23	นายสมพล	พนักงานประจำสำนักงาน สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดกาญจนบุรี
การประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 2		
24	นายศราวุธ ศรีสันต์	รองนายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลทองผาภูมิ
25	นายชาลี สุขผล	เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรี
26	นายไพโรจน์ มณีสว่าง	เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลเมืองกาญจนบุรี
27	นายอดุลย์ ภูพวง	เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลเมืองกาญจนบุรี
28	นายสุชาติ คงเกิด	เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลตำบลทองผาภูมิ
29	นายดำรงศรีรัตน์ ขายโตवास	เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแสลบ
30	นายภูมินทร์ มารอด	นักพัฒนาชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลพังตรุ อำเภอท่าม่วง
31	นายพีระ โพธิ์สุวรรณ	เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลเมืองท่าเรือพระแท่น
32	นายสมพล พงกรุทา	พนักงานประจำสำนักงาน
33	นางสาวนุชนาฏ สมภูมิสมญา	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
34	นายสมชาย เหมหงษา	ผู้ใหญ่บ้านตำบลบ้านเก่า อำเภอเมืองกาญจนบุรี
35	นางประมวล สุดใจ	อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน อำเภอท่ามะขาม
36	นายวิเวก สุดใจ	อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน อำเภอท่ามะขาม
37	นางสาธิตี ดอนไทรขันธุ์	ประชาชนผู้ประสพภัยจังหวัดกาญจนบุรี
38	นายเขาวลิต โพธิ์ศิริณ	ประชาชนผู้ประสพภัยจังหวัดกาญจนบุรี
39	นายอภิรักษ์ บุรสาทา	ประชาชนผู้ประสพภัยจังหวัดกาญจนบุรี

รายชื่อผู้ให้ข้อมูลจากพื้นที่กรณีศึกษา
จังหวัดระยอง

ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ สังกัด
การสัมภาษณ์เชิงลึก		
1	นายยุทธพล อองอาจอิทธิชัย	รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง
2	นายธนทร ศรีนาค	หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดระยอง
การประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 1		
3	นายสุนทร โภคา	ป้องกันจังหวัดระยอง
4	นายจิรศักดิ์ ตะปะโจทย์	นายอำเภอบ้านฉาง
5	นายวุฒิสักดิ์ สิงหเดช	นายอำเภอปลวกแดง
6	นายพงษ์ศักดิ์ คงคาร์ตัน	ปลัดอำเภอเมืองระยอง
7	นายอำนวย เกษตรสินธุ์กุล	ปลัดอำเภอแกลง
8	นายวิจิตร พาพลงาม	ปลัดอำเภอนิคมพัฒนา
9	นายปานเทพ สินธุสนธิชาติ	ปลัดอำเภอวังจันทร์
10	นายประสิทธิ์ คอกขุนทด	ปลัดอำเภอบ้านค่าย
11	นายจิรศักดิ์ สนั่นเกรียง	ปลัดอำเภอ
12	นายเจษฎา สุนทรารชุน	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดระยอง
13	นายพันธ์ศักดิ์ กลิ่นทุม	หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมผู้ประสบภัย สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดระยอง
14	นายธัญญา วัฒนวีรพงษ์	หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดระยอง
การประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 2		
15	นายมนตรี ชนะชัยวิบูลวัฒน์	ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง
16	นายมงคล เอกสุวรรณ	นายช่างเครื่องกลชำนาญงาน องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง
17	นายตะวัน สวัสดิพานิช	องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง
18	นายสาคร อจรรักษ์า	นายกองค์การบริหารส่วนตำบลปลวกแดง

19	นายชัชวาลย์ สดภิบาล	รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว
20	นายสมบุญสุทัต พูลนิน	ประธานสภาเทศบาลตำบลเนินพระ
21	นางพีชนัดดา ไชยหงส์สา	ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนิคมพัฒนา
22	นายนิริรัตน์ ศรีสวัสดิ์นันท	หัวหน้างานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครระยอง
23	นายประวิทย์ รอบกิจ	หัวหน้างานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลเมืองมาบตาพุด
24	พ.จ.อ.สุบรรเทิง จันทร์อิน	หัวหน้างานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลตำบลทับมา
25	นางสาวฉันทนา งอกขาว	เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว
26	นางสาวกัญศรัศม์ ประเสริฐผล	ผู้ช่วยเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว
27	นายยุทธภูมิ ผลสูตร	เทศบาลตำบลมะขามคู่
28	นายวิชาญ อารักขา	เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลเมืองบ้านฉาง
29	นายสุรพล สุทธิจินดา	ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง
30	นายศิริพันธุ์ ตรีไตรรัตนกุล	นายกสมาคมกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านจังหวัดระยอง/ ประชาชนผู้สภักดิ์จังหวัดระยอง
31	นายประพัฒน์ จันทร์พรหม	ประชาชนผู้สภักดิ์จังหวัดระยอง

รายชื่อผู้ให้ข้อมูลจากพื้นที่กรณีศึกษา
จังหวัดสงขลา

ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ สังกัด
การสัมภาษณ์เชิงลึก		
1	นายวีรนนท์ เพ็งจันทร์	ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา
2	นายมาหะมะพิสกரி วาแม	ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 12 สงขลา
3	นายเชาวลิต นิคมรัตน์	หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา
4	นายคงศักดิ์ คงปาน	หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา สาขาระโนด
5	นายอชิตพล พุ่มเกื้อ	หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา สาขาเทพา
การประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 1		
6	นายอภิสิทธิ์ ดิสรังโส	ปลัดอำเภอจะนะ
7	นายทรงพล พันธนิยะ	ปลัดอำเภอคลองหอยโข่ง
8	นายฤทธชาติ ทศจานจุน	ปลัดอำเภอสะเดา
9	นางภัทรดา แก้วตา	ปลัดอำเภอเมือง
10	นายธีรเดช จินมณี	ปลัดอำเภอลิขิงนคร
11	นายศุภวิทย์ สุวรรณรัตน์	ปลัดอำเภอหาดใหญ่
12	นายณภัทร จินเดหวา	ปลัดอำเภอสะบ้าย้อย
13	นายนรินทร์ แซ่จู้	ปลัดอำเภอระโนด
14	นายมนตรี ฤทธิจอม	ปลัดอำเภอบางกล่ำ
15	นายไพโรจน์ ยอดแก้ว	ปลัดอำเภอควนเนียง
16	นายสุเทพ สมบูรณ์มาก	เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 12 สงขลา
17	นางสาวสัจจา พิมพ์โคตร	นักวิชาการเผยแพร่ชำนาญการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา
18	นายดุลพิธิฐ ขุนชนะ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา

19	นางรจนา พูลสวัสดิ์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา
20	นายมนัส ศิริรัตน์	หัวหน้าฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา
21	นายภาคภูมิ โกชนกุล	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา
22	นายสาโรจน์ สุวรรณเจริญ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา
23	นายประยง ชะโนวรรณ	หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมผู้ประสบภัย สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา
24	นายไชยดิษฐ์ วรรณวิไล	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา สาขาระโนด
การประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 2		
25	นายวิโรจน์ ทัพพะวาสน์	องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา
26	นายสุพล ทองเรืองศรี	เทศบาลนครสงขลา
27	นายวรวิทย์ จิตติกันต์	เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลตำบลท่าพระยา
28	นายสุภาพ อินทกุล	เทศบาลนครหาดใหญ่
29	นายมะรอนี สุลหง๊ะ	ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน
30	นายวิน ทองสองแก้ว	ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน
31	นายมะแอ หมะสาสะ	ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน
32	นายชัยรัฐ ทออิฐ	ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน
33	นายดช ไม้ทอง	ผู้ใหญ่บ้าน
34	นายเจริญ โทเมียน	อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
35	นายณัฐกรณ์ นิลวดี	อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
36	นายอดิศักดิ์ ทะปุเต๊ะ	ประชาชนผู้ประสบภัยจังหวัดสงขลา

รายชื่อผู้ให้ข้อมูลจากพื้นที่กรณีศึกษา
จังหวัดภูเก็ต

ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ สังกัด
การสัมภาษณ์เชิงลึก		
1	นายภักพงศ์ ทวีพัฒน์	ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต
2	นายมาหะมะพีסקรี วาแม	ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 18 ภูเก็ต
3	นายประพันธ์ ชันธะแสง	หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดภูเก็ต
การประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 1		
4	นายธงไชย รัตนเดช	ผู้แทนป้องกันจังหวัดภูเก็ต
5	นายธงไชย รัตนเดช	ผู้แทนป้องกันจังหวัดภูเก็ต
6	ว่าที่ ร.ต. วิกรม จากที่	นายอำเภอเมืองภูเก็ต
7	นายदनัย ใจแข็ง	ปลัดอำเภอเมืองภูเก็ต
8	นายสมพร อ่อนทองอิน	ปลัดอำเภอลาแม
9	นายจิรวุฒน์ นมะมาตร	ปลัดอำเภอกระทุ้ง
10	นายปรีดี เอ็งเส้ง	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดภูเก็ต
11	นางสาวกรรณิการ์ ปภาสทธิ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 18 ภูเก็ต
12	นายณรงค์พัชร ไชยสมบัติ	พนักงานทรัพยากรและแผนงาน สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดภูเก็ต
13	นายวรานันท์ สุทธิกันต์กุล	นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดภูเก็ต
14	นายวิศิษฐ์ เมธาสุนทรพจน์	หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์และการจัดการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดภูเก็ต
15	นางสาวภัทริยา คุ่มบ้าน	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดภูเก็ต
16	นางสาวธรณี หัสดีน	พนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดภูเก็ต

17	นายกรวิทย์ จันท์พูล	นักสื่อสารมวลชนปฏิบัติการ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต
การประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 2		
18	นายบุญทา เอี่ยมทรัพย์	รองนายกเทศมนตรีเมืองป่าตอง
19	นายพงษ์ศักดิ์ ศิริทัน	หัวหน้าฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครภูเก็ต
20	นายเจริญชัย ปฐมภาคย์	เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะแก้ว
21	นายไพฑูรย์ พลรบ	หัวหน้าฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลเมืองป่าตอง
22	นางสมทรัพย์ แซ่หลิม	หัวหน้าฝ่ายปกครอง เทศบาลตำบลรัชฎา
23	นายรัตตพงษ์ รัชชาธรรม	เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลตำบลรัชฎา
24	นางศรีสุตา ทาหาญ	นักบริหารงานทั่วไป เทศบาลตำบลฉลอง
25	นายศิลปชัย สุวรรณ	เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย องค์การบริหารส่วนตำบลเชิงทะเล
26	นายนิรันดร์ ใจสุวรรณ	เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
27	ร.ต. รุ่งอรุณ อินทวงศ์	ประธานอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เทศบาลนครภูเก็ต
28	นายอุดม นกศรีแก้ว	ผู้ใหญ่บ้าน
29	ว่าที่ ร.ต. พิชญะ ศรีโร	ประชาชนผู้ประสพภัยจังหวัดภูเก็ต
30	นางสาวศิวจิ ภิวัฒน์	ประชาชนผู้ประสพภัยจังหวัดภูเก็ต

เอกสารอ้างอิง

หนังสือและเอกสารภาษาอังกฤษ

- Adriaan Bours. "Management, tiers, size and amalgamations of local government" in Robert J. Bennett (ed.), Local Government in the New Europe. London : Belhaven Press, 1993.
- Anwar Shah and Sana Shah. "The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments," in Local Governance in Developing Countries, edited by Anwar Shah. Washington, D.C.: The World Bank, 2006.
- Brian W. Hogwood and Michael Keating. Regional Government in England. Oxford: Clarendon Press, 1998.
- Enid Slack. "Models of Government Structure at the Local Level," Working paper 2004(4), IIGR, Queen's University, 2004.
- Gareth Morgan. Images of Organization. Thousand Oaks: Sage, 2006.
- Hellmut Wollmann. "Coordination in the Intergovernmental Setting," in Handbook of Public Administration, edited by B. Guy Peters and Jon Pierre. London: SAGE Publications, 2003.
- Henry Mintzberg and James Brain Quinn. The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases (Third Edition). New Jersey: Prentice Hall International, 1996.
- Jan Harfst. A Practitioner's Guide to Area-Based Development Programming. UNDP Regional Bureau for Europe & CIS, 2006.
- Sue Goss. Making Local Government Work: Network, Relationships and the Management of Change. New York: Palgrave, 2001.
- Timothy D. Sisk. Democracy at the Local Level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance. Halmstad: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2001.

หนังสือและเอกสารภาษาไทย

- ทวิดา กมลเวชช และคณะ. การออกแบบมาตรการไม่ใช่เชิงโครงสร้างในการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ แผ่นดินไหว และอาคารถล่มสำหรับประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2562.

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และคณะ. การพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค, รายงานวิจัย สถาบันวิจัย
และให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบ
ราชการ, 2548.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. “ความสัมพันธ์รัฐกับท้องถิ่น และโครงสร้างรัฐส่วนตรงกลาง: ศึกษาบริหารราชการส่วนภูมิภาค
ของประเทศไทยและรัฐเดี่ยวบางประเทศ,” รัฐศาสตร์สาร, ปีที่ 24 ฉบับพิเศษ (2546), น. 144-182.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต. กรุงเทพฯ: สถาบัน
ดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2544.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551.

วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ. โครงการวิจัยเพื่อศึกษาแนวทางการกำหนดขอบข่ายและรูปแบบในการ
ดำเนินการกิจหน้าที่ของนครแม่สอดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ, สถาบันวิจัย
และให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ จังหวัดตาก, 2554.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. รายงานวิจัย เรื่อง สถานภาพและบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในอนาคต.
สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2544.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. รายงานการศึกษาเบื้องต้นประชากรแฝง
ในพื้นที่จังหวัดระยอง. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,
2553.

หทัยทิพย์ นราแหวน. “การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการอุทกภัยโดยชุมชน กรณีศึกษา: เฉพาะเทศบาล
นครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลาและตำบลดอนฉิมพลี จังหวัด
ฉะเชิงเทรา.” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559

องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง. กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดระยอง.
ระยอง: กองแผนและงบประมาณ ฝ่ายนโยบายและแผนงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง, 2559.

เอกสารที่เกี่ยวข้อง

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558.

แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ วาตภัย และดินโคลนถล่ม จังหวัดเพชรบูรณ์ ประจำปี พ.ศ. 2560.

แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ วาตภัยและดินถล่มจังหวัดสงขลา ประจำปี พ.ศ. 2560.

แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดกาญจนบุรี.

แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น.

แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย.

แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเพชรบูรณ์.

แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดภูเก็ต.

แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดระยอง.
แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสกลนคร.
แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา.
แผนพัฒนาจังหวัดกาญจนบุรี.
แผนพัฒนาจังหวัดขอนแก่น.
แผนพัฒนาจังหวัดเชียงราย.
แผนพัฒนาจังหวัดเพชรบูรณ์.
แผนพัฒนาจังหวัดภูเก็ต.
แผนพัฒนาจังหวัดระยอง.
แผนพัฒนาจังหวัดสกลนคร.
แผนพัฒนาจังหวัดสงขลา.
แผนพัฒนาสถิติระดับพื้นที่จังหวัดสงขลา.

เว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น. แผนเผชิญเหตุอุทกภัยจังหวัดขอนแก่น ปี พ.ศ. 2561 < http://122.155.1.141/upload/minisite/file_attach/108/5b30734c29cd7.pdf > เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2561.

ที่ทำการปกครองจังหวัดสกลนคร. สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดสกลนคร. < <http://www.sakonnakhon.go.th/2015/Chapter1.pdf> > เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2561.

นันทพร นิลจินดา วิจิตรา ขอนยาง และดนัย ขาทิพชด. ภาษาและวรรณกรรมในแอ่งสกลนคร. <cultural.snbs.snru.ac.th/components/contents/view.php?id=17> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2561.

บริษัท เว็บสวีดี จำกัด (มหาชน). ข้อมูลแนะนำจังหวัดสกลนคร. <<http://www.sawadee.co.th/isan/sakhonnakhon/>> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2561.

ศูนย์วิจัยนโยบายด้านเศรษฐกิจสีเขียว. สกลนคร 2560: บทเรียนจากการรับมือภัยพิบัติ < <https://progreencenter.org> > เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2561.

สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดระยอง. สภาพเศรษฐกิจ <<http://rayong.mots.go.th/>> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2560.

สำนักงานจังหวัดขอนแก่น. แผนที่จังหวัดขอนแก่น < <http://www.kk.ru.ac.th/mapkhon.htm> > เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2561.

สำนักงานจังหวัดภูเก็ต. ข้อมูลจังหวัด, < <http://www.phuket.go.th/webpk/contents.php?str=infopk> >
เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2560.

สำนักงานจังหวัดภูเก็ต. บรรยายสรุปจังหวัดภูเก็ต < http://www.phuket.go.th/webpk/file_data/intropk/dataPK59.pdf > เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2560.

สำนักงานจังหวัดสกลนคร. บรรยายสรุปจังหวัดสกลนคร. < www.sakonnakhon.go.th/dataprovince/sakon.doc > เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2561.

สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น, แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหายภัยแล้ง
จังหวัดขอนแก่น พ.ศ. 2561. < http://122.155.1.141/upload/minisite/file_attach/108/5a8cea2a365ee.pdf > เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2561.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. ด้านสังคม สํารวจประชากรแฝง พ.ศ. 2560, < <http://www.nso.go.th/sites/2014/Pages/สํารวจ/ด้านสังคม/ประชากรแฝง.aspx> > เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2561.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. จำนวนประชากรจากการทะเบียน ชาย หญิง เนื้อที่ ความหนาแน่น และบ้าน จำแนก
ตามภาค และจังหวัด พ.ศ. 2551-2560 < <http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/08.aspx> > เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2561.

สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเพชรบูรณ์. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนอุตสาหกรรมจังหวัดเพชรบูรณ์ ปี พ.ศ.
2560-2564 <<http://www.industry.go.th/phetchabun/index.php/about/faqs/2018-05-10-09-06-33?format=html>> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2561.

สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง. ข้อมูลโรงงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง < <http://www.industry.go.th/rayong/index.php/activityreport/21-2560> > เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2561.

สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน. ประวัติจังหวัดภูเก็ต < <http://www.osmsouth-w.moi.go.th/osm-introduce.php?url=phuket-histry&l=th> > เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่
18 กุมภาพันธ์ 2560.

อีสานเกด. ขนเผ่าไทญ้อ <www.isangate.com/isan/paothai_yor.html> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่
20 สิงหาคม 2561.