

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติ ศึกษากรณี การเคลื่อนย้ายหมู่บ้านออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยดิน โคลนถล่ม บ้านห้วยโศ หมู่ที่ 6 ตำบลแม่ขม อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ผู้วิจัยมีแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เป็นพื้นฐานและ แนวทางการศึกษาดังต่อไปนี้

1. แนวคิดการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเรื่องการจัดการภัยพิบัติ
3. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติ

2.1 แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ

ความหมายของการกระจายอำนาจ

ลิขิต ธีรเวคิน (2526: 8) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจ คือ การมอบอำนาจการปกครองให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง มีอำนาจในการบริหาร ท้องถิ่น มีงบประมาณของตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และเป็นนิติบุคคล แต่การบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคของรัฐบาลกลางทำให้การกระจายอำนาจเป็นไปได้อย่างไม่สมบูรณ์อันเป็นผลมาจาก กระบวนการสร้างชาติในอดีต

ธนศวรร เจริญเมือง (2535: 6) ได้ให้ความหมายแก่ “การกระจายอำนาจ” ว่าหมายถึง ระบบการบริหารประเทศ ที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการ หลายๆด้านของตนเองไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจการจัดการกิจการแทบทุกอย่าง ของท้องถิ่น โดยกิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักได้แก่ ระบบสาธารณสุข ปลอดภัย การศึกษา ศิลปวัฒนธรรมการดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ๆ ที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาด คือการทหาร และการต่างประเทศโดยความเข้าใจพื้นฐานของ “การกระจายอำนาจ” คือ การกระจายอำนาจเป็นรูปแบบของการบริหารประเทศอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของสังคมประชาธิปไตยสาระสำคัญของรูปแบบการบริหารดังกล่าว อยู่ที่การ เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นใช้อำนาจในการจัดการดูแลท้องถิ่นของตนเอง และคำว่า “การกระจายอำนาจ” มิใช่ คำขวัญทางการเมือง

ลิขิต ชีระเวดิน (2535: 3) ได้ให้ความสำคัญของการกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองนั้นมีความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจถือเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบนคือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนล่าง คือ ระดับท้องถิ่นการปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงคือ รากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในเศรษฐกิจและสังคมการพัฒนาชนบทโดยเฉพาะในการมีส่วนร่วมของประชาชน ถึงลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัย โครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ปรัชญา เวสารัชช์ (2537: 5-8) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ โดยแยกเป็นการกระจายอำนาจทางการเมือง หมายถึง การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบ และอำนาจดำเนินการเชิงรับ ซึ่งกระทบ โครงสร้างและอำนาจของหน่วยการเมืองการปกครองที่เป็นอยู่ ประเด็นที่กล่าวถึงมาก คือ การกระจายอำนาจจากราชการส่วนต่างๆในระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ การกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคไปสู่ราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับการกระจายอำนาจทางการบริหาร หมายถึงการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบ และอำนาจดำเนินการให้หน่วยระดับรองๆ ลงไป ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญ ให้หน่วยงานแต่ละระดับมีความสามารถตัดสินใจ และดำเนินการที่จำเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2537: 10) การกระจายอำนาจ คือ การโอนกิจการบริหารสาธารณะ บางเรื่องจากรัฐ หรือองค์การปกครองส่วนกลาง หรือองค์การปกครองส่วนกลาง ไปให้ชุมชน ซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539: 14-18) มีแนวคิดว่าการให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้ปกครอง และบริหารกันเองนั้น มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดในการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) หลักการกระจายอำนาจการปกครองนี้มีเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยมีความเป็นอิสระปลอดจากการชี้นำจากรัฐบาลมีความสามารถที่จะสนองความต้องการของพลเมืองในท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ในด้านนโยบายที่สำคัญๆ ยังคงต้องยึดตามแนวนโยบายแห่งรัฐอยู่ เช่น นโยบายการเงินการคลัง นโยบายการป้องกันประเทศ เป็นต้น ดังนั้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่งในการที่จะดำเนินกิจกรรมการบริหารของตนเองได้ แต่อีกส่วนหนึ่งนั้นรัฐบาลยังคงต้องคงเอกสิทธิ์ในการควบคุมเอาไว้ ทั้งนี้ก็เพื่อรักษาสภาพความเป็นอันหนึ่ง

อันเดียวกันและความมั่นคงของชาติไว้นั่นเอง ดังนั้น แนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้มีอิสระในการปกครองตนเอง มีส่วนร่วมในการบริหาร มีสิทธิมีเสียงดำเนินการปกครองกันเอง อันเป็นรากฐานและวิถีทางของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้อง มีส่วนได้เสียในการบริหารที่ตนเองได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง เช่น ไปเลือกตั้ง ไปหาเสียงสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น ทำให้เกิดความรับผิดชอบ เกิดความหวงแหนและปกป้องต่อสิทธิผลประโยชน์ที่พึงได้รับ เป็นเครื่องมือที่ดีในการพัฒนาการเมืองระดับชาติต่อไป แต่ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นที่เห็นอย่างเห็นรูปธรรม ก็คือเหตุผลที่ว่าไม่มีผู้ใดจะรู้ถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีที่สุด ซึ่งในการนี้จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเองได้เรียนรู้กระบวนการเมือง การปกครองและการบริหารท้องถิ่น อันจะก่อให้เกิดผู้นำท้องถิ่นที่จะก้าวมาเป็นผู้นำระดับชาติต่อไป และยังเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของนักรัฐศาสตร์เสรีนิยม ซึ่งสนับสนุนการปกครองของตนเองของท้องถิ่นด้วยทัศนคติว่าเป็นการสนับสนุนประชาชนให้มีส่วนร่วมทางการเมือง มีสิทธิมีเสียงดำเนินการปกครองตนเองอันเป็นรากฐาน และวิถีทางการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

โดยหลักการทั่วไปในการจัดระเบียบการปกครองประเทศ มักใช้หลักสำคัญ อยู่ 2 ชนิด ได้แก่ หลักการรวมอำนาจปกครอง และหลักการกระจายอำนาจปกครอง แต่สำหรับประเทศที่มีรูปแห่งรัฐเป็นแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) ดังเช่น ไทย มักนิยมใช้หลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศออกเป็น 3 หลัก ได้แก่ หลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (Decentralization) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ซึ่งสามารถอธิบายตามลำดับต่อไปนี้ โดย ชวงส์ ฉายะบุตร ได้สรุปถึงข้อเสียของการปกครองแบบรวมอำนาจไว้ 4 ประการ คือ (ชวงส์ ฉายะบุตร; 2539: 14-18)

1. ย่อมไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทุกอย่างให้ได้ผลดีทุกท้องถิ่นในเวลาเดียวกันได้ เพราะมีพื้นที่กว้างขวาง

2. ระเบียบแบบแผนต่างๆ มีมากมายหลายขั้นตอน เพราะเจ้าหน้าที่ต้องขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาและรายงานขอคำสั่งตามลำดับชั้นจนถึงผู้บังคับบัญชาในส่วนกลาง ย่อมทำให้เสียเวลามาก

3. ไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

4. ไม่อาจสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

หลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น เป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่ในการบังคับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วย

การบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้นหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่หน่วยการ บริหารราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่น หรือองค์กรอันมิใช่ เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง

ดังนั้น หลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น เป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครอง บางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่ง ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางไปจัดทำ บริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับ หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้นหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่หน่วยการ บริหารราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่น หรือองค์กรอันมิใช่ เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง

สถาบันพระปกเกล้า (2545: 525) ได้สรุปความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจ คือ วิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่น สามารถจัดบริการสาธารณะบางอย่างได้โดยมีอิสระตามสมควร และรัฐบาล โดยราชการส่วนกลางหรือ ส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแล

กล่าวโดยสรุป คือ การกระจายอำนาจเป็นรูปแบบของการบริหารประเทศอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่เป็นการมอบอำนาจ ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการดูแลท้องถิ่นของตนเอง โดยมีอิสระตามสมควรแต่ในค่าน โยบายที่สำคัญยังคงต้องยึดตามแนวนโยบายของรัฐอยู่ ทั้งนี้เพื่อรักษาสภาพความเป็นอันหนึ่ง อันเดียวกัน และความมั่นคงของชาติไว้

2.2 แนวคิดเรื่องการจัดการภัยพิบัติ

ความหมายของภัยพิบัติ

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พุทธศักราช 2550 (2550: 1-2) ได้ให้นิยามของคำว่า สาธารณภัย หมายความว่า อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อ สาธารณชน ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตราย แก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้ หมายรวมถึงทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย

ศูนย์เตรียมความพร้อมภัยพิบัติแห่งเอเชีย (2548: 1-2) ได้ให้คำจำกัดความของภัยพิบัติ คือ ต้นตอของผลกระทบซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินของมนุษย์หรือเกิดความเสียหายทางระบบเศรษฐกิจ มีผลกระทบต่อสังคมและอื่นๆ อีกมากมาย ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภท คือ

- 1) ภัยทางธรรมชาติ ได้แก่ น้ำท่วม แผ่นดินไหว ดินถล่ม อาคารถล่ม ฯลฯ
- 2) ภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ เช่น อัคคีภัย ภัยจากการจราจรและคมนาคมขนส่ง ภัยจากการก่อการร้าย และ
- 3) ภัยจากเทคโนโลยีต่างๆ เช่น ภัยจากการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ ภัยจากระบบสื่อสาร เป็นต้น

เศกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ (2553: 1 - 2) ได้ให้คำจำกัดความของ สาธารณภัย คือ เหตุการณ์ที่อุบัติขึ้นทั้งโดยจากปรากฏการณ์ธรรมชาติ หรือเกิดโดยฝีมือมนุษย์ อาจเกิดโดยฉับพลันหรือค่อยเป็นค่อยไป อันส่งผลกระทบต่อสุขภาพขนาดใหญ่ต่อชุมชนและต้องการการเข้าดำเนินการช่วยเหลือเยียวยา และแก้ไขโดยวิธีการพิเศษ

ประเภทของภัยพิบัติ

ศูนย์ข้อมูลและวิจัยทางวิศวกรรมศาสตร์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล (2550: 1-2) ได้ศึกษาเกี่ยวกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้น โดยได้กำหนดประเภทของภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยแบ่งออกเป็น 8 ชนิด ดังนี้

- 1) พายุหมุนเขตร้อน (Tropical Cyclones)
- 2) แผ่นดินไหว (Earthquakes)
- 3) อุทกภัย (Floods)
- 4) พายุฟ้าคะนองหรือพายุฤดูร้อน (Thunderstorms)
- 5) แผ่นดินถล่ม (Land Slides)
- 6) คลื่นพายุซัดฝั่ง (Storm Surges)
- 7) ไฟป่า (Forest Fires)
- 8) ฝนแล้ง (Droughts)

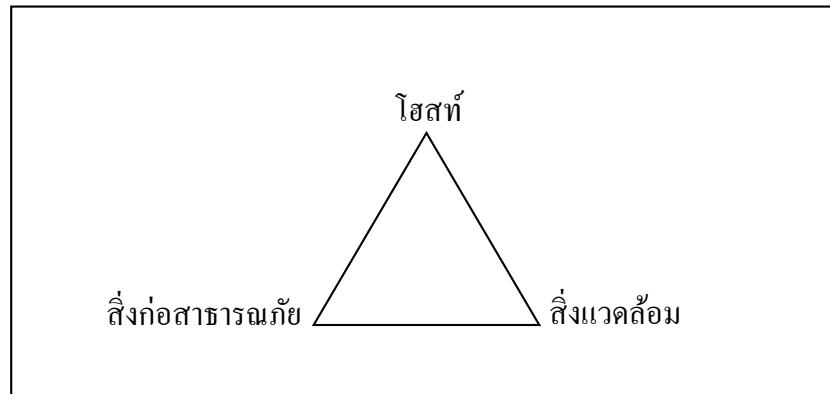
Nick (1991 อ้างใน เศกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ, 2553: 7) ได้แบ่งประเภทของภัยพิบัติตามลักษณะการเกิดออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

- 1) ภัยพิบัติจากธรรมชาติ (Natural Disaster) เป็นภัยที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ และทรัพย์สิน
- 2) ภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ (Man Made Disaster)

ปัจจัยการเกิดสาธารณภัย

ชาติ เบญจวงศ์ (2550: 9-10) กล่าวว่า การเกิดสาธารณภัยไม่ว่าจะเป็นสาธารณภัยที่เกิดจากธรรมชาติหรือจากการกระทำของมนุษย์ก็ตาม จะมีปัจจัยที่ก่อให้เกิดสาธารณภัยประกอบด้วยปัจจัยหลักที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ โฮสต์ (Host) ซึ่งอาจจะเป็นมนุษย์หรือสิ่งมีชีวิตอื่นก็ได้ที่ได้รับอันตรายจากภัยนั้นๆ ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงมนุษย์เป็นหลัก สิ่งแวดล้อม (Environment) และสิ่งที่

ก่อให้เกิดสาธารณภัย (Agent) หรืออาจเรียกว่าปัจจัยสามทางสาธารณภัย ซึ่งปัจจัยดังกล่าวหากไม่อยู่ในสถานะสมดุลก็จะทำให้เกิดความสูญเสียที่เรียกว่าสาธารณภัยเกิดขึ้นได้



ภาพที่ 2.1 แสดงปัจจัยการเกิดสาธารณภัย

ที่มา: อ่างในชาติ เบญจวงศ์ (2550 : 9 – 10)

1) ปัจจัยทางด้านโศสัท ปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวกับโศสัทในที่นี้จะกล่าวเฉพาะมนุษย์หรือมนุษย์ที่ประสบภัยเท่านั้น ซึ่งจะได้รับผลกระทบต่อการเกิดสาธารณภัยนั้นๆ อาจจะมีรุนแรงหรือไม่รุนแรง เป็นปัจจัยในส่วนที่อาจจะรับหรือแพร่สิ่งก่อสาธารณภัยเข้าไปในสิ่งแวดล้อม เช่น สาธารณภัยเกี่ยวกับการระบาดของโรค มนุษย์เป็นส่วนที่รับและแพร่กระจายเชื้อโรคเข้าไปในสิ่งแวดล้อม โดยอาจติดต่อโดยตรงจากคนสู่คน หรือติดต่อทางอ้อมโดยสื่อนำโรค เช่น น้ำ นม อาหาร เป็นต้น

2) ปัจจัยทางด้านสิ่งแวดล้อม สิ่งแวดล้อม หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่อยู่รอบตัวโศสัท มีความสัมพันธ์และส่งผลกระทบต่อสาธารณภัยได้

3) สิ่งที่เกิดสาธารณภัย หมายถึง ปัจจัยหรือต้นเหตุที่ทำให้เกิดสาธารณภัย

สถานการณ์ภัยพิบัติในประเทศไทย

ชูวงศ์ อุบลี (2551: 17-21) กล่าวว่า ภัยพิบัติได้กลายเป็นภัยคุกคามสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาอยู่ในขณะนี้รวมทั้งประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะตั้งแต่ปีทศวรรษที่ 2533 เป็นต้นมา ความเสียหายที่เกิดจากผลกระทบของภัยพิบัติที่เพิ่มสูงขึ้นทั่วโลกทำให้ประเทศที่ยากจนต้องกลับไปเริ่มต้นการพัฒนาประเทศใหม่ ขณะเดียวกันประเทศที่พัฒนาแล้วก็สูญเสียงบประมาณไปจำนวนไม่น้อยในการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติที่เกิดขึ้น

แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2553-2557 (2552: 7-8) ได้ระบุว่าปัจจุบันจำนวนประชากรโลกมีมากถึง 6,700 ล้านคน และคาดว่าในปี พ.ศ. 2593 ประชากรโลกจะเพิ่มขึ้นเป็น 9,300 ล้านคน ในส่วนของประเทศไทย ในปี พ.ศ.2551 มีประชากรประมาณ 63 ล้านคนจากการคาดการณ์อีก 20 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2570) ประชากรของประเทศไทยจะเพิ่มขึ้นเป็น 70.6 ล้านคน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2551) จากการเพิ่มขึ้นของประชากรดังกล่าว จะทำให้ความต้องการความจำเป็นพื้นฐาน เช่น อาหาร น้ำ พลังงาน ที่อยู่อาศัย และปัจจัยอื่นๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตจะมีความต้องการเพิ่มสูงขึ้น จึงมีสิ่งขับเคลื่อนที่สำคัญในการตอบสนองความต้องการดังกล่าว ได้แก่ ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การเติบโตทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม การค้า การลงทุน ฯลฯ สิ่งขับเคลื่อนเหล่านี้จะเป็นตัวเร่งให้เกิดการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างรวดเร็ว และการพัฒนาโดยที่ไม่คำนึงถึงความยั่งยืนของทรัพยากร การบริโภคทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือยโดยไม่คำนึงถึงขีดจำกัดและศักยภาพในการฟื้นตัวของทรัพยากรเหล่านั้น เป็นเหตุให้มีการสูญเสียทรัพยากรและระบบนิเวศถูกทำลายอย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ 2.1 ผลกระทบจากภัยพิบัติในประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2546 - พ.ศ. 2550

ประเภทของภัย	จำนวนครั้งที่เกิด	จำนวนผู้เสียชีวิต (คน)	จำนวนผู้บาดเจ็บ (คน)	จำนวนผู้ได้รับผลกระทบ (คน)	มูลค่าความเสียหาย (USD)
น้ำท่วม	60	629	1,492	15,457,984	48,224,742
ภัยแล้ง	-	-	-	54,092,975	246,412,539
สึนามิ	1	8,345	8,457	58,550	49,944,309
วาทภัย	12,476	199	607	352,370	38,043,133
ภัยจากจลาจล	566,655	65,834	430,692	-	-
อัคคีภัย	9,188	217	526	71,113	112,689,050

ที่มา: คู่มือการฝึกอบรมการปลูกจิตสำนึกเพื่อเตรียมพร้อมรับภัยน้ำท่วม, 2553: 10-11

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับภัยพิบัติ สามารถสรุปความหมายของภัยพิบัติได้ว่า ภัยที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือจากการกระทำของมนุษย์ และส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงทำให้วิถีการดำรงชีวิตของสังคมหรือชุมชนเปลี่ยนแปลงไป โดยภัยที่เกิดขึ้นจะสร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของคนในสังคมหรือชุมชน ตลอดจนหน่วยงานภาครัฐเป็นบริเวณกว้าง และจะเห็นได้ว่าภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวเป็นภัยพิบัติที่ต้องเฝ้าระวังตลอดปี เนื่องจากภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวเมื่อ

เกิดขึ้นแล้วไม่สามารถที่จะคาดการณ์ได้ว่าจะรุนแรงมากน้อยแค่ไหน และไม่สามารถพยากรณ์ได้ หากภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวเกิดขึ้นที่ระดับความรุนแรงมาก สังคมหรือชุมชนและหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติจากแผ่นดินไหว จะไม่สามารถจัดการกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้ด้วยตนเอง

การจัดการภัยพิบัติ

1) ความสำคัญของการจัดการภัยพิบัติ

นิลบล สุพานิช (2549: 4-7) กล่าวว่า การพัฒนาประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวมทั้งในประเทศไทยในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมาเป็นไปอย่างรวดเร็วแต่เป็นการพัฒนาที่ขาดความสมดุล ขาดการพัฒนาที่เน้นการเชื่อมโยงจากทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านสิ่งแวดล้อม ด้านเศรษฐศาสตร์และด้านจริยธรรม ในทางตรงกันข้ามกลับเป็นความพยายามในการทำให้โลกมีความทันสมัย (Modernization) ซึ่งมีใช้การพัฒนา (Development) หากแต่เป็นการใช้ชีวิตที่อุดมไปด้วยสิ่งอำนวยความสะดวก วิธีการดำเนินชีวิตแบบใหม่ที่หาประโยชน์และเอาเปรียบสิ่งแวดล้อม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจโดยการสร้างถนน สิ่งอำนวยความสะดวกในการคมนาคมขนส่ง การก่อสร้างอาคารตึกกรมบ้านช่องสูงๆ การใช้สารเคมีต่างๆ อย่างไม่ระมัดระวังโดยขาดการคำนึงถึงการอนุรักษ์ธรรมชาติไว้ในลักษณะที่เป็นส่วนรวมเริ่มส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมซึ่งนำไปสู่การเกิดภัยพิบัติและการได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติที่อันตรายมากขึ้น การหาประโยชน์และเอาเปรียบสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ เริ่มส่งผลย้อนกลับมาสู่สถานะแวดล้อมทั่วโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงในทางลบ ซึ่งจะเห็นได้จากการเกิดภัยธรรมชาติและ การได้รับผลกระทบจากภัยที่บ่อยครั้งขึ้น ทวีขนาดและความรุนแรงรวมทั้งสร้างความเสียหายมากยิ่งขึ้นทุกขณะ

2) ความหมายของการจัดการภัยพิบัติ

เศกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ (2553: 1-2) ได้ให้ความหมายของการจัดการสาธารณภัย หมายถึงการนำความรู้จากสหวิทยาในการร่วมกันสังเกตและวิเคราะห์สาธารณภัยที่เกิดขึ้น โดยมีเป้าประสงค์ในการปรับปรุงให้วิกฤตดีขึ้น โดยกระบวนการป้องกัน (Prevention) การบรรเทา (Mitigation) การเตรียมการ (Preparedness) การตอบสนองอย่างฉุกเฉิน (Emergency Response) และการฟื้นฟู (Recovery) สิ่งที่เป็นปรากฏการณ์สำคัญของการจัดการสาธารณภัย ได้แก่

ประการแรก ลักษณะของสาธารณภัยในปัจจุบันมีความสลับซับซ้อนกว่าในอดีตและยากเกินกว่าหน่วยงานหนึ่งใดหน่วยงานหนึ่งจัดการเองทุกเรื่อง เช่น กรมชลประทานอาจจะช่วยดูแลเรื่องป้องกันน้ำท่วม แต่ผลที่เกิดตามมาหลังจากน้ำท่วมนั้นอาจจะเป็นเรื่องโรคติดต่อทางน้ำซึ่งกรมชลประทานจะขาดความสามารถในการจัดการเรื่องดังกล่าว เหตุนี้การจัดการสาธารณภัยจึงเป็นการผสมผสานของการปฏิบัติงานหลายๆ แห่งเข้าด้วยกัน

ประการที่สอง ภารกิจของการจัดการสาธารณสุขมีหลายประเภทและมีทั้งระยะสั้น และระยะยาว งานบางอย่างอาจจะทำได้แต่เนิ่นๆ และค่อยเป็นค่อยไป เช่น เรื่องการป้องกัน สาธารณภัย แต่งานบางประเภทเช่นการตอบสนอง (Response) จะเป็นเรื่องเร่งด่วน ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมีความคล่องตัวอย่างสูง ทำงานได้ทั้งในยามปกติและยามฉุกเฉิน ตาราง การทำงาน ระบบ งบประมาณ และงานแผนจะต้องพร้อมรับกับเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้ ตลอดเวลา

ประการที่สาม การลงทุนกับการป้องกันสาธารณสุขอาจจะประเมินผลได้ยาก เพราะ ถ้าหากไม่เกิดสาธารณสุขก็ยากจะประเมินความคุ้มค่าของการลงทุนด้านสาธารณสุข ในหลาย ประเทศจึงมองว่างบประมาณที่ใช้ในการป้องกันสาธารณสุขเป็นการสิ้นเปลืองโดยใช่เหตุ เมื่อเกิด เหตุร้ายก็จะตระหนักถึงความสำคัญ แต่เมื่อเหตุการณ์ผ่านไประยะหนึ่งก็จะลืมเหตุร้ายที่ผ่านมาและ จะละเลยในเรื่องการป้องกัน

ประการที่สี่ งานด้านสาธารณสุขมักจะเกี่ยวข้องกับความเสี่ยงขนาดใหญ่ของ ประชาชน การปฏิบัติงานจึงอยู่ในสายตาของประชาชนและตั้งคมอยู่ตลอดเวลา การถูก วิพากษ์วิจารณ์ในการทำงานจึงมีมากกว่าหน่วยงานประเภทอื่น ด้วยเหตุที่การจัดการสาธารณสุขมี ลักษณะพิเศษนี้เองทำให้กระบวนการของการจัดการสาธารณสุขค่อนข้างยุ่งยากและวุ่นวาย ผล ตามมาคือพนักงานทำงานในด้านนี้จึงหาได้ยากและไม่อยากมีใครอยากจะมาสมัครมาทำงาน พนักงานที่ทำงานอาจจะไม่มีเวลาทำงานเหมือนสถานที่ทำงานอื่นๆ เพราะอาจจะต้องมีการเตรียม ความพร้อมอยู่เป็นระยะๆ อาจจะถูกเรียกตัวได้ตลอดเวลา นอกจากนี้การจัดทำงบประมาณสำหรับ กิจการสาธารณสุขก็จะไม่แน่นอนเพราะแล้วแต่ว่าในแต่ละรอบปีมีเหตุร้ายมากน้อยเพียงไร

ชูวงศ์ อุบลี (2551: 17) ได้สรุปว่า การบริหารจัดการภัยพิบัติ คือ การร่วมมือกันทุก ภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งสิ่งที่เกิดจาก ธรรมชาติ และสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้น ด้วยศักยภาพที่มีอยู่อย่างเต็มความสามารถ โดยเริ่มตั้งแต่การ ติดตามเฝ้าระวัง การเข้าแก้ปัญหา และการฟื้นฟูหลังภัยสิ้นสุด

3) รูปแบบการจัดการภัยพิบัติ

เศกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ (2553: 15-16) กล่าวว่า ในการจัดการสาธารณสุขนั้นจะ ประกอบด้วยขั้นตอนมากมายซึ่งขึ้นอยู่กับกฎระเบียบ วิธีการบริหาร งบประมาณ และวัฒนธรรม ของการบริหารในสังคมนั้นๆ อย่างไรก็ตามแม้จะมีความแตกต่างกันในขั้นตอนแต่หลักการสำคัญๆ จะไม่แตกต่างกันมากนัก ขั้นตอนสำคัญๆ ได้แก่

1) การป้องกัน (Prevention) หมายถึง มาตรการดำเนินการเพื่อมิให้ภัยพิบัติมีโอกาส เกิดขึ้นได้ เช่น การสร้างเขื่อนป้องกันน้ำท่วม การออกกฎระเบียบการก่อสร้างมิให้อาคารพังทลาย ลงมา

2) การเตรียมพร้อม (Preparedness) หมายถึง มาตรการที่ช่วยให้ชุมชนสามารถรับมือกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือเกิดความเสียหายน้อยที่สุด เช่น การซ้อมหนีไฟ การเตรียมอาหารและยาในยามฉุกเฉิน

3) การช่วยเหลือในขณะเกิดภัยพิบัติหรือการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Response) หมายถึง การดำเนินการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยให้เกิดอันตรายน้อยที่สุดในขณะที่กำลังเกิดสาธารณภัย

4) การฟื้นฟู (Recovery) หมายถึง มาตรการในการดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยให้กลับมาใช้ชีวิตที่ดีเหมือนเดิมหรือดีกว่าเดิม

4) การจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย

แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 ได้กำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่สามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์และเป้าหมายในอันที่จะยกระดับการบริหารจัดการสาธารณภัยตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังเกิดภัย ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเพื่อสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐบาลอันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของแผนฉบับนี้ ที่จะต้องพิจารณาในลักษณะพลวัตร และมีความเชื่อมโยงกันตามวัฏจักรการบริหารจัดการสาธารณภัย ประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์ ดังต่อไปนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การป้องกันและลดผลกระทบ

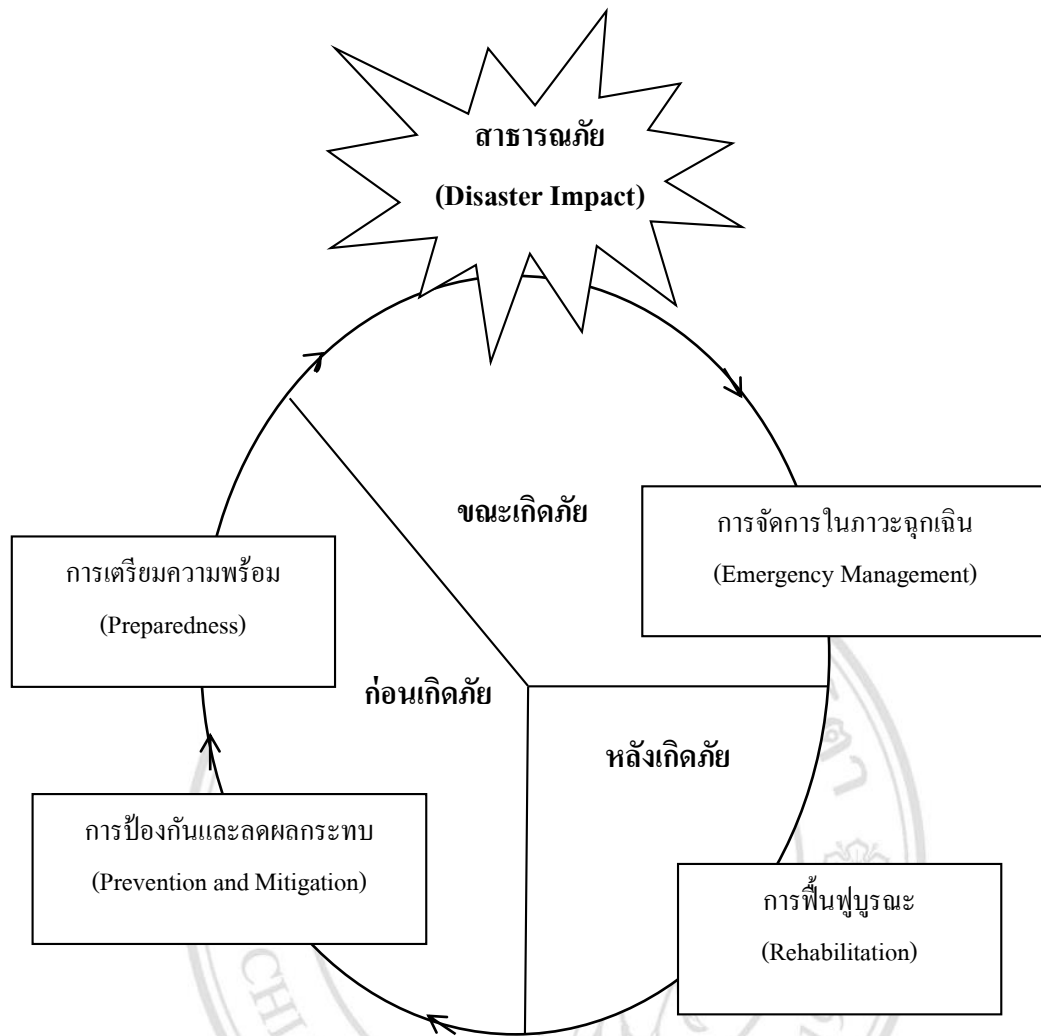
ยุทธศาสตร์ที่ 2 การเตรียมความพร้อม

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การจัดการหลังเกิดภัย

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved



แผนภูมิที่ 2.1 วัฏจักรการบริหารจัดการสาธารณภัย (Disaster Management Cycle)

ที่มา: แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557: 7 - 9

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การป้องกันและลดผลกระทบ มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับระบบการบริหารจัดการสาธารณภัยให้มีขีดความสามารถในการเตรียมการเผชิญสาธารณภัยต่างๆ ไว้ล่วงหน้าก่อนเกิดภัย เป็นการลดความรุนแรงและลดความสูญเสียจากสาธารณภัยที่มีต่อประชาชนในพื้นที่เสี่ยงให้น้อยที่สุด

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การเตรียมความพร้อม มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างระบบการเตรียมความพร้อม และแนวทางปฏิบัติในการรับมือกับสาธารณภัยที่จะเกิดขึ้น และเพื่อลดภาระในการให้ความช่วยเหลือของภาครัฐเมื่อเกิดสาธารณภัย

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน มีวัตถุประสงค์เพื่อเตรียมการที่จำเป็นให้สามารถเผชิญและจัดการสาธารณภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเพื่อให้การ

ปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉินเป็นไปอย่างมีระบบ ชัดเจน ไม่สับสนและลดความสูญเสียจากสาธารณภัยให้มีน้อยที่สุด

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การจัดการหลังเกิดภัย มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาทุกข์ขั้นต้นแก่ผู้ประสบภัยโดยเร็ว ต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ประสบภัย และเพื่อฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ประสบภัยให้กลับสู่สภาพปกติโดยเร็ว

การเตรียมความพร้อมรับภัยพิบัติ

1) ความหมายของการเตรียมความพร้อมรับภัยพิบัติ

Nick (1991 อ้างใน เสกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ, อ้างแล้ว) ให้ความหมายว่าการเตรียมความพร้อมคือมาตรการที่ช่วยให้รัฐบาล หน่วยงาน ชุมชน และประชาชนแต่ละบุคคลสามารถตอบโต้สถานการณ์ภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง มาตรการเตรียมความพร้อมจะรวมถึง การจัดทำแผนการรับภัยพิบัติ การเก็บดูแลและสำรองทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ ในยามเกิดภัยพิบัติ การเก็บดูแลและสำรองทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในยามเกิดภัยพิบัติ และการฝึกอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้องให้พร้อมรับภัยพิบัติ

แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2553-2557 ให้ความหมายของการเตรียมความพร้อม (Preparedness) หมายถึง มาตรการและกิจกรรมที่ดำเนินการล่วงหน้า ก่อนเกิดสาธารณภัยเพื่อเตรียมพร้อมการจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้สามารถรับมือกับผลกระทบจากสาธารณภัยได้อย่างทันการณ์ และมีประสิทธิภาพ

2) การเตรียมความพร้อมรับภัยพิบัติภาครัฐ

ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อม เป็นการเตรียมการในด้านต่างๆ ไว้ให้พร้อมที่จะเผชิญกับสาธารณภัยที่อาจเกิดขึ้น โดยให้ทุกภาคส่วนมีหน้าที่ในการเตรียมการป้องกันภัยไว้ตั้งแต่ยามปกติ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553)

1) หลักการปฏิบัติการเตรียมความพร้อม

ให้ทุกภาคส่วนจัดเตรียมและจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้เหมาะสมกับผลการประเมินความเสี่ยงและความอ่อนแอของแต่ละพื้นที่ รวมทั้งการวางแผนทางการปฏิบัติการให้พร้อมเผชิญสาธารณภัย และดำเนินการฝึกซ้อมตามแผนที่กำหนดอย่างสม่ำเสมอเป็นประจำเพื่อให้เกิดความพร้อมในทุกด้านและทุกภาคส่วน

2) การปฏิบัติการเตรียมความพร้อม

ด้านงบประมาณ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการสาธารณภัย ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับประเทศต้องจัดตั้งงบประมาณดำเนินการไว้ตั้งแต่ยามปกติให้เพียงพอที่จะดำเนินการตามภารกิจตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย เพื่อให้ระบบการบริหารจัดการสาธารณภัยที่

กำหนดไว้ดำเนินการไปได้อย่างรวดเร็ว ครอบคลุม และมีประสิทธิภาพ ซึ่งการเตรียมงบประมาณในส่วนนี้สามารถจัดเตรียมได้ 3 ส่วน คือ งบประมาณปกติของหน่วยงานส่วนกลาง (ระดับกระทรวงและระดับกรม) งบประมาณจังหวัดงบประมาณของกลุ่มจังหวัด และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้านบุคลากร

1) จัดเตรียมเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้ครบถ้วนทุกหน้าที่ และกำหนดวิธีการปฏิบัติตามหน้าที่และขั้นตอนต่างๆ ให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งต้องวางระบบการพัฒนาศักยภาพและการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ดังกล่าวให้มีความรู้ความสามารถในภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ชุดเผชิญสถานการณ์วิกฤติ ชุดปฏิบัติการหนึ่งตำบลหนึ่งทีมกู้ชีพกู้ภัย เป็นต้น

2) จัดตั้งและฝึกอบรมอาสาสมัครด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อช่วยเหลืองานเจ้าหน้าที่ เช่น อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) อาสาสมัครแจ้งเตือนภัยอาสาสมัครกู้ชีพกู้ภัย เป็นต้น

3) จัดทำบัญชีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านต่างๆ หรือเจ้าหน้าที่จากหน่วยงาน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยในการจัดการภัยพิบัติหรือการฝึกอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือความรู้เกี่ยวกับวิชาเฉพาะด้านต่างๆ

ด้านการฝึกอบรม

1) กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ กำหนดแผนและนโยบายการให้ความรู้ และการฝึกอบรม การประชาสัมพันธ์ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จัดสรรงบประมาณให้การสนับสนุน ประเมินผล พัฒนา และประสานการให้ความรู้และการฝึกอบรมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นส่วนรวม

2) กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่ดำเนินการตามแผนและนโยบายการให้ความรู้ และการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และประชาชน

3) การให้ความรู้ และการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และประชาชนเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ด้านการเตรียมความพร้อมของชุมชน

การลดผลกระทบจากภัยพิบัติให้ได้มากที่สุดนั้น ชุมชนควรมีส่วนสำคัญในการบริหารจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นก่อนที่หน่วยงานภายนอกจะเข้ามาให้ความช่วยเหลือ เหตุเพราะความเสียหายและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ ส่งผลกระทบ โดยตรงกับประชาชนที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ผลกระทบต่อการประกอบ

อาชีพ ตรายใดที่ไม่อาจโยกย้ายชุมชนออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยได้ ไม่ว่าจะด้วยเพราะความรักถิ่นฐาน บ้านเกิด หรือเพราะเป็นพื้นที่ทำกินแห่งเดียวหรือเพราะความขาดแคลนทุนทรัพย์ในการโยกย้าย ถิ่นฐานที่ทำให้ประชาชนต้องดำรงชีวิตอยู่ในชุมชนต่างๆ ที่รู้ว่าเป็นพื้นที่เสี่ยงภัย โดยให้ชุมชนหรือ หมู่บ้านทุกแห่งมีการจัดองค์กรเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นทั่วไปหรือมี ขนาดเล็ก เพื่อให้พร้อมเผชิญเหตุการณ์เบื้องต้น ตามแนวทางดังนี้

1) การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community Based Disaster Risk Management: CBDRM) เป็นการเตรียมตนเองและเตรียมชุมชนให้มีความพร้อมที่จะเผชิญภัยพิบัติ โดยได้รับผลกระทบน้อยที่สุด หรือสามารถอยู่ร่วมกับภัยได้อย่างสงบสุขและพึ่งพาความช่วยเหลือ จากภายนอกให้น้อยที่สุด ซึ่งการทำให้ชุมชนเข้มแข็งเตรียมพร้อมป้องกันภัยเป็นการเพิ่มศักยภาพ ชุมชนให้พึ่งพาตนเองได้ในระดับหนึ่ง

2) การจัดเตรียมระบบเตือนภัย เพื่อเป็นการเตรียมการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า โดย อาสาสมัครและเครือข่ายเฝ้าระวังและแจ้งเตือนภัยในระดับชุมชน โดยใช้ระบบสื่อสารหรือ เครื่องมือแจ้งเตือนภัยของชุมชน เช่น เสียงตามสาย วิทยุ หอกระจายข่าว ไซเรนเตือนภัยแบบมือ หมุน โทรโข่ง นกหวีด หรือสัญญาณเสียงที่กำหนดใช้เป็นสัญญาณเตือนภัยประจำหมู่บ้าน หรือ ตำบล

3) การจัดเตรียมยานพาหนะ เครื่องมือ และอุปกรณ์ เพื่อให้ชุมชนสามารถเผชิญ ภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ให้จัดเตรียมเครื่องมือและอุปกรณ์ที่จำเป็นพื้นฐานสำหรับชุมชน

ด้านการจัดระบบปฏิบัติการฉุกเฉิน

เพื่อให้การเตรียมการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นไปอย่างมีระบบและ มีประสิทธิภาพ ให้เตรียมระบบการปฏิบัติการฉุกเฉิน ดังนี้

1) จัดทำแผนปฏิบัติการฉุกเฉินและแผนสำรองของหน่วยงาน และมีการซักซ้อม ตั้งแต่ยามปกติ เพื่อให้มีความพร้อมที่จะปฏิบัติได้ทันทีเมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้น

2) จัดเตรียมระบบการติดต่อสื่อสารหลักและสื่อสารสำรองระหว่างหน่วยปฏิบัติ ต่างๆ ตลอดจนการติดต่อสื่อสารภายในขององค์กรต่างๆ ไว้ให้พร้อมใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) กำหนดแนวทางการประชาสัมพันธ์ข่าวสารแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น การส่งวิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ รวมถึงการ กระจายข่าวในท้องถิ่น เช่น เสียงตามสาย หอกระจายข่าวประจำหมู่บ้าน เพื่อให้สาธารณะชน รับทราบเหตุการณ์ที่เป็นจริงและทันเหตุการณ์

4) จัดเตรียมระบบการแจ้งเตือนภัยและส่งสัญญาณเตือนภัยให้ประชาชนและ เจ้าหน้าที่ได้รับทราบล่วงหน้าถึงภัยที่อาจเกิดขึ้น เพื่อให้สามารถเตรียมการป้องกันชีวิตและ ทรัพย์สินให้ปลอดภัยได้ทันเวลา

5) จัดเตรียมเส้นทางอพยพและจัดเตรียมสถานที่หลบภัยสำหรับประชาชนและเจ้าหน้าที่

6) จัดระบบการแพทย์ฉุกเฉิน เพื่อให้การปฏิบัติการการแพทย์ฉุกเฉินสามารถช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างมีประสิทธิภาพ

7) กำหนดมาตรการรักษาความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย รวมทั้งการควบคุมการจราจรและการสัญจรภายในเขตพื้นที่

8) จัดระบบการรับบริจาคและการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย เพื่อให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยดำเนินไปได้อย่างทั่วถึง เพียงพอ และเป็นธรรม

ด้านเครื่องจักรกล ยานพาหนะ และเครื่องมืออุปกรณ์

1) จัดเตรียมเครื่องจักรกล ยานพาหนะ เครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นให้พร้อมใช้งานได้ทันทีเมื่อเกิดภัย

2) จัดทำบัญชีเครื่องจักรกล ยานพาหนะ เครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ของหน่วยงานภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อบูรณาการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3) พัฒนาเครื่องจักรกล เครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ด้านสาธารณภัยให้ทันสมัยและใช้งานได้สอดคล้องกับสถานการณ์ภัยพิบัติ

ด้านพลังงาน

1) จัดหาน้ำมันเชื้อเพลิงสำรองไว้ให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงานในสถานการณ์ฉุกเฉิน

2) จัดหาแหล่งพลังงานสำรองสำหรับการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน

ด้านการสื่อสาร

ปัจจุบันหน่วยงานส่วนใหญ่จะมีระบบสื่อสารใช้งานกันอยู่แล้ว แต่เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้นจำเป็นต้องมีการบูรณาการระบบการสื่อสารให้มีเอกภาพ สามารถเชื่อมโยงถึงกันได้ ตั้งแต่ระดับประเทศระดับเขต ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ไปจนถึงระดับพื้นที่ โดยมีการกำหนดช่องทางการสื่อสารกลาง และมีหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางสำหรับเชื่อมต่อระบบสื่อสารต่างๆ เข้าด้วยกันส่งผ่านข้อมูลถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างรวดเร็ว โดยจัดแบ่งประเภทระบบสื่อสารเพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดังนี้

1) ระบบการสื่อสาร ประกอบด้วย

1.1 ระบบสื่อสารหลัก คือ ระบบสื่อสารที่มีใช้งานโดยทั่วไปของหน่วยงานต่างๆ เป็นช่องทางติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานกับหน่วยงาน และระหว่างหน่วยงานกับ

ประชาชน ซึ่งทุกหน่วยงานต้องจัดเตรียมไว้ให้พร้อมใช้ติดต่อสื่อสาร ได้ตลอดเวลา และเข้าถึง ข้อมูลที่จำเป็นในการบริหารจัดการสาธารณภัยอย่างทั่วถึง

1.2 ระบบสื่อสารรอง คือ ระบบสื่อสารที่มีใช้โดยทั่วไป และใช้งานควบคู่กับ ระบบสื่อสารหลัก เป็นช่องทางเสริมในการติดต่อสื่อสาร โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องจัดให้มี ระบบการสื่อสารรองให้สามารถติดต่อสื่อสารได้อย่างทั่วถึง

1.3 ระบบสื่อสารสำรอง คือ ระบบสื่อสารที่จัดเตรียมสำรองไว้ใช้ทดแทนใน กรณีระบบสื่อสารหลักไม่สามารถใช้งานได้

2) อุปกรณ์สื่อสาร ประกอบด้วย ระบบโทรศัพท์พื้นฐาน โทรศัพท์เคลื่อนที่ ระบบ CallCenter ระบบแจ้งเหตุ เครือข่ายอินเทอร์เน็ต ระบบสื่อสารผ่านดาวเทียม/ชุดโมบายยูนิท ระบบ วิทยุกระจายเสียง ระบบวิทยุสื่อสารข่ายต่างๆ ทั้งข่ายวิทยุสื่อสารราชการ ข่ายวิทยุสมัครเล่น ข่ายวิทยุเอกชน TrunkRadio โทรศัพท์ สถานีวิทยุชุมชน รถสื่อสารดาวเทียม หอเตือนภัย และระบบ กระจายเสียงตามสาย

3) หน่วยปฏิบัติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.1 สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมการปกครอง บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ทำหน้าที่เป็นศูนย์การสื่อสารของกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ

3.2 ศูนย์สื่อสารเขตหรือสถานีสื่อสารจังหวัดของสำนักปลัดกระทรวง มหาดไทยศูนย์สื่อสารภูมิภาคหรือสถานีวิทยุของที่ทำกรปกครองจังหวัดของกรมการปกครองและ ชุมสายโทรศัพท์ประจำจังหวัด ทำหน้าที่เป็นศูนย์สื่อสารของกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธาณภัยจังหวัดสำหรับกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ และองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ให้จัดตั้งศูนย์สื่อสารของหน่วยงานเพื่อติดต่อสื่อสารกับหน่วยเหนือและหน่วย ข้างเคียง

3.3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย จัดตั้งศูนย์สื่อสาร ของหน่วยงาน เพื่อติดต่อสื่อสารกับกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติและกอง อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่แล้วแต่กรณี

การเตรียมความพร้อมรับภัยพิบัติ

1) ระบบเตือนภัยและระบบแจ้งภัย

ระบบเตือนภัย หมายถึง วิธีการและขั้นตอนในการเก็บรวบรวมข้อมูลสภาวะอากาศ และสภาพภูมิประเทศ เพื่อนำมาประเมินและวิเคราะห์โดยอาจมีการจำลองสถานการณ์ คาดการณ์ และพยากรณ์ภัยพิบัติล่วงหน้า เพื่อทราบถึงประเภทของภัย ขนาด ความรุนแรง พื้นที่ที่คาดว่าจะเกิด

และระยะเวลาของสถานการณ์พร้อมทั้งหาแนวทางปฏิบัติที่จะลดผลกระทบจากความเสียหายและภัยพิบัติ

การเตือนภัยอาจเป็นรูปแบบการเตือนภัยล่วงหน้าในระยะยาวเป็นรายปี รายฤดูกาล รายเดือน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เตรียมหาแนวทาง มาตรการ และวิธีการในการป้องกันและลดผลกระทบตลอดจนการเตรียมแผนการฟื้นฟูได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม หรืออาจเป็นการเตือนภัยในช่วงสั้นๆ ก่อนเกิดหรือระหว่างเกิดภัยพิบัติ เพื่อทำการอพยพออกจากพื้นที่และเตรียมการกู้ภัยและช่วยชีวิตได้ทันการณ์ การเตือนภัยในช่วงสั้นๆ จะต้องมีความแม่นยำชัดเจน และถูกต้อง มิฉะนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้

ระบบแจ้งภัย หมายถึง การแจ้งและการรับแจ้งข้อมูลซึ่งได้จากข้อมูลการคาดการณ์สถานการณ์และการพยากรณ์ภัยพิบัติของระบบเตือนภัย รวมทั้งการให้คำแนะนำข่าวสารการรายงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับภัยหรือภัยพิบัติซึ่งคาดว่าจะเกิดขึ้นหรือกำลังจะสิ้นสุดลง การแจ้งภัยมีทั้งการแจ้งภัยล่วงหน้าในระยะเป็นรายปี รายฤดูกาล รายเดือน หรืออาจเป็นการเตือนภัยในช่วงสั้นๆ ก่อนเกิด เป็นรายวัน รายชั่วโมงหรือนาทีเพื่อทำการอพยพประชาชนออกจากพื้นที่เสี่ยงได้ทันเวลา และหาวิธีการลดผลกระทบและช่วยชีวิตได้ทันการณ์ ระบบเตือนภัยและระบบแจ้งภัยที่มีประสิทธิภาพต้องทันต่อสถานการณ์ โดยประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยมีโอกาสและเวลาเพียงพอในการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับภัยพิบัติหรือมีโอกาสเพียงพอที่จะดำเนินการใดๆ เพื่อลดความเสียหายและผลกระทบในทางลบที่จะเกิด ระบบเตือนภัยและระบบแจ้งภัยควรดำเนินการผ่านองค์การองค์กร สถาบันหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น

2) การติดตั้ง ดูแล และรักษาเครื่องมือ อุปกรณ์ในการสื่อสารให้อยู่ในสภาพพร้อมใช้งาน ได้ตลอดเวลา มีดังนี้

1. หอเตือนภัยประจำชุมชน ควรมีรัศมีในการส่งสัญญาณได้ครอบคลุมทั้งหมู่บ้าน ควรกำหนดให้คณะอนุกรรมการฝ่ายเฝ้าระวังภัยและแจ้งเตือนภัยเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบให้อุปกรณ์อยู่ในสภาพดี พร้อมใช้งานได้ตลอดเวลา กรณีที่เกิดการชำรุดเสียหาย หรือสงสัยว่าจะมีการชำรุดเสียหาย ให้ประธานคณะอนุกรรมการฝ่ายเฝ้าระวังภัยและแจ้งเตือนภัย แจ้งองค์การบริหารส่วนตำบล หรือศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ (National Disaster Warning Center) ที่สายด่วน 1860 ทันที และแจ้งประธานรวมทั้งคณะกรรมการจัดการภัยพิบัติของชุมชนเพื่อทราบ ชุมชนควรทำการทดสอบระบบเป็นประจำทุกเดือน

2. ระบบเสียงตามสายในชุมชน เป็นระบบสำหรับใช้ในการแจ้งเตือนภัยให้สมาชิกในชุมชนทราบว่าภัยพิบัติเกิดขึ้น ควรกำหนดให้คณะอนุกรรมการฝ่ายเฝ้าระวังภัยและแจ้งเตือนภัยเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบให้อุปกรณ์อยู่ในสภาพดี พร้อมใช้งานได้ตลอดเวลา กรณีที่เกิดการชำรุดเสียหาย หรือสงสัยว่าจะมีการชำรุดเสียหาย ให้คณะอนุกรรมการฝ่ายเฝ้าระวังภัยและแจ้งเตือนภัย

จัดการซ่อมแซมทันที และควรมีระบบไฟฟ้าสำรองเพื่อให้ระบบใช้งานได้ในกรณีที่ไม่มีกระแสไฟฟ้า ควรทำการทดสอบระบบเป็นประจำทุกเดือน

3. ไชเรนมือหมุนและโทรโข่ง ควรกำหนดให้คณะกรรมการฝ่ายเฝ้าระวังภัยและแจ้งเตือนภัยเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบให้อุปกรณ์อยู่ในสภาพดี พร้อมใช้งานได้ตลอดเวลา ควรทำการทดสอบสภาพแบตเตอรี่และสภาพการใช้งานทุกเดือน ควรจัดหาแบตเตอรี่สำรองไว้ให้พร้อม

4. นกหวีด คณะกรรมการจัดการภัยพิบัติของชุมชนทุกคนควรมีนกหวีดประจำตัว เพื่อเป็นอุปกรณ์ใช้ในการแจ้งเตือนภัยพิบัติ ในกรณีที่ไม่สามารถใช้อุปกรณ์อื่นได้ในขณะนั้น

5. วิทยุสื่อสาร คณะกรรมการฝ่ายอำนวยการควรจัดทำให้มีวิทยุสื่อสารซึ่งชุมชนจำเป็นต้องใช้ในกรณีที่ไม่มีกระแสไฟฟ้าและการสื่อสารในระบบปกติขัดข้อง และกำหนดตัวบุคคลที่จะใช้งานวิทยุสื่อสารของชุมชน โดยมีการจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลเหล่านั้นพร้อมรายละเอียดการติดต่อ ควรจัดให้มีการสอนหรือฝึกอบรมการใช้อุปกรณ์ การใช้ภาษาและบำรุงรักษาวิทยุสื่อสารที่ถูกต้องแก่ผู้ครอบครองวิทยุสื่อสารทุกคนกรณีที่เกิดการชำรุดเสียหาย หรือสูญหาย ให้แจ้งคณะกรรมการฝ่ายอำนวยการเพื่อดำเนินการซ่อมแซมหรือจัดหาทดแทน

6. หมายเลขโทรศัพท์พื้นฐานและหมายเลขโทรศัพท์มือถือ คณะกรรมการฝ่ายอำนวยการควรจัดทำบัญชีรายชื่อคณะกรรมการจัดการภัยพิบัติของชุมชน บุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการภัยพิบัติและทำการปรับข้อมูลให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ

3) การจัดตั้งทีมค้นหาและช่วยชีวิตของชุมชน

1. ควรมีอย่างน้อย 1-2 ทีม เพื่อรับผิดชอบแต่ละพื้นที่ และควรทำการฝึกซ้อมเป็นประจำทุกปี (ดูภาคผนวก ก. โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งทีมกู้ภัย (One Tambon One Search and Rescue Team: OTOS))

2. ผู้ปฏิบัติงานภาคสนามควรให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการฝ่ายกู้ภัยและช่วยชีวิตในการประสานงานกับสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเพื่อทำการฝึกอบรมให้แก่ทีมค้นหาและช่วยชีวิตให้มีความรู้และทักษะในการปฏิบัติงานจริง

4) การเตรียมการ

- จัดทำรายการ วัสดุ อุปกรณ์และเครื่องมือ โดยระบุผู้รับผิดชอบและสถานที่เก็บรักษา พร้อมทั้งวิธีการนำมาใช้เมื่อเกิดภัย

- จัดทำรายการพาหนะในชุมชนที่จะใช้ในการอพยพประชาชน

- จัดทำบัญชีรายชื่อคณะกรรมการจัดการภัยพิบัติของชุมชนพร้อมหมายเลขโทรศัพท์

- จัดทำบัญชีรายชื่อผู้รับผิดชอบการควบคุมการอพยพ ณ จุดรวมพล

- จัดทำบัญชีรายชื่อผู้อพยพโดยแบ่งประเภทของบุคคลตามความเร่งด่วน คือ ผู้ป่วย คนพิการ คนชรา เด็กและสตรี ตามลำดับ

- จัดทำบัญชีรายชื่อหน่วยงานและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในชุมชน ในอำเภอและ จังหวัด พร้อมหมายเลขโทรศัพท์

- กำหนดตารางในการฝึกอบรมและการซ้อมแผนอพยพหนีภัยรวมถึงความถี่ในการ ฝึกอบรมและซ้อมแผนเฉพาะภายในชุมชนและการซ้อมแผนร่วมกับหน่วยงาน องค์กรหรือชุมชน ภายนอก

- กำหนดเวลาในการปรับปรุงแผน เช่น ทุกๆ ปี หรือทุกครั้งหลังจากการซ้อมแผน และพบว่าแผนไม่ชัดเจนเพียงพอ ไม่ครอบคลุม

- กำหนดบทบาทหน้าที่หลักของสมาชิกแต่ละกลุ่มและแต่ละคนให้ชัดและอย่าให้ ซ้ำซ้อนกัน

จากแนวคิดการเตรียมความพร้อมรับภัยพิบัติ สรุปได้ว่า การเตรียมความพร้อมเพื่อ รับมือภัยพิบัติในชุมชน เริ่มที่ความร่วมมือ จิตความสามารถและการเตรียมความพร้อมของแต่ละ ครอบครัวในชุมชนเป็นอันดับแรก หากครอบครัวแต่ละครอบครัว มีจิตสำนึก ทักษะที่ดีเข้าใจ และสนับสนุนส่งเสริมสมาชิกในครอบครัวให้ความร่วมมือและมีส่วนร่วมในการเตรียมความ พร้อมรับภัยพิบัติ โดยชุมชนเป็นคนกลางในการจัดการภัยพิบัติและประสานงานในการขอรับการ สนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานจากภายนอกที่มีความพร้อม ก็จะทำให้ ชุมชนได้รับผลกระทบของความสูญเสียและความเสียหายจากภัยพิบัติน้อยลง

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติ

ความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติ

ทวิตา กมลเวชช (2554: 5 -9) กล่าวว่าสภาพปัญหาสาธารณภัยที่เกิดขึ้น ในปัจจุบันมี ลักษณะของความอ่อนไหวทางสภาพและความรุนแรงในการสร้างความเสียหายให้แก่พื้นที่ได้ใน ระดับกว้างขวาง ซึ่งในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้นิยาม ความหมายของ “สาธารณภัย” เป็นสภาวะฉุกเฉินที่มีความรุนแรงของสภาพภัยสูงและสามารถขยาย ความเสียหายได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งเกิดขึ้นทั้งจากโดยการกระทำของธรรมชาติและการกระทำของ มนุษย์ อันนำไปสู่ความเสียหายอย่างกว้างขวางในภาพรวม จึงเป็นเหตุให้การจัดการสาธารณภัยของ ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการกำหนดโครงสร้างการจัดการและกรอบอำนาจหน้าที่การดำเนินการ จัดการปัญหาด้านสาธารณภัยให้กับตัวแสดงมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักเพิ่มเติมนอกเหนือไปจากหน่วยงาน ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ในการทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการป้องกันและบรรเทาสาธารณ

ภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ โดยให้ผู้นำท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่เป็นผู้อำนวยการท้องถิ่นและบุคลากรของหน่วยท้องถิ่นเป็นกำลังสำคัญในการบรรเทาสาธารณภัยทั้งการช่วยเหลือด้านปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตให้อยู่รอดพ้นจากสถานการณ์วิกฤต มีอำนาจในการดำเนินการปฏิบัติการแก้ไขสถานการณ์ในพื้นที่

การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสาธารณภัยในภาพรวมนั้น นอกเหนือไปจากการกำหนดให้หน่วยท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้นำท้องถิ่นยังได้รับมอบอำนาจหน้าที่การสั่งการและระดมทรัพยากรเพื่อสนับสนุนให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติด้วย ซึ่งผู้อำนวยการท้องถิ่นได้รับอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่จากพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ให้สามารถสั่งการข้าราชการพลเรือน เจ้าหน้าที่และบุคคลอื่นให้ปฏิบัติตามคำสั่งได้ตามความจำเป็นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พร้อมกับระดมทรัพยากรเครื่องมือเทคนิคในเขตพื้นที่สำหรับการบริหารจัดการสาธารณภัยในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ได้จากทุกภาคส่วน เพื่อเอื้ออำนวยความสะดวกให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติการแก้ไขสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

เสกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ (2553: 12-13) กล่าวว่า สิ่งที่จะต้องจัดเตรียมให้แก่ภาคประชาชนคือ ความตระหนัก และความรู้ ความชำนาญในเบื้องต้นของภัยพิบัติเพื่อให้พวกเขาเหล่านั้นสามารถช่วยเหลือตนเองในยามที่เริ่มเกิดภัยพิบัติ คือ การให้การศึกษาแก่สาธารณชน (Public Education) การศึกษาในที่นี้หมายถึงระบบการสื่อสารเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่เข้าใจถึงสภาพของความเสี่ยงที่อาจเกิดกับสุขภาพของพวกเขา ความปลอดภัยและอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม

บทเรียนจากภัยพิบัติมีแนวโน้มทวีความรุนแรง ซึ่งได้สร้างความเสียหายขึ้นในภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลก ประเทศต่างๆ ทั่วโลกจำนวน 168 ประเทศได้ประชุมที่เมืองโกเบ (Kobe) จังหวัดเฮียวโกะ (Hyogo) ประเทศญี่ปุ่น ในเดือนมกราคม ปี พ.ศ.2548 ได้มีข้อสรุปหลักการจัดการภัยพิบัติสำคัญ ซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ที่แต่ละประเทศควรดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้

- 1) การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่อาจจะเกิดขึ้น
- 2) ต้องให้คนในชุมชนรู้ถึงความเสี่ยงภัยและบริหารจัดการกับความเสี่ยงนั้นๆ
- 3) สร้างความเข้าใจและการตระหนักถึงภัย มีมาตรการแก่สาธารณชน
- 4) มีการดำเนินการสร้างความพร้อมเพื่อลดความเสี่ยงภัย
- 5) เตรียมความพร้อมซึ่งสามารถนำไปปฏิบัติได้ทันที

สาระของการประชุมในครั้งนั้น ส่งผลให้ทั่วโลกรวมถึงประเทศไทย เริ่มหันมาปรับแนวความคิดในการจัดการภัยพิบัติจากแนวคิดเดิม ที่เน้นการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) มาเป็นการจัดการภัยพิบัติโดยเน้นการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk

Management) เพื่อป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติโดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นเจ้าของกิจกรรม ซึ่งแนวคิดนี้เรียกกันโดยทั่วไปว่า การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community Based Disaster Risk Management หรือ CBDRM) ทั้งนี้ โดยมีขั้นตอน กล่าวคือ การจัดการภัยพิบัติ

- 1) สร้างความตระหนักว่า “ชุมชนกำลังเผชิญกับภัยอะไรอยู่”
- 2) ให้เข้าใจว่า “ผลกระทบจากภัยสามารถคาดการณ์ได้”
- 3) การควบคุมบริหารจัดการ โดย “องค์กรชุมชน”
- 4) แผนเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติสำหรับชุมชน

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้นำหลักการของการเป็นชุมชนปลอดภัย (Safe Community) ขององค์การอนามัยโลก 6 ประการ ซึ่งประกอบด้วย

- 1) ชุมชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน
- 2) ชุมชนจัดตั้งกลุ่มความปลอดภัยที่เชื่อมโยงกับเครือข่ายด้านต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน

- 3) ชุมชนมีความสนใจกับกลุ่มเสี่ยงและสิ่งแวดล้อมที่เป็นอันตราย
- 4) ชุมชนมีระบบข้อมูลที่เห็นถึงขนาดของปัญหา รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงตาม เวลา ของปัญหาและเข้าถึงข้อมูลนั้นได้

5) ชุมชนมีการดำเนินงานอย่างยั่งยืนที่ใช้ทรัพยากรและงบประมาณของท้องถิ่นอย่างมีคุณค่าและเป็นประโยชน์ต่อการสร้างเสริมความปลอดภัย

- 6) ชุมชนกำหนดตัวบ่งชี้ความปลอดภัยที่เหมาะสมที่ใช้วัดผลการดำเนินงานของชุมชน
- การกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการภัยพิบัติโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 281 บัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและ มีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่”

อันเป็นบทบัญญัติที่สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุด ที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง อีกทั้งยังมีบทบาทที่สำคัญในการเป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน และประชาชนก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นอีกด้วย ประกอบกับบทบัญญัติใน

มาตรา 66 และ 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ให้การรับรองสิทธิของชุมชนในการปกป้องและคุ้มครองตนเองในสาระสำคัญคือ

“มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

“มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสมการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน ในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 16 (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อันเป็นการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองและองค์การบริหารส่วนจังหวัดในมาตรา 17 (22) ในขณะที่พระราชบัญญัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 20 บัญญัติว่า

“ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในเขตท้องถิ่นของตน โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่น และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อำนวยการท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้อำนวยการท้องถิ่น มีอำนาจสั่งการควบคุม และกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานและอาสาสมัครให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้น เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการท้องถิ่น รับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตนและมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการท้องถิ่นตามที่ได้รับมอบหมาย”

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะการเป็นหนึ่งในหน่วยปฏิบัติจึงต้องเตรียมการจัดตั้งกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการเผชิญสถานการณ์ โดยการจัดองค์กรรับผิดชอบการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในที่นี้จะอยู่ในรูปแบบขององค์กร ได้แก่ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์การบริหารส่วนตำบล กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเทศบาลและกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งแต่ละองค์กรจะมีผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้อำนวยการ มีปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ช่วย มีหน่วยงานภายในท้องถิ่นร่วมปฏิบัติงานในกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาชนหรือชุมชนเป็นสำคัญ

ในขณะที่การประเมินสถานการณ์ความเสี่ยงและการสร้างภูมิคุ้มกันของประเทศ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 11 (2554) ได้พยายามเสริมบทบาทของชุมชนท้องถิ่นให้เป็นกลไกที่มีความสามารถในการบริหารจัดการที่ให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติทางธรรมชาติด้วยการจัดทำแผนที่และจัดลำดับพื้นที่เสี่ยงภัยทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาคและจังหวัด ยกระดับ การจัดการภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพ พัฒนาระบบฐานข้อมูล การสื่อสารโทรคมนาคม ส่งเสริมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีด้านการจัดการภัยพิบัติพัฒนาระบบงานอาสาสมัครของประเทศ อย่างจริงจังและให้มีมาตรฐานตามหลักสากล สนับสนุนภาคเอกชน สถานประกอบการ โรงเรียน และท้องถิ่นให้มีการเตรียมความพร้อมและจัดทำแผนปฏิบัติการรองรับภัยพิบัติ

บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

มาตรา 20 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นเป็นผู้รับผิดชอบ ในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่น

มาตรา 21 บัญญัติว่าเมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้น ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ใด ให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นมี

หน้าที่เข้าดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยเร็ว และแจ้งให้ผู้อำนวยการอำเภอที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่นั้นและผู้อำนวยการจังหวัดทราบทันที

เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น ผู้อำนวยการท้องถิ่นมีอำนาจสั่งการและปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย มีอำนาจเรียกใช้อาคารสถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ของหน่วยงานของรัฐและเอกชนในพื้นที่เพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ใช้เครื่องมือสื่อสารของหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนในพื้นที่ ขอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น สั่งห้ามเข้า หรือให้ออกจากพื้นที่ อาคารหรือสถานที่ที่กำหนด รวมทั้งจัดการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย

มาตรา 23 บัญญัติว่าเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้นในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ใด ให้เป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการท้องถิ่นซึ่งมีพื้นที่ติดต่อกันหรือใกล้เคียงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นที่จะสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้น

แนวทางการให้ความช่วยเหลือ

1. ด้านงบประมาณ

ดำเนินการตั้งงบประมาณรายจ่ายประเภทสำรองจ่าย ให้เพียงพอต่อการเผชิญเหตุสาธารณภัยตลอดปี และนำเงินสำรองจ่ายไปดำเนินการช่วยเหลือประชาชนอย่างรวดเร็วเป็นลำดับแรก เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น และจ่ายเพื่อบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นส่วนรวมเท่านั้น โดยให้ถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย คำวนมาก ที่ มท 0313.4/ ว 667 ลงวันที่ 12 มีนาคม 2545 หากเงินสำรองจ่ายดังกล่าวไม่เพียงพอ สภาท้องถิ่นสามารถอนุมัติให้โอนงบประมาณที่เหลือจ่าย หรือ โอนรายการที่ยังไม่จำเป็น ไปตั้งจ่ายเพิ่มเติม ได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2541 ข้อ 26 หรือผู้บริหารท้องถิ่นสามารถยืมเงินสะสมไปใช้กรณีฉุกเฉินที่มีสาธารณภัยตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงิน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 91 และหากไม่เพียงพออีก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจขออนุมัติผู้บริหารท้องถิ่นจ่ายขาดเงินสะสมไปช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 หากเงินงบประมาณไม่เพียงพอ ให้ขอรับการสนับสนุนจากคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอ/จังหวัด (ก.ช.ภ.อ./ก.ช.ภ.จ.) ตามลำดับสำหรับงบประมาณในการแก้ไขปัญหาไฟป่าและการเผาในที่โล่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้จ่ายจากงบประมาณของตนเอง โดยให้ถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย คำวนมาก ที่ มท 0808.2/ว 2550 ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2556

2. ด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้นในพื้นที่รับผิดชอบ ผู้อำนวยการท้องถิ่นมีอำนาจเรียกใช้อาคารสถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ของหน่วยงานของรัฐและเอกชนในเขตพื้นที่เพื่อ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ใช้เครื่องมือสื่อสารของหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ในพื้นที่ และขอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ตามที่บัญญัติไว้ใน พรบ. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 21 วรรคสอง กรณีเกิดไฟป่าหรืออัคคีภัย ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนหรือร่วมดำเนินการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในด้าน บุคลากร งบประมาณ อุปกรณ์และเครื่องมือ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยให้ถือปฏิบัติตามหนังสือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท 0891.4/ว 212 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2557

3. ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความประสงค์จะให้ความช่วยเหลือสนับสนุน บุคลากรปฏิบัติงานในท้องที่ที่เกิดสาธารณภัย โดยสามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ได้ ทั้งนี้ จะต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่หรือ อปพร.ที่อยู่ในความ รับผิดชอบไปปฏิบัติงานในท้องที่ที่เกิดสาธารณภัยตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยให้ถือปฏิบัติ ตามวิทยุสื่อสารด่วนที่สุด ที่ มท 0808.2/ว 910 ลงวันที่ 15 มีนาคม 2550 และตามหนังสือกระทรวง มหาดไทยด่วนที่สุด ที่ มท 0808.2/ว 3358 ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2553

4. ด้านการบริหาร

จัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้บูรณาการเครื่องมือเครื่องใช้ บุคลากร และวิธีการปฏิบัติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แล้วจัดให้ มีการซักซ้อมแผนที่ได้จัดทำขึ้นตามเห็นสมควร เพื่อให้เกิดทักษะและความคล่องตัวในการปฏิบัติ

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

เพื่อความชัดเจนในทางปฏิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ ที่ชัดเจนในการจัดการอุทกภัยและภัยพิบัติต่างๆ จึงมีการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัยและหลัง เกิดภัย ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเพื่อสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และของรัฐ โดยคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ เพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 4 ยุทธศาสตร์ (ทิวดา กมลเวชช, 2554: 12-17)

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การป้องกันและลดผลกระทบ มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับระบบการบริหาร จัดการสาธารณภัยให้มีขีดความสามารถในการเตรียมการเผชิญสาธารณภัยต่างๆ ไว้ล่วงหน้าก่อน เกิดภัยเป็นการลดความรุนแรงและลดความสูญเสียจากสาธารณภัยในพื้นที่เสี่ยงให้มัน้อยที่สุด

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ต้องจัดทำการประเมินความเสี่ยงและความ
ล่อแหลมของสภาพพื้นที่เพื่อเตรียมการเฝ้าระวังและแนวทางการจัดการได้อย่างเหมาะสมเท่าทันต่อ
สถานการณ์และจัดทำฐานข้อมูลด้านทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการจัดการสาธารณสุข รวมถึงการ
เตรียมแนวทางการประสานการปฏิบัติกับภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาในระดับพื้นที่

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การเตรียมความพร้อม เพื่อสร้างระบบเตรียมความพร้อมและแนวทาง
ปฏิบัติในการรับมือกับสาธารณสุขที่จะเกิดขึ้นและลดภาระให้ความช่วยเหลือของภาครัฐ

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ต้องให้ความสำคัญกับการเตรียมพร้อม
ทางด้านทรัพยากร ได้แก่ งบประมาณ กำลังพล และความพร้อมต่อการเผชิญภัยของประชาชน

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน มีวัตถุประสงค์เพื่อเตรียมการที่จำเป็น
ให้สามารถเผชิญและจัดการสาธารณสุขที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเพื่อให้
การปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉินเป็นไปอย่างมีระบบชัดเจน ไม่สับสนและลดความสูญเสียจาก
สาธารณสุขมีน้อยที่สุด เพื่อลดระดับความรุนแรงลงจนเข้าสู่สภาวะปกติแผนการป้องกันและ
บรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 ได้กำหนดหลักการปฏิบัติเมื่อเกิดสาธารณสุขเป็น
มาตรการร่วมกันให้ แต่ละหน่วยงานนำไปปฏิบัติเพื่อบริหารจัดการสาธารณสุขรวมทั้งหลักการ
ปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อเกิดสาธารณสุขมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การแจ้งเตือนภัยและการประเมินสถานการณ์ ทำหน้าที่รับผิดชอบการแจ้งเตือนภัย ไป
ยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยการแจ้งเตือนภัยในระดับท้องถิ่นจะอาศัยการแจ้งเตือนผ่านทาง
บุคลากรที่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสาธารณสุขในพื้นที่และดำเนินการแจ้งเตือนภัยผ่าน
เครื่องมือสื่อสารและเครือข่ายการประชาสัมพันธ์ทุกรูปแบบ

2. การจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ เมื่อสาธารณสุขเกิดขึ้นให้กองอำนวยการป้องกัน
และบรรเทาสาธารณสุขในเขตพื้นที่แปลงสภาพเป็นศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไข
สถานการณ์เพื่อเป็นศูนย์กลางในการระดมทรัพยากรเพื่อจัดการกับปัญหา รวมถึงทำหน้าที่
อำนวยการประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายในส่วนราชการภาครัฐและ
นอกเหนือจากภาครัฐ

3. การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในสภาวะฉุกเฉิน เป็นขั้นตอนการกระจายข่าวสารที่
คาดว่าจะเกิดขึ้นให้กับส่วนราชการและประชาชนได้รับรู้และทำความเข้าใจในทิศทางที่ถูกต้อง

4. การสื่อสารในภาวะฉุกเฉิน เป็นกิจกรรมสำคัญในการขับเคลื่อนการจัดการสาธารณสุข
ภัยให้ดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง การสื่อสารจึงจำเป็นต้องสร้างเครื่องมือและระบบให้สามารถสอด
รับกับสถานการณ์ได้อย่างเหมาะสมและทั่วถึง

5. การประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน เมื่อเกิดสาธารณภัยในพื้นที่จังหวัดขึ้น ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ให้จังหวัดเป็นผู้ประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติโดยสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเป็นผู้จัดทำประกาศ

6. การค้นหาและการกู้ภัย ให้ดำเนินการจัดตั้งหน่วยเผชิญสถานการณ์เพื่อปฏิบัติการกู้ภัย ประกอบด้วย ชุดเคลื่อนที่เร็วที่สามารถเข้าถึงพื้นที่เพื่อระงับภัยได้ทันต่อเหตุการณ์และชุดสนับสนุนที่ได้มีการจัดเตรียมพร้อมไว้ ณ ที่ตั้งเพื่อรอรับการประสานการสนับสนุน

7. การอพยพ ในระยะก่อนเกิดภัยจะต้องมีการจัดทำแผนการอพยพเพื่อกำหนดที่ตั้งปลอดภัยสำหรับรองรับการอพยพของประชาชนพร้อมทั้งจัดเตรียมทรัพยากรสนับสนุนการดำเนินการอพยพอย่างพร้อมเพรียง ซึ่งเมื่อเข้าสู่ภาวะฉุกเฉินผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการ และบุคคลอื่นที่ได้รับมอบหมายอำนาจสั่งการอพยพจะเป็นผู้สั่งอพยพประชาชนออกจากพื้นที่ดังกล่าว

8. การรักษาพยาบาลฉุกเฉิน เมื่อมีผู้ประสบภัยในขณะเกิดภัยชุดปฏิบัติการปฐมพยาบาลจะต้องพร้อมในการทำหน้าที่ปฐมพยาบาลเบื้องต้นให้แก่ประชาชนและสามารถลำเลียงประชาชนได้เมื่อสภาพอากาศบาดเจ็บหนักเกินกว่าจะรักษาเบื้องต้นได้

9. การรักษาความสงบเรียบร้อย จัดให้มีระบบและเจ้าหน้าที่เพื่อทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ประสบภัยโดยอาศัยกำลังตำรวจและประชาชนอาสาสมัครในพื้นที่ร่วมดำเนินการ

10. การพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคล เป็นหน้าที่หลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเนื่องจากต้องอาศัยความเชี่ยวชาญทางเทคนิคสูง

11. การประเมินความเสียหายและความต้องการเบื้องต้นศูนย์อำนาจการเฉพาะกิจแห่งพื้นที่จะทำหน้าที่ประเมินความเสียหายและจัดทำบัญชีรายงานความเสียหายเป็นระยะ ส่งมอบให้กับหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านต่าง ๆ ดำเนินการให้ความช่วยเหลือต่อไป

12. การรายงาน การรายงานข้อมูลข่าวสารให้แก่บุคคลและหน่วยงานที่รับผิดชอบปัญหาดังกล่าวทราบนั้น ได้กำหนดให้ผู้นำชุมชนทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลเพื่อรายงานต่อกองอำนาจการเฉพาะกิจ แล้วจึงรายงานต่อไปยังกองอำนาจการเฉพาะกิจในระดับที่สูงขึ้นตามลำดับชั้นในแนวดิ่ง

13. การรับบริจาค การรับบริจาคเป็นภารกิจของจังหวัดและส่งมอบให้แก่ท้องถิ่นต่อไป

14. การประสานความช่วยเหลือจากองค์กรการกุศล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่สามารถประสานขอความช่วยเหลือจากองค์กรการกุศลในพื้นที่ได้ทันที

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การจัดการหลังเกิดภัย มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาทุกข์ขั้นต้นแก่ผู้ประสบภัยโดยเร็ว ต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพรวมทั้งให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ประสบภัยและเพื่อฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ประสบภัยให้กลับสู่สภาพปกติโดยเร็วบทบาทขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น คือ การฟื้นฟูบูรณะพื้นที่และเยียวยาประชาชนให้กลับสู่สภาพปกติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้รับผิดชอบการรวบรวมข้อมูลความเสียหายของประชาชนและพื้นที่ร่วมกับกองอำนาจการเฉพาะกิจของอำเภอเพื่อส่งรายงานไปยังกองอำนาจการเฉพาะกิจจังหวัดเพื่อส่งไปยังกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อขอเบิกงบกลางเพื่อบูรณะฟื้นฟูและงบประมาณจากเงินอุดหนุนจากราชการตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนจากราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 และแก้ไขเพิ่มเติม

จากแนวคิดนี้สามารถสรุปได้ว่า การจัดการสาธารณภัยภายใต้ข้อกำหนดของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ในการจัดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยภายในพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการรักษาความสงบเรียบร้อย กฎหมายดังกล่าวได้เป็นข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่รับผิดชอบเขตตน ซึ่งต่อมาได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การบริหารจัดการภัยพิบัติคือพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธาน รวมถึงปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ อีกทั้งตามมติคณะรัฐมนตรีในปีพ.ศ. 2552 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนเตรียมการป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติแผนปฏิบัติการเตรียมความพร้อมรับมือ แผนปฏิบัติการการจัดการในภาวะฉุกเฉิน และแผนปฏิบัติการการจัดการหลังการเกิดภัย ซึ่งบทบาทอำนาจหน้าที่ข้างต้นนั้นมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญปีพ.ศ. 2550 ที่เน้นการกระจายอำนาจและพยายามวางกรอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างไรก็ตาม การปฏิบัติการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังเต็มไปด้วยความแตกต่างกันในทางปฏิบัติสืบเนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องของงบประมาณ ทรัพยากร และการบริหารงานแบบมืออาชีพของผู้บริหารท้องถิ่น ส่งผลให้ขีดความสามารถของแต่ละพื้นที่ขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการภายในของแต่ละองค์กรเป็นสำคัญ ดังนั้นในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือว่าเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดและสามารถเข้าถึงปัญหาของประชาชนได้ดีที่สุด จึงต้องปรับบทบาทขององค์กรในการประสานงานร่วมกันกับกลุ่มองค์กรและหน่วยงานต่างๆ ในการเตรียมจัดทำแผนป้องกันและการแก้ไขปัญหา ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ภาคประชาชน สภาองค์กรชุมชน สถาบันการศึกษา รวมทั้งประชาชนในพื้นที่ผ่านกระบวนการปรึกษาหารือ (Deliberation) และการบริหารงานท้องถิ่นในลักษณะเครือข่าย (Local Government in Collaboration) อันเป็นก้าวสำคัญของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (Decentralization) ในมิติเรื่องความท้าทายขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management) ที่เกิดขึ้นในสังคมต่อไป

กล่าวโดยสรุป ถึงแม้ว่าภัยพิบัติที่เกิดขึ้นนั้นจะไม่สามารถหยุดยั้งไม่ให้เกิดขึ้นได้ ถ้าหากได้มีการดำเนินการบริหารจัดการภัยพิบัติตั้งแต่ระดับประเทศส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ตลอดจนระดับชุมชน ถึงระดับครัวเรือน แต่ด้วยระบบราชการที่ค่อนข้างซับซ้อนและมีระบบสายการบังคับบัญชาที่ต่อเนื่องกันถึงระดับประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับระเบียบกฎหมายและการละเมิดสิทธิต่างๆ ของประชาชน ทำให้เมื่อเกิดภัยพิบัติที่มีขนาดของความรุนแรงมาก การที่จะรอรับความช่วยเหลือจากส่วนกลาง อาจจะทำให้ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นขยายตัวก่อให้เกิดภัยพิบัติอื่นๆ ตามมาและขยายวงกว้างอย่างรวดเร็ว ดังนั้นหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน ตลอดจนประชาชนในพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติต้องมีการดำเนินการจัดการภัยพิบัติอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันให้ประชาชน และชุมชนสามารถเอาตัวรอดเมื่อเผชิญเหตุฉุกเฉินจากภัยพิบัติได้ ซึ่งจะทำให้ลดความสูญเสีย และความเสียหายในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้

2.4 ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการภัยพิบัติศึกษากรณี การเคลื่อนย้ายหมู่บ้านออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยดินโคลนถล่ม บ้านห้วยโพ หมู่ที่ 6 ตำบลแม่ข่ม อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยตรงมีค่อนข้างน้อย ดังนั้น จึงได้นำผลการศึกษาที่ใกล้เคียงมาปรับใช้ดังนี้

ชนิษฐา พุกกะฉานนท์ (2551) ได้ศึกษาแนวทางการบริหารจัดการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยขององค์การบริหารส่วนตำบลบางปลา อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ พบว่างานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์การบริหารส่วนตำบลบางปลาบริหารจัดการโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ในการสอดส่อง ดูแล และช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ที่ทั้งก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย ซึ่งเป็นภัยที่เกิดขึ้นเป็นประจำ ประชาชนและเจ้าหน้าที่สามารถควบคุมเองได้อย่างรวดเร็วทำให้เกิดความเสียหายน้อยและอยู่ในวงจำกัด หากเป็นภัยที่เกินความสามารถของตน ก็สามารถประสานหน่วยงานข้างเคียงเพื่อปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันจนสำเร็จลุล่วงไปได้สำหรับภัยที่ยังไม่เคยเกิดขึ้น เช่น เครื่องบินตก แผ่นดินไหว หรืออุบัติเหตุต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากภาวะโลกร้อนนั้น เป็นสิ่งที่เหนือความคาดหมาย และเป็นสิ่งที่ผู้บริหาร และประชาชนยังไม่ตระหนักถึงการป้องกันที่เป็นรูปธรรม เนื่องจากว่าเป็นสิ่งไกลตัว ซึ่งต้องใช้เวลาในการทำความเข้าใจและเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับปัญหา และเหตุการณ์ไปพร้อมกัน

ชวงศ์ อุบลี (2551: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการภัยพิบัติพบว่า 1. ประชาชนมีความรู้เกี่ยวกับสาเหตุของการเกิดภัย ความหมายของภัยพิบัติ ประเภทของภัยพิบัติ แต่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมในระดับบุคคลให้กับตนเอง เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และขาดความรู้เกี่ยวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการภัยพิบัติ 2. ประชาชนไม่มีการเตรียมความพร้อม ทำให้ขาดศักยภาพที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภัยพิบัติที่อาจจะเกิดขึ้น ขณะเดียวกันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีการให้ความรู้กับประชาชนเพื่อให้เกิดความพร้อมและสามารถรับมือกับภัยพิบัติที่อาจจะเกิดขึ้น 3. ประชาชนมีความคิดเห็นว่าการฝึกอบรม และการฝึกซ้อมแผนการบริหารจัดการภัยพิบัติจะเป็นสิ่งที่จะช่วยพัฒนาศักยภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น 4. ประชาชนมีความต้องการจะเข้าไปมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหา แต่พบจำกัดคือประชาชน ยังไม่มีศักยภาพเพียงพอในการที่จะเข้าไปร่วมในการแก้ปัญหานั้น ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรที่จะพัฒนาศักยภาพของประชาชนให้สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ 5. จากการทดสอบสมมติฐานที่ 1 พบว่า ปัจจัยส่วนบุคคลในด้านเพศ ระดับการศึกษาและอาชีพ ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ในขณะที่อายุมีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการภัยพิบัติ 6. จากการทดสอบสมมติฐานที่ 2 และ 3 พบว่าระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภัยพิบัติและการเตรียมความพร้อมในระดับบุคคลไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

ศิรินันท์ สุวรรณ โมลี (2552: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาแนวทางการพัฒนาการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานภาคประชาสังคม : กรณีศึกษาชุมชนบ้านน้ำเค็ม ตำบลบางม่วง อำเภอดงตาล จังหวัดพังงา พบว่า 1. ในการดำเนินงานพบปัญหาด้านการมีส่วนร่วม ด้านงบประมาณ ด้านความรู้ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ในการดำเนินงานและด้านการประสานงานระหว่างองค์กร 2. แนวทางในการพัฒนาการดำเนินงาน คือ ภาคชุมชนควรมีการรวมกลุ่มและการจัดการองค์กรชุมชนเป็นหัวใจของกระบวนการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน ตั้งแต่ช่วงต้นของการฟื้นฟูชุมชน ส่วนภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ควรประสานการดำเนินงานร่วมกัน โดยด้านการมีส่วนร่วมนั้น องค์กรพัฒนาเอกชนสามารถช่วยทำงานเชิงลึกวางรากฐานการจัดการตนเองให้กับชุมชนได้ ส่วนภาครัฐควรสนับสนุนการสานต่อการดำเนินงานระยะยาวควบคู่ไปกับการให้ความรู้และสร้างความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ในการดำเนินงานที่ถูกต้องแก่ชุมชน

ทวิดา กมลเวช (2554: บทคัดย่อ) กล่าวว่า ในกระบวนการการบริหารจัดการภัยพิบัติ ตั้งแต่การเตรียมพร้อมการตอบสนอง และการฟื้นฟูจากภัยพิบัตินั้น เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐที่เป็นหน่วยงานหลัก ไม่สามารถที่จะปฏิบัติงานได้เพียงหน่วยงานเดียว หรือแม้แต่ประสานงาน และขอความช่วยเหลือเพียงในเครือข่ายหน่วยงานรัฐเท่านั้น เพราะภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในแทบจะ

ทุกครั้งจะครอบคลุมอาณาบริเวณในวงกว้าง และเป็นที่ที่มีประชากรอยู่หนาแน่น การใช้ความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่างๆ ให้ได้มากที่สุดนั้น จะเป็นกลจักรสำคัญอย่างยิ่งในความรวดเร็วและการเข้าถึงในการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งรวมถึงการที่ประชาชนและชุมชนก็ต้องได้รับการให้ความรู้ และมีบทบาทในการออกแบบแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นตนเองในเรื่องเกี่ยวกับภัยและร่วมฝึกซ้อมกับเจ้าหน้าที่การเตรียมพร้อมประชาชนและชุมชนซึ่งถือเป็นค่าน้ำของการเผชิญต่อสภาวะการณ์นั้นๆ ซึ่งหมายถึง การให้ประชาชนมีความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับภัยที่จะส่งผลให้การแจ้งเตือนภัยของภาครัฐถูกกระจายออกไปสู่สาธารณะแล้วทำให้เราเรียนรู้ว่าสถานการณ์ที่จะต้องเผชิญ รู้จักการปฏิบัติตนเบื้องต้นและรู้ว่าการบริหารจัดการของหน่วยงานต่างๆ เป็นอย่างไร หน่วยงานใดรับผิดชอบสั่งการและปฏิบัติการ หน่วยงานใดเป็นผู้นำในศูนย์การสั่งการตอบสนองภาวะฉุกเฉิน และประชาชนสามารถร้องขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานได้อย่างทันที และเพื่อให้เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ชุมชนและประชาชน ได้รับทราบการปฏิบัติตนของทั้งตนเองและหน่วยงานข้างเคียง ทำให้ทุกภาคส่วนปฏิบัติงานไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีระบบ ซึ่งจะช่วยให้การปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยงานที่หลากหลายมีระบบการประสานงานและการตอบสนองต่อสถานการณ์ที่มีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่างานที่วิจัยที่เกี่ยวข้องเนื่องมีลักษณะที่เป็นงานค่อนข้างมากซึ่งเป็นผลมาจากการตื่นตัวของสังคมในการศึกษาเรื่องการจัดการภัยพิบัติหลังจากการเกิดเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิในมหาสมุทรอินเดียในปี 2547 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ได้หยิบยกขึ้นมากว่าในที่นี่เน้นย้ำให้เห็นถึงบทบาทขององค์กรท้องถิ่นรวมถึงบทบาทของชุมชนในฐานะที่เป็นองค์กรหลักในการแก้ไขปัญหา งานของ ขนิษฐา พุกกะฉนด (2551) ทำการศึกษาการจัดการภัยพิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลบางปลา จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตเมืองอุตสาหกรรมทำให้มีการเกิดอุบัติเหตุขึ้นได้บ่อยทำให้บุคลากรมีความชำนาญในการปฏิบัติงานอย่างไรก็ดีก็ยังมีข้อจำกัดในการปฏิบัติคือการขาดแคลนบุคลากรที่เข้ามารับผิดชอบเฉพาะและการขาดแคลนงบประมาณ ชวงส์ อุบลี (2551) เน้นการศึกษาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยทำการศึกษาเคหะชุมชนดินแดง แม้ว่าประชาชนจะมีความรู้ความเข้าใจในความหมายและกระบวนการจัดการภัยพิบัติแต่ผลการศึกษาจากกลุ่มตัวอย่าง จำนวนถึง 420 คน ชวงส์พบว่าประชาชนที่แม้จะมีความรู้ก็ยังคงขาดการเตรียมการในระดับบุคคลที่จะทำให้การบรรเทาภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพ ศิริพันธ์ สุวรรณ โมลี (2552) ศึกษากระบวนการของชุมชนในการฟื้นฟูหลังจากเกิดภัยพิบัติและการเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งพบข้อจำกัดที่แตกต่างไปจากงานของชวงส์ เนื่องจากชุมชนบ้านน้ำเค็ม ที่ ศิริพันธ์ ศึกษาประชาชนยังขาดความเข้าใจในบทบาท สิทธิ หน้าที่ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ความรู้ความเข้าใจระหว่างชุมชนเมืองกับชุมชนต่างจังหวัดยังมีความรู้ความเข้าใจในระดับที่แตกต่าง งานชิ้นสุดท้ายของ ทวีดา กมลเวช

(2554) เป็นงานที่กล่าวถึงบทบาทของชุมชนและท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติที่มีเนื้อหาครอบคลุมมากที่สุด ซึ่งชี้ให้เห็นแนวทางที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรนำชุมชนท้องถิ่นมาเป็นฐานในการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งในงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมดที่กล่าวมาทำให้ประเด็นหลักที่ผู้วิจัยจะนำมาเป็นพื้นฐานในการศึกษา เช่น ข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านงบประมาณ ที่ไม่เพียงพอซึ่งเป็นปัญหาที่คล้ายคลึงกันในทุกพื้นที่ และความรู้ความเข้าใจของชุมชน และความรู้ความเข้าใจในกระบวนการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved