

**บทบาทของกระทรวงมหาดไทย
ในการบริหารจัดการภัยคุกคามความมั่นคงด้านสาธารณสุข
ด้านสาธารณสุข : กรณีศึกษาพายุโซนร้อนปาปึก**

นายชัยณรงค์ วาสนะสมสิทธิ์
รองอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาด้านความมั่นคง

การนำเสนอผลงานเรื่อง การบริหารสถานการณ์ภัยคุกคามความมั่นคงด้านสาธารณสุข : กรณีศึกษาพายุโซนร้อนปาปึก ในครั้งนี้เป็นการศึกษาพัฒนาการของการจัดการความมั่นคงของไทย ผ่านมิติของการจัดการสาธารณสุข ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ตลอดจนนโยบาย แผน และยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ได้วิเคราะห์รวบรวมแนวทางปฏิบัติที่ดี (Best Practice) เพื่อประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะประเด็นเชิงนโยบาย เชิงปฏิบัติ และเชิงวิชาการ สรุปได้ ดังนี้

๑. การบริหารจัดการภัยคุกคามความมั่นคงด้านสาธารณสุข

การบริหารจัดการความมั่นคงของไทยเป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) ด้านความมั่นคง โดยมุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพและระบบการเตรียมพร้อมของประเทศ ให้พร้อมรับมือกับภัยคุกคามและภัยพิบัติในทุกรูปแบบ และโดยที่สาธารณสุขเป็นภัยคุกคามที่สร้างความสูญเสียด้านชีวิต ทรัพย์สิน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง จึงมีความเชื่อมโยงกับประเด็นยุทธศาสตร์ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ทำให้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ต้องเชื่อมโยงกับประเด็นความมั่นคง และประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมไปด้วย

สำหรับประเด็นความมั่นคง ค่อนข้างจะมีความเชื่อมโยงที่ชัดเจนในแนวทางของการจัดการที่เป็นรูปธรรม โดยภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นความมั่นคง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสวัสดิภาพแห่งชาติ ได้จัดทำแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นความมั่นคง โดยประกอบด้วย ๕ แผนย่อยและได้กำหนดให้การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นแนวทางการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง ภายใต้แผนย่อยที่ ๒ เรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่มีผลการทบทต่อความมั่นคง

นอกจากนั้น ในแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๔) ซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ ได้กำหนดเรื่องการเตรียมพร้อมรองรับภัยคุกคาม ๓ ด้าน ประกอบด้วย ภัยคุกคามด้านสาธารณสุข ภัยคุกคามที่เกิดจากการสู้รบ และภัยคุกคามด้านวิกฤตการณ์ความมั่นคง สำหรับภัยคุกคามด้านสาธารณสุข มุ่งเน้นการพัฒนากระบวนการจัดการสาธารณสุขให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยให้บูรณาการการทำงานของทุกหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพ โดยใช้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ

ส่วนประเด็นอื่นในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๕) ในยุทธศาสตร์ที่ ๔ การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อพัฒนาอย่างยั่งยืน ระบุให้ลดความเสี่ยงจากสาธารณสุขให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุด และยุทธศาสตร์ที่ ๕ การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติ ระบุว่า สาธารณภัยส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในทุกมิติ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการเมือง

การป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข จึงนำแนวคิดเรื่องการลดความเสี่ยงจากสาธารณสุข (Disaster Risk Reduction) มาเป็นกรอบในการจัดการสาธารณสุขของไทย โดยบูรณาการความร่วมมือกับทุกภาคส่วน เพื่อพัฒนาศักยภาพการจัดการสาธารณสุข ทั้งในด้านการป้องกัน (Prevention) การลดผลกระทบ (Mitigation) การเตรียมความพร้อม (Preparedness) การจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) รวมทั้งการบรรเทาทุกข์และช่วยเหลือผู้ประสบภัย และการฟื้นฟูบูรณะ (Recovery) เพื่อนำไปสู่การพัฒนาศักยภาพในการรับสถานการณ์และฟื้นคืนกลับ (Resilience) ได้ในระยะที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

สำหรับโครงสร้างการจัดการสาธารณสุขของไทย เป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๕๐ แบ่งออกได้เป็น ระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ ในระดับนโยบาย ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ (กปท.ช.) ซึ่งมี นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน กรรมการประกอบด้วย ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งฝ่ายพลเรือน ตำรวจ ทหาร ผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่เกินห้าคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยมีอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการมีบทบาทสำคัญในการกำหนด

นโยบายและให้ความเห็นชอบแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี
 ขณะที่ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีบทบาทเป็นหน่วยงานกลางในการป้องกันและบรรเทา
 สาธารณภัย มีหน้าที่สำคัญในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เสนอคณะกรรมการ
 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี

ขณะที่ในระดับจังหวัดหรือกรุงเทพมหานคร จะมีคณะกรรมการจัดทำแผนการป้องกัน
 และบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด/กรุงเทพมหานคร โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด/ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
 เป็นประธาน มีหน้าที่จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด/กรุงเทพมหานคร ให้สอดคล้อง
 กับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เพื่อให้เห็นชอบแนวทางปฏิบัติสำหรับหน่วยงาน
 ที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ต่อไป

ในระดับปฏิบัติ ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ประกอบด้วย
 นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 แห่งชาติ อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในฐานะผู้อำนวยการกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัด
 ในฐานะผู้อำนวยการจังหวัด นายอำเภอ ในฐานะผู้อำนวยการอำเภอ นายกเทศมนตรี นายกเมืองพัทยา
 และองค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่น และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในฐานะ
 ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร

ส่วนระดับการจัดการ ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘
 แบ่งออกเป็น ๔ ระดับ ได้แก่

ระดับ ๑ สาธารณภัยขนาดเล็ก เป็นหน้าที่ของ ผู้อำนวยการท้องถิ่น ผู้อำนวยการอำเภอ
 และผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร

ระดับ ๒ สาธารณภัยขนาดกลาง เป็นหน้าที่ของ ผู้อำนวยการจังหวัด และผู้อำนวยการ
 กรุงเทพมหานคร

ระดับ ๓ สาธารณภัยขนาดใหญ่ เป็นหน้าที่ของผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 แห่งชาติ

ระดับ ๔ สาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง เป็นหน้าที่ของ นายกรัฐมนตรี

การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Management) เป็นกระบวนการจัดการที่ประกอบด้วย ในช่วงก่อนเตือนภัย เป็นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction) ได้แก่ การป้องกัน (Prevention) การลดผลกระทบ (Mitigation) และการเตรียมความพร้อม (Preparedness) ในช่วงระหว่างเกิดภัยขึ้นแล้ว จะเป็นการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) ได้แก่ การเผชิญเหตุ (Response) และการบรรเทาทุกข์ (Relief) ส่วนในช่วงหลังเกิดภัย จะเป็นเรื่องของการฟื้นฟู (Recovery) ได้แก่ การฟื้นฟูสภาพและการซ่อมสร้าง (Rehabilitation and Reconstruction) การสร้างให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer)

ในการบริหารภัยคุกคามโดยเฉพาะในภาวะฉุกเฉิน ส่วนใหญ่จะพัฒนาไปสู่ภาวะวิกฤต จึงจำเป็นต้องบริหารจัดการสถานการณ์ให้กลับสู่สภาวะปกติโดยเร็วที่สุด เป็นเรื่องที่จะต้องมีความชำนาญในการปฏิบัติ มีเอกภาพ และมีโครงสร้างที่ยืดหยุ่น สาธารณภัย สถานการณ์ จึงได้นำระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) มาใช้ในภาวะฉุกเฉิน โดยกำหนดองค์กรปฏิบัติในภาวะฉุกเฉิน เพื่อทำหน้าที่ควบคุม สั่งการ รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ประกอบด้วย

ระดับท้องถิ่น จัดตั้ง “ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน”

ระดับอำเภอ จัดตั้ง “ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอ (ศบก.อ.)”

ระดับจังหวัด/กรุงเทพมหานคร จัดตั้ง “ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัด/กรุงเทพมหานคร (ศบก.จ./ศบก.กทม.)”

ระดับชาติ จัดตั้ง “กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.)”

ทั้งนี้ หากมีการประกาศภัยรับการจัดสาธารณภัยเป็นระดับ ๓ หรือระดับ ๔ ให้ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดหรือกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณี แปรสถานะเป็น “ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าจังหวัด/กรุงเทพมหานคร” ปฏิบัติตามด้านบัญชาการ จากกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ

การจัดโครงสร้างภายในของกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ/ ศูนย์บัญชาการจังหวัด/กรุงเทพมหานคร แบ่งออกเป็น ๕ ส่วน ได้แก่ คณะที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญ ศูนย์ข้อมูลประชาสัมพันธ์ร่วม ศูนย์ประสานการปฏิบัติ ส่วนปฏิบัติการ ส่วนอำนวยการ ส่วนสนับสนุน

นอกจากนั้น หากจำเป็นอาจจัดตั้งส่วนงานสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน : สปฉ. (Emergency Support System : ESS) ได้ตามความจำเป็นของสถานการณ์เพื่อประกอบการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานในภารกิจด้านหนึ่งด้านใดเป็นการเฉพาะ เช่น งานคมนาคม งานเทคโนโลยี และสนับสนุน งานค้นหาและกู้ภัย งานการเกษตร งานการพลังงาน เป็นต้น ในแต่ละส่วนงานประกอบด้วย หน่วยงานหลัก และหน่วยงานสนับสนุน

ในระยะหลังเกิดภัย จะเป็นการสำรวจความเสียหายที่เกิดขึ้น การให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ประสบภัย และการฟื้นฟู ซึ่งผู้ว่าราชการมีอำนาจในการดำเนินการจะเป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อให้ส่วนราชการมีวงเงินอุดหนุนราชการในการให้การช่วยเหลือหรือให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย ในระหว่างที่หน่วยงานยังไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณ

การเบิกจ่ายเงินอุดหนุนราชการกรณีดังกล่าว เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดโดยมีขอบเขตการใช้จ่ายเงินได้ ๒ กรณี ได้แก่ กรณีแรกเป็นกรณีที่เกิดภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินขึ้นในระยะเวลายันใกล้ สามารถใช้เงินอุดหนุนราชการเพื่อการป้องกันหรือยับยั้งได้ภายในวงเงินไม่เกิน ๑๐ ล้านบาท กรณีที่สองเป็นกรณีเกิดภัยพิบัติฉุกเฉินขึ้น และได้ประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยกรณีภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินแล้ว สามารถใช้เงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินได้ตามความจำเป็น เหมาะสม และไม่ซ้ำซ้อน ภายในวงเงินไม่เกิน ๒๐ ล้านบาท ทั้งนี้ผู้มีอำนาจในการประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ในเขตพื้นที่จังหวัด และอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในเขตกรุงเทพมหานคร

นอกจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วยังมีผู้มีอำนาจอนุมัติเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินอีก ได้แก่ อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย วงเงิน ๕๐ ล้านบาท ปลัดกระทรวงมหาดไทย วงเงิน ๕๐ ล้านบาท ปลัดกระทรวงสาธารณสุข วงเงิน ๑๐ ล้านบาท

ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ วงเงิน ๑๐ ล้านบาท ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ วงเงิน ๑๐ ล้านบาท ปลัดกระทรวงกลาโหม วงเงิน ๕๐ ล้านบาท และนายกรัฐมนตรี วงเงิน ๑๐๐ ล้านบาท

สำหรับหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยกรณีฉุกเฉินทุกระดับ แบ่งออกได้เป็น ๖ ด้าน ประกอบด้วย ๑) ด้านการดำรงชีพ ๒) ด้านการสังคมสงเคราะห์ ๓) ด้านการแพทย์และการสาธารณสุข ๔) ด้านการเกษตร ๕) ด้านบรรเทาสาธารณภัย ๖) ด้านการปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย

จากการที่ยุทธศาสตร์ แผน นโยบายระดับชาติได้ให้ความสำคัญต่อเรื่องสาธารณสุขหรือภัยพิบัติ ทำให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว จึงได้ดำเนินการจัดตั้งระบบการจัดการสาธารณสุข ทั้งในเรื่องโครงสร้าง กระบวนการทำงานตั้งแต่ระดับชาติ จนถึงระดับท้องถิ่น ตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย ระยะขณะเกิดภัย และระยะภายหลังเกิดภัย เพื่อเป็นกรอบแนวทางมาตรฐานในการปฏิบัติงาน โดยบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการลดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และของรัฐ ให้เหลือน้อยที่สุด เพราะเป็นการปฏิบัติงานภายใต้สถานการณ์ที่มีความรุนแรง สับสน วุ่นวาย ไม่แน่นอน ควบคุมได้ยาก และมีข้อจำกัดเรื่องเวลา ระบบบริหารราชการในภาวะฉุกเฉินไม่สามารถตอบสนองต่อการแก้ปัญหาได้ ระบบการจัดการในภาวะฉุกเฉินจึงถูกจัดตั้งขึ้น เพื่อใช้บริหารสถานการณ์วิกฤตให้คลี่คลายสถานการณ์ที่เกิดขึ้นให้กลับสู่สภาวะปกติโดยเร็ว

๒. การบริหารวิกฤตการณ์พายุโซนร้อนปาบึก

สถานการณ์พายุโซนร้อนปาบึกในห้วงเดือนธันวาคม ๒๕๖๑ – กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ถือเป็นเหตุการณ์อุทกภัยวาตภัยที่รุนแรงครั้งหนึ่งของประเทศไทย นับแต่เหตุการณ์พายุไต้ฝุ่นเกย์ เมื่อปี ๒๕๓๒ โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากสภาพอากาศแปรปรวนส่งผลให้เกิดการก่อตัวของหย่อมความกดอากาศต่ำบริเวณทะเลจีนใต้ และทวีกำลังขึ้นเป็นพายุดีเปรสชัน และพายุโซนร้อน ตามลำดับ และเข้าสู่ชายฝั่งประเทศไทยที่อำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช อิทธิพลของพายุได้ส่งผลกระทบต่อสภาพอากาศในบริเวณที่เคลื่อนตัวผ่านเป็นเหตุให้เกิดสถานการณ์วาตภัย ฝนตกหนัก บริเวณพื้นที่ภาคใต้

ภาคกลางตอนล่าง และจังหวัดพื้นที่ชายฝั่งทะเลอ่าวไทย และเกิดเหตุอุทกภัย คลื่นลมแรง พายุคลื่นซัด ฝั่ง ฝนตกหนัก อุทกภัย น้ำหลาก และดินโคลนถล่ม ตั้งแต่วันที่ ๓ มกราคม ถึงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ สร้างความเดือดร้อนเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐเป็นอย่างมาก

ในระยะที่ผ่านมา ประเทศไทยมักประสบปัญหาอุทกภัยวาตภัยที่รุนแรงบ่อยครั้ง และมีมูลค่าความเสียหายมากขึ้น และยังคงต้องเผชิญความเสี่ยงหรือมีแนวโน้มที่จะเกิดสถานการณ์อุทกภัยวาตภัย ซึ่งเป็นประเด็นท้าทายต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการปกป้องผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติโดยรวม

โดยที่ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในฐานะหน่วยงานกลางในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย ได้ดำเนินการเตรียมพร้อมป้องกันและแก้ไขอุทกภัยวาตภัย โดยมุ่งระดมสรรพกำลังจากทุกภาคส่วนให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย

ด้านการเตรียมพร้อมและป้องกันสาธารณภัยจากกรณีพายุโซนร้อนปาบึก กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้ความสำคัญกับการประเมินความเสี่ยงจากสาธารณภัย เพื่อการเตรียมพร้อมป้องกันและลดผลกระทบการจัดการในภาวะฉุกเฉินที่มีประสิทธิภาพ การฟื้นฟูให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม การลดความเสี่ยงที่มีอยู่เดิมและป้องกันไม่ให้เกิดความเสี่ยงใหม่ โดยสร้างความรู้ ความเข้าใจ ความเสี่ยงจากสาธารณภัย และสร้างความตระหนักรู้ให้ทุกภาคส่วนของสังคมไทยเข้าใจความเสี่ยงจากสาธารณภัยให้ครอบคลุมทุกมิติ เพื่อให้สามารถเตรียมความพร้อมและเผชิญเหตุภัยพิบัติได้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน โดยดำเนินมาตรการป้องกัน เตรียมความพร้อม เผชิญเหตุ การบรรเทาทุกข์และช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึง และการเสริมสร้างความร่วมมือและหุ้นส่วนด้านการจัดการสาธารณภัย รวมถึงต้องให้ความสำคัญประเด็นการลงทุน เพื่อลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย เพื่อให้พร้อมรับมือและฟื้นคืนกลับได้ในระยะเวลาที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยทุกภาคส่วนจะลงทุนด้านการป้องกันและลดความเสี่ยงอย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าทั้งระยะสั้น ระยะกลาง ระยะยาวนอกจากนี้ ต้องมีการพัฒนาศักยภาพในการเตรียมความพร้อมเผชิญเหตุ

ภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ

ในการจัดการกับภาวะฉุกเฉิน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในฐานะกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลาง และจังหวัดพื้นที่ประสบภัย ในฐานะกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ได้นำระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System) มาใช้ในการบริหารจัดการ ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการสาธารณภัย ประกอบกับการนำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนทำให้การจัดการวิกฤตการณ์พายุโซนร้อนปาบึกมีความชัดเจนทั้งในด้านโครงสร้างและกลไกการจัดการ ตั้งแต่การเฝ้าระวัง ติดตามสถานการณ์ การแจ้งเตือนภัย การเผชิญเหตุ การจัดการในภาวะฉุกเฉิน และการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ทั้งขณะเกิดสถานการณ์จนถึงการเยียวยาฟื้นฟูผู้ประสบภัยและพื้นที่ประสบภัย

การรับสถานการณ์พายุโซนร้อนปาบึกใช้กลไกการจัดการสาธารณภัย ระดับ ๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้อำนวยการจังหวัดเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ โดยมีศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดเป็นศูนย์ควบคุมสั่งการอำนวยการแก้ไขปัญหาพายุโซนร้อนปาบึก ซึ่งเป็น Single Command เนื่องจากสถานการณ์ดังกล่าวมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องระดมสรรพกำลังและทรัพยากรในพื้นที่จากทุกภาคส่วนเพื่อดำเนินการช่วยเหลือประชาชนเบื้องต้นในทันที ทั้งด้านดำรงชีพ การบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า การเข้าระงับเหตุสาธารณภัย

ผลจากการบูรณาการการทำงานตามแผนงานและอำนาจหน้าที่ของแต่ละภาคส่วน ทำให้สามารถจัดการกับสาธารณภัยและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว รวมทั้งสามารถป้องกันความสูญเสียและลดความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ประชาชนปลอดภัยเพราะได้รับการอพยพไปยังสถานที่ปลอดภัยก่อนที่พายุจะเข้าสู่ชายฝั่ง อีกทั้งการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทว่าถึง ดังนั้น การนำกลไกการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ไปใช้ในการบริหารจัดการภัยในพื้นที่ เพื่อบูรณาการความร่วมมือในพื้นที่ในการแก้ไขปัญหาอย่างมีระบบและมีเอกภาพ โดยทุกภาคส่วนดำเนินการจัดการภัยตามบทบาทหน้าที่ ส่งผลให้สามารถป้องกันและลดความเสียหายจากภัยไม่ให้ความรุนแรงและประชาชน

มีความพอใจ จึงเป็นตัวอย่างบทเรียนความสำเร็จของการจัดการสาธารณสุขที่มีเป้าหมาย เพื่อรับมือกับภัยคุกคามความมั่นคง ความปลอดภัยสูงสุดของประชาชน

ในระหว่างเกิดสถานการณ์ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้ความสำคัญกับขั้นตอนการดูแลช่วยเหลือด้านการดำรงชีพ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประสบภัย โดยบริหารจัดการเครื่องอุปโภคบริโภค การติดต่อสื่อสาร การรักษาความปลอดภัย โครงสร้างพื้นฐานการคมนาคม ไฟฟ้า ประปา อินเทอร์เน็ต การรักษาความปลอดภัย และการบริหารจัดการศูนย์อพยพหรือศูนย์พักพิงชั่วคราว

สำหรับการดำเนินการภายหลังที่ภาวะฉุกเฉินจากสถานการณ์พายุโซนร้อนปาบึกบรรเทา ลง กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้บูรณาการร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยให้สามารถปรับสภาพการดำรงชีวิตและสภาวะวิถีความเป็นอยู่ให้กลับสู่ภาวะปกติ หรือพัฒนาให้ดีกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) ตามหลักการของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยการนำปัจจัยต่าง ๆ ในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยเข้ามาช่วยในการฟื้นฟู อันหมายถึงความถึงการซ่อมสร้าง (Reconstruction) และการฟื้นฟูสภาพ (Rehabilitation) รวมทั้งการส่งเสริมเสริมการป้องกันสาธารณภัยระยะยาวโดยได้รับพระมหากรุณาธิคุณจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่พระราชทานพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ให้แก่รัฐบาลเพื่อนำไปสร้างศูนย์พักพิงสำหรับผู้ประสบภัย จำนวน ๑๒ แห่ง ในพื้นที่ ๖ จังหวัด ได้แก่จังหวัดนครศรีธรรมราช ชุมพร สุราษฎร์ธานี ประจวบคีรีขันธ์ สงขลา ปัตตานี และนราธิวาส

ทั้งนี้ ปัจจัยความสำเร็จในการเตรียมเผชิญเหตุพายุ “ปาบึก” ที่เกิดขึ้นในพื้นที่อยู่ที่ระบบบัญชาการเหตุการณ์ตามกฎหมายและแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ดังจะเห็นได้จากจังหวัดซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ ได้มีการเตรียมการตามข้อสั่งการของผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ตลอดจนดำเนินการตามแผนเผชิญเหตุของจังหวัดโดยเคร่งครัด ไม่ว่าจะเป็นการแจ้งเตือนหน่วยงาน ประชาชน การสร้างการรับรู้ให้กับประชาชน ก่อนเกิดภัยผ่านสื่อแขนงต่าง ๆ เป็นระยะอย่างต่อเนื่อง มีการนำประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยอพยพไปพื้นที่พักพิงก่อนเกิดเหตุ ซึ่งประชาชนได้ให้ความร่วมมือกับภาครัฐเป็นอย่างดี นอกจากนี้ ยังได้จัด

กำลังพล เครื่องจักรกล เข้าประจำในจุดเสี่ยงภัย รองรับการปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือประชาชนไว้เป็นการล่วงหน้า โดยมีจุดปลอดภัยที่สามารถรองรับการพักพิง สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจะได้มีการฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐาน สิ่งสาธารณูปโภค สถานที่ราชการ ศาสนสถานต่าง ๆ ตลอดจนดูแลช่วยเหลือประชาชนให้กลับมาใช้ชีวิตตามปกติโดยเร็วที่สุดอย่างทั่วถึงต่อไป

๓. ข้อเสนอแนะ

ผู้ขอรับการประเมิน ได้ศึกษาวิเคราะห์การบริหารวิกฤตการณ์กรณีพายุโซนร้อนปาบึก และนำเสนอปัจจัยแห่งความสำเร็จ และปัญหาความท้าทายในการบริหารสถานการณ์แล้ว ดังนั้น เพื่อให้เกิดการพัฒนากระบวนการทางนโยบายในการบริหารสถานการณ์วิกฤตด้านความมั่นคงในอนาคต ผู้ขอรับการประเมินจึงมีข้อเสนอแนะระดับต่าง ๆ ดังนี้

๓.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๓.๑.๑ กระทรวงมหาดไทยควรผลักดันเชิงนโยบายให้ทุกส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ในสังกัด ผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความสำคัญและตระหนักถึง ประเด็นการเตรียมความพร้อม การเฝ้าระวัง และการแจ้งเตือนภัย โดยจัดตั้งเป็นศูนย์เฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์ เพื่อบูรณาการข้อมูลข่าวสาร สถานการณ์ ประกอบการตัดสินใจสั่งการของผู้บริหารอย่างเป็นระบบ

๓.๑.๒ กระทรวงมหาดไทยควรบูรณาการส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการผลักดันให้นำระบบบัญชาการเหตุการณ์ และองค์ความรู้ในการจัดการในภาวะฉุกเฉินไปใช้อย่างจริงจังในทุก สถานการณ์วิกฤต ทดแทนการใช้รูปแบบการบริหารราชการในภาวะปกติ ที่มุ่งเน้นการตั้งคณะกรรมการ ขึ้นมารับผิดชอบ ซึ่งไม่สามารถตอบสนองต่อเหตุการณ์ฉุกเฉินได้

๓.๑.๓ กระทรวงมหาดไทยควรกำหนดให้เรื่องการสื่อสารในภาวะวิกฤต (Risk Communication) เป็นวาระสำคัญของกระทรวงที่ผู้บริหารทุกคนต้องตระหนักเข้าใจ และสามารถนำไปใช้ได้ภาวะวิกฤต เพื่อลดความตื่นตระหนก ความสับสน และเข้าใจสถานการณ์ เพื่อเป็นการเพิ่มความมั่นใจของประชาชนและสังคมต่อผู้บริหารระดับกระทรวง กรม จังหวัด และหน่วยงาน

๓.๑.๔ ในกรณีเกิดวิกฤตการณ์ขนาดใหญ่ กระทรวงมหาดไทยร่วมกับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ควรประสานกับกองทุนช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย สำนักนายกรัฐมนตรีอย่างเร่งด่วนในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย นอกเหนือจากที่ระเบียบทางราชการกำหนด เพื่อบำรุงขวัญครอบครัวผู้ประสบภัยและแสดงถึงศักยภาพในการควบคุมสถานการณ์และการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติ

๓.๒ ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

ระดับจังหวัด

๓.๒.๑ ในการบริหารจัดการ ผู้ว่าราชการจังหวัดควรให้ความสำคัญกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ซึ่งจะต้องรวบรวมภัยทุกประเภทที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัด ให้สามารถใช้เป็นกรอบแนวทางปฏิบัติในการป้องกันและแก้ไขปัญหาร่วมกันทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ ท้องถิ่น และตำบลหมู่บ้าน

๓.๒.๒ ในการเตรียมความพร้อมผู้ว่าราชการจังหวัด ควรสร้างการรับรู้ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบกระบวนการในการจัดการภาวะฉุกเฉิน โดยจัดให้มีการทบทวนแผนเผชิญเหตุเป็นประจำทุกปี เพื่อทดสอบความพร้อมของหน่วยงาน และสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนในพื้นที่

๓.๒.๓ ในการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ผู้ว่าราชการจังหวัด ควรบริหารจัดการตามคู่มือและขั้นตอนที่กำหนดเพื่อการบริหารจัดการสถานการณ์ให้เป็นไปอย่างมีระบบ สอดคล้องและมีประสิทธิภาพ ในการควบคุมสถานการณ์ให้สงบโดยเร็ว

๓.๒.๔ ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ผู้ว่าราชการจังหวัดควรเน้นย้ำผู้รับผิดชอบระดับอำเภอให้ถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และแนวปฏิบัติจากส่วนกลาง อย่างเคร่งครัด เพื่อหลีกเลี่ยงความผิดพลาดซ้ำซ้อนและการทุจริตของผู้ที่เกี่ยวข้อง

ระดับส่วนกลาง

๓.๒.๕ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ควรกำหนดประเภทของสาธารณภัย หรือภัยพิบัติให้ชัดเจน ในนิยามของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เพื่อความเข้าใจ ที่ตรงกันของหน่วยงานปฏิบัติ หลีกเลี่ยงความสับสนในแนวทางปฏิบัติ

๓.๒.๖ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ควรร่วมกับกรมการปกครอง สำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จัดให้มีการฝึกการบริหารสถานการณ์วิกฤตและ การระดมทรัพยากรในระดับชาติ ให้สอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เป็นประจำ เพื่อทดสอบความพร้อมของระบบการเตรียมความพร้อมแห่งชาติ

๓.๒.๗ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และกระทรวงมหาดไทย ควรร่วมกัน พิจารณาจัดให้มีبودหนุนเพื่อจัดการสิ่งของสำรองจ่ายในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย นอกเหนือจาก เงินอุดหนุนราชการตามระเบียบกระทรวงการคลัง เพื่อให้การช่วยเหลือประชาชนเป็นไปด้วยความ รวดเร็วมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

๓.๓ ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

๓.๓.๑ ควรมีการวิจัยเพิ่มเติมถึงปัจจัยต่าง ๆ สภาพแวดล้อมทางการบริหาร เพื่อจัดทำคู่มือผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บริหารท้องถิ่นในการบริหารจัดการภัยด้านความมั่นคงแบบ องค์กรวมระดับพื้นที่ โดยเฉพาะในช่วงภาวะฉุกเฉินที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บริหารท้องถิ่น เป็นผู้รับผิดชอบในฐานะผู้ควบคุมพื้นที่ (Area Commander) ตามระดับการจัดการภัย

๓.๓.๒ ควรมีการศึกษาวิจัยการเชื่อมโยงฐานข้อมูลขนาดใหญ่ของกรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมที่ดิน กรมการพัฒนาชุมชน และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เช่น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปา ส่วนภูมิภาค เพื่อการนำมาสู่การให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัยพิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน กรณีสถานการณ์วิกฤตที่มีผลกระทบรุนแรงกว้างขวาง

๓.๓.๓ ควรศึกษาแนวโน้มเทคโนโลยีในการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านความ มั่นคงมาปรับใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการความมั่นคงของกระทรวงมหาดไทย